「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 367~389

「시장성 평가」 제도의 한국적 적용에 관한 연구

Introducing Market Testing into Korea: Practicability and Applicability

최 영 출(충북대학교 행정학과)

Various concerns have been raised about the practicability of the Market Testing being operated in the UK and its applicability in the Korean public sector. This article analytically reviews these concerns and explores the ways in which Market Testing program can be successfully applied at the central and local level in Korea. It argues that the program is viable in Korea notwithstanding political, social, economic and cultural differences between the UK and Korea. Following a thorough investigation of Market Testing program being implemented in the UK, it presents the issues to be considered prior to the introduction of the program and the actual procedures associated with its application, and also addresses the practical questions to be coped with and the conditions under which the program can be effectively applied in Korea.

I. 서 론

본 연구의 목적은 영국의 정부개혁을 성공적으로 이룬 대표적인 제도라고 할 수 있는 시장성평가 (Market Testing)[1]제도의 본질을 이해하고 그 제도의 한국적 도입가능성을 검토해 보고자 하는 정책적, 처방적 성격의 연구이다. 영국은 뉴질랜드등과 함께 세계적으로 정부개혁을 주도하고 있는 국가중의 하나이며 문화적, 사회적 차이가 존재함에도 불구하고 많은 국가들의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

영국의 정부개혁을 이루어낸 정책들은 서비스헌장, 책임운영기관등 다양하나 정부부문 특히 중앙정부 부문의 개혁을 이루어내는 데에는 이 시장성평가제도가 가장 크게 기여했다는 것은 일반적으로 인정되고 있다(Cabinet Office, 1998: 7; CIPFA, 1997: 1). 그러나 이 제도에 대해서는 우리나라에 아직 개념적으로만 소개되어 있고 그 구체적 절차등 세부적인 사항에 대해서는 아직 학술적 및 실무적으로 많이 소개되어 있지 않는 실정이다. 외국의 제도를 연구

1) 마켓테스팅(Market Testing)을 시장성테스트, 시장성 검증, 혹은 그대로 마켓 테스팅이라고도 한다. 그러나 여기서는 그 운영과정에서의 성격을 고려하여 「시장성평가」라고 부르기로 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

하는데 있어서 가장 선결되는 것은 무엇보다도 제도 그 자체에 대한 정확한 이해이다. 본 연구는 이 시장성평가제도가 그동안 영국에서 시행되어 오면서 가지고 있는 주요한 특징 및 핵심개념을 중심으로 그 본질을 파악하고 이 제도의 한국에의 도입방안을 검토해 보고자한다.

연구방법은 문헌연구를 중심으로 한다. 다만, 질적 성격의 판단을 요하는 부분에서는 필자가 지난 1999년 8월에 영국현지에서 실시한 인터뷰자료를 바탕으로 하여 보완하도록 한다. 인터뷰대상자들은 영국의 시장성평가제도의 정책주무부처인 내각사무처(Cabinet Office)의 Modernising Public Service Group의 실무과장 및 시장성평가를 거치고 민간기업 직원이 된 전직 공무원들이다. 이들은 시장성평가의 정책실무자들 및 실제 시장성평가를 거치면서 이 제도의 장점과 문제점을 제시해 줄 수 있는 사람들이라는 점에서 이들을 대상으로 실시한 면접조사[2] 결과를 보완적으로 활용한다.

Ⅱ. 시장성평가제도의 의의 및 제도분석의 틀

1. 시장성 평가제도의 의의

1) 시장성평가제도의 개념

시장성평가제도 (Market Testing)란 영국에서 시행된 중앙정부 개혁을 위한 프로그램이다. 이 제도는 영국정부가 1991년 「품질을 위한 경쟁」 (Competing for Quality, CfQ)이라는 정책백서를 통해 구체화되었고 촉진되게 되었다(Cabinet Office, 1999a: 12). 이 제도의 핵심내용은 중앙정부부처의 개별 조직단위 기능의 주체를 선정할 때 당해 업무를 수행하던 공무원조직과 이 업무수행을 민간위탁방식에 의해 하고자 하는 민간부문회사들과의 공개경쟁입찰을 통해 결정하는 것이다(Barker, 1993: Cabinet Office, 1996). 이 경우 기존 공무원조직이 입찰에 성공하면 계속 공무원 신분을 유지하며 별도의 독립계정을 가지고 당해 서비스를 제공한다. 그러나 민간회사가 입찰에 성공하게 되면 기존 공무원조직은 해체되고 공무원 신분을 상실하며 입찰에 성공한 회사가 기존 공무원조직의 공무원들을 인수하게 되고 이들 공무원들은 인수한 회사의 직원신분을 가지게 되는 제도이다.

시장성평가제도는 「품질을 위한 경쟁」(CfQ)프로그램의 실시를 전제로 한다. 이는 각 부처의 정부기능들을 매년 20%씩 선정하여 「사전적 대안분석제도」 (Prior Options Review)라는 정부기능분석절차를 거치도록 하고 있다. 이를 통해 전체적으로는 매 5년마다 모든 정부기능이 기능분석절차를 거치며 그 결과 5가지 대안중의 하나를 선택하게 된다. 그 5가지 대안[3]은 사업폐지(abolish), 민영화(privatisation), 전략적 민간위탁 (strategic contracting

2) 면접조사는 영국 공무원모집기능을 민간위탁받아 수행하고 있는 Capita Las의 계약담당과장, 인사관리책임자, 일반직원등을 대상으로 이루어졌으며 비표준화면접 조사표를 사용하여 수행하였음.

3) 사업폐지란 당해 기능을 완전히 없애 버리는 것이고, 민영화는 재원조달의 책임을 민간부문에 부여하고 정부가 당해 서비스에 책임을 부담하지 않는 것이다. 전략적 민간위탁은 정부가 재원부담은 하지만, 서비스제공에 전문적 기술이 요구되는 경우나 당해 서비스를 수행하는데 민간부문이 월등이 낫다고 판단될 경우 공무원 조직에 의한 내부입찰을 허용하지 않고 민간부문의 업체들끼리만 경쟁시키는 것을 말한다. 시장성평가는 기존 공무원조직을 내부입찰팀으로 구성하여 민간부문과 같이 경쟁시키는 것을 말하며 내부구조조정은 가장 경미한 구조조정 방법으로서 부서의 통폐합 또는 책임운영기관화(Next Steps Agency)하는 것을 말한다 (Cabinet Office, 1998: 14-16).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

out), 시장성평가, 내부구조조정(internal restructuring) 등이다. 시장성평가는 이러한 정부기능분석결과 선택하게 되는 구조조정방법중의 하나다. 이제도는 1991년이전에도 중앙정부부처의 업무수행과 관련하여 국방부를 비롯한 부처에서 자율적, 선택적,부분적으로 시행되어 왔다. 그러나 1991년 이후 CfQ 프로그램이 실시된 뒤부터 1997년 노동당 정부가 들어서기 이전까지 보수당 정부에 의해서 적극적으로 채택되어 왔다[4]. 노동당 정부가 들어선 이후에는 그 비중이 줄어들고 있으나[5] 여전히 공공부문개혁프로그램의 하나로서 존재하고 있다. 뉴질랜드, 호주 및 유럽국가들의 경우 및 영국 지방정부의 경우에도 명칭은 이와는 다르다 하더라도 경쟁입찰제도를 통해 공공기능을 수행하는 방식은 많이 채택되고 있다 (OECD, 1998).

2) 시장성 평가제도의 위상

시장성평가제도가 타 정부개혁 프로그램과 어떠한 관계하에 있으며 어떤 특징이 있는가를 간단히 검토하기로 한다. 1990년대 이후부터 많이 시행되기 시작한 각국의 정부개혁프로그램들의 공통점은 정부기관의 전통적 운영방식을 타파하여, 개별 기관이 스스로 산출물과 성과에 관심을 갖고 자원 효율성을 제고할 수 있도록 하는 유인구조를 확립하는데 초점을 두고 있다 (OECD, 1997: 7-8). 기존의 정부기관에 민간기관과 유사한 방식의 유인구조를 확립하기 위해서는 이들이 획득하는 자원에 대해 일정한 희생과 대가를 치르도록 해야 하는 것인데 일반적으로 자원획득에 적절한 대가를 치르는 과정을 시장기구라고 할 수 있기 때문에, 이는 결국 '정부부문의 시장기구 도입'이라는 말로 표현될 수 있다 (Verheijen and Coombes, 1998: 223).

정부부문에 시장기구를 도입하는 방법으로는 크게 두 가지를 생각할 수 있는데, 하나는 기존의 정부기관을 민간기관으로 전환하는 것(표 1의유형 1)이며 또 다른 하나는 기존의 정부기관에 가격과 희생을 치르는 유인구조를 개발하는 것(표 1의 유형 2)이라고 할 수 있다. 첫 번째 방법은 정부기관의 수와 규모를 축소하는 방법으로 궁극적으로는 사회전반에 시장기능이 적용되는 부문의 범위를 확대하는 것이다. 두 번째 방법은 정부기관에 시장기능과 유사한 유인구조를 적용함으로써 스스로 자원효율성을 제고하는 경영기법이 도입될 수 있도록 하는 것이다. 정부부문에 시장기능을 도입하는 일련의 정부개혁 프로그램은 이 2가지 유형으로 크게 구분될 수 있는데, 시장성평가제도는 이 유형들중 유형 1에 속한다고 할 수 있으며 다양한 프로그램들을 구분하여 정리하면 다음의 〈표 1〉과 같다.

---

4) 적극적으로 채택되어왔다는 의미는 보수당정부가 정부기능분석절차 즉, 사전적 대안분석절차를 거칠 때 시장성평가대안을 많이 선택하도록 이념적, 제도적으로 실현해 왔다는 것이다. 즉, 현재의 노동당정부와 비교해 볼 때 훨씬 시장성평가대안을 강력히 선택하도록 하였다는 점이다 (Cabinet Office, 1998: 9; Cabinet Office의 실무과장과의 면담).

5) 노동당정부의 정치적 기반인 노동조합입장에서는 공무원의 신분보장에 더욱 민감하며 이러한 입장을 노동당 정부는 받아들이지 않을 수 없다. 1997년 총선을 앞두고 각 정당들의 정강정책 토론시 시장성평가제도를 놓고 노동당은 축소하겠다고 하였으며 보수당은 오히려 더욱 확대하겠다고 한 바 있다. 이러한 것은 정치적 이념의 차이에서 오는 것이라고 볼 수 있다. 또 다른 이유는 노동당 정부의 입장에서 볼 때, 그동안의 시장성평가제도를 통해 많은 공공부문의 축소가 나름대로 충분히 이루어졌다고 판단하고 이제부터는 내부구조조정을 통해서 내실화를 기하는 것이 바람직스럽다고 판단하고 있음(Cabinet Office 실무과장과의 면담). 이러한 결과 내부구조조정방식인 책임운영기관의 수가 노동당정부가 들어와서 계속 증가하고 있음(GSS, 1999).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 1〉 정부개혁프로그램의 유형 구분

구 분	유형 1	유형 2
정부개혁 프로그램	· 사업폐지(Abolish) · 민영화(Privatisation) · 민자유치(Private Finance) · 민간위탁(Contracting-Out) · 시장성평가(Market Testing)	· 책임운영기관(Agency) · 내부시장제도(Internal Market) · 복식부기(Dual Entry Bookkeeping) · 발생주의 회계(Accrual Accounting) · 발생주의 예산(Accrual Budgeting) · 성과주의 예산(Performance Budgeting) · 벤취마킹(Benchmarking)

자료: 옥동석, 최영출 (1999: 5)

유형 1의 정부개혁 프로그램은 모두 정부부문의 축소를 가져올 것이며 유형 2의 개혁프로그램들은 기존의 정부기관을 그대로 유지하면서 당해 기관의 운영에서 '대가와 희생을 통한 적절한 유인구조'를 확립하는 것이다. 유형 2는 다시 2가지로 대별될 수 있는데, 첫째는 산출물 생산에 소요되는 대가(또는 원가)를 관리하는 방안 (복식부기, 발생주의회계 및 예산, 벤치마킹, 내부시장제도)이며 둘째는 생산된 산출물의 성과를 관리하는 방안(성과주의예산, 책임운영기관)이라고 할 수 있다.

유형 1의 프로그램들 중에서 시장성평가가 타 프로그램에 비하여 가지는 가장 큰 차이점은 이 제도를 통해서 기존의 공무원조직이 민간부문의 조직에 대하여 서비스 제공능력을 기준으로 하여 비교 평가를 받을 수 있다는 점이다. 공무원 및 공무원조직이 우수한지, 열악한지를 타 서비스 제공주체(민간기업)와 비교평가해 봄으로써 단순한 공무원 해고가 아니라 평가결과에 따른 처리라는 점에서 그 특수성이 발견된다. 우리나라가 현재 취하고 있는 정부구조조정방식은 대부분 연령을 기준으로 해서 퇴직시킨다는 점에서 이 시장성평가제도와는 전혀 성격이 다르다.

정부기관에 시장기능을 도입하기 위해서는 당해 기관의 산출물이 명확하게 규정되어야 하며, 또 산출물에 대한 원가(또는 대가)의 크기가 적절하게 평가되어야 한다. 시장기능이란 공급자와 수요자의 상호관계가 제품을 매개로 하여 형성되는 것이기 때문에, 정부기관의 산출물이 명확하게 규정되어야 시장기능 적용의 효과가 극대화될 수 있다. 이러한 시장기능은 경쟁을 통해 가격이 적정 수준에서 결정되어야 하는 것을 전제로 하기 때문에, 정부기관이 가능한 많이 경쟁에 노출될 때 비로소 그 기관의 산출물에 대한 대가가 적절하게 평가·감안될 수 있을 것이다. 정부기관을 더 많이 경쟁에 노출시켜야 하는 이유는 당해 기관이 치르는 대가가 적절한 수준으로 결정되어 사회 전체의 자원배분 효율성을 제고하고자 하기 때문이다(OECD, 1997: 25; 옥동석, 최영출, 1999: 11-12). 시장성 평가는 바로 이러한 경쟁의 원리가 정부구조조정에 그대로 적용되어 공무원들로 하여금 성과향상을 하기 위한 유인구조를 형성할 수 있다는 점에서 타 프로그램과 구별된다고 할 수 있다.

2. 제도분석의 틀

정부개혁프로그램들은 국가가 처한 문화적, 사회적, 정치적 여건에 따라 다양한 형태를 가지게 된다. 따라서 한 나라의 개혁정책 혹은 개혁프로그램을 분석하기 위해서는 이를 시행하고 있는 국가들의 정치적, 문화적 배경을 이해하는 것이 필요하기 때문에 쉬운일이 아니다. 또 그

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

프로그램이 가지고 있는 많은 특징들 중에서 어디에 초점을 두고 분석할 것인지, 분석수준을 어디에 둘 것인지 하는 문제들 때문에 더욱 어려운 일이다. 이러한 어려움 때문에 정부개혁정책을 비교하여 분석하는 최근의 연구들은 그 프로그램을 타 국가에 적용할려고 할 때 고려해야할 중요한 기준을 설정하여 주로 실용적 측면에서 유용하다고 판단되는 비교기준을 설정하여 분석한다(Council of Europe, 1993; OECD, 1998; Flynn and Strehl, 1996; Verheuen and Coombes, 1998; Peters and Savoie, 1998).

정부개혁프로그램을 비교, 분석하는데 주로 이용되는 기준은 첫째, 이 제도의 발생배경이다. 특정 프로그램이 어떤한 배경하에서 생겨나게 되었는가를 분석하는 일이다. 둘째는, 그 프로그램의 적용범위이다. 이는 이 프로그램이 공공부문중 어떤 기능 혹은 조직에 적용되는가 하는 점이다. 화이트 칼라를 대상으로 하는가, 블루칼라를 대상으로 하는가, 혹은 중앙부처를 대상으로 하는가 지방정부를 대상으로 하는가, 공기업을 대상으로 하는가 하는 적용대상을 주로 다룬다. 이는 기본적으로 공공부문이 가지고 있는 특성상 적용이 보다 쉽고 성공할 가능성이 높은 부문이 있을 수 있다는 것 및 정부개혁의 파급효과면에서 볼 때 바람직한 부분이 어디인가 하는 점과 관련된다. 셋째, 시행절차에 관한 것이다. 이는 특정 정부개혁프로그램을 실제적으로 적용하는 절차를 말한다. 어떤 단계를 밟을 것인가, 수행하는데 필요한 조직은 무엇인가, 수행하는데 필요한 기법 및 인적자원은 무엇인가 등 시행하는데 관련되는 절차를 말한다. 이 시행절차에 관한 것이 외국제도를 이해하는데에는 가장 중요한 사항중의 하나이다. 넷째, 거래비용 (transaction cost)이다. 거래비용은 Arrow(1969)에 의하면 넓은 의미로는 경제체제를 운영하는데 드는 비용을 말한다. Williamson(1985, 1997)은 이를 좀더 구체적으로 다루고 있는데 사전적 거래비용(ex ante transaction cost)과 사후적 거래비용(ex post transaction cost)으로 나눌수 있다고 한다. 사전적 거래비용은 경제적 거래에 있어서 계획안을 만들고(drafting), 교섭하고(negotiating) 그리고 합의안(agreement)이 잘 지켜지도록 보장하는데(safeguarding) 드는 비용을 말한다. 사후적 거래비용은 다음과 같은 몇가지 비용을 포함한다고 한다. 첫째, 경제적 거래가 당초의 합의대로 되지 않음으로써 야기되는 부적응비용(maladaptation costs), 둘째, 거래가 시작된 후 잘못이 발생된 것을 교정하기 위하여 양 당사자의 노력이 필요한 경우 드는 다툼비용(haggling costs), 셋째, 이행사항을 구체화시키는데 드는 비용등이다. 그러나 거래비용을 현실적으로 계량화해서 측정한다는 것은 대단히 어려운 일이다(Williamson, 1997; Walsh, 1995). 거래비용을 계량화해서 측정하는 것이 어려운 현실을 인정하고 있기 때문에 대부분의 정부개혁논자들은 측정이 비교적 용이한 사전적 거래비용, 그 중에서도 계획안을 만들고 교섭하고 합의하는데 드는 절차적 비용을 일반적으로 거래비용속에 포함시켜 논의하고 있다. 이러한 현실을 인정하고 본 고에서는 거래비용을 '경제적 거래(economic transactions)가 이루어지는데 소요되는 절차적 비용 -계획안 작성비용, 교섭하는 비용, 합의안 사후 보장 비용- '으로 제한하여 사용하기로 한다.

거래비용이 너무 커다면 당해 개혁 프로그램은 총체적인 이득보다 손실이 클 수도 있기 때문에 개혁프로그램으로서의 가치를 상실하게 되는 것이다. 이는 적용가능성을 고려할 때 특히 중요한 변수중의 하나이다(Walsh, 1995: 32-36). 다섯째, 기존 공무원의 인력처리문제이다. 공공부문 구조조정이나 정부개혁은 필연적으로 공무원의 신분에 영향을 미치게 됨으로 저항이 수반되며 그 파급효과는 국민경제 전반에 미친다. 따라서 당해 개혁대상이 되는 조직에 종사하거나 기능을 수행하는 공무원에 대한 처리문제는 개혁프로그램의 성공적 실현을 위해 필수적

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

인 요소이다. 여섯째, 당해 제도의 성과 및 문제점이다. 이는 특정국가에서 이 제도를 수행하면서 거둔 성과 및 문제점이 무엇이었는가 하는 점이다. 이를 통해 시행착오를 줄일 수 있고 제도의 도입여부를 고려할 수 있기 때문이다. 이러한 6가지 핵심사항외에도 다른 고려요소가 있을 수 있으나 정부개혁제도를 분석하는데 가장 고려해야할 요소로 언급되고 있다.

Ⅲ. 시장성평가제도의 제도적 분석

이하에서는 영국의 시장성평가제도를 첫째, 시장성평가제도의 배경, 둘째, 그 적용대상 기능 및 사업, 셋째, 시행절차, 넷째, 거래비용 문제, 다섯째, 기존 공무원의 인력처리 문제, 여섯째, 제도의 성과 및 문제점등을 중심으로 분석해 보고자 한다.

1. 시장성평가제도의 배경

1) 영국지방정부의 강제경쟁입찰제도의 경험

영국 중앙정부에 적용되어 왔던 시장성평가제도는 1980년대부터 지방정부에 본격 적용되어 오던 강제경쟁입찰제도 (CCT, Compulsory Competitive Tendering)에 실질적으로 연유한다(Carnaghan, R. and Bracewell-Milnes, B., 1993). 1988년 이전에는 임의적으로 (voluntary tendering) 입찰제도를 시행했으나 1988년에 지방정부법 (The Local Government Act 1988)이 제정되어 지방정부와 일부 공공기관을 대상으로 특정사업의 서비스 공급을 위한 기능업무를 강제경쟁의 입찰대상으로 포함시켰다. 여기서 포함된 기능들은 쓰레기 수거, 건물 및 거리청소, 학교, 복지기관 및 관공서의 급식, 차량정비, 조경, 스포츠 시설 및 레크레이션 시설의 관리 업무등을 들 수 있다. 한편 1992년의 지방정부법 (The Local Government Act 1992)에서는 적용범위를 넓혀서 정보기술, 법률, 인사관리, 행정업무등 전문적인 화이트칼라 업무까지 경제경쟁의 입찰범위가 넓어져서 거의 모든 지방정부의 업무가 강제경쟁입찰방식의 대상이 되었다[6](Choi, 1999: 28-29).

2) 중앙정부부처의 경쟁입찰제도:

「품질을 위한 경쟁」(Competing for Quality, CfQ)프로그램의 실시

1991년 11월에 영국 정부는 지방정부의 경험에서 얻은 경험을 중앙부처에 확산시키고 이 경쟁입찰제도를 활성화하기 위하여 「품질을 위한 경쟁」프로그램을 담은 백서를 발표하였다. 이 백서의 핵심내용은 그동안 지방정부에 적용되어 왔던 강제경쟁입찰제도를 중앙부처에 제도적으로 도입하는 것이었으며 이의 성공적 도입을 위한 구체적인 세부활동들을 체계화 한 것이다[7]. 다시 말하면, 이 백서는 그동안 한정적이면서 임의적으로 중앙부처에 적용되었던 '경쟁원

6) 그러나 올해 부터는 Best Value라는 제도로 명칭이 바뀌어 졌으며, 강제경쟁입찰이 아니라 선택적으로 경쟁입찰제도를 채택하도록 지방자치단체에게 자율권을 주고 있다. 그러나 현실적으로 많은 지방자치단체들은 경쟁입찰제도를 택하지 않을 수 없는 실정이 되고 있다.

7) 이 CCT와 시장성평가제도는 경쟁입찰방식에 의해서 서비스공급주체를 결정하는 원리면에서는 거의 같다고 할 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

리'를 전부처의 모든 기능 및 서비스로 제도적으로 확대하는 것이었다 (Cabinet Office, 1996: Cabinet Office, 1998).

1991년 CfQ 프로그램이 발표되기 이전에 「시장성 평가」 제도는 중앙부처의 식품조달 및 청소업무등에 자발적으로 채택되었으며 주로 국방부 업무에서 많이 이루어졌다. 그러나 CfQ 프로그램 으로 인하여 전 부처에 걸쳐 전문적이고 화이트칼라적인 서비스를 포함한 전부문으로 확대되게 되었다.

3) 노동당 정부의 정책변화: 시장성평가제도의 완화

1997년 4월 1일 노동당정부가 집권하면서 중앙정부와 지방정부에 적용되던 시장성 평가제도와 CCT는 큰 변화를 겪게 되었는데 이는 노동당 집권이후 곧바로 발간된 「시장성평가와 민간위탁에 대한 12가지 기본원칙」에서 확인되고 있다 (Cabinet Office, 1998: 8). 여기에서는 서비스제공방법들이 교리적 (dogmatic)이어서는 안되고 실용적 (pragmatic)이어야 된다는 것을 강조하고 있다. 그 뒤 1998년 노동당 정부는 기존의 시장성평가 지침을 대체하는 지침으로서 「서비스 품질제고」 (Better Quality Services)라는 정책백서를 발간하여 서비스 제공시에 다양한 대안을 선택할 수 있도록 선택의 폭을 넓혀 주고 있다. 이 백서에서는 전술한 바와 같이 사전적 대안분석절차를 거쳐서 기존 기능에 대한 공급주체를 결정할 때 시장성평가보다는 내부구조조정 및 전략적 민간위탁방식을 많이 채택하도록 하고 있다.

2. 대상기능 및 사업

시장성평가제도의 대상이 되는 범위는 영국의 전 중앙부처 및 그 산하기관의 수행기능이 모두 포함된다. 그러나 이것은 모든 기능이 시장성평가를 거친다는 것은 아니며, 사전적 대안분석 (prior options review)이라는 절차를 통해서 모든 중앙정부의 기능이 체계적인 기능검토를 거치며 검토결과 5개 대안중-사업폐지, 민영화, 전략적 민간위탁, 내부구조조정, 시장성평가- 의 하나로 시장성평가 방법이 선택된다는 것이다. 1991년 「품질을 위한 경쟁」이 발표될 당시 시장성 평가가 적용되어야 할 사업영역으로 추천된 중앙정부의 기능은 다음과 같다 (Cabinet Office, 1998).

1) 전문적인 서어비스 (professional and specialist services)

회계, 감사, 자문, 점검 및 검사, 정보기술, 법률, 사서, 교육훈련, 실험 및 연구기능, 설계 및 디자인, 조사 및 통계, 프로젝트 관리

2) 집행 및 서무적 활동 (executive and clerical operations)

보조금 및 교부금 지급, 지원업무, 부담금, 요금징수, 증명서 발급, 창구업무, 급여지급, 자문서비스등

3) 사무서비스 (office services)

정보기술 서어비스, 시스템디자인, 운영, 유지, 데이터처리, 소프트웨어개발, 기록보관 및 관리 등

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

4) 자산 및 건설서어비스 (estate and construction services)

자산관리 및 유지등

시장성 평가의 우선 추천 대상이 되는 사업은 전문적인 서어비스에서부터 자산 및 건설서어비스에 이르기까지 광범위하다. 그러나 이 추천대상 사업만이 시장성평가대상이 되어야 한다는 의미는 아니며 모든 기능중에서 특히 이 추천대상 서어비스는 우선적으로 시장성평가의 대상사업이 될 수 있다는 의미에서 중요성을 지닌다고 할 수 있다.

3. 시행절차

1993년의 영국 정부지침에 의하면 시장성평가는 「대상사업의 인식」, 「서비스 규정」, 「기준원가 평가」, 「시장조사」, 「규격서 및 계약서 문안정비」, 「입찰공고」, 「적격심사」, 「입찰서 요구」, 「입찰평가」, 「계약체결」, 「계약점검」, 「재실시」와 같은 총 12개의 절차로 구성되어 있다. 이들 12개 절차를 예비단계, 준비단계, 경쟁단계, 계약 및 관리단계의 4가지 단계로 구분하여 표시하면 다음의 〈표1〉과 같다.

〈표 1〉 시장성평가 시행절차

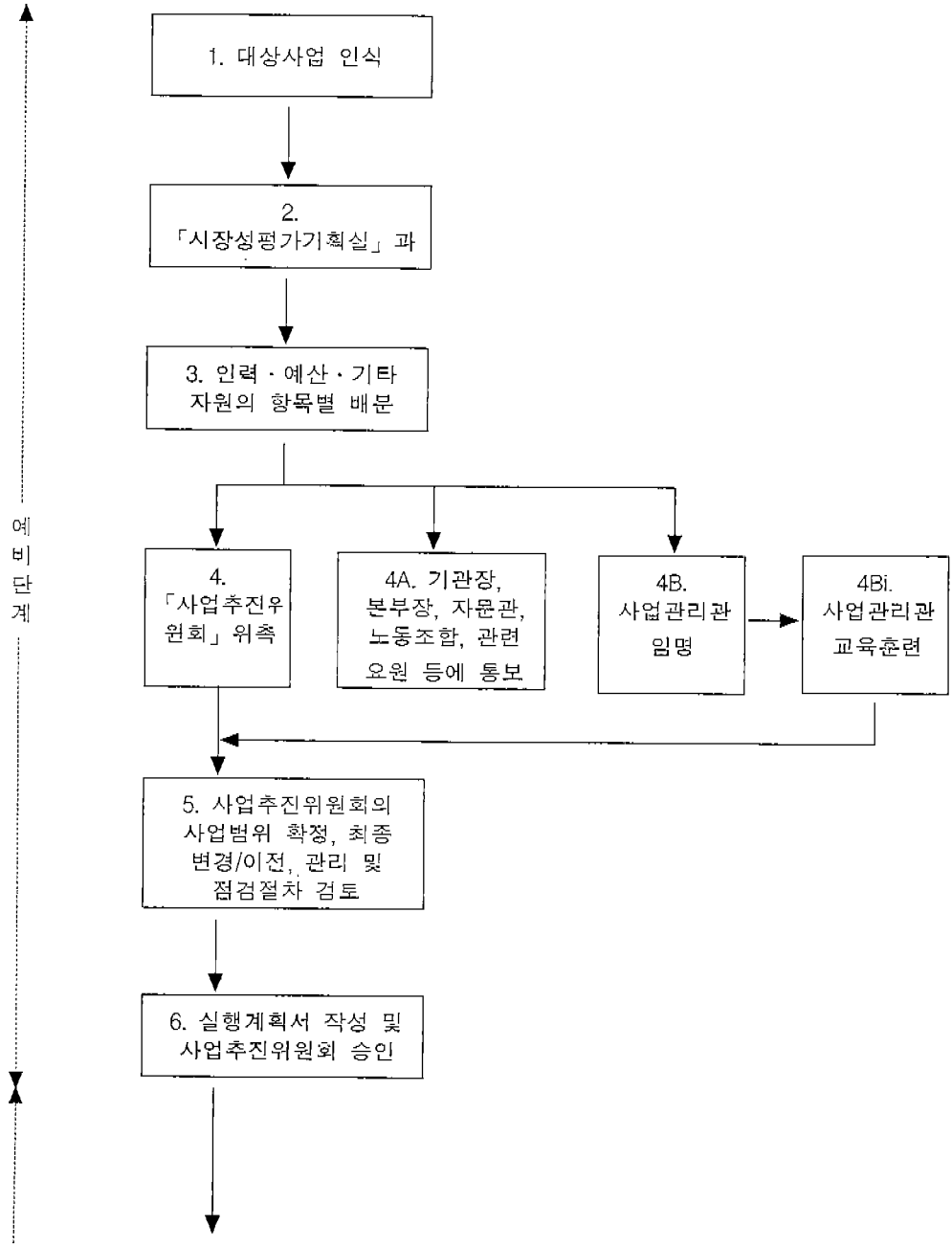
시행절차 단계		내 용
예비 단계	대상사업 인식	· 대상사업의 범위와 성격을 규정하고 필요에 따라 재분류
	서비스의 규정	· 대상사업에서 요구할 서비스의 내용과 요구수준을 규정
준비 단계	기준원가 평가	· 현행 대상사업의 총원가를 평가
	시장조사	· 대상사업의 경쟁입찰에 참여할 기업 등을 조사
	규격서 및 계약서문안정비	· 산출물과 서비스에 대한 규격서를 작성하고, 체결할 계약서 또는 서비스협정서의 개략적 문안 정비
경쟁 단계	입찰공고	· 시장성평가의 대상사업을 공고하고 입찰의향자 모집
	적격심사	· 입찰의향자에 대한 설문조사 등을 통해 적격자 심사
	입찰서 요구	· 적격입찰자에 대한 입찰서 제출 요구
	입찰평가	· 내부입찰서와 외부입찰서의 상호 비교평가
계약 및 관리 단계	계약체결	· 내부입찰팀과는 서비스협정서, 외부입찰자와는 계약서 체결
	계약점검	· 성과 및 운영비 등에 대한 점검
	재실시	· 계약해지 또는 만료와 함께 시장성평가 재실시

자료: Cabinet Office (1998)

위의 〈표 1〉는 시장성평가 시행절차를 크게 4단계로 구분하고 있는데, 예비단계는 대상사업 선정, 책임과 역할분담, 실행계획서 작성을, 준비단계는 시장조사, 규격서 작성, 원가계산, 기타 입찰준비를, 경쟁단계는 경쟁입찰절차를, 계약 및 관리단계는 계약체결과 사후관리를 포함하고 있다. 〈그림 1〉은 각각의 세부적인 시행단계를 관련 책임자와 함께 그림으로 설명하고 있다. 이를 통해서 시장성평가의 세부요소 및 절차가 어떻게 진행되는지를 이해할 수 있을 것이다.

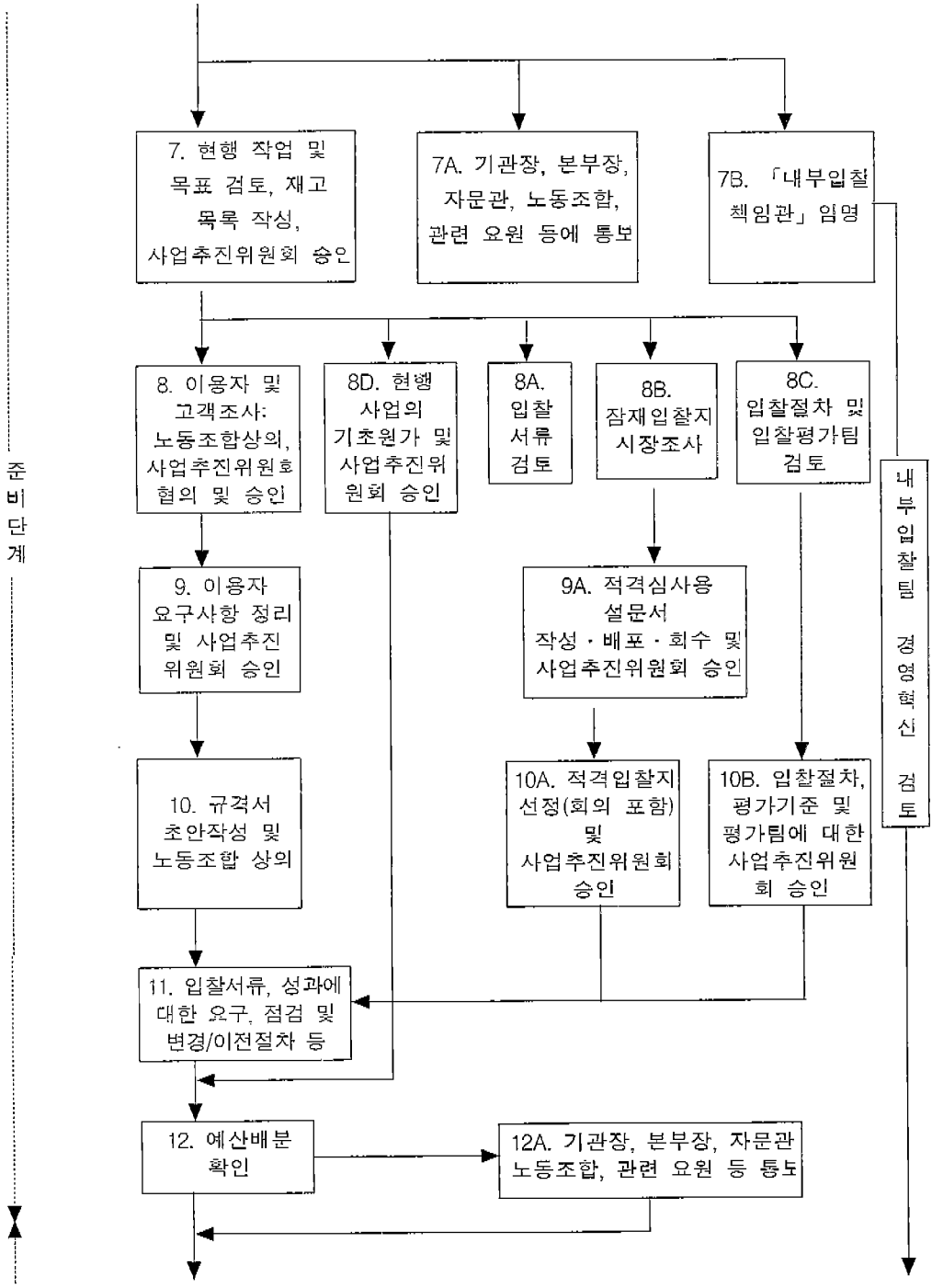
Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈그림 1〉 시장성평가 시행절차 및 업무흐름도 (1/4)



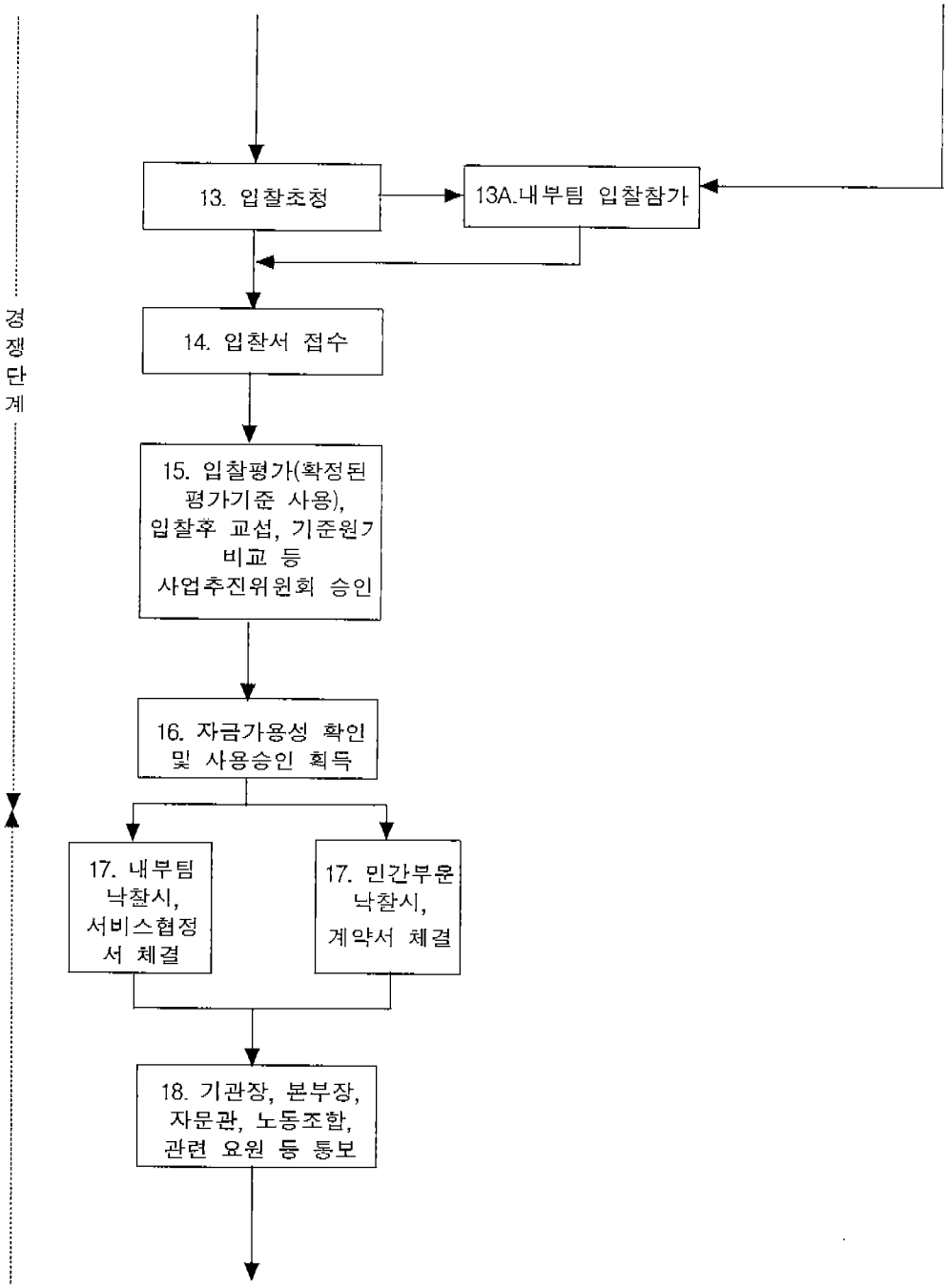
Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈그림 1〉 시장성평가시행절차 및 업무흐름도(2/4)



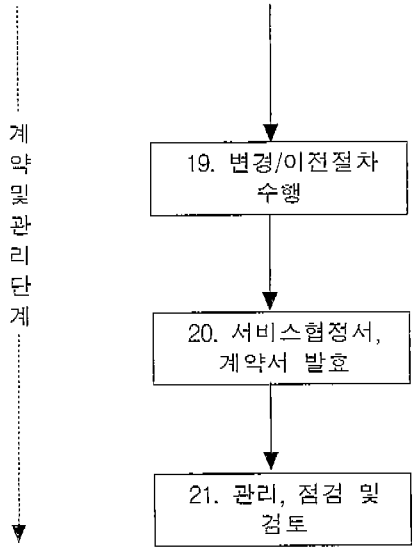
Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈그림 1〉 시장성평가시행절차 및 업무흐름도(3/4)



Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈그림 1〉 시장성평가시행절차 및 업무흐름도(4/4)



자료: Department of the Environment, Market Testing: Guidance Notes, 30 April 1993.

4. 거래비용 문제

거래비용은 정부개혁정책의 타당성을 평가하고 적용가능성을 시험해 보는 중요한 요소이다 (Dixit, 1996). 이 거래비용은 전술한 바와 같이 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 나눌 수 있으나 여기서는 계약서를 작성하거나 계약이행여부를 감시하는데 소요되는 비용, 계약서를 작성하기 위하여 법률적인 자문을 받는데 드는 비용, 계약이행이 잘못되었을 때 시정 및 이행청구를 하기 위해 드는 제반비용 등 시장성평가제도를 시행하는데 소요되는 행정적, 절차적 비용을 말한다. 시장성평가제도가 시행된 이후 이 거래비용을 실증적으로 연구한 많은 연구들이 있었다. 그 중에서 가장 대표적인 것은 Cabinet Office의 보고서인데(1996) 이 보고서에서 제시된 시장성평가제도의 거래비용결과를 정리하면 다음 〈표 2〉와 같다. 표에서 보는 바와 같이 절차비용의 크기는 대상사업의 규모에 따라 각각 다를 것인데 사업규모가 작을수록 절차비용의 비중은 대단히 높은 것으로 나타나고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 2〉 사업규모별 절차비용(총비용을 연간비용 상응액으로 조정)

절감액 / 사업규모(원)	절차비용 금액(만원)	사업규모에 대한 비율(%)
2억 이하	1,180	32
2억 - 5억	3,060	11
5억 - 10억	9,160	12
10억 - 15억	9,640	8
15억 - 20억	10,980	6
20억 - 40억	17,420	7
40억 - 60억	24,300	5
60억 이상	27,492	4

자료: Cabinet Office, Competing for Quality: Policy Review, 1996, p.11
주: 1 파운드(pound)를 2천원으로 환산하여 계산한 금액임.

위의 〈표 2〉에서 보듯이 시장성평가대상이 된 사업규모가 2억원 이하인 경우는 거래비용이 전체 규모액수의 32%에 달하고 있는 반면 60억 이상사업규모인 경우는 4%를 차지하는 것으로 나타남으로써 사업규모에 따라 큰 차이가 나고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 영국 지방정부에서 실시된 강제경쟁입찰제도의 경우에도 같은 정도를 보이고 있다 (Carnaghan and Bracewell-Milnes, 1993). 거래비용의 경우 현실적으로 정확히 측정하기도 힘들뿐만 아니라 어느정도의 경우 수용할 수 있는지에 대한 객관적인 이론은 없다 (Walsh, 1995). 그러나 시장성평가제도의 경우 적어도 대부분의 연구보고서들은 거래비용이 심각히 문제가 되는 제도는 아니라고 하는 점을 강조하고 있다 (Carnaghan and Bracewell-Milens, 1993; Cabinet Office, 1996; Walsh, 1995). 즉, 계약을 체결하고 이행해 나가는 처음단계에서는 거래비용이 비교적 많이 들지만 계약회수가 거듭될수록 거래비용은 줄어들며 업무의 전산화, 절차의 단순화를 통해 얼마든지 거래비용을 감소시킬 수 있다고 강조한다.

5. 인력처리문제

시장성평가제도는 기능수행을 위한 공급자를 결정할 때 기존 공무원조직에 의한 내부입찰팀과 민간조직에 의한 외부입찰팀의 경쟁을 통하여 수행된다는 점은 이미 밝힌 바 있다. 이 경우 기존 공무원인력처리문제가 중요한 이슈가 될 수 있다. 간단히 말해서 내부입찰팀이 낙찰되는 경우 내부 팀의 요원들은 여전히 공무원신분을 유지하기 때문에, 진급, 파견, 임금인상, 근무조건, 해고 등의 제반 고용조건이 원칙적으로 공무원과 동일하게 유지된다. 그러나 내부입찰팀은 내부입찰서를 작성하는 과정에서 원가절감을 이유로 근무시간의 변경, 직급조정 등의 조치를 취할 수 있다. 또한 정리해고(Redundancy) 등을 할 수 있는데, 이 경우에는 공무원에 대해 적용되는 법규에 따라 보상금이 주어진다. 공무원의 임금 및 근무조건은 1993년 이후 Civil Service Management Code에 의해 규정되는데, 이는 개별 공무원의 근무조건을 개별 부처의 인사지침에 따라 자율적으로 결정 가능하도록 하고 있다 (Cabinet Office, 1999b).

그러나 내부입찰팀이 탈락하고 외부공급자와 계약이 체결되는 경우에는 TUPE 규정(The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981)이 적용될 수 있는데, 이는 당해 내부 팀의 모든 구성원이 민간부문으로 이전되어(공무원 신분을 잃고 민

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

간인으로 전환) 고용이 보호되고 또 연금을 제외하고는 기존 공무원으로서 누렸던 근무조건이 그대로 유지된다. TUPE 규정은 사업의 전부(또는 일부)가 이전되는 경우 신규 고용주는 당해 사업에 고용된 모든 공무원의 고용계약을 인수해야 한다는 것으로서, 민간부문에서도 사업 이전 시에 적용되는 법률 규정이다. 이러한 TUPE 규정은 1977 European Acquired Rights Directive[8]가 영국에 적용됨으로써 제정된 법률이다.

TUPE 규정으로 이전되는 공무원들이 계속하여 공무원으로서의 연금자격을 유지할 수는 없다. 다만 그들에게 발생한 연금권은 사회보장법률에 의해 완벽하게 보호되고 있다. 연금권이 이전되는 경우에는 이전금액(transfer value)이 지불될 것이지만, 이의 전반적인 내용이 악화된다면 당해 정부부처에 대해 준해고 이의신청이 제기될 수도 있다. 한편, 연금권이 전반적으로 불리하게 되는 것을 막기 위해, 계약자는 입찰서류에서 사업이전에 따른 연금조건의 변화를 명시하여야 한다. 또한 계약자는 연금상의 불리한 혜택을 보완하는 방안(예컨대, 월급여 인상, 우리사주 등)을 자세히 명시해야 한다. 정부부처등은 이전 이후에 자신이 아무런 통제권을 갖고 있지 않는, 신규 고용에 따른 연금상의 채무를 부담하지 않아야 한다. 예컨대 공무원 연금(PCSPS)에서 탈퇴한 이후 정부는 신규 연금제도에 매년 일정 금액을 부담한다고 보장할 수는 없다. 연금에 대한 책임은 여타의 근무조건과 마찬가지로 신규 고용주에 있는 것이다 (Cabinet Office, 1998: 37-40).

결국 민간부문으로 이전된 내부팀의 요원들은 당해 사업에서 계속 근무하거나, 당해 기업의 여타 부문으로 재배치되거나, 보상금을 받고 정리해고되거나, 또는 일정 기간(12~18개월 이후) 경과 후 무능·태만 등을 이유로 해고될 수 있다. 이러한 TUPE 규정은 모든 형태의 사업이전에 반드시 적용되는 것은 아니며, 사업의 동일성이 유지되느냐의 기준에 의거 개별 사안에 따라 법적 자문을 받아야 하는데 현재 많은 법적 논란이 계속되고 있다. 시장성평가제도가 시행되는 사업의 약 90% 정도가 TUPE 규정의 적용대상으로 알려지고 있어서 공무원들은 신분상에서 볼 때 보호를 잘 받고 있다고 할 수 있다. TUPE 규정은 시장성평가의 대상사업 계약이 종료되어 신규 고용주로 사업이 이전되는 경우에도(즉 차후의 계약 하에서도) 적용되기 때문에 내부팀 요원들의 고용은 순차적으로 보호된다. TUPE 규정의 적용여부 그리고 사업이 연속적으로 이전될 때의 적용여부 등에 대해서는 여전히 법률적으로 많은 논란이 일고 있는 사안이다 (Capita Las 직원과의 면담; Cabinet Office, 1999b).

6. 성과 및 문제점

1995년 영국에서는 「품질을 위한 경쟁」 프로그램의 성과를 평가하고 개선점을 모색하기 위하여, 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 전문가들을 포함한 평가팀을 구성하였는데, 이들 평가팀의 검토 결과는 1996년 Competing for Quality:Policy Review라는 보고서로 발간되었다[9]. 시장성평가의 득과 실은 크게 5가지 측면에서 평가·분석되었다고 볼 수 있는데, 즉 시장성평가의 효과를 원가절감, 품질개선, 경영능력 향상, 고용, 민간기업 반응 등의 측면에서 검토하였다.

먼저 시장성평가제도의 원가절감효과는 다음의 〈표 3〉과 같이 요약될 수 있다. 표에서 보듯

8) 이는 EU 국가 전체에 걸쳐 적용되는 고용보호규정임.

9) 이 외에도 많은 연구결과들이 있음(CIPFA, 1996; Carnaghan & Bracewell-Milnes, 1993; Foreman, 1994).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이 매 연도 사업규모 대비 20%이상의 원가절감액이 발생된 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 다른 연구에서도 대체로 비슷하다. 원가절감액은 대상사업의 기존 원가총액에서 경쟁도입 이후의 원가총액을 공제한 값으로 계산되었는데, 이들 원가는 대상 사업에 대한 자원비용으로서 당해 사업에 대한 장기적인 재무비용으로 계산된 것이다. 다시 말해 경제전반의 자원비용(소위 비용편익분석에서 감안하는 사회적 기회비용)과는 무관한 개념이다. 이러한 원가절감액은 경쟁원리가 적용됨으로써 발생된 것으로서 사업의 규모나 서비스의 성격에 따라 다소 다를 수 있다.

〈표 3〉 시장성평가의 원가절감 실적

년 도	대상사업 금액 (억원, A)	절감액 (억원, B)	절감비율 (%, B/A)
1986 - 1987	792	188	23.7
1987 - 1988	646	162	25.1
1988 - 1989	940	260	27.6
1989 - 1990	580	148	25.5
1990 - 1991	868	250	28.8
1991 - 1992	886	258	29.3
1992 - 1993	21,446	4,356	20.3
1993 - 1994	14,328	3,852	26.9
1994 - 1995	16,226	N.A	N.A

주: 1994-1995년의 대상사업 금액은 수상이 의회에 제출한 보고서, The Citizen's Charter - Five Years On에서 제시된 1992년 4월~1995년 3월 사이의 시장성평가 총금액을 참조하여 추정하였음.
자료: Cabinet Office (1996: 94).

시장성평가제도가 원가절감에는 분명한 효과가 있는 것으로 밝혀졌지만, 서비스의 품질향상에 대한 효과는 불분명한 것으로 나타나고 있다 (Cabinet Office, 1996). Cabinet Office의 연구에서 나온 서비스의 품질향상에 대한 설문조사에 의하면, '개선되었음'이 34%, '전과 동일'이 32%, '악화되었음'이 29%, '모르겠다'가 5%로 조사되었다. 이러한 품질부문에서의 평가는 조사방법을 어떻게 했는지, 어떤 서비스를 대상으로 했는가, 대상사업의 규모가 어떤 정도인가에 따라 일관성이 없고 논란의 여지가 많은 것이 사실이다 (CIPFA, 1996: 7-8). 한편, 시장성평가제도가 경영능력 향상에는 많이 기여한 것으로 면담조사 결과 밝혀졌다. 즉 정부기관의 최고 관리자는 기관의 핵심적 업무에 전념하게 되었고, 자율성이 제고될 수 있었으며, 기관의 전략적 목표에 따라 신축성 있는 경영이 보다 가능해졌다고 밝히고 있다.

시장성평가 프로그램은 내부작업팀 공무원들에 상당한 고용변화를 초래하였는데, 1992년 4월 ~ 1995년 3월 사이에 전체 공무원의 약 13%인 총 69,283명의 공무원들이 이 프로그램으로 영향을 받았다. 이들 중 20,186명이 공무원 신분을 떠났으며, 그 나머지는 기존의 내부작업팀에서 고용을 유지하거나 또는 여타 부서로 전직되었다 (표 4참조).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 4〉 내부 공무원들의 고용변화

구 분	요원들의 수(명)	비 중(%)
기존 부서내의 고용유지	34,518	49.8
공무원 총원 감소	34,765	50.2
정부부문내 흡수	14,579	21.0
공무원신분 상실	20,186	29.1
(민간기업 이전)	(11,924)	(17.2)
(자연감소)	(2,773)	(4.0)
(조기퇴직/ 자발적 정리해고)	(2,572)	(3.7)
(강제 정리해고)	(2,917)	(4.2)
합 계	69,283	100.0

자료: Cabinet Office (1996: 15)

7. 시장성평가제도의 시사점 및 문제점

이상에서는 영국의 시장성평가제도를 몇 개의 기준을 설정하여 살펴보았다. 이 제도를 한국적 시각에서 평가해 본다면 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 현재 우리나라에서 진행되고 있는 경쟁원리를 통한 공공부문의 조직관리원칙에 부합(개방제에 의한 내외부 경쟁, 성과급, 연봉제 등)하기 때문에 공공부문-중앙정부, 지방정부, 산하기관등-의 개혁을 가속화시킬수 있는 장치가 될 수 있을 것이다. 공직의 외부개방에 의한 채용이 개인 대 개인의 경쟁이라면 시장성 평가제도는 조직대 조직간의 경쟁이다. 이는 동시에 민간부문의 개혁을 자극할 수 있는 파급효과도 나을 수 있을 것이다.

둘째, 공무원이나 서비스 수혜자입장에서 납득할 수 있는 구조조정 방법이 된다고 생각한다. 왜냐하면 일방적으로 공무원의 생산성이 민간부문보다도 낮다던지, 비능률적이라고 하기전에 민간부문과 공공부문을 경쟁시킴으로써 어느쪽이 우수한지를 평가할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다. 이를 통해 공무원들의 공공부문 구조조정에 대한 저항강도를 줄일 수 있다. 정부부문의 조직진단 혹은 경영진단에 따른 조직의 통폐합 및 기구축소등으로 보직을 잃게 된 공무원들의 대기발령방식이나 고연령 순으로 퇴직을 유도하는 방식은 엄격하게 말해서 공무원개인의 능력평가에 바탕을 둔 것이 아니다. 그러나 시장성평가제도는 민간부문과의 경쟁을 통해 업무성과, 보다 정확히 말해서 서비스제공능력에 대한 평가방식을 거친다. 이는 만약 민간부문이 경쟁입찰에서 이기는 경우는 민간부문의 서비스제공능력이 공공부문보다 우수하고 그것은 결국 주민의 입장에서 보다 나은 서비스를 제공받을 수 있다는 논리가 성립된다. 이는 공무원들의 저항강도를 줄이고 주민들 입장에서도 '돈의 가치'를 증가시킬 수 있는 제도로서 인식될 수 있을 것이다.

즉, 공무원들에게도 응찰기회를 주어 일반 기업들과 서비스 경쟁을 가능하게 함으로써 일방적인 외부위탁과는 달리 객관적으로 공무원조직의 서비스 제공능력을 평가받을 수 있다. 이를 통해 공무원들의 저항을 줄이고 구조조정을 해 나갈 수 있는 장점이 있다고 생각한다.

셋째, 비용절감을 가능하게 한다. 영국의 경험에서 보면 중앙정부에서의 시장성평가제도의 시행을 통해서 평균 20%정도의 (사업의 규모대비) 경비절감효과가 발생되어 경제적인 측면에

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

서 적지 않은 성과를 가져오고 있다. 특히 주목해야할 부분은 공공부문이 입찰에 성공한 경우도 앞으로의 계약갱신에 대비하여 자체의 비용절감노력, 성과계약의 체결, 창의적 쇄신노력등으로 민간부문 못지 않게 비용절감이 되었다는 사례연구(Cabinet Office, 1996; CIPFA, 1996; Foreman, 1994)가 많이 있다. 이를 통해 경영혁신을 위한 생산적 아이디어의 교환 및 발굴이 활성화될 수 있는 계기가 될 수 있다.

넷째, 공무원의 신분과 관련하여 고용유지적인 측면을 최대한 보장해 주는 제도이다. 시장성 평가에 의한 방법은 공무원조직에 대한 구조조정을 하는 과정에서 공무원의 신분은 잃는다 하더라도 그 계약을 따낸 민간기업이 당해 서비스 담당공무원을 인수하기 때문에 공무원의 입장에서 크게 반발할 정도는 아니라고 생각한다. 아울러 민간기업에서도 공무원의 그간의 경험을 살릴수 있기 때문에 한편에서는 장점이 될 수도 있다.

다섯째, 시장성평가제도를 통해서 제공되는 서비스 산출물의 성과가 명확히 규정되고 원가계산이 가능해 지며, 성과계약이 체결된다. 이를 통해서 제공되는 서비스가 무엇인지, 서비스 수준은 어떠해야 하는지, 어떠한 방법으로 서비스가 제공되는지, 어떤 부분에서 원가가 절감될 수 있는지 하는 부분 등이 명확하게 규정되기 때문에 행정전반의 산출물지향적인 관리가 가능할 것이다.

여섯째, 민간위탁등으로 민간기업에 이전되는 공공부문의 인력이 늘어남에 따라 민간부문 고용에 대한 두려움이 경감될 수 있으며 또 그 장점이 부각되어 노동시장의 유연성이 제고될 수 있을 것이다.

한편 이 제도가 가지는 문제점을 들면 다음과 같다.

첫째, 공무원의 사기저하가 우려된다. 시장성 평가제도 역시 공무원의 기존 신분을 크게 변화시킬 수 있는 제도이기 때문에 공무원입장에서는 저항의 정도야 적을 수 있겠지만 저항의 여지는 있으며 이로 인해 사기저하가 초래될 수도 있다.

둘째, 절차의 복잡성문제가 수반될 수 있다. 시장성평가는 시행하는데 많은 단계를 거치게 되며 절차가 복잡하다. 특히 계약규격서의 작성은 이에 익숙하지 않은 우리나라 공무원들에게는 많은 시간과 노력을 요구할 수 있다.

셋째, 거래비용이 많이 야기될 수 있다. 시장성평가제도는 각 기능에 대한 원가계산, 입찰서 작성, 계약규격서 작성등 시행에 따르는 절차적 비용이 초기에는 많이 수반된다.

넷째, 공정한 경쟁문화의 미정착속에서 경쟁절차가 왜곡될 수 있다. 공정한 계약경쟁을 통한 행정 및 사회문화가 성숙되어 있지 않기 때문에 경쟁절차가 왜곡될 염려또한 배제할 수 없다.

Ⅳ. 우리나라에의 도입가능성 검토: 시범사업선정을 통한 단계적 적용

우리나라에서는 현재 시장성평가제도에 대한 정확한 이해가 없는 상태이기 때문에 그 구체적인 도입방안을 논의하는 것은 무리일 수 있으나 시범사업실시를 통해 도입방안을 강구해 보는 것은 필요할 것으로 생각된다. 왜냐하면 현재 우리 나라에서는 여러 가지 관행상 성과계약, 엄정한 계약집행 및 점검등에 대한 경험과 지식이 지극히 부족한 실정이기 때문이다. 따라서, 시장성평가제도를 전면 도입하는 방법보다는 시범사업을 통해 충분한 경험쌓기에 주력해야 할 것이 먼저 필요하다고 생각한다. 시범사업을 실시하는 동안 예상될 수 있는 문제점에 대한 대

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

비책을 세울수 있고 시행착오를 줄일 수 있는 과도기가 될 수 있을 것이다. 이하에서는 우리나라 A 광역지방정부의 쓰레기 수거사업을 사례로 들어 주요 절차별로 시장성평가제도의 논리를 적용시켜 보기로 한다.

1. 시장성 평가관련조직 및 역할 분담

시장성평가와 관련되는 조직은 기획예산처 정부개혁실, 행정자치부 기획관리실, A 시의 기획관리실, A시의 쓰레기 업무담당 국등이 될 수 있다. 이들 조직 및 역할분담을 다음 〈표 4〉와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4〉 시장성평가를 위한 주요 조직 및 역할분담

조직		주요 기능	세부 사업
기획예산처 정부개혁실		· 공공부문 시장성평가 제도 총괄관리	· 시범사업 기본계획 수립 및 주요 정책 결정 · 법적, 제도적 뒷받침
행정자치부 기획관리실		· 부처소관내 시범사업 추진계획, 조정 및 점검 감독	· 부처 소관 시범사업의 기획, 조정 및 지휘, 감독 · 사업추진을 위한 법령, 규정개정 및 관련부처간 협의
A광역시	기획조정실 (기획관리본부)	· 시장성평가 실무작업반 구성	· 사업추진위원회(시장, 기획관리실장, 외부전문가)등을 구성하여 주요 사항심의 ,결정 · 세부추진계획(실무작업반, 추진체계, 예산확보등)수립 및 업무재설계 · 입찰관련서류 및 입찰절차 준비, 수행(시장조사, 입찰평가팀 위촉, 낙찰자 선정등) · 공무원대표 협의 · 서비스 규격서 작성 등
	쓰레기 업무 담당 국	· 내부입찰팀	· 쓰레기 수거사업 혁신방안 수립 · 내부입찰서 작성 및 입찰 참가

2. 서비스 규격서 작성 및 업무재설계

기획관리본부는 쓰레기수거 업무가 민간위탁 또는 내부낙찰될 때 재설계되어야 할 업무내용을 정리한다. 동시에 광역시에 있는 여러개의 구의 쓰레기 업무를 단일사업자에게 위탁하는 방안과 구별 분리입찰 방안을 검토할 필요가 있다. 단 1개의 구를 시장성평가방법에 의하는 경우에도 여타 구에 대한 파급효과(벤치마킹을 통한 원가비교등) 때문에 상당한 효율성이 기대된다.

기획조정실에서는 낙찰자 선정기준 및 계약서의 개략적 문안을 정비하되 쓰레기 업무의 안전성확보에 주력해야 한다. 계약문안을 위해 컨설팅 회사 및 법률자문회사의 활용이 반드시 필요하다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

3. 원가계산

시장성평가의 성과를 평가하기 위한 기준가격 및 국가계약법상의 예정가격 계산을 위해 쓰레기 업무의 현행 총원가를 평가해야 한다. 간접비 배분뿐만 아니라 쓰레기 업무에 투입된 일체의 자원에 대한 기회비용으로서 민간기업식 총원가가 계산되어야 한다. 총원가 개념은 '당해 사업을 민간기업이 현행방식으로 수행할 때 부담해야 하는 일체의 기회비용'으로 정의되어 자본수수료, 보험료, 대손상각 등의 비금전적 비용이 모두 감안되어야 한다.

내부입찰팀 및 외부입찰자의 총원가는 현금으로 지급하는 위탁대금, 개별입찰에 대한 본부 기회비용, 본부의 공통원가등 3가지로 구성된다. 본부의 공통원가는 내, 외부와 무관하게 쓰레기 업무와 관련하여 본부에서 부담되어야 할 비용(예컨데 서비스 점검 및 감독과 같은 계약관리비용)을 말한다. 개별입찰서에 대한 본부의 기회비용은 각각의 입찰팀이 본부에 요구하여 사용하는 서비스(예컨데 본부의 컴퓨터, 자료실등)의 대가를 반영해야 한다. 특히 본부는 내부입찰팀에 한해 본부의 특정 서비스(예컨데 총무 및 경리업무등)를 사용할 것을 요구할 수 있는데 이는 본부가 내부입찰팀에 사용을 강요하는 비용이다.

4. 시장조사

시장조사를 통해 가능한 많은 사업자가 입찰에 참여하도록 독려해야 하는데 관심을 표명할 수 있는 민간기업들을 많이 확보해야 한다.

5. 내부입찰팀의 구성과 운영

내부입찰팀의 장은 반드시 현행 쓰레기 업무담당 책임자가 될 필요는 없다. 낙찰된 내부입찰팀의 장에게 예산, 인사, 조직상의 충분한 자율성을 보장하고 또 성과에 대한 책임을 추궁할 수 있도록 관련 법규를 개정해야 할 필요성이 있다. 낙찰된 내부입찰팀에 대한 주요 정책등을 결정할 위원회는 시장성 평가 사업추진위원회가 담당할 수 있을 것이다.

6. 입찰평가

낙찰자 선정을 위한 입찰평가는 원칙적으로 다양한 항목들을 종합평가하는 종합낙찰제 방식으로 추진하되 적격심사제가 활용되는 것이 바람직하다. 입찰평가항목은 크게 능력, 기술, 품질, 재무 등 4가지로 구분될 수 있는데 대상사업의 유형에 따라 다양한 평가방식이 채택될 수 있을 것이다.

7. 기타 유의사항

영국의 경우 시장성평가의 절차비용(인력처리, 컨설팅 비용등 포함)은 사업규모 50억원의 경우 대략 2-3억원으로 10년간 균등분할 방식으로 평가되는데 이러한 점도 고려할 필요가 있다.

내부작업팀이 탈락하는 경우 관련 내부공무원의 민간기업 이전을 적극 추진하여야 하며 특히 입찰평가과정에서 인력이전을 평가항목에 명시하여 혼란이 없도록 하는 것이 필요하다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

V. 결 론

본 연구는 영국의 시장성평가제도의 기초 개념 및 주요 절차를 제도적용이라는 관점에서 검토해 보고 이의 우리나라에 대한 적용가능성을 탐색해 본 정책적 성격의 연구이다. 시장성평가제도는 영국에서 체계화되어 실시된 정부구조조정 장치로서 정부부문의 구조조정을 이룩하는데 큰 기여를 한 제도이다. 이 제도는 중앙정부뿐 아니라 지방정부에도 그 논리가 적용될 수 있기 때문에 현재의 우리나라 공직사회에 '공정한 경쟁' 및 '능력' 개념을 정착시키는데 유용한 제도가 될 수 있다고 생각한다. 특히, 공무원능력에 대한 진정한 평가없이 연령을 기준으로 공무원 구조조정을 단행해 오고 있는 우리나라에 대해서는 연구할 가치가 있는 제도라고 평가된다. 이 제도의 성공적 도입을 위해서는 우선 가칭 '공공부문의 구조조정에 관한 법률'과 같은 종합적 프레임워크를 수립할 것이 필요하다. 아울러 기획예산처 정부개혁실이 주도하여 기본계획 및 실시계획을 수립하는 것이 필요하며 시범사업부터 단계적으로 실시하여 경험을 축적한다면 우리나라 공공부문의 개혁 및 관리에 크게 기여할 수 있는 제도가 될 수 있다고 생각한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

옥동석, 최영출. (1999). 「공공부문의 시장성테스트 제도 도입방안연구」. 기획예산처 연구용역보고서.

Arrow, K.J. (1969). The Organisation of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation, in US Joint Eonomic Committee (ed) *The analysis and evaluation of public expenditure: The PPB System*, Volume 1, Washington, DC: US Government Printing Office.

Cabinet Office. (1996). *Competing for Quality: Policy Review*. London: HMSO.

Cabinet Office. (1998). *Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships Through Market Testing and Contracting Out*. London: The Stationery Office.

Cabinet Office. (1999a). *Modernising Government*. London: The Stationery Office.

Cabinet Office. (1999b). *Staff Transfer in the Public Sector: Statement of Practice* (A Consultation Document). London: The Stationery Office.

Carnaghan, R. and Bracewell-Milnes, B. (1993). *Testing the Market: Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad*. London: Institute of Economic Affairs.

Choi, Y.C. (1999). *The dynamics of public service contracting: The British Experience*. Bristol: The Policy Press.

CIPFA. (1996). *Achieving Value for Money through Competition: 27 Case Studies of CCT/Market Testing Experience in Great Britain*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

CIPFA. (1996). *Achieving Value for Money through Competition: CCT/Market Testing in Northern Ireland*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

CIPFA. (1997). *A Guide to Voluntary Competitive Tendering and Market Testing by Public Authorities*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Council of Europe. (1993). *The role of competitive tendering in the efficient provision of local services*. Strasburg: Council of Europe Press.

Dixit, Avinash. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. London: MIT Press.

Dunleavy, P. & Hood, C. (1995). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, vol. 14(3).

Farnham, D. & Horton, S. (1996). *Managing People in the Public Services*. London: Macmillian.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Flynn, Norman & Strehl, Franz (ed). (1996). *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.

Foreman, L. (1994). *Market Testing and After*. London: HMSO.

GSS. (1999). *Civil Service Statistics 1999*. London: GSS(Government StatisticalService).

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, vol. 69(1).

Hood, C. (1995). Emerging Issues in Public Administration, *Public Administration*, vol. 73 Spring.

Hughes, O. (1994). *Public Management and Administration*, New York: St. Martins Press.

Lan, Zhiyong and Rosenbloom, David. (1992). Editorial. *Public Administration Review*. 52(6).

Lane, Jan-Erik. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.

Massey, A. (1993). *Managing the Public Sector*. Aldershot: Edward Alger.

OECD. (1997). *In Search of Results*. Paris: OECD.

OECD. (1998). *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. Paris: OECD.

Osborne, David and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, MA: Addison-Wesley.

Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell.

Peters, Guy and Savoie, Donald (ed). (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Uttley, Mattew. (1993). Contracting out and Market Testing in the UK Defense Sector: Theory, Evidence and Issues, *Public Money and Management*, January-March.

Verheuen, Tony and Coombes, David. (1998). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, London: Macmillian.

Williamson, O. (1985). Transaction cost economics, in R. Schmalensee and R. Willig (eds). *Handbook of industrial organisation* (vol 1), New York, NY: Elsevier.

Williamson, O. (1997). Hierarchies, markets and power in the economy: an economic perspective, in C. Menard(ed) *Transaction cost economics:*

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Recent developments, Cheltenham: Edward Elgar.

崔永出: 영국 University of Newcastle 에서 정책학박사 학위를 취득(논문: Privatisation of Local Government Services and the Politics of Transaction Cost)하고 영국 뉴캐슬 대학교 대학원 강사(Quantitative Methodology 담당), 영국 북잉글랜드 지역개발청 선임정책분석관(Senior Policy Analyst), 한국지방행정연구원 주임연구원을 역임하였으며 현재 충북대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공부문개혁 및 관리, 지역정책분석등이다. 주요 저서로는 The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience(The Policy Press, UK)가 있으며 주요 논문으로는 The Politics of Transaction cost(1999), Old Hypothesis and New Understanding: An Empirical Study on the Relationship between Economic Diversity and Income Distribution(2000)등이 있다. 현재 한국행정학회 운영이사, 한국정책학회 편집위원으로 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.