

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는
민관협력사업
(Public-Private Partnerships)



Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money/ Les partenariats public-privée: Partager les risques et optimiser les ressources 라는 제목으로 영어와 불어로 OECD 에서 발간되었습니다.

© 2008 OECD

All rights reserved.

© 2010 OECD 대한민국정책센터 (한국어판) 본 한국어판은 파리에 있는 OECD 본부와 계약에 의해 발간되었습니다. 한국어 번역의 품질 및 원문과 일치 여부는 OECD 대한민국정책센터의 책임 하에 있습니다.

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는 민관협력사업 (Public-Private Partnerships)

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:

Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money/ Les partenariats public-privé: Partager les risques et optimiser les ressources

© 2008 OECD

All rights reserved.

© 2010 OECD/Korea Policy Centre for this Korean edition Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Korean translation and its coherence with the original text is the responsibility of OECD-Korea Policy Centre.

OECD

OECD는 세계 30개국 정부가 경제, 사회, 환경 등 전 지구적 문제를 함께 해결하고자 결성된 조직이다. OECD는 새롭게 대두되고 있는 기업 거버넌스, 정보시대의 경제문제, 및 인구노령화와 같은 문제점들을 각국 정부들에게 이해시키며 지원하고자 노력하는 선도적 조직이다. OECD는 각국 정부들로 하여금 정책경험의 비교, 공통문제들의 해결책 탐색, 성공사례의 확인, 및 국내와 국제정책의 조정을 가능하게 하고 있다.

참여국들로는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 대한민국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국이다. EU(EU Commission)도 회원국들과는 별도로 독자적으로 가입하고 있다.

OECD 출판물들은 통계자료에서부터 회의자료, 경제·사회 및 환경문제에 관한 연구 결과물, 회원국들이 상호 합의한 지침이나 규범들에 이르기까지 광범위하게 배포되어지고 있다.

본 출판물은 OECD 사무총장의 책임 하에 발행되지만, 그 내용은 반드시 OECD나 회원국들의 공식 입장이 아님을 밝혀둔다.

역자서문

공공서비스의 생산과 전달은 정부의 전유물일까? 만약 그렇지 않다면 다른 대안은 무엇일까? 이 두 가지 질문은 행정학의 가장 기본적인 질문이자, 연구의 중심에 흐르는 논리이다. 공공서비스가 정부의 전유물이라는 논리는 전통적인 행정학 연구의 핵심이었다. 공공서비스 운영체계의 개선을 위한 조직, 인사, 재무, 정보 등 정부운영의 합리화 내지는 정부개혁이 행정학 연구의 중심테마였다. 말하자면, 행정학 연구가 정부운영 자체에 한정되어 있었다. 그것이 1970년대부터는 정부만이 유일한 공공서비스 운영의 주체가 아니라는 대안적 실험이 행정현장에서 시도된다. 민간경영기법의 도입을 주장하는 신공공관리론(NPM)의 등장에 이어 공공서비스 관련당사자들의 공동운동을 강조하는 거버넌스론(Governance)이 연구의 중심에 자리를 잡으면서 행정학 연구대상은 그 범위를 확장시키게 된다. PPP도 이러한 행정학 연구범위 확장의 하나이다. 정부와 민간부문, 나아가 시민들이 함께 협력하여 공공서비스를 생산·전달하는 협치의 한 방식이다.

이제 PPP는 행정현장에서 세계적으로 보편화되어 가고 있다. 특히 오늘 날과 같이 거버넌스 시대에는 정부만이 유일한 공공서비스 생산·전달의 주체가 아니다. 최종수요자인 국민들이 만족해하고, 효율성과 효과성을 지닌다면 민간부문도 정부와 더불어 거버넌스의 한 파트너가 될 수 있게 되었다. 따라서 PPP는 앞으로도 그 활용도가 높아질 것으로 기대된다. 이런 점에서 PPP에 대한 정확한 이해는 PPP를 담당하는 공무원이나 민간부문 당사자들에게 필수불가결한 요소이다. 그런데

아직 이에 대해 종합적으로 정리된 국내자료가 그리 많지 않다는 점에서 이 역서는 지침서로서의 역할을 할 수 있다고 생각한다.

번역과정에서 역자는 가능하면 직역보다는 의역을 하려고 했다.
그래도

여전히 원본의 내용을 살리고자 중요한 단어는 가능하면 빼먹지 않으려 하다 보니 여전히 우리말처럼 자연스럽지 않은 문장이 여러 곳 남아있다. 역자의 능력 부족이다. 번역을 믿고 맡겨 준 OECD 관계자들에게 깊은 감사 를 드린다. 번역상의 모든 오류는 전적으로 역자의 책임이다. 부족하지만, 이 책이 PPP의 기본서로 널리 읽혀지기를 희망한다.

2010년 12월

역자 황윤원 (ywhwang@cau.ac.kr)

머 리 말

정부는 다양한 형태로 재화와 서비스를 공급한다. 종전에 정부가 독점적으로 생산하고 공급하던 재화와 서비스가 이제는 민간시장을 통해 간접적으로 이루어지거나, 아예 민간시장이 직접 생산과 공급을 책임지는 경향이 늘어나고 있다. 이러한 움직임은 이데올로기적 이유와 자원 활용 방식 개선을 통해서 화폐적 투자가치(VFM: Value for Money)를 극대화시키고자 하는 것으로 볼 수 있다. 민관협력사업(PPP)은 바로 이러한 경향의 하나라고 볼 수 있다. 정부는 PPP를 통해 재화와 서비스 공급에서 민간파트너와 장기 계약을 맺고, 민간파트너가 정부나 개인에게 재화나 서비스를 전달하는데 필요한 자산을 직접 시공·관리·유지하는 책임을 지도록 한다.

이 책은 이러한 민관협력사업(PPP)을 이미 활용하고 있거나, 앞으로 도입하고자 하는 국가들에게 중요한 정보를 제공한다. 또한 각국이 공공서비스 전달 상 어느 정도까지 이 기법을 활용해야 할지도 논의한다. 예를 들면, VFM, 수용가능성, 국가예산에서 어느 정도로 PPP를 활용할 수 있을지, PPP수행과정에서 필요한 제도적 틀 등이다. 이 책은 또한 10개의 성공사례를 살펴보고, PPP장기계약을 활용하기 전에 고려해야 할 주요사항들을 요약하고 있다.

이 책은 OECD의 공공거버넌스 및 지역개발국(GOV) 내에 있는 예산 및 공공지출과(BUD)의 고위 예산실무 작업단(Working Party of Senior

Budget Officials)이 중심이 되어 수행한 용역사업의 결과물이며, GOV
내의 규제정

책과(REG)의 실무 작업단(Working Party on Regulatory Management and
Reform)도 이 작업에 함께 참여했다. 이 용역사업은 프로젝트 관리자인
예 산 및 공공지출과(GOV/BUD)의 Daniel Bergvall 이 주관 했지만,
남아프리카 공화국 자유국가대학 경제학과 학과장인 Philippe Burger
교수도 공저자로 참 여했다. 규제정책과(GOV/REG)측의 주저자로서는
컨설턴트인 David An 의 도움을 받은 선임행정관 Stéphane Jacobzone 이다.
이 보고서의 최종 편집은
Philippe Burger 가 맡았다.

이 책은 OECD 뿐 아니라 회원국 및 특히 중동과 북아프리카(MENA)의 비 회원국들이 합동으로 주관한 각종 회의와 세미나에서 많은 자료지원을 받았다. 또한 여러 국가들에서 수행된 설문조사 자료도 많이 참고하였다. 이에 저자들은 다양한 회의와 설문조사에 참여해 준 이들에게 고마움을 전하고 자 한다. 그러나 자료의 해석에 문제점이 있다면 이는 오로지 저자들의 책 임이다.

OECD 산하 GOV/BUD 의 고위 예산실무 작업단은 공공부문의 자원배분과 관리에서 효율성과 효과성 제고를 궁극적 목표를 정했다. 이 작업단은 예산 담당자들에게 주요 관심사가 되는 주제들을 모아서 매년 회의를 열었다. 특 히 재정관리 중에서도 ‘발생주의 회계에 관한 네트워크’와 ‘성과와 결과를 연구하는 네트워크’는 정기적으로 회의를 개최하였다. 그러면서 동시에 실 무 작업단에서 요구하는 일부 주제에 대해서는 비정기적으로도 회의를 열 었다. 이러한 노력의 결과물이 바로 민관협력(PPP)에 대한 이 용역사업이다.

OECD 산하 GOV/REG 의 실무 작업단은 규제정책의 입안, 집행, 개선을 주도하는 회원국 정부들의 책임자들이 함께 모여 구성되었다. 이 점에서 공 공부문과 민간부문의 경계를 적절히 정의하는 일이 이 용역사업의 핵심내 용이라고 할 수 있다. 이 작업단에서 설정한 대표적 주제로는 규제영향분석, 규제대안, 규제에서 나타나는 위험의 통합, 순응과 강제이행이다. 이러한 정 책도구나 주제들이 바로 PPP 에 직결된 주제들이다. 이 작업단은 또한 특별 히 MENA 국가들과 같은

비회원국들에서 증가되고 있는 PPP 도입에 필요 한 규제의 틀과 같은 정책수요도 반영시켰다. 이 실무 작업단은 OECD 규제개혁정책그룹(GRP)의 공식회원이며, 이 GRP 는 매년 공공거버넌스, 무역 과 경쟁 문제를 집중 연구하고 있다. OECD 이사회(Council)의 후원을 받은 GRP 는 2005년 OECD 가 제정한 “규제의 품질과 성과에 대한 지도원리”에 대해 책임을 맡고 있다.

목 차

주요 약자	□ 각국 통화 /	13
요약문 /		14
제 1 장	관민협력(PPP)의 본질과 목적 /	20
	주 /	29
제 2 장	관민협력(PPP)의 추세: 각국의 활용 사례 /	32
	주 /	37
제 3 장	관민협력(PPP)의 경제학: 관민협력(PPP)이 과연 최선의 대안인가? /	40
1.	수용가능성과 화폐적 투자가치 (VFM)의 기준 /	40
1.1.	수용가능성과 화폐적 투자가치 (VFM) /	42
1.2.	수용가능성, 예산 배정의 한계, 및 예산관련 법률적 제약 /	48
1.3.	위험의 역할과 본질 /	51
1.4.	경쟁의 수준 /	62
1.5.	서비스의 속성 /	66
2.	공공부문비교척도(PSC) /	78
2.1.	사전 평가와 공공부문 비교척도 /	78
2.2.	공공부문비교척도(PSC)와 경쟁 /	86
3.	성과측정 /	88
4.	서비스의 공공 전달 성공여부 평가 : 관민협력(PPP) 방식 포함 /	91
	주 /	93
제 4 장	PPP의 예산기록 및 회계처리 /	98
1.	관민협력(PPP)의 예산 및 회계 처리 방식 /	100
1.1.	국가예산상 관민협력 (PPP)의 회계 처리 /	105
1.2.	국가회계 상 관민협력 (PPP)의 처리 /	107
2.	재정위험의 공개와 보증과 우발채무의 기록 /	110
3.	재정적 위험과 보증 /	111
	주 /	114

C O N T E N T S

제 5 장 관민협력(PPP)의 설립 관리: 관민협력(PPP)담당기구의 역할 /	116
1. 관민협력(PPP) 전담기구의 필요성 / 116	
2. 관민협력(PPP) 담당기구들의 전문지식 필요성 / 122	
주 / 124	
제 6 장 정책의 틀과 절차적 도구 /	126
1. 정치적 지원과 모든 당사자들의 참여 / 126	
2. 부패와 윤리적 문제 / 130	
3. 규제와 관민협력 (PPP) / 134	
3.1. 투명성과 정보에 대한 명확한 접근 / 135	
3.2. 법률적 틀 / 136	
3.3. 순응과 강제이행 / 138	
주 / 139	
제 7 장 결론 /	142
참고문헌 /	145
표 목차	
표 2.1. 주요 10개국 2003년과 2004년의 PPP/PFI 최대금융거래순위 / 33	
표 2.2. 영국 민간재정주도사업 (PFI) 자본가치 실태 (2007년 4월까지) / 37	
표 3.1. 협상의 잠재적 분야 / 77	
표 3.2. 관민협력(PPP)의 성과측정에 사용된 일부 국가들의 성과지표 / 90	
박스목차	
Box 1.1. 관민협력(PPP)의 정의 / 21	
Box 1.2. 관민협력(PPP)의 다양한 형태 / 26	
Box 3.1. 각국의 수용가능성 보장 절차 / 46	
Box 3.2. 위험의 분류 / 59	
Box 3.3. 관민협력(PPP) 사업의 자금조달과 차환 / 65	

Box 3.4. 영국 민간재정주도사업 (PFI)의 융통성 구축 사례 / 75

Box 3.5. 공공부문비교척도(PSC)의 재정상태 확인표 / 81

Box 3.6. 정부와 민간부문 금리 상 효율성의 개선과 차이 / 85

Box 3.7. 상수도부문 인프라 세부 지표 / 92

Box 4.1. IMF 정부재정통계(GFS) / 101

Box 4.2. 관민협력(PPP)과 유사한 형태들의 회계 처리 방식 / 103

Box 4.3. 관민협력(PPP)에 대한 Eurostat의 결정 내용 / 109

Box 5.1. 네덜란드의 관민협력 (PPP) 지식센터 / 118

Box 5.2. 호주 빅토리아 주의 관민협력 (PPP) 담당기구, Partnership Victoria / 119

Box 5.3. 남아프리카공화국 재무부의 관민협력 (PPP) 담당기구 / 121

Box 6.1. 영국의 근로자 보호제도 : 고용보호를 위한 이적 동의 규칙 :
TUPE의 전직의 시행과 공정한 처우 / 131

Box 6.2. 조달절차와 부패에의 노출 / 133

Box 7.1. 관민협력(PPP) 과정의 모범적 실무 내용 / 143

그림목차

그림 1.1. 위험과 전달형태에 따른 정부와 민간 참여 조합 스펙트럼 / 24

그림 3.1. 서비스, 수수료, 및 자금조달의 전형적 흐름 / 45

그림 3.2. 최적 위험 이전의 원칙 / 55

그림 3.3. 사업형태별 위험공유도 / 56

그림 3.4. 위험형태의 분류 / 59

그림 3.5. 화폐적 투자가치 (VFM) 평가 방법의 연속체 / 78

그림 5.1. 관련당사자들과의 협상을 위한 기관 역량 / 123

그림 6.1. 관민협력(PPP) 사업의 법률적 맥락 / 137

주요 약자 / 각국 통화

▣ 주요 약자

- GDP: 국내총생산
- GFS: 정부재정통계
- EMU: 유럽경제금융연합
- ESA95: 유럽중앙 및 지역회계시스템
- EU: 유럽연합
- IMF: 국제통화기금
- KPI: 주요성과지표
- NPC: 순현재비용
- NPV: 순현재가치
- PFI: 민간재정주도사업(영국의 PPP)
- PPP: 관민협력사업
- PSC: 공공부문비교척도
- SNA93: 국가회계시스템
- SPV: 특수목적장치
- VFM: 화폐적 투자가치

▣ 각국 통화

- AUD: 호주 달러화
- GBP: 영국 파운드화
- KRW: 한국 원화
- USD: 미국 달러화

민간부문이 공공서비스 전달에 관여하기 시작한 지는 상당히 오래되었지

만, 1990 년대에 소개된 PPP 는 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립시키는 공공서비스 전달의 한 형태로 자리 잡았다. 1990 년대에서 2000 년대 초에 걸쳐 OECD 국가들 뿐 아니라 전 세계 국가들이 이를 점점 더 많이 활용해 오 고 있다. 초기 시행국은 호주와 영국이지만, 2004 년에는 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 스페인, 터키, 아르헨티나, 브라질, 남아공, 및 여러 국가들이 가세했다. 각국 정부는 다양한 이유로 PPP 를 도입 했다. 이는 무엇보다도 공공서비스 전달사업에서 VFM(화폐적 투자가치)을 제고시키고자 하거나, PPP 가 공공서비스 전달에서 민간자본을 끌어 올 수 있는 가능성을 지니고 있기 때문이었다. 1990 년대는 세계 여러 국가들이 재정적자나 공공부채가 늘어나는 재정압박을 받고 있었기 때문에 대규모인 프라구축사업을 비롯한 공공서비스 전달에서 민간자본의 활용이 매우 고무 적으로 보였던 것이다. 특히 지난 10 년간 각국 정부들로서는 PPP 가 반드시 아직 손도 대보지 못한 추가재정 마련 대안은 아닐지언정 적어도 화폐적 투 자가치를 높여 줄 수 있는 장치로 보기 시작한 것이다. 그럼에도 불구하고 물론 아직은 PPP 의 정의에서부터 수용가능성이나 예산의 한계성과 민간재 원 활용의 가능성에 있어서 문제점이 없지 않다고 보인다.)

PPP 는 동시에 정치적, 경제적, 기술적 측면에서도 여러 가지 문제점이 있을 수 있다. 첫 번째 과제는 전통적으로 공공부문에서 공급하던 공공서비스 를 공공부문이 맡느냐 민간부문이 맡느냐를 따져야 하는

것이다. 이는 경제 적· 정치적 선택을 필요로 하며, 어느 나라이든 그 나라가 처한 공공서비스 의 상대적 효율성, 자본의 잠재적 동원가능성, 특정 서비스에 대한 수용 가 능한 사회적 합의에 따라야 한다는 것이다. 파트너십에 대한 공익성, 사회적 수용성이 때로는 주요 요소로 사용된다. 경제적 관심은 계약의 관리와 위험 분산과 같은 VFM 의 극대화로 해결될 수 있다. 수용성, 위험분산, 경쟁, 공 공부문비교척도(PSC)와 벤치마킹 등은 여러 가지 검증이 수반된다. 일부 정

부기관은 PPP를 채무변제의 수단으로 생각할 수도 있기 때문에 이러한 사결정 과정과 검증단계에서는 예산결정이 가장 중요한 요소이다. 특히 수용 가능한 공공부문 부채에 대한 고정비율이 정해졌을 때 더욱 그러하다.

좀 더 일반적 수준에서 볼 때, 정부가 PPP 과정에 개입하려면 보다 더 명백한 법률적, 정책적 틀을 정의해야 하고, 정부 내에 PPP를 도입·관리할 수 있는 적절한 역량이 보장되어야 한다는 점을 알 수 있다. 또한 PPP를 수행하기 위한 가능한 환경을 확보하는 것도 공공거버넌스의 입장에서 필요하다. 이는 마치 공공부문 스스로가 민간부문을 믿을 수 있는 파트너로 인정하기 위한 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추고 있어야 한다는 것이다. 이 조건은 특히 중요한 바, PPP는 가끔씩 분권화된 시스템이나 지방정부로 하여금 주요 민간부문 사업자들을 관장해야 한다는 이유 때문이다.

규제와 예산의 두 가지 관점에서 동시에 살펴보더라도, 이 책은 위에서 언급한 주제들을 체계적으로 분석하는 작업이다. 이 책의 목표는 정부로 하여금 PPP 사업을 시작하기 전에 공공 거버넌스의 입장에서 어떻게 과제들을 탐색하고 해결하는지에 대한 방안을 제공하고자 하는 것이다. 이 책은 공공부문이 PPP 프로젝트의 잠재적 효과를 극대화하고 적절히 활용하여 공익에 최대한 기여할 수 있도록 가능한 우수사례를 규명하고자 한다.

PPP의 체계적인 분석은 정의를 명백히 하는 것에서부터 시작한다. PPP란 정부와 복수의 민간파트너 간의 협정을 말한다. 여기서 민간파트너란 시공자나 자금조달자를 모두 포함한다. 이들은 정부의 행정서비스 목표와 민간업자의 이윤목표가 일치되어야 하지만, 동시에 위험도 민간업자에게 충분히 이전되어야 실효성이 높아질 수 있다. 이와

같이 PPP 에 대한 정의가 보다 더 명백해지고 나면, 이 책은 PPP 와 양여계약(concession)을 간략히 비교해 보고자 한다. 양여계약은 PPP 와 매우 유사한 것으로 이 둘의 운용방법에서 얻은 교훈은 상호간에 서로 배울 수 있을 정도로 비슷하다. 그럼에도 불구하고 하고 이 책은 PPP 와 양여계약을 구분하고 있다. 이 구분의 근거는 민간업자 가 부담하는 위험도와 정부가 부담하는 사용료나 수익자부담금과 같은 주 요 재원의 크기이다.

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

이 책은 PPP 의 성공적 수행에 필요한 VFM 과 수용성의 역할에 관련된 내용들을 자세히 설명하고자 한다. 먼저 VFM 은 주로 위험이전과 경쟁에 관한 내용이다. 이 책은 민간업자에게 위험을 충분히 이전시켜야 VFM 과 효율성을 보장할 수 있다고 본다. 위험이전이 극대화되기 위해서는 위험을 가장 잘 대처할 수 있는 업체가 맡아야 한다. 위험이란 실현수익(즉 판매, 비용과 이익)과 기대수익의 차이를 말하며, 이는 외생위험과 내생위험으로 나누어진다.²⁾ 이런 점을 염두에 두고 이 책은 효율성은 결국 민간업자에게 내생위험이 충분히 이전되어야 한다는 점을 강조한다. 이 책은 또한 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 주체(party)에게 적용시킬 원리를 제시한다. 여기서 ‘위험을 가장 잘 관리할 수 있는 주체’란 최소의 비용으로 관리할 수 있음을 의미하며, 그것이 정부이든 민간업자이든 상관없다.

이 책은 또한 효과적 위험이전을 보장할 수 있도록 하는 충분한 경쟁의 중요성도 강조한다. 좀 더 자세히 설명하자면, 일단 PPP 계약이 결정되고 나면 행정서비스 공급과정에서의 경쟁과 입찰과정에서의 경쟁을 구분한다 는 것이다. 입찰과정에서의 경쟁은 민간응찰자들이

기회주의적(독점적) 행동을 방지할 수 있는 정부의 협상지위를 향상시켜 주게 된다. 따라서 입찰 과정에서의 경쟁은 정부가 VFM 을 확보할 수 있도록 해준다. 계약이 일단 성사되고 나면 민간업자들이 합의된 VFM 을 보장하도록 하는 경쟁이 필요 하다. 이렇게 경쟁시스템이 있으면 민간업자들의 도덕적 해이를 방지하고, 이들이 자신들에게 유리한 재계약을 정부에 요구하지 못하게 하여 계약이 행을 제대로 실천할 수 있도록 하게 된다. 경쟁이 없다면 정부는 비록 민간 업자에게 PPP 계약을 했다고 해도 지속적으로 위험을 감당해야 할지도 모른다.

위험이전과 VFM 을 보장하기 위한 경쟁을 설명한 후, 이 책은 PPP 의 성과측정에 대해 몇 개국의 실천사례를 들어서 설명한다. 또한 PPP 의 도입, 관리, 평가를 위한 정부기관의 역량 강화 필요성도 설명한다. 정부기관 역량 강화 중 특히 정부 내에 PPP 전담기구가 필요한 바, PPP 가 충분한 정보를 가지고 적절히 관리되어지고, 요구된 사업을 잘 수행하며, 신규 PPP 설립이 적절히 규제되고 있는지 등을 확인하게 된다. 이 전담 행정기구는 동료 정부기관들이나 지방정부들 및 민간부문과도 협상을 잘 할 수 있는 전문가들로 구성되어야 한다. 이런 점을 고려하여 이 책은 PPP 에 필요한 전문지식의 종류나 요구되는 거버넌스의 틀도 논의한다.

이 책은 또한 PPP 의 정책 틀을 설명한다. 먼저 고위직에서의 정치적 약속은 PPP 위험의 최소화과 장기적 운영에 결정적 역할을 한다. 이는 또한 서비스 전달의 한 형태로서의 PPP 의 가치에 대한 대 국민 설득 도구로도 활용된다. 이 책은 또한 정책 틀의 하나로서 부패 통제와 윤리강령의 중요성도 부각시킨다.

마지막으로 이 책은 투명성, 법률적 틀의 필요성 및 순응과 강제이행의 문제와 같은 규제문제도 언급한다. PPP 사업의 모든 단계에 대한 정보의 접근성은 투명성과 효율성을 높여주고, 부패의 가능성을 낮춰준다.

규제의 틀은 PPP 계약이 정부와 민간부문의 목표가 잘 맞도록 해준다. 순응과 강제이행의 문제는 공공기관이 행정서비스 전달의 조건을 잘 감시할 수 있도록 해준다.

이 책은 공공부문이 PPP 사업을 통해 국민적 이익을 극대화시키도록 가 능하면서도 훌륭한 실천기술들을 안내해준다. 이러한 실천기술로서는 위험 분담, 경쟁과 투명성의 필요성, 규제에 관한 문제, 적정 정부기관역량, 공공 부문비교척도(PSC), 및 정치적 지원의 중요성 등이다.

주

-
- 1) 인프라사업의 민간부문 참여는 주로 전기, 수자원, 교통에 관해서 2006 년과 2007 년 OECD 가 International Futures Programme 을 통해 연구하였다. (OECD, 2006c and 2007a). 또한 2007 년에는 OECD 가 “the OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure (OECD, 2007b)에서 연구하였다.
 - 2) 내생위험(endogenous risk)이란 외생위험(exogenous risk)과는 달리 민간업자가 실현수익을 기대수익에 얼마나 부합시킬 수 있는지를 보장받는 내부적 장치를 말한다.

제 1 장

관민협력(PPP)의 본질과 목적





제 1 장

관민협력(PPP)의 본질과 목적

재화와 서비스의 전달은 정부와 민간부문을 포함하여 다양한 형태로 다양하게 이루어진다. Musgrave(1959:44)가 이미 반세기 전에 지적했듯이, 공공서비스의 공급은 생산과 마찬가지로 오로지 정부만 담당하지 않을 수도 있다고 볼 수 있다. 그러므로 공공서비스 공급은 전적으로 정부만이 자본자 산의 설계, 시공, 자금조달, 운영 및 이들 서비스의 공급 등을 책임져야 한다고 볼 수 없다. 실제로 대부분의 공공서비스는 정부가 구매계약을 통해 민간부문에에서 생산한다. 민간 기업은 정부계약에 명시된 구체적 작업지시에 따라 정부자산을 건설한다. 이러한 자산들로는 빌딩, 컴퓨터, 댐, 도로, 병원 장비 혹은 군사장비 등이 있다. 또한 정부는 유지관리 또는 자문 서비스와 같은 서비스도 민간기업과 계약을 통해 공급받는다. 그러나 이런 것들을 모두 PPP의 형태로 볼 수 없다. 이들은 전통적인 정부조달의 하나로 분류된다. 그렇다면 PPP는 무엇이며, 전통적 정부조달과 달리 어떻게 민간부문과 연계되어 있을까? 이에 대한 대답이 바로 PPP가 종전의 정부조달 및 민영 화와는 다르게 정의되어야 한다는 점이다.

무엇이 PPP를 구성하는가에 대한 명백한 정의는 아직 없지만, 일부 연구 문헌들이 몇 가지 가능성을 보여준다(Box 1.1 참조). 예를 들어, IMF(IMF, 2006:1 과 2004:4)에 의하면 PPP란 “정부가 민간부문의 자원과 전문지식을 도입해서 공공부문의 자산과 서비스를 전달·공급하는 정부와 민간의 관계...”라고 정의한다.

PPP에 대한 정의가 불충분한 것은 PPP가 “전통적 정부조달사업과 완전 민영화 사이에 비워 있는 공간을 채우는 것...”이라는 Grimsey and Lewis

(2005:346)의 정의에서 비롯된다(Malone, 2005:420 도 아울러 참조). 그들의

주장처럼 이 두 가지 방식 사이에 있는 공간은 너무 넓어서 제대로 채우기가 쉽지 않다. 더구나 PPP는 종전에 공공부문이 담당하던 서비스를 민간부문이 담당하는 것까지도 포함한다(Grimsey and Lewis, 2005:346). PPP는 이

런 공간을 채워주는 유일한 형태가 아니다. 전통적 조달행정과 완전한 형태의 민영화 사이의 공간은 PPP 계약뿐만 아니라, 단기 관리계약과 아웃소싱

(outsourcing) 계약, 양여계약(concession), 공공부문과 민간부문의 합동사업 (joint venture)도 포함한다. 더 나아가 민간파트너의 자산과 자본지출의 소유권 크기도 각각 다르다. 특히, 관리계약(management contract)의 경우에는 민간파트너가 매우 제한적이거나 전혀 자본지출을 하지 않는다. 이에 비해 완전한 형태의 양여계약이나 PPP는 민간부문이 자본자산의 설계·시공·운영·재원조달을 모두 책임지게 되는 것이다(Malone, 2005:420). 민간파트너는 서비스 전달 대가로 정부로부터 일정시기에 정기적으로 지불금, 사용자 수수료, 혹은 양자 모두를 지급받게 된다.



Box 1.1. 관민협력(PPP)의 정의

OECD는 이 책을 통해 PPP란 정부와 복수의 민간 파트너들이 (운영자와 자금조달자 포함) 정부의 서비스전달 목표와 민간파트너들의 이윤목표가 정합하도록 서비스를 전달 하되, 정합의 효과성은 민간파트너들의 충분한 위험 이전에 의한다고 정의하고 있다.

IMF(2006:1 과 2004:4)에 의하면, PPP는 전통적으로 정부가 공급하던 인프라 자산과 서비스를 민간부문이 공급할 수 있게 하는 처리방식이다. 이러한 공공투자의 민간집행과 자금조달뿐만 아니라, PPP는 두 가지 중요한 특징도 지닌다. 즉, 민간부문에 의한 서비스 공급과 투자에 대한 강조와 정부로부터 민간으로의 중대한 위험의 이전이다. PPP는 사회적·경제적 인프라사업을

광범위하게 포괄하지만, 이들은 주로 병원, 학교, 교도소, 도로, 교량과 터널, 경전철, 대기통제시스템, 및 상하수도 설비의 시공과 운영을 말한다.

유럽공동체(EC,2004)는 PPP 를 EC 차원(EC Community level)에서만 정의하지 않는

다. 이 용어는 보다 일반적으로 서비스 공급에서 인프라의 자금조달, 시공, 보수, 관리와 유지를 공공기관과 민간부문이 협력적으로 운영하는 모든 형태로 정의하고 있다.

S&P 는 PPP 를 공공부문과 민간부문간의 중장기적 관계의 형태로 보고, 기대 정책결과 를 전달하기 위해 다부문적 기술, 전문성과 자문에 대한 위험과 보상을 공유하는 활동을 수반하는 것으로 보고 있다(Standard and Poor's, 2005).

European Investment Bank(EIB, 2004:2)는 PPP 를 공공부문의 자산과 서비스를 생산하고 전달하기 위해 민간부문의 자원과 전문성을 도입함을 목적으로 하는 민간부문과 공공기관간의 관계라고 포괄적으로 정의한다. PPP 라는 용어는 이와 같이 느슨하고 비공 식적이며, 전략적 제휴에서부터 설계-시공-자금조달-운영(DBFO) 형태의 서비스 계약 과 공식적 합작투자회사와 같은 운영형태에 이르기까지 매우 광범위하게 정의되어진다.

이와 같이 PPP 가 전통적 정부조달과 민영화의 중간에 위치한다고 본다면 이 두 가지로부터 보다 명백히 구분할 필요성이 제기된다. 또한 비록 PPP 와 매우 접히 관련되는 개념이긴 하지만 양여계약(concession)과의 구별도 필 요하다. PPP 를 보다 정확히 정의내리고, 공공부문과 민간부문이 상호 협력 하는 다른 모든 형태의 것들과 구분하기 위해서는 먼저 PPP 를 시행하려는 주요 동기부터 이해해야 한다.

European Investment Bank(EIB,2004:4)와 Grimsey and Lewis(2005:346)에 따르면, PPP 를 수행하기 위해서는 몇 가지 이유가 있는 바, 그 중 어떤 것은 매우 타당하지만, 다른 일부는 그렇지 않을 수도 있다는 것이다¹⁾. 가장 큰 이유는 서비스 전달의 품질개선이다. 이는 전통적인 정부조달과 같이 정 부가 서비스를 직접 전달하는 것에 비해 PPP 가 VFM 을 높여준다는 것이다. 전통적인 정부조달을 통해 기대한 만큼의 적정량을 효과적으로 전달하고 있더라도, 그 서비스는 충분한 품질을 보장하지 못하거나, 최소의 비용으로 충분한 효율성이 확보되지 못 할 수도 있다. 따라서 정부는 아무래도 PPP 계약이 해결책이라고 결정할 것이고, 민간부문이 서비스의 양과 질을 보다 효율적으로 전달할 수 있는 것으로 결론을 내리게 될 것이다. 다만, 아래에 서 설명하는 바와 같이, 비록 PPP 를 통한 민간부문 참여가 효율성을 높여주 기는 하지만, 서비스 전달과정에서 민간부문이 수동적으로 참여하게 되면 개선효과나 효율성 증대가 나타나지 않게 된다. 개선효과는 결정적으로 위 험의 이전이 정부로부터 민간파트너로 충분히 이루어진다는 점을 간과해서 는 안 된다. 만약 충분한 위험의 이전이 없다면, 서비스 전달은 비록 민간 기업이 참여하더라도 정부조달과 차이가 없게 된다. 이와 같이 전통적인 정부조달과 PPP 의 가장 뚜렷한 차이는 만족할만한 위험의 이전에 달려 있다고 볼 수 있다.

이처럼 전통적 정부조달과 PPP의 구분을 명백히 하고 나면, 이제 초점은 PPP와 민영화의 구분으로 옮겨진다. 즉, PPP는 그저 단순한 민영화의 한 형태가 아니라는 점이다. 여기서 두 가지를 구별 짓는 가장 중요한 것은 파트너십에 있다. 일부에서는 PPP에서 파트너십이라는 말을 사용하는 데에 반 대한다. 파트너란 대개 동일한 목표를 공유하는 법이다. 그런데 PPP에 있어서 공공부문과 민간부문은 각각 본질적 차이로 인해 동일한 목표를 공유하지 못한다. 좀 더 구체적으로 설명하자면, 민간부문은 이윤추구가 목표인 반면, 공공부문은 공공서비스 공급이 목표이다. 그러나 이 또한 파트너십에 대한 지나치게 좁은 해석일지도 모른다. 좀 더 광의로 해석하면 PPP란 파트너들이 목표를 공유할 뿐만 아니라, 다른 목표를 갖더라도 한쪽의 목표를 실현시킴으로써 다른 쪽의 목표도 달성할 수 있는 합축성을 지님으로써 양쪽의 목표들을 정합시키게 된다. 이처럼 만약 민간파트너가 서비스 전달을 가장 효율적이고 효과적으로 수행해서 자신의 이익을 극대화시킨다면 이 계약은 결국 정부와 민간에게 파트너십을 구축하게 하고, 궁극적으로 PPP가 목표를 달성하게 된다.

보다 광의로 파트너십을 정의하게 되면 PPP와 민영화를 쉽게 구분할 수 있다. 민영화는 엄격한 목표의 정합성을 요구하지 않는다. 왜냐하면 민영화는 보통 민영화된 기구로 하여금 이윤의 극대화를 추구하게 하는 반면, 정부는 민영화된 기구의 결과물 사양(output specification)에 관여하지 않는다.)

PPP의 경우에는 정부가 대개 요구되는 서비스의 질과 양을 상당한 정도로 구체화시키고, 정부와 민간파트너는 계약을 맺을 때 가격을

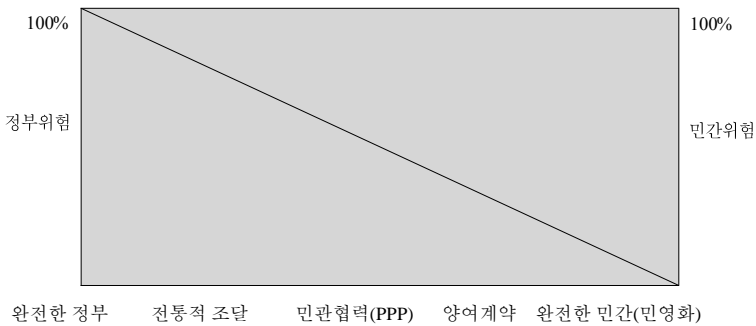
결정하게 된다. 그리고 나면 민간 기업은 동의한 가격에 맞추어 자신의 이익을 극대화 시키게 된다.

지금까지의 논의에 기초해 볼 때, PPP는 아마도 스펙트럼에서 아래의 (그림 1.1)과 같이 그려질 수 있을 것이다. 즉 한 축은 공공부문과 민간부문의 관여도에 따른 모든 가능한 서비스 전달형태이고, 다른 한 축은 부문에 따른 위험배분 정도이다. 정부가 전적으로 자본자산과 그 자본자산이 생산하는 서비스의 설계, 시공, 관리, 자원조달과 운영을 책임지는 경우를 제외하고는 모든 형태가 어느 정도 민간부문의 관여를 수반한다. 서비스 전달형태는 정부가 민간부문으로부터 자산과 서비스를 구입하는 전통적 정부조달에서부터 정부가 전혀 관여하지 않고 전적으로 민간이 서비스를 전달하는 완전한 민간 전달까지 다양하게 퍼져 있다. PPP는 이 스펙트럼의 중간 지점에 위치한다. 다만, 이와 같이 다양한 서비스 전달 형태 구분에 있어서 구역경계는 그리 뚜렷하지 않고, 위험공유의 정도에 따라 중첩될 수도 있다.

전통적 정부조달의 경우에는 정부가 필요한 서비스의 양과 질을 구체적으로 제시하고, 이를 민간공급자와 입찰과정을 통해 가격협상을 벌이게 된다. 또한 정부는 민간공급자가 제공할 재화에 대해서는 디자인까지도 구체적으로 제시하게 된다. 이처럼 통상적으로 정부는 재화와 서비스를 직접 시민들에게 공급하거나, 아니면 단순히 민간부문으로부터 사들여서 시민들에게 공급하게 된다. 이런 경우 정부는 서비스 전달에서 발생하는 위험부담을 직접 감당해야 한다(Corner, 2006:39와 비교해 보기 바람). 이에 비해 완전 민간공급의 경우에는 물론 재화의 양과 질을 결정하는 것도 민간공급자이고, 재화의 디자인과 가격까지도 민간공급자가 결정하게 된다. 여기서 가격 결정은

일단 고객들과 협상한 후에 이루어진다.³⁾ 이 경우에는 서비스 전달 과정에서 발생하는 위험부담도 민간공급자가 감당해야 한다.

그림 1.1. 위험과 전달형태에 따른 정부와 민간 참여 조합 스펙트럼



PPP는 전통적 정부조달과 완전한 민간공급의 중간에 위치한다. 대개 정부는 요구하는 양과 질을 제시하고, 민간파트너에게 자산이나 서비스를 설계·시공하게 한다. 민간파트너가 설계를 맡게 되면 재량권이 주어지고, 이로 인해 서비스의 효율성을 높이게 된다. 만약 정부가 설계를 사전에 제시하게 되면 잘못된 설계로 인해 초래되는 위험을 정부가 떠맡게 된다(Corner, 2006:48). 이와 같이 정부는 위험과 효율성 개선을 동시에 민간파트너에게 넘기게 되는 것이다. 정부조달의 경우와 같이, 정부와 민간파트너는 대개 입찰과정을 통해 가격을 협상한다. 그러나 전통적 정부조달과는 반대로 정부는 자본자산을 직접 민간파트너로부터 구입하지는 않는다. 그보다는 정부가 민간파트너들이 자산을 통해 생산하는 서비스 유동성(stream of services)을 사게 된다. 이 말은 민간파트너는 대개 자본자산의 운영과 유지 및 서비스의 전달에 대한 책임을 지게 된다는 뜻이다. 이러한 책임을 이행하기 위해 서 민간업자는 정부와 합의한 양과 질에 대한

구체적 요구조건을 제대로 수용해야 한다. 한 걸음 더 나아가 민간파트너는 적어도 서비스 전달에 관련 된 위험의 일부분을 책임져야 한다는 의미도 있다. 뿐만 아니라 협정가격에 따라 제시된 양과 질을 제대로 따른다는 것은 이론적으로 정부가 처음 PPP 협정을 맺을 때 바랬던 VFM 을 창출해야 한다는 뜻도 포함된다. 서비스를 구매하는 사람이면 누구나 다 그렇듯이, 정부도 작업요구서에 따라 최적 가격에 최선의 품질과 특성의 서비스를 제공받아 VFM 을 달성하기를 원하게 된다. 이처럼 정부에게 있어서 VFM 이란 해당사업 시행의 모든 과정에 걸쳐 환산되어지는 품질, 특성, 가격의 최적조합을 의미하게 된다. 이를 영국

재무부(HM Treasury, 2006a:29)는 아래와 같이 정의하고 있다.

“... 최종사용자의 요구조건에 부응하기 위해 해당사업의 모든 과정 상 비용과 품질(또는 목적적합성)의 최적 조합” 결론적으로 우리는 PPP 를 정부와 복수의 민간 파트너들(운영자와 자금 조달자 포함) 간의 협정으로 정의한다. 여기서 정부가 제시하는 목표와 민간파트너의 이윤목표는 동시에 달성되고, 이 목표 동시 달성(정합)의 효과성

은 어디까지나 민간업자의 위험의 충분한 이전(sufficient transfer of risk)을

전제로 한다. 정부의 서비스 전달 목표는 효율성과 효과성을 의미하며, 효과 성이란 서비스의 양적· 질적으로 정의된다. 목표의 속성상, 민간파트너들의 이윤목표도 역시 효율성 개선과 이윤에 따르는 위험의 최소화해 있다. 이러 한 측면에서 내려지는 PPP 에 대한 정의는 아래와 같은 의미를 지닌다.(IMF,

2004:7; Corner, 2006:40)

- 민간파트너들은 대개 자본자산을 설계, 시공, 자원조달, 운영 및 관리하고 서비스를 정부나 최종수요자에게 전달하게 된다. 이러한 다양한 활동 중에서 민간파트너들이 참여하게 되는 것이 PPP 의 가장 핵심적 특징이며, 이는 종전에 민간업자가 자산의 건설이나 운영에 참가하거나, 정부지출에 필요한 자금을 빌려주는 활동과는 전혀 다르다. (다양한

PPP의 형태는 Box 1.2 참조)

- 민간파트너들은 정부로부터 지급 유동성(stream of payment)을 확보(지속적 지급)하거나 최종사용자에게 직접 부과된 사용료를 받거나, 혹은 양자를 혼용하게 된다.
- 정부는 민간파트너들에게 요구한 서비스의 양과 질을 구체적으로 제시 한다. 만약 정부가 전달된 서비스에 대해 지급 유동성에 대한 책임을 지게 된다면, 이는 민간파트너가 정부와 약속한 양과 질에 대한 의무를 제대로 수행했는지의 여부에 의한다.
- 민간파트너가 자신의 운영상 효율성을 보장받기 위해서는 충분한 위험의 이전이 전제되어야 한다.
- 계약 종료 시 민간파트너와 합의된 계약을 통한 잔여가치에 대해 지불을 완료하고 나면 그 자산은 정부에 귀속된다. 자산가치가 시장가격에 미달하거나 초과할지도 모르기 때문에 결국 정부가 잔여가치에 대한 위험을 감수하게 된다.



Box 1.2. 관민협력(PPP)의 다양한 형태

PPP 는 전형적으로 설계, 시공, 운영, 자금조달에 대한 일련의 활동을 포함한다. 그러나 모든 PPP 가 다 그렇지는 않기 때문에 여러 형태가 있을 수

있다. 아래 분류는 IMF(2004)와 말론(Malone,2005:421)이 제시한 것이다. 각 단어의 의미는 민간 부문이 감당하는 책임 정도를 나타내는 활동이다. 예를 들어, 시공-소유-유지관리 (BOM) 계약은 민간파트너가 자산을 시공하고, 소유하며, 유지관리까지 책임진다는 뜻이다. 더 자세한 내용은 IMF(2004)와 말론(Malone, 2005)을 참고하기 바란다.

- 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)

PPP는 종종 금융기관과 민간 기업이 자금조달과 서비스 전달 등 모든 활동을 포함하는 컨소시엄(consortium)이라는 특수목적장치(SPV)의 조직으로

만들어지기도 한다(IMF, 2004:9; Hemming *et al.*, 2006:8). 여기서 서비스 이행자인 민간계약자가 주도할 경우를 ‘영국모델’이라 하고, 사업에 소요되는 자금조달을 책임지는 금융기관이 주도할 경우를 ‘호주모델’이라고 한다

(Grimsey and Lewis, 2005:363).

지금까지는 PPP를 전통적 정부조달과 민영화와의 차이점을 중심으로 설 명하였다. 그런데 또 하나의 질문이 제기된다. 과연 PPP가

양여계약(concession) 과는 어느 정도 중복되고 어떻게 다른 것인가이다. OECD(2006b:19)는 양여 계약(concession)을 다음과 같이 정의하고 있다.

- 양여계약은 민간 기업이 배당된 인프라의 서비스를 운영하고, 그로부터 발생하는 수입을 갖게 되는 권리를 인정하는 것이다.
- 양여계약을 맡은 기업은 통상적으로 양여계약수여기관에다 권리를 사기 위해 일정요금을 지불한다.
- 양여계약을 맡은 기업은 위험의 전부를 책임진다.
- 서비스 전달 대상인 자산은 비록 민간 기업이 운영권과 수익 창출권은 보유하지만, 법적인 재산권은 정부에게 있다. 민간 기업은 물론 자산의 유지관리에 대한 책임을 진다.
- 협의의 정의에 따르면, 양여계약에서는 계약기간이 만료되면 자산은 정부에 이전되어야 한다.

위의 내용에서 앞부분 세 가지가 양여계약의 기본적 특징이다. 양여계약은

통상적으로 법적 재산권이 정부에 귀속되고, 계약기간(대개 15~30년)이 제한된다는 점에서 민영화와 다르다.(OECD, 2006b:19) 민영화에 비해 양여계약은 정부와 업자간 계약의 협상이 훨씬 더 상세하게 이루어진다. 즉, 민간 기업이 전달해야 하는 서비스의 양과 질에 관한 규정이 아주 상세하여 때로는 계약기업 선정조차도 소위 미인선발대회 경선처럼 상세하다. 전형적인 대상 분야는 도시상수도, 케이블 텔레비전, 휴대전화서비스, 유료도로 등이 다. 또한 대상 자산은 대개 관념적이고 무형적 자산이다. 예를 들면, 텔레비전 방송국 혹은 휴대폰 네트워크의 특정주파수 운영권 등이다.

양여계약(concession)과 PPP 의 공통점은 효율성과 화폐적 가치(VFM)를 높이고자 민간부문을 활용하는 것이며, 양자 모두 위험이전은 민간부문에게 부여됨으로써 VFM 을 극대화시키기 위한 기본도구로 활용한다는 점이다. 양자 모두 계약기간 중에는 민간 기업이 자산에 대한 운영, 유지관리 및 자 금조달을 책임지지만, 일단 계약이 종료되면 정부가 그 자산의 통제권을 획득하게 된다는 점이다. 또한 양자 모두 사업의 순이익을 고려해서 사업의 전주기적 접근(whole-of-life project cycle approach)을 활용한다. 이와 같이 양자는 여러 가지 특징에서 유사한 점이 많지만, 차이점도 많다. 그것은 위험부담과 지불방법이라는 두 가지 점에서 살펴 볼 수 있다. 먼저 위험부담 에 있어서는 비록 양자 모두 위험부담이 민간 기업에게 이전되지만, 이전되는 위험의 수준은 양여계약이 PPP 보다 더 높다. 여기서 말하는 이전위험도 란 나중에 좀 더 자세히 설명할 수요위험(demand risk)을 말한다. 두 번째는 비록 양자는 모두 지불방법이 정부로부터의 지불금과 서비스 사용자에게 직접 부과되는 사용료 수입이지만, 양여계약은 사용료 수입이 주 수입원이 고, 정부로부터는 지불금을 지급받지 않는 경우가 대부분이다. 말하자면, 정 부가 서비스 전달대가로 민간 기업에게 지급하는 것 대신에 민간 기업이 자 산 운영권을 활용하여 수입을 마련한다는 것이다. 양자 간의 차이점에 대한 지금까지 설명에도 불구하고 여전히 많은 연구문헌들이 명백히 구별해 주 지 못하고 있다. 이는 VFM 이나 수용가능성의 문제 또는 계약협상의 문제 가 제기될 경우가 그러하다. 양자의 명백한 차별에 대한 비교를 생략한다고 해서 이들이 반드시 명료하게 구분되지 않는 것은 아니다. 다만, 양자가 서 비스 전달의 한 형태로서 가져야 할 주요 과제나 문제점 파악에서 심각한 중첩현상을 겪게 될 우려가 있다. 이 중첩현상의 문제는 나중에 필요시 언 급하게 될 것이다.

주

- 1) 예를 들면, IMF(2004:36)와 퀴긴(Quiggin, 2005:446)에 따르면, 1980 년대의 공공 투자사업에 민간자금조달방식을 활용한 주된 동기는 공기업이나 지방정부가 지출통제를 회피하기 위해서 이를 활용하였었다. 정부가 PPP 를 활용한 또 다른 이유는 한정된 재원, 신규인프라의 필요성과 낡은 인프라의 교체, 정부채무 감소 요구에 대한 재정규칙, 민영화를 용납하지 못하는 공중, 자산획득보다는 서비스 전달을 요구하는 철학적 변화, 다른 나라에서 발전되어 나가는 PPP 등이 다.(Malone, 2005:422) 또한 Ball and King(2006:37)의 주장은 다음과 같다. 영국의 PPP 라고 할 수 있는 민간재정주도제도(PFI: private finance initiatives)가 비록 처음에는 정부로 하여금 종전에는 불가능했던 자금조달시장에의 접근이 가능 하도록 한다는 것이었으나, 선진적 자금조달시장시스템에서는 정부도 민간부문 도 동시에 자금조달시장에 접근할 수 있어서 동일한 자금의 풀을 사용할 수 있기 때문에 이는 PFI 를 잘못 인식하고 있었다는 것이다.
- 2) 물론 예외는 있다. 예를 들면, 정부가 민영화 이후에 민간 독점화 현상이 되어 가는 종전의 정부 독점의 결과물들에 대한 가격과 양을 규제를 지속적으로 규제 하는 경우이다.
- 3) 그럼에도 불구하고 정부는 규제를 통해 어느 정도의 역할은 수행하게 된다. 예를 들면, 디자인에 대한 최소기준과 단위당 최대가격을 제시하는 것을 들 수 있다.

제 2 장

관민협력(PPP)의 추세:

각국의 활용 사례





제 2 장

관민협력(PPP)의 추세: 각국의 활용 사례 ¹⁾

지금까지 여러 국가들은 각양각색의 PPP 를 오랜 기간 동안 접해 왔다. 특히 지난 20 년은 공공서비스 공급의 한 형태로서 이를 활용하는 사례가 가장 크게 증가해 온 기간이라고 할 수 있다. 대부분의 국가들은 교통 분야를 중심으로 출발하였고, 이어서 기대수익(가장 흔히 VFM 으로 측정됨)이 구체화되면서 다른 분야로 점차 옮겨갔다. 초기 단계에서 정부가 이를 활용한 사례는 상수도 및 쓰레기 및 건강보호 분야와 같은 서비스들이다

(PricewaterhouseCoopers, 2005:38). OECD 국가들 대부분의 PPP 사업은 공항, 철도, 도로, 교량 및 터널과 같은 교통인프라가 중심이 되어 왔다. 또 다른 사업 분야로는 상하수도 관리, 교육시설과 병원시설, 양로시설, 및 교도 소 시설과 같은 공익설비와 서비스 분야이다. OECD 회원국이나 비회원국 모두가 신규자산 건설이나 노후자산 개선에도 PPP 를 활용하여 왔다. 일부 국가들이 마치 광범위한 신상품발표회처럼 PPP 를 도입하긴 하지만, 그렇다고 PPP 를 장래의 거의 모든 정부조달을 대체할 수 있는 메커니즘으로 인식 해서는 안 된다. 지난 수년 동안 영국에서 수행한 PFI²⁾는 고작 연간 총투자 지출의 10~15%에 지나지 않는다. 이처럼 한국에서 상대적으로 광범위하게 사용되어 가장 널리 알려졌다는 영국 PPP 의 한 형태인 이 PFI 도 결국 전체 지출 중 아주 미미한 부분을 차지했다는 것을 알 수 있다.

AECOM(2005:4)이 보고한 1985 년과 2004 년 사이 전 세계적인 PPP 재원 조달 내역을 살펴보면 전체 2,096 개 사업에 미화 8,870 억 달러가 투자되었다 고 한다. 이 중에서 3,250 억 달러는 656 개 교통관련 사업에 투자되었다. 2,096 개 사업 중에서 1,121 개 사업은 2004 년에 완공되었으며(AECOM, 2005:4), 총 투자가치는 4,510 억 달러에 이른다. 여러 선진국들과 일부 개발 도상국들도 종전에 전통적인 정부조달

방식을 통해 전달하던 서비스를 PPP 로 교체해 나가고 있다(자세한 자료에 대해서는 Grimsey and Lewis, 2005:348-350 참조). 광범위하게 PPP 를 활용한 대표적인 국가들로서는 호주 와 영국을 들 수 있다. 최근에 많이 도입한 국가들로서는 한국, 포르투갈, 스페인 등이며, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 일본, 북유럽 국가들도 적 극적으로 도입했다. 아래 <표 2.1>은 2003 년과 2004 년에 PPP/PFI 사업을 도입한 상위 10 개국을 나타낸다. 표에서와 같이 상위국들로서는 호주, 한국, 스페인, 영국이다. 이 기간 동안 영국이 가장 주도적으로 이끌어서 미화 130 억 달러에 해당하는 사업을 수행했다. 유럽투자은행(EIB,2004:5) 보고에 따 르면, 2004 년까지 영국은 총 650 개 사업에 활용했고, 그 중 400 개가 수행 중에 있었다. 총 자본지출은 영국화로 480 억 파운드(GBP)로서 영국 총 연 간자본지출의 약 12%에 해당된다(KPMG, 2007:4 참조). 2007 년 현재, 영국 재무부(HM Treasury) 사업 중 인가된 PFI 사업은 590 개 사업에 534 억 파운 드의 총 자본가치에 해당되며(HM Treasury, 2007), 이는 3 개 런던 지하철사 업(London Underground project)에 소요되는 176 억 파운드는 제외한 금액이다. 나머지 사업은 두 개의 가장 큰 PFI 사업으로 국방사업(총 자본가치가 가장 큰 126 파운드 사업과 두 번째 큰 108 억 파운드 사업)과 세 번째 큰 사업은 의료관련 사업으로 10 억 파운드에 해당되는 사업이다(HM Treasury, 2007). 표 2.1. 주요 10 개국 2003 년과 2004 년의 PPP/PFI 최대 금융거래 순위

순위 2004	국가	액수(\$)	거래수	할당%	순위 2003	액수(\$)	거래수	할당%
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	2,957	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.

자료: Dealogic, OECD(2006)에서 인용, “Interim Report on the Role of Private Participation in Major Infrastructure Provision”, GOV/TDPC/URB(2006)5, OECD, Paris, page 57.

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

한국은 최근에 PPP 를 급속히 활용하고 있다. 다른 OECD 국가들이 해왔던 것처럼 처음에는 교통인프라를 시작으로 점차 학교, 병원, 공공주택사업으로 확장해 나가고 있다. 2006년 현재 한국은 64개 사업이 운영 중에 있고, 76개 사업은 건설 중이며, 35개는 건설을 준비 중이고 53개는 협상 중이며, 32개는 심사 중에 있다(Park, 2006).

여기서 좀 더 여러 국가들의 사례로 넘어가 본다. 먼저 스페인의 PPP는 2005-20년 정부 교통 계획 추진에 있어서 민간부문 참여가 가장 핵심적 요소로 간주되면서 교통에 초점을 맞추고 있다. 이 계획은 15년간 2,480억 유로를 투자할 예정이며, 그 중 민간부문 배당이 약 20%에 달한다(Sevilla, 2008). OECD 보고서에 의하면, 2001년에 프랑스 정부도 62년 동안 ALIS (*Autoroute de Liaison Seine-Sarthe*)와 양여계약을 맺었다. 이 계약은 총 비용 9조 유로를 들여서 프랑스 북서부에 125Km의 자동차 도로를 설계, 시공, 자금조달, 및 운영하게 하는 것이다. 이 도로는 2005년에 개통했다. 또한 프랑스 정부는 35개 PPP사업 시행을 발표했다. 여기에는 떼제배(TGV)

라인-론(Rhine-Rhone)간 고속철도(*train grande vitesse*), 뱅센느(Vincennes)의 동 물원 개축, 파리의 상떼교도소(*Maison d'arrêt de la Santé (Santé prison)*)의 재건축이 포함되어 있다(OECD, 2006a:58). 프랑스 정부는 동시에 18 개 교도 소와 30 개 건강보호시설에 대한 PPP 계약도 계획하고 있다(Poulter, 2005:14).

한편 독일의 경우에도 연방정부와 여러 개의 Lander(지방정부)도 PPP의 활용에 관심을 보이고 있으며, 특별히 인프라 서비스 전달에 주목하고 있다 (OECD, 2006a:58)³⁾. 한걸음 더 나아가 여러 개의 도시정부들로 지방정부의 서비스를 전달하기 위해 PPP 를 활용하고 있다. 2005 년에 5 억 유로에 달하 는 10 개의 신규 사업이 PPP 를 활용했으며, 이는 시장평가액 10 억 유로에 해당한다(Dr"omann 의 OECD, 2006a:58 인용 자료). 포르투갈은 다양한 분야에 광범위하게 PPP 를 적용하였다. PPP 의 GDP 대비 비율이 1.2%-1.3%에 이를 정도로 포르투갈은 유럽 국가들 중에서 가장 높은 비중을 보여주고 있다

(이는 영국의 0.6-0.7%의 거의 2 배에 이르는 수치임)(PricewaterhouseCoopers, 2005:37). 포르투갈은 여러 개의 대규모 교통시설 뿐만 아니라 상수도과 폐기물 관리 분야에서도 PPP 를 도입하고 있다.

아일랜드는 교통관련 사업뿐만 아니라, 상수도와 폐기물 관리 사업에도

PPP 를 활용한다(PricewaterhouseCoopers, 2005:38). 아일랜드 정부는 교도소,

법원, 및 보건과 교육 분야에도 도입을 발표했다. 이탈리아는 특별히 교통관 련 분야에 중점을 두고 있지만, 보건시설, 상수도 및 중앙 위락시설에도 관 심을 두고 있다.(PricewaterhouseCoopers, 2005:38). 호주에서는 25 억 호주달 러에 해당하는 최대 유료도로를 Mitcham-to-

Frankston scheme (Eastlink 라 부름)으로 PPP 화 시켰고, 이는 Melbourne 시의 40Km 도로도 포함시켰다.

(PricewaterhouseCoopers, 2005:54). 뿐만 아니라, 시드니 항구터널, M2, M4, M5 고속도로, the Eastern Distributor, the Western Sydney Orbital and the Lane Cove 터널까지도 PPP 에 포함시켰다(Brown, 2005:431).

터키는 특히 에너지 분야에 관해서 1984 년 이래 심각한 논쟁을 벌여오

는 등 PPP 집행과정에서 여러 가지 문제점에 봉착하고 있다(Özeke, 2005). 이 논쟁의 핵심은 바로 헌법규정 때문이다. 터키 헌법에는 자연자원의 소유 권은 공공이든 민간이든 그 어떤 주체에게도 이전되어서는 안 된다는 것이다. 또한 PPP 에 대한 법률적 틀도 부적절하고, 정치적 지원도 적어서 어려움을 겪어 왔다. 그래서 가장 최근에 나타난 정부의 노력은 PPP 나 민영화보다는 정부소유기업과의 파트너십을 구축하는 것이다.

PPP 의 활용은 비단 선진국들에게 한정되지 않고, 브라질, 칠레, 중국, 남아공과 같은 여러 개발도상국들에서도 그 활용을 찾아 볼 수 있다. 이 개발도상국들 중 일부는 잘 진행되고 있지만, 일부는 여러 가지 문제점을 안고 있다. Bellier and Zhou (2003)의 연구에 따르면 중국에서는 전통적인 합작의 틀이 PPP 실행에는 부적절한 것으로 보고 있다.

터키와 중국과는 달리, 칠레와 남아공에서는 주로 우호적인 법률적 여건

으로 인해 PPP 수행에 효과적으로 대응할 수 있도록 환경이 조성되어 있는

편이다(IMF, 2006:58-61 and 63-64).

이와 같이 많은 국가들이 PPP 를 수행하고 있지만, 모든 분야가 동일한 PPP 활동수준을 갖는 것은 아니다. 유럽투자은행은 가장 뚜렷하게

부각되는 분야가 교통 분야이며, 이어서 학교와 병원시설이 관심분야라고 보고하

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

고 있다(EIB, 2004:5). 상수도, 항구와 주택분야는 일부에서 다소 높아지고 는 있지만, 교통 분야만큼의 활동수준을 보여주지 못한다. 지역적으로 분석 해 보면 도로와 철도분야의 PPP 가 대부분의 지역에서 지배적이지만, 중동 지역과 아프리카에서는 상수도사업이 가장 큰 영역으로 볼 수 있다

(AECOM, 2005:8). PricewaterhouseCoopers (2005:35)는 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 영국에서는 도로와 교량 사업의 상당수가 사업을 완공 했다고 보고하고 있다. 이탈리아와 영국은 보건과 병원시설을, 그리스와 영 국에서는 공항사업에서도 상당수를 완공시켰다. 학교시설에 관해서는 독일 과 영국이 앞장서고 있으며, 스페인은 항구시설의 상당수를 완공시켰다. 프 랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 영국에서는 상수도 관련 시설 이 압도적이다. 영국은 경전철, 위탁시설, 주택, 교도소 시설을 완공했다.

이와 같이 영국에서는 PPP 가 항구와 철도사업을 제외하고는 대부분의 분야에서 압도적이다. HM Treasury (2006a:20)는 총 260 억 파운드에 달하는 약 200 개 사업과 관련해서 80 억 파운드를 초과하는 대부분의 사업이 보건

부(Department of Health)에서 수행되었고, 두 번째로 큰 그룹인 50 억 파운드 이상의 사업이 국방부에 의해 수행되었다고 보고하고 있다. 런던시 지하 철사업을 제외한 완공사업 중에서 대부분은 보건(24%)과 교육(20%)사업이

고, 이어서 교통(18%)과 국방(16%)이다(KPMG, 2007:4). 2007년 4월 현재까지 590개 PFI 계약이 성사되었는데, 이들의 규모는 보건부가 관리하는 것이 83억 파운드, 국방부가 5억 파운드, 교통부 주관 사업규모가 런던시 지하철 사업을 제외한 49억 파운드, 교육부 주관은 44억 파운드이다(HM Treasury, 2007). 교통부 소관 사업 중 세 개의 런던시 지하철사업도 규모가 176억 파운드에 달한다(HM Treasury, 2007). 아래 <표 2.2>에서 나타난 바와 같이, 3개 런던시 지하철사업을 포함하면 교통관련 사업의 영국 PFI 총 투자가치는 전체의 42%로서 1위를 차지하고 있다. 2위는 16%인 보건, 3위는 국방으로 11%, 4위는 교육이 8%이다.4)

표 2.2. 영국 PFI 자본가치 실태(2007년 4월까지; 단위: 백만 파운드)

	런던 지하철사업 포함		런던 지하철사업 제외	
	총자본가치	%	총자본가치	%
보건	8,290	16	8,290	23
교통	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 및 북아일랜드	5,380	10	5,380	15
계	53,404	100	35,807	100

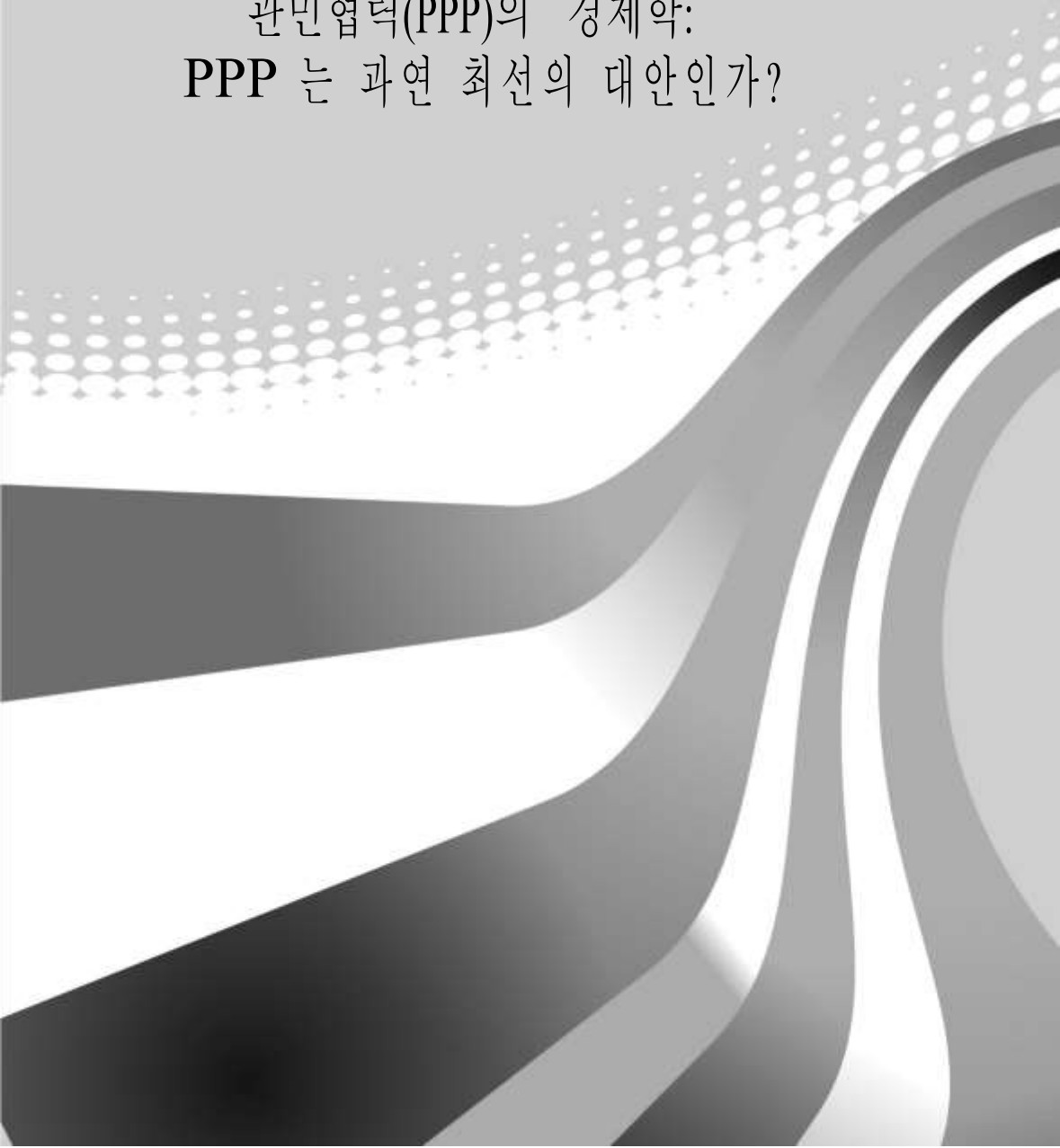
자료: HM Treasury (2007), "PFI Signed Projects List", April, www.hmtreasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm.

주

- 1) PPP 에 대한 정의가 국제적으로 합의되어 일관성을 유지할 수 있도록 만들어진 통계는 아직 없다. 이 장에서 사용된 통계자료들은 PPP 의 범위를 나타나기 위 해 수집한 여러 자료원들을 근거로 검토한 것이다. 따라서 다른 통계 자료원들 을 활용해서 설명한 보고서들의 통계와 반드시 일치하지 않는다.
- 2) 여러 문헌들에서 영국의 “민간재정제도(PFI)”라는 용어는 PPP 와 상호 교환적으로 사용되고 있으므로, 여기서도 이 관례를 따르고자 한다.
- 3) 2001 년에 Nordrhein-Westfalen 은 PPP 를 처음으로 법률적·정책적으로 도입한 첫 번째 Land(지방정부 명칭)가 되었다. 연방정부와 L"ander 정부들이 PPP 에 지대한 관심을 갖고 있기 때문에 독일은 PPP 를 도입하기 위한 여러 개의 정부지원센터 를 만들었다.(OECD, 2006a:58)
- 4) 비록 이 수치들이 영국 PFI 계약금액 중 자본지출과 경상지출의 비율로 각각 세 분하지는 않았지만, 대체로 일률적 수치의 60-70%는 자본지출, 나머지 40-30% 는 경상지출로 보면 된다.

제 3 장

관민협력(PPP)의 경제학:
PPP 는 과연 최선의 대안인가?





제 3 장

관민협력(PPP)의 경제학: PPP는 과연 최선의 대안인가?

기본적으로 PPP는 공공서비스 전달에 있어서 전통적인 정부조달 방식을 대체하여 VFM을 증대시키고자 하는 시도의 한 형태이다. 그렇다고 해서 그저 민간업자가 공공서비스를 공급하도록 계약하는 그 자체만으로 VFM을 보장할 수 있다는 것은 아니다. 그래서 이 장에서는 VFM을 보장 받기 위한 전제조건을 설명한다. 동시에 수용가능성에 대해서도 논의한다. 수용가능성 문제는 특히 일부 국가에서는 어떤 사업이든 일단 정부의 회계장부에서 빠지기만 하면 다 잘 되는 것으로 믿어왔던 심각한 오해에 주목한다. PPP가 갖는 ‘회계장부 상 제외(off the books)’라는 속성은 특히 일부 국가들에게는 매력적이었다. 이들 국가들은 스스로 부과한 재정규칙이나 예산상 한계가 정부로 하여금 예산지출을 미리 선불하는 것보다는 미래로 이전시키게 할 수 있는 유인제로 작동하게 할 수 있다고 보기 때문이다. 그러나 사실은 수용가능성이란 사업이 표시되는 정부의 회계장부들과는 아무 관련이 없다. 그보다는 정부가 자체 생산하건, 전통적 정부조달방식을 활용하건, 아니면 PPP를 통해 공급하건 수용성이란 정부의 과거, 현재, 미래를 관통하는 시간 적 제약조건 문제에 의존하게 된다. 또한 이 장에서는 제한적 예산배분과 법률적으로 부과되는 예산의 한계성에 관련된 문제들도 논의한다.

1. 수용가능성과 VFM의 기준

수용가능성(affordability)과 화폐적 가치(VFM)는 PPP의 실행가능성을 위

한 기준점이 된다. PPP를 도입하면 어떤 사업이든 정부의 대차대조표에서 제외되는 속성이 있기 때문에 PPP가 사업의

수용가능성에 영향을 미치게 된다는 오해를 할 수 있다.¹⁾ 비록 PPP 가 일부 사업들을 수용가능하게 만들어 주기는 하지만, 그렇다고 해서 이것이 대차대조표에서 빠지는 속성 때문은 아니다. 수용성은 PPP 와 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라, 일반적으로 정부지출항목과도 관련을 맺고 있다. 만일 사업과 관련된 정부지출이 정부의 시간적 예산제약조건 내에서 잘 조절될 수만 있다면, 그것이 PPP 이든 다른 어떤 형태의 서비스 전달방식이든 수용가능성이 있다고 볼 수 있다.

PPP 가 만일 VFM 실현에 있어서 전통적 정부조달방식보다 더 낫다거나, 증가된 VFM 이 종전에 정부조달방식 하에서 예산의 연속적 시간(intertemporal) 제약조건에 맞지 않았던 사업을 PPP 를 통해 해결할 수 있다면 사업의 수용 가능성이 높아진다고 할 수 있다.²⁾ EU 위원회에 따르면, VFM 은 반드시 PPP 설계에서 최우선적으로 고려되어야 한다는 것이다. 이 위원회는 VFM 에 관련시켜 전 주기적 비용의 감소, 개선된 위험 배분, 신속한 집행, 서비스 품질 개선, 및 추가수입의 창출에 관심을 두고 있다(EC, 2003). OECD 회원국 정부들은 PPP 궤적을 따라야 하느냐의 문제를 결정할 때는 VFM 을 기준으로 활용해야 한다는 점에서는 유사한 경향을 지니고 있다. Arthur

Andersen and Enterprise LSE 의 연구에 따르면(2000:18), VFM 을 확보한다는 것은 바로 위험이전, 결과중심 세분화, 계약의 장기성, 성과측정과 보상, 경쟁, 및 민간부문의 관리전문성에 의존한다는 것이다. 호주 빅토리아 주의

PPP 에 관한 Fitzgerald report 에 따르면, 정부는 위험이전, 혁신, 자산 활용의 극대화 와 통합적이고 전 주기적 관리를 통해 VFM 이 충분히 달성되도록 제시된 가이드라인을 따라야 한다(P.Fitzgerald, 2004:17). 이와 같이 VFM 에 대한 호주식 접근법과 유럽식 접근법의 차이는 유럽식이 사후적 VFM 분석을 택한다는 점이다. 유럽식 접근법은

정부조달 단계 후 계약 완결 전까지 2 차 VFM 평가가 분리된다. 유럽위원회에 따르면, 사후적 VFM 분석은 화 폐적 가치를 창출하기 위한 PPP의 잠재성에 초점을 맞추는 반면, 2 차 VFM 분석은 실현된 VFM 을 조사한다(EC, 2003)³⁾.

정부가 전통적 정부조달과 PPP 중 어느 하나를 선택할 때 제기되는 질문 은 이 두 가지 선택 중 어느 것이 가장 수용가능성이 높고 VFM 을 극대화 시키는가에 관한 문제이다. 말하자면 보다 결과가 효과적이고 효율적인 동 시에 VFM 이 더 높아야 한다는 것이다. 그렇다고 해서 그 선택이 그리 단순 하지는 않고 여러 가지 요인들에 의해 달라지는데, 그 이유는 다음과 같다.

- 수용가능성과 VFM
- 수용가능성, 제한된 예산 배분 및 법률적으로 부여되는 예산 한계

- 위험이전의 역할과 성격
- 경쟁의 수준 - 서비스의 속성 이러한 요인들이 반드시 사업의 사후적 VFM 평가에서 고려되어야 한다. 더 나아가 이러한 평가는 모든 사업들마다 별도로 이뤄져야 한다. 아래에서 논의할 내용은 이러한 각 요인들에 대한 탐색이다. 일단 이러한 논의가 끝난 후에는 공공부문비교척도(PSC)를 설명한다. PSC는 영국과 호주정부에서 사용된 VFM을 평가하는 도구이다.

1.1. 수용가능성과 VFM

수용가능성이란 적어도 이론적으로는 각 사업이 정부의 시간적 예산제 한범위 내에 있느냐의 여부에 관한 것이다. 따라서 시간적 예산제한성을 벗어나는 사업이라면 이는 수용불가능하다고 할 수 있다. 그러나 PPP의 현금 유동성이나 대차대조표 작성 과정에서 전통적 정부조달과 심각하게 다를 경우에는 수용가능성에 대한 PPP의 효과를 잘못 이해하기 쉽다. 전통적인 정부조달 방식은 전형적으로 아래와 같은 성격을 지니고 있다 4).

1. 지출측면

- 자본지출: 정부가 서비스 공급에 필요한 신 자산 창출용 자본지출로서 통상적으로 정부는 사업개시 단계에서 이러한 자본지출을 발생시키게 된다. 또한 정부는 그 자산의 전 생애주기 동안 시간이 흐름에 따라 주요한 개선작업이나 전적인 재개발 사업 수행에 필요한 자본지출도 있을 수 있다.
- 경상지출: 정부의 경상지출은 크게 운영비(보급, 소비재와 유지관 리비 등)와 이자 지급(사업수행용 대부금 이자)으로 나누어진다.5)

2. 수입측면

- 지출에 충당되는 일상적 조세수입;
- 수수료와 부담금(적용 가능 시)

운영비와 같은 경상지출은 자산의 전 생애주기에 걸쳐 발생되고, 정부채 무는 대개 변제보다는 부채상환을 연장하기 때문에 이자지급은 사업의 생애와는 상관없이 영구적이다. 물론 여기에 예외가 없는 것은 아니다. 예를 들어, GDP 대비 채무비율이 지나치게 높은 경우(EU의 안정과 성장에 관한 협약이 제안하는 60% 이상), 정부는 부채상환을 해야 할지도 모른다.⁶⁾ 만약 정부가 자산창출용 자금을 차입하게 되면 공공부채가 늘어나게 된다. 물론 이 때도 자산창출과 상관없이 정부의 순자산가치는 영향을 받지 않는다. 정부의 순자산가치가 늘어난다는 것은 기존의 공공채무 가치보다 초과하거나 동등한지의 여부에 달려 있다. 만약 미래 기대 잉여가치에 대한 현재가치가 현재 부담하고 있는 공공채무에 미치지 못한다면 적어도 일부 정부주도 사업은 수용불가능하다고 할 수 있다. 현실적으로 예산기획의 단기성과 현재 가치에 대한 세심한 계산 속성 결여로 인하여 정부는 사업의 수용가능성 판단을 대개 어렵짐작으로 하게 된다. 왜냐하면 정부지출은 세입과 세출의 현재수준 내에서 조정되며, 미래에도 이와 유사하게 진행될 것을 가정하기 때문이다.

PPP 운용에서는 DBFO(설계, 시공, 자금조달, 운용)를 다양하게 조합하여 활용하지만, PPP는 분명히 정부조달과는 다음과 같은 몇 가지 점에서 비교

가 된다(Fourie and Burger, 2001:150-151; 아래 그림 3.1의 패널 A와 B를 비교해 볼 것).

- 정부가 자본지출을 하지 못한다는 점에서 대개 자본지출은 민간사업자가 담당하게 된다. 또한 민간사업자는 이 자본지출을 기채(debt)와 자기 자본(equity)을 통해 조달한다.⁷⁾ 그러므로 정부의 자본지출 규모는 정부 조달방식에 비해 더 낮은 반면 민간부문은 더 높게 된다.
- 정부는 서비스 공급에 대해 민간파트너에게 수수료를 지불할 수 있다. 민간파트너는 이 수수료 수입으로 운영경비, 이자, 및 부채를 갚게 된다. 또 다른 방법으로는 민간파트너가 직접 서비스 수혜자들에게 사용료를 부과할 수도 있다(유료도로 통행료가 그 예이다). 또한 정부의 수수료 지불 방법과 민간파트너 직접 사용료 부과 방법의 혼용도 가능하다(여기서 알아두어야 할 것은 양여계약 방식이나 PPP 방식이나를 결정하는 중요한 요소가 바로 민간사업자가 자신들의 주요 소득을 정부지불수수료 수입이나 수혜자에 대한 직접 부과 사용료 수입이나에 의해 결정된다는 점이다). 정부가 지급하는 수수료는 경상경비로 분류된다. 이처럼 전통적 정부조달 방식에 비해 정부의 경상경비는 더 높아지게 된다.

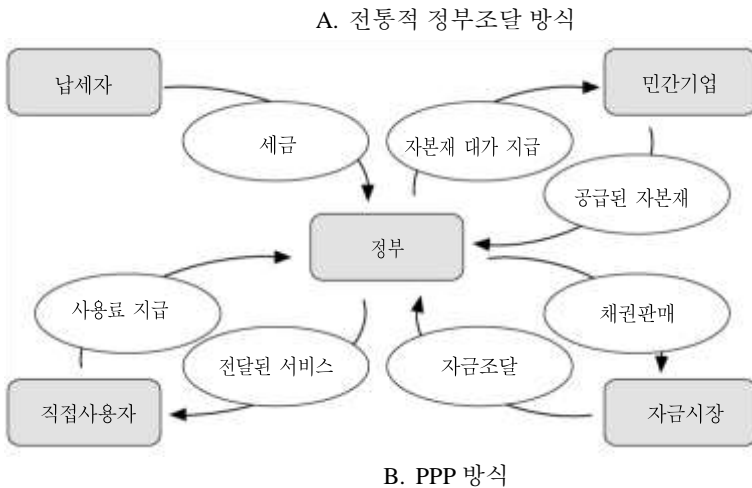
PPP가 수용가능성이 있다는 말은 아래의 경우를 두고 하는 말이다. 즉, 정부의 장래수입 흐름에 대한 현재가치가 정부의 예상되는 장래 이자지급액에 대한 현재가치와 비이자 지출에 대한 합산규모보다 적어도 동일하거나 아니면 초과하는 경우이다. 물론 이 장래지출 흐름의 일정액이 PPP 사업에 배정된다는 전제조건이 있다.⁸⁾ 이와 같은 정의는 기술적으로는 맞지만, 현실적으로는 문제점이 하나 있다. 그것은 PPP 활용에서는 PPP나 PSC계산에서는 전체 사업주기에 걸쳐서 상세한 현재가치의 계산을 요하지만, 기술한 바와 같이 정부가 모든 활동을 다 현재가치 계산을 하는 경우는 드물다. 또한 정부는 상당한 정도로 의무적 중기재정예측에 따르는 하지만, 사실 상 차기 예산년도보다 장기적

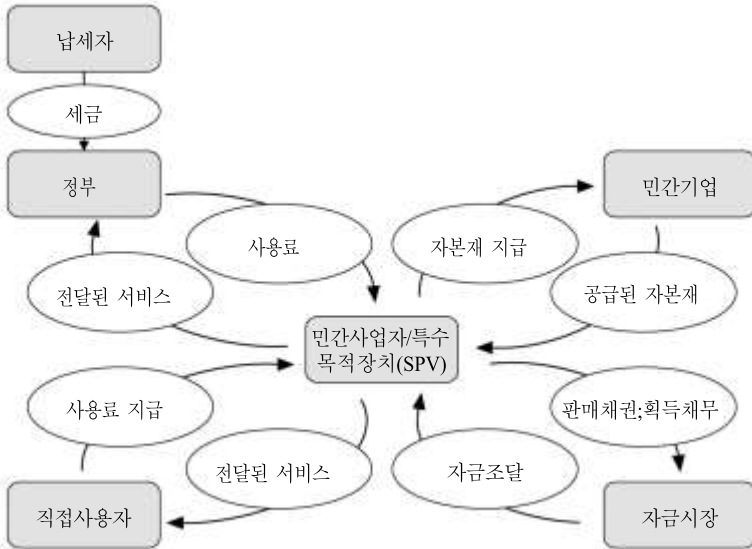
시각에서 예산을 배정하는 경우도 많지 않다. 이 점은 예산의 장기성이 결여된 예산환경에서의 PPP에 대한 수용가능성을 어떻게 평가하는가에 대한 질문이라고 할 수 있다. 이러한 환경 하에서의 정부의 다른 활동들과 마찬가지로 PPP 사업은 수용가능성이 있다고 할 수 있다. 즉, 정부지출과 수입의 현재수준 내에서 PPP에 배정된 지출이 조정될 수 있고, 동시에 그 수준이 인정되고 장래에 가능하다는 판단이 서기만 하면 수용가능하다고 할 수 있다. 이러한 실무적 정의를 통해 우리는 단기기 획 환경 하에서도 PPP 방식 대 전통적 조달방식의 비용 산정 상 현재가치의 계산에 활용이 가능하다는 것을 알 수 있다(PSC를 활용해서).

PPP가 정부 자본지출을 감소시킨다는 점을 뜻한다는 것은 곧 PPP의 단기적 효과가 정부의 총지출과 예산결손을 감소시킨다는 것으로 볼 수 있다. 장기적으로 볼 때는 민간파트너에게 지불되는 수수료와 지급금의 장래 흐름을 고려해야 한다는 것이다. 그렇게 되면 PPP는 아마도 정부조달 방식에 비해 현재가치로는 더 저렴한 것이 아닐 수도 있다(PSC로 측정했을 때). 비용이 저렴한지에 대한 판단은 양자의 이자지출 규모에 달려 있다고 볼 수 있다(왜냐하면 민간부문에 지급되는 이자율은 대개 정부부문에 지급되는 이자보다 낮기 때문이다). 또 하나의 판단은 양자가 각각 달성한 효율성의 상대적 수준에 달려 있다. 이와 같이 만약 효율성 확보가 전통적 정부조달방식보다 PPP방식이 VFM 환산으로 더 높고, 동시에 장래 수입과 지출 흐름의 순현재가치가 개선될 것 같다면, 이는 PPP 사업이 더 수용가능성이 높다고 할 수 있다. 그러므로 VFM 환산으로 PPP가 정부조달보다 상대적으로 더 나은지의 여부는 논의의 대상이 될 수 있다. 그러나 양자의 경우에 있어서 절대적 수용가능성은 결국 정부지출의 흐름이 시간적 예산 제약조건에 잘 부합하느냐의 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 결론적으로 말하면, 사업이 수용가능성이 없어서 전통적 정부조달 방식으로 하는 사업을 PPP 방식으로 시행할 경우에는

수용가능성을 고려하지 않는 부분적 분석에 의할 수 있다. 즉, 사업이 수용가능한지의 여부는 PPP 와 전통적 정부조달에 대한 비 교평가에 바탕을 두어야 한다(아래 Box 3.1 은 선별된 국가들의 PPP 사업 수용가능성 보장방법에 대한 간략한 안내임).

그림 3.1. 서비스, 수수료, 및 자금조달의 전형적 흐름





Box 3.1. 각국의 수용가능성 보장 절차

호주의 빅토리아 주에서는 재원 동원 방법과 서비스 전달 방법은 다르다고 응답

했다. 잠정적 PPP 사업들은 다른 자본투자 사업들과 함께 제한된 정부예산을 두고 경쟁을 하게 된다.(여기서 모든 사업들은 수용 가능한 범위 안에 들어 올 수 있도록 진지하게 고려된다) 재원동원은 잠정적 사업의 공공부문비교척도(PSC)에 근거해서 허가하게 되는 데(PSC에 대해서는 이 장의 section 2에서 설명한다), 이에 따라 민 간응찰자가 요구되는 VFM을 제외하지 못할 경우에는 전통적 방식을 택하게 된다. PSC는 자본비용과 전 주기적 운영경비를 예측하게 해주고, 순 현재비용(NPC)을 환 산해준다. 입찰은 PSC에 따라 평가된다.

브라질에서는 사업검토가 향후 10년간의 재정분석을 포함시키도록 하고 있다. 여 기에다 PPP에 대한 연방예산 허가도 법률적 제약점이 되는 데, 이는 정부의 순 경 상수입의 1%로 정해져 있다.

프랑스에서는 수용가능성이 부처 사업예산인 다년도 유도예산제 시행으로 제시되

며, 각 하위 행정단위의 개별적 단년도 예산으로 제시되지 않는다.

헝가리는 2007 년에 시작하여 PPP 의 지출한도제를 택하고 있으며, 각 사업들은 반드시 이 한도에 맞추어야 한다. 이 지출한도제의 사용에 대해서는 이 장의

section 1.2 에서 수용가능성과 예산한도 배분을 중심으로 더 자세히 설명한다.

영국에서는 조달담당기관들이 계획하고 있는 어떠한 민간재정주도사업(PFI)도 반

드시 수용가능성모델에 맞도록 요구하고 있다. 수용가능성모델은 적응분석(sensitivity analysis)을 포함한다. 조달담당기관은 가능한 연도의 합의된 각 부처 지출 규모와 장래의 예산배정 한도에 대한 조심스런 가정에 근거해서 이러한 수용가능성모델을 완성시켜야 한다.

PPP 에 대한 OECD 설문서: 수용가능성과 화폐적 가치(VFM)

정부가 PPP 를 받아들일 경우에는 사업이 제안하는 수용가능성과 VFM 이 제대로

제시하도록 해야 한다. 이 설문지는 정부가 요구하는 정보를 보다 잘 이해하기 위해 서 수용가능성과 VFM 에 대한 질문들로 구성되었다. 만약 요구하는 질문이 온라인 (on line)으로 가능하다면 관련 URL 이나 웹 주소를 추가시켜 주시고 질문이나 코멘 트를 해주시기 바란다.

수용가능성

PPP 사업이 수용가능하다는 것은 정부의 수입과 지출이 현재 수준 안에서 조정 될 수 있고, 동시에 이러한 조정이 미래에도 가능할 수 있다고 여겨질 수 있다는 것 을 말한다.

질문 1: 당신의 정부는 모든 부처와 기관들이 PPP 사업의 수용가능성을 알려 줄

것을 요구하는가?(예, 모든 혹은 대부분의 경우; 가끔씩; 아니오)

만약 질문 1 에서 ‘예’ 혹은 ‘가끔씩’일 경우: 전형적인 PPP 는 기본적으로 장기적 관점에서 고려되는 반면, 현실적으로 예산활동이 3 년을 넘는 경우도 아주 드물다는 점에서, 과연 정부 부처와 기관들이 수용가능성을 어떻게 검증해서 제시할 것이며, 이들이 검증하여 제시할 때 제출하는 정보는 어떤 정보들인가?(상세히 기술하시오) 화폐적 가치(VFM)

VFM 이란 품질, 속성 및 가격, 사업의 전주기적 가치배분의 최적 조합을 말한다.

질문 2: 일부 국가에서는 정부가 PSC 를 가지고 PPP 계약의 사전단계에서 VFM 을 평가하게 된다. 계약이 일단 매듭지어지면 VFM 을 평가하는 데

사용되는 성과측 정지표를 PPP 계약에서 포함하는가?(예, 모든 혹은 일부 경우[코멘트를 해 주세요]; 가끔씩[코멘트를 해 주세요]; 아니오)

질문 3: 주요 성과지표에 추가해서, PPP 계약들은 주요 성과 벤치마크들, 예를

들어, 성과지표의 목표수준들을 포함하고 있는가요?(예, 모든 혹은 일부 경우[코멘트를 해 주세요]; 가끔씩[코멘트를 해 주세요]; 아니오)

질문 4: 만약 PPP 계약에서 성과측정지표를 포함한다면 다음 중 어느 것이 전형적인가요?

- 투입과 산출에서의 효율성 측정(예. 보건서비스 공급에서의 수수료[정부지불의 경우] 혹은 정부와 합의된 사용료(사용자 지불의 경우))
- 산출에서의 효과성 측정(예. 품질, 지역이나 대상 집단의 공급 범위 정도)
- 서비스 품질 측정
- 재정성과측정- 과정과 활동 측정

질문 5: 전형적 사례일 경우, 민간파트너 혹은 특수목적파트너가 얼마나 자주 정부에 그 결과를 보고해야 하는가?(전혀 보고하지 않는다; 매년 보고한다; 기타[구체 적으로 기술하시오])

질문 6: 공식적으로 얼마나 자주 성과 측정을 실시하는가?(전혀 하지 않는다; 매년 한다; 지속적으로 한다; 기타[구체적으로 기술하시오])

질문 7: 만일 정부가 민간파트너에게 수수료를 지급할 때 주요 성과지표가 모자 란 경우, 모자라는 정도에 따라 정부는 수수료를 줄여주는가?(예, 모든 혹은 대부분의 경우[자격이 있는 경우 코멘트를 해 주세요]; 가끔씩[자격이 있는 경우 코멘트를 해 주세요]; 아니오)

질문 7에서 아니오 혹은 가끔씩의 경우: 민간파트너의 충실한 업무 보장을 위해 서 다른 어떤 인센티브가 있는가?

1.2. 수용가능성, 예산 배정의 한계, 및 예산관련 법률적 제약 수용가능성 문제와 정부가 시간적 흐름상의 예산제약 안에서 운영되어야 하는 필요성은 재정규칙, 중기예산제도, 혹은 법률적·정치적 예산제약성과 혼동해서는 안 된다. 예를 들면, 많은 국가에서 지방정부 기채활동에 대해 제약을 가하고 있으며, 심지어 어떤 경우에는 전혀 기채권을 부여하고 있지 않다. 또한 일부 국가들은 정부지출, 적자, 부채에 관한 재정규칙을 두고 있다. 이런 제약이 없다면 지방정부는 전통적 정부조달사업이나 서비스를 할 때 미래 수입 흐름을 감안해서 무리하게 돈을 빌렸을지도 모른다. 이와 같이 정부사업과 이 사업에 필요한 돈을 빌리는 일은 비록 예산에 관련된 법률적 제약에도 불구하고 수용

가능성이 있다고 할 수 있을 것이다. 한 단계 더 진전된 예를 보면 정부부처와 산하기관들의 예산 배정에서 찾아볼 수 있다. 다시 말해, 이들의 예산은 중앙정부로부터 예산 배정활동으로 이루어지는 것이다. 예를 들면, 각 부처 예산은 반드시 예상되는 미래 예산 배정의 틀 안에서 지출계획을 맞추어야 한다.⁹⁾ 이 말은 비록 전통적 정부조달사업을 추가하더라도 정부 전체 예산에서 시간적 예산 제약만 어기지 않는다면 이 사업은 여전히 예상된 미래 예산 배정임을 의미한다. 이와 같이 예산 제약 성이 PPP 를 통해 정부의 회계장부에서 제외되도록 인센티브를 줄 수 있는 세 가지 사례가 있다. 정부는 이 세 가지 사례를 알아야 할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 사업들을 정부의 회계장부에서 떼어낼 수 있는 인센티브는 PPP 가 제공하는 증대된 VFM 의 가능성과는 그다지 접한 관계를 갖지 않는다. 그 결과, 전통적 정부조달 방식에 비해 오히려 더 낮은 VFM 을 제공하는 사업들을 야기 시킬 수도 있다.

첫 번째 사례는 전통적 정부조달 방식이든 PPP 방식이든 예산의 제약성 안에서는 사업이 제대로 수행될 수 없는 경우이다. 이 경우에는 세 가지 특징이 있다. 그런데, 정부는 두 번째와 세 번째와 달리 첫 번째의 경우처럼 단기간에 초점을 두면 PPP 방식을 채택하도록 인센티브를 부여하는 셈이다(이 경우 PPP 가 수용가능성이 없어도 괜찮다).

- 전통적 정부조달 방식에서는 대규모 초기 자본투자 경비 때문에 중앙 정부, 각 부처, 또는 지방정부로 하여금 자신들에게 배정된 예산한도를 초과하게 될 것이다. 이처럼 중앙정부에서 부과하는 예산상의 제약으로 인해 지방정부들은 경상경비로 사업에 대한 재원조달이 어렵다고 판단하여 민간부문을 활용해서 사업을 수행하게 된다.

- 비록 정부가 PPP 를 채택하더라도, 민간파트너에게 장래 수수료 지급은 예상되는 장래 예산배정을 초과하지 않고는 수행하기 어려울 것이다.¹⁰⁾
- 게다가 민간파트너도 역시 서비스 사용자들에게 직접적으로 사용료를 부과시킬 수 없다. 이러한 세 가지 특징들을 합쳐서 종합해 보면 결국 이 사업은 비록 정부의 총 예산 조건과 VFM 조건에 적합하여 수용가능 성이 있다고 하더라도 추가사업은 수행되기 어렵다는 것을 말해 준다.

두 번째 사례는 정부로부터 수수료를 받는 대신 민간파트너가 서비스 사용자들에게 직접적으로 사용료를 부과할 수 있다는 점을 제외하고는 첫 번째 사례와 유사한 특징을 지니고 있다.¹¹⁾ 이 경우에는 서비스를 받고자 하면 누구든지 세금+사용료 부과금의 증가를 감내해야 할 것이다. 그러므로 예산이나 다른 제약점 및 예산배분의 한계로 인해 정부는 부분적 또는 전반 적으로 초기의 자본지출(전통적 정부조달의 경우)이나 미래의 서비스 수수료를 지불(PPP 에서 정부로부터 민간파트너에게 지급되는 수수료)할 능력이 없을지도 모른다. 그러나 만일 사용자가 사용료를 지불할 수 있다면 그 사업은 정부의 예산배정 능력에 합당할 수도 있다. 동시에 만약 재화나 서비스로부터 수혜를 받는 개인들의 세금+사용료 부담이 증가하고 시간적 예산 제약성을 벗어난다면 이는 사회적 관점에서 볼 때 수용 가능한 것일 수도 있다.

세 번째 사례는 정부가 전반적 균형 재정을 달성하기 위한 재정 규칙을 준수하면서 운영할 때 발생한다(예를 들면, 정부의 균형재정 요구, 혹은 EMU 국가들이 안정과 성장을 위한 계약에서 제시한 GDP 의 3% 이내에서의 적자재정 허용). 운영경비의 잉여분과 이익이 항상 경상수입과 비용 간의 차액으로 정의되는 민간부문과는 달리 정부에 부과되는 적자에 대한

제 약은 항상 경상적자보다는 관습적 의미로 정의된다(그렇다고 반드시 그래야 할 필요는 없지만). 관습적 적자란 총수입과 총지출 흐름의 차이를 말한다. 대규모 인프라사업의 자본지출이 지닌 대형적 속성을 고려하면 자본투자사업의 대대적 재정소요는 정부가 당해 연도에 지닌 예산 제약을 어기지 않을 수 없는 결과가 된다. 만일 특정 사업이 전통적 정부조달방식이 아닌 PPP 방식을 통해 완성되어야 한다면 민간부문은 초기의 거대 자본 지출에 대해 책임을 져야 한다. 그러면 정부는 사용료 부담 없이 규칙적으로 경상경비의 일부로서 민간 파트너들에게 전달서비스에 대한 대가로 사용료를 지급한다. 게다가 정부는 적자 제약선을 넘지 않고서도 그렇게 할 수 있을 것이다. 이와 같이 만약 정부가 전통적인 공공조달방식을 채택했다면 대규모 자본지출을 예산상의 적자한계선을 넘지 않고서는 불가능했던 것을 민간파트너에게 수수료의 미래지불이라는 방식으로 정부예산 초과선을 넘기지 않고도 해결할 수 있게 된다. PPP 는 이와 같이 새로운 자산 창출이라는 인센티브를 주게 된다. 다만, 여기서 유념할 점은 PPP 가 수용가능성은 있다. 그러나 엄격한 의미에서는 예산제약성 문제 해결의 명분은 주지만, VFM 의 명분은 주지 못한다는 것이다.

이와 같이 PPP 방식은 정부가 전반적인 시간적 예산제약성 문제의 해결을 통해 그 수용가능성이 허용되지만, 전통적 정부조달 방식은 정부의 예산 제약, 재정규칙, 혹은 중앙정부로부터의 예산배정 통제로 인해 수행되기 어렵다. 이 경우에 VFM 이 정부로 하여금 PPP 를 채택할지를 판단할 때 사용 되는 유일한 잣대는 아니다. 더구나 정부가 특정사업을 “정부 회계장부에서 제외”라는 것은 이미 정부가 그 사업을 수행하기 어렵다는 것을 함축하고 있기 때문에 자칫하면 정부가 VFM 을 무시하거나 소홀히 할 수 있는 위험이 도사리고 있다. PPP 를 활용하는 여러 국가들에서 이런 잘못을 이미 보여 주고 있다. 그래서 PSC 를 이용한

VFM 평가가 전통적 정부조달에다 PPP 를 인위적으로 대비시키거나, 법률적 부과요건 및 예산배정제도를 통해 전통적 정부조달 방식을 사전에 배제시키게 되면 이는 바로 타협적 VFM 으로 전락 되어질 것이다. 이는 어찌면 잘못된 VFM 평가로 끌고 갈지도 모른다. 따라서 전통적인 정부조달 방식에서 사전에 배제하고 있는 예산제약성과 예산 배정의 속성 때문에, PPP 를 제대로 수행하려면 VFM 에 보다 더 세심한 주 의를 기울여야 한다.

1.3. 위험의 역할과 본질

위험은 PPP 의 성공적 수행에서 결정적인 역할을 한다. 정부조달 방식이

냐 PPP 방식이냐를 결정하는 가장 핵심적 활동은 누가 위험을 떠맡는가에 있다는 것이다. PPP 에서 위험의 역할을 제대로 이해하려면 사업의 위험과 효율성 간의 연결고리를 잘 알아야 한다. 이미 위에서 언급한 바와 같이, PPP 협정을 맺는 합리적 근거는 서비스 전달의 개선과 민간사업자가 정부 조달방식에 비해 더 효율성을 제고시킨다는 가능성이다. 경제학 이론으로 보면, 세 가지 형태의 효율성을 잘 구분할 줄 알아야 한다는 것이다: 즉, 배 분적 효율성(이윤과 효용의 극대화를 위한 자원의 사용), 기술적 효율성(투 입 최소화와 산출 최대화), 및 X-효율성(투입의 낭비적 사용 금지)(Fourie and Burger, 2000:697)이다. 우선 정부 정책결정에서는 그 방식이 전통적 정부조달방식이든 PPP 방식이든 상관없이 서비스 전달 측면에서 파악하면 배 분적 효율성이 중시된다. 일단 정부의 특정 서비스 전달 여부가 결정되고 나면 이어서 전달의 형태가 결정되어야 한다. 즉, 전통적 정부조달 방식이냐 PPP 방식이냐의 문제이다. 정부의 이러한 정책결정이 바로 기술적 효율성 과 X-효율성에 관련된다.12)

Hodge(2004:38)의 연구는 비록 다른 나라들에게도 일반화될 수는 없지만, 민간부문 참여가 효율성을 개선시킨다는 증거는 된다. 그는 영국에서 수행된 연구결과에 근거하여 정부 부처들이 PPP 방식을 통해 10~20%의 비용절감을 가져왔다고 주장하고 있다. 한 걸음 더 나아가, 2002년 영국 감사원

(National Audit Office: NAO)의 센서스에 따르면, PFI 수행사업의 22%만이 비용초과, 24%가 사업 지연을 초래했는데, 이는 NAO가 1999년에 정부조달 방식으로 수행한 사업의 결과와 비교해 볼 때, 각각 73%와 70%로 큰 차이를 보여주고 있다.(NAO, 2003:3) 또한 영국 재무부 보고서에 따르면(HM

Treasury, 2006a:53), 스코틀랜드 정부(Scottish Executive)가 CEPA(Cambridge

Economic Policy Associates)에 의뢰한 연구 결과, PPP를 수행한 정부기관의

50%는 VFM을 제대로 달성했고, 28%만이 불만족스럽다고 답했다는 것이다. 민간사업자의 입장에서 볼 때도, KPMG의 민간사업자들을 대상으로 한 2006년 설문 보고서에 따르면, 59%의 응답자가 사업성과가 매우 우수하다고 응답하여 2005년의 49%에 비해 개선된 것으로 나타났다(KPMG, 2007:12). 또한 36%는 성과가 우수하다고 응답했고, 불만족스럽다고 응답한 사람은 전혀 없었다. KPMG(2007:13)는 또한 83%의 영국 PFI 사업들이 수익을 창출했고, 비록 38%는 기대만큼 큰 수익을 내지는 못하고 있지만, 그래도 70%는 매년 수익을 창출해 가고 있다고 보고하고 있다. Allen

Consulting Group(2007:1)이 Infrastructure Partnerships Australia에 보고한 자료는 호주의 21개 PPP 사업들을 33개 전통적 정부조달 사업들과 비교하고 있다. 이 자료는 49억(AUD: 호주달러)에 달하는 PPP 프로젝트의 경우 5천 8백만 호주달러가 초과비용으로 들고 있는 반면,

45억 호주달러 가치의 전통적인 정부조달 프로젝트의 경우, 초과비용이 6억 7,300만 호주달러에 달한다고 밝히고 있다. 뿐만 아니라, 이 보고서는 PPP 방식이 완공 시간을

3.4% 단축시켰는데, 이는 전통적 정부조달 방식의 23.5% 완공 시간 지연에

대조적이라고 지적하고 있다(Allen Consulting Group, 2007:1).

영국과 호주에 대한 이 모든 수치들은 곧 PPP 방식이 전통적 정부조달 방식보다 성과가 더 낫다는 점을 말해준다. 그럼에도 불구하고 주의할 점이 없는 것은 아니다. 즉, 정부 부처가 PPP를 선정할 때 VFM 달성 확률이 높은 사업들, 즉 기술적 어려움이나 다른 문제점이 가장 적은 사업 위주로 선 정할 수도 있다. 이런 경우에는 전통적 정부조달 방식으로 했더라도 VFM은 모든 전통적 정부조달 사업들보다 적어도 평균적으로는 더 나은 결과를 얻을 수도 있었을 것이다. 이와 같이 PPP 사업에 적합한 서비스를 선택하는 것은 PPP와 전통적 정부조달의 성과 비교에서 마치 ‘체리 피킹’처럼 좋은 사업 대상만 골라가는 식으로 최선의 대안을 고르는 일이 된다. 그런데, 여기서 자칫하면 이미 PPP의 장점에 선입견을 가지고 선택할 수도 있다는 점에 유의해야 한다. 또 하나 주의할 점은 전통적 정부조달 방식 또는 정부 자체 생산(in-house production) 방식에다 PPP 방식을 비교할 뿐, PPP가 자동적으로 가장 효율적인 서비스 전달방식이라는 것을 뜻하지 않는다는 점이다. 따라서 어떤 형태의 생산방식을 선택하느냐의 문제는 개별 사업별 (project-by-project)로, 더 구체적으로는 각 사업의 장점에 근거해서 결정되어야 한다는 점을 잊어서는 안 된다.

이와 같이 PPP에 대한 우호적 선입견에도 불구하고, 민간파트너가 VFM을 높여 줄 수 있다는 데에는 논쟁의 여지가 여전히 남아 있다. 단순히 민간파트너를 공공 서비스 전달에 활용한다는 것 자체가 서비스

전달의 개선을 보장하는 충분조건이 아니라는 것이다. 그러한 서비스 전달의 개선에는 민간파트너에게 위험의 이전이 충분히 이루어져야 한다(Corner, 2006:44). 달리 표현하면, 단순한 합의 때문에 VFM 개선을 위한 집행 장치를 제대로 보장하지 못한다면 위험 이전의 실패로 인해 집행 장치가 작동되지 않는 현상을 초래하고 말 것이다. 실제로 Arthur Andersen and Enterprise LSE 연구(2000:7)에 따르면, PFI 사업을 검토한 결과 비용절감의 60%는 위험이전의 결과물이었다는 것이다. 즉 검토 대상 17 사례 중 6개는 VFM이 완전히 위험의 이전에 의존되었다는 것이다.

종종 ‘측정가능 위험’이라 불리는 ‘위험’이란 객관적(즉, 통계적 결정) 혹은

은 주관적으로 수치화시킨 확률로 표현된 결과들의 가능 범위 사례로 정의된다.¹³⁾ 공식적으로 위험이란 실제 성과가 가능성이 높은 기대성과와 차이가 날 수 있는 측정가능 확률로 볼 수 있다. 충분한 자료만 있다면 확률은 통계적으로 평가할 수 있다. 반면에 단순히 경험과 주관적 수량화를 통한 확률은 가능한 성과에 따라 다양하게 나타난다.¹⁴⁾ 정부가 개입되지 않는 정상적이고 일상적인 민간부문 활동에서는 위험이 기업을 기술적 효율성과 X-효율성에 근거하여 운영하게 한다. 다시 말해, 기업들은 기대성과로부터 도출된 실제성과를 올려주는 요소들을 관리하고 영향을 받으려고 노력하는 법이다. 이러한 요소들은 주로 예상비용을 초과시키거나 예상수입에 못미침으로써 양자가 모두 기업의 예상수익에 미치지 못하게 하는 것들을 말한다. 예를 들면, 금융위험공유(financial risk sharing)는 기업들에게 주어진 예산과 시간에 맞추어 사업을 완성시키고, 효율성도 올리며, 동시에 보다 정확한 지출예측을 가능하게 하는 동기를 부여하게 한다. 이에 비해 전통적 의미에서의 정부는 기업처럼 수익 위주의 경영을 하지 않아서 기업처럼

효율 성을 강조하는 동기부여를 부여하지 못한다. PPP 협정에 대해 결론적으로 말하자면, 정부는 어쩌면 공공서비스 전달에 민간의 효율성을 동기부여로 삼으려 하려 할 것이다. 효율성을 높이려는 민간부문의 역량은 보다 나은 경영관리 능력으로 무장한 숙련된 기술에서 나온다. 이러한 역량이 바로 PPP 의 대상인 복잡한 대규모 사업들을 관리하는 데 요구되는 것이다.

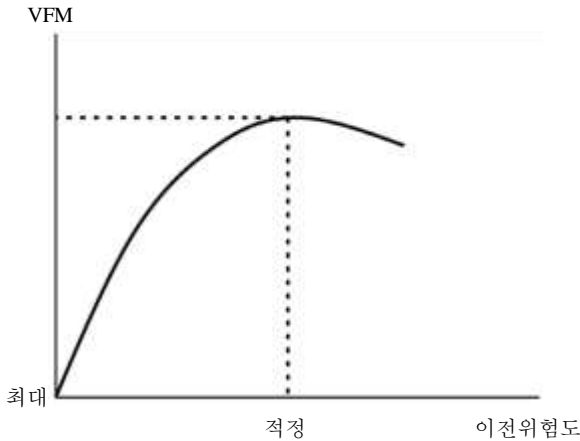
VFM 을 달성하려면 정부와 민간담당자들이 위험을 정의하고 분석하며 할 당을 적절히 해야 한다. 이를 제대로 하지 못하면 바로 금융비용으로 연결 된다. 훌륭한 위험관리란 위험을 가장 잘 관리하는 사업자에게 잘 할당하는 것이다. 이 말은 듣기에 따라서는 아주 쉽게 들리는 말일지 모르지만,

Leiringer(2006:306)가 지적한 바와 같이, 위험을 가장 잘 관리하는 사업자는 바로 반대의 상황이 발생될 확률에 가장 큰 영향을 미칠 수 있으나, 혹은 반대의 상황이 발생됐을 때 가장 잘 대처할 수 있는 사업자가 누군가에 관 한 질문을 야기 시킨다. 이는 곧 “위험을 관리할 능력이 가장 뛰어난 사업 자”에 대한 보다 명백한 정의를 요구한다. Corner(2006:46)는 이를 가장 적 은 비용으로 관리하는 사업자로서, 결국 장기적 비용을 감소시킬 수 있는 사업자를 의미한다고 본다. 이러한 해석은 Leiringer 의 딜레마를 해결해 준다. Leiringer 의 딜레마란 “반대 사태 발생 방지 비용이 사태 결과 처리 비 용보다 더 낮다면, 위험은 정부든 민간사업자이든 상관없이 사태 발생 관리 역량이 가장 높은 당사자에게 배당시켜야 한다”는 것이다.

위험을 최적임자에게 배당한다는 것이 곧 최대위험이 민간 사업자에게 이전된다는 것을 의미하지는 않는다. 아래 <그림 3.2>에서와 같이, 적어도 VFM 과 효율성에 관한 한, 혹자는 정부와 민간사업자들 간에도 위험의 최적배분이 있을 수 있다고 주장할지 모른다. 각 수수료의 규모 대 정부지원

금을 포함한 위험배분의 최적 규모를 설계하는 데는 복잡한 상호배치관계가 수반된다. 그리고 최적계약은 사업의 구체적 상황에 따라 달라질 수 있다(Engel *et al.*, 2007). 뿐만 아니라, PPP 계약의 다양한 조합에서는 위험배분의 크기가 각각 다르다(아래 그림 3.3 참조). 예를 들면, 설계-시공-운영유지관리-자금조달(DBOMF) 계약은 설계-시공(DB) 계약보다 더 많은 위험을 수반한다. 그런데 만약 민간사업자의 책임에 어떤 활동을 추가시키게 되었을 때, 이 민간사업자가 그 추가 활동에 따른 위험을 가장 잘 관리하느냐의 문제가 제기된다.

그림 3.2. 최적 위험 이전의 원칙



VFM=화폐적 가치

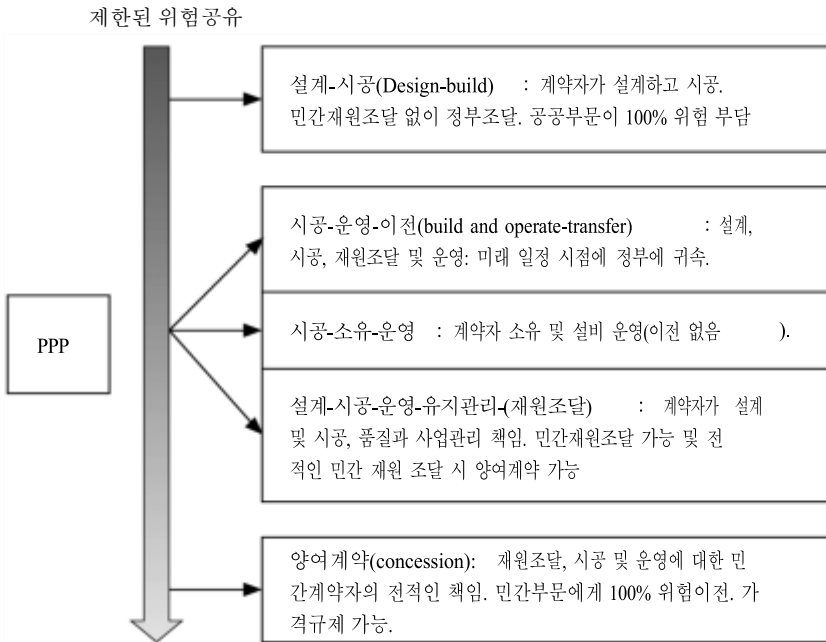
PPP에 필요한 위험을 정리하다 보면 특이한 문제점을 발견하게 된다. 왜냐하면 PPP 사업은 일반적으로 일반 사업들보다는 더 복잡하고 다를기 때문이다. 이 복잡성은 특수목적에 사용된 다양한 자금의 조달원과 투자회수

기간이 매우 장기적이라는 사업성에 기인한다(OECD, 2006a, 2006c and 2007a 와 비교해 보기 바람). 대규모 인프라 사업에 대한 구체적

요구조건들은 전형적 투자사업과는 다음과 같이 다르다(OECD, 2006a:25-26).

- 고 투자비용과 저 운영비용의 혼합. 이는 총지출의 큰 비중을 차지하는 부채상환과 자금조달비용을 야기.
- 완공수입의 지연성에 비해 시공기간의 장기성.
- 정부보증 부재 시 대출기관의 담보공급과 자기자본수익률에서의 사업의 현금유동성(cash flow)이 중요.

그림 3.3. 사업형태별 위험공유도



또한 이러한 구체적인 내용들은 종종 민간부문이 도전에 직면하게 되는 이유를 설명하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 위험에 대해

요약정리를 하다보면 불확실성을 고려하게 되어 더욱 복잡해짐을 알 수 있다. 불확실성은 측정 불가능한 위험으로 불리며, 이는 측정 가능한 위험과는 구분되어야

한다(Fourie and Burger, 2000:705-706; Grimsey and Lewis, 2005:368-370). 불확실성이란 측정가능한 객관적 또는 주관적 확률로 계산될 수 없고 예측 가능한 성과로 연결되고 계산되지 못하는 경우라고 정의할 수 있다. 기존의 경험이나 연구가, 반드시 그렇지는 않지만, 정부나 가능한 민간사업자로 하여금 기대되는 최악과 최선의 시나리오가 되는 사례를 설명할 수 있게 하고, 각각의 사례에다 주관적·서열적(비수치적) 확률(“그럴 것 같은” 혹은 “매우 그렇지 않을 것 같은”식으로)을 적용시키는 것이다. 서열적 확률이란 측정가능한 위험과는 달리 ‘보다 적은 정보와 보다 많은 선지자적 추측(추측에 의한 어렵짐작으로 계산)’에 의존하는 확률을 말한다. 일회성 사업이 통상적으로 더 많은 불확실성을 내포하게 된다. 그러나 모든 사업들은 확률을 제대로 측정할 수 없는 사건들의 영향을 받기 때문에 대부분 위험과 불확실성의 요소를 지니게 된다. 대표적인 예가 바로 9·11 테러사건인데, 테러리스트에게 납치당한 항공기 두 대가 두 개의 인접 빌딩에 돌진비행으로 들어갈 수 있는 확률은 통계적으로 측정 불가능하고, 동시에 주관적·수치적 확률에 근거한 충분한 기초가 없다는 것이다. 또 다른 예들로서는 자연재난 또는 기타 재난을 들 수 있는 바, 2007년 아시아의 쓰나미나 그리스의 산불을 들 수 있다. 또한 신기술이 발견되어 기존기술을 유명무실하게 만든

는 경우도 있다. PricewaterhouseCoopers(2002)의 연구에 의하면 연구대상인 64개 사업의 내부수익률이 평균 2.4%로 자본비용을 초과했다고 주장하는 데, Grimsey and Lewis(2005:369)는 이 초과분의

일부(0.7%까지)는 아무래도 불확실성으로 인해 생기는 한계범위라고 주장하고 있다.

위험 할당을 결정할 때는 내생적 위험과 통제가 불가능한 외생적 위험의

차이를 구분할 필요도 있다. PPP에 있어서 효율성을 결정하는 위험의 형태는 외생적 위험은 내부 통제가 불가능하기 때문에 바로 내생적 위험이라고 볼 수 있다. 외생적 위험은 정부나 민간 사업자에 의해 결정된다. 다만, 정부가 민간 사업자에게 일부 외생적 위험을 떠맡으라고 요구한다면 민간사업자는 이를 위해 별도의 보험료를 청구할 수도 있다. 외생적 위험의 경우에는 정부가 스스로 위험을 떠맡는 것보다 민간 사업자에게 맡기는 것이 더 나은 위험관리를 받지 못할 것이다. 이것이 바로 위험을 감당할 수 없어서 더 높은 비용으로 더 낮은 VFM을 가져다주는 민간 사업자에게 어떻게 위험 할당을 할 것인가를 보여주는 사례이다(이에 관련된 더 상세한 논의는

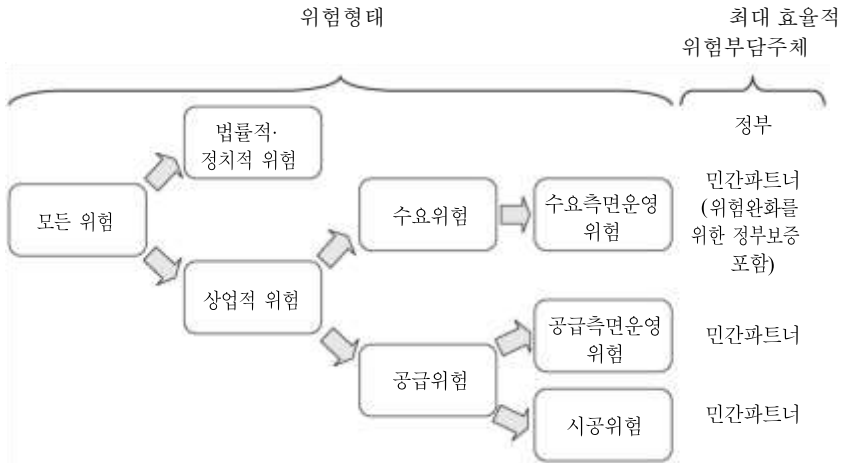
Corner, 2006:46-47을 참조할 것). 정부는 정치적 위험과 같은 일부 위험을 흡수할 수 있는 역량이 있기 때문에 이러한 한계치의 증가분은 민간 사업자에게 인센티브로 활용할 수도 있다. 이와 같이 최적 위험할당 점수는 정부의 위험 흡수 증가분에 대한 한계비용이 민간 사업자의 한계이익 증가분과

동일해질 때의 점수로 볼 수 있다(Dewatripont and Legros, 2005).

각각 상이한 형태의 위험을 식별하는 일은 실무자에 따라 다양하게 차이를 보여주는 ‘변화의 예술’이다.¹⁵⁾ 위험은 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있는데, 상업적 위험과 법률적·정치적 위험이다.¹⁶⁾(그림 3.4 참조). 민간부문은 일반적으로 상업적 위험에 더 적합하고, 공공부문은 법률적·정치적 위험에 더 적합하다. 후자는 무엇보다도 법률적 틀, 분쟁 조정, 규제의 틀, 정부 정책, 조세, 토지수용과 국유화에 관련된다. 상업적

위험은 다시 수요 위험과 공급 위험으로 나누어진다. 공급 위험은 주로 민간사업자가 서비스를 전달 할 수 있는 역량에 관한 것이다. 공급 위험은 다시 사업이 시공과 운영으로 구성되어 있을 경우에 시공 위험과 공급측면의 운영 위험으로 나누어진다. 시공 위험과 공급측면의 운영 위험은 투입물과 노동력, 기술적 및 생산과정 의 위험, 잔여가치 위험과 위험에 관련된 기술적 중첩성을 포함한다. 시공 및 공급측면 운영위험은 여러 요인 중에서도 주로 자본비용의 변화, 생산자 인플레이션과 환율의 변동에서 비롯되는 금융시장 위험을 포함한다.

그림 3.4. 위험형태의 분류



수요 위험은 주로 수요차원의 운영 위험을 포함하며, 여러 요인 중에서도

주로 소비자 선호의 변화, 대체재나 보완재의 출몰, 수입경쟁력, 소득과 인구 변화에서 비롯된다. 뿐만 아니라 수요 위험은 여러 요인 중에서도 주로 이자율, 환율 및 소비자 인플레이션의 변화에서 비롯되는 금융시장 위험을 포함한다.



**Box 3.2. 위험의분류
(Merna and Smith의 분류)**

전 지구적 위험 (“불가항력”): 정상적으로는 사업에 외적 위험이며, 일반적으로 사업 참여자들이 통제할 수 없는 것으로서 자연재해, 전쟁 및 시민집단

불복종 기본적 위험: 사업 참여자들의 통제 하에 있는 위험 기본적 위험은 다섯 개의 카테고리로 분류 된다:

1. 정치적 위험: 초청국의 주권 확대나 특정국의 특별한 상황에 관련된 위험
2. 차용자 신용 위험: 사업 수행에 특별히 지원제도의 신용도에 관련된 위험
3. 보증인 신용 위험: 보증사의 신용등급 변화에 관련된 위험
4. 국가신용등급 위험: 사업의 존속가능성에 영향을 줄 수 있는 국가신용등급의 변화에 관련된 위험
5. 사업 위험: 이는 다시 네 가지 형태로 분류됨
 - 1) 완공위험: 사업의 완공 지연에 따른 위험
 - 2) 운영 및 유지관리위험: 노동력과 자본 부족으로 원하는 효율성에 맞추어 사업을 진행할 수 없는 위험
 - 3) 투입과 산출위험: 원자재와 다른 생산요소들의 공급 상 부적절성, 품질 불량, 일관성 부족; 사업의 산출물에 대한 부적절한 수요에 대한 위험
 - 4) 재원조달위험: 사업 수행과정에서 서비스 비용의 증가, 환율변동에 따른 위험 등에 관련된 위험

자료: Merna, T. and N. Smith (1996), “Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts”, Vols. 1, 2, Asia Law and Practice, Hong Kong, China.

아래 논의에서 알 수 있겠지만, 수요위험과 공급위험의 구분은 중요하다. 그것은 일부 서비스들의 공공재적 속성과 외부효과와 존재가 무임승차 문제로 인해 수요위험(심지어 불확실성도)을 창출하게 된다. 수요위험의 범위는 (직접수요자가 아닌) 정부가 일일이 구체적으로 서비스를 요구하지 않는 한 민간운영자는 서비스를 제대로 전달하지 않을 것으로 보면 된다. 그러나 이는 효율성의 동인으로서의 수요위험을 제거시키며, 공급위험만 남겨둘지도 모른다.

한 가지 사례가 한국의 새 인천국제공항이 수도권 주변 주요도시로 연결

하는 공항고속도로 사업이다(OECD, 2006a:43 and 46). 정부는 신청 사업은 추정 운영수입의 90%, 비 신청 사업은 80%까지를 보전해 주는 최소수입 보장장치를 통해 불균형적으로 높은 수요위험을 분담했다.¹⁷⁾ 그 결과, 사업자는 연간 1,000 억 원을 보전금으로 받았고, 이로 인해 감사원으로부터 문책을 받았다. 정상적으로는 수요위험이 민간부문에 주어진다. 그러나 예측이 어려운 사회적·경제적 요인으로 인해 미래수요를 예측한다는 것은 어려운 과제이다. 그래서 한국은 실제수요가 당초 예상에 못 미칠 때는 최소

수입 보장장치를 활용했던 것이다(OECD, 2006a:46).

위험 확인은 위험할당과 함께 반드시 가격산정을 수반해야 한다. 물론 IMF (2004:13-14)에서 제시한 것처럼 공공부문과 민간부문은 각각 다른 위험가격산정 방식을 사용한다. 정부는 대개 사업평가에서 사회적 시간선호율과 무위험 할인율을 사용하는 반면, 민간 기업은 자신들이 물어야 할 높은 위험보험료를 반영하고자 더 높은 할인율을 사용하는 경향이 있다. 그 결과 효율성이 높은 건설한 민간기업의 제안서들이 불필요하게 거절된다. 비록 민간입찰자가 결정된 후에라도 정부와 민간비용평가에서 차이가 생기면 이

는 비효율적인 자원배분을 초래하게 된다.(IMF, 2004:13-14) 이렇게 일단 위험과 그 잠재적 영향도가 파악되면 담당자들은 그들이 관 리할 수 있는 위험(즉 내생적 위험)에 대응하게 된다. 위험을 완화시키는 도 구들은 다양하며, 여기에는 계약조건, 보험, 수출신용기관보증, 정치적 위험 보험, 및 금융파생상품(financial derivatives)의 도입을 포함한다. 여기에는 크게 아래와 같이 다섯 가지 형태가 있다(OECD, 2006a:26-27):

- 위험회피: 위험에 노출된 사업을 피해나가거나 위험을 원천적으로 제거시키는 형태
- 위험방지: 위험의 가능성을 줄이거나 그 충격이 외부로 표출되지 않게 봉쇄시키는 형태
- 위험보험: 대표적 재정위험이전의 형태인 위험보험을 구매하는 형태
- 위험이전: 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 기업에게 위험을 이전시키는 형태
- 위험유보: 위험관리비용이 크기 때문에 위험을 유보시키는 형태

실무에 있어서 위험분담은 PPP수행에서 감당하기 어려운 일이다. 특히 아래에서 설명하겠지만, 계약과정과 회계실무에서 특히 그러하다. IMF(2004) 에 따르면, 실제 위험 할당 형태를 정확히 반영하는 계약에 있어서 법률적 소유권과 경제적 소유권에는 차이가 있다는 점이 중요한 문제로 볼 수 있다. 그 예가 계약상 해당자산을 운영하는 민간 사업자가 통상 법률적 소유 권을 지닌다. 그러나 만약 정부가 수요위험과 같이 대부분의 위험을 담당한다면, 이는 경제적 소유권을 지닌다고 볼 수 있다. 이는 계약에 있어서 법률 적 측면이 반영되지 않는 중대한 차이라고 할 수 있다. 이러한 딜레마가 임 대형태의 계약에서는 특히 문제가 된다(IMF, 2004).

1.4. 경쟁의 수준

지금까지 설명한 바와 같이, 위험이란 기업으로 하여금 실제 성과가 기대 성과에 수렴하게 만드는 요인들을 잘 관리함으로써 기술적 효율성과 X-효율성을 높이도록 끌고 가는 요인으로 작용한다. 이러한 요인이란 장래 목표치를 초과달성할 수 있게 하는 비용발생이나 장래 목표치에 못 미치는 수입을 야기시키는 모든 것들을 포함한다. 이 절(section)에서는 경쟁이 바로 위험의 효과적 이전을 보장하는 가장 중요한 요소라는 점을 설명한다. 경쟁이 없다면 정부는 PPP 계약에서 어떠한 조건이든 상관없이 효과적으로 위험을 감당할 수 있다. 만약 사업자가 경쟁이 없는 독점 상태에서 VFM을 창출하지 못한다면, 소비자들은 그저 독점사업자로부터 선택의 여지가 없이 ‘울며 겨자 먹기 식’으로 서비스를 구입해야 한다. 그렇게 되면 독점사업자는 경쟁이 없는 높은 가격을 소비자에게 물리게 되고, 기술적 효율성과 X-효율성으로부터 야기된 비용을 소비자에게 전가시키게 될 것이다. 동시에 독점사업자는 서비스의 품질이 소비자들이 원하는 최적의 상태에 미치지 못하는 서비스를 공급하게 될 것이다. 이와는 반대로, 신고전주의적 완전경쟁시장의 가정 하에서 경쟁이 있게 되면 기업들은 소비자들이 언제든지 경쟁자에게 품질, 특성, 가격에서 자신들이 원하는 최적 조합의 서비스를 사기 위해 다른 경쟁사에게로 옮겨 가게 될 것이다. 이와 같은 소비자 권한은 위에서 강조한 다양한 수요와 공급위험으로 수익성에 더 큰 영향을 미치게 된다. 그리하여 사업자들은 자신들의 이윤을 극대화시키기 위해 이러한 위험들을 잘 관리해야 한다는 절박성의 인식을 높이게 된다. 경쟁이 없는 상태에서는 정부가 PPP 방식을 택하고 싶어도 사업자들을 선택할 여지가 없다. 특히 매몰비용(sunk cost)이 큰 대규모 인프라 사업의 경우 그러하다. 이러한 사실을 잘 아는 단일한 잠재적 사업자는 이 독점적 지위를 잘 활용할 것이고, 그 결과 서비스의 효율성은

낮아지게 된다. 이러한 효율성의 감소는 전통적 정부조달 방식에 대비되는 PPP의 유용성을 줄이거나 아예 제거하게 될 것이다.

PPP의 맥락에서 볼 때, 경쟁은 계약의 전 단계와 후 단계 모두에서 중요하다. 계약의 전 단계에서의 경쟁은 소위 “시장을 위한 경쟁”이라 불리는 입찰과정에서 일어난다. 계약의 후 단계에서의 경쟁은 소위 ‘시장 내에서의 경쟁’이라 불린다. 만약 입찰자가 여럿이 있다는 사실을 알고 있다면 이는 유력한 응찰사가 사업의 설계에서 가장 효율적으로 대응하게 할 것이다. 그 결과 이는 사업자들이 정부에다 VFM에 걸 맞는 약속을 이행할 수 있도록 보장할 수 있게 된다. PPP에서 응찰자가 너무 적으면 정말 위험하다. 그 예가 바로 영국에서 있었는데, Zitron (2006:54)은 자신의 연구에서 영국의 응찰단계에 있는 86개의 최근 PPP 사업 가운데 각각의 사업에 응찰업체가 겨우 평균 3개사에 불과하다고 보고하고 있다. 그나마 이 중에서 1/4은 3개사 이하의 입찰이었으며, 그 결과 응찰사들은 기회주의적(독점적) 행태를 보이는 위험성이 증대하였다는 것이다. 이렇게 경쟁이 없다면, 즉 단독입찰의 경우에는, 정부는 입찰사가 공공부문 비교척도(PSC)를 상대로 응찰하도록 하며, 정부는 이 경우에 차선의 선택을 활용할 수 있다. 이렇게 되면 유력한 민간사업자는 경쟁이 요구하는 효율성을 극대화시키는 인센티브를 갖지 못하게 되고, 이는 고작 PSC를 능가시키는 데 필요한 정도의 효율성만 증대 시키게 만든다(일부 국가들에 있어서는 비효율성 때문에 이것도 매우 어려울지도 모른다). 그렇다면 대안은 무엇인가? 만약 과거에 축적된 자료가 충분하다면 과거에 수행한 최선의 사례를 활용하여 이를 벤치마킹할 수가 있다. 만약 PPP와 관련된 민간사업자들의 실적에 관한 충분한 자료가 축적되어 있다면 단 한 사업자의 응찰 가능성은 오히려 희박하다. 그러므로 민간사업자의 이윤성에 효과가 있을 위험을 보장하도록 진정한 의미의 경쟁을 대체할 어떠한 좋은 수단도 없게 되며, 그 결과 위험은

사업자들로 하여금 오로지 효율성만을 통해 위험을 최소화시킬 수 있도록 강요하게 된다.

응찰사가 너무 적다는 것은 VFM 이 확보되지 않는다는 것을 의미하는 반

면, 응찰사가 너무 많다는 것은 유리한 입지에 서는 응찰자가 될 가능성이 너무 적다는 것을 의미한다(Zitron, 2006:54). 입찰참여의 비용이 미리 알려 진다면, 이는 오히려 강력한 유력 후보회사들이 사업 자체와 위험이 수용

가능함에도 불구하고 응찰에 응하지 않게 만들 수도 있다(Zitron, 2006:59; also see Bloomfield, 2006:402). 이 점에서 Zitron (2006:59)은 응찰위험과 사업자체의 위험은 구분이 되어야 한다고 주장한다. 나아가 유력한 후보회사 가 되지 못할 가능성은 더 높은 응찰 가격을 제시하도록 하는 압력으로 더 크게 작용하게 된다. 응찰 가격은 사업이 보다 복잡할수록 더 증가하고, 복잡한 사업보다는 단순한 사업의 경우 얻을 수 있는 효율성이 더 작기 때문 에, 잠재적으로 가장 높은 효율성을 얻을 수 있는 사업에 대한 경쟁이 오히려 더 적은 역설적인 상황이 발생할 수도 있다. 그렇게 되면 경쟁의 부족으 로 인해 효율성 획득을 실현하지 못하는 결과를 초래할 수도 있다.

계약 후 단계에서의 경쟁도 복잡하다. 여러 가지 경우에서, 일단 유력한 응찰 회사가 발표되고 계약이 체결되면, 불합격한 응찰자들은 떠나게 되는 데, 일부 사업자들은 아예 해당 산업분야 자체에서 떠나게 될 수도 있다. 그 예가 민간교도소나 유료도로 PPP 사업인데, 이런 산업은 시장자체가 매우 좁다. 그래서 일단 계약이 체결되면 이 유력민간사업자는 독점적 공급자로 결정된다. 이러한 결정에 따라, 계약조건 협상의 필요성이 제기되면 독점적 공급자는 경쟁시장에서의 공급사에 비해 유리한 입지에 서게 된다. 이 독점 사업자도 동시에

계약조건 협상이 필요하다고 강력히 주장하게 될 것이다. 더구나 PPP란 대개 장기적 계약이다. 단기계약에 비해 장기계약은 예상치 못하는 사건들이 발생할 수 있는 소지가 더 많으며, 이로 인하여 PPP 계약을 재협상해야 하는 상황도 흔히 발생된다(Chong *et al.*, 2006:522 and 528의 연구와 비교 바람). 독점적 공급자와의 재협상은 종종 민간사업자의 위험을 감소시켜 줄 수 있는 비경쟁적 가격산정과 행동을 불러오고, 이는 결국 국 위험이전의 효율성을 근본적으로 흔드는 결과를 초래하게 된다. 그러므로 계약 후 단계에서의 경쟁 부재는 전통적 정부조달 방식에 비해 PPP 방식에서 오히려 화폐적 가치의 중요성에 대한 기반 자체를 흔들게 된다(PPP 사업의 자금조달과 차환(자금조달의 조정 등)에 관한 문제는 Box 3.3 참조). 그러나 경쟁이 없다는 것이 반드시 문제점만 야기하는 것은 아니다. 비록 민간사업자가 독점사이지만 경쟁력 있는 시장 환경이라면, 이 독점기업도 시장의 잠재 진입자들을 고려하여 기회주의적으로 행동하지는 않을 것이다.

Chong *et al.* (2006)은 1,102 개의 프랑스 지방정부들의 사례에서 상수도 서비스의 양여계약(concession)과 PPP의 계약 후 단계에 있어서의 경쟁과 시험을 연구했다.¹⁸⁾ 좀 더 구체적으로 말해, 이들은 소위 경쟁효과와 계약종결효과를 검증했다(Chong *et al.*, 2006:533). 경쟁효과란 민간사업자가 책 정한 수도료는 잠재적 경쟁사가 많은 지역이나 지방정부 스스로가 자체 해결하기가 용이한 지역(여기서는 지방정부가 경쟁상대임)에서는 낮게 책정된 다는 것을 말한다. 계약종결효과란 민간사업자가 매긴 수도료는 재계약 시 기가 다가오거나 재협상의 사전 동의 시기가 가까워질수록 낮다는 것을 말 한다. 이처럼 재협상이 임박할수록, 민간사업자는 가격을 낮추게 되고, 이에 따라 다시 선택될 확률을 높이고자 한다는 것이다.¹⁹⁾ 계약종결효과의 논리 적 근거는 계약이

재협상으로부터 멀면 멀수록 더 높은 비경쟁적 가격이 형성되고, 기회주의적 행동에 따른 장래 수입의 합계는 더 커진다는 것이다 (Chong *et al.*, 2006:530-531). 더 나아가 계약이 재협상 시기에 더 가까워질수록 기회주의적 행태에서 비롯된 수익의 현재가치에 비해 가능한 재협상의 현재가치는 더 높아진다는 것이다(Chong *et al.*, 2006:531). Chong *et al.* (2006:523)의 연구는 지방정부와 민간사업자간의 경쟁효과에 대한 증거는 발견했지만, 민간사업자들 간의 증거는 발견하지 못했다. 또한 이들은 계약 종결효과에 대한 증거를 찾아냈다. 그러므로 이 특정 연구에 따르면, PPP에서의 이러한 독점적 행태는 결국 더 높은 가격으로 물고간다는 것이다.

Chong *et al.* (2006:523)



Box 3.3. 관민협력(PPP)사업의 자금조달과차환

Estache *et al.* (2007:3)은 인프라 PPP에 관한 연구보고서에서 PPP의 성격이 어떤지, 계약상 자금조달의 수준과 형태는 어떤 것들이 있는지를 제시하고 있다. PPP가 특수목적을 지닌 장치라는 점에서 가장 널리 활용되는 형태는 주로 프로젝트 파이낸싱이다. Estache *et al.* (2007:7)은 사업이 대규모 자본지출이나 투자비용 보전과 대출자와 투자자들에게 회수이익 창출에 장기간이 소요되는 장기성을 들고 있다. 그렇지만, PPP 자금조달이 오로지 프로젝트 파이낸싱에만 의존하는 건 아니다. 또 다른 형태의 자금조달로서는 자기자본, 메자닌 자금조달, 상업차입과 채권차입이

있다.(Estache et al. (2007:7) PPP의 자금조달에 관련된 문제점은 아래와 같다.

Estache et al. (2007:3)

- 수입의 가장 좋은 시나리오와 표준사례가 되는 활동
- 사업평가에 대한 관심부족으로 사업조달자금 증가 초래
- 단기부채의 동일 조건 또는 다른 조건의 차환을 통한 장기사업을 수행
- 이자율 위험을 초래하는 변동금리부채
- 자국통화로 수행된 사업이나 부채는 외국통화(대차대조표상에서 자산과 부채가 각각 다른 통화로 표시될 때 생기는 문제점) - 위험할당과 잠재적 재협상을 적절히 배려하지 않는 정부

차환은 또한 민간 사업자에게 예견하지 못하는 수익을 줄 수도 있으며, 이는 정부가 이를 명백히 계약서에 적지 않는 한 정부는 이에 대한 수익을 나눌 수 없다. 예를 들면, 만약 민간사업자가 정부 지불 수수료율보다 훨씬 더 낮게 민간자금을 차환 한다면, 민간사업자는 그 차이를 엄청난 수익으로 챙기게 된다. 그러므로 계약서에는 정부가 이를 확인해서 챙겨야 한다.

자료: Estache, A., E. Juan and L. Trujillo (2007), "Public-Private Partnerships in Transport", Policy Research Working Paper 4436, The World Bank, Washington DC.

요컨대, 우리는 위험이전이 효율성의 동인인 한편 경쟁과 시험은 효과적인 위험이전을 보장하게 한다는 점을 알 수 있다. 이처럼 PPP가 VFM을 대변하는지의 여부는 충분한 위험이전과 경쟁의 두 요소에 의해 결정된다는 것이다. 경쟁이나 잠재적 진입이 없다면 더 나은 효율성과 VFM을 확보하기는 어려울 것이다.

1.5. 서비스의 속성

전형적으로 정부는 수많은 재화와 서비스를 공급한다. 정부가 공급하는

재화와 서비스의 형태는 민간 기업 보다 훨씬 더 다양하다. 이들은 외부효과를 지닌 공공재가 대부분이지만, 일부는 순수 민간재로서 외부효과를 지니지 않는 경우도 있다. 이들은 복잡성이 높아서 재화의 속성에서도 차이가 난다. 어떤 것들은 매우 복잡하지만, 어떤 것은 매우 단순하다. 이런 점에서 PPP 계약이 그리 단순한 작업이 아니라는 것은 놀라운 일이 아니다. 그래서 장기계약은 융통성을 부여해야 한다. 아래에서는 정부가 PPP 계약을 할 때 서비스의 속성에 관련된 문제를 논의한다.

1.5.1. 일반 목적 재화

모든 국가는 아니라도 대부분의 국가들은 일반적 목적을 지닌 재화의 공급에 깊이 관여하고 있다(Chong *et al.*, 2006:524). 정통 재정학 이론에서는 이들 재화를 외부효과를 지닌 공공재로 분류한다. 이 재화들은 ‘무임승차자’ 문제로 골치를 앓는다. 수요를 제대로 알 수 없어서 민간 기업들은 이들 재화들에 대한 장래 수요를 예측하기가 어렵다. 그 결과, 민간 기업들은 사회적 인프라를 통해 공급되는 이런 재화들을 과소평가하게 된다(IMF, 2004:4). 그러므로 정부는 완전한 사회적 수요를 측정해서 스스로 공급할 때와 민간부문에게 위탁할 때를 비교할 필요가 있다.²⁰⁾ 이런 준비를 통해서 정부는 배분의 효율성을 재화와 서비스의 공급에서 개선시켜 나가야 한다. 만일 정부가 민간생산자에게 그 재화나 서비스를 맡길 경우에는 민간생산 자가 요구하는 액수에 맞추어 정부가 그 민간생산자에게 단위당 수수료를 지불한다. 또 다른 대안으로는 민간사업자가 직접 사용료를 부과하게 하여 서비스의 품질을 보장하기도 한다. 이렇게 하면 수요위험을 크게 줄일 수 있다.²¹⁾

이렇게 해서 계약의 전체위험은 낮춰진 수요위험으로 인해 이미 많이 낮

취졌기 때문에 정부는 스스로 공급할지와 PPP로 할지를 선택하는 것이다. 이 때 문제는 첫째로 정부가 공급위험을 충분히 민간 기업에게 넘길 수 있느냐에 달려있고, 두 번째는 경제수준 혹은 민간 기업이 직면하는 시합능력

에 달려 있다고 할 수 있다.(Grimsey and Lewis, 2005:347; Hodge, 2004:39-40; Fourie and Burger, 2000:708-714) 이러한 두 가지 조건이 바로 민간운영자들의 행태가 기술적 및 X-효율성을 보장하게 하는 것이다. 이 두 가지 조건이 없다면 민간부문을 통한 서비스 전달방식은 반드시 더 효율적 이지 않을 수도 있으며, 그 결과 이자비용과 같은 비용과 투자자들에게 가 야 하는 수익이라는 서비스 전달 비용이 오히려 정부조달방식보다 더 크게

되어 PPP의 효과를 없앨 수가 있다.(Fourie and Burger, 2001:159-160; and Grimsey and Lewis, 2005:351 를 참조할 것)

그럼에도 불구하고, 효율성이 반드시 PPP를 활용하는 유일한 이유는 될

수 없다. 비록 서비스가 공공재가 아니라 외부효과가 없는 민간재라고 하더라도 PPP는 전통적 정부조달방식이나 완전한 민영화보다는 더 나은 것이라고 볼 수 있다. PPP에 대한 선호는 정부정책이 효율성뿐만 아니라 효과성을 지향할 때도 마찬가지다. 효과성은 형평성과도 직결되어 있어서 대규모 빈곤층이나 차 상위 계층의 효과적인 서비스 수요에 제대로 부응하지 못하는 형평성 문제 논의에서도 중요한 역할을 한다. (예를 들면, 개발도상국의 벽지와 빈곤층에 대한 전기 공급, 혹은 어떤 나라에서든지 나타나는 비싼 의 료서비스 공급을 들 수 있다.) 효과성 문제는 국민들의 인식에 따라 정부가 서비스 공급을 해주기를 바라는 경우에도 나타난다. 정부가 PPP를 활용할 수 있는 또 다른 사례는 민간부문이 담당하기에 너무 규모가 큰 사업이어서 오로지 정부만이 할

수 있어서 매물비용 문제가 제기될 때를 들 수 있다. (IMF, 2004:4) 정부는 PPP 계약과 민간 기업에게 지불하는 단위당 수수료를 담보로 서비스의 적정수준이 제대로 공급되고 있는지를 확인할 수 있다.(그 리하여 정부는 민영화를 받은 기업이 오로지 수익성에만 근거하여 더 적은 서비스를 공급할 수 있기 때문에 민영화 결정을 내리지 않는다.) 또한 민간 부문 참여를 담보로는 효율성을 보장할 수 있다.(그리하여 정부는 전통적 조달방식에 의존하지 않는 결정을 내리게 된다.) 만일 효과성이 효율성에 이어서 단순한 정책목표가 아니라 압도적인 기

준(효율성보다 우위에 있는)이라면 정부는 서비스 전달에 PPP 를 도입하지 않을지도 모른다. 이는 문제가 있는 특정 서비스가 공익을 해칠 우려가 있 어서 정부가 민간에게 맡기면 서비스가 제대로 전달되지 않는 위험성이 있

는 경우에 생겨난다. (Flinders, 2005:232; Fourie and Burger, 2000:718; IMF, 2004:22; Corner, 2006:49; Estache, 2006:13) 이를 ‘비탄력적 사회수요’라고 부른다. 게다가 PPP 에 있어서 비탄력적 사회수요의 효과적인 위험이전은 민간사업자가 서비스 전달이 너무도 중요하다고 인식하기 때문에 재정적으로 문제가 생기면 정부가 긴급구제를 해 줄 수밖에 없다는 사실을 알고 있 다면 송두리째 흔드는 심각한 사태가 발생한다. 이렇게 되면 비록 PPP 를 통 해 시도한 효과적인 위험이전에 문제가 생기는 도덕적 해이를 초래하고 말 것이다. 여기에 예외가 있는 데, 자금조달 실패가 발생하면 민간자금 조달자

가 개입권(step-in rights)을 갖는 것이다. Corner(2006:50)는 PPP 계약은 민간사업자가 자금조달에 실패하게 될 때 자금제공자가 끼어들어 사업자가 자금조달을 원활하게 할 수 있도록 도와주거나 아예 사업자를 바꿀 수 있게 하는 인센티브를 부여하도록 제안해야 한다고 있다. 이렇게 민간사업자가 실패하여 교체되기 힘든 상황이 발생하면 정부가 사업을

말게 되어 도덕적 해이 문제는 사라지거나 아주 작아지게 된다. 이러한 가능성과 인센티브에 도 불구하고 만약 효과성이 압도적 관심이라면 PPP는 반드시 가장 최선의 대안이라고 보기 어렵다.

국방, 법과 질서 유지, 외교와 같이 전통적으로 핵심적인 정부기능은 대표적인 비탄력적 사회적 수요에 해당된다. 도덕적 혹은 기타 이유로 정부는 이러한 서비스를 공급하도록 기대하며, 이들은 계약 대상이 아니다(IMF,

2004:11; Malone, 2005:421). 비록 형사사건의 법률적 판단이나 국경선 방위 와 같은 기능은 민간부문에 의해 수행되지 못하지만, 그렇다고 정부만이 반드시 법원빌딩을 건설하거나 유지관리, 군사장비 생산을 맡아야 할 필요는 없다(IMF, 2004:11). 이처럼 비록 법과 질서 유지나 국방의 핵심 기능이 계약대상이 아니라고 하더라도 이들 기능수행에 따르는 일부 서비스는 대상 이 될 수도 있다.

1.5.2. 복잡한 서비스와 계약

PPP 계약은 관련된 모든 당사자들이 VFM 실현을 위해 조사단의 실사 (due diligence) 수행을 포함하기 때문에 통상 전통적 정부조달 계약보다 시간이 더 오래 걸린다(HM Treasury, 2006a:20). PPP 협상은 매우 복잡하기 때문에 시간과 비용이 다른 서비스 전달방식보다 훨씬 더 많이 소요된다. 예를 들면 영국의 보건, 교육, 및 토목 42 개 사업을 검토하는데 계약 전 단계에서부터 예정된 시간보다 초과되어서 자문비용의 초과현상을 초래하게

되었다고 Ahadzi and Bowles(2004:967-968)는 지적하고 있다. 시간초과 사업의 98%는 11-166% 사이의 초과현상을 나타냈다. 학교사업의 초과가 가장 높았고, 토목사업이 가장 낮았다. 이들은 또한 총 협상시간이 길어서 일부는 50 개월에 육박한 것도 있다고 보고하고 있다. 계약 전 단계

시간초과 뿐 아니라 심각한 계약 전 단계 비용초과도 있었으며, 이는 25-200% 사이에 이르고, 이는 협상기간 중에 정부 및 민간당사자들이 지명한 자문관들의 지속적인 유지 때문인 것으로 볼 수 있다. Ahadzi and Bowles (2004:971)는 토목공사 사업들은 중앙집권적 조달 방식 덕분에 시간과 비용초과가 가장 낮았다고 보고하고 있다.

영국의 계약협상 과정에 걸린 시간이 큰 관심을 받았다. HM Treasury (2006a:21)의 보고에 의하면, 2003 년 평균 계약종결시간(사업시작에서부터 계약종료 시까지 걸리는 시간)이 29 개월이었던 데 비해, 2005 년에는 27 개월 로 약간 줄어들었다. 또한 계약종료까지 걸리는 시간에 따른 PPP 사업 비율은 0-18 개월 사이인데, 이는 2002 년에는 10%이하로 떨어졌고, 2003 년에는 30%로 높아졌다. 더 나아가 *Official Journal of the European Union* 에 광고 된 사업의 50%가 2003 년에는 24 개월 안에 사라졌는데, 이는 2000 년의 26% 에 비해 상당히 호전된 것으로 보인다(HM Treasury, 2006a:21). HM Treasury 는 이를 두고 개혁프로그램이 종료시간은 다소 불필요하게 길어졌지만, 계약종결 과정을 성공적으로 개선시킨 잠정적 증거라고 주장하고 있다.

Ahadzi and Bowles (2004)에 따르면, 영국에서 계약 전(pre-contract) 단계의 시간과 비용초과현상은 주로 정부와 민간부문이 상대적 중요성에 대한 의사전달과 민간사업자들이 위험을 수용하려는 능력과 의지의 차이에서 비롯된 것이라는 것이다. Ahadzi and Bowles (2004:972-976)는 영국에서는 정부가 민간부문보다는 훨씬 더 개방적이고 진솔한 의사전달을 하며, 위험을 수용할 의지도 더 강하다는 것이다. 정부는 또한 민간부문이 장기적 형평성을 인정하는 역량도 더 중시한다고 보고 있다. 나아가 정부는 민간부문이 자신들의 사전 경험을 강조하는 것보다는 덜

중시하고, 이에 비해 민간부문은 PPP를 관장하는 정부부처들의 경험과 역량에 대해 더 관심을 갖는다.

PPP와 전통적 정부조달 중 어느 것을 선택하는가의 문제에 대해서 기존 연구문헌들은 상대적 시간 초과에서 비롯된 기회비용에 대해 깊이 있게 연구해 오지 않았다. 위에서 언급한 것과 같이, 특히 복잡한 계약에 있어서, 시간초과 문제는 PPP의 협상단계 기간 중에 발생할 수 있다. 전통적 정부조달에 비해 이러한 시간초과 문제는 지연된 서비스의 원인이 될 수 있다. 이 처럼 만약 서비스가 이 초과기간에 제대로 전달되지 않는다면 소비자들이 직면하는 상실효용의 형태로 기회비용이 초래된다. (그러나, 이 비용은 모르긴 해도 불가능하진 않다고 하더라도 계량화시키기에 매우 어려운 일이다). 일단 시공이 시작되면 전통적 정부조달도 시간초과를 겪어야 할지 모른다. 시공단계 중의 시간초과는 전통적 정부조달의 경우에 훨씬 더 크다는 것이 경험상 알려진 내용이다. 이러한 시간초과 문제는 여기서도 역시 만약 서비스가 초과 기간 중에 제대로 전달되지 않는다면 상실소비자 효용의 형태로 기회비용을 초래하게 된다. 그러므로 PPP나 정부조달이나 모두 시간 초과로 인한 기회비용은 생기게 된다. PPP의 경우에는 시간초과가 지연된 협상의 결과이고, 정부조달은 시공 기간 중에 생기는 지연의 결과이다.²²⁾ 기회비용은 양자 모두에 있어서 상실효용으로서 이는 시간초과 기간 중에 서비스가 전달되지 않아서 생기는 것이다. 이러한 기회비용들은 정부가 특 정사업을 PPP로 할 것인지를 결정할 때 충분히 검토되어야 한다. 또한 이는 복잡한 사업들에 대해서는 더욱 중요한 일이다. 왜냐하면 사업이 더 복잡할 수록 PPP의 협상단계에서 시간초과 현상에 대한 잠재적 가능성이 더 커지기 때문이다.²³⁾ 이를 위해서 PPP 계약의 표준화가 일부 국가들에서는 하나의 해결책이 될 수 있다. 특히 학교나 병원과 같이

규칙적으로 시장에 나오는 유사한 사업들이 이에 적합하다. 표준화는 잠재적인 응찰자들이 여러 개의 사업들에다 비용을 분산시킨 이자율 평가를 통해 투자의사결정을 할 수 있도록 해준다.

복잡성은 또한 경쟁의 수준에도 영향을 미친다. 복잡한 사업들은 참여업 체들에게 요구되는 기술과 역량이 필요하기 때문에 잠재적 참여 사업자들의 숫자가 제한적이다. 또한 복잡성은 대체로 입찰가를 높여준다. 입찰가가 높다는 것은 곧 입찰에 실패한 사업자들에게는 더 큰 손실을 가져다준다는 의미이다. 그리하여 이것이 애초부터 입찰에 대한 역 인센티브로 작용하게 된다. 그렇다고 해서 정부가 이들 일부 원하는 기술과 역량을 갖춘 사업자들에게 특별히 해 줄 수 있는 것이 많지 않다. 다만, 정부로서는 입찰을 국 제입찰시장에 올리는 것이 고작이다. 높은 입찰가 문제도 정부로서는 전적·부분적으로 기업들에게 보상할 수 있고, 이는 더 많은 입찰자를 불러들일 수 있다. 그러나 정부가 입찰비용에 대한 보상을 하게 되면 관심기업은 먼저 자신이 잠재적 파트너로서의 기술과 역량을 증명해야 한다. 정부는 또한 정부조달에 대한 대안으로서의 PPP를 고려하는 비용계산에서 입찰가 보상을 포함시켜야 한다(정부가 보상을 해주지 않으면 민간부문이 자신들의 입찰가에 비용을 포함시키되, 그 비용은 명시적이 아니면 더 높은 회수율을 요구함으로써 묵시적으로 포함시킨다).

필요한 기술을 유지하고 유지하기 위해서 정부는 PPP를 권장하는 공무원들에게도 민간부문에서 근무하는 사람들과 유사한 경쟁적 봉급을 줄 의무가 있을지도 모른다. 이렇게 되면 공무원 사회에 다소 문제를 일으킬지도 모른다. 그래서 일부 국가들에서는 공직사회의 규정과 규제 때문에 이런 문제가 허락되지 않을지도 모른다. 그러나 그렇게 하지 않게 되면 정부의 역량 부족을 초래하게 되고, 이는 결국 자문서비스 비용 증가와 협상기술 약화로 생긴 상실수익으로 인해 더 높은 봉급지급에

기인한 추가적인 비용을 치러야 해야 할지도 모른다. 이러한 문제점을 줄이기 위한 하나의 방법으로는 민간부문을 더 광범위하게 협상과정에서 활용하는 것이다. 즉, 정부를 대신하여 민간 기업을 고용하여 PPP 입찰자들과 협상에 임하게 하는 것이다. 물론 이렇게 한다고 해서 위에서 언급한 모든 문제들이 해결되는 것은 아니

다. 그러나 구체적인 전문성과 경험을 요하는 계약서 작성과 협상 단계에서 정부가 직접 나서는 것보다는 민간 기업을 통한 방법이 나올 것이다.

1.5.3. 계약의 융통성과 재협상

PPP 계약은 대개 장기적이어서 때로는 그 기간이 25년에서 30년까지 간다. 심하게는 60년짜리 계약도 있다(위의 제 2장에서 설명한 프랑스의 도로 계약은 62년짜리 계약임). 정부는 품질과 수량을 구체화시키고, 민간파트너에게 이를 따르게 하기 때문에 PPP 계약은 매우 융통성이 적다. 디자인, 표준 및 예측수요는 사회적 수요의 변화에 무관하거나 부적절할 수도 있기 때문에 PPP 계약의 융통성과 장기성은 주요 약점이 된다. 이처럼 PPP의 융통성과 구체화된 품질과 결과물 공급에 대한 일관성 사이에는 배타적 관계가 형성된다(PricewaterhouseCoopers, 2005:22 and 33). 정부는 대개 민간 파트너에게 사업이 어떤 디자인이어야 하는지를 사전에 요구하지 않지만, 그래도 디자인은 적어도 정부가 요구하는 품질과 수량의 조건에 제약을 받아야 한다. 또한 PPP의 VFM을 생각하는 정책결정자들은 PPP 디자인과 계약의 융통성 때문에 생긴 기회비용을 고려하지 않으면 안 된다. 예를 들면, 고속도로 사업에 관심을 갖고 장래 수입을 염려하는 민간사업자는 PPP 계약의 한 조건으로 정부가 경쟁적인 철도를 건설하지 말아 줄 것을 약속 받고자 할 것이다. 왜냐하면 정부는 그런 계약을 맺으면서 진정한 장래 선택을 포기하게 되기 때문에 기회비용은 분명하게 검증되어야 하고, PPP의 VFM 분석이 정해야 한다.

불행하게도 정부들은 사전적 VFM 분석의 일 부로서의 그런 평가를 수행하지 않게 된다. 왜냐하면 장래 수요의 변화는 제대로 예측하기가 어렵기 때문이다(다시 말해서, 이들이 바로 위험보다는 불확실성의 사례임). 또 다른 이유는 이러한 수요는 현재 행정보다는 장래 행정에 더 영향을 미치기 때문이다(Davis, 2005).

또 다른 예는 변화하는 기술이 지닌 장래 비용절감 효과성이다. 정부는 민간파트너가 낡은 기술을 통해 서비스를 공급해도 수수료를 지불해야 한다면 이는 정부가 기술력에 의한 비용절감 효과를 놓치고 말 것이다. 만약 서비스가 전통적 정부조달 방식으로 전달된다면 정부는 간단히 신기술로 대체하기만 하면 된다. 이처럼 PPP를 통한 정부의 계약상 약속은 상대적으로 비싼 서비스를 구매한다는 의미이므로 결국 전통적 정부조달 방식에 비해 PPP는 VFM을 망친다고 할 수 있다. 이는 곧 누가 기술 결핍을 책임지느냐의 문제를 제기한다. 이러한 위험할당은 계약의 융통성에 대비되는 계약의 경직성 정도에 달려 있다. 계약이 더 경직적일수록 정부가 지는 위험은 더 커진다는 것이며, 만약 계약이 보다 더 융통성이 있다면 민간파트너는 더 많은 위험을 맡게 된다. 그러나 민간파트너는 정부가 그렇게 요구하지 않는 한 오로지 추가위험만 부담하려 할 것이다.

변화하는 기술로부터 생기는 계약의 경직성과 변화되는 수요 수준 때문에 정부는 PPP 계약을 재협상하고자 할지도 모른다. 재협상에 대한 의욕은 비단 정부에만 한정된 것이 아니다. 그것은 알 수 없는 미래 상황이 민간과 파트너들에게 재협상을 야기시킬 수도 있기 때문이다. PPP 계약의 재협상은 (양여계약도 마찬가지로²⁴⁾ 일상적으로 나타나는 현상이다. HM Treasury (2003b) 보고에 의하면 영국에서는 22%의 PFI 계약들이 시공단계에서

수정 작업에 들어갔었고, Estache(2006:4)의 주장에 따르면 라틴 아메리카에서는 모든 양여계약의 50%까지가 재협상이 되었다는 것이다. 불행하게도 정부가 PPP 계약을 재협상할 필요가 있다면 민간파트너가 실질적 혹은 잠재적 경쟁에 직면하지 않는 경우에 정부는 불리한 입장에서 게 될 것이다. 그리하여 부적절한 경쟁에 직면된 재협상은 PPP의 비용절감의 장점을 더욱 더 망치게 되고, 이는 VFM을 보장하고자 하는 정부의 역량을 뿌리 채 흔들리게 될 것이다. 이 문제는 보다 장기적인 계약일수록, 서비스 자체나 협상이 더 복잡해 질 수 있다는 것을 더욱 악화시키게 된다.

만약 재협상이 실패할 경우나 민간사업자가 실패할 경우에는 PPP 계약은

중국적 실패의 위험성을 지니고 있다. 계약의 종결에서 초래되는 재협상의 실패는 종종 계약상의 상호관계에서 생기는 긴장에 의해 생겨날 수 있다. 저 개발국들에서 이러한 긴장문제를 조사한 결과를 보고한 Estache (2006:18)는 비록 PPP가 효율성을 제고시키기는 했지만, 서비스의 품질과 접근도, 재정적 및 분배적(사회적 형평성 차원에서) 비용이 기대보다 더 높았다고 보고 하고 있다. 이와 같은 효율성, 품질, 접근도 및 비용의 조합은 정부와 민간 파트너 간의 긴장을 초래하게 하며, 파트너십의 결별 정도가 더 높다는 것을 설명해 준다고 그는 주장하고 있다(Estache, 2006:18).

PPP 계약의 경직성 혹은 융통성은 예측할 수 없는 상황에 맞추어 계약이 재협상될 수 있다는 일반적 조건에 관심을 불러일으킨다. 원칙적으로 재협상은 사후위험이 사전 위험보다 클 때에만 허용된다. 즉, 계약 체결 후 당초의 계약협상에 비추어 계약당사자의 어느 한쪽이 지금까지 감당해 왔던 위험이 다른 당사자들이 당초의 계약 협상조건으로 예견했던 것보다 더 크다는 것을 실감할 때만 허용된다는 것이다.²⁵⁾ 이는

규모가 크고 민간파트너의 수익성을 위협하는 투입비용이 증가한다고 해서 모두 다 재협상을 필요로 하는 건 아니다. 특히 비용증가로 인한 수익성 감소가 사전위험평가에 이미 포함되어 있고 이에 따른 지불 보상 계산도 종료되었다면 더욱 그렇다. 이런 이유로 당초의 화폐적 가치 평가의 도구로서 적절한 위험분석과 가능한 한 장기간에 걸친 위험 측정의 필요성이 다시 강조되는 것이다.

정부는 PPP 계약의 융통성을 개선시키기 위해 관여할 수 있다(비록 이 정부관여가 융통성 결여로 생기는 수많은 문제점을 반드시 해결해 주지는 못할지라도). Box 3.4 는 영국의 PFI 사업에서 어떻게 융통성을 부여했는지 를 보여준다(HM Treasury, 2003b). 이러한 노력은 세부조건 수정권한(물론 정 부비용으로)과 수정입찰 요구 발송 권한도 포함한다. Chong *et al.* (2006:526)의 연구는 프랑스에서 지방정부와 민간사업자 간의 계약은 행정 적 계약이었기 때문에 일단 체결된 계약도 중앙정부가 세부조건 수정권한 을 갖는다고 보고하고 있다.(물론 중앙정부는 변경에 대해 민간 사업자에 게 변경에 대한 정당화가 필요하고 동시에 보상도 해야 한다.) Quiggin(2005) 은 특히 장기계약인 경우를 상정하여 계약의 융통성을 개선시키는 또 다른 메커니즘을 제안한다. 이 메커니즘은 PPP 계약에 포함되어 있는 옵션조항 의 형태를 취한다. 이 옵션조항은 정부든 민간파트너든 어느 쪽도 계약파기 를 원하면 매 5년마다 선택할 수 있게 하고 있다.²⁶⁾ 재협상의 경우, 옵션조 항은 양 당사자에게 재협상을 통해 상호 수익성 획득의 기회를 높여 줄 ‘신뢰도 되는 위협’을 제공한다(Quiggin, 2005:449).



Box 3.4. 영국민간재정주도사업(PFI)의 융통성 구축사례

영국 PFI 제도는 계약상 융통성 확보를 위해 정부에게 사업수정이나 드물기는 하지만, 사업취소에 있어서 폭넓은 재량권을 부여하고 있다.

정부자산들은 일단 시공 이 되면 당초 설계에 의해 지속적으로 계약을 받지만, PFI 계약을 통해서도 아래와 같은 정부권리를 통해 융통성을 부여하고 있다.(물론 수정비용은 정부가 부담한다)

- 정부는 민간계약자의 수반비용 부담 동의하에 시공이나 작업세부조건들을 수정할 권리를 갖는다.
- 100,000 파운드 초과하는 수정은 정부가 VFM 을 보장하기 위해 경쟁 입찰에 올린다.
- 이 과정에 대한 의견 충돌이 있을 경우에는 법적구속력이 있는 분쟁조정절차에 따른다. 그럼에도 불구하고 여전히 정부가 만족스럽지 않거나 수정 후에도 민 간사업자가 정부의 기대성과를 충족시키지 못하는 경우에 정부는 일방적으로 그 계약을 해지시킬 수 있다.(이는 통상적 계약해지와는 달리 계약자의 하자에 기인하는 것임)

영국에서는 22%의 PFI 계약이 시공단계에서 주로 사업범위의 변화를 조정하는 수 정을 했다. 그런데 이 사업들은 여전히 초기단계에 있어서 계약수정이나 해지가 이 런 수치만을 가지고 얼마나 빈번하게 일어나는지를 결론짓기에는 아직 이른다.

자료: HM Treasury (2003), PFI: Meeting the Investment Challenge, The Stationery Office, London, www.hm-treasury.gov.uk.

마지막으로, 비록 융통성에 관한 문제가 해결된다고 하더라도 PPP 가 공

공인프라와 서비스 수요에 대한 유일하고도 최선의 선택이 아니라는 점을 과거의 경험에서 알 수 있다. Malone(2005:427)의 연구는 영국에서 교도소와 도로서비스에서는 성공적인 PPP 이었지만, 병원과 학교서비스는 그렇지 않았다고 보고하고 있다. 정보기술은 지체현상이 심해 IT 분야의 PPP 는 거 의 중단된 상태이다.

계약협상과 재협상의 분야에 포함시킬 수 있는 내용은 아래와 같다.

- 사업동의: 양 당사자들의 권리와 의무를 설정하는 것
- 성과 세분화: 기술적, 재정적 및 서비스 요구조건

- 상호보증: 공공기관과 모든 계약당사자들 간 직접적 연계 설정
- 직접동의: 모든 당사자들과 금융기관들 간의 관계 규제 <표 3.1>은 협상 가능분야의 광범위한 실태를 제공한다.

표 3.1. 협상의 잠재적 분야

표 제	내 용
협정의 일반 규정	입법부적 접근
	정부관련 법
	사업협정의 결론
양여계약(concession) 사업자 조직	법률적 형태
	자본
	적용 가능한 회계표준
사업구역, 접근도와 토지사용권	사업자산의 소유권
	사업용 토지획득
	토지사용권과 이전협정
자금조달	양여계약 사업자의 재정적 의무
	관세실태와 관세통제
	계약당국의 재정적 의무
자산보장이자	물적 자산 보장이자
	무형자산 보장이자
	매출채권 보장이자
	사업기업 보장이자
양여계약(concession)의 배당	
사업기업의 지배 지분 이전	
시공업무	시공계획 심사 및 인정
	사업조건 변경
	계약당국의 감사권
	보증기간
인프라의 운영	성과표준
	서비스 연장

일반계약 합의	서비스 연속
	소비자나 사용자의 동등 대우
	인프라 네트워크에 대한 연결과 접근
	공개요건
	양여계약 사업자의 집행권
	하청계약
	사용자와 제 3 자와의 부채
	성과보증과 보험
	조건의 변경
	“불가항력”적 장애물 면제
	위반과 구제

자료: European Commission (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Directorate-General Regional Policy, EC, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

2. 공공부문비교척도(PSC)

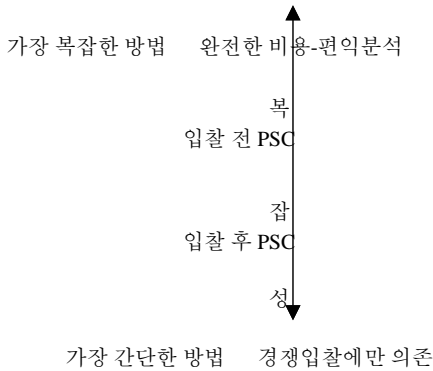
정부는 PPP 를 시행하기 전에 먼저 전통적 조달방식에 비교해서 VFM 을 더 가져올지를 확인해야 한다. 이는 정부가 계획하고 있는 모든 사업들을 PPP 와 전통적 정부조달 방식과 사전적 비교를 해야 한다는 것이다. 이 정부 부문비교척도(PSC)는 정부가 사전적 비교를 할 수 있는 수단이 된다. 아래 에서는 PSC 에 대해서 보다 상세히 설명하고자 하며, 첫째는 사업의 사전 평가상 PSC 의 역할, 둘째는 PSC 와 입찰과정 중의 경쟁수준 간의 관계를 살펴본다.

2.1. 사전 평가와 공공부문 비교척도

각 국가들은 제각기 다른 VFM 평가 방법을 활용한다. Grimsey and Lewis (2005:347 and 351)는 이 방법들을 경쟁수준에 따라 연속체 상에서 분류한다(그림 3.5 참조). 가장 복잡한 평가방법은 정부와 민간부문이 사업 수행에서 활용할 수 있는 모든 방법들의 완벽한 비용-편익분석이다. 다음으 로는 정부가 PSC 를 입찰 전에 활용하는 방법이다. 세 번째는 입찰

후에 PSC 를 활용하는 것이다. 마지막은 정부와 민간 간의 비교를 수반하지 않고, 단지 VFM 을 확보하기 위한 경쟁 입찰 과정에만 의존하는 것이다.

그림 3.5. 화폐적 투자가치(VFM) 평가 방법의 연속체



자료: Based on Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, Accounting Forum, 29(4), pages 347 and 351.

완전한 비용-편익분석은 독일에서 사용되었고, 비용과 편익에 대한 중요

한 정보와 전제조건을 요구한다(Grimsey and Lewis, 2005:353). 전제조건을 설정할 때 있을 수 있는 주관성 때문에 Grimsey and Lewis 는 비용-편익분석 방법이 PPP 가 최선의 VFM 을 보장할지 여부에 대해서는 모호성을 초래할 수도 있다고 주장한다.

두 번째 방법은 일본, 네덜란드, 남아공화국에서 사용되었으며 입찰 전에

PSC 를 사용한다(Grimsey and Lewis, 2005:353; National Treasury, 2004). 이 방법은 PSC 를 “그림자 PPP” 또는 “참고 PPP”에 비교한다. 그리고 일단 참고 PPP 에 비추어 PPP 가 전통적 정부조달보다 더 나은 VFM 을 가져다준다는 것을 확인시켜주면 사업이 입찰로 이어진다. 입찰 후에는

그 사업에 대한 VFM 평가에서 여전히 VFM 을 가져다주는지에 대한 여부를 알 수 있도록 갱신된다. 영국에서 2004 년에 도입되고, 2006 년에 갱신되었던 3 단계 VFM 평가 과정이 그 예라고 할 수 있다(HM Treasury, 2006b). 영국 재무부

는 PFI 사업에 관심이 있는 정부기관들이 완성시킬 수 있도록 단순화시킨 도표양식(spreadsheet)을 제공하여 특정사업이 전통적 정부조달 방식에 비해 VFM 을 제대로 구현하는지를 평가하도록 하였다(HM Treasury, 2006c). 이 도표양식은 근본적으로 단순화된 PSC 모델이라고 보면 된다.²⁷⁾ 세 번째 방법은 입찰과정 후 PSC 사용이며(비록 입찰과정 전에 신청하기는 하지만), 여기서는 응찰사업들이 VFM 을 제대로 구현하는지 여부를 파악하기 위해 PSC 가 실제 PPP 입찰조건과 비교되어진다. 오스트리아가 이 방법을 도입했다(Grimsey and Lewis, 2005:352). 네 번째 방법인 경쟁입찰 과정은 프랑스와 미국²⁸⁾ 및 라틴 아메리카, 동유럽 및 불어사용 아프리카 국

가들에서 활용되었다(Grimsey and Lewis, 2005:352-353). 이 방법은 또한 PPP 보다는 양여계약(concession)에서 더 많이 사용되었고, PSC 사용은 그 반대이다.

PSC 는 비용-편익분석보다는 주관성이 낮고 덜 복잡하여 신청하기가 용이 하기 때문에 많은 나라들에서 선호되는 평가도구이며, 여전히 민간부문입찰 방식에 비교되어지는 도구로 제공된다(Grimsey and Lewis, 2005:360). 경쟁 입찰이 VFM 을 보장해주지만, PSC 가 없이는 제대로 공공부문이 비용을 절 감하고 VFM 을 구현했는지에 대해 의문을 제기하게 된다. 영국 재무부(HM Treasury, 2003a)는 PSC 가 “공급자인 공공부문이 PFI 정부조달 실행의 한 부분으로서 생산된 결과물의 구체화 작업에 맞추는 가설적 위험 비용 조정 작업”이라고 주장한다. 특정 사업이 PPP 가 아니라 전적으로 정부에 의해 자금이 조성되고 수행된다면

PPP 에서 예견하는 PSC 모델의 재정평가는 가능 할 것이다. 간단히 말하자면, PSC 는 정부의 자체수행 비용 계산을 해주고 이를 다른 정책대안과 비교할 수 있는 벤치마크로서 사용되어진다는 것이다. PSC 는 정부조달의 현재가치를 계산해주고, 관련 위험과 더불어 정의된 산출물의 구체화를 고려하게 해 준다. PSC 의 기초비용은 대개 전통적 정부 조달 방식으로 수행해 온 서비스의 역사적 비용에 기초한다. 이 비용은 통 상 가장 최근에 수행한 실적에 근거하고, 미래 수요, 성장, 인구변화 및 정 치적 고려와 같은 예측된 미래 특수상황에 따라 조정되어진다. 기준연도는 일반적으로 자연적인 동인에 기인한 일회성 사건, 임금변화, 주요자본개선 및 서비스 차이와 같은 이례적인 것들을 정상화시켜주는 역할을 한다. 기준 연도 정상화는 시행의 전형적인 연도를 모델화시켜준다(Industry Canada, 2003). Box 3.5 는 PSC 작성자들이 고려해야 할 자세한 사항들을 보여준다. PSC 작성은 정책입안자들이 아래의 사항들을 가능하게 해준다(Industry Cadada, 2003).

- 시작부터 전 생애주기비용 발생을 제대로 확인할 수 있는 PPP 의 수용 가능성 평가
- VFM 에 의해 측정되는 사업의 운영가능성 검증
- 위험할당과 성과물 구체화와 같은 주요 문제들에 대한 PPP 파트너들의 논란 관리
- 입찰과정상의 신뢰성과 투명성으로 강력한 입찰경쟁의 자극
- 입찰과정상 신뢰성과 투명성으로 강력한 입찰경쟁력 자극

Industry Canada 의 연구는 PSC 의 5 가지 주요 핵심을 요약해 준다: 생애주기 비용(직접 및 간접비용 포함), 제 3 자 수입, 재정분석기법, 자금조달원, 및 위험조정

1) 생애주기 비용 접근: PSC 는 순 현재가치(NPV)를 사용하여 사업의 기대 생애 주기에 걸쳐서 계산된다. 사업의 비용계산은 사업의 전 생애주기 동안의 설계, 시공, 운영 및 유지관리에 기초한다.

- 직접비용: 초기자본지출 및 등급상향, 및 운영 및 유지관리 비용
- 간접비용: 행정상의 오버헤드 경비, 은닉/가정 비용, 위험이전 비용, 초과 자본비용, 및 제 3 자 수입배분

2) 제 3 자 수입: 제 3 자 수입을 확인하려면 가격과 수량의 동시적 상호작용(수요 곡선)과 각 변수들을 각각 분리시킨 연구를 동시에 해야 한다. 제 3 자 수입은 대개의 정부사업이 그러하듯이 역사적 자료가 제대로 없으면 더욱 힘들다. 이 와는 반대로 민간부문은 제 3 자 수입 개념 파악이 용이하다. PSC 평가는 거래 상 주요 위험요인을 나타내는 제 3 자 수입 예측을 분석될 수 있도록 설득력 있게 내실화시킬 수 있어야 한다.

3) 재정분석 기법: 위에서 언급한 NPV 분석에 추가하여

- 사업의 전 생애동안 투자회수 혹은 자본개선의 지불기간
- 가설을 증명하고 검증하기 위한 민감도 분석, PSC 의 타당성, 위험과 예측된 작업환경과 위험. 민감도 분석은 트기 주요 가정에 대한 변화를 찾아내고 경쟁 입찰을 통한 PSC 를 평가하는 데 효율적이다.

4) 자금조달원: PSC 를 설계하려는 지방정부들은 자금조달이 용이하지 않을 수 있다. 자금조달이 부족하다는 것은 PSC 가 반드시 PPP 시행의 전제조건이 아니라는 것으로 알려지고 있다.

5) 위험 조정

지금까지의 내용에다 민간 사업자는 재무레버리지를 활용하는 정도를 추가시킨다. 레버리지(지렛대)는 사업의 위험을 확대시키기보다 민간 사업자의 실패의 위험을 확 대시켜준다. 민간 사업자의 레버리지 수준이

높을수록 순 가치에 대한 충격의 영향 이 더 커진다. 비록 정부는 민간사업자가 대차대조표의 부채를 어떻게 구성하느냐에 있어서 처방적일 수는 없어도 민간사업자의 대차대조표 상에서 자본(부채와 자기자본) 구조가 정부에 약속한 장래 수익흐름의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다.(그 결과 사업의 기대 VFM에 영향을 미친다) 이처럼 정부는 경쟁입찰을 고려할 때 이러 한 문제들을 염두에 둘 필요가 있다. 민간사업자가 장래에 특별히 관심을 가져야 할



Box 3.5. 공공부문비교척도(PSC)의 재정상태 확인표

다른 문제는 파생상품(스왑과 선물옵션)과 같은 부외거래상의 위험관리 도구이다.

마지막으로 PPP 계약은 PPP 에 대한 매력에 정부와 민간부문의 여타 조세혜택에 의해 영향을 받지 않게 보장되어야 한다. 예를 들면, 일부 국가에서 시행되고 있는 영업세 면제를 들 수 있다. 이는 오히려 전통적 정부조달에 매력을 느끼게 한다. PPP 를 활성화시키기 위한 예로는 민간 기업들에게 가속감가상각 공제를 허용해 주는 것이다.

자료: Industry Canada (2003), The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide, Industry Canada, Ottawa.

이와 같이 공공부문비교척도는 전통적 정부조달을 통해 수행될 사업에 대한 가설적 전시품을 대신하는 사업계획 벤치마크로 정의된다. PSC 는 서 비스 공급의 정부조달이나 PPP 이나를 결정할 수 있도록 정부를 지원해준다. 호주에서 사용된 PSC 의 주요 요소들로서는 원자재비용, 이전가능 위험(호 주에서는 사업가치의 약 평균 8% 차지), 비 이전가능 위험과 경쟁중립성(다른 여러 가지 중에서 특히 민간 기업에게는 주어지지 않지만 정부기업에게는 주어지는 조세수익의 상쇄)을 들 수 있다(Grimsey and Lewis, 2005:355-357; 위험평가에 대해서는 Corner, 2006:50-53 참고). PSC 는 정부가 전통적 정부 조달 방식을 할 의향이 없다면 이는 정부가 진정한 입찰가격을 획득하지 못 하기 때문에 어디까지나 가설적인 것으로 볼 수 있다. 불행하게도 이 점이 PSC 에 대한 비판의 핵심이다.

또 다른 문제점은 공공부문비교척도를 실행하는 것과 각 기업이 PPP 모델사업을 만들어야 한다는 것은 비용이 많이 들고 시간이 많이 걸린다는 점 이다. 복잡한 PSC 는 제안된 PPP 사업의 세부내용과 복잡성에 따라 다를 수 는 있지만, 대개 수개월이 걸리기도 한다(Davis, 2005). 이에 수반된 비용은 기업의 순수익을 줄이고, 수많은 잠재적 민간파트너들과 금융기관들이 상대 적으로 작은 규모의 사업에는 참여하지 못하게 할

수도 있다. 이는 정부가 소규모 사업들에 대해서도 그렇게 엄격한 절차를 거쳐야 하는지에 대한 의문을 제기하게 해준다. 그러므로 소규모 사업들은 PSC를 적용시키지 않는 경쟁 입찰을 하는 것이 좋을 것이다. 프랑스에서의 경험이 그 예가 되는 것으로 상수도 양여계약(concession)에서 VFM에 PSC를 적용시키지 않고 시행했던 것이다. 또 다른 예는 호주인데, 여기서는 Victoria 카운티 법원 건물 신축에서 PSC를 적용시키지 않고 PPP를 수행하였다. 그 대신, 이들은 참고 사례에 대비시킨 VFM에 근거한 비용견적서를 사용하였다. 이 사업은 2년 간의 계약협정에 따라 완공되었고, 그 이후 매우 높은 평가를 받아왔다(P. Fitzgerald, 2004). 호주에서 추천된 것처럼, 입찰비용 감축을 위한 다른 단계들도 고려되어야 한다(Malone, 2005:426). 대규모 사업들은 모든 당사자들이 관심이 많고, 또한 PPP 거래를 협상하고 출범시키는 비용을 고려할 때 규모의 경제가 부당하게 이용당할 수 있기 때문에 PSC를 적용시켜야 한다. 또한 여러 지방정부들에게 동시에 관련되는 학교와 사무실 건물 혹은 상수도 사업의 건설과 유지관리는 매우 표준화된 사업들로서 정부가 조정 가능한 진정한 PSC를 만들어 내어 구체적 상황에 맞추어야 한다(무에서부터 출발하는).

정부가 PSC를 사용할 때는 그저 기계적으로 PSC와 PPP를 비교해서는 안 되며, 반드시 “단순 수치비교에만 의존하는 불균형적인 강조의 위험성”을 염두에 두어야 한다(HM Treasury, 2003b). 원칙적으로 PSC는 전통적 정부조달이 초래할 비용에 대한 순 현재가치(NPV: Net Present Value)를 알아 내는 데 사용되는 것이다. 그리고 난 뒤 NPV는 반드시 실제 PPP 입찰가 혹은 참고 PPP에 비교되어야 한다(혹은 둘 다 모두). PPP와 PSC는 둘 다 위험평가를 포함하는 미래와 예측에 대한 가정이기 때문에 PSC를 활용하는 데는 그만큼 부정확성의 위험성이 도사리고 있다(Corner, 2006:44도 동시에 참고 바람). 이런 경우에는 PSC에서의 NPV 계산과 PPP

사업제안이 매우 유사할지도 모른다. 가설에서 혹은 위험평가에서 약간의 변화만 있어도 NPV 계산의 변화를 초래하게 되고, 이로 인해 PPP 에 대한 찬성과 반대를 가져오게 된다.

공정성과 투명성을 보장하기 위해서는 PSC 분석이 상세하고 명쾌하게 설들을 설명하고 정보원을 공개해야 한다. 또한 PSC 는 특정비용이 미래로 더 전환될수록 PSC 에 관련된 현재가치에 대한 충격은 더 낮아지기 때문에 비용의 시기조절은 매우 민감한 일이다. 또한 정부는 어떻게 간접비용을 PSC 모델에 포함시킬지를 결정할 필요도 있다. 자산이나 서비스 공급의 직 접적이 아닌 간접경비나 숨겨진 비용/가정 비용은 자칫 PSC 모델링에서 편 견을 초래할 수도 있다.

정부가 PSC 작성에서 해결해야 하는 또 다른 어려움의 하나는 할인율의 적절한 사용이다(Corner, 2006:44). 중요한 질문의 하나는 바로 정부와 민간 사업자 모두가 사용하는 것이 동일한 할인율인지의 여부이다. 비록 IMF 는 민간파트너에게 위험을 이전시킨다는 것이 사업의 위험에 달려 있는 자본 비용에 영향을 주는 것은 아니지만, 자금조달원이 사업의 위험에 영향을 미 치고, 이로 인해 자본비용도 영향을 받게 된다고 IMF 는 주장하고 있다. 한 걸음 더 나아가, 민간부문에 비해 정부는 신용위험(default risk)이 더 적으며, 이것이 바로 왜 정부가 같은 채무라도 더 낮은 이자율을 지급하는지를 설명해주기도 한다.

정부가 할인율을 결정하는 접근 방법에는 여러 가지가 있다. (아래 Box 3.6 은 전통적 정부조달 방식과 PPP 방식 중의 하나를 선택할 때 이자지급 비용이 어떻게 영향을 주는지를 설명해준다.) 정부는 보험료와 미래 위험을 반영시킨 미래 현금유동성(cash flow)에 적용시킬 할인율을 사용할 수 있다. 반대로 정부는 무위험할인율을 사용할 수도 있으며, 이를 이미 확실성 증가

물들(certainty equivalents)로 조정된 미래 현금유동성에 적용시킬 수도 있다. 보험료에 맞춘 할인율을 사용할 때 후자는 오로지 시장위험(systemic risk)만 포함한다. 왜냐하면 기업고유위험(idiosyncratic risk)은 분산시켜 버릴 수 있기 때문이다.

이자율이 법률적으로 규정된 것 중의 하나이고,(영국에서처럼 현재 3.5%[IMF, 2004:39]) 실제시장율도 하나가 될 수 있다.(남아프리카 공화국에서는 국채 만기가 PPP의 만기와 일치하는 할인율을 사용한다.) 전자는 이 상적으로 균형할인율을 나타내야 하므로 장기계약 할인에 적합하다는 장점을 가진다. 그런데 만약에 명세비율이 진짜 균형비율과 많은 차이가 나면 그 결과는 PSC와 PPP의 현재가치 판단에서 차이가 나타날 수도 있다. 실제 시장율의 사용은 그런 차이를 없애줄 수 있지만, 단기조건에서는 이러한 추세에서 벗어날 수도 있으며, 그 결과 PSC와 PPP 추산에 필요한 현재가치에 차이를 주게 된다. 이 문제점은 실질 시장률 이동평균이나 수리경제학적으로 추산된 균형비율을 사용함으로써 (비록 이 둘 중의 어느 것을 사용하든 완벽한 해결책은 아니지만) 부분적으로나마 해결할 수 있다.

할인율을 PSC의 실질 시장률로 활용할 경우에는 PSC의 액면가격(명목가 격)인가 실질가격인가의 문제가 관련된다. 액면(명목)금리가 완전 피셔효과 29)에 따르고 동시에 선불이나 지연이 없는 상태에서 조정 작업이 있게 된다면 액면가이든 실질가이든 분석을 하는 데는 아무런 문제가 없다. 그러나 현실적으로는 선불과 지연이 존재하게 마련이다.

더군다나 금융정책시스템에 따라(화폐정책이 치 한가 느슨한가에 따라)

실질금리는 인플레이션 증가에 따라 (피셔효과에서 상정하는 것처럼 불변이 아니라 가변적이라면) 증가하거나 감소할 수도 있다. 완전한

피셔효과가 없다면 실질 시장률 활용 시 명목조건이나 실질조건에서의 PSC와 PPP 분석은 상당히 다른 결과를 나타낼 수도 있다.



Box 3.6. 정부와 민간부문금리상효율성의개선과차이

정부의 전통적 정부조달에 비해 민간 사업자가 시행하는 PPP가 효율성이 높다고

하더라도 정부와 민간부문이 지불하는 이율 차이로 인해 정부가 갖는 순수익은 전통적 정부조달이 더 클 수 있다. 비록 민간파트너가 효율성을 개선한다손 치더라도 이들의 자본비용이 통상적으로 정부보다 더 높게 마련이다. 즉, 민간부문의 부채에 대한 이율은 정부부문 부채 이율보다도 더 높다는 것이다. 그 결과, PPP의 순수익은 정부조달의 순수익보다 통상적으로 더 높기 때문에 민간부문의 효율성 개선은 반드시 민간부문이 부담하는 추가적 이자비용보다 더 커야 한다. 만약 효율성 개선이 추가적 이자비용보다 낮아지게 되면 민간파트너가 서비스 전달에 소요되는 최소 단가는 전통적 정부조달 방식으로 정부가 지불하는 가격보다 더 낮아지지 않게 될 것이다.

PSC의 신뢰성에 영향을 미치는 또 다른 요소는 수용가능성과 예산제약성이다. PSC는 민간부문 참여와 민간자금조달 메커니즘이 가능하지 않을 때는 현실적으로 PPP를 결정하는 가능한 자원조달의 벤치마크가 되지 않을

수도 있다(Grimsey and Lewis, 2005:355). 많은 경우에서 PPP시행이 공공자금원의 결여로 판명되는 데, 여기서는 벤치마킹의 효율성이 정부의 정책 대안 선정 가능성에서 문제가 생기는 것이다. 수용가능성이나 예산제약성이 문제가 되면 정부는 정부조달방식이 가능한 대안이라고 여기는 경우보다 PSC활용에 더 적은 관심과 노력을 기울이게 될지도 모른다. 그렇게 되면 평가는 왜곡되어지게 된다. 이는 특히 PSC가 입찰에 응하려는 의도가 있고, 이에 엄청난 노력을 기울이는 기업의 PPP입찰은 더욱 그러하다. 게다가 수용불가능성과 예산제약 때문에 전통적 정부조달이 아예 사전에 막혀버린다면 정부는 제출된 응찰서의 PSC가

VFM 을 제대로 반영하지 못하는 경우 이 사업은 전혀 진행되지 못할 것임을 알게 될 것이다. (즉, PPP 를 통하건, 전통적 정부조달을 통하건 어떤 서비스 전달도 아예 없을 것이다.)³⁰⁾ 이 상 황은 서비스 전달에 대한 강력한 의지와 함께 PSC 에 대한 편견을 부추기는 인센티브를 만들어 결국 PPP 가 VFM 에 적합하다는 것을 보여주게 된다.

2.2. 공공부문비교척도(PSC)와 경쟁

PSC 는 정부가 경쟁이 약한 시장에서 활용할 수 있는 유용한 도구이다. 이상적으로 경쟁시장은 복수의 구매자와 판매자가 있다고 가정한다. 그런데 실제로 PPP 는 제한된 숫자의 구매자(때로는 오직 한 구매자)가 제한된 수의 사업들을 상대하는 시장에서 운영된다. 결과는 수요독점자(monopsonist)가 지배하는 얇은 시장(thin market)을 형성하게 만든다.(즉, 한 사람의 구매자 를 말하며, 이는 판매자가 하나인 공급독점자(monopolist)와는 상대적인 개념이다.) 위에서 이미 언급한 바와 같이 복수의 입찰자들 사이에 경쟁이 없 게 되면 정부는 정부조달에 비해 PPP 로부터 기대하는 VFM 개선을 창출하 지 못한다. 입찰자들이 거의 없으면 PSC 는 입찰과정에서의 경쟁부재가 PPP 의 VFM 을 감소시키는지를 평가하는 도구가 된다.

소수의 사업들에 단 한 사람의 구매자만 있어서 사업설계와 계약내용을 한데 묶을 경우에는 규모의 경제를 최대한 잘 활용할 수 있는 여지가 많지 않다. 물론 여기서 규모산정은 사업 숫자에 근거한다. 된다. 단위 계약 당 상대적인 거래비용은 증가하게 될 것이며; 이는 거래비용이 높을수록 입찰 참여자수는 줄어든다는 말이다. 이 문제점에 대한 해결방법 중 하나는 입찰 비용을 위해 입찰자들에게 전적 혹은 부분적으로 보상해주는 것이다. 다만, 이러한 보상에도 불구하고 실패한 입찰에 사용된 자원이 다른 수익성의 기 회를 가질 수 있었다는 점에서 여전히 기회비용

문제는 남는다. 이와 관련 된 기회비용은 다른 수익창출 사업의 계약을 보장할 수 있다는 가능성에 무 계를 둬으로써 생겼을 수도 있는 수익이다. 이와 같이 수요독점자가 있는 옅은 시장에서 잠재적 공급자들(즉, 잠재적 민간파트너들)은 입찰에 불응할 수도 있으며, 그로 인해 가능한 입찰자들의 숫자를 줄이는 결과를 가져온다. 이런 상황은 영국에서 왜 때 PPP 계약 당 입찰자가 평균 3 개 기업체에 불 과했고, 1/4 분기에는 심지어 3 개 기업체보다도 더 작았는지를 설명해 준다 (Zitron, 2006).

이렇게 잠재적 응찰자 수가 적으면 계약에 있어서 경쟁의 효과가 낮아진

다. 이 효과는 특히 교도소나 유료도로 건설 서비스와 같이 동일한 소규모 그룹의 기업들이 대부분 또는 모든 계약에 응찰하는 경우에는 더욱 중요한 일이 된다. 입찰이 지속적으로 이렇게 소규모 그룹을 상대하게 되면 이들 기업들은 소수가 독점하는 과점적 행태를 나타내기 시작한다. 그 결과, 구매 시장은 수요독점자(정부)에 의해, 판매시장은 과점자들에 의해 지배되어진

다. 이런 상황에서 VFM 을 확보할 수 있는 가격이 결정될지는 선형적으로 미리 알 수가 없으며, 이것은 왜 옅은 시장이 PSC 를 요건으로 하는지를 설명해 주는 것이다. PSC 는 옅은 시장에서는 경쟁의 효과를 자극하거나 대체 하지 않는다. 경쟁은 VFM 의 주요 견인 요인으로 작용한다. 다만, 실제에 있 어서 PSC 는 시장의 과점적 구조가 VFM 을 뿌리 채 흔들지 않는지의 여부를 확립하는 데 사용된다.

시. 군. 구 등 낮은 수준의 지방정부들에게는 더 두터운 시장이 될 가능성이 있다. 대규모의 지방정부들이 모두 PPP 를 활용할 때 특히 그러하다. 이들은 더 큰 구매자 그룹을 형성하여 이상적인 경쟁시장에 더 가까이 접근해 가게 된다. 더 큰 구매자 그룹은 동시에 더 많은 입찰에

참여할 수 있는 기회를 판매자들에게 제공하게 된다. 이렇게 구매자 입장에서 표준화된 계약조건과 절차들이 만들어진다면 더 큰 긍정적 효과가 나타난다. 판매자들은 하나의 계약에 대해 자신들의 입찰이 실패하더라도 다음 번 입찰에 응할 수 있다는 것을 알게 된다. 만일 판매자가 반드시 제공해야 하는 자산의 서비스나 디자인이 높은 수준의 동질성을 갖는다면 여기에 여러 개의 계약에서 규모가 발견되겠지만, 그래도 규모의 경제는 나타나게 된다. 거래비용은 감소될 것이고, 대신 참가 판매자 숫자는 늘어날 것이다. 경쟁수준이 이렇게 증가하게 되면 VFM의 가능성이 높아지게 된다.(여기서 주의할 점은 동일한 그룹이 입찰에서 압도하지는 않지만, 수요독점자의 행태를 크게 보여줄 위험성이 있다는 점이다.) 마침내 많은 수의 낙찰 받은 계약들은 필요한 데이터베이스(database)가 정리되고, 이 자료들은 우수사례의 벤치마킹으로 사용될 것이다. 이와 같이 경쟁수준이 높으면 PSC 활용에 대한 필요성은 감소된다. 물론 이는 믿을 수 있는 최우수사례 벤치마크로서 과거자료집으로 만들어 지는 경우이다. 그러므로 현재 PPP를 도입하려고 준비 중인 국가들과 아직 광범위하게 활용하고 있지 않은 국가들에게는 그런 데이터베이스(database)와 실행결과에 따른 벤치마크들(benchmarks)이 아직 없을 것이다. 이렇게 벤치마크가 없는 경우에는 적어도 정부가 이에 대해 신뢰할 수 있는 자료들을 충분히 축적할 때까지는 PSC가 VFM을 확보할 수 있는 소중한 도구가 될 것이다.

3. 성과측정 31)

PPP 계약이 완료되기에 앞서서 상대적인 VFM을 측정하기 위한 PSC의 활용은 성과에 대한 벤치마크를 확립하는데 도움을 준다. 그렇다고 해서 실제성고가 기대 VFM을 제대로 창출하도록 보장하기에 충분한 것은

물론 아니다. 이와 같이 PPP 계약이 완료되고 나면 PPP의 성과가 사업의 전 생애주기를 통해 감시되어야 한다.

영국에서는 PFI 사업에서 VFM이 제대로 유지되는지를 평가하기 위해 공식적·비공식적 분석을 활용한다. 공식적 분석은 당초계약에서 제시된 소프트웨어 서비스에 대해 시장성 검증과 벤치마킹 수행을 말하며, 비공식적 분석은 당초평가에 대해 생산량 자료를 비교하는 것을 말한다. 영국에서는 정부가

주요성과지표(KPI)로 목표벤치마크(target benchmarks)를 활용했다. 이 KPI

목표치들은 단일성과측정 방식보다는 수용 가능한 넓은 범위의 광범위성과 측정 방식으로 구체화 된다.

호주의 빅토리아 주에서는 정부가 자세한 재정적·비재정적 KPI들을 충족시킬 수 있는 서비스 전달에 대해 고정가격에 합의함으로써 계약의 일부로 VFM을 차단시켰다. PPP 계약이 완료된 후에는 계약상 동의된 것보다 정부가 VFM의 더 나은 가치를 얻을 수 있는지 여부를 측정하는 것이 주요 관심사항은 아니다. 오히려 정부는 다음의 두 가지를 평가하는데 관심이 있다. 첫째, 계약자가 계약한 바대로 VFM을 실제로 실천하고 있는지 여부 와, 둘째, 사업의 재정적·비재정적 투자수익이 제대로 실현되고 있는지의 여부이다(계약 전 단계에서 명시된 영업사례/투자논리 지도의 일부로서). 빅 토리아 정부는 계약자들에게 요구하는 세부기대목표치 수준을 이행할 수 있게 모든 KPI들에 대해 계획을 세운다.

프랑스는 성과측정이 가능한 대부분의 부문에서 PPP 계약이 주요 성과 벤치마크들, 즉 성과 벤치마크들의 목표 수준을 포함한다. 브라질은 계약이 일반적으로 민간파트너가 따라야 하는 표준들이나 목표수준들을 세우며, 형 가리도 성과지표들을 포함시킨다.

PPP 성과는 이미 준비된 성과지표들의 세트를 이용하면 쉽게 측정할 수 있으며, 이들 지표들은 아래와 같다:

- 투입산출로 정의된 효율성 척도(예: 일정액의 수수료(정부 부담)나 정부가 동의를 한 사용료(사용자 부담)로 공급되는 보건서비스)
- 성과물로 정의된 효과성 척도(예: 수량, 즉 특정 지역이나 사람을 포함하는 수준)
- 서비스 품질 척도
- 재정성과 척도 - 과정 및 활동 척도 빅토리아 주 정부, 브라질, 프랑스, 헝가리 및 영국과 같은 정부들은 이 성과지표들을 전부 혹은 일부를 사용한다. 아래 <표 3.2>는 이러한 국가들

이 사용한 척도들을 요약한 것이다. 표 3.2. 민관협력(PPP)의 성과측정에 사용된 일부 국가들의 성과지표

	호주, 빅토리아 주	브라질	프랑스	헝가리	영국
효율성 척도	V	V		V	V
효과성 척도	V	V	V	V	V
서비스 품질 척도	V	V	V	V	V
재정성과 척도	(1)				
과정 및 활동 척도	V	V		V	V

1. 호주 빅토리아 주 정부에서는 비록 전형적으로 재정성과 척도를 사용하지는 않지만, 주 정부가 concessionaire 와 그 주계약자들에 대한 재정성과는 감시한다.(민간파트너들은 반드시 자신들의 재정자료를 정부에 제출해야 한다)

정부가 민간파트너들의 성과를 측정하는 빈도는 국가마다 다르다. 영국은

성과를 지속적으로 측정한다. 영국 재무부는 PFI 사업들에 대한 자료를 중앙집권적으로 매 2 년마다 수집해서 분석한다.³²⁾ 빅토리아 주에서는 민간과 트너가 반드시 정기적으로 기간별 성과보고(대개 월별 보고)를 준비해서 정부에 전달해야 한다. 민간파트너는 또한 매년 향후 2 년간의 예산과 익년도 영업계획 사본을 정부에 제공해야 한다. 동시에 6 개월 기준의 감사 받지 않은 재무자료와 1년 기준의 감사 받은 재무자료도 제출해야 한다.³³⁾ 뿐만 아니라, 계약 종료 후 6 개월까지의 언제든지 정부가 어떤 종류의 재무제표나 회계 자료에 대해서도 외부 감사(자체 비용 부담으로)를 청구할 수 있다.³⁴⁾ 프랑스에서는 민간파트너들이 반드시 매년 사업결과를 정부에 보고해야 하며, 브라질에서는 사업형태(고속도로, 철도 등)와 지표에 따라 달리 보고해야 한다. 헝가리는 민간파트너들이 분기별로 사업결과를 정부에 보고하도록 하고 있다.

만약 정부가 민간파트너들에게 수수료를 지급하는 경우에 이들의 KPI 지 표 성적이 부진하게 되면, 효율적 성과관리 차원에서 정부의 수수료 지급은 그 부족분만큼의 삭감을 요구하고 있다. 수수료 삭감에 대한 이러한 위협은 민간파트너들에게 목표치를 달성할 수 있도록 보장하는 인센티브로 작용하고 있다. 이와 같이 수수료 삭감은 정부로 하여금 민간파트너의 효과적인 위험 이전을 보장받게 해 준다. 영국에서는 KPI가 제대로 달성되지 않으면 점점 더 수수료에 대한 징벌적인 삭감이 이루어진다. 예를 들면, 사소한 단 한 번의 실패는 수수료 삭감이 없지만, 지속적인 작은 실패나 대규모의 일 회성 실패는 비율에 따라 더 높은 수수료 삭감으로 이어진다. 호주의 빅토 리아 주에서는 유사한 기법이 정착되었는데, 특히 “심각한(major)”와 “사소한(minor)”의 구별을 사전에 미리 정하는 절차가 고려되고 있다. 프랑스는 운영에 관련된 수수료

구성요소가 민간파트너가 성과를 제대로 내지 못할 경우에 영향을 미치게 하며, 투자에 관련된 수수료 구성요소는 반드시 영향을 미치지 않고 있다. 브라질은 정부가 지급하는 어떠한 수수료도 받지 않는 서비스 공급에 직결되도록 아예 PPP 법에서 규정하고 있다. 그러므로 민간파트너가 서비스 수준의 평가지표를 잘 지키지 않는다면, 합의된 수수료에서 삭감이 따를 수 있다고 할 수 있다. 헝가리에서도 종종 삭감가능금액 액은 제한적이지만, 수수료 삭감제도가 도입되어 있다.

4. 서비스의 공공 전달 성공여부 평가: 민관협력(PPP) 방식 포함

PPP 는 전통적 정부조달 방식 및 양여계약방식과 더불어 정부의 정책집행 및 서비스 전달의 한 형태이다. 이처럼 정부의 정책들에 대한 성공적 집행을 평가하고, 동시에 PPP 가 그러한 성공적 정책집행에서 어느 정도 역할을 맡고 있는지를 평가하기 위해서는 다양한 지표를 활용한 성과측정과 사용

자 만족도 측정이 요구된다. 세계은행(World Bank, 2007)은 이를 평가하기 위해 자세한 지표들을 제시해주고 있으며, 여러 가지 인프라에 대해 PPP 사업이 성공하기 위해서는 아래와 같이 두 가지 차원에서 고려될 필요가 있다고 주장한다. 즉, 재정 상태와 부문별 세부성과(에너지, 상수도, 교통, 보건 등)이다. 여기에서 세계은행 지표에 따른 재정상태 평가지표는 아래와 같다.

- 인프라의 총 지출(전 부문, 총 재원)
- 인프라의 중앙정부 지출
- 인프라의 지방정부 지출

- 인프라의 정부소유기업 지출 - 인프라의 민간투자액 그리고
부문별 세부지표는 사업에 따라 다양하기 때문에 일일이 거론하
기 어렵고, 상수도 부문을 사례로 보면 아래 <Box 3.7>에서와 같다.



Box 3.7. 상수도부문 인프라세부지표

- 상수도서비스 개선에 대한 접근도
- 상수도서비스 개선에 대한 도시지역의 접근도
- 상수도서비스 개선에 대한 농어촌지역의 접근도
- 개선된 위생서비스에 대한 접근도
- 개선된 위생서비스에 대한 도시지역의 접근도
- 개선된 위생서비스에 대한 농어촌지역의 접근도
- 상수도 서비스에 대한 지출
- 평균 상수소비량
- 평균 상수원에 대한 상수도세
- 평균 대체상수원에 대한 상수도세
- 평균 위생시설세
- 종일상수공급 지역 비율
- 작업비율
- 직원비율
- 수집비율
- 매 입방미터 당 평균생산 수입
- 하수처리 형태
- 상수공급처리 형태
- 매 연결 당 요금통지수량

자료: World Bank (2007), "Statistical Annex: Infrastructure Indicators", The World Bank, Washington DC.

주

- 1) 그럼에도 불구하고, 영국이 PFI 사업을 할 때처럼 명부에 올리거나 빼거나 한 경험은 짚고 넘어갈 필요가 있다. 2007년 자료에 의하면 PFI 사업의 13%인 총 가치의 46%에 해당하는 243억 파운드는 회계장부에 기록되었다. 이 중 런던 시 지하철 사업에 관련된 3개 사업은 176억 파운드에 이른다. 런던 시 지하철사업을 제외하면 PFI 사업의 13%가 회계장부에 기록되었는데, 이는 총가치의 19%에 해당된다.
- 2) PPP 사업은 투자문제와 미래의 수입과 지출 흐름 문제에 관한 것이므로 정확한 예산제약조건의 개념을 사용할 때는 정부 예산의 연속적 시간(intertemporal)제약 조건을 고려해야지, 단순히 연도별(annual) 예산제약조건만 생각해서는 안 된다.
- 3) 분석방법은 PPP수입창출 형태에 따라 달라진다. 즉, 수입창출 형태가 독립적 양여계약(concession)으로 공공자금을 받는 것이냐, 아니면 공공부문 스스로가 주요 고객이자 수입원이나에 따라 달라진다는 것이다.
- 4) 여기서 현금유동성이란 가장 흔히 활용되는 현금주의 예산의 입장에서 말하며, 발생주의 예산의 입장에서는 이와는 다른 부기상의 입력방법을 의미할 것이다. 현금주의와 발생주의 예산에 대한 자세한 내용은 제 4 장을 참고할 것.
- 5) 예산적자란 단순히 수입이 얼마나 지출에 모자라는가를 계산하는 것이므로, 정부의 특정지출항목에 직접적으로 연계되거나 아예 사전에 목적으로 할당 (earmarked)시키는 기채는 거의 생겨나지 않는다.
- 6) 명목 GDP(실질 및 디플레이터 요소 동시)가 증가하면 GDP 대비 채무비율에서 분모가 시간이 지나면서 채무 부담에 하향적 압력을 가하게 된다. 이는 정부로 하여금 GDP 대비 채무비율에 상향적 압력을 가할 필요도 없이 추가 채무를 초래하게 될지도 모른다. 또한 절대 채무는 절대로 갚지 않으면서 단순히 시간적으로 순연만 시킨다는 것을 의미한다. 정부는 개인과는 달리 제한된 생애주기를 갖고 있지 않기 때문에 이것이 가능하다. 정부는 다른 여타 업무와 마찬가지로 평생토록 채무상환 서비스를 공급하기 위한 평생 수입을 기대할 수 있다. 정부가 운영하는 시간적 조건이 무한대라는 말은 정부의 예산제약성이 개인의 그것보다 덜 엄격하다는 뜻은 아니다. 그 보다는 오히려 정부는 반드시 수입과 지출의 흐름을 무한정한 시간대에 걸쳐 두어야 한다는 뜻이다.

- 7) 그럼에도 불구하고 여러 가지 사례를 통해 보면 정부는 민간파트너와의 위험배분 협정의 일부로서 자본에 또한 기여하게 된다.
- 8) 여기서 주의할 점은 사업이 수익자 부담형태라면 소비자를 위한 사업의 수용가능성이 고려되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 공공조달이 현재 또는 미래의 세 금으로 충당되어 PPP가 사용자 부담을 수반하게 될 경우에는 모든 것이 일정하다는 전제하에서 PPP가 공공조달보다 더 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그러나 소비자들의 세입+사용자 부담액의 현재가치가 변하지 않는다면, 서비스를 사용 하는 소비자들의 세입+사용자 부담액은 증가하고, 서비스를 사용하지 않는 소비 자들의 부담액은 줄어들게 된다. 그러므로 PPP는 전통적 정부조달과는 다른 형 태의 세입+사용자 부담 형태를 지니고 있어서 누가 서비스를 소비하는가에 따라 수용가능성이 영향을 받는다. 전형적인 예로서는 사용자들에게 크게 인기가 없

는 시내유료도로이며, 때로는 일반조세수입으로 재원을 조달하는 방식에 대비시 키면 또 다른 분배효과를 지니게 된다.

- 9) 이는 물론 중앙정부 예산이 연성예산(soft budget)의 측면을 얼마나 허용하는가의 문제를 제기한다.
- 10) 각 부처 예산초과를 인정하게 되면 자칫 전체 정부 예산의 시간적 예산제약조건의 틀을 깨는 우려가 있음에 유념해야 한다. 이는 사업을 정부의 예산배분틀 밖에 둘 뿐 아니라, 아예 사업의 수용가능성을 없게 만들 수도 있다.
- 11) 민간파트너가 어느 정도로 사용자 수수료에 의존하느냐의 문제가 그 사업이 PPP 대상인가 양여계약 대상인가를 결정하는 주요 요인이라는 점을 상기할 필요가 있다.
- 12) 배분적 효율성은 정부가 서비스 전달을 결정할 수 있는 유일한 근거라는 점에 주의하라. 정부는 또한 분배적 효과에 따라 결정할 수도 있다. 분배적 효과란 정부가 결정하지 않으면 혜택을 누리지 못하는 저소득층을 포함한 모든 국민들 에 대한 무료교육이나 건강보호를 말한다. 배분적 효율성의 사례와 같이 일단 전달 서비스가 결정되고 나면 다음에는 PPP 방식이나 전통적 정부조달이냐의 전달형태를 결정하는 것이다. 만약 PPP 방식이 선택되면, 민간파트너가 정부로 부터의 수수료 수령 여부 결정에는 분배적 요소가 영향을 미치게 된다. 이렇게 되면 상대적 저소득층인 소비자들에 수익자 부담금을 부과할 필요성이 명백해 지고, 또한 민간파트너가 수수료 부과 여부를 허가하되, 정부는 대신 상대적 저 소득층에게 보조금을 지급하게 된다.
- 13) 측정불가능한 위험과 측정가능한 위험은 구분되어야 한다. 측정불가능한 위험, 혹은 불확실성은 이 장의 후반부에서 설명한다.

- 14) 위험분석은 최선의 응답을 평가하기 위해 먼저 위험을 찾아내고, 그 잠재적 영향을 알아내고자 하는 것이다. 여기에는 계량분석으로서 두 가지 방법이 있다. 민감도 분석(sensitivity analysis)은 독립변수가 변함에 따라 종속변수가 변화가 어떻게 일어나는가를 측정하는 것이다. 여기서 종속변수는 순현재가치 또는 내부투자수익율과 같은 변수이다. 부분적 균형 민감도분석은 독립변수가 여타 변수에 독립적이라고 가정되기 때문에 자칫 오도할 수도 있다. 확률분석은 각각의 위험과 사업 전체에 대한 확률분포를 알 수 있게 해준다. 민감도 분석은 특히 확률분석을 수행하기 어려운 경우에는 중요한 대안이 될 수 있다.
- 15) 여기서 설명하는 breakdown(고장, 와해, 실패)은 Fourie and Burger (2000)가 제시한 것이며, 기본적으로는 동일한 위험이지만, 또 다른 breakdown은 Box 3.2에 있는 Merna and Smith (1996)의 내용을 참조하라.
- 16) 상업적 위험이라는 용어는 시장 위험, 사업 위험, 내부 위험과 동의어로 쓰인다.
- 17) 신청사업은 90%, 비신청사업은 80% 보장제도는 1999년 1월 이후 전 사업기간 동안 계속되었다.(Park, 2006). 그런데 2003년 5월에는 보증기간을 종전의 전 사업기간에서 15년으로 바꾸고, 신청여부와 무관하게 모든 사업에 대해 첫 5년간은 90%, 다음 5년간은 80%, 마지막 5년간은 70%로 바꾸었다.(Park, 2006). 나아가 실제수입이 예상수입의 50% 이하로 떨어지면 최저수입보장제도(MRG)를 적용시키지 않았다. 이는 2006년 1월에 다시 변경되었다.(Park, 2006) 현재는 이 제도(MRG)가 신청사업에 대해서만 10년간(비신청사업은 대상에서 제외)을 보장하고 있다. 첫 5년간은 75%, 다음 5년간은 65%를 적용시킨다. 실제수입이 예상수입의 50%이하로 떨어지면 더 이상 이 제도를 적용시키지 않는다.
- 18) 여기서 사용된 대부분 계약이 비록 양여계약(concession)으로 분류되지만, 바탕에 흐르는 논리는 PPP와 양여계약에서 큰 차이가 없다.(분명한 것은 양자 모두에 있어서 위험이전이 화폐적 가치를 확보하는 공통요소라는 점을 상기할 필요가 있다. 또한 양자 모두의 성공적 수행을 위해서는 공통요소가 바로 경쟁의 필요성이라는 점도 아울러 알아야 한다.)
- 19) Chong *et al.* (2006:531-532)의 연구는 계약종결효과에서 나타나는 전제조건도 제시하고 있다. 즉, 계약이 재협상(혹은 재계약)될 때, 지방정부는: i) 민간사업자의 과거의 기회주의적 행태를 잊게 되고, ii) 재선택의 확률을 높이기 위해 현재의 가격조정이 이루어질 때는 현재의 가격행태에 비추어 과거의 기회주의적 행태를 추정하지 않는다.

- 20) 무임승차자 문제가 없는 민간재는 수요를 충분히 알 수 있다. 그래서 민간기업 들은 수요와 이에 따르는 위험도 잘 처리할 수 있다. 이런 경우에는 PPP 보다는 오히려 민영화가 가장 좋은 대안일지도 모른다.
- 21) 만약 정부가 단위당 수수료 지불 대신에 서비스의 양과 질에 상관없는 고정급으로 지급할 경우에는 수요위험이 함께 사라지게 된다. 이는 통상적으로 PPP로 분류되기보다는 금융임차로서 기본적으로 전통적 정부조달방식의 형태라고 할 수 있다.(Quiggin, 2005:448)
- 22) 이와 반대의 현상도 동시에 나타날 수 있다. 즉, 전통적 정부조달계약은 협상단 계 중의 시간초과를 겪게 되고, PPP 계약은 시공 기간 중에 겪게 된다. 다만, 이러한 시간초과 확률은 낮지만, 여기서는 그 이유를 생략한다.
- 23) PPP 도입에서 시간초과 현상과 관련하여 제기되는 중요한 문제의 하나는 협상이 반드시 환경영향분석과 이에 관련된 정책 관계자들을 생각해야 한다는 점이다.
- 24) 양여계약(concession)과 PPP 계약은 둘 다 통상적으로 복잡하고 장기성을 지닌 다는 면에서 공통점이 있다. 이는 곧 양여계약의 재협상 경험은 PPP에도 바로 적용할 수 있다는 뜻이다.
- 25) 이 말은 유리한 위험(upside risk)과 불리한 위험(downside risk)을 동시에 일컫는 말로서 다른 말로는 비용기대와 수입기대라고 할 수 있다.
- 26) Quiggin (2005:449)은 팔 수 있는 권리(put option)의 행사는 반드시 살 수 있는 권리(call option)의 행사 가격보다 더 낮아야 한다고 주장한다. 즉, 정부가 협정을 해지시키고자 한다면 민간사업자가 협정을 해지하는 것보다 더 비싼 값을 지불해야 한다는 것이다. 그 이유는 일방적 해지는 상대방에게 비용을 부과시 키기 때문이다.

1) 콜 옵션

콜 옵션을 매수한 사람은 사전에 정한가격(행사가격) 보다 높은 가격으로 시장에서 해당 상품이 거래될 경우, 그 권리를 행사함으로써 싼 값에 상품을 구입할 수 있다. 그러나 해당 상품의 가격이 사전에 정한가격 보다 낮게 시장에서 형성되는 경우는 그 권리를 포기하고 시장에서 그냥 상품을 구입할 수 있다. 옵션은 권리이지 의무는 아니기 때문에 옵션을 매수하는 사람은 해당 옵션을 매도 한 사람에게 일정한 구입의 대가를 지불해야 하는데 이것을 “옵션 프리미엄”이라고 한다.

2) 풋 옵션

풋 옵션을 매수한 사람은 사전에 정한가격(행사가격) 보다 낮은 가격으로 시장에서 해당 상품이 거래될 경우, 그 권리를 행사함으로써 비싼 값에 상품을 팔 수 있다. 그러나 해당 상품의 가격이 사전에 정한가격 보다 높게 시장에서 형성되는 경우는 콜 옵션처럼 권리를 포기하고 그냥 시장에서 파는 것이 유리하다. 3) 옵션 매수자와 매도자

옵션 매수자는 콜(Call)과 풋(Put)의 구분이 없이 “선택권”이 있기 때문에 자신에게 유리한 경우에 만 행사하고 불리하면 포기하는 것이 가능하다. 반면에 옵션 매도자는 옵션 매수자로부터 프리미엄 을 받았기 때문에 권리행사에 반드시 응해야 할 의무를 갖는다.

옵션의 매수자가 권리를 행사하지 않는 경우에는 옵션 매도자는 이미 받아들인 프리미엄이 이익이 되고, 권리를 행사하는 경우에는 손실을 무한대로 책임지도록 한다.

- 27) 이 도표양식(spreadsheet) (HM Treasury, 2006c)은 www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp.vfm_index.cfm에서 다운 받을 수 있다.
- 28) 미국의 주정부들은 공식적인 PSC(공공부문비교척도)를 사용하지 않지만, Grimsey and Lewis (2005:352)는 여러 주정부 계약에서 민간사업자는 주정부가 직접 공급하는 것보다는 5~10%의 비용절감을 요구하고 있다.
- 29) 피셔효과란 실질금리는 변하지 않은 채 명목금리 변화가 인플레이션 변화와 1:1로 증가할 때 발생한다.
- 30) 물론 이는 PPP의 비용이 PSC에 비교되는 것보다는 서비스의 미 전달에 비교되어져야 한다는 문제를 제기하게 된다. 왜냐하면 그것이 진정한 대안이기 때문이다.
- 31) 이 절(section)의 내용 대부분은 Box 3.1에 제공된 설문지를 통해 수집되었다. 이 설문지는 Australia (State of Victoria), Brazil, France, Hungary and the United Kingdom의 주요 PPP 담당공무원들에게 배포되어 회수되었다. 저자들은 Isaac Averbuch, François Bergère, John Fitzgerald, Seregélyes Kálmán and Samrita Sidhu에게 협력과 지원에 대한 감사를 표한다. 설문지의 응답에 대한 해석상의 오류는 모두 저자들의 책임이다.
- 32) 자료종합정리 기간 중에 포함된 정보는 “PFI Signed Projects List” (HM Treasury, 2007)에서 볼 수 있으며, 재무부의 website at: www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm에 접속하면 된다.
- 33) 이에 대한 더 상세한 정보는 Chapters 16 and 36 of the *Standard Commercial Principles* (State of Victoria, 2005, www.partnerships.vic.gov.au)를 참고하기 바람.
- 34) 자세한 내용은 section 36.6.1 of the *Standard Commercial Principles* (State of Victoria, 2005, www.partnerships.vic.gov.au)를 참고하기 바람.

제 4 장

관민협력(PPP)의 예산기록 및 회계처리





제 4 장

관민협력(PPP)의 예산기록 및 회계처리

PPP는 정부와 민간부문이 동시에 관련되므로 PPP 활동에 대한 기록도 양자 모두의 회계장부에 정리되어야 한다. 그런데 문제는 PPP의 거래 중에서 어떤 것은 정부의 회계장부에 기록되고, 어떤 것은 민간파트너의 장부에 기록되는가에 대한 점이다. 이에 대한 해답은 이미 위에서 언급되었다. 왜냐 하면, 위험이전의 정도가 바로 정부와 민간부문에의 장부 기입 여부를 결정하는 가장 중요한 요인이기 때문이다.

통상적으로 정부지출은 다양한 방법으로 보고되고 회계 처리된다. “OECD Best Practices for Budget Transparency” (OECD, 2002)에서 제시된 바와 같이, 연간 예산서는 정부의 유일하고도 가장 중요한 정책문서이다. 예산서에는 정책결정자들이 자신들의 선호를 표명하고, 어디에 얼마나 지출할 것인지를 선택하는 내용이 담겨 있다. 이러한 의사결정들을 가능하게 하고, 동시에 일반 대중들이 이를 평가하게 하기 위해서는 투명성과 경상 및 자본 지출, 공약사항, 보증내용, 의무사항과 우발채무에 대한 충분한 정보공개가 보장되어야 한다.

대부분의 국가에서는 정부자료가 세 가지 회계 틀에 의해 구성된다. 즉, 국가(중앙정부) 회계, 정부재정통계(GFS), 및 각국의 독자적 예산 및 회계 틀이다. 국가 예산은 명칭이 뜻하는 바와 같이 주로 한 국가 내의 자원배분에 초점을 둔다. 각국은 제각각 다른 자신들의 예산 작성방법과 구조를 지니고 있어서 국제적으로 비교하기는 쉽지 않다. 그러나 국가회계와 정부재정통계는 국제간 비교가 가능하도록 국제적으로 합의된 표준을 사용하고 있다.

PPP에 대한 세계적 관심이 증가하면서 예산과 회계처리에 대한 분명한 규칙의 필요성이 증대해 오고 있다. 국가예산과 국가회계와 같은 국제비교 통계에 있어서 PPP의 회계처리에 전반적 표준이 있는 것은

아니다. 이러한 복잡성에다 지금은 PPP 활용의 과잉현상까지 겹쳐져 있지만, 여전히 PPP 에 대한 명확한 정의나 경계구역이 설정되어 있는 것은 아니다.

PPP 에 대한 예산 기록과 회계 처리는 항상 PPP 설계의 가장 중요한 속성 으로 고려되지는 않지만, 실제로는 가장 중요한 속성이다. 앞서 설명한 바와 같이, PPP 로 분류된 사업은 정부에게 자본지출을 줄여주고, PPP 계약이 되 면 수수료의 유동성을 수년간으로 확장시켜준다. (수수료 지급 유동성은 중 중 중간소비로 분류된다.) 국가 회계에서와 국가예산에서의 자본지출이 실 제로 투자가 일어나면 지출로 간주된다고 볼 때, PPP 를 시행하게 되면 정부 로 하여금 일 년 내에 동일한 투자액을 착수시키는 것을 허용해 준다. 물론 당시에는 지출을 더 작게 기록한다. 다른 한편으로 당해 연도 수수료를 지불해야 하는 의무는 미래 지출을 증가시키고, 익년도 신규투자의 범위를 감 소시키게 된다. 이런 시스템은 보통거래와는 다른 PPP 거래를 어떻게 처리 하는가에 관한 명백한 규정을 제정해야 한다는 강력한 압력으로 작용한다.

전통적 정부조달 방식 대신에 PPP 방식을 채택하게 되면 정부지출의 규 모 뿐 아니라 시기선택도 영향을 받게 된다. PPP 의 장기성을 고려해 볼 때, PPP 는 종종 정부지출을 향후 수십 년간 고정적으로 묶어 두게 된다. PPP 협 정에서 민간파트너에 대한 지급은 경상수수료(서비스에 대한 대가) 뿐만 아 니라 자본기여금도 포함한다. 이 자본기여금은 민간파트너가 사업에 요구되 는 모든 자본을 제공할 의지가 없거나, 능력이 없는 경우에 정부가 지급하 는 것을 말한다. 정부지출은 또한 정부가 보증을 서거나, 그로 인해 우발부 채를 초래할 경우에 영향을 미치게 될 것이다. 또한 많은 국가들은 결손목 표 혹은 잉여목표를 설정하거나, 정부부문의 부채한도 혹은 지출한도를 부과 하는 재정규칙을

갖고 있으며, 이를 통해 정부지출의 범위를 제한하고 있다. 이러한 정부지출은 PPP 협정에서 민간파트너들에게 지불하는 수수료도 포함한다.

정부회계시스템은 PPP 고유한 회계처리 방식 때문에 이를 도입하는 일이 없도록 모든 PPP 활동들을 명쾌하고 진실하게 기록하도록 해야 한다(정부 조달 방식도 마찬가지지만). 만약 회계규칙이 전통적 정부조달 방식에 비해 PPP가 유리하도록 만들어진다면, PPP는 사업을 지속할 수 있는 유일한 선택일 것이다. 그렇게 되면 정부가 VFM을 제고시키기 위해 PPP를 고려한다는 본질적 이유가 PPP의 회계처리 방식 때문에 송두리째 흔들리는 결과를

낳는다. PPP 에 대한 예산기록과 회계처리는 국제비교를 가능하게 한다는 점에서도 중요하다.

현재로서는 각국이 어떻게 PPP 를 회계처리 하느냐에 대한 명백하고 전반적인 규정이 없다. 회계전문 분야에서 다소 진전이 있기는 하지만, 여전히 지금까지는 안내가 충분하지 않다. 표준이 없다보니 정상적 지출통제를 피할 수 있게 되고, PPP 를 지출한도와 재정규칙을 피해나가는 수단으로 악용 하게 된다. 또한 표준의 부재로 인하여 공공투자로 분류되어야 하는 투자가 정부 대차대조표에서 제외되는 인센티브가 발생할 수도 있다. 이러한 회피 방식에는 장래예산예로의 지출이전, 정부부채의 증가(합축적/명시적 모두) 및 민간재원조달을 받을 수 있도록 정부 보증 확보 등이 있다. 그러나 이들 모두는 결국 납세자들이 이 장래의 고비용 위험을 감수해야 한다. PPP 계약 에 대한 준비 속에는 정부가 국가예산시스템 상 절차의 전국적 통합 필요성 도 또한 제기된다. 국가예산제도는 국가마다 다르고, 앞으로도 그럴 수밖에 없을 것이다. 그러나 정부는 국가예산 절차와 시스템을 수용가능성, VFM 및 장기재정의 지속가능성을 보장할 수 있도록 지속적으로 갱신해 나가야 할 것이다. 그렇게 되면 서비스 전달 방식을 선택하는 데 영향을 미치는 회계 및 예산 규칙의 범위를 축소시키게 될 것이다.

1. PPP 의 예산 및 회계 처리 방식

국가예산 시스템은 국가마다 다르다. 예를 들면, 대부분의 국가들은 현금주의를 택하지만, 일부 국가들은 발생주의 방식을 택하고, 또 일부는 이들을 혼용하고 있다. 반면에 국가회계와 정부재정통계는 국제표준을 사용하고 있

다. 대표적인 것이 The 1993 *System of National Accounts* (SNA93) (United Nations *et al.*, 1993)과 EU 국가들에게 적용되는 the *European System of National and Regional Accounts* (ESA95) (Eurostat, 1995)¹⁾이다. ESA95 도 또한 the *ESA95 Manual on Government Deficit and Debt* (Eurostat, 2002)의 보완자료로서 정부거래와 회계처리에 관해 상세히 설명해준다. SNA93 과 ESA95 는 발생주의 회계에 대해 두드러지게 사용된다. 정부재정통계의 최신 판(IMF, 2001)은 주로 발생주의 회계시스템에 대한 내용이며, 국가회계와

1986 년 판(IMF, 1986)의 차이점을 줄여 준 것이다(정부재정통계(GFS)에 대한 설명은 <Box 4.1> 참조). 이들 표준들은 금융리스와 운용리스, 부채 및 보증과 같은 PPP 에 유사한 거래들을 어떻게 기록하는가에 대한 안내를 해 준다.

비록 국가예산과 국가회계 간에는 회계 실무에서 차이가 있지만, 이들 모두 PPP 와 관련해서는 예산기록, 회계, 보증과 부채(명시적 혹은 우발적), 재 무위험, 장기예측 및 지속가능성 분석을 포함한 여러 가지 문제점을 동시에 지니고 있다.

투명성은 예산과 굿거버넌스(Good Governance)에 있어서 가장 중요한 요소이며, 이는 특히 PPP 와 같은 복잡한 거래들에 적용된다. 정확한 회계처리는 국가 간에 차이는 있지만 PPP 를 어떻게 관리할 것인가에 대한 투명한 절차와 실무를 요구한다.



Box 4.1. IMF 정부재정통계(GFS)

1986 년도 정부재정통계의 틀(GFS)은 현금유동성에 기초한 제도이다. 이는 여러 가지 다른 이유 중에서도 정부자산의 감가상각을 기록하지 않았다. 2001 년, IMF 는 현금유동성 실태를 포함하고는 있지만, 주로 발생주의에 기초한 시스템인 새로운 GFS 의 틀을 공표했다. 이렇게 새로운 시스템은

정부자산의 감가상각을 허용했다. 발생주의 회계 원칙의 요소가 대차대조표와 함께 완전한 수입과 지출 내역을 요구한다면, 새로운 GFS 시스템은 종전 것보다 더 많은 자료를 필요로 할 것이다. 여러 국가들은 지금도 단순한 현금주의를 사용하고 있고, 일부 국가들만 점진적으로 이를 도입하고 있는 실정이다.(이들조차도 역시 종전 GFS 시스템과 밀접하게 연계되어 있다) 위에서 설명한 것처럼, 국가예산에서 각국이 사용하는 회계제도는 다 달라서 국가 간 비교에 큰 도움이 되지 못하는 데, 이는 국가예산이 여전히 상당한 정도로 현금주의에 기초하고 있기 때문이다.

종전 GFS 에 따라 계산된 전통적인 적자도 새로운 GFS 에 따라 계산된 현금
결손

도 감가상각을 계상하지 못하고, 정부회계에 계상되지 않는 현금유동성 정부회계에 포함되지 않는 연도의 대규모 초기 자본경비를 지출로 계상하지 못한다.

자료: IMF (1986), A Manual on Government Finance Statistics, and (2001), Government Finance Statistics Manual 2001, International Monetary Fund, Washington DC.

OECD Best Practices for Budget Transparency(OECD, 2002)는 PPP 의 중요한 몇 가지 속성을 강조하여 제시하고 있으며, 그 내용은 아래와 같다.

- 예산 총계주의: 정부의 모든 수입과 지출을 반드시 예산에 계상해야 한다.
- 장기보고서 및 지속가능성 분석은 대단히 중요하다.
- 금융부채 및 우발채무(예: 차입금 및 보증)는 보고되고 가능한 영향평가가 이루어져야 한다. 만약 우발채무의 크기를 평가하기 어려울 경우에는 목록을 작성하고 해명해야 한다.
- 회계규칙과 정책은 반드시 투명하게 설명되고, 재무회계기준(GAAP)과의 차이는 공개되어야 한다.

정부가 민간파트너에게 지급하는 수수료의 액수는 계약조건에 따라 기간 별로 다르기 때문에 2), 민감도 분석을 시행하고, 최악의 경우에

정부가 지급 해야 하는 액수를 측정하는 것이 필요하다. 나아가 PPP 계약이 상당한 정도로 사용자 수수료로 충당되는 경우(concession 이 아니라), PPP는 종전에 정부가 사용자들에게 지급하던 지출을 민간에게 이동시킴으로써 세금 인상 없이 별도 수입(계약조건에 따라 민간이나 정부기관에게 지급되는)을 올릴 수 있는 하나의 정책 대안이 될 수 있다. 예를 들면 Monteiro (2005:76)가 지적한 포르투갈의 경우를 들 수 있다. 그는 포르투갈에서는 예산 압력 때 문에 고속도로 PPP에서 실제(직접)요금제 보다는 간접요금제를 도입하고 있다. 이와 같은 사업의 자금조달 방식은 사업이 전통적 투자방법과 정부조달 방식 또는 PPP 방식 중 어느 것을 택할지를 결정할 때 수용가능성과 VFM 보다 더 중요한 과제가 되지 않는다는 것을 알아야 한다.

재무 규칙과 예산 및 지출 제한을 갖고 있는 국가들은 자산의 전통적 정

부조달 범위가 제한될 수 있어서 더 나은 대안으로서 PPP를 택하게 된다. 이와 같이 재무 규칙이나 예산 규칙 정의 및 회계처리 방식에 따른 PPP 채택으로 인하여, PPP의 주된 동기인 VFM에 대한 고려가 소홀해 질 수 있다. 이 책에서 이미 요약했듯이, PPP의 성공을 좌우하는 속성은 바로 위험할 당이며, 동시에 PPP를 어떻게 처리하느냐를 결정하는 데도 위험은 주요 요인이 된다. IMF(2004)는 만약 정부가 지속적으로 사업의 위험 대부분을 감당한다면 비록 민간 파트너가 그 자산의 법률적 소유자라고 하더라도 실제 자산의 경제적 소유자는 정부가 된다. 이와 같이 그 자산은 정부의 회계장부에 기록되는 것이지, 민간파트너의 장부에 기록되는 것이 아니다. 게다가 사업은 금융리스로 분류되는 것이지, PPP로 분류되지도 않는다. 또한 민간 파트너가 위험의 대부분을

부담하게 되면 그 자산은 민간파트너의 장부에 기입되어야 한다는 점도 아울러 알아야 한다.

PPP 와 유사한 여러 형태들도 기존의 보고와 회계표준을 사용하게 된다. 이러한 다른 형태들로서는 정규 정부조달계약(재화와 서비스의 구입), 소규모 주식(equity stakes), 보증, 시공-전달 계약, 금융리스와 운용리스, 양여계약 (concession), 및 투자자산의 이전을 들 수 있다(<Box 4.2>와 IMF, 2006 참조).

Box 4.2. 관민협력(PPP)와 유사한 형태들의 회계처리방식

정규 정부 조달계약, 소규모 주식, 보증, 시공-전달 계약, 금융리스와 운용리스, concession, 및 투자자산 이전에 대한 ESA95 와 ESA95 의 Manual on Government Deficit and Debt 의 회계처리에 대한 정의

정규 정부 조달계약: 민간파트너가 계약된 재화와 서비스를 정부에 공급할 때 지출은 정상적으로 기록된다.

소규모 주식: 정부와 민간파트너가 함께하는 합동사업을 설립하게 되면 주식을 보유한다. 이때 정부가 통제권한을 행사하도록 계약이 되면 정부거래로 간주된다.

보증: 민간파트너를 지원하고자 정부는 그 부채에 대한 보증을 설 수도 된다. 이 때 임시로서는 보증은 최종 종료될 때까지 대차대조표에 기록하지 않는 우발채무로 기록된다.

시공-전달 계약: 정부는 기업들과 투자자산에 대한 시공과 전달을 계약한다. 투자의 정부조달은 그 자산이 정부에게 이전되는 때 지출로 간주된다.

금융리스와 운용리스: 이 두 가지 다른 형태의 리스는 국가회계에 다르게 처리 된다. 구분의 근거는 리스된 자산의 위험과 보상이 더 큰 당사자에 따르게 된다. 운용리스는 대개 단기적이며(통상적인 자산의 완전경제주기에 비교하여), 리스를 받은

측이 제한된 위험을 부담한다. 금융리스는 자산의 완전경제주기의 대부분에 퍼져 있 어서 장기적이며, 리스를 받은 측이 리스된 항목과 관련된 모든 위험을 부담한다. 금융리스는 리스를 받은 측이 자산의 구입, 더 정확히 말해, 자산의 획득에 대한 재 원을 책임진다. 국가회계는 금융리스를 그저 하나의 재원조달의 방법으로 간주하고, 적자와 부채에 영향을 미치는 리스를 받은 측(leasee)과 관련된 이 투자를 기록 한다.

양여계약(concession): 이는 일반적으로 정부가 기업과 협의하여 기업이 특정 재화와 서비스를 생산하고 판매할 수 있는 권리를 주는 것이다. 민간 기업은 통상 자산에 연계된 서비스 사용에 대해 직접적으로 사용료를 물리게 된다. 민간 기업이 이 양여계약권리를 획득하기 위해 지불된 수수료와 정부에게 지불된 다른 모든 비용 은 모두 정부수입으로 기록된다.

투자자산 이전: PPP 계약 종료 시기에 만약 자산이 민간파트너가 정부에게
수수

료 지급을 완료하지 않고 이전되는 경우에는 그 자산은 정부의 총고정자본투자자로 기록된다. 이 거래는 정부의 적자나 부채에 전반적인 영향을 주지 않는 민간파트너 의 자본이전으로 상쇄된다. 만약 정부가 그 자산에 대해 지불할 경우에는 지급되는 액수는 전반적인 정부의 적자나 부채에 영향을 주지 않고 자본이전에서 공제된다.

자료: Eurostat (1995), The European System of National and Regional Accounts, and (2002), ESA95 Manual on Government Deficit and Debt, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg

이미 PPP 의 예산기록과 회계처리에서 영향을 받았던 것처럼 향후에 논의 될 필요가 있는 또 다른 주제는 PPP 계약을 마감할 때 정부의 실질적인 장기 지출 약정이다. 이 장기 약정은 PPP 계약이 부채와 유사한 성격을 보여주며 장래 지출을 유발시키는 여러 가지 차원의 뜻을 지닌다.

첫째, PPP 는 정부지출을 봉쇄시킨다. 일단 계약이 완결되면 정부는 반드시

시 계약의 세부조건에 따라 민간파트너에게 수수료를 지불해야 한다. 어느 측이 수요위험과 공급위험을 부담하느냐에 따라 다르겠지만, 장기계약은 정 부로 하여금 서비스 변화로 인해 장래 지출을 재배분해야 하는 부담에 대한 가능성을 감소시켜준다. PPP 사업의 장기적 관점에서

보면 수요변화는 예상하지 않을 수 없는 일이다(때로는 20 년에서 30 년까지). 비록 전통적 정부 투자가 자체 해결이든 아니면 정부조달을 통해서이든 정부지출을 봉쇄하기도 하지만, 그것은 어디까지나 정부가 자산의 소유자이고 어떠한 재협상 계약이 없이도 VFM 를 개선시키는 자산 활용 방법의 변화를 가능하게 하기 때문에 PPP 투자와는 다르다. PPP 계약에서는 정부가 비단 새로운 자산운용 방법으로 더 나은 VFM 을 창출할 수 방식이 있다고 하더라도 민간파트너가 계약조건을 수행하는 한 반드시 지속적으로 수수료를 지급해야 한다. 이와 같이 PPP 계약이 담고 있는 장래 지급의무는 제대로 서비스 전달이 이루어지는 한 정부는 전통적 투자보다 훨씬 무거운 의무를 민간파트너로 부터 지게 된다. 그러나 민간파트너의 계약 이행이 불확실해진다면, 정부의 장래 지급의무도 줄어들게 된다. 이와 같이 민간파트너에 대한 정부의 지급의무는 우발부채와 유사하나, 차이점은 우발부채는 지급이 예상치 못한 사건으로 우발적이지만, PPP 계약은 예상되는 사건에 대해 우발적이라는 점이다. 그러므로 적어도 원칙에 있어서는 PPP 계약의 장래 지급의무는 민간 파트너가 계약의 구체적 조건에 따라 서비스를 전달할 가능성을 고려해서 장래지급액을 현재가치로 환산한 부채로 처리될 수 있다는 것이다.

둘째, 만약 장래에 정부가 전반적인 지출 삭감이 필요하다고 해도, 구체적인 항목의 지출삭감이나 일률적 지출 삭감을 통해서 PPP 계약 관련 지출이 계약의 재협상과 민간파트너가 계약변동의 결과로 발생하는 손실을 보상받을 가능성이 없는 한 불가능하다. 이러한 영속성은 바로 계약과정에서 재협상 규정을 삽입해야 하는 결정적 이유이며, 이는 다양한 방법으로 이루어질 수 있다. 즉, 일반적 재협상 규정, 혹은 매 5년 혹은 10년마다 재협상을 한다는 구체적 규정을 통해서이다.

1.1. 국가예산상 PPP의 회계 처리

수입과 지출을 기록하는 적절한 시기가 언제인가는 각국의 회계제도에 따라 다르다. 대부분의 국가예산은 현금주의 회계방식을 택하고 있고, 일부 국가들은 발생주의나 양자를 혼용하고 있다(IMF, 2006 참조). 현금주의는 현금을 주고받는 흐름에 따라 수입과 지출을 기입하고, 발생주의는 수입과 지출이 발생되면 기입한다. 현금주의 예산을 사용하는 많은 국가들도 재무 관련 서류에 발생주의를 사용하기도 한다. 동시에 발생주의를 쓰는 국가들도 현금주의 회계를 통해 현금의 흐름과 대부요건을 감시하기도 한다. 현금주의와 발생주의 간 큰 격차를 보이는 분야는 투자지출이다. 현금주의에서는 투자가 실제로 일어나기 직전 시점까지 지출로 기입된다. 이 투자는 정부 자체 내 투자이거나 계약자에게 수수료를 지급하는 시점이 된다. 발생주의에서는 투자에 대한 현금 지불금이 현금 유동성 분석표와 대차대 조표를 분석하여 기록되며, 자산의 감가상각은 발생주의 회계로 기록된다.

PPP사업에서는 정부의 민간파트너에 대한 지불금이 회계에 기록된다. 만일 국가예산이 현금주의라면 지출에서 총투자지출은 회계 상 기록되지 않기 때문에 사업의 시공단계 중에는 감소할 것이다. 대신 연간 지불금으로 기록된다. 만약 발생주의 회계라면 발생주의 회계방식은 이미 사업비용을 감가상각의 형태로 전 경제주기에 걸쳐 분산되기 때문에 그 차이는 그리 크지 않을 것이다.

그런데 대부분의 국가들은 국가예산을 현금주의로 하고 있어서 상이한 투자지출 처리 상황이 만들어진다. 이 상황에서는 투자에 대한 예산배정이 PPP로 위탁됨에 따라 가까운 시기에 감소될 수 있다. 동시에 정부는 민간과 트너에게 수년간에 걸쳐서 수수료를 지불한다는 장기적 약속을 하게 된다.

PPP 계약의 종료 시에는 잔여가치를 계산해 주든 그렇지 않든 상관없이 자산은 정부와 민간파트너 간의 계약에서 명시된 대로 정부에게로 이전될 것이다. 만일 자산 이전이 시장가치보다 더 낮은 잔여가치를 지불하는 경우, 그 차이는 종종 경상비 이하의 자본거래로 기입된다. 즉, 보고된 결손이나 잉여 수처에 포함되지 않는다.

전통적 정부조달이나 자체생산 대신에 PPP 와 같은 시장형 메커니즘의 활용은 정치적 결단이다. PPP 에 관련된 애매한 정의와 회계규칙 하에서의 국 가예산상 이들을 회계 처리하는 것 또한 정치적 결단이다. 대부분의 예산은 현금주의이고, 지출이 예산에 계상되는 방법도 예산 국회나 다른 서류로 정 해진 규제를 따르게 된다. PPP 와 다른 시장형 메커니즘들은 지금 많은 국가 들에서 서비스 전달의 보편적 속성이 되었다. 그러므로 수용가능성, VFM 및 재정의 장기적 지속가능성을 확보하기 위해서는 예산과정에서 시장형 메커니즘들을 통합시킬 수 있는 방법을 모색할 필요성이 제기된다.

이를 위한 해결책은 그리 단순하지 않다. 각국은 이 문제를 각각 다른 방
식으로 대응해 왔다. 대처할 수 있는 행동들도 다양하지만, 대개는 현금주의 하에서의 PPP 에 대한 장기적인 총비용산정, 정부가 PPP 에 대해 지급하는 연간 수수료 상한제(이는 비록 사용자부담금형 PPP 사업자에게는 장점이 될지도 모르지만), 혹은 PPP 의 전반적 계약가치 상한제를 들 수 있다. 예를 들면, 한국에서는 PPP 사업들에 대한 수수료와 총투자 액수를 연례예산을 통해 보고하고 있고, 네덜란드는 현금주의에 기초해서 PPP 사업들의 총비용 을 보고하고 있다. 영국에서는 예산상 또는 예산외 의사결정을 각 개별 계 약에 기초하고 있으며, 예산 상 및 예산 외 PPP 사업이 약 50:50 으로 쪼개어져 있다.

1.2. 국가회계 상 PPP 의 처리

국가회계시스템에 대한 정의는 국가예산과 정부재정통계들에 대한 정의

와는 다르다(위에서 설명한 <Box 4.1>의 GFS 참조). 국가회계시스템은 국 내 및 국제적으로 널리 사용되는 도구이다. 국가회계에서는 거래가 근본적 경제활동이 일어날 때 처리된다. 투자의 경우에는 충고정자본형성이란 고정 자산이 생산에 활용될 단위기관에게 이전될 때 지출로 기록된다. 자체 생산 자본재(투자재)는 이들이 생산되는 때 투자로 기록되고, 정부조달에 의한 자본재는 소유권이 정부에 이전되는 때 기록된다.

국가회계규칙과 표준은 사업에 관련된 모든 비용과 위험이 투명한 처리

와 보고를 반영할 수 있도록 정비되어야 한다(위의 <Box 4.2>에서 설명한 정규정부조달 계약, 소규모 주식과 보증을 특별히 참고하기 바람). 그러나 PPP 에 있어서는 다양한 계약들이 광범위하게 퍼져있다. 이 점에서 PPP 의 모든 측면을 다 수용할 수 있고 동시에 잘못 해석할 수 있는 여지가 전혀 없는 일련의 규칙들을 자세히 밝히기는 어렵다. 결국 많은 정부지출 가운데 가장 최선의 VFM 을 획득하기 위한 충분한 정치적 지원이 없이는 언제든지 우선순위가 뒤바뀌는 PPP 사업들이 생기게 될 것이다. 다시 말하면, 예산과 회계규칙에 따르되 VFM 을 우선시한다는 것이다.

PPP 에 대한 관심과 활용 증대 덕분에 Eurostat 는 2004 년에 PPP 에 대한 의견을 명백히 밝히고 있다(<Box 4.3>과 앞부분 PPP 의 정의편에서 설명한 <Box 1.1>을 동시에 참고바람). PPP 를 정부자산인지 혹은 민간자산인지를 구분하기 위한 주요기준으로 위험할당을 사용할지 여부를 결정하는 데 새 로운 결단이 요구된다. 만약 위험이 민간부문에

거의 이전되지 않는다면 PPP 는 국가회계에서 정부투자자로 잡힌다. 정부예산서 상 또는 예산서 밖에서 PPP 를 정의하는 열쇠는 결국 대부분 위험할당에 의존하게 된다. Eurostat 는 민간파트너가 시공위험 및 수요위험이나 이용가능성 중 어느 것이든 부 담하게 된다면 이 사업은 PPP 로 분류됨과 동시에 정부부문 밖의 투자로 기록된다고 결정한다. 이 기준은 오히려 애매해서 대부분의 위험은 여전히 정 부에게 맡겨진다. 물론 이는 정부가 완전한 이용가능성 혹은 수요위험을 부 담할 경우이다. 시공위험과 이용가능성 위험은 전통적 정부조달사업에서는 종종 민간부문에게 부담된다. 그래서 정부가 위험의 상당부분을 떠맡는 때에는 이런 여러 사업들이 PPP 로 분류되어질 위험성이 있다(IMF, 2006 참조).

PPP 에 대한 개념 정의에서 Eurostat 와 IMF 는 상호 유사한 점이 있기는 하지만, 동시에 중요한 차이점도 발견된다. IMF 는 PPP 로 분류되는 사업에 대해 위험의 상당한 부분을 민간부문에게 이전시켜야 한다는 점을 강조하 면서 정의하고 있다(IMF, 2006). 전술한 바와 같이, 전통적 정부조달에서는 민간부문이 통상적으로 시공위험과 이용가능성 위험을 떠맡지만, PPP 에서 는 더 많은 위험이 최적 위험할당을 위해 이전되어야 한다는 것이다. IMF 도 역시 잔차위험의 문제를 강조한다.

다시 말해, 자산가치 위험을 부담하는 측을 뜻한다. 자산이 시장가치가 아닌 다른 가치로 정부에게 이전되게 되면, 정부는 이를 소유함으로써 발생하 는 가치하락의 위험(소유권 위험)을 부담하게 된다는 것이다. 그렇게 되면 이 잔차위험은 명백히 정부부문이 부담해야 하는 위험을 증가시켜주게 된다.

이미 제 3 장(section 1.3)에서 설명한 바와 같이, 위험이란 반드시 그 위험

을 담당하기에 가장 적합한 부문에게 맡겨져야 한다. 위험의 최적 분배는 사업의 VFM 을 가장 잘 확보하게 해 줄 것이다. 동시에 어떤

사업들이든 PPP로 분류되지 않으면 그 사업들이 수행되지 않는다는 사실은 정부로 하여금 위험할당에 목표를 두게 할 수 있다. 그러면 정부는 비록 민간사업자가 위험수행에 가장 적합하지 않더라도 PPP로 분류해 버릴 수도 있다. 그 결과, 정부의 사업비용과 장기지출 약속은 늘어나게 된다. 또한 정부는 당초의 목적적인 효율성 개선과 더 값싼 재화와 서비스의 공급이 PPP 자체로 바뀌어져 버리게 될 것이다. 어떤 사업이 PPP로 결정되어야 하는지의 의사결정에서 회계규칙이 인센티브나 초점이 되어 버리는 위험성을 줄이려면 정부는 엄격한 규칙과 기준을 확립해야 할 필요가 있을 것이다.



Box 4.3. 관민협력(PPP)에 대한 Eurostat의 결정내용

PPP에 대한 관심 증가와 ESA95에서 이들을 처리하는 방법의 명료성 결여문제를 해결하기 위해 Eurostat는 PPP를 위한 회계규칙의 명료화를 위한 자료를 발간했다. 이는 통상적으로 강력한 정부의 영향력이 있을 때, 장기 계약들을 상대로 적용된다. 중요한 속성은 민간파트너의 초기자본지출과 산출물 세분화이다.

Eurostat에 따르면, 정부나 민간의 대차대조표 상 PPP 투자를 분류하는 데 주요 문제는 누가 대부분의 위험을 감당하느냐이다. Eurostat의 추천은 만약 아래의 두 가지 조건이 동시에 만족된다면 PPP에 관련된 그 자산은 정부부문 밖으로 분류되어 져야 한다는 것이다: 1) 민간파트너가 시공위험을 담당한다, 2) 민간파트너가 이용 가능성 위험이나 수요위험을 담당한다.

위험 부담자는 언제나 정의되기가 쉽지 않고, 설계에 대한 계약도 다양하다. PPP가 정부예산서 상인지 아니면 밖인지를 분류하기가 어려운 사례들은 다른 계약 속성들이 고려되어야 한다. 예를 들면, 자산이 계약기간의 마지막 단계에서 민간파트너로부터 정부로 이전되어야 하는지의 문제와 어떤 가격에 이전되어야 하는지의 속성들이다. 이들도 역시 위험할당의 중요한 부분으로 볼 수 있다.

Eurostat는 자신이 파트너십의 동기, 합리적 근거 및 효율성을 검증하는 것은 아니라고 주장한다. 다만 국가회계에서 이들을 처리하고, 회계처리가 정부통계에 어떤 영향을 미치는가에 대한 분명한 안내자의 역할을

수행한다는 것이다. 이 점은 원칙적으로는 옳다. 그러나 동시에 회계규칙은 엄격해야 한다. 그래서 정부의 과다 위험 부담 계약들이 무조건 민간부문 사업들로 넘어가는 것을 방지할 수 있어야 한다.

자료: Eurostat (2004), "New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public-private Partnerships", News Release No. 18, 11 February, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

2. 재정위험의 공개와 보증과 우발채무의 기록

PPP 계약은 종종 정부가 중국적으로 공급된 서비스에 대한 수수료를 어떻게 지불할 것인지에 대한 심각한 불확실성의 문제를 안고 있다. 이 불확실성은 상당한 정도로 위험이 할당되어지는 방법과 채무, 보증, 또는 우발채 무로부터 야기된다. 이들은 정부가 민간파트너와 계약의 일부로 맺은 내용 들이다. 정부와 민간파트너 간의 계약은 대개 언제, 어떻게, 얼마나 정부가 특정 서비스에 대한 공급에 대해 지불할 것인가에 대한 세부내용을 포함하고 있다. 그러므로 PPP 계약상 정부 의무는 어느 정도 명백하다고 할 수 있다. 그러나 정부가 지불하는 액수는 적절한 위험배분과 함께 공급되는 서비스의 양과 질에 따라 다르다. 이로 인하여 정부가 지불을 종료할 때의 액수에 대한 불확실성이 초래된다.

보증은 PPP 계약에서 보편적인 일이다. 보증은 정부가 어떤 구체적 사건

이 일어나는 경우에 알려지거나 알려지지 않은 액수를 완불해야 하는 법적 의무이다. 예를 들면, 정부는 민간파트너 부채의 일정액을 보증한다. 그리고 만약 민간파트너가 부채를 제대로 다시 갚지 못하면 이를 해결하기 위해 정부가 개입한다. 정부는 또한 민간파트너에게 최소한 수입액을 보증한다. 동시에 만약 민간파트너가 스스로 수입을 제대로 올리지 못하면 일정액을 지급할 의무도 진다.

일부 의무와 보증은 우발채무를 수반한다. 우발채무란 미래에 지급해야

하는 의무를 말한다. 실제채무와 우발채무 간의 차이는 지급이 이루어지도록 만드는 확률을 말한다. 만약 지급 확률이 높으면 우발채무는 실제채무가 된다.

또한 일부 사업과 관련되어서는 암묵적 우발채무도 있다. 국가별로 차이는 있지만, 일부 영역에 있어서는 정부가 최후의 공급자로서의 역할을 하기도 한다. 이는 정부가 계약조건에도 불구하고 개입하기를 기대하게 하고, 민간기업이 도산하면 일부 서비스 공급은 정부가 맡아야 하기도 한다. 보증 또는 암묵적 우발채무를 포함한 우발채무 형태의 의무는 정부 대차 대조표상에 기록되어 나타나지 않는다. 보증이나 채무는 이들이 명시적이거나 실제적일 때에만 비로소 기록이 되는 것이다.

상당한 의무의 존재는 반드시 너무 적은 위험이 민간파트너에게 이전되

어졌다는 것을 뜻하지는 않는다. 전술한 바와 같이, 최적 위험이전은 모든 위험이 민간파트너에게 이전되었다는 것을 뜻하지 않는다. 그보다는 파트너가 위험을 감당하기에 가장 적격이라는 의미를 함축한다. 일부 구체적 위험 들은 정부가 채무나 최소 수입 수준을 보증해주는 것과 같이 공유를 통해 가장 잘 관리되어진다. 물론 이것이 가장 효과적인 위험공유 방법인지는 각 개별 사업별로 판단할 문제이다.

PPP 계약에 관련된 위험들 때문에 예산과 회계는 반드시 실질적 및 잠재적 미래지불의무를 완벽하게 공개해야 한다. 또한 계약이 어떻게 현금유동성에 영향을 미치는지, 우발적 채무와 보증 덕분에 증가된 지불의 위험, 및 자산이 계약기간 만료 시에 정부에 귀속될지의 여부에 관한 정보도 공개되어야 한다.

보증, 우발적 채무, 및 기타 의무를 완전하게 측정할 수는 없어도 이를 기록하는 것은 미래 재정위험에 대한 정보를 제공하는 하나의 방법이 된다. 이는 동시에 주어진 불확실성 하에서 미래 비용을 계산하는 어려움을 시인 하는 것이기도 하다. 그러므로 이러한 의무들을 기록하게 되면 적어도 보증 액수에 대한 정보공급의 한 방법으로 종종 보여 질 수도 있다. 물론 보증비용을 책정하는 것이 더 낫다는 것은 말할 필요가 없다.

보증의 가치(혹은 잠재적 비용)를 평가하는 방법에는 여러 가지가 있다. 이러한 방법들은 역사적 가치와 요구된 보증에 대한 정부의 역사에 기초하는 간단한 평가에서부터 더욱 복잡한 방법에 이르기까지 다양하다(예를 들면 IMF, 2006 참조).

3. 재정적 위험과 보증

정부가 지불할 수 있는지의 여부와 얼마를 지불해야 하는지에 대한 불확실성은 보증과 우발채무와 관련된 가장 어려운 문제이다.

보증이 실제로 이루어질 때까지 그 액수가 정부지출이나 채무로서 기록되지 않는다는 사실은 재정정책이 진실로 현재의 수입과 지출 수준에서 지속가능한지에 대한 공포감을 조성할지도 모른다.

보증이란 지출 그 자체가 아니기 때문에 예산과정에서의 규칙과 규제는

보증을 받아들이는 데 있어서 예산 배정에 비해 덜 엄격할 수도 있다. 동시에 보증은 이행이 요구되면 정부에게 우발채무를 유발시킨다. 이와 같이 여러 가지 문제점이 제기되는데, 그 주된 내용은 아래와 같다.

- 보증의 인증 확보가 상대적으로 용이할 경우에는 보증이 비록 가장 효율적 도구가 아님에도 불구하고 위험 분담에 사용될 수 있다.
- 보증은 지출로 기록되지 않기 때문에 자칫 예산균형 요건 혹은 지출통 제를 회피하는 수단으로 사용될 수 있다.
- 보증의 궁극적 이행 요구는 미래에 있으며, 특히 장기보증일 경우에 보 증수용이 느슨한 정부정책이 재정적 지속가능성에 대한 심각한 위험으로 몰고 갈 수도 있다.

이러한 문제점들은 정부보증과 우발채무에 대한 명백한 예산규칙과 정보

공개의 중요성을 요약적으로 알려주고 있다.

민간파트너가 부담하고자 하는 위험의 규모는 자신이 위험의 가격을 책 정할 수 있는지와 정부가 그 위험에 대해 지급할 의지가 있는지에 달려 있다. 민간파트너는 그 위험을 스스로 책임지거나 아니면 보험을 구입하여 처 리할 수도 있다. 어떤 위험은, 계산해봐야 알겠지만, 보험 구입이 어려울지 도 모른다. 그러면 민간파트너는 위험부담용으로 수수료가 정부로부터 지불 되거나 아니면 정부가 보증을 확대하지 않는다면 위험을 부담하려 하지 않 게 된다. 정부는 민간파트너에게 더 많은 수수료를 지불하는 것보다는 차라 리 보증을 서게 될 것이다.

정부가 보증을 확대하는 사례에서는 보증이 실제로 보조금이라는 사실을 투명하게 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 보험이란 보험회사에게 지불하는 수수료 지불과 관련되기 때문이다. 실질 보증비용을 보다 가시화시키기 위 한 한 가지 방법은 실질 보증비용을 계산하는 것이다. 이때 보증이행이 요 구되고, 그 보증금액이 밝혀지며, 이에 따른 예산 배정이 이루어질 수 있는 확률을 고려해야 한다. 만일 특정 위험보험에 대한 시장이 구축되어

있지 않다면, 보증 수여 비용을 개략적으로 환산해야 하는 문제가 여전히 남아 있다. 이러한 문제에 대해서는 스웨덴이 대표적인 예가 된다. 스웨덴 국가채무청은 중앙정부 보증 책임을 맡고 있다. 만일 정부가 민간 기업에게 보증을 서려면 그 기업은 반드시 정부의 우발채무를 감당할 수 있는 수수료를 내야 한다. 이 수수료는 시장가격에 근거해야 한다. (위에서 언급한 것과 같이 비록 실제시장이 없더라도 그렇다.) 만약 정부가 민간파트너에게 “보조금” 성격으로 보증을 서게 된다면 그 액수는 예산에 반영된다.

보증이 통제되고 총금액이 너무 크지 않아서 정부에게 너무 큰 위험을 유발시키지 않도록 보장하기 위해서는 명백한 보증의 규칙과 공개가 있어야 한다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

- 감시와 보증등록 관리 책임을 지는 하나의 기구
 - 보증을 수용하기에 앞서서 재무부, 내각부 및 입법부의 인증
 - 보증의 연례 예산 과정에로의 통합 - 연례 예산 안에 추계 보증비용의 예산 실질 배정
- 지난 10년간 공공재정의 장기 분석은 점점 더 보편화 되어 왔다. 많은 국가들은 정부지출 증가의 압력요인이 되고 있는 높은 지출 비율과 인구 고령화로 인해 공공재정의 장기 지속가능성에 대한 관심이 증대되고 있다. 장기 예측은 수입과 지출이 현재의 정책기조로부터 어떻게 발전되어 가는지를 보여준다. 이는 또한 현재의 정책이 장기적으로 어떻게 제약을 받게 될 것 인지도 알려준다. 이러한 장기 예측은 현재정책이 장기적으로 지속가능성이 없어 보이면 미리 경고를 줄 수 있는 도구이다. 장기 예측과 지속가능성 분석에는 여러 가지 다양한 방법들이 있는데, 몇 가지만 예를 들면, 수입과 지출의 미래예측(투사), 대차대조표 분석, 현재가치환산, 및 세대별 회계 등이

있다.3)

정부의 우발채무는 장기예측에 있어서 많은 불확실성 요인 중의 하나이다. PPP는 장기계약이며, 이는 정부가 계약상의 의무를 지는데, 때로는 묵시적 우발채무와 같이 비계약적인 것도 있다. 이러한 의무들의 불확실성과 가끔씩 나타나는 큰 규모에 대해서는 장기적 지속가능성 분석과 함께 활용 하는 것이 중요하다. 결과물이 불확실하기 때문에 정부가 PPP 의무를 포함 한 일반적인 의무들에 따라 발생하는 원하지 않는 결과를 잘 관리할 수 있도록 민감도 분석을 하는 것이 중요하다.

오늘날 보증은 정부지출을 줄이는 하나의 방법으로 보인다. 동시에 보증은 정부의 미래지출에 대한 위험을 심각하게 증가시킬 수도 있다.

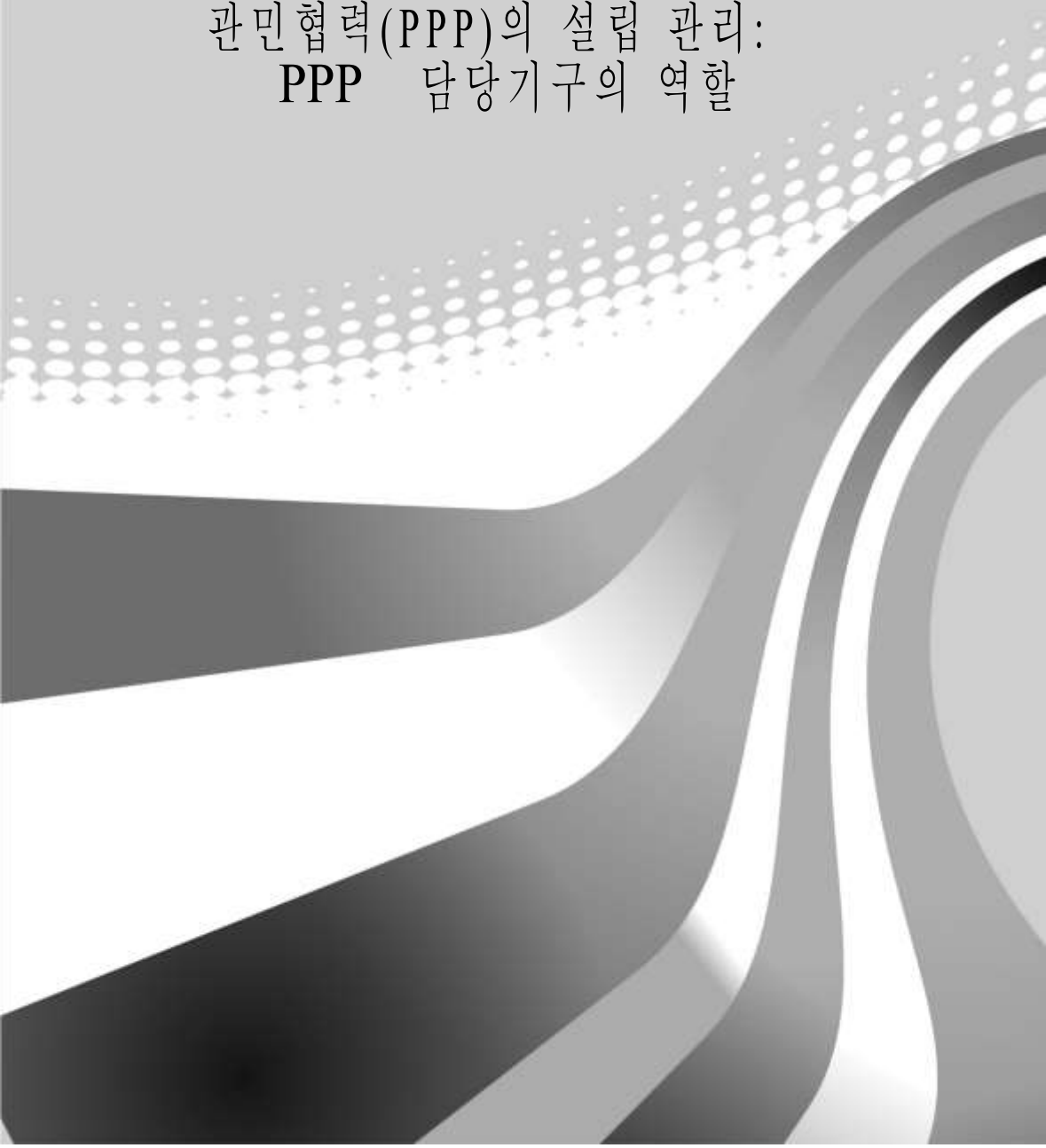
그럼에도 불구하고, 보증은 가끔씩 위험공유를 포함한 PPP 계약의 필요한 속성으로 간주된다. 정부와 민간파트너 간 최적 위험공유란 보증도 그 중 하나가 되어 포함된 여러 요인들의 조합이라고 할 수 있다.

PPP가 정부투자 또는 민간투자자로 분류되어야 하는지와 사업이 어떻게 예산으로 책정되어야 하고, 어떻게 회계 처리 되어야 하는지를 알아보기 위해서는 누가 가장 큰 위험을 부담하는지를 전반적으로 평가해서 보증하는 것이 중요하다. 주

-
- 1) ESA95 는 SNA93 과 일관성을 유지하기는 하나, 구체적 내용이나 세분화에는 다소 차이가 있다.(Eurostat, 1995 참조)
 - 2) 예를 들어 고속도로 PPP 의 경우에는 주행자 숫자에 따라 계산된다.
 - 3) 장기 예측과 금융위험에 대한 더욱 자세한 내용은(Ulla, 2006)을 참조 바람.

제 5 장

관민협력(PPP)의 설립 관리: PPP 담당기구의 역할





제 5 장

관민협력(PPP)의 설립 관리: 관민협력(PPP)담당기구의 역할

PPP를 설립, 관리 및 평가하는 적절한 기관의 역량 구축은 효율적인 PPP 사업지원을 위한 결정적인 역할을 한다. 이러한 기관역량은 이미 PPP 담당기구를 갖고 있거나, 아니면 설립 중에 있는 많은 국가들에서 발견된다

(EU에서 이러한 담당기구들은 보편화 되어 있으며, 자세한 내용은 PricewaterhouseCoopers, 2005:45 를 참조). PPP 담당기구들은 보통 재무부처 나 경제부처 산하에 설립된다. 이 장에서는 PPP 담당기구 설치의 근거에 대해 설명하고, 그 역할을 보다 자세히 설명한다. 그리고 이 기구들이 갖추어야 하는 전문성의 필요성을 알아본다.

1. 민관협력(PPP) 전담기구의 필요성

PPP를 전담하는 담당기구 설립에 대해서는 여러 가지 이유가 있으며, 이들은 다음과 같다.

- 각 부서는 예산에 맞게 PPP를 적절히 관리할 수 있고, PPP가 정부 지출을 늘리게 하는 오류를 차단할 수 있도록 보장할 필요가 있다.
- 각 부서는 “무임승차자” 행위가 나타나지 않게 해야 할 필요가 있다. 이는 각 부서들이 정부 전체를 대표하여 장래지급 의무를 약속하는 경우에 생겨난다. 이 장래지급 의무는 각 개별 부서들이 스스로의 할당에 산으로는 기대하기 어렵다는 것을 알고 있는 것이다.
- 정부 부서들과 기타 공공기관들이 스스로 PPP를 준비하고 계약을 맺을 때 사용할 수 있는 지식센터를 만들어 줄 필요가 있다.

- 정부 부서들과 기타 공공기관들은 수용가능성, VFM 및 위험이전에 대한 모든 요구조건을 수행하도록 보장한 PPP의 설립을 규제할 필요가 있다.
- PPP 실제와 정책을 구분할 필요가 있다.

첫째, PPP의 예산 외 속성 때문에 정부 부서들은 PPP의 예산 상 의미를 충분히 인정하지 않을 위험성이 있다. 특히 정부 부서는 민간파트너가 초기 자본지출에 책임을 진다는 이유로 정부지출이 감소된다는 것으로 잘못 이해할 수도 있다. 그 결과 각 부서는 다른 지출 항목에 더 많이 지출하게 할 수도 있다. 이렇게 잘못 이해하면 PPP 재정의 복잡성에 대한 이해 부족으로 각 부서들이 재정적으로 과다약속을 하게 만들 위험이 초래된다. PPP 담당 기구는 정부 내 규제기구로서의 역할을 수행하지만, PPP를 집행하는 부서와도 친한 관계에 있기 때문에 그런 잘못된 오해를 떠나 공정한 감사와 사업의 수용가능성 판단에 따라 온전한 업무를 수행하지 못하게 될 수도 있다.

둘째, 각 부서들이 PPP의 예산상 의미를 제대로 이해한다고 해도 여전히

주요 담당기구와 “무임승차자” 문제는 남아 있다. 이 문제점들은 자체예산에만 책임을 지는 개별 부서와 국가전체 예산을 책임지는 재무부와의 관계에서 발생한다. 개별 부서는 자신이 맺은 어떠한 협정도 궁극적인 책임은 정부가 총체적 책임을 지게 된다는 것을 알고 있다. 이러한 협정들 속에는 PPP 계약상의 지불금도 포함된다. 그래서 중앙정부가 정부를 대표하여 PPP 지불금을 내기 때문에 각 개별부서는 협정에 대한 어떠한 약속도 할 수 있

다. 비록 이 협정 약속이 중앙예산으로부터 자신들이 배정받은 예산으로는 그러한 지불금을 내기에 충분하지 않다는 것을 알고 있는 경우에도 그렇다. PPP 전담기구를 설치하면 그러한 “무임승차자”

문제들이 해결될 수 있다. 왜냐하면 각 부서들은 미래지불금이 자신들의 배당 예산 내에서 가능한지를 제시하고 증명해야 하기 때문이다. 일단 각 부서들의 증명자료가 충분하면, PPP 담당기구가 허가를 내 주게 된다. 이러한 허가는 PPP 협정을 최종적으로 종결시키기 위한 선결조건으로 작용하게 된다.

셋째, PPP 전담기구는 PPP 를 설립할 때 기술지원에 있어서 개별 부서들을 도와 줄 수 있는 지식센터의 역할을 할 수 있다. 네덜란드 PPP 지식센터 (Box 5.1 참조)가 좋은 예가 된다. PPP 계약 시 필요한 지식은 주변의 공무원들로부터 언제나 얻을 수 있는 게 아니다. PPP 처럼 복잡한 거래를 할 때는 정부도 민간부문과 동일한 조건에서 협상할 수 있는 기술 확보가 필요하다.

다는 점이 중요하다. 특히 민간부문은 복잡한 금융거래에 더 익숙하다. 때로는 민간부문의 봉급이 더 높기 때문에 정부에서도 더 나은 자격을 갖춘 사람을 유치하고, 이미 있는 우수 인력을 유지시키는 일도 중요하다. 그러나 전통적으로 경직적 관료제도 하에서는 이 문제 자체가 상당히 복잡할 수 있다. 나아가 PPP 담당기구는 필요시 임시로 전문컨설턴트를 고용해야 할 필요도 생긴다. 컨설턴트를 활용하게 되면 PPP 담당기구 서비스 수요가 정점에 이를 때를 잘 관리하기 위한 책임의 일부를 위임하는 효율적인 방법이 될 수가 있다.



Box 5.1. 네덜란드의 관민협력(PPP) 지식센터

“PPP 지식센터(Knowledge Centre)는 재무부(the Ministry of Finance) 산하에 1999 년에 설립되었고, 정부 공무원과 금융계와 산업계의 전문가들로 구성되어 있다. 소관업무는 PPP 경험을 확산시키고, 민간부문과 정부부문 간의 협력을 위한 명백하고 효과적인 규칙을 만들며, PPP 에 적합한 사업들을 제안하고, PPP 결과에 대한 정기 보고서와 연구를 수행하는 것이다. 인프라담당기관(the Rijkswaterstaat)과 정부청사담당기관(Government Buildings Agency)이 점점 더 PPP 사업에 익숙해짐에 따라, PPP 지식센터는 교육과 건강보호와 같은 다른 분야에도 PPP 사업들을 개발하는 것에 초점을 두게 될 것이다.”

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

넷째, PPP 담당기구는 PPP 설립에 관련된 모든 법적·기술적 요건들이 제대로 수행되는지를 규제할 수 있는 허가 메커니즘을 통해 각 부서들을 감독할 수도 있게 한다. 규제형 허가제 활용은 기술지원과 함께 대부분의 PPP 담당기구들의 주요 기능을 형성한다. 그 사례가 호주, 남아프리카공화국, 영국에서 사용한 방법이다(호주와 남아공에서 사용한 사례에 대해 더 자세한 내용은 Box 5.2 와 5.3 을 참조할 것).

다섯째, PPP 담당기구는 정책과 실무를 구분하도록 도와준다. 즉 PPP 담당기구는 PPP에 대한 자문·감독·정책을 맡고, 지출담당 부처는 실제로 사업의 추진에 대한 책임을 맡는다. 이렇게 하면 PPP 담당기구가 추진기구로 변질되는 위험을 줄일 수 있다. PPP 담당기구의 주요 업무는 PPP 사업을 옹호하는 것이 아니라, VFM이 가장 중요한 기준이라는 것과 거래비용을 가능한 한 최소화시킬 수 있도록 보장하는 것이다. 만약 PPP 담당기구가 사업에도 책임이 있다면, 이해의 충돌이 일어날 것이다. 그것은 이 담당기구가 사업의 감독과 집행을 동시에 책임지게 되는 상황으로 이어지기 때문이다. 그 결과, PPP 담당기구는 PPP 사업 자체의 존재를 단순히 정당화시킬 뿐, VFM에 초점을 맞추는 목적을 상실하게 만들고 만다.

전문성 중심센터로서의 PPP 전담기구는 잠재적 민간파트너의 신뢰를 높여주기도 한다. 이 점에서 Ahadzi and Bowles는 아래와 같이 주장하고 있다:

...민간부문이 고객조직 내에 설치되어 있는 PPP 담당기구를 보는 것에 더 관심을 갖는 것은 놀랄 일이 아니다. PPP 담당기구는 효과적인 협상과정에 필요한 권력과 권위를 지닌 경험 많고 능력 있는 고객팀을 만들 것을 제안한다. 그런 팀이 없다면, 공공부문 사업관리 역량에 대한 우려를 높이게 될 것이다. 이는 특히 정부의 한 가지 업무가 여러 부서에 분산되어 있을 때 적합할 것이다(Ahadzi and Bowles, 2004:976).



Box 5.2. 호주 빅토리아 주의 민관협력(PPP) 담당기구,
Partnership Victoria

Partnership Victoria 는 PPP 를 통해 공공서비스를 전달하는 데 필요한 빅토리아 산 정, 사업위험의 전반적 고려, 공공부문과 민간부문간의 최적위험할당제, 공익 보호 와 VFM 평가에 대해 초점을 두는 것이다. 2002/03 년 이래, 빅토리아 주 공공투자 의 약 10%가 이 기구를 통해 추진되었다.

Partnership Victoria 는 PPP 에 대한 전문지식 공급 센터이며, 중점 역량을 활용 하여 지원하고, 정책의 틀에 대해 책임을 지는 역할을 수행한다. 이를 자세히 살펴 보면: i) 정책의 개발; ii) 사업수행에서의 자문역할; 및 iii) 정책 입안과 계약관리에 필요한 자문이다. 이 기구는 개별 사업에는 기업의 전문가 자문을 제공하고, 정책과 제도를 찾아내어 대응하며, 예산문제를 감시하며, 정책의 틀 통합을 유지하고, 우수 사업의 재무부 허가를 주선한다.

전반적으로 Partnership Victoria 는 소유권은 갖지 않지만, 정책 가이드라인과 전 문성 공급을 통해 PPP 사업에 적극적 역할을 수행한다. 공공부문과 민간부문 모두 의 역량을 향상시키고자 이 기구는 관련된 훈련과 필요한 교육과정도 운영한다. 이 를 관장하는 부처는 재무부이고, 실제 사업의 입안과 집행을 책임지는 것은 관련부 처의 계선부처들이다. 사업허가 과정에는 네 가지 주요 논점이 있다. 이는

Partnership Victoria 사업이 다음 단계로 계속되기 위해 재무부의 허가에 필요한 내용이다. 이 네 가지 논점은: i) 자금조달 허가; ii) 관심표명 신청 허가; iii) 사업개요 발간 허가; 및 iv) 계약관리전략과 준비상태 제출이다. 재무부의 책임은 자금조달과 해당 부처가 Partnerships Victoria 로 하여금 전체 예산 문제를 사업논의에 올리도록 하는 것이다.

Sources: State of Victoria (2007), "Partnerships Victoria", 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.

호주, 남아공, 영국에서 사용된 전형적인 PPP 담당기구의 역할은 일단 계약이 서명되고, 계약 전 단계기간이 종료되면, 이들은 PPP 협정의 관리에는 책임을 지지 않는다. 일상적인 관리책임은 전형적으로 개별 정부부서에 있지, PPP 담당기구에 있지 않다.

호주의 사례에서 알 수 있듯이, PPP 담당기구들은 모든 수준별 개별정부에서 설치될 수 있다. 호주의 Partnership Victoria 는 주정부 수준의 기구이

다. 이와 비슷한 주정부 수준의 기구들은 호주의 다른 주에서도 볼 수 있다. 영국에서는 스코틀랜드와 웨일즈 정부가 각각 자신들의 별도 PPP 담당기구들을 두고 있다. 영국의 사례는 중앙정부와 지방정부가 동시에 설치할 수 있다는 것을 보여준다. 한 수준 이상의 정부에서 각각 다른 기구를 설치하려면 역할과 규제권한의 차별화가 요구된다. 즉, 중앙정부가 하위정부들에 게 공식적 권한 이양이 요구된다.¹⁾ 대규모 전문성과 특히 규제권한이 중앙 정부에 있느냐, 지방정부에 있느냐의 문제는 분명히 그 나라의 정부형태에 따라 다르다. 이 경우 물론 연방(중앙정부) 헌법이 지방정부에게 허락하는 더 많은 규제권한을 필요로 한다.

Box 5.3. 남아프리카공화국 재무부의 민관협력(PPP) 담당기구

남아프리카공화국 PPP 담당기구는 2000년에 설치되었고, 중앙정부와 지방정부의 PPP 설립을 감독한다. 2006/07년에는 총 정부일반투자 중 인프라에 대한 PPP 비중이 5.5%에 달했다. 주로 계약 전 기간에 치중되었지만, PPP 담당기구는 아래와 같이 PPP 사업의 전주기 중 6 단계 모두에 걸쳐 기술지원을 했다: i) 시작, ii) 타당성 조사, iii) 구매, iv) 사업개발, v) 전달, 및 vi) 종료. 발주단계에서는 중앙정부 각 기관들과 지방정부들이 자신들이 PPP를 계약할 의향을 PPP 담당기구에게 통보해야 한다. 또한 자신들의 가능한 전문성을 통보하고, 담당자와 담당부서를 지명해야 한다. PPP 담당기구의 가장 근본적인 관심은 중앙정부 각 기관들과 지방정부들이 PPP의 설립과 관리에 대한 자신들의 역량과 기술을 소유하고 있느냐의 문제이다.

타당성 조사 단계는 시작 단계에 이어진다. 이 조사는 민간파트너가 수행해야 하는 기능을 명확히 밝혀야 하고, 정부가 선택 가능한 대안들과 필요성에 대한 분석을 포함시킨다. 타당성 분석은 수용가능성, VFM, 및 위험이전의 세 가지

규제에 대한 검증을 통과시켜야 한다. PPP 담당기구는 이 세 가지 검증은 소위 '재무부 허가:I'이라고 부르며, 이는 타당성 분석이 완료된 후에 이루어진다. 허가는 중앙정부 각 기관이나 지방정부가 구매 단계와 함께 진행되기 전에 필요하다.

타당성 분석은 몇 가지 단계를 갖는다. 첫째, 정부기관들은 고려 대상 서비스에 대한 확신이 필요하다. 이는 서비스 전달에 PPP 이나 전통적 방식이냐를 결정하기 전에 이루어져야 한다. 수요분석에 이어서 정부기관은 서비스 전달의 다양한 선택대안들을 고려해야 한다. 이 선택대안에 바로 PPP도 있고, 전통적 정부조달 방식도 있다. 수용가능성은 이 단계에서 결정적 역할을 한다. 다양한 선택대안에 대한 확신에 이어서 사업에 대한 실사(due diligence)와 가치평가 이루어져야 한다.

가치평가는 매우 활발한 과정으로서 여러 가지 일들을 포함한다. 여기에는 기준 PSC, 위험조정 PSC, PPP 참고 모델, 및 위험조정 PPP 참고 모델의 편집이 들어 있다. 이러한 모델들을 만든 후에는 민감도 분석이 수행된다. 이런 일들이 끝나고 나면, 예산이 이미 사업에 배당된 상태이다. 이 예산은 수용가능성과 VFM 을 확실히 하기 위해 분석된다. 타당성 연구는 이제 허가를 위해 재무부 허가:I에 따라 제출된다.

구매 단계 동안에는 재무부 허가가 두 가지 더 일어난다. 소위 '재무부 허가:IIA' 라고 불리는 데, 여기서 PPP 담당기구는 구매서류를 허가한다. 이 서류에는 계약초안이 포함되는 데, 이 초안이 작성된 후에는 각 기관이 구매과정을 진행시킬 수 있다. 구매는 입찰과정의 형태를 취한다. 입찰과정 후에는 각 정부기관이 입찰을 평가 할 필요가 있다. 각 정부기관이 원하는 입찰자를 결정하기 전에 모든 입찰을 수용가능성, VFM, 및 실질 위험 이전도에 비추어 평가한 것을 PPP 담당기구에 보고서를 만들어 제출해야 한다. 각 정부기관이나 지방정부들은 어떻게 자신들이 더 낫다고 판단한 입찰자들이 이러한 기준을 더 잘 수행할 것임을 보여주어야 한다. '재무부 허가:IIIB'에 따르면, 각 정부기관들은 계약의 세부사항을 최종 마감하고, PPP 에서 자신들이 관리할 수 있는 관리계획을 만들며, 모든 당사자들이 역량과 영역에 대한 실사를 완료한다. 계약이 체결되기 전에 PPP 담당기구는 '재무부 허가:III'을 발행해야 한다. 그 안에는 수용가능성, VFM, 및 실질 위험이전도의 요구조건을 충족시키는 계약임을 확인하는 내용이 들어 있다. 계약이 최종 서명되고 나면, PPP 담당기구가 더 이상 허가를 요구하지 않는다. 만일 어느 일방이 계약 종료 후에 중대한 변경을 원하면 PPP 담당기구는 이 변경사항을 허가해야 한다.

자료: 남아프리카공화국 PPP 담당기구에 대한 더 자세한 내용은 Module 4 of the National Treasury PPP Manual (2004), www.ppp.gov.za 를 참조할 것.

Box 5.2 와 5.3 에서 설명한 것과 같이, 호주의 빅토리아 주정부와 남아공 의 PPP 담당기구들은 사업 담당 계선 부처에게 안내와 지원을 제공하고, 계약 전 기간의 특정 단계에서 사업을 허가하는 중앙 역량 센터의 역할을 하고 있다.

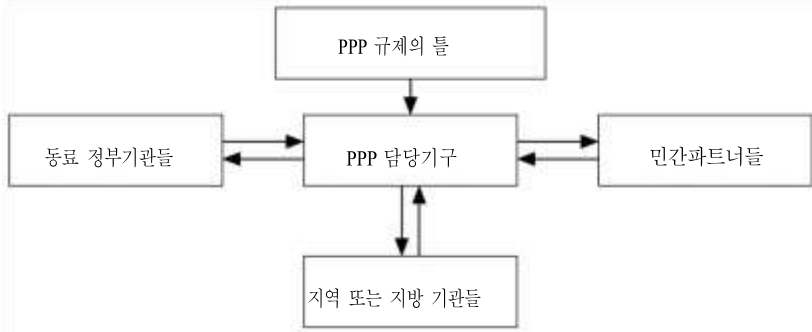
2. 민관협력(PPP) 담당기구들의 전문지식 필요성

유럽의 경험에서 보면, PPP 출범은 다양하게 역량을 키워 온 PPP 핵심 전문가들에 의해 주도되었다(EIB, 2004). 이러한 다양한 역량은 PPP 에 관련된 복잡한 요소들 때문에 필요하게 되었고, 그 내용은 다음과 같다:

- PPP 에 유리한 법률적·규제적 틀의 개발
- 사업 개시와 권유
- 시범적 프로그램관리 및 평가
- 잠재적 파트너와 투자자 유인
- 민간파트너와의 신뢰와 친선관계 구축
- PPP 평가(VFM 과 PSC)
- 정부 내 및 일반대중의 지지를 통한 정치적 위험관리
- 사업 관리, 성과 감사, 및 계약 관리

구체적 부문에서 VFM 을 평가하려면 기술적 기능은 물론 회계, 경제학, 법학을 아우르는 학제적 능력을 키울 필요가 있다. <그림 5.1>은 PPP 담당 기구가 한 국가의 규제적 틀과는 별개로 운영될 수 없다는 점을 보여주고 있다. 이 담당기구는 모든 당사자들이 적용받아야 할 규제적 틀에 영향을 받는 동료 기관들, 하부 기관들, 및 민간사업자들이 어떻게 연계되어 있는지를 알려준다.

그림 5.1. 관련당사자들과의 협상을 위한 기관 역량



PPP 담당기구 설치하는 종종 PPP 규제정책 들의 핵심 지침에 따라 이루어진다. 그 중 일부 원칙으로는 명백한 목표, 정치적 위험관리와 윤리적 책임 성이다. 규제의 틀 안에서는 하향식 명령적 사고방식에서부터 협상 파트너 로서의 사고방식으로 전환하기 위해 각 기관들은 아래와 같은 역량을 개발 해야 한다:

- 관료적 집행보다는 파트너십이 새로운 작업방식이 되는 새로운 거버넌스 형태에의 매진
- 사전적·사후적 평가, 협상 및 산업경험에 있어서 기술적 전문성 개발
- 인센티브 중심 규제를 받아들이려는 능력
- 수평적으로는 동료 기관/부처들과, 수직적으로는 지역 및 지방기관들과 협상 및 조정할 수 있는 역량

주

1) 또한 일부 국가들에서는 하위정부가 중앙정부로부터 채무에 대한 허가를 요구 받을 수도 있다. 이 경우에, PPP 와 같은 장기계약을 할 때는 중앙정부의 허가가 필요하다.

제 6 장

정책의 틀과 절차적 도구





제 6 장

정책의 틀과 절차적 도구

비록 대부분의 PPP 에 대한 분석이 PPP 의 경제학, 위험 및 재정적 관점에

초점을 맞추고 있다고 하더라도, PPP 의 가장 결정적 요소는 정책의 틀이라고 할 수 있다. PPP 와 같은 대규모 사업을 성공적으로 인식하고 집행하는 일은 고립적으로 이뤄질 수가 없다. 특히 정부가 특정 정책의 맥락과 틀 안에서 수행할 경우는 더욱 그렇다. 이 장에서는 이런 차원에서 세 가지 이슈, 즉 정치적 지원의 필요성과 정치적 지원 부재에 따른 위험; 부패와 윤리적 과제; PPP 의 규제 등으로 구분하여 설명한다.

1. 정치적 지원과 모든 당사자들의 참여

정치적 지원과 합의는 PPP 성공을 보장하는 데 결정적인 요인이다. 특히 PPP 가 교통이나 상수도 와 같은 주요 공공서비스를 공급할 때는 더욱 그러 하다. PPP 설립에 영향을 받는 정부와 노동자들과 같은 관련자들의 지원을 받아내고, 이들과 협의하는 일은 정책의 틀을 만드는 통합적 요소가 된다. 만일 일반대중들의 반대가 심하다면 PPP 에 대한 정치적 이해당사자들의 지원도 흔들리게 되어, PPP 의 정치적 위험을 증대시킬 수 있다. 더 큰 위험은 PPP 에 민간부문 참여를 막는 것이며, 이로 인해 VFM 추구를 송두리째 흔들어 버리고, PPP 사업의 경쟁력을 낮출 수 있다. 그러므로 사전 재정분석 과 위험분석을 수행하고, PPP 를 설립하고자 하는 정부기관이 정부 내외의 모든 관련자들과 함께 심도 있는 사전 연습을 하는 것이 정치적 지원을 보장할 수 있다.

고위 당국들로부터의 정치적 약속은 PPP 가 기대하는 편익을 가져다 줄 수 있다는 것을 대중에게 확신시켜 줄 사업 책임자의 역할 수행을 위해서 뿐만 아니라, 사업이 장기간에 걸쳐 일관성을 지니고 정치적

위험이 최소화 된다는 사실을 민간 당사자들에게 확신시켜주기 위해서도 결정적인 역할을 한다. PPP 계약의 장기적 속성은 대부분의 사업들이 여러 번의 선거에 무관 하게 장기에 걸쳐서 일관성을 유지시켜준다는 것을 의미한다. 그래서 정치 적 지원과 약속은 반드시 특정 정당을 초월하여 이뤄져야 하며, 그렇게 되면 민간파트너들은 차기 선거에서 특정 정당의 집권 여부와 무관하게 정치 적 지원이 지속될 것임을 알게 될 것이다. 정치적 지원이 약하게 되면 다음 과 같은 세 가지 결과를 초래하게 된다. 첫째, 정부는 강력한 PPP 의 틀을 구축하는 데 필요한 입법부의 변화를 만들어 낼 수 없다. 둘째, 민간부문은 PPP 사업 참여에 거부반응을 보이게 된다. 셋째, 설사 PPP 가 설립되어도, PPP 계약을 수정하거나, PPP 성과를 해치는 정책변화로 인해 정부는 민간 파트너에게 변화에 따른 비용을 보상하도록 강요하게 된다. 이는 결국 PPP 의 VFM 을 근본적으로 흔들게 만든다.

과거의 성공에 바탕을 두고 경험을 쌓아 나가면 국민들에게 인정받게 되고, 이는 정치적 위험을 완화시켜준다. 이와 반대로, 잘못된 PPP 사업들은 미래의 사업제안을 어렵게 만든다. 예를 들면, 미국에서 전 Washington Convention Center 부지를 재개발하려는 PPP 사업에 대해 불공정하다고 느낀 민간개발업자가 워싱턴 시정부에 반발하는 법적 소송을 제기한 사건이 있었다. 시 정부는 이 소송에 대해 미화 3,500 만 불을 지불하는 것으로 합의하였다. 그러나 그 결과는 일반 국민들의 눈에 PPP 관리와 신뢰에 부정적 으로 영향을 미치게 되어 시 정부의 명성에 누를 끼치게 되었다(HDR, 2005).

많은 PPP 사업들이 제공하는 서비스의 중요성 때문에 PPP 제안들은 종종 여러 가지 이유로 반대에 직면한다. PPP 에 대한 비판은 민영화와의

혼돈에서 제기되는 데, 이는 PPP가 목표 설정 상 정부를 대신해서 강력한 역할을 한다는 사실을 간과하기 때문이다. 민영화나 수수료 지급을 통한 공공서비스 자금지원에 대해 일반 국민들이 혐오감을 갖고 있는 일부 국가들의 경우, PPP는 완전한 민영화가 아닌 정부가 기존의 정부공급 서비스에 민간부문을 더 깊숙이 참여시키려고 하는 중간 단계로 비춰질 수도 있다. 반대로 PPP에 대한 반대도 역시 합리화되어 질 수 있다. 특히 이는 고려중에 있는 파트너십이 단순히 전통적 정부조달의 완전한 정부공급을 대체하는 부적절

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

한 대안으로 인식된다면 더욱 그러하다. 이것이 보통 고려중인 PPP 가 전통 적인 정부조달에 비해 추가 VFM 을 전달하지 못하는 사례의 하나이다.

또 다른 비판은 이윤을 추구하는 민간부문이 서비스의 품질을 낮추거나

가격 인상 없이 공정하게 공공재를 공급할 수 없다는 의심에서 시작된다. 이러한 비판은 전형적으로 다음과 같은 의심을 제기한다.(HDR, 2005):

- 민간업자들은 무료이어야 할 공공재 공급에서 이윤을 챙긴다.
- 민간업자들은 결정적인 서비스를 선별적으로 제공해서 접근이 어렵거나 가난한 사용자들을 등한시하는 문제를 유발한다.
- 민간 기업들은 정부처럼 일반국민에 대해 책임성이 강하지 않다.
- 민간계약자들은 공공부문의 일자리를 뺏어간다.1)
- PPP 의 운영과 선택에서 부패의 가능성이 높다(아래의 제 2 절에서 논의 할 것임).

위에서 지적한 사항들은 바로 PPP 설립 여부를 결정하는 핵심적 내용이 다. 즉, 정부의 시장실패에 대한 대응에서 민간부문이 무슨 역할을 수행하는 가? 이론적으로 보면, 공공부문 인프라 개발은 자연독점과 규모의 경제 문 제로부터 야기되는 시장실패로 인해 정부의 책임으로 여겨져 오고 있다. 인 프라 공급에서의 정부 활동도 정부실패에 연결될 수 있다. 즉, 인프라의 적 정수준을 공급하고 평가하는 데 있어서 오히려 정부가 실패하는 것이다. 정 부실패에 대해서는 또 다른 문제가 있다. 정부란 무관심한 당사자가 아니라,

이해가 상충하는 기관과 집단들의 각각 다른 목표와 정책의제들의 총체를 대변해야 한다. 정부는 각 부문 간 조정, 장기적 약속의 일관성 및 내부역량 부족의 문제에 봉착할 수도 있다.

정치적 지원을 해치는 또 다른 문제점은 PPP 계약들이 비완성적이라는 점이다. 최적의 측정, 위험 할당과 가격산정의 틀 안에서 공공재를 전달하고 이윤동기를 조화시키는 계약을 설계하기는 어렵다는 것이다. 대부분의 다른 계약들과 마찬가지로, PPP 계약은 가능한 모든 우발적 사태를 결코 사전에 미리 알아낼 수 없다는 사실 때문에 더욱 어렵다. 그 결과는 강력한 책임성 이 결여되는 경우에 민간업자는 시장변화에 따라 부적절하게 비용을 공공 부문에게 떠넘기는 식으로 대응하게 되어 불완전한 계약 동기가 되어 버린다(Davis, 2005). 이와 같이 PPP 에 대한 보이지 않는 부정적 효과는 PPP 실 패와 마찬가지로 국민들이 믿을 수 있는 강력한 규제 제도가 필요한 전형적인 예이다. 비록 위험이 지속적이더라도, 이는 경쟁에 기초한 PPP 파트너가 궁극적으로는 공정하고 효율적으로 질 높은 공공서비스를 전달할 수 있도록 제대로 된 규제의 틀 속에서 수행하게 된다면 그 위험은 크게 감소하게 될 것이다.

PPP 를 집행하는 정부는 직원들의 기대를 관리하고 고품질의 인적자원관 리를 보장하기 위한 설득력 있는 정책이 필요하다. 이것은 특히 PPP 가 새로운 서비스를 창출하는 것이 아니고, 기존에 정부가 제공하던 서비스를 인수 받아서 전달하는 경우 더욱 그러하다. PPP 계약과 관련하여, 신규 계약을 체결하기 전에 서비스 전달에 참여하였던 공무원들은 민간파트너나 특수목적 장치(SPV)로 이전될 수도 있다. 혹은 다른 공공기관에 전입될 수도 있다. 그러나 그런 공무원들이 새로 전입해 간 기관에서 생산적으로 일을 하지 않고 PPP 의 비용에 전입된 공무원들의 봉급지불비용이 포함되지 않는다면, 전통적 정부조달 방식과

PPP를 비교한다는 것은 PPP 사업에 편향된 평가를 하게 될 소지가 있다.²⁾ 많은 국가에서 공무원들은 민간부문 근로자들과는 다른 계약조건으로 채용되기 때문에 공무원들의 이적은 동료들 사이에 저항요인이 될 수도 있다.

공무원들의 민간파트너/SPV 에로의 이적은 현재의 복지를 그대로 유지하는 조건에서 이루어져야 한다. 이 예방조치는 PPP를 위한 공무원들의 지원을 확보하는 것이며, 동시에 생산성을 향상시키는 일이 된다. 이적 공무원들의 복지를 보존한다는 것은 곧 영국에서 활용한 사례에서처럼 지침과 법률적 틀의 확립을 필요로 한다. 영국에서는 PPP의 영향을 받는 공무원들에게 공정한 전직을 보장하였다. 예를 들면, 1997년 이후 영국 정부는 1981년 이적동의규칙 (Transfer of Undertakings)이라는 최소한의 고용보호 규정 제정을 뛰어넘는 근로자 보호 노력을 확대시켰다(이는 TUPE라 불리며, Box 6.1을 참고 바람). 영국의 현재 근로자 보호정책은 아래의 원칙에 의해 제재를

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

받고 있다.(HM Treasury, 2003b):


- 계약과정에의 참여를 포함한 참모진과의 공개적이고 투명한 의사전달
- 신규 근로자와 전직자 모두를 위한 거래조건 보호
- 공무원과 민간부문 전직자 모두에게 적용되는 연금 보호
- 공공서비스 전달 상 융통성 유지 이와 같이 PPP에 대한 비판에서 제기된 여러 가지 문제점들은 강력한 공공부문의 지속적 감시와 같은 PPP의 명확한 거래조건을 통해 해결될 수 있다. 서비스 통제, 공정한 가격과 시설사용에 대한 공평한 접근과 같은 또 다른 문제점들도 심각한 문제이자 입법적 관심이다. 이는 PPP를 통한 서비스 전달의 품질을 보장하기 위해서 강력한 규제 틀이

요구된다는 것이다. 부패에 대한 우려도 또 다른 중요한 위협 요인이며, 이는 PPP 정책의 틀에서 고려해야 하는 필요성을 제기한다.

2. 부패와 윤리적 문제

PPP 에서 부패에 대한 위험은 또 하나의 중요한 관심영역이지만, 연구는 아직 미미한 실정이다. 일단 PPP 계약이 완료되면 경쟁이 거의 사라지기 때문에 입찰과정에서의 경쟁이야말로 자격을 갖춘 계약자를 선택하기 위한 유일한 기회이다. 입찰단계에서 나타나는 부패는 편익을 제공하는 PPP 의 역량과 통합을 심각하게 저해하게 된다. OECD 에 따르면, 부패는 최적거나 가장 좋은 VFM 을 제안하는 입찰자에게 계약이 성사되지 못하게 하고, 뇌 물을 제공하는 입찰자에게 계약이 체결되도록 한다. 부패가 발생하면 시장 비효율성을 초래하는 개인적 이득을 허용하게 되므로 공공부문 구매 과정 이 손상을 입게 된다. 궁극적으로 정부는 품질이 더 낮은 서비스에 더 비싼

값을 치러야 한다(OECD, 2005a).

 Box 6.1. 영국의 근로자 보호제도: 고용보호를 위한 이적 동의
규칙: TUPE 의 전직 시행과 공정 처우

“광의로 TUPE 는 근로자들이 봉직하는 사업자가 바뀌어 전직하는 경우에 이들의 고용에 대한 거래조건을 보호하는 것이다. TUPE 규제는 강제로 전직하는 근로자들의 권리를 보호하고자 설계되었다. TUPE 의 주된 내용은:

- 근로자들이 한 고용주에서 다른 고용주로 이적되는 때에는 이적되는 근로자가 거래조건상 ‘비우호적 대우 금지’원칙을 보장한다.
- 공직에서 민간부문으로 전직하는 최초의 전직자뿐만 아니라 두 번째, 세 번째, 네 번째 전직자에게도 적용시킨다.
- 국무조정실 실무지침에 따르면, [...] 공공부문에서 민간부문으로 이적된 근로자는 ‘대략적으로 유사한’ 직역연금 권한을 동시에 받는다고 요구하고 있다.

자료: HM Treasury (2003), PFI: Meeting the Investment Challenge, The Stationery Office, London, 70 쪽.

책임성 부족은 잘못된 행위가 발견되지 않거나 발견되어도 결과에 대한 책임을 지지 않기 때문에 부패행위에 대한 구체적 위협으로 지적된다. 게다가 변화되는 환경에서는 투명성 보장을 위한 가장 좋은 규제조차도 세심하게 신경 쓰지 않으면 쉽사리 핵심을 놓치게 만들어 급격하게 변화하는 시대에 뒤떨어지고 부적절해지고 있다. 부패와 비윤리적 행위의 발생에 관련되는 정부조달 상 관심 영역은 아래와 같다(OECD, 2005a)³⁾:

- 정보비대칭: 공정하고 경쟁적인 입찰과정의 완전성은 정부구매기관의 재량권이나 민간입찰자가 정부도 소유하지 않은 정보를 갖고 있는 경우에는 심각하게 훼손될 수 있다. 이 정보의 비대칭현상은 예산삭감을 방지하고자 실제보다 비싼 입찰가격을 제시하는 관료들의 이익추구에 의해 착취당할 수 있다. 또한 구매기관은 기업이 계약의 입찰 중에 기술 조언으로 민간기업과 상의할 수도 있다. 이와 같이 궁극적 기술입찰 요구와 절차는 합법적이긴 하지만, 이들이 한 기업에게만 자세한 입찰 요건을 정확히 맞추게 된다(Box 6.2 도 참고하기 바람).

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업(PPP)

- 접촉, 비공식 네트워크 및 결탁: 비공식적 접촉과 네트워크는 계약 당사자들 간 신뢰를 구축시켜 거래를 촉진시켜주지만, 동시에 입찰과정에 영향을 미쳐 남용될 소지도 있다. 입찰자들은 성과를 줄이고 가격을 올리는 결탁을 할 수도 있다. 네트워크도 입찰절차와 요건에 대해 불공정 하게 알려줌으로써 특정 경쟁자를 선처하는 데 악용될 소지가 있다.

- 공무원 측의 이해 상충: 복잡한 민관 상호교류와 연계되어 있는 공무원 들은 이해관계 충돌에 민감할 수 있다. 이러한 이해 상충문제는 개인적, 재정적 이해, 가족관계, 혹은 퇴직 후 보수에서 비롯된다.
- 정치자금 조달: 입찰과정에 직접적으로 관여하지 않는 정치인들도 자신들의 이해관계에 유리하게 입찰결과를 끌고 가도록 영향력을 행사할 수 있다. 반드시 불법적이지는 않지만, 이러한 활동들은 윤리적 문제를 제기할 수 있다. 그래서 일부 국가에서는 정치인들이 선거 정치자금의 대가로 특정 기업에게 유리하게 행동하면 불법으로 규정하고 있다.

정부조달 분야에서 이해상충 문제를 다루는 관련 연구물들로부터 여러 가지 교훈을 얻을 수 있다. OECD 여러 국가들은 정부조달 절차가 가장 노골적인 위반사항에 효과적으로 대처하고 있다. 그러나 정부계약은 부패의 영향력이 보다 민감한 편견이나 ‘회색시대’의 사례에 취약하다. 특히 기업의 목표가 계약이 애매한 상태에서도 낙찰 받을 수 있는 확률을 높이고자 할 때는 더 그렇다. 고전적 사례는 기업들이 계약을 맺게 해 준 사람에게 선물을 줄 때 마케팅의 윤리적·법률적 한계에 관심을 가지는 것이다.

윤리문제는 또한 정부와 민간부문 간의 전직율이 높아서 생기는 이해상충 관계이다. 많은 OECD 국가들은 이 문제가 가장 우수한 근로자들을 끌어들이기에는 민간부문과 경쟁하기가 갈수록 어렵다는 것을 인식하고 있다. 이는 비록 공무원들에게 민간부문 경험에 대한 지원이 널리 퍼져 있음에도 불구하고 그렇다. 예를 들면, 영국에서는 비록 많은 고위 공무원들이 공직제도 밖에서 채용되었음에도 불구하고, 이들이 종국적으로는 평균 4~5년 후에는 공직을 떠나게 된다. 특히 이들은 뛰어난 안목과 내부정보를 들고 나가기 때문에 더 우려된다. 만약 이들이 그 뛰어난 안목과 내부정보를 남용하게 되면 경쟁사들에게

불공정하게 유리한 입지를 제공하게 된다. 이를 잘 관리하지 않으면 그런 남용은 공무원과 공직기관의 청렴성에 대한 심각한 공직신뢰를 무너뜨릴 수 있다. 그 결과, 훌륭한 정책대안으로서의 PPP 에 대한 신뢰와 지원도 훼손될 수밖에 없다 (OECD, 2004 and 2005d).



Box 6.2. 조달절차와 부패에의 노출

World Bank and the Inter-American Development Bank 에서 위임하여 Basel Institute on Governance 에서 연구한 바에 따르면, 아래의 조달단계들이 부패와 뇌 물에 약하다고 보고하고 있다:

- 컨설턴트들의 선발: 종종 컨설턴트를 통한 계약은 경쟁 입찰의 한계가격선 아래에서 형성되므로 '친구처럼 친숙한' 컨설턴트가 선발될 수 있다.
- 입찰 서류의 설계와 준비: 계약의 집행 중에 세부비용의 폭발적 증가가 나타나도록 비용계산을 조작할 수 있다.
- 실질 입찰절차: 특별히 경쟁입찰, 제한경쟁입찰 및 직접 취득상의 위험요소들을 구분할 필요가 있다. 심지어 경쟁입찰에 대한 규칙들도 특별히 간략한 시간 제한, 불충분한 자료, 편향적 설계 등에 의해 무너질 수도 있다.
- 의사결정 국면
- 마지막으로 작업변경 위험과 같은 실제 집행단계에서 위험이 과소평가되어서는 안 된다.

자료: OECD (2005), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, page 20.

대부분의 OECD 국가들은 퇴직한 전직 공무원과 관련된 이해상충 문제를 방지하기 위해 다양한 법률들을 제정해 오고 있다(불필요하게 이들의 고용 역량까지도 지나치게 제한하는 것은 제외하고). 물론 이 법률들의 특수성과 엄중성에 관한 규정은 다양하다. 이 법률들은 일반적으로 나중에 이들이 고용될지도 모르는 기업들보다는 공무원들에게 더 초점이 맞추어져 있다. 또 한 정부는 동일한 사업형태에서 일을 하면서 공직에서 민간으로(혹은 반대의 경우 포함) 전직할 할 경우, 6 개월에서 5 년에 이르는 시한제 또는 “휴식

기간(cooling off period)”을 갖도록 하는 등 다양한 제도를 도입하고 있다. 그러나 비록 OECD 정부들은 공무원들의 퇴직 후 공권력 남용을 제한할 수 있는 강력한 규제 제도를 채택하고 있지만, 퇴직 후 이러한 규제가 어겨졌을 때 제재를 가하는 역량은 모자랄 수도 있다(OECD, 2004 and 2005d). 이는 PPP의 온전성에 미치는 잠재적 악영향과 함께 이해상충을 막으려는 노력에 심각한 손상을 가져오게 된다.

3. 규제와 민관협력(PPP)

규제는 불완전한 시장에서 경쟁시장원칙을 준수하도록 도와준다. 규제는

투자자본의 정부의 공용수용에 맞서서 투자자들을 보호해 준다. 규제자들이 고민하는 문제는 규제 때문에 PPP와 같은 기업 활동이 방해받을 수도 있다는 점이다. 극단적으로, 규제는 모든 우발적 사태를 대비하거나, 아니면 특정 상황에 관계없는 범용적 규제 활용을 위해 설계된다. 이들은 모두 PPP 성공의 열쇠가 될 수 있다. 과잉규제는 VFM 추구에 대한 기회를 파괴하는 효과를 지니며, 잠재적 민간파트너들이 시장에 진입하려는 의욕을 감퇴시킨다.

PPP는 기존의 규칙과 규제가 PPP의 효과성을 저해하거나 제한할 소지가 있을 때, 정부가 이러한 규칙과 규제를 재평가하도록 한다. 기본적으로 이상적인 규제의 틀은 모든 파트너들이 과잉규제 없이도 책임을 다하는 것이다. 이상적인 규제의 틀은 또한 모든 관련당사자들의 이익을 보호하면서도 여 전히 우호적인 투자인센티브를 만들어낸다. 규제권한의 사용을 통해 정부도 모든 당사자들로부터 바람직한 행동을 유인하기 위한 인센티브 장치 마련에 관심을 기울이게 된다. 고품질의 규제, 투명성, 정보접근, 경쟁,

법률적 틀, 적절한 집행과 순응, 및 적정 소원절차들은 공공정책의 관점에서 PPP 의 적절한 활용과 성공에 모두 중요한 것들이다. 이들이야말로 정부관여가 추 가적인 정부실패를 초래하지 않고 시장실패를 수정할 수 있도록 보장하는 중요한 측면이다. 이와 반대의 상황에서는 약한 정부와 고품질 규제의 부재에 따른 비용이 매우 높을 수 있다. 아래의 문장은 규제지침 마련 시 고려 될 수 있는 요소들을 알려준다. 이들이 포함하는 요소들은 아래와 같다:

- 투명성과 정보에 대한 명확한 접근;
- 법률적 틀;
- 순응과 구속력.

3.1. 투명성과 정보에 대한 명확한 접근

PPP 구매의 모든 단계에서 정보접근시스템을 잘 준비하면 정부와 민간과 트너들을 동시에 도와주고, 투명성, 책임성과 사업의 관리를 개선시킨다.

2005 년에 발간된 OECD 의 “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”(OECD, 2005c)를 통해 알 수 있듯이, 투명성은 규제의 품질에 기여하는 핵심 요소이다. 투명성은 사업입찰이 공정하고 계획된 비용이 국 민들의 철저한 조사로 공개되도록 보장해 준다. 민간기업에게는 PPP 자료에 접근함으로써, 특히 과거입찰 및 진행 중인 사업평가에서 얻은 자료 는 건설한 사업개발과 경쟁적 모델링을 위한 더 나은 기회를 제공해 줄 것이다.

투명성 증대를 위해 여러 가지 새로운 계획을 수립해 온 국가가 바로 영국 국이다(HM Treasury, 2003b). 이러한 새로운 계획들은 아래에 있는 정보들을 제공해준다:

- 각 PPP 틀을 위한 장래 지불금의 기록;
- 현재까지 서명된 계약과 구매 중 계약의 자본가치;
- 완료된 사업들과 이들의 기대성과 기록; - 민간부문 투자자들의 실질 달성 자기자본 회수금액.

투명성은 또한 부패의 가능성을 낮춰준다. 예를 들어, 정부가 민간파트너들에게 금융보증 확인을 하는 일은 부패의 원천이 될 가능성이 높다. 비록 민간파트너가 정부에게 아무런 가치를 제공하지 못하더라도 그런 보증이 제공된다면 더욱 그렇다. 금융보증의 남용에 반해 공익을 보호하기 위해서 IMF(2004:28)는 아래와 같이 주장하고 있다. 즉, “우수한 공개는 보증에 대한 자세한 인쇄정보이다. 이는 각 보증 또는 보증 프로그램, 부문별 및 기간 별로 분류된 보증총액, 예상수혜자들 및 보증이 성사될 가능성의 공공정책 목적을 수용해야 한다. 또한 과거 보증요구에 대한 정보도 제공되어야 한다.”

호주에서는 정부기관들이 서명 후 3 개월 내에 계약을 인쇄하도록 요구하고 있다. 또한 이들은 계약 내용의 간략한 개요를 요구하고 있으며, VFM 보고서와 다음과 같은 내용에 대한 세부사항들에 대한 보고서도 제출해야 한다. 즉, i) 민간부문 이전 자산; ii) 총 비용 및 가격의 장래변화 기준; iii) 계약재협상; iv) 시공과 운영 단계에서의 위험할당 세부내역; v) 양 당사자

보증; 및 vi) PSC 세부 내용이다(P. Fitzgerald, 2007).

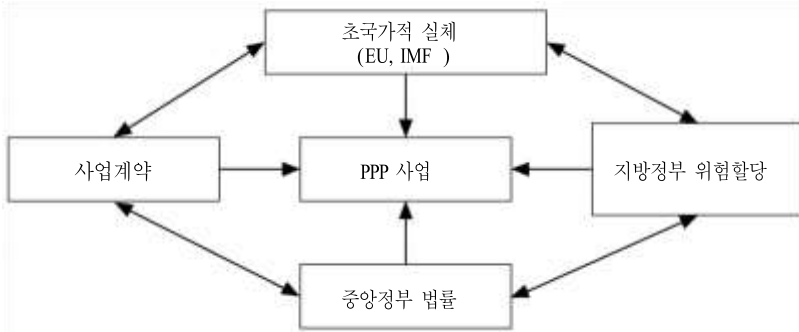
3.2. 법률적 틀

위에서 설명한 바와 같이, PPP 가 성공하기 위해서는 PPP 계약에서 정부

와 민간부문의 목표가 일치해야 한다. 또한 PPP 계약이 최대한 전반적이고 종합적으로 이루어져야 위험을 줄어들어 PPP 의 성공을 보장할 수 있다. 그러나 가능한 모든 예측 불가능한 상황을 다 포괄한다는 것은 비현실적이고 불가능한 일이다. 특히 25~30 년 이상의 장기사업들을 대상으로 하는 전형적 PPP 계약은 더욱 그렇다. 따라서 계약이란 늘 불완전하다는 현실에 비추어 볼 때, 제대로 된 법률적 틀이 필수불가결하다. 이는 특히 규제정책과 계약 내용이 PPP 계약요건과 당사자 간 갈등 해결에 부적절할 경우에는 때에 더 옥 그렇다.

PPP 운영의 법률적 맥락은 네 가지 측면으로 구성된다(그림 6.1 참조): 초국가적 요구조건(예를 들면, EU 혹은 WTO 로부터의 요구조건); 중앙정부 의 법률; 지방정부의 법령; 계약 세부사항이다. 모든 정부수준에서의, 그러나 특히 중앙정부와 지방정부 수준에서의, 우수한 규제는 성공적인 PPP 를 보장하는 선결요건이다. 또한 복수정부수준 관리의 관점에서도 중앙정부와 지방정부 간의 상호관계를 잘 다루어야 한다. 구체적 사례들이지만, 각각 다른 층의 규제가 덧붙여질 수도 있는 일부 연방국들에서는 이 문제가 더욱 중요할 수가 있다.

그림 6.1. 민관협력(PPP) 사업의 법률적 맥락



자료: Adapted from European Commission (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Directorate-General Regional Policy, European Commission, Brussels, page 37.

마지막으로, 극단적 사례나 파산 시 서비스 운영권 인수를 정부기관들에 게 부여하도록 법률적 틀에서 규정해야 한다. 영국 정부는 극단적 사례에서 정부가 서비스를 인수하는 시기를 아래와 같이 정하고 있다:

- 정부 보건과 안전에 심각한 위험이 발생시;
- 환경에 심각한 위험이 발생시;
- 정부의 법률적 책임 행사가 요구될 시;
- 국가안보 차원에서의 필요시.

3.3. 순응과 구속력

PPP는 계약관계이기 때문에 이를 잘 이행해야 하는 순응의 문제와 불응 시 강제 이행의 문제가 다른 형태의 계약들과 마찬가지로 관련성이 깊다. 영국에서는 계약자 순응과 제재가 민간파트너에게 지급하는 지불금 계획에 직접적으로 연결되도록 고안되어 있다. 정부는 PPP 운영을 시작하는 시점에서 순응을 감시하고, 서비스 전달의 합의된 수준을 제대로 집행하도록 하는 적절한 장치를 마련해야 한다.

필요시에 언제든지 활용할 수 있는 가장 중요한 도구가 계약에 의거한 가격산정 메커니즘이다. 이 메커니즘은 보통 이하의 성과를 내면 이를 신속히 구제하여 협정조건을 이행하도록 하는 데 목적을 두고 있다. 인센티브의 진실성과 사업의 벌칙구조는 성패가 달린 문 제이기 때문에 이 가격산정 메커니즘의 성공은 매우 중요하다. 더군다나 효 과적인 위험이전은 효과적인 인센티브와 벌칙 구조에 깊이 뿌리를 두고 있다.

영국의 경험을 토대로, Leahy(2005)는 민간파트너의 계약 요구조건 불이

행에 따른 지불금 삭감이 일반적으로 낮았다는 것을 발견했다. 이 상황은 물론 계약자 성과가 정말로 만족스러웠던 덕분으로 보인다. 그러나 만약 정 부당국이 미달되는 성과에 걸맞게 벌금을 적용시킬 의지가 없다면 아무리 지불금 납부일정 구조가 제대로 만들어져도 소용없는 일이라고 Leahy 는 주 장한다.

민간파트너의 수입을 공제하게 되면 이는 사업의 품질에 심대한 영향을

미칠 수 있다. 감소하는 이윤의 폭은 민간계약자 뿐만 아니라 사업 관련당 사자들과 대부자들에게도 영향을 미칠 것이다. 계약의 불응으로 초래된 수입 공제로 민간파트너의 이윤 폭이 줄어들면 사업 투자자들과 대부자들은 불안해지게 될 것이다. 이 불응이 너무 심각하게 PPP 의 성공을 위협하게 되는 때에는 종종 대부자들이 개입할 수 있는 권리를 갖게 된다.

마지막으로, 하도급은 품질이 낮고 신뢰할 수 없는 서비스를 초래할 수도 있기 때문에 구체적인 문제점을 제기한다. 이와 같이 파트너십을 관장하는 정부 부서는 민간파트너의 하도급에 대해서도 감독을 확대시켜야 한다.

주

- 1) 혹은, 만약에 서비스를 전달하는 공공부문 근로자들이 더 나은 근무계약에 따라 더 나은 혜택을 누린다면(예를 들어 임금 인상을 통해), PPP 가 근로자들의 임금 삭감을 가져오고, 이로 인해 서비스 생산비용을 줄일 수도 있을 것이다. 만약 공 공공부문 근로자의 총 고용 비용이 민간부문에 비해 더 높다면, 이 차이는 왜 민간파트너가 정부 자체생산에 비해 더 낮은 가격으로 입찰을 할 수 있게 하는지 에 대한 이유의 일부가 될 수 있다. 공공부문 근로자들이 PPP 를 활용하고자 하는 의욕을 정부가 공공부문 노동조합의 힘을 피해 나가려는 한 도구로 인식하게 된다면, 이는 PPP 에 대한 정치적 지원이 기초부터 뿌리 채 흔들리는 결과가 초 래할 수도 있다.
- 2) 만약 민간파트너가 자유롭게 공무원 중 누구를 채용할지를 결정한다면, 결국 가장 생산적인 공무원을 선택하고, 나머지는 정부에 남겨두게 될 것이다.
- 3) 불행하게도, 부패행위는 언제나 불법이 아니라는 것이다. 예를 들면, 일부 국가 의 법률에서는 외국의 기업이나 개인에게 지급된 뇌물은 조세명목으로 공제를 허용하기도 한다. 부패행위보다도 더 광범위한 개념인 비윤리적 행위도 언제나 불법이 아니라는 것이다.

제 7 장

결 론





제 7 장

결 론

지금까지 PPP는 무엇이며, PPP가 아닌 것은 무엇인가를 놓고 전통적

정
부조달 방식, 민영화 및 양여계약과 구별하면서 그 정의를 내렸다. PPP는 정부와 하나 또는 여러 개의 민간파트너들 간의 협정이다. 이는 정부의 서비스 전달목표가 민간파트너들의 이윤 목표와 일치하는 방향으로 이루어져야 한다. 또한 양자의 일치가 효과적이 되려면 민간파트너들에게 충분한 위험이전이 이루어질 때 가능하다.

VFM은 PPP를 도입하기 위한 주요 목표이어야 한다. 사업이 전통적 정부 조달 방식 하에서 수용가능하지 않을 경우에는 PPP에서 민간자금조달의 활용도 사업의 수용가능성을 만들지 않는다. 정부(혹은 정부부처들이)가 지출 한도나 다른 예산계약조건 하에서 운영될 때는 전통적 정부조달 방식으로는 불가능하지만, PPP 방식으로는 가능하다. PPP 방식은 계약의 모든 기간에 걸쳐 지불금을 분산시킬 수 있다. 그리하여 PPP는 정부가 현재의 예산계약이나 예산배당액을 초과하게 만드는 대규모 자본지출을 요구하지 않는다. 이 경우에 PPP 사업을 예산 외로 계상하고 싶은 유혹으로 인하여 PPP의 주요 목적인 VFM에 대한 관심을 손상시킬 수 있다. 따라서 정부는 PPP 방식이 단순히 정부예산을 정부 회계장부 밖에서 기입하기 위해서가 아니라, 보다 더 높은 효율성과 대안적 방식으로서의 유리한 입지를 보장하는 데 관심을 가져야 한다.

위험이전에 대한 논의에서는 충분한 위험이 민간파트너에게 이전되지 않는 한, PPP가 달성하고자 하는 VFM을 이룰 수 없다는 것을 명시하였다. 특히, 위험의 최적이전이란 위험을 가장 적합하게 수행하는 사업자에게 배당 되어야 함을 의미한다. 이 사업자는 최저비용으로 위험을 처리할 수 있어야 하며, 그것이 정부이든 민간파트너이든 상관없다. 이에 관련된 위험의 형태는 내생적이다. 즉, 실제 성과가 기대성과로부터 차이가 나는 정도로 영향을 미칠 수 있는 위험이다. 위험이전은 민간파트너가 VFM을 만들어 내는 인센티브로 보장되는 것이다. 그러나 경쟁이 효과적인 위험이전의 전제조건이

다. 잠재적 민간파트너들이 VFM을 목표로 하도록 보장하기 위한 방안으로 입찰과정에서의 PSC 활용이 가치가 있다고 여러 국가에서 증명되었다. 나아가, 일단 계약이 완료되면 VFM은 성과지표들에 의해 측정되어야 한다.

PPP는 적절한 법률 및규제 환경에서 가장 잘 운영된다. 이 환경은 투명성이 보장되고, 법률적 틀에 대한 명료성이 확보되고, 계약조건이 잘 집행되어야 하는 것을 말한다. PPP설립을 규제하고, 실무를 담당할 정부기관들에 계조언을 제공하기 위해서는 PPP전담기구가 정부내에 설치되어야 한다. 그러나 이 전담기구는 PPP의 설립과 일상적 업무를 관장하는 각 실무기관들과 매우 친하게 연계되어 있다는 점을 잊어서는 안 된다. 마지막으로, 국가예산과 국가회계제도는 PPP의 각 당사자들이 부담해야 하는 위험과 활동을 반영시킬 수 있도록 고려되어야 한다. 예산과 회계는 정부보증과 우발채무에 대해서도 적절한 정보를 제공해 주어야 한다.



Box 7.1. 관민협력(PPP) 과정의 모범적 실무내용

1. 수용가능성과 VFM은 PPP가 가능하도록 하는 벤치마크이다. 원칙적으로 수용가능성은 사업이 정부의 시간적 예산제약 안에 속해 있는지의 여부에 관한 것이다. 만약 그렇지 않다면, 그 사업은 수용불가능하다고 할 수 있다.
2. VFM은 PPP설계에서 가장 중요한 목표가 되어야 한다. VFM은 품질, 속성과 가격, 사업의 전 주기에 걸친 계산의 최적조합이다. PPP사업은 더 나은 속성, 더 높은 품질 혹은 더 낮은 전 주기 비용을 제공한다면 전통적인 정부조달이나 정부 자체생산보다 더 높은 VFM을 산출한다. 더 높은 VFM은 주로 위험이전, 경쟁과 민간부문 관리기술 활용을 통해 획득된다.
3. 재정규칙과 지출 한도. 수용가능성의 문제는 - 즉, 정부가 시간적 예산제약 내에서 운영되어야 하는 필요성 - 재정규칙, 법률적 혹은 정치적 약속에 의해 부과된 중기 지출제약 또는 예산제약과 혼동되어서는 안 된다.
4. 위험분담은 PPP의 VFM 창출 여부에서 근본적 역할을 한다. 위험은 민간파트너가 가능한 한 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 인센티브 장치의 중요한 부분이기 때문에 위험분담은 성공적 PPP의 중요한 속성이다. 일반적으로, 위험은 가장 적합한 당사자, 즉 최저비용으로 수행할 수 있는 당사자에 의해 수행되어야 한다. 이와 같이 효율성은 적절한 위험분담을 통해 개선된다. 정부와 민간파트너 간에 위험이 분담되는 방식도 그것이 PPP인지 전통적 정부조달인지를 분류하는

데 중요한 속성이 된다.

5. 경쟁과 시합은 효과적인 위험이전을 보장하는 중요한 요소들이다. 일단 계약이 성사되어 운영에 들어가게 되면 시장을 위한 경쟁(즉, 입찰과정에서)도 시장 내에서의 경쟁 혹은 시합과 함께 중요한 측면들이다. 경쟁이 없이는 효과적인 위험 이전도 일어나지 않으며, 그 결과 의도한 VFM 개선이 실현되지 않는다는 것을 뜻한다.
6. PPP 들, 예산 서류 및 투명성. 예산 서류들은 PPP 에 대한 모든 정보를 담고 투명 한 방법으로 공개되어야 한다. 이 정보는 정부가 언제 얼마를 지불할지와 우발채 무와 보증에 관한 완전하고 상세한 내용을 포함해야 한다. 이 정보는 또한 PPP 계약의 장기효과를 나타내는 장기재정분석의 결과로서 가능하면 동시에 공개되어야 한다.
7. 규제와 법률적 틀. 정상적인 조달 관련 법률들은 종종 PPP 수행에 부적절하다. PPP 과정의 모든 단계에서 양 당사자들이 신뢰하는 명료하고 투명한 법률적 틀 이 있어야 한다. 규제의 틀 내에서 명료성이란 비윤리적 행위를 방지하고, 부패 의 우려를 최소화시키게 될 것이다. 가능하다면, 계약은 거래비용을 줄이고, 명 료성을 높이기 위해 표준화시킬 수도 있다. 나아가 PPP 계약들은 장기적 약속이 며, 공공서비스 수요가 변하는 데 따라서 재협상에 대한 명료한 규정도 모든 당사자들에게 적용되어야 한다.
8. 기관역량: PPP 담당기구. 효율적인 PPP 를 보장하기 위해서는 정부가 PPP 의 설 립, 관리, 및 관련 정부 기관들에 대한 지원을 통한 적절한 정부기관역량이 요구 된다. 또한 PPP 에 관련된 정부기관에게 전문성을 제공하고 지원하는 역량도 필 요하다. PPP 담당기구는 이러한 기능을 수행할 수 있다. 이는 PPP 계약을 설 립·협상하고, PPP 사업에 책임을 맡는 정부기관들을 지원하는 데 필요한 전문 성으로 무장되어야 한다.
9. PSC: PSC 는 PPP 사업의 정밀조사와 VFM 평가를 개선시킬 것이다.
10. 정치적 지원은 고위직으로부터 받아 내는 것이 필요하고, 가능하면 PPP 계약이 대개 정부의 선거기간보다 더 길다는 점을 고려하여 정당에 무관하게 약속 받는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 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.
- Ahadzi, M. and G. Bowles (2004), “Public-private Partnerships and Contract Negotiations: An Empirical Study”, *Construction Management and Economics*, 22 (November), 967-978.
- Allen Consulting Group (2007), “Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia”, report to Infrastructure Partnerships Australia, Melbourne, Australia.
- Arthur Andersen and Enterprise LSE (London School of Economics) (2000), “Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative”, report commissioned by the Treasury Taskforce, 17 January, London.
- Ball, R. and D. King (2006), “The Private Finance Initiative in Local Government”, *Economic Affairs*, March.
- Bellier, M. and M. Zhou (2003), “Private Participation in Infrastructure in China: Issues and Recommendations for the Road, Water, and Power Sectors”, *World Bank Working Paper No. 2*, The World Bank, Washington DC.
- Bentz, A., P.A. Grout and M.L. Halonen (2004), “What Should Governments Buy from the Private Sector: Assets or Services?,” in *Public-Private Partnerships: Theoretical and Empirical Evidences*, international conference organised by the ADIS Centre, University of Paris 11, 23 October, Sceaux, France.
- Blöndal, J.R. (2005), *International Experience using Outsourcing, Publicprivate Partnerships and Vouchers*, Market-based Government Series, October, IBM Center for the Business of Government, Washington DC.

- Bloomfield, P. (2006), “The Challenging Business of Long-term Public-private Partnerships: Reflections on Local Experience”, *Public Administration Review*, May/June, 400-411.
- Brown, C. (2005), “Financing Transport Infrastructure: For whom the Road Tolls”, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), 431-438.
- 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.
- Corner, D. (2006), “The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 37-55.
- Davis, K. (2005), “PPPs and Infrastructure Investment”, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), 439-444.
- Dewatripont, M. and P. Legros (2005), “Public-private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer”, *EIB Papers* 10(1), 120-145.
- Drömann, D. (2005), “German Market Develops”, *Privatisation and Public Private Partnership Review 2005/2006*, quoted in OECD, 2006a.
- EC (European Commission) (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Directorate-General Regional Policy, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm.
- EC (2004), *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM(2004)327 Final, European Commission, Brussels.
- EIB (European Investment Bank) (2004), *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, European Investment Bank, Luxembourg, www.eib.org/Attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf.

- Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2007), “The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships”, *NBER Working Paper No. 13284*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, United States.
- Estache, A. (2006), “PPI Partnerships vs. PPI Divorces in LDCs”, *Review of Industrial Organization*, 29, 3-26.
- Estache, A., E. Juan and L. Trujillo (2007), “Public-Private Partnerships in Transport”, *Policy Research Working Paper 4436*, The World Bank, Washington DC.
- Eurostat (1995), *The European System of National and Regional Accounts (ESA95)*, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.
- Eurostat (2002), *ESA95 Manual on Government Deficit and Debt*, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.
- Eurostat (2004), “New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public-private Partnerships”, *News Release No. 18*, 11 February, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.
- Fitzgerald, J. (2006), “Partnerships Victoria”, presentation at the OECD/Spanish Ministry of Finance Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships, 5-7 July, Madrid.
- Fitzgerald, P. (2004), *Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure: Final Report to the Treasurer*, Growth Solutions Group, Melbourne, Australia.
- Fitzgerald, P. (2007), *Towards PPP Policies that Deliver Transparency and Value for Money*, Growth Solutions Group, Melbourne, Australia.
- Flinders, M. (2005), “The Politics of Public-private Partnerships”, *British Journal of Politics and International Relations*, 7, 215-239.
- Fourie, FCvN and P. Burger (2000), “An Economic Analysis and Assessment of Public-private Partnerships (PPPs)”, *South African Journal of Economics*, 68(4), 693-725.

- Fourie, FCvN and P. Burger (2001), “Fiscal Implications of Public-private Partnerships (PPPs)”, *South African Journal of Economics*, 69(1), 147-167.
- Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, *Accounting Forum*, 29(4), 345-378.
- Hall, D. (2006), *PPPs: A Critique of the Green Paper*, European Federation of Public Services Union, Greenwich, United Kingdom.
- HDR (Henningson, Durham and Richardson, Inc.) (2005), “Creating Effective Public-Private Partnerships for Buildings and Infrastructure in Today’s Economic Environment”, HDR, Omaha, Nebraska, United States, www.hdrinc.com.
- Hemming, R., M. Alier, B. Anderson, M. Cangiano and M. Petri (2006), *Public-private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk*, International Monetary Fund, Washington DC.
- HM Treasury (2000), *Public Private Partnerships: The Government’s Approach*, The Stationery Office, London.
- HM Treasury (2003a), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, The Stationery Office, London, <http://greenbook.treasury.gov.uk>.
- HM Treasury (2003b), *PFI: Meeting the Investment Challenge*, The Stationery Office, London.
- HM Treasury (2006a) *PFI: Strengthening Long-term Partnerships*, The Stationery Office, London.
- HM Treasury (2006b), *Value for Money Assessment Guidance*, The Stationery Office, London.
- HM Treasury (2006c), “Value for money quantitative evaluation spreadsheet”, www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_vfm_index.cfm.

- HM Treasury (2007), “PFI Signed Projects List”, April, www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm.
- Hodge, G.A. (2004), “The Risky Business of Public-private Partnerships”, *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49.
- IMF (International Monetary Fund) (1986), *A Manual on Government Finance Statistics*, International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*, International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (2004), *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf.
- IMF (2006), *Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC.
- Industry Canada (2003), *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide*, Industry Canada, Ottawa.
- KPMG (Klynveld, Peat, Marwick and Goerdeler) (2007), *Effectiveness of Operational Contracts in PFI 2007*, KPMG LLP, London, www.kpmg.co.uk.
- Leahy, P. (2005), “Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom”, *EIB Papers*, 10(2), 58-71.
- Leiringer, R. (2006), “Technological Innovation in PPPs: Incentives, Opportunities and Actions”, *Construction Management and Economics*, 24(3), 301-308.
- Li, B., A. Akintoye and C. Hardcastle (2002), *VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects*, Glasgow Caledonian University, Glasgow, United Kingdom.
- 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.

- Merna, T. and N. Smith (1996), “Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts”, Vols. 1, 2, *Asia Law and Practice*, Hong Kong, China.
- Monteiro, R.S. (2005), “Public-private Partnerships: Some Lessons from Portugal”, *EIB Papers*, 10(2), 72-81.
- Moore, M.H. (2005), *Creating Public Value through Private/Public Partnerships*, CLAD Xth International Congress, 18-21 October, Santiago, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052203.pdf>.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, United States.
- National Audit Office (2003), *PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 371 Session 2002-2003:5 February, Canberra.
- National Treasury (2004), *National Treasury PPP Manual*, South African National Treasury, Pretoria, www.ppp.gov.za.
- OECD (2000), *Integrating Transport in the City: Reconciling the Economic, Social and Environmental Dimensions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 7-14.
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005a), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005c), “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, C(2005)52, OECD, Paris.
- OECD (2005d), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2006a), “Interim Report on the Role of Private Participation in Major Infrastructure Provision”, intermediary report submitted to the Working Party on Territorial Policy in Urban Areas at its 8th session in Bilbao, Spain, 5-6 June, GOV/TDPC/URB(2006)5, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, Paris.
- OECD (2006b), “Concessions”, Global Forum on Competition, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD, Paris.
- OECD (2006c), *Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), *Infrastructure to 2030, Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, OECD Publishing, Paris.
- Özeke, H.B. (2005), “Public Private Partnerships Financing Model: A New Trend for Turkish Public and Private Sector”, *Privatisation and Public Private Partnership Review 2005/2006*, quoted in OECD, 2006a.
- Park, H. (2006), “PPI System in Korea and its Policy Issues”, Korea Development Institute, Seoul.
- Poulter, T. (2005), “Middle Age for the PPP Market?,” *Infra-News*, 13-15.
- PricewaterhouseCoopers (2002), *Study into Rates of Return Bid on PFI Projects*, PricewaterhouseCoopers, London.
- PricewaterhouseCoopers (2005), *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, PricewaterhouseCoopers, London.
- Quiggin, J. (2005), “Public-private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation”, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), 445-450.
- Regan, M. (2005), *Public Private Partnerships: Do They Add Value to Infrastructure Procurement?*, Australian Centre for Public Infrastructure, Melbourne Private University, Melbourne, Australia.

- Sevilla, J. (2008), Personal communication at the OECD Symposium “Public-private Partnerships: Affordability, Value for Money and the PPP Process”, Winterthur, Switzerland, 21-22 February.
- Standard and Poor’s (2005), *Public Private Partnerships: Global Credit Survey 2005*, Standard and Poor’s, New York, United States.
- State of Victoria (2005), *Standard Commercial Principles*, Department of Treasury and Finance, State of Victoria, Melbourne, Australia.
- State of Victoria (2007), “Partnerships Victoria”, Melbourne, Australia, www.partnerships.vic.gov.au, accessed 9 May 2007.
- Ulla, P. (2006), “Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 127-187.
- United Nations, Commission of the European Communities, International Monetary Fund, OECD and World Bank (1993), *System of National Accounts 1993*, CEC, Brussels.
- World Bank (2007), “Statistical Annex: Infrastructure Indicators,” <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/855084-1130876718637/Statistical+Annex.pdf>, accessed 9 May 2007.
- Zitron, J. (2006), “Public-private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision-making”, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 12, 53-62.

역자 약력

- 중앙대 공공인재학부 교수(현)
- 영국 런던정경대(LSE) ARC/KF Senior Fellow(현)
- 청와대 사회정책비서관
- 한국행정연구원 원장
- 한국행정학회 회장
- 중앙대 행정대학원장, 산업창업대학원장, 대외협력본부장, 부총장
- 대통령자문 정책기획위원회 위원
- 대통령소속 지방이양추진위원회 위원
- 국무총리실 정책평가위원회 위원
- 감사원 경제금융정책자문위원회 위원장
- 경실련 예산감시위원장
- 미국 루이지애나대(LSU) 방문교수
- 중국 국가행정학원 명예교수
- 미국 피츠버그대 행정학 박사
- 저서: 행정학원론, 재무행정론, 지방재정론, 정부개혁론, 싱크탱크와 국가경쟁력 등 다수

연락처: yhwang@cau.ac.kr 혹은 y.hwang@lse.ac.uk

화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는

민관협력사업 (Public-Private Partnerships)

인쇄 / 발행 : 2010 년 12 월 원저 : OECD 번역 :

황윤원 발행 : OECD 대한민국 정책센터

공공관리정책본부 서울시 동대문구 회기로 87

TEL. 02-3299-1086 FAX. 02-3299-1095 제작 :

사회문화사

TEL. 02-737-2400

FAX. 02-2263-2232

PPP : 위험분담과 화폐적 가치 추구

정부서비스 전달에서 VFM을 어떻게 실현하는지에 대한 논쟁은 중요하며, 지금도 진행 중이다. 공공서비스는 소비자들에게 다양한 방법으로 점점 더 많이 생산·구매·전달되고 있는 중이다. PPP도 이러한 대안의 하나이다. 정부와 민간파트너 간의 계약 방식은 일부 국가들에서는 수년 동안 실시해 오고 있으며, 다른 국가들에게 점점 더 큰 관심을 불러일으키고 있다.

이 책은 PPP를 받아들이기에 앞서 각국들이 고려해야 할 사항들을 정리하고 10개의 우수사례를 부각시켜 요약시켜준다. 그 내용은 수용가능성, VFM, 예산기록과 회계처리, 재무관리(무방채무 혹은 명시채무) 및 규제와 기관운영 문제 등이다. 이 책은 또한 위험(금융위험과 정치위험)의 중요성과 시민사회에 지속적인 가치를 보장하기 위해서 PPP의 성과를 측정하는 방법의 중요성도 논의한다. 이 책은 OECD 역내외의 국가별 사례를 살펴봄으로써, 정부와 국민들이 이 복잡한 패카니즘을 잘 이해하고, 그것이 정부재정 및 국가-시장 간의 경제 확장에 미치는 영향을 제대로 알 수 있도록 한다.

