OECD국가의 재정부문에 대한 시장메커니즘 활용경험과 시사점(요약)

□ 지난 20여년간 OECD 국가는 재정운영과정에 있어서 **선택·경쟁·참여를 통한 시장메커니즘을 활용**하기 위해 **아웃소싱**, **민자유치**, **바우처** 등의 제도를 운영

○ 이는 ▲재정적자 하에서 **비용절감을 유도**하고, ▲정부 서비스의 **비효율성을 최소화**하여(Value for Money), ▲공공부문에 **민간의 새로운 기술과 경험을** 도입하기 위한 것으로

○ 우리의 경우 **아웃소싱, 민자유치는 조금씩 활용**해 오고 있으나 **바우처는 거의 도입이 않된 상태**인 바, 앞으로 **복지지출 소요**의 증대, **재정재원의 부족**, **공공부문의 효율성 증대** 필요성 등을 감안할 때 선진국의 제도운영 경험을 바탕으로 **적극적인 활용방안**을 검토할 필요

* **아웃소싱** : 정부와 민간이 계약을 체결하여 전통적인 공공 서비스를 민간이 정부조직 또는 국민에게 직접 제공하는 제도
* **민자유치**(Public-Private Partnerships) : 민간이 SOC 등에 재원조달·설계·건설·유지 및 운영을 하는제도로서 아웃소싱의 특별한 유형
* **바우처 제도** : 정부가 수혜자에게 어떤 재화나 서비스를 여러 공급자중에서 하나를 선택하여 제공받을 수 있도록 하는 제도

□ 아웃소싱 제도

○ 공공조직이 유연한 **영국, 캐나다, 뉴질랜드** 등의 국가에서 **적극 활용**되는 반면 공공조직이 다소 경직적인 **프랑스, 스페인, 이태리** 등 유럽대륙 국가들은 **소극적**임

* 영미국가들이 유럽국가에 비해 3~4배 정도 더 아웃소싱을 활용

○ 적용분야도 건물청소·시설관리 등 **단순업무**에서 **정보기술·법률·회계 등 정부고유기능 보조업무**로 다양화되고 있으며 최근에는 **정부고유기능으로 확대**되는 추세

* 군사훈련 및 군사시설 유지관리(영국, 뉴질랜드, 미국), 응급구호 및 소방(미국 Arizona주, 덴마크), 회계검사(뉴질랜드), 사회복지 서비스(영국, 뉴질랜드 등)

* **뉴질랜드 회계검사원**(Audit Office)은 92년부터 정부 및 공공기관의 **회계검사업무 일부를 민간회계사무소에 위탁**하여 시행

○ 아웃소싱의 목표도 기존의 **비용절감을 통한 효율성 제고에서 정부 시스템 개혁 및 재설계를 추구하는 방향**으로 전환

○ 아웃소싱 추진 결과, 미국·영국·호주 등 대부분의 국가에서 **비용 감소와 정부 서비스 제공의 질이 향상**된 것으로 나타나고 있으나 다음과 같은 문제점도 제기되고 있음

(1) 아웃소싱은 ▲**서비스 내용을 쉽게 구체화**할 수 있고 ▲공급자가 많아 **경쟁이 가능한 분야**에서는 **비용절감효과**가 크나

- 그렇지 않은 경우 **아웃소싱 거래비용**(계약체결 및 이행점검 등), 고용축소에 따른 **실업수당 증가** 등으로 **아웃소싱 효과가 상쇄**될 가능성

(2) **직원신분 불안정·내부조직의 저항** 등이 큰 장애요인으로 작용

(3) 아웃소싱을 통해 국민에게 서비스를 직접 제공할 경우(예: 사회복지 서비스), **책임성**(accountability) **및 투명성**(Transparency) 문제가 **제기되므로 성과위주의 계약**(output-oriented contract)을 체결할 필요가 있음

* 호주 노동부는 장기실업자 취업 알선 서비스(case management services)업무를 아웃소싱 하면서 민간회사의 책임성을 확보하기 위해 성과(예 : 실업자가 13주이상 계속 취업한 구직건 수)에 입각하여 비용을 지급

(4) 아웃소싱이후에도 정부내에 관련분야에 대한 전무지식 보유 등 **정부의 관리능력**(capacity)이 중요한 요소로 상존

* 호주 국방부(Australian Defence Forces)는 일부업무 아웃소싱후 대부분의 숙련된 직원을 민간계약회사로 이직시켰으나 장기적으로 부내에 전문인력이 없게 되어 계약 재협상시 불리한 위치로 전락

(5) **서비스 공급자 시장의 경쟁구조 확보**가 성공적 아웃소싱의 관건

* 민자유치 · 바우쳐 등 시장메커니즘을 활용하는 제도에 공통

□ 민자유치제도(PPPs)

○ 92년 영국에서 시작한 이후 캐나다·호주·미국 등 **대부분의 OECD 국가에서 널리 활용**되고 있으며

- 초기에는 **도로, 철도 등 사회간접시설**에 국한되었으나 점차 **환경, 학교, 병원, 교도소 등의 공공시설**까지 광범위하게 적용되고 있음

○ **SOC 기반 구축수준**에 따라 국가별로 **운영 취지는 상이**

- **SOC가 이미 상당부분 구축된 영국** 등 선진국은 상습정체 도로 및 교량·학교·병원 등의 공공시설에 **제한적으로 활용**하는 반면

- 도로 등 **SOC 구축이 시급한 체코·헝가리** 등 동유럽 국가는 재정의 한계를 극복하기 위한 **전반적인 SOC투자전략**으로 추진하고 있으며

- **우리나라**는 제도도입 초기에는 **SOC 확충수단, 최근에는 선진국과 유사한 기능**으로 전환하고 있음

○ 민자사업 유형은 BTO(건설-이전-운영), BTL(건설-이전-임대) 등 사업 성격에 따라 다양하게 운영

* BTO : 민간사업자가 재원조달・설계・건설하고 시설을 국가에 반환한후 일정기간 사용자로부터 사용료를 징수(예 : 고속도로 사용료)하여 투자비 회수

* BTL : 민간사업자가 재원조달・설계・건설하고 이를 국가에 임대한 후 20~30년간 정부로부터 시설임대료를 받아 투자비 회수

○ 영국·캐나다 등 대부분의 OECD 국가는 민자사업 추진으로 **비용절감 및 생산성 향상**을 경험하고 있으나, OECD와 IMF 등에서는 **정부지출 통제 회피수단으로 활용될 가능성**에 대해 우려 표명

- 정부가 대부분의 투자 리스크를 부담하게 되면 결국 **장래 재정부담**으로 귀결되므로 이를 **정부회계나 국가부채 기준에 반영할 필요성**이 제기되고 있음

* 특히, BTL 사업유형은 정부가 20~30년에 걸쳐서 임대료를 민간 사업자에게 지불해야 하므로 투자우선순위가 낮은 사업의 경우 정부부담과 직결

* EU는 민자유치에 따른 정부의 과다 위험부담을 "국가누적부채 GDP의 60% 및 연간재정적자 GDP의 3%이내" 기준(Stability & Growth Pact) 적용시 포함(유럽통계국 결정)

□ 바우처 제도

○ 80년대부터 미국·뉴질랜드 등 OECD 주요 국가는 **선택과 경쟁**을 강조하는 바우처 제도를 **주택·교육·사회복지 등의 분야**에서 활용

① **미국 : 식품지원, 주택, 보육** 등의 분야

* **식품지원** (food stamp) : 일정 소득이하인 저소득 가구를 대상으로 식품을 살 수 있는 정액 바우처를 지급

* **주택 바우처** : 일정 소득이하인 저소득 가구를 대상으로 임차료의 일부를 바우처 형태로 지급(implicit voucher)

* **보육 바우처** : 근로능력있는 부모의 자활을 지원하기 위해 일정소득이하의 저소득 가구에 보육 바우처를 지급

② 뉴질랜드 : **주택, 교육 등의 분야**

* **주택 바우쳐**(Accommodation Supplement) : 주택 임차료나 주택대출 상환금의 일부를 정부에서 조세환급의 형태로 수혜자에게 보전

* **교육 바우쳐**(Targeted Individual Entitlement) : 저소득 가구의 아동이 사립학교에 등록할 수 있도록 정부가 수업료를 보조

③ 영국 : **보육, 직업훈련** 등의 분야

* **보육 바우쳐**(Nursery Education Voucher) : 모든 4세 아이 부모에게 등록된 교육기관으로부터 초등학교 취학 전 교육을 받을 수 있도록 바우쳐 지급

* **교육훈련 바우쳐(Learning Credit) :** 청소년(14-21세)에게 자신의 필요에 따라 교육기관을 선택, 전문대학·직업훈련 등을 받을 수 있는 바우쳐 지급

④ **네델란드** : 초·중등학교에 대한 정부 지원금이 **학교에 등록된 학생 수**를 기준으로 지원(교육 바우쳐)

○ OECD 국가사례를 볼 때 성공적인 **바우쳐 제도 운영**을 위해서는 다음과 같은 요인이 고려되어야 함

(1) 바우쳐 제도는 사용자가 서비스 제공자를 선택할 수 없는 **독과점 시장에서는 성공하기 곤란**

* 초·중등 교육의 경우 거주지역에 따라 서비스 선택에 제한을 받는 경쟁제한적 시장구조이기 때문에(집에서 먼 학교는 사실상 선택 곤란) 바우쳐 제도의 성공 가능성이 낮음

(2) 또한 수요자 필요에 맞는 다양한 서비스 제공을 위해서는 **세부적인 서비스 제공 기준보다는 최소한의 기준**을 적용하는 것이 바람직

(3) 대부분의 공공 서비스는 소비자가 사용하면서 선택하는 경험재(experienced goods)이므로 **사전에 서비스 제공자에 대한 충분한 정보제공**이 매우 중요함

* 학교의 입학율 또는 학업성적, 현재 및 과거 소비자의 평가점수 등

(4) 단일화된 비용구조(uniform payment level)보다는 **수요자의 여건을 반영할 수 있는 신축적 가격구조**가 필요함

* 장애아동(보육 서비스), 추가학습이 필요한 학생(교육서비스), 거동이 어려운 노약자(long-term care) 등의 경우 고비용 불가피 → 이러한 사람이 서비스에서 배제되지 않도록 가격구조 설정

(5) 바우처는 수요창출형 제도(demand-driven program)이므로 **재정에 미치는 효과를 고려하여 제도를 설계**하여야 함

□ 정책적 시사점

○ OECD 각국의 경험을 고려할 때, 재정부문에 시장경쟁을 도입하는 아웃소싱, 민자유치, 바우처 제도 등은 **우리나라 재정 및 공공부문 혁신에 상당히 기여**할 것으로 기대됨

- 인구 고령화 등에 따른 연금·의료 등 사회복지 지출의 급격한 증가에 대비, **비용절감·서비스 질 향상과 민자유치로 새로운 재원 마련** 효과

- 그 동안 공급자 위주에서 **경쟁도입을 통한 수요자 중심의 행정 서비스 전달방식**을 개발

- **통일 후 북한 지원방식**으로 시장기능을 활용하는 방안 마련 필요성에 대비

□ 추진방안

(1) **정부와 재정 역할 등에 대한 청사진**을 수립한 후 전략적으로 추진

- 각 조직에 대한 **업무 분석** 후 아웃소싱, 바우처, PPPs 등 최적대안을 선택하여 추진

- **재정당국(기획예산처)**뿐만아니라 해당분야를 담당하는 **각 부처가 적극적으로 함께 참여**하여야 성공적 추진 가능

(2) **아웃소싱** : 비용절감과 함께 **조직혁신차원 추진**

- 조직운영에 대한 분석후 **조직혁신차원에서 아웃소싱 사업 발굴**
  → **정보기술·사회복지·직업훈련 등의 분야** 가능성 검토

- **아웃소싱에 따른 잉여인력**을 일괄 감축하기보다는 업무수요가 많은 **타 분야에서 활용하도록 허용**, 아웃소싱 저항을 최소화

- 아웃소싱의 투명성과 책임성을 확보하기 위해 서비스 제공요건을 **투입이 아닌 성과기준으로 체결**

- 아웃소싱 이후에도 **정부내에 관련분야 전문지식을 계속 보유**토록 함으로써 **협상시 대등한 지위유지 등 아웃소싱의 관리능력 배양**

(3) **민자유치 : 현행제도를 보완, 적극 추진**

- 잠재적 재정부담이 최소화될 수 있도록 **정부와 민간간 적정한 위험분담체제**를 마련

- 민자유치 **적용대상을 확대** (예 : 재외공관 및 관저)

- **과도한 재정부담 가능성**이 있는 경우 **정부회계기준에 반영**하는 방안 검토 (주석 등)

(4) **바우처 제도** : **서비스 전달체계 혁신**을 위해 점진적 도입방안 강구

- **보육·재가사회복지 서비스** 등 다양한 행정서비스에 **공급자 중심에서 수요자 위주 지원방식**으로 전환하는 방안을 강구함으로써 서비스 질 제고

- ▲민간시장에 **서비스 공급기관이 많고 ▲소비자의 선택이 중요**한 분야부터 바우처 제도를 **단계적으로 도입 추진**