

공공기관의 시장참여 기능 분석

2013. 12

박 진 · 허경선 · 조성봉

서 언

현재 공공기관은 많은 분야에서 시장에 참여하여 수익을 창출하고 있다. 거의 독점적인 지위를 누리는 경우가 있는가 하면 과점 체제인 경우도 있고 비중이 작은 공급자인 경우도 있다. 어떤 경우든 공공기관이 시장에 참여하여 민간과 경쟁하게 되면 그 만큼 민간 기업의 기회를 좁히게 된다. 더욱이 공공기관은 법령이나 가격, 비용측면에서 민간에 비해 우월적 지위에 있는 경우가 많다. 따라서 단순히 민간시장을 구축하는 데에서 그치지 않고 더 효율적인 공급자를 선택하는 데에 걸림돌로 작용한다. 또한 공공기관은 연성예산제약(soft budget constraint)으로 인해 대체로 양과 질에서 과도한 공급을 하는 경우도 많다. 공공기관의 '과도하게' 좋은 서비스에 대해 그 수혜자인 국민과 해당 공공기관은 모두 만족한다. 그러나 그 비용을 묻는 사람은 별로 없다. 결국 국민세금이 낭비되는 것이다.

그럼에도 왜 공공기관의 시장참여는 지속되고 있는가? 먼저 공공기관이 시장참여를 원하는 경우가 대부분이다. 공공기관에게 수익을 안겨 주기 때문이다. 수익이 나지 않는 경우라고 해도 기왕에 시작한 사업이니 중단할 경우 상당한 구조조정 압력에 시달리는 것도 한 요인이다. 반면 정부도 이를 묵인해 준다. 공공기관이 시장참여를 하지 않으면 대체 재원을 마련해 주어야 하기 때문이다. 주무 부처도 공공기관의 시장참여로 인한 정책목적 달성을 위해 이를 방관하고 있다. 이로 인해 구축되는 민간 시장의 피해자

인 기업은 불만이 있으나 이를 대놓고 주장하기는 어렵다. 공공기관의 영향력이 두렵기 때문이다. 이와 같이 공공기관의 시장참여는 쉽게 개선되기 어려운 속성을 가졌다.

이제 정부는 어떤 정책사업을 하기 위해서는 먼저 누가 그 일을 해야 할지를 심사숙고해야 한다. 공급 주체는 크게 보면 정부, 공공기관, NGO나 NPO, 민간기업 등으로 나뉜다. 정부는 시장의 실패를 교정하기 위한 목적으로 혹은 공공재를 공급하기 위하여 서비스 공급자로 나선다. 집행 성격이 강한 일은 공공기관에 그 역할을 부여하면 된다. 민간은 수익이 나는 사업을 담당하면 된다. NGO는 공공부문(정부와 공공기관)과 민간기업의 틈새에서 역할을 찾으면 된다. 그러나 실제에서의 역할 분담은 그렇게 명확하지는 않다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 공공기관과 시장의 역할분담을 탐구하고 있다. 특히 공공기관이 민간기업과 직간접적인 경쟁을 벌여 시장의 영역을 구축하고 있는 경우에 초점을 맞추고 있다. 시장참여 목적에 따라 공공기관의 사업을 유형화 하고 유형별로 타당성을 검토하는 기준을 제시하고 나아가 이를 구체적인 사례들에 적용하고자 한다. 이는 현존하는 공공기관의 시장참여 기능에 대해 향후의 기능조정 방향에 대한 시사점을 줄 수 있을 뿐 아니라 공공기관이 새로운 시장참여 기능을 시작하려 할 때 이의 허용 여부에 대한 원칙과 가이드라인도 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 본원의 박진 공공기관연구센터 소장이 연구책임을 맡고 허경선 박사와 송실대 조성봉 교수가 집필진으로 참여하였으며 홍소정, 김종원, 이슬 연구원이 보조연구원으로 참여하였다. 2장은 박진, 조성봉 박사가 집필하였으며 3장은 연구원들의 일차원고를 바탕으로 박진 박사가 종합하였다. 4장은 허경선 박사가, 5장은 박진, 조성봉 박사가, 6장은 박진, 허경선 박사가 집필하였

다. 별첨에 있는 공공기관의 시장참여 기능을 모두 찾아 내는 역할은 공공기관연구센터의 기관담당 연구원 전원이 참여하였다. 저자들은 공공기관 종사자들과 수 많은 간담회를 가졌으며 공공기관과 경쟁하는 민간 기업으로부터 의견을 받기도 하였다. 저자들은 그 과정에서 적극 협조하여 준 많은 분들께 감사드리고 있다. 특히 공공기관에 계신 분들의 친절하고 전문적인 설명에도 불구하고 그 분들의 뜻을 충분히 결론에 담아 내지 못한 점에 저자들은 송구함을 표하고 있다. 아울러 과제선정, 중간보고, 최종보고, 외부심사과정에서 좋은 의견으로 보고서의 질을 높여 준 검토자 및 심사자에 대한 감사도 잊지 않고 있다. 끝으로 본 보고서는 한국조세재정연구원의 공식의견이 아니라 저자들의 개인의견임을 밝힌다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

1. 공공기관 시장참여 현황과 대안

많은 공공기관이 시장에 참여하여 수입을 얻고 있다. 자체 수입비중이 높은 공기업은 물론이고, 준정부기관도 마찬가지이다. 이러한 공공기관의 시장참여는 나름의 공익성을 인정 받을 수 있는 경우도 많다. 그러나 공공기관의 시장참여는 민간의 사업기회를 제한할뿐더러 경쟁을 약화시켜 서비스의 질을 저하시킬 우려가 있다. 나아가 공공기관의 비효율적인 비용구조, 과도한 투자 등으로 인한 낭비도 문제가 된다. 본 연구는 공공기관 시장참여의 유형을 구분, 유형별로 타당성을 검토하는 절차를 개발하고 이를 구체적 사례에 적용하는 것을 목적으로 작성되었다.

〈표〉 시장참여 기능의 4대 유형

높은 공익성	1유형: 과소공급 해소 수익성 부족으로 민간사업자가 없어 서비스가 과소공급 되는 상황에서 공익성을 위해 정부보조 받으며 시장에 참여하는 기능	2유형: 시장견제 수익성이 높아 민간사업자 있으나 시장에만 맡길 경우 서비스의 질과 가격 등 공익성 침해가 우려되어 시장에 참여하여 시장을 견제하는 기능
낮은 공익성	4유형: 유희자원 활용 비용대비 생산성이 낮은 자원(시설과 인력)이 있는 상황에서 공익성과 수익성 모두 없으나 유희자원을 활용하기 위해 시장에 참여하는 기능	3유형: 교차보조 수익성이 높은 사업으로서 타 공익사업, 기관운영비 등 다른 목적의 재원마련을 위해 시장에 참여하는 기능
	낮은 수익성	높은 수익성

공공기관이 시장에 참여하는 목적은 매우 다양한데 공익성, 수익성에 따라 (1) 과소공급의 해소, (2) 민간시장 견제, (3) 교차보조, (4) 유희자원 활용으로 크게 분류된다. 각 대분류는 두 가지로 세분화 되어 모두 8가지 유형으로 정리할 수 있다. 본 연구는 주요 공공기관의 사업들을 모두 분석하여 시장참여 기능을 골라 내고 이를 유형별로 분류하고 있다. 본 연구는 나아가 각 유형별로 시장참여의 타당성을 판정하는 절차를 흐름도로 설계하였다. 공공기관 시장참여의 타당성에 대한 검토는 크게 세 단계로 이루어진다. 첫째, 공공기관 시장참여의 유형을 밝히고 시장참여가 유발하는 편익이 분명히 존재하는지 판단해야 한다. 둘째, 시장참여를 하지 않고도 참여 목적을 달성할 수 있는 대안이 있는지를 고찰해야 한다. 셋째, 민간과의 경쟁 중립성 여부를 판정하고 예외를 인정할 수 있는지를 검토해야 한다. 본 연구에서는 비교적 국민에게 잘 알려져 있는 사례를 심층분석 대상으로 선정하여 위의 유형별 흐름도를 적용하여 보았다.

1유형은 공공기관이 시장에 참여하는 공적인 목적이 있는 반면 가격규제나 산업적 특성으로 수익이 나지 않는 경우이다. 공공기관은 해당 서비스의 과소공급 해소를 목적으로 시장에 참여하게 된다. 이 경우에는 민간을 활용하여 해당 서비스를 공급하는 방안을 검토할 수 있다. (1-1유형) 가격규제 등으로 수익이 나지 않아 민간의 참여가 없는 상황에서도 사회정책적 목적을 달성하기 위해 정부가 시장에 참여하는 유형이다. 이런 유형에서는 민간에 의한 서비스 공급을 도입하면서 민간과 공공기관이 동일한 조건에서 경쟁하도록 경쟁 중립성을 확보할

필요가 있다. 가격은 시장가격으로 현실화 하는 동시에 사회적 배려계층을 직접 보조하는 방식을 취할 수 있다. 예컨대 정부는 LH공사에 의한 임대주택 건설물량을 축소하고 민간사업자를 활용할 필요가 있으며 바우처를 통해 수요자의 권한을 강화할 필요가 있다. (1-2유형) 중장기적으로는 수익전망이 있으나 높은 위험성, 투자회수의 장기성 등으로 민간의 참여가 부족한 시장에 정부가 산업정책적 목적으로 참여하는 유형이다. 이 경우에는 민간 공급자가 존재하는 경우가 많으므로 공공기관이 직접 생산에 참여하기 보다는 민간을 지원하는 역할로 전환하는 방안을 검토해야 한다. 예컨대 광물자원공사는 해외자원개발사업에 대한 투자규모를 대폭 축소하고 점차 민간에 대한 지원을 강화하는 방식으로 전환해야 한다.

2유형은 공공기관이 시장에 참여하는 공적인 목적도 있으며 수익도 발생시키는 경우이다. 수익이 발생하므로 민간사업만으로도 과소공급되지는 않으나 서비스의 질과 시장가격이 문제가 되는 경우이다. 공공기관은 시장을 견제하여 서비스의 질과 가격을 적정수준으로 유지하고자 시장에 참여한다. (2-1유형) 민간에 서비스를 맡겨 놓을 경우 자동차 검사에서 무조건 합격을 시키는 것과 같이 소비자의 뜻에 영합하는 서비스 공급이 일어나는 것을 막기 위해 공공기관이 시장에 참여하여 서비스 표준을 세우고자 하는 유형이다. 이 경우에는 시장에 참여하여 그 목적을 달성하기 보다는 민간사업자를 감독하는 기능으로 전환하는 것이 타당하다. 예컨대 교통안전공단 차량검사 기능은 향후 민간에 완전 이양되어야 하며 공단은 민간이 제대로 판정하는지를 감독하는 새로운 기능으로 전환해야 한다. 이러한 기

능이관 이전에는 경쟁 중립성을 우선 도입해야 한다. (2-2유형) 민간시장이 경쟁적이지 않아 독과점으로 인한 폐해가 우려되는 경우 공공기관이 시장에 참여하여 민간과 경쟁하거나 아니면 아예 독점적인 공급자로 기능하는 경우이다. 이 경우에는 시장에 경쟁도입이 가능한지를 판단할 필요가 있다. 그것이 가능하다면 공공기관은 시장에서 철수하고 경쟁도입이 어렵다면 공공기관과 민간과의 경쟁 중립성을 확보해야 할 것이다. 예컨대 석유공사의 알뜰 주유소는 향후 중단하고 주유소 시장에 경쟁을 촉진해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 이러한 방안에는 시간이 소요되므로 그 이전까지는 민간과의 경쟁 중립성을 확보하는 것이 우선이다.

3유형은 시장참여 기능의 수익성은 있으나 공익성은 인정하기 어려운 경우이다. 발생한 수익을 다른 목적으로 활용하기 위해 공공기관은 시장에 참여한다. 이 경우에는 경쟁 중립성이 대안이다. 그 기능이 기관의 핵심일 경우에는 기관의 공공기관 해제도 검토해야 한다. (3-1유형) 시장참여로 얻은 수익을 다른 공적인 목적사업에 교차보조하는 경우로서 경쟁 중립성 확보가 대안이다. 다만 이로 인한 수익감소가 다른 공익사업을 위축시키는 문제를 검토해야 한다. 예컨대 관광공사 면세점은 선진화 계획이 제시하는 바와 같이 민간과 공정한 경쟁을 펼쳐야 한다. 관광진흥을 위한 재원은 다른 방식으로 마련되어야 한다. (3-2유형) 시장참여로 인한 수익의 일부는 공익사업에 사용하기도 하나 대부분을 기관운영에 활용하는 경우이다. 이 경우에는 공공기관 해제가 필요한지를 검토해야 한다. 예컨대 표준협회의 교육기능에서 오는 수익은 대부분 기관 운영에 활용되고 있

다. 향후 인증기능이 경쟁으로 전환되므로 인증기능에서의 경쟁 중립성을 위해서라도 협회는 공공기관에서 해제되어야 한다. 만약 표준협회가 공공기관으로 존속해야 한다면 인증기능이 교육사업에 대한 우월적 지위를 부여하지 않도록 교육사업만을 분리하여 민영화 하는 방안도 검토해야 한다.

4유형은 시장참여의 수익성도 공익성도 인정하기 어려운 경우이다. 공공기관은 유희시설이나 유희인력을 활용하기 위해 시장에 참여한다. 이러한 사업은 중단하는 것이 옳다. (4-1유형) 유희시설을 활용하기 위해 시장에 참여하는 경우이다. 이 경우에는 시설매각이 대안이다. 예컨대 농수산물유통공사의 aT 컨벤션은 매각하고 그 수입으로 농수산물 분야의 전시회에 대한 지원을 하는 것이 나은 방안이다. (4-2유형) 유희인력을 활용하기 위해 시장에 참여하는 경우로서 인력을 구조조정 하거나 기관을 청산하는 것이 옳다. 예컨대 석탄공사는 대폭적인 구조조정을 거쳐 단계적으로 청산되거나 민영화 되어야 한다. 민영화 되기 위해서는 현재의 높은 비용구조에 대한 조정이 불가피할 것이다.

〈시장참여의 8대 유형과 사례별 대안〉

성격	시장참여 유형		예시 기관 (사업)	대안
높은 공공의성	유형1 과소공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표	LH (임대주택)	바우처, 경쟁 중립성
		1-2유형 산업정책목표	광물자원공사 (해외투자)	직접투자 대폭축소, 민간기업지원
	유형2 시장견제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	교통안전공단 (차량검사)	민간이양, 감독기능/ 경쟁 중립성
		2-2유형 불완전경쟁 해소	석유공사 (알뜰주유소)	주유소 사업중단/ 경쟁 중립성
낮은 공공의성	유형3 교차보조 (수익)	3-1유형 공적사업 재원활용	관광공사 (면세점)	경쟁 중립성
		3-2유형 기관 운영비로 활용	표준협회 (교육사업)	지정해제, 경쟁 중립성
	유형4 유희자원 활용 (비수익)	4-1유형 유희시설 활용	농수산물유통공사 (aT 컨벤션센터)	시설매각
		4-2유형 유희인력 활용	대한석탄공사 (무연탄사업)	단계적 구조조정/청산

본 연구의 분석결과 향후 공공기관의 경쟁 중립성 확보가 매우 시급한 것으로 나타났다. 8개 사례 중 경쟁 중립성을 강화해야 할 기능은 자동차 검사, 알뜰 주유소, 면세점, 표준협회 교육 사업으로 나타났다. 많은 공공기관은 민간과 직접 경쟁을 하면서도 상대적으로 유리한 입장에서 서 있는 경우가 많다. 시장참여 기능의 중단을 논하기에 앞서 먼저 경쟁 중립성 확보를 우선 추진할 필요가 있다. 많은 경우 시장참여 문제가 자동해결될 수 있을 것이다. 향후 이에 대한 전수조사 연구가 필요하다고 판단된다.

2. 정책적 시사점

위에서 제시한 정책방향은 공공기관이 수용하기 쉽지 않은 내용들이 많다. 무엇보다도 해당 기능의 축소로 인한 인원 감축이 큰 문제일 것이며 시장참여로 얻고 있는 수익도 포기해야 할 것이기 때문이다. 그러나 유형별 대안이 다르므로 추진전략도 차별적으로 선택되어야 한다. 과소공급을 해소하기 위한 1유형은 해당 사업이 대부분 적자상태이며 부채를 유발하고 있다는 점에 착안할 필요가 있다. 1유형 시장참여를 포기하거나 축소할 경우 해당 공공기관의 재무구조는 개선될 가능성이 많다. 본 연구에서 제시하고 있는 정책방향은 부채감축에 기여할 것으로 기대되므로 이러한 점을 부각하여 우선적으로 추진할 필요가 있다. 부채를 유발하는 사업이라고 해도 공공기관으로서의 사업축소로 인한 구조조정의 부담을 짊어져야 한다. 이러한 점을 고려, 시장참여 기능을 일거에 없애기 보다는 점진적으로 축소시켜 나가는 방식을 택할 것을 권한다.

시장전제를 목적으로 한 2유형은 공익성과 수익성을 가지고 있어 공공기관으로서는 포기하고 싶지 않은 사업이다. 교통공단에게 감독기능을 부여하는 등 공공기관의 시장참여를 대체할 기능을 찾을 수 있다면 기관의 구조조정 우려는 피할 수 있다. 이런 점에서 2유형의 시장참여를 대체하기 위해서는 정부의 노력이 선행되어야 한다. 공공기관의 새로운 기능을 찾는 일은 앞선 교통공단의 예에서 보는 것처럼 쉬운 일이 아니기 때문이다. 다만 수익 사업을 포기하는 데에서 오는 대체 재원에 대한 고심이 필요할 것으로 생각된다. 이런 점에서 2유형은 시장참여

를 축소하기 위한 정부의 노력이 가장 많이 요구되는 유형이다.

3유형의 경우에도 시장참여 기능을 포기할 경우 공공기관은 2유형 사업을 포기하는 것과 마찬가지로 구조조정과 수입 감소를 동시에 경험하게 된다. 대체재원 마련이 문제가 될 것이다. 그러나 3유형의 경우 교차보조를 받는 공익사업의 필요성과 적정성에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 현재 유지되고 있는 공익사업은 정부예산 투입 없이 자체 수입으로 진행되어 정부가 그 효과성에 대해 평가하지 않았다. 그러나 예산사업으로 편성될 경우 그 지원 규모가 시장참여로 인한 수입에 비해 축소될 가능성이 있을뿐더러 사업성과에 대한 평가도 받게 된다. 공공기관으로서 시장참여 사업과 그로부터 교차보조를 받는 공익사업이 동시에 축소되는 것이다. 이러한 사업에 대해서는 무조건 시장참여를 중단하게 하기 보다는 민간과의 경쟁입찰을 통해 수익사업을 정리하는 수순을 밟도록 할 필요가 있다.

4유형은 가장 쉬우면서도 가장 어려운 유형이다. 유희시설 활용을 목적으로 한 4-1유형은 상대적으로 쉽게 적용할 수 있다. 시설관리 인력의 구조조정은 있을 수 있으나 그 규모가 대체로 크지는 않을 것이다. 반면 유희인력의 활용을 목적으로 한 4-2유형은 민간과의 경쟁을 거칠 필요도 없이 해당 인력의 구조조정을 겪어야 한다는 점에서 결코 쉽지 않은 산을 넘어야 한다. 특히 시장참여 사업이 해당 공공기관의 핵심사업일 경우에는 더욱 그러하다. 필요한 구조조정의 규모를 밝히고 단계적으로 사업을 축소해 나가는 방안이 필요하다.

공공기관의 시장참여를 줄여 나가는 것은 공공기관만이 아니라 정부에게도 고통이다. 공공기관의 시장참여는 예산지원 없

이 사업을 추진하려는 정부의 의도에 의해 방치되어 왔기 때문이다. 정당하게 국민세금으로 해야 할 일을 공공기관이 시장에서 수입을 올려 수행하도록 하는 것은 눈에 보이지 않는 세금을 민간기업에게서 징수하는 것과 같다. 더욱이 그 과정에서 공공기관의 비효율성으로 비용이 낭비된다면 그 폐해는 더욱 커진다. 현재의 공공기관 기능에는 공익성과 수익성이 혼재되어 있는 경우가 많다. 그러나 공공기관은 공익 목적의 사업에, 민간은 수익 목적의 사업에 특화 하는 것이 바람직하다. 정부는 공공기관이 할 일과 시장이 할 일을 정확히 구분하여 공공기관이 할 일에는 재정을 지원하고 시장이 할 일은 민간에 맡겨야 한다.

이와 같이 공공기관의 시장참여를 줄여 나가는 것은 공공기관과 정부에게 모두 고통스러운 일이다. 따라서 이러한 개혁은 저절로 일어나지 않는다. 이를 위해 공공기관의 시장참여의 타당성을 검토하는 절차를 기능점검 절차에 포함시켜 상시화 할 필요가 있다. 기획재정부가 2013년 7월 발표한 공공기관 합리화 정책방향과 12월의 정상화 대책이 이러한 내용을 담고 있어 다행이다.

이러한 공공기관 기능점검을 추진하기 위해서는 기획재정부가 사무국 역할을 하고 공공기관운영위원회에서 최종 심의, 결정해야 할 것이다. 민간 전문가 중심의 태스크포스를 통해 아이디어를 수렴하는 것은 필요하나 태스크포스는 결정을 하는 자리로서는 책임성이 떨어진다. 기획재정부가 시장참여 등 공공기관의 기능점검에 대한 구체적인 방안을 전문가 그룹의 도움을 받아 스스로 만들어야 한다. 그러기 위해서는 기획재정부

의 관련 조직이 확대되어야 한다. 현재 기획재정부의 관련 조직은 공공기관에 대한 관리업무만으로도 이미 과중한 상태이다. 최근 공공기관혁신팀이 만들어져 있으나 충분하지 않다. 기능점검이 '상시화' 되기 위해서는 이를 추진하는 '상시'조직이 있어야 한다.

목 차

I. 서 론	27
1. 연구의 배경	27
2. 연구범위와 선행 연구 검토	33
II. 공공기관 시장참여 기능의 현황과 분류	40
1. 시장참여 이론	40
가. 시장균형과 사회후생	41
나. 시장실패	42
다. 경제발전 및 산업정책적 근거	49
라. 논의의 종합: 공익성의 추구	56
2. 시장참여 유형 분류	61
가. 제1유형: 공익성은 높으나 수익성이 낮은 기능 (과소공급 해소 목적)	62
나. 제2유형: 공익성과 수익성 모두 높은 기능 (시장견제 목적)	64
다. 제3유형: 공익성은 낮으나 수익성은 높은 유형 (교차보조 목적)	66
라. 제4유형: 공익성과 수익성이 모두 낮은 유형 (유휴자원 활용)	67
3. 시장참여의 유형별 현황	70

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 75

- 1. (1유형) 과소공급 해소 목적 75
 - 가. 1-1유형: 바우처제도 76
 - 나. 1-1유형: 임대형 민자사업(BTL, Build-Transfer-Lease) 82
 - 다. 1-1유형: 최저보조금 입찰제 92
 - 라. 1-2유형: 직접 생산에서 지원기능으로 전환 98
- 2. (2유형) 시장 견제 목적 102
 - 가. 2-1유형: 감독기능 수행 102
 - 나. 2-2유형: 민간시장의 경쟁구도 조성 106
 - 다. 2-2유형: 민영화 109
- 3. (3유형) 자원 마련 목적 111
 - 가. 3-1유형: 대체자원 확보 111
 - 나. 3-2유형: 공공기관 지정해제와 민간위탁 115
- 4. (4유형) 유희자원 활용 118
 - 가. 4-1유형: 시설매각 119
 - 나. 4-2유형: 인력 구조조정 121

Ⅳ. 시장참여의 원칙: 경쟁 중립성 126

- 1. 경쟁 중립성의 개념과 원칙 126
 - 가. 경쟁 중립성의 개념과 논의의 배경 126
 - 나. OECD의 경쟁 중립성 원칙 129
- 2. 경쟁 중립성 원칙의 적용 사례 133
 - 가. EU의 경쟁 중립성 도입 현황 133
 - 나. 호주의 경쟁 중립성 도입 현황 133
 - 다. 스웨덴의 경쟁 중립성 도입 현황 139

3. 공공기관의 경쟁 중립성 사례 분석	142
가. 경쟁 중립성 분석방법과 대상	143
나. 경쟁 중립성 적용 여부 분석	144
다. 공공기관 시장 참여사업의 경쟁 중립성 분석	151

V. 시장참여 타당성 기준

1. 시장참여의 타당성 판정 흐름도	155
가. 1유형: 과소공급 해소	157
나. 2유형: 시장견제	160
다. 3유형: 교차보조	162
라. 4유형: 유희시설 활용	164
2. 타당성 판정 세부기준	166
가. 공익성 측정의 기준	166
나. 공공기관 시장참여에 따른 비용 측정의 기준	178
다. 불공정경쟁의 정당성 판정기준	182

VI. 시장참여의 유형별 사례연구

1. 한국토지주택공사(LH) 임대주택사업(1-1유형)	185
가. 사업개요	185
나. 시장참여 타당성 검토	186
2. 한국광물자원공사 자원개발사업(1-2유형)	192
가. 사업개요	192
나. 시장참여 타당성 검토	194
3. 교통안전공단 차량 검사 및 정비(2-1유형)	203
가. 사업개요	203
나. 시장참여 유형분석	206
다. 시장참여 타당성 검토	210

4. 한국석유공사 알뜰주유소 사업(2-2유형)	211
가. 사업개요	211
나. 시장참여 유형분석	216
다. 시장참여 타당성 검토	225
5. 한국관광공사 면세점 사업(3-1유형)	227
가. 사업개요	227
나. 시장참여 유형분석	232
다. 시장참여 타당성 검토	237
6. 한국표준협회 교육 사업(3-2유형)	239
가. 사업개요	239
나. 시장참여 타당성 검토	242
7. 한국농수산물유통공사 aT센터 운영사업(4-1유형)	246
가. 사업개요	246
나. 시장참여 타당성 검토	249
8. 대한석탄공사 무연탄 생산 및 판매 사업(4-2유형)	252
가. 사업개요	252
나. 시장참여 타당성 검토	255
VII. 결 론	258
1. 시사점	258
2. 추진전략	261
가. 유형별 추진전략	261
나. 추진체계	263
참고문헌	266
부록: 공공기관의 시장참여 기능 리스트	274

표목차

〈표 I-1〉 공공기관 시장성테스트의 유형	34
〈표 I-2〉 선행 연구 정리	36
〈표 II-1〉 시장참여 기능의 대분류: 4대 유형	62
〈표 II-2〉 시장참여 기능의 8개 유형	69
〈표 II-3〉 유형별 공공기관의 시장참여 기능 리스트	70
〈표 III-1〉 사회서비스바우처사업 이용 현황	80
〈표 III-2〉 민간투자사업의 추진 방식별 비교	84
〈표 III-3〉 BTL사업 시설별·연도별 한도액	88
〈표 III-4〉 결손금 증감 추이	95
〈표 III-5〉 유럽연합국의 공익서비스비용 보상계약 방식 및 관리주체 구분	97
〈표 III-6〉 베니키아 추진 방향	100
〈표 III-7〉 베니키아 인지도	101
〈표 III-8〉 한국감정원의 연도별 인력규모(5년 단위)	104
〈표 III-9〉 한국통신 민영화 과정	107
〈표 III-10〉 공공기관 유희시설 축소/매각 사례	119
〈표 III-11〉 88관광개발의 순익 추이	121
〈표 III-12〉 이명박 정부 공공기관 선진화 추진계획 주요내용 ..	122
〈표 III-13〉 공공기관 선진화의 경영 효율화 계획에 따른 기관별 인력 감축률	124
〈표 III-14〉 2006년 대비 정원·현원 변동 현황	125

〈표 IV-1〉 경쟁 중립성 적용 여부 분석 결과	145
〈표 IV-2〉 경쟁 중립성 적용 여부 분석 결과	152
〈표 V-1〉 공공기관 시장참여의 공익성 결정요인	176
〈표 V-2〉 유형별 시장참여의 공익성 및 비용 결정요인	181
〈표 VI-1〉 주택건설사업의 유형	185
〈표 VI-2〉 건설임대주택 유형별 개요	186
〈표 VI-3〉 건설임대사업의 손익(법인세전)	187
〈표 VI-4〉 공공임대주택사업의 경제성 분석	189
〈표 VI-5〉 한국광물자원공사 해외자원 직접개발 현황	192
〈표 VI-6〉 한국광물자원공사 해외자원 개발지원(민간지원) 현황 · 193	
〈표 VI-7〉 6대 광물 자주개발률 연도별 추이	195
〈표 VI-8〉 6대 전략광물의 세계시장	196
〈표 VI-9〉 자주개발률 진전속도	198
〈표 VI-10〉 해외자원개발 투자 현황	200
〈표 VI-11〉 해외자원개발 진출 현황(2012년 말)	201
〈표 VI-12〉 자동차 검사 부적합 비율	207
〈표 VI-13〉 자동차 검사수수료 감면	208
〈표 VI-14〉 교통안전공단 자동차 검사 사업의 수익성	209
〈표 VI-15〉 알뜰주유소 개소 실적	213
〈표 VI-16〉 2013년 1~6월 공급실적	213
〈표 VI-17〉 알뜰주유소 수입 지출 항목 및 정부 소요 예산	214
〈표 VI-18〉 정유사별 경질유제품 시장점유율(2004~2007)	216
〈표 VI-19〉 정유사별 휘발유제품 시장점유율(2004~2007)	217
〈표 VI-20〉 정유 4사 시장점유율 추이	218
〈표 VI-21〉 알뜰주유소 풀별 전환 현황('13.10.15 기준)	219
〈표 VI-22〉 자영 알뜰주유소 가격 현황('13.1.1~7.11)	220

〈표 VI-23〉 한국석유공사의 알뜰주유소 사업의 자원마련	224
〈표 VI-24〉 한국석유공사의 알뜰주유소 사업의 수익성	224
〈표 VI-25〉 관광공사 총인력 중 면세사업 인력 비율	228
〈표 VI-26〉 관광기금 국고지원액 및 면세사업 수익 (2005~2012년)	229
〈표 VI-27〉 면세점별 계약형태와 매출액	230
〈표 VI-28〉 국내 전체 면세점 시장 현황	231
〈표 VI-29〉 한국관광공사 면세점 사업의 수익성	233
〈표 VI-30〉 한국관광공사 면세점별 국산품 판매액 중 중소기업 비율	235
〈표 VI-31〉 표준협회의 손익계산서	241
〈표 VI-32〉 교육사업별 수입·지출 및 인력 현황	241
〈표 VI-33〉 KS인증업체의 교육사업별 매출 기여도	243
〈표 VI-34〉 국제인증업체의 교육사업별 매출 기여도	243
〈표 VI-35〉 aT센터 주요 시설 현황	246
〈표 VI-36〉 전시장 임대료 및 기본 관리비	247
〈표 VI-37〉 농림수산식품분야 관련 전시·회의 개최 횟수 및 지원규모	248
〈표 VI-38〉 aT센터 사업 연도별 매출 및 비용	248
〈표 VI-39〉 대한석탄공사 인력 현황(2012년)	253
〈표 VI-40〉 대한석탄공사 채무구조(2012년 말)	254
〈표 VI-41〉 석탄산업 합리화 결과(1988~2012)	254
〈표 VII-1〉 시장참여 사례별 대안	259

그림목차

[그림 I-1] 연구범위에 대한 도해	35
[그림 III-1] BTL 사업 개념도	85
[그림 III-2] BTL 사업추진 절차	87
[그림 III-3] 연도별 BTL 정부지급금 변화 추이	89
[그림 III-4] 베니키아 체인호텔 전체 이용객 및 매출액 추이 ..	101
[그림 IV-1] 호주의 경쟁 중립성 적용 가능성 판정 과정	136
[그림 IV-2] 호주 경쟁 중립성 원칙의 적용과 사후조정	138
[그림 V-1] 시장참여 타당성 판정의 일반 절차	155
[그림 V-2] 1-1유형: 사회정책 목적(LH공사 임대주택)	158
[그림 V-3] 1-2유형: 산업정책 목적(광물공사 해외자원개발) ..	159
[그림 V-4] 2-1유형: 비대칭 정보의 해소(한국교통공단 자동차검사) ·	160
[그림 V-5] 2-2유형: 민간독과점 폐해방지(석유공사 알뜰주유소) ·	161
[그림 V-6] 3-1유형: 공익사업 재원확보(관광공사 면세점)	162
[그림 V-7] 3-2유형: 기관운영 재원확보(표준협회 교육사업) ..	163
[그림 V-8] 4-1유형: 유희시설 활용(aT센터 컨벤션)	164
[그림 V-9] 4-2유형: 유희인력 활용(석탄공사)	165
[그림 VI-1] 1-1유형: 한국토지주택공사(LH) 임대주택사업의 시장참여 타당성 검토	191
[그림 VI-2] 한국광물자원공사 해외자원 직접개발 예산 추이 ..	193

[그림 VI-3] 1-2유형: 한국광물자원공사 해외자원개발사업의 시장참여 타당성 검토	202
[그림 VI-4] 교통안전공단과 민간의 자동차 검사 분담률	204
[그림 VI-5] 2-1유형: 교통안전공단 자동차 검사 사업의 시장참여 ..	211
[그림 VI-6] 알뜰주유소 수급모델	212
[그림 VI-7] 주유소 유형별 휘발유가격 평균(2013.1~9)	221
[그림 VI-8] 주유소 유형별 경유가격 평균(2013.1~9)	222
[그림 VI-9] 2-2유형: 한국석유공사 알뜰주유소의 시장참여 타당성 검토	227
[그림 VI-10] 인천공항 면세점 사업자별 국산품 매출 비율	234
[그림 VI-11] 인천공항 면세점의 시장점유율('13년)	236
[그림 VI-12] 3-1유형: 한국관광공사 면세점 사업의 시장참여 타당성 검토	239
[그림 VI-13] 3-2유형: 한국표준협회 교육사업의 시장참여 타당성 검토	245
[그림 VI-14] 4-1유형: 한국농수산물유통공사 aT센터사업의 시장참여 타당성 검토	251
[그림 VI-15] 4-2유형: 대한석탄공사 무연탄사업의 시장참여 타당성 검토	257

I. 서론

1. 연구의 배경

국민에게 재화나 서비스를 제공하는 등 정부가 어떤 일을 하기 위해서는 먼저 누가 그 일을 해야 할지를 결정해야 한다. 공급주체는 크게 보면 정부, 공공기관,¹⁾ NGO나 NPO, 민간기업 등으로 나뉜다. 국방, 치안은 정부가 직접 수행하는 일이다. 반면 전기, 임대주택 공급은 공공기관에 그 역할을 맡기고 있다. 정부는 NGO에게 복지전달 체계에서 일부 역할을 수행하도록 요청하고 있다. 최근 전통적으로 정부가 해왔던 일들을 민간기업이 대행하는 경우도 많아지고 있다. 민자사업이 대표적인 예이다.

물론 네 공급주체 간 역할 분담에 대한 이론은 분명하다. 정부는 시장의 실패를 교정하기 위한 목적으로 혹은 공공재를 공급하기 위하여 서비스 공급자로 나선다. 집행 성격이 강한 일은 공공기관에 그 역할을 부여하면 된다. 민간은 수익이 나는 사업을 담당하면 된다. NGO는 공공부문(정부와 공공기관)과 민간기업의 틈새에서 역할을 찾으려 한다. 그러나 현실에서의 역할 분담은 그렇게 명확하지는 않다. 유사한 기능을 여러 주체가 동시에 수행하는 경우도 많다. 보건의료부문만 해도 보건소는 정부조직인 반면 국립중앙의료원, 국립암센터 그리고 많은 국립대학병원은 공공기관

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 2013년 현재 지정되어 있는 295개 기관을 대상으로 하며 이는 공기업(30개), 준정부기관(87개), 기타공공기관(178개)으로 구성된다.

이다. 물론 대부분의 의료기관은 민간부문에 속한다.

본고는 이 중에서 특히 공공기관과 민간의 역할 분담에 주목하고자 한다. 양자간의 역할 분담에 대한 논의는 공기업 민영화로 대표된다. 1950~1960년대에는 금융업은 물론 많은 주요 제조업, 운송 서비스업도 공기업이 담당하고 있었다. 1968년 이후 본격적인 공기업 민영화가 시작되었다.²⁾ 정부가 직접 공급하다가 그 조직을 공기업으로 만들고 결국 이를 민영화한 경우도 많다. 담배, 통신서비스는 과거 정부가 전매청, 체신청을 통해 직접 공급하다가 이를 한국담배인삼공사와 한국전기통신공사로 공기업화하였으며 결국 그 공기업을 민영화하여 오늘날의 KT&G와 KT를 만들었다.

이러한 경험은 우리에게 두 가지 시사점을 준다. 첫째, 어떤 기능을 어떤 주체가 수행하는 것이 좋은지에 대한 판단은 시대에 따라 달라진다. 경제발전이 따라 민간의 역량이 강화되고 사회적 자본이 축적되면 시장이 수행하는 영역이 넓어지게 된다. 그러나 경제발전의 과실에 대한 분배가 중시되면서 정부의 역할이 강화되는 측면도 있다. 지금 우리에게 이 두 가지 추세가 모두 존재하고 있다. 민간이 수행해야 할 일을 아직도 공공기관이 놓지 않고 있어 이를 지적하는 목소리가 있는가 하면 버스준공영제, 국공립어린이집처럼 공공부문이 민간의 영역으로 들어서는 분야도 있다. 이러한 시점에서 공공기관과 시장이 해야 할 일을 명확히 구분하는 것은 매우 중요한 일이다.

둘째, 정기적으로 현재의 수행주체에 대한 검토가 필요하다는 점이다. 공기업 민영화 등에서 보는 것처럼 특정 기능의 수행주체가 바뀌는 과정은 결코 순탄하지 않았다. 이러한 변화는 저절로 일어나지 않으며 정부의 강력한 의지가 뒷받침되어야 가능해진다. 특히 이

2) 당시 대한항공, 해운공사, 한국기계, 조선공사, 인천중공업, 광업제련, 워커히호텔 등이 민영화되었다.

러한 전환에는 시간이 소요되므로 다소 미래지향적 시각을 가지고 공공기관과 민간의 역할 분담을 살펴볼 필요가 있다. 현 시점에서는 적절한 역할 분담도 미래가 되면 부적절해질 수 있기 때문이다.

본고는 이러한 문제의식하에 공공기관과 시장의 역할 분담을 탐구해 보고자 한다. 특히 공공기관이 민간기업과 직간접적인 경쟁을 벌여 시장의 영역을 구축하고 있는 경우에 초점을 맞추기로 한다. 물론 공공기관이 시장을 대체해야 할 영역도 있으나 이에 대해서는 각 공공기관이 적극적으로 기회를 모색하고 있으므로 굳이 연구대상에 포함시킬 필요는 없다고 판단하였다.

현재 공공기관은 많은 분야에서 시장에 참여하여 수익을 창출하고 있다. 거의 독점적인 지위를 누리는 경우가 있는가 하면 과점 체제인 경우도 있고 비중이 작은 공급자인 경우도 있다. 어떤 경우든 공공기관이 시장에 참여하여 민간과 경쟁하게 되면 그만큼 민간시장을 구축한다. 더욱이 공공기관은 법령이나 가격, 비용 측면에서 민간에 비해 우월적 지위에 있는 경우가 많다. 따라서 단순히 민간시장을 구축하는 데에서 그치지 않고 더 효율적인 공급자를 선택하는 데 있어 걸림돌로 작용한다. 또한 공공기관은 연성 예산제약(soft budget constraint)으로 인해 대체로 양과 질에서 과도한 공급을 하는 경우도 많다. 공공기관의 '과도하게' 좋은 서비스에 대해 그 수혜자와 해당 공공기관은 모두 만족해 할 것이다. 그러나 그 비용을 묻는 사람은 별로 없다. 결국 국민세금이 낭비되는 것이다.

그럼에도 왜 공공기관의 시장참여는 지속되고 있는가? 먼저 공공기관이 시장참여를 원하는 경우가 대부분이다. 공공기관에 수익을 안겨주기 때문이다. 수익이 나지 않는 경우라고 해도 기왕에 시작한 사업이니 중단할 경우 상당한 구조조정 압력에 시달리게 되는 것도 한 요인이다. 반면 기획재정부도 이를 묵인해 준다. 공

공기관이 시장에 참여를 하지 않으면 대체 재원을 마련해 주어야 하기 때문이다. 소관 부처도 공공기관의 시장참여로 인한 정책목적 달성을 위해 이를 방관하고 있다. 이로 인해 구축되는 민간 시장의 피해자인 기업은 불만이 있으나 이를 대놓고 주장하기는 어렵다. 공공기관의 영향력이 두렵기 때문이다. 이와 같이 공공기관의 시장 참여는 쉽게 개선되기 어려운 속성을 가졌다.

공공기관의 시장참여 배경은 매우 다양하나 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 먼저 시장참여 기능 자체가 공적인 목적을 수행하기 보다는 다른 공익 목적사업을 위한 재원 마련에 뜻을 두고 있는 경우이다. 최근 복지지출이 급증하면서 공공기관에 대한 재정지원이 충분하지 않을 가능성이 높아지는 상황에서 정부는 공공기관이 공익사업을 위한 재원을 시장에서 확보하도록 묵인할 가능성이 더 커지고 있다. 반면 시장참여 기능 자체가 공적인 목적을 수행하는 경우는 판단이 더욱 어려워진다. 공익성이 있는지, 있다면 다른 방법으로 그 공익성을 달성할 수는 없는지를 판단해야 하기 때문이다.

이런 이유로 공공기관의 시장참여에 대한 판정은 시장참여 목적에 따라 그 기준이 달라야 한다. 본 연구는 시장참여 목적에 따라 타당성을 검토하는 기준을 제시하고 이를 구체적인 사례들에 적용하고자 한다. 이는 현존하는 공공기관의 시장참여 기능에 대해 향후의 기능조정 방향에 대한 시사점을 줄 수 있을 뿐 아니라 공공기관이 새로운 시장참여 기능을 시작하려 할 때 이의 허용 여부에 대한 원칙과 가이드라인도 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서의 구조는 다음과 같다. 먼저 제II장에서는 공공기관이 시장에 참여하는 기능 전체를 파악하고자 한다. 이러한 기능들을 먼저 공익성과 수익성의 유무에 따라 크게 4단계로 나누고 공공기관이 시장에 참여하는 목적에 따라 각 유형을 세분류하여 모두 8개의 유형을 제시하고 있다. 유형 분류를 하면서 시장참여를 중단하는 대신

그 목적을 달성하는 대안이 유형별로 어떻게 다른지도 제시하고 있다.

제Ⅲ장에서는 시장참여의 대안들에 대해 상세한 소개를 하고 있다. 각 유형마다 여러 대안이 가능하나 대표적인 방안을 중심으로 소개하고 있다. 약자보호 등 사회정책 목적(1-1유형) 시장 참여의 경우에는 바우처, 최저보조금 입찰제 등을 통해 민간사업자도 공공기관과 같이 서비스 공급경쟁에 들어오도록 하는 대안이 있다. 산업정책 목적(1-2유형)인 경우에는 직접 생산에 참여하는 방식에서 민간을 지원하는 방식으로의 전환이 대안이다. 민간에 의한 서비스 왜곡 해소(2-1유형)가 시장참여 목적인 경우에는 공공기관이 시장에 참여하는 대신 감독기능을 수행하는 것이 대안이 되겠다. 또한 불완전경쟁으로 인한 가격왜곡 해소(2-2유형)가 목적인 경우에는 시장의 경쟁구도를 조성하거나 공공기관을 민영화하는 것이 공공기관 시장참여의 대안이다. 다른 공적사업을 위한 재원마련(3-1유형) 목적인 경우에는 경쟁 중립성과 대체재원 마련이 대안일 것이다. 기관운영을 위한 재원마련(3-2유형)인 경우에는 공공기관 해제를 검토해야 하며 끝으로 유희설비 활용(4-1유형)이나 유희인력 활용(4-2유형)이 목적인 시장참여의 경우에는 설비매각이나 구조조정이 대안이다. 제Ⅲ장에서는 이러한 대안들에 대해 간단한 이론적 배경과 함께 한국에서의 적용 사례를 소개하고자 한다.

제Ⅳ장은 공공기관의 시장참여가 정당화되는 경우에도 민간과 공정하게 경쟁해야 한다는 점을 설명한다. 대체로 공공기관은 민간에 비해 법령에 의해 업무영역을 보장받거나 아니면 가격이나 비용구조에서 유리한 입장에 있는 경우가 대부분이다. 공공기관의 우월적 지위가 정당화되는지를 판정하여 그렇지 않다면 경쟁 중립성을 요구해야 한다. 이러한 경쟁 중립성에 대해서는 OECD에서 많은 연구가 이루어졌다. 이에 대한 최근의 논의와 외국사례를 소개하고 한국에서 공공기관과 민간기업의 경쟁 중립성을 판정하는

방법을 소개하고 이를 실제 사례에 적용해 보고자 한다.

제V장은 공공기관이 시장에 참여하는 것이 타당한지를 판정하는 흐름도와 판정기준을 유형별로 소개하고자 한다. 시장참여 기능이 워낙 다양한 관계로 그 타당성을 판정하는 하나의 일반원칙을 만드는 것은 불가능에 가깝다. 또한 모든 판단을 객관적인 지표에 의존하는 것도 어렵다. 이에 따라 판단의 기준들을 골라낸 후 그 기준들이 어떠한 요인들에 의해 영향을 받는지를 파악하고자 한다.

제VI장은 이상의 논의를 실제 사례에 적용한다. 8개의 유형별로 사례를 선정, 시장참여의 타당성을 판정하고자 한다. 본 연구에서는 이를 위해 분야별 전문가와 해당 기관에 대한 심층인터뷰를 시행하였다. 시장참여 기능별로 결론은 기능 폐지, 공공기관 해제, 민영화, 민간과의 공정경쟁, 기능 변화, 현상 유지 중 하나로 판정하였다. 끝으로 제VII장은 결론으로서 공공기관의 시장참여에 대한 다양한 조치들에 대한 전략적 접근과 함께 시장참여의 타당성을 분석하는 제도적 절차를 제안하고 있다.

연구진은 시장참여 기능의 타당성을 판정하면서 연구가 시장 편향적으로 흐르지 않도록 노력하였다. 예컨대, 대안을 적용할 여건이 준비되었는지, 공공기관의 우월적 지위를 용인할 사유가 있는지 등을 판정 흐름도에 포함시켰다. 그럼에도 공공기관의 시장참여 기능을 대상으로 하고 있는 본 연구의 특성상 시장참여에 대한 문제의식이 배경에 유지되고 있음은 부인할 수 없다. 또한 현 시점에서의 타당성을 검토하기보다는 미래지향적인 시각으로 사안을 보고자 하였다. 현재로는 별 문제가 없다고 해도 장차 해당 공공기관의 시장기능을 시장으로 이관해야 한다면 그 준비는 지금부터 이루어져야 하기 때문이다.

2. 연구범위와 선행 연구 검토

어떤 일을 공공기관이 하는 것이 좋은지, 민간이 하는 것이 좋은지를 결정하는 문제는 결국 공공부문과 민간의 역할 분담에 대한 논의와 직결된다. 기능의 수행주체를 공공기관과 민간 중에서 결정한다는 점에서 본 연구의 논의는 시장성 테스트와 매우 유사하다. 공공기관 기능에 대한 시장성 테스트는 업무 유형과 입찰대상에 따라 네 가지 유형으로 나뉜다. 먼저 대상 업무에는 전산서비스 등 공공기관 내부 행정업무와 정부의 공공기관에 대한 위탁업무가 있다. 영국에서 시작된 시장성 테스트는 주로 내부 행정업무에 적용되었다. 이 경우에는 시장성 테스트에 의해 기능이 민간에 이양되더라도 조직에 대한 영향은 상대적으로 적었다. 반면 공공기관에 대한 업무위탁은 해당 기관의 설립 목적에 따른 것이므로 그 위탁업무를 공공기관이 아닌 민간이 수행토록 한다는 결론은 해당 공공기관의 존립과 직결된다. 본 연구의 포커스는 이러한 공공기관이 수행하는 위탁업무에 맞추어져 있다.

또 다른 기준은 입찰대상이다. 즉, 공공기관이 민간과 경쟁하도록 할 것인지(관민경쟁), 아니면 그러한 절차를 생략하고 바로 민간으로 기능을 이양할지이다(민민경쟁).³⁾ 전자의 경우에는 공공기관이 입찰에 참여하므로 공정성 확보를 위해 정부가 직접 입찰을 주관해야 하나 후자의 경우에는 공공기관에 그 입찰 과정을 위임

3) “이와 같이 내외부 경쟁입찰 없이 곧바로 외부위탁을 추진하는 것을 전략적 외부위탁(strategic contracting-out)이라고 하는데 ... 교육훈련, 전산기능과 같이 당해 기관이 내부 작업팀을 보유하는 것이 오히려 기관의 핵심사업 역량을 저하시키는 경우, 민간부문이 더 숙련된 전문가와 더 발전된 기술을 사용할 것이 명확한 경우, 정부부문 내에서 수행되고 있지 않은 완전히 새로운 형태의 사업을 신규로 착수하는 경우가 이에 해당한다.” (곽재기·옥동석, 2012)

해도 별 문제가 없다. 본 연구에서는 공공기관 시장참여의 대안으로 관민경쟁과 민민경쟁을 모두 상정하고 있다. 관민경쟁이 원칙이나 경쟁 중립성 확보를 위해 불가피하다면 민영화 내지 공공기관 해제도 제안하고 있다. 그런 경우에는 민민경쟁입찰이 되는 셈이다.

〈표 1-1〉 공공기관 시장성테스트의 유형

	관민경쟁입찰	민민경쟁입찰
공공기관의 행정업무(전산, 교육훈련 등)		
정부의 공공기관에 대한 위탁업무	본 연구와 시장성 테스트의 공통사항	

시장성테스트는 현재 공공기관이 수행하는 기능 중에서 민간이 더 잘 수행할 수 있는 것들은 민간에 맡긴다는 취지로 고안되었다. 그러나 본 연구가 제안하는 시장참여의 대안은 제Ⅲ장에서 상술하겠으나 감독기능 수행, 공공기관 지정해제 등 민간과의 경쟁을 통한 기능 이양보다 더 다양하다.

본 연구는 공공기관의 기능별로 그 적정성을 검토한다는 점에서 기능조정과도 공통점이 많다. 기능조정은 공공기관 기능에 대해 그 수행주체와 수행방법의 적절성을 검토하는 절차로서 「공공기관운영에 관한 법률」에 규정되어 있다.⁴⁾ 그러나 본 연구의 범위는 기능조정에 비해서는 좁다. 기능조정이 기능 폐지는 물론 기관의 통폐합, 기능의 지방이양 등 매우 다양한 대안을 상정하는 데에 비하여 본 연구의 대안은 이보다 좁다고 볼 수 있다. 아래 그림의 ①·②·③·④ 구역 전체가 기능 점검의 연구범위이며 ①·② 구역은 시장성테스트, 음영 처리된 ②·③ 구역은 본 연구의 연구범위이다.

4) “기획재정부 장관은 ... 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합 기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다.”
(동운법」 제14조 제1호)

[그림 1-1] 연구범위에 대한 도해

대상 기능	공공기관의 자체 행정업무	①		
	정부의 공공기관 위탁업무	②	③	④
		기능의 민간이양 경쟁 중립성 자산매각, 민영화	감독기능으로 전환 민간시장 경쟁도입	공공기관간 협업 지사체로 기능 이양 기관 통폐합
기능별 검토대안				

주: 음영 처리된 ②, ③이 본 연구의 연구범위

공공기관의 시장참여와 관련된 연구는 매우 다양하다. 이를 간략히 정리하면 <표 1-2>와 같다. 기존의 연구는 크게 두 가지 방향에서 추진되어 왔다. 하나는 공공부문과 민간부문의 역할 분담에 대한 이론적인 접근이다. 다른 하나는 공공부문이 수행하던 기능의 민간이양을 다루는 시장성 테스트나 민영화 관련 논의들이다. 그러나 기존의 연구는 공공기관의 시장참여가 매우 다양한 목적을 가지고 있으며 그 목적에 따른 유형별로 정부의 정책방향이 달라진다는 점을 제시하지는 못하고 있다. 또한 공공부문과 민간의 역할 분담에 대한 원칙을 제시하고 있을 뿐 개별 기관에 적용할 수 있는 구체적인 판단 기준을 제시하지는 못하고 있다. 본고는 공공기관의 시장참여 현황을 전수 조사하여 이를 유형화하고 유형별로 시장참여의 타당성을 판정하는 기준을 제시했다는 점에서 그 기여를 찾을 수 있다. 그리고 그 기준에 경쟁 중립성이라는 개념을 적용했다는 점도 새로운 기여이다. 나아가 그 기준을 유형별 대표 사례에 적용하여 기준의 실용성을 점검했다는 점에서도 기존 연구와는 차별성을 갖는다.

〈표 1-2〉 선행 연구 정리

	연구개요	주요 연구내용
1	<p>거래비용 경제학과 공공기관 분류 기준, 옥동석(2013)</p> <p>- 연구목적: 거래비용과 계약의 관점으로 공공부문의 역할에 대한 분류기준을 제시</p> <p>- 연구방법: 문헌연구, 영국사례 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 거래비용 개념을 활용, 정부-공공기관-민간의 역할 분담과 법인 내부조직 구성을 설명하고 이를 활용하여 공공기관에 대한 정부 통제를 판단하는 요소를 정리 - 통합조정이 중요한 기능은 중앙행정기관이 직접 수행하나 사업의 정형성이 높아 계약이 가능한 기능은 별도의 법인을 통해 수행 - 공공부문이 수행할 필요가 없으면 민영화, 공공부문에서 수행할 경우 이윤동기 부여가 가능하면 공기업, 그렇지 않으면 준정부기관이 수행
2	<p>공공기관에 대한 시장화 테스트제도 도입방안, 광채기·옥동석(2012)</p> <p>- 연구목적: 공공기관의 기존시설 또는 사업을 대상으로 경영민간참여형 민영화를 위한 제도적 장치로서 시장화 테스트제도 설계 방안 개발</p> <p>- 연구방법: 해외사례 분석, 기존 제도 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 영국·일본의 시장화 테스트 도입 분석 및 성과평가 - 공공기관의 시장화 테스트제도 도입·설계 방안 제시 · 설계의 기본방향 및 대상사업/서비스 유형구분 · 시장화 테스트의 적용범위, 시행 절차의 설계 · 민간사업에 대한 책임성 확보 방안 등
3	<p>민영화 정책의 평가와 과제, 승정현·손주현(2012)</p> <p>- 연구목적: 민영화정책의 평가 및 향후과제 제시</p> <p>- 연구방법: 문헌연구, 국내외 사례분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민영화는 경제논리보다 정치논리에 의해 추진되어 왔으며 국부유출, 경제력 집중, 민간 독점, 투자부진, 부실경영 등이 발생 가능한 문제 - 해외 민영화 사례는 국가상황 및 민영화 대상 산업의 특징에 따라 적합한 방법이 상이함을 보여줌 - 시장원리 강화 노력이 필요하며 공기업 민영화를 위해서는 그 타당성을 판단하는 공공성 평가를 도입할 필요

〈표 1-2〉의 계속

	연구개요	주요 연구내용
4	<p>우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안, 광채기(2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구목적: 중앙정부 지방정부의 준공공부문의 문제점 진단 및 개선방안 논의 - 연구방법: 공시자료 및 해외사례 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 준공공부문의 현황조사 및 실태분석 (민간부문과 경쟁 또는 사업중복 사례, 설립 목적사업을 확장하여 출자회사 등을 설립한 사례 등 진단) - 해외 구조개혁 사례 분석을 통한 시사점 도출 - 준공공부문의 구조개혁 방안 논의
5	<p>공기업 자회사 설립·정리 기준 마련을 위한 연구 용역, 광채기(2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구목적: 공기업 자회사 설립·운영 과정의 문제점을 체계적으로 분석, 이에 기초한 신설·정리 기준 개발하여 제시 - 연구방법: 문헌연구, 사례 및 자료 분석, 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 자회사 설립·운영 실태 및 문제점 파악 후 유형화 - 공기업 자회사 설립·정리 기준 개발과 관련된 국내외 사례 제시(한국·영국·일본) - 공기업 자회사 설립·운영의 이론적 근거 및 설립·정리의 기준 제시
6	<p>민·관 경쟁방식을 통한 공공서비스 개혁, 민현정(2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구목적: 공공성과 책임성 확보 및 제도의 온전한 실시를 위한 행·재정적 환경정비와 민간의 여건진단 등 관련 쟁점 분석을 통해 한국적 상황에서의 제도 도입에 대한 시사점 도출 - 연구방법: 일본사례 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 일본의 시장화 테스트의 도입배경 및 추진과정, 주요내용 분석 - 시장화 테스트의 문제점과 제도 도입시 주요 쟁점 - 민간개방과 경쟁에 있어서 논의되어야 할 과제 - 관·민의 대등한 파트너십 구축, 비영리 민간단체를 통한 공익 확보와 커뮤니티 비즈니스, 행·재정적 제도 및 환경정비 등
7	<p>일본의 공공서비스 개혁법제 연구, 이두령(2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구목적: 일본의 공공사업에 관한 공개입찰제도에 대해 살펴본 후 한국사회에서의 민영화의 운영과 정부 시장에 대한 시장원리의 방향을 제시함 - 연구방법: 일본법안 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방자치단체에서 실시되어 왔던 공공사업을 공공과 민간이 대등한 위치에서 경쟁입찰을 통해 낙찰받는 경우, 공공서비스의 수행주체가 변화하게 되면서 발생하는 변화에 대한 법제적 연구 - 특히 행정주체에 의한 집행에서 민간으로 변화될 경우 법적 실무적 고려사항 분석 - 법률제정으로 인해 발생할 수 있는 문제점 분석

〈표 1-2〉의 계속

	연구개요	주요 연구내용
8	<p>시장성 평가제도의 한국적 적용에 관한 연구, 최영출(2001)</p> <p>- 연구목적: 영국의 시장성 평가제도가 가진 주요 특징 및 핵심 개념을 파악하고 한국에의 도입방안 검토</p> <p>- 문헌연구, 인터뷰</p>	<p>- 영국 시장성 평가제도의 도입배경</p> <p>- 영국 시장성 평가제도 적용대상 기능 및 사업</p> <p>- 영국 시장성 평가제도의 성과 및 문제점</p> <p>- 시장성 평가제도의 우리나라 도입 가능성 검토(시범사업 선정을 통한 단계적 적용)</p>
9	<p>공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발, 한국공기업학회(2008)</p> <p>- 연구목적: 공기업 구조조정방안 논의 및 민영화 적합성 기준 개발</p> <p>- 연구방법: 문헌연구, 공시자료 분석, 국내외 사례분석</p>	<p>- 공기업의 기능분석 및 구조적 문제점 분석(사업 다각화에 따른 민간영역 잠식, 비효율적 경영 등)</p> <p>- 구조조정의 목표 수립(기관의 존립 정당성 확보, 설립목적에 맞는 핵심 사업 등의 재구축 등)</p> <p>- 구조조정방안 도출 및 방법론 논의(기능 적정성 점검 기준 개발 및 민영화 적합성 판단기준 개발 등)</p> <p>- 민영화 추진을 위한 정책설계 과제 제안</p>
10	<p>공기업 개혁, 조성봉(2007)</p> <p>- 연구 목적: 공기업 운영의 문제점 진단 및 개혁 방안 논의</p> <p>- 연구방법: 공시자료 분석, 산업별 사례분석</p>	<p>- 공공부문의 무분별한 확장에 따른 문제점 분석(공기업 비대화, 운영의 비효율, 자원배분의 왜곡 등)</p> <p>- 공기업 개혁을 위한 필수요건 논의(기능 재검토, 교차보조 최소화, 공기업 책임성 강화, 경쟁환경 조성 등)</p>
11	<p>공공기관의 규모, 무엇이 문제인가, 김판석 외(2007)</p> <p>- 연구목적: 현 공공기관의 규모와 관련해 발생하는 문제 분석 및 해결방안 제시</p> <p>- 연구방법: 문헌연구, 자료분석, 사례분석(주택공사)</p>	<p>- 공공기관 확대 및 축소 필요성에 대한 이론적 근거 제시(신공공관리론 등)</p> <p>- 공공기관의 규모대비 성과 향상도를 민간과 비교(인당생산성, 부가가치 생산성 비교)</p> <p>- 사례분석: 대한주택공사의 규모 증대와 경영성과 변화 추이 분석</p> <p>- 공공기관 적정규모 조정방안 연구</p>
12	<p>정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰, 이원우(1998)</p> <p>- 연구목적: 기능 민영화에 대한 법적 책확적 접근 및 함의 도출</p> <p>- 연구방법: 문헌연구</p>	<p>- 기능 민영화의 체계 분류 및 체계별 절차 논의</p> <p>- 기능 민영화의 법적 수단 검토(공의 무부담제도, 행정보조자모델 등)</p>

〈표 1-2〉의 계속

	연구개요	주요 연구내용
13	<p>공기업 민영화와 구조개혁, 이주선(1998)</p> <p>- 연구목적: 공기업의 경제적 효율성을 제고하기 위한 민영화 및 경쟁도입 방안 논의</p> <p>- 연구방법: 공시자료 및 과거 민영화 사례분석</p>	<p>- 공기업의 본질적 문제점 분석(주인 대리인 문제, 가격규제 및 정부차원에서의 보호 등)</p> <p>- 민영화 방안 논의(민영화와 경쟁 도입을 통한 공기업 효율성 제고 추구)</p> <p>- 성공적인 민영화 작업을 위한 필요 조건 논의(지분제한, 민영화 기업에 대한 규제 폐지, 민영화추진체계의 독립성 확보, 관련 법규 정비 등)</p>
14	<p>한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향, 안병영 외(2007)</p> <p>- 연구목적: 한국 공공부문의 구조·역할 변화 연구 및 바람직한 개혁방향 제시</p> <p>- 연구방법: 문헌연구 및 통계자료 분석</p>	<p>- 공공부문을 정부부문과 준정부부문으로 나누어 그 특징을 조직·인력·재정 측면에서 시계열 분석</p> <p>- 한국의 공공부문을 국제통계 이용하여 선진국과 비교하고 상대적 규모·특징·성격을 추정하고 결과 경제규모에 비해 낮은 수준의 규모로 나타남</p>
15	<p>공기업과 민간기업의 생산성 분석, 박승록(2002)</p> <p>- 연구목적: 공기업의 비효율성 수준을 민간기업과 다양한 측면에서 비교 분석하여 민영화·구조조정의 당위성에 대한 판단근거 및 정책방향 제시</p> <p>- 연구방법: 문헌연구 및 패널분석</p>	<p>- 공기업과 공기업이 소속된 산업에 속해 있는 민간기업의 생산성과 효율성 수준 및 생산성 변화추이를 비교 분석</p> <p>- 공기업과 민간기업의 경영성과 비교 결과에서 제기될 수 있는 문제점 및 정책적 의미 탐색</p>

Ⅱ. 공공기관 시장참여 기능의 현황과 분류

1. 시장참여 이론

정부, 공공기관, 공기업 등과 같은 공적 부문(public sector)이 시장에 개입할 수 있는 경제학적 근거로 가장 대표적인 것이 시장실패(market failure) 이론이다. 즉, 시장은 일반적으로 사회후생(social welfare)을 최대화하는 가장 좋은 제도적 장치이고 자원배분을 가장 효율적으로 할 수 있는 메커니즘이지만 경우에 따라서 수요와 공급의 원칙에 따라 움직이는 시장원리가 오히려 사회후생을 최대화하지 못하고 자원배분을 비효율적으로 할 수 있다는 것이 바로 시장실패 이론이다.

물론 시장실패가 공적부문의 직접적 시장 개입을 언제나 정당화하는 것은 아니다. 일례로 시장실패의 한 경우인 외부성의 존재는 조세, 보조금, 규제 등의 방법으로도 교정할 수 있다. 따라서 반드시 공공기관이나 공기업의 존재를 통해서만 시장 개입이 이루어질 수 있다고 주장할 수는 없다. 다만, 시장실패의 존재는 공공기관을 통한 시장 개입이 나타날 수 있는 개연성과 외적 환경이 조성되어 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

시장실패 이론은 한 국민경제의 발전이나 제도적 성숙의 정도는 고려하고 있지 않다. 단지 이상적인 시장환경에서도 나타날 수 있는 문제점을 제기한 것이다. 따라서 시장실패 이론은 본질적으로 매우 정태적(static)이고 이상적인 상황을 가정한 경우라고 볼 수 있다. 한 국민경제의 운용을 위한 제도적 환경이나 인적 자본(human capital)

및 사회적 자본(social capital)의 조성이 불충분할 경우에 대해 시장 실패 이론은 침묵하고 있다.

가. 시장균형과 사회후생

경제이론에 따르면 일반적으로 시장균형이 사회후생을 극대화한다. 즉, 수요곡선과 공급곡선이 만나는 시장균형에서 소비자잉여(consumer surplus)와 생산자잉여(producer surplus)의 합으로 정의되는 사회후생(social welfare)의 합이 최대화된다. 즉, 정부의 개입 없이 시장에서 소비자와 공급자의 상호작용에 의하여 결정되는 시장균형이 사회적으로 가장 바람직한 결과와 자원배분을 가져온다는 것이다.

이와 같은 논의는 이미 아담 스미스(Adam Smith)가 『국부론』에서 주장한 내용이다. 즉, 시장의 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 의하여 가장 최선의 결과가 나타난다는 것이다. 아담 스미스는 “푸줏간 주인, 양조장 주인, 빵 굽는 사람들의 호의 때문에 우리가 오늘 저녁을 먹을 수 있는 것이 아니고” 모두 개인적인 이익을 추구하기 위해서 이렇게 활동하지만 시장에 존재하는 ‘보이지 않는 손’이 이들의 사적 이익 추구행위가 공동체 전체의 경제적 후생을 증진하도록 유도한다는 것이다. ‘보이지 않는 손’은 종종 정부의 개입이나 규제가 없이도 경제주체들의 자유로운 경제활동이 최적의 자원배분과 사회후생을 이끌어낸다는 자유주의 경제학의 이론적 기초가 되고 있다.

이와 같은 논의는 보다 상세하게는 현대경제학의 ‘후생경제학 제1정리(The first theorem of welfare economics)’로 보다 확대하여 논의 되는데 이는 “모든 소비자의 선호 체계가 강단조성을 갖고 경제 안에 외부성이 존재하지 않으면 일반경쟁균형의 배분은 파레토 효율

적⁵⁾이라는 것이다. 즉, 소비자의 선호에 대해 일반적인 가정을 하고 외부성이 존재하지 않을 때 모든 재화와 용역의 시장균형으로 정의되는 일반균형은 사회적으로 최적이라는 것이다.

나. 시장실패

시장균형이 일반적으로 최대의 사회후생을 이끌어낸다는 논의에 대해 그렇지 않을 가능성을 시장실패(market failure)라는 경우라고 부른다. 즉, 아담 스미스처럼 시장균형에서 자원이 배분되도록 내버려 두면 오히려 최적의 결과가 아닌 적정 이하 또는 적정 이상의 생산이 이루어지는 경우가 있다는 것이다. 경제학 교과서마다 조금씩 다른 시장실패의 경우와 유형을 제시하고 있으나 일반적으로 공공재, 외부성, 불완전경쟁, 자연독점 그리고 비대칭정보 등의 다섯 가지가 시장실패의 유형으로 등장한다.

공공재

재화와 용역은 일반적으로 배제성(excludability)과 경합성(rivalry)의 기준으로 분류할 수 있다. 한 사람이 어떤 재화나 용역을 소비할 때 다른 사람이 동일한 재화나 용역을 소비하는 것을 배제할 수 있는 정도를 배제성이라고 하며, 한 사람의 소비가 동일한 재화나 용역에 대한 다른 사람의 소비를 감소시키는 정도를 경합성이라고 한다. 이 경우 배제성과 경합성이 없는 재화나 용역을 공공재(public good)라고 한다. 예를 들어 등대, 국방, 치안, 태풍경보 서비스 등이

5) 이준구, 『미시경제학』, 제5판, pp. 542~549.

이러한 사례라고 볼 수 있다. 등대의 경우를 구체적으로 살펴본다면, 한 선박이 어떤 등대로부터 효용을 얻는다고 하더라도 다른 선박이 동일한 등대로부터 효용을 얻는 것을 배제할 수는 없으므로 등대의 서비스는 배제성이 없다. 또한 한 선박이 등대로부터 효용을 얻는다 하더라도 다른 선박이 등대로부터 얻는 효용이 줄어드는 것은 아니므로 경합성도 없다는 것을 알 수 있다.

문제는 이처럼 배제성과 경합성이 결여된 공공재의 경우 이를 공급할 경제주체를 찾기 어렵다는 것이다. 일단 공급이 이루어지게 되면 다른 소비자의 소비를 배제할 수 없고 또한 다른 소비자의 소비가 줄어들지도 않게 되므로 먼저 나서서 공급할 필요가 없는 이른바 무임승차 문제(free rider's problem)가 나타나게 된다. 즉, 자유로운 시장에 맡기게 되면 공공재의 경우 효용을 느끼면서도 값을 지불하고 먼저 소비하려고 하지 않아 공급을 해도 이에 대한 대가를 얻을 수 없으므로 아무도 공급을 하지 않게 된다는 것이다.

결국 공공재는 시장의 자유로운 균형에 맡겨두면 전혀 공급이 이루어지지 않게 되어 사회적 후생이 최적 수준으로부터 멀어지게 된다. 유일한 해결책은 공공재를 정부가 먼저 나서서 공급하고 사람들에게서 세금의 형태로 강제로 대가를 받을 수밖에 없다는 것이다.

중앙정부와 지방정부가 하는 일은 일반적으로 이와 같은 공공재적 성격의 행정서비스를 제공한다. 나아가서 준정부기관 또는 공기업도 공공재적 성격을 갖는 재화와 용역을 공급하게 되는 경우가 있다. 예를 들어 여러 국가에서 시행하고 있는 금융산업 및 공익산업에 대한 전문적 규제기관 등이 이러한 범주에 포함된다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 일반 국민이나 대중을 위해 연구서비스를 제공하는 등 다양한 공적 서비스를 제공하는 공공기관을 들 수 있다.

외부성

한 경제주체의 경제활동이 다른 경제주체의 경제활동에 영향을 미치게 될 때 외부성(externality)이 있다고 말한다. 부정적인 외부성을 외부불경제(external diseconomy)라 부르고 긍정적인 외부성을 외부경제(external economy)라고 부른다.

시장균형에서는 외부불경제의 경우 다른 경제주체에 미치는 부정적 영향을 고려하지 않고 생산수준을 결정하므로 해당 경제활동을 하는 개별 경제주체의 후생은 최대화될 수 있으나 이에 따라 영향을 받는 다른 경제주체의 후생수준을 감소시키므로 적정 수준 이상의 과다생산이 이루어지게 된다. 예를 들어 수질 오염을 일으키는 공장의 생산활동이나 큰 소리로 음악을 감상하는 소비활동은 다른 사람들의 후생을 감소시키므로 결과적으로 적정 수준 이상으로 경제활동이 이루어진다. 반대로 외부경제의 경우 다른 경제주체의 후생수준을 증가시키므로 적정 수준 이하의 과소생산이 이루어지게 된다. 예를 들어 양봉업의 경우 꿀벌의 활동이 인근 과수원의 과실이 맺는 것을 도와주게 되므로 과수원의 생산성을 높여주게 된다. 그러나 양봉업자는 자신의 비용과 수익만을 고려하여 생산수준을 결정하게 되므로 사회적으로 바람직한 수준보다 적게 생산하게 되는 과소생산이 나타나게 된다.

공해와 같이 많은 사람들에게 불편을 주게 되는 외부불경제의 경우 정부는 규제나 조세를 통하여 생산을 제약하고 외부불경제에 따른 과다생산을 방지한다. 반면 외부경제의 경우 각종 지원금이나 보조금을 통하여 생산을 장려하여 외부경제에 따른 과소생산 문제를 극복하려 한다. 한편 지원금이나 보조금이 민간과 시장에서의 특정 사업자에 대한 혜택으로 비춰질 수 있으므로 정부가 직접 개입하거나 공공기관 및 공기업을 통하여 해당 생산활동을 증가시키게 된다.

이에 따라 일반적으로 외부불경제의 경우보다 외부경제의 경우 정부는 공공기관의 역할을 통해 시장에 개입하며 새로운 경제주체를 창출함으로써 과소생산의 문제를 극복하려는 경향이 있다고 할 수 있다.

예를 들어 병원이나 학교와 같은 의료시설과 교육시설은 큰 외부경제의 효과를 보이므로 정부에서 인건비와 시설비 등의 지원을 펴기도 하지만 또 한편으로는 직접 병원, 보건소, 학교, 도서관 등을 세우고 공공기관을 통하여 운영하게 함으로써 그 사회적 편익이 더 많아지도록 노력한다. 정부가 각종 R&D 활동에 대해 지원하고 연구비에 대한 세제혜택을 통하여 이를 장려하는 것도 외부경제적 성격을 갖는 R&D 활동을 증진시키려는 것이다. 그러나 한편으로 정부는 직접 공공연구기관을 설립하고 운영함으로써 민간과 시장에서 자율적으로 발생하기 어려운 기초연구와 공적 연구기능을 담당한다.

한편 그 작동 메커니즘이 다소 추상적일 수 있으나 사회 전반적으로 긍정적인 효과를 높임으로써 외부경제의 효과에 해당되는 것으로 분류할 수 있는 정부의 순기능이 있다. 일례로 소득재분배 효과를 높이고 최저 생계수준을 유지하는 사회적 안전망 기능 나아가서 저소득층과 장애인 등 취약계층에 대해 장학금의 폭을 넓힘으로써 사회적 이동가능성(social mobility)을 확대하는 것도 외부경제 효과를 파급하여 사회적 편익을 높이려는 정부의 활동이라고 볼 수 있다. 이와 같은 기능을 담당하기 위해서는 구체적으로 여러 사람에 대한 정보를 확보하고 이 중에서 다양한 심사기능을 통하여 선택적으로 수혜자와 수혜계층의 기준을 제시하고 이에 해당하는 실제 혜택을 제공하는 공공기관의 역할이 중요할 수 있다.

보편적 공급(universal service)의 의무화도 위에서 제시한 외부경제 활성화와 유사한 기능으로 볼 수 있다. 우편, 전력, 가스, 통신, 교통서비스 등이 산간벽지, 도서지역 등 도심지와 멀리 떨어진 지역에도 골고루 공급될 수 있도록 의무화하여 국민 대부분의 기본적인

삶의 질을 보장하는 것이다. 공익산업에 참여하는 민간기업과 공기업에 대하여 이를 강제하는 경우도 있고 시장참여자들이 수익성에 미치는 부정적인 효과로 인하여 이를 기피하는 경우 정부가 직접 공공기관이나 공기업을 통하여 이를 전담하여 공급하는 경우도 볼 수 있다.

불완전경쟁

수요와 공급곡선이 만나는 시장균형은 다수의 소비자와 공급자 간의 경쟁을 전제로 한다. 경쟁 여건이 제대로 나타나지 않을 경우 적정 수준과 다른 거래량이 나타나게 된다. 예를 들어 독점적 산업구조하에서는 생산량이 경쟁수준보다 적어⁶⁾ 이른바 독점의 사장된 손실(deadweight loss)이 나타나는데 이 크기가 바로 불완전경쟁(incomplete competition)에 따른 비효율성의 크기라고 할 수 있다. 동일한 문제점이 수요독점의 경우에도 대칭적으로 나타난다. 과점과 같은 경우에도 담합을 통해 경쟁균형보다 생산량이 적게 나타날 수 있다. 꾸르노 균형이나 버트란드 균형과 같은 과점기업 간의 전략적 균형의 경우에도 경쟁균형보다 그 총생산 수준이 적어서 어느 정도의 비효율성이 나타나는 것은 불가피하다.

일반적으로 불완전경쟁과 같은 독과점 문제가 나타나는 경우 정부는 독립적 규제기관을 설립⁷⁾하여 반독점(antitrust) 규제 또는 공정거래 규

6) 독과점의 특징은 경쟁균형보다 거래량이 적고 균형가격이 높다는 것인데 비효율성은 거래량을 기준으로 논의하는 것이 바람직하다. 소비자에 미치는 효과를 고려할 때 균형가격을 기준으로 비효율성을 논의할 수는 있으나 이는 사회적 후생에 대한 올바른 기준이 될 수 없다. 일례로 완전가격차별(perfect price discrimination)의 경우 소비자잉여는 모두 독점생산자에게 이전되고 가장 비싸게 구입하는 소비자는 독점의 경우보다도 비싼 값을 치르게 되지만 소비자잉여와 생산자잉여의 합으로 규정되는 사회적 후생의 크기는 경쟁균형과 동일하다.

7) 실제에 있어서 반독점 규제를 시행하는 독립규제기관은 반드시 총 사회적

제를 시행하여 이러한 문제를 바로잡는다. 우리나라도 공정거래위원회를 설립하여 불완전경쟁과 같은 시장실패 사례를 교정하고 있다.

그러나 개별적 산업에서 이와 같은 불완전경쟁 사례가 발생할 때 공정거래 규제기관 이외의 정부부처나 공공기관이 독과점 문제나 높은 소비자가격의 문제를 해결하기 위하여 시장에 개입하는 경우가 나타나기도 한다. 일례로 우리나라의 농업의 경우 대기업의 참여가 법에 의하여 원천적으로 봉쇄되어 있다. 또한 알뜰주유소의 사례에서 볼 수 있듯이 대기업에 의한 독과점구조라고 판단되는 경우 석유공사와 같은 공기업이 중간유통에 참여함으로써 석유류 제품의 불완전경쟁을 치유하고자 하는 의도로 시장에 개입하는 사례가 나타나기도 한다.

자연독점

자연독점(natural monopoly)은 규모의 경제(economies of scale) 효과가 매우 커서 한 산업에 하나의 독점적 기업이 존재할 때 가장 값싸고 효율적으로 공급이 이루어지는 경우를 말한다. 엄청난 고정설비가 요구되어 초기 투자비가 커서 생산량이 커질수록 평균생산비가 점차 하락하는 경우에 이와 같은 자연독점이 나타나게 된다. 자연독점 산업의 경우에는 사업자 간 경쟁에 의하여 결국 하나의 기업 외에는 살아남지 못하게 되어 결과적으로 독점의 비효율성과 사장된 손실이 나타날 수 있게 된다. 또한 여러 기업이 생존을 위한 경쟁을 치르는 과정에서 불필요한 중복투자와 손실이 발생할 가능성도 있다.

전력, 도시가스, 지역난방, 철도, 통신, 도로 등 네트워크 산업은 중

후생의 크기를 규제의 기준으로 삼지는 않는다. 많은 경우, 사회적 후생의 크기와 함께 소비자잉여의 크기가 경쟁균형보다 현저하게 줄어들 때 또는 불공정거래 행위처럼 사업자 간의 불균등한 거래조건이나 협상력의 차이를 문제시하는 경우도 많다.

복투자가 비효율적이어서 자연스럽게 전국적 또는 지역적 독점사업체가 공급을 담당하는 것이 바람직한 경우라고 할 수 있다. 정부는 자연독점에 대해 일반적으로 다음과 같은 두 가지 원칙을 갖고 규제한다. 첫째는, 진입규제이다. 자연독점적 성격으로 인해 진입과 경쟁을 허용하는 경우 소모적인 경쟁으로 인해 중복투자가 나타날 수 있기 때문이다. 둘째는, 가격규제이다. 진입을 규제하여 독점을 허용하는 대신 독점사업자가 생산량을 줄이고 가격을 높여 독점의 폐해를 발생시킬 수 있기 때문이다. 이를 방지하기 위해서 일반적으로 자연독점의 경우 대부분의 정부는 부과된 가격이 평균비용을 넘지 못하도록 원가규제⁸⁾를 하고 있다. 이러한 가격규제는 총괄원가주의라고 지칭하는데 이른바 투자보수율 규제(rate-of-return regulation)라는 방식으로 시행된다.

자연독점 규제는 정부나 독립적 규제기관을 통해 공익산업 규제방식으로 집행된다. 제2차 세계대전 이후의 유럽과 신생독립국 등에서는 정부 규제 대신 국유화된 공기업이 이와 같은 자연독점 산업을 담당하였다. 공기업을 통한 이른바 자체 규제(self-regulation)에 따라 정부는 자연독점 규제를 시행하게 된다.

비대칭정보

비대칭정보(asymmetric information)란 구매자와 판매자가 상품에 대하여 갖고 있는 정보가 서로 상이할 때를 지칭한다. 비대칭정보의 문제가 클 때 이에 따른 불확실성으로 인하여 거래가 이루어지지 않

8) 자연독점 산업의 경우 평균비용 곡선이 하락하므로 한계비용이 평균비용 수준보다 낮게 마련이다. 따라서 가격이 평균비용을 넘지 못하도록 하는 원가규제를 시행할 때 가격은 한계비용보다 커서 생산량은 여전히 적정 이하이고 사회적 후생은 최적 이하이기 때문에 정부 개입이 시장실패를 완전하게 교정할 수 없게 되므로 원가규제는 차선(second best)의 규제일 수밖에 없다.

고 그 결과, 시장 자체가 성립되지 않는 경우가 발생한다.

Arkelof(1970)의 선구적인 논문으로 제시된 이 논점은 시장에서 적절한 정보가 제시되지 않을 때 악화가 양화를 구축하듯이 품질이 나쁜 상품이 좋은 상품을 몰아내어 시장을 통한 거래의 위험성을 증폭시키므로 정보가 균등하게 공유되지 못할 때 나타나는 시장 붕괴의 가능성을 제시하는 것이다.

정부는 이와 같은 비대칭정보로 인한 문제점을 극복하기 위하여 상품에 대한 정보를 공개하도록 하며 최소한의 품질기준을 제시하여 소비자가 구매활동으로 인해 피해를 보지 않도록 하여 시장거래의 위험성을 줄이는 역할을 한다. 일례로 KS마크, 품자(品字) 표시 또는 ISO 인증 등은 해당 상품의 품질이 정부가 정한 최소한의 기준을 충족시켜 비대칭정보에 따른 문제를 사전에 방지하는 역할을 한다.

민간이나 시장에서 상품과 서비스의 품질에 대한 정보를 제대로 전달할 수 있는 전문성과 객관성이 담보되지 않을 때 이를 공공기관에서 제시하는 경우도 나타난다. 토지와 건물 등 부동산에 대한 측량과 감정 등에 대한 기능을 공공기관에서 담당하는 것은 이러한 측면에서 정당화될 수 있을 것이다.

다. 경제발전 및 산업정책적 근거

시장실패 이론은 한 국민경제의 성숙의 정도에 대해서는 묻지 않고 시장균형이 사회적 후생을 최대화하지 않는 경우에 대해 논의하고 있다. 이런 점에서 시장실패의 사례로 들고 있는 공공재, 외부성, 불완전 경쟁, 자연독점, 비대칭정보 등의 유형은 잘 발달된 시장경제에서도 나타날 개연성이 높다. 그러나 이러한 시장실패의 경우로만 정부의

개입과 시장경제에 대한 공공기관의 참여가 정당화된다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 경제발전 단계별로 한 국가의 제도적 성숙도, 정부의 경험, 국민경제의 발전 정도 그리고 무엇보다도 경쟁력 있고 어느 정도 규모 이상의 외형을 갖추고 있는 기업들의 존재 여부 등에 따라 정부와 공공기관이 시장에 개입할 필요성이 다양하게 나타날 것으로 생각된다. 이런 점에서 정부와 공공기관이 시장에 참여할 수 있는 이론적 근거는 다음에 볼 수 있는 것처럼 경제발전 단계와 이와 관련된 산업정책적 필요에 따라 나타날 수 있다.

민간의 소득수준이 높고 적정규모 이상의 많은 민간기업이 경쟁력을 갖추고 있어서 민간경제의 잠재력이 튼튼한 경우에는 정부와 공공기관이 시장에 참여할 근본적인 필요성과 정당성이 크게 줄어들 것이라고 할 수 있다. 또한 국민경제를 운용해 나가는 사회적 자본(social capital)이 충분히 형성되어 있고 법치주의와 제도적 장치가 잘 성숙되어 있어서 경제발전이 어느 정도 궤도에 올라 있는 경우에는 정부와 공공기관이 경제주체로서 시장에 참여할 필요성이 현저히 줄어들게 된다.

그러나 법제도적 장치가 잘 성숙되어 있지 않고 경제를 운용할 수 있는 충분한 인적자본이 잘 갖추어지지 않았으며 민간경제의 저변이 취약할 때에는 경제발전의 중요한 축을 담당할 경제주체로서 민간 기업이 자연스럽게 시장에 등장하기를 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 이러한 경우 공공기관이나 공기업이 민간기업을 대신하여 중요한 경제주체로서 경제발전 단계에 따라 필요한 역할을 수행하는 경우를 많이 볼 수 있다.

특히 경제발전 초기에는 국민생활에 필수적인 전력, 상하수도, 통신, 철도, 가스 등 공익산업에 참여할 수 있는 민간기업이 한 국민경제 내에서 자생적으로 형성되기는 매우 어렵다. 우리나라의 경우에도 일본의 식민지로부터 해방되고 6·25 전쟁으로 국가경제가 피폐해진 상황에서 이러한 공익산업을 담당할 수 있을 정도로 충분한 자본금,

기술 및 인적자본을 갖춘 민간기업은 전혀 존재하지 않았다. 따라서 이 시기에는 공기업이나 정부부처에서 직접 공익산업을 담당할 수밖에 없었다. 그 결과 한전이 전력산업을, 지방자치단체가 상하수도 사업을, 체신부가 통신산업을, 철도청이 철도사업 등을 담당하게 되었던 것이다. 이 외에도 의료, 보건, 교육, SOC 건설, 방송, 교통 및 운송 등 수많은 부문에서 정부와 공공기관이 경제주체로서 참여할 수밖에 없었다.

굵직굵직한 산업 외에도 산업의 운용을 보조하고 지원하며 정보를 제공하고 필요한 자료를 조사하며 확인하고 검증하는 다양한 부문에 있어서도 공공기관의 역할이 클 수밖에 없었다.

모든 국가는 역사적·지리적으로 특수한 환경 속에서 성장하고 진화한다. 또한 그 국민경제의 근간을 이루는 주요 경제주체들은 한 국가의 특수한 상황 속에서 발전 또는 쇠퇴하게 마련이다. 이에 따라 정부의 주요 경제정책의 큰 축을 이루는 것 중 하나는 산업정책을 통해서 한 국가의 주력 산업을 육성하고 보호하며 산업의 안정적 운영을 위한 여러 보조적인 정책을 펴는 것이라고 할 수 있다.

특히 한 국가의 경제성장의 수준과 산업구조의 진화에 따라 이와 같은 산업정책적 개입의 강도와 방향은 다르게 전개될 수밖에 없다. 일반적으로 경제성장 초기에는 민간경제의 잠재력이 제한되어 있고 그 정보력도 제한되어 있으므로 산업정책적인 정부의 개입이 클 수밖에 없으며 그 방향도 매우 구체적으로 제시된다. 반면에 어느 정도 국민경제가 성장한 이후에는 시장경제의 자체적인 전후방 파급효과와 구동력으로 정부의 구체적인 가이드라인과 지원 없이도 산업의 발전과 성장이 이루어지게 되어 산업정책적 개입이 줄어들게 된다.

산업의 출범과 육성

우리나라는 정부주도형 경제성장을 통해 단기간에 고도의 경제성장을 이룩한 국가이다. 특히 남미형의 수입대체(import substitution) 전략보다는 수출주도(export drive) 전략을 채택하여 전략적으로 특정 산업에 대한 비교우위를 단기간에 키워 온 경험이 있다. 우리나라의 산업정책은 크게 두 가지 방향으로 전개되어 왔다고 볼 수 있다. 그 중 하나는 국내 수요를 충족하기 위한 기간산업이나 앞서 예를 든 공익 산업 분야를 육성하는 것이고 두 번째는 수출주도형 주력산업과 이와 관련된 산업을 육성하기 위한 분야이다.

정부의 이와 같은 산업정책은 설탕, 자동차 등을 생산하는 민간사업자를 육성하고 정책금융을 베푸는 등의 방법으로 나타나기도 하였으나 상당히 많은 부분에서 공공기관이나 공기업을 설립하여 정부가 직접 나서기도 하였다. 국내 수요 측면에서는 비료산업, 정유산업, 항공산업, 전력산업, 통신산업 등을 위해 정부가 공기업을 설립하여 막대한 자금을 조성하여 관련 산업의 공급 인프라를 건설하였다. 수출주도형 주력산업의 육성을 위해서도 정부는 포항제철과 같은 대형 공기업을 설립하였고 기계산업을 위해 한국중공업⁹⁾ 등과 같은 공기업을 통하여 민간이 스스로 시작하기 어려운 분야를 출범시키기도 하였다.

이처럼 정부가 산업의 보호와 육성을 위하여 공기업을 설립하여 시장에 참여하는 근본적인 이유로는 민간에 이와 같은 산업에 진출할 만한 자본, 기술 및 전문인력이 없기 때문이다. 또한 민간기업의 경우 수익성을 전제로 사업을 하여야 하는데 경제성장 초기의 열악한 국민 경제 환경 속에서 여러 위험을 무릅쓰고 이러한 투자를 추진하는 것

9) 한국중공업은 현대 등 다른 대기업이 정부의 중화학공업 육성정책에 따라 추진하다가 미처 역량이 안 되어서 정부가 다시 이를 인수하여 공기업 형태로 재출범시킨 유형이다. 그러나 이 역시 크게 볼 때 민간이 담당하기 어려운 부분에 대하여 정부가 공기업을 통하여 산업정책을 시행한 사례라고 볼 수 있다.

이 무리이므로 정부가 공기업을 통하여 이러한 산업의 출범과 육성을 추진하는 것이다.

이밖에도 산업에 따른 특수하고 전문적인 규제가 필요한데 이를 위한 법제가 정착되지 않았을 때 정부는 공기업을 설립하고 관련 부처에 의한 이른바 자체규제(self-regulation)를 통하여 복잡한 프로세스를 거치지 않으면서 실질적인 규제효과를 거둘 수 있다는 장점이 있다.

취약산업의 보호와 사양산업의 연착륙

농업, 수산업, 임업, 광업 등과 같은 1차산업은 국민경제적으로 매우 중요한 위치를 차지하여 단순히 시장의 경쟁원리에만 의존하기 어려운 정치적 여건이 빈번하게 나타난다. 특히 우리나라는 미국, 중국, 러시아 등에 비해 1차산업이 취약하여 국제무역의 자유화 바람 속에서 1차산업 개방화의 속도를 조절하고 교역이 취약산업 종사자들에게 미치는 영향을 최소화하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

취약산업에 대해서는 정부의 특별한 보호가 필요한데 관세나 보조금 등의 방법 외에도 정부가 공기업을 통하여 취약산업의 수입(輸入)을 조절하여 농수산업을 간접적으로 보호하는 방식을 채택할 수 있다. 우리나라에서도 정부는 농수산물유통공사를 통하여 공급이 일시적으로 부족하여 국내 가격이 급등하는 농수산품을 신속하게 수입하여 국내 농수산물 가격을 안정화시킨다. 반면에 농수산물에 대한 수입물량을 적절하게 조절하여 국내 농수산업과 그 종사자들의 이해를 안정화시키는 역할도 맡고 있다.

많은 인력이 종사하고 있고 또 특정 지역에 위치하여 지역의 이해와 밀접하게 관련되어 있는 사양산업의 경우 정부에서는 공공기관을 설립하여 이러한 산업의 급격한 외형 축소와 폐쇄에 따른 영향을 최소화하고 종사인력의 안정적 퇴출 및 재취업 또한 지역경제의 지속적인 발전을 위한 새로운 대체사업을 조성하는 등의 노력을 기울인다.

대표적인 사례는 우리나라 석탄산업의 사양화와 지역사회에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 그 충격을 완화하기 위해 설립한 석탄산업 합리화사업단과 그 후신인 한국광해관리공단이라고 할 수 있다.

산업의 안정적 운영을 위한 환경의 조성

정부의 산업정책은 앞서 논의한 것처럼 주력산업을 육성하거나 취약산업을 보호하는 방식의 적극적인 방식도 있으나 산업의 애로사항을 해결하고 불확실성과 위험성을 줄이며 필요한 정보를 제공하는 보조적인 방식도 있다. 물론 경제가 발전하면 이와 같은 기능도 시장에서 자생적으로 나타날 수도 있다. 그러나 이러한 기능이 시장 자체에서 제공되지 않을 때 정부는 공공기관을 통해 이러한 보조적 기능을 제공하여 시장과 산업이 원활하게 작동할 수 있는 역할을 담당할 수 있다.

시장에서 산업의 안정적 운영을 위한 보조적 기능이 자생적으로 나타나지 않은 이유는 여러 가지이다. 아담 스미스가 분업의 조건¹⁰⁾에 대해 논의한 데서 알 수 있는 것처럼 먼저 시장규모가 작아서 이를 전문적으로 담당하기에는 충분한 경제성이 확보되지 않을 수 있다. 또한 이 같은 기능은 어느 정도 공신력과 신뢰를 요구할 수밖에 없는데 국민경제의 사회적 자본이 충분히 성숙되지 않았을 때 이를 신뢰성 있게 전달할 수 있는 민간사업자의 자생적 출현은 쉽지 않다.

이와 같은 이유 때문에 정부는 공공기관을 설립하여 산업의 안정적 운영을 위한 환경을 조성하기 위하여 이와 같은 보조적 서비스를 제공할 수 있다. 이에 포함되는 것으로는 안전관리, 품질검사, 측량, 부동산의 감정 등이 있다. 예를 들어 전기안전공사, 가스안전공사, 승강기안전관리원 등의 안전관리 공공기관과 석유관리원, 국립농산물품질

10) 아담 스미스는 『국부론』에서 “분업은 시장규모에 의해 제약된다(The division of labor is limited by the extent of the market)”이란 유명한 명제를 남겼다.

관리원, 국립수산물품질관리원 등 품질검사와 관리를 맡는 공공기관을 들 수 있을 것이다. 또한 지적공사 및 감정원과 같이 측량과 부동산 감정을 담당하는 공공기관도 그러한 예라고 할 수 있다.

또한 “생활과 산업 활동에 관련된 사람들의 새로운 연구 결과나 그 방법을 인정하는 권리”¹¹⁾이며, 보이지 않는 재산으로서 산업 재산권을 설정하는 기능도 정부가 제공한다. 즉, 새로운 발명이나 아이디어 등에 대하여 그 발명자 및 그 권리를 대신 받은 사람들에게 일정 기간 동안 권리를 부여하는 대신에 이러한 내용을 일반인들이 볼 수 있도록 하며, 일정한 기간이 지나면 누구나 이용할 수 있도록 함¹²⁾”으로서 창의력과 기술을 장려하며 산업의 발달을 도와주는 제도를 정부는 제공할 수 있다.

또한 정부는 증권거래소나 전력거래소 등과 같이 표준화된 시장을 개설하고 운영하여 자본과 전력의 거래가 공신력 있고 객관적으로 이루어질 수 있도록 도와주는 역할을 한다. 또한 개별 사업자나 중소기업자가 별도로 수행하기 어려운 해외시장 조사나 무역관련 업무를 도와주고 대행하며 관련 정보를 제공하는 역할을 맡는 공공기관을 설립할 수 있다. 나아가서 이보다는 다소 조직의 형태가 느슨하지만 각종 사단법인, 협회, 재단 등을 조직하고 구성하는 데에 중요한 역할을 정부가 담당하고 반관반민 조직으로 민간 및 시장과 정부가 소통하는 교류의 장을 마련한다. KOTRA, 중소기업진흥공단, 무역협회 등이 이러한 사례라고 할 수 있다.

11) www.naver.com 참조.

12) www.naver.com 참조.

라. 논의의 종합: 공익성의 추구

이상에서 공공기관이 시장에 참여하는 이론적 근거를 시장실패 이론과 경제발전론 및 산업정책적 근거에서 살펴보았다. 시장실패 이론은 이상적인 시장상황하에서도 정부와 공공기관의 역할이 필요한 경우를 제시하고 있고 경제발전론 및 산업정책적 논의에서는 국민경제가 제대로 성장하지 못하고 있는 상황하에서 필요한 정부와 공공기관의 역할에 초점을 맞추고 있다.

이런 논의를 종합할 때 정부와 공공기관의 역할은 어떤 이론적 근거에 기초하고 있느냐와 무관하게 결국 ‘공익성’을 추구하는 조직이라고 할 수 있다. 동어반복적인 논의일 수 있으나 결국 정부와 공공기관의 역할은 시장에서 민간이 담당할 수 없는 것, 민간이 담당하더라도 현저하게 과소공급되거나 그 품질 및 공신력의 수준이 적정 이하인 재화와 서비스의 공급에 초점이 맞추어져 있는데 종합적으로 이를 공익성의 추구라고 볼 수 있다는 것이다.

공익성은 공공부문이 하는 것이라고 가장 손쉽게 정의할 수 있다. 그렇다면 또 공공부문은 무엇인지에 대한 물음으로 논의를 옮겨간다. 결국 공공부문이 민간이나 시장과 어떻게 다르고 또 어떤 특성을 갖느냐가 공익성 논의의 중요한 단서가 된다.

이런 의미에서 이하에서는 거래비용적 접근을 통해 공익성이 어떻게 정의될 수 있는지를 검토해 보고 이어서 공익성의 구체적 내용에 대해서 논의함으로써 공익성에 대하여 보다 실제적 접근을 시도하고자 한다.

공익성에 대한 거래비용적 접근

코즈(Coase, 1937)는 기업의 존재 이유를 시장을 활용하는 비용인 거래비용(transaction cost)에서 찾았다. 즉, 시장을 활용하는 비용이 너무 클 때 기업이란 조직이 이에 대한 대안이 된다는 것이다. 유사한 논의를 Williamson(1975)은 시장과 계급(hierarchy)의 구분에서 확인하고 있다. 즉, 시장에서 구매와 판매라는 거래로 할 수 없는 것을 조직에서는 계급을 통한 명령으로 이행할 수 있다는 것이다. 일일이 시장에서 적절한 상품을 구하고 그 가격을 찾고 품질을 확인하는 등의 여러 가지 일체의 비용인 거래비용이 너무 클 때 차라리 조직 안에서 명령을 통해서 일을 해결하는 것이 효율적이라는 것이다.

유사한 비유가 최근에는 공익성에도 적용되고 있다. 옥동석(2010, 2013)은 국민경제 내에서 독점적인 강제력을 가진 정부와 공공부문은 재화와 서비스의 생산에서 거래비용을 효과적으로 절감하여 효율성을 추구하는 방식이라는 것이다.

앞에서 공공기관 시장참여의 이론적 근거로 제시된 시장실패 상황은 시장에서 자원배분의 왜곡문제를 자체적으로 해결할 수 없는 경우이다. 즉, 이를 해결할 수 있는 거래비용이 너무 커서 시장에서 자율적으로 문제가 해결되지 못한다는 것¹³⁾이다. 그러나 공공부문은 이런 문제를 해결할 수 있는 공권력과 행정력을 갖고 있다. 단지 문제의 크기와 성격에 따라 정부부처가 직접 이를 다룰 것인지, 공공기관이나 공기업이 이를 다룰 것인지가 다를 뿐이다.

경제발전과 산업정책적 논의에 근거한 공공기관 시장참여의 이론적

13) 코즈(Coase, 1960)도 코즈정리를 통해서 이 문제를 제기하고 있다. 코즈는 거래비용이 낮다면 재산권의 귀속과는 무관하게 외부성의 경우에도 자원이 효율적으로 배분될 수 있다고 보았다. 그러나 거래비용이 높을 때 코즈정리는 시장에서의 자율적인 거래에 의해 외부성의 문제는 해결될 수 없음을 의미한다. 그렇다면 정부와 공공부문이 갖고 있는 공권력과 행정력으로 거래비용을 낮출 수 있다면 외부성의 문제는 공공부문의 개입을 통해서 극복될 수 있다.

근거에서도 동일한 관점을 발견할 수 있다. 경제발전 초기에 제한된 민간의 자본과 역량하에서 민간이 자율적으로 정유산업과 철강산업과 같은 핵심 제조업을 일으키기에는 너무도 큰 ‘거래비용’이 소요될 수 있어 결국 자율적인 산업기반의 출범은 어려울 수 있으므로 정부가 공기업을 설립해서 이를 추진하는 것이 오히려 효과적이라는 것이다.

거래비용 경제학적 접근이 주는 또 다른 장점은 공익성을 의무(responsibility)의 개념으로 외연할 수 있다는 점이다. 즉, 거래비용 경제학에서 논의되는 권한(right)에 대한 관점을 공익성 논의에서는 의무로 해석할 때 풍부한 시사점을 얻을 수 있다. 예를 들어 그로스만과 하트(Grossman and Hart, 1986)는 기업을 기업이 관리하고 통제할 수 있는 자산의 집합으로 보았는데 여기서 자산에 대한 권리는 자산에 대한 통제권의 성격에 따라 세부적 권한(specific rights)과 잔여 권한(residual rights)으로 구분하였다. “세부적인 권한은 자산의 특별한 용도나 측면에 대해서만 권한을 주장할 수 있는 것이며, 잔여 권한은 세부적으로 명시되지 않은 나머지 모든 부분에 대한 권한을 일괄적으로 소유하는 것”¹⁴⁾이다. 한 자산에 대하여 잔여 권한을 갖게 될 때 소유권이 있다고 말할 수 있다. 시장에서 세부적 권한을 돈을 주고 구입하는 것으로도 관련 자산을 완전하게 통제할 수 없는 경우에 대비하여 기업은 자산에 대한 잔여 권한을 구입하여 자산에 대한 장악력을 확보하여 거래비용을 절감한다. 이상의 논의에서 권한 대신 의무라는 개념을 대입하면 공익성의 개념이 잘 적용된다. 즉, 구체적으로 역무를 제시할 수 있는 경우를 세부적 의무(specific responsibilities)라 할 수 있고 구체적으로 제시하기 어려운 총체적인 역무는 잔여 의무(residual responsibilities)로 규정할 때 공익성은 잔여 의무에 보다 근접한 개념이라고 할 수 있다. 왜냐 하면 세부적 의무는 구체화할 수 있어서 시장에서 계약화할 수 있고 그에 따라 집행이 가능하여 시장

14) 좌승희(2002), p. 20.

에서 자생적으로 거래가 가능한 경우가 많다. 그러나 정부와 공공기관의 의무는 단순하지 않고 다중적이며 많은 경우 나머지 모든 책임을 져야 하는 잔여 의무에 가깝기 때문이다. 이와 같은 잔여 의무는 계약화하기 어려우며 시장 메커니즘을 활용하는 것이 곤란하기 마련이다.

공공기관의 참여에 따른 비효율성은 조직의 운영에 따른 비효율성에서 나온다. 기업의 조직이 커질수록 이를 효율적으로 관리하고 경쟁력을 유지하기 위한 관리비용도 따라서 커지게 된다. 특히 협업에 따른 모럴해저드를 감시하는 비용이 커지게 된다. Alchian과 Demsetz(1972)는 기업의 잔여수익 청구자(residual claimant)가 자신의 수익을 극대화하기 위하여 기업 구성원의 성과를 철저하게 감시하고 생산활동을 효율적으로 조직하게 된다고 하였다. Holmstrom(1982)은 “팀생산의 경우 서로 적게 일하고 많이 가져가려는 모럴해저드가 나타나기 마련이므로 이를 방지하고 서로가 열심히 일할 수 있도록 유인체계를 마련하는 것이 기업”¹⁵⁾이라고 하였다. 공공기관의 경우 공익성 중심으로 일하다 보면 이러한 조직관리의 비용이 더 커질 가능성을 배제할 수 없다. Ouchi(1980)는 시장이 구성원 간의 목표의 일치성은 낮지만 성과는 확실하게 측정 가능한 경우 활용되고 반면 조직이나 관료조직은 목표의 일치성도 일정 수준 이하이고 성과도 확실하게 측정하기 어려울 때 활용되는 방안이라고 전제한 후 이러한 조직의 극단으로 족벌(clans)을 들고 있다. 즉, 족벌형 조직은 구성원 간 목표의 일치성이 높지만 그 반대로 성과는 측정하기 매우 어렵다는 특성을 갖는다. 전문직 종사자들의 모임, 노동조합 등은 이러한 족벌의 특성을 갖게 마련이어서 조직 내의 결속력은 높지만 역으로 조직의 특정 개인에 대한 면밀한 감시와 엄격한 제약도 어렵다는 단점을 갖고 있다. 따라서 공익성을 공공기관을 활용하여 추구하는 경우 공익성에

15) 좌승희(2002), p. 17.

대한 분명한 목표를 갖고 일할 수 있도록 조직을 ‘의식화’할 수 있는 반면 조직의 결속력이 지나치게 높고 감시가 어려워 자칫 강성노조나 조직 이기주의가 만연될 가능성이 높다는 단점이 있다.

공익성의 구체적 내용

공익성의 내용을 구체화하는 것은 간단한 일이 아니지만 대체적으로 다음의 두 가지가 큰 줄기를 이루는 것으로 볼 수 있다. 첫째는, 최소한의 공공서비스 제공이라는 사회의 기본적 생활여건에 대한 내용이며 둘째는, 유용한 유무형의 사회적 인프라를 구축하는 것에 대한 내용이다.

우선 사회의 기본적 생활여건에 대한 내용은 다양한 공익성 관련 개념으로 제공된다. 일례로 의료, 교육, 주택, 보육, 상하수도, 복지 등은 국민 모두에게 최소한의 공공서비스를 제공하는 것이 필요하다. 이는 또한 공익산업에 있어서 보편적 공급(universal service)의 개념과 유사하다. 즉, 지역적으로도 아무리 멀리 떨어진 산간벽지라 할지라도 전력, 통신, 교통, 우편 등 공익서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 이는 또한 기회의 평등이란 개념과 닿아 있다. 즉, 저소득층과 장애인 같은 취약계층이라 할지라도 보건 및 의료서비스 그리고 최소한의 생활을 유지할 수 있는 복지서비스가 제공되어야 한다는 것이다.

공익성의 또 다른 축은 한 국민경제 전체의 자산이라고 할 수 있는 사회적 인프라를 구축하는 것이다. 이는 경제발전 과정에서 필요한 주력산업의 육성뿐 아니라 고속도로와 철도, 전력 및 통신네트워크와 같은 SOC, 법·제도적 인프라와 보이지 않는 신뢰관계와 같은 한 사회의 사회적 자본(social capital)의 형성과 관련되어 있는 것이다.

2. 시장참여 유형 분류

매우 다양한 공공기관의 시장참여 기능은 여러 기준에 의하여 나누어 볼 수 있다. 그 중 가장 유용한 두 가지 기준은 그 기능 자체에 공익성이 있는지 여부와 사업에 수익성이 있는지 여부이다. 공익성이 있는 기능은 수익성이 없으므로 이 두 가지 기준은 하나라는 입장도 있을 수 있다.¹⁶⁾ 그러나 한국에서의 사례를 검토한 결과 공익적인 목적의 시장참여에도 수익성이 수반되는 사례가 있으며 공익성이 없는 시장참여임에도 수익성도 없는 사례도 다수 발견되었다.

시장참여 기능 자체가 공익성이 있는지 중요한 이유는 시장참여를 중단할 경우 공익성이 낮은 기능이라면 그 기능을 대신할 대안을 고민할 필요가 없기 때문이다. 그러나 공익성이 높은 기능이라면 시장참여를 중단하면서 그 공익적 목적을 대신할 방안을 강구해야 하는 부담을 안게 된다. 수익성이 중요한 분류기준인 이유는 수익이 나던 사업을 민간에 넘길 경우 수입을 통해 다른 공적인 기능을 수행하던 해당 공공기관에 대체재원을 마련해 주어야 하는 부담이 생기기 때문이다. 요약하면 시장참여 기능을 중단할 경우 그 기능의 공익성이 높을수록 대안적 기능을 강구해야 하며 수익성이 높을수록 대안적 재원이 요구된다. 이러한 공익성과 수익성을 기준으로 시장참여 기능은 아래 표와 같은 4개 유형으로 분류된다. 이 중 공익성과 수익성이 모두 높은 유형2가 중단 결정을 내리기에는 가장 까다로운 시장참여 기능이라고 볼 수 있다. 대체 기능과 재원을 동시에 마련해야 하기 때문이다.

16) 실제로 OECD에서는 이러한 시각을 가지고 있다. 이 점을 지적해 주신 익명의 심사자에게 감사 드린다.

〈표 II-1〉 시장참여 기능의 대분류: 4대 유형

높은 공익성	<u>1유형: 과소공급 해소</u> 공익성 위해 시장참여하나 수익성 낮아 정부보조 받는 기능 (대안적 기능 필요)	<u>2유형: 시장견제</u> 공익성 위해 시장참여하지만 수익성 있는 기능 (대안적 기능과 재원 필요)
낮은 공익성	<u>4유형: 유희자원 활용</u> 유희자원 활용	<u>3유형: 교차보조</u> 다른 공익사업의 재원 마련 (대안적 재원 필요)
	낮은 수익성	높은 수익성

가. 제1유형: 공익성은 높으나 수익성이 낮은 기능
(과소공급 해소 목적)

제1유형의 시장참여 기능은 공익성은 인정이 되나 수익성이 낮아 시장에만 맡겨 놓을 경우 과소공급되는 유형이다. 따라서 정부가 공공기관에 보조금을 주어서라도 적정 수준의 공급을 달성하고자 시장에 참여하는 유형이다. 이 경우에는 시장참여를 중단해도 어차피 수익을 발생시키는 기능이 아니었고 정부의 보조금이 충분하지 않은 경우가 많으므로 재무적으로는 중립적이거나 오히려 개선되게 된다. 물론 공공기관은 해당 기능을 수행하는 조직을 축소해야 하는 고통은 감수해야 한다.

이때의 공익 목적은 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 1-1유형은 사회정책에 의한 시장참여로서 단기적은 물론 장기적으로도 수익성이 없는 사업을 정부가 필요에 의해 수행해야 하는 경우이다. 이는 대체로 자연발생적인 시장이라기보다는 정부가 사회적 약자보호를 위해 만든 경우가 많다. 따라서 가격이 낮게 규제되어 있는 경우가 많다. LH공사의 임대주택사업이 그 예이다. 저소득층을 위

해 임대료를 낮게 책정할 수밖에 없으니 공공기관이 부채 증가를 감수하며 그 기능을 떠안고 있는 것이다. 이런 기능에 대해서는 바우처나 최저공급자 입찰제가 성립 가능한지를 파악해야 한다. 바우처는 소비자에게 보조금을 직접 주고 민간 공급자 중 선택하도록 하는 제도이며 최저공급자 입찰제는 정부가 공공기관과 민간 기업 간의 경쟁입찰을 통해 가장 낮은 보조금을 제안하는 공급자에게 역할을 위탁하는 방식이다. 1-1유형에 속하지만 교육학술정보원의 온라인 교육자료 사이트인 에듀넷은 임대주택과는 대안에서 차이가 있다. 임대주택은 사유재인 반면 에듀넷은 공공재이기 때문이다. 공공재는 비배제적이어서 바우처를 통한 수요자 제한이 의미가 없다. 반면 최저보조금 입찰제를 통해 민간사업자를 선정하는 방안은 여전히 대안으로 유효하다.

다음 1-2유형은 산업정책을 목적으로 한 시장참여이다. 금융시장이 완전하지 못하여 발생하는 문제를 정부가 해결하고자 시장에 참여하는 경우이다. 두 가지 유형으로 세분화된다. 먼저 유치산업을 보호하기 위한 시장참여이다. 중소기업 금융지원이 여기에 해당한다. 융자업무는 원래 민간 금융기관의 역할이나 대기업에 비해 신용도가 떨어지는 중소기업은 상대적으로 융자를 얻기가 어려우니 공공기관이 금융지원 업무에 참여하는 것이다. 최근 정부는 공공기관이 직접 융자업무를 담당하기보다는 민간 금융기관에 그 역할을 맡기고 이자를 보전하는 방식으로 전환하고 있다.

또한 대규모 초기투자나 높은 불확실성을 감당할 민간사업자가 없는 경우, 정부가 장기적인 산업 청사진에 의해 직접 사업의 수행자로 나서는 경우도 있다. 장기적인 수익성은 있으나 중단기적으로 높은 불확실성으로 인해 시장의 실패가 발생하는 것이다. 경제발전 초기의 정부는 이러한 산업정책적 목적에서 철강산업, 통신산업을 수행할 공기업을 설립한 바 있다. 현재 광물자원공사의 해외자원개발도 이러한 논리에 의하여 추진되고 있다.

나. 제2유형: 공익성과 수익성 모두 높은 기능 (시장견제 목적)

제2유형의 시장은 수익성이 높으므로 정부가 굳이 시장에 참여하지 않아도 공급은 충분히 이루어질 수 있다. 그러나 문제가 되는 것은 공급의 양이 아니라 공급의 질과 가격이다. 민간 공급자만 있을 경우 상품과 서비스의 질이 너무 낮거나 가격이 높아질 수 있어 공공기관이 시장에서 민간기업을 견제해야 한다는 논리이다. 공익성을 위해 시장에 참여하고는 있으나 수익성도 높으며 그 기능이 해당 공공기관의 주요 수입원인 경우가 많아 공공기관으로서 절대로 포기하고 싶지 않은 유형이다.

제2유형도 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 2-1유형은 공공기관이 시장참여를 하지 않으면 공급의 질이 문제가 되는 경우이다. 이는 공급자와 수요자 간의 비대칭정보로 인해 발생한다. 대표적인 예가 교통안전공단의 자동차검사 기능이다. 교통안전공단은 자동차검사를 수행하면서 민간사업자와 시장을 양분하고 있다. 민간사업자는 검사에서 무사통과를 바라는 차량소유자의 뜻에 영합하여 부실 합격 판정을 내릴 우려가 있으므로 이를 견제할 목적으로 공단이 시장에 참여하고 있다. 이것은 차량소유자는 아는 차량정보를 정부는 모르는 비대칭정보로 인해 발생하는 문제이다. 지적공사의 지적 측량도 이와 유사하다. 지적 측량을 민간이 전담하게 되면 의뢰인의 요청에 따라 의뢰인에게 유리한 측량이 이루어지게 되어 분쟁 발생소지가 커지게 된다는 취지로 지적공사가 시장에 참여하는 것이다. 한편 민간기업이 전담하게 되면 수요자의 기대에 못 미치는 서비스를 제공하기 때문에 이를 시정하고자 공공기관이 참여하는 경우도 있다. 이는 서비스 공급자는 아는 서비스의 질을

수요자는 평가하기 어렵기 때문에 발생하는 문제이다. 산재병원의 경우는 다소 복합적인 공익성을 가지고 있으나 이와 같이 산재환자에 대한 서비스의 질을 제고하고자 하는 목적도 있다.

공공기관이 시장참여로 인해 의도한 시장 견제 기능을 하고 있는지, 그리고 그러한 견제가 정당한 것인지에 대해서는 심도 있는 검토가 필요하다. 일단 이 첫 번째 질문을 통과했다고 해도 다른 방법으로 시장을 견제하는 방안은 없는지를 물어야 한다. 예컨대 공공기관이 시장참여보다는 민간이 제공하는 서비스에 대한 질적 평가 내지는 감독을 하도록 하는 대안이 있다. 오히려 이 방안이 공공기관의 시장참여보다 민간 공급자를 견제하는 데에 더 효과적일 수도 있다.

반면 2-2유형은 공공기관이 시장참여를 하지 않으면 가격이 너무 높아지는 경우이다. 민간기업이 독과점을 형성하여 경쟁을 제한할 경우 가격이 경쟁시장 수준보다 높게 형성될 수 있다. 이 경우 정부가 시장에 참여하여 경쟁가격을 유지함으로써 민간의 독과점을 견제, 가격을 안정화시키고자 하는 목적으로 시장에 참여하는 형태이다. 석유공사의 알뜰주유소가 대표적인 형태이다. 과점 상태인 주유소 시장이 가격을 높게 유지하자 정부가 낮은 가격에 석유를 공급하여 기존의 주유소 업체를 견제하고자 하는 것이다. 한국전력이나 지역난방공사를 공기업으로 유지하는 것도 이와 유사하다. 민간의 자연독점을 미연에 방지하고자 공기업 형태로 시장에 참여하고 있기 때문이다.¹⁷⁾ 2-2유형의 경우에는 공공기관이 시장에 참여하는 대신 시장에 경쟁구도를 조성하는 것이 우선과제가 된다. 경쟁의 불완전성은 민간시장의 경쟁 촉진으로 푸는 것이 바른 길이다.

17) 알뜰주유소 사례는 이미 민간에 의해 지배되고 있는 시장에서 공공기관이 작은 견제 역할을 하고자 하는 것에 비해 한진, 지역난방공사 사례는 시장에서 공기업이 지배적 역할을 한다는 점에서 차이가 있다.

다. 제3유형: 공익성은 낮으나 수익성은 높은 유형 (교차보조 목적)

제3유형은 시장참여 기능의 공익성은 낮으나 그로부터 발생하는 수입을 바탕으로 다른 공익사업을 추진한다는 명분을 갖고 있다. 공익성이 낮다고는 하지만 해당 기관은 대부분 나름의 공익성을 주장하는 경우가 많다. 또한 공공기관의 중요한 수입원인 경우가 많아 기능을 폐지하는 데에 따른 저항은 앞의 제2유형에 못지않다.

여기에도 두 가지 유형이 있다. 3-1유형은 발생 수입이 명백히 공익사업에 활용되는 경우이다. 대표적인 사업은 한국관광공사의 면세점 사업이다. 면세점 사업은 1998년까지만 해도 관광공사가 독점하는 사업이었다. 그 이후 경쟁이 도입되기는 했어도 관광공사의 참여를 전제로 하고 나머지 추가되는 면세점에 대한 경쟁이 었다. 지난 정부의 공공기관 선진화 계획에 의해 이러한 관광공사의 기득권을 인정하지 않고 공사가 모든 면세점에서 다른 민간사업자와 함께 공정 경쟁하도록 되었다. 그러나 관광공사는 이에 크게 반발하고 있다. 중소기업 제품의 판로를 보장해야 한다는 나름의 공익성을 내세우기는 하나 실제로는 면세점 수입 감소로 인한 관광진흥사업의 타격을 걱정하는 것이다. 재정당국이 면세점 수입 감소분을 예산으로 지원해줄 가능성이 높지 않기 때문이다. 물론 관광공사로서는 정부가 재정지원을 해준다고 해도 면세사업단과 면세점 근무직원의 일자리도 문제이다. LH공사의 분양주택 사업도 마찬가지이다. 민간 사업자와 시장에서 경쟁하고 있으나 임대주택 사업을 위한 재원을 마련한다는 명분으로 아직 그 명맥을 유지하고 있다¹⁸⁾. 이와 같이 공공기관이 시장참여를 통해 번 수입으로

18) 1998년 기획예산위원회 정부개혁실은 주택공사의 분양주택사업이 민간시장의 영역을 침해한다고 보고, 그 기능을 중단할 것을 결정하였다. 그러나 이 결정은 같은 위원회 내의 예산파트의 반대에 직면한다. 수익이 나는 분

정부가 재정으로 해야 할 공익사업을 수행하도록 허용하는 것은 원칙적으로 옳지 않다. 정부가 조세 대신 민간시장 잠식을 통해 재원을 확보하게 되면 정부에 비용의식이 없어지기 때문에 그 공익사업의 필요성에 대한 정확한 평가가 어려워지게 된다.

한편 3-2유형은 흔하지는 않으나 시장참여로 거둔 수입을 다른 공익사업에 쓰기보다는 기관의 운영비로 쓰는 경우이다. 표준협회가 벌이고 있는 교육사업이 그 예이다. 표준협회 수입의 약 90%는 교육과 컨설팅 등 시장참여로 인한 자체수입이며 정부의 보조금과 위탁수입은 10%에 불과하다. 이러한 자체수입의 대부분은 사업비와 인건비로 들어간다. 이러한 경우에는 시장참여 기능의 중단을 논하기보다는 해당 기관이 공공기관으로 존속해야 하는지를 먼저 물어야 할 것이다.

라. 제4유형: 공익성과 수익성이 모두 낮은 유형 (유휴자원 활용)

제4유형은 공익성과 수익성이 모두 낮아 사실 공공기관에서 수행할 명분을 찾기 어려운 기능이다. 그럼에도 이 기능이 유지되고 있는 이유는 유휴시설(4-1유형)이나 유휴인력(4-2유형)을 활용하는 차원에서 수행되고 있기 때문이다.

4-1유형은 유휴시설 활용 차원에서 시장에 참여하는 경우로서 대표적인 예로 공공기관이 수행하는 컨벤션 사업을 들 수 있다. 컨벤션센터를 유지하면서 공익 목적의 일을 하기도 하나 활용도가 높지 않아 남은 시설을 활용하여 수익을 올리는 경우이다. 컨벤션

양주택사업을 중단하면 수익이 나지 않는 임대주택사업을 위한 재원을 재정에서 더 지원해야 한다는 논리 때문이다. 경제위기 직후의 어려운 재정 여건임을 감안, 분양주택사업을 존속시키는 것으로 결론이 난 바 있다.

센터에서의 수입이 운영비용을 초과하므로 수익성이 있는 것으로 볼 수도 있으나 컨벤션센터 건립비용까지 감안하면 수익성이 있는 사업이라고 보기 어렵다. 건립된 시설이 매몰비용이므로 변동비용만 별면 된다는 입장도 있을 수 있다. 그러나 해당 시설은 매몰비용이 아니며 민간에 매각하는 방안을 대안으로 검토해야 한다.

4-2유형은 유희인력을 해고할 수 없어 시장에 참여하는 경우로서 석탄공사가 대표적인 예이다. 석탄공사의 경우 높은 인건비로 인해 수익성이 낮고 이로 인해 매년 적자가 지속되어 이미 자본잠식 상태에 있다. 그렇다고 석탄공사가 시장 참여하는 공익성도 인정하기 어렵다. 민간부문이면 당연 청산되었어야 할 기업이 존속하고 있는 것은 석탄공사의 인력을 해고하기 어렵기 때문이다.¹⁹⁾ 4-2유형의 해결방안은 유희인력에 대한 구조조정이다. 물론 석탄공사와 같이 구조조정 대상이 기관의 대표사업일 경우에는 궁극적으로 청산 내지는 민영화가 대안이 될 것이다.

이상의 네 가지 유형을 세분화한 8개 유형과 유형별 사례, 그리고 시장참여의 대안을 소개하면 <표 II-2>와 같다. 각 대안들은 다음 장에서 상세히 검토될 것이다.

19) 석탄공사의 경우 1,700명 자체 인력 외에도 석탄공사와 운명을 같이하는 지역사회의 이해관계도 걸려 있다.

II. 공공기관 시장참여 기능의 현황과 분류 69

〈표 II-2〉 시장참여 기능의 8개 유형

성격	시장참여 유형		시장참여의 효과	예시 기관(사업)	검토 대안
높은 공익성	유형1 과소 공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표 (장단기 비수익)	사유재를 낮은 가격에 공급	LH(임대주택)	바우처/ 최저보조금 경쟁 중립
			공공재를 낮은 가격에 공급	교육희술정보원 (온라인 교육자료)	
	1-2유형 산업정책목표 (장기수익)	유치산업 지원	중소기업 진흥공단 (중소기업 재정용자)	광물자원공사 (해외투자)	민간 (기업/은행) 지원
			불확실성 높은 산업에 투자		
	유형2 시장 견제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	수요자 뜻에 의한 민간의 서비스 왜곡 시정	교통안전공단 (차량검사)	감독기능 전환
			수요자 뜻에 못 미치는 서비스 제공 방지	근로복지공단 (산재병원)	
2-2유형 불완전경쟁 해소		기존 민간 독과점 횡포방지	석유공사 (알뜰주유소)	경쟁조성/ 민영화	
		민간 자연독점 가능성 방지	한국전력 (전력공급)		
낮은 공익성	유형3 교차 보조 (수익)	3-1유형: 다른 공적사업 재원으로 활용	관광공사 (면세점)	대체재원 경쟁중립	
		3-2유형: 대부분 기관 운영비로 활용	표준협회 (교육사업)	지정해제 경쟁중립	
	유형4 유휴자원 활용 (비수익)	4-1유형: 유휴시설 활용	aT 농수산물유통 공사 (컨벤션센터)	시설매각	
		4-2유형: 유휴인력 활용	대한석탄공사 (석탄사업)	청산/민영화 구조조정	

3. 시장참여의 유형별 현황

공공기관이 시장에 참여하고 있는 경우는 매우 다양하다. 그리고 한 기능이 여러 유형에 복합적으로 해당되는 경우도 많다. 그러나 대표적인 목적을 중심으로 <표 II-3>과 같이 정리하여 보았다. <부록>의 표에서는 각 사업별로 경쟁관계에 있는 민간기업, 민간과의 경쟁관계나 역할 분담에 대해 보다 상세히 설명하고 있다. 공공기관의 모든 시장참여 기능이 중단되어야 하는 것은 아니다. 공공부문이 할 수밖에 없는 사업도 있고 공공부문이 더 잘 할 수 있는 사업도 있다. 따라서 아래의 표는 폐지대상 사업 리스트가 아니라 단순한 현황 조사라는 점을 밝히고자 한다.

<표 II-3> 유형별 공공기관의 시장참여 기능 리스트

유형	기관명	기능
1-1 사회 정책 목표	근로복지공단	• 근로자지원서비스(공단운영어린이집)
	대한적십자사	• 병원사업
	주택관리공단	• 임대주택 관리
	한국고용정보원	• 취업정보전산망
	한국교육학술정보원	• 에듀넷(온라인 교육자료)
		• 학술연구정보화(학술지논문DB: RISS서비스)
	한국기술교육대학교	• 기술교육기능
	한국보훈복지의료공단	• 보훈대상자 의료서비스 제공
	한국산업인력공단	• 직업방송사업
	한국잡월드	• 어린이직업체험관
	한국주택금융공사	• 주택담보대출(보증자리론)
• 주택연금(역모기지론)		
• 보증(전세, 중도금, 건축 등)		

II. 공공기관 시장참여 기능의 현황과 분류 71

〈표 II-3〉의 계속

유 형	기관명	기 능	
1-1 사회 정책 목표	한국지식재산보호협회	• 국제지재권분쟁 컨설팅 지원	
	한국콘텐츠진흥원	• 콘텐츠 교육자료 무료 제공	
	한국토지주택공사	• 임대주택 건설·운영	
	한국특허정보원	• 특허영문초록 발간사업 • 기계번역서비스사업	
1-2 산업 정책 목표	기술보증기금	• 기술보증	
	대한적십자사	• 혈액사업	
	명동정동극장	• 공연사업	
	소상공인진흥원	• 소상공인자금 지원	
	시장경영진흥원	• 온누리 상품권	
	신용보증기금	• 신용보증	
	신용보증재단중앙회	• 중소기업 신용보증	
	예술의전당	• 공연사업 및 문화아카데미사업	
	중소기업기술정보진흥원	• 중소기업 정보기술 지원	
	중소기업진흥공단	중소기업진흥공단	• 중소기업 재정용자
			• 교육 및 연수 사업
	창업진흥원	• 중소기업 창업 지원	
	한국가스공사	• 해외 자원개발	
	한국광물자원공사	• 해외 자원개발	
	한국농어촌공사	한국농어촌공사	• 농어촌뉴타운조성 사업
			• 전원마을조성 사업
	한국발명진흥회	• 특허기술화 사업화 지원	
	한국벤처투자	• 중소기업 창업 지원	
	한국석유공사	• 석유개발사업	
	한국세라믹기술원	한국세라믹기술원	• 창업 지원
• 세라믹평가·인증, 표준화사업 외			
한국수산자원관리공단	• 수산자원의 브랜드화 및 해양관광, 레저 등 이용사업		

〈표 II-3〉의 계속

유 형	기관명	기 능
1-2 산업 정책 목표	한국수출입은행	• 단기대출
	한국자산관리공사	• 부실자산인수·정리사업
	한국정보화진흥원	• 빅데이터 기반 스마트서비스 촉진 기반 조성 사업
	한국해양수산연수원	• OPTO 승인교육(해양플랜트 전문인력 교육)
2-1 비대칭 정보	건강보험심사평가원	• 자동차보험 심사사업
	게임물등급위원회	• 전체·12세·15세 이용가 게임물 등급분류
	교통안전공단	• 차량 검사
		• 기계식 주차장 검사
	근로복지공단	• 산재의료서비스(의료기관 운영)
	대한지적공사	• 지적측량
	도로교통공단	• 교통신호 운영
		• 운전면허시험 및 교통안전교육
	선박안전기술공단	• 선박 건조 감리
	승강기안전관리원	• 기계식 주차장 검사
	승강기안전관리원	• 승강기 검사사업
	승강기안전기술원	
	승강기안전기술원	• 위험기계기구 인증·검사사업
	우체국물류지원단	• 소포배달사업, 우편 물류 창고업 및 부대업무
	정부법무공단	• 소송대리
	코스콤	• 증권선물거래소 전산용역
		• 시장정보 판매
	한국가스공사	• 천연가스 도입 및 판매
	한국가스안전공사	• 특정 사용시설분야 검사
		• LPG 충전시설 자율검사
한국건설관리공사	• 건설감리	
한국교육학술정보원	• 정보보호 및 정보시스템 운영 선진화	
한국로봇산업진흥원	• 품질인증/표준화	

II. 공공기관 시장참여 기능의 현황과 분류 73

〈표 II-3〉의 계속

유 형	기관명	기 능
2-1 비대칭 정보	한국산업기술시험원	• 인증사업
	한국산업안전보건공단	• 산업안전관리, 산업재해예방
		• 유해 위험한 기계·기구의 안전 인증 또는 안전검사
	한국시설안전공단	• 소규모 안전취약시설 안전점검
		• 정밀안전진단 및 안전점검사업
	한국예탁결제원	• 증권대행(명의개서대리인업무)
	한국자산관리공사	• 체납조세정리사업
한국전기안전공사	• 전기안전관리대행	
한국특허정보원	• 선행기술조사사업	
2-2 독과점 전제	인천종합에너지	• 집단에너지사업
	중소기업유통센터	• 백화점 운영(행복한 백화점)
	한국남동발전	• 발전사업
	한국남부발전	
	한국동서발전	
	한국서부발전	
	한국중부발전	
	한국수력원자력	• 수력, 원자력 발전사업
	한국농수산식품유통공사	• 농수산물 사이버거래소 사업
	한국방송광고진흥공사	• 지상파 방송광고 판매사업
	한국석유공사	• 알뜰주유소 사업
	한국전력공사	• 전력 공급
	한국전력기술(주)	• 국내외 원전과 발전사업에 필요한 엔지니어링 사업
	한국지역난방공사	• 집단에너지사업
	한전KDN(주)	• 전력사업과 관련된 시스템 통합(SI) 및 시스템 운영(SM)사업
한전KPS(주)	• 발전설비유지, 보수	

〈표 II-3〉의 계속

유 형	기관명	기 능
3-1 공익 사업 교차 보조	한국관광공사	• 면세점 운영
	제주국제자유도시개발센터	
	한국토지주택공사	• 분양주택
	공무원연금공단	• 시설운영
	사립학교교직원연금공단	• 시설운영
	별정우체국연금관리단	• 임대사업
3-2 기관 운영 수입 확보	우체국금융개발원	• 우체국보험심사, 우체국 금융 활성화 지원
		• 우체국 금융고객센터 운영
		• 우체국보험회관 운영관리
	주식회사 인천항보안공사	• 항만 부대시설 무인경비시스템 운영
	한국가스기술공사	• 엔지니어링 사업
		• 에너지 및 건설사업
한국우편사업진흥원	• 우체국쇼핑사업 • 콜센터운영사업	
한국조폐공사	• 금융자동화 및 인식기기 (화폐교환기, 지폐계수기 등)	
	• 주화제조 기술(기념품 및 상품권 관련 사업)	
한국표준협회	• 교육사업	
4-1 유희 시설 활용	88관광개발(주)	• 골프장 운영
	국민체육진흥공단	• 친환경 대중골프장 건설
		• 올림픽파크텔 운영
	수도권매립지관리공사	• 골프장 운영
	한국공항공사	• 주변지역 개발(골프장 등)
	한국농수산식품유통공사	• aT센터운영사업
	한국문화진흥(주)	• 뉴서울컨트리클럽(골프장) 운영
	한국석유공사	• 시추선 용선사업
	한국수자원공사	• 단지조성사업
한국콘텐츠진흥원	• 시설대관 및 임대	
해양환경관리공단	• 예선 및 기중기사업	
4-2 유희 인력 활용	대한석탄공사	• 무연탄 생산·판매사업
	한국도로공사	• 해외도로건설사업

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토

공공기관의 시장참여 기능에 대해 그 타당성을 판정하기 위해서는 시장참여의 효과 및 비용에 대한 판단이 필요할 것이다. 공공기관 시장참여의 비용은 경쟁제한, 비효율, 과잉투자 등으로 설명할 수 있다. 반면 편익은 유형별로 다르게 나타난다. 이를 계량화하여 시장참여의 비용·편익 분석을 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 본 연구에서는 유형별로 시장참여의 대안을 검토하여 그 대안으로 시장참여의 효과를 달성할 수 있다면 시장참여를 중단하지는 접근방식을 취한다. 시장참여를 중단하면 그 대안으로 편익은 여전히 달성하면서 시장참여로 인한 비용은 피할 수 있을 것이기 때문이다. 본 장에서는 유형별로 어떤 대안이 가능한지를 살펴보기로 한다.

1. (1유형) 과소공급 해소 목적

1유형은 과소공급 목적을 해소하기 위해 정부가 시장에 참여하는 유형으로서 1-1유형은 사회정책적 목적, 1-2유형은 산업정책적 목적으로 세분류할 수 있다. 먼저 1-1유형은 공공기관을 통해 소비자에게 낮은 가격으로 서비스를 제공토록 하고 공공기관에게 보조금을 주는 형태이다. 따라서 소비자나 민간 공급자에게 보조금을 주는 방식을 검토할 수 있다. 바우처, BTL, 최저보조금 입찰제가 그 예이다. 먼저 바우처 제도는 공기업을 통해 낮은 가격으로

제공하던 서비스를 민간이 공급하고 소비자가 선택하도록 하는 제도이다. 민간이 시장가격으로 공급하고 이에 따른 가격 상승분을 정부가 소비자에게 지원할 수도 있고 여전히 낮은 가격으로 공급하도록 가격규제를 한 후 공급자를 지원할 수도 있다. 공기업에게 지불하던 보조금을 소비자나 민간 공급자에게 지불하는 것이다. BTL 방식은 정부가 민간에게 시설물을 건설토록 한 후 이에 대해 정부가 사용료를 지불하는 방식이다. 최저보조금 입찰제는 보조금을 가장 낮게 요구하는 민간 공급자에게 공기업의 역할을 맡기는 방식이다. 반면 1-2유형에서는 산업정책적 목적 수행을 위해 정부가 직접 시장에 참여하는 방식 대신 민간이 시장참여를 꺼리는 이유를 찾아 그것을 해소해 주는 방식을 생각해 볼 수 있다.

가. 1-1유형: 바우처제도²⁰⁾

정의 및 유형

바우처(voucher) 제도는 “정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후 지불해 주는 서비스 전달체계”로 정의할 수 있다.²¹⁾ 바우처제도는 특정 서비스에 대한 구매권을 부여한다는 점에서 현금지급제도와 다르고, 소비자로 하여금 다수의 공급자 중에서 원하는 공급자를 선택하게 한다는 점에서 현물지급제도와도 구별되어 현금지급제도와 현물지급제도의 중간 형태를 취한다고 볼 수 있다(유한옥, 2006).

20) 이 절의 내용은 Blöndal(2005), Cave(2002) 및 Lundagaard(2002)를 기초로 하여 재구성된 내용으로 유한옥(2006)에서 일부 발췌하여 작성하였다.

21) Blöndal(2005), 유한옥(2006)에서 재인용

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 77

바우처제도의 유형은 명시적(explicit) 바우처, 묵시적(implicit) 바우처, 환급 바우처 등 크게 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 명시적 바우처는 쿠폰 등 물리적인 형태로 구매권이 지급되는 경우로, 미국의 식품권(food stamp)제도와 우리나라의 노인승차권제도가 대표적인 예이다. 묵시적 바우처는 직접적인 바우처의 형태를 띠지는 않지만 소비자 선택권이 어느 정도 보장되고, 정부가 공급자에게 서비스 제공에 대한 대가를 후불하는 형태로 소비자를 지원하는 제도로서 호주의 주거보조(accommodation supplement), 미국의 의료지원제도(medicaid), 그리고 우리나라의 만 5세아 무상교육·보육제도 등을 예로 들 수 있다(유한욱, 2006). 마지막으로 환급(reimbursement) 바우처는 소비자가 직접 비용을 지불하여 해당 서비스를 구매하고 이후에 정부가 세액공제(tax credit) 등의 형태로 소비자에게 환급해주는 제도이다(유한욱, 2006).

바우처제도의 목적과 기대효과와 부작용

바우처제도의 장점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 공급자간에 소비자를 잡기 위한 경쟁이 발생하여 그 과정에서 서비스 대비 가격이 낮아지는 효과가 발생할 수 있다. 예컨대 현재 임대주택은 LH공사가 거의 독점 공급하고 있지만 민간도 공급자로 참여하도록 하면 건설비가 더 낮아질 수 있는 것이다. 둘째, 독점적인 공급자에게 보조금을 지급하는 기존의 방식에서는 수요자의 선택권이 매우 제한적이었다. 그러나 바우처제도를 통해 소비자는 많은 선택권을 갖게 된다는 장점이 있다.

바우처제도의 부작용도 크게 두 가지가 있다. 첫째, 공급자간 경쟁이 충분치 않을 경우에 과점의 폐해가 발생한다. 정부가 공급

자를 제한적으로 지정하게 되면 공급자는 과점의 지위를 누리게 되고 공급자간 담합도 발생할 가능성이 커진다. 이렇게 되면 소비자는 더 높은 가격을 지불해야 하는 상황을 맞게 된다. 특히 임대주택과 같이 일단 구매 후 구매의사를 중단하는 데에 이사비용 등이 소요되는 경우에는 공급자가 상대적으로 유리한 입장에서 가격을 결정할 개연성이 있다. 둘째, 바우처의 전매가 가능할 경우 정부가 원하는 정책목표를 달성하기 어렵게 된다. 예컨대 저소득층을 위한 임대주택 바우처 제도에서 수혜계층이 그 권리를 팔아 다른 용도로 사용하는 것을 막지 못한다면 서민 주거안정이라는 정책목표가 훼손되는 것이다.

바우처제도의 부작용을 최소화하면서 기대효과를 극대화하기 위해서는 성공을 위한 토대가 마련되어야 한다. 먼저, 바우처제도는 여러 목적으로 사용될 수 있는바, 정책목표를 명확하게 설정해야 한다. 정부는 해당 바우처제도를 통해 달성하고자 하는 목표가 복리 증진인지, 효율성 제고인지에 대한 명확한 정책방향을 설정해야 한다. 특히 공급자간 유효한 경쟁을 유지하는 것이 매우 중요하다.

국내사례 1: 사회서비스 바우처사업

2007년 5월 노인돌봄바우처, 장애인활동보조바우처로 시작된 사회서비스 전자바우처사업은 2011년 현재 9개 사업²²⁾으로 확대되어 수행되고 있다(양난주, 2011). 양난주(2011)에 따르면 “바우처사업은 기관에 운영비 등 별도의 보조금을 지원하지 않는다. 대신 정부는 이용자에게 서비스를 구매할 수 있는 재정을 지원하고 이

22) 9개 사회서비스 전자바우처: 노인돌봄종합서비스, 장애인활동보조, 산모신생아도우미, 가사간병도우미, 지역사회서비스투자사업, 출산전진료비지원, 장애아동재활치료, i사랑 보육서비스, 아이돌봄비(양난주, 2011).

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 79

용자가 제공기관을 선택하여 서비스를 구매하는 방식으로 서비스 공급이 이루어진다. 이러한 특징은 정부에 의해 서비스의 시간당 단가가 정해지고, 이를 기준으로 바우처의 가격 곧 서비스 비용이 산정되는 등의 서비스 표준화 작업이 수행되도록 하였다.”라고 설명하고 있다. 게다가 공급자 지원방식에서 민간서비스 공급기관들이 서비스 이용자의 적격성을 판정하고 서비스 이용대상을 결정하던 방식과 달리 바우처사업에서는 지방정부 공무원이 직접 바우처 서비스 이용자의 적격성을 심사하고 이를 위해 공공부문에 의해 서비스 욕구 판정기준을 제도화하였다(양난주, 2011). 또한 정부는 바우처사업을 관리·지원하는 기관으로 한국사회서비스관리원²³⁾을 설립하였다. 정부가 사회서비스분야에서 최초로 도입된 이용자 재정지원방식인 사회서비스 바우처사업은 중앙정부의 국고보조금과 지방정부의 대응보조금, 그리고 이용자의 이용료 재정으로 운영된다(양난주, 2011).

23) 한국사회서비스관리원은 2011년 5월 2일 한국보건복지정보개발원으로 통합됨

〈표 III-1〉 사회서비스바우처사업 이용 현황

(단위: 명, 백만원)

사업명	2008년			2009			2010		
	인원	정부 보조	본인 부담	인원	정부 보조	본인 부담	인원	정부 보조	본인 부담
계	599,851	285,299	10,366	1,263,599	532,593	14,077	1,300,760	669,759	20,865
노인돌봄종합	23,332	27,945	3,789	15,223	27,198	3,555	34,490	76,799	4,699
장애인활동보조	23,946	101,628	4,278	31,636	181,524	6,900	32,691	201,676	11,213
지역사회투자	488,569	114,667		485,221	94,254		463,650	145,741	
산모신생아도우미	44,965	25,801	2,299	53,401	30,976	3,622	67,420	38,810	4,953
가사간병방문	21,039	15,258		33,281	65,888		27,957	32,596	
장애아동재활치료				18,005	29,837		31,661	54,804	
언어발달지원사업							196	119	
임신출산진료비				626,832	102,916		642,699	119,214	

주: 지역사회서비스투자, 가사간병방문, 장애아동재활치료사업은 본인부담금을 제공기관에 직접 납부

자료: 한국사회서비스관리원 홈페이지, 양난주(2011) 재인용

국내사례 2: 근로자능력개발카드

근로자능력개발카드는 비정규직근로자의 교육훈련을 지원하여 고용안정을 도모하기 위한 목적으로 지난 2006년에 도입되었다. 일종의 명시적 바우처라고 할 수 있다. 고용노동부에서 「근로자직업능력개발법」 또는 「고용보험법」에 따라 실업자, 자영업자 등의 자율적인 직업능력개발을 지원하기 위하여 내일배움카드를 발급하고 일정금액의 훈련비를 지원하여 직업능력개발 훈련에 참여할 수 있도록 하며, 직업능력개발 관련 훈련이력을 종합적으로 관리하는 제도이다. 지원대상은 고용보험 피보험자인 근로자로서 근로계약기간이 1년 이하인자, 단시간근로자, 파견근로자, 일용근로자 등이

포함되고 노동부가 지원하는 실업자훈련 대상자는 제외된다. 지원 대상자들은 노동부 산하인 지역별 종합고용지원센터에서 능력개발 카드를 교부받은 후 일정 자격요건을 만족하는 노동부 인가 훈련 과정 중 자신이 원하는 과정을 선택하여 수강할 수 있다(유한옥, 2006). 1인당 연간 200만원까지 지원받을 수 있으며 지원총액은 5년간 300만원을 초과하지 못한다. 훈련 수강을 중도에 포기하거나 훈련과정을 수료하지 않은 지원대상자는 훈련비용 지원이 삭감되거나 중지된다(유한옥, 2006). 개별 훈련기관은 훈련과정이 끝난 후 해당지역 고용안정센터에 훈련생들의 출석과 학습진도율에 대한 증빙서류를 제출하고 수강료를 지급받는다.

국내사례 3: 주택바우처

최근 지방자치단체를 중심으로 주택바우처를 도입·시행하는 사례들이 있는데, 2010년부터 서울시가 주택바우처제도를 시범적으로 도입하여 운영중이며, 인천시도 2013년 8월부터 주택바우처제도를 실시하고 있다. 국토해양부도 2014년부터 주택바우처제도를 시행할 예정으로, 시범사업 실시 등에 관한 계획을 발표한 바 있다.

서울형 주택바우처의 경우 2010년 도입 이후 현재까지 점진적으로 확대 적용되고 있다. 지원 대상은 2010년까지는 장애인 1~4급, 한부모 가정, 국가유공자, 탈북주민 등으로 한정되었으나, 이후 2010년 11월 영구임대주택 선정 대기자 혹은 탈락자, 주택정비사업 철거세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자 등으로 확대된 데 이어, 2011년 2월 지하주택 거주자와 일시적으로 긴급주거지원이 필요한 자로 한층 더 확대되었으며, 2013년 8월 지원범위를 최저생계비의 150%로 확대하였다. 지원자격은 서울시에 2년 이상 거주한 가구 중 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 가구로, 지원

금액은 세대원 수에 따라 1~2인 가구의 경우 월 4만 3천원, 3~4인 가구의 경우 5만 3천원, 5~6인 가구의 경우 6만 5천원이 각각 지급된다. 추진실적은 2010년 4,982가구에 26억원을 지급한 것을 시작으로 2011년 약 5,500가구에 31억원, 2012년 7,700가구에 약 33억원을 지원하였으며, 2013년에는 1만 2천가구를 대상으로 38억원을 지원할 예정이다.

인천시의 경우 2013년 8월 인천형 주택바우처제도를 시행하기 위해 예산 1억 4천만원을 편성하고, 492명의 지원대상자를 선정하였다. 2인 이하 가구에 대해서는 월 4만 3천원, 3~4인 월 5만 2천원, 5인 이상은 월 6만 5천원을 각각 지급한다고 밝혔다. 지원대상자는 민간주택 월세 세입자로 최저주거기준 미달 및 생활환경이 극히 열악한 쪽방, 지하주택 등에 거주하는 주거 취약계층 가운데에서 선정되었다.

주택바우처와 유사한 제도로써 보건복지부에서는 2001년부터 「국민기초생활보장법」에 따른 주거급여제도를 시행하고 있다. 주거급여제도는 기초생활수급자를 대상으로 하는 보충 급여의 일환으로 2008년을 기준으로 약 7만 4천원을 주거급여로 지급하고 있으며, 해당 금액은 현금으로 지급되어, 일반적으로 생계비의 일환으로 쓰이고 있는 실정이다.

나. 1-1유형: 임대형 민자사업(BTL, Build-Transfer-Lease)

민간투자사업의 도입은 영국에서부터 시작되었다. 영국의 메이저 수상의 보수당 정권이 집권하면서, 낙후된 공공인프라 및 공공서비스를 질적으로 개선하기 위해 공공사업을 민간에 이양하고, 정부가 서비스의 구매자가 되는 방식을 제시하는 방안을 제시한

것이 바로 1992년 도입된 PFI(Private Finance Initiative)이다.²⁴⁾ 주재홍(2007)에 따르면, 영국에서 PFI를 추진하는 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있는데, 첫 번째는, 건설해야 할 프로젝트는 많은데, 그에 대한 예산이 충분하지 않았다는 점이다. 그래서 30년 이상 장기간에 걸쳐 정부지급금을 분할 지급함으로써 예산부담을 완화해야 할 필요성이 생긴 것이다. 두 번째로는, 과거 추진했던 재정사업은 주무관청이 직접 나서서 건설업체를 찾아서 입찰을 요청하고 건설하여 운영하는 방식인데, 이러한 방식을 추진함에 있어 비효율이 빈번히 발생하고 만족할 만한 결과를 얻지 못하기 때문에, 만족스러운 공공서비스의 제공을 위해 다른 대안의 필요성이 생긴 것이다. 주재홍(2007)은 이러한 이유로 기존 재정사업의 대안으로 PFI사업이 영국 정책의 핵심이 된 것이라고 설명하고 있다. 영국 PFI사업은 부족한 예산으로 많은 공공시설을 효율적으로 건설할 수 있다는 점, 시설 이용자들에게 만족도가 높다는 점 등을 통해 성공적인 정책이라고 평가받고 있다.

추진현황

우리나라 정부와 국회는 지난 2004년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」을 개정하여 도로, 항만, 철도 등의 산업기반시설 위주의 민간투자사업 대상시설을 교육, 복지 등 사회기반시설에 까지 민간투자대상 영역을 확대하였다. 종전의 산업기반시설 위주의 투자방식은 민간이 직접 이용료 수익을 통해 투자금액을 회수하는 BTO(Build-Transfer-Operate)방식을 주로 이용해 왔으나, 이용료를 정부가 부담하는 교육, 복지시설 등으로 민간투자사업이 확

24) 주재홍, 「영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구」, 『국토연구』, 제53권 2007.6, pp. 241~258.

대되면서, 민간이 지은 시설에 대해서 정부가 임대료를 지불하는 BTL(Build-Transfer-Lease)방식을 도입하게 되었다.

우리나라에서는 과거 도로, 철도 등의 산업기반시설을 건설하기 위해 민간투자법을 통해 BTO사업을 추진해 왔다. BTO사업은 민간사업자가 시설 이용자로부터 사용료를 받아 투자비를 회수하는 구조인 반면, BTL사업의 경우 수익자 부담을 통한 투자비 회수가 어려운 시설에 주로 적용되고 있다. 기존 BTO사업이 비합리적인 민간투자 대상사업 선정, 비합리적인 사업시행자 선정 및 최소운영수입보장, 재정지원소요 예측의 불안정성, 사업시행자에게 수입 증가를 도모할 동기가 부여되지 못하는 점 등의 문제가 부각되기 시작하였다. 이러한 이유로, BTO 방식보다 재정지원소요가 예측 가능하고, 안정적인 사업수행이 가능한 BTL방식이 주요한 민간투자 방식으로 활용되는 사례가 증가하게 되었다.

〈표 III-2〉 민간투자사업의 추진 방식별 비교

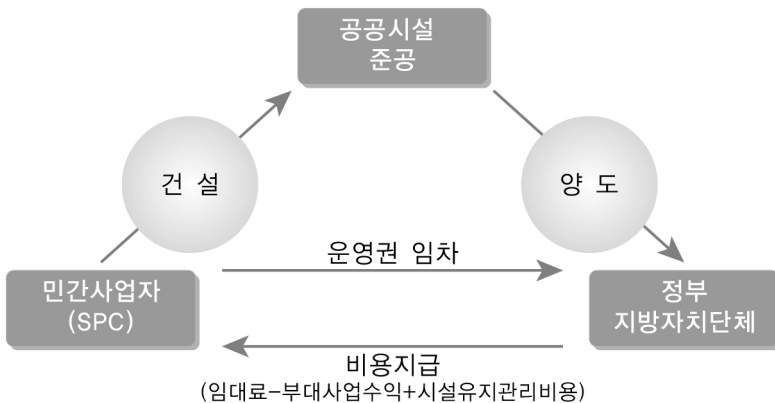
	수익형 민간투자사업(BTO)	임대형 민간투자사업(BTL)
대상시설 및 성격	최종이용자에게 사용자 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	최종이용자에게 사용자 부과로 투자비 회수가 어려운 시설
적용사업	고속도로, 항만, 경전철, 지하철, 하수처리장, 환경시설 등	학교, 군인주거시설, 문화복지시설, 하수관, 일반철도 등
투자비 회수	최종이용자의 사용료 (수익자 부담원칙)	정부 시설임대료(정부재정부담)
사업 리스크	민간이 수요위험부담 운영수입 변동 위험성	민간의 수요위험 배제 운영수입의 확정
사용료 책정	총사업비 기준(고시·협약체결 시점가격)으로 기준사용료 산정 후, 물가변동분 별도 반영	총민간투자비 기준(시설의 준공시점가격)으로 임대료산정 후 균등 분할하여 지급
수익률 산정	6~8%	국고채 수익률 + α (장기투자 프리미엄)

자료: 기획재정부 제출자료(2013), 국회예산정책처(2013) 재인용

BTL방식의 주요 내용 및 기대효과

BTL(Build-Transfer-Lease)방식은 민간이 공공시설을 짓고, 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권은 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 당해 시설을 국가 또는 지방자치단체가 협약기간 동안 임차(Lease)하여 쓰면서, 사용료를 지급하는 방식으로 운영되는 것이다. 민간자본에 의한 민간사업자가 사회기반시설을 건설한 후에 국가·지자체에 시설을 기부채납하고 그 대가로 일정기간 동안(10~30년)의 관리운영권을 획득하게 되며 민간사업자는 관리운영권의 행사의 방법으로 약정기간 동안 국가·지자체에 시설의 관리운영권을 임대하여, 약정된 임대료 수입으로 투자비를 회수하게 되므로 ‘임대형 민간투자사업’이라고도 한다.²⁵⁾

[그림 Ⅲ-1] BTL 사업 개념도



25) 서울특별시 도시계획국, 『알기 쉬운 도시계획 용어』, 2012.1.

BTL방식의 시설 및 부대사업의 운영은 국가 또는 지방자치단체가 직접 운영하거나 사업자에게 위탁운영할 수 있으며 사업자에게 위탁하는 경우에 사업자는 일정 기간 동안 적정 수익률에 의해 산정된 임대료에 유지관리 비용을 더한 금액에 부대사업 수익을 제외한 만큼을 정부 및 지방자치단체로부터 지급받게 된다. BTL방식을 통해 정부 및 지방자치단체에서는 시급하게 공급이 필요한 교육·복지·문화 등의 생활기반시설에 대한 재정부담을 최소화 하면서 적시에 공급할 수 있으며 더불어 민간의 창의성과 효율성을 살려서 사업을 추진할 수 있게 된다. 또한 민간의 입장에서는 적정수익률을 보장받음으로써 안정적으로 사업을 추진할 수 있게 된다는 장점을 가진다.²⁶⁾

BTL사업의 경우 민간의 사업 제안의 남용을 우려하여 BTO사업과는 달리 민간투자법으로 민간 제안을 하지 못하도록 하고 있으며,²⁷⁾ 정부고시사업만 존재하여 주무관청의 사업계획 수립에 따라 사업이 개시된다. 주무관청이 타당성 조사 및 민간투자 적격성조사를 시행한 후 기획재정부에 사업계획을 제출하고, 기획재정부는 한도액을 편성하여 예산안과 같이 국회에 제출해야 한다. 국회에서 BTL 한도액안이 확정되면 그 후 시설사업기본계획 고시, 사업계획서 평가 및 선정, 실시협약 체결, 실시계획 승인 등을 거쳐 사업이 진행된다.²⁸⁾

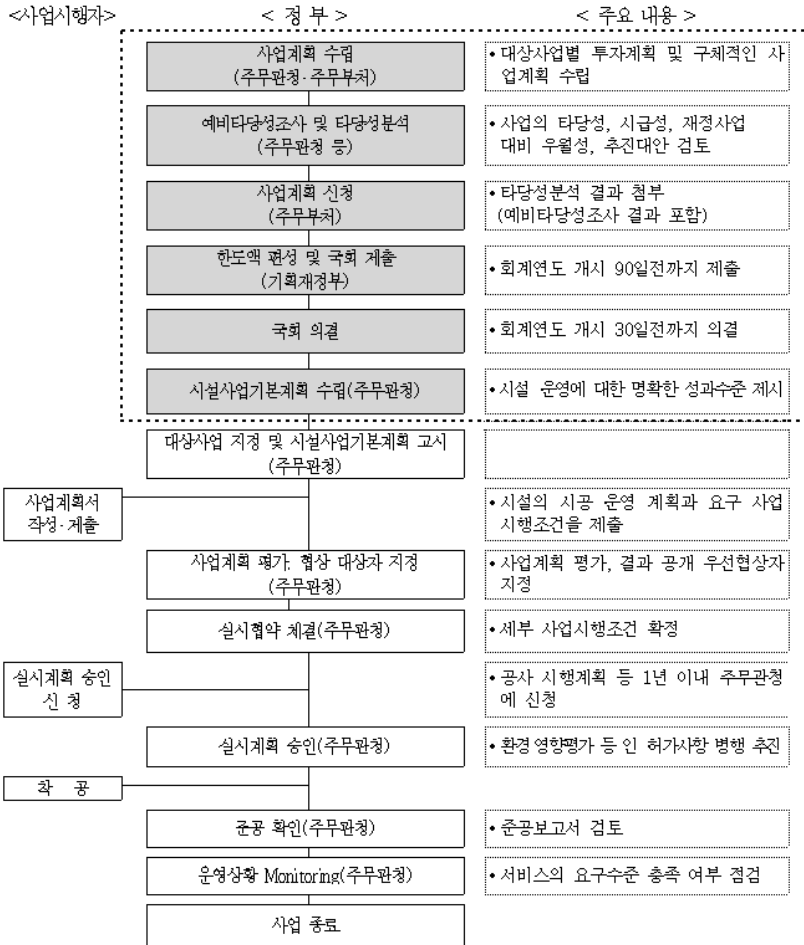
26) 서울특별시 도시계획국, 『알기 쉬운 도시계획 용어』, 2012.1.

27) 기획재정부는 2013년 7월 「민간투자사업 활성화 방안」에서 BTL사업에서 민간 제안을 허용하는 방안 등을 검토하겠다고 밝힌바 있다.

28) 국회예산정책처, 「2014년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2013.11.

III. 공공기관 시장참여의 대안 검토 87

[그림 III-2] BTL 사업추진 절차



자료: 기획재정부 민간투자정책과, 「2013년 민간투자사업 기본계획」, 기획재정부 공고 2013.05.

BTL사업 한도액은 2005년 6조 1,969억원이었던 것이 2013년 6,987억원으로 2008년을 기점으로 점차 줄어들고 있는 추세이다. 국회예산정책처의 연도별 정부지급금 추계에 따르면, BTL사업에

대하여 2007~2040년 동안 정부가 국고와 지방비, 지방교육재정교부금으로 지급하는 정부지급금은 총 약 52조 9,887억원으로 지방교육재정을 제외하는 경우 37조 5,565억원이 된다. 한도액 추이를 보면, 2008년 이후 민간투자가 급격하게 감소하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 금융위기 등으로 인한 민간의 투자 위축 및 수익성 저하에 따른 투자활력 감소 등이 주요 원인으로 볼 수 있다. 그러나 최근 기획재정부 등에서는 국정과제 및 지역공약의 원활한 추진을 위해 재정투자뿐 아니라 민간자본의 적극적인 활용방안을 모색할 필요가 있음을 강조하면서, 민간투자사업 활성화 및 사업 내 실화를 위한 T/F를 구성하는 등 민간자본을 적극적으로 활용하려는 노력을 기울이고 있다²⁹⁾.

〈표 III-3〉 BTL사업 시설별·연도별 한도액

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
공공의료	836	500	571	655	457	119	541	906	534	5,119
공공 임대주택				444					236	680
공공청사										0
과학관		794	227	160		531				1,712
국제 회의시설										0
군주거 시설	6,770	13,178	5,393	7,716	7,283	15,595			2,445	58,380
노인의료	526	817	332				393			2,068
도서관	350	377	115			147	101			1,090
문화시설	1,564									1,564

29) 기획재정부, 「민간투자사업 활성화 방안」, 2013.7.5.

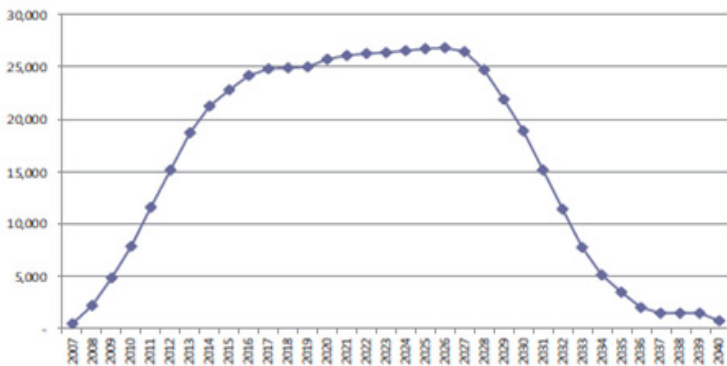
Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 89

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
박물관 /미술관	1,700	460		336	150					2,646
보육시설									399	399
복합시설	2,749	1,438	620	425	1,798	380	423			7,833
생활체육		762	187							949
정보 통신망			4,704							4,704
철도	4,358	11,629	51,977	8,863	32,287					109,114
청소년 수련원					592					592
초중등 학교	26,462	26,216	14,000	17,564	12,625	11,070	8,500	4,500		120,937
하수관거	10,000	23,070	13,070	11,579	6,703	2,217	1,725	1,285	2,427	72,076
학교시설	4,963	1,195	4,031	284	1,054	4,552	345	5,014	613	22,051
예비 한도액	1,691	2,711	4,061	1,523	2,516	1,177	176	360	333	14,548
합계	61,969	83,147	99,288	49,549	65,465	35,788	12,204	12,065	6,987	426,462

자료: 국회예산정책처, 「2014년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2013.11.

[그림 Ⅲ-3] 연도별 BTL 정부지급금 변화 추이



자료: 국회예산정책처, 「2014년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2013.11.

BTL사업은 정부가 건설에 소요되는 비용을 임차사용료로 분담하는 방식이므로 재정부담의 총량을 크게 줄이는 것은 아니다. 그러나 부채가 심각한 상황에서 그 추가 부채증가 요인을 미래시점으로 나눈다는 장점이 있다. 아울러 건설 과정에서 민간의 효율성을 활용할 수 있고 민간의 참여로 인해 산업이 활성화 되는 효과도 기대할 수 있다. 김의준(2005)에 따르면 BTL 민자사업을 재정사업으로 시행할 경우 투자 후 5년간 국내총생산은 3조 2,588억원 정도 증가할 것으로 예상되는 반면, BTL방식으로 추진할 경우 동기간 동안 국내총생산을 7조 1,507억원 정도 증가시킬 수 있는 것으로 추정되었다.

해외사례: 영국 PFI사업의 공공서비스 만족사례

주재홍(2007)은 영국 Middlesex 지역의 West Middlesex병원의 경우 부족한 병원시설을 확보하기 위해 민간투자사업을 실시한 결과, 매우 만족도가 높았다는 사례를 보고하고 있다. West Middlesex병원의 매년 제3의 기관에서 경영성과를 평가한 후 고시하고 있는데, 건물 구조, 이동 편리성, 청결, 진료과목 분류 등의 측면에서 기존 시설에 비해 현격히 높은 만족도를 가져올 수 있게 되었다. 시설 향상으로 인해 부대수입도 증가되었고, 부대수입 증가에 따라 정부 지급금도 줄어들게 되어서 예산 절감과 효율성을 동시에 가져올 수 있게 되었다. 주재홍(2007)은 이러한 재정적 측면 및 서비스 제공 측면에서의 높은 만족도를 가지고 올 수 있었던 요인으로 (1) 장기간 사업을 민간에게 양도하여 전문화된 경영뿐 아니라 책임경영을 달성할 수 있었고, (2) 성과요구수준서(output specification)를 작성하여 주민의 체감만족도를 높이도록 하였고, (3) 운영실적이 약정된 수준에 미치지 못할 경우 정부지급금이 차감되는 벌칙조항 등을 꼽고 있다.

국내사례: 임대주택 BTL공급 도입 추진

한국토지주택공사(LH)의 재무 여건이 악화되고, 민간임대사업을 활성화 할 필요성 등이 논의되면서, 2008년도에 국토해양부와 기획재정부는 민간자본을 활용한 임대주택 BTL 공급이 필요함을 인식하고, 444억원을 BTL 한도액으로 책정하고 해당 사업에 대한 타당성조사를 국토연구원에 의뢰하였다. 연구결과 시범사업지구로 선정된 시흥목감단지(680세대)의 경우 민간투자 시 공사비 등은 절감되나 금리상승 여파로 민간투자에 대한 정부보전액이 더 크고, 불확실한 금융시장, 30년간의 장기운영기간 감안 시 정부 부담 가중성이 높게 나타남에 따라 시설사업기본계획 수립 연구용역을 중단하고 건설을 중단하는 것이 타당하다고 판단하였다. 그 결과 당해연도 BTL사업은 중단되었다.

이후 국토해양부는 2012년 KDI에 의뢰하여 경기 화성 남양지구 (320세대) 국민임대주택건설에 대한 BTL 타당성조사를 실시한 결과, BTL 추진 시 정부 실행 시보다 22% 정도 비용을 절감할 수 있는 것으로 나타났다. 정부가 실행하는 것은 정부가 LH로부터 택지를 매입한 후 직접 건설·운영하는 방식이며, BTL은 민간투자사업자가 LH로부터 택지를 임차해 주택을 건설하고 30년간 운영·관리하여 정부는 민간투자사업자에게 시설임대료와 운영비를 30년간 분할하여 지급하는 방식이다. 이에 따라 정부는 2013년도 공공 임대주택 BTL 한도를 236억원으로 책정하고, 2014년에 시범사업을 실시할 것을 계획하고 있다. 그러나 국회예산정책처는 KDI의 산정 방식에 문제가 있다고 지적하면서 정부실행방식과 BTL방식의 차이를 재계산한 결과, 민간투자사업으로 추진하는 것이 부적정한 것으로 나타난다고 지적하고 있다³⁰⁾.

30) 국회예산정책처, 「2013년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2012.10.

다. 1-1유형: 최저보조금 입찰제

이론적 배경

먼저 보조금이란 정부가 어떤 재화나 서비스가 사회적 적정 수준 이하로 공급될 때 이를 적정 수준으로 끌어 올리기 위해 공급자 혹은 소비자에게 지급되는 돈이라고 할 수 있다. 그러나 보조금은 재정부담을 줄 뿐더러 자원배분을 왜곡시키므로 그 활용에 신중을 기해야 한다. 그리고 최저보조금 입찰제는 보조금과 관련된 재정부담을 최소화하기 위한 하나의 방안일 수 있다.

최저보조금 입찰제는 가장 낮은 보조금을 요구하는 사업자에게 보조금과 함께 해당 사업 수행을 맡기는 방식이다. 특히 적자운영으로 사업자의 자율적인 사업운영이 곤란하나 사회적 필요성에 의해 사업수행이 불가피한 경우에 활용되는데, 정부가 적자 부분에 보조금을 지급하며 그 보조금을 경쟁입찰한다. 사업운영 수입금과 비용의 차이를 보조금 액수로 정하고 이를 입찰에 부쳐 최저액을 제시하는 업체와 계약을 체결하는 방식으로 진행된다.³¹⁾ 경쟁 입찰제도의 도입을 통해 수요자는 서비스 선택권을 보장받게 되고 공급자 간에는 경쟁이 유도됨으로써 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 효과를 기대할 수 있다.³²⁾

보조금 제도가 좀 더 성공적으로 운영되기 위한 방안을 정리하여 보면³³⁾, 첫 번째로는 보조금 운영에 대한 투명성을 강화하는

31) 도화용(2000), 「서울시내버스 운송사업의 노선입찰제 도입 및 운용방안」, p.23.

32) 기획예산처 보도자료(2005.8.30), 「공공서비스 제공 시 “시장친화적 재정 지출방식(MTMs)”을 적극 활용」 참조

33) 보조금제도 개선에 대한 향후과제는 권오성 외(2009) 「정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향」, pp.301~303를 참고하여 정리함

것이다. 보조금을 시행하기 전에 수혜자의 범위, 수혜비용의 규모 등의 정보를 정확하게 파악할수록, 다른 보조방식이 아닌 현금보조 방식으로 수혜자에게 직접 제공될수록 투명성은 제고될 수 있다. 두 번째로 효과적으로 운영되는지 지속적인 모니터링이 필요하다. 계획했을 당시 의도했던 수혜자에게 제대로 혜택이 돌아가고 있는지, 재정부담을 최소화하면서 목표를 달성하도록 효율적으로 운영되고 있는지에 검토와 평가가 있어야 한다. 단순히 '최저입찰'이라고 해서 서비스 제공기관에 충분한 보조금을 지급하지 못하는 경우, 민간 사회서비스 제공기관이 낮은 질의 사회서비스를 공급하게 되는 위험을 안고 있다. 세 번째로는 외부상황 변화에 따라 탄력적으로 운용되어야 한다는 것이다. 보조금에 대한 효과성과 보조금이 실질적으로 필요한지는 외부의 변화에 따라 달라질 수 있다. 그러나 수혜자들은 보조금의 혜택을 지속적으로 받길 원하는 경우가 많기 때문에 이에 대한 재평가가 필요하며 필요하다면 보조금의 내용, 목표, 규모 등을 수정하거나 때에 따라 제도를 종료할 수 있는 탄력적인 체제가 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 제도의 투명성과 효과성을 높이기 위하여 전달체계에 대한 명시적인 설계와 가장 효과적인 수단이 무엇인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

국내 도입사례: 낙도보조항로³⁴⁾

국내 공공서비스(또는 공익서비스) 사업에 대해서는 공익서비스 의무보상(PSO: Public Service Obligation)을 통해 국가 보상(벽지노선 손실보상, 공공운임 감면보상, 특수목적 사업비 보상)이 이루어

34) 국토해양부 보도자료(2008.9.30), 국토해양부, 「자체감사 처분요구서」(2012.06)를 토대로 정리

지고 있다. 그러나 이는 경쟁입찰 방식이 아닌, 서비스를 제공하는 기관에 손실분을 보상해주는 것이기 때문에 도덕적 해이를 초래할 우려가 있다. 이에 따라 선진국에서는 입찰을 통해 최소 보조금을 요구하는 운영자에게 공공서비스를 맡기는 최저보조금 입찰제(경쟁 입찰제도)를 시행하고 있는데³⁵⁾, 국내에서도 이 제도를 도입한 사례가 있다. 낙도보조항로이다.

국토해양부(現 해양수산부)는 2008년, 낙도보조항로에 대한 운항 결손금 보전 방식을 사후 전액 보상에서 사전정액방식의 경쟁입찰 제로 변경했다. 정부는 그동안 사업성이 없어 여객선사에서 취항을 기피하는 26개 낙도보조항로에 대해 선사를 지정하여 취항토록 명령하고 운항에 따른 결손금을 사후보전하는 방식으로 지원해 왔었으나, 결손금을 과다책정하고 정부지원금을 부당청구하는 문제가 일부 있었다. 이에 따라, 이와 같은 문제점을 없애고 결손보상금을 효율적으로 지급하기 위해 낙도보조항로를 경쟁입찰을 통해 보조항로 사업자가 제시한 운항결손액³⁶⁾이 최저인 사업자를 선정하여 사전보전하는 방식으로 변경하였다.³⁷⁾ 정부는 당시 사전정액입찰방식(운항사업자가 운항결손액 제시) 적용을 통해 연간 결손보상금을 약 15% 정도 절약하는 효과가 발생할 것으로 기대했다(국토해양부 보도자료, 2008. 9. 30).

자체감사(2012) 결과, 낙도보조항로 결손금제도가 바뀌고 난 후, 지출예산은 큰 폭으로 감소한 것으로 조사됐다. 사전정액입찰방식 적용 뒤에 약 14%의 예산절감 효과가 나타났는데, 이는 제1기 낙도보조항로 평균 낙찰액의 86% 수준이다. 그러나 운항결손금 지급방식이 사전

35) 국토해양부 보도참고자료(2012.10.11)

36) 보조항로사업자가 사업 운영을 위해 지출하는 비용에서 수익(여객수입)을 뺀 금액

37) 당초 사후정산방식에서 매 3년마다 입찰에 의한 계약금액(사전정액)으로 운항결손액을 지급함

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 95

정액방식으로 변경됨에 따라 운영선사의 선박수리비 지출 기피 및 정비부실로 인한 안전사고 우려, 운항수입금 등의 증감에 따른 계약금액조정 곤란 등의 문제점이 제기되어 제도적 보완이 필요함을 지적받았다(국토해양부, 2012. 6).

〈표 Ⅲ-4〉 결손금 증감 추이

(단위: 천원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
결손금(천원)	6,704,074	7,590,719	10,230,733	8,243,227	7,158,632	7,550,476
증감률(%)	-	13.23	34.78	-19.43	-13.16	5.47

자료: 국토해양부(2012.6.), 「자체감사 처분요구서」

원자료: 지방항만청

국내 도입예정사례: 철도산업³⁸⁾

국토교통부는 올해 6월, 확정·발표한 「철도산업 발전방안」에서 2017년까지 개통예정인 신규 노선과 철도공사가 운영을 포기하는 적자노선에 대해 '최저보조금 입찰' 방식으로 운영자를 선정하는 것을 검토하고 있음을 밝혔다.

부전~울산, 소사~원시, 성남~여주 등 건설중인 노선은 보조금 입찰제를 통해 운영자를 선정하되, 철도공사도 참여가 가능하도록 하며, 수익성 부족을 이유로 철도공사가 운영을 포기하는 적자노선의 경우에는 최저보조금 입찰방식으로 운영자를 선정하거나 지자체가 운영에 참여하는 제3섹터 방식운영이 검토되고 있다.

「철도산업 발전방안」은 공기업 독점체제로 침체를 겪고 있는 철도산업의 문제를 개선하기 위해 철도공사를 '지주회사+자회사' 체제로 전환하여 효율성을 높이고자 하는 내용을 담고 있다.

38) 국토교통부 보도자료(2013.6.27)에서 발췌하여 정리

해외사례 1: 철도산업³⁹⁾

대중교통체계는 국가의 공공서비스로서, 많은 국가에서 승객 감소와 원가상승 구조로 인해 정도의 차이는 있지만 불가피하게 정부의 재정적 보조가 이루어지는 부분이다. 따라서 각국 정부는 대중교통에 투입되는 재정보조의 재원조달에 애로를 겪고 있으며, 재정보조 감축을 위한 수단 중 하나로 ‘최저보조금 입찰제’를 시행하는 국가가 있다.

유럽연합(EU)은 기본적 통행권을 만족시키고, 지역의 균형발전 및 사회복지 차원에서 적절한 철도서비스를 제공하며, 도로부문에서 발생하는 외부비용(환경, 혼잡)을 실질적으로 부과하기 어렵기 때문에 대체수단인 철도에 대한 지원을 시행하고 있다.

교통연구원(2006)은 유럽의 보상대상노선 선정에 대해 “국가마다 보상대상 노선은 다양하게 나타나고 있음”을 밝히고 있으며, 이는 결국 “지형적 조건, 철도망의 특성, 열차서비스, 통행시장의 특성 등을 고려하여 정책적 판단에 따라 결정 된다”고 설명 한다.⁴⁰⁾ 보상계약방식에 있어서도 경쟁입찰, 직접계약방식 등과 혼합방식을 적용하여 다양하나, 지방노선을 중심으로 경쟁입찰제의 도입이 확대되고 있는 추세이다. 그 이유는 경쟁입찰방식을 적용함으로써 생산성을 향상시키고, 비용을 절감할 수 있기 때문이다. 그러나 입찰제도의 준비가 불완전한 경우에는 철도서비스의 악화, 계약기간의 문제, 시스템 통합문제, 입찰과정의 투명성 문제 등이 발생

39) 교통연구원(2006), 『철도공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구』, pp.97~99 정리.

40) 영국은 지역노선과 장거리 노선이 모두 공익서비스비용 보상대상 노선이며, 핀란드는 인구밀도가 낮은 지역의 장거리 노선에 지원, 독일은 단거리 노선(여객의 대부분이 50km 미만이거나 1시간을 넘지 않는 경우)에 국한하여 지원하고 있음. 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 그리스, 스위스 등은 국내 여객통행에 대해 보상함(교통연구원, 2006, p. 97).

III. 공공기관 시장참여의 대안 검토 97

할 수 있다. 보상계약방식을 직접협상과 경쟁입찰을 혼용하고 있는 국가로는 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 스위스, 독일, 이탈리아 등이 있으며, 경쟁입찰 방식만을 시행하는 국가는 영국과 스웨덴 등이 있다.

보상에 대한 관리주체는 대부분의 국가가 중앙정부가 직접 담당하지만, 네덜란드, 스페인, 스위스, 스웨덴 등은 중앙과 지방이 역할을 분담하고 프랑스, 독일, 이탈리아 등은 지방정부가 전적으로 담당하고 있다.

〈표 III-5〉 유럽연합국의 공익서비스비용 보상계약 방식 및 관리주체 구분

관리주체 계약방식	중앙정부	중앙+지방	지방정부
직접협상	벨기에, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 라트비아, 룩셈부르크, 슬로베니아 (한국)	체코, 에스토니아, 슬로바키아, 스페인	프랑스
직접협상 +경쟁입찰	오스트리아, 덴마크, 리투아니아, 노르웨이, 포르투갈	네덜란드, 스위스	독일, 이탈리아
경쟁입찰	영국	스웨덴	폴란드

자료: 교통연구원, 『철도공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구』, 2006.
원자료: *Public Service Rail Transport in the European Union: An Overview* (2005.17. CER)

해외사례 2: 버스사업(영국)⁴¹⁾

시내버스에 대해서는 세계 대부분의 도시에서 보조금 규모에 차이는 있으나, 보조가 시행되고 있다. 많은 국가에서는 이에 대한

41) 수도권교통본부(2010.2), 「수도권 대중교통개선을 위한 안정적 재원확보방안 연구」; 도화용(2000), 「서울시내 운송사업의 노선입찰제 도입 및 운용」 내용을 재구성

재원조달을 위해 관련 세금을 만들거나, 다른 정부 수입원에서 조달하고 있다. 반면, 영국은 재정보조 감축을 위해 '최저보조금 입찰제'를 시행하고 있다(수도권교통본부, 2010).

영국은 1930년대 버스사업을 공영화하였지만, 재정부담이 지속적으로 증가함으로 인해 이를 감당하지 못하고 시내버스 사업에 대한 진입과 운임규제를 완화하는 정책을 1986년에 단행하였다. 이에 따라 버스노선을 '수익노선'과 '비수익노선'으로 구분하여 수익노선의 경우, 자유경쟁을 도입하여 재정보조를 없애고 비수익노선의 경우에는 보조금액을 입찰에 붙이는 '최저보조금 입찰제'를 시행했다(수도권교통본부, 2010). 입찰은 런던교통공사(London Transport)관할하의 버스입찰국(Tendered Bus Division: TBD)에서 담당하며, 일정 서비스 수준에 대한 기준을 설정하여 기준을 수용하면서 최저비용을 제시하는 업체에게 운영권을 부여하였다(도화용, 2000).

제도 시행 당시에는 런던교통공사에서 운영하는 노선의 1.2%가 업체 선정이 되었으며, 이후 1985~1993년 동안 매년 전체 노선의 5%가 입찰되는 등 입찰 규모가 증가하여 1993년까지 런던 전체 버스 운행거리의 50% 정도가 경쟁입찰에 의해 운영되었다(도화용, 2000). 대도시권역에 이러한 조치를 시행하기 전에는 보조금 지출이 149백만파운드였으나, 시행 후(1987년) 입찰보조금액이 60백만파운드로 60% 감소하는 효과를 거둔 바 있다(수도권교통본부, 2010).

라. 1-2유형: 직접 생산에서 지원기능으로 전환

과거 민간기업의 해외진출을 지원하는 역할을 수행하던 광물자원공사는 최근 불확실성이 큰 해외자원 개발부문에서 더 신속한

Ⅲ. 공공기관 시장참여의 대안 검토 99

성과를 이루고자 직접 사업자로 뛰어 들었다. 이러한 유형에 대해서는 과연 이러한 직접 수행방식이 적절한지에 대한 검토가 필요하다. 사안별로 판단해야 하겠으나 현재 우리의 경제규모로 볼 때 이러한 산업정책에 의한 시장참여는 매우 제한적으로 허용해야 할 것이다. 민간의 역량이 충분한 만큼 정부는 직접 사업에 뛰어 들기보다는 민간의 위험성을 덜어 주는 보험으로서의 역할에 충실한 것이 시대의 흐름에 맞다고 본다.

한국관광공사는 지난 1962년 「국제관광공사법」에 따라 설립된 이후 국내에 외국인 관광객이 드물었던 시절, 호텔 운영, 해외 관광 홍보 등의 사업을 수행해 왔다. 1960~1970년대에는 워커히호텔, 타워호텔, 조선히otel, 반도호텔, 경주조선히otel, 경주도큐호텔 등을 건설·운영하였다.⁴²⁾ 관광공사의 초기 목적은 호텔 등 관광사업체 운영이 주요 목적이었으나, 1975년 「공사법」 개정으로 일반적인 관광진흥으로 공사의 주 업무가 변경되면서 경주 보문단지, 제주 중문단지 등 대규모 관광단지 개발에 나섰다. 1976년부터는 과거의 직접경영 투자방식에서 간접경영방식으로 방식을 바꾸어 관광사업에 일정 지분만 투자하였으나, 경영 비효율 등의 문제가 제기되어 모두 민영화하고, 현재는 호텔 운영에는 참여하고 있지 않다.

이후 국내에 외국인 관광객 수요가 많아지면서, 숙박시설에 대한 수요가 늘어나고, 특히 중저가 관광호텔에 대한 수요가 폭증하면서, 외국계 관광호텔 체인에 대응하는 한국형 중저가 호텔 브랜드의 육성 필요성이 제기되었다. 이에 따라 지난 2007년 문화관광부는 「관광산업 경쟁력 강화 및 인프라 확충 위해 중저가 관광숙박시설 육성방안 추진」을 발표하고, 한국형 호텔체인 베니키아(Best Nights in Korea; BENIKEA)'를 도입하여 한국형 관광호텔 브

42) 매일경제신문, 「국영기업 실체 <6> 한국관광공사」, 1992.9.25.

랜드 개발을 지원하기로 한다. 이에 한국관광공사는 체인화 사업을 지원하고, 한양대 산학협력단이 핵심적인 운영사업을 맡아서 운영하며, 2008년까지 총 20억원을 관광진흥기금에서 지원하되, 2009년 이후 민간 자원으로 운영하는 방안을 추진해 왔다. 그러나 사업이 학계 주도로 진행되면서 사업 수행능력이 떨어져 핵심서비스인 예약시스템조차 제대로 작동되지 못하였고, 호텔컨설팅이나 체인화 사업에 대한 운영경험이 없어, 현장과의 연계가 원만하게 이루어지지 않는 등의 문제점이 부각되면서, 2009년 베니키아 사업은 한국관광공사로 이관되었다. 같은 해 9월 예약사이트가 구축되면서, 사업이 재개되었고, 통합예약사이트를 통한 전국의 가맹호텔 예약이 가능해지고, 4개 국어로 예약 가능한 사이트가 운영되면서 외국인 방문자의 이용도 보다 활발해졌다.

〈표 III-6〉 베니키아 추진 방향

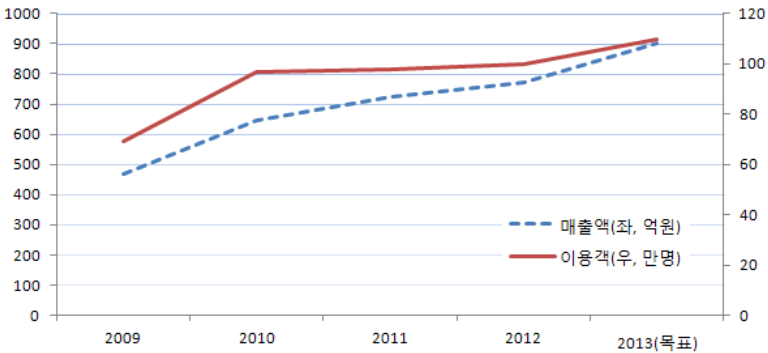
	추진방향	비 고
1 단 계 (2006~2009)	○ 브랜드 개발기 - 'BENIKEA' 브랜드 개발 - 마케팅 네트워크 호텔 영입	한양대학교 운영
2 단 계 (2009~2013)	○ 브랜드 확대기 - 체인호텔 가입 확대 - 국내외 브랜드 인지도 제고 - 브랜드 스탠더드 정립(시설,서비스 표준)	관광공사 운영 (1차사업)
3 단 계 (2014~2017)	○ 브랜드 정착기 - 수익사업을 통한 자생적 브랜드 운영체계 구축 - 해외 시범호텔 진출 등 글로벌 브랜드로 확대	관광공사 운영 (2차사업)

자료: 한국관광공사 내부자료

베니키아는 2013년 현재 63개 체인호텔을 보유하고 있으며, 2017년 민간 이양을 목표로 체인호텔의 질적 수준을 높이기 위해 노력하고

있다.⁴³⁾ 그 결과 베니키아의 국내 인지도는 2012년 현재 21.0%로 매년 상승하고 있으며, 2013년 대한민국 산업브랜드 대상 관광호텔 체인부문 대상을 수상하기도 했다. 체인호텔의 매출액은 외국인관광객 유입의 꾸준한 증가세와 함께 증가하고 있는 추세이다.

[그림 III-4] 베니키아 체인호텔 전체 이용객 및 매출액 추이



자료: 한국관광호텔업협회 자료

<표 III-7> 베니키아 인지도

(단위: %)

조사시기(연도)	2010	2011	2012	2013(목표)
인지도	15.8	17.3	21.0	25.0

주: 국내진출 비즈니스급 호텔체인 중 브랜드 인지도 4위(2012년 기준): 라마다 > 홀리데이인 > 토요코인 > 베니키아 > 베스트웨스턴 > 이비스

자료: 한국리서치(내국인 대상)

43) 호텔의 종사자 교육, 암행감사, 고객만족도 조사를 실시하고 있고, 체인 활성화를 위하여 베니키아 호텔예약시스템 운영, 예약안내를 통한 B2C(Business-to-Customer) 마케팅뿐 아니라, 인바운드 여행사 및 국내외 숙박예약사이트와 업무 제휴 등 B2B(Business to Business)사업도 활발히 추진하고 있다.

베니키아 운영사례는 과거 호텔을 직영하는 방식으로 관광기반을 구축하던 방식과는 달리, 기존 민간호텔을 지원하고, 네트워크를 구축하여 효율적인 숙박 관리 및 사용자 편의를 강화했다는 점에서 공공기관으로서 민간 지원 및 시장 활성화에 기여한 사례로 평가할 수 있다. 과도한 홍보비 지출, 세계적인 호텔체인에 비해 낮은 인지도 등에 대한 지적이 꾸준히 제기되고 있으나, 세계적인 관광호텔체인인 베스트웨스턴의 경우 자국(미국) 내 브랜드 정착에 약 17년에 소요되었다는 점 등을 감안하면, 단기간 내에 한국형 관광호텔체인 브랜드를 육성하고 일련의 성과를 내고 있다는 점은 주목할 만하다. 다만 공기업이 이러한 체인 브랜드를 운영하는 것도 한시적인 타당성을 갖는 것으로 정부는 2017년 이후 이 브랜드를 민간에 이양하는 것을 목표로 동 사업을 추진중에 있다.

2. (2유형) 시장 견제 목적

가. 2-1유형: 감독기능 수행

비대칭정보가 존재하는 시장에서 공공기관은 시장에 품질 및 가격에 대한 적절한 기준을 제공함으로써 비대칭정보를 일부분 해소하는 기능을 가지게 되는데, 많은 공공기관들이 이러한 비대칭정보 해소 및 시장 견제를 위해 시장에 참여하고 있다. 비대칭정보를 해소하는 다른 한 가지 방법은 시장에 참여하는 주체들에 대해 적절한 감독을 수행하는 것이다. 시장 내에서 일정한 기준들을 충족하고 있는지를 감시·감독함으로써, 비대칭정보를 해소하는 기능이다.

이와 관련하여, 서재호(2013)⁴⁴⁾는 민간과 경쟁하는 분야에서 반

드시 정부가 공공기관에 위탁을 하여 업무를 처리할 필요가 낮은 분야의 경우에는 해당 민간업계의 자율규제를 존중하고 정부와 민간이 역할을 분담하여 검사검증 업무를 수행할 필요가 있으며, 안전을 대상으로 하는 검사검증의 경우 검사의 집행은 민간에, 관리감독은 공공기관이 하도록 민간-공공기관 간 기능조정이 필요하다고 지적하고 있다.

한국감정원은 이러한 비대칭정보 해소를 위해 시장에 참여한 사례 중 하나로서, 1969년 공정한 감정평가를 위하여 설립된 이후 부동산 감정평가 업무를 수행해 왔다. 그러나, 최근 감정원은 시장 내에 직접 참여하기보다, 감정평가에 대한 타당성 조사 등 감독기능을 통해 외부 감독자로서 시장 내의 비대칭정보를 해소하는 역할로 그 역할을 변화시켜 나가고 있다.

감정원은 1969년 정부와 산업은행 외 시중은행의 공동출자로 설립된 감정평가 전문기관으로 설립되었다. 이후 민간에 공인감정사와 토지평가사들이 늘어나면서 1987년 이후 꾸준히 민영화 논의가 제기되어 왔다. 1987년 5월 경제기획원에서는 3년 내 감정원 완전 민영화계획을 발표하면서 부동산 감정평가를 굳이 공공기관이 할 필요가 없으므로, 일단 정부 주식을 금융기관에 매각하는 방안을 수립하였다. 그러나 이후 감정원 노조의 반발과 함께 추진해 오던 금융기관 민영화 계획이 연기되면서, 같은 해 8월 이같은 민영화 조치를 1988년 이후 취하도록 민영화 계획을 수정하였다. 이후, 1988년 정부가 지가 일원화 및 부동산평가자격제도 통합을 확정하는 법률안을 발표하면서 당초 민영화하기로 했던 감정원을 일단 존치하기로 결정함에 따라 관련 민간업계가 반발하는 등의 사건이 있었고, 이때 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」이 출

44) 서재호, 「공공기관의 검사검증기능 발전방안, 『공공기관 기능별 발전방향』, 한국조세재정연구원 위탁과제, 2013.12.

범하게 되면서 감정원의 핵심인력이 다수 이탈하는 사태가 벌어지기도 했다. 1989년 2월 감정원 민영화 문제가 경제기획원에서 제기되었으나, 그해 하반기에 민영화하려던 계획은 국내 주식시장 등의 문제로 인해 1990년으로 연기되었고, 1990년 이후에도 계속해서 민영화 계획 등이 제기되었으나, 주식시장 및 정치상황 등을 이유로 번번이 연기되었다. 이후 1998년 감정평가시장의 경쟁이 심화되고, 금융기관 구조조정을 위한 자금을 조달하기 위한 목적으로 감정원을 민영화해야 한다는 주장이 다시 제기되었다. 감정원 및 일부 학계에서는 민간평가법인의 규모가 아직 영세하고, 윤리의식이 정립되지 않은 상황에서 성급한 민영화는 국익을 저해할 우려가 있다고 주장하며, 감정평가의 업무 특성상 평가결과에 승복할 수 있는 공신력을 갖춘 공공기관이 필요하다는 이유로 강하게 반발하였다. 그 결과 제2차 공기업 경영혁신 대상으로 지정되었으나, 감정평가시장의 객관성을 확보한 뒤 민영화를 재검토하기로 하였으며, 1999년까지 44개 지점을 15개 지점으로 통합해 광역화하는 등 조직을 축소·재정비하는 것으로 경영혁신을 이루도록 하였다.

〈표 III-8〉 한국감정원의 연도별 인력규모(5년 단위)

(단위: 명)

연도	1990	1995	2000	2005	2010	2013.2분기
현원	1,069	998	792	806	738	692

자료: 한국감정원 내부자료

2008년 제2차 공공기관 선진화 방안에서는 공정경쟁체제 구축 및 민간 감정평가시장 활성화를 위해 감정원의 사적 감정평가 기능을 축소하고, 대신 공정한 평가로 재정 절감이 필요한 공적 감정평가 기능은 유지하도록 하였다. 또한 중장기적으로 감정평가 기능은 민

간에 넘기고, 감정원은 평가기준·방법 등 제도연구, 통계 및 DB 구축, 관련자 교육 등 공적 기능을 수행하도록 하였다. 이에 따라, 2010년 1월 1일부터 경매평가를 중단하고, 2012년부터 사적 감정평가 업무는 민간에 이양하는 방식으로 민간시장 참여를 줄이는 대신,⁴⁵⁾ 정부는 민간조직인 감정평가협회가 단독으로 수행해 오던 감정평가의 타당성조사를 한국감정원도 할 수 있도록 하고, 2011년 10월 23일 타당성조사를 한국감정원에 위탁하는 것으로 행정규칙을 개정한 바 있다.⁴⁶⁾ 이와 같은 변화를 통해 감정원은 시장 참여를 대폭 축소하고, 시장을 감시·감독하는 중재자로 그 역할이 새롭게 변화하게 되었다.

오랜 시간에 걸친 민영화 논의가 있던 이후, 감정원은 기관의 기능 변화를 통해서 부동산 가격의 통계서비스를 확장하여 시장에 정확한 정보를 제공하고, 감정평가 타당성조사를 통해 민간 감정평가의 타당성을 확보하는 등 시장의 불안정정보를 해소하기 위한 감독 기관으로 새롭게 변모하게 되었다. 감정원 사례는 시장 내에서 민간의 견제기능을 수행하고 있는 유사한 기능의 공공기관들이 시장에 직접 참여하기보다, 정보제공·감독기능 활성화를 통한 시장 활성화에 기여할 수 있음을 보여줄 수 있는 본보기가 되고 있다.

45) 기업은행, 산업은행, 수출입은행, 한국주택금융공사 등 국책 금융기관에서 수행하는 감정평가는 존치함

46) 원래 국토부는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률(이하 부감법)」을 개정하여 한국감정원의 공적기능을 강화하려고 하였으나, 국회의 법 개정이 지연됨에 따라 현행 법 테두리 내에서 시행 가능한 조치부터 관보 고시 등을 통해 우선 조치한 것이다.

나. 2-2유형: 민간시장의 경쟁구도 조성⁴⁷⁾

2-2유형은 민간 독점을 우려하여 정부가 시장에 참여하는 경우이다. 정부가 독점적으로 참여하고 있던 시장에 경쟁을 도입하고 정부가 시장에서 빠진 사례는 통신시장에서 찾을 수 있다. 처음에 정부사업으로 시작되었으나, 대외적 환경변화에 빠르게 대응하고 산업 경쟁력을 강화시키기 위해 정부가 직접 민영화를 추진해 산업의 경쟁구도를 형성한 대표적 사례이다.

우리나라의 통신서비스는 정부가 최초로 제공하였다. 그 이유에 대해 강인수 외(2001)에서는 당시 “통신산업이 갖는 통신망 외부성 및 통화 외부성, 자연독점, 공익성, 통신에 대한 정부의 통제 욕구 등에 기인한 것”이라고 밝히고 있다.⁴⁸⁾ 정부조직인 ‘체신부’는 통신정책의 주체로서 전기통신사업을 직접 관장하며 통신설비 구축을 통해 양적인 성장을 이룩했다. 그러나 투자재원과 기술인력의 부족 등으로 낮은 통신시설 보급과 저품질 통신서비스 제공의 문제가 발생했다. 이는 정부의 직·간접적인 통제로 인해 전기통신사업에 대한 예산과 집행의 자율성이 보장되지 못하고, 이로 인해 효율적이고 장기적인 사업운용이 이루어지지 못했기 때문이다(강인수 외, 2001).

그 후 정부조직으로는 통신기술의 발전속도에 대처하기 어렵다는 지적이 있어 정부는 공기업인 한국전기통신공사를 1981년에 설립하여 통신사업을 독점적으로 수행하게 하고 정부는 정책과 규제

47) 통신시장 민영화 사례는 강인수 외(2001), 『통신부문 구조개혁 성과와 과제』 제2장 ‘국내통신시장의 구조 개편 및 발전 추이’; 손상영 외(2008), 『새로운 통신정책 패러다임의 모색』 제2장 ‘우리나라 통신정책의 구조’; 최성락 외(2005), 『KT민영화의 영향 평가에 관한 연구』, III. ‘KT 기업의 민영화 현황’ 내용을 재구성함

48) 강인수 외(2001), 『통신부문 구조개혁 성과와 과제』, p.53.

기능을 수행하도록 하였다.

그러나 1980년대 후반부터 통신 시장이 급격이 성장함에 따라 통신 산업에서의 자연독점성은 약화되었고 다양한 서비스에 대한 수요도 크게 증가하였다. 미국으로부터의 시장개방 압력도 높아졌다. 이에 따라 정부는 국내 시장에서 먼저 경쟁을 도입하여 체질을 강화한 후 대외개방 압력에 대처한다는 방침을 세우고 1987년 ‘한국전기통신공사’의 민영화 계획을 결정한다.

정부는 통신사업자를 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분하여 부가통신사업에 대해서는 신고만하면 누구든지 시장에 진입할 수 있도록 전면개방하였고, 기간통신사업은 점진적으로 개방함으로써 1996년과 1997년에 본격적인 경쟁을 도입했다(손상영 외, 2008). 그 후 기간통신사업의 많은 신규 사업자들이 90년대 중후반에 경쟁을 통해 정리되고 현재와 같은 소수에 의한 과점형태로 시장구조가 정착된다. 그 이후 정부정책은 하나의 사업자가 시장독점력을 갖지 않도록 하는 데에 맞추어져 왔다.

〈표 III-9〉 한국통신 민영화 과정

시 기	민영화 정책 추이	정부보유 주식 매각 결과
1987년	- ‘공기업 민영화 추진위원회’에서 KT를 한전, 포항제철과 함께 정부지분 매각대상으로 지정 - 국민주 방식으로 1990년 25%, 1991년 24%씩 매각하기로 결정	- 국민주 방식의 재산형성 효과 미흡, 증시안정 저해 등을 이유로 지분매각 계획을 폐지
1993년	- 경영진단 후 민영화계획 수정 - 1993년~1996년까지 단계적으로 49% 매각하기로 결정	- 1993년, 1994년 각각 10% 매각 - 1996년 8.8% 추가 매각(경쟁입찰) - 1997년 DR발행 무산
1997년	- 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률(공기업민영화법률)」 제정 • 정부출자기관으로 전환하여 경영효율성 및 기업가치 제고	- 1997.10월 정부출자기관으로 전환 - 동일인 지분한도를 3%로 확대

〈표 III-9〉의 계속

시 기	민영화 정책 추이	정부보유 주식 매각 결과
1998년	- 신정부 100대 국정과제로 KT민영화를 확정 • 2000년까지 정부지분 71.2%를 33.4%로 축소	- 1998년 12월 거래소 상장 - 1999년 5월 해외DR 발행(14.5%)
2000년	- 2002년 상반기까지 완전 민영화 결정 • 정부지분 15%를 일괄제휴 또는 3~5% 분할제휴 방식으로 해외 매각 • 2000년 말까지 14.7% 국내 매각	- 2001.2월 국내에서의 지분매각 실패 • 매각대상 정부지분 14.7% 중 1.1%만 매각
2001년	- 지분매각 위해 '특정인의 KT소유 허용' 하는 방향으로 정책 변경 • KT지배구조 정책을 '선전문경영인, 후소유자 지배형'으로 전환 • 동일인 지분한도를 15%로 확대	- 2001.6월 해외DR(17.8%) 발행 - 2001.12월 해외 EB(8.8%), MS 제휴(3.0%)
2002년	- 공기업민영화추진위원회에서 매각방안 및 소유 지배구조 개편방안 확정	- 2002.5월 정부보유 주식 28.3% 완전 매각

자료: 최성락 외, 『KT 민영화의 영향 평가에 관한 연구: 이해관계자 모델을 중심으로』, 2005.

원자료: 김낙순, 『KT 민영화 3년, 평가와 과제』, 2005, 『정기국회 정책자료집』, 2005.

그리고 정부는 한국전기통신공사의 민영화계획을 추진하였는데, 1987년부터 한국전력, 포항제철과 함께 한국통신을 지분 매각 대상으로 지정하고, 한국전기통신공사 경영권 확보에 필요한 정부지분 51%를 제외한 49%의 지분을 국민주 방식으로 연차적으로 매각하기로 결정했으나, 국민주 방식에 의한 매각이 포항제철 매각 과정에서 실패하자 매각이 지연됐다(정보통신정책연구원, 2001). 1993년, 1994년에 경쟁입찰을 통한 장외매각 방식으로 지분매각을 본격적으로 다시 시작했으며, 1997년에는 「한국전기통신공사법」이 폐지되고 한국통신은 정부출자기관으로 전환되어 상법 적용을 받는 주식회사가 된다(최성락 외, 2005). 1990년대 중반 KT의 민영화 절차는 다소 주춤하게 되는데 1997년 경제위기 직후인 1998

년 기획예산위원회에 의해 공기업 민영화 계획이 다시 수립된다. 그 후 1998년말 주식시장에 상장하였으며 외국인 소유한도를 확대하는 등의 절차를 거쳐 2002년 한국통신은 완전 민영화 된다.

이로써 한국전기통신공사는 주식회사 KT로 여러 민간 통신사 중 하나로 운영되어오고 있다. 이는 정부가 자연독점을 우려하여 시장에 참여하다가 시장에 경쟁을 도입하고 공기업의 시장참여를 중단한 사례이다.

다. 2-2유형: 민영화

공공기관의 시장참여를 근본적으로 중단하는 방안은 민영화이다. 그러나 민영화 여부를 판정하는 것은 사안별로 산업 측면의 심도 있는 연구가 별도로 필요하다. 그러나 현재 우리나라에서는 민영화에 대한 객관적이고 전문적인 논의보다는 이념적인 찬성과 반대만 존재하고 있다. 괴담과 선동도 난무하고 있다. 최근 철도산업 경쟁 도입 논의에서도 나타난 것과 같이 민영화란 이름이 붙게 되면 국민들은 무조건 거부 반응을 보이는 경향이 있다. 그러나 무조건 민영화를 해야 한다는 주장이 잘못된 것처럼 무조건 민영화는 해서는 안 된다는 입장도 잘못이다. 민영화는 산업부문에 따라 필요할 수도 불필요할 수도 있으며, 그 추진방식에 따라 효과가 클 수도 부작용이 클 수도 있다. 민영화에 대한 보다 냉정한 인식이 필요하다고 생각된다.

현재 민영화에 대한 국민 인식은 대체로 부정적이다. 2012년 5월 경실련의 'KTX 민영화' 여론조사에서는 국민의 61.0%가 반대하였다. 모노리서치의 인천공항 지분 매각 설문에서는 51%가 반대, 18.3%가 찬성이었다. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터의 조사에서도 인

천공항에 대한 정부지분을 유지해야 한다는 입장이 정부지분을 매각하고 매각대금으로 공항 확장사업을 해야 한다는 입장보다 일반시민이나 전문가 집단에서 20~30%포인트가 높았다.

1997년 경제위기는 정부 탓으로 받아 들여졌다. 이에 따라 정부의 역할을 축소하는 개혁이 국민적 지지를 얻었다. 민영화는 대세였다. 1999년의 KDI의 조사에서는 일반국민의 80%가 단기적인 실업증가를 감수하고라도 공기업 민영화를 과감히 추진해야 한다고 답변할 정도였다. 당시의 국민은 비효율적인 공기업을 민영화 하면 효율적인 민간기업이 탄생한다고 생각했다. 그러나 2008년 경제위기는 탐욕스러운 금융자본이 만들어낸 것으로 받아 들여졌다. 이에 따라 민간의 탐욕을 견제하도록 정부의 역할을 확대해야 한다는 주장이 국민적 지지를 받고 있다. 지금의 국민은 공익을 추구하는 공기업을 민영화 하면 탐욕스러운 민간 기업이 탄생한다고 생각하고 있다. 기업들이 유념해야 할 대목이다.

정부에 대한 불신도 한 요인이다. 민영화는 특정 기업 혹은 외국자본에 특혜를 주는 행위라고 생각하는 국민이 많다. 민영화는 매우 정치적인 과정이므로 정부에 대한 국민적 신뢰 없이는 추진하기 어렵다. 지금은 정부에 대한 국민의 불신이 깊은 듯 하다. 물론 정부와 정치권의 책임이 크다. 그러나 대통령이 싫으면 그 대통령의 정책은 모두 싫다는 진영논리가 지배하는 사회에서는 정부가 아무리 노력해도 국민적 신뢰를 회복하기 어렵다. 민영화 등 정부정책에 대한 객관적이고 합리적인 논의를 위해서는 정부, 기업, 국민 모두가 변화해야 한다.

3. (3유형) 재원 마련 목적

3유형은 공익성은 낮으나 수익성은 있는 시장참여이다. 공익성이 낮은 시장참여 기능이므로 원칙적으로 중단되어야 한다. 민간 시장을 잠식하고 그 산업의 경쟁력을 약화시키기 때문이다. 그러나 시장참여를 중단할 경우 그 시장참여의 목적을 대신할 방안에 대해 살펴 보는 것이 필요하다.

가. 3-1유형: 대체재원 확보

3-1유형은 다른 공익사업에 사용될 재원마련을 위한 시장참여이다. 반드시 필요한 공익사업이라면 정부가 그에 대한 예산을 배정하여 수행하는 것이 옳다. 그래야 그 공익사업에 대한 정확한 평가가 내려질 수 있다. 정부가 세금으로 해야 할 일을 재정절감을 위해 기업의 수입 창출 기회를 빼앗고 있는 셈이다. 정부 재정으로 수행하지 않는 기능이니 정부로서도 그 효과성을 제대로 평가하려 하지 않는 경향이 있다. 정부는 최근 공공기관에 구분회계를 도입하여 정부 정책 사업과 공공기관 사업을 구분하고자 하고 있다. 이는 정부가 재정의 부담을 공공기관 부채로 떠넘기는 관행을 막는 장치이다. 정부 예산으로 사업을 시행해야 그 시행 여부 결정과 효과성 평가에 신경을 쓰게 되기 때문이다. 마찬가지로 공익사업의 수행을 위한 재원이 필요하다면 시장참여 대신 정부재정으로 이를 수행해야 한다.

시장에 참여하는 기능 그 자체는 공익성이 낮아 시장참여의 타당성을 인정하기 어려운 경우라도 다른 공익사업을 위한 재원마련을 위한 것이므로 이를 용인하고 있는 사례는 복권사업이다. 복권사업 자체는 공익성이 있다기보다는 오히려 사행사업의 의미가 있다. 그러

나 그 재원은 소외계층에 대한 주거안정, 복지사업, 문화예술 사업 등에 쓰이고 있다. 이에 따라 정부는 공익성이 없는 사업이 재원마련을 위해 과도하게 성장하는 것을 막고 그 용도를 투명하게 하기 위한 제도적 장치를 두고 있다. 기획재정부 2차관을 위원장으로 하고 정부위원 및 민간위원들로 구성된 복권위원회가 그것이다. 본 위원회는 3개 과로 이루어진 사무처가 행정실무를 지원하고 있다.

그러나 제3유형 시장참여의 경우 복권위원회와 같은 견제장치가 없는 것이 문제이다. 해당 공공기관과 소관 부처는 재원 및 조직의 축소가 두려워 시장참여 중단에 극력 반대하고 있다. 여기에 국회도 공공기관의 손을 들어주고 있다. 기획재정부마저 대체 재원마련이 우려되어 공공기관의 주장에 동조하고 있다. 필요한 개혁이나 누구도 시작하지 않고 있다. 물론 정부의 대체 재정지원이 불확실한 상황에서 무조건 중단만을 주장하는 것은 무책임할 수 있다. 시장참여 중단과 재정지원이 동시에 결정되는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 그것이 쉽지 않다면 대체 재정지원이 확정된 이후 시장참여를 중단하는 것은 답이 아니다. 일단 시장참여를 중단하고 그 후 대체 재정을 논의하는 것이 순서이다.

과거 정부가 재정수입 확대를 주된 동기로 하였던 사업으로는 전매사업을 꼽을 수 있으며, 대표적인 품목으로는 ‘담배, 홍삼’이 있다. 과거부터 ‘담배, 홍삼’은 정부가 판매를 독점해 왔는데, 1948년에 재무부에 전매국을 설치하여 국영사업으로 운영해 왔고 1952년에는 재무부의 외청으로 전매청을 설립하여 오랜 기간 전매체제를 유지하였다. 해당 수익금은 전매익금 형태로 국고에 귀속시켜 재정수입 확대에 기여했다. 그러다가 1987년 4월, 정부 산하기관이었던 전매청을 폐지하고 정부투자기관인 ‘한국전매공사’를 설립하여 이를 공사화하였고 이듬해부터 국내 담배시장이 전면 개방됨에 따라 1989년에 ‘전매’라는 용어가 부적절하다고 판단하여 ‘한국담배인삼공사’로 명칭을 변

경했다. 전매청이 공사화된 이유는 공기업을 국민주 형태로 공개하여 중산층을 육성하겠다는 정책과 국내 담배인삼시장의 완전개방의 압력으로 경쟁력을 높이기 위함 때문이다.⁴⁹⁾ 공사로 전환된 이후에도 한동안 국내 담배제조업 부문에서는 여전히 독점력을 유지했다. 수익의 큰 부분을 차지하고 있는 담배의 경우, 전매익금에서 1985년에 소비세 형태인 담배판매세로 전환되었고 1988년부터는 현행 종량세 체계의 담배소비세로 전환되면서 지금까지 각 지자체의 재정수입에 큰 몫을 차지하고 있다.⁵⁰⁾⁵¹⁾ 그리고 현재의 담배가격에는 담배소비세 외에 지방교육세, 국민건강증진부담금, 폐기물부담금 등이 포함되어 징수되고 있다.⁵²⁾ 담배인삼공사는 1997년, 「공기업경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」에 의해 상법상 주식회사로 전환하였고 1999년 증권거래소에 상장하였으며 2000년에 정부는 담배제조 독점권을 폐지하고 2002년 10월에 정부지분을 모두 매각하여 민영화를 완료하였다.⁵³⁾ 이와 같이 수입을 목적으로 하던 시장참여 기능을 폐지할 때에는 대체재원 마련이 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

박정수·박석희(2011)는 담배제조업이 민영화 과정을 거치게 된 이유로, “담배제조업이 공공재적 성격이 약하고, 자연독점 성격도 크지 않은 것으로 평가할 수 있으며 이를 공기업으로 운영함으로써 확보할 수 있는 공익성이 무엇인지 분명치 않기 때문에 민영화를 통해 경영 효율성을 향상시키는 것이 바람직하다는 것이 중론”이었음을 말

49) 한국민족문화대백과사전(한국학중앙연구원)사이트 참조.

50) 이영·나성린(2007), 『한국의 시계열자료를 이용한 담배수요의 가격탄력성 추정』, pp.153~154.

51) 담배소비세는 대표적인 시·군세의 하나로, 지방세 중 세수비중이 매우 높고, 세수는 국산담배의 지역별 판매비율을 기준으로 각 지자체에 배분됨 (이영·나성린, 2007, pp.154)

52) 2008년 기준임

53) 박정수·박석희(2011), 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, pp.244~245.

하고 있다.⁵⁴⁾ 그리고 권오승(2004)은 이러한 공익성이 낮고 재정수입 확보에 목적이 있는 사업을 정부가 시행하는 것에 대해 “우리나라가 헌법상의 경제 질서가 시장경제를 기본으로 하고 있고, 법상 일반적으로 승인되고 있는 보충성⁵⁵⁾의 원리와 조세국가의 원칙⁵⁶⁾에 비추어 볼 때, 국가나 지방자치단체가 재화의 공급자로서 시장에 참여하는 것은 어디까지나 예외적·보충적으로만 허용되어야 한다.”고 말하고 있으며 담배와 인삼의 전매사업이 공사화를 거쳐 민영화된 취지도 이를 반영하고 있다고 설명하고 있다.⁵⁷⁾

54) 박정수·박석희(2011), 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』 pp. 245~246.

55) 보충성의 원리는 개인과 사회 및 국가의 관계설정에 관한 일반적인 조직원리 내지 기능분배의 원리로서, 가능한 한 하위의 단계 혹은 작은 단위의 조직 또는 주체에게 기능과 권한이 분배되어야 한다는 요청으로 이해된다. 그런데 이 원리를 경제영역에 적용하면, 경제활동은 가능한 한 개인이나 기업의 자유에 맡겨 두는 것을 원칙으로 하되, 시장기구의 자동적인 조절만으로는 공익의 실현이 불가능한 경우에 한해서 국가나 지방자치단체가 경제활동에 개입 또는 참여하도록 해야 한다는 것으로 이해됨(권오승, 2004. p.164)

56) 조세국가의 원칙은 국가활동을 위한 재원은 원칙적으로 전형적인 수입원인 세금, 부담금, 수수료 등의 공과금으로 마련되어야 하지 국가가 스스로 시장에 참여하여 영리활동을 하거나 의도적으로 재산가치를 늘려 나가는 방법으로 조달해서는 안된다는 원칙임(권오승, 2004, p. 164)

57) 권오승(2004), 『경제적 경쟁에 있어서 국가의 역할』, pp.164~165.

나. 3-2유형: 공공기관 지정해제와 민간위탁

3-2유형은 공익성이 낮은 사업에서 수익을 올려 기관의 자체 운영비에 대부분을 지출하는 시장참여이다. 수익이 공익사업에 별로 사용되지 않으므로 해당 기관이 공공기관으로 남아 있어야 하는지를 먼저 판단해야 한다. 공공기관이 일부나마 공익사업을 수행하는 경우에는 해당 공익사업을 민간위탁으로 수행하는 방안을 대안으로 강구해야 한다. 공공기관에서 지정해제된 이후 그 기관이 민간위탁을 수행하는 방안도 가능할 것이다.

민간위탁

‘민간위탁’이란, “국가 또는 지방자치단체가 자신의 소관사무 중 국민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무를 민간의 법인·단체나 기업, 개인 등에게 위탁하여 그의 명의로 책임하에 수행하게 하고 국가 또는 지방자치단체는 이러한 행정업무를 공급하는 민간부문에 조세 또는 사용자 요금의 형태로 그 대가를 지불하는 것”이라고 정의할 수 있다.⁵⁸⁾ 이는 정부가 사업을 수행하여 서비스를 제공하는 방식 중 하나로, 직접 공공서비스를 제공하는 방법과는 대비된다. 이성우(1998)에 따르면, 과거에는 서비스의 보편성과 형평성 등이 강조되어 공공서비스는 정부가 직접 공급해야 된다는 인식이 강했지만, 시간이 지나면서 ‘행정규모의 축소’ ‘행정의 효율성’의 요구가 높아지면서 이를 위한 혁신적인 방법들이 모색됐으며⁵⁹⁾ ‘민간위탁’은 서비스를 제공함에 있어 시장적 기능을 활용한 방법 중 하나이다.

58) 이준우 외(2007), 『행정권한의 민간위탁의 범위와 사후관리방안에 관한 연구』, p.15.

59) 이성우(1998), 『정부기능의 민간위탁 확대방안』

민간위탁의 장점⁶⁰⁾은 첫 번째로 경제적 효율성에 있다. 정부가 모든 업무를 직접 수행하려면 공공부문의 조직과 인력은 비대해지고, 이에 대한 재정적 부담도 늘어날 수밖에 없다. 또한 정부는 이윤에 대한 동기가 부족하기 때문에 비용의 과잉투입, 서비스의 과잉공급 등의 문제가 발생하곤 한다. 반면, 민간부문에서는 유사한 서비스 제공자들과의 경쟁시장이 형성될 수 있어, 경쟁에서 이기기 위해 좀 더 저렴한 비용으로 더 나은 서비스가 제공될 수 있다. 따라서 일부 업무를 민간에 위탁하여 수행하게 되면 공공부문의 규모와 재정적 부담이 줄어들어 불필요한 지출을 막고 효율적으로 업무를 수행할 수 있다. 두 번째는 전문성이다. 민간은 탄력적이고 유연한 조직구조와 업무수행력을 가지고 있기 때문에 정부보다 전문적 지식과 기술을 습득하고 키우는 능력이 높다. 따라서 민간위탁을 통해 전문적 분야에서 보다 고객의 요구에 신속하게 대응할 수 있다. 이 밖에도 민간위탁을 통해 경쟁력이 취약한 민간 사업분야를 성장시킬 수 있다. 이는 민간위탁이 단순히 효율성뿐만 아니라, 공익성 측면에서도 도움이 될 수 있다는 면에서 의미가 있다.

그러나 민간위탁은 위와 같은 긍정적 측면도 있으나, 잘못 운영될 경우에는 오히려 재정낭비, 서비스 질의 저하, 극단적으로는 서비스 중단과 같은 부정적 효과가 나타날 수 있으며 이는 바로 국민의 피해로 직결될 수 있다. 따라서 민간위탁을 효과적으로 활용하기 위해서는 절차와 사후관리에 대한 신중함이 필요하다.

우선, 공공부문이든 민간부문이든 경쟁이 없으면 비효율이 발생하게 된다. 그러므로 민간위탁의 취지를 살리기 위해서는 경쟁을 통해 효율성을 제고할 수 있도록 환경을 만들어 주는 것이 중요하다. 독과점적인 성격의 업무인 경우에는 민간위탁 적용 대상을 선정할 때

60) 민간위탁의 장점은 한인섭(2007)「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제」를 참조하여 작성

부터 좀 더 신중해야 하며, 수탁기관을 선정할 때에도 세부기준을 명확하게 설정하는 것이 필요하다(한인섭, 2007). 실질적 효과가 있다는 판단 아래 민간위탁을 실시한 후에는 철저한 사후관리가 필요한데, 서재호 외(2012)에서도 민간위탁이 잘 수행되기 위해서는 업무 위탁 후에 정부의 관리·감독기능이 중요하며, 정부를 견제하는 국회에서도 민간위탁 과정에서 나타날 수 있는 재정낭비와 비효율을 감시해야 한다고 설명하고 있다.

정부업무의 민간위탁 사례⁶¹⁾

업무의 효율성과 서비스의 질을 높이기 위해 민간위탁을 선택한 예로는 조달청의 업무위탁 사례를 볼 수 있다. 조달청은 최근 효율적 업무수행을 위해 직접 수행해왔던 업무인 ‘우수조달물품 계약요청서 접수’ 업무를 민간기관인 ‘우수제품협회’에 위탁하기로 결정했다. 우수조달물품 계약건수가 증가하고 있으나 투입인력의 한계로 업무처리가 지연되는 등 비효율이 일어나고 있다고 판단해서이다. 조달청은 이에 따라 단순·반복적인 업무인 접수업무를 민간에 위탁하고 전문지식이 요구되는 ‘신성장산업 지원’에 역량을 집중 투입할 계획에 있다. 서비스 수요자인 조달기업들은 업무의 협회 위탁을 통해 비용이 줄고, 편의성은 증가할 것으로 예측된다. 그동안 계약요청서 제출을 위해 대전에 위치한 조달청까지 방문해야 했으나, 서울 본사와 대전 중부사무소를 두고 있는 협회에 업무를 위탁함으로써 방문 비용이 감축될 것이고, 한정⁶²⁾되어 있던 지정신청서 접수기간도 연중 상시화할 것이기 때문이다.

61) 조달청 보도자료(2013.06.12); 관세청 보도자료(2010.3.29) 내용 정리

62) 기존에는 지정신청서 접수 기간이 2개월에 1회, 5일씩으로 정해져 있었음

반면, 관세청의 사례는 업무의 효율성 외에 전문성을 강화하기 위한 목적으로 민간위탁을 수행한 예로 볼 수 있다. 관세청은 지난 2010년 4월부터 세관에서 직접 수행하던 지식재산권 신고업무⁶³⁾를 ‘사단법인 무역관련 지식재산권 보호협회(TIPA)’에 위탁한 바 있다. 무역관련 지식재산권 보호협회(TIPA)는 효율적인 무역관련 지식재산권 보호를 위해 민·관 협력 차원에서 설립된 곳으로서, 그동안 유용한 정보 제공을 통해 경찰과 세관의 위조상품 적발을 돕고 외국으로 반출하는 국제우편물의 검사를 보조하는 역할을 수행하는 등 전문성을 갖추고 있는 곳으로 볼 수 있기 때문이다. 이에 따라 관세청은 지식재산권 신고업무를 협회에 위탁함으로써 협회의 전문성을 활용하여 향후 한·EU FTA 시행에 따른 특허권, 디자인권, 식물품종권, 지리적표시 등 전문적인 지식재산권을 효율적으로 보호하고 정보교류 등 민관협력이 활성화되어 위조상품의 단속실적도 증대될 것으로 기대하고 있다.

4. (4유형) 유희자원 활용

4유형은 공익성도 수익성도 없으나 기왕에 있는 시설을 활용하거나 해고하기 어려운 인력을 활용하기 위해 시장에 참여하는 형태이다.

63) 지식재산권 세관 신고제도는 상표권자 또는 전용사용권자가 자신의 상표권을 보호받기 위해 미리 세관에 신고하는 제도로, 세관에서는 상표신고 내용을 전산시스템에 등록하고 동일 또는 유사상표가 부착된 물품이 수출입 신고 되면 위조상품 여부를 감정하여 통관보류 등의 국경조치를 취하여 지식재산권 침해물품의 국내반입을 원천적으로 차단하는 제도임

가. 4-1유형: 시설매각

4-1유형은 공공기관이 시설임대에 대한 자체 수요를 소화하기 위해 공공 대규모 시설을 보유하고 임대수요를 내부화하는 데서 나아가 유희시설을 방치할 수 없으니 추가적인 수입을 올리는 사례이다. 순이익을 내는 경우도 많으나 기회비용을 고려하면 흑자로 인정하기 어려운 경우가 대부분이다. 이 경우에는 시설을 매각하고 필요시 민간의 시설을 임대하는 것이 타당하다. 해당 시설의 운영권을 민간에 위탁하는 방안도 있다. 다음은 공공기관이 보유한 유희시설이나 지분을 매각하거나 민간에 위탁한 사례이다.

〈표 Ⅲ-10〉 공공기관 유희시설 축소/매각 사례

기관명	사업	유형
교통안전공단	리방TV(CATV)	자산매각 완료
사립학교교직원연금공단	오색그린야드호텔	자산매각 완료
한국관광공사	관광교육원, 경주보문골프장, 제주중문골프장, 주문진가족호텔	자산매각 완료
한국디자인진흥원	시범사업본부(가리봉동, 골판지생산판매)	자산매각 완료
한국체육산업개발(주)	둔촌동, 평촌 스포츠센터	자산매각 완료
국민체육진흥공단	한국스포츠TV, 올림픽스포츠센터	자산매각 완료, 자산매각 진행
88관광개발(주)	88골프장	자산매각 진행
한국문화진흥(주)	뉴서울CC 골프장	자산매각 진행
공무원연금공단	상록회관	자산매각 진행
	수안보호호텔, 천안리조트(골프장 포함)	민간위탁
국민연금공단	복지타운(청풍리조트)	민간위탁
대한무역투자진흥공사	학여울무역전시장	민간위탁
	벅스코	지분매각
한국광해관리공단	문경레저타운, 블랙밸리CC	지분매각
강원랜드	문경레저타운, 블랙밸리CC	지분매각
인천국제공항공사	SKY72(골프장)	지분매각

자료: 한국조세재정연구원, 『1998~2012 공공기관 경영효율화 계획 편람』

사립학교교직원연금공단의 오색그린야드호텔 매각⁶⁴⁾이 대표적 시설매각 사례이다. 오색그린야드호텔은 강원도 양양군에 위치한 호텔로 1993년 7월부터 사립학교교직원연금관리공단에 의해 운영되어 왔다. 100여 명의 직원 대부분이 지역주민이어서 고용효과는 물론 지역 경제에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 운영 초기부터 적자로 운영되어왔으나 지난 2000년에는 공기업 구조조정에 따라 직원들이 퇴직금 등을 출자한 종업원지주제로 운영, 흑자 전환으로 활성화 조짐을 보였다. 그러나 2006년 여름철 집중호우로 호텔이 큰 피해를 입어 복구비 등 경영 실적부담이 발생했고, 이로 인해 2007년 일반공개 경쟁입찰 방식으로 매각을 결정했다. 재입찰을 통해 새로운 주인을 찾은 오색그린야드호텔은 리모델링을 끝낸 뒤 2008년 7월부터 본격적인 운영에 들어갔다.

그러나 유희시설 매각이 늘 순조로운 것만은 아니다. 88관광개발의 88골프장은⁶⁵⁾ 그 대표적인 사례이다. 88관광개발(주)의 주요사업인 88골프장은 국가유공자 복지증진을 위해 보훈기금을 증식하고 보훈 대상자에게는 저렴하면서도 쾌적한 휴양시설을 제공하는 것을 목적으로 시작되었다.⁶⁶⁾

64) 강원일보(2007.02.09., 2007.04.05., 2008.07.01.) 참고

65) 연합인포맥스(2012.07.03); 이투데이(2011.06.07)

66) 이를 위해 국가보훈처는 보훈기금으로부터 20억원을 출자해 '1987년 88관광개발(주)을 설립했다. 88관광개발(주)은 주주이자 골프장 소유자인 국가보훈처로부터 88골프장 사업을 수탁해 시설을 운영하고 이와 관련된 부대 사업을 수행하고 있다. 1988년에 골프장을 개장했으며 1989년부터 회원을 모집해왔다.

〈표 III-11〉 88관광개발의 순익 추이

(단위: 백만원)

구 분	2009년	2010년	2011년
수 입	3,321	3,387	3,353
비 용	3,370	3,314	3,284
순이익	△49	73	69

88골프장은 골프장 개장 당시 수익 사업을 통해 보훈기금을 증식하는 것이 목표였으나 골프장 매각예상대금의 운용수익이⁶⁷⁾ 골프장 순이익을 상회하고 있다. 골프장을 매각하여 매각대금의 운용수익을 통해 기금을 증식하는 것이 바람직한 상태이다. 민간부문에서도 충분히 운영 가능한 사업을 공공부문이 담당함에 따라 경영효율성 저하⁶⁸⁾가 발생하고 있다는 문제도 제기되어 왔다. 이에 따라 공공기관 선진화 제3차 민영화 대상 기관이 되어 2009년 10월부터 매각을 진행해왔다. 그러나 점차 낮아지는 리조트산업 및 골프장의 수익률, 유희부지 개발 인허가 문제 등 매각을 어렵게 하는 요인들이 산재해 있고 인수후보가 나타나지 않아 이미 수차례 매각이 무산된 상태이다. 민영화를 진행시키기 위해서는 이해당사자인 회원권을 소유한 회원들과 원만한 타협점을 모색할 필요가 있다.

나. 4-2유형: 인력 구조조정

4-2유형은 유희인력을 활용하기 위해 시장에 참여하는 사례이

67) 2007년 연기금투자플 기준수익률(총여유자금 기준) 6.20% 적용

68) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 선진화 추진계획안(3차)」, 2008.10.10.

다. 이 경우에는 당연히 유희인력에 대한 구조조정이 검토되어야 한다. 그러나 인력 구조조정은 결코 쉬운 일이 아니다.

이명박 정부의 인력구조조정 계획

공공기관의 인력감축 노력은 경제위기 직후인 김대중 정부에서 강력하게 추진되었으며 노무현 정부에서 잠시 주춤했으나, 이명박 정부가 들어서면서 공공기관 선진화 정책을 통해 다시 적극적으로 추진되었다.

〈표 III-12〉 이명박 정부 공공기관 선진화 추진계획 주요내용

계획	주요내용
1차(2008.8.11)	기관 통폐합(2→1), 기능조정(12), 민영화(27) 추진
2차(2008.8.26)	기관 통폐합(29→13), 폐지(3), 기능조정(7), 민영화(1) 추진
3차(2008.10.10)	기관 통폐합(7→3), 폐지(2), 기능조정(1), 민영화(10), 경쟁도입(2), 경영효율화(8) 추진
4차(2008.12.22)	기능조정(69): 정원 축소(1.9만명), 예산절감(1.7조원), 자산매각(8.5조원)
5차(2009.1.15)	공공기관 비지정 출자회사(273) 중 지분매각(111), 청산·폐지(17), 모기업 흡수·통합(3), 투자성과 제고 및 조기매각 유도(142)
6차(2009.3.31)	경영효율화 방안 마련(60): 정원 축소(3천명), 예산절감(1,300억원), 자산매각(1,800억원)

자료: 윤 건, 「증거기반 공공기관 개혁정책 수행을 위한 과제」, 2012; 『공공기관 경영효율화 계획 편람』 (2012.12, 공공기관연구센터) 참조.

철도공사의 인력구조조정

인력감축의 대표적인 사례로는 철도공사를 들 수 있다. 철도공사에는 2005년에 철도청에서 공사로 전환된 이후, 구조적인 적자문제

를 해결하고 경영 효율성을 높이기 위해 두 번의 큰 변화가 있었다. 첫 번째는 참여정부 시절인 2006년 8월 ‘한국철도공사 경영개선 종합 대책’에서였고, 두 번째는 이명박 정부에서의 ‘공공기관 선진화계획’ 때로 볼 수 있다. 그리고 이 과정에서 철도공사는 인력운용 효율화를 위한 인력 구조조정을 단행하였다.

‘한국철도공사 경영개선 종합대책’을 통해 정부는 철도공사가 경영 적자의 주요 원인인 방만한 인력운영과 그에 따른 과도한 인건비 비중을 해소할 수 있도록 자동화와 현대화에 대한 투자 지원을 강화하고자 하였다.⁶⁹⁾ 정부는 이를 위해 2007~2011년 5년 동안 철도공사에 총 5천억원을 철도 자동화 사업에 지원하기로 하였다. 그리고 2008년 12월, ‘공공기관 선진화 추진계획안(4차)’에서도 철도공사는 소규모 역사 관리의 무인화, 매표 자동화 등의 업무효율화를 통해 인력 절감을 추진할 것이 발표되었다. 이를 통해 철도공사는 정원의 15.9%에 해당하는 5,115명 감축을 추진하는 안을 세웠다. 이는 당시 정원 감축대상 129개 공공기관 전체 감축 인원의 22.9%에 해당하는 대규모 감축안이었다. 그리고 일괄적인 정원 조정을 통해 발생한 ‘초과현원’에 대해서는 정부의 초과현원 해소 정책⁷⁰⁾에 따라 단계별로 해소를 추진키로 하였으며, 2012년 6월 기준, 50% 이상 초과현원을 해소해나가고 있는 것으로 보고되었다. 계열사의 경우도 제4차 및 제6차 선진화 계획에 따라 직제정원을 353명을 감축하는 안을 추진하였다.⁷¹⁾⁷²⁾

69) 교통일보(2006. 8. 24)

70) 경영 효율화 계획에 따라 정원을 일괄적으로 조정하면서 정원을 초과하는 인원(이하 ‘초과현원’이라고 한다)이 발생함. 이러한 초과현원에 대해서는 경제위기 등 어려운 경제여건을 고려하여 정년 등 자연감소나 명예·희망 퇴직 등을 활용하여 2012년까지 단계적으로 흡수토록 조치하였으며, 자연 감소되는 인력의 일정비율은 신규채용을 병행토록 하여 공공기관이 일자리 창출을 통한 청년실업 해소에 기여하도록 하였음. 또한, 초과현원에 대한 인건비 등 소요예산은 2012년을 기한으로 초과현원이 해소될 때까지 반영하도록 함(『이명박정부 국정백서』 제11권 P.381 발췌).

〈표 III-13〉 공공기관 선진화의 경영 효율화 계획에 따른 기관별 인력 감축률
(단위 : %, 개)

기능 및 인력 감축률	기관 수	주요 기관명
20% 이상	13	대한에이즈예방협회(54.1), 한국체육산업개발(46.3), 코레일유통(37.5), (주)한국건설관리공사(35.0)
15% 이상 20% 미만	15	대한결핵협회(18.9), 한국예탁결제원(17.6), 한국철도공사(15.9), 한국공항공사(15.2),
10% 이상 15% 미만	88	한국농어촌공사(14.3), (주)강원랜드(13.5), 한국마사회(12.5), 한국수자원공사(11.2), 한국전력공사(11.1), 한국가스공사(10.7)
10% 미만	13	한국투자공사(8.5), 한국가스안전공사(7.1), 선박안전기술공단(6.3), 대한무역투자진흥공사(5.2)
합 계	129	

자료: 『이명박 정부 국정백서』, 제11권, p.381.

2012년 6월, 국토해양부(現 국토교통부)는 2006년 8월에 나온 ‘철도 경영개선 종합대책’에 따라 코레일(한국철도공사)의 인력 효율화(인원 감축)를 돕기 위한 ‘철도 자동화 지원사업’에 대한 점검 결과를 공개했다.⁷³⁾ 결과에 따르면, 당시 지원에 따른 인력 효율화 효과는 기대했던 것 보다는 미흡한 것으로 평가됐다.⁷⁴⁾ 인력감

71) 코레일유통 △217, 코레일투어서비스 △121, 코레일로지스 △15(자료: 철도공사)

72) 『이명박 정부 국정백서』, 제11권, pp.379~381.

73) 국토해양부 보도자료(2012.6.11)

74) 공사 측이 철도 자동화 지원사업을 통해 2,800여명의 인원을 줄였다고 보고했지만, 이는 정원상 감원에 불과할 뿐 실제인원(현원)은 1,020명밖에 줄지 않았고, 동 기간 중 퇴직인원이 4,201명에 달하는 점을 감안할 때 코레일의 인력 효율화 노력이 부족했던 것으로 평가됨. 당시 국토해양부(現국토교통부)는 공사의 인력 감축 노력이 부족했다고 판단했으며, 이 외에도 철도공사가 자동화 지원 사업비를 부적절한 용도로 사용한 것도 적발하였음. 이에 따라 국토해양부(現 국토교통부)는 용도 외 사용된 사업비를 국고로 환수하고, 해당업무 담당자는 공사로 하여금 문책하도록 조치하였으며 2013년도 예산 배정 시 초과현원에 대한 인건비는 배제토록 조치할 것임을 밝힘(국토해양부 보도자료, 2012.6.11)

축의 대부분을 정년퇴직 등 자연감원에 의존해 왔기 때문이다. 이에 따라 국토해양부(現 국토교통부)는 공사 측에 초과현원(1,613명)을 가능한 빨리 해소하도록 지시하였다.⁷⁵⁾ 이에 대해 당시 철도공사 측은 전체적인 감축규모가 작아 보일 뿐, 지속적으로 인력 효율화 노력을 해왔음을 주장했다.⁷⁶⁾

〈표 Ⅲ-14〉 2006년 대비 정원·현원 변동 현황

(단위: 명)

구분	'06.12	'12.1	변동 계	변동 상세 내역			
				신규채용	정규직 전환	퇴직	퇴직취소
정원	31,480	27,866	Δ3,614				
현원	30,499	29,479	Δ1,020	1,235	1,909	Δ4,201	37
초과현원	Δ981	1,613					

자료: 국토해양부 보도자료(2012.06.11)

75) 국토해양부, 보도자료(2012.6.11)

76) 코레일 관계자는 전체적인 감축규모가 작게 나온 이유에 대해서 “비정규직 1,900명 가량을 정규직화하고 신규 노선 확대에 따라 1,235명을 신규 채용했다”고 해명함(경향신문, 2012.6.11)

IV. 시장참여의 원칙: 경쟁 중립성

1. 경쟁 중립성의 개념과 원칙

가. 경쟁 중립성의 개념과 논의의 배경

경쟁 중립성의 배경

경쟁 중립성(Competitive Neutrality)의 개념과 적용이 본격적으로 논의된 것은 OECD 공기업 작업반의 회의를 통해서이다. 2010년 이후 OECD 회의에서 공식적으로 경쟁 중립성의 필요성과 중요성이 강조되었다(OECD, 2012). 현재 많은 OECD 국가의 공기업(State-Owned Enterprises: SOEs)은 시장에 참여하여 민간 기업과 실질적 혹은 잠재적 경쟁관계를 형성하고 있다. 공기업이 시장에 참여하는 과정에서 공기업은 정부로부터 차별적인 혜택을 제공받는 경우가 있으며, 이러한 혜택은 시장의 공정한 경쟁을 제한시킬수 있다.

OECD는 경쟁 중립성에 대해서 “시장에서 활동하는 어떤 주체도 경쟁의 혜택이나 불이익을 당하지 않는 상황”이라고 정의하고 있다(OECD, 2012). 구체적으로 공기업의 경쟁 중립성은 정부가 정부소유의 공기업에 법적 혹은 재정적 권한을 통해 민간기업보다 차별적인 혜택을 제공하는 것에 대해 반대하는 입장을 개념화하였다. 공기업에 제공되는 이러한 시장에서의 우월한 혜택은 공기업의 공급비용을 낮추게 되어 시장보다 낮은 가격으로 제품과 서비스를 공급함으로써 자원의 왜곡과 시장의 혼란을 가져올 수 있다. 따라서 경쟁 중립성 원칙은 공기업

에 주어지는 각종 보조금과 세제혜택 등의 차별적 혜택에 대하여 조정하는 것이 필요함을 강조하고 있다. 이러한 경쟁 중립성의 개념은 OECD가 권고하고 있는 공기업정책가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)의 핵심내용으로, 몬테레이 합의(The Monterrey Consensus)에서 강조하였던 ‘경쟁 중심의 자유시장 원칙’과 OECD가 제시하는 기업지배구조 원칙(The OECD Principles of Corporate Governance) 중에서 공정경쟁 원칙(a level playing field)과 일관된 논의를 보여주고 있다(OECD, 2011).

시장에서 공기업이 경쟁에서 우월한 위치를 차지하는 이유가 공기업의 생산성이나 경영효율화 등에 의한 것이 아니라, 정부 소유 기업이기 때문에 주어지는 여러 가지 특혜의 결과인 경우가 많다. 앞서 설명한 바대로 공기업이 정부로부터 받는 세제감면이나 규제혜택, 각종 보조금 등이 생산비용을 저감시켜 경쟁우위에 서게 하기 때문이다. 또한, 재원조달을 위해 시장이자율보다 낮은 금리로 차입을 하거나 정부 신용등급과 동일한 신용등급의 유지로 인해 차입이자율에 우대를 받는 것도 공기업이 갖는 혜택의 일부이다. 이외에도 공기업은 규제와 정부조달에 있어서도 다양한 특혜를 받고 있다. 정부규제에 있어서도 공기업에 대해서는 인허가나 각종 승인 등에 있어서 우호적인 처리가 이루어지며, 일부 규제에 있어서는 면제를 받기도 한다. OECD 국가에서 공기업이 차별적으로 특혜를 받는 부분으로 지적되는 또 다른 분야는 정부 조달과정에 있어서 공기업에 대한 특혜이다. 정부조달 입찰에 있어서 공기업이 보유한 우수한 정보력과 내부자에 대한 인적 네트워크 등으로 인해 공정하지 않은 경쟁이 나타날 수 있다(박정수 외, 2011).

공기업은 많은 경우 시장에서의 독점권을 인정받고 있거나 자연독점이 발생하는 네트워크사업에서의 배타적 권한을 부여받고 있다. 따라서 시장의 경쟁압력에서 자유로우며 안정적인 위치를 차지한다.

또한 정부의 보증 등으로 인해 시장에서 파산할 가능성이 없으므로 시장의 압력에서 상대적으로 자유로울 수 있다.

공기업에 대한 차별적 혜택 제공의 근거

최근의 적극적인 경쟁 중립성 논의에도 불구하고 경쟁 중립성의 도입은 아직까지 유럽 일부국가를 중심으로 추진되고 있다. 시장에 참여하는 공기업과 민간기업에 대해 공정경쟁을 추구하는 것이 사회 후생을 확대할 수 있고, 시장의 공정성을 높일 수 있다는 점에서 경쟁 중립성의 도입에 대해 사회 전반적인 수용성은 높아지고 있지만, 실제 경쟁 중립성을 제도로 도입하는 국가는 소수에 그치고 있다. 특히 공기업에 주어지는 혜택에 대해서 여러 가지 근거와 정당성을 제시하고 있다. 공기업에 대한 혜택 제공의 이유로 꼽히는 첫 번째는 공기업이 시장에서 생산되지 않는 공공재와 공공서비스를 제공하는 의무 (PSO, Public Service Obligation)를 수행한다는 점이다. 또한 시장이 발달하지 않은 산업분야를 지원하기 위한 정책적 역할과 정부재정을 대체할 수 있는 수입원으로서의 기능 또한 공기업의 시장 참여를 정당화 하고 있다. 이러한 공기업의 공공기능 수행의 이유로 대부분의 국가에서는 경쟁 중립성 도입에 소극적인 입장을 가지고 있다. 또한 안정적인 시장에서 운영되던 공기업에게 경쟁을 통한 수익극대화를 요구하는 데 있어 정부의 적극적인 의지가 높지 않으며, 공기업 역시 독점 시장에서의 안정적 위치를 누리고 위협 부담 없는 경영을 유지하는 것을 선호하고 있다.

나. OECD의 경쟁 중립성 원칙

경쟁 중립성의 대상

경쟁 중립성 원칙을 적용한다는 것은 공공부문과 민간부문이 시장에서 경쟁할 때 동등한 조건으로 겨룰 수 있도록 기존의 각종 불공정 조치를 시정하겠다는 것이다. 즉, 공기업이 정부로부터 제공받던 각종 혜택을 중지하거나, 해당 혜택에 대해 민간경쟁자에게 보상을 제공하는 것이다. 경쟁 중립성 제도에서 가장 강력한 조치는 공정경쟁을 해치는 행위가 발생하였을 때, 이를 처벌하거나 보상하는 공정경쟁법을 도입하는 방법이다.

경쟁 중립성 원칙의 대상이 되는 정부사업과 공기업의 활동범위에 대해서는 국가간에 합의된 바는 없으나, OECD의 공기업 작업반 회의와 경쟁위원회 회의 등에서 다음과 같은 이슈들이 논의되고 있다(OECD, 2011). 첫 번째는 경쟁 중립성 적용의 대상이 되는 기관의 범위이다. 규모와 중요도가 큰 중앙정부 산하의 공기업이 우선적인 대상이 되고 있으나 지방정부 산하의 공기업도 그 역할이 지방 공공서비스 제공을 비롯하여 교육, 문화, 보건과 교통 등 광범위한 분야에서 확대되고 있어 적용대상으로 고려할 수 있다(OECD, 2011). 두 번째 고려해야 할 사항은 기관이 수행하는 사업의 상업적 성격이다. 경쟁 중립성은 공기업이 시장에 참여하여 상업활동을 수행할 때에만 적용하는 것이 원칙이므로, 공기업에 경쟁 중립성 기준을 적용하기 위해서는 공기업이 시장에서 수익성을 추구하는 활동을 하는 것이 기본 전제가 되어야 한다. 공기업이 수익성 활동 이외에 정부 정책에 따라 수행하는 공익성 목적의 활동은 경쟁 중립성 대상으로 볼 수 없다. 세 번째로 고려해야 할 사항은 경쟁 대상에 대한 것이다. 경쟁 중립성 원칙이 준용되기 위해서는 시장에서 해당사업에 대한

경쟁 기업이 존재해야 하지만, 이러한 경쟁대상이 실재하는 경우 외에 잠재적으로 경쟁대상자가 존재할 경우에도 경쟁 중립성이 적용된다고 보는 것이 OECD의 입장이다. 마지막으로 고려할 사항은 비용·편익에 대한 것이다. 경쟁 중립성 원칙을 도입하여 얻는 편익이 비용보다 클 경우에만 의미가 있기 때문이다. 따라서 경쟁 가능성이 없는 사업 분야와 같은 경우에는 경쟁 중립성 정책을 적용하는 것이 실익이 없을 수도 있다(OECD, 2011).

경쟁 중립성 정책을 시행하기 위해서는 공기업들이 경쟁 중립성의무를 효과적으로 수행할 수 있도록 관리하는 통제기제를 제도화하는 것이 핵심과제이다. 기존의 공정경쟁과 관련된 법안 이외에도 공기업의 경쟁 중립성을 법제화하여 시장에 참여하여 민간기업과 동종 분야에서 사업을 수행하는 공기업이 따라야할 가이드라인을 준비하는 것이 필요하다. 이러한 법과 가이드라인이 준비되면, 법과 가이드라인에 따라 공기업이 시장에서 공정한 경쟁을 하는지를 모니터링 하는 시스템이 마련되어야 한다. 또한 경쟁 중립성이 위반되었을 경우 시장 참여자의 불만을 접수하고 공식적으로 처리할 수 있는 행정기구도 설치되어야 경쟁 중립성에 대한 제도가 효과적으로 시행될 수 있을 것이다. (OECD, 2011)

OECD의 경쟁 중립성 가이드라인

OECD는 경쟁 중립성 확립에 영향을 미치는 8가지 영역에 대해 가이드라인을 제시하고 있다(OECD, 2012). 이러한 가이드라인과 이에 해당하는 OECD회원 국가의 모범사례도 제시하고 있어 경쟁 중립성이 각 국가별로 어떻게 적용되고 있는지에 대한 정보를 제공하고 있다.

OECD의 경쟁 중립성 가이드라인의 첫 번째는 정부사업의 민영화

정도 및 상업성 활동과 비상업성 활동의 구조적 구분이 중요하다는 것이다. 공기업이 수행하는 혼재되어 있는 상업활동과 비상업활동을 나누는 기준의 마련이 필요하며 투명성과 책임성을 극대화하기 위해 상업활동기관들과 가능하면 비상업활동기관도 독립 법인화하는 것을 권장하고 있다. 두 번째, 공기업의 상업활동과 비상업활동을 구분하고 각각의 활동에 드는 비용을 명확하게 파악하는 것이 필요하다. 공공서비스 책무(Public Service Obligation)와 같은 공익업무를 수행하는 데 드는 비용을 추산하고, 국고로 보조하는 경우에는 비용만큼만 보조금을 지급하는 것을 권장하고 있다. 상업활동과 비상업활동이 비용을 공유하는 경우 상업 활동에 쓰이는 비용과 자산의 비율을 공시하도록 권장하고 있다. 세 번째 가이드라인은, 사업의 수익률에 관한 것이다. 공기업 역시도 산업과 규모가 비슷한 민간기업과 같은 수준의 수익률을 목표로 해야 한다는 것이 OECD의 가이드라인이다. 이는 공공부문이 수익을 올리지 않는 것은 그만큼 가격경쟁에서 민간에 불이익을 주는 것이기 때문이다. 공기업이 이윤극대화 외에 다른 목표를 추구할 때 그 목표는 투명해야 하고 경쟁을 약화시키면 안된다(OECD, 2012).

넷째, 공공 서비스 책무를 수행하는 데 쓰이는 정부 예산지출은 투명해야 한다. 정부는 공기업이 비상업적 정책 사업을 수행한 만큼만 보상해야하며 그 과정이 합리적으로 감독되어야 한다. 공기업이 교차보조를 하지 않고, 사업별로 구분회계를 할 수 있도록 원가계산법을 정하는 것이 권장된다. 다섯 번째는, 공공부문과 민간부문에 동일한 과세기준이 적용되어야 한다는 것이다(Tax Neutrality). 공기업과 민간기업에 균등한 기준을 적용할 수 없는 경우, 이를 정당화할 수 있는 근거와 장점을 파악하기 위해서 공기업의 면세에 대해 투명하게 밝혀야 한다. 여섯 번째, 공공부문과 민간부문에 대해 동일한 규제가 적용되어야 한다는 것이다(Regulation Neutrality). 공기업이

사업허가 과정 등 정부규제로부터 혜택을 받아, 규제순응비용이 민간부분보다 낮은 경우가 종종 발생한다. 하지만, 항상 공기업들이 민간 기업에 비해 정부규제에서 좀 더 자유로운 것이 아니라, 오히려 정부규제뿐만 아니라, 법으로 규정된 업무이해, 각종 평가 및 감사절차 순응비용이 추가적으로 발생하여 공기업의 경쟁력을 저하시킬 우려도 동시에 존재하고 있다. 일곱 번째, 공공부문이 민간부문과 동등한 방식으로 자금을 조달하도록 해야 한다(Debt Neutrality). 특히 공공기관 중 국책 은행은 자금 수요자일 때와 제공자일 때도 중립성을 지켜야 한다. 공기업은 일반 민간과 같이 금융시장을 통해서 재원을 조달하고 있으며, 대부분의 경우 민간기업과 동일한 이자율로 부채를 발생시키고 있다. 그러나 금융기관은 정부의 암묵적인 지급보증(implicit guarantees)이나 정부의 지원을 인지함으로써 우호적인 조건으로 공기업에 자금지원을 하는 경우가 많다. 따라서 공기업이 금융시장을 통해 재원을 조달할 경우, 해당 채무에 대한 이자율 수준도 민간기업의 채무이자율과 동일한 수준이어야 경쟁의 공정성을 확보할 수 있다. 여덟 번째, 공공조달(Public Procurement) 정책은 경쟁적이고, 비차별적이고, 높은 수준의 투명성을 유지해야 한다는 것이다. 정부사업의 조달 및 계약 과정에서 공기업과 민간기업에 공정한 경쟁이 될 수 있도록 참여기회 등 조달·계약절차상 형평성이 담보되어야 한다. 이를 위해서는 민간과 공공에 동시에 적용되는 규칙을 만들고, 차별을 일으키는 부분은 제거해야 한다. OECD는 공공조달 시장에서 차별적 선호가 존재하는 경우 사전에 잠재적 입찰자들에게 선택기준에 대해 투명하게 밝힐 것을 권장하고 있다(OECD, 2012).

2. 경쟁 중립성 원칙의 적용 사례

가. EU의 경쟁 중립성 도입 현황

유럽연합 회원국들은 경쟁 중립성의 도입과 확대를 위해 초기부터 적극적인 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력은 EU Article 106조에 명시되어 있으며, 유럽연합 회원국 뿐만 아니라 유럽연합 모델을 적용 받는 국가에서도 EU Article 106조에 명시된 경쟁 중립성의 원칙을 자국의 경쟁 관련법에 포함하도록 하고 있다. EU Article 106조는 세 가지 항목으로 이루어져 있는데 1) 정부 기구나 공기업에 대하여 특별하거나 배타적인 권한을 부여하는 경우 경쟁 중립성이 유지되어야 한다는 것과, 2) 일반적인 경제적 이익과 매출을 발생시키는 독점운영기업에 대해서도 이러한 사업의 성과에 커다란 지장이 없는 한 경쟁 중립성이 유지되어야 하며, 3) 이러한 내용이 회원국의 정책결정이나 법률시스템 안에 포함되어야 한다는 내용으로 구성되어 있다. 시장에서 민간과 공공기관이 공정하게 경쟁해야 한다는 경쟁 중립성의 원칙에 대한 강조는 유럽에서는 50년이 넘는 역사를 가지고 있다. EU위원회는 회원국에서 경쟁 중립성이 제대로 지켜지도록 경쟁 중립성의 원칙을 권고하고 있으며, 시장에서 이러한 경쟁 중립성이 위반되는 경우에 대해서는 제재를 하기도 한다.⁷⁷⁾

나. 호주의 경쟁 중립성 도입 현황

관련법과 제도

77) 박한준, 2011; EU Article 106조

경쟁 중립성의 도입에 있어서 호주는 가장 적극적이고 강력한 정책을 행사하고 있다. 호주 정부는 경쟁구조의 개혁과 경쟁 중립성 강화에 대해 오래전부터 매우 큰 관심을 가지고 있어, 1992년에 본격적인 경쟁 중립성 관련 제도를 도입하였다. 우선, 경쟁 중립성에 대한 폭넓은 확산과 경쟁 중립성 위반 조사를 실시하기 위하여 경쟁 중립성 조사위원회(The Hilmer Review)를 설치하였다(박정수 외, 2011). 이러한 과정에서 공기업의 경쟁 중립성 원칙 시행에 관심을 기울이게 되었다. 이 당시에는 우선적으로 개선해야 할 경쟁촉진안 중에서 첫 번째가 경쟁 중립성을 도입하여, 공정한 시장조건(level playing field conditions)을 제공하여 공기업에 대한 특혜를 제거하는 것이었다. 공정경쟁법 (Competition Law)의 대상에 공기업을 포함하기 시작하였고 1995년 부터는 정부의 특혜에 따른 생산비용 축소와 이에 따른 시장보다 낮은 가격책정에 대한 문제를 해결하기 위해 보다 강력한 경쟁 중립성 정책을 도입하기 시작하였다(박정수 외, 2011).

호주의 경쟁 중립성을 확보하기 위한 정책적 기반으로는 「경쟁원칙협약(Competition Principles Agreement)」과 호주정부의 「연방 경쟁 중립성 정책성명서(Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement)」가 있으며, 「상거래법(Trade Practices Act)」을 2010년 「경쟁과 소비자 법률(Competition and Consumer Act 2010)」로 개정하여 경쟁 중립성을 위한 법적 토대로 활용하고 있다. 호주 정부의 경쟁 중립성 불만처리부서(Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office)가 경쟁 중립성 정책의 우선적인 담당부서로 설립되었으며 재정부를 중심으로 한 타 부처에서도 경쟁 중립성과 관련된 정책과정에 참여하고 있다.

호주는 경쟁 중립성과 관련된 독립법률을 제정한 유일한 국가이며 호주의 경쟁 중립성 정책은 OECD의 경쟁 중립성 권장안을 작성하는데

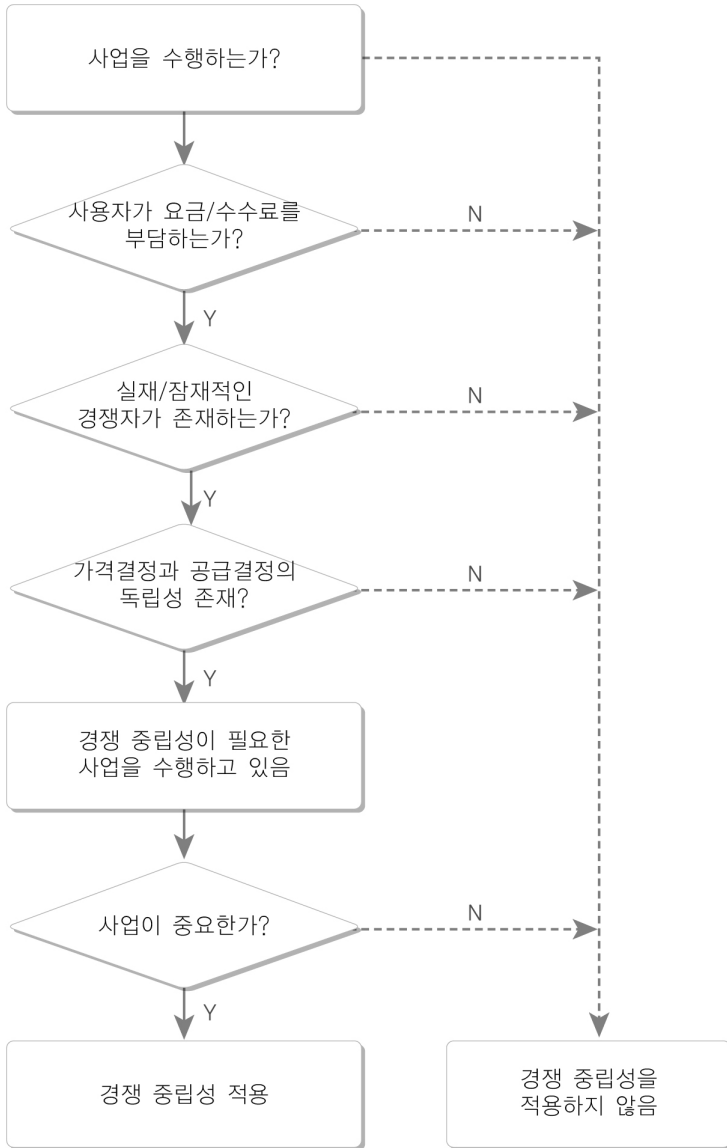
커다란 기여를 하였다. 대표적으로, 호주는 시장에서의 공기업의 경쟁에 대하여 주요한 원칙을 몇가지 명시하고 있는데, 조세 중립성(Taxation Neutrality), 규제 중립성(Regulatory Neutrality), 부채 중립성(Debt Neutrality), 상업적 수익 취득 원칙(A Commercial Rate of Return), 공공서비스 의무(public service obligation)의 명시가 이에 해당한다. (박정수 외, 2011)

경쟁 중립성 판정

공기업에서 수행하는 사업에 대하여 경쟁 중립성 적용이 가능한지 판단하기 위해 호주 정부에서는 다음과 같은 적합성 판정의 과정을 거치고 있다. 기관의 해당 사업이 경쟁 중립성이 지켜져야 할 사업이라고 판단하기 위해서는 다음의 세 가지 조건을 모두 만족시켜야 한다. 첫째, 기업이 제공하는 상품과 서비스에 사용자가 가격이나 요금을 부과해야 한다. 둘째, 기관의 해당 사업 분야에 실질적인 경쟁자가 있거나 경쟁의 가능성이 있어야 한다. 셋째, 기관이 제공하는 상품이나 서비스에 대해 가격과 공급을 기관이 독립적으로 결정할 수 있어야 한다. 이상의 세 가지 조건을 모두 만족시킨다면 그 사업은 경쟁 중립성을 지켜야 하는 사업이라고 판단할 수 있다(Australian Government, 2004).

그러나 실제 경쟁 중립성 정책을 적용할지 판단하기 위해서는 추가적으로 고려해야 할 사항이 있다. 기관의 해당 사업이 얼마나 중요한지에 대한 판단이다. 사업의 중요성에 대한 판단은 기관의 규모와 성격에 따라 결정되는데, 사업의 규모가 일정 기준을 초과하는 민간기업과, 사업규모와 상관없이 모든 정부 공기업과 자회사의 사업에 해당되면 그 사업이 경쟁 중립성 정책을 적용해야 할 만큼 중요하다고 판단하고 있다(Australian Government, 2004).

[그림 IV-1] 호주의 경쟁 중립성 적용 가능성 판정 과정



자료: Australian Government, 2004, p.8.

경쟁 중립성 위반 시 조정방법

경쟁 중립성 정책의 우선적인 목표는 정부가 소유권을 가진 공기업의 경쟁 혜택을 제거하는 것이다. 이를 위해서는 기관의 비용구조에 대한 조정이 필요한데, 이는 기관의 수익사업/공익사업에 대한 회계적 분리를 통해서 조정할 수도 있고 혹은 기관의 법적 분리를 통해 조정하기도 한다. 또한 필요한 경쟁 중립성 조치 등을 취하기도 하는데 호주의 경우 이러한 사후조정에 대해 명확한 기준과 방법을 제시하고 있다는 점에서 다른 국가의 경쟁 중립성 정책과 차별성을 보이고 있다(Australian Government, 2004).

호주에서는 아래 그림에서 보는 바와 같이 조세 중립성, 부채 중립성, 규제 중립성, 수익률 목표, 공통자원 비용에 대한 경쟁 중립성 규칙을 위반한 경우 경쟁 중립성에 대한 사후조정을 실시하고 있다. 경쟁 중립성을 위반하여 부당하게 이익을 취한 경우 경쟁 중립 비용을 계산하여 그 금액을 정부공식계좌(Official Public Account, OPA)에 지급하도록 한다. 조세 중립성의 경우 부당한 면세 등의 혜택을 없애도록 법안을 수정하는 방법을 통해 조정하거나 지불해야 할 세금을 고려하여 상품과 서비스의 비용과 가격을 조정할 수 있다. 특히 부채 중립성(debt neutrality)에 대한 사후조정을 강조하고 있는데, 공기업이 금융시장에서 정부기업에 대한 특혜로 낮은 이자율로 재원 조달을 했을 경우, 이에 상응하는 비용을 정부에서 부채 중립성 비용으로 부과하여 시장의 왜곡을 조정하도록 하고 있다. 호주의 경쟁 중립성 매뉴얼에는 각각의 경쟁 중립성 위반에 대해 사후조정 비용을 계산하기 위한 구체적인 방법을 제시하고 있다(Australian Government, 2004).

[그림 IV-2] 호주 경쟁 중립성 원칙의 적용과 사후조정



자료: Australian Government, 2004, p.15.

구체적으로 부채 중립성 조정비용은 기관의 부채 차입비용에서 공기업에 대한 혜택을 제외한 부분을 다음과 같이 계산하여 산정한다. 즉, 부채 조정비용은 기관의 독립신용등급에 대한 평균시장 이자율과 실제 기관에 적용된 이자율의 차이를 부채금액에 곱하여 산정하는데, 이는 공공기관이 정부소유기관이기 때문에 차입비용에서 혜택을 본 금액에 해당한다(Australian Government, 2004).

$$\text{부채조정비용} = (\text{CNd}\% - \text{Ad}\%) \times V$$

Ad%: 실제 적용 이자율

CNd%: 해당 독립신용등급의 평균 시장 이자율

V: 부채

예를 들어 실제 적용이자율은 4.7%였지만 해당 등급의 시장평균 이자율이 5.5%이고 전체 부채가 1,000억원이라면 기관이 정부에 지불해야 하는 부채 조정비용은 $(5.5\% - 4.7\%) \times 1,000\text{억원} = 8\text{억원}$ 에 해당하는 것이다.

규제 중립성을 위반하여 공기업이 민간보다 부당한 이익이 발생한다면 규제혜택에 대한 이익을 정부공식계좌(OPA)에 지불하고 그 만큼을 가격에 반영하도록 하고 있다. 또한 호주는 공기업이 수익성(ROR) 목표를 설정하고 목표가 달성되는지 확인하고 관리할 책임을 지도록 하였다. 공기업의 수익성(ROR) 목표를 설정하기 위해 다양한 기업 특성을 반영하여 다양한 벤치마크 수익률(ROR) 계산 방법을 제시하고 있다(Australian Government, 2004).

다. 스웨덴의 경쟁 중립성 도입 현황

관련법과 제도

스웨덴의 경우, 스웨덴 경쟁위원회(the Swedish Competition Authority)가 경쟁 중립성 정책을 주관하고 있으며, 경쟁 중립성과 관련된 법률적 해석과 조치는 「스웨덴 경쟁법(the Swedish Competition Act)」에 따라 이루어지고 있다(박한준, 2012). 2010년 개정법은 불공정 담합, 독점적 지위의 남용과 더불어 공공기관의 불공정 판매 행위에 대해 별도로 명시하고 있다(Ch.2, Article 7). 이에 따르면 국가기관(중앙과 지방정부, 공기업을 포함)이 민간의 경쟁시장에서 판매행위를 할 때 공정경쟁을 왜곡하거나 침해하는 요소가 있는 경우에는 공정경쟁위원회가 스톡홀름 법원에 제소할 수 있으며 특정 재화나 서비스 생산 및 영업활동을 제한할 수 있도록 규정하였다. 스웨덴 경쟁법안 개정(2010.1)은 시장에서의 효율적인

경쟁의 목적, 조건, 결과를 왜곡시키는 행위를 금지시키면서 경쟁 중립성 원칙의 확산을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 스웨덴은 기존의 「독과점 금지법」의 한계를 극복하기 위해 경쟁법안의 개정을 통해 경쟁 중립성 관련 쟁점을 처리하려고 하였다. 그러나 시장에서 공기업의 지위는 국가를 통해 부여받은 것으로, 일반적인 시장에서의 독과점과는 성격상 차이가 있다. 또한 공기업의 경우 수익에 대한 동기 부여가 상대적으로 낮아, 이익 극대화를 위한 시장에서의 지위 남용 여부에 대한 판단도 어렵다. 따라서, 「독과점금지법」을 통해 경쟁 중립성을 규율하기보다는 경쟁법안을 통해 통제하고자 하는 것이 스웨덴 경쟁 중립성 정책의 원칙이다.⁷⁸⁾

경쟁 중립성 판정

2010년 개정법은 불공정 담합, 독점적 지위의 남용과 더불어 공공기관의 불공정 판매행위에 대해 명시하고 있다(Ch.2, Article 7). 정부나 공공기관이 민간의 경쟁시장에서 판매행위를 할 때 공정경쟁을 왜곡하거나 침해하는 요소가 있는 경우에는 공정경쟁위원회가 스톡홀름 법원에 판매행위의 중지를 요청할 수 있다. 판매행위의 중지는 벌금과 함께 부과될 수 있다. 그러나 이러한 공공부문의 민간시장 참여가 법에 근거한 것이라면 경쟁 중립성의 적용대상이 되지 않는다(Swedish Competition Act, Ch.2, Article 7).

스웨덴 경쟁법안을 입법하여 적용하기 시작한 이후, 경쟁 왜곡에 대한 우려와 불만이 다수 접수되었다. 공기업과 동일한 시장에서 활동하는 민간업체들의 불만은 대부분 공기업의 가격책정에 대해 의문을 제기하는 것으로, 공기업이 비용 이하로 가격을 산정하고 있다는 내용이

78) 스웨덴 경쟁위원회(the Swedish Competition Authority) 홈페이지, http://www.kkv.se/default___218.aspx, 2013; 2012 스웨덴 경쟁위원회 연차보고서, 2013.

었다. 스웨덴에서 공공부문과 민간기업 간의 경쟁이 심화되고 있는 사업영역으로는 청소관리, 차량임대, 건물관리 등으로 나타나고 있다.

경쟁 중립성 위반 시 조정방법

스웨덴의 경쟁 중립성 정책에서는 경쟁 중립성 위반에 대해 강력한 조정권한을 부여하고 있다. 스톡홀름 법원이 국가기관(정부, 공기업)의 시장활동에 있어서 재화와 서비스를 생산하는 활동과 분야를 규제할 수 있다. 공기업과 정부기관의 시장활동이 공공성을 목적으로 하는 활동인 경우에는 경쟁 중립성 원칙을 적용할 수 없지만, 공기업과 정부기관이 시장의 기능을 왜곡하거나 경쟁 활성화를 가로막는 경우 그 활동을 제한할 수 있으며, 법원 결정 후 스웨덴 공정거래위원회가 이에 대한 집행 책임을 지고 있다.

스웨덴은 「경쟁법」 위반에 대하여 일반적으로 벌금을 부과하고 있지만, 피소 당사자가 불공정거래에 참여했다는 것을 인정하면 벌금의 일부나 전체를 감면해주고 있다. 경쟁법을 위반한 경우 벌금 이외에도 시장참여의 금지나 사업방식·가격의 변경을 요구하기도 한다.

스웨덴 공정거래위원회는 매년 연례보고서를 발간하고 있으며 연례보고서에 「경쟁법」 위반 유형별로 해당 사례를 보고하고 있다. 2012년 연례보고서에는 Stromstad시 정부에서 체육관과 스파시설을 운영하여 인근의 민간 운영자와 직접적인 경쟁을 벌이는 건에 대하여 시설의 운영 중지와 SEK 200만의 벌금을 부과하는 소환장을 제출하였다고 밝히고 있다. 또 하나의 사례는 Kristianstad시 정부에서 운영하는 응급센터 서비스에 관한 것으로 공정거래위는 시정부가 응급센터 서비스를 하는 것이 공공기관의 불공정 판매에 해당한다고 판단하였고 이에 따라 시정부는 응급센터의 서비스 판매를 중단하였다(스웨덴 경쟁위원회, 2012).

3. 공공기관의 경쟁 중립성 사례 분석

우리나라에서 민간기업과 공기업에 대한 경쟁 중립성 논의는 아직 본격적으로 활성화되지 않고 있다. 경쟁 중립성에 대한 구체적인 제도나 정책, 프로그램도 아직까지는 마련되지 않았다. 우리나라에서 경쟁 중립성 관련법은 「공정거래법」에 해당하며 기본적으로 모든 공공기관이 시장에서 하나의 사업자로서 행하는 모든 영업활동은 공정거래법의 적용대상이 된다. 실제로 「공정거래법」과 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 모두 공기업이나 공공기관에 대한 「공정거래법」 적용의 예외를 인정하지 않고 있다.

공기업의 시장참여에 대하여 1980년대 이후에는 공기업 부문의 자연독점성과 공익성을 강조하는 정책을 실시하였으며, 공기업의 시장활동이 공정거래법 적용의 예외라고 생각하였다. 그러나, 1990년대 이후 규제개혁과 민영화에 대한 관심은 공공부문의 개혁을 주도하였고, 공기업에 대한 「공정거래법」 집행이 강화되었다. 공기업 부문과 관련한 공정거래위원회의 초기 역할은 공기업의 독점지위를 남용한 불공정거래를 적발하여 조치하는 것이었다면, 1997년 외환위기 이후에는 공기업 민영화와 관련한 정책방향을 제시하고, 민영화 이후를 대비하여 시장구조와 환경을 개선하는 데 주력하였다고 평가할 수 있다.

현재까지 우리나라 공기업들이 활동하는 시장에서 공기업들이 유일한 사업자인 경우가 많아 경쟁 중립성에 대한 논의가 깊게 진행되지는 않았으나, 향후 민영화 및 시장개방 등이 확대되면 경쟁 중립성에 대한 논의가 더욱 활성화될 것이다.

가. 경쟁 중립성 분석방법과 대상

본 연구에서는 공공기관이 시장에 참여한 다양한 유형에 해당하는 8개의 사업에 대하여 경쟁 중립성 여부에 대한 분석을 수행하고자 한다. 각각의 사례에 대하여 경쟁 중립성 적용 여부와 경쟁 중립성 판정을 위해 앞서 설명하였던 호주의 경쟁 중립성 판정방법을 적용하기로 한다.

호주의 경쟁 중립성 분석방법은 2단계로 이루어져 있다. 우선 해당 사업이 경쟁 중립성이 필요한 사업에 해당하는지의 여부와 경쟁 중립성을 적용할 대상인지를 판단하고, 경쟁 중립성 적용대상 사업에 대하여 경쟁 중립성의 위반 여부를 판단하는 것이다. 해당 사업이 경쟁 중립성 대상 여부인지를 판단하기 위해서는 다음의 세 가지 항목에 대한 조사가 필요하다. 첫째, 공공기관이 제공하는 상품과 서비스에 사용자가 요금이나 가격을 지불하는지, 둘째, 해당 분야에 실질적 혹은 잠재적인 경쟁자가 존재하는지, 셋째, 공공기관이 제공하는 상품과 서비스의 가격과 공급에 대해 독립적인 의사결정이 가능한지 여부이다. 이 세 가지 항목에 모두 해당된다면 해당 사업은 경쟁 중립성의 대상이 된다. 그러나 경쟁 중립성을 적용하기 위해서는 그 사업의 중요도와 경쟁 중립성 적용의 비용효과를 고려해야 한다.

이상과 같은 단계적 판단을 거쳐 해당 사업이 경쟁 중립성 적용 대상이 된다면, 경쟁 중립성 여부는 OECD의 8가지 권고안 기준에 따라 분석된다. 1) 상업적 활동과 비상업적 활동이 구분되어 있는지, 사업을 수행하는 기관이 법인화되었는지를 분석하고, 2) 사업을 수행하기 위한 비용의 구분을 파악한다. 이때 사업 수행에 필요한 자산과 공통비용에 대한 구분이 제대로 이루어지고 있는지

파악하도록 한다. 3) 해당 사업이 민간과 비슷한 수준의 수익률을 내고 있는지 분석하고 4) PSO사업에 대한 예산지출이 투명하게 이루어지고 있는지, 교차보조가 발생하는지, 사업에 대한 구분회계가 이루어지고 있는지를 분석한다. 5) 또한 해당 사업이 민간과 동일한 과세기준을 적용받고 있는지, 6) 규제상의 혜택이나 불이익이 있는지, 7) 자원조달 시 공공기관이라는 이유로 이자율 등에서 추가적인 혜택이 발생하는지, 8) 정부의 사업을 수주하는 과정에서 불합리한 혜택이 있는지를 분석한다.

이상과 같은 분석을 실시하기 위하여 8개 사례 분석기관의 시장참여 사업 담당자와 심층 인터뷰를 실시하였으며, 필요한 부분에 대해서는 추가적인 자료 수집과 추가 인터뷰를 실시하였다.

나. 경쟁 중립성 적용 여부 분석

8개 공공기관의 시장참여 사업에 대하여 경쟁 중립성 적용 여부를 분석한 결과는 다음 표와 같다. 전체 8개 대상 사업 가운데에서 한국토지주택공사의 임대주택사업과 광물자원공사의 해외자원 개발사업, 대한석탄공사의 무연탄 생산 및 판매사업을 제외한 5개 사업이 경쟁 중립성 적용이 필요한 사업으로 분석되었다.

〈표 IV-1〉 경쟁 중립성 적용 여부 분석 결과

기관	사업	경쟁 중립성 필요성			경쟁 중립성 적용 기준	경쟁 중립성 적용 여부판단
		사용자가 요금, 가격 지불	실제/잠재 경쟁자 존재	공급과 가격의 독립성	사업의 중요성	
한국토지주택공사	임대주택사업	○	○	X	-	X
광물자원공사	해외자원개발	○	○	X	-	X
교통안전공단	차량 검사 및 정비	○	○	○	○	○
한국석유공사	알뜰주유소 사업	○	○	○	○	○
한국관광공사	면세점 사업	○	○	○	○	○
한국표준협회	교육 사업	○	○	○	○	○
한국농수산식품 유통공사	AT 센터 운영	○	○	○	○	○
대한석탄공사	무연탄 생산 및 판매 사업	○	○	X	-	X

한국토지주택공사의 임대주택사업

한국토지주택공사의 임대주택사업은 임대주택의 사용자가 임대료를 지불하고 있어 경쟁 중립성의 필요성을 판단하는 첫 번째 조건을 만족시킨다. 한국토지주택공사가 참여하는 임대주택사업은 임대인 기준과 임대료, 분양전환 등의 특징에 따라 영구임대와 국민임대, 공공임대로 구분된다. 이러한 임대사업을 수행하는 사업자로는 국가, 지방자치단체, 임대사업을 목적으로 설립된 지방공사와 민간사업자가 있으며 한국토지주택공사와 실질적/잠재적 경쟁관계에 있다. 그러나 영구임대와 국민임대는 손실사업으로 민간의 참여가 어렵고 10년 공공임대는 투자금 회수에 장기간이 소요되어 민간은 참여를 기피하고 있다. 따라서 영구임대와 국민임대는 공

공부문에 속하는 한국토지주택공사가 80%, 지방공사가 20%의 비율로 건설하고 있다. 5년 공공임대의 경우 민간과 경쟁관계가 과거에는 성립되었으나 참여정부 이후 한국토지주택공사의 건설이 이루어지지 않아 이 분야에 대해서는 한국토지주택공사와 민간의 경쟁은 발생하지 않고 있다. 그러나 공공임대주택에 있어서 공공부문이 건설하는 10년 임대주택과 민간이 건설하는 5년 임대주택은 입주자격이 동일하여 한국토지주택공사와 민간이 실질적인 경쟁관계에 있다고 할 수 있다.

제품과 서비스의 공급에 있어서 임대주택은 주택종합계획, 부동산대책 등 정부정책과 「임대주택법」에 따라 공급규모, 입주자격 등의 규제를 받고 있다. 또한 가격에 있어서도 국토교통부 고시에 따라 표준임대보증금과 표준임대료를 따르도록 되어 있어 한국토지주택공사가 임대주택의 공급과 가격에 있어 독립적인 의사결정 권한을 가지고 있다고 보기 어렵다. 따라서 한국토지주택공사의 임대사업은 시장에서 자유로운 경쟁이 일어난다고 보기 어려우며 경쟁 중립성 적용이 적극적으로 고려되기는 어렵다고 판단할 수 있다. 그러나 임대주택 중에서도 특히 공공임대주택에 있어서 민간과 실질적 경쟁관계에 있으므로 각각에 적용되는 공급과 가격규제를 좀 더 면밀하게 분석하여 경쟁 중립성에 대한 판단이 심층적으로 고려되어야 할 것이다.

향후 한국토지주택공사의 사업방식이 지금의 직접 임대주택건설 및 운영으로부터 바우처, 최저보조금 입찰제 등으로 변경되어 민간 경쟁자의 시장진입이 활발해 진다면 임대주택의 공급과 가격에 대한 규제도 좀 더 완화될 것이고, 이렇게 된다면 경쟁 중립성 대상 사업으로 변화할 수 있는 가능성이 있다.

광물자원공사의 해외자원개발사업

광물자원공사의 해외자원개발사업은 해외광물의 광구를 획득하여 그곳에서 생산하여 판매하는 광물에 대하여 소비자가 가격을 지불하게 된다. 해외자원개발사업을 수행하는 민간 자원개발회사가 실질적 경쟁관계에 있지만 경우에 따라 민간과 협력하여 컨소시엄을 이루거나 민간이 투자하기 꺼려하는 위험도 높은 사업을 선도적으로 수행하기도 한다. 그러나 해외자원개발사업의 목표설정은 정부가 수립하는 해외자원개발 기본계획에 근거하여 이루어진다. 해외자원개발 기본계획은 매 3년마다 정부가 수립하며 전략광물에 대한 자주개발률을 연도별로 설정하고 이를 공기업에 배분하고 있다. 따라서 광물자원공사의 해외자원개발사업은 공급에 있어서 기관이 독자적인 의사결정권을 가지고 있다고 보기 힘들며 경쟁 중립성이 필요한 기관에 해당하지 않는다.

교통안전공단의 차량 검사 및 정비 사업

교통안전공단의 차량 검사 및 정비 사업은 자동차 정기검사와 자동차 종합검사 분야에서 민간과 경쟁하고 있다. 자동차 종합검사와 정기검사를 이용하는 소비자는 검사에 대한 수수료를 지불한다. 교통안전공단의 검사소 57개와 출장검사소 60개는 전체 자동차 검사에서 30% 정도를 점유하고 있으며 이외에는 민간의 검사소가 담당하고 있다. 자동차 정기검사와 자동차 종합검사에서 교통안전공단의 117개 검사소는 1,611여개의 민간 지정검사소와 실질적인 경쟁관계가 있다. 교통안전공단의 검사소는 자동차검사의 공급에 있어서 독립적인 의사결정을 하고 있고 검사수수료 역시 2003년부터 검사기관에서 자율적으로 결정하도록 법령이 개정되어 독

립적인 의사결정이 가능해졌다. 교통안전공단의 검사소는 동일한 수수료를 받고 있으며 2003년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 따라서 교통안전공단의 자동차 검사 사업은 경쟁 중립성이 필요한 사업에 해당한다. 교통안전공단의 자동차 검사의 수입은 2012년 기준 986억원으로 교통안전공단 일반회계 전체 수입 2,573억원의 38.3%에 해당된다. 따라서 자동차검사사업 수입의 규모나 기관 전체 수입에서 차지하는 비중을 볼 때 사업의 중요성을 인정할 수 있으며, 결론적으로 경쟁 중립성의 적용이 필요하다고 판단할 수 있다.

한국석유공사의 알뜰주유소 사업

한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 한국석유공사가 정유사를 상대로 한 공동구매 및 비정유사 저가물량을 확보하여 알뜰주유소에 공급함으로써 가격경쟁을 활성화하는 것을 목표로 한다. 한국석유공사가 공급하는 석유는 알뜰주유소가 구매하고 가격을 지불한다. 한국석유공사는 기존 4개 정유회사가 주도하던 유통구조를 개선하기 위해 시장경쟁에 참여하였으며 이를 통해 4개 정유회사와 실질적인 경쟁관계를 형성하게 되었다. 정부는 알뜰주유소를 2015년까지 전체 주유소의 10%(약 1,300개)가 되도록 추진한다는 계획을 수립하였지만, 알뜰주유소에 공급하는 석유의 공급량과 가격에 있어서는 한국석유공사가 독립적인 의사결정을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 경쟁 중립성이 필요한 사업이라고 볼 수 있다. 사업의 중요성 측면에서 알뜰주유소 사업은 한국석유공사의 2013년 예산에서 1,743억원으로 편성되었으며 알뜰주유소의 2012년 총판매량은 전국 주유소 휘발유 및 경유 총판매량의 약 8.0%를 점유한다는 점에서 그 중요성을 인정할 수

있다. 따라서 알뜰주유소 사업은 경쟁 중립성 적용이 필요한 사업이라고 판단할 수 있다.

한국관광공사의 면세점 사업

한국관광공사의 면세점 사업에서는 면세점을 이용하는 소비자가 면세품에 대한 가격을 지불하고 있다. 면세사업은 2008년 이후 대기업의 면세사업 참여로 본격적인 경쟁 체제가 이루어졌으며 2010년 기준 총 28개의 면세점 가운데 5개의 면세점을 한국관광공사가 보유하고 있다. 한국관광공사의 면세점 사업은 민간 면세사업자와 실질적인 경쟁관계에 있으며 면세점 내 면세품의 공급과 가격에 대해 독립적인 결정을 행사할 수 있다. 따라서 한국관광공사의 면세점 사업은 경쟁 중립성이 필요한 사업이라고 할 수 있다. 사업의 중요성을 살펴보면 5개 면세점의 2012년 총매출액은 2,064억원이고 수익은 151억원에 해당한다. 2012년 면세사업의 총매출액 2,064억원은 2012년 기관의 수입 4,043억원 가운데 절반이 넘는 금액이다. 따라서 한국관광공사의 면세점 사업은 그 중요성이 인정되며 결론적으로 경쟁 중립성 적용이 필요한 사업에 해당된다.

한국표준협회의 교육사업

한국표준협회의 교육사업은 산업계 우수인력 양성을 목표로 이루어지고 있으며 교육에 참가한 기관이나 개인은 교육비를 지불하고 교육서비스를 제공받는다. 한국표준협회가 제공하는 교육 중 「산업표준화법」에 근거해 민간과 업역이 구분되는 KS교육을 제외한 나머지 교육은 민간과 실질적인 경쟁을 하고 있다. 정규교육,

사내교육, 정부지원교육, 통신교육 등에서 한국표준협회는 민간과 동등하게 경쟁하고 있다. 교육의 공급과 교육비의 결정에 있어서도 한국표준협회는 독립적인 의사결정을 할 수 있어 한국표준협회의 교육사업이 경쟁 중립성이 필요함을 확인할 수 있다.

사업의 중요성을 살펴보면 한국표준협회의 2012년 총매출 979억 원 중 교육사업이 670억원으로 68.5%를 차지하고 있다. 따라서 사업의 중요성을 인정할 수 있으며 경쟁 중립성 원칙의 적용이 필요하다고 판단할 수 있다.

한국농수산물유통공사의 aT센터 운영사업

한국농수산물유통공사의 aT센터는 2002년 11월에 개관하여 전시장과 회의실 대여사업을 시작하였다. 전시장과 회의실을 대여하는 기관이나 개인은 전시장 임대료나 회의실 사용료를 지불한다. aT센터는 주변의 소규모 민간 컨벤션센터와 COEX, SETEC 등의 대형 전시장과 실질적인 경쟁관계를 형성하고 있다. aT 센터의 회의실, 전시장 대여와 가격의 결정은 한국농수산물유통공사의 독립적인 의사결정을 통해 이루어진다. 따라서 aT센터 운영사업은 경쟁 중립성이 필요한 사업이라고 볼 수 있다.

aT센터 운영사업의 중요성을 살펴보면 2012년 기준 aT센터 운영사업의 매출액이 74억원으로 한국농수산물유통공사의 2012년 총매출 2,349.3억원의 3.1%에 해당된다. 사업이 전체 매출에서 차지하는 비중은 높지 않지만 매출 규모 측면에서 중요성이 인정된다고 할 수 있으며 기관의 주요사업에 포함되므로 사업의 중요성을 인정할 수 있다. 따라서 aT센터 운영사업은 경쟁 중립성 원칙의 적용이 필요한 사업이라고 판단할 수 있다.

대한석탄공사의 무연탄 생산 및 판매사업

대한석탄공사의 무연탄 생산 및 판매사업은 1950년 공사가 설립된 이후로 가장 오래되고 중요한 사업이다. 2012년 기준으로 대한석탄공사 인력의 95%가 석탄 생산업에 종사하고 있어 기관에서 사업의 중요도를 알 수 있다. 무연탄의 생산 및 판매사업은 채굴한 무연탄을 시장에서 판매하고 사용자가 가격을 지불하고 있다. 무연탄의 생산 및 판매사업의 수입은 전체 기관 매출의 92%인 1,759억 원에 이르고 있다. 그러나 석탄산업의 쇠퇴로 인하여 석탄산업 규모가 많이 축소되었고 탄광 심부화 등으로 인해 석탄생산비용이 계속 상승하면서 시장의 규모도 점차 축소되고 있으며, 시장에서 경쟁하는 민영탄광도 현재 2곳으로 줄어들었다. 대한석탄공사 생산탄 중 민수용탄은 기관에서 자율적으로 결정하여 공급하고 있으나 발전용탄은 정부의 배정에 따라 공급하고 있다. 또한 가격에 있어서도 법에 의해 규제를 받는데 물가안정에 관한 법률 제2조 및 같은 법 시행령 제 4조에 따른 「무연탄 및 연탄의 최고 판매가격 지정에 관한 고시」에 의거하여 가격이 결정된 제품을 공급하고 있다. 따라서 상품의 공급과 가격에 있어 기관이 독립적인 의사결정권한이 없기 때문에 이 사업은 경쟁 중립성 대상 사업으로 볼 수 없다.

다. 공공기관 시장참여 사업의 경쟁 중립성 분석

5개 공공기관의 시장참여 사업에 대하여 경쟁 중립성 여부를 분석한 결과는 다음 표와 같다. 전체 5개 대상 사업 가운데에서 한 국농수산물유통공사의 aT센터 운영사업이 비교적 경쟁 중립성이

유지되고 있는 것으로 판단되었으며 반면 나머지 4개 사업에 대해서는 경쟁 중립성 위반의 여지가 발견되었다.

〈표 IV-2〉 경쟁 중립성 적용 여부 분석 결과

경쟁 중립성	교통안전 공단	한국 석유공사	한국 관광공사	한국 표준협회	농수산 식품유통 공사
	차량 검사 및 정비	알뜰주유 소 사업	면세점	교육	aT 센터 운영
상업성/비상업성 활동의 구분, 법인화	○	○	○	○	○
상업성/비상업성 활동의 비용과약, 구분회계	X	X	X	X	○
적정 수익률 목표	○	X	○	○	○
PSO 예산지출 투명성, 교차보조 금지	X	X	X	X	○
조세 중립성	○	X	○	○	○
규제 중립성	△	○	X	○	○
부채 중립성	NA	NA	NA	NA	NA
조달 중립성	NA	NA	NA	X	NA
경쟁 중립성 판정	X	X	X	X	○

시장참여라는 상업성 활동에 대해 구분회계를 시행하고 있는 기관은 5개 기관 중에 한국농수산식품유통공사가 유일했다. 다른 4개 기관의 경우 사업별 구분회계가 이루어지지 않기 때문에 기관에서 수행하는 상업성/비상업성 활동에 소요되는 비용의 투명한 파악이 매우 어렵다. 또한 상업성 활동에서 발생하는 수익이 비상업성 활동으로 지원되는 교차보조가 발생할 여지가 매우 높다.

또한 대부분의 기관은 정부가 소유한 공공기관의 우월적 지위로

인해 다양한 혜택을 누리고 있었다. 한국석유공사의 경우 알뜰주유소 사업을 운용하기 위해 시설전환자금을 정부에서 지원하고, 알뜰주유소에 대한 세제지원을 실시하며, 한국석유공사의 기존 시설을 무상 혹은 낮은 비용으로 활용할 수 있었다. 한국관광공사의 경우 5개 면세점 매장을 전부 수익계약을 통해 계약을 진행하고 있다. 한국표준협회의 경우에도 KS 인증을 담당하는 기관이기 때문에 KS 교육과 더불어 다양한 교육에 대한 소비자를 더욱 쉽게 모집할 수 있다는 장점이 있다.

한국석유공사는 대상사업 5개 중에서 유일하게 적정 이익률을 가격산정 기준의 목표로 택하지 않은 기관이었다. 한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 비용보전을 가격산정의 기준으로 책정했다고 응답했고 한국석유공사 알뜰주유소 사업의 수익률 역시 0이거나 0에 가까운 작은 수익만을 발생시키고 있었다. 이는 민간 정유사의 수익률보다 매우 낮은 것으로서, 적정 이윤을 가격에 산정하지 않는다면 시장에서 결정되는 가격보다 낮은 가격을 제시하게 되고 이로 인해 시장의 교란이 발생할 여지가 높다. 알뜰주유소의 도입 취지 자체가 석유가격 인하이기 때문에 한국석유공사가 높은 이윤을 취하는 것이 부적합할 수도 있으나 시장보다 지나치게 낮은 이윤을 취하는 것 역시도 장기적으로 시장질서와 공정경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

OECD의 경쟁 중립성 가이드라인에서 제시된 8가지 기준에 따라 5개 대상 사업을 분석한 결과, 한국농수산물유통공사를 제외한 대부분의 기관에서 경쟁 중립성이 지켜지지 않고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 우리나라 공공기관이 개별법에 의해 설립되고 상업성 활동과 비상업성 활동을 모두 수행하고 있다는 특징 때문에 이런 결과가 나타난 것으로 볼 수 있다. 공공기관 대부분이 상업성 활동의 수익으로 비상업성 활동의 재원을 마련하는 교

차보조가 빈번하게 일어나고 있고, 비상업성 활동 대부분이 공익을 향상시키는 업무이거나 정부사업을 대행하는 일이었기 때문에 공공기관의 혜택을 모든 분야에서 충분히 누리는 것이 어찌면 당연하게 받아들여졌기 때문이다.

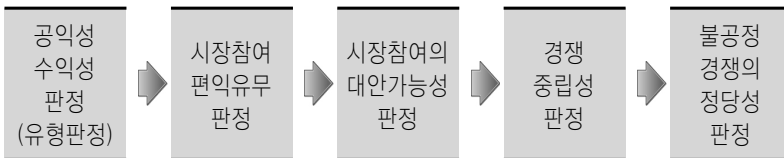
한 가지 재미있는 사실은 경쟁 중립성 분석을 실시했던 대부분의 기관에서 규제 중립성 항목에 대하여 오히려 민간보다 더욱 강력한 규제를 받고 있다고 응답했다는 것이다. 공공기관의 특성상 국회, 감사원, 주무부처의 감독과 기획재정부의 평가·감독을 의무적으로 받아야 하기 때문에 민간보다 더 많은 규제가 있다는 점에서 타당한 지적이라고 볼 수 있다. 그러나 각종 인·허가를 비롯하여 다양한 규제에서 공공기관이 민간보다 어느 정도의 혜택을 받고 있다는 점도 인식되어야 한다.

V. 시장참여 타당성 기준

1. 시장참여의 타당성 판정 흐름도

공공기관 시장참여의 타당성을 검토하기 위해서는 각 기능별로 아래와 같은 다섯 절차를 거쳐야 한다. 그 첫 번째 단계는 해당 기능이 제II장에서 제시한 공공기관의 유형 8가지 중 어디에 해당되는지를 판정하는 것이다. 유형에 따라 판정 흐름도가 달라지므로 매우 중요한 첫 단추이다.

[그림 V-1] 시장참여 타당성 판정의 일반 절차



둘째, 공공기관의 시장참여가 유발하는 편익이 비용보다 큰지 판정해야 한다. 비용은 민간시장에 대한 잠식, 민간 대비 상대적 비효율, 민간 대비 과도한 공급을 들 수 있다. 반면 편익은 시장참여 기능마다 모두 다르게 나타난다. 비용과 편익을 직접 비교하는 것은 불가능한 일이다. 따라서 비용은 일정하게 존재한다고 보고 편익이 미미하면 비용보다 작다고 판정해야 할 수밖에 없다. 공공기관이 그 기능의 수행을 중단해도 별 문제가 발생하지 않는다면 더 이상의 논의가 필요없이 공공기관은 그 기능을 중단해야

할 것이다. 그러나 이렇게 쉽게 판정이 내려지는 경우는 많지 않다. 공공기관이 시장에 참여하는 데에는 다 나름대로의 논리가 있기 때문이다. 다만 공익성도, 수익성도 없는 4유형에서는 시장참여의 필요성을 묻는 이 두 번째 절차에서 대부분의 해답이 결정된다.

셋째, 시장참여를 하지 않고 그 기능을 대신할 수 있는 방안이 있는지를 판정해야 한다. 공공기관이 시장에 참여하는 대신 바우처, 최저보조금 입찰제, 감독기능으로의 전환 등으로 같은 목적을 달성할 수 있다면 당연히 시장참여를 중단해야 할 것이다. 시장참여의 비용을 피할 수 있기 때문이다.

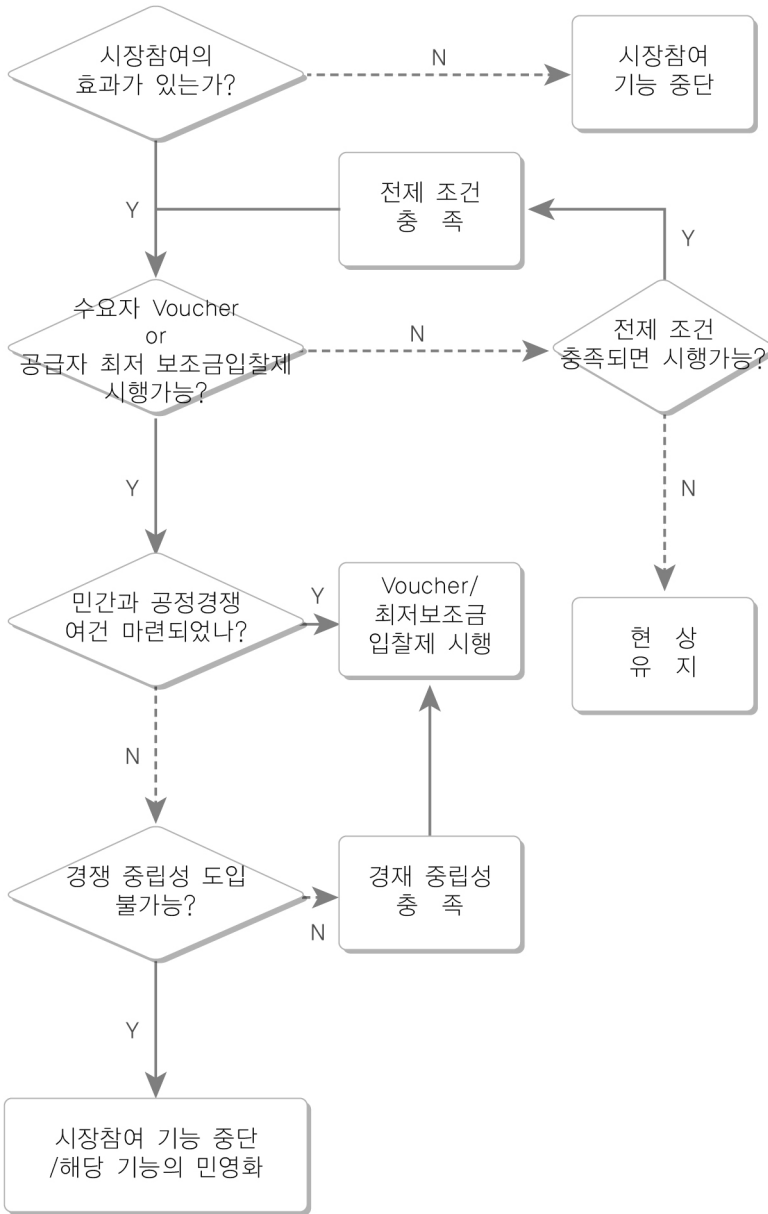
넷째, 공공기관이 시장에 참여하는 경우에도 민간과의 경쟁 중립성 여부를 판정해야 한다. 공공기관은 민간 대비 경쟁입찰에서 유리한 위치에 있는 경우가 많다. 경쟁 중립성은 공공기관이 시장참여를 계속하는 것으로 판정이 난 경우에만 해당되는 것은 아니다. 시장참여 대신 바우처, 최저보조금 입찰제 등이 시행되는 경우에도 경쟁 중립성은 필요한 전제조건이다. 시장성 테스트의 정신에 따라 공공기관과 민간기업이 공정하게 경쟁하여 더 좋은 서비스를 더 낮은 가격에 공급하는 곳이 선택되어야 한다. 만약 공공기관으로 남아 있는 한 경쟁 중립성 확보가 불가능하다면 위와 같은 시장성 테스트를 거치지 않고 바로 시장참여 기능을 중단해야 할 것이다. 경우에 따라서는 해당 기능을 민영화하는 방안도 가능할 것이다.

다섯째, 경쟁 중립성의 예외를 인정할 수 있는지 판정해야 한다. 공공기관이 가지고 있는 민간 대비 우월적 지위를 인정해야 할 특별한 이유가 있는지에 대한 검토가 있어야 한다. 이하에서는 이와 같은 다섯 단계의 질문을 유형별로 세분화하여 제시하고자 한다.

가. 1유형: 과소공급 해소

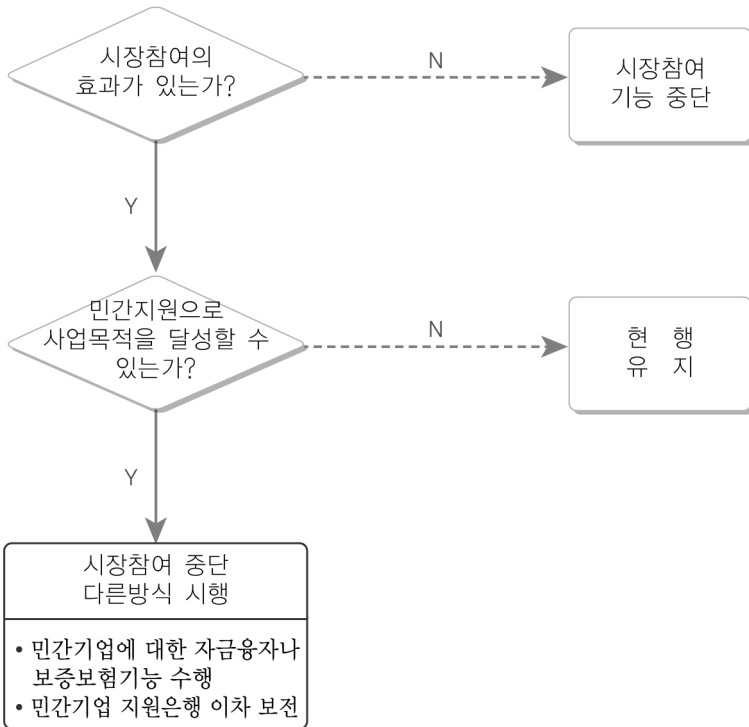
1-1유형에서는 먼저 시장참여의 편익이 분명한지를 물어 그렇지 않다면 바로 해당 기능을 중단해야 한다. 그러나 공익성이 높은 유형이므로 편익이 분명하지 않다는 판정을 내리기는 어려울 가능성이 많다. 그 다음으로 대안이 가능한지를 검토해야 한다. 해당 서비스가 과소공급되는 이유는 낮은 수익성이므로 정부 지원이 불가피하다. 정부 지원을 소비자에게 주는 것이 바우처이며 공급자에게 주는 것이 최저보조금 입찰제이다. 만약 이 제도를 도입할 준비가 되어 있지 않다면 준비를 갖춘 후 시행해 볼 수 있다. 이 방법을 도입할 수 없는 기능에 대해서는 현상유지가 불가피할 것이다. 바우처나 최저보조금 입찰에 해당 공공기관도 참여할 수 있다. 그러나 철저한 경쟁 중립성이 보장되어야 한다. 경쟁 중립성 도입이 불가능하다면 시장성 테스트 없이 바로 시장참여 기능을 중단하거나 해당 기능을 민영화하면 된다.

[그림 V-2] 1-1유형: 사회정책 목적(LH공사 임대주택)



1-2유형에서도 먼저 시장참여의 편익이 분명한지를 밝혀야 한다. 현재 시장참여의 효과가 있다고 해도 굳이 정부가 직접 생산에 참여할 필요가 있는지, 다른 방식으로 사업목적은 달성할 수는 없는지를 확인해야 한다. 장기적으로는 수익성이 있는 기능이므로 금융시장의 불완전성을 보완해 준다면 민간도 수행할 수 있을 것이다. 즉 민간기업에 대해 자금용자나 보증보험을 해주거나 민간기업을 지원하는 은행을 이차보전으로 지원하는 것이 그 예이다. 1-2유형은 경제개발 초기에는 매우 중요했으나 민간의 역량이 커진 지금의 한국경제에서는 정당화되기 어려운 경우가 많다.

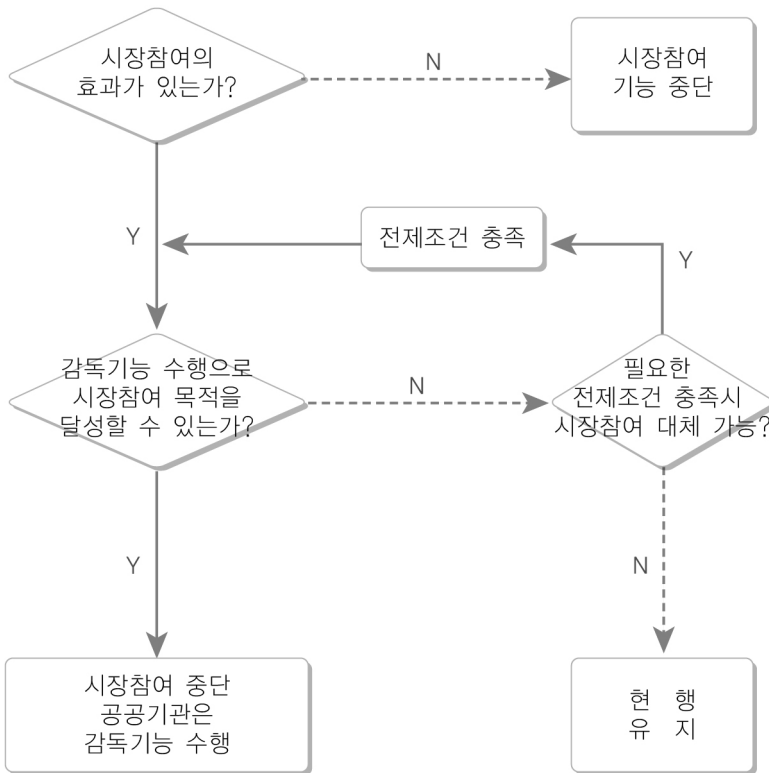
[그림 V-3] 1-2유형: 산업정책 목적(광물공사 해외자원개발)



나. 2유형: 시장견제

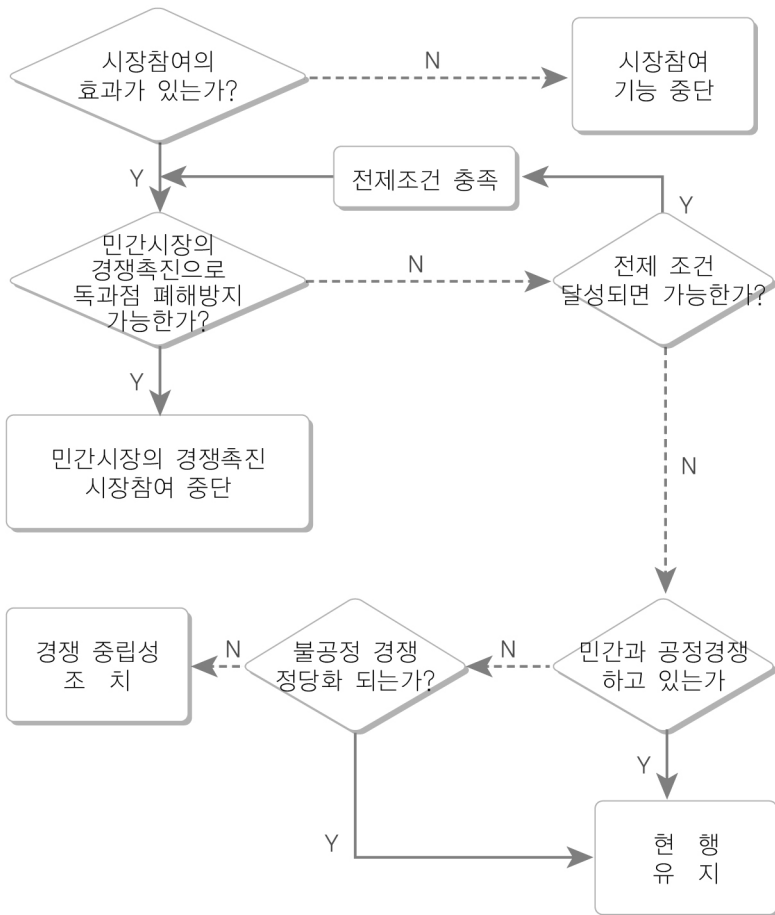
2-1유형에서도 시장참여 기능이 의도한 효과를 거두지도 못하고 있다면 시장참여를 중단해야 할 것이다. 시장참여의 편익이 인정된다고 해도 공공기관이 시장참여 대신 민간기업의 서비스 왜곡을 감독하는 기능을 수행함으로써 당초의 목적을 달성할 수 있는지를 판정해야 한다. 여기에는 필요한 전제조건이 있을 수 있으므로 이를 충족시키는 노력을 선행해야 할 것이다.

[그림 V-4] 2-1유형: 비대칭 정보의 해소(한국교통공단 자동차검사)



2-2유형은 시장에 참여하는 대신 민간시장의 경쟁 촉진으로 독과점 폐해를 방지할 수 있다면 시장참여를 중단하는 것이 핵심이다. 만약 이러한 방법으로는 정책목적을 달성할 수 없다면 현재 민간과 공정경쟁하고 있는지를 물어야 한다. 불공정경쟁이 정당화 되는 특별한 사유가 없다면 경쟁 중립성 조치를 취해야 할 것이다.

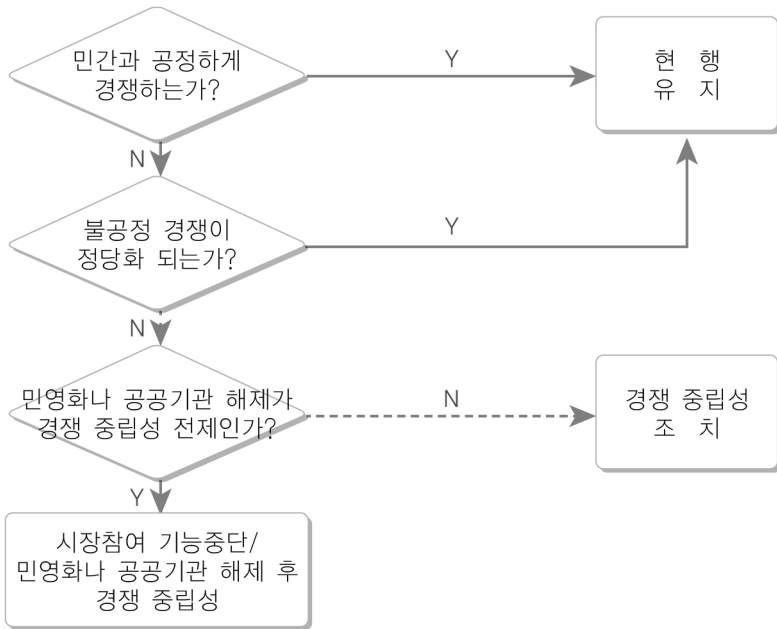
[그림 V-5] 2-2유형: 민간독과점 폐해방지(석유공사 알뜰주유소)



다. 3유형: 교차보조

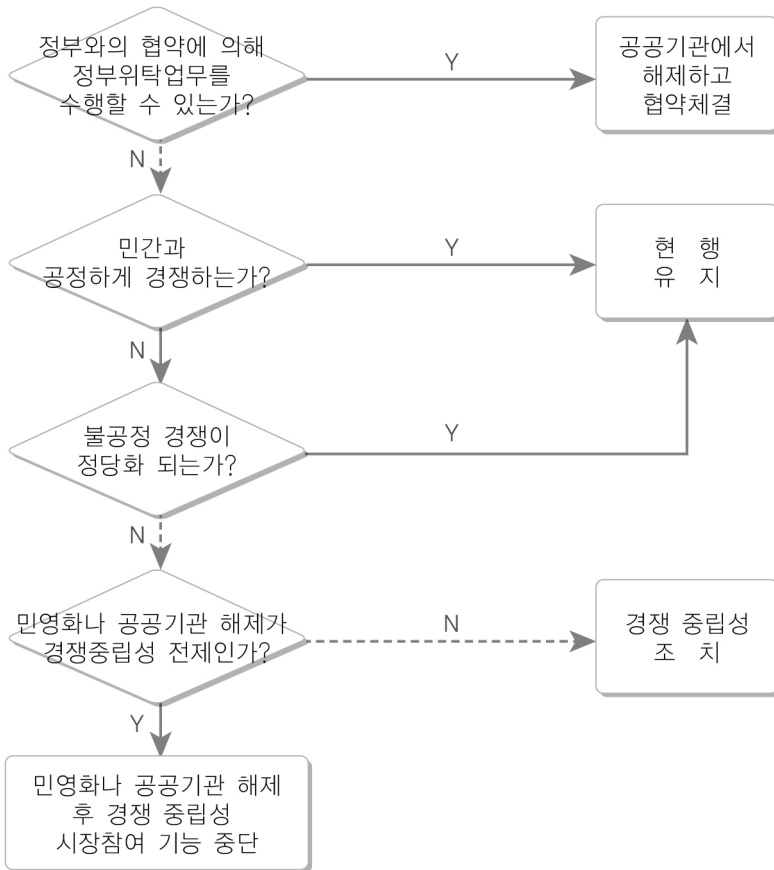
3유형은 공익성은 낮으나 수익성이 있어 다른 공익사업을 위한
 자원 확보가 목적인 경우이다. 이때에는 경쟁 중립성을 지켜야 한
 다는 것이 핵심이다. 공공기관으로 남아 있는 한 경쟁 중립성 확
 보가 어렵다면 시장성 테스트 없이 시장참여 기능을 중단해야 할
 것이다. 혹은 공공기관에서 해제하거나 민영화를 한 이후 경쟁 중
 립성을 적용할 수도 있다. 단, 공공기관이 입찰에 실패할 경우 공익
 사업의 필요성에 대한 검토와 함께 대체재원이나 재정지원을 검토해
 야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 대체 자원 내지 재정지원의 가
 능성 논의는 뒤로 미루고 일단 경쟁 중립의 원칙을 적용하였다.

[그림 v-6] 3-1유형: 공익사업 자원확보(관광공사 면세점)



3-2유형은 시장참여 수입이 대부분 기관운영에 활용되는 경우가므로 먼저 이 기관을 공공기관으로 유지할 필요가 있는지를 물어야 한다. 제Ⅲ장에서 본 바와 같이 공공기관에서 해제한 후 그(민간)기관과의 협약에 의해서도 정부위탁업무를 수행할 수 있기 때문이다. 만약 이러한 방식이 불가능하다면 공공기관으로 존속시키되 경쟁 중립성을 적용해야 할 것이다.

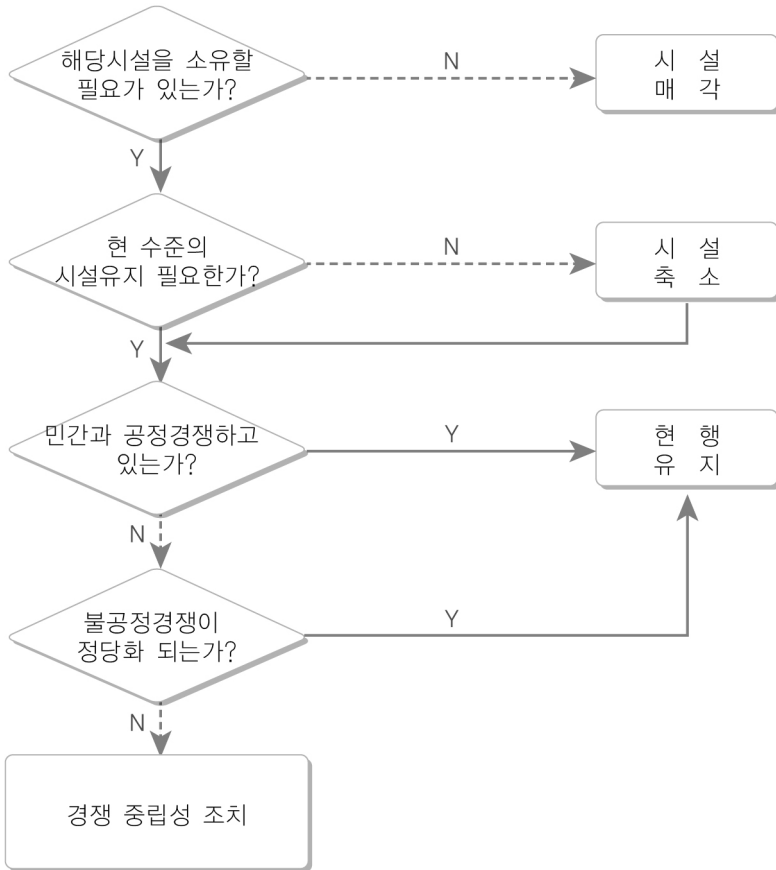
[그림 V-7] 3-2유형: 기관운영 재원확보(표준협회 교육사업)



라. 4유형: 유희시설 활용

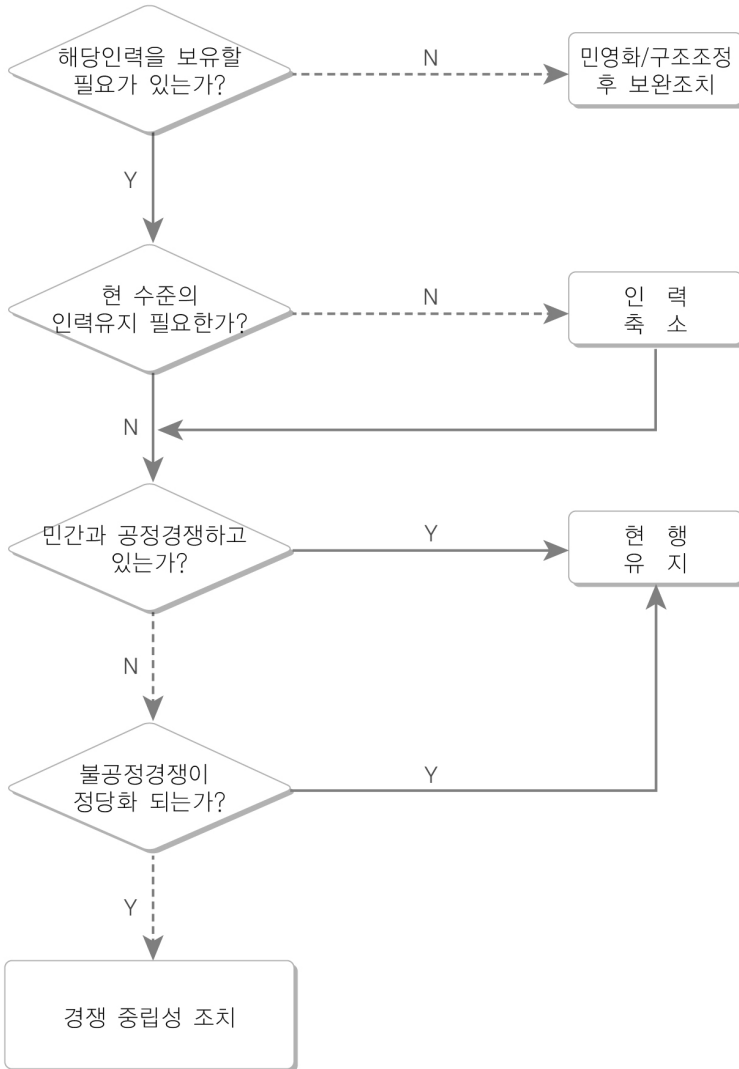
4유형은 공익성도 수익성도 없으나 유희시설 내지 유희인력의 활용 차원에서 시장에 참여하는 경우이다. 4-1유형에서는 먼저 해당 시설의 매각, 축소를 우선 검토해야 하며 그 후 민간과의 경쟁 중립성을 물어야 한다.

[그림 V-8] 4-1유형: 유희시설 활용(aT센터 컨벤션)



4-2유형도 위와 유사하다. 먼저 해당 인력의 구조조정을 검토해야 하며 그 후 민간과의 경쟁 중립성을 물어야 한다.

[그림 V-9] 4-2유형: 유희인력 활용(석탄공사)



2. 타당성 판정 세부기준

가. 공익성 측정의 기준

공익성의 정도를 정량적으로 측정하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 공익성이 어느 경우에 더 커지고 어느 경우에 작아지는지를 제시할 수는 있을 것으로 판단된다. 이하에서는 다음 각각의 경우 공익성의 정도가 커지고 작아지는지를 제시한다. 공익성은 크게 두 가지로 나뉘게 된다. 하나는 시장실패를 교정하는 차원의 공익성이며 다른 하나는 경제발전 및 산업정책적 근거에 따른 공익성이다.

먼저 시장실패 교정 차원의 공익성은 공공재, 외부성, 불완전경쟁, 자연독점, 비대칭정보 등으로 구체화할 수 있는 시장실패의 상황에서 정부와 공공기관의 개입은 사회적으로 바람직한 생산수준과 자원배분을 추진할 수 있도록 도와주는 역할을 한다. 그러나 한 사회의 자율성, 신뢰성, 법치수준, 공중도덕, 소통능력, 고발정신, 개방성, 기업가정신, 반부패지수, 인적자본, 투명성, 공정성, 정치적 독립성, 민주주의 등의 사회적 자본(social capital) 수준이 올라갈수록 상대적으로 정부와 공공기관의 개입이 가져오는 공익성의 증진효과는 낮아질 것이다. 반면에 이 같은 사회적 자본의 정도가 낮을 때에는 시장실패에 대한 대체기능이 사회 내에서 자생적으로 나타나기 어려울 것이므로 정부와 공공기관의 개입이 불려올 수 있는 공익성의 증진효과는 높아질 것이다. 유사한 논의를 한 사회의 경제제도의 성숙에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 보험 및 금융의 기능이 발달되어 있고, 사업 기회가 있을 때 진입할 수 있는 잠재적 기업가군이 존재하며, 이를 위한 충분한 자본이 사회 내에 존재하고, 전반적인 거래비용의 수준이 낮고, 규제 시스템과

행정이 발달되는 등 경제제도가 성숙되어 있을 때 시장실패에 대비한 정부와 공공기관 노력에 따른 공익성 증진효과는 상대적으로 낮아질 것으로 보인다. 이하에서는 시장실패의 각 구체적인 사항에서 이러한 요인이 어떻게 적용될지를 검토한다.

산업정책적 측면의 공익성은 경제발전 단계에 따라 그 중요성이 달라진다. 경제발전 단계가 낮을 때 정부 및 공공기관의 역할은 큰 공익성 증진효과를 갖게 된다. 그러나 경제발전 수준이 높아질수록 민간의 자체적 역량이 상대적으로 커지기 때문에 정부 및 공공기관 역할의 공익성 증진효과는 점차 낮아지게 된다고 할 수 있다. 보다 구체적으로는 금융의 수준이 발달할수록, 한 사회의 정보수준이 높아질수록, 교육수준과 기술수준이 발달하고 전문적 인력과 인적자본이 더 많이 확충될수록, 기업가정신이 왕성할수록, 관련된 상품과 서비스의 수요가 커질수록, 소득수준과 인프라 및 다른 사회적 자본이 발전할수록 공익성 증진효과는 점차 낮아진다고 볼 수 있다.

공공재와 외부성

공공재는 정의상 배제성과 경합성이 없는 경우라고 할 수 있다. 그러나 배제성과 경합성의 문제를 절대적 수준에서 논의하기보다는 상대적인 수준에서 검토할 때 공공재의 경우의 공익성의 정도를 검토할 수 있을 것이다. 즉, 상대적으로 배제성과 경합성이 약해질 때 순수한 의미의 공공재에 가까워지므로 정부와 공공기관의 공익성 증진효과는 크다고 할 수 있다. 또한 이를 대체할 수 있는 다른 수단이 없을 때 공익성 증진효과는 커진다고 할 수 있다.

한편, 공공재의 공익성은 한 사회의 사회적 자본(social capital)

의 정도와 밀접한 관계에 있다. 예를 들어 정부가 어떤 항구도시에 등대라는 공공재를 제공하지 않았을 때 그 항구도시의 사회적 자본이 높다고 가정하자. 즉, 시민들 간 신뢰도가 높고 자발적으로 필요한 일을 스스로 모금하여 할 수 있는 사회적 분위기가 큰 거래비용 없이 조성될 수 있다면 등대라는 공공재의 상대적 공익성은 낮을 수 있다. 반대로 이 항구도시의 사회적 자본이 열악한 수준일 때 자발적으로 등대를 건설할 수 있는 시민들 간의 소통, 신뢰, 자율성 수준이 현저히 낮다면 유일한 대안은 정부가 대신 건설해 주는 것이다. 이 경우 등대라는 공공재의 공익성은 매우 커질 것이다. 이 예에서 알 수 있듯이 한 사회의 사회적 자본이 높을수록 공공재의 건설을 통한 정부와 공공기관의 노력에 따른 상대적인 공익성 증진효과는 낮아지고 반대로 낮을수록 상대적인 공익성 증진효과는 높아짐을 알 수 있다.

외부성의 공익성은 코즈정리와 밀접히 연관되어 있다. 코즈정리에 따르면 거래비용이 적다면 자발적인 협상에 의해서 사회적으로 바람직한 수준으로 자원이 배분될 수 있다는 것이다. 즉, 한 사회에서 객관적인 수단을 통해 외부성을 계측하고 이의 해결을 위해 소통하고 보상하는 방안이 잘 발달되어 있다면 외부성의 문제는 당사자 간의 협의로 잘 마무리될 가능성이 높다. 결국 한 사회에서 외부성에 대한 계측비용(measurement cost), 협상비용(negotiation cost) 등의 거래비용이 낮다면 상대적으로 이를 정부가 해결할 필요도 낮아지는 것이므로 외부성 해결의 공익성 증진효과도 낮아진다고 볼 수 있다.

외부불경제의 경우 한 사회에서 이를 고발하고 문제시하는 고발 및 시민정신과 함께 이를 사회 전체적으로 인식하게 하는 언론의 역할도 중요할 것이다. 이러한 고발 및 시민정신 또한 언론의 역

할 등은 외부불경제의 문제점을 더 잘 드러낼 수 있다는 점에서 긍정적으로 작용하여 적절한 자원의 배분에 기여⁷⁹⁾할 것이다. 즉, 외부불경제에 대한 한 사회의 자율적 경각심의 정도는 정부의 외부불경제에 대한 개입의 필요성을 낮추므로 공공기관 참여의 공익성 증진효과를 낮추게 될 것이다. 또한 법치주의가 잘 정착되어 있고 국민들의 준법수준이 높다면 외부불경제에 대한 정부와 공공기관 개입의 공익성 증진효과는 낮아질 것이다. 마찬가지로 외부경제의 경우 한 사회에서 자발적으로 자선을 베풀고 자원봉사를 하며 장학금 등을 조성하는 분위기가 잘 발달되어 있다면 정부나 공공기관 참여의 공익성 증진효과는 상대적으로 낮아지게 될 것이다.

1-1유형의 공공기관 시장참여는 사회정책적 목표를 추구함에 따른 공익성의 확보로서 앞에서 분류한 것처럼 공공재나 외부경제효과가 있는 사유재를 낮은 가격에 공급하는 경우라고 볼 수 있다. 그렇다면 무엇보다도 이러한 유형의 시장참여가 목표로 하는 공익성 증진효과를 살펴보기 위해서는 먼저 어떠한 사회정책적 목표를 추구하느냐를 검토하여야 할 것이다.

다음으로는 이러한 사회정책적 목표를 추구함에 있어서 공공기관이 민간부문과 어떻게 차별될 수 있는지를 살펴보아야 한다. 사회정책적 목표로서 많이 검토되는 분야는 취약계층을 보호하고 돌봄서비스 등 사회복지적 서비스를 제공하는 것이다. 민간의 경우 이윤동기에 따라 사회정책적 목표를 추구하기 마련이다. 따라서 적절한 이윤구조가 설정되지 못한 경우에는 사회정책적 서비스가 제대로 공급되지 못할 가능성을 배제하지 못한다. 공공기관은 이윤동기로는 확충되지 않는 취

79) 이 같은 고발 및 시민정신 그리고 언론의 역할은 그 정도가 지나칠 경우 반대로 작용할 수 있다는 점에서 양날의 칼이라고 할 수도 있다. 즉, 작은 문제를 지나치게 크게 확대하여 갈등을 유발하고 사회적으로 합리적인 해결책을 지연시키는 수단이 될 수도 있기 때문이다.

약한 의료, 복지, 교육 등의 분야에 대해 사회정책적 목표에 따른 서비스를 담당함으로써 차별화된 역할을 맡을 수 있다. 일례로 근로복지공단 산재의료원은 민간병원에서 기피하는 산재근로자 재활전담 서비스를 제공하고 진폐환자, 마비환자 등 민간에서 수익성이 낮아 돌보지 못하여 사각지대에 놓인 환자들에게 의료혜택을 제공하고 있다.

그러나 한편으로는 사회복지분야에 진출하고 있는 민간부문의 역할이 클수록 공공부문의 참여에 따른 공익성 증진효과는 제한된다고 볼 수 있다. 민간부문의 역할을 가늠하기 위해서는 먼저 민간사업자의 수와 그 시장점유율을 살펴보아야 한다. 그런데 여기서 주의할 점은 현 시점에서 민간사업자가 많지 않고 시장점유율이 크지 않다는 점으로만 민간부문의 역할을 판단해서는 안 된다는 것이다. 지금 현재는 오히려 이미 존재하고 있는 공공부문의 역할과 시장점유율로 인하여 민간이 진입을 시도하지 않을 수 있다. 그렇지만 민간의 역할을 제대로 평가하기 위해서는 정부가 공공부문의 역할을 줄여나가기로 하였을 때 민간이 진입할 수 있는지 또한 얼마나 빠른 속도로 진입하여 공공부문의 역할을 대체할 수 있는 역량과 기반이 있는지를 또한 살펴야 할 것이다.

사회정책적 목표에 있어서는 지역별 여건의 차이에 따라 공공기관의 참여 필요성이 달라질 수 있다. 즉, 사회정책적 목표를 위한 최소한의 적정 서비스 수준이 높아질수록 이에 미달하는 지역에 대해서는 산업정책적인 목표 아래 공공기관의 시장참여가 필요하게 된다. 마찬가지로 이러한 최소 적정 서비스 수준에 미달하는 지역이 많아질수록 공공기관의 참여가 필요하게 된다.

불완전경쟁

한 사회의 경쟁의 정도가 낮을 때 불완전경쟁의 정도가 높아진다.

따라서 한 사회의 기업가정신(entrepreneurship)이 높고, 잠재력 있는 기업가의 풀이 형성되어 있다면 경쟁의 정도는 높을 것이다. 마찬가지로, 경쟁력 있는 기업이 시장에 진입할 수 있는 외부적 여건이 잘 마련되어 있다면 불완전경쟁의 정도는 낮아질 것이다. 예를 들어 금융과 자본시장의 역할이 잘 정착되어 있어 좋은 사업 기회와 수익성을 잘 포착한 기업가가 어렵지 않게 사업자금을 대출받을 수 있거나 유가증권을 발행할 수 있다면 또한 이를 위한 거래비용이 적고 사업과 관련된 정보를 잘 검증하고 공신력 있게 전달할 수 있다면 불완전경쟁의 정도는 낮아질 것이다.

불완전경쟁의 정도를 높이는 것은 많은 경우 한 사회에 존재하는 유무형의 진입장벽이다. 관료주의와 정부의 부패가 독점사업자의 이해를 대변하는 경우 또한 진입을 방해하는 폭력조직이 존재하는 경우 불완전경쟁의 정도가 높아지게 된다. 마찬가지로 원료나 노동력·토지·부동산 등 생산활동에 필요한 생산수단을 자유롭게 활용할 수 있는지의 여부도 무척 중요하다.

정부의 공정거래 관련 법제도의 정비, 공정거래위원회와 같은 관련 독립규제기관의 역할과 그 공정성 그리고 이를 운용하는 인적자본의 전문성도 한 사회의 불완전경쟁 정도를 파악하는 데 매우 중요하다. 외적 환경과 여건이 불완전경쟁의 정도를 낮추는 방향으로 작용한다면 정부와 공공기관이 불완전경쟁을 해소하기 위해 시장에 개입하는 활동의 공익성 증진효과도 낮아지게 될 것이다.

2-2유형의 시장참여가 가져올 수 있는 공익성 증진효과를 검토하기 위해서는 불완전경쟁을 해소한다는 목표가 얼마나 유효한지 살펴보아야 한다. 즉, 불완전경쟁이 해소되었을 때에 얼마나 가격이 인하하는지 또한 경쟁가격 수준에 얼마나 근접하는지 또한 가격인하로 시장 거래량이 얼마나 확대되는지를 살펴봄으로써 불완전경쟁 해소효과의 크기

를 가능하여야 할 것이다.

자연독점

자연독점은 정부의 규제대상이므로 정부의 규제가 성공적으로 이루어지고 있다면 별도로 공공기관이 이 문제를 교정하기 위하여 시장에 참여한다고 하더라도 공익성 증진효과는 크지 않다고 볼 수 있다. 즉, 정부의 규제시스템이 잘 정착되어 있고 이를 위한 충분한 전문인력과 테크노크라트가 존재할 때 또한 정치적 영향력으로부터 정부의 규제가 독립적으로 이루어지고 있는지의 정도가 높을수록 공공기관이 별도로 시장참여를 통해 자연독점 문제에 개입하는 활동의 공익성 증진효과는 낮아질 것이다. 이와 같은 자연독점에 대한 효과적인 규제 인프라의 한 예로 회계제도의 정착을 들 수 있다. 즉, 구분회계제도와 같은 회계제도가 잘 정착되어 있다면 자연독점산업에 대한 원가규제가 실효적으로 수행될 수 있어 정부의 자연독점 요금규제가 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

한편, 최근에는 전통적인 네트워크산업의 자연독점성이 전체적으로 또는 부분적으로 약화되고 있는 경향을 보이고 있는데 이에 대한 적절한 검토가 중요하다. 예를 들어 시장규모가 커지는 경우에는 과거처럼 한정된 시장규모에서 나타나는 자연독점성은 현저히 줄어들 수 있다.

이와 함께 논의해야 할 중요한 논의사항은 네트워크산업의 산업구조 개편이다. 즉, 네트워크산업에 접속되어 있는 산업이 과거에는 네트워크산업과의 자산 특수성(asset specificity) 문제로 인하여 일괄적으로 자연독점의 규제대상이 되었고 공공기관의 참여로 자연독점에 대한 규제가 보완이 되었지만 최근에는 네트워크산업과 이에 접속되는 산업들이 분리되는 산업구조 개편이 전 세계적으로 확산되고 있다. 예를 들어

전력산업의 경우 전통적으로 전력은 발전·송전·배전·판매가 통합되어 있는 수직통합적 전력회사에 의하여 공급되었으며 이 경우 소비자에 대한 판매가격이 요금규제의 대상이었다. 이와 같은 수직적 통합이나 수직적 연계는 송·배전망을 보유한 네트워크사업과 이에 접속되어 있는 발전사업과 판매사업이 쌍방독점적인 자산 특수성으로 묶여 있어서 기회주의적 행동(opportunism)의 대상이 되므로 두 사업이 통합되거나 전력수급계약(PPA, Power Purchase Agreement)과 같은 장기계약에 의하여 묶이는 현상을 지칭한다. 그러나 시장규모가 커지고 전력거래가 표준화되면서 자산 특수성이 현저히 낮아지고 기회주의적 행동의 가능성도 낮아지면서 발전과 판매가 네트워크로부터 분리되는 산업구조 개편이 확산되고 있다. 이러한 특성은 전력, 통신, 가스, 철도, 상하수도 등의 네트워크산업에서 보편적으로 일어나고 있는 현상이다.

정리하자면 거래의 표준화가 발달되고 시장규모가 확산되어 자산 특수성이 약해지고 네트워크산업의 분리가 확산될수록 자연독점 규제의 대상은 줄어들다고 할 수 있으며 그만큼 공공기관 참여의 공익성 증진 효과도 줄어들다고 할 수 있을 것이다. 다만, 이 경우 이해상충(conflict of interest) 문제를 해결하기 위해 시장거래를 전담하게 되는 새로운 유형의 공공기관이 출현⁸⁰⁾하게 되는데 이러한 공공기관의 출현은 반대로 공익성을 높이게 되므로 네트워크산업 구조 개편에서 유의하여야 할 점이다.

비대칭정보

비대칭정보의 문제는 한 사회의 정보교류가 제한되고 소비자와 생산

80) 우리나라의 경우 2001년 한국전력거래소가 한전에서 분리되어 전력의 도매거래를 관장하는 공공기관으로 출범하였다.

자에 대한 정보가 제대로 유통되고 퍼지지 않는 경우에 더 커지게 마련이다. 또한 한 사회 구성원의 익명성이 크고 신뢰성이 낮을 때에 이에 따른 문제가 많이 발생하게 마련이다. 반면에 상품과 서비스에 대한 정보를 잘 파악할 수 있는 전문성 있는 인력이 많고 이렇게 얻어진 정보를 공신력 있게 전파할 수 있는 언론과 미디어가 발달되어 있을 때에 정부나 공공기관의 비대칭정보 해소를 위한 노력이 가져오는 공익성 증진효과는 상대적으로 크지 않다고 볼 수 있다.

비대칭정보가 가져올 수 있는 피해는 소비자가 상품과 서비스의 품질을 판별할 수 있는 지식과 판단력이 제한적일 때에 발생할 수 있다는 점에서 한 사회의 교육수준 및 관련되는 상품과 서비스에 대한 소비자의 인식이 높을수록 이 같은 노력의 공익성 증진효과는 줄어든다고 볼 수 있다. 또한 보험이 잘 발달되어 있다면 낮은 품질의 상품과 서비스에 대한 보완기능이 존재하는 셈이므로 상대적으로 비대칭정보 해소 노력의 공익성 증진효과는 줄어든다고 볼 수 있다.

나아가서 비대칭정보는 낮은 품질의 상품과 서비스를 판매하고 바로 이윤을 챙긴 후 시장에서 퇴출하는 이른바 뺑소니(hit-and-run) 사업자 또는 야반도주(flight-over-the-night) 사업자를 방지할 수 있는 브랜드⁸¹⁾의 자산가치가 잘 발달되어 있는 성숙한 시장경제에서는 효과적으로 방지될 수 있으므로 한 사회의 브랜드 자산가치가 높을수록 이 같은 노력의 공익성 증진효과는 줄어든다고 할 수 있다.

2-1유형의 시장참여가 갖는 공익성 증진효과를 검토하기 위해서는 먼저 공공기관의 비대칭정보 해소라는 목표가 얼마나 유효한지 살펴야 한다. 즉, 공공기관이 민간부문과 다른 고도의 중립성과 신뢰성을 유지하면서 비대칭정보를 해소할 수 있는 특성이 있는지를 검토하여야 할 것이다. 민간부문의 중립성과 신뢰성이 떨어질 때 고객들은 오히려 역

81) Klein & Leffler(1981)는 브랜드에 대한 투자를 이와 같은 뺑소니 사업자의 기회주의적 행동을 방지할 수 있는 소비자에게 맡겨 놓은 인질로 해석하였다.

선택을 통하여 엄정하지 못한 민간으로부터 서비스를 받으려는 인센티브가 존재하게 된다. 따라서 민간의 역선택 가능성은 공공부문의 비대칭정보 해소를 위한 시장참여의 공익성 증진효과를 높이게 되는 셈이다. 일례로 자동차 안전검사의 경우 검사의 엄정성을 낮추면 오히려 많은 고객이 역선택을 통해 찾게 된다는 점을 이용해 수익성을 추구하는 민간의 자동차 안전검사 사업은 문제의 소지가 있을 수 있다. 이 경우 수익성과 무관한 공공기관은 중립적으로 안전검사를 수행하여 안전검사의 신뢰성을 높이는 결과를 가져오게 된다.

한편, 앞서와 마찬가지로 민간부문의 역할을 현재의 시장점유율과 향후의 진입 가능성 및 속도에 대한 예상을 통해 점검하여야 한다.

정부의 산업정책적 개입

정부와 공공기관의 산업정책적 개입도 여러 가지 경제수준과 제도가 발달하게 될 때 그 공익성 증진효과가 하락하게 된다. 즉, 국내 산업체의 경쟁력이 높아질수록, 생산규모가 늘어나서 규모의 경제가 추가적으로 개선되는 효과가 낮아질수록, 경제가 개방되어 소비자 선택의 범위가 확대될수록 산업정책적 개입을 위한 정부와 공공기관 활동의 공익성 증진효과는 상대적으로 줄어들게 된다.

1-2유형은 공공기관이 산업정책적 목적을 위하여 시장에 참여하는 경우이다. 이 경우의 공익성 정도에 대해서는 먼저 산업정책이 갖는 시대적인 유효성부터 다시 한 번 점검해야 할 것이다. 우선 앞서와 마찬가지로 산업정책적 측면에서 민간부문과 차별되는 공공기관의 역할이 무엇인지 검토해 보아야 할 것이다. 일례로 해외자원개발사업의 경우 단기적 성과중심의 민간의 투자는 자원개발투자의 효율성을 떨어뜨리므로 장기적 관점에서 투자를 진행하는 공공기관의 역할이 필요할 수 있다⁸²⁾는 것이다.

다음으로 산업정책적 목표에 따라 공공기관이 나름대로의 역할을 수행한 경우 그것이 국민경제적인 편익을 얼마나 가져왔는지, 일례로 소비자 가격은 얼마나 인하할 수 있었는지 등에 대한 효과를 살펴보아야 할 것이다.

산업정책적 측면에서 특히 잘 검토해야 할 부분은 WTO, FTA 등 시장개방 및 무역자유화를 위한 국제적인 움직임이 전통적인 산업정책적 목표와 부합될 수 있는지를 살펴야 한다. 또한 과연 이 같은 산업정책이 무역자유화 추세 속에서 얼마나 지속될 수 있는지 등의 지속가능성도 검토해야 할 것이다.

이와 함께 앞서서와 마찬가지로 민간부문의 역할을 현재의 시장점유율과 향후의 진입 가능성 및 속도에 대한 예상을 통해 점검하여야 한다.

〈표 V-1〉 공공기관 시장참여의 공익성 결정요인

시장참여 근거		근거 약화 조건	근거 강화 조건
시장실패	공공재	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배제성/경합성 ○ 대체수단 ○ 사회적 자본(신뢰성·자발성/ 자율성·소통능력) 	
	외부성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고발/시민 정신 ○ 언론의 역할 ○ 법치주의 정착 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거래비용 (계측비용·협상비용·탐색비용)

82) 광물자원공사의 자료에 따르면 외환위기 시 LG가 매각한 로스펠람브레스 동광은 현재 세계 메이저급 동광으로 성장하였으며, 삼성물산이 매각한 호주 스프링베일광산은 광물자원공사와 SK가 인수하여 현재까지 매년 100억 원 이상의 흑자를 기록하고 있다고 한다.

〈표 V-1〉의 계속

시장참여 근거	근거 약화 조건	근거 강화 조건
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업가정신/잠재력 있는 기업가 풀 ○ 시장진입 여건 활성화 ○ 금융·자본시장 정착도 ○ 생산수단 활용/진입의 자유도 ○ 공정거래 관련 법제도 정착도 <ul style="list-style-type: none"> - 독립규제기관(공정위)의 역할 - 인력의 전문성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관료주의와 부패 문제 ○ 폭력조직
시장실패	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부규제의 성숙도 <ul style="list-style-type: none"> - 전문인력/테크노크라트의 확충 - 원가규제 회계제도의 정착도 ○ 정치적 영향으로부터의 독립성 ○ 시장규모 ○ 거래의 표준화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산 특수성
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보교류의 확산도 ○ 사회적 자본 ○ 상품/서비스 정보파악 인프라 <ul style="list-style-type: none"> - 전문 인력 - 상품정보를 공신력 있게 전파하는 언론·미디어 저변 ○ 소비자의 교육수준·판단력 ○ 보험산업의 발달도 ○ 브랜드 자산가치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 익명성
경제발전 및 산업정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융시장 ○ 교육수준/인적자본기술수준 ○ 기업가정신 ○ 수요 및 시장규모 ○ 소득수준 ○ 사회적 자본 및 SOC 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 산업의 경쟁력 ○ 시장 및 생산규모 ○ 경제의 개방도 	

나. 공공기관 시장참여에 따른 비용 측정의 기준

공공기관의 시장참여에 따른 비용은 본 연구에서 제시하는 유형별로 달라지는 비용과 유형에 공통적으로 적용되는 비용으로 구분해 볼 수 있다.

공통비용

먼저 공공기관이 시장에 참여할 때 모든 유형에 공통적으로 적용되는 비용으로 가장 직접적인 것은 먼저 공공기관이 관련 업무를 수행하기 위해 지출해야 하는 인건비, 운영비 등을 들 수 있다. 이러한 비용은 정부로부터 받는 예산이나 지원금 또는 수수료 등 준조세로 일부 충당될 수 있을 것이다.

또한 시장에 참여하는 공공기관들로 인하여 효율적인 민간기업이 참여하지 못하는 구축효과(crowding-out effect)가 나타나는 경우 국내 소비자들은 소비자잉여를 희생하게 된다. 이와 같은 비효율성은 관련 상품 및 서비스의 품질이 떨어지고 가격이 경쟁가격 이상으로 상승하는 정도로 파악할 수 있을 것이다.

또 다른 조직운영의 문제점은 공공기관의 시장참여에 따라 공공기관이나 그 노조의 모럴해저드 및 집단이기주의이다. 이러한 문제점은 공공기관 운영의 효율성을 떨어뜨리고 과도한 인건비와 복리지출 등으로 표면화될 수 있을 것이다.

유형별 비용

1-1유형의 사회정책적 목표에 따른 공공기관 시장참여에서 나타

나는 전형적인 문제점은 수혜계층이 비용을 지불하지 않는다는 점이다. 따라서 적정 이상의 과잉 서비스가 발생할 가능성이 높으며 공공기관도 조직의 이해를 위하여 예산과 자산을 적정수준 이상으로 부풀릴 가능성이 있다. 한편, 의료·복지서비스 분야에서 공공부문의 시장참여로 인해 민간병원이나 복지서비스 시설이 들어설 입지와 시장이 좁아들어 경쟁이 줄어들고 의료와 복지서비스 수준이 낮은 상태에 머물러 있거나 개선되지 않을 수 있다.

1-2유형의 산업정책적 목표에 따른 공공기관 시장참여에서는 민간이 감당하기 어려운 장기투자를 공공기관이 담당한다는 장점이 있는 반면 장기투자가 정부나 공공부문의 판단에 의해 이루어지게 되어 장기투자의 자율성과 경쟁력이 현저히 저하될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 산업정책에 오래 의존해 온 경우 시장과 민간의 정책의존도가 지나치게 커지게 되어 경쟁환경에서의 면역력과 생존력이 크게 저하될 가능성이 있다.

1-3유형의 비대칭정보 해소를 위한 공공기관 시장참여에서는 민간과 함께 공공기관이 직접적으로 안전검사, 부동산 감정 등의 사업에 참여하는 등 사업자로서 역할을 해왔다. 그러나 이런 분야에서 결국 정부나 공공기관은 참여자보다는 심판 및 규제자의 역할로 전환되어 이해상충의 문제를 피하도록 노력했어야 한다. 결국 공공기관이 직접 사업자로서 참여한 결과 정부는 공적인 감독과 규제기능을 게을리한 셈이 되어 감독과 규제의 전문성이 크게 떨어질 수 있다.

1-4유형의 불완전경쟁 해소를 위한 공공기관 시장참여에서는 정부로부터 받는 간접적 지원이나 보조에 따른 사회적 비용을 들 수 있다. 일례로 알뜰주유소의 경우 정부가 그린벨트의 토지도 사용할 수 있게끔 허락하고 있어서 공공의 재산에 대한 사용비용을 고려해야 할 것이다. 또 다른 문제점은 이 같은 정부의 지원이나 보

조가 오히려 민간부문을 불리하게 하는 역차별로 작용할 수 있어서 또 다른 불공정 환경을 조성할 수 있다는 셈이다. 이러한 역차별은 민간부문의 수익성을 낮추고 경쟁력 증진 노력을 어렵게 할 수 있다.

〈표 V-2〉 유형별 시장참여의 공익성 및 비용 결정요인

유형	공익성 상승조건	비용 상승 조건	
		공통적으로 적용되는 비용	유형별 비용
1-1 유형 사회 정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적정책 목표의 유효성↑ - 차별적인 공공기관의 역할(민간이 보편적으로 공급하기 어려운 의료, 복지 등 사각지대에 대한 서비스)↑ - 사회정책적 목표에 따른 취약계층 보호, 사회복지 서비스 개선효과↑ ○ 민간부문의 역할↓: 시장점유율↓, 진입 가능성/속도↓ ○ 지역별 편차에 따른 공공기관 참여 필요성↑ - 필요한 최소한의 적정 서비스수준↑ - 최소 적정 서비스수준에 미달하는 지역↑ 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 과잉 서비스 비용 - 수혜계층의 관련 서비스 과잉소비 - 예산/자산/조직 확대 위한 공공기관의 과잉서비스 ○ 민간참여 기회의 구축 (艱難)에 따른 의료·복지서비스 수준↓
1-2 유형 산업 정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업정책적 목표의 유효성↑ - 차별적인 공공기관의 역할(민간 이해와 분리되어야 할 산업 진흥, 민간이 감당하기 어려운 장기투자)↑ - 산업정책적 목표에 따른 국민경제적 편익 또는 소비자가격의 인하 효과 ○ 시장개방에도 불구하고 산업정책 목표의 지능가능성↑ ○ 민간부문의 역할↓: 시장점유율↓, 진입 가능성/속도↓ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 참여 비용 - 직접비(인건비·운영비) - 정부로부터의 예산, 지원금 또는 수수료 등 준조세 ○ 공공기관 참여에 따른 소비자 의 희생: 가격↑, 품질↓ ○ 공공기관/노조의 비효율성, 모럴해지드, 집단이기주의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기투자의 자율성과 경쟁력↓ ○ 시장과 민간의 정책의존도↑, 경쟁환경에서의 생존력↓
2-1 유형 비대칭 정보 헤소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비대칭정보 해소 목표의 유효성↑ - 차별적인 공공기관의 역할(증립성/신뢰성)↑ ○ 민간부문의 역선택 가능성↑ ○ 민간부문의 역할↓: 시장점유율↓, 진입 가능성/속도↓ 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 비대칭정보 해소기능에 대한 직접적 참여로 효과적인 감독 및 규제기능↓
2-2 유형 불완전 경쟁 헤소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불완전경쟁 해소 목표의 유효성 - 해소된 불완전경쟁의 정도: 가격인하 효과, 경쟁가격 수준의의 근접성, 시장 거래량의 확대정도↑ 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 간접적 지원/보조 - 여차별적인 불공정거래환경 ○ 공공기관 참여에 따른 민간부문 수익성 및 경쟁력↓

다. 불공정경쟁의 정당성 판정기준

시장에 참여하고 있는 공공기관이 불공정경쟁을 하고 있다는 의혹이 있다면 이에 대한 대책은 크게 세 가지 방향으로 정리해 볼 수 있다. 첫째는, 경쟁 중립성 테스트를 거쳐서 경쟁 중립적으로 경쟁할 수 있도록 경쟁여건을 재조정하는 것이다. 둘째는, 공공기관의 시장참여를 중단시키는 경우이다. 셋째는, 현행대로 불공정경쟁을 유지하는 경우이다.

이 같은 대책은 공공기관이 현재 관련된 시장에서 어떤 역할을 맡고 있느냐의 정도에 따라 달라질 것이다. 일반적으로 공공기관이 시장에서 맡고 있는 역할이 아주 크다면 공정한 경쟁여건이 확보될 때까지 세 번째와 같이 불공정경쟁을 당분간 유지할 수밖에 없을 것이다. 일례로 현재의 전력산업에서 한전의 발전자회사와 민간의 전력회사는 여러 가지로 공정한 경쟁여건이 이루어질 수 없을 정도로 기업규모, 인력, 자산 등의 차이가 현저하다고 할 수 있다. 이러한 경우 정부는 중장기적으로는 공정한 경쟁을 목표로 하되 당분간 이러한 불공정경쟁을 유지할 수밖에 없을 것이다. 물론 단기적으로 이런 문제를 완화하기 위해서 정부는 이른바 비대칭규제(Asymmetric Regulation)를 통해 공공기관을 견제하고 민간부문의 성장을 촉진하는 규제를 적용할 수 있을 것이다.

반면에 공공기관의 역할이 그다지 크지 않다면 두 번째와 같이 공공기관의 시장참여를 중단시키는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 공공기관을 경쟁을 관할하는 중립적인 시장감시 또는 시장관리 기관으로 성격을 변화시키고 공공기관이 보유하고 있는 사업부문은 민간에 매각 또는 이양하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 공공기관과 민간부문이 대등하게 경쟁하는 여건일 때 공정한 경쟁여건의 확보는 시장의 성과와 자원배분에 매우 중요하므로

대등한 경쟁여건을 확보해서 경쟁 중립적으로 경쟁할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 공공부문을 분할하여 새롭게 시장을 설계하여 민간부문과 경쟁을 시작하는 경우 공정한 경쟁여건의 확보는 앞으로의 시장의 성과와 자원배분 및 잠재적 사업자에 결정적인 영향과 시그널을 줄 수 있다.

Ⅵ. 시장참여의 유형별 사례연구

본장에서는 8개 유형별로 한 개씩의 구체적인 사례를 통해 공공기관의 시장참여 기능을 분석해 보고자 한다. 공공기관에 대한 전수 조사에서 파악한 8개 유형별 기능을 대상으로 다음과 같은 기준을 적용하였다. 먼저 그 유형의 특성을 가장 확실하게 가지고 있는 사례를 선정하였다. 가급적 여러 유형에 동시에 해당되는 사례는 배제하고자 하였다. 둘째, 국민에게 잘 알려져 있는 사업인지를 판단하고자 했다. 그래야 해당 기능에 대한 정책방향 연구의 의미가 커지기 때문이다. 셋째, 본고에서 제시하고 있는 판정기준을 제대로 적용할 수 있는 사례를 선정하고자 했다. 넷째, 본고는 공공기관과 민간이 경합하는 시장에 초점을 맞추고 있으므로 전력시장이나 철도시장과 같이 아직 뚜렷한 민간 사업자가 존재하지 않는 경우는 사례에서 제외하였다. 이러한 사례들은 산업 전반에 대한 구조개편과 맞물려 있어 본고의 연구범위를 벗어난다고 판단하였다. 이러한 기준에 따라 8개의 사례를 선정하여 전문가 및 담당기관에 대한 심층면담을 실시하고 민간 사업자의 의견도 청취하였다. 아래에서는 각 사례별로 해당 사업이 어떤 유형에 해당하는지 그리고 제Ⅴ장의 판정 흐름도와 세부기준을 적용하여 어떤 판정을 내릴 수 있는지를 알아보하고자 한다.

1. 한국토지주택공사(LH) 임대주택사업(1-1유형)

가. 사업개요

정부는 1990년대 주택 200만호 건설 목표의 일환으로 영구임대 공급을 시작한 이래, 저소득층의 주거복지를 위하여 영구임대주택, 국민임대주택, 공공임대주택 등의 다양한 임대주택을 공급·운영하고 있다. 영구임대주택은 최저소득계층의 주거안정을 위한 최초의 임대주택으로 건설자금의 85%를 정부가 부담하고 시세의 30% 수준의 임대료를 지불하며 주로 기초생활수급자나 국가유공자가 주요 정책대상자이다. 국민임대주택은 영구임대주택보다 정책대상을 확대하여 소득 1~4분위 계층의 주거를 안정시킬 것을 목적으로 하고 있다. 건설자금의 30%를 정부 재정으로 충당하며, 국민주택기금 대출 40%, 시행자 및 입주자 30% 부담으로 시세 대비 약 70% 수준의 임대료가 책정되어 있다. 이밖에도 5년 임대 후 분양, 10년 임대 후 분양 등의 공공임대가 있는데, 시세의 90% 수준에서 공급되며 입주자에 한하여 일정기간 임대 후 분양이 가능하다. 공공임대 분양에 대해서도 호당 5,500만~7,500만원 수준의 국민주택기금 대출이 지원되고 있다.

〈표 W-1〉 주택건설사업의 유형

구분	주택규모	정부지원 여부	대상계층	임대기간
임대주택	영구임대 전용 40㎡ 이하	재정, 기금	소득 1분위	영구
	국민임대 전용 85㎡ 이하	재정, 기금	소득 2~4분위	30년
	공공임대 전용 85㎡ 이하	기금	소득 3~5분위	5년, 10년

〈표 VI-2〉 건설임대주택 유형별 개요

(단위: 호)

유형 구분	영구임대	국민임대	5년 공공임대	10년 공공임대		분납임대
				85㎡이하	85㎡초과	
입주 자격	기초생활수급자; 국가유공자	도시근로자가구 월 평균 소득 70% 이하	청약저축 가입자	청약저축 가입자	청약예금 가입자	청약저축 가입자
임대 조건	시세 30%	시세 55~83%	시세 90%	시세 90%	시세 이내	· 입주 전 30% · 4년차 20% · 8년차 20% · 분전 시 30%
임대 주택 운영	140,078	364,625	8,565	14,015		

자료: 한국토지주택공사 내부자료(2012)

임대주택은 저소득층의 주거복지 실현을 위해 정부재정 및 기금 재정을 투입하여 건설되고 있으나, 정부는 영구임대주택, 국민임대주택 입주자에 대해서만 소득기준과 자산기준을 적용하고 있고, 전용면적 60㎡ 이상의 공공임대주택(10년 임대, 분납형, 장기전세)에 대해서는 입주자에 대한 소득 및 자산기준을 마련하지 않고 공급하고 있다. 이에 대해 국회예산정책처에서 발간한 『보금자리주택 사업평가(2012)』에서는 이에 대한 명확한 자산기준을 마련하여 주거복지에 적합한 정책계층을 선별적으로 지원할 것을 권고하고 있다.

나. 시장참여 타당성 검토

먼저 본 사업은 저소득층의 주거안정이라는 뚜렷한 공익성을 가지고 있으며 LH공사의 부채를 유발하는 비수익사업으로서 1-1

유형의 전형이라고 할 수 있다. LH공사의 건설임대주택 사업은 저소득층의 주거안정을 위한 제도로서 그 공익성이 매우 높은 점을 인정할 수 있다. 반면 이로 인한 수익성은 낮아 1-1유형으로 분류할 수 있다. LH공사는 매년 수천억원의 적자를 보고 있으며 그 규모는 매년 증가하여 2013년에는 1조원에 달하게 될 것이다. 국민임대주택 1호 건설 시 9,600만원의 부채가 발생하며 그 중 7,300만원은 자산이 수반되지 않는 금융부채로 남는다. 이는 임대사업이 구조적인 적자사업으로 임대주택 건설 시 국민주택기금의 지원이 부족하여 건설비용의 대부분을 LH 부채에 의존하기 때문이다. 또한 시세에 비해 낮은 임대료로 인해 임대영업손실도 크기 때문이다.

〈표 VI-3〉 건설임대사업의 손익(법인세전)

(단위: 천억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
손익	-2.9	-4.2	-5.5	-5.9	-7.1	-9.3	-9.6

자료: LH공사 내부자료(2013.10)

LH공사의 임대주택사업을 비롯한 1-1유형의 사업은 민간의 사업자가 존재하지 않는 경우도 많다. 현재 영구임대와 국민임대는 LH공사가 80%, 지방공사가 20%를 공급하고 있다. 위와 같은 적자구조 하에서 민간사업자가 없는 것은 당연한 일이다. 이런 점에서 LH공사의 '시장참여'라는 표현이 정확하지는 않다. 10년 임대의 경우에는 민간의 참여가 가능할 수도 있으나 투입자금의 회수에 장기간이 소요되어 현실적으로는 민간의 참여가 없는 실정이다. 월 임대료를 통한 수익창출이 어려운 구조이며 분양전환 시 집단민원이 발생할 수 있다는 점도 중요한 요인이다.⁸³⁾ 그러나 향후 민간

83) 5년 임대의 경우 과거에는 LH공사와 민간임대 사업자가 경쟁하기도 하였

사업자에 대한 정부의 보조나 바우처제도 도입 등을 전제로 할 때 민간시장이 열리게 될 가능성이 있으므로 잠재적인 ‘시장참여’라고 할 수는 있을 것이다.

임대주택 사업을 현행대로 두면서 LH공사의 부채문제를 해결할 수는 없다. LH는 2012년 현재 138조원의 부채를 가지고 있어 466%의 부채비율을 보이고 있다. 이자보상비율 또한 78%로서 당기순이익으로 이자를 갚지 못하는 상황으로서 이자상환을 위해 또 빚을 내야 하는 구조이다. 결국 임대주택의 비용은 정부와 LH, 입주자가 분담할 수밖에 없다. 원론적으로 보면 정부는 재정지원을 늘리고 입주자는 임대료를 더 내야 할 것이다. 문제는 이 두 가지가 모두 쉽지 않다는 것이다. 결국 건설임대시장에 민자를 활용하는 방안을 생각할 수밖에 없다.

민간주택시장에서 주택을 충분히 공급할 수 있음에도 불구하고, 공공임대주택을 아파트로 직접 건설하여 공급하는 방식에 대해서 그 타당성을 검토할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.⁸⁴⁾ 보금자리주택사업 평가(2012)에서 분석한 공공임대주택사업의 비용편익 분석 결과에 따르면, 영구임대주택과 국민임대주택의 비용편익(B/C) 분석 결과는 각각 0.46, 0.37로 현금을 직접 지급하는 주거 바우처제도에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다.

으나 참여정부 이후 LH공사가 5년 임대시장에서 철수함에 따라 더 이상 경쟁은 발생하지 않고 있다.

84) 국회예산정책처, 『보금자리주택사업 평가』, 2012.

〈표 VI-4〉 공공임대주택사업의 경제성 분석

(단위: 천원/호)

	비용	편익	B/C
영구임대	73,463	33,646	0.46
국민임대	59,546	21,943	0.37
주거 바우처	38,662	38,662	1.00

자료: 국회예산정책처, 『보금자리주택사업 평가』, 2012.

따라서 정부는 공공에서 주택을 직접 건설하여 공급하는 방식과 민간에서 건설한 주택을 공공주택으로 전환하는 방식에 대한 효율성을 검토해 볼 필요가 있다. 현재 한국토지주택공사가 운영하고 있는 매입·전세임대가 이러한 형태를 띠고 있는데, 기존 주택을 매입하여 기초생활수급자 혹은 최저소득계층 지원, 신혼부부, 대학생 지원 등을 수행하고 있다. 향후 임대주택 건설을 지양하고 매입임대전세 공급, 주택 바우처 등 수요자 중심의 주거복지프로그램을 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것으로 보인다.

주택바우처는 민간 임대주택에 거주하는 저소득층에게 임대료를 다양한 방법으로 지원하는 방식이다. 소비자의 자유로운 주거선택권을 보장할 수 있고 빈곤층이 집중 거주하는 방식이 주는 다양한 사회적 문제점을 피할 수 있다는 장점도 있다. 무엇보다도 LH공사의 건설비 부담을 완화하는 장점이 있다. 그러나 바우처제도 도입에는 많은 고민이 따라야 한다. 먼저 민간 임대주택의 임대료가 상승할 경우 곧바로 정부재정 부담 증가로 나타나게 된다. 또한 부정수급 문제 등 바우처제도 관리를 위한 비용도 고려해야 한다.

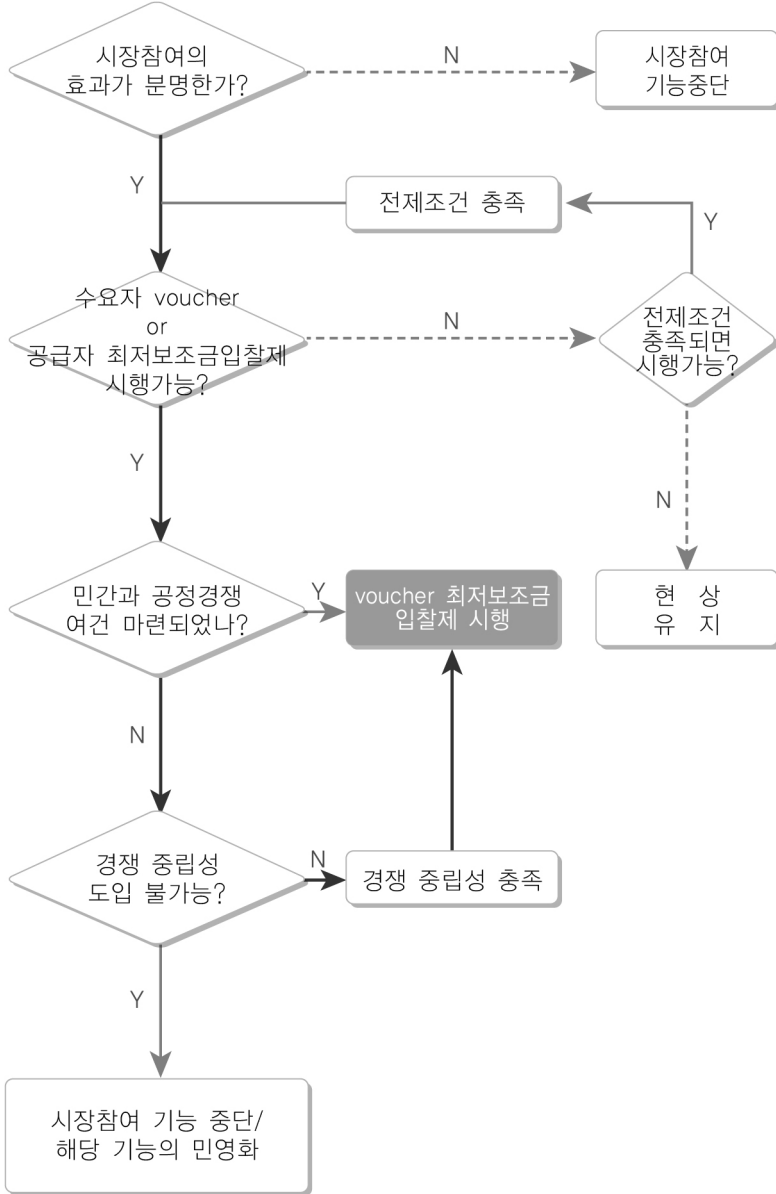
민간의 임대주택 건설이 확대되기 이전에 무조건 LH공사의 임대주택 건설을 축소하는 것은 주택공급의 혼란을 야기할 것이다. 향후 바우처 제도나 최초보조금 입찰제, BTL 등을 확대해가면서

그 속도에 맞추어 LH공사의 임대주택 건설기능은 점차로 축소되어야 한다. 이와 함께 LH공사는 바우처 관리기능을 수행하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 바우처 관리는 임대차계약 확인, 임대료 적정성 검토, 주거지 변동 모니터링, 주택상태 조사 등을 해야 하므로 이와 관련된 전문성과 공익성이 있는 기관에서 수행할 필요가 있기 때문이다.⁸⁵⁾

임대주택 건설과 관련된 LH공사의 부담은 경감되어야 한다. 임대주택은 LH공사 부채 중 규모나 성격면에서 가장 심각한 요인이다. 현재와 같은 임대주택 공급 구조를 유지한 채 LH공사의 부채문제를 해결할 수는 없다. 민간 공급자에게 임대주택 시장이 열린다고 해서 LH공사가 전면적으로 시장에서 철수할 수는 없을 것이다. 당분간은 민간과 LH공사가 경쟁하는 구도를 유지할 필요가 있다. 이 경우에는 앞서 4장에서 논의한 경쟁 중립성을 유지하는 것이 중요하다. 이러한 절차를 거쳐 점차 LH공사는 임대주택 건설시장에서 역할을 축소해 나가야 할 것이다.

85) 미국에서는 연방정부 공기업으로서 전국에 약 3,300개가 있는 지방공공주택공사(PHA)에서 관련 업무를 수행하고 있다.

[그림 W-1] 1-1유형: 한국토지주택공사(LH) 임대주택사업의 시장참여 타당성 검토



2. 한국광물자원공사 자원개발사업(1-2유형)

가. 사업개요

한국광물자원공사는 1978년 해외자원개발 지원업무를 개시한 이래, 1990년대 이후 민간 광물자원개발을 지원하기 위한 일환으로 직접투자를 실시해 왔다. 이후 광물자원 가격 상승 등으로 인해 적극적인 자원개발의 필요성이 부각되면서 정부는 주요 에너지·산업원료 광물의 자주 공급능력을 획기적으로 제고하기 위해 6대 전략광물 자주개발률 등의 목표를 설정하고, 「한국광물자원공사법」의 개정(2008.12)을 통해 법정 자본금을 확대하고, 자원개발 기능을 기존의 진흥에서 투자로 변경하는 등의 정책을 추진해 왔다.

해외자원개발에서의 한국광물자원공사의 역할과 기능은 해외자원 직접개발과 민간기업에 대한 개발지원 등 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 해외자원 직접개발의 경우, 글로벌 광물가격이 급등하면서, 직접개발 및 투자기능을 부각하도록 하는 논의가 본격화된 2007년 이후 관련예산액이 급격하게 상승해 왔음을 확인해 볼 수 있다.

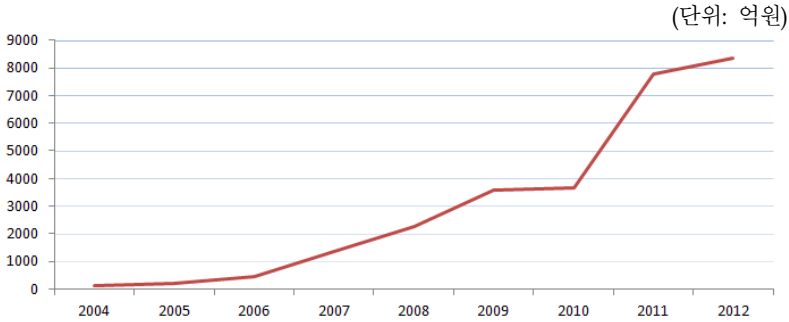
〈표 Ⅵ-5〉 한국광물자원공사 해외자원 직접개발 현황

(단위: 건, 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
사업수	20	26	29	33	36	38
투자액	1,348	2,256	3,576	3,664	7,794	8,368

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

[그림 VI-2] 한국광물자원공사 해외자원 직접개발 예산 추이



민간기업에 대한 지원사업인 해외자원 개발지원의 경우, 공사의 인력을 가지고 해외자원개발 조사 시 기술 및 인력을 지원하는 ‘해외자원 개발조사 사업’과 민간기업에 대한 저리의 용자를 지급하는 ‘해외자원 개발용자’ 사업이 있는데, 그 추이는 <표 VI-6>과 같다. 급격하게 증가하고 있는 공사의 해외 직접개발과는 달리, 민간 투자에 대한 지원은 오히려 줄어들고 있는 경향을 보이는데, 이는 2008년 이후 민간기업의 투자심리 위축 및 개발의 저하 등에 따른 결과로 설명할 수 있다.

〈표 VI-6〉 한국광물자원공사 해외자원 개발지원(민간지원) 현황

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
조사사업	39	43	43	59	100	93	91
용자사업	684	684	684	684	684	440	300

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

한국광물자원공사의 적극적인 직접개발 사업 추진으로 인해 정책목표인 자주개발률 실적이 크게 향상되는 등 가시적인 사업

성과가 나타나고 있고, 개발 광물의 국내 반입으로 인해 광물자원의 안정적 공급에 기여하고 있다는 점은 인정할 수 있다. 그러나 민간 대비 광물투자액 점유율이 국내 최대라는 점, 해외자원 개발 민간기업에 대한 공사 차원의 지원이 감소 추세에 있다는 점 등을 고려할 때, 공사의 직접개발 확대가 민간의 개발 역량을 구축하는 것이 아닌가 하는 문제점이 지적되고 있다. 또한 자주개발률 목표치를 과도하게 높게 잡고 개발사업을 추진함에 따라 위험을 충분히 고려하지 않은 무리한 투자결정이 내려지고 있는 것은 아닌지에 대한 의문도 제기되고 있다. 따라서, 이와 관련된 기관의 역할과 기능을 세밀하게 검토하고, 광물자원의 안정적인 수급을 위한 보다 효과적인 개발방식과, 공공과 민간의 역할 분담에 대하여 고찰해 볼 필요가 있다.

나. 시장참여 타당성 검토

광물자원공사는 2008년 공사법 개정 이전에는 민간기업의 해외진출을 지원하는 역할에 치중하였으나 2008년 이후 직접투자에 주력하고 있다. 본 연구에서는 공사의 직접투자를 시장참여 분석대상으로 한다. 먼저 광물자원공사가 1-2유형에 해당하는지를 먼저 판단할 필요가 있다. 공사가 직접투자를 하는 공익상의 목적은 민간에만 해외자원개발을 맡겨 놓았을 경우 자주개발률을 신속하게 증가시키기 어렵다고 보기 때문이다. 공사의 시장참여로 인해 이러한 목적이 달성되고 있는 것은 분명한 것으로 보인다. 유연탄, 우라늄, 철, 동, 아연, 니켈 등 7대 광물에 대한 자주개발률을 보면 2008년 이후 급격히 높아지는 것을 알 수 있다.

물론 최적의 자주개발률은 얼마이며 이를 얼마나 빨리 증가시키는 것이 바람직한지에 대한 판단은 필요하다. 그러나 최근의 자주개발률 상승이 공사의 직접투자로 인한 공익성이라는 점은 인정할 수 있다고 본다. 반면 공사의 수익성은 2011년까지는 흑자를 기록하였으나 2012년 이후 적자로 전환되었다. 2007년 대비 2012년 자산은 4.4배 증가하였으나 부채는 5.5배 증가하여 부채비율도 103%에서 177%로 급증하였다. 이런 점에서 보면 공익성은 있으나 중단기적인 수익성은 낮은 사업으로서 1-2유형에 해당된다고 판단된다.

〈표 VI-7〉 6대 광물 자주개발률 연도별 추이

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자주개발률	16,6	18,5	23,1	25,1	27,0	29,0	32,1

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

한국의 경우 원료다소비형 산업구조의 특성으로 인해 세계 15위권의 GDP 규모에 대비 6대 전략 광물소비에 대한 소비는 4~7위 규모이다. 이 수요는 대부분 전략 수입에 의존하고 있다. 2011년 68.6조원, 2012년에는 61.6조원 규모를 소비하였으나 96%가량을 수입에 의존하고 있는 실정이다. 대부분을 수입에 의존하다 보니 국제시장의 변화에 매우 민감하다.

국제 광물시장을 보면 최근 10년간 6대 전략광물의 가격은 아래 표에서 보는 것과 같이 3~7배 상승하였다. 다만 최근 전반적인 세계경제의 침체 속에 광물가격은 안정세를 보이고 있다. 반면 국제 광물시장은 광업 메이저의 영향력이 지속되고 있다. 세계 10대 메이저의 시장점유율은 40~80%대에 이르고 있다. 메이

저의 시장점유율이 높은 철과 동의 가격상승률이 높은 경향이 있음을 알 수 있다. 특히 중국이 공기업을 앞세워 세계시장에서 급성장하고 있어 자원 민족주의에 대한 우려가 상존하고 있다.

〈표 Ⅵ-8〉 6대 전략광물의 세계시장

(단위: %)

	철	동	우라늄	유연탄	니켈	아연
최근 10년의 가격 상승률(2002~2012)	761	501	490	331	259	250
세계 광업메이저 시장점유율(2010)	67	53.9	87.5	40.5	63.5	41.9

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

자주개발률을 급속히 제고하는 데에는 공기업이 효과적인 것은 사실이다. 민간은 수익성과 위험성을 면밀히 따지며 투자결정을 하는 데에 비해 공기업은 정부 지원을 믿고 과감한 투자결정을 할 수 있기 때문이다. 투자결정도 정부와 책임을 나눌 수 있다. 또한 공기업은 대외 신인도가 높기 때문에 민간기업과 컨소시엄을 형성할 경우 다른 나라의 민간기업에 비해 유리한 점이 있다. 민간기업은 세계 광물자원 시장에 따라 장기적 관점에서 지속적인 투자를 실시하기 어려운 측면이 있다. 아직 한국의 민간기업 규모가 크지 않아 더욱 그러하다.⁸⁶⁾ 이런 점에서 한국의 민간기업이 세계적인 경쟁력을 갖기 이전에 공기업이 민간의 성장을 지원하는 역할을 할 필요성은 인정된다. 그러나 지원 역할을 넘어 직접투자에 뛰어들 필요가 있는지는 자주개발률을 시장에 맡기는 경우보다 더 빠르게 상승시킬 필요가 있는지에 대한 판단을 필요로 한다.

86) 그러나 포스코, LG상사, 삼탄, 대우인터내셔널, SKN 등 향후 광물메이저로 성장할 가능성이 있는 민간기업은 많이 있다.

그렇다면 최적의 자주개발률은 얼마이며 이를 얼마나 빠르게 제고하는 것이 중요한 목표인가? 일본은 6대 전략광물의 자주개발률이 63.3%(2011년)로서 한국의 32.1%(2012년)에 비해 월등히 높은 수준이다. 한국의 경우 비상 상황을 설정하여 장기적으로는 6개월 소비량에 해당하는 50%를 목표로 하고 있다. 그러나 이는 10년 내에 달성할 수 있는 수준은 아니다. 해외자원개발 4차 기본계획(2010~2019)에 의하면 2019년의 목표 자주개발률은 철 50%, 아연 42%, 니켈 40%, 동 38%, 철 35%, 우라늄 30%으로 되어 있다. 이와 같이 목표와의 격차가 많은 상황에서는 광물시장에서 선점효과가 중요하다는 논리가 인정된다. 최근 자원확보 경쟁이 격화되고 있기 때문이다. 이렇게 보면 광물자원공사의 투자 확대는 어느 정도는 인정이 된다고 판단된다.

그러나 공사의 직접투자 확대가 자주개발률 제고에 절대적으로 필요한 것은 아니다. <표 VI-9>에서 보는 것처럼 2013년 6월 기준 실적을 보면 유연탄은 이미 50% 목표를 초과 달성하고 있으며 니켈도 40% 목표를 이미 초과 달성하고 있다.⁸⁷⁾ 어떤 의미에서는 공사의 추가적인 역할의 필요성이 적은 것이다. 철과 우라늄의 경우 2019년의 목표를 향해 정상 추진중이다. 그러나 아연의 경우에는 자주개발률이 오히려 최근 3년간 퇴보했으며⁸⁸⁾ 동의 경우에도 거의 변화가 없는 수준이다. 이와 같이 2008년 이후 공사법 개정에도 불구하고, 아연과 동에 대한 자주개발률은 퇴보하거나 거의 상승하지 않았다. 특히 아연과 동은 공사가 민간에 대한 지원만을 담당하던 2000년대 초반에 지금보다 훨씬 높은 자주개발률을 기록한

87) 2010년의 실적을 감안할 때 니켈의 2019년 목표는 다소 느슨했다고 생각된다.

88) 공사는 아연의 자주개발률이 낮아진 것은 아연의 수요가 증가하여 데에 기인하고 있으며 현재 공사는 이러한 점에 주목하여 신규 아연광산 투자를 검토하고 있다고 답변하였다.

바가 있다.⁸⁹⁾ 물론 해외자원개발에 장기적 시야가 필요하다는 점은 인정된다. 그러나 공기업이 직접 투자를 확대하면 자주개발률 확대에 도움이 되지만 그것만이 유일한 방법은 아니며 민간을 지원하는 방식으로도 달성할 수 있다.

〈표 Ⅳ-9〉 자주개발률 진전속도

(단위: %)

	유연탄	니켈	철	아연	우라늄	동
2019년 목표 (2010년 설정)	50	40	35	42	30	38
2013년 6월 실적	55.3	43.4	24.8	24.2	10.0	6.5
2010년 실적	48.3	36.8	16.5	32.3	3.4	6.0
역대 최고 자주개발률 (연도)	57.7 (2012)	43.4 (2013)	24.8 (2013)	36.7 (2004)	10.0 (2013)	21.1 (2001)

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

민간부문이 해외자원개발에 나설 경우에 비하여 공사의 직접투자는 세 가지 측면에서 부정적인 측면을 갖는다. 먼저 과잉투자의 우려이다. 수익성을 고려하는 민간에 비해 공사는 위험에 대한 고려가 부족하기 쉽다. 더욱이 정부가 달성이 쉽지 않은 자주 개발률 목표를 제시할 경우에는 설부른 투자가 발생할 우려가 더욱 커진다. 국정감사(2012)에서도 해외자원개발의 실패율이 83%로서 민간에 비해 매우 높다는 점이 지적되기도 하였다.⁹⁰⁾ 그러나 공사는

89) 동 자주개발률이 2000년대 초 높았던 것은 삼성물산이 카작무스 동광 지분을 가지고 있었기 때문인데 2004년 이를 전량 매각하자 동 자주개발률은 급감하게 된다. 민간에 의한 해외자원개발이 가능함을 보여 주는 사례라고 생각된다.

90) 암바토비 니켈광산의 100% 지분을 인수한 점, 멕시코 볼레오 구리광산에서의 무리한 자원외교, 볼리비아 리튬광산에서의 불리한 계약문제가 지적

투자규모 확대와 함께 늘어난 인력을 유지하고 향후 조직의 지속적인 팽창을 위해 투자규모를 늘릴 유인을 가지고 있다. 이에 따라 투자전망에 대해 낙관적인 입장을 견지하고 있어 감사원(2013)의 지적을 받기도 하였다.⁹¹⁾ 둘째, 공사는 수요자가 아니며 자주개발률 확보에만 집중하고 있으므로 국내 수요와의 괴리가 발생할 우려가 있다. 이러한 점은 감사원(2012)과 국정감사(2012)에서도 지적된 바가 있다.

셋째, 장기적으로는 민간의 역량 강화 기회가 감소한다는 점이다. 공사의 해외자원개발이 민간의 참여를 제한하는 것은 아니다. 현재로는 민간과의 협작을 통해 민간의 해외자원개발 참여를 촉진하는 의미가 더 큰 것으로 보인다. 2011년 이후 민간의 투자가 침체된 점은 있으나 이에 세계 경제상황과 광물시장의 영향도 있어 공사의 투자 확대의 영향이라고 판단할 근거는 없다. 다만 장기적으로 한국도 민간의 광업기업을 육성해야 할 필요성은 인정된다. 현재 세계 20위권(2011년 기준) 글로벌 메이저 중 공기업 형태로 운영되는 것은 6개로 그 중 중국이 3개사를 차지하고 있으며 나머지는 러시아, 칠레, 프랑스의 공기업이다. Top 5 메이저는 모두 민간기업이며 세계 8위의 일본 미쓰비시도 물론 민간기업이다. 단기간에 자주개발률을 올리는 데에는 공기업이 효과적일 수 있으나 결국은 한국의 민간기업이 세계시장에서 대규모 메이저로 성장해야 한다. 그러기 위해서는 공기업이 직접 투자자로 나서는 비중을 줄이고 민간을 지원하는 역할로 전환하는 것이 타당하다고 판단된다.

되기도 하였다.

91) 해외배당수익은 높을 것으로, 조달금리는 낮을 것으로, 광물가격은 높게 유지될 것으로 전망하고 이에 근거하여 중장기 재무관리계획을 수립하였다.

〈표 VI-10〉 해외자원개발 투자 현황

(단위: 백만달러, 건)

		'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	계
공사	금액	45	145	212	268	315	712	749	2,519
	신규사업	4	4	7	3	5	5	1	
민간	금액	141	513	1,616	379	1,391	453	1,046	7,525
	신규사업	11	26	42	40	32	24	31	

자료: 한국광물자원공사 내부자료(2013.10)

산업통산자원부(2013)는 공사의 대형 개발사업은 생산단계에 조기 진입하고, 민간투자가 부진한 동, 희유금속 탐사 및 개발에 집중한다는 계획을 발표하였다. 2008~2012년 중 탐사의 비중은 13.7%였으나 이를 2013~2017년 중에는 21.7%로 높인다는 계획이다. 광물공사는 실제로 2010년 이후 대부분의⁹²⁾ 탐사사업에서 100% 지분으로 참여하고 있다. 2009년까지는 민간과 컨소시엄이 주류를 이루었던 것에 비해 분명한 방향 전환이다. 그러나 아래 표에서 보는 것처럼 민간이 가장 활발한 분야는 탐사분야로서 이를 공사가 100% 지분으로 추진하는 것은 타당성이 낮아 보인다. 특히 탐사분야는 중소기업이 상대적으로 활발한 분야로서 공기업의 지원 필요성이 더욱 높다. 향후 탐사분야에서도 2009년 이전처럼 민간과의 공동진출에 주력해야 한다.

92) 아르헨티나(리튬)의 살데비다 광산은 공사가 한국지분 30% 중 10%만 참여하여 예외이다.

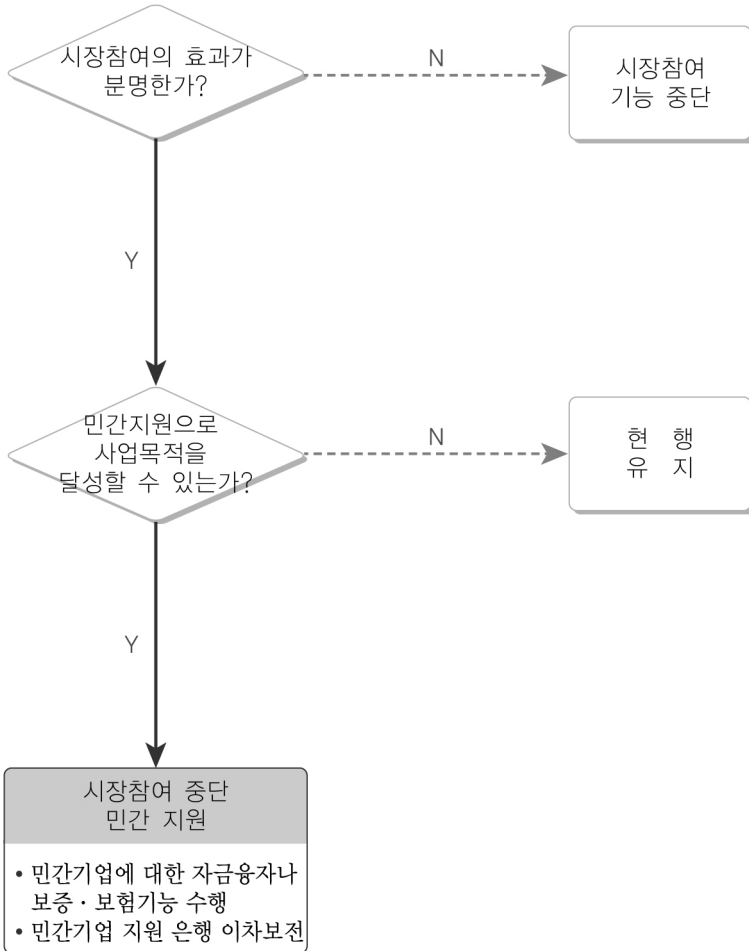
〈표 VI-11〉 해외자원개발 진출 현황(2012년 말)

(단위: 개)

		진행				종 료	합 계
		탐 사	개 발	생 산	소 계		
사업 수	공 사	15	8	15	38	7	45
	민 간	141	96	49	286	136	422

결론적으로 공사의 직접투자는 축소되어야 한다. 당분간은 민간과의 컨소시엄에 일부 참여하는 형태로 유지될 필요는 있으나 점진적으로 폐지되어야 한다. 물론 광물자원공사가 2008~2012년의 경제위기 중 투자를 대폭 확대한 것은 어느 정도 의미 있는 정책이었다. 민간의 투자축소를 대신하여 전반적인 해외자원 개발 투자 규모를 유지한 측면이 인정된다. 그러나 이제는 경제위기도 마무리되고 있으므로 공기업의 역할은 축소하고 민간기업을 앞세우는 전략으로 선회해야 한다. 중장기적으로는 2008년 이전으로 돌아가 민간의 해외자원 개발을 지원하는 역할을 수행해야 한다. 특히 6대 전략 광물 중에서도 민간이 활발한 분야, 자주개발물이 목표치를 초과하거나 근접한 분야에서는 우선적으로 투자를 접어야 한다. 직접투자를 유지하는 중에도 모든 광물자원에 직접투자하기보다는 직접투자가 필요한 광물종을 선별하고 나머지 광물종에 대해서는 민간을 지원하는 역할로 신속하게 전환할 필요가 있다.

[그림 VI-3] 1-2유형: 한국광물자원공사 해외자원개발사업의 시장참여 타당성 검토



3. 교통안전공단 차량 검사 및 정비(2-1유형)

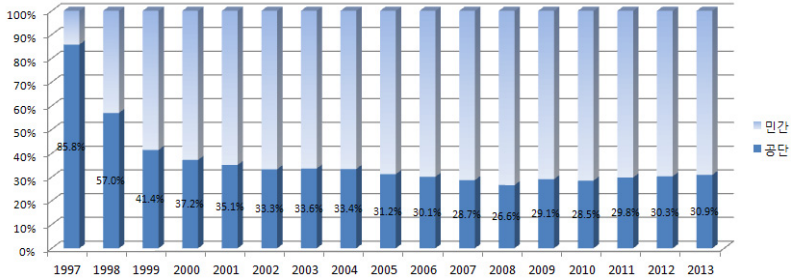
가. 사업개요

사업현황

자동차의 안전운행과 대기환경 개선을 위해 자동차 소유주는 「자동차관리법」과 「대기환경보전법」에 의해 주기적으로 차량검사를 받아야 하는데, 이는 크게 자동차 종합검사와 자동차 정기검사로 나누어 볼 수 있으며, 이 외에 구조변경승인 및 심사, 임시검사, 신규검사 등이 있다. 자동차 종합검사는 운행 안전성 확보를 위한 안전도와 배출가스 검사를 정밀하게 실시하는 것으로, 대기오염 규제지역 및 인구 50만명 이상 도시지역을 대상으로 실시되고 있다. 자동차 종합검사는 최초 6년째 이후 2년 주기로 검사를 받도록 되어 있다. 자동차 정기검사는 전국에 등록된 자동차를 대상으로 하는 안전도 검사로서 자동차등록 최초 4년째 이후 2년 주기로 실시되고 있다.

교통안전공단은 1981년 7월 이후 자동차 검사를 전담하여 왔으나, 자동차 등록대수의 급격한 증가에 비해 공단 검사시설의 부족에 따른 국민 불편 해소 차원에서 1997년 이후 자동차검사는 교통안전공단과 민간 지정정비업체의 이원화 체제로 이행하게 되었다. 공단과 민간의 업무 분담률은 2013년 9월 현재 공단이 전체 정기, 종합검사 물량의 약 30%를 담당하고 있으며, 민간이 약 70%를 차지하고 있다. 검사수수료의 경우, 법규상 업체 자율로 결정되고 있다.

[그림 VI-4] 교통안전공단과 민간의 자동차 검사 분담률
(정기, 종합검사에 한함)



자료: 교통안전공단

교통안전공단에서 제공하는 검사 서비스는 민간업체에서도 수행하는 역할로 민간업체(민간지정검사업체)와 경쟁 관계에 있다. 교통안전공단에서 검사를 받는 경우 민간에 비해 대기시간이 길고, 기준이 엄격하나 수수료가 약간 낮은 편이다(지역별로 상이). 공단의 경우 본 검사소 57개, 출장검사소 60개(확대 예정)를 운영하고 있다. 수수료는 차량규모별(경, 소, 중, 대)로 다르지만, 정기검사는 1.5~2.5만원, 종합검사는 3.3~6.1만원 수준이다.

주요 쟁점사항

자동차 검사사업에 대한 쟁점은 크게 두가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫 번째는 교통안전공단의 검사사업 수행으로 인한 민간지정검사업체와의 경쟁의 문제, 두 번째는 민간지정검사업체의 부실검사 및 업체마다 기준이 다른 비용체제로 인한 문제에 대하여 감독이 필요하다는 점이다.

자동차 검사의 경쟁 현황을 살펴보면, 117개의 공단 검사소(출장 검사소 포함)에서 총 277만대의 차량을 검사하는 데 비해,

1,611여개의 민간지정검사소에서 637만대의 차량을 검사하고 있어, 단위 검사소 대비 검사량에 있어 월등히 교통안전공단의 검사량이 많은 것을 알 수 있다. 공단은 일관된 수수료, 높은 신뢰도, 체계화된 검사시스템을 제공하는 전략으로 경쟁력에서 우위를 점하고 있으나, 민간지정업체의 경우 자신의 수익원을 공단에 빼앗기는 것으로 인식하는 등 공단의 시장참여에 대하여 부정적으로 인식하고 있는 측면이 있다. 지난 2008년 행정 간소화의 일환으로 각 행정기관마다 검사안내문이 중복 발송되던 것을 교통안전공단이 두 차례에 걸쳐 일괄 통합 발송하고 있다. 1차 검사안내문에는 교통안전공단, 출장검사장(공단직원이 출장), 민간지정정비사업자 등이 모두 안내되어 있으나, 2차 검사안내문에는 교통안전공단 검사소 및 소속 출장검사장만이 안내되어 있어, 공단이 공단검사장으로 운전자들을 유인하고 공정경쟁을 훼방한다는 논란이 제기되고 있다.⁹³⁾ 전국자동차검사정비연합회는 이러한 안내문 발송에 대해 민원을 제기하고 공정한 경쟁을 촉구하고 있는 상황이다.

그러나 민간지정업체의 경우에도 감독 부실의 문제가 제기되고 있어 민간에 자동차 검사를 전담하도록 하기에는 무리가 있다. 현재 민간지정업체의 경우 국토교통부 장관의 위임으로 해당 지자체가 지정·감독을 하도록 되어 있으나, 지자체의 제한된 인력과 기술로는 전국의 1,600여 개 검사소를 효과적으로 감독하기 어려운 실정이다. 게다가 민간 검사의 경우 과다 수수료 청구, 부실 검사 등의 문제가 꾸준히 제기되고 있어 이에 대한 감시·감독의 요구가 계속해서 제기되고 있다.

이러한 상황을 고려하여 볼 때, 현재 교통안전공단은 민간시장

93) 이뉴스투데이(2013.05.10.) 「교통안전공단 ‘검사안내문’ 형평성 논란, 민간 지정정비사업체 배제…자사 검사소만 홍보 ‘도배」

견제기능 수행을 이유로 시장에 참여하고 있으나 장기적으로 시장에 직접 참여하기보다는 민간시장 감독 등 기관의 새 역할을 정립하는 방향을 모색해 볼 수도 있을 것이다.

나. 시장참여 유형분석

교통안전공단은 1981년 7월 이후 자동차 검사를 전담하였고 이후 자동차 등록대수의 급격한 증가로 인해 1997년부터 자동차 정기검사와 자동차 종합검사에 민간지정정비업체의 참여를 허가했다. 이후 업무분담률은 2013년 9월 현재 약 30%를 차지하고 있다. 교통안전공단이 자동차 검사업무를 수행하는 데 따른 공익성은 두 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 교통안전공단이 자동차 검사업무를 직접 수행함으로써 비대칭정보의 문제를 해소할 수 있고 이를 통해 시장의 견제가 가능하다는 점이다. 민간지정사업자의 경우 수익성 목표 위주로 운영되기 때문에 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 부실·허위 검사로 자동차 검사 품질의 문제가 발생할 수 있다. 2012년 말 기준, 검사 종료 후 부적합 판정을 받은 차량 비율은 교통안전공단 검사 차량의 경우 16.3%, 민간 검사 차량의 경우 9.7%로 공단의 검사가 더 엄격한 것으로 나타나고 있다. 또한 불법 자동차 단속에 적발된 차량이 안전점검을 받았던 기관을 살펴보면 공단 검사 차량이 19.2%, 민간업체 검사 차량이 60.3%로 나타나 불법 자동차는 민간업체 검사를 선호하는 것으로 나타났다. 자동차의 안전점검이 허술하게 이루어질 경우 교통사고로 이어질 수 있어 자동차 검사의 품질을 제고하는데 교통안전공단의 자동차 검사업무를 공익성이 있다고 할 수 있다.

검사의 품질과 더불어 검사수수료에 있어서도 교통안전공단의 시장참여는 시장견제의 기능을 할 수 있다. 자동차 검사수수료가 2003년 이후 자율화되어 민간지정검사소의 경우 수수료의 편차가 발생하고 있으나 교통안전공단의 자동차 검사수수료는 교통안전공단 전체 검사소에 대해 균일한 수수료를 부과하고 있다. 따라서 민간 수수료에 대한 벤치마킹 기준으로 작동하여 검사수수료가 어느 정도 범위를 넘지 않도록 유지하는 역할도 하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅵ-12〉 자동차 검사 부적합 비율

(단위: %)

연도	교통안전공단	민간지정업체
2009	11.9	11.9
2010	16.7	10.5
2011	18.8	9.8
2012	16.3	9.7
2013	18.0	9.0

자료: 교통안전공단

둘째, 교통안전공단에서는 사회적 약자에 대해 자동차 검사수수료를 30~100% 감면해 주고 있다. 공공기관의 사회적 책임 이행 및 나눔문화 확산을 위해 2009년부터 장애인 및 국가유공자, 기초생활수급자에 대해 자동차 검사수수료를 감면해 주고 있으며 최근에는 감면 대상자를 한부모 가족까지 확대하였다. 사회적 약자에 대한 자동차 검사수수료 감면 혜택을 받은 대상은 2012년 기준 16만 7,784건에 해당하며 교통안전공단의 전체 자동차 검사의 6.05%에 해당한다. 교통안전공단은 사회적 약자에 대한

수수료 감면을 통해 기관의 공익성을 제고하고자 하였으며 기관의 자동차 검사 수를 늘리는 효과도 발생했다.

〈표 Ⅵ-13〉 자동차 검사수수료 감면

(단위: 대, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년(8월)
전체 검사대수	3,049,938	2,533,044	2,774,011	2,774,376	1,987,472
감면 검사대수	81,933	154,055	173,229	167,784	109,858
비율	2.69	6.08	6.24	6.05	5.53

자료: 교통안전공단

이상으로 보았을 때 교통안전공단의 자동차 검사사업의 시장 참여는 비대칭정보 문제를 개선하는 시장견제 효과가 있다고 판단 할 수 있으며 더불어 사회적 약자에 대한 복지 개선도 제공하고 있다고 볼 수 있다.

교통안전공단의 자동차 검사사업은 수익성 역시 높은 것으로 나타났다. 아래 표에서 보는 바와 같이 자동차 검사가 차지하는 매출은 2012년 기준 986억원으로 교통안전공단 전체 매출의 55.5%를 차지하고 있다. 자동차 검사 수익률 역시 2012년 기준 기관 전체 수익률 3.4%보다 높은 7.2%에 달한다. 민간의 수익률은 자료 부족으로 민간과 직접적인 비교는 할 수 없지만, 자동차 검사 사업은 교통안전공단에서 수익률이 높은 사업에 해당함을 알 수 있다.

〈표 VI-14〉 교통안전공단의 자동차 검사 사업의 수익성

(단위: 억원, %)

	2010년	2011년	2012년
자동차검사 매출	932	997	986
기관 전체 매출	1,634	1,731	1,777
매출비율	57.0	57.6	55.5
자동차검사 수익률	7.8	7.3	7.2
기관 전체 수익률	4.8	3.1	3.4

자료: 교통안전공단, 공공기관 경영정보 공개시스템

교통안전공단의 자동차검사 사업은 1981년 시행 당시에는 검사 업무의 독립성을 보장하기 위하여 공단에서 업무를 독점하여 실시 하였으나 1997년 이후 민간에도 시장을 개방하면서 시장참여의 목적이 검사업무의 독립성보다는 시장의 견제로 바뀌었다고 볼 수 있다. 민간사업자가 시장의 70%를 차지하고 있는 민간 주도의 경쟁구조에서 수요자의 뜻에 의해 민간에서 저렴하고 부실한 검사업무가 이루어지지 않도록 직접 시장참여를 통해 업무의 품질을 제고하고 정보의 비대칭성을 개선하는 것이 교통안전공단의 주요 시장참여 목표이다.

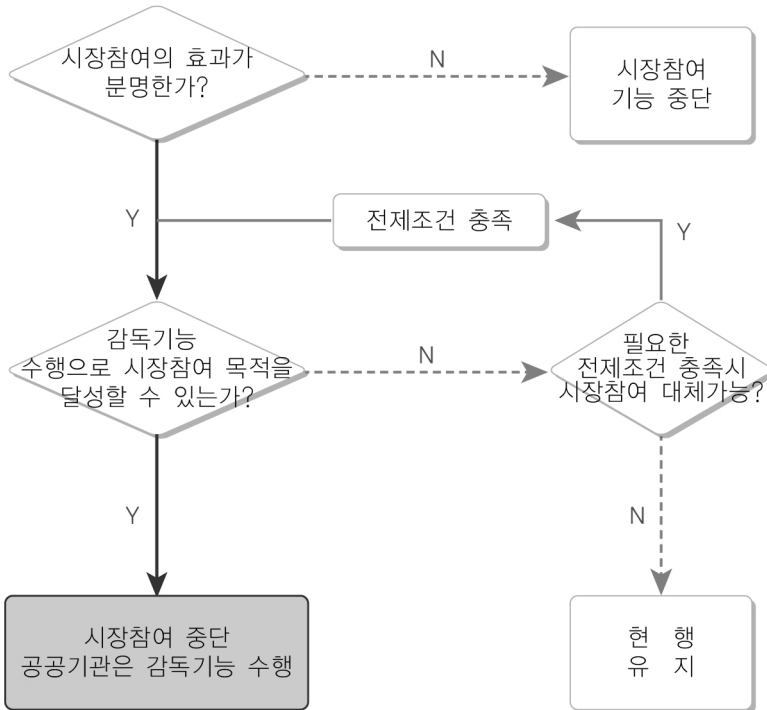
이상과 같이 사업의 공익성과 수익성, 시장참여 목표를 분석해 보았을 때 교통안전공단의 자동차 검사사업은 공익성과 수익성이 높은 제2유형에 속하며 그 중에서도 비대칭정보의 문제를 해소하고자 하는 2-1유형에 해당된다고 판단할 수 있다.

다. 시장참여 타당성 검토

교통안전공단의 자동차검사 사업의 시장참여 타당성을 검토하기 위하여 제V장에서 제시하였던 유형별 타당성 검토방법을 적용하였다. 교통안전공단의 자동차 검사사업의 시장참여 효과는 앞서 분석했던 공익성 측면에서 비대칭정보의 개선효과가 있다고 판단할 수 있다. 그러나 시장견제 기능은 공공기관이 직접 시장에 참여하여 목적을 달성할 수도 있지만 감독기능을 수행함으로써 달성하는 것도 가능하다. 현재 자동차 검사업무의 감독기능은 지방자치단체에 있으나 전국 1,611여개에 달하는 민간 지정검사소의 상시적인 감독은 현실적으로 한계를 가지고 있다. 교통안전공단에서는 현재 민간 검사현황 모니터링 시스템 구축과 운영, 경찰 및 시·도 관계기관 합동 단속 시 참여하여 불법검사의 지도와 단속을 수행하는 등 일부 감독기능을 수행하고 있으나 감독권한 자체가 지방자치단체에 있기 때문에 현 제도하에서는 감독기능의 독자적인 강화가 어려운 상황이다. 그러나 지방자치단체의 감독기능을 위임받아 교통안전공단에서 수행하는 방안은 가능할 수 있어 교통안전공단의 시장참여 방법에 대한 대안으로 검토할 수 있다. 현재 교통안전공단에서 사회적 약자에 대해 검사수수료를 감면해주는 것도 사회적 약자에 대해 바우처제도 등을 도입한다면 교통안전공단의 직접 시장참여 없이도 충분히 기능할 수 있을 것이다.

따라서 교통안전공단의 자동차 검사사업 시장참여는 현재와 같은 직접 검사업무 수행을 통해 시장을 견제하기보다는, 민간에서도 높은 품질의 검사업무를 실시할 수 있도록 감독기능을 강화하고, 이 감독기능을 담당하는 것으로 대안을 제시할 수 있다.

[그림 Ⅶ-5] 2-1유형: 교통안전공단 자동차 검사 사업의 시장참여 타당성 검토



4. 한국석유공사 알뜰주유소 사업(2-2유형)

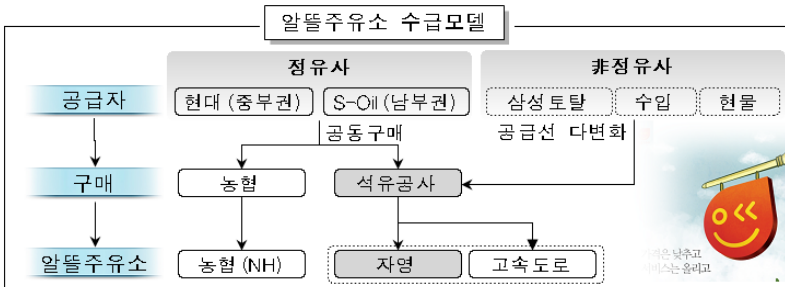
가. 사업개요

사업현황

알뜰주유소는 국내 석유 유통시장의 경쟁을 활성화 하여 유통 구조를 개선하고 가격인하를 선도하는 것을 목적으로 하는 사업

이다. 이를 위해 정유사를 상대로 한 공동구매 및 비정유사의 저가 물량을 확보하여 알뜰주유소에 공급함으로써 가격경쟁을 활성화하고 물가안정에 기여하고자 하고 있다. 현재 석유공사와 농협중앙회가 알뜰주유소의 주 공급자 역할을 담당하고 있으며 자영 및 고속도로 알뜰주유소는 석유공사에서, NH알뜰주유소는 농협이 공급·관리하고 있다.

[그림 VI-6] 알뜰주유소 수급모델



자료: 한국석유공사

이는 정부가 석유제품시장이 정유 4사에 의한 수직 계열화된 유통 구조의 고착화로 경쟁이 활성화되지 못하고 있어 중장기적인 가격안정화가 어렵다고 판단하여 정유 4사 이외에 신규 공급을 확대할 수 있는 시스템을 구축하고자 하는 정책의 일환이며, 2011년 11월, 지식경제부의 「알뜰주유소 추진계획」 발표와 함께 시작되었다. 정부는 알뜰주유소 사업을 통해 경쟁체제를 구축하여 석유의 저가공급 및 주변 주유소의 가격 인상폭 억제를 목표로 하고 있다. 그리고 정부는 알뜰주유소 확대를 위해 알뜰주유소 사업자의 세금감면 혜택⁹⁴⁾을 제공하고 있으며 이밖에도 알뜰주유소 전환 시에 시설개선 비용 및

94) 소득세/법인세 중소기업 특별세액 감면을 확대((2년간) : (현행) 10% → (확대) 20%) 시행하고 있으며, 재산세도 50% 감면(2년간) 혜택을 제공

품질보증프로그램 가입비 지원을 추진하고 있고 할인 및 적립이 가능한 제휴카드도 확대해나가고 있다.

올해 7월 11일 기준으로 총 940개의 알뜰주유소가 개소하여 전국 12,720개 주유소의 7.4%를 차지하고 있으며, 공급실적⁹⁵⁾은 2013년 1월부터 6월까지 총 3.4억리터로, 전국 소비량의 1.8%에 달한다.

〈표 VI-15〉 알뜰주유소 개소 실적

(단위: 소)

구 분	'12년 실적	'13년		'14년 계획	'15년 계획
		계획	실적(7.10)		
자영 알뜰주유소	278	400	351	520	630
ex알뜰주유소	156	158	158	160	162
NH알뜰주유소	410	442	431	470	508
계	844	1,000	940	1,150	1,300

자료: 한국석유공사

〈표 VI-16〉 2013년 1~6월 공급실적

(단위: 만리터)

구 분	1분기	2분기	계
휘 발 유	8,843	14,352	23,195
경 유	3,311	6,736	10,047
등 유	0	267	267
계	12,154	21,355	33,509

자료: 한국석유공사

95) 2012년 알뜰주유소의 총판매량은 전국 주유소 휘발유 및 경유 총판매량 (2,891,098만리터)의 약 8.0%를 점유

석유공사 제출 자료에 따르면, 석유공사의 경우 알뜰주유소 사업으로 인한 매출액은 거의 상품원가와 인건비 및 경비로 지출되고 있으며 정부는 알뜰주유소 사업을 위해 시설개선지원자금으로 2012년 7,113백만원, 2013년 1,874백만원 예산을 지출하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅵ-17〉 알뜰주유소 수입 지출 항목 및 정부 소요 예산

(단위: 백만원)

	석유공사				정부 집행 예산
	매출액	상품원가	인건비 및 경비	순수익	시설개선지원자금 (에특회계)
2012년	30,109	28,276	1,833	0	7,113
2013년 1~9월	174,282	166,670	7,587	25	1,874 ¹⁾

주: 1) 2013년 9월 말 집행액임
자료: 한국석유공사

알뜰주유소 사업은 2015년까지 전체 주유소의 10%인 약 1,300개를 알뜰주유소로 전환할 계획으로, 특히 소비자의 접근도가 높은 서울 등 대도시 중심으로 이를 추진할 예정이다. 그리고 정유사의 의존도를 낮추기 위해 삼성토탈, 수입 등 비정유사의 저가물량 비중을 확대하는 등 석유제품 공급원의 다각화하고 유통시장의 불공정 거래관행을 개선해나갈 계획을 가지고 있다.

민간과의 경쟁 형태 및 쟁점⁹⁶⁾

석유제품을 공급하는 국내 정유사는 SK에너지, GS칼텍스, 현대

96) 이투뉴스(2013.04.01), 조선비즈(2013.07.05), 매경뉴스(2013.05.31), 아주경제(2013.07.07) 참조

오일뱅크, 에스오일이 있으며, 이들 정유 4사가 대부분의 주유소 석유 공급을 담당하고 있다. 2012년 시장점유율은 각각 SK에너지 33.4%, GS칼텍스 26.6%, 에스오일 17.9%, 현대오일뱅크 14.3%를 기록한 바 있다.⁹⁷⁾ 석유공사는 위 정유사로부터의 공동구매 외에 비정유사인 삼성토탈, 수입처 등 석유 공급을 다변화하여 알뜰주유소에 공급함으로써 이들과 경쟁하고 있다. 현재 알뜰주유소 공급 물량은 현대오일뱅크와 에스오일 두 정유사와 삼성토탈, 수입 제품이 분점하고 있으며, 산업통상자원부와 업계에 따르면, 알뜰주유소 휘발유 공급 점유율에서 삼성토탈이 47%, 정유사는 44%를 차지하는 것으로 나타났다. 알뜰주유소 사업은 민간 주유소들과의 가격경쟁을 통한 석유가격 하락을 유도함을 목적으로 한다.

언론상에서 가장 쟁점이 되고 있는 부분은 민간 정유시장 및 주유시장 침해 논란과 가격인하 실효성 부분이다. 정유업계 측은 알뜰주유소를 통한 정부의 공급처 다변화 추진의 시장 개입으로 손실이 커질 것을 우려하고 있다. 석유공사가 알뜰주유소 사업에서 더 나아가 공공조달 입찰에 참여하는 것에 대해서도 민감하게 받아들이고 있다. 한국주유소협회도 알뜰주유소로 인한 민간 주유소의 피해를 우려한 바 있다. 이미 주유소 수가 급증하고 있는 상황에서 정부의 과도한 경쟁촉진 정책으로 판매이익이 감소세이며, 세금으로 특정 주유소에만 특혜를 주는 것은 불공정하다는 주장이다. 마지막으로, 가격절감의 실효성 논란이 있는데, 예상보다 무플주유소 및 브랜드 주유소의 할인가와 비교해서 가격인하 효과가 미미하다는 쟁점이다. 그 원인으로는 여러 가지가 있겠으나, 정부가 새로운 석유제품 공급체계를 갖추지 못한 상황에서 서둘러 정책을 이행한 것이 아니냐는 비판이 있다.

97) 이투뉴스(2013. 4. 22)

나. 시장참여 유형분석

한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 국내 석유유통시장 경쟁 활성화를 통해 유통구조를 개선하고 가격인하를 이끌어내기 위해 한국석유공사가 시장에 직접 참여하는 형태로 2012년에 도입되어 2년차를 맞고 있다. 운용된 기간이 비교적 짧기 때문에 그 효과를 충분히 평가하기에는 부족하지만 효과에 대한 분석이 다양하게 시도되고 있다. 알뜰주유소 사업의 공익성은 석유유통시장의 경쟁 활성화와 석유가격 인하로 볼 수 있다. 기존 석유유통시장은 SK에너지, GS 칼텍스, 현대오일뱅크, 에쓰오일의 4개 정유사가 대부분의 주유소 석유공급을 담당하고 있었다. 석유정제업은 시장 진입에 대한 법적 규제⁹⁸⁾와 대규모 초기투자로 인하여 다른 업체의 진입이 어렵다는 특성으로 인해 근 30년동안 기존 4개 정유사들이 과점하는 형태를 유지해 왔다. 2004~2007년 사이의 4년간 정유사들의 석유 시장점유율은 아래 표에서 보는 바와 같이 약 98%에 이르고, 각 정유사의 점유율도 거의 변동이 없다.

〈표 Ⅱ-18〉 정유사별 경질유제품 시장점유율(2004~2007)

(단위: %)

구분	SK에너지	SK인천 ¹⁾	GS	현대	S-OIL	기타 ²⁾	합계
2004	32.42	3.60	30.08	17.07	13.83	3.00	100.00
2005	32.96	3.80	28.90	17.81	14.85	1.67	100.00
2006	32.58	3.02	29.42	19.12	14.30	1.57	100.00
2007	32.95	3.15	30.32	18.73	13.04	1.81	100.00

주: 1) SK인천은 2008.2.1.에 SK에너지에 흡수 합병됨

2) 기타: 석유제품 수입사, 석유화학사 등

자료: 한국석유공사

98) 1998년 10월 정제업이 허가제에서 등록제로 전환되면서 진입장벽이 완화되었다. (공정거래위원회 보도자료, 2008), 한국석유공사 자료에서 재인용

〈표 VI-19〉 정유사별 휘발유제품 시장점유율(2004~2007)

(단위: %)

구분	SK에너지	SK인천	GS	현대	S-OIL	기타 ¹⁾	합계
2004	36.1	3.7	30.8	15.1	12.7	1.6	100.0
2005	36.3	3.4	30.2	16.4	13.2	0.5	100.0
2006	36.2	3.0	30.9	16.3	13.2	0.4	100.0
2007	36.1	3.0	32.2	15.3	12.7	0.7	100.0

주: 1) 석유제품 수입사

자료: 한국석유공사

소매단계에서도 정유 4사의 상표표시 주유소가 2011년 기준 전국 주유소 13,213개의 93.0%를 차지하고 있어 도매단계의 과점적 구조는 소매단계까지 전이되고 있다. 정유사의 상품표시 주유소는 특정 정유사 제품만을 취급하고 있어 정유사 간 경쟁이 제한되고 있다. 또한 정유소와 주유소 간 협상력 차이로 주유소의 정유사 선택권 제한 등 불공정 관행도 지적되고 있다. 2009년 공정거래위원회는 정유사들이 자영주유소와의 계약에서 장기·전량구매 등을 강요하는 행위에 대해 시정명령을 내렸지만 이러한 불공정 관행은 계속되는 것으로 보고되고 있다(정준환, 2012).

한국석유공사의 알뜰주유소는 정유 4사의 과점구조로 인한 불완전경쟁을 해소하고자 하는 목적으로 도입되었으며 2013년 7월 현재 940개가 운영되고 있고 2015년까지 1,300개로 확대하여 전체 주유소의 10%를 차지하도록 계획하고 있다. 한국석유공사는 알뜰주유소의 도입으로 정유사 간 가격경쟁이 활성화되어 정유사의 시장점유율 변화 등 국내 석유유통시장의 구조 개선에 기여했다고 보고 있다. 그 근거로 〈표 VI-20〉에서 보는 바와 같이 지난 5년간 $\pm 0.5\%$ 내외였던 정유4사의 지상점유율이 2011년과 2012년 사이 1.9%p 감

소하는 등 상대적으로 변화가 컸음을 보이고 있다. 2012년과 2013년 상반기 사이에는 정유 4사의 점유 비율이 추가로 3.0%p 더욱 감소하여 시장에서 정유 4사가 차지하는 비율이 92.8%로 2011년의 97.7%에서 약 5%p가 하락하였다. 2013년에는 정유 4사 이외의 공급이 차지하는 비율이 7.2%를 차지하게 되어 기존 정유 4사의 과점 구도가 2년 만에 큰 변화를 맞게 되었다. 이러한 정유사 간 점유율 변화는 알뜰주유소 석유의 공급원이 기존 정유4사 이외에도 삼성토탈 등을 통해 이루어져 다양성이 커졌다는 점과, 알뜰주유소에 어느 정유소에서 공급을 담당하는지에 따라 시장의 점유율이 변화된 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 시장의 과점구조가 감소된 것은 알뜰주유소의 매우 긍정적인 신호로 볼 수 있으며 시장에서 정유 4사의 독점적 지배력에 변화가 생겼음을 예측할 수 있다.

〈표 VI-20〉 정유 4사 시장점유율 추이

(단위: %)

(경질유 기준)	SK	GS	현대	S-Oil	4개 정유사 소계	기타
'11년 평균	34.8	27.3	20.4	15.2	97.7	2.3
'12년 평균	32.4(2.4↓)	25.0(2.3↓)	22.2(1.8↑)	16.2(1.0↑)	95.8(1.9↓)	4.2(1.9↑)
'13년 평균 ¹⁾	29.8(2.6↓)	24.2(0.8↓)	21.9(0.3↓)	16.9(0.7↑)	92.8(3.0↓)	7.2%(3.0↑)

주: 1) 2013년 1~6월까지 자료

자료: 한국석유공사

소매단계에서의 알뜰주유소 도입의 영향을 살펴보면, 자영 알뜰주유소로 전환한 주유소의 구성비가 기존 정유사 주유소의 전환비중이 57.7%로 매우 높게 나타나며 도로공사 알뜰주유소는 대부

분(96.3%) 정유사폴 주유소에서 전환하였음을 알 수 있다. 이와 같은 전환은 기존에 정유 4사에 집중되어 있던 주유소에 다양성을 부여하고 수직 계열화를 완화시키는 역할을 했다고 볼 수 있다.

〈표 VI-21〉 알뜰주유소 풀별 전환 현황('13.10.15 기준)

(단위: 개)

구 분	SK	GS	HD	S-OIL	자가폴	계
자영알뜰주유소	91	75	29	26	162	383
ex알뜰주유소	50	50	30	24	6	160

자료: 한국석유공사

한국석유공사의 알뜰주유소 사업이 목표한 또 다른 공익성은 석유가격의 안정화이다. 알뜰주유소는 저렴한 공급가와 판매자의 낮은 마진율을 통해 기존의 주유소보다 저렴하게 석유를 판매하여 석유의 가격인하를 선도하겠다는 목표를 가지고 운용중이지만 알뜰주유소 도입으로 인한 석유가격 인하 효과에 대해서는 논란이 있다. 한국석유공사의 가격 현황자료는 한국석유공사에서 운용하는 자영알뜰 주유소의 석유가격이 전국 평균가보다 2013년 기준, 휘발유는 리터당 41.3원, 경유는 리터당 48.3원이 낮게 나타나고 있다. 이중차분모형을 사용하여 2012년 1월에서 5월 사이의 석유의 가격인하효과를 분석한 연구(정준환, 2012)에서는 자영 알뜰주유소로 전환한 주유소는 휘발유 리터당 18.82원, 경유 리터당 28.42원의 가격인하 효과가 있다고 발표하였다.

〈표 VI-22〉 자영 알뜰주유소 가격 현황('13.1.1~7.11)

(단위: 원/리터)

구분	자영알뜰		전국 평균가		전국 평균가 대비		지역 평균가		지역평균가 대비	
	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유
1월 평균	1,882.27	1,700.66	1,924.65	1,749.70	△42.38	△49.04	1,920.44	1,745.63	△38.17	△44.97
2월 평균	1,915.99	1,721.40	1,952.56	1,766.81	△36.57	△45.41	1,947.44	1,762.11	△31.45	△40.72
3월 평균	1,949.65	1,739.23	1,986.56	1,786.04	△36.91	△46.80	1,981.84	1,781.64	△32.19	△42.41
4월 평균	1,905.69	1,693.13	1,949.46	1,745.30	△43.77	△52.17	1,944.83	1,740.32	△39.14	△47.19
5월 평균	1,855.14	1,648.89	1,899.98	1,699.54	△44.84	△50.65	1,894.71	1,694.01	△39.56	△45.12
6월 평균	1,858.20	1,652.01	1,902.06	1,701.12	△43.85	△49.11	1,896.64	1,695.51	△38.43	△43.50
7월 평균 (~7.11)	1,877.70	1,671.98	1,918.51	1,717.09	△40.80	△45.11	1,913.48	1,711.74	△35.78	△39.76
전체 평균	1892.09	1689.61	1933.40	1737.94	△41.30	△48.33	1928.48	1732.99	△36.39	△43.38

주: 지역은 알뜰주유소 소재 시군구를 의미함

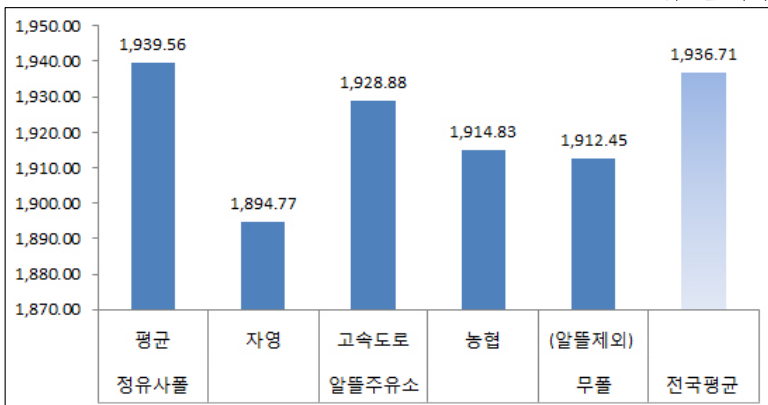
자료: 한국석유공사

그러나 2013년 국정감사에서는 알뜰주유소의 가격인하 효과에 대한 많은 이슈가 제기되었다. 첫째, 정유사가 알뜰주유소에 석유를 공급하는 가격이 자사 대리점보다 더 높게 공급하고 있으며, 둘째, 도로공사가 운영하는 고속도로 휴게소 내 알뜰주유소는 절반 이상이 근처 국도 주변의 주유소보다 더 높은 가격을 받고 있으며, 가격인하 효과도 미미하다는 점, 셋째, 석유공급원 측면에서 삼성토탈이 2013년 상반기에는 전체 휘발유의 56%를 공급하고 있으나 수의계약을 통해 진행하고 있어 공급과정의 투명성과 가격인하 여력에 대한 의문을 제시하고 있다.

실제 다음 그림에서 보듯이 한국석유공사가 운영하는 자영 알뜰주유소는 전국 평균 휘발유가격, 경유가격과 비교하여 가격이 각각 41.9원과 48.4원이 낮았지만 도로공사가 운영하는 고속도로 휴게소 알뜰주유소의 경우 각각 7.8원과 6.9원이 낮은 것으로 나타나 가격인하 효과가 미미한 것을 볼 수 있다. 또한 고속도로 휴게소와 농협의 알뜰주유소는 무플 주유소보다도 가격수준이 높게 나타나고 있어 전체 알뜰주유소의 가격인하 효과가 운영주체별로 다르게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 자영 알뜰주유소가 전체 알뜰주유소 1,000여 개 중 380여 개라는 것을 고려한다면 전체 알뜰주유소의 효과는 한국도로공사와 농협의 알뜰주유소에서조차 충분한 가격인하 효과가 발생해야 전체적인 효과로 나타날 수 있다.

[그림 Ⅵ-7] 주유소 유형별 휘발유가격 평균(2013.1~9)

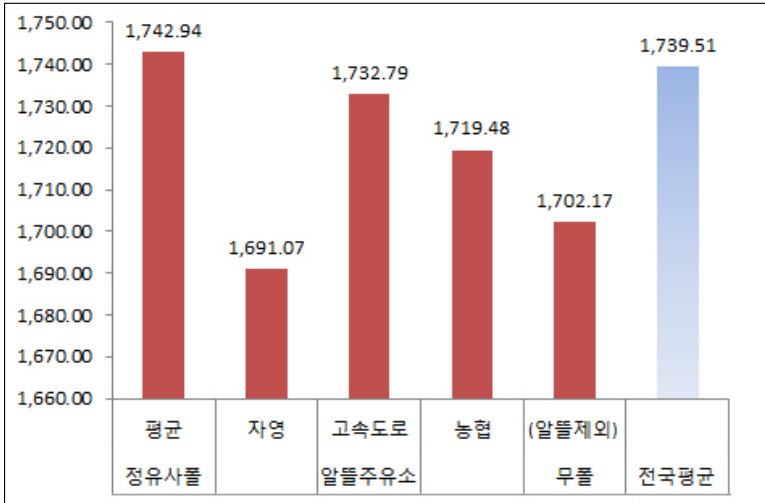
(단위: 원/리터)



자료: 한국석유공사

[그림 VI-8] 주유소 유형별 경유가격 평균(2013.1~9)

(단위: 원/리터)



자료: 한국석유공사

가장 가격인하 효과가 큰 자영 알뜰주유소의 경우에도 가격 차이는 41원에서 48원으로 나타나고 있으나 이는 전체 휘발유와 경유가격의 2.1%와 2.8%에 해당하여 커다란 가격인하 효과를 말하기에는 충분치 않은 인하폭이다. 게다가 알뜰주유소의 입점지역이 대도시와 도심에서 떨어진 지역에 주로 위치하여 상대적으로 낮은 석유가격을 보이는 지역이라는 것을 고려한다면 일률적으로 알뜰주유소의 가격과 전국 평균가격을 비교하는 것은 적정한 방법이라고 볼 수 없다. 또한 알뜰주유소 도입을 위해 정부의 재원이 투입되고 각종 세제혜택과 한국석유공사의 시설과 인력, 예산이 투입되고 있다는 점을 고려한다면 비용 대비 충분한 효과가 발생하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

그러나 실증적으로 입증되지는 않았지만 알뜰주유소 주변지역 정유사플 주유소의 가격을 인하하는 효과가 있다는 점과 전체 주유소 가격의 벤치마킹 가격으로 작용할 수 있다는 점을 고려하면 알뜰주유소 도입의 공익성은 직접적인 가격인하 이상으로 평가할 수 있을 것이다. 이상의 점을 고려한다면 알뜰주유소 도입으로 인한 석유가격 안정화 효과에 대해서는 향후 체계적인 평가방법이 도입되어 지속적으로 효과에 대한 입증을 하는 것이 필요하다.

한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 수익성이 높지는 않지만 적자를 발생시키는 사업은 아닌 것으로 나타났다. 사업을 위한 재원은 사업의 자체수입으로 이루어지며 주유소의 알뜰주유소 전환을 위한 시설지원금은 정부에서 부담하고 있다. 알뜰주유소 사업의 매출은 2012년 301.1억원, 2013년 1,742.8억원으로 증가하고 있으며 한국석유공사 전체 매출에서 차지하는 비율은 2012년 별도 재무제표 기준 3.12%에 해당한다. 알뜰주유소 사업의 수익성을 살펴보면 2012년에는 수익이 발생하지 않았고 2013년에는 9월까지 2,500만원의 수익이 발생하였지만 수익률은 0.01%로 미미한 수준이다. 한국석유공사에서도 알뜰주유소 공급가격의 설정 기준 역시 비용보전이라고 밝히고 있어 수익성을 주 목적으로 하는 것은 아님을 알 수 있다. 그러나 기관 전체의 수익률이 2011년에 -2%, 2012년에는 -9%로 나타나고 있어 기관 전체의 수익률보다는 알뜰주유소의 수익률이 높게 나타나고 있다. 알뜰주유소의 수입과 가격구조상 커다란 수익은 발생하지 않지만 손실 역시도 발생하지 않고 있어 사업 자체의 수익성은 0보다 약간 큰 수준으로 유지될 것으로 예측된다.

〈표 VI-23〉 한국석유공사의 알뜰주유소 사업의 재원마련

(단위: 억원)

사업의 재원마련	2012년	2013년 1~9월
사업의 자체수입	301.1	1,742.8
다른 사업의 수입에서 이전(교차보조)	0	0
부채	0	0
정부지원	71.1	18.7
기타	0	0

〈표 VI-24〉 한국석유공사의 알뜰주유소 사업의 수익성

(단위: 억원, %)

	2011년	2012년	2013년
알뜰주유소 매출	0	301.1	1,742.8
기관 전체 매출(별도 손익계산서)		9,647.1	
매출비율		3.12	
알뜰주유소 수익률		0	0.01
기관 전체 수익률	-2	-9	

자료: 한국석유공사, 공공기관 경영정보 공개시스템

한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 석유 유통시장의 민간 독과점 횡포를 개선하기 위해 한국석유공사가 직접 시장에 참여하는 방식을 통해 이루어졌다. 공익성 측면에서는 석유 유통시장의 점유율을 8% 정도 차지하여 정유 4사의 독과점 구조를 개선하고 소매단계에서도 기존 정유사 브랜드의 주유소를 알뜰주유소로 전환하여 정유 4사의 독점적 영향력을 개선하는 데 일익을 담당했다고 볼 수 있다. 그러나 가격인하 효과에 대해서는 전국 주유소의 가격 평균과 어느 정도 가격차가 발생하는 것은 확인할 수 있지만 알뜰주유소 도입으로 인한 가격인하 기여도와 비용 대비 효과에

대해서는 확정적으로 판단하기 어렵다. 수익성 측면에서는 수익성을 목적으로 도입된 사업이라기보다는 공익 목표를 달성하기 위해 비용보전이 이루어지거나 매우 소량의 수익이 발생하는 수준의 수익성을 가지고 있었다. 결과적으로 공익성이 높고 수익성도 있으며, 기존 석유 유통구조의 독과점을 개선하기 위한 목적으로 시장참여가 이루어지고 있기 때문에 한국석유공사의 알뜰주유소 사업은 2-2유형에 해당됨을 확인할 수 있다.

다. 시장참여 타당성 검토

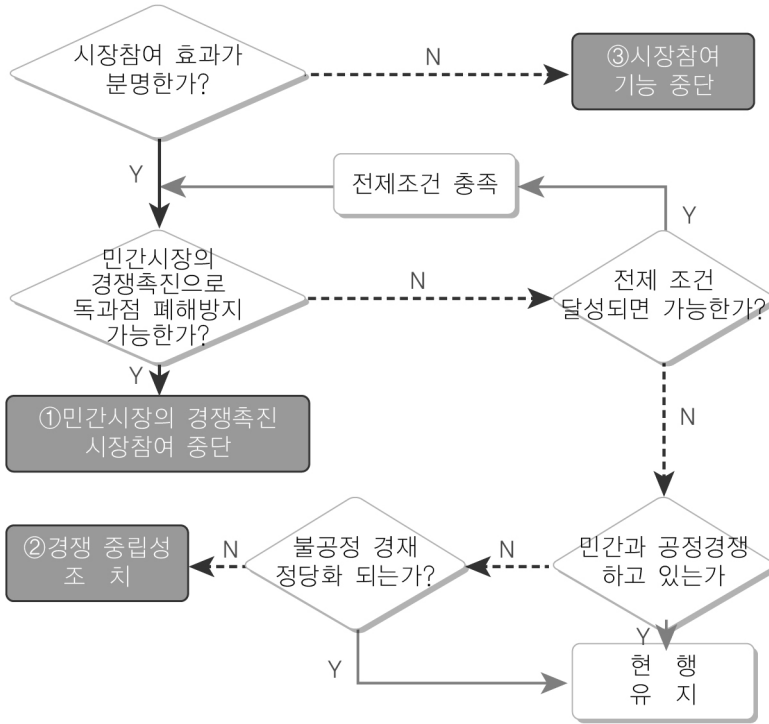
한국석유공사 알뜰주유소 사업의 시장참여 타당성을 검토하기 위해서는 우선 시장참여의 효과에 대해 판단해야 한다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 알뜰주유소 사업의 효과는 사업이 도입된 기간이 짧고 효과에 대한 충분한 분석이 이루어지지 않고 있어 시장참여 효과에 대해 명확한 판단은 어려운 상태이다. 그러나 석유통구조의 공급과 소매단계에서 과점의 문제점을 개선했다는 것을 알뜰주유소 사업의 효과로 인정한다면, 다음의 판단은 직접적인 시장참여 이외에 민간의 경쟁을 촉진함으로써 이러한 독과점 폐해의 방지가 가능한지 판단해야 한다. 원칙적으로 민간의 경쟁이 충분히 활성화된다면 이러한 독과점으로 인한 불공정경쟁은 감소하게 될 것이다. 따라서 한국석유공사가 알뜰주유소 사업을 직접 수행하는 것보다 시장의 투명성과 불공정거래에 대한 폐해를 감독하여 민간의 경쟁을 활성화하는 역할을 수행한다면 시장의 불공정경쟁은 개선될 것으로 볼 수 있다. 최근 국민석유주식회사 설립 등의 움직임과 셀프주유소 등의 확산을 통해 석유가격 인하를 위

한 다양한 노력이 시도되고 있는 것을 볼 때, 한국석유공사의 역할을 직접적인 시장참여보다 시장의 자율적인 경쟁을 촉진하고 불공정거래를 감독하는 역할로 전환하는 방법을 새로운 대안으로 제시할 수 있다(대안 ①).

그러나 기존 석유 유통구조가 신규 정유회사의 진입장벽이 존재하고, 공급과잉으로 인한 특성상 어려움이 있다는 문제를 고려한다면 단순한 감독기능 강화만으로는 시장의 경쟁이 활성화되기는 어려울 것으로 보인다. 또한 석유유통구조 개선을 위해 정부가 수차례 권고안을 내놓고 불공정거래에 대한 개선을 시도하였으나 정유 4사의 과점 문제가 쉽게 해소되지 않았다는 점을 고려한다면, 한국석유공사의 알뜰주유소 사업이 계속적으로 운영되어야 할 필요성이 있다. 그러나 알뜰주유소 사업이 시장에서 계속 운영되도록 하기 위해서는 경쟁 중립성 조치가 선행되어야 한다(대안②). 현재 알뜰주유소는 정부의 세제지원과 시설전환자금의 지원, 한국석유공사의 기존 기반시설의 이용 등을 통해 낮은 비용구조를 유지하도록 되어 있다. 그러나 이러한 정부 지원과 한국석유공사의 기존 시설 이용은 다른 민간 사업자와의 경쟁에서 우월한 위치를 부여하고 있어 공정한 경쟁의 걸림돌이 될 수 있고, 결과적으로 시장의 왜곡을 발생시킬 수 있다. 따라서 알뜰주유소를 시장에서 계속적으로 운영하여 민간 사업자의 경쟁 활성화를 이끌어내기 위해서는 알뜰주유소 사업의 경쟁 중립성에 대한 조치가 이루어져야 할 것이다.

그러나 최근 언론이나 국정감사 등을 통해 문제 제기가 이루어진 바와 같이 알뜰주유소 운영으로 인한 효과가 비용 대비 충분하지 않다면 한국석유공사는 시장참여 기능을 중단하는 것이 합당한 대안이 될 것이다(대안③).

[그림 VI-9] 2-2유형: 한국석유공사 알뜰주유소의 시장참여 타당성 검토



5. 한국관광공사 면세점 사업(3-1유형)

가. 사업개요

사업현황

한국관광공사는 1962년부터 최근까지 정부방침에 따라 면세점을 운영하여 출국하는 내·외국인 관광객에게 면세상품을 판매하고 있다. 공사는 1962년부터 특정 외래품 판매소를 국토부(당시 건교

부)로부터 인수해 운영해왔으며 1974~1979년에는 민간업체와 함께 면세점을 공동 운영했었다. 1980~1999년에는 운영수익을 공익 목적으로 활용하고자하는 정부의 결정으로 시내면세점은 민간이, 공항면세점은 공사가 단독 운영했다. 1998년 공기업 경영혁신 방안의 일환으로 인천공국제공항 면세업자 선정 시 경쟁입찰 방식을 채택하게 되었으나 1999년 문화체육부장관의 건의로 국무조정실은 일부 면적에 대해 공항과 공사 간 수의계약⁹⁹⁾을 실시하도록 조정 결정했다.

2008년 공사는 당시 업계 최대인 10개의 매장(인천, 청주, 무안 등 3개 공항, 인천1·2항, 부산, 평택, 속초, 군산 등 6개 해항, 금강산 면세점)을 운영했다. 그러나 2008년 정부 선진화 방침¹⁰⁰⁾에 의거 면세사업의 단계적 철수를 결정한 뒤 2013년 현재 5개 매장(인천공항, 인천1항, 인천2항, 부산항, 평택/군산항)을 운영하고 있다. 현재 운영 중인 5개 면세점도 계약기간을 고려하여 단계적 철수를 계획하고 있으며 평택항은 2014년 1월 민간 사업자에게 면세점 운영권이 낙찰되었다. 면세점 인력 규모도 2008년 선진화에 따른 구조조정으로 192명(08년)에서 87명(10년)으로 감소해 전체 공사 인원에서 차지하는 비율이 26.3%에서 14.3%로 낮아졌다.

〈표 VI-25〉 관광공사 총인력 중 면세사업 인력 비율

(단위: 명, %)

구 분	공사 총인원	면세점 인원	면세점 인원비율
2008년	728	192	26.3
2009년	723	181	25.0
2010년	606	87	14.3

자료: 한국관광공사

99) 국무조정실 회의 결과 한국관광공사가 면세점 일부를 할당받아 수의계약을 진행하되 임대료는 경쟁입찰 방식의 타 사업자와 동일하게 징수하도록 함

100) 공공기관운영위원회, 2008.10.10.

인천공항 내 면세점은 공사 면세점 중 가장 큰 2500㎡ 규모로 운영되고 있다. 정부의 공공기관 선진화 계획에 따라 계약이 만료되는 2013년 2월 말까지만 운영하고 철수하려고 했으나 계속된 유찰로 후속 사업자 선정이 늦어져 당해 6월 말, 12월 말로 2회 연장되었다. 판매 품목은 주얼리, 시계, 패션상품 기본적인 상품과 건강·인삼제품, Toy·한류상품 등의 특징적인 상품으로 나눌 수 있다. 인천국제공항의 정책상 공사 면세점의 판매품목 중 향수, 화장품, 술, 담배 등의 주요 품목이 제외되었다.

한국관광공사는 그동안 국고지원금과 면세사업의 수익을 통해 관광진흥사업의 재원을 확보해 왔다. 면세점 수익은 관광공사 기금예산의 약 16%를 차지하고 있으며 최근 8개년(05~12년)간 총수익은 1,617억 9,600만원, 연평균 약 200억원에 달한다. 국회와 감사원에서는 관광공사가 수익사업은 최소한으로 유지하고 진흥사업에 노력할 것을 요구해 왔다. 공사가 면세사업을 축소하고 민간에 이양함에 따라 면세점 수익은 2007년 기준 414억원에서 2011년 138억원으로 감소했다. 이와 동시에 정부보조금은 2007년 기준 972억원(매출 대비 21%)에서 2011년 1,303억원(매출 대비 37%)으로 증가했다.

〈표 VI-26〉 관광기금 국고지원액 및 면세사업 수익(2005~2012년)

(단위: 백만원, %)

구 분	관광기금(C=A+B)	국고지원액(A)	면세점 수익(B)	면세점 수익 비율(B/C)
2005년	91,850	63,294	28,556	31.1
2006년	107,878	69,994	37,884	35.1
2007년	138,653	97,204	41,449	29.9
2008년	117,026	103,689	13,337	11.4
2009년	109,163	109,085	78	0.1
2010년	148,383	136,865	11,518	7.8
2011년	144,174	130,330	13,844	9.6
2012년	153,111	137,981	15,130	9.9
합 계	1,010,238	848,442	161,796	16.0

자료: 한국관광공사

한국관광공사의 면세점은 모두 수익계약 형태로 진행되고 있으며 매출규모는 작으나 주류와 담배를 판매할 수 있는 항구의 면세점이 더 큰 수익률을 올리고 있다. 인천공항 내 면세점은 매출규모는 크지만 상대적으로 항구 면세점에 비해 수익률이 낮고 브랜드 제품 도입의 창구 역할을 하고 있다.

〈표 VI-27〉 면세점별 계약형태와 매출액

(단위: 억원)

	계약형태 (경쟁입찰/수익계약)	'08	'09	'10	'11	'12
인천공항	수익계약	1,315	1,137	1,263	1,440	1,521
부산항	수익계약	99	79	104	115	143
인천항	수익계약	186	226	264	305	224
평택항	수익계약	86	105	128	152	134
군산항	수익계약	35	37	38	42	42
계		1,721	1,584	1,797	2,054	2,064

자료: 한국관광공사

민간과의 경쟁형태 및 쟁점¹⁰¹⁾

2008년 이후 대기업의 면세사업 참여로 본격적인 경쟁체제 진입 이후 신라면세점, 롯데면세점, 동화면세점, 워커히면세점 등 민간 면세업체들이 자유롭게 경쟁하고 있다. 2009년 기준으로 면세사업 시장은 롯데와 신라 2개의 기업이 시장의 약 74%를 차지하고 있

101) ○ 한국경제(08.06.17) - 한국관광공사 면세점 .. 한국문화·전통 함께 팝니다
 ○ 아시아경제(12.10.11) - [2012국감]한국관광공사 면세점에서도 매출액 1위는 '샤넬'
 ○ 시사뉴스(12.10.11) - [국감] 윤관석, 관광공사 수익원 없어 차입 경영 불가피, MB 공기업 선진화, 재벌만 배불려
 ○ 파이낸셜뉴스(12.10.30) - 한국관광공사 인천공항 면세점 계속 운영될 듯
 ○ 노컷뉴스(12.10.31) - 한국관광공사 면세점 퇴출 재고돼야

다. 2010년 2월 기준으로 국내 면세점은 공항면세점 10개소, 시내 면세점 10개소, 외교관면세점 1개소, 지정면세점 2개소, 항구면세점 5개소로 총 28개의 면세점이 운영되고 있다. 한국관광공사는 민간 면세사업자와 자유경쟁하고 있으며 국산품에 특화된 판매 전략을 취하고 있다.

한국관광공사의 기능이 수익사업보다는 본연의 관광진흥기능 중심으로 재편이 이루어져야 한다는 주장이 존재해 왔고, 공공기관 선진화계획을 통해 면세사업을 축소해 나가며 민간에 이양해 왔다. 실제로 공사의 면세점 시장점유율은 2007년 13.0%에서 2009년 4.8%로 낮아졌다. 인천공항공사 측은 이전 정부의 ‘공기업 선진화 방안’에 따라 계약기간이 종료된 한국관광공사 면세점의 민영화를 추진해왔다.

〈표 VI-28〉 국내 전체 면세점 시장 현황

(단위: 천달러, %)

	2007년		2008년		2009년	
	매출액	점유율	매출액	점유율	매출액	점유율
롯데	1,202,766	45.6	1,267,968	48.0	1,302,853	46.5
신라	310,071	11.8	582,977	22.1	773,764	27.6
AK	297,825	11.3	252,424	9.6	248,870	8.9
동화	120,720	4.6	122,663	4.6	147,427	5.3
한국관광공사	342,329	13.0	179,198	6.8	136,338	4.8
파라다이스	140,642	5.3	132,496	5.0	107,211	3.8
위커텔	81,017	3.1	82,776	3.1	85,863	3.1
DPS	140,568	5.3	20,762	0.8	-	-
합계	2,635,938	100	2,641,264	100	2,802,326	100

자료: 서울신문(10.05.06) - 공정위 「호텔롯데, AK글로벌 면세점 인수 승인」

공항 내 면세점 철수와 관련하여 국산품 판매업자의 판로 문제, 면세점 근무직원 고용 문제 등이 제기되고 있다. 공사 면세점의 국산품 매

출 비중은 2007년 33%(타 면세점 20%), 2012년 40%대로 타 면세점에 비해 높은 편으로 중소기업 납품업체들이 철수를 반대하고 있다. 사업 철수 시 각종 관광 진흥사업에 대한 자원마련이 어려워지고 공사의 재무 구조가 불안정해질 수 있다는 의견도 제기되고 있다. 게다가 국산품에 대한 일정수준(50%) 이상의 판매의무, 대기업 배제, 높은 임대료 수준 등의 조건으로 인해 공사를 대체할 신규 사업자 모집에 난항을 겪고 있다. 공사는 공공기관 중 준시장형 공기업으로서 공익사업에 투입할 재원을 자체적으로 마련할 수익사업이 반드시 필요하며, 특혜사업인 면세사업으로부터 얻어진 수익은 민간 대기업에게만 돌아갈 것이 아니라 정부사업을 위해 쓰여야 한다고 주장하고 있다.

나. 시장참여 유형분석

한국관광공사는 1962년부터 면세점(특정 외래품 판매소) 운영을 시작으로 외화획득을 통한 관광진흥 재원확보를 위하여 면세점을 운영해 오고 있다. 1974년에는 민간업체에도 면세점을 공동 운영할 수 있도록 하였으나 1980년에 공항면세사업의 운영수익을 공익 목적으로 활용하기 위하여 공항면세점의 단독운영권을 취득했다. 1999년부터 인천공항면세점을 민간과 공동으로 운영하고 있으며 2008년 이후에는 공공기관 선진화에 따라 면세사업의 단계적 철수를 실시하여 현재 5개의 매장을 운영하고 있고, 전체 면세점 시장의 4%의 점유율을 차지하고 있다. 한국관광공사가 직접 시장에 참여하여 면세점 사업을 하는 목적은 공익사업을 위한 자원마련으로 명시되어 있으며 면세점 수익은 관광진흥개발기금의 재원으로 활용된다. 한국관광공사의 면세점 수익은 2005년에는 전체 관광기금의 31.1%를 차지하였으나 이후 면세점 사업의 축소로 인해 2012

년에는 전체 관광기금의 9.9%를 차지하고 있다. 관광진흥개발기금은 면세점 수익 이외에는 국고지원으로 운용되고 있으며 면세점 수익이 줄어들거나 사라진다면 그만큼의 재원을 국고로 충당해야 하는 구조이다.

한국관광공사의 면세점 사업의 매출은 2012년 기준 2,064억원으로 기관 전체 매출(연결)에서 24.1%를 차지하고 있다. 면세점 사업의 수익은 2012년 기준 151.3억원에 달하며 수익률은 7.3%이다. 민간 면세점 사업자의 수익률이 공개되지 않아 민간의 수익률과 직접적인 비교는 어렵지만 한국관광공사의 면세점은 면세점 운영을 시작한 이래 50년간 한 번도 적자를 내지 않았던 수익성이 높은 사업이다. 가격 설정의 기준 역시도 적정 이윤의 보장을 원칙으로 하고 있다.

〈표 VI-29〉 한국관광공사 면세점 사업의 수익성

(단위: 억원, %)

	2010년	2011년	2012년
면세점 사업 매출	1,797	2,504	2,064
기관 전체 매출(연결)	9,183	8,942	8,577
매출비율	19.6	28.0	24.1
면세점사업 수익	115.2	138.4	151.3
면세점 사업 수익률	6.4	5.5	7.3
기관 전체 수익률	42.86	3.67	18.46

자료: 한국관광공사, 공공기관 경영정보 공개시스템

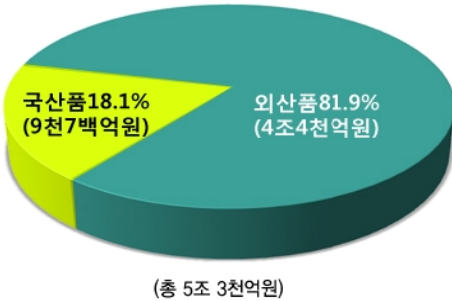
공익성 측면에서 살펴보면 한국관광공사 면세점은 민간 면세점 사업자보다 면세점 내 국산품 매출 비율이 높고 중소기업 제품을 적극적으로 판매하고 있다는 점을 들 수 있다. 한국관광공사의 면세점은 국산품 의무비율¹⁰²⁾이 규정되어 있지 않은 인천공항 면세점

102) 시내 면세점의 경우 40%

에서 신라, 롯데보다 월등하게 많은 국산품 매출비율을 보이고 있다. 국산품 매출비율이 신라는 15.9%, 롯데는 16.5%인데 반해 한국관광공사의 면세점은 40.2%의 국산품 매출비율을 보이고 있어 면세점 내 국산품 판매가 적극적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[그림 Ⅱ-10] 인천공항 면세점 사업자별 국산품 매출 비율(2011년)

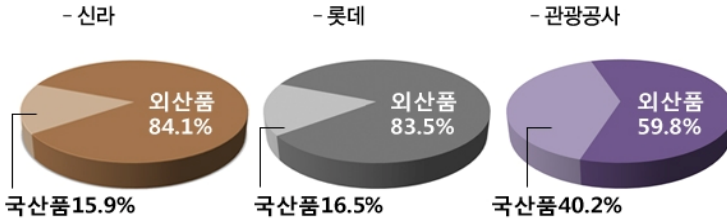
○ 국내시장 국산품 매출 및 점유율



○ 인천공항 면세점 국산품 매출 비율



○ 인천공항 면세점 업체별 국산품 매출 비율



자료: 한국관광공사

면세점에 입점하는 국산 물품 중에서도 인천공항과 부산항의 한국관광공사 면세점은 중소기업 상품의 비율이 각각 49.5%와 53.0%로 절반 정도를 차지하고 있다. 2013년에는 중소기업유통센터 전문매장을 별도로 오픈하여 90여개 중소기업체의 1,500개 품목을 신규 입점하였다.

〈표 Ⅵ-30〉 한국관광공사 면세점별 국산품 판매액 중 중소기업 비율

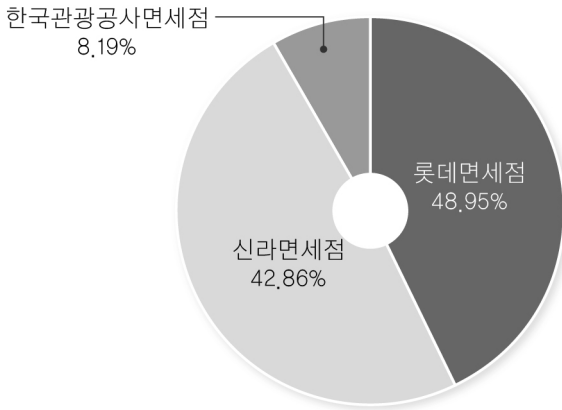
(단위: %)

구분	면세점명	'10년	'11년	'12년	'13년 1~8월
한국 관광 공사	인천공항점	45.8	47.9	49.5	49.5
	부산항점	42.2	52.2	57.2	53.0
	평택항점	0.4	0.2	0.5	0.8
	군산항점	0.1	0.3	0.7	1.1
	인천항 제1점	14.5	14.8	21.4	18.3
	인천항 제2점	13.4	13.6	15.2	8.1
	소계	39.9	41.5	45.0	43.9

자료: 한국관광공사

한국관광공사의 또다른 공익적인 기능은 롯데와 신라 위주로 집중화되어 가는 면세점 경쟁구도에서 시장견제의 역할의 가능성이 있다는 점이다. 최근 들어 면세점 시장은 롯데와 신라면세점과 같은 대기업 면세점의 시장점유율이 점점 높아지고 있으며, 인천공항공사의 시장점유율은 롯데가 48.95%, 신라가 42.86%이며, 롯데와 신라의 점유율은 전체의 91.81%로, 작년(90.91%)보다 증가하였다. 따라서 대기업 위주로 집중화되고 있는 면세점 시장에서 민간 독과점의 횡포가 발생하지 않도록 시장에 대한 견제 역할이 요구될 수도 있다.

[그림 VI-11] 인천공항 면세점의 시장점유율(2013년)



자료: 2013년 국정감사 자료

이상의 분석을 요약하면 한국공항공사 면세점 사업은 공익사업의 재원마련을 위해 시작되었으며 현재도 공익사업의 재원마련이 사업운영의 가장 큰 목표임을 알 수 있다. 한국관광공사의 면세점 사업은 충분한 수익을 달성하고 있어 높은 수익성이 있는 것으로 판단된다. 공익성 측면에서도 면세점 내 적극적인 국산품 판매와 중소기업 상품 판매 촉진의 역할을 확대하고 있는 것으로 나타났으나, 이는 면세점 운영에 따른 부수적인 효과로 볼 수 있으며 한국관광공사 면세점 사업의 주된 효과로 판단하기는 어려워 보인다. 이상의 분석을 근거로 하여 한국관광공사 면세점 사업은 수익성이 높고 공익성이 낮으며, 사업의 수익을 다른 공적사업 재원으로 활용하는 3-1유형에 해당됨을 확인할 수 있다.

다. 시장참여 타당성 검토

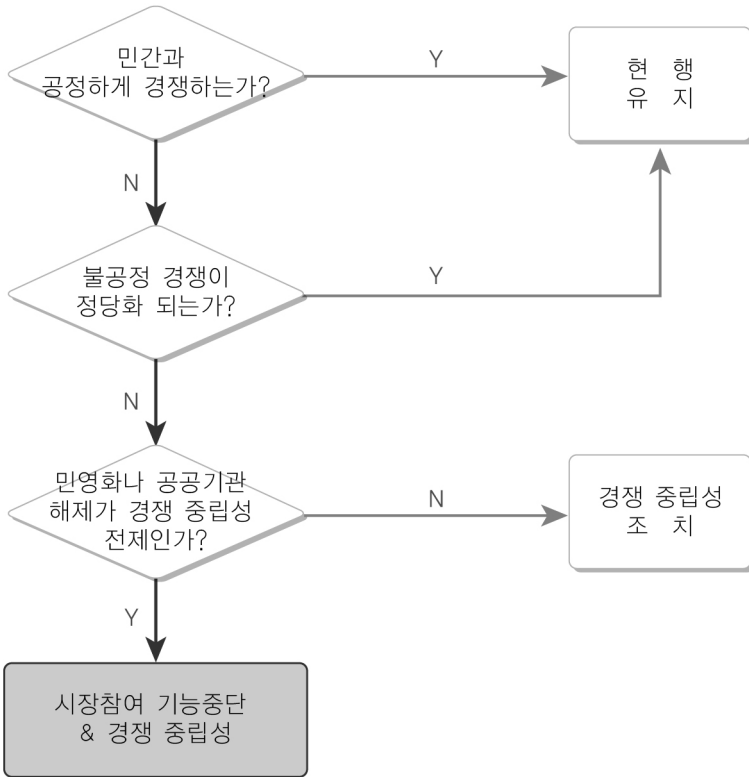
한국관광공사의 면세점 사업은 공공기관 시장참여의 3-1유형(다른 공적사업 재원으로 활용)에 해당하며, 이러한 유형의 시장참여 타당성을 검토하기 위해 제V장에서 제시하였던 유형별 타당성 검토방법을 적용하였다.

공익성이 낮고 수익성이 높은 3-1유형의 시장참여 타당성 검토를 위한 첫 번째 판단 기준은 경쟁 중립성 준수 여부이다. 한국관광공사의 면세점 사업은 앞서 제IV장에서 분석한 바에 따르면 경쟁 중립성이 지켜지지 않는 것으로 나타났다. 구체적으로 한국관광공사는 5개 면세점에 대해 수의계약으로 면세점 계약을 득하여 공공기관으로의 우월한 지위에서 오는 이익을 활용하였고¹⁰³⁾, 면세점 사업이라는 상업성 활동으로 공익사업을 보조하는 대표적인 교차보조의 운영형태를 가지고 있다. 또한 사업을 별도로 구분하는 구분회계가 운용되지 않아 사업에 사용되는 비용이 정확하게 측정되지 않고 있다. 그러나 이러한 불공정경쟁이 정당화되었는지의 기준으로 볼 때, 사업의 이익이 공익사업에 활용되기는 하지만 사업 자체의 공익성이 높지 않고 가격과 공급의 결정에 대한 독립적 의사결정권한을 한국관광공사에서 가지고 있기 때문에 불공정경쟁이 정당화되는 기준을 만족시키지는 못하고 있다. 가격과 공급 등 시장활동의 주요 의사결정에 대한 권한이 이미 한국관광공사에 있기 때문에 민영화나 공공기관 해제 등이 경쟁 중립성의 전제조건으로 요구되지는 않는다. 따라서 한국관광공사의 면세점 사업에 대한 시장참여 타당성 검토는 경쟁

103) 2013년 말 이후 특허가 완료된 평택·부산항 면세점의 경우 공공기관의 입찰을 허용하지 않고 있다.

중립성 조치가 우선 되어야 한다는 방향으로 대안이 제시되었다. 공익사업 재원마련을 위해 수익사업을 활용하는 형태의 공공기관 시장참여 유형에 있어서는 ‘공익사업 재원마련’이라는 목표 달성이 더 이상 공공기관 시장참여를 통해 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 그러나 시장참여의 중단 여부를 결정하기 이전에 시장에서 수익사업을 하기 위해서는 불공정경쟁을 정당화하는 특정한 공익성이나 근거가 없는 한 민간과 공정한 경쟁이 이루어져야 한다. 한국관광공사 면세점 사업은 공공기관 선진화 정책에 따라 2012년 12월 말까지 면세사업을 중단하는 것으로 이미 발표가 되었던 사업이다. 그러나 대체재원 마련이 쉽지 않고 한국관광공사 면세점 사업의 국산품 판매와 중소기업 제품 판매 등의 공익성이 강조되면서 면세점 운영 계약을 단기적으로 연장하고 있는 상황이다. 그러나 2013년 10월 관세청에서 면세점 국산품 매장면적의 70% 이상을 중소기업 제품매장으로 구성하도록 의무화하는 방안을 추진하고 대기업의 독식을 막고 중소기업의 면세점 진출을 위한 다양한 방안을 추진하겠다고 발표하는 등 정부의 면세점 내 중소기업 제품 보호와 면세점 시장에 중소기업 진출에 대한 적극적인 노력이 진행중이다. 이러한 정책적 의지가 향후 시행된다면 한국관광공사가 직접 면세점 시장에 진출하여 국산품과 중소기업 제품 보호를 담당할 필요는 없어질 것으로 보인다. 따라서 면세점 수익으로 충당되던 관광진흥개발기금의 재원을 대체할 방법이 마련된다면 한국관광공사의 면세점 사업을 통한 시장참여는 더 이상 필요하지 않을 것이다. 그러나 대체재원 마련에 대한 방법이 마련될 때까지는 면세점 운영이 계속될 것이고, 면세점 운영을 계속하는 이상은 민간과의 공정경쟁을 위한 조치가 우선적으로 취해져야 한다.

[그림 VI-12] 3-1유형: 한국관광공사 면세점 사업의 시장참여 타당성 검토



6. 한국표준협회 교육 사업(3-2유형)

가. 사업개요

한국표준협회는 산업표준 보급·연구 강화, 품질향상을 위한 인증서비스 제공을 위해 「산업발전법」 제32조에 근거해 설립된 기관으로서 교육사업, 표준사업, 인증사업, 품질진흥사업 등을 수행하고 있다. 그

중 교육사업은 한국표준협회의 주요한 자체사업으로서 산업계 우수인력 양성을 목적으로 수행되고 있다. 협회는 산업현장 인력양성사업 수행 및 대학생 취업역량 강화 프로그램을 수행하여 산업표준화와 품질경영의 현장 적용도를 높이고 교과와 생산현장 교육의 접목을 통해 산업현장 적응능력을 향상시키는 것을 2012년도 사업목표로 삼고 있다.

교육사업은 교육방식에 따라 크게 공개교육, 사내교육, 정부지원교육, 통신교육 등 네 가지로 분류할 수 있다. 첫 번째, 공개교육은 품질경영, HR, 생산혁신, 경영혁신, ISO인증, CSR 등의 주제로 민간과 동일하게 경쟁하는 정규교육과 산업표준화법에 근거해 민간과 업역이 구분되는 KS교육으로 나눌 수 있다. KS교육은 법에 정해진 자격을 갖추면 민간에서도 수행 가능하나 현재로는 협회를 포함해 2개의 교육기관이 있다. 두 번째, 사내교육은 개별 기업의 니즈에 맞춰 프로그램을 주문식으로 디자인해 날짜와 장소에 구애받지 않고 진행되는 성과중심 교육이다. 세 번째, 정부지원 교육은 중소기업 핵심 직무능력 향상 교육(산업인력공단 심사 선정을 통해 지원받음) 및 공개 입찰을 통한 교육으로 4~12주간 서비스를 제공한다. 네 번째, 통신교육은 품질, 환경, 생산, 서비스, 구매, 물류, 경영일반, 외국어 등의 분야와 관련된 이러닝 교육과 도서 등 교재를 활용해 자율적으로 학습하는 우편원격 교육으로 나뉜다. 첫 번째 공개교육 중 KS교육을 제외하고 모두 민간과 동일하게 경쟁한다. 각 강의는 개인별 10만원 안팎, 회사별 50~150만원 안팎으로 회원사의 경우 교육비를 할인해주고 있다.

아래의 손익계산서를 살펴보면 2009년에 전년 대비 매출액이 감소하였으나 대체적으로 2008년부터 2012년까지 교육사업의 매출액은 꾸준히 증가해왔다. 2012년 총매출 979억원 중 교육사업이 670억원으로 68.5%를 차지하고 있다.

〈표 VI-31〉 표준협회의 손익계산서

(단위: 백만원)

구분	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 결산
매출	81,523	79,654	86,532	92,084	97,999
회원사업	2,950	2,782	2,828	2,841	2,846
교육사업	53,542	48,911	55,043	58,234	67,006
출판사업	6,031	6,724	7,806	7,317	7,447
인증사업	9,479	10,363	10,556	11,221	12,887
표준사업	9,873	11,236	10,647	12,676	8,057
매출할인	352	364	348	203	243
매출원가	71,268	69,573	73,463	82,696	87,646
회원관리비	1,458	1,151	885	884	580
교육훈련비	47,611	44,745	48,623	53,992	61,037
출판보급비	4,031	4,340	4,839	4,697	5,539
인증사업비	8,745	9,365	8,973	10,695	10,706
표준사업비	9,423	9,972	10,142	12,428	9,785

〈표 VI-32〉 교육사업별 수입·지출 및 인력 현황

(단위: 백만원, 명)

구분	2010년 실적			2011년 실적			2012년 실적		
	수입	지출 ¹⁾	인원 ²⁾	수입	지출	인원	수입	지출	인원
공개교육	12,094	3,615	43	13,993	3,984	43	15,654	4,059	43
사내교육	15,044	7,843	14	16,887	9,155	14	19,417	11,042	14
정부지원	1,678	1,146	3	702	368	3	322	264	2
통신교육	4,271	2,822	20	4,049	2,783	18	3,944	2,413	19
계	33,087	15,426	80	35,631	16,290	78	39,337	17,778	78

주: 1) 사업비는 포함되나 인건비·일반관리비·시설이용비 등은 제외함

2) 강사 인력은 제외되며 외부에 위탁함

자료: 한국표준협회 내부자료

위의 표를 살펴보면 전체 교육사업 중 사내교육, 공개교육, 통신교육, 정부지원교육 순으로 수입이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 공개교육 중 KS교육에서 발생한 수익은 매년 20억~30억원의 적자가 발생하는 KS인증사업에, 다른 교육사업에서 발생한 수익의 일부는 표준 R&D사업에 사용 되고 있다.

나. 시장참여 타당성 검토

표준협회의 교육기능은 많은 민간 교육기관과 경쟁하고 있어 그 자체로서 공익성을 인정하기는 어려운 사업이다. 반면 발생한 수입은 대부분 기관 운영에 활용되고 있다. 공개교육 중 KS교육에서 발생한 수익은 매년 20억~30억원의 적자가 발생하는 KS인증사업에 들어가고는 있으나 나머지 교육사업 수입이 다른 공익사업을 교차 보조하고 있다고 보기는 어렵다. 이런 점에서 일부 3-1유형 성격도 없지는 않으나 전체적으로는 3-2유형으로 판단된다.

교육사업의 경우 인적자원 교육을 제공하는 공공기관 및 민간기관과 기능이 중복되는 부분이 존재한다. 한국표준협회는 최근 공공기관에서 지정해제된 생산성본부, 능률협회 등 다수의 민간기관과 비슷한 가격대에서 자유경쟁하고 있다. 교육사업이 아닌 KS인증사업, 표준R&D사업, KS공적교육과 관련해서만 정부로부터 수수료(또는 보조금)을 받고 있다. 또한, 협회는 공공기관으로 즉각적이고 조직개편이나 신설이 불가능하고 인력을 운용 시 정원제한, 신규사업 진입 제한 등 정부의 규제를 받으므로 민간기업과 경쟁을 하는 데 불리한 측면도 갖고 있다.

그러나 공공기관으로 신뢰성과 인지도를 얻는 측면이 있고 인증사업(KS, 국제인증 등)을 수행하고 있으며 협회로서 회원사를 보

유하고 있으므로 기업고객을 유치하는 데 유리한 입장일 수 있다. KS교육이 강제성을 갖지는 않으나 KS인증 획득에 가점이 주어지고 협회가 KS인증을 정부로부터 위탁받아 집행하고 있으므로 연관성이 크다고 할 수 있다.

〈표 VI-33〉 KS인증업체의 교육사업별 매출 기여도

(단위: 천원, %)

구분	2010년		2011년		2012년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
정규교육	1,824,174	53.6	1,979,084	50.0	2,064,008	52.3
KS교육	4,664,101		5,017,075		6,121,681	
사내교육	3,064,587	20.4	3,586,267	21.2	3,801,374	19.6
정부지원교육	420	0.0	0	0.0	0	0.0
통신교육	419,437	9.8	357,561	8.8	242,073	6.1
계	9,972,719	30.1	10,939,987	30.7	12,229,136	31.1

자료: 한국표준협회 내부자료

〈표 VI-34〉 국제인증업체의 교육사업별 매출 기여도

(단위: 천원, 개사, %)

구분	2010년		2011년		2012년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
정규교육	1,018,864	16.4	1,547,337	19.0	1,236,768	15.4
KS교육	966,568		1,113,088		1,179,784	
사내교육	3,501,645	23.3	5,043,816	29.9	4,767,398	24.6
정부지원교육	594,421	35.4	496,385	70.7	109,040	33.9
통신교육	848,099	19.9	794,553	19.6	415,016	10.5
업체수	1,947		2,024		1,968	
계	6,929,597	20.9	8,995,179	25.2	7,708,006	19.6

자료: 한국표준협회 내부자료

위의 표에서 보는 바와 같이 KS인증의 경우 2013년 8월 기준으로 인증업체의 수가 6,357개사이며 최근 3년간 협회 교육별 매출 중 2012년 기준 정규교육·KS교육(52.3%), 사내교육(19.6%), 통신교육(6.1%)을 차지했다. 국제인증의 경우 인증업체 수는 2천개 안팎으로 최근 3년간 협회 교육별 매출 중 2012년 기준 정규교육·KS교육(15.4%), 사내교육(24.6%), 정부지원교육(33.9%), 통신교육(10.1%)을 차지했다.¹⁰⁴⁾ 최근 법 개정을 통해 2015년부터 KS인증기관의 복수화가 가능해져 경쟁 인증·교육기관이 출현 가능성이 열려 협회의 역할에도 변화가 있을 수 있다.

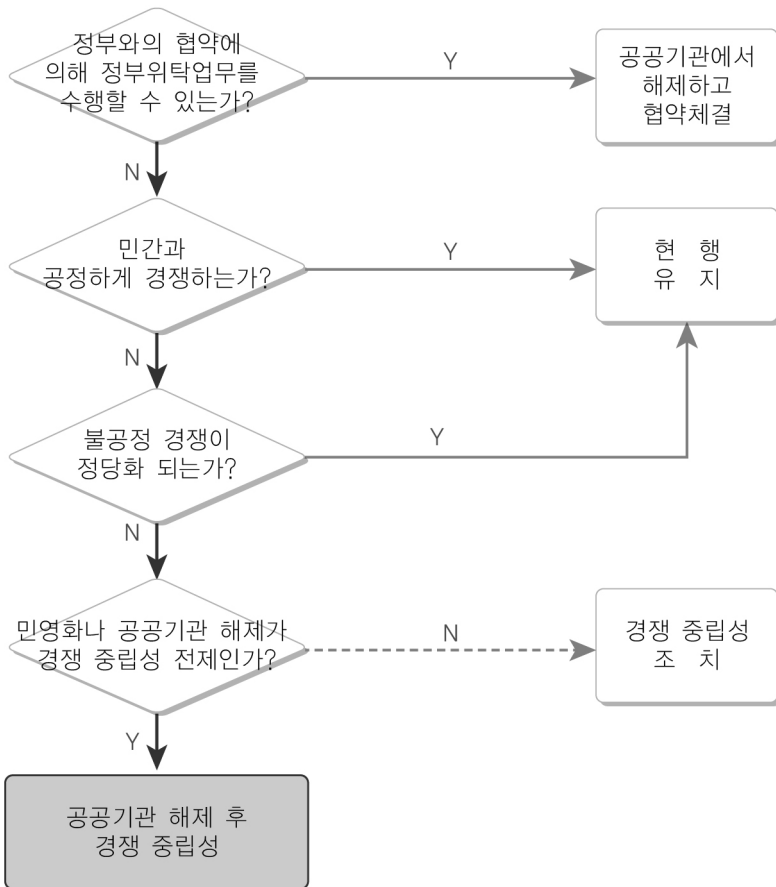
현재 표준협회는 KS인증 기능을 가지고 있어 KS교육은 물론 다른 교육사업에도 유리한 입장에 있다. 앞서 4장에서 상세히 살펴 본 바와 같이 경쟁 중립성이 지켜지지 않고 있는 것이다. 표준협회의 미래는 둘 중 하나이다. 하나는 공공기관으로 유지하는 안이다. 이때 표준협회는 경쟁 중립성을 위해 KS교육을 제외한 교육사업을 분리하여 민영화해야 한다. 표준, 인증 등 공적인 국가위탁 사무만 수행하는 공공기관으로 남아 정부지원으로 그 역할을 수행하면 될 것이다. 둘째, 표준협회를 공공기관에서 해제하는 방안이다. 표준협회가 수행하는 표준, 인증 등 국가위탁사업이 굳이 공공기관에서 수행될 필요는 없다는 인식이 이 대안에 깔려 있다. 정부는 그 경우 공공기관에서 해제된 표준협회를 포함한 민간 사업자에 대한 경쟁입찰을 통해 업무 위탁을 될 것이다.

위의 두 대안 중 선택에는 향후 KS인증사업에도 경쟁이 도입된다는 점을 고려할 필요가 있다. 경쟁을 도입하면서 그 경쟁의 한 축인 표준협회를 공공기관으로 유지하는 것은 경쟁 중립성 차원에서 문

104) 표준협회 측은 인증사업 대상자와 교육사업 대상자의 중복에 대해 인증업체의 대부분이 회원사로 교육비를 20%가량 할인받을 수 있으며 주로 인증 취득의 목적보다는 기업 내 인적자원 능력개발을 위해 회원가입을 한다고 설명했다.

제가 있다. 앞으로 인증사업자의 대부분이 민간사업자인 상황에서 표준협회만 공공기관으로 남아 있는 것은 인증시장의 불공정 경쟁을 자초하는 것이다. 만약 표준협회가 지금과 같이 공공기관으로 남아 있으면서 교육기능도 유지한다면 이는 인증시장과 교육시장의 불공정 경쟁을 모두 잔존시키는 일이다. 이렇게 보면 표준협회를 공공기관에서 해제하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

[그림 VI-13] 3-2유형: 한국표준협회 교육사업의 시장참여 타당성 검토



7. 한국농수산물유통공사 aT센터 운영사업(4-1유형)

가. 사업개요

aT센터 사업은 한국농수산물유통공사 자체사업이며, 1995년에 농산물 수출진흥대책의 일환으로 건립사업 계획이 수립되어 2002년 11월에 개관하였다. aT센터는 농림수산물 수출지원시설과 기능을 결집하여 수출농업 육성의 기반을 조성하고 농림수산물과 관련한 다양한 행사를 유치하여 농림수산물산업 경쟁력 제고에 기여함을 목적으로 하고 있다. aT센터는 농림수산물 관련 전시, 박람회 및 이벤트와 회의, 세미나 등을 개최하고 농림수산물 수출업체 집중화로 비즈니스 센터 역할을 수행한다.¹⁰⁵⁾ 총 사업비로 778억원이 소요됐으며, 이는 국고보조 267억원, 농안기금융자 286억원, 자체자금 225억원으로 마련되었다.

〈표 VI-35〉 aT센터 주요 시설 현황

구 분	면적(m ²)	용 도
계	59,104	
전 시 장	14,516	○ 농림수산물 관련 전시·박람회 및 이벤트 개최
회 의 실	2,508	○ 회의, 세미나, 간담회 등 개최 - 대회의실(1개), 중회의실(3개), 소회의실(3개), 비즈니스룸(1개)
수출상사관 aT	11,274	○ 농림수산물 관련 단체 및 수출업체 입주 ○ aT 본사
편의시설	3,385	○ 은행, 식당, 문구점, 편의점, 병원 등
부대시설	17,597	○ 주차장, 기계·전기실, 중앙관제실, 창고 등
공유면적	9,824	

자료: aT센터

105) 부지 18,038m²(5,456평), 연면적 59,104m²(17,879평)의 지상 15층, 지하3층 규모의 건물로서 전시장, 회의실(대회의실, 중회의실, 소회의실, 비즈니스룸) 8개, 수출상사관 등으로 구성되어 있으며 시설, 주차 등의 관리는 민간위탁으로 운영되고 있다.

임대료는 아래 표와 같은데 농업분야에 대해서는 전시회 대관료를 최대 50% 할인하고 행사장도 우선 배정하고 있는 등 다양한 혜택을 주고 있다.¹⁰⁶⁾

〈표 VI-36〉 전시장 임대료 및 기본 관리비

구 분	면 적 (m ²)	임대료(천원/일,VAT포함)			기본관리비 (천원/일)
		농업(50%)	일 반		
			성수기	비수기(70%)	
○ 제1전시장	3,638	2,641	5,282	3,697	1,000
- 분 할(A)	2,088	1,819	3,638	2,546	574
분 할(B)	1,550	1,350	2,700	1,890	426
○ 제2전시장	3,784	2,518	5,036	3,525	1,041
- 분 할(A)	2,205	1,760	3,521	2,465	606
분 할(B)	1,579	1,260	2,521	1,765	434

주: 1. 계절 구분: 성수기(2,3,4,5,6,9,10,11월), 비수기(1,7,8,12월)

2. 할인·할증: 농업관련 전시회 50%할인, 분할 시 20% 할증

자료: aT센터

aT센터의 2012년 기준, 전시장과 회의실 가동률은 각각 76.7%, 69.2%이며, 수출상사관 임대율은 100%를 채우고 있다. 현재 aT센터

106) 농업분야 지원 내용: ① 전시회 대관료 최대 50% 할인됨(연도별 농업 전시회 할인율 추이: '02) 10% → '05) 15% → '11) 50~20%) ② 인센티브제도는 기존 할인율(최대50%)에 예약시기별로 1년 전은 5%, 6개월 전은 3% 추가 적용 ③ 야외광장을 무료로 개방하고 있으며, 정기적인 상설 직거래 장터, 지자체 홍보 및 판촉행사 장소로 제공 ④ 민간 주최자와 협력하여 공동주관을 지원

터에서 개최하는 전시·컨벤션 중 농식품관련 행사는 연간 50~60%를 점유하고 있고, 가격 할인금 규모는 대략 연간 4억~5억원 정도로 추정되고 있다.

〈표 VI-37〉 농림수산물분야 관련 전시·회의 개최 횟수 및 지원규모

(단위: 회, 백만원)

구 분	합 계		전 시 장		회 의 실	
	개최횟수	가격할인	개최횟수	가격할인	개최횟수	가격할인
2010년	797	614	34	560	763	54
2011년	820	423	30	360	790	63
2012년	760	481	25	422	735	59

주: 가격할인 금액은 기관(aT센터)의 추정치임.

자료: aT센터

aT센터는 사업의 연간 매출액은 74억~79억원 규모이며 비용을 뺀 연간 순수익은 약 10억~20억원 사이이다. 아직은 누적수익이 총사업비를 넘어서지는 못하고 있으며, 원금을 상환 중에 있다.

〈표 VI-38〉 aT센터 사업 연도별 매출 및 비용

(단위: 천원)

	매출	비용	순수익 (=매출-비용)
2010년	7,906,193	6,175,966	1,334,807
2011년	7,776,903	5,613,411	2,163,492
2012년	7,410,115	6,075,308	1,730,227

자료: aT센터(매출, 비용)

나. 시장참여 타당성 검토

aT센터 사업은 일종의 컨벤션 사업으로서 그 자체의 공익성을 인정하기는 어렵다. 또한 수익이 발생하기는 하나 건설비를 고려하지 않은 것으로서 실질적으로는 적자상태를 보이고 있다고 판단된다. 이런 점에서는 공익성과 수익성이 모두 없이 유희시설 활용을 목표로 하는 4-1유형에 해당한다. 다만 농업분야의 전시 및 행사를 지원하는 사업이 연간 50~60%를 점유하고 있는데 이에 대해서는 공익성을 인정할 수 있다. 이렇게 보면 산업정책적 목적의 1-2유형 성격도 있다. 그러나 농수산물 관련 컨벤션 행사들이 과소공급되고 있다는 증거는 찾기 어렵다. 지금도 대형 농식품 행사는 aT센터에서 개최하지 못하고 다른 전시장을 활용하는 사례가 있다. 또한 농수산물 관련 행사는 특성상 같은 품목이 같은 시점에 개최되는 경우가 많아 이미 다른 전시장이 많이 활용되고 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 4-1유형으로 분류하였다.

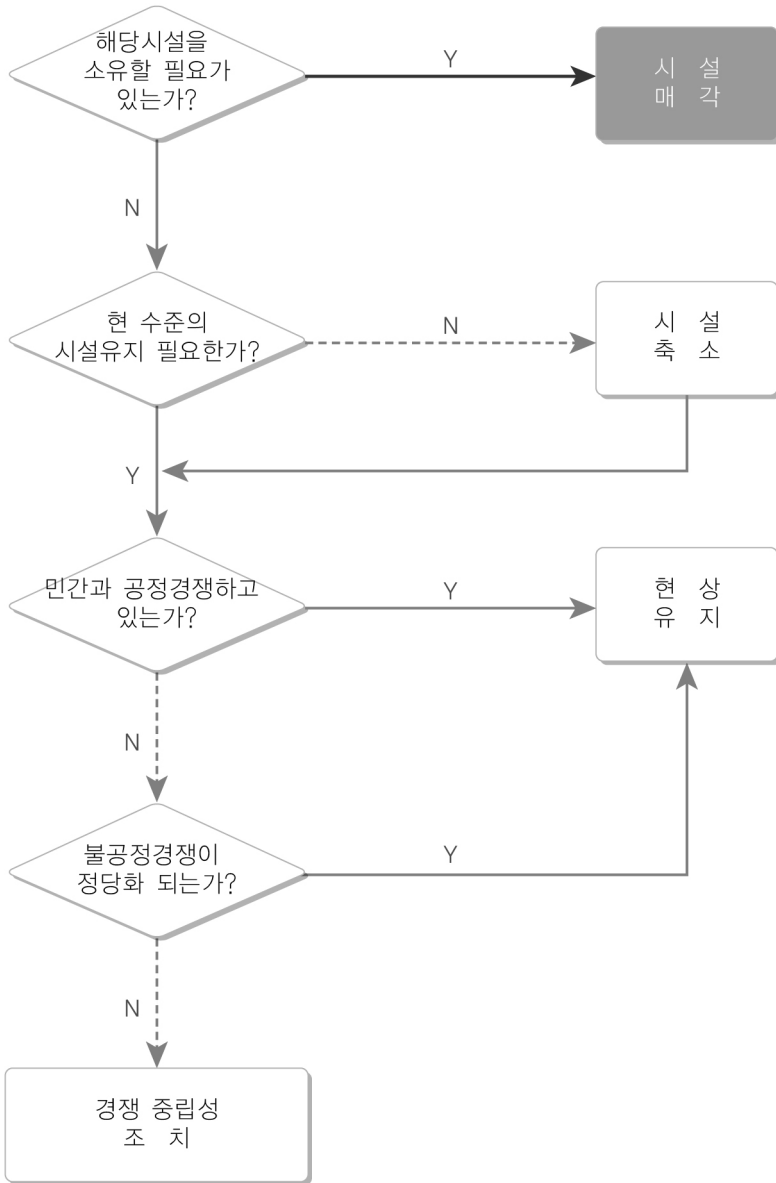
먼저 민간시장을 살펴보자. 주변에 민간 컨벤션센터 등이 소규모로 운영중이며 그 외 서울에는 삼성동 COEX, 학여울역 SETEC 등이 대형 전시장으로 운영되고 있다. COEX는 2002년 aT센터를 위탁 운영한 경험이 있다. 다른 서비스에서는 큰 차별성이 없는 것으로 보이나, 농림수산식품 분야 관련 전시 및 행사에 대한 임대료 할인 및 우선 대여 등의 혜택은 현재까지 aT센터에서만 수행되고 있다. 그러나 민간 컨벤션센터가 여러 곳에서 운영되고 있으며, 농림수산식품분야에 대해서는 가격 면에서 혜택을 주고 있으나, 그 외 서비스의 차별성은 크지 않다.

aT센터는 매각하는 것이 타당하다. 공사의 지방이전을 앞두고 있는 상황이므로 더욱 그러하다. 그리고 그 매각대금에서 오는 수

입으로 농업분야의 전시회 등에 대해서는 별도의 지원을 해주면 된다. 이것은 직접 생산보다는 민간지원을 택한다는 1-2유형의 방향에도 맞다. 직접 전시회장을 운영하기보다는 농업분야에 대한 민간 전시장을 지원하는 방식이기 때문이다. 1-2유형으로 분류했다고 해도 결론은 같은 것이다. 민간 전시회 연간 가격 할인금 규모는 대략 연간 4억원~5억원이므로 이 정도는 매각대금의 운용수익에서 충당하면 될 것이다.

aT센터가 매각될 경우 입주한 관련 업체들에게도 영향이 있을 수 있다. 이들에게는 다소 낮은 임대료를 받고 있으나 그 자체의 공익성은 인정하기 어렵다고 본다. 수 많은 영세 중소기업 중 농식품 관련 사업자만 우대를 받아야 한다는 논리를 찾기 어렵기 때문이다. 다만 명확한 증거는 없으나 관련 업체들이 같은 곳에 집적되어 있는 데에서 오는 정보교환 등 집적효과 있을 수는 있다. 향후 이러한 집적효과에 대한 검증을 거쳐 aT센터 매각 후에도 집적효과를 유지할 수 있는 대안에 대한 논의는 필요하다고 생각된다.

[그림 VI-14] 4-1유형: 한국농수산물유통공사 aT센터사업의 시장참여 타당성 검토



8. 대한석탄공사 무연탄 생산 및 판매 사업(4-2유형)

가. 사업개요

대한석탄공사는 석탄광산의 개발 촉진과 석탄의 생산·가공·판매 및 부대사업을 통해 석탄의 수급안정을 도모하기 위해 1950년 11월에 설립되었다. 대한석탄공사의 주요 사업으로는 석탄광산의 개발 및 생산, 수급조절과 석탄광산 및 석탄가공에 관한 기술적 연구개발 및 보급, 석탄 및 석탄 가공제품의 매입·판매 및 수출입, 석탄 비축 사업 등 정부로부터 위탁받은 사업 등이 있다.

대한석탄공사의 주요 사업들 중 석탄의 생산 및 판매는 주요 설립목적 중 하나로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 대한석탄공사는 현재 국내무연탄 생산량의 53%¹⁰⁷⁾를 담당하고 있으며, 대한석탄공사의 임직원 총정원 1,706명 중 94.7%인 1,615명이 광업소에서 석탄 생산업에 종사하고 있다.

107) 2012년 기준, 전국 무연탄 생산량은 총 2,094천톤이며 이 중 대한석탄공사의 생산량은 1,100천톤으로 절반이 넘는 비중을 차지하고 있음. 그리고 민영탄광의 폐광 및 생산감축으로 인해 대한석탄공사의 무연탄 생산 점유율은 계속 상승하는 추세임.

(국내 무연탄 생산 현황)

(단위: 천톤, %)

구 분	'07	'08	'09	'10	'11	'12
전 국	2,886	2,773	2,519	2,084	2,084	2,094
석탄공사	1,382	1,347	1,353	1,133	1,076	1,100
점유율	48	49	54	54	52	53
민 영	1504	1,425	1,166	951	1,008	994
점유율	52.1	51.4	46.3	45.6	48.4	47.5

자료: 대한석탄공사 내부자료

〈표 VI-39〉 대한석탄공사 인력 현황(2012년)

(단위: 명, %)

구분	임원	관리직	기능직				총계	점유율
			직접부	운반부	지원부	소계		
본사	4	73	-	-	4	4	81	4.7%
광업소	-	294	822	441	58	1,321	1,615	94.7%
사무소	-	3	-	-	-	-	3	0.2%
연구소	-	4	-	-	3	3	7	0.4%
계	4	374	822	441	65	1,328	1,706	100%

자료: 대한석탄공사

대한석탄공사의 재무현황을 살펴보면, 2012년 말 총자산 6,498억원, 부채 1조 4,467억원, 자본 △7,969억원의 완전자본잠식 상태로 재무구조가 매우 열악하다. 그리고 대한석탄공사의 재무구조는 과거부터 지속적으로 악화되고 있는 추세인데, 그 이유는 석탄산업의 쇠퇴¹⁰⁸⁾가 가장 큰 요인일 것이다. 석탄수요 감소를 우려하여 정부 차원에서 1989년부터 석탄산업합리화 정책을 통해 산업규모를 대폭 축소시켰고 이에 따라 대한석탄공사의 운영탄광은 정책 이전인 1988년보다 9개에서 3개로, 연 생산량은 5,222천톤에서 1,100천톤으로, 근로자 수는 1만 3,060명에서 1,706명으로 감소했다. 생산량 감소는 매출액 감소로 이어지고 있다.

108) 탄광의 심부화로 인해 석탄의 생산비용이 상승한 반면, 1980년대 중반 이후 국제유가의 폭락, LNG를 이용한 도시가스 보급, 도시환경정비 정책 등으로 인해 전 세계적으로 가정 및 상업부문의 연탄소비가 급격히 감소될 것으로 예측되었음. 국내에서도 무연탄의 소비는 1986년 2,739만톤을 정점으로 감소하기 시작했으며, 1990~1997년 기간 동안 가정 및 상업부문에서의 연탄 소비가 1,922만톤에서 139만톤으로 감소하였음(NABO, 2010, pp.75~76)

〈표 VI-40〉 대한석탄공사 재무구조(2012년 말)

재무상태	자본현황	차입금현황
○자산: 6,498억원 ○부채: 14,467억원 ○자본: △7,969억원	○자본: △7,969억원 - 불입자본금: 1,590억원 - 누적결손금: △9,559억원 ○법정자본금: 4,500억원	○총차입금: 13,700억원 - 단 기: 9,200억원 - 장 기: 4,500억원 ○실차입금: 13,121억원

자료: 대한석탄공사

〈표 VI-41〉 석탄산업 합리화 결과(1988~2012)

구분	석탄공사	석탄산업
운영탄광(개)	66.7%↓ (9 → 3)	98.6%↓ (347 → 5)
연생산량(천톤)	78.9%↓ (5,222 → 1,100)	91.4%↓ (24,295 → 2,094)
근로자 수(명)	86.9%↓ (13,060 → 1,706)	96.1%↓ (62,259 → 2,446)

자료: 대한석탄공사

대한석탄공사는 2000년 이후, 고유가로 인한 비가정용 연탄수요가 다시 증가추세를 보임에 따라 생산량 축소 정책으로 인해 부족했던 공급물량을 확보하여 연탄 수급안정에 주력할 계획이다. 또한 장기적으로 미래정책과제 중심으로 석탄산업을 구조개편하여 연탄의 기초수요 공급을 담당하고, 해외개발 및 통일 대비 기술인력을 양성하는 계획을 중장기적으로 잡고 있다.

나. 시장참여 타당성 검토

공사 석탄사업의 공익성을 인정하기는 어렵다. 먼저 현재 석탄이 과소공급되고 있지 않으므로 1유형은 아니다. 또한 석탄산업에 경쟁이 없는 것도 아니므로 2유형도 아니다. 현재 민영탄광이 현재 2곳 밖에 남지 않은 상황이긴 하나 만약 석탄공사가 민영화 되었다면 지금보다는 많은 민간사업자가 유효경쟁을 벌이고 있었을 것이다. 그리고 석탄 산업과 다른 에너지원과의 경쟁을 고려할 때 석탄공사 없이도 석탄산업에는 충분한 경쟁압력이 존재한다고 생각된다. 국내 연탄 수급을 조절하는 역할은 민간도 할 수 있는 일이다. 이렇게 보면 3유형이나 4유형인데 현재 공사의 사업은 심각한 적자상태이므로 수익성을 인정하기도 어렵다. 이런 점에서 보면 4유형으로 분류할 수 밖에 없다. 다만 석탄공사의 시설과 인력 중 어디에 초점을 두는 지에 따라 4-1과 4-2유형으로 구분되는데 본 연구에서는 석탄공사 인력이 1,700명이 넘는 점에 주목, 4-2유형으로 분류하였다.

국내 석탄사업의 경우, 석탄공사 외에 민간부문에서도 석탄을 생산하고 판매하고 있다. 민간의 비중은 대체로 50% 내외를 오가고 있다. 그러나 석탄산업의 쇠퇴로 인해 국내 무연탄 공급에서의 대한석탄공사의 점유율은 계속 증가할 것으로 보이며 이에 따라 국내 연탄 수급을 조절하는 역할은 커질 것으로 보인다.

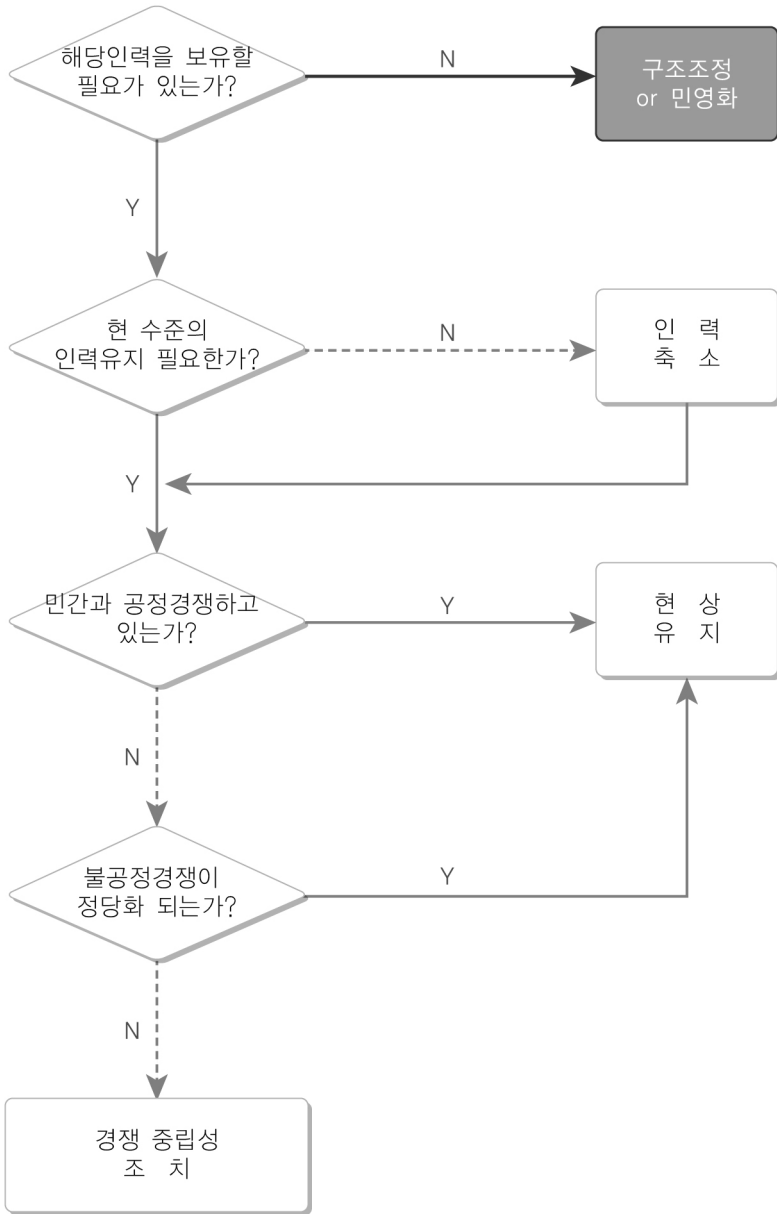
그러나 대한석탄공사의 무연탄 생산 및 판매 사업을 현 상태로 유지하는 것에 대해 회의적인 견해도 있다.¹⁰⁹⁾ 이유는 석탄산업이 이미 사양산업으로, 석탄수요가 줄어들고 있기 때문이다. 그리고 이와 함께 석탄공사의 경영상황도 악화되고 있다. 정부의 합리화

109) NABO(2010); 파이낸셜뉴스(2013.07.12); 머니투데이(2013.07.26); 중앙일보(2013.05.29) 참조.

정책에 따라 석탄 생산량을 줄였지만, 운영시설을 그대로 유지하면서 고정비 부담이 상대적으로 커진 부분이 있다. 또한 인력문제도 크다. 직원 평균 근속연수는 20.7년으로 고령화되어 인력 감축 등으로 인한 퇴직금 지출로 연간 상당한 적자가 발생하고 있고, 정부 가이드라인을 상회하는 임금인상으로 방만경영을 했다는 지적을 받은 바 있다. NABO(2010) 보고서에서도 대한석탄공사의 문제점으로 공사가 퇴직자에 대해 과도한 부담을 하고 있으며, 제조원가가 경쟁업체인 민영탄광보다 높아 생산성 향상의 노력을 해야 한다고 지적하고 있다. 지난해 석탄공사의 차입금은 1조 3,700억 원에 달하며 이자만으로 매년 500억 원이 나가고 있으며 경영평가는 매년 거의 최하위를 기록하고 있다. 이러한 여러 문제들로 사업에 대한 단계적·지속적인 구조조정이 추진되어야 하지 않느냐는 주장이 제기된다.

원칙적으로 석탄공사는 청산되거나 민영화되어야 한다. 지역경제에 대한 부담 등을 고려할 때 일거에 청산하는 것은 어려우며 생산량을 줄여 단계적인 청산의 길을 밟아야 한다. 그간 지속적으로 생산량 감축이 있었으나 향후 보다 과감한 감축계획이 필요하다. 자본잠식 상태에서도 영업적자를 지속하고 있는 현재의 상태를 그대로 두어서는 아니 된다. 민영화를 할 경우 현재의 높은 비용구조를 유지하기는 어려울 것으로 사료된다. 민영화와 함께 임금 및 고용에 대한 구조조정이 수반되어야 할 것이다. 이 두 가지 방안 중 하나를 선택하는 논의가 필요한 시점이다.

[그림 VI-15] 4-2유형: 대한석탄공사 무연탄사업의 시장참여 타당성 검토



VII. 결 론

1. 시사점

공공기관 시장참여의 타당성에 대한 검토는 크게 세 단계로 이루어진다. 첫째, 공공기관 시장참여의 유형을 밝히고 시장참여가 유발하는 편익이 분명히 존재하는지 판단해야 한다. 공공기관의 시장참여 유형은 공익성, 수익성에 따라 (1) 과소공급의 해소, (2) 민간시장 견제, (3) 교차보조, (4) 유희자원 활용 등 네 가지로 나뉘어진다. 둘째, 시장참여를 하지 않고도 참여 목적을 달성할 수 있는 대안이 있는지를 고찰해야 한다. 셋째, 민간과의 경쟁 중립성 여부를 판정하고 예외를 인정할 수 있는지를 검토해야 한다.

우리의 공공기관은 공익성 사업과 수익성 사업을 모두 수행하는 경우가 대부분이다. 한 가지 사업에서 공익성과 수익성을 동시에 추구해야 하는 경우도 많다. 그러다 보니 공공기관에 대해 명확하게 책임을 묻기 어려운 구조이다. 수익성이 나빠 부채가 쌓이면 공익목적 추구를 포기할 것이라고 하고, 공익 목적 달성이 부진하면 이는 수익성을 유지해야 하기 때문이라고 한다. 1유형에서 수익이 나지 않는 사업이라도 수요자나 민간 공급자에 대한 보조금으로 같은 정책목표를 달성할 수 있다. 2유형에서는 시장의 경쟁을 촉진하면서 공공기관은 시장참여를 중단해야 한다. 3유형에서 정부의 공적인 정책목표를 수행할 필요가 있다면 시장참여를 통해 재원을 조달할 것이 아니라 정부 재정을 통해 지원해야 한다. 공익성과 수익성이 모두 없는 4유형의 시장참여는 지속할 명분이 없

다. 연구 결과 대부분의 시장참여 기능은 현재에서 개선이 필요한 상태였다.

시장참여의 4개 유형은 각각 각 대분류는 두 가지로 세분화되어 모두 8가지 유형으로 정리할 수 있다. 유형별로 대표적인 사례를 선정하여 위의 세 단계를 적용해 본 결과, 아래와 같은 결론에 도달했다.

〈표 VII-1〉 시장참여 사례별 대안

성격	시장참여 유형		예시 기관 (사업)	대안
높은 공익성	유형1 과소공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표	LH (임대주택)	바우처, 최저보조금 입찰제, 경쟁 중립성
		1-2유형 산업정책목표	광물자원공사 (해외투자)	직접투자 대폭 축소 민간기업지원
낮은 공익성	유형2 시장견제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	교통안전공단 (차량검사)	민간이양, 감독기능/ 경쟁 중립성
		2-2유형 불완전경쟁 해소	석유공사 (알뜰주유소)	주유소 사업중단/ 경쟁 중립성
높은 공익성	유형3 교차보조 (수익)	3-1유형 공적사업 재원활용	관광공사 (면세점)	경쟁 중립성
		3-2유형 기관 운영비로 활용	표준협회 (교육사업)	지정해제, 경쟁 중립성
낮은 공익성	유형4 유희자원 (비수익)	4-1유형 유희시설 활용	농수산물유통공사 (aT 컨벤션센터)	시설매각
		4-2유형 유희인력 활용	대한석탄공사 (무연탄사업)	단계적 청산 청산/민영화

(1-1유형) LH공사는 향후 임대주택 건설물량을 축소하고 민간사업자를 활용할 필요가 있으며 바우처나 최저보조금 입찰제를 통한 부채 축소 방안을 강구해야 한다. BTL의 도입도 검토해야 한다.

(1-2유형) 광물자원공사는 해외자원개발사업에 대한 투자규모를 단계적으로 축소하고 점차 민간에 대한 지원을 강화하는 방식으로 전환해야 한다.

(2-1유형) 교통안전공단의 차량검사 기능을 향후 민간에 완전 이양하고 민간의 서비스를 감독하는 새로운 기능으로 전환해야 한다.

(2-2유형) 석유공사의 알뜰주유소는 향후 중단하고 주유소 시장에 경쟁을 촉진해야 한다. 그러나 이러한 방안이 가능해지기 전까지는 민간과의 경쟁 중립성을 확보하는 것이 우선이다.

(3-1유형) 관광공사 면세점은 선진화계획이 제시하는 바와 같이 민간과 공정한 경쟁을 펼쳐야 한다. 관광진흥을 위한 재원은 다른 방식으로 마련되어야 한다.

(3-2유형) 표준협회는 공공기관에서 해제되어야 한다. 인증기능이 교육사업에 대한 우월적 지위를 부여하지 않도록 경쟁 중립성을 철저히 확보해야 한다.

(4-1유형) 농수산물유통공사의 aT 컨벤션은 매각하고 그 수입으로 농수산물 분야의 전시회에 대한 지원을 하는 것이 나은 방안이다.

(4-2유형) 석탄공사는 점진적으로 청산되거나 민영화되어야 한다. 민영화 되기 위해서는 현재의 높은 비용구조에 대한 조정이 불가피할 것이다.

공공기관의 경쟁 중립성 확보가 매우 시급한 것으로 나타났다. 8개 사례 중 경쟁 중립성 확보가 필요한 기능은 자동차 검사, 알뜰주유소, 면세점, 표준협회 교육사업으로 나타났다. 많은 공공기관은 민간과 직접 경쟁을 하면서도 상대적으로 유리한 입장에서 있는 경우가 많다. 시장참여 기능의 중단을 논하기에 앞서 먼저 경쟁 중립성 확보를 우선 추진할 필요가 있다. 많은 경우 시장참여 문제가 자동 해결될 수 있을 것이다. 향후 이에 대한 전수조사 연구가 필요하다고 판단된다.

2. 추진전략

가. 유형별 추진전략

위에서 제시한 정책방향은 공공기관이 수용하기 쉽지 않은 내용들이 많다. 무엇보다도 해당 기능의 축소로 인한 인원 감축이 큰 문제일 것이며 시장참여로 얻고 있는 수익도 포기해야 할 것이기 때문이다. 이런 점에서 위의 정책방향은 유형별로 다른 방식으로 접근해야 한다. 과소공급을 해소하기 위한 1유형은 해당 사업이 대부분 적자상태이며 부채를 유발하고 있다는 점에 착안할 필요가 있다. 1유형 사업에 대한 시장참여를 포기하거나 축소할 경우 해당 공공기관의 재무구조는 개선될 가능성이 많다. 본 연구에서 제시하고 있는 정책방향은 부채 감축에 기여할 것으로 기대되므로 이러한 점을 부각시켜 우선적으로 추진할 필요가 있다. 부채를 유발하는 사업이라고 해도 공공기관으로서는 사업 축소로 인한 구조조정의 부담을 짊어져야 한다. 이러한 점을 고려, 시장참여 기능을 일거에 없애기보다는 점진적으로 축소시켜 나가는 방식을 택할 것을 권한다.

시장견제를 목적으로 한 2유형은 공익성과 수익성을 가지고 있어 공공기관으로서는 포기하고 싶지 않은 사업이다. 교통안전공단에 감독기능을 부여하는 등 공공기관의 시장참여를 대체할 기능을 찾을 수 있다면 기관의 구조조정 우려는 피할 수 있다. 이런 점에서 2유형의 시장참여를 대체하기 위해서는 정부의 노력이 선행되어야 한다. 공공기관의 새로운 기능을 찾는 일은 앞서 교통안전공단의 예에서 보는 것처럼 쉬운 일이 아니기 때문이다. 다만 수익 사업을 포기하는 데에서 오는 대체재원에 대한 고심이 필요할 것으로 생각된다. 이런 점에서 2유형은 시장참여를 축소하기 위한 정부의 노력이 가장 많이 요구되는 유형이다.

3유형의 경우에도 시장참여 기능을 포기할 경우 공공기관은 2유형

사업을 포기하는 것과 마찬가지로 구조조정과 수입 감소를 동시에 경험하게 된다. 대체재원 마련이 문제가 될 것이다. 그러나 3유형의 경우 교차보조를 받는 공익사업의 필요성과 적정성에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 현재 유지되고 있는 공익사업은 정부예산 투입 없이 자체 수입으로 진행되어 정부가 그 효과성에 대해 평가하지 않았다. 그러나 예산사업으로 편성될 경우 그 지원 규모가 시장참여로 인한 수입에 비해 축소될 가능성이 있을 뿐더러 사업성과에 대한 평가도 받게 된다. 이런 점에서 3유형은 기관의 반발을 살 가능성이 가장 높다. 시장참여 사업과 교차보조를 받는 공익사업이 동시에 축소될 수 있기 때문이다. 이러한 사업에 대해서는 무조건 시장참여를 중단하게 하기보다는 민간과의 경쟁입찰을 통해 수익사업을 정리하는 수순을 밟도록 할 필요가 있다.

4유형은 가장 쉬우면서도 가장 어려운 유형이다. 유희시설 활용을 목적으로 한 41유형은 상대적으로 쉽게 적용할 수 있다. 시설관리인력의 구조조정은 있을 수 있으나 그 규모가 대체로 크지는 않을 것이다. 반면 유희인력의 활용을 목적으로 한 42유형은 민간과의 경쟁을 거칠 필요도 없이 해당 인력의 구조조정을 꺾어야 한다는 점에서 결코 쉽지 않은 산을 넘어야 한다. 필요한 구조조정의 규모를 밝히고 단계적으로 사업을 축소해 나가는 방안이 필요하다.

공공기관은 핵심사업이 팽창의 한계에 도달하게 되면 새로운 사업 영역을 찾아 나서는 경향이 있다. 많은 공공기관이 벌이고 있는 해외사업이 그 예이다. 그러다 보니 시장에서 새로운 역할을 찾기도 한다. 새로운 공적사업을 찾는 것은 타 공공기관 혹은 타 부처와의 충돌을 빚게 되므로 쉬운 길을 찾다 보니 시장에 이르게 되는 측면이 있다. 이런 점에서 정부는 공공기관의 시장참여 기능을 점검하는 동시에 새로운 공적 기능을 부여하는 일을 병행해야 한다. 그렇게 보면 본고의 8개 사례에는 해당되지 않았으나 위 8개 유형 간 이동도 가능한 대안이 될 것이다. 즉, 정당성을 인정받을 수 있는 다른 시장참여 기능으로의 전환이

가능한지도 하나의 대안으로 검토할 필요가 있다.

이와 같이 공공기관에 새로운 공적 기능을 부여하기 위해서는 부처와 산하 공공기관과의 일대일 매칭이 느슨해져야 한다. 국민의 수요는 복합적인 서비스를 요구하는데 부처는 분절적으로 운영되고 있다. 부처와 산하 공공기관이 일대일 독점적으로 연결되어 있으므로 공공기관의 서비스도 분절적으로 제공될 수밖에 없다. 공공기관은 정부에 비해 국민접점에 가깝다. 따라서 복수의 부처가 하나의 공공기관을 통해 서비스를 제공하는 사례를 창출해야 한다. 그래야 공공기관을 통한 통합서비스가 원스톱으로 가능해진다. 공공기관 시장참여 기능의 민간 이양에 따른 저항을 최소화하기 위해서라도 공공기관에 대한 새로운 공적기능을 부여하는 노력은 병행되어야 한다.

나. 추진체계

현재의 공공기관 기능에는 공익성과 수익성이 혼재되어 있는 경우가 많다. 그러나 공공기관은 공익 목적의 사업에, 민간은 수익 목적의 사업에 특화하는 것이 바람직하다. 시장에 참여하여 수익을 올리고 있던 공공기관이 그 기능을 포기하는 것은 쉬운 일이 아니다. 또 이러한 개혁이 저절로 일어나는 것도 아니다. 이를 위해 공공기관의 시장참여를 검토하는 절차를 기능점검 절차에 포함시켜 상시화할 필요가 있다. 기획재정부는 2013년 7월 발표한 ‘공공기관 합리화 정책방향’에서 공공기관에 대한 기능점검을 상시화할 필요성을 제기하였다. 기존의 공공기관 개혁은 새로운 정부가 들어서면 5년마다 임기 초에 개혁방안이 발표되고 임기 중 그 내용을 이행하는 방식이 반복되어 왔다. 이러한 방식은 임기 초반 대통령에 대한

지지가 높을 때 개혁안을 수립하는 장점은 있었다. 그러나 짧은 시간에 개혁안이 만들어지다 보니 많은 분야를 다루기도 어렵고 심도 있는 검토를 할 시간도 부족하였다. 이를 보완하기 위해 기획재정부는 대통령 임기 5년 내내 지속적으로 공공기관의 기능을 점검하겠다는 계획을 발표하였다. 1차로 중소기업 등 산업진흥부문, 정보화부문, 해외자원개발부문, 고용복지부문을 대상으로 하였으며 향후 다른 부문으로 넓혀 가게 될 것이다. 이러한 기능점검 과정에 중요한 점검사항으로 공공기관의 시장참여 기능에 대한 분석이 포함되어야 할 것이다. 더욱이 최근에는 민영화에 대한 국민여론이 부정적인 상황에서는 기관 전체에 대한 민영화를 검토하기보다는 기능별로 공공부문과 민간이 해야 할 일을 정리해 주는 작업이 더 현실적일 것으로 판단된다.

그러나 공공기관 기능점검을 기획재정부가 민간 전문가 중심의 태스크포스를 통해 추진하는 것은 문제가 있다. 개혁이란 잘못된 질서를 바꾸는 일이므로 이익집단의 기득권을 침해하게 되는 경우가 많다. 시장참여 기능도 마찬가지이다. 공공기관은 사활을 걸고 시장참여 기능을 유지하려 할 것이며 각종 자료와 통계로 그 논리를 뒷받침할 것이다. 주무부처도 한편이 된다. 기획재정부는 그 논리에 대응하기 위해 태스크포스에 교수 등 전문가를 동원한다. 그러나 교수들의 현실 이해는 소관 부처에 비해 떨어지는 경우가 많다. 간혹 현실에 정통한 분이 있다고 해도 그 부처와 이미 긴밀한 관계를 형성하고 있어 그 부처와의 대결에 부담을 느낀다. 다시 말해 전문성과 중립성을 겸비한 사람을 찾기가 어렵다. 이렇게 공공기관과 부처의 반대논리 제압이 어려울 경우 기획재정부는 개혁 추진에 자신이 없어진다. 공연히 개혁을 추진했다가 문제가 발생하면 책임을 진다는 걱정이 들기 시작한다. 대부분의 국민들은 개혁 필요성을 절감하지 못하므로 적당히 덮어 두어도 별 문제가 없다는 점에 기획재정부는

위안을 받는다. 이런 과정을 거치면서 많은 개혁이 용두사미로 끝나게 된다.¹¹⁰⁾

이러한 공공기관의 방어논리를 뚫기 위해서는 강력한 논리와 책임성이 필요하다. 논리는 태스크포스를 통해 수혈할 수 있다. 그러나 책임성은 수혈할 수 없다. 태스크포스는 자문을 듣는 창구이지 결정을 하는 자리는 아니다. 공공기관 개혁을 추진하는 부처는 시장참여 등 공공기관의 기능점검에 대한 구체적인 방향을 전문가 그룹의 도움을 받아 스스로 설정해야 한다. 그 방향성 하에서 구체적인 방안 작성은 주무 부처의 역할에 맡길 수도 있다. 그러나 부처가 처음부터 높은 수준의 개혁 안을 준비할 것으로 보이지는 않는다. 따라서 부처의 초안을 가지고 개혁주도 부처가 공공기관 및 주무부처와 논리 대결을 펼쳐야 한다. 시장참여 기능조정을 비롯한 공공부문 개혁은 구체적인 방향성에 대한 신념을 가지고 추진하는 공무원 조직이 없이는 이루어질 수 없다. 불행하게도 현재 우리 정부에는 그 일을 하는 조직이 없다. 기획재정부의 현재 관련 조직은 공공기관에 대한 관리업무만으로도 이미 과중한 상태이다. 공공기관에 대한 개혁을 전담하는 상설 조직이 있어야 한다.¹¹¹⁾

110) 본 문단의 내용은 박진(한국일보, 2009)의 내용을 중심으로 하고 있다.

111) 나아가 정부 부처에 대한 개혁까지도 아우르는 전반적인 정부혁신 추진체계의 구축도 검토해 보아야 한다.

참고문헌

- 강인수 외, 『통신부문 구조개혁 성과와 과제』, 2001.12.
- 공정거래위원회, 『OECD 보고서: 공기업에 대한 공정거래법 적용』, 2009.
- _____, 『공정거래위원회 20년사』, 2002.
- 곽채기, 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안: 중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로」, 전국경제인연합회, 2009.
- 곽채기·옥동석, 「공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안」, 『2012 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 2012.
- _____, 『공기업 자회사 설립·정리 기준 마련을 위한 연구』, 기재부 연구용역, 2006.
- 관세청 보도자료, 「관세청, 지식재산권 신고업무 민간위탁」, 2010.3.29.
- 교통연구원, 『철도공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구』, 2006.
- 국토교통부 보도자료, 「철도공사 ‘지주회사 + 자회사’로 전환」, 2013.6.26.
- _____, 「경쟁입찰에 의한 낙도보조항로 운항 개시」, 2008.10.1.
- _____, 「정부는 코레일에 공공서비스(PSO) 보조금으로 매년 3,000억원 수준으로 충분히 보상하고 있음」, 2012.10.11.
- 국토해양부 보도자료, 「철도 자동화 지원사업 점검 결과 발표」, 2012.6.11.
- 국토해양부 보도참고자료, 「정부는 코레일에 공공서비스(PSO) 보조금으

- 로 매년 3,000억원 수준으로 충분히 보상하고 있음), 2012.10.11.
국토해양부 보도자료, 「경쟁입찰에 의한 낙도보조항로 운항 개시」,
2008.9.30.
- 국토해양부, 「자체감사 처분요구서(부두운영회사, 낙도보조항로 운영실
태 특정감사)」, 2012.06.
- 국회예산정책처, 「2013년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」,
2012.10.
- _____, 「2014년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2013.11.
- _____, 「BTL 민간자본 투자사업 평가 및 개선방안」, 2005.9.
- _____, 『보급자리주택사업평가』, 2012.
- 권오성·박민정, 「정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향」, 『행
정논총』, 제47권 1호, 2009.3.
- 권오승, 『경제적 경쟁에 있어서 국가의 역할』, 서울대학교 법학연구소, 2004
- 기획예산처 보도자료, 「공공서비스 제공시 “시장친화적 재정지출방식
(MTMs)”을 적극 활용」, 2005.8.30.
- 기획재정부 민간투자정책과, 「2013년 민간투자사업 기본계획」, 기획재
정부 공고, 2013.05.
- _____, 「민간투자사업 활성화 방안」, 2013.7.5.
- _____, 『공공기관 선진화 백서』, 2012.12
- _____, 「공공기관 선진화 추진계획안(3차)」, 2008.10.10.
- 김완희, 「공공기관 개혁 방향의 합리성 제고를 위한 실증적 검토」, 한
국행정학회 비정기학술대회, 2008.
- 김의준, 「BTL 민자사업의 국민경제적 파급효과」, BTL민간투자사업의
효율적 운영을 위한 대토론회, 2005.6.
- 김판석 외, 「공공기관의 규모, 무엇이 문제인가」, 한국정책학회 학술대회,
2007, pp.215~243.
- 도화용, 「서울시내버스 운송사업의 노선입찰제 도입 및 운용방안」,

2000.02.

문화체육관광부, 『선진화 개혁, 이명박정부 국정백서』, 제 11권, 2013.2.15.
민현정, 「민·관 경쟁방식을 통한 공공서비스 개혁」, 『한국거버넌스학
회보』, 제13권 2호, 한국거버넌스학회, 2006, pp.321~346.

박 진, 한국일보(2009), 서울신문(2012), 에코비전(2013) 기고문.

박노옥, 『사회서비스의 민간위탁과 성과계약 주요 쟁점과 정책적 시사점』,
2009.1.

박승록, 「공기업과 민간기업의 생산성 분석」, 『규제연구』, 제11권 1호,
한국경제연구원, 2002.

박영범, 「공공기관 노사관계와 일자리 창출」, 『공공기관정책연구센터
개소기념 국제심포지엄 ‘국가 고용정책과 공공기관의 역할』,
2010.5.

박용주 외, 「보금자리주택사업 평가」, 국회예산정책처, 2012.2.

박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연
구원, 2011.12.

박정수·박한준·유정숙, 『주요국 공공기관 운영현황 및 재정과의 관계
연구』, 2011년 12월, 기획재정부 용역과제보고서, 한국조세구원,
2011.

박한준, 「해외 주요국 공기업의 경쟁정책: 경쟁 중립성을 중심으로」,
『재정포럼』, 2012년 4월, 한국조세재정연구원, 2012.

박한준, 「경쟁 중립성의 의미와 해외 경향」, 『KIPF 공공기관 동향』,
2011년 제3호, 한국조세구원, 2011.

서울특별시, 『알기 쉬운 도시계획 용어』, 서울특별시 도시계획국, 2012.1.

서재호 외, 「법률상 민간 업무 위탁·지원기관 지정 현황조사」, 국회예
산정책처, 2012.12.

서재호, 「공공기관의 감사·검증기능 발전방안」, 『공공기관과 국가정책』,
2013.12.

- 손상영 외, 「새로운 통신정책 패러다임의 모색」, 2008.12.
- 수도권교통본부, 「수도권 대중교통 개선을 위한 안정적 재원확보방안 연구」, 2010.02.
- 스웨덴 경쟁위원회 홈페이지, 2013. http://www.kkv.se/default___218.aspx
- 스웨덴 경쟁위원회, 2012 스웨덴 경쟁위원회 연차보고서 (The Swedish Competition Authority Annual Report), 2013.
- http://www.kkv.se/upload/Filer/ENG/Publications/annual_report_2012.pdf.
- 승정현·손주현, 「민영화 정책의 평가와 과제」, 『2012 공공기관과 국가 정책』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 안병영 외, 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」, 『한국행정 학보』, 한국행정학회, 2007, pp.425~427.
- 양난주, 「한국사회서비스 공급특성분석: 보조금과 바우처방식의 검토」, 『Social Welfare Policy』, Vol 38, No. 3, 2011.9, pp. 191~219.
- 옥동석, 「공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석」, 『규제연구』, 제19권 제1호, 2010, pp.3~37.
- _____, 『거래비용 경제학과 공공기관 분류기준』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 옥동석·한중석, 「공공기관 지정제도 개선을 위한 연구」, 예산정책처, 2011.
- 유한욱, 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로」, 한국개발연구원, 2006.
- 윤 건, 「증거기반 공공기관 개혁정책 수행을 위한 과제」, 한국행정학회 하계학술대회, 2012.
- 이두령, 『일본의 공공서비스 개혁법제 연구』, 한국법제연구원, 2006.
- 이성우, 「정부기능의 민간위탁 확대방안」, 『한국정책학회보』, 제7권 3호 1998, pp.31~51.
- 이영·나성린, 『한국의 시계열자료를 이용한 담배수요의 가격탄력성 추

- 정』, 2007.
- 이원우, 「정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰」, 『행정법 연구』, 행정법연구실무학회, 1998, pp.108~136.
- 이은경 외, 『금융부채 과다 공공기관의 재무 및 사업관리의 문제점과 개선과제』, 국회예산정책처, 2010.10.
- 이주선, 「공기업 민영화와 구조개혁」, 『공기업논총』, 한국공기업학회, 1998, pp.103~133.
- 이준구, 『미시경제학』, 제5판, 2008.
- 이준우 외, 『행정권한의 민간위탁의 범위와 사후관리방안에 관한 연구』, 법제처 용역 보고서, 2007.10.
- 정보통신정책연구원, 『한국통신 민영화 추진전략』, 2001.3.
- 정준환, 『비상표주유소 보급을 통한 가격정쟁 촉진효과분석』, 에너지경제연구원, 2012.
- 조달청 보도자료, 「우수조달물품 업무 민간위탁 확대, 일처리 빨라진다」, 2013.6.12.
- 조성봉, 『공기업 개혁』, 한국경제연구원, 2007.
- 좌승희, 『기업의 본질에 대한 새로운 조명』, 한국경제연구원, 2002.
- 주재홍, 「영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구」, 『국토 연구』, 제53권, 2007.6, pp. 241~258,
- 최성락 외, 『KT 민영화의 영향 평가에 관한 연구 : 이해관계자 모델을 중심으로』, 2005.
- 최영출, 「시장성 평가 제도의 한국적 적용에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 제4권 2호, 한국지방정부학회, 2001, pp.367~389.
- 최은희 외, 「수도권 보급자리주택 공급이 공간구조 및 주택시장에 미치는 영향」, 토지주택연구원, 2012.
- 한국공기업학회, 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발』, 2008.
- 한국조세연구원, 『1998~2012 공공기관 경영효율화 계획 편람』, 2012.12.

한국토지주택공사, 「중기(2012~14) 경영목표」, 2011.10.
한인섭, 「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로」, 『한국행정연구』, 2007년 여름호(제16권제2호), 2007.

공공기관 경영정보 공개시스템 알리오

88컨트리클럽 홈페이지

한국감정원 홈페이지 <http://www.kab.co.kr/>

한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과사전 사이트 <http://encykorea.aks.ac.kr/>

Akerlof, George A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press) 84 (3), 1970, pp. 488~500.

Akerlof, George A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press) 84 (3): 1970, pp.488~500.

Alchian, Armen A. and Demsetz, H., "Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, 62, 1972, pp.777~795.

Australian Government, The Treasury, Department of Finance and Administration, "Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers," February 2004.

Benjamin Kelin & Keith Leffler, "Role of Market Forces in Assuring", 1982.

_____, "Contractual Performance," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 4, pp. 615~641.

Blöndal, J.R., "Market-type Mechanism and the Provision of Public

- Services,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, 2005.
- Cave, M., “Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, 2001.
- Coase, Ronald, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics* 3 (1), 1960, pp. 1-44.
- Coase, Ronald, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3 (1), 1960, pp.1~44.
- Coase, Ronald, “The Nature of the Firm,” *Economica*, 4 (16), 1937, pp.386~405.
- Grossman, Sanford and Hart, Oliver, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical Integration,” *Journal of Political Economy*, 94 (4), 1986, pp. 691~719.
- Holstrom, Bengt, “Moral Hazard in Teams,” *Bell Journal of Economics*, 13 (2): pp. 324~340.
- Lundsgaard, J., “Competition and Efficiency in Publicly Funded Services,” Economics Department Working Paper No.331, OECD, 2002.
- OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, *A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices Bearing on Competitive Neutrality*, DAF/CA/SOPP(2011)10/FINAL. 2012
- OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, *National Practices Concerning Competitive Neutrality*, DAF/CA/SOP P(2011)9/FINAL. 2012.
- OECD, “Competitive neutrality and State- Owned Enterprises: Challenges and policy options,” *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.1, www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp. 2011.

- Ouchi, William G., "Markets, Bureaucracies, and Clans," *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980, pp. 129~141.
- Schwartz, Gred & B. Clements, "Government Subsidies," *Journal of Economic Surveys*, 13(2), 1999.
- Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, 1975.

부록: 공공기관의 시장참여 기능 리스트

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
88관광 개발 (주)	골프장 운영	민간 골프장	<ul style="list-style-type: none"> • 88관광개발(주)는 국가유공자의 복지 증진에 소요되는 보훈기금 증식사업의 일환으로 88골프장을 건설 및 운영·관리하는 국가보훈처 소관의 기타공공기관으로 상법상의 법인 • 민간 골프장이 활성화되기 이전인 87년에 설립되었으나 민간부문이 활성화되어 경쟁하고 있는 상황 • 당기순이익이 최근 5년간 평균 5천만원 정도로 매우 낮은 수준임
간강 보험 심사 평가원	자동차보험 심사 사업	손해보험 협회	<ul style="list-style-type: none"> • 개정된 「자동차손해배상 보장법」 및 관련 규정에 의해 심평원에서 자동차보험심사를 담당하게 됨에 따라 기존에 심사를 담당하던 손해보험협회의 기능을 공공이 담당하게 됨
게임물 등급 위원회	진체·12세·15세 이용가 게임물 등급 분류	민간 게임업체	<ul style="list-style-type: none"> • 게임물 민간자율등급분류제 도입에 따라 진체·12세·15세 이용가 게임물에 대한 등급분류 업무를 문화체육관광부에서 지정한 민간자율등급분류 기관에 위탁하고 사후관리 중심의 게임물관리위원회로 변경해야 함에도 불구하고 민간기관 선정이 지연되면서 국고지원과 민간이양 기반 연장이 계속되고 있음(문화체육관광부는 2013년 내에는 게임물관리위원회 출범과 민간등급분류기관 개소가 이루어질 것이라고 밝힘)
공무원 연금 공단	시설 운영	골프장 및 리조트 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 복지와 기금실질까지 보전을 위해 휴양시설을 건립하여 운영(친안리조트, 화성남원김해골프장, 수안호호텔 등)하고 있으나, 지방골프장 및 휴양시설을 운영하는 민간업체와 경쟁관계를 형성

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
교통 안전 공단	기계식 주차장 검사	주차설비 협회 (검사기관)	<ul style="list-style-type: none"> • 기계식 주차장 검사는 국토해양부에서 검사기관으로 지정한 '한국승강기안전관리원', '교통안전공단', '주차설비협회' 이상 3개 기관이 자율경쟁에 의해 실시하고 있음.
	차량 검사 및 정비	차량 정비소	<ul style="list-style-type: none"> • 차량검사와 정비는 민간정비소에서 수행하는 역할로 교통안전공단의 차량검사와 정비는 민간정비소와 경쟁관계
	올림픽파크호텔	민간 호텔 및 컨벤션 업체	<ul style="list-style-type: none"> • 민간과 경쟁
국민 체육 진흥 공단	친환경 대중 골프장건설	Q함튼골프클럽, 가산노블리제,	<ul style="list-style-type: none"> • 미술관이나 골프장의 경우, 민간 경쟁업체가 많기 때문에 경쟁구도가 치열할 것으로 예상됨
	산재의료서비스 (의료기관 운영)	민간 병원	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 10개의 산재병원, 연구소2곳, 케어센터(요양시설) 2곳 운영 • 인천산재병원, 안산산재병원, 창원산재병원, 순천산재병원, 대전산재병원, 태백산재병원, 동해산재병원, 정선산재병원, 경기산재요양병원, 대구산재병원 • 산재병원은 산재환자, 일반환자 모두 이용 가능 • 산재환자는 일반병원(산재지정의료기관)과 산재병원 중 선택 가능(일반환자 비율 50%) • 의료비급여 최소화, 산재재활환자로 인해 적자구조 극복이 어려우며, 정부지원은 매출액의 3~4% 수준
근로 복지 공단			

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
	근로자 지원서비스 (공단 운영 어린이집)	민간 교육시설	<ul style="list-style-type: none"> • 저렴한 비용과 높은 교육수준을 갖춘 전국 24개 어린이집 운영 • 평일교육,방과후교육,야간연장교육 등 제공 • 보호자(부,모,조부모등)의 근로 여부로 입소순위 결정
기술보증 기금	기술보증	금융기관 (유관 기관임)	<ul style="list-style-type: none"> • 기술중소기업이 창업, 기술개발 및 사업화에 필요한 소요 자금을 조달하는 과정에서 부담하는 각종 채무에 대한 보증 • 기술보증기금은 기술과 관련한 중소기업으로 특화하고 있으나, 중소기업 보증이라는 측면에서는 공공기관으로서는 '신용보증기금이 있으며, 금융지원이라는 측면으로 폭넓게 본다면, 정책금융공사, 중소기업진흥공단, 국내의 금융기관(협력관계) 등이 유관기관으로 볼 수 있음.
대한 석탄 공사	석탄 생산·판매 사업	민영 탄광업체	<ul style="list-style-type: none"> • 대한석탄공사에서는 탄광 3개를 운영하고 있으며, 민영탄광업체에서는 탄광 2개를 운영중에 있어 경쟁관계임
대한 적십자사	혈액사업	(주)녹십자사, SK케미칼(주) 등	<ul style="list-style-type: none"> • 혈액시장에서 공급자로서 준독점적 지위를 가지고 있었으나 점차 민간부문이 성장하여 경쟁관계를 구축중임 • 공급이 수요보다 부족한 혈액시장의 특성상 민간기업과의 경쟁은 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상됨 • 그러나 혈액사업과 타사업 간 회계자체가 구분이 되어 있어서 교차보조는 없고, 광고 등 공통비용만 분담하는 정도임. 인프라 구축 등 비용이 많이 들어 혈액사업에서 수익이 크지 않은 편임

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
	병원사업	민간병원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의료원이나 민간병원에서 제공하는 의료서비스 외에 의료취약계층에 대한 의료안전망으로서의 역할을 담당하고 있음
대한 지적 공사	지적 측량	민간 측량사	<ul style="list-style-type: none"> • 법적으로 독점권 인정(일부분 민간 측량 허용)
	운전면허 시험 및 교통 안전교육	자동차운전 전문학원	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 「도로교통법」 제83조제4항 및 제84조제1항 제8호에서는 전문학원에서 학과교육을 받은 사람에게 교통안전교육을 면제하고 전문학원으로 부터 수료증과 졸업증을 발급받은 사람에게 운전면허시험 중 기능시험 과 도로주행시험을 면제하도록 규정 • 도로교통공단이 담당하는 기능시험, 도로주행시험, 교통안전교육을 민간 전문학원 교육을 통해서도 면제
도로 교통 공단	교통신호 운영	민간 전문업체	<ul style="list-style-type: none"> • 강북은 도로교통공단, 강남은 민간 전문업체에 맡김으로써 교통신호 전문가와 기술력 보유한 업체가 서로 경쟁 • 교통신호 운영용역은 교통량조사를 토대로 신호 운영시간을 산출하여 방향별로 알맞게 신호시간을 배분 운영하는 용역사업으로 1987년부터 지금까지 도로교통공단에 위탁 운영해오던 것을 2011년 강북·강남 2개 지역으로 분할해 강북지역 14개구의 교통신호기 1,788대는 2010년과 같이 도로교통공단에 위탁 운영하고 강남지역의 11개구의 교통신호기 1,669대는 입찰을 통해 민간업체의 기술력을 평가해 운영체제를 선정

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
명동 · 정동 극장	공연사업	PMC 프로덕션, 유시어터, 삼청각, 두산아트센터 등	<ul style="list-style-type: none"> • 정동극장의 전통상설공연사업 및 명동극장의 연극공연사업을 통해 시장에서 수익을 창출하고 있음 • 전통공연은 상업성이 높지 않은 순수예술 분야에 속하고 몇몇 성공적인 민간전통공연사업자를 제외하면 전통공연장 운영사업자는 지방자치단체 산하기관인 경우가 많음 • 연극공연 또한 순수예술 분야로서 수익성을 창출하기 어려운 분야이므로 연극산업의 활성화에 기여하고 있는 측면이 있음
별정 우체국 연금 관리단	임대사업		<ul style="list-style-type: none"> • 수익성 개선을 위한 사업구조 다변화의 일환으로 2008년 마포구 공덕동에 소재한 '구 한신빌딩(지하6층/지상 18층)'을 매입하여 임대사업 시행
사립학 교교직 원연금 공단	시설운영	부동산 임대업자	<ul style="list-style-type: none"> • 사학연금은 서울을 비롯한 3개지역에 5개 회관(서울, 대전둔산, 대전오류, 전주, 부산)을 보유하고 이를 통해 임대수익을 얻고 있음
선박 안전 기술 공단	선박 건조 감리	(주)한국해사기술, (주)국동선박설계	<ul style="list-style-type: none"> • 민간업체와 감리업무 수행(직접경쟁)
소상공인 진흥원	소상공인 자금지원	은행	<ul style="list-style-type: none"> • 은행에서 대출을 받기 어려운 소상공인을 대상으로 대출 지원

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
수도권 매립지 관리 공사	시설 운영	골프장	<ul style="list-style-type: none"> • 공사가 매립지에 조성하여 운영하는 드림파크CC의 이용가격이 인근 골프장에 비해 매우 낮은 금액으로 책정(2013년 10월 개장) • 그린피는 9~12만원 수준으로 민간 골프장에 비해 13만원가량 저렴하며, 인천지역 주민들에 대해서는 5만 5천원~10만원선에서 제공되어 가격면에서는 민간 골프장들에 비해 매우 우월한 경쟁력 보유
승강기 안전 관리원	기계식 주차장 검사	주차설비협회 (검사기관)	<ul style="list-style-type: none"> • 기계식 주차장 검사는 국토해양부에서 검사기관으로 지정한 '한국승강기안전관리원', '교통안전공단', '주차설비협회' 이상 3개 기관이 자율경쟁에 의해 실시하고 있으며, 한국승강기안전관리원은 해마다 정기검사 물량의 약 20%를 확보하여 실시
승강기 안전 관리원, 승강기 안전 기술원	승강기 검사 사업	브이티 코리아 등	<ul style="list-style-type: none"> • 승강기 검사사업의 경우 한국승강기안전관리원과 승강기안전기술원이 함께 승강기 법정검사를 실시 • 정부에서는 경쟁을 통한 질적 개선, 검사기술개발 및 검사서비스 향상을 이유로 승강기안전관리원과 승강기안전기술원의 당위성을 주장 • 그러나 공공기관간 기능중복뿐 아니라 유사한 기능을 수행하는 민간기관이 존재
승강기 안전 기술원	위험 기계 기구 인증·검사사업	대한산업 안전협회	<ul style="list-style-type: none"> • 위험기계기구 인증·검사사업의 경우 공공기관인 산업안전보건공단과 민간기관인 대한산업안전협회와 함께 안전검사를 시행 중임 • 각 기관별로 위험기계를 검사하는 항목에는 차이가 있으나 안전검사를 여러 민간기관과 공공기관에 나누어 운영하는 당위성에 대해서는 제고의 필요가 있음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
시장 경영 진흥원	온누리 상품권	민간 상품권 발행자	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 상품권이 유통되지 않는 전통시장을 대상으로 상품권을 발행
신용 보증 기금	신용 보증	금융기관 (유관 기관임)	<ul style="list-style-type: none"> • 담보능력이 미약한 기업의 채무를 신보가 보증함으로써 기업의 원활한 자금유동을 지원하는 사업임 • 중소기업 신용보증이라는 측면에서는 '기술보증기금'이 유사한 업무를 수행하고 있으며, 중소기업에 대한 금융지원이라는 측면으로 폭넓게 본다면, 정책금융공사, 중소기업진흥공단, 국내외 금융기관(협력관계) 등이 유관기관으로 볼 수 있음.
신용 보증 재단 중앙회	중소기업 신용 보증	은행	<ul style="list-style-type: none"> • 은행으로부터 대출을 받기 어려운 중소기업을 대상으로 신용보증 업무를 수행
예술의 전당	공연 사업 및 문화 아카데미 사업	블루스퀘어, 백화점 문화센터, 각종 미술음악아카데미 학원, 인문취아카데미 과정을 운영하는 신문사 등	<ul style="list-style-type: none"> • 뮤지컬, 오페라 등 상업성이 높은 공연사업부터 국악 공연 등 상업성이 높지 않은 공연사업까지 다양한 공연사업을 통해 수익을 창출하고 있음 • 이밖에도 음악, 미술, 인문 아카데미 등을 운영하여 수익을 창출하고 있으나 민간기관들과 경쟁관계에 있다기보다는 프로그램의 다양성을 높이는 측면이 더욱 크다고 판단됨
우체국 금융 개발원	우체국보험 심사, 우체국금융 활성화지원	생명손해보험사 농협, 수협 새마을금고 등	<ul style="list-style-type: none"> • 민간보험사와 동일한 업무를 수행하고 있음(수평구도)

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
	우체국 금융고객센터 운영	은행, 보험사, 농협·수협, 새마을금고 등	<ul style="list-style-type: none"> 우정사업본부로부터 위탁받은 우체국금융 업무의 지원기능을 수행하고 있으나, 민간보험사에서도 동일한 업무(콜센터운영)를 수행하고 있음(수평구도)
	우체국보편 회관 운영 관리	자산관리 기관 (IG 서비스원, 교보 리얼코, 삼성 에버랜드 등)	<ul style="list-style-type: none"> 우정사업본부로부터 업무를 위탁받아 수행하고 있으나, 유사한 자산(건물, 부동산)을 관리하는 민간기관이 다수 존재(수평구도)
우체국 물류 지원단	소포 배달 사업, 우편 물류 창고업 및 부대 업무	현대택배, 한진택배, CJ GLS	<ul style="list-style-type: none"> 민간 택배사 택배단가 인하로 인한 가격경쟁력 약화(수평구도)
인천 종합 에너지	집단 에너지사업	GS에너지, SK E&S, GS파워, STX 에너지 등	<ul style="list-style-type: none"> 한국지역난방공사 50%, 인천광역시 30%, ㈜삼천리가 20%의 지분을 소유하고 있는 기관으로서 집단에너지사업을 민간과 함께 지역별로 분할하여 사업 수행 송도국제도시 및 인천 지역에 지역난방을 공급하고 있음 민영화를 위해 4차 매각까지 진행하였으나 모두 유찰되었고 현재 5차 매각을 진행하고 있음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
정부 법무 공단	소송대리	민간 법무법인(로펌)	<ul style="list-style-type: none"> • 공단은 국기가 당사자로 참여하는 소송에 대해 국가를 대리하고 있으며 그 내용은 민간로펌이 수행하는 것과 다르지 않음 • 법률상 공단보유 변호사의 정원이 40명으로 제한되고 있어 경쟁력 확대의 제한을 받음 • 주 고객은 정부/지자체/공공기관으로 한정되어 있으며, 독점적으로 받는 일감은 없고 타 민간업체와 자유 경쟁하며, 변호사 수입료는 민간에 비해서 저렴한 편임 • '12년 기준으로 당기순이익은 19억원 정도(정부 보조금: 9억 5천만원)
제주 국제 자유 도시 개발 센터	면세점	롯데 면세점, 신라 면세점 등	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도공항 면세점 운영, 제주공항에는 롯데면세점도 입점 / 제주도 시내 신라면세점, 제주관광공사 면세점 운영중
조폐 공사	주화제조기술 (기념품 및 상품권 관련 사업)	민간 금, 메달 제조업자	<ul style="list-style-type: none"> • 조폐공사의 동전의 원재료인 소전 및 기념주화, 메달 제조사업을 민간부문(풍산, 화동양행)에서 대행 중에 있음(기념주화를 발행하여 판매하던 화동양행을 풍산이 2012년 인수합병함) • 조폐공사 홈페이지 판매중인 별전, 금제품(문화제품, 목걸이 띠메달 등) 등은 민간 또는 타 공공기관의 사업영역과 경합 가능성 존재

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
주식회사 인천 행보 안공사	항만 부대 시설 무인 경비 시스템 운영	민간경비업체	<ul style="list-style-type: none"> • 인천항만공사의 부지를 임대하여 사업하는 민간업체의 무인경비시스템 보안사업에 진출할 예정(민간과 경쟁)
주책 관리 공단	임대 주책 관리	민간 주책관리사	<ul style="list-style-type: none"> • LH임대주책 중 일부, 지자체 임대주책 중 일부 수탁 관리
중소 기업 기술 정보 진흥원	중소기업 정보 기술 지원	민간 IT 업체	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업이 정보화를 하지 못하는 가장 큰 이유는 자금 부족으로 진흥원에서는 거의 무상으로 정보화 시스템을 제공하거나 직접 자금을 지원하기도 함 • 해당 기능은 민간 IT 업체에서도 수행하고 있음
중소 기업 유통 센터	행복한백화점	백화점, 대형마트	<ul style="list-style-type: none"> • 백화점이나 대형마트에 입점하기 어려운 중소기업제품을 대상으로 판로를 지원하고 있음
중소 기업 진흥 공단	교육 및 연수 사업	민간 교육회사	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 근로자를 대상으로 교육 및 연수를 실시하고 있는데 민간 교육회사와 영역이 겹침 • 민간보다 낮은 가격으로 중소기업에 교육서비스 제공

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
	정책 자금 지원	은행	<ul style="list-style-type: none"> • 은행으로부터 대출을 받기 어려운 중소기업을 대상으로 대출을 하고 있어 경쟁 정도가 강하지 않음
창업진흥원	중소 기업 창업 지원	벤처캐피탈	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업의 창업을 지원하기 위해 초기 창업자금을 지원
코스콤	증권선물거래소 전산용역 시장 정보 판매	현재 국내에서는 독점임 해외에서는 민간 IT업체와 다수의 시장정보 판매업체 존재	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 독점적으로 운영되고 있으나, 전산용역에 대한 경쟁입찰, 시장정보에 대한 독점을 풀어야 한다는 언론 지적이 있음 • 특히 증권선물거래소의 매매체결에서 비롯된 각종 시장정보를 독점하여 비싼 정보이용료를 부과하는 등 독점적 지위를 남용한다는 비판이 있음
한국 가스 안전 공사	LPG 충전 시설 자율 검사	한국LPG가스판매협회 중앙회	<ul style="list-style-type: none"> • 자율검사는 충전사업자가 정기검사를 받은 날부터 6개월이 되는 날 전 후 15일 이내 직접 실시하거나 검사기관이 대행하도록 안전관리규정에 명시되어 있으며, 90%가 넘는 충전소가 한국가스안전공사를 통해 대행하고 있는 실정임
	특정 사용 시설 분야 검사	도시가스검사기술, 한국가스시설검사, 한국검사시스템 등 8개업체	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 문호를 개방한 특정사용시설분야 검사의 허가권역별 점유율을 살펴보면 '11년 기준으로 (가스안전공사: 88%, 민간기관: 12%)를 차지함

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 가스 공사	천연가스 도입 및 판매	민간 도시가스회사 (대한, 극동, 서울, 강남 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 도매사업은 공기기업인 가스공사가, 소매사업은 32개 민간 도시가스회사가 지역별로 분할하여 사업수행(수직구도)
	해외자원개발	STX, LG상사, SK이노베이션, 삼성물산, 한화 등	<ul style="list-style-type: none"> • 천연가스 및 액화석유가스의외의 석유자원의 탐사개발사업과 그와 관련된 사업을 민간과 함께 수행(수평구도)
한국 가스 기술 공사	에너지 및 건설 사업	민간 건설회사 (쌍용건설, 대우건설, 삼성물산, 금호건설 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 천연가스 생산 및 공급설비 정비, 천연가스설비 개보수 공사, 핫태핑 공사, LNG/CNG 충전소 설비사업, 기술용역, Intelligent pigging 등 다수의 사업을 주요 민간 건설사들과 함께 수행
	에너지어린 사업	삼성물산, 삼성에너지어린 등	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 LNG 저장탱크, LNG 터미널, 고압 천연가스 공급배관, 신에너지 생산설비 설계 및 감리 - 한국가스기술공사는 2008년 삼성에너지어린이 발주한 멕시코 만사니오 LNG 저장탱크 설계용역을 수행 - 삼성물산은 2013년 세계적인 LNG 인수기지 설계 전문업체인 영국의 웨스(Whessoe)를 인수함으로써 신성장 동력 확보와 해외시장 확대의 시너지 효과를 기대

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 건설 관리 공사	건설 관리	민간 감리회사	• 민간과 경쟁
	취업정보 전산망	잡코리아, 사람인	• 민간과 동일하게 구인/구직서비스를 제공하고 있으며 웹상에 흩어져 있는 일자리 정보를 한곳에 수집하여 채용정보를 제공한다는 차이가 있음
한국 공항 공사	공항시설의 관리·운영 사업	공항시설관리(주), 청주공항관리(주)	• 공항시설 건설·관리·운영과 관련한 조사연구 및 기술개발, 공항 운영 상 필요한 시설의 신설 및 증설, 기계설비, 시설물유지관리 등 관련 업무 중복 - 일부 아웃소싱
	주변 지역 개발	민간 골프장	• 김포공항 인근에 골프장건설 계획 추진 중
한국 관광 공사	면세점 운영	민간 면세사업자	• 우리나라 면세사업 시장은 2개 대기업이 70% 이상을 차지하고 있음 • 면세사업의 규모나 경쟁력으로 볼 때 관광공사 면세점이 민간면세점과 자유경쟁하기는 어려운 것으로 보이고, 공사는 국산품에 특화된 판매전략을 취함
	해외자원개발사업	민간 자원개발 업체	• 한국광물자원공사는 원래 민간 자원개발 업체를 지원하는 역할을 주로 수행하였으나, 최근 주도적으로 해외자원 직접개발 및 판매에 나서고 있음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 교육 기술 정보원	기술 연구 정보화 (학술지논문 DB : RISS 서비스)	DBpia, KISS(한국학술정보) NFN(네이버)온라인 서점(교보, Yes24등)	<ul style="list-style-type: none"> • KERIS는 국가 차원에서 학술정보DB 구축 및 대학소장 자료의 공동활용을 통해 학술자원공동관리체계를 구축하려 하고 있으나 민간 학술정보 판매기관 및 포털서비스와 경쟁관계에 있음 - KERIS의 경우 해외자료(해외박사논문 등)를 15,000원 정도의 이용료로 제공(민간 서비스업체의 경우 50,000원)
	에듀넷	만간 E-Learning업체	<ul style="list-style-type: none"> • 에듀넷은 초중고 학생들을 대상으로 하는 사이버 가정학습사이트로 160만건의 다양한 교육정보 자료를 제공하고 있음. 이러한 에듀넷의 사이버 가정학습서비스는 민간의 E-Learning 업체가 제공하는 콘텐츠와 경쟁 관계에 놓여 있음
	정보 보호 및 정보 시스템 운영 신진화	인증회사 (소프트위드솔루션, 드림시큐리티, 한국전자인증 등), 백신회사, 보안회사	<ul style="list-style-type: none"> • 교육사이버안전센터에서는 국내 12,000여개 교육기관의 보안관계를 수행-전자서명인증서비스(CPKI:행정전자서명)운영/ • 교과부전자서명인증센터운영/전자서명인증체계구축맞춤영화등
한국 기술 교육 대학교	기술 교육 기능	한국산업기술대학교 등 산업대학	<ul style="list-style-type: none"> • 산업현장에서 필요한 실기교육을 실시, 공학계열 학과 및 대학원 교육과정 제공 • 한국산업기술대학교 등 사립산업대학과 경쟁관계이나, 평균등록금이 유사 대학교에 비해 50%가량 저렴함

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 농수산 식품 유통 공사	농수산물 사이버거래소 사업	농수산물 유통업자 및 대기업 마트 등	<ul style="list-style-type: none"> • 산지유통조직과 소비자유통업체 간의 사이버직거래를 통해 농산물의 유통구조를 개선하여, 농업인의 소득증대와 소비자 물가안정에 기여코자 하는 사업으로 민간 유통업체와의 경쟁관계를 형성 • 민간 유통업자 및 도매업자와의 경쟁관계
	aT센터 운영 사업	타 컨벤션센터, 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 농수산물 관련 전시 또는 박람회 운영하지만 일부 다른 전시하는 경우도 있음 (만화캐릭터 전시회 등) 임대 및 대관
한국 농어촌 공사	농어촌뉴타운 조성	민간 건설 및 시공사	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌지역 개발이라는 정책목적이 있으나 민간영역이 수행가능한 사업 침해소지 있음
	전원마을조성(사업)	민간 건설 및 시공사	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌지역 개발이라는 정책목적이 있으나 민간영역이 수행가능한 사업 침해소지 있음
	해외 사업	해외농업개발업체, 민간종합상사	<ul style="list-style-type: none"> • 민간직접투자를 위한 민간공동 농업투자환경조사 및 정책조사 실시 / 직접참여 이외의 방식으로 컨설팅, 용역사업, ODA연계지원 등 수행
한국 도로 공사	해외 도로건설 사업	민간건설업체/ 엔지니어링 업체	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 ODA 사업의 해외진출 창구 역할을 하던 도로공사가 민간업체와 경쟁하여 수주를 따내는 일이 많아지면서 민간업체를 불만 증가
한국 로봇	품질 인증/표준화		<ul style="list-style-type: none"> • (인증)법국가적 로봇산업 육성을 위한 「지능형로봇 개발 및 보급 촉진 법」이 제정된 후 시장초기 단계부터 로봇 특성을 고려한 품질기준 제시

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
산업 진흥원			<p>로 제품의 품질향상을 유도하고 소비자의 신뢰를 확보하여 로봇의 품질 향상 및 보급 확산을 촉진(지능형로봇뿐만 아니라 지능형로봇에 사용되는 부품, 모듈, 소프트웨어 포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (표준화)지능형로봇 표준화를 위한 평가방법 개발을 지원하고 있음. 이러한 과정에 표준관련 연구기관(소비자, 산업계, 학계, 연구기관, 시험기관)과 민간부분 표준 단체(표준협회, TTA 등), 국제표준(ISO/TC184/SC2, IEEE ETC., IEC TC59 SC59F 등) 등이 관여하게 됨
한국 문화 진흥(주)	뉴서울트리클럽 운영	민간 골프장	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴서울트리클럽(36홀 회원제골프장) 운영을 통해 문화예술진흥을 위한 문화예술진흥기금 조성하고 있음. 인근 남서울CC, 성남CC, 곤지암CC 등 존재 • 최근 5년간 평균수입이 16억원 정도이나, 최근 2년간 연속 적자를 이어 가고 있음
한국 발명 진흥회	특허 기술화 사업화 지원	‘기술과 가치’ ‘피엔아이비’ ‘임스’ 등 기술사업화를 진문으로 하는 업체가 올해 8월 발족한 ‘특허 사업화 공동 추진체’	<ul style="list-style-type: none"> • 한국발명진흥회는 특허기술화 사업을 활성화하고자 이를 지원하고 있으며 최근 8월에 민간업체들이 모여 발족한 ‘특허 사업화 공동 추진체’도 유사한 업무를 수행하는 것으로 보여짐

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국방송광고진흥공사	지상파방송 광고 판매 사업	미디어크리에이티브	<ul style="list-style-type: none"> • '81년부터 한국방송광고공사가 독점적으로 미디어랩(방송광고판매대행기관)으로서의 역할을 했으나 시장기능에 위반되는 끼워팔기, 요금책정, 비경쟁적 판매관행 등의 문제가 나타났음 • '방송광고판매대행등에 관한 법률' (미디어랩법)('12.2.9)에 따라 1공영(공사)다민영미디어랩'체제가 도입되었으나 실질적인 경쟁체제라기보다는 과점(복점)체제임
한국벤처투자	중소창업 지원 기업	벤처캐피탈	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업의 창업을 지원하기 위해 초기 창업자금을 지원
한국보훈복지의료공단	보훈 대상자 의료 서비스 제공	민간 의료기관	<ul style="list-style-type: none"> • 보훈병원 및 위탁병원은 민간 의료기관과 환자 유치를 위한 경쟁
한국산업인력공단	직업 방송 사업	EBS 및 기타방송국	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리정보제공, 직업능력개발강좌 기타직업 관련 다류멘터리 프로그램
한국산업기술시험원	인증 사업	국제기술인증원	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기술인증원은 컨설팅업체로 인증대행 수행(국제인증 ISO9000 등) '산업기술혁신촉진법' 제41조에 따라 기술혁신 성과물의 시험·평가 및 이를 위한 기술개발 등을 효율적으로 지원하기 위해 설립되었음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 산업 안전 보건 공단	산업 안전 관리, 산업 재해 예방	대한산업안전기술, 제일건설안전기술, 경남안전 등	<ul style="list-style-type: none"> 「산업안전보건법」 제47조 2항에 따른 자격·면허취득자의 양성 또는 근로자의 기능습득을 위한 교육기관은 한국산업보건공단과 「민법」 또는 특별법에 따라 설립된 법인 중 지정을 받은 기관이 안전관리를 전문적으로 수행함
	안전 인증, 안전 검사	승강기안전기술원, 대한산업안전협회	<ul style="list-style-type: none"> 「산업안전보건법」 제34조의 5 제항에 따라 안전인증기관으로 지정을 받을 수 있고, 관련 업무를 수행할 수 있음
	산업 재해 예방 및 안전 보건 교육	한국안전진흥협회, 경남안전등	<ul style="list-style-type: none"> 「산업안전보건법」 제47조 2항에 따른 자격·면허취득자의 양성 또는 근로자의 기능습득을 위한 교육기관은 한국산업보건공단과 「민법」 또는 특별법에 따라 설립된 법인 중 지정을 받은 기관이 안전관리를 전문적으로 수행함
한국 석유 공사	석유개발사업	SK이노베이션, 삼성물산, LG상사	<ul style="list-style-type: none"> 국내·외 석유자원의 탐사 및 개발(수평구도)
	시추선용선 사업 알뜰 주유소사업	대우조선해양, 삼성중공업 등 국내 4개 정유사	<ul style="list-style-type: none"> 시추선 두성호를 주로 해외 운영권자에게 임대 민간에 비해 낮은 비용으로 우월적 지위 유지
	세라믹 평가·인증, 표준화 사업 외	-	<ul style="list-style-type: none"> 특이사항 없음. 최근 지정부 '에너지환경표준 업무협력강화 워크숍'에서 세라믹 외 산업 파급효과 낮은 표준 총 480종을 민간으로 이관한다는 논의가 있었음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 수력 원자력	창업 지원	민간 은행/민간 컨설팅 회사	<ul style="list-style-type: none"> • 세라믹스 창업보육센터에서 벤처지원을 위한 자금지원, 경영지원, 기술 지원 등을 수행하고 있으며 이는 민간 은행, 민간 컨설팅 기업들이 수행할 수 있는 부분이나 세라믹 기업에 대한 특화된 서비스 제공중
한국 수력 원자력	수력 발전 사업	민간 발전 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력 분야는 민간시장 없음
한국 수산 자원 관리 공단	수산 자원 브랜드화 해양 관광, 레저 등 이용 사업	해양관광, 레저 등 민간 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 수산자원의 브랜드화는 공단이 수행해야 할 기능이지만 해양관광, 레저 등 사업은 민간 사업자가 하되 이를 지원하는 기능만 기관이 수행하도록 해야함
한국 수자원 공사	단지 조성 사업	포스코건설, GS 건설 등 건설회사	<ul style="list-style-type: none"> • LH공사 및 민간회사들과 함께 수행
한국 수출입 은행	단기 대출	일반 상업은행	<ul style="list-style-type: none"> • 단기대출은 일반 상업은행에서도 수행하는 역할로 고위험증강기 대출에 주력해야 하는 정책금융기관인 수출입은행이 시중은행보다 낮은 수준의 금리로 단기대출 위주의 금융을 제공하여 일반 상업은행과 부당한 경쟁을 함

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 시설 안전 공단	정밀 안전 진단 및 안전 점검 사업	대한산업안전협회, 센이엔지건축, 유신코포레이선, (주)동부이엔씨 외 595개 업체	<ul style="list-style-type: none"> 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(시특법) 제29조에 따라 의무적 진단대상 6,821개소 중 국토부장관 고시 202개소를 한국시설안전공단이 진담하여 진단함
	소규모 안전 취약 시설 안전 점검	대한산업안전협회, 센이엔지건축, 유신코포레이선, (주)동부이엔씨 외 595개 업체	<ul style="list-style-type: none"> 「시특법」 제29조 및 「동법시행령」 제24조의 2규정에 의거하여 사회 복지사업법에 따른 사회복지시설 및 그밖에 국토해양부령으로 정하는 시설물에 한하여 소규모 안전취약시설에 대해 무상안전 점검을 실시하고 있음
한국 예탁 결제원	증권 대행(명의 개서 대리인 업무)	하나은행, 국민은행	<ul style="list-style-type: none"> 증권대행(명의개서대리) 업무는 발행회사를 대신하여 주식관련 사무일체를 대행하는 업무 예탁결제원 이외에 하나은행과 국민은행이 금융감독위원회에 등록하여 업무를 수행
한국 우편 사업 진흥원	우체국소핑 사업 콜센터운영 사업	농협유통, (주)NS소핑, 이마트	<ul style="list-style-type: none"> 대형유통업체의 SSM사업 확대 및 글로벌유통사의 국내시장 진출에 따른 중소상공인의 어려움이 가중되고 있는 상황에서 우체국소핑의 공익적 역할이 증대(일부 수평구도)
한국 자산 관리	부실자산 인수·정리 사업	민간 배드뱅크인 연합자산관리 주식회사(UAMCO)	<ul style="list-style-type: none"> 2009년, 은행권의 부실자산을 처리하는 기구인 민간 배드뱅크가 공식 출범하면서 자산관리공사 독립 체제였던 부실자산처리기관이 민간기관과 경쟁체제가 형성되며 부실채권 경쟁입찰 참여가 제한되고 있음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
공사	체납 조세 정리 사업	여러 민간 신용정보사	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 순수민간 기관에 징수업무 전반을 위탁하고자 했으나, 개인정보 유출 가능성 등의 문제가 제기되어 재산조사, 체납액납부 요청 등과 같은 사실확인 행위에 한정하여 한국자산관리공사에 위탁하기로 결정. 이 에 대해 신용정보협회는 효율성을 높이기 위한 민간위탁의 기본취지에서 벗어난 것임을 비판하며, 경쟁입찰을 통해 징수업무를 순수민간업체도 참여할 수 있도록 추가적인 법개정을 추진
한국잡 월드	어린이직업체험관	키자니아 어린이 직업체험관	<ul style="list-style-type: none"> 한국잡월드의 직업체험 프로그램중 어린이를 대상으로 하는 어린이 체 험관은 키자니아와 동일한 서비스를 제공, 경쟁관계에 있음
한국 전기 안전 공사	전기 안전관리 대행	856개 대행업체	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관 선진화계획에 따라 공사가 수행하고 있는 전기안전관리대행사 업 중 일부(저압 및 고압 300kW 미만)를 민간에 이양하고 있음

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 전력 발전 회사 (남동, 남부, 중부, 동서, 서부)	전력 자원의 개발: 발전 및 관련 사업	발전부문에 GS, 포스코 등 집단에너지, 신재생에너지 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 발전사의 경우 산업체, 구역전기사업자, 신재생에너지 등에 중점을 두고 있어, 실제 국민과 국가경제에 미치는 영향은 크지 않음
한국 전력 공사	전력 자원의 개발: 발전, 송전, 변전, 배전 및 이와 관련 되는 영업		<ul style="list-style-type: none"> • 전력산업 구조개편으로 한전은 송배전을 독점. 발전회사와 민간회사가 발전에 참여, 전력거래소를 통해 전량 한전이 전기를 구매하는 구조임. 현 체제(발전경쟁도입)에서 민간이 참여할 수 있는 방법은 발전부문임 • 송배전부문에 민간 경쟁자 사실상 없음. 송변전 설비는 주변지역 보상 문제가 가장 큰 문제로 민간사업자가 사업하기 어려움. 송변전 설비 정도에서 가능할 것으로 보임

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 전력 기술 (주)	발전설비 설계 - 국내외 발전과 발전 사업에 필요한 엔지니어링 사업	없음. (다만 JS전선 등 국내 민간에서는 발전소 부품 정도 가능. 외국 발전소 설비설계회사 생각할 수 있음)	<ul style="list-style-type: none"> 원자력 및 화력발전소 종합설계기술 확립과 발전소 기자재 국산화 추진, 발전소 설계기술 고도화를 통한 발전소 안전성 강화 및 수명연장이 설립 목적이며 주요 역할을 수행하고 있음 신진화계획과 기능점검시 민영화 논의된 바 있으며, '13년에 원전부품 비리와 관련하여 기관의 존립에 위기를 겪은 바 있음 원전과 관련하여는 안전성의 문제와 보인의 문제로 민간의 참여는 부품 공급에 국한되고 있으나, 이번 사건으로 민간의 참여가 언론에서 쟁점화 된 바 있음 그러나 민간에서 부품 정도 생산가능하며 화력발전소를 포함한 발전설비를 설계할 수 있는 역량이 없어 외국 대형회사의 진입을 허용, 국산화와 설비기술 고도화와 거리가 멀어질 수 있음. 동시에 UAE와 같은 해외 원전수주 사업에서 경쟁력 약화를 가져올 수 있음 - 한전 74.86% 지분 보유/ 09.12.14. 유가증권시장 상장
한국 정보화 진흥원	빅 데이터 기반 스마트서비스 촉진 기반 조성 사업	- (산업 초기단계로 민간경쟁자 부재)	<ul style="list-style-type: none"> 공공데이터(빅데이터) 개발 및 활용 기반을 구축하기 위한 초기 단계로 관련산업을 지원하기 위해 시장에 참여
한국 조폐 공사	금융 자동화 및 인식 기기 (화폐교환기, 지폐 계수기 등)	민간 금융자동화기기 및 인식기기 제조업체 (LG CNS, 청호컴넷, 삼원자판기, 현대오피스 등)	<ul style="list-style-type: none"> 화폐사용 감소로 인한 수익성 악화로 신규사업 확보에 노력하고 있는 조폐공사는 금융자동화 및 인식기기 사업을 추진하고 있는데, 이러한 사업은 기존의 민간 사업자와 경쟁관계 형성 가능성 존재

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 주택 금융 공사	보증 (전세, 중도금, 건축 등)	서울보증보험	<ul style="list-style-type: none"> • 대한주택보증(주)로 건설자금 및 중도금 보증, 한국주택금융공사(전세 자금보증, 중도금 보증 등)가 주택자금 보증에 있어서 대부분을 차지하고 있음
	주택연금 (역모기지론)	민간은행(신한은행, 국민은행)	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 조흥은행(지금신한은행)에서 상품을 개발하여 판매하였으나 실제이 저조, 한국주택금융공사에서 2007년 7월부터 판매 / 현재 신한은행, 국민은행에서 자체 상품을 판매하고 있으나 주공에 비해 혜택이 적어 판매가 미미함
	주택담보대출 (보금자리론)	민간은행	<ul style="list-style-type: none"> • 공사가 주택담보대출 직접판매 및 유통화, 대출실행은 민간은행에 수탁 처리 / 민간은행은 적격대출로 주택담보대출 실시, 주택금융공사는 주택담보채권 유통화 / 민간 금융회사(보험 등)
한국 지식 재산 보호 협회	국제 지적권 분쟁 권설정 지원	로펌 법률사무소 등	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 로펌이나 법률사무소에서 국제 지적권 관련 소송을 다룸 • 그러나 시장규모가 작고, 비용이 매우 비싸 중소기업의 경우 소송을 감당하지 못하는 경우가 많아, 현재 상황으로는 지원이 필요
한국 지역 난방 공사	집단 에너지사업	GS에너지, 삼천리, SK E&S, GS파워, STX 에너지 등	<ul style="list-style-type: none"> • 집단에너지사업을 민간과 함께 지역별로 분할하여 사업 수행

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 콘텐츠진흥원	문화 산업 기술 개발, 관리 및 표준화	콘텐츠관련 연구소 및 대학	<ul style="list-style-type: none"> • 문화콘텐츠 관련 기술개발 및 연구조사는 이미 관련된 여러 협회, 대학, 연구소 등에서 많이 수행되고 있으므로 진흥원은 이러한 연구개발을 지원하거나 평가하는 등의 역할만 해야 할 것으로 판단됨
	시설 대관 및 임대	개인 임대업자/시설 스튜디오 등	<ul style="list-style-type: none"> • 한국콘텐츠진흥원 소유의 방송화관을 사무실로 임대하거나 일반에게 회의실 등을 대관하고 있음(12년 기준 수입액은 약 76억원) • 또한 스튜디오제작시설을 대관하고 있는데 이는 사설 스튜디오 또는 사설 방송국 시설의 대안으로 생각될 수 있는 부분
	콘텐츠 교육 자료 무료 제공	대학교 콘텐츠 관련 학과, 민간 교육업체	<ul style="list-style-type: none"> • 한국콘텐츠아카데미에서는 게임·방송영상·음악공연 등 온라인 동영상 강의를 무료로 제공하고 있음. 이뿐 교육은 물론 실무적인 촬영, 편집, 제작과 관련한 다양한 강의를 보유하고 있어 민간 교육단체에서 고가에 제공하는 자료를 누구나 접근 가능하게 하고 있음
한국 토지 주택 공사	임대 주택 건설·운영	민간 임대업자	<ul style="list-style-type: none"> • 영구임대, 국민임대, 10년 임대 후 분양 등 운영
한국 특허 정보원	분양 주택	민간 분양회사	<ul style="list-style-type: none"> • 보금자리 주택건설 LH가 원청, 민간 건설사에 하청 형태로 진행
	특허 영문 초록 발간 사업 기계 번역 서비스사업	민간 특허전문번역 업체	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 특허 영문초록발간 사업은 특허정보원에서만 수행하는 것으로 보이나, 민간 '특허전문번역' 업체가 다수 존재하므로 민간에서도 수행 가능한 부분으로 보임 - 한국특허정보원은 고품질의 KPA DB를 구축하여 국내·외 특허청 및 공공기관에 무상으로 보급. 인터넷상 무료 검색)

기관명		민간경쟁자 (예시)	<p style="text-align: center;">민간과의 역할 분담이나 경쟁구도</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기계변역 서비스 또한 다수의 민간 서비스 업체가 존재함 • 기계변역 서비스 이용료를 기관에 지불하고 있는 것으로 보임. 그러나 언론에 따르면, 특허변역료가 외국에 비해 매우 낮은 편이어서 특허변역 시장이 침체되어 있다고 함(전문가 부족). • 언론에 따르면, KPA 변역가격이 시장 가격보다 낮고, 이는 비영리기관으로서 정부기관 사업을 수행하고 있기 때문인 것으로 언급됨 												
			<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">종량제</th> <th colspan="2" style="text-align: center;">정액제</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="width: 25%;">과금방식</td> <td style="width: 25%;">1건</td> <td style="width: 25%;">1일</td> <td style="width: 25%;">1개월</td> </tr> <tr> <td>이용요금</td> <td>28,000원</td> <td>476,000원</td> <td>4,761,000원</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> • 선행기술조사사업은 특허청 용역 사업으로도 수행되고 있음 • 특허청의 '특허·실용신안 선행기술조사 사업'은 특허심사 업무의 일부인 선행기술조사를 외부 전문기관에 용역 의뢰 심사관의 심사업무 부담을 경감하기 위한 사업. • 특허정보원의 특허정보진흥센터는 민간 전문기관과 조선품질평가에서 큰 차이가 없음에도 특허청의 압도적으로 많은 비중으로 용역을 수행하고 있어 형평성 문제가 제기됨 • 특허청은 전년도 품질평가 점수를 활용하고 있다고 하지만, 품질평가 점수에는 전년도 해당기관의 배분비율을 곱하도록 되어 있다고 비판 받음 (선발주자의 특허 논란이 언론에서 제기됨) • 수입구조분석상에서 살펴보면 선행기술조사사업으로 인한 수익이 상당한 것으로 보임 	종량제		정액제		과금방식	1건	1일	1개월	이용요금	28,000원	476,000원	4,761,000원
종량제		정액제													
과금방식	1건	1일	1개월												
이용요금	28,000원	476,000원	4,761,000원												
기능명	기능/사업	<p style="text-align: center;">선행 기술 조사 사업</p> <p>임스, 아이퍼솔루션 등 외부 전문기관</p>													

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
한국 표준 협회	교육 사업	민간 교육시설	<ul style="list-style-type: none"> 리터십, 영입마케팅, 경영지원 등에 대한 강의를 각 50만원 안팎에 제공하고 있음
한국 해양수산연수원	OPTO 승인 교육 (해양플랜트 전문 인력 교육)	-	<ul style="list-style-type: none"> 한국해양수산연수원의 독점적 수행 (민간 진입 부재, 교육수요 꾸준히 증가 중) 해외에서는 Falckgroup, M&O Global, SMTC, MSTC 등 민간기관이 수행
한전 KDN(주)	<ul style="list-style-type: none"> 전력통신 서비스 전력 사업과 관련된 시스템 통합 (SI) 및 시스템 운영 (SM) 사업 Smart Grid 관련 사업 신재생에너지사업 등 	<p>민간 ICT회사가 전력통신 관련하여 사업 참여시 경쟁 가능</p>	<ul style="list-style-type: none"> 전력정보시스템 기술의 고도화 및 전문화, 전력정보통신 서비스의 안정적 제공, 전력용 정보통신자원의 효율적 활용의 역할(CT회사)을 함 소프트웨어(SW) 부문에서는 민간의 참여 가능하지만 전력안정성과 보안의 문제에서 민간이 참여한 바 없음 선진화계획과 기능점검시에 한전화 통합 또는 민영화가 논의된 바 있으나 진전된 사항은 없음 한전 100% 지분 보유
한전KPS(주)	<ul style="list-style-type: none"> 발전설비 유지, 보수 발전설비 및 관련 정시설물에 대한 정비 송전선로 순시 점검 및 정비 	<p>발전설비 유지만을 사업으로 하는 회사는 없음. (다만 두산중공업(원전), 삼성중공업(풍력))</p>	<ul style="list-style-type: none"> 발전설비 정비기술 전문화를 통한 전력의 안정적 공급에 기여가 기관 설립의 목적임 선진화계획과 기능점검시에 민영화 논의된 바 있으므로 시장에 발전설비 유지, 보수하는 기술지원 회사의 참여가 가능할 것으로 판단됨 한전 70% 지분 보유/ 07.12.14. 유가증권시장 상장

기관명	기능/사업	민간경쟁자 (예시)	민간과의 역할 분담이나 경쟁구도
해양 환경 관리 공단	기능/사업 - 원자로 안정성 평가 검사 등	등의 민간사가 설비 유지사업을 시작한다면 참여 가능)	
	예선사업	한국예선업협동조합 (㈜선화, 고려예선(주), 선진종합(주) 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 공단에서는 구난작업·방재작업 외에도 일반예선사업을 운영, 이에 따라 민간예선사와의 직접적 경쟁관계로 작업량 확보를 위한 경쟁 정도가 심화하는 추세
	기증기사업	대우조선해양, 삼성중공업, 폴드마린, 금융개발	<ul style="list-style-type: none"> • 해난사고 시 침몰선 인양 외에 해양기증기선을 이용한 해양 및 조선산업 분야 대형 중량물 인하의 작업 수행중 • 민간업체 해양기증기 수탁 운영 • 최근 민간기업과 경쟁이 심화되는 동시에 국책사업(SCC) 물량이 감소하고 있음(민간의 경우, 기증기선을 직접사용+대여하거나 대여사업만 하는 경우가 있음)

공공기관의 시장참여 기능 분석

박진 · 허경선 · 조성봉

본 연구는 공공기관 시장참여의 유형을 구분, 유형별로 타당성을 검토하는 절차를 개발하고 이를 구체적 사례에 적용하는 것을 목적으로 작성되었다. 시장참여 기능의 유형은 아래와 같다.

<표> 시장참여 기능의 4대 유형

높은 수익성	<u>1유형: 과소공급 해소</u> 수익성 부족으로 민간사업자가 없어 서비스가 과소공급 되는 상황에서 공익성을 위해 정부보조 받으며 시장에 참여하는 기능	<u>2유형: 시장견제</u> 수익성이 높아 민간사업자 있으나 시장에만 맡길 경우 서비스의 질과 가격 등 공익성 침해가 우려되어 시장에 참여하여 시장을 견제하는 기능
낮은 수익성	<u>4유형: 유휴자원 활용</u> 비용대비 생산성이 낮은 자원(시설과 인력)이 있는 상황에서 공익성과 수익성 모두 없으나 유휴자원을 활용하기 위해 시장에 참여하는 기능	<u>3유형: 교차보조</u> 수익성이 높은 사업으로서 타 공익사업, 기관운영비 등 다른 목적의 재원마련을 위해 시장에 참여하는 기능
	낮은 수익성	높은 수익성

본 연구는 주요 공공기관의 사업들을 모두 분석하여 시장참여 기능을 골라 내고 이를 유형별로 분류하고 있다. 본 연구는 나아가 각 유형별로 시장참여의 타당성을 판정하는 절차를 흐름도로 설계하였다. 공공기관 시장참여의 타당성에 대한 검토는 크게 세 단계로 이루어진다. 첫째, 공공기관 시장참여의 유형을 밝히고 시

장참여가 유발하는 편익이 분명히 존재하는지 판단해야 한다. 둘째, 시장참여를 하지 않고도 참여 목적을 달성할 수 있는 대안이 있는지를 고찰해야 한다. 셋째, 민간과의 경쟁 중립성 여부를 판정하고 예외를 인정할 수 있는지를 검토해야 한다. 본 연구에서는 네 가지 유형을 각 두 가지로 세분화 하여 8가지 유형으로 세분화하고 비교적 국민에게 잘 알려져 있는 사례를 심층분석 대상으로 선정하여 위의 유형별 흐름도를 적용하여 보았다.

〈시장참여의 8대 유형과 사례별 대안〉

성격	시장참여 유형		예시 기관 (사업)	대안
높은 공익성	유형1 과소공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표	LH (임대주택)	바우처, 경쟁중립
		1-2유형 산업정책목표	광물자원공사 (해외투자)	직접투자 대폭축소 민간기업지원
	유형2 시장견제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	교통안전공단 (차량검사)	민간이양, 감독기능/ 경쟁 중립성
		2-2유형 불완전경쟁 해소	석유공사 (알뜰주유소)	주유소 사업중단/ 경쟁 중립성
낮은 공익성	유형3 교차보조 (수익)	3-1유형 공적사업 재원활용	관광공사 (면세점)	경쟁 중립성
		3-2유형 기관 운영비로 활용	표준협회 (교육사업)	지정해제, 경쟁 중립성
	유형4 유희자원 활용 (비수익)	4-1유형 유희시설 활용	농수산물유통공사 (aT 컨벤션센터)	시설매각
		4-2유형 유희인력 활용	대한석탄공사 (무연탄사업)	단계적 구조조정/청산

위에서 제시한 정책방향은 공공기관이 수용하기 쉽지 않은 내용들이 많다. 무엇보다도 해당 기능의 축소로 인한 인원 감축이 큰 문제일 것이며 시장참여로 얻고 있는 수익도 포기해야 할 것이기 때문이다. 공공기관의 시장참여를 줄여 나가는 것은 공공기관만이 아니라 정부에게도 고통이다. 그러나 공공기관은 공익 목적의 사업에, 민간은 수익 목적의 사업에 특화 하는 것이 바람직하다. 정부는 공공기관이 할 일과 시장이 할 일을 정확히 구분하여 공공기관이 할 일에는 재정을 지원하고 시장이 할 일은 민간에 맡겨야 한다. 그러기 위해서는 공공기관의 기능을 점검하는 기획재정부의 관련 조직이 확대되어야 한다.

<Abstract>

Analysis on Market Participation of Public Institutions

Jin Park · Kyoungsun Heo · Sung Bong Cho

Many public institutions raise funds by participating in the private sector market. This is true not only for public corporations who are supposed to be involved in market activities but also for quasi-government institutions, which collect more than 50% of their revenues from the government budget. For public institutions, those market revenue expand their financial flexibility. The government is also a beneficiary of market participation of public institutions since it replaces government budget allocation. The purpose of this volume is to verify the justification of market participation of public institutions.

The contributions of this volume are as follows. First, it conceptually classifies market participation into 8 types and examines almost all public institutions' programs to apply the typology. Second, for 8 different types, this paper examines various alternatives to market participation that can satisfy the original objectives of the program. Third, this study applies competitive neutrality suggested by OECD to Korean cases. Fourth, to verify the justification of market participation of each program, this study suggests 8 flow charts that consist of three processes:

identification of types, checking the applicability of alternatives to its market participation, and then checking the competitive neutrality. Fifth, for each of 8 types, one representative program is selected as an example to apply the proposed flow chart.

Reducing market participation is a difficult task not only to public institutions but also to the government since it may have to increase budget allocation to fill in the loss of revenues of public institutions.

Therefore, the driving force of the government that reviews the justification of market participation should be reinforced. The following table is the epitome of this book.

〈저자약력〉

박 진

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장
현, 한국개발연구원 국제정책대학원 교수

허경선

서울대학교 생물교육학과 졸업
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

조성봉

동국대학교 경제학과 졸업
미국 Ohio State University 경제학 박사
현, 숭실대학교 경제학과 교수

자료 수집 및 정리

홍소정 한국조세재정연구원 연구원
김종원 한국조세재정연구원 연구원
이 슬 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-18 공공기관의 시장참여 기능 분석

2013년 12월 23일 인쇄

2013년 12월 30일 발행

저 자 박진·허경선·조성봉

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

1318-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 (주)정인 I&D

인쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-690-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 11,000원

