

민관협력(Public-Private Partnerships) (1)

- 정의 및 추진현황 -

본고는 2008년 OECD에서 발간한 *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*를 요약·번역하였다. OECD 국가들의 민관협력(PPP) 활용이 증가함에 따라 이들의 전반적인 현황과 쟁점사항을 살펴보고자 한다. (1) 정의 및 추진현황, (2) 민관협력(PPP)의 경제성, (3) 정책제도 및 절차 등의 주제로 소개될 예정이다.

1. 민관협력(PPP)의 정의

민관협력(PPP)은 전통적인 공공조달과 민영화의 중간단계로서 이에 대한 명확한 정의는 없다. 민관협력은 과거에 공공기관이 제공했던 서비스를 민간기관에서 제공하는 것이다. 물론 공공조달과 민영화의 중간단계에는 아웃소싱, 특허계약 및 공공-민간 공동벤처 출현 등 다양한 형태가 활용되고 있다. 또한 자산(assets)의 소유권과 민간기관의 자금조달 정도에 따라 다양하게 구분된다. 다음은 각 기관에 따른 민관협력에 대한 정의이다.

OECD : 민관협력(PPP)은 정부와 한 개 이상의 민간파트너간의 협정이다. 이러한 협정에 따라, 정부의 공공서비스 전달목표와 민간의 이윤추구가 일치하는 방향으로 민간기관이 공공서비스를 전달하게 된다. 민간기관에 충분한 리스크(risk)가 위임(transfer)되었을 때 협정의 효과성이 높아진다.

IMF : 민관협력은 전통적으로 정부가 제공했던 인프라와 서비스를 민간부문이 제공하도록 하는 협정이다. 특히 민관협력은 다음의 두 가지 중요한 특성을 지닌다: ① 민간기관의 서비스 공급; ② 민간기관의 리스크 전담. 민관협력은 사회·경제적 인프라 구축을 위한 프로젝트이다. 그러나 대부분의 프로젝트는 병원, 학교, 교도소, 도로, 교량, 터널, 경전철, 항공통제시스템 및 하수처리 등을 건축하고 운영하는데 활용된다.

유럽집행위원회(EC) : 일반적으로 민관협력은 인프라의 구축, 재건, 관리 및 자금조달 등을 위한 공공기관과 세계 기업간의 협력의 한 형태이다.

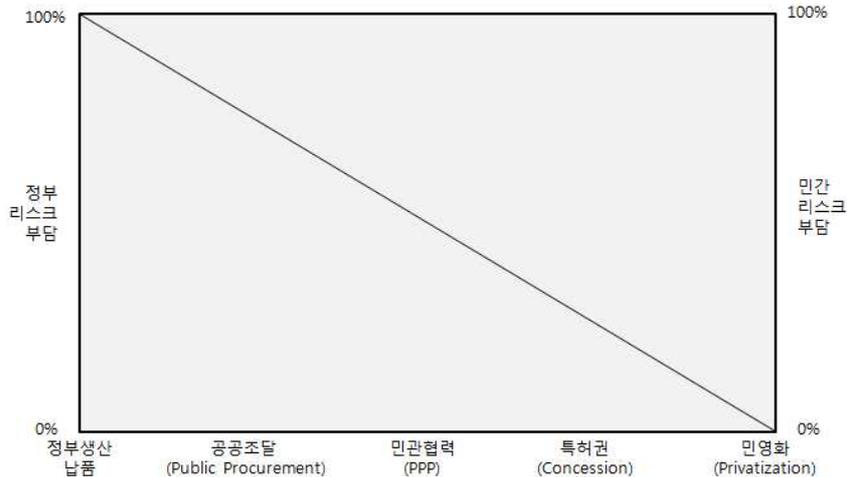
Standard & Poor's : 리스크 분담, 다양한 기술과 전문성 공유, 자금조달 등을 위한 공공-민간부문간 중장기협력이다.

유럽투자은행(EIB) : 민관협력은 공공자산과 공공서비스 전달을 지원하기 위해 민간의 자원과 전문성을 도입한 공공-민간부문간 형성된 관계이다. 민관협력이라는 용어는 전략적 파트너십에서 DBFO(Develop-Build-Finance-Operate) 형태의 계약 및 공동벤처회사 설립에 이르기까지 다양한 형태의 협력관계를 포함한다.

2. 민관협력(PPP)의 목적과 구분

민관협력(PPP)의 성격이 전통적인 **공공조달(public procurement)**과 **민영화(privatization)**의 중간 단계에 있다고 할 때, 이들간의 차이를 명백하게 구분할 필요가 있다. 또한 민관협력은 **특허권(concession)**과도 명백히 구분된다.

[그림 1] 리스크와 서비스 전달양식에 따른 공공 및 민간부문 참여의 형태



유럽투자은행(EIB)에 의하면 민관협력(PPP) 활용의 주된 이유는 정부의 직접 서비스 제공과 비교하여 보다 높은 **Value for Money(VFM)**를 창출함으로써 서비스 전달을 향상시키는 것이다. 공공조달을 통한 서비스 전달이 효과적이라고 할지라도, 서비스의 품질과 서비스 전달의 효율성을 보장하는 것은 아니다. 그러므로 정부는 서비스 전달의 효율성을 높이기 위해 민관협력 계약을 체결하고 민간부문의 역량을 활용한다. 민간기관의 민관협력 참여는 효율성 향상에 기여할 수는 있지만, 단순한 참여로 이러한 효과가 이루어지는 것은 아니다. 민간기관이 정부가 부담해 온 리스크를 상당 부분 부담해야 한다. 충분한 리스크 이전(transfer)이 없으면 민간기관이 참여할지라도 서비스 전달은 공공조달로 구분된다. 즉, **공공조달과 민관협력(PPP)**을 구분하기 위한 주요 특징은 민간기관에의 **충분한 리스크 이전** 여부이다.

민관협력과 민영화(privatization)를 구분하기 위해서는 파트너십(Partnership)에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 일부에서는 파트너십을 목표의 공유로 정의하고, 민간기관과 정부의 목표는 성격상 상이하므로 파트너십이라는 용어를 사용할 수 없다고 주장한다. 그러나 파트너십을 보다 광범위하게 정의하면 목표가 상이할지라도 목표가 일치(align)할 경우까지 포함할 수 있다. 즉, 정부의 목표도 실현함과 동시에 민간기관의 목표도 실현할 수 있다면 파트너십 관계로 볼 수 있다는 것이다. 그러므로 민관협력을 통해 민간기관이 서비스를 효율적이고 효과적으로 전달함으로써 이윤을 최대화할 수 있다면 양측의 목표를 모두 달성할 수 있기 때문에 파트너십을 형성한다. 파트너십에 대한 광의의 정의는 민관협력과 민영화를 구분하는데 도움이 된다. 즉, **민영화**는 민간기관의 이익이 최대화하도록 허용하지만 정부가 참여하지 않기 때문에 양측간 엄격한 **목표의 일치**와는 관련이 없다. 그러나 **민관협력(PPP)**의 경우 정부는 서비스의 품질과 수량에 대해 민간기관에 구체적으로 요구하기 때문에 정부와 민간기관은 계약을 체결할 때 비용에 대해 합의한다. 회사는 합의된 비용 내에서만 최대의 이익을 추구할 수 있다.

공공조달(public procurement)의 경우, 정부는 서비스의 품질과 수량을 구체적으로 지시하고 민간 기관과 가격을 협상한다. 또한 정부는 상품의 설계를 지시하고 민간부문이 이에 따라 상품을 제조한다. 이때 정부는 서비스 전달과 관련된 리스크를 부담한다. 반면 민영화의 경우 민간기관이 자신의 이익에 따라 품질과 수량을 결정하고 가격을 책정하며, 서비스 전달의 리스크도 민간기관에 귀속된다. 그러나 민관협력(PPP)은 이 두 개념의 중간적 성격을 지닌다. 정부는 요구수준과 수량을 결정하고, 이를 민간기관이 **설계(design) 및 구축(build)**하도록 허용한다. 설계를 민간기관에 맡기는 것은 민간기관의 전문성을 활용하여 혁신적인 설계의 가능성을 제공함으로써 서비스의 효율성을 높이고자 함이다. 정부가 설계를 맡으면 설계 오류에 대한 책임도 정부가 지게 된다. 그러나 민관협력에서 설계를 민간기관이 맡음으로써 정부는 리스크까지도 민간기관에 이전하게 된다.

민관협력에서도 정부는 민간파트너와 입찰과정에서 가격을 협상한다. 그러나 공공조달과는 달리, 정부는 민간기관으로부터 자금자산(capital asset)을 직접 구입하지 않는다. 민간기관이 자금자산으로 생산한 일련의 서비스를 구매하는 것이다. 즉, 민간파트너는 자금자산과의 운영과 관리 및 서비스 전달의 책임을 진다. 물론 이때 정부와 기준에 합의한 품질과 수량에 대한 요구조건을 만족해야 한다. 또한 민간기관은 서비스 전달과 연계된 리스크를 감수해야 한다.

이론적으로 정부와 합의한 사항을 준수할 때 정부가 의도한 Value for Money(VFM)을 실현할 수 있어야 한다. 정부에게 VFM은 전체 프로젝트 주기상 서비스의 품질, 특성 및 가격에 대한 최적의 조합을 의미한다. 영국정부가 이용자의 요구를 충족시켜 주기 위한 비용과 품질의 최적의 조합이라고 정의한 것도 이러한 맥락이다.

결론적으로 **민관협력**은 정부와 한 개 이상의 민관파트너간의 협정이다. 이러한 협정에 따라 정부의 서비스 전달 목표와 민간기관의 이윤극대화 목표가 동시에 충족될 수 있도록 민간파트너는 공공 서비스를 전달하게 된다. 이때 이러한 목표달성의 효과성은 민간파트너에게 충분한 리스크가 이전되었는지 여부에 따라 결정된다. 정부의 서비스 전달 목표는 효율성과 효과성과 연계된다. 민간파트너의 이윤 극대화 목표도 효율성 향상과 이윤에 대한 리스크를 최소화하는 것이다. 이러한 민관협력의 정의로부터 다음을 도출할 수 있다.

- 민간기관은 자본자산(capital assets)을 설계(design), 건축(build), 재정조달(finance), 운영(operate) 및 관리(manage)하고, 정부 혹은 최종 이용자(end-users)에게 직접 서비스를 전달한다. 이러한 민간기관의 참여는 과거에 민간기관이 건축과 운영 혹은 자금조달 등에만 참여하였던 것과는 명확한 차이를 보인다.
- 민간 파트너는 정부로부터 비용을 지급받거나 최종 이용자로부터 수수료를 받기도 한다.
- 정부는 민간기관에 서비스의 품질과 수량에 대한 기준을 구체적으로 설명한다. 정부가 민간기관에 비용을 지급할 경우, 이러한 기준의 준수 여부는 비용지급에 중요한 변수가 된다.
- 효율적인 운영을 위하여 민간기관이 충분한 리스크를 부담하도록 한다.
- 정부가 민간기관에 비용을 지급하고 계약이 종료되면, 정부는 자산(asset)을 소유할 수 있다. 자산의 가치가 실제 시장가격에 못 미치거나 과도할 경우, 정부는 잔존가치 리스크(residual value risk)를 부담한다.

민관협력(PPP)의 변형

일반적으로 민관협력은 설계, 건축, 운영, 재정 등의 일련의 활동을 포함한다. 그러나 모든 민관협력이 이러한 모든 활동을 포함하는 것은 아니다. 예를 들어 “build-own-maintain(BOM)” contract의 경우 민간기관은 자산을 건축하고 소유하며, 관리한다. 다음은 여러 가지 변형된 형태이다.

- Build-own-maintain (BOM)
- Build-own-operate (BOO)
- Build-develop-operate (BDO)
- Design-construct-manage-finance (DCMF)
- Design-build-operate (DBO)
- Design-build-finance-operate (DBFO)
- Buy-build-operate (BBO)
- Lease-own-operate (LOO) or Lease-develop-operate (LDO)
- Wrap-around addition (WAA)
- Build-operate-transfer (BOT)
- Build-own-operate-transfer (BOOT)
- Build-rent-own-transfer (BROT)
- Build-lease-operate-transfer (BLOT)
- Build-transfer-operate (BTO)

민관협력은 재정기관과 민관협력의 모든 활동에 책임이 있는 민간기업과의 컨소시엄인 **특수목적 장치(SPV: Special Purpose Vehicle)**의 방식으로 운영된다. 이 때 민관협력은 서비스를 이행하는 민간 계약자가 주도할 수 있고(영국 모델), 자금을 담당하는 재정기관이 주도하기도 한다(호주 모델).

앞에서 민관협력과 공공조달, 민영화의 개념의 차이를 살펴보았다. 그렇다면 특허권과는 어떻게 구분 될까? OECD는 **특허권(concession)**의 특징을 다음과 같이 설명한다.

- 특허권은 민간 기업이 인프라 서비스를 운영하고 수익을 얻을 수 있도록 권리를 부여한다.
- 특허권소유자(concessionaire)는 일반적으로 이러한 권리를 획득하기 위해 특허권을 제공한 정부기관에 수수료를 지급한다.
- 특허권소유자는 리스크를 부담한다.
- 서비스 전달과 관련된 자산은 민간 기업이 이를 운영하고 이윤 창출을 위해 활용할 수 있는 권리를 보유하더라도 법적으로 정부의 소유로 남게 된다. 민간 기업은 일반적으로 asset의 유지에 대한 책임도 있다.
- 특허권(concession)에 대한 협의의 정의에 따르면, 자산은 계약 종료 후에 정부에 이전된다.

특허권의 특징 중에서도 상기 세 가지 특징은 중요하다. 특허권은 일반적으로 자산이 법적으로 정부의 소유로 남아 있으며 계약기간이 15~30년으로 제한되어 있다는 점에서 민영화와는 구분된다. 민영화와 비교할 때 특허권(concession)에 대한 계약협상은 정부와 계약자간 보다 구체적인 관계를 형성할 수 있다. 계약내용에는 민간기관이 전달하는 서비스의 품질과 수량에 대한 상세한 조항을 포함할 수도 있으며, 이러한 조항이 민간기관을 선정하는 기준이 되기도 한다. 일반적으로 특허권 프로젝트는 지방정부의 용수공급, 케이블 텔레비전, 모바일서비스 및 도로 통행료 등이다. 또한 특허권 계약과 관련된 자산은 무형의 자산일 수도 있다. 예를 들어 방송국이나 통신사가 계약상 특정 주파수를 운영할 수 있는 권리를 취득할 수 있다.

특허권(concession)과 민관협력(PPP)은 VFM(value for money)과 효율성 향상을 위해 민간부문의 자원을 활용한다는 점에서 공통적이다. 그러므로 특허권과 민관협력 모두 민간 운영자에게 리스크를 전담하도록 한다. 또한 계약기간 동안 민간기관이 자산을 운영, 관리 및 자금조달을 하지만, 계약 종료 후에는 정부가 자산에 대한 통제권을 갖게 된다. 이러한 점에서 특허권과 민관협력은 많은 공통점을 가진다. 그렇다면 차이점은 무엇일까?

다음의 두 가지 특징으로 요약할 수 있다. 첫째, 민관협력(PPP)과 특허권(concession) 모두 민간 운영자에게 리스크를 이전할지라도, 민간기관이 부담하는 **리스크의 수준**은 일반적으로 특허권이 훨씬 높다. 둘째, 민관협력과 특허권은 공통적으로 정부로부터 비용을 지불받고 이용자로부터 수수료를 받는다. 그러나 특허권은 대부분의 수입을 이용자들의 수수료에 의존하며, 정부로부터 지불받는 비용은 미미한 편이다. 현실적으로 특허권의 경우 민간 운영자는 자산을 운영하기 위한 권리를 확보하기 위해 정부에게 오히려 일정 비용을 지불하기도 한다. 이러한 차이에도 불구하고 민관협력과 특허권의 정의의 중복성과 계약 재협상이나 value for money(VFM) 등 공통된 이슈로 인하여 명확히 구분하기가 쉽지 않다.

3. OECD 국가의 민관협력(PPP) 추진동향

대부분의 국가에서 민관협력(PPP)은 운송(transportation) 분야에서 시작되었다. 이 밖에서도 용수 및 폐기물(waste) 처리, 교육, 병원시설물, 양로원, 교도소 관련 프로젝트에서도 민관협력을 활용하고 있다. 일부 국가에서는 민관협력 프로젝트의 시행 범위를 확대하고 있지만, 아직까지 공공조달을 대체할 수 있는 수단으로 보기에 는 무리가 있다. 영국의 민간투자사업(PFI, private finance initiative)은 오랜 기간 동안 전체 공공투자지출의 10~15% 수준에 머물고 있다.

1985년-2004년간 세계적으로 2,096 건의 프로젝트에 공공과 민간 자금이 공동으로 투자되었으며, 규모는 약 8,870억 달러에 이른다.¹⁾ 이 중에서 3,250억 달러는 656건의 운송 관련 프로젝트에 투입되었다. 또한 2,096 프로젝트 중에서 1,121건의 프로젝트는 2004년에 완료되었으며, 규모는 약 4510억 달러가 투자되었다. 민관협력을 광범위하고 활용하고 있는 선진 국가는 **호주와 영국**이다. 최근에는 한국, 포르투갈, 스페인 등이 적극적으로 참여하고 있으며, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 일본, 북유럽 국가들도 다양한 민관협력 경험을 갖고 있다. **[표 1 참조]** 이 중에서도 영국이 선두그룹으로 2003년과 2004년 각각 130억 달러 이상의 민간자본이 투입되었다. 유럽투자은행(EIB)에 의하면, 2004년까지 영국은 659건의 민관협력 프로젝트를 착수하였으며 400건이 현재 진행 중이다.

스페인의 민관협력(PPP)은 주로 **운송(transportation) 부문**에 집중되어 있으며, 국가의 2005-20년 운송계획에 민간부문의 참여가 주된 부분을 이루고 있다. 이 계획은 15년 동안 약 2,480억 유로의 투자를 유인하였으며, 이 중 약 20%는 민간 투자이다.

1) AECOM consult, inc (2005), *Synthesis of Public-Private Partnership Projects for Roads, Bridges and Tunnels from Around the World, 1985-2004*, United States Department of Transportation, Washington DC.

[표 1] 국가별 민관협력/민간투자사업 규모 및 순위

순위 2004	국가	가격 (US \$, 백만)	건수	비중 (%)	순위 2003	가격 (US \$, 백만)	건수	비중 (%)
1	영국	13 212	81	32.6	1	14 694	59	56.7
2	한국	9 745	9	24.1	3	3 010	3	11.6
3	호주	4 648	9	11.5	7	611	4	2.4
4	스페인	2 597	7	6.4	2	3 275	8	12.6
5	미국	2 202	3	5.4	4	927	2	3.6
6	헝가리	1 521	2	3.8	11	251	1	1.0
7	일본	1 473	15	3.6	10	274	5	1.1
8	이탈리아	1 269	2	3.1	5	714	3	2.8
9	포르투갈	1 095	2	2.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
10	캐나다	746	3	1.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

OECD 보고서에 따르면, 2001년 프랑스 정부는 62년 기간의 특허계약(concession contract)을 ALIS(Autoroute de Liaison Seine-Sarthe)와 체결하였다. ALIS는 총 9억 유로의 비용으로 프랑스 북서부 지역에 125 km의 고속도로(motorway)를 설계 및 구축하고, 자금조달과 운영(DBFO)을 맡게 되었다. 또한 프랑스 정부는 35건의 민관협력(PPP) 프로젝트를 발표하였으며, TGV Rhine-Rhone 고속전철로 건축(일부), Vicennes 동물원 개보수 및 Sante 교도소 재건축 등이 이에 포함된다. 프랑스 정부는 18개의 교도소와 30개의 보건소를 설립하기 위해 민관협력을 활용할 계획임을 밝혔다.

독일의 경우, 연방정부와 연방주정부(Länder)는 인프라 서비스 전달과 관련하여 민관협력의 활용에 관심을 보였다. 독일의 일부 지방정부는 지역의 정부서비스를 전달하기 위해 민관협력을 활용하였다. 5억 유로 상당에 해당하는 10건의 신규 프로젝트가 2005년 새로 시장에 진입하였다. 포르투갈도 다양한 분야에 민관협력 프로젝트를 확대 추진하고 있다. GDP의 1.2~1.3%의 범위 내에서 추진되고 있으며, 이는 유럽 내에서 GDP 대비 가장 높은 민관협력(PPP) 참여 비율이다.

아일랜드는 용수 및 폐기물(water and waste) 프로젝트에서 민관협력(PPP)을 활용하고 있다. 아일랜드 정부는 교도소, 법원, 보건 및 교육 분야에서도 민간기관과 계약을 체결하였다. 이탈리아 정부는 운송(transportation) 부문에 민관협력을 적극 활용하였으나, 보건 및 용수 분야에서도 적절히 민관협력을 체결하였다. 호주의 가장 큰 유료 도로(toll road)²⁾에도 민관협력으로 약 25억 호주달러가 투입되었다.

터키는 에너지 분야에서 민관협력을 활용하려다 걸림돌에 부딪히게 되었다. 문제는 천연자원을 공공과 민간기관 어느 쪽에도 소유권을 이전할 수 없도록 금지하는 헌법조항에 근거한다. 또한 민관협력을 위한 부적절한 법적 기반과 빗바랜 정치적 지지는 민관협력 이행에 더욱 장애가 되었다. 칠레와 남아프리카는 민관협력과 관련하여 법적 기반이 마련되어 있었기 때문에 보다 긍정적인 결과를 낼 수 있었다.

2) Mitcham과 Frankston 구간으로 일명 Eastlink 라고 함

유럽투자은행(EIB)에 따르면, 민관협력은 **운송(transportation)** 분야에서 가장 많이 활용되며, 다음으로 학교와 병원 관련 프로젝트에서 많이 활용되었다. 이 밖에도 용수, 항구 및 주택 등은 최근 증가 추세에 있기는 하지만 아직 운송 분야만큼 활용이 활성화되지 않았다.

프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 영국 등 일부 국가는 **도로 및 교량 프로젝트**에 상당한 민관협력 프로젝트를 체결하였다.³⁾ **그리스와 영국**은 **공항 관련 프로젝트**에서도 민관협력을 활용하였다. 또한 영국은 **경전철(light railway)**과 **주택 및 교도소** 등에서도 민관협력 프로젝트를 체결하였다.

항구와 중량전철(heavy railway)을 제외하고 거의 모든 부문에서 영국은 민관협력을 적극 활용하고 있다. 영국 재무부(HM Treasury)에 따르면, 총 260억 파운드 규모로 약 200여개 민관협력 프로젝트가 추진되고 있다. 이 중 대부분(80억 파운드 이상)이 보건부(Department of Health)에서 관장하고 있으며, 다음으로는 국방부(Ministry of Defence)가 약 50억 파운드를 담당하고 있다. 민관협력 분야는 보건(24%), 교육(20%), 운송(18%), 국방(16%)의 순으로 구성되어 있다.

[표 2] 영국 민간투자사업의 자본가치 (2007년 4월)

[단위 : 백만 파운드]

	Including London Underground projects		Excluding London Underground Projects	
	총자본 가치	비중(%)	총자본 가치	비중(%)
보건	8 290	16	8 290	23
운송	22 496	42	4 902	14
국방	5 644	11	5 644	16
교육	4 388	8	4 388	12
기타	7 203	13	7 203	20
스코틀랜드, 웨일즈 북아일랜드	5 380	10	5 380	15
총계	53 404	100	35 807	100

3) PricewaterhouseCoopers (2005), *Delivering the PPP Promise : A review of PPP Issues and Activity*, PricewaterhouseCoopers, London.