

민관협력(Public-Private Partnerships) (3)

- 민관협력(PPP)의 경제성 ② -

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

정부는 민관협력 프로젝트를 선정하기 전에 공공조달과 비교하여 적정한지를 평가한다. 이때 정부는 ① 민관협력의 적합성(affordability)과 VFM, ② 예산 할당과 법적 제약, ③ 리스크 분담 및 역할, ④ **경쟁 수준** 및 ⑤ **전달하는 공공서비스의 성격** 등을 고려하여 선정하여야 한다. 지난 『민관협력의 경제성 ①』에서는 적합성과 VFM, 예산 할당과 법적 제약, 리스크 분담 및 역할을 살펴보았다. 이번 호에서는 민간기관간 경쟁 수준이 민관협력에 미치는 영향과 공공서비스의 성격에 따른 고려사항을 소개하고자 한다.

(4) 경쟁 수준

경쟁(competition)은 민간기관에 효과적으로 리스크(risk)를 이전하기 위해서 고려해야 할 중요한 요소이다. 민간의 공급독점자(monopolist)는 VFM을 달성하지 못하여도 소비자들은 경쟁이 없는 시장에서 단일의 독점자로부터 서비스를 구매하고 이용해야 한다. 이 때 공급독점자는 시장가격에 비해 비경쟁적인 높은 비용을 요구하거나, 기술적 비효율성과 X-비효율성¹⁾으로 인한 비용발생에 대해 책임을 지지 않는다. 이로 인해 공급독점자는 소비자 선호도를 충족하는 최적의 서비스를 제공할 수 없다. 그러나 경쟁의 개념이 도입된다면, 완전한 신고전주의 시장 하에서 소비자들은 자신의 선호도에 맞는 최적의 품질과 가격을 탐색하여 언제든지 다른 경쟁사로 이동할 수 있다. 이러한 소비자 구매력(consumer power)은 공급과 수요 리스크의 수익성에 영향을 미치기 때문에 기업은 이윤 극대화를 위해 리스크 관리를 철저히 하게 된다. 이와 마찬가지로, 경쟁이 없으면 정부는 상당한 매몰비용(sunk cost)이 투입되는 대규모 인프라 프로젝트 등에서 민관협력을 활용하고자 하여도 적절한 민간제공

1) 효율성 구분 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

자를 선택할 수 없다. 경쟁의 부재를 인지하는 단일의 민간파트너는 독점적 지위를 확보함으로써 서비스 전달의 효율성을 저해할 수도 있다. 따라서, 이러한 효율성의 감소는 민관협력을 활용하는 이점을 상쇄시킬 수 있다.

민관협력의 경우, 경쟁은 **사전 및 사후계약 단계**에서 모두 중요하다. **사전계약 단계**에서의 경쟁은 “새로운 시장을 위한 경쟁(competition for the market)” 인 입찰과정에서 일어난다. **사후계약 단계**에서 서비스를 전달하는 과정에서 발생하는 경쟁은 “시장 내에서 일어나는 경쟁(competition in the market)” 이라고 한다. 다수의 입찰자의 참여로 경쟁이 발생하면, 민간파트너 후보자들은 보다 효율적인 프로젝트 설계에 심혈을 기울이며 정부에게 VFM 달성을 약속한다. 그러나 극소수의 입찰자만 있을 경우에는 민관협력의 입찰과정에 심각한 리스크가 될 수 있다. 예를 들어, **영국**의 최근 86개의 민관협력 프로젝트는 현재 모두 입찰과정에 있다. 각 민관협력 계약에서 평균적으로 세 명의 입찰자가 참여하였다. 그러나 이 중 20여개의 계약은 입찰자가 세 명 미만이었으며, 이로 인하여 입찰자에 의한 독점적 행동의 위험도 증가하였다. 단일의 입찰자만 있고 경쟁이 없을 경우 정부는 정부측실행안(PSC: Public Sector Comparator)을 기준으로 입찰자를 선정함으로써 민간파트너 후보가 효율성을 극대화하기 위한 동기를 부여받지 못한다. 과거 민관협력을 통하여 민간기관의 성과가 향상된 사례에 대한 충분한 자료가 있다면 벤치마킹 사례로서 활용할 수 있다. 충분한 성공사례가 제시된다면, 단일의 입찰자만 나타날 가능성은 희박해진다. 그러므로 리스크가 민간파트너의 수익성에 영향을 미치도록 하고, 이들이 효율성 증대를 위해 리스크를 최소화하도록 실제적인 경쟁을 도입하는 것이 가장 이상적이다.

극소수의 입찰자로 VFM을 달성할 수 없지만, 지나치게 많은 입찰자가 경쟁할 경우에도 선호하는 입찰자를 선택할 가능성이 낮아진다. 민간기관은 리스크가 수용범위에 있을지라도 프로젝트 입찰참여 비용을 고려하여 입찰과정에 참여하지 않을 수도 있다. 그러므로 입찰에 대한 리스크와 프로젝트의 리스크는 명확히 구분되어야 한다.²⁾ 프로젝트가 복잡할수록 입찰비용이 증가하고, 복잡한 프로젝트보다 단순한 프로젝트에서의 효율성 증진(efficiency gains)의 여지가 더 작기 때문에, 잠재적으로 가장 높은 효율성 증진을 달성할 수 있는 프로젝트에 대한 경쟁이 오히려 더 낮아지는 역설적인 상황이 발생한다.

사후계약 단계에서의 경쟁도 복잡한 사안이다. 대부분의 경우 입찰자가 선정되고 계약이 체결되면, 입찰에 실패한 기업들은 다른 프로젝트에 참여하거나, 그 프로젝트와 연관된 산업을 떠날 수도 있다. 민간 교도소 혹은 유료도로(toll road) 등이 이에 해당된다. 일단 계약이 체결되면, 계약을 체결한 민간파트너는 독점적 공급자가 된다. 계약 체결 후에 계약을 재협상해야 할 경우, 공급독점자는 경쟁시장에 있는 다른 공급자에 비해 보다 유리한 협상지위를 갖게 된다. 단기 협정(arrangement)에 비해 민관협력은 장기적인 계약으로, 예측할 수 없는 상황에 대한 재협상이 일반적으로 이루어진다. 공급독점자와의 재협상은 민간파트너의 리스크를 경감하는 비경쟁적인 가격과 행동을 야기함으로써 리스크 이전의 효율성을 저해한다. 그러므로 사후계약 단계에서의 경쟁의 기여는 공공조달에 대한 민관협력의 VFM 가치를 감소시킨다. 그러나 시장의 경합성(contestable)이 존재한다면, 경쟁자(competitors)의 부재가 반드시 문제가 되는 것은 아니다.

2) Zitron, J. (2006), "Public-private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision-making", *Journal of Purchasing and Supply Management*, 12, 53-62.

프랑스의 102개 지방기관 사례를 중심으로 프랑스 용수 공급(water delivery)을 위한 민관협력의 사후계약 단계에서의 **경쟁(competition)**과 **경합성(contestability)**에 대해 연구하였다.³⁾ 보다 구체적으로 그들은 경쟁효과(competition effect)와 중단효과(termination effect)를 연구하였다. **경쟁효과(competition effect)**는 민간운영자가 책정한 용수 가격이 경쟁 후보자가 많거나 지방정부가 직접 서비스를 제공할 수 있는 지역에서 보다 저렴하게 나타나는 것이다. **중단효과(termination effect)**는 계약의 갱신 기간 혹은 재협상 기간이 가까워질수록, 용수가격이 낮아진다고 설명한다. 즉, 재협상 시점이 다가올수록 민간파트너들은 가격을 인하하는 경향이 있으며, 이를 통해 재선정될 가능성을 높이려 한다. 연구결과 Chong은 지방정부와 민간운영자간 경쟁효과와 중단효과를 입증함으로써, 민관협력에서의 독점적 행동이 보다 높은 가격 책정을 야기할 수 있음을 증명하였다.

결론적으로 리스크 이전이 효율성 증진에 기여한다면, 경쟁과 경합성은 효과적인 리스크 이전을 보장해 준다. 그러므로 민관협력의 VFM 달성은 충분한 리스크 이전과 경쟁에 달려 있다. 경쟁이 부재하거나 신규시장에 대한 진입장벽이 존재할 때 높은 효율성과 VFM을 달성하기 어려워진다.

(5) 전달하는 공공서비스의 성격

정부가 제공하는 서비스는 일반기업이 전달하는 상품과 서비스보다 더욱 다양하다. 정부가 전달하는 일부 품목은 공공재로 분류되며, 나머지는 순수 민간재로 구분된다. 정부가 전달하는 서비스의 특성은 복잡성(complexity)의 정도에 따라 다르다. 그러므로 민관협력 계약을 협상하는 것은 단순한 작업이 아니다. 또한 민관협력과 같은 장기 계약의 경우 계약상의 유연성에 대한 문제가 주요 이슈로 등장한다. 이에 정부가 전달하는 서비스의 특성에 따라 민관협력 계약에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

① 일반 공공재

정부는 공공재(public goods)를 제공한다. 공공재는 민간부문에서 제공할 수 없고 사회적으로 정부가 공급하는 것이 바람직하다고 판단되는 재화 또는 서비스를 말한다. 특히 공공재는 비배제성으로 인하여 비용을 부담하지 않고 혜택을 누릴 수 있으므로 무임승차(free rider) 문제를 야기하기도 한다. 공공재에 대한 수요는 완전히 공개되지 않기 때문에 민간 기업이 이러한 재화에 대한 미래 수요를 예측하기는 어렵다. 결과적으로 사회 인프라를 통해 제공되는 재화는 민간부문에 의해 가치가 절하될 수 있다. 그러므로 정부는 공공재에 대한 사회적 수요를 측정하여 자체적으로 공공재를 조달하든지 혹은 민간생산자에게 이를 공지해 주어야 한다. 이러한 행동을 통해서 정부는 전달되는 공공재 혹은 서비스의 할당 효율성(allocative efficiency)을 향상시킬 수 있다. 정부를 대신하여 민간생산자가 재화 혹은 서비스를 전달한다면, 정부는 단위당 민간운영자에게 수수료를 지급한다. 정부는 민간운영자가 부과한 사용료를 보완함으로써 서비스 전달 수준을 높일 수 있으며, 이로 인하여 민간 운영자의 수요리스크를 상당부분 감축해 준다.

수요 리스크의 감소로 전체적인 리스크 수준이 낮아지므로, 정부가 민관협력과 직접 조달간 선택할 때, 다음을 고려한다. 첫째, 정부가 민간운영자에게 충분한 **공급 리스크를 이전할 수 있는 능력**과, 둘째로 **민간운영자의 경쟁 혹은 경합성 수준**에 따라 민관협력 활용 여부를 결정한다. 이러한 두 가지 조건이 부재할 경우, 민간부문 서비스 전달의 효율성은 낮아진다.

3) Chong, E., F. Huet and S. Saussier(2006), "Auctions, *Ex post* Competition and Prices: The Efficiency of Public-private Partnerships", *Annals of Public and Co-operative Economics*, 77(4), 521-544.

그러나 **효율성**이 민관협력을 채택하는 유일한 요소는 아니다. 즉, **효과성(effectiveness)**은 형평성(equity)의 이슈와 함께 중요한 요인이다. 즉, 개발도상국 도서지역에의 전기 및 의료서비스 공급 등과 같이 빈곤한 계층에 있는 사람들은 사회적 요구가 크더라도 서비스에 대해 효과적인 요구할 수 없으므로, 형평성(equity)의 문제가 발생한다. 또한 **효과성**의 문제는 일반적인 사회적 인식이 정부가 서비스를 전달해 줄 것으로 기대할 때 발생한다. 정부가 민관협력을 활용하는 또 다른 사례는 서비스 전달과 연계된 매몰비용(sunk cost)이 너무 커서 단일의 민간기관이 감당하기 어려울 때 발생한다. 정부는 민관협력 계약과 민간운영자에게 단위당 비용을 지불함으로써 적정 수준의 서비스가 전달 되도록 한다.

효과성이 효율성보다 우선할 때, 정부는 서비스 전달을 위해 민관협력을 활용하지 않을 수도 있다. 즉, 서비스 전달이 공공의 이익에 매우 중요해서 정부는 서비스 전달의 실패에 대해 민간운영자에게 리스크를 이전하지 않을 수도 있다. 이러한 서비스를 “**비탄력적 사회수요(inelastic social demand)**”라고 한다. 비탄력적 사회수요의 특성을 가진 서비스의 경우, 민간파트너가 서비스 전달이 공공 이익에 매우 중요하여 재정적으로 실패해도 정부가 지원해 줄 것을 인식하고 있다면, 민관협력을 통해 정부가 민간기관에 효과적으로 리스크를 이전할 수 없다. 또한 이러한 상황은 효과적인 리스크 이전을 저해하는 **도덕적 해이의 문제**를 야기할 수 있다. 그러나 재정실패의 경우 민간 재무사(private financier)가 개입할 권리(step-in right)를 가진다면 예외적일 수 있다. 민관협력 프로젝트에서 민간운영자가 실패하면 재무사가 개입하여 민간 운영자를 지원하거나 대체하도록 하는 인센티브를 제공해야 한다고 주장도 제기된다.⁴⁾

비탄력적인 사회수요와 관련하여 일부 서비스는 국방, 법률 서비스, 외교 등 전통적으로 정부의 핵심기능으로 알려져 있다. 도덕적 혹은 다른 이유로 인하여 정부는 이러한 서비스를 계약하지 않고 직접 전달한다. 국방과 형법 등 부문은 민간부문이 전통적으로 수행하지 않지만, 재판소 건물의 건축과 유지, 군사용품 생산 등은 민간부문이 담당한다. 그러므로 법률 혹은 국방의 핵심 영역은 계약할 수 없는 부문이지만, 일부 부차적인 서비스는 계약할 수 있다.

② 복잡한 서비스와 계약

민관협력 협상의 복잡성으로 인하여 상당한 거래시간과 비용이 발생하므로, 본래 민관협력 활용을 통해 목표한 효율성을 감소시킬 수 있다. 예를 들어, Ahadzi와 Bowles⁵⁾는 보건, 교육 및 토목공학 등 42개의 영국 프로젝트를 검토하여 사전 계약단계에서의 과도한 시간지연이 발생함을 확인하였다. 시간이 지연된 프로젝트의 약 98%가 11~166% 범위 내에서 시간이 초과되었다. 또한 전체 협상기간 범위도 매우 높았다 (일부는 50개월 소요). 사전 계약단계에서의 시간지연 뿐만 아니라, 25~200% 범위 내에서 사전계약단계에서 실질적인 비용초과도 발생하였다.

영국의 정부는 계약을 협상하는데 소요되는 시간을 측정하였다. 영국 재무부의 보고에 따르면 계약을 체결하는 데 걸리는 평균시간은 2003년 기준으로 29개월이었으며, 2005년에는 27개월로 소폭 단축되었다. 또한 계약체결 기간이 0~18개월 범위에 있는 민관협력 프로젝트의 비율이 2002년 10% 미만에서, 2003년 30% 이상으로 상승하였다. 2003년 유럽연합의 저널에 소개된 프로젝트의 50%가

4) Cornor, D. (2006), "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk", *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 37-55.

5) Ahadzi, M. and G. Bowles (2004), "Public-private Partnerships and Contract Negotiations: An Empirical Study", *Construction Management and Economics*, 22(November), 967-978.

24개월 이내에 체결되었으며, 2000년 26%와 비교할 때 시간이 단축되었다. 이를 기반으로 영국의 재무부는 계약체결을 위한 초기 개혁이 성공적이었다고 잠정 평가하였다.

영국에서의 사전계약 시간과 비용초과는 정부와 민간부문간 커뮤니케이션과 민간기관의 리스크 수용능력 등에 대한 인식의 차이에서 비롯된다. 영국 정부는 보다 공개적이고 솔직한 커뮤니케이션과 민간부문의 리스크 수용을 강조한다. 또한 민간부문이 장기적으로 형평성을 행할 수 있는 능력을 중요하게 여긴다. 민간부문은 민관협력을 담당하였던 정부의 경험과 능력을 보다 중시하는 한편, 정부는 민간부문의 사전 경험을 보다 덜 중요한 것으로 여긴다.

민관협력과 공공조달 간 선택할 때, 정부는 상대적인 시간 지연에 따른 **기회비용(opportunity costs)**을 충분히 고려하지 않는다. 특히 복잡한 계약서의 경우 민관협력의 협상과정에서 시간 지연이 발생하게 된다. 공공조달과 비교하여 이러한 시간지연은 서비스 전달을 지연시킬 수 있다. 그러므로 서비스가 정해진 기간에 전달되지 않는다면, 소비자 측면에서 기회비용이 발생하게 된다. 물론 공공조달에서도 시간지연이 발생한다. 특히 구축(construction) 단계에서 발생하는 시간 지연은 더욱 장기화될 수 있다. 즉, 민관협력과 공공조달의 경우 모두 시간 초과에 따른 기회비용을 부담할 수 있다. 민관협력의 경우 협상의 지연에 따른 시간초과를, 공공조달의 경우, 구축기간 동안의 지연에 따른 시간초과가 발생한다. 이러한 기회비용은 정부가 민관협력 프로젝트의 적정성을 평가할 때 반드시 철저히 고려해야 할 요소이다. 복잡한 프로젝트일수록 민관협력 협상 과정에서의 시간 지연 가능성이 높아지므로, 이러한 기회비용에 대한 충분한 고려가 더욱 절실히 요구된다. 일부 국가에서는 이러한 시간지연을 방지하기 위해 민관협력 계약을 표준화하였다. 특히, 학교 혹은 병원과 같이 정기적으로 추진되는 동종의 프로젝트에 대한 표준화 작업이 이루어졌다. 표준화(standardisation)를 통하여 입찰 후보자들은 관심 있는 계약을 비교하고 평가할 수 있게 되었다.

복잡성(complexity)은 경쟁의 수준에도 영향을 미친다. 복잡한 프로젝트의 경우 필요한 기술과 능력을 보유한 민간파트너 후보자의 수가 제한적일 수 있다. 복잡성은 일반적으로 민간후보자들에게 입찰 비용을 증가시킨다. 적절한 기술과 능력을 갖춘 기업이 제한적일 때 정부는 국제입찰자에게 입찰을 개방할 수밖에 없다. 정부는 높은 입찰비용을 전적으로 혹은 부분적으로 민간 기업에게 보상해 줌으로써 보다 많은 입찰후보자를 확보할 수 있다. 그러나 정부가 입찰비용을 보상해 줄 경우, 입찰에 참여하는 민간 기업은 적절한 기술과 능력을 갖추었는지를 먼저 증명해야 한다. 또한, 민관협력과 공공조달을 비교할 때 정부는 비용 산정 시, 입찰비용에 대한 보상도 비용에 포함시켜야 한다.

정부가 민간과 공공부문간 기술과 능력의 비대칭성으로 민관협력을 채택할지라도, 정부의 기술 결여는 **주인-대리인 문제(principal-agent problem)**를 야기할 수 있다. 이러한 문제는 정부가 계약을 모니터하고 규제할 수 있는 충분한 전문성을 갖추지 않았기 때문에 발생한다. 이러한 상황은 정부가 민관협력으로부터 추구하는 VFM의 가치를 약화시킬 수 있다. 정부가 민관협력 계약을 협상할 때 자문단(advisors)을 선정하여 많은 비용을 지불하고 있다.⁶⁾ 이는 정부의 기술 부재를 설명해 주는 것으로 정부가 민관협력 프로젝트를 선정하는 데 장애요인이 되기도 한다. 그러므로 정부는 민관협력 계약을 협상하고 체결하기 위한 적절한 기술과 능력을 개발해야 한다.

필요한 기술을 보유하기 위해 정부는 민간부문의 담당자들과 동등한 수준으로 민관협력 계약을 담당하는 공무원에게 **경쟁력 있는 급여**를 지불할 수 있다. 그러나 민관협력을 담당하는 공무원과 다른 공무원간의 급여 차별화는 내부적인 분쟁의 소지가 있다. 일부 국가에서는 이러한 임금 차별화를

6) Malone, N.(2005), "The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia: 2005 and Beyond", Policy Forum: Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), 420-430.

공무원규정에서 금하고 있다. 그러나 이러한 규정으로 정부의 능력 부족을 야기할 수 있다. 외부 자문비용과 협상기술 부족에 따른 비용손실을 고려할 때, 이러한 손실비용이 공무원의 급여인상분을 초과할 수 있다. 이러한 문제를 완화하기 위한 방법은 협상과정에서 보다 폭넓게 민간부문을 활용하는 것이다. 즉, 정부를 대신하여 민간 기관을 고용하여 민관협력 입찰자들과 협상에 참여하도록 하는 것이다. 이러한 방식이 모든 문제의 해결책은 아니지만, 특정한 능력과 경험이 요구되는 계약서 작성과 협상 측면에서는 내부 인력보다는 민간 기관을 활용하는 것이 보다 효율적이다.

③ 계약의 유연성과 재협상

민관협력 계약은 장기적인 계약으로, 일반적으로 25년에서 30년 동안 추진된다. 프랑스의 도로 계약(62년)과 같이 60년 이상인 계약기간도 있다. 민관협력의 경우 정부가 품질과 수량을 결정하고 그에 따라 민관기관에 비용을 지불하기 때문에 민관협력 계약은 유연하지 않다. 민관협력 장기적 성격과 비유연성(inflexibility)은 민관협력 계약의 취약점으로 지적된다. 일반적으로 정부가 민간파트너에게 프로젝트 설계를 구체적으로 지시하지 않을지라도 설계는 정부가 요구하는 품질과 수량에 따라 계약을 받게 된다. 그러므로 민관협력의 VFM을 고려하는 정책형성자는 민관협력 설계와 계약의 비유연성에 따른 기회비용을 반드시 고려해야 한다. 예를 들어 고속도로 프로젝트에 관심 있으며, 동시에 미래수입을 고려해야 하는 민간운영자는 정부에게 고속도로에 경쟁이 되는 철도를 구축하지 않겠다는 조항을 계약서에 포함하도록 요구한다. 정부는 이러한 계약을 체결함으로써 미래의 실제적인 선택사항을 포기한 것이다. 그러므로 정부는 민관협력에 대한 VFM 분석에서 기회비용을 상세하게 조사해야 한다. 정부는 미래수요를 정확하게 파악하기 어렵고, 이러한 필요가 미래 행정에 영향을 주는 것이기 때문에 불행하게도 VFM 사전분석 시에 이러한 기회비용을 고려하지 않는다.

다른 예는 **기술변화가 미래에 미치는 비용절감 효과**이다. 정부는 낡은 기술을 기반으로 서비스를 전달하는 민간파트너에게 비용을 계속 지불해야 한다면, 이러한 비용절감 효과를 간과하기 쉽다. 그러나 서비스가 공공조달을 통해서 전달된다면 정부는 새로운 기술로 쉽게 전환할 수 있다. 그러므로 민관협력에서 계약서상에 기술된 정부의 의무로 인하여 종래에는 상대적으로 비싼 비용을 지불하게 될 수 있다. 이러한 결과는 공공조달에 비해 VFM이 높은 민관협력을 채택하였던 본래의 목적과는 상반될 수 있다. 그러면 기술적 리스크에 대한 책임을 누가 질 것인가? 이러한 리스크 부담은 **계약의 경직성(rigidity)**에 달려 있다. 즉, 계약이 유연하면 민간파트너가 보다 많은 리스크를 부담하는 반면, 계약이 경직될수록 정부는 보다 많은 리스크를 부담할 수 있다. 그러나 민간파트너는 추가적인 리스크 부담에 대해 정부의 보상을 요구할 것이다.

기술변화와 수요의 다양성으로 인해 정부는 민간파트너와 민관협력 계약에 대해 재협상하기를 원한다. 재협상에 대한 요구는 정부에만 한정되는 것은 아니며, 예측할 수 없는 상황으로 인해 민간기관이 재협상을 요구할 수도 있다. 민관협력 계약의 재협상은 실제 통상적으로 일어난다. 영국 재무부의 보고서에 따르면 민간투자대안(PFI) 계약의 22%가 구축기간 동안 재협상을 통하여 계약을 수정하였다. 정부가 민관협력 계약을 재협상할 때, 민간파트너에게 실제적인 혹은 잠재적인 경쟁자가 없다면, 정부에게 재협상이 불리할 수 있다. 그러므로 이러한 상태에서의 재협상은 민관협력의 비용절감 효과를 손상시키고 VFM을 실현하려는 정부의 능력을 훼손할 수 있다. 계약기간이 장기화되고 서비스 혹은 협상이 복잡할수록 이러한 문제는 악화된다.

민관협력 계약의 경직성이나 유연성을 예측할 수 없는 상황에서, 일반적으로 재협상할 수 있는 계약의 조건을 살펴보자. 원칙적으로 재협상은 사후 리스크가 사전 리스크보다 클 경우에만 허용된다. 예를 들어 투자증가로 인하여 민간파트너의 수익성을 위협할지라도 반드시 재협상이 이루어지는 것은 아니다. 이러한 투자증가에 대한 리스크가 사전평가에서 이미 분석되고, 그에 대한 보상이 민간파트너에게 주어졌다면 더욱 재협상의 필요는 없어진다. 적절한 리스크 분석과 초기 VFM평가에 기반 하여 리스크 비중을 비교하여 재협상을 고려해야 한다.

정부는 민관협력 계약의 유연성을 향상시키기 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 다음은 영국 정부가 민간투자대안(PFI) 프로젝트 추진 시 어떻게 유연성을 확보하였는지 보여준다.

영국정부의 유연성 향상을 위한 조치

영국정부는 민간투자대안(PFI) 사업에서 공공기관이 프로젝트를 수정하거나 취소할 수 있는 권한을 부여함으로써 계약의 유연성을 확보하였다.

- 정부는 민간기관과 비용에 대한 합의를 하였다면, 구축 혹은 운영조항을 수정할 수 있는 권리를 가진다.
- 프로젝트 수정 시 100,000 파운드 이상의 비용이 소요될 경우, 정부는 VFM을 향상시키기 위해 경쟁 입찰을 할 수 있다.
- 협상과정에서 불일치가 발생할 경우, 법적 분쟁해결절차에 따른다. 공공부문이 여전히 불만족하거나, 수정이후에도 민관협력을 통해 기대했던 결과가 전달되지 않을 경우, 정부는 자발적으로 그 계약을 종료할 수 있는 권리를 가진다.

영국은 구축기간 동안 약 22%의 민간투자대안(PFI) 사업 계약이 수정되었으며, 대부분 계약 범위를 조정하였다. 그러나 아직 이러한 프로젝트가 초기단계에 있기 때문에 계약의 수정 혹은 취소 빈도수에 대한 결론을 내리기에는 아직 이르다.