

조세·재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 09. 30(화)

공공기관의 시장참여 기능 분석

I 배경 및 문제점

공공기관은 많은 분야에서 시장에 참여하여 수익을 창출하고 있다. 민간의 시장참여가 어렵거나 자생적으로 산업이 성장하지 못하는 분야에 정책적으로 참여하는 경우도 있고, 수익창출을 위해 시장에 참여하여 민간과 동등하게 경쟁하기도 한다. 거의 독점적인 지위를 누리는 경우가 있는가 하면 과점체제인 경우도 있고 비중이 작은 공급자인 경우도 있다. 어떤 경우든 공공기관이 시장에 참여하여 민간과 경쟁하게 되면 그 만큼 민간 기업이 시장에서 활동하는 기회를 좁히게 된다. 더욱이 공공기관은 법령이나 규제, 가격, 비용측면에서 민간에 비해 우월적 지위에 있는 경우가 많다. 따라서 단순히 민간 시장을 구축하는 데에서 그치지 않고 더 효율적인 공급자를 선택하는 데에 걸림돌로 작용할 수 있다. 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 만족하지만 그 비용을 묻는 사람은 별로 없다. 결국 국민세금이 낭비되는 것이다.

그럼에도 왜 공공기관의 시장참여는 지속되고 있는가? 먼저 공공기관이 시장참여를 원하는 경우가 대부분이다. 공공기관이 시장참여를 원하는 가장 큰 이유는 시장참여가 공공기관에게 수익을 안겨 주기 때문이다. 수익이 나지 않는 경우라고 해도 기존의 사업운행을 중단할 경우 상당한 구조조정 압력에 시달리는 것도 한 요인이다. 반면 정부도 공공기관의 시장참여에 대해 묵인해 준다. 공공기관이 시장참여를 하지 않으면 공공기관의 사업수행과 운영에 대해 대체 재원을 마련해 주어야하기 때문이다. 주무 부처도

2 공공기관의 시장참여 기능 분석

공공기관의 시장참여로 인한 정책목적 달성을 위해 공공기관의 시장참여에 대해 크게 관여하지 않고 있다. 이로 인해 구축되는 민간 시장의 피해자인 경쟁 기업은 불만이 있으나 이를 대놓고 주장하기는 어렵다. 공공기관의 영향력이 두렵기 때문이다. 이와 같이 공공기관의 시장참여는 쉽게 개선되기 어려운 속성을 가지고 있다.

그러나 공공기관의 시장참여가 시장구축이나 과도한 공급 등의 부작용을 가져올 수 있다는 문제점은 계속적으로 지적되어 왔지만, 공공기관의 시장참여에 대해서는 본격적인 검토가 이루어지지 않았다. 그러나 효율적인 재원의 분배와 시장의 활성화를 위해서는 공공기관의 시장참여에 대해 근본적인 검토를 도입할 필요가 있다. 정부가 어떤 정책 사업을 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 부여하고 수익이 나는 사업은 민간이 담당하는 것이 역할분담의 원칙이다. NGO는 공공부문(정부와 공공기관)과 민간기업이 담당하지 못하는 분야에서 역할을 찾을 수 있다. 그러나 실제에서의 역할 분담은 그렇게 명확하게 이루어지기 어렵다.

본 연구는 이러한 문제의식하에 공공기관과 시장의 역할분담을 탐구하고 있다. 특히 공공기관이 민간기업과 직간접적인 경쟁을 벌여 시장의 영역을 구축하고 있는 경우에 초점을 맞추고 있다. 본 연구에서는 각 기관이 수행하는 시장참여의 목적에 따라 공공기관의 사업을 유형화하고, 각각의 유형별로 타당성을 검토하는 기준을 제시하고, 나아가 이를 구체적인 사례들에 적용하고자 한다. 이를 통해 현존하는 공공기관의 시장참여 기능이 타당한지에 대한 진단이 가능하게 하며 향후 공공기관의 기능조정 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있다. 또한 공공기관이 새로운 시장참여 기능을 시작하려 할 때 이의 허용 여부에 대한 원칙과 가이드라인도 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

II

조사 및 분석결과

1. 공공기관 시장참여의 근거

공공기관이 시장에 참여하는 근거로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 시장실패를 보완하기 위한 목적과 둘째, 경제 발전 및 산업정책적 목적을 가지고 참여하는 것이다. 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. 일반적으로 공공재, 외부성, 불완전 경쟁, 자연독점 그리고 비대칭정보 등의 다섯 가지가 시장실패의 유형으로 등장한다. 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.

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 수 있다. 이런 점에서 정부와 공공기관이 시장에 참여할 수 있는 이론적 근거는 그 국가의 경제발전 단계와 이와 관련된 산업 정책적 필요에 따라 나타날 수 있다.

민간의 소득수준이 높고 적정규모 이상의 많은 민간 기업이 경쟁력을 갖추고 있어서 민간경제의 잠재력이 튼튼한 경우에는 정부와 공공기관이 시장에 참여할 근본적인 필요성과 정당성이 크게 줄어들었다고 할 수 있다. 또한 국민경제를 운용해 나가는 사회적

4 공공기관의 시장참여 기능 분석

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 민간 경제의 저변이 취약할 때에는 경제발전의 중요한 축을 담당할 경제주체로서 민간 기업이 자연스럽게 시장에 등장하기를 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 이러한 경우 공공기관이나 공기업이 민간 기업을 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 민간 기업이 한 국민경제 내에서 자생적으로 형성되기는 매우 어렵다. 따라서 이 시기에는 공기업이나 정부부처에서 직접 공익산업을 담당할 수밖에 없었다. 이 외에도 의료, 보건, 교육, SOC 건설, 방송, 교통 및 운송 등 수 많은 부문에서 정부와 공공기관이 경제주체로서 참여할 수밖에 없다. 한 국가의 경제성장의 수준과 산업구조의 진화에 따라 산업 정책적 개입의 강도와 방향은 다르게 전개된다. 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.

2. 공공기관 시장참여의 유형 분류와 타당성 검토

공공기관이 시장에 참여하는 형태는 매우 다양하다. 많은 공공기관이 시장에 참여하여 수입을 얻고 있으며 자체 수입비중이 높은 공기업은 물론이고, 준정부기관도 마찬가지이다. 이러한 공공기관의 시장참여는 나름의 공익성을 인정받을 수 있는 경우도 많다. 그러나 공공기관의 시장참여는 민간의 사업 기회를 제한하거나 경쟁을 약화시켜 서비스의 질을 저하시키기도 한다. 나아가 공공기관의 비효율적인 비용구조, 과도한 투자 등으로 인한 낭비도 문제가 될 수 있다. 본 연구는 공공기관 시장참여의 유형을 구분하고 각각의 유형별로 타당성을 검토하는 절차를 마련 한 후, 이를 구체적 공공기관 시장참여 사례에 적용함으로써 공공기관 시장참여에 대한 판단의 기준과 절차를 제시하고

자 한다. 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 심층 분석 대상으로 선정하여 위의 유형별 흐름도를 적용하여 보았다.

우선 공공기관이 시장에 참여하는 유형을 구분하기 위한 기준으로 공익성과 수익성을 동시에 고려하여 아래 표에서 보는 바와 같이 4개의 유형으로 1차적인 구분을 하였다. 공공기관이 시장에 참여하는 목적은 매우 다양한데 각각의 공익성과 수익성 여부에 따라 시장참여의 유형은 (1) 과소공급의 해소, (2) 민간시장 견제, (3) 교차보조, (4) 유희자원 활용으로 크게 분류할 수 있다.

〈표 1〉 시장참여 기능의 4대 유형

	1유형: 과소공급 해소	2유형: 시장견제
높은 공익성	수익성 부족으로 민간사업자가 없어 서비스가 과소공급 되는 상황에서 공익성을 위해 정부보조 받으며 시장에 참여하는 기능	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

4개의 대분류는 각각의 특성에 따라 좀 더 세분화하여 모두 8가지 유형으로 정리할 수 있다. 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)은 가격규제 등으로 수익이 나지

6 공공기관의 시장참여 기능 분석

않아 민간의 참여가 없는 상황에서도 사회 정책적 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 현실화하는 동시에 사회적 배려계층을 직접 보조하는 방식을 취할 수 있다. 예컨대 정부는 LH공사에 의한 임대주택 직접 건설물량¹⁾을 축소하고 민간 사업자를 활용할 필요가 있으며 바우처를 통해 수요자의 권한을 강화할 필요가 있다. (1-2유형)은 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 참여하기보다는 민간을 지원하는 역할로 전환하는 방안을 검토해야 한다. 예컨대 한국광물자원공사는 해외자원 개발 사업에 대한 직접 투자의 규모를 대폭 축소하고 점차 민간에 대한 지원을 강화하는 방식으로 전환해야 한다.

2유형은 공공기관이 시장에 참여하는 공적인 목적도 있으며 수익도 발생시키는 경우이다. 수익이 발생하므로 민간사업만으로도 과소 공급되지는 않으나 서비스의 질과 시장가격이 문제가 되는 경우이다. 공공기관은 시장을 견제하여 서비스의 질과 가격을 적정수준으로 유지하고자 시장에 참여한다. (2-1유형)은 자동차 검사 시장을 민간에 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 민간 사업자를 감독하는 기능으로 전환하는 것이 타당하다. 예컨대 교통안전공단²⁾의 차량검사 기능은 향후 민간에 완전 이양되어야 하며 공단은 민간이 제대로 판정하는지를 감독하는 새로운 기능으로 전환해야 한다. 이러한 기능이관 이전에는 경쟁 중립성을 우선 도입해야 한다. (2-2유형)은 민간 시장이 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 한국석유공사는 시장의 경쟁활성화를 위해 알뜰주유소 사업을 직접 수행하고 있으나 이러한 직접 개입은 중단하고 주유소 시장에 경쟁을 촉진해야 하는

1) 임대주택사업과 보금자리주택사업에 대한 자세한 내용은 국회예산정책처, 『보금자리주택사업평가』, (2013)를 참조

것이 원칙이다. 그러나 이러한 방안에는 시간이 소요되고 기존의 민간기업의 시장과 점의 문제가 쉽게 해소되지 않기 때문에 시장개입을 단시간에 중단하기보다는 장기적인 시장개입중단과 더불어 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 시장참여에 있어 가장 고려되어야 할 사항이다. 해당 시장참여 기능이 기관의 핵심일 경우에는 핵심기능에 공익성이 부족하기 때문에 기관의 공공기관 해제도 검토해야 한다. 상세유형을 살펴보면 (3-1유형)은 시장참여로 얻은 수익을 다른 공적인 목적사업에 교차 보조하는 경우로서 경쟁 중립성 확보가 대안이다. 다만 이로 인한 수익감소가 다른 공익사업을 위축시키는 문제를 검토해야 한다. 예컨대 한국관광공사 면세점 사업의 수익은 한국관광공사의 공적인 관광진흥사업을 위한 재원으로 활용되고 있지만, 면세점 사업은 민간과 공정한 경쟁을 펼쳐야 하며 관광진흥을 위한 재원은 기관의 직접적인 면세점 시장참여가 아닌 다른 방식으로 마련되어야 한다. 3유형의 또 다른 상세유형인 (3-2유형)은 시장참여로 인한 수익의 일부는 공익사업에 사용하기도 하나 대부분을 기관운영에 활용하는 경우이다. 이 경우에는 공공기관 해제가 필요한지를 검토해야 한다. 예컨대 한국표준협회의 교육기능에서 오는 수익은 대부분 기관 운영에 활용되고 있다. 향후 인증기능이 경쟁으로 전환되므로 인증기능에서의 경쟁 중립성을 위해서라도 협회는 공공기관에서 해제되어야 한다. 만약 한국표준협회가 공공기관으로 존속해야 한다면 인증기능이 교육 사업에 대한 우월적 지위를 부여하지 않도록 교육 사업만을 분리하여 민영화하는 방안도 검토해야 한다.

마지막 유형은 4유형은 시장참여의 수익성도 공익성도 인정하기 어려운 경우이다. 공공기관은 수익성이나 공익성 추구라는 직접적인 목적보다는 기존의 유희시설이나 유희인력을 활용하기 위해 시장에 참여한다. 이러한 사업은 중단하는 것이 옳다. 첫째, 상세유형은 (4-1유형)은 기존의 유희시설을 활용하기 위해 시장에 참여하는 경우이다. 이 경우에는 시설매각이 대안이 될 수 있다. 예컨대 한국농수산물유통공사의 aT 컨벤션 사업에서 aT 컨벤션 건물은 매각하고 그 수입으로 농수산물 분야의 전시회에 대한 지원을 하는 것이 나은 방안이다. 또 다른 상세유형인 (4-2유형)은 유희인력을 활용하기 위해 시장에 참여하는 경우로서 인력을 구조조정을 하거나 기관을 청산하는 것이 옳다. 예컨대 대한석탄공사는 대폭적인 구조조정을 거쳐 단계적으

8 공공기관의 시장참여 기능 분석

로 청산되거나 민영화되어야 한다. 민영화되기 위해서는 현재의 높은 비용구조에 대한 조정이 불가피할 것이다. 이와 같이 사례연구 대상 사업 중 대부분의 시장참여 기능은 현재에서 개선이 필요한 상태인 것으로 판단된다.

<표 2> 시장참여의 8개 상세 유형

성격	시장참여 유형		예시 기관 (사업)
높은 공익성	유형1 과소공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표	LH (임대주택)
		1-2유형 산업정책목표	한국광물자원공사 (해외투자)
	유형2 시장견제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	교통안전공단 (차량검사)
		2-2유형 불완전경쟁 해소	한국석유공사 (알뜰주유소)
낮은 공익성	유형3 교차보조 (수익)	3-1유형 공적사업 재원활용	한국관광공사 (면세점)
		3-2유형 기관 운영비로 활용	한국표준협회 (교육사업)
	유형4 유휴자원 활용 (비수익)	4-1유형 유휴시설 활용	한국농수산식품유통공사 (aT 컨벤션센터)
		4-2유형 유휴인력 활용	대한석탄공사 (무연탄사업)

3. 공공기관의 경쟁 중립성

경쟁 중립성(Competitive Neutrality)은 2010년 이후 OECD 회의에서 공식적으로 그 필요성과 중요성이 강조되었다(OECD, 2012). 현재 많은 OECD 국가의 공기업은 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 제한시킬 수 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 공기업에 주어지는 각종 보조금과 세제혜택 등의 차별적 혜택에 대하여 조정하는 것이 필요함을 강조하고 있다.

본 연구의 경쟁 중립성 분석결과는 공공기관의 시장참여에 있어 경쟁 중립성이 시급히 개선되어야 할 필요가 있음을 보여주고 있다. 사례분석에 포함된 8개 대표 사례 중에서 5개 기관의 사업이 경쟁 중립성 적용 대상으로 판단되었으며 이 5개의 사업 중에서 한국농수산물유통공사의 aT컨벤션 센터 사업을 제외한 4개의 사업(교통안전공단의 자동차 검사, 한국석유공사의 알뜰주유소, 한국관광공사의 면세점, 한국표준협회의 교육 사업)의 경쟁 중립성이 제대로 준수되지 않는 것으로 분석되었다. 시장참여라는 상업성 활동에 대해 구분회계를 시행하고 있는 기관은 5개 기관 중에 한국농수산물유통공사가 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 수의계약을 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 대표적인 시장참여 사업을 분석한 결과는 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 교차보조가 빈번하게 일어나고 있고, 비상업성 활동 대부분이 공익을 향상시키는 업무이거나 정부사업을 대행하는 일이었기 때문에 공공기관의 혜택을 모든 분야에서 충분히 누리는 것이 어찌면 당연하게 받아들여졌기 때문이다.

III 정책제언

(제안1) 공공기관의 시장참여에 대한 타당성 분석을 활용한 상시 기능점검 실시

지금까지 공공기관의 시장참여에 있어서는 체계적인 분석과 판단이 이루어지지 않았다. 공공기관은 특성상 조직과 사업이 계속적으로 확대되는 경향이 있기 때문에 공공기관의 기능에 대해서는 상시적인 점검과 분석이 필요하며 사업에 대한 조정이 필요하지만 이를 위한 기준과 방법론은 아직까지 확립되지 않고 있다. 공공기관의 시장참여가 국민경제적인 순기능이 크다면 그 기능은 지속되어야 하지만 민간시장의 구축과 자원의 낭비와 같은 역기능이 크다면 공공기관의 시장참여에 대해서는 근본적인 조정이 필요하다.

본 연구는 공공기관의 시장참여 유형 분류에 대한 기준과 유형별 시장참여의 원칙, 가능한 대안과 경쟁 중립성 적용 여부에 대하여 기존의 공공기관 시장참여 사례를 적용하여 분석하였다. 연구에 활용된 기준과 분석방법은 공공기관의 기능에 대한 점검이 체계적으로 이루어질 수 있는 방법론을 제공하고 있으며, 또한 공공기관의 신규 사업 진출과 신규 공공기관 설립 등에 있어서 광범위한 활용이 가능하다. 공공기관이 기존에 참여하는 시장참여 기능이나 신규 사업 등에 대해서는 이와 같은 시

장참여 타당성에 대한 분석을 정기적으로 수행하는 것이 필요하며 이를 통해 공공기관의 사업 범위와 규모를 효율적으로 유지할 수 있다.

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 나뉜다. 둘째, 시장참여를 하지 않고도 시장에 참여하려는 목적을 달성할 수 있는 대안이 있는지를 고찰해야 한다. 셋째, 시장참여가 필요하다고 판단되는 경우 민간과의 경쟁 중립성이 준수될 수 있는지를 판정하고, 경쟁 중립성이 준수되기 어렵다면 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 공익목적을 추구하기 때문이라고 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. 2유형과 같은 시장견제 목적의 시장참여에서는 시장의 경쟁을 촉진하는 다른 수단을 강구하면서 공공기관은 시장참여를 중단해야 한다. 3유형에서 정부의 공적인 정책목표를 수행할 필요가 있다면 시장참여를 통해 재원을 조달할 것이 아니라 정부 재정을 통해 지원하는 것이 보다 바람직하다. 공익성과 수익성이 모두 없는 4유형의 시장참여는 지속할 근거가 부족하기 때문에 시장참여의 중단이 촉구되어야 한다.

시장참여의 4개 유형은 각각 대분류는 두 가지로 세분화되어 모두 8가지 유형으로 정리할 수 있다. 유형별로 대표적인 사례를 선정하여 위의 세 단계를 적용해 본 결과, 유형별로 아래와 같은 대안을 추구하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표 3> 시장참여 사례별 대안

성격	시장참여 유형		대안
높은 공익성	유형1 과소공급 해소 (비수익)	1-1유형 사회정책목표	바우처, 최저보조금 입찰제, 경쟁 중립성 확보
		1-2유형 산업정책목표	직접투자 대폭 축소 민간기업지원
	유형2 시장건제 (수익)	2-1유형 비대칭 정보 해소	민간이양, 감독기능/ 경쟁 중립성
		2-2유형 불완전경쟁 해소	시장참여 사업중단/ 경쟁 중립성 확보
낮은 공익성	유형3 교차보조 (수익)	3-1유형 공적사업 재원활용	경쟁 중립성 확보
		3-2유형 기관 운영비로 활용	지정해제, 경쟁 중립성 확보
	유형4 유휴자원 (비수익)	4-1유형 유휴시설 활용	유휴 시설 매각
		4-2유형 유휴인력 활용	단계적 청산 청산/민영화

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.

시장건제를 목적으로 한 2유형은 공익성과 수익성을 가지고 있어 공공기관으로서 는 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 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 있을뿐더러 사업성과에 대한 평가도 받게 된다. 공공기관으로서는 시장참여 사업과 그로부터 교차보조를 받는 공익사업이 동시에 축소되는 것이다. 이러한 사업에 대해서는 무조건 시장참여를 중단하게 하기보다는 민간과의 경쟁 입찰을 통해 수익사업을 정리하는 수순을 밟도록 할 필요가 있다.

4유형은 가장 쉬우면서도 가장 어려운 유형이다. 유희시설 활용을 목적으로 한 (4-1)유형은 상대적으로 쉽게 적용할 수 있다. 시설관리 인력의 구조조정은 있을 수 있으나 그 규모가 대체로 크지는 않을 것이다. 반면 유희인력의 활용을 목적으로 한 (4-2)유형은 민간과의 경쟁을 거칠 필요도 없이 해당 인력의 구조조정을 꺾어야 한다는 점에서 결코 쉽지 않은 산을 넘어야 한다. 특히 시장참여 사업이 해당 공공기관의 핵심 사업일 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 없이 사업을 추진하려는 정부의 의도에 의해 방치되어 왔기 때문이다. 정당하게 국민세금으로 해야 할 일을 공공기관이 시장에서 수입을 올려 수행하도록 하는 것은 눈에 보이지 않는 세금을 민간 기업에게서 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 특화하는 것이 바람직하다. 정부는 공공기관이 할 일과 시장이 할 일을 정확히 구분하여 공공기관이 할 일에는 재정을 지원하고 시장이 할 일은 민간에 맡겨야 한다.

공공기관의 시장참여를 최적화하기 위해서는 공공기관 시장참여의 타당성을 검토

14 공공기관의 시장참여 기능 분석

하는 절차를 기능점검 절차에 포함시켜 상시화 할 필요가 있다. 기획재정부가 2013년 7월 발표한 공공기관 합리화 정책방향과 12월의 정상화 대책이 이러한 내용을 담고 있어 다행이다. 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 넓혀가게 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.

이러한 공공기관 기능점검을 추진하기 위해서는 기획재정부가 사무국 역할을 하고 공공기관운영위원회에서 최종심의·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 기획재정부의 관련 조직이 확대되어야 한다. 현재 기획재정부의 관련 조직은 공공기관에 대한 관리업무만으로도 이미 과중한 상태이다. 최근 공공기관 혁신팀이 만들어져 있으나 충분하지 않다. 기능점검이 '상시화' 되기 위해서는 이를 추진하는 '상시'조직이 있어야 한다.

(제안2) 공공기관의 시장참여시 경쟁 중립성의 준수 필요

많은 공공기관은 시장에서 민간과 직접 경쟁을 하면서도 상대적으로 유리한 입장에서 있는 경우가 많다. 따라서 공공기관의 시장참여의 편익이 크고 시장참여가 지속적으로 이루어져야 한다면, 혹은 시장참여의 중단이 필요하지만 장시간에 걸쳐 점진적인

중단이 필요하여 한동안은 시장참여가 불가피하게 지속되어야 한다면 경쟁 중립성의 확보를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 경쟁 중립성이 확보된다면 많은 경우 민간에 대한 불공정한 구축과 같은 공공기관의 시장참여 문제가 상당부분 자동으로 해결될 수 있을 것이다.

우리나라에서 민간기업과 공기업에 대한 경쟁 중립성 논의는 아직 본격적으로 활성화되지 않고 있다. 경쟁 중립성의 개념 자체에 대해서도 잘 알려지지 않았으며 경쟁 중립성 개선을 위한 구체적인 제도나 정책, 프로그램도 아직까지는 마련되지 않았다. 그러나 기본적으로 공공기관이 민간과 경쟁함에 있어서 우월한 지위를 활용하여 부당한 이익을 취하는 것은 명시적으로 권장되지는 않고 있다. 우리나라에서 경쟁 중립성 관련법은 「공정거래법」에 해당하며 기본적으로 모든 공공기관이 시장에서 하나의 사업자로서 행하는 모든 영업활동은 공정거래법의 적용대상이 되기 때문이다. 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. 2014년 대통령 업무보고에서 공정거래위원회는 공기업 등의 독점력을 활용한 불공정 거래관행을 집중 점검해 근절하겠다고 강조한 바 있어 공공기관의 경쟁 중립성 준수에 대한 정책 우선순위도 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 아직까지는 계열사나 퇴직자 재직회사에 대한 부당지원행위와 우월적 지위를 이용해 상대방에게 불이익을 주거나 부담을 전가시키는 행위가 주된 관심의 대상으로 머물러 있다. 공공기관과 민간기업의 공정한 경쟁에 대해서는 본격적인 관심이 확대되지 않고 있다. 특히 현재까지 우리나라 공기업들이 활동하는 시장에서는 공기업들이 유일한 사업자인 경우가 많아 경쟁 중립성에 대한 논의가 깊이 있게 진행되지는 않았으나, 향후 민영화 및 시장개방 등이 확대됨에 따라 경쟁 중립성에 대한 논의가 더욱 활성화되어야 할 것이다.

공공기관의 시장참여 사업이 경쟁 중립성 기준을 준수하고 있는지를 판단하기 위해서는 우선 해당 사업이 경쟁 중립성이 필요한 사업에 해당하는지의 여부와 경쟁 중립성을 적용할 대상인지를 판단하고, 경쟁 중립성 적용대상 사업에 대하여 경쟁 중립성의 위반 여부를 판단하는 것이 필요하다. 해당 사업이 경쟁 중립성 대상 여부를 판단하기 위해서는 다음의 세 가지 항목에 대한 조사가 필요하다. 첫째, 공공기관이 제공하는 상품과 서비스에 사용자가 요금이나 가격을 지불하여 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는지, 둘째, 해당 분야에 실질적 혹은 잠재적인 경쟁자가 존재하는지, 셋째, 공공기관이 제공하는 상품과 서비스의 가격과 공급에 대해 독립적인 의사결정이 가능한지 여부에 대한 판단이다. 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 분석을 통하여 공공기관의 시장참여 중에서 경쟁 중립성 적용의 대상인지를 판단할 수 있다. 해당 사업이 시장에서 거래를 통해 이루어지는 상업 활동이 아니거나, 경쟁이 불가능하거나 기관이 가격과 공급량을 결정할 수 없다면 대상 사업은 경쟁 중립성 기준의 적용대상이라고 볼 수 없다.

이상과 같은 단계적 판단을 거쳐 해당 사업이 경쟁 중립성 적용 대상이 된다면, 경쟁 중립성 여부는 OECD 권고안의 다음 8가지 기준에 따라 분석될 수 있다. 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) 공공서비스 책무(PSO)사업에 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) 채원조달 시 공공기관이라는 이유로 이자율 등에서 추가적인 혜택이 발생하는지, 8) 정부의 사업을 수주하는 과정에서 불합리한 혜택이 있는지를 분석해야 한다. 이상과 같은 기준을 활용하여 경쟁 중립성의 수준을 분석하였을 때 공공기관의 우월적 지위를 악용하여 민간과 불공정한 경쟁을 하고 있다고 판단이 된다면 해당 기관의 시장참여 기능에 대해서는 경쟁 중립성 제고를 위해 다양한 조치가 이루어져야 한다.

IV 기대효과

공공기관의 국민경제적 중요성은 시간이 흐를수록 점차 커지고 있으며 더불어 공공기관의 조직과 규모도 계속 확대되고 있다. 더불어 공공기관이 시장에 참여하는 분야와 규모도 점차 커지고 있다. 공공부문은 시장의 실패를 보완하기 위해 시장에 참여하며 또는 국가의 경제정책과 산업정책을 달성하기 위해 시장에 참여하여 상업성 활동을 수행하고 있다. 그러나 이러한 공공기관의 시장참여 활동에 대해서는 체계적인 검토는 본격적으로 이루어지지 않았다. 어떤 경우든 공공기관이 시장에 참여하여 민간과 경쟁하게 되면 그 만큼 민간 기업이 시장에서 활동하는 기회를 좁히게 된다. 더욱이 공공기관은 법령이나 규제, 가격, 비용측면에서 민간에 비해 우월적 지위에 있는 경우가 많다. 따라서 단순히 민간시장을 구축하는 데에서 그치지 않고 더 효율적인 공급자를 선택하는 데에 걸림돌로 작용할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 공공기관과 시장의 역할분담을 탐구하고 있다. 특히 공공기관이 민간기업과 직간접적인 경쟁을 벌여 시장의 영역을 구축하고 있는 경우에 초점을 맞추고 있다. 본 연구에서는 각 기관이 수행하는 시장참여의 목적에 따라 공공기관의 사업을 유형화 하고, 각각의 유형별로 타당성을 검토하는 기준을 제시하고, 나아가 이를 구체적인 사례들에 적용하였다. 이를 통해 현존하는 공공기관의 시장참여 기능이 타당한지에 대한 진단이 가능하게 하며 향후 공공기관의 기능조정 에 대해서도 원칙과 방향을 제시할 수 있었다.

이와 같이 공공기관의 시장참여 활동에 대해서 그 타당성을 분석하는 상시적인 점검이 체계적으로 이루어져야 하며, 이를 통해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 우선 다양한 형태로 대규모로 이루어지고 있는 공공기관의 시장참여 활동에 있어서 그 편익과 비용을 체계적으로 구분하여 볼 수 있으며 이를 바탕으로 지속되어야 할 시장참여와 중단되어야 할 시장참여 기능을 구분 할 수 있다. 또한 동일한 정책 목적을 달성하기 위해 다양한 사업주체와 사업방안을 고려함으로써 보다 효과적인 대안을 모색할 수 있다. 이를 통해 기존의 사업 수행방식의 최적 방법에 대한 의사결정을 체계적으로 할 수 있으며 이는 상시적인 공공기관 기능점검의 중요한 방법론이 될 수 있다. 이러한 시장참여의 타당성 검토는 기존의 시장참여 기능에 적용하여 기

18 공공기관의 시장참여 기능 분석

능의 조정에 활용할 수 있으며 또한 신규 사업의 도입이나 공공기관의 신설에 있어서도 매우 유용한 판단 기준으로 활용될 수 있을 것이다.

두 번째 정책 제안인 경쟁 중립성의 판단여부에 대한 평가와 준수에 대한 권장은 공공기관이 시장에서 활동하는 방식에 많은 변화를 가져올 것으로 기대된다. 공공기관이 민간과 경쟁함에 있어 경쟁 중립성에 대해 고려하고 이를 개선해야 함을 인식한다면 공공기관의 우월적 지위와 혜택을 이용하여 민간시장을 일방적으로 구축하는 관행은 많이 줄어들 것이다. 또한 민간과 동일선상에서 공정하게 경쟁하기 위해서는 보다 효율적으로 사업을 운영해야 한다는 점도 공공기관이 사업수행을 개선할 수 있는 압력으로 작용할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 공정거래위원회, 『OECD 보고서: 공기업에 대한 공정거래법 적용』, 2009.
- 국회예산정책처, 『보급자리주택사업평가』, 2012.
- 기획재정부 민간투자정책과, 「2013년 민간투자사업 기본계획」, 기획재정부 공고, 2013. 5.
- _____, 『공공기관 선진화 백서』, 2012. 12.
- _____, 「공공기관 선진화 추진계획안(3차)」, 2008. 10. 10.
- 민현정, 「민·관 경쟁방식을 통한 공공서비스 개혁」, 『한국거버넌스학회보』, 제13권 제2호, 한국거버넌스학회, 2006, pp. 321~346.
- 박진, 한국일보(2009), 서울신문(2012), 에코비전(2013) 기고문.
- 박노옥, 『사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점』, 2009. 1.
- 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011. 12.
- 박정수·박한준·유정숙, 『주요국 공공기관 운영현황 및 재정과의 관계 연구』, 2011년 12월, 기획재정부 용역과제보고서, 한국조세연구원, 2011.
- 박한준, 「해외 주요국 공기업의 경쟁정책: 경쟁 중립성을 중심으로」, 『재정포럼』, 2012년 4월, 한국조세연구원, 2012.
- _____, 「경쟁 중립성의 의미와 해외 경향」, 『KIPF 공공기관 동향』, 2011년 제3호, 한국조세연구원, 2011.
- 서재호, 「공공기관의 검사·검증기능 발전방안」, 『공공기관과 국가정책』, 2013. 12.
- 양난주, 「한국사회서비스 공급특성분석: 보조금과 바우처 방식의 검토」, 『Social Welfare Policy』, Vol. 38, No. 3, 2011. 9, pp. 191~219.
- 유한욱, 「재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로」, 한국개발연구원, 2006.
- 이은경 외, 『금융부채 과다 공공기관의 재무 및 사업관리의 문제점과 개선과제』, 국회예산정책처, 2010. 10.
- 정준환, 『비상표주유소 보급을 통한 가격경쟁 촉진효과분석』, 에너지경제연구원, 2012.
- 조성봉, 『공기업 개혁』, 한국경제연구원, 2007.

최은희 외, 「수도권 보금자리주택 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.

기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(www.alio.go.kr)

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.

_____, “National Practices Concerning Competitive Neutrality,” DAF/CA/SOPP(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.

작성자 : 허경선 한국조세재정연구원 부연구위원(02-2186-2241)

박진

조성봉