

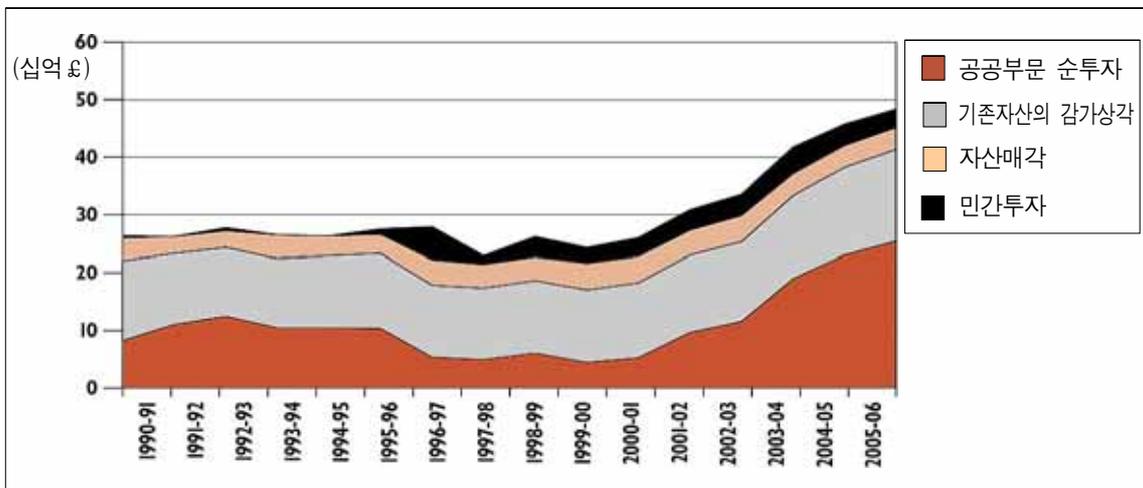
## 영국 PFI 민자사업에서 교훈을

- 70년대 이후 감소하던 영국의 공공부문 투자는 1997년부터 증가하기 시작하여 2005년에는 470억 £를 상회할 전망이며, 이러한 변화에는 PFI 사업이 일조함
- 90년대부터 도입된 영국의 PFI는 공공부문 총투자의 11%를 차지하는 매우 중요한 투자방식으로, 최근 5년간 10~13.5%에서 안정적으로 유지되고 있음
- 이 비중은 교통, 보건 등 부처별로도 비슷한 수준이며 지방정부의 투자에 있어서도 약 100억 £ 중 약 19억 £가 PFI 방식으로 이루어짐
- 영국의 PFI 사업은 2003년 기준으로 총 450개 사업이 완공, 운영되고 있으며 금융약정 계약은 총 536건, 355억 £가 체결되었음
- 영국의 감사원이 2002년까지 완공된 PFI 사업을 대상으로 조사한 결과, PFI 사업의 88%가 계약 당시의 가격을 준수하였고 86%의 사업이 계약상의 공기를 준수한 것으로 나타난 반면, 비PFI 사업은 가격 준수율이 27%, 공기 준수율이 30% 수준에 머무름
- 이는, 건설비와 운영비가 사전에 확정되므로 비용 산정에 신중을 기하며, 시설이 완공이 되어야 수입이 발생한다는 점, 시공의 질이 운영비용과 직결된다는 측면 등 PFI 사업의 유인구조가 적절히 작용하였기 때문으로 분석됨
- 영국 PFI 사업의 평균 조달기간은 재정사업보다 긴 22개월이 소요되었고, 명목세전 내부수익률과 DSCR은 최근 각각 10%와 1.25 수준으로 하락한 것으로 조사되었음

## 1. 영국 PFI(Private Finance Initiative) 민간투자사업의 성과<sup>1)</sup>

- 70년대 이후 계속 감소하였던 공공부문의 순투자(Public Sector Net Investment)가 1997년 GDP의 0.6%인 49억 £에서 점차 증가하기 시작하여 2005년에는 2.1%인 200억 £를 넘어설 전망이다. 공공부문 총투자(Total Investment in Public Service)는 470억 £를 상회할 것으로 예상되는데, 이러한 변화에 PFI 사업이 일조하고 있는 것으로 평가됨
- 90년대 초반부터 도입되기 시작한 영국의 PFI는 공공부문 총투자의 11%를 차지하는 매우 중요한 투자방식으로 자리 잡음
  - PFI 방식의 투자비중은 최근 5년간 10~13.5%에서 안정적으로 유지되었음
  - 2003~2004년에는 공공부문 총투자액 417억 £의 11%인 46억 £가 PFI 방식임
  - 이러한 비중은 교통, 보건 등 부처별로 나누어 보았을 때도 대체로 지켜지고 있으며, 지방정부의 투자에 있어서도 약 100억 £ 중 19억 £ 정도가 PFI 방식으로 이루어짐

<그림 1> 공공부문의 총투자 추이 (1990년 ~ 2006년)



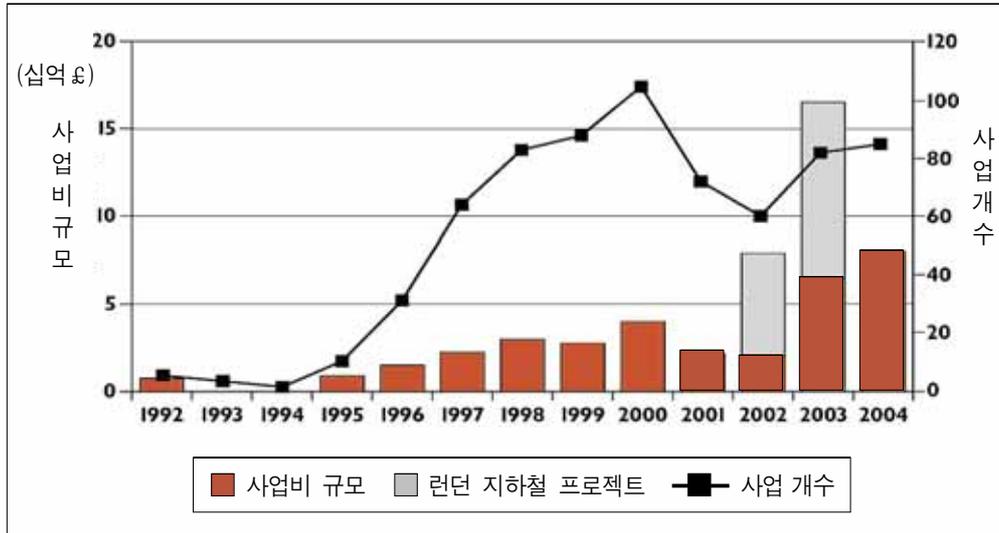
- 총 451개의 PFI 사업이 완공되어 운영단계에 있으며 부문별로 보면 다음과 같은 641개의 시설을 공급하였음
  - 34개 병원과 119개의 보건관련 시설
  - 239건의 학교 신설 및 개량
  - 23개 교통 프로젝트
  - 34개 소방서 및 경찰서
  - 13개 형무소 등 교정시설
  - 12개 수처리 시설

1) 「PFI: meeting the investment challenge」, HM Treasury 2003. 7.

- 167개의 국방, 레저, 문화, 주거, IT 관련 시설

○ 제도 도입 초기부터 매년 체결된 계약 건수와 금액은 <그림 2>와 같음

<그림 2> 연도별 사업 규모 및 사업개수 현황



- 2003년 4월까지 금융약정이 이루어진 계약은 총 563건이며 금액으로는 355억 원에 달하는데, 이 중 321억 원이 1997년 이후에 이루어짐

- 2002년과 2003년에는 런던 지하철의 개량사업이 PFI로 추진되어 금액이 급증하였으나 이를 제외하더라도 꾸준한 증가세는 유지되고 있음

○ PFI 사업에서는 재정사업과는 달리 건설비용뿐만 아니라 운영단계에서의 비용과 지출(unitary charge)이 명확하게 파악되기 때문에 효과적으로 재무관리가 이루어짐

- 각 부처의 PFI 계약에 따른 향후 지출규모와 예산규모가 중앙정부 차원에서 관리되며 한 부처에서 수행할 수 있는 PFI 규모가 조정됨

- 아직까지는 PFI 서비스에 대한 대가로 지불되는 지출규모가 정부 가용재원의 2% 수준에 머물고 있어 예산구조를 경직화한다거나 미래수입을 크게 구속하고 있지는 않음

○ 영국의 경험에서 볼 때, PFI 방식에 적합한 사업은 대규모의 투자사업으로 운영유지비용의 비중이 크고, 공공부문이 요구하는 서비스 수준을 명확하게 제시할 수 있으며, 생애주기비용 접근이 큰 편익을 가져올 수 있는 사업임

- 이러한 사업은 민간부문이 사업관리, 위험관리 기법을 활용하여 공기내에 또 예산범

위내에서 양질의 서비스를 계약기간 동안 제공하는 데 크게 기여할 것으로 보고 있음  
- 반면, 사업규모가 작아<sup>2)</sup> PFI 방식의 거래비용이 큰 비중을 차지하거나, 기술적으로 발전을 거듭하고 있어 정부의 서비스 요구수준을 장기간 확정할 수 없는 경우 PFI가 적합한 사업방식이 아닌 것으로 판명됨

- PFI에서는 사업위험이 정부가 부담하는 위험(retained risk)과 민간에 이전되는 위험(transferred risk)으로 구분됨
  - 정부가 계약상 요구한 서비스의 양 또는 서비스 수준의 변화, 컨세션(concession) 계약기간의 준수, 물가변동 등의 위험은 대체로 정부가 부담함
  - 제공되는 서비스의 질적인 수준, 사전 확정된 총 공사비와 공기 준수, 도로 같은 경우 시장위험(교통량) 등은 대체로 사업자가 부담함
  - 민간으로 전가된 위험은 다시 사업자간의 계약을 통하여 위험을 가장 효과적으로 관리할 수 있는 참여자에게 분담됨
- 사업자 선정시 프로젝트 담당자들이 가장 중시하는 요소에 대한 조사에서는 가격(38%), 설계(19%), 조직(13%), 실적(7%), 명성(4%), 기타(19%)로 나타나 낮은 가격만 지향하고 있지 않음을 알 수 있음
- 운영중인 사업들에 대해 입찰공고시부터 계약체결까지의 조달기간을 보면, 재정사업보다는 일반적으로 길게 나타나고 계약 이후 절치는 PFI 사업에서 보다 신속하게 이루어짐
  - 시설별로 조달기간의 최단 및 최장 소요 개월 수에 대한 조사결과는 의료 22~60, 학교 15~25, 국방 18~32, 교정시설 14~25, 도로 15~20, 경전철 13~30 등 평균 약 22개월이 소요된 것으로 나타남
  - 민자사업의 복잡성으로 인해 조달기간이 길어지는 측면이 있지만, 영국 정부는 민자 담당 공무원에 대한 교육, 절차의 간소화 등 기간의 단축을 위해 노력중
- PFI 프로젝트의 자기자본 또는 타인자본 제공자들은 각각의 금융형태에 따른 역할을 수행하며 민자사업의 성공에 기여함
  - 지분 참여자는 주사업자인 건설사, 운영회사 또는 최근에는 특화된 금융기관으로

2) 약 2,000만£ 정도가 기준이 될 수 있는 금액으로 논의되고 있음

자본금 또는 후순위채 형태의 위험이 가장 큰 자금을 제공하며, 그 규모는 대체로 총 민간자본 소요의 약 10%임

- 프로젝트의 가치는 컨세션 전 기간 동안의 실적으로 평가되므로 건설사를 포함한 모든 투자자들이 건설 및 운영기간에 최저의 비용으로 최고의 실적을 내기 위해 노력하는 유인 구조를 갖게 됨

- 선순위채 형태의 타인자본 제공자들은 프로젝트 소요비용의 대부분을 제공하는데 이들은 지분 참여자에 비해 보다 위험을 기피하는 성향을 갖고 있으며, 한편으로는 사업자가 성실한 관리자로서의 주의 의무(due diligence)를 다 하는지 감시하고, 모든 주요 위험이 확인되고 적절히 분담되었는지 그리고 정확한 계약관계가 형성되었는지를 점검하는 역할을 수행함으로써 사업의 성공에 기여함

- 이 과정에서 정부는 금융계약 관계의 경직성으로 인해 중도해지시 지급금이 지나치게 커지는 것을 경계해야 할 것임

○ 정부가 민간재원을 동원할 때 추가적인 비용을 지불해야 하는 것은 사실이지만 이 비용은 본질적인 차이에서 비롯된 것이기보다는 위험을 평가하는 다른 시각에서 나타남

- 사업자는 위험을 감안하여(risk premium, 통상 0.3~1%) 미래의 현금흐름을 크게 할인하는 반면 정부는 위험할증을 고려하지 않음

- 이는 정부의 사업이 무위험 프로젝트라서 그러한 것이 아니고 일반국민들이 실질적으로 비용회수를 담보하고 있기 때문이며, 만약 위험이 현실화되어 사업이 어려움을 겪게 될 경우 세금의 형태로 추가적인 부담이 가시화됨

○ PwC는 1995년 이후 2001년까지 협약이 체결된 병원, 학교, 청사, 교통 등의 64개 시설에 대한 조사보고서<sup>3)</sup>에서 수익률 동향에 관한 분석을 제시하고 있음

- 명목세전 프로젝트 내부수익률(internal rate of return)이 1995년 약 13.5% 수준이었는데 2001년에는 10% 수준으로 낮아짐

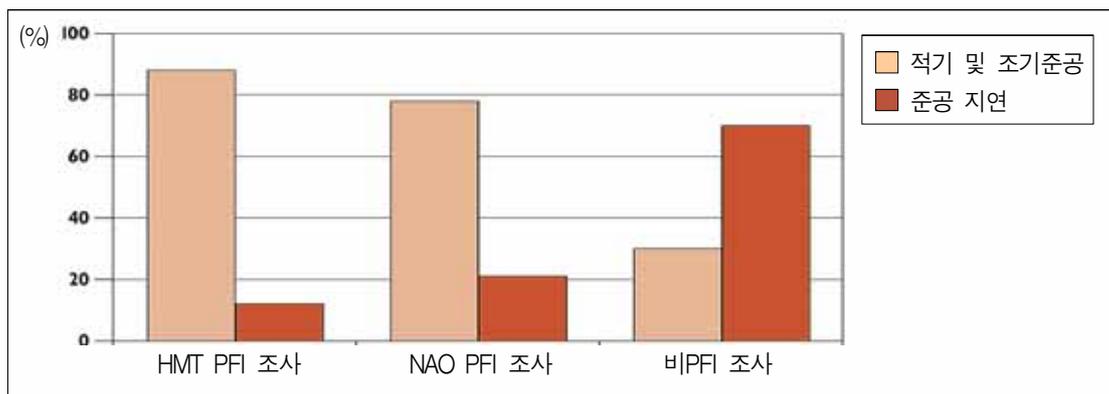
- 같은 기간 동안 명목 자기자본 수익률(ROE)은 15% 이상에서 13.5% 정도로 낮아졌으며, 평균 DSCR(debt service cover ratio)도 1.40에서 1.25로 하락함

3) 「Study into Rates of Return Bid on PFI Projects」, PricewaterhouseCoopers, 2002. 10.

## 2. 영국 PFI 민간투자사업의 성과에 대한 평가

- 영국의 감사원(NAO)은 2002년까지 완공된 PFI 민자사업의 시공 성과에 대한 평가를 실시하여 발표하였음<sup>4)</sup>
  - 평가는 비용, 공기, 품질을 기준으로 이루어졌는데, 결론은 PFI 조달방식이 양질의 결과물을 주어진 비용과 공기 내에 대부분 제공하였다는 것임
  - 이는 건설비와 운영비가 사전에 확정되므로 비용 산정에 신중을 기하며, 시설이 완공이 되어야 수입이 발생한다는 점, 시공의 질이 운영비용과 직결된다는 측면 등 PFI 사업의 유인구조가 적절히 작용하였기 때문으로 분석됨
- 37개 PFI 사업에 대해 조사한 결과 29개 사업(88%)이 계약 당시의 가격을 준수한 것으로 나타남
  - 비용이 초과한 경우도 대부분 주무관청의 당초 계약 내용 이외의 요구사항을 수용하기 위한 것으로 판명됨
  - 과거 다른 조달방식에 의한 계약의 가격 준수율이 27%<sup>5)</sup>에 불과한 것과는 큰 대조를 보임
- 또한 37개 PFI 사업 중 28개 사업(86%)이 계약상의 공기를 준수하였음

<그림 3> PFI 사업과 비PFI 사업의 공기 준수율



- 공기를 지키지 못한 9개 사업 중 6개의 지체 기간은 2개월 이내인 경미한 것이었음

4) 「PFI: Construction Performance」, National Audit Office, 2003. 2

5) 「Modernising Construction」, National Audit Office, 2001.

며 어떤 경우이든 공기지연에 따른 지체상금이 부과되었음

- 과거 다른 조달방식의 공기 준수율(30%)보다 PFI 사업이 월등한 것으로 조사됨<sup>6)</sup>

○ PFI 계약에 의한 시공 결과물의 평가가 가장 어려운 항목이었으나 발주처, 사용자 등에 대한 설문조사에 의하면 설계, 시공 과정, 서비스의 질에 있어서 대체로 만족하고 있는 것으로 조사되었음

○ 영국 재무성(HMT)이 2002년에 시행한 사업자에 대한 설문조사에 따르면, 사업자들도 PFI 사업구도의 큰 틀에서는 긍정적인 평가와 함께 국가적인 사업에 참여한다는 자부심을 보여주고 있으나 일부 우려도 제기되었음

- 대표적으로 높은 입찰비용과 긴 조달기간이 지적되었는데, 이는 경쟁과 창의를 촉진하여야 하는 정부 입장에서도 해소해야 하는 문제점임

- 협상과정에서 정부가 지나치게 사업관련 위험을 사업자에게 전가하려 한다는 불만도 있음

- 정부는 제도를 표준화, 투명화, 지침화하는 한편 담당 공무원에 대한 교육을 강화하여 문제를 최소화하려고 노력중이나 탈락자에 대한 입찰비용의 보상은 근본적인 해결책이 아니라고 보고 있음

○ PFI 사업 성격에 따라서는 공공부문에서 민간부문으로의 고용승계가 필요할 경우가 있는데, 정부는 지침을 통하여 PFI 사업의 편익(value for money)이 고용조건의 악화를 통하여 얻게 되어서는 안 된다는 점을 명시하고 있으나 정작 고용승계가 되는 당사자들은 고용조건 변화에 불만이 있는 것으로 보고됨

○ PFI 민자사업이 비교적 성공적이었다는 평가에도 불구하고 몇 가지 개선점이 지적되고 있음

- 사업자와 정부 간의 신뢰가 부족하여 갈등이 발생하는 경우가 많은데 민자사업은 계약을 넘어서는 상호 존중, 믿음, 이해가 상충되는 경우 양보의 정신으로 접근되어야만 성공할 수 있음

- 민자사업이 사업자의 창의와 경쟁을 충분히 유도해낼 수 있기 위해서는 추가적인

6) 「Review of Large Public Procurement in the UK」, Mott MacDonald, July 2002

제도개선이 이루어져야 하는 반면, 현재의 제도적 장치가 급변하는 금융기법, 기술적 진보를 신속적으로 받아들일 수 있는지에 대한 의문이 제기되고 있음

- 설계-시공-금융-운영(DBFO)의 복합적이며 전문적인 PFI 사업의 내용이 충분히 이해되지 못하여 전통적인 조달방식에 익숙한 대중 매체가 PFI의 성과를 인정하지 않고 있으며 따라서 일반대중도 민자사업에 대해 부정적인 인식을 갖고 있음<sup>7)</sup>

### 3 우리나라 민간투자사업에 대한 시사점

- 영국의 PFI 동향과 평가를 우리나라의 민간투자사업에 여과 없이 적용하는 것은 무리가 있겠으나 민간투자제도를 선도하고 있는 국가의 사례로써 이해한다면 적지 않은 시사점을 제공함
  - 영국의 민간투자사업은 꾸준한 증가세를 보이고 있는데 이는 몇몇 부처와 런던 지역에 국한되지 않고 다양한 시설이 자치단체 단위에서도 추진되고 있기 때문임
  - 영국의 PFI 사업의 적기 준공 및 사업비 증감에 대한 평가 결과는 최근 우리나라에서 제기되고 있는 민간투자사업의 효율성 문제에 대한 좋은 사례가 될 수 있을 것이나, 우리나라도 준공된 사업의 사례가 늘어나면 실증적 분석을 통해 효율성을 평가해 보아야 할 것임
  - 최근 수익률 수준과 DSCR이 각각 10%와 1.25 수준으로 낮아진 것은 다양한 해석이 가능하겠지만 민간투자사업의 Risk가 떨어지고 시장의 매력이 상승했다고 이해할 수 있으며, 이는 영국에서 보듯이 성공적인 사업 추진 사례를 축적함으로써 달성 가능할 것임
- 영국 정부는 최근에도 리파이낸싱 관련 규정을 만들고 PSC 제도를 개선하는 등 끊임 없는 노력을 보이고 있는데 이와 같은 정부의 적극적인 의지가 민간투자의 참여를 유인하는 또 다른 인센티브로 작용하고 있는 것으로 생각됨

국토연구원 함정림 전문위원, 김흥수 선임연구위원 (jlhahm@krihs.re.kr 031-380-0681)

7) 「Public Private Partnership: A Clearer View」, PricewaterhouseCoopers, 2001. 10