

政府機能 民營化의 論理와 成功要因에 對한 研究*

崔 成 斗**

A Study on the Logic and Successful Factors of Privatizing Government Function

Choi, Sung-Doo**

<목 차>

- | | |
|------------------------------|-----------------------------------------------------|
| I. 서론 | 2. 미국의 민간위탁 실태 |
| II. 정부-민간부문의 역할분담에 대한 역사적 고찰 | V. 정부기능 민영화의 실패사례 1. 외국사례: 뉴욕시 상가건물 쓰레기 처리 민영화사례 |
| III. 정부기능 민영화의 논리 | 2. 우리나라 사례: 문화사업의 민간 위탁 사례 |
| 1. 정부부문과 민간부문의 영역구분 | VI. 성공적인 정부기능 민영화를 위한 고려요인 |
| 2. 민영화의 개념과 장·단점 | VII. 결 론 |
| 3. 민영화의 유형 | 참고문헌 |
| 4. 민영화의 선택기준 | |
| IV. 정부기능 민영화의 실태 | |
| 1. 우리나라의 민영화 실태 | |

I. 序 論

지난 20세기 후반기 동안 세계 각국은 경제성장, 국민복지 수요증대, 다양한 사회경제적 문제들에서 정부가 보다 많은 책임을 부담하게 되면서 정부부문의 비대화를 초래하게 되었고, 그 결과 재정부담의 증대와 자원의 비효율적인 배분, 민간부문의 자율성 제약이라는 문제를 노정했다. 우리나라도 개발년대 동안 관주도의 경제개발로 민간부문에 대한 정부개입이 지나치게 비대화되었고 그 결과 민간부문의 자율성 제약이라는 문제를 노정하고 있다.

* 이 논문은 (재)한국해양대학교 학술진흥회의 지원에 의하여 이루어졌음.

** 한국해양대학교 해양행정학과 조교수

반면에 민간부문의 능력이 급속히 신장되면서 기존의 정부수행 기능들에 대한 전면적인 재검토와 정부-민간간의 역할재정립이 모색되고 있다.

최근 10여년 동안 불필요하고 중복된 정부기능의 폐지, 과도하고 불필요한 행정규제의 완화, 민간부문으로의 위탁 및 이양의 확대, 공기업의 민영화, 공공부문에 자유경쟁원리의 도입 등 공공부문의 개혁사업들이 추진되고 있다. 정부기능의 민영화논리란 “민간에서 수행하는 것이 보다 효율적인 정부기능을 발굴하여 민간으로 위탁 또는 이양하는 전략”을 말한다. 정부기능 민영화의 궁극적인 목표는 정부와 민간간의 역할을 재정립함으로써 전체적으로 국가기능을 효율적으로 분담하도록 하자는 것이다. 그러나, 무조건 정부기능을 민간부문으로 이관한다고 해서 국가기능 수행의 효율성과 서비스의 질이 높아지는 것은 아니다. 민영화의 대상과 방법이 합리적으로 선택되어야 하고, 민영화 이후에 대한 대책도 적절하게 강구하여 민영화의 부작용도 최소화하여야 한다.

이 글은 정부기능의 민영화과정에서 발생하는 문제점과 실패요인, 그리고 성공적인 민영화 목표달성을 위해 반드시 고려해야 할 성공요인들을 규명하는 데 그 연구목적이 있다. 정부기능의 민영화현상은 1970년대 후반이후 세계적인 현상이기 때문에, 세계 각국에서 사례연구와 이론적 연구는 대체로 많이 이루어져 왔다(Finley, 1989; Savas, 1982). 우리나라의 경우 정부부처의 보고서와 학자들의 연구가 비교적 최근에야 이루어지고 있는 형편이다(김재홍, 1994; 박경원, 1992; 박경호, 1992). 그러나, 이러한 연구들의 대부분은 민영화라는 세계적인 조류와 시대적 추세에 편승하여 우리나라 정부기능의 민영화논리의 개발과 대상선정에 중점을 두고 있다(하미승, 1994; 오희환, 1997; 김 렬, 1997). 이에 더하여 본 연구에서는 우리나라 정부기능의 민영화과정에서 고려해야 할 성공·실패요인에 대한 규명에 연구의 중점을 두고자 한다.

II. 政府-民間部門의 役割分擔에 對한 歷史的 考察

정부의 기능과 역할은 역사적으로 변천을 거듭해 왔다. 18세기를 전후로 근대적 의미의 정부가 탄생한 이후 선진국을 중심으로 한 역사는 소위 작은 정부(small government)로부터 출발하여 큰 정부(big government)를 거치면서 최근 다시 작은 정부로 되돌아가려는 경향을 보이고 있다.

서구에서 근대국가가 출범한 당시 대부분의 국가는 작은 정부를 지향하였고, 국가는 국방, 사법, 치안과 같이 그 존재에 필요한 최소한의 역할만을 수행하는 한편 그 밖의 대부분의 기능은 민간부문에 전담시키는 정부체제를 갖추었다. 그 당시 국가는 필요한 최소한의 기능을 담당하고 나머지는 민간부문의 자율성에 맡겨두면 보이지 않는 손(invisible hand)과 같은 무형의 힘 또는 질서에 의해서 사회적으로 효율적인 자원배분이 이루어진다고 주장되었다. 당시의 정부는 최소의 기능을 담당한다는 점에서 작은 정부임에 틀림이 없

지만, 그것은 오늘날 선진국들이 다양한 공공기능을 완전히 포기하지 않은 채 그 기능의 효율성을 높일 목적으로 지향하는 작은 국가 개념과는 본질적으로 다른 측면이 있다.

20세기에 진입하면서 정부기능은 사회진보를 향한 압력 때문에 점진적으로 확대되는 경향을 보였다. 정부기능의 확대현상은 특히 1929년 대공황과 제2차 세계대전을 겪으면서 가속화되었고 마침내 1970년대에 이르러 그 절정에 이르렀다. 과거 국방, 치안, 사법, 외교 등에 국한되던 정부기능이 전기, 가스, 상하수도과 같은 공익사업을 비롯하여 도로, 주택, 교육, 보건, 안전, 환경, 대주민 서비스와 복지부분에 이르기까지 광범위하게 확대되었다. 이 과정에서 경제적으로는 케인즈의 거시경제이론이 큰 영향을 미쳤고, 정치사회적으로 제2차 세계대전의 종결과 더불어 시작된 선진국의 복지국가정책이 크게 기여하였다. 복지국가체제에서 정부는 재정, 금융, 고용정책과 같은 거시정책을 주도할 뿐아니라 안전벨트 착용과 같은 개인의 사생활에 영향을 미치는 미시정책에도 깊숙히 관여하였다. 한마디로 제2차 세계대전 이후의 정부는 큰 정부였고, 정부는 대부분의 공공서비스를 직접 생산하고 공급하는 체제를 취한 반면 극히 제한된 부분에서만 그 기능을 민간에게 위탁하였다.

그러나, 이와 같은 큰 정부 경향은 1970년대 이후 조금씩 잠식되기 시작하였고, 급기야 1980년대 이후 현재에 이르러서는 정부기능의 축소와 민간기능의 확대라는 새로운 변화의 양상을 경험하게 되었다. 최근 선진국과 IMF체제이후 우리나라에서 전개되고 있는 변화는 정부가 반드시 가져야 할 기능을 제외하고는 가능한 민간에게 이양하거나 위탁하는 민영화 접근을 취하고 있다. 즉, 정부는 종전의 직접 공급자 입장에서 주민이 원하는 공공서비스가 가장 효율적이면서 적절히 공급될 수 있도록 조정하는 중개자의 역할로 변화되고 있다. 공공서비스의 질 향상과 공공부문에서의 소비자, 고객정신이 도입되고 있다.

1980년대 이후 선진국들은 효율적인 정부분을 내세우면서 정부기능을 축소하고 민간기능을 강화하는 정책을 적극적으로 추진해 왔다. 각 국은 정부가 보유하는 자산을 민간부문에 매각하거나, 법적인 독점상태에 대하여 기업의 진입이 자유롭도록 규제를 완화해 주고, 민간과의 계약·위탁방식을 통하여 공공서비스를 제공하는 민영화정책을 추진하였다. 1980년대는 대처리즘, 레이거노믹스, 페레스토이카, 등소평의 신경제정책 등 이른바 '신자유주의' 또는 '신보수주의'가 새로운 정책조류를 형성하게 되었고, 선진국을 중심으로 세계적 규모에서 규제완화와 민영화의 파고가 거세게 밀어닥친 시대였다. 작은 정부와 시장중시가 병든 자본주의를 기사회생시킬 수 있는 명약처럼 여겨졌고 국가역할의 축소로 대표되는 이러한 세계사적 조류의 변화가 전개되었다.

세계적인 정부기능의 민영화 현상은 우리에게도 상당한 영향을 주고 있다. 1990년대에 진입하면서 우리사회도 서구의 물결을 쫓아 공공-민간부문의 기능변화를 모색하기 시작하였다. 정부기능 민영화 개념은 1990년대 들어 공공부문 개혁의 기치로 등장하였고 그것은 세계화와 지방화의 개념과 맞물리면서 복합적 차원의 변화를 중용하였고 IMF체제의 등장으로 그 변화의 가속화가 요구되고 있다. 특히, 김대중 정부 출범이후 기획예산위원회(기

획예산처)를 중심으로 공공-민간부문의 기능변화를 체계적이면서 본격적으로 전개하려 하고 있다.

III. 政府機能 民營化의 論理

1. 政府部門과 民間部門의 營域區分

정부부문이란 정부 본연의 행정임무로서 주로 ①국민의 권리·의무와 직접 관계되는 기능, ②능률성보다 공익성이 현저히 요청되는 공권력적 기능, ③국가의 존립 유지를 위한 기본적 기능, ④ 기타 성질상 민간이 수행하기 곤란한 기능 등을 말한다.¹⁾

민간부문은 민간간의 경쟁에 의하여 국가전체적으로 자원배분의 효율성이 높아지고, 재화와 서비스의 질이 높아질 수 있는 영역으로 민간부문의 시장경제원리에 맡기는 것이 합리적인 영역이다. 행정권한의 위임위탁에 관한 규정(11조)에는 ①국민의 권리의무와 직접 관계되지 않는 사무로서 단순사실행위인 행정작용, ②공익성보다는 능률성이 더 많이 요구되는 사무, ③특수한 전문지식과 기술을 요하는 사무, ④기타 국민생활과 직결된 단순행정 사무 등이 이양대상이라고 규정하고 있다.

민간이 수행해야 할 기능에는 성질상 두 가지가 있다. 첫째, 정부의 지도·감독을 계속 받아야 할 기능으로, 민간이 수행하는 것이 효율적이긴 하나 어느 정도의 공공성을 가지고 있어서 여전히 정부가 최종적인 책임을 부담해야 할 기능이다. 예컨대, ①시험·조사·연구·검

1) 국가가 어떤 기능을 수행하고, 어떤 기능은 수행하지 않아야 하는가하는 문제는 시대와 상황 (예: 재정적자시대, 전쟁시대, 냉전시대, 세계적 무한경제전쟁시대)의 변수이며, 이데올로기나 정치권력자의 의지여하의 문제이기도 하다. 그러나, 일반적으로 국가의 공적영역이라고 할 수 있는 것은 다음과 같은 경우이다;

- ①외연성/외부성/외부효과(externality)가 있는 재화의 생산·공급 --외연성이 높은 재화와 용역일수록 국가가 직접 생산 관리하려 함. 예: 도로, 철도, 항만, 교육시설, 기술정보센터, 문화, 공해방지 등.
- ②사회전체의 운명이나 생존 또는 정체성과 직결되는 국가의 중요하고도 근원적인 제도나 활동 --사회공동체 존립에 본질적 기능/국가기본관리기능. 예: 국방, 외교, 치안 등 방어 및 질서유지.
- ③시장실패의 영역 --공공재, 외부효과, 독과점, 불완전한 시장정보가 일어나는 재화/서비스의 생산·공급활동. 예: 등대 등.
- ④사회적 형평이 추진, 보장될 필요가 있는 영역. 예: 도시와 농촌간의 균형개발, 지역간의 균형개발, 대기업과 중소기업 간의 균형개발, 산업간의 균형개발 등.
- ⑤국가가 특별히 보호육성해야 할 전략적 영역. 예: 과학기술의 개발, 수출의 촉진, 국제협력과 해외시장의 개척 등.
- ⑥대규모경제이익이 있는 영역으로 사기업이 담당할 수 없는 영역. 예: 국토개발, 관광개발, 우주개발, 해양개발, 간척사업, 철도, 전기, 전화, 가스, 도로, 주택(공공임대), 상하수도, 해운 등.
- ⑦사회적 약자를 보호할 필요가 있는 영역. 예: 사회보장제도, 연금제도, 실업보험 등 사회보험(adverse selection때문).
- ⑧유한한 국가자원(common-pool resources)의 보호가 필요한 영역. 예: 해양자원, 천연광물, 녹지(green belt) 등.

정업무, 확인·공증·등록업무, 자율적 지도·단속·감시업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관련 되지 않는 비권력적 관리기능, ②청소, 수도, 도로나 하천관리 등 단순한 사실행위, ③기업성을 띤 기능으로서 민간에 의해 목적달성이 보다 용이한 기능 등이 해당한다. 둘째, 정부가 전혀 간여할 필요없이 민간의 완전자율에 의해 수행될 기능으로, 공공성 보다는 기업성이 훨씬 강하여 민간부문의 창의성과 경쟁력의 발휘가 필요한 기능들을 주로 대상으로 한다.

제3부문은 정부부분의 성격과 민간부분의 성격을 동시에 가지고 있는 부문으로서, ①관민 공동수행사업(예: 일본과 한국의 제3섹터사업), ②정부의 인가에 의한 제3부문에 속하는 조직의 설립활동, ③점점 민영화되어 가는 정부기업의 활동 등을 포함한다.

정부영역과 민간영역을 명확히 구분짓는 일은 어려운 일이다. 공공적인 업무의 모호성이나 혹은 제3부문(=관·민 혼합부문)의 확대에 따라 그 부분의 어려움이 더욱 가중된다. 국가전체적으로 기능수행 및 서비스 제공의 효율성을 높이고 수요자인 국민의 만족을 극대화하기 위해, 정부-민간의 중간영역, 정부-민간협작, 정부-민간간 경쟁 등의 다양성의 논리로 정부-민간의 기능배분이 논의되고 있다. 예컨대, 반드시 어떤 기능은 정부만이 수행할 수 있다는 생각, 반드시 어떤 서비스는 민간기업만이 제공할 수 있다는 생각, 또 판매는 기업만이 할 수 있다는 생각 등의 기존 관념을 벗어나, 정부와 민간은 상호경쟁, 합작, 공동수행, 일부분담 등 다양한 형태로 공존할 수 있으며 정부도 민간도 아닌 제3의 중간영역도 적극적으로 활용될 수 있다는 새로운 인식의 전환이 요구된다.

2. 民營化的 概念과 長·短點

민영화는 크게 다음 네 가지 연관된 개념의 총합체이다. 첫째, 정부기능의 부하 줄이기(load-shedding through privatization)로서, 공공기관에서 민간기관으로 공공서비스 운영을 이전하는 것을 의미한다. 예컨대, 정부가 쓰레기처리, 위생업무 등을 민간기업에 이관하는 계약을 맺는 것이다. 둘째, 미국이 아닌 유럽국가들에서 적용되는 국가소유 공기업(SOEs)의 주식소유비율과 관련한 민영화 개념이다. 즉, 정부가 공기업의 주식을 일부분만 소유하거나 혹은 민간기업과 공동으로 소유하는 것을 말한다. 셋째, 정부자산의 판매(sale of assets) 또는 정부자산의 현금가치로의 처분(liquidation of assets for cash value)을 의미한다. 예컨대, 레이건 대통령이 정부의 수입 및 보조금 증가를 위해 서부유전을 판매한 것을 들 수 있다. 넷째, 정부기능의 민간위탁(privatization by contract out)이다. 예컨대, 사회복지서비스의 제공을 종교기관이 자선조직체에 외주화하는 것을 말한다.

그런데, 왜 정부기능을 민영화하자는 것인가? 민영화 주장의 논리는 무엇인가? 민간부문으로 하여금 가급적 많은 국가기능을 수행토록 하는 것이 유리하다고 주장하는 논거는 무엇인가?

한마디로 말하면, 정부기능 민영화를 주장하는 사람들의 기본가정은 대체로 기업경영이

정부행정 보다 저비용으로 서비스를 우위 혹은 동일수준으로 전달가능하다는 것이며, 궁극적으로 정부기능의 민영화를 통해 정부부문에서의 효율성 극대화를 추구할 수 있다는 것이다. 구체적으로 민영화의 장점은 다음과 같다.

첫째, 정부기능 민영화의 가장 큰 장점은 시장경쟁을 통한 효율성의 제고에 있다. 정부가 독점해 왔던 업무를 시장경쟁원리가 지배하는 민간에서 수행하도록 함으로써 행정비용 절감과 업무수행의 능률성을 도모할 수 있다. 민간기업은 시장경쟁을 통한 경영합리화를 도모하므로 정부에 비해 능률적이라는 것을 전제로 한다.

둘째, 정부보다 민간부문이 전문적인 지식과 기술, 시설과 장비를 더 잘 갖추고 있어서 행정업무의 전문성을 제고하는데도 기여한다는 것이다. 그리고 민간부문은 시장경쟁원리에 입각한 경영을 하기 때문에 공공부문보다 고객의 요구에 신속하게 대응할 수 있고, 보다 양질의 대민서비스를 제공할 수 있다는 것이다.

셋째, 정부기능의 민간위탁의 경우 그 동안 정부가 독점적으로 수행하던 업무를 민간부문과 분담하여 공동으로 책임지게 함으로써, 민간부문의 행정참여를 활성화하여 민관간의 협력체제 구축과 더불어 행정의 민주성을 제고할 수 있게 된다는 것이다.

그러나, 민영화는 결코 만병통치약이 아니다. 민간기업이 정부보다 항상 우월하다는 개념은 어느 때나 옳은 것은 아니다. 기업이 정부보다 더 잘해낼 수 있는 일도 있지만, 정부가 기업보다 더 잘 할 수 있는 일도 많다. 민간기업에 의한 국가기능 수행은 형평성보장, 차별이나 착취방지, 사업의 지속성과 안정성 확보, 사회적 결속 확보 등에 잠재적인 위험성을 내재하고 있다. 이런 이유로 비록 민간기업이 사업을 운영한다 하더라도 정부가 여전히 정책을 결정하고 자금지원을 하며 궁극적인 책임을 지는 경우가 많다.

민영화의 구체적인 문제점은 다음과 같다. 이 때문에 정부기능의 민간이관시 민간기관에 내재된 문제점들을 충분히 인식하여 이관여부를 결정하여야 할 것이다.

첫째, 구체적인 사업집행은 민간에게 맡기더라도 다수 사업자에 공통적인 적용기준이나 원칙은 결국 정부가 부여해 주어야 한다. 민간주체들은 상호경쟁과 이익갈등 때문에 스스로 규칙을 만들기가 쉽지 않으며, 규칙형성과정에서 다수국민이나 고객의 입장보다 기업의 관점을 우선적으로 반영하려 하기 때문이다.

둘째, 민간주체들은 소위 '반값지 않는 고객'에 대한 서비스 기피(the question of creaming)로 업무수행의 공공성과 책임성이 결여될 소지가 있다. 흔히 수익성이 좋고 다루기 편리한 고객에게는 충실하고, 그렇지 못한 고객은 소홀한 소위 알짜만 골라먹는 현상이 발생한다.

셋째, 민간위탁을 할 때 단일 기관을 지정하여 독점적인 권한을 부여하거나 또는 이양사업의 성격상 자연독점이 발생할 경우, 그 결과는 정부기능으로 존치할 때보다 더 심각한 독점의 비효율성이나 서비스 결여와 폭리 등의 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 정부기능의 민간이양으로 공무원 부패문제가 해소될 것으로 기대하지만, 어떤 면

에서는 민간업체가 다수국민과 언론의 감시를 받는 행정기관보다 오히려 이권이나 청탁에 연루될 소지나 불공정한 업무처리의 소지가 더 클 수도 있다.

다섯째, 행정상의 비밀보장이나 개인의 프라이버시 보호에 문제가 발생할 수 있다. 행정기관의 경우 국가기밀이나 혹은 공공기관의 개인정보 보호에 대한 법령으로 보호장치가 강구되어 있는 반면, 민간기업 등에는 그러한 제도의 적용이 어려워 비밀누설 등의 문제발생 가능성이 더 높다.

여섯째, 민간부문의 능력이 정부부문보다 오히려 떨어지는 경우나, 민간부문간의 이익갈등의 경우 조정능력 발휘에 한계가 있고, 재정능력의 저하로 정부보조에 의존할 경우가 생길 수도 있다.

3. 民營化的 類型

정부와 민간중 궁극적으로 어떤 주체가 정부기능 수행의 책임 및 비용부담을 지게되는 가하는 차원과 누가 직접 재화와 서비스를 생산·공급할 것인가하는 차원을 기준으로, 다음 네 가지의 정부-민간 역할체계의 유형을 구분할 수 있다(Savas, 1982; 하미승, 1994; 박재희, 1998).

첫째, 최종 관리책임 및 비용부담과 재화나 서비스의 생산공급을 정부가 맡는 경우로서, 정부의 고유기능(예: 치안, 국방, 외교)을 말한다.

둘째, 최종 관리책임은 정부가 지고, 비용은 수혜자가 지불하며, 재화서비스의 공급을 정부가 담당하는 경우로서, 판매적 정부기능(예: 수도, 전기, 가스, 철도)을 말한다.

셋째, 최종 관리책임과 비용부담은 정부가 지고, 재화서비스의 생산공급은 민간이 맡는 경우로서, 정부의 민간위탁기능(예: 쓰레기청소, 사립교육서비스)을 말한다.

넷째, 재화서비스의 생산공급 뿐아니라 최종책임과 비용부담을 전적으로 민간자율로 하는 경우로서, 순수민간기능 혹은 민간이양기능을 말한다.

위 네 가지 유형 가운데에서 전형적인 민영화 대상은 셋째와 넷째의 경우이다. 셋째는 최종적인 관리책임 및 비용부담(responsibility of provision)은 정부가 지니면서 재화서비스의 직접적인 생산공급기능(production and delivery)은 민간에 맡기는 경우로서 이를 ‘민간위탁’이라 한다. 민간위탁은 정부가 그 권한에 속하는 사무의 일부 또는 전부를 민간법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 다음으로 넷째는 재화서비스의 생산공급기능은 물론 최종적인 관리책임 및 비용부담까지도 민간에 넘기는 경우로서 이를 ‘민간이양’이라 한다. 민간이양은 정부가 수행할 필요가 없는 기능, 또는 민간의 창의성, 경쟁성을 저해하는 기능들을 원천적으로 정부기능에서 제외하여 민간에 맡기는 것을 말한다.

그러나, 민간위탁이나 민간이양 외에도 다양한 민영화(privitazation)의 영역이 있다. 둘째인 판매적 정부기능은 “민영화되어 가는 기능(creeping privitization)”으로, 언제든지 완

전민영화 여부를 검토해 볼 수 있는 대상이다. 또한 공기업(민간위탁의 한 형태)의 민영화(민간이양)도 정부가 소유하는 공기업의 주식을 민간에 매각함으로써 공기업을 민간기업화하는 방법이다.²⁾

이 밖에 다양한 민간이양의 형태들은 다음과 같다(하미승, 1994);

- ① 정부기능의 단순포기(load shedding): 단순히 정부기능을 수행하지 않는 것으로, 완전히 정지하는 방식과 기능의 범위를 축소하여 시장에 맡기는 방식이 있다.
- ② 정부사업매각(selling out): 정부가 운영하던 사업을 민간업체에 매각하는 것이다. 정부직영 현업이나 국영기업 등을 민간회사에 파는 것이 이에 해당된다.
- ③ 서비스분할(disaggregation): 일부기능은 정부가 나머지 일부기능은 민간부문이 수행하는 방식이다. 민간에게 맡겨진 부분에 대하여 정부가 책임을 지거나 혹은 간여하지 않음으로써 이양효과를 갖는다.
- ④ 사용료(user charges): 정부가 서비스를 고객에게 판매·제공하는 형태로서, 수수료나 사용료를 받는 형태이다. 정부-고객의 공동부담의 형태로서 준민영화로 나가는 한 단계로 혹은 다양한 민영화의 한 범주로 볼 수 있다.
- ⑤ 공생산(coproduction): 특정 재화나 서비스를 정부와 민간이 공동으로 합작하여 생산·제공하는 방식이다.

또한, 공공부문에 대한 민간참여의 정도 내지 방식에 따라 <표1>과 같이 민간시행(주도), 민간위탁, 민자유치, 제3섹터(민관합동개발과 민관공동출자) 등(김 열, 1997) 다양한 민영화 형태들을 분류할 수 있다.

- ① 민간시행(주도)은 민간부문이 주도적으로 공공사업을 직접적으로 시행하도록 허가하는 방식이다. 이 경우에는 민간부문이 공공시설의 건설, 자금조달, 관리운영까지 책임을 지며 일정기간이 경과한 후에는 공공부문으로 돌려주는 방법이 일반적이다. 유료도로, 터널, 주차아파트, 지하철역과 백화점 연결통로, 하수처리시설(예: 독일) 등의 경우에 흔히 사용되고 있다.
- ② 민간위탁은 공공부문이 민간기업에 업무의 전부 또는 일부를 계약에 의해 위탁해서 처리하는 형태를 말한다. 이러한 사무위탁형태의 계약방식은 경비를 절약하고 서비스의 질을 개선시키는 경제적 능률을 확보하기 위한 목적에서 사용된다. 폐기물 수거, 도로 보수, 대중교통체계 운영(예: 캐나다), 상하수도 공급관리, 공항 운영, 앨블런스 서비스, 탁아 및 장애인시설 운영, 차량운송(예: 말레이시아), 공립학교 운영(예: 미국), 교량 등 시설물 유지관리(예: 영국) 등 광범위한 분야에서 민간위탁이 행해질 수

2) 공기업의 민영화에 대해 그 동안 많은 공기업이 독점기업으로 보호되어 왔으며, 이로 인한 비효율성과 재정적자는 경영난의 원인이 되어 왔다. 이의 해결을 위해 독과점 부문에 경쟁원리를 도입하여 자유경쟁체제로의 전환을 모색해야 한다. 경쟁의 도입은 두 가지 방향에서 모색될 수 있는데, 첫째, 해당산업에 대한 진입규제를 폐지하여 민간의 자유로운 참여를 허용하거나, 둘째, 기존의 독점 공기업들을 분할하여 민영화하는 것이다.

있다.

- ③ 민자유치는 공공부문이 주도하는 사업에 민간부문의 자본을 참여시키는 경우를 말한다. 시급한 개발사업이지만 공공부문의 재정적인 여력이 없을 때, 민간의 자금을 폭넓게 활용하기 위하여 민간자본이 공공투자사업에 활용되는 경우이다. 이러한 형태는 공공부문이 주도적인 역할을 수행하고 향후 민간자본을 상환하는 형태를 취하는데, 정부보증채 발행, 공사 및 공단의 채권발행, 사회간접자본시설이나 지역개발사업에 있어서 민자유치 등이 그 예이다.
- ④ 제3섹터는 도시 및 지역문제를 해결하기 위하여 공공부문과 민간부문의 협력형태로 사업을 추진하는 경우로서, 대체로 공공부문과 민간부문이 공동으로 자본을 출자하여 일정한 혼합형태의 조직을 설립하여 공공부문의 영역에 민간의 능력을 도입함과 동시에 공적 지원의 강화를 통해 민간부문을 활성화시키는 사업을 포괄하고 있다. 정부와 민간부문의 중간에 위치하여 공공부문의 공익성과 민간부문의 기업성을 동시에 모색하고자 하는 민관공동출자법인형태가 그 전형적인 방식이다.

<표1> 민영화의 유형

| \ | 민간의 자본제공 | 민간과 정부의 공동자본 | 정부의 자본제공 |
|--------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|
| 민간의 사업추진 | ① 민간시행방식 (정부허가) | 제3섹터 + 민간시행 | ② 민간위탁방식 (정부재정지원) |
| 민간과 정부의 공동사업 | 제3섹터 + 민자유치 | ④ 제3섹터방식 (지방공사형, 주식회사형) | 제3섹터 + 민간위탁 |
| 정부의 사업추진 | ③ 민자유치방식 (정부 공채발행) | 제3섹터 + 민자유치 | (정부의 직접서비스) |

4. 民營化的 選擇基準

정부기능의 민영화를 판단할 때, 경제적 효율성 논리와 아울러 사회적 형평성, 공공 책임성 등의 정치적 논리도 중요시해야 할 것이다. 또한 정부-민간 사이의 역할분담체계를 수요자중심, 고객중심의 기능배분체제로 발전시켜 나가야 할 것이다.

민영화가 정말 수요자의 이익에 도움이 되는가? 수요자의 불만이 높아지거나 혹은 서비스 제공의 효율성이 떨어지지 않는가? 공급자가 다수인 경우 등 시장경쟁성이나 효율성 측면에서 유리한 방식인가? 소비자의 선택성을 높일 수 있는 방식인가? 규모의 경제 측면에서 유리한 방식인가? 비용-편익 측면에서 유리한 방식인가? 고객대응성 측면에서 유리한 방식인가? 경제사회적 약자에 대한 소득분배에서 사회적 형평성 측면에서 더욱 바람직한 방식인가? 대국민 신뢰성이나 공신력 측면에서 위협하지 않는 방식인가? 등이 민영화의 선택기준들이라 할 수 있다(박경원, 1992; 오희환, 1997).

IV. 政府機能 民營化的 實態

1. 우리 나라의 民營化 實態

우리나라 정부가 수행하고 있는 행정서비스 기능 중에서 민간에 위탁가능하다고 생각하는 업무들은 크게 다섯 가지 유형이 있다(총무처, 1994).

첫째, 공공시설 유지관리기능이다. 구체적으로 적용대상 업무는 ①하수 및 폐수처리, 축산폐수, 분뇨처리시설 등 환경기초시설의 운영관리업무, ②국도 및 공항시설 유지관리업무, ③철도 선로보수 및 철도건널목 관리업무, ④항만 및 어항시설 유지보수업무, ⑤국립묘지 시설 관리업무, ⑥정부청사건물의 경비관리업무 등이 해당된다.

둘째, 각종 조사·연구·교육 및 훈련기능이다. 구체적으로 적용대상 업무는 ①자연환경조사, 화학물질의 유통량 및 배출량조사, 토양오염도 검사, 환경영향평가대행자 기술인력교육 등 환경관련 업무, ②평생교육훈련업무, ③사회복지사 양성업무, ④건설 및 교통공무원 교육훈련 등이 해당된다.

셋째, 시험·면허·자격증 교부 및 등록기능이다. 구체적으로 적용대상 업무는 ①해기사시험 및 면허발급업무, ②복합운송주선업 등록업무, ③사서자격증 교부업무, ④자동차운전면허 시험 및 면허증발급업무, ⑤농약판내업 관리인 자격교육이수증 교부업무 등이 해당된다.

넷째, 심사 및 검사기능이다. 구체적으로 적용대상 업무는 ①수산물 포장 및 용기검사, 선박검사, ②KS표시 허가업무 및 품질검사업무, 전기설비 공사계획서 승인업무, ③가스 유독물제조, 저장실 검사업무, ④측량성과 등의 검사업무, ⑤하·추곡 수매검사, 농업기계검사, 농어통계관리업무, ⑥관광호텔의 등급결정업무, ⑦임산물의 규격 및 품질검사, 산림용 종묘 검사업무, ⑧농약안전성 검사업무 등이 해당된다.

다섯째, 기타 판매, 제작, 정보서비스, 차량관리 등이 해당된다. 구체적으로 ①철도승차권 판매업무, ②국립영상물제작 및 정부간물제작 기능, ③기상정보서비스, ④공용차량 운업관리업무 등이 있다.

한편 최근 지방자치제의 실시와 함께 일부 공공서비스 분야를 중심으로한 민간위탁 사례가 점차 증가되어가는 추세를 보이고 있다. 실제 민간위탁된 사업들을 살펴보면 다음과 같다(내무부, 1997).

첫째, 공공사업 및 교통관련서비스 분야에서 ①생활폐기물 수거 및 처리, ②분뇨수거 및 처리(정화조 청소), ③비생활폐기물 수거 및 처리, ④도로보수 및 관리, ⑤주차장 운영, ⑥주차요금 징수관리, ⑦묘지의 관리운영, ⑧버스의 운영관리, ⑨에너지시설의 설계, 시공, 운영관리, ⑩재활용사업의 운영관리, ⑪자동차 관련사항, ⑫광고물관련 시설관리 및 안전도검사, ⑬가로등 관리, ⑭청소사업 등이 있다.

둘째, 공공안전 분야에서 ①범죄 예방 및 순찰, ②교통통제 및 주차규제, ③차량견인 및 보관 등이 있다.

셋째, 사회복지 및 의료서비스 분야에서 ①각종 사회복지시설 운영(사회복지관, 종합복지관, 장애인복지관, 부랑자 및 저소득주민 복지관, 각종요양원, 노인복지관, 양로원, 어린이집, 청소년회관, 직업전문학교, 청소년독서실 등), ②사회복지프로그램, ③자원봉사센터 운영, ④공공보건프로그램, ⑤병원의 운영관리(일반병원, 정신병원) 등이 있다.

넷째, 공원 및 레크레이션 분야에서 ①레크레이션 서비스, ②레크레이션 및 체련시설 운영관리, ③각종 공원의 운영관리, 요금징수, 부대시설 운영, ④회의장 운영, ⑤문화·예술 프로그램 운영, ⑥이동도서관 운영, ⑦문화재 시설관리 등이 있다.

다섯째, 행정지원기능으로 ①건물 및 대지관리, ②건물시공 감독 및 안전도검사, ③각종 판매장 및 시장 운영, ④자치단체 주최 행사의 개최·운영, ⑤인사서비스, ⑥인적자원의 지도, 감독, 교육, ⑦공공기금 및 채권의 운용관리 등이 있다.

우리나라 지방정부의 민간위탁은 1997년 현재 총 675건으로 시도별로는 서울 224건, 부산 6건, 대구 38건, 인천 13건, 광주 7건, 대전 41건, 경기 57건, 강원 49건, 충북 42건, 충남 19건, 전북 24건, 전남 33건, 경북 42건, 경남 77건 제주 3건으로 나타났다. 이 가운데 민간위탁건수가 비교적 많은 경기도를 사례로 민간위탁의 정도를 조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다(오희환, 1997. 10). 경기도의 민간위탁사무 가운데 폐기물수집운반 32%, 주차장관리 27%, 정화조청소 11%를 차지하여 결국 3종류의 민간위탁이 전체의 3분의 2이상을 차지하고 있다. 민간위탁에 대한 수탁기관으로는 기업이 49%, 협회와 조합을 포함한 법인이 25%, 공단이 14%를 차지하여 이 세 수탁기관이 전체의 88%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

또한 우리나라는 민간위탁의 범위가 매우 제한적인 특징이 있다. 주차장관리와 폐기물수집운반에 집중되어 있고, 정화조청소까지 합치면 민간위탁 전체의 3분의 2를 초과하여 민간위탁의 범위가 매우 제한되어 있음을 알 수 있다. 더욱이 기초지방정부의 경우 주차장관리나 폐기물수집운반이 민간위탁의 전부라고까지 할 수 있는 정도이다.

따라서 앞으로 우리나라 정부가 민간위탁을 적극 활용하기 위해서 민간위탁 대상사무의 적극적 발굴이 요구된다. 예를 들면, <표2>, <표3>와 같은 사무들이 해당될 수 있다.

<표2> 1999년도 기획예산위원회의 정부재정사업민간위탁-이양 대상

| \ | 대 상 |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국 회(8) | 의장공관관리, 기록편찬, 전자도서관 구축, 참고봉사, 국회시설 및 장비의 보완유지, 국회 중계방송 및 영상자료 제작, 헌정기념관 관리, 헌정기념관 운영 |
| 대 법 원(5) | 공관관리, 등기업무 전산화, 법원공무원교육원 청사관리, 사법업무 전산화, 사법연수원 청사관리 |
| 헌법재판소(2) | 전산업무 개발 및 운영, 청사 및 공관관리 |
| 중앙선관위(2) | 선거관리전산시스템 개발운영, 중앙청사 관리 |
| 재정경제부(1) | 국고행정 전산화 |
| 외교통상부(2) | 여권발급 전산운영, 외교안보연구원 청사관리 |
| 행정자치부(8) | 청사조경관리, 전산프로그램 개발 및 자료입력, 광파일시스템 구축, 국가행정전산화, 도로명 및 건물번호 부여, 소방시설관리사 시험, 지방행정전산화, 청사관리 |
| 법 무 부(2) | 법무연수원 시설장비관리, 출입국관리업무 정보화 |
| 국 방 부(1) | 국군홍보관리소의 제작 및 집행업무 |
| 교 육 부(5) | 국제교육진흥원의 국제교육교류사업중 교재개발공급 및 외국인 장학생 초청사업, 교육전산망 구축, 대학교육 정보화, 초중고 학생부 전산화, 국제교육진흥원의 유학시험관리 |
| 문화관광부(10) | 국립중앙극장 운영, 정부간행물 및 영상제작, 도서관 정보화사업, 종합국어대사전 편찬, 국립자연사박물관 운영, 국립현대미술관 운영, 궁능원 관리, 민속박물관 운영, 박물관 운영, 중앙도서관 운영 |
| 농 립 부(1) | 농산물 검사기능 |
| 산업자원부(4) | 수출자유지역 투자유치홍보, 광업권 설정조사, 마산수출자유지역 관리, 익산수출자유지역관리 |
| 보건복지부(5) | 국립보건원의 국가고시관리, 국립목포결핵병원 운영, 사회복지연수원의 사회복지사 양성기능, 암질환 관리, 국립망향의동산 관리 |
| 노 동 부(1) | 노동통계 전산화 |
| 건설교통부(8) | 건설공사의 시험조사기능, 항공무선표지소 운영, 국도유지건설 사무소(국도유지보수), 지도전산화, 지하수 관측 및 조사, 토지종합전산 및 자동차종합전산, 토지종합 전산망, 항로관계관리 |
| 해양수산부(9) | 인천감문관리소의 감문수리 및 유지관리, 항로표지 제작 및 수리, 선박검사기능, 해기사 시험관리, 항만청소선 운영, 담수어 시험운영, 전자해도 개발, 지역수산 시험연구, 항만운영 전산화 |

*자료: 기획예산위원회(1998. 5. 22), 「재정사업의 외부자원(outsourcing) 활용지침」.

<표3> 지방정부의 민간위탁 대상사무 목록

| | |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 일반행정서비스 | 청사청소, 청사안전관리, 체납세징수 |
| 복지행정서비스 | 각종 복지회관관리, 공중화장실관리, 방역서비스, 구내식당운영관리, 결핵관리, 부랑자 및 나환자관리, 가족보건사업, 묘지·화장장·납골당 운영관리 |
| 산업진흥서비스 | 특산물판매장관리, 도축장관리 |
| 지역개발 및 주민생활 환경서비스 | 쓰레기및폐기물 수집운반, 주차장관리, 폐수종말처리장운영, 분뇨처리장운영, 축산폐수처리장운영, 쓰레기매립·소각장운영, 가로등관리, 급수공사시공, 휴양림관리, 공원시설물관리, 계량기검침및고지서발송, 하수종말처리장관리, 도로및교량안전관리, 조경관리, 해수욕장관리, 차량관리, 건축물 현장조사 및 검사 |
| 교육·체육·문화·예술 진흥서비스 | 민속시설·도서관 등 문화시설관리, 수련원·체육관·승마장·운동장 등 체육시설관리, 청소년상담실 운영관리, 각종 전시관 운영관리, 자연학습원 운영, 각종 기능경시대회 주관, 위생·운수·옥외광고업 등 종사자 교육 |

*자료: 오희환(1997.10), "지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가".

2. 美國의 民間委託 實態

미국은 공공서비스 분야에서의 민간위탁이 매우 활성화되어 있는 국가 중의 하나이다. 이처럼 미국에서의 민간위탁은 비용을 절감할 수 있고, 주민수요의 변화에 탄력성을 확보할 수 있으며, 대응성 및 통제가 용이하다는 관점에서 다양하게 활용되고 있다. 그 결과 민간위탁은 평균적으로 시자체의 서비스중 27%를 민간에 위탁하고 있다고 한다(D. Osborne & T. Gaebler, 1993; 박재희, 1998). 1992년 미국내 3만3천1백3십개의 시와 1천5백7십개 카운티를 대상으로 실시한 공공서비스의 위탁사례를 조사한 결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 시가지 정화작업 및 교통서비스 분야에는 ①상업지역 및 주거지역 쓰레기 수거, ②가로수 정리 및 심기, ③도로정비 및 선 긋기, ④신호등 설치 및 유지관리, ⑤공공버스의 운영관리, ⑥공항 운영, ⑦제설작업, ⑧ 주차장 운영, ⑨묘지의 운영관리, ⑩거리 및 주차장 청소, ⑪가로등 운영 등이 있다.

둘째, 공공요금 징수분야에는 ①요금청구서의 발부, ②수도, 전기, 가스 계량기의 검침, ③세금청구서의 처리업무, ④세금체납 징수 등이 있다.

셋째, 안전 및 공공시설 운영관리분야에는 ①자동차 견인 및 보관, ②문화·예술 프로그램 운영, ③박물관 운영, ④구급차 서비스, ⑤응급의료서비스, ⑥도서관 운영, ⑦공원의 경

관유지관리, ⑧범죄의 예방 및 순찰, ⑨화재의 예방 및 진화, ⑩주차위반 단속 등이 있다.

넷째, 보건 및 복지서비스 분야에는 ①정신건강프로그램 및 시설의 운영, ②아동, 노약자, 신체장애자의 주간보호시설 운영, ③노인을 위한 프로그램, ④공중보건프로그램, ⑤병원의 운영관리, ⑥아동복지프로그램, ⑦동물보호소 운영, ⑧공공주택 및 노인주택의 운영관리, ⑨해충 및 쥐 박멸, ⑩위생검사 등이 있다.

다섯째, 행정서비스 분야에는 ①법률서비스, ②군 중장비의 유지관리, ③군 비상차량의 유지관리, ④데이터처리, ⑤공공건물 및 운동장의 유지관리, ⑥급료지급, ⑦홍보 및 정보활동, ⑧조세평가업무 등이 있다.

다음 <표4>는 IMCA가 1982년부터 1992년간의 민간위탁에 대하여 1,504개의 시와 카운티를 대상으로 조사한 결과를 보면 비교적 민간위탁의 비중이 높은 것으로 나타났다(김인, 1993; R. Miranda & K. Anderson, 1994).

<표4> 미국 지방정부의 민간위탁 활용수준

| \ | 대 상 |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 공공사업 및 교통 서비스분야 | 상업지역 쓰레기수거(54%), 주거지역 쓰레기수거(37%), 쓰레기처리(32%), 가로수관리(31%), 도로보수(29%), 교통신호등 설치 및 관리(24%) |
| 시설서비스 분야 | 전기사업운영 및 관리(37%), 가스사업운영 및 관리(53%) |
| 안전서비스 분야 | 차량견인 및 보관(83%), 앨블런스서비스(27%) |
| 보건 및 복지 서비스 분야 | 탁아시설운영(54%), 부랑자보호소운영(54%), 병원운영관리(31%), 마약 및 알콜중독자 치료프로그램(34%), 정신건강·지진아프로그램 및 시설운영(29%), 노인복지프로그램(24%), 동물보호소운영(23%) |
| 문화 및 예술 서비스 분야 | 문화 및 예술프로그램운영(41%), 박물관운영(37%) |
| 지원서비스 분야 | 법률서비스(47%), 응급차량서비스(27%), 중장비서비스(27%), 건물 및 대지관리서비스(20%) 등 |

V. 政府機能 民營化의 失敗事例 分析

1. 外國事例: 뉴욕市の 상가건물 쓰레기처리 민영화사례

뉴욕시의 고�형폐기물 처리는 두 가지 주요 구조로 되어 있다. 市 위생과가 주민들과 비영리기관의 쓰레기처리를 담당하고, 개인 운송인이 사무실, 건물, 음식점, 소형매장을 포함

한 사기업들의 청소를 담당한다. 현재 청소서비스의 이중구조는 민영화의 결과이다. 1957년 시는 사기업을 위한 청소서비스를 민간기업에게 넘겨 주었다. 개인회사들은 청소서비스를 필요로 하는 상업시설물들과 계약을 하고자 하였고, 수십개의 운송회사들이 뉴욕시에 흩어져 있었다.

이론적인 관점에서 보면, 뉴욕시 위생과에 의한 독점이 깨어지고 이전에 위생과에 의해 전달되던 서비스를 제공할 기회가 개방되었다. 그러나, 결과가 완전히 수혜적인 것은 아니었다. 1980년대 중반까지도 쓰레기처리 민영화로 기대했던 효율성은 성취되지 않았다. 다수가 회사를 연합하여 소유함으로써, 개인 운송회사의 번창은 실제 그릇 인도되었다. 게다가, 공식 혹은 비공식적 배열을 통해 시는 서비스지역 혹은 서비스노역으로 분할되었다. 운송회사들은 다른 운송회사의 노선에서 영업하는 것을 허용하지 않는 비경쟁적 행위를 했다. 쓰레기처리를 필요로 하는 상업시설물들은 운송회사들이 그들의 트럭노선을 변경하거나 혹은 쓰레기처리 사업을 완전히 그만두려고 할 때 규칙적으로 매각되었다. 조직적인 범죄(“마피아”)가 몇몇 개인 운송회사들의 반경쟁적인 행위에 영향을 주고 있다는 것을 암시하는 소문과 고발이 계속되고 있었다.

조직적인 범죄가 개인운송서비스에 관여되어 있다는 의심이 사실이 아니라고 할지라도, 쓰레기처리 산업의 민영화에 요구한 효율성은 확실히 획득되지 않았다. 고객은 아무런 대안도 가지고 있지 않다. 만일 도심 밖으로 나가면, 도심중간 맨하탄의 주요 빌딩을 포함한 상업시설물의 소유자들에게 많은 운송료가 부가되었다. 경쟁의 결여로 운송요금에 압박이 가해 졌다. 독점은 단순히 공적인 것에서 사적인 것으로 전환되었을 뿐이다. 게다가 민영화의 혜택으로 기대했던 것으로 개인 운송회사는 공무원노조문제를 다룰 필요가 없다는 것이 또한 어렵게 되었다. 뉴욕시에 많은 운송회사가 있었음에도 불구하고, 노조는 단지 하나 뿐이었다. 노조는 시 전체를 계약으로 장악하고 거의 모든 개인 운송회사를 구속하고 있었다.

1987년 쓰레기처리 민영화사업은 뉴욕시가 희망했던 것을 성취하지 못했음이 분명했다. 현재 쓰레기처리에 대한 정책토론은 특히 유해 쓰레기처리 규제에 더큰 관심을 두고 있다. 많은 개인 운송회사들은 석면이나 병원쓰레기와 같은 위험물질을 적절하게 처리하지 않고 있다. 정부의 부가적인 책임부담을 반대하는 경향에도 불구하고, 시정부는 개인운송회사 제거를 심각하게 고려하고 있다(Bailey, 1987).

필자의 생각으로 이 사례는 민영화 뒤에 숨겨진 독점체(“마피아”)를 뉴욕시 정부가 간파하지 못하고 귀결로 발생한 민영화 실패사례이다.

2. 우리나라 事例: 정부 문화사업의 민간위탁 사례

1998년 기획예산위원회는 민간위탁을 통한 외부자원활용으로 정부사업의 경쟁력을 높인다는 원칙에 따라 그 대상사업으로 국립박물관, 민속박물관, 자연사박물관, 국립현대미술관, 국립중앙극장, 중앙도서관의 운영, 정부간행물 및 영상제작, 도서관 정보화 사업, 종합

국어대사전 편찬, 공과 능원 관리 등 10개 문화사업을 지정한 바 있다(기획예산위원회, 「재정사업의 외부자원 활용지침」, 1998. 5. 22.; <표2>에 요약).

이 같은 결정에 대해 문화계에서는 반대의견을 제시하였다. 그들 주장의 논거는 첫째, 현실적으로 문화사업을 감당해낼 민간기구나 조직이 없다는 점이다. 둘째, 국민의 문화복지나 사회교육의 기회가 줄어들게 된다는 점이다. 셋째, 문화재 관리는 고도의 전문성이 요구되고 문화재에 대한 애착과 관심이 몸에 밴 전문가의 손에 맡기는 것이 마땅한데, 이를 민간위탁하는 것은 자칫 금전으로 환산하기 어려운 우리의 귀중한 문화유산이 훼손 또는 도난당할 우려가 있다는 점이다. 넷째, 수익성에 치중한 민간위탁 운영은 문화재의 보존과 전시라는 공익성과 고유기능은 소홀히 하고 먹거리와 기념품 판매촉진에 치중할 가능성이 높아서 박물관·미술관 등을 시장바닥처럼 만들 상업화의 우려가 크다는 점이다.

정부의 문화사업 민간위탁 계획은 관련 사회단체와의 공개적인 의견수렴도 없이 무조건 예산경비절감부터 하고 보자는 시각에서 나왔으며, 문화정책을 시장원리로만 접근하는 데서 비롯되는 위험성을 문화계는 지적하였다. 그러나, 국립 문화기관을 국영기업체처럼 인식하고, 국영기업체처럼 경쟁체제나 시장경제원리로 접근할 수 있다고 정부는 보았다. 하지만 국가경쟁력 제고가 문화의 희생을 바탕으로 이루어 질 수는 없다. 문화사업은 다른 분야처럼 시장원리로 쉽게 처리할 일이 아니며, 오히려 당장의 결손을 흔쾌히 감내하며 투자를 강행하는 국가 백년대계로 생각해야 한다고 문화계는 주장하였다.

그러나, 정부 문화사업 민영화의 핵심은 문화사업의 운영에 있어서 정부로부터 민간의 공공특수법인(agency)으로 운영주체를 이관하고 책임경영제를 실시함으로써 문화사업의 경쟁력을 강화하여 결국 온 국민이 문화적 혜택을 더욱 누리도록 하는데 있다고 주장하였다. 정부는 성공사례로 정동극장이나 예술의전당 등 국립극장의 변화를 들고 있다(문화일보, 진넵 기획예산위원장과 인터뷰에서, 1998.6.3일자 신문). 사실상 정부의 민간위탁단체인 예술의 전당이나 정동극장³⁾은 공공성과 경영마인드를 결합시켜 그 이전보다 더욱 발전하고 있다.

필자의 생각으로 이 사례는 문화계의 주장대로 문화사업의 민영화는 사업이 지나치게 상업화되고 공익성과 문화고유기능이 상실됨으로써 결국 실패가능성이 높은 것으로 판단된다.

3) 정동극장의 경우에 당초 국립극장 분관으로 운영할 때는 5억원밖에 안되던 정부지원예산이 민간에 위탁되고 사업성과를 댈에 따라 1998년 현재 10억원으로 늘어났다. 국립기관처럼 100% 의존하는 상황에선 일어나기 어렵지만 민간이 사업을 잘 벌이기에 따라서 더 적극적인 지원을 받아낼 수도 있음을 보여주는 사례이다. 그렇다고 정부의 민간위탁단체인 정동극장이 공공성을 외면하고 흥행에만 몰두한 적이 없었다. 정동극장은 연극 및 전통예술의 보존육성이라는 설립취지를 벗어나 본 적이 없다. 전통예술의 관광자원화, 가족극장과 같은 장기전략에 의한 공공 프로그램을 통해 문화관광부로부터 적극적인 예산지원을 받아 왔다. 따라서, 문화기관의 민간위탁 방침을 예산줄이기 위한 정부의 탁상행정만으로 보는 시각이 반드시 옳은 것은 아니다. 국립박물관이나 미술관 등은 시기상조인지 몰라도 최소한 국립극장의 경우는 얘기가 다르다(중앙일보, '98.6.9일자).

VI. 成功的인 政府機能 民營化을 爲한 考慮要因

이상의 사례들에서 보듯이, 정부기능 민영화 과정에서 정부가 반드시 고려해야 할 성공 요인들에는 다음과 같은 것들이 있다고 하겠다(Bailey, 1987).

첫째, 숨겨진 독점체(hidden monopoly)를 경계해야 한다. 정부기능의 외주계약에서 숨어 있는 제3의 공급독점체, 상부 노동조합, 이익단체 협정서, 보호단체 등을 찾아야 한다. 이것들은 정부에게 부가적인 재정적 정치적 비용을 발생시킬 수 있다.

둘째, 규제완화와 민영화에도 불구하고 계속적인 정부규제와 책임이 필요한 것(continuing need to regulate)이 있다. 예컨대, 공공안전과 보건분야는 그 서비스 질을 유지하기 위해 민영화이후에도 정부가 적극적인 책임을 져야 한다.

셋째, 외부위탁 공급자의 자질이 유능해야(availability of a vendor) 한다. 위탁공급자는 정부자산의 구매 또는 서비스전달계약을 잘 수행할 수 있는 자이어야 한다. 어떤 외부위탁자도 손해를 보면서 책임을 지거나 공공사업에 충분히 투자할 자는 없다.

넷째, 민영화로 인한 이전비용(transition cost)을 고려해야 한다. 민영화는 마치 완전정보나 파레토최적을 전제로 하며 이전비용에 대한 언급이 없다. 이전비용은 민영화의 편익보다 능가할 수 있다. 예컨대, 이전비용의 종류에는 노조문제, 위탁공급자의 서비스실패문제, 소송가능성 등이 있다.

다섯째, 민영화 과정에서 정부독점사업을 많은 작은 사기업체에게 이전할 때 규모의 경제효과가 상실되는 것(loss of economy of scale)도 고려해야 한다. 다수 사기업들의 경쟁을 통한 효율성 도모보다 정부독점사업의 규모의 경제효과가 더욱 생산성이 높을 수도 있다. 민영화는 많은 사기업에게 서비스 공급을 분산시킴으로써 규모의 경제이익을 상실한다. 대규모 정부독점사업이 무조건 나쁜 것이 아니라 규모의 경제이익도 있음을 상기해야 한다.

여섯째, 정부자산의 시장가격 추정문제(problem of estimating market value)을 충분히 고려해야 한다. 정부자산의 처분시 가격매김이 용이하지 않다. 왜냐하면 보통 자산은 경쟁 과정을 통해 가격이 형성되지만, 정부자산의 가치매김은 이러한 형성기제가 없다. 따라서 정부자산의 가격추정에 신중해야 할 것이다.

일곱째, 민간외주 위탁계약의 경우, 계약자에 대한 순응성 확보가능성(contract compliance)을 충분히 고려해야 한다. 위탁계약에서 궁극적으로 정부책임이 면제되지 않는다. 민간위탁 계약자가 약속을 지키지 않거나 불성실한 경우, 시민에 대한 서비스 공급책임, 재정적 책임, 형사적 책임 등을 결국 정부가 지게 되기 때문이다. 따라서 정부는 외부위탁 계약대상자에 대한 공익의 성취도나 서비스 질에 대한 모니터링이 필요하다. 외주계약에서는 위탁공급자의 행동을 감시할 추가비용(marginal cost)이 필요하다는 의미가 된다.

여덟째, 민영화는 정부조직 내부의 서비스개선이 행정효율성 증진의 기회 상실(lost

opportunities)을 의미한다. 민영화에 앞서 우선 정부조직 운영관리의 내실화부터 도모하도록 해야 할 것이다.

아홉째, 민영화로 공공서비스를 책임맡은 사조직의 파산문제, 질부족 등으로 인한 실패 비용(costs of failures)을 준비해야 한다. 민영화가 실패할 때 정부는 또다른 사조직을 구할 때까지 책임을 져야 한다. 새로운 위탁공급자를 구한 뒤에도 추가적인 출발비용, 이전 비용, 법률비용, 서비스의 상실발생 등을 대비해야 할 것이다.

열번째, 민영화논의는 궁극적으로 정부통치의 한계(limits of governance)와 관련된다. 무엇이 공적인 것이어서 정부통치의 대상이 되고, 반대로 무엇이 사적이어서 시장(market)의 대상이 될 것인가가 민영화의 핵심이 된다. 결국 사회적으로 편익결과가 많이 나오는 방향으로 정부통치와 시장민영화간의 선택이 이루어져야 할 것이다.

VII. 結 論

최근 선진국이나 우리나라에서 전개되고 있는 큰 변화중의 하나는 정부가 반드시 가져야 할 기능을 제외하고는 가능한 민간에게 이양하거나 위탁하는 민영화 접근을 취하고 있는 것이다. 특히, 김대중 정부 출범이후 정부개혁의 일환으로 공공-민간부문의 기능변화를 체계적이면서 본격적으로 전개하고 있다.

정부는 재정적 제약성을 극복하고 효과적인 정부운영을 위한 정책수단으로 민영화정책을 선호하고 있는 것이다. 현재 유행중인 개념으로서 민영화는 일반적으로 사기업 시장의 경쟁원리와 유인책들을 정부조직에 도입하여 효율적인 것으로 만들려는 노력이라고 정의된다. 그러나 민영화개념은 다소 이데올로기적인 요소가 있으며 실질적인 운영측면의 유용성과 한계성이 있다. 민영화의 궁극적인 목표는 효율성의 극대화에 있다. 민영화의 기본가정은 사기업관리가 공공관리 보다 저비용과 언론·시민 등의 제약조건이 크기 때문에 서비스를 우위 혹은 동일수준으로 전달가능하다는 것이다. 그러나 공공관리와 사기업관리는 서로 다르면 동일 기준에 따라 비교할 수 없다. 이러한 공·사관리의 차이점 논의는 민영화 주장자들을 심각하고 곤란하게 만들고 있다.

궁극적으로 정부기능 민영화의 궁극적인 목표는 정부와 민간간의 역할을 재정립함으로써 전체적으로 국가기능을 효율적으로 분담하도록 하자는 것이다. 그러나, 무조건 정부기능을 민간부문으로 이관한다고 해서 국가기능 수행의 효율성과 서비스의 질이 높아지는 것은 아니다. 민영화의 대상과 방법이 합리적으로 선택되어야 하고, 민영화 이후에 대한 대책도 적절하게 강구하여 민영화의 부작용도 최소화하여야 한다.

본 연구에서는 우리나라 정부기능 민영화의 논리 뿐아니라 민영화과정에서 고려해야 할 성공·실패요인의 규명에 연구의 중점을 두었다. 정부기능 민영화 과정에서 정부가 반드시 고려해야 할 성공요인들에는 다음과 같은 것들이 있다. 숨겨진 독점체(hidden monopoly)에 대한 경계, 민영화에도 불구하고 계속적으로 정부규제와 책임이 필요한 것(continuing

need to regulate)에 대한 판단, 외부의탁 공급자 자질의 유능성(availability of a vendor)에 대한 판단, 민영화로 인한 이전비용(transition cost)의 추산, 정부자산의 시장가격 추정 문제(problem of estimating market value)에 대한 고려, 외주계약자에 대한 준응성 확보 가능성(contract compliance)에 대한 판단, 민영화로 공공서비스를 책임맡은 사조직의 실패 비용(costs of failures)에 대한 준비 등이 성공적인 민영화를 위한 고려요인이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김재홍 (1994). 민영화와 규제완화: 한국의 민영화 정책, 서울: 규제완화 세미나.
- 김 렬 (1997). 한국 지방정부 민관협력의 실태 및 개선과제. 「지방행정연구」 11(4).
- 김 인 (1993). 미국 도시정부의 공공서비스 전달을 위한 제도적 장치. 「부산직할시 시정연구보고」. 내부부 (1997). 「지방사무중 민간위탁 사무일람」.
- 박경원 (1992). 민간화의 개념.배경.전략.삼차원 모형의 구상. 노정현.박우서·박경원 共編, 「지방자치시대의 도시행정」, 서울: 나남
- 박재희 (1996). 「정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안」. 한국행정연구원연구보고서96-13.
- 박재희 (1998). 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」. 한국행정연구원연구보고서97-01.
- 박경효 (1992). 공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가: 서울시 쓰레기 수거업무 사례분석. 「한국행정학보」 25(4).
- 삼성경제연구소 (1994). 「정부혁신의 길」.
- 오희환 (1997). 지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가. 「한국지방연구」 11(3)
- 하미승 (1994). 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략. 「한국행정연구」 3(2).
- 최병선 (1992). 「정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제」, 법문사.
- 총무처 (1994). 「정부기능총람」.
- 총무처 (1986). 「정부기능 분석결과」.
- 21세기위원회 (1994). 「국가장기정책종합보고: 21세기의 한국 1.2권」.
- 한국행정연구원 (1994). 「일본 행정개혁추진심의회 최종건의서 및 행정개혁의 추진방안」. KIPA 연구총서 시리즈1.
- 현대사회연구소 (1992). 「작은 정부의 구상과 실천전략」.
- Bailey, Robert W. (1987). Uses and Misuses of Privatization. in Steve H. Hanke (ed.). *Prospects for Privatization*. The Academy of Political Science.
- Butler, E. (1994). Privatization & Deregulation : The British Experience in Privatization. Seoul: Deregulation Seminar Paper.
- Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1986). Contracting Out: For What? With Whom?. *Public Administration Review*, Vol. 46(4). 332~344.
- Finley, Lawrence K.(ed) (1989). *Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery*. New York: Quorum Books.
- Gore, A. I (1993). Creating a government that works better and costs less : The Report of the National Performance Review
- Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

- Koldrie, Ted (1986). The Two Different Concepts of Privatization. *Public Administration Review*, Vol.46(4) 285~291.
- Miranda, R. & K. Anderson (1994). Alternative Service Delivery in Local Government, 1982~1992. in ICMA(1994). *the Municipal Year Book*, Washington, D.C..
- Osborne, David & Gaebler, Ted 공저(삼성경제연구소 옮김) (1994). 「정부혁신의 길」 서울 : 삼성경제연구소.
- Savas, E.S. (1982). *Privatizing the Public Sector*. New Jersey : Chatham House Publishers, INC.
- Van Horn, Carl E. (1991). The Myths and Realities of Privatization. in William T. Gormley, Jr. (ed.). *Privatization and Its Alternatives*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Wolf, Jr., Charles (1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, The MIT Press.
- 高寄昇三 (1979). 地方自治の經營 동경 : 學陽書房.
- 大前研一 (1989). 「平成維新」, 東京: 講談社.
- 小澤一郎 (1993). 「日本改造計劃」, 東京: 講談社.
- 臨時行政改革推進審議會 (1993). 「最終答申」.
- PHP연구소 (1993). 「日本の繁榮のために 必要な 省廳 不要な 省廳」.

