

도시공공서비스 공급의 경쟁화 이론과 사례 연구

- 쓰레기수거서비스를 중심으로 -

홍 원석 (동의·신학대 결임교수)

지난 20여년 동안 도시정부의 재정위기를 탈피하기 위한 방안으로 민간위탁은 하나의 신념으로 굳어져 왔다. 민간위탁을 지지하는 입장에서는 관주도의 공공 서비스공급이 관료제에 내재하는 비효율성 때문에 민간공급보다도 생산성이 낮아서 문제가 있다는 것이다. 따라서 가능한 많은 공공서비스를 민간부문에서 공급하는 것이 비활직스럽다는 주장을 한다. 그러나 민간부문이 공공부문보다도 생산성이 더 높다는 논리가 항상 옳은 것은 아니다. 선진국의 경우 정부에 의한 공공서비스의 공급이 더 생산적인 경우도 많다는 연구결과가 제시되고 있다. 문제의 초점은 공급주체에 있는 것이 아니라 서비스공급체제가 독점적인가 경쟁적인가 하는 시장구조에 있다고 보아야 한다. 종래 우리나라의 민간위탁에 관한 연구수준은 이 분야의 깊은 이론적 고찰이 없이 정부공급과 민간공급과의 단순한 비용분석의 결과를 중심으로 민간위탁의 당위성을 주장하는데 머물고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 막연한 민영화선호사상을 비판적으로 보면서 민영화 개념을 발전시킨 새트운 경쟁화의 이론들을 정립하고 이러한 이론을 아래 현실적인 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁실태를 분석해봄 뒤에 향후 경쟁화를 위한 정책대안을 제시하고자 하였다.

I. 서 론

선진각국의 민영화는 중앙정부 차원에서 볼 때 대체로 국영기업의 대각, 규제완화 등의 형태로 추진되어 왔으며, 지방정부 차원에서는 종래 지방정부가 독점적으로 생산·공급해 오던 공공서비스의 민간위탁 형태로 이루어져 왔다.¹⁾

지방 정부, 그 가운데서도 도시 정부가 공급하는 도시공공서비스의 민간위탁 성과에 관해서 외국의 연구 문헌들은 많은 경우 민간공급이 경제적 효율성 측면에서 공공공급 보다 더 효과가 있다는 연구 결과를 보여주고 있다(Savas, 1994 : 20 ; Wolf, 1991 : 193-198). 이 분야와 관련된 우리나라의 연구들도 대부분 쓰레기수거서비스의 민간위탁에 대한 효과·내지·논 성과를 비용분석의 비교 측정 수준에 머두르고 있으며 역시 서비스생산 공급 비용은 민간공급이 공공공급보다 더 저렴한 것으로 분석되고 있다(박언서, 1998 ; 손희준, 1991 ; 정순관, 1992).

민영화옹호론자들은 정부가 하는 일이란 공공관료제의 본질상 비효율적 일 수밖에 없다고

1) 민간위탁(contracting-out)은 도시정부의 민영화 전략 가운데 가장 널리 사용되고 있는 방안으로서 민간과의 의무계약을 통하여 도시공공서비스를 공급하고 그 책임은 도시정부가 부담하기 때문에 이 정에서 혀가와는 구별된다. Kolderie와 Murray는 민영화란 민간위탁의 또 다른 표현에 지나지 않으므로 아예 민간위탁이라는 용어를 쓰는 것이 옳다고 주장하고 있다(Kolderie, 1986 : 285-291 ; Murray, 1986 : 3-5).

보고 공공부문에 있어서의 민간의 역할을 보다 강조한다. 민영화 정책의 근간에는 무엇보다도 민간부문의 경영능력 우수성과 경쟁력으로 인한 효율성 증대라는 두 가지 문제가 깔려 있다.

그러나 공공부문의 민영화가 전전되면서 민영화의 문제점이 대두되기 시작하였다. 특히 공공서비스의 공급주체를 공공부문으로부터 민간부문으로 바꾸는 단순한 민영화는 극점으로 인한 문제가 민간부문에서도 똑같이 발생된다는 것이다. 따라서 공공서비스를 누가 공급하느냐 하는 주체선택의 문제가 아닌 공급환경의 문제가 논의의 중심에 서야 한다. Osborne과 Gaebler(1992 : 45-46)는 민간위탁을 '정부의 화살통에 들어 있는 화살 가운데 하나 일뿐 유일한 해결책은 아니다'라고 지적하면서 공공서비스가 공급되는 시장 또는 제도의 중요성을 강조한다.

이렇게 공공서비스 공급문제를 관트시스템에 대한 비판적 시각으로부터 벗어나 하나의 시장구조적인 접근방법으로 바라보게 되면 기존의 민영화 정책은 새롭게 조명될 수 있다.

민영화 정책의 실패(privatization failure)가 발생되면서 영국을 중심으로 한 선진국은 1980년대 말부터 본격적으로 신공공관리(New Public Management) 정책²⁾ 아래 공공부문의 혁신을 추진하고자 공공부문의 경쟁화에 노력해 오고 있다.³⁾ 그러나 이를 국가에 있어서 경쟁화 내지는 경쟁원리의 도입에 관한 이론적 논의가 체계적, 종합적으로 이루어지지 않고 있으며 우리의 경우는 거의 전무한 실정이다.

따라서 본 연구는 우리나라에서 지금까지 민영화의 관점에서만 다루어 왔던 도시공공서비스의 공급문제를 경쟁화의 관점에서 접근해 보면서 이론적 틀을 정립하고 이러한 경쟁화 이론이 편의적 기초 서비스인 쓰레기 수거 서비스시장에서 어떻게 나타나고 있는지를 살펴 보고자 하는 데 그 목적을 두었다. 즉, 현실적인 쓰레기서비스 시장에서 경쟁화는 어느 정도 이루어지고 있는지 그 실태를 제도적 측면에서 분석해 보고자 하며 이론적 논의와 실증적 분석을 연계하여 정책적 함의를 도출하고 향후 공공서비스의 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 도시공공서비스 공급의 경쟁화에 관한 이론모형

1. 경쟁화의 개념

경쟁화는 공공서비스의 생산과 공급 그 자체를 시장 메카니즘에 익숙한 민간부문으로 확대 할과 동시에 공공부문과 민간부문 간의 경쟁을 제도적으로 조장시킴으로써 민간부문을 렌치마킹(bench-marking)하여 공공부문의 비효율성을 제거하려는 정책수단을 말한다. 따라서 경쟁화의 개념은 기존의 민영화보다 한 단계 더 발전된 개념으로서 신오스트리아학파가 주장하는 경쟁과정에 중점을 둔 동태적 개념이고 경쟁을 유발하여 긍극적으로는 사회자원의 최적배분을

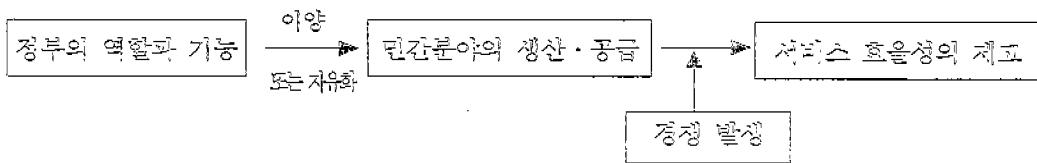
-
- 2) J. Boston, C. Hood, Z. Lan, D.H. Rosenblom과 같은 학자들은 시장지향적 행정혁신 조치들을 한 나의 새로운 패러다임으로 받아들이고 이를 신공공관리(New Public Management)라고 부르고 있다(Kamensky, 1996 : 247-255). 신공공관리의 정책구조는 전문성의 강조, 행정산출의 계량화, 내·외부계약제의 확대, 공공기관 상호간 또는 민간부문과의 경쟁도입, 경영관리 강화, 재원사용의 효율화·절약 강조 등 시장형 메카니즘을 행정에 도입하는 것으로 구성된다(Hood, 1991 : 4-5).
- 3) 경쟁화라는 개념은 일상적으로 보편화된 용어가 아니다. 민영화라는 용어의 개념도 학자마다 달리 정의되고 있듯이 경쟁화의 용어도 여러 가지로 개념지울 수 있으나 본 연구에서는 어떤 사회적 상황에 경쟁을 도입하는 것으로 개념짓고자 하며 공공서비스 공급의 경쟁화는 '공공서비스시장에 경쟁원리를 도입하여 생산성을 제고시키려는 제도적인 경쟁메카니즘을 조성하는 것'이라는 의미로 해석한다.

활성하고자 하는 목표지향적 개념이다. 경쟁화는 단순히 시장에서 경쟁행위가 발생하는 자연적 경쟁개념과는 다르며, 또한 민영화나 경쟁력과는 구별되는 개념이다.⁴⁾

경쟁화의 개념은 민영화 개념과의 비교를 통하여 보다 명확히 할 수 있다. 민영화는 대체로 종래 공공부문에서 생산·공급되던 공급서비스의 생산과 공급을 민간부문으로 이양하여 시장을 통한 공급을 유도하므로써 정부의 재정적 부담을 덜고자 하는데 그 목적이 있다. 민영화를 지방정부 차원에서 논할 때 그 의미는 좀 더 협의로 해석하여 지방적 공공서비스를 민간에 이양(위탁)하여 생산·공급하게 하는 정책적 개념으로 규정할 수 있을 것이다. 지방자치단체에 있어서 이와 같은 민영화는 민간위탁이라는 이름하에 주로 쓰레기수거서비스분야와 사회복지 서비스분야에 도입되고 있다.

이와 같이 민영화는 '공공서비스의 공급은 곧 정부단이 가능하다'라는 고전적 행정 관념에서 벗어나서 민간부문도 공공영역에 포함시키는 의미를 내포하고 있다. 그런데 이러한 민영화의 개념 속에는 민간부문이 공공부문 보다 더 효율적일 것이라는 시장우위의 사상이 내포되어 있다. 또한 민영화로 인하여 경쟁이 추진되고 그 결과 공공서비스의 효율이 높아질 것이라는 관념도 지배적으로 자리잡고 있다(그림2-1).

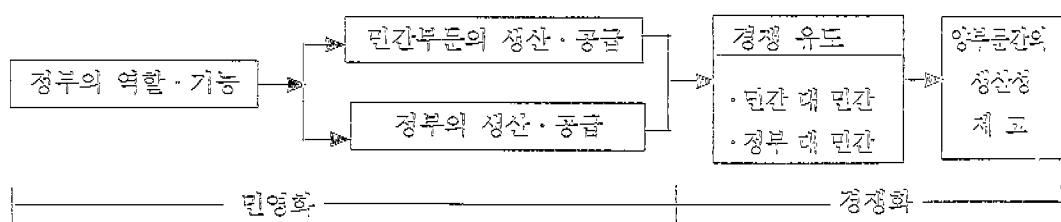
〈그림 2-1〉 민영화의 図式



그러나 민영화의 개념은 일방통행적 개념이며 낙관주의에 페질 위험성을 다분히 가지고 있다. 이와 관련하여 이탈폰 교수(1988 : 186)는 민영화란 민간분야가 환경적으로 경제적인 효율을 보장한다는 전제하에 추구되는 것이라고 하면서, 단일 민영화한 이후에도 민간경제의 운용원리인 경쟁과 가격의 신호송출기능(signal sending mechanism)이 제대로 자리잡지 못한 극端 민영화의 가정을 현실화할 가능성은 매우 작아진다고 주장한다.

그리고 경쟁화는 민영화가 내연적으로 전제하고 있는 경쟁자체를 의연화시켜 시장이 가지고 있는 장점을 최대한 활용하게 할으로써 민영화의 결점을 치유한다는 점에서 민영화 개념과 대조된다(그림2-2).

〈그림 2-2〉 경쟁화의 図式



4) 경쟁력이라는 개념은 학문상의 용어가 아니다. 경쟁력은 경쟁화를 통하여 일어지는 경쟁의 힘 또는 대항 능력으로 이해된다.

경쟁화의 개념을 이와 같이 이해할 때 무엇보다도 중요한 것은 민영화 방안이 아니라 경쟁화 방안이 될 것이다. 즉 다양한 공공서비스 공급 방안들을 어떻게 하면 경쟁적인 상황에서 작용하게 할 것인가 하는 경쟁성의 확보가 경쟁화의 관건이 된다.⁵⁾ 예컨대 쓰레기수거서비스를 민간에 의하여 공급하도록 할 때에도, 민간위탁구역의 배분방법, 배분된 위탁구역별 계약방법 등이 얼마나 경쟁적인가 하는 문제가 중요한 경쟁화의 요소들이라고 하겠다.

지금까지 논의된 경쟁화의 개념을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 공공서비스 공급의 경쟁화는 민영화를 대체하는 개념이 아니라 상호 보완적인 개념으로서 민영화의 실패를 치유하면서 정부의 독점적 지위를 경쟁적 지위로 바꾸어 놓으려는 제도적 장치의 재구성 과정이다.

둘째, 경쟁화의 개념 속에는 정부 그 자체도 하나의 공공서비스 생산자 내지는 공급자로서 이해되기 때문에 정부는 공공서비스 시장의 다양한 서비스 경쟁 참여주체 가운데 하나로 인식된다. 그러나 정부는 다른 한편으로는 공공서비스를 구매하는 구매자로서의 지위도 갖는다는 점을 유의하여야 할 것이다.⁶⁾

셋째, 경쟁화의 목적은 경쟁을 통하여 민간부문의 생산성을 제고시키려는 것 이외에 정부라는 공적 메카니즘 속에 경쟁을 유입시킴으로써 공공부문의 효율성과 대응성을 높여 민주행정의 기본이념에 충실하고자 하는데 있다는 점에서 정책 수단적 개념이 아니라 정책 목표 지향적 개념이다.

2. 경쟁화에 관한 이론모형의 구성

경쟁화 이론은 전통적인 주류경제학파에서 다루고 있는 경쟁⁷⁾에 관한 신오스트리아학파의 비판에서 제시된 경쟁론을 기본적인 바탕으로 관료제의 비효율성을 지적한 공공선택이론(Public Choice Theory)과 조직의 가외성 이론(Organizational Redundancy Theory) 및 위임자 - 대리인 모형(Principal-Agent Model)으로 구성된다.⁸⁾

공공선택론자들은 정부실패의 원인들을 규명하면서 시장지향적 서비스공급을 지지한다. 그들에게 있어서 시장은 경쟁의 원천이다. 그러나 Prager(1994 : 176-183)는 공공서비스의 민간위탁이 만병통치약이 아니라고 하면서 정부를 포함한 공공서비스의 공급주체들간에 경쟁이 없다면 민간위탁으로 인한 이득도 거의 없다고 주장한다.

공공선택론자들은 앞에서 지적한 바와 같이 민간부문이 공공부문 보다 더 우수한 성과를 거두고 있다는 점을 밝히고 있는데 이러한 사례연구에서 주장되는 결론들은 경쟁적 서비스 공급 체계하에서의 상황이 무시되었다는 점에서 보면 더 많은 분석을 요한다. 말하자면 민간부문이 공공부문보다 더 효율적이라는 분석은 공공부문의 독점성과 의회나 공무원들이 공공부문의 확대를 위한 '지대추구' 압력 때문이라고 보기 때문에 양부문간의 경쟁결과의 분석은 크게 다루지

5) 구체적인 공공서비스의 제도적인 공급방안에 대해서는 Savas(1994 : 63-139) 참조.

6) 바로 이와 같은 점에서 경쟁화는 위임자-대리인 모형(principal-agent model)을 이론적 바탕으로 하고 있다.

7) 일본의 사회학자 田井교수는 '경쟁'을 다음과 같이 정의한다. "복수의 주체가 유한한 유형 또는 무형의 대상을 추구하고, 그 추구활동 혹은 실적의 우열정도에 의해 주체가 받아야 하는 대상의 비율이 정해진 경우에 그들 주체를 경쟁자라고 부르고 그들은 경쟁을 한다"고 말한다. 越後和典(1997 : 49).

8) redundancy를 '加外性'이라고 번역한 것은 백완기교수의 견해에 따른 것이다(백완기, 1997: 143-151). 加外性에 대해서는 Landau(1969 : 346-358) 참조.

않았다.

따라서 민영화를 지지하는 주장들은 대체로 공공서비스 공급에 있어서 서비스를 민간에 일방통행방식으로 이양하는 것을 응호하는 경향이 있으며 정부내 또는 정부와 정부간, 정부와 민간간의 경쟁을 도외시하므로서 연구의 한계를 드러내고 있다. 그러나 Niskanen(1971 : 195-197)은 공공관료의 독점을 방지하는 한 수단으로서 조직의 가외성을 주목하고 예산극대 관료주의자들의 파이프라인을 억제하기 위한 공공기관간의 경쟁화를 주장한 바가 있다.

조직의 가외성 이론의 기본적인 요소는 공공서비스 공급체계의 중복성을 마련하고 조직간 또는 부문간(cross-sector) 가외성을 둘으로써 경쟁을 통해 생산성을 제고하는데 있다고 볼 수 있다. 1990년대 들어서 추진된 미국의 정부 재창조 정책은 크게 두 가지 방향에서 정부관료제의 혁신을 도모해 왔는데 하나는 조직내부의 중복성과 중첩성을 줄여나가는 조직 슬림화 작업이었고 다른 하나는 경쟁구조로서 조직간 중첩성과 중복성을 통한 서비스의 밸류드를 제고시키는 것이다.

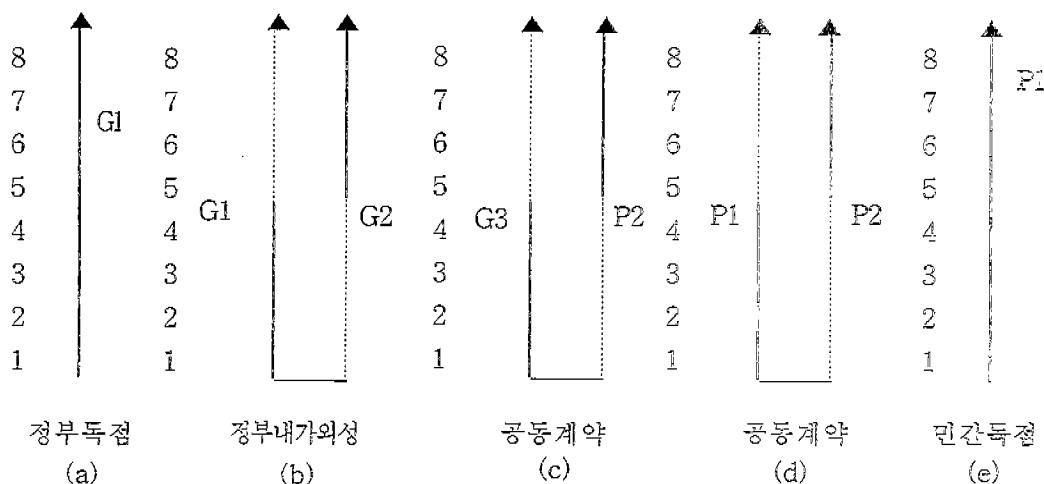
공공서비스 공급의 안정성 확보와 민간독점의 피해를 방지하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 경쟁생산, 경쟁공급이 더 바람직스럽다는 주장이 Miranda와 Lerner에 의해서 제기되었 다. 그들은 조직의 가외성 이론을 통하여 경쟁화가 민간부문과 공공부문의 생산성에 어떤 영향을 미치는지를 분석해 왔다(Miranda, Lerner, 1995).

미국내 여러 도시들의 자료를 검토한 Miranda와 Lerner는 도시정부의 적영에 의한 서비스 공급과 민간부문에 의한 서비스 공급이 동시에 존재하는 서비스 공급체계가 일반적으로 보통 면에서 민간에 의해 단독으로 공급하는 경우보다 더 효과적인 것으로 나타나고 있다는 점을 제시하였다. 즉, 경쟁이 배제된 공공서비스의 생산과 공급권한을 민간에 이양한 경우의 효과는 도시정부관료제 고유의 비효율적 요인과 민간기업의 내재적 효율노력에 따른 생산성의 격차로 인하여 발생되는 비용절감 효과에 다름 아니라는 것이다. 따라서 그들은 정부기능의 중복·중첩 공급구조에 의한 공공서비스 생산성의 제고를 주장한다.⁹⁾

Miranda와 Lerner는 도시공공서비스 공급체계의 가외성에 관한 대안적인 모형을 하나의 연속선상에서 <그림 2-3>과 같이 제시하고 있다(Lerner, 1986 : 337-342 ; Miranda and Lerner, 1995 : 196-197에서 재인용).

9) Millward도 이와 관련하여 공공과 민간간의 경제적 효율성이 차이가 발생하는 중요한 요인은 소유권 형태가 아닌 경쟁성의 유무에서 찾을 수 있다고 주장한다(Millward, 1982 : 58-93).

〈그림 2-3〉 서비스공급의 기와성 도입모형



註) G=Government, P=Private Sector

〈그림2-3〉을 보면 서비스공급체계는 정부독점형태에서 민간독점형태까지 단계화되어 있는데 (b)는 Niskanen이 주장하는 정부조직의 분리와 분리된 조직간의 경쟁모형을 제시한다. 단일 어떤 공공서비스가 시장성 검증에 따라 정부가 단독으로 공급되어야 할 경우라도 (b) 모형에 따라 기능의 기와성을 도입하여 부서간 경쟁을 도입하여 낭비를 막을 수 있다는 것이다. (c)는 정부와 민간간의 기능배분에 의하여 서비스를 공급하는 경우로서 현행 쓰레기수거서비스의 정부와 민간의 공동생산은 이 경우에 해당하며 (d)는 쓰레기수거서비스를 완전히 민간에 넘겨주고 정부는 정책결정 및 민간대행업체들에 대해 지도·감독기능을 수행하는 것으로서 정부는 “방향타를 잡아주고(steering) 민간대행업체는 노를 짓는 (rowing)” 민간간의 경쟁모형이다.

(a)와 (e)를 제외한 (b), (c), (d)모형은 조직의 기와성을 도입한 경쟁모형이라고 말할 수 있다. 이론바 벤치마킹(benchmarking marking)전략에 의하여 공공부문의 효율성을 증진시키려는 전략으로서 공공서비스의 생산을 정부에 일부 남겨 놓고 나머지를 민간부문에 위탁시키는 경우이다. 조직의 기와성 이론은 조직의 신뢰성을 높이고 조직의 서비스 공급을 안정화시키기 때문에 이와 같은 신뢰성의 확보와 생산의 효율성을 제고시키는 경쟁전략으로서 (c)모형이 적합하다.

미국 Minneapolis시의 쓰레기수거서비스를 연구한 Savas(1977:717-724)는 Minneapolis 쓰레기수거서비스의 톤당 비용이 민간보다는 높았으나 경쟁시스템의 도입 이후 그 격차가 크게 줄어들었다는 점을 밝혀냈고, 시민들도 시가 공급하는 서비스와 민간이 제공하는 서비스에 대하여 모두 만족했으며 시의 서비스에 대한 시민불평(전화불평)도 감소했다는 사실을 밝혔다.

정부와 민간간의 경쟁을 통한 쓰레기수거서비스 공급의 성공적 사례는 미국의 Phoenix시와 Indianapolis시에서 채택한 공공과 민간 경쟁입찰제도(public/private competitive process)를 통해서 실증되고 있다. 이 제도는 공공기관과 민간기업이 모두 참여하는 공개적 경쟁입찰에

의하여 공공서비스의 공급권자를 결정하는 제도로서 공공기관이 낙찰을 받을 경우¹⁰⁾에는 서비스공급을 직접 담당하고 그렇지 못할 경우에는 민간기업이 공급권을 가지되 서비스공급에 관한 최종책임과 감독권한은 공공기관이 갖는다. Phoenix시는 이 제도를 쓰레기수거서비스에 적용하여 높은 성과를 거두었다(이계식·고영선, 1997: 152-160). Osborne과 Gaebler(1992: 79)에 따르면 Phoenix시의 사례와 관련하여 중요한 것은 공공 대 민간이 아니라 특별로 경쟁이라며 “경쟁이 있으면 보다 나은 결과와 비용에 대한 세밀한 인식과 보다 우수한 서비스공급이 가능하다”는 것이다.

Indianapolis시의 경우를 보면 1991년 시장에 당선된 Gold Smith는 탄영화 정책의 정착적인 추구는 공공원조직에 굽꺽한 동요를 가져와 시 업무의 대부분이 초래될 우려가 있다고 판단하고 경쟁화정책을 도입하여 역시 재정절감의 효과 뿐만 아니라 서비스의 수준도 향상시키는 결과를 얻었다(이계식·고영선, 1997: 191-204).

한편, 공공부문과 민간부문간의 경쟁입찰계약의 방식으로 1981년부터 도입된 영국의 경쟁 경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)가 도입된 이후 공공서비스의 생산성이 증대되고 서비스의 질도 향상되었다는 연구보고가 있다(高奇三昇, 1995). <표 2-3>에서 보는 바와 같이 쓰레기 수거서비스에 관한 비용분석에 의하면 경쟁경쟁입찰방식이 비정정 입찰방식 보다 인력과 비용을 20% 이상 절감시키고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-3> 쓰레기수거서비스 공급방식별 비용비교

(단위: 파운드, £)

구 분	1984	1985	1986	1987	1988
비경쟁 입찰방식					
단위당 비용	20.4	20.9	28.8	22.8	24.9
단위당 노동자	83.0	78.0	78.0	72.0	66.0
조사단체 수	318.0	300.0	296.0	272.0	149.0
경쟁 입찰방식					
단위당 비용	16.5	16.0	16.5	19.7	18.4
단위당 노동자	69.0	69.0	61.0	59.0	47.0
조사단체 수	11.0	18.0	20.0	25.0	14.0
경쟁 입찰·직영방식					
단위당 비용	15.7	15.6	16.2	16.7	18.8
단위당 노동자	46.0	51.0	48.0	66.0	29.0
조사단체 수	7.0	6.0	7.0	8.0	2.0

자료: S. Szymanski and S. Wilkins, "Cheap Rubbish? Competitive Tendering, and Contracting out in Refuse Collection-1981~1988", *Fiscal Studies*, Vol. 14, No. 3, 1993, p. 119. 高奇三昇, 現代のイギリスの地方財政, (東京: 經済翻譯, 1995), p. 288(서재인용)

또한 Domberger, Meadowcroft, Thompson(1994)은 쓰레기수거서비스를 경쟁계약에 의하여 민간이 공급할 경우 비용절감 효과가 어떤지 하는 문제와 지방정부가 경쟁에서 낙찰되어 직영으로 공급할 때에도 비슷한 수준의 비용감소 효과가 있는지에 대하여 흥미 있는 연구

10) 이런 경우를 수탁계약(contracting in)이라고 하는데, 이것은 일종의 내부계약제도이다.

를 하였는데 연구의 결과에 따르면 두 가지 경우 모두 비용절감 효과가 나타났으며 양자간에 큰 차이가 없는 것으로 분석되었다. 그리고 보다 낮은 비용효과는 민간위탁 때문이 아니라 경쟁도입이 결정적인 요인이라는 것이다. 이들의 연구에서는 서비스의 질과 관련하여 경쟁도입으로 인한 비용감소가 또한 서비스의 질을 감소한다는 주장을 뒷받침할 증거를 발견할 수 없었다는 점도 밝히고 있다.

그 밖에 경쟁적인 조직의 가외성이 공공부문의 효율성을 높였다는 경험적 연구 사례로 McDavid와 Schick(1987 : 472-488)의 Vancouver와 대도시권의 도시간 쓰레기수거서비스 효율성 분석이 있으며 미국의 Phoenix시와 New Jersey주의 Newark시의 경우도 앞의 <그림 2-3>의 (c)모형과 같은 조직의 가외성을 도입하고 경쟁으로 인하여 비용을 크게 절감한 사례들이다.

조직의 가외성 이론은 하나의 공공서비스를 도시정부와 민간 부문이 계약에 경쟁적으로 참여하여 서비스공급권을 취득하고 동시에 일정지역에 계약기간동안 서비스를 공급할 때 도시정부는 양자간의 효율성을 비교할 수 있고 특히 정부자체의 서비스공급에 관한 비고평가자료를 얻을 수 있다는 점에서 유익하며 도시정부의 공급부서가 파업 등으로 인하여 서비스를 제공하지 못하는 기회나 충격을 줄여주기 때문에 서비스공급의 안정성이 그만큼 올라가고 신뢰성이 증대한다는 것을 설명하고 있다. 이것은 가외성을 없애는 것이 최적효율성을 보장한다는 전통적 행정이론에 오류가 있음을 지적하는 것이다.

Miranda와 Lerner가 주장하는 조직의 가외성 이론은 공공서비스를 민간과 공공이 함께 경쟁적으로 공급하는 것이 서비스공급의 안정성과 생산성을 더 높일 수 있다는 이론적 논거를 제시하고 있다. 따라서 정부는 공공서비스 공급시장에 있어서 '하나의 경쟁주체'로 인식되고 시장에서 민간과 동등한 지위에서 참여가 요청된다. 말하자면 정부가 민간에 대하여 갖는 특권적 지위를 향유해서는 안된다고 보는 것이다.

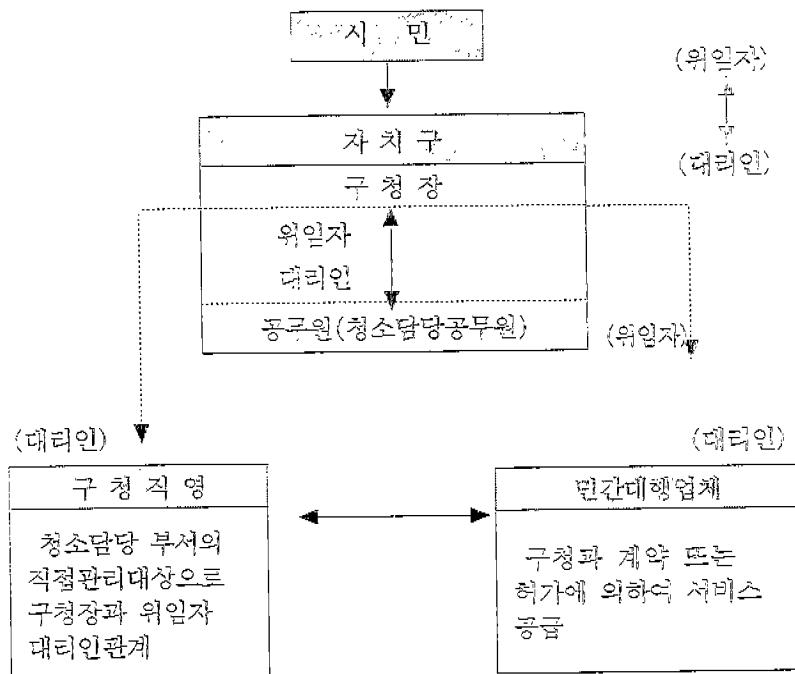
그런데 정부를 경쟁의 한 주체로 파악할 때 위임자-대리인 모형에 의하여 정부는 공공서비스의 구매자와 공급서비스의 공급자라는 이중적 역할을 수행하게 된다. 前者의 지위는 공공서비스의 수요자인 시민들을 대신하여 서비스를 구매하는 것이며 後者の 경우는 시민들로부터 계약에 의한 대리인으로서 서비스를 직접 창출하는 지위에 있다는 의미이다. 또한 이 이론에 의하면 정부의 조직 내에서도 정책계획과 정책집행 기능의 분리가 요구되고 집행기관은 공공서비스의 공급주체로 민간과 경쟁관계에 놓이게 된다. 영국의 지방정부는 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering : CCT)를 도입한 이후에 경쟁에 대처하기 위하여 지방정부조직을 고객부서(서비스를 구매하는 부서)와 서비스를 생산·공급하는 협업부서(Direct Service Organization 또는 Direct Labour Organization)로 분리하였다(HMSO, 1991).

행정의 조직 경제학적 접근방법인 위임자-대리인 모형은 쓰레기 수거서비스 공급의 경쟁화에 관한 또 다른 분석적 시각을 제시해 준다. 이 이론은 시민과 정부, 정부관료체내 기관의 장과 일반공무원, 정책부서와 집행부서, 정부와 민간위탁기업간의 관계를 위임자와 대리인의 관계로 설정해 놓고 불확실성이 존재하는 환경에서 양자는 서로의 업무에 대한 계약을 체결하여, 위임자와 대리인 모두는 자신들의 효용을 극대화하는 존재로서 상호간에 정보의 비대칭성이 존재한다는 것을 전제로 한다(윤성식, 1997 : 113).

여기서 위임자-대리인 관계는 주인인 위임자가 자원에 대한 사용권과 몇 가지의 권리(권리를 대리

인에게 위임할 때 형성되며 대리인은 일종의 보상지급에 대한 대리인으로서 계약에 의하여 관계가 설정된다(Thränn, 1996 : 64).

〈그림2-4〉 쓰레기수거서비스의 위임자-대리인 모형



쓰레기수거서비스의 위임자-대리인 관계는 〈그림 2-4〉에서 보는 바와 같다. 즉, 쓰레기 수거서비스 공급에 관하여 시민으로부터 위임을 받은 구청장은 다시 청소담당공무원과 위임자-대리인 관계를 맺으며 청소담당공무원은 민간대행업체와 계약을 통하여 위임자-대리인의 관계를 설정하게 되는데 이러한 관계에서 쓰레기수거서비스 생산과 공급의 효율성을 제고시키려면 위임자-대리인 사이에서 발생되는 도덕적 위해(moral hazard)와 역선택(adverse selection)을 방지하기 위해서 민간대행업체간에 그리고 구청직영 서비스공급과 민간공급간에도 경쟁을 도입하도록써 생산할수가 노출되고 따라서 뇌대칭적 정보상황도 원화되어 쓰레기수거서비스의 생산비용을 산출하는 것이 용이하고 또 상호 비교되기 때문에 역선택의 위험이 줄어들게 된다(전상경, 1997 : 306-317).

이 점에 대해서 Vickers와 Yarrow(1998 : 47)는 경쟁과정과 경쟁의 결과로 인하여 매우 경제적인 형태로 정보가 노출되고 이것은 자연적이면서 유용한 유인매커니즘(incentive mechanism)으로 작용된다고 한다. 따라서 경쟁과정은 배분적 효율성 뿐만 아니라 내부적 효율성(internal efficiency)과 X-비효율성을 제거하는데 크게 기여하는 것이다.

이상과 같은 경쟁화의 이론모형은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 민영화의 이론에서 기본전제로 취급하고 있는 경쟁요소를 의연화시킨다(정순관, 1997 : 289). 다시 말하면 '민영화 조치는 곧 경쟁을 유발하여 생산성 제고를 가져오는 것이다'라고 보는 전제를 당연시하는 것이 아니라 민영화에 이은 혹은 동시에 경쟁환경이 조성될 수 있는

쪽으로 정책향이 이루어져야 한다.

둘째, 경쟁화의 궁극적 목적은 소비자인 시민들에게 세금가치(Value for Money)를 되돌려 주는데 있기 때문에 경쟁 메카니즘에는 소비자인 시민의 선택 폭을 넓혀 줄 수 있도록 재화와 서비스의 혼합적 제공이 요청된다. 시민의 선호를 가장 잘 반영하는 공공서비스의 제공은 경쟁화를 통해서 이루어질 수 있다고 본다(정순관, 1997 : 286).

셋째, 조직의 가외성 이론에서 논의한 바와 같이 공공서비스 공급의 신뢰성 확보는 매우 중요한 경쟁화의 요소이다. 단순히 비용효과 분석만을 가지고 단간부문이 효율적이라고 판단해서는 곤란하다.

넷째, 경쟁화는 공공서비스 공급의 비용정보를 제공하고 성과지향적인 결과를 산출해 낼 수 있도록 한다. 그러나 이를 위해서는 위임자-대리인 관계에 적정한 유인체계와 통제체계가 갖추어져야 한다.

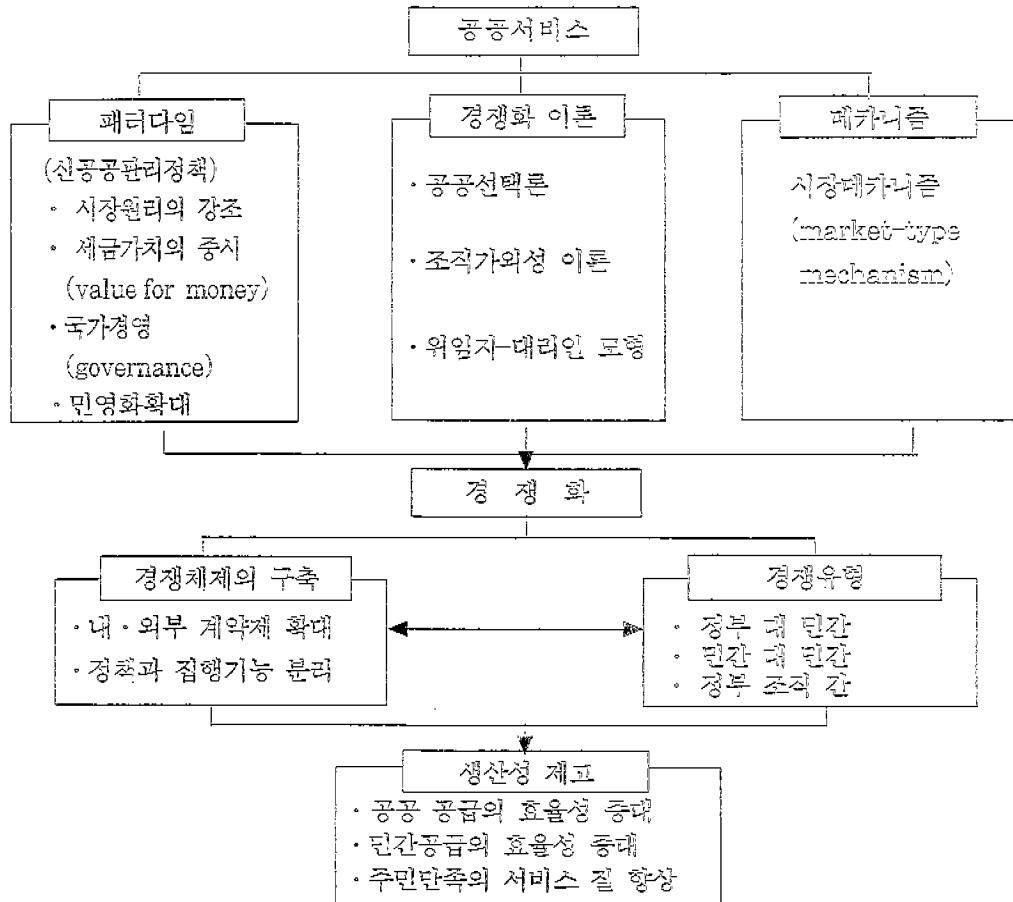
다섯째, 공공서비스 시장의 경쟁성, 즉 어느 정도 경쟁화가 이루어지고 있느냐 하는 문제의 판단요소 가운데 하나는 시장진입의 자유성 문제이다. 규제완화를 민영화의 한 구성요소로 본다면 시장진입의 규제완화는 경쟁화를 위한 정책적 수단인 것이며 시장의 존재적 진입세력의 존재여부도 매우 중요한 결정인자라고 하겠다.

여섯째, 경쟁화의 범주에는 공공부문과 민간부문간의 경쟁 뿐만 아니라 시장 참여자인 민간기업간의 경쟁, 그리고 정부조직간의 경쟁도 포함된다고 보아야 한다.

일곱째, 경쟁화의 정책기법으로는 경쟁계약 방식을 가장 중시한다(Savas, 1994 : 164-167). 공공서비스 시장의 규제완화는 민간기업들의 시장참여를 유도하는 방안이지만 궁극적으로는 위임자-대리인의 관계에 입각한 경쟁계약을 통하여 경쟁화가 이루어지도록 하는 것이 경쟁화의 정책효과를 거둘 수 있다.

지금까지 논의된 경쟁화의 이론모형은 <그림2-5>와 같이 정리할 수 있다.

〈그림 2-5〉 경쟁화의 이론모형



III. 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁성 분석

1. 분석틀의 설정

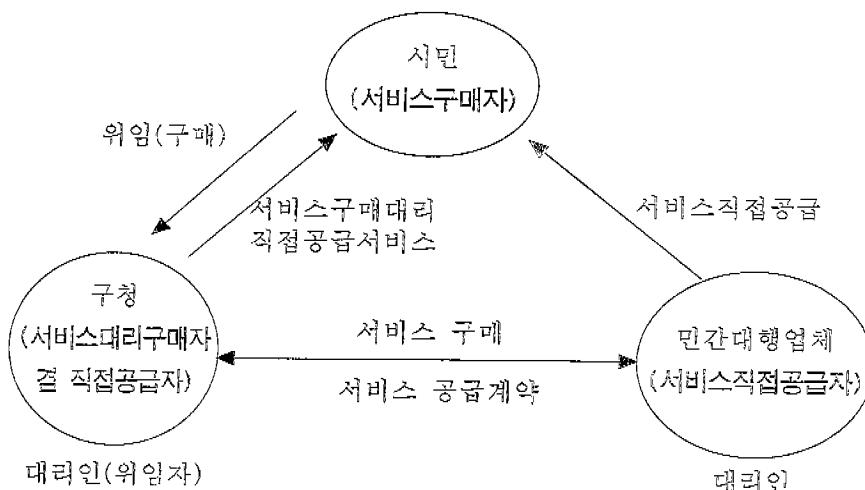
1) 쓰레기수거서비스의 시장구조

부산광역시 쓰레기수거서비스 시장은 일정한 생활쓰레기 관리구역(시장의 지역적 구조) 안에서 주민이 서비스의 수요자(향유자)가 되며 공급자는 구청과 민간대행업체가 된다(그림 3-1). 그런데 여기서 위임자-대리인 모형에 의하면 주민은 주인(위임자)으로서 구청은 대리인으로서 위임에 따라 민간대행업체와의 계약을 맺고 민간대행업체는 직접 주민들에게 서비스를 제공하는 것으로 이해된다.¹¹⁾ 한편 구청이 직접서비스를 공급하는 경우에는 주민과 구청간의 직접적인 대인관계에 의하여 서비스를 제공하게 되는 것이므로 별다른 계약관계가 성립되는

11) 이 경우 구청과 민간대행업체는 하위의 위임자-대리인 관계를 맺는다.

것은 아니다. 이런 경우에는 쓰레기수거서비스 시장에서 수요자인 주민은 쓰레기봉투를 구입하여 쓰레기를 버리게 되므로 서비스구입 비용은 일단 쓰레기봉투 구입비용으로 보아야 한다. 그러나 공급자 측면에서 쓰레기수거비용이 봉투판매 수입으로 충당하지 못하고 일반재원에서 부족분을 충당하고 있어서 적자재정이 운영되고 있다.¹²⁾

〈그림 3-1〉 쓰레기수거서비스 시장의 구조



2) 분석의 틀

Osborne과 Gaebler(1997 : 1-24)는 전통적 관료체하의 정부는 노젓기(rowing)역할과 서비스의 직접적인 독점 공급, 규칙과 투입 예산 중심, 지출 지향적이며 명령과 통제적인 행정 메카니즘에 젖어 있지만 국가경영(governance)적 기업가형 접근방법은 방향잡기(steering) 역할, 지원과 과업중심, 성과주의 예산, 고객중심, 수익창출, 참여와 팀워크, 그리고 무엇보다도 서비스공급의 경쟁화라는 시장적 메카니즘으로 특징된다고 한다.

본 연구는 이와 같은 신공공관리적 관점과 경쟁화의 이론모형을 바탕으로 분석대상인 부산광역시 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁성 수준이 제도(구조)적 측면에서 어느 정도인지를 분석해 보고자 한다.

여기서 경쟁성의 의미는 시장이 현실적으로 얼마만큼 경쟁적 구조와 형태를 가지고 있느냐 하는 것이다. 어떤 시장이 경쟁형이냐 독점형이냐 과점형이냐 하는 구분은 시장구조에 관한 문제이며 시장구조와 관련하여 단적으로 경쟁성이 있다 없다를 판단할 수는 없다. 이것은 전통적인 경제학에서 구분하는 완전경쟁시장이나 완전독점시장은 현실적으로 존재하기가 불가능하며 앞에서 논한 바와 같이 신오스트리아학파의 주장처럼 경쟁을 하나의 발견적 과정 내지는 절차로 보거나 시장과정을 경쟁과정으로 보고 그 본질을 기업자적인 것으로 규정 짓는 Kirzner의 입장에서 볼 때 더욱 그러하기 때문이다. 시장의 구조를 완전경쟁시장과 완전독점시장에 이르는 하나의 연속선상에서 논의할 때 경쟁성의 차이는 다르다고 보아야 할 것이다.

우리가 시장에 있어서 경쟁성을 평가하자는 의도는 서비스생산의 효율성, 즉 생산성에 관심

12) 쓰레기 공급자인 구청의 재정자립도는 평균 34.7%에 불과한 실정임.

을 갖고 있기 때문이다. 전통적 경제학의 입장에서 볼 때 경쟁이 완전한 시장에서는 자원의 사회적 최적배분이 이루어지기 때문에 현실의 시장구조가 완전경쟁이라는 이상적 규범(ideal norm)에서 벗어질수록 생산성이 떨어진다는 것이다. 따라서 시장의 독점률도가 높은 경우를 시장실패로 규정하고 경쟁추진을 위한 정부의 규제가 필요하다는 정책논리도 시장구조와 생산성간에 매우 밀접한 관계가 있음을 전제하고 있다.

그러나 이러한 전통적 주류경제학의 전해와 달리 경쟁을 하나의 동태적 과정이라 봄 시장 경쟁과정을 하나의 발견적 절차 또는 기업가적 발견행위로 바라보는 Hayek, Kirzner와 그밖의 신오스트리아학파에 속한 학자들 입장에서는 시장의 경쟁성은 기업들이 스스로 생산성을 향상시키려고 찾아내는 것이기 때문에 이러한 노력을 방해하는 힘을 독점력으로 규정한다. 그리고 이러한 독점, 혹은 독점력의 현실과 원천은 정부라는 것이다(越後和典, 1997 : 65-66). 시장의 경쟁성은 경쟁을 하나의 정태적 현상이라 보는 주류경제학의 입장에서는 시장 구조조정에서 축소할 수 있으며 반면에 동태적 과정이라고 보는 입장에서는 시장의 지배력의 변화나 기업의 진입, 퇴출의 현상을 분석하여 평가할 수도 있다. 또한 정부의 시장개입여부, 규제의 정도, 법규에 의한 진입 장벽의 존재여부도 중요한 평가자료가 될 것이다. 이를 좀더 살펴보면 시장 구조적 관점에서 경쟁성의 평가기준으로 시장의 집중력을 분석하는 것이다. 즉, 하나의 시장을 구성하는 사업체의 수가 얼마나 되며 기업체의 시장지배력이 어떠한지를 살펴보는 것이다. 한일 소수의 기업체가 시장을 분할해서 지배하고 있다면 그단을 경쟁성은 낮고 극복적 이것은 반대로 시장의 독점성이 높다는 의미가 될 것이다. 그러나 시장의 경쟁성을 단순히 시장내 진출한 기업체의 수와 그다른 기업들의 시장지배력만을 가지고 평가한다는 것은 문제점이 있다. 왜냐하면 이것은 실제적 경쟁도를 반영할 뿐 잠재적 경쟁도를 전혀 반영하지 못하기 때문이다.

즉 협재의 시장에서 활동하고 있는 기업이 가격을 올릴 경우 새로운 경쟁자가 들어와 그보다 낮은 가격을 제시함으로써 시장을 탈취해 갈 가능성이 높다면 기존의 기업들의 시장지배력은 그단을 제한 받을 수밖에 없는 것이다. 시장의 신규 진입과 퇴출은 매물비용(sunk cost)에 의하여 영향을 받으며 이 매물비용이 적을수록 잠재적 경쟁성은 더 높아진다. 한일 시장의 진입규제가 없고 매물비용이 매우 낮아 세토운 기업의 진·출입이 자유로운 산업에서는 기존의 기업들이 과다한 초과이윤을 얻으면 곧바로 새로운 기업들이 이 그보다 낮은 가격으로 시장에 진입하게 되므로 잠재적 경쟁성이 높은市場에서는 경쟁적인 상태에 놓여 있다고 보아야 한다. 따라서 시장의 잠재적 경쟁성은 동태적 기준에서 중요한 경쟁성의 평가척도가 된다고 할 수 있다.

둘째로는 제도적 관점에서 시장진입의 장벽여부이다. 시장진입의 장벽에는 법적인 장벽이 있으려 행태적 입장에서 시장진입을 막는 기업간 탐합문제도 있다.

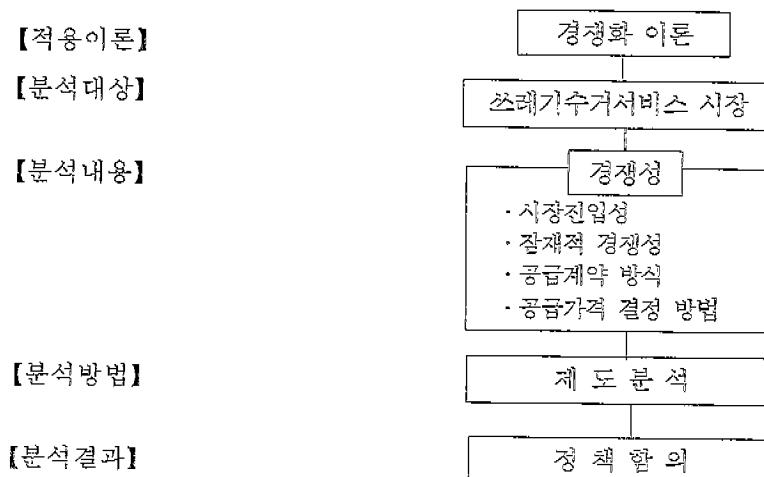
여기서 법적 장벽은 정부에 의한 법적 규제가 어느 정도인가 하는 문제이나 현실적으로는 정부에 의한 간섭이나 경쟁규제도 시장진입의 장벽으로 작용하여 기업의 진·출입을 막을으로써 독점구조가 발생하기도 한다.

셋째로는 서비스 공급의 계약방식과 관련된 경쟁성 평가기준이다. 경쟁시장에 있어서 상품의 교환, 거래는 원칙적으로 쟁쟁의 자유로운 선택에 의하여 경쟁계약방식이 가장 바람직하고 효율성과도 관계가 있다. 그러나 현실적으로 독점시장에서는 일방적 계약방식에 의한 거래가 이루어진다.

넷째 시장에 있어서 절차나 서비스의 가격이 어떻게 결정되는가 하는 가격결정 구조도 경쟁성의 한 평가기준으로 작용한다. 이것은 경부의 규제와도 연관된 문제로서 시장의 가격결정과정에 소비자와 공급자간의 자유로운 의사의 합치에 의한 것인지 아니면 특점기업들에 의한 것인지 하는 문제이다. 종합하면 경쟁성 평가기준은 시장 구조적 측면에서 시장참여자(기업)의 수와 시장분할의 정도, 시장진입의 제도적·법적 장애요인, 시장에서의 계약방식과 가격결정 등이 있으며, 동태적 측면에서는 기업의 시장진입·퇴출의 자유성과, 변동상황, 잠재적 시장경쟁의 존재여부 등이 있다.

이상과 같은 경쟁성 수준의 분석요소를 정리하면 <그림 3-2> 와 같다.

<그림 3-2> 쓰레기수거서비스 공급의 경쟁화 분석틀



2. 분석결과

시장진입의 자유성에 관한 측면에서 보면 쓰레기수거서비스 시장은 법적인 진입장벽이 일부 제거되었음에도 불구하고 현실적으로 구청은 행정적 진입장벽을 세우고 잠재적 기업의 시장진입을 통제하고 있는 것으로 나타났으며 그 주된 이유는 시장의 과당경쟁으로 인한 기존업체의 도산 때문이라는 것이다.

우리나라 쓰레기수거서비스 시장의 진입자유성에 대한 법적인 규정을 보면 1995년 법률 제4920호로 환경부는 폐기물관리법을 개정하여 쓰레기수거서비스 공급주체인 민간기업의 시장진입을 완전히 자유화하였다. 즉, 동법 개정이전에는 폐기물처리업 협회의 정수제한제도를 실시하고 있어서 폐기물처리업을 하고자 하는 잠재적 시장진입세력이 법규에 의하여 원천적으로 통제되고 있었으나 동법의 정수제한규정을 폐지하여 시장진입의 법적 장애를 제거했다. 이것은 쓰레기처리업을 완전히 개방하여 처리업자간의 경쟁을 촉진하고 쓰레기처리서비스의 효율을 높이고자 하는 정부정책에서 비롯된 것이다. 따라서 개정된 폐기물관리법 제26조에 의하면 폐기물의 수집·운반 또는 처리를 업으로 하고자 하는 자는 환경부령이 정하는 기준에 의한 시설·장비·기술·능력·자본금을 갖추어 업종별로 시·도지사의 허가를 받으면 언제든지 쓰레기수거서비스 시장에 진입하여 서비스의 생산·공급활동을 할 수 있도록 했다.

그러나 현실적으로 행정관청은 과당경쟁과 기존업체의 도산을 우려하여 사업계획서 검토단

계에서 시장진입을 봉쇄하고 있어서 신규업체가 쓰레기수거서비스시장에 진입하는 것은 현실적으로 상당히 어려울 것으로 판단된다(표 3-1참조)¹³⁾.

(표 3-1) 민간대행업체 연도별 변동추이

구별	연도별	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
계		2	9	17	17	22	24	24	24	24	25	25	25	32	33	33	34

출처 : 부산광역시 환경국 청소관리과.

그럼에도 불구하고 신규허가신청 과정에서 나타난 바와 같이 시장의 잠재적 전망세율은 매우 높 것으로 나타났다(표 3-2). 그 이유는 정수제한규정의 철폐와 별상 신규업체의 설립조건이 그렇게 까다롭지 않기 때문인 것으로 해석된다.

(표 3-2) 자치구·군별 민간대행업체 수 및 신규 사업계획 제출현황

(1996. 8. 12현재)

구별	기존(정수)업체수	신규사업계획제출	적정처리	허가처분	비고
계	33	44	1		

출처 : 부산광역시 해운대구청.

그런데 경합시장이론은 어떤 시장의 경쟁성 여부를 시장에 존재하는 기업체의 수만 가지고 판단해서는 곤란하고 기업의 시장진입이 얼마나 자유로운가 하는 관점에서 바라보아야 한다고 주장한다(최병선, 1992 : 383). 즉, 외형상 들판점상태라고 할지라도 잠재적 사업자가 시장에 자유로이 진입할 수 있다고 한대면, 기존의 들판점 기업은 잠재적 경쟁의 위협에 직면하거나, 오히려 효율적으로 생산활동을 한다고 보는 것이다(Vickers and Yarrow, 1998 : 47).

경합시장이론에 비추어 볼 때 협자의 쓰레기수거서비스 시장은 비록 행정관료에 의하여 시장 진입의 애로가 있고 시장 참여기업의 수가 적은 들판점체제라고 볼 수 있지만 잠재적 경쟁력 있는 경합가능시장이라고 보아도 될 것이다.

국을오트 풍급제약측면에 있어서 경쟁성을 분석해 보면 쓰레기수거서비스 시장은 또한 매우 특질적인 시장임을 알 수 있다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조는 계약의 종류를 일반경쟁, 제한경쟁, 지정경쟁, 수의계약으로 규정하고 있으며, 시행령 제26조 제1항에서는 특수한 경우에 한하여 수의계약을 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 각 중앙판서의 장 또는 계약담당 공무원이 계약을 체결하고자 하는 경우에 일반경쟁에 불어야 함을 원칙으로 하면서도 필요시는 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 불이거나 수의계약에 의할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 동법 제26조에 의하면(동조 제1항 제8호 마목) 다른 법령의 규정에 의하여 국가 사업을

13) <표3-1>에서 보듯이 1994년과 1995년 사이에 전체 민간대행업체수가 크게 증가 한 것은 행정구역 개편에 따라 부산광역시 연제구, 수영구, 사상구, 기장군이 분구 또는 편입되었기 때문이며 그후 새로운 신규업체의 시장진입은 2개업체에 불과하다. 쓰레기수거서비스 시장 진입을 둘러싼 구체적인 논쟁에 푸르다는 홍완식(1999 : 84-93) 참조.

위탁 또는 대행할 수 있는 자와 당해 사업에 대한 계약을 하는 경우에는 수의계약을 체결할 수가 있다.

폐기물관리법 제13조는 '시장, 군수, 구청장은 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 허가를 받은 폐기물처리업자로 하여금 쓰레기 수집·운반 또는 처리를 대행할 수 있다'라고 규정하고 있으며 이에 따라 기초자치단체의 조례도 쓰레기 수집·운반·처리의 대행을 규정하고 있다. 따라서 폐기물관리법과 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 근거에 따라 쓰레기수거서비스의 계약방식은 수의 또는 지명계약이 가능하도록 되어 있다. 이러한 규정을 근거로 <표 3-3>에서 알 수 있듯이 부산광역시 16개 구·군 가운데 부산진구, 금정구, 강서구, 연제구는 수의계약으로 나머지 구·군은 모두 지명경쟁 입찰방식을 채택하고 있다.

<표 3-3> 부산광역시 자치구·군별 쓰레기수거 용역계약 방식

구 별	용역개발 방식	구 별	용역개발 방식
중 구	지명경쟁 입찰	해운대구	지명경쟁 입찰
서 구	지명경쟁 입찰	사하구	지명경쟁 입찰
동 구	지명경쟁 입찰	금정구	수의계약
영 도 구	지명경쟁 입찰	강서구	수의계약
부산진구	수의계약	연제구	수의계약
동 래 구	지명경쟁 입찰	수영구	지명경쟁 입찰
남 구	지명경쟁 입찰	사상구	지명경쟁 입찰
북 구	지명경쟁 입찰	기장군	지명경쟁 입찰

출처 : 부산광역시 환경국 청소관리과.

그러나 지명경쟁 입찰방식은 계약의 성질 또는 목적에 비추어 자본력, 신용, 기술, 경험, 기 타에 있어서 적당하다고 인정되는 특정다수인의 경쟁참가자를 미리 내정하여 경쟁 입찰하는 방법인데 지명이 특정인으로 고정되어 담합이 용이하므로 경쟁의 실효성을 잃을 수가 있다는 점에서는 수의계약과 다를 바가 없다.

결국 부산광역시 구·군의 쓰레기수거서비스 공급계약은 각 구청과 구청 관할구역 내에서 이미 대행서비스를 제공하고 있는 민간업체와 실질적으로는 모두 독점적인 수의계약을 맺고 있어서 외국의 경쟁입찰 사례와 같은 방식은 시행되지 않고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 쓰레기수거서비스 공급계약 방식이 수의계약 형태로 이루어질 경우에 발생되는 문제점은 구청과 민간대행업체간의 정보의 비대칭성이 존재하게 되고 따라서 쓰레기수거서비스 시장메카니즘에 비효율성이 발생하는 원인이 된다는 것이다(위임자-대리인 관계의 정보 비대칭성으로 인한 도덕적 위해의 발생). 즉, 위임자인 구청장은 민간대행업체에 대하여 충분한 통제와 효과적인 판찰을 하지 못하기 때문에 비용면에 있어서는 구청직영보다 우수하다고 하겠으나 현실적으로 대리인은 과업수행에 세심한 주의와 노력을 기울이지 않을 인센티브(감추어진 행동에 관한 정보의 비대칭성, incentive asymmetry of hidden action)가 있다.

끝으로 쓰레기수거서비스의 가격결정방법 역시 구청이 연구용역업체에 의뢰한 쓰레기수거서비스 원가산출액을 기준으로 쓰레기수거 위탁대행계약을 체결하고 있기 때문에 경쟁시장에서

가격이 결정되는 방식과는 크게 다르다고 하겠다.

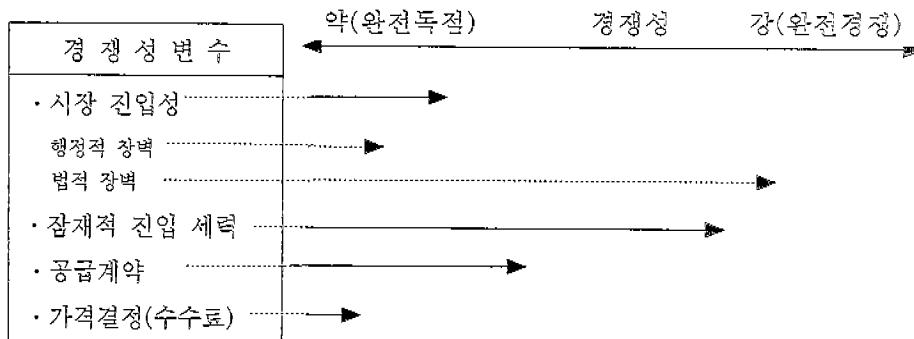
쓰레기수거서비스 시장의 수거서비스가격이 적어도 경쟁적으로 결정되어야 한다면 민간대형업체들이 자신들이 산정한 서비스가격을 가지고 주민들과 직접 거래하여 계약을 맺는 방식이 있을 수 있고 또는 주민의 위임을 받은 구청이 민간대행업체들이 제시한 서비스가격에 대하에 협정을 하는 방식이 있을 것이다(Savas, 1994 : 382). 이러한 방식은 모두 가격경쟁적인 편이나 전자의 경우 거래비용이 너무나 많이 들기 때문에 후자에 비하여 비효율적인 방식이 될 것이다. 따라서 일정한 계약기간 동안 일정한 구역에 대하여 쓰레기수거공급주체(구청직영 또는 민간대행업체)가 쓰레기수거 비용을 각자 산출하고 이 가격에 대하여 상호경쟁하는 것이 정부의 비대칭성을 없애고 따라서 대리인의 역선택으로 인한 문제도 해결할 수가 있어서 더욱 바람직스러운데 현행 방식은 구청이 산출한 가격으로 일방적인 단독 수의계약방식을 채택하고 있기 때문에 비효율성이 내재할 수밖에 없다고 하겠다. 더욱이 민간대행업체와의 계약을 위하여서는 매년 일정한 월가계산을 하며 그나마 합리적인 절차에 의한 가격설정을 시도하고는 있으나 직영의 경우는 어떠한 과정도 없이 매년 일정예산을 확트하여 서비스 생산비를 충당하고 있으며 이 때문에 구청직영의 경우는 민간대행업체가 공급하는 가격 보다 비싼 가격으로 생산되어 주민들에게 공급되고 있어서 그만들 주민부담은 커진다고 트어야 할 것이다.

앞서 언급한 경합시장 이론에 비추어 볼 때 지금과 같은 수준의 쓰레기 공급가격(민간대형업체에 저불하는 쓰레기수거 수수료)에도 불구하고 다수의 참여기업이 이 시장에 진입하였고 하는 것은 현재의 시장참여기업들이 어떤 수준이든간에 상당한 특권이윤을 획득하고 있다고 보아지며 따라서 시장은 그만들 비효율적으로 운영되고 있다고 하겠다.

결론적으로 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁성 판단은 그림에서 보는 바와 같이 여러 가지 변수들을 고려하여 판단할 문제이고 경쟁성이란 것은 하나의 스펙트럼 선상에서 트어야 하는 종적 개념이기 때문에 한마디로 규정지을 수는 없으나 쓰레기수거서비스 시장의 시장구조적 상황은 독점성이 강한 시장이지만 내재된 경쟁성은 높아서 경쟁화시킨다면 언제든지 경쟁시장으로 전환이 가능한 시장이라고 하겠다. 그럼에도 불구하고 현재의 쓰레기수거서비스 시장은 구청장이 일정한 청소 관할구역을 제한하고 민간대행업체에게 독점위탁하여 운영되고 있기 때문에 비록 민간위탁으로 인하여 시장참여자 간의 서비스 생산활동에 있어서는 어느 정도의 경쟁성이 유발되고 있다 하더라도 지대추구활동 때문에 사회적 낭비가 발생될 우려가 높다고 하겠다(최광·일주영, 1997 : 94).

다시 현행 쓰레기수거서비스 시장은 경쟁화 이론에서 논의된 바와 같은 조절한 경쟁환경이 조성되어 있지 않다고 할 수 있다. 쓰레기수거서비스시장의 경쟁성 수준은 경쟁성 변수를 기준으로 하나의 스펙트럼선상에서 <그림3-3>과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 3-3〉 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁성 수준



IV. 분석결과의 정책적 함의

첫째, 경쟁화 이론에서는 정부의 공공서비스 독점공급상태를 현실적이든 잠재적이든 경쟁상태로 바꾼다면 그 만큼의 생산성이 제고될 수 있다고 본다. 그러나 민영화로 인하여 공공서비스 공급의 경쟁성이 당연히 확보되는 것은 아니며 정부를 포함한 복수의 공급주체간에 경쟁적 공급환경이 제도적으로 조성되어야 한다고 본다.

이러한 관점에서 쓰레기수거서비스 시장의 경쟁성을 분석해 본 바에 따르면 현재의 쓰레기 수거서비스 공급체계는 경쟁적이지 못하다는 평가를 내릴 수 있다. 즉, 민간위탁으로 인하여 서비스의 공급주체는 외형상 다수이지만 공급계약방식이 관할구역에 대한 독점적 계약형태이고 무엇보다도 경쟁화 이론에서 제시되고 있는 구청직영과 민간대행업체간의 제도적인 경쟁관계가 형성되어 있지 않고 있으며 새로운 공급주체의 시장진입이 법적 장애가 없음에도 불구하고 행정관청인 구청 청소담당 부서에서 허가를 내주지 않아 현실적으로 어렵다는 사실이 밝혀졌다. 그 이유로는 양 주체가 모두 과당경쟁을 우려하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 쓰레기 수거서비스 시장의 경쟁이 궁극적으로 기여하는 것은 소비자인 시민의 이익이기 기업의 이익이 아니라고 보아야 한다. 과당경쟁의 주장 논리는 많은 기업이 도산하고 과당경쟁의 결과 소수의 독점적 사업자가 시장을 지배하여 소비자 이익이 결국 침해될 수밖에 없다고 하는 것이다. 그러나 이러한 주장은 설득력을 열기가 어렵다. 왜냐하면 규제완화로 인하여 시장진입에 장벽이 없고 비효율적인 기업이 도태된다면 시민의 이익이 그만큼 보장될 수가 있다고 보기 때문이다(최병선, 1992 : 661).

따라서 시민의 대리인인 구청은 쓰레기수거서비스 구매자의 입장에서 쓰레기수거서비스 시장을 경쟁화시키고 구청직영과 민간대행업체간의 경쟁을 촉진시킬 필요가 있다고 본다.

또한, 위임자-대리인 이론에 따라 쓰레기수거서비스 공급체계가 이루어지지는 않고 있다는 점이다. 위임자-대리인 이론에 따라 공공서비스 공급의 경쟁화가 이루어진다는 것은 구청의 쓰레기수거서비스와 관련된 정책기능과 집행기능이 분리되고 위임자 지위에서 구청장은 대리인인 구청 쓰레기수거서비스 집행부서와 민간대행업체를 대상으로 경쟁계약관계를 맺게 되는 것을 의미한다. 위임자-대리인 이론에 따르면 구청과 민간대행업체는 동등한 경쟁주체로서 경쟁 계약에 응찰하여야 하는데 현재의 구청직영 서비스는 아무런 계약관계가 없이 행정조직 그 자

체로서 서비스를 제공하고 있을 뿐이다. 이러한 관점에서 구청직영서비스는 독점적 상태에 놓여 있다고 보아지며 구청직영의 비용절감 개선노력이 더흡한 것은 바트 이와 같은 이유에서 찾을 수 있다.

조직의 가치성 이론에서 는한 바와 같이 경쟁화는 경제성을 풀론 풍급성과 책임성, 그리고 민주성까지도 중요한 가치로 인식한다. 따라서 민영화의 논의와는 달리 조직과 서비스의 종합 기능의 증복성을 비효율적인 것으로 보지 않고 오히려 종복조직간의 경쟁을 통한 생산성의 제고와 서비스 품질의 안정성을 확보하는 것이 중요하다.

위와 같은 분석을 종합해 볼 때, 민간위탁은 일단 경쟁화의 기법으로 바람직스럽다고 하겠으나 시장의 독점적 성격 때문에 구청직영과 민간대행의 서비스 생산성 개선의 여지가 좁은 것으로 나타났으면 시민의 입장에서 볼 때 소비자 선택권의 폭을 넓히고 서비스의 질을 향상 시켜 세금가치(value for money)에 대한 기대감을 충족시켜 주기 위해서 경쟁시장화구조를 의 확립이 요구된다.

경쟁이 생산성을 증대시키는 필수적인 축매제라고 하는 것은 이론과 경험의 일치하고 있다. 현행의 쓰레기수거서비스 시장은 대체로 독점적이며 따라서 시장내에는 비효율성이 내재되어 있고 활할 수 있기 때문에 제도적인 경쟁화 도입이 두엇보다도 필요하다고 하겠다.

쓰레기 시장의 경쟁화 방안은 먼저 이와 같은 진입 장벽을 철폐하고 경쟁을 통한 시장구조로 재편되어야 한다. 경쟁화 정책은 경쟁요인이 결여된 시장에 경쟁을 도입하는 것이다. 기존의 독점적 시장분할 구조를 구청직영도 민간대행업체와 함께 경쟁에 참여하도록 하고 시장에 참여하고자 하는 잠재적 진입자가 자유롭게 일정한 조건을 충족하는 한 시장에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서 지금처럼 기록관을 트호하는 지역 분할적 수의계약이 이루어져서는 곤란하다. 폐기물관리법이 신규사업자의 자유로운 시장진입을 위하여 허가증수지침을 제시하고 있을에도 불구하고 시장독점 분할의 정도가 너무나 강하여 진입에 실패하였다는 사실을 알 수가 있다. 전략적 진입저지행동 또는 악랄적 행동(predatory behavior)에 관한 경쟁 이론은 시장지배적인 사업자가 반경쟁적 전략을 위해 잠재적 경쟁을 위협할 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 경쟁화 정책은 이러한 반경쟁적 행태를 통제하기 위한 장치가 필요하다(박상기, 이상철, 1996 : 422). Savas(1994 : 19)도 이 점과 관련하여 국내 도시정책에 있어서 쓰레기 운반업자를간에 고객 및 공간적 영역의 독점 등 반경쟁적 행태가 있음을 지적하고 있다.

쓰레기수거서비스 시장을 경쟁적인 운영체제로 바꾸는 방안에는 완전한 자유시장체제와의 약국안의 방별이 있다. 전자는 정부의 개입 없이 소비자와 공급자간에 자유로운 의사의 향으로써 공급자를 결정하게 하는 방별이다. 자유시장체제는 영구적인 경쟁을 제공한다. 그러나 자유시장체제는 훨씬 더 많은 거래비용이 수반되기 때문에 오히려 사회적으로는 비효율적일 수 있다. 또한 이 체제는 경쟁계약 보다 더 과당경쟁의 우려가 높다. 이러한 관점에서 경쟁입찰을 통한 계약에 의한 쓰레기수거서비스의 풍급이 더 유리한 방별이라고 하겠다.

경쟁입찰에 의한 쓰레기수거서비스 풍급대안은 일정기간에는 독점적 지위를 부여하지만 계약기간이 만료되면 또 다시 경쟁을 해야 되기 때문에 경쟁에 이기기 위해서는 스스로 쓰레기 수거서비스의 생산성을 높여야 한다. 즉, 경쟁압력이 시장 내에 상존 하고 있는 것이다.

이러한 경쟁입찰은 규모의 경제가 작용할 수 있을 정도의 청소구역을 분할하여 각 구역마다 구청직영과 민간대행업체가 똑같이 입찰에 참여하도록 하는 것이다. 규모경제가 있는 구역의

크기는 인구수가 3만 정도이면 충분한 것으로 나타난다. 실제로 복구청의 경우 1개동의 평균 주민수가 3만~4만 정도여서 현재의 등을 하나의 청소구역으로 정하여 일찰을 볼인다면 경쟁 성은 충분하다고 판단된다.

경쟁시장체제에서 가장 중요한 사항은 다음에 논하는 경쟁입찰제도가 확립되어야 한다는 데 있다. 즉, 영국이 도입하여 큰 성과를 거두고 있는 강제경쟁입찰제도(CCT)의 도입을 적극 검토하는 것이 바람직하다는 것이다.

CCT는 도시정부가 제공하는 일정한 공공서비스에 대하여 도시정부와 민간기업이 함께 일찰에 참여하고 그 중에서 공급권을 얻는 낙찰자가 특정공공서비스를 일정한 계약기간 동안 공급하는 제도를 말한다. 따라서 이 제도는 기존의 일의적 경쟁입찰제도¹⁴⁾와는 달리 모든 입찰을 의무적으로 경쟁도록 하며 공공기관도 하나의 입찰자로 참여시키는 경쟁제도이다.

이 제도가 우리나라의 입찰제도와 다른 점은 법률에 명시된 강제경쟁입찰 대상서비스를 반드시 경쟁입찰에 불여야 하며 도시정부도 등등한 자격으로 입찰에 참여해야 한다는 사실이다.

예컨대 우리나라에 이 제도가 도입된다면 쓰레기수거서비스의 입찰방식이 기존의 수의 또는 지명경쟁입찰이 아닌 경쟁입찰로 바뀌게 되고 여기에 구청도 등등한 입장에서 입찰에 참여하게 된다.

따라서 이 제도는 도시정부의 행정서비스를 시장화 시키는 경쟁화 전략으로서 시장화가 가능한 모든 공공서비스를 공공과 민간이 함께 참여하는 시장에서 경쟁을 통하여 공급권자를 결정하도록 법으로 제도화하는 것이다. 결국 행정서비스의 고객인 주민들에게 보다 선 품질가격에 질 좋은 서비스를 제공하려는 취지가 담겨 있다(홍완석·송영철, 1994 : 132-143).

그러나 CCT제도의 도입에는 몇 가지 유의할 사항이 있다.

첫째, 계약제도의 선진화가 선행되어야 한다는 것이다. 현행 쓰레기수거서비스의 계약서를 보면 세부적이고 구체적이지 못하다. 이와 관련하여 Savas(1994 : 382-391)는 계약 약정서가 세심하게 준비되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 계약에 따른 실행의 체계적인 사후감독이 필요하다.

둘째, 정부의 책임성(accountability)의 문제가 발생할 수 있다는 점이다.¹⁵⁾ 특히 공공성을 가진 행정서비스가 민간에 의하여 집행될 경우 자칫하면 사익극대화의 행동원칙에 의하여 사회전체의 후생이 손실될 수도 있다. 이 점에 있어서 Dunleavy(1986 : 13-34)는 민영화된 서비스가 그 생산에 대하여 외부 공공기관의 간섭을 받지 않는다면 자원배분의 왜곡을 신화시키는 결과를 초래할 수 있다고 지적한다. 따라서 이러한 왜곡현상을 어떻게 통제·감시하면서 공공성을 유지해 나갈 것인가 하는 점이 계속 검토되어야 한다.

끝으로, CCT제도의 도입은 지방행정조직을 지금과 같은 수직적 관료체제가 아닌 수평적 기능조직으로 발전시킬 것이므로 부서와 부서간의 조정, 협조, 통제의 문제가 대두된다. 조직은 정책기획과 정책집행 부서로 이원화되기도 하기 때문에 권한과 책임의 명확성을 확보하는 문제도 염두에 두어야 할 것이다.

14) 예들들면, 일정한 규모 또는 금액 이상의 계약에만 경쟁입찰을 하는 방식을 말한다.

15) 양형일 교수는 이 밖에도 '민주적 대표성(representation)', 혹은 원천성(integrity)이 분산되거나 훼손될 수 있다고 한다. CCT의 부정적 효과에 관해서는 양형일(1997: 119-120) 참조.

V. 결 론

본 연구는 국내외 선행연구들이 주로 민영화정책에 대한 평가를 중심으로 연구를 전개해 왔던 것과는 달리 민영화연구에서 독자적으로 전제되고 있는 경쟁화를 본격적인 주제로 선정하여 이론적인 틀을 정립하고 실증적인 분석을 하였다.

본 연구에서 논의된 경쟁화 이론에 의하면 공공서비스의 민간위탁관이 정부실패를 차유할 수 있는 처방책은 아니며 오히려 경쟁화를 통하여 정부 자체의 내부적 혼선이 가능하게 되고 그 결과 공공서비스 시장의 자원배분이 보다 효율적으로 달성될 수 있음을 알 수 있었고 실제 쓰레기수거서비스 시장에 대한 사례분석 결과도 이를 입증하고 있다.

더욱이 본 연구는 기존의 연구들과는 시작을 끌어하여 공공서비스의 공급분석을 경쟁과 독점이라는 관점에서 시장의 역동관계를 고찰하였다는 점에서 공공서비스 공급에 관한 앞으로의 연구방향을 제시해 주었을 뿐만 아니라 정책결정자와 행정실무자들에게도 이론적인 틀과 정책 정향을 제시해 주었다고 본다.

그러나 아쉬운 것은 아직 우리나라의 경우 선진국의 도시정부들과 같은 제도적 경쟁도입이 이루어지지 않고 있어서 공공서비스 공급의 제도적 경쟁도입 전후를 비교분석하는 것이 불가능하였다는 점이다. 이러한 문제는 앞으로 본격적인 경쟁화정책이 도입된 이후의 과정을 낱낱 놓을 수 밖에 없을 것이다.

참 고 문 헌 .

- 박언서. (1998). 민간위탁의 효율성 제고 방안에 관한 연구. 「지방과 행정연구」. 10(1).
- 백상기 · 이상철. (1996). 「공기업과 정부규제정책」. 서울: 행설출판사.
- 백완기. (1997). 「행정학」. 서울: 백영사.
- 손희준. (1991). 「한국도시 공공서비스의 민영화 성과 측정연구」. 박사학위 논문. 성균관대.
- 양형일. (1997). 영국지방정부 의무경쟁입찰제(CCT)의 성과와 할의. 「한국지방자치학회 보」. 9(4).
- 윤성식. (1997). 최근 선진국 예산개혁의 교훈: 대리인 이론의 관점. 「한국행정학보」. 31(2).
- 이계식 · 고용선. (1997). 「아래로부터의 정부개혁」. 서울 : 박영사
- 이달곤. (1988). 도시문제의 접근과 민간과 사회부문의 역할. 「행정논총」. 서울대학교 행정대학원. 26(2).
- 와스텍. (1998). 부산광역시 폐기물관리체계개선 및 비용절감 방안에 관한 보고서.
- 전상경. (1997). 「정책분석의 정치경제」. 서울: 박영사.
- 정순관. (1992). 「도시서비스 공급 민영화의 전제분석」. 박사학위 논문. 전남대.
- 정순관. (1997). 공공서비스 공급시장 모형의 이론적 준거와 틀. 「한국행정학보」. 6(2)
- 최광 · 임주영. (1997). 공공부문 생산성 재고를 위한 연구(I, II, III). 서울 : 한국조세연구원.
- 최병선. (1992). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 홍완식 · 송영철. (1994). 영국, 런던시에서 보고 온 사례. 「외국의 지방자치 경영사례 제2집」. 내무부.
- 홍완식. (1999). 「쓰레기수거서비스의 경쟁화에 관한 연구」. 박사학위논문. 동아대.
- 高奇三昇. (1995) 「現代의 イギリスの 地方財政」. 東京 : 經草臺房
- 越後和典. (1997). 「경쟁과독점」. 풍령호(역). 서울: 자유기업센터; 競争と獨占. (1985).
- Domberger, S., S.A. Meadowcroft and D.J. Thompson. (1994). Competitive Tendering and Efficiency : The Case of Refuse Collection, in M.Bishop, J.Kay and C. Maygr(eds). *Privatization & Economic Performance*. Oxford : Oxford Univ. Press.
- Dunleavy, P.. (1986). Explaining the Privatization Boom : Public Choice versus Radical Approaches. *Public Administration*. 64.
- Eggertsson, T.. (1996). 「경쟁행위와 제도」. 강현준(역). 서울 : 한국경제연구원 : Economic Behavior and Institutions. Cambridge Univ. Press. (1990).
- HMSO. (1991). Competing for Quality. cm 1730.
- Hood, C.. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. 69.
- Kamensky, J.M.. (1996). Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform. *Public administration Review*. 56(3).
- Kolderie, T.. (1986). Two Different Concept of Privatization. *Public Administration Review*. 46(4).

- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Pulic Administration Review*. 39(6).
- Lerner, A.. (1986). There is More than One way to be Redundant. *Administration and Society*. 18(3).
- McDavid, J. and G. Schick. (1987). Privatization versus Union Management Cooperation :The Effects of Competition in Service Efficiency in Municipalities. *Canadian Public Administration*. 30(3).
- Millward, R.. (1982). The Comparative Performance of Public and Private Ownership, in E. Rolls(ed.). *The Mixed Economy*. London : Macmillan.
- Miranda, R. and A. Lerner. (1995). Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Service. *Public administration Review*. 55(2).
- Murray, S.. (1985). Privatization and Public Sector. *Urban Resources* 4.
- Niskanen, W.. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Artherton.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Transforming the Public Sector*, Reading. MA: Addison-Wesley.
- Prager, J.. (1994). Contracting Out Government Services : Lessons from the Private Sector. 54(2).
- Savas, E.S.. (1977) An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. *Public Administration Review*. 37(November/December).
- Savas, E.S.. (1994). 「민영화의 길」. 박종학(역). 서울:한국음사 ; Privatization: The Key to Better Government. Chathem House Publishers,Inc., (1987).
- Vickers, J. and G. Yarrow. (1988). *Privatization : An Economic Analysis*. Cambridge London : The MIT Press.
- Wolf, C.Jr.. (1991). 「시장과 정부」. 전상경(역). 서울:교문사 ; Markets or Government. The RAND Corporation. (1988).

洪完植: 영국 런던대학교 경제대학원(LSE)에서 정치학석사, 동아대학교에서 행정학박사(쓰레기 수거서비스공급의 경쟁화에 관한 연구)학위를 취득하고 현재 부산시 복구청 부구청장으로 재직하고 있으면서 신라대학교, 동아대학교 행정대학원 겸임교수로 재직 중. 주요 경력은, 부산시 문화회관장, 교통기획과장, 아시안게임준비단장 등을 역임. 학문적인 관심분야는 정치경제학(공공선택론), 행정개혁론, 도시경영론 등이며 주요 논문 및 연구사례로는 “지방자치단체장과 부단체장과의 역할정립”, “지방자치와 민간자원의 활용”, “민영화의 능력과 한계”, “외국의 지방자치 경영사례(영국)” 등이 있고 역서로 “환경재의 정치경제학(공역)”이 있을.