

영국 공공부문 아웃소싱(민간위탁) 사업의 인소싱 사례

채준호 (전북대학교 경영학과 교수)

■ 서론

시장과 경쟁의 가치를 중시하는 영국에서도 최근 민간위탁한 공공서비스를 직영으로 운영하는 인소싱 움직임이 발견되고 있다. 1980년대 신자유주의의 이념적 토대를 제공했던 대처리즘의 본 고장이자 최근 유럽연합(EU)을 탈퇴해 독자적인 시장체계를 선언하고 준비하고 있는 영국에서 벌어지고 있는 변화이다. 공공부문 내 인소싱(insourcing), 직영화(in-house), 재국유화(renationalisation), 재지방정부화(remunicipalisation) 등으로 표현되는 일련의 재공공화 정책의 추진은 다른 이유가 아닌 비용절감과 서비스 질의 관리 필요성 측면, 즉 매우 실용주의적 측면에서 접근하고 있는 움직임이다(Hall and Hobbs, 2017). 특히 중앙정부와 지방정부에서 진행되고 있는 재공공화의 주된 배경이 2008년 이후 경제위기로 촉발된 긴축 재정정책이라는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 긴축재정으로 인한 재정압박의 돌파구로서 공공부문 내에서 더 효율적이고 비용절감이 가능한 인소싱 정책을 선호하고 있음을 의미한다. 이는 노동당이 다수인 지방정부뿐만 아니라 보수당이 집권하는 중앙정부나 지방정부에서도 동시다발적으로 발견되는 현상이다. 이러한 현상은 아웃소싱, 민영화의 제일의 목표가 공공부문에서 독점하고 있던 재화 생산이나 서비스 제공은 비효율적이기 때문에 이를 다

* 이 글은 2018년 고용노동부 위탁사업 일환으로 수행한 『공공부문 민간위탁사업 인소싱 사례』 보고서 일부를 요약·정리한 것이다.

수의 전문성이 있는 민간기업에 맡기면 이들 간의 경쟁을 통해 더 질 좋은 제품이나 서비스를 더 낮은 가격에 제공할 수 있다는 일반적인 논리와는 차이를 보인다. 이는 민영화나 아웃소싱의 문제점이 널리 확산되면서 민간부문에서의 공공서비스 제공이 기대한 것만큼 효율적이지 않고 민간부문 기업의 이익만 확대하고 있다는 공감대를 기반에 두고 있다.

2015년 노동당 대표로 당선된 제러미 코빈(Jeremy Corbyn)은 정부의 공공서비스 재공공화/재국유화 정책을 지속적으로 주장해 오고 있다. 2015년에만 하더라도 공공서비스의 재공공화 주장은 다분히 이념적 주장으로 간주되기도 했다. 현재는 아웃소싱되거나 민영화된 공공서비스에 대한 인소싱이나 재국유화에 대한 논리가 대중들에게도 어느 정도 설득력을 얻고 있는 것으로 판단된다. 민영화(아웃소싱)된 서비스의 재공공화(인소싱)를 주장하는 캠페인 조직인 “We Own It”의 대표는 대중들의 지지에도 불구하고 정치인들이 재공공화를 정책화하는 것에 대해 너무 주저하고 있다고 주장한 바 있다. 심지어 노동당조차도 재공공화 주장에 대해 코빈이 대표로 당선되기 전까지는 주저했다고 비판한 바 있다(Financial Times, 2018년 2월 26일).

이미 지난 10년간 영국 내에서는 지방정부를 중심으로 아웃소싱된 공공서비스의 재지방정부화(remunicipalisation)가 지속적으로 확대되었으며 이러한 경향은 특히 대중교통 부문과 에너지 부문에서 두드러지게 나타나고 있다(Hall and Hobbs, 2017). 대중교통과 에너지 부문 이외에도 지방정부 부문에서 민간업체가 기대한 서비스를 제공하지 못할 경우, 도로관리, 주택, 환경 미화, IT 서비스, HR 서비스 등에서 직영(in-house)방식의 공공서비스 제공이 확대되고 있다. 이와 함께 민간부문의 자본을 끌어와 사업을 진행하는 ‘민간투자사업(public-private partnerships: PPP)’ 방식을 광범위하게 활용하던 병원이나 학교에서도 PPP 계약을 파기하는 사례가 증가하고 있다.

영국의 사례는 문재인 정부 출범 이후 한국에서 벌어지고 있는 공공부문 내 간접고용의 정규직화(직접고용이든 자회사 모델이든)의 기본적인 방향이 노동존중사회와 좋은 일자리 창출에 방점을 두고 진행되는 것과는 그 맥을 조금 달리하지만 영국에서도 최근 아웃소싱된 공공서비스를 재국유화 내지 재지방정부화하는 경향은 분명히 확대되고 있음이 확인된다. 이 글에서는 영국의 민간위탁된 공공서비스의 재공공화 사례연구를 통해 재공공화의 원인을 분석하고 새로운 변화의 움직임을 살펴보고자 한다. 이를 통해 현재 진행 중인 정규직화(재공공화)의 필요성을 확인하고 공공부문 내 아웃소싱의 폐해 가능성을 재검토하면서 이를 통해 유

의미한 한국적 시사점을 모색하고자 한다.

■ 공공서비스 아웃소싱·외주화 확대¹⁾

지난 30여 년간 영국은 공공부문의 재정삭감과 서비스 질 향상을 위해 민영화, 민간부문으로의 민간위탁(outsourcing), 동시에 중앙정부의 공공서비스에 대한 평가와 감사기능 강화 등을 포함한 다양한 형태의 신공공경영(New Public Management: NPM)정책을 추진하였다. 신공공경영의 핵심은 공공서비스 제공에 있어 민간기업의 참여를 보장하는 것이며, 민간기업의 서비스제공모델의 효율성에 대한 믿음에 기반을 두고 있다(APSE, 2018). 이러한 신공공경영정책은 기존의 공공서비스의 민간위탁과 민영화를 통해 민간부문의 참여를 확대해 왔다. 영국은 1979년 보수당 정권의 출범 이후 신공공경영을 지속적으로 추진함으로써 NPM의 선봉에서 타 국가의 이상적인 모델을 제공한 것으로 평가된다(Roper et al., 2005: 639).

공공부문에서 ‘모범고용자’로서의 정부 정책은 1980년대 대처정부 이후 눈에 띄게 변화하였다. 즉 지방정부 운영에 대해 효율성을 강조하여 지방재정에 대한 통제를 강화하고 시장경쟁의 원리를 공공부문에 도입하게 되었다. 이는 기존의 전통적인 ‘모범고용자’라는 개념이 민간부문형 경영을 강요하는 것으로 의미가 바뀌었음을 뜻한다. 모든 공공부문의 경영에 있어 기존의 관료적인 조직에 의한 경영기법은 계약과 경쟁에 의한 경영으로 그 모습이 변화했다. 이러한 변화는 대처정부가 강력히 추진한 ‘강제경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering: CCT)’, ‘시장검정제(Market Testing)’, ‘내부시장제(Internal Market)’, 민관파트너십을 중시한 ‘민간자본참여(Private Finance Initiative: PFI)’, ‘성과급보수제(Performance-Related Pay: PRP)’ 등 여러 형태의 정책들로 나타났다. 이러한 정부정책에는 세 가지 공통점이 발견된다. 첫째, 공공부문 내 재정적 통제를 강조하였다. 공공부문의 혁신은 공공부문의 재정을 축소함으로써 효율성을 높이는 것에 초점을 맞췄다. 둘째, 정부와 민간의 벽을 허물어 민간부문의 참여를

1) 일부 내용은 채준호(2007), 「영국의 신공공관리와 공무원노동운동」을 바탕으로 최근자료를 보완하였음을 밝혀둔다.

독려하였다. 이것은 중앙정부에서는 같은 정책목표를 가진 '시장검정제(Market Testing)'정책으로 지방정부에서는 '강제경쟁입찰제(CCT)'로 나타났다. 셋째, 정부의 시장주의적 정책과 분권화 정책은 결국 정부부문의 단체교섭 구조의 파편화를 가져왔다(Fairbrother, 1996: 115-117).

1997년 정권을 잡은 노동당정부는 1999년 지방정부법 개정을 통해 '강제경쟁입찰제(CCT)'를 폐지하고 새로운 '최고가치(Best Value: BV)'제도를 실행하였다(McEldowney, 2003: 76). BV의 가장 중요한 목표는 지방정부의 서비스 질을 향상시켜 서비스 이용자들에게 만족감을 주는 것에 있었다. 영국의 감사원은 BV정책의 목적이 '국민들 요구의 실질적 이해를 바탕으로 공공서비스를 국민들이 이용할 수 있도록 함에 있다'고 규정하고 있다. 하지만 기존의 강제경쟁입찰제(CCT)가 가지고 있던 VFM(Value for Money)나 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)의 성취에 대한 기본목표는 같다고 볼 수 있다. 결과적으로 1980년대 이후 집권 정당(보수당이든 노동당이든)과 상관없이 공공부문 아웃소싱 정책기조는 외주화, 민간자본참여(PFI) 등을 통해 크게 변화하지 않고 유지되고 있는 것으로 판단할 수 있다. 공공부문의 지속적인 신공공경영적 운영방식의 영향으로 공공서비스의 외주화는 지속적으로 확대되고 있다. 2007~2008년 회계연도(4월~차년도 3월) 동안 민간부문 외주화로 집행된 예산은 790억 파운드이며 이에 고용된 인력은 120만 명 수준이었다. 영국 감사원(NAO)에 따르면 2012년 기준 공공부문 내 재화와 서비스제공에 책정된 전체 예산은 1,870억 파운드였으며 이 중 절반인 935억 파운드가 민간위탁(contracting-out)으로 집행되었다(TUC, 2015: 14). 이들 업무는 ICT 지원업무, 시설관리 업무 등 비영업부서의 지원업무('back-office' functions)와 교도소 관리, 복지기금 지원자에 대한 의료검진, 핵무기 유지 보수 등 최일선 업무(frontline activities) 등을 포함하고 있다(National Audit Office, 2013: 10). 영국의회에 따르면 영국정부는 공공서비스 분야에서 아웃소싱과 외주화를 통해 약 2,510억 파운드의 예산을 집행하고 있으며, 공공조달의 규모는 전체 GDP의 13.7%에 달한다. 이는 다른 유럽 국가들(덴마크 14.16%, 독일, 15.05%)과 큰 차이를 보이는 수준은 아니다(House of Common, 2018: 3).

하지만 공공부문 내 외주화의 비중을 정확하게 파악하는 것은 불가능하다. 주된 이유는 중앙정부에서 관련된 데이터를 수집해 분석하고 있지 않으며, 민간과 공공의 영역이 모호한 경우가 다수 있기 때문이다. 예를 들어 민간부문의 참여를 허용하고 있는 Academy School의 경우 공공예산이 들어가지만 운영은 민간조직이 하고 있다(이는 최근 논란이 되고 있는 한국의 사

립유치원 사례와 유사함). 또한 NHS Foundation Trust의 경우, 운영의 자율성을 보장하고 민간의 참여를 허용하고 있어 공공과 민간의 영역을 명확하게 구분하기는 어렵다(TUC, 2015).

영국 내 공공부문 민간위탁 민간기업의 특징 중 하나는 한국과 같이 중소기업이 일정 서비스를 제공하는 것이 아니라 대형 회사들이 여러 공공기관, 중앙부처, 지방정부의 관련 서비스를 제공하고 있다는 점이다. 영국 감사원 자료에 따르면 이러한 아웃소싱 회사의 대형화는 규모의 경제를 통한 효율화와 전문성 강화라는 긍정적인 측면도 있으나 당초 외주화의 목적인 경쟁을 통한 질 좋은 서비스 제공은 어려워질 수 있음을 경고하고 있다. 대형화된 민간회사는 공공부문 내 특정 서비스 제공을 독점하고 이는 경쟁저하, 혁신동기 저하 등으로 이어질 수 있음을 지적하고 있다(National Audit Office, 2013: 14). 같은 자료에서 감사원은 민간부문의 이익의 수준이 공정한 수준인가에 대해 문제제기를 하고 있다. 대부분의 민간기업은 수익관련 정보를 투명하게 공개하지 않고 있으며 공개된다 하더라도 이익 수준의 합리성 판단이 어렵다는 것이다(National Audit Office, 2013: 15). 아웃소싱 민간기업의 대형화는 공공부문 서비스 제공을 몇몇 기업에 과도하게 의존하게 만들고 이들 회사는 대마불사(too big to fail)의 믿음으로 단일한 운영을 할 수 있음을 지적하고 있다(National Audit Office, 2013: 10).

■ 공공부문 서비스의 인소싱

공공부문 서비스 인소싱 경향

공공부문 서비스의 아웃소싱화는 다양한 분야에서 문제를 일으키고 있으며 이에 대한 대안으로 인소싱 사례가 증가하고 있다. 2012년 보수당정부 재무부 장관은 민간자본투자(PFI)정책이 이미 경제적 효용성에서 많은 문제점을 내포하고 있으며 심지어 몇몇 병원은 파산 지경에 놓여 있다고 민간자본투자정책을 비판한 바 있다(Reynolds et al., 2016). 2016년 117개 지방정부 137명의 관리자들을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과에 따르면, 응답자의 50%는 직영(in-house) 서비스 제공이 어렵다는 확실한 증거가 있을 경우에만 아웃소싱을 진행한다고 답했다. 아웃소싱을 제한적으로 진행하고 가능한 직영으로 서비스를 제공하려는 전

락을 가지고 있다는 응답은 11%였다. 외부의 지원이 필요한 경우만 아웃소싱을 진행하는 경우는 18%, 과거 아웃소싱된 서비스를 포함해 모든 서비스를 직영 제공하는 경우는 1%, 예외 없이 모든 서비스를 직영한다는 응답은 2%였다. 과거 아웃소싱된 서비스를 현재 인소싱해 운영하는 경우는 응답자의 45% 수준이었다. 아웃소싱된 서비스를 인소싱한 주요 요인으로 는 지역 니즈와 우선순위 변화에 유연하게 대처하기 위해서(23%), 서비스 질의 하락(20%), 성과 하락(20%) 등을 꼽았다(iGov Survey, 2017).

2008년 이후 10년간의 중앙정부의 지방정부에 대한 재정압박은 지방정부로 하여금 지방 정부 서비스 제공에서의 아웃소싱에 대한 재검토를 요구했으며, 아웃소싱된 서비스에 대한 소비자인 일반대중들의 불만족은 아웃소싱의 감소와 인소싱의 증가로 이어져 오고 있다. 이러한 현상은 2018년 2월 지방정부 제2의 아웃소싱 민간회사인 카릴리언이 파산하면서 아웃 소싱에 대한 대중들의 회의감과 신뢰는 크게 흔들렸고 지방정부 서비스의 인소싱 경향은 더욱 강화되고 있는 것으로 판단된다(Financial Times, 2018년 2월 9일). 2017년 기준 보수당이 다수인 지방정부 중 33%, 노동당이 다수인 지방정부 중 42%가 서비스의 인소싱을 추진 했다. 컨설팅회사인 GlobalData의 수석분석관은 지방정부에서의 인소싱 현상에 대해 “경계를 초월한 변화가 일어나고 있다. 이러한 변화는 천천히 진행 중이며 민간회사와의 재계약 시기가 다가오면 관련 서비스를 인소싱하거나, 계약을 연장하더라도 더 세분화해 외주화하는 경향이 발견된다”고 주장한 바 있다.

지방정부의 인소싱 경향은 IT서비스나 기술집약적인 HR 및 임금서비스(human resources and payroll functions)에서 두드러지게 나타나고 있다. 지방정부에서 IT 서비스 아웃소싱으로 지불한 예산은 2012~13 회계연도에 7억 8백만 파운드에서 2015~16 회계연도에 5억 3천 5백만 파운드로 감소했다(Financial Times, 2018년 2월 9일). 2017년 영국 내 최대 규모의 지방정부인 버밍엄시(Birmingham council)는 영국 지방정부 거대 아웃소싱 회사인 Capita와의 IT 계약을 7천만 파운드 규모에서 1천만 파운드 규모로 축소했으며 이 계약 역시 2021년 만료하기로 했다.

“버밍엄시는 아웃소싱 초기 관련 전문성을 가진 내부조직이 없어 민간회사로의 아웃소싱을 결정할 수밖에 없었다. 하지만 현재 아웃소싱된 서비스를 제공하는 회사의 능력에 대

해 회의감이 있으며 서비스 개선에 대한 의지가 약한 것으로 판단해 다른 방안을 모색하고 있다.”(버밍엄시 관계자 인터뷰, Financial Times, 2018년 2월 9일)

중앙정부에서도 아웃소싱된 서비스의 인소싱 경향도 유사하게 나타나고 있다. 영국 국세청(HMRC)이 체결한 IT 서비스 분야의 수백만 파운드의 계약에 대해 의원(MPs)들로부터 수준 이하(unacceptably poor)의 서비스에 대한 강한 비판이 이어졌고 독점아웃소싱 계약(monolithic outsourcing contracts)은 2013년 종료되었다. 2015년 영국 내 운전면허를 발급하고 관리하는 DVLA의 IT 서비스에 대해 IBM 및 후지쓰(Fujitsu)와 20년간 맺은 아웃소싱 계약은 파기되었고, 이후 인소싱이 진행되었다. DVLA는 자체 직원들의 7주간의 교육을 통해 자체적인 온라인 신청시스템을 구축하였다.

영국의회 2016년 보고서(Local Government: Alternative Models of Service Delivery)에 의하면 지방정부 인소싱의 예는 다음과 같다(Sandford, 2016: 14),

- 2011년 서러크의회(Thurrock Council)는 환경미화 서비스 인소싱을 통해 약 2천만 파운드의 비용을 절감하였음.
- 2014년 버밍엄시 의회(Birmingham City Council)는 과거 캐피타(Capita)가 운영하던 고객센터의 업무를 인소싱하기로 결정.
- 리버풀시 의회(Liverpool City Council)는 IT서비스를 2014년 인소싱해 향후 3년간 3천만 파운드의 비용절감을 기대하고 있음.
- 이즐링턴 자치구 의회(Islington Borough Council)는 쓰레기 수거, 도로 환경미화, 도로 관리 서비스를 2013년 인소싱해 매년 약 3백만 파운드의 비용절감을 보고한 바 있음.

컴브리아(Cumbria)시는 보수당이 다수당인 상황에서 2011년 캐피타와 다양한 분야에서 맺은 10년간의 아웃소싱 계약이 만료했으며, 2012년 아메이(Amey)와의 7년간의 도로보수에 관한 아웃소싱 계약을 만료하고 거의 대부분의 관련 서비스를 인소싱하였는데, 이후 재정 안정성과 위기대응 능력이 강화된 것으로 평가된다(The Guardian, 2016년 3월 2일). 보수당 의장이던 Eddie Martin은 당시의 상황을 다음과 같이 설명하고 있다. “내가 보수당의 의장으로서 인소싱을 얘기하는 것 자체가 이단(anathema)과 같은 것이었다. 중앙정부는 아웃소싱이 좋다고 말했지만 아웃소싱된 서비스의 낮은 가격에 의한 비용절감은 여러 가지 환경변화

로 지속되지 않았다. 지방정부는 유연성을 잃게 됐고 결국 지방정부 운영의 불안정성은 가중됐다”(The Guardian, 2016년 3월 2일). 컴브리아(Cumbria) 지방정부는 인소심으로 매년 1천8백만 파운드를 절감하고 있으며 갑작스러운 홍수와 같은 예상치 못한 상황에서도 내부조직 간의 협업을 통해 효율적인 대응이 가능해진 것으로 평가하고 있다.

European Services Strategy Unit(ESSU)의 의하면 민관자본을 투입하는 공공민관파트너십(Public Private Partnerships: PPP) 프로그램은 2008년부터 2013년까지 85%가 증가했다(Whitfield, 2014). 하지만 이 중 28%는 실패한 것으로 분석된다. ESSU 원장인 Dexter Whitfield는 “지난 15년간 영국 지방정부는 65개의 PPP프로그램을 통해 140억 2천만 파운드를 지출했으나 이를 통해 비용절감의 효과가 있었다는 증거를 찾기는 어렵다”고 주장하고 있다. 가디언지가 2016년 36개의 지방정부 PPP프로그램을 분석하였는데, 분석 결과, 이 중 2000년부터 2007년까지 13개 PPP프로그램이 인소심되었는데, 인소심된 PPP의 계약기간은 7년에서 15년까지 다양하였고, 제공하는 서비스 역시 IT, 사무지원, 자산관리, 도로보수 등으로 다양하였다. 이 분석에 따르면 조사대상 PPP 중 3분의 1이 인소심되었으며 이로 인해 비용절감이 가능했다(TUC, 2018). Whitefield는 PPP 실패의 주요 원인을 재정 감사의 투명성 부족, 지방정부와 민간기업 간 공동 거버넌스의 비공개성, 모니터링 기능 저하, 조달금액에 대한 비공개, 허술한 관리감독, 민간자본 투입 사업 실패에 대한 정치적 공포 등으로 분석하였다(The Guardian, 2016년 3월 2일).

영국 공공서비스 관련 연구기관 중 하나인 APSE(Association for Public Service Excellence)가 발간한 연구결과에 따르면 조사대상 211개 지방정부 중 73%는 인소심을 고려 중에 있으며 59%는 일부 서비스에 대해 인소심을 완료했다고 응답했다. 공공서비스 중 인소심이 가장 많이 진행된 3대 공공서비스는 시설관리(building maintenance), 쓰레기수거(가정집 수거, 재활용품 수거), 공원/공용공간 관리 서비스 부문이었다. 이 밖에도 주택신고, 대중교통 유지보수, 고속도로 유지관리, 학교 급식 등도 인소심이 많이 진행된 분야이다(TUC, 2018).

2018년 대형 아웃소싱 회사인 카릴리온의 파산

2018년 1월 영국 내 공공부문 아웃소싱에 있어 상당한 영향력을 미치던 카릴리온(Carillion)

이라는 대형 민간회사의 파산은 공공부문에서 아웃소싱에 대한 부정적 여론을 확산하는 데 결정적인 영향을 미쳤다(House of Common, 2018a: 18) 카릴리언은 주로 시설관리와 건축 업무를 공공부문 내에서 수행하던 민간기업이었다. 영국 감사원(NAO)의 감사 결과, 카릴리언이 파산했을 당시 공공부문에서만 420개의 아웃소싱 계약을 추진 중에 있었는데, 2017년 기준 카릴리언은 공공부문 내에서 여섯 번째(지방정부에서는 두 번째)로 큰 공공서비스 제공 민간기업이었다(House of Common, 2018: 6). 카릴리언은 파산 당시 3만개의 중소기업들과 공급사슬로 연계되어 있었으며 하청업체들을 제외하고 직접고용한 노동자만 2만 명 수준이었다. 중앙정부에서만 국방부(Ministry of Defence), 법무부(Ministry of Justice), 철도관리기관인 Network Rail, 고속철도담당기관인 High Speed 2(HS2 Ltd), 그리고 다양한 병원들과 아웃소싱 계약을 맺고 있었다. 지방정부협회(Local Government Association: LGA)는 카릴리언의 파산은 30개 지방정부, 218개 학교에 영향을 미친 것으로 분석하였다.

카릴리언은 2017년 7월 위기를 감지했음에도 지속적으로 공공부문의 아웃소싱 계약을 수주했으며, 결국 파산 직전 정부와 채권단에 지원을 요구했으나 이를 정부가 거부하자 2018년 1월 파산신청을 했다. 카릴리언의 파산으로 다수의 공공기관이 피해를 입었는데, 일부 공공기관은 다른 아웃소싱회사를 통해 서비스를 제공하거나 인소싱을 통해 당면한 위기를 극복하고 있다. 민간자본투자사업(PFI)을 통한 건설사업의 경우 그 피해의 정도는 더 크게 나타났다. 이 중 3억 3천5백만 파운드 규모의 Royal Liverpool 병원의 건설 프로젝트가 직격탄을 맞았는데, 646개 병상을 준비하는 과정은 1년이나 지체되었으며, 새로운 업체를 섭외하기 전까지 사업이 중단되었다.

결국 카릴리언의 사태는 최저낙찰에만 관심이 있는 정부의 입장, 사업만 수주하면 된다는 안일한 회사의 전략, 아웃소싱된 공공사업에 대한 정부의 무능한 감사시스템이 빚어낸 참사로 기록될 것이다(The Guardian, 2018년 7월 9일). 영국 감사원은 카릴리언의 파산으로 결국 국민 세금이 1억 4천8백만 파운드가 소요될 것으로 예상했다(BBC, 2018년 6월 7일). 카릴리언 파산 사태 이후 영국의회는 '공공행정 및 헌법 사항 위원회(Public Administration and Constitutional Affairs Committee)'에서 보고서(After Carillion: Public Sector Outsourcing and Contracting)를 발간했는데, 그 주요 내용 중 PFI를 통한 공공서비스 제공은 정부가 직접 서비스를 공급하는 것보다 비용이 더 소요된다고 지적했다. PFI를 통해 공공

서비스를 제공하는 것이 비용을 절감할 것이라는 믿음은 영국 감사원(National Audit Office)과 공공재정위원회(Public Accounts Committee)의 감사 결과에서도 증명되지 않았음을 강조했다. 재무성이 PFI가 처음 시행되고 지난 30년간 민간자본을 통한 공공서비스 제공이 비용절감을 가져왔다는 증거를 제시하지 못하면서도 이 같은 정책을 지금까지 추진한 것은 문제가 있으며 이와 관련된 명확한 증거를 제시하기 전까지는 PFI 사업승인을 하지 말 것을 권고하였다(House of Common, 2018: 18).

아웃소싱된 공공서비스에 대한 국민인식

Legatum Institute가 실시한 2017년 여론조사에 따르면 물산업에 대한 재공공화에 대해 응답자의 83%가 찬성하는 것으로 나타났으며, 에너지산업은 77%, 철도산업에 대해서는 76%가 재공공화에 찬성하는 것으로 나타났다(Legatum Institute, 2017). YouGov가 2017년 3월 1,936명의 18세 이상 영국인들을 대상으로 실시한 결과 역시 공공서비스는 공공기관에서 직영해야 한다는 의견이 높게 나타났다. 경찰, NHS, 군, 학교 등은 80% 이상의 응답자가 공공기관에서 직영해야 한다고 응답했으며, 최근 민영화된 우정산업(Royal Mail) 역시 공공기관에서 운영해야 한다고 응답한 비율이 65%로 민간기관이 운영해야 한다고 답한 21%보다 3배 높게 나타났다. 물산업, 공영방송(BBC), 전력산업 등의 운영 역시 공공부문에서 운영해야 한다는 응답이 높게 나타났다(YouGov, 2017).

이 같은 대중들의 공공부문 서비스 직영에 대한 선호현상은 영국 내에서 몇 가지 중요한 요인에 기인하는 것으로 보인다. 우선 2008년 경제위기 이후 실질임금이 저하되고 시장중심 자본주의 경제체제가 일반국민들의 삶의 질 향상을 가져오지 않을 수 있다는 우려가 반영된 측면이 있다. 둘째, 공공서비스 선호 현상은 전반적인 기업에 대한 불신과 접목되어 있다. Legatum Institute가 실시한 같은 여론조사에서 기업 임원들의 임금에 상한선을 두는 것을 다수가 지지한 것에서도 나타난 바 있다. 끝으로 민영화된 전력산업, 물산업, 철도산업 등에서 당초 주장된 민영화의 장점들을 일반 대중들이 체감하지 못하고 있다는 점이다. 민영화된 서비스를 제공하는 기업들의 수익률은 인상되었지만 서비스 이용료는 높아지고 서비스의 질 또한 향상되지 못한 점 등이 민영화에 대한 반감을 부추긴 것으로 분석된다(The Guardian,

2017년 10월 1일).

2017년 1,634명을 대상으로 APSE(Association for Public Service Excellence)에서 실시한 “지역 내 서비스 제공에 있어 누구를 신뢰하는지”에 대한 설문조사 결과 응답자의 53%가 지방정부, 7%가 중앙정부, 10%가 민간기업을 신뢰하고 있는 것으로 조사되었다(누구도 신뢰하지 않는다고 답한 응답자는 23%, 모름은 7%)(APSE, 2017).

APSE는 2011년 지방정부 내 인소싱과 관련해 설문조사도 실시한바 있다. 당시 설문조사에는 지방정부 종사자 140명이 참여(이 중 65.3%는 시니어 관리자)했는데, 응답자 중 57.3%는 이미 해당 지방정부 내에서 인소싱을 완료했거나 인소싱 중이거나 또는 인소싱을 고려하고 있는 것으로 나타났다. 인소싱을 추진하는 이유에 대해서는 효율성 강화와 비용절감이 58.7%로 가장 높은 응답률을 기록했으며, 다음으로는 42.9%가 서비스 질의 향상, 33.3%가 민간기업과의 계약이 만료되기 때문에, 31.7%가 서비스 제공의 유연성 강화를 위해, 27%가 사업의 모니터링, 관리감독을 위한 시간과 비용을 절감하기 위함이라고 응답하였다. 인소싱의 장점에 대해서는 응답자의 64.2%가 서비스 운영에 있어서의 유연성 확보, 61.2%가 효율성 강화, 55.2%가 계약관리의 용이성, 55.2%가 지방정부의 책임성 강화 등을 주요 장점으로 꼽았다(APSE, 2011: 12).

■ 결론 및 시사점

현재 영국에서 진행 중인 아웃소싱된 서비스에 대한 인소싱 과정은 이념적인 접근이 아닌 매우 실용적인 측면에서 추진되고 있다는 특징을 보여주고 있다. 이는 노동당이 다수인 지방정부만이 아닌 보수당이 다수인 지방정부에서 역시 인소싱이 활발히 진행되고 있는 것으로 확인할 수 있다. 하지만 국내에서는 이와 같은 영미자본주의 국가에서 벌어지고 있는 공공서비스 제공에서의 인소싱 사례에 대해 제대로 소개된 적이 없다. 현재 영국에서 벌어지고 있는 인소싱 사례는 지금까지 국내에 소개된 공공부문 내에서 아웃소싱이나 민영화가 효율성과 비용절감으로 귀결될 것이라는 주류 논의와는 상당한 차이를 보이고 있다. 2008년 경제위기 위기 이후 공공부문에서의 전반적인 긴축재정 정책은 공공서비스 제공에 있어 비용절

감을 요구했고 이에 대응하기 위한 방안 중 하나로 인소싱 정책이 확대되는 경향을 보이고 있는 것이다. 하지만 이러한 경향을 공공서비스 운영에서의 전체적인 흐름의 변화로 판단하기에는 다소 이른 감이 있지만 지난 30년간 아웃소싱에 의한 공공서비스 제공의 큰 흐름에는 일정 정도 변화의 바람이 불고 있는 것만은 분명해 보인다.

영국 공공부문 내 아웃소싱의 특징 중 하나인 아웃소싱 회사의 대형화는 규모의 경제를 통한 효율화와 전문성 강화라는 당초의 기대와 달리 경쟁저하, 혁신저하로 인한 서비스 질 하락과 비용 상승의 위험이 있음을 보여주고 있다. 또한 이들 대형 외주회사들은 재정적으로 안정되지 않은 경우가 많으며, 대부분 하청구조를 통해 이익을 창출하고 있다. 이러한 구조적 취약성은 재정적으로나 서비스 제공 측면에서 불안정성을 내포하고 있으며, 결국 이러한 회사가 파산할 경우, 그 위험 부담은 일반 대중들에게 전가될 수밖에 없다(APSE, 2018). 2018년 1월 대형 민간 아웃소싱 회사인 카릴리언이 파산한 이후, 일반대중들이 공공부문의 아웃소싱을 바라보는 인식은 변화하였다. 아웃소싱이 비용절감으로 이어지는 것도 아니며, 오히려 공공서비스의 질을 하락시키거나 공공서비스 자체 운영에 심각한 위협이 될 수 있음을 확인하였다.

영국 사례는 지금까지 아웃소싱/외주화의 주요 근거로 주장되어 온 효율성 증대와 비용절감이라는 것이 현실적으로 그 증거를 명확히 찾기 어렵고 오히려 공공서비스 제공 차원에서 위험할 수 있음을 보여주고 있다. 공공부문에서 아웃소싱과 민영화 정책의 실패의 요인은 재정감사의 투명성 부족, 지방정부와 민간기업 간 공동 거버넌스의 비공개성, 모니터링 기능저하, 조달 금액에 대한 비공개, 허술한 관리감독, 민간자본 투입사업 실패에 대한 정치적 공포 등에 있다. 카릴리언의 사태가 최저낙찰에만 관심이 있는 정부의 입장, 사업만 수주하면 된다는 안일한 회사의 전략, 아웃소싱된 공공사업에 대한 정부의 무능한 감사시스템이 빚어낸 참사라는 점을 상기할 필요가 있다. 카릴리언의 파산 이후 현 보수당 정부의 감사원(National Audit Office)과 공공재정위원회(Public Accounts Committee)에서 공공서비스 외주화에 대한 위험성을 강조한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 영국의회가 재무성의 무책임성을 지적하면서 명확한 증거도 없이 지난 30년간 민간자본을 공공서비스 제공에 참여시킨 점을 문제제기하고 명확한 증거를 제시하기 전까지는 PFI 사업승인을 하지 말 것을 권고한 사실을 기억할 필요가 있다. 끝으로 문재인 정부 출범 이후 공공부문에서 추진되고 있는 비정규직의 정규직화 정책의 내용은 결과론적인 측면에서 영국의 인소싱 사례와 유사점을 가지고 있다. 한국의 경우, 간접고용의 직

접고용이나 자회사 방식의 전환은 그 방점을 좋은 일자리 창출과 노동존중사회라는 틀에서 접근하고 있다. 하지만 공공기관의 비정규직 정규직화 정책이 중장기적으로 대중들의 지지를 받기 위해서는 공공기관의 비정규직 문제로의 접근과 함께, 현재 아웃소싱된 서비스가 효율성과 서비스의 질 측면으로 바람직한가에 대한 냉정한 평가를 기반으로 한 접근이 필요할 것으로 판단된다. 이를 위해 현재 공공부문 전체에서 진행되고 있는 아웃소싱, 민간자본 참여 사업 등에 대한 보다 철저한 평가 및 연구와 분석이 필요할 것으로 판단되며 이 결과를 바탕으로 공공 서비스 제공 주체에 대한 활발한 논의가 필요할 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- APSE(2011), *Insourcing Update: The value of Returning Local Authority Services in-house in an Era of Budget Constraints* (London: APSE).
- _____(2017), *Public Attitudes to Local Services Poll - Survation on behalf of the Association for Public Service Excellence* (London: APSE).
- _____(2018), “Post Carillion: Contractor Insolvency and EU Procurement Rules”, *APSE Briefing* 18-02.
- BBC(2018. 6. 7), “Carillion collapse to cost taxpayers £148m”, <https://www.bbc.com/news/business-44383224>
- Fairbrother, P.(1996), “Workplace Trade Unionism in the State Sector”, in P. Aekers, C. Smith, and P. Smith(eds.), *The New Workplace and Trade Unionism* (London: Routledge).
- Financial Times(2018. 2. 9), “How outsourcing fell out of fashion in the UK”, <https://www.ft.com/content/983c4598-0d88-11e8-839d-41ca06376bf2>
- _____(2018. 2. 26), “Returning the UK’s Privatised Services to the Public”, <https://www.ft.com/content/90c0f8e8-17fd-11e8-9e9c-25c814761640>
- Hall, D. and Hobbs, C.(2017), “Public Ownership is Back on the Agenda in the UK”, in Kishimoto, S. and Petitjean, O.(eds.), *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation* (Amsterdam: Transnational Institute).
- House of Common(2018), *After Carillion: Public Sector Outsourcing and Contracting* (London: House of Common).

In Depth Analysis

- iGov Survey(2017), *Outsourcing Public Services Across Local Government* (Cheshire: iGov Survey).
- Legatum Institute(2017), *Public opinion in the post-Brexit era: Economic attitudes in modern Britain* (London: Legatum Institute).
- National Audit Office(2013), *The Role of Major Contractors in the Delivery of Public Services* (London: NAO).
- Reynolds, K., Royer, G. and Beresford, C.(2016), *Back in House: Why Local Governments are Bringing Services Home* (Vancouver: Centre for Civic Governance).
- Roper, I., P. James and P. Higgins(2005), "Workplace Partnership and Public Service Provision: The Case of the Best Value Performance Regime in British Local Government", *Work, Employment and Society* 19(3).
- Sandford, M.(2016), "Local Government: Alternative Models of Service Delivery", *House of Common Briefing Paper*, No. 05950.
- The Guardian(2016. 3. 2), "Why have councils fallen out of love with outsourcing vital services?", <https://www.theguardian.com/society/2016/mar/02/councils-outsourcing-cumbria-public-private-partnership-in-house>
- _____(2017. 10. 1), "Jeremy Corbyn's nationalisation plans are music to ears of public", <https://www.theguardian.com/business/2017/oct/01/jeremy-corbyn-nationalisation-plans-voters-tired-free-markets>
- _____(2018. 7. 9), "Carillion collapse exposed government outsourcing flaws - report", <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/09/carillion-collapse-exposed-government-outsourcing-flaws-report>
- TUC(2015), *Outsourcing Public Services* (London: TUC).
- _____(2018), *Sourcing Public Services - Lessons Learned from the Collapse of Carillion* (London: TUC).
- Whitfield, D.(2014), *UK outsourcing expands despite high failure rates* (London: European Services Strategy Unit).
- YouGov(2017), "Nationalisation vs privatisation: the public view", <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2017/05/19/nationalisation-vs-privatisation-public-view>.
- 채준호(2007), 「영국의 신공공관리와 공무원노동운동」, 김정한 외, 『신공공관리와 공무원노동운동』, 한국노동연구원.