

국토정책 *Brief*

제 294 호
2010. 9. 13

민간투자사업 활성화를 위한 위험관리 전략 - 호주 Partnership Victoria의 위험관리 사례와 시사점 -

윤하중(국토연구원 연구위원)

- 민간투자사업 활성화를 위하여 정부차원에서 많은 지원책을 제시하고 있지만, 실제 사업에서는 사업 수익률 악화와 금융시장 경색으로 사업진행에 여전히 어려움을 겪고 있어 현 시점에서 추가적인 전략이 필요한 상황임
- 민자사업은 그 유형이 매우 광범위하고, 장기간에 걸쳐 사업이 진행되기 때문에 많은 위험이 존재하고 있으므로 이를 적절히 분배하고 관리하는 방안이 요구됨
- 호주의 위험배분정책은 민간투자사업 추진에 있어 다양한 평가기법으로 위험가치를 평가하고, 정부와 민간이 비교적 공평하게 위험을 분담하고 있음
- 호주 빅토리아주의 Partnership Victoria는 민관협력(Public-Private-Partnership: PPP) 정책으로, 위험배분 및 관리에 중요한 가이드라인을 제시하고 있음
 - 위험관리에서는 최적위험배분을 추구해야 하며, 최적위험배분은 해당 위험을 잘 관리할 수 있는 당사자가 부담하는 것을 기본원칙으로 함
- 민관협력에서 가장 중요한 항목은 상호협력으로, 민간과의 협의를 통한 위험관리 방안 구축이 필요함
 - 민자사업에 대한 인식 전환과 협력을 통하여 효과적인 위험배분의 기반이 마련되어야 함
 - 일률적이고 강제적인 현 제도의 개선과 전문가 활용을 통한 민자사업에 대한 종합적인 이해가 선행되어야 함

1. 민간투자사업 활성화를 위한 과제

● 민간투자사업의 현황

- 글로벌 금융위기 이후 정부는 두 차례에 걸쳐 민간투자사업 활성화 방안을 내놓으며 민간 투자시장 정상화를 적극 지원하고 있지만, 민자사업에 대한 리스크 증가, 자금조달의 어려움 등으로 수익률이 악화되어 다수의 사업이 표류하고 있는 상태임
- 2009년 발표된 활성화 방안의 실효성을 제고할 수 있는 적극적인 추가방안 마련이 필요하며, 동시에 제도 선진화를 위한 체계적 관리 시스템 구축이 요구되고 있음

● 민간투자사업의 위험관리

- 현재 우리나라에서는 주무관청과 사업시행자 간에 협상과정을 포함한 실시협약 체결과정에서 여러 가지 계약 및 약정 조건들을 조정하면서 위험을 배분하고 있음
- 민간투자사업의 협상 과정을 통하여 살펴본 결과, 민간은 민간투자사업이 가지고 있는 위험에 매우 민감하게 반응하고 있으며, 최소운영수입보장제도(Minimum Revenue Guarantee: MRG) 폐지와 침체된 금융시장하에서 위험부담에 대한 저항이 커지고 있음

● 체계적인 위험관리 전략 필요

- 민간투자사업으로 추진되는 SOC 사업은 그 유형이 매우 광범위하고, 사업이 장기간에 걸쳐 이루어지기 때문에 무수히 많은 위험이 존재함
- 사업의 설계, 공사, 유지·관리, 운영 과정이 원활히 이루어지는 체계적인 시스템 구축을 위해서는 표면적으로 드러난 위험뿐만 아니라 잠재되어 있는 위험에 대한 명확한 배분과 관리가 각 단계별로 필요함
- 그러나 현재의 지원책에서는 민간투자사업의 위험을 명시해 주거나 실무에 이용 가능한 관리방안을 제시해 주지 못하고 있어서 외국의 다양한 성공사례를 통하여 새로운 전략을 모색할 필요가 있음

2. 호주 ‘Partnership Victoria’의 위험배분 및 관리

● 호주의 민간투자사업과 ‘Partnership Victoria’의 개요

- 호주의 민간투자사업은 주정부가 중심이 되어 사업을 추진하며, 사회기반시설 공급에 있어 민간투자사업의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 추세임
 - 호주는 세계적으로 인프라 민영화가 활발하게 추진되는 국가 중 하나로 영국과 거의 유사한 민간투자제도를 운영하고 있으며, 우리나라와 같이 적격성조사(Value for Money Test)를 사업 추진의 주요 기준으로 활용하고 있음
 - 호주는 위험발생 요인에 대하여 정부와 민간이 공평하게 분배되도록 정책개발을 하고 있으며, 특히 불가항력에 의한 위험분담의 경우 균등한 위험배분과 정책을 추진하고 있음
 - 특히 위험으로 인해 발생할 비용과 위험발생 확률을 감안하여 위험을 계산하며, 위험의 특성에 따라 평가기법을 달리하여 위험가치를 평가함
- 파트너십 빅토리아(Partnership Victoria)는 호주 빅토리아주의 민관협력(PPP)에 대한 정책을 말하며, 실용적이고 진보적인 형태를 갖추고 있음
 - 파트너십 빅토리아는 2000년부터 민관협력을 통해 기반시설 및 관련 서비스 부문에 대한 총체적인 정부의 접근 체계를 구축하고 있음
 - 현재 1,050억 달러 규모의 21개 프로젝트가 진행 중임
 - 빅토리아주는 파트너십 빅토리아 정책을 통하여 민간투자사업의 가이드라인 제시 및 정책개발, 전문 상업적 지식 제공, 정책 이슈 확인, 모니터링 등을 수행하고 있음

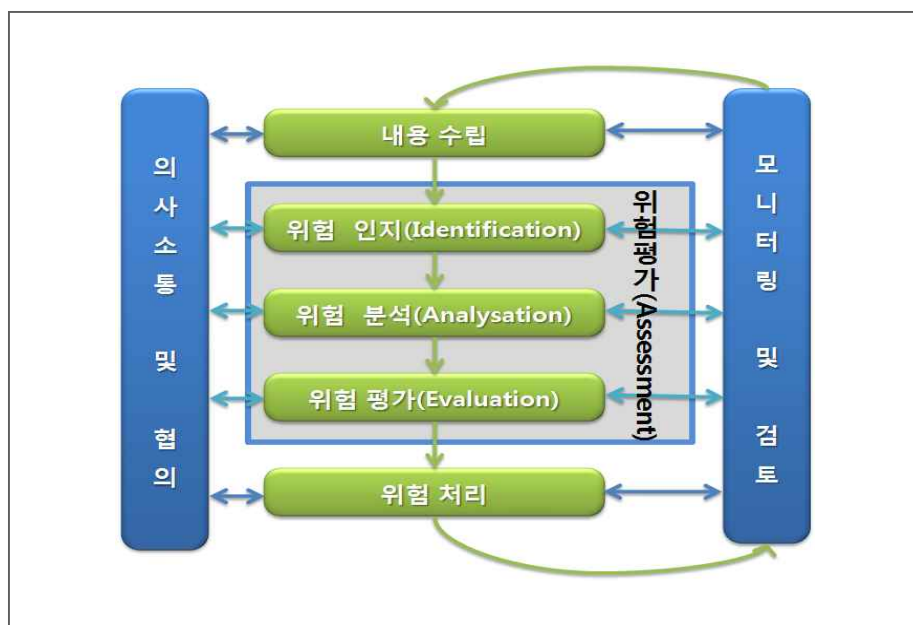
【표 1】 Partnership Victoria의 주요 역할

	정책적 역할	추가적 역할
사업 실행	• 정책 및 가이드라인 개발 - 절차 안내 - 표준 사업 규칙 • 타 관할권과의 교섭	• 전문 상업적 지식 제공 • 정책 이슈 확인 • 예산 쟁점 모니터 • 파트너십 빅토리아 정책적 역할의 확립
계약 관리	• 정책 및 가이드라인 개발 - 효율적인 계약 관리	

● ‘Partnership Victoria’의 위험배분 및 관리에 관한 주요 정책

- 파트너십 빅토리아에서는 각종 위험의 성격에 대한 가이드라인을 제시하고 있으며, 위험의 특성과 적정한 위험 부담자에 대한 정보도 제공하고 있음
 - 민간투자사업을 추진하면서 발생할 수 있는 위험의 종류와 내용, 공공과 민간 간의 위험 배분에 주안점을 두고 있음
 - 위험의 내용이 정확히 확인되면 위험인지를 통하여 대상 위험을 확정하고, 위험 분석 및 평가를 실시하여 위험을 처리하며, 처리된 위험은 모니터링 및 검토를 걸쳐 새로운 위험을 인지하게 함
 - 이러한 과정이 모두 사업시행자와 주무관청 간 의사소통 및 협의를 통해 이루어질 수 있도록 유도함
- 위험배분에 있어서 파트너십 빅토리아는 최고의 배분이 아닌 최적의 배분을 추구함
 - 위험을 배분하는 것은 정부가 위험을 처리하는 하나의 수단으로 사용되며, 민간에게 더 많은 위험을 전가하기보다는 최적의 위험 배분을 추구하고 있음
 - 최적 위험배분이라 함은 각각의 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 당사자가 해당 위험을 부담하는 것으로, 위험의 발생 가능성을 낮출 수 있거나 잘 제어할 수 있는 측이 해당위험을 부담함

[그림 1] Partnership Victoria의 위험 관리 개요



- 최적 위험배분은 표준화되거나 규격화되어 있지 않으며, 사업의 특성 및 시간의 흐름에 따라 변한다는 것이 주요 특징임
 - 사업의 준비단계부터 사업 제안, 협약집행까지 모든 과정에서 민간사업자와 주무관청 간 협의를 거쳐 위험을 배분하고 있음
 - 사업 준비단계에서는 간소화된 위험 항목에 체크하는 형식으로 위험을 배분하고, 사업 제안단계에서는 협약 초안을 통하여 포괄적으로 배분하고, 협약 집행 단계에서는 계약상의 약정, 의무, 가격구조, 내재되어 있는 위험을 조절하는 조항의 표현 등으로 위험의 정도를 배분하고 있음
 - 이렇게 사업 전반에 걸쳐 위험 및 위험 관련 요인이 고려되고 있지만, 위험의 발생원인도 다양하여 위험은 빈번히 변하게 되며, 이에 따라 최적위험 배분 상태도 유동적으로 변함
- 사업시행자와 정부 양측 모두가 부담하기 어려운 위험은 공유되기도 함
 - 어느 한쪽 참여자가 혼자 감당하기 어려운 위험의 배분은 정황상 감당할 수 있는 범위 내에서 감당하거나 적격성 조사를 고려하여 민관이 함께 공유함
 - 위험 배분 시 정부는 ‘해당위험 발생확률, 해당 위험 부담 시 발생 비용, 위험 발생 시 파급효과 등을 경감할 수 있는 능력이 있는가’에 대하여 고려함

【표 2】 Partnership Victoria와 한국의 위험 배분 비교

위험 유형	호주	한국
제도 및 법 개정	• 각자의 비용 부담 비율에 따라 위험이 공유됨(대개 정부가 많이 부담) • 한계점을 지정하여 위험배분(예: 일정 금액 이상 손실은 정부, 이하는 민간이 부담)	공동 또는 정부가 부담
보험료의 변화	• 위험의 일부는 정부가 부담 • 적격성 재조사를 통해 위험을 정부와 민간이 공동 배분	일반적으로 민간이 전액 부담
무보험 불가항력	• 확보된 수익보다 높은 수준의 위험은 정부가 부담 • 적격성 재조사를 통해 위험을 정부와 민간이 공동 배분	일반적으로 민간이 부담
자금재조달을 방해하는 금융시장 침체	• 확보된 수익보다 높은 수준의 위험은 정부가 부담 • 적격성 재조사를 통해 위험을 정부와 민간이 공동 배분	공동부담

3. 정책적 시사점

- 우리나라에서는 민간투자사업이 도입된 시기가 짧아 축적된 자료가 부족하고 위험관리의 중요성에 대한 인식이 미흡하여, 적절한 위험배분이 이루어지지 못하고 사업상 발생하는 위험의 대부분을 민간이 감수하고 있음
- 민관협력(PPP)에서는 협력(Partnership)부분이 가장 강조되어야 함
 - 민간투자사업에 적용하는 성과 기준은 재정사업에는 적용할 수 없을 정도로 높은 수준임을 감안하고, 사업 추진으로 인한 수익보다는 제공되는 서비스의 영향을 중시하도록 하는 인식 전환을 통하여 협력의 기반이 마련되어야 함
 - 아울러 협력을 효과적인 위험배분의 주요 수단으로 적극 이용할 필요가 있음
- 호주 파트너십 빅토리아의 최적 위험배분 사례는 일률적이고 강제적인 위험배분 구조인 우리나라의 위험관리 제도에 새로운 전략을 제시해 줌
 - 위험은 해당 위험 인자로부터 가장 영향을 많이 받는 참여자, 또는 위험을 가장 잘 예상하거나 책임질 수 있으며 충분히 흡수할 수 있는 당사자에게 분배되는 것이 바람직함
 - 정형화된 위험관리가 아닌 사업의 특성을 고려한 위험관리 제도가 구축되어야 함
- 정부차원에서 위험의 분석과 관리를 위해 표준화된 세부위험 매트릭스를 마련하고 바람직한 위험 배분에 대한 정부의 입장을 분명히 하여야 함
 - 사업 추진의 주요 단계별 위험을 고려한 적격성 조사(VFM)를 실시하여 효율성을 극대화하도록 유도함
 - 적극적인 외부컨설턴트 활용을 통하여 내부정보 및 실증적 데이터 부족에 대한 지원을 해야 위험 종류 및 확률에 대한 정보를 축적할 수 있음
 - 현재 집행되고 있는 위험분담에 있어 민간과 공공 사이의 불균형을 해소하여 민간사업자의 참여를 유도하도록 해야 함

● 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 윤하중 연구위원 (hjyoon@krihs.re.kr, 031-380-0661)