

體制轉換國의 인프라 再建과 北韓에 대한 示唆點

박 환 일*

I. 머 리 말

南北 경제협력이나 北韓經濟의 재건에 있어서 가장 큰 걸림돌은 북한의 열악한 도로, 철도, 항만, 전력, 통신 사정인 것으로 알려져 있다.¹⁾ 북한에 식량을 지원할 때에도 해상운송은 하역작업에 시간이 많이 걸리고 식량이 필요한 현장까지 다시 운반을 해야 하는 문제가 있어 새로 개통된 육로를 이용하여 이를 수송하는 방안이 추진되었다.²⁾ 開城에 공업단지를 조성할 때에도 필요한 전력을 남한에서 송전하기로 했다.

일반적으로 사회주의 국가는 중화학공업의 육성에 치중한 결과 사회간접자본시설³⁾ 중에서도 철도와 전력에 역점을 두었다. 중앙정부의 計劃經濟(central planning)에 따라 철도와 전력은 국가경제의 기본이라는 이유에서 비용에 관계없이 과잉 공급되는 일도 많았다. 소득분배(income allocation)의 관점에서 도시 대중교통수단이나 일반 가정에 대한 전력은 거의 無償으로 제공되었다. 반면 사람과 정보의 유통은 체제유지에 방해가 된다 하여 도로나 통신시설에 대해서는 투자를 등한시하였다.

그러나 東歐의 사회주의 국가들이 1980년대 말부터 시장경제체제로 전환하면서 사정이 많이 달라졌다. 종래 原價 개념도 없이 공급하던 전력, 교통, 통신 서비스를 시장의 수요에 따라 공급하고 환경문제까지 고려해야 하는 상황에 직면한 것이다. 요금 체계와 수준이 생산원가를 반영하고 정부의 꺾박해진 재정사정에도 많은 영향을 받게 되었다. 그 결과 철도와 전력은 시장의 수요에 맞추기 위해 노력함으로써 전보다 신뢰도는 향상되었지만 신규투자의 부진으로 서비스 수준은 크게 떨어졌다. 도로와 통신 서비스는 새로운 수요의 증가에 부응하지 않을 수 없었고 종전의 계획경제에서는

*. 경희대학교 법과대학 조교수, 법학박사. 2004년 9월 30일 북한법연구회의 제91회 월례발표회에서 이 논문의 일부 내용을 중심으로 주제발표를 하였으며, 코멘트를 해주신 토론자들에게 감사드린다.

1) 북한 당국이 根本的인 경제개혁을 추진하든, 臨機應變的(muddling through)인 개혁을 추진하든 개발 잠재력을 극대화하려면 외부경제의 핵심이 되는 사회간접자본(인프라) 시설부터 확충해야 한다. 그러나 북한 당국이 인프라 구축에 소요되는 엄청난 재원을 조달할 수 있을지, 인프라 시설의 선택과 집중을 효율적으로 수행할 수 있을지 의문시되고 있다. 윤창호 외, 「전환기의 북한경제」, 고려대학교 출판부, 2000, 12~14면.

2) 1995년 정부 차원의 對北 쌀지원이 시작된 이후 처음으로 정부는 2004년 7월 정부보유미 10만t을 경의선과 동해선 육로를 이용해 북한에 보냈다.

3) 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 통신은 外部經濟效果를 가져오는 사회간접자본(social overhead capital: SOC)으로서 인프라(infrastructure)라고도 한다. 대부분의 국가가 SOC 시설을 公共財로서 인식하고 국가재정으로 이를 공급하는 데 힘쓰고 있다.

거의 무시되었던 환경과 안전기준이 크게 강화되었다.

이와 같이 체제전환국들(transition economies)은 재정 및 관리능력의 한계로 인하여 인프라 시설의 構造調整(infrastructure restructuring)에 적극 나서게 되었다. 시장 원리에 맞춰 인프라 시설을 확충하고 서비스의 質을 격상(upgrade)하면서 잉여시설은 폐기하거나 私有化⁴⁾하는 방식을 취하고 있으나 이러한 작업은 결코 쉬운 일이 아니었다. 재정부담을 줄이려면 요금을 자유화하고 보조금의 지급을 중단해야 하는데 정치적으로 거센 반발에 부딪히곤 하였다. 공기업을 사유화하려면 시장에서 공정경쟁(fair competition)과 효율적인 규제(efficient regulation)가 이루어져야 하지만 체제전환국들은 시장경쟁이나 규제의 경험이 거의 없었기 때문이다.

사실 北韓은 1980년대 이후 외환 및 물자부족으로 인프라에 대한 신규투자는 거의 행해지지 못하였다. 구조조정을 논할 것도 없이 전반적인 인프라 시설이 매우 열악한 상태에 있다. 인프라 시설을 복구·재건함에 있어서 어느 부문에 얼마나 투자할 것인지, 투자비를 어떻게 조달하고 어떠한 방법으로 회수할 것인지 관심사가 되고 있다. 그러나 인프라에 대한 정책적 관점은, 경제개방 내지 체제전환에 나서지 않는 한, 東歐 사회주의 국가들과 크게 다르지 않을 것으로 생각된다.

그러므로 본고는 東歐 체제전환국에 있어서 인프라 시설에 대한 구조조정이 어떻게 추진되었는지 알아보고,⁵⁾ 인프라 시설에 대한 수요의 변화와 민간참여 내지 外資를 유치할 수 있는 조건, 법제 면에서 이를 뒷받침하기 위한 대책을 살펴보고자 한다. 이와 같은 정책의 변화는 2002년 7월 이후 북한에서 진행되고 있는 경제개혁에도 그대로 해당된다고 말할 수 있다. 더욱이 조만간 닥쳐올 統一에 즈음하여 외자유치를 포함한 새로운 인프라 투자가 절대적으로 요청되고 있는 점에서 더욱 그러하다.

II. 인프라 構造調整의 課題

체제전환의 초기에 舊사회주의국가들은 한편에서는 넘치고 다른 한편에서는 부족한 인프라 시설을 어떻게 조정할 것인가, 어느 부문에 역량을 집중하여야 전반적인 경제 발전이 촉진될 것인가 하는 것이 중요한 과제였다. 전력생산은 비교적 풍부한 편이었지만 시설이 노후화되어 있고 시장원칙에 따라 料金を 징수하는 것이 큰 문제로 대두되었다. 교통시설 중에서도 철도사정은 그런 대로 나왔지만 도로교통에 대한 수요가

4) 私有化(privatisation)는 체제전환국이 私的 所有權을 인정하고 국가소유의 생산수단을 민간의 소유로 전환한다는 점에서 체제와 관계없이 국유기업의 정부보유지분을 민간부분에 넘기는 民營化보다 넓은 개념이라 할 수 있다.

5) 東歐 체제전환국의 사례는 유럽개발은행의 연구보고서(Working paper No.24)를 바탕으로 정리하였다. Jose Carbajo and Steven Fries, "Restructuring infrastructure in transition economies", EBRD, May 1997, pp.2-39.

폭발적으로 증가하는 데 비해 시설이나 도로망은 매우 빈약하였다. 통신시설은 겨우 기본적인 수요를 충족하는 데 그쳤다.

인프라 시설에 대한 구조조정은 신규투자의 유치, 효과적인 경영, 생산효율의 제고를 요한다. 물론 나라마다 경제수준도 다르고 시장의 수요, 환경 및 안전기준 등의 사정도 차이가 있다. 그러나 무엇보다도 과거 계획경제시대에 인프라의 사용을 所得分配 수단으로 이용함으로써 公共財의 사용이 매우 비효율적으로 이루어져 자원배분을 왜곡시키고 해당 산업의 재정수지를 악화시킨 것을 바로 잡지 않으면 안되었다.

1. 交通施設

동구 체제전환국의 철도망은 비교적 잘 갖추어져 있는 편이지만 도로사정은 대부분 열악하였다. 그 이유는 사회주의 국가는 1차 산업과 중공업에 주력하게 되어 원료와 제품 등의 대량수송(bulk cargoes) 필요성이 컸기 때문이다. 더욱이 중앙정부의 산업 생산 및 배송결정은 수직적으로 통합된 생산시설을 구축하고 인위적으로 수요를 만들어내기 때문에 운송비의 비중이 크게 마련이었다. 철도운송은 장거리 및 대량수송에 유리하므로 사회주의 국가에서는 선호되었다. 여객운송 역시 민간의 자동차 보유대수도 적고 도로사정도 나쁘기 때문에 주로 철도에 의존하였다.

그리하여 사회주의 국가에서는 다른 서방국가들보다 人口數나 面積에 비해 철도의 密度(density)와 비중이 높은 반면, 도로의 비중은 매우 낮은 것이 보통이었다. 철도 운송은 화물 위주였으므로 여객열차는 속도가 느리고 서비스 수준, 유지·보수상태도 낙후된 경우가 많았다.

그러나 체제전환의 과정에서 운송수단에 대한 수요가 크게 바뀌었다. 철도를 이용한 화물운송이 크게 감소한 반면 자동차를 이용한 도로운송은 급증하였다. 이에 따라 운송체제를 구조조정함에 있어서는 다음 사항을 도로건설 및 철도운영에 반영하지 않으면 안되었다. 첫째, 값싼 원재료, 상품을 대량 수송하는 것이 크게 줄고 운송비를 고려한 생산시설의 건설이 증가하였다. 둘째, 高價의 제품생산이 증가하면서 운송비와 신속한 배달, 서비스 면에서 도로의 경쟁력이 높아졌다. 셋째, 도로 운송을 민간기업이 담당하게 되면서 고객의 수요에 신속히 반응하기 시작하였다. 이와 함께 민간의 차량보유대수 증가, 私經濟활동의 증대에 따른 개인의 이동성(personal mobility) 증가로 여객운송의 성격과 패턴이 바뀌었다.

동구 체제전환국들은 철도운임에 원가를 반영하기 시작하였다. 과거에는 정부지시에 따른 화물 운송으로 원가를 의식할 필요도 없었고, 운송해야 할 화물이 밀려 있었으므로 서비스는 안중에도 없었다. 그러나 시장경제체제로 전환하면서 화물이 크게 줄어들어 철도 인프라의 개선에 투입할 신규재원을 마련하는 데 어려움을 겪게 되었

다. 철도 경영이 개선되지 못하는 것은 정부가 체제전환으로 가계수입이 줄어든 서민들을 위해 여객운임을 낮게 유지하고 화물운임은 시장가격을 반영하도록 하는 반면 재정지원을 대폭 삭감한 데 원인이 있다. 그 결과 체제전환국들은 다른 서방국들과는 달리 철도의 화물운임이 여객운임보다 높은 것이 특징이다. 그리고 화물을 철도편으로 운송하기보다는 도로로 운송하려는 경향이 높아져 철도경영에 악순환을 초래할 공산이 크다. EU 회원국에서는 정책적으로 철도경영을 정상화하기 위해 적자를 보는 구간에서 중앙정부와 지방정부가 재정지원을 해가면서 계약 베이스로 도시간 운행(intercity service), 도시 및 농촌지역을 운행(urban and rural services)을 하는 것을 참조할 필요가 있다.⁶⁾

체제전환 과정에서 가장 문제가 되는 것은 자칫 安全에 소홀한 나머지 교통 특히 도로운송과 관련된 사상자수가 급증하는 것이다. 그것은 자동차 운전자의 도로교통 안전의식이 모자란 데도 원인이 있지만, 자동차 설계상의 결함, 도로 안전시설의 부족에도 기인한다. 이와 함께 자동차 대수의 증가, 차량의 노후화, 자동차 기술의 낙후로 인하여 환경에 대한 위협이 커지고 있다. 대도시의 공기오염이 심화됨에 따라 유럽연합(EU)에 새로 가입한 동구 국가들은 EU 기준에 따라 신차의 배기가스 기준(emission standards)을 정하였으나, 현재 운행 중인 노후차량의 공기오염에 대해서는 거의 손을 쓰지 못하는 있는 실정이다.

2. 電力 및 에너지 産業

러시아를 비롯한 동구 국가들은 체제전환 과정에서 공업생산이 감소함에 따라 전력 생산이 수요를 앞지르는 양상을 보였다. 그러나 화력발전소의 유지상태가 나쁘고 발전기의 효율이 떨어져 생산된 전력의 품질이나 발전용량은 상당히 저하되었다.

체제전환국들이 에너지원으로서 전력을 사용하는 정도(electricity intensity)는 구매력평가 환산 GNP 대비 전력의 소비⁷⁾ 면에서 볼 때 동구권 국가들이 구미 서방국들에 비해 두 배 이상 높다. 다른 서방국들이 산업용 못지 않게 일반 가구와 상업용으로 전력이 많이 사용되는 것에 견주어보면 공업생산 위주로 에너지를 배분하는 계획경제의 특징이 두드러진다. 그리고 계획경제에 수반되기 쉬운 전력의 낭비와 비효율적인 사용, 화력발전 열효율의 저하, 송·배전에서의 전력손실도 서방국에 비해 큰 몫을 차지하고 있다.

6) *Ibid.*, pp.14-15.

7) 국제에너지기구(International Energy Agency)와 세계은행(IBRD)에서 발표하는 통계에 의하면 전력사용강도(Electricity intensity of output)는 국민총생산을 구매력 환율로 환산하였을 때 미화 1천달러당 전력소비(Electricity consumption per US\$1,000 of GNP at Purchasing-power-parity exchange rates)로 측정된다.

이에 따라 동구 국가들은 체제전환 초기에는 산업생산의 감소로 전력소비가 크게 줄어들었다가 가계부문에서 가전제품의 사용, 전력을 이용한 난방이 늘어나면서 소비가 증가하는 추세를 보여주고 있다.

전력요금은 전력의 효율적 사용을 촉진하면서 전력회사가 재정적으로 존립(financial viability)할 수 있는 수준에서 결정된다. 선진국에서는 전력산업에 환경오염이나 핵폐기물 처리에 따른 비용을 부담시킬 것인지 논란은 있지만 정부지원 없이도 수익을 낼 수 있게 운영되고 있다. 대량사용 고객에 대해서는 kWh당 단가가 싼 산업용 전력요금을 부과하고 일반 가정용 전력요금은 다소 비싸게 하는 등 차등을 두는 것이 보통이다.

그러나 체제전환국에서는 계획경제의 영향으로 가정용 전력사용을 우대하는 경향이 남아 있다. 더욱이 전력요금을 현금으로 지급하지 않고 물물교환 식으로 결제하기도 하며, 盜電 기타 불법사용액도 만만치 않은 실정이다. 무엇보다도 연체된 전력요금의 독촉이나 체납에 대한 斷電, 채권회수의 절차가 강력히 시행되고 있지 않다. 그러므로 전력요금의 징수체계를 효율적으로 개선하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다. 이러한 문제는 전력공급의 효율을 개선하는 데 지장이 있을 뿐만 아니라 전력산업에 민자를 유치하는 데에도 걸림돌이 된다. 다만, 전력요금을 인상하고 요금징수를 강화하는 것은 당장 기업이나 가계의 비용지출을 늘리겠지만, 장기적으로는 에너지 효율을 제고하고 실질소득에 대한 충격을 완화하는 것임을 이해할 필요가 있다.

체제전환 과정에서 전력을 경제적 편익이나 자원을 배분하는 수단으로 인식하거나 전력에 맹목적으로 보조금을 지원하는 것은 부정적인 효과를 초래한다. 가정용 전력요금을 싸게 하였을 때 정작 혜택을 보는 것은 전력사용량이 보잘 것 없는 저소득층이 아니라 전기를 마음껏 쓰는 고소득층이기 때문이다. 따라서 전력요금은 전력사용이 많은 가계에는 많이 물리고 한계선상의 가계에 대해서는 기본요금만 부과하는 누진율(progressive measure)을 적용하는 것이 타당하다.

체제전환국의 전력산업에서 간과해서 안될 사항은 그 동안 소홀히 했던 환경보존에 좀더 노력을 기울여야 한다는 것이다. 새로 화력발전소를 건설할 때에는 화석연료를 사용하는 것을 지양하고 발전소마다 대기오염방지 시설을 갖추는 것이 급선무이다. 기존 발전시설에 보다 엄격한 환경기준을 적용하여 발전부분에 대대적인 투자가 있어야 할 것이다.

3. 通信産業

사회주의 체제에서는 등한시되었던 公共通信(public telecommunications) 서비스가 체제전환 후에는 가장 시급한 투자대상으로 부상하였다. 왜냐하면 종전에는 원활한

통신이 체제유지나 官治경제(bureaucratic control of economy)에 방해가 되는 것으로 인식되어 통신시설에 대한 투자가 미흡하였기 때문이다. 그 결과 통신시설은 노후화 되고 서비스 수준도 열악할 수밖에 없었으나 개방경제 체제에서는 기업활동은 바로 정보의 유통과 통신을 토대로 하는 만큼 비용의 다소에 관계없이 통신망의 확장 및 서비스 개선이 시급하였다.

현재 대부분의 동구 체제전환국들은 통신기술 수준이나 시설투자에 비추어 전화를 신청하고 기다려야 하는 기간이 수개월에서 심지어는 몇 년씩 걸리는 형편이다. 그래서 이들 국가에서는 원활하고 신뢰할 만한 통신 서비스를 원하는 기업고객들 때문에 이동통신망(cellular networks)의 보급이 西歐에 필적할 정도로 매우 빠른 현상을 엿볼 수 있다.

계획경제 하에서의 家計의 통신요금은 근거리 통화의 경우 통화도수에 관계없이 정액제로 하거나 저렴한 반면 기업들에 대한 통신요금이나 장거리 통신요금은 매우 비싼 것이 특징이었다. 그러나 체제전환이 진척될수록 통신 서비스에 대한 수요가 많은 기업에 대한 통신요금의 인상율이 일반 가계에 대한 것보다 상대적으로 낮게 책정되고 있다.

III. 商業化를 통한 인프라 改革

교통, 전력, 통신 등의 공공 서비스는 경제의 발전에 필수적일 뿐만 아니라 自然獨占(natural monopoly)이 일어나기 쉬어 민간부문에 공급을 맡기면 독점가격이 발생하거나 規模의 經濟 이점을 누리기가 어렵다. 이러한 인프라 서비스는 적절한 규제를 가하지 않으면 환경에 심각한 위해를 끼칠 수도 있다. 그리하여 많은 나라가 인프라 시설에 대하여는 정부가 이를 소유하거나 공급할 책임을 지도록 하고 있다.

그러나 인프라 서비스 공급자들 사이에 경쟁이 이루어지고 효과적인 규제가 실시된다면 民間參與(private participation)를 통해서도 실효를 거둘 수 있는 것으로 알려져 있다. 적어도 민간참여가 가능하지 않다면 정부가 商業 베이스로 이를 시행할 필요가 있다고 본다. 여기서 인프라 시설 내지 서비스의 商業化(commercialization)란 인프라에 대한 민간의 신규참여(new entry) 또는 私有化(privatisation), 국가 소유 인프라 시설(state-owned utilities)의 상업적인 운용을 총칭하는 말이다.

인프라 시설을 상업화하는 것은 다음 두 가지 면에서 계획경제의 유산을 탈피할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 자의적인 정치의 개입을 차단할 수 있으므로 생산비와 정부의 재정사정을 감안한 요금의 책정이 가능하고, 민간자금을 인프라 부문에 유치할 수 있다. 둘째,

8) Carbajo and Fries, *op.cit.*, pp.16-17.

유능한 인프라 서비스 제공자를 선별하여 인센티브를 제공함으로써 구조조정을 촉진할 수 있다. 계획경제체제에서는 능력 위주가 아니라 관료들의 구미에 맞게 인프라 시설의 운영자를 선정함으로써 비효율을 자초하는 경우가 많았다.

1. 料金體系의 개혁 및 民資誘致

사회주의 국가에서 인프라 요금체계가 왜곡되고 요금의 징수가 비효율적이었던 것은 이를 상업화함으로써 상당 부분 해결할 수 있다. 인프라 공급자를 상업화하게 되면 국유기업의 감독 및 인센티브에 대한 개혁이 불가피하다. 구체적인 방법으로는 독립된 법인의 설립(incorporation), 일반 상사법 및 도산법의 적용, 유능한 경영진의 영입, 투명한 경영 및 실적에 따른 성과급(incentive)의 지급을 통하여 실천할 수 있을 것이다.

인프라에 대한 정치적 압력을 배제할 수 있는 보다 효과적인 방법은 民間參與 내지 私有化를 도입하는 것이다. 그리함으로써 요금책정에 비용을 반영하고 효율을 개선할 수 있다. 정부가 요금책정에 감독권을 행사하더라도 민간 사업자는 국유기업보다는 정치적 영향(political influence)을 덜 받고 사업을 하게 된다. 왜냐하면 정부라 할지라도 민간자본을 계속적으로 유치하기 위해서는 사유재산권을 보호하고 신뢰할 만한 규정을 갖춰야 하기 때문이다. 사유재산권 및 계약을 존중해야 하는 이상 민간 인프라 기업에 대해서는 정치적인 압력을 가할 수 없는 것이다.

인프라에 대한 상업적인 접근을 통하여 생산비와 재정사정을 감안한 요금수준과 체계에 입각하여 인프라 기업의 財政自立度를 제고할 수 있을 뿐만 아니라 새로운 투자 재원을 조달할 수도 있다. 그러므로 재정적으로 건설한 인프라 기업은 民間資本을 유치할 수 있다. 1980년대 말 이후 국제자본시장에서는 프로젝트 파이낸스와 같은 이노베이션이 활발하여⁹⁾ 전세계적으로 인프라 부문에 대한 민간자본의 유입이 늘어나고 있다.¹⁰⁾ 체제전환국의 경우 인프라 부문에 대한 민간자본의 유치가 특히 중요한 것은 종전에 크게 의존하였던 재정지원을 거의 기대할 수 없기 때문이다. 체제전환국들은

9) 프로젝트 파이낸스는 프로젝트에서 발생하는 수익만으로 원리금을 변제하는 금융기법이므로 非遡求(non-recourse) 목적의 특수목적기구(SPV)가 자금조달의 주체가 되는 구조를 취한다. 따라서 프로젝트 금융을 공여하는 투자자의 입장에서는 SPV의 배후에 있는 사업주(sponsor)의 사업수행능력 이상으로 당해 프로젝트의 현금흐름 분석 및 원리금상환가능성(debt service coverage ratio: DSCR)을 중시하고, 현금흐름에 차질을 빚을 수 있는 모든 사태를 프로젝트 리스크로 규정한다.

10) 북한경제가 개방될 경우 外資유치가 가장 유력시되는 분야는 철도와 정보통신이다. 남북한의 두절된 철도망이 복원되어 중국(TMR) 및 러시아(TSR)의 대륙철도망과 연결되는 ‘鐵의 실�크로드’가 완성되면 장거리 여객화물 수송수요가 급증할 것으로 전망된다. 특히 정보통신은 기술진보가 빨라 정보통신 부문에 우선적으로 투자할 경우 선진국들의 시행착오를 반복하지 않고 고부가가치형 지식기반산업을 구축할 수 있게 된다. 글로벌 네트워크의 구성이라는 점에서 철도는 러시아 정부, 정보통신은 미국계 다국적기업이 지대한 관심을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

궁핍한 재정사정 때문에 자본적 지출(capital expenditure)을 보류 또는 연기하는데 인프라 부문이 제일 먼저 직접적인 타격을 받게 마련이다.

2. 商業化를 통한 構造調整

체제전환국에서 정부가 구조조정을 하는 방식은 사업목표의 재설정, 인센티브제 도입, 사유화 또는 시장진입·퇴출을 통한 適者生存原則의 확립, 시장경쟁체제의 도입 등이다. 인프라 기업은 시장지향적인 성과목표(performance goal)와 강력한 성과급제, 시장에서의 경영관리자 선임 등의 방법으로 商業主義(commercialisation)를 추구할 수도 있다. 한편 민간참여는 선별적인 틈새시장에의 진출, 공공서비스 공급자의 사유화(privatisation) 등으로 추진된다.

가. 商業主義의 채택

체제전환국에서 상업주의를 도입할 때에는 기업설립을 허용하고 공기업의 소유와 경영을 분리하는 방법을 많이 쓰지만, 舊體制의 영향으로 양자가 혼재하기도 한다. 그 결과 국가 소유의 公企業(state enterprises)에 대해서도 상법이나 도산법이 적용된다. 정부는 당해 공기업의 임원을 임명하거나 이를 감독하는 기구를 두어 통제하는데 공기업의 경영쇄신을 위해서는 과거 공기업을 담당하던 부처 또는 기구와는 분리시키는 게 좋을 것이다.

체제전환국이 인프라 기업의 경영을 개선하려면 유능한 관리자를 영입하고 成果主義에 입각한 인센티브제를 도입해야 한다. 계획경제에서는 관리자를 선발하는 방식이 공개경쟁도 아니고 투명성도 없었다. 현직에 있는 사람은 내부정보, 인맥을 동원하여 자리를 보전할 수 있었다. 점차 공개경쟁 방식으로 채용을 하고 있지만 아직 업무실적에 대한 평가나 인센티브가 미흡하여 양적으로나 질적으로 효과적인 평가지표의 개발이 시급한 실정이다. 다만, 그 효과를 측정할 수 있는 과거의 실적기록이 충분치 못한 것도 사실이다.

성과주의를 도입하더라도 내부자의 경우 보다 많은 정보를 갖고 있고, 업무실적에 대한 포상과 징계가 취약할 뿐만 아니라 정부가 인프라 요금책정의 기준을 수시로 변경하는 등 업무실적을 엄밀하게 측정할 수 있는 장치가 결여되어 있다. 따라서 공개 채용이나 성과주의 방식이 반드시 유능한 관리자를 선발할 수 있는 수단이 되지 못한다는 것도 유념할 필요가 있다.

나. 民間參與의 선별 허용

인프라 부문에 민간사업자의 참여를 선별적으로 허용하는 것(selective private

entry)은 다음 두 가지 형태를 취한다. 첫째, 경쟁체제가 갖춰졌을 때 틈새시장을 찾아 새로운 사업자가 등장하는 경우이고, 둘째, 공공 인프라 시설의 사업권을 정부로부터 양허(concession)받아 관리 운영하는 경우이다. 두 번째 경우에는 사업권을 둘러싸고 경합이 벌어지는데 이러한 방식으로 민간의 참여를 확대할 때에는 몇 가지 이점이 있다. 공공독점의 범위를 줄이고자 하는 경우 규제기구의 창설이나 기존 사업체의 해체를 요하지 않고 오히려 경쟁을 조장하게 되며, 필요한 규제 조건은 정부의 사업면허(license agreement) 또는 사업실시협약(concession agreement)에 규정하면 될 것이다. 이와 같이 계약방식을 취하면 포괄적으로 규제개혁을 하는 것에 비해 보다 신속한 이행이 가능해진다.

시장에서의 경쟁은 독점을 진정으로 자연적 독점이 생기는 분야에만 한정하고 나머지 부문(예컨대 이동통신, 민자발전사업)에는 경쟁을 허용함에 따라 이루어진다. 이와 같이 경쟁적인 서비스는 가격통제가 불필요하며 기존 서비스 채널을 통하여 제공하면 된다. 그러나 기존 네트워크를 이용하는 거래조건은 협상이 쉽지 않은데, 서비스 공급자들은 대등한 조건으로 네트워크를 이용할 수 있고, 소비자들도 자유롭게 공급자를 선택할 수 있어야 할 것이다.

市場競爭(competition for the market)은 인프라 시설에 대한 사업권(concessions)에 경쟁적으로 입찰(bidding)함으로써 비롯되는데, 이를 통하여 여러 민간사업자들의 잠재적 영업효율을 비교 판단할 수 있다. 그렇다고 이 방법이 능사가 아닌 것은 사업권에 대한 협상이 예측 가능한 사태에 국한된 것이어서 예측하지 못한 사태는 재협상이 불가피하다는 점, 민간사업자는 인프라 시설을 계속 보유할 필요가 없다는 점, 단지 시설을 빌려서 운영만 담당하는 사업자들은 신규투자를 소홀히 하여 민간참여의 이점을 충분히 살릴 수 없다는 점 때문이다.

동구 체제전환국에서 인프라에 대한 민간의 참여가 가장 활발한 분야는 이동통신, 데이터 전송망 등 정보통신 분야이다. 이 분야는 공급이 크게 부족하고 기술진보로 인하여 경쟁적인 서비스가 불가피하다. 전력사업에 민간참여가 많지 않은 것은 이미 시설용량이 충분하기 때문이다. 교통 부문에서는 공항, 항만 사업 등에 민간이 참여할 수 있을 것이다.

다. 私有化

인프라 사업의 사유화(privatisation)는 민간참여의 이점을 보다 확대할 수 있다. 성공적인 사유화를 위해서는 상당한 시간을 요하는 제도개혁이 있어야 한다. 그것은 상업적인 생존력 또는 경쟁력 제고를 위한 구조조정과 獨占을 방지할 수 있는 규제가 필요하다는 점이다. 민간사업자는 요금책정이 투명하게 이루어지고, 감독기구가 정부와 소비자, 생산자들로부터의 압력에 균형을 잡을 수 있다는 확신이 있어야 할 것이

다. 동구의 체제전환국에서 핵심적인 인프라 사업을 사유화하려는 시도가 실패한 것은 민간사업자들이 정부의 규제에 신뢰를 두지 않았기 때문이다.

체제전환국에서 손쉽게 사유화를 달성할 수 있는 방법¹¹⁾은 바우처(voucher) 방식이다. 체코와 러시아에서는 전화·발전·가스사업을 사유화할 때 일반 주민들에게 少額의 持分(minority stakes)을 배분하는 방식을 취하였는데, 체코에서는 추가로 전화사업권을 민영화할 때 전략적 투자자에게 현금으로 매각하였다.

바우처를 이용한 사유화(voucher privatisation)는 민간참여의 이점을 잘 살릴 수 있다. 기업지배구조(corporate governance)의 취약점 때문에 구조조정, 민간자본을 포함한 신규투자의 유치가 어렵게 마련이지만, 이러한 사유화 방식은 효과적인 규제가 없음에도 독점적 공급을 가능케 하고 주주들에게 바우처를 통해 취득한 재산에 대한 간섭을 보상해줄 수 있기 때문이다.

반면 인프라 기업을 민간사업자에게 현금을 받고 매각(cash privatisation)하는 것은 전력·가스·통신 분야에서 많이 행하여졌다. 특히 발전사업의 경우 생산용량이 충분하기만 하면 대부분의 체제전환국에서 다른 민간참여 형태(예: 독립된 민자발전사업)에 비해 사유화가 가장 많이 이루어졌다.

3. 民間參與와 體制轉換의 진척

인프라 부문에 민간참여는 무엇보다도 이를 우대하는 여건(supportive environment)이 조성되어야 한다. 앞서 말한 바와 같은 경쟁체제, 효과적인 규제감독 이외에도 시장경제체제로의 전환(progress in transition)이 순조롭게 이루어져야 한다. 인프라 기업의 사유화에 참여하는 일반투자자나 민간참여 사업자들은 私的인 거래와 株主의 지분에 대한 공정한 법규제장치(sound legal framework), 다양한 자금조달의 가능성 및 안정된 巨視經濟(macro-economy) 운용, 신뢰할 만한 감독기구와 조세제도를 기대하게 된다. 체제전환이 순조로워야 투자위험의 평가와 분산, 투자수익의 확보가 가능해질 것이다.

이에 따라 대부분의 동구 체제전환국에서는 인프라 부문의 민간참여와 사유화의 진척이 체제전환과 아주 높은 상관관계(strongly positive correlation)를 갖고 있는 것으로 나타났다. 그것은 인프라를 둘러싼 투자환경에 있어서도 사정이 비슷하였다.

체제전환국의 인프라 부문에 있어서 우선적으로 고려할 사항은 ① 생산비와 재정사정을 반영하는 요금체계를 책정하여 인프라 서비스를 효율적으로 이용하고 적정한 투자결정이 이루어지도록 하는 것, ② 민간자금조달을 다변화하고 보다 원활히 하는 것,

11) 체제전환국이 국유기업을 사유화하는 방법에는 바우처에 의한 방식 외에도 일반매각, 무상불하, 청산 후 자산매각, 공모주 발행에 의한 방법 등이 있다.

③ 인프라 기업에 대한 인센티브제를 도입하고 시장에서 서비스 공급자를 선정하도록 함으로써 구조조정을 촉진하고 민간참여를 유도하는 것으로 요약할 수 있다.

IV. 競爭의 촉진 및 規制의 강화

인프라 부문을 상업화하였을 때의 보완장치는 효과적인 규제와 경쟁체제의 확립이다. 적절한 규제와 경쟁체제가 마련되어 있지 않은 상태에서 서둘러 상업주의를 도입하면 舊사회주의 체제의 관성으로 무질서한 자본주의의 폐해를 드러내기 쉽고 독점과 과도한 가격인상을 초래할 수 있다. 그러므로 인프라 서비스에 대한 상업적 접근의 효과를 제고하고 구조조정을 가속화하려면 規制(regulation)와 競爭(competition)의 두 축이 효율적으로 움직여야 한다.¹²⁾

경쟁체제를 도입할 경우에는 규제에 따른 비용의 증가를 피할 수 있다. 왜냐하면 규제를 강화하면 할수록 경제 및 특정분야의 전문성(sectoral expertise)을 요하고 정부규제에 따른 불확실성(uncertainty)으로 인하여 비용이 증가하기 때문이다. 인프라 부문에 경쟁이 촉진되면 경쟁적인 요금책정, 실적이 나쁜 사업자의 도산 가능성, 원활한 시장진입과 퇴출로 인하여 경영관리가 크게 개선될 것이다. 경쟁체제에서는 동종사업자간의 실적 비교가 가능해지고 이는 다시 해당 사업자에게 인센티브로 작용하게 된다.

여기서 필요한 규제와 경쟁의 범위는 기술수준과 代替的인 서비스 제공이 가능한지에 달려 있다. 종전에 自然獨占에 속하는 것으로 알려진 인프라 서비스의 공급이 지금은 기술의 발전으로 경쟁이 가능한 분야로 인식되고 있다. 또한 규제 시스템에 대한 문제는 예측하기가 어렵기 때문에 이러한 사태의 발전에 융통성 있게 대응할 필요가 있다. 이러한 융통성에는 비용이 수반된다. 투자자들은 기대한 투자이익이 요금의 인하, 서비스 기준의 제고와 같은 장래의 규제로 인하여 줄어드는 것을 원치 않는다. 인프라에 대한 투자는 수익을 회수할 때까지 장기간을 요하고 관리운영에도 노력해야 할 뿐만 아니라 한번 만들어지면 바꾸기 힘들기 때문에 인프라에 대한 투자는 매몰(sunk)되기 쉬어 투자자들은 장래의 규제에 아주 민감하게 마련이다.

그러므로 규제에 대한 융통성과 신뢰성을 위하여 중요한 문제는 어느 시점에 무엇을 할 것인지 결정하는 게 아니라 누가 무슨 일을 결정할 권한을 갖게 할지 결정하는 것이라 할 수 있다. 인프라에 대한 감독은 단순한 정책결정의 문제라기보다 공공재에 대한 정부의 입장 내지 憲法上的 과제(task of constitution)라 할 수 있다. 이러한 구분은 정치체제의 변동을 겪고 규제기구를 발전시킬 충분한 시간을 갖지 못한 체제전

12) Carbajo and Fries, *op.cit.*, pp.24-25.

한국에 있어서 특히 중요하다.

1. 交通施設

교통시설에 있어서 중요한 것은 전반적인 시설규모가 아니라 지역별·기능별로 도로, 철도, 해상, 항공 교통수단 간에 격차가 없게 하고 교통 서비스의 질을 개선하는 문제라 할 수 있다. 체제전환국에서는 철도의존도가 매우 높지만¹³⁾ 시장경제가 활기를 띠에 따라 그 비중이 격감하게 된다. 또한 교통망이 매우 부실하고 잘 관리되어 있지 않아 이를 유지하고 시장수요에 맞게 업그레이드하기 위해서는 막대한 투자와 효과적인 관리를 필요로 한다.

따라서 교통부문에서 규제와 경쟁의 균형을 이루기 위해서는 경쟁범위와 규제방식, 정부의 역할을 면밀히 검토하여야 한다. 경쟁의 범위는 주로 개별적인 교통수단과 대체적인 수단의 특성에 달려 있다. 시장에서의 경쟁은 동일한 교통수단을 제공하는 기업 간에, 또는 도로와 철도 등 서로 다른 교통수단을 제공하는 기업 간에 이루어진다. 일정 기간 교통 서비스(예: 도시 버스노선)를 제공하는 것, 사업실시협약을 통해 교통 인프라(예: 有料고속도로)를 운영하는 것을 놓고 경쟁을 벌이기도 한다.

교통시설에 대한 구조조정에 있어서는 정부의 전략과 규제정책이 중요한 역할을 한다. 정부는 경제적·사회적 활동의 여러 분야에 대한 교통수단의 영향력과 토지이용 및 환경에 대한 영향을 고려해야 한다. 이는 민간투자가 경제·사회의 수요에 적절하게 대응하거나 정부의 조정이나 규율을 받지 않고서는 이루어질 수 없음을 보여준다.

시장에서의 경쟁은 교통시설보다는 교통 서비스의 제공에 있어서 두드러진다. 예컨대 대도시간 코치 서비스와 항공운송, 철도여객운송은 서로 경쟁을 벌이고 있으며, 시장경제의 경험에서 귀중한 교훈을 얻고 있다. 동구 체제전환국의 도로교통은 수직적으로 통합된 거대운송사업에서 각각의 서비스 부문을 분리하는 사유화와 자유화가 이루어졌다. 그 결과 너무 많은 수의 도로운송기업이 탄생함으로써 규모의 경제를 달성할 수 없게 되었다. 그러나 도로운송 사업면허의 발급을 억제하거나 공기업 형태의 사업을 선호함에 따라 진입장벽이 남아 있는 경우도 많다.

비록 규제가 완화되더라도 대도시간 버스여객운송과 항공운송에 진입장벽이 남아 있으면 유용한 목적을 달성할 수 없으며, 경쟁체제 수립에 필요한 기업구조조정도 미흡한 실정이다.

철도회사의 경우 경쟁체제를 도입하는 것은 약간 복잡하다. 안전하고 신뢰할 수 있

13) 북한에서도 화물수송의 경우 철도가 전체 물동량의 90%를 취급하고 도로수송이 7%, 해운수송이 3%를 담당하고 있으며, 여객수송의 경우 각각 62%, 37%, 1%씩 차지하고 있다. 북한에서 도로는 철도의 보조 교통수단으로서 단거리 구간에서 역, 부두, 공장, 농촌 등을 연결하는 보조적 역할을 수행할 뿐이다. 한국산업은행, 『동북아 2003』, 2003, 150면.

는 철도 서비스를 하려면 기업구조조정은 물론 철도망에의 공정한 접근, 철도차량의 배정, 철로소유자와 운영업자의 거래조건이 보장되어야 한다. 철도사업의 구조조정은 다음 세 가지 방법으로 할 수 있다. 즉, ① 철도 인프라를 주된 여객 또는 화물운송사업자의 직접 지배 하에 두는 방안, ② 철도사업을 여객운송부, 화물운송부와 같은 내부 사업부문으로 분리하는 방안, ③ 철도 인프라 사업을 별개의 사업부문으로 하고 화물 또는 여객운송사업주체와 따로 거래계약을 맺게 하는 방안이 그것이다. 위의 각각의 방법은 수직적으로 통합된 철도사업을 해체함으로써 상호경쟁을 유도하는 것으로 각각 장·단점을 갖고 있다. EU에서는 두 번째 방안을 채택하였지만 실제로는 세 번째 방안이 가깝다.

대부분의 동구 체제전환국들은 자국의 철도를 시장경제에 맞게 운용하기 위하여 수직적 통합을 해체하기에 바빴다. 종래 계획경제에 입각하여 철도를 운영하던 것을 철도운송 수요의 격감에 대처하면서 다른 교통수단과의 경쟁에 살아남기 위해 생산성 목표의 상향조정, 장비활용의 극대화, 단위비용의 절감에 노력하고 있다.

동구 체제전환국들은 운송사업의 수직적 통합을 해체함으로써 다른 교통수단에도 영향을 미치고 있다. 종전에는 공항관리와 항공노선을 통합하여 운영하였으나 경쟁체제를 도입하기 위하여 서로 분리하였다. 미국에서는 규제완화(deregulation) 이후 상업적인 항공운송사업에 경쟁 시스템을 도입하는 것이 더 이상 문제되지 않고 있다. 공항관리에 있어서도 항공관제를 제외하고서 활주로 유지·관리, 수화물 처리·운반 등의 사업부문은 분리할 수 있다.

도로·철도의 유지, 유료 고속도로·공항·항만의 건설 및 운영에 있어서는 시장경쟁을 통하여 민간참여와 효율의 개선을 꾀할 수 있다. 교통시설의 사업권, 각종 지원업무, 투자사업 등에 경쟁입찰 방식을 적용함으로써 상당한 비용절감 및 서비스 개선을 도모할 수 있다는 것이다.

교통시설을 건설하고 운용하는 사업에는 민간참여 또는 신규투자를 유치할 수 있다. 원칙적으로 유료도로는 100% 민간자금조달을 내용으로 한다. 그러나 체제전환국에서 도로의 교통량은 고속도로를 현대화할 수 있는 재원을 마련하기에 충분하지 않다. 고속도로의 수익률은 도로혼잡의 완화, 사고의 방지, 새로운 토지이용의 촉진까지 감안하면 상당히 높은 편이지만, 종종 환경침해를 야기하기도 한다. 社會的 便益이 크다면 정부는 補助金을 지급해서라도 민간투자재원을 유치하기 위해 노력한다. 이상 유료 고속도로에 관한 논의는 공항, 항만 등의 교통시설에 대하여도 마찬가지로 마찬가지이다.

교통시설에 대한 규제는 현재 이루어지고 있는 경쟁의 성격에 따라 달라진다. 교통수단간의 경쟁은 심한 편이며, 인위적인 진입장벽도 없고 당국으로서 가격규제에 나설 이유도 없다. 정부당국이 규제하는 것은 도로 및 항공운송의 안전에 관한 것이다. 교통수단간의 관계가 복잡한 만큼 조정과 경쟁을 필요로 한다. 예컨대 공항을 건설할

때에는 도로나 철도 연결편을 고려하지 않을 수 없으며, 항만 건설에 있어서는 콘테이너를 운반할 철도편과 내륙 보관기지를 계획에 포함시켜야 한다. 따라서 인프라 시설의 입지를 선정할 때에는 지방 및 중앙정부 계획담당의 규제감독을 받아야 하는 것이다. 새로운 사업의 인·허가는 기존 사업자의 이해관계에 중대한 영향을 미치므로 반대가 거세겠지만 경쟁체제의 확보를 위해서는 타당시된다.

시장경쟁체제에서는 사업실시협약에 따라 사업을 시행하는지 모니터링하기 위해서는 어느 정도의 規制가 필요하다. 협약 위반 시에 당사자간의 다툼을 해결할 수 있는 분쟁해결기구도 있어야 한다. 교통인프라 시설에 대한 민간투자를 촉진하려면 정부에 대한 신뢰와 정책의 일관성이 전제가 되어야 한다. 민간사업자가 투자를 결정한 다음에 정부가 고속도로 건설을 취소한다면 누구라도 그와 비슷한 프로젝트에 투자하는 것을 주저할 것이다.

2. 電力産業

체제전환국에서는 생산비를 고려하여 전기요금을 책정하고 요금수납을 강화하는 것이 급선무이다. 중장기적으로는 경제가 활성화됨에 따라 전력수요가 급증할 것에 대비하여 발전시설을 확충해야 하기 때문이다. 현재의 시설도 환경친화적으로 개량하고, 발전효율을 개선하기 위한 신규투자를 유치할 수 있어야 한다.

석유·가스의 가격이 국제시세에 따라 결정되고 있는 만큼 생산비를 반영한 전기요금은 불가피하다고 본다. 더욱이 최근 들어 전력산업에 대해서는 환경규제가 까다로워지고 있으므로 환경규제기준을 충족시키기 위한 비용도 요금에 반영하여야 할 것이다. 발전과 송·배전을 분리하여 전력산업에 경쟁체제를 도입하는 것도 시급하다.

또한 기업들이 에너지 절약형 생산체제를 갖추도록 일반 가정용과는 달리 요금체계를 수립하여야 한다. 일반 가정에 대해서는 전력수요 피크제를 적용하여 한계비용이 가장 높거나 公害발생이 많은 발전소를 사용하는 데 따른 비용을 부담하도록 한다. 가정의 전력수요가 전기요금에 얼마나 민감한지 불확실하지만, 종래 값싼 전기를 쓰는 데 익숙하므로 새로운 전기요금체계가 공정하고 효율적으로(fair and efficient) 받아들여질 수 있게 해야 할 것이다. 마찬가지로 대기업과 중소기업, 일반가계에 대한 요금징수 및 채납자에 대한 제재방법도 합리적으로 마련되어야 한다. 헝가리, 체코 등에서 입증된 바와 같이 전력산업을 사유화하는 것도 효과적이다.

전력산업에 있어서도 所有와 經營을 분리하여야 한다. 그 방법에는 여러 가지가 있는데 요금규제 및 전력산업의 담당부처를 달리 하고, 감독기구를 따로 두는 것이다. 이는 환경 및 안전조치를 강화하는 데도 효과적이다. 전력에 대한 감독기구는 가스 기타 에너지와 통합적으로 운용할 필요가 있다. 에너지원으로서 상호 대체적일 뿐만

아니라 특별이해관계를 가진 집단의 압력에 휘둘리지 않아도 되기 때문이다.

최근에는 환경규제가 엄격해지고 있는데 이를 환경당국에서 담당하는 게 좋을지 아니면 에너지 담당부처에서 일관되게 수행할 것인지 논란이 있다. 환경당국이 규제를 하는 것이 일관성 있고 종합적인 환경규제를 할 수 있고, 전기요금을 인상할 수 없다고 하여 환경기준을 느슨하게 집행하는 위험을 방지할 수 있다. 이 문제는 원자력발전의 안전성 규제와도 무관하지 않다. 원자력 안전은 매우 엄격하게 규제할 필요가 있고 효과적인 규제와 감독은 국제적인 관심사가 되고 있다.

전력산업에 경쟁체제를 도입하기 위하여 송·배전과 발전의 분리 내지 민영화가 이루어지고 있다. 전력산업의 구조조정은 지역별로 발전과 송·배전을 수직으로 통합하고 전국적으로 전력거래를 활성화하는 것을 내용으로 한다. 국가별로 차이는 있지만 발전회사는 5개 이상으로 분리하는 것이 효과적이다. 그러나 경쟁체제를 도입하더라도 현재의 요금체계에 비추어 발전회사가 재정적으로 자립(financially viable)할 수 없다면 그 효과는 제한적일 수밖에 없다.

이와 아울러 민간 발전사업자가 아무런 차별없이 전력을 판매할 수 있게 하려면 입찰방식으로 장기 전력공급계약을 체결할 수 있도록 해야 한다. 이러한 계약은 통상 전력판매량과 관계없이 대금을 지급하는(take-or-pay) 조건으로 체결하게 되는 바 치열한 입찰경쟁에 비하여 사후 개선에는 소홀해질 수 있는 단점을 안고 있다. 배전회사를 분리하는 것은 투명성(transparency)을 확보할 수 있으므로 비용의 비교(benchmark information)를 통해 가격을 통제할 수 있는 장점이 있다.

3. 通信産業

체제전환국들은 새로운 통신설비를 갖추고 기존 서비스의 질을 개선해야 할 과제를 안고 있다. 이에 필요한 재원은 대부분 민간부문에서 조달해야 하지만 이용자들이 새로운 서비스를 이용하기 위하여 기꺼이 비용을 지불하는 만큼 당분간은 투자비용을 용이하게 회수할 수 있다. 그러므로 근거리 통신과 기업 및 장거리 통신의 요금의 불균형을 해소하지 않으면 투자의 과잉, 중복을 야기할 수 있다. 이와 함께 투자자들이 투자비용 및 위험을 커버할 수 있는 수익을 거둘 수 있도록 해야 한다.

이러한 문제에 직면하여 규제를 둘러싼 정책적인 과제는 어느 분야에 競爭을 도입할 것인지, 市場自律化의 속도를 어떻게 가감할 것인지, 獨占의 정도를 얼마나 유지하고 어떠한 規制構造를 취할 것인지 결정하여야 한다.

체제전환국에서도 통신장비의 제조업은 일찍부터 경쟁적이었으며, 부가서비스 및 이동통신은 경쟁적으로 이루어지고 있다. 有線통신망은 자연독점에 속하기는 하지만 無線통신망이 저렴한 비용으로 구축되고 있고 통신 서비스는 케이블 방송이나 전력선

과 함께 번들(bundle)로 제공되는 데다가 光섬유 전송의 보급으로 경쟁체제가 불가피하게 되었다. 그럼에도 체제전환국에서 핵심 통신사업은 아직도 덜 경쟁적이다. 특히 통신사업의 운영(operator)은 정부가 소유하고 감독하는 공기업에 의하여 수행되고 있는 실정이다.

신기술이 적용되는 이동통신 분야에서는 경쟁체제가 구축되고 있지만 경쟁의 도입 또는 자유화의 적절한 속도를 어떻게 정할지는 어려운 문제이다. 일시에 경쟁체제에 돌입하지 않고 段階的인 경쟁체제(phased competition)를 도입하는 것은 초기 단계에는 독점이윤을 얻을 수 있게 하고 그 다음 단계에는 새로운 조건을 학습하고 이에 적응하게 한다는 점에서 유리하다.

다만 단계적으로 경쟁체제를 도입하더라도 시장에서는 사업자를 경쟁입찰로 선정하는 등 자유화 일정(timetable for liberalisation)을 따르는 것이 바람직하다. 독과점체제를 유지하게 되면 이익집단들로 하여금 자유화에 저항을 하게 만들기 쉽다.

만일 독점체제를 유지한다면 독립된 감독기구를 통하여 독과점 폐해의 해소에 주력해야 한다. 주로 정부기업이 독점의 이익을 누리기 때문에 공기업을 보호하는 것을 지양하고 사업주체와 인·허가 주체를 구분하며 민간투자를 부추길 수 있는 요금책정에 유의해야 할 것이다. 체제전환국에서는 경쟁정책이 단지 가격통제(price control)에 그치지 않고 서비스 개선에 도움이 된다는 원칙을 확립해야 한다. 공정거래당국이 가격통제권을 갖는 것은 통신산업의 독과점 금지에 치중한 나머지 기술적·전문적 성격을 무시하기 쉬우므로 재고할 필요가 있다.

V. 北韓에 대한 示唆點

이상의 논의는 東歐 사회주의 국가를 모델로 한 것이므로 중화학공업 중심의 경제 건설에 나섰다가 1980-90년대 외환부족과 대기근으로 참담한 실패를 겪은 북한의 상황을 설명하기에는 다소 무리가 있다. 북한은 전략생산 자체가 크게 부족하고 철도도 노후화되어 있다. 그러나 본고에서의 논의는 북한 당국이 사회주의 국가가 빠지기 쉬운 정책의 실패를 방지하면서 市場需要에 부응한 인프라를 건설함에 있어서, 또 남한 측으로서도 북한의 인프라 재건을 단순한 남북경협이 아니라 한반도 통일을 전제로 구조조정 차원에서 접근할 필요가 있다는 점에서 좋은 참고가 될 것으로 생각된다.

東歐 체제전환국들의 시행착오를 거울삼아 북한 당국이 인프라 재건에 있어 유의해야 할 사항은 무엇인지 알아보자. 이러한 문제는 남북 경제협력과 교류를 통해 북한을 지원하고 있는 한국 정부의 주의사항이기도 하다.

첫째, 북한에서 새로 인프라를 건설할 때에는 재정사정과 시장경쟁, 경영효율을 고

려해야 한다. 비록 사회주의체제일 망정 사유화를 가능케 하는 소유형태의 개혁¹⁴⁾을 추진하고, 인프라 서비스에 대해 생산원가를 반영한 이용료를 부과하도록 한다. 이는 투자재원의 조달과 기존시설의 효율적 이용을 위해서도 매우 필요하다. 일반적으로 시장가격에 따른 인프라 서비스 이용료의 부과는 투자재원의 조달뿐만 아니라 기존 시설에 대한 수요와 공급의 균형을 이룸으로써 인프라 시설을 보다 효율적으로 이용할 수 있게 할 것이다.¹⁵⁾

<표 1> 남·북한 인프라 시설의 비교 (1998년 기준)

	단위	남한(A)	북한(B)	(B/A)%
발전용량	만kW	4,341	739	17.0
발전량	억kWh	2,153	170	7.9
철도 총연장	Km	6,683	4,132	61.8
전철화율	%	19.9	79.2	-
지하철 총연장	Km	275	34	12.4
도로 총연장	Km	86,990	23,407	26.9
고속도로 총연장	Km	1,996	682	34.2
도로포장율	%	74.5	10	-
항만 하역시설	만톤	41,625	3,501	8.4

자료: Woonki Sung, "Infrastructure Development and Financial Support for Northeast Asia", KIEP Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia, May 19, 2004, Seoul Shilla Hotel.

둘째, 북한 당국은 인프라 건설에 외자의 비중이 절대적임을 고려하여 철도노선, 에너지 등 인프라 네트워크가 주변국가와 연결되었을 때의 이점을 인식하고 적극적으로 이에 협조하여 외자를 유치하도록 해야 할 것이다.¹⁶⁾ 특히 남한측이 북한의 인프라 재건을 지원할 때에는 궁극적으로 경제개방이 이루어지도록 유도하는 한편 자금조달

14) 東歐 체제전환국이나 中國·베트남의 경험에 비추어 소유형태의 개혁으로 등장한 私營企業, 個人企業은 시장경제원리를 전파하는 수단이자 국유자산을 매각할 때의 유력한 매수자집단이 되었다. 조명철 외, 「체제전환국의 경제개발비용 조달」, 대외경제정책연구원, 2000.12, 160면.

15) 윤창호 외, 전거서, 119면.

16) 러시아는 시베리아횡단철도(TSR)와 연결되는 한반도관통 철도(TKR)의 건설에 지대한 관심을 보이고 있다. 러시아는 북한의 철도망 재건에 엄청난 시설투자를 필요로 한다는 점에서 한국 정부의 공동참여를 촉구하고 있다. 러시아 바이칼호/사할린 지구에서 생산된 석유·가스를 한반도를 거쳐 수송하는 파이프라인 건설 역시 북한에 안정된 현금흐름(cash flow)을 제공할 뿐만 아니라 주변국들의 에너지 문제를 해결해줄 수 있는 초대형 프로젝트라 하겠다. Hisako Tsuji, "Energy Infrastructure Development in Northeast Asia and Financing", KIEP Symposium, May 19, 2004; 한편 2004년 9월 노무현 대통령이 러시아와 카자흐스탄을 방문하였을 때 에너지의 공동개발이 집중 거론되었으며, 러시아의 푸틴 대통령과는 '상호 신뢰하는 동반자관계'를 구축하기로 합의하였다.

의 다변화를 위해서는 상업화(commercialization) 외에는 특별한 대안이 있을 수 없음을 꾸준히 설득할 필요가 있다.

셋째, 교통·에너지·통신 등 부문별로 상업화·민간참여의 비중, 규제와 경쟁의 도입정도를 결정하여야 한다. 예컨대 철도는 남북철도를 연결하는 동시에 複線化를 추진하고, 공기업 형태를 유지하는 것이 좋을 것이다. 그리고 전국적으로는 고속도로를 포함한 간선도로망을 확충하는 한편 기존도로의 포장율을 제고한다. 도로교통은 민간 자율에 맡기더라도 도심 교통과 산간벽지 등 소외지역은 지방정부가 공기업 형태로 운영하거나 보조금을 지급해야 할 것이다. 전력산업은 발전 및 배전부문을 민영화하여 전력거래를 자유화하도록 한다. 남·북한을 하나의 單一圈으로 보고 마스터 플랜을 수립하여 남한의 전력 시스템과 균형을 맞추어야 한다. 통신시설은 유선과 무선을 나누어 有線의 基幹通信網은 중앙정부가 재건하더라도 無線통신망은 과감하게 외자를 포함한 민간자본에 맡기는 것이 효과적일 것이다.

넷째, 이러한 견지에서 가장 시급한 과제는 각 부분의 인프라 건설에 소요되는 신규 투자재원을 마련하는 일이다.¹⁷⁾ 이를 위해서는 外資調達이 절대적으로 긴요하며¹⁸⁾ 많은 나라에서 성공적으로 실시되고 있는 프로젝트 파이낸스(project finance)가 유력시된다.¹⁹⁾ 프로젝트 파이낸스는 철저한 사업성검토 및 참여자의 각종 보장을 통한 원리금상환에 충분한 현금흐름(cash flow)의 확보,²⁰⁾ 프로젝트 리스크의 적정 분담이 전제가 되어야 한다. 이를 위해 북한의 중앙정부와 지방정부가 직접·간접으로, 나아가 한국 정부까지 일정한 역할을 맡는다면 자금을 조달하기가 훨씬 용이해질 것이다. 이

17) ‘統一費用’을 장차 통일이 되었을 때 北韓 주민의 대량이주가 발생하지 않을 정도의 균형있는 발전을 도모하는 데 소요되는 비용으로 이해한다면 북한의 인프라 재건비용이 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 북한의 인프라 재건비용은 論者와 기간에 따라 많은 차이가 나지만 적게는 152억달러에서 많게는 650억달러에 이르고 있다. 한국산업은행은 북한의 점진적인 경제성장을 가정하고 코브-더글라스 생산함수 및 GDP대비 적정 SOC비율 등을 적용하여 향후 10년간 최소한의 SOC 신설 및 개보수 비용으로 약 152억 달러가 필요한 것으로 추정하였다. 추원서·곽경탁, “동북아 개발금융의 수요추정 및 활성화방안”, 『산은조사월보』, 한국산업은행 조사부, 2004.5, 8면; 이장영, “동북아 인프라 투자재원의 조달”, 하와이 동서문화센터-한국개발원 동북아 경제 학술대회 발표자료, 2000.12.

18) 2003년 8월부터 북한 핵문제를 일괄 타결하기 위한 6자회담이 열리고 있지만, 북한이 핵개발 의혹, 미국·일본과의 수교 등 정치외교적 현안문제를 해결하기 전에는 국제금융기구로부터의 자금지원은 물론 민간 상업은행으로부터의 외자유치도 거의 불가능할 것으로 보인다.

19) Woonki Sung, KIEP Symposium proceedings; 프로젝트 파이낸스와 민간주도의 공공시설정비(private finance initiative: PFI), 자산유동화(asset backed securitization: ABS) 등 統一에 필요한 자금을 조달하고 운용하는 문제에서부터 이를 원활히 수행하기 위한 제도적 장치에 이르기까지 금융(financing) 측면을 다룬 논문은 박환일, “통일에 대한 금융 측면의 접근”, 『북한법연구』 제5호, 북한법연구회, 2002.6, 197~222면 참조.

20) 원리금상환에 필요한 현금흐름을 확보하기 위해 자주 이용되는 방법으로는 프로젝트를 준공한 후 총사업비를 회수할 때까지 프로젝트 회사에 프로젝트의 관리운영권과 수입수취권을 부여하는 BOT(build-operate-transfer) 방식이 대표적이다. 그 외에도 BOOT(build-own-operate-transfer), BOO(build-own-operate-transfer), BTO(build-transfer-operate), BLT(build-lease-transfer) 등 다양한 방법이 있다.

와 아울러 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구의 지원을 받을 수 있도록 북한의 국제금융기구 가입을 추진할 필요가 있다.

다섯째, 外資를 포함한 민간자본을 유치하려면 법제 면에서 투자자본의 회수가 보장되어야 한다. <표 2>에서 보듯이 근대적인 私法制度를 확립하여 사적 거래 및 계약 자유의 원칙을 보장하는 한편 채권회수를 확실히 할 수 있는 근대화된 담보제도를 정비하는 일이 시급하다.²¹⁾ 그리고 체제전환국에서 기업지배구조(corporate governance)가 특히 중요시되는 것은²²⁾ 외국의 투자자들이 체제전환국의 기업에 출자 참여하였을 때 투자자(shareholder)인 이들의 권리를 보장해줄 뿐만 아니라 외부 자금조달 및 외부 전문가의 경영진 기용, 정부의 경영간섭 배제와 같은 길을 열어주기 때문이다.²³⁾

이러한 법적인 틀(legal framework)은 우선 급한 대로 프로젝트 파이낸스 등 자금 조달을 위한 관련 법제에 포함시킬 수도 있고,²⁴⁾ 시간을 두고 전체적인 私法분야의 재정비를 통해 확립하여도 될 것이다. 일례로 국제연합 산하의 국제거래법위원회(UNCITRAL)에서는 민간투자사업에 대한 입법지침(UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects)²⁵⁾과 모범규정(model provisions)을 2000년과 2003년에 각각 제정한 바 있다. UNCITRAL의 입법권고(recommendation)에 따르면 사업시행자(concessionaire)는 인프라 시설·서비스의 이용에 따른 수수료 또는 이용료를 징수할 수 있어야 하며(UNCITRAL 권고사항 45), 사업시행자가 인프라 시설을 건설하고 운영하는 데 필요한 자금을 조달하기 위하여 그의 자산 위에, 그가 점유하는 공공재산에 담보권의 설정을 금지하는 법률과는 별도로, 적절한 담보를 설정할 수 있는 권리를 갖는다(동 권고사항 48)고 하였다. 북한이 머지않아 국제금융기구에 가입한다고 하였을 때 이와 같은 국제기준에 부합하는 국내입법을 해둠으로써 외자유치가 훨씬 용이해질 것으로 생각된다.

21) 박현일, 「남북경협 확대에 대비한 북한 담보제도의 정비방안」(집문당, 2004)은 東歐, 中國 등 체제전환국들이 새로 도입한 담보제도를 참조하여 통일시대의 북한에 필요한 담보제도를 제안하고 있다.

22) 유럽개발은행(EBRD)은 투·융자 및 기술자문을 통해 舊사회주의 국가들의 순조로운 체제전환을 지원하고 있다. EBRD는 중부와 동부 유럽의 26개 지원대상국들의 기업지배구조 관련법령이 국제기준에 부합하는지 체크리스트에 입각하여 평가작업(Corporate Governance Sector Assessment project)을 실시하고 있다. <<http://www.ebrd.org>>

23) Katharina Pistor, Martin Raiser and Stanislav Gelfer, "Law and finance in transition economies", EBRD Working paper No.48, February 2000, pp.3-4.

24) 중국 정부가 1997년에 시행한 「海外프로젝트金融管理規則」에 의하면, 外資를 들여와 프로젝트를 수행하는 경우에 채무상환은 프로젝트 자체의 장래 수입과 관련자산만 가지고 해야 하고, 이를 담보로 제공할 수 있으며, 이러한 조건을 갖추었을 때라야 對外支給이 허용되었다.

25) UNCITRAL A/CN.9/SER.B/4, United Nations Publication Sales No. E.01.V.4.
<<http://www.uncitral.org/en-index.htm>>

<표 2> 北韓의 外資誘致에 필요한 法制 例示

개별 법률	주요 내용	북한의 현행법제
契約法	법률행위의 자유, 채권의 효력 보장, 채권자보호제도	대외경제계약법(1995), 북한 민법(1990)
擔保法	담보권의 종류, 담보권자의 권리, 공시방법, 담보권 실행방법 및 절차	토지임대법(1993: 토지의 저장), 개성공업지구법(2002: 토지이용권, 건물, 운전기재의 저장)
會社法	회사의 설립절차, 회사의 기관, 주주의 권리, 기업지배구조, 자금조달방법	합영법(1984), 합작법(1992), 외국인기업법(1992)
倒産法	한계기업의 퇴출절차, 회생절차, 도산채권자의 권리	-
外資誘致法	외국인투자자에 대한 행정절차·세법상의 특례인정, 합작투자·프랜차이즈의 절차	외국인투자법(1992), 외국투자은행법(1993), 외국인세금법(1993), 라진-선봉경제무역지대법(1993), 개성공업지구법(2002) 등

자료: 북한의 현행법제에 관하여는 장명봉·박정원, 「북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향」, 한국경제연구원, 2001, 91~224면 참조.

<논문 요약>

사회주의 국가에서는 計劃經濟에 따라 철도, 전력은 비용에 관계없이 과잉 공급되는 일이 많았다. 도시 대중교통수단이나 일반 가정에 대한 전력은 거의 無償으로 제공되었으나, 사람과 정보의 유통은 체제유지에 방해가 된다 하여 도로나 통신시설에 대해서는 투자가 등한시되었다. 그러나 체제전환 과정에서 東歐의 국가들은 전력, 교통, 통신 서비스를 시장수요에 따라 공급하고 생산원가를 반영하여 요금을 결정하였다.

체제전환 초기에는 한편에서는 넘치고 다른 편에서는 부족한 인프라 시설을 어떻게 조정할 것인가, 어느 부문에 역량을 집중하여 전반적인 경제발전을 촉진할 것인가 하는 것이 문제였다. 체제전환국들은 시장원리에 따라 잉여시설은 폐기하거나 私有化하는 등 인프라 시설의 구조조정을 단행하였다. 공기업의 사유화는 공정경쟁과 효율적인 규제를 전제로 하는데 시장경쟁이나 규제의 경험이 없는 체제전환국들은 적잖은 시행착오를 겪어야 했다.

北韓經濟가 정상화되려면 도로, 철도, 항만, 전력, 통신 등 SOC시설의 복구·재건이 가장 시급한 실정이다. 북한은 1980년대 이후 외환 및 물자부족으로 인프라에 대한 신규투자는 거의 행해지지 못하였다. 인프라 시설을 복구·재건할 때 어느 부문에 얼마나 투자할 것인지, 투자비를 어떻게 조달할 것인지 문제가 된다. 북한은 체제전환국들의 경험에 비추어 인프라 시설의 구조조정방안, 민간참여 내지 外資유치의 전제로서 상업화방안, 법제면에서 이를 뒷받침하기 위한 대책을 서둘러 마련해야 할 것이다.

새로 인프라를 건설함에 있어서 재정사정과 시장경쟁, 경영효율을 고려하여 사유화가 가능한 소유형태의 개혁을 추진하고, 인프라 서비스에 대해 생산원가를 반영한 이용료를 부과할 필요가 있다. 또한 철도, 통신망 등 인프라 네트워크가 남한을 비롯한 주변국가와 연결되었을 때의 이점을 부각시켜 적극적으로 외자를 유치해야 한다. 그리고 교통·에너지·통신 등 부문별로 상업화·민간참여의 비중, 규제와 경쟁의 도입 정도를 결정하여야 한다. 인프라 건설에 소요되는 신규 투자재원은 프로젝트 파이낸스를 비롯한 외자조달에 노력하고 법제 면에서 투자자본의 회수를 보장하는 근대적인 私法制度를 정비하는 일도 시급하다고 생각된다.

주제어: 인프라, 체제전환국, 계획경제, 구조조정, 시장경쟁, 규제, 상업화, 사유화, 프로젝트 파이낸스, 기업지배구조

<Abstract>

Restructuring Infrastructure in Transition Economies and Its Implications for North Korea

In the centrally planned economies, rail freight transport and electric power were abundantly supplied to industry with little regard for their costs of production and environmental impacts. Urban transportation and electricity were provided to households for a nominal charge. In contrast, with an ideological bias against free movement of people and information, there were relatively little investment in roads and telecommunications. During the course of transition to the market economy, the former socialist countries tried to provide electricity, transport and telecommunications services in line with market needs, and set their tariffs based upon the costs of production.

In the initial stage of transition, substantial restructuring of infrastructure is required among the abundant sectors and relatively scarce sectors. Another issue is to select the strategic sector to stimulate nation-wide economic growth. A more commercial approach to infrastructure is an effective means for facilitating tariff reform and expanding access to private finance for investment. Greater private participation or privatisation of public utilities calls for fair competition in the market and effective regulation though the transition economies are unexperienced with such a mechanism.

In North Korea, recovery and renovation of SOC facilities are in great need because the foreign exchange shortage and successive famine in the late 1980s and 1990s hampered the investment in infrastructure at large. The priority in the investment, feasible financing schemes, the extent of restructuring and possible private participation are on the national agenda of infrastructure.

Against these backdrops, the first and foremost thing is to establish an appropriate legal framework for more foreign direct investment in infrastructure. For example, modern private law is strongly suggested for free contract, protection of creditors, enforcement of secured interests and corporate governance. Project financing is believed to be an effective tool to mobilize huge amount of foreign capital if several conditions are satisfied.

Key Words: infrastructure, transition economies, central planning, restructuring, competition, regulation, commercialisation, privatisation, project financing, corporate governance