

민관협력(Public-Private Partnerships) [2]

- 민관협력(PPP)의 경제성 ① -

본고는 2008년 OECD에서 발간한 *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*를 요약번역하였다. 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. 적합성(affordability)과 Value for Money(VFM)의 기준

민관협력(PPP) 사업의 적격성을 판단하는 주요요소는 적합성(affordability)과 Value for Money(VFM)이다. 민관협력 사업은 정부의 부외자산(off-balance sheet) 성격을 가지므로 프로젝트의 적합성(affordability)에 대해 오해하기 쉽다. 그러나 예산 범위내에서 민관협력을 통해 일부 프로젝트를 추진할 수 있다고 할지라도 이것은 민관협력의 부외자산 성격 때문에 결정되는 것은 아니다.

민관협력 사업이 공공조달(public procurement)과 비교하여 보다 높은 VFM을 창출함으로써 시제간 예산제약(intertemporal budget constraint)으로 추진할 수 없었던 프로젝트를 추진할 수 있다면 이 프로젝트는 적격한 것으로 평가된다. 유럽집행위원회(EC)에서도 VFM은 민관협력 설계의 주요목표로 고려되어야 함을 강조했다. VFM은 주로 프로젝트 주기별 비용감소, 리스크 분담, 신속한 추진력, 향상된 서비스 등과 관련된다. OECD 국가들도 민관협력(PPP) 사업의 적격성을 판단하는 기준으로 VFM을 중요하게 고려하고 있다.

정부가 전통적인 공공조달과 민관협력간 사업투자 방법을 결정할 때 다음의 요인을 고려하여 선택하여야 한다. 즉, ① 적합성(affordability)과 VFM, ② 예산 할당과 법적 제약, ③ 리스크 분담 및 역할, ④ 경쟁수준, ⑤ 전달하는 공공서비스의 성격 등을 포함한다.

(1) 적합성(affordability)과 VFM

적합성(affordability)은 프로젝트가 정부의 시제간 예산제약(intertemporal budget constraint) 내에서 추진될 수 있는지 여부를 평가한다. 그러나 현금유동성과 민관협력의 대차대조표 처리는 공공조달과는 상당한 차이가 있기 때문에 적합성(affordability)에 관한 민관협력의 효과를 잘못 이해하기 쉽다. 우선 공공조달의 수입과 지출은 일반적으로 다음과 같다.

지출 (expenditure)	수입 (revenue)
<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 제공을 위한 정부의 자본지출 프로젝트 초기에 정부의 자금이 투입되나 자산 주기 동안에도 업그레이드 혹은 재건(rehabilitation) 등에 투입될 수 있다. - 운영비용(급여, 소모품, 유지 등) 및 차관에 대한 이자지급 등으로 발생하는 정부의 현재 지출 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반세금 - 수수료 및 사용료 등

특히 **운영비용**과 같은 정부의 현재 지출은 자산(asset)의 전체 주기에 걸쳐 발생한다. 또한 정부의 **차관(loan)**은 일반적으로 연장(roll-over) 되거나 완전히 상환되지 않기 때문에 이자지급에 대한 채무는 영구적이다. 다만 GDP대비 채무 비율(the debt-to-GDP ratio)이 과도하게 높을 경우 정부는 채무를 상환해야 한다. 일반적으로 정부가 자산(asset)을 창출하기 위해 국채를 발행하면, 국가 채무는 증가하지만 자산이 창출됨으로써 국가의 순자산(net worth)에는 변화가 없을 수도 있다. 즉, 정부의 순자산 증가는 미래 예상되는 잉여수준(surplus)의 현재 가치가 현재의 국가 채무 규모와 동등한 수준이거나 초과할 경우 발생한다. 만약 미래 잉여수준의 현재 가치가 현재 채무부담금에 미치지 못한다면 정부 조달 프로젝트는 적합하지 않다(unaffordable). 그러나 현실적으로 정부 예산은 단기간으로 책정되기 때문에 이와 같은 현재 가치로의 상세한 환산 없이도 프로젝트가 추진된다. 현재 정부의 수입과 지출 범위 내에서 지출이 가능하고, 미래에도 이러한 수준을 유지할 수 있다고 판단되면 프로젝트가 적합한(affordable) 것으로 간주하는 어림짐작의 기준(rule of thumb)으로 평가된다.

민관협력의 경우 DBFO(design, build, finance, operate)의 다양한 변형들이 있지만, 민관협력은 다음과 같이 공공조달과는 구분된다.

- 일반적으로 민간파트너(private partner)가 자본지출을 실행하며, 대출과 주식 등을 통해 자금을 조달한다. 그러므로 공공조달에 비해 정부의 자본지출은 더 낮고 민간파트너의 자본지출이 높은 편이다.
- 정부는 민간파트너에게 서비스 공급에 대한 수수료(fees)를 지급한다. 민간파트너는 이러한 수입으로 운영비용과 이자지급금을 충당하며 채무를 상환하기도 한다. 혹은 서비스의 최종 이용자로부터 직접 사용료를 받기도 한다. 정부가 지급한 수수료와 사용료를 모두 받을 수도 있다. 이 때, 정부가 지급하는 수수료는 현재 지출로 분류되기 때문에 공공조달에 비해 현재 지출은 더 높게 나타난다.¹⁾

정부의 미래수입원에 대한 현재 가치가 미래의 이자지급과 정부의 비이자(non-interest) 지출을 현재로 환산한 가치의 합과 동등한 수준이거나 초과할 경우 민관협력 사업은 적합하다(affordable). 그러나 기술적으로 이러한 정의가 정확할지라도 한 가지 단점이 있다. 민관협력과 정부실행대안(PSC: public sector comparator)이 민관협력 프로젝트 계약의 전체주기에 걸쳐 소요되는 지출을 현재 가치로 환산 했을지라도 상기 언급한 것처럼 정부는 현재 가치 환산을 활용하지 않는다. 중기 계획을 수립할지라도 차기연도보다 더 장기적인 예산을 책정하지 않는다. 그렇다면 예산기획기간이 장기가 아닌 환경에서 민관협력 프로젝트의 적합성(affordability)을 어떻게 평가할 수 있을까? 민관협력 프

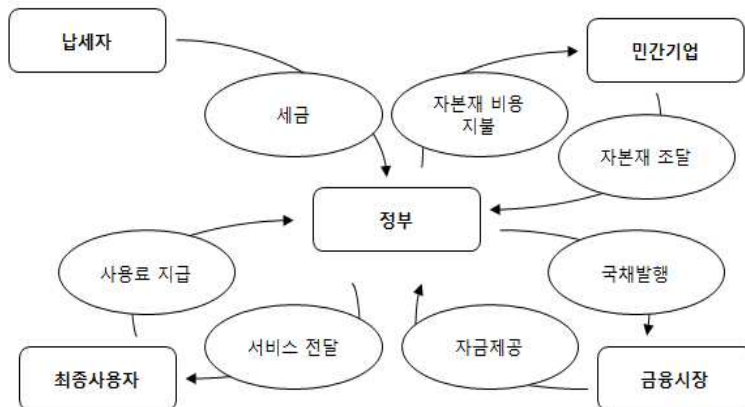
1) 프로젝트가 민관협력(PPP)인지 특허권/양허권(concession)인지를 구분하는 기준은 민간운영자의 주요 수입원이 정부 수수료인지 최종 사용자의 사용료인지로 구분한다.

로젝트는 정부지출이 현재의 정부 수입과 지출 수준에서 가능하다면 그리고 이러한 수준이 향후에도 유지된다고 가정한다면, 프로젝트가 적합(affordable)하다고 본다.

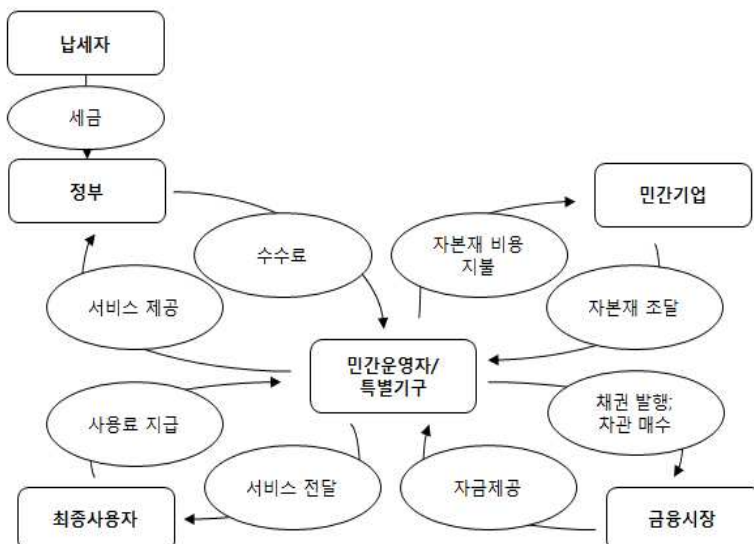
민관협력이 정부의 자본지출(capital expenditure) 감소를 의미할 때, 단기적으로 정부는 총지출과 적자예산을 줄인다. 그러나 장기적으로 정부는 향후 민간파트너에게 지급하는 수수료를 고려해야 한다. 이러한 경우 현재가치로 환산할 때, 민관협력 프로젝트가 공공조달에 비해 비용측면에서 더 저렴하지 않을 수도 있다. 즉, 비용의 효과성 여부는 이자지급과 효율성 수준에 영향을 받는다. 정부가 공공조달에 비해 민관협력을 통해서 보다 높은 VFM을 창출하여 효율성을 증진시킨다면, 미래 수입과 지출에 대한 현재의 순가치는 증가하게 되어 민관협력 프로젝트가 더 적합하다(affordable). 그러므로 민관협력이 보다 높은 VFM을 창출할 때 공공조달보다 상대적으로 더 적합한 것으로 평가한다. 그러나 적합성(affordability)에 대한 절대적인 평가기준은 정부의 시제간 예산제약 내에서 이루어져야 한다. 그러므로 예산상의 이유로 공공조달 대신 민관협력 프로젝트를 채택할 경우 민관협력의 적합성(affordability)을 별도로 고려하지 않은 부분적 분석에만 근거한 것이다. 그러므로 공공조달과 민관협력 프로젝트를 채택할 때 적합성(affordability)에 대한 비교분석에 근거하여 결정해야 한다.

<그림 1> 서비스, 지급결제, 자금조달의 전형적인 흐름 (공공조달, 민관협력)

A. 공공조달



B. 민관협력(PPP)



(2) 예산할당과 법적 제약

적합성(affordability) 및 정부의 시제간 예산제약의 문제는 재정규정 등 **법적·정치적 예산제약**과는 명백히 구분되어야 한다. 많은 국가에서 지방정부의 차관 규모를 제한하고 있다. 이러한 제한이 없다면 지방정부는 공공조달 프로젝트 추진을 위한 자금을 대출을 통해 조달할 수 있을 것이다. 또한 다른 예산 제약은 각 정부부처에 분배되는 **예산할당**이다. 정부부처는 미래 예산할당 수준 내에서 지출계획을 세워야 한다. 그러므로 공공조달 프로젝트가 전체 시제간 예산제약을 초과하지 않을지라도 정부부처에 할당된 예산을 초과할 수 있다.

민관협력(PPP)이 공공조달에 비해 VFM이 더욱 낮음에도 불구하고, 이러한 예산제약으로 인하여 민관협력을 활용함으로써 부외예산으로 프로젝트를 추진하려는 동기가 생기게 된다.

• 예산범위 내에서 공공조달 혹은 민관협력을 통해 프로젝트를 추진될 수 없을 경우

- 공공조달을 채택하게 되면, 초기 자본적 지출(capital outlay)은 정부기관에 할당된 예산을 초과한다. 담당 정부기관은 부처에 할당된 예산 제약으로 인해 프로젝트를 추진할 수 없으므로 민간투자를 통해 프로젝트를 추진하고자 한다.
- 이러한 이유로 정부기관이 민관협력을 채택했다면, 향후 민간파트너에게 미래 할당된 예산 범위 내에서 수수료를 지급하지 못할 수도 있다.
- 민간파트너도 서비스의 최종 사용자에게 사용료를 부과할 수 없다. 이러한 세 가지 특성을 고려할 때, 현재의 시제간 예산범위 내에서 프로젝트가 추진가능하며, VFM가 존재할지라도 이 프로젝트는 민관협력으로도 추진되어서는 안 된다(unaffordable).

• 첫 번째 사례와 동일한 특징을 가지나, 민간파트너가 정부로부터 수수료를 받는 것이 아니라 서비스 사용자로부터 직접 사용료를 지급 받는 경우

이러한 경우 서비스 이용자는 세금과 별도로 사용료를 추가적으로 부담해야 하기 때문에 공공 서비스 이용에 대한 부담액 인상을 감수해야 한다. 즉, 예산 혹은 부처의 할당예산 제약으로 정부기관이 초기 자본적 지출(capital outlay, 공공조달의 경우)의 일부 혹은 전체를 지불할 수 없거나, 향후 서비스 수수료(민관협력의 경우)를 지불할 수 없을 수도 있다. 그러나 만일 사용자들이 사용료를 낸다면, 프로젝트는 정부기관에 할당된 예산 범위 내에서 추진될 수 있다. 다만, 서비스 이용자들이 서비스에 대한 사용료 증가를 용인하고, 이로 인해 시제간 예산 제약 범위 내에서 프로젝트를 추진할 수 있다면, 이 프로젝트는 적합하다(affordable).

• 정부가 정부의 전체 재정수지(fiscal balance)에 대한 제한을 설정한 경우²⁾

민간부문과 달리 정부의 적자(deficit) 제한은 일반적으로 현재의 적자 규모(현재 총수입-현재의 총비용) 보다는 총수입과 지출의 흐름간 차이(conventional deficit)로 정의된다. 프로젝트가 민관협력을 통해 추진된다면 민간부문은 초기의 자본적 지출에 대한 책임을 지며, 정부는 민간파트너에게 제공된 서비스에 대한 수수료를 정기적으로 지불하게 되므로 정부는 적자 제한 범위를 초과하지 않고 프로젝트를 추진할 수 있다. 그러므로 정부가 공공조달의 경우 거대한 초기 자본적 지출을 예산 범위내에서 감당할 수 없어도 민관협력을 통하여 민간파트너가 초기 자

2) 예를 들어 EMU 국가들은 GDP의 3%를 초과하는 적자운영을 할 수 없도록 제한하는 "Stability and Growth Pact"이라는 별도의 재정 규정을 두고 있다.

본적 지출을 제공해 주기 때문에, 적자 제한을 초과하지 않고 수수료를 민간파트너에게 제공할 수 있다. 이와 같은 다양한 이점으로 정부는 민관협력을 통한 자산(asset) 구축을 선호한다. 즉, 민관협력은 VFM에 따른 분석 보다는 예산 제약의 문제에 따른 결과로 더 많이 추진된다.

그러므로 민관협력(PPP)은 정부기관이 전체 시제간 예산범위로 가용하지만 부처간 예산할당에 따른 예산제약으로 인해 공공조달을 통해 추진할 수 없는 프로젝트의 추진도 가능하게 할 수 있다. 이 때 VFM은 정부기관이 민관협력을 채택할 때 고려하는 유일한 요인이 아니다. 더욱이 부외자산을 통해 프로젝트를 추진하지 않으면 프로젝트 추진 자체가 불가능하기 때문에 정부는 민관협력 채택시에 VFM을 간과하기 쉬우며, 많은 국가에서 이러한 사례를 흔히 볼 수 있다. 공공조달을 실제적으로 차단하는 법적인 예산제약 및 부처간 예산 할당의 제한에 부딪히는 경우, 더욱 VFM 평가는 간과되기 쉽다. 그러므로 VFM은 예산과 예산할당의 제약으로 공공조달을 활용하여 프로젝트를 추진할 수 없기 때문에 민관협력 프로젝트를 채택할 경우 더욱 신중하게 고려되어야 할 요소이다.

(3) 리스크(risk) 이전의 역할과 성격

적절한 리스크 관리는 민관협력 프로젝트의 중요한 성공요인이다. 특히 민관협력과 공공조달의 구분은 리스크 책임자에 달려 있다. 우선 민관협력에서의 리스크 역할을 충분히 이해하기 위해서는 리스크 분담과 프로젝트 효율성 간의 관계를 이해해야 한다. 민관협력 프로젝트를 체결하는 주된 이유는 공공조달에 비해 민간파트너에 의한 서비스 전달이 보다 향상되고 효율성이 높아질 수 있기 때문이다.

경제이론의 관점에서 다음과 같이 세 가지 종류의 효율성에 대한 구분이 필요하다.

- ① **할당 효율성(allocative efficiency)** : 이윤 극대화를 위한 자원 활용
- ② **기술적 효율성 (technical efficiency)** : 최소 투자와 최대 결과
- ③ **X-효율성 (X-efficiency)** : 비효율적인 투자 방지

우선 정부가 서비스 전달을 결정할 때에는 할당 효율성(allocative efficiency)과 연계된다. 그러나 서비스 전달이 결정되면 정부는 공공조달 혹은 민관협력 등의 전달양식(mode of delivery)을 선택하게 된다. 이러한 선택은 주로 기술적 효율성(technical efficiency)과 X-효율성(X-efficiency)을 고려하여 이루어진다.

국가별로 일반화할 수는 없겠지만, Hodge³⁾는 민간투자는 효율성 향상을 초래한다고 주장한다. 또한, 2002년 영국의 감사원(National Audit Office)의 조사결과에 따르면, 22%의 민간투자대안(PFI: Private Finance Initiative)이 비용을 초과하였고 24%가 지연되었다. 이는 1999년 공공조달 프로젝트의 73%가 비용초과, 70%가 지연되었던 사례를 고려할 때 크게 향상된 것이다. 영국의 재무부(HM Treasury)는 민관협력 프로젝트를 관리하는 정부기관의 50% 이상이 적정 수준의 VFM을 달성하였으며, 28%가 매우 만족스러운 수준의 VFM을 달성하였다고 보고하였다. 반면, 민간운영자의 측면에서 59%의 응답자는 2006년 그들의 민관협력 프로젝트 성과가 매우 훌륭하였다고 하였다. 아울러, 약 83%의 영국 민간투자대안(PFI) 프로젝트가 이윤을 창출하였다.

3) Hodge, G.A. (2004), "The Risky Business of Public-private Partnerships", *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49.

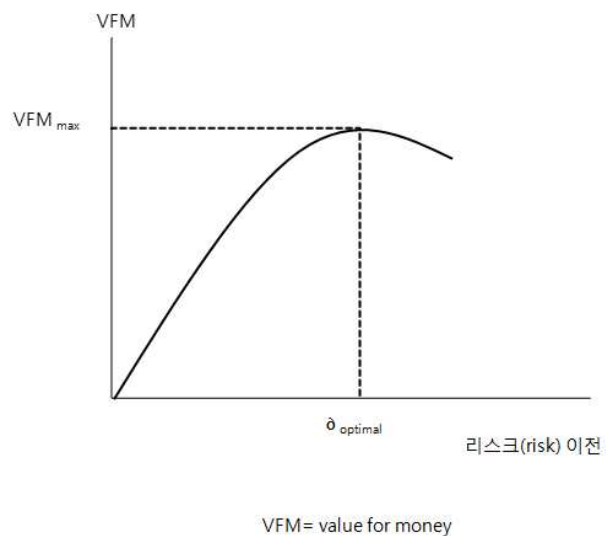
단순히 민간파트너가 서비스를 전달하는 것만으로는 서비스 향상의 충분조건이 되지 못한다. 이러한 서비스 향상을 달성하기 위해서는 **충분한 리스크**가 민간파트너에게 이전되어야 한다.⁴⁾ **리스크 (Risk)**란, 실제 결과물이 기대치(expected outcome)를 벗어날 수 있는 가능성을 측정가능한 확률로 표현한 것이다. 충분한 데이터만 있으면 이러한 확률은 통계적으로 산출될 수 있다.

일반적으로 공공서비스와 연계되지 않은 민간부문 활동에서 회사들은 기술적 효율성과 X-효율성을 향상 시키기 위해 리스크를 관리해 왔다. 즉, 비용인상 혹은 예상 수입원 감소 등 실제 결과물이 기대하는 수준에서 벗어나는 요인들을 관리하고 통제하려고 한다. 그러나 정부는 이윤추구 기관이 아니기 때문에, 민간기관이 효율성을 추구하는 것만큼 동일한 동기부여를 갖고 있지 않다. 그러므로 정부는 민관협약을 체결함으로써 공공서비스 전달을 위해 민간부문의 효율성에 대한 동기부여를 적극 활용하고자 한다.

VFM을 달성하는 것은 공공 및 민간부문 참여자들이 리스크를 적절하게 확인하고 분석, 분담할 수 있는 능력에 달려 있다. 적절한 리스크 관리에 실패할 때 재정적 비용을 초래한다. 충분한 리스크 관리는 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 기관(party)에 리스크를 할당하는 것이다. Leiringer⁵⁾는 리스크를 잘 관리할 수 있는 능력을 사전과 사후로 구분하였다. 즉, 리스크를 잘 관리하는 기관에 대한 명확한 정의가 필요하다. Corner⁶⁾는 **최적의 리스크 관리**는 가장 적은 비용으로 리스크를 관리하여 프로젝트의 장기적 비용을 줄이는 것으로 정의한다. 예를 들어 사전 리스크 예방이 사후 리스크 관리비용 보다 저렴하다면, 정부기관이든 민간기관이든 불문하고 사전 리스크 예방을 잘 하는 기관이 리스크를 부담하면 된다.

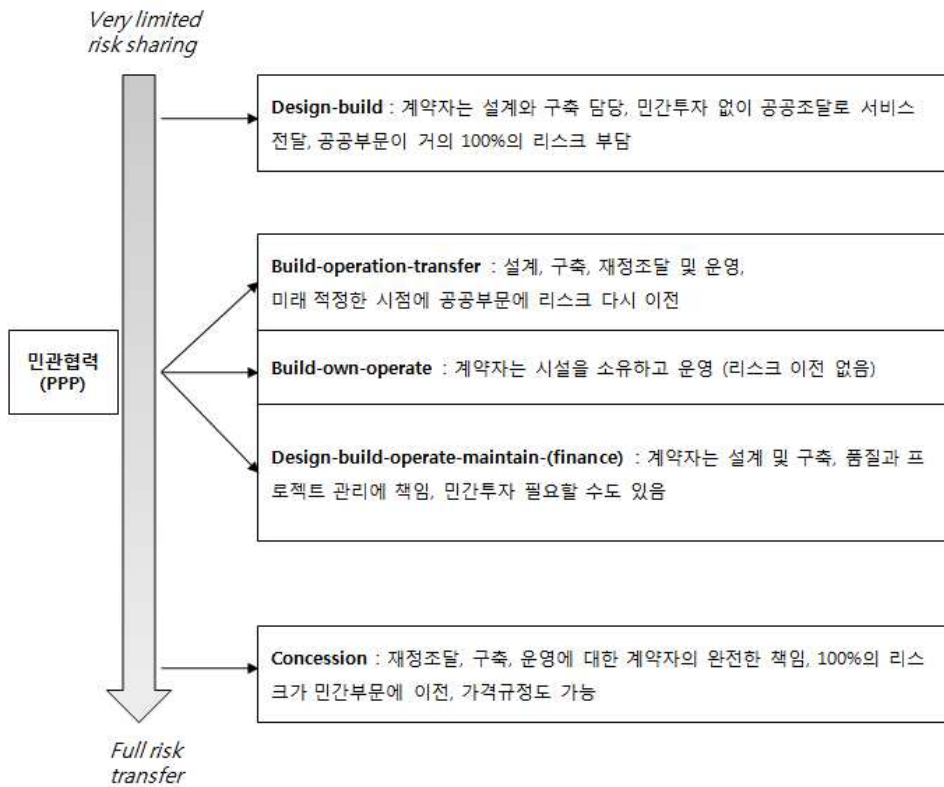
리스크 관리를 가장 잘하는 기관(party)에 리스크를 할당한다고 해서, 리스크가 민간파트너에게만 이전되어야 한다는 것은 아니다. <그림 2>는 VFM와 효율성의 측면에서 정부와 민간파트너간 최적의 리스크 분담이 이루어지는 시점을 잘 보여주고 있다. 또한 <그림 3>은 민관협력(PPP) 계약의 형태에 따른 리스크의 분담 정도를 제시해 주고 있다.

<그림 2> 최적의 리스크 이전 원칙 (Principles of optimal risk transfer)



4) Arthur Andersen and Enterprise LSE 연구 : 60% 가량의 민간투자대안(PFI)에 따른 비용절감이 리스크 이전으로 가능했다. 또한 17건 중에 7건의 사례에서 높은 VFM을 달성하기 위해 리스크 이전은 매우 중요한 것으로 조사되었다.
 5) Leiringer, R. (2006), "Technological Innovation in PPPs: Incentives, Opportunities and Actions", *Construction Management and Economics*, 24(3), 301-308.
 6) Corner, D. (2006), "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk", *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 37-55.

<그림 3> 프로젝트 유형별 리스크 분담(risk sharing) 정도 구분



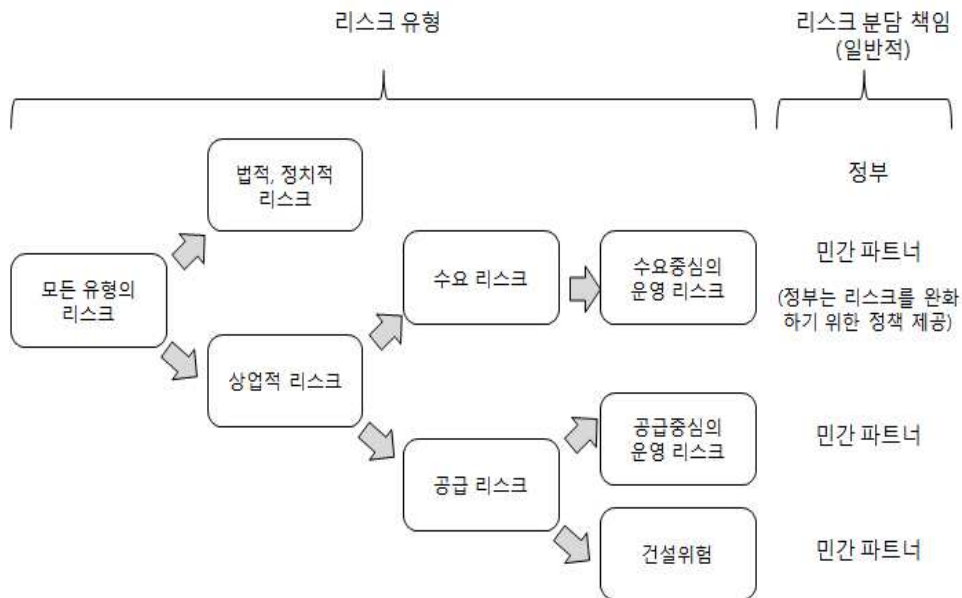
리스크 프로파일링(risk profiling)은 리스크와는 또 다른 **불확실성(uncertainty)**으로 인하여 보다 복잡해진다. 불확실성은 측정할 수 없는(unmeasurable) 리스크로서, 측정할 수 있는 리스크(probabilities)와는 구분된다. 불확실성은 측정할 수 있는 객관적 혹은 주관적 확률이 환산될 수 없는 경우로, 자연재해, 예측하지 못한 사고 등을 말한다. 모든 프로젝트는 이와 같이 리스크와 불확실성을 동시에 내포하고 있다.

또한 리스크를 분담할 때 **내생적(endogenous) 요인**인지, **외인성의(exogenous) 리스크**(통제할 수 없는 리스크)인지를 구분해야 한다. 민관협력에서 효율성을 촉진하는 리스크의 형태는 내생적 요인의 리스크이다. 외인성의 리스크는 통제할 수 없기 때문에 주로 정부가 부담하거나 파트너와 분담하기도 한다. 그러나 정부가 민관파트너에게 이러한 외인성의 리스크를 분담하도록 요구한다면 민간파트너는 이에 대한 프리미엄을 요구할 수도 있다. 리스크가 통제할 수 없는 외인성이라는 것을 고려할 때, 정부는 민관파트너부터 보다 효과적인 리스크 관리를 기대할 수 없다. 예를 들어 공공부문은 정치적 리스크와 같은 리스크를 보다 잘 관리할 수 있기 때문에, 정부가 부담하는 이러한 리스크 증가는 오히려 민관파트너에게는 참여의 인센티브를 높여준다. 그러므로 최적의 리스크 분담 시점은 공공부문의 리스크 분담 증가에 대한 한계비용(marginal cost)이 민간부문의 참여로 인한 한계효용(marginal benefit)의 증가와 동일해 지는 시점이다.

<그림 4>와 같이 리스크는 두 가지 형태로 구분 된다: ① **상업적 리스크(commercial risk)**; ② **법적·정치적 리스크(legal and political risk)**. 민간부문은 일반적으로 상업적 리스크를 분담하며 공공부문은 법적, 정치적 리스크에 대한 책임을 지는 것이 적합하다. 공공부문은 법제도, 법적 분쟁, 규제, 정부정책, 세금, 수용 및 국유화 등의 이슈에 밀접하게 연계되어 있기 때문이다.

상업적 리스크는 다시 공급과 수요의 리스크로 구분된다. 공급리스크(supply risk)는 주로 민간 파트너가 서비스를 전달하는 능력과 연관된다. 또한 공급리스크는 건설위험, 공급중심의 운영리스크 등으로 구분된다. 이러한 리스크는 유용성(availability)과 투입과 노동 비용, 기술리스크와 생산과정의 리스크, 기술의 중복성으로 인한 리스크 등이 있다. 또한 환율과 생산자 인플레이션과 같은 금융 시장의 리스크도 있다. 수요리스크(demand risk)는 주로 수요중심의 운영리스크이며, 소비자 선호도 변화, 대체재 혹은 보완재의 생산이나 단종, 수입경쟁, 수입과 인구의 변화 등을 포함한다. 또한 수요리스크는 이자율, 환율, 소비자 인플레이션의 변화로 인한 금융시장의 위기도 포함한다.

<그림 4> 리스크 분류



공급과 수요리스크의 구분은 중요하다. 일부 공공재는 무임승차(free rider)의 문제로 인하여 수요 리스크와 불확실성을 초래하기 때문이다. 수요리스크는 정부가 서비스에 대한 리스크를 보상하지 않는다면 서비스를 전달할 의사가 없는 정도를 말한다. 그러나 상업적 리스크 부문에서 효율성을 추구하는 민간기관에게 공급리스크만을 남겨 둬으로써 효율성을 오히려 저하할 수도 있다. 예를 들어, 한국의 인천국제공항과 주요도시를 연계하는 고속도로 프로젝트를 살펴 볼 수 있다. 정부는 **최소수입보장규정(minimum revenue guarantee scheme)**을 통해 수요리스크의 상당 부분을 부담하였다. 즉, 정부는 요청된 프로젝트에 대해 예상운영수입의 90%까지 보조하고, 요청되지 않은 프로젝트에 대해서는 80%까지 보장하도록 한 것이다. 결과적으로 프로젝트 회사는 매년 1000억 원 가량의 보조금을 받으면서, 감사원의 비난을 받고 있다. 정상적으로 수요리스크는 민간부문이 부담해야 한다. 그러나 수요는 예측할 수 없는 사회 및 경제적 요인에 영향을 쉽게 받기 때문에 미래 수요를 예측하는 것은 어렵기 때문에 한국의 경우는 최소수입보장규정을 활용하였다.

일단 리스크와 이에 따른 영향(impact)이 확인되면, 관리할 수 있는 리스크(내생적 리스크)에 적극 대응해야 한다. 계약, 보험, 정치리스크 보험 등 리스크 완화를 위한 수단은 다양하다. 다음의 다섯 가지 유형을 우선 살펴 볼 수 있다.

- **리스크 회피(risk avoidance)** : 리스크의 원인이 사라지거나 리스크에 노출된 프로젝트를 피함으로써 리스크를 피할 수 있음
- **리스크 예방(risk prevention)** : 리스크 발생 확률을 줄이고 리스크로 인한 영향을 약화시킴
- **리스크 보험(risk insurance)** : 보험계획을 구매 (금융리스크 이전에 관한 일반적인 보험 등)
- **리스크 이전(risk transfer)** : 가장 잘 관리할 수 있는 기관(party)에게 리스크를 이전
- **리스크 보유(risk retention)** : 리스크관리비용이 더 크므로 리스크는 보유됨

현실적으로 민관협력의 리스크 분담은 민관협력 프로젝트 실행에 어려움을 준다. 특히, IMF에 따르면 정부와 민간기관간 법적 소유권과 경제적 소유권의 문제도 지적된다. 이러한 법적 및 경제적 소유권간의 구분은 실제 리스크 분담협정(risk-sharing arrangement)에 정확하게 반영되지 않기 때문이다. 예를 들어 자산을 운영하는 민간 기업은 일반적으로 계약에 의해 법적 소유권자(legal owner)이다. 그러나 정부가 수요리스크와 같은 대부분의 리스크를 분담한다면, 정부는 자산의 경제적 소유자(economic owner)인 것이다. 이는 법적 계약서에는 반영되지 않는 매우 중요한 구분으로, 현실적으로 이러한 딜레마가 종종 문제가 되고 있다.

▶ [민관협력(PPP)의 경제성 ②]이 다음 호에서 계속 됩니다.