

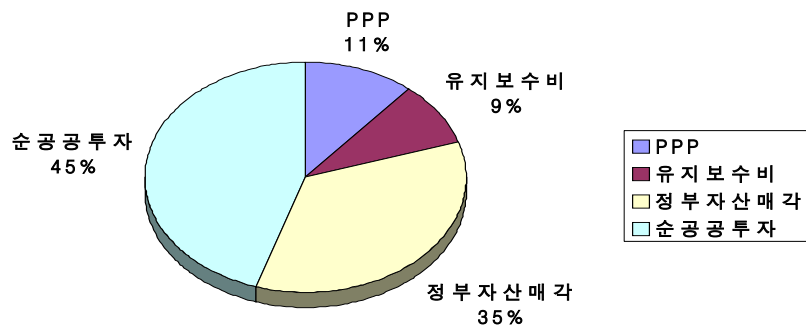
영국의 PPP(Public Private Partnership)투자에서 배우자 (1)

영국의 공공투자 활성화 및 PPP 도입

- 과거 오랫동안 영국은 단견적인 예산제도아래서 투자지출을 억제함에 따라 공공투자가 매우 부진했음. 특히 기존 시설의 유지, 보수와 신규시설에 대한 투자가 제한된 결과 공공투자는 1992년과 1997년 사이 매년 15% 감소하여 1997년 공공투자액은 과거 10년 동안 최저수준인 GDP의 0.6%를 차지하였음.
 - 1970년대와 1980년대에 걸친 기간에는 공사(public corporation) 및 지방정부의 투자는 감소하였고 특히 1990년대에는 전 정부부문에 걸쳐 투자 감소를 보였음. 이러한 부진한 공공투자 때문에 1997년경에는 주민에게 양질의 공공서비스제공을 저해할 정도로 공공시설의 유지, 보수가 불량하였음.
 - 1997년 학교의 보수가 필요한 공사잔액은 약 70억 파운드, 1997년 보건관련 시설의 보수가 필요한 공사잔액은 30억여 파운드, 교통시설과 인프라시설의 투자부족도 심각하였음.
- 장기적으로 적절한 공공서비스를 제고하기하기 위해서 1997년 이후 영국정부는 공공투자를 상당히 증가시켰으며 2006년 말경 1997년 수준의 3배가 넘는 GDP의 2.1%까지 증가시킬 것임.
 - 최고의 공공서비스의 제공과 재원을 조달하기 위해서 영국정부는 민간이 공공시설 건설과 운영에 참여하는 민간투자를 도입하기로 하였음. 특히 공공투자를 효과적으로 관리하기 위해 공공프로젝트의 투자비용에 대한 가치(value for money)를 지향하는 PPP를 공공투자를 위한 중요한 수단으로 채택함.

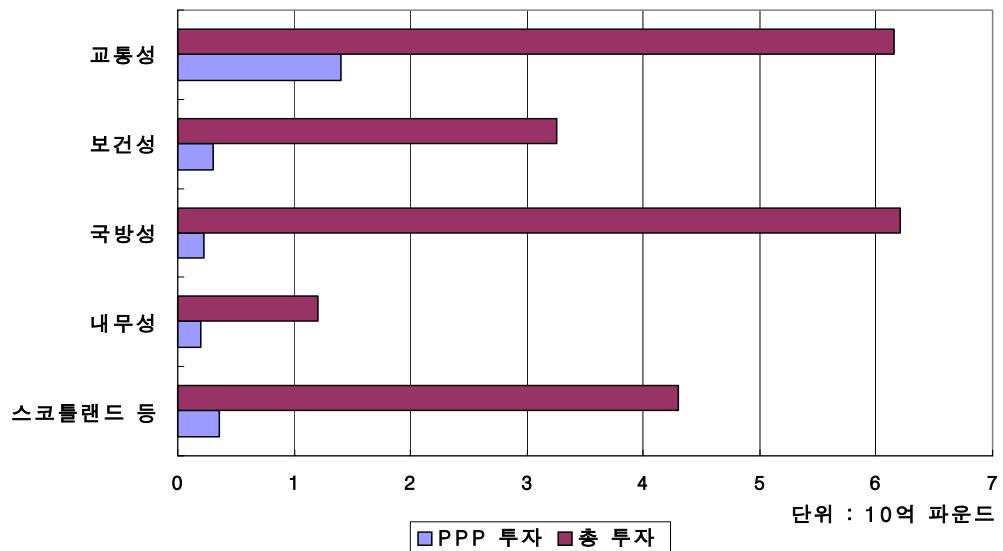
공공투자에 있어 PPP의 위상

- 영국정부의 공공투자의 종류는 4부분으로 구분됨. ▲각 부처예산을 집행하는 순 공공투자 ▲각 부처가 예산이외 집행하는 정부자산 매각대금 ▲기존 공공시설에 사용하는 유지보수비 ▲PPP가 있음. 2006년 공공투자는 1998년의 230억 파운드와 비교할 때 인플레이션 후 매년 약 7%씩 증가한 약 480억 파운드로 예정됨.
- 영국정부는 공공투자의 85%를 여전히 전통적인 방식인 정부예산에 의해 조달할 예정임.
- 영국정부는 투자비용에 대한 가치(value for money)가 있는 공공프로젝트에 한해서 PPP를 활용하였고 그 결과 PPP에 의한 공공투자는 1998년과 2004년 사이에 전체 투자의 10%~13%에서 안정적 일 것이고 [그림 1]에서 보듯이 2004년에 PPP는 약 46억 파운드를 차지할 것이며 이는 전체 공공투자의 11%임.



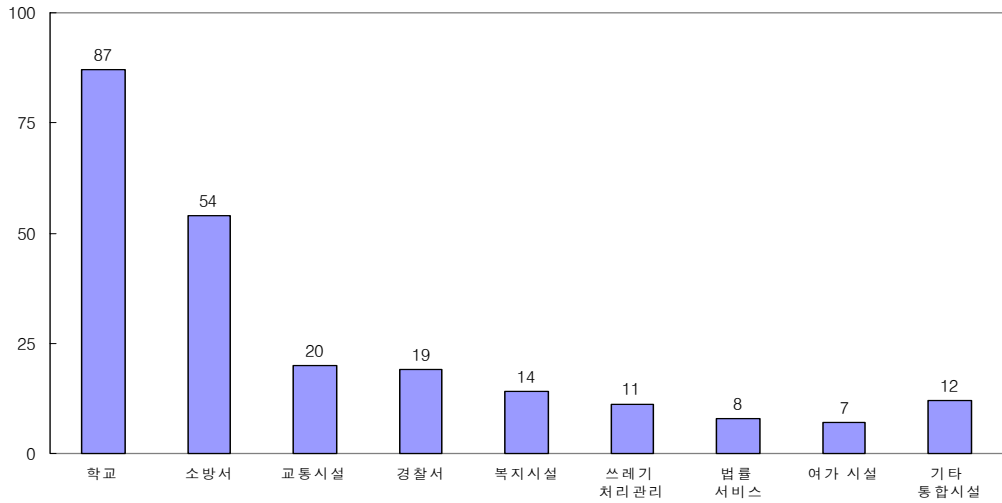
[그림 1] 총투자 대비 PPP투자 비율 2004년

- [그림 2]는 2004년 주요 부처의 공공투자 예산대비 PPP 투자금액을 보여주고 있음. PPP 투자는 부처 공공투자예산의 20%를 초과하지 않고 또한 2004년 지방정부의 PPP 투자액은 약 19억 파운드임. 이 금액 역시 2004년 지방정부의 공공투자예산 100억 파운드의 20% 미만임.



[그림 2] 주요 부처별 총투자 대비 PPP투자 2003년

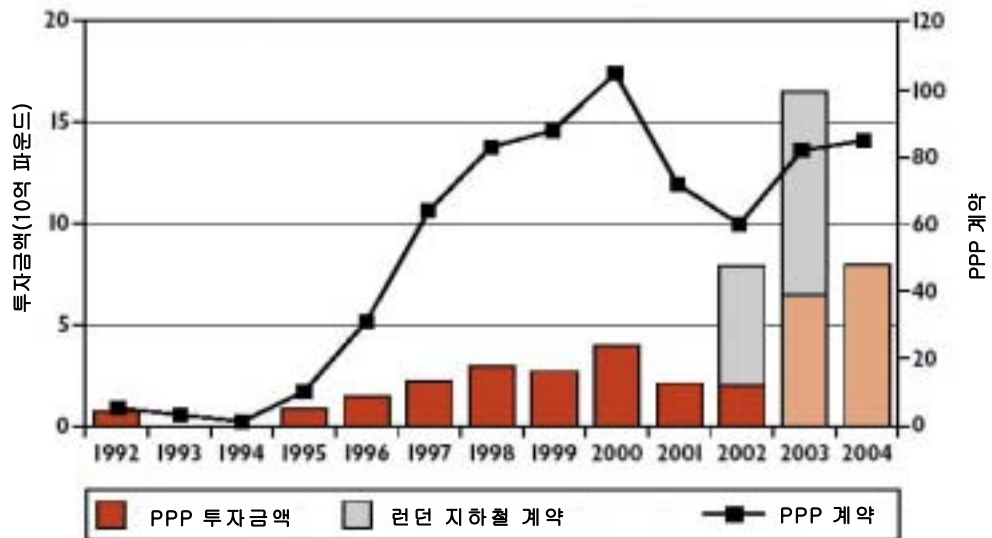
- 완공 후 운영 중인 정부전체의 451 PPP 시설을 시설별로 보면 ▲34개 병원과 119개 보건시설▲239개 학교신설 및 학교개량 및 보수 ▲23개 교통시설 ▲34개 경찰서 및 소방서 ▲13개 교도소 ▲12개 쓰레기 및 하수처리시설 ▲167개 기타시설(국방, 레저, 문화, 주택, IT 시설)
- 특히 지방정부는 주무부처의 예산지원으로 PPP를 적극적으로 수행하여 현재까지 119개의 PPP 계약을 체결하였고 그 중 97개 시설은 운영중이고 추가적으로 119개 PPP 프로젝트를 협의 중임. [그림 3]은 지방정부가 계약하거나 협의 중인 PPP 프로젝트를 시설별로 나타냄.



[그림 3] 지방정부의 시설별 PPP프로젝트

PPP 발전현황

- 1997년 영국정부가 공공투자를 현격히 증가시킨 이후 PPP 투자도 그에 상응하여 증가하였음. [그림 4]는 1992년 PPP 프로그램이 시작한 후 PPP 투자금액의 증가추이를 보여주고 있음 (2004년은 예상금액).



[그림 4] PPP투자 계약과 금액 추이

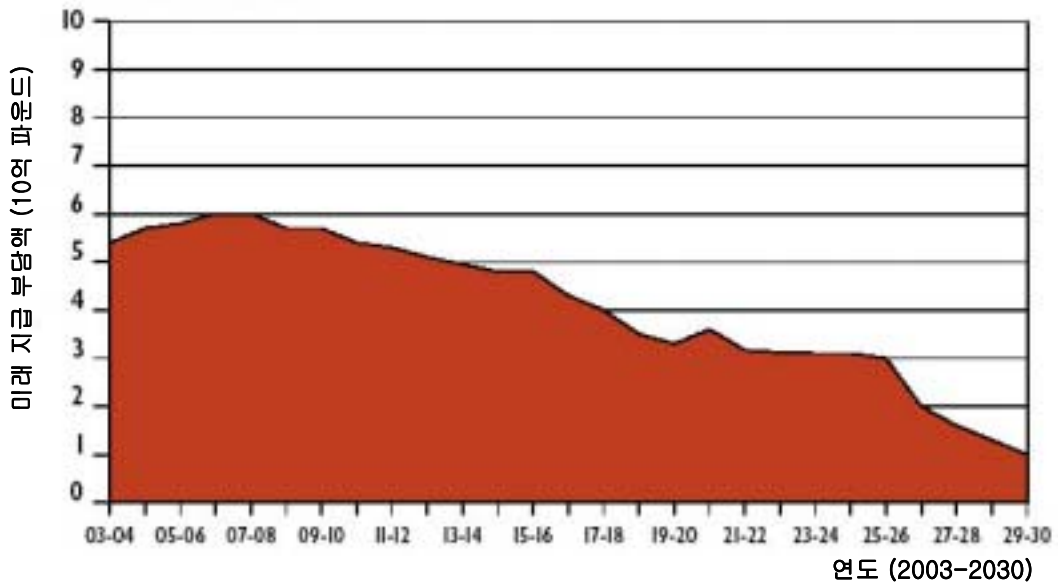
- 2003년 4월 현재 총액 355억 파운드, 563개 PPP 프로젝트의 금융협정이 완료되었으며, 이 중 321억 파운드 PPP 투자는 1997년 이후 집중되었음.
- 1995년에는 약 6억 7천만 파운드의 PPP 투자가 체결되었으나 1997년부터 2001년 사이에는 매년 평균 26억 파운드의 PPP 투자가 체결되었음. 특히 2002년에는 런던 지하철의 계약 때문에 PPP 투자는 1995년 대비 2배 이상 증가하였으나 총 공공투자금액 대비 PPP 투자금액은 1997년 이후 10%에서 13.5%에서 안정적임.
- 2002년과 2003년에 체결된 PPP 프로젝트 가운데 런던 지하철투자는 PPP 계약 역사상 가장 큰 규모이며 전체 PPP 투자의 상당부분을 차지하고 있음. 런던 지하철계약을 제외하더라도 2003년 약 55억 파운드인 PPP 투자는 역사상 최고금액임.

시설별, 지역별 PPP 프로젝트

- 금액기준으로 각 부처와 지방정부 당국에 의해 시행하고 있는 PPP 프로젝트를 주요 부처별로 살펴보면 교통성은 금액기준 전체 PPP 금액의 22%를 차지하고 있으며 가장 큰 사업은 485파운드가 소요된 M6 고속도로임. 보건성은 현재까지 32억 파운드 117개의 계약을 체결하였고, 교육성과 국방성은 각각 20억 파운드, 96개 계약과 25억 파운드, 46개 계약을 체결하였음.
- 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 총 33억 파운드, 144개 계약을 체결하여 공공투자를 현격히 증가시킴. 스코틀랜드와 북아일랜드는 각각 23억 파운드, 84개 계약(학교, 보건시설)와 4억 2천만 파운드, 29개 계약(학교, 보건시설)을 체결하였음. 웨일즈는 에너지, 도로, 보건시설을 위해 6억 2천만 파운드, 30개 계약을 체결하였음.

PPP 계약의 회계보고

- 영국정부의 해당부처는 민간사업자의 PPP 사업의 건설 및 운영비용을 충당하기 위해 지급하는 연도별 금액의 추정치를 재정 및 예산보고서에 공표함.
 - 현행 PPP 사업아래서 일년 지급액은 정부예산의 약 2%를 차지하고 있어 정부 예산을 제약할 우려는 없음.
 - 중앙정부는 각 부처의 미래 지급금액을 감사하며 각 부처는 이 점을 PPP 사업계획시 고려하는데 이 지급액은 이자와 원금 상환비용을 포함한 건설비용과 운영비로 구분되며 운영비는 유지보수비와 급식, 청소, 물류비용을 포함한 지원업무비용으로 구분됨. 병원 PPP와 학교 PPP 경우 운영비는 지급액의 각각 40~50%와 30%를 차지함.
- 각 부처는 매년 지급액을 명확히 계산하여 공표하고 미래 예산에 반영하고 있으므로 미래 지급액이 미래예산에서 차지하는 부담률을 계산할 수 있음.
 - [그림 5]에서 보여 주듯이 만약 현재 이후 신규 PPP 계약이 체결되지 않는다면 체결된 PPP 계약 아래서 지급금액 부담률은 2007년부터 감소할 예정이므로 총 공공투자대비 PPP 투자가 현행 비율을 유지한다면 이들 지급액이 장기적으로 예산상의 문제를 야기하지 않을 것임.



[그림 5] PPP 계약의 지급 부담액

영국 PPP의 서울시에 대한 시사점

- 현재 서울시에서 공공시설에 대한 민간투자는 상당히 제한적으로 이루어지고 있음. 영국에서 PPP가 전체 공공투자사업의 10~13%에 이르고 있음을 감안할 때 서울시는 민간투자사업을 보다 활성화 필요가 있음.
- 영국의 PPP는 교육, 경찰, 보건시설 등 광범위한 공공시설에 활용되고 있으므로 서울시 역시 청소년시설, 주민복지시설, 보건시설 등에 보다 적극적으로 민간투자를 유치할 필요가 있음.

윤형호 · 서울시정개발연구원 부연구위원
younh@sdi.re.kr