

공공기관 정상화 방법으로서의 민관경쟁입찰제도(Market Testing)



딜로이트 안진회계법인
딜로이트 컨설팅

Presented by
권순원 전무

공공기관의 기능 조정과
민간시장과의 역할
정립을 위한 수단으로
민관경쟁입찰제도를
활용할 수 있다.

민관경쟁입찰제도 논의 배경

최근 공공기관의 방만경영을 예방하고, 생산성과 효율성을 높이기 위한 방법으로 민관경쟁입찰제도(시장화 테스트 ; Market Testing)가 대두되고 있다. 공공기관은 공공정책을 충실하게 집행하여 국가경제에 기여해야 하고, 국민들에게 보편적으로 지급되어야 하는 공공 서비스를 효율적으로 제공해야 한다. 그러나 환경의 변화에 따라 공공기관의 기능이 변화하고 있으며, 공공서비스를 제공할 수 있는 민간부문이 출현하고 있다. 따라서 공공기관은 변화된 국가의 경제·정책적 환경에 따라 기능을 조정해야 하고 민간부문과의 관계를 합리적으로 재정립해야 할 환경에 처해있다.

올해 5월 대통령이 참석한 공공기관 정상화 워크숍에서는 공공기관의 효율성을 제고하기 위한 수단으로 민관경쟁입찰제도 도입에 대한 논의가 있었다. 또한 9월 19일에는 새누리당 경제혁신특별위원회가 주관하여 민관경쟁입찰제도의 도입을 제안하였다.

민관경쟁입찰제도는 공공기관의 기능 조정과 민간부문과의 역할 정립을 위한 수단으로 효율적으로 활용될 수 있다. 이에 본고에서는 영국과 일본의 민관경쟁입찰제도 도입 사례를 검토하고, 우리나라의 공공기관을 대상으로 한 민관경쟁입찰제도 설계 시 고려해야 할 사항들을 제시하고자 한다.

민관경쟁입찰제도의 개념

민관경쟁입찰제도는, 공공서비스 분야에 공공부문과 민간부문이 대등한 입장에서 경쟁 입찰에 참가하여 가격, 양, 질의 측면에서 가장 경쟁력 있는 기관(기업)이 공공서비스의 공급을 담당하도록 하는 제도이다. 즉, 민관경쟁입찰제도의 본래 목적은 독점시장으로 존재해 왔던 행정서비스에 적절한 경쟁원리를 도입하여 국민에게 제공되는 행정서비스의 질과 효율성을 향상시키는 것이다.

민관경쟁입찰제도는 공공서비스의 제공에 대한 책임과 기관의 소유권까지 민간 기업에게 이양하는 민영화와는 다른 개념이다. 민관경쟁입찰제도는 공공기관이 새로이 담당해야 하거나 기존에 담당하고 있는 사업이나 기능에 민간자본을 유치 하거나 민간업체에게 위탁하는 것을 의미한다.

민관경쟁입찰제도는
공공서비스의 제공에
경쟁원리를 도입하여
생산성과 효율성을
개선하는 제도이다.

공공기관 민관경쟁입찰제도를 적용한 해외 사례

영국의 민관경쟁입찰제도 적용

영국은 CfQ를 통해 공공부문의 사업에 민관경쟁입찰제도를 적용하여 약 25% 원가 절감 효과를 달성하였다.

영국의 민관경쟁입찰제도는 특정한 공공부문의 사업에 대하여 민간 업체와 공공기관이 의무적(Compulsory)으로 동시에 입찰하도록 규정하고 있다.

1991년에 'CfQ(Competing for Quality; 품질을 위한 경쟁)'가 발표될 당시에 민관경쟁입찰제도가 적용되어야 할 사업분야로 추천된 내용은 다음과 같다.

CfQ에서 발표한 민관경쟁입찰제도가 적용되어야 할 사업분야

구분	내용
전문적인 서비스 (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
행정과 사무작업 (executive and clerical operations)	• 보조금 및 교부금 지급, 지원업무, 부담금과 요금징수, 증명서 발급, 대량 우편, 자료 수집, 청구업무, 급여지급, 교부금 행정업무, 자문서비스
사무적인 서비스 (office services)	• 정보기술 서비스, 프로젝트 관리, 시스템 디자인, 데이터 프로세싱, 소프트웨어 개발, 기타 사무작업의 제공 및 분배, 타이핑 및 워드프로세서, 기록 보관과 관리, 회의, 자료 수발 및 여행 안내
자산과 건설 서비스 (estate and construction services)	• 신규 건설사업의 관리자, 자산관리 및 유지, 장치 유지 및 지원

(자료: CfQ, 1991년)

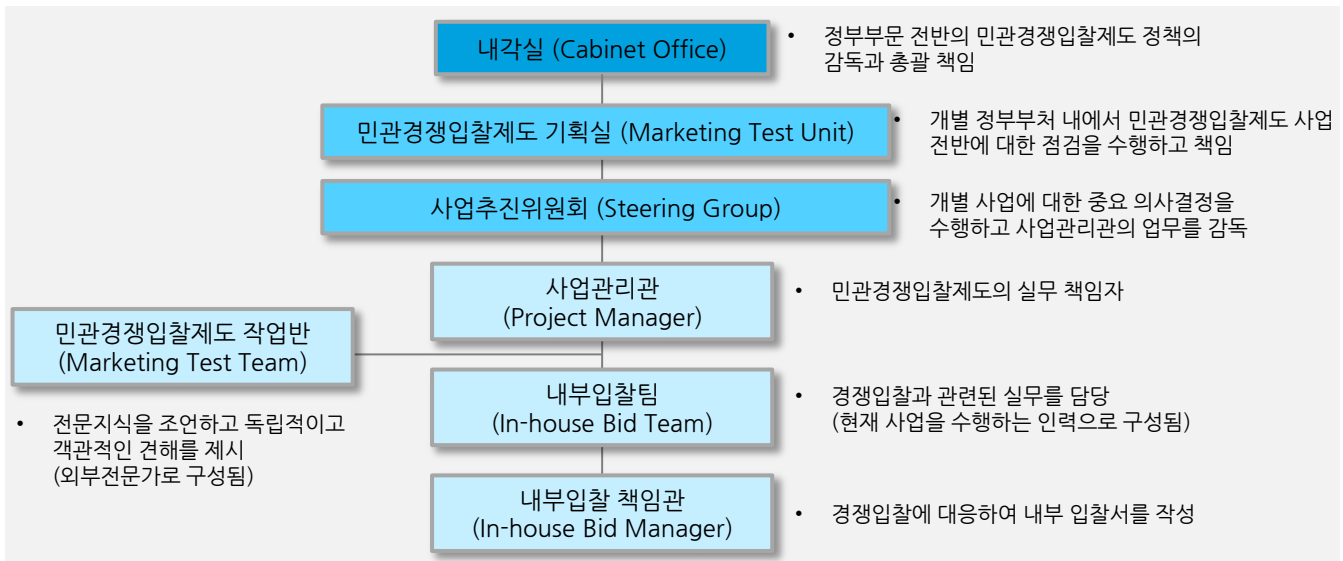
민관경쟁입찰제도의 시행 절차는 일반적으로 대상 사업의 인식, 서비스의 규정, 기준 원가의 평가, 대상 사업에 입찰할 기업의 조사, 규격서와 계약서 문안 정비, 입찰의 공고, 적격심사, 입찰서의 요구, 입찰 평가, 계약 체결과 점검 등으로 이루어진다.

CfQ에서 규정하고 있는 민관경쟁입찰제도의 시행절차

예비 단계	대상 사업의 인식	• 대상 사업의 범위와 성격을 규정하고 필요에 따라 재분류
	서비스의 규정	• 대상 사업에서 요구할 서비스의 내용과 요구 수준을 결정
준비 단계	기준 원가의 평가	• 현재 시행하고 있는 사업의 총 원가를 평가
	시장 조사	• 대상 사업의 경쟁 입찰에 참여할 기업 등을 조사
	규격서와 계약서 문안 정비	• 서비스에 대한 규격서를 작성하고 체결할 계약서의 문안을 정비
경쟁 단계	입찰 공고	• 민관경쟁입찰제도의 대상 사업을 공고하고 입찰 의향자를 모집
	적격 심사	• 설문조사 등을 통해 적격자를 심사
	입찰서 요구	• 적격 입찰자에 대하여 입찰서 제출을 요구
	입찰 평가	• 내부 입찰서와 외부 입찰서를 상호 비교하여 평가
계약·관리 단계	계약 체결	• 서비스 계약서(내부입찰팀)와 계약서(외부입찰팀)를 체결
	계약 점검	• 성과 및 운영비 등에 대한 점검을 수행
	재실시	• 계약 해지 또는 만료와 함께 민관경쟁입찰제도를 재실시

민관경쟁입찰제도를 수행하는 주체로서 내각실(Cabinet Office)이 민관경쟁입찰제도에 대한 전반적인 절차를 감독하고, 개별부처와 테스트의 목표를 합의하는 총괄적인 책임을 부담한다. 개별 부처 차원에서는 민관경쟁입찰제도 기획실(Marketing Test Unit), 사업추진위원회(Steering Group), 사업관리관(Project Manager), 민관경쟁입찰제도 작업반(Marketing Testing Team), 내부입찰 책임반(In-house Bid Manager), 내부입찰팀(In-house Bid Team)을 운영하여 민관경쟁입찰제도에 대한 개별적인 업무를 수행한다.

영국 민관경쟁입찰제도를 수행하는 주체 별 역할



1995년, 영국이 공공부문과 민간부문의 전문가들로 구성된 평가팀을 통해 CfQ의 운영 성과를 분석한 결과, 민관경쟁입찰제도를 통해 약 25% 내외의 원가 절감 효과를 달성한 것으로 나타났다. 또한 민관경쟁입찰제도를 실시한 기관의 최고 관리자는 CfQ가 기관의 핵심적 업무에 집중할 수 있게 하였고, 경영능력 향상에 기여했다고 면담조사에서 밝혔다.

일본은 통상서비스와 특정공공서비스에 민관경쟁입찰제도를 적용하였으며, 민관경쟁입찰과 민간경쟁입찰을 모두 시행하고 있다.

일본의 민관경쟁입찰제도 적용

일본에서는 2006년 5월에 '경쟁도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률'을 제정하여 민관경쟁입찰제도를 본격적으로 수행하였다. 본 법에서는 '민간이 담당할 수 있는 것은 민간에게 맡긴다'는 관점에서 민간사업자의 창의와 아이디어가 반영될 수 있는 공공서비스 영역을 민간부문이 담당하도록 하고 있다.

일본의 민관경쟁입찰제도에서 경쟁입찰의 대상이 되는 서비스 영역으로는 국가의 행정기관이 담당하고 있는 통상서비스와 특정공공서비스, 지방자치단체의 특정공공서비스가 있다.

일본의 민관경쟁입찰제도 대상 서비스 영역

구분		정의	예시
중앙행정정부	통상서비스	• 국가가 반드시 수행해야 한다는 법령의 규정이 없어 공공기관과 민간부문이 모두 수행 가능한 사업 (법률 규정이 없음)	<ul style="list-style-type: none"> • 시설의 설치, 운영 또는 관리업무 • 연수업무 • 상담업무 • 조사 또는 연구업무
	특정공공서비스	• 민간사업자가 공공서비스의 제공을 담당하게 될 경우 법령의 특례를 적용할 필요가 있는 사업 (민간사업자의 수행에 대한 법률 규정이 있음)	<ul style="list-style-type: none"> • 직업안정법 관련 업무 • 국민연금법 관련 업무 • 호적법 관련 업무
지방자치단체	특정공공서비스		<ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 관련 업무 (납세증명서의 교부 청구 및 인도) • 외국인등록법 관련 업무 (등록원표의 교부 청구 및 인도) • 주민기본대장법 관련 업무 (주민표의 교부 청구 및 인도)

(자료: 市場化 テスト 推進協議會, 2007년)

일본의 민관경쟁입찰제도에서는 경쟁입찰에 참여하는 주체에 따라 경쟁입찰의 종류를 민관경쟁입찰과 민간경쟁입찰로 구분하여 시행하고 있다. 민관경쟁입찰은 국가의 행정기관과 민간사업자가 모두 경쟁입찰에 참여하도록 하여 공공서비스의 공급자를 결정하기 위한 절차를 진행하는 것을 의미한다. 민간경쟁입찰은 관(官)이 참여하지 않고 민간사업자만을 대상으로 경쟁입찰을 실시하여 서비스의 양, 질, 가격 등의 측면에서 가장 뛰어난 사업자에게 공공서비스의 제공을 담당하도록 하는 것이다.

중앙정부에서는 민관경쟁입찰 절차가 공정하고 중립적이며 투명하게 실시될 수 있도록 13명 이내의 비상임위원으로 구성된 '관민경쟁입찰등감독위원회'를 설치하였다. 지방자치단체에서 민관경쟁입찰을 실시하는 경우에는 조례를 통하여 '관민경쟁입찰등감독위원회'와 동일한 기능을 수행하는 합의제 기관을 마련하였다.

공공기관 민관경쟁입찰제도의 도입방안

민관경쟁입찰제도 도입의 목표

민관경쟁입찰제도는 기존에 공공기관이 독점적으로 수행해 왔던 사업이나 제공해 왔던 공공서비스에 대하여 경쟁을 도입함으로써 공공기관의 기능과 체질을 개선하는 것을 목적으로 한다. 즉, 공공기관의 공공서비스 독점에 따른 방만경영을 견제하고, 민간이 담당했을 때 효율적으로 제공될 수 있는 서비스를 개방함으로써 서비스 제공의 효율성과 생산성을 향상하는 것이 민관경쟁입찰제도 도입의 목표이다. 또한 이를 통해 국민에게 양질의 서비스를 저렴하게 제공함으로써 국민의 이익을 증진시키는 것을 궁극적인 목적으로 한다.

민관경쟁입찰제도 도입의 기본원칙

민관경쟁입찰제도를 설계하고 운용하는 데에 있어서는 무엇보다도 공공서비스의 고객인 국민의 이익을 우선적으로 중시해야 한다. 또한 이를 위하여 무엇보다도 투명하고 공정한 경쟁조건 하에서 서비스 품질, 양, 가격 측면에서 가장 우수한 주체를 낙찰해야 한다.

민관경쟁입찰제도 도입 시 고려사항

현재 민관경쟁입찰제도와 유사한 기능을 수행하는 제도로는 ‘공공기관 신설 타당성 심사제도’, ‘공공기관의 기능 적정성 점검 제도’ 등이 운영되고 있다. 그러나 기존의 관련 제도에서는 민관경쟁입찰제도를 위한 구체적인 절차와 심사기준이 마련되어 있지 않으므로, 민관경쟁입찰제도의 도입을 위해서는 새롭게 제도를 설계해야 하며, 이를 위해 다음과 같은 정책과제들을 우선적으로 해결해야 한다.

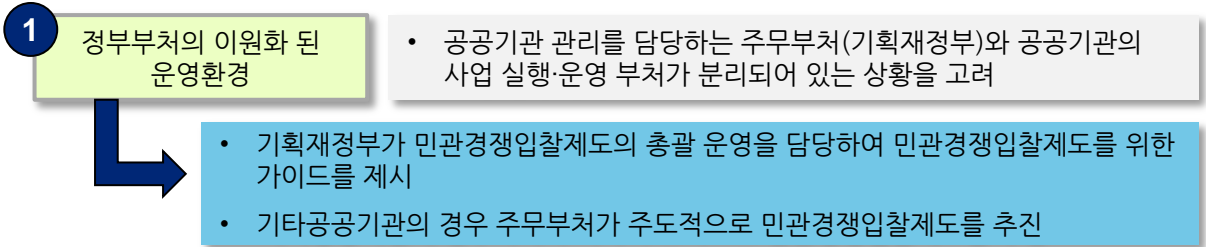
첫째, 민관경쟁입찰제도의 수행에 있어서 공공기관의 관리를 담당하는 기획재정부와 공공기관의 정책사업을 실행하는 기관 별 주무부처 간 역할을 정립해야 한다.

민관경쟁입찰제도는 공공기관의 기능과 체질을 개선하고 국민의 이익을 증진시키는 것을 목표로 한다.

민관경쟁입찰제도는 국민의 이익, 경쟁조건, 투명성과 공정성을 기본 원칙으로 삼아야 한다.

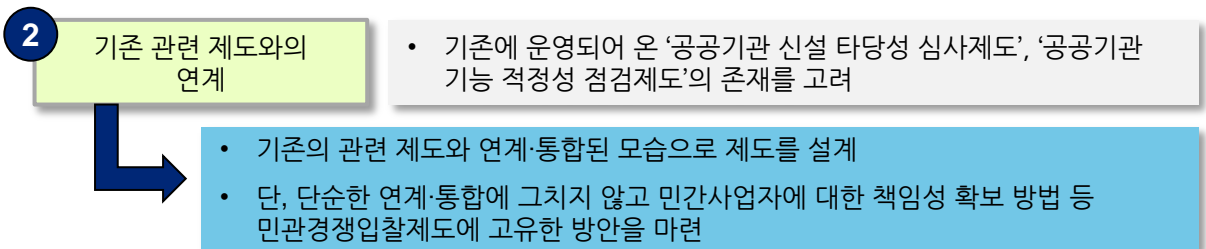
민관경쟁입찰제도를 도입함에 있어서는 부처 간 역할 정립, 기존 제도와의 연계, 사업의 단계적 수행, 제도적 인프라 구축 등의 정책과제를 수행해야 한다.

기획재정부와 주무부처 간 역할을 정리



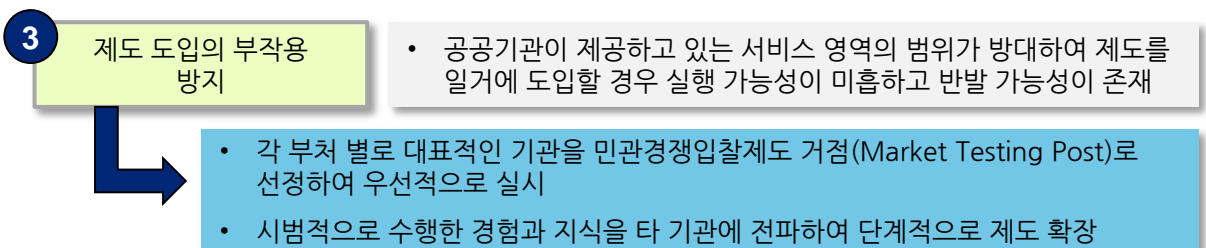
둘째, 기존에 운영되어 온 제도와 연계·통합하는 방안을 모색해야 한다. 현재 ‘공공기관 신설 타당성 심사제도’와 ‘공공기관 기능적정성 점검제도’가 법제화 되어 운영되고 있는 상황이므로, 이러한 제도와 별도로 민관경쟁입찰제도를 도입한다면 유사 제도의 중복 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

기존 제도와와의 연계·통합



셋째, 민관경쟁입찰제도를 도입하는 과정에서는 제도 도입의 부작용을 방지하기 위하여 시범사업을 실시한 다음 운영성과에 대한 보완작업을 지속적으로 수행하면서 단계적으로 제도를 확장 도입할 필요가 있다.

제도의 단계적 도입



넷째, 민관경쟁입찰제도의 원활한 추진을 위하여 전문가 집단을 활용하여 경쟁입찰과 관련된 기본적인 인프라를 구축해야 한다. 원가계산, 시장조사, 사업규격서 작성, 계약서 문안 등과 관련된 업무 표준이 마련되어야 하며 참가자격의 기준, 경쟁입찰의 실시, 낙찰자 결정방법 등에 대한 구체적인 기준도 제시되어야 한다.

제도적 인프라 구축

4

제도 적용을 위한
인프라 구축

- 민관경쟁입찰제도의 수행을 위해서는 경쟁입찰과 계약체결 등과 관련된 구체적인 기준과 업무 체계가 필요

- 행정, 회계, 재무, 법률 분야 등의 전문가 집단을 활용함으로써 민관경쟁입찰제도의 절차 상 요구되는 제도적 인프라를 구축
- 특히 입찰평가에 대한 인프라를 구체적으로 구축하여 평가결과의 객관성을 확보

마무리

소유권의 이전을 통한 민영화가 가능한 대상 공공기관에 대해 사회적 이견이 큰 우리 현실을 감안할 때 민관경쟁입찰제도는 공공부문의 생산성 향상과 효율성 제고를 위한 선택 가능한 정책적 방안이다. 우리도 공공기관에 민관경쟁입찰제도를 도입하여 공공기관의 신설, 신규 사업의 추진, 기존사업의 기능점검에 활용하고, 공공부문의 일부 기능을 경쟁에 노출시켜 비효율을 제거하며, 시장을 통한 민간부문의 합리적인 역할 분담을 추진해야 할 것으로 보인다.

공공부문과 민간부문의
합리적 역할 분담을 위해
민관경쟁입찰제도를 도입할
필요가 있다.

Deloitte.