

영국의 민간자금주도사업(PFI)은 왜 실패했는가?

정민기 / 셰필드대학교 도시계획학과 박사과정 졸업 (mkjeong082@gmail.com)

※ 영국의 민간자금주도사업(PFI)이 실패한 사례와 원인 등을 분석한 Stuart Hodkinson의 2019년 책인 *Safe as Houses: Private Greed, Political Negligence and Housing Policy after Greefell*의 일부 챕터를 번역하였음.

민간자금주도사업(PFI)의 기원

1990년대 초, 보수당 정부에서 민간자금주도사업(PFI)이 등장하게 된 핵심 요인은 영국 중앙정부의 차용 및 부채(UK government borrowing and debt)에 관한 공식적인 수치에서 공공투자의 장기 금융 부채(long-term financial liabilities)를 제거하여 정치인들을 돕기 위함이었다. 1992년, 미래경제통화동맹(future economic and monetary union)을 위한 유럽연합의 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)이 기준으로서 실행되면서, 재정적 제약 발생과 함께 영국의 인프라들이 무너져 내리는 상황이었다. 이때 조약이 발생시키는 장기간의 과소투자(under-investment)를 해결하기 위한 방법으로 민간자금주도사업(PFI)이 제시되었다. 회원국들은 연간 채무가 GDP의 3%를 초과하고 공공부문 부채는 60%를 초과하는 것이 금지되었다. 1998년에 논란 속에서 도입된 신 노동당¹⁾의 '지속가능한 투자준칙(sustainable investment rule)'과 '황금준칙(golden rule)은 공공부문의 순부채를 GDP의 40% 이하로 제한하고 경기순환(business cycle) 동안 예산 적자의 해결을 약속하는 내용을 담았으며, 이로 인해 재정적 압박은 더욱 강화되었다. 민간자금주도사업(PFI)은 공공부채를 민간부채로 재분류함으로써 재정 통제(fiscal controls)를 우회하는데 도움을 주었다. 그러나 이러한 명백한 실용주의(pragmatism) 아래에서, 정부 채무에 대한 재정압박과 민간자금주도사업(PFI)은 모두 신자유주의 아젠다의 핵심 일환이자 민간 기업 및 금융회사들이 공공 서비스에서 수익을 낼 수 있도록 고안되었다. 재정적 제약은 자본 축적을 위한 새로운 배출구(outlet)를 제공하는 동안, 시장과 돈의 논리를 공공서비스의 거버넌스 안으로 가져오는 새로운 종류의 아웃소싱 기회가 되었다. 민간이 조달하고 관리하는 빌딩에서 공공 예산으로 공공서비스가 유지되는 것으로 민간자금주도사업(PFI)을 재정의하여 이를 수행하였다.

민간자금주도사업(PFI)이 가진 엄청난 복잡성, 기본 법적 프레임워크의 부적당성, 공공 지출의 통제력 상실에 대한 재무부의 우려로 인해 '화이트홀²⁾의 장벽'을 돌파하는데 시간이 소요되었다. 민간 부문(private sector) 역시 망설였었다. 시티 오브 런던³⁾의 대형

1) 토니 블레어 총리가 이끈 신 노동당 정부(1997년 5월~2007년 6월).

2) 영국 중앙정부. 영국 중앙정부 주요 부서들이 위치한 런던 웨스트민스터의 청사단지인 화이트홀임.

3) 런던의 도심이자 금융 중심지임. 영란은행을 포함하여 민간 은행 및 금융투자회사들이 이곳에 위치함. 한국은행 런던사무소도 이곳에 위치함. 또 다른 도심인 시티 오브 웨스트민스터에는 정부 기관, 의회, 버킹엄 궁전 등이 위치함.

회계법인들이 입맛을 다시는 동안, 정부는 민간부분이 모든 재정적 위험을 감수하는 경우에만 민간자금주도사업(PFI)이 이용될 수 있음을 강력히 주장(insistence)하면서, 초기에는 은행과 건설회사들의 참여가 연기됐었다. 1990년 이후 150개의 민간자금주도사업(PFI)들이 착수했음에도 불구하고, 보수당이 1997년에 노동당에게 정권을 내주기 전까지 오직 19개의 계약들만이 성공적으로 체결되었다. 그러나 이 기간 동안 민간자금주도사업(PFI)이 자리를 잡을 수 있도록 정부는 점점 변화하고 있었다. 은행가들(bankers)은 민간자금주도사업(PFI)의 관리를 돕기 위해 재무부에 배치되었고, 시티 오브 런던, 산업계(민간자금주도사업(PFI)으로부터 혜택이 기대되는 General Electric, Tarmac, Scottish Power, Serco, Hermes 같은 주요 기업들의 임원진 포함), 중앙정부로부터 15명의 수석 대표들이 정부의 민간자금패널(Private Finance Panel)로 임명되었다. 이 조직은 공공부문의 모든 측면에서 민간금융 도입을 허용한다는 아젠다를 가졌다. 1995년에 지방정부협의회(Local Government Association)⁴⁾의 전신인 잉글랜드 및 웨일즈 지방정부 대표단체(representative body)는 Public Private Partnerships Programme Limited(4Ps로 알려짐)라 불리는 전문조달기관(specialist procurement arm)을 설치했다. 이 기관은 운영위원회(board)에서 민간부분의 이해를 더욱 증진시켰으며, 지방정부 사이에서 민간자금주도사업(PFI)을 증진하고, 무료 자문 서비스를 제공하며, 민간자금주도사업(PFI)의 활용에 있어 법적이고 재정적인 장애물들을 제거하여 중앙정부를 돕는 목적을 가졌다.

신 노동당 정부(New Labour)는 야당이 민영화로 인기가 없는 점을 활용하여 선거 자본(electoral capital)을 만들었고, 열정적으로 민간자금주도사업(PFI)을 공공서비스를 위한 현대화 아젠다의 초석(cornerstone)으로서 수용했다. 민간자금주도사업(PFI)을 검토하기 위해 전 민간자금패널(Private Finance Panel) 위원이었고 미국 회계법인인 Arthur Andersen의 영국 지사가 지원하는 민간 보험사인 Pearl Assurance의 회장인 Malcolm Bates를 임명했다. Bates의 권고사항들에 따라 민간자금패널(Private Finance Panel)은 재무부 테스크 포스트로 교체되었으며, 이는 다시 중앙정부 공무원들이 운영하는 정책 부문(policy arm)과 Adrian Montague(유로터널 사업에 참여했던 Dresdner Kleinwort 투자금융회사 간부)가 이끄는 사업 부서(projects section)로 나누어졌다. 이후 사업부서는 8명의 민간부문 임원들을 고용했다. 1998년에 특정 중앙공무원들을 교육하기 위해 프라이스워터하우스쿠퍼스(PwC)⁵⁾와 계약하였으며, 모범 사례를 공유하기 위한 민간자금주도사업(PFI) 컨퍼런스 프로그램 공급과 관련하여 Capita Group PLC⁶⁾와 계약을 체결했다. 민간자금주도사업(PFI) 계획에서 민간 부문에 주는 위험(risk)을 줄이기 위한 새로운 정책 지침(policy guidance)이 발표되었다. 재무장관(Chancellor the Exchequer)이었던 고든 브라운⁷⁾은 2000년도에 투자자들에게 다음과 같이 이야기했다. "이것들은 정부가 법적으로 제공해야 하는 핵심 서비스이며, 그 수요는 사실상 채워질 수 없을 정도다. 당신의 수입원(revenue stream)은 궁극적으로 정부에 의해 보호(back)받는다. 당신은 이와 같은 장기적인 사업 기회를 여기에서 말고 또 어디에서

4) 지방정부협의회(LGA)는 민간자금주도사업(PFI)이 중지된 이후, 국유재산관리기구(GPA)와 파트너십을 형성하여 지역에서의 OPE(One Public Estate) 사업 진행을 위한 핵심 역할을 수행하고 있음.

5) 런던에 본사를 둔 영국의 다국적 회계전문서비스 기업이며 세계 4대 회계법인 중 한 곳임.

6) 기업의 비즈니스 절차(business process)를 위탁받아 수행하는 아웃소싱 전문 서비스 기업이며 런던에 본사를 두고 있음.

7) 이후 토니 블레어 총리가 사임하면서 그 뒤를 이어 노동당 정부의 총리(2007-2010)로 취임하게 됨. 고든 브라운 총리를 마지막으로 2010년 총선에서 보수당의 데이비드 캐머런이 승리하였고 현재의 리시 수낙 총리까지 보수당 정부가 이어져오고 있음.

얻을 수 있겠는가?”

2000년, 재무부 테스크 포스의 사업부서는 Partnerships UK(PUK)로 재브랜드화 되었으며 다음의 민간부문 주주들(shareholders)이 51%를 소유하는 부분 민영화가 진행되었다. 이들은 Bank of Scotland, Prudential Assurance, Abbey National(현 Santander), Sun Life Assurance, Barclays, RBS, Serco, Global Solutions Limited(현 Group 4), British Land Company이다. 보수당으로 정권이 바뀌는 2010년까지 노동당은 620개 이상의 민간자금주도사업(PFI) 계획들에 서명했다. 2017년 3월 현재, 590억 6천만 파운드의 자본 가치를 가지는 715개 사업들이 진행 중이며, 계약된 총 3,084억 6천만 파운드가 2050년까지 지불될 예정이다. 민간자금주도사업(PFI)의 가장 큰 목표(target)는 의료 서비스(health service)로, 민간자금주도사업(PFI) 전체 지출액의 4분의 1을 새로운 병원들과 기타 시설들이 차지하고 있다. 위에서 언급된 정부, 자금계획과 계약 체결에 직접적으로 관여했던 은행, 계약자(contractors), 고문(advisors) 사이의 협력관계 아래에서, 민간자금주도사업(PFI) 모델들을 조언하고 장려했던 기업의 이익들(corporate interests) 간에는 또한 명백한 유사성이 존재한다.

민간 금융(private finance)의 비용이 높은 이유

정부의 예산 장부에서 투자를 제외(off the books)하는 민간자금주도사업(PFI)의 회계 속임수(trick) 아래에서, 정부는 영국의 방치된 공공 인프라를 공식적인 부채로 포함하지 않으면서 사업 재개가 가능했다. 하지만 전통적으로 공공이 빌려온 돈과 비교하여 민간자금주도사업(PFI)의 터무니없게 높은 비용(exorbitant cost)은 이 방식의 치명적인 단점이었다. 경제학자 Ann Pettifor가 훌륭하게 증명했던 것처럼 그 이유는 간단하다. 세금인상 권한(tax-raising powers)을 가지고 있는 정부는 파산할 일이 거의 없었기 때문에 민간 기업들보다 훨씬 저렴하게 돈을 빌릴 수 있다. 영국 정부는 우량채권시장(gilts market)에서 채권들(bonds)을 발행하여 수세기 동안 낮은 위험 상태(low-risk status)를 유지해왔으며 투자를 위한 저렴한 공공재정을 실현시킬 수 있었다. 구매자에게 영국 파운드화로 발행되는 우량채권(gilt)은 런던 증권 거래소(London Stock Exchange)에 상장된 가치에 근거하여 빌린 원금과 이자를 갚겠다는 약속을 의미한다. 그 이름인 gilt는 꾸준히 보장되는 수익으로 인해 금으로 코팅된 투자(gold-coated investment)라는 명성에서 유래되었다⁸⁾. 이와는 대조적으로 민간 기업들은 개인과 마찬가지로 훨씬 위험성이 높은 대출자(borrower)로 시장에서 인식되고 있으며, 이는 은행과 기타 금융 기관들이 민간 기업들에게 위험 프리미엄(risk premium)을 부과하는 이유이기도 하다.

그러나 민간자금주도사업(PFI)의 계획에서는 민간부문이 공공부문을 위해 투자자금 조달을 증가시키기 때문에 이러한 논리(logic)가 완전히 뒤집힌다. 민간자금주도사업(PFI) 계획에서 필요한 자본의 약 90%는 일반적으로 시중 은행들(commercial banks)로부터 우선순위부채(senior debt)로 빌린다. 대출을 해주는 이들 은행들은 거의가 Barclays, HSBC, Bank of Scotland, Lloyds TSB, RBS처럼 민간자금주도사업(PFI) 추진에 초기부터 참여했던

8) 영국에서 우량채권의 의미를 가진 gilt는 본래 금박, 금도금, 금가루 등의 의미를 가지고 있음.

은행들이다. 수년 동안의 연구에 따르면 민간자금주도사업(PFI) 우선순위부채의 내재이자율(implied interest rate)은 6-8%로서 정부가 대출할 경우인 2-4%보다 두 배가 높다. 많은 민간자금주도사업(PFI) 계획들에서, 이러한 막대한 추가 비용은 금융 파생상품(financial derivative)을 구입해야 하는 필요성에 의해 부분적으로 발생한다. 금융 파생상품은 스왑 거래(swap deal)로 알려져 있으며, 대출해주는 우선순위부채(senior debt)의 이자 및 인플레이션 변동금리(variable rates)를 더 높은 고정금리(higher fixed interest rate)로 바꾸어준다. 이는 공공기관들과 민간자금주도사업(PFI) 컨소시엄 모두에게 장기 비용에 대한 확실성을 부여하여, 그에 따라 예산을 세울 수 있도록 하기 위함이다. 이러한 (금융 파생상품 구입으로 인한) 추가비용은 공공의 지갑에서 충당되지만, 정부의 우량채권(gilts)은 이미 고정 금리를 제공하고 있다는 점에서 완전히 불필요한 비용인 것이다. 감사원은 2015년에 전체 민간자금주도사업(PFI) 프로그램의 스왑 부채(swap liabilities)가 약 60억 파운드라고 추정했었다. 그리고 Northumbria Healthcare NHS 재단 신탁은 2014년에 민간자금주도사업(PFI) 계약의 지분을 매수하기 위해 2,400만 파운드의 스왑 파손보상액(swap breakage costs)이 들었다고 보고했다.

민간자금주도사업(PFI)의 비용을 부풀리는 다른 동인(driver)은 SPV(민간자금주도사업(PFI)에 참여하는 은행 및 건설사의 투자부문)의 소유자에게 제공되는 수익이다. 예를 들어, 수십 개의 민간자금주도사업(PFI) 계획에 우선순위부채(senior debt)의 자금을 제공할 뿐만 아니라, 스코틀랜드 은행은 사모펀드인 Uberior Investments Ltd를 통해 해당 SPV(special purpose vehicle)에 투자했다. 이러한 투자자들은 일반적으로 회사 지분에 투자(주식 매입)하고 이자가 매우 높은 무담보 후순위 대출을 제공하기 위해, 선행 자본(up-front capital)의 10%를 제공한다. 인플레이션의 평가절하 효과에 대응하기 위한 계약의 첫해가 지나면, 소매물가지수(retail price index)를 단위요금 지불(unitary charge payments)과 연동시킴으로써 투자 가치는 공공의 지출에서 더욱 증대된다. 민간자금주도사업(PFI) 컨소시엄의 실제 금융 비용이 시간이 지남에 따라 감소하고 있음에도 불구하고, 많은 계약에서 이러한 물가연동(indexation)은 사업의 일부 자본 비용으로 확장된다. 다시 말해, 투자자들은 최대 30년 동안 인플레이션 방어 수단으로서의 수익원을 보장받게 된다. 공식적으로 민간자금주도사업(PFI) 계약에는 14~18%의 내부 자본 수익률(internal rates of return to equity)이 포함된다. 이것은 이미 그 자체로 훌륭한 거래이지만 수익률은 훨씬 더 높아질 수 있다. 여기에 관대한 이윤을 남기는 기업들은 20~30년 간 관리 및 유지보수 서비스를 아웃소싱하기 위해 높은 비용을 불필요하게 지출한다. 공공 및 민간 부문 파트너들이 민간자금주도사업(PFI)의 복잡성을 완전히 숙달하기 위해 특수한 제3자 기업 고문(special third-party corporate advisors)을 고용하면서 비용은 더욱 팽창하게 된다. 이러한 변호사, 회계사 및 기타 컨설턴트는 조달비용의 대부분을 차지하는 엄청난 수수료(eye-watering fees)를 청구하며, 이들은 소위 빅4 글로벌 회계법인인 PwC, KPMG, EY, Deloitte가 독점하고 있다.

민간자금주도사업(PFI)의 마술: 값비싼 금융을 합당한 가치로 위장

민간자금주도사업(PFI) 초기에 이러한 높은 비용들은 전통적인 조달(procurement)보다 더

나은 금전적 가치를 입증할 수 있는 경우에만 민간금융을 사용할 수 있다는 재무부의 규칙과 충돌했었다. 로비의 금융귀재들은 공공부문비교측정기(public sector comparator, PSC)로 알려진 가상의 대안보다 민간자금주도사업(PFI)이 항상 저렴하게 보이기 위해 매우 의심스러운 할인율(discount rates)을 제시했다. 그러한 할인(discount) 중 하나는 민간부문이 항상 스케줄과 예산에 맞춰 건설 프로젝트를 완료할 것이라고 가정함으로써, 관습적으로 공공부문 조달 내에 존재하는 소위 낙관주의적 편향(optimism bias)에 반박하기 위한 것이었다. 또 다른 가정은 파손 및 감가상각에 대한 평생 비용(whole-life costs)이 낮기 때문에 민간부문이 항상 공공부문보다 더 효율적이라는 것이다. 50개의 대규모 조달 사업들을 분석한 단 한 편의 연구를 기반으로 민간부문의 효율성을 가정하고 있다는 점은 주목할 만하다. 이것은 PFI(private finance initiative)/PPP(public private partnership) 모델을 증진시키는 데에 흥미를 가지고 전 세계 200개 이상의 PPP 프로젝트에 참여한 글로벌 컨설팅 기업인 Mott MacDonald가 재무부를 위해 정리한 연구였다. VFM 분석(Value For Money, 적격성 분석)은 민간자금주도사업(PFI)의 막대한 거래 비용에 대한 분명한 증거가 있음에도 불구하고 전통적인 공공조달과 동일한 것으로 가정했다. 공공부문으로부터 받는 모든 계약금의 약 4분의 1이 계약 체결 시점의 세월에 따라 수익이 된다는 가정 아래에서, SPV로부터의 예상 법인세를 설명하기 위한 조정(adjustment)도 이루어졌다. 끝으로 민간주도사업(PFI) 거래에서, 공공에서 민간 부문으로 이전된 위험에 따른 재정적 이점은 PSC(공공부문비교측정기) 비용에 추가되었다.

놀랍게도 이러한 할인율을 적용한 이후에, PSC보다 수천만 파운드 더 비싸던 전국적인 민간자금주도사업(PFI) 계획들은 마법처럼 더 저렴한 것으로 바뀌었다. 그러나 이 책에서 보여주듯이, 이러한 할인율이 단순히 실제 세계에서 실행되지 않는다는 가정에 의하면, VFM의 활동은 완전히 엉터리다. 예를 들어, 일부 민간자금주도사업(PFI) 계약들은 계약이 체결되게 되면 시간과 예산에 맞게 잘 이행될 것이다. 그러나 이것은 민간자금주도사업(PFI)의 복잡성으로 인해 조달 계획이 방해받고 빈번한 지연이 일어남으로써 발생하는 추가적이고 불필요한 재정·사회적 비용은 무시했다. 이러한 높은 비용은 민간자금주도사업(PFI) 계획들의 가격 합리성 격차(affordability gaps)를 발생시켰고, 서비스 합리화(service rationalisation)를 강요했으며, 재료 및 기준의 품질을 낮추거나, 누락된 자금(missing finance)을 생성하기 위해 거래에 공공 토지를 포함시켰다. 더욱이 계약을 깨는 데 엄청난 비용이 들기 때문에, 민간자금주도사업(PFI) 계약들은 공공부문이 30년 동안 더 나은 거래를 하지 못하게 막게 된다. 민간자금주도사업(PFI) 계약자들은 작업 및 서비스의 장기 독점 공급자가 된다. 많은 계약들에는 혐의된 계약 이외에 추가적인 업무 및 서비스를 계약자가 제공받을 수 있도록 허락하는 독점 조항들(exclusivity clauses)이 포함되어 있다. 그리고 그것들을 착수하게 함으로써 매우 높은 수익(returns)을 얻을 수 있다. 이것이 민간자금주도사업(PFI)의 학교들이 전구 하나를 교체하기 위해 333파운드, 계시판을 옮기는데 500파운드, 구멍을 뚫는 데에 180파운드라는 충격적인 금액을 아웃소싱 된 유지보수 업체들로부터 청구 받는 이유다. 그래서 계약이 시작된 순간, 공공부문 모니터링의 예상된 비용보다 높아지게 된다. 예를 들어, 램버스 시청(Lambeth council)은 본래 MFN 계획을 위한 모니터링 비용을 25년 간 총 460만 파운드가 될 것으로 예상해왔다. 그러나 2012/13과 2013/14년의 램버스 계정에 관한 연간 조사에서 이러한 비용들이 이미 처음 2년 간 835,127파운드에 도달한 것으로 나타났다. 이러한 비율이 계속된다면 2037년까지 당국(authority)의 모니터링 비용은 원래의 예측보다

두 배 이상이 될 것이다. 법인세로 인한 민간자금주도사업(PFI)의 재정적 이익을 어느 누구도 가정하지 않았으나, 2011년 이후에 법인세율이 11퍼센트 포인트 인하되면서 민간자금주도사업(PFI) 계약자의 87%가 이 혜택을 받았다. 그리고 이것은 심지어 우리가 체계적 세금 회피라는 주제를 꺼내기도 전의 일이다.

그러나 민간자금주도사업(PFI) 아래에서, 위험의 금융화 및 전가(transfer)는 VFM분석에서 가장 논란이 되는 측면이다. 사실상의 위험 전가(risk transfer)는 30년 계약 기간 동안 발생할 수 있는 잠재적인 사건들에 대응하기 위해 공공부문이 민간 컨소시엄을 포함하여 매우 비싼 보험 증서(insurance policy) 취득에 휘말리는 것이다. 그러나 민간자금주도사업(PFI)에 관여되어 있는 주택조합(housing associations)에서 중역을 맡았던 한 고문이 나에게 말한 것처럼, 위험가격 책정은 우리 모두가 생각하는 것처럼 그리 과학적이지 않다. 일반적으로 민간부문은 많은 다양한 것들을 포함하여 위험을 공공부문으로부터 제거하기 위해 치러야 할 종합적인 액수를 제의한다. 이러한 것들이 충족되지 않거나, 공공부문이 수행하는 비용보다 위험전가를 위해 훨씬 적은 비용이 민간에게 지불 된다면, VFM의 가정은 아래와 같이 사라져 버린다.

당신이 하는 일은 그림을 전체적으로 보는 것이고, '우리는 백만 파운드 상당의 위험이 그곳에 있다고 예상하는 것'이라고 당신은 말한다. 그렇지 않다... 나는 그것이 대단히 과학적이라고는 생각하지 않는다. 나는 많은 부분이 상업적 판단에 달려있다고 생각하며, 그래서 고객들(clients)이 보통 '우리는 시청(council)이 원하는 것을 제공하지 않을 겁니다'라고 말하는 이유라고 직감적으로 느낀다. 우리는... '만약 당신이 그 조항을 삭제한다면, 우리는 입찰에서 5만 파운드를 낮출 것이다'라고 말하지 않을 것이다. 당신이 직접 특정 항목을 지정할 수 있기 때문에, 당신이 가격을 책정할 수 있는 지점이 있을 수 있다. 그래서 예를 들면 오염의 위험(contamination risk)이 그것이다. 당신은 '우리가 몇몇 분석을 완료할 것이고, 어떤 문제가 그곳에 있을 것이라는 관점에서 우리가 최악의 시나리오가 무엇인지 분석할 것이며, 그 다음 우리가 가격을 책정할 것이다'라고 말할지 모른다. 나는 8백만 파운드의 한 거래를 기억한다. 당신은 '만약 당신이 위험을 감수하지 않는다면, 우리는 입찰가로 8백만 파운드를 제시하겠다'고 시에 말했던걸 기억한다. 만약 당신이 그 위험을 감수한다면, 8백만 파운드가 가진 합당한 가치는 바로 낮아질 것이다. 모든 지침은 당신이 돈의 합당한 가치를 확보할 수 있는 범위에서 위험을 이전해야 한다고 당신에게 말하고 있다. 당신(민간)이 시(council)와 대화를 시작하는 순간, 이 내용은 사라진다.

비 민간금융주도사업(non-PFI) 건물들 및 서비스들을 유지하기 위한 공공부문의 능력에 있어서, 비용이 많이 드는 (또한 공공예산에서 우선순위를 두는) 민간금융주도사업(PFI)의 해로운 재정적 영향이 나타나는 것처럼, 정량화하기 어려운 많은 근본적인 사회적 위험들은 VFM 실행에 포함하지도 않는다. 또한 VFM 모델은 공공 건물 및 토지의 일시적이거나 영구적인 손실로 인한 미래 비용을 계산하지 않는다. 새 인프라나 에딘버러 로얄 병원(Edinburgh Royal Infirmary)의 경우처럼 계약이 종료되어 갱신되는 인프라는 공공 부문으로 다시 반환되지만, 나머지 토지 및 건물은 그대로 계약자에게 남게 된다. 또한 금리가 하락하거나 미래에 계약을 해지할 때, 금리 스왑 거래(interest rate swap deals)로 인한 막대한 계약파기 보상액이 발생한다. 이는 공공 기관들이 재융자(refinancing)를 통한 비용

절감을 훨씬 어렵게 만드는 위험임에도 불구하고 생략되어 있다. 민간자금주도사업(PFI)에서 막대한 비용부담과 경직성의 결합은 국민보건서비스(NHS)에 치명적인 결과를 가져오고 있다. 처음 10곳의 민간자금주도사업(PFI) NHS 병원 계획에서 가격 합리성(affordability) 문제들은 다양하게 대응되었는데, 이를 위해 병원 예산에 침범하고, 민간자금주도사업(PFI) 기업들에게 시장 가격보다 낮게 병원 토지 및 자산을 매각하고, 자본 및 운영비용을 줄이기 위해 병원의 수용 능력을 낮추었다. 2006년에 계약이 체결되었으며 영국에서 가장 큰 규모로 민간자금주도사업(PFI)이 이루어진 병원인 동런턴의 Barts Health NHS Trust는 계획된 2048년까지 71억 파운드가 소요될 것이며, 이것은 트러스트(NHS에서 운영하는 병원)의 연간 예산 중 11%를 차지한다. 그 결과, 2016년에 트러스트는 국민보건서비스(NHS) 역사상 가장 큰 규모의 예산 초과로 인해 금융 위기에 봉착했으며, 수백 건의 정리해고, 서비스 예산 삭감, London Chest 병원 폐쇄 및 주택개발을 위한 부지 매각을 겪어야 했다. 즉, 민간자금주도사업(PFI) 프로젝트들은 회계장부의 대차대조표 상에는 비용 효율적으로 기록될 수 있지만, 공공부문에서 전혀 감당할 수 있는 비용이 아니었다. 결국, 런던 지하철(London Underground)의 사례와 같이, 가장 중요한 위험(공공서비스의 실패를 포함)은 공공부문 뿐만 아니라 궁극적으로는 대중에게 그대로 남아 있다. 컨소시엄이 계약 의무를 불이행하는 경우에는 사회적 부채(social liabilities)는 세금으로 부담된다.

이러한 사례들은 잠재적 위험으로부터 SPV를 소유한 투자자들뿐만이 아니라 은행을 보호하기 위한 관점에서, 민간자금주도사업(PFI) 계약들이 협상되고 자금이 조달되고 작성된다는 현실을 강조하고 있다. 정부는 30년간 고정금리로 인플레이션에 영향을 받지 않는 금융(inflation-protected finance)을 효과적으로 약속했으며, 사회적 필요성 때문에 계약자들은 발생할 수 있는 공공 인프라에 대한 위험을 거의 떠맡지 않았다. 건설 위험이 감소했음에도 불구하고 공공부문으로부터 원래의 높은 이자율로 계속 지불을 받는 가운데, 공공 재정의 보장된 국채(guaranteed tap)는 민간자금주도사업(PFI) 컨소시엄이 은행과 더욱 유리한 대출 조건들에 합의하는 채용자 스캔들을 발생시켰다. 이것은 공공기관들이 공유하기 힘든 횡재 수익(windfall profits)을 창출했다. 1999년과 2005년 사이의 12개 민간자금주도사업(PFI) 프로젝트들의 채용자(refinancing)를 통해 SPV들은 1억 4,260만 파운드의 수익을 얻었다. 공공부문이 2,730만 파운드의 수익을 발생시킨 것과 비교되는 수치이다. SPV와 하도급자(sub-contractor)의 유일한 실제 위험은 계약 기준과 목표를 충족시키지 못하는 데서 발생하는 재정적 위약금(financial penalties)의 법적 책임이 있다. 그러나 5장에서 논의하겠지만, 건설업계의 자율규제 맥락(빈약하게 작성된 계약서와 민간자금주도사업(PFI)의 자율 모니터링 체계)에서 규정 위반이 발견될 가능성은 근본적으로 최소화 되어 있다. 이러한 위험이 현실화 되는 경우라도, 재정적 위약금이 하도급자들에게 전가됨으로써 민간자금주도사업(PFI) 투자자들은 보호받게 되며, SPV 설립에서 제공받는 법적 보호를 통해 모기업이 파산할 경우 (혹은 SPV 자체가 실패한 프로젝트로 인해 손실에 노출되는 경우) 소유주가 그들의 자산을 보호할 수 있도록 하는 부도격리 독립체(bankruptcy-remote entity)로서 보호를 받게 된다. 다시 말해, SPV는 업무와 서비스를 제공하기 위함이 아니라 돈이 공공에서 민간기관으로 흘러가게 하기 위한 위험보장 수단(risk-secured vehicles)으로써의 사실상 금융 회사다. 조달(procurement)에서 위험(risk)은 가장 유리한 계약 조건을 공공부문으로부터 얻기 위해 증폭되고 과장되지만, 계약이 일단 실행이 되면 위험은 최소화 된다. 실제 위험은 공공부문이 회수하지 못하는 재정적 추출(financial

extraction)과 가치 창출(value creation) 사이의 불일치(difference)다.

런던 지하철 민간자금주도사업(PFI)의 대실패(fiasco)

거의 틀림없이 민간자금주도사업(PFI)의 가장 유명한 실패 사례는 런던 지하철일 것이다. 이 계획은 Ken Livingston 런던시장의 반대에 맞서 2003년에 시작되었다. 런던 지하철의 노후화된 인프라 시설들(철도차량 포함)의 유지관리 및 재생(renewal)은 두 개의 민간자금주도사업(PFI) 컨소시엄인 Metronet과 Tube Lines에게 30년 동안 아웃소싱 되었다. 계약을 체결하기 위한 시간과 비용이 원래 예상보다 훨씬 높았을 뿐만 아니라, 런던 지하철의 3분의 2를 운영하는 Metronet이 예상치 못한 비용 초과로 법정관리(부도처리)에 들어가면서 민간부문으로의 위험 전가(risk transfer)는 허황된 것임이 입증되었다. 그 이후 Metronet은 영국 정부에 의해 긴급구제를 받았는데, 20억 파운드의 세금이 투입되었으며, 이는 실제로는 민간부문에서 재정적 위험을 거의 책임지지 않음을 보여주었다. 민간자금주도사업(PFI) 컨소시엄이 계약에서 약속한 자본 작업(capital works)을 수행하기 위해서 민간자금을 빌릴 수 있도록, 공공부문은 컨소시엄 부채 자금의 95%를 보장하는데 동의해야만 했었다. 2010년에 Tube Lines가 3억 1,200만 파운드에 매각되는 동안, Metronet은 공공의 소유가 되었고, 30년 계약의 런던 지하철 PPP(Public Private Partnership)는 7년 만에 종료되었다.

폭리의 규모(The scale of profiteering)

주택재생과 관련하여 6장에서 보여주겠지만, 민간자금주도사업(PFI)은 상업 대출기관, 투자자, 계약자, 컨설턴트가 납세자(taxpayer)의 뒤에서 폭리(profitteering)를 취할 수 있도록 허용했으며, Nick Hildyard는 이것을 '허가된 절도(licensed larceny)'라 불렀다. SPV의 지분을 매도하거나 다른 투자자들에 의해 매수되었을 때, 돈벌이가 되는 민간자금주도사업(PFI)의 주식 유통시장(secondary market)과 원래 투자자가 얻을 투자금 수익률(exit rates of return)에 의해 이러한 폭리의 규모(the scale of profiteering)가 드러난다. 일반적으로 이러한 지분(equity stakes)은 소유자에게 제공되는 투자수단인 전문 인프라 펀드(specialist infrastructure funds)에 의해 구매된다. 은행, 사모펀드, 연금 기금, 보험회사, 심지어 외딴 정부에게도 배당금이 잘 지급된다. 2003년 이래로 민간자금주도사업(PFI) 지분(equity)을 유통하는 시장(secondary market)에서 기타 인프라 펀드의 매매를 전문으로 하는 주요 유통시장 인프라 펀드(secondary market infrastructure funds)가 탄생하면서 새로운 현상이 유행하기 시작했다. 민간자금주도사업(PFI) 전문가인 Dexter Whitfield는 1998년과 2016년 사이에 다음과 같은 사실을 발견했다. 103억 파운드 규모의 1,003개 영국 PPP/PFI 프로젝트(연평균 28.7%의 수익률을 가짐)의 지분을 직접 판매하는 462건의 거래가 있었다. 33개의 유통시장 인프라 펀드(secondary market infrastructure funds)가 전부 또는 일부가 매각되었으며, 이는 74억 파운드 가치의 1,151개의 PFI/PPP 프로젝트 기업들의 지분을 포함한다.

이러한 수익과 지분 거래의 규모는 체계적인 법인세 회피와 밀접한 관련이 있다. 많은

민간자금주도사업(PFI) 계획들은 Jersey, Guernsey, Luxembourg, 카리브해 섬과 같은 국가 또는 영토의 역외(offshore)에 등록된 기업들에 의해 소유되고 있다. 이곳들은 소위 조세 피난처(tax havens)로 알려져 있으며, 소득, 수익, 자본 이득에 대한 세금 납부가 면제되는 곳들이다. 형편없었던 Barts Health NHS Trust 민간자금주도사업(PFI) 프로젝트의 주요 투자자는 Jersey를 기반으로 하는 런던의 펀드관리 기업인 Innisfree이며, RBS 그룹의 일부인 Coutts&Co.가 소유하고 있다. Innisfree는 현재 국민보건서비스(NHS), 교육, 국방 분야의 민간자금주도사업(PFI) 계획에 참여하는 최대 규모의 민간 투자자이며, 수십 개의 병원과 수백 개의 학교를 소유하고 있다. 영국 연금기금(UK pension funds)이 포함된 투자자들에게 8~10%의 수익 달성을 목표로 하고 있다. 2014/15년에는 7명의 이사가 총 530만 파운드의 급여를 가져갔으며, 최고 경영자인 David Metter는 8,200만 파운드의 개인 재산으로 2013년 선데이 타임지 부자 리스트에 이름을 올렸다. 이러한 지분 매각과 모회사 인수는 PPP(Public Private Partnership) 부문을 통해 역외 인프라 펀드(offshore infrastructure funds)의 손에 막대한 집중과 권력을 불러일으켰다. 2017년 현재, 역외 펀드는 546개의 민간자금주도사업(PFI) 계획들의 지분을 소유하고 있으며, 이는 민간자금주도사업(PFI)의 총 자기자본 중 51.3%에 달하는 액수이다. 5대 대형 역외 펀드(HICL(Guernsey), John Laing Infrastructure Fund(Guernsey), 3i Infrastructure PLC(Jersey), International Public Partnerships Limited(Guernsey), Bilfinger Berger Global Infrastructure(Luxembourg))는 2011년과 2017년 사이에 총 29억 파운드의 수익을 가져갔으나 법인세는 0.47%에 불과했다. 이는 영국에 등록된 이들 기업들에 의해 6억 파운드 이상의 잠재적 세금 손실이 일어났음을 나타낸다. 이러한 역외 인프라 펀드와 그들이 소유한 민간자금주도사업(PFI) 계획에 누가 투자하고 누가 폭리를 취하고 있는지 살펴보면, 우리는 소규모 사모펀드 그룹인 Blackrock, 시중은행인 Lloyds, RBS, HSBC, HBOS, 투자은행인 Schrodgers, 그리고 예상 밖으로 공공부문 연금기금인 Transport for London이 있음을 알 수 있다.

민간자금주도사업(PFI) 지지자들은 그것이 선투자(up-front investment)에서 전통적인 공공 대출(public borrowing)보다 훨씬 비싼 방식이라는 점은 인정하지만, 결과적인 인프라시설과 서비스는 세금 사용 대비 더 나은 가치를 제공한다고 주장하고 있다.

참고문헌

Hodkinson, S (2019). *Safe as houses: Private greed, political negligence and housing policy after Grenfell*. Manchester: Manchester University Press.