

民營化의 必要와 正當化 條件에 관한 연구

A Study on the Needs and Justifying

Conditions of Privatization

鄭 一 燮

(인하대학교 교수)

<目 次>

I. 서론

II. 민영화의 개념 및 유형

III. 민영화의 필요성

IV. 민영화의 문제점

V. 민영화의 정당화 조건

VI. 결 론

I. 서 론

공공부문의 존재가 정당화되는 이유는 일반적으로 민간부문에 공급할 수 없는 재화나 서비스의 공급에 있다. 이러한 재화나 서비스는 비경합성과 비배제성을 나타낸다. 그러나 공공부문에 공급되는 재화나 서비스 중에는 우편·전신·전화·철도 등과 같이 비경합성과 비배제성을 동시에 나타내지 않는 것도 있다. 이러한 것이 공공부문에 의해 공급되는 이유는 재화나 용역의 생산을 시장경제에만 맡겼을 경우 수요가 충분히 충족될 수 없기 때문이다. 일반적으로 민간부문은 적절한 이윤이 기대되지 않는 경우는 생산에 참여하지 않는다. 그러나 민간부문이 적절한 이윤을 기대할 수 없어 생산에 참여하지 않더라도 필히 충족시켜야 할 국민적 수요가 있는 경우, 이러한 수요를 충족시키기 위하여 공공부문이 개입하게 되는 것이다.

그런데 산업혁명 이후의 비약적인 경제발전, 과학기술의 발달, 인구의 증가, 도시화현상, 국제적 분쟁 등은 행정기능의 확대·강화를 초래했다(Pfiffner & Presthus, 1967 : 21). 이같이 국민들의 다양한 욕구에 대응하기 위하여 정부의 역할 및 기능이 확대·강화된 것은 현대행정의 일반적 특징이다. 그러나 적절한 규모를 넘어 지나치게 비대화되고 독점화된 정부의 역할 및 기능은 민간부문의 창의성과 자율성을 억압함은 물론 공공재원의 비능률적 사용이라는 심각한 문제점을 야기하였다.

이에 따라 등장한 것이 작은 정부에 대한 논의이다. 민영화의 문제도 이러한 맥락에서 본격적으로 제기되었던 것이다. 이에 대한 기존의 연구결과는 몇가지 문제점에도 불구하고 대체로 긍정적으로 나타나 상당한 정도의 능률성 향상 및 비용절감 효과를 거두어 온 것으로 나타났다(Savas, 1987 : 61).

우리정부도 80년대에 들어서 공기업의 역할 증진과 함께 경영효율의 제고에 역점을 두고 공기업의 민영화를 통한 민간부문의 참여와 경쟁유인의 도입을 추진하였다. 이에 따라 정부는 '87년에 「공기업 민영화 추진위원회」를 구성하여 증권거래소를 완전 민영화하였고, 포항제철 및 한국전력은 국민주 보급형식을 통하여 민간의 참여를 확대하였다. 이러한 민영화 정책은 정부가 지분을 직접 보유하고 있는 정부투자기관과 정부출자기관 중에서 당초의 설립목적 달성이었거나 여건 변동으로 공기업으로서의 존속 필요성이 상실된 기관, 또는 민간부문과 기능이 중복되는 기관 등을 중심으로 계속 추진해 나갈 계획에 있다(대한민국정부, 1992 : 144).

그러나 민영화가 작은정부를 가능하게 한다해서 항상 바람직한 것이라고 할 수는 없다. 왜냐하면 민영화의 결과가 항상 바람직한 결과를 초래하는 것은 아니고, 또 다른 정부개입의 필요를 제기할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 민영화는 어떠한 조건의 전제하에서 바람직한 것인가 혹은 민영화가 바람직하기 위해서 선결되어야 할 과제는 무엇인가를 계약제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 민영화의 개념 및 유형

민영화에 대한 개념은 매우 다양하다. 일반적으로는 재화나 서비스의 공급주체가 공공부문으로부터 민간부문으로 이동함을 의미한다. 예를 들면 공공자산을 민간에게 매각하여 사업을 중단하거나, 전에는 공공부문에 의해 공급되던 서비스를 민간에게 이양하고, 정부에 의해 독점되었던 시장에 민간부문의 진입에 대한 제한이 철폐됨을 의미한다.

민영화의 유형에 대해서 Paul(1985 : 43-44)은 공기업의 매각, 계약에 의한 공급 및 완전민영화(공공부문에 의한 서비스 공급의 중단 및 시장기능에 일임)로, David(1988 : 43-55)는 계약에 의한 공급, 민간부문의 시설소유 및 투자를 통한 공급 및 정부자산의 매각으로, Kay 와 Thompson(1986 : 18-32)은 정부자산의 매각, 규제완화 및 계약에 의한 공급으로 Stoker(1988 : 171-191)는 지방정부의 민영화 유형으로 지방정부자산의 매각, 경쟁적 입찰 및 규제완화를 통한 시장기능의 도입을 들고 있다. 그러나 민영화의 유형은 대체로 다음과 같은 유형으로 나눌 수 있을 것이다.

1. 매각

매각에 의한 민영화는 1960년대 이루어진 대한통운, 대한해운, 인천제철, 대한항공 등 귀속사업체 불하의 경우와 정부보유주식을 민간에 매각하여 정부소유지분을 이전하는 방법이 있다. 정부가 보유주식을 매각하고자 할 때는 기업공개를 함으로써 증권시장을 이용하는 방법과 비공개법인인 경우 장외시장을 이용하는 방법이 있다.

주식매각은 많은 나라 특히 영국 및 프랑스 등 선진국에서 주로 사용되는 방법이며 주식매각을 통하여 정부의 수입증대를 도모할 수 있어 국민에 대한 조세 부담을 경감하는 효과를 기대할 수 있다. 주식매각에 의한 민영화는 다른 형태의 민영화와는 달리 짧은 시간에 재정수입을 확보할 수 있다는 특징이 있다. 이러한 방식은 민간투자자가 미래의 기대이익에 근거하여 주식을 매각하는 것과 마찬가지로 정부도 주식매각에 의하여 미래에 창출할 수 있는 이익을 현금화하는 것인데, 주식매각은 그 재산으로부터 발생하는 예상이익의 현금가치 이상으로 매각이 가능하다(경제기획원, 1988 : 266).

매각에 의한 민영화도 주식매각의 정도에 따라 완전민영화와 부분민영화로 나눌 수 있다. 완전민영화는 정부보유주식을 완전히 민간에게 매각하는 것이며, 부분민영화는 정부보유주식의 일부를 매각하는 것으로 우리나라의 포항제철, 한국전력 등이 이에 해당한다.

2. 계약

정부가 민간부문에게 비용을 지불하면서 서비스의 공급역할은 이전하나 그 공급에 대한 책임은 계속 가지는 경우이다. 이는 정부가 독점적으로 생산, 공급하던 공공서비스를 민간부문을 통해 공급함으로써 능률성의 향상을 기하려는 시도이다. 비용부담을 여전히 정부가 진다는 점과 서비스를 공급하는 주체는 민간이나 그 제공에 대한 책임을 정부가 계속 진다는 점에서 매각의 경우와 비교된다.

정부에 의한 공공서비스의 직접공급이 공급결정자와 생산자의 역할을 겸하여 수행하는데 비해 계약에 의한 공급은 정부가 공급결정자로서의 역할은 여전히 유지하면서 서비스 생산자의 역할은 민간에게 맡기는 것을 말한다. 따라서 누가 얼마만큼의 공공서비스를 언제 어떻게 공급할 것인가와 관련된 의사결정의 문제는 정부가 담당하고, 민간부문은 단순히 기술적 서비스 공급만을 담당하게 된다. 일정기간 동안 재화나 용역의 분배나 공급권을 특정인에게 부여하는 「프랜차이즈」제도나 대여하는 제도 등도 계약에 의해

이루어지므로 계약의 한 유형이라고 할 수 있다. 계약은 민영화의 방법 중 가장 보편적으로 이용되고 있어 학자에 따라서는 민영화라는 용어 대신 계약이란 용어를 사용해야 한다고 주장하기도 한다(Murray, 1985). 한국에서의 민영화는 주로 공기업의 민영화가 주류를 이루고 있으며 계약에 의한 사회복지 및 공공서비스의 제공 등은 극히 제한적인 분야에서만 이루어지고 있을 뿐이다. 그러나 최근 지방자치의 실시와 더불어 계약에 의한 사회복지 및 공공 서비스의 제공정도가 점차 커질 것이다.

프랜차이즈제도(Franchising System)는 상품 및 재화의 분배나 공급권을 일정한 기간 동안 특정한 사람 또는 기관에게만 부여하는 제도이며 분류에 있어서 사업이나 지역별로 나누어질 수 있다. 프랜차이즈제도는 정부의 규제 및 국영화의 대안으로 나타났으며, 사업계약시 경쟁을 통해 최소 공급 가격을 호가하는 사람과 계약을 체결함으로써 최소의 가격으로 재화를 공급하는 방법으로 계약시의 경쟁호가를 통해 기대이윤을 정상이윤까지 떨어뜨려 시장의 효율성을 얻게 된다. 「프랜차이즈」제도는 소유권의 이전없이 공기업의 효율성을 증진시킬 수 있을 것으로 기대되므로 민영화 대상기업이 독점이거나 국가가 공공성을 위해 계속 상품 및 요소시장을 장악하고자 할 때 충분히 고려할 수 있는 방법이다.

계약에 의한 민영화의 문제로는 계약시장의 경쟁성 확보, 계약 세부사항 지정상의 구체성, 최적의 계약기간 결정 및 계약자에 대한 상품의 질과 수준에 대한 규제 등을 지적할 수 있다.

3. 정부규모와 역할의 축소

정부규모와 역할을 축소시키는 것은 광의의 민영화로서 여기에는 감세, 정부지출의 축소, 정부규제의 완화 등이 포함될 수 있다. 그러나 정부지출의 축소 결과로 종전에 공공부문에서 공급되던 서비스가 민간부문에 의해 공급된다면 이는 공공서비스의 공급주체가 변경된 것으로 협의의 민영화에 해당된다고 할 수 있다(Starr, 1989 : 31-45).

정부규제의 완화도 그 결과가 반드시 공공서비스의 공급주체를 공공부문으로부터 민간부문으로 변경시키는 것은 아니므로 협의의 민영화와는 구분된다. 그러나 정부규제의 완화결과가 민간기업의 정부독점산업에 대한 진입의 자유를 보장한다면, 이는 서비스의 공급주체를 공공부문으로부터 민간부문으로 변경시키는 것이므로 협의의 민영화에 해당될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 민영화의 필요성

1980년 이전 수십년 동안, 세계의 많은 정부들은 종전에는 민간부문에 담당했던 여러가지 사업을 수행함으로써 활동 영역을 넓혀 왔다. 그러나 1980년대에 들어오면서 공공부문의 지출은 세계곳곳에서 그 방향을 전환하기 시작했다. 미국에서 레이건 정부는 '그대로 있지 말고 원래 상태로 되돌려 놓으라'는 지시를 내렸다. 그리고 그 요지는 정부자산 및 공공서비스의 민영화였다.

민영화를 지지하는 입장에서는 공공부문에 민간부문으로 경영을 전환시키는 것은 매우 의미있는 것이어서 뚜렷한 개선을 가져 올 것이라고 주장한다. 즉 효율성과 질을 높이고, 조세를 인하시키며, 정부의 규모를 작게 할 것이라는 것이다. 그들은 민영화가 이루어지면 이윤을 추구하는 민간부문의 경영자는 의심할 나위없이 비용을 감소시키고, 고객의 만족을 위해 좀 더 많은 노력을 기울일 것이라고 주장한다. 민영화에 대한 이러한 믿음은 1990년대에 들어 와서는 전세계적인 현상이 되어 정부는 전기사업으로부터 교도소 업무까지, 철도사업부터 교육에 이르기까지 민간에게 이양하고 있다(Goodman & Loveman : 1991).

1. 행정기능의 적정화

19세기의 자유주의적 법치국가에서는 야경국가사상이나 자유방임주의에 입각하여 국가는 필요악으로서 소극적 국가기능만을 담당해야 한다고 인식되었다. 즉 「최소의 행정은 최선의 행정」(Government is best when governing least)이라는 정부관이 지배적이었다. 그러나 19세기 말엽부터 국가는 여러가지 심각한 사회·경제적 문제에 직면함에 따라 이러한 문제의 해결을 위해 국가기능이 적극화하게 되었다. 그러나 행정기능의 확대·강화는 시장실패 등 민간부문의 기능상의 한계로 인하여 부득이한 것이라고는 할 수 있을지 몰라도 결코 바람직한 것이라고 할 수는 없는 것이다.

이러한 맥락에서 1930년대의 대공황기에 비롯되어 전후 30여년 동안 의심의 여지없이 받아들여져 왔던 행정국가 또는 적극적 국가관은 1980년대초 대처 영국수상과 레이건 미국대통령에 의해 작은 정부가 주창되며 변화되었다. 이것은 행정국가관하에서의 복지국가지향이 정부부문의 급속한 팽창을 초래하였을 뿐만 아니라 민간부문의 성장저하와 경쟁력 약화의 결정적인 요인이 되고 있다는 반성에 따른 것이다. 이러한 국가관의 변화는 복지국가지향이 뚜렷했던 선진국에서 특히 적실성을 지닌 것이다.

그러나 오늘날 작은 정부의 이상은 비단 선진국에만 국한되는 것은 아니다. 큰 작든 행정국가의 경험을 가진 세계의 거의 모든 국가에서 작은 정부는 이제 하나의 역사적 당위로서 받아들여지고 있는 것이다.

따라서 공공부문과 민간부문의 역할분담을 재조정하고, 공공서비스 공급체계를 재정비할 필요가 있다. 사용자부담원칙의 적용이 가능한 공공서비스는 민간부문으로 이양하거나, 공공부문과 민간부문의 협조체제를 통해 행정서비스 공급의 효율성을 높이는 동시에 확대된 행정영역을 적정선으로 환원시켜 나가야 할 것이다. 작은정부의 개념은 기본적으로 신보수주의자들이 주장하는 정부의 실패(Government Failure)에서 출발한다. 정부실패의 인식을 통해 정부부문의 영역이 축소되고, 민간부문의 기능과 영역이 상대적으로 확대되는 과정에서 나타나는 개념이라고 할 수 있다(박동서외, 1992 : 39-40).

이제는 경제·사회분야의 규모와 능력이 기본적으로 커져 더 이상 정부가 모든 것을 관장하기에는 많은 한계가 있다. 특히 환경변화에 민감한 분야에 대한 정부의 지속적인 간섭과 규제는 적응력을 상실시켜 버리고 만다. 그래서 작은 정부를 행정개혁차원에서 논의할 때는 행정기능의 적정한 범위설정과 행정의 능률성 향상이라는 두가지 문제가 제기될 수 있다. 작은 정부는 예산면에 있어서 뿐만 아니라 정부가 하는 각종규제행위나 조정행위를 풀어 민간의 자율에 맡긴다는 뜻을 가지고 있다. 규제완화는 행정기능이나 기구·인력 등의 감축보다는 경쟁의 도입에 일차적 목표를 두고 있다(Audretsch, 1989 : 136). 이같이 민영화는 작은 정부를 지향하는 가장 효과적이고 유용한 방법으로 이용되고 있으며, 이는 궁극적으로 행정기능의 적정한 범위설정을 가능하게 한다.

2. 효율성 향상

정부부문이 지나치게 확대되어 갈 경우 사회전체적으로 비능률이 발생하여 사회전체의 후생이 극대화되지 못한다는 경제학적 비판은 곧 정부관료제의 방만한 팽창이 초래할 수 있는 인적, 물적 자원의 낭비와 그 맥락을 같이 한다. 공공관료제는 이윤극대화를 추구하는 사기업조직에 비해 자원활용의 극대화 의지가 훨씬 약하기 때문이다. 행정조직의 운영에 필요한 인적, 물적 자원은 대개 그 조직의 형성초기에는 존립목적 수행에 최소한의 효율적 배분이 가능하나, 시간이 경과함에 따라 자연발생적으로나 인위적으로 비만현상이 나타나게 마련이다. 그 타당성을 모두 인정할 수는 없지만 Parkinson의 법칙은 바로 이러한 점을 잘 지적한 것이라 할 수 있다. 이러한 조직의 비만현상은 곧 잉여조직의 확장을 초래하게 되는 데, 이는 대개 조직의 이완에 기인한다. 최소한의 행정조직으로도 충분한 행정서비스의 공급을 이와 같이 잉여조직을 동원하게 되면 공공재원의 낭비가

초래되는 것은 명백하다.

자원이 풍부한 사회나 조직에서는 낭비로 인한 비능률성에 대한 비판보다도 성장으로 인한 과실에 더 많은 매력을 갖을 수 있다. 그러나 종전에 인식하지 못했던 자원의 고갈현상이 80년대에 접어 들면서 중시되기 시작했으며, 잉여자원이나 잉여조직에 대한 행정관리에 관심이 모여지기 시작했다. 따라서 감축관리도 잉여조직의 정비작업 중 하나이며, 잉여조직의 존재가 감축관리의 필요성을 의미한다. 이러한 감축관리를 위해서 다양한 행정관리기법이 활용되어지고 있다. 그 가운데 특히 행정업무의 민간이전, 즉 민영화는 감축관리의 기법 중 가장 널리 활용되고 있는 것 중의 하나이다(황윤원, 1991 : 5).

행정서비스 중에는 행정구역을 단위로 하여 공급되는 경우가 많다. 그런데 이러한 행정구역의 결정은 비경제적 요인에 의해 결정되는 경우가 대부분이다. 즉 행정구역의 결정이 규모의 경제 측면에서 볼때 최적규모와 일치하지 않는 경우가 많다는 것이다(Ferris & Graddy, 1986 : 332-344). 그러나 민영화가 이루어진다면 평균비용을 최소화 시킬 수 있는 최적 규모를 설정하여 서비스를 공급할 수 있게 된다. 계약체결과 관련된 민간업체들 사이의 경쟁도 생산비용을 극소화시키거나 양질의 서비스를 지속적으로 공급케 하는 유인체계로서 작용할 수 있다. 왜냐하면 같은 질의 서비스를 가장 싼 값에 공급할 수 있는 업체만이 행정기관과의 계약에서 그 대상으로 선정될 수 있고, 서비스의 질이 낮거나 공급비용이 적정하지 못하면 계약의 대상이 될 수 없기 때문이다.

민간업체의 신축성있는 인사관리 방법도 능률성을 증진시키는 한 요인으로 작용할 수 있다. 민간업체는 이윤의 극대화를 위해 인건비를 줄일 수 있는 다양한 방법의 구사가 가능하다. 그러나 노조의 영향력이 강한 공공부문에서는 이러한 방법의 적용이 곤란하다. 개인적 측면에서 볼때도 공공부문에서는 서비스를 독점적으로 공급하므로 조직구성원에게 생산성 향상을 위한 인센티브를 부여하기 어려울 것이나, 민간부문에서는 실적제나 실적급 등을 도입하여 생산성 향상을 위한 인센티브의 부여가 용이하다. 이같이 민영화는 효율성의 향상에도 커다란 기여를 할 수 있다.

3. 전문성 향상

공공서비스의 민간공급의 이점은 업무의 전문화가 가능하다는 점이다. 일정한 행정업무를 민간에게 위탁할 때에는 수탁자의 전문적 지식과 기술, 시설과 장비, 재정적 부담능력, 책임과 공신력 등을 검토하여 그와 같은 요건들을 가장 잘 갖추고 있는 자에게 위탁하기 때문이다(최창호, 1988 : 316). 또한 현대행정에서는 복잡다기한 환경으로 부터 발생하는 행정수요의 충족을 위해 새로운 첨단기술이나 전문성을 도입해야 할 필요성이 증대되고

있는데 이같은 수요가 증대할 때마다 전문인력이나 시설을 투자할 수는 없다. 따라서 이러한 수요들을 민간이 축적한 기술을 이용하여 충족시킴으로써 서비스의 전문성과 재정절감을 동시에 기할 수 있을 것이다(남치호, 1989 : 563).

공기업은 공공조직의 특징의 하나인 내재적 경직성으로 인하여 기술변화에 대한 적응력이 낮아 전문성을 향상시키는 데는 한계가 있다. 따라서 공기업 부문에서의 기술개발이 가지고 있는 높은 외부경제효과를 최대화하여 전문성을 향상시키기 위해서도 공기업의 민영화를 우선적으로 추진할 필요가 있다.

IV. 민영화의 문제점

1. 행정책임의 확보

정부의 직접공급이 공급결정자와 서비스생산자의 역할을 겸하여 수행하는데 비해 민영화는 서비스 생산자 역할을 민간에게 맡기고, 정부는 공급결정자로서의 역할만을 갖는 것을 말한다(조정제, 1990 : 100). 즉 서비스 생산의 주체는 민간부문에서 담당하나 공급해야 할 서비스의 규모 등 공급에 대한 책임은 정부가 계속 보유하는 것을 말한다. 이러한 맥락에서 Friedman은 정부의 책임과 정부의 공급을 구별해야 한다는 주장을 하였다(Henig, 1989-1990 : 654). 이 말의 함축은 정부가 책임진다는 것이 반드시 공급해야한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 달리 말하면 정부가 직접 공급하지 않으면서도 서비스 공급에 대한 책임을 질 수 있다는 말이다. 이같이 공공서비스에 대한 공급과 책임의 주체가 다른 경우 발생할 수 있는 문제가 바로 행정책임의 확보 문제이다.

민영화의 추진동기가 정치경제적으로 아무리 타당하고 국가역할 수행의 효율화에 기여할 수 있다고 하더라도 민영화가 본질적으로 국민의 헌법적 권리를 유기하는 결과를 가져올 가능성이 높다는 것은 결코 간과될 수 없는 성질의 문제이다. 국가의 본래적 역할이 역사적으로 어떻게 규정되어 왔느냐에 관계없이 현대국가에서 국민이 국가가 당연히 수행해야 할 것으로 믿고 기대하는 역할을 민간에 이전하거나 민간과 분담한다는 것은 결코 소홀히 다루어져서는 안될 문제이다.

특히 민영화가 궁극적으로 국가만이 정당하게 행사할 수 있는 강제력을 직간접적으로 민간기업에 위임하는 결과를 초래한다거나 또는 국가안보 및 국민의 안전과 관련된 국가기능까지를 민간부문에 맡기게 될 때 민영화는 단지 경제적 효율성의 추구라는 기술적인 문제를 넘어서 국가본질 자체의 변화를 초래하는 문제가 되는 것이다. 국가와 기업의

관계가 위계적인(hierachial) 관계에서 벗어나게 될 때 관리책임의 약화와 부패현상을 초래할 가능성도 문제지만 公私영역의 구분이 희석되는 가운데 양자가 동업자적인 관계로 전환됨으로써 야기되는 책임소재의 불분명은 정부관료로 하여금 스스로의 완전한 통제하에 있지 않은 사업에 책임을 져야 하는 애매한 입장에 처하게 할 뿐만 아니라 다른 한편으로 불이익을 당하는 국민들에게는 그 문제의 해결을 누구에게 요구해야 할 지 애매하게 되는 것이다. 민영화된 공기업이 이윤극대화라는 기업성만을 중시하여 생산량과 가격을 조작하는 횡포를 부릴 때 여기서 소외될 수 밖에 없는 저소득층의 문제는 어떻게 해결해야 할 것인가. 이러한 문제들은 근본적으로 공적인 기능과 사적인 기능의 배분 및 확정에 있어서 공공부문과 사적부문의 본질적 속성을 간과하거나 경시함으로써 비롯되는 것이다 (최병선, 1991 : 478-479).

2. 가격상승의 가능성

민간부문과의 계약에 의한 공공서비스의 공급은 비용의 감소와 서비스 질의 향상을 가능케 한다고 한다. 그러나 이러한 주장이 항상 타당한 것은 아는데, 이에 대해 비판하는 입장은 다음과 같다(DeHoog, 1984 : 17-33).

첫째, 시장조건의 불완전성의 문제로 대부분의 국가에 있어서 시장이 독점이나 과점 상태에 있어 기업이 수요 및 가격에 대해 자동적으로 적응하지 못하며, 구매자가 구입하고자 하는 서비스에 대해 완전한 정보를 갖고 있지 못하다. 그리고 정부가 서비스를 계약에 의해 공급하려 할 때 서비스의 생산업체가 없거나 경쟁적이지 못하고, 정부가 계약에 필요한 정보를 갖고 있지 못한 경우가 많다.

둘째, 공공서비스 공급자의 우월적 지위로서 서비스의 생산자가 의회의 위원회나 행정기관과의 관계에서 소비자보다 우위를 점하고 있기 때문에 공공서비스의 계약 결정에 있어서 소비자의 수요나 선호보다 생산자의 요구가 더 크게 작용하는 경향이 나타날 수 있다는 것이다.

셋째, 제한된 합리성에 관한 문제로서 행정인은 계약에 관한 의사결정에서 만족모형의 형태를 취하는 한계가 있다는 것이다.

쓰레기 수거가 일정한 지역을 단위로 대행업체가 선정되고 이들에 의해 쓰레기가 수거되는 경우, 쓰레기 수거 대행업체는 사실상 독점적 지위를 누리게 된다. 이러한 경우 발생할 수 있는 문제가 비용상승의 문제이다. 독점기업의 경우 이윤극대화를 위해 가격을 인상한다든지 하는 방법을 통하여 횡포를 부릴 수 있는 것이다. 정부의 물가안정 정책에 의해 공식적 수거수수료의 인상이 억제되고 있지만 그에 따라 별도의 사수거비나 봉사료가

지불되지 않고서는 쓰레기 수거가 원만하게 이루어지지 못하는 문제도 여러 곳에서 발생하고 있다. 별도의 사수거비나 봉사료가 지출된다는 것은 가계의 입장에서 보면 실질적인 수거비의 인상인 것이다.

3. 계약절차상의 부정

민간업체와의 계약에 의해 서비스를 공급하는 경우 계약과 관련된 비리의 발생가능성이 높다. 이러한 계약상의 불공정 절차는 민간업체의 생산비용의 증가를 가져오고 결국에는 서비스의 소비자인 주민의 부담을 증가시키는 것이다.

쓰레기 수거에 있어서 일반적으로 이용하는 민영화의 방법은 계약수거제이다. 계약수거제는 쓰레기의 수거와 운반 등을 시정부와 민간기업간의 계약을 통해 쓰레기 수거서비스를 공급하는 방식을 말한다. 기업의 이윤동기에 따른 쓰레기 수거서비스의 전문성과 신속적인 대응성을 활용하고자 할 때, 주로 이용하는 방법으로 계약업체에 대한 수거 경비는 일반세입이나 수거료 수입 등을 통해 행정기관이 수거서비스의 정도와 수거량등을 기준으로 계약서에 따라 지급한다. 일반적으로 수거료 수입에 의해 비용을 충당할 경우, 수거료에 대한 과징권은 시정부가 갖고 시가 직접 수거료를 징수한 다음 이를 민간기업에 지불한다. 원칙적으로 계약은 공개경쟁입찰에 의해 이루어져야 하나 우리나라의 경우는 수의계약에 의해서도 많이 결정된다. 이러한 경우 계약방법의 장점인 경쟁성이나 전문성의 확보는 거의 불가능한 실정이고, 계약업체는 단순히 쓰레기 수거업무를 대행하는 수준에 머물고 있다(손희준, 1992 : 152-153).

쓰레기 대행업체가 되기 위해서는 쓰레기 수집·운반업에 대한 허가를 받은 다음 계약을 통해 대행업체로 선정된다. 이러한 절차가 경쟁적이기 위해서는 허가를 취득한 다수의 업체가 계약에 참여할 수 있어야 할 것이다. 그러나 실제로는 신규업체에 대한 허가자체가 상당히 제한되고 있다. 폐기물관리법 시행규칙 19조 2항에는 허가취득을 위해 갖추어야 할 일정한 자격요건으로 기술능력과 시설 및 장비에 대해 규정하고 있는데 이를 갖추기 위해서는 상당한 투자비가 소요된다. 반면에 쓰레기 수집운반업은 별도의 민간시장이 없기 때문에 계약체결이 되지 않는 경우 경제적 낭비를 초래할 우려가 있어서 허가를 제한할 수 밖에 없는 문제가 있다. 그 결과 민간업체는 개별적으로 미리 행정기관과 협의한 후 계약체결을 전제로 허가를 신청하고 있는 실정이다. 따라서 공개경쟁의 방식에 의해서 대행업체가 선정되기 어려운 실정이며, 실질적으로는 수의계약방법에 이루어지고 있는 것이다.

인천시 남동구의회는 1992년 10월 28일 제13회 임시회에서 남동구에서 관내 단독주택의

쓰레기를 수거해 가는 남동위생공사에 2배 이상의 쓰레기 수거료를 지급하고 있다고 지적하였다. 의원들은 남동구가 지급하는 수거료를 기준으로 쓰레기 배출량을 추산한다면 남동위생공사의 쓰레기 운반차량의 운반량은 적재 가능량의 2.5배에 이른다는 것이다(인천일보, 1992. 3). 따라서 남동구가 남동위생공사에 지급하는 수거료는 적정하지 않고 의혹의 여지가 있다는 것이다. 이러한 문제가 발생할 가능성은 여타 지역에도 있다고 추정할 수 있다.

4. 공공성의 침해

민간부문은 적정한 이윤이 기대될 때만 재화나 서비스를 공급한다. 그러나 적정한 이윤의 발생을 기대할 수 없어도 공급되어야만 하는 재화나 서비스도 있다. 서울시의 경우 쓰레기의 수거는 22개 구청과 86개 쓰레기 수집·운반 대행업체가 담당하고 있다. 그런데 쓰레기 수거가 민간대행체제와 시직영체제에 의해 시행되므로 시민은 동일한 수준의 수수료를 부담하면서도 질이 다른 서비스를 제공받고 있는 것이다. 대행업체가 쓰레기 수거를 담당하는 지역에서는 사업성격상 수수료 납부에 관한 문제로 쓰레기 적체현상이 발생하는 것이다. 이는 민간대행업체의 기업적 속성으로 수수료 체납시민에 대한 수거거부는 충분히 있을 수 있는 일이나 사업의 공공성을 도외시 한다는 문제가 발생하는 것이다(황운원, 1991 : 16).

민간부문의 경영자들은 이윤추구전략이나 기업의 관행으로 인해 다수의 국민에게 필수적인 서비스를 불충분하게 또는 전혀 제공하지 않게 되는 점에 대하여 조금도 미안한 기색이 없다고 민영화에 대한 비판론자들은 말한다. 예를 들어 이윤추구의 운영방식을 취한다면 아마도 가난한 사람들에게 의료서비스가 공급되지 않거나, 가난하고 배움의 과정에 있는 어린 장애자들에게 교육기회가 주어지지 않을 수도 있다. 그와 같은 기업의 이익추구행태는 정부개입의 재도입을 촉구하는 것이 될 것이다. 그같은 결과는 차라리 정부가 처음부터 서비스를 공급하는 것보다도 못하다(Goodman & Loveman, 1991).

Starr(1987)는 민영화가 경제적인 측면에서 보면 의미가 있다고 인정하면서도 민영화가 항상 최선이 아님을 주장하고 있다. 그는 최선이란 단지 가장 싸거나 가장 효율적인 것만을 의미하지는 않는데, 그 이유는 어떤 대안을 합리적으로 평가하기 위해서는 정의와 안전 그리고 시민권에 대해서도 관심을 기울여야 하기 때문이라는 것이다. 그는 작은 정부가 반드시 좋은 것만은 아니며, 따라서 민영화가 정부의 경제에 대한 역할을 축소시키기 때문에 유익하다고 할 수는 없다고 말한다. 유권자와 소비자들은 사회참여와 분배의 정의 등에도 관심을 갖고 있다고 주장한다. “민주정치는 시장과는 달리 다양한 선호의

표현과 비판 그리고 조화를 위한 장이다. 그것은 참여자들로 하여금 자기 자신의 것보다 더 큰 이익을 추구하도록 만든다. 민영화는 이런 공공의 영역(공공정보·신중함·책임감)을 축소시킨다. 이러한 것이 민주주의를 구성하고 있는 요인들로서 그 가치는 효율성만으로 국한될 수 없다.”

이같이 민영화가 효율성만을 지나치게 중시하는 경우, 공공서비스에 있어서 효율성보다 더 중요한 공공성이나 형평성의 문제를 발생시킬 수 있는 것이다.

V. 민영화의 정당화 조건

앞에서 살펴 본 바와 같이 민영화는 나름대로의 장점과 단점을 동시에 가지고 있다. 따라서 민영화의 여부를 결정하기에 앞서서 충족되어야 할 조건이 무엇인가를 규명하는 것이 중요한 과제로 등장하게 된다. 이에 대해 DeHoog(1985: 427-454)은 계약에 의한 민영화가 정당화될 수 있는 조건으로 첫째, 환경적 조건으로 경쟁체제의 형성과 계약절차의 공정성, 둘째, 행태적 조건으로 계약 담당공무원의 합리적 의사 결정, 셋째, 조직적 조건으로 민간업체의 계약내용 이행여부와 서비스의 질에 대한 정부의 효과적이고 지속적 평가와 감독, 그리고 서비스 수혜자의 불만 및 건의사항 전달을 위한 제도적 장치의 마련을 들었다. 여기서는 Dehoog이 제시한 조건을 중심으로 민영화의 정당화 조건을 살펴보고자 한다.

1. 서비스의 질적 수준유지

행정업무의 민영화는 주로 행정업무 중에서 시장성 원리(Market Principle)의 적용이 가능하고 공공성을 유지할 가능성이 높은 업무를 대상으로 삼게 된다. 따라서 재화나 서비스의 생산에 소요되는 경비를 행정기관에서 보다 줄일 수 있는 가능성이 높은 것이 그 대상이 될 수 있다. 다만, 제품이나 서비스의 질적 수준은 최소한 행정기관에서 공급되는 경우에 비해서 낮아서는 안될 것이다(황운원, 1991: 3-4).

공공부문에서 공급하던 재화나 용역을 계약에 의해서 민간이 공급하는 경우 계약시마다 기업간의 경쟁으로 비용절감을 통해 효율성을 증진시킬 수 있다. 그러나 철도·수도 등 대규모 매몰비용(sunk cost)이 요구되는 경우, 계약기간을 장기로 할 수 밖에 없는데 이때 민간기업들은 계약초기에는 낮은 질의 서비스를 제공하다가 다시 계약을 체결할 시기에 양질의 서비스를 제공하는 행태를 보일 수도 있는 것이다. 이러한 행태는 결과적으

로 민영화에 의해 공공서비스의 질이 낮아진 것이라 할 수 있다. 따라서 효율성을 높이기 위해 제품이나 서비스의 질이 공공부문에서 공급될 때보다 낮아진다면 민영화는 결코 정당화될 수 없을 것이다.

민영화의 결과로 공급되는 공공서비스의 질은 적어도 민영화 이전보다는 향상되어야 할 것이다. 이를 위해서는 전문성이 확보되어야 하며, 민간업체의 전문성이란 해당 서비스를 효율적으로 생산·공급할 수 있는 기술이나 경험의 축적정도를 말한다. 민영화를 필요로 하는 가장 큰 이유 중의 하나로 민간업체의 기술혁신을 통한 생산성의 향상을 많이 지적한다. 따라서 공급될 서비스에 대한 전문적 기술이나 경험을 가지고 있지 못하다면 민영화에 따른 긍정적 효과를 기대할 수 없을 것이다. 그러므로 민영화에 따라 서비스를 공급할 민간업체의 전문성의 정도는 민영화를 정당화할 수 있는 조건이며, 민영화의 여부를 결정하는 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

2. 공공성의 확보

민영화의 대상이 되는 부문은 민영화 이전에 공공부문에 의해 재화나 서비스가 공급되었음을 의미한다. 이들이 공공부문에 의해서 공급될 수 밖에 없었던 것은 나름대로의 이유가 있었던 것이다. 그러한 이유는 완전경쟁하에서의 자연독점이나 외부경제가 존재하는 경우에는 자원배분의 비효율성 및 잉여지대의 분배문제가 일어나는바, 이러한 문제를 해결하기 위하여는 이에 대한 공적소유가 최선의 해결책인 것처럼 여겨져 왔고(예 : 한전, 통신공사), 또한 소득재분배면에서도 가난한 자와 사회적으로 소외된 자들에게 정부가 금전적인 보조를 한다 하여도 그들이 필요한 것을 사지 않을지도 모르기 때문에, 정부는 사회경제적 약자가 구입하기 힘든 의료서비스와 같은 사회적 서비스를 제공하여야 한다는 것 때문이다. 또한 공공재의 경우 사적 생산수단에 의존할 경우 공공재의 특성인 비경쟁성 및 배제불가능성 때문에 효율적 자원배분이 이루어지지 않으므로 정부가 공기업을 형성운 영하게 된다. 이러한 이유들이 정치적 이유나 각국의 경제사정 보다 더 중요한 공기업 존재의 이론적 측면이 되고 있다(강신일, 1988 : 22-23).

민영화에 대한 논쟁이 간과하는 것은 자본주의 경제체제안에서 정부의 역할이 무엇인가에 대한 견해의 문제이다. 민영화의 지지자들은 정부의 존재를 '그냥 두면 효율적일 체제'에 대하여 불필요하게 비용을 야기하는 저해요인이라고 생각하고 있고, 비판론자들은 '효율성이 여러 목표 중의 단지 하나에 불과한 체제'안에서 정부가 보다 본질적인 목표달성을 위해 중요한 역할을 수행한다고 보고 있다. 그러나 문제는 단순히 소유주체가 민간인가 혹은 공공기관인가에 있는 것이 아니라, 경영자들이 어떤 여건하에서 공공의 이익에

부합하는 행동을 할 것인가에 있는 것이다.

공공의 이익에 부합되도록 운영한다는 경영상의 책임감이 중요한 것이지 소유의 형태가 중요한 것은 아니다. 따라서 민영화에 대한 논쟁은 공공 대 민간이라는 보다 실용적인 측면으로 이동해야 한다. 이러한 점에서 민영화에 대한 찬반의 논쟁은 소유의 문제가 아니라 운영이라는 기준에 의해 평가되어야 하는 것이다. 그러므로 민영화는 단지 민간경영자들이 효율성을 포함한 공공의 이익을 위해 일하도록 인센티브가 주어질 때만 효과적이다. 따라서 계약에 의한 민영화의 경우 기업이 수익성 있는 사업만을 추구하는 결과로 비수익지역에서 공급부족이 일어날 가능성이 있다면, 행정기관은 계약에 있어 수익성, 비수익성의 배분에 있어 형평성과 적정성을 유지해야 할 것이다.

민영화는 서비스로부터 얻는 편익의 정도에 따라 비용부담을 달리할 수 있고, 일부 주민들만이 이용하는 서비스의 경우 이를 이용하는 대상에게만 부담을 시켜 형평성을 실현할 수 있는가 하면 저소득층의 경우 이용에서 배제될 수 있는 문제가 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법으로는 소득계층에 따라 비용을 차등분담시키거나, 저소득층에 대해 무료이용권을 지급하는 방법 및 이용한 만큼의 세제혜택을 주는 방법이 있다(김원, 1985 : 59).

3. 경쟁의 확보

능력있는 다수의 민간업체가 존재하여 경쟁적 분위기가 조성되지 않으면 민영화는 단순히 정부독점을 민간독점으로 대체하는 의미밖에 없으며 기대했던 편익도 발생하지 않을 것이다. 따라서 민영화에 있어서는 민간 대행업체들 사이의 경쟁성을 제고하기 위한 방안이 모색되어야 한다. 민영화는 민간기업들의 이해관계와 공익이 일치할 때 가장 잘 이루어진다. 그러므로 정부는 민간공급자들이 이해할 수 있고, 또 그에 대한 계약을 체결할 수 있도록 공익을 정의해야 한다. 민간부문과 공익사이의 이러한 조정을 촉진시키는 가장 좋은 방법은 잠재적인 공급자들간에 경쟁을 강화시키는 것이다. 경쟁자들은 시민들이 나타낸 욕구에 따라 행동할 것이기 때문이다.

쓰레기 수거의 경우 사실상의 수의계약을 통해 각각의 업체에 수거지역을 지정하여 대행케 하는 결과, 계약체결을 위한 업체들 사이의 경쟁적 노력이 부족할 뿐더러 한 업체가 자신의 담당지역내에서는 서비스를 독점적으로 공급하게 된다(박경효, 1991 : 476). 이러한 경우는 계약체결을 위한 업체간의 경쟁보다는 계약체결을 위한 부패의 소지만 더 크게 나타날 것이다.

따라서 행정기관은 능률성이나 전문성과 같은 민영화의 효과를 기대하기 위해서는

민간업체간의 경쟁적 분위기가 조성되었는가 혹은 경쟁적 분위기의 조성이 가능한가를 평가한 후 민영화에 대한 결정을 하여야 할 것이다.

4. 감시기능의 확보

민간업체의 활동에 대한 정부의 감시자로서의 역할 또한 서비스 공급의 수준을 결정짓는 한 요인이 된다. 이러한 정부의 기능이 특히 중요시되는 이유는 민간업체들이 서비스 공급에 대해 거의 독자적 재량권을 행사하는데 비해 행정기관으로부터는 물리적으로나 제도적으로 상당히 떨어져 있기 때문이다.

따라서 민영화와 함께 선행되어야 할 중요한 조건 중의 하나는 민영화의 결과에 대한 감시와 평가의 강화이다. 민영화가 기대했던 효과를 나타내는지의 여부에 대해서는 제공에 대한 책임을 지고 있는 행정기관과 서비스의 소비자인 일반 시민 양측에서 이루어 져야 할 것이다. 계약에 의한 민영화의 경우, 결과에 대한 감시와 평가를 행정기관만이 담당한다면 계약업체와 행정기관간의 부패에 의해 서비스의 공급 대상자이자 소비자인 주민의 이익에 반하는 민영화의 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 민영화한 결과에 대한 시민들의 감독 및 평가 기능을 제도적으로 강화하여 그 결과가 재계약의 여부를 결정하는 중요한 기초자료로 활용될 수 있어야 한다.

VI. 결 론

민영화의 여부에 대한 결정은 공공서비스의 공급이 공공 또는 민간 공급자 어느 쪽에 의해 공급되는 것이 공공성과 효율성을 조화시킬 수 있는가 라는 실용적인 분석에 기초하여 이루어져야 할 것이다. Vickers 와 Yarrow(1991)는 최근의 논문 “민영화에 대한 경제적 전망”에서 경제이론을 이용하여 민간소유와 공공소유 모두에 문제가 있음을 지적하고 있다. 그것은 공공공급은 불필요한 노동인력과 과도한 임금지불과 같은 시민의 이익에 반하는 조치들을 취했을 경우에 문제가 발생하며, 민간공급의 경우는 민간경영자가 부당한 방법으로 이윤을 증가시키거나 서비스 공급을 거부하는 것과 같은 공공복리에 부합되지 않는 행위를 취했을 경우에 문제가 발생한다는 것이다.

정부가 서비스의 공급책임을 계속 보유하면서 민간부문의 능률성을 확보할 수 있는 전략으로 제시되고 있는 것이 민간부문과의 계약을 통한 서비스공급이다. 이러한 방법은 서비스 생산비용의 감소와 서비스의 질적 향상을 가져오는 반면, 정부의 통제권 약화

및 계약과정상의 부정발생의 가능성 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해소하고 긍정적 효과를 기대하기 위해서는 민영화의 전제조건을 갖춘 후 혹은 전제조건외 확보 가능성에 대한 평가후 민영화의 여부에 대한 결정이 이루어져야 할 것이다. 따라서 계약의 방법에 의한 민영화가 그 효과를 거두기 위해서는 서비스 공급환경과 계약과정상의 경쟁성확보가 가장 중요하며, 서비스의 성격이 구체적이어서 계약시 서비스 공급 수준을 명확히 정할 수 있고 그 이행 여부에 대한 감독이 용이해야 할 것이다.

많은 학자들이 정부실패를 해결하기 위하여 시장기능의 도입을 주장하고 있다. 그러나 정부실패가 시장기능의 도입으로 모두 해결될 수 있는 것은 아니다. 시장실패가 공공개입을 위한 필요조건일지는 몰라도 충분조건은 아니며, 그와 마찬가지로 비시장실패도 곧 민영화를 위한 필요조건일 뿐이며 충분조건은 아니다. Wolf 교수는 이러한 사실을 염두에 두고 중요한 선택은 「완전한 시장과 불완전한 정부(비시장) 또는 완전한 정부(비시장)와 불완전한 시장」 사이에서 이루어지는 것이 아니라 「불완전한 시장과 불완전한 정부」 사이에서 이루어지는 것이란 점을 강조하고 있다(전상경, 1992 : 81-101).

따라서 정부실패를 해결하기 위해서는 시장기능의 도입 못지 않게 비시장적 노력 또한 중요하다. 그러한 면에서 각종 시민단체에 의해서 활발하게 벌어지고 있는 시민운동은 정부실패를 해결하기 위한 방법으로서 추진되는 민영화가 성공적으로 이루어질 수 있는 주요 요인중의 하나라고 할 수 있다.

〈参 考 文 献〉

- 강신일(1988), 「공기업의 민영화에 관한 연구」, 서울 : 한국개발연구원.
 경제기획원(1988), 「공기업백서」 : 266.
 김 원(1985), “도시공공서비스의 민간공급이론과 그 적용가능성에 대한 연구”, 「국토계획」, 제20권제1호.
 남치호(1989), “지방행정 서비스의 민간 공급 가능성”, 「한국행정학보」 제23권 제2호 : 557-577.
 대한민국정부(1992), 「제7차 경제사회발전 5개년계획」 : 144.
 박경원(1989), “민간부문과의 계약을 통한 도시 서비스 공급 방안에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제23권 제2호 : 771-793.
 박경효(1991), “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가”, 「한국행정학보」 제25권 제4호 : 459-479.
 박동서 외(1992), “「작은정부」의 개념 논의”, 「한국행정학보」 제26권 제1호 : 39-55.

- 손희준(1992), “도시 쓰레기 수거서비스의 공급유형에 따른 능률성 분석”, 「한국행정학보」 제26권 제1호 : 149-164.
- 인천일보, 1992. 11. 3.
- 전상경(1992), “시장실패와 비시장실패 및 공공정책”, 「한국행정학보」, 제26권 제1호 : 81-101.
- 조정제(1990), 「도시경영」, 서울 : 법문사.
- 최병선(1991), “민영화의 정치경제”, 「한국행정학보」 제25권 제2호 : 465-480.
- 최창호(1988), 「지방자치제도론」, 서울 : 삼영사
- 황운원(1991), “감축관리를 위한 민간화 기법의 연구”. 「한국행정학보」 제25권 제1호 : 3-24.
- Audretsch, David B. (1989), 「The Market and the State : Government Policy Toward Business in Europe, Japan and the USA」, London : Harvest Wheatsheaf.
- David, Iwin T. (1988), “Privatization in America,” in 「The Yearbook」, Washington, D. C. : International City Management Association, 43-55.
- DeHoog, Ruth h. (1984), 「Contracting out for Human Services : Economic, Political, and Organizational Perspectives」, Albany : State University of New York Press.
- _____ (1985), “Human Services Contracting : Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions,” 「Administration and Society」, 16, 4 : 427-454.
- Ferris, James & Elizabeth Graddy(1986), “Contracting Out : For What? With Whom ?” 「Public Administration Review」 46 : 4 : 332-344.
- Goodman, John B. & Gary W. Loveman (1991), “Does Privatization Serve the Public Interest ?” 「HBR」, November-December.
- Henig, Jeffrey R. (1989-1990), “Privatization in the United States : Theory and Praticе,” 「Political Science Quarterly」, Winter.
- Kay, J. A. and Thompson, D. J. (1986), “Privatization : A Policy in Search of a Rationale,” 「The Economic Journal」, 96 : 18-32.
- Moe, Ronald C. (1987), “Exploring the limits of Privatization.” 「Public Administration Review」 47 : 453-460.
- Paul, Samuel (1985), “Privatization and the Public Sector,” 「Finance and Development」, 22. 4 : 43-44.

- Pfiffner, John M. and Presthus, Robert (1967), 「Public Administration」, fifth edition, New York : Ronald Press. 21.
- Savas, E. S. (1987), 「Privatizing : the Key to Better Government」, New Jersey : Chatham House Publishers inc.
- Starr, Paul (1989), "The Meaning of Privatization," in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kann, 「Privatization and the Welfare State」, Princeton : Princeton University Press, : 15 - 48.
- _____ (1987), 「The Limits of Privatization」, Washington, D. C. : Economic Policy Institute.
- Stoker, Gerry (1988), "Privatizing local Government," in 「The Politics of Local Government, London : Macmillan Education Ltd. : 171-191
- Vickers, John & George Yarrow (1991), "Economic Perspectives on Privatization," 「Journal of Economic Perspectives」, Spring 1991.