

규제연구 제19권 제1호 2010년 6월

# 공공기관 관리의 이론과 실제

## -거래비용에 근거한 개념적 분석-

옥 동 석\*

정부가 국민경제에 개입하는 이유는 시장의 실패 때문이다. 정통적 신고전파 경제학과 달리 거래비용 경제학은 시장의 실패가 나타나는 이유를 거래비용으로 설명하는데, 국민경제에 대한 정부개입의 방향도 거래비용 극소화의 관점에서 설명할 수 있다. 정부의 기본적 기능은 거래비용을 줄여 국민경제의 효율성을 제고하는 것이며, 특정한 시장 실패를 교정하기 위해서는 관련 거래비용을 절감하는 방안을 강구해야 한다. 본 연구에서 다루고 있는 공공기관은 시장의 실패를 교정하는 중요한 정책수단이다. 공공기관을 관리하는 방법도 거래비용 극소화의 관점에서 체계적으로 강구되어야 한다. 본 연구는 거래비용 개념을 활용하여 공공기관의 이론적 의의를 살펴본 후, 성과협약과 성과계약과 같은 장기계약을 활용하는 것이 공공기관의 관리 비용을 절감하고 궁극적으로 민영화를 가능하게 하는 유용한 방안임을 강조한다.

핵심용어: 공공기관, 민영화, 거래비용, 성과계약, 성과협약

\* 인천대학교 무역학부 교수, 인천광역시 연구수 송도동 12-1번지(dsoc@incheon.ac.kr)

본 논문은 2000년 이후 다양한 학회, 정책세미나, 관련 연구보고서 등에서 발표한 내용들을 지속적으로 수정 발전시킨 내용으로, 최종적으로는 인천대학교 2008년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었다. 이 과정에서 유익한 논평을 해주신 많은 전문가들에게 감사드린다.

접수일: 1/24, 게재확정일: 4/13

## I. 머리말

‘공공기관 부조리에 대한 국민들의 분노’와 ‘공공기관 구조조정에 대한 국민들의 불안’은 서로 상반된 기류로서 우리 사회에서 반복적으로 증폭되고 있다. 정부가 공공기관에 대해 강력한 개혁 작업을 추진할 때에는 공공기관 임직원들의 비행과 부조리 그리고 각종 예산낭비 사례가 언론을 통해 대대적으로 보도된다. 그리고 이에 대항하여 전기·가스·수도·의료보험 등 각종 공공서비스의 공적기능을 강조하며 구조조정, 민영화는 과도한 시장경쟁을 초래한다는 반발이 확산된다. 공공부문 구조조정과 민영화가 어느 정도 마무리되면 이러한 상반된 충돌은 잠잠해지고, 공공기관의 필요성과 의의 그리고 변화된 모습이 집중 홍보되는 상황이 반복된다.

이처럼 공공기관의 신설, 폐지, 통합, 조직 및 인력감축 그리고 민영화 등 구조조정은 공공기관의 꾸준한 확대와 함께 오랫동안 반복되고 있다. 2008년 출범한 이명박 정부도 공공기관의 강력한 민영화 및 대대적인 구조조정 정책을 예고하였다. 그런데 결과적으로는 공적자금 투입에 따른 일시적인 공기업과 국책은행 및 그 자회사를 중심으로 하는 민영화 계획을 발표하는 데 그쳤다. 정권 출범 당시에 예고하였던 공공개혁의 의욕에 비하면 그 결과는 전반적으로 미흡하다고 할 수 있다. 2008년 상반기의 쇠고기 수입반대 촛불시위, 하반기의 세계적 금융위기로 공공기관 개혁의 의지가 크게 약화되었다고 평가받기도 한다.

본 연구는 우리 사회에 공공기관 관리의 새로운 패러다임이 도입되지 않는다면 더 이상의 민영화와 구조조정은 매우 어렵다는 문제인식에서 출발하고 있다. 공공기관의 장기적인 발전모형에 대해 새로운 인식이 나타나지 않는 한 매번 시도되는 공공부문 구조조정과 개혁은 국민들의 분노를 근본적으로 잠재우지 못하고 또 장기발전모형에 대한

국민적 설득이 이루어지지 않는 한 개혁에 대한 국민들의 불안도 해소하지 못할 것이다.

본 연구는 공공기관과 그 관리에 대한 이론을 개념적으로 분석하며 공공관리의 장기적 발전모형을 제시하고자 한다. 이는 거래비용에 입각하여 공공기관의 의의를 설명하고 또 거래비용 극소화의 관점에서 공공기관 관리의 기본적 원리를 규명하며 향후 정책 방향을 제안할 것이다. 거래비용을 중심으로 경제현상을 분석하는 거래비용 경제학(Transaction Cost Economics), 또는 제도 경제학은 1960년대 이후 꾸준히 그 영역을 확대해 왔는데 1990년대 이후 관련 학자들이 노벨경제학상을 수상하며 그 설득력을 더하고 있다.

특히 윌리엄슨(Oliver Williamson)은 거래비용 경제학을 정통적 신고전파 경제학과 구분하며 ‘선택의 과학(Science of Choice)’과 ‘계약의 과학(Science of Contract)’이란 개념으로 대비시켰다. 거래비용 경제학은 갈등해소와 상호이득을 구현하는 수단으로서 거래를 분석하며 그 규율을 파악하는 데 집중하는데, 이를 활용하면 비정상적이고 어색한 형태로 비난받아 왔던 각종의 경제현상들이 보다 건설적인 의미를 가질 수 있다고 설명하였다. 그리고 거래비용 경제학을 관통하는 가장 기본적인 원리 중 하나는 자산특정성과 안전장치를 기준으로 거래유형과 거버넌스를 ‘시장(market)-혼합형(hybrids)-계급제(hierarchy)’로 정렬할 수 있다는 것이다.

정부의 역할에 대한 거래비용 경제학적 시각은 행정학, 법학, 정치학 등 다른 학문분야뿐만 아니라 현실의 정책방향에 대해서도 많은 영향을 주었다. 특히 행정학 분야에서 1990년대에는 시장기능을 강조하는 신공공경영론(NPM, new public management)을, 2000년대에는 계급제 내에서 상호협력적 조정을 강조하는 거버넌스 이론(governance theory)을 발전시켰다. 정부의 역할에 대한 새로운 신념과 사조는 우리나라에도 지속적으로 소개되며 정부관리의 영역에서 많은 변화가 나타났다. 김대중 정부 초기에는 신공공경영론의 시각에서 민영화, 민간위탁을 적극 도입하였고, 노무현 정부는 거버넌스 이론을 정책기조에 반영하고자 노력하였다.

그런데 우리나라에서는 신공공경영론과 거버넌스 이론이 다양하게 소개되었으나 거래비용 경제학의 실질적 내용이 제대로 구현되었다고 말하기는 어렵다. 본 연구는 정부개입에 대한 거래비용 경제학의 기본 입장을 소개하며, 이들 개념을 활용하여 공공기관의 관리에 도입하는 방안을 집중적으로 검토하였다. 본 연구는 윌리엄슨이 제시한 개념

적 틀을 활용하여 공공기관을 분석하고 장기계약의 중요성을 지적할 것이다. 정부와 공공기관 사이의 장기계약은 OECD 선진국들이 정부개혁의 일환으로 보편적으로 채택하였던 성과계약(Performance Contracts)을 의미한다.

본 연구는 크게 세 개의 부분으로 구성되는데 제II장에서는 거래비용 경제학의 기본적인 내용을 소개하며 공공기관의 개념적 의의를 정리할 것이다. 여기서는 윌리엄슨의 개념적 정렬을 응용하여 정부개입 유형을 ‘양허계약-재량적 규제-공공기관’으로 구분할 것이다. 제III장에서는 공공기관 관리의 이론을 거래비용 극소화의 관점에서 조명하며 장기계약과 장기협약의 중요성을 강조할 것이다. 다음으로 제IV장에서는 건국 이후 각 정부별 공공기관 관리의 의의를 역사적으로 조명할 것이다. 이러한 조명을 통해 공공기관 관리의 기존 패러다임이 한계에 이르렀음을 강조하며, 새로운 패러다임은 장기계약과 장기협약을 통해 이루어져야 한다는 사실을 강조할 것이다. 제V장은 맺음말로서 이어진다.

## II. 공공기관의 의의: 개념적 접근

### 1. 정부개입과 거래비용

정통적(orthodox) 신고전과 경제모형에서 시장경제는 효용극대화를 추구하는 소비자와 이윤극대화를 추구하는 생산자로 구성된다. 소비자로서 개인은 자신의 소득 제약하에서 효용을 극대화하는 다양한 재화와 서비스의 묶음을 선택한다. 그리고 생산자로서 기업은 자신의 생산기술 제약하에서 이윤을 극대화하는 생산량과 이를 가장 낮은 비용으로 생산하는 요소투입 묶음을 선택한다. 시장경제는 이와 같이 효용극대화를 합리적으로 선택하는 수많은 소비자와 이윤극대화를 합리적으로 선택하는 수많은 생산자들이 모여 있는 곳이다.

완전경쟁이 전제되는 시장경제는 어떠한 외부적 도움 없이 소비자와 생산자의 합리적 선택에 따라 국민경제의 한정된 자원제약 내에서 파레토 최적을 달성한다. 다시 말해 개별 경제주체들이 자신들의 예산 제약하에서 최적의 선택을 한다면, 이러한 최적선

택(optimal choices)들의 집합이 사회 전체적으로는 파레토 최적 또는 효율성을 보장한다는 것이다. 그런데 신고전파 경제학은 최적선택을 기초로 하는 시장기능만으로 파레토 효율성을 달성하지 못하는 제한적인 경우들이 존재함을 인정하고 있다. 이들을 시장의 실패(market failure)라고 하는데, 외부효과, 공공재, 자연독점, 가치재(merit wants), 정보의 불완전성 등의 경우에 나타난다.

신고전파 경제학은 시장실패를 중심으로 정부개입의 당위성을 설명하고 있다. 시장 실패가 있으면 정부는 원칙적으로 조세, 보조금, 직접규제, 인허가, 직접 생산 및 제공 등의 다양한 정책수단을 통해 이들을 교정해야 한다는 것이다. 그런데 이러한 설명이 현실을 제대로 설명하지 못하는 경우가 많이 나타나기도 하였다. 공공재의 성격을 띠는 등대가 민간부문에서 자율적으로 공급되기도 하고, 시장기능으로 충분히 공급 가능한 재화(예컨대 비료, 철강, 골프장 심지어 목욕탕 등)를 정부가 공급하는 경우도 현실적으로 많이 존재한다. 신고전파 경제학은 시장기능과 시장실패를 체계적으로 분석하여 많은 성과를 이룩하였으나, 현실적인 경제현상을 충분히 설명하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다.

경제현상과 정부개입에 대한 신고전파적 설명의 한계를 극복하기 위하여 거래비용의 개념이 도입되기 시작하였다. 모든 경제적 거래에는 관련 정보를 탐색하고 분석하며 판단하는 비용이 포함되는데, 이들을 거래의 목적물과 분리하여 거래비용(transaction cost)이라고 한다. 거래비용은 크게 두 가지 이유에서 발생한다.<sup>1)</sup>

첫째, 거래당사자가 거래와 관련된 모든 사항들을 또는 미래의 발생 가능한 모든 상황을 완벽하게 파악하는 것이 불가능하기 때문이다. 거래당사자들은 이와 같은 불확실성 때문에 관련 정보를 수집하고 처리하는 데 많은 시간과 노력을 투입한다. 그러나 여기에는 한계가 있으며 또 이들 정보를 처리하며 미래를 예측하는 데는 여러 가지 인식의 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 거래당사자들은 관련 정보를 다른 사람들에게 알리지 않으므로써 이득을 취할 수 있는 경우 전략적으로 ‘기회주의적 태도(opportunistic behavior)’를 취하기 때문이다. 완벽한 정보와 완벽한 예측이 가능하고 또 거래당사자들이 전적으로 정직하게 행동하는

1) Gomez-Ibanez(2003), p.20 참조.

경우, 아무리 복잡한 거래라고 할지라도 비교적 용이하게 체결될 수 있다. 그러나 현실적으로 거래당사자들은 상대방의 기회주의적인 태도에 노출되기 때문에 상대방을 파악하는 등 자신을 보호하기 위해 많은 시간과 노력을 투입해야 한다.

거래비용의 중요성을 인지한 많은 학자들은 거래비용을 0으로 전제하고 있는 신고전파 경제학의 많은 이론들을 비판하고 있다. 거래비용 경제학을 주창한 코즈(Ronald Coase)는 사유재산권이 완벽하게 규정되어 있고 거래비용이 없는 신고전파적 시장경제에서는 정부가 개입할 이유가 없다는 사실을 증명하였다.<sup>2)</sup> 사유재산권이 명확하게 규정되어 있으면 사람들은 다른 사람들에게 끼치는 손해를 감안하여 자신의 행위를 결정하며, 또 거래비용이 전혀 존재하지 않는다면 아무리 복잡한 형태의 거래라 하더라도 모두 자발적으로 수행될 수 있기 때문이다. 그런데 사유재산권을 확립하고 경제적 거래를 수행하는 데에는 반드시 거래비용이 수반되기 때문에 어떤 형태로든 이들 거래비용을 줄이려는 노력은 필요하다고 할 수 있다.

윌리엄슨(Oliver Williamson)은 거래비용 경제학을 정통적 신고전파 경제학과 구분하며 ‘선택의 과학(Science of Choice)’과 ‘계약의 과학(Science of Contract)’이란 개념을 대비하였다.<sup>3)</sup> 신고전파 경제학은 인간의 행위를 목표달성을 위한 한정된 수단 사이의 선택의 문제로 설명하지만, 거래비용 경제학은 갈등해소와 상호이득을 구현하는 수단으로서 거래를 분석하며 그 규율을 파악하는데 집중한다는 것이다. ‘선택의 과학’으로 조명하면 비정상적이고 어색한 형태로 비난받아 왔던 각종의 경제현상들이, 거래비용 경제학으로 조명하면 보다 건설적인 의미를 가질 수 있다고 설명하였다.

거래비용을 중심으로 각종의 경제현상을 분석하는 노력은 노벨경제학상을 수상한 코즈(Ronald Coase), 노스(Douglass North), 윌리엄슨(Oliver Williamson) 등 많은 경제학자들에 의해 발전하였다. 모든 정치·사회·경제활동은 일련의 거래행위로 이해될 수 있고, 이러한 거래에서 수반되는 거래비용은 정치·사회·경제적 제도에 의해 결정되며, 이러한 제도의 발전이 곧 경제발전의 원동력이자 역사가 되어 왔다는 것이다. 그리고 거래비용의 규모를 결정하는 제도는 헌법, 법률, 행정명령 등과 같은 공적규율(Public Ordering)뿐만 아니라 관습, 비공식적 관계 등과 같은 사적규율 또는 민간규율(Private Ordering)로 구

2) Coase(1960) 참조.

3) Williamson(2002) 참조.

분할 수 있다.

노스(Douglas North)와 토마스(Robert Thomas)에 의하면, 법적 제도는 규모의 경제가 있고 또 정부만이 법률을 준수하도록 개인들을 강제할 수 있기 때문에 공적규율(Public Ordering)의 발전이 많은 경제적 거래들의 비용을 획기적으로 줄일 수 있었다고 설명하고 있다. 따라서 이들은 서유럽 국가들이 경제적으로 크게 번영할 수 있었던 이유가 법률적 제도를 체계적으로 발전시킬 수 있었기 때문이라고 설명하였다.<sup>4)</sup>

거래비용은 민간규율의 관점에서 설명될 수 있는데, 윌리엄슨은 일정한 제도적 절차가 일정한 유형의 거래에서 보다 효율적으로 작동한다는 사실을 지적하고 있다. 윌리엄슨은 자발적 교환의 상호이득을 실현하기 위해 규율을 확립하고 갈등을 경감하는 과정을 거버넌스(governance)로서 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 거버넌스의 유형은 거래의 성격에 따라 달리하는 것이 바람직하다고 지적하고 있다. 여기서 거래의 성격을 구분하는 중요한 특징은 자산특정성(asset specificity), 그리고 불확실성에 대응하는 안전장치(safeguards) 여부로서 규정할 수 있다.

자산특정성이란 특정한 거래를 수행하기 위해 특정한 자산에 대한 투자를 필요로 하는 경우를 지칭한다. 특정 자산에 대한 투자란 특정 용도로만 사용되는 실물자산, 전문적 인력, 특정한 입지, 용도전환이 사실상 불가능한 대규모 투자, 특정한 브랜드 가치 등 다양한 형태의 자산을 모두 포함한다. 특정성의 정도는 자산에 따라 서로 다르게 평가될 것인데, 0과 1을 양 극단의 값으로 하는  $k$ 를 자산특정성 지표라고 한다면 범용(general purpose) 자산이 사용되는 거래에서는  $k = 0$ 이 성립하고 특정한 자산과 기술이 사용되면  $1 \geq k > 0$ 이 성립할 것이다.

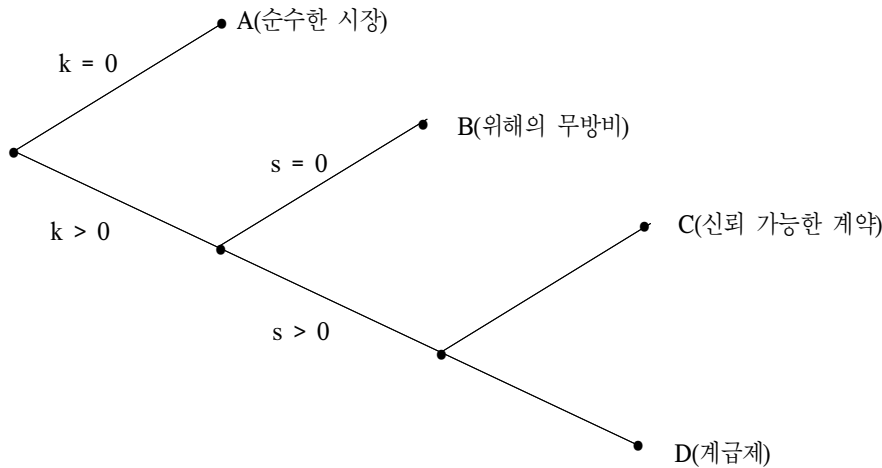
자산특정성이 존재하면 거래당사자들은 서로 상대방에 의존하게 됨으로써 불안정한 상태에 직면한다. 왜냐하면 구입자들은 특정한 입지에 정착하여 공급선을 다른 곳으로 쉬이 전환할 수 없고, 또 공급자들도 특정성이 있는 전문적인 자산을 다른 용도로 재배치하기 어렵기 때문이다. 따라서 즉각적이고도 단순한 시장교환과 달리 지속적인 관계를 유지하며 특정 투자를—소비자의 소비를 위한 것이건 생산자의 생산을 위한 것이건

4) North and Thomas(1973) 참조.

5) 윌리엄슨의 정의처럼 거버넌스는 시장기구를 포함하는 광의의 개념으로도 사용되지만, 시장과 대조되는 개념으로서 조직의 내부 규율과 체제와 같은 협의의 개념이 사용되기도 한다.

관계없이—보호할 필요가 있다. 계약의 조기 해지에 대한 벌금, 정보공개 및 검증방법, 특수한 분쟁해결절차 등과 같은 안전장치를 마련해야 하는 것이다. 안전장치,  $s$  역시 0과 1을 양 극단으로 하여 그 정도를 구분할 수 있는데,  $s = 0$ 은 안전장치가 제공되지 않는 경우를 표현하고 안전장치가 제공되는 경우는  $1 \geq s > 0$ 이 성립할 것이다.

<그림 1> 거래의 유형과 거버넌스 유형



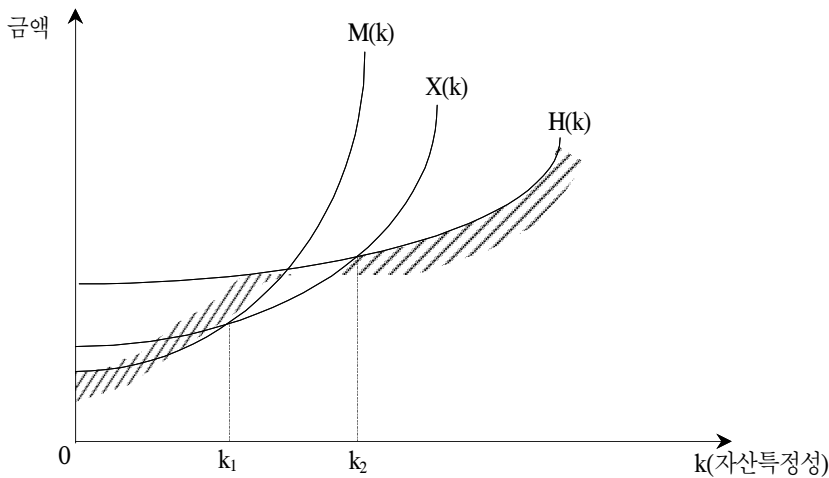
자료: Williamson(2002), p.183.

<그림 1>은 자산특정성과 안전장치의 지표,  $k$ 와  $s$ 의 값에 따라 거래의 유형과 거버넌스 유형을 체계적으로 표현하고 있다. <그림 1>에서 점 A는 신고전파 경제학의 이상적 거래에 해당하는데, 쌍방의 의존성이 없기 때문에 경쟁적인 시장기능을 통해 거래가 수행되고 관련 분쟁은 법원의 판결로 해결된다.  $k > 0$ 이면 거래 특정성이 존재하는데, 점 B는 안전장치가 없어 거래의 위해(hazards)에 완전히 무방비한 상태가 된다. 점 C와 점 D에서는 안전장치가 마련되는데, 점 C는 계약의 내용에 안전장치가 구축되는 것을, 점 D는 거래당사자들이 조직적으로 완전히 통합되는 것을 각각 의미한다. 계약상의 안전장치가 쌍방의 노력에도 불구하고 많은 비용을 부담한다면, 당해 거래는 시장에서 구축(驅逐)되고 하나의 조직에 통합됨으로써 계급제(hierarchy) 또는 관료제의 비용이 나타난다.

결국 거래의 유형과 거래의 거버넌스 유형은 점 A가 표시하는 ‘순수한 시장’과 점 D

가 표현하는 ‘계급제’를 양 극단으로 하는 스펙트럼 형태로 펼쳐진다. 그리고 시장과 계급제의 중간에 위치하는 혼합적(hybrids) 형태는 C로서 신뢰 가능한 장기계약이 될 것이다. ‘시장-혼합형-계급제’로 표현되는 거버넌스는 각각 장단점을 갖는데, 계급제에서는 유인강도가 약하고 통제가 보다 다양하고 재량적이며 내부 분쟁은 법률과 같은 공적규율 대신 자체 규율에 의해 해결된다. 이처럼 계급제의 장점은 ‘협력적 적응(coordinated adaptations)’으로 자산특정성이 심화될수록 계급제의 장점이 보다 크게 구현될 수 있다.

<그림 2> 거버넌스의 상대적인 비용



자료: Williamson(2002), p.181.

<그림 2>는 시장(M, market)과 계급제(H, hierarchy)에서 거래를 성립시키는 거래비용을 자산특정성(k)의 함수로서 표현하고 있다. 계급제에서 나타나는 관료제의 비용 때문에 초기에는 H(k)가 높으나, 자산특정성이 심화되면서 시장 M(k)와 계급제 H(k)의 비용 차이는 좁혀져 마침내 ‘협력적 적응’의 필요성이 특히 커질 때 역전된다. 혼합형(hybrids), X(k)는 신고전파적 시장과 계급제 사이의 중간적 특성을 갖는데, 여기서는 유인강도, 행정적 통제가 중간 정도로 나타날 것이다. 결국 <그림 2>는 유인효과를 극대화하여 거버넌스 비용을 절감하기 위해서는 가장 먼저 시장기능을 적용하고 그 다음에는 혼합적(hybrid) 형태를 시도하되, 이들 모두가 실패할 때 내부조직을 검토해야 한다는 것을 의미한다.

## 2. 거래비용과 공공기관

국민경제 내에서 정부개입은 각종 재화와 서비스가 적정한 품질, 물량, 가격으로 공급이 이루어지지 않을 때 나타난다. 만약 민간부문의 시장거래가 시장실패로 인하여 적정한 품질, 물량, 가격으로 형성되지 못한다면, 정부는 국민들로부터 부여받은 강제력을 동원하여 시장에 개입한다. 공공재와 자연독점이라는 시장실패에 대하여 거래비용은 정부개입의 형태와 방향을 설명하는 데 대단히 유용하게 활용될 수 있다. 다시 말해 거버넌스에 대한 윌리엄슨의 ‘시장-혼합형-계급제’의 개념은 공공기관을 포함하여 정부개입의 형태를 이해하는 데 유용한 분석도구가 된다.

신고전파 경제학에서는 공공재의 무임승차와 자연독점의 구조적 결함을 지적하며 정부개입의 필요성을 지적하지만, 거래비용 경제학은 이들 재화에 존재하는 ‘내구적이며 비유동적 투자(durable and immobile investments)’에 착안하며 거래비용으로 정부개입을 설명한다. 많은 경우 공공재와 자연독점적 재화는 내구적이고 비유동적인 투자를 필요로 하는데, 이들의 문제는 재화 자체의 성격보다 쌍방-의존성 또는 관계-특정적(relationship-specific) 투자에서 나타나는 현상으로 이해해야 한다는 것이다. ‘내구적이고 비유동적 투자’하에서 거래당사자들은 서로 상대방의 기회주의(opportunism)적 태도에 노출되므로 자율적 거래를 형성하는 데에는 많은 거래비용이 소요된다는 것이다.

쌍방-의존성 또는 관계-특정적인 투자에서 나타나는 기회주의로부터 자신을 보호할 수 있는 수단은 장기적으로 신뢰 가능한 관계를 유지하는 것이고, 이는 다시 장기계약을 체결함으로써 실현될 수 있다. 민간부문에서 신뢰 가능한 장기계약이 충분히 체결될 수 있다면 공공재와 자연독점적 재화의 공급도 정부개입 없이 해결될 수 있다. 민간기업 상호 간에 공공재와 자연독점적 성격의 재화와 서비스를 장기계약의 형태로 공급하는 일은 현실 사회에서도 다수 발견되고 있다.

그런데 기업과 고객이 합의에 도달하기 어렵거나 거래비용이 많이 드는 경우에 정부가 민간의 자율적인 계약을 대체할 수 있다. 수없이 많은 다수의 고객들이 존재하고 또 이들의 서비스 요구가 다양하고 복잡하며 예측하기 어려울 때, 기업과 고객 사이의 계약을 협의하고 이행하는 거래비용은 매우 높아질 것이다. 여기서 정부는 거래비용을 줄이기 위해 개입할 수 있는데, 정부가 새로운 문제를 야기하지 않으면서 거래비용을 얼

하나 효과적으로 줄일 수 있느냐에 따라 정부개입의 적절한 방법이 결정될 것이다.

정부개입의 방법은 시장과 계급제, 또는 정치(politics)의 상대적인 역할에 따라 그 유형을 연속적으로 나열할 수 있다. 한쪽 극단에서는 가격과 품질이 거의 전적으로 시장에 의해 결정되고, 또 다른 극단에서는 대부분 계급제 또는 정치에 의해, 그리고 그 중간에는 혼합적 형태가 존재한다. 시장의 이념이 강할 때에는 상업적인 계약과 법원의 판결이 중요하지만, 점차 정치의 이념이 강해지면서 공공정책을 형성하는 광범한 정치기구와 이해집단의 역할이 중요하게 된다.

시장과 정치(또는 계급제)의 관여 정도에 따라 정부개입의 유형은 양허계약(concession contracts), 재량적 규제(discretionary regulation), 공공기관 또는 공기업(public enterprises)으로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup> 물론 민간계약(private contracts)을 존중하는 시장기구가 채택되는 경우에도 정부는 산업 전반에 적용되는 일반적 시장규제(예컨대 공정거래위원회) 또는 특정 산업에 대한 일반적 규제(예컨대 금융위원회 등)를 행사할 수 있다. 이러한 규제는 보편적이고 일반적인 형태라는 의미에서 앞에서 언급한 ‘재량적 규제’와 구분되는데, 여기서 ‘재량적 규제’란 정부의 개입과 통제가 일반적 내용을 넘어 개별 기업에 대해 재량적으로 행사되는 경우를 말한다.

정부개입의 첫 번째 유형으로서 양허계약은 특정 사업의 수행 자격 또는 특정 사업 내용과 지역을 제한하여 독점적 사업권을 부여하는 양허·허가(concession) 제도를 말한다. 독점적 사업에 대한 허가제도는 프랜차이즈(franchises)라고도 하는데, 정부는 허가과정에서 보유토지 및 자본자산의 임대 및 사용허가를 독점적 사업자에게 부여하기도 한다. 이러한 허가제도에서는 정부가 민간사업자와 양허계약(concession contract)을 체결하는 것이 일반적이다. 정부가 양허계약에서 다양한 내용을 재량적으로 통제할 수 있다는 의미에서 일정한 정부개입이 있지만, 이들이 사전적으로 규정되는 계약에 근거한다는 의미에서 시장적 기능이 상당한 정도로 발휘된다.

그런데 정부가 양허계약 대신 법령에 주요 사항을 규정한 후 허가증을 발급하고 정부가 상당한 정도로 재량적으로 개입하는 방법이 채택될 수도 있다.<sup>7)</sup> 정부가 양허계약에

6) 이에 대한 설명은 Gomez-Ibanez(2003) 참조.

7) 특히 우리나라에서는 양허계약을 체결하지 않고 법령에 주요 내용을 규정한 후 허가증을 발급하는 방법을 채택하고 있다. 예컨대 도시가스사업법, 시행령, 시행규칙에서는 사업허가에 관한 주요 사항을 규정

명문화되어 있는 사전적 내용을 준수하는 방법보다는 사후적 재량행위를 중시하기 때문에 이는 양허계약보다 훨씬 더 정치 또는 계급제의 이념이 강하다 할 수 있다. 이러한 규제는 일반적인 산업상의 규제 이상으로 정부가 재량적으로 개입하기 때문에 ‘재량적 규제’라 하는 것이다.

정부가 일반적인 시장규제, 양허계약 그리고 재량적 규제로도 재화와 서비스의 품질, 물량, 가격을 적정 수준으로 보장할 수 없다면 정부는 이들 이상의 개입을 해야 할 것이다. 양허계약과 규제는 기본적으로 민간기업을 대상으로 하는데, 정부는 재화와 서비스를 직접 생산(production) 또는 제공(provision)할 수도 있다. 정부가 재화와 서비스의 직접적인 생산 또는 제공주체가 된다면 원하는 품질, 물량, 가격을 예산자원의 부담으로 얼마든지 결정할 수 있기 때문이다.

정부가 재화와 서비스를 직접 생산 또는 제공하는 경우에도 이들을 국가라는 단일의 법인격에 포함되는 정부행정조직 형태로 운영할 수도 있지만, 정부행정조직과 구분되는 별도의 법인을 설립·운영할 수도 있다. 일반적으로 정부행정조직은 일반적인 행정관련 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수해야 하므로 별도 법인을 설립하지 않으면 ‘통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)’를 도모하기 어렵기 때문이다. 따라서 정부는 다양한 형태의 차별화된 통제를 통해 독자적 운영을 보장하도록 별도 법인을 설치하고 각각의 사업내용에 적절히 부합하는 통제제도를 고안할 필요가 있다.

정부행정조직과 별도의 법인격을 갖는 기관을 공공기관이라 하는데, 이들 공공기관의 운영방식에 대해서도 윌리엄슨이 지적한 ‘시장-혼합형-계급제’의 개념을 적용할 수 있다. 혼합형은 장기계약을 의미하기 때문에, 공공기관의 운영방식도 계약과 계급제의 이념이 강조되는 형태에 따라 장기계약, 장기협약, 재량적 개입 그리고 정부행정조직 통합 등의 다양한 형태를 구분할 수 있을 것이다. 여기서 장기계약은 시장계약에 준할 정도로 엄격한 계약을 의미하고, 장기협약은 법적으로 다소 느슨한 합의 수준의 내용을 의미한다. 그리고 재량적 개입은 정부와 공공기관 사이에 장기협약이 체결되지 않고 임기응변적이고 재량적인 통제를 가능하게 하는 경우를 말한다.

공공기관의 관리 운영방식은 공공부문의 제반 거래비용을 감축시키는 것을 목표로

---

하고 있는데 정부는 허가증을 발급한 후 법령에 의해 도시가스사업자를 규제한다.

해야 할 것이다. 협력적 적응의 필요가 있을 때에는 장기 시장계약보다 공공부문이라는 조직 내부에 통합될 필요가 있고, 또한 매우 엄격한 시장계약에는 미치지 못하지만 장기간의 계약 또는 협약관계로 전환할 수 있을 때 공공부문 내에서 별도의 법인격을 갖는 공공기관을 설치할 수 있는 것이다.

### Ⅲ. 공공기관의 관리 형태: 거래비용 극소화

#### 1. 공공기관의 관리 형태

정부가 별도 법인격을 갖는 공공기관에 대해 통제를 행사하는 수단은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 법인에 대한 일반적 소유권자(ownership interests)로서 정부가 공공기관의 정책결정과 운영에 영향을 미치는 것이다. 소위 거버넌스 또는 지배구조를 통해 기관의 정책, 예산, 인사, 조직을 통제함으로써 공공기관이 적정한 품질, 물량, 가격으로 서비스를 생산하도록 유도한다.

둘째, 정부는 현금 및 현물의 대가를 지급하며 법인의 산출물을 구입하는 구매권자(purchase interests)로서 서비스의 품질, 물량, 가격을 통제할 수 있다.<sup>8)</sup> 구매권자로서 정부는 당해 법인과 엄격한 내용의 시장계약(market contract)을 체결할 수도 있지만 대부분 느슨한 형태의 협약(agreement) 또는 예산상의 관계를 통해 법인의 서비스를 구매한다.<sup>9)</sup> 위 협배분과 문제해결 방식이 엄격하게 규정되는 시장계약과 달리 느슨한 형태의 협약과 예산관계에서는 명문화되지 않은 임기응변적 대응이 가능하기 때문에 정부는 구매권자로서 법인을 통제할 수 있다. 만약 이 법인의 수입예산 대부분이 정부의 구매권에 의존한다면 정부는 이 기관을 소유하지 않고도 충분히 통제할 수 있을 것이다.

정부가 법인의 산출물을 엄격한 시장계약의 형태로 구매한다면 정부와 법인은 조달

8) 정부가 재화와 용역을 구매한다고 하여 이들이 반드시 정부에서 소비되는 것은 아니다. 정부는 일반 국민들에게 재화와 용역을 제공하기 위하여 이들을 구매하기도 한다.

9) 일반적으로 정부예산은 지급근거의 법률(authorization law)과 함께 매년 세출편성의 법률(appropriation law)이 입법됨으로써 제공된다. 그런데 우리나라에서는 후자의 법률이 제정되지 않기 때문에 ‘예산상의 관계’는 예산 당국에 의해 재량적으로 결정된다고 할 수 있다.

계약의 양 당사자가 될 것이고 또 정부의 공공기관에 대한 지급금은 매출(sales)로 간주되어야 한다. 시장계약이 체결되는 경우에는 정부가 구매권을 통해 법인의 정책과 내부 운영을 통제하기 어려울 것이다. 시장계약에서는 산출물의 품질, 물량, 가격 그리고 인도방법 등이 주요 내용이 되고 투입과정에 대한 통제를 규정하기 어렵기 때문이다. 반면 임기응변적이고 신축적 관계를 중시하는 협약(agreement) 또는 예산관계에 따라 금액이 지급된다면 이는 매출이 아니며 출연(grants)으로 간주된다.<sup>10)</sup>

셋째, 정부는 소유권자, 구매권자가 아니면서도 법령에 의해 특정 공공기관을 개별적이고도 구체적으로 통제할 수 있다. 정부가 개입할 수 있는 특정한 상황을 법률에 명시하는 소위 황금주(golden share) 방식은 여기에 해당할 것이다. 또한 공공기관을 특별한 법률이나 공법(public law)에 의해 설립하고 그 설립근거법에서 정부가 개입·통제하는 근거조항을 규정할 수 있을 것이다. 소위 공법상의 특수법인들은 모두 여기에 해당되는데, 정부가 이들을 일반적인 법률(예컨대 상법, 은행법, 민법 등)로 설치하지 않는 이유는 대부분 정부통제의 근거를 마련하는 데 있다.

일반적으로 정부는 소유권, 구매권, 설립근거법의 세 가지 통제방법 중에서 소유권을 가장 많이 활용하고 또 중요하게 생각한다. 물론 이론적으로는 정부가 소유권도 없이 구매권자로서 기관을 통제할 수도 있지만 이러한 경우는 거의 발견되지 않는다.<sup>11)</sup> 소유권의 형태는 출자지분이 될 수도 있고 의사결정기구의 당연직 위원(또는 이사) 선임권이 되기도 하는데, 전자는 주식회사 형태를 후자는 재단법인 형태를 준용한 것이라 할 수 있다.<sup>12)</sup> 그리고 주식회사 형태는 영리법인에서, 재단법인 형태는 비영리법인에서 통상 나타나고 있다.

정부가 통제하는 공공기관은 그가 생산하는 산출물의 생산원가를 매출수입(sales)과 정부이전(transfer)의 두 가지 방법으로 보전할 수 있다. 매출수입이란 공공기관이 산출물을 시장계약에 따라 제공하고 획득하는 대가로서의 수입을 말한다. 그리고 공공기관이

10) 본 연구에서 사용되는 출연(grants)의 개념은 정부가 공기업 이외의 공공기관에 지급하는 이전금으로서 IMF의 재정통계지침(Manual on Government Finance Statistics) 정의를 따른 것이다. 보조(subsidies)에 대해서는 본 논문의 각주 13 참조.

11) 극히 예외적으로 2008년 금융위기 이전 미국의 Sallie Mae, Fannie Mae, Freddie Mac 등과 같은 정부소관기업(Government-sponsored enterprises)은 여기에 해당한다고 할 수 있다.

12) ‘무자본 특수법인’으로 불리는 공공기관들은 사실상 재단법인 형태를 준용한 것이다.

획득하는 매출수입은 정부로부터의 매출수입과 민간으로부터의 매출수입을 구분할 수 있다. 정부로부터의 매출수입은 정부의 이전금과 구분되는데, 정부의 이전금은 보조(subsidy)와 출연(grants)으로 구분할 수 있다.<sup>13)</sup> 여기서 출연은 시장계약으로 간주할 수 없는 출연협약(grant agreement), 협력협약(cooperative agreement), 예산상의 관계(budgetary relation) 등을 통한 정부의 지원을 망라한다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 결국 정부는 출연금을 통해 구매권자로서 공공기관을 통제할 수 있는 것이다.

만약 공공기관이 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득·보전한다면, 정부는 출연금을 제공하지 않기 때문에 구매권자로서의 통제를 행사할 수 없을 것이다. 더구나 설립 근거법에 의한 통제도 없다면 정부는 이 기관을 소유권만으로 통제하게 된다. 그리고 정부가 이 공공기관에 대하여 영리동기를 중시하는 영리법인 형태의 운영을 허용한다면 이 공공기관은 공기업(public enterprises)이 된다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

반면 공공기관이 생산원가의 대부분을 자신의 매출수입으로 보전하지 못한다면 정부는 적자를 보전하기 위하여 출연금을 제공하게 된다. 출연금의 제공은 정부가 구매권자로서 통제할 가능성이 있다는 것을 의미하는데, 유럽연합에서는 공공기관의 매출수입이 생산원가의 50%를 상회하면 정부가 구매권자로서 영향을 끼치기 어렵다고 판단하고 있다. 따라서 유럽연합에서는 매출수입으로 보전하는 비율이 50%를 상회하는 공공기관이 영리동기로 운영되면 이들도 공기업으로 간주하고 있다.

공공기관들 중에서 공기업으로 간주되는 기관을 제외한 나머지 공공기관들은 우리나라에서 준정부기관이라고 불린다. 정부행정조직과 준정부기관은 일반정부(general government)를 구성하고 여기에 공업을 합하면 공공부문(public sector)이 되는 것이다. 준정부기관은 소유권, 구매권, 설립근거법에 의한 정부통제가 상당하고 또 영리동기가 아

13) IMF의 재정통계지침에 의하면, 보조금은 정부가 생산량, 가격, 이익에 영향을 미치기 위하여 기업에 -민간기업이건 공기업이건 상관없이- 지급하는 비대가적 이전금으로 정의된다.

14) ‘출연협약’, ‘협력협약’, ‘예산상의 관계’는 열거된 순서에 따라 시장보다는 정치의 이념이 더 강하게 작용한다.

15) 정부가 이 기관을 완전한 영리법인 형태로 운영하지 않는 다른 이유가 있다면 정부는 이 기관의 출자지분을 전액 보유하고자 할 것이다. 만약 이 기관의 출자지분 중 상당 부분이 민간의 영리기업에 의해 보유됨으로써 영리 동기가 충분히 반영되어 있다면, 이 공공기관은 사실상 영리법인으로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 정부가 100%의 출자지분을 보유하고 있다면 이 기관의 영리동기를 인정하기 어려울 것이다.

년 정책적 동기에 의해 주로 운영된다. 정부는 여러 가지 정치·사회·경제적 이유 때문에 정부행정조직과 보다 끈끈한 관계 속에서 업무를 수행해야 할 준정부기관을 필요로 한다. 정부행정조직은 준정부기관을 소유·통제하며 이들의 운영과정에 지속적으로 밀접한 관계를 맺으며 정책을 수행하는 것이다.<sup>16)</sup>

대부분의 경우 준정부기관은 정부의 보증 및 재정지원이 안정적으로 보장되기 때문에 ‘느슨한 예산 제약(soft budget constraint)’ 속에서 운영된다. 예산 제약이 느슨하기 때문에 정부행정조직은 준정부기관과 끈끈하고도 밀접한 관계를 가지며, 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제하게 된다. 반면 공기업은 정부가 출자자로서만 통제하고 영리동기에 의해 운영되기 때문에 일반적인 민간기업처럼 ‘엄격한 예산 제약(hard budget constraint)’하에서 운영될 수 있다.

## 2. 거래비용 극소화와 민영화

윌리엄슨이 제안한 ‘시장-혼합형-계급제’의 개념적 틀을 정부개입의 유형에 적용하면 ‘양허계약-재량적 규제-공공기관’의 형태로 정렬할 수 있고, 또 공공기관의 관리 형태도 ‘장기계약-장기협약-재량적 개입’의 순서로 정렬할 수 있다. 만약 정부가 공공기관을 통해 재량적으로 개입하는 것보다 더 긴밀하고 밀접한 관계가 필요하다면 정부는 이 사업을 공공기관 대신에 정부행정조직에 통합하여 운영해야 할 것이다. 이처럼 정부가 시장 실패를 교정하기 위해 개입하는 방법은 거래비용에 따라 다양하다고 할 수 있는데, 정부개입의 방법을 선택하는 가장 기본적인 원칙은 거래비용을 극소화하는 것이어야 할 것이다. 그리고 거래비용 극소화를 위해서는 사업의 유형에 따라 적절한 정부개입의 방법을 선택하는 것이다.

그런데 시장에서 정치(또는 계급제)로 정부개입의 범위를 증가할수록, 정부는 개별 거래의 잠재적인 비용과 편익에 대하여 거래당사자인 개인들보다 더 많이 알지 못하기 때문에, 정부가 결정해야 하는 문제의 범위가 크면 클수록 이러한 추정의 오차는 더 커질 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 개략적으로 추정하여 정부가 결정하여도 파레토 개선이

16) 2007년 제정된 ‘공공기관 운영에 관한 법률’은 이러한 취지에 따라 공공기관을 준정부기관과 공기업으로 구분하고 지배구조를 설계하고 있다.

될 수 있을 만큼 거래비용이 매우 높을 때에만 정부의 적극적 개입이 정당화될 수 있을 것이다. 민간부문의 자율적 수행에 너무 높은 거래비용이 소요될 때, 정부의 재량적인 규제 또는 공공기관이 정당화될 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 시장기능의 발전에 따라 정부는 공공기관을 민영화하는 조치를 지속적으로 검토해야 할 것이다.

민영화(Privatization)란 사람들에게 재화와 서비스를 제공(provision)하기 위하여 국민경제 내에서 민간부문의 자율에 더 많이 의존하고 강제력에 의한 정부통제에 덜 의존하는 과정이라 할 수 있다. 즉 민영화는 공공기관을 민간기관으로 전환하는 과정인데, 민영화가 이루어지면 공공기관에서 이미 존재하던 정부통제가 사라지고 새로운 민간지배가 나타나게 된다. 정부통제의 당위성은 시장실패의 교정에 있었기 때문에 공공기관 민영화의 당위성은 ‘소유권, 구매권, 설립근거법을 기초로 한 정부통제’를 민간지배로 전환하더라도 시장실패를 적절하게 교정할 수 있는가 여부에 달려 있다.

민영화의 논의를 보다 자세히 전개하기 위하여 공공기관의 유형을 구분하여 살펴보기로 한다. 첫째, 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득·보전하며 영리동기에 의해 주로 운영되는 공기업(유형 1)은 정부통제를 민간지배로 전환하는 것이 상대적으로 용이하다. 이 공기업은 소유권과 설립근거법에 의해 정부통제가 이루어지는데, 민영화가 이루어지면 기존의 정부통제는 폐지되고 정부는 ‘일반적 시장규제’와 ‘산업에 대한 일반적 규제’로써 이 기업을 통제할 수 있을 뿐이다.<sup>17)</sup> 만약 정부가 기존의 정부통제를 시장에 대한 규제로 충분히 대체할 수 없다면 프랜차이즈(franchises) 또는 양허계약을 추가로 동원할 수 있는데, 이를 활용하고도 충분하지 않다면 민영화를 추진하기는 어려울 것이다.

둘째, 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득 보전하지만 영리동기에 의해 운영되지 않는 공공기관(유형 2)은 영리기업 구조로 전환하면 유형 1과 같은 민영화가 가능할 것이다. ‘무자본 특수법인’ 형태의 공공기관을 주식회사 형태로 전환하고 영리동기의 운영을 강화하면 영리기업 구조로 전환될 것이다. 그런데 정부가 공공기관을 영리동기로 운영하지 못하는 이유는 정책사업(예컨대 한국마사회의 축산발전 기여)에 있는데, 정책사업에

17) ‘설립근거법에 의한 정부통제’가 존재한다면 설립근거법을 폐지하여 정부통제를 배제한 후 공기업을 민영화할 수 있을 것이다. 일반적으로 설립근거법은 공기업의 독점적 지위(예컨대 1998년 당시의 한국전기통신공사)와 병행하여 존재하기 때문에 민영화 과정에서 설립근거법을 폐지하면 진입장벽과 독점적 지위는 소멸될 것이다.

대해 정부와 공공기관이 상호 계약을 체결하면 영리동기하에서도 정책사업은 수행될 수 있을 것이다.<sup>18)</sup> 정책사업에 대한 성과계약을 포함하여 영리법인 전환이 이루어지면 양허계약을 활용하여 민영화가 가능할 것이다.

셋째, 자신의 매출수입으로 생산원가를 100% 보전하지 못하여 정부가 출연금을 제공해야 하는 공공기관(유형 3)은 ‘출연금의 계약 전환’을 통해 유형 2의 공공기관으로 전환될 수 있다. 유형 2로 전환된 이후에는 ‘영리기업 구조 전환’과 ‘정책사업의 성과계약’을 통해 유형 1로 전환될 수 있다. ‘출연금의 계약 전환’과 ‘정책사업의 성과계약’은 모두 한 번의 계약에서 처리될 수 있는데 이 또한 성과계약이라 할 수 있다. 성과계약을 활용하면 유형 2와 유형 3은 모두 유형 1로 전환될 수 있기 때문에 민영화가 추진될 수 있다.

결국 세 가지 유형을 전체적으로 조명해 볼 때 민영화는 유형 1의 경우를 제외하고는 어떠한 형태로든 계약이 체결되어야 함을 알 수 있다. 그런데 사업에 대한 허가를 의미하는 프랜차이즈 또는 양허계약은 그 내용이 복잡하지 않겠지만, 출연금 및 정책사업 수행에 대한 성과계약은 대단히 복잡할 수 있다. 일반적으로 정책업무의 정형성이 높고, 또 상대적으로 미래의 불확실성이 낮으며 우발적 상황에 대한 안전장치가 마련될 수 있다면 성과계약에 의한 업무수행이 가능할 것이다. 여기서 성과계약은 경쟁입찰(competitive tendering)의 조달과정이 가능한 정도의 시장계약을 의미하는데, 성과계약을 당장 추진하기 어렵다면 공공기관과 느슨한 협약을 체결하고 성과계약으로 전환하기 위한 노력을 점진적으로 기울여야 할 것이다.<sup>19)</sup>

결국 생산원가의 100%를 매출수입으로 보전하지 못하는 공공기관을 민영화하기 위해서는 두 가지 전제가 필요하다. 하나는 ‘정책사업과 출연금의 시장계약 전환’으로 공공기관을 유형 1로 전환하는 것이 과연 용이할 것인가? 또 다른 하나는 소유권과 설립 근거법에 의한 정부통제를 시장규제 및 양허계약으로 전환할 수 있을 것인가? 만약 국민경제 내에서 이 두 가지를 적절히 달성할 수 없다면, 민영화의 사회적 폐해는 사회적

18) 그리고 현재 우리나라에서 공공기관의 정책사업을 계약제로 시행하는 경우는 없는데, ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’상의 실시협약은 정책사업에 대한 일종의 시장계약이라 할 수 있다.

19) 결국 성과협약을 성과계약으로 전환할 수 있을 때 민영화가 가능하다. 다시 말해 관계지향적인 성과협약과 시장지향적인 성과계약은 이론적으로 상호 중립적인 정부수단이 될 수 있다. 이를 ‘소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)’이라고 한다. Shapiro and Willig(1990) 참조.

편익을 초과하게 될 것이다. 협약 및 계약의 체결, 이행, 점검에 대한 역량이 부족한 사회, 또 이러한 역량을 발휘하기 어려운 산업에서는 정부가 민영화보다는 공공기관과의 느슨한 협약을 활용하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 논의는 거래비용의 개념으로 정리할 수 있다. 첫째, 정부와 공공기관 사이의 끈끈한 관계(또는 거버넌스) 속에서는 정부통제에 따른 거래비용이 부담된다. 둘째, ‘정책사업과 출연금의 시장계약 전환’과 민영화된 기업을 시장규제하거나 양허계약하는 데에도 거래비용이 수반된다. 이 두 가지 유형의 거래비용 중에서 어느 것이 더 클 것인가를 가늠해야 올바른 민영화 정책이 수립될 수 있다. 시장계약, 계약관리의 편익과 장점은 유인효과와 원가절감의 효과에 있다. 반면 계약관리에 의해 비용이 더 크게 나타날 수 있다는 것은 다음 세 가지 측면에서 설명될 수 있다.

첫째, 계약체결비용이 과대하여 계약관리에 의한 효율성 제고의 편익을 상쇄할 수 있다. 이해관계가 첨예하게 대립하거나 또는 환경변화를 미리 예측하기 어려운 사업에서는 공공서비스를 규정하는 계약이 모호할 수밖에 없다. 둘째, 체결된 계약의 점검과정에서 당사자 사이에 적대적인 분위기가 조성되고 이는 정부에 추가적인 비용을 발생시킬 수 있다. 계약의 점검활동이 전통적인 관료 대신에 좀 더 비싼 변호사, 회계사 등에 의해 수행되기 때문에 이에 따른 비용이 증가한다. 셋째, 계약의 불완전성을 극복하기 위해 계약내용이 보다 자세하고 충분히 명시되어야 하는데, 이는 오히려 자율성과 신축성을 제한하는 결과를 초래하게 된다.

1980년대의 신공공관리론(New Public Management)은 계약관리의 유인효과와 원가절감의 효과를 강조하였다. 그런데 공공부문에서 계약의 관행을 충분히 정착하지 못했던 많은 국가들에서는 계약관리의 단점 또한 부각되기 시작하였다. 특히 1990년대에는 계약관리가 과도하게 적용됨으로써 정치·사회적 가치가 소홀하게 되는 문제점이 있다는 지적이 나타나기 시작하였다. 신공공관리론의 문제점을 보완하려는 노력의 일환으로 공공지배구조(public governance)에 대한 관심이 나타나기 시작하였던 것이다. 신공공관리론과 지배구조론의 발전과정을 볼 때 이들은 서로 대체관계에 있는 것이 아니라 보완관계로서 국가마다 계약관리와 거버넌스의 적절한 조합을 선택해야 할 것이다.<sup>20)</sup>

20) 윌리엄슨은 시장을 포함하는 광의의 거버넌스 개념을 사용하였으나 여기서 정의된 거버넌스는 시장을 제외한, 시장과 대립되는 개념으로 규정되었다.

## IV. 공공기관 관리의 실제: 연혁적 조명

### 1. 공공기관의 설치와 민영화(1990년대 이전)

1980년대 이전까지만 하더라도 우리나라는 다양한 산업들이 충분히 발전하지 못하여, 정부가 설립한 대부분의 공기업들은 매출수입으로 재화와 서비스의 생산원가 대부분을 보전할 수 있었다. 다시 말해 제Ⅲ장에서 설명한 유형 1의 공기업들이 다수를 차지하였다고 할 수 있다. 특히 정부수립 당시에는 제헌헌법 제87조에 열거된 기업체(운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스)와 중요한 광산, 제철소, 기계공장 기타 공공성을 가진 기업체는 모두 국영 또는 공영기업체로 운영되는 것을 원칙으로 하였다.

그런데 한국전쟁 직후인 1954년 11월 제2차 헌법개정이 이루어지면서 국영기업체에 대한 정책적 인식은 크게 변화하였다. 헌법개정에서는 공공성을 갖는 중요 산업의 국유화를 원칙으로 규정한 제87조 제1항을 삭제하여 중요 산업의 국유화 원칙을 폐기하였다. 이는 헌법상의 규정에 의하여 통제경제를 원칙으로 하던 경제체제를 자유경제체제로 전환하는 획기적이고 역사적인 전환점이라 할 수 있다. 이와 같은 헌법개정과 병행하여 1954년 4월부터 자유주의 경제체제에 입각하여 자유경제활동을 장려하는 신국책(新國策)을 준비하였다.

1954년 4월 17일 국무회의는 국영 및 관리기업체에 대한 신조(新措)·요령을 의결하였는데, 그 내용은 모두 다섯 가지로 정리될 수 있다. ①귀속재산처리법에 의하여 1951년에 고시된 국영기업체의 지정을 해제하여 일반 귀속기업체로 복원·불하하는 체제 구축, ②한국은행법에 의하여 1950년에 고시된 정부대행기관 지정의 취소, ③귀속기업체의 급속한 불하, ④특수법에 의하여 설립된 국영기업체는 은행과 조폐공사를 제외하고 조속한 시일 내에 민유민영화, ⑤국영기업체, 정부관리기업체 및 정부대행기관 등 74개 기업체에 대한 정부보증유자, 원조물자 특혜배정 폐지 및 주무부처의 행정적 간섭 배제 등과 같다. 이처럼 정부는 경제조항 개헌안을 제안한 후 각종 공기업의 민영화 정책을 적극적으로 추진하였다.

그런데 이와 같은 민영화 정책을 추진하는 한편 귀속기업체의 재산을 토대로 새로운 정부투자기업들을 승계·설립하기 시작하였다. 당시 정부투자기업들은 산업부흥이라는

정책적 목표를 달성하기 위한 주도적 수단이라는 인식하에서 크게 성장하였다. 1960년대와 1970년대의 경제개발계획 추진과정에서 정부는 경제개발을 위한 재정의 핵심적 기능은 자본축적에 있다고 인식하며, 내외자(内外資) 재원 동원의 수단으로서 재정투융자에 진력하였다. 재정투융자란 재정부문에서 이루어진 실물자본 형성을 위한 각종의 투자 및 출자를 의미하는데, 각종 정부투자 및 정부출자기관 등 기업설립을 위한 현금 또는 현물의 출자가 중요한 수단으로 인식되었다.

정부투자 및 출자기관의 확대와 다른 한 편으로는, 1968년부터 1973년 사이에 대대적인 민영화 조치가 이루어졌는데 이는 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째, 주식매각과 금융기관 등에 대한 현물출자를 통해 민영화를 하였는데 대한통운(1968년), 한국기계공업(1968년), 대한해운공사(1968년), 대한조선공사(1968년), 인천중공업(1968년), 대한철광개발(1968년) 등이 해당된다. 둘째, 다른 출자기업(산업은행, 시중은행 등)에 정부가 현물출자를 하는 것인데, 모기업이 여전히 공기업이라는 점에서 진정한 의미의 민영화라 보기는 어려울 것이다. 여기에는 대한중공업(1968년), 대한항공(1969년), 대한중석(1969년), 석유공사(1970년), 대한광업제련공사(1970년), 대한염업(1971년), 한국수산개발공사(1973년), 한국상업은행(1973년), 증권금융(1973년) 등이 해당된다.

5·16 군사혁명 직후인 1961년 12월 기존의 ‘재정법’은 예산회계법으로 개편되었는데, 예산회계법 제14조는 이들 국영기업체들을 정부투자기관으로 명명하며 정부투자기관이 재정운용에 포함된다는 사실을 명시하였다.<sup>21)</sup> 이 조항에 따라 1962년 8월 ‘정부투자기관 예산회계법’이 제정되었는데, 여기서는 정부투자기관의 범위를 정하고 이들의 회계연도, 예산의 편성·승인·집행 및 결산보고 등 예산회계에 관한 기준을 제시하였다. 1973년 2월에는 ‘정부투자기관 예산회계법’ 외에 ‘정부투자기관 관리법’이 추가로 제정되었다. 여기서는 예산과 회계를 제외한 관리운영 사항을 규정하였는데, 가장 핵심적인 사항은 감사를 두도록 함으로써 내부감사 기능을 강화하고, 기관에 대한 심사분석, 경영분석, 재무분석 등의 성과평가가 이루어지도록 한 것이다.

21) 제14조는 “정부투자기관의 예산과 회계에 관한 사항은 따로 법률로써 정한다”고 규정하였다.

〈표 1〉 정부출자현황(1981년 12월 31일 현재)

(단위: 억 원, %)

소관	기업체명	설립연도	납입자본금	정부지분	정부투자기관 여부
재무부	한국산업은행	1954	5,239	100.0	○
	중소기업은행	1961	1,071	99.9	○
	국민은행	1963	300	65.6	○
	한국주택은행	1967	120	85.4	○
	한국조폐공사	1950	66	100.0	○
	한국증권거래소	1956	30	64.9	○
	조흥은행	1897	900	22.7	×
	제일은행	1929	900	23.9	×
	서울신탁은행	1959	922	26.1	×
	한국외환은행	1967	3,000	3.3	×
	한국수출입은행	1976	2,449	26.5	×
	한국감정원	1969	20	50.0	×
	대한중석광업주식회사	1952	200	7.0	×
동력 자원부	한국전력공사	1981	15,629	100.0	○
	대한석탄공사	1950	480	89.2	○
	대한광업진흥공사	1967	400	93.3	○
	한국석유개발공사	1979	171	100.0	○
건설부	대한주택공사	1962	1,352	94.3	○
	한국도로공사	1969	1,136	89.1	○
	산업기지개발공사	1974	2,194	93.6	○
	한국토지개발공사	1979	1,439	86.6	○
상공부	대한무역진흥공사	1962	5	100.0	○
	한국종합화학공업주식회사	1973	878	14.3	○
	포항종합제철주식회사	1968	3,480	32.0	×
농수산부	농어촌개발공사	1967	100	100.0	○
	농업진흥공사	1970	96	100.0	○
문교부	국정교과서주식회사	1952	56	88.7	○
보사부	한국해외개발공사	1976	9	100.0	○
교통부	국제관광공사	1962	212	87.5	○
문공부	한국방송공사	1973	639	100.0	○
노동부	근로복지공사	1977	74	100.0	○
체신부	한국전기통신공사	1981	5	100.0	○
과기처	한국기술개발주식회사	1981	75	13.3	×

주: 정부가 보유한 지분만을 표기하였으며 정부출자 기업체의 자회사는 표시되지 않음.

자료: 재무부(1993), 『재정투융자백서』, p.27과 p.31 참조.

이후에도 다수의 정부관리기업들이 추가로 설립되었는데, 1981년 12월 말 현재 정부출자 현황은 33개 기관으로서 <표 1>과 같다. 이들 중 정부투자기관으로 간주되는 기관들은 24개에 한정되었다. 또한 정부출자기업들은 정부지분을 기준으로 정의되고 또 대형 기관들을 중심으로 선정되다 보니 ‘무자본 특수법인’의 형태로 운영되는 공단, 협회 등의 기관들과 소규모 기관들 그리고 이들의 자회사에 대해서는 체계적인 관리가 이루어지지 않았다.

1980년대 들어 경제개발전략이 정부주도 개발전략에 대한 반성에 기초하여 민간주도 개발전략으로 전환되면서 정부투자기관 운용방식에서도 변화가 나타났다. 정부는 1983년 말 ‘정부투자기관 예산회계법’과 ‘정부투자기관 관리법’을 통합하여 ‘정부투자기관 관리기본법’을 제정·공포하였다. 이는 종래 주무부처와 경제기획원이 가지고 있던 예산편성과 조정권한을 정부투자기관으로 이양함으로써 정부투자기관의 사장이 경영목표와 예산편성공통지침에 따라 자율적 예산편성권을 발휘할 수 있게 되었다. 정부투자기관 경영에 대한 관여를 가능한 축소하고 자율권을 신장함과 동시에 사후적으로 경영실적을 평가하는 경영평가제도를 도입하였다. 1984년 3월 최초로 시행된 이러한 ‘경영평가제도’는 제도개선의 핵심이라 할 수 있을 것이다.

‘정부투자기관 관리기본법’ 제정을 통한 경영평가 제도의 도입과 함께, 1980년대 초반에는 시중은행으로서 한일은행(1981년), 제일은행(1982년), 서울신탁은행(1982년), 조흥은행(1983년)과 대한준설공사(1981년), 대한석유공사(1980년)가 각각 민영화되었다. 1980년대 초반의 민영화 이후에도 한국가스공사(1983년), 농수산물유통공사(1987년), 전매공사(1988년)가 추가로 설립되었으며, 이들의 자회사들도 상당수 설립되었다.<sup>22)</sup>

전두환 정부의 마지막 임기년도인 1987년에는 민영화를 다시 추진하기 시작하였다. 민영화를 실질적으로 추진하는 기구로서 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 공기업민영화추진위원회를 구성하였다. 여기서는 민영화 대상기관 선정기준, 추진일정 등을 협의한 후 민영화 대상 10개 기관(완전민영화 7개, 부분민영화 3개), 기능조정 대상 7개 기관을

22) 이들은 한국석유시추(1982년), 한국데이터통신(1982년), 건설진흥공단(1983년), 한국전화번호부, 한국이동통신서비스, 전남상호신용 금고, 부산국민상호신용 금고, 국민리스, 한국전력보수(1985년), 한국항만전화(1985년), 한국기업리스(1985년), 한국통신진흥, 한국통신기술, 국민기술금융, 수자원시설보수, 한국송유관(1986년), 국민신용카드(1987년), 새길(1987년) 등과 같다. 송대희(1991), p.616 참조.

선정하였다. 위원회에서는 기관별 민영화 시기와 방법, 민영화에 따른 관계법령 정비방안이 논의되었는데, 한국전력과 포항제철 주식을 국민주 방식으로 매각하는 방안을 마련하였다.

1987년 민영화추진위원회에서 결정된 민영화 계획에 따라 1988년 2월에는 ‘한국증권거래소’의 정부지분 68.1% 전체를 기존 주주인 증권회사들에 매각하였다. 또한 한국전력과 포항제철 주식을 국민주 방식으로 매각하기 위한 절차를 진행하였다. 1988년 6월에는 포항제철 주식을, 1989년 5월에는 한국전력 주식을 국민주로 보급했는데, 국민주 보급은 국가적으로 중요한 공기업들 특정한 지배를 받지 않는 국민적 기업으로 육성하고 저소득층의 재산형성에 기여하는 목적하에 추진되었다. 그런데 1990년 5월 증권시장 안정대책의 일환으로 국민주 보급계획은 더 이상 추진되지 않았다.

## 2. 민영화의 시도와 한계(1990년대 이후)

1990년대에 들어오면서 정부투자기관뿐만 아니라 각종의 공공기관들에 대해 점차 관심과 우려가 표명되기 시작하였다. 특히 1993년에 출범한 김영삼 정부는 개발연대에 과대성장한 그리고 규제중심의 정부를 ‘작지만 강한 정부’로 개편할 필요성을 강조하였다. 이 과정에서 정부행정조직, 정부투자기관 외에 다수의 공공기관들이 존재하고 있음을 인지하였다. 정부의 내부자료를 통해 1990년을 기준으로 중앙정부의 관리하에 124개의 공기업(종업원 37만여 명, 예산 62조 원)과 23개의 정부투자기관(종업원 20만여 명, 예산 11조 원)이 존재하고 있었던 것으로 파악하였다.<sup>23)</sup>

당시 우리나라에서 공공기관들에 대해서는 정부투자기관뿐만 아니라 ‘국유재산의 현물출자에 관한 법률’의 정부출자기업체, ‘특정범죄가중처벌 등에 관한 법률’에 의한 정부관리기업체, ‘공직자윤리법’의 공직유관단체, ‘감사원법’의 감사 대상범위에서 규정되는 보조 및 출연단체, 재보조 및 재출연단체, 소액투자단체, 재투자단체, 보증단체, 공적단체, 기금관리단체, 기금출연 및 보조단체 등 다양한 용어들이 사용되고 있었다.<sup>24)</sup> 이

23) 당시 사용된 공기업이란 용어는 준정부기관과 대비되는 용어가 아니며 일반적인 공공기관을 의미하였다. 대통령자문정책기획위원회(1998), p.218 참조.

24) 옥동석(1997), pp.55-63 참조.

들은 매출수입으로 생산원가를 대부분 보전하는 공기업(제Ⅲ장의 유형 1과 유형 2)뿐만 아니라 정부의 안정적 재정지원을 필요로 하는 공공기관들을 포함하고 있었는데, 당시에는 이들에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않았다.

1993년 김영삼 정부는 공기업 민영화 논의를 다시 점화하였다. 이 당시에는 ‘주인 있는 경영’으로의 전환에 중점을 두고 정부지분을 완전히 매각하여 경영권을 실질적으로 민간에 이양하고자 하였다. 1993년 12월의 민영화추진대책위원회 제1차 회의에서는 ‘공기업 민영화 및 기능조정방안’을 수립하였는데, 58개사의 지분매각을 통한 민영화, 11개사의 통폐합 등의 내용을 포함하였다. 그러나 당시 이해당사자들의 반발과 경제력 집중 문제 등으로 실제 계획대로 추진된 기업은 <표 2>와 같다. 이는 당시의 증권시장의 침체 상황을 고려하여 정부가 연기시킨 것도 있고, 한국중공업주식회사와 한국가스공사 등 대규모 기업은 민영화 방식을 확정하기까지 장기간이 소요된다는 이유 등으로 민영화가 지연되기도 하였다.

<표 2> 1993년 공기업 민영화 계획

구 분	완료	부분완료
경영권 이양	대한중석(주), 종합기술개발(주), (주)토지개발공사시설공단, 한국비료(주), 공영기업(주), 기업은행전산개발(주), (주)고속도로시설공단 등(7개)	국민은행, 국정교과서(주), 남해화학(주), 한국주택은행 등(4개)
지분일부 매각	이양탄좌(주), (주)연합TV뉴스, 매경TV뉴스, 한성생명보험(주), 한국경제신문, 한외종합금융(주), 럭키금속(주), 동부화학(주), (주)내장산 관광호텔 등(9개)	한국이동통신(주), 한국외환은행 등(2개)
통폐합 기타	주택경제연구원, 한국석유시추(주), 인삼수출공사(주), 서남관광개발(주), 원진레이온(주) 등(5개)	-

자료: 감사원(2002), 『공기업감사백서』, p.24 참조.

1997년 말 외환·금융위기와 함께 공기업 민영화 정책은 새로운 국면을 맞이하였다. 민간부문에서 재벌집단과 금융기관의 문어발식 사업확장이 비난을 받으면서 공공부문 내에서도 주인의식의 결여로 인한 방만한 경영과 비효율에 대한 우려가 제기되었다. 민

간부문의 문어발식 사업확장처럼 공공기관들도 핵심부문 이외의 영역에 별도 조직 또는 자회사를 설립하는 방법으로 무분별하게 사업을 확장하여 왔다는 것이다. ‘대마불사(大馬不死)’의 기대가 민간부문에서 도덕적 해이를 초래한 것처럼 공공기관들도 경쟁이 적용되지 않는 독점체제 또는 정부예산 지원에 의존하며 경영혁신을 위한 유인이 부족하였다고 인식하였다.

김대중 정부는 1998년 출범과 동시에 공공부문개혁을 전담하는 정부개혁실을 대통령 직속기구로서 기획예산위원회 내에 설치하였다. 정부개혁실은 공공부문 내에 포함되는 공공기관들을 전체적으로 조사하는 작업을 가장 먼저 수행하였다. 이 당시에는 공공기관들을 체계적으로 분류하는 법률적, 학술적 개념이 존재하지 않아 정부의 발표자료마다 수치에 상당한 차이가 있었다. 다음의 <표 3>은 1998년 정부개혁실에서 개략적으로 정리한 자료인데, 기관들의 개념이 엄격하게 정의된 것은 아니며 실무적인 편의에 따라 다소 느슨하게 분류된 것이었다.

<표 3> 공공기관의 현황(1998년 2월 현재)

(단위: 명, 억 원)

구 분		기관수	인원	1998년 예산	1998년 정부지원
공기업	정부투자기관	13	64,275	451,162	28,052
	정부출자기관	19	137,846	543,847	574
	정부투자·출자·출연 기관의 자회사	134	58,617	101,991	117
정부출연·위탁기관	정부출연기관	100	42,180	143,953	51,881
	기금관리기관	11	5,072	31,264	2,533
	정부보조기관	86	12,605	37,919	7,947
기타 기관	국가사무위임단체	83	16,954	58,666	38
	정부지원단체	108	48,022	62,331	3,398
합 계		552	385,571	1,431,133	94,539

자료: 기획예산위원회, 「정부산하기관 및 지원단체 현황」, 1998. 3. (내부자료)

기획예산위원회 정부개혁실은 정부출연연구기관의 경영혁신에 착수한 직후 공기업 민영화와 경영혁신을 추진하였다. 정부개혁실이 추진한 ‘제1차 공기업 민영화 및 경영혁신 방안’의 검토대상 기관은 금융기관, 언론기관을 제외한 모두 108개였는데, 이들 중 모기업은 26개, 모기업의 출자회사는 82개였다. 모기업 26개를 중심으로 검토된 민영화 방안은 ‘완전민영화’, ‘단계적 민영화’, ‘공기업 유지’의 3가지 유형으로 구분되었다.

〈표 4〉 민영화 방안별 공기업 현황

구 분	기업명
완전민영화	포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(5개)
단계적 민영화	한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사(6개)
공기업 유지	한국관광공사, 농수산물유통공사, 한국석유개발공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국감정원, 대한석탄공사, 한국조폐공사, 농어촌진흥공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사(15개)

<표 4>에서 민영화 대상 공기업 11개는 모두 기업적 활동에 종사하는 기관들이다. 여기서 기업적 활동이란 재화와 용역을 시장에 제공하고 시장에서 그 대가를 100% 수령할 수 있는 기업을 의미한다. 다시 말해 제Ⅲ장에서 언급한 유형 1의 공기업으로서, 정부예산을 통한 출연금이 제공되지 않더라도 자체 운영될 수 있는 기관을 의미한다. 이들 공기업에 대해서는 경쟁체제가 당장 가능한 경우에는 완전민영화, 그렇지 않고 일정한 준비기간이 필요한 경우에는 단계적 민영화 방안이 제시되었다. 그리고 ‘공기업 유지’로 결정된 15개 기업은 기업적 활동보다 정책적 사업을 수행하는 기관(제Ⅲ장에서 언급한 유형 3)들로서 민영화하기가 어렵다는 판단을 내렸다.

‘1차 공기업 민영화 계획’이 모기업을 대상으로 하였지만 ‘2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획’은 주로 자회사를 대상으로 하였다. 설립목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하고, 유사기능을 수행하는 자회사는 통폐합하거나 모기업에 흡수시켰다. 여기서도 완전민영화, 단계적 민영화, 공기업 유지의 3가지가 제시되었는데 완전민영화 33개, 단계적 민영화 28개, 공기업 유지 15개, 통폐합 6개 기업으로 결정되었다.

정부투자·출자기관 이외의 정부산하기관들에 대해서도 정부는 민영화는 아니었지만 경영혁신방안을 제시하였다. 이들은 대부분 정부의 지속적인 예산지원을 필요로 하는 기관들로서 제Ⅲ장에서 언급한 유형 3의 공공기관들에 해당된다. 이들에 대한 경영혁신의 기본 방향은 각 기관의 업무를 핵심 업무 위주로 전문화하고 자율과 책임경영을 통해 민간 수준의 경영효율성을 확보하는 것이었다. 이를 위한 구체적인 방안은 폐지·통합, 민영화·민간위탁, 제도개선, 준조세 정비, 조직·인력감축의 다섯 가지로 요약될 수 있다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 성과와 경쟁을 통한 공공부문 구조조정보다는 1990년대 이후 등장하기 시작한 거버넌스 이론을 활용하여 공공부문의 관리개선에 주력하였다. 이는 중앙통제에 의한 강제적 인력 및 조직 감축으로 표현되었던 김대중 정부의 경영혁신에 대한 반성으로 나타났다고도 할 수 있다. 노무현 정부는 2003년 12월 ‘정부산하기관 관리기본법’을 제정하였는데, 이는 정부투자기관 이외에 출연기관, 출자기관, 보조기관, 업무위탁기관 등 다양한 형태의 공공기관들을 체계적으로 관리하는 거버넌스를 구축하고자 하였기 때문이었다.

그리고 2007년에는 ‘정부산하기관 관리기본법’과 ‘정부투자기관 관리기본법’을 통합하여 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하였다. 이는 크게 세 가지 측면에서 중요한 의의가 있다. 첫째, 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관뿐만 아니라 공공부문에 포함되는 전체 기관들을 거의 전부 망라하여 관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄적 관리체제를 구축하였다. 둘째, 공공기관의 유형을 준정부기관과 공기업으로 구분한 후 기관별 유형에 걸맞은 거버넌스를 구축하고자 하였다.<sup>25)</sup> 시장형 공기업에 대해서는 민간기업 수준의 자율을 보장하고, 준시장형 공기업에 대해서는 자율을 확대하되 일부 공공성을 감안하여 외부감독을 강화하고, 위탁집행형 준정부기관에 대해서는 주무부처 정책과의 연계성을 확보하도록 하고, 기금관리형 준정부기관에 대해서는 기금운용 이해관계자의 참여를 보장하는 지배구조를 지향하였다.<sup>26)</sup>

25) 2007년 4월 2일 당시 기획예산처는 ‘기획예산처 고시 제2007-28호’에서 직원 정원이 50인 이상인 기관 상당수에 대하여 기관의 유형을 구분 고시하였다. 이들은 모두 102개인데, 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각 구분하였다. 그 나머지 196개 기관들은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 ‘기타 공공기관’으로 분류하였다.

26) 기획예산처, 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」, 2007. 2. 9. p.105 참조.

셋째, 수백 개에 달하는 공공기관 전체에 대하여 정부가 갖는 소유권(ownership) 기능이 공공기관운영위원회가 설치되는 기획재정부로 통합 조정되었다. 기획재정부는 300여 개에 달하는 중앙정부의 산하 공공기관들을 총괄적으로 관리하는 조직이 된 것이다. 여기서는 공기업, 준정부기관의 임원 및 임원후보자 인재관리시스템의 구축·운영, 임원에 대한 임면 지원, 비상임이사·감사 및 감사위원회에 대한 직무수행 실적평가를 통해 공공기관들의 인사권을 간접적으로 행사하고 있다. 그리고 공공기관의 경영공시 현황점검 및 공시의무 위반에 대한 제재, 혁신과제 발굴·선정 및 이행점검, 공공서비스 제공 기준·절차 및 방법 등의 개선·지원, 고객불만요인의 조사 및 제도개선에 대한 지원 등을 통해 공공기관의 업무수행을 관리하고 있다.

〈표 5〉 2008년 확정 발표된 민영화 38개 기관

구 분		추진방안
공적자금 투입기업		우리금융지주, 서울보증보험, 대우증권, 대우인터내셔널, 대우일렉트로닉스, 대우조선해양, 현대건설, 현대종합상사, 쌍용양회, 쌍용건설, 하이닉스, 한국항공우주공업, 팬택, 팬택엔큐리텔 (14개)
기존 공공기관	공공 기관	한국문화진흥, 한국지역난방공사, 88관광개발, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 대한주택보증, 한국산업은행, 중소기업은행 (8개)
	자회사	한국토지신탁(토지공사), 농지개발(농어촌공사), 그랜드코리아레저(관광공사), 안산도시개발(지역난방공사), 한국전력기술(한국전력), 한국자산신탁(캠코), 한국건설관리공사(도로공사), 경북관광개발공사(관광공사), 한전 KPS(한국전력), 인천중합에너지(지역난방공사), 한국기업데이터(신용보증기금), 산은자산운용(산업은행), 산은캐피탈(산업은행), 기은캐피탈(기업은행), IBK시스템(기업은행), 기은신용정보(기업은행) (16개)

자료: 기획재정부, 보도자료, 2008. 8. 11 및 2009. 7. 31 참조.

2008년 집권한 이명박 정부는 싱가포르식 모델을 언급하며 공공기관에 대한 대대적인 민영화를 예고하였다. 그러나 하반기에 발표된 민영화 계획에 의하면 민영화 대상기업들은 공적자금 투입기업과 소규모 자회사들이 대부분으로(〈표 5〉 참조), 집권 당시에 홍보하였던 의욕에 비하면 그 성과는 미흡한 것으로 생각될 수 있다. 그런데 세 차례에 걸쳐 발표한 내용을 자세히 살펴보면 경쟁체제를 구축하여 민영화할 수 있는 기관들을 발굴하였던 노력은 과소평가될 수 없을 것이다. 다시 말해 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같

이 생산원가의 100%를 매출수입으로 보전하는 공공기관 중에서 ‘일반적 시장규제’와 ‘산업에 대한 일반적 규제’로써 시장기능이 작동 가능한 경우(유형 1)는 대부분 민영화 대상에 포함된 것으로 이해되어야 할 것이다.

## V. 맺음말

공기업에 책임경영체제를 구축하고 정부보증 등 각종의 특혜적 조치를 폐지한 후 궁극적으로 민영화해야 한다는 주장은 한국전쟁 직후인 1954년부터 나타나기 시작하였다. 1954년 상당수의 국영기업체가 민간부문에 불하되었으며, 1968~1973년에는 초기 경제개발과정에서 설립되었던 다수의 정부투자·출자기관들이 대대적으로 민영화되었고, 1980년대 초반에는 네 개의 시중은행과 함께 일부 공사가 민영화되기도 하였다.

1987년 이후 우리 사회가 전반적으로 민주화되면서 공공기관 민영화를 정부의 정책적 결단만으로 추진하기 어렵게 되었다. 1987년 이후에 정부는 대대적인 민영화 계획을 수립하였으나 1990년대 초반까지 일부 대규모 공사에 대한 국민주 보급 이외에는 민영화가 더 이상 추진되지 못하였다. 이후 민영화 작업은 국민경제에 대한 위기가 고조되었을 때 추진될 수 있었는데, 1997년 외환위기 직후에는 공공개혁 차원에서 대대적인 민영화 조치가 이어질 수 있었다. 또한 2008년 출범한 이명박 정부도 세 차례에 걸쳐 민영화 및 구조조정 계획을 발표하며 공공부문 확대에 대한 국민적 불만을 적극 수용하고자 하였다.

이와 같은 민영화 조치의 다른 한편에서는 수많은 공기업들이 국영기업체, 정부투자기관, 정부출자기업, 정부산하기관, 정부대행기관 등 다양한 이름으로 꾸준히 설치되었다. 1950년대에는 귀속재산을 토대로 다양한 내용의 국영기업체와 정부관리기업체가 설치되었으며, 1961년 이후에는 경제개발계획을 추진하는 데 필요한 정부투자기관들이 다수 설립되었다. 또한 1980년대와 1990년대에는 정부투자기관들 외에 다양한 형태의 공공기관들이 산하기관이란 이름으로 다수 설립되었고, 심지어 외환위기 직후의 대대적 민영화 직후에도 공공기관들은 꾸준히 신설되었다.

민영화와 공기업 설치가 반복적으로 진행되면서 공공기관에 대한 정부의 관리형태도

상당한 변화와 발전을 이룩하였다. 1961년 예산회계법이 제정될 때 정부투자기관이 비로소 재정의 한 영역으로 간주되는 규정이 설치되었는데, 이 규정에 근거하여 ‘정부투자기관 예산회계법’과 ‘정부투자기관 관리법’이 제정되었다. 1983년에는 이 두 개 법률을 통합하여 ‘정부투자기관 관리기본법’을 제정하였는데 여기서 산출 중심의 경영평가 제도가 도입되었다. 2003년에는 정부투자기관 외에도 수많은 산하기관들이 존재한다는 현실을 감안하여 ‘정부산하기관 관리기본법’이 제정되었다. 2007년에는 ‘정부산하기관 관리기본법’과 ‘정부투자기관 관리기본법’을 통합하여 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 제정되기에 이르렀다.

본 연구는 거래비용 경제학의 관점에서 공공기관의 새로운 관리 패러다임으로서 장기계약 또는 성과계약의 중요성을 지적하고자 하였다. 거래비용 경제학의 시사점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 국민경제 내에서 시장실패를 교정하기 위한 정부의 역할을 규정함에 있어 시장과 계급제(또는 협의의 거버넌스)를 보완적으로 활용해야 한다. 둘째, 시장실패를 교정하기 위한 정부개입의 수단으로서, 시장과 계급제의 혼합적 형태라 할 수 있는 장기계약을 적극 활용해야 한다. 정부가 공공기관과 장기계약(계약보다 다소 느슨한 형태는 장기협약)을 체결한다면 공공기관 관리의 거래비용이 크게 절감될 수 있을 것이다. 1980년대 이후 많은 선진국들이 성과협약(performance agreements)을 활용한 이 유는 바로 여기에 있다.<sup>27)</sup>

장기계약을 활용한다면 민간부문의 매출수입만으로 생산원가를 전부 보전하지 못하는 공공기관의 민영화도 가능할 것이다. 다시 말해 제Ⅲ장에서 논의된 공기업 유형 1 이외에도 다양한 공공기관들을 추가적으로 민영화할 수 있다. 그런데 유형 2와 유형 3의 공공기관들을 민영화하기 위해서는 가장 먼저 유형 1로 전환하는 노력이 필요한데, 이들은 ①무자본 특수법인의 주식회사 형태 전환, ②정책사업의 성과계약 전환, ③영리 동기의 운영 강화, ④출연금의 계약 전환, ⑤양허계약 등을 도모하는 것이다. 여기서 ②, ④, ⑤는 장기계약 또는 성과계약으로 지칭될 수 있고, ③은 민간기업의 지분참여 허용 및 주식상장으로 해결될 수 있을 것이다. 물론 민영화의 이 같은 전제조건을 달성하는

27) 성과협약에 대한 논의는 총무처 직무분석기획단(1997), OECD(1998), OECD(1997)을 참조할 수 있다. 그리고 시장계약 및 협약의 역량이 부족한 개발도상국들은 선진국에서 보편적으로 채택하였던 뉴질랜드식 정부개혁을 하는 것이 오히려 위험하다는 지적이 있다[Schick(1998) 참조].

것은 쉬운 일이 아니지만 충분한 경험과 관례를 쌓아나간다면 충분히 가능할 것이다. 우리나라는 이미 사회기반시설 민간투자사업에서 실시협약이라는 장기계약을 체결한 경험이 많기 때문이다.

## 참고문헌

- 기획예산처, 『국민의 정부, 공공개혁백서』, 2002.
- 송대회, 「공기업」, 『한국재정40년사: 제7권 재정운용의 주요 과제별 분석』, 한국개발연구원, 1991, pp.605-642.
- 육동석, 『한국의 공공부문과 통합재정 범위』, 한국조세연구원, 1997. 10.
- 재무부, 『재정금융30년사』, 재정금융30년사 편찬위원회, 삼화인쇄주식회사: 서울, 1978.
- 정책기획위원회, 『미래를 향한 변화와 개혁 -문민정부 5년의 개혁정책을 평가한다』, 대통령자문 정책기획위원회, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『참여정부 국정리포트: 미래를 향한 도전』, 대통령자문 정책기획위원회, 2007.
- 총무처 직무분석기획단 편저, 『新정부혁신론-OECD 국가를 중심으로』, 동명사, 1997.
- Coase, Ronald H., “The Nature of the Firm,” *Economica* 3, 1937, pp.386-405.
- \_\_\_\_\_, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics* 3, October 1960, pp.1-44.
- Demsetz, Harold, “Toward a Theory of Property Rights,” *The American Economic Review* Vol.57, No.2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1967, pp.347-359.
- Gomez-Ibanez, Jose A., *Regulating Infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*, Harvard University Press, 2003.
- Grossman, S. J. and O. D. Hart, “The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration,” *Journal of Political Economy* 94, 1986, pp.691-719.
- Hansmann, Henry, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990. (한국어 번역본: 이병기 역, 『제도·제도변

- 화·경제적 성과』, 한국경제연구원, 1996.)
- North, Douglass C. and Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic Theory*, Cambridge University Press, 1973. (한국어 번역본: 이상호 역, 『서구세계의 성장-새로운 경제사』, 자유기업센터, 1999.)
- OECD, “Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies,” Occasional Papers No.20, PUMA, 1998.
- \_\_\_\_\_, “Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies, A Framework for Public Sector Performance Contracting,” OPUMA/PAC(99)2, 1999.
- Sappington, David E. M. and Joseph E. Stiglitz, “Privatization, Information and Incentives,” *Journal of Policy Analysis and Management* Vol.6 No.4, 1987, pp.567-582.
- Savas, E. S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatman House Publishers, 2000.
- Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms,” *The World Bank Research Observer* Volume 13 Number 1, 1998.
- Shapiro, Carl and Robert D. Willig, “Economic Rationales for the Scope of Privatization,” E. N. Suleimann and J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Oxford, Westview Press, 1990.
- Williamson, Oliver E., “Transaction Cost Economics,” Chapter 3, *Handbook of Industrial Organization*, Volume I, edited by R. Schmalensee and R.D. Willig, Elsevier Science Publishers B.V.s, 1989.
- \_\_\_\_\_, “The Lens of Contract: Private Ordering,” *The American Economic Review*, May 2002, 92(2), pp.438-443.
- \_\_\_\_\_, “The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract,” *Journal of Economic Perspectives* Vol.16 No.3, Summer 2002, pp.171-195.
- \_\_\_\_\_, “The Economics of Governance,” *The American Economic Review* Vol.95 No.2, May 2005, pp.1-18.

Journal of Regulation Studies Vol.19 No.1 June 2010

## Theory and Practice on Management of Public Entities : An Approach of Transaction Cost Economics

Dongsuk Oak

There are over 300 public entities with a separate legal identity and substantial autonomy from the central government in Korea. For several decades there have been fundamental conceptual arguments within the Korean profession on the proper management systems on the distributed public entities. This paper argues on the concept of transaction costs in order to understand the organisational map of public sector. It is argued to be reasonable to expect that, over the long run, transaction cost-minimizing forms of organization will come to dominate in the government and public sector. As a powerful means to minimize the transaction costs on managing public entities, performance contracting and performance agreements between the government and public entities should be used more widely in Korea.

Key words: Public Entities, Privatization, Transaction Cost, Performance Contract,  
Performance Agreement