

민간투자사업의 성능중심적 발주방식 및 PSC의 활용방안

Performance-Oriented Procurement Process and VE/PSC for Private Finance Initiatives

임 증 권*, 박 흥 민**, 정 건 호***, 우 지 원****
Jong-Kwon Lim, Heung-Min Park, Kun-Ho Jung, Ji-Won Woo

요 약

현재 국내에서 적용되고 있는 입력중심형의 사업추진 절차(Input-oriented procurement process)하에서 민간투자사업은 인간의 창의성 도출과 민간 자본의 유입이라는 본래의 장점을 살리고 있지 못해 영국 등 선진국의 민간투자사업 등에서 추진되고 있는 성능중심적 방식(Performance(or Output)-oriented Procurement Process)의 도입이 시급한 실정이다. 현재 국내에서는 민간투자사업의 본래 목적인 인간의 창의성 및 효율성으로서 인프라 서비스를 제공한다는 취지에 부합하지 못하는 면이 있다. 이러한 국내의 현황과는 달리 국외에서는 특히 영국을 중심으로 정부가 필요한 서비스를 공급하기 위한 새로운 개념으로서 서비스를 제공하기 위해 건설하는 시설물을 어떤 작업을 통하여 만드는가에 중심을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 최종 목표인 서비스의 성능에 중심을 둔 개념으로 각 14개의 추진절차상에 성능중심적 개념을 도입하고 있다.

본 연구에서는 이러한 성능지향적 추진체계를 성능중심적 방식으로 정의하고 민간투자사업의 성능중심적 방식도입에 관한 기초연구로서 PSC(Public Sector Comparator)의 활용방안과 도입방안을 제시하였으며 향후 실질적인 도입을 위해서 기술분야와 제도 및 법령분야에서 구체적인 연구 및 실무작업이 필요할 것으로 사료되며 향후과제로 제시하였다.

키워드 : 성과지향형(Performance(or Output)-Oriented), PSC(Public Sector Comparator),

1. 서 론

1.1 연구의 추진배경 및 목적

통상적인 정부발주사업은 모든 설계 및 공사시방서 등 사업의 전 단계에 걸쳐 이루어지는 작업내용을 상세히 묘사해 놓은 기술적인 지침서나 시방서를 정부가 만들어 주고 민간은 사업시행 초기부터 미리 정해진 상세 지침서에 따라 설계 및 공사를 수행하는 체계로 되어 있다. 즉, 프로젝트의 목표인 발주처와 사용자가 원하는 서비스의 품질보다는 이러한 품질확보를 위한 사전단계의 Input Specifications(이하 입력시방서라 함) 즉 Input-based(이하 입력중심적) 사업추진체계를 가지므로서 위험도분석(Risk Analysis), 최신평법개발 및 적용, 효율적 건설관리 기법 도입, 가치분석기법, 생애주기비용(Life Cycle Cost; LCC)분석기법 적용등에 의한 비용절감 노력 등 인간의 창의적 접근 노력을 원천적으로 막고 있어 결과적으로 서비스의 사용자가 될 일반 국민에게 최고의 서비스를

제공할 수 있는 가능성이 줄어드는 결과를 초래하고 있다.

민간의 창의성 도출이라고 하는 민간투자사업이 갖고 있는 본래의 장점을 살리기 위해서는 현재 통상적으로 적용되고 있는 입력중심적 사업추진절차에서 벗어나 영국 민간투자사업 등에서 추진되고 있는 성과중심적 발주 방식(Performance(or Output)-Oriented Procurement Process)의 도입을 적극 검토해야 한다.

본 연구의 목적은 국내의 민간투자사업을 활성화하고 민간투자사업을 통한 부가가치를 높이기 위해서, 영국 등 선진국의 민간투자사업에 대한 성능중심적방식의 연구에 목적을 두고 국내 민간투자사업의 문제점을 구체화하고 국내 실정에 맞는 성능중심적 방식 도입을 위해 필요한 Public Sector Comparator(PSC) 개념과 산정방식 그리고 향후 개선방안을 제안하고 이의 국내 적용을 위한 기술적·제도적 개선방안을 제안하고자 하는데 있다.

2. 민간투자사업의 정의 및 목적

PFI(Private Finance Initiatives)라고 명명되는 민간투자사업은 설계와 시공, 자본 그리고 시설의 운영을 위하여 민간의 자본을 빌리는 방법이다.

영국 등에서 추진하고 있는 민간투자사업은 공공의 기간시설에 민관을 참여시키기 위한 추진절차의 하나로 보

* (주) 아이엠기술단 대표이사, 공학박사

** (주) 아이엠기술단 VE사업부 과장, 공학석사

*** 국토연구원 민간투자지원센터 팀장

**** 국토연구원 민간투자지원센터 전문위원

기 때문에 전체 정부의 인프라건설사업 추진의 틀에서 검토·추진된다. 정부는 제한된 예산 범위 안에서 제공하고자 하는 서비스의 운영을 위해 설계, 시공, 운영 및 유지관리를 위한 예산을 민간측 사업시행자에게 지급한다. 사업시행자는 전문화된 설계와 재정, 시공을 함께 수행하고 운영자의 요구에 맞게 자산을 공급하되 창의적인 기법이나 방법을 도입하여 예산을 최대한 절감함으로써 수익창출을 극대화하기 위하여 노력하고 있다.

민간투자사업은 민간측이 효율적인 성능을 제공하고 정부측에 이익을 가져다 주면 인센티브로서 대가를 받는다.

이중 민간투자사업이 가장 활성화되어 있는 영국, 호주, 아일랜드 등에 대해서는 민간투자사업의 5가지 중요한 내용을 담고 있다. 그러나 그 내용 대부분 영국의 모델에 그 기반을 두고 있어 주요 내용에 있어서는 거의 영국의 모델과 유사하다.

- 정부측 요구사항을 정해 놓은 성과시방서(Output Specification)
- 실질 위험의 배분(Risk Allocation)과 이전(Risk Transfer)
- 생애주기비용의 평가(Life Cycle Costing)
- 성과 지향적 절차(Performance-Oriented Process)

민간투자사업의 목적은 크게 다음과 같은 2가지 측면으로 설명될 수 있다.

첫째로는 사회간접자본을 확충하기 위하여 국가재정 대신에 민간자본을 활용하는 것이며, 둘째로는 사회간접자본에 민간의 창의성과 혁신을 도입하여 설계·건설·자금조달·운영상의 효율과 시너지 효과를 극대화하는 것이다.

그러나 첫 번째 목적에 대해서는 우리나라의 민간기업들이 사회간접자본을 새로운 투자기회로 인식하여 적극 참여하고 있지 않고 민간투자사업에서 민간의 창의성과 혁신이 충분히 발휘되고 있지 않으며 현 제도적 틀 안에서 이러한 혁신을 기대하기는 현실적으로 어려운 실정이다. 그 단적인 예로서 민간투자사업에 거의 건설업체만 참여하고 있는 실정에서 확인할 수 있다. 이들은 우선 수주하고 보자는 인식이 팽배하다. 그러한 이유로 민간투자사업에 직접 투자하는 것을 꺼리며 정부가 직접 투자하는 정부발주공사를 더 선호하는 것이다.

두 번째 목적에 대한 성취도에 대해서는 상당히 부정적인 견해가 많다. 왜냐하면 현재 민간투자사업의 추진절차와 제도적 기반 하에서는 민간의 창의성을 유도할 만한 부분이 많지 않기 때문이다. 사업의 수익성 일체가 정부의 소관이라는 인식이 팽배해져 있는 현 상황에서는 민간의 창의성을 제대로 도출할 수 없다.

정부는 이러한 현실을 감안하여 기존의 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법(이하 민자촉진법이라 함)」을 개정하여 1998년 현행 민간투자자와 관련된 법인 「사회간접시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법이라 함)」을 제정한 바 있다. 이렇게 개정된 민간투자법에는 SOC 투융자회사와 민간투자지원센터의 설치, 신용보증

확대, 재정지원 확대, 매수청구권 인정 등 과거의 민자촉진법내용보다 많은 혁신적인 조치들을 포함하고 있다. 그러나 이러한 혁신적 조치가 과연 전술한 민간투자사업의 기본적인 두가지 목적을 달성하는데 있어 충분조건이 될 수 있는가에 대한 긍정적 대답을 얻기는 쉽지 않다.

3. 민간투자사업의 성과중심적 추진체계

3.1 개요

영국의 민간투자사업은 지난 92년 도입했고 일본에서도 98년부터 시작되는 새로운 사회간접자본 구축방식으로 사업대상도 각종 청사 등 대형 건축공사, 정보시스템 구축 등 컴퓨터 분야에 이르기까지 확대일로에 있다.

영국 등 선진국의 민간투자사업에는 여러 가지 형태가 있지만 민간측이 설계, 시공, 자본, 시설운영을 모두 담당하는 DBFO(Design-Build-Finance-Operate)가 가장 일반적이고 또한 시설운영을 제외한 설계, 시공과 자본을 계획하는 DBF(Design-Build-Finance)와 민간측의 자본보다는 정부측의 자본에 의존하여 설계, 시공, 운영만을 계획하는 DBO(Design-Build-Operate)등이 대표적인 민간투자사업으로 추진되고 있다.

정부와 민간기업은 시설 운영을 대행하는 기간을 25년, 30년 등 장기로 설정해 계약하고 민간 운영이 끝나면 시설은 정부에 귀속시키는 방식을 취한다. 기간시설의 경우 단순한 민자유치보다 규모가 훨씬 크고 자금 동원이 복잡하기 때문에 고도로 효율적인 금융 부문의 뒷받침이 있어야 실현 가능한 공공사업방식으로 1개 사업마다 기간이 정해지면 사업주체는 복수의 기업이 출자해 새롭게 설립한 특정목적용 갖는 회사가 일반적이다.

영국 등 선진국의 민간투자사업의 기본개념은 공공부문이 공공서비스의 질적 및 양적 수준을 사회적 필요에 따라 설정하고 민간부문이 이러한 공공서비스의 제공에 필요한 시설을 설계, 건설하고 운영하는 것이다. 즉, 정부가 필요한 서비스를 공급하기 위한 새로운 개념으로서 서비스를 제공하기 위해 건설하는 시설물을 어떤 작업을 통하여 만드는가에 중심을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 최종 목표인 서비스의 성능에 중심을 둔 개념이다. 즉 이와 같은 개념이 성과지향형 개념이다.

영국 민간투자사업 추진절차는 정부측에게 서비스를 제공하려는 제공자들이 자신의 방식을 검토하는데 자극을 주고, 민간측은 일반적인 계약보다 기간이 훨씬 길어짐으로 해서 회사 입장에서 더 장기적인 재정적 계획과 수익계획을 생각하게 되었다.

민간투자사업형태의 입찰에서 특히 건설회사는 전에 고려하지 않았던 유지 및 운영비용, 사용자비용까지를 종합적으로 포함한 LCC를 고려할 수 밖에 없고 자금을 제공하는 조직은 공공자산에 대한 투자의 잠재성에 대하여 더욱 더 자세히 고려하게 됨으로서 시공사업의 전 과정에 걸친 설계·시공부터, 시설물 인도까지 위험도 할당과 평가에 대한 분명하며 구체적인 검토가 이루어진다.

3.2 국내 민간투자사업에의 성과중심적(Output-Oriented)방식 도입의 필요성 및 효과

이상에서 살펴 본 바와 같이, 외국 민간투자사업 추진 절차에서 가장 핵심이 되는 사안이 전반적인 추진절차가 성과중심적 방식을 기반으로 하고 있다는 사실이다.

이러한 성과중심적 방식을 가능하게 하는 기술적 사항은 가장 먼저 정부측실행안, 소위 PSC가 작성된다는 것이다. 이러한 정부측실행안에 기초하여 성과시방서(Output Specification)가 작성되고 이러한 성과시방서에는 성과규격(Performance Standards) 등 서비스에 대한 최소 요구사항이 언급되어 있다. 성과중심적 방식에는 실시협약시 성능점검(Performance Monitoring) 방식과 서비스 확보에 따른 지불방식이 사업시행자와의 상호 협상에 의해 검토되고 이를 계약서에 명시한다.

즉, 이러한 성능규격 등을 만족시키기 위한 보다 세밀한 분석을 위하여 소위 정부가 예측한 LCC라고 볼 수 있는 정부측실행안을 위험도분석기법 및 생애주기비용 등의 개선된 기법을 활용하여 매우 과학적으로 접근하고 있음에 주목하여야 한다.

모든 요구사항이 성능에 기초하여 이루어지며 이를 상당히 구체적인 정량화를 통하여 정부측에서 미리 상당한 노력을 통하여 사업비 및 성과와 관련된 사양을 제시한다는 것이다. 민간측은 이렇게 정부측에서 검토된 초안 소위 성과시방서와 정부측실행안 및 각종 성능기준을 파악하고 Value For Money (VFM), 즉, 어떤 창의적인 활동을 통하여 정부에서 제시한 것보다 나은 조건으로 사업 수행이 가능할지를 검토하고 이를 체계적으로 평가하여 개선된 민간측실행안과 성능보장 사항을 제시하게 된다. 이를 바탕으로 정부측에서는 가장 합리적이라 판단되는 민간사업자를 우선 협상 대상으로 지정하는 절차를 갖고 있다.

성능중심적 방식이 도입되었을 때 발생하는 효과로는 다음과 같다.

- 설계단계에서 민간투자사업의 특성에 적합한 민간의 창의력을 이용한 맞춤형 설계가 가능
- 외국의 기준을 무비판적으로 수용하기보다는 우리나라 각 지역에 맞는 재해도 수준에 기초한 합리적인 경제적 설계가 가능
- 시공단계에서는 새로운 성과기준의 도입으로 시공의 난이도가 낮아지고 우리나라의 지역특성에 맞는 방향으로 시공방법의 합리화
- 유지관리면으로는 우리나라의 상황을 고려한 성능 목표를 새로 정함으로서 경제적인 손실을 미연에 막을 수 있을 뿐만 아니라 유지관리까지를 고려한 생애주기비용(Life Cycle Cost)을 최소화하는 성능기준을 활용하여 다양한 아이디어와 기술을 접목하여 획기적인 기술발전에 기여
- 사회적 측면으로는 새로운 성능기준은 사회가 원하는 수준만큼의 안전성을 제공하고 보장하는데 그 목적이 있으므로 품질관리에 대한 책임소재가 분

명하게 가려질 수 있고 사회의 신뢰도와 안정적인 분위기를 조성하는데 기여

3.3 성과중심적 방식의 도입을 위한 주요 고려사항

성과중심적 방식 도입을 위한 제반 주요 고려사항은 전술한 바와 같이 정부측실행안 작성에 그 목표를 둔다면 그 실행안을 도출하기 위한 제반 내용이 포함될 것이다.

정부측실행안 작성은 영국 민간투자사업 추진절차상 모든 단계에서 계속 발전시켜 최종단계에서 우선 협상대상자와의 계약서에 위험요소에 대한 할당에 이르기까지 매우 구체적으로 명시되어 진다. 이러한 선진화 민간투자사업 추진절차를 국내에 도입하기 위해서는 우선 가장 중요한 것이 정부측실행안을 어떻게 작성할 것인가 하는 것이다.

민간투자사업뿐 아니라 전 건설산업이 성공하기 위해서는 사업 전과정에 발생할 수 있는 위험요소들을 정확히 파악하고 이에 대한 적절한 대책을 세워 놓아야 한다. 위험요소의 발생은 곧 예상치 못한 사업비의 막대한 증가를 초래하여 결국 실패하게 되는 경우가 있다. 최근 신행주대교의 시공간 붕괴사고, 대구지하철 가스폭발사고, 성수대교의 붕괴 등 시공 및 유지관리단계에서의 크고 작은 사고 발생으로 사업이 결국 실패로 돌아간 사례를 경험한 바 있다.

즉, 민간투자사업을 체계적으로 관리하기 위해서는 재래적인 주먹구구식의 관리체계에서 벗어나 확률적인 위험도 분석 기법의 적극 도입 활용이 필요하다. 영국 민간투자사업 추진절차내에는 이러한 위험도 분석 기법이 기반을 두고 있다. 즉, 사업 전과정에서 발생 가능한 위험요소를 모두 도출하고 이에 대한 구체적인 위험도 이전(risk transfer), 보험가입, 위험도 할당, 생애전과정에서의 위험도분석을 통한 기대 LCC의 산출 그리고 이러한 작업을 거쳐 최종적으로 소위 영국에서 말하는 PSC를 작성하여 공고한다는 것이다. 즉, 선진화된 민간투자사업 추진절차를 도입하기 위해서는 위험도분석 및 관리기법의 도입이 필요하다.

4. PSC 개념 및 도입효과

4.1 PSC(Public Sector Comparator)의 정의

PSC(public sector comparator)란 프로젝트를 전통적인 재정사업으로 추진하는 경우 정부가 부담하여야 하는 금액으로서 예산을 통한 사업시행, 공공부문의 전통적 관리방식, 공공부문의 위험부담, 3가지의 가정 하에서 추정된 해당 프로젝트 수행을 위한 원가의 현재가치를 의미한다.

따라서 정부가 대상프로젝트의 PSC를 산출하여 이를 민간투자방식으로 시행할 때의 민간사업시행자의 프로젝트 수행에 따른 정부에 대한 재정지원요구액(즉 입찰가(bidding price))과 비교하면, 정부가 직접 시행한 것 보다

화폐적 가치(value for money)를 창출하는지의 여부를 판단하는 기초가 되는 것이다.

PSC를 도출하기 위해서는 공급예정시설물에 대한 준거사업(reference project)을 선정하여 준거사업에 대한 기준원가(raw PSC)를 산출하고 그 값에 위험을 계량화한 위험비용을 가산하여 산출한다. 이에 따라 PSC를 “위험이 조정된 가상적 비용 추정치(hypothetical risk-adjusted costing)”라 정의할 수 있다.

PFI제도상에서는 사업의 초기단계에서 정부실행안과 민간투자안을 비교하여 정부투자가 효율적인지 민간투자가 효율적인지를 평가하는 개략적인 PSC를 실시한다

PSC에는 사업의 범위, 목적, 상황 등에 대한 설명이 포함되어지는데 그 주요내용은 다음과 같다.

- 계약기간동안 서비스를 수행하기 위한 모든 비용을 포함한다.
- 정부의 특정 할인을 기본으로 한 생애주기모델을 통하여 수립되는 순현재가치로써 표현한다.
- 유사한 사업이나 관련된 서비스의 가장 효과적이고 최신인 형태를 바탕으로 한다.
- 정부측(Public sector)과 민간측(Private sector)의 중립적 조정역할을 하게 된다.
- 입찰자가 책임져야할 정량적인 위험도의 현실적인 평가를 포함한다.
- 정부가 책임져야할 위험도에 대한 평가를 포함한다.

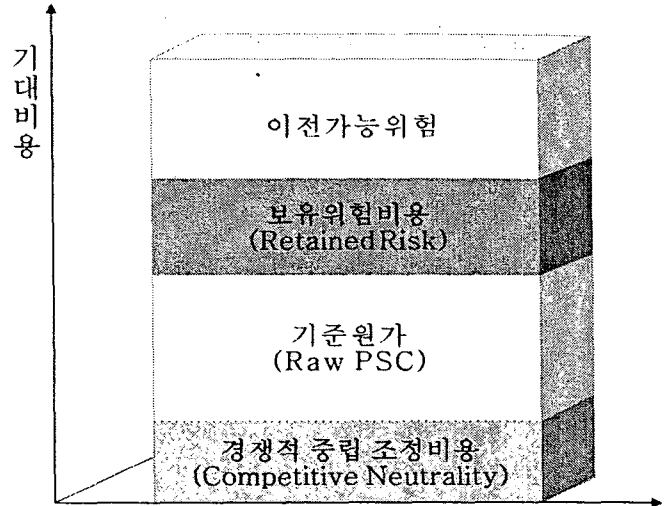
민간측에서 제시한 입찰내역과 공정하게 비교되어지기 위하여 정부측실행안은 추진비용뿐 아니라 부가적으로 발생할 수 있는 모든 비용을 반영해야한다. 그러기 위해서 사업추진이 진행되는 동안 위험도가 정의되어야 하며 위험도가 경감될 수 있는 방법들이 고려되어야 한다.

비용에 대한 위험도의 영향을 명확하게 평가하기 위해 선 위험도의 확률을 추정하고 이러한 추정의 민감도를 고려해야 한다.

정부측실행안의 작성목적은 사회간접자본시설의 공급에 있어 가장 효과적인 정부측 실행방법과 비교하여 민간자본의 VFM 테스트를 하는데 있어 필수적이기 때문에 사업 추진시 반드시 작성되어야 한다.

4.2 정부측실행안의 작성 방법

정부측실행안은 <그림 4.1>에서 보는 바와 같이 이전 가능한 위험요소(Transferable risks), 경쟁의 중립적 위치(Competitive Neutrality), 기준원가(Raw PSC, base costing), 잔존위험요소(Retained risks) 라는 4개의 중요한 요소로 구성되어 있다. 이러한 구성요소들은 정부측실행안의 성립 과정에서 다음 <그림 3-2>에서 보는 바와 같은 절차를 거쳐 산정된다.



정부측 실행안 (PSC)
그림 1. 정부측 실행안(PSC)의 구성

$$PSC = \text{기준원가} + \text{경쟁적 중립 조정비용} + \text{이전가능위험} + \text{보유위험}$$

① 기준원가(raw PSC)

준거사업을 정부가 직접 수행하는 경우 실제로 투입되는 프로젝트 전기간에 걸쳐 발생할 총비용으로, 건설비용, 운영비용, 유지관리비용, 운영수입, 잔존가치 등을 포함한다.

② 경쟁적 중립 조정비용(competitive neutrality)

정부측 실행안과 민간측 실행안의 공정하고 평등한 평가를 위하여 정부측 실행안에 산입되는 비용을 말하는 것으로, 이를 비용화함으로써 정부부문과 민간부문 대안 간 사업을 수행함으로써 인해 발생하는 비용차이를 제거한다.

③ 이전가능위험(transferable risk)

위험요인 분석을 통해 작성한 위험도 매트릭스(risk matrix)에서 민간 사업자가 부담하게 되는 비용으로써, 설계요인에 의한 위험비용, 시공요인에 의한 위험비용, 운영요인에 대한 위험비용, 재무적 요인에 의한 위험비용 등을 포함한다.

④ 보유위험(retained risk)

민간에게 이전되지 않고 정부가 부담하는 위험에 대한 비용으로써, 법개정 위험에 의한 비용, 불가항력에 의한 비용 등을 포함한다.

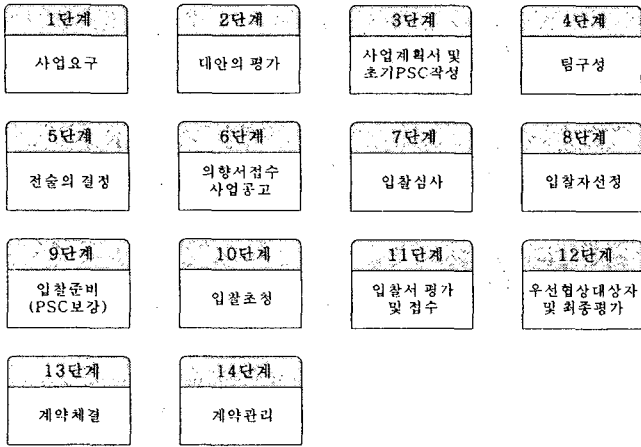


그림 2. PFI 절차상에서의 PSC

4.3 PSC의 특징

PSC는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 순현재비용(net present cost)으로 표현된다. 분석 기간 동안 계산된 비용의 발생시기별 현금흐름을 적용할 인율을 기초로 추정 현금흐름의 순현재비용으로 PSC를 나타내는 것이다.

둘째, 정부가 동 프로젝트를 현재 시점에서 수행 가능한 즉 실현가능한 방법에 기초하여 비용을 산출한다. 따라서 유사 프로젝트에서 가장 최근의 또는 가장 효과적인 공공부문 조달형태를 기초로 하여 PSC를 산출한다.

셋째, 조달과정에서 발생하게 되는 모든 위험을 고려한다. 민간을 통한 프로젝트 조달과정에서도 정부에 귀속되는 보유위험(retained risk) 및 민간에게 이전되는 이전가능위험(transferable risk) 등 프로젝트수행에 따라 발생이 예상되는 모든 계량화할 수 있는 주요 위험들에 대한 실질적인 가치평가가 이루어진다.

넷째, 경쟁적 중립 조정비용(competitive neutrality)을 산입하여 정부실행과 민간투자 사이에 순재무적 이점(net financial advantage)이 존재하지 않도록 한다.

4.4 PSC의 적용

첫째, PSC는 동 프로젝트를 정부가 직접 실행하는 것이 바람직한지 아니면 민간투자로 실행하는 것이 바람직한 것인지를 판단하는 기준으로 사용될 수 있다. 즉 PSC를 민간투자방식으로 진행시 사전에 산출한 가상적 입찰안(shadow bid)이 정부지급비용과 비교하여 정부가 직접 시행하는 것보다 화폐적 가치(value for money)를 창출하는지의 여부를 판단한다. 이 때 화폐적 가치를 창출하는 대안은 단순히 예상비용이 적은 대안이 아니라 예상비용이 크더라도 프로젝트가 제공하는 서비스의 효용이 기대비용 대비 큰 대안이라면 화폐적 가치를 창출한 대안이라고 볼 수 있다.

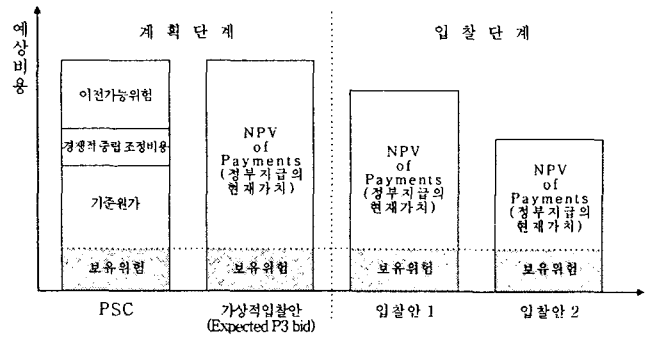


그림 3. PSC와 Shadow bid의 비교

둘째, PSC는 정부실행대안으로써 민자유치의 입찰과정에서 민간부문 제안서들의 적정성을 평가하는데 지표로서도 사용될 수 있다. 우선 제안된 입찰안의 정부에 대한 요구수준이 적정한지를 PSC와 입찰안의 예상비용을 비교하여 평가할 수 있다. 이때 입찰안 별로 정부실행대안 대비 위험부담의 수준이 다르게 제안이 이루어진 경우 위험부담 차이에 따른 비용을 조정한 이후 평가해야 한다.

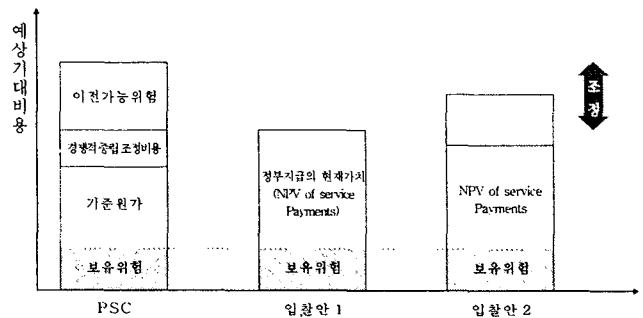


그림 4. PSC와 입찰제안서의 비교

상기 그림은 PSC와 PFI 입찰 제안서의 평가기준(VFM)을 비교 예시하고 있다. 이 때 PSC의 순현재가치가 PFI 입찰의 순현재가치보다 더 높은지 낮은지를 평가하는데 있어서 민간입찰안의 위험부담가정이 다른 경우 (Variant Bid) 이의 조정이 중요하다. 입찰안1은 입찰제안서에서 정부가 제시한 위험부담구조와 같은 위험분담을 기준으로 작성된 입찰안이고 입찰안2의 경우 정부실행대안보다 더 적은 위험부담을 전제로 작성된 제안인 경우이다. 즉 입찰안2는 정부의 부담위험이 PSC 및 입찰안1보다 더 큰 대안이므로 이에 대한 조정 없이는 입찰안2가 선택될 확률이 높기 때문이다. 따라서 총체적인 위험을 조정된 후 의사결정을 해야 한다.

4.5 PSC 도입효과

동일한 재정자금으로 더 많은 사회간접자본 시설물을 조기에 확보하고 민간기업의 창의성을 공공사업에 도입하려는 민간투자사업의 효과를 극대화하기 위해서는 정부의 재정지원 대상프로젝트 선정 및 프로젝트별 지원규모를 객관적으로 산출하고 재정사업과 민간투자사업의 적절한 비교를 통해 재정의 효율성을 제고할 필요성이

있다. 특히 정부는 민자사업 대상사업 선정기준, 재정지원에 대한 명확한 지침과 규모를 공정하고 객관적인 방법으로 결정할 수 있어야 한다. 또한 재정의 지급방법에 있어서는 실시협약에 엄격한 조건들이 기술되고 또 성과주의에 연동하는 유인구조로 적절하게 고안되어 있어야 사업자들이 선의의 경쟁을 통해 최선의 노력을 경주할 수 있고 이를 통해 시장의 효율성을 증가시킬 수 있을 것이다.

우리나라 민자사업제도는 1994년 도입이후 많은 발전을 해온 것도 사실이지만 또한 이면에는 많은 비판이 있어 온 것도 사실이다. 이것은 사업자선정과정에서 재정지원요구금액 수준을 정부가 판단할 수 있는 기준을 산정하기 어려웠고 그 선정방식이 객관성이 다소 부족하고 사업자의 창의적인 면을 자극하거나 경쟁을 촉진하기에는 다소 무리가 있어왔다. 그리고 실시협약의 내용이 책임과 권한을 정부와 사업자 사이에 엄격하게 배분하지 않았기 때문에 도덕적해이의 여지 또한 많은 것도 사실이다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 정부 스스로가 재정지원의 규모와 수준을 결정할 수 있는 지침을 마련하고 그 집행에 있어서 공정하고 객관적인 방법을 통해 사업자의 경쟁을 촉진하며 그 지급방법에 유인구조가 적절하게 확립된다면 보다 효율적인 민간투자사업의 성과를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

PSC는 이러한 측면에서 정부에 재정지원여부 및 그 규모에 대한 기준을 제공해 줄 수 있고 또한 민간사업시행자의 입장에서 입찰제안서를 작성해 봄으로써 민간사업자 입장에서의 합리적 재정지원 요구액을 산정할 수 있다. 또한 민자사업의 절차에 있어서 자의적인 판단보다는 객관적인 산출물을 통해 공정성과 투명성을 증가시킴으로써 경쟁을 촉진할 수 있다. 요약하면 현행 민자사업의 주요 문제점을 바탕으로 PSC를 적용함으로써 개선될 수 있는 정책적 이점은 다음과 같다.

첫째, 현행 민간투자사업에서의 사업추진절차에 따르면 해당사업을 재정사업으로 시행할지 민간투자사업으로 시행할 것인지를 판단하는 명시적인 절차가 존재하지 않는데 이러한 문제점을 PSC의 도입으로 민간투자과 재정사업을 비교하여 납세자의 화폐적 가치(VFM)를 높이는 방향으로 사업의 방향을 정해 줌으로써 공공시설물 공급에 있어서 효율성을 높일 수 있다. 즉, PSC는 정부실행대안이 민간투자사업으로 추진하는 것이 좋은지 전통적인 재정사업으로 추진하는 것이 효율적인지를 판단하는 합리적 지침을 줄 수 있다.

둘째, 현행 민간투자사업에 있어서는 경쟁을 촉진 할만한 경쟁기반을 조성할 필요가 있다. 이러한 문제는 결국 민자사업선정의 절차상에 있어서 명확한 지침의 부족과 프로젝트에 대한 사전준비 부족으로 인해 경쟁을 유도하지 못하고 있는 바, PSC의 도입을 통하여 정부의 프로젝트 추진에 대한 일관된 지침을 줄 수 있고 이에 따라 민간투자사업의 경쟁을 촉진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 현행 민간투자사업에 있어서는 프로젝트의 위험에 대한 체계적 접근이 부족하다. PSC는 다양한 형태의

위험을 정의하고 그 발생확률 및 영향을 일목요연하게 파악할 수 있는 위험행렬(Risk Matrix)을 작성하여 각 민간투자의 시행 단계별로 위험에 관한 체계적 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

넷째, 민간투자사업의 주된 목적중의 하나는 민간의 창의력 활용인데 현행 민간투자사업에 있어서는 민간의 창의력을 활용하기에는 다소 어려운 면이 많다. 즉 현행제도의 경우 근본적으로 입력시방서에 의해 민간투자사업이 추진되기 때문에 민간사업자의 창의성을 발휘할 만한 기본여건을 주지 못한다. 그러나 PSC의 경우는 근본적으로 입력시방서가 아닌 단지 시설물의 서비스 및 품질을 규정하는 성과시방서에 근거를 두고 있으므로 현행 민간투자사업 보다는 사업자의 창의력을 높일 수 있는 여지가 많아질 수 있다.

상기에서 제시한 바와 같이 PSC를 적절하게 활용한다면 기존의 민간투자제도의 효율화에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 유의할 점은 민간투자사업이 활성화되기 위해서는 단순히 PSC의 도입으로 끝나는 것이 아니라 PSC 적용에 따른 여러 가지 준비를 해야 하고 단기간에 가시적인 성과보다는 보다 장기적인 계획을 가지고 꾸준한 역량을 축적하는 것이 중요하다. 국내의 경우 아직은 민간투자사업이 초기단계로서 지속적으로 발전해야 하는 단계에 있으므로 PSC 도입으로 인한 단기적인 효과보다는 DB축적 및 지속적 연구를 통해 PSC의 적용상의 제도적 개선사항을 동시에 해결해 감으로써 시간이 흐름에 따라 보다 효율적인 제도로 자리를 잡을 수 있을 것으로 보인다.

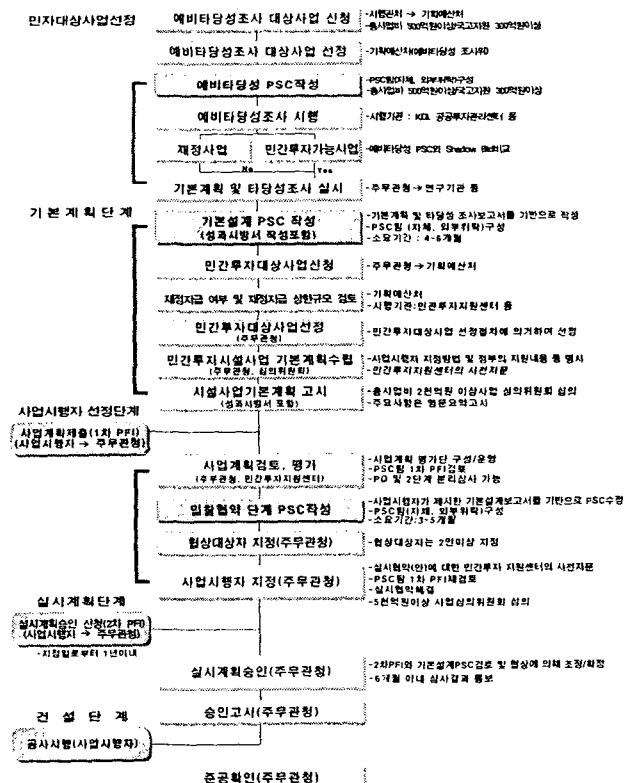


그림 5. PSC 도입에 따른 민간투자사업 추진절차 개선안

5. 정책적 제언

지금까지 민간투자사업의 성과중심적 발주방식과 이를 근간으로 한 영국의 PSC 개념의 국내 도입에 대한 논의를 하였다. 이러한 PSC는 전술한 바와 같이, 결국 국민세금에 대한 투자가치를 극대화시키기 위한 최적의 혁신적 제도라고 볼 수 있다.

영국 PFI제도는 민간투자사업 방식의 실질적인 성공을 거두기 위해 중요한 것은 동일한 서비스 및 성능 수준을 제공하는데 있어 정부보다는 민간이 수행함으로써 프로젝트 제공비용의 절감이 가능해야 한다는 것이다. 즉, 합리적인 절차를 기반으로 하고 객관적인 기준 하에 정부 측과 민간 측이 준비한 실행안을 상호 비교함으로써 실질적인 VFM 테스트를 실시한다는 것이다.

이러한 영국제도 연구를 통하여 우리나라 민간투자제도에 상 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다.*

첫째, 철저한 프로젝트 사전준비의 필요성이다. 현재 국내의 민간투자제도에 다양한 단계에서 프로젝트에 대한 검토가 이루어지고 이에 따라 입찰이 진행되고 있다. 그러나 우리나라에서는 민간투자사업에 있어서 정부의 입장이 다소 사후적이고 민간의 제시안의 검토수준으로 이루어지고 있다는 느낌이 강하다. 영국의 제도하에서는 정부는 미리 프로젝트에 대한 민간입장에서의 가상입찰안을 작성하여 민간투자사업으로 추진시 동 사업의 민원발생가능성 등 관련 문제점을 미리 파악하고 이러한 사항을 반영한 입찰서(시설사업기본계획)를 민간에게 제시하고 있다. 즉 프로젝트의 추진에 대한 정부의 사전적 준비가 철저히 이루어져 이에 따라 명확한 가이드라인의 제시가 이루어짐에 따라 공정한 경쟁의 틀을 제공할 수 있는 것으로 판단된다.

따라서 현재 국내 제도하에서 예비타당성단계 및 기본계획단계에서 민간입장에서의 프로젝트 평가기능을 강화하여 가상입찰안 작성을 의무화하는 것이 필요하다.

둘째, 시설사업기본계획에 정부와 민간부문이 프로젝트 전 과정에서 발생할 수 있는 다양한 위험요인에 대한 책임 규명 및 재정지원상한을 분명하게 하여야 한다. 위험요인을 민간에 과도하게 이전하면 공기지연, 설계변경 등 공공부문이 오히려 과도한 비용을 부담하게 된다. 따라서 무조건적인 위험도 이전보다는 위험도를 어떻게 적절히 배분하는가를 사전에 철저히 검토하고 시설사업기본계획에 정부의 위험부담사항 및 민간으로 이전하고자 하는 위험을 제시하여야 한다. 현재에는 이러한 사항이 주로 협상을 통하여 이루어지고 있어 우선협상대상자 선정시 무리한 정부요구사항에 대한 평가가 충분히 반영되지 못하여 협상지연 및 정부의 추가부담으로 연결될 가능성이 크다. 또한 재정지원규모도 사전적으로 이루어지지 못하고 협상결과에 따라 결정됨에 따라 제약된 예산하에서의 최적의 사회간접자본의 조기건설이라는 민간투자제도의

도입취지에도 배치되는 결과가 나타날 수 있다.

셋째, 경쟁이 이루어지지 않는 사업에 있어서 재정사업 전환가능성 검토절차의 도입이다. 현재 국내 민간투자사업의 가장 큰 문제점은 경쟁의 부재이다. 이에 따라 경쟁을 통한 시장 메커니즘을 통하여 양질의 시설물을 적절한 비용으로 공급받을 수 있는 기회를 상실할 가능성이 크다. 그러므로 경쟁이 이루어지지 않는 사업의 경우 재정사업을 통한 사업추진을 검토하고 이를 근거로 새로운 민간입찰안을 유도함으로써 경쟁부재에 따른 부작용을 해소할 수 있어야 한다

넷째, 평가 제도를 종합평가제도에서 정부지원요구사항과 서비스가격 등 공급비용 중심의 평가체제로 전환하여야 한다. 기존 평가시스템에서는 더 높은 비용을 부담하여야 하는 입찰안이 선정될 수 있는 가능성이 있다. 특히 정부재정지원요구액을 건설보조금, 운영수입보장수준, 민원 및 불가항력시 정부부담액, 해지시 지급금 등 확정 및 우발적 요구액을 포함하여 평가되어야 하며, 서비스가격은 가격별로 직접평가하거나 일정한 서비스가격허용범위를 설정하고 그 범위내에서는 동일한 평가(pass or fail)를 부여할 수도 있을 것이다(이는 공급시설물에 대한 수익자부담원칙 적용도에 따라 다른 접근이 가능함). 다만 중요한 사항은 요구된 서비스 수준을 유지하기 위한 사후 관리 메커니즘의 확보이다. 효율성은 동일한 효용제공이 낮은 비용으로 공급되는 것이지 효용의 감소를 수반하는 저비용의 프로젝트 공급은 더 큰 비용을 수반할 수 있기 때문이다.

6. 향후 연구과제

이를 위해 향후 PSC 제도 정착을 위해, 민간투자사업의 추진단계별 PSC 산정 모델 및 절차 정립, 민간투자사업의 추진단계별 PSC 산정을 위한 기초자료구축 및 향후 DB 구축방안 제시, 민간투자사업의 추진단계별 PSC 산정을 위한 표준지침(안) 제시, 향후 민간투자사업의 PSC 도입에 따른 제도개선방안 제시, 민간투자사업의 추진단계별 PSC 산정을 위한 표준지침 개발, 민간투자사업의 PSC 산정을 위한 일반지침 개발, 도로투자사업에의 PSC 산정을 위한 표준지침 개발, 민간투자사업의 추진단계별 PSC 도입에 따른 단기, 중장기 기본계획수립, 정부 SOC 투자사업(철도, 항만 등) 설계, 시공 및 운영관리 단계별 환경 분석, 정부 SOC 투자사업(철도, 항만 등)의 각종 정부자산관리시스템 DB의 현황 분석 및 활용방안 수립, 준거사업(철도, 항만 등)을 위한 비용데이터 관련 DB 조사 및 활용방안 제시, 정부 SOC 투자사업(철도, 항만 등)의 단계별 PSC 표준지침(안) 수립 및 공표, 사례투자사업(철도, 항만 등)에 대한 PSC 산정 및 고찰, 정부 SOC 투자사업의 종합적 PSC 적용방안에 대한 가이드라인 제시, PSC 적용을 위한 정부 SOC 투자사업의 종합 정보시스템 DB의 구축, 준거사업에 대한 비용 및 위험관련 적용지침 제시, PSC 산정을 위한 전산시스템 개발 등 한국형 PSC 모델을 개발하는 것은 여러 가지 요인으로 인해 향후 많은 연구가 필요한 것이 사실이며, 따라서 앞으로 지

* 상기에 대한 구체적인 도입방안은 향후 정책적인 도입결정 이후 추가적인 연구를 통하여 이루어질 수 있다.

속적인 보완과 체계 수립이 필요하다. 단기적으로 Pilot Project를 통한 PSC에 대한 지침마련을 통하여 추진체계의 구축이 이루어 질 것이나 장기적으로는 다음에 대한 지속적인 과업을 통하여 지속적 노하우를 축적해 나간다면 보다 실질적이며 효율적인 한국형 PSC 모델 개발이 가능하리라 판단되며, 이를 통하여 민간투자사업을 더 효율적으로 운영할 수 있을 것이다.

참고문헌

민간투자사업의 성능제안형 방식도입에 관한연구, 국토연구원 (2002)

SOC 민간투자제도 발전방안연구, 기획예산처(2002)

Treasury taskforce, A step by step guide to the PFI procurement process

Abstract

The input-oriented project promotion system private participation in infrastructure projects currently in use in Korea has encountered difficulties in securing the primary benefits of private sector creativity, problem-solving, and inflow of private capital. As such, the performance (or output)-oriented procurement process implemented in England and other developed countries should be evaluated for introduction.

In Korea, private participation projects are currently identified as either solicited or unsolicited projects, each with different promotional procedures; the problem with these procedures is that competition is not pre-activated, the private sectors creativity is under utilized, and the rationality of project evaluations is inconsistent.

Korea should, in order to raise the level of private sector creativity and efficiency, go beyond the currently applied Input Specification project promotion system to a performance-oriented system similar to those implemented in England and other countries. To achieve this, we make several proposals for the introduction of the performance-oriented system. We divide the main features of our proposals into three categories, including a reformed concessionaire selection system, a performance orientation in preparation of the concession agreement, and a performance orientation in contract management, and discuss each.

This study describes performance-oriented promotion systems in an output-focused way. As this is an initial study on the introduction of performance orientation in private participation, various key points and proposals were identified. However, in the future, detailed research in technical fields and systems, legal research, and practical projects will be needed for implementation

Keywords : Performance(or Output)-Oriented), PSC(Public Sector Comparator),
