

**민간투자사업 실시 협약상의  
효율적 협상 방식에 관한 연구  
(영국 PFI제도 분석)**

2018년 8월

노 태 학

# 차 례

## I. 서론

1. 연구목적
2. 서울시 민간투자사업현황
3. 영국 민간투자사업현황

## II. PFI 개선사항

1. 자본금 차입
2. 더 효율적인 조달
3. 서비스 공급의 유용성
4. 투명성 확보
5. 적절한 리스크 분배
6. VFM
7. 미래부채 파이낸스

## III. 결론

## 국외훈련 개요

1. 훈련국 : 영국
2. 훈련기관 : ARUP
3. 훈련분야 : 도시안전
4. 훈련기간 : 2016. 9. 1 ~ 2018. 8.31

# 서론

## □ 연구목적

- 정부재정 여력이 점점 더 낮아지는 현시점에서 이제 민간투자사업은 선택사항이 아니라 필수불가결한 사업형태라고 할 수 있다. 민간투자사업은 기존 정부가 건설 및 운영을 해왔던 도로, 항만 등 사회기반시설을 민간부분의 투자를 촉진하여 정부의 재정예산 부족의 한계를 극복하고 사회기반시설을 조기 확충 및 운영을 도모하고자 하는 사업이다. 민간투자사업 추진으로 인한 파급효과로는 생산유발효과 161조원, 고용유발효과 109만명, 부가가치유발 효과 62조원 GDP 증가 0.198% 등으로 조사되고 있다.
- 민간투자법에서는 민간투자사업을 도로, 철도, 항만, 공항 등 47개 분야로 구분하고 있으며, 추진 주체별 민간투자사업은 국가, 국가보조지자체, 지방자치단체로 구분되며, 서울시 및 자치구 추진사업은 총39건임(서울시 28건 , 자치구 11건)

<서울시 주요민간투자사업 현황>

구분	총계	민투자사업		기타법률사업			
		BTO	BTL	BTO	BTL		
서울시 합계	39	32	30	2	7	5	2
서울시	28	23	23	-	5	3	2
자치구	11	9	7	2	2	2	-

- 수익형 민자사업(BTO,BOT,BOO)은 사업시행자가 관리운영권을 기반으로 자신의 책임하에 사업시설을 운영하고, 그 사용자로부터 사용료를 징수함으로써 투자비를 회수하는 방식으로 운영과 관련하여 수요 변동위험을 부담하고 있으며, 수익형 민자사업의 경우 대형 사업으로 구성되어 있으며 또한 시설이용자에게 수익자부담원칙에 따라 이용료를

부과함으로써 그 투자비를 회수한다. 이와 같은 구조로 인하여 실시협약 체결 과정에서 사업시행자, 주무관청, 재무적투자자, 건설투자자등 이해관계자의 갈등요인이 표출되고, 이해관계의 갈등은 총사업비의 증가 또는 정부 지원금 증가 등으로 나타나며, 종국적으로는 최종 소비자인 이용자의 사용료 증가로 전가된다고 할 수 있겠다.

- 우리시 민간투자사업의 이해관계자의 갈등 관계는 실시협약 체결, 실시협약 이행단계에서 나타난다고 할 수 있어 이 갈등관계를 해결코자 2012년 서울공공투자관리센터를 설립하였고 센터에서는 민간투자사업관련 각종 자문을 수행하고 있으며 자문수행 중 서울시 민간투자사업 추진상에 주무관청인 우리시와 사행시행자간의 주요 쟁점사항을 파악하게 되었다.
- 그 중 최소운영수입보장, 총사업비 변경, 민원처리 지연, 사업부지 인허가 등 실시협약서상에 문구해석 및 적용방식에 있어서 이해관계자 사이에 상이한 해석으로 인한 분쟁이 다수 발생하고 있는 실정으로 이러한 이해관계자 사이의 갈등을 효율적으로 해결하여 민·관이 서로 WIN-WIN 할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 본 연구과제를 선정하였다.

- 실시협약의 예측 가능성을 높이고, 일관된 행정처리를 통하여 행정의 안정성을 제고하는 방안으로 실시협약서상의 쟁점사항을 파악하고 해결책을 모색하는 것이 필요함.
- 또한 도로, 철도, 교량 등 각 시설물별 민자투자사업 관리 절차를 표준화하여 신뢰성 및 전문성을 바탕으로 한 체계적으로 사업관리가 필요한 시기가 도래

## □ 서울시 현황

- 우리시는 중앙정부와 같이 민간투자사업의 비중은 크게 증가하고 재정운용의 한축으로 자리잡고 있으나 서울시에서 진행하는 자체사업이나 공유재산법으로 진행하는 민간투자 사업은 사업관리 측면에서 국가관리 사업보다 상대적으로 미흡하다고 할 수 있다.
  - 민간투자법 32건(서울시 23, 자치구 9), 공유재산법 7건(서울시5, 자치구2)으로 총 39 추진 중이며 시설물별로는 도로, 터널, 경전철, 주차장, 공연장, 체육공원, 전문병원 등 다양함
  - 그러나 서울시 민간투자사업 및 공유재산법에 의한 민간투자사업 관련 연구가 부족한 실정임
- 또한 우리시에서 완료되었거나 현재 추진되고 있는 대형 민간투자사업은 실시협약상의 문구의 해석 및 적용이 불명확하여 이해당사자간의 분쟁의 소지가 되고 있다..(서울제물포터널, 용마터널, 서부간선도로, 우이~신설 경전철 등)
  - 실시협약에 포함되는 사업 시행조건으로는 해당 민간투자사업의 규모, 사업추진 방식, 총사업비, 수익률, 무상사용기간, 총선순위 채무, 민원처리, 재정지원, 당사자의 귀책사유 및 불가항력 사유 처리, 협약의 해지사유 및 그 효력 등 규정하고 있으나, 최초제안, 제3자 모집, 실시협약, 실시계획 승인, 공사, 준공 등 각 시기에 따른 주무관청의 문구 해석 및 적용 방식이 각각 다른 경향을 보이고 있음.
- 우리시는 예산 제약(재정 부족)에 따라 사회기반시설을 시민들에게 적기에 공급하지 못하는 상황에서, 민간투자사업은 필수불가결한 사업으로써 우리시에 맞는 효율적인 사업관리체계가 절실히 요구되는 실정이라 할 수 있겠다.

## □ 영국의 민간투자사업 현황

- 영국은 사회기반시설에 대한 민간투자사업이 가장 조직적이고 체계적으로 이루어진 나라로 1997~2007년 사이에 625건이 넘는 민간투자사업 프로젝트에 대한 협약이 체결되었고 그 가치는 587억 파운드를 상회한다. 이런 다년간의 민간투자사업 경험의 축적으로 세계 50여개 국가에서 영국에 도움을 요청하고 있다.
- 영국의 경우 사회기반시설에 대한 민간투자사업은 일반적으로 민간 투자금융(Private Finance Initiative: PFI)의 형식으로 이루어지고, PFI 제도는 사회 기반 시설의 건설뿐만 아니라 건설에 소요되는 자금의 조달, 건설 후 사회 기반 시설물의 운영 및 유지 보수 등 모든 관련 공공 서비스를 정부 감독 하에 민간이 제공하는 제도이고 정부가 민간부문과의 계약체결에 의하여 이루어지고 있다.
  - 1992년 양질의 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위하여 공공부문에 민간부문의 자본과 경영상의 창의와 효율을 도입하고자 공식적으로 PFI방식을 채택
  - 영국은 PFI에 의한 사회기반시설 투자 및 운영 경험을 분석한 결과, 전통적인 정부조달방식에 비하여 PFI 조달방식이 입찰 및 협상과정에 걸리는 시간과 비용이 많이 발생하는 단점을 발견하였고, 이의 보완을 위하여 영국 재무부는 1999년 PFI 협약의 표준화를 수행하였음.
- 실시협약상의 문제개선 방안 및 사업관리절차 표준화에 관하여 다양한 법률적·제도적 경험을 가지고 있음
  - 표준실시협약안(Standardisation of PFI Contract : SoPC4)은 주무관청과 사업시행자가 사업을 진행하는데 필요한 상세한 지침을 제공하는 것으로 우리나라의 표준실시협약안과 유사한 성격을 갖고 있음
  - 협약변경원리 (PFI Change Protocol Principal)는 표준실시협약안 중 법령의 변경시에 주무관청과 사업시행자가 대처해야 할 부분을 더 상세하게 설명함

- 그러나 기존의 PFI제도가 유동성이 매우 부족하고 VFM를 낮으며 리스크와 이윤의 공유가 민관사이에 부적절하다는 의견이 꾸준히 제기되었다. 이에 2011년에 PFI제도를 재검토하여 2012년 5월에 새로운 버전인 PF2가 나오게 되었다. PF2제도를 살펴봄으로써 PF2 제도의 기본적인 가이드라인과 제도취지를 이해함으로써 우리시 민간투자사업추진시 갈등을 효율적으로 해결하는 길을 모색코자 함

## PF2 개혁조치사항

- **자본금 차입**
  - 공공과 민관의 파트너십을 강화하기 위해서 정부는 민투사업에 소자본 공동투자자로 참여
  - 장기투자자 유도를 위한 일정 자본금의 경쟁적인 펀딩경쟁체제 도입
- **사업 신속화**
  - 과거보다 더 빠르고 저비용의 조달을 위해 UK infrastructure의 기능을 강화하고 정부부처별 중앙집중식 사업조달 조직을 지원
  - 사업 입찰에서 우선협상대상자 지정까지를 18개월 이내로 한정
  - 사전 조달 단계에서 재정부에서 추가 사업타당성 검토
- **서비스 공급의 유동성 확대**
  - 서비스의 투명성과 효율성 확대를 위해 청소, 식당과 같은 소프트 서비스는 본 사업에서 제외
  - 사업시작시 조달부서에 재량권부여를 통하여 계약이 운영될 시 부수사업을 선택하여 추가 또는 삭제할 수 있는 유동성을 부여함



○ **투명성 확대**

- 민간이 자본이익환수 정보를 공개
- 재무부 웹사이트를 통한 사업승인 흐름도를 도입
- 표준 계약 가이드라인 도입을 통한 정보공개 향상
- 정부출자지분이 있는 사업의 경우 매년 정기적인 보고서 작성

○ **적절한 사업 위험성 분배**

- VFM을 높이기 위해 기존의 민간에서 부담하는 법체계의 변화  
보험, 시설이용비용, 현장환경오염 등의 리스크가 공공으로 이동

○ **부채차입 파이낸싱의 확대**

- 장기부채 차입을 위한 자본시장의 접근을 용이하게 함

○ **VFM이행**

- 기존 VFM가이드 라인을 대체할 가이드라인을 개발

# 본 론(PF2)

## 자본금 차입

- PF2에서는 공공과 민간의 파트너십을 강화하기 위해 정부는 소액 공동투자를 지향한다. 공동투자의 목적은 민간과 공공이 사업능력 향상과 위험을 관리하는 능력을 향상시키기 위한 것으로 민관이 서로 다른 관점을 이해함으로써 진실한 파트너십 관계를 유지하기 위함이다.
- 또한 공공이 일정자본을 투자함으로써 투자회사의 이사회에서 생성되는 정보에 접근할 수 있으므로 재정적 투명성이 증가될 수 있다고 하겠다.
- VFM 관련해서는 공공이 사업투자수익을 공유하고 전체적인 사업비를 감소시킴으로 증가 될 수 있으며
- 공공이 효과적인 자본투자자로서의 역할을 하기 위해서 공공기관내 잠재적인 이해충돌을 최소화 하는 것이 필요하다. 이를 위해서 조달기관과 투자 기관을 분리해야 하며 투자관련 사항들을 관리감독할 수 있는 인력이 필요하다.
- 더하여 정부는 사기업 영역의 자본금을 더 많은 영역에서 가져오기 위해서 자본확보경쟁 체제를 도입하였다.

### 자본금 확보

- 주주로서 자본투자가는 계약 하에 조달의 책임을 지는 투자회사의 주인이라 할 수 있으며, 설계-시공-운영과 관련된 리스크를 가지고 있다고 할 수 있다.
- 투자자들은 사업 생애주기 전반에 걸쳐 수익을 얻을 수 있는 구조로 사업수행을 최대한 효율적으로 하여 수익을 최대한 얻으려고 한다. 수익은 운영비와 대부 상환 후에 수익을 얻을 수 있으며 대부금융은 고정 이자와 원금상환의 방식으로 운영된다.
- 결과적으로 투자자들은 더 많은 위험을 감수하는 반면에 또한 채권상환이후 많은 이익을 가져올 수 있다.

## 투자자 분류

### ○ 투자단계에 따른 분류

- 1차 투자자: 사업개발단계에서부터 관여하고 하도급 계약에 관심을 가진다. 사업전반에 걸친 투자를 결정하고 사업준공 이후에는 투자자본을 매도 할 수도 있다.
- 2차 투자자: 진행중인 사업의 주식을 사는 투자자를 말하는 데 전형적으로는 공사가 완료되는 시점에 주식을 매수한다.

### ○ 투자자별로 분류

- 산업 후원자: 보통 1차 투자자로 관리서비스를 프로젝트 회사에 제공하는데 이는 공사 시설 운영 유지보수 업무를 제공한다.
- 금융 투자자: 하도급 계약에는 관심이 없으며 중장기 단위로 주식이나 펀드의 이익을 극대화하는데 흥미를 가진다. 또한 목표이익에 따라서 2차 시장에서 주식을 사기도 한다.
- 기관투자자: 연금펀드와 같은 투자자들로 이들은 이익의 극대화에 관심을 가지는 것이 아니며 장기간의 안정적인 수익구조를 가져올 수 있는 곳에 투자하는 기관이다. 전형적으로 이런 타입의 투자자들은 입찰이나 공사 리스크를 안고 가지 않기 위해서 사업운영단계에서 투자를 한다.

### ○ 공공분야 주식

- 민관의 파트너십을 강화하기 위해서 정부는 공동투자자로서의 역할을 수행한다. 이는 새로운 협력방식이며 VFM를 증가시키는 행위라 할 수 있으며, 민관분야는 사업효율성과 최상의 결과를 가져오기 위하여 파트너십을 최대한 이용할 수 있다.

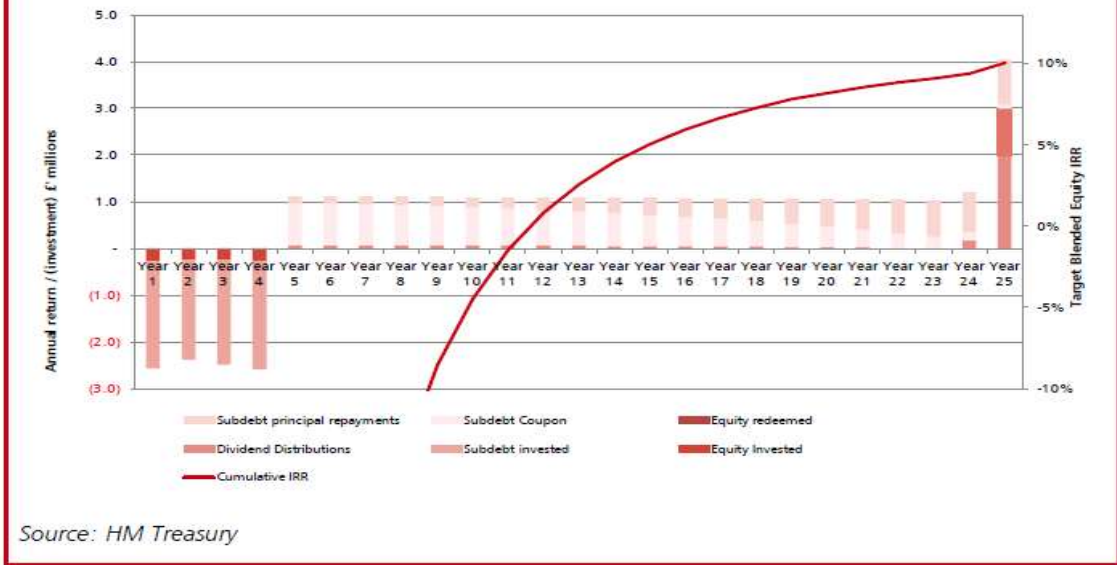
## ○ 민관의 더 효율적인 협업

- 공공분야 공동투자는 더 큰 사업투명성과 책임성을 공사 및 운영사가 가져온다. 프로젝트 회사에 이사회 참여를 통하여 회사의 의사결정에 영향을 미치게 된다. 이는 공공이 더 많은 사업정보와 의사결정과정에 관여함으로써 민관의 더 나은 파트너십 관계를 유지할 수 있게 한다. 이러한 접근은 이사회에 간부로서 필요한 의사결정을 함으로써 정보를 공공이 공유할 수 있어 사업수행능력과 관련한 재정정보의 투명성 부족 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있다.
- 더하여 이사회 미팅에 참관인의 지위가 조달기관 또는 지방자치단체의 대표에게 주어지는데 그 이유는 다양한 정보과 다른 의견들은 공유함으로써 더 나은 협업체계를 구축하기 위함이다. 참관인들은 이사회가 지역의 걱정거리나 이슈들을 이해하게끔 노력한다. 프로젝트 회사의 권한관련 사항은 PF2 표준계약서 기술하고 있다.

## ○ 향상된 VFM

- PFI검토의 핵심 목적은 장기간 민관의 지속적인 파트너십 관계를 유지하기 위한 새로운 접근점을 제시하기 위함이다. 장기은행대부 이용가능성이 줄어들므로 자본시장의 접근과 다른 장기간 대부 파이낸싱이 필요하다고 영국정부는 판단하였다. 자본구조에서 주식의 더 큰 할당은 생명보험회사와 같이 기관투자자를 포함하여 장기 부채금융제공자를 끌어들일 수 있다.
- 주식발행자금조달은 대부금융보다도 더 큰 비용이 발생한다. 주식의 큰 부분이 만약 부채 가격이 비율적으로 줄어들지 않는다면 더 큰 비용을 차지할 것이다. 그러나 공공투자자가 투자이익이 발생하고 리스크 관리가 적절히 수반된다면 공공의 투자가 투자하지 않는 것보다 공공에서 투자하는 비용을 낮출 수 있다.
- 공공의 목표 자본수익율은 시장 비율과 매치된다. 아래도표는 25년 계약의 천만파운드어치 주식보유를 통하여 10퍼센트의 IRR을 기대할 수 있음을 보여준다.

Chart 2.A: Illustration of an equity return profile for a 25 year contract at a return of 10 per cent



- 공공주식투자를 위한 펀딩은 조달기관 또는 지원부처에 의해 이루어진다. 투자에 의한 이익은 투자를 관리하기 위한 재무부의 비용으로 순환된다. 그리하여 주식투자로부터 리스크와 보상은 당국의 예산으로 귀결된다고 할 수 있다.
- 상업적으로 집중된 투자정부는 투자자와 조달자로서의 두 역할을 공공기관이 함께 함으로 인해서 잠재적인 일어날 수 있는 갈등을 최소한으로 하는 것이 중요하다고 판단했다. 업계의 여론수렴 또한 주식파트너로서 공공의 효과적인 역할을 가능하게 하는 것이 중요한 점이라고 하였다. 그리하여 정부는 조달과 분리된 기관을 세우고 조달자와 투자자로서의 공공분야 이익을 명확히 분리한다.

### 공공분야 자본투자

- PF2하에서는 공공분야가 하나 또는 더 많은 민간사업분야 자본제공자와 함께 공동투자자로서의 역할을 하게한다. 공공분야는 사업에 있어서 소지분 자본투자 공유자가 되어 이사회 의사결정자를 지명하는데 참여하게 되며 민간분야에 여전히 리스크가 전가되게 한다. 아울러 민간분야의 효율성을 적절하게 이용할 수 있도록 해준다.

- 공공분야 투자는 민간분야 투자와 같은 약관으로 이루어지는데 그 이유는 파트너십과 적절히 균형을 맞추게 하는 것이 필요하기 때문이다.

#### 공공분야 자본참여 약관

공공분야는 소량의 자본을 보유함으로써 민간으로 충분한 리스크 이전이 유지되도록 한다.

투자는 민간과 적절한 파트너십을 유지하기 위하여 같은 약관 기준으로 이루어진다.

투자는 재무부 내 기관을 통해서 이루어질 것이다.

민간분야 자본의 일정 부분을 위한 펀딩 경쟁은 투명한 시장가격을 제공하고 공공분야 자본가치는 이에 준하게 된다. 다만 투자펀딩 경쟁이 없는 경우에는 성공적인 입찰자의 가격과 매치시킨다.

- 투자 참여로 인한 공공분야의 위험 최소화

영국정부는 각각의 사업에 자본을 투자하는 것이 사업수행능력과 관련하여 위험을 공유한다는 것을 인지하고 있다. 공공분야 리스크를 최소화하기 위해서 각각의 사업에 리스크를 잘 운영할 수 있는 몇 가지 방법을 제시하고 있다.

- 조달 과정동안 사업들은 2011년 4월에 발효된 통합허가 심사 (integrated assurance and approval arrangement)를 거치도록 하였다. 각 사업들은 이용 효율성, VFM 등의 심사를 거친다. 또한 민간, 공공투자자들 및 부채제공자들에게도 또한 심사를 거쳐야 한다.

- 재무부 산하 투자관리 중앙기관에 의해 지명된 자는 주주들에 의해 결정되어 지는 어떤 문제들에 대하여 의결권을 가지게 하였다. 참고로 영국정부는 모든 사업에 공공의 투자가 필요하다고 느끼지는 않고 있다.

- 공공의 투자를 관리하는 중앙기관 설립은 정부가 투자를 잘 운영할 수 있도록 포트폴리오를 수립하여 위험을 분산 하는데 도움을 주기 위함이며 또한 재무부가 위험을 감수하는 데에도 도움을 줄 수 있다.

## 민간분야 투자자

### ○ 장기투자자 유도

- 1차 투자자들은 프로젝트를 개발하여 구조화하는데 가장 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있겠다. 산업 스폰서들은 초기자본 투자의 원천이다. 이들은 전형적으로 입찰단계에서 강한 참여의지를 가지는데 그 이유는 스폰서들의 주요 사업분야가 인프라 사업 소유 및 운영이기 때문이다. 산업 스폰서에 의한 자본투자는 사업개발을 조력하고 그들의 경험을 사업에 녹여들게 하기 때문에 매우 가치 있는 일이라고 할 수 있다.
- 그러나 정부는 연금펀드와 같은 더 많은 장기투자자를 유치하기 위해 노력중이다. 이들은 전통적으로 사업에 직접참여를 꺼린다. 그 이유는 내부적으로 사업을 진행할 수 있는 인적 물적자원이 없을 뿐만 아니라 프로젝트 입찰 시에 소요되는 시간 위험 비용 등의 자산투입을 원하지 않기 때문이다.

### ○ 정부는 이 투자자들에게 투자기회를 제공한다.

- 일정부분의 자본을 필요로 하는 우선입찰단계 후에 자기자본 펀딩 경쟁을 한다. 사업 문서화와 상업적 재정적 스케줄이 이 상당부분 준비가 완료된 시점에서는 장기 자본 제공자 우려하는 걱정들을 어느 정도 해소시킬 수 있다. 이는 또한 다방면의 많은 투자자들이 참여하게 되어 경쟁을 더욱 치열하게 하고 장기자본 가격을 낮추게 되는 기대를 해 볼 수 있다.

## 효율적인 인프라 조달

영국정부는 기존의 PFI 조달사업 보다도 더 빠르고 경제적으로 유리한 조달체계를 구축하고자 노력하고 있다. PF2에서는 이런 노력의 일환으로 다음의 사항들을 도입하였다.

- Infrastructure UK의 권한강화를 통한 공공조달 능력 증대 및 각 부처 통합 조달기관 지원
- 효율적인 PF2 운영을 위해 기존 조달프로세스의 체계를 간소화
- 입찰방식 중에 하나인 경쟁적 입찰 방식에서는 특별한 사정이 없는 입찰공고에서 부터 우선협상대상자 선정사이에 걸리는 기간을 18개월이 넘지 않도록 유도
- 재무부의 추가 검토절차 도입으로 PF2 사업발주 전에 충분한 사전 검토

### 민간투자사업 조달

PF2조달은 전통적인 방식의 정부조달과정보다 더 복잡한 긴 시간이 소요되는 특징을 가지고 있다. 설계-공사-자금조달-유지보수-운영 등 전 과정을 다루는 장기간 협약 및 계약이 입찰과정 동안 다루어야 한다. 입찰단계에서 이런 것들을 다루기 위해서는 많은 시간이 드는데 예를 들어 실시설계와 계획 승인을 위해서는 수개월이 걸린다고 할 수 있다. 더하여 민간분야로부터 어떻게 자금조달을 할 것인지 따라 시간이 더 많이 소요될 수 있다.

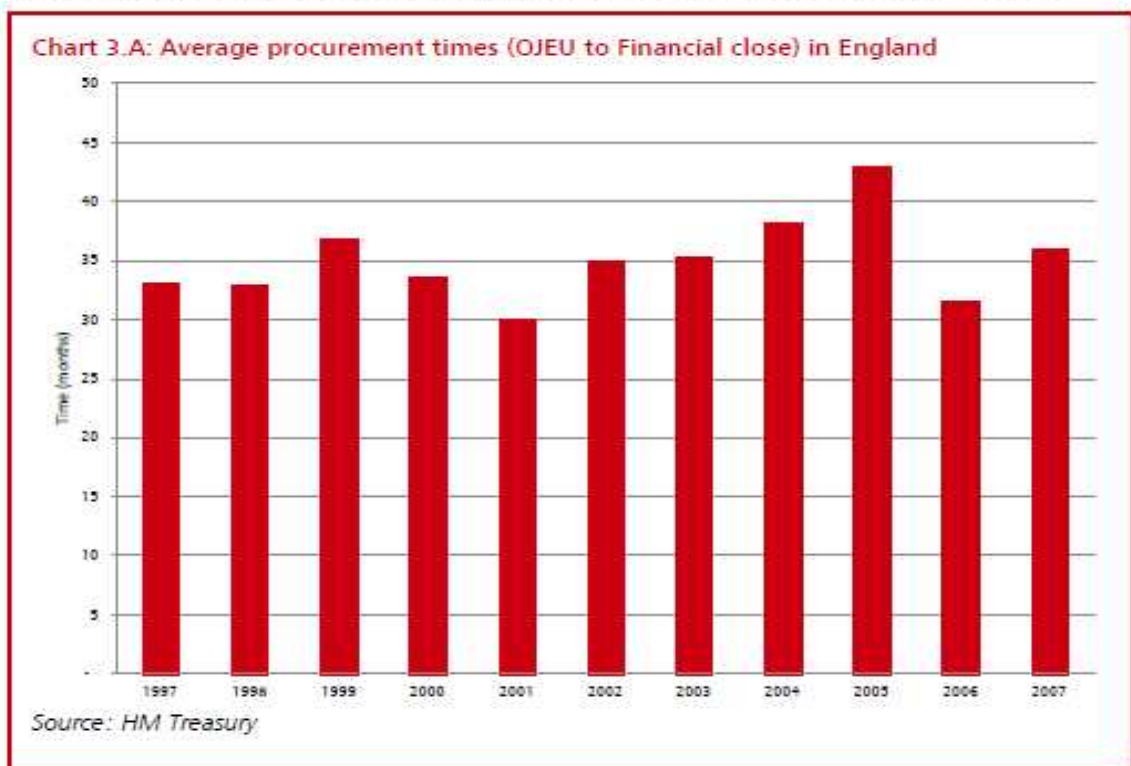
### 사업일정

평균 PFI사업은 최초 입찰에서 자금 확보까지 약 35개월 정도 소요되는데 사업별로 다르다고 할 수 있다. 학교건립 사업의 경우에는 22개월 정도 소요되었고 주택과 폐기물처리의 경우에는 훨씬 더 많은 시간이 소요된다. 통상 민투사업에서는 최초의 사업입찰부터 우선협상대상자선정까지의 기간에



인프라 조달에 있어서 가장 많은 비용이 들어가는 시기라고 할 수 있겠다. 영국의 경우에는 이 기간은 평균 2년 정도 소요되고 때로는 60개월 이상 소요되는 걸로 조사되었다.

각 나라의 다양한 법적 시스템, 문화, 조달과정 전후의 차이로 인해 인프라 조달에 걸리는 기간을 비교하는 것은 적절치 합당하지 않을 수 있으나 그럼에도 불구하고 다른 유럽 국가들과 비교할 때 전체적인 조달기간이 느리고 캐나다와 같은 국가와 비교해 볼 때는 현저하게 더 느리다고 영국 정부는 판단하고 있다.



### 영국 정부의 조달 능력 향상

과거에는 공공내에 조달 전문가를 찾기 어려웠으며 있더라도 지속적으로 이런 인적자원을 보유하는 것이 어려웠다. 많은 조달 기관에 세부적으로 나누어진 PFI사업 조달로 조달전문가들이 지속적으로 유사한 사업에 관여

할 수 도 없었으며 각 사업으로부터 교훈을 얻을 수도 없었다. 또한 조달 전문가는 공공분야에서 소중한 인적자산으로 여겨지지도 않아 전문가들은 본인경력의 길로도 여기지 않았다.

#### Infrastructure UK의 능력 강화

영국정부는 재무부 내에 영국 인프라 사업에 대해 자문을 해주는 Infrastructure UK의 권한을 강화하고 인프라 사업을 강하게 추진할 전문가를 증가시켰으며 내각은 정부전반에 걸쳐 나타나는 문제인 상업적, 기술적 전문성 약화에 대한 치유를 위해 많은 개혁을 도입하였다. 공공 5개년 능력개발 프로그램은 어떤 분야에서 정부가 약하고 그런 부분은 채울 수 있는지에 관하여 연구하였다. 그 해 다음 정부는 인프라 사업조달의 로드맵을 제시하여 각 사업에 도움을 주기위해 노력하였다. 또한 주요사업 리더십 학교(MPLA)를 설립하여 간부리더 양성 리더십교육 인프라사업에 대한 이해능력 등의 프로그램을 실시하였으며 이 프로그램을 성공적으로 이수한 자들이 대형 프로젝트를 맡을 수 있도록 유도하였다.

#### 중앙집중화된 PFI 조달기관

과거 PFI사업에서는 중앙에서 통일된 기관에서 조달을 하는 것이 아니라 지방정부, NHS, 중앙정부 내에 개별팀 등 사업별로 인프라 사업을 조달 하였다. 이 후 다양한 설문조사를 통하여 중앙집중화된 조달 기관의 필요성이 제기되었으며 캐나다의 경우를 모범사례로 선정하였다.

- 캐나다에서는 중앙 집중화된 조달기관을 가지고 있으며 조달기관내에 사업전문가들로 채워져 사업조달기간과 비용을 낮추고 효율성을 높이는 것으로 나타났다.

중앙집중식 조달체계는 공공 관리자나 이해관계자가 사업초기부터 전 사업

관련 필요사항에 수립하고 공공에 서비스를 이행하는데 집중할 수 있도록 가능하게 하는데 이는 조달 전문가가 계속 일을 하고 있기 때문이다.

- 과거에 지방정부에서 PFI학교 사업을 이행하였다. 이제는 교육부내에 조달기관에서 조달을 하고 있다. 다른 부처도 PFI사업시 부처내 집중조달기관을 수립하도록 장려하고 있다. 영국정부는 순수한 PF2 조달기관을 세우는 것만큼 수준은 아니지만 완전한 조달전문기관을 수립하기 위한 전초 단계로 인식하고 있다.

#### 정부의 정확한 사업계획

민투사업에 있어서 명확하고 정확한 사업조달기간을 수립하고 이를 지키는 것이 중요한데 그 이유는 공공과 민간분야가 사전준비와 계획을 충분히 할 수 있도록 도와주기 때문이다.

- 이런 관행을 정착시키기 위해 PF2 사업모델이 재무부에 승인받기 위해서 제출되었을 때 입찰공고에서 사업예산확보까지의 시간테이블을 각 부처에서 확보하도록 한다.
- 이런 타임스케줄은 입찰공고에서 우선협상대상자 지정까지 18개월 이상을 초과하지 않도록 하는 조치와 함께 이루어진다. 이 절차는 조달과정에 있어서 가장 많은 비용이 드는 절차이다. 정부는 최종 사업선정 대상자 중에 떨어진 경쟁자에게 기여금을 줄 수 있는 재량권이 주어지며 이런 절차는 PF2 사업에 있어서 조달 대화 절차에 있어서 지연되는 것을 사전에 막고 기간을 명확히 하기 위함이다.

### < PF2 조달절차 주요점검 사항>

절 차	내 용
사전공지	발주처에서 사전 조달 목표 및 의도를 알림
입찰공고	EU 조달게시판에 입찰공고로 정식 프로세스 시작
사전적격심사	사전적격 심사로 주요 계약파트서 선정
대화초청	발주처의 기준 관심사항 등을 사전에 공지하고 공식대화에 초청
제출 및 평가	발주처에서 각 경쟁자들을 심사 필요시 2차 심사를 함
우선협상대상자 선정	평가 결과에 따라 우선협상 대상자를 선정
결과발표	조달결과를 발표하고 계약협상을 시작
계약	최종 계약

### PF1조달 절차의 간소화

영국정부는 조달비용을 증대시키고 시간을 초과하게 하는 업무처리절차를 간소화하기 위한노력을 경주하고 있는데 이 일환으로 포괄적 표준양식을 만들었다.

- PF2 표준계약서는 새로운 PF2 모델의 의무적 계약 가이드라인을 제공하는데 모든 분야에 공공과 민간의 리스크를 할당하는 역할을 한다. 이는 사업기간과 조달프로세스를 줄일 수 있으며 필요한 부분과 추천하는 부분을 나누어 세부적인 정보를 제공한다.

2010년 말에 내각장관은 정부조달절차에 있어서 예산을 낭비하는 관행과 불필요한 복잡한 절차에 관련한 'Lean review' 보고서를 발표하였는데 이 보고서에 의하면 좀 더 효율적이면서도 효과적인 방법으로 일을 함으로써

인프라 사업의 조달시간과 비용을 절약할 수 있다고 하였다. 그 이후 정부의 새로운 『Lean Sourcing Process』가 시작되어 중앙정부 전역에 조달은 운영할 수 있는 효과적인 접근법이 제공되었다.

- PF2에서 이 새로운 조달절차가 가능하게하기 위해서 수정된 Lean Sourcing Process를 발표하게 되었다.

교통부인 DFT는 현재 구조헬기 서비스 사업 조달에 새로운 조달절차가이드를 사용하였다. 이는 PFI 사업은 아니지만 복잡한 구조용헬기 조달사업에도 적용한 만큼 PFI사업에도 충분히 이용할 수 있다는 확신을 준 계기였다.

○ 구조용 헬기 조달사업

DFT는 국방부에 제공하여 왔던 기존 서비스를 대체할 민간 서비스로서 구조용 헬기를 조달 하였다. 새로운 조달방식을 채택한 이 사업은 조달하는데 16개월이 걸렸으며 계약기간은 10년 소요비용은 3억 파운드가 들었다.

○ 주요 조달 특징

- 사전 유럽공고입찰 절차를 통해 최대한 많은 업체가 입찰에 참여할 수 있도록 유도
- 5단계의 절차를 사용한 경쟁적 대화방식(Competitive Dialogue)으로 운영
- 상업적 기술적 분야를 철저히 검증하여 조달
- 실시간 전산 업무절차는 대내외 적으로 대화하는 데 도움을 줌
- 사업내용에 중소기업 상생과 정부성장계획을 포함

### 적정한 설계요구사항

설계단계는 민간분야에 있어서 비용을 상승시키는데 주요 원인이라고 할 수 있다. 낙찰받기 위해서 많은 과대 디자인 비용을 지출하기 때문이다. 영국 정부는 이를 막기 위해서 기능별 디자인을 중점적으로 평가함으로써 반복적이거나 추가적인 과대 설계량을 줄이고자 하고 있다.

### 사업 준비과정의 강화

과거에는 인프라 사업을 성공적으로 이행하기 위해 필요한 사항들을 입찰 단계에서 명확히 규정하기 않고 이행하였다. 그러나 대조적으로 많은 유럽 나라에서의 조달기관들과 경험 많은 사기업들은 주어진 시간과 비용 안에서 공급업체들과 실제적으로 어느 정도 조달을 할 수 있을지를 명확히 설정함으로써 사전조달참여 입찰에 있어서 어떤 점들을 고려해야 할지를 알게 하기 때문에 빠르게 조달절차를 진행 할 수 있었다.

새로운 조달절차는 최대한 시장의 많은 참여자를 유도토록 하고 지방서 심사기준 계약기간 등에 대하여 유럽조달공고와 함께 공개하고 있다. 또한 재무부 심사절차를 강화하여 한번 더 사업전반에 걸쳐 사전 점검토록하고 있다.

#### 〈재무부 사업 이행준비 점검표〉

모든 부처는 유럽관보 게시전 다음 사항들을 공개해야 한다.

- 지방서 계약서 평가표 공개
- 사업부지 토지보상 계획
- 최종 사업조달 팀 능력 체크
- 통합 사업승인 계획
- 표준계약 가이드라인 이행

## 유연한 서비스 공급

PF2사업에서는 서비스 공급의 유연화를 증대하기 위해서 기존의 민간투자사업에 포함된 다양한 서비스를 줄이고 별도의 단기계약의 형태 사업을 진행한다.

- 특별한 이익이 없는 한 청소, 식당과 같은 서비스는 계약에서 제외한다.
- 조달 당국은 프로젝트 시작시 내부 인테리어 수선과 같은 경미한 유지보수 활동을 계약에 넣을 건지에 대한 재량권을 가진다.
- 계약 만기시에 유연함을 제공하기 위해 당국은 필요한 조건 사항을 계약종료 시에 자산의 상태에 적응한다.

또한 PF2에서는 서비스 공급의 투명성 확보를 위해서 공공분야가 무엇을 지불해야할 지 그리고 초과이윤을 정부와 어떻게 공유할 지에 대한 정확한 이해를 위해서 다음의 조치가 취한다.

- 사업에 대한 『생애주기 비용 공개적 접근방식』은 조달당국과 계약자 사이에 적용 흑자 공급에 대한 공유 매커니즘이 계약종료 시에도 공유
- 계약 전 과정을 통해 서비스 조달의 효율성을 증대시키고 조달 과정 중에 서비스와 관련된 서류의 불필요한 중복을 피하기 위해 표준화된 서비스 상세설명 템플릿과 지불방식이 개발하고 주기적 서비스 공급에 관한 검토가 계약 내에 도입

## 소프트 서비스 변경

기존의 PFI계약에서는 전형적으로 민간은 유지보수와 청소, 식당과 같은 소프트 서비스에 관해서 책임을 지고 있다. 민간은 조달과정에서 입찰내역에 기술된 상세내용에 따라 의해 서비스를 조달하는데 드는 비용을 책정하게 된다.

- 이런 서비스들은 종종 전문업체에게 전문용역을 주기도 한다. 계약자들은 또한 보일러와 같은 대체 가용자산 대해서 책임을 지고 있으며 매년 일괄비용으로 제공된 유보금(Reserve)을 쓰게 되는데 이 비용이 충분하지 않을 경우 스스로 충당해야 하는 리스크를 감내해야 하며 흑자가 발생하면 민간은 이익을 가져가게 된다.

**민간투자사업에서는 설계-시공-유지보수 책임을 통합(Package)하여 장기간 걸친 사업에서 필요로 하는 요구사항을 미리 고려함으로써 효율적인 설계와 낮은 유지보수 운영비용 책정하게 된다.**

- 경제적 설계와 효율적인 유지보수로 인한 인센티브가 과거의 PFI 사업에 핵심성공요소 중에 하나였다. PF2에서도 유지보수에 통합접근을 채택하고 시공과 유지보수에 단일 계약의 형태로 진행한다. 이는 계약자들이 지속적으로 미래 운영비용을 최소화하기 위해 인센티브를 받는 것을 확고히 하기 위한 것이다.

**그러나 서비스 공급에 관해서 다음의 사항들에 대한 고민이 있었다.**

- 서비스 공급이 운영 및 예산 관해서 불충분한 유연성을 가짐으로써, 공공이 예산의 절약과 지출의 감소가 필요할 때에도 모든 계약이 장기간 베이스로 이루어져 예산의 적절한 운용이 불가능 하였다.
- 계약 내에 경미한 요구조건의 변화가 있을 때 합리적인 거래가 이루어졌는 지에 대하여 확신하지 못함
- 개별 아이টে을 공공이 구매시 높은 가격으로 구매하는 경우가 많았다.
- 또한 사업의 투명성과 전 사업기간의 자금 운영에 있어서 가시적인 비용이 고려되지 않는 것에 대하여 걱정이 있어왔다. 이런 것들이 전 사업과정에 과다 책정되고 민간이 많은 반사이익을 얻었다고 의심하는 계기가 되었다.



### **PFI사업의 작은 일의 비용**

2008년 1월에 출간된 리포트에서 PFI방식으로 진행되는 소규모 공사가 다른 기존 산업에서 시행하는 비용보다 비싸다고 보고하였다. 일례로 다른 여러 요소들에 의해 전기 소켓의 비용이 천차만별이지만 공표된 비교대상들 보다 공공에서 54% 더 높게 책정되었다.

### **서비스 공급의 유연성 증대**

**PF2에서는 서비스 공급의 유연성을 증대시키기 위해서 계약에 포함된 다양한 서비스를 감소시켰다.**

- 청소, 식당과 같은 소프트 서비스는 계약에서 배제되며 정부에 의해 직접 또는 단기계약의 형태로 발주된다. 조달 기관은 또한 어떤 사업을 통합하여 발주할 것인지에 대한 재량권을 가지게 되고 일단 계약이 운영되면 외부 창문 청소와 같은 선택 서비스를 추가 또는 제거할 것인지에 대한 유연성을 가지게 된다. 이런 선택 서비스는 금융재구조 필요 없이 사업으로 부터 추가 또는 제거 될 수 있다.

### **PF2 계약 하에 운영의 유연성**

PFI 계약 하에서 학교의 시간외 사용은 PFI계약자의 동의가 필요한 사항이다. 왜냐하면 안전요원이 학교를 개폐하여야 하고 식당이나 청소소요되는 비용을 추가 지불해야하기 때문이다. 이런 비용들은 공공분야에 청구된다. PF2계약 하에서는 보안과 청소 같은 서비스는 계약에서 배제된다. 이로 인해 학교는 학교스스로가 방과후 학교 시설이용을 가능하게 되며 또한 지역사회는 더 쉽게 학교를 이용할 수 있게 된다.

## 소프트 서비스 제거

소프트 서비스는 기본적으로 매일 자산을 관리하기 위한 서비스이다. 과거에서 PFI계약에 기본적으로 포함되어 있었지만 서비스 공급의 유연성 확보를 위해서 계약에서 배제하고 대신에 민간 또는 공공에 의해 단기계약 형태로 공급된다.

- 단 단일계약의 형태가 인터페이스에서 오는 이점을 가지는 경우에는 소프트 서비스를 기본 계약에 포함하여 진행한다. 만약 조달기관이 단일계약으로 진행하는 것이 VFM, 사업진행에 원활하다고 판단하면 재무부에 사전승인을 받아야 한다.

### PF2에서 분류되는 유연한 서비스 종류

#### 1. PFI에 포함된 서비스

- 기본 건물 유지보수
- 에너지 관리
- 헬프데스크
- 계획된 자산교체

#### 2. PFI에 포함된 유연한 서비스

- 경미한 공사 (내부 벽마감, 천장 마감 등)
- 선택 서비스 (주기적 리모델링)

#### 3. PFI에 포함되지 않는 서비스

- 청소, 식당, 보안, 세탁, 메일
- 계약관리, 각종공과금 관리
- 레셉션, IT, 전화

## 프로젝트 초기의 유연성

프로젝트 초기에 유지보수 활동의 더 많은 유연성을 증대시키기 위하여 조달기관은 특정 유지보수 활동이 포함되는 것이 적절한 지 재량으로 고려할 수 있다. 기관의 고려사항에는 다음의 내용들이 포함된다.

- 유지보수 서비스를 제공하는 기관의 소요비용이 계약자에 의해 부과되는 기대비용보다도 낮아야 한다.
- 유지보수 활동을 배제함으로써 인한 잠재적 이익이 있어야 한다.
- 어떤 유지보수 활동의 배제가 인터페이스 리스크를 가져 올 것인지 고려해야 한다.

### 계약 종료시의 유연성

PF1에서 총괄사업비용은 자산의 프로젝트 생애 전주기에 걸쳐서 발생하는 총비용을 말하는데 이는 프로젝트를 처음 시작할 때 공공이 최종 성과 자산을 규정하는 것이 필요하다는 의미이다.

- 이는 PF1계약에서 장기간에 걸쳐 자산이 유지되는 것을 전제로 하는 반면에 공공의 유연성을 저해시키는 요인이 된다. PF2에서는 발주처에서 필요사항이 변경이 되고 예산을 아낄 수 있는 사항이 되면 바꿀 수 있도록 허용한다.

### 투명성 증대와 절감사항에 대한 공유 메커니즘

PF2계약의 총사업비용의 시안성 증가를 위해 사업비 공개 정책이 발주처와 계약자간에 채택되었다. 이는 서비스의 공급과 지출이 투명하게 공개되고 공공이 사업비가 정확히 어디에서 지불되는지를 알 수 있게 한다.

- 이를 이행하기 위하여 공공과 민간은 매 5년마다 지출보고서를 검토한다. 사업진행상 발생하는 개별이이익과 사업말기에 누적된 이익들은 민간과 공공이 함께 공유한다. 또한 공공은 독립적인 기관에 의뢰로 지출보고서를 검토할 지에 대하여 선택할 수 있다.

## 서비스 이행의 효율성 증대

정부는 서비스 이행의 효율성을 증대시키기 위하여 인프라 조달의 속도를 높이고 불필요한 문서화를 피하며 표준화된 서비스 템플릿과 지불메커니즘이 개발되었다.

- 표준화된 서비스 사양 템플릿과 선지불 메커니즘은 대부분의 주택 사업에 적합하다 할 수 있으며 이를 통해서 합리적인 필요사항 등이 적극 유사사업에 반영되고 불필요한 중복 서류작업을 피할 수 있게 된다. 참고로 재무부는 타 분야에도 도입을 위해 노력 중에 있다.

## 서비스 공급의 효율적 검토

서비스 필요사항들을 검토하는 것은 PFI 사업시 절감할 수 있는 부분을 정의하는 'Operational PFI Savings Programme' 에서 언급한 핵심요소 중에 하나이다.

- 이 프로그램은 업무범위와 서비스 사양을 검토하는 것이 중요하다고 보고 있으며 과거사업을 검토하여 미래사업에 반영할 것을 권고 하고 있다.

따라서 주기적인 효율성 검토는 PF2에 도입되었으며 사업이 공공의 필요조건들을 충족시키는지 그리고 어떤 적절한 서비스와 효율성의 개선이 있는 지를 검토하게 된다.

- 효율성 검토 보고는 매 2-3년 기준으로 반복되며 매 5년 마다 실질적인 지출사항 검토와 함께 이루어진다.

계약자 들은 이 효율성보고가 이루어 질 수 있도록 책임을 지고 있으며 이런 비용은 공공으로 부터 지불된다.

- 공공과 민간이 절약한 분에 대해서는 75%는 공공으로 가고 25%는 민간으로 간다. 중요한 점은 이러한 검토가 다른 표준 실적 리포터를 대체할 수 없다는 것이다.

### **PFI 운영 효율성 검토보고서의 교훈**

사업비 절감을 위한 잠재적 저감요인의 예시

- 일반적으로 시장에서 적용하는 것보다도 높은 수준으로 기술된 병원 내 서비스 감소
- 다른 지방정부의 쓰레기 수거 시스템과 같이 PFI계약 내에 가정 쓰레기 수거방식 변화. (도로 가장자리 쓰레기 수거 증가)
- LED램프 설치와 가로등 집중 통제방식 도입으로 에너지 사용량 감소
- 교통 인프라 PFI계약에 있어서 감사지침의 검토(자산조사의 시기를 감소)

## 적절한 리스크 배분

### 리스크 배분

PF2에서는 공공의 리스크 보유와 관리는 VFM를 증가시킨다고 본다.

- 예측할 수 없는 법령의 변경으로 인한 사업비 추가 위험은 공공이 가진다.
- 시설물 소모 리스크는 2년의 시설물 인수시험 이후 공공이 가진다.
- 외부 소스에 의한 현장 오염 리스크는 공공이 책임진다.
- 공공은 사업부지를 제공하며 토질조사를 실시한다.

### 보험

보험의 VFM를 증가하기 위해 위해서 영국정부는 사업운영단계에서 핵심적으로 필요한 보험의 보험료 리스크를 공유하는 현재 조항을 수정하여, 공공이 리스크를 더 크게 공유하고 시장유동성에 대비하기 위한 계약자의 보유금을 감소시켰으며 또한 조달기관이 운영단계상에 대물보상 및 사업중지에 대한 리스크를 가지는 쪽으로 새로운 모델을 제시하려고 하고 있다.

효과적인 리스크 관리는 모든 형태의 계약에 있어서 중요지만 특히 민자사업에서는 매우 중요하다고 할 수 있다. 민자사업 계약에서는 긴 계약기간동안 공공과 민간사이에 리스크 배분을 협의함으로써 민관이 VFM를 최적화하기 위해 노력한다.

PF2 체제하에서는 공공은 리스크의 보유와 관리를 통하여 VFM를 증가시키기 위해서 노력한다. 즉 리스크를 공공으로 전가하는 데에 치중하는 것이 아니라 투입비용 대비 최고의 경제적 가치를 가지는 것에 중점을 두고 있다.

## 법령 변경의 리스크

법령의 예기치 못한 변화로 인한 추가 자본지출은 때때로 발생하게 된다. 과거의 경우 계약자들은 자금제공자들이 비용을 감당하게 하였다. 결과적으로 공공은 실제로 구체화되지 않은 리스크를 전가하기 위해 높은 프리미엄을 지불하여 왔다. PF2에서는 공공은 리스크를 유지하고 VFM를 확보한다.

## 시설 리스크

기존 PFI는 시설물의 유지관리 리스크를 계약자에게 전가하는 것으로 되어 있으나 복잡한 계약으로 인하여 협상과정에서 많은 시간이 소요되고 VFM가 제대로 이루어지는지에 있어서 많은 의문이 있어왔다. PF2에서는 소프트 서비스를 계약에서 배제하고 오직 시설물 유지보수만 집중하고 있다. PF2에서는 시설물의 에너지 사용 비용과 관련하여 민간이 건물을 친 에너지 형으로 만든다는 전제하에서 공공에서 비용을 부담하는 것으로 하고 있다. 이는 2년여 간의 엄격한 시험기간을 통하여 시행된다. 만약 에너지사용 비용이 협의된 효율보다 더 높게 나온다면 민간은 공공의 손실부분에 대하여 보상해야 한다.

공공은 2년여의 시험테스트 후 에너지 소비 리스크를 가지며 이 규정의 예외는 다음과 같은 특별한 경우에 한한다.

- 적절한 미터링 시스템이 표준 디자인으로 포함되어 있는 경우
- 물리적 환경과 에너지 사용패턴이 단순한 경우

## 외부 영향에 의한 부지오염의 리스크

민자사업 개선을 위해 실시한 설문조사에 의하면 계약자와 자금제공

자들은 외부에 의해 공사부지가 오염되는 것에 대하여 우려를 나타내었다. 이들은 스스로 이런 리스크를 관리할 능력이 전혀 없어 자기들에게 리스크가 전가되는 데에 대하여 문제가 많다고 보았다. 새로운 PF2에서는 이런 리스크가 더 이상 민간에게 전가되지 않고 공공이 가지게 된다.

### 의무의 보증과 부지소유권

PF1에서는 조달이전에 공사부지가 공공의 소유에 있음에도 불구하고 공사부지의 소유권과 관련된 문제로 인하여 조달 과정이 지연되는 경우가 많았다. 입찰자의 부지검토 및 조달시간과 비용을 감소시키기 위하여 공공은 부지의 소유권관계를 정리하여 모든 입찰자가 안정적으로 이용할 수 있도록 해주어야 한다.

### 보험

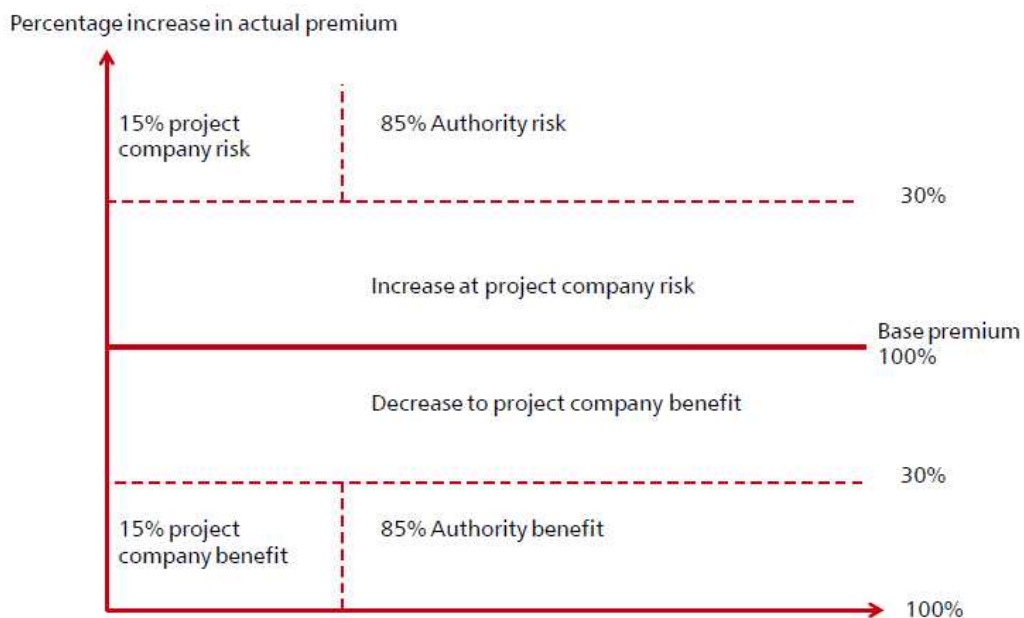
보험은 건물의 소실, 인사사고 등이 일어날 경우를 대비하여 들게 되며 관행적으로 민간이 보험에 가입하고 비용을 공공에게 청구한다. 이에 대한 기초가 되는 가정은 다음과 같다.

- 리스크는 리스크를 감당할 수 있는 능력이 있는 주체에게 주어진다.  
PF2에서는 계약당사자가 설계 파이낸싱 유지보수를 담당함으로써 리스크는 계약자에게 가며 공공은 오로지 인프라가 제공되었을 때 서비스 비용만 지불한다.
- 대부자들은 자신들은 파이낸싱한 시설물에 대하여 보험을 드는 것이 필요하며 핵심 보험대상은 대물 피해나 사업중단에 관한 것이다.



2006년 이후 보험과 특히 운영기간에 보험료 위험분배에 관한 표준화된 형식이 PFI에 적용되었다. 이런 체제하에 공사단계보험은 예산 확정시기에 고정되었으며 운영보험은 재정모델로 예측하고 책정되었다.

(실제보험료가 기준이 되는 보험료에 30% 상·하한 되는 범위에서 일반시장에서 유통하는 가격의 85%의 리스크를 감당)



영국정부는 운영단계에서의 보험관행을 개선할 수 있다고 보았으며 이를 통해 VFM를 이룰 수 있다고 보았다. 공공은 시장에서의 보험료 변화의 위험성을 공유하는 방식으로 계약자가 유보금 유지를 감소시켰다.

- 계약자가 시장에서 보험을 드는 대신에 조달기관이 운영단계에서 이런 리스크를 가지는 것으로 균형을 가지고 온다.

### 유보비용의 감소

당국은 기존에 30% 강제 보험료에서 5%~30% 사이의 리스크

공유 보험료를 다양화 할 수 있는 재량이 주어진다. 이를 통해 현행 보험료 증가에 대한 계약자의 긴급자금 수준을 낮출 수 있다.

특별한 리스크를 가진 사업의 경우 PF2에서는 새로운 접근을 하고 있다. 즉 민간이 시장에서 리스크를 감당하는 것보다는 공공이 리스크를 감당하는 방식이다. 이는 대물피해나 영업정지보험에 적용가능하다. 물론 계약에서의 리스크 균형에 영향을 미친다고 할 수 있으며 다음의 리스크를 안고 있는 사업에 적용가능하다.

- 여러군데 자산이 흩어져 있는 경우
- 단일 재난 청구의 리스크 감소
- 국방부와 같이 특별한 위험이 내재되어 있는 특별한 자산의 경우

## VFM(Value For Money)

PF2에서는 공공이 납세자들을 위해서 VFM을 개선코자 노력하며 개선사항은 다음과 같다.

- 더 높은 투명성과 VFM를 위해서 공공자금을 투자
- 공공 조달시스템 개선으로 과거보다 효율적인 조달체계 수립
- 소프트 서비스 분리계약을 통한 서비스 공급의 유동성 확보
- 사업 전과정 거쳐 사업비 및 사업이윤 공개체계 수립
- 장기간의 VFM 확보를 위한 다양한 부채 파이낸싱 방법 모색

영국정부는 VFM을 높이고자 운영 PFI 단계에서 약 1.5억 파운드 를 절약코자 노력하고 있음

- 조달기관은 1.5억 파운드 절약관련 보고서를 발표
- 과거 사업으로 부터 교훈을 얻고자 함

설계, 시공, 파이낸싱, 자산관리, 공공과 민간사이 운영책임 등에 대하여 책임 및 업무의 분배를 어떤 식으로 하는지에 따라 다양한 계약의 방식이 존재한다. 영국정부는 다양한 대안형태의 계약방식들의 VFM를 측정해보고 효율적인 평가 방식을 제시코자 노력하고 있음

영국 정부는 민간투자사업과 관련하여 공공이 납세자들에게 개선된 VFM를 제공코자 노력하고 있으며 PF2와 관련해서는 다음의 개혁의 조치들을 취하고 있다.

- 민관의 효율적인 협조체계구축, 사업의 투명성 확보, 더 높은 VFM를 위해 공공의 자본을 민간 투자사업에 투자

- 조달절차를 간소화 및 공공의 조달능력 업그레이드를 통하여 과거보다 더 빠르고 값싸게 민간투자사업 인프라를 조달
- 식당, 청소 등 소프트한 서비스를 본 계약에서 분리하여 공공이 직접 시행
- 사업이윤에 대한 분배과정과 전 사업과정에서 드는 사업비용의 공개추진
- 민간사업자에게 리스크 전가 없이 발주처의 보조금 증가
- 공사 채권을 포함하여 다양한 부채 파이낸싱 사용권장 및 평가

### 운영단계 PFI 프로젝트 자금절약

영국정부는 2011년 7월에 잉글랜드에서 시행한 『운영 PFI 프로젝트』에서 최소 15억 파운드의 비용 절감을 발표하였다. 이 프로그램은 민투사업의 효율성, 투명성을 강화시키는데 일조하였다.

#### 【운영 PFI 프로그램의 주목적】

- 재무부 Commercial Secretary가 제시한 15억 파운드 절약 공약을 기초로 영국의 민간자금지원 포트폴리오 검토로 효율성과 가치를 향상시킨다.
- 과거 사업을 통한 우수 사례를 확인하여 성과를 향상시킵니다. 즉 시장에 인프라 공급을 개선하고 PF2와의 통합을 지원하여 미래 사회 인프라의 효율적인 제공을 지원한다.
- 자발적인 행동 강령을 개발하여 계약 당사자 간의 계약에 대한 기본 규칙을 설정한다. 이를 통해 민관의 사업투명성, 서로간의 사업에 대한 이해를 돕는다.

PFI 절감 프로그램에는 700개 이상의 운영 프로젝트가 있으며 명목 매출액은 2,000억 파운드 이상이다. 이 프로젝트 계약들은 지방 단체 소유 지방 당국 및 NHS 트러스트를 포함하여 전체 공공 부문에서

75 % 이상을 차지하고 있음

재무부의 중앙 팀은 다른 부처에서 진행 중인 고유 프로젝트와 관련하여 그 부처의 역할 활동 등을 조정하기 위해 설립되었다. 이 재무부 중앙 팀은 정부의 전폭적 지지를 최대한 이용하고 여러 프로젝트로부터 얻은 정보를 확보하여 각 부처의 모든 프로젝트의 이익을 보장하기 위해 노력하고 있다. 모든 공공발주 기관은 중앙정부의 VFM에 대한 목표를 이행해야 하는데 아래에서 제시된 영역에서 효율성과 사업비 절감을 적극 검토해 한다.

- 계약 조건, 계약관리, 파이낸싱, 운영서비스 요소, 비 운영 서비스 요소(보험 등)

현재 계약 당국은 15억 파운드 이상을 절약한 것으로 보고 있으며, 10억 파운드의 추가 비용으로 절약 할 수 있다고 판단했다. 이러한 절감액은 2011년 7월 이후부터 사업관계자들이 협의를 하고 진행된 사업에 관하여 절약을 하기 시작했다. 또한 협의 이전에 상당한 수준의 비용이 조달단계에서 지방정부 사업에 관여한 중앙정부에 의해 절감되었다.

- 이러한 절감액은 백 개가 넘는 공공 기관에서 수행 한 작업에서 이루어졌으며 포괄적인 검토는 15개 이상의 프로젝트에서 수행되었으며 약 60여 곳 더 계획 중이다. 이 중 약 3분의 2는 중앙정부 사업이며 나머지 약 3분의 1은 지방정부 사업이다.

이러한 절약은 중요한 서비스의 제공을 줄이지 않고서도 달성될 수 있으며 이 절감액은 공공계약부서에서 높은 수준의 서비스를 지속적으로 후원하기 위하여 보유한다.

이 절감 프로그램 포함 된 절감액은 시간이 지남에 따라 계약 가격의 물가변동을 반영해야 하며 다음의 기준들을 충족시켜야 한다.

- 모든 리스크를 고려해야 하고 수수 실비용을 나타내야 한다.

- 조달 비용을 정당화하기 위하여 현재 또는 단기 이득 (현금, 할인 가격)을 제공
- VFM

### 효율성 증대 및 사업비 절감 사례

- 계약 범위 재조정
  - 더 이상 필요 없는 서비스를 제거
  - 매우 세부적으로 명시된 성능 수준사항 줄이기
  - 계획된 유지 보수의 내용 변경
  - 더 이상 필요한 사항이 없는 계약 해지
- 위험 배분 개선
  - 에너지 소비 리스크 회수
  - 필요한 사항 조건을 합리적인 수준으로 줄이기
  - 보험료 감면 공유
- 효율성 향상
  - 건물의 점유 수준 향상
  - 개선된 기술을 통해 에너지 효율을 향상
  - 정부 구매로 유틸리티 및 소모품 줄이기
  - 동일한 제공자와의 계약을 하나의 계약으로 병합하여 관리비용을 절감
- 절약
  - 초과 근무 시간 초과 근무 방지
  - 불필요한 관리 비용을 줄이기 위한 프로세스 개선
  - 미사용 시설을 모방함.
  - 활용도가 낮은 자산의 대안적 용도 찾기
  - 실제 비용 증가를 반영하지 않는 인플레이션 매커니즘 감소
- 추가 비용 방지
  - 불필요한 현행 서비스 비용을 제거하기 위한 계약 관리 개선
  - 변경 절차 및 비금의 단순화

주요 사업비 절감은 중앙 정부에서 확인되었는데 다른 여러 보고서에 따르면 더 많은 지방정부가 사업비 절감 검토를 위한 검토가 이루어질 예정이다. 중앙정부만큼은 아니라 하더라도 사업비 절감은 상당할 것이며 현재 경제환경 하에서는 가치 있고 필요한 일이라 생각되어진다. 모든 계약 당사자들의 적극 적인 참여가 개선된 결과를 가져온다는 것은 보여주고 있다. 필요한 기술과 능력을 가진 직원들을 사업에 참여시킴으로써 효율성이 높아지고 비용 개선이 이루어진다고 할 수 있다. 관계를 개선시키기 위한 핵심 요소는 자발적 행동 강령을 개발하는 것이다. 이것은 사업이해자간의 더 높은 투명성 확보와 이해를 돕기 위한 건설적이고 협력적인 태도를 취하기 위한 노력을 보여주는 것이다. 정부의 의도 HM 재무부 웹 사이트에 회기의 종료전에 자발적인 행동강령을 정기적으로 공개하려고 하고 있다.

#### 올바른 조달방식의 선택

PF1의 검토의 주요 목표는 미래 민간투자사업에 있어서 VFM을 확보하는 것이다. PF1은 숙박시설, 학교 및 병원과 같은 프로젝트에서 폐기물 관리 군사장비와 같은 보다 복잡한 사업에 적용해왔다. 이를 통해 영국정부는 PF1 지식을 지속적으로 축적시켜 왔다.

#### PF2가 적합한 프로젝트 특성

- 안정적인 정책 환경과 장기 계획이 필요한 사업
- 건설과 관련된 리스크를 효율적으로 관리하는 것이 필요한 사업
- 공공 부문과 민간 부문 간의 위험 배분을 명확히 할 수 있는 사업
- 기술 변화의 속도가 빠르면 장기간의 투자가 힘들므로 IT 콘텐츠가 포함 된 프로젝트는 적합하지 않음
- 자본 집약적 인 프로젝트로 5천만 파운드 이상의 자본 투자가 들어가는 사업

## 대안계약

영국정부는 PFI 사업방식은 이 방식이 효율적인 곳에서만 사용해야 한다고 분명히 밝히고 있다. VFM를 평가하는 것은 상대적인 개념으로 여러 대안들을 비교해보는 것이 필요하다.

VFM은 프로젝트가 진행되는 동안 다양한 단계에서 평가된다. 초기 사업평가 단계에서는 예상되는 비용 및 대안 조달의 실적평가가 있으며 과거의 사업들로 부터 유사한 데이터와 결과를 얻는 것은 중요하다.

PF2와 관련하여 설계, 건설, 파이낸싱, 자산유지 및 운영 할당 공공 및 민간 부문 간의 책임 등을 어떻게 할 것인지에 따라서 여러 형태의 계약방법이 있다. 또한 주계약자, 디자인 합작 투자, 전략적 파트너십, 영업권 주체 등에 따라 새로운 계약의 방식이 있을 수 있으며 영국정부는 이런 사항을 민관이 고려해볼 것을 권장하고 있다.

- 정부는 공공 서비스 현대화를 위해 사회적 책임과 같은 새로운 형태의 계약을 추구하고 있다. 그럼에도 불구하고 영국정부의 민간 투자사업에 있어서 가장 중요한 점은 VFM에 있다고 하겠다.

## 조달 루트

정부는 2013년 1월에 공개 토론을 거쳐 주요 인프라 사업을 조달하기 위해서 인프라 조달 로드맵을 산업계와 학계등 여러 관계부처와 함께 개발하였다.

- 정부는 여러가지 계약방식에 VFM 가이드를 적용하기 위해 노력 중이다. 확장된 VFM 가이드는 PF2와 함께 문맥 속에 대안 계약 구조를 삽입하고 가능한 조달 옵션을 설명한다. 그리고 어떻게 쓰여지며 언제 가장 적합한지에 대해서 기술하고 있는데 이는 조달 기관이 특정사업에 리스크를 기반으로 가장 효율적으로 민관이 참여할 수 있는 지를 돕기위한 것이다.



## 양적분석의 역할

양적평가는 어떻게 사업을 조달할 것인가에 대한 전반적인 고려사항 중에 하나이다.

- 각각의 옵션은 각종 근거자료를 통하여 가능한 한 정확하게 비용이 책정되어야만 한다. 투입의 대한 불명확성이나 결과가 투입에 대하여 매우 민감한 경우에 있어서는 어디에서 이런 문제가 발생하는지에 대한 개선을 하는 것이 중요하다. 또한 적절한 민감도와 시나리오 분석이 취해지는 것도 필요하다고 하겠다.

현행 PFI의 평가에 대한 접근법은 질적 고려가 양적평가에의 접근을 구조화해야 한다. 그 목적은 양적평가가 불/합격 테스트로 보여지는 것보다도 전반적인 VFM의 일부분을 형성하기 때문이다. (질적 양적평가는 독립적으로 고려되어야 한다.) NAO에서는 과거에 비용평가 모델에 중점을 두었다.

이전의 정부에서는 양적평가를 하기 위한 틀 개발로 이 문제를 해결코자 하였다. 그러나 현실적으로 양적평가 틀은 조달기관이 전통의 조달방식에 대응하여 PFI 솔루션을 비교검토 하도록 한 것이다.

- VFM 양적평가 틀은 2012년 12월에 나왔다. 조달기관들은 적절한 양적평가를 사업에 대하여 해야 하며 기본이론은 영국정부가 출간한 Green Book에 따라 이루어진다.

## 미래 적용

처음 PF2가 적용된 프로그램은 1.75억 파운드가 파이낸스 된 학교 건립프로젝트(PSBP)였다. 재무부와 교육부는 PF2개발을 위해서

매우 긴밀히 협조하였다. 더하여 재무부는 국방부와도 ‘미래 군사 2020계획에 따라 효과적인 전략 투자 계획을 마련하고자 같이 일도 하게 되었다.

- Sandwell와 West 버밍햄 병원은 PF2의 적합성을 평가하기 위해서 같이 일하였다. 특히 병원과 지역사회 사이에서 어떻게 협업을 할지에 대해서 방안을 찾으려 노력하였다. 현재 영국정부는 숙박시설사업에 주로 PF2사업을 적용하기 위해 노력하고 있지만 PF2의 이점을 더욱 활용하기 위해 다른 분야에도 적극적으로 노력중이다.

PF2가 처음 승인 된 프로그램은 사적으로 17억 5천만 파운드였다. 학교 건물 프로그램 (PSBP)의 재정 지원을 위해 재무부와 교육부는 긴밀히 협력하였다. 또한, 재무부는 국방부와 협력하여 효율적인 부동산을 위한 전략 및 인프라 투자 계획을 수립하였다.

- 건강 부문에서 Sandwell과 West Birmingham Hospitals NHS Trust 프로젝트는 병원과 공동체 환경 사이에서 새로운 보건 서비스를 제공하기 위해 여러 사이트의 서비스를 통합하였다.

현재 PF2의 주요 타겟은 숙박 시설 프로젝트지만, 정부는 모든 사업에 PF2의 이점을 활용하고자 노력하고 있어 재무부는 앞으로의 PF2사업과 관련해서 여러 부서와 협력할 계획이다.

## 차입자금조달

영국정부는 민간투자사업이 장기간 이루어짐으로 자금확보를 위해 장기 파이낸싱을 추구하고 있다. 그러나 인프라 사업의 장기차입 비용은 급격하게 증가하고 있지만 장기 은행차입시장은 제한적이어서 장기은행차입의 가능성은 줄어들고 있다. 은행은 단기 대출을 제안하고 있지만 정부는 리파이낸싱 리스크가 민투사업의 VFM를 확보할 수 있다고 생각하지 않는다.

PF2는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

- 다양한 파이낸싱 방안을 찾으려고 노력 중이다.
- 기관투자자들이 지원할 수 있는 장기 대출이나 상품을 통해서 은행이 민투사업에 중요한 역할을 할 수 있도록 한다.
- 민관 채권을 포함한 차입파이낸싱 소스를 다양하게 평가 하고 사용하기를 독려한다.

### 금융 대부자들의 이익

부채 제공자들은 역사적으로 민투사업이 이행될 수 있도록 중요한 역할을 하여 왔다. 대부 펀딩은 공공이 사업실적 저조시 자금을 총당해 줄 의무가 없으므로 잠재적 손실에 노출되어 있다고 할 수 있다. 그러나 예를 들어 만약 사업이 시공 또는 운영 중에 실패하게 된다면 대부 제공자들의 이익은 중요상환금의 상환과 이자 비용이 사업의 시작단계에서 고정되어있기 때문에 효과적으로 보호되어 진다고 할 수 있다.

- 대부 제공자들은 리스크에 대해서 보수적인 시각을 가지고 있으며 계약 이전 사전검토 단계에서 밝혀진 리스크를 분배하고 줄이는데 노력한다.

- 사업의 시공과 운영단계에서 사업의 실적에 대하여 대부 제공자들은 지속적으로 모니터링하고 적절하게 어떤 이슈들에 대해서 해결책을 제시하려고 한다.
- 대부자들은 사업투자자들과 공공에게 인터페이스를 제공한다. 전통적으로 조달 사업은 공공이 비용초과나 지연의 결과로 가격이 인상되는 것은 받아들였다. 은행들은 자금을 제공하는데 결정적인 역할을 하고 종종 사업관계에 있는 계약자들을 돕는 역할을 한다. 결과적으로 계약자들은 프로젝트 실적문제를 푸는데 빠르게 대응하도록 독려되었다.

이런 활발한 모니터링은 상당히 강한 계약구조를 조달하는데 기여하고 결과적으로 인프라 자산에 대한 파이낸스 대출의 낮은 채무불이행 비율을 가져왔다. 그러나 과거 PFI사업에 고정된 사업 자본구조는 운영사업의 프로젝트 유동성을 제한하는 경향이 있다. 고정사업 구조는 입찰자가 낮은 통합운임비용을 공공기관에 제공하게 하기 위함이다. 그러나 대부 서비스의 필요조건을 충족하기 위한 높은 비율의 고정지불은 자기자본이 공공 필요조건에 응대하기 위해 거의 유동성을 남기지 않는다.

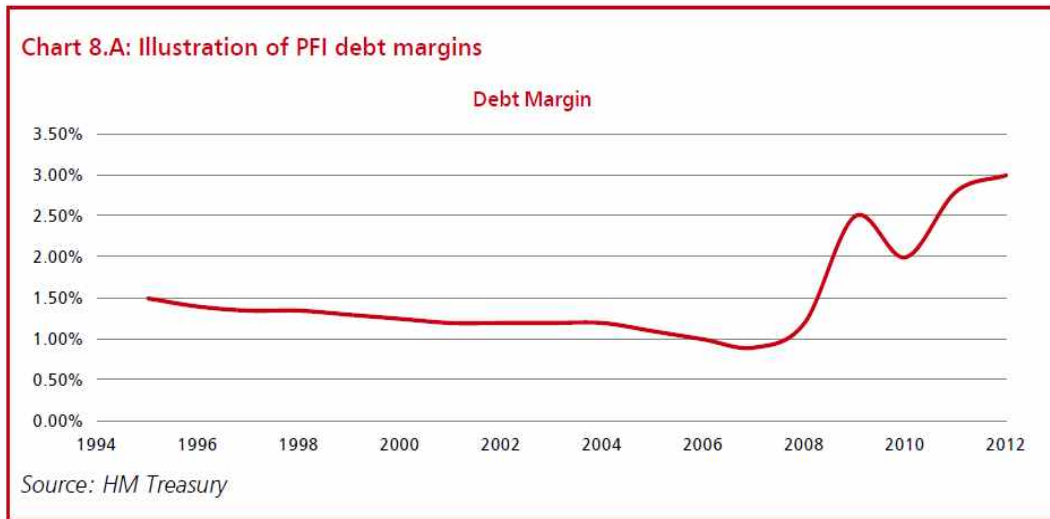
#### 글로벌 대부시장 상황

2008년 이전에는 영국과 국제 민간투자사업에 강한 채권시장이 형성되어 있어 고정 인플레이션이 연계된 대출을 제공하였다. 이 채권은 채권보증전문회사로 부터 제공된 보증의 이점을 가진다. 채권 투자자들은 채권보증회사의 신용도를 기반으로 하여 AAA상품에 투자하였다. 사업채권은 대한 펀딩소스를 은행 대출에 제공하고 이 경쟁은 대출 비용을 하락시켰다. 이 기간 동안 은행대출의 마진과 채권의 할인은 시공과 운영 단계에서 매년 약 1.00 퍼센트로 동일시 되었다.

다른 비즈니스 활동의 일환으로 채권보증회사는 또한 담보대출증권화를 포함한 다른 현금흐름화를 담보해주었다. 2007년에는 신용위험이 대출시장을 강타하였는데 일명 서브프라임 모기지 사태가 대출시장을 강타하여 대출시장의 신용도는 낮아지게 되었다. AAA 신용등급 투자자들은 포괄 사업채권(Wrapped project bonds)에 투자하는 것을 중단하게 되었다. 채권보증회사의 몰락으로 PFI사업은 대개 장기대부파이낸스 제공자로는 은행대출시장에 의존하게 되었다. 은행은 지속적으로 PFI 사업에 금융위기 초기 이후에 대부업을 하게 되었다. 비록 리보시장에 대출 비용의 상승을 반영하는 높은 대출마진이 있을지라도 이 자산의 신용 퀄리티를 인지하게 되었다.

동시에 경제위기에 대응하기 위해 은행 자본 적절성에 대한 새로운 글로벌 규제 기준이 도입되었다. 바젤3차는 리스크 중점 자산에 대한 더 많은 자본을 비축하도록 하였다. 이 규제의 결과로 대출 프라이싱이 은행 고유의 높은 자본 비용을 반영하도록 증가하게 되었다. 더하여 많은 은행들은 이전에 단기로 빌렸던 돈을 장기로 빌리기 시작하였다. 이 결과로 단기 펀딩 비용이 급작스럽게 올라갔을 때 손실을 인식하게 되었다. 이에 은행들의 운영은 장기 대출 사업을 재평가하게 되고 어떤 경우에는 시장으로부터 철수하게 되었다.

- 결과적으로 장기 인프라 사업의 대출비용은 급작스럽게 증가하게 되고 장기 은행 대부 가용성은 감소하게 되었다. 어떤 경우에는 전통적인 사업 파이낸스 은행시장으로 부터 철수하게 되었다. 장기 은행 금융이 가능한 곳에서 마진은 일반적으로 매년 공사단계에서 3퍼센트 초과되게 책정되며 이른 리파이낸싱을 장려하는 마진 톱니바퀴 매커니즘을 포함하였다. 이 프라이싱은 어떤 합리적인 역사적 기준에 의해 실제적인 사업 리스크의 참고가격이 아니지만 대신에 은행고용의 장기 펀드 비용을 보여준다고 할 수 있다.



PFI 사업들은 전형적으로 구조화 되어 투자등급(BBB 또는 Baa)의 영역 안에 있다. 이는 논쟁거리가 될 수 있는데 그 이유는 2000년 중반에 대부가격이 사업리스크와 관련해서 가격이하로 책정되었기 때문이다. 역사적으로 납세자들은 이 기간 동안에 PFI사업에서의 더 높은 VFM를 받아 왔다. 대부가격이 2008년 이전으로 돌아가는 것은 비현실적이지만 정부는 실제 사업리스크를 반영하고 은행 편당비용의 영향을 미치지 않을 것이라고 기대한다.

### 정부개입

정부는 파이낸싱과 관련된 사항으로 민간투자사업이 늦어지지 않도록 시장 개입에 개입 하여왔다.

인프라 조달을 증진하기 위한 정부의 시책들

- 영국 보증 프로그램: 제한된 신용상태로 인한 인프라 사업의 지연을 피하기 위하여 운영되는 프로그램으로 공사가 시작 준비단계에 있고, 재정적으로 신뢰할 수 있으며 납세자들에게 좋은 가치를 선사할 수 있는 경우 재무부가 사업을 보증하는 제도이다.
- PFI사업 지원을 위한 공동 대부
- PFI사업에 기여하기 위한 증가된 자본 기여
- 국제협력을 위한 일본은행과의 MOU

그러나 많은 조치들이 제한된 생애주기를 가지고 있으므로 PF2는 장기 지속적인 파이낸싱 모델을 만들기 위한 단단한 기초가 필요하다고 판단하였다. 은행들은 지속적으로 미니퍼م(mini-perm)을 포함한 단기은행대출과 함께 파이낸스 프로젝트에 제안을 하고 있다. 정부는 단기 은행 대부는 미래 민투사업에 적절하지 않다고 판단하고 있으며 그 이유는 다음과 같다.

- 리파이낸싱 리스크를 지지하는 공공기관의 예산과 미래 파이낸스 비용이 고정되지 않은 것에 대한 가용성의 불확실성
- 이자율의 변화 등 실적 리스크 변화
- 대부자들의 장기사업에 대한 모니터링

## PF2의 파이낸싱

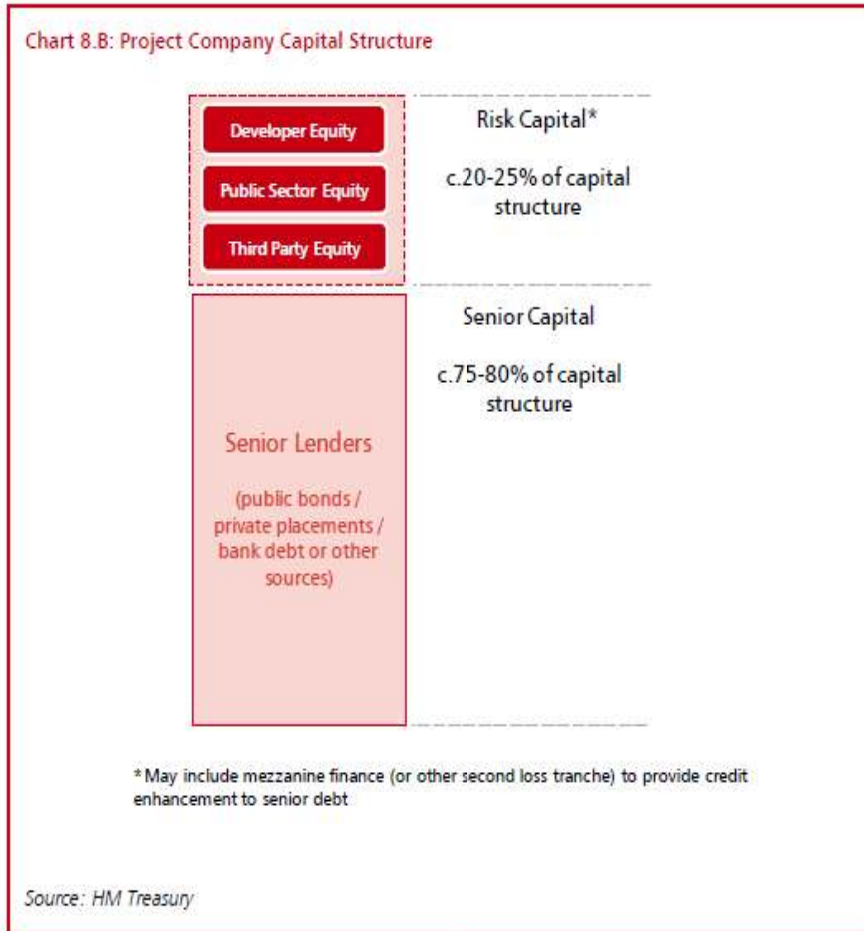
PF2는 전 사업과정의 모니터링에 민간의 규율을 유지한다. 이는 사업이 제한된 장기 은행대부 시장의 관점에서 대안적인 접근을 가능하게 한다.

PF2는 자기자본 파이낸스 비율을 넓히도록 설계되어 있으며 장기 투자자들이 사업초기에 참여하도록 유도하고 있다. 자기자본 펀딩 경쟁은 장기투자자들에게 매력을 느끼게 하기 위하여 우선협상대상 단계에 도입하였다. 이는 또한 오랜 기간동안 자기자본 이익환수율을 낮추게 하고 공공의 전반적인 비용을 감소시켰다.

또한 PF2는 사업초기의 장기 투자자들을 유치하기 위해서 특별히 2차 시장 거래를 감소시키고자 노력한다. 이는 종종 비판의 대상이 되기도 하는데 그 이유는 초과 자기자본 이익 때문인데 정부는 시장의 뜻밖의 이익을 창출하는 자기자본력을 줄이고자 노력하고 있다.

민간 파이낸스가 PF2의 파이낸싱의 주춧돌의 역할을 해 오고 정부는 공공 자기자본 참여를 통한 공공파이낸싱 요소들에 투자를 통하여 VFM를

강화하고자 노력하고 있다. 이는 민관의 파트너십을 강화하고 증진시키고 결과적으로 공공의 VFM를 강화시키게 된다.



### 더 많은 종류의 대부 파이낸싱 접근

글로벌 대부시장의 변화에 응대하기 위해 정부는 효율적인 장기 대출계약을 확보하기 위한 부채 파이낸스 소스의 다양한 접근을 장려하고 있다. 그리하여 PF2는 자본시장의 접근이 용이해지는 방식으로 구조화되고 있다. 민관의 자본시장은 많은 투자자들이 있고 이들은 상대적으로 낮은 리스크 매력을 느낀다. 전통적인 은행대부를 포함한 파인낸스 소스의 경쟁으로 자본시장에서 제공하는 큰 시장 규모는 프로젝트 부채의 비용을 줄이게 된다. 정부는 직접적으로 기관투자가 은행 신용등급회사와 관계를 가지며 인프라 조달을 지원할 수 있는 가능한 파이낸싱 옵션을 평가한다.



## 기관투자자들

PF2는 은행 대부 뿐만 아니라 다른 소스로 부터 부채파이낸스를 구하기 위해 노력한다.그리하여 입찰과정에서 기관투자자들은 PF2의 파이낸스의 중요한 소스가 될 것이라고 기대되어 진다.

## 미래 금융구조

정부는 미래 금융구조가 과거의 이 자산을 소유하고 운영한 사람들보다도 더 다양한 투자자이 나오고 이를 통해서 파이낸싱이 진화할 것이라고 내다 본다. 영국 자국내 연금 업계는 민간투자사업에 관심을 표명하고 상당한 자금을 투자할 것으로 예상한다.

- 어떤 연금은 파이낸스 리스크를 낮추기 위해 낮은 수준의 대부비용을 가진 파이낸싱에 관심을 표명보인다. 이 투자자들의 자기자본 이익환수 필요사항에 따라 전반적인 파이낸싱 비용을 낮추고 너 낮은 VFM를 납제자들에게 제공할 수 있다.

정부는 전반적인 파이낸싱 비용을 낮추고 장기 프로젝트를 위해 장기대출 파이낸싱을 사용하기로 약속했다. 이는 인프라 투자의 다음 세대를 위한 목표에 맞출 수 있는 다양한 범위의 조달 옵션이 고려되어지기 때문에 연금과 인프라 펀드 그리고 다양한 파이낸스 투자자들의 참여를 적극적으로 지지한다.

# 결론

지금까지 영국의 민간투자사업의 새로운 협약방식인 PF2의 특징들을 살펴보았다. 요약하자면 영국은 민간에게 조금 더 자율성과 재량권을 부여하는 방향으로 민자사업이 발전하고 있다고 볼 수 있겠다.

- 다양한 펀딩소스를 추구하고 소프트 서비스를 본 계약과 분리하며 리스크를 공공에게 기존보다 더 배분하고 있다.

이런 이유로는 무엇보다 민자사업을 공정한 민관파트너십관계로 견고하게 구축하여 사업을 활성화 하자는데 기본취지가 있다고 할 수 있겠다.

우리나라의 경우에도 현 시점에서 탄탄한 민관파트너십이 절실히 요구된다고 할 수 있을 것이다. 그 이유는 최근 민자사업의 사업성이 떨어져 사업자체가 위축되어지고 있기 때문이다.

- 철도민자사업의 경우에는 대중교통 통합요금제로 인한 무임승차 환승할인으로 사업성이 너무 떨어진다고 볼 수 있으며 MRG폐지로 인하여 사업자가 모든 수요를 부담하는 BTO방식으로는 운영이 어려운 실정이다.

이런 연유로 민간사업자는 사업 추진을 꺼려하고 운영중 적자가 누적되면 파산신청을 하고 주무관청에 해지지급금을 요구하고 있다.

- 사업자는 주무관청의 무임손실에 대한 부분을 협약진행시 부터 100프로 요구하고 있는 실정이다.

또한 민원이나 부지보상관련해서도 민관이 참여하게 대립하고 있다. 즉 민원발생에 대한 추가비용을 누가 부담하느냐의 문제이다.

- 부지보상의 경우 주무관청의 책임인데 보상자체가 어렵다 보니 지속적으로 보상이 지연 되고 이로 인하여 전체 공기가 늦어지게 되

면서 공사비가 증가하게 되는데 누가 이 부분을 부담하느냐로 첨예하게 대립하고 있다.

**상기에서 서술한 문제점을 보완하여 서로 상생할 수 있는 민관파트너십을 구축하기 위해서 협약서에 포함할 수 있는 제언은 다음과 같다.**

- 정부의 적극적인 사업참여를 위하여 민투사업에 소자본 공동투자자의 범위를 늘리는 것이 필요하다. 즉 실제로 항만사업의 경우 정부가 주주로 참여하고 있으나 다른 분야사업으로 영역을 확대하는 것이 필요하다 하겠다.
- 민투사업 활성화를 위하여 지금보다도 더 경쟁적인 펀딩경쟁체제를 도입하는 것이 필요하다. FI는 대출(Loan)형태 사업에 참여하는데 FI로부터 조달하는 선순위차입금은 총선순위차입금의 70%를 넘지 못하도록 하고 있고 최근에는 고금리 이자율이 사회적 이슈가 되어 민간투자사업기본계획에서는 적정 수준의 금리를 유지토록 하는 규정 추가 예정이다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서는 규제를 완화함으로써 VFM를 확보하는 것이 국민에게 질 좋은 인프라를 제공하는 최적의 길이라고 할 수 있을 것이다..
- 민투법 및 기본계획에서 우선협상대상자 지정까지 기간을 한정하고 있지는 않지만 최소 90일 이상의 기간동안 공고문을 고시토록 되어 있다. 일반적으로 90일정도 기간 동안 고시하므로 평가 및 행정절차 이행에 소요되는 기간 고려 시 대략 12개월 정도로 볼 수 있는데 이 프로세스에 소요되는 기간을 최대한 줄임으로써 더 빠른 인프라 조달이 필요하다고 보아진다.

- 실시협약 체결 시 부속 또는 부대사업을 정하고 이후에 사업자가 요청하고 주무관청이 승인한 경우 사업을 추가할 수 있도록 되어 있는데 사업추진시 민간사업자가 부속사업을 추가 제외 할 수 있는 권한을 부여하여 더 유연한 소프트 서비스의 투명성과 효율성 확대가 필요하다.
- 민간은 매년 회계감사를 받고 그 결과를 일정 시스템에 공시토록 함으로써 민간의 자본이익 환수여부는 회계감사라는 시스템을 통해 일정부분 공개된다고 볼 수 있는데 더 많은 투명성 확보를 위하여 자본이익환수 정보를 공개하는 것이 필요하다 하겠다.