

공공서비스 확충과 민주적 소유

2021년 11월 25일

이재훈 (사회공공연구원 연구위원)

1. 공공서비스 왜 중요한가
2. 대안 방향 : 공영화와 민주적 소유
3. 대안 과제 : 공공서비스 강화를 위한 과제
4. 함의

* **공공서비스** : 살아가는데 '필요'한 '공동'의 재화 및 서비스를 국가와 사회가 '공적'으로 제공하는 것

1. 공공서비스 왜 중요한가 : 민영화 실패와 재공영화의 흐름

민영화 : 신자유주의 최대 실패작.

□ 1980년 이후 - 신자유주의 확산 : 신공공관리론(NPM)

- 민영화, 외주화, 민간위탁, 시장화 등 다양한 시장 매커니즘 도입.
- 공공서비스의 구매자, 규제자, 공급자 역할 분리하고 공공서비스 생산에 시장의 경쟁원리 도입.

□ 2000년대 이후 - 민영화는 실패한 실험

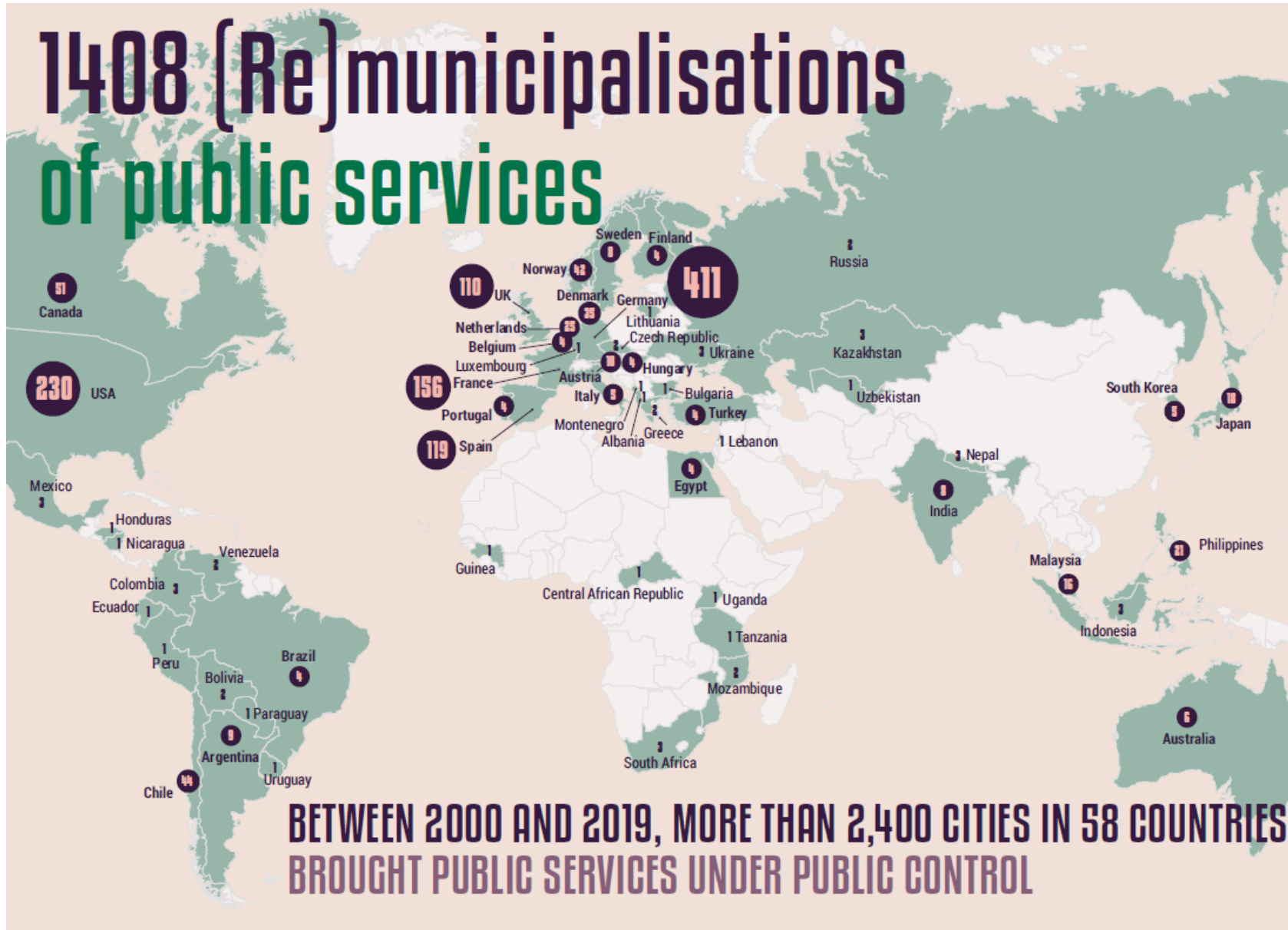
- 비용절감 없고 오히려 비용부담 증가. 나쁜 일자리 양산. 서비스 질 하락 등
- 8~90년대 민영화 논쟁(이론적, 이념적 형태) → 2000년대 이후 실증적, 경험적 비판(수많은 실패 연구와 증거)

□ 오히려 민영화의 폐해 → (재)공영화로 이어지고 있음.

- 물 재공영화부터 생활폐기물, 에너지, 통신, 교통, 교육, 보건의료, 연금, 돌봄, 요양 등 사회서비스, 항공 등

1. 공공서비스 왜 중요한가 : 민영화 실패와 재공영화의 흐름

1408 (Re)municipalisations of public services



- 58개 국가 2,800개 이상의 도시에서
1,408개 사례 수집(2000~2019)
(* 2020년 11월 현재 1,457개)

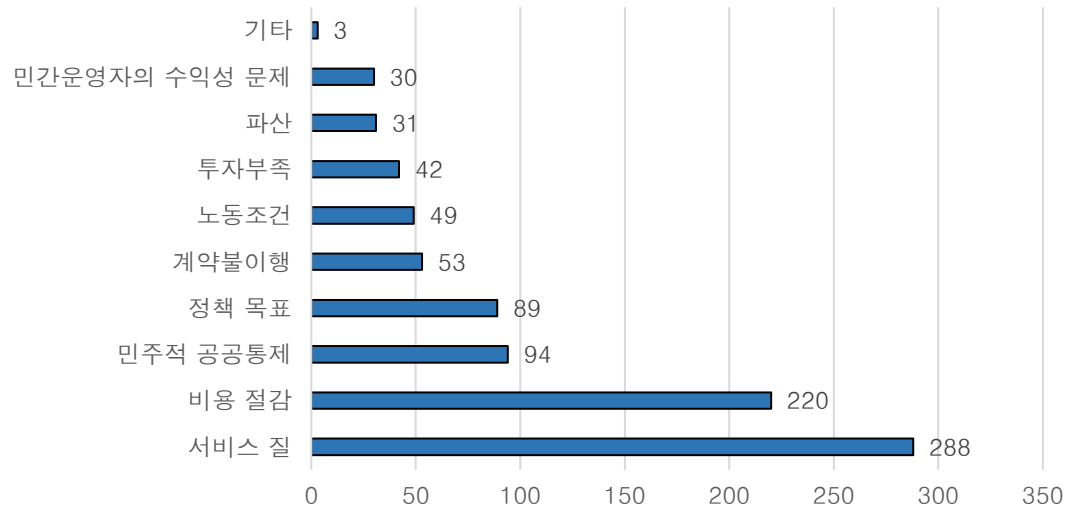
- 유럽 953
- 북미 281(미국 230, 캐나다 51)
- 중남미 76
- 아시아 태평양 85
- 아프리카 13

● (재공영화) 분야별

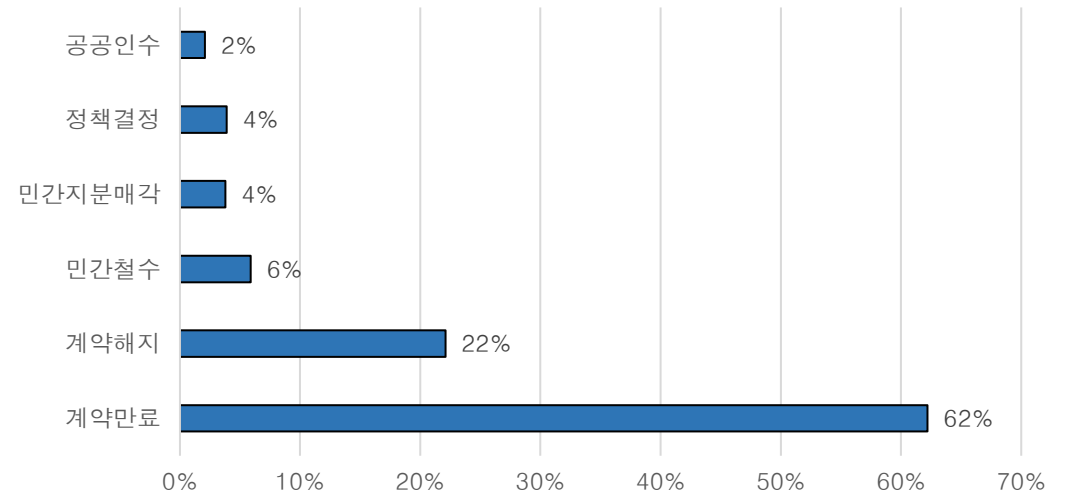
- 물 311
- 지방정부 서비스 223
- 에너지 374
- 통신 192
- 교통 47
- 교육 38
- 보건의료 63
- 사회서비스 75
- 폐기물 처리 85

1. 공공서비스 왜 중요한가 : 민영화 실패와 재공영화의 흐름

재공영화 동기



탈 민영화 과정



● 1,408개 사례 중 재공영화(924), 공영화 및 공공서비스창출(484).

• 재공영화 924개

- 영국 94, 노르웨이 27, 프랑스 109 등
- 교육 26, 에너지 218, 보건의료 및 사회서비스 55, 지방정부 서비스 190, 통신 4, 교통 46, 폐기물 처리 82, 물 382

• 공영화 및 공공서비스 창출 484개

- 미국 141, 칠레 40, 필리핀 21 등.
- 에너지 156, 폐기물 처리 3, 물 9, 지방정부 서비스 34, 보건의료 및 사회서비스 81, 교육 12, 통신 187, 교통 2

1. 공공서비스 왜 중요한가 : 민영화 실패와 재공영화의 흐름

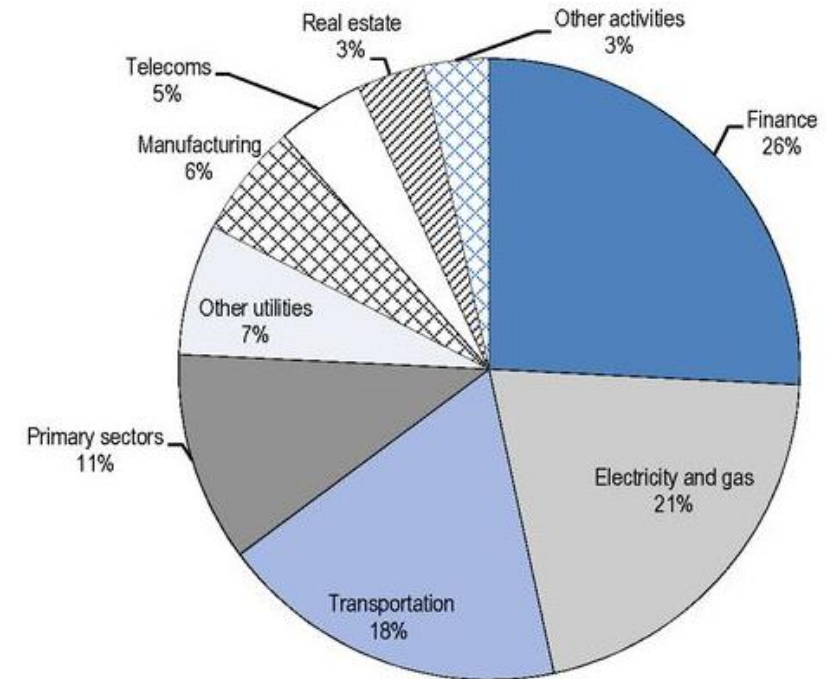
□ **미국(ICMA 조사)** : 2,124개 지방정부 중 384개(18.2%)가 기존 아웃소싱, 민간위탁 재공영화.

□ **영국(APSE 조사)** : 211개 지방정부 중 73%가 인소싱 고려(59%는 재공영화 추진 중)

- 주요 분야 : 시설관리, 폐기물 수거, 공원관리. 고속도로 유지보수, 학교급식, 대중교통 관리 등
- 효율성과 서비스 질 개선, 서비스 비용 절감 효과(TUC 2018).

□ **2005년 이후 국영기업의 꾸준한 증가**

- 공기업 고용 비중 : 2005 9.4%에서 2014년 22.8%까지 증가.
- OECD(2020) : 세계 155개국 26만개 이상 소유(약 6천만 명) GDP 5~10%
- Bernier 외(2020) : 지방정부 소유의 공기업 최소 20만개 추정.



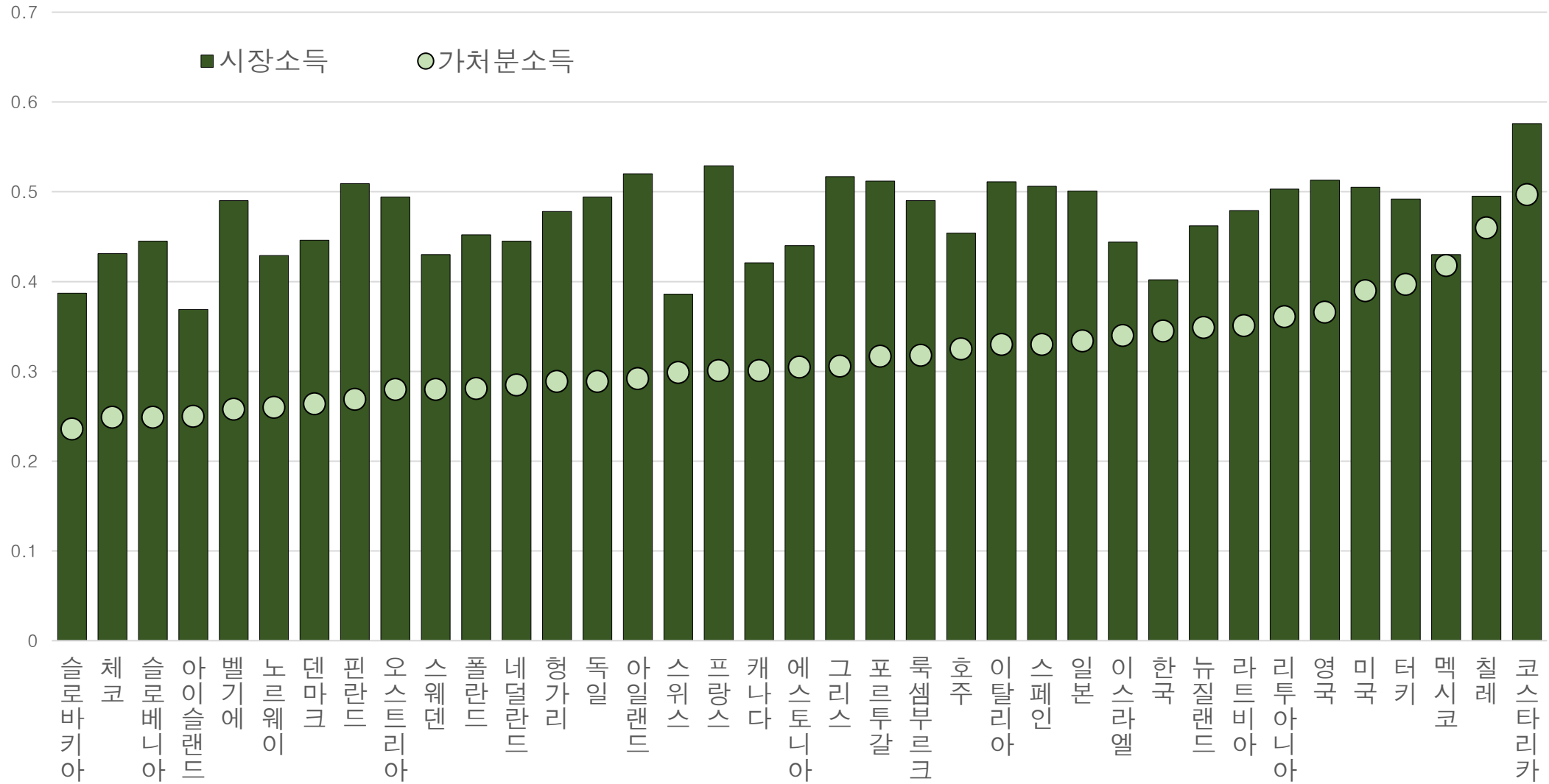
2. 공공서비스 왜 중요한가 : 공공서비스 효과

1) 빈곤과 불평등 감소

□ 공공서비스확대가 소득 불평등 해소와 빈곤 감소에 효과적 : 이론적으로나 경험적으로 증명

- 보건의료, 교육, 사회주택, 아동보호, 노인요양 등 공적제공 효과 (Verbist 2012)
 - 지니계수 0.30 → 0.24, 상위 10%와 하위 10% 소득격차 ¼감소. 소득불평등 평균 20%까지 축소
- 유럽 14개국 조사 상위 및 하위구간의 소득격차 18% 감소(Valavno 201)
- 라틴아메리카 6개국 교육, 보건의료 공공지출 분석. 공공지출 통해 대부분의 재분배 이뤄짐(Lustig 2012)
- 영국의 버스보조금 저소득가구나 여성, 청소년과 노인에 대한 재분배 효과(Fearnley 2006)
- OECD 국가의 현물급여와 현금급여(공적이전) 효과 분석(Hermann 2016)
 - 평등지수는 복지체제 유형별로 국가간 차이가 나타남.
 - 스웨덴, 덴마크, 핀란드(사민주의형) > 독일, 프랑스, 네덜란드(보수주의형) > 미국, 영국, 호주(자유주의형)

2. 공공서비스 왜 중요한가 : 공공서비스 효과



2. 공공서비스 왜 중요한가 : 공공서비스 효과

2) 좋은 일자리 확충 : 공공서비스 확대 = 공공부문 일자리 확대

- 공공부문 일자리 특성(노동집약적인 공적 서비스 생산 제공). 고용과 밀접한 관계.
- 반면, 공공부문 일자리 축소=공공서비스 축소(Whitehead 2013).
- 특히, 여성과 청년에게 좋은 일자리 제공
 - 여성의 경제활동 참여와 돌봄의 국가적 보장과 밀접한 연관성(Del Boca외 2005, Apps 2005 등)
 - ITUC(2016) : GDP 2%를 건설과 돌봄 부문에 투자했을 때, 돌봄에 대한 고용효과 높음(특히 여성)

구분	건설부문			돌봄 부문		
	여성 일자리 비중(%)	여성 고용률 증대(%p)	남성 고용률 증대(%p)	여성 일자리 비중(%)	여성 고용률 증대(%p)	남성 고용률 증대(%p)
호주	33	1.7	3.4	66	5.3	2.8
덴마크	27	1.0	2.7	69	4.5	2.0
독일	28	1.1	2.8	68	5.1	2.4
이태리	21	0.7	2.5	70	3.3	1.4
일본	30	2.3	5.3	59	5.1	3.4
영국	24	0.9	2.7	69	5.1	2.3
미국	35	2.5	4.6	67	8.2	4.0
평균 (6개국)	28.29	1.46	3.43	66.86	5.23	2.61

* 자료 : ITUC(2016 : 26)

2. 공공서비스 왜 중요한가 : 공공서비스 효과

3) 장기적 성장에 기여

- 공공서비스 확충 : 장기적으로 GDP성장을 증가 및 국가부채 감소

구분	GDP 성장률(누적 %)		정부 부채(GDP 대비 %)		
	현행 유지	공공투자 시나리오	2015년	2030년	
				현행 유지	공공투자
독일	31.76	32.37	71.6	66.6	57.7
영국	26.13	26.19	78.6	75.9	59.0
유럽(EU)	27.76	32.68	120.1	105.3	83.4
미국	56.01	55.94	93.4	93.2	70.1
호주	34.72	34.78	66.9	73.2	56.3
동아시아 고소득국가	29.20	29.50	46.3	43.6	35.4

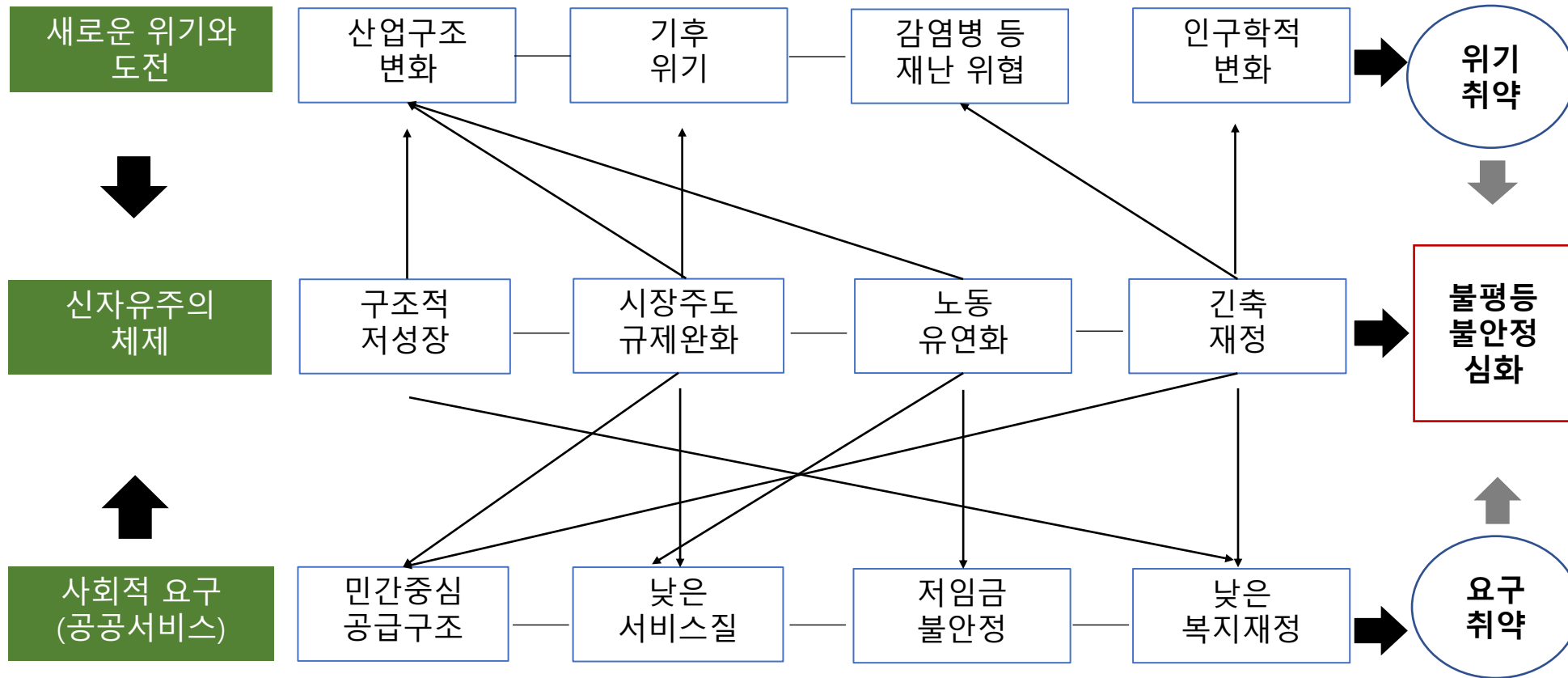
* 자료 : Giovanni Cozzi가 CAM(Cambridge-Alphametrics macro-simulation Model)을 이용해 계산한 자료(ITUC 2016 : 30에서 재인용).

- 정세은 외(2017) : 복지부문(현금수당 15조, 공공인프라 15조) → 기존 기재부 발표보다 성장률 증가 (1.68%, 관리재정수지 소폭 개선(-0.45%), 국가부채 16.95% 감소 등

4) 보편적 서비스에 대한 권리 보장

2. 공공서비스 왜 중요한가 : 새로운 사회적 위기에 대한 대응

1) 새로운 사회적 위기 : 동시적이고 연쇄적이며 중첩적인 복합위기

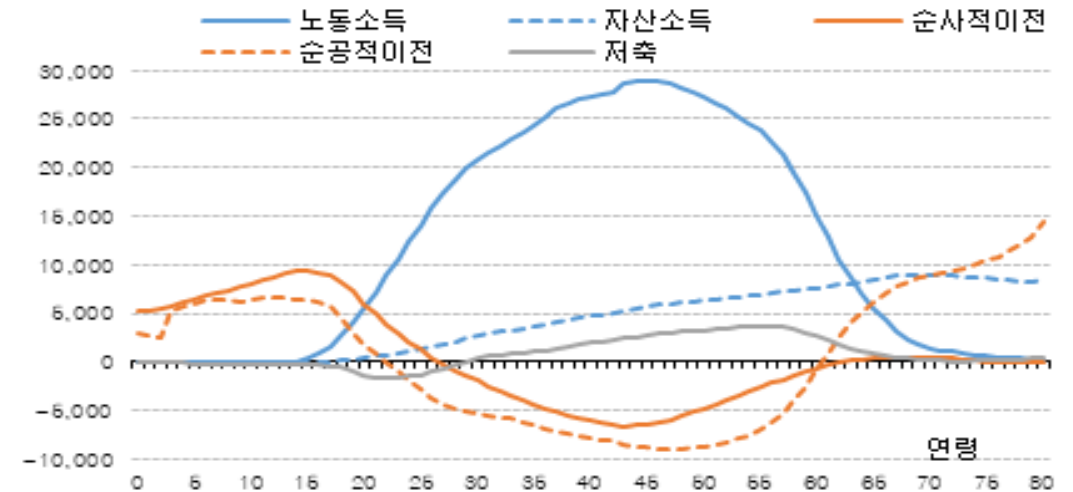
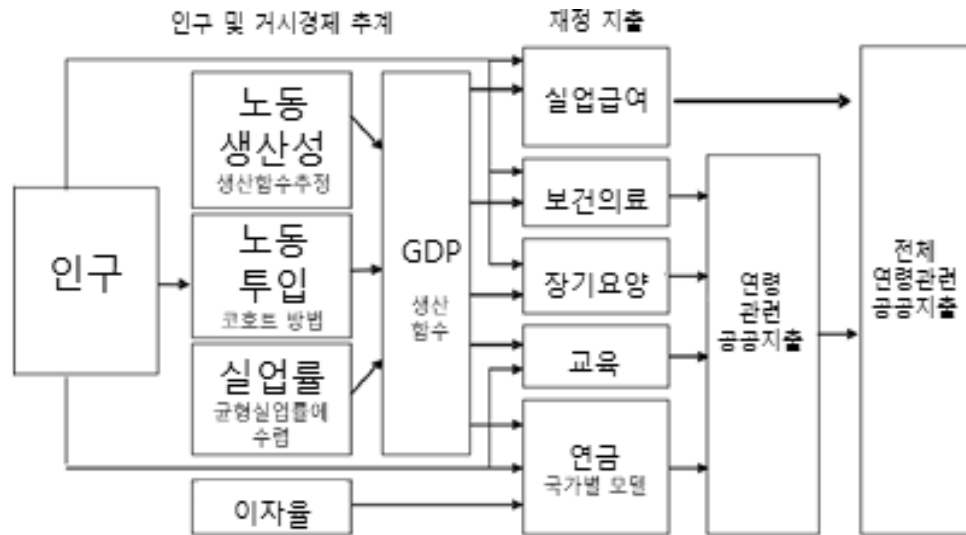


2. 공공서비스 왜 중요한가 : 새로운 사회적 위기에 대한 대응

1) 경제위기 대응 : 위기 상황에서의 쿠션(cushioning) 역할

2) 저출생 고령화 등 인구학적 대응

- 세대 갈등? 회색쇼크? 부양비 증가? : 사회적 비용의 증가=사회적 보장의 증가(개인, 가족 부담 축소)
- 인구학적 변수는 사회제도적 과제로 환산해서 살펴봐야 해법이 보임.
- 국가의 제도적 보장을 통한 세대간 연대 중요(소득보장+공공서비스+조세의 역할)



* 자료 : Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., & Sambt, J. (2016), European National Transfer Accounts. 이재훈(2019) 재인용.

* 크로아티아, 몰타, 네덜란드를 제외한 EU 28개국임.

2. 공공서비스 왜 중요한가 : 새로운 사회적 위기에 대한 대응

3) 기후위기 대응

□ 탄소불평등

- 옥스팜과 소톡홀름환경연구소(SEI) : 상위 10%(6억3천만 명)가 누적 탄소배출량의 52% 책임.
- 탄소불평등은 성별, 인종, 나이, 계급과 관련한 다른 권력구조와의 연관성. 권력구조 강화.

□ 정의로운 전환 : 공공서비스의 역할 중요

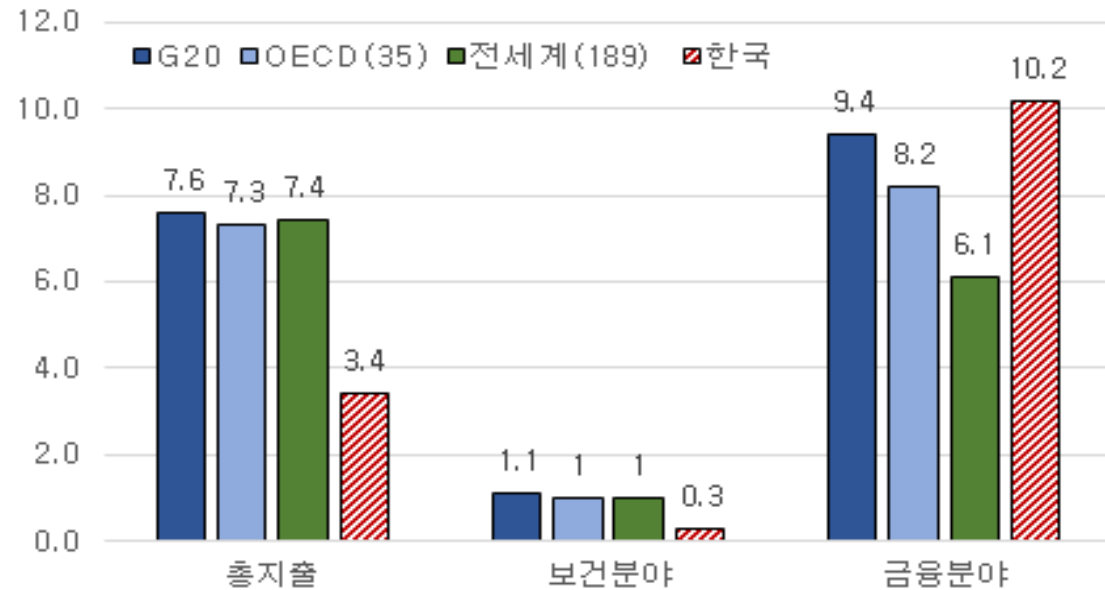
- 에너지 뿐 아니라 생산, 유통, 소비의 전환. 경제구조와 운영원리 역시 새롭게 재편할 필요.
- 저탄소 분야의 대규모 공공 기후일자리 제안(구준모 2021)
 - ① 재생에너지 대규모 투자에 필요한 제조, 설치, 유지·관리에 필요한 재생에너지 일자리
 - ② 자동차 중심의 사적 교통 시스템에서 공공교통 중심의 시스템으로 전환 과정에 필요한 공공교통 일자리
 - ③ 모든 건물을 대상으로 한 에너지 효율을 개선과 단열 보강에 필요한 건물 리모델링 일자리
 - ④ 기후변화로 인한 충격을 완화시키고 생태계 복원을 촉진할 수 있는 생태적 농림축산어업 일자리
 - ⑤ 지역사회를 대상으로 한 일자리와 보건의료·양육·요양 등 돌봄노동

2. 공공서비스 왜 중요한가 : 새로운 사회적 위기에 대한 대응

3) 감염병 위협 대응

□ 코로나19위기 : 불평등 심화

- 세계 79개 경제학자 87% : 소득불평등 높아지고 더욱 극도로 심화될 것(56% 성불평등 역시 심화)
- 사스(03), 신종플루(09), 메르스(12), 에볼라(14), 지카(15), 독일독감(17-18)..
□ 코로나19위기 = 공공의료와 돌봄 등 공공서비스의 중요성 체득. 그러나,



	총 추가 재정지출		금융지원
		보건분야	
G20 국가 중	공동 15 / 20개국	공동 15 / 20개국	7 / 20개국
OECD 국가 중	공동 32 / 36개국	공동 30 / 36개국	9 / 36개국
전 세계 국가 중	공동 82 / 180개국	공동 111 / 167개국	12 / 110개국

* 자료 : IMF, Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic(2021)에서 재정리. 2020년 12월 말 기준임.

* G20과 OECD에서 한국 제외한 평균 수치임(G20에서 EU 의장국은 독일로 중복제외).

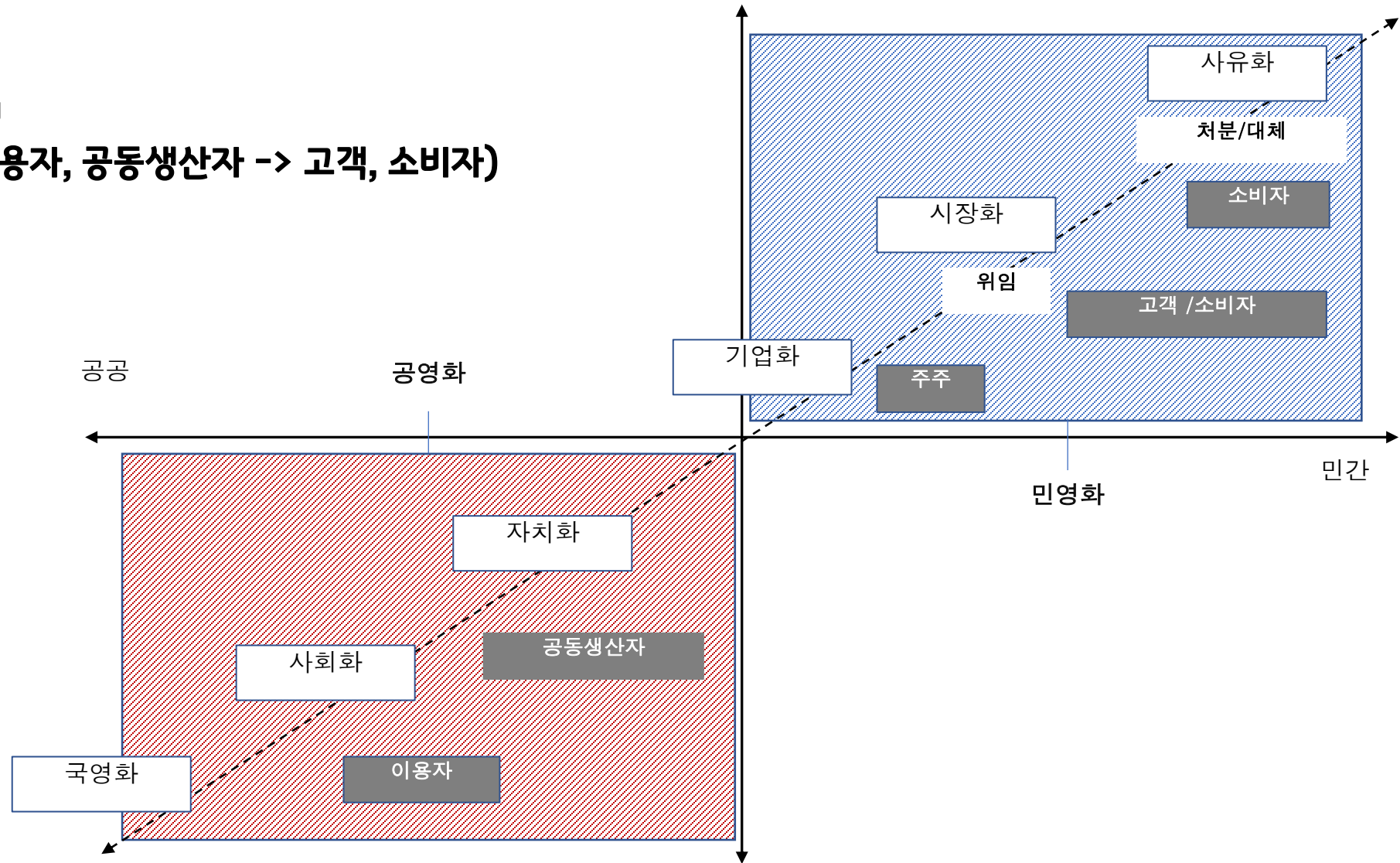
* 전 세계 190개국에서 자료가 있는 국가를 기준으로, 총지출 180개국, 보건분야 167개국, 금융지원 110개국임.

* 전 세계 국가는 자료가 있는 국가만을 대상으로 비교. 이재훈(2021)에서 재인용

3. 대안방향 : 공영화와 민주적 소유

□ 공영화와 민영화

- 공공소유와 사적소유의 다양성
- 소유구조에 따라 역할 변화(이용자, 공동생산자 -> 고객, 소비자)



3. 대안방향 : 공영화와 민주적 소유

□ 공영화와 민영화

소유 형태	목표 및 효과				
	전략적 경제부문에 대한 공공통제 확보	의사결정에 대한 지역사회 통제	분배정의 달성 (국가/지역 내 평등하 고 공정한 제공)	지속 가능한 환경 및 기후위기 대응	의사결정 참여
FSO	++	--	++	++	-
RSO	+	+	+	++	+
PSO	+	--	+	+	-
LMO	+	++	+	++	+
PC	=	+	--	=	++
CC	--	+	+	=	++
EO	--	+	--	=	++

*FSO(완전 국가소유), RSO(광역지자체 소유), PSO(부분적 국가소유), LMO(기초지자체 소유), PC(생산자협동조합), CC(소비자협동조합) EO(직원 소유)

*자료 : Cumbers(2012, 2020)에서 재정리.

3. 대안과제

1) 민간위탁 재공영화

- 민간위탁 사무 10,099개, 총 19만 5,736명(노동부 2018 전수조사). 민간위탁은 원칙적 금지하되, 불가피한 경우에 대한 법적 근거에 따라 제한적 진행(이에 대해서도 철저한 관리감독 등)

2) 보육, 요양, 의료 등 공공인프라 확충

- 국가 책임 통합돌봄 = 공공주도 공급구조 + 지역중심 전달체계
- 공공의료와 인력확충
- 연기금을 활용한 공공서비스 투자
- 퇴직연금에 대한 Public Option 도입(퇴직연금사업자로 국민연금공단 참여)

3) 민간투자사업 -> 공공투자사업으로 전환

4) 공공부문의 민주적인 재편과 기간산업 국영화 등 대안 논의