

우리나라 地方公企業의 民營化에 대한 接近

An Approach to the Privatization of the Local Public Enterprise in Korea

林 聖 日

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

<目 次>

- | | |
|---------------------------------|---------------------------|
| I. 序 論 | III. 地方公企業의 民營化에 대한 理論的 提 |
| II. 우리나라의 地方公企業과 經營收益
事業의 現況 | IV. 理論의 應用 - 練習 |
| | V. 結 論 |

<ABSTRACT>

The purpose of this article is to develop a theoretical approach to the issue of the privatization of the local public enterprise in Korea. The theoretical approach done in this article basically takes a compromising approach between the traditional theory of public goods in Economics and the competitiveness of local public enterprise, particularly, focusing on the relative degree of publicness of the goods and services provided by the local public enterprise and of the competitiveness of local public enterprise as a company. In line with the theoretical approach this article suggests a policy implication such that the priority of the privatization of the local public enterprise should be given to the company with high in competitiveness and low in publicness.

This article also tried to apply the theoretical approach to the real Korean situation in a limited sense, mainly due to a lack of data and a rudimentary level of the approach done in this article. The result indicates that most of the local public enterprises in Korea are likely to be a target of the privatization. On the other hand, local public enterprises such as sewerage co., water co., and subway system are analyzed to remain in the public domain in the near future. Nevertheless, such companies are needed to privatize part of their functions to enhance both efficiency and equity.

I. 序 論

1980년대 이후 영국을 선두로 주요 선진국들은 효율적인 정부론을 적극적으로 표방하면서 정부의 기능과 역할에 있어서 중대한 변화를 몰고 왔다. 이러한 변화는 민영화라는 개념을 바탕으로 정부기능의 축소현상 즉, 민간기능의 강화현상을 초래하였다. 주요 선진국들은 정부가 보유하는 기업들을 민간에 매각하거나 정부기능을 민간에게 계약을 통하여 위탁시키는 동시에 각종 규제를 완화시키는 민영화 정책을 적극적으로 추진하였다. 이러한 민영화 정책은 마침내 우리나라는 물론 종전에 공산주의를 표방하던 동구권 국가들과 러시아, 중국에 이르기까지 큰 영향을 미치고 있다. 세계 각국의 민영화 정책은 각국이 처한 사회 경제 정치적 환경변수들에 따라서 조금씩 차이가 있지만 전반적으로 보아 시장기구를 바탕으로 경쟁체제를 강화시킴으로써 공공부문의 효율성을 증진시키고 국가의 대외경쟁력을 향상시키는 데 그 목적을 두고 있다¹⁾.

각국의 민영화 과정을 살펴 보면 민영화는 먼저 국가단위에서 집중적으로 이루어 지다가 차츰 지방 수준으로 파급되는 현상을 보이고 있다. 현재까지는 국가 차원의 민영화에 비해 지방의 민영화는 그 규모나 파급효과가 상대적으로 작은 실정이다. 예를 들어, 민영화를 주도하고 있는 영국의 경우 1979년 이후 1990년대 초반에 이르기까지 국유기업의 2/3와 그에 종사하는 약 100만명의 고용인이 민간부문에 이양되었는 데²⁾ 비해 지방차원에서는 1981 - 1988년 기간 중 131개 자치단체에서 총사업규모가 1억 파운드 정도에 불과한 중소기업 중심의 민영화가 실시되었다³⁾.

그러나 1980년대 말 이후 특히 1990년대에 접어들면서 영국의 민영화는 지방 차원에서 활발히 진행되고 있으며⁴⁾ 이러한 추세는 선진 각국에서도 비슷한 양상을 보인다.

선진국의 추세에 발맞추어 우리나라에서도 1990년대에 들면서 민영화에 대한 관심과 노

1) 구미 선진국을 중심으로 민영화가 추진된 배경에는 제2차세계대전 이후 복지국가를 적극적으로 추진하는 과정에서 발생하는 경제·재정문제, 관료제 문제, 인간의 자유와 선택에 관한 문제를 비롯하여 탈산업화, 기술 발전 및 정보화 등이 복합적으로 작용하였다.

2) 그 과정에서 영국정부는 550억 파운드에 해당하는 수입을 갖게 되었고 국가적으로는 약 1,000만명의 소액주주가 탄생하였다(Financial Times, June, 1995).

3) Kieron Walsh, "Competition and Public Service Delivery," in 『Local Government in the 1990s』, Government Beyond the Centre, 1995, p. 30.

4) 지방차원의 민영화는 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering:CCT)와 시민헌장(Citizen's Charter) 제도의 도입 그리고 감사위원회(Audit Commission)의 활성화 등을 통하여 매우 활발히 진행되고 있다. 한 추계에 의하면 현재 영국의 지방공공서비스 가운데 경쟁체제가 도입될 수 있는 대상은 대략 250,000 - 300,000명의 고용인과 연간 50억내지 60억 파운드가 관련된 규모일 것으로 분석되고 있다(Kieron Walsh, op. cit., p. 36).

력이 상당한 수준에 이르고 있다. 정부는 이미 일부 국영기업을 민영화시켰고 앞으로도 계속적으로 민영화시킬 계획을 가지고 있다. 그러나 현재 우리나라의 민영화는 국가 차원에서 주로 관심의 초점이 주어 지는 반면 지방 수준에서는 제한된 분야에서 실시되거나 간헐적으로 문제제기만 될 뿐 아직 그 구체적인 대안이 제시되지 않고 있는 실정이다. 만일 우리정부가 “효율과 경쟁”을 정책의 핵심적인 기준으로 추구하는 동시에 주민복지의 향상을 진정 원한다면 앞으로의 민영화 정책은 국가차원에서는 물론 지방공공부문 전반에 걸쳐서 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

이러한 현실을 고려하면서 본 논문은 현재 우리나라의 지방공공부문 가운데 중추적 기능을 담당하는 지방공기업의 민영화 문제를 이론적으로 접근해 보는 데 주 목적이 있다. 이론적인 접근에 있어서는 기본적으로 공공재론을 중심으로 하는 전통적인 시장실패 이론과 공기업의 기업적 측면을 동시에 고려하는 절충형 접근을 취하고 있다. 그리고 본 논문은 부차적으로 여기에서 제시된 이론을 토대로 우리나라의 현행 지방공기업을 대상으로 초보적 단계에서 개괄적으로 응용해 보고 있다. 한편 본 논문에서 다루는 지방공기업은 지방공기업법상에 명시되는 지방공기업은 물론 지방경영수익사업을 포함하고 있다. 그 이유는 경영수익사업의 특성이나 대상 그리고 파급효과를 종합적으로 고려할 때 기존의 지방공기업과 사실상 큰 차이가 없기 때문이다.

II. 우리나라의 地方公企業과 經營收益事業의 現況

1. 地方公企業

우리나라의 지방공기업은 자치단체가 직접 경영하는 지방직영기업과 또한 간접 경영하는 공기업으로 대별된다. 간접경영방식의 공기업은 지방공사와 지방공단 그리고 민관공동출자사업으로 구분될 수 있다. 지방공사와 지방공단은 법인성격을 지니며 지방공사는 자치단체가 자본금을 50% 이상 출자한 공기업, 그리고 지방공단은 자치단체가 100% 출자한 공기업, 이를 의미한다. 이에 비해 민관공동출자사업은 민간이 50% 이상 자본출자를 하고 민간의 자본 및 경영능력과 공공부문과의 협력을 통하여 경영의 효율화를 도모하는 일종의 최신 유형의 공기업이라 할 수 있다. 그런데 현재 지방공사와 민관공동출자법인간의 구분이 사실상 뚜렷하지 못하다.

1995년도 1월 현재 우리나라의 지방공기업은 235개로서 지방직영기업 177개 그리고 간접 경영사업 58개로 구성되어 있다. 직접경영사업 중에는 상수도사업이 91개로서 가장 많으며

그 다음이 공영개발(54), 하수도(16), 지역개발기금(14), 그리고 지하철건설(2)의 순이다. 간접경영사업을 살펴 보면, 지방공사 의료원이 34개로서 가장 많으며 그 다음이 민관공동출자사업(10), 공사(8:도시개발공사(4), 지하철공사(2), 농수산물도매시장관리공사, 금강도선공사), 공단(6:시설관리공단(2), 주차장관리공단(4))으로 나타난다. 1995년 6월 현재 운영 중인 민관공동출자회사로는 우리나라에서 최초로 출범한 전남의 장흥표고유통공사를 포함하여 16개 출자법인이 있다.

최근에 관측되는 우리나라 지방공기업의 특징적인 현상으로는 (1)규모와 성장속도가 매우 빠르고⁵⁾, (2)대상영역이 확대지향적이며, 그리고 (3)직영 공기업이 상대적으로 감소하는 경향을 지적할 수 있다. 특히 지방공기업의 운영초기에는 자치단체의 주도적인 경향이 농후하였으나 점차 민간공급이론의 등장과 더불어 지방공기업의 자율성을 보장할 수 있는 간접경영방식이 증가하고 있다⁶⁾.

2. 經營收益事業

우리나라의 자치단체들은 재정확충을 목적으로 지방공기업과 유사한 경영수익사업을 수행하고 있다. 원래 경영수익사업은 공익성과 수익성을 조화시키면서 민간경제를 침해하지 않는 범위내에서 부존자원을 생산적으로 활용할 목적으로 도입되었지만, 실제적으로는 민간부문의 고유영역을 침해하는 경우가 많이 있다. 현재 경영수익사업으로는 토지개발이용, 관광유원지 개발운영, 건설자재 생산공급, 공유재산의 생산적 관리, 농림수산 소득증대, 기타사업이 있는데, 그 중에는 자치단체가 직접 운영하는 사업이 있는 가 하면 또한 민간에게 위탁하는 사업도 있다. 이러한 사실은 경영수익사업의 상당수가 지방공기업과 중복되거나 유사한 특성을 지니고 있음을 보여 준다.

1994년도에는 총 636개의 경영수익사업이 추진되었으며 아울러 2,439억원의 수입이 발생하였다. 사업수로는 공유재산의 생산적 관리사업이 226건으로 가장 많았고 그 다음으로 농림수산 소득증대사업(119건), 건설자재 생산공급, 관광유원지개발운영(각 100건), 토지개발이용사업(91건)의 순이다. 경영수익면에서 보면 토지개발사업이 947억원으로서 가장 많고 그 다음이 건설자재의 생산공급이 792억원을 차지하여 이 두 부문이 전체 경영수익사업의 약 70%를 차지하고 있다.

5) 지방공기업 특별회계의 연도별 추이를 보면 1985년의 경우 8,510억원이던 것이 1990년에는 11,630억원, 그리고 1994년에는 96,130억원으로 급증하고 있으며 그 결과 지방공기업 부문이 지방재정에서 차지하는 비중이 상당히 높아지고 있다.

6) 안용식, "지방공기업체도의 현황과 발전방향," 『지방재정』, 1995 제1호, P. 47.

III. 地方公企業의 民營化에 대한 理論的 틀

1. 政府-民間部門間的 機能變化

공공부문과 민간부문간의 기능분담에 관해서는 전통적인 경제이론이 존재하지만 1980년대 이후 두 부문간의 기능 및 영역이 급격히 변화하는 시점에서 그것들은 이론적인 한계에 부딪히게 되었다. 정부와 민간부문간의 기능분담에 관한 경제학에서의 전통적인 이론은 시장실패(market failure) 이론을 중심으로 전개된다. 일반적으로 시장실패가 발생하는 원인으로 공공재와 외부효과의 존재 그리고 자연독점현상이 지적되는데 그 중에서도 특히 공공재에 관한 부분이 정부기능과 연관하여 핵심적인 역할을 한다.

공공재 이론에 의하면 모든 재화와 서비스는 경쟁성(rivalry)과 배타성(exclusion)이라는 두 개념을 기준으로 크게 공공재와 개인재로 구분되며 양자의 중간에 준공공재가 존재한다⁷⁾. 이러한 공공재 이론에 의하면 정부부문은 국방이나 외교와 같은 순수공공재를 비롯하여 준공공재적 특성을 갖는 재화와 서비스를 생산 공급하고 민간부문은 개인재를 생산 공급하는 것이 사회적으로 효율적이게 된다. 그리고 시장실패 이론에서는 외부효과나 자연독점이 존재하는 사업에 대해서도 정부가 담당하는 것이 사회적으로 효율적인 결과를 가져다 준다고 분석하고 있다.

이러한 시장실패 이론은 특히 제2차 세계대전 이후 선진국을 중심으로 강력히 추진되기 시작한 복지국가(welfare state) 개념과 적절히 접목되면서 정부의 기능 및 권한확대를 초래하였고 그 결과 소위 “큰 정부(big government)”가 탄생하게 되었다. 그러나 세월이 흐르면서 복지국가와 「큰 정부」는 세계의 경제·정치·문화적 추이와 장기적으로 조화를 이룰 수 없을 뿐 아니라 지탱가능한 실천적 실체가 아닌 것으로 그 윤곽이 드러나기 시작하였다. 이러한 가운데 특히 70년대 말 이후 정부의 기능과 역할에 대하여 중대한 변화가 일기 시작하였으며, 그것은 한마디로 축소지향적인 동시에 운영방식면에서의 일대 혁신이라 할 수 있다. 정부기능의 축소는 자연적으로 민간부문의 기능을 확대시키는 결과를 야기하는 한편 동시에 종전에 비해 비영리 부문과 자발적 분야의 역할을 증대시켰다.

최근 진행되는 민영화에 대한 개념정의는 일반적으로 (1)정부가 보유하는 자산을 민간부문에게 매각하거나, (2)법적인 독점상태에 대하여 기업의 진입이 자유롭도록 규제를 완화해

7) 현실적으로 보면 준공공재 가운데는 순수공공재보다는 오히려 개인재에 가까운 것들이 상당수 있으며, 지방자치단체가 주민에게 제공하는 상당 부분의 서비스가 준공공재의 성격을 지니고 있다.

주는 것, 그리고 (3)민간과의 계약 및 허가방식을 통하여 공공서비스를 제공하도록 하는 것으로 정의된다⁸⁾. 각국의 사례를 미루어 볼 때, 국가 차원의 민영화는 이러한 세가지 개념의 민영화가 동시에 전개되어 온 반면 지방차원의 민영화는 상대적으로 세번째 개념 - 민간과의 허가 또는 계약 - 을 중심으로 전개되고 있다⁹⁾. 이러한 현상은 지방공기업의 규모가 국영기업에 비해 상대적으로 작거나 규제면에서 그 종류나 구속력이 낮은 사실과도 연관이 있는 듯하다.

구미 선진국을 중심으로 최근 전개되고 있는 정부-민간부문간의 기능변화를 그림을 통하여 표현해 볼 수 있다. <그림 1>은 정부-민간부문간의 기능분담을 전통적인 시장실패 이론을 토대로 묘사하고 있다. 시장실패 이론에서는 통상 정부가 기능을 담당하는 영역을 크게 공공재, 외부효과, 자연독점으로 규정하는 데, <그림 1>은 이것을 약간 세분화시켜 정부부문이 담당하는 영역을 크게 순수공공재(A), 외부효과 및 자연독점사업(B), 준공공재(C), 가치재(D), 그리고 기타사업(E)으로 구분하고 있다. <그림 1>의 (W)에서 C', D'은 각각 준공공재와 가치재 가운데 여러가지 이유로 민간부문이 담당하고 있는 것을 의미한다. <그림 1>의 (W)는 복지국가 상태에서의 정부-민간부문간의 기능분담을, 그리고 <그림 1>의 (P)는 최근 민영화에 따르는 정부-민간부문간의 기능분담을 개념적으로 보여주고 있다. <그림 1>의 (W)와 (P)를 비교할 때, (P)에 있어서 민간부문의 영역이 확대되고 있음을 알 수 있다.

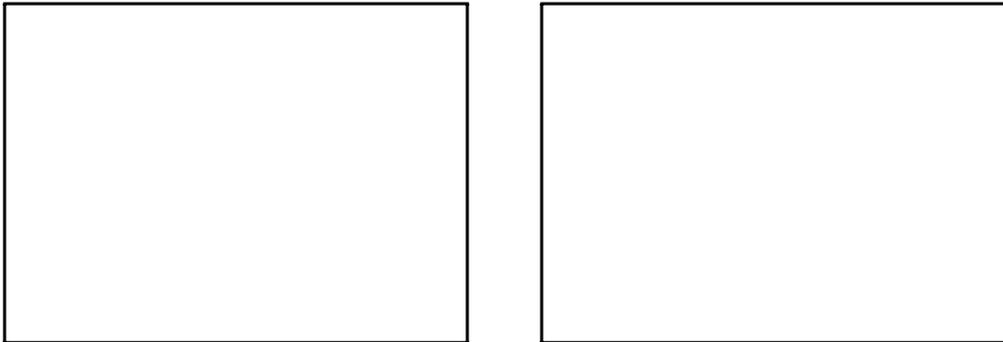
간단히 말해서, 복지국가(<그림 1>의 (W))하에서는 순수공공재와 외부효과 그리고 자연독점에 해당하는 사업들을 거의 정부가 전담하였고 준공공재와 가치재는 그 성격에 따라서 정부와 민간부문이 역할을 분담하는 경우가 많았다. 기타부문은 기본적으로 개인재의 성격을 띠지만 역사적 관행이나 대형 공공사업(우주사업, 원자력발전소등)적 성격으로 인하여 정부부문이 불가피하게 역할을 담당하는 것이다. 이에 비해 민간부문은 개인재를 전담하면서 일부 준공공재와 가치재를 생산하고 공급해 왔다. 특히 서구사회들이 복지국가를 지향하는 과정에서 일부 개인재나 요금재(toll goods)를 차츰 가치재로 간주하는 경향이 증가하였고¹⁰⁾ 그 결과 정부의 규모가 커지면서 개인의 사생활에 정부가 깊이 관여하는 경우가 잦아지게 되었다.

8) Simon Domberger and John Piggott, "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey," in 'Privatization & Economic Performance', Oxford University Press, 1994, p. 48.

9) 본 논문에서는 특히 첫번째와 세번째 개념에 초점을 두면서 우리나라 지방공기업의 민영화에 관하여 접근하고자 한다.

10) E. S. Savas, 'Privatization: The Key to Better Government', Chatham House Publishers, Inc., 1987, p. 57.

<그림 1> 민영화에 따른 공공부문과 민간부문간의 기능변화



복지국가의 정부-민간기능(W)

민영화 이후의 정부-민간기능(P)

그러나 특히 1980년대 이후 민영화가 급격히 진행되는 과정에서 상당수의 공공부문기능이 민간부문으로 이양되기 시작하였다(<그림 1>의 (P) 참조). 대표적으로는 국영기업들(자연독점, 외부효과사업, 준공공재사업등)의 상당부분과 복지국가를 지향하는 과정에서 정부가 적극적으로 개입한 가치재의 상당부분에 대하여 민영화를 시킨 것이다. 특히 중앙 차원에서는 국영기업의 매각이 중심을 이루었고 지방 차원에서는 준공공재와 가치재들이 중심을 이루었다. 간단히 말해서, <그림 1>의 (P)에서 T로 표시되는 영역이 바로 민영화에 따르는 공공부문의 축소 즉, 민간부문의 기능확대 부문에 해당한다. T부분은 종래 순수공공재를 제외한 정부부문(B, C, D, E)의 일부로부터 민간에게 기능을 이양한 부분이다. T부분의 크기와 모양은 각국의 민영화 정책의 범위와 방식에 따라서 달라 질 것이며 장기적으로는 시간의 함수가 될 것이다.

<그림 1>로 미루어 볼 때, 종래 시장실패 이론을 토대로 정립된 정부-민간부문간의 기능분담이 상당히 설득력을 잃게 되었으며 따라서 두 부문간의 기능과 역할을 새롭게 조망해 줄 수 있는 현대적 의미의 새로운 이론이 필요하게 되었다.

2. 理論的 틀

기존의 문헌을 살펴 보면, 민영화에 대한 접근은 크게 공공재 이론을 토대로 재화와 서비스의 특성을 기준으로 접근하는 방법¹¹⁾과 또한 공공사업의 경제성이나 경영성을 기준으

11) 예를 들어, 사바스는 전통적인 공공재 이론을 조금 변형시켜 재화와 서비스를 네 유형 - 개인재(private goods), 요금재(toll goods), 공유재(common-pool goods), 그리고 집단재(collective goods) - 으로 구분하면서 정부와 민간부문간의 기능분담을 모색하고 있다(E. S. Savas, *ibid.*, pp. 35~57).

로 하는 접근¹²⁾ 그리고 비용-혜택분석(cost-benefit analysis)적 접근방법¹³⁾으로 구분할 수 있다. 그러나 비용-혜택 접근은 그 개념의 명쾌함에도 불구하고 실제에 있어서 다양한 민영화 대상기업에 대하여 각각의 비용과 혜택을 객관적이고 구체적으로 측정해야 하는 어려움이 있다. 한마디로 비용-혜택 접근은 측정과 비교과정에서 자의적이고 주관적일 가능성이 높은 동시에 미래가치를 현재가치화하는 데 따르는 난점 등으로 인하여 상당히 비현실적인 접근이라 할 수 있다.

이러한 사실을 고려하면서 본 논문에서는 지방공기업의 민영화에 대한 이론적 접근을 사무엘슨-마스그레이브 타입의 전통적인 공공재 이론과 공기업의 경쟁성 개념을 접목시키는 절충형 방식을 취하고자 한다. 구체적으로 표현해서, 우리나라 지방공기업의 민영화에 관한 이론적 틀을 지방공기업이 제공하는 재화나 서비스가 지니는 공공성의 상대적인 정도와 지방공기업의 상대적인 경쟁성 정도를 동시에 고려하는 차원에서 접근하고자 한다. 이에 관한 내용을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 지방공기업이 지니는 상대적인 공공성을 민영화 접근의 한 이론적 틀로서 삼는다. 여기에서 공공성이란 지방공기업들이 생산 공급하는 재화와 서비스가 지니는 공공재로서의 상대적 수준을 의미한다. 지방공기업 가운데는 국방이나 외교와 같은 순수공공재를 생산하는 기업은 없고 대부분 준공공재나 외부효과를 발생시키는 서비스, 자연독점사업, 그리고 가치재를 생산하고 있다. 그리고 지방공기업들 중 상당 기업은 여러가지 이유로 인하여 사실상의 개인재를 생산 공급하는 실정이다.

본 논문에서는 공공재 이론을 바탕으로 공공성에 대한 상대지수를 가상적으로 설정해 보고 있다. 만일 공공성의 상대지수를 순수공공재를 1, 그리고 순수민간재를 0으로 정한다면 자치단체가 담당하는 대부분의 서비스(LPG; Local Public Goods) - 자연독점, 외부효과, 준공공재, 가치재 - 는 0과 1사이에 위치하게 된다. 즉, $0 < LPG < 1$ 의 관계가 된다. 여기에서 임의적으로 순수공공재라고 간주할 수 있는 영역을 0.7~1.0, 그리고 순수민간재로 간주할 수 있는 영역을 0~0.3으로 설정한다면 LPG는 $0.3 < LPG < 0.7$ 의 범위에 속한다¹⁴⁾. 이

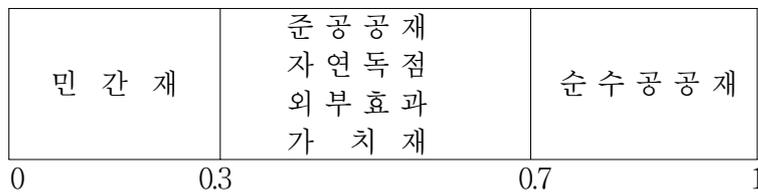
12) 예를 들어, 프랑스는 국영기업을 민영화하는 과정에서 각 국영기업의 경쟁성과 수익성을 기준으로 민영화 대상기업의 우선순위를 결정하였다.(E. S. Savas, *ibid*, p. 243, and Henri Lepage, "Privatization in France," pp. 7~10, 한국경제연구원 주최 국제세미나(민영화와 규제완화), 1994, 6.)

13) 전통적인 비용-혜택분석을 토대로 주민의 총순혜택의 현재가치(present value of aggregate net benefits)를 극대화시킬 수 있는 사업을 대상으로 민영화를 추진하는 접근방법이며, 현재가치를 측정하는 데 사용되는 변수로는 민영화로 인한 가격인하, 서비스 수준 및 질의 향상, 서비스의 다양성, 그리고 기술혁신 속도 등이 제시되고 있다.(Michael Beesley and Stephen Littlechild, "Privatization: Principles, Problems, and Priorities," in "Privatization & Economic Performance," Oxford University, 1994, p. 16.)

14) 순수공공재는 정의상 1이 되어야 하지만 실제적으로 순수공공재에 해당하는 것이 거의 존재하지 않으므로

때 지방공기업이 담당하는 공공성의 영역(0.3~0.7)내에서 지방공기업의 사업특성과 일정요건을 기준으로 각각의 공공성에 대한 상대지수를 매겨볼 수 있다(<그림 2> 참조). 무엇보다도 상대지수를 결정하는 가장 중요한 요인은 공공재 이론에서 제시되는 경쟁성과 배타성에 대한 실증분석이지만 이 부문은 본 논문의 범위를 넘어서므로 여기에서 다루지 않는다.

<그림 2> 공공성의 상대적 정도 (예)



둘째, 지방공기업이 지니는 경쟁성을 민영화 접근의 한 이론적 틀로서 삼는다. 여기에서 경쟁성이란 지방공기업이 기업으로서 갖는 현재의 경쟁상태와 미래의 경쟁잠재력을 포함하는 포괄적인 개념이다. 사실, 경쟁성은 여러 측면에서 규정해 볼 수 있지만 특히 지방공기업의 수익(경영)실적, 유사기업의 유무, 기업규모, 제도적 진입장애 등을 구체적인 측정변수로 간주할 수 있을 것이다. 물론 수익실적이 반드시 공기업의 경쟁성을 대표하지 않을 수도 있지만 일반적으로 양자간에는 정의 함수관계가 존재할 것으로 예상된다¹⁵⁾. 그리고 특정 공기업과 동일 또는 유사한 기업이 존재한다는 것은 해당사업에 대한 시장이 이미 형성되고 있음을 의미하며 한마디로 경쟁성이 있는 것을 보여 준다. 이와 동시에 기업규모가 크면 클수록 기업간의 경쟁을 기대하기가 힘들며 특히 지방단위에서 일정 규모 이상의 공기업을 민영화하는 경우 단순히 공공독점을 민간독점으로 변화시키는 결과를 가져다 줄 수가 있다. 그리고 기업의 진입에 대한 제도적 또는 자연적 장벽이 있는 경우에는 경쟁성을 기대하기가 힘들다. 따라서 일반적으로 공기업의 경쟁성은 다음과 같은 함수관계를 지니고 있다:

$$C = F(P, O, S, E, X) \quad \text{----- (1)}$$

여기에서 C는 지방공기업의 경쟁성을 그리고 P, O, S, E, X는 각각 수익실적, 경쟁기업

0.7-1에 해당하는 영역을 순수공공재로 간주하였고 이것은 순수민간재의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 그리고 여기에서 제시되는 0.3, 0.7과 같은 숫자는 매우 임의적인 것이며 분석의 편의상 제시된 숫자이다.
15) 논자에 따라서는 수익성과 경쟁성을 상반되는 대등한 변수로 간주하는 경향도 있지만, 양자간에는 함수관계가 존재할 것으로 예상된다.

의 존재, 기업규모, 진입장벽, 기타 변수를 의미한다.

특히 이 중에서도 측정가능할 뿐 아니라 현실적으로 중요한 변수로 간주될 수 있는 것은 수익실적과 기업규모다. 그것은 기존 지방공기업이 지역에서 독과점을 형성해 왔기 때문에 사실상 유사기업이 존재하기 힘들며, 진입장벽은 그 측정이 매우 힘들기 때문이다. 따라서 (1)은 다음의 (2)와 같이 단순화될 수 있다:

$$C = F(P, S) \text{ ----- (2)}$$

(2)에서 일반적으로 $F'(P) > 0$, $F'(S) < 0$ 의 관계가 존재한다(F' 은 1차 미분을 의미함).

그러므로 지방공기업의 경쟁성에 대한 상대지수는 공기업의 경영실적과 규모를 동시에 고려하는 차원에서 산정해 볼 수 있을 것이다⁶⁾. 현실적으로 볼 때, 지방공기업의 특성상 완전경쟁적인 기업이나 또는 전연 경쟁성이 없는 기업이 존재하지 않을 것이므로 여기에서 경쟁성의 상대지수의 범위를 임의적으로 0.3 ~ 0.7로 설정할 수도 있을 것이다.

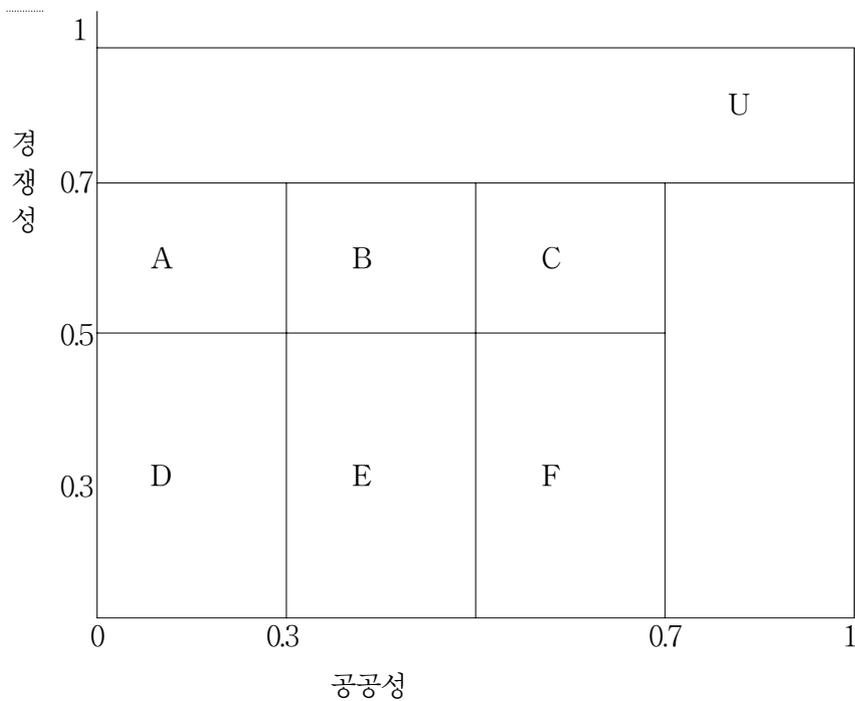
지금까지 언급한 내용을 토대로 공공성과 경쟁성에 대한 상대지수가 산정되면 그것을 동시에 고려하면서 지방공기업의 민영화를 접근해 볼 수가 있을 것이다. 그것은 구체적으로 지방공기업들 가운데서 서비스의 경쟁성이 높고 공공성이 낮은 기업을 우선적으로 민영화시키는 접근이다. 그림을 통하여 이것을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. <그림 3>에서 가로축은 지방공기업의 공공성을, 그리고 세로축은 경쟁성을 상대적으로 측정해 주고 있다. <그림 3>은 총 7개의 그룹으로 유형화되고 있는데, 그 중 U는 지방공기업이 현실적으로 참여할 수 없는 영역이고 나머지 A ~ F 그룹들은 지방공기업들이 현실적으로 참여하는 영역이다.

본 연구에서 제시하는 이론에 의하면 상대적으로 공공성이 낮고 경쟁성이 높은 기업들이 속하는 영역은 A, B가 된다. 따라서 이 부분에 속하는 지방공기업을 우선적으로 민영화시키는 것이 이론적으로 타당하다. 이에 비해 C, D, E그룹은 점진적으로 민영화를 시키거나 기업의 기능 중 일부분을 민영화시키고, F그룹은 그대로 공공부문에 남겨 두는 것이 바람직하다. 이러한 논리의 근거는 공공재 성격이 높은 재화는 공공부문이 주도적으로 생산 공급하고 경쟁성이 높은 대상은 민간부문을 통하여 공급되어 지는 것이 경제적 효율성이나 주민복지면에서 합리적이라는 발상에 있다. 그 뿐 아니라 공공성이 높은 사업은 효율성 못

16) 여기에는 회귀분석을 비롯하여 가중치를 부여하는 점수제나 그룹화 등 다양한 방법이 있을 수 있겠지만 본 연구의 범위를 넘어선다고 판단하여 본 논문에서는 더 이상 다루지 않기로 한다.

지 않게 주민에 대한 책임성과 신뢰성이 매우 중요할 것이므로 공공부문이 담당하는 것이 바람직하다. 물론 이러한 과정에서는 공공성이 높은 공기업이라 할 지라도 일부 기능에 대하여 점진적으로 민영화를 추진함으로써 가격인하와 서비스 질의 향상을 도모할 수 있을 것이다. 그리고 경쟁성이 높은 공기업을 우선적으로 민영화시키는 것은 무엇보다도 시장의 원리가 경쟁성이 낮은 공기업의 민영화를 받아 들이지 않기 때문이다.

<그림 3> 지방공기업의 민영화에 대한 이론적 접근



IV. 理論의 應用 - 練習

여기서는 앞에서 제시한 이론을 토대로 우리나라의 지방공기업을 대상으로 향후 민영화 가능성에 관하여 초보적 차원에서 학술적인 응용을 해 보고자 한다. 여기에서 제시되는 결과는 거시적 측면에서 기본방향을 제시해 줄 수 있는 것이고 보다 구체적인 접근은 각종 현실적 제약여건을 충분히 고려하는 가운데 이루어져야 할 것이다.

먼저, 우리나라의 지방공기업이 생산하는 재화와 서비스에 대하여 그 상대적인 공공성을

<그림 4>와 같이 분류해 보았다. <그림 4>의 분류는 실증분석을 토대로 작성된 것이 아니고 일반적 이론을 토대로 약간의 임의성을 띄고 만들어 진 것이다. 기존의 지방공기업들 가운데서 개인재에 가까운 재화를 생산하는 것으로는 시장관리, 주차장, 통합공과금, 민관 공동출자, 경영수익사업 중 관광유원지개발, 건설자재생산, 농림수산소득증대 사업 등이 있다. 그리고 자연독점이나 준공공재에 가까운 서비스를 생산하는 지방공기업들을 상대적으로 공공성이 큰 순으로 나열하면 대체적으로 하수도, 상수도, 지하철, 공단조성, 공유재산의 생산적 관리, 공유수면매립, 도시개발, 공영개발, 토지개발, 의료원, 시설관리사업 순으로 나타날 수 있다. 이 중에서도 하수도, 상수도, 지하철, 공단조성사업을 제외하고는 사실상 공공성의 정도가 상대적으로 낮다. 한편 의료원은 가치재적인 성격을 가지고 있으며, 지역 개발기금은 사실상 공기업이 아니므로 논외로 한다.

<그림 4> 지방공기업의 공공성 상대지수

두번째로 지방공기업의 경쟁성에 관한 현황을 파악하면 다음과 같다. 여기서는 데이터문 제와 분석의 편이를 고려하여 경쟁성의 주요 요인에 해당하는 수익성에 관한 통계(총수지 비율)를 중심으로 지방공기업의 상대적인 경쟁성을 측정해 보았다. 한편 경영수익사업의 경 우에는 총수지비율에 관한 자료가 없기 때문에 총수입/투자액 비율을 기준으로 하였다.

<표 4> 지방공기업의 경영실적

(단위:억원, %)

	지방공기업	당기순이익	총수지비율	상대지수
직영 기업	상수도	766	106.9	0.37
	하수도	-80	95.2	0.35
	공영개발	3,545	128.2	0.42
	통합공과금	-11	99.1	-
	지역개발기금	732	147.3	-
	지하철건설	298	690.4	0.70
지방 공사 · 공단	의료원	-160	93.4	0.35
	도시개발	565	106.3	0.38
	주차장	2	103.5	0.37
	시설관리	-1	98.9	0.36
	지하철	-1,614	72.9	0.31
	도선	-2	67.7	0.30
	시장관리	48	118.3	0.40
	민관공동출자	10	103.4	0.37
경영 수익 사업	도시철도	-1	78.9	0.32
	토지개발이용	947	139.3	0.44
	건설자재생산공급	792	210.9	0.57
	공유재산 생산관리	483	276.9	0.70
	관광유원지개발운영	156	184.7	0.53
농림수산소득증대	61	180.1	0.52	

자료 : 내무부, '94지방공기업결산 및 경영분석, 1995; 지방재정경제현황, 1995.

주 : 경영수익사업의 경우에는 총수입/투자액 비율임

<표 4>에 의하면 전반적으로 경영수익사업들의 경쟁성이 매우 높은 것으로 나타나며 지방공기업들 가운데서는 지하철건설, 공영개발, 시장개발, 상수도, 도시개발, 주차장, 민관공동출자, 통합공과금, 시설관리, 하수도, 의료원, 도시철도, 지하철, 도선사업의 순으로 나타난다. 여기에서 지역개발기금과 통합공과금은 각각 비공기업성과 폐지 이유로 분석대상에서 제외한다. <표 4>의 총수지비율을 토대로 경쟁성에 대한 상대지수를 다음과 같이 산정해 보았다. 경쟁성의 상대지수는 총수지비율을 기준으로 최대치와 최소치를 각각 0.7, 0.3으로 설정하고 그 범위내에 지방공기업의 상대적인 경쟁성을 산정하였다¹⁷⁾

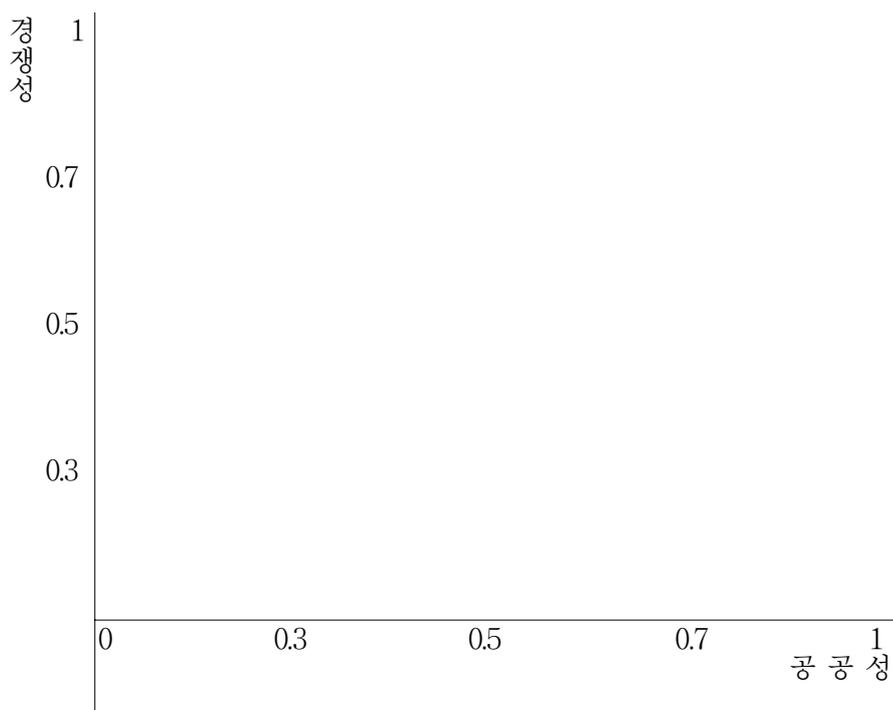
17) 단, 지하철건설사업의 경우는 극단적이고 예외적인 것으로 판단하여 상대 경쟁성의 최대치인 0.7을 부여하였다.

<그림 5> 지방공기업 경쟁성의 상대지표

<그림 4>와 <그림 5>를 가로축과 세로축으로 설정하고 종합적으로 민영화 대상 지방공기업을 유형화해 보면 <그림 6>과 같다. <그림 6>은 앞서 이룬 부문에서 제시한 <그림 3>을 현실에 응용해 본 것이다.

<그림 6>에서 <그림 3>의 A, B에 해당하는 부분 즉, 민영화 우선대상 공기업으로는 지하철건설, 경영수익사업을 비롯하여 민관공동출자, 시장관리, 시설관리, 주차장사업, 공영개발, 토지개발사업들이다. 이에 비해 상수도, 하수도, 지하철과 같은 분야는 계속적으로 지방의 공공부문으로 남아 있는 것이 바람직하다. 그러나 상수도 부문은 영국과 같이 전국을 몇 개의 권역으로 구분하여 지역상수도 체제로 발전하는 것이 규모경제나 서비스 질 향상 면에서 바람직할 것 같다. 그리고 의료원을 비롯하여 일부 공기업에 대해서는 그 기능의 일부를 선별적으로 민영화하는 것이 바람직 할 것이다. 즉, 공기업의 기능과 성격을 살펴본 다음 경우에 따라서는 기업 전체를 민영화시키고 또 다른 경우에는 공기업의 일부 기능에 대하여 민영화시키는 접근을 취하는 것이 바람직하다.

<그림 6> 지방공기업 중 민영화 대상



V. 結 論

본 논문은 우리나라의 지방공기업에 대한 민영화 문제에 관하여 이론적인 접근을 시도하는 데 그 주 목적이 있으며 또한 그것을 현실적으로 응용해 보는 데 그 부차적인 목적이 있다. 본 논문에서는 지방공기업의 민영화에 대한 이론적 접근을 사무엘슨-마스그레이브 타입의 전통적인 공공재 이론과 공기업의 경쟁성 개념을 접목시키는 절충형 방식을 취하고 있다. 구체적으로 지방공기업이 제공하는 재화나 서비스가 지니는 공공성의 상대적인 정도와, 지방공기업의 상대적인 경쟁성 정도를 종합적으로 고려하는 차원에서 접근하고 있다. 지방공기업의 공공성은 전통적인 공공재 이론을 토대로, 그리고 경쟁성은 지방공기업의 수익성, 경쟁기업유무, 규모, 진입장애 등을 토대로 상대지수화시키는 접근을 취하였다. 그리고 공공성과 경쟁성에 대한 상대지수가 제시되면 이차원에서 양자를 동시에 고려하면서 공공성이 낮고 경쟁성이 높은 공기업을 우선적으로 민영화시키는 접근을 제시하고 있다.

본 논문에서는 제시된 이론을 토대로 초보적인 단계에서 우리나라의 현실에 연습적으로 응용해 보았다. 그 결과 지방공기업 가운데서 민영화 대상으로 선정되는 것으로는 대부분의 경영수익사업을 비롯하여 민관공동출자법인, 시장관리, 시설관리, 주차장사업, 공영개발, 토지개발사업들이다. 이에 비해 상수도, 하수도, 지하철과 같은 분야는 계속적으로 지방의 공공부문으로 남아 있는 것이 바람직하며, 그리고 의료원을 비롯한 일부 공기업에 대해서는 그 기능의 일부를 선별적으로 민영화하는 것이 바람직할 것으로 분석된다.

參 考 文 獻

- 내무부, 『94지방공기업결산 및 경영분석』, 1995.
- 내무부, 『94지방공기업 현황』, 1994.
- 안용식, “지방공기업제도의 현황과 발전방향,” 『지방재정』, 1995, 제1호.
- 한국경제연구원, 『민영화와 규제완화』, 국제세미나 보고서, 1994, 6.
- E. S. Savas, 『Privatization: The Key to Better Government』, Chatham House Publishers, Inc., 1987.
- Michael Beesley and Stephen Littlechild, “Privatization: Principles, Problems, and Priorities”, in 『Privatization & Economic Performance』, Oxford University, 1994.
- Kieron Walsh, “Competition and Public Service Delivery”, in 『Local Government in the 1990s』, Government Beyond the Centre, 1995.
- Robert J. Bennett(ed.), 『Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda』, Oxford University Press, 1990.
- Simon Domberger and John Piggott, “Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey”, in 『Privatization & Economic Performance』, Oxford University Press, 1994.