

특수목적 시설 민간투자사업 거버넌스 개선 방향 -영국 국립물리연구소 실패 사례 분석을 중심으로-

How to improve the governance for PPPs on special purpose facilities in Korea
- based on the UK PFI failure case study -

최 석 준*
Choi, Seok-Joon

이 지 혜**
Lee, Ji-Hae

요 약

1990년대 후반부터 우리나라에 도입된 민간투자사업은 2005년 이후 민간이 정부로부터 임대료를 받아 투자비를 회수하는 방식인 BTL(Build Transfer Lease)방식이 추가되면서 더욱 활성화되고 있다. 현재 민자사업 적용 영역이 더욱 확대되고 규모가 커짐에 따라 SOC시설 외의 다양한 특수시설에 대한 수요가 커질 것으로 예상된다. 그러나 우리나라에는 현재, 민자 사업을 추진해왔던 해외 여러 나라들의 성공 사례만 전해질 뿐 실패 사례에 대해서 고려해본적은 없다. 본 논문은 거버넌스 측면에서 영국의 특수시설 PFI(Private Finance Initiative)사업의 대표적 실패 사례로 알려진 국립물리연구소 문제 분석을 통해 우리나라에게 주는 시사점을 도출하고자 하였고 이 사업을 실패로 이끈 원인으로 기술적 합리성의 부족, 사회적 관계의 미구축, 위험 관리가 효과적으로 이루어지지 않았음을 지적하고 있다. 이러한 문제들을 점검하여 현재 특수 목적 시설 관련 우리나라 민자사업에 주는 시사점을 생각하고 앞으로의 개선 방향을 제시하고자 한다.

키워드 : 민간투자사업, BTL, 거버넌스, 영국 PFI, 국립물리연구소

1. 서론

PPPs(Public Private Partnerships)는 정부가 제공하던 공공 서비스와 사회기반시설 건설 및 운영에 있어 민간의 참여가 이루어지는 다양한 방식을 포괄하는 개념이다. PFI(Private Finance Initiative)는 영국과 호주에서 발달한 PPP의 대표적인 방식으로 주로 재원 조달 측면에서 민간의 참여를 독려하기 위해 운영되는 방식을 일컫는다. 우리나라에서는 PPPs를 민간투자사업으로 정의하여 진행되고 있으며 국내 민간투자사업은 우리나라 1990년대 후반 이후 도로, 철도 등 교통시설을 중심으로 국내에 도입되었고 2005년부터는 민간이 정부로부터 임대료를 받아 투자비를 회수하는 방식의 민자사업인 BTL(Build Transfer Lease)이 새로 시작되면서 사회기반시설인 학교, 하수관거, 군 주거시설, 박물관 등 매우 다양한 분야에의 그 적용

영역이 확대되고 있다(최석준, 2009).

현재 우리나라 민자사업의 현황은 2008년 말 기준, 민간투자 방식으로 진행되고 있는 사업의 수가 422개의 프로젝트¹⁾에 달하며 민간부문의 누적 투자액 규모가 56조원에 달하는 것으로 평가되고 있다(김재형, 2009). 민간투자사업은 정부가 단순히 민간 기업에게 공사를 발주하고 준공 여부에 따라 돈을 지불하는 공공사업 운영 방식보다 의사결정 과정에 참여하는 대상자가 많고 건설 단계 이후 20~30년의 기간 동안에도 지속적인 협력 관계를 필요로 하는 등 사업 관리상의 위험요소가 많은 정부 조달방식이다(최석준, 2009). 영국과 같이 민자사업을 우리나라보다 일찍 도입하여 활발하게 운영하고 있는 국가들의 경우, 일부 사업들이 정부와 민간의 협력관계 내지는 거버넌스(governance)의 미흡으로 사업이 중단되거나 정부가 직접 서비스를 제공하는 방식으로 전환되는 등 사실상 실패사례로 나타나고 있다.

* 일반회원, 서울시립대학교 경제학과 교수(교신저자), csjpie@uos.ac.kr

** 일반회원, 서울시립대학교 경제대학원 석사과정, zzimy@uos.ac.kr

1) 2008년 말 기준 실제 서비스를 제공하고 있는 사업 수는 252개 프로젝트로서 상당수 사업들은 설계 및 건설단계에 있다. 이러한 통계는 최근의 민간투자사업 확대 경향을 보여준다(김재형, 2009).

그러나 우리나라의 경우는 외국 민간투자사업의 성공사례를 중심으로만 소개되고 있고 대표적인 실패사례에 대한 연구나 원인분석, 제도적 시사점을 찾으려는 시도는 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 제도적으로 어떤 기준에 의해서 해당 민간투자사업이 성공 또는 실패하였는가에 대하여 판단할 수 있는 근거도 없는 실정이다. 따라서 사업 수 및 투자 규모가 급증하고 있는 국내 민자사업, 특히 BTL 사업 현황을 고려할 때 정부의 충분한 대비가 없을 경우 대대적인 실패 사례가 발생하여 정부 및 민간에게 막대한 피해가 발생할 가능성도 있다. 더욱이 정부 차원에서 민간투자사업 대상 시설 확대에 대해 관심을 가지고 근거지의 이전(김재형, 최석준외 2005)²⁾ 등 다양한 분야에 대한 적용 가능성을 검토한 바 있고 지난해에는 관련 법령을 개정, 법에 규정된 50여 개의 시설 종류 외에 정부가 목적상 필요하다고 인정하는 사업들도 민자사업으로 추진할 수 있도록 하여 사실상 정부가 수행하는 모든 분야가 민자사업 대상이 될 수 있는 가능성을 열었다. 결과적으로 향후 민간투자사업의 대상이 기존에 재정사업으로만 수행되던 특수 분야나 연간 예산 규모가 10% 이상 증가하고 있는 R&D분야, 정보기술(IT) 인프라 등 고도기술 분야에도 적용될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 민자사업의 의사결정에서 참여자들이 많고 장기간 협력관계를 유지해야한다는 점에서 사업 참여자들 간의 거버넌스 구축이 사업의 성공 또는 실패를 판단할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있다는 것을 선행사례인 영국 PFI(Private Finance Initiative)사업의 대표적 실패 사례를 통해 거버넌스 측면의 분석틀을 소개하고 이를 이용하여 영국 국립물리연구소의 민자 사업을 분석하였다. 이 사업의 경우 일반적인 민자사업 대상인 교통 인프라가 아니라 고도 기술을 연구하는 특수목적 시설임에도 불구하고 민자사업 방식인 PFI 제도를 통해 사업을 시작하였으나 결과적으로 실패로 종결되었다. 특수한 시설에 대한 민자사업 적용이라는 특징과 영국 정부 차원에서 공식적으로 인정한 PFI의 대표 실패 사례라는 점을 고려하여 본 연구의 사례 분석 대상으로 삼았다. 아래에서는 이러한 사례분석을 통해 실패 원인과 시사점을 도출하고 특수 목적 시설 등에 적용되는 국내 민자사업제도의 개선방향을 제안하고자 한다.

2) 2005년 기획예산처와 국방부는 미군의 기지이전 사업 시행 주체가 민간 기업으로 사실상 기지의 이전이 민자방식으로 운영된다는 점을 고려, 용산미군기지 이전사업에 대해서도 BTL 사업으로 추진할 수 있는 방안을 검토한바 있다. 그러나 민간투자법상 민자 적용 대상이 아니고 사업관리 구조가 복잡화 되는 문제 등을 이유로 포기한 바 있다.

3) 2009년 사회기반시설에 대한 민간투자법 2조를 개정, '목적에 맞는 시설로서 대통령령이 정하는 시설' 규정을 추가하여 필요시 법률 개정 없이 국무회의를 거쳐 민자사업 대상을 신속적으로 조정할 수 있도록 하였다.

2. 민간투자사업의 거버넌스

2.1 민간투자사업 거버넌스의 특성

거버넌스란 정부 중심의 공적조직과 사적조직의 경계가 불분명해지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정양식을 의미한다. 국가, 시장, 시민사회 간의 파트너십을 이용한 새로운 협력형태로 볼 수 있다(김석준, 2000). 이러한 거버넌스에 대한 개념은 행정학, 사회학, 경제학 등의 학문 분야에서 다양한 방식으로 정의되고 연구되고 있다.⁴⁾

민자사업은 정부와 민간사업자간 파트너십을 구성하고 계약을 통해 협력관계를 구체화하는 특수한 성격을 갖고 있다. 거버넌스를 정하는 계약의 경우 모든 상황에 대해 사전적으로 규정하기 어렵고 이에 따라 사후적인 양자간 이해의 조정과정과 협력체제의 구축 역시 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 민자사업의 특성은 적절한 거버넌스가 확보되지 않을 경우 해당 사업의 추진이 어렵게 되고 결과적으로 프로젝트의 실패로 귀결될 수밖에 없다. 따라서 민자사업의 성공 여부는 기실, 적절한 거버넌스 구축에 달려 있다고 할 수 있다. 이에 따라 민자 사업을 평가할 때 해당 프로젝트가 파트너들 간에 적절한 거버넌스를 유지하고 있는가를 검토하는 것이 중요한 의미를 갖게 된다.

2.2 선행연구분석

현재 민간과 정부의 계약에 의거한 협력관계로 특성화되는 민자사업에서 거버넌스의 중요성은 인식되고 있는 반면, 민자사업과 관련된 거버넌스 이슈를 직접적으로 검토한 선행 논문은 많지 않다. 주요 선행논문들은 다음과 같다.

Hodge(2004)는 호주 민자 사업 계약 내용 분석을 토대로 많은 민자 사업들이 적절한 계약 및 거버넌스를 갖고 있지 않다고 분석한 바 있다. Friend(2006)는 단순하게 독립적인 민자사업 회사를 설립하는 것은 정부-민간 간의 협력적인 의사결정 과정을 보장할 수 없다고 주장하였다. Teisman and Klijn(2002)는 민자사업은 일종의 네트워크로서 관계를 설정하는 계약의 역할이 일반 시장에서 이루어지는 거래보다 훨씬 더 중요한 기능을 갖는 특징이 있다고 설명하고 있다. 또한 민자 사업에 있어 정부는 민간사업자에 비해 우월적 지위에 있는 거버넌스를 선호하며 민간사업자들의 경우에는 공공의 이익을 사업의 최우선 순위로

4) 거버넌스의 개념과 정의에 대해서는 매우 다양한 접근방식이 존재한다. 행정학 분야에서는 '새로운 국가통치행위 및 방식'으로 사회학에서는 '국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정 양식' 경제학 분야에서는 '시장중심적 시각에서 보는 자율관리체계'로 본다(김석준, 2000).

놓지 않을 가능성이 높다고 주장하였다.

해외 사례의 경우, Hodge(2004)는 호주의 민자 사업 사례를 기준으로 거버넌스 위험 문제를 제기한 바 있다. 즉, 정부는 우월적 지위에서 정부의 입장을 우선적으로 고려하는데 반해, 민간사업자의 이해관계 문제에 대해서는 경시하는 경우가 많다고 보았다. Hofmeister and Borchert(2004)는 스위스 민자 사업의 사례를 분석하고 정부와 민간사업자간 서로의 사업목표에 대한 이해부족, 정부의 정치적 행태(political behavior)가 민자 사업을 실패하게 할 수 있다고 보았다.

국내 문헌의 경우 함정립(2003), 주재홍(2007) 등이 해외자본의 국내유치 실패사례, 영국 PFI 사업의 성공원인 등을 분석한 바 있다. 유영철(2008)은 단순한 민간자본 유치에서 최종적인 서비스 제공까지 운영방식이 바뀌고 있는 최근 국내 민자 사업 동향을 거버넌스적 측면에서 소개하였다.

본 연구가 앞서 수행된 선행연구사례와 차별되는 점은 상대적으로 많은 연구가 이루어진 정형화된 민자사업이 아닌 특수목적 을 가진 시설에 관한 연구이기 때문이다. 더욱이 대부분의 연구가 성공사례에 대해 주목한 것에 비해 실패 원인에 대해 분석하고 해결방안을 거버넌스적 측면에서 살펴봄으로써 앞으로 우리나라 특수목적시설관련 민자사업에 기여할 것으로 기대하고 있다.

3. 분석의 틀

민간투자사업 거버넌스의 적절성 여부를 기준으로 해당 사업의 성공 및 실패 여부를 판단하는 방법에는 거버넌스의 다양한 방식만큼 여러 가지 분석방식이 존재할 수 있다. 본 연구에서는 Johnston(2007)이 호주 민간투자사업 실패사례 분석 연구에서 이용하였던 거버넌스 이슈 분석의 틀을 이용하여 민자 사업의 실패에 대한 분석을 시행하기로 한다.⁵⁾

민간투자사업의 성공 및 실패 여부를 판단할 수 있는 거버넌스 분석 요소는 크게 세 가지로 구분할 수 있고 다음은 각각의 핵심 요소에 대한 개념과 특성에 대한 설명이다.

첫째, 기술적 합리성(technical rationality)이다. 민간투자사업과 관련한 기술적 합리성의 의미는 합리적 의사결정 과정을 의미하는 경우가 많다(Brinkerhoff, 2002, Hofmeister and Borchert, 2004). 이러한 합리적 의사결정 과정이 잘 반영되는 지를 판단하기 위해서는 정부와 민간사업자간에 체결되는 법적

계약(legal contract)을 구체적으로 살펴보아야 한다. 법적 계약이 민자 사업에 있어 적절한 거버넌스를 제공하기 위해서는 계약이 해당 프로젝트의 목표 달성이 가능하도록 모든 과정에 있어 필요한 요소를 충분히 반영하고 있어야 한다. 왜냐하면 법적 계약은 정부와 민간사업자간의 거버넌스를 구성하는 최우선적인 통제시스템이기 때문이다. 따라서 민자 사업에 있어 기술적 합리성은 목표 지향적 프로젝트 사업인 해당 민간투자사업이 적절한 계약을 통해 사업 진행과정 및 종결까지 사업 목표 달성이 가능하도록 합리적으로 운영되고 있는가를 평가하는 것이 된다.

둘째, 사회적 관계(sociality)이다. 민간투자사업의 사업시행 주체는 민간 및 정부가 공동으로 출자하거나 민간자본 유치를 위해 구성된 후 정부와의 계약에 의해 프로젝트를 기획, 완성, 운영하게 되는 특수한 조직적 특성을 갖고 있다(Johnston, 2007). 민간과 정부의 협력적 파트너십의 유지가 사업 성공 여부에 결정적인 영향을 미치게 된다. 실제 법적 계약(legal contract)은 양자간의 파트너십 관계 설정 및 이해 관계자들과의 관계 등에 있어서 최소한의 내용만을 규정하고 있으며 대부분의 문제는 예측하기 어려우므로 법적 계약 내용에는 빠져있기 마련이다. 이러한 경우, 문제 해결의 가장 중요한 요소는 참여자들의 사회적 관계 즉, 각 당사자들이 얼마나 적절한 행태(appropriate behavior)를 보이는가에 달려 있다(Sadran, 2004).

민자사업에 있어 당사자 간의 사회적 관계에서 문제가 될 수 있는 주요 이슈는 정부와 민간사업자 간의 힘의 불균형으로 인해 적절한 상호간의 이해관계 조정이 어려울 수 있고 이러한 문제가 비합리적 의사결정으로 이어져 사업 실패로 귀결될 수 있다는 점이다.

셋째, 위험관리(risk management) 측면이다. 민자 사업은 정부와 민간이 공동협력 관계 하에 프로젝트를 건설, 운영하는 것으로 전 사업과정에 있어 매우 다양한 위험에 노출된다. 이러한 위험들을 어떻게 효과적으로 관리하는지 여부에 따라 사업의 성공 여부가 결정된다(최석준, 2009). 선행연구(Johnston, 2007)에 따르면 민자 사업의 계약 관계에 있어 가장 중요한 위험 관리 원칙은 위험의 공유(risk sharing)와 공유에 따른 영향 정도를 적절하게 파악하는 것이다. 즉, 민간과 공공부문이 적절하게 위험을 공유하고 관리하기 위한 원칙을 계약에 명시하는 것이 필요하다는 것이다.

다만 정치적 위험(political risk)과 같이 발생 확률을 사전에 추정하기 어렵고 피해 규모 산정에 있어서 양자 간 이견 발생 가능성이 높은 위험에 대해서는 상호간의 협력과 이해 조정을 통한 시스템적인 접근이 필요하다(Johnston, 2007). 이런 점들을 고려할 때 위험의 문제는 기술적 합리성(technical rationality)

5) 현재 국내 민자사업의 성공 또는 실패 판단기준은 사업 선정단계에서 시행한 사전 적격성 조사에서 민간대안이 정부가 직접 사업을 수행하는 것 보다 우월한가, 즉 VFM(value for money)의 확보를 하고 있는가에 의한다. 본 논문에서의 성공 및 실패 판단 분석은 계약 등이 체결되고 운영과정에서 정부와 민간사업자간의 협력 관계 등을 고려한 사후적 분석에 해당된다.

과 사회적 관계(sociality)의 측면을 모두 갖고 있는 이슈로서 민간과 공공부문 간의 협력관계, 즉 거버넌스의 성격을 결정하는 중요한 기능을 한다고 볼 수 있다.

다음에서는 영국 민간투자사업(PFI: Private Finance Initiative)의 실패로 거론되고 있는 영국 국립물리연구소의 민자 사업 사례를 살펴보고 주요 거버넌스 이슈별 시사점을 도출하고자 한다.

4. 사례연구: 영국 국립 물리연구소(National Physical Laboratory PFI Contract)⁶⁾

4.1 사업 개요

영국 국립물리연구소는 시간, 길이, 질량과 같은 물리적 속성을 측정하는 대표적 연구소로서 상무성 산하의 영국국립측정시스템(UK's National Measurement System)의 최고기관에 해당된다. 90년대 들어 영국 정부는 과학기술 경쟁력 제고 차원에서 동 연구소의 운영과 시설에 대한 개편을 검토하게 되었다.

'91년부터 4년여 간의 사업성 분석 후 영국의 민자 사업 방식인 PFI(Private Finance Initiative)제도를 통해 해당 사업을 추진하기로 결정한 바 있다. PFI는 필요한 서비스를 정부가 확보하기 위해 민간에게 자금조달은 물론, 설계, 건설 및 운영까지 맡기고 정부는 시설의 사용 대가로 리스 방식으로 리스료를 제공하는 사업 유형을 의미한다. 우리나라 민간투자사업의 유형인 BTL(Build Transfer Lease)사업과 유사한 형태를 갖고 있다(최석준, 2009).

영국 정부는 적격성 조사와 연구소의 운영에 대해서는 Serco Group이 수행하는 것으로 결정하였고, 이와 병행하여 대대적인 시설 증축 및 개량을 추진하게 된다. 이에 따라 1996년 공식적으로 연구소 일반관리, 건물 신축, 부지 재개발 및 기존 건물의 용도 변경 등을 민간 사업자에게 발주하는 PFI사업 공고를 실시하게 된다. 약 2년간의 입찰과 협상 과정을 거쳐 본 PFI 사업은 연구소 운영을 책임지고 있던 Serco Group과 대형 건설사인 John Lang이 합작하여 설립한 Laser사가 최종 협약자로 결정되었다. Laser사는 대주주 회사인 Serco Group과 John Lang사의 자회사들과 함께 사업의 설계, 감리, 운영 등과 같은 연구소 전반의 업무를 관할하게 되었다.

NPL연구소가 28헥타르에 달하는 대규모 부지에 부속 건물만 해도 50개 동이 넘는 대형 연구기관임을 감안하여 Laser사는 연구소 부지를 16개의 모듈로 구성하고 세부 사업으로서 400개

의 연구실과 관리실, 연구인력 숙소 등을 포함하는 사업계획을 제시하였고, 이들 사업을 단계적으로 완공하도록 정부와 협의, 최종 계약을 체결하였다. 사업운영 기간은 25년, 사업 규모는 '97년 현가 기준 1억 8백만 파운드⁷⁾로 추정하였으며 동 사업을 통해 얻게 되는 VFM(Value for Money)⁸⁾ 규모는 약 1천만 파운드로 예상하였다.

4.2 사업 진행의 지연과 PFI 계약 중도종료

Laser사는 초기 시설물에 대한 설계를 완료, '99년부터 2001년 3월까지 13개의 건물을 완공하였으며 정부는 완성된 건물을 기준으로 소요 자금을 지원하였다.⁸⁾ 그러나 이후에 건설된 주요 건물들의 경우에는 최소 7개월부터 최대 46개월까지의 건설 공기 지연이 발생하였다. 이로 인한 제반 문제로 결국 정부와의 계약이 중도 해지되는 사태로 발전하게 되었다. 2004년 7월, Laser사는 문제가 된 8개의 연구시설을 다시 건설해야 하는 것이 회사의 재무적 문제를 돌이킬 수 없는 상황으로 만들 것으로 인식하고 정부와의 재협상을 추진하게 되었다. 2004년 12월, 최종적으로 정부와 사업 시행사인 Laser사는 사업종료가 양자에게 가장 유리한 대안임을 인정하고 계약종료(contract termination)를 선언하게 되었다. 사업 전반에 대한 보상차원에서 정부는 약 7천 5백만 파운드를 Laser사에 지불하였다.

계약 종료의 근본적인 이유는 민간부문의 특수 목적 신규 건물 설계 능력의 결핍에서 비롯되었다. 약 30개에 달하는 핵심연구시설에 대한 설계회사의 온도 및 소음 관련 설계 내용이 잘못되었으며 최종적으로 8개의 연구시설동의 경우, 이미 건물이 완공되었음에도 시공을 다시하게 되는 심각한 문제가 발생하였다.

영국 정부는 초기 사업단계에서 설계에 문제가 있음을 인지하였으나 사업시행자인 Laser사가 보증 등을 통해 문제 해결을 할 수 있을 것으로 판단하였다. 다만 첨단 연구시설의 특성상 소음 및 진동 기준이 달성되지 않을 경우 연구개발 경쟁력 강화라는 사업 목표 달성이 불가능할 것으로 보았기 때문에 설계 기준(소음 및 진동) 완화를 통한 문제 해결 방안은 검토하지 않았다. 사업시행자인 Laser사도 사전적으로 프로젝트 중단 가능성을 최소화할 기회를 놓쳤다. Laser사는 건축이 시작되기 전에 설계를 담당하는 건축회사인 JLC Ltd의 설계 능력 검증에 소홀했으며 정부 측 전문가들의 설계상 문제 제기에도 대해서도 충분한 주의

6) 영국 감사원(National Audit Office)의 2006년 보고서를 중심으로 기술하였다. 다만 실패원인의 분석은 보고서의 사업 내용을 기초로 거버넌스 측면에서 새롭게 사업실패의 원인과 문제점을 도출하여 분석한 것이다.

7) VFM(Value for money)은 정부 측 대안과 민간이 제안하는 대안의 전주기 비용(life cycle cost)을 현재가치로 비교하여 발생하는 편익의 규모를 의미한다. VFM)0 일 때, 민간투자사업이 정부 대안 즉, 정부가 직접 사업을 실행하는 것보다 우위에 있다고 판단한다(기획재정부, 2005).

8) 당초에는 2001년 3월까지 모든 공사를 종료하는 것으로 계약되어 있었다(NAO, 2006).

를 기울이지 않았다.

계약 시 건물 설계 및 건설에 있어서는 비용 변경이 불가능한 조건으로 사업이 진행되었기 때문에 비용 문제는 시행사인 Laser사가 아닌 건설사의 부담이었다. 그러나 시공 회사는 민자 사업 추진을 위해 설립된 SPC(Special Purpose Company)인 Laser에 대규모 자본을 투자한 특수 관계 회사인 John Lang사였다. 동사의 경우 재정적으로 어려운 상황에 처해있었고 문제가 발생할 경우 사업시행사인 Laser사가 추가적 부담(supplement deed)을 지도록 하는 협약을 체결하여 사업 시행자인 Laser사의 재무구조 역시 매우 불안정해졌다.

본 사업의 시행사가 건설회사에 돈을 지불할 때 완공된 건축물이 제대로 건설 되었는가에 대한 여부보다는 일반적인 건설 진행 정도에 따라 이루어졌다는 점이다. 2001년까지 전체 16개 모듈 중 실제 완공된 것은 9개 정도에 불과한 상태였으나 금전적으로는 상당 부분 기지불한 상태로 사업이 장기간 지체되었다. 상무성은 공기 지연이 장기화되자 PFI 시행사인 Laser사와의 계약 조기 종료를 고려하게 되었으나 이러한 경우 계약에 따라 민간사업자에게 상당한 피해 보상이 이루어져야한다는 문제점을 인식하게 되었다. 또한 계약 종료 후에도 사업을 대행시킬 만한 민간사업자가 시장에 없을 가능성이 높다는 점도 부담으로 작용했다.

오랜 협상 끝에 계약 종료의 조건은 정부의 일방적 계약 해지가 아니라 Laser사가 부도가 난 경우에 적용되는 계약 조항에 의한 보상금으로 결정되었다. 소요 금액은 여러 가지 불확실성을 고려하여 최대 및 최소 범위 규모를 산정한 후 협상에 따라 조정되었는데 최종 타결 비용은 약 7천 5백만 파운드로서 최소 범위에 가까운 금액으로 결정되었다. 또한 종결되지 못한 사업 부문은 상무성이 직접 인수하기로 하였다.

감사원(NAO, 2006)의 최종 분석 결과, 정부 입장에서는 1억 2천 2백만 파운드를 투자하여 8천 5백만 파운드에 해당하는 건물을 인수한 결과가 되었으며 민간기업인 Laser사의 경우에는 추정 손실금액이 약 1억 파운드 내외가 될 것으로 예측되는 등 정부와 민간 모두에게 사업 중단으로 인한 막대한 피해가 발생하였다.

4.3 거버넌스 측면에서의 실패 원인 분석

국립물리연구소의 실패 원인은 계약, 위험관리 등으로 대표되는 거버넌스 이슈 외에도 부실한 사전 적격성 조사(Value for Money), 위험가치의 평가 방법, 특수 목적 시설에 대한 PFI 적용의 타당성, 정치적 안정성 등 다양한 원인이 존재할 수 있다.

다만 본 논문의 경우, 민자사업의 기본 정신인 정부와 민간부

문과의 협력, 즉 정부와 사업시행사 간의 의사소통과 협력관계 구축이라는 거버넌스가 잘 이루어져 있는가에 더욱 초점을 두고 실패의 원인을 분석한 것이다.

4.3.1 기술적 합리성(technical rationality)

국립물리연구소 사례에서 제시되는 내용은 기술적 합리성 판단의 기준이 되는 법적 계약(legal contract)이 사업 진행과정에서 발생하는 모든 상황에 대해 충분히 준비되지 않았음을 보여준다. 물론 다양한 이해관계를 갖고 있는 민자 사업에서 계약이 발생할 수 있는 모든 상황을 사전적으로 준비할 수는 없다(Johnston, 2007). 그러나 이렇게 특수한 사정을 감안한 경우라도 국립물리연구소 PFI 사례는 다음과 같은 점에서 계약 내용, 즉 거버넌스 측면에서 기술적 합리성이 매우 부족했다고 볼 수 있다.

첫째, 본 건의 경우 시행사의 건설사 보증에 따라 재무적 구조가 취약해지는 등 민간 사업자의 재무상태가 심각한 정도의 변화가 있었음에도 불구하고 계약을 근거로 하여 정부가 취할 수 있는 어떠한 조치도 없었다. 사업 시행자에 대한 스크리닝 관련 내용을 계약에 포함시켰다면 방지할 수 있는 사항이었으나 계약상 검토 미비로 계약 내용에 반영되지 못한 문제가 있었다. 사실 사업시행자의 경우 건설사 및 재무적 투자자의 지분투자로 이루어진 특수목적 회사로서 내부거래를 통해 재무구조가 계약 당시의 상황보다는 쉽게 악화될 여지가 있었음에도 당시 영국 정부는 계약상 이에 대한 충분한 대비를 하지 못했다. 특히, 설계 및 시공 회사 선정에 있어서도 설계 경험이 부족한 건축사를 선정하거나 지분을 출자한 건설회사에게 일방적으로 유리한 조건으로 시공 계약을 체결하는 등 민자 계약의 당사자인 사업시행자의 경쟁력이 취약해지는 문제가 발생하고 있음에도 최종적인 책임이 있는 정부가 계약을 통해 개입하거나 시정을 요구할 수 있는 권한을 확보하지 못해 사업 구조가 취약해진 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 계약상 설계 요구조건(specification)의 불충족 시, 양자간의 이해관계 조정 및 사업 지연에 대한 세부적인 사전점검내용이 준비되지 않았다(NAO, 2006). 이러한 조건이 명시되지 않은 관계로 사업이 장기간 지연되고 있었음에도 정부와 사업시행사간 책임소재와 보상 등의 문제를 두고 장기간의 협상이 불가피했고 결과적으로 예정된 공기에서 3년이 경과한 2004년이 되어야 PFI 방식에 의한 사업 중단이 공식화되었다. 즉, 장기간의 공사 지연에도 불구하고 공사 중단에 대한 계약상의 구체적인 내용의 결핍으로 시행사와 정부 양측 모두에게 피해가 커진 것이다.

셋째, 실질적인 공사 진척 상황과 사용주인 정부의 요구 내용이 반영되었는지를 점검하고 그 기준에 따라 리스크를 지불하는 성과 기준 자금을 지급해야했지만 특수목적 연구기관 사업임에

도 계약상에는 일반 공사 기준, 즉 건물 완공 여부를 기준으로 자금을 지원하여 결과적으로 정부의 피해가 확대되었다.

이러한 점들을 고려할 때 국립물리연구소 PFI 사업의 경우, 기술적 합리성 측면에서 심각한 하자, 즉 계약상 많은 미비점들이 두드러지게 발견되어 이러한 문제점들이 결과적으로 사업의 중단(termination)을 초래한 것이다. 즉, PFI 사업 실패의 주요 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.

4.3.2 사회적 관계 (sociality)

정부와 민간사업자간에 새로운 역할 관계를 정리해야 하는 민자 사업에서 국립물리연구소 PFI 사업의 경우, 계약이 명시하지 않은 다양한 사항에 대해 정부와 민간의 상호간 이해를 효과적으로 조율해야 하는 문제에 봉착했으나 대부분의 경우 각자의 이해관계를 우선적으로 고려하여 사업을 장기간 표류하게 하는 원인을 제공한 것으로 분석된다. 주요 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 설계상의 문제에 대한 처리 방식에 상대방의 이해관계를 고려하는 적절한 행태가 부족했다. 정부는 연구소 설계상의 문제가 있었다는 점을 인지하고서도 최종적인 책임이 민간사업자인 Laser사에게 있다고 판단하여 문제의 조기해결에 나서지 않았다. 직접 공사를 발주했을 경우에는 충분히 주의를 기울여야 할 사항이었음에도 불구하고 민간사업자와의 충분한 의사소통 없이 계속적으로 사업을 진행시켜 결과적으로 건물 완공 후 재시공이라는 결과를 초래하였다. 민간사업자의 경우 정부의 문제 제기에도 불구하고 계약에 규정된 공사 준공을 우선적으로 고려한 결과 문제해결의 기회를 놓치고 말았다. 설계상의 요구가 충족되지 않을 경우 해당 사업이 정부가 원하는 수준의 서비스(연구) 질을 제공할 수 없다는 점을 우선적으로 고려하기보다는 준공 시기를 맞춰 필요 자금을 조기에 확보한다는 점을 우선적으로 고려한 것으로 보인다.

둘째, 계약상 사업 종료에 대한 충분한 규정이 미비하여 사업 초기에 진동 등 설계상 문제가 있을 때, 정부는 계약 중단 등을 고려하였으나 일방적 계약해지에 대한 위험을 감안하여 문제가 보다 명확해질 때까지 기다린다는 입장을 취했다(NAO, 2006). 계약 당사자와의 협의보다는 법적인 책임과 피해를 우선으로 한 행태로서 결과적으로 사업의 장기 지연과 중도포기로 양측에 추가적인 손실을 초래하였다. 민간사업자인 Laser사는 설계상의 문제가 나타나자 근원적인 문제 해결보다는 정부 측에 설계 요건에 대한 완화 요구를 내세워 협상하려는 태도를 보여 결과적으로 사업 진행을 더 지연시켰다.

본 사업의 경우 정부와 민간 모두 상대방에 대한 이해나 의사소통 보다는 자기 입장에서 피해 최소화를 위해 사업을 장기간

방치하는 결과를 초래하여 양자 모두의 피해가 더 확대되는 문제가 발생하였다. 즉, 정부와 사업자간 법적 계약 외에 사회적 계약이나 소통에 대한 충분한 이해가 부족하여 사업 진행이 장기간 표류하였으며 그 결과, 사업이 실패로 귀결되었다.

4.3.3 위험 관리 (risk management)

민자 사업에 있어서 프로젝트 위험은 정부와 민간의 법적 계약 및 사회적 관계 모두와 관련된다. 본 사업의 경우, 설계 위험 자체는 계약 내용에 의해 민간이 책임을 지는 이전된 위험(transferred risk)으로서 정부에게는 일차적으로 법률적인 책임은 없다고 할 수 있다. 그러나 발생한 피해나 위험에 대해 정부와 민간이 어디까지 분담(sharing)해야 하는가에 대한 분명한 규정이 없어 조정에 상당한 어려움이 발생하였다. 즉, 위험 관리에 대한 준비가 충분하지 않았다고 볼 수 있다.

또한 민간에게 위험을 이전하고 사업을 책임지도록 할 경우 문제 발생 시의 대안, 즉 유사한 경쟁력을 가진 사업자가 시장에 충분하지 않을 경우 사업 관련 위험에 대해 정부의 교섭력을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 본 사업의 경우에도 정부가 특수 목적 시설인 연구소의 설계, 건설, 운영을 담당할 다른 사업자를 조기에 확보할 수 없다는 점을 인지하고 초기 단계에서 사업의 위험 관리 등에 대해 소극적으로 대처하였다(NAO, 2006). 민간사업자 역시 사업의 설계 관련 위험이 민간의 책임임을 명시하였음에도 정부에 대해 설계 요구 조건을 완화하기위한 협상을 요구했던 점을 볼 때, 위험 관리에 대해 정부와 민간간의 적절한 대응이 부족했다고 볼 수 있다.

5. 실패사례에서 도출한 특수목적 시설 민자 사업 제도 개선 방향

다음은 앞서 분석한 영국 민자 사업 실패사례에 대한 거버넌스적 분석 결과를 토대로 특수목적 시설에 대한 민자 사업 추진 시 고려해야 할 개선사항에 대해 검토해 보기로 한다.

우선 기술적 합리성(technical rationality) 측면에서 영국의 실패 사례는 기본적으로 민자 사업은 정부와 민간사업자간 법적 계약을 기초로 운영되는 사업임을 강조하고 있다. 이런 점을 고려할 때, 국내외의 다양한 민자사업 성공 및 실패 사례를 분석하여 검토가능한 모든 위험 발생 상황을 고려한 세부적인 계약 내용을 제공할 필요가 있다. 특히 사업 분야별로 제반 여건이나 특성이 다르다는 점을 감안한 분야별 표준계약안도 검토하여야 한다.

특히 정부와 민간사업자간의 위험부담 원칙이나 사업 중단, 리파이낸싱 등에 대한 명확한 권리관계를 명시하는 것이 좋다. 현재 기획재정부와 한국개발연구원(KDI)에서 우리나라 민자사

업의 대표유형인 BTO(Build Transfer Operate)⁹⁾ 및 BTL(Build Transfer Lease)¹⁰⁾의 표준 계약안을 제공하고 있으나 영국 정부가 만들어서 제공하고 있는 PFI 표준계약서에 비해서는 세부 내용이나 다양성 측면에서 매우 부족한 실정이다. 또한 시설물이나 제공되는 서비스 유형별로 차별화된 표준 계약 내용도 제공하지 못하고 있다.

예를 들어, BTL 표준협약서에 의한 사업자 귀책조항에는 시공 부실에 대한 규정만 있을 뿐, 완공 이전의 설계 단계에서 문제가 발생하여 정부가 계약 해지를 요구하였을 경우에 대한 규정은 없고 사업 지연이나 투자계획의 미실천 등에 대해서만 주로 다루고 있는 실정이다. 또한 현재 표준협약서에는 부실시공에 대한 정의도 존재하지 않아 실제 영국 물리연구소와 같은 완공 이전에 설계의 부실 문제가 발견되었을 경우나 공사 완공 후 만족과 관련한 분쟁의 소지가 있을 수 있다. 따라서 이러한 분쟁의 소지를 없애기 위해서는 사업자 귀책 부문에 대한 상세한 개념 정의는 물론 주요 공정이나 운영 단계별로 귀책사유에 대한 조항을 포함시키는 것이 바람직하다. 특히 사업 내용이 물리연구소 사업과 같이 특수한 경우, 법률적 자문 외에 기술적 자문을 받아 계약 내용을 보완하는 절차도 필요할 것으로 보인다.

영국 국립물리연구소 사업시행자의 지급보증으로 인한 재정악화 등을 고려할 때 민자사업 시행기업의 부실화를 막기 위한 중요한 재무적 변동 사항¹¹⁾에 대해 계약 상대방인 정부에게 정보를 충실히 제공할 수 있도록 명시할 필요가 있다. 현재 BTL 표준협약안에서 승인을 받도록 하는 재무적 변동사항은 동 사업 추진을 위한 자금의 조달시기 변경이나 관리운영권에 대한 담보 설정에 그치고 있어 주주 등 특수 관계자와의 도급 또는 공급계약 내용에 대한 제공 의무, 일정 규모 이상의 지급 보증에 대한 통보 등 사업시행자의 재무구조를 취약하게 할 수 있는 주요 내용에 대해 정부가 공식적으로 접근할 수 있도록 제도화하여야 한다.¹²⁾

사회적 관계(sociality)측면에서는 정부와 민간사업자간의 의사소통이 활발해질 수 있도록 제도화하는데 중점을 두어야 한다. 특히 일반 시설이 아닌 특수목적 시설의 경우, 정부와 민간 모두

관련 경험이 부족하고 예상치 못한 문제가 발생할 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다. 이를 위해 본 계약의 체결 후 정부와 민간사업자로 구성된 태스크포스를 구성, 사업의 설계 및 시공 단계에서의 문제 발생 시 신속한 대응과 의견 교환을 가능하게 하고 문제 발생 가능성이 높은 초기 운영 단계에서도 당초 목표로 제시되었던 초기 내용이 조기에 제공될 수 있도록 상시 점검이 필요하다. 또한 정부와 민간 사업자에게 일반 관공공사와는 달리 계약으로만 해결될 수 없고 다양한 문제의 발생이 불가피한 민자사업의 특성을 이해시킬 수 있도록 민자사업 교육기능을 강화하는 것이 바람직하다.

현재 BTL 표준협약서에서는 정부와 사업자간 분쟁 발생시 일상적인 중재법과 중재규칙에 따라 대한상사중재원의 중재를 따르도록 하고 있다. 그러나 민자사업은 일상적인 기업 간의 중재를 주로 담당하는 상사중재원의 중재로 조정이 이루어지기 어려우며 고도의 전문성과 사업 특수성에 대한 사전적 이해가 필요한 분야이다. 따라서 KDI 공공투자관리센터, 학계 및 금융권 인력 등 민자 사업에 대한 전문적 이해가 높은 전문가로 구성된 민자 분쟁조정기구를 설치, 운영하는 방안도 검토하여야 한다.

위험 관리(risk management) 측면에서는 다음과 같은 점을 개선할 필요가 있다. 영국의 사례에서 보았듯이 사업관련 위험을 민간에게 일방적으로 이전하는 것이 최적 대안은 아니며 정부와 민간사업자간 적절한 위험의 분담을 위하여 표준계약내용이나 정부방침을 조정할 필요가 있다. 특히 민자 사업의 경우 사업이 실패로 귀결될 경우, 최종적인 책임과 위험 부담은 정부가 진다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 프로젝트 위험을 효율적으로 관리할 수 있는 민간 기업을 선정하기 위하여 해당 분야의 설계, 시공, 운영상 경험이 풍부한 업체를 우선적으로 배려할 필요가 있다. 아울러 사업 분야가 특수하거나 시장 경쟁이 어려운 독점적 성격의 사업 분야에서 민자 사업을 추진할 경우 사업 실패시 대안기업을 찾기 어려워 분쟁이 발생했을 때 정부의 협상력이 약화될 가능성이 많기 때문에 사업 분야에 대해 신중하게 검토하여야 한다.

실제로 영국, 호주, 프랑스 등 OECD선진국들의 경우 정부 조달(Government Procurement)의 주요 방식으로 민자 사업을 통해 정부 서비스를 성공적으로 국민에게 제공하고 있는 경우가 증가하고 있으나 이와 함께 사업별로는 민자 사업이 실패하여 중단되거나 정부가 직접 인수하여 운영하는 사례도 많이 나타나고 있다(Hall, 2008).

아래의 표 1은 본 절에서 제시하고 있는 거버넌스 측면에서 문제점과 개선방향에 대해 정리한 것이다.

9) 민간사업자가 서비스 이용자로부터 요금(toll)을 받아 사업비 및 수익을 확보하는 사업형태를 말한다.

10) 민간사업자가 서비스 제공의 대가로 리스료를 정부로부터 계약기간동안 받아서 운영하는 민자 사업 형태를 말한다.

11) 지분변동, 지급 보증 등 회사의 존립에 상당한 영향을 미칠 수 있는 사항을 의미한다.

12) 관리운영권을 제외한 도급계약, 자산 및 동산, 기타 권리 등에 대해 자금 조달을 위한 담보를 제공할 수 있도록 하고 있다. 관리운영권의 경우에도 승인을 받아 담보 제공이 가능하도록 하고 있을 뿐 주요 의사결정에 있어 정부의 공식적인 개입이나 정보 접근에 대한 규정은 없다(KDI, 2009).

표 1. 거버넌스 측면에서의 실패원인과 개선방향

구분	문제점	개선 방향
기술적 합리성	법적 계약의 미비로 인해 재무상태의 변화에 대한 대응 불가	각 사업의 특성을 충분히 고려하여 작성된 분야별 표준 계약안 검토
	실제요구조건의 불충족이나 사업지연에 대한 점검내용 누락	필요시 기술 지원을 받아 계약 내용을 보완
	실질적인 공사와 정부의 요구 반영 여부의 미확인	사업자의 재무구조와 관계된 주요 내용에 정부가 접근할 수 있는 제도보완
사회적 관계	사업초기단계에서 사업자와 정부간 의사소통 부족	정부와 민간사업자로 구성된 태스크포스 구성을 통한 상시 점검
	다양한 불확실성으로 계약으로 해결되지 않는 분쟁 발생 가능	KDI와 학계 및 금융권 등 전문인력으로 구성된 분쟁조정기구의 설치
위험관리	발생한 피해나 위험에 대해 정부와 민간이 분담해야 할 범위의 미정	적절한 위험의 분담을 위한 표준계약이나 정부방침의 조정 민간기업의 선정에 있어 경험이 풍부한 업체를 우선 선정 필요

6. 결론

앞으로 민간투자사업 대상 지정이 신속적으로 이루어질 수 있게 하여 정부의 민자사업에 대한 활용 가능영역은 지속적으로 확대될 것으로 보인다. 특수목적 시설에 해당되는 주요 사업 분야를 살펴보면 현재 법령에 명시된 사업 중에는 전기통신시설, 정보통신망 구축, 지능형 교통체계, 지리정보체계 등이 대표적이다.

최근 지방자치단체에서 시도되고 있는 신규 R&D 시설 분야 사업에서는 민자 조달 및 민간투자사업 방식을 이용한 사업이 늘어나고 있어 과학기술분야에 대한 민자사업 도입도 본격화될 전망이다.¹³⁾

반면 민자사업의 운영경험이 많은 영국의 경우, 실패가능성이 높고 효율성 확보가 어려운 IT 분야 사업이나 기술진보 등에 따라 지속적으로 시설을 확충하고 보완이 필요한 사업들은 민자사업에서 제외시키는 것을 원칙으로 하는 등 성공 및 실패사례 분석을 통해 제도를 개선해 나가고 있다. 보다 근원적인 문제해결 방식은 실패사례 등을 심층분석하여 국내 민자사업 대상 분야 선정의 기준이나 원칙을 재점검하는 것이다. 이를 통해 효율성 확보 가능성이 높고 장기간 계약에 따른 문제점이 적은 분야 위주로 민자사업 대상을 재편해야 할 것이다. 다만 국내 민자사업들의 경우 다양한 분야에서의 사업실적이 충분하지 않고 주로 교통

인프라와 교육, 환경 시설 등 일부 분야를 중심으로 사업들이 진행되고 있어 수요가 확대되고 있는 특수목적 시설의 민자사업 제도 개선을 위한 충분한 자료 확보나 분석에는 한계가 있다.

따라서 본 연구는 국내에서는 잘 소개되지 않은 외국의 특수목적시설 민자사업의 실패 사례를 분석함으로써 국내 민자사업의 대상분야 선정 및 운영개선에 기여하고자 하였다. 특히 정부가 사업자에게 계약 기간 동안 리스료를 지급하고 민간사업자가 시설 건설은 물론, 장기간에 걸쳐 운영하는 국내 임대형 민자사업(BTL: Build Transfer Lease)은 도입 당시 영국 PFI 사업을 모델로 벤치마킹하여 도입되었으며¹⁴⁾ 표준협약, 민자적격성 평가제도 등 주요 관리시스템 구축과정에서도 영국 PFI 제도를 많이 참조하였다(김기수 외 2005, 심상달, 최석준 외 2005, 2006). 이러한 점을 감안할 때, 영국 PFI 민자사업의 실패 사례 분석을 통해서도 국내 민자사업 제도 개선 방안을 모색하는 것이 의미가 있을 것으로 판단하였다. 사실 국내 민자제도, 특히 대상 사업범위가 매우 다양한 BTL 사업제도 개선을 위해서는 국내의 실패경험을 분석하는 것이 타당하나 2005년 이후 도입된 BTL 사업의 경우 사업 대부분이 초기 단계이며 특수시설 관련 BTL 사업은 아직 도입되지 않았다는 현실도 고려하였다.

그러나 본 연구의 대상이 외국의 사업이고 성공사업이 아닌 실패사업으로서 영국의 NAO 보고서 외에는 구체적인 내용을 담고 있는 문헌을 확보하기가 여의치 않았고 그 결과, 다각적인 측면에서의 분석이 부족하다는 점은 본 연구의 한계라 할 수 있다. 특히 관련 선행 논문을 기초로 거버넌스적 측면에서 해당 민자사업의 실패 원인을 분석하고자 하였으나 관련 자료에 대한 면담이나 설문 등 추가적인 자료를 확보하지 못해 단순한 분석에 그쳤다는 문제도 존재한다.

민자 사업은 정부와 민간이 협력하여 장기간에 걸쳐 사업을 진행시키는 매우 복잡한 사업방식으로 지속적으로 사업을 모니터링하고 제도를 개선시켜 나갈 필요가 있는 분야이다. 이러한 점을 감안하여 국내외의 다양한 민자 사업 사례, 특히 향후 다양한 분야의 민자사업 실패사례에 대해 심층적인 분석과 연구를 계속해나갈 필요가 있을 것으로 생각한다.

참고문헌

- 기획예산처 (2005). 민간투자 대상사업 확대에 따른 표준사업모델 연구, 정부융역보고서.
- 기획예산처 (2005). 민간투자사업 기본계획.
- 김기수 외 (2005). BTL 사업 실시협약 표준안 연구, 연구보고서, 한국개발연구원(KDI).

13) 인천 국제 BIT-port 사업, 인천 녹색환경산업단지, 구미 전자의료기기 부품소재 산업화 기반구축사업, 경북 모바일융합센터 사업 등 다양한 R&D 기반시설사업에서 민자 유치나 민간투자사업 방식으로 시설물을 구축한다는 계획을 수립하고 있다.

14) 기획예산처는 영국 PFI 사업을 중심으로 BTL 사업 도입 모델을 준비한 바 있다.(기획예산처, 2005)

- 김석준 (2000). “한국 국가 재창조와 뉴거버넌스.” 한국행정학보, 제34권 제2호, 한국행정학회.
- 김재형 외 (2009). Cases of BTO and BTL, 용역보고서, 한국개발연구원(KDI).
- 김재형, 최석준 외 (2005). 용산기지 이전사업 민간투자방식(BTL) 추진을 위한 제도 개선 연구, 용역보고서, 한국개발연구원(KDI).
- 심상달, 최석준 외 (2005). 사회기반시설 민간투자사업의 위험 측정 및 분석연구, 연구보고서, 한국개발연구원(KDI).
- 심상달, 최석준 외 (2006). 민간투자사업 적격성 평가의 위험반영방안연구, 연구보고서, 한국개발연구원(KDI).
- 유영철 (2008). “신거버넌스로서 민관협력 그리고 민간투자에 관한 연구.” 한국행정논집, 제20권 제1호, 한국정부학회.
- 주재홍 (2007). “영국 PFI 교훈과 한국 BTL 사업 개선방안 연구.” 국토연구, 제53권, 국토개발연구원.
- 최석준 (2009). “민간투자사업의 위험가치 평가.” 한국산학기술학회논문지, 제10권 제10호, 한국산학기술학회.
- 한국개발연구원 (2009). 임대형민자사업(BTL) 표준 실시협약안.
- 함정림 (2003). “민간투자사업의 외국자본 투자현황 및 성공과 실패사례.” 국토연구, 제266권, 국토개발연구원.
- Brinkerhoff, J. (2002). “Partnership as a Social Network Mediator for Resolving Global Conflict.” International Review of Administration, vol.25, no.11.
- Friend, J. (2006). “Partnership Meets Politics.” The International Journal of Public Sector Management, vol.19, no.3.
- Hall, David. (2008). PPPs in the EU, European Confederation of Public Service Union Conference Paper.
- Hodge, G.. (2004). “The Risky Business of Public Private Partnerships.” Australian Journal of Public Administration, vol.63, no.4.
- Hofmeister, A. and Borchert, H. (2004). “PPPs in Switzerland.” International Review of Administrative Sciences, vol.702.
- Johnston, J. and Gudergan, S. (2007). “Governance of Public Private Partnerships: Lesson learnt from an Australian Case?.” International Review of Administrative Sciences, vol.73, no.4.
- NAO (2006). The Termination of the PFI Contract for the National Physical Laboratory.
- Sadran, P. (2004). “PPPs in France.” International Review of Administrative Sciences, vol.70, no.2.
- Teisman, G. and Klijn, E-H. (2002). “Partnership Arrangement: Governmental Rhetoric or Governance Scheme.” Public Administration Review vol.62, no.2.

논문제출일: 2010.09.09
 논문심사일: 2010.09.17
 심사완료일: 2010.12.28

Abstract

The PPPs(public private partnerships) which was introduced in the later part of the 1990s has grown since 2005, with the beginning of BTL(Build Transfer Lease) type which retrieves the investment by receiving the lease payment from the government. As application areas and scale of the PPPs have been further expanded, it is expected the demand on special purpose facilities will be increased. We do know only successful foreign practices of the PPPs but have rarely consider the failure cases. Therefore, this paper derives implications by analyzing the case of National physical laboratory project which is known as a typical failure case of UK's PFI. We find that from the perspective of governance, the reasons leading to the failure of business are an insufficient of technical rationality, unsettled social relationships and inefficient risk management. Based on the case study, this study shows how to improve management system for special purpose PPPs business in Korea.

Keywords : PPPs, BTL, Governance, UK's PFI, National physical laboratory