

## 民營化와 地方財政 自主權 伸張

### Privatization and Expansion of Local Finance Autonomy

姜 秉 周

(韓南大 地域開發學科 教授)

〈目 次〉

- |                    |                  |
|--------------------|------------------|
| I. 序 說             | IV. 民營化 促進 要因    |
| II. 民營化의 概念과 必要性   | V. 韓國의 民營化 推進 狀態 |
| III. 民營化 可能事業分野 檢討 | VI. 結 論          |

〈ABSTRACT〉

The meaning of privatization is the transfer of administrative authority over economic activities realized under the government to the private sector. Privatization makes possible unlimited choices that were unavailable under government control by making changes and decisions.

Last December in 1993, a large-scaled privatization plan was announced by the government, the 4th plan so far. Sixty-one public enterprises were selected as privatization candidates. In its size, the 4th privatization plan, if carried out as planned, is surely a path-breaking government policy in Korean history. The current government's privatization effort is appropriate within the context of Korea's economic development.

## I. 序 說

우리나라에서도 1995년 6월 27일 이후에는 명실상부한 地方自治時代가 열릴 것으로 기대되고 있다. 地方自治란 일정지역의 住民들이 공공단체를 구성하여 지역의 공동문제를 자기 재원을 갖고 스스로 해결해 가는 과정이라고 본다면 바람직한 지방자치는 건전한 地方財政 基盤 없이는 결코 이루어질 수 없다 하겠다.

지방자치에 있어 지방재정의 위치와 역할은 무엇보다 그것이 지방자치를 가능케하는 필수요건이라는 사실이다. 지방자치가 원래의 의도를 살리기 위해서는 공간적으로 더욱 좁은 범위를 대상으로 지방자치를 실시하는 것이 바람직하지만 地方政府의 財政能力이 미약하기 때문에 좀더 광범위한 지역을 대상으로 지방자치가 실시되는 것을 보더라도 지방재정은 지방자치의 필수요건이라 하겠다.

완전한 지방자치제 아래에서는 豫算의 編成과 審議 및 執行이 지방자치단체에 의해 독자적으로 이루어지기 때문에 지방재정은 자치단체의 자주적 책임운영에 의해 수행되어야 한다. 그와 동시에 자주와 책임을 가진 지방자치단체의 자원조달도 독자적 지방재원의 강화, 재정의 독자적 운영으로 인한 능률성제고 등을 필요로 할 것이다.

현재 우리나라에는 260여개의 기초자치단체가 있으나, 이 가운데 약 77개의 지방자치단체는 자체 재원으로 공무원의 인건비도 지급할 수 없을 정도로 미약한 재정력을 보유하고 있다. 지방재정 세입구조의 전반적인 취약성과 지역간 재정력 격차는 지난 30년간 중단되어 온 지방자치를 재도입하는데 따른 가장 커다란 장애요인으로 인식되어 왔다. 따라서 지방자치의 실시에 대비한 지방재정 확충노력의 일환으로 일부 국세의 지방세이전, 지방양여금 제도의 신설 등 각 지방자치단체들이 다각적인 자체재원 확충방안을 모색하고 있다.

지방재정의 건실화를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 업무분량의 합리화, 지방재정 조정제도의 강화 등도 필요하지만, 자체재원의 확충을 포함한 지방재정 자주권을 신장하는 것이 장기적으로 매우 중요하다. 많은 나라에서 지방정부가 제공하는 공공서비스에 필요한 비용을 상위정부로부터의 재정이전으로 일부 충당하고 있다. 그러나 의존재원의 비중이 지나치게 높으면 지방정부의 자체 의사결정에 따른 공공재 공급비용을 제대로 인식하지 못하게 되어 자원배분이 왜곡되고 자체적인 의사결정기능 자체도 약화될 우려가 있기 때문에 지방재정 자주권의 신장은 지방자치를 실현시키는데 관건이라 하겠다.

지방자치의 중요한 요소 가운데 하나가 地方行政의 自律化이며, 행정의 자율화를 가져오는 하나의 필수요건이 地方財政의 自立이다. 1993년 현재 우리나라의 재정자립도를 살펴보면 서

율이 98.7%로 가장 높고 직할시가 83.9%이며, 市級 지방자치단체는 74%이며, 군단위 자치단체는 36.1%밖에 안된다(내무부, 1993 : 214-219). 이러한 통계수치는 우리나라의 상당수 지방자치단체가 필요한 지출의 절반이상을 중앙정부로부터의 移轉財源에 의존하고 있음을 의미하며, 이처럼 높은 財政依存度를 지닌 채 실시될 지방자치는 그 의미가 매우 제약적일 것임을 예견할 수 있다.

지방재정의 외부의존도를 줄이기 위해서는 지방세원을 넓히는 대안으로 국세의 지방세이전, 신지방세의 창출, 자체 세외수입원의 확충 등이 시도될 수 있으나, 본 논문에서는 지방자치단체가 현재 수행하고 있는 기능 가운데 民營化가 가능한 분야를 찾아보고, 민영화 추진의 방법과 촉진요소를 분석하고, 우리나라에서 추진되고 있는 민영화의 추진 상태를 살펴보기로 한다.

1980년 이후부터 民營化는 증가하는 재정수입에 공공지출의 한계를 느끼고 이에 대처하기 위하여 추진되고 있는 세계적인 현상이다. 우리나라도 1993년 12월 24일 네번째 민영화 계획을 발표한 바 있으며 이번의 민영화 계획은 규모면에서 뿐만 아니라 경영권을 실질적으로 민간에게 이양하여 경영의 효율을 높이겠다는 정부의 의지가 매우 강한 것으로 평가받고 있다(김재홍, 1994 : 54-55).

## II. 民營化의 概念과 必要性

### 1. 民營化의 概念과 形態

민영화란 산업화·도시화가 급격하게 진전되면서 주민들이 지방자치단체에게 양적으로 크게 늘어나고 질적으로 더욱 높아진 서비스를 요구하게 되자 지방정부는 이에 대응하기 위하여 과다한 지출을 하게 되고, 과세기반이 미약한 관할구역 주민들에게 더욱 많은 조세를 부과하게 되자 거센 조세 저항에 부딪히게 되었다. 지방자치단체는 재정적 압박을 벗어나기 위한 하나의 대안으로 정부가 제공하던 공공서비스를 민간이 제공하는 방안을 모색한 것이 民營化의 시발점이다. 민영화는 과학기술의 이전이 빠른 民間部門을 도시공공서비스 공급에 參與시키는 것이 주민의 욕구와 선호도를 더욱 만족시키고 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 공급할 수 있다는 믿음에 그 근거를 두고있다.

민영화는 政府의 介入形態 및 民營化의 方法에 따라 크게 두가지로 분류할 수 있다. 좁은 의미의 民營化는 국가의 재산을 민간이 소유하도록 하고 재화의 생산이나 서비스의 공급을 정부로부터 민간부문으로 이전시키는 것을 말한다. 소유권을 민영화시키기 위한 방안으로는 공기업

을 민간에게 매각하거나 임대하고 국민주를 보급시키는 방법이 사용되고 있으며 도로, 항만, 철도 등 사회간접자본을 민간기업에 불하하거나 임대하는 것이 대표적인 예이다. 그 외에도 공공서비스 생산과 공급의 민영화 방안으로는 계약, 민간위탁, 지불보증, 허가, 자원봉사, 자유경쟁시장을 통한 민간공급의 확대 등이 사용되고 있으며, 각 직할시에서 쓰레기를 민간업자가 수거하여 처리토록 위탁하되 그 비용은 여전히 市財政에서 지출토록 하는 것이 그 예이다.

넓은 의미의 민營化는 정부의 규모나 정부의 역할 범위를 축소시키는 것으로 여기에는 정부의 규제를 완화하거나 철폐하고 정부 비용부담의 민영화 및 정부보조의 축소 등이 포함된다. 정부의 방위비 및 보건의료나 교육과 관련된 재정지출을 감소시키는 것은 정부규모의 축소를 가져오기 때문에 넓은 의미의 민영화에 포함된다.

政府規制緩和도 광의의 민영화에 포함되지만 재화나 공공서비스의 생산이 정부로부터 민간으로 넘어가는 것은 아니기 때문에 우리가 자주 말하는 민영화와는 다소 차이가 있다. 민영화의 개념 및 민영화를 시키는 방법을 정리해 보면 <表 1>과 같다.

<表 1> 민영화의 개념 및 방법

구분 종류	정부의 개입형태	민영화의 의미	민영화의 방법
좁은 의미의 민영화	- 재화 및 서비스제공 · 소유권 · 공급 · 생산	- 공기업의 민영화 · 소유권의 민영화 - 공공서비스의 민영화 · 공급의 민영화 · 생산의 민영화	- 정부자산이나 국영기업의 매각 · 국민주의 보급 - 민간공급의 확대 · 계약 · 구입증서 · 허가 · 자원봉사 · 자유경쟁시장
넓은 의미의 민영화	- 재정지원 또는 보조금지급	- 비용부담의 민영화 · 정부보조의 축소	- 사용자부담원칙 확대 · 보조금의 삭감 · 공공요금보조의 철폐 · 자유경쟁시장
	- 규제	- 규제의 완화 및 철폐	- 가격 및 질의 규제완화 · 시장진입의 자유화

지방재정 자주권의 신장이라는 측면에서는 公共財 및 공공서비스 제공의 민영화는 중앙정부 차원의 公企業 民營化와 지방자치단체 차원의 공공서비스 민영화로 나눌 수 있다.

公企業의 民營化는 주로 중앙정부의 소유권이전을 의미하며 정부자산이나 공기업을 민간에게 매각하거나 공기업 주식을 國民株로 보급하는 것 등이 해당되며, 공공서비스의 민영화는 生産의 民營化와 供給의 民營化로 나눌 수 있다.

공공서비스 생산의 민영화는 서비스 생산의 민간공급의 확대로 나타나며, 민간부문과의 계약공급, 지불보증서공급, 허가, 자원봉사조직 공급 및 자급자족 등의 민영화 유형이 여기에 속한다.

정부는 공공서비스 공급에 대해 재정적 부담을 하거나 서비스 생산이나 소비에 대하여 보조금을 지급하는데, 이러한 활동의 민영화는 재정부담의 민영화, 혹은 정부보조의 축소를 의미한다. 이러한 맥락에서의 민영화에는 공공서비스에 대해 사용자 부담원칙이 확대되고, 보조금의 삭감이나 공공서비스 요금보조의 철회, 허가, 자율조직 공급 및 자급자족 등이 좋은 예가 된다.

民營化란 주민들이 원하는 社會的 需要를 충족시켜 나가는 과정에 있어서 자산소유나 경제활동의 측면에서 민간 부문의 역할이나 활동을 증대시키고 정부의 활동을 줄이는 것을 의미한다.

## 2. 民營化의 必要性

한국은 과거 30년간 국토공간위에 삶을 영위하는 정주형태의 변화를 어느 나라보다 급격히 경험하고 있다. 1960년에는 전국민의 65%가 농촌지역에서 살았고 35%가량이 도시민이었으나 1992년말 현재 우리나라 전체 인구의 83%가량이 도시에 거주하게 되었다(내무부, 1993 : 141). 이러한 정주형태의 변화는 지방정부가 수행하는 기능을 크게 바꾸었을 뿐만 아니라 지방정부의 재정수요도 크게 바꾸어 놓았다.

오늘날 지방자치단체가 당면하고 있는 최대의 과제 중의 하나는 날로 증가하는 주민들의 공공서비스, 주어진 可用財源의 범위내에서 필요한 서비스를 어느 정도 충족시킬 것이며 어떠한 방법으로 제공하는 것이 가장 能率的이나 하는 문제라 하겠다.

地方自治團體가 提供하는 公共서비스는 크게 두가지로 분류할 수 있는데(이성복, 1994 : 20), 그 하나는 一般的 公共서비스로서 호적, 민방위, 산업진흥, 산림보호, 농업지원, 민원업무 등 모든 사람들에게 혜택이 동일하게 배분되는 서비스이다. 또 다른 하나의 서비스는 給付的 公共서비스로서 상하수도, 도로, 교통, 전기, 병원, 쓰레기, 청소, 소방 등 시민 각자

가 개인의 필요에 따라 제공받는 서비스이다. 이러한 급부적 공공서비스는 모든 시민에게 균등한 서비스를 제공하는 것이 아니라 개개인에 따라 서비스의 질과 양을 달리하고 있는 것이 특징이다.

현재처럼 인구의 대다수가 도시지역에 모여 살고 있는 상황 속에서 地方自治團體가 수행하도록 요구되어지는 行政需要는 크게 세가지 분야에 의해 영향을 받게 되었으며 이들 행정수요는 지방재정수요를 급증시키고 있다. 지방행정수요의 첫번째 근원은 都市化 및 人口增加에 있다. 농촌을 떠난 인구가 도시에 과밀하게 모여살게 된 결과 주택, 도로, 상하수도, 공원, 의료시설, 복지시설 등 광범위한 도시서비스 부족 현상을 초래하여 그에 대한 대처가 필요하게 되었다. 지방자치단체의 두번째 행정수요는 住民의 所得 및 意識水準이 向上되어 주민이 요구하는 서비스의 量이 많아지면서 質적인 면에서도 훨씬 높은 수준을 요구하게 되었다는 사실이다. 세번째 행정수요는 廣域行政이 필요하게 됨으로써 발생된 것이다. 서비스를 제공함으로써 발생하는 영향이 광역에 걸쳐 미치게 됨으로써 광역서비스 전달체계가 필요한 상하수도, 쓰레기처리, 분뇨처리, 묘지, 도로 등의 시설 수요가 그러한 예에 속한다.

특히 주민들의 일상생활에 필요한 기초서비스는 주민의 소득이 증대됨에 따라 정부로부터 기대하는 서비스의 폭이 넓어지고 양질의 서비스를 기대하게 된다. 또한 관광, 휴양 및 문화, 예술 등에 대한 수요가 크게 증가되고 노인 인구가 증가함에 따라 복지·보건 시설의 정비 및 확충에 대한 수요도 급증하고 있어서 과거의 지방재정의 수요가 주로 생산시설을 위한 투자였는데 비해 지금은 복지시설 및 문화, 관광 등의 재정수요가 크게 증가되었다(정세욱, 1994 : 6-7). 소득의 증가는 주민들이 더욱 양질의 서비스를 요구하기 때문에 지방자치단체에게 재정부담을 압박할 뿐만 아니라, 우리나라처럼 제조업이 큰 비중을 차지하는 나라에서는 생산이 많아짐에 따라 더욱 많은 각종 오염물이 배출되어 이를 처리하기 위한 비용의 일부분을 지방정부가 부담해야 하기 때문에, 지방정부의 재정 압박은 더욱 커질 것이다.

오늘날 지방자치단체의 공공서비스 공급에서 가장 보편적이고 근본적인 문제는 재정부족과 그로 말미암은 서비스 공급수준의 불만족 발생이다. 지금까지 정부의 공공서비스 공급체계는 增稅를 통해서 공공지출을 증가시킬 수 있었으나 앞으로 지방자치가 정착되면 주민들은 세금을 낸만큼 서비스 공급을 정부에 요구하게 될 것이며, 만약 서비스가 불충분하면 개선을 강력하게 요구할 것이다. 이러한 상황 속에서 서비스 공급체계에 획기적인 변화가 없다면 지방정부는 재정 압박으로 인해 효율적으로 서비스를 공급할 수 없을 것이며, 이때 고려할 수 있는 한가지 대안이 공공서비스 공급에 민영화를 도입하는 것이다.

### 3. 民營化의 形態

민영화는 여러가지 형태로 나타난다. 상수도시설을 정부가 건설하고 민간이 이를 운영하게 하거나 쓰레기 수거, 가로수의 가지치기, 도로 청소를 위하여 민간기업과 계약하여 업무를 수행하는 것 등이 민영화의 한 형태이다. 노령으로 인하여 집안에만 있던 노인이 보호감호소의 식당을 운영하기 위하여 비영리기관과 계약을 하는 것도 민영화의 한 형태이다. 영세민에게 식료품 구입권과 입주권을 발부하는 행위는 정부공급 공공주택 및 공기업과는 아주 다르게 운영되는 민영화의 한 예이다. 어느 도시에서 주민들이 순찰대를 조직하여 치안을 강화했을 때 민영화를 실천하는 것이고 교외 지역에서 주민들이 자원소방대를 결성하여 운영하는 것도 민영화의 한 유형이다. 국가소유의 공장, 회사, 항공사, 석탄광산을 매각하거나 비국유화하는 것도 민영화의 한 유형이며 정부가 철도나 항만의 운영에서 물러나서 시장메카니즘이 그와 같은 업무를 수행하도록 하는 것도 민영화이다.

## III. 民營化 可能事業分野 檢討

### 1. 公共서비스 供給類型

공공서비스를 제공하는 다양한 제도적 장치와 서비스 공급유형을 논의하기에 앞서, 서비스 전달에 참여하는 세가지 참여자를 구분하는 것이 필요하다. 이들 參與者는 서비스 消費者(consumer), 서비스 生産者(producer), 그리고 서비스 仲介者(arranger) 또는 서비스 提共者(provider)이다.

서비스 소비자는 서비스를 직접 소비하는 개인, 가계들이다. 서비스 생산자는 서비스 업무를 직접 수행하거나 소비자에게 그 서비스를 전달하는 사람으로 정부, 민간기업, 소비자 자신이 생산자가 될 수 있다. 서비스 중개자(제공자)는 소비자에게 생산자를 배정하고, 또는 생산자에게 소비자를 배정하고, 또는 소비자에게 봉사할 수 있는 생산자를 선정한다. 어떤 市정부가 도로를 포장하기 위해 도로포장 계약업자를 고용할 때, 그 市는 중개자이고, 그 회사는 생산자이고, 그리고 그 도로를 이용하는 사람들은 소비자들이다.

어떤 서비스를 제공하는 것과 그 서비스를 생산하는 것과의 차이점은 매우 크며, 그러한 점은 민영화 개념과 정부의 역할 파악에 매우 중요하다. 많은 공공서비스와 관련하여 정부는 본

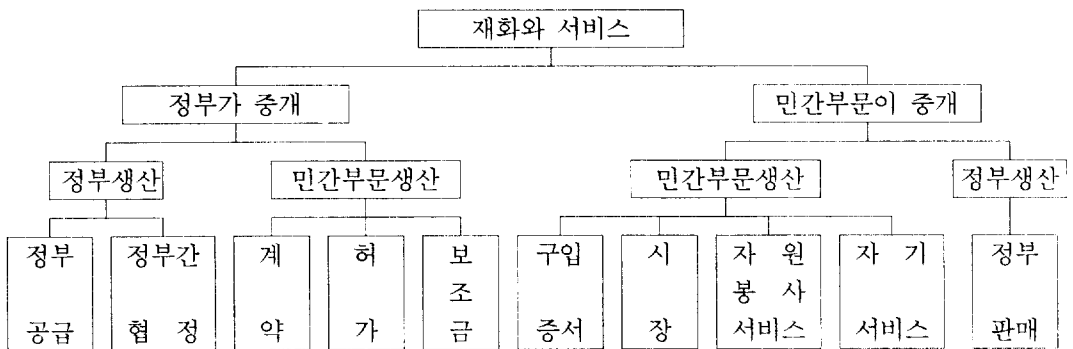
질적으로 제공자 혹은 중개자이다. 누구에게 어느 정도의 서비스를 얼마만큼 공급할 것인지를 결정하고 그 서비스의 비용을 누가 지불해야 할 것인가를 결정하는 사회적 도구가 정부이다. 예를 들어 가로변 청소비용의 지불을 위해 조세를 부과하든지, 또는 재산 소유자들이 그들 자신의 비용으로 가로변을 청결하게 하도록 하는 결정은 정부가 내린다.

그러나 서비스를 생산하는 것은 별개의 문제이다. 정부가 주민에게 제공해야 할 서비스를 정부의 장비나 정부직원을 이용해서 반드시 그것을 생산해야 할 필요는 없다. 공공서비스를 제공하는 책임은 정부가 져야하지만 정부가 계속해서 그것을 생산할 필요는 없다.

공공서비스의 供給類型은 생산자, 중개자, 소비자의 상호작용 방식에 따라 열가지 방식으로 구분할 수 있다(Savas, 1987 : 24-26). 열가지 공급유형은 政府供給, 政府販賣, 政府間協定, 契約, 許可, 補助金, 購入證書, 市場, 自願奉仕, 自己서비스 등이다. 이들 10가지 공급유형 가운데 7가지는 민간부문이 생산자이며, 민영화는 이 10가지 공급유형 가운데 한가지 또는 그 이상의 이용으로 나타난다.

정부공급은 정부가 직원을 이용하여 서비스를 전달하는 것을 말하며, 여기서 정부는 중개자 혹은 중개자 및 서비스 생산자로 기능을 하는 2가지 유형이 있다. 첫번째 유형은 政府가 공공서비스를 生産하고 供給하면서 그에 소요되는 費用을 租稅로 承擔하는 것이며, 두번째 유형은 정부가 서비스를 생산하고 공급하지만, 그에 소요되는 費用은 消費者가 負擔하는 것으로 수수료나 사용료와 같은 사용자 부담금이 여기에 속한다.

〈그림 1〉 公共서비스의 供給類型



政府販賣는 정부가 민간기업과의 경쟁적 상태에서 서비스를 생산하고, 소비자는 서비스 사용에 대한 비용을 지불하며 개인이 서비스 공급을 정부가 할 것인지 민간 부문이 할 것인지를



결정한다. 민간인 소유의 스포츠 경기장은 시설경호원이나 지방경찰청 직원을 이용해서 군중을 통제할 수 있다. 여기서 정부는 민간기업과 경쟁을 하고 있는 것이며, 민간인 또는 민간단체가 중개자이고 정부는 생산자이다. 정부의 서비스 판매는 정부공급 서비스에서 사용자 부담금을 부과하는 것과는 다르다. 정부가 상수도나 물을 공급하고 요금을 부과하는 행위는 정부가 서비스를 제공하고 소비자에게 요금을 부담시킴으로써 재원이 조달되는 정부가 중개자인 서비스 제공이다. 그러나 정부의 서비스 판매는 소비자가 중개자이다.

정부간 협정은 정부가 주민들에게 서비스를 공급하는 방안으로 또다른 정부가 서비스를 공급하도록 위탁하고 그 비용을 지불하는 것을 말한다. 이때 정부는 중개자가 되고 또다른 정부는 생산자가 된다.

계약은 정부가 주민들에게 서비스를 제공하는 방안으로 또다른 정부 뿐만 아니라 민간기업 및 비영리조직과 계약을 맺어 서비스를 제공하게 하고 정부가 서비스 생산자에게 돈을 지불하는 방식이다. 여기서 정부는 중개자이고 민간부문이 주로 생산자이다. 공기업의 민영화와는 또 다른 형태로서의 “위탁계약(contracting out)”은 전통적인 공공서비스의 민영화 논의에서 가장 빈번하게 언급되는 대안이다.

허가는 독점적 허가과 경쟁적 허가로 나뉘어지는데, 獨占的 許可는 특정 민간기업에게 특정 서비스의 공급권을 부여하고 정부는 가격규제 등의 통제 및 감독을 실시하며 소비자가 서비스 비용을 부담하도록 하는 것이다. 競爭的 許可는 택시사업과 같이 불특정 민간기업이 일정한 서비스를 생산하고 소비자가 서비스를 선택하는 것이다. 허가에서는 계약에서와 마찬가지로 정부가 중개자이고 민간업체가 생산자이다. 그러나 서비스 생산에 대한 비용면에서 계약에서는 정부가 생산자에게 비용을 지불하나 허가에서는 소비자가 생산자에게 비용을 지불한다.

요금제와 사적재 가운데 소비가 장려되어야 하는 것들은 보조금과 구입증서라는 두가지 다른 제도적 대안을 통하여 공급될 수 있다. 보조금은 정부가 공공서비스 생산자에게 보조금을 지급하거나 세제상의 혜택을 주는 대안이다. 이경우 민간기업이 서비스 생산자가 되며 정부와 소비자는 공동 중개자가 된다. 이때 정부는 보조금을 받을 특정생산자를 선정하고, 소비자는 특정한 생산자를 선정하게 된다.

구입증서는 특정계층의 소비자들에 특정한 서비스를 쉽게 소비할 수 있도록 고안된 제도이다. 보조금제도는 생산자에게 보조금을 지불하기 때문에 만약 소비자가 그 보조금을 이용하기를 원한다면 소비자의 선택은 단지 보조금이 지불된 생산자를 선택할 수 밖에 없다. 그러나 구입증서제도는 소비자에게 직접 보조를 하기 때문에 소비자가 시장에서 비교적 자유스러운 선택을 할 수 있다.

구입증서에는 빈민계층에게 지급하는 식권(food stamps)과 우리나라의 경로우대증 등이 있다.

市場制度는 모든 서비스 공급대안 중에서 가장 흔하게 사용되는 것으로서 대부분의 사적재와 요금재의 공급이 시장을 통하여 이루어진다. 여기서는 소비자가 서비스를 결정하고 생산자를 선정한다.

自願奉仕 서비스는 자발적인 노력으로 도움이 필요한 사람들에게 많은 人的 서비스를 제공하는 것을 말한다. 서비스 생산자는 상호원조 모임의 구성원일 수도 있고 어떤 민간기업이 그 일을 수행할 수 있으며 이때 상호원조 모임이 비용을 지불한다. 레크레이션 프로그램, 가로수 청소, 올림픽 게임의 자원봉사 등이 그 예에 속한다.

自己서비스는 화재나 절도에 대한 보호로 담배불을 조심하거나 문을 잠그는 등의 기본적인 조치를 말한다. 신문지를 재활용센터에 가져가고, 상처에 붓대를 감고, 자녀에게 휴가지도를 하는 개인은 자기서비스를 실천하고 있는 것이다.

## 2. 民營化 事業分野의 選定

민영화는 민간부문이 보다 주도적인 역할을 하는 어떤 대안으로 변화하는 것을 의미한다. 따라서 시장공급유형에서 補助金유형 대안으로 움직이는 것은, 비록 두가지 대안 모두가 민간부문이 서비스를 전달하고 있지만 민영화의 반대로 가는 것이다. 앞에서 살펴 본 공공서비스 공급의 열가지 유형 가운데 일곱가지 유형은 민간부문이 생산자이며 이들이 민영화의 대안으로 고려될 수 있다. <表 2>는 앞에서 살펴 본 10가지의 서비스 공급유형을 민영화의 정도에 따라 민영화 정도가 높은 것을 상단에 그리고 아래로 내려갈수록 민영화의 정도가 약한 순으로 정리한 것이다.

공공서비스 공급에서 민영화를 추진한다는 것은 <表 2>의 아래쪽의 공급대안에서 위쪽의 공급대안으로 전환함을 의미한다. 시장, 자원봉사 서비스, 자기서비스는 민영화에 있어서 궁극적인 대안으로 똑같은 서열에 속한다 하겠다. 계약, 보조금, 구입증서, 허가의 순서가 정해진 것은 지방자치단체의 지출 측면을 고려해서 정해 본 것이다. 契約에서는 정부가 서비스 공급에 대한 전체적인 비용을 지불하지만 보조금과 구입증서 공급유형에서는 대개 정부가 비용의 일부만을 부담한다. 그리고 住民의 選擇權이 순서대로 점차 확대되고 있다. 허가는 이와 같은 맥락에서 시장 공급유형 바로 아래에 위치한다. 왜냐하면 허가 공급유형에서는 정부는 단지 중개자와 규제자의 역할을 수행할 뿐 비용부담을 하지 않기 때문이다.

〈表 2〉 민영화의 정도에 따른 공공서비스 공급 유형

민영화정도 \ 공급유형	서비스 공급 형태	생산주체
높 다	시장, 자원봉사 서비스, 자기서비스 허가 구입증서 보조금 계약	민간기업
낮 다	정부관매 정부간협정 정부공급	정 부

공공서비스 공급형태의 10가지 방식 가운데 민간부문이 生産主體인 일곱가지의 서비스 공급방식이 민영화 대안으로 사용될 수 있다. 순수 공공재인 집합재는 서비스 공급기관이 가장 제약적이어서 정부공급, 정부간 협정, 계약에 의해서만 공급이 가능하지만, 사적재는 어떠한 공급유형에 의해서도 공급될 수 있다. 공공서비스를 공급하기 위한 7가지 민영화 대안들은 나름대로 긍정적인 면과 부정적인 면을 가지고 있다.

따라서 어떤 서비스를 공급하는데 있어서 유일한 방법은 없으며 한가지 이상의 방법이 고려될 수 있다.

특정 서비스 공급을 민영화 방식으로 공급하려할 때 적용될 수 있는 評價 基準을 살펴보면 ① 서비스의 具體性 ② 어느 정도의 生産者가 있는가 ③ 規模 ④ 費用과 便益의 連繫性 ⑤ 消費者의 反應 ⑥ 不正의 素地 ⑦ 地方政府의 規模 등을 들 수 있다.<sup>1)</sup>

국가가 소유하고 있는 공기업에 의해 제공되고 있는 공공서비스를 민영화하는 방법은 먼저 공기업을 민간에게 이양하고, 민간부문이 서비스를 제공하도록 하는 것이다. 반면에 地方自治 團體에서 제공하는 공공서비스를 민영화하는 대안은 계약, 구입증서, 허가 등이며, 이 가운데 계약 대안이 가장 빈번하게 사용되고 있다.

〈表 3〉은 공공서비스가 공급되는 10가지 유형 가운데 民營化 方式으로 공급될 수 있는 서

1) 여기에 제시된 평가기준은 Savas가 정부제공 공공서비스를 민영화할 때 고려한 평가 기준 가운데 한국의 실정에 적합한 것을 선택한 것이다.

비스를 7가지 대안에 걸쳐 정리한 것이다. 민영화가 가능한 공공서비스는 크게 76개 분야가 되며 이 가운데 계약이 33개 분야로 가장 많고 허가 및 구입증서도 상당한 분야에 걸쳐 이용될 수 있다.

〈表 3〉 민영화가 가능한 공공서비스

구 분	사 업 분 야
계 약 (33)	- 공공사업 및 수송 : 각종 폐기물 수거 및 처리, 도로건설 및 보수, 주차장건설 및 관리, 교통신호 설치 및 관리, 주차요금기 관리 및 요금징수, 가로수심기 및 관리, 각종 검사대행, 공항운영, 전기·가스 등의 시설 사용량 조사 및 요금 부과, 가로등 운영 - 공공안전 : 범죄예방 및 순찰, 화재예방 및 소방통신, 응급의료 및 앰브런스 서비스, 주차규제 및 교통통제, 차량견인 및 보관 - 보건 및 인적 서비스 : 위생검사, 동물 보호소 운영, 탁아시설 운영, 아동복지 프로그램, 노인을 위한 프로그램, 공공주택 관리, 병원운영 및 관리, 공공 보건 프로그램, 정신질환 및 지진아 프로그램 - 공원 및 레크레이션 : 레크레이션 시설의 운영 및 관리, 공원조경 및 관리, 회의장 공회당 운영, 문화 예술 프로그램 운영, 도서관 및 박물관 운영 - 지원기능 : 건물 대지관리, 차량유지관리, 자료처리, 세금평가 및 체납세금징수
허 가 (9)	- 폐기물 수거, 전기·가스 등의 검침, 전기·가스 등의 사용료 부과, 레크레이션 시설운영, 공항운영, 차량견인 및 보관, 고령 폐기물처리, 앰블런스서비스, 회의장 공회당 운영
보 조 금 (7)	- 임대주택건설, 대중교통운영, 문화기관운영, 교향관현악단, 오페라회사, 도서관, 박물관
구입증서 (8)	- 기초식품제공, 점심프로그램, 의료보장제도, 경로우대증, 탁아원, 노인프로그램, 미약치료프로그램, 레크레이션서비스
시 장 (9)	- 대부분의 사적재와 요금재 : 식품, 물, 전기, 주택, 보건, 교육, 교통, 노인의 안전
자원봉사 (4)	- 레크레이션 프로그램, 가로청소, 예방적 순찰, 근린지역 소방업무
자기서비스 (6)	- 화재방지, 도난예방, 집안청소, 기초의료, 가족지도, 노인복지

주 : ( )의 숫자는 민영화가 가능한 사업분야 숫자를 표시한 것임.

#### IV. 민영화 促進 要因

민영화를 성공시키기 위해서 필요한 여건 및 요인들은 여러가지로 정리될 수 있지만 이것은 크게 4가지로 정리될 수 있는 바 정부의 부담감소, 정부 개입을 최소로 하는 민영화 대안선택, 사용자 부담의 확대 및 제도화, 그리고 경쟁의 도입 등이 그것이다.

정부가 공공서비스를 공급함에 있어 行政과 財政的 負擔을 감소시키기 위해서 취할 수 있는 서비스 공급유형은 시장 및 자원봉사를 이용한 대안이다. 지금까지 주로 私的財로 생각되어 온 의료, 교육, 주택 등은 정부가 직접 공급하거나 커다란 보조금을 지불해 왔지만 주민들의 기대수준에 미치지 못했고 막대한 비용을 초래했다. 특히 보건, 사회서비스는 정부 지출의 상당한 부분을 차지하고 있다. 현재 민간기업에서는 직원들에게 탁아 혜택, 교육 프로그램, 수업료 지원, 의료보험 지급 등의 지원을 확대하고 있기 때문에, 이러한 서비스를 민간기업이 점차 확대·공급할 수 있다.

정부의 부담을 덜어줄 수 있는 또하나의 대안은 정부소유 公企業을 과감히 민간부문에 移讓하는 것이다. 공기업 가운데 민간 부문에 이양하는 것이 적절한 것은 석유, 전기, 금융, 항공 산업 등과 같이 많은 경쟁자가 있고 비교적 기업이윤이 높은 것이어야 한다. 왜냐하면 이들은 이윤창출 기업들이기 때문에 투자자를 유인할 수 있고, 독점이 아니기 때문에 기업 인수자들이 법적 또는 경제적 문제점이 없을 것이기 때문이다.

민영화를 성공시키는 두번째 여건조성은 공공서비스 전달에 있어서 政府의 役割을 制限하는 것이다. 이러한 여건조성을 위해서는 공공임대주택과 같은 사적재 공급을 시장을 통해서, 상수도 및 T.V. 등과 같은 요금제 공급은 許可를 통해서, 그리고 폐기물 수거나 처리와 같은 집합재는 契約 대안을 사용하는 것이 효과적이다.

민영화를 성공시키는 세번째 전략은 가능한 곳에는 어디든지 使用者 負擔의 原則을 適用시키는 것이다. 사용자 부담금 제도는 정부 공급, 정부간 협정, 그리고 계약적 공급유형에 의해 제공되는 모든 사적재 및 요금제에 적용될 수 있다. 민영화를 촉진시키는 맥락에서 사용자 부담의 근본적인 목적은 비용을 충당하는 비용을 모으는 것이 아니라 서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 사용자에게 명백히 들어냄으로써 정부가 안고 있는 財政的 負擔을 알리는 것이다.

정부와 경쟁하는 기관은 어느 국가에도 없기 때문에 政府活動에 낭비가 있어도 크게 문제되지 않는다. 우리는 오랜동안 서비스를 제공하는 것과 서비스를 생산하는 것과의 분별을 제대로 하지 못함으로써, 공공서비스의 공급과정에서 유난히 독점체제에 의존해 왔다. 공공서비스

공급체계에 경쟁이 도입되면 소비자에게 선택권이 생기게 된다. 서비스공급을 단일 공급자에게 전적으로 의존하는 것은 그것이 정부기관이든 민간부문이든 바람직하지 않다.

## V. 韓國의 民營化 推進 狀態

한국에서의 民營化의 特性은 국가가 소유하거나 운영하고 있는 공기업을 민간부문으로 이전하는 공기업의 민영화가 주류를 이루고 있고 도시정부 및 지방정부가 주민에게 제공하는 공공서비스를 민간부문이 제공하도록 하는 공공서비스의 민영화는 크게 추진되지 않은 편이다.

공기업의 민영화는 1957년 정부에 소속되어 있던 상업은행이 최초로 민간으로 이전됨으로써 시작되었다. 한국의 公企業은 해방후 일본인 소유의 기업들을 국가에 귀속시키는 과정에서 생겨났으며, 철도, 통신, 운수, 전기, 석탄, 광석 등 기간산업 분야와 전매사업, 그리고 금융분야가 공기업의 주 대상이었다(최병선, 1991 : 476-477). 그 다음 공기업의 대상은 정부의 경제개발계획이 시작된 이후 중요 기간산업 분야에서 정부가 투자를 담당하면서 생겨난 것들이 많다.

우리나라 공기업의 민영화는 1968년, 1980년, 1987년, 그리고 1993년의 네 차례에 걸쳐 시행되었다. 1968년 제1차 민영화에서는 주로 귀속사업체를 대상으로 시행되었다. 1980년 제2차 민영화에서는 한국상업은행, 대한연업, 대한화재보험 등의 공기업이 민간부문에 이양되었다. 그러나 제1차와 제2차 민영화는 규모나 국가재정에서 차지하는 비중에서 그다지 큰 편이 아니었다. 그러나 1987년 제3차 민영화에서는 公企業의 非效率性 극복과 국가의 재정부담의 경감 및 새로운 재정수입원의 확보를 목표로 증권거래소, 국정교과서, 외환은행, 한국전력, 국민은행, 한국전기통신공사 등 12개 정부출자회사의 민영화 계획을 확정하고 7개 기관의 정부투자주식을 國民株로 보급하는 계획을 발표하였다(강신일·최병선, 1993 : 14-15). 그러나 제3차 민영화에서는 정부가 민영화 대상 공기업에 대하여 51% 이상의 지분을 계속 보유한다는 원칙을 고수하고 있어서 경영권의 일부분을 민간부문에 이양하겠다는 제한적인 민영화 계약이었다. 제3차 민영화 계획은 발표후 증시의 침체와 노동운동에 따른 우려로 일부기업은 민영화가 되었고 일부는 시행되지 못했다.

1993년 12월에 발표된 제4차 민영화 계획에서는 총 61개의 공기업을 민영화 대상으로 선정하여 經營權을 실질적으로 민간에게 이양하고, 경쟁원리에 입각하여 증시매각, 장외매각, 일반경쟁입찰 등 다양한 주식매각 방법을 사용하려고 계획하고 있다(김재홍, 1994 : 76-78). 民營化 對象 公企業의 구성은 국민은행, 중소기업은행, 주택은행, 국정교과서(주), 담배

인삼공사, 가스공사, 관광공사, 근로복지공사 등 8개의 정부투자기관과 1개의 정부출자기관인 외환은행과 남해화학, 한국비료, 대한중석 등 52개의 정부투자기관의 출자회사이다. 현재 우리나라에는 133개의 공기업이 있는데 이 가운데 45%에 해당하는 61개의 공기업을 민영화 대상에 포함시킨 것은 획기적인 계획이다. 이처럼 공기업을 民間部門에 이양하는 민영화 계획은 비교적 활발하게 진행되고 있다.

그러나 地方政府가 제공하는 공공서비스 부문의 민영화는 그다지 추진되지 않고 있다. 현재 지방정부 차원에 도입되어 있는 민영화는 쓰레기 수거 및 처리, 분뇨 및 오수정화 시설, 각종 사회복지시설인 사회복지관운영, 노인요양원, 유아교육원, 장애인 복지회관, 직업훈련원 등의 운영을 계약이나 위탁의 방식으로 민간에 맡기고 있다. 쓰레기 수거 및 오물처리는 민영화 방식이 도입되어 있지만 사회복지시설의 민영화는 주로 서울시가 크게 도입하고 있고 기타 직할 시급 도시에서 다소 도입하고 있는 실정이다.

## VI. 結 論

民營化는 자본주의 국가에서 국가가 지향하는 社會福祉 機能의 수행에 따른 재정의 제약을 극복하고 민간부문에 축적된 기술과 지식을 공공서비스 공급에 도입해 보려는 시도에서 출발되었다. 우리나라는 세계적으로 추진되고 있는 작은 정부 운동에 참여하고 있는 편이며, 이러한 움직임은 작년 12월에 발표된 제4차 민영화 계획에서 133개의 공기업 가운데 45%에 달하는 61개의 공기업을 민영화하려는 의지에서 읽을 수 있다. 그러나 내년부터 실시될 본격적인 地方自治에 대비하여 地方自治團體에서 공급하고 있는 공공서비스 분야의 민영화는 별로 이루어지지 않고 있다.

地方財政 自主權 伸張은 다양한 측면에서 접근될 수 있지만 민영화를 도입하는 것도 재정 자주권 신장에 크게 도움이 될 것이다. 앞으로 지방자치가 본격적으로 실시되면 지방자치단체의 행정수요는 더욱 늘어날 것이며 재정 자립도가 낮은 자치단체는 심각한 자원부족을 경험하게 될 것이다. 지방자치시대에 주민에게 租稅負擔도 경감시키고 양질의 서비스를 보다 낮은 비용으로 공급하기 위해서는, 公共部門의 한계를 극복하고 民間部門의 장점을 이용하고 종래의 획일적인 行政規制에서 탈피하여 개별 자치단체가 처해있는 상황과 여건에서 적절하고 彈力的인 民營化가 추진된다면 지방재정은 크게 신장될 수 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

- 강신일·최병선 (1993), 「작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안」, 한국경제연구원.
- 김재홍 (1994), “한국의 민영화 정착,” 「민영화와 규제완화」, 한국경제연구원.
- 남치호 (1989), “지방행정서비스의 민간공급 가능성,” 「한국행정학보」, 제20권 제2호.
- 박경원 (1989), “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급 방안에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제23권 제2호.
- 송대회 (1994), 「우리나라 공기업 부문의 경영관리 개선과 민영화 정책 방향」, 한국개발연구원.
- 이달곤 (1988), “도시문제의 접근과 민간과 사회부문의 역할,” 「행정논총」, 제26권 제2호, 서울대 행정대학원.
- Graham, C. and T. Prosser (1991), *Privatizing Public Enterprises*, Oxford : Clarendon Press.
- Kamerman, Sheila B. and J. Alfred Kahn (1989), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press.
- Linowes, David F. (1988), *Privatization : Toward More Effective Government*, University of Illinois Press.
- Roth, Gabriel (1987), *The Privatization Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, Inc.
- Young, P. (1994), *Privatization in Britain*, Adam Smith Institute.