

## 민관협력(Public-Private Partnerships) (4)

### - 정책제도 및 절차 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.

#### □ 민관협력(PPP) 전담기구 (a dedicated PPP unit)

민관협력을 효율적으로 추진하기 위해 범정부적 차원에서 이를 담당하는 민관협력 전담기구(PPP unit) 설립의 필요성이 제기되고 있다.

- ① **관련 개별부처들이 정부의 지출능력을 초과하지 않는 예산 범위 내에서 민관협력을 설계하고 관리하도록 한다.**

민관협력의 부외자산 성격으로 인하여 정부부처는 민관협력을 설계할 때 예산상 의미를 충분히 평가하지 못한다. 특히 민간기관이 초기 자본적 지출(capital outlay)에 대한 책임을 갖기 때문에 정부는 다른 항목의 지출을 늘릴 수 있다고 생각한다. 그러나 민관협력 프로젝트의 재정에 대한 충분한 지식이 부족하여 정부부처들은 오히려 과도한 재정지출을 하게 되는 위험을 떠안을 수 있다. 이 때, 민관협력 전담기구는 민관협력을 추진하는 관련부처와 적절한 거리를 두고 정부내에서 규제기관으로서 역할을 하기 때문에, 프로젝트의 적합성을 판단하고 모니터링함으로써 이러한 초과재정의 위험을 방지할 수 있다.

- ② **정부부처가 개별기관에 할당되는 미래의 예산범위를 초과하는 지불을 하지 않도록 범정부차원에서 조정한다.**

민관협력의 예산상 의미를 충분히 이해할지라도, 정부기관의 주인-대리인(principal-agent) 및 무임승차(free rider) 문제는 여전히 남아있다. 특히 이러한 문제는 프로젝트를 추진하고 개별 예산을 담당하는 개별부처와 정부 전체의 예산을 책임지는 재정부간 발생한다. 프로젝트를 추진하는 개별부처는 민관협력 계약 등 개별부처가 체결하는 협약에 대한 궁극적인 책임이 정부 전체에 있다는 것을 인식하고 있기 때문에, 자신의 부처에 할당된 예산계약을 초과하더라도 범정부차원에서 계약을 체결한다. 그러나 민관협력 전담기구(PPP unit)는 개별부처에 할당된 예산범위 내에서 각 부처가 미래의 지불능력을 증명하도록 함으로써 이러한 문제를 방지할

수 있다. 이와 같이 지불능력이 확인되면 민관협력 전담기구가 프로젝트 추진을 승인한다. 이러한 승인절차는 민관협력 최종 체결을 위한 전제조건이 된다.

③ **민관협력 프로젝트 설계 및 계약 시 정부기관이 활용할 수 있는 지식센터를 제공한다.**

민관협력 전담기구(PPP unit)는 개별부처에 민관협력 관련 기술적 지원을 제공하기 위한 지식센터(knowledge centre)의 역할을 위해 창설될 수도 있다. 민관협력 계약 체결에 필요한 지식을 기존의 담당직원을 통해 항상 얻을 수 있는 것은 아니다. 특히 민관협력과 같은 복잡한 거래(transactions)를 추진할 때 민관기관과 동등한 조건으로 협상을 할 수 있는 전문기술 보유가 중요하다. 일반적으로 민간부문의 급여수준이 공공부문보다 높기 때문에 정부는 자격을 갖춘 인력을 채용하고 관리해야 한다. 그러나 이는 경직된 공직사회에서 복잡한 문제일 수도 있으므로, 민관협력 전담기구는 임시적으로 외부 컨설턴트를 고용할 필요도 있다. 컨설턴트의 활용은 전담기구의 서비스가 요구하는 책임을 담당하고 관리하기 위한 효율적인 방안이 될 수 있다.

**네덜란드의 민관협력(PPP) 지식센터 (The PPP Knowledge Centre)**

민관협력(PPP) 지식센터는 1999년 재정부 산하에 설립되었으며, 통상 및 산업 전문가, 정부 공무원 등으로 구성된다. 이 센터는 민관협력의 경험을 전수하고, 정부기관과 민간기관간 협력을 위한 보다 명확하고 효과적인 규정을 설계하고 민관협력을 위한 적절한 프로젝트를 제안하는 것을 목표로 한다. 또한 민관협력 결과에 대해 연구하고 정기적으로 보고서를 발간한다. 인프라 담당 부처와 건설청(Construction Agency)이 민관협력 프로젝트 관리에 능숙해지면서 교육과 보건 등 다른 분야의 민관협력 개발에 보다 집중하고 있다.

<출처> PricewaterhouseCoopers (2005), Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity, PricewaterhouseCoopers, London, page 41.

④ **정부기관이 민관협력 프로젝트 추진 시, 프로젝트의 적합성(affordability), value for money 및 리스크 이전(risk transfer) 등의 모든 의무조건을 충족하도록 하기 위해 정부기관에 의한 민관협력 추진을 전담기구(unit)가 규제한다.**

민관협력 전담기구(PPP unit)는 민관협력의 추진과 관련된 법적·기술적 요구사항을 충족하도록 규제승인메커니즘(regulatory approval mechanism)을 통해 관련부처를 감독한다. 프로젝트 승인 및 기술적 지원 제공은 호주, 남아프리카공화국 및 영국 등 대부분의 국가에서 민관협력 전담기구가 담당하는 주요 기능이다.

**호주 빅토리아(Victoria)의 민관협력 전담기구 (Partnerships Victoria)**

Partnerships Victoria는 민관협력을 통한 공공서비스 제공과 관련된 전반적인 정책 프레임워크를 빅토리아 주정부에게 제공한다. 프로젝트 전체 주기에서 소요되는 비용 산정, 프로젝트 리스크 분석, 공공과 민간부문간 최적의 리스크 분담수준 연구, VFM 평가, 민관협력을 통한 공공의 이익 보호 등이 정책의 주요 기조를 형성한다. 2002~03년 이래로 약 10% 가량의 빅토리아 공공투자가 Partnerships Victoria를 통해 이루어졌다.

Partnerships Victoria는 민관협력(PPP) 부문의 핵심적인 전문기관으로, 정책 프레임워크를 제공하고 책임자를 지원하는 역할을 한다. 주요 역할은 ① 정책개발; ② 프로젝트 이행을 위한 자문; 및 ③ 정책형성과 계약관리에 대한 자문제공 등이다. 이 외에도 개별 프로젝트에 대해 상업적인 전문지식을 제공하고 정책이슈를 제기한다. 또한 예산문제를 감독하고 정책 프레임워크가 제대로 유지되고 이행되도록 한다. 잠재력 있는 프로젝트에 대해서는 재무부의 승인이 신속하게 이루어지도록 촉진하는 역할도 한다.

### 호주 빅토리아(Victoria)의 민관협력 전담기구 (Partnerships Victoria) [계속]

일반적으로 Partnerships Victoria는 프로젝트 추진기관은 아니지만 정책가이드라인과 전문지식을 제공함으로써 민관협력 프로젝트에 적극적인 역할을 담당하고 있다. 공공 및 민간기관의 역량을 강화하기 위해 관련된 교육·훈련을 제공하기도 한다. Partnerships Victoria는 재무부 장관의 책임 하에 있으며, 관련 담당부처 장관들이 실제 프로젝트의 착수 및 이행을 담당한다. 프로젝트 단계별 재무부 장관의 승인이 필요하며 승인 절차는 다음의 4단계로 구분한다. 즉, ① 자금(fund) 승인; ② 프로젝트 추진 의사에 대한 승인; ③ 프로젝트 추진이념 및 비전에 대한 승인; ④ 계약관리전략 및 협정 제출 등이다.

<출처> State of Victoria (2007), "Partnerships Victoria", [www.partnerships.vic.gov.au](http://www.partnerships.vic.gov.au); J. Fitzgerald(2006), "Partnerships Victoria", presentation at the OECD/Spanish Ministry of Finance Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships, 5-7/July, Madrid.

### 남아프리카공화국의 민관협력 전담기구 (The PPP unit)

남아공의 민관협력 전담기구는 2000년 설립되어, 국가 및 지방정부 수준에서 민관협력 프로젝트 추진을 감독한다. 2006~07년 민관협력은 인프라와 관련된 전체 정부투자의 5.5%를 차지한다. 민관협력 전담 기구는 계약체결 이전 단계에 중점을 두고 있지만, 민관협력 프로젝트의 전체 생애주기(6단계)에 걸쳐 지속적으로 기술적 지원을 제공해 준다. 즉, ① 착수(inception); ② 타당성 조사(feasibility study); ③ 조달(procurement); ④ 개발(development); ⑤ 전달(delivery); 및 ⑥ 종료(exit) 등이다. 착수단계에서 정부기관은 민관협력 프로젝트 착수에 대한 의사를 전담기구(unit)에 전달해야 한다. 또한 프로젝트 추진을 위해 필요한 전문성을 보유했음을 전담기구에 알리고, 프로젝트 담당관(officer)과 팀을 임명한다. 전담기구 관련 정부기관 내에서 민관협력을 착수하고 관리하는 능력이 가장 기본적인 조건이다.

타당성 조사단계는 민간기관의 역할을 명확히 하고, 민간기관의 요구분석 및 정부의 선택사항을 포함해야 한다. 이러한 조사는 반드시 프로젝트의 적합성, VFM 및 리스크 이전 등의 세 가지 규제테스트(regulatory test) 기준을 통과해야 한다. 민관협력 전담기구(PPP unit)는 타당성 조사단계 완료 후 이러한 테스트 결과를 재무부 승인(Treasury Approval:I)에 적용한다.

타당성 조사가 끝나면 다음의 단계들을 거친다. 우선 정부기관들은 공공조달 혹은 민관협력의 선택 여부를 결정하기 이전에 전달하려는 서비스에 대한 수요를 확인해야 한다. 수요분석 이후에 정부기관은 서비스가 전달될 수 있는 다양한 방법을 고려해 보아야 한다. 이 단계에서는 적합성(affordability)에 대한 고려가 가장 중요하다. 서비스 조달 방법을 채택한 후에는 적절한 프로젝트 이행과 가치 평가가 이루어진다.

조달 단계에서 2회 이상의 재무부 승인이 요구된다. 재무부 승인(Treasury Approval:IIA)에서 민관협력 전담기구(unit)는 계약 등을 포함하는 조달문서에 승인한다. 조달은 입찰과정의 형태를 띤다. 입찰과정 이후에 정부기관은 입찰을 평가한다. 정부기관이 선호하는 입찰자를 임명하기 전에 정부기관은 모든 입찰평가과정에서 적합성, VFM과 적절한 리스크 이전에 대한 기준을 적용하여 평가하였음을 전담기구(unit)에 증명해야 한다. 또한 정부기관은 입찰 후보자가 이러한 기준을 충족한 과정 및 방법을 증명해야 한다. 이러한 보고서는 재무부 승인(Treasury Approval:II B)에 반영된다.

재무부 승인(Treasury Approval:II B)을 받으면, 정부기관은 계약의 상세 조항을 체결하고, 민관협력을 관리하기 위한 관리계획(management plan)을 작성한다. 계약이 체결되기 전에 민관협력 전담기구(unit)는 재무부 승인(Treasury Approval:III)을 통하여 본 프로젝트가 적합성, VFM과 리스크 이전의 요구조건을 모두 충족하였음을 확인한다. 계약이 체결된 후에는 전담기구(unit)로부터 승인이 요구되지 않는다. 체결 이후에 협정에 대한 중요한 변화 요인이 발생했을 때 전담기구는 그 변화사항에 대해 승인해야 한다.

<출처> For more on the South African PPP unit, see Module 4 of the National Treasury PPP Manual (2004), [www.ppp.gov.za](http://www.ppp.gov.za)

호주의 민관협력 전담기구(Partnerships Victoria)와 같이, 민관협력 전담기구는 정부수준별로 독립적으로 존재한다. 즉 Partnerships Victoria는 주정부 차원에서의 전담기구이다. 다른 주정부에도 이러한 형태의 민관협력 전담기구가 설립되어 있다. 영국의 경우에는 스코틀랜드와 웨일즈에서만 독립적인 민관협력 전담기구를 설립하였다. 영국의 사례는 중앙정부와 지방정부의 전담기구가 공존할 수 있다는 것을 보여준다. 이와 같이 다른 정부수준간에 전담기구가 설립되어 있을 경우 이들의 역할과 규제권한에 대한 명확한 구분이 필요하다. 중앙기구로부터 지방정부 기구로의 공식적인 권한 위임이 요구될 수도 있다. 이는 각 국가의 정부형태에 따라서 전문성과 규제권한을 어느 정부수준에서 다루어야 할지를 결정할 수 있다. 일반적으로 연방정부의 경우 지방정부에 보다 많은 규제권한을 허용한다. 또한, 호주와 남아공의 사례에서도 살펴보았듯이 이러한 민관협력 전담기구들은 프로젝트를 이행하는 관련부처에게 정책가이드라인과 기술적 지원을 제공하는 핵심 기관으로서 역할을 하며, 계약 이전단계에서는 민관협력 프로젝트 계약과 관련된 승인을 한다.

#### ⑤ 민관협력(PPP) 이행과 정책을 분리한다.

민관협력 전담기구(unit)는 정책과 이행을 분리하는데 도움이 된다. 즉 전담기구는 민관협력 정책, 자문 및 감독에 대한 책임을 지지만, 담당 부처들은 실제 프로젝트를 추진하는 책임을 가진다. 그러므로 전담기구가 민관협력의 홍보자(promoter)가 될 위험의 소지가 작아진다. 전담기구의 주요기능은 민관협력 프로젝트를 옹호하는 것이 아니라 거래비용을 최대한 낮추고 VFM이 주요한 기준이 되도록 하는 것이다. 전담기구가 프로젝트에까지 책임을 진다면 프로젝트의 감독과 이행을 동시에 책임지게 되므로 이해의 충돌(conflict of interest)이 발생하게 된다. 그러므로 전담기구는 VFM에 대한 기능을 잃지 않도록 그 설립을 정당화할 수 있도록 민관협력 프로젝트를 추진해야 한다. 전문성의 핵심기관으로서 기능하는 민관협력 전담기구(unit)는 잠재적인 민간부문 파트너의 자신감을 증대시키기도 한다.

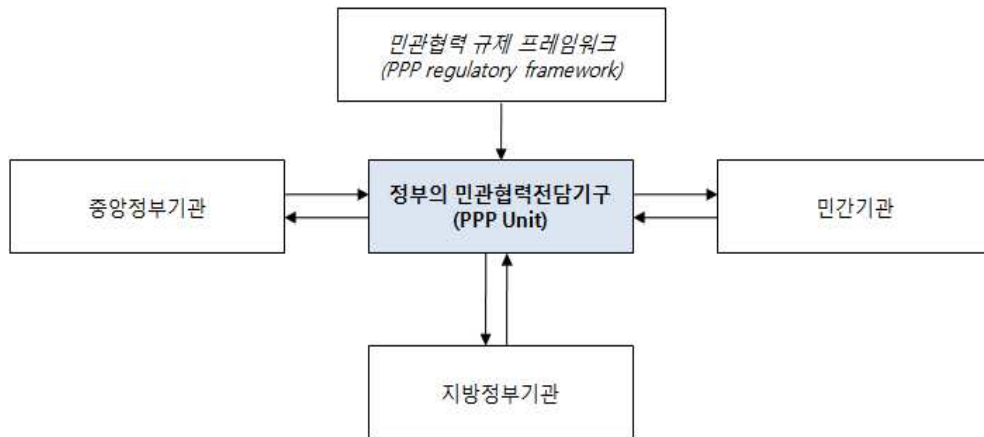
### □ 민관협력 전담기구(unit)의 전문성

유럽의 사례를 보면, 민관협력과 관련된 복잡한 요인으로 인하여 다음과 같이 다방면의 능력을 겸비한 민관협력 전문가에 의해 프로젝트가 추진된다.

- 민관협력과 관련된 법·규제 프레임워크 개발
- 프로젝트 착수 및 추진 능력
- 시범 프로그램 관리 및 평가
- 잠재적인 파트너와 투자자 유인
- 민간파트너간 신뢰와 친선 구축
- VFM 등 민관협력에 대한 가치평가(valuation) 능력
- 정부 내에 지지(advocacy) 확보를 통한 정치적 리스크 관리
- 프로젝트 관리, 성과 감독 및 계약 관리 능력 등

민관협력 추진을 위해서는 회계, 경제학, 법률 등 다양한 분야에서 전문성을 확보하고, VFM을 평가하기 위한 기술적 능력을 갖출 필요가 있다. <그림 1>과 같이 민관협력 전담기구(PPP unit)는 한 국가의 규제 프레임워크와 분리되어 독립적으로 운영되는 것은 아니며, 이와 마찬가지로 중앙 및 지방정부기관, 민간파트너와도 긴밀히 연계되어 있다.

<그림 1> 이해관계자들과 협상하기 위한 제도적 능력



민관협력 전담기구(unit)는 민관협력과 관련하여 각 국가의 규제정책 프레임워크(regulatory policy framework)내에서 규정된 가이드라인에 따라 설립된다. 이러한 규제프레임워크 하에서 정부기관들이 다음과 같은 능력을 개발하기 위해서는 기존의 상향식(top-down) 명령방식에서 벗어나 협상하는 파트너로서의 인식 전환이 요구된다.

- 관료적인 강요(bureaucratic enforcement)에서 벗어나 파트너십(partnership) 기반의 새로운 운영방식(modus operandi)을 통한 새로운 형태의 거버넌스 창출
- 사전(ex ante) 및 사후평가(ex post)에 대한 기술적 전문성, 협상기술 및 산업경력 개발
- 인센티브 기반의 규정을 도입할 수 있는 능력
- 동등한 수준의 정부기관(horizontally)뿐만 아니라, 지방 정부기관(vertically)과도 함께 업무를 조정하고 협상할 수 있는 능력