

영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구

A Study on the UK's PFI System and the Improvement of Korean BTL Programme

주재홍 한국개발연구원 공공투자관리센터 책임전문원

※ 주요단어: 민간투자사업, BTL, PFI

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 방법과 범위
- II. 한국의 BTL사업과 영국의 PFI사업
 - 1. 한국 BTL사업 도입배경, 추진실적 및 문제점
 - 2. 영국 PFI사업 도입배경, 구조 및 추진절차
- III. 영국 PFI사업의 성과평가와 성공요인
 - 1. 영국 PFI사업의 성과
 - 2. 영국 PFI사업의 성과평가
 - 3. 영국 PFI사업의 공공서비스 만족사례
 - 4. 영국 PFI사업의 성공요인
- IV. 영국 PFI사업에서 바라보는 우리나라 BTL사업의 개선방안
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2005년부터 정부에서는 국민에게 꼭 필요한 생활 편의시설을 조기에 제공하고 공공지출의 효율성을 높이기 위한 공공개혁의 한 수단으로서 BTL(Build-Transfer-Lease) 사업을 도입하여 적극 추진 중에 있다. BTL사업은 이미 영국, 일본, 호주, 유럽, 중남미 등 세계적으로 PFI(Private Finance Initiative)로 불리며 적극적으로 시행되고 있다.¹⁾ 과거 우리나라에서 도로, 항만, 환경시설 등의 사업에서 추진하였던 BTO(Build-Transfer-Operate)사업은 PFI사업의 추진형태 중 하나인 독립채산형(Financially Free-standing Project)으로 구분할 수 있으며, BTL방식은 서비스구매형(Services Sold to Public Sector)으로 구분할 수 있다. 대부분의 나라에서 시행하고 있는 PFI사업 중 80% 이상은 서비스구매형 사업이며 우리나라의 BTL사업이 이러한 형태라고 할 수 있다. 우리나라는 BTL사업을 도입한 지 3년째 들어서고 있으며, 2007년 3월 현재 운영에 들어선 사업도 충주군인아파트, 학교시설 47곳 등이 있다.²⁾ 이제 BTL사업이 자리 잡았다고 할 수 있지만, 아직은 시기적으로 성공적이라고 판단하기에는 이르다. 게다가, 본격적으로 운영에 들어선 이래 시설이용자에게 긍정적인 평가를 받은 사례가 없어 제도정착에 세밀한 노력이 필요하다.

본 연구는 13년간 시행하여 성공적이라고 평가 받고 있는 영국 PFI사업을 분석하여 사업진행과정 중 어떤 점에서 성공했는지를 파악하기 위해 연구

를 시작하였다. 특히, 영국에서 PFI사업을 진행하면서 어떤 점에서 공공서비스의 질을 높이려는 노력을 하였는지, 그 시행착오는 없는지를 파악하여 우리나라 BTL사업에 어떠한 점이 교훈이 되며 제도의 어떤 측면에서 개선이 이루어져야 하고 노력해야 하는지 그 시사점을 우리에게 줄 것이다.

2. 연구의 방법과 범위

본 연구는 영국 PFI사업의 분석을 통하여 향후 우리나라 BTL사업이 어떤 점이 문제되는지, 어떤 점에서 성과가 있는지, 그 성공요인은 무엇인지를 파악하고 궁극적으로 우리나라 BTL사업의 개선방안 및 정책제언을 제시하는 것이다. 연구 목적상 영국 사례 중심의 연구를 진행하였는데, 연구방법은 영국 재무부, 감사원 등 PFI관련 기관에서 발표한 문헌 및 온라인 자료를 조사하였고, 필자가 2005년 7월, 12월 두 차례 영국을 방문하여 현지 30여 명의 PFI전문가들, 시설이용자들과 인터뷰한 내용을 바탕으로 분석하였다.

연구의 구성은 모두 5장으로 구성하였다. 제2장에서는 우리나라의 BTL사업의 도입배경, 현황, 문제점 등을 살펴보고, 영국의 PFI사업의 도입배경, 사업구조와 추진절차 등을 분석하였다. 제3장에서는 영국 PFI사업의 성과와 그 평가를 재정측면과 운영 및 공공서비스 제공측면에서 어느 정도인지를 파악하였으며, 그 성공요인은 무엇인지를 분석하였다. 제4장에서는 영국 PFI사업이 우리나라 BTL사업에 어떤 시사점을 주고, 개선방안이 있다면 무엇을 해야 하는지를 제시하였다. 끝으로 본

1) 송병록·주재홍. 2004. 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립. 국토연구원 : p2.

2) 기획예산처 보도자료. 2007. 2. 23. "BTL 학교시설 운영준비 Workshop 개최, 오는 3월 47개 BTL 학교 개교" : p1.

<표 1> BTL사업 연도별, 부처별 추진 실적

구분	2005년		2006년		2007년(추정)	
	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	총 한도액
건교부			2	10,523	2	51,977
과기부			2	450	1	227
교육부(국립대)	10	5,427	2	544	2	3,324
교육부(초중등)	38	13,404	58	23,817	49	20,431
국방부	6	3,583	23	12,956	16	7,988 ²⁾
노동부	1	398	1	592	1	707
문화부	12	3,986	9	1,568	3	922
복지부	2	598	1	454	3	903
환경부	17	10,528	29	21,589	15	13,070
소방방재청	-	-	-	-	1	2,109
해양수산부	-	-	-	-	2	2,012
합계	86	37,924	127	72,493	95	103,670

주: 1) 2005년, 2006년은 고시기준. 2007년은 추정이며, 예산 한도액은 9조 9,288억 원임.

2) 군 정보통신망(광케이블 3,412km, 총사업비 2,595억 원)

자료: 기획예산처 내부자료.

연구의 한계와 결론을 서술하였다.

II. 한국의 BTL사업과 영국의 PFI사업

1. 한국 BTL사업 도입배경, 추진실적 및 문제점

2005년 1월 민간투자법을 개정하여 학교시설·문화복지시설·하수관거·군인아파트 등 생활기반시설 9개를 민간투자대상에 추가하여 새로운 유형의 민간투자방식인 BTL(Build-Transfer-Lease)사업³⁾을 도입하였다. 그런데, BTL방식의 민간투자사업은 전혀 새로운 제도는 아니다. '05년 이전에 민간투자법이 개정되기 전을 살펴보면 민간이 다

양한 방식으로 추진할 수 있었으나, BTO, BOO방식 외에는 추진실적이 거의 없었으며, 당시에는 사업구조 및 모델이 제도적으로 구비되지 않은 상태에서 추진하기 어려운 점이 있었다. 즉, 민간투자사업이 도로·항만·철도 등 교통시설에 편중되어 투자되었고, 사업시행방식도 민간사업자가 직접 운영을 담당하는 방식에 한정되어 최종수요자에 대한 사용료 부과가 어려운 도서관, 미술관, 박물관 등에는 투자실적이 전무한 상태였다. 게다가 사회적으로도 복지시설, 교육시설 등에 대한 국민적 요구가 많았으며 우리나라 재정만으로는 이를 해결할 수 없었다. 이러한 배경으로 영국, 일본 등의 선진국에서 시행하고 있는 PFI방식의 서비스구매

3) BTL사업이란 민간투자법 제4조2호에서 규정된 방식의 민간투자사업으로 민간사업자가 자기자금으로 동법 제2조2호에서 정하는 사회기반시설을 건설·운영하고 정부가 약정기간(10~30년) 동안 임대료를 지불하며 이용하는 방식의 사업을 말한다.

형 민간투자사업을 도입하여 한국적인 제도적 절차 및 사업모델로 만든 것이 BTL사업이다. 또한, '04년~'05년 우리나라 경제상황과도 무관하지 않은데, 당시에 국민경제 선순환을 촉진하기 위하여 시중 여유자금을 생산적 공공투자 자금으로 전환하여야 한다는 요구가 많았다. 이러한 상황에서 정부는 BTL사업으로 연기금, 은행, 보험증권사 등에 안정적 투자처를 제공하고, 국민을 위한 다양한 생활편익시설 등을 빠른 시간 내에 확충하기 위하여 BTL사업을 본격적으로 추진하게 되었다.

BTL사업의 추진모델과 절차를 개략적으로 살펴본다면, BTL사업 시행법인은 대개 SPC(Special Purpose Company)를 구성하는데, 그 구성은 건설사, 재무적투자자, 운영사 등이 포함되어 있으며 각각 전문분야를 담당하게 된다. 또한, SPC는 주무관청과 실시협약을 체결하여 일정기간 동안 정부 지급금을 SPC에 주고, 민간사업자인 SPC는 공공시설 및 운영서비스를 제공하는 것이다. 또한, 추진절차는 주무관청이 타당성 및 적격성을 조사한 이후에 기획예산처에서 투자계획을 수립한다. 이후에 시설사업기본계획을 고시하여 민간사업사업자를 모집하여 사업을 진행하는 것이다.

BTL사업 추진 첫 해인 2005년에 초·중등학교, 국립대 기숙사, 군인아파트, 하수관거, 문화·의료·복지시설 등 총 3조 7,924억 원 규모, 86개 사업에 대해 사업자 모집공고를 완료하였으며, 2006년에는 127개 사업에 대해서 공고를 완료하였다.

이렇게 시행초기부터 많은 수의 사업을 진행하여 정부가 목표했던 부족한 정부재원을 보완하고 국가적으로 시급한 생활기반시설의 조기확충에 크

게 기여한 것은 사실이다. 하지만, 양적인 측면만 강조한 많은 수의 사업진행은 성공적이지만, 질적인 측면에 대해서는 아직 성공적이라고 말할 수 없다. 즉, 과연 당초 목표했던 ‘정부가 공공서비스를 시행하는 것보다 민간이 시행하여 보다 효율적인 운영을 보일 것인가’에 대해서는 업계 및 관련 기관에서도 논란 중에 있다. 또한, BTL시설이 시설이용자에게 원하는 편익을 제공하고 만족도를 높이고 있는지는 아직 평가할 수 없다.

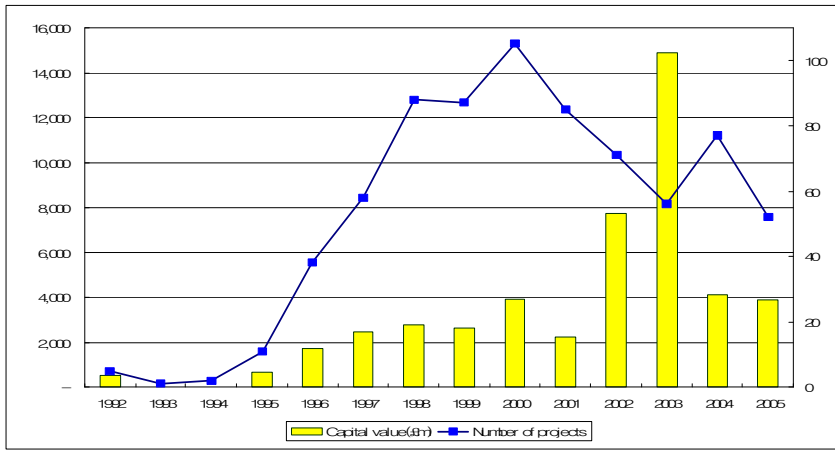
그리고 우리나라 BTL사업은 아직은 제도적으로 완전히 정착되었다고 보기 어렵다. 우선, 사업을 진행할 민간기업과 사업을 발주할 지자체 등 주무관청에서 준비가 되지 않은 상태에서 너무 많은 사업을 진행하여 지역중소업체의 반발, 주무관청 공무원의 전문성 미비 등으로 성급히 추진한 면이 있었다. 또한, 학교, 군인아파트, 하수관거 등의 시설에만 투자되어, 당초 사회적 요구수준이 높았던 보육, 공공의료, 노인요양 시설 등의 복지시설에는 거의 투자가 전무하다.

2. 영국 PFI사업 도입배경, 구조 및 추진절차

민간투자사업의 진원지라고 할 수 있는 영국은 1992년 PFI(Private Finance Initiative)를 도입하여, '06년 3월 현재 700여 건이 넘는 프로젝트 계약을 체결하였으며, 그 규모도 한화 약 80조 원 규모다.⁴⁾ 또한, 이미 완공되어 서비스를 제공하고 있는 시설만 해도 500여 개에 달하고 있다. 그 시설 종류도 보건, 국방, 지자체 인프라, 교통, 교육시설, 청사, 교도소 등 다양하며, 영국 총 재정지출의

4) 기획예산처·한국개발연구원, 2006. 4. “더 나은 미래를 위한 21세기 희망프로젝트, 임대형 민자사업” : pp9-10.

<그림 1> 영국 PFI사업 연도별 추진 개수 및 규모



주: 2003년 사업비 규모가 특히 큰 이유는 2건의 런던 지하철 사업(각 61억 8천만 파운드, 45억 9,700만 파운드)과 국방부 Skynet5 위성사업(10억 7,900만 파운드) 규모 때문임.
 자료: 영국 재무부 홈페이지(<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

11%를 PFI가 담당하고 있다.

영국에 PFI제도가 도입된 배경은 1960년대부터 이루어진 인프라 건설과 1980년대 초 대처수상의 보수당 정권의 민영화계획에서 쌓아온 노하우라고 할 수 있다. 세계 2차 대전 이후 영국의 큰 문제는 낙후된 인프라였지만, 인구급증으로 '60년대에 값싼 노동력으로 많은 인프라를 확충할 수 있었다. 하지만, 저렴한 비용으로 지어진 부실한 건물이 많았다. 또한, '80년대 대처정부가 들어서면서 기존에 공공이 담당하고 있던 통신, 수도 사업 등에 민영화를 추진하였다. 금융산업에는 규제완화를 추진하였고, 독립 행정법인 등 정부에도 시장원리를 도입하였다. 이때 영국정부는 전통적으로 정부가 맡았던 부문에 민간부문을 참여시키면 서로에게 많은 이점이 있다는 것을 배웠고, 민영화도 문제점이 있다는 것을 인식하였다. 즉, 민영화를 통해 기

본적으로 국가가 자산에 대한 통제권을 잃게 됨으로써 민간기업이 하는 일을 통제하지 못하게 된다는 것이다. 이후 메이저 수상의 보수당 정권이 출범하면서 '91년에 시민헌장(Citizen's Charter)을 제정하였고, '92년에 PFI를 도입하게 된 것이다. 시민헌장은 공공 서비스의 질적 개선, 참여 가능한 공급자들의 경쟁 촉진, 서비스 표준의 발표, 실제 서비스가 요구된 수준에 도달하지 못했을 경우의 보상책 등이 주요 내용이다. 영국 정부는 공공사업을 민간부문에 이양하고, 서비스의 구매자가 되는 방안을 제시한 것이다.

영국 PFI사업의 추진모델은 우리나라 BTL사업과 거의 흡사하며, 다만 차이점이 있다면 우리나라의 경우에는 시설에 대한 소유권이 주무관청에 있고, 영국의 경우에는 시설 소유권이 사업시행자에게 있다. 또한, 우리나라 BTL사업의 대상시설은

5) "60년대 지어진 학교건물을 보면 평평한 지붕이 많은데 영국처럼 비가 많은 지역에는 최악이다. 이 시기에 지어진 인프라는 급속도로 낙후되고 붕괴 직전이었다." IFSL의 Head, Stephen Harris 인터뷰.

민간투자법에서 정하는 시설에 한정되어 있지만, 영국의 경우에는 주무관청에서 정하는 시설로 사업 진행할 수 있어 우리나라보다 더욱 다양한 시설을 PFI로 진행하였다.

영국 PFI사업의 추진절차는 5단계로 나눌 수 있는데, 첫 번째 단계로 주무관청의 정부실행대안 산출과 타당성 검증을 수행하는 과정이다. 이 결과 재정의 효율(Value for Money⁶⁾)을 이룰 수 있고 민자사업이 적격하다고 판단되면, 이를 중앙정부에 제출하고 중앙정부는 다시 재무부에 민간투자사업 예산(PFI Credit)을 요청⁷⁾할 수 있다. 두 번째 단계로는 유럽의 관보인 OJEC(Official Journal of the European Community)에 사업 내용을 공고함으로써 입찰자를 선정하는 과정이다. 관심 있는 사업자는 해당 주무관청에 사업참여의향서를 제출하여 주무관청은 예비심사설문지 배포 및 PQ심사⁸⁾를 진행한다. 세 번째 단계로는 PQ심사에서 3~4개 입찰자를 선정하여 성과요구수준서(Output Specification)를 배포하여 정해진 기간 내(선정 후 3~5개월)에 세부 사업계획서를 제출하게끔 하는 과정을 말한다. 사업계획서에 포함된 민간사업자의 기본설계, 운영 및 재원조달계획 등 상세사업내용을 주무관청에서 검토하여 개별 접촉을 통해 실제 사업 실행 전반에 관한 협상 및 세부검토가 이루어진다. 이때 각 입찰자들의 제안내용을 비밀로 하고 있고, 기간은 통상 2~3개월 소요된다. 네 번째 단계에서

는 우선협상대상자를 선정하여 사업계획서의 미비한 점이나 3단계에서의 쟁점사항을 구체적으로 협의한 후 최종계약서를 작성하여 주무관청과 우선협상대상자 간에 계약을 체결하는 과정이다. 다섯 번째 단계에서는 주무관청과 민간사업자 간 계약 체결과 공사 착공에 들어가서, 시설이 완공되면 시설운영에 들어가게 된다.

영국에서 PFI사업을 추진하는 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있는데, 첫 번째는 건설해야 할 프로젝트는 많은데, 그에 대한 예산이 충분하지 않았다는 점이다. 그래서, 30년 이상 장기간에 걸쳐 정부지급금을 분할 지급함으로써 예산부담을 완화해야 할 필요성이 생긴 것이다. 두 번째로는 과거 추진했던 재정사업은 주무관청이 직접 나서서 건설업체를 찾아서 입찰을 요청하고 건설하여 운영하는 방식인데, 이러한 방식을 추진함에 있어서 설계변경, 건설비·운영비 비용증가 등의 비효율이 빈번히 발생했다는 점이다. 심지어 프로젝트가 끝나기도 전에 보수할 부분도 생기고, 정부발주로 시공한 환경시설, 기계설비와 같은 장비부문에 더 이상 사용하지 못할 결함이 있는 경우도 있었다. 즉, 예산을 들여도 만족할 만한 결과를 이끌지 못해, 이러한 결과를 만족시키는 공공서비스를 제공하는 다른 대안의 필요성이 생긴 것이다. 이러한 두 가지 이유로 기존 재정사업 대안으로 PFI사업이 영국정책의 핵심이 된 것이다.⁹⁾

6) 직역을 하면 “돈의 값어치”라고 해석되는데, 영국에서 재정 및 조달 정책의 기본정신으로 세금을 최대한 가치 있게 활용하자는 의미다. 본 연구에서는 “재정의 효율”이라고 의역하였다.
7) 재무부에서는 승인받을 수 있는 PFI credit를 고려하여 사업승인 여부를 결정하게 된다. 통상적으로 중앙정부는 PFI사업에 대한 3개 년 정도의 사업계획을 각 주무관청으로부터 계획을 받아 이를 고려하여 재무부와 협의하므로, 중앙정부가 PFI credit를 받지 못함으로써 민간에게 약속된 재정지원을 하지 못하는 경우는 현재까지 없었다.
8) PQ심사에는 사업에 따라 차이가 있지만 일반적으로 업자의 법적 적격성 유무, 재무상태 및 각종 재무비율, 실적, 규모, 과거 사업 수행 경험, 사업설명 등을 심사한다.
9) 영국 IFSL(International Financial Service, London)의 David Wright(PFI 컨설턴트) 인터뷰 내용.

영국의 PFI사업에 대해 간혹 영국 PFI전문가들의 비판적인 시각¹⁰⁾도 있지만, 대부분 성공적이라는 평가를 내리고 있다. 그 이유는 부족한 예산으로 많은 공공시설을 효율적으로 건설할 수 있었으며, 장기간 운영까지 고려하면 재정사업보다 PFI사업이 훨씬 높은 효율을 내고 있으며, 시설이용자에게 높은 만족도를 제공하고 있다는 것이다.¹¹⁾

III. 영국 PFI사업의 성과평가와 성공요인

1. 영국 PFI사업의 성과

영국 PFI사업의 성과목표를 찾자면 앞서 정리한 PFI사업 추진이유 두 가지에서 찾을 수 있는데, 하나는 재정 부담완화이며 또 하나는 공공서비스의 효율이다. 시행초기에는 PFI를 진행해본 국가가 없었기 때문에 영국정부에서 많은 시행착오가 있었으며 계획부터 재정까지 모든 과정을 만들어야 했고 기능을 발휘하게끔 해야 했다. 또한, 정부와 민간을 연결하기 위한 기관으로 PPP unit를 설정했지만 자문역할만 있지 권한이 없어, 다양한 계약을 검토하면서 막대한 시간과 비용이 낭비되었다.¹²⁾ 하지만, '95년 이후부터는 급격히 PFI사업이 증가되었고 다양한 분야 및 시설에서 PFI로 진행하였다. 즉, 당초 목표하였던 재정부담 완화측면에서는

현재 영국 재정투자의 12%를 차지한 것만을 보더라도 성공적이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 기존 재정사업에서 문제가 되었던 사업기간 중 공사비 증액, 공사기간 연장 등의 문제를 많이 완화하였다.

그리고 정부와 민간사업자뿐만 아니라 시설이용자에게도 만족할 만한 성과를 이루었다고 평가를 받고 있다. 지방정부는 재정부담 완화뿐만 아니라 보다 새로운 신기술과 첨단장비를 갖춘 공공시설을 제공하고 PFI계약구조에 의해 비핵심업무(병원의 경우 의료행위가 아닌 업무, 예를 들어 청소, 급식, 경비 등)를 덜게 됨으로써 핵심업무에 집중하고 보다 나은 공공서비스를 제공하여 지역주민에게 높은 만족도를 줄 수 있게 되었다.

또한, 개개의 민간사업자는 공공서비스에 전문기술을 집중할 수 있었고 비용절감과 보다 다양한 전문기술을 모으게 되는 규모의 경제를 창출할 수 있었다. 시설이용자에게도 PFI로 추진된 시설에 대해서 높은 만족도를 가지게 되었다. 학교 PFI사업의 경우 초기에는 학생과 학부모들의 반응은 PFI사업구조를 이해하지 못했고 냉담하였다.

하지만, 기존 시설보다 설계 및 시공 측면에서 나은 시설물을 제시하고 보다 나은 운영서비스를 제공하여 학생들이 큰 혜택을 입게 되자 학부모들은 반겼고, 자녀를 새롭게 설립된 PFI 학교에 입학시키려는 부모들이 늘게 되었다.¹³⁾

10) 영국 공공의료 노동조합인 Unison의 Mary Maguire(Head of press)는 민간이 건설하는 것에 반대하지 않지만 공공서비스에 막대한 이윤을 남기고 있다는 점에 반대시각을 지닌다.

11) 영국 감사원(National Audit Office) Dr. James Robertson, 영국 KPMG의 Timothy Stone(파이낸스그룹 사장), 학교 및 병원 시설이용자 등의 인터뷰 종합.

12) IFSL의 Head, Stephen Harris 인터뷰. “또한, 주무관청과 사업자가 동일 법률회사를 고용한 적도 있었으며, 공공부문의 전문가들이 민간 쪽으로 옮기는 경우도 많았다”.

13) 영국 Canterbury High School, Ketih Hargrave(Head teacher) 인터뷰. PFI를 통해 학교의 이미지가 바뀌었는데에 대한 질문에 “이 지역은 캔터베리에서 낮게 평가받던 곳이었고, 시설이 낙후되어 학생들도 선호하지 않았다. PFI로 잔디트랙, 테니스장, 6개 코트가 있는 특수 마루 등의 체육시설을 설립한 후 아이들은 자부심을 느끼고 학교도 자랑스럽게 여기게 되었다”.

2. 영국 PFI사업의 성과평가

1) 재정측면에서 성과평가

재정측면에서 성과라고 하는 것은 단지 예산을 절감했다는 측면만은 아니다. 주어진 예산으로 최대의 효율을 내는 것이다. 영국에서는 PFI사업 추진으로 과거 영국 재정사업에서 있던 문제점까지 많은 부분 해소하였다. 예를 들어, 영국 감사원(National Audit Office, NAO)에서 2002년에 PFI사업과 전통적인 조달방식의 사업과 시공성과 평가에 대해 비교 조사한 결과에 의하면, PFI 조달방식이 양질의 결과물을 주어진 비용과 공사기간 내에 대부분 제공하였다는 것이다. 이는 건설비와 운영비가 사전에 확정되므로 비용산정에 신중을 기하며, 시설이 완공되어야 수입이 발생한다는 점, 시공의 질이 운영비용과 직결된다는 측면 등 PFI사업의 유인구조가 적절히 작용하였기 때문으로 분석되었다. 구체적인 통계수치로 살펴보면, PFI사업의 88%가 공사비를 당초 계약에 준수하였으나, 재

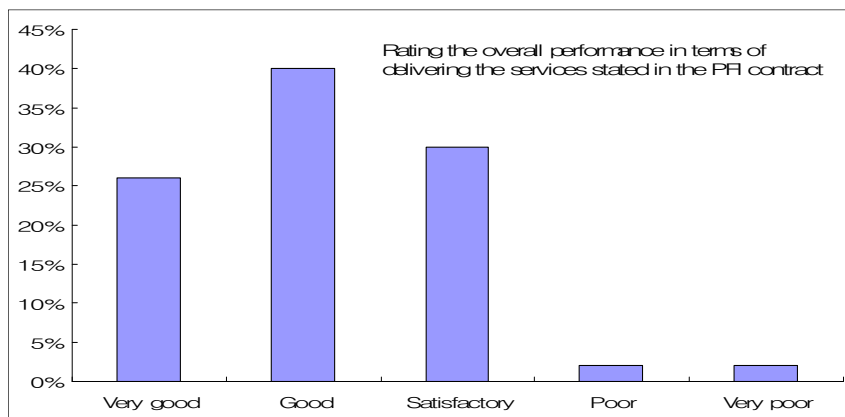
정사업은 27%밖에 준수하지 못한 것에 큰 대조를 보였다.¹⁴⁾ 공사비를 준수하지 못한 나머지 PFI사업 대부분은 주무관청에서 당초 계약 내용 이외의 요구사항을 제시하여 공사비를 증액한 경우로 판명되었다. 공사기간도 PFI사업은 86%, 재정사업은 30%로 PFI사업이 월등한 것으로 나타나고 있다. 게다가 준공기간을 지키지 못한 9개 PFI사업 중 6개 사업의 지연기간은 2개월 이내의 경미한 수준이었으며, 어떤 경우이든 공기지연에 따른 지체상금이 부과되었다.

또한, 공사비와 공사기간 준수율뿐만 아니라 PFI사업은 여러 가지 면에서 효율적인 평가를 받고 있다. 특히 재정의 효율(Value for Money)에 대해서도 Scottish Executive와 CEPA 연구에 따르면 응답자의 84%가 만족할 만한 수준 또는 그 이상의 예산의 효율이 달성되고 있다고 생각하고 있다.

2) 운영 및 공공서비스 제공측면에서 성과평가

영국 PFI 프로젝트 중 500개 이상이 2006년 3월 현

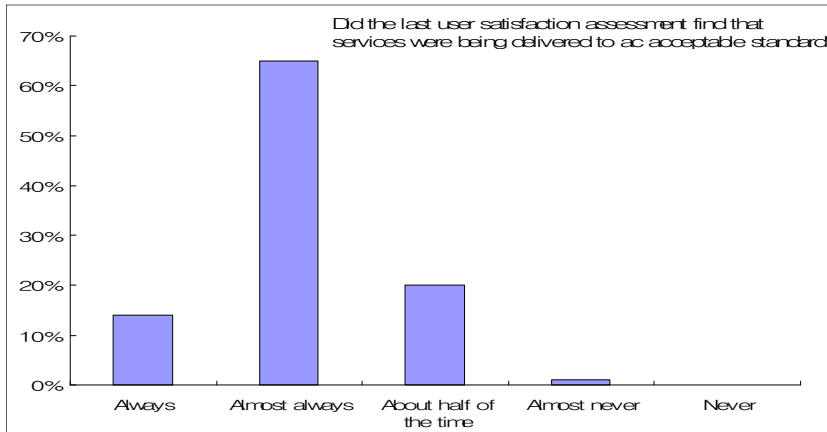
<그림 2> PFI사업 서비스 수준에 대한 성과설문조사 결과



자료: Partnerships UK

14) NAO. 2003. PFI: Construction Performance.

<그림 3> PFI시설에 대한 사용자 만족도(설문결과)



자료: Partnerships UK

재 운영 중에 있으며, 효과적인 공공서비스 창출을 위한 업적을 이루고 있다고 평가 받고 있다. 영국 재무부에서는 Partnerships UK를 통해 운영 중인 PFI 프로젝트의 성과조사를 시행하였다. 조사를 통해 몇몇의 개선점 외에는 프로젝트가 대부분 효율적으로 운영되고 있음으로 나타났다.

또한, 운영 중인 PFI 프로젝트의 전반적인 성과 평가는 긍정적인 결과를 나타내고 있다. 여러 연구 결과를 통해 PFI 프로젝트가 대부분 당초 주무관청이 요구한 서비스 수준을 만족시키고 있음을 보여주고 있으며, 사용자들 또한 제공되고 있는 서비스 수준에 만족하고 있음을 보여주고 있다. 운영 중인 PFI 프로젝트의 성과를 평가하는 데 있어서의 주요 요소는 당 프로젝트가 계약에서 명시된 서비스 수준을 제공하고 있는지의 여부다. 영국

Partnerships UK의 조사 결과¹⁵⁾에 따르면 해당사업을 담당했던 공무원, 정부 측 자문기관 등의 계약 관리자에게 현재 운영 중인 개별 PFI사업 서비스 수준이 만족하는 수준이냐를 물었을 때 프로젝트의 96%가 적어도 만족할 만한 수준을 유지하고 있으며, 그 중 66%가 매우 좋음 또는 좋은 수준이라고 답하였다. 이 결과는 프로젝트의 96%가 거의 대부분 협약상에서 제시하고 있는 서비스 수준의 요구사항을 만족시키고 있음을 보여주고 있다.¹⁶⁾

또한, PFI 프로젝트의 전반적인 운영성과 평가는 사용자의 관점으로도 고려해야 한다. 사용자에게 대한 정의는 다소 주관적일 수 있지만 광의적으로 보면 PFI 프로젝트를 통해 제공되는 서비스에 대해 최종적으로 소비하는 소비자를 의미한다. 예를 들어, 학교 PFI사업의 경우 이는 학교시설에서 근

15) Partnerships UK. 2006. 3. Report on Operational PFI Projects by Partnerships UK. 2005년 영국 재무성에서 의뢰받아 수행한 보고서로 영국 PFI프로젝트 중 운영 중인 450여 건의 사업에서 계약에 참여관련자, 시설관련자, 공무원, 사용자 등 대상으로 PFI의 정부지급금, 성과평가, 시공, 운영 등에 관하여 전반적인 설문조사를 하였다. 또한, 12건 사업을 선정하여 당 사업에 대해서는 심층 인터뷰를 하였다.

16) HM Treasury. 2006. 3. PFI: strengthening long-term partnerships : pp47-53.

무하는 선생님과 학교를 이용하는 학생들이다. 마찬가지로 병원 PFI사업의 경우에는 병원을 이용하는 환자와 환자가족뿐만 아니라 병원에서 근무하는 의사, 간호사, 원무과 직원들도 포함한다. 앞서 프로젝트 계약자들에게 설문조사한 것과 마찬가지로 <그림 3>에서 보면, 사용자는 프로젝트의 79%에 대해서 항상 또는 거의 항상 서비스 표준 수준을 제공하고 있다고 답하였다. 이는 KMPG에서 수행된 연구에서 거의 동일한 결과를 보여주고 있다. 이 연구에서는 같은 질문에 프로젝트의 19%가 “Always”라고 답하였으며, 67%가 “most of the time”이라고 답하였다. Audit Scotland의 보고서¹⁷⁾에서는 스코틀랜드 지역에서 수행한 PFI 프로젝트를 대상으로 프로젝트에 참여한 시의회, 시설을 이용하고 있는 선생님과 학생에게 물어보았는데 일

반적으로 편의시설이 개선되어 있고 서비스 수준도 만족하고 있다고 조사되었다. 이처럼 영국에서 수행했던 PFI 프로젝트와 관련된 보고서에서는 사용자들의 기대를 반영하고 있으며, 성과요구수준에 대체로 만족하고 있다고 보이고 있다.¹⁸⁾

하지만, 영국 PFI사업이 성공적으로 평가받는 가장 큰 이유는 사용자들이 가장 효율적이고 만족스러운 공공서비스를 제공받고 있다고 판단하고 있다는 점이다. 만일, PFI시설의 최종사용자로부터 외면 받고 제공하는 공공서비스에 대하여 불만사항이 많은 시설이라면 제아무리 비용에 있어서 저렴하고 멋진 설계로 지어진 건물에 최상의 조건으로 운영인력을 확보하였다 하더라도 PFI사업은 실패로 비취질 수밖에 없다. 영국의 PFI사업은 <표 2>에서 보면 PFI추진 이후 상당한 성과향상이 있

<표 2> 영국 PFI시설의 성과향상 사례

PFI시설	내용
교도소 사례	<ul style="list-style-type: none"> • PFI교도소 직원 감독기능과 생산성 측면에 성과가 있었음(CBI연구¹⁾) • 채소자들은 공공이 담당하는 교도소보다 더 좋은 환경이라고 느끼고 있음(NAO연구²⁾) • PFI교도소 출감자들의 재범률이 하락(Partnerships UK)
주거시설 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄율이 많고 낙후된 지역에 주거시설 PFI사업을 추진한 후 범죄율이 현격히 떨어졌으며 주거희망자도 증가되었음(Partnerships UK)
학교 사례	<ul style="list-style-type: none"> • PFI를 실행한 학교는 아이들의 행동변화가 있었으며 학교를 좋아하게 되었음. 또한, 교육수준과 출석률이 향상됨 • 기존에 낡은 학교에서 수시로 발생하였던 공공시설의 파괴(Vandalism)도 없어졌으며 유지관리에도 탁월함
가로등 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 시에서 운영한 것과 비교할 때 훨씬 밝아졌을 뿐만 아니라 전구를 교체하게 될 경우 즉각 교체하고 있음

주: 1) CBI(Confederation of British Industry). 2003. Competition: A Catalyst for Change in the Prison Service—A Decade of Improvement.

2) NAO. 2003. The Operational Performance of PFI Prisons.

출처: HM Treasury. 2006. 3. PFI: strengthening long-term partnerships.

17) Audit Scotland. 2002. Talking the Initiative: Using PFI Contracts to renew Council Schools.

18) HM Treasury. 2006. 3. PFI: strengthening long-term partnerships. p49.

었고 앞서 살펴본 것처럼 사용자 입장에서도 높은 만족도를 가지고 있다.

3. 영국 PFI사업의 공공서비스 만족사례

PFI사업 중에 시설에 대해서 사용자들이 만족하고 있다는 사례가 많이 있는데, 그 중 하나를 소개하자면 영국 Middlesex지역에 있는 West Middlesex병원을 언급하고자 한다. 영국 West Middlesex병원을 PFI사업으로 추진하게 된 동기는 기존 병원은 응급의료과, 수술실, 병동, 기타과들이 다른 건물에 흩어져 있고 비효율적이어서 환자들에게는 불편한 시설이었고, 이에 병원의 진료서비스 및 제공환경 향상을 위해 병원을 개발할 필요가 있었다. 이때 병원 재개발 추진을 위해 당초 영국의 보건복지부인 NHS(National Health Service)에서는 부족한 병

원시설 확보와 재원조달 대안으로 PFI사업을 제시하였다. 1998년부터 계획하여 민간 사업자를 찾는 공고를 내었고, 16개의 입찰자 중 6개사를 선택하였다. 6개사가 각기 상세설계를 제시하여 6가지 설계 중 최고를 선택할 수 있었다.¹⁹⁾ PFI 프로젝트의 장점은 공사기한과 부족한 예산을 맞게 추진한 점이다. 또한, 시설향상으로 수입도 증가되었고, 더불어 민간사업자가 부대사업으로 추진하는 주차장, 매점 등의 수입도 증가하게 되어 그만큼 정부 지급금에서 제외할 수 있어 예산절감과 효율성을 가져올 수 있게 되었다. 지역사회와 지역주민에게 기존 낙후된 시설보다 나은 시설과 의료 서비스를 제공할 수 있게 되어 높은 만족도를 가져올 수 있게 되었다. West Middlesex병원에서는 매년 서비스, 재무 등의 목표를 세워 연말에 제3의 기관에서 경영성과를 평가한 후 고시하고 있다. 그리고 설정된

<표 3> 영국 West Middlesex병원 이용만족도 설문조사 결과

(단위: %)

설문 질의내용	구분	기존 시설 (2003년 조사)			PFI시설 (2004년 12월 조사)		
		부정	보통	긍정	부정	보통	긍정
건물구조의 호감도		70	28	2	4	15	81
(장애우, 환자) 병원이동 편리성		50	30	20	20	24	56
(환자 중심) 진료과목 분류 적합성		80	18	2	15	30	55
병원 청결 및 청소상태		55	37	8	4	31	65
주차시설의 편리성 (이동거리, 여유공간 등)		60	38	2	30	15	55

자료: West Middlesex Hospital Video(Annual Conference 자료 중), Bouygues UK, 2004. 12. West Middlesex 병원 외래환자 대상으로 설문조사.

19) West Middlesex병원 직원, Steve Turner(PFI Manager) 인터뷰. “설계도면을 평가할 때 환자뿐만 아니라 병원직원에게도 최고의 설비가 되었는지에 대해 병원직원의 설문도 반영하였다”.

목표에 미흡한 경우는 매년 새로운 방안을 제시하여 환자들에게 좀 더 나은 서비스를 제공할 수 있도록 노력하고 있다.

<표 3>은 PFI로 짓기 전 기존 시설일 때와 PFI로 공사 완료하여 운영 중일 때 외래환자를 대상으로 이용만족도 설문조사를 한 결과다. 이외에도 의사의 진료행위, 병원예약 대기기간, 치료 후 만족도 등을 묻고 있으나, 여기에서는 병원시설만 소개하였다. 설문조사 결과에서 볼 수 있듯이 건물구조 호감도, 병원이동 편리성, 병원구조에 적합한 설계, 청소, 주차 등의 항목에서 지역주민들에게 긍정적인 평가를 받아 높은 호감도가 있는 것을 알 수 있다.

4. 영국 PFI사업의 성공요인

이처럼 PFI사업에 있어서 재정적 측면에서 성공적인 평가뿐만 아니라 사용자로부터 높은 만족도를 얻게 된 요인을 살펴보자면 몇 가지를 들 수 있다. 요인을 크게 두 분류로 구분할 수 있는데, 하나는 PFI제도의 구조에서 얻을 수 있는 효과를 말할 수 있고, 다른 하나는 PFI를 추진하는 공무원, 민간사업자뿐만 아니라 사업을 이용하는 최종사용자가 PFI사업에 참여함으로써 높은 만족도를 얻을 수 있었다는 점이다. 먼저, PFI제도 구조에서 왜 사용자에게 높은 만족도를 얻게 되는지 그 요인을 살펴보면 다음 몇 가지로 설명할 수 있다. 첫째, PFI

사업은 장기간 민간에게 양도하기 때문이다. 민간 사업자는 PFI시설을 30년 이상 장기간 동안 책임 하에 관리하기 때문에 비용 측면뿐만 아니라 더 효율을 높이기 위해서 노력하고 최종사용자의 요구를 만족시키기 위해서 노력하게 된 것이다. 또한, PFI사업은 설계, 건설, 운영의 결합을 통해 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 기존 재정사업보다 양질의 설계와 높은 비용의 건설비가 소모되었다 하더라도 운영비를 절감할 수 있는 비용을 선택하여 결국 장기적인 측면에서는 예산지출 효율을 발휘하고 사용자에게는 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 것이다.²⁰⁾ 뿐만 아니라 PFI사업은 리스크와 업무를 가장 잘 관리할 수 있는 주체가 관리를 하게끔 하고 있는데, 학교사업의 경우 교육 등의 핵심 업무는 해당 교육위원회에서 관리하고 급식, 청소, 경비, 시설유지 등의 비핵심 업무는 민간사업자가 관리하여 보다 전문화된 공공서비스를 사용자에게 제공할 수 있는 것이다.

둘째, 주민이 만족도를 높이기 위한 성과요구수준서(output specification)를 작성하기 때문이다. 영국 PFI사업은 “투입 중심의 사양”보다는 “성과 중심의 사양”을 명확하게 하여 민간사업자와 계약을 함으로써 PFI시설의 최종 사용자인 지역주민이 높은 만족도를 얻을 수 있었다. 예를 들어, 기존 조달방식인 재정사업의 경우에는 “1일 3회 청소하되, 대걸레로 물걸레질을 한다”라는 투입요소 위주로 운영서

20) “Under the Private Finance Initiative(PFI) the public sector contracts to purchase services on a long-term basis so as to take advantage of private sector management skills incentivised by having private finance at risk. The private sector has always been involved in the building and maintenance of public infrastructure, but PFI ensures that contractors are bound into long-term maintenance contracts and shoulder responsibility for the quality of the work they do. With PFI, the public sector defines what is required to meet public needs and ensures delivery of the outputs through the contract. Consequently, the private sector can be harnessed to deliver investment in better quality public services whilst frontline services are retained within the public sector.” Rt. Hon. Gordon Brown MP(Chancellor of the Exchequer)의 2005년 영국 예산 의회 연설 중에서 발췌.

비스를 계약했으나, “10mm 이상의 오물을 쌓지 않을 것”과 같이 구체적인 수치를 포함한 사양을 민간사업자와 협약에서 미리 정하여 민간사업자는 대걸레질 대신에 기계청소를 통하여 민간의 비용절감을 이루는 창의와 효율을 발휘할 여지가 생기게 된다.²¹⁾ 또한, 사업을 계획하는 주무관청의 공무원들은 기존 조달방식에서 시설위주로 했던 것보다 성과를 높이기 위해서 좀 더 많은 고민을 하고 사용자의 만족도를 높이기 위한 노력을 한다. 즉, 공무원들이 보다 공공서비스 수준이 높아질 수 있는 성과요구수준서를 작성하는 것이고, 이는 최종사용자의 입장에서 정확하게 작성된 성과요구수준서가 주민의 만족도를 높일 수 있는 것이다. 실제로 영국에서는 매년 혁신적인 노력으로 성과요구수준서의 수준을 높이고 있으며 민간사업자는 매년 민간사업에 참여함으로써 기술과 경험이 축적되어 비용도 절감되고 효율성도 높이고 있다.

셋째, 정부지급금(payment mechanism)과 운영실적이 약정된 수준에 미치지 못하는 경우에는 정부지급금이 차감되는 벌칙 조항(penalty system)이 있어서 사용자가 높은 만족도를 얻게 되는 요인이 되고 있다. 정부지급금은 사업초기 민간사업자가 투자하는 공사비, 설계비 등의 사업비와 매년 운영할 때 소요되는 운영비를 공공부문의 사용자인 국민과 지역주민들에게 서비스를 제공하는 대가로 서비스 수준에 따라 지불하게 된다. 또한, 벌칙 조항은 이러한 서비스 수준을 당초 주무관청과 약정된 계약에 따라 지역주민에게 서비스가 이행이 되었는지 여부에 따라, 만일 충분히 이행하지 못했다면 벌칙 조항에 의해 정부지급금을 차감하여 지급

하게 된다. 즉, 민간사업자는 PFI시설의 최종사용자에게 충분한 서비스 만족도가 없다면 수익뿐만 아니라 당초 투자했던 투자비 보전마저 어렵다. 이러한 요인 때문에 민간사업자는 당초 계약했던 서비스 수준을 충분히 지키려 노력을 할 것이며 주민의 만족도를 높이기 위해서 최선을 다하게 된다.

이와 같이 PFI제도 구조에서 얻게 되는 최종사용자의 만족도 제고 요인 외에 추진 과정에서 사업을 계획하는 주무관청과 사업계획서를 제출하고 민간사업자들이 최종사용자의 만족도를 높이기 위한 여러 가지 행정적 노력이 있었기 때문에 최종사용자의 만족도가 높은 것이다. 앞선 사례 중 West Middlesex병원의 경우에는 매년 주민의 만족도를 묻는 설문조사를 하여 경영성과에 반영을 하고 있다. 단지 설문조사를 하는 것에 끝나는데 아니라 이를 분석하여 다음 해에 어떤 경영을 해야 할지, 무엇이 부족하고, 불만사항에 대한 해결책을 찾는 노력을 하고 있으며, 실제로 최종사용자들에게 높은 만족도를 얻고 있다. 또한, 영국의 학교 프로젝트를 진행할 때도 전문가의 기본설계가 마무리될 무렵 이를 단지 시공할 때 반영하는 것이 아니라 실제 학교사정을 잘 아는 교육청 직원, 학교 시설을 이용하는 선생님들의 의견을 물어 설계수정을 하거나 최종 실시설계에 반영을 하고 있다. 가령 설계자가 설계할 때 대학교에서 사용하는 사물함 기준으로 사물함 설치를 계획했지만, 초등학교 생들에게 사용하는 사물함은 스케치북, 악기 등의 경우로 대학생이 주로 사용하는 비품과 다른 크기의 물품이 들어가야 하므로 이를 선생님들의 의견을 물어 재조정하는 경우도 있었고, 건설완료 단계

21) 남경철, 2005. 9. “선진국의 BTL 운영사례와 시사점”. 월간교통 9월호 : p26.

에서 교실외벽 페인트 작업을 할 때 선생님의 의견을 받아 과목별로 어떠한 색깔이 좋은지 선택을 하여 학생들에 높은 호응을 얻은 경우도 있었다.

물론, 영국에서도 이해관계자의 의견이 분분하여 사업 진행이 지연되거나 당초 계획했던 사업이 변경되는 경우도 있었다. 공공임대 주거시설 사업의 경우에는 지역주민 및 지역위원회 등에서 여러 가지 요구사항이 많아 추진할 시기를 놓치기도 하며 당초 계획보다 사업비 등의 증가, 보상비 등의 증가로 사업진행이 어려워진 경우도 있었다. 하지만, PFI사업에 있어서 영국 정부는 국민에게 양질의 서비스를 제공하기 위한 정책적 목표를 위해 최선을 다하고 있는 듯하다.

IV. 영국 PFI사업에서 바라보는 우리나라 BTL사업의 개선방안

우리나라 BTL사업은 제도가 도입된 지 채 2년이 지나지 않았지만, 당초의 기대 이상으로 성공리에 정착되고 있다. 제도 도입 초기에는 국채+α의 낮은 수익률로 투자할 수 있는 투자처가 있을지, 혹은 리스방식의 사업이 미래세대의 부담만 늘리는 것이 아닌지, BTL사업으로 인해 지역 중소기업의 일감이 대기업에 의해 빼앗기는 것은 아닌지 등에 대한 우려가 많았다. 그러나 지금 2006년 11월, 현재 시점에서는 이러한 우려가 상당히 불식되었다. 민간사업자의 평균 경쟁률은 3:1 수준에 달하고, 국채 가산금리는 1% 수준에서 안정적으로 운영되고 있다. 재무적 투자자의 참여도 점차 활성화되어 금융기관의 출자비중이 71%에 이르는 등 기존의

건설사 중심에서 금융기관 주도로 전환되고 있다. 지역 중소기업의 참여도 점차 확산되어 2006년 7월 말 협약체결이 완료된 사업 기준으로 평균 시공비율이 49.5%에 달하는 등 가시적인 성과가 나타나고 있다.²²⁾

영국에서 15년 동안 추진해온 PFI사업에 비교하면, 우리나라의 BTL사업은 준비기간과 사업추진이 짧았으나 괄목할 만한 성과를 이루었다고 할 수 있다. 그럼에도 굳이 문제점을 지적하자면 사전 준비 부족상태에서 사업추진을 너무 서두른 측면이 있고 건설업계, 금융기관 등의 사회적 합의가 부족한 상태에서 추진했다고 할 수 있다. 또한, 아직은 운영이 시작되어 성과를 보여준 사업은 없으나 운영기간에 들어서는 올해²³⁾ 또는 내년부터는 사업에 대한 직접적인 성과를 기능할 수 있고 사용자로부터 시설이용에 대한 불만사항과 만족도에 대해 평가할 수 있다.

본 연구에서는 영국 PFI사업 성과평가를 2가지로 구분하였다. 하나는 재정측면에서 성과평가이며, 또 하나는 운영 및 공공서비스 측면에서 성과평가이다. 이 두 가지 측면에서 영국은 높은 성과가 있었음을 보여주었고, 이러한 측면에서 우리나라 BTL사업에서도 높은 성과를 가져올 수 있게끔 진행해야 한다. 이 점에서 우리나라 BTL제도에 발생할 수 있는 문제점과 정책적으로 개선할 수 있는 몇 가지 방안에 대해서 제시하고자 한다.

먼저 재정측면에서 개선해야 할 사항이다. 첫째, 영국 PFI사업 시행초기와 비교하여 우리나라 BTL사업은 너무 많은 양을 추진하였다. 영국은 92년부터 PFI사업을 진행하여 95년까지는 불과 19건

22) 이종욱, 2006. "2007년 9조 9천억 원, BTL사업 본격추진". 나라경제 11월호. KDI 경제정보센터 : p46.

23) 우리나라 BTL 1호사업인 충주군인아파트 BTL사업이 올해 4월 완공하여 운영 중이다.

밖에 되지 않았다. 물론, 영국 PFI사업은 어느 나라 도 참조할 사항이 없었고, 우리나라의 경우에는 많은 국가의 경험을 참조할 수 있었지만, 우리나라에서 사업을 준비하려는 사업자 또는 공무원에게는 무리한 정책변화라고 생각할 수 있었다. 준비가 안된 상태에 추진하였던 2005년도 사업의 경우에 향후 운영상 문제를 미리 파악하여 실시협약 변경 또는 추가적으로 정부지급금을 감액할 수 있도록 사업모델을 재구성하려는 노력이 있어야 했다.

둘째, 영국 PFI사업은 재정사업과 비교할 때 건설비와 운영비 관리측면에서 탁월하였다. 우리나라 BTL사업의 경우에는 사업진행 측면에서 매우 빠르게 진행되고 있다고 평가받고 있으나, 과연 재정사업보다 건설비와 운영비가 효율적으로 진행되었느냐는 물음에는 아직은 답변하기 어렵다. 왜냐하면 실제로 운영비 결정과정에서 중요항목이 빠진 상태로 진행한 경우도 있기 때문이다. 이러한 측면에서 다시 진행상황을 검증하고 재평가하고 문제점을 파악하여 운영비 결정과정에서 오류가 없도록 많은 사례를 보여주어야 한다. 그러기 위해서는 선행사업의 문제점도 공개하여 후행사업에 좋은 참조가 될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 영국 PFI사업은 매우 다양한 시설로 진행하였으나, 우리나라 BTL사업은 추진 부처에 따라 일부 시설에만 한정되어 진행되고 있다. 비교적 다양한 시설을 진행할 수 있도록 법 개정이 따르며, 해당부처에서 왜 추진하기 어려운지를 파악하여 적극적인 자세로 국민의 편익증대라는 목표하에 추진해야 한다.

다음으로는 운영 및 공공서비스 측면에서 높은 성과를 낼 수 있도록 다음과 같이 우리나라 BTL사업의 개선사항을 제시하도록 한다. 첫째, 영국 PFI

사업은 학교사례에서 소개한 것처럼 교육 등의 핵심업무는 교육위원회에서 관리하고 급식, 청소, 경비, 시설유지 등의 비핵심 업무는 민간사업자가 관리하여 보다 전문화된 공공서비스를 사용자에게 제공할 수 있었다.

현재 우리나라 BTL제도에서는 이처럼 핵심업무와 비핵심업무로 나누어 구분하고 있으나, 실제로는 개별학교의 이웃소싱, 대수선비와 광열비 등의 책임소재 등의 문제로 민간사업자가 수행해야 할 비핵심업무를 공공분야에서 책임지는 경우도 있다. 민간사업자가 잘할 수 있는 이러한 부분은 민간사업자에게 관리하게끔 하여야 한다.

둘째, 영국의 민간사업자는 운영 중의 문제점도 사업경영에 반영할 수 있도록 꾸준히 사업공시를 하였고, 설문조사를 하여 시설이용자에게 무엇이 필요한지를 파악하려고 노력하였다.

또한, 정부에서는 이러한 점이 잘 진행되고 있는지 꾸준히 감시하고 시설이용자가 필요한 것을 제대로 수행하고 있는지를 지속적으로 지적하였다. 그 결과 최종사용자들에게 높은 만족도를 가져올 수 있었다. 우리나라 BTL사업에서도 운영기간 중에 발생될 수 있는 문제점을 신속히 파악할 수 있는 행정적 장치를 마련해야 한다. 영국 사례처럼 설문조사, 사업고시 방법도 강구해야 하며, 사업 **penalty system**도 적극적으로 이용해야 한다. 셋째, 영국 사례에서 보면 주민들의 자발적인 참여를 유발하는 노력을 많이 진행하였다. 사업의 설계, 건설, 운영 단계에서 주민참여를 할 수 있는 행정적 절차 및 주민동의를 구하였다. 우리나라의 BTL사업의 시설은 대부분 영국과 마찬가지로 직접 주민 생활에 편익을 제공하는 시설이다. 이러한 시설을 주민이 이용할 수 있게 하는 것은 주민참여가 필

수적이라 할 수 있다. BTL사업에서도 주민이 참여를 할 수 있도록 제도적 개선 및 지원이 있어야 한다. 그 외에 다른 사항을 추가적으로 언급하자면, 영국 PFI사업에서는 정부와 민간사업자, 그리고 시설이용자 간의 파트너십 형성이 잘되었다. 우리나라 BTL사업도 이러한 파트너십이 형성될 수 있도록 계약관계를 넘어서는 노력이 필요하다. 현재 아무리 치밀하게 계약을 하였다 하더라도 사업진행 중에는 계약에는 없던 문제가 예상치 못하게 발생할 수 있다. 이렇게 된다면 결국 피해를 입는 것은 시설을 직접 이용하는 학생, 주거민, 지역주민 등이 될 것이다. 상호 간에 깊은 신뢰를 가질 수 있도록 각 주체는 노력을 해야 하며, 결국 시설사용자에게 어떤 평가를 받고 어떤 혜택을 줄 수 있는지를 목표로 사업을 진행해야 할 것이다.

V. 결론

본문 제3장에서 제시한 West Middlesex병원 사례에서 보여주듯이 병원을 직접적으로 사용하는 이용자의 높은 호감도는 단지 새롭게 건축한 시설물 때문만이 아니라는 것을 알 수 있다. 즉, 이용자에게 건물이 이용자의 편리성에 맞추어 설계되고 신축되어 주는 호감뿐만 아니라 시설이용 및 공공서비스 운영이 기존보다 많은 부분 개선되고 이용자의 요구에 맞추려는 노력이 있었다는 것이다.

이용자의 요인을 맞출 수 있던 요인으로 3장 4

절에서 설명하였던 PFI제도의 구조에서 얻게 되는 요인²⁴)과 설계·건설·운영 등으로 사업을 진행하면서 끊임없이 사용자, 시설이용자와 공감대를 형성하는 노력이 있었다. 이러한 성과는 시설의 건설 및 운영을 발주하는 주무관청, 시설을 설계·건설하고 운영하는 민간사업자, 시설의 설계·건설에 관심을 갖고 의사개진을 하며 운영과정에 문제점을 끊임없이 지적하는 시설이용자와 주민 등의 세 주체가 파트너십을 이루어 노력하였기 때문에 가능한 일이었다고 생각한다.

영국 Brighton대학 경영학과의 Steve Reeve 교수에 의하면 이러한 현상을 계약서를 넘는 행위 (behavior beyond contract)라고 했다.²⁵) 민간사업자가 부실공사를 하거나 유지관리를 못하는 경우도 있는데, 이때 민간 측이 계약을 지키지 못했다고 정부지급금을 줄일 수 있겠지만 실제 공공서비스를 제공받아야 할 주민들에게는 의미 없는 일이 될 것이다. 계약서대로 하는 사업관리와 역할을 부여하는 사업관리로 구분하고, 각각 담당자가 제대로 일을 하기 위해서는 여러 가지 관리기술이 필요하다. 또한 누가 서비스를 제공하는 것보다 어떤 성과를 나타내느냐가 중요한 것이다. 우리나라 BTL사업의 계약구조는 영국 PFI제도와 거의 흡사하다. 민간에게 장기간 책임을 부여하여 민간의 경영효율을 발휘하도록 하였고, 성과요구 수준서를 작성하여 민간의 창의를 끌어올리도록 하고 있으며, penalty system을 도입하여 공공부문에서 끊임

24) 본문에서는 PFI제도에서 얻게 되는 사용자의 높은 만족도 요인으로 3가지를 지적하였다. 첫 번째 장기간 민간에게 건설, 운영, 유지보수 등에 대한 책임을 주었기 때문에 민간사업자는 비용 및 운영에서 높은 효율을 위해 노력한다는 것이고, 둘째 PFI사업은 성과요구수준서를 작성하는데, 기존의 투입중심의 건설·운영이 성과중심으로 바뀌어서 민간의 창의를 끌어올 수 있다는 것, 셋째 운영실적과 연계한 penalty system을 통한 공공부문, 사용자의 끊임없는 감시가 사용자의 높은 만족에 기인한다는 것이다.

25) Steve Reeve교수와의 인터뷰 내용. Stephen Reeve, Warren Hatter. 2004. Beyond Contract: what makes a PPP successful?. London : New Local Government Network.

없이 감시하도록 하였다. 하지만, 아직까지는 BTL 시설 이용자들에게는 이런저런 평가가 없고, 제도에 대한 성과는 없는 상태다. 하지만, 기존에 시행했던 선진국의 PFI사업의 성공 및 실패사례를 잘 연구하여 타산지석으로 삼는다면 우리나라 BTL사업에서 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 본 연구는 영국 PFI사업을 평가하고 그 성공요인과 우리나라 BTL사업에 줄 수 있는 교훈과 개선방안을 제시하기 위해 노력하였지만, 연구는 영국 PFI사업을 평가하기 위해서 영국에서 발간했던 문헌, 온라인 자료와 영국 현지 PFI전문가 인터뷰로 진행하였다. 이런 점에 있어 이론적 배경의 취약과 객관적 시각이 낮을 수 있다. 그런데, 한국 BTL사업 모델 및 제도가 영국 PFI사업의 많은 점을 인용하였음에 불구하고, 그 연구진행이 거의 없었다는 점이 있어서 본 연구의 가치를 두고자 한다.

11월호 : pp45-48.
 Audit Scotland. 2002. 6. *Talking the Initiative, Using PFI contracts to renew council schools*. Edinburgh : Audit Scotland.
 HM Treasury. 2003. 7. *PFI: meeting the investment challenge*. London : HM Treasury.
 HM Treasury. 2004. 4. *Standardisation of PFI Contract ver. 3*. London : HM Treasury.
 HM Treasury. 2006. 3. *PFI: strengthening long-term partnerships*. London : HM Treasury.
 IFSL. 2004. *Public Private Partnership, UK Case Studies*. London : International Financial Services.
 KPMG, BSA. 2005. *Effectiveness of Operational Contracts in PFI*. London : KPMG.
 NAO. 2001. *Managing the Relationship to score a Successful Partnership in PFI projects*. London : National Audit Office.
 NAO. 2003. 2. *PFI: Construction Performance*. London : National Audit Office.
 Partnerships UK. 2006. 3. *Report on Operational PFI Projects by Partnerships UK*. London : Partnerships UK.
 Stephen Reeve, Warren Hatter. 2004. *Beyond Contract: what makes a PPP successful?*. London : New Local Government Network.
 영국 재무부 홈페이지(<http://www.hm-treasury.gov.uk>).
 영국 Partnership UK 홈페이지(<http://www.partnershipuk.org.uk>).
 영국 PPP포럼 홈페이지(<http://www.pppforum.com>).
 IFSL(International Financial Service, London) <http://www.ifsl.org.uk>

참고문헌

기획예산처·한국개발연구원. 2006. 4. “더 나은 미래를 위한 21세기 희망프로젝트, 임대형 민자사업”. 기획예산처와 한국개발연구원 공동발간 홍보 브로슈어 : pp9-10.
 기획예산처. 2007. 2. 23. “BTL 학교시설 운영준비 Workshop 개최, 오는 3월 47개 BTL 학교 개교”. 기획예산처 보도자료.
 남경철. 2005.9 “선진국의 BTL 운영사례와 시사점”. 월간교통 9월호 : pp16-28.
 송병록·주재홍. 2004. 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립. 국토연 2004-11.
 이종욱. 2005. “BTL사업의 추진현황과 정책방향”. 월간교통 9월호 : pp8-15.
 이종욱. 2006. “2007년 9조 9천억 원, BTL사업 본격 추진”. 나라경제

- 논문 접수일 : 2007. 4. 10
- 심사 시작일 : 2007. 4. 13
- 심사 완료일 : 2007. 5. 25

ABSTRACT

A Study on the UK's PFI System and the Improvement of Korean BTL Programme

Jae-Hong Joo Associate Specialist, Public and Private Infrastructure Investment Management Center, Korea Development Institute

※ Keywords: BTL(Build-Transfer-Lease), PFI(Private Finance Initiative), PPI(Private Participation in Infrastructure)

Since 2005 Korean government has promoted and implemented BTL(Build-Transfer-Lease) program, where private sector constructs and operates infrastructure facilities at its own expense, gets its return on investment by leasing the facilities to the government. Unlike BTO program which focuses on roads, seaports, railway and environmental facilities, BTL program focuses on educational, military housing, welfare and cultural facilities. This BTL program is similar to UK's PFI(Private Finance Initiative) programme and it is safe to say that Korea borrowed, improved and implemented what UK offered as PFI programme as BTL program.

This study is about UK's PFI programme and its success. Information(regarding UK's PFI programme) was collected through various sources, such as literatures, papers, and actual interviews with PFI experts in UK. UK's PFI programme has been highly praised and valued by users and local residents for their excellent services. The success of UK's PFI was possible due to several factors : the long-term contract between private sector and government, user oriented output specification and payment mechanism. Also harmonious partnership between government and private sector in PFI resulted in better service and increased efficiency.

In order to increase user satisfaction, all parties(government, private sector, and users) involved in PFI put tremendous efforts on all phases of projects; designing, implementing, construction, operating and user satisfaction surveys. This is what we can call as a "true partnership" and we should focus on these factors and lessons from UK's cases when implementing and operating Korea's BTL program.