

# 민간투자법 이후의 민자유치 개선과제

1999. 11. 14

옥 동석(인천대학교, 교수)  
이 상호(한국건설산업연구원, 부연구위원)  
김 현아(한국건설산업연구원, 책임연구원)

한 국 건 설 산 업 연 구 원



## 머리말

최근 들어 민자유치사업 활성화에 대한 관심이 대단히 높아졌다. 정부 입장에서는 제한된 재정자금으로 필요한 SOC사업을 모두 추진하기 어렵다는 이유와 함께, 민간의 창의성을 시설공사 조달사업에 도입하여 SOC사업의 효율화를 제고시켜야 한다는 두 가지 목적에서 민자유치사업의 활성화를 추진하고 있다. 이를 위한 정부의 의지는 기존의 「민자유치촉진법」을 「민간투자법」으로 대폭 개정한 데서도 잘 알 수 있다. 건설업계가 민자유치사업 활성화에 관심을 쏟는 이유는 정부보다 더 절박한 것 같다. IMF 구제금융 신청 이후 건설수주 물량이 크게 줄어들었다는 점과, 자율조정 관행의 붕괴 이후 현행 입찰제도 하에서는 요행에 의한 저가낙찰이 불가피하다는 점등이 민자유치사업에 다시 관심을 쏟게 된 직접적인 원인으로 볼 수 있다.

이처럼 정부나 건설업계 모두 민자유치사업의 활성화를 바라고 있는데도 불구하고 왜 아직도 가시적인 성과를 보기 어려운가? 이 보고서는 이 같은 의문에서부터 출발하고 있다. 민간부문에서 볼 때, 민자유치의 부진원인은 수익성 부족에 있다. 그리고 그 동안 수익성 문제가 개선되지 못했던 근본적인 원인은, 정부가 재정자금의 직접 지급을 통한 명시적 지원은 불확실하게 하면서 조세 및 부담금 감면, 국공유재산 무상사용, 부대사업 허용 등 암묵적인 지원에 지나치게 의존하고 있기 때문이다. 정부가 재정자금을 통한 명시적 지원을 꺼려했던 이유는 특혜시비를 우려한 측면도 있지만, 민자유치사업에 대한 인식의 문제도 있다. 민자유치사업을 “민간고유의 투자사업”이 아니라 “SOC서비스의 정부조달”로 이해하고, “정부가 원하는 SOC서비스를 누가 제공하건 관계없이 정부는 그 대가를 지급해야 한다”는 방향으로 인식을 전환해야 한다.

본 보고서에서 제시하고 있는 민자유치사업의 활성화를 위한 제도개선 방안은 첫째, 예산편성과정에서 공공사업 예산중 일부를 「민자유치 지급금」으로 별도 편성해야 한다. 둘째, 민자유치사업에 대한 지원방식은 명시적으로 하되, 재정자금의 지급요건을 명확히 하고, 지급의 안정성을 보장할 수 있는 계속비 제도를 활용해야 한다. 셋째, 소규모 사업 위주로 대상사업을 선정하여 입찰과정에서의 경쟁성을 제고시키고, 평가의 초점은 “정부부담 총원가” 개념으로 확정해야 한다. 넷째, 민자유치의 핵심은 유인구조를 결정하는 실시협약에 있기 때문에 성과계약을 위주로 하는 선진화된 계약제도 및 관행을 확립하는 것이 필요하다.

본 보고서를 작성하는데 있어서 가장 큰 역할을 담당한 연구자는 민자유치사업에 대해 오랫동안 연구해왔고, 기획예산처에서 공무원으로 근무하면서 공공부문 개혁작업에도 직접 참여하였던 인천대학교 옥 동석 교수이다. 민자유치사업의 이론과 실무에 대해 그 동안 축

적된 연구역량을 본 보고서 작성을 위해 헌사한 옥 동석 교수에게 이 자리를 빌어 다시 한번 감사드린다. 아울러 공동연구자로 참여한 본 연구원의 이 상호 부연구위원과 김 현아 책임연구원의 노고에 대해서도 감사드린다. 본 보고서가 민자유치사업의 활성화에 실질적인 기여를 할 수 있는 연구결과로 널리 활용되기를 기대하면서, 본 보고서 작성과 관련하여 귀중한 자료와 조언을 제공해 주신 모든 분들에게 깊이 감사드린다.

2000년 2월 일

韓國建設産業研究院

院長 洪 性 雄

# <차 례>

<요 약> .....	i
제I장 서 론 .....	1
제II장 민자유치제도의 의의 .....	5
1. 사회간접자본의 확대 .....	5
가. 사회간접자본과 민자유치 .....	5
나. 민자유치의 활용방안 .....	7
2. 민간의 창의성 도입 .....	12
가. 정부개혁의 이념 .....	12
나. 민자유치와 민간의 창의성 도입 .....	14
제III장 영국의 민자유치제도 .....	19
1. 대상사업의 선정 .....	19
가. 공공사업의 일반적 시행절차 .....	19
나. 민자유치와 VFM 테스트 .....	25
2. 사업시행자의 선정 .....	29
3. 실시협약의 지침 .....	33
가. 서비스의 정의(Defining the Service) .....	33
나. 지불방안(Payment Mechanisms) .....	35
다. 성과에 대한 인센티브(Incentives to Perform) .....	38
라. 성과점검(Monitoring Performance) .....	42
마. 계약기간(Contract Period) .....	44
바. 사업운영권 변경(Change of Control) .....	46
사. 정부의 개입권(Step-in Rights for the Public Sector) .....	74
아. 자금제공자의 개입권(Step-in Rights for Funders) .....	94
자. 계약해지(Termination) .....	55
차. 변경제도(Change Mechanisms) .....	54
카. 법개정위험(Legislative Risk) .....	55

다. 계약만료시 재산이전(Transfer of Assets at the end of the Contract)	75
파. 잔존가치(Residual Value)	8
4. DBFO 고속도로 실시협약	60
가. 현황	60
나. 지불방안과 인센티브	61
다. 서비스의 규정	61
라. 별점제도와 성과점검	65
마. 변경절차	65
바. 계약해지와 개입권	66
사. 계약만료	67
아. 자금조달	68
자. 계약구조	69
 <b>제IV장 한국의 민자유치제도</b>	 <b>71</b>
1. 대상사업의 선정	71
2. 사업시행자의 선정	71
3. 실시협약	77
가. 고속도로 서비스의 규정	78
나. 지불방안과 위험분담	79
다. 변경제도	85
라. 계약해지	86
 <b>제V장 민자유치제도의 개선과제</b>	 <b>89</b>
1. 현행 민자유치제도의 문제점	89
2. 민자유치제도의 개선과제	91
가. 대상사업의 선택	91
나. 정부예산을 통한 명시적 지원	94
다. 입찰평가와 경쟁	96
라. 명확한 위험분담과 실시협약 지침	98
 <b>&lt;참고문헌&gt;</b>	 <b>99</b>

<부록 1> .....	101
<부록 2> .....	110
<부록 3> .....	117

## <표차례>

<표 1> 민영화, 민자유치, 민간위탁의 비교 .....	8
<표 2> 영국 민자유치사업의 시행절차 .....	9
<표 3> 사업목표와 서비스 정의의 사례 .....	4
<표 4> 정부의 불이행에 따른 계약해지의 보상 .....	6
<표 5> 민자유치사업의 추진현황(1999년 10월 기준) .....	47
<표 6> 평가항목 및 요소별 배점 .....	5

## <그림차례>

<그림 1> 공공사업과 민자유치제도의 의의 .....	8
<그림 2> 사회간접자본 서비스 제공방식의 변화 .....	6
<그림 3> 영국의 공공건설사업 일반적 시행절차 .....	2
<그림 4> 민자유치와 VFM 테스트 .....	7
<그림 5> VFM 테스트의 예시 .....	29
<그림 6> 사업시행자 선정절차 .....	3
<그림 7> 영역별 잠재통행료 수입의 예 .....	6
<그림 8> 사업시행자의 현금수입 예 .....	4
<그림 9> DBFO고속도로 사업의 계약구조 .....	70
<그림 10> 대상사업 선정을 위한 의사결정 흐름도 .....	7
<그림 11> 한국 민자유치 고속도로의 지불방안 구조 .....	8





## <요 약>

### 제 I 장 서 론

#### 1. 민자유치 부진의 이유

##### □ 민자유치 부진은 수익성 부족 때문

- 민간자본이 유인되지 못하는 근본 원인은 민자유치사업의 수익성이 부족하기 때문
  - 1995년 이후 「민자유치기본계획」의 대상사업 중 사업시행자가 지정된 건수는 극히 적음.
  - 민자유치사업에 관심을 표명하는 기업은 건설업체에 한정되어 민간자본을 폭넓게 유인하지 못함.

##### □ 왜 민자유치사업의 수익성은 부족한가

- 정부는 수익성 개선에 적극적 의지를 표명하지만 민간자본 기대에는 크게 미흡함.
- 수익성이 개선되지 않는 이유는 정부가 암묵적 지원에 지나치게 의존하고 명시적 지원을 불확실하게 하기 때문임.
  - 암묵적 지원은 조세 및 부담금 감면, 국공유재산 무상사용, 부대사업 허용, 일부 구간 공사부담 등을 의미하는데 이의 확대는 한계가 있음.
  - 명시적 지원은 재정자금의 직접지급인데, 「민자유치기본계획」과 실시협약에서는 그 지급요건이 극도로 불분명함.

##### □ 왜 정부는 명시적 지원을 꺼리는가

- 정부의 인식부족으로 민자유치를 직접재정사업에 부수적으로 추가하는 사업으로 간

주하기 때문임.

- 현재 민자유치 대상사업은 정부예산 편성과 별도로 선정되며, 또 민자유치사업에 지급될 예산항목이 구분 명시되지 않음.
- 민자유치는 ‘민간도 SOC서비스를 제공할 수 있다’는 것이 아니라, ‘정부가 원하는 SOC서비스를 누가 제공하건 관계없이 정부는 그에게 대가를 지급한다’는 것임.

- 정부가 재정자금을 지급하면 특혜시비에 휘말릴 수 있다는 우려가 있기 때문임.
  - 민자유치사업을 ‘SOC서비스의 정부조달’로 이해하지 않고 ‘민간 교유의 투자사업’으로 이해하는 한 이에 대한 재정자금은 특혜로 인식될 가능성.
  - 민자유치사업의 입찰에 극히 소수의 업체가 참여하고, 또 ‘공개적이고도 공정한 경쟁’이 확립되지 않는 한 특혜라는 인식에서 벗어나기 어려움.
- 수십년 지속되는 민자유치사업에 어떤 방법으로 재정자금을 지급해야 하는가에 대한 확신이 없기 때문.
  - 민자유치사업의 성공적 완수를 보장할 수 있는 재정자금의 지급시기와 기간, 규모, 방법 등에 대한 연구와 공감대가 극히 부족한 실정임.
  - 지급방법(Payment Mechanism)은 정부와 사업자간의 위험분담(Risk Allocation)을 결정하는데, 세련되고도 섬세한 계약관행이 우리 사회에 부족함.

## 2. 민자유치 활성화를 위한 정책과제

### 가. 기본방향

- 민자유치사업의 수익성을 개선하기 위해서는 직접적인 재정지원이 제공되어야 함.
- 재정지원이 가능하기 위해서는 대상사업에 실행 의지가 반영되고, 지급방식이 명확하고, 공개적이고 공정한 경쟁이 확립되고, 실시협약의 내용이 선진화되어야 함.

## 나. 대상사업 선정

### □ 현행 방법

- 민자유치 대상사업은 **정부예산의 가용성과 무관하게 선정**되기 때문에 사업시행의 정책적 의지가 미흡함.
  - 주무관청은 “민간투자법상의 사회간접자본 시설인가?”와 “사회간접자본 시설에 대한 중장기계획과 우선순위에 부합하는가?”를 중심으로 대상사업 검토

### □ 영국의 PFI

- 공공사업의 예산편성과정 내에서 민자유치 대상사업을 선정함.
  - 정부예산으로 지원되는 공공사업 전체 집합 내에서 민자유치 대상사업이 선정(Treasury, *Government Construction Procurement Guidance* No. 2).
  - 1994년 재무성 장관은 민자유치 가능성을 검토하지 않은 공공사업에 대해 더 이상 예산을 편성하지 않겠다고 선언함.

### □ 개선방안

- 기획예산처는 예산편성과정에서 공공사업 중 일부를 민자유치 대상사업으로 선정하고, 공공사업 예산 중 일부를 「민자유치지급금」으로 별도 편성함.
  - 예산편성과정에서 대상사업이 선정되면 공공기관과 민간기업 사이에 경쟁이 유발될 수 있으며 동일한 재정자금으로 더 많은 사회간접자본이 확보됨.
  - 공공기관이 담당하던 사업을 민자유치한다면 당해 사업에 대한 「기관출연금」이 「민자유치지급금」으로 변경될 것임.
  - 고속도로 1개 건설운영비 100억원을 「기관출연금」대신 「민자유치지급금」으로 변경하면 민자유치 고속도로의 수익성이 개선되어 민간자본이 유입되고 고속도로 2개 건설가능.

## 다. 재정자금을 통한 명시적 지원

### □ 현행 방법

- 민자유치사업에 대한 현행 지원은 대부분 **암묵적 지원**으로 이들은 모두 **숨겨진 지출**(Hidden Spending)임.
  - － 「민간투자법」상에 규정된 조세 및 부담금 감면, 국공유재산의 무상사용, 채무보증, 배당금 특례 등은 모두 **정부부문에 귀속될 재정수입을 포기하는 것**임.
- 민자유치사업에 재정자금이 지원되는 법령이 구비되어 있으나, 그 **요건이 “사후적으로 필요에 따라 지급할 수 있다”는 모호한 방식**으로 규정됨.

### □ 영국의 PFI

- 영국에서는 민자유치사업에 지급되는 재정자금을 지원(Aid, Subsidy)이라 하지 않고 ‘제공된 공공서비스에 대한 지불(Payment)’이라 하여 당연히 함.

### □ 개선방안

- 실시협약에 **재정자금의 지급요건을 명확히 규정**하고 이에 대한 일반지침(또는 업무편람)을 수립함.
  - － 명시적 지원의 장점으로는 **지원금액 파악의 명료성, 사업자 성과의 유인, 정부 직영사업과 비교용이, 암묵적 지원의 축소** 등을 들 수 있음.
- 민자유치사업은 수십년 지속되는 사업이기 때문에 **지급의 안정성을 보장하는 계속비 제도를** 활용함.
  - － 「예산회계법」상 계속비 연한은 5년에 한정되기 때문에 민자유치 시설물 완공후 5년 이내에 정부지급의 대부분을 완결할 필요가 있음.

## 라. 입찰평가와 경쟁

### □ 현행 방법

- 최근까지 민자유치사업 입찰에서는 **단독 또는 2개사 입찰**이 전부였으며, 그나마 컨소시엄 형태로서 경쟁이 활발하지 않았음.
  - 지금까지 수행된 민자유치사업은 지나치게 규모가 커서 **활발한 경쟁을 유도하지 못했음**.
- 입찰평가에서 종합낙찰제 방식이 채택됨으로써 **경쟁의 초점이 명확하지 않아 민간**의 창의성을 유도하는데 미흡하였고 또 탈락자들의 불만이 나타남.
  - 입찰평가에 포함되는 **항목들이 상호 연계되어** 있는데도 별도의 배점이 주어지는 방식이어서 경쟁의 초점이 명확하지 않음.
  - 예컨대 사업비규모, 무상사용기간, 적용수익률, 통행료, 부대사업수익 등은 상호 연계된 변수임에도 불구하고 별도로 평가함.

### □ 영국의 PFI

- 영국에서는 **2단계의 적격심사**를 통해 사업수행능력이 있는 3~4개의 기업(Short List)을 선정한 후 이들에 대해서만 제안서를 제출하게 함.
- 최종 입찰평가에서는 **제안서 내용의 적정성을 검토한 후 ‘위험가치를 감안한 정부부담 총원가’**를 기준으로 낙찰자를 선정함.
  - 입찰자들은 서로 다른 위험분담 방안을 제시할 것인데, 공공부문이 부담하는 일체의 위험을 금액으로 평가한 가치에 지불금액을 합하면 ‘위험가치를 감안한 정부부담 총원가’가 계산됨.

### □ 개선방안

- **대상사업을 소규모 위주로 선정**하여 민자유치에 대한 경쟁 활성화.
  - 2단계의 적격심사와 협상을 통해 사업자를 선정하는 PFI 방식 도입 필요

- 입찰평가의 초점을 ‘정부부담 총원가’ 개념으로 확정하여 업체들 사이의 창의성 경쟁을 활성화

## 마. 실시협약의 내용

### □ 현행 방법

- 현행 실시협약은 투입물에 대한 규제, 사후적이고 모호한 위험분담, 성과에 대한 인센티브 및 점검부족 등의 문제점을 갖고 있음.

### □ 영국의 PFI

- 민자유치의 핵심은 유인구조를 결정하는 계약서 내용에 있다는 생각 하에서 성과 위주, 사전적이고도 명확한 위험분담을 가장 중요한 원칙으로 간주함.
  - 민자유치를 ‘대규모 자본자산 건설을 필요로 하는 민간위탁사업’으로 정의하여 성과계약을 위주로 하는 정부개혁 이념 하에서 추진하고 있음.
  - 정부, 자금공여자, 사업시행자 사이의 계약내용에서 준수되어야 할 원칙들이 정부발간물 등의 형태로 제시되고 있음.

### □ 개선방안

- 민자유치 본연의 정신을 제대로 구현하기 위해서는 먼저 경험쌓기에 주력할 필요가 있기 때문에 소규모 사업 위주의 시범사업들을 활성화시켜야 함.
  - 공개적이고도 공정한 경쟁하의 민자유치를 활성화하기 위해서는 선진화된 계약 관행이 전제되어야 하는데 현재 우리 나라는 이 분야에서 극히 미흡함.
  - 1950년대 이후 정부개혁을 추진한 영국에서도 1980년대에 비로소 산출물 위주의 성과계약을 실행할 수 있었으며 민자유치는 1992년 이후 활성화되었음.

## 제I장 서론

사회간접자본을 민자유치하는 목적은 크게 2가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째로는 사회간접자본을 확충하기 위하여 국가재정 대신에 민간자본을 활용하는 것이며, 둘째로는 사회간접자본에 민간의 창의성과 혁신을 도입하여 설계·건설·자금조달·운영상의 효율과 시너지 효과를 극대화하는 것이다. 전자는 사회간접자본의 부족을 타개하기 위하여 사회 전반의 자원을 사회간접자본 투자로 유인하는데 의의가 있다. 이에 반해 후자의 목적은 정부부문에 시장기능을 도입·확대하여 정부경영의 효율성을 제고하려는 정부개혁의 일환으로 이해될 수 있다.

민자유치제도의 두 가지 목적을 감안할 때, 1994년 우리 나라에 도입되었던 민자유치제도의 성공여부를 가늠하는 기준도 이 두 가지 측면에서 평가될 수 있을 것이다. 즉 과연 우리 나라의 민간기업들은 사회간접자본을 새로운 투자기회로 인식하여 적극 참여하고 있는가? 그리고 기 시행중인 민자유치사업에서 민간의 창의성과 혁신이 충분히 발휘되고 있는가?

유감스럽게도 우리 나라에서는 이 두 가지 의문에 긍정적으로 대답하는 전문가들은 많지 않다. 우선 첫번째 의문에 대해서는, 민간기업들 중 유일하게 건설업체만 민자유치사업에 참여한다는 사실로부터 대답을 얻을 수 있다. 그나마 건설업체들도 민자유치사업을 새로운 투자기회로 파악하고 있는 것이 아니라, 건설사업이기 때문에 일단 수주하고 보자는 의식에서 접근하고 있다. 그렇기 때문에 대부분의 건설업체들은 민자유치사업보다 정부의 직접투자사업을 더 선호하는 것이다.

두번째 의문에 대해서도, 민간의 창의성이 적극 활용되고 있다고 대답하는 전문가들은 거의 없다고 할 수 있다. 민자유치사업의 사업자선정 및 수익성 결정과정에서 개별 민간기업이 발휘하는 창의성이 대단히 중요하다는 인식이 아직까지는 나타나지 않기 때문이다. 사업자선정에 치열한 경쟁이 나타나지 않는 한, 그리고 사업의 수익성이 전적으로 정부지

원에 달려 있다는 인식이 팽배하는 한 민자유치 본연의 목적은 제대로 구현되지 못한다고 할 수 있을 것이다.

이처럼 민자유치제도의 성과가 기대에 부응하지 못하는 현실을 인식하여 정부는 1998년에 기존의 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 개정하여 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」을 제정하기에 이르렀다. 이는 1994년에 비해 많은 전향적인 조치들을 포함하고 있는데, SOC 투융자회사와 민간투자 지원센터의 설치, 신용보증 확대, 재정지원 확대, 매수청구권 인정 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 조치들이 민자유치제도의 두 가지 목적, 즉 민자유치사업을 활성화하고 민간의 창의성을 적극 도입하는데 공헌할 수 있느냐에 대해서는 여전히 많은 의구심이 남아 있다.

본 연구는 1998년 「민간투자법」 상의 여러 조치에도 불구하고 이들이 민자유치제도의 근본적 취지를 제대로 살리지 못한다는 문제인식에서 출발한다. 민자유치제도 본연의 두 가지 목적을 집중 조명하면서 이들을 충분히 달성하기 위해서는 어떤 사항들이 개선되어야 하는가를 제시하고자 한다. 이를 위하여 현재 전세계적으로 민자유치제도가 가장 활성화되어 있는 영국의 PFI(Private Finance Initiative)를 참조할 것인데, PFI에서는 어떤 방법으로 민자유치 본연의 목적을 달성하고 있는가를 검토할 것이다.<sup>1)</sup>

민자유치 본연의 목적을 달성하기 위한 구체적인 핵심 정책과제는 크게 세 가지 의문으로 정리될 수 있다. 정부는 어떤 사업을 민자유치로 선택해야 하는가? 정부는 어떤 방법으로 가장 적합한 사업시행자를 선정하여야 하는가? 그리고 정부와 사업신청자는 어떤 내용의 실시협약을 체결해야 하는가? 본 연구는 영국의 PFI와 우리 나라의 현행 민자유치제도를 이 세 가지 측면에서 비교 조명하면서 그 문제점을 생각하고 해결방안을 모색하고자 한다.

다음의 제II장에서는 민자유치제도의 목적 또는 의의를 이론적 측면에서 고찰하면서 민자유치제도의 효과를 극대화할 수 있는 방향을 생각하였다. 여기서는 민자유치제도가 더 많은 사회간접자본 투자를 유인하고 정부개혁을 추구하는데 있다는 사실을 강조할 것이다.

---

1) 일본 정부도 영국의 PFI제도를 도입하기 위하여 1999년 7월 소위 PFI 법을 제정 공표하였음. 이에 대한 자세한 내용은 <부록 1>과 <부록 2>에 수록되어 있음.



제Ⅲ장에서는 영국의 민자유치제도인 PFI를 검토하면서 민자유치의 의의와 효과가 어떻게 구현되고 있는가를 살펴 볼 것이다. 특히 실시협약 지침을 항목별로 정리하고, 영국의 민자유치 고속도로 실시협약 내용을 개략적으로 소개할 것이다. 제Ⅳ장에서는 우리 나라 민자유치제도를 조명하고 특히 민자유치 고속도로를 중심으로 추진절차와 실시협약을 살펴볼 것이다. 이들 내용과 영국의 경험을 상호 비교하면서, 정책제안을 제Ⅴ장에서 정리하였다.



## 제II장 민자유치제도의 의의

우리 나라에서 민자유치제도를 도입해야 하는 근본적인 목적은 부족한 재정을 민간자본으로 보충하고 민간기업의 창의성과 활력을 도입하는 것이다. 따라서 민자유치의 개선점을 모색하는 일도 이 두 가지 목적이 충실히 달성되고 있는나로부터 검토되어야 한다. 본 장에서는 민자유치제도의 목적을 「사회간접자본 확대」와 「민간의 창의성 도입」으로 구분하여 각각의 내용을 보다 자세히 검토하기로 한다.

### 1. 사회간접자본의 확대

#### 가. 사회간접자본과 민자유치

일반적으로 특정 재화나 용역의 사회적 적정수급량은 그 상품에 대한 (소비자의) 지불의사와 이를 생산하는데 소요되는 사회적 한계비용(상실된 지불의사의 가치)이 일치하는데서 결정된다. 그런데 사적재화(private good)의 경우에는 시장기능이 적용되면 당해 재화의 시장가격이 지불의사와 한계비용에 완전히 일치하기 때문에 사회적 적정량이 수급된다.

이에 반해 사회간접자본은 공공재(public goods)의 성격을 띠거나 또는 규모수익체증(increasing returns to scale)의 기술조건을 가지는 공익사업(public utilities)의 경우가 많다. 이들 경우에는 사적재화와 달리 시장기능만으로 지불의사와 기회비용의 일치가 보장되지 않기 때문에, 소위 시장기능의 실패가 나타나는 것이다.

우선 공공재는 비경합성과 배제불가능성의 특징을 가지고 있는 재화로서, 이의 공급을 시장기능에 맡긴다면 무임승차에 대한 기대로 적정 양의 공급을 기대할 수 없다. 또한 공익사업은 사람들의 일상 생활이나 여러 가지의 산업활동에 필수불가결한 재화나 서비스를 생산·공급하는 산업을 의미한다. 이 산업에서는 생산에 따른 한계비용이 지속적으로 하락하는 특성이 있기 때문에 자연독점이 성립하고, 또 독점 하에서는 사회적 적정량의 공급을 기대할 수 없는 것이다. 이러한 연유로 정부는 전통적으로 사회간접자본을 시장기능에 맡기기보다는 직접투자 운영하는 방법을 택한 것이다.

정부부문이 사회간접자본을 사회적 적정 수준에 도달하도록 하기 위해서는 이의 적정 수준에 대한 판단이 필요하다. 전통적으로 정부는 특정 공공사업의 시행여부를 판단함에 있어 사회적 경제성 또는 공익성을 기준으로 판단한다. 이론적인 견지에서 볼 때 이 같은 공익성과 경제성을 측정·평가하는 분석은 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)이라고 불리운다. 비용편익분석은 개별 사업의 사회적 가치를 사회후생이라는 관점에서 평가하는 분석기법이다. 여기서 사회후생은 소비자의 지불의사로서 평가되기 때문에 소비자들의 효용증가를 사회적 편익으로, 효용감소를 사회적 비용으로 간주하고 있다.

비용편익분석과 달리 재무분석은 특정 사업(공공이건 민간이건)의 현금흐름을 평가하는 분석기법이다. 재무분석은 사업의 현금수익성에 관심을 가지고 있기 때문에, 비용편익분석에서 중요하게 간주되고 있는 ‘현금흐름이 없는 효용변화분’을 모두 배제하고 있다. 예컨대 특정 소비자의 지불의사가 300원이라고 하더라도 이 소비자가 실제 지불한 금액이 100원이라면 이 금액만 재무분석에 반영되는 것이다.

시장기능으로 해결하기 곤란한 사회간접자본의 경우, 사회적 경제성을 분석하는 비용편익분석의 평가치와 현금수익성을 분석하는 재무분석의 평가치 사이에는 아무런 연관관계가 없다. 비용편익분석의 결과는 편익/비용의 비율로 평가되고 재무분석의 결과는 현금수입/현금지출의 비율로 평가되는데, 이 양 비율 사이에는 일정한 연관관계가 성립하는 것은 아니다. 결국 사회적 경제성 또는 공익성이 크다고 하여 현금수익성이 반드시 높은 것은 아니며, 또 공익성과 수익성이 상충(trade-off)관계를 형성하는 것도 아니다. 다만 정부가 수행하는 사회간접자본 공공사업은 일반적으로 공익성이 수익성을 초과하는 사업이라고 간주할 수 있을 뿐이다.

민자유치제도는 전통적으로 정부가 수행하였던 공공사업을 민간이 담당하도록 만드는 제도라 할 수 있다. 공익성이 수익성을 초과하는 공공사업을 시장기능에 맡기면 제대로 공급되지 못하기 때문에, 이 문제를 타개할 수 있는 유인을 정부가 제공하여 민간이 수행하도록 만드는 제도인 것이다. 이러한 유인에는 여러 가지가 포함되겠지만, 기본적인 개념은 민간기업의 현금수익성을 제고하는 방안으로 이해될 수 있다.

그러면 왜 정부는 수익성 유인을 제공하면서까지 사회간접자본에 민간기업을 참여시키는 것인가? 첫 번째의 이유는 민간자본을 사회간접자본에 투자될 수 있도록 하여 더 많은

사회간접자본을 확보하는 데 있다. 다시 말해 민간자본 1원이 사적재화의 생산에 투입되는 것보다 사회간접자본에 투자되는 것이 더 바람직하다는 판단이 있기 때문이다. 만약 정부가 100억원의 재정자금을 전통적 방식에 따라 직접투자한다면 고속도로는 1개밖에 건설될 수 없다. 그런데 민자유치제도를 활용하여 정부가 각각의 고속도로에 50억원씩 지원하는 방법을 택한다면, 민간자본 100억원이 유입되어 공사비 100억원의 고속도로가 2개 건설될 수 있는 것이다.

결국 민자유치제도의 이와 같은 목적은 다음과 같이 정리될 수 있다. 민자유치의 주된 대상사업은 주로 사회간접자본인데, 이들이 제공하는 사회적 편익은 지대하기 때문에 정부는 민간자본을 추가로 도입하여 이의 적정한 공급을 보장하고자 한다. 만약 전통적 방식으로만 사회간접자본을 건설하고자 한다면 정부는 재정자원이 부족하여 적정 수준의 시설물을 확보하지 못할 것이다. 민간자본을 사회간접자본 투자로 유인하면 사회후생은 보다 제고될 수 있기 때문에 민자유치제도가 채택되는 것이다.<sup>2)</sup>

## 나. 민자유치의 활용방안

재정자원 보충이라는 민자유치제도의 의의를 보다 자세히 분석하면서 이를 충분히 구현할 수 있는 구체적인 방안을 생각해보기로 한다. 여기서는 비용편익분석과 재무분석을 이용한 모형을 통해 정부의 공공투자사업 선택과 민자유치제도의 효과를 살펴보기로 한다. 본 모형에서는 공공사업 선택과정에서 민자유치제도를 어떻게 활용하는 것이 바람직한가라는 문제를 보다 자세히 검토할 수 있을 것이다.

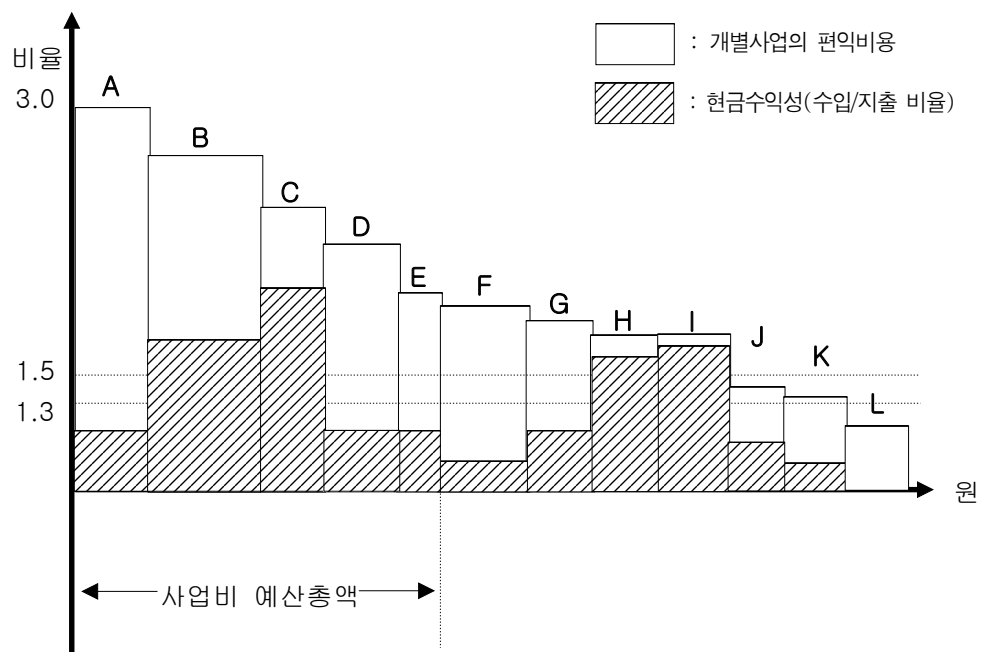
다음의 <그림 1>은 가상적인 공공투자사업 12개, A ~ L에 대한 비용편익분석과 재무분석의 결과를 막대그래프로서 표현하였다. 비용편익분석의 결과는 편익/비용으로 계산된 비율로서 주어지고, 재무분석의 결과는 현금수입/현금지출로 계산된 비율로 주어진다. 이들 비율은 그림의 세로축에 표시되어 있는데, 막대 그래프의 흰색 높이는 개별 사업의 편익/비용 비율을 나타내고 빗금 친 높이는 현금수익성을 나타내는 수입/지출 비율을 나타낸다.

2) 옥동석(1997b)은 민간자본을 상업적·산업적 투자에서 사회간접자본으로 전환시킬 때 사회후생이 제고될 수 있는 조건을 제시하였음. 이 조건에 포함되는 각종 계수 값들의 적정 범위를 감안할 때 우리 나라에서 민자유치는 상당한 의의가 있는 것으로 평가됨.

그림에서 각각의 막대그래프는 개별 사업을 나타내고 있는데 막대그래프의 가로폭은 개별 사업의 총사업비 크기를 반영하고 있다. 이들 사업비는 물론 현금비용으로 생각되는데, 이 금액은 사회적 비용(=상실된 지불의사의 크기)과 일치한다고 가정할 것이다. 물론 사회적 비용과 현금비용이 일치할 필요는 없지만, 논의의 전개를 편리하게 하기 위해 채택하였다.

예컨대 공공사업 A를 시행하기 위해서는 100억원의 사회적 비용(=현금지출)이 필요하다 고 하자. 투자사업 A의 편익/비용 비율은 3.0이므로 A가 제공하는 사회적 순편익은 200억원이 된다. 다시 말해 100억원을 투입하면 300억원의 사회적 편익이 창출되는 것이다. 또 A의 수입/지출 비율을 0.9라고 한다면 이 사업의 현금손실 현재가치는 10억원임을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

<그림 1> 공공사업과 민자유치제도의 의의



3) 수입/지출 비율은 사회간접자본의 이용료를 어떻게 책정하느냐에 크게 좌우될 것임. 여기서는 이 사회에서 보편적으로 받아들이는 사회간접자본 이용료 수준을 전제로 수입/지출 비율이 계산되었다고 가정함.

그림에서 수평의 점선으로 표시된 1.5의 현금수입/현금지출은 이 사회의 정상적인 이윤을 반영하는 수입/지출 비율을 나타내고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 재무분석의 결과가 이 점선에 미달하면 민간기업의 수익성이 제대로 보장되지 못한다는 것을 의미한다. 그런데 대부분의 공공사업은 그 수익성이 공익성에 미달하기 때문에 빗금친 막대 그래프의 높이는 흰색의 막대그래프에 미치지 못한다.

마찬가지 방법으로 사회적 가치(또는 공익성)의 기준도 1.3에서 수평선으로 설정되어 있다. 이는 공공사업이 최소한으로 만족시켜야 할 기준치로서의 편익/비용 비율을 나타낸다. 예컨대 정부가 조세 등의 강제부과금으로 조성된 재정자원을 이용하여 공공사업을 시행하고자 한다면 그 편익/비용 비율이 최소한 1.3을 초과하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 조세에는 사멸손실(deadweight loss) 또는 초과부담(excess burden)이 존재하기 때문이다.<sup>5)</sup>

이러한 방법으로 <그림 1>의 투자사업들을 개관해 볼 때 다음의 사실을 발견할 수 있다. 공익성이 그 기준치인 1.3을 초과하는 사업 중에서 재무적 또는 현금 수익성이 보장되는 사업은 B, C, H, I로 한정된다. 또 L은 사회적 가치의 기준을 만족시키지 못하는 사업으로서 사회적으로 비효율적인 사업이라고 할 수 있다.

이제 정부의 사업비 예산총액이 그림의 화살표와 같이 주어졌다고 하자. 그러면 정부는 A ~ E의 사업을 정부예산으로 시행할 수 있게 된다. F ~ K의 사업은 시행할만한 사회적 가치가 인정되지만 예산부족으로 시행하지 못한다. 예컨대 사업 F의 편익/비용 비율은 1.5를 초과하지만 예산이 부족하여 향후 수년간 시행되지 못할 것이다.

여기서 민자유치제도가 시행되면 어떤 효과를 기대할 수 있을 것인가? 첫째, 정부의 예산부족으로 시행하지 못했던 사업들을 추가로 시행할 수 있게 된다. 사업 H와 I는 정부가 재정지원을 제공하지 않더라도 민간기업의 자발적인 참여가 기대될 수 있다. 이들 사업들은 민간기업에 사회간접자본에 대한 투자를 허용하는 민자유치제도가 확립되어 있는 경우에만 시행될 수 있는 것이다.

4) 수입/지출 비율은 수입과 지출의 현재가치 비율을 의미한다. 예컨대, 100억원을 투자하여 매년 15억원의 수익을 무한히 산출하는 사업이 있다면 이 사업의 현금수입/현금지출 비율은 10% 할인율 하에서 1.5가 된다.

5) 미국 OMB Circular No. A-94, 제11절의 공공투자분석에 대한 특수기준에 의하면 조세의 초과부담을 감안하여 최소 1.25 이상의 공공투자가 채택되어야 한다고 설명하고 있음.

둘째, 수익성 있는 공공사업을 민자유치로 전환하면 정부예산을 절약할 수 있기 때문에 추가 사업이 가능하게 된다. 민자유치제도가 도입되면 정부가 직접 투자하려던 사업 B와 C에 민간자본이 유치될 수 있다. 그러면 B와 C의 사업비 예산을 이용하여 사업 F와 G를 추가로 시행할 수 있게 될 것이다. 결국 민자유치제도를 도입함으로써 시행할 수 있게 된 공공사업은 사업 F, G, H, I로 확대되는 것이다.

그런데 지금까지는 현금수익성이 있는 사업(B, C, H, I)만을 민자유치하는 경우를 생각하였다. 만약 정부가 주어진 사업비 예산총액을 보다 탄력성 있게 사용할 수 있다면 추가적인 효과를 기대할 수 있다. 즉 정부가 사업 A, D, E에 대해서도 적절한 재정지원을 제공하면 이들도 민자유치될 수 있다. 예컨대 정부가 사업 A의 사업비 총액 100억원을 직접 투자하지 않고 민자유치한 후 약간의 재정지원(수입/지출비율이 1.5에 도달할 수 있는, 예컨대 20억원)을 제공한다면 이 또한 시행될 수 있는 것이다. 만약 정부가 이와 같은 방법으로 사업 A, D, E, F, G를 민자유치하고 이들에 재정지원을 제공한다면, 사회적 타당성이 인정되는 사업 A ~ K가 모두 시행될 수 있을 것이다.

결국 <그림 1>에서 보는 바와 같이 민자유치제도가 시행되면 사회적 가치가 있는 공공사업, F ~ K가 모두 시행될 수 있을 것이다. 이들 사업들은 편익/비용 비율이 사회적 기준치를 초과하기 때문에 사회후생은 크게 증가할 수 있을 것이다. 나아가 현금수익성이 충분한 사업 B, C, H, I에서는 민간사업자가 오히려 정부에 일정한 금액을 지불하여야 하기 때문에 상당한 정도의 재정자원이 절약될 수 있을 것이다.

그런데 이와 같은 방법으로 사업들을 민자유치한다면 정부는 사업시행자의 운영기간 중에 이용료 수입을 잃게 될 것이다. 정부는 민자유치로 인하여 현재의 재정부담을 줄일 수 있지만 통행료 수입과 같은 미래의 재정수입을 상실하게 된다. 결국 민자유치는 정부의 재정부담을 줄이는 방법이라기보다는 기간별 부담형태를 달리하는 것이다.<sup>6)</sup> 그러나 설령 재정부담의 현재가치가 변화하지 않는다 하더라도, 민자유치는 사회간접자본을 보다 조기에 확보할 수 있는 유용한 수단이 될 것이다.

---

6) 전통적 직접투자사업과 민자유치사업에서 나타나는 정부의 재정부담 형태는 다음 그림과 같이 각각 표현될 수 있음. 설령 두 가지 방법의 재정부담 현재가치가 동일하다고 하더라도, 민자유치는 사회간접자본의 사회적 파급효과를 조기에 획득할 수 있는 장점을 가지고 있음.

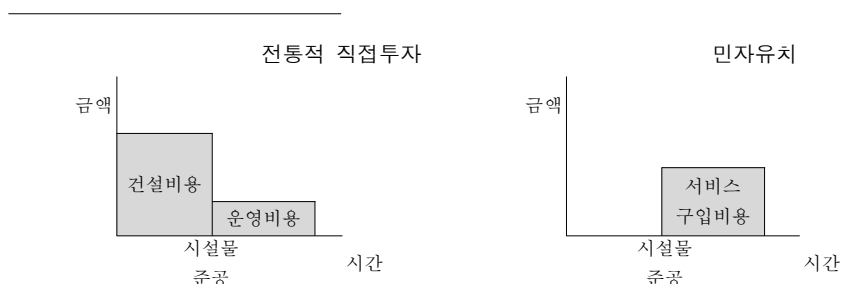


지금까지의 분석에서 얻을 수 있는 주요 교훈은 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부가 민자유치사업의 효과를 극대화하기 위해서는 대상사업을 선정할 때 공공투자사업 전체를 체계적으로 검토하는 절차를 밟아야 한다. 만약 정부가 직영사업과 민자유치의 대상사업을 암묵적으로 구분하고 있다면 민자유치의 효과는 극대화될 수 없다. <그림 1>을 이용하여 설명한다면, 정부는 주어진 예산으로 사업 A~E를 직영사업으로 선정하고 그 나머지 F~L을 민자유치 대상사업으로 선정한다면 오직 사업 H와 I만 선정될 수 있을 뿐이다.

둘째, 정부가 민자유치사업에 대한 재정지원을 탄력적으로 운용하면 할수록 공공투자사업의 선택 폭이 더 넓어질 것이다. 민자유치의 대상사업은 현금수익성이 높은 사업에만 해당되는 것은 아니다. 정부가 해당 사업에 적절한 재정지원을 제공하고자 한다면 모든 사업이 그 대상이 될 수 있는 것이다. <그림 1>에서 본 바와 같이 정부가 모든 사업을 민자유치하고 부분적인 재정지원을 제공한다면 사업 J와 K까지도 추진될 수 있을 것이다.

셋째, 민자유치의 대상사업을 선정할 때에는 비용편익분석과 재무분석의 결과가 동시에 감안되어야 한다. 비용편익분석은 당해 사업이 추진될만한 사회적 가치를 가지고 있는지를 판단하고, 재무분석은 재정지원의 소요액을 판단하는데 유용하게 이용될 수 있다. 또한 재무분석을 통해 재정지원 없이 추진될 수 있는 대상사업들도 발굴할 수 있을 것이다. 그러나 실질적인 재정지원의 소요액은 정부의 재무분석을 통해 결정되기 보다는 공정한 경쟁의 과정에서 결정되는 것이 바람직할 것이다.

결국 민자유치제도는 공공투자사업의 선택에 관하여 더 많은 재량권을 정부에 인정하는 정책이라 할 수 있다. 민자유치제도가 없다면 정부사업은 오직 예산을 통한 직영사업에 한정되지만, 민자유치제도가 시행되면 주어진 사업비 예산을 다양한 방법으로 활용하여 더



많은 사업을 추진할 수 있는 것이다. 예산으로 시행할 수 있던 사업도 수익성이 있다면 민자유치로 전환할 수 있고, 나아가 수익성이 없는 사업이라 하더라도 적절한 재정지원만 제공하면 모두 민자유치될 수 있는 것이다.

그런데 지금까지 <그림 1>의 분석에서 전제되었던 가정 중에서 중요한 2가지를 언급하지 않을 수 없다. 첫째 민간자금이 민간사업에 투자되는 것보다 민자유치사업에 투자되는 것이 사회적으로 더 바람직하다는 가정이 전제되었다. 그런데 민간자금이 보다 생산적인 민간의 사업기회를 버리고 민자유치사업으로 전환되면 사회후생은 오히려 감소할 수도 있다. 따라서 민자유치제도로 인하여 민간기업의 자금이 보다 모험적이고 생산적인 투자기회를 버리지 않도록 적정 수준의 민자유치 규모를 지속적으로 점검하여야 할 것이다.

두 번째의 중요한 가정은 기존의 공공사업을 민자유치사업으로 전환하더라도 사회적 비용과 편익, 현금수입과 현금지출이 전혀 변화하지 않는다는 것이었다. 그러나 기존의 정부 사업에 민간의 경영이 도입되면 많은 변화를 기대할 수 있다. 민간기업은 수요확대 및 비용절감 노력을 정부보다 더 많이 기울일 것이다. 즉 보다 많은 창의성과 경영효율로 산출물 또는 서비스의 질적 수준을 제고하고 더 많은 비용을 절약할 수 있다. 만약 이러한 노력이 더 많이 기울여진다면 민자유치제도의 효과는 더욱 커질 수 있는 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 살펴 보기로 한다.

## 2. 민간의 창의성 도입

### 가. 정부개혁의 이념

최근 세계 각국에서는 민간기업의 경영방식을 정부기관에 도입하여 자원사용의 효율성을 제고하려는 노력이 이어지고 있는데, 이러한 일련의 노력들을 모두 정부개혁이라 부르고 있다. 정부기관의 운영방식이 민간기관과 다른 근본적인 이유는 「기관의 자원획득에 대한 대가의 크기」가 전혀 다르다는데 있다. 민간기업 등은 자원 또는 이익을 획득하기 위해 창의성과 위험부담이라는 대가를 치러야 하지만, 정부기관은 이와 같은 대가를 지불

하지 않고도 연례적으로 예산자원을 편성 받고 있기 때문이다.

민간기관은 시장기구 하에서 대가를 치르면서 자원을 획득하기 때문에 대가와 자원 사이에 적절한 균형을 유지하려는 유인을 스스로 갖게 되지만, 정부기관은 예산당국(또는 의사결정자)을 적절히 설득하는 노력을 기울이기만 하면 또는 경우에 따라서는 아무런 대가도 없이 매년 고정적으로 일정한 사업을 집행할 수 있는 예산자원을 획득할 수 있다. 따라서 정부기관에서는 자원획득을 스스로 제어할 수 있는 장치가 존재하지 않는 것이다.

자원획득에 대가가 거의 없다는 사실은 「파산에 의한 자체 치유력(healing power of bankruptcy)」이라는 개념을 통해서도 설명될 수 있다. 민간기관은 방만한 경영을 하는 경우 파산할지 모른다는 위험에 항상 직면하기 때문에, 기관의 구성원들은 기관 자체의 위험을 자신의 위험으로 받아들인다. 이에 반해 정부기관의 구성원은 잘못된 경영으로 인한 파산과 고용상실의 위험을 거의 느끼지 않는 것이다.<sup>7)</sup>

이와 같은 유인구조 하에 있는 정부기관을 통제하기 위해 전통적으로 채택되어 온 방식은 명령과 통제라 할 수 있다. 정부기관 관리자(또는 기관장)의 일차적인 임무는 주어진 법령과 규칙 그리고 명령을 철저히 준수하는 것으로 규정된다. 특히 정부기관의 예산은 투입물 위주의 예산과목으로 편성되기 때문에, 예산집행에 따른 성과와 결과보다는 해당 예산의 합법적 집행이 더 중시되는 것이다.

최근의 정부개혁은 정부기관의 전통적 운영방식을 타파하여, 개별 기관이 스스로 산출물과 성과에 관심을 갖고 자원 효율성을 제고할 수 있도록 하는 유인구조를 확립하기 위한 것이다. 기존의 정부기관에 민간기관과 유사한 방식의 유인구조를 확립하기 위해서는 이들이 획득하는 자원에 대해 일정한 희생과 대가를 치르도록 해야 한다. 일반적으로 자원 획득에 적절한 대가를 치르는 과정을 시장기구라고 할 수 있기 때문에, 이는 결국 ‘정부부분의 시장기구 도입’이라는 말로 표현될 수 있다.

정부부분에 시장기능을 도입하기 위해서는 시장기능이 성립할 수 있는 두 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 산출물의 내용이 명확하게 규정되어야 한다. 시장기능이란

---

7) 정부기관의 구성원이 고용위험을 느끼는 주된 요인은 민영화, 구조조정, 예산삭감 등과 같은 정부정책으로서 기관 자체의 경영부실과는 상당한 거리가 있음.

재화와 용역이 계약으로 거래되는 것을 의미하기 때문에, 정부기관에 시장기능을 적용하기 위해서는 개별 기관의 산출물이 시장거래의 대상이 될 수 있도록 명확하게 규정되어야 한다. 전통적으로 정부기관의 업무는 법령 또는 정관에 간단하게 기술되고, 세부 내역은 명령으로 통제되어 왔다. 그런데 정부기관에 시장기능이 도입되기 위해서는 개별 기관에 요구되는 산출물(또는 서비스)이 명확하게 규정되고, 그 산출물은 대가지급의 계약을 통해 공급되어야 한다.

둘째, 산출물의 대가는 경쟁을 통해 결정되어야 한다. 시장기능의 장점은 재화와 용역의 대가가 경쟁을 통해 결정된다는데 있다. 정부기관의 산출물이 명확하게 규정되었다 하더라도 그 대가가 부적절하게 결정되면 민간기업식 유인구조가 확립될 수 없다. 따라서 「산출물 규격서(Specification of Output)」가 주어지면 정부는 이를 경쟁을 통해 조달함으로써 적절한 지불대가가 결정될 수 있도록 해야 할 것이다.

산출물 규격서와 경쟁은 시장기능 도입을 위한 두 가지 전제조건이기 때문에 이들은 정부개혁의 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 정부기관에 시장기능을 도입하기 위한 각종 개혁프로그램들은 산출물의 명확한 규정, 원가에 대한 경쟁도입이라는 두 가지 측면에서 그 강약을 구분할 수 있을 것이다. 산출물 규격서가 명확할수록 또 당해 산출물의 공급에 경쟁이 치열할수록 훨씬 더 강력한 개혁프로그램이 되는 것이다.

사회간접자본에 대한 민자유치제도도 이와 같은 정부개혁의 이념을 실현하는 프로그램으로 이해될 수 있다. 민자유치제도는 전통적으로 정부기관이 주도하였던 사회간접자본의 건설과 운영을 민간기업에 넘기는 것인데, 이를 통하여 사회간접자본의 건설과 운영을 담당하는 기관이 민간기업식 유인구조 하에 놓이는 것이다. 즉 시장기능이 적용되는 부문의 범위가 사회 전반에 확대됨으로써 자원의 효율성이 크게 제고될 것이다.

## 나. 민자유치와 민간의 창의성 도입

전통적으로 정부는 일반 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 직접 생산하여 공급하여 왔다. 그런데 최근 정부개혁을 추진한 많은 선진국들은 공공서비스 자체를 민간기업이 생산하여 공급하도록 하는 것이 훨씬 더 효율적이라는 사실을 발견하였다. 다시 말해 정부

는 공공서비스의 규격을 확정하여 경쟁을 통해 민간기업으로부터 조달하되, 당해 공공서비스를 민간기업이 직접 일반 국민들에게 제공하도록 하는 것이다. 이 과정에서 정부의 역할은 공공서비스의 규격을 확정하여 대가를 지불하는 것에 한정되고, 민간기업은 자신의 책임 하에 창의력을 발휘하여 규격서에 부합하는 공공서비스를 일반 국민들에게 제공하는 것이다.

민자유치제도도 이러한 변화에 부응하는 개혁프로그램이다. 사회간접자본 서비스는 일종의 공공서비스이기 때문에, 정부는 이를 직접 국민들에게 제공하기보다는 민간기업이 제공하도록 하는 것이 보다 효율적이다. 민자유치제도가 사회간접자본 서비스의 제공방법을 어떻게 변화시키는가는 다음의 <그림 2>와 같이 정리될 수 있다.

일반적으로 사회간접자본 서비스는 시설물의 설계(design), 시공(build), 자금조달(finance), 운영유지(operate)의 네 가지 기능이 결합됨으로써 제공되는데, 전통적으로 정부는 설계와 시공을 민간기업에서 조달하고 자금조달과 운영유지는 직접 수행하였다고 할 수 있다. 즉 설계와 시공은 계약을 통해 민간에서 조달되지만, 자금조달은 정부예산을 편성하고 집행하는 방법으로 또 운영유지는 직접 또는 산하기관을 통해 수행되어 왔다.

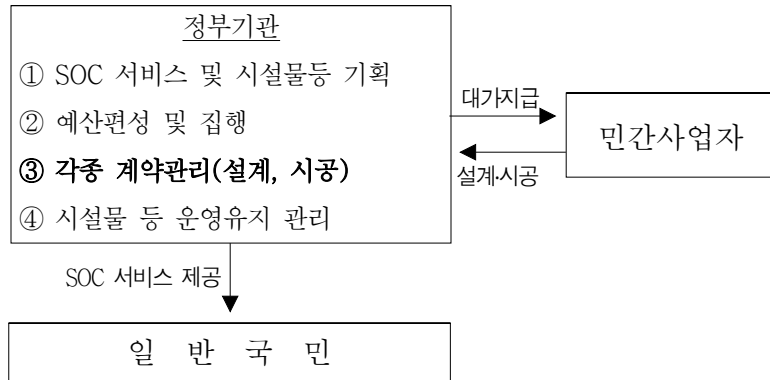
이에 반해 민자유치제도 하에서는 민간기업이 사회간접자본 서비스를 제공하게 된다. 사업시행자로 지정된 민간기업이 자신의 책임 하에 설계, 시공, 자금조달, 운영유지를 일괄적으로 수행한다. 물론 사업시행자는 설계, 시공, 자금조달, 운영유지를 위해 여타 민간기업들과 계약을 체결할 수 있지만, 사회간접자본 서비스를 제공하는 최종적인 의무는 사업시행자가 부담하는 것이다. 여기서 정부기관의 역할은 사회간접자본 서비스의 규격서를 작성하고 민간 사업시행자와 체결된 계약을 관리하는 일에 한정된다.

민자유치로 초래되는 서비스 제공방식의 변화는 실질적으로 어떤 효과를 가지고 있는가? 이는 크게 세 가지 측면에서 조명될 수 있을 것이다. 첫째, 민자유치제도 하에서는 정부가 서비스 규격서를 작성하면서 최종 산출물에 초점을 맞추기 때문에 사회간접자본 서비스의 내용 및 성과를 크게 제고할 수 있다. 기존의 전통적 방식 하에서는 정부가 설계, 시공, 유지보수와 같은 수 개의 계약을 민간기업과 체결하고 관리하지만, 민자유치사업에서는 사회간접자본 서비스 제공이라는 단일의 계약을 정부가 체결 관리한다. 이는 곧 정부의 관심이 투입물에서 최종 산출물로 전환하는 것을 의미한다.

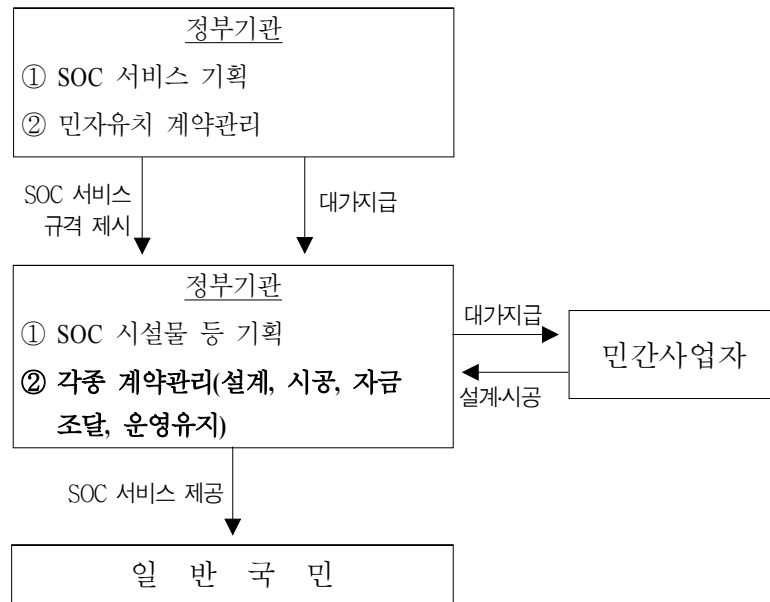
<그림 2>

사회간접자본 서비스 제공방식의 변화

A. 전통적 관리방식



B. 민자유치 관리방식



둘째, 민자유치제도 하에서는 사회간접자본 서비스를 제공하기 위한 설계, 시공, 자금조달, 운영 등의 기능이 총체적으로 기획되어 이들의 시너지 효과가 극대화될 수 있다. 전통적 방식 하에서는 설계, 시공, 자금조달, 운영 등의 기능을 담당하는 정부기관이 서로 분리

되어 있는 경우도 있고, 또한 각 기능별로 예산이 별도로 편성 집행되기 때문에 기능 상호간의 총괄적 기획이 부족한 실정이다. 이에 반해 민자유치사업의 시행자는 단일의 민간기업이 서비스 제공에 대한 총괄 책임을 부담하기 때문에 기능 상호간의 총괄기획기능이 강화될 수 있는 것이다.

셋째, 민자유치제도 하에서는 서비스제공을 민간기업이 담당하기 때문에 민간의 창의성과 효율이 적극적으로 도입될 수 있다. 전통적 방식과 민자유치 방식의 근본적 차이는 전통적 방식에서 정부기관이 수행하던 역할을 민간기업으로 전환하는 것이다. 즉 민자유치 제도는 전통적 방식에서 예산편성, 명령과 통제로 지휘 받던 정부기관을 서비스계약과 경쟁 하에서 경영되는 민간기업으로 전환하는 것이다. 이를 통해 민간의 자율성, 책임성, 창의성이 발휘될 수 있는 기반이 확대되는 것이다.

결국 민자유치제도는 정부부문에 시장기능을 도입하기 위한 정부개혁 프로그램인데, 지금까지의 설명에서 얻을 수 있는 교훈은 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부는 민자유치의 사업시행자에게 오직 산출물(또는 서비스)의 내용과 성과만을 통제해야 한다. 사업시행자에게 투입물에 대한 재량권을 부여할 때에만 민간의 창의성이 최대로 발휘될 수 있기 때문이다. 둘째, 대가지급 및 위험분담 방안 등을 담게 될 민자유치사업 계약서는 유인구조의 측면에서 조망되어 도덕적 해이(moral hazard)를 대폭 줄여야 할 것이다.

그런데 정부부문의 사업을 민간기업에 맡겨 시행하는 경우는 민자유치제도에 한정되지 않는다. 민영화(privatization)와 민간위탁(contracting-out)도 정부사업을 민간기업에 의해 시행하고자 할 때 정부가 선택할 수 있는 정책수단이다. 그러면 민자유치제도는 어떤 점에서 민영화, 민간위탁과 차이가 나는가?

다음의 <표 1>은 공공서비스를 정부가 직접 생산하는 경우와 민간위탁, 민자유치, 민영화의 차이를 설명하고 있다. 우선 민영화(privatization)는 사업에 소요되는 자금이 민간의 시장기능(즉 재화와 용역 판매)을 통해 충분히 자체 조달될 수 있기 때문에, 정부가 그 사업을 수행하는 기관 자체를 더 이상 소유할 필요가 없게 된 경우 기관 자체를 매각하는 것이다. 일단 민영화가 추진되면 제공되는 서비스의 내용과 품질, 서비스의 요금 등은 기본적으로 시장기능에 따라 결정될 것이다.

<표 1>

민영화, 민자유치, 민간위탁의 비교

구분	정부직접생산	민간위탁	민자유치	민영화
서비스 내용의 규정 주체	정부	정부	정부	민간사업자
서비스의 구입자	정부	정부	일반 국민 (정부포함)	일반 국민 (정부포함)
서비스의 생산자	정부	민간사업자	민간사업자	민간사업자
자본자산의 획득·건설	정부	정부	민간사업자	민간사업자
자본자산의 소유	정부	정부	민간사업자 또는 정부 (운영기간 이후)	민간사업자

민자유치는 정부사업에 소요되는 대규모 자본자산(capital assets)을 민간이 조달하는 방법이다. 정부가 수행하는 사업 중에는 대규모 자본자산이 소요되는 경우가 많은데, 이들 자본자산 조달자금의 대부분을 민간이 부담하고 정부는 이 민간기업에 일정한 수익성을 보장해 주는 방법인 것이다. 일반적으로 민자유치는 대규모의 사회간접자본 시설물에 적용되지만, 반드시 사회간접자본에 한정되는 것은 아니다. 민자유치는 민영화와 달리 제공되는 서비스의 내용과 품질, 서비스의 요금을 정부가 결정한다.

민간위탁에서도 제공되는 서비스의 내용과 품질, 서비스의 요금이 정부에 의해 결정된다는 점에서 민자유치와 유사하다. 그런데 민자유치에서는 서비스를 제공하는데 필요한 각종 자산의 건설·획득이 민간기업의 몫인 반면, 민간위탁에서는 이를 정부가 담당한다. 따라서 민간위탁의 수탁사업자는 정부가 규정한 서비스를 제공하기 위한 경영상의 책임만을 부담하는 것이다. 그런데 최근에는 민간위탁 하에서도 각종 자본자산에 대한 조달이 민간기업의 책임으로 수행되는 경우가 늘어나면서 민자유치와 민간위탁의 차이는 점차 사라지고 있는 추세에 있다.



## 제III장 영국의 민자유치제도

앞의 장에서는 민자유치제도의 목표와 의의를 사회간접자본 확충과 민간부문 창의성 도입이라는 두 가지 측면에서 조명하였다. 그런데 민자유치사업을 실제 수행하는 과정에서 부딪히는 중요한 정책과제로는 대상사업과 사업시행자를 어떻게 선정하고 또 어떤 형태의 계약서(우리 나라에서는 실시협약)를 체결할 것인가로 귀결된다. 이제 본 장에서는 1992년 PFI란 이름으로 발족한 영국의 민자유치제도를 살펴보면서, 이러한 세 가지 정책과제가 어떻게 해결되고 있는지를 살펴보기로 한다.

### 1. 대상사업의 선정

#### 가. 공공사업의 일반적 시행절차

본 절에서는 영국정부의 일반적인 공공사업 시행절차를 살펴보면서 민자유치의 대상사업이 선정되는 절차를 파악하고자 한다. 영국의 일반적인 공공건설사업 시행절차는 영국 재무성(HM Treasury)이 발간한 「정부건설조달지침(Government Construction Procurement Guidance, No. 2: Value for Money in Construction Procurement)」에 정리되어 있다. 이 지침은 공공건설사업에 대한 ‘돈의 값어치(Value For Money)’를 증진시키기 위한 목적으로 설정되었는데, 여기서 돈의 값어치란 ‘고객의 요구를 충족하기 위해 당해 건설사업의 생애전체비용과 품질 사이의 적절한 균형을 달성하는 것’으로 정의된다.

이 지침에서 제시되고 있는 공공사업 시행절차는 정부부처가 주관하는 모든 형태의 건설사업에 적용된다. 여기서 정부부처는 중앙행정기관뿐만 아니라 책임운영기관(Executive Agency) 및 기타 산하기관(Non-Departmental Public Bodies)을 총괄적으로 관리하고 있기 때문에, 이들 기관이 시행하는 모든 형태의 공공건설사업이 본 지침의 적용 대상이 된다.

영국의 공공건설사업에 대한 일반적인 시행절차는 다음의 <그림 3>과 같이 표시될 수 있다. 이러한 사업시행절차는 개별 부처의 필요성, 건설사업의 특성 및 조달전략에 따라

적절히 수정되어 사용될 것이다. 이제 그림의 각 단계에 대해 자세히 설명하기로 한다.

제1단계는 공공건설사업의 필요성이 제기되는 단계로서, 중앙정부처의 장에게 건설사업의 필요성이 제기되는 것을 의미한다. 정부부처의 장은 투자의사결정자(investment decision makers)가 될 것인데, 그는 당해 건설사업을 필요로 하는 사업부서(또는 정부기관)의 고위간부를 건설사업책임관(Project Owner)으로 임명하고 관련 사항을 보고하도록 한다.

건설사업책임관은 당해 건설사업의 고객인 정부부처의 사정을 이해하고 또 당해 사업을 충분히 파악하고 있는 자를 건설사업담당관(Project Sponsor)으로 임명한다. 건설사업담당관은 필요한 경우 건설에 대한 전문지식을 조언할 고객자문역(Client Adviser)을 임명할 것이다. 결국 영국의 공공사업 시행절차는 당해 사업에 대한 책임자 및 담당자를 임명하는 것으로부터 시작한다.

제2단계는 이용자의 요구를 인식하는 것이다. 즉 건설사업담당관과 그 자문역은 건설사업에 대한 이해관계자들의 장단기 요구사항을 충분히 평가인식하기 위하여 가치경영(Value Management)에 대한 연구를 수행한다. 가치경영이란 돈의 값어치를 극대화하면서 이용자 요구를 충족시킬 수 있는 해결책을 신축적이고 체계적으로 모색하기 위한 일체의 경영관리체계를 말한다. 사업수행방식으로서의 민자유치는 가치경영의 과정에서 검토될 것이다.

일반적으로 가치경영은 다음의 사항들을 포함하고 있다. 즉 고객에 대한 가치가 무엇인지를 정립하고, 시설물 이용자의 요구를 인식하며, 이용자 요구를 충족시키는 다양한 사업대안들(민관합동/민자유치 포함)을 설정·평가하여 최선의 대안을 모색하며, 설정된 사업대안에 따라 최선의 건설대안을 선택하고 합의하며, 각종 입찰 및 계약에서 적절한 선정기준을 확립하고, 각종 낭비를 제거할 수 있도록 설계안을 다듬는 일체의 사항이 포함된다. 이러한 가치경영은 제2단계에서 시작하지만 여기서 종료되는 것은 아니며 조달과정 전체에 적용된다.

<그림 3>

영국의 공공건설사업 일반적 시행절차

제3단계로는 이용자 요구를 충족시킬 수 있는 적절한 사업대안을 선택하는 것이다. 즉 건설사업담당관과 그 자문역은 이용자 요구를 충족할 수 있는 다양한 사업대안을 인식하고 평가하기 위하여 가치경영적 기법을 충분히 활용하여야 한다. 이들 사업대안에는 민관합동, 민자유치 그리고 기타의 비건설사업 등도 포함되어야 할 것이다. 이 사업대안의 평가 과정에서는 각 대안의 위험을 충분히 인식하고 또 당해 건설사업이 과연 필요한지를 충분히 검토 확정해야 할 것이다.

제4단계에서는 사업계획이 수립된다. 이는 사업의 기본계획이 될 것인데, 여기에서는 각종의 이용자 요구를 정리하고, 건설사업의 개요 및 당해 사업 내의 다양한 대안을 정리해야 한다. 또한 각 대안별로 추정비용, 위험 및 관련 위험별 추가비용을 제시해야 할 것이다. 그런데 이 과정에서 유의해야 할 사항은 모든 비용 개념이 생애전체비용(Life Cycle Cost)으로 설정되어야 한다는 것이다.

건설사업담당관과 그 자문역은 추정된 비용총액과 각 위험별 추가비용을 산정하여 이들을 기초로 예산을 작성해야 한다. 이들 비용자료와 함께 사업의 목표를 적절히 비교 정리하면서 1차 타당성평가(Project Evaluation)를 수행한다. 1차 타당성평가의 주안점은 당해 건설사업을 수행할 수 있는 재정적·기술적 여력이 있는지를 평가하고 또 민자유치, 민관합동법인의 설립 등과 같은 사업대안을 확정하는 것이다.

1차 타당성평가를 통해 정부가 건설사업을 직접 시행하는 것이 바람직하다는 판단이 서면 제1단계 사업승인의 관문을 통과하게 될 것이다. 이는 사업시행절차상 제5단계에 해당된다. 즉 투자의사결정자와 건설사업책임관은 재무, 기술, (건설사업)운영시스템에 대해 전반적인 승인을 하게 될 것이다. 또한 건설사업담당관은 건설사업관리자(Project Manager)를 임명하여 자신을 보좌하도록 하며, 관리 및 보고절차를 포함하여 일체의 건설사업실행계획(Project Execution Plan)을 작성한다.

사업실행계획서는 사업의 전략, 조직, 통제절차, 책임, 사업담당관과 관리자의 관계 등을 규정하는 핵심 관리서류다. 이는 이용자의 요구, 사업개요, 사업관리자가 달성할 전략들을 기술하는 공식문서로서, 실행계획서의 범위는 사업의 규모 및 성격에 따라 각각 다를 것이다. 이는 실질적인 관리를 위한 서류로서 정기적으로 보완개정되는데, 사업에 대한 모든 당사자가 의견을 교환하고 통제 및 성과를 측정하는 수단으로 사용된다.

제6단계는 건설사업담당관이 실행계획을 기초로 하여 사업요약서를 작성하는 것이다. 또한 건설사업담당관은 환경, 설계, 가치경영, 위험관리, 품질관리 등의 각종 분야 전문가들을 위촉활용하면서 건설사업에 대한 다양한 대안을 모색하게 된다. 사업조직을 구성하고 이들의 협력관계 및 유인구조 등을 면밀히 검토하게 될 것이다.

제7단계는 각종의 건설대안을 연구검토하며 선택하는 과정이다. 즉 건설사업담당관과 건설사업관리자는 사업요약서와 사업목표를 만족시킬 수 있는 여러 가지 건설대안을 인식하고 평가하기 위하여 가치경영 기법을 적용한다. 또한 각 대안의 위험을 인식하고 이들 위험을 회피하고 이전시킬 수 있는 설계 및 관리방안을 평가할 것이다. 이 과정에서 관계당국과 면밀히 협의하면서 최선의 대안을 선택하고, 이에 따른 위험과 추가비용을 인식해야 할 것이다.

제8단계는 조달전략을 수립하는 것이다. 조달전략을 수립하는 과정에서 건설사업담당관은 설계 및 건설, 자체설계(client design), 사업관리계약 등에 대한 제반 위험을 인식해야 한다. 여기서는 위험을 이전시킬 수 있는 다양한 전략들을 평가하면서, 적절한 조달전략을 선택해야 할 것이다. 위험관리, 가치경영, 가치공학(Value Engineering) 등의 기법을 이용하여 각 대안의 목표달성도를 평가하고 건설사업 운영관리시스템을 검토한다.

제9단계는 2단계 사업승인을 말한다. 여기서는 2차 타당성평가가 이루어질 것인데, 투자 의사결정자는 재무, 기술적 운영시스템 및 사업지속여부를 검토할 것이다. 이 단계에서 추정된 비용이 최초 예산을 초과한다면 건설사업에 대한 투자여부, 사업범위 및 설계를 재검토하게 될 것이다. 그러면서 예산을 재작성할 것인데, 설계시공 입괄입찰인 경우에는 제11단계로 직행할 것이다.

제10단계는 실시설계를 작성·제시하는 과정을 의미한다. 건설사업책임관, 건설사업담당관, 건설사업관리자는 생애전체비용을 감안하여 적절한 설계가 이루어지도록 가치공학적 기법을 도입할 것이다. 계약을 체결할 수 있는 민간 사업자들을 자문가로 위촉하여 건설가능성을 평가하게 하고 주요 문제점을 지적하도록 하며, 추가적인 위험요소를 발굴하여 이에 따른 비용과 관리방법을 검토해야 한다. 또한 당해 시설물의 사용자들로 하여금 실시설계의 내용을 이해하고 그 문제점과 개선방안을 제시하도록 해야 할 것이다.

제11단계에서는 계약을 준비한다. 발주자가 실시설계를 제시하는 전통적 방식에서는 건설사업담당관과 건설사업관리자가 실시설계와 규격서를 제공할 것이다. 반면 설계시공 일괄입찰의 경우에는 최종 산출물에 대한 규격서가 필요할 것이다. 또한 추정비용을 재수정하며, 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 당사자에게 위험을 분담시킬 수 있는 표준 계약서를 작성한다.

제12단계에서는 제3차 타당성평가를 통해 제3단계의 사업승인이 이루어진다. 여기서는 이용자 요구를 반영할 수 있는 계약내용이 확정되면서 위험관리를 재검토하고, 추가위험과 비용을 추정하고 그 수용가능성을 검토할 것이다. 만약 추정 비용이 예산을 초과하면 설계 및 사업범위를 재조정하거나 또는 사업자체를 기각할 수도 있을 것이다.

제13단계에서는 입찰안내(invite expressions of interest)가 이루어진다. 건설사업담당관과 건설사업관리자는 계약자의 선발기준, 최저 품질기준, 품질/가격 비율 등을 제시하고, 입찰의향을 표시한 입찰자들을 상대로 적격심사과정을 통해 소수의 입찰자를 선정한다.

제14단계에서는 입찰절차가 수행될 것인데, 건설사업담당관과 건설사업관리자는 제출된 입찰서를 기 제시된 가격과 품질기준 등의 선정기준에 따라 평가한다. 여기서 입찰서를 평가할 때에는 당해 시설물의 생애전체비용을 기준으로 해야 할 것이며, 또한 입찰서의 적정성을 판단할 것이다.

제15단계는 계약체결 이전에 이루어지는 최종적인 사업승인과정을 반영한다. 투자 의사 결정자는 재무, 기술 및 운영시스템, 건설여부를 최종적으로 검토할 것이다. 또 다시 추가 위험과 추가비용을 감안하여 당해 사업의 수용가능성을 검토해야 한다. 그와 함께 건설을 위한 자금을 배정할 것이며, 최종 계약자를 승인하게 될 것이다.

제16단계는 계약을 체결하는 과정이다. 건설사업담당관은 돈의 값어치를 극대화한 입찰자와 계약을 체결할 것인데, 계약체결 후 건설사업책임관은 1차 간담회를 소집하여 공동의 목표, 상호호혜의 기준, 분쟁조정기구, 성과기준, 협조관계 및 위험관리자 등을 합의할 것이다.

제17단계는 시공계약을 체결하는 과정인데, 여기서 건설사업책임관, 건설사업담당관, 건설사업관리자는 당해 건설작업을 관리해야 할 것이다. 시공된 이후에도 가치공학 및 위험

관리 기법을 이용하여 장기적인 비용절감 방안을 꾸준히 모색해야 한다. 절감된 비용은 이미 합의된 계약에 따라 배분되어야 하며, 시공과정 상의 문제는 쌍방의 고위 간부들에 의해 해결될 수 있도록 체제가 정비되어야 한다.

시공과정에서 사업관리자는 사업보고서를 정기적으로 작성하여 사업담당관에게 제출해야 한다. 사업보고서는 설계팀, 물량조사자 및 계약자들이 제공한 자료 및 보고서, 그리고 자신의 지식을 기초로 사업관리자가 작성하는 것이다. 이의 목적은 사업의 현황, 해결되어야 할 주요 이슈 및 문제점들을 사업담당관에게 공식적으로 보고하는 것이다. 사업담당관은 대개 이들의 사본 또는 요약본을 사업책임관에게 제공하고, 당해 부처가 진지하게 검토해야 할 사안들에 대해 사업책임관의 관심을 촉구해야 한다.

제18단계는 시설물을 인도하는 것으로, 건설사업책임관은 완공된 시설물의 수용여부를 검토해야 할 것이다. 또 마지막 제19단계인 사후평가 단계에서는 건설사업에 대한 사후평가를 통해 최초 사업목표와 비교해야 한다. 완공 6개월 이내에 최종 보고서를 제출하여, 건설사업 조달과정의 문제점과 개선점을 검토할 수 있도록 해야 한다.

특정한 공공투자사업을 민자유치로 시행할 것인지의 여부는 주로 <그림 3>의 제2단계와 제5단계 사이에서 결정된다. 물론 사업시행의 전과정에서 가치경영을 통해 다양한 사업대안을 지속적으로 모색해야 하기 때문에 민자유치의 판단은 제5단계 이후에도 계속 검토되어야 할 것이다.

## 나. 민자유치와 VFM 테스트

일반적으로 영국에서는 특정 사업을 공공부문에서 시행하고자 할 때 사전적 대안분석(Prior Options)이라는 절차를 통해 민영화, 민간위탁, 민자유치, 시장성테스트(Market Testing), 정부직영 등을 판단한다. 따라서 특정 공공건설사업을 민자유치로 추진하고자 할 때에도 사전적 대안분석의 과정을 거치는데 이 과정에서 검토하는 의문은 세 가지로 정리된다. 즉 당해 사업이 사회적으로 수행될 필요가 있는가, 수행될 필요가 있다면 이 사업의 소요자금을 정부가 부담해야 하는가, 그리고 정부는 당해 공공서비스의 직접 제공자가 되어야 할 이유가 있는가 등과 같다.

<그림 3>에서 민자유치를 검토할 때에는 세 번째 의문에 주안점을 두어야 할 것인데, 정부 또는 공공부문이 당해 공공서비스의 직접 제공자가 되어야 할 명확한 이유가 없고 또 많은 자본자산이 요구된다면 당해 사업은 민자유치되어야 할 것이다. 일반적으로 정부가 공공서비스의 직접 제공자가 되어야 하는 경우는 ‘민간시장에서의 공급가능성’, ‘비밀유지의 필요성’, ‘정부통제능력의 보유가능성’, ‘이용자의 신뢰성 유지’ 등을 중심으로 판단될 수 있을 것이다.

사전적 대안분석은 민영화, 민간위탁 등에도 공통적으로 적용되는 절차인데 주로 비재무적 요인들을 중심으로 전략적 관점에서 판단된다. 그런데 민자유치에서는 민영화, 민간위탁과 달리 신규로 대규모 자본자산이 획득되기 때문에, 사전에 재무적 요인을 중심으로 민자유치의 타당성을 검토하는 VFM(Value For Money) 테스트를 시행할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 일반적으로 영국에서는 재무분석을 중심으로 각종 공공사업의 타당성을 검토하는 과정을 VFM 테스트라고 부른다.

민자유치의 대상사업을 선정할 때에는 반드시 VFM 테스트를 거치는데, 이는 각각의 대안에서 나타나는 현금흐름을 현재가치로 전환하여 비교 평가하는 과정을 의미한다. VFM 테스트의 결과 특정 대안에서 정부의 재정부담 현재가치가 낮아지면 ‘돈의 값어치(value for money)’가 제고되었다고 말한다.

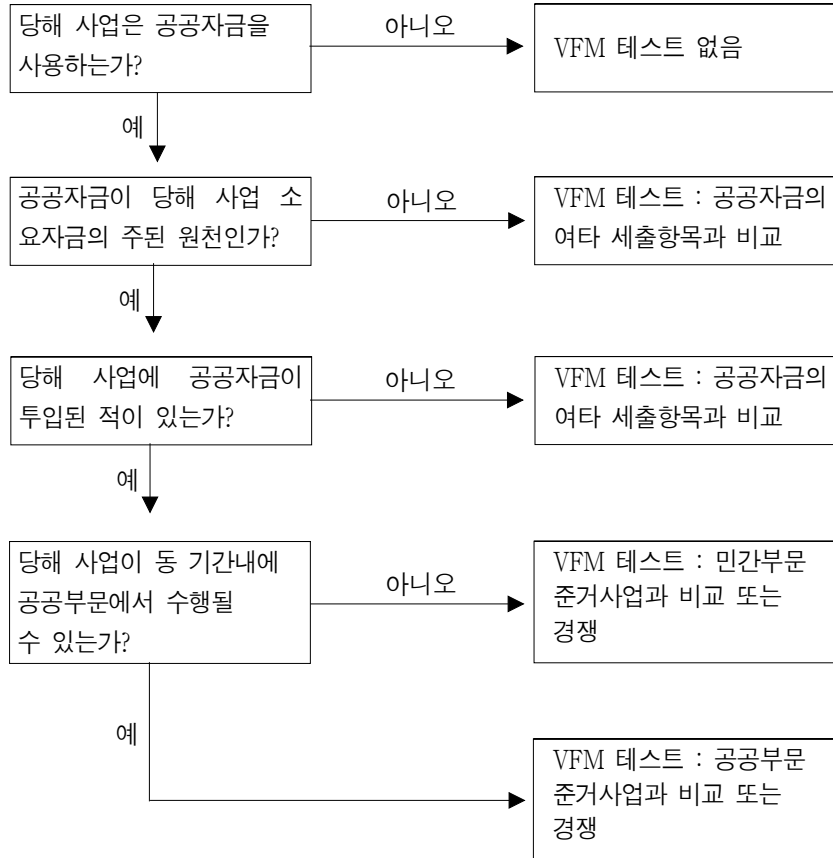
민자유치에서 VFM 테스트가 사용되는 과정은 다음의 <그림 4>와 같이 정리된다. 여기서 보는 바와 같이 VFM 테스트를 위해서는 일정한 대안이 설정되어 있어야 한다. 민자유치를 판단하는 과정에서의 대안은 ‘공공자금의 여타 세출항목’, ‘민간부문의 준거사업’, ‘공공부문의 준거사업’의 세 가지로 구분될 수 있다. 여기서 준거사업이란 소위 벤치마킹(benchmarking)되는 사업으로서, 특히 공공부문의 준거사업을 ‘공공부문 비교대안(PSC, public sector comparator)’이라고 부르는데 이는 정부가 직접투자하여 운영하는 전통적 방법을 의미한다.

8) 일반적으로 특정 공기업의 민영화 여부는 주로 전략적, 정책적 관점에서 판단되기 때문에 VFM 테스트가 따로 시행되지 않을 것임. 또한 민간위탁의 여부도 전략적, 정책적 관점에서 주로 판단되는데, 기존에 내부작업팀이 존재하는 경우에는 내부작업팀과 외부의 민간기업이 동시에 경쟁입찰하는 절차를 통해 VFM이 판단될 수 있음. 이를 특별히 시장성테스트라고 부른다. 그러나 민자유치의 경우에는 신규 자본자산이 획득되기 때문에 기존의 내부인력을 처리(해고 또는 이전)할 필요가 없어 시장성테스트의 절차를 거칠 필요가 없음. 따라서 민자유치 여부를 판단할 때에는 사전에 내부적으로 VFM 테스트를 시도할 필요가 있는 것임.



<그림 4>

민자유치와 VFM 테스트



민자유치사업을 ‘공공부문 비교대안’에 대하여 평가하는 VFM 테스트의 절차는 대략 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 공공부문 비교대안의 기준원가(base cost), A를 평가한다. 여기서 기준원가는 실제 발생비용을 중심으로 운영유지비등을 포함한 생애전체비용으로 계산되어야 할 것이다. 그러나 공공부문에서는 실적치에 대한 충분한 원가계산 자료가 구비되어 있지 않고, 또 최초에 추정된 사업비 총액이 지속적으로 늘어나는 것이 일반적이다. 따라서 공공부문이 기존의 예산편성 방식에 따라 추정하는 사업비 총액은 사업비 증가를 초래할 위험의 가치가 충분히 반영되어 있지 않다고 할 수 있다. 결국 공공부문에서 제시하는 기준원가(또는 추정 총사업비)는 ‘위험가치가 감안되지 않은 비용’으로 정의될 수 있다.

둘째, 공공부문이 공공부문 비교대안(이하 PSC)을 직접 수행할 때 당해 사업과 관련하여 부담하는 일체의 위험가치를 평가한다. 위험가치는 ‘사업비 증가의 기대치’로서 계산될 것이다. 그런데 민자유치 하에서 이들 위험들 중 일부는 사업시행자에게 이전되고, 그 나머지 위험들이 여전히 공공부문에 의해 부담된다. 이제 민자유치사업을 통해 민간에 이전되는 위험의 현재가치 기대치를 B로 표시하고, 그 나머지 위험의 가치를 C로서 표시하자. 그러면 C는 정부가 사업을 직영하건 민자유치하건 관계없이 부담해야 하는 위험의 가치가 될 것이다. 그러면 ‘A + B + C’의 값은 위험가치가 감안된 PSC의 총원가가 된다.

셋째, 이 사업을 민자유치로 시행할 때 정부가 사업시행자에게 지불해야 하는 모든 현금 흐름의 현재가치, D를 평가한다. 그러면 이 민자유치사업과 관련하여 공공부문이 부담하는 총원가(위험가치가 감안된)는 ‘D + C’가 될 것이다.

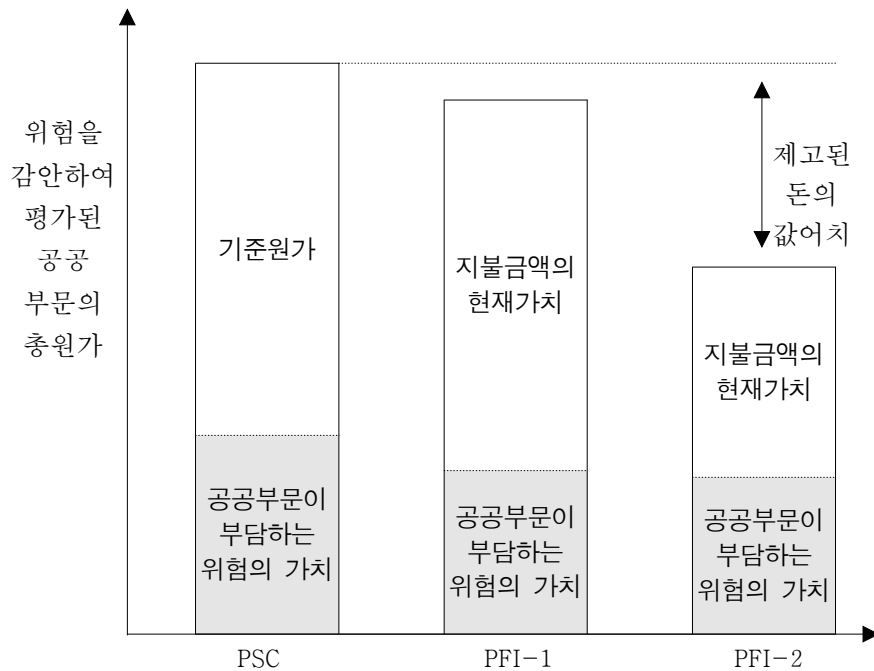
넷째, 정부는 PSC와 민자유치사업의 총원가를 비교함으로써 VFM 테스트를 완결할 수 있다. 위험가치가 감안된 총원가 개념을 기준으로 할 때, 공공부문 비교대안의 총원가는 ‘A + B + C’이고 민자유치의 총원가는 ‘C + D’로서 주어진다. 그런데 C의 값은 양자에 공통하는 비용이기 때문에 VFM 테스트는 ‘A + B’와 D의 값을 비교하는 방법으로 수행될 수 있다.

이와 같은 네 가지 절차로 완결되는 VFM 테스트는 특정 사업에 대한 공공부문 준거사업(또는 PSC)과 민자유치를 비교하여 민자유치의 타당성을 검토하는 수단이다. 그런데 여기에는 각종 위험의 가치를 평가하는 과정이 포함되어 있는데, 이들은 민자유치의 입찰평가에서도 유용하게 사용될 것이다. 경쟁입찰에 참여한 사업자가 각기 다른 위험분담 방안을 제시한다면 이들을 비교 평가하기 위해서는 각각의 위험에 대해 공공부문이 평가하는 가치가 계산되어야 한다. 즉 입찰평가의 기준은 민자유치로 인해 정부가 부담하는 총원가 ‘C + D’가 되어야 하기 때문이다.

지금까지의 설명 내용은 <그림 5>의 예시를 통해 간략하게 표현될 수 있다. 여기서 PSC는 공공부문 비교대안을, PFI-1은 민자유치 입찰제안서 1을, PFI-2는 민자유치 입찰제안서 2를 각각 나타낸다. 낙찰자는 PFI-2가 될 것인데, 당해 사업을 민자유치하여 얻어지는 ‘돈의 값어치’는 화살표의 높이로 표시된다.

<그림 5>

VFM 테스트의 예시



## 2. 사업시행자의 선정

특정 사업이 민자유치로 결정되면 이를 수행할 프로젝트 팀이 구성되고, 이 팀을 중심으로 사업목표 설정, 요구되는 서비스의 규격 설정, 개략적인 계약서 작성, 지불방안의 구조, 위험분담 방안과 VFM 테스트, 시장조사 등의 작업이 수행될 것이다. 이들은 모두 기획단계의 작업인데, 사업시행자를 선정하기 위한 제반 절차는 조달단계라 할 수 있다. 일반적인 민자유치사업의 시행절차는 <표 2>와 같이 요약될 수 있다.

본 절에서는 특히 조달단계를 중심으로 살펴볼 것인데 <표 2>의 조달단계를 이해가 보다 용이한 형태로 정리하면 <그림 6>과 같다. 그림에서 상자 속의 내용은 주무관청이 취하는 행동을 표시하며, 화살표는 입찰대상자가 압축되는 과정을 표시하였다.

일반적으로 적격심사는 대상 기업의 사업수행 가능성을 검토하는 절차로서, 1차 심사는 입찰의향자의 일반적 기업조건들을 평가하며 2차 심사는 당해 민자유치사업에 초점을 맞추

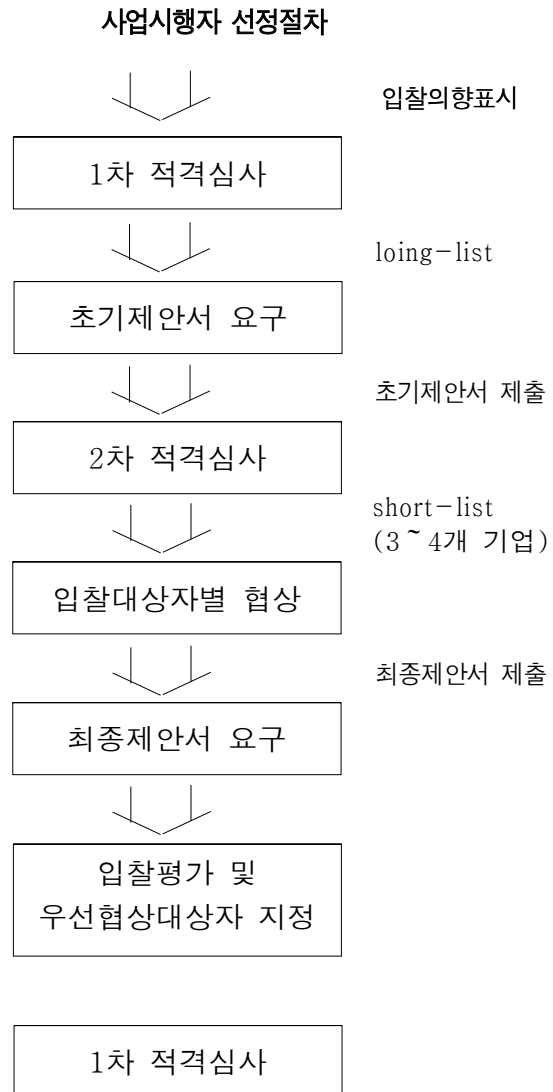
어 해당 기업의 사업수행 능력을 평가한다. 이는 민자유치사업의 내용과 규모에 따라 그 내용을 달리 할 것인데, 특히 사업내용이 비교적 단순하고 규모도 크지 않다면 두 단계의 적격심사는 통합하여 진행될 수 있을 것이다.

1차 적격심사를 통과한 기업들을 일반적으로 long-list라고 부르고, 2차 적격심사를 통과한 기업들을 short-list라고 부른다. 일반적으로 short-list에 포함되는 기업들의 수는 특별한 사정이 없는 한 3~4개로 한정될 것이 요구되고 있다. 2차 적격심사에서는 입찰자들에게 초기제안서(Indicative Bids)를 제출하도록 요구한다.

**<표 2> 영국 민자유치사업의 시행절차**

단 계		내 용
기획 단계	사업 요구내용 확정	·당해 투자사업은 긴급한 요구사항을 충족하는데 필요한 사업이라는 사실을 확인함.
	대안 평가	·사업 요구내용을 충족하는 여러 가지 현실적 대안을 확인하며 민자유치 가능성 검토 선정
	사업 계획서 작성	·사업목표, 서비스 규격, 지불방안, 위험분담, 시장조사, 준거사업 및 VFM 테스트를 수행하며 민자유치 사업계획서를 작성함.
	실무 작업팀 구성	·실무 작업팀을 구성하되 협상기술과 PFI 전문지식이 민간의 입찰자와 동등한 수준이 되도록 함.
조달 단계	공고	·Official Journal of the European Community에 공고하되, 관심을 표명하는 자에게 입찰절차 등 사업의 세부내용 제공.
	전략의 결정	·조달과정의 전략, 특히 협상방법과 입찰평가기준을 결정함.
	1차 적격심사 (Pre-Qualification)	·입찰의향자들에 대한 일반적 기술능력, 경험, 재무상태 등을 평가하여 입찰자의 long-list 작성
	2차 적격심사 (Short-listing)	·당해 사업에 대한 적격성을 검토하기 위해 입찰의향자로부터 초기제안서(indicative bid)를 제출받아 사업에 대한 기술적 조건, 위험분담, 자금 조달, 가격조건을 집중 검토 ·3-4개 기업으로 압축된 입찰대상자 short-list 작성.
	사업계획서 재검토수정	·대상자 압축과정에서 획득한 지식으로 사업 전반의 내용을 재검토 수정함.
	협상초청	·입찰대상자 short-list에 포함된 기업들과 계약서 세부내용에 대한 협상. 대규모 사업의 경우 3~4개월 소요.
	협상	·입찰대상자의 제안사항, 산출물 규격서 충족여부, 계약용어의 정의 등을 확인하고 최종제안서(BAFO, best and final offer) 요구.
	우선험상대상자 지정 및 최종협상	·우선험상대상자를 지정하여 위험분담, 자금조달, 재무적 실행가능성 등의 핵심 이슈 등을 최종 점검.
	계약체결	·계약이 체결되면 즉각 공고함.
계약 관리	계약관리	·계약내용의 변경, 각종 문제 및 분쟁의 해결, 우발사태 처리 등 고객으로서의 계약관리

<그림 6>



1차 및 2차 적격심사의 평가항목은 대략 네 가지로서, 「경험, 기술 및 전문성」, 「재무적 안정성」, 「조직의 안정성」, 「자금조달능력」 등과 같다. 먼저 「경험, 기술 및 전문성(experience, skills and expertise)」에서는 기술수준, 유사 사업의 기획·설계·시공·운영 유지 실적 및 전문성, 당해 사업에 소요되는 핵심 기술과 인력의 확보 등을 주로 평가한다. 「재무적 안정성(financial stability)」은 대차대조표의 건실성, 활동성(turnover), 우발채무, 계류 중인 소송 등을 검토한다. 「조직의 안정성(organisational stability)」은 컨소시엄의

구성형태, 핵심 인력, 자격조건 그리고 이해관계의 충돌가능성을 검토한다. 「자금조달능력(ability to raise finance)」에서는 가능한 자원, 자본 및 부채비율, 최근의 프로젝트 파이낸싱 실적 등을 검토한다.

특히 2차 적격심사에서는 위 평가항목 이외에 당해 사업에 대한 개략적 사업계획, 정부의 지불방안(즉 정부의 재정지원)에 대한 개략적 요구사항, 자금제공자의 의향서 등을 포함하는 자금조달 계획서 등을 평가한다. 이들 사항들은 초기제안서에 포함되어야 할 내용들이다.

2차 적격심사를 통과한 3~4개의 기업체에 대해서는 개별 협상이 진행된다. 협상과정에서 주로 논의되는 내용들은, 정부가 요구하는 서비스의 규격, 지불방안, 위험분담 방안, 계약서의 개략적 내용, 입찰평가의 절차일정 및 기준, 최종제안서의 형식과 내용 등이다. 이 과정에서 특히 유의할 점은 협상내용의 비밀을 상호간에 유지하는 것이다.

최종제안서(BAFO, Best and Final Offer)가 제출되면 입찰평가를 통해 우선협상대상자가 지정된다. 이 과정에서는 입찰제안서가 정부의 요구사항을 충족하고 오류가 없으며, 또 제안내용과 자금조달계획이 실현가능한지를 검토한다. 그러나 입찰평가의 핵심은 정부의 지불방안, 제3자로부터의 수입, 위험분담 등을 통칭하는 재무적 내용에 있다. 각각의 입찰제안서는 서로 다른 위험분담 및 지불방안을 담고 있을 것인데, 이들 모두는 ‘위험가치가 감안된 공공부문의 총원가 현재가치’로 전환하여 비교된다.

이에 대한 기본적인 내용은 <그림 5>에서 살펴본 바와 같다. 즉 정부가 사업시행자에게 지불하는 일체의 현금흐름을 현재가치로 전환하고, 공공부문이 부담하는 위험부담의 가치를 평가하여 이들을 합하면 공공부문의 총원가가 계산될 것이다. 위험부담의 가치를 평가하기 위해서는 사업과 관련되는 일체의 위험유형을 정리하고, 개별 위험이 사업비에 미치는 영향과 발생확률을 평가하여 그 기대치를 계산하는 것이다.<sup>9)</sup>

---

9) 영국의 국립보건서비스(NHS) 분야에서 검토하는 각종의 위험유형과 내용은 <부록 3>에 첨부되어 있다.

### 3. 실시협약의 지침

영국의 PFI 사업에서 가장 핵심적인 과제는 사업시행자에 대한 인센티브를 어떻게 고안하여 사회전체의 후생을 극대화할 수 있는 조달방안을 수립하는가로 요약된다. 본 절에서는 영국 정부의 이 같은 노력을 실시협약에 대한 지침을 참조하며 구체적으로 조명하고자 한다.<sup>10)</sup> 영국의 재무성은 실시협약의 주요 항목별로 협상에 대한 지침을 제공하고, 각 중앙관서 또는 책임운영기관들은 그 지침에 따라 충분한 재량권을 인정받고 있다. 실시협약의 각 항목별 내용은 대단히 복잡하기 때문에 일정한 표준형은 존재하지 않지만 대략적 내용은 제시될 수 있을 것이다.

각 항목은 모두 13가지로 정리될 수 있는데 이들은 각각 다음과 같다. 서비스의 정의(defining the service), 지불방안(payment mechanisms), 성과에 대한 인센티브(incentives to perform), 성과점검(monitors performance), 계약기간(the length of the contract period), 사업운영권 변경(change of control), 공공부문의 개입권(step-in rights for the public sector), 자금제공자의 개입권(step-in rights for funders), 계약해지(termination), 변경제도(change mechanisms), 법개정위험(legislative risk), 계약만료시의 자산이전(transfer of assets at the end of the contract), 잔존가치(residual value)를 들 수 있다.

#### 가. 서비스의 정의(Defining the Service)

실시협약에서 정부가 사업시행자에게 요구하는 내용은 특정한 서비스로서 정의된다. 정부는 민자유치를 결정하면 제일 먼저 사업의 목표를 설정하고, 과연 어떤 서비스를 사업시행자가 공급하게끔 할 것인가를 결정한다. 정부는 이 과정에서 서비스가 어떤 방법으로 공급되어야 할 것인가를 판단하지 않아야 한다.

정부가 민자유치사업에서 시설물 및 자산의 종류, 크기 등을 결정하지 않고 요구되는 서비스를 정의하는 이유는, 사업시행자가 최대한의 창의력을 발휘하도록 유도하고자 하기 때문이다. 예컨대 정부는 500개의 감방보다는 향후 10년간 죄수들을 감금하는 서비스를,

---

10) 본 절의 내용은 Private Finance Panel에서 발간된 실무지침인 *Further Contractual Issues* 의 내용을 요약정리한 것임.

1,000평의 사무실 공간보다는 300명의 공무원이 일할 수 있는 공간을, 5만평의 쓰레기 매립지보다는 매일 1,000톤의 쓰레기를 환경기준에 맞게 처리할 수 있는 서비스를 요구하는 식으로 서비스를 정의한다.

다시 말해 정부는 민자유치의 최초 검토단계에서 “정부는 어떤 자산과 시설물을 필요로 하는가?”를 판단하기보다는 “제공되어야 할 서비스는 무엇인가?”를 판단해야 한다. 정부가 서비스의 정의를 지나치게 협소하게 규정한다면 민간의 창의성은 제한될 수밖에 없고 나아가 자원의 효율적 사용을 제한하게 될 것이다. 정부가 서비스를 정의할 때에는 서비스의 내용을 정의해야 할 뿐만 아니라 서비스의 질적 수준에 대해서도 자세히 명시하여야 한다. 다음의 <표 3>은 사업의 목표를 감안한 서비스의 정의가 적절하게 이루어진 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하여 보여주고 있다.

그런데 서비스를 적절하게 정의하기 위해서는 목표의 설정이 적절하게 이루어져야만 한다. 이를 위해서는 목표설정 과정에서 몇가지 원칙들을 유념하여야 하는데 그것들은 다음과 같다. 첫째, 사업의 최종목표만을 생각하면서 그 목표가 달성되어야 할 이유와 그 목표가 달성되지 않았을 때 나타나는 문제점을 생각한다. 둘째, 목표는 가능한 간단명료하게 표현되어야 한다. 셋째, 설정된 목표가 기존의 방법에 의해서만 달성될 수 있다면 그 목표 설정은 잘못된 것이다. 넷째, 설정된 목표를 달성하는 방법이 오직 한가지뿐이라면 그 목표설정도 잘못된 것이다. 다섯째, 목표를 설정할 때 자문단과 민간기업가들을 적극 활용하여 자유롭게 아이디어를 모집한다.

**<표 3>**                      사업목표와 서비스 정의의 사례

사업목표	적절한 정의	부적절한 정의
사무실	사용인원과 사용기간, 업무의 성격, 조직도, 회의의 회수	총별 계획, 사무실 배치도
전산망	데이터의 양, 데이터의 유형, 이용자의 수	하드웨어의 형태, 소프트웨어의 형태, 정보제공자의 수
차량	수행되는 일의 성격 사용빈도	차량의 수 차량의 종류
도로유지보수	도로표면의 질적 기준	기간별 도로 포장의 회수

자료 : Private Finance Panel(1996d), p. 20.



## 나. 지불방안(Payment Mechanisms)

민자유치계약을 통해 정부는 민간의 사업시행자가 제공하는 서비스의 고객(client)이 된다. 전통적으로 정부는 고속도로 서비스, 교도소 서비스, 편의시설 서비스 등과 같은 서비스를 생산·공급하였는데, 민자유치사업에서는 민간부문이 이들 서비스를 생산·공급하고 정부가 이들 서비스를 구입하는 고객이 되는 것이다. 예컨대 고속도로를 실제로 이용하는 이용자들은 일반 국민들이지만 이들 서비스를 제공하는 책임은 정부에 있기 때문에 정부가 고속도로 서비스를 구입하여 일반 국민들에게 제공하는 것이다.

민자유치사업의 고객은 정부이며 공급자(supplier)는 사업시행자가 된다. 결국 지불방안이란 사업시행자가 제공하는 서비스를 정부가 구입하는 가격 또는 지불하는 금액을 결정하는 방법을 의미한다. 이러한 지불방안이 사업시행자의 측면에서는 현금수입을 획득하는 방식이 되기 때문에, 지불방안은 민자유치사업의 수익성을 해결하기 위한 방법이다.

지불방안을 고안하는 것은 실시협약의 체결에서 가장 중요한 과제가 되는데, 지불방안이 협상에서 중요한 이유는 다음의 2가지로 생각될 수 있다. 첫째, 지불방안은 사업과 관련된 위험을 정부와 사업시행자가 분담하는 형태를 좌우한다. 대부분의 경우 지불방안과 위험의 분담은 상호 연관되어 있으며, 정부의 지불방안에 따라 사업시행자가 부담하는 위험의 형태를 파악할 수 있는 것이다.

예컨대, 서비스가 제공되기 시작할 때 비로소 정부가 지불하기 시작한다면 공사지연에 따른 일체의 위험을 사업시행자에게 이전하는 것이다. 공사비 총액에 무관한 형태로 정부가 일정액을 지급하기로 한다면 건설상의 위험을 사업시행자에게 이전할 수 있다. 특히 사업시행자의 과실과 무관한 위험, 즉 설계자료와 공사여건의 차이에 따른 비용증가를 사업시행자가 부담하게 된다. 또한 시설물의 사용정도에 따라 정부의 지불금액이 결정된다면, 당해 시설물의 서비스에 대한 수요변동의 위험을 이전할 수 있을 것이다.

둘째, 지불방안은 사업시행자의 성과를 증진하는데 대단히 긴요한 수단이 된다. 일반적으로 지불금액은 사업시행자가 제공하는 서비스에 연계되어 있어야 하는데, 그 이유는 지불방안을 통해 사업시행자의 이해를 정부의 목표에 일치시킬 수 있기 때문이다.

지불금액과 같은 금전적 유인은 사업시행자의 성과를 증진시키는데 최선의 수단이 된다. 금전적 유인을 통해 사전에 규정한 서비스의 내용과 기준을 사업시행자가 달성하도록 유도할 수 있으며, 또 더 나은 성과에 더 많은 금전적 유인을 제공하는 방법으로 성과를 증진시킬 수도 있다. 물론 이같은 금전적 유인은 그 어떤 유인보다도 가장 신뢰할 수 있는 것이기는 하나 여타의 수단으로 보완될 필요도 있을 것이다.

정부가 지불방안을 고안할 때 감안하여야 할 사항으로는 모두 6가지를 정리할 수 있다. 첫째, 지불방안은 다양한 요인들에 종합적으로 연계되어 있어야 한다. 지불방안은 서비스의 제공여부, 사전규정된 기준에 대비한 성과, 서비스의 사용량, 서비스제공 시설물의 규모 등과 같은 다양한 요인들을 종합적으로 감안하여 결정되어야 한다. 물론 사업의 성격에 따라서는 이같은 요인들의 일부 또는 전부가 지불방안과 연계될 수 있다. 그러나 어떤 경우에서도 이 요인들이 사업의 성과와 위험에 어떤 의미를 가지는지 충분히 검토하여 결정되어야 한다.

둘째, 지불방안은 단일한(unitary) 형태로 주어져야 한다. 일정 기간 동안의 총지급액은 앞에서 언급한 다양한 요인들에 의해 결정되는데, 각 요인들이 서로 별개로 취급되는 방식이어서는 곤란하다. 예컨대 ‘서비스 제공여부’라는 항목이 지불방안의 요인이 된다고 하여, 일정한 성과에 미달하는 서비스가 제공되는 경우에도 부분적인 지불이 이뤄져서는 곤란할 것이다. 즉 전체적인 서비스가 공급되지 않는다면 어떤 특정 항목에서 일정한 성과가 실현되더라도 금전은 지급되지 않아야 한다.

셋째, 지불방안은 서비스를 생산·공급하는데 소요되는 투입물에 연계되지 않아야 한다. 사업시행자가 서비스를 제공하는데 드는 투입물을 얼마만큼 또 어떤 방법으로 사용하건 관계없이 그 산출물에 따라 지불금액이 결정되어야 한다. 정부가 사업시행자의 임금, 재료비, 특정 부서의 설치, 재산의 담보여부 등에 따라 지불금액을 결정한다면 사업시행자의 경영권과 자율성은 크게 저해될 것이다.

넷째, 지불방안은 객관적이고 합리적이며 또 예측가능하며 자기점검기능(self-policing)이 있는 지표에 연계되어 있어야 한다. 객관성이란 고객의 만족도와 같이 주관적인 평가가 아니라 병원 침상수, 시설물 평수, 차량수 등과 같은 객관적인 지표에 기초해야 한다는 것

을 의미한다. 합리성이란 사업시행자에게 이전되는 위험이 합당하게 결정되어야 한다는 것을 의미한다. 예컨대 교도소 시설에 대한 지불방안을 수용된 수형자의 수에 연계시키는 것은 적절하지 않을 것이다. 왜냐하면 수형자 수는 검찰과 법원의 판단, 교도소별 배분정책 등에 따라 좌우되기 때문이다.

지불방안에 연계되는 지표는 예측가능해야 하며 또 정부와 사업시행자가 지불금액을 사전예측하는데 어려움이 없어야 할 것이다. 지불금액이 터무니없이 크게 변동하는 경우에는 지불방안이 위험배분과 금전적 유인의 역할을 제대로 수행하지 못할 것이다. 마지막으로 지불방안에 연계되는 지표는 이를 추정하는데 추가적인 비용이 소요되어서는 안된다. 다시 말해 사업시행자가 내부적으로 스스로 점검하기 위해 항상 염두에 두며 수집하는 지표로서 자기점검적인 기능이 있어야 한다.

다섯째, ‘사업시행자의 결과에 따른 지급(payment by results)’이라는 원칙을 위배하지 않아야 한다. 다시 말해 서비스의 제공여부, 공급량, 질적 수준 등과 무관하게 일정 금액을 고정적으로 지급하는 방안은 -예컨대 사업시행자의 채무원리금 상환을 위한 고정금액 지불- 적절하지 않다. 왜냐하면 이같은 지불방안은 위험을 이전시키지 못하는데, 사업시행자에게 위험을 이전시키지 못한다면 민자유치사업의 의의는 없어지는 것이다. 결국 “서비스가 없으면 지불하지 않는다(If you receive no service, there should be no payment)”라는 말을 위배하지 않아야 한다.

여섯째, 지불방안은 성과의 정도에 따라 차등을 두어 사업시행자가 성과를 높이려는 명확한 인센티브가 되어야 한다. 지불금액이 성과에 제대로 연계되어 있지 않다면, 사업시행자가 성과미달을 해결하고자 하는 인센티브를 충분히 갖지 못한다. 그러나 성과에 대한 연계가 지나치게 엄격해서도 곤란할 것이다. 성과미달로 사업시행자가 입게되는 금전적 손실이 성과미달로 정부가 잃는 손실(=일반 국민의 편익상실)보다 지나치게 커다면 합리적이라고 할 수 없다. 성과가 지속적으로 미흡한 경우에는 지불금액을 지속적으로 감소하는 방법으로 사업시행자의 문제해결 노력을 촉구하는 것이 적절할 것이다.

이외에도 정부는 지불방안을 고안할 때 여러 가지의 문제에 봉착할 것이다. 먼저 사업시행자들은 지불금액을 물가상승율에 연계되기를 희망할 것이다. 만약 물가상승이 감안된

다면 지불금액에 감안되는 물가지수는 산업 또는 경제전체에 적용되는 것 - 일반적으로 소비자물가지수, 생산자물가지수, GDP 디플레이터 - 이어야 하며, 사업시행자에 관련되는 특정 물품의 물가에 연계되어서는 곤란하다.

또 기술개발이 예상되고 계약기간 중에 장비의 교체가 예상되는 경우에는 물가지수에서 일정율을 공제하는 공식을 활용하여 사업시행자의 효율성을 증진시키도록 해야 할 것이다. 지불방안에서 물가지수를 감안하는 의의도 특정한 위험을 정부와 사업시행자가 효과적으로 분담하는데 있어야 하는 것이다. 지불금액에 물가지수를 감안하는 것은 사업시행자의 당연한 권리가 아니기 때문에, 이것이 위험분담과 관련하여 어떤 의의가 있는지 신중히 검토해야 할 것이다.

민자유치사업의 성격에 따라서는 지불금액이 서비스의 수요 및 사용량에 따라 변경될 필요도 있다. 이는 지불방안을 고안할 때 대단히 중요한 부분이다. 사업시행자가 수요량을 예측할 수 있다면 - 비록 사업시행자가 이를 전적으로 통제하지는 못할지라도 - 또 자신의 활동에 따라 수요량이 변화하는 여지가 있다면, 사업시행자는 수요량과 관련된 위험을 부담하고자 할 것이다. 따라서 사용 및 수요량과 관련된 지불금액이 지불방안에 포함될 수 있는 것이다.

지불방안을 고안할 때에는 지불의 시기도 생각해야 한다. 물론 사업시행자는 서비스가 제공되기 이전에 정부가 일정 부분 금전적으로 지불해주기를 원할 것이다. 사업시행자는 이같은 사전적 지불이 자신의 자금비용부담을 완화시켜 결국은 정부의 지불금액을 하락시킬 것이라고 강조할 것이다. 그러나 정부가 사전에 지불하는 것은 가급적 회피하여야 한다.

서비스가 제공되기 이전이라도 지불할 수 있는 예외적인 경우는 두가지가 있을 수 있다. 첫째, 민자유치사업이 제공하는 서비스가 단계별로 나타날 수 있는 경우를 들 수 있다. 이 때에는 서비스 전체가 제공되지 않는다 하더라도 그 범위에 따라 지불할 수는 있을 것이다. 예컨대 고속도로를 DBFO 방식으로 민자유치하는 경우, 정부는 사업시행자에게 기존 도로의 일부를 이전시켜 개보수할 것을 요구하고 여기에 추가로 노선을 설치하는 사업을 제안할 수 있다. 이 때에는 개통되는 구간별로 정부가 지불할 수 있을 것이다. 그러나

DBFO 사업시행자가 단일 노선을 건설 및 개통하는 경우에는 이 도로 전체가 개통되기까지 어떠한 지불도 없어야 한다.

둘째, 정부와 사업시행자가 합작사업(joint ventures)의 형태로 사업을 시행하는 경우가 있다. 이 경우에는 서비스가 제공되기 이전이라도 정부는 자본의 전액 또는 일부를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에서도 정부는 사업시행자에게 서비스를 지체없이 제공할라는 강력한 메시지를 전달해야 한다. 예컨대 서비스가 제공될 때까지 자본의 일부를 유보하는 방법을 택할 수 있다. 실제로 Channel Tunnel Rail Link(영불간 채널터널 철도와 기존 국철을 연계하는 철도) 사업에서는 정부가 계약 초기단계에 일정한 재산을 제공하였는데, 그 나머지 자본은 철도노선의 진척도에 따라 제공된다.

정부가 지불방안을 고안할 때 감안하여야 할 마지막 사항으로서는, 사업시행자가 획득하는 금전적 수입은 정부의 지불금액에 한정되지 않는다는 사실이다. 정부는 사업시행자가 일반 국민들로부터 다양한 부대사업을 통해 가능한 많은 금전적 대가를 획득할 수 있도록 허용해야 할 것이다. 이같은 제3자로부터의 수입(third-party revenue)은 사업의 경쟁입찰 과정에서 미리 감안되어야 하는데, 정부가 부담해야 할 지불금액을 감소시키는 역할을 하게 될 것이다. 또 정부와 사업시행자가 얻는 제3자로부터의 수입을 공유할 수도 있을 것이다.

#### 다. 성과에 대한 인센티브(Incentives to Perform)

민자유치사업을 실시함에 있어 정부가 가장 중요하게 생각해야 할 과제는 사업시행자를 어떻게 자극하여 실시협약에 약정된 기준을 달성하도록 할 것인가라는 의문이다. 성과에 대한 최소한의 기준뿐만 아니라 이를 초과달성하도록 독려하는 체제를 정비하는 것이 정부가 사용하는 자금의 유용성을 크게 제고할 수 있을 것이다. 정부가 사업시행자에 대한 인센티브를 고안할 때 감안하여야 할 사항은 모두 다섯가지로 정리될 수 있다. 이제 이들을 하나씩 살펴보기로 한다.

첫째, 성과증진에 대한 가장 중요한 인센티브는 지불방안(payment mechanism)을 통해 제공되는데, 이는 이중구조로 형성되어야 한다. 즉 성과미달시에는 지불금액이 감소하고

최소요구수준을 초과하는 성과에 대해서는 더 많은 지불이 이루어져야 하는 것이다. 인센티브가 이같은 이중구조를 가질 때 사업시행자는 자신의 성과에 더 많은 관심을 기울일 수 있을 것이다. 또한 사업자금을 제공하는 자금제공자(funders)의 입장에서는 추가배당 또는 추가수익의 기대 때문에 민자유치사업에 관심을 기울일 것이다.

정부가 인센티브를 고안할 때 가장 중요한 사실은 정부의 지불금액과 정부의 전략적 목표를 일치시키는 것이다. 일반적으로 정부의 전략적 목표는 민자유치사업으로 제공되는 공공서비스의 사용자이용자를 위한 것이므로, 정부는 사용자와 이용자들이 입는 편익상실 또는 편익증진을 기초로 지불금액을 조절해야 할 것이다.

사업시행자가 요구되는 성과를 달성하지 않을 때 입는 자신의 금전적 피해는 사업시행자가 성과미달을 해결하는데 드는 비용보다 더 커야 할 것이다. 또한 성과미달시 정부가 감소시키는 지불금액은 성과미달로 정부가 입는 손해(즉, 이용자의 편익상실)보다 더 커도록 하여 정부가 손해를 입지 않도록 해야 할 것이다.

정부가 최소요구수준 이상의 서비스에 대해 더 많은 지불금액을 제공한다고 하더라도 여기에는 일정한 한계가 있어야 한다. 계약기준을 초과하는 성과를 달성하도록 하는 인센티브는 그 초과성과가 주는 편익이 자금의 유용성을 제고하는 경우에만 유익할 것이다. 따라서 정부는 초과수준의 서비스에 대해 인센티브를 부여할 것인지를 신중히 판단해야 할 것이다.

그런데 이같은 이중구조의 인센티브 방식이 적용되면 사업시행자는 자신이 부담한 위험이 예기치 않게 크게 나타나 엄청난 손해를 입을 수도 있을 것이다. 그러나 사업시행자가 위험을 부담하고 이를 대처해야 하는 것은 민자유치사업의 본질이다. 따라서 인센티브는 엄격하게 적용될 수밖에 없다.

이중구조의 인센티브가 모든 종류의 사업에 적용되어야 하는 것은 아니다. 사업에 따라서는 최소 수준의 서비스가 보장되고 이에 대해서만 고정된 금액을 지급하고자 하는 사업도 있다. 따라서 정부는 핵심적인 요구사항 이외에 추가로 제공되는 서비스에 대해 지불을 할 것인가, 또는 특정 수준의 질적 기준을 초과하는데 대해서도 지불을 할 것인가를 판

단해야만 한다. 성과의 수준을 95% 신뢰도에서 100% 신뢰도로 높이기 위해 추가지불을 할 필요가 있는가를 신중히 판단해야 하는 것이다.

인센티브가 이중구조를 가진다면 사업시행자는 한 기간의 성과미달을 다른 기간의 성과 초과로 상쇄할 수 있을 것이다. 또는 한 지역에서의 성과미달을 다른 지역에서의 성과 초과로 같은 기간 내에서 상쇄할 수도 있는 것이다. 이는 자금제공자들에게는 상당히 매력적인 일종의 보험제도로 생각될 것이다. 그러나 모든 사업에서 그렇다고 할 수는 없다. 예컨대 수형자의 탈출과 같이 극단적인 경우에는 사업시행자가 입는 손해는 막대하여 차후 에라도 그 손실을 보상받기 어렵도록 만들어야 할 것이다.

둘째, 지불방안은 사업시행자의 행동을 정부의 요구에 부응시키도록 유인하는데 충분한 위력이 있어야 한다. 지불금액은 성과의 정도에 따라 충분한 차등을 두어 사업시행자를 명확하게 유인할 수 있어야 한다. 성과가 지불금액에서 반영되는 정도가 미흡하면 사업시행자는 성과에 관심을 기울이지 않을 것이다. 또 지불금액은 사업시행자의 성과가 지속적으로 미달할 때 대폭 줄어들 수 있도록 엄격해야 한다. 물론 지불금액과 성과의 관계가 지나치게 엄격하면 자금조달이 어렵게 되고 또 이를 적용하는데 많은 행정적 비용이 소요될 것이다.

셋째, 어떠한 경우에서도 지불액은 산출물에 대한 것이어야 하며, 투입물에 대한 것이 아니어야 한다. 정부가 인센티브를 제공하는 이유는 사업시행자가 적절한 산출물과 서비스를 제공하도록 하는데 있다. 따라서 투입물에 연계된 인센티브는 사업시행자의 활동을 오히려 제약하는 결과를 초래하여 자금의 유용한 사용을 제한할 것이다.

물론 지불방안은 공급자가 비용지출을 줄이도록 유인하는 데에도 사용될 수 있다. 그러나 이 경우에서도 지불방안은 특정 투입물과 연계될 수는 없고, 비용총액과 연계되어 비용절감에 따른 편익을 정부와 사업시행자가 공유하고자 하는 경우에 나타난다. 특히 사업시행자의 비용을 점검하는 절차에 대해서는 사전에 일정한 협약을 맺어야 할 것이다.

넷째, 민자유치제도는 궁극적으로 민간부문과 공공부문의 장기적 관계를 발전시키는 제도이다. 따라서 정부와 사업시행자는 사업에서 발생하는 문제점을 해결하기 위하여 계약

의 내용을 엄격하게 준수하는 것도 중요하지만 가능한 많은 대화와 타협을 해야 한다. 성과는 민간부문의 사업시행자를 일정한 목표로 끌고가는 수단인 것만은 아니다. 양 부문이 협력하여 공공서비스를 개선하기 위하여 사업시행자는 다양한 제안을 하고 정부는 이를 충분히 받아들일 수 있는 자세를 갖추어야 할 것이다.

무엇보다도 민자유치사업은 정부와 사업시행자 사이의 협력사업(partnership)이라는 점을 명심해야 한다. 인센티브 체계가 적대적이거나 지나치게 부담이 되면 곤란할 것이다. 정부는 계약사항을 제안할 때뿐만 아니라 사업의 전과정에 걸쳐 이러한 사실을 보이도록 노력해야 한다. 사업시행자의 책임영역에 속하는 일을 지나치게 많이 점검하고 또 재점검한다면 신뢰가 상실되며 나아가 비생산적인 결과를 초래할 것이다.

다섯째, 정부는 지불방안 이외의 인센티브를 고안할 필요도 있다. 계약의 만료기간이 다 가올수록 사업시행자가 민자유치사업에서 잃게될 금전적 수입은 크지 않기 때문에 금전적 인센티브의 위력이 감소하게 된다. 이 때에는 계약기간 만료시 잔존자산에 대해 일정한 가격을 지불한다거나 또는 성과가 미달할 때 관련 재산을 압류하는 방법도 고안할 수 있을 것이다.

## 라. 성과점검(Monitoring Performance)

정부는 사업시행자가 실시협약에 명시되어 있는 서비스의 질적 기준을 제대로 충족시키는 등 계약상의 의무를 준수하고 있는지를 점검하여야 한다. 그런데 정부는 서비스의 고객으로서 중요하다고 생각하는 것, 즉 산출물에 대해서만 점검해야 한다. 특히 산출물 중에서도 고객에게 중요한 것, 즉 정부가 계약에 따라 지불해야 하는 산출물만을 점검해야 한다. 따라서 PFI계약에서의 점검은 성과점검으로 불리운다.

성과점검과 관련하여 유의할 사항은 대개 4가지 사항으로 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 성과점검은 사업시행자의 활동을 질책감독 또는 승인하는 절차가 되어서는 곤란하다. 성과점검은 계약으로 약정된 산출물을 사업시행자가 어느 정도 수행하는지를 확인하는 것에 불과하다. 정부의 점검은 PFI사업 고객으로서의 권리를 의미하지만, 이에 따른 비용은 고객인 정부가 부담하는 것이 타당하다. 이를 통해 정부는 지나치게 간섭하지 않도록 스



스로 자제할 수 있고 또 이해관계의 충돌을 예방할 수 있을 것이다. 특히 정부가 산출물의 내용과 명세를 변경시키기 위하여 점검절차를 이용하는 것은 적절하지 않다.

둘째, 성과점검은 사업시행자가 스스로 획득한 정보를 활용하는 방법으로 이루어져야 한다. 사업시행자도 산출물 및 서비스의 달성정도를 내부점검할 것인데, 정부는 이 과정에서 획득한 정보를 기초로 판단하는 것이 적절할 것이다. 더욱이 정부는 사업의 자금제공자가 사업시행자에게 요구하는 점검 및 수집자료를 활용할 수도 있을 것이다. 이는 전반적인 점검비용을 줄여 자원의 효율적인 사용을 가능하게 하는 것이다.

물론 정부는 성과점검에 필요한 정보를 기존의 자료로부터 모두 획득할 수는 없기 때문에 보충 정보를 수집할 필요도 있을 것이다. 여기서 소요되는 비용은 정부가 부담하여야 한다. 성과점검이 불필요할 정도로 사업시행자에게 과중한 부담이 되거나 사업의 진행과 운영을 지체하거나 방해하지 않아야 한다.

셋째, 정부와 사업시행자는 점검할 내용과 기준을 사전에 충분히 토의하여 이들을 명확하게 하여야 한다. 성과점검은 정부의 권리이고 사업시행자의 의무이기는 하지만, PFI사업은 협력사업이라는 점을 유념하여야 할 것이다. 특히 성과점검의 내용을 설정함에 있어 정부는 민간부문의 자율성을 보장하고, 투입물 대신 산출물에 초점을 맞추으로써 사업시행자의 혁신을 유도하겠다는 원칙을 엄두에 두어야 할 것이다.

넷째, 성과점검의 결과는 지불금액의 감소 등과 같이 반드시 인센티브에 반영되어야 한다. 따라서 성과의 점검은 가능한 객관적이고 계량화된 자료를 이용하여야 하며, 또 차후 분쟁을 최소화하기 위하여 사업시행자의 서명이 첨부되는 것이 적절할 것이다. 성과점검은 성과를 달성하기 위한 인센티브와 동전 앞뒷면과 같은 것이다.

성과점검의 결과를 인센티브와 연결시키는 방안은 다양하다. 사업시행자가 성과를 달성하지 못하면 정부는 이를 교정하는데 드는 비용을 공제하여 지불금액을 결정한다. 이 과정에서는 가끔 논란이 일어날 수 있는데, 이를 막기 위하여 정부는 스스로 문제해결을 위한 행동을 취하고 그 비용(행정적 비용을 포함한)을 사업시행자에게 부담시킬 수도 있다.

그러나 성과를 점검한 결과 문제가 지속적으로 발생하고 있다면, 정부는 지불금액을 변

경시키는 이외에 다른 방도를 취할 수도 있다. 먼저 정부는 정부의 계약상 의무를 이행하지 않는 방법이 있다. 또 정부는 PFI사업에 대한 개입권(step-in rights)을 행사할 수도 있으며, 극단적으로는 사업시행자의 계약불이행을 주장하며 계약을 해지할 수도 있다. 물론 이같은 방법은 정부의 금전적 손실을 최소화하는 것이지만, 서비스의 이용자들이 서비스의 부실로 입는 편익상실을 충분히 보상하기 어려울 것이다.

그런데 정부가 사소한 문제로 개입권을 발동하거나 계약을 해지하는 것을 피하고자 한다면 비금전적인 인센티브로서 벌점제도를 생각할 수도 있다. 벌점이 누적되면 공식적 경고 및 계약해지와 같은 중대한 제재가 따를 것이다. 벌점은 지불금액과 같이 성과개선을 위한 직접적 인센티브가 되는 것은 아니지만 벌점을 이용하여 사업시행자의 반응을 유도할 수는 있을 것이다.

사업시행자는 벌점제도가 주관적이라고 불평할 수도 있는데, 우선협상대상자 지정단계에서 벌점제도 전반에 대한 안내를 하는 것이 적절할 것이다. 벌점제도가 적용되는 경우에서도 지불방안의 단일부과 원칙(the principle of a unitary charge)은 그대로 적용되어야 할 것이다. 즉 벌점도 단 한가지 형태로써 적용되어, 두가지 종류 이상의 벌점은 적절하지 않다. 또한 일반적으로 동일한 사항에 대해 지불금액의 감소와 벌점을 동시에 사용할 필요는 없을 것이다.

성과점검은 정부가 하는 1차적인 점검에 불과할 수도 있다. 산출물에 대한 기준은 BS5750, ISO9000 또는 유사한 형태의 객관적 기준으로 제시되는 경우가 많다. 정부는 이같은 기준을 준수하기 위하여 산출물과 서비스에 대한 엄격한 보고체계를 정비하고 또 외부점검을 시행해야 할 것이다. 성과점검은 공사기간뿐만 아니라 사업의 전 과정에서 적용되어야 한다.

#### 마. 계약기간(Contract Period)

최적의 계약기간이 얼마인지에 대해서는 단순히 대답할 수 없다. 실시협약의 체결당사자들간에 맡겨질 수밖에 없다. 정부의 입장에서 볼 때에는 계약기간의 길고 짧음에 따라 각기 장단점이 있다. 계약기간이 길어질수록 사업시행자의 수익은 용이하게 보장되기

때문에 서비스 제공의 안정성, 정부의 지불금액 경감과 같은 효과가 있지만 사업내용의 신축성이 떨어지는 단점이 있다. 즉 정부는 더 오랜 기간 계약에 묶이게 되어, 관련 내용을 변경시키고자 할 때에는 계약서의 변경제도(change mechanism)라는 번잡한 절차를 거쳐야 한다.

정부가 계약기간을 결정할 때 감안하여야 할 사항들로는 5가지를 들 수 있다. 첫째, 정부는 이 서비스를 얼마동안 필요로 하는가 또는 서비스의 수요량을 더 이상 예측하기 어려운 시점은 언제인가를 감안하여야 한다. 둘째, 사업에 사용되는 재산의 기대수명은 얼마인가? 또 계약만료시 잔존가치가 있다고 볼 수 있는가? 만약 재산이 정기적으로 교체되어야 한다면 이같은 갱신기간이 감안되어야 할 것이다.

셋째, 사업에서 요구되는 기술수준은 얼마나 자주 바뀌는가? 일반적으로 기술변화의 속도가 느릴수록 계약기간을 늘려도 무방할 것이다. 예컨대 고속도로의 계약기간은 정보화 관련사업보다 더 길 것이다. 넷째, 부채원리금 상환기간은 어느 정도인가? 사업자가 조달한 자금중 최장의 차입기간이 감안되어 계약이 체결될 필요가 있다. 또 정부는 사업시행자의 재차입능력을 감안할 필요도 있을 것이다. 다섯째, 계약기간은 경쟁을 제한할만큼(물론 서비스의 성격에 따라 다르지만) 길어서는 곤란하다. 계약기간이 너무 길어지면 경쟁을 제한하게 되는데, 이는 경쟁과 관련된 국제규범을 위배할 가능성도 있는 것이다.

정부는 여러 가지 사정을 감안하여 계약기간을 설정할 것인데, 계약기간을 제시하는데 있어 유연함이 있어야 할 것이다. 계약기간은 다른 어떤 계약요소와 달리 민간사업자의 제안을 특히 중시해야 하는 분야이다. 경쟁입찰 과정에서 서로 다른 사업자들은 서로 다른 계약기간을 제시할 수 있을 것인데, 이들의 상호 비교를 단순화시키기 위하여 계약기간을 고정시킬 수도 있다. 그러나 원칙적으로 PFI계약에서는 민간부문의 다양한 요구를 최대한 수용하여야 한다.

그런데 일부 PFI계약에서는 계약기간과 관련되는 내용으로서 유예조항(break clauses) 또는 유예시점(break points)이 적용되기도 한다. 즉 일정한 기간이 경과한 이후 유예시점에 도달하면 정부는 계약기간을 다시 연장할 것인가를 검토하는 것이다.

유예조항이 채택되는 이유는 이를 통해 정부는 자신의 선택권을 확대할 수 있으며 또 사업시행자의 성과를 자극할 수 있기 때문이다. 또한 정부는 특정 서비스의 수요량이 얼마인지를 실제로 확인한 후 계약연장을 검토할 수도 있기 때문에, 유예조항은 수요량 위험을 민간부문에 이전시키는 기능도 할 것이다. 이러한 유예시점은 사업시행자가 조성한 채무의 만기일 이후가 적절할 것이다.

유예조항이 정부의 선택권을 확대하는 것이기는 하지만, 일반적으로 계약 전체에 걸쳐 유예조항을 적용하는 것은 바람직하지 않다. 이들 유예제도가 실질적으로는 자금유용성을 심하게 훼손하고 또 사업 자체를 위협할 수도 있기 때문이다. 사업시행자는 유예조항이 실제로 적용되는 것을 대단히 우려하기 때문에, 비용 및 자본의 회수를 유예시점 전까지 완료하고자 노력한다. 짧은 기간에 걸쳐 비용을 회수한다는 것은 곧 가격을 인상시키는 것과 같으며, 또 이는 돈의 값어치를 해치게 되는 것이다. 따라서 유예조항은 정부에게도 비싼 대가를 요구하는 것이다.

#### **바. 사업운영권 변경(Change of Control)**

정부는 사업시행자의 소유권이 변경되는 것을 막아야 하는가? 물론 이 의문의 일차적인 대답은 아니오라고 할 수 있다. 왜냐하면 정부는 사업시행자가 자신의 투자분을 다른 사람에게 이전시킬 수 있는 자유를 제한하지 않아야 하기 때문이다. 또 소유권 변경을 자유로이 한다면 투자자들은 민자유치사업에 자유로이 참여하고 또 떠날 수 있기 때문에 민자유치사업 자체가 보다 유연하고도 효율적으로 운영될 수 있을 것이다.

그러나 정부가 사업시행자의 소유권이전에 제약을 가하는 것이 정당한 경우도 있을 수 있다. 예컨대 계약의 초기 단계에서 정부가 사업시행자에게 증여한 재산이 있는 경우를 들 수 있다. 이 경우에는 소유권이 이전될 때 정부가 신규투자자의 재력과 능력을 확인할 필요가 있는 것이다. 그러나 시설물이 완공되어 서비스가 제공되기 시작하면 이같은 제한은 의미가 없어질 것이다.

또한 정부는 이해관계의 충돌을 회피하기 위하여 또는 국방사업과 같이 시설물의 보안이 필요한 경우에는 소유권이전을 제한하여야 한다. 설령 정부가 소유권이전을 제한한다

고 하더라도 그 제약은 최소한으로 또 한정된 기간으로 유지되어야 한다. 더구나 정부는 소유권 이전을 승인하거나 보류할 때 합리적으로 행동해야 차후의 민자유치사업에 합리적인 메시지를 보여줄 수 있는 것이다.

#### 사. 정부의 개입권(Step-in Rights for the Public Sector)

PFI계약에서 정부의 개입권이란 긴급상황시 일정 기간동안 시설물의 운영 또는 서비스 제공에 정부가 직접 개입할 수 있는 권리를 말한다. 그런데 계약으로 부여된 사업시행자의 책임영역에 정부가 개입할 권리를 가져야 하는가? 만약 가져야 한다면 언제 어떤 조건으로 개입하여야 하는가?

첫째, 개입권은 극단적 행동이다. 정부와 사업시행자 사이의 명확한 책임구분을 해칠 수 있기 때문에 개입권은 가급적 행사되지 않아야 한다. 정부가 개입권을 통해 사업시행자를 간섭한다거나 관련 재산을 통제하려고 한다는 인식을 사업시행자에게 주어서는 곤란하다.

둘째, 개입권이 행사되는 요건은 명확하게 규정되어야 한다. 정부는 개입권을 성과에 대한 인센티브로서 활용하거나 또는 성과를 점검하는 절차로서 사용하지 않아야 한다. 개입권은 서비스에 심각한 문제가 있고 또 사업시행자가 그 문제를 해결하지 않는 경우로 한정되어야 할 것이다. 특히 사업시행자의 투입물 또는 제공방법 상의 불만족을 이유로 개입권을 행사하지 않아야 한다.

계약서에는 개입권과 관련하여 사전에 다음과 같은 사항들이 명시되어야 한다. 개입권이 허용되는 요건, 정부가 취하는 행동, 개입권 발동에 따른 비용청구 등에 대해 명확하게 규정되어야 한다. 개입권은 사업시행자가 계약상의 의무를 제대로 수행하지 않기 때문에 발동된다. 따라서 개입권 행사로 정부가 부담하는 비용은 사업시행자의 책임이 되는 것이다.

셋째, 개입권의 행사는 일시적 성격이어야 한다. 긴급상황으로 개입권이 발동되어 그 목적이 달성되면 사업시행자는 다시금 서비스제공의 책임을 부담하는 것이다. 개입권은

긴급한 문제를 사업시행자가 해결하지 않는 경우에 이용되기 때문에, 만약 사업시행자가 계약상의 의무를 지속적으로 수행하지 않는다면 개입권이 아니라 계약해지나 자금제공자에 의한 사업자대체가 이루어져야 한다.

개입권은 긴급상황을 해소하기 위해 발동되는 일시적 성격을 띠기 때문에, PFI계약에서 개입권이 모두 필수불가결한 것은 아니다. 정부가 긴급상황하에서도 이같은 공공서비스를 항상 제공해야 할 법률적·도덕적 또는 정치적 책임이 있는지 검토해 볼 필요가 있다. 개입권이 반드시 존재해야 하는 경우로는 의료 및 운송사업을 들 수 있을 것이다. 의료분야에서는 사업시행자가 어떠한 경우에서도 응급진료를 지속적으로 제공할 책임이 있으며, 또한 운송분야에서도 도로붕괴·산사태와 같은 재해에서도 도로를 안전하게 개방해야 할 책임이 있기 때문이다.

그리고 개입권은 부분적으로 행사될 수도 있다. 반드시 사업시행자의 계약상 의무 전체에 적용될 필요는 없다. 예컨대 특정 재해가 사업시행자가 관리하는 일정 지역내에 한정된다면 그 지역에 한정되어 개입권이 발동될 것이다.

넷째, 개입권이 발동됨으로써 계약당시 민간부문이 부담하였던 위험이 정부에게 다시 이전되는 일이 나타나서는 곤란할 것이다. 개입권은 사업시행자가 부담하기 싫어하는 비용이나 위험을 회피하는 수단이 되어서는 안된다. 비록 사업시행자는 정부의 개입권 행사 기간중에 발생한 비용을 부담하지만, 사업시행자가 최초 계약에 따라 당해 위험을 자신이 처리하지 않고 정부에 이전시켜 회피하는 방법으로서 개입권을 이용할 수도 있다. 사업시행자는 개입권과 무관하게 최초 계약시에 부담한 위험을 여전히 책임져야 하는 것이다.

계약의 어느 일방도 정부의 개입권으로 막대한 수익을 획득하는 일이 나타나서는 안된다. 그러므로 사업시행자는 개입권 발동과 긴급상황 해결에 소요되는 적절한 비용을 부담해야 한다. 또 정부는 사업시행자에게 각종 부담금을 부과하는 방편으로 개입권을 사용하지 않아야 한다. 그러나 개입권에서 무엇보다도 중요한 사실은 개입권이 필요없을 정도로 정부와 사업시행자는 원만한 협력관계를 유지하도록 노력하는 것이다.

## 아. 자금제공자의 개입권(Step-in Rights for Funders)

개입권은 정부뿐만 아니라 자금제공자에 의해서도 행사된다. 자금제공자의 개입권은 사업시행자의 교체를 의미하는데, 사업시행자가 교체되기 위해서는 정부와 자금제공자 간에 직접적인 계약이 성립되어 있어야 한다. 따라서 자금제공자의 개입권은 직접계약(direct agreement)이라고 불린다. 여기서 직접계약은 사업시행자에게 자금을 제공하는 자금제공자(대개 은행이나 은행들의 연합)와 정부 사이의 계약 또는 협정을 의미한다. 이 직접계약은 정부와 사업시행자 사이의 PFI 주계약에 부수적으로 성립하는 것이다.

직접계약의 목적은 사업시행자가 계약상의 의무를 불이행함으로써 정부가 계약을 해지하고자 할 때 자금제공자가 이를 반복할 수 있도록 하는 제도이다. 즉 사업시행자가 의무를 불이행하더라도 PFI 계약의무를 수행할 수 있도록 자금제공자가 신규 사업시행자를 물색하여 대체하는 것이다.

이는 정부와 자금제공자 모두에게 이득이 된다. 먼저 자금제공자의 입장에서 보면, 이 같은 직접계약 또는 개입권은 일종의 보험적 성격을 띤다. 최초의 사업시행자가 의무를 불이행함으로써 계약이 해지되면 자금제공자가 한 투자는 휴지조각이 되고 만다. 따라서 계약해지를 회피하고 대체사업자를 물색하는 것은 자금제공자에게 안전성을 부여하는 것이다. 또한 정부의 입장에서는 서비스 제공을 연속시킬 수 있다. 많은 혼란이 야기되는 계약해지 대신에 직접계약을 선택하면 서비스는 여전히 제공될 수 있는 것이다.

따라서 직접계약은 계약해지의 직전 단계에서 채택되어야 한다. 즉 기존 사업시행자가 계약으로 요구되는 수준의 서비스를 제공하지 못하여 정부가 계약해지를 고려하는 동안에 자금제공자의 개입권이 행사될 수 있다. 직접계약에서는 다음의 사항들이 규정되어야 한다.

첫째, 자금제공자가 개입권을 행사할 수 있는 요건, 즉 사업시행자가 대체될 수 있는 요건이 명시되어야 할 것이다. 여기에는 기존의 사업시행자가 계약상의 의무를 지속적으로 수행하지 않는 경우가 해당된다.

둘째, PFI 계약에 의해 요구되는 서비스의 기준과 조건을 자금제공자가 충족시켜야 한다는 의무가 명시되어야 한다. 자금제공자는 사업시행자가 민자유치 계약상의 의무를 이행하지 않는 경우, 자금제공자는 PFI 계약상의 의무가 수행되는 것보다는 자신의 채권회수에 더 많은 관심을 기울일 것이다. 이는 서비스제공에 위협이 될 수 있기 때문에 이와 같은 의무가 규정되어야 하는 것이다.

셋째, 직접계약의 운영과정에서 정부의 피해가 없어야 한다. 또한 사업시행자가 부담한 위험을 정부가 다시 부담하게 되는 일이 발생해서도 안된다. 더구나 정부는 최초의 사업시행자가 불이행함으로써 야기된 손실을 차후의 지불금액을 결정할 때 공제하여야 할 것이다.

넷째, 자금제공자의 개입권이 행사되는 기한이 명시되어야 한다. 자금제공자가 신규 사업자를 물색하는데 일정한 기한이 설정되지 않는다면, 정부는 상당 기간동안 서비스를 제공받지 못할 것이다. 만약 직접계약에 의해 규정된 기한내에 자금제공자가 적절한 사업시행자를 물색하지 못한다면, 서비스가 제공되지 못한 기간의 손해를 자금제공자는 부담해야 할 것이다.

정부와 자금제공자의 직접계약은 우선협상대상자가 선정된 이후에 시작될 것이다. 우선협상대상자가 지정되기 이전부터 정부가 자금제공자와 협상을 벌이기는 어려울 것이다. 또한 정부는 우선협상대상자를 선정하기 이전에 미리 직접계약의 초안을 자금제공자에게 제공할 수 있다. 그러면 자금제공자는 자신이 염두에 두어야 할 사항을 협상의 마지막 순간까지 파악하게 될 것이다.

그런데 직접계약이 모든 PFI 계약에서 요구되는 것은 아니다. 사업시행자가 자금을 자체 조달한다면, 즉 자금제공자가 없다면 이는 나타나지 않을 것이다. 또 소규모 사업에서는 직접계약을 체결하는데 소요되는 협상비용이 부담되기 어려울 것이다.

여하간 정부의 개입권은 특정하고도 일시적이며 또 긴급한 서비스 문제를 처리하기 위한 것으로서, 사업시행자는 문제가 해결된 후 즉각 계약상의 의무를 재부담하게 된다. 이에 반해 자금제공자의 개입권은 사업시행자의 서비스 제공에서 나타나는 문제가 만성적인



며 해소되기 어려울 때, 예컨대 사업시행자가 파산한 경우와 같이 계약해지의 단계에 들어갈 때 실행되는 것이다.

#### 자. 계약해지(Termination)

계약을 조기에 해지하는 경우는 어떤 때 가능한가? 사업에서 획득한 재산은 어떻게 처분되는가? 계약해지에 따라 자금조달에는 어떤 변화가 초래되는가? 이와 같은 내용을 규정하는 계약해지는 반드시 계약서에 포함되어야 한다. 물론 쌍방은 실제로 해지되는 경우를 원하지 않으나 계약 협상에서는 이에 대해 많은 시간과 주의를 기울여야 할 것이다. 해지절차는 부차적인 협약이나 일반적인 법절차에 맡겨지기보다는 명시되는 것이 바람직하다.

계약해지는 정부에 의해 이뤄질 수도 있고 사업시행자에 의해 이뤄질 수도 있다. 먼저 정부에 의한 경우를 살펴보기로 하자. 정부는 계약이 제대로 수행되지 못할 때 지불금액의 감소, 개입권 등의 여러 가지 조치를 취할 수 있는데, 최종적으로 계약해지권을 행사한다.

만약 정부가 일방적으로 계약을 해지한다면 이는 민자유치사업이 협력사업이라는 정신을 위배한다. 그리고 사업시행자에게 불만의 대상이 될 것이며, 나아가 사업 자체에 대한 자금조달이 어렵게 된다. 그럼에도 불구하고 정부가 부득이하게 일방적으로 계약을 해지해야 한다면 정부는 부채원리금과 이윤을 포함하여 부채와 주식에 대한 충분한 보상을 지급하여야 한다. 정부의 일방적 해지는 계약의무의 불이행과 실질적으로 동일하기 때문이다.

정부는 사업시행자의 불이행 때문에 계약을 해지할 수도 있다. 이는 정부가 사업시행자의 성과수행을 보장하는 여타의 수단이 모두 실패할 때 고려해야 한다. 계약서에 계약해지와 관련하여 포함되어야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 사업시행자의 불이행에 대한 요건을 세심하게 규정하여야 한다. 이들 요건은, 지속적으로 서비스가 제공되지 않는 파국적 상황이 해소되지 않을 때, 달리 해소될 방도가 없는 심각한 부패행위, 형편없는 성과수준이 지속적으로 제공될 때, 사업시행자가 파산할 때 등으로 한정될 것이다. 이같은 해지요건은 정부의 개입권 요건과 구분되어야 한다.

둘째, 사업시행자의 불이행으로 계약이 해지되는 경우에는 공급자에 대한 보상이 제한되어야 한다. PFI 계약은 서비스에 대한 지불을 의미하는데, 만약 서비스가 제공되지 않는다면 정부가 지불할 이유도 없어지는 것이다. 계약해지의 경우에 제공되는 금전적 정산은 사업시행자가 불이행하지 않도록 하는 강력한 인센티브가 되어야 한다.

사업시행자의 불이행으로 계약이 해지되는 경우에는 관련 재산을 어떻게 처리하여야 하는가? 이는 계약만료 시의 재산처분방식과 사업의 성격에 따라 다를 것이다. 우선 계약만료시 재산이 자동적으로 정부에 이전되는 경우에는 계약해지시에도 관련 재산이 정부로 이전되어야 한다. 설령 이 과정에서 어떤 보상이 제공된다고 하더라도 그 보상은 충분하지 않아야 할 것인데, 그 이유는 그것이 계약해지를 회피하기 위한 인센티브로서 작용해야 하기 때문이다.

만약 계약만료시 정부가 관련 재산을 시장가격이나 장부상의 가격으로 구입할 권리를 갖는 경우에는, 계약해지의 경우에도 금전적 보상이 일부 제공되어야 한다. 그러나 이 경우에도 재산의 전체 가격을 충분히 보상한다면 계약의무를 불이행한 사업시행자가 손해를 보지 않을 것이다. 계약해지시의 금전적 보상에 대해서는 사전에 미리 합의되는 것이 적절할 것이다.

계약만료시 재산의 이전이 없는 경우에는, 계약해지시에도 정부가 당해 재산을 인수할 필요가 없다. 그러나 당해 서비스를 생산·제공할 민간 사업자를 쉬이 찾을 수 없다면, 정부가 그 재산을 활용하여 직접적으로 서비스를 제공해야 하는 경우도 있다. 이 경우 정부는 그 재산을 인수할 필요가 있는데, 여기서도 정부는 신규 사업자를 물색하고 다시금 서비스를 제공하는데 드는 비용을 모두 감안해야 할 것이다.

사업시행자의 불이행으로 계약이 해지되는 경우에 정부가 제공하는 보상수준은 여러 가지 요소를 감안해야 한다. 당해 서비스의 긴요성, 서비스가 제공되지 않음에 따라 정부가 부담하는 책임, 불이행 이전에 사업시행자가 제공해 왔던 각종 편익, 사업의 자금조달에 미치는 영향 등을 모두 참작하여야 할 것이다.

그런데 PFI 계약은 민간의 사업시행자에 의해서도 해지될 수 있다. 계약해지에 대한 권

리 및 요건이 계약의 쌍방에 균형이 있어야 하기 때문이다. 물론 이는 쌍방간에 해지의 요건이 동일해야 한다는 것을 의미하지는 않는데, 쌍방은 서로 다른 책임과 기회를 가지기 때문에 그 요건 또한 변화할 것이다.

정부가 계약을 일방적으로 해지할 수 없는 것처럼, 사업시행자도 해지의 권리를 갖지 못한다. 일방적 해지권은 PFI의 협력관계가 침해될 것이고, 또한 사업시행자가 위험부담을 회피하기 위하여 자신의 의무를 이행하지 않을 수 있는 길을 열어주는 것이다. 실질적으로는 계약의 일방적 해지는 사업시행자의 불이행과 마찬가지로이다.

사업시행자가 계약을 해지할 수 있는 권리를 가지는 경우는 불가항력적 사태와 정부의 불이행을 들 수 있다. 불가항력 사태(force majeure)란 사업시행자가 자신이 통제할 수 없는 사유로 계약상의 의무를 수행하기 곤란한 경우를 일컫는다. 불가항력에 의하여 계약이 해지될 때에는 사업시행자에게 일정한 보상이 주어져야 한다. 그러나 부채원리금, 출자금과 이윤보장 등과 같은 전액보상은 이루어질 수 없다. 불가항력은 사업시행자의 과실도 아니고 정부의 과실도 아니기 때문이다.

정부가 계약의무를 이행하지 않은 때에도 사업시행자는 계약을 해지할 수 있다. 정부의 심각한 계약위반, 예컨대 정부가 당연히 지불해야 할 금액을 지급하지 않거나 계약사항의 거부와 같은 불이행이 있는 경우를 말한다. 이 경우에는 부채와 주식(기대이윤을 포함하여)에 대한 전액보상이 이뤄져야 하며, 사업시행자와 자금제공자는 어떠한 손해도 입지 않아야 한다.

사업시행자와 PFI계약을 체결한 정부부문이 조직개편으로 동일성을 상실하는 경우에도 계약은 해지되지 않는다. 예컨대 조직개편으로 사업의 담당조직이 바뀌거나, 담당 정부부서가 책임운영기관(Agency) 및 정부산하기관(NDPB)으로 독립할 수 있는 것이다. 그러나 사업의 담당 정부기관이 민영화되는 경우에는 사업시행자와 정부의 계약이 실질적으로 상실되기 때문에 해지될 수 있다. 일반적으로 민영화의 경우에는 사업의 성격에 따라 재협상되어야 할 것이다.

## 차. 변경제도(Change Mechanisms)

계약기간중 상황의 변화에 따라 정부의 요구사항이 변경되는 경우 이는 어떻게 수용되어야 하는가? PFI계약은 오랜 기간 지속되기 때문에, 이 기간 중에 계약과 관련되는 사항들이 변경될 수 있다. 물론 변경사항들은 계약서에서 이런 저런 방법으로 자동적으로 해소될 수 있다. 예컨대 지불방안에 물가상승률이 감안되기도 하고, 사업시행자에 대한 위험을 이전시키는 방법 등으로 변경요구가 해소될 수 있다.

그러나 지불방안과 위험이전 등에서 미처 감안되지 못한 경우도 있을 수 있다. 무려 25년간 지속되는 계약기간 중에 정부가 일정한 변경을 요구하게 되는 것은 오히려 당연한 일이다. 이러한 변경요구로 인하여 사업시행자의 자금부담이 과중해질 수도 있고 또 경감될 수도 있다. 즉 정부는 더 많은 비용이 소요되는 양질의 서비스와 산출물을 요구할 수도 있고, 수요량이 예상보다 줄어들어 비용부담을 감소시키는 요구조건도 있을 수 있다.

최초계약에서는 이와 같은 변화를 다룰 수 있는 제도가 반드시 포함되어 있어야 한다. 변경제도는 이를 의미하는데, 정부가 요구사항을 변경시킬 때에는 다음의 사항에 유의하여야 할 것이다. 첫째, 장기계약은 정부가 단 한명의 사업시행자에게 묶이게 되는 효과가 있기 때문에 정부가 요구사항을 변경시킬 때 돈의 값어치 제고에 상당히 주의를 기울여야 한다. 요구사항이 변경되면서 나타나는 지불금액의 변경은 공정한 시장가격에 기초하여야 하지만, 단 한명의 사업시행자와 협상할 때에는 공정한 시장가격을 보장받는데 문제가 있을 수 있다.

둘째, 계약의 최초 협상과정에서 사업시행자는 가능한 한 많은 유형의 변화를 규정하여 이와 관련되는 비용을 절감하고자 할 것이다. 이 과정에서 정부는 최초의 위험분담이 침해되지 않는 범위에서만 이같은 요구를 수용해야 할 것이다. 정부는 제공되는 서비스와 산출물에 대한 요구사항을 더 많이 더 자세하게 규정하여 장차 요구사항을 변경시킬 가능성을 최대한 줄여야 할 것이다. 또 계약내에서 여러 가지 수단을 통해 요구사항의 변경에 대처하는 것도 적절하다.

셋째, 계약기간 중 정부가 일정 사항을 변경시키고자 하면 계약초기에 사업시행자에게

이전한 위험이 다시 정부에 부담되는 결과가 초래되기도 한다. 따라서 정부가 변경제도에 지나치게 의존하면 돈의 값어치가 떨어질 것이다.

넷째, 정부의 변경사항을 수용할 수 있는 사업시행자의 능력에도 한계가 있음을 명심해야 한다. 상당한 정도의 변경이 이뤄지면 사업시행자는 자본을 추가로 조달하여야 한다. 설령 정부가 변경에 따른 비용 전액을 지불한다고 하더라도 이같은 자본조달이 항상 가능한 것은 아니다.

정부는 변경제도를 고안함에 있어 이같은 문제점들이 잘 해결될 수 있도록 충분히 생각하여야 한다. 최초의 계약관계에서 권리와 의무의 균형이 잘 유지되면 이와 같은 문제점들은 쉽게 극복될 수 있다. 그러나 정부가 끊임없이 요구사항을 변경하리라는 것을 사업시행자가 우려한다면 사업계획을 제대로 수립할 수 없게 될 것이다. 따라서 가능한 한 변경제도를 도입하는 것은 피해야 할 것이다.

변경제도에 대한 원칙은 가능한 최초 계약단계에서 그 내용이 확정되어야 한다는 것이다. 변경사유를 포함한 변경제도의 세부내용은 협상과정에서 중요한 항목이다. 정부의 변경사항이 사업시행자의 비용에 어떤 영향을 미치는지 충분히 검토하여야 할 것이다. 또 성과점검을 통해 획득된 정보를 이용하여 서비스가 제공되는 방법과 비용을 충분히 이해한다면, 변경시 돈의 값어치를 제고할 수 있을 것이다.

정부가 변경된 요구사항에 대해 그 비용을 지불할 때에는 지불방안을 이용하여야 한다. 단순히 ‘비용전액’ 또는 ‘정액지불금과 비용의 합계액’ 등과 같은 방법으로 지불하는 것은 적절하지 않다. 변경과정에서 사업시행자의 기대수익 또는 주요 재무비율이 급격하게 변화되지 않아야 할 것이다. 물론 사업에 따라서는 정액금이 지급되는 경우도 있을 것인데, 이는 사업시행자가 추가로 부담하는 비용이 너무 커서 추가자금조달이 필요할 때가 해당된다.

#### 카. 법개정위험(Legislative Risk)

사업시행자가 계약상의 의무를 수행하는 능력과 비용에 영향을 줄 수 있는 법개정이 이루어질 때 PFI계약은 이 위험을 어떻게 처리해야 하는가? 법개정위험은 미래의 예측되지

않은 법개정 때문에 사업시행자가 계약상의 의무를 준수하는데 추가비용이 드는 경우를 일컫는다. 극단적인 경우에는 법개정으로 사업시행자가 계약을 준수하는 것이 실질적으로 불가능해질 수도 있다.

물론 민간기관이건 공공기관이건 모든 기관은 법개정으로 사업에 영향을 받고 그 영향에 대한 적절한 반응을 통해 부정적 효과를 극소화하고자 한다. 이러한 부정적 효과는 경영효율 개선 등을 통해 자체적으로 소화하는 경우도 있고 증가한 비용을 모두 가격에 전가하는 경우도 있다. 정부는 PFI계약에서 법개정위험이 자체적으로 소화되기를 장려하고 가격에 전가되는 경우를 억제해야 할 것이다.

그런데 대부분의 PFI계약에서는 일종의 “고정가격”이 채택된다는 점에서 가격으로의 전가가 어렵다. 특히 사업시행자가 정부부문이라는 단 한 명의 고객에게 고정된 가격으로 서비스를 제공해야 하는 경우에는 가격으로의 전가가 더욱 힘들게 된다. 따라서 정부는 법개정에 따른 비용부담을 가격에 반영하는 방법을 고안해야 할 것이다.

PFI사업이 공공사업이라는 이유로 법개정 위험으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 예컨대 정부가 특정 물질의 사용을 줄이고 대체물질의 사용을 촉진하기 위하여 세금을 부과하였다고 하자. 그런데 민자유치사업이 공공사업이라는 이유로 사업시행자가 이같은 세금을 면제받는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 세금부과의 목적은 물질대체효과에 있는데, 이는 공공사업에서 예외를 인정받을 이유가 없기 때문이다.

일반적으로 법개정 위험에 대해서는 다음과 같은 원칙이 적용되어야 한다. 첫째, 정부는 특정 사업 또는 PFI사업 전체에 불리하게 적용되는 법령개정의 위험을 부담해야 한다. 예컨대 고속도로 사업에서 특정 사업을 거명하며 이루어진 법령개정, 또는 민간운영 도로 사업 전체에 적용되는 법령개정 등에 따른 사업시행자의 위험부담은 정부가 부담하도록 해야 한다. 또한 특정 조세, 기업규제, 의료 및 안전규제, 차별적인 방법 등으로 특정 사업에 비용을 부담시키는 경우도 여기에 해당된다.

둘째, 사업시행자는 산업 전체에 적용되는 법개정, 즉 일반적인 법개정에 따른 위험을 부담해야 한다. 예컨대 감가상각비의 처리, 투자세액 공제, 모든 건설사업에 적용되는 건

설노무자의 의료 및 안전규제, 위해물질 처분규제 등에 대한 법령개정을 들 수 있다.

법개정위험에 대해서도 정부는 사업시행자와 충분한 토의를 하여야 한다. 개연성이 높은 법개정의 유형을 정리하고 이들의 파급효과를 미리 감안하여야 한다. ‘심각한 부정적 영향’과 같은 막연한 정의나 정부와 사업자의 위험배분이 명확하지 않는 내용은 적절하지 않을 것이다.

#### 다. 계약만료시 재산이전(Transfer of Assets at the end of the Contract)

PFI계약이 만료되면 사업과 관련된 재산은 어떻게 처분되는가? PFI계약은 사전된 규정된 내용의 서비스를 제공하는 사업일 뿐 정부가 일정 시설물을 조달하는 사업이 아니다. 그러나 서비스를 제공하기 위해서는 일정한 시설물이 건설되고 또 갱신이 이루어진다. 계약이 만료되었을 때 정부는 이들 시설물에 관심을 가질 필요가 있는가?

만약 계약만료와 함께 시설물 자산이 정부로 자동이전된다면 사업시행자는 이 자산에 관심을 기울이지 않을 것이다. 그러나 이들 자산이 정부로 이전되지 않고 사업시행자의 소유로 유지된다면, 사업시행자는 계약기간 동안 이 자산에 지속적인 관심을 가질 것이고 또 잔존가치를 극대화하거나 다른 용도의 사용을 위하여 재산을 양호한 상태로 유지하고자 할 것이다. 이는 중요한 인센티브라고 할 수 있다.

재산이 정부로 자동이전된다면 민간사업자는 PFI계약을 서비스제공을 위한 사업으로 간주하지 않게 되고 정부시설물을 조달하기 위한 일종의 금융사업으로 생각하게 될 것이다. 또한 정부는 계약기간 동안에 서비스제공에 관심을 기울이지 않고 재산에 불필요한 관심을 집중할 것이다.

그런데 관련 재산을 사업시행자가 소유하게 된다면 정부는 어떤 추가비용도 부담하지 않고 당해 계약과 재산으로부터 벗어날 수 있을 것이다. 특히 계약만료시 관련 재산은 자산이 되는 것이 아니라 부채가 되는 경우도 있다. 예컨대 재산을 파괴하여 분해해야 하는 경우에는 이의 처리비용은 환경적으로 채무가 되는 것이다.

이와 같이 재산을 정부로 자동이전시키는 경우에는 여러 가지 문제점이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 돈의 값어치를 제고하기 위해서는 계약만료와 함께 정부가 재산을 취득하는 것이 적절한 경우도 있다. 즉 고속도로와 같이 민간부문이 소유할 수 없는 경우, 교도소와 같이 관련 재산을 이용하지 않고는 당해 공공서비스를 제공할 수 없고 또 이 서비스를 제공하는데에만 사용될 수 있는 재산인 경우 등을 들 수 있다.

관련 재산이 정부로 이전되는 경우에는 정부가 그 재산의 요건을 합리적으로 규정하여야 한다. 예컨대 재산의 잔존수명을 규정하는 것은 적절하지만, 그 재산이 새로운 것이기를 요구하는 것은 적절하지 않다. 또 정부가 구입대금을 일시 보류하는 방식으로 당해 재산의 요건을 충분히 확인해야 할 것이다.

#### **파. 잔존가치(Residual Value)**

PFI계약의 만료시 사업과 관련하여 일정한 재산이 존재하는 경우 이 재산의 가치 변동 위험을 누가 부담하는 것이 적절한가? 잔존가치가 협상과정에서 중요한 이유는 2가지로 생각될 수 있다. 첫째, 자금유용성을 제고할 수 있기 때문이다. 계약만료시 재산이 일정한 잔존가치를 가지고 또 이러한 사실이 최초의 입찰단계에서 감안된다면 정부가 부담할 지불금액은 낮아질 수 있다. 만약 사업시행자가 계약기간 동안 당해 재산의 비용 전체를 회수하지 않고 계약만료시 재산을 판매하여 회수할 수 있다면 계약기간 중의 정부부담은 줄어든 것이다.

둘째, 잔존가치는 사업시행자의 성과에 영향을 미친다. 사업시행자가 잔존가치의 위험을 모두 부담한다면, 그는 이 재산을 양호한 상태로 유지하고 또 필요시 대체하고자 하는 강한 인센티브를 갖게 된다. 재산에 대한 보전이 철저히 이루어지는 것은 양질의 서비스 제공에 도움이 되기도 하지만, 다른 한편으로 사업시행자의 목표가 재산가치 극대화로 변모되어 성과를 제고하는데 도움이 되지 않을 수도 있다.

특히 사업시행자가 일반 국민, 즉 제3자로부터 수입을 획득하는 경우에는 정부가 계약만료시 관련재산을 획득할 때 사업시행자는 더 많은 수입을 제3자로부터 획득할 수 있다. 만약 그렇지 않다면 계약이 만료될 즈음에 사업시행자는 재산을 추가로 갱신하고 획득하려



는 유인이 없어질 것이기 때문이다. 그러나 정부가 잔존재산을 시장가격으로 인수한다면, 이 시장가격에는 제3자에 대한 영업수익이 반영되어 있음을 명심해야 한다.

잔존가치에 영향을 주는 요소, 즉 잔존가치의 위험은 어떤 사항들과 관련이 있는가? 잔존가치는 계약기간, 기술위험, 수요량위험 등에 관련이 있다. 계약기간이 재산의 기대수명만큼 길다면 그 재산은 계약이 만료될 때 수명도 종료되어 잔존가치가 없어질 것이다. 그러나 계약만료시 재산의 가치가 0이 된다는 확신이 없다면, 이들 재산이 오히려 채무가 될 가능성이 있는데 정부는 이 또한 감안하여야 한다.

서비스의 제공에서 기술개발의 가능성이 더 클수록 재산의 잔존가치에 대한 위험은 높아진다. 잔존가치 위험을 부담한다는 것은 곧 기술진보의 위험을 부담한다는 것을 의미한다. 또 잔존가치는 사용량에 따라 좌우된다. 따라서 잔존가치 위험을 사업시행자에게 이전시키면 수요량 위험의 일부를 이전시키는 효과가 있을 것이다.

정부가 잔존가치 위험을 어느 정도 부담할 것인가는 재산의 성격에 따라 다르다. 첫째, 시장에서 거래되는 재산을 이용하여 사업이 진행되는 경우가 있다. 여기서는 재산이 다른 용도에 사용될 수 있고 또 정부는 서비스제공을 위해 얼마든지 재산을 획득할 수 있기 때문에 잔존가치가 확실히 존재할 것이다. 이 경우 잔존가치 위험은 사업시행자가 부담해야 한다. 즉 재산이 정부로 자동이전되지 않아야 한다.

둘째, 특정한 재산에 기초하여 수행되는 사업이 있다. 이들 사업에서는 당해 공공서비스를 제공하는 재산이 달리 없기 때문에, 이 재산은 정부가 요구하는 재산이거나 또는 다른 용도에 사용될 수 없는 재산이 될 것이다. 이 때에는 정부가 이들 재산의 가치를 인정한다면(정부가 이 사업을 직접 수행하기 위해 또는 이들 재산을 차후 다른 계약자에게 이전시키기 위해) 그 재산을 획득할 수 있다. 그런데 정부는 이 재산을 원하지 않을 수도 있기 때문에(수요량이 변화했거나 재산이 낡았기 때문에) 계약기간 만료시 재산획득에 대한 선택권을 갖는 방법이 적절할 것이다.

셋째, 단기적인 수명을 가지는 재산을 통해 시행되는 사업이 있다. 이 경우에는 계약기간 전에 수명이 만료되는 재산이라면 대체될 필요가 있을 것이다. 따라서 이 사업에서

는 잔존가치에 대한 문제가 그다지 중요하지 않다. 만약 이 재산이 특수한 재산이라면 정부는 이들을 획득할 것인가의 여부에 대한 선택권을 가지는 것이 적절할 것이다.

#### 4. DBFO 고속도로 실시협약

본 절에서는 특정사업, 즉 영국의 민자유치 고속도로에 대한 실시협약을 살펴보기로 한다. 현재 영국 정부는 개별 사업의 실시협약을 공개하지 않는데, 그 내용이 차후의 민자유치 협상과정에 영향을 줄 수 있는 민감한 문제이기 때문이다. 본 장에서는 영국의 고속도로청(Highways Agency)이 민자유치 고속도로의 사례를 수집하여 정리한 보고서, *A Case Study on the First Eight DBFO Road Contracts and Their Development*의 내용을 중심으로 살펴볼 것이다.

##### 가. 현황

영국에서는 1992년 PFI정책이 공표된 이후 책임운영기관인 고속도로청(Highway Agency)을 통해 대부분의 고속도로가 민자유치로 건설되고 있다. 이들 고속도로 사업을 DBFO 사업이라고 부르는데, 이는 민간의 사업시행자가 고속도로를 설계(Design), 건설(Build), 자금조달(Finance), 운영(Operate)한다는 뜻을 담고 있다.

원래 영국에서는 대부분의 고속도로에 통행료가 부과되지 않는다. 그런데도 도로이용자의 입장에서는 DBFO 고속도로와 기존의 고속도로와는 하등의 차이가 없다. 왜냐하면 고속도로청이 고속도로 서비스를 제공하는 사업시행자에게 고속도로를 이용하는 차량에 대한 통행료를 대신 지급하고 있기 때문이다. 결국 DBFO 고속도로와 기존 고속도로의 차이는 당해 고속도로를 건설·관리하는 기관이 공공부문에서 민간부문으로 변경된 것에 불과하다.

고속도로청이 기존의 고속도로를 건설·유지하는 방법은 도로와 관련된 각종 사업들을 분리하여 별개의 계약으로 시행하는 것이다. 예컨대 설계회사, 시공회사, 유지보수회사 등과 별개의 계약을 체결하였던 것이다. 각각의 회사들은 주어진 계약상의 의무를 원활하게

수행하였으나, 이들 회사들이 상호 협조하여 고속도로의 수명기간 전체 비용을 절감하고 고속도로의 질적 기준을 개선하려는 노력은 나타나지 않았다.

이와 같은 기존의 방법하에서 고속도로의 건설비용은 입찰 당시의 금액에 비해 평균 28%가 증가하였다. 즉 고속도로 시공계약이 체결되면 건설진척도에 따라 그 비용이 지불되었는데, 그 비용은 공사내역에 따라 고정금액이 적용되었다. 이 과정에서 시공회사는 설계대로 공사를 시행하는 과정에서 나타나는 각종의 문제, 예컨대 공사여건의 차이, 설계변경 및 물가변동 등을 이유로 고속도로청에 추가비용을 요구했던 것이다.

이에 반해 DBFO 고속도로 사업에서는 설계, 시공, 자금조달, 운영상의 모든 위험이 민간부문에 이전된다. 민간의 사업시행자는 30년의 계약기간 전체의 의무를 부담하고 또 사업시행의 각 분야별 위험을 모두 부담한다. 그렇다보니 설계, 건설, 운영이 종합적으로 검토되고 각각의 비용이 상호연관되어 그 전체비용에 대한 절감노력이 기울여진다. 민간부문은 고속도로청이 제시한 요구조건의 서비스를 제공하기 위해 다양한 방법을 고안하게 되는데, 이러한 노력이 결국 고속도로청의 비용을 줄이고 또 양질의 서비스를 제공하게 된다.

영국의 고속도로청은 DBFO 고속도로 사업을 통해 기존 방식의 고속도로 사업보다 약 15%의 비용을 절감할 수 있었다고 보고하고 있다. 또한 DBFO 사업이 도입됨으로써 고속도로청의 임무가 변화되었다. 과거에는 공무원들이 설계 및 시공과정을 점검하는 것이 주된 임무였지만, 이제는 서비스의 내용을 규정하고 입찰자의 제안서를 검토·비교하며 사업수행을 점검하는 것이 주된 임무가 되었다.

## 나. 지불방안과 인센티브

고속도로청은 고속도로 서비스가 제공됨에 따라 DBFO 사업시행자에게 현금을 지급한다. 고속도로를 이용하는 차량의 종류와 수에 따라 지급금액이 변화하는데, 차선통제나 안전도 등이 여기에 감안되기도 한다. 지불방안은 다음의 3가지 기준에 따라 설정되고 있다.

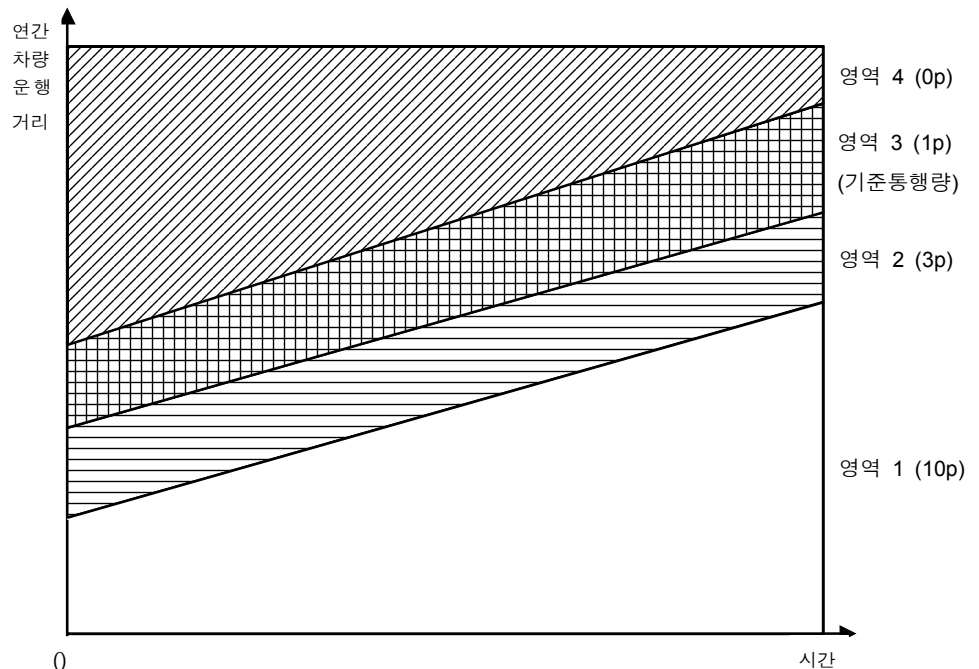
첫째, 고속도로를 이용하는 차량의 종류와 이용거리에 따라 지급금액이 결정된다. 이는 일종의 통행료로 해석될 수 있기 때문에 ‘잠재통행료(shadow tolls)’로 불린다. 잠재라는

용어는 고속도로의 이용자가 실제로 지급하는 통행료가 아니라 고속도로청이 사업시행자에게 대신 지급한다는 의미에서 부착된 것이다.

잠재통행료는 입찰과정에서 사업자들이 제시한다. 일반적으로 통행량은 연간차량운행거리(vehicle km per annum)로 측정되는데, 차량의 유형은 차량의 길이에 따라 긴차량(long vehicle)과 짧은 차량(short vehicle)의 2가지로 구분된다. 일반적으로 사업자들이 제시하는 통행요금은 통행량에 따라 4가지 영역(band)으로 구분되어 다음의 <그림 7>과 같은 형태를 취한다.

그림은 전형적인 형태의 잠재통행료를 보여주고 있다. 먼저 영역 1의 차량통행거리에 대해서는 10p의 금액이 부과되고, 영역 2에 대해서는 3p, 영역 3에 대해서는 1p가 부과된다. 영역 3을 초과하는 차량통행거리, 즉 영역 4에서는 더 이상 지급금액이 늘어나지 않는다. 결국 고속도로의 이용기간이 경과함에 따라 고속도로청의 지불금액은 증가하지만 일정 금액 이상으로 증가하지는 않을 것이다.

<그림 7> 영역별 잠재통행료 수입의 예



이와 같이 영역별로 구분하여 잠재통행료를 부과하는 이유는 통행량이 기대치에 미달하여 사업시행자가 도산할 위험을 방지하고, 최고 단계의 통행료를 0으로 책정하여 정부의 재정부담을 줄이고자 하기 때문이다. 사업시행자들은 상당한 수준의 교통량 모형을 통해 통행량을 예측할 수 있기 때문에 정부는 서비스 수요량의 위험을 사업시행자에게 이전하고 있다. 통행량은 도로에 감지기가 설치되어 인식된다.

둘째, DBFO사업에 기존도로에 대한 보수유지가 포함되어 있는 경우에는 기존도로의 이용가능성(availability of service)에 따라 금액이 지불될 수도 있다. 또한 일반적으로 고속도로의 사용승인(permit to use)이 발급되면 고속도로청은 지불금액의 80%를 지급하고, 준공확인(completion certificate)이 발급되면 100%를 지급한다.

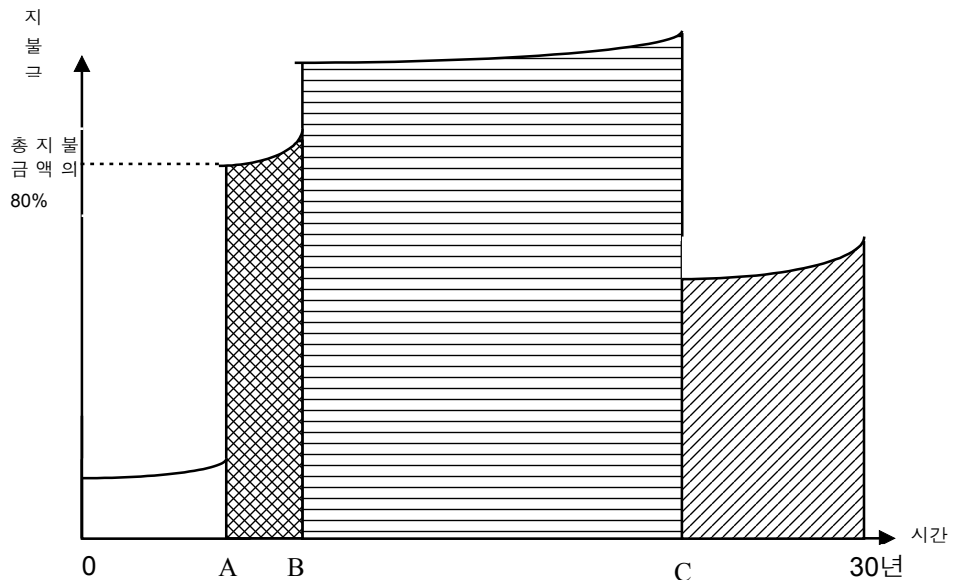
셋째, 고속도로의 안전도와 차선폐쇄에 따른 성과지급이 있다. 고속도로청은 차량사고를 줄이는 목적도 가지고 있기 때문에, 사업시행자가 고속도로의 안전도에 관심을 기울이도록 인센티브를 부여할 필요가 있다. 고속도로청은 사업시행자가 고속도로의 특정 구간을 보수 또는 기타의 방법으로 안전도를 제고하는 경우 감소한 인사사고의 경제적 비용에 대해 25%를 지급한다.

차선폐쇄에 따른 차량지체 및 불편함도 중요한 문제가 된다. 따라서 차선이 폐쇄되는 경우에는 잠재통행료가 공제될 것이다. 공제되는 금액은 폐쇄되는 차선의 수, 폐쇄기간, 폐쇄기간의 추정통행량, 차량지체에 따른 경제적 손해 등을 감안하여 결정된다. 이들 금액들은 모두 사전에 합의된 컴퓨터 모형에 따라 결정될 것이다. 물론 사고와 긴급상황으로 경찰에 의한 차선폐쇄는 여기에서 제외된다.

지급방안의 세 번째 요소를 제외하고 생각한다면, DBFO 사업시행자가 수령하는 연도별 현금수입은 다음의 <그림 8>과 같은 형태로 정리될 수 있을 것이다. 그림에서 A는 사용허가가 이루어지는 시점을, B는 준공확인서가 발급되는 시점을 나타낸다. 또한 C는 사업시행자가 제3자에 대한 채무상환을 모두 완료할 것으로 예상되는 시점을 나타낸다. 일반적으로 제3자에 대한 채무상환이 완결되면 고속도로청의 지급금액은 급속히 하락하여 운영유지비 수준만을 보전할 뿐이다. 그림에서 매단계마다 현금수입이 늘어나는 이유는 물가지수가 잠재통행료에 반영되기 때문이다.

<그림 8>

사업시행자의 현금수입 예



계약기간은 30년으로 고정되어 있는데, 여기에는 공사기간이 포함되어 있다. 이 기간은 도로포장의 일반적인 수명(적절한 수선유지로 기대되는 수명은 40년), 장기채무의 가능성(최대 25년), 공사기간 지연부담의 사업시행자 이전(도로개통시기를 확정하지 않고 계약기간을 고정함) 등에 대한 요인들을 감안하여 선택된 결과다.

#### 다. 서비스의 규정

고속도로청은 민자유치사업 계약서에서 고속도로의 설계, 시공, 운영 및 유지를 위한 기본적인 요구사항들을 밝힌다. 이들 핵심요구사항들은 고속도로청이 기존의 고속도로에서 준수되어야 할 각종의 기술적, 환경적 요건들과 민원사항 등에 대해 열거하고 있다. 입찰하는 사업자들은 이들 요구에 대해 창의적인 제안과 질적 기준을 제고하는 사항들을 추가할 수 있을 것이다.

또한 고속도로청은 입찰자들에게 실시설계를 위한 기초자료뿐만 아니라 기본설계사항들을 제안하게 된다. 입찰자들은 시공비용과 운영비용 등을 줄이기 위하여 고속도로청이 제

안한 기본설계를 변경할 수 있는 여러 가지 제안을 할 수 있다. 그러나 사업부지를 변경시키는 설계변경에 대해서는 제한이 가해지는데, 그 이유는 사업부지에 대한 보상은 전적으로 고속도로청의 책임하에 있기 때문이다. 그러나 사업시행자는 시공비용을 줄이고 고속도로의 가치를 극대화하기 위하여 민간지주들과 개별 협상을 통해 사업부지를 획득할 수는 있을 것이다.

## 라. 별점제도와 성과점검

고속도로청의 핵심적인 관심사는 사업시행자가 계약상의 의무를 준수하도록 하는 것이다. 따라서 고속도로청은 계약조건에 따라 시공, 운영, 유지보수와 관련하여 계약상의 의무를 준수하는지 점검한다. 특히 사업시행자로 하여금 운영계획을 제출하도록 하여 이를 통하여 운영과정을 확인할 것이다.

사업시행자가 계약상의 의무를 이행하지 않을 때에는 별점을 부과하는 방법을 택한다. 별점의 수준에 따라 고속도로청은 성과점검을 위한 감독, 나아가 계약해지를 고려하게 될 것이다. 또 계약의무를 불이행할 때에는 고속도로청이 개입하여 이를 해결하고 그 비용을 사업시행자에게 부담시킨다.

## 마. 변경절차

DBFO사업은 고속도로청의 현행 요구를 반영하고 있을 뿐이기 때문에 계약이 30여년간 존속하면서 여러 가지 사정이 변화하게 될 것이다. 이를 대비하고 전국 도로망을 체계적으로 총괄 관리하기 위하여, 고속도로청은 서비스의 규정된 내용을 변경할 수 있는 권리를 보유한다.

그러나 사업시행자는 고속도로청의 요구사항이 변경되어 추가비용을 부담하게 될 것을 우려하는데, 이는 DBFO사업의 시행을 위태롭게 만들 것이다. 따라서 사업시행자와 고속도로청은 요구사항의 변경에 대해 개략적인 윤곽을 설정하고, 각각의 변경사항을 지불방안에서 어떻게 반영할 것인지를 규정한다.

## 바. 계약해지와 개입권

사업시행자의 계약의무 불이행으로 고속도로청이 계약을 해지할 수 있는 경우로는, 사업자의 파산, 운송성 장관의 승인없이 이루어지는 사업자 운영권의 변경, 계약의 심각한 위배(장기간의 공사중지 등), 벌점한도의 초과 등을 들 수 있다. 물론 고속도로청은 계약을 해지하기 전에 금액지불의 유예, 사업자의 자구계획 제출 등을 통해 문제해결을 시도할 수 있다. 그러나 최종적으로는 고속도로청이 아무 보상도 제공하지 않고 계약을 해지할 수 있다.

사업시행자가 계약을 해지할 수 있는 경우도 있는데, 여기서는 고속도로청으로부터 보상을 받을 수 있다. 이들 경우로는 도로 및 관련 재산에 대한 국가의 몰수, 운송성이 고속도로 사업에서 손을 떼는 경우, 정해진 기간내에 지불금을 받지 못하는 경우를 들 수 있다.

이들 계약해지는 고속도로청과 사업시행자가 각각 상대방의 과실을 이유로 주장할 수 있는 내용들이다. 그런데 계약불이행과 관계없이 양 당사자가 모두 계약을 해지할 수 있는 경우도 있다. 즉 전쟁과 같은 불가항력 사태로 일정 기간내에 계약의무를 수행하는 것이 어려운 경우에는, 협의기간을 거친 후 어느 일방이 계약을 해지할 수 있다. 또한 DBFO 사업 자체가 불법화되거나 또는 사실상 수행이 불가능하게 되는 법규가 제정되면 일방은 계약을 해지할 수 있다.

계약이 해지되면 사업시행자는 대상 고속도로(건설중인 고속도로 포함)를 고속도로청에 이전한다. 사업시행자는 시설물뿐만 아니라 당해 고속도로의 시공, 운영, 보수와 관련된 제반 이해 및 계약관계를 고속도로청에 이전시켜야 한다. 이전이 완료되면 사업시행자는 고속도로에서 완전히 철수한다.

사업시행자의 계약불이행으로 계약이 해지되는 경우에는 고속도로청이 사업시행자나 자금제공자에게 어떠한 보상도 제공하지 않는다. 반면 고속도로청의 계약불이행으로 계약이 해지되는 경우에는 <표 4>와 같은 형태로 보상될 것이다.

우선 계약에 따라 사업이 시행되기 이전의 경우 고속도로청은 사업시행자의 비용과 채무 일체를 보상한다. 사업시행자가 차입한 자금에 대해서는 그 이자만을 보전하고, 출자자에 대한 보상 또는 그외의 보상은 이루어지지 않는다. 반면 사업이 개시된 이후에는 사업시행자의 비용, 모든 형태의 채무와 그 이자, 출자지분과 그 이익 등을 모두 보상해야 한다.



<표 4>

정부의 불이행에 따른 계약해지의 보상

구 분	사업시행자의 비용/채무 (자금조달 성격 제외)	자금조달 성격의 채무	추가적인 보상과 주식에 대한 보상
사업개시전	○	△(원금 제외)	×
사업개시후	○	○	○

자료 : Private Finance Panel(1997), p. 16.

그리고 정부는 다음의 두가지 경우에 사업시행자의 불이행을 교정하기 위하여 개입할 수 있다. 첫째, 사업시행자의 불이행을 발견하고 이를 정해진 기간내에 해소하도록 공지하였는데도 공급자가 해소하지 않는 경우를 들 수 있다. 둘째, 일반 국민들을 위태롭게 하는 상황을 해소하기 위해 구체적이고도 즉각적 행동을 취하도록 정부가 사업시행자에게 통보한 경우 또는 도로의 안전 및 긴급상황을 대처하기 위해 필요한 행동을 사업시행자가 취하지 않는 경우를 들 수 있다.

이같은 경우에는 정부가 직접 행동을 취하거나 또는 다른 사람을 고용하여 행동을 취할 수 있는데, 이 과정에서 발생한 비용(내부 행정적 비용 포함)은 사업시행자에게 부담시킨다. 그러나 차후에라도 사업시행자의 불이행 사실이 없거나 정부의 개입권을 합당하지 않게 사용했다는 사실이 밝혀지면 정부는 사업시행자에게 보상해야 한다.

### 사. 계약만료

계약기간 전체에 걸쳐 운송성은 DBFO 고속도로와 그 부지를 소유하며, 사업시행자는 고속도로와 그 부지에 대한 무상사용권을 보유한다. 계약기간이 만료되면 고속도로 및 관련 고정시설물은 모두 고속도로청으로 이전되고 사업시행자의 무상사용권은 종료된다.

실시협약에서는 계약만료에 따른 고속도로의 이전시 고속도로의 조건에 대해 규정하고 있다. 계약이 만료될 즈음에 이루어지는 점검, 이전조건을 충족하기 위한 수선보수활동 등을 요구하는 절차에 대해서도 규정되고 있다. 도로표면, 시설물 등에 대한 최초의 합동점검은 계약만료 5년전에 처음으로 실시되고, 필요한 수선보수활동에 대한 계획이 설정된다. 그리고 두 번째의 합동점검은 만료 18개월전에 이루어진다.

1차의 합동점검 결과에 따라 고속도로청은 사업시행자에게 지불한 금액의 40%를 보류할 수 있다. 이는 점검결과에 따른 수선보수활동을 촉진하는데 의의가 있다. 물론 만기시까지 수선보수가 이루어지지 않는다면 고속도로청은 보류한 금액으로 직접 수선보수할 수 있을 것이다.

## 아. 자금조달

사업시행자는 주식과 채무의 형태로 자금을 조달할 것이다. 사업시행자는 입찰단계에서 사업시행자의 주식지분 소유자 및 지분비율을 명확하게 밝혀야 한다. 고속도로청이 이러한 정보를 요구하는 이유는 지분소유자들의 사업실적, 경험, 재무상태 등을 종합적으로 감안하여 우선협상대상자를 선정하고자 하기 때문이다.

지분소유자들의 변동은 자주 있는 일인데, 고속도로청은 사업시행자에 대한 신뢰를 가지기 위하여 지분에 대해서는 일정한 요구를 하고 있는 것이다. 그러나 일단 실시협약이 체결되면 지분관계도 명확하게 정리된다. 이후에는 운송성 장관의 허가없이 주식지분 소유자가 자신의 지분을 이전시킬 수는 없다. 운송성 장관은 지분이전을 규제함에 있어 자신의 재량권을 합리적으로 행사해야만 한다. 물론 주식의 공모도 이루어질 수 있지만, 현재까지는 사업시행자의 컨소시엄에 주식형태의 투자가 참여하는 방법으로만 이루어지고 있다.

사업시행자의 채무조달(debt finance)은 민간은행을 통해 이루어지는데, 그 자금은 유럽투자은행(EIB, European Investment Bank)과 채권발행을 통해 조달된다. 지불방안을 고안할 때 자금비용도 감안되기 때문에, 고속도로청은 자금제공자들 사이의 경쟁을 촉진하여 자금비용을 줄이려는 노력을 기울여야 할 것이다.

은행차입금은 보통 15년 내지 20년의 상환기간을 가지는데, 은행들은 조달한 자금의 금리에 1.2 - 1.4%의 마진을 추가한다. 그런데 DBFO 사업시행자의 주식지분을 소유하는 기업(즉, 컨소시엄의 참여업체)들은 이 은행차입금에 대해 상환보증을 하지 않는다. 즉 은행차입금은 사업시행자의 재산과 고속도로에서 파생되는 현금수입을 기초로만 상환되기 때문에 「제한적 소구금융(limited recourse financing)」이 되는 것이다. 물론 사정에 따라서는 은행이 주식지분 소유기업의 보증을 요구하는 경우도 있을 수 있다.

유럽투자은행, EIB는 유럽의 균형개발을 촉진하는 사업에 대해 자금을 제공한다. EIB는 제한된 마진으로 자금을 대출하는 비영리기관으로서, DBFO 사업과 관련되는 위험을 부담하지 않으려 하기 때문에 은행들의 보증을 요구한다. 실질적으로 이 과정에서는 지루한 승인절차가 소요되기 때문에 일부의 사업시행자들은 민간은행으로부터의 차입금만으로 사업을 시행하고자 한다.

채권발행을 통해 자금을 조달한 예로서는 RMC(Road Management Consolidated PLC)를 들 수 있다. 고속도로청은 RMC의 자회사와 2개의 DBFO 계약, 즉 A1(M)과 A417/A419를 체결하였다. RMC는 사채를 발행하여 1억 6,500만 파운드의 자금을 조달하였는데, 이의 상환기간은 20년이후에 도래한다. 이 사채의 원리금 상환은 AMBAC Indemnity Corporation에 의해 보증되었다. 사채의 이자율은 9.18%였다.

자금제공자들은 사업시행자의 재산으로 상환될 것이고, 또 사업시행자의 가장 중요한 자산은 DBFO 계약상의 권리라고 할 수 있다. 따라서 고속도로청은 사업시행자가 계약의무를 이행하지 않는 경우를 대비하여 자금제공자의 개입권(step-in rights)을 인정하고 있다. 즉 고속도로청이 계약해지를 고려하는 경우에는 먼저 자금제공자에게 신규 사업자의 물색을 허가하는 것이다. 자금제공자와 고속도로청 사이에 개입권과 관련된 내용은 직접계약(direct agreement)에서 규정된다.

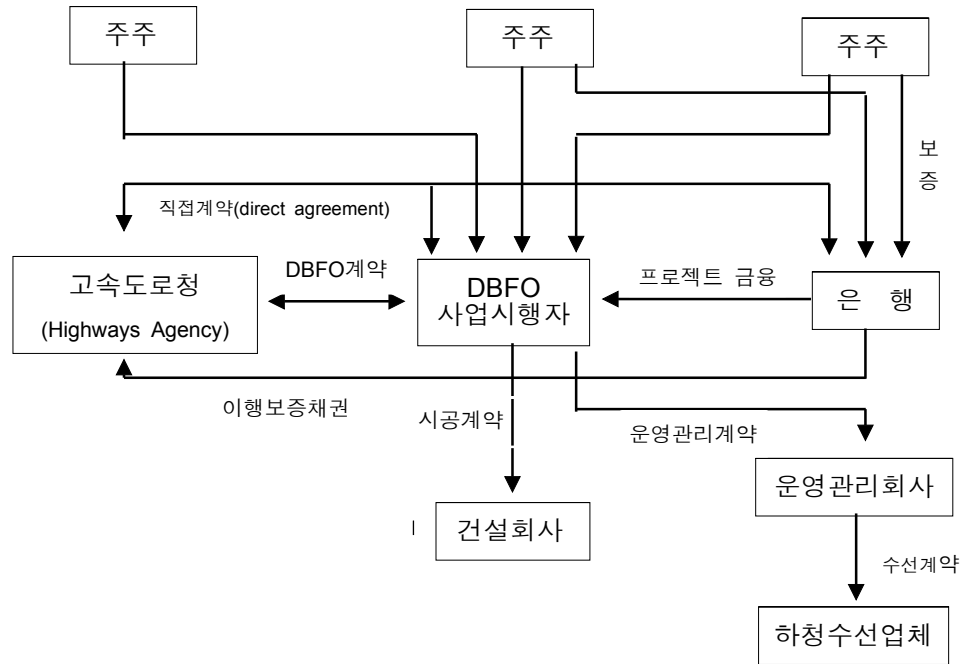
## 자. 계약구조

DBFO 계약의 전체 구조는 <그림 9>와 같이 주어질 수 있는데, 여기서는 사업시행자를 중심으로 하는 이해관계자들의 상호관계를 표시하고 있다. 여기서 사업시행자는 건설과 운영관리를 따로 구분하여 하청계약을 체결할 수 있는데, 이는 자신이 부담한 위험을 하청업체에게 이전시키는 수단이라고 할 수 있다.

고속도로청은 오직 사업시행자만을 상대하기 때문에 주식지분 소유자, 하청시공업자, 하청 운영관리업자와 아무런 관계를 맺지 않을 것이다. 다만 고속도로의 건설이행을 보증하기 위하여 은행이 보증한 채권을 보관하게 된다. 또 고속도로청은 자금제공자인 은행과 직접계약(direct agreement)을 체결할 것이다.

<그림 9>

DBFO고속도로 사업의 계약구조



## 제Ⅳ장 한국의 민자유치제도

### 1. 대상사업의 선정

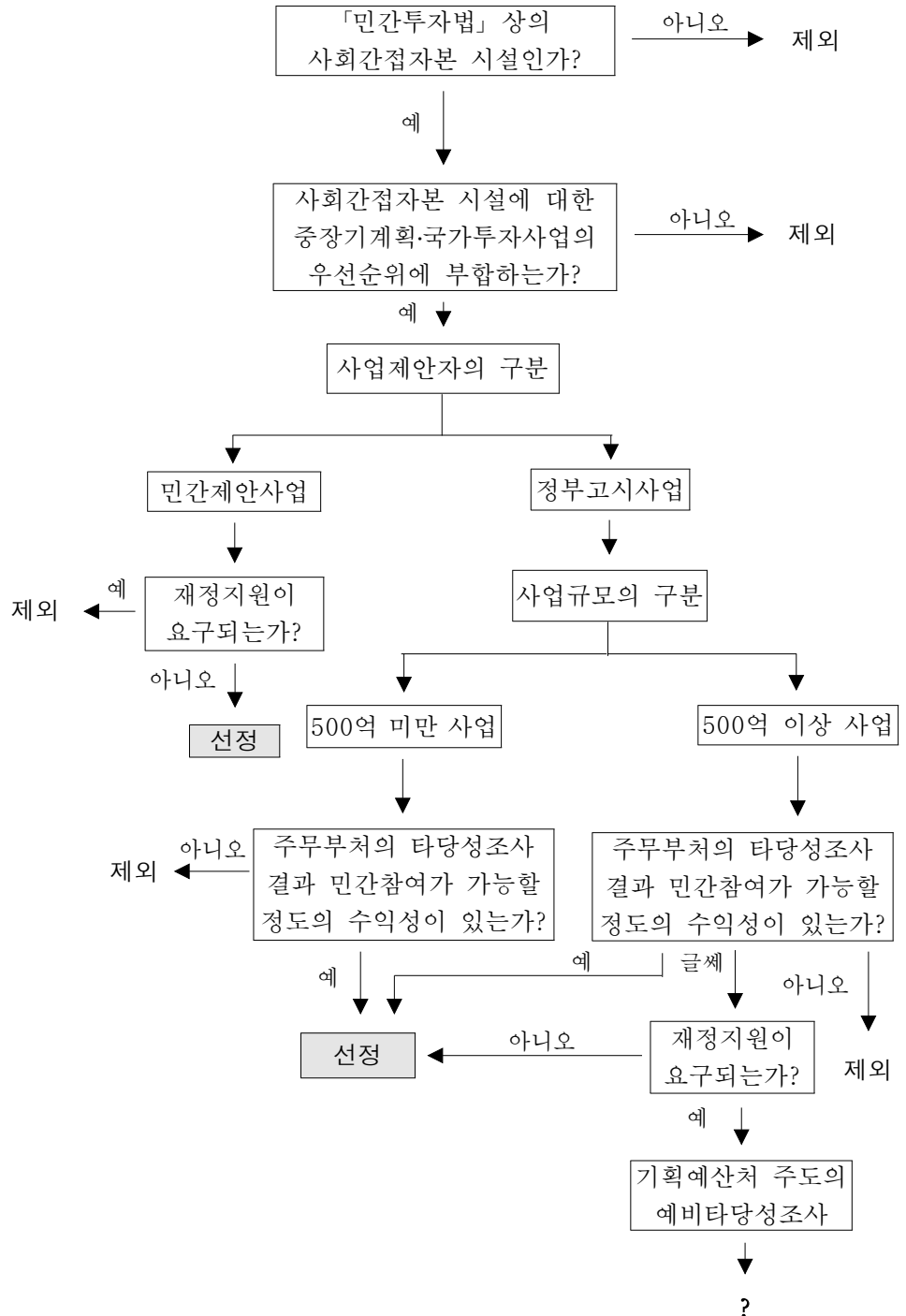
우리 나라에서 시행되는 민자유치의 대상사업은 크게 정부고시사업과 민간제안사업으로 구분될 수 있다. 먼저 정부고시사업은 주무관청이 사업을 검토하여 기획예산처 및 국토연구원의 민간투자지원센터에 사업지정을 의뢰하면서 시작된다. 사업규모가 2,000억원 이상인 경우 대상사업은 기획예산처에서 공고하는 「민간투자사업 기본계획」에 수록됨으로써 확정되는데, 이 기본계획은 기획예산처 장관이 위원장이 되는 「민간투자사업 심의위원회」의 심의를 거친다.

반면 민간제안사업은 민간사업자가 주무관청에 사업을 제안하면서 시작되는데, 주무관청은 제안서 내용의 검토를 민간투자지원센터에 의뢰한다. 민간투자지원센터는 검토의견을 주무관청과 기획예산처에 제출하고 2,000억원 이상의 사업은 「민간투자사업 심의위원회」의 심의를 거쳐 「민간투자사업 기본계획」에 수록된다.

2,000억원 이상의 대상사업과 2,000억원 미만의 대상사업에 대해 주무관청은 개별 사업별 시설사업기본계획을 수립 공고함으로써 사업시행자를 선정하기 위한 절차를 밟게 된다. 민자유치의 대상사업을 선정함에 있어 주무관청 및 기획예산처가 밟게 되는 의사결정의 흐름도는 「'99년도 민간투자사업 기본계획」의 내용을 참조할 때 대략 다음의 <그림 10>과 같다고 볼 수 있다.

<그림 10>

대상사업 선정에 위한 의사결정 흐름도



대상사업 선정을 위한 의사결정 과정에서 주된 요소는 크게 4가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫째, 당해 사업이 민간투자법 상의 사회간접자본 정의에 부합하느냐를 검토한다. 둘째, 사회간접자본의 범주에 속하는 사업인 경우 당해 사업이 중장기 국가투자사업의 우선순위에 부합하는가를 검토할 것이다. 셋째, 정부의 재정지원 없이 당해 사업에 민간의 참여가 가능한가를 판단한다. 이 세 가지 기준에 부합하는 사업은 주무부처의 주도로 수행되지만, 그렇지 않은 경우에는 기획예산처가 주도하는 예비타당성 조사에서 추가로 검토될 것이다. 이 네 번째 기준 이후의 과정에 대해서는 기본계획에서도 별다른 내용이 규정되어 있지 않다.

결국 우리 나라에서 민자유치 대상사업을 선정하는 절차의 가장 중요한 특징은 정부직 영사업과 그 절차를 구분하는 데 있다. 즉 영국의 경우에는 공공건설사업의 우선순위를 종합적으로 검토하는 과정에서 민자유치 대상사업을 발굴하는데 반해, 우리 나라에서는 재정으로 직접 지원되는 사업과 민자유치 사업을 구분하여 선정하고 있는 것이다.

이처럼 우리 나라에서는 대상사업을 정부의 연도별 예산심의와 별도로 추진하고 있기 때문에, 사업시행자 지정에 많은 애로를 겪는다고 볼 수 있다. 즉 정부가 정책적으로 적극 추진해야 할 사업은 대부분 정부의 연도별 예산에 반영되기 때문에, 정책적 의지가 부족한 사업들이 민자유치 대상사업으로 확정되는 것이다. 또는 재정형편으로 정부가 직접 하기 어려운 대규모 사업들이 대상사업으로 선택된다고 할 수 있다.

민자유치사업의 추진현황은 사업규모를 기준으로 다음의 <표 4>와 같이 정리될 수 있다. 1999년 10월 현재 정부가 추진중인 민자유치사업은 모두 111건인데, 이들 중 「민간투자사업 기본계획」에 수록되는 국가관리사업은 43건으로 대부분 도로, 철도, 항만 등의 대형투자사업이다. 반면 기본계획에 수록되지 않는 2,000억원 미만의 자체관리사업은 68건으로서 관광단지개발 등 투자비 회수가 용이한 부문에 집중되어 있다.

그런데 국가관리사업 중 사업시행자가 지정된 사업은 10건밖에 되지 않아 아직까지 국가관리 민자사업이 활성화되지 않았음을 알 수 있다. 특히 국가관리사업의 경우는 2천억원 미만의 사업보다 2천억원 이상의 대형사업이 훨씬 많고, 1조원 이상의 초대형 사업만도 16개나 된다. 반면에 소규모 사업을 위주로 하는 자체관리사업은 국가관리사업보다 상대적으로 더 원활하게 추진되고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 5&gt;

민자유치사업의 추진현황(1999년 10월 기준)

단위 : 건

사업규모	합계	완공	협약체결	협상중	시행계획 고시	사업명단 고시
2천억원 미만	6	0	2		2	2
2천 ~ 5천억원	10	0	2	3	1	4
5천 ~ 1조원	11	0	1	2	2	6
1조원 이상	16	0	5	4	2	5
<b>국가관리사업</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>17*</b>
2천억원 미만	58	9	38		2	9
2천 ~ 5천억원	8	0	5	2		1
5천 ~ 1조원	2	0	0	1		1
<b>자체 관리사업</b>	<b>68</b>	<b>9</b>	<b>43</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>11</b>

주) 사업명단만 고시되어 있는 국가관리사업 17건은 「'99 민자유치 기본계획」에 따라 재검토 대상으로 분류됨.  
자료) 기획예산처.

## 2. 사업시행자의 선정

민자유치의 대상사업이 선정되면 주무관청은 「시설사업기본계획」을 수립 고시하는데, 이 계획에 따라 우선협상대상자가 선정되고 협상을 통해 「실시협약」이 체결된다. 실시협약의 내용에 대해서는 다음 절에서 살펴보기로 하고 본 절에서는 우선협상대상자의 선정 과정에 대해 살펴보기로 한다.

정부는 우선협상대상자를 선정하기 위해 사업계획서를 평가하는데 일반적으로 입찰평가는 항목별 점수를 가중평균하는 종합입찰 방식이 채택되고 있다. 개별 평가항목과 항목별 점수는 사업별로 약간씩 내용을 달리 하고 있다. 여기서는 가장 최근의 입찰평가, 즉 1999년 12월 두 개의 사업자가 경쟁입찰하였던 광주광역시 제2순환도로 3구간 1공구 사업에 대한 입찰평가를 살펴보기로 한다.

여기서 평가항목은 사업시행자의 구성 50점, 사업계획 및 건설계획의 타당성 200점, 자금조달계획 100점, 사업의 경제성 400점, 시설관리능력 150점으로서 구성되어 총점은 900점이 된다. 개별 항목별 세부내용과 이들의 배점은 다음의 <표 6>과 같다.



일반적으로 입찰평가의 목적은 두 가지로 구분된다. 첫째로는 입찰자가 당해 사업을 수행할 수 있는 능력과 자격을 구비하고 있는지를 평가하는 것이고, 둘째로는 입찰자들 중에서 사회적으로 또 고객의 입장에서 가장 유리한 방안을 제출한 사업자를 선정하는 것이다. 그런데 <표 6>의 평가항목은 이 두 가지 목적을 동시에 해결하고자 한다. 즉 사업계획 및 건설계획, 자금조달계획, 시설관리능력의 타당성은 입찰평가의 첫 번째 목적과 연계되어 있고, 사업시행자의 구성과 사업의 경제성은 두 번째 목적과 연계되는 것으로 생각될 수 있다.

**<표 6> 평가항목 및 요소별 배점**

평가항목	평 가 요 소	배점
사업 시행자의 구성 (50)	○ 사업시행자의 구성형태 ·지역법인 ·중소기업 ·출자자의 민간투자사업 참여 경험	50 (10) (10) (30)
사업계획 및 건설계획의 타당성	○ 공정계획 등 건설기간의 적정성 ○ 기술수준의 충족도 ·도로의 구조 및 시설수준 ·공사계획 및 공사관리 ·건설시공 보장방안 ○ 최신공법의 적용여부	50 120 (50) (30) (40) 30
자금 조달 계획	○ 자체자금 조달능력 ·최상위 출자자의 재무상태(수익성, 안정성, 활동성, 성장성) ·전체 출자자의 재무상태(수익성, 안정성, 활동성, 성장성) ·총민간투자비 중 자기자본 비율 ·자기자본 조달의 타당성 ○ 차입금 조달능력(차입예상조건, 대출확약 등)	100 (20) (30) (30) (20) 100
사업의 경제성 (400)	○ 사업비 규모의 적정성 ○ 통행량 추정의 적정성 ○ 시설(무상)사용기간의 적정성 ○ 적용수익률 수준의 적정성 ○ 통행료 수준의 적정성 ○ 부대사업 계획 및 수익·비용 산출의 타당성	50 50 20 50 200 ±30
시설 관리 능력	○ 시설보수계획의 적정성 ·유지관리계획 및 예산계획 ○ 관리계획의 적정성 ·사업관리계획(조직, 경영진 총용계획 등) ○ 시설운용계획의 적정성 ·통행료 징수방법 ·교통부대시설계획 ·긴급재난 구난계획 ·환경관리계획	50  30  70 (20) (10) (20) (20)

그런데 이들 항목의 세부내용을 좀 더 자세히 살펴보면, 출자자의 민간투자사업 참여경험(사업시행자의 구성 항목 중)과 최상위 및 전체 출자자의 재무상태(자금조달계획 항목 중)를 제외하고는 모두 사업의 경제성과 연관되어 있음을 알 수 있다. 다시 말해 입찰자의 사업수행능력을 평가하는 변수는 오직 민간투자사업 참여경험과 재무상태뿐이며, 그 나머지 평가항목들은 모두 사업의 경제성과 직간접적으로 연계되어 있는 것이다.

예컨대 공정계획, 기술수준, 최신공법(이상은 사업계획 및 건설계획의 타당성 세부항목), 시설보수, 시설관리, 시설운용(이상은 시설관리능력 세부항목) 등의 측면에서 성과수준을 개선하고자 한다면 당연히 총사업비가 증가할 것이다. 또한 자금조달능력이 제고되면 그만큼 금융비용은 하락하여 이를 포함한 총사업비에 영향을 미칠 것이다.

또한 사업의 경제성 평가항목에서 사업비 규모, 추정 통행량, 통행료 수준, 무상사용기간, 적용수익률, 부대사업 수익 등의 변수들도 모두 연계되어 있기 때문에, 사업의 경제성이 실질적으로는 동일하면서도 변수들의 값이 서로 다르게 되는 경우가 존재하는 것이다. 이와 같은 사실은 민자유치사업 수익률 공식 (1)에서 설명될 수 있는데,  $CC_i$ 와  $OC_i$ 의 값이 고정될 때 식 (1)의 등식관계를 유지하는 변수  $n$ ,  $r$ ,  $N$ ,  $OR_i$ ,  $ANR_i$ 의 조합은 다양하게 주어지는 것이다.

$$(1) \quad \sum_{i=0}^n \frac{CC_i}{(1+r)^i} = \sum_{i=n+1}^N \frac{OR_i - OC_i}{(1+r)^i} + \sum_{i=0}^N \frac{ANR_i}{(1+r)^i}$$

여기서,  $n$ : 시설의 준공시점,

$N$  : 무상사용기간,

$CC_i$  : 시설준공을 위해 민간사업자가 매년도 투입하는 금액,

$OR_i$  : 매년도 운영수입,

$OC_i$  : 매년도 운영비용,

$ANR_i$  : 부대사업 순이익,

$r$  : 사업의 실질수익률

결국 사업시행자를 선정하기 위한 입찰평가의 세부항목들은 사업수행능력과 가장 유려한 입찰제안서라는 두 가지 목적을 동시에 추구함으로써 그 어느 목적도 제대로 달성하기 어렵다. 영국의 PFI 경험을 참조한다면 우선적으로 사업수행능력을 평가하여 자격을 갖춘 입찰자를 선정한 후, 이들을 대상으로 경쟁의 초점(예컨대, 식 (1)에서 사용된 특정 변수

하나)을 명확하게 한 후 입찰을 시행할 필요가 있는 것이다.

우리 나라의 민자유치사업에서는 경쟁이 활성화되지 못한다는 지적이 많이 있다. 이들에 대한 이유는 여러 가지가 있을 수 있지만, 입찰평가에서 경쟁의 초점이 명확하지 않은 것도 그 하나의 이유가 될 수 있다. 예컨대 입찰평가 항목이 통행료에 한정되어 단순하다면 입찰자들은 더 낮은 통행료를 제시하기 위해 경쟁할 것이다. 그러나 현행처럼 입찰평가가 다양하고 복잡하다면 민간기업이 응찰할 가능성이 그만큼 줄어든다고 볼 수 있는 것이다.

### 3. 실시협약

우리 나라에서 민자유치제도가 본격적으로 도입된 이후 고속도로 분야에서 실시협약이 체결된 사업은 1995년 10월의 수도권 신공항 고속도로, 1997년 2월의 광주 제2순환도로, 1997년 3월의 천안-논산간 고속도로 등을 들 수 있다. 본 장에서는 이들 3개 사업을 중심으로 실시협약의 내용을 조명하면서 그 문제점을 간단히 정리하기로 한다.

실시협약에서는 정부가 사업시행자에게 관리운영권을 부여한다는 사실이 가장 먼저 명기된다. 관리운영권은 도로시설과 부속시설(유지·보수·관리·운영시설 포함)에 대한 설계와 건설, 사업부지와 도로·부속시설의 무상사용, 시설의 유지·보수·관리·운영, 그리고 통행료의 부과징수 및 부속시설사업을 할 수 있는 권한을 의미한다.

여기서 부속시설은 도로 운영에 필요한 휴게소, 주유소 및 지역주민 이용시설도 포함하는데, 부속시설사업은 이들 사업을 의미하는 것으로 이해된다.<sup>11)</sup> 또 사업시행자는 부대사

11) 각종 실시협약에서는 본사업, 부속시설, 부대시설, 부대사업 등의 용어가 사용되고 있는데, 부대사업이라는 용어를 제외하고는 여러 가지 실시협약에서 용어의 정의가 일치하지 않고 있음. 예컨대 천안-논산고속도로의 실시협약에서는 부속시설은 휴게소, 주유소 등을 의미하고 부대시설은 터널, 전기공사 등을 의미함. 즉 부속시설과 부대시설의 합이 본 연구에서 사용한 의미의 부속시설로 해석됨. 또 광주 제2순환도로에서는 본사업이라는 용어가 사용되고 있는데, 본 사업은 도로사업에 본 연구의 부속시설사업(휴게소 등)을 포함하여 정의되고 있음. 또 본 연구의 부속시설과 동일한 의미로서 부대시설이라는 용어가 사용된다. 이들 용어의 정의를 통일하여 차후의 혼란을 막는 것이 필요할 것인데, 본 연구에서는 부대사업과 혼동될 수 있는 부대시설이라는 용어는 피하고자 하였음.

업을 시행할 수도 있는데, 부대사업은 민간투자법 제21조에 의거하여 사업시행자가 제시하는 도로사업 이외의 사업을 말한다.

사업시행자의 관리운영권은 일정 기간이 경과한 이후 정부에 이양되며, 관리운영권이 이양될 때 도로 및 부속시설의 소유권도 정부에 귀속된다. 이상과 같은 내용은 영국의 DBFO 고속도로 사업과 같다. 이제 우리 나라의 민자유치 고속도로 실시협약의 내용을 조명하기 위하여 서비스의 규정, 지불방안과 위험분담, 변경제도, 계약해지의 4가지 항목을 구분하여 살펴보기로 한다.

### 가. 고속도로 서비스의 규정

우리 나라의 민자유치 고속도로에서 정부가 사업시행자에게 요구하는 서비스의 내용은 크게 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부는 사업시행자에게 실시계획에 따른 시설물의 건설을 요구한다. 실시계획은 정부가 제시하는데, 사업시행자가 변경요청할 수 있는 기회를 주기 위하여 사업시행자 지정일로부터 일정 기간이내에 실시계획의 승인을 정부에 요청할 수 있다.

둘째, 사업시행자는 도로를 유지보수 및 관리한다. 사업시행자는 도로의 주요시설물을 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의거 관리해야 하고, 또 동 법에 규정한 것을 제외하고는 한국도로공사의 고속도로 유지관리에 적용되는 규정에 따라 시행해야 한다. 이를 위하여 사업시행자는 유지보수 및 관리계획을 수립하여 주무관청의 승인을 받아야 할 것이다.

이외에도 건설교통부 장관이 필요하다고 인정하여 요청하는 경우 정밀안전진단을 시행하거나 긴급유지보수를 실시하여 그 결과를 건설교통부 장관에게 보고하여야 한다. 또 사업시행자의 중대한 귀책사유로 공중의 위험을 발생시킬 안전상 하자가 발생될 경우에는 보수 또는 개량하여야 할 것이다.

셋째, 정부는 사업시행자에게 도로의 교통관리대책을 수립하여 시행할 것을 요구한다. 또 본 도로의 교통관리체계는 전국 고속도로와 연계될 수 있는데, 이 연계에 소요되는 비용 또는 설치방법 등에 대해서는 시설의 설치목적, 이용에 따른 편익, 본 사업에 미치는 영

향 등을 고려하여 정부와 협의·조정하여야 한다.

결국 우리 나라의 민자유치 고속도로에서 정부가 사업시행자에게 요구하는 서비스의 내용은 시설물의 건설, 도로의 유지 및 보수, 교통관리체계의 운영 3가지로 정리될 수 있다. 물론 이 같은 내용이 3개의 민자유치 고속도로 실시협약에서 모두 명시되지는 않으나, 가장 최근의 「실시협약」인 천안-논산 고속도로에 이들이 포함되어 있음을 감안한다면 3개의 고속도로에서 모두 요구되는 사항으로 볼 수 있을 것이다.

## 나. 지불방안과 위험분담

우리 나라의 민자유치 고속도로에서는 영국의 DBFO 고속도로와 달리 사업시행자가 제공하는 서비스에 대해 정부가 명시적으로 지불하는 금액은 없다. 대신 통행료를 징수할 수 있는 권리를 사업시행자에게 제공함으로써 사업시행자의 수익성을 보장해주고자 한다. 이와 같은 차이가 나타나는 이유는 기본적으로 영국에서는 모든 고속도로가 무상으로 개방되는데 반해, 우리 나라에서는 통행료가 징수되고 있기 때문이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 우리 나라 정부가 민자유치사업에 재정지원을 제공하는 것을 금기시하기 때문이다.

이제 우리 나라 민자유치 고속도로의 지불방안 구조를 살펴볼 것인데, 본 절에서 살펴볼 고속도로 실시협약은 모두 민간투자법 제정 이전에 체결된 것이다. 1998년의 「민간투자법」은 지불방안의 구조를 상당한 정도 변화시켰기 때문에, 본 절에서는 「민간투자법」 이전의 지불방안 구조를 먼저 살펴보고 그 다음에 「민간투자법」에 따른 변화를 설명하기로 한다.

다음의 <그림 11>은 「민간투자법」 이전에 체결된 실시협약 상의 지불방안 구조를 설명하고 있다. 여기서는 민자유치 고속도로의 통행료가 실시협약 체결시점에서 결정되는 것이 아니라 시설물의 준공시점에서 최종 결정된다. 즉 정부는 시설물의 준공시점에서 준공비용인 총민간사업비를 정산하고, 향후의 운영순수입과 부대사업순수입을 예측(그림의 점선 참조)하여 최초통행료를 결정한다. 최초통행료는 총민간사업비(사업자부담 시설물 준공비용)의 현재가치와 운영순수입과 부대사업순수입의 현재가치를 일치시키는 방식으로 결정된다. 실시협약에서는 현재가치를 계산하는데 사용되는 할인율의 수치 대신에 그 결정방

식이 제시되고 있다.

최초통행료가 결정되면 매년 물가지수에 따른 조정이 가해질 것이다. 사업시행자는 통행료를 징수하는 방법으로 운영수입을 획득하고, 또 실제의 운영비용을 지출할 것이다. 시설물 준공이후 부대사업이 시행되면 추가적인 순수입이 발생할 것이다. 또한 민간사업비로서의 시설물 준공비용에 대한 금융비용도 지급이자와 배당금의 형태로 매년 발생할 것이다. 이러한 현금흐름들이 모두 모여 매년의 손익을 결정하고 또 재무상태의 변화를 초래한다. 정부는 사후에 나타난 '연도별 손익과 재무상태'를 평가하여 각종 정부지원을 제공할 것이다.

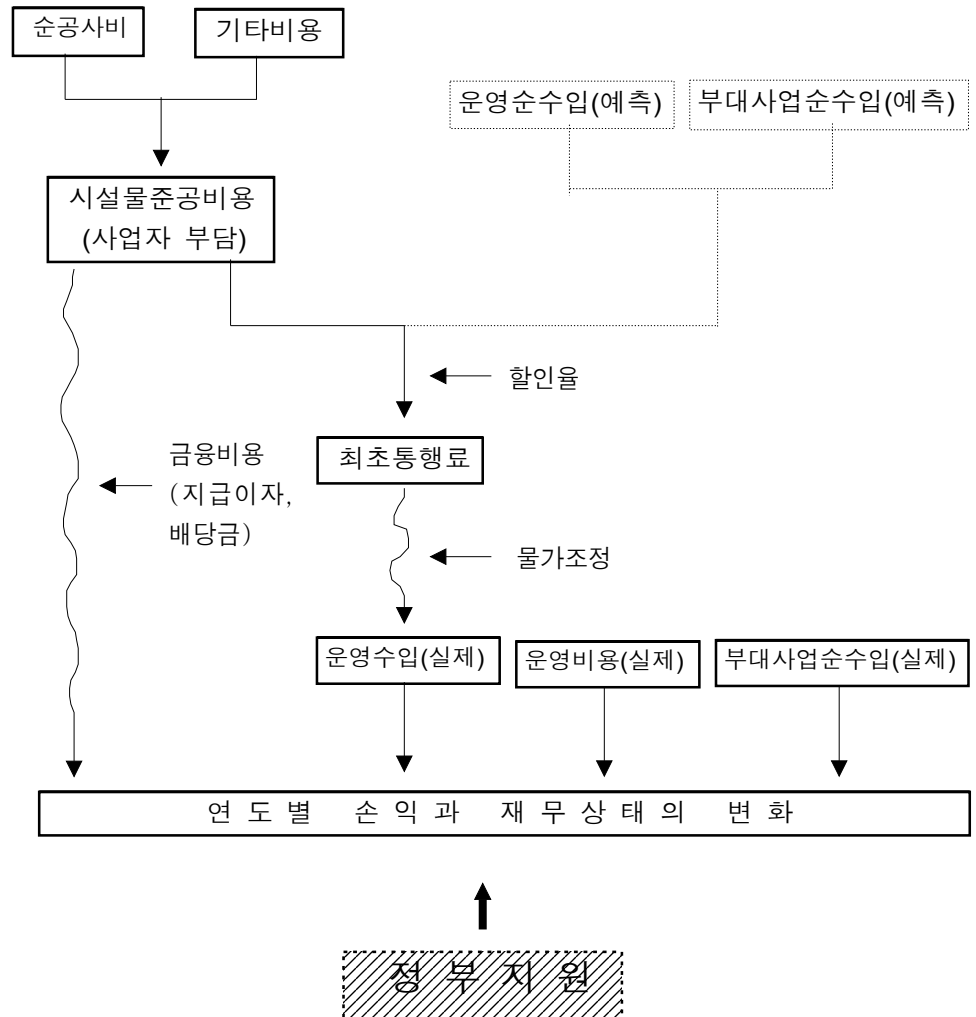
이제 <그림 11>의 지불방안에서 개별 항목들이 실시협약에서 어떻게 반영되고 있는지를 살펴보기로 한다. 시설물 준공비용 중 사업자가 부담하는 금액, 즉 총민간사업비는 순공사비와 그 외의 비용으로 구분하여 정산된다. 순공사비는 실시계획 승인금액으로 하되 수량의 상호검증과 사업계획서 제출단가를 기준으로 차후에 정산된다. 순공사비 제외분은 준공시 사업계획서를 기준으로 항목별 합당한 방법으로 정산된다고 규정되어 있을 뿐이다.

그런데 천안-논산 고속도로에서는 순공사비를 결정함에 있어 정산된 금액의 99.91%만을 인정하고 있다. 이 비율은 사업시행자가 제출한 사업계획서상의 도로공사비를 정부가 고시한 시설사업기본계획상의 도로공사비로 나누어 구해진다. 수도권 신공항 고속도로의 순공사비가 중앙건설기술심의위원회와 심사위원회의 심의로 결정되는데 비해, 천안-논산 고속도로의 순공사비 결정방법은 사업시행자의 책임을 무겁게 한다는 점에서 보다 발전된 형태라 할 수 있을 것이다.

시설물의 준공시점에서 최초통행료를 계산하기 위하여 정부와 사업시행자는 운영순수입과 부대사업순수입을 예측해야 한다. 그러나 실시협약에서는 이들의 예측방법에 대해서는 구체적인 규정이 없다. 다만 별첨 자료로서 이들에 대한 추정금액이 제시되고 있을 뿐이다. 그러나 이들 수치가 시설물 준공시점에서 최초통행료의 산정시 그대로 적용될 것인지에 대해서는 향후 논란거리가 될 것이다.

<그림 11>

한국 민자유치 고속도로의 지불방안 구조



현금수입은 무상사용기간 전체에 걸쳐 나타나기 때문에 이들 전체가 예측되어야 최초통행료가 계산될 수 있다. 무상사용기간은 시설물의 준공시점이 되는 운영개시일로부터 30년간으로 확정되어 있다(광주 제2순환도로는 28년간). 결국 현금수입과 현금지출에 대한 자료를 확인하고, 여기에 자금의 기간별 가치변화를 반영하는 할인율을 적용하여 최초통행료를 추정한다. 최초통행료는 사업전체의 현금수입과 현금지출의 현재가치를 일치시키는 조건에서 계산된다.

최초통행료 산정에서 할인율의 역할은 중요하다. 실시협약은 할인율의 결정방식을 명시하고 있다. 수도권 신공항 고속도로에서는 3년 만기 은행보증사채의 유통수익률에 0.5%와 자기자본이윤율을 더하여 계산된 자기자본수익률을 적용하고 있다. 이 사업에서는 할인율이 자기자본수익률이기 때문에 현금흐름 또한 자기자본을 중심으로 계산되고 있다. 그러나 천안-논산 고속도로와 광주 제2순환도로에서는 총자본수익률(WACC라고도 함) 개념으로 할인율이 상정되고 있다. 총자본수익률의 값은 3년만기 은행보증사채의 유통수익률을 기준으로 계산되는데, 실시협약에서는 그 계산방법이 명시되어 있다.

시설물의 준공시점에서 최초통행료가 결정되면 이에 따라 도로사업이 운영된다.<sup>12)</sup> 만약 이와 같은 방법으로 계산된 최초통행료가 지나치게 높다면 정부와 사업시행자는 별도의 협약을 통해 여러 가지 정부지원책을 강구할 것이다. 정부지원책에는 무상사용기간의 조정, 재정지원뿐만 아니라 민간투자법에 규정되어 있는 모든 형태의 지원이 포함될 수 있다.

최초통행료가 결정되면 매년 물가지수에 따른 조정이 이루어진다. 즉 실시협약에서는 전년도 소비자물가 상승을 범위내에서 통행료를 연 1회 변경할 수 있으며 주무관청과 협의하여야 한다는 내용이 규정되어 있다. 그러나 정부는 매년 실제의 운영수입을 확인한다. 즉 사업시행자는 교통량 현황 및 통행료 수입에 관한 자료를 관련 정부부서에 제출하고, 특히 교통량 및 수입확인을 위하여 제3의 기관에 교통량 확인을 의뢰할 수도 있다.

정부는 통행료 수입뿐만 아니라 실제의 운영비용도 확인한다. 이의 내용은 3개의 민자유치 고속도로에서 각각 달리 규정되고 있다. 먼저 수도권 신공항 고속도로에서는 따로 규정이 없는데, 주무관청의 승인을 통해 확정될 것으로 예상된다. 광주 제2순환도로에서는 운영비를 유지보수 및 관리계획에 포함하여 수립한 후 광주광역시장의 사전 승인을 받도록 하고 있다. 천안-논산 고속도로에서는 이들과 다른 특이한 방법이 채택되었다. 즉 운영비를 1995년 불변가격 기준으로 4,513억원으로 사전에 미리 확정하고 있다. 이는 사업시행자에게 경영능률제고를 위한 상당한 유인이 되기 때문에 가장 적절한 방법으로 생각된다.

---

12) 시설물 전체가 준공되기 이전이라도 도로의 일부 완공부분에 대해서는 부분준공하여 통행료를 징수할 수 있다. 부분준공에 따라 통행료 수입이 있는 경우 이의 순수입은 최초통행료 산정에 감안된다.



실제의 연도별 손익과 재무상태는 사업시행자가 사업을 운영하면서 사후에 밝혀질 것이다. 정부와 사업시행자는 운영과정에서 밝혀진 내용에 따라 통행료, 무상사용기간을 추가로 조정할 수 있다. 실시협약에서는 사업시행자와 주무관청이 협의를 통해 통행료와 무상사용기간을 조정할 수 있는 세 가지 사유를 밝히고 있다.

첫째, 통행료수입이 추정통행료 수입의 80%미만이거나 120%를 초과하는 경우에는 그 미달분과 초과분을 조정에 반영한다. 둘째, 불가항력, 정부의 귀책사유, 기타 사업시행자에게 책임없는 사유로 사업시행자에게 손실이나 비용이 발생한 경우를 들 수 있다. 셋째, 환율, 이자율의 현격한 변동으로 사업시행자의 운영자금에 크게 부족한 경우를 들 수 있다. 만약 이같은 사유로 통행료를 조정하고자 하는 경우 쌍방 합의가 이루어지지 않으면 회계사를 지정하여 계산할 수 있다.

그러나 통행료와 운영기간의 조정으로 사업시행자의 손실·비용·운영자금의 부족이 해소되지 않는 경우에는 정부의 직접적 재정지원이 제공될 수 있다. 그리고 사업시행자의 해산을 방지하기 위해 필요한 경우, 통행료를 적정 수준으로 유지하기 위하여 불가피한 경우 등에도 역시 정부는 보조금, 장기대부의 재정지원을 제공할 수 있다.

그런데 광주 제2순환도로에서는 재정지원의 요건이 보다 구체적으로 명시되어 있다. 즉 통행료 수입이 추정 통행료 수입의 80%수준에 미달하는 경우, 광주광역시는 통행료 및 무상사용기간의 조정과는 별도로 그 부족한 금액을 보조금 또는 장기대부로 교부한다고 규정되어 있다. 또한 공사기간 중 사업시행자의 책임 없는 사유로 총민간사업비가 당초 사업비를 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 지방채 발행을 통해 재정지원한다고 규정되어 있다.

재정지원이외에도 정부는 사업에 대한 지원공사를 하기도 한다. 이들 지원공사는 실시협약에 명시된다. 즉 신공항 고속도로에서는 연육교 1공구의 공사, 연육교 2공구의 운검도측 공사용 부두를 정부의 비용으로 완공하여 사업시행자가 관리운영하도록 한다. 또 천안-논산 고속도로에서는 경부고속도로의 일부 구간을 확장하는 방법으로 지원하고, 광주 제2순환도로에서는 광주광역시가 사업구간내에서 접속도로를 건설하기로 하였다(접속도로 공사는 사업시행자에게 수의계약으로 시행하도록 함).

부대사업을 보면 신공항 고속도로에서는 부대사업이 없으며, 천안-논산 고속도로의 부대사업은 실시협약에 구체적으로(천안 풍세지구, 공주 금흥지구, 논산 내동지구) 명시되어 있다. 또 광주 제2순환도로의 부대사업은 차후에 광주광역시의 승인을 거쳐 시행할 수 있도록 하고 있다. 부대사업이 구체적으로 명시된 천안-논산 고속도로에서는 부대사업에 따른 개발이익이 사업계획서 상에 제시한 수익의 120%를 초과하는 경우 그 초과분을 통행료 조정에 반영하는 것을 원칙으로 한다고 규정되어 있다.

실시협약에 포함되어 있는 대부분의 내용은 사업시행자의 요구를 통행료, 무상사용기간, 재정지원 등으로 처리하는 방법을 보여주고 있다. 그런데 정부가 사업시행자에게 불이익을 주는 방법으로 사업시행자의 행동을 유인하는 유일한 수단은 공사기간에 대한 지체상금이다. 즉 실시협약에서는 공사기간을 사전에 규정하고 있으며, 이를 사업시행자가 정당한 사유없이 지키지 못할 때에는 일정 비율의 지체상금을 납부해야 한다. 그러나 이 경우에서도 사업시행자가 면책될 수 있는 길은 상당히 넓게 설정되어 있다. 불가항력 사유, 정부의 귀책사유뿐만 아니라 ‘기타 본 사업시행자에게 책임 없는 사유’로 인하여 공사기간의 연장이 필요한 경우에는 공사기간을 연장할 수 있다고 규정되어 있기 때문이다.

지금까지 살펴본 내용은 1998년 「민간투자법」이 제정되기 이전에 체결된 실시협약 상의 지불방안 구조다. 「민간투자법」에서 제시하고 있는 지불방안의 구조는 이전과 비교할 때 두 가지 사항에 큰 변화가 있다고 할 수 있다. 즉 이들은 ‘총사업비 사후정산 금지’와 ‘재정지원 요건 명시’라 할 수 있는데, 기존에 체결된 실시협약의 내용은 「민간투자법」의 취지를 반영하여 2000년 3월까지 협의 변경될 예정이다.

「민간투자법 시행령」 제22조에 의하면, 실시협약에서 정한 총사업비는 건설기간 중 물가변동, 기타 실시협약에서 정한 부득이한 사유로 인한 경우 외에는 조정할 수 없다고 명시되어 있다. 이는 사업비의 사후정산으로 야기되는 효율성제고 유인의 감소를 제거할 수 있을 것이지만, 이의 효과를 극대화하기 위해서는 실시협약에서 부득이한 사유를 규정할 때 상당한 주의를 기울여야 할 것이다.

총사업비의 사후정산이 원칙적으로 금지되기 때문에 최초통행료는 실시협약 체결시에 확정될 수 있다. 즉 「민간투자법」 제정 이전에는 최초통행료가 총사업비가 사후정산된 이후에 확정될 수 있지만, 「민간투자법」에서는 실시협약 체결과 동시에 확정될 수 있다. 실

시협약시 확정된 최초통행료는 건설기간 중 소비자물가 변동율이 반영되어 준공시에 적용될 실제 통행료가 계산된다.

「민간투자법」은 또한 정부 재정지원의 요건을 구체적으로 명시하고 있다. 「민간투자법 시행령」 제37조에서는 민간투자사업 심의위원회의 심의를 거쳐 예산의 범위 내에서 사업시행자에게 보조금이나 장기대부를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이의 구체적인 요건으로는, ① 법인의 해산을 방지하기 위하여 불가피한 경우, ② 사용료를 적정수준으로 유지하기 위하여 불가피한 경우, ③ 용지보상비가 과다하게 소요되어 사업의 수익성이 저하됨으로써 민간자본유치가 어려운 경우, ④ 실제운영수입이 추정 운영수입보다 현저히 미달하는 경우, ⑤ 사전에 보조금의 교부 또는 장기대부가 이루어지지 않으면 당해 사업을 원활하게 시행하기 어려운 경우 등을 들고 있다. 그러나 영국의 PFI에서 제시된 지불방안에 비한다면 이들 요건들은 지나치게 애매모호한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

## 다. 변경제도

우리 나라의 민자유치고속도로 실시협약에서는 사회적 환경 및 정부 요구사항의 변화에 따른 변경제도가 구체적으로 명시되지 않고 있다. 다만 시설물의 준공에 소요되는 총민간사업비의 변경에 대해서만 규정되고 있다. 결국 수년간의 공사기간 중에 적용되는 변경제도는 있으나, 그 이후 30여년간의 무상사용기간 동안에 나타날 수 있을 변화에 대해서는 그 때의 사정에 따라 정부와 사업시행자의 협상을 통해 해결하도록 하고 있다.

시설물준공비용인 총민간사업비의 변경을 살펴보면 다음과 같이 규정되어 있다. 물가변동, 설계변경 등으로 총민간사업비를 변경하고자 할 때에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 관련 규정에 따르며, 감리전문회사의 확인을 거쳐 건설교통부장관(한국도로공사)의 승인을 받아야 한다. 여기서 설계변경 사항은 정부가 제시한 설계자료가 실제 공사여건과 상이한 경우와 민원이나 정부의 계획변경으로 실제 공사량이 증감되는 경우로서 한정된다.

또 물가변동은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 근거한 「공사계약일반조건」의 규정에 의한 지수조정방법에 따른다. 그 외에 관련법규의 개정 등으로 총

민간사업비의 조정사유가 발생할 경우 관련 법규의 변경내용에 따라 총민간사업비를 변경한다. 이와 같이 총민간사업비가 변경되는 경우 이는 기본적으로 통행료나 무상사용기간의 조정으로 반영될 것이다.

## 라. 계약해지

계약해지에 대한 내용은 실시협약에서 자세히 규정되어 있다. 먼저 정부가 협약을 해지할 수 있는 경우로는 다음의 4가지가 규정된다. 첫째, 사업시행자가 정당한 사유없이 정해진 공사개시일로부터 일정 기간이 지나도록 공사를 착수하지 아니하는 경우; 둘째, 사업시행자에 대한 과산신고; 셋째, 사업시행자의 해산 및 청산 결의; 넷째, 「민간투자법」 제46조에 의한 ‘법령위반 등에 대한 처분’과 제47조에 의한 ‘공익을 위한 처분’으로서 해지될 수 있다.

다음으로 사업시행자가 협약을 해지할 수 있는 경우도 네 가지가 정리되어 있다. 첫째, 불가항력의 대책협약에 따라 합의가 이루어지지 않는 경우; 둘째, 통행료 조정과 재정지원의 사유가 발생하여도 정부가 정당한 사유 없이 필요한 조치를 취하지 아니한 경우; 셋째, 자금차입계약이 종료하고 이를 대치할 자금제공자를 찾지 못하는 경우; 넷째, 사업부지에 대한 정부의 보상업무가 현격하게 지연되어 공기연장이나 손해배상 등으로 해결할 수 없는 경우를 들 수 있다.

계약이 해지되는 경우에 정부가 사업시행자에게 제공하는 보상의 범위는 사업시설물의 가격과 사업시설의 영업권 가치로 구분될 수 있다. 정부가 계약을 해지하는 경우는 모두 사업시행자의 과실이 있는 경우인데, 사업시행자의 과실이 있으면 사업시설의 영업권 가격에 대해서는 보상할 필요가 없다. 더구나 정부는 사업시행자의 과실이 있는 경우에는 손해배상을 청구할 수 있을 것이다.

사업시행자가 불가항력이나 정부의 계약의무 불이행으로 계약을 해지하는 경우에는, 정부가 당연히 시설물의 가격뿐만 아니라 영업권의 가치도 보상해야 할 것이다. 그러나 사업시행자가 대체자금을 확보하지 못하여 계약을 해지하는 경우는 사업시행자의 과실여부가 명확하지 않기 때문에 영업권 가격에 대한 보상여부가 불분명하다. 또한 정부가 사업부지를

확보하지 못하여 사업시행자가 계약을 해지하는 경우는, 공사착공조차 할 수 없을 것이기 때문에 이 경우에 대해서도 영업권 가격에 대한 보상이 이루어질 것인지 명확하지 않다.

협약이 해지되는 경우에 사업시행자는 대주단에 채무를 상환해야 한다. 그런데 만약 상환을 완료하지 못하는 채무가 있다면 정부가 이를 인수하거나 또는 다른 사업시행자를 모색하여 인수하게 할 수 있다. 정부가 채무를 인수한 경우에는 사업시행자에게 보상할 금액에서 동 채무액을 공제할 것이다.

협약이 운영기간의 만료로 종료되는 경우에는 시설점검을 실시한 후 운영기간 만료일에도도에 대한 관리운영권을 정부에 인계한다. 시설점검 결과 수리 또는 보수가 필요한 경우에는 사업시행자의 비용으로 수리 또는 보수한다.



## 제V장 민자유치제도의 개선과제

제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 영국의 PFI와 우리 나라의 민자유치제도를 대상사업 및 사업시행자의 선정, 실시협약의 내용을 주로 살펴보았다. 본 장에서는 이들 내용을 기초로 하여 우리 나라 민자유치제도의 문제점을 개괄적으로 정리한 후 그 개선방안을 항목별로 구분하여 제시하기로 한다.

### 1. 현행 민자유치제도의 문제점

우리 나라 민자유치제도의 대상사업 및 사업시행자 선정, 실시협약 내용 등을 영국의 PFI와 비교할 때 제기될 수 있는 문제점은 크게 6가지로서 정리될 수 있다. 본 절에서는 이들을 항목별로 구분하여 설명하기로 한다.

첫째, 우리 나라의 민자유치 대상사업은 정부의 직영사업과 구분되어 선정되고 있다. 정부직영사업과 민자유치사업을 종합적으로 연계하여 검토하는 절차가 마련되어 있지 않기 때문에, 주무부처는 매년의 세입세출예산에 반영되어야 할 공공사업과 민자유치사업을 사전에 구분하여 판단하고 있는 것이다. 그러나 국가가 시행하는 모든 공공투자사업은 민자유치의 대상사업이 될 수 있기 때문에 이들을 구분하는 것은 적절하지 않을 것이다.

민자유치사업과 정부직영사업을 구분하여 검토하는 결과, 국가적 우선순위가 높은 사업들은 모두 정부직영사업으로 추진되고 그 나머지가 민자유치의 대상으로 간주되고 있는 실정이다. 이는 결국 민자유치사업에 대한 정책적 의지를 크게 감소시킬 것이다. 민자유치의 효과를 극대화하기 위해서는, 설계시공일괄입찰 또는 대안입찰 등과 같이 민자유치를 공공건설사업을 추진하기 위한 하나의 대안으로 생각해야 할 것이다.

둘째, 우리 나라에서는 민자유치사업에 대한 재정지원을 수익성 확보를 위한 부차적 수단으로 간주하고 있다. 영국의 PFI에서는 민자유치사업에 대한 재정지원을 공공서비스에 대한 지불방안(payment mechanism)이란 이름으로 이해하며 핵심적인 이슈로 간주하고 있다. 이에 반해 우리 나라에서는 재정지원의 요건이 실시협약 상에서 애매모호하게 규정되

며 또 경미한 사항으로 다루어지고 있다.

민자유치사업에 대한 재정지원은 사회간접자본을 확대하는 유용한 수단일 뿐 결코 특혜의 논란거리가 될 수 없다. 다시 말해 도로공사와 같은 정부투자기관이 건설하는 고속도로에는 출연·출자의 명목으로 재정지원이 제공되면서, 민간기업이 건설하는 고속도로에는 재정지원이 제공되지 않는 것은 형평에 맞지 않다. 오히려 특정 고속도로에 대해 정부투자기관과 민간기업이 상호 경쟁입찰하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.<sup>13)</sup>

셋째, 우리 나라의 민자유치제도는 시설물을 획득하는데 주안점을 두고 있다. 이는 우리 나라 정부가 민자유치제도를 시설물 조달의 수단으로 간주하고 있다는 것을 의미한다. 정부는 30여년의 운영기간에서 고속도로를 통한 차량통행 서비스가 어떻게 제공되는지에 대해 많은 관심을 기울이지 않고 있는 것이다.

이러한 특징이 가장 두드러지게 나타나고 있는 곳은 「시설사업기본계획」의 항목인 「사업개요」를 들 수 있다. 여기서는 사업의 내용이 시설물을 위주로 정의되고 있는데, 보다 현명한 태도는 30여년간의 통행서비스를 중심으로 사업내용을 정의하는 것이다. 정부가 사업시행자에게 시설물 대신 원활하고도 안정적인 통행서비스를 요구한다면, 사업시행자의 창의성은 더 많이 유도될 수 있고 또 사업시행자의 책임을 보다 명확히 할 수 있을 것이다.

넷째, 우리 나라의 민자유치제도에서는 경쟁과 협상의 초점이 명확하지 않다. 정부는 총민간사업비, 통행료, 부속시설, 부대사업, 국가지원 요구사항 등을 모두 입찰평가 항목으로 간주하고 있으며 또한 협상의 대상으로 삼고 있다. 그런데 이들 변수들은 상호연관되어 있기 때문에, 정부가 하나의 변수(예컨대 정부지원)에서 유리한 타결을 이끌어낸다고 하더라도 또 다른 변수(예컨대 통행료)를 불리하게 타결한다면 협상은 전혀 무의미하게 된다.

다섯째, 무상사용기간, 통행료, 정부지원 등을 사후적으로 조정하는 입장을 취함으로써 사업시행자와 정부의 책임권한관계가 명확하지 않다. 이와 같은 태도는 차후에 분쟁을 야

---

13) 영국에서는 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)과 시장성테스트(Market Testing)를 통해 특정 공공사업을 정부기관과 민간기업이 상호 경쟁하는 제도를 채택하였음. 영국의 PFI는 이의 연장선 상에서 채택된 제도라 할 수 있음.



기시키게 되고 민자유치사업의 안정성을 크게 위협하게 될 것이다. 또한 이는 사업시행자에게 효율성제고에 대한 분명한 인센티브가 되지 못한다. 만약 민자유치사업의 인센티브 구조가 정부산하기관의 형태를 취한다면 민자유치에 참여하는 민간사업자 또한 정부산하기관처럼 행동할 것이다.

여섯째, 실시협약에 포함되는 내용들이 충분하지 않다. 예컨대 사업계획서에 제출된 내용을 충분히 이행할 수 있도록 하는 강제조치가 제대로 구비되어 있지 않다. 즉 영국의 PFI제도에서는 별점제도, 성과점검, 지불액 변경, 정부의 개입권 등과 같은 다양한 제도를 통해 사업시행자의 행동을 유도하는데 반해 우리 나라에서는 다양한 제도가 없다. 그렇다 보니 일정 수준까지는 정부가 아무런 행동을 취하지 못하다가, 그 이상이 되면 갑작스럽게 해지절차를 밟아야 하는 경우가 생길 수 있는 것이다.

우리 나라의 민자유치제도는 이 같은 6가지 문제를 해결해야 한다. 민자유치제도의 의의는 더 많은 민간자본을 유치하여 더 많은 창의성이 발휘되도록 유도하는데 있다. 앞의 6가지 문제점은 민자유치제도의 의의에 반하기 때문에 이들을 해결하는 방법으로 향후 개선방향을 모색하여야 할 것이다.

## 2. 민자유치제도의 개선과제

본 절에서는 지금까지의 논의과정에서 우리 나라의 민자유치제도를 발전시키기 위해 시급히 해결해야 할 과제들을 중심으로 정리하기로 한다. 이들은 모두 6가지로 정리될 수 있는데, 대상사업의 선택, 정부예산을 통한 명시적 지원, 입찰평가와 경쟁, 명확한 위험분담과 실시협약 지침 등이 중요 정책과제가 된다.

### 가. 대상사업의 선택

현재 우리 나라의 민자유치 대상사업들은 <그림 10>에서 살펴본 절차에 따라 선정되고 있다. 이와 같은 절차의 가장 큰 문제점은 국가예산으로 직접 시행되는 공공투자사업과 민자유치사업이 종합적으로 연계되어 검토되는 절차가 미비하다는 것이다. 영국의 경우에

서는 정부가 조달하여야 할 일체의 공공투자사업이 모두 민자유치의 잠재적 대상사업으로 검토되고 있다. 또한 영국의 재무성은 개별 부처가 특정 사업을 민자유치하지 않는 경우 그 사유를 명확하게 밝힐 것을 요구하고 있다.

이에 반해 우리 나라에서는 지금까지 정부 내에서 이루어진 대상사업 선정과정을 살펴볼 때, 애당초 민간자본을 염두에 두고 대상사업을 추출하고 있다. 다시 말해 정부예산으로 한다면 전혀 검토할 수 없는 사업이지만, 만약 민간자본이 시행하고자 한다면 한 번 해볼 수 있는 사업을 민자유치의 대상사업으로 선정하고 있다. 그렇다보니 대선과정의 공약사업, 그렇게 긴급하지는 않지만 필요성은 있는 사업, 정부예산으로 하기에는 너무 규모가 큰 사업 등이 주로 대상사업에 포함되는 경향이 있는 것이다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 정부가 검토하는 일체의 사회간접자본을 총체적으로 열거한 후, 예산사정과 개별 사업의 비용편익분석 및 재무분석을 종합적으로 활용하여 민자유치의 대상사업을 선정하여야 할 것이다. 이러한 과정을 거칠 때에만 비로소 공익성이 큰 사업, 그리고 재무적 수익성이 비교적 보장되는 사업들이 대상사업으로 선정될 수 있는 것이다.

그런데 이러한 문제점을 민자유치 대상사업을 발굴하는 주무부처의 담당자에게 충분히 주지하는 방법으로는 충분하지 않다. 공공사업에 대한 체계적인 시행절차를 법령으로 규정하고, 이 과정에서 민자유치의 대상사업을 발굴하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

대상사업 선정절차에 대한 <그림 10>의 두번째 문제점은 의사결정 구조가 지나치게 복잡하고, 또 사업유형에 따라 재정지원 판단여부가 공평하지 못하다는 점이다. 재정지원 여부가 가장 엄격하게 적용되는 사업유형은 민간제안사업인데, 왜 이에 대해서는 정부고시사업보다 재정지원이 엄격해야 하는가? 다시 말해 비용편익분석의 결과 특정한 민간제안사업이 일반적인 정부고시사업보다 사회후생에 기여하는 정도가 크다면 재정지원이 배제되어야 할 이유가 없을 것이다. 또한 정부고시사업에서도 사업규모에 따라 재정지원의 판단여부가 달리 적용되고 있는데, 마찬가지로 이유로 이를 제한할 필요는 없을 것이다.

결국 민자유치제도의 효과를 극대화하기 위해서는 공공사업의 전체 집합에서 개별 사업

의 유형, 규모, 사업제안자를 구분하지 않고 대상사업과 재정지원 규모를 판단해야 할 것이다. 현재 영국에서는 공공사업 중 민자유치가 적용될 수 없는 사업의 유형이 명시적으로 규정되지는 않고 있지만, 우리 나라에서는 민자유치의 대상사업을 선정할 때 다음의 다섯 가지 사항이 검토될 필요가 있을 것이다.

첫째, 공익성이 높아 사회적으로 대단히 긴요한 사업은 정부의 예산으로 직접 시행되는 것이 적절할 것이다. 정부가 당해 시설물의 건설을 지연시킬 때 법적·정치적·도덕적 책임을 회피하기 힘든 경우에는 관련 시설물을 민자유치로 민간기업의 손에 맡기는 것은 당분간 적절하지 않을 것이다. 현재 우리 나라에서는 민자유치의 경험이 많지 않기 때문에 향후 계약내용과 관련하여 많은 분쟁이 야기될 소지가 있다. 따라서 이 경우를 대비하는 방법으로는 특히 긴요한 사업은 민자유치하지 않는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 적절한 수익성이 보장될 수 있는 공공사업이 먼저 민자유치의 대상사업으로 선정되어야 한다. 현재 우리 나라에서는 민자유치사업에 대한 재정지원의 기준과 경험이 많지 않아 이를 시행하는데에는 많은 문제가 나타날 가능성이 높다. 따라서 정부의 재정지원이 그다지 필요하지 않는 사업이 우선적으로 선정되는 것이 바람직한데, 이들이 설령 기존의 정부기관 내에서 수행되고 있다하더라도 과감히 민자유치로 전환해야 할 것이다.

셋째, 정부는 민자유치사업에 투입되는 민간자본도 사회적 기회비용이 높다는 사실을 명심해야 할 것이다. 민간부문의 사업시행자가 관심을 표명하고 있는 공공사업이라고 하더라도 이에 대한 공익성을 철저히 생각해야 하는 것이다. 만약 사업시행자가 민자유치사업에 투자하지 않았더라면 그 자금은 사회적으로 훨씬 더 유용한 민간사업에 사용될 수도 있는 것이다. 따라서 재정지원이 요구되지 않는 사업이라고 하더라도 사회적 편익/비용 비율이 높지 않다면 시행하지 않는 것이 적절할 것이다.

넷째, 대안 서비스의 제공이 거의 불가능한 경우에는 민자유치가 적절하지 않을 것이다. 예컨대 특정 노선에서 독점적 지위를 부여할 수 있는 고속도로 사업을 민자유치하는 것은 타당하지 않다. 이는 마치 경쟁체제가 구축되지 않은 상태에서 공기업을 민영화하는 것과 맥을 같이 한다. 이 점에서 볼 때 우리 나라의 민자유치사업 1호로 명명될 수 있는 신공항고속도로 사업은 이 도로가 신공항에 접근하는 유일한 통로라는 점에서 적절한 민자유치

사업으로 생각할 수 없을 것이다.

다섯째, 소규모의 사업들이 먼저 민자유치의 대상사업으로 선정되어야 한다. 대규모 사업은 그만큼 비용증가의 위험이 크고 또 차후에 정부가 재정지원을 제공하지 않을 수 없는 상황에 직면하기 쉽다. 또 민자유치란 결국 협상과 계약의 기술이 뒷받침되지 않고는 채택되기 어려운 제도라 할 수 있다. 아직 우리 나라에서는 이와 같은 경험이 거의 없기 때문에 소규모 사업에서 먼저 경험쌓기에 주력할 필요가 있다.

#### 나. 정부예산을 통한 명시적 지원

정부가 공익성이 높은 사회간접자본 등을 민자유치제도로 더 많이 확보하기 위하여 정부예산을 지원하는 것은 바람직한 일이다. 그런데 우리 나라의 민자유치제도에서는 정부의 직접적 재정지원이 사전에 규정되는 경우가 거의 없다. 다만 신공항 고속도로 사업에서와 같이 정부가 특정한 구간에 대해 정부의 비용으로 시공한 후 이를 사업시행자의 관리하에 두는 것이 사전에 규정된 유일한 재정지원이라고 할 수 있다.

물론 우리 나라 정부는 민자유치사업의 수익성을 보전하기 위하여 다양한 정부지원을 제공하고는 있다. 그러나 이들 지원은 다음의 2가지 특징으로 요약정리될 수 있다. 첫째, 정부는 예산상의 명시적인 지원보다는 간접적이고도 숨겨진 그리고 모호한 형태의 지원을 선호하고 있다. 민간투자법 상에 규정되어 있는 각종 지원들 중에서 조세 및 부담금 감면, 국공유재산의 무상사용, 채무보증, 장기대부, 배당금 특례 등은 모두 정부부문에 귀속될 재정수입을 포기하는 소위 숨겨진 지출이라고 할 수 있다.

조세감면은 정부가 조세수입을 포기하는 것이며, 채무보증과 장기대부는 재정자원을 기반으로 하는 일종의 보조금이고, 또한 중소기업과 소액주주의 보호를 위해 공공부문에 귀속될 배당금을 민간부문의 주주에게 제공하는 배당금에 대한 특례 역시 보조금이라 할 수 있다. 그리고 해외차관 허용과 부대사업 인허가도 민간사업자에게 특혜를 허용하는 간접적 형태의 보조금이 된다.

둘째, 정부는 민자유치사업의 비용과 수입을 사후적으로 확인하여 그 필요성이 인정되는

경우에 정부지원을 제공하고자 한다. 민자유치사업의 실시협약을 살펴보면 정부는 사업비, 운영비, 운영수입 등을 사후적으로 정산하면서 통행료와 무상사용기간을 조정한다. 이 같은 조정에도 불구하고 사업시행자가 과도한 손실을 보게되는 경우에 비로소 정부는 재정지원을 제공한다.

그런데 정부가 민자유치사업의 비용과 수입을 사후에 확인하고 이를 통행료와 무상사용기간에 반영하는 것은 사업의 위험을 통행차량 나아가 일반 국민들에게 전가하는 것이다. 또한 사후정산 방식은 사업시행자에 대한 인센티브 효과가 오히려 역으로 나타나 방만한 경영을 부채질할 수 있다. 사후정산식 재정지원 방식은 민자유치제도의 근본 정신을 허무는 것이기 때문에 반드시 재검토되어야 할 것이다.

정부가 사전에 명시적인 재정지원을 예산에 편성하여 제공하고 또 그 내용은 실시협약에 명시되어야 한다. 이는 민자유치제도의 효과를 극대화하는 방안이다. 정부예산을 통한 명시적 지원이 바람직한 이유는 다음의 네 가지 측면에서 설명될 수 있다.

첫째, 명시적이기 때문에 특정 사업에 대한 지원금액과 내용을 투명하게 파악할 수 있다. 여타의 간접적인 지원은 ‘숨겨진 지출(hidden spending)’의 형태를 취하기 때문에 지원금액을 명확하게 파악하기 어렵다. 현재 우리 나라에서는 민자유치사업이 특혜사업이 될지 모른다는 우려가 팽배하고 있는데, 예산을 통한 명시적 지원이 오히려 이를 불식시킬 수 있을 것이다.

둘째, 명시적인 지원을 통해 민간사업자의 행동을 조절할 수 있다. 간접적인 지원방법은 사업자의 활동이 예기치 않은 방향으로 전개될 가능성을 열어 두고 있다. 이에 반해 명시적인 지원은 사업자의 행동을 유도하는 명확한 수단이 된다. 더 나은 성과에는 더 많은 지원을 제공하고, 성과가 미흡할 때 지원을 줄이기 위해서는 명시적 지원이 사용되어야 한다. 이같이 명시적 재정지원은 정부가 그 금액을 자유로이 변경시킬 수 있지만 간접적 지원의 경우에는 그렇지 못해 인센티브 효과가 부족하다.

셋째, 정부직영사업과 연계하여 민자유치사업을 평가할 수 있는 기회가 제공된다. 정부가 예산을 통한 직접적 재정지원을 제공하면 공공사업 예산에 직접적 영향을 주게 된다.

따라서 정책당국은 정부의 직영사업과 민자유치사업을 연계하여 심사하게 되므로 공익성이 높은 사업들이 민자유치사업으로 선택될 수 있을 것이다.

더구나 예산을 통한 직접지원이 이루어지면 예산의 한계, 즉 예산제약이 감안된 합리적 결정이 유도될 수 있다. 합리적 결정이란 주어진 제약을 충분히 감안하여 목표를 극대화하는 것이다. 따라서 민자유치사업에 직접적 재정지원이 이루어지면 정부는 민자유치사업을 보다 신중하게 시행할 것이다.

넷째, 정부의 재정지원이 사후적으로 이루어지는 경우에는 우발채무(contingent liabilities)의 성격을 띠는데, 현재 우리 나라에서는 정부의 우발채무에 대한 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있어 민자유치사업이 향후 정부재정을 위태롭게 할 수도 있다. 대부분의 민자유치사업에서 보장되는 사후적 재정지원은 실질적으로 정부의 채무나 마찬가지다. 그러나 이들은 우발채무 - 확실하지는 않으나 장차 상당한 개연성으로 나타날 수 있는 채무 - 라는 이유로 정부회계의 대상이 아니다.

지금까지 설명한 4가지 문제를 해소하기 위해서는 명시적 지원이 이루어져야 한다. 민자유치사업에 명시적 예산지원을 안정적으로 제공하기 위해서는 계속비제도를 활용하여야 할 것이다. 민자유치사업에 대한 예산지원은 당해 사업의 실시협약에 명시되는 것이 바람직하기 때문에, 계속비제도를 통한 예산편성이 있을 때 비로소 당해 실시협약의 안정성이 보장될 수 있는 것이다. 우리 나라에서 장기대형사업의 예산편성에 곧잘 사용되는 장기계속공사 제도는 이 경우에 적합하지 않을 것이다.<sup>14)</sup>

## 다. 입찰평가와 경쟁

영국의 PFI에서는 적격심사를 통해 당해 사업을 수행할 능력이 있는가를 먼저 평가하고, 그 후에는 입찰제안서 상의 재무적 항목을 중심으로 우선협상대상자를 선정한다. 재무적 평가의 기준은 ‘위험가치가 조정된 공공부문 총원가 현재가치’로서 다양한 입찰제안서를 동등한 척도로서 평가하고 있다. 물론 재무적 평가를 수행하기 전에 입찰제안서의 내용이 실행가능한지 또는 오류가 없는지를 먼저 점검한다.

14) 장기계속공사와 계속비 제도의 효과에 대한 상호비교는 옥동석(1996)을 참조.

이에 반해 우리 나라에서는 단 한 번의 입찰평가가 수행되는데, 이 과정에는 적격심사항목이 포함되며 또 재무적 사항은 단일의 계량적 평가척도로 통일되지 않고 있다. 사업자가 제출하는 사업계획서에는 총사업비의 개별 내역, 무상사용기간의 할인율, 시설물 사용료, 요망하는 부속시설 및 부대사업, 그리고 정부지원 요구사항 등의 항목이 담겨져 있는데, 이들 변수 각각에 대해 평가점수를 부여하는 방법으로 종합입찰제를 하고 있다.

이와 같은 입찰평가는 사업수행능력이 있는 적격자를 선정하는 데에도 도움이 되지 않고 또 경쟁의 초점도 명확하게 제시되지 못한다. 민자유치 사업시행자는 적격자를 중심으로 선정되어야 하며 또 민간의 창의성을 극대화할 수 있도록 경쟁을 최대한 많이 유도하여야 한다. 현행 방식처럼 수익성과 관련된 항목들을 모두 동시에 심사한다면 경쟁의 목표가 명확하지 않아 치열한 경쟁을 유도할 수 없다.

따라서 우리 나라도 영국의 PFI처럼 적격심사의 과정을 거쳐 소수의 입찰대상자를 확정한 후 입찰제안서를 제출받고, 재무적 사항을 중심으로 우선협상대상자를 선정할 필요가 있다. 재무적 사항은 PFI처럼 '위험가치가 조정된 공공부문 총원가 현재가치'를 중심으로 단일의 계량적 척도로 표현되어야 할 것이다.

입찰평가를 거쳐 우선협상대상자가 선정되면, 재무적 사항에 영향을 주는 여러 가지 변수들에 대해 협상이 진행된다. 이 과정에서 정부는 사업시행자와의 협상을 위한 내부자료로서 적정한 수익률을 판단하고 있어야 한다. 예컨대 민자유치사업의 시설물 이용료와 정부의 지원금액은 상호 연관되어 있는데, 정부는 이용료 1원을 낮추기 위해 얼마만큼의 재정지원을 제공할 가치가 있는가를 판단할 수 있어야 한다. 이는 곧 적정 수익률의 기준치가 정책변수로서 감안되어야 함을 의미한다.

물론 정부가 적정수익률의 기준치를 추정·판단해야 하는 이유는 특혜시비를 어느 정도 경감시킬 수 있기 때문이기도 하다. 만약 민자유치 사업시행자를 공정한 경쟁을 통해 선정한다고 하더라도 특정 민자유치사업에서 실현되는 수익률이 여타 민간사업에 비해 지나치게 높다면 이에 대한 비난도 현실적으로 우려하지 않을 수 없을 것이다.

그러나 이와 같은 적정수익률의 기준치는 정부의 판단자료로서만 활용될 뿐 사업시행자

에게 강요하기는 곤란할 것이다. 수익률의 기준치가 사전적으로 결정된다고 하더라도 실제로 실현되는 수익률이 이 기준치와 반드시 일치하게 되는 것은 아니다. 정부는 수익률의 사전적 기준치를 통하여 시설물 사용료, 무상사용기간, 정부지원 등의 크기를 가늠할 뿐이기 때문에 실제로 실현되는 수익률은 사업자의 창의성과 노력에 좌우될 수밖에 없는 것이다. 나아가 민자유치사업에서 경쟁이 활성화된다면 정부가 수익률의 일정한 기준치를 규정할 필요는 점차 사라지게 될 것이다.

## 라. 명확한 위험분담과 실시협약 지침

우리 나라 민자유치사업의 실시협약에서는 예기치 않은 분쟁이나 문제가 생겼을 때 이를 해결하는 방법이 구체적으로 명시되지 않고 있다. 대부분 문제들이 사후에 발생하면 그 때 가서 적절한 협상을 통해 해결한다는 입장이다. 그러나 이는 정부와 사업시행자의 책임과 권한을 분명하게 구분하지 않음으로써 더 많은 문제를 야기시킬 수 있다.

우리 나라의 실시협약에서 비교적 소상하게 규정되어 있는 내용들은 주로 공사착공후 준공까지의 과정에 한정되어 있다. 다시 말해 총사업비의 변경, 공사지연 등과 같은 사유에 대해서는 비교적 자세하게 문제해결 방식을 명시하고 있으나, 그 이후의 운영과정에서 발생할 수 있는 제반 문제들에 대해서는 명확한 규정이 없다.

이러한 사정은 영국의 PFI계약과 좋은 대조를 이룬다. 영국에서는 가능한 많은 문제들을 미리 예측하여 이를 해결하는 방안들을 구체적으로 열거하고 있다. 예컨대 성과점검의 방법, 성과에 대한 인센티브의 구체적 내용, 소유권의 변경, 공공부문의 개입권, 자금제공자의 개입권, 각종의 변경제도, 법개정시의 위험부담, 재산이전, 재산의 잔존가치 등에 대해 엄격히 규정하고자 한다. 또 영국 정부는 이들을 규정함에 있어 각 규정이 인센티브에 어떤 영향을 주는지 면밀히 검토하고자 한다.

우리 나라도 실시협약의 세부내용에 대해 전문가들의 충분한 토의가 이뤄져야 할 것이다. 또 그 내용과 해결방법 등에 대해 충분한 지침서가 마련되어야 한다. 영국의 재무성이 실무지침을 발간하고 개별 부서가 이 지침에 따라 폭넓은 재량권 하에서 실시협약을 체결하는 것처럼, 우리 나라의 기획예산처도 이 같은 지침을 마련해야 할 것이다.



## <참고문헌>

1. 김정호(1996), 「수익률 규제 필요한가」, 『건설광장』, 1996년 6월호, 한국건설산업연구원, pp. 44 ~ 47.
2. 노기성, 정원호(1997), 『사회간접자본시설에 대한 민자유치제도의 개선방향』, 한국개발연구원.
3. 노성태, 옥동석(1996), 『민자유치제도 발전방안』, KDI주관 1996년 국가정책개발사업, 한화경제연구원.
4. 옥동석(1996), 「분산투자자 예산편성제도의 개선」, 『공공경제』, 창간호, 한국공공경제학회.
5. 옥동석(1997a), 『민자유치사업의 수익성기준』, 대한상공회의소·매일경제연구소 주최 정책세미나, 1997년 6월 12일.
6. 옥동석(1997b), 「민자유치의 사회후생기준」, 『재정논집』 제12집 제1호, 한국재정학회.
7. 윤성순, 하한구(1996), 『民資事業의 適正收益性 保障方案』, 교통개발연구원
8. 해외건설협회(1999), 일본 PFI 시장 참여방안
9. HM Treasury(1991), *Economic Appraisal in Central Government: A Technical Guide for Government Departments*, HMSO Publications Centre.
10. HMSO (1995), *Private Finance Initiative in Government Accommodation*, U. K.
11. Private Finance Panel (1993), *Breaking New Ground*, U. K.
12. Private Finance Panel (1995), *Private Opportunity, Public Benefit*, HM Treasury, U. K.
13. Private Finance Panel (1996a), *Report on the procurement of custodial services for the DCMF Prisons at Bridgend and Fazakerley*, HM Prison Service, U. K.
14. Private Finance Panel (1996b), *Risk and Reward in PFI Contracts*, U. K.
15. Private Finance Panel (1996c), *5 Steps to the Appointment of Advisers to PFI Projects*, U. K.
16. Private Finance Panel (1996d), *PFI in Practice : Participant Manual*, Price Waterhouse, U. K.

17. Private Finance Panel (1997a), *DBFO—Value in Roads: A case study on the first eight DBFO road contracts and their development*.
18. Private Finance Panel (1997b), *Further Contractual Issues*.
19. Private Finance Panel (1997c), *Basic Contractual Terms*.
20. Stilbeck, Jennifer (1996), "The Private Finance Initiative and Public Procurement," *Public Procurement Law Review*, Vol. 5, pp. 148–159.
21. Terry, Francis (1996), "The Private Finance Initiative—Overdue Reform or Policy Breakthrough?" *Public Money and Management*, January–March, pp. 9–16.
22. 日経BP社(1998), 「PFI 実践 ガイド」
23. (社)新構想研究會(1994), 「PFI ビジネス」
24. 福島 直授(1991), 「英國におけるPFIの現状」

## <부록 1>

# 일본의 PFI 도입과 최근의 동향

## 1. 일본에서의 PFI 추진경위

1992년 버블경제붕괴 이후 일본 경제는 심한 경기침체에 빠지게 되었다. 각종 경기부양책이 동원되었으나, 부도업체수는 계속 증가하였으며, 주가 및 지가의 하락으로 기업의 재무구조가 악화상태를 벗어나지 못하고 있었다. 이와 함께, 그 동안 경기부양책의 일환으로 무리하게 진행시켜 오던 공공부문 투자의 채권만기일이 도래하자 더 이상의 막대한 투자가 불가능하다는 비판의 목소리가 높아지게 되었다.

<표 1>

일본의 부도업체수<sup>1)</sup> 추이

단위 : 개

	1990	91	92	93	94	95	96	97
전 체	6,468	10,723	14,167	14,041	13,963	15,086	14,544	16,365
(제 조 업)	932	1,477	2,308	2,591	2,740	2,818	2,670	2,666
(건 설 업)	1,385	2,125	2,845	2,868	3,206	3,786	3,710	4,758
(도소매업)	2,934	4,479	5,558	5,287	5,157	5,538	5,378	5,814
(운수통신업)	147	254	453	518	502	507	510	582
(서비스업)	627	1,133	1,550	1,698	1,537	1,552	1,532	1,715

주 : 1) 부채규모가 1천만엔 이상인 부도기업 기준

자료 : 총무청, 일본통계월보, 각호

이러한 상황에 다다르자 일본정부는 1998년 「재정구조개혁법」을 통과시킴으로써, 당초 1995년부터 2004년까지 10년간 630조엔의 공공투자계획을 발표하였다가, 1998년부터 공공투자 규모를 축소하여 2003년까지 정부재정적자를 국내 총생산의 3%까지 억제하겠다는 계획을 발표하였다.(1998년 정부예산은 85조엔, 전년대비 약 7%감소, 99년 2000년에도 동일한 수준의 예산감소가 불가피)

이러한 공공투자의 축소계획에는 각종 사전조치가 이미 선행되고 있었는데 그 중 하나가 97년 2월에 자유민주당이 발표한 제2차 종합경제대책회의에 PFI의 도입이다. 일본 정부는 PFI 방식만이 발주규모 감소에 따른 업계 도산을 방지할 수 있고 인프라 투자를 지속할 수 있는 대안이라고 보고 향후 이 방식의 사업을 대폭 늘릴 계획임을 표명하였다.

98년 임시국회에서 「민간자금 등의 활용에 따른 공공시설 정비 촉진에 관한 법률(PFI 추진법)」을 제출하여, 법안성립을 전제로 하여 관련부처로 구성된 정부차원의 PFI 추진체계를 정비하였고, 「일본판 PFI 가이드라인」을 책정하여, PFI 대상이 될 공공사업의 선정과 PFI 사업화에 대한 본격적인 작업이 시작되었다.

일본판 PFI구상은 ① 경기대책, ② 민간의 자금, 경영능력, 기술능력의 효율적인 활용을 통한 사회간접자본의 정비 ③ 재정구조개혁의 추진을 목적으로 추진되고 있는데 일본은 80년대부터 이미 사회간접자본에 민간참여를 적극적으로 도입하였으며(「민활법」, 「민도법」 등) 소위 “제3섹터”방식의 사업수행을 매우 활발히 해오고 있었다. 그러나 이러한 제3섹터 방식이 당초의 의도와는 달리 공공의 지나친 간섭과 경직된 운영에 의해 별로 큰 효과를 얻지 못하자 이번에는 PFI라는 새로운 방식을 그 대안으로 삼고 있는 것이다.

## 2. 일본에서의 PFI의 개념과 의의

본래 PFI는 영국에서 시작된 개념으로써 1980년 대처정권이 정부의 재정적자와 정부채무의 축소를 위해 시작하였던 각종 민간위탁 및 아웃소싱의 개념에서 출발한다. PFI의 기본적인 사고는 공공부문이 공공서비스의 수준을 설정하고 민간부문이 공공서비스에 필요한 시설을 제공·운영하는 것이다. 즉, 정부가 서비스를 「만드는」 입장에서 「구입하는」 입장으로 전환되는 것이다.

이러한 개념을 일본에서는 그 동안 제3섹터 방식의 한계를 극복하는 대안으로 받아들여졌던 것이다. 즉, 공공의 지나친 간섭이 공공의 리스크 전담으로 이어져, 오히려 공공투자사업의 걸림돌이 되고 있는 문제점을 PFI를 통해 민간으로 위임하려는 것이었다. 기존의 제3섹터 방식의 대부분은 공공이 실질적인 경영권을 갖고 있어 경쟁성과 효율성을 제대로

살릴 수 없을 뿐만 아니라 민간도 사업이 어려워질 경우 공공이 도와줄 것이라는 막연한 기대감이 팽배해 경영상태가 악화되는 부작용이 발생(예: 간사이 국제공항, 도쿄 국제공항 등 제3섹터로 운영되는 사업체의 경영실적이 날로 악화되고 있는 실정)하고 있었다.

일본에서의 PFI의 의의는 가능한한 사업의 리스크를 민간에게 위임하고자 하는데 있다. 이는 민간에게 더 큰 재량권과 책임을 부여하여 공공의 부담을 더는 동시에, 민간의 창의와 기술활용을 통해 효과적으로 생산물을 획득하려는 두 가지의 목적이 있는 것이다.

일본에서 거론되고 있는 PFI의 대상 사회간접자본 분야는 원칙적으로 공공기관에 의해 정비되고 있는 분야(하수도, 도로, 항만, 공항, 하천, 도시공원 등), 인허가에 의해 민간 사업자의 정비가 인정되고 있는 분야(상수도, 공업용수도, 폐기물 처리시설, 청사, 연구시설 등), 인허가 취득 없이 민간 사업자의 정비가 가능한 것 가운데 공공성이 높은 분야(신에너지 시설(폐기물 발전시설 등)재활용시설, 정보통신시설, 사회복지시설, 의료시설, 주차장 등)이다.

또한 일본 PFI사업은 크게 세 가지 유형으로 구분하고 있는데 이는 영국의 유형구분과 동일(<표2> 참조)하다.

**<표 2> 일본 PFI사업의 유형**

유형	방 법	시설형태
자립형 (요금징수형)	민간사업자가 단독으로 시설을 정비·운영하여 시설사용료 수입에 의해 투자비용을 회수, 독립채산형이라고도 함	유료 교량 등
서비스제공형	민간 사업자가 건설·운영한 후 공공기관에 서비스를 제공, 이의 대가를 취득하는 방식으로 비용을 회수	형무소, 병원, 도로, 정보시스템 등
JV형	초기 투자액이 많고 단기간내 사업비 회수가 어려운 경우 민관 공동으로 시설을 정비하되, 운영은 민간사업자가 주도	재개발, 철도 등

자료: 최규삼(1999), “일본 PFI 프로젝트의 도입과 사업가능성”, 「해외건설정보」, 해외건설협회

<표 3>

기존 조달방식과 PFI와의 비교

비교항목	기존의 조달방식	PFI
민간의 참여기간	시설이 준공되기까지(+하자담보책임기간)	통상 25년
개별업체 참가	공공발주자가 필요한 기술별로 지명	필요한 모든 기술을 보유하거나 계약상 중요한 역할을 담당하는 콘소시움의 일원으로서 입찰업체 또는 콘소시움으로부터 지명되어 참가
민간의 리스크	참가영역에 한하여 하자보수 책임기간까지로 한정	광범위하며 장기간을 요함
보수	총액 또는 정율	연불
민간이 개선을 제안할 기회	한정	상당히 있음
민간에 있어 재무상 고려사항	플러스 cash flow 와 미진유지	충분한 자산과 자금조달능력
공공이 요구하는 민간의 태도	수동적	적극적

자료: 최규삼(1999), “일본 PFI 프로젝트의 도입과 사업가능성”, 「해외건설정보」, 해외건설협회

이들 방식의 공통점은 모두 공공부문이 최소한의 역할만 담당하는 것을 원칙으로 한다는 것이다. 즉 공공의 역할은 서비스를 구매 혹은 프로젝트 추진을 지원하는데 국한된다.

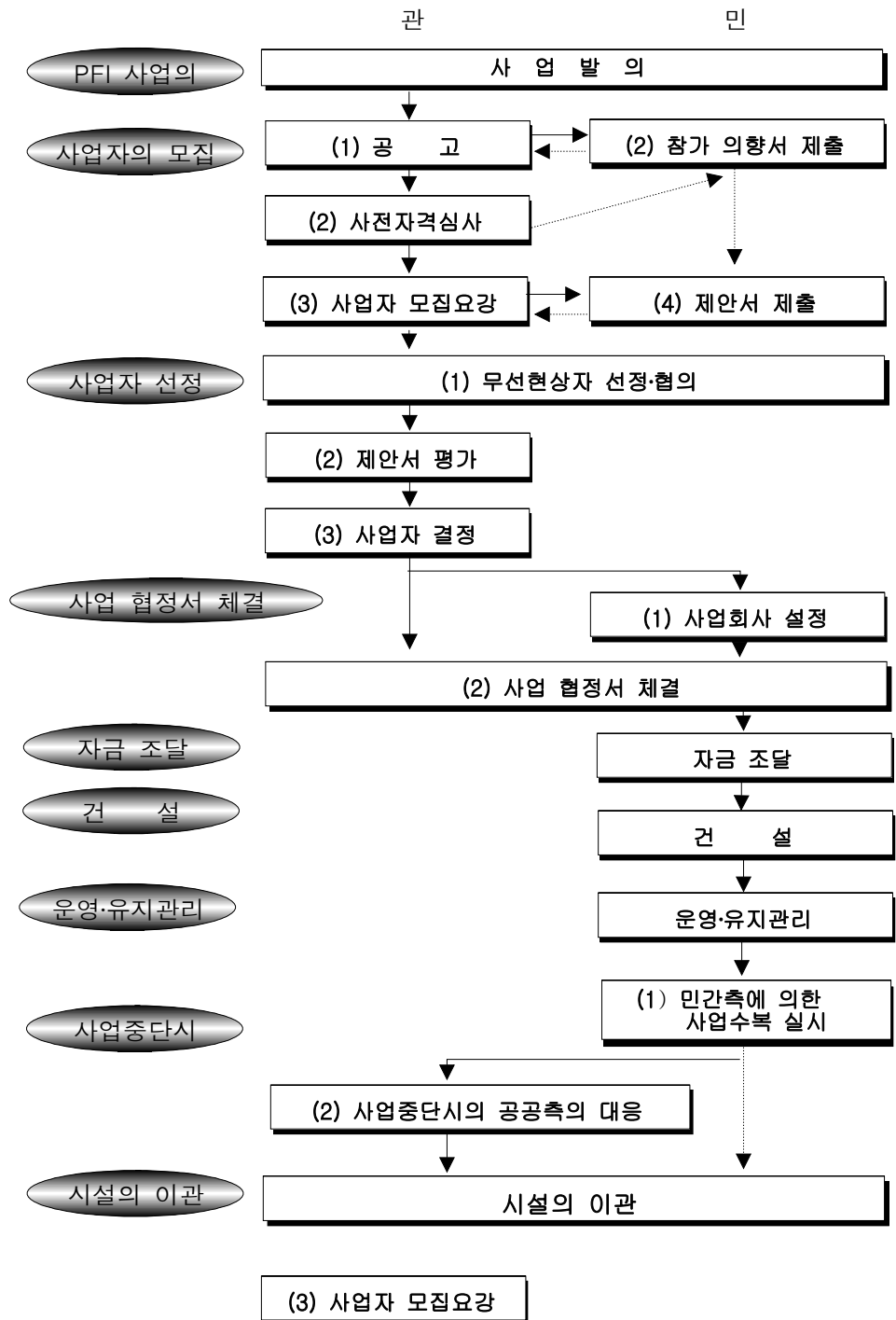
### 3. 「PFI 법」의 내용과 구성

일본 정부는 1999년 7월 「민간자금 등의 활용에 따른 공공시설 정비 촉진에 관한 법률(PFI법)」(1999. 7. 30)을 공포(부록 참조)하였다. 법률의 주요 내용을 살펴보면 무엇보다도 사업추진에 있어 민간의 역할을 강조하고 있으며, 이 법에 의해 추진되는 공공시설 정비사업에서 공공의 역할과 참여는 최소한으로 한다는 것이다. 그렇지만 실시사업 중 공공성이 높은 사업에 관하여 무이자 대부, 지방채발행에 대한 특별배려, 각종 규제와 완화조치, 토지취득에 대한 배려 등의 지원사항에 대하여 언급하고 있다.

실질적으로 일본에서의 PFI사업에 대한 각종 절차 및 내용은 「일본판 PFI가이드라인」(일본판PFI추진위원회 편저)에서 상세히 다루고 있다.

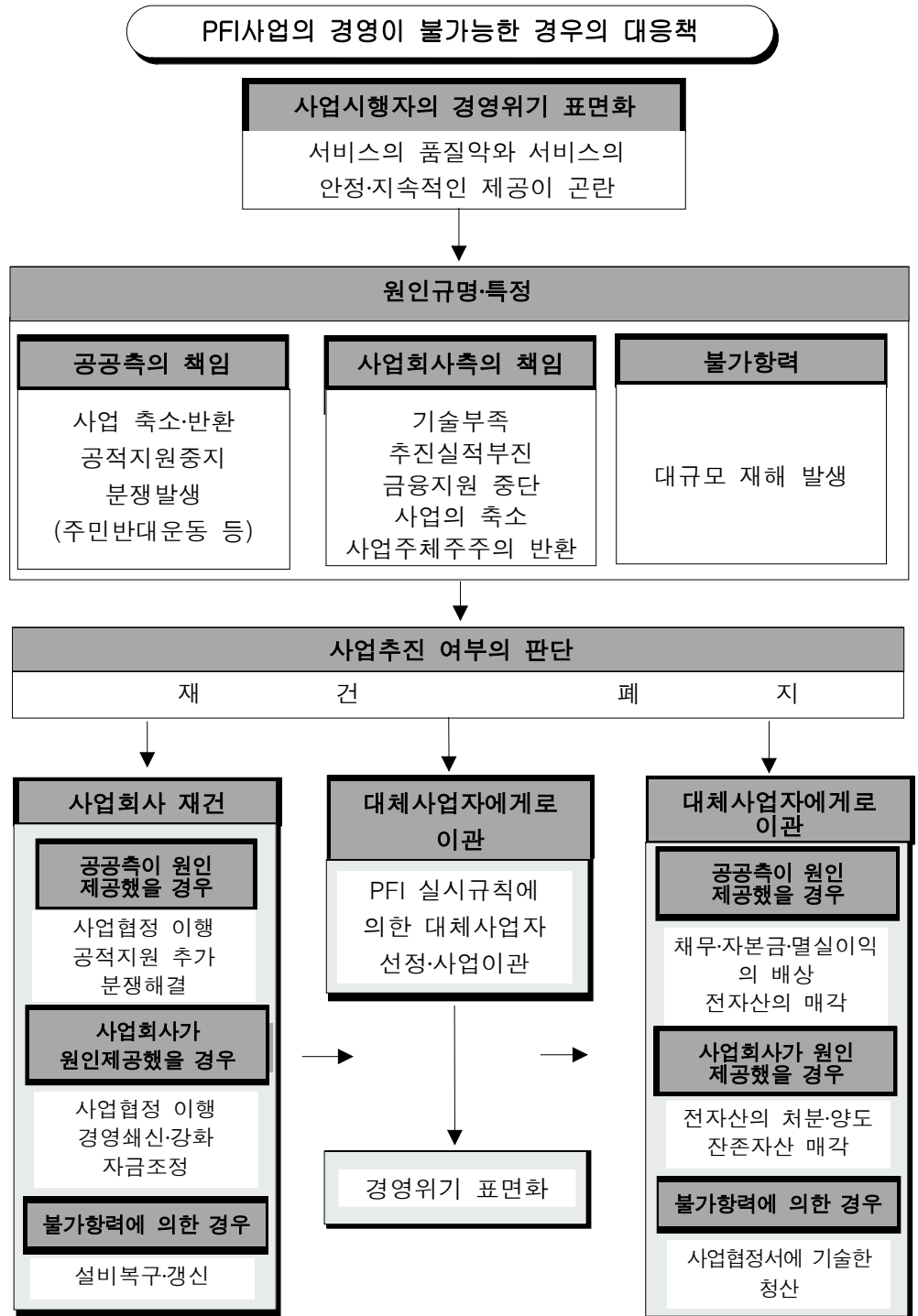
<그림 1>

PFI사업의 추진절차



<그림 2>

PFI 사업의 파산시 정부측의 대응방안





PFI 사업에 내재하는 리스크는 크게 사업 리스크, 정치적 리스크, 불가항력 리스크로 분류하는데 사업리스크는 건설비 초과, 개업지연, 운영, 불가항력의 문제 등이며 이중 불가항력에 의한 것을 제외한 것은 기본적으로 민간이 부담기로 되어 있으며, 프로젝트별로 예상되는 리스크의 종류와 정도는 발주시 발주자가 상세히 명기하고 교섭과정에서 분담이 변경가능도록 명시하고 있다. 그렇지만 .일본에서는 사업 리스크와 정치적 리스크는 상당히 낮은 편으로 평가되고 있다.

최종적으로 사업이 파산한 경우에는 서비스 제공이 계속적으로 필요한 사업에 한해 공공 측이 민간사업자로부터 사업자산을 합리적인 가격으로 인수받거나, 대체사업자를 선정하여 추진하고, 불가피한 경우에는 사업자체를 취소하거나 처분하는 경우도 있다(<그림 2> 참조).

전체적으로 공공이 담당하는 리스크는 낮은 편이며 특히, 정치적 리스크는 매우 낮다, 사업 리스크 측면에서도 일본의 특성상 민간의 기술적인 리스크 외에 시장리스크는 낮으나 상대적으로 자연재해 리스크는 높은 편이다. 금리가 낮아 금융비용 부담이 비교적 적은 편이지만 최근 일본 금융시장의 재편으로 건설업계에 대한 대출경색이 심화되고 있어 최근의 금융리스크는 유동적이라고 할 수 있다.

PFI사업 추진이 기대되는 분야로는 폐기물처리시설이 대두되고 있는데, 이는 지방자치단체들이 PFI 도입을 통해 재정안정과 사업의 효율성을 도모하고자 하는 가운데, 지자체가 시급히 필요로 하는 시설이 바로 폐기물 처리시설이기 때문이다. 일본경제소비자연구소가 전국 58개 지자체를 대상으로 실시한 PFI 도입 의향조사에 의하면, 우선적용 대상사업으로 폐기물 처리시설이 1위, 그 다음으로 관청사, 공영주택등 비교적 사업비 규모가 작은 사업으로 나타났다. 폐기물 처리시설의 연간 시장규모는 4,000~6,000억엔으로 도도부현 단위로 수요가 가장 많을 것으로 기대되고 있다.

또한 본래 PFI의 목적은 행정기관의 축소, 발주코스트의 삭감 및 공공에 민간의 효율성 도입을 통한 VFM의 극대화이지만 일본은 공공발주 물량 확대를 통한 건설업체의 대량 도산을 막는다는 데 비중을 두고 있는 것으로 파악되고 있다.

#### 4. 향후계획

현재 99년 법안의 공포 이후 Pilot case로서 도쿄의 가나마찌(金町)정수장 발전 프로젝트가 추진중에 있다. 이는 지자체가 실시하는 제1호 공사로써 이미 법안이 공포되기 이전인 98년 8월에 사업설명회를 개최하였으며, 다이세이 건설을 주관사로 하는 콘소시움이 99년 6월경에 사업자로 선정되어 있는 상태이다. 따라서 일본에서의 PFI방식에 대한 효과는 앞으로 좀 더 지켜보아야 할 것으로 사료된다.

최근의 일본에서 이루어지고 있는 공공기반시설에서의 민간활용추세는 기존의 제3섹터 방식에서 변화하고 있으며, 최대한 리스크를 민간에게 위임하고, 공공은 간섭을 최소화하려는 움직임으로 파악되고 있다. PFI는 공공의 경우 공공지출이 축소되더라도 발주물량을 유지할 수 있고 비용 또한 대폭 줄일 수 있는 방식으로 사업자 측은 안정적인 공공물량 확보가 가능한 수단으로 인식되고 있는 것이다.

그러나 PFI 논의가 활발하게 진행되고 있음에도 불구하고 제도정비의 수준은 기존 관할 주 수준에 머무르고 있는 상황이라는 비판이 일고 있다. 중부국제공항의 경우, 경쟁입찰을 거처지도 않고 지차제와 민간업체가 공동출자하여 프로젝트회사를 설립한 상태이며, 사업 주체만 공공에서 프로젝트 회사로 이관되었을 뿐, 프로젝트의 기획이나 향후 손익계산 등은 기존의 제3섹터 방식을 그대로 따르고 있기 때문이다.

또한 현행 PFI 법안에서 정부와 지자체의 출자와 채무보증을 인정하는 등 민관이 마찰을 빚을 소지가 충분하고 이에 대한 명확한 해결근거를 제시하지 못하고 있는 실정이다.

일본내에서 PFI사업방식과 관련하여 해결해야 할 문제로 삼고 있는 것은, ① 영국 사례에서의 교훈 참조 ② 리스크 분담조직 ③ PFI가 일본기업계에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 예측 ④ 관-민의 리스크 관리 ⑤ 추가적으로 이루어져야 할 규제완화 등으로 꼽고 있으며, 이에 대한 움직임은 앞으로도 주시할 필요가 있다고 판단된다.

이를 종합하여 볼 때 일본의 PFI 제도 도입이 국내 민자유치제도에 주는 시사점은 아래와 같다.

첫째, 우리나라의 민자유치사업의 경우에도 좀 더 민간의 활력을 활용하고, 리스크를 위임할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

1999년 우리나라에서도 「민간투자법」으로 법명이 바뀌면서 사업방식의 다양화, 적정수익률의 보장, 사업비의 사후정산 금지 등 기존의 민자유치제도보다 진일보하여 보다 활발한 민간참여를 유도하고 있다. 그러나 일본에서의 경우와 마찬가지로 아직도, 관발주공사와 큰 차이없는 발주방식, 명확한 리스크 분담의 미흡 등으로 사업의 활발한 진행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

PFI 제도의 개념에서와 같이 공공서비스를 구매하는 입장에서 민자유치를 추진하기 위해서는 공공부문의 명확 서비스 개념 정립과 정의가 필요하기 때문에 이의 추진이 당장은 어려울 것이다. 그러나 일본의 예에서와 마찬가지로, 민자유치사업에서의 리스크를 가능한 민간에게 위임할 수 있는 사업체제로 나아가야 할 것이다. 따라서 민자유치사업으로 타당한 사업의 발굴시 PFI 제도에서 사용하는 PSC 나 VFM 등의 개념을 활용하여 공공이 수행할 때보다 민간이 수행할 경우 얼마큼 경쟁력이 있는지에 대한 평가가 수반될 수 있어야 할 것이다.

두번째는, 영국의 PFI나 일본의 PFI가 모두 대규모 기반시설의 공급에 그치지 않고, 각종 도시 및 행정서비스 및 소규모 지자체 사업에 활발히 활용되고 있다는 것이다.

아직까지 우리나라의 민자유치사업은 수 천 억원 이상의 대형프로젝트가 대부분이며, 소규모 사업에서 활발히 적용되고 있지 못하고 있다. 사업규모가 크면, 자금조달의 어려움이 있고, 이에 따른 정부의 지원 및 리스크 부담이 증대하게 된다. 지자체의 생활기반시설에서부터 PFI 방식에서와 같은 서비스 구입개념의 민자유치사업 추진이 필요하리라 판단된다.

셋째, 민자유치를 활성화 할 수 있는 각종 규제완화와 관련법률의 정비가 함께 수반되어야 할 것이다.

## <부록 2>

### 「민간자금 등의 활용에 따른 공공시설 정비 촉진에 관한 법률(PFI 추진법)」 (1999년 7월 30일 공포)

#### (목적)

제1조 이 법률은 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용한 공공시설 등의 건설, 유지관리 및 운영(이들에 관한 기획을 포함)의 촉진을 위한 조치를 강구함으로써 효율적·효과적으로 사회간접자본을 정비하고 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

#### (정의)

##### 제2조

1. 이 법률에 있어 「공공시설」이라 함은 다음 각 호의 시설을 말한다.
  - ① 도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 수도, 하수도, 공업용수도 등의 공공시설
  - ② 청사, 숙소 등 공용시설
  - ③ 공영주택 및 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갯생보호시설, 주차장, 지하도 등 공익시설
  - ④ 정보통신시설, 열공급시설, 신에너지 시설, 리사이클 시설(폐기물 처리시설 제외), 관광시설 및 연구시설
  - ⑤ 전 각 호에 해당하는 시설에 준하는 시설로서 정령으로 정하는 시설물
2. 이 법률에서 가리키는 「특정사업」이라 함은 공공시설 등(공공시설 등의 건설, 유지관리 및 경영. 또한 이들에 관한 기획을 말하며 국민에 대한 서비스 공급을 포함한다.)에 관한 사업(시가지재개발사업, 토지구획정리사업 기타 시가지재개발사업 포함)으로 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용함으로써 효율적·효과적으로 실시되는 사업을 가리킨다.
3. 이 법률에서 「공공시설 등의 관리자」라 함은 다음 각 호에서 정하는 자를 말한다.
  - ① 공공시설의 관리자인 대신 또는 특정사업을 소관하는 대신
  - ② 공공시설의 관리자인 지방공공단체의 장 또는 특정사업을 실시하려고 하는 지방공공단체의 장
  - ③ 공공시설의 정비를 행하는 특수법인 및 공공법인(시가지재개발사업, 토지구획정리사업 및 시가지재개발사업을 실시하는 조합을 포함)

4. 이 법률에서 「특정사업」이라 함은 제6조의 규정에 위해 선정된 특정사업을 가리킨다.
5. 이 법률에서 「선정사업」이라 함은 제7조 ①의 규정에 따라 선정사업을 실시하는 자로서 선정된 자를 가리킨다.

## (기본이념)

### 제3조

1. 공공시설 등의 정비에 관한 사업은 정부 및 지방공공단체와 민간사업자간에 적절한 역할분담과 함께, 재정자금을 효율적으로 사용한다는 관점에서 민간사업자가 행하는 사업에 대하여는 가능한 한 민간사업자에게 책임과 권한을 위임한다.
2. 특정사업은 정부 및 지방공공단체와 민간사업자간의 역할분담을 명확히 하고 수익성 확보를 위해 노력하는 한편, 정부 등은 민간사업자에 대한 관여를 최소한으로 함으로써 민간사업자가 가진 기술 및 경영자원 기타 창의력 등이 충분히 발휘되도록 하여 국민에 대한 저렴하고 양질의 서비스제공이 가능하도록 한다.

## (기본방침)

### 제4조

1. 내각총리대신은 기본이념에 입각한 특정사업 실시에 관한 기본적인 방침(이하 「기본방침」이라 함)을 정해야만 한다.
2. 기본방침은 특정사업 실시에 있어 다음 사항(지방공공단체가 실시하는 특정사항에 대하여는 특정사업의 추진을 위해 필요한 사항에 관련된 것)을 정한다.
  - ① 민간사업자의 발안에 따른 특정사업의 선정 및 특정사업 선정에 관한 사항
  - ② 민간사업자의 모집 및 선정에 관한 기본적인 사항
  - ③ 민간사업자의 책임 명확화 등 확실한 사업 실시를 위한 기본적인 사항
  - ④ 법제상·세제상·재정상·금융상 지원에 관한 기본적인 사항
  - ⑤ 기타 특정사업 실시에 관한 기본적인 사항
3. 기본방침은 다음과 같은 사항을 배려하여 정하여야만 한다.
  - ① 특정사업의 선정에 대하여는 공공성을 확보하며 사업비용절감 및 효율적 사용을 도모하며 민간사업자의 창의력을 존중할 것.
  - ② 민간사업자의 선정에 있어서는 공개 경쟁과 투명한 절차진행을 원칙으로 하며 민간사업자의 창의력을 존중할 것.
  - ③ 재정상 지원은 현행 제도에 기초하는 정책 또는 이에 준하는 것을 기본으로 함.

4. 내각총리대신이 기본방침을 정하고자 할 때는 사전에 관계행정기관장과의 협의가 필요하며 또한 「민간자금활용사업추진위원회」의 논의를 거쳐야만 한다.
5. 내각총리대신이 기본방침을 정하고자 할 때는 지체없이 공표를 하여야 하며 관계행정기관장에 관련내용을 송부하여야 한다.

### (실시방침)

#### 제5조

1. 공공시설의 관리자는 제6조 특정사업의 선정 및 제7조 제①의 민간사업자 선정시에는 기본방침에 입각하여 특정사업 실시에 관한 방침(이하 「실시방침」이라고 함)을 정한다.
2. 실시방침은 특정사업에 대하여 다음에 열거한 사항을 구체화 한 것으로 한다.
  - ① 특정사업의 선정에 관한 사항
  - ② 민간사업자의 모집 및 선정에 관한 사항
  - ③ 민간사업자의 책임 명확화 등 확실한 사업실시를 확보하기 위한 사항
  - ④ 공공시설 등의 입지 및 규모, 배치에 관한 사항
  - ⑤ 제10조 ①항에서 규정하는 사업계획 또는 협정의 해석에 대하여 의의가 발생한 경우의 있어 조치에 관한 사항
  - ⑥ 사업 계속이 곤란한 경우에 있어 조치에 관한 사항
  - ⑦ 법제·세제·재정·금융상 지원에 관한 사항
  - ⑧ 기타 특정사업 실시에 관하여 필요한 사항
3. 공공시설의 관리자는, 실시방침을 정한 경우 지체없이 이를 공표하여야 한다.
4. 전 항의 규정은 실시방침 변경에 대해서도 준용한다.

### (특정사업의 선정)

제6조 공공시설의 관리자는 기본방침 및 실시방침에 기초하여 적합하다고 인정되는 특정사업을 선정할 수 있다.

### (민간사업자의 선정 등)

#### 제7조

1. 공공시설의 관리자는 전 조의 규정에 따라 특정사업을 선정한 때에는 해당 특정사업을 실시할 민간사업자를 공모의 방법 등으로 선정한다.
2. 전 항의 규정에 따라 선정된 민간사업자는 본래 공공시설의 관리자가 행하는 사업 중 제10조 제①로 규정하는 사업계획 또는 협정에 의해 해당 민간사업자가 행하기로 한 공공시설의 정비 등을 행할 수 있다.

### **(객관적인 평가)**

제8조 공공시설의 관리자는 제6조 특정사업의 선정 및 제7조 제①의 민간사업자의 선정에 있어서는 객관적인 평가(해당 특정사업의 효과 및 효율성에 관한 평가를 포함)를 행하고 그 결과를 공표 하여야 한다.

### **(지방공공단체 의회의 의결)**

제9조 지방공공단체는 특정사업과 관련한 계약시 그 종류 및 금액이 정령에서 정하는 기준에 준하여 체결하는 경우에는 사전에 의회의 의결을 거쳐야만 한다.

### **(선정사업의 실시)**

제10조

1. 선정사업은 기본방침 및 실시방침에 기초하여 공공시설의 관리자 및 선정사업자가 책정한 사업계획이나 협정 또는 선정사업자(해당 시설의 관리자인 경우를 포함)가 책정한 사업계획에 따라 실시하는 것으로 한다.
2. 선정사업자가 정부이거나 지방공공단체의 출자 또는 공공법인(해당 법인의 출자 또는 출자에 관련된 법인을 포함한다.)인 경우에는 해당 선정사업자의 책임이 불명확하게 되지 않도록 특히 유의하고, 전 항의 사업계획 또는 협정에 있어서는 공공시설의 관리자와의 책임분담이 명기되어야 한다.

### **(정부의 채무부담)**

제11조 정부가 선정사업에 대하여 채무를 부담하는 경우 정부부담 지출 연한은 해당회계연도부터 30년 이내로 한다.

### **(국유재산의 무상사용 등)**

제12조

1. 정부는 선정사업의 원활한 사업진행을 위해 필요하다고 인정되는 경우 국유재산(국유재산법(1948. 법률 제73호) 제2호 제①로 규정하는 국유재산을 가리킴.)을 무상 또는 시가보다 저렴한 가격으로 선정사업자에게 제공할 수 있다.
2. 지방공공단체는 선정사업의 원활한 사업진행을 위해 필요하다고 인정되는 경우 공유재산(지방자치법 1947. 법률 제67호) 제238호 제①로 규정하는 공유재산을 가리킴.)을 무상 또는 시가보다 저렴한 가격으로 선정사업자에게 제공할 수 있다.

### **(무이자 대부)**

#### **제13조**

1. 정부는 예산범위 내에서 선정사업자가 실시하는 사업 중 특히 공공성이 높다고 인정되는 사업에 대하여 필요자금을 무이자로 대부할 수 있다.
2. 정부는 전 항의 규정에 따라 무이자로 대부하는 경우에는 일본개발은행, 북해도 동북개발은행, 오키나와진흥개발금융고 및 정부계 금융기관 등의 심사기능 또는 대부기능을 활용할 수 있다.

### **(자금의 확보 및 지방채에 대한 배려)**

제14조 정부 또는 지방공공단체는 선정사업 실시에 필요한 자금의 확보와 융통 알선 또는 법령의 범위 내에 있는 지방채에 대하여 특별한 배려를 하여야 한다.

### **(토지취득 등에 대한 배려)**

제15조 선정사업에 필요한 토지 등에 대하여는 선정사업자가 원활하게 취득하고 사용할 수 있도록 토지사용법(1951. 법률 제219호)에 기초한 수용 및 관계 법령에 기초한 허가 등 처분에 대한 적절한 배려가 행해져야 한다.

### **(지원 등)**

#### **제16조**

1. 제12조에서 제15조까지 규정하는 것 이외에 정부 및 지방공공단체는 특정사업의 실시를 촉진하기 위해 기본방침 및 실시방침을 기초로 필요한 법제상, 세제상 조치를 강구함과 함께 선정사업자에 대하여 필요한 재정상, 금융상 지원을 행하여야 한다.
2. 전 항의 조치 및 지원은 정비되는 시설의 특성, 사업의 실시장소 등에 따라 유연하고 탄력적으로 운용하며 지방공공단체의 주체성이 충분히 발휘되도록 배려해야만 한다.

### **(규제완화)**

제17조 정부 및 지방공공단체는 특정사업 실시를 촉진하기 위해 민간사업자의 기술 활용과 창의력 발휘를 가로막는 규제에 대한 철폐 또는 완화를 신속하게 추진하여야 한다.

### **(협력)**

제18조 정부, 지방공공단체 및 민간사업자는 특정사업이 원활하게 사업이 이루어지도록 협력체제 정비 등을 통해 상호 협력해야만 한다.



### (계몽활동 및 기술적 원조 등)

#### 제19조

1. 정부 및 지방공공단체는 특정사업 실시에 있어 지식의 보급, 정보의 제공 등을 행하며 아울러, 주민의 이해와 동의 및 협력을 얻기 위한 계몽활동을 추진한다.
2. 정부 및 지방공공단체는 특정사업의 효율적 수행을 위해 민간사업자에 대한 기술적인 원조와 함께 특허 등의 기술이용의 조정 및 민간사업자가 보유한 기술활용에 대하여 특별한 배려를 하여야 한다.

### (담보부동산의 활용 등)

#### 제20조

1. 선정사업자가 선정사업을 실시하는 함에 있어 부동산을 취득하여 해당 부동산을 담보로 제공한 경우, 해당 부동산의 담보권을 가진 회사, 해당 부동산을 담보로 제공한 회사 또는 해당 부동산의 소유권을 가진 회사가 손실이 발생한 때에는 해당 회사는 당해 손실에 상당하는 금액을 당해 사업 결산기에 대차대조표상 자산의 부로 계상하여 이월자산으로 정리할 수 있다. 이 경우에는 해당 결산기로부터 10년 이내에 매 결산기별로 균등액 이상의 상각을 하여야 한다.
2. 전 항의 규정을 적용한 경우 상법(명치 32년 법률 제48호) 제290조 5-③(이들 법률을 다른 법률에 있어 준용하는 경우를 포함)의 적용에 대하여는 동 법 제 290조 제①-4호 및 제 293조 5-③중 「제286조 ② 및 제286조 ③」은 「제286조 ② 및 286조 ③-3 민간자금 활용에 따른 공공시설 정비 촉진에 관한 법률 제20조 ①」으로 대체한다.

### (민간자금활용사업추진위원회)

#### 제21조

1. 총리부에 민간자금활용사업추진위원회(이하 「추진위」 하 한다.)를 설치한다.
2. 위원회는 법률에서 정한 규정에 따라 권한위임을 받은 사항에 대해 조사심의 하는 것 외에 실시방침의 책정상황, 특정사업의 선정상황, 특정사업의 객관적인 평가상황, 민간자금 활용에 따른 정부 공공시설의 정비 등의 실시상황을 조사심의 한다.
3. 민간사업자는 위원회에 대하여 민간자금의 활용에 따른 정부 공공시설의 정비에 관한 의견을 제출 할 수 있다.
4. 위원회는 전 2항의 경우에 있어 필요하다고 인정된 때는 민간자금의 활용에 따른 정부 공공시설의 정비 촉진 및 종합조정을 도모하기 위해 내각총리대신 또는 관계행정기관장에 의견을 제안할 수 있다.

5. 내각총리대신 또는 관계행정기관의 장은 전 항의 의견을 수렴한 후 취한 조치에 대하여 위원회에 보고해야만 한다.
6. 위원회는 소관사무를 위해 필요하다고 인정된 때는 관계행정기관장, 지방공공단체장 또는 관계단체에 대하여 자료제출, 의견개진, 설명 및 필요한 협조를 요구할 수 있다.

#### **(위원회의 조직)**

##### **제22조**

1. 위원회는 학식경험자 중에서 내각총리대신이 임명한 위원 9인으로 조직한다.
2. 전문사항을 조사심의 시킬 필요가 있는 때는 위원회에 전문위원을 둘 수 있다.
3. 위원회는 필요에 따라 부회를 둘 수 있다.
4. 전 3.에서 정하는 것 외에 위원회의 조직 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 정령에서 정한다.

#### **(정령에서의 위임)**

제23조 이 법률로 정하는 것 외에 이 법률의 실시를 위해 필요한 사항은 정령에서 정한다.

### <부록 3>

#### 영국 국립보건서비스(NHS) 분야의 리스크 유형

아래의 표는 “국립보건서비스(NHS) 분야의 PFI-Section 3”에서 발췌한 내용이다.

##### 1. 설계 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
1.1 실패 리스크	NHS가 요구하는 간단한 설계변경이 어려울 때		●	
1.2 설계진행상의 리스크	세부설계는 작업 스케줄 속에서 개발되어야하는데 이러한 틀이 깨질 때 추가적인 설계와 건설비용이 소요		●	
1.3 NHS Trust의 요구사항 변경	NHS Trust는 설계변경을 요구할 때 추가적인 설계비용이 수반	●		
1.4 운영자가 설계사항의 변화를 요구	운영자가 추가적인 설계변경을 요구할 때 발생하며 추가적인 설계비용 발생		●	
1.5 NHS 외부 영향에 의한 설계 사항의 변경	NHS에 적용되는 법규나 규제의 변화로 인해 설계가 변경되어야만 할 때	●		
1.6 건설상의 리스크	설계를 잘못 이해하거나 건설도중 시방서를 잘못 작성하였을 때 발생하며 추가적인 설계 및 건설비용 발생		●	

##### 2. 건설 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
2.1 잘못된 비용 추정	건설 건적액이 잘못되었을 때		●	
2.2 잘못된 일정 추정	전체 건설 일정과 추계된 일정이 다를 때		●	
2.3 예견치 못한 건설부지의 상황	예상치 못한 건설부지의 상황이 추정되면 비용을 추계하는데 변수로 작용됨		●	

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
2.4 건설부지에 예견치 못한 시설물이 존재하는 상황	현재 시설물들이 점유하고 있기 때문에 , 공사를 시작하기 전에 대상지를 조사하지 못한 민간부문에서 추가적으로 발생하는 비용을 부담	●		
2.5 대상지로부터의 수입증가가 연기되는 상황	대상지 수입증가의 연기는 전체 공정의 연기를 유발함			●
2.6 대상지 보호 유지의 책임	장비 및 기계의 분실은 분실품을 대신하기 위한 추가적인 비용이 발생할 것이며, 그로인해 공정은 연기될 것임		●	
2.7 대상지의 안전 유지의 책임	건설, 설계 및 유지(CDM)법률들을 준수해야 함		●	
2.8 제 3의 요구들	근처 부동산 소유자들의 토지 침몰과 궤적함 손실로 인한 제 3의 요구들과 관련된 비용산출의 리스크		●	
2.9 “이벤트들의 보상”	이러한 이벤트들은 계약진행의 정도를 연기하거나 추가적인 비용을 소요케 함	●		
2.10 “이벤트의 연기”	이러한 이벤트들은 계약을 방해하거나 연기할 뿐만 아니라 추가적인 비용을 소요케 함			●
2.11 불가항력	불가항력적인 사건이 발생하면 추가적인 비용이 초래될 것이며 시설들은 또한 무익할 것임			●
2.12 불가항력에 의한 종료	불가항력적인 사건이 발생하면 계약이 더 이상 실행될 수 없음을 의미하는 것임			●
2.13 법규나 규제 변화 : non-NHS	건설 도중 명확하지 않은 법규나 규제의 변화는 비용에서 변수로 작용될 것임	●		
2.14 법규나 규제 변화 : non-NHS	건설 도중 NHS 이외의 법규나 규제 변화는 비용에서 변수로 작용될 것임		●	
2.15 세금 변화	세금의 변화는 프로젝트의 비용에 영향을 미침		●	
2.16 VAT비율의 변화	VAT 비율의 변화는 프로젝트의 비용을 증가시킬 수 있음.	●		
2.17 VAT의 다른 변화	VAT비율이 지불가능범위를 상회할 경우	●		
2.18 도급자 불이행	도급자 불이행의 경우에 교체자를 대체하기에 추가적인 비용이 발생할 것이며, 이로 인해 공기가 지연될 것임		●	

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
2.19 서투른 프로젝트 감독	서투른 프로젝트 감독은 추가적인 비용을 유발시킬 것임. 예를 들어 하도급자들의 감독이 제대로 이루어지지 않으면, 한명의 하도급자가 프로젝트를 끝내지 못하면, 다른 하도급의 일들이 지연될 수 있음		●	
2.20 도급자/하도급자의 쟁의 행동	쟁의 행동은 건설을 지연시킬 뿐만 아니라 추가적인 관리비용을 유발 시킬 수 있음		●	
2.21 지급거절 행동	개발에 대한 지급거절 행동은 담보물과 같은 추가적인 비용을 유발시킬 것임	●		
2.22 기존건물의 이주 보상 금액과 시기가 적절치 못할 경우	기존건물의 이주 보상금액이 적절치 못할 경우, 공기지연이 추가적인 비용을 유발함. 민간부문에서 공기지연과 비용산출이 없으면 공공부문이 위태롭게 됨	●		
2.23 신축건물의 이주 보상 금액과 시기가 적절치 못할 경우	신축건물의 이주 보상금액이 적절치 못할 경우, 공기지연이 추가적인 비용을 유발함.		●	

### 3. 실행 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
3.1 새로운 구조에 보이지 않는 결함	건물 구조에 보이지 않는 결함을 수리한 후 건물을 이용하게 될 것임		●	
3.2 초기 사양의 변경	프로젝트를 진행하는 동안 사양을 변경할 수 있는 기회가 있음	●		
3.3 하도급자의 실행	하도급자의 서투른 관리는 도급자에 의해 수행되는 것보다 좋지 않은 결과를 유발시킬 수 있음. 서비스의 면에서 추가적인 비용이 발생할 수 있음		●	
3.4 도급자 또는 하도급자의 불이행	도급자 또는 하도급자의 불이행의 경우에 비상준비를 할 필요가 있음. 대체업체를 지정하기 위해서 추가적인 경비가 발생할 수 있음		●	

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
3.5 쟁의행동	시설들의 서비스를 공급하는 직원들의 쟁의행동은 보다 많은 비용과 작업 실패를 높일 수 있음		●	
3.6 작업 표준 실패	시설물 관리(FM)는 필요한 서비스 품질을 고려하지 않을 리스크가 있음 이것을 수정하기 위해서 값비싼 대가를 지불할 것이며, 오퍼레이터는 벌금 처벌을 유발할 수 있음		●	
3.7 시설들의 유용성	시설들의 일부 또는 전체는 사용상에서 의도하지 않은 불편함이 발생하는 리스크가 있음 비용산정은 이러한 시설들을 유용하게 만드는 비용까지 포함되어야 함		●	
3.8 “Relief Events”	이러한 종류의 이벤트는 계약한 작업을 지연하거나 저해할 것이며 추가적인 비용을 유발할 것임			●
3.9 불가항력	불가항력적인 사건으로 인해 추가적인 비용이 유발 될 것임. 시설물 또한 사용할 수 없을 것임			●
3.10 불가항력에 의한 계약해지	불가항력적인 사건은 계약을 더 이상 실행할 수 없는 것을 의미함			●

#### 4. 운영비 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
4.1 서비스를 제공하기에는 적절치 못한 견적금액 : 시장 조사기간 내에	예상치 못했던 장비, 노동 등의 비용의 변화에 의해 서비스 공급비용이 기대했던 것과 차이가 발생함.		●	
4.2 서비스를 제공하기에는 적절치 못한 견적금액 : 시장 조사시에	예상치 못했던 장비, 노동 등의 비용의 변화에 의해 서비스 공급비용이 기대했던 것과 차이가 발생함. 만약 PFI 계약 당시 시장조사를 통해 비용 분담을 NHS Trust와 운영자 사이에 분담할 수 있다면 이러한 리스크도 분담될 수 있음	●		
4.3 법규/규제 변화는 중요한 비용적 측면의 결과를 나타냄 : NHS specific	법규/규제의 NHS 변화는 추가적인 건설비용(건축비용, 유지비용, 장비비용, 노임비)을 유발함	●		

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
4.4 법규/규제의 변화 : non-NHS specific	법규/규제의 non-NHS 변화는 추가적인 건설 비용(건축비용, 유지비용, 장비비용, 노임비)을 유발함			●
4.5 세금변화	세금의 범위 및 수준은 서비스를 제공하는 비 용에 영향을 미칠 것임		●	
4.6 VAT 변화	VAT의 증가는 NHS-Trust의 서비스 공급 비용 을 증가시킬 것임. 그러나 VAT의 변화는 일반 적으로 NHS Trust에 상환능력임		●	
4.7 병상 서비스 제공의 비용 산정이 잘못된 경우	병상 서비스를 제공하기 위한 비용은 기대했 던 것보다 다르게 나타날 것임 이러한 비용은 직원, 신규 채용, 양성, 장비 그리고 공급품을 포함함	●		
4.8 유지비용의 산출이 잘못 된 경우	건축과 기술유지비용은 아마 기대했던 금액과 다를 것임		●	
4.9 에너지 사용비용의 산출 이 잘못된 경우	에너지 비용 조절 또는 에너지 효율성 실패		●	
4.10 서투른 시설관리에 의한 결함 발생	시설관리자에 의해 직접적으로 발생하는 결함 의 리스크가 있음 이러한 리스크는 처리비용과 법적 비용을 발 생할 수 있음			●
4.11 다른 결함	다른 결함들은 직원들의 근무형태 등에 의해 발생할 수 있음 이러한 리스크는 처리비용과 법적 비용이 증 가되는 것을 유발할 수 있음			●
4.12 직원을 새로운 종사자로 대체하는 추정금액이 잘 못된 경우	TUPE하에서, 직원의 고용 대체 추정금액이 잘못될 수 있음. 이것은 법적 항소 비용이 포 함됨. NHS Trust는 명확한 정보를 요구할 것 임			●
4.13 계약하에서 서비스를 제 공하는 전 종업원을 재 구성하는 추정금액이 잘못된 경우	운영상태 동안 채용 비용과 여분 비용과 같은 서비스를 제공하는 전 종업원을 재구성하는 추정금액은 잘못될 수 있음		●	

## 5. 수익변동에 대한 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
5.1 서비스의 미이행	서비스 공급대가의 지불에 오로지 NHS Trust에 의해서만 이루어짐		●	
5.2 서비스의 빈약한 이행	운영자가 빈약한 서비스의 공급으로 수익금의 저하를 유발		●	
5.3 건강관리대책을 위한 자원배치의 규격변화	해당지역에 대한 자원의 배분이 줄어들거나 늘어남에 따른 리스크. 만약 이러한 변화가 일어나면, 서비스를 재판매해야 함	●		
5.4 환자서비스의 수요량 변화	건강관리에 대한 수요의 량에 변화에 생길 때 발생하는 리스크이며 이러한 변화는 유역 (catchment area)의 변화에 의해 생김. 예를 들면, 예상치 못한 인구의 증가로 인한 수요의 증가 혹은 새로운 건강관리에 대한 대체공급자가 나타날 경우에 일어나는 감소	●		
5.5 의료기술상의 예상치 못한 변화	예상치 못한 의료기술상의 변화는 서비스의 규격이나 부품을 바꾸어야 함. 예를 들면, 통원치료가 예상보다 더 증가하면 총 침상수는 줄어들어야 할 것임.	●		
5.6 예측치 못한 해당지역의 주민들의 유행병학의 변화	예측치 못한 해당지역의 주민들의 유행병학의 변화가 발생하게 되면, 해당 서비스의 규격과 내용을 변경해야 함	●		
5.7 주요사건에 의한 갑작스러운 수요의 증가	갑작스럽게 발생하는 어떠한 사건에 의해서 예측치 못한 수요의 증가가 일어날 수 있음			●
5.8 수입의 예측이 잘못되었을 경우	소득추계를 잘못하였을 때 발생하며, 예를 들면, 주차 나 소매점등을 통한 수입이 예상에 미치지 못하는 것을 뜻함		●	



## 6. 종료 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
6.1 구매주체의 잘못으로 인한 계약해지	구매주체의 잘못으로 인한 리스크는 계약의 종료를 가져오며 민간부문에게 이에 대한 보상을 해 주어야 함.	●		
6.2 운영자의 잘못으로 금융업자가 개입할 경우	운영자 혹은 개별 서비스공급자의 과실로 인한 리스크와 금융업자의 간섭은 계약에 동의했던 것보다 더 많은 비용을 유발시킴.		●	
6.3 운영자 잘못으로 인한 계약해지	운영자의 잘못에 의한 리스크와 매수청권은 금융업자에 의해 실행되지만 이것이 성공적으로 이루어지지 않을 경우 계약해지를 가져옴.		●	

## 7. 기술과 쇠퇴 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
7.1 기술적 변화/자산의 쇠퇴	빌딩, 플랜트, 설비 등이 계약기간동안 쇠퇴		●	
7.2 기술적인 변화	기술적인 변화로 인해 구매주체가 최종생산물의 사양을 바꾸어야만 할 경우	●		

## 8. 통제(control) 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
8.1 진료서비스의 통제	NHS Trust는 진료서비스의 통제를 유지해야 하는데 이는 운영자에 의해서 제공되어지는 서비스의 성질에 대한 중요한 통제를 유지함을 의미함.	●		
8.2 PFI 계약하에서 제공되는 서비스의 통제	운영자는 위의 8.1에서 제기하는 통제를 유지하여야 함.		●	

## 9. 잔존리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
9.1 구매주체가 계약 만기 시에 더 이상 자산을 요구하지 않을 경우	구매주체가 계약기간 종료시점에서 자산을 처분하고자 할 때의 리스크이며, 운영자는 해제비용 (decommissioning cost)을 감수해야함		●	

## 10. 기타 사업 리스크

리스크 명칭	정의	분담		
		공공 부문	민간 부문	공유
10.1 계획허가 비용의 추정 오류	세부허가를 받는데 드는 비용의 추정이 잘못되었을 경우와 계획서상 예측치 못한 요구사항을 충족시키기 위한 비용		●	
10.2 계획허가의 연기	계획허가를 받는 것이 연기되는 것은 광범위하게 프로젝트 비용을 증가시킴			●
10.3 토지판매 대금의 수령	토지판매대금으로 인한 수익의 추정이 잘못 되었을 경우		●	

[그림 3] 영국의 공공건설사업 일반적 시행절차

