

영국 공공서비스 개혁 (PFI)

Paul Maltby

(공공정책연구소 (IPPR)* 연구원)

■ 서문

1997년, 18년간 야당으로 지냈던 Tony Blair를 당수로 한 영국의 노동당이 선거에서 승리하였다. 새 정부가 직면한 우선 과제는, 천장에 물이 새고 화장실이 건물 밖에 위치하는 등 열악한 사정으로 힘들어 하던 공립학교를 포함한 낙후한 상태의 공공 사회간접시설을 개선하는 것이었다. 2001년 총선거에서 Tony Blair의 노동당은 다시 한번 승리하였고 이번에는 공공 사회간접시설 내에서 발생하는 활동, 즉 공공서비스의 개혁이 핵심적인 우선 과제로 떠올랐다.

1997년과 2001년 총선 당시 이러한 이슈들에 대한 핵심적인 정책적 해결방안은 사적 자금 계획(Private Finance Initiative, 이하 PFI)이었다. PFI는, 신규 사회간접시설과 관련하여, 국가가 정한 성과에 기초한 계약을 포함하는 정부 조달 방법을 말한다. 많은 민간기업이 컨소시엄을 구성해 약 30년의 기간 동안 해당 자산에 대하여 설계, 건축, 자금조달 및 운영을 담당하고 그 대가로 해당 자산과 서비스의 질에 따라 공공부문으로부터 연간 일정 금액을 지급 받는 것이다.

* IPPR은 노동당 정부와 긴밀한 관계를 유지하고 있는 독립 싱크탱크(think tank)로 기업, 노동 조합, 정부와 함께 PFI의 가능성과 한계를 연구하였다.

■ PFI의 배경 설명

PFI를 처음 구성한 데는 두 가지 핵심적인 이유가 있었다. 즉, 사회간접 시설 프로젝트에 사용되는 자금의 가치를 (비용과 질을 모두 평가했을 때) 높일 수 있는 가능성을 가지고 있다는 점과, 정부 부채가 높은 상황에서 공공부문에 대한 투자를 정부의 지출 계정과 별도로 처리할 수 있다는 점이다.

자금의 가치는 중요한 문제였다. 영국의 공공부문은 신규 사회간접시설 조달에 있어 효율적이지 않았다. 신규 사회간접시설 프로젝트는 지나치게 과대 평가된 예산으로 시행되는 경우가 많았고, 프로젝트 완료가 연기되곤 했다.

PFI는 이러한 단점을 해결하고, 또 계약 절차를 개선하고자 한 것이다. 정부 당국이 성과에 기초한 시방서를 작성하고 설계, 공사, 장기 유지보수를 담당한 기업들이 컨소시엄을 구성하도록 함으로써 다양한 계약 단계 사이에 시너지 효과를 일으킬 수 있도록 한 것이다.

두번째 이유인 ‘부외 자금조달(off-balance sheet financing)’은, PFI를 통한 프로젝트가 회계 처리 대상인 정부 프로젝트로 분류되지 않는다는 것이다. 민간부문 컨소시엄은 해당 프로젝트에 투자할 자금을 빌리고, 그런 후 공공부문에서 계약 기간 동안 연간 지급금을 통해 이를 갚는 것이다. ‘부외 자금조달’은 정부가 기존의 공공부채를 늘리지 않는 것처럼 보이면서 공공부문에 투자

할 수 있다는 것을 의미한다.

‘부외 자금조달’은 유사한 회계처리 방법이 문제가 되었던 Enron등의 민간 기업의 파산이 있기 이전부터 PFI에 대한 논란을 불러일으켰다. 정치인들은 PFI가 추가자금을 제공하는 것은 아니지만, 학교와 병원등에 ‘추가’ 투자를 할 수 있다는 점에서 PFI를 지지하였다. 정부는 때때로 이러한 발언들을 철회하기는 하였지만, 사실상 장부 관련 이유는 지금까지 영국에서 PFI의 존재를 받쳐주는 핵심 요인이다.

■ PFI의 효과는?

PFI가 미친 영향을 평가하는 작업은 쉬운 일이 아니다. 정부는 PFI의 입찰가를 개념적 공공자금 조달 사업인 공공부문 비교측정기준(public sector comparator)과 비교하여 자금의 가치를 평가한다. 사실 프로젝트 관리자는 PFI의 입찰 가격이 낮을 경우 정부로부터 계속적인 수익을 얻는 것이고, 이는 순진한 사람들에게는 당연히 PFI 프로젝트가 자금의 가치를 높여주는 것으로 보일 수 있을 것이다.

IPPR는, PFI 및 다른 유형의公私合作事業(public private partnerships)에 대한 보고서 ‘Building Better Partnerships (2001)’에서 관련 증거를 살펴보았으나 그 결과는 혼재되어 있었다. 도로나 교도소와 관련한 일부 프로젝트는 약 15% 정도의 상당한 잠정적 비용절감을 나

타낸 반면, 학교와 병원 관련 프로젝트는 2~4% 정도의 비교적 낮은 수준의 기대비용 절감효과를 나타냈다.

낮은 수치라 하더라도 이러한 수치를 도출하는 데 사용된 다소 신축적인 과정을 생각한다면, 이들 수치에 주목하지 않을 수 없다. 비용절감에 대한 평가는 그 성격상 모호한 추정치에 기초한다. 게다가 프로젝트 관리자가 예상 비용절감이 얼마나 적은지와 관계없이 PFI 프로젝트가 낮은 가격이기만 하면 새로운 자산을 건설하도록 허가를 받을 수 있다는 것을 알고 있다는 사실을 감안한다면, 이 모호성은 더욱 심각해진다. 하원 결산위원회(the public accounts committee)는 PFI의 국방부 신청서 건립을 극단적인 예로 들었다. 7억 46백만 파운드의 비용이 예상되는 신청서 건립은 공공부문 대안과 비교할 때 30년간 약 100,000 파운드(0.1%)의 비용을 절감할 것으로 예상되는데, 이는 증명된 자금 가치에 대한 비논리적인 결론인 것이다.

PFI의 자금 가치에 대한 증거를 확보하는 것은 사실 매우 어렵다. IPPR은 2002년 12월 출간된 보고서에서 중앙 및 지방정부가 완료한 378건의 PFI 프로젝트 가운데 단 23건(6%)만이 공식적인 감사 기구에 의해 자금 가치를 독립적으로 조사받았다는 사실을 밝혔다. PFI를 통하지 않은 프로젝트와 비교할 때 감사 비율이 높을지 몰라도 PFI의 자금 가치는 공개적으로 그리고 독립적

으로 조사를 받는다는 정부의 주장과는 거리가 먼 것이다. 뿐만 아니라 IPPR은 PFI의 비용절감 효과 역시 그 증거가 혼재되어 있음을 발견하였다. 즉, 일부 계약은 비용이 상당히 낮은 반면에 또 다른 계약 특히 학교 PFI의 경우는 그렇지 않았다.

문제를 예상비용 절감에서 실제비용 절감 여부로 전환하면, PFI가 상황을 개선하고 있다는 증거는 훨씬 적어진다. 정부의 1997년 제도 개혁이후 PFI를 통해 조달된 초기 프로젝트들은 최근에 와서야 이용이 가능해졌다. 정부의 독립 감사 기관에 따르면 PFI 사회간접시설 프로젝트의 초과비용(cost overrun)은 73%에서 22%로 감소하였으며, 이는 놀라운 성과이다(National Audit Office, PFI Construction Performance, 5.2.03). 그러나 현재까지 IPPR은 학교 PFI에 대한 두 개의 독립 감사 보고서에 기초하여 PFI의 세부 운영에 대한 제한된 정보밖에 입수하지 못하였다.

Audit Scotland는 그 보고서(Taking the Initiative, Audit Scotland, June 2002)에서 지방 당국이 학교 PFI 계획을 훌륭하게 시행하고 있다는 점을 칭찬하였으며, PFI와 관련하여 예상되었던 일부 장점이 어떻게 실현되었는지를 강조하였다. 그러나 보고서는 비용면에서의 장점은 '미미한' 것으로 다루었다. 또한 PFI의 혜택은 PFI에만 제한된 것이 아니라고 말하며, 성과에 기초한 계약과 민간부문이 시간 및 비용 초과에 대한

책임을 지도록 한 조건은 다른 조달 계획에도 이용될 수 있다는 점을 애써 강조하였다.

두번째 보고서(PFI in Schools, Audit Commission January 2003)는 감사위원회(the Audit Committee)가 작성한 것으로 영국의 지방 당국의 PFI 학교 운영을, 전통적인 방법으로 자금을 조달한 신규 프로젝트와 비교하였다. 감사위원회는 PFI의 원칙을 호평하기는 하였지만 초기 프로젝트가 시행된 방법에 대하여서는 비판하였다. 또한 PFI 학교가 그 외 학교에 비해서 조사 대상인 다섯 부분의 디자인 및 품질 지표 모두에서 질이 떨어졌다는 점을 강조하였다. PFI 프로젝트에서 예상되었던 시너지 효과는 현실화되지 못하였던 것이다.

IPPR은 이런 유형의 감사가 다른 정책분야 특히 보건서비스에서 실시되기를 바란다. 학교는 항상 PFI 프로세스에서 제한된 혜택만을 제공할 것으로 예상되었으므로, 다른 정책분야에 대한 조사는 PFI에 대해 보다 우호적인 면을 보여줄 수 있을 것이다. 그러나 현재로서는 PFI 정책은 증거에 근거하여 정당화될 수 없는 속도로 진행되고 있다.

■ PFI와 관련한 근로자 이슈

영국에서 PFI에 대한 반대 의견 가운데 많은 부분은 노동조합과 정책적 좌파 계열에서 주도해 왔다. 이 중 많은 부분이 성격상 이데올로기와 관련이 있

으며 일반적으로 공공서비스에 있어 민간부문의 개입에 대한 불신에서 연유한다.

그러나 이러한 반대를 뒷받침하는, PFI 계약과 관련한 근로자 처우와 관련한 심각한 문제들이 존재한다. PFI 계약의 결과 민간부문으로 이전된 공공부문 직원들의 근로조건은 유럽연합 법령(사업의 이전 및 고용 보호 법: Transfer of Undertakings, Protection of Employment Act 1981, 보통 TUPE로 약칭함)에 의하여 보호받는다. 그러나 PFI 기업들이 고용한 신규 직원의 노동 조건은 이로부터 보호받지 못한다. 이 때문에 청소 인력, 식사 제공 인력, 유지보수 인력과 같이 이미 낮은 임금을 받고 있는 근로자들의 급여, 연장근무 수당, 휴일, 연금 및 기타 혜택은 고용주에 의하여 심각하게 훼손되는 상황을 초래하였다. 이런 상황에서 PFI의 비용절감 가치는 설거나 효율적인 서비스의 결과가 아니라, 특히 여성과 노동조합의 보호를 향시 받을 수 없는 육체노동자의 임금에서 비롯된 것이다.

2001년 이후 정부는 이 문제를 해결하려는 의사를 표시하였지만, 현재까지 그 실천에 있어 우유부단하고 단편적인 모습을 보였다. 민간부문에서는 현재 상황을 변화시키는 것을 상당히 반대하고 있다. 고용주들은 법률을 제정하면 적절한 노동 신축성이 방해받게 되어 제한적이며 관료적인 공공부문의 고용관행을 유지할 수밖에 없어진다고 하며 특히 우

려를 표시하고 있다.

현재까지 정부는 이중적 근로조건 문제에 대하여 두 가지 흥미로운 해결 방안을 제시하였다. 그 첫번째는, 보건서비스 분야에 있어 청소, 식사 제공, 보안담당 직원을 PFI 컨소시엄으로 이전하지 않고 보건부(the National Health Service) 내에 두고 민간부문에서 이용할 수 있도록 허가하자는 제안이다. 이 제안은 신규 직원에 대한 물질적·심리적 혜택을 정부의 보건제도 내에서 유지하면서 간호 인력의 청소 인력에 대한 통제를 용이하게 할 수 있다. 그러나 많은 어려운 법적 문제가 개입되어 있고 경영 및 회계처리 문제에 있어 혼란이 야기될 수도 있다.

두번째 제안은 2003년 1월 지방 당국과 관련하여 제기된 것으로, 신속적인 근로관행의 필요성을 강조하는 반면, 신규 채용된 근로자들이 정부부문으로부터 이전된 근로자들과 비교하여 '비우호적인' 조건으로 근로하지 않도록 보장하는 구속력 있는 관행 규약(binding code of practice)에 대한 것이다. 이 해결 방안은 선택된 몇몇 근로자가 아니라 모든 직원에게 적용되며 더 간단하다는 장점이 있다. 그러나 현실에서 어떤 결과를 가져올지는 아직 미지수이다.

■ 공공서비스 개혁

PFI가 계속해서 정책 및 정치 토론에

서 많은 논쟁의 대상이 되고 있기는 하지만, 정부의 관심은 단순한 사회간접시설 프로젝트에서, 포괄적인 공공서비스 개혁이라는 보다 복잡한 이슈로 옮겨가고 있다. 사실, 노동당은 2001년 선거운동에서 보건 및 교육 등 공공서비스의 질을 최우선 과제로 제시했었다.

영국에서 그러한 개혁을 이루기 위해 필요한 핵심 요소는 이들 분야에 대한 공공 투자 수준을 높이는 것이다. 영국은 다른 유럽국가들과 비교할 때 역사적으로 낮은 투자율을 보여왔다. 노동당 정부는 이들 분야에서의 공공 투자를 확대할 것을 약속했고, 투자재원 조달을 돕기 위하여 2003년 4월부터 소득에 기초한 과세를 약간 인상하는 어려운 정치적 작업을 시작하였다.

한편 정부는 확대된 자금으로부터 최대한의 효율성을 이끌어내고자 한다. '권리'는 '책임'과 함께 한다는 원칙을 강조하면서 추가자금 조달을 대신하여 공공서비스를 개혁할 것을 약속하였다. 이러한 개혁 과정은 관련 서비스의 성격에 따라 다양한 노정을 거쳐 왔다. 개혁의 결과, 교사들에 대한 성과 기초급료제도 등 빈번하게 공공부문의 근로관행이 변경되었다. 또한 정부는 PFI 방식의 계약을 포함한 구조적 변화 역시 일부 역할을 맡을 수 있다고 생각한다는 점을 강조하였다.

지금까지 사회간접시설 프로젝트와 관련하여 PFI에 대하여 살펴보았는데, 민간부문에 이전된 서비스 수준은 매우

미미하였고 대부분 청소 및 유지보수 인력 위주였다. 그러나 상당한 수준의 서비스를 제공한 PFI 사례도 있다. 예로, PFI 교도소의 경우 유지보수 인력뿐 아니라 모든 직원을 민간부문으로 이전하여 논란이 되었다. 전직원의 이전은 제한이 많은 근로관행과 인권 보호면에서 취약한 공공부문 근로자들에 대한 고려였다. PFI 교도소의 서비스 질은 혼재되어 있지만 효율적이고 인간적인 관리를 한다는 명성을 쌓아가고 있다. 또한 낮은 질의 서비스를 제공하면 정부의 교도관이 경영진과 직원을 대신할 수 있다는 점이 인식되면서 공공 및 PFI 운영 교도소 전반에 걸쳐 서비스 질을 향상하는 결과를 낳았다.

정부는 계약을 통해 역할과 책임이 분명해진다는 점을 선호한다. 구매자와 제공자가 분리되면서 혼란과 관료주의적 타성이 감소한 것으로 보인다. 또한 정부는 현재 PFI 원칙을 핵심 공공 서비스로 확대하는 가능성을 평가하고 있다.

새로운 PFI 개발의 예로 정부가 자금을 조달한 국립보건청(the National Health Service)내 ‘진단 및 치료 센터(Diagnostic and Treatment Centres)’의 설치를 들 수 있다. 이 센터는 민간 기업과 자원봉사단체에서 운영하며, 정부와의 계약에 의거하여, 둔부 치환(hip replacements)이나 백내장 제거와 같은 일상적인 수술을 실시할 것이다. 청소 및 유지보수 인력뿐 아니라 임상 의사와 간호사 모두 민간기업에 의해 고용

될 것이다.

정부는 한편으로는 PFI 원칙을 복잡한 임상치료 서비스로 확대하는 것을 반기지 않는다는 계약 원칙을 주요 병원들로 확대하고 있기는 하지만 정부가 운영하는 병원과 독립적인 비영리 기관인 새로운 ‘기금 병원’에 한정해서 이러한 서비스를 제공하도록 허가할 것이다.

IPPR은 이러한 신중한 태도가 적절한 것으로 생각한다. PFI는 공공의 이익을 정하는 데 있어 계약에만 의존한다. 이 점은 새로운 도로나 사무실 건축 등의 사안에 있어서는 상대적으로 간단한 문제이다. 그러나 현대의 종합병원에서 요구되는 모든 서비스를 계약으로 정하는 것은 거의 불가능하거나 매우 어려운 문제이다. 주주에 의해 압력을 받는 민간 기업은 계약상 정해지지 않은 서비스의 제공을 거부할 권한을 가지게 될 것이다. 이 같은 불완전한 계약의 문제는 도로 공사에 있어서는 성가신 문제에 불과할지 몰라도 의료서비스에서는 심각한 대중의 이익 훼손이라는 결과를 초래할 수 있다.

IPPR은, 보고서 ‘공공의 이익을 위해서? - 공익 회사의 가능성에 대한 평가(In the public interest? Assessing the potential for Public Interest Companies, 2003년 4월 24일 출간 예정) 에서 공익 회사가 어떻게 그리고 어떤 면에서 해결 방안을 제시할 수 있을지를 상세하게 논하였다. 공익 회사는 주주가 아니라 정부, 지방 사회대표, 직원 등을 포함한

다양한 이해 당사자들에 의하여 소유된다. 비록 모든 문제를 해결할 수는 없을 지라도 이러한 회사의 존재는 복잡한 공공서비스와 관련하여 PFI에 대한 유용한 대안이 될 수 있을 것이다.

공익 회사는 사용자가 효과적인 기업 통제를 제공할 수 있는, 공공 보조금에 의지하거나 독점적 핵심서비스를 제공하고 있는, 공공 설비 회사에 있어 유용할 것이다. 한 가지 좋은 예가 민영화된 독점철도 사회간접시설 회사인 Railtrack의 파산으로, 이 사례는 위의 두 가지 기준 모두에 부합한다. Railtrack은 파산 후 부채와 자기자본으로 구성하지 않고 부채만으로 자원을 조달한 민간 회사인 Network Rail로 전환하여 철도산업 부문의 다른 회사, 정부, 공공 피지명인을 포함한 이해 당사자가 관리하도록 하였다.

Network Rail은 주주가 존재하지 않으므로 주가에 단기적으로 초점을 맞추지 않아도 되었다. 바로 이 문제 때문에 Railtrack은 장기적인 사회간접시설 투자 프로그램을 간과했던 것이다. 또한 주주가 없으므로 소유주와 서비스 이용자들 사이에 기본적인 갈등이 존재하지 않았다. 영국의 철도산업은 수십 년간의 저투자와 비효율적인 민영화 프로그램으로 현재 건강한 상태는 아니다. Network Rail은 아직 많은 문제를 해결해야 하지만 Railtrack보다는 우선 과제를 해결할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있다.

■ 결론

PFI와 공익 회사와 같은 새로운 계약에 기반한 조직적인 구조를 마련하려는 노동당 정부의 열정은 정치적인 고려뿐 아니라 공공서비스와 사회간접시설의 질과 효율성을 개선하고자 하는 염원에서 출발한 것이다.

정부가 보여준 혁신적인 노력과 전형적인 좌우익 이데올로기적 관심을 뛰어넘어 사고하는 능력은 깊은 인상을 남겼다. PFI의 성과에 대한 증거들이 상반된 모습을 보여주고 있지만, 공공부문 조달의 질에 있어 일부 현저한 개선을 보이기도 하였다. 또한 공공서비스 개혁은 때로는 불확실하고 때로는 혼란스러운 모습으로 비치고 있지만, 정부는 노동당 내부의 상당한 반대에도 불구하고 공익 회사와 같은 새로운 구조적 모델을 실험하고 있다.

이러한 구조적 이슈가 중요하고, 또 IPPR은 이러한 모델들의 가능성에 대한 이해를 도모하기 위해 계속 지원할 것이지만, 정부 정책의 다른 측면 역시 중요한 영향을 줄 수 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 공공서비스 분야의 근로 관행 개혁, 이중적 근로조건 문제의 해결 등은 향상된 공공서비스 제공을 위한 핵심적인 문제로 남을 것이다. 마찬가지로 과세에 의해 지원되는 정부 기금 수준 역시 중요한 공공 정책 이슈가 될 것이다.