

# 都市公共서비스의 민營化 方案

## A Study of Privatizing Urban Public Services

孫 熙 垞

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 都市公共서비스의 概念 및 特徵
- III. 都市公共서비스의 種類 및 類型
- IV. 都市公共서비스의 供給方法 및 民營化 方案의 摸索
- V. 結 語

### I. 序 言

最近 社會·經濟的인 變化에 따라 都市社會는 크게 變化하였고, 여기서 이루어지는 都市行政의 內容도 質的, 量的으로 달라지고 있으며, 이에 따라 住民意識도 크게 變化하고 있다. 그 결과 市民들은 都市政府로부터, 보다 많은 서비스와, 보다 다양하고 良質의 福祉서비스를 요구하게 되었으며, 이에 따라 各급 都市政府는 增加하는 公共서비스 需要에 대해 財政的 壓迫을 받으면서도, 稅金引上의 限界性을 느껴 앞으로의 상황은 더욱 惡化될 전망이다.

결과적으로 地方自治團體들은 계속 증가하는

住民들의 行政서비스에 대한 需要欲求를 制限된 財源內에서 해결해야 하기 때문에 住民들로부터 서비스의 質이 보잘것 없다는 비난을 면할 수 없게 되었다. 이러한 비난에 대한 自救策으로 최근에 都市公共서비스 供給方案에 대한 研究가 활발하게 進行되고 있으며, 그중에서도 民營化 方案이 논의의 핵심이 되고 있다.

都市公共서비스의 民營化란 기존의 公共部門에서 生産하고 供給하였던 여러 서비스를 民間部門에서 生産하거나, 供給하는 것으로, 더이상의 稅金을 올리지 않고서도, 서비스를 제공할 수 있으며, 民間部門의 特征인 競爭原理와 경비절감을 동시에 달성할 수 있다는 점에서 매우 바람직한 代案으로 생각할 수 있다.

따라서 本 論文에서는 주로 지금까지 논의된 民營化 理論을 中心으로, 都市公共서비스의 性格에 따라 民營化가 可能的인 서비스를 파악해 보고, 이들 서비스의 다양한 供給方法을 검토함으로써 가장 最適의 都市公共서비스의 民營化를 모색하고자 한다. 이와 병행하여 그러한 서비스들을 民營化할 때 나타날 問題點들은 도출하여, 民營化 方案을 적용할 때 하나의 基準으로 사용할 수

있도록 하고자 한다.

따라서 論文의 논의는 주로 理論的이고 規範的인 記述的(descriptive) 言明으로 이루어지게 되는 것을 첨언한다.

## II. 都市公共서비스의 概念 및 特徵

### 1. 都市公共서비스의 概念

都市公共서비스(urban public services)란 都市政府의 水準에서 生産되고 제공되는 公共서비스를 말하는 것으로, 一般的으로는 公共財(public goods)의 性格에다가 “都市” 또는 “地域”이라는 空間的 要素가 첨가된 개념으로 파악할 수 있다. 따라서 公共財理論에 입각하여 都市公共서비스를 公共財의 範疇안에 포함시키는 견해<sup>1)</sup>도 있으나, 非排除性(non-exclusion)과 非競合性(non-rivalry)의 原理가 엄격히 적용되는 純粹公共財(pure public goods)라기 보다는 “非私的財”(non-private goods)<sup>2)</sup> 또는 “準公共財”(quasi-public goods)<sup>3)</sup>라고 표현하는 것이 적당하다. 왜냐하면 都市公共서비스는 距離(distance)와 立地(location)라는 空間的 要素를 본질적으로 포함하고 있기 때문에, 純粹公共財와는 달리 서비스의 便益이 서비스공급센터로부터 地理的으로 멀어지면 감소하는 경향을 나타내기 때문이다.<sup>4)</sup>

게다가 통상적으로는 地方行政의 서비스를 크게 두가지로 분류하는데, 그 하나는 소위 一般公共行政서비스라고 불리우는 호적, 民방위, 社會복지, 산업진흥, 산림보호, 농업지원, 민원업무 및 각종 支援業務등의 서비스를 가리키며, 다른 하나는 個人이 서비스를 공급받음으로써 惠澤을 누리는 給付的 性格을 띤 서비스로서, 個人이 서비스를 供給받는 만큼 個別的 補償關係에 놓이게 되므로 個別的 公共서비스라고 한다. 특히 이 個別的 公共서비스는 모든 住民들이 반드시 業務的으로 均等하게 서비스를 供給받는 것이 아니라, 個人의 必要에 따라 需要의 數量과 質이 결정되는 特質을 가지고 있다.<sup>5)</sup>

최근 우리나라의 경우 급속한 經濟成長의 결과로 經濟生活이 유행해지면서 住民들의 需要는 다양해지면서도 高級化되어가는 경향이 두드러지고 있다. 특히 이러한 公共的인 欲望의 充足은 中央政府보다는 地方政府 차원에서 더 용이하게 이루어 질 수 있다는 사실을 감안할 때, 이렇게 多樣化·高級化되어가는 住民需要를 地方自治團體가 단독으로 처리하기에는 供給能力 및 財政形便上 보통 어려운 일이 아닐 수 없으며, 여기에 公共部門(public sector)의 民營化 또는 民間化(privatization) 問題가 새롭게 제기되는 중요한 근거가 되는 것이다.

### 2. 都市公共서비스의 特徵

都市公共서비스는 주로 都市公共財(urban public goods)의 性格을 지닌 서비스들로서, 大衆交通施設, 터널, 橋梁, 高速道路, 上·下水道, 電氣,

1) Musgrave, Hirsh등의 經濟學者들이 이에속한다. R. Musgrave, *Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill Books, 1959.

2) E. Smolensky (ed), "The Efficient Provision of a Non-Private Good," *Geographical Analysis*, vol. 2. 1970, pp. 330-342.

3) 大川政三, 佐藤 博(編), 「準公共財의 財政論」 多賀出版, 昭和58年, 參照.

4) I.M.Barlow, *Spatial Dimensions of Urban Government*, New Research Studies Press 1981, p. 82.

5) 金源, "都市公共서비스의 民間供給理論과 그 適用可能性에 관한 研究," 「國土計劃」第20卷, 第1號, 1985.6., p. 42.

가스, 난방, 住宅, 公園, 學校, 核대피시설등이 있는데 다음과 같은 몇가지의 本質的인 特徵을 지니고 있다.

첫째, 都市公共서비스는 基本的으로 公共財의 性格을 지니고 있어, 市場經濟原理만으로는 원활히 공급할 수 없고(non-marketable), 公共部門(政府)이 介入해야 한다. 이를 좀더 구체적으로 살펴 보면,<sup>6)</sup> ① 都市公共서비스는 그 원활한 供給과 適切한 配分을 위해 政府가 개입하여 供給하고 있다. ② 일단 政府나 民間에 의해 공급되면, 누구나 集團的으로 消費(collective consumption)할 수 있다. ③ 都市公共서비스는 外部經濟(externalities)의 效果를 發生시킨다. 즉 市政府가 막대한 外國借款으로 地下鐵을 건설하게 되면, 地下鐵驛이 연결된 地域은 地下鐵에 의해 각종 效果를 입어 企業이 집중하든가하여 地價가 상승하는 등의 外部效果(spill-over effects)를 얻기도 하며, 반면에 과밀집중으로 인한 犯罪, 公害, 環境破壞 등 否定的 效果(negative externalities)도 없지 않다. ④ 國民福祉의 側面에서 都市公共서비스는 중요한 機能을 分擔하고 있다. 이러한 公共財的 性格으로부터 無賃乘車者(free-riders)의 問題가 發生하며, 이들 無賃乘車者들을 적절히 규제할 수 있는 制度的 規制裝置를 고안해내는 것도 매우 중요한 課題가 된다.

둘째, 都市公共서비스에는 地理的·空間的 要素가 포함된다. 즉 都市公共서비스는 特定한 地域을 대상으로 供給되는 것이 一般的이고, 서비스의 受惠者도 空間的으로 立地해 있기 때문에 受惠者의 識別·確認이 어느 정도는 가능하다. 이러한 性格이 都市公共서비스가 民間部門에 의

한 生産이 가능하고, 使用者로 하여금 費用을 부담케 하는 것이 용이하도록 하게 하는 것이다. 이런 점에서 볼 때 都市公共서비스는 “準公共財”(quasi-public goods)에 속하는 것이며, 準公共財란 排除의 原則이 어느 정도 適用될 수 있으나 市場經濟의 결함을 補完하기 위해 政府가 介入하는 것이 바람직한 財貨를<sup>7)</sup> 말한다.

셋째, 都市公共서비스의 供給에 있어 地理的·空間的 要素가 작용한다는 것은 公共서비스施設을 어디에 위치시킬 것인가 하는 立地選定이 중요한 問題라는 것을 의미한다. 이때 서비스施設 立地의 適切성은 서비스에 대한 地域住民들의 “接近性”(accessibility) 및 서비스 分配의 “衡平性”(equity)<sup>8)</sup> 指標를 통해 판단할 수 있다.

넷째, 대부분의 都市公共서비스는 市民과 公務員들간의 對面的 相互作用(face-to-face interaction)을 통해 給付된다.<sup>9)</sup> 이는 Lipsky가 말하는 소위 “一線官僚制”(street-level bureaucracy)와 거의 동일하며,<sup>10)</sup> 따라서 受惠者인 市民과 公務員의 相互理解와 地域住民들의 적극적인 參與意志가 매우 요구되는 것이다.

7) 金東建, 「現代財政學」, 博英社, 1984, p. 76.

8) 최근들어 都市公共서비스의 接近性 확보와 서비스 分配上의 衡平性問題는 많이 논의되고 있다. 예를 들어, 接近性의 문제와 관련해서는 金洗植 Lüder Bach, “都心公共서비스 施設의 立地分析”, 「國土計劃」, 第23卷, 第3號, 1988. 11. pp. 81-96를 참조하고, 衡平性問題는 W. Lucy, “Equity and Planning for Local Services,” *Journal of the American Planning Association*, vol. 74. No. 4. 1981, pp. 447-457과 R. Rich, “Equity and Institutional Design in Urban Service Delivery,” *Urban Affairs Quarterly*, vol. 12, NO. 3, 1977, pp. 381-410참조할 것.

9) R. Rich, *Ibid.*, pp. 390-391.

10) M. Lipsky, “Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform,” in G. Frederickson (ed.), *Neighborhood Control in the 1970's* Chandler, 1973, pp. 103-115.

6) 金源, 「都市行政論」, 博英社, 1987, pp. 176-177.

### III. 都市公共서비스의 類型

#### 1. 都市公共서비스의 性格에 의한 區分

앞에서 살펴본 바와 같이 都市公共서비스는 公共財의 屬性인 非競合的 消費와 非排除性을 特質로 하고는 있지만, 어느 정도의 非競合的 消費와 非排除性의 屬性을 지녀야 公共서비스인가 하는 엄격한 基準을 제시하기란 매우 어려운 일이다. 따라서 여기에서는 주로 지금까지 논의되어 오고 있는 諸 理論들을 비교·검토하고 都市公共서비스의 性格을 정확히 파악함으로써, 서비스 供給의 主體를 決定하고자 한다.

일반적으로 消費의 競合性 여부와 排除 可能性의 여부에 따라 다음과 같이 區分한다.

[圖 1] 都市서비스의 類型

區分		排除可能與否	
		排除可能	排除不可
消費의 競合與否	競合	(가)	(다)
	非競合	(나)	(라)

事例(가)는 市場財(private goods) 또는 私的財, 民間財등으로 불리우는 경우이며, 事例(나)의 경우는 集團的인 消費는 可能하지만 排除가 可能的한 料金財(toll-goods)가 해당되며, 事例(다)는 非排除性 또는 排除에 따른 과중한 費用負擔으로 인해 市場의 失敗(market-failure)가 나타나는 경우로 흔히 共同所有財(common-pool goods) 또는

共同財가 이에 속한다. 事例(라)의 경우는 非排除性과 非競合性의 요인이 확실한 公共財(public goods) 와 集團財(collective goods) 또는 集合財가 이에 속한다.<sup>11)</sup>

이러한 區分은 실제로 존재하는 각종의 서비스가 그 특성에 따라 4가지 서비스 類型中 어느 쪽에 가까운가를 판단할 수 있도록 해 줌으로써, 서비스 供給主體를 보다 적절히 파악하고 公共서비스의 性格을 명확히 할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 각각의 특성을 보다 면밀히 파악하면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

#### 가. 市場財(private goods)

個別的 消費와 排除가 可能하기 때문에 自由 競爭市場을 통해 서비스가 供給되며, 價格도 需要와 供給이 일치하는 점에서 결정되기 때문에 供給側面의 問題는 존재하지 않는다. 따라서 市場財는 公共서비스와는 對稱되는 性格을 가지고 있기 때문에 公共이 介入할 여지는 별로 없지만, 서비스의 安全性(예를 들어, 음식료품이나 의약품, 또는 승강기, 건물등)이나 公正한 發表(규격이나 이자율, 또는 상표등에 대한)에 대해서는

11) 車駟權, 「財政學概論」, 博英社, 1981, p. 68, 및 金東建, 「前掲書」, p. 75. Vincent Ostrom & Elinor Ostrom, "Public Goods and Public Choices," in E.S. Savas(ed), *Alternatives for Delivering Public Services*, Westview Press, 1977. p. 12등 참조, 車駟權교수는 市場의 失敗로 인한 豫算上 제공해야할 財貨를 社會財로 규정하며 事例(2) (3) (4)가 모두 포함되지만 일반적으로는 (2) (4)와 같이 비경합적 소비의 대상이 되는 재화가 포함된다고 보며, 金東建교수는 事例(2) (3)의 경우를 準公共財(quasi-public goods)로 규정하며 福祉國家의 특징상 準公共財에 대한 정부의 지출이 더욱 요구된다고 파악한다.

12) E.S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatham House Publishers, 1982, pp. 38-42.

集團的인 行動(collective action)이 필요하며, 基本的인 生必需品도 확보하기 어려운 零細民들에게는 모든 市場財의 확보가 용이하지 않으므로 이러한 측면에서는 어느 정도의 公共性을 떨 수 밖에 없다.

#### 나. 料金財(toll goods)

集團的으로 消費는 하지만 排除가 可能하기 때문에 市場을 통해 供給될 수 있다. 그러나 料金財로 제공되는 많은 서비스가 自然獨占(natural monopoly)상태를 이루고 있어, 서비스의 利用者가 증가하더라도, 利用者에 대한 單位費用은 계속 감소하는 獨占利益의 확대를 방지하기 위해서 集團的인 行動이 필요하다. 그러나 技術革新이나 科學의 發達에 따라 自然獨占到 대한 代替서비스의 開發등으로 인하여 지금까지 自然獨占을 형성했던 料金財가 자동적으로 獨占力을 상실하는 예가 발생하게 된다. 이러한 料金財로는 주로 電力, 가스공급, 上水道, 有線TV등이 포함된다.

#### 다. 共同所有財(common-pool goods)

共同所有財는 排除가 불가능하기 때문에, 서비스공급에 대한 費用의 歸屬이 문제가 된다. 그렇기 때문에, 共同所有財에는 費用을 지불할 필요가 없으면서도 個別的으로 消費가 가능하기 때문에 過消費라는 문제가 발생한다. 共同所有財의 例로는 고래, 호랑이, 악어등 稀少自然資源을 代表的으로 꼽는데, 우리나라의 경우 한라산이나 홍도의 自生蘭의 남획이 社會的 物議를 일으킨 것도 共同所有財 供給上的 問題로서 좋은 본보기라 할 수 있다.<sup>13)</sup> 따라서 共同所有財는 排除가 不可能

하고 過消費의 문제때문에 料金財보다도 集團的인 行動이 더욱 요구되며, 財貨自體의 保護와 消費에 대한 적절한 公的 規程가 필요하다.

#### 라. 集合財(collective goods)

集合財는 非排除性과 非競合的 消費의 특징을 모두 갖추고 있기 때문에 公共서비스의 개념과 가장 일치한다. 그러나 이러한 集合財는 社會組織에 있어 매우 심각한 문제를 노정시키는데 이는 누구나 차별없이 서비스를 균등하게 즐기는 반면에, 어느 누구도 서비스의 댓가를 支拂하려고 하지 않기 때문에 발생하는 “無賃乘車者”의 問題이다. 그러므로 이러한 集合財를 공급하기 위해서는 市場메카니즘은 不可能하고 公共部門의 集團的 行動과 아울러 税金과 같은 集合的 供與(collective contribution)도 요구된다.

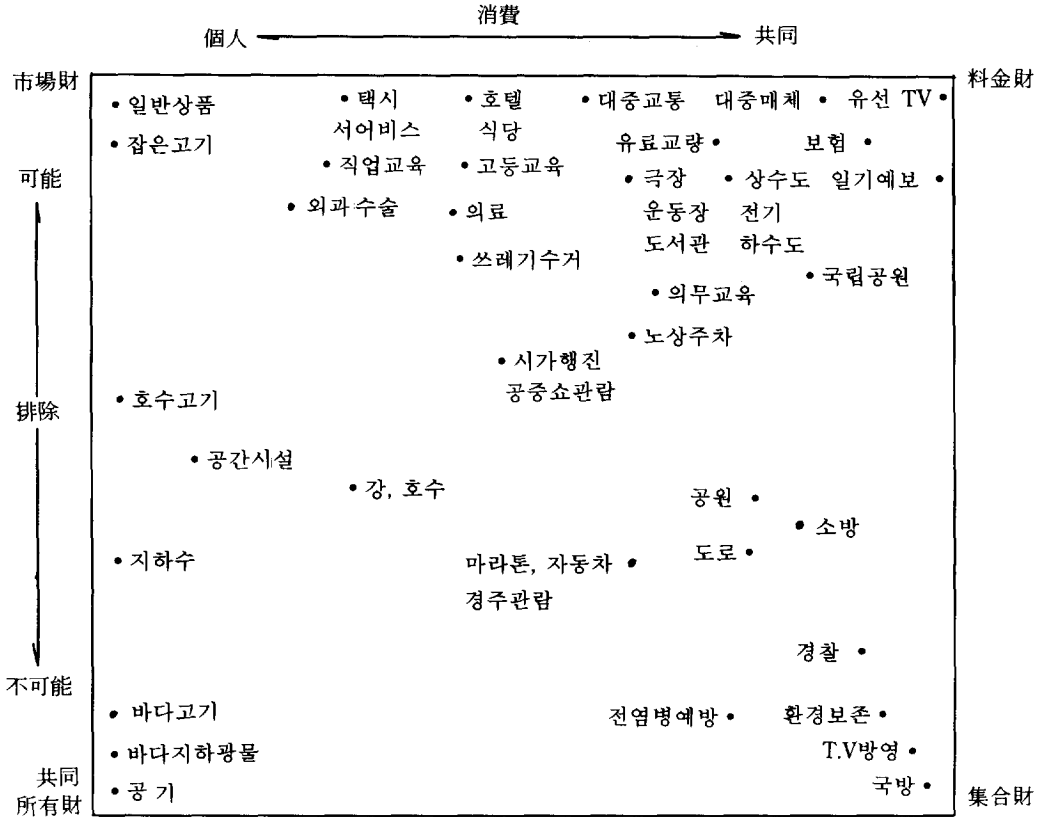
이상과 같이 공공서비스와 4가지 財貨와의 관계를 보면, 市場財는 공공서비스와 관련되는 부분이 거의 없어 市場메카니즘에 의한 供給이 보다 效率的이며, 集合財의 경우에는 공공서비스의 특징을 모두 지니고 있으며, 料金財와 共同所有財는 공공서비스의 특징을 部分的으로 가지고 있다. 즉 공공서비스는 集合財 거의 전부와 料金財와 共同所有財 일부로 구성되어 있으며, 都市公共서비스의 民營化와 관련시켜서는 料金財의 경우가 적합하다.

이와 관련하여 Savas 교수는 보통의 다양한 재화를 각 특성별로 圖式化하여 제시하므로써, 이들 서비스의 利用과 내용에 따라 地方政府가 굳이 税金으로 供給하지 않고서도 民間經濟의 市場메카니즘을 통해 供給이 가능하다는 것을 강조하고 있다.<sup>14)</sup>

13) 國土開發研究院, 「都市公共서비스 供給合理化方案 - 民間參與 擴大可能性을 中心으로」, 1988. 12, p. 9.

14) E.S.Savas, op. cit., pp. 33-42.

〔圖 2〕 財貨와 서비스의 分類



資料 : E.S.Savas, Ibid., p. 34

金源, "前掲論文"에서 再引用

2. 都市公共서비스의 費用및 惠澤範圍에 의한 區分

W.F. Smith는 都市公共서비스를 供給하는데 드는 費用및 惠澤의 範圍에 따라 都市公共基盤施設과 都市公共서비스로 나누어 다음 <表 1>과 같이 分類하고 있다.<sup>15)</sup> 여기서 都市公共基盤施設이란, 이를 設置하고 維持하는 데 엄청난 投資를

요할 뿐만 아니라, 投資에 대한 償還도 長期間에 걸쳐 數世代가 支拂할 수 있는 특징을 지닌 반면에 都市公共서비스란 一定量의 都市基盤施設을 利用 또는 使用하는 과정에서 利用者 個個人이 혜택을 보는 給付的 性格을 띠고 있다는 것이다. 또한 Smith는 동일한 都市基盤施設이나 都市公共서비스라고 하더라도 都市活動및 都市機能을 連結시켜주는 것이냐, 아니면, 그 자체로서 惠澤이 고정되느냐의 여하에 따라 連結財(joint

15) Wallace S. Smith, *Urban Development*, University of California, 1975, p. 306.

〈表 1〉費用 및 惠澤範圍에 의한 區分

區 分		高投資費用	低投資費用
		都市基盤施設	都市公共서비스
惠澤 擴散	連結財 (joint goods)	道 路	警察保護
		上水道	쓰레기收去
惠澤 限定	價値財 (merit goods)	病 院 博 物 館 公 園 學 校 刑務所	福祉서비스 教育서비스 教導서비스

goods)와 價値財(merit goods)<sup>16)</sup>로 區分하고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 Smith는 이러한 基準에 의해 病院, 學校, 博物館 등 주로 惠澤이 選別的이며, 個人들에게 局限되는 價値財보다는 都市의 機能을 연결시켜주는 連結財에 投資의 比重을 더 많이 두어야 한다고 주장하고 있다.

그러나 都市公共서비스의 供給主體와 관련시켜보면, 都市基盤施設이면서도 連結財인 道路와 上水道 등을 公共部門이 공급하여야 하고, 나머지 都市公共서비스와 都市基盤施設이면서도 價値財

의 경우 民間化가 可能하리라 생각된다.

### 3. 都市公共서비스의 生産 및 購買主體에 의한 區分

최근 世界銀行(The World Bank)의 經濟開發研究所(EDI: Economic Development Institute)의 Gabriel Roth에 의한 開發途上國의 公共서비스에 관한 研究<sup>18)</sup>에서는 都市公共서비스를 公共部門과 民間部門으로 나누어 生産主體(producer)와 購買主體(buyer)로 區分하여 分類하고 있다.

즉 각 公共서비스를 政府와 民間部門이 서비스의 生産者와 購買者로서 機能하는 것에 따라 〈圖 3〉과 같이 나타내고 있다.

제 I 상한은 民間部門에서 生産하고 購買하는 公共서비스로 일상적인 대부분의 商品들이 이에 속하며, 대개의 국가에서는 택시서비스, 의약품,

16) 金源教授는 merit goods를 選別惠澤財라고 이해하고 있지만 일반적으로 財政學이나 公共經濟學에서는 價値財로 사용하기에 이를 취하였음 金源, "前掲論文," p. 43 및 車耕權, 「前掲書」, pp. 68-69. 참조.

17) Smith의 분류는 Crowther와 Echenique가 都市空間構造를 파악하는데 있어 사용한 都市内の 活動과 都市間的 活動領域(activity location) 및 收容空間과 通路空間 등 收容領域(stock location)간의 상호작용으로 분류한 것과 유사하다. 자세한 내용은 D. Crowther and M. Echenique, "Development of a Model of Urban Structure," in Martin & March(eds.), *Urban Space and Structures*, Cambridge Univ. Press, 1972. pp. 175-218. 참조.

18) Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford Univ. Press, 1987.

〈圖 3〉 生産 및 購買主體에 의한 서비스區分

區 分	民間部門 生産 (private sector as producer)	政府生産 (government as producer)
民間部門 購買 (private sector as buyer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분의 일반상품</li> <li>• 教育</li> <li>• 택시</li> <li>• 電話(미국의 경우)</li> <li>• 도로화물운송</li> <li>• 민간주택 (I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도운송</li> <li>• 電話(미국을 제외한)</li> <li>• 電氣</li> <li>• 上水道</li> <li>• 社會的 판매(social marketing)</li> <li>• 公營住宅 (II)</li> </ul>
政府購買 (government as buyer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 道路建設 (III)</li> <li>• 石油 탐사</li> <li>• 교과서</li> <li>• 專門的인서비스(professional services)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무교육 (IV)</li> <li>• 公營 방송</li> <li>• 법원</li> <li>• 경찰</li> <li>• 군대</li> </ul>

資料 : G.Roth, op. cit., p. 13에서 再作成

私立學校에 의한 教育서비스, 民營住宅등이 대표적인 서비스다. 제 II상한은 政府가 生産하고 民間部門에서 이를 구입하는 서비스로서 주로 國營企業 또는 公企業, 公社등에 의해 제공되는 公共서비스이다. 즉 鐵道, 電氣, 電話 및 上水道 그리고 政府機關이 個人들에게 직접 제공하는 의약품등과 같은 “社會的 販賣”(social marketing)<sup>19)</sup> 서비스등이 이에 속한다. 제 III상한은 民間部門이 生産하고 政府가 購買하는 서비스로 주로 契約에 의해 제공되며, 국가의 道路建設計劃에 의해 民間건설업체들이 道路를 건설하고 관리하는 것은 代表的인 例이다. 또한 國民保健增進計劃에 의해 開業醫들이 그들의 技術 및 서비스를 제공

하는 것도 한 예이다. 제 IV상한은 전형적인 公共 서비스로, 주로 政治的 過程에 의해 決定되며, 경찰서비스, 군대 및 無料의 義務教育이 대표적인 서비스이다. 하지만 이와 유사한 서비스도 최근에는 民間部門에 의해 제공되고 있다. 즉 私設請願警察 및 私立國民學校등이 그 例이다.

서비스의 民營化와 관련시켜서 G. Roth는 최근의 추세는 [圖 3]의 오른쪽 상한(II상한과 IV상한)으로부터 왼쪽 상한(I상한과 III상한)으로의 전환이 일반적이나 I상한으로의 전환보다는 III상한으로의 전환이 바람직할 것으로 내다보고 있다.<sup>20)</sup> 즉 政府 및 公共部門은 生産者라기 보다는 購買者로서의 역할이 기대된다는 것이다.

19) Cameroon의 경우 保健省이 직접 의약품을 제조하여 個人들에게 판매함. G. Roth, op. cit., p. 13.

20) Ibid., p. 14.



#### IV. 都市公共서비스의 供給方法 및 民營化 方案의 摸索

##### 1. 都市公共서비스의 供給方法

일반적으로 都市公共서비스는 政府등 公共部門과 一般企業體등 民間部門에 의해 공급되는 것으로 인식되고 있으나, 구체적으로 보면 매우 다양한 方法에 의해 공급되고 있다. 따라서 여기에서는 주로 선진외국의 서비스 공급방법을 中心으로 파악하여 보고 우리나라의 경우, 보다 適合한 方法과 現在 運用되고 있는 方法등을 주로 파악해 보고자 한다.

우선 美國에서 都市公共서비스를 供給하는 方式으로는 다음과 같은 다양한 代案이 있다.<sup>21)</sup> ① 政府가 직접 供給하는 公共서비스(government service) ② 政府間 協定에 의한 서비스供給(intergovernmental agreement) ③ 契約, 또는 서비스의 購買(contract or purchase of service) ④ 販賣特許制(franchise) ⑤ 補助金에 의한 供給(grants) ⑥ 政府의 支拂保證書에 의한 供給(voucher) ⑦ 서비스 水準만 規制하는 自由競爭市場體制에 의한 供給(free market) ⑧ 自願奉仕(voluntary service) ⑨ 自給自足(self-service)등이다. 이러한 서비스供給方式의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>22)</sup>

政府의 直接供給方式은 政府當局의 公務員이나 雇傭人에 의한 서비스供給을 의미하며, 都市公共서비스의 主宗을 이룬다. 政府間 協定에 의한 서비스供給은 同一한 地方自治團體들끼리 또는

上·下級 政府間 契約이나 協約등을 통하여 각종 서비스를 제공하는 것이다. 즉 A政府가 供給者인 B政府를 선택하고 서비스에 대한 費用을 지불하는 형태이다. 美國의 1973年 調查報告書에 의하면, 全體 2,375個自治團體中에서 약 62%정도가 다른 政府單位들과의 協定을 통해 서비스를 공급하고 있다. 民間과의 契約에 의한 方法은 公共서비스의 生産을 民間部門에 맡기는 것으로 民營化(privatization)의 가장 代表的인 例이다. 契約에 의해 공급되는 公共서비스는 매우 다양하여 앞의 조사에 의하면, 쓰레기收去, 街路燈, 電氣에서부터 시작하여 社會事業, 모기박멸에 이르기 까지 모두 65개의 서비스가 民間으로부터 공급되고 있다. 또 다른 調查에 의하면<sup>23)</sup> California州만을 대상으로 市에서 직접 공급하는 서비스가 50%이고, 民間供給서비스는 25%, 政府間 協定에 의한 공급이 25%인 것으로 나타났다. 販賣特許에 의한 供給은 公共서비스 供給에 대한 판매특허를 정부가 해 줌으로써 서비스의 生産은 民間部門이 하고 서비스供給에 따른 利潤의 일부를 政府에게 제공하는 方式이다. 이러한 供給方式은 料金財의 경우중에서도 投資費가 매우 크거나 아니면 規模가 엄청난 自然獨占이 형성될 때 채택된다. 電力供給, 가스, 上水道供給이 대표적인 例이다. 補助金에 의한 공급은 政府가 民間生産者를 支援하여 서비스를 공급하는 것으로

23) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Challenge of Local Governmental Reorganization*, vol. 3. 1974. Feb.

Ibid., appendix table, 3. A.

24) John J Kirilin, John C. Ries & Sidney Sonenblum, "Alternatives to City Department," E.S. Savas(ed.), op. cit., pp. 111-128.

21) E.S. Savas, op. cit., pp. 56-58.

22) Ibid., pp.58-71.

民間이 生産을 하지만, 서비스供給者를 선택하거나 서비스費用을 지불하는 것은 政府와 消費者個人들이 한다. 補助金을 받아 저렴하게 공급하는 住宅이나 大衆交通手段, 私立大學 등이 대표적인 예이다. 政府의 支拂保證書(voucher)에 의한 供給은 補助金의 경우와는 달리 政府가 소비자를 직접 支援하며, 生産은 民間에서 하는 方法이다. 즉 공공서비스에 대한 費用의 일부를 政府에서 부담하는 경우이다. 일종의 食券이나 購買쿠폰 등이 대표적인 예이다. 自由競爭市場에 의한 供給은 서비스의 水準만을 政府가 統制하고 나머지는 모두 市場體制에 맡기는 것이다. 自願奉仕 역시 공공부문의 역할은 거의 배제된 채 住民들의 自發的인 參與에 의해 제공되는 서비스로서 生産者 선택 및 서비스費用의 支拂이 모두 民間部門에서 이루어 진다. 美國의 경우 消防서비스의 90% 이상이 自願奉仕에 의해 수행되고 있다. 自給自足 역시 순수 民間部門에서 제공하고 스스로 소비하는 형태로, 사소하고 日常的인 공공서비스가 대표적인 경우이었으나 최근들어 都市問題가 더욱 복잡해지고, 서비스水準에 대한 요구가 급격히 증가하면서 서비스의 內在化(internalize)現象이 두드러지면서 市民 個人들과 家族의 역할이 크게 강조되었다.<sup>25)</sup> 自給自足서비스는 生産者의 선택이나 서비스費用에 대한 지불이 필요없다.

이를 다시 日本에서처럼 公共서비스를 事業主體別 供給形態로 分類해보면 다음과 같다.<sup>26)</sup> ①

25) 李達坤, “都市問題의 接近과 民間과 社會部門의 役割,” 서울大學校 行政大學院, 「行政論叢」, 제26권 제2호, 1988, pp. 166-168.

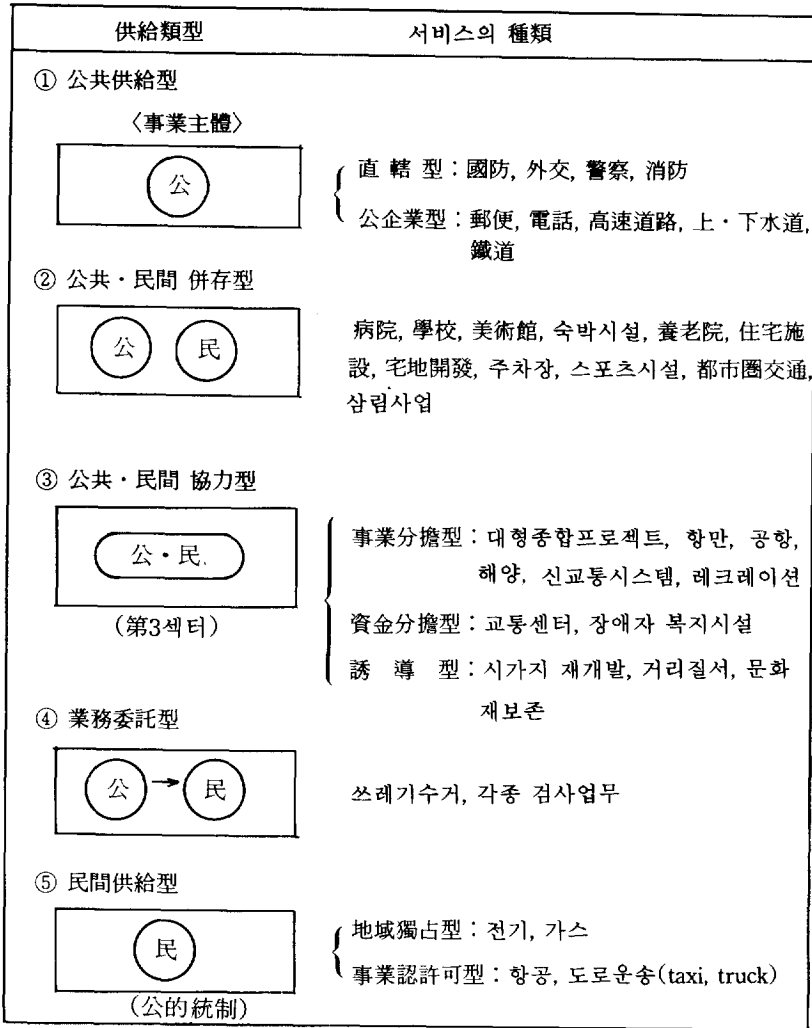
26) 金東建, “都市 및 地域開發을 위한 財源調達 및 民間參與方案에 관한 研究,” 서울大學校 行政大學院, 「行政論叢」 제24권 제2호, 1986, pp. 69-71; 日本經濟研究所, 「民間活力によるプロジェクト推進」, 大藏省印刷局, 昭和59年, pp. 41-42 참조.

公共供給型 ② 公共·民間併存型, ③ 公共·民間協力型 ④ 業務委託型 ⑤ 民間供給型 등이다. 이들 供給類型의 내용과 해당 公共서비스를 구체적으로 파악하면, 우선 公共供給型은 公共部門에서 서비스를 직접 공급하는 것으로, 國家나 都市政府가 직접 공급하는 直轄型和 政府現業機關 및 公社 등 公企業型이 포함된다. 公共·民間併存型은 공공부문과 민간부문이 동시에 서비스를 공급하는 형태로 病院, 大學, 美術館 및 福祉서비스 공급이 이에 속한다. 公共·民間協力型은 公·私部門이 함께 힘을 합쳐 특정 서비스를 공급하는 경우로, 協力關係에 따라, ㉠ 事業分擔型, ㉡ 資金分擔型, ㉢ 誘導型 등으로 區分되며, 事業分擔型은 道路, 土地 등 基盤施設에 대한 정비는 公共部門이 맡고, 건물 및 시설물의 건설은 民間部門이 담당하는 경우이다. 또한 資金分擔型은 民間部門이 事業의 資金을 分擔하거나, 참가하는 것이고, 誘導型은 사업주체는 民間部門이지만, 공공부문의 財政支援를 통해 공공서비스 공급을 유도하고 장려하는 경우이다. 民間委託型은 公共部門에서 일상적으로 하고 있는 공공서비스 공급업무의 全部 또는 一部를 民間部門에 위탁하여 공급하는 유형으로, 쓰레기收去, 각종 檢査業務 및 公共施設維持管理 등이 이에 속한다. 民間供給型은 民間部門이 事業主體가 되어 공급하는 유형으로, 일반적으로 電力, 가스 등 地域獨占型의 공공서비스와 航空, 道路運送 등의 서비스가 이에 속한다.

이를 그림으로 要約하면 [圖 4]와 같다.

Baer는 公共서비스의 供給主體와 供給方法 및 서비스의 種類간의 적절한 관련성을 강조하면서 都市 公共서비스의 目標로서 ① 生命維持(preserving life), ② 自由 및 財産權 保護(liberty and property), ③ 大衆啓蒙(public enlightenment), ④ 市民의 幸福追

[圖 4] 서비스 供給主體와 서비스의 內容



資料：金東建, “前掲論文,” p. 70

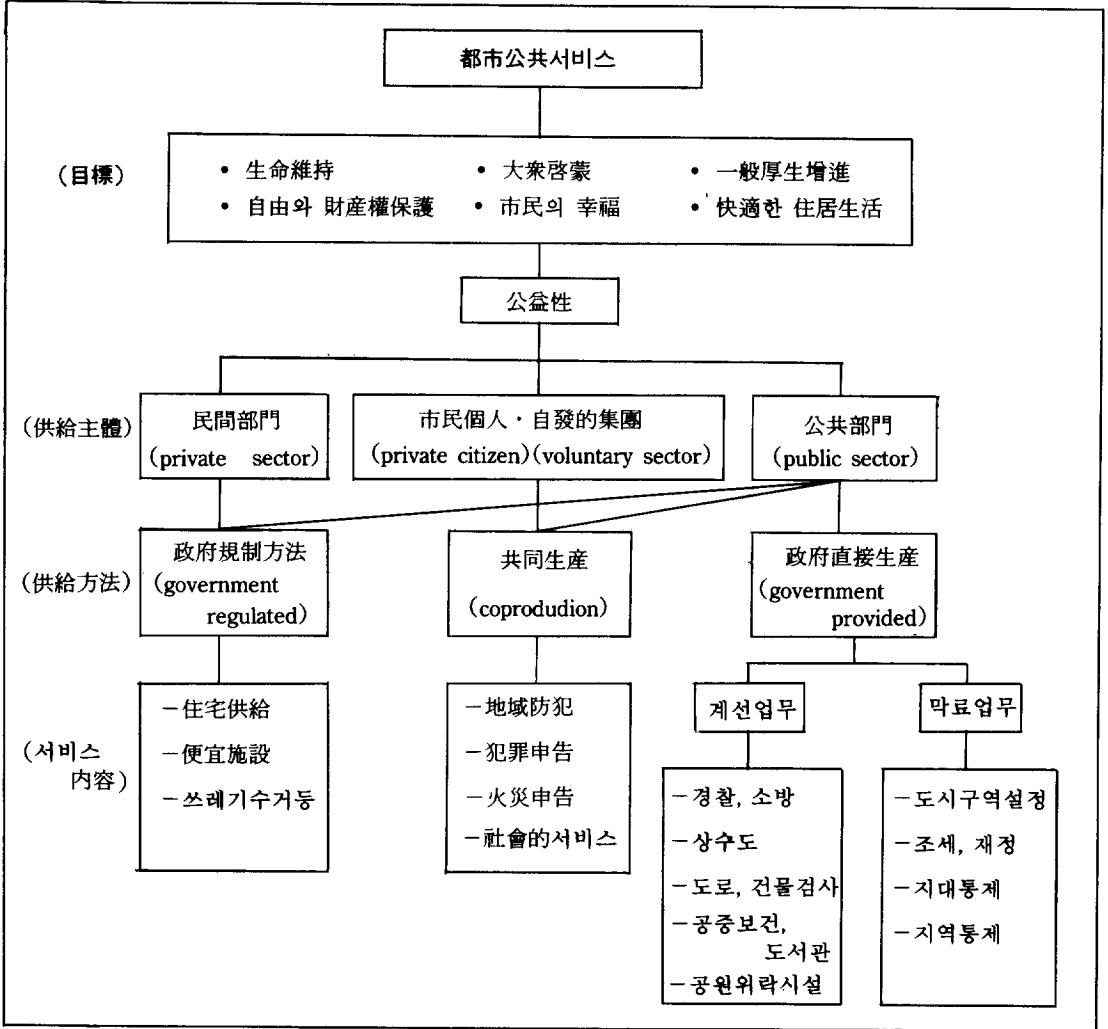
求(the pursuit of happiness), ⑤ 一般厚生の 增進 (promotion of the general welfare), ⑥ 住居生活의 快適(domestic tranquility), 등을 들고 있다.<sup>27)</sup>

이러한 目標을 달성하기 위한 都市公共서비스의

供給主體로 Baer는 民間部門, 公共部門, 市民個人 (private citizens), 自發的 集團(voluntary sector)의 4部門을 들고, 供給方法으로는 ① 公共部門이 主體가 되는 政府直接生産方式(government provided), ② 民間部門이 生産을 하되, 公益性을 확보하기 위해 政府가 최소한의 規制를 하는 政府規制方法(government regulated), ③ 自發的인 市民과 各種의 自發

27) William C. Baer, “Just What is an Urban Service, Anyway?” *The Journal of Politics*, vol. 47. No. 3. 1985, Aug. pp. 881-898.

[圖 5] Baer의 都市公共서비스 供給構造



資料 : W.C.Baer, op. cit., p. 885와 p. 888에서 再作成.

的 集團 및 公共部門이 結合하여 공급하는 共同生 産方式(coproduction)을 제시하였다.<sup>28)</sup>

이상의 내용을 그림으로 圖式化하면 [圖 5]와 같

28) Ibid., p. 885.

다. 이러한 區分은 都市公共서비스의 供給主體를 상당히 단순화 시킨것이며, 새로운 概念인 共同生 産의 方法을 제시하였다는 점에서 우리에게 시사하 는 바가 매우 크다.

## 2. 都市公共서비스의 민營化 必要性

### 가. 민營化의 意義

여기서 민營化란 단순한 의미의 “公企業의 민營化”가 아니라 公共部門의 기능을 분담하는 모든 民間部門의 參與와 領域擴大를 의미한다. 따라서 민營化는 根本적으로 都市財政을 확충시키는 方法이 아니라, 制限된 都市財政內에서 보다 效率적으로 公共서비스를 供給함으로써 資源의 效率的 配分을 제고시키려는 努力이다. 일반적으로 民間部門은 公共部門보다 더욱 利潤指向적이고 經濟성과 能率성을 추구함으로써 강한 競爭力을 갖추고 있다고 보여진다. 이러한 利潤追求와 경쟁성이 都市管理에 도움이 된다면 민營化의 意義는 충분히 존재한다고 보여진다.

그러나 이러한 效率성과 함께 衡平性도 반드시 확보해야 할 要素이다. 민營化를 통해 公共서비스를 공급하는 것이 費用을 절감하는 效果보다도, 그 結果가 福祉서비스나 市民들의 基本欲求를 감소시키거나, 所得再分配을 왜곡시킨다면 민營化 導入의 根本 취지를 저버리는 結果가 된다. 따라서 민營化는 보다 조심스럽고, 진지하게 都市公共서비스 및 全公共部門에 적용가능성을 타진하여 本末이 전도되지 않는 次元에서 확대되어야 할 것이다.

### 나. 公共서비스의 民間供給 必要性 및 長·短點

公共서비스의 민營化는 民間經濟部門이 훨씬 能率적이고 經濟的이라는 신념에서 출발하고 있는데, Savas에 의하면 公共서비스를 民間에 移讓 시킴으로써 高稅金에 대한 住民들의 反발을 피하고, 使用者負擔原則을 도입하여 실수요자에게

서비스供給에 대한 個別負擔을 지우므로써 本來의 의도를 달성할 수 있다고 한다.<sup>29)</sup> 또한 이러한 論理의 理論的 根據로 다음의 세가지를 들 수 있는데,<sup>30)</sup> 첫째, 應益原則(benefit principle)으로서 公共서비스의 供給에 의해 利用者및 使用者 個人이 惠澤을 받게 된다면 그 편익에 상응하여 反對給付를 지불하도록 해야 한다는 원칙이다. 둘째는 私企業體들의 利潤動機(profit incentives) 原理로서 政府의 官僚등 公共部門은 하등의 이윤동기를 갖지 않지만, 民間企業의 경우는 그것이 企業의 死活이 걸린 중요한 문제이므로 利潤의 추구를 통해 경비절감·경영합리화를 가져올 수 있다는 것이다. 세째는 規模經濟(economy of scale)의 原理로서 都市公共서비스는 일정규모에 달하지 않으면 서비스供給 單價가 上昇하거나, 一定規模를 넘어서면 서비스單位當 費用이 비싸게 되는 경우가 있으므로, 都市行政區域과는 관계없이 規模經濟原理를 적용할 수 있는 民間企業에 의한 供給이 效率的이라는 것이다.

결국 민營化의 長短點을 파악해 보면 대략 長點은 效率的인 側面에서, 短點은 衡平的인 側面에서 파생된다고 할 수 있다. 따라서 민營化 導入을 위해서는 效率성을 확보하면서 衡平的인 취약점을 보완하는 것이 요구되며, 어떤 요소들이 效率을 높이고 公平성을 저해하는지 이에 대한 면밀한 검토가 요청된다. 일반적으로 예상되는 민營化의 長短點을 비교해보면 다음과 같다.

29) E.S. Savas, op. cit., pp. 24-52.

30) 金源, “前揭論文,” pp. 45-46.

〈表 2〉 民營化의 長·短點

長 點	短 點
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 競爭으로 都市管理能力向上</li> <li>• 專門性的 確保</li> <li>• program의 新축적  운영</li> <li>• 住民要求에  신속히  대처가능</li> <li>•  사회공공자본지출의  절약</li> <li>• 規模의 經濟</li> <li>•  공공서비스  비용절감</li> <li>•  독점의  부작용  해소</li> <li>•  정부행정기관의  축소가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•  부정부패의  위험성</li> <li>•  지나친  영리추구</li> <li>•  專門民間業者의 不在 및  회소가능성</li> <li>•  契約管理와  감독비용</li> <li>•  契約不履行의  위험성</li> <li>•  契約作成의  어려움</li> <li>•  서비스본래의 公共性유지의  어려움</li> <li>•  정부의  대응성  약화(긴급시)</li> <li>•  會社의  노사분규나  파산시  공급의  어려움</li> </ul>

資料 : E.S. Savas, op. cit., pp.89-92 要約

### 3. 都市公共서비스의 民營化 方法 및 基準

#### 가. 都市公共서비스의 民營化 方法

지금까지의 논의를 기초로, 公共서비스의 民營化 方法을 모색해 보면 다음과 같다.

##### ① 民間部門에서의 直接供給

都市公共서비스의 生産 및 供給을 모두 民間部門에서 하는 경우이다. 물론 이경우에도 서비스의 성격이 純粹한 民間財가 아니므로, 政府의 간접적인 規制가 요청되는 분야이다. 즉 價格에 대한 規制나 서비스의 水準에 대한 統制등이 필요하다. 따라서 서비스의 生産보다는 주로 供給 및 傳達體系에 대한 규제가 이루어 진다. 이 方法에는 몇가지 制約點이 있을 수 있는데 첫째, 制度的 측면으로, 民間이 서비스를 生産하기 위한 제한 여건을 갖추는 데 있어 公共部門보다 오히려 더 어려울 것이라는 것이다. 즉 法律的인 制約이나,

資金動員上的 어려움등을 고려할 수 있다. 둘째, 民間部門에서 모든 것을 責任지고 適時에, 適切한 수준의 서비스를 제공하기 용이한 財貨가 무엇이며, 수지타산을 맞출 수 있는지의 문제이다. 都市財政難을 타파하기 위한 民營化가 도리어 市民個人的 費用에 의존하게 되는 것이 아니냐 하는 문제이다.

##### ② 民間部門의 事務委託供給

기존의 政府나 公社·公團에서 그 운영의 效率化를 꾀하기 위하여 民間企業과 유사한 經營方式을 도입한다거나, 아니면 民間에게 業務의 전부 혹은 일부를 委託하여 공급하는 방법을 생각할 수 있다. 예를 들어 費用節減과 서비스의 質 향상을 위해 쓰레기收去, 각종 檢査등을 民間에게 委託하는 것 등이다. 이 경우는 주로 서비스의 生産은 民間에서 하고 供給 및 傳達 혹은 費用의 징수는 公共에서 하는 경우이다. 따라서 委託事

業의 民間社會와의 契約時 각종 不正과 非理등이 문제가 되며, 委託基準上的 문제점등을 고려할 수 있다.

③ 公共과 民間의 共同生産供給

이 方法이 바로 第3섹타(the third sector)供給方式이라고 할 수 있다. 先進國에서 흔히 사용되고 있는 方法으로 주로 地域內 網(network)을 구성하기 위한 交通·通信서비스의 경우 그 便益이 미치는 地域이 좁고 地域單位內에서 受益者負擔原則의 적용이 용이한 서비스에 限해 적용하고 있다. 그러나 실제 운영에서는 公共部門의 介入이 너무 강하여 經營의 自主성을 확보하기 어렵고 責任所在가 모호하며 管理的인센티브가 희박하고 동시에 적절한 人材를 확보하기 어려운 문제점들이 있다.<sup>31)</sup> 따라서 第3섹타가 원활하게 機能하게 하기 위해서는 民間의 유능한 人材의 기용과, 서비스공급에 따른 責任所在의 明確化, 公共部門의 지나친 介入의 排除등이 우선 실현되어야 한다. 그러나 무엇보다도 眞實하게 요구되는 것은, 民間및 公共部門 共히 경제적이고 능률적으로 都市公共서비스를 제공하는 것이 根本目標라는 것을 인식하여, 民間은 보다 自發적으로 참여하려는 의욕을 가져야 하며 公共部門은 어떻게 하면 民間의 참여와 努力을 증진시킬 수 있는나에 초점을 맞춰 支援體制로서의 轉換이 과감히 이루어지도록 해야 하겠다.

나. 民營化 導入時的 基準

지금까지의 논의를 종합적으로 검토하여, 都市公共서비스를 民營化할 때 고려해야 할 基準을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 都市公共서비스의 性格에 따른 民營化

適用戰略이 요구된다. 물론 지금까지 民營化된 公共서비스가 대부분 財貨 및 서비스의 特性에 따라 이루어진 것이 대부분이지만, 아직도 서비스의 性格보다는 資本蓄積의 論理나 行政便宜上 民營化가 이루어지는 경우가 많다. 따라서 우선은 料金財의 경우가 民營化 對象서비스로 적합하다.

둘째, 서비스의 施設費用및 投資費用이 저렴한 公共서비스가 民營化를 하는 데 용이하다. 都市의 道路나 公共施設物등 都市基盤設施의 建設등은 公共部門에서 공급하는 것이 보다 效果的이고 公平하다. 물론 이러한 投資部門에 民間部門을 참여시킬 수 있는 方法이 없지는 않지만, 순차적이고 단계적으로 民間部門을 확대시키기 위해서는 費用이 저렴하고, 단순한 서비스가 우선 고려될 수 있다.

셋째, 서비스의 供給費用및 惠澤의 排除費用이 저렴한, 비교적 管理및 運營이 용이한 서비스가 적합하다. 아무리 民營化에 적합한 性格의 서비스라도 供給費用이 過多하거나 서비스惠澤의 排除가 어려운 것은 民營化하기가 곤란하다 民間部門은 利潤極大化가 目標이기 때문에 어느정도 수지타산이 맞는 서비스가 보다 적절하리라 본다.

넷째, 市民들의 基礎需要서비스(basic needs services)는 民營化하지 않는 것이 바람직하다. 물론 都市에 居住하는 市民들의 要求에 의해 決定해야 하겠지만 社會福祉서비스나 都市基本서비스는 租稅收入에 의한 公共部門의 供給에 의하는 것이 바람직하다. 民營化理論의 背景이 新右翼의인(New Right)公共選擇學派와 美國의 新聯邦主義(New Federalism)와 英國의 대처리즘등에 근간을 두고 있기 때문에, 자칫하면 市民들의 福祉需要를 축소시키고 가능한한 應益原則에 의한 個人的 보상주의로 흐르기 쉽기 때문에 이

31) 金東建, “前揭論文,” p. 69.

러한 基本서비스에 대해서는 民間部門이 生産하고 供給하되 費用은 公共部門이 지불하는 형태의 방식이 모색되어야 하겠다.

다섯째, 非營利法人과 自願奉仕組織 및 市民 個人的 參與가 制度化되고 活性化되어 이들의 役割과 機能이 확대되어야 하겠다. 都市公共서비스중에서도 所得再配분에 관련된 서비스는 政府의 공급서비스중에서 큰 部分을 차지할 뿐만 아니라, 效果는 장기적으로 나타나되 뚜렷하지 않아 지속적인 投資가 요구되기 때문에 이러한 서비스의 非營利法人과 自發的 集團의 參與는 매우 고무적인 일이다. 우리나라와 같은 開發途上國의 경우에 사람의 손이 필요한 다양한 福祉서비스에 老年層과 有休 女性勞動力의 參與를 촉진시킨다면 人的 資源의 效率的인 活用과 都市公共서비스의 質을 向上시킬수 있다는 一石二鳥의 效果를 볼 수 있으리라 판단된다. 물론 이러한 활동에 적절한 政府의 支援과 뒷받침이 요구되기도 한다.

## V. 結 語

本 論文은 都市財政危機를 극복하기 위해 代案으로 제시된 民營化 方案이 어떠한 都市公共서비스에 適合할 것인가 하는 問題를 주로 都市公共財와 公共서비스의 性格糾明에 주안을 두고 검토하여 보았다. 또한 다양한 都市公共서비스의 供給方法을 제시함으로써, 그중에서도 民間部門에 의한 生産可能性을 모색하고 이에 따른 問題

點을 導出하고 民營化 方案의 適用時 고려해야 할 基準들을 제시하였다.

우리나라도 얼마 안남은 地方自治制의 實施를 앞두고, 과연 지금까지 地方自治團體에서 生産, 供給하고 있는 公共서비스가 適正하게 供給되고 있는지의 여부와 앞으로 地域經濟의 活性化와 自治權의 擴大로 대두될 民間部門의 活動은 政府機能의 축소와 都市管理費用의 절감이라는 측면에서 다시 한번 검토해 볼 필요성이 있다.

물론 都市公共서비스의 어떤 서비스를 어느 방법으로 生産할 것인가를 구체적으로 決定하는 일은 그리 쉽지 않다. 왜냐하면 一般的인 決定基準도 확립되어 있지 않거니와, 각 都市政府가 처해 있는 狀況도 각각 다르므로 都市의 規模, 재정형편, 住民들의 參與度, 社會·經濟的 條件 등을 종합적으로 고려하여 구체적으로 決定해야 할 문제이기 때문이다. 따라서 本 論文에서는 經驗的이고 實證的인 接近方法보다는 理論的이고 規範的인 측면에서 都市公共서비스의 民營化에 따른 다양한 供給方法과 適用基準만을 모색하는데 그쳤다. 都市公共서비스의 民營化가 民間參與를 유도할 수 없는 환경하에서 단순히 서비스의 공급주체를 公共에서 民間으로 바꾸는 식으로는 本來의 目的을 달성할 수 없다는 사실과 함께, 먼저 市民들의 參與意識의 고양과 公共部門의 획기적인 의식변화가 우선시 되어야 한다는 점을 재삼 강조한다.