

발간일 2023. 06. 30.

발간번호 2023 Vol. 1

센터정보 국토연구원 국공유지연구센터
세종 특별자치시 국책연구원로 5

문의전화 044-960-0192

국공유지 포커스

국공유지연구센터가 주목하는 이슈와 센터소식을 전합니다

2023 Vol. 1

1 정책연구포럼 요약

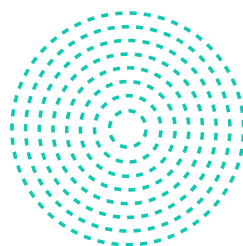
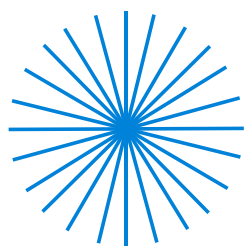
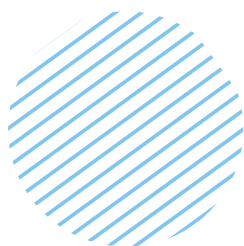
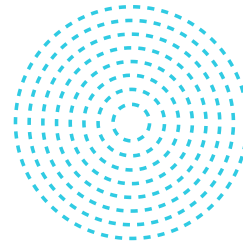
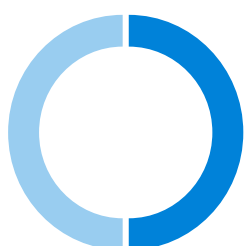
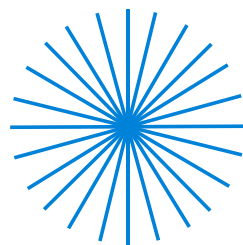
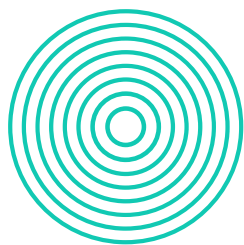
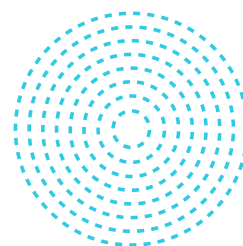
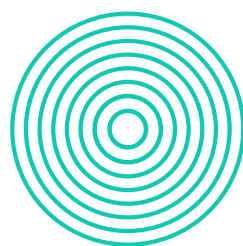
기획재정부-국·공유지연구센터
정책협의회

2 해외 국유재산 탐방

독일 본, 네덜란드 헤이그,
영국 런던

3 해외특파원 리포트

영국의 민간자금주도사업(PFI)은
왜 실패했는가?



1. 정책연구포럼 요약

기획재정부-국·공유지연구센터 정책협의회

구분	내용
일시	2023. 6. 16. (금)
장소	국토연구원 강당(2층)
주제	국·공유지연구센터 주요 성과 공유 및 향후 국유재산 정책 방안 논의
발표자	이승욱 국·공유지연구센터장 (국토연구원) 윤정재 부연구위원 (국토연구원)
주요 참석자	기획재정부 윤석호 국유재산심의관, 정동영 국유재산조정과장, 임재정 국유재산협력과장, 손주연 사무관, 김청운 사무관, 조중연 사무관, 주세훈 사무관, 안영환 사무관, 김현주 사무관 국토연구원 김태환 부원장, 조판기 기획경영본부장, 김상조 도시연구본부장, 김명수 선임연구위원 등

행사사진



지난 6월 16일, 국·공유지연구센터는 국토연구원 2층 강당에서 2023년 기획재정부-국공유지연구센터 정책협의회를 개최하였다. 국·공유지연구센터는 이번 정책협의회를 통해 센터 현황과 그동안의 성과를 공유하였으며 기획재정부와 함께 향후 국유재산 정책 수립 방향에 대해 논의하였다.

작년 주요 연구성과를 공유하기 위해 이승욱 국·공유지연구센터장과 윤정재 부연구위원은 각각 “도시 내 국·공유재산 활용 실태분석 및 전략연구”와 “국유재산 정책변화에 따른 통합적 관리체계 개선방안”에 대해 발표하였다.

첫 번째 발표에서 이승욱 국·공유지연구센터장은 서울시 국·공유지를 대상으로 한 실태분석 결과와 이를 근거로 한 미·저활용 공간들의 활용전략을 제시하였다. 연구에서 활용 가능한 국·공유지를 도출하기 위해 토지이용 모델을 구축하고 5가지 유형으로 나누어 유형별 활용전략을 제시하였다.

두 번째로 윤정재 부연구위원이 현재 여건변화와 정책변화에 따른 국유재산 통합관리체계 개선에 대해 발표하였다. 우선 현재 국유재산 관리체계의 구조적이고 현실적인 한계를 진단하고자 관리제도, 관리현황, 세부 운영실태 등을 심도 있게 검토하였으며 패러다임 변화에 대응하여 보다 효율적이고 통합적인 국유재산 관리체계를 구축할 수 있도록 체계 및 관련 정책 개선방안을 제시하였다.

발표 후 종합토론에서 윤석호 국유재산심의관은 여태까지 수동적으로 국·공유지 활용 요구에 대응해 왔기에 통합적인 데이터베이스의 중요성을 강조했다. 지금은 서울시만 분석했지만 단계적으로 인구 100만, 50만 이상의 도시들을 대상으로 분석한다면 국유지를 체계적으로 관리하는데 큰 도움이 될 것이라고 말했다. 또한 국유재산 통합관리체계는 공직에서도 거대한 벽을 느끼고 있는데 체계를 바꾸는 것은 큰 사업으로 그만큼 위험이 따르기 때문에 장기적, 궁극적으로 가야 될 큰 그림이라고 했다.

그 외에도 위탁개발 사업 대상을 선정할 때 지침상의 기준에는 개괄적으로 되어 있어 구체적인 지표화가 필요하며 나아가 향후 해외에도 비축 부동산을 매입할 때 가이드라인 제시가 필요하다는 의견을 제시하였다. 마지막으로 소외지역에 대한 국·공유지의 기여 방안 모색 등 내용들도 논의 되었다.

이번 정책협의회는 국·공유지센터의 연구성과를 통해 향후 국유재산 정책 수립을 위해 제언할 수 있는 뜻깊은 자리였다.

2. 해외 국유재산 탐방

기간: 2023. 4. 23. ~ 2023. 4. 30.

출장지: 독일 본, 네덜란드 헤이그, 영국 런던

출장개요

● 출 장 지: 독일 본, 네덜란드 헤이그, 영국 런던

● 출장기간: 2023. 4. 23. ~ 2023. 4. 30.

● 출장목적

- 해외 국·공유지 관리청 방문 및 전문가 인터뷰 등(자문, 국제세미나 등 교류 논의)
 - (독일 본) 독일 연방재산청(BImA)은 독일의 국유재산을 관리하는 기구로 국유재산을 일원화하여 상업성 원칙을 중점으로 관리하고 있어 독일의 국유지 관리 및 활용 사례를 연구하고 관리기구와의 교류를 위해 방문
 - (네덜란드 헤이그) 네덜란드 내무왕실부 국유재산관리청은 여러 정부를 통해 관리하는 체계를 통합하여 총괄기관으로 구성되어 운영되고 있어 본 운영 노하우와 국공유지 활용에 대한 포트폴리오 등 사례 연구를 위해 방문
 - (영국 런던) 영국 정부자산관리청(GPA)는 국유지 관리를 위해 내각 사무국 산하에 설치하여 국가 전체 국유지 대응전략과 정책을 마련하고 있어 운영 노하우와 국유지 관리·활용 사례를 조사하기 위해 방문
- 해외 국·공유지 활용 개발 사례 답사
 - (독일 본) 국유재산 활용 UN 유치 등 활용사례
 - (네덜란드 헤이그) 네덜란드 공군기지 이전구역 신규주택단지 개발 사례
 - (영국 런던) 통합정부청사 등 활용 사례
- 해외 국·공유지 활용정책 분석을 통한 국내 적용방안 모색
 - 해외 군부대 활용사례를 조사하여 국유재산 위탁개발사업·기부 대 양여사업 타당성 검토를 수행하는데 적용방안을 모색하고 국유재산 종합계획 수립 지원을 위한 해외 국유재산 활용전략 발굴 목적

수행사항

① 독일 연방재산청(BImA) 방문 및 국유지 활용사례 답사

● 회의 개요

일 시 : 2023. 4. 23.(월) 13:00 ~ 17:00

장 소 : 독일 본 소재 독일 연방재산청(BImA) 청사

참석자 : (독일 연방재산청) Felix Nolte, (국토연구원) 이승욱 센터장, 정원기 연구원

● 회의 내용

독일의 국유재산 범위

- 독일은 헌법에 해당하는 「기본법」과 「민법」 그리고 「연방예산법」에 의거 국유재산(Staatsvermogen)을 관리 운용
- 독일은 국유재산을 구분하는 특정한 법적 개념은 존재하지 않으나, 연방정부가 소유한 국유재산을 연방재산으로도 지칭하며, 연방 소유의 국유재산을 이용 목적에 따라 행정재산과 재정재산으로 크게 구분

독일의 국유지 현황

- 독일의 국유재산에서 토지와 부동산을 포함한 국유 부동산 면적은 2019년 행정재산 27,704km², 재정재산 184km²로 전체 국유 부동산 면적 27,888km²(독일 연방재무부의 2020년 회계연도 국유재산 계정). 이는 독일 전체 국토 면적인 357,580km²(2019년 12월 31일 기준)의 약 7.8%
- 독일의 국유재산 중 국유지(연방이 소유한 토지) 면적은 2005년 기준 약 8,114km²로, 전체 연방 국토 면적의 2.3%
- 독일의 국유지 중 행정재산이 5,211km², 전체 국유지의 64.2%를 차지하며, 일반 재정재산은 2,903km²로 전체 국유지의 35.8%
- 연방 소유 국유지 가운데 유휴지는 별도로 관리되고 있으며, 이에 관한 정보는 요청 시 공개하고 있는데, 2018년 기준 베를린 883,933m², 프랑크푸르트 9,402m², 쾰른 560,375m²

독일 국유지 관리기구

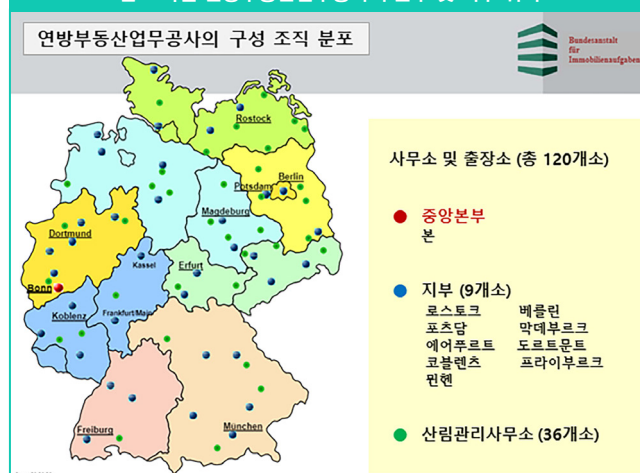
• 관리주체

- 독일은 국유재산을 관리하는 별도의 법률이 없으며, 제2차 세계대전 이후 독일 연방공화국이 출범한 직후인 1950년부터 2004년까지 연방재무부가 연방 소유 일반 기본 재산과 국유림 등을 관리
- 2005년 이전까지 청사 등 행정재산은 연방의 각 부처가 자체 관리하고, 일반 재정재산은 연방재무부(BMF)가 관리
- 재정재산은 3단계 행정체계로 관리가 이루어져 왔는데, 연방재무부(BMF, 국유재산국 - 관리정책 총괄)
- 연방재무부 산하 광역 고등재무국 (OFD - 국세와 관세 외에 토지, 건물 그리고 산림 등의 국유재산 전반에 대하여 관할 지역의 일선 행정기관을 관리 감독) - 일선 행정기관으로서 세무서, 세관 그리고 연방재산관리사무소 및 연방산림관리사무소의 관련 국유재산 관리업무 처리

• 집행기관

- 독일 연방정부는 분산된 국유지 업무체계 개편을 전면 추진하여 2005년 1월 1일자로 '연방부동산업무공사'(Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: BImA)를 설립하여 국유지 관리체계 단일화 함
- 연방부동산업무공사(BImA)는 구(舊)서독의 수도였던 본(Bonn)에 본부를 둔 연방재무부 산하 직할 공법상의 법인격 영조물로 설치되어, 2005년 1월 1일부터 업무를 시작
- 연방부동산업무공사(BImA)는 업무 추진을 위한 의사결정기구로서 이사회를 구성함
- 연방재무부는 연방부동산업무공사(BImA)의 활동에 대한 기본 지침을 결정하여 이사회에 지침을 전달, 이사회는 연방재무부에 활동 상황을 보고
- 중요한 국유재산 매각이나 취득, 건물 신축 등은 연방재무부 장관의 사전 승인을 받아야 함
- 본(Bonn)의 본부와 베를린(Berlin), 도르트문트(Dortmund), 에어푸르트(Erfurt), 프라이부르크(Freiburg), 코블렌츠(Koblenz), 막데부르크(Magdeburg), 뮌헨(München), 포츠담(Potsdam) 그리고 로스토크(Rostock) 등 9개 지부(Direktion) 그리고 지부에 소속된 독일 전역에 약 120개의 지소 및 분소(Hauptstelle 및 Nebenstelle)가 설치, 독일 전역 7,100명 직원 중사

그림 4 독일 연방부동산업무공사의 본부 및 지부 위치도



출처 : BImA 자료 Der Immobiliendienstleister Immobiliendienstleister des Bundesdes Bunde

- 연방부동산업무공사(BImA)의 주요 업무와 활동

- 독일 연방정부로부터 위임된 부동산 관리 업무를 수행하며, 연방재무부 장관 및 해당 부동산 소유 상급기관 장이 합의한 예외 사항을 제외하고 연방기관들이 업무 수행을 위한 행정 업무용 부동산을 통일적으로 관리하는데, 재산관리(취득, 양도, 수익의 징수) 및 유지 보수 업무 수행
- 연방정부 목적을 위한 행정 업무용 토지 및 공간(부동산)에 대한 수요를 충족시켜 주는 것으로, 용자 조달을 통한 신축과 매입, 그리고 임대 또는 공사파트너십 모델을 활용하기도 함
- 연방부동산업무공사(BImA)는 또한 공사 소유 주택 및 토지를 임대하거나 대여하는 업무
- 산림 경영과 연방 부동산 재산의 자연보호 지원을 포함한 산림 서비스를 수행, 연방정부 소유의 산림, 공지 그리고 이른바 문제 부동산을 지속가능한 생태적으로 이용 및 관리하고, 연방 시설물의 산림 및 자연보호 서비스를 유지
- 외국 주둔군의 토지 이해관계(토지 요구 및 철수 시 토지 잔존 가치 및 피해에 대한 보상을 포함하여)를 처리하고, 연방 공무원들이 필요로 하는 주택을 제공하며, 연방 정부에 대한 평가에서 입업적, 농업적 지침 역량에 대한 인식 제고

독일 국유지 활용사례

- 국유지를 활용한 청사 및 기관 건축 사례

- 연방부동산업무공사는 연방정부 소유 토지를 활용하여 연방정부가 필요로 하는 건축물을 건설하며, 연방 소유 토지에 각종 건물 건축사업을 담당하며, 이미 많은 중요한 건축 프로젝트를 완료함

- 독일 베를린 연방교육연구부(BMBF)

- 연방정부가 PPP 방식으로 민간 건물을 지은 것은 처음으로, 공공 부문과 민간 부문 파트너 간의 계획되고 조정된 협력을 바탕으로 하여 시간과 예산에 따라 인상적 수준의 건축 품질과 에너지 효율성을 자랑하는 현대적인 업무 본부를 건설
- 2017년 11월 연방교육연구부의 Futurium 완공
- Futurium은 최신 지속가능성 기준 준수와 관련하여 황금 표준을 나타내며, 건물 사용자의 정확한 요구 사항을 충족하는 전시 및 이벤트 공간을 수용
- 이 건물은 Futurium GmbH에서 과학, 기술 및 사회 발전에 대한 대화를 위한 독립적 인 플랫폼을 제공하여 미래 형성에 대한 토론을 자극하는데 사용



출처 : BImA 내부 자료

- 독일 본 국제연합 캠퍼스

- 연방부동산업무공사는 구서독 연방수도였던 본에 유엔(UN)을 위한 새로운 주요 건설 프로젝트를 진행
- 17층, 지하 3층에 걸쳐 높이가 약 65m에 달하는 독립형 별관이 구서독 연방하원의 본회의실과 역사적 건물인 이전 상수도 및 펌프 하우스 사이에 건설
- 2021년부터는 기후변화협약사무국 직원 330명을 수용
- 연방정부의 지속가능한 건물 등급 체계에 따라 인증을 받는 것을 목표. 두 개의 역사적 건물(이전 상수도 및 펌프 하우스)은 캠퍼스의 필수적인 부분이 될 것이며, 향후 유엔(UN) 회의 및 심포지엄에 사용

그림8 국제연합(UN) 캠퍼스, 독일 본 소재



출처 : 직접 촬영

② 네덜란드 국유재산관리청(RVB) 방문 및 국유지 활용사례 답사

● 회의 개요

일 시 : 2023. 4. 26.(수) 10:00 ~ 17:00

장 소 : 네덜란드 헤이그 소재 네덜란드 국유재산관리공사(RVB) 청사, 레이던 소재 팔컨뷔르흐(Valkenburg) 군사훈련장

참석자 : (네덜란드 국유재산관리청) roland.vanengelen, vermeer, Peter, (국토연구원) 이승욱 센터장, 정원기 연구원

● 회의 내용

기관 소개 및 주요 업무

- 네덜란드 국유재산관리공사(Rijksvastgoedbedrijf, RVB)
 - 중앙정부와 국방부의 건물과 토지를 관리하며, 내무부 및 왕국 관계부에 속하고 있음
 - 2014년 국방재산국, 정부청사국, 중앙정부재산개발국, 중앙정부재산국 4개 부서를 통합하여 창설함
 - 카리브해를 포함하여 네덜란드에서 가장 크고 다양한 부동산 포트폴리오의 관리 및 유지를 담당
 - 정부부처의 정책을 지원하고 공사의 성격을 지니고 있음
 - 중앙정부재산위원회(ICRV)의 회원이며, 위원장은 인프라 및 수자원 관리 국장임
 - RVB는 지방정부와의 관계와 지역과의 유대감을 위해 각 지역에 지사와 직원이 배치되어 있음
 - 전통적으로 주 업무는 정부청사 관리로 관련 인력이 다수 포함되어 있으며, 사업관리와 재정관리에 인력이 배치되어 있음
 - 유희부지 및 도시개발 부서가 신설되었고 도시총괄하는 건축가가 별개로 존재함
 - 경제적 가치와 사회적 가치 창출을 위해 업무를 추진중이며, 사회적 가치 창출을 위한 사업이 타 부서와의 갈등이 존재하고 있고 경제성에 대한 부분에 대해서도 이견이 있음
- 조직 구성
 - 82,615ha의 토지와 155억 유로의 가치가 있는 부동산 포트폴리오를 담당하며, 약 2,223명 구성된 조직
 - 국장(DG)을 비롯하여 5개의 이사가 포함(포트폴리오 전략 및 포트폴리오 관리 이사회, 거래 및 프로젝트 이사, 재산 관리국, 재무 및 관리 컨설팅 이사)
 - 기존 11개 지역에 기관을 분산하여 운영하고 있었으나, 총 5개 지역으로 통합하면서 집중운영을 하면서 450만유로를 절감 할 수 있었음
- 주요 업무
 - RVB는 네덜란드에서 국유재산의 관리 및 유지 관리를 담당하며, 정부부처, 군부대 및 기타 방어 구역, 법원, 교도소, 공항, 항구, 세무서, 기념물, 박물관 및 궁전이 포함되어 있음



- 현재 진행중인 개발 및 활용 사례
 - 이전된 탄약공장 HERBrug의 재개발
 - 구 Valkenburg 공군기지 재개발
 - 구 교도소(Bijlmer), 재개발 단지 PI Overamstel
 - 지속가능성 프로젝트 : Energierijk 헤이그(건물 에너지 절감)
 - Moreelse 지역의 컴팩트해지는 공간에 설 공간을 제공하는 프로젝트
 - 지속가능한 에너지를 위한 국유지 사용(풍력 및 태양광 발전)
 - 암스테르담 Marineterrein 재개발(해군 사용 부지를 혁신지역으로 개발)
 - 지자체 및 지방과의 협력(Veenhuizen 마을 재개발)



네덜란드 국유지 활용 사례(Valkenburg 공군기지 재개발)

- 위치 및 면적
 - 네덜란드 헤이그 외곽 레이덴시 Valkenburg 지역에 위치
 - 면적 : 약 300ha
- 활용 개요
 - 구 공군기지 부지를 활용하여 주택공급
 - 1년에 약 500가구 씩 건설하여 10년에 약 5,000가구 공급 예정
- 갈등 및 이슈
 - 본 부지를 개발하려고 할 때 지역주민과 환경단체의 반발이 심하였음
 - 지방정부와의 협의 기간만 3년이 소요되었으며, 1년은 행정재판(주로 지역주민 및 환경단체), 2년은 토지이용 변경, 토지기반공사에 1년이 소요됨(행정재판 진행중에는 개발을 중단하는 것이 원칙)

• 개발 내용

- 대규모 부지이며, 개발기간이 장기간인 관계로 중간중간 임시적 활용을 하며 홍보도 하고 있음
- 뮤지컬 공원을 유지하여 뮤지컬 공연을 진행하고 있음
- 개발 중간과정에서 활용도를 높이기 위해 이미 있는 건물을 개조(태양광 설치, 건물 단열 등)하여 2~3년간의 단기활용을 위해 건물 임대
- 개조된 건물에는 현재 여러 스타트업 기업들이 들어와 있으며, 특히 구 공군부지였던 점을 활용하여 드론 관련 스타트업 기업들이 많이 입주하여 활용하고 있음

• 본 사업의 차별성

- 국유지 활용을 위해 개발계획이나 공사시작 전까지 넓은 부지를 방치하고 또 그에 따른 비용이 발생
- 또한 다른 국가의 사례이지만 런던 도클랜드의 경우 한꺼번에 개발하다보니 상당한 재정부담이 발생하는 문제점이 발생
- 위의 사례들을 통해 네덜란드는 개발 정책을 변경하여 장소만들기를 통해 해당 부지의 정체성을 창출해가면서 긴 기간 동안 유지 관리하는 방안으로 추진
- 단순 건설계약을 통한 관리와 다르게 접근하여 계획관리자가 필요함
- 15년을 사업기간으로 보았을 때 10년 정도는 손익분기점을 넘기지 못하는 과정으로 보고 장기적으로 투자함
- 개발계획을 구체적 계획으로 접근하기 보다 점진적 계획으로 접근하여 생각하고 15년간 사회, 환경, 기술 등의 변화를 예측하여 유동적인 계획을 지향함
- 기본계획을 통해 의사결정 과정을 설계하는 것도 중요하게 생각하며, 지역개발 전문가를 대상으로 의사결정을 할 수 있는 이사회(전문가)를 구성하여 논의
- 개발계획 설계시 최소한의 내부 인원을 중심으로 긴 기간동안 기조가 흔들리지 않게 주의

• 운영방안

- 사업예산이 부처 내 대출형식으로 이루어지기 때문에 이익 및 흑자에 대해서는 총괄청에 흡수됨
- 대출로 부처 예산을 받아 그에 상응하는 수익을 창출하고 반드시 상환해야 함
- 비약적이고 비 현실적인 계획보다는 가시적이고 현실적인 계획을 추구함



출처 : 직접 촬영

③ 영국 정부자산관리청(GPA) 방문 및 국유지 활용사례 답사

● 회의 개요

일 시 : 2023. 4. 28.(금) 14:00-15:30, 2023. 4. 29. (토) 10:00-15:00

장 소 : 영국 런던 소재 영국 정부자산관리청(GPA) 청사, 영국 런던 소재 카나리워프 정부통합청사

참석자 : (영국 정부자산관리청) Ruth Greenwood, (국토연구원) 이승욱 센터장, 정원기 연구원

● 회의 내용

영국의 국유재산 개념

- 범위 및 정의

- 보유 및 관리의 유형에 따라 국유재산은 국유지(estate), 국유자산(asset), 정부 부동산(property)으로 구분되어 정의되며, 국유지는 국유자산과 정부 부동산을 모두 포함하는 용어

- 구분 및 기능

- 국유재산(estate)은 활용목적 및 공공서비스 종류에 따라 크게 행정재산(central estate), 일반재산(civil estate), 범정부재산(wider government estate), 공공부문재산(public sector estate)으로 분류됨
- 행정재산(Central Estate) : 국유지를 소유한 중앙정부 조직의 핵심 부동산 보유자산으로 중앙정부 부서 및 기관들이 관리 권한을 가진 국유지이며, 정부 조직별 부동산 성능비교 평가의 대상이 되는 500㎡이상의 면적을 가진 청사(office)들이 포함. 또한 법원이나 연구시설 같은 특수목적의 행정재산도 포함.
- 일반재산(Civil Estate) : 시민들을 상대로 중앙정부의 공공서비스가 제공되는 부동산(건물 및 토지)을 의미함. 중앙정부 조직들에 의해 소유, 임대, 점유된 부동산이며, 다양한 형태의 중앙정부 조직들 포함됨. 운하, 홍수방지시설, 미술관, 박물관, 발전소, 항만 시설, 철도, 도로 등으로 이루어져 있음
- 범정부 재산(Wider Government Estate) : 국방 시설, 국가의료서비스(NHS), 교도소, 학교, 내무부(Home Office)의 국외 자산, 정부가 운영하는 농장 등을 포함.
- 공공부문 재산(Public Sector Estate) : 화재 및 응급구조, 응급실, 대학 등 고등교육기관, 지방정부 공유지, 경찰, 의회 국공유지, 공기업, 왕실 토지(Crown Estate), 역사문화유산 등을 포함

영국의 국유재산 보유 및 관리현황

- 건설된 자산은 총 136,844개의 건물이며 452,830명의 중앙정부 정규인력이 근무하고 있음
- 연간 운영비용은 취득, 소유, 사용, 운영, 유지보수, 처분 등 자산의 생애주기동안 지속적으로 소요되는 모든 비용이 포함되며, 2019-20년 기준으로 총 217억 파운드가 사용됨
- 2020-21년 기준으로 처분된 국유재산 토지 혹은 부동산은 총 4억 7350만 파운드이며 이는 재정수익으로 분류
- 국유재산의 추정 가치는 총 1576억 파운드로 의료시설은 2018-19년의 자료가 사용되었고 교육시설은 정부로부터 지원을 받는 학교들의 2018-19년 재산만 포함

영국의 국유재산관리 지원 및 감독체계

- 의회(Parliament)
 - 모니터링 및 예산 검토
- 국무조정실(Cabinet Office)
 - 공식적으로 국무조정실 장관이 국유재산관리기구(GPA)에 대한 책임을 가지지만 실무적인 업무는 국무조정실 정부차관을 통해 이루어짐
- 국유재산담당관(Director General of Government Property)
 - 국유재산담당관은 국무조정실 장관과 수석 재정책임자인 부실장에게 중앙정부의 전략적 목표에 대한 국유재산관리기구(GPA)의 성과를 자문해주는 역할을 담당
 - 국유재산담당관은 국유재산관리기구(GPA)와 국무조정실이 가진 각자의 목표와 업무 방식에 관한 명확한 이해를 돕고 두 기관을 연결하는 핵심 연결고리의 역할을 수행
 - 국유재산담당관의 전문적인 지원을 통해 국무조정실 및 국유재산관리기구(GPA)는 중앙정부 부서들과 기타 정부 기관들과의 파트너십을 이룸으로써 서로 간의 열린 신뢰기반의 관계를 형성
- 국유재산관리실(The Office of Government Property)
 - 중앙정부 부서들이 본연의 역할에 집중할 수 있도록 중앙정부 부서를 대신하여 국유재산 관리를 지원
 - 중앙정부가 세운 국유재산전략(Government Estate Strategy)의 실현을 지원하기 위함
 - 공공기관들이 양질의 공공서비스 제공을 할 수 있도록 지원하며, 주택공급을 위한 잉여 국유지를 매각함으로써 정부의 국정우선 과제를 지원함
 - 국유재산관리실(OGP)는 스폰서 기관으로서 2018년 4월에 조직된 국유재산관리기구(GPA)를 감독(oversight)하고 있음

국유재산관리기구(GPA)의 조직 운영체계

- 운영위원회(Board)
 - 운영위원회는 최고경영자와 국무조정실에 국유재산관리기구의 전략적 방향에 관해 자문을 하는 역할을 담당함
 - 운영위원회는 독립적인 비상임 멤버들에 의해 운영되는 회계감사 및 위험관리 소위원회(Audit and Risk Committee)를 설치해야 함
 - 내부 감독 및 위험관리 체계의 효율성을 보장하기 위한 업무에 집중함
- 최고경영자(Chief Executive)
 - 최고경영자(CEO)는 국유재산관리기구(GPA)의 전략적 방향과 성과를 위해 예산운영과 관련하여 위원장(chair) 및 위원회(Board)에게 맡은 책임을 수행
 - 최고경영자(CEO)는 예산 및 회계 책임자로서 공적 기금들(public funds)을 손실로부터 보호할 책임이 있음. 공적 기금 운영 및 국유재산관리기구(GPA)의 일상적 운영과 관리를 위한 적절성, 규칙성, 비용에 맞는 가치, 타당성을 보장해야 함. 또한 공금의 관리와 관련되는 거버넌스, 의사결정, 예산관리에 관한 기준에 근거하여 국유재산관리기구가 운영되도록 해야 함
- 고객관리 자문 위원회(Customer Board)
 - 국유재산관리기구는 의뢰인인 중앙정부 부서들을 대변하고 고객 문제들을 전략적으로 관리하기 위한 자문 역할을 수행할 고객관리 자문 위원회(Customer Board)를 설치
 - 고객관리 자문 위원회는 국유재산관리기구 운영위원회에 그 내용을 보고해야 하며, 운영위원회의 구성원 중 한 명이 고객관리 자문위원회 위원장을 맡고, 국무조정실 스폰서 팀이 위원회에 포함되며, 위원회 대표단(representatives)은 고객인 정부 부서들로부터 임명을 받음
 - 국유재산관리기구가 고객인 정부부서들에게 유리한 방향으로 계약, 문제처리, 자원 및 업무 개발을 우선순위를 가지고 행할 수 있도록 지원
 - 국유재산관리기구가 중요한 업무, 조직, 부동산 문제와 관련하여 효과적으로 정부 부서 및 조직과 관계를 맺을 수 있는 통찰과 관계 구축 지원을 제공

영국의 국유재산 관리 방안 중 특정 사례 소개(국유재산관리학교 운영)

- 운영 목적
 - 국유재산기능팀(GPF)에 소속된 국유재산관리 인력들은 국유재산관리학교에 등록하여 필요한 분야의 기술 학습 및 개발의 기회를 가질 수 있음
 - 국유재산기능팀(GPF)에 소속되어 근무하는 중앙정부 공무원들을 위해 특별하게 디자인 된 훈련 및 개발 기회를 제공함으로써 전문성 개발이 계속되도록 지원
 - 학습, 네트워크, 협업의 효과적인 기회를 통해 전략적으로 중요한 업무에 최적화된 실습 및 응용 방법을 공유
 - 중앙정부의 국유재산 실무전문가들이 그들의 경력 및 전문지식을 공인하기 위한 적절한 인증과정을 제공
- 커리큘럼
 - * 커리큘럼1: 국유재산관리전문가(GPP) 핵심 훈련
 - 부동산 기능 소개
 - 국유재산기능팀(GPF)에서 근무하는 인력을 위한 세미나, 강의 등의 다양한 이벤트 진행
 - 지속가능성 학습
 - * 커리큘럼2: 부동산 견습(apprenticeship)을 통한 외부 인증
 - 시설관리 견습
 - 측량 견습
 - * 커리큘럼3: 리더십 개발 프로그램
 - 부동산 속성과정(Property Fast Stream)
 - 국유재산 리더십 프로그램(Government Property Leadership (GPL) Programme)
 - * 커리큘럼4: 학습 및 개발 커리큘럼
 - 국유재산관리전문가(GPP) 경력개발 프레임워크에 맞게 관련 프로그램 제시

그림24 기관 방문(영국 정부자산관리청(GPA), 영국 런던 소재)



출처 : 직접 촬영

국유재산 활용사례

• 통합청사 개발사업

- 허브사업(Hubs programme)은 2023년까지 27만명의 중앙정부 공무원들이 약 200여개의 공유 청사로 이전할 것을 목표로 삼고 있음
- 대부분의 인력은 런던도심을 벗어난 18~22곳의 전략적 허브청사(strategic hubs)에 자리를 잡을 예정이고, 리즈(Leeds) 주변에 위치한 82개의 청사건물들은 규모가 큰 소수의 청사로 이전 및 통합가능
- 통합청사 허브 사업(Hubs programme)은 기존에 국유재산관리단(GPU)이 추진해 왔으며 브리스톨과 런던에 집중되어온 장소기반의 전략(place-based strategy)에서 벗어나는 것에 중점을 두고 진행
- 허브의 전략적 상황은 부서간의 칸막이 행정(silos)을 허물어 더욱 효율적으로 공간을 이용하는 것으로 부서들이 더욱 유연한 공간 활용을 위한 계약을 할 수 있도록 중앙정부가 위험을 감수
- 더 나은 디지털 연결을 통해 현대적인 공간을 조성하여 동일한 전략적 허브를 공유하여 부서들간의 통합 및 협력적 업무가 가능
- 통합된 전략적 허브를 중심으로 규모의 경제를 이룬다. 도심에서 중앙정부 공무원 업무수행의 네트워크를 형성함으로써 더 나은 고용시장 접근 및 확실한 경력개발의 경로를 제공

그림27 현장 방문(카나리워프 정부통합청사, 영국 런던 소재)



출처 : 직접 촬영

3. 해외특파원 리포트

영국의 민간자금주도사업(PFI)은 왜 실패했는가?

정민기 / 셰필드대학교 도시계획학과 박사과정 졸업

※ 영국의 민간자금주도사업(PFI)이 실패한 사례와 원인 등을 분석한 Stuart Hodgkinson의 2019년 책인 Safe as Houses: Private Greed, Political Negligence and Housing Policy after Greefell의 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 금지되었었다. 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 '화이트홀'²⁾의 장벽'을 돌파하는데 시간이 소요되었다. 민간 부문(private sector) 역시 망설였었다. 시티 오브 런던³⁾의 대형 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 착수했었음에도 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

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

2) 영국 중앙정부. 영국 중앙정부 주요 부서들이 위치한 런던 웨스트민스터의 청사단지가 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.

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

(representative body)는 Public Private Partnerships Programme Limited(4Ps로 알려짐)라 불리는 전문조달기관(specialist procurement arm)을 설치했다. 이 기관은 운영위원회(board)에서 민간부문의 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 포스로 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 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 우량채권 시장(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.

5) 토런던에 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.

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

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 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, 소매물가 지수(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 세율에 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 협의된 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, 게시판을 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 로열 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 동런던의 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, 민간 자금주도사업(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 투자자들뿐만 아니라 은행을 보호하기 위한 관점에서, 민간자금 주도사업(PFI) 계약들이 협상되고 자금이 조달되고 작성된다는 현실을 강조하고 있다. 정부는 30년간 고정금리로 인플레이션에 영향을 받지 않는 금융(inflation-proofed 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 민간자금 주도사업(PFI) 컨소시엄이 은행과 더욱 유리한 대출 조건들에 합의하는 재융자 스캔들을 발생시켰다. 이것은 공공기관들이 공유하기 힘든 횡재 수익(windfall profits)을 창출했다. 1999년과 2005년 사이의 12개 민간자금주도사업(PFI) 프로젝트들의 재융자(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 위험이 아니라 돈이 공공에서 민간기관으로 흘러가게 하기 위한 위험보장 수단(risk-securitised 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 런던 시장의 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 투입 되었으며, 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 민간자금 주도사업(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 Schroders, 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 인프라 시설과 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.