

공공서비스 공급 효율화를 위해 민간과 공공부문이 함께 경쟁해야

-
- 민간부문과 공공부문의 경쟁 필요성
 - 해외도시의 활용 사례 및 효과
 - 민·관간 경쟁제도의 유형
 - 민·관간 경쟁입찰제도 도입방안
-

민간부문과 공공부문의 경쟁은 왜 필요한가?

- 서비스 공급의 효율화를 위해 민·관사이의 경쟁입찰이 긴요함.
 - 오늘날 세계적으로 정부부문에 나타나고 있는 흐름은 작은 정부(small government)의 추구 및 업무 효율성 제고를 위한 구조조정, 다운사이징, 행정업무과정 재설계(GBPR), 민간화 등으로 요약됨.
 - 이러한 노력의 하나로서 공공서비스 민간위탁(contracting out)이 등장하였는데, 민간위탁은 정부 직영(直營)에 비해 장점이 많은 반면 공익성의 저하와 같은 문제점도 지님.
 - 따라서 누가 더 질 좋은 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는지 정부와 민간부문이 공정한 상황에서 경쟁해 보아야 함.
 - 이러한 취지를 시장성 테스트(market testing)라 하며, 그 수요를 충족하기 위해 개발된 공공서비스 위탁방법이 민·관경쟁입찰제도(public-private competitive process)임.
- 민·관 경쟁입찰의 도입효과와 의의
 - 정부부문의 효율성 제고를 위한 정부개혁 프로그램의 성격을 지님.
 - 공공서비스 공급자 선정에 있어 민·관간의 실질적인 경쟁이 이루어져 비용절감 효과를 지님.
 - 정부 재정지출의 가치(value for money)를 극대화할 수 있음.
 - 체계적·객관적인 성과관리체계와 사후 모니터링을 통하여 서비스 품질 개선이 가능함.
 - 결과적으로 민간위탁의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위한 공급자 선정방식으로 기능할 수 있음.

민·관간 경쟁제도는 어떤 유형이 있는가?

- 민·관 경쟁입찰의 개념과 원리에는 다양한 유사 제도와 그 아류를 포함하고 있음.
 - 민·관경쟁입찰제도란 공공서비스 제공자 선정에 있어 민간부문과 정부부문이 공정한 상황에서 함께 경쟁에 참여하는 제도를 의미하는데, 시장성 테스트(market testing), 강제경쟁입찰(compulsory competitive tendering; CCT), 관리된 경쟁(managed competition) 등의 제도와 거의 동일한 의미로 활용되고 있음.

<표 1> 민관경쟁입찰의 범주에 속하는 다양한 공공서비스 제공 방식

구 분	개요/상이점	적용 도시/정부	적용 정부계층
공공·민간경쟁입찰제도 (Public/Private Competitive Process, Managed Competition)	공공, 민간간 경쟁입찰에 의한 서비스 공급자 선정	미국 피닉스市, 프레즈노市, 웨스트민스트市 등	지방정부 (1979~)
강제경쟁입찰제도 (Compulsory Competitive Tendering, CCT)	지방정부법에 의해 강제 실시, 신공공관리에 입각한 공공부문 개혁 수단	영국 보수당 정부 미국 산마테오市 등	지방정부 (1980년대 초)
시장성테스트 (Market Testing)	품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)의 일환으로 도입된 정부개혁 프로그램		중앙정부 (1991~1997)
최고가치 (Best Value)	노동당 정권 집권 이후(1997) 강제 경쟁입찰제도 계승	영국 노동당 정부	지방정부 (1997~)
서비스 품질 제고 (Better Quality Services)	다양한 서비스 제공방식 중 선택, 서비스 품질과 효과성 강조		중앙정부 (1997~)

해외 도시의 활용 사례 및 효과

- 경쟁입찰을 위한 시장성 테스트 적용 사례 : 캘리포니아주 산 마테오시(City of San Mateo)
 - 샌프란시스코에서 멀지 않은 곳에 위치한 산 마테오시에서는 지난 90년대 초반부터 시가 제공하는 공공서비스 가운데 다음의 서비스에 대해 시 정부의 직영(내부조달) 서비스 수준을 외부 민간기업과 비교하기 시작함.
 - 하수처리 서비스
 - 주차 미터(parking meter) 서비스
 - 가로수 전지 및 손질 서비스
 - 차량관리(fleet maintenance) 서비스

- 즉 시장성 테스트를 실시하여 직영조직의 서비스 제공수준이 민간 카운터파트에 비해 경쟁력이 있는 경우에는 존속하고 그렇지 않으면 과감하게 민간위탁의 절차를 밟아 나가겠다는 의도였음.
- 이와 관련하여 산 마테오시의 공공건설국장 래리 패터슨(Larry Patterson)과 관리 매니저인 버논 피클린(Vernon Ficklin)과의 면담인터뷰 내용을 소개하면...

“우리는 모든 부문에 있어 市場(market)을 대상으로 우리 자신들을 비교하고 테스트해 보고자 합니다. 우리가 시장에 비해 경쟁적이지 못한 것으로 판명되면, 민간위탁과 민영화로 나아갈 것입니다. 그 동안 시 부서에서 직영하던 거리청소 부문은 이러한 경쟁력 테스트(competitiveness test)를 통과한 반면, 차량관리 부문은 이를 통과하지 못했습니다. 그래서 차량관리 분야는 민간위탁의 절차를 밟게 되었습니다.”
- 이에 따라, 산 마테오시는 연간 1억5천불(1992년)이 소요되던 시 소유 차량의 관리업무를 민간위탁하게 되었는데, 산 마테오시 엔지니어인 달라 렘(Darla G. Reams)은 민간위탁 실시의 배경을 설명하면서...

“다른 지방정부와 마찬가지로 정부조직의 공무원들은 원천적으로 많은 비용이 소요될 수밖에 없습니다. 공무원들은 장기근속에 의해 호봉이 높고 각종 연금지출과 함께 상당기간의 휴가를 즐기므로써 생산성이 많이 떨어질 수밖에 없습니다. 게다가 강력한 노동조합 활동과 연대(미국의 연방노조는 특히 상당한 정치적 영향력과 힘을 지님) 때문에, 업무효율성이 떨어진다는 이유로 해고하기는 매우 어렵고 장기간이 소요됩니다.”
- 민·관경쟁입찰을 통한 정부간 계약(intergovernmental contracting) 사례 : 웨스트민스터시(City of Westminster)
 - 오렌지카운티의 웨스트민스터시는 1995년 캘리포니아주에서는 최초로 소방서비스를 경쟁입찰하였는데, 소방컨테스트(hard-fight contest)를 통해 내부 소방서를 대체할 위탁관리자로 오렌지카운티 통합소방청(Orange County Joint Powers Fire Authority)을 선정하였음.
 - 이 낙찰사례는 상위 정부와 하위 정부간의 서비스 공급계약의 일종인데, 오렌지카운티 통합소방청이 인근의 여러 시 정부들에게 소방서비스를 제공함으로써 규모의 경제를 확보하였고 입찰가를 낮추어 응찰하였기 때문에 낙찰이 가능하였음.
 - 이 응찰에는 웨스트민스터시 인근의 4개 시(市), 신생기업인 ACR Technologies사, 그리고 차점 낙찰자였던 Rural/Metro라는 소방서비스 제공회사 등 7개 응찰자가 치열하게 경쟁한 바 있음.

- 한편, 웨스트민스트시의 기존 소방관들은 서비스의 외부위탁 결정에 대해 강력하게 반발하였는데, 시 매니저(City Manager)인 돈 베스탈(Don Vestal)과의 면담인터뷰에서 그 결과를 알아보면...

“시의 소방관들은 5명의 시의원(council member)중 소방서비스의 외부위탁에 찬성한 4명에 대해 주민소환(recall)을 시도했으나, 이러한 시도는 실패로 끝났습니다. 시의원들은 증가하고 있는 경찰서비스 수요를 충족/대체하기 위해서는 소방서비스의 효율화와 생산성 향상이 필수적이라 주장했고, 이에 대해 주민들이 동의하였기 때문입니다.”

- 이 당시 차점자인 Rural/Metro의 입찰서에는 5년 계약기간동안 약 93만5천불을 절감할 수 있는 것으로 제시하였는데, 낙찰한 오렌지 카운티 통합소방청의 입찰가격은 이보다 약 70만불이 더 낮은 163만불(감가상각비 포함) 수준이었음.
- 도로관리 업무의 민간위탁 : 캘리포니아의 라구나 니구엘시(City of Laguna Niguel)
 - 라구나 니구엘시의 도로관리 업무는 지난 1993년 `찰스 에보트 어소시에이트(Charles Abbots Associates)`라는 민간회사에 위탁되었는데, 그 이전에는 비통합 지역(unincorporated area)이어서 상급정부인 오렌지카운티에서 위탁관리하였음.
 - 경쟁계약에 의한 민간위탁으로 첫째에만 25만불을 절감하였는데, 과거 오렌지카운티에 위탁한 경우와 비교하면 약 25%의 비용절감과 도로관리 서비스의 향상효과를 가져왔음.
 - 게다가 공개경쟁에 의한 민간위탁으로 이전에는 오렌지카운티가 행사하던 각종 도로관리의 자유재량권과 의사결정권한을 모두 확보하게 되는 큰 수확을 거둠.
 - 이에 대해 라구나 니구엘시 공공건설국장 켄 몽고메리(Ken Montgomery)는 인터뷰를 통해 다음과 같이 말하고 있음.

“경쟁을 통해 도로관리 업무를 위탁한 이후 과거와 가장 달라진 것중 하나는 비용의 절감뿐만 아니라 업무의 장악과 주요 의사결정을 국장인 내가 직접 할 수 있어 자율성이 완전히 확보되었다는 것입니다.”
 - 경쟁에 의한 민간위탁의 효과로 지역 주민들은 공도용지(right-of-way)에 대한 정기 순찰과 깨끗하고 정리된 도로서비스를 향유하게 되었는데, 이후 민원제기 건수가 과거에 비해 44%나 감소한 것으로 나타남.
 - 그리고 도로관리 민원의 대응시간(response time)도 경쟁 위탁전의 평균 56일에서 이후에는 약 6.5일로 크게 줄어들었음.

- 한편, 위탁에 즈음하여 비상시 신속한 대응체제에 대해 시 직원들은 심각하게 우려하였는데, 라구나 니구엘시는 경쟁입찰의 잇점을 이용하여 수탁업체인 '찰스 에보트 어소시에이트(Charles Abbots Associates)와 이 문제에 대해 만족스럽게 합의할 수 있었음. 다시 공공건설국장 캔 몽고메리(Ken Montgomery)의 설명을 들어보면...

“도로관리의 주계약자는 물론 주계약에 따른 모든 하청업체(sub contractors)들 또한 지진 등 비상에 대비하여 즉각 소집되도록 합의하였습니다. 그리고 이에 대한 그 동안의 실적과 성과는 매우 좋은 것으로 나타나고 있습니다.”

- 이에 더하여 담당국장인 캔 몽고메리는 선진사회에서 지역주민들과 정치가 또는 행정실무자 사이의 관계를 단적으로 보여주는 내용을 언급하면서 경쟁을 통한 민간위탁의 장점을 설명하고 있음.

“특히 태평양과 인접해 환태평양 조산대에 속하는 라구나 니구엘시는 자주 지진이 발생하여 도로의 균열이나 휨 현상이 빈발합니다. 그러나 경쟁을 통한 민간위탁 후에는 수탁업체의 신속하고 지속적인 대응과 복구로 시민들이 별다른 어려움 없이 생활할 수 있습니다. 민간위탁 이전에는 주민들의 민원과 항의가 국장인 나는 물론, 시장이나 시 의원(councilman)에게 직접 전화로 아무 시간대에나 전달되는 경우가 많았습니다.”

민·관간 경쟁입찰제도는 어떻게 도입, 적용할 수 있나?

- 서울시에서 민·관간 경쟁입찰제도를 시행하기 위해 필요한 절차
 - 민관 경쟁입찰을 시행하기 위해서는 ① 추진조직의 구성, ② 규격서(제안요구서)의 작성, ③ 서비스 원가의 산정, ④ 입찰 실시 및 평가, ⑤ 사후평가 및 모니터링 과정이 필요함.



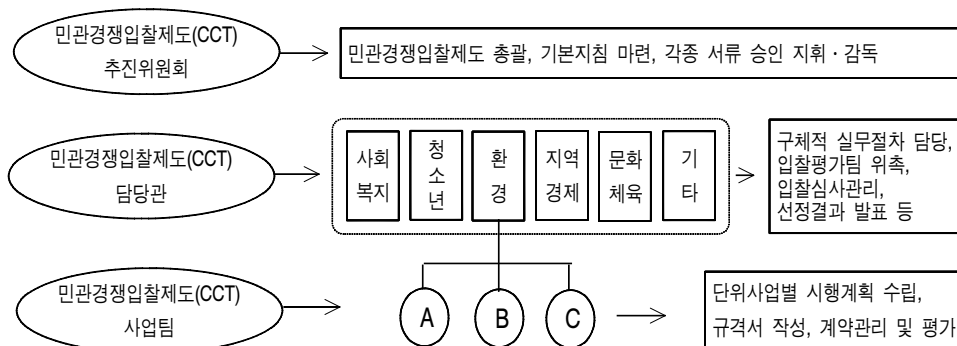
[그림 1] 민·관경쟁입찰제도 시행을 위한 프로세스

○ 정부조직내 추진 부서의 구성

- 민관경쟁입찰제도(CCT)추진위원회-CCT담당관-사업팀의 3단계로 구성하여 운영함.
- 최상위조직인 CCT추진위원회는 기본지침을 마련하며, 각종 의사결정을 하는 등 관련 하위조직을 관리·감독함.
- CCT담당관은 구체적이고 실무적인 절차의 진행을 위해 몇 개의 서비스분야별로 구분·조직하며, 개별 사업의 입찰평가팀의 위촉 및 입찰평가의 관리, 선정결과 발표 등을 담당.
- CCT사업팀은 사업 단위별로 필요 자료의 수집, 시행계획의 수립, 규격서의 작성, 계약관리 및 평가를 담당.

○ 규격서(제안요구서)의 작성

- 규격서는 입찰, 계약 및 협약체결의 기초가 되는 성과에 관한 협정서로서, 규격서의 작성을 위해서는 먼저 대상사업의 범위를 명확히 해야 함.
- 규격서 작성의 핵심은 해당 사업에서 요구하는 최종산출물의 성과 및 서비스 품질수준에 관한 내용을 구체적으로 명시하는 것임.



[그림 2] 민·관경쟁입찰제도 수행조직 제안

○ 현행 서비스 원가의 산정

- 서비스 공급원가의 계산은 예정가격 산정을 위해 필요한 데, 이는 내·외부 입찰팀의 입찰원가를 상호 비교하는 기준이 됨. 서비스 공급원가란 해당사업을 현재 수행하는데 필요한 일체의 비용으로서, 이를 통해 민·관경쟁입찰에 의한 비용절감액을 추산할 수 있음.
- 하수처리장 관리·운영사업을 예로 들면, 공급원가는 적정 수준의 하수처리에 소요되는 총비용으로 인건비, 재료비, 경비, 일반관리비 등으로 나눌 수 있음. 하수처리장의 원가는

산출물이 유형의 재화가 아닌 수처리(水處理) 자체이므로 원가의 대부분은 인건비와 경비로 구성됨.

○ 입찰의 실시 및 평가

- 민·관경쟁입찰에서 최상의 서비스 공급자는 재정지출의 장기 가치(long-term value)를 극대화하는 적격 사업자 중에서 산출물에 대해 가장 유리한 조건을 제시한 자를 의미함.
- 입찰시행을 위한 유의 사항과 주요한 관리 포인트는 다음과 같음.
 - ① 입찰과정에 내부입찰팀에 영향을 줄 수 있는 부서 및 직원의 철저 배제
 - ② 입찰희망자를 대상으로 사전적격심사(pre-qualification) 시행이 바람직
 - ③ 입찰서는 봉인입찰(sealed bid)하고, 평가 전까지 절대 개봉하지 않음
 - ④ 입찰서 수령후 입찰참여자의 특·장점 파악 등 예비 평가작업 필요
- 입찰 평가는 서비스 공급자 선정을 위한 핵심절차로서, 예컨대 사업수행을 위한 능력, 기술, 품질, 재무 등으로 나누어 평가할 수 있음.
- 능력평가는 사업수행에 필요한 인력과 경험 보유여부, 기술평가에서는 규격서 요구수준의 충족 가능성, 품질평가는 최종 산출물의 수준을 평가하게 됨. 재무평가는 사업수행에 필요하다고 제출한 내부 및 외부 입찰원가의 비용항목과 그 내용을 동등한 기준에 의해 평가하는 것임.

○ 사후 평가 및 모니터링

- 민관경쟁입찰을 통해 서비스공급을 효율화하기 위해서는 위탁의 성과에 대한 지속적·체계적인 사후평가 및 모니터링이 긴요함. 따라서 협약서(또는 계약서)에 정한 품질 및 성과 기준이 지켜지는 지에 대한 모니터링 시스템의 필요함.
- 모니터링은 서비스 질과 비용 증가에 대한 것이 가장 중요함.

이종규 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1222
jglee@sdi.re.kr