Development of the Institutional Fiscal Capacity of Public Private Partnership

출장복명서

2019.4.

KDI 공공투자관리센터

1 출장개요

□ 출장 목적

◦ 우리 센터가 미주개발은행(Inter-American Development Bank, 이하 'IDB')과 민간수탁용역으로 수행한 Development of the Institutional Fiscal Capacity of Public Private Partnership(이하 '본 과제')의 주요 내용인 '한국의 표준실시협약 제도'에 관하여 현지 보고회의를 하고자 함.

◦ 본 과제는 IDB의 연구용역 의뢰 당시, 한국의 표준 실시협약 제도의 개관을 소개하고, 중남미 국가들에 대한 시사점을 제공하는 것을 목적으로 하였으며 보고서 작성 및 연구결과 보고와 공유를 위하여 1회 워싱턴 DC 대면 회의를 예정하였음.

2 주요 활동 사항

□ 출장계획(안)

◦ 출장일정 : 2019. 3. 25(월) ~ 3. 28(목), 2박 4일

◦ 출 장 지 : IDB(워싱턴 D.C 소재), 1300 New York Ave, Washington, DC 20577

◦ 출 장 자 : 공공투자관리센터 김혜영 전문위원, 이지현 전문연구원

□ 본 과제 관련 담당자 면담

◦ 담당자 : Gerardo Reyes-Tagle(Lead Fiscal Economist), 허경은(연구원) 등

◦ 내용 : IDB 내부 세미나 진행방식 협의, 주요 질의 및 쟁점사항 논의

□ IDB 내부 세미나

◦ 참석자 : IDB 내부 20여명 예정

◦ 내용 : 본 과제 보고서 내용 공유 및 질의응답

- 한국 PPP 제도 개요와 표준 협약 제도의 연혁과 주요 내용
- 한국 표준 협약 하에서의 위험배분의 합의 내용
- 한국 표준 협약 제도의 성공요인과 중남미 국가에 대한 시사점

□ 본 과제 관련자 등 면담

◦ 담당자 : 최재영 국장(기획재정부 파견), 허경은(연구원) 등

◦ 내용 : 한국과 중남미 국가의 PPP 현황, PPP 계약에 관한 내용과 쟁점 공유

3 주요 출장 일정

일자(요일)	출발지	도착지	방문기관	업무수행내용	비고
3.25(월)	인천	워싱턴 D.C	-	ㅇ 워싱턴D.C 도착 (인천 25일(월) 10:15 발, 워싱턴 D.C 현지시각 25일(월) 10:50도착	
3.26.(화)	-	-	IDB	ㅇ 본 과제 담당자 면담(10:00~1100) ㅇ 세미나 개최(12:00~14:00) ㅇ 본 과제 관련자 면담(15:00-17:00)	
3.27.(수) ~28(목)	워싱턴 D.C	인천	-	ㅇ귀원 (워싱턴 D.C 27일(수)12:50 발, 인천 28일(목) 16:30 착)	

4 출장 내용

[과제 담당자 면담]

방 문 일 시 : 3월 25일(월) 10:00~11:00

방 문 장 소 : IDB 사무실

참 석 자 : 김혜영 전문위원, 이지현 전문연구원, 최재영 국장(기재부, IDB 파견), Gerardo Reyes-Tagle(Lead Fiscal Economist, IDB), 허경은(consultant, IDB)

주요내용

□ PPP 사업에서 효율성(Efficiency)과 투명성(Transparency)은 두 가지 중요한 가치로, 표준실시협약에 관한 본 과제는 이러한 측면에서 의미가 있다고 생각함.

□ IDB의 본 부서에서는 한국과의 과제협력에 관심을 갖고 있으며, KDI 이외에도 올해 KIND와의 세미나, 국세청 및 조세재정연구원과의 협력과제도 진행중에 있음.

□ 본 과제 보고서는 향후 출판까지 계획하고 있으며, 영어 외에도 LAC 국가의 주요 독자를 고려하여 Spanish로 출판하는 것 또한 고려하고 있음.

○ 출판에 관해서는 당초 과업범위에 포함된 것은 아니므로, KDI 내부에서도 논의가 필요함.

→ 이에 관해서는 향후 추가적으로 논의하기로 함.

□ 본 보고서에 관해서는 추가적으로 의견이 있을시 별도로 comment를 하도록 하되, 과제기간은 당초와 동일하게 3월 말로 함.

□ 이후에 예정된 BBL 세미나는 IDB 내의 한국인들 및 PPP 부서 직원들을 주요 대상으로 하였으며, 다음과 같은 내용으로 참석을 요청하였음.

"We invite you join us for a BBL with Ms. Hyeyoung Kim, attorney at law at Korea Development Institute (KDI), who will discuss in detail how Korea standardizes its PPP contracts and its implications to Latin America and the Caribbean (LAC). Not only do standardized PPP contracts allow room for negotiations down the road, but they also play a pivotal role in stabilizing PPP scheme in that they ensure trust from market participants by incorporating risk allocation principles. Korea's well-established practice in standardized PPP contracts may provide valuable insight into how LAC

countries can go about establishing their own standardization of PPP contracts and risk allocation scheme."

○ PPP 사업에 익숙한 참석자들 뿐 아니라, 익숙하지 않은 참석자들도 포함되어 있으므로 20여분 식사 → 30분 내외로 발표를 진행하고, → 이후에 이어서 질의응답 형식으로 진행하는 것이 적절할 것으로 생각됨.

[세미나 개최]

방 문 일 시 : 3월 25일(월) 12:00~13:30

방 문 기 관 : IDB

참 석 자 : 김혜영 전문위원, 이지현 전문연구원, 최재영 국장(기재부, IDB 파견), Gerardo Reyes-Tagle(Lead Fiscal Economist, IDB), 허경은(consultant, IDB), Gastón Astesiano (PPP 부서장), Marcos Siqueira Moraes, Carolina Maria Lembo, Carolina Maria Lembo, 김현곤 국장(기재부 파견), 신승렬 과장(행안부 파견), 이충환 차장(한국도로공사 파견) 외 12인

주요 내용

1. [Presentation] Lessons Learned From Korean Experience on Standardization of PPP Contract

□ 한국 민간투자사업의 제도 일반 소개

○ 민간투자법상 PPP의 개념과 범위, 비용지불방식과 수요리스크, Civil law와 Common law 전통 하에서 비용지불 방식 비교, 비용지불 방식의 발전단계, PPP 절차, 전통적인 조달방식과 PPP의 비교

□ 민간투자사업 표준실시협약의 개요

○ 기능, 내용, 활용방식, 장점, 표준실시협약상 주요 위험분담원칙, 한국의 도로사업 현상사례 소개 등

□ 표준실시협약의 주요 조항

○ 수요 위험, 토지취득, 총사업비 변경, 불가항력, 중도해지, 분쟁해결 등

□ 라틴아메리카 국가에 대한 시사점

○ PPP법제와 계약유형의 비교, 라틴아메리카 국가의 PPP 특성, 한국의 성공요인 분석, 시사점 도출

2. [Q&A]

□ RFP에 표준실시협약이 첨부된다고 하는데, 이는 의무적인 것인지? 주무관청이 이를 변경할 수 있는지?

○ RFP 단계에서 표준실시협약은 사업조건을 확정하는 것이 아니라, 참고적으로 제시됨. 구체적인 사업조건은 협상을 통해서 협상됨. 이는 (의무적인 것이라기보다는) reference에 해당하는데, 실무적으로 주무관청은 표준실시협약을 첨부하고, 다른 내용의 SC를 첨부하고 있지는 않음.

□ 협상 시에 표준실시협약을 변경할 수 있는 여지가 있는지? 표준실시협약과 어느 정도 다른 정도로 계약을 체결할 수 있는지?

○ 협상 단계에서 일반적인 조항들(분쟁조항 등)은 대체로 표준실시협약과 같고, 일부 표준실시협약과 다른 변경은 특별히 중요한 이슈들(예를 들어, 총사업비 비용의 처리, 어떻게 민원을 처리할 것인지 등)이 있을 때에 행해짐. SC와의 차이는 크지 않음.

□ cost overrun에 대한 통계나 정보를 가지고 있는지?

○ KDI PIMAC은 사업단계별 자료(최초 실시협약, 변경실시협약)을 축적하고 있음.

□ LAC의 큰 문제 중 하나는 많은 사업에서 renegotiation이 발생하는 것임. 이로 인해 '언제' 재협상할 것인지, 얼마나 변경할 것인지 등이 논의되고 있음. 일단 총사업비 변경이 발생하면 증가액에 대해서 어떻게 확정하는지? 총사업비 변경사유가 발생하면 그 즉시 renegotiation 절차로 진입을 하는 것인지 등.

○ 실시협약에서 정한 특별한 총사업비 변경사유가 발생하고, 총사업비 변경에 관하여 당사자가 합의하면 총사업비 변경절차가 수반됨.

□ 위험분담(risk allocation)의 관점에서 모든 사업에서 표준실시협약은 이를 동일하게 정하여 두고 있는지?

○ 한국에서 ppp사업은 교통사업(toll road)에서 주로 활성화되어 있고, toll road의 경우 위헌분담은 표준실시협약에서 동일함. 그 외에 환경부문에서 표준실시협약을 마련하고 있는데, 일반적인 리스크인 토지취득, 총사업비 변경, 수요, 해지시지급금 등은 교통부문과 동일함. BTL방식은 government pay model이기 때문에 다소 다른 측면이 있지만(수요부분), 그 외 리스크 분담에 있어서는 큰 차이가 있는 것은 아님.

□ 해지시지급금은 어떻게 기준을 정하고 있는지?

○ 기본계획에서 중도해지 사유별로 해지시지급금의 산정 기준을 정하여 두고 있고, 표준실시협약도 이를 동일하게 정하고 있음. 기본계획은 기획재정부에

서 정하는 것이기 때문에, 해지시지급금의 산정기준 마련은 관해서는 기획재정부의 권한임.

□ 제시한 협상 케이스(서부내륙)에서 협상기간이 16개월이라고 하였는데, 이는 통상적인 것인지? 총 27회의 실무협상이 이루어졌다고 하였으므로, 제시한 바에 따르면 2주에 한번 꼴로 협상이 이루어진 것으로 보임. LAC국가의 경우는 협상의 여지가 많지 않고, bidding단계에 협약 서류가 첨부가 된다는 점에서 한국의 협상실례가 놀랍게 여겨짐. 호주나 영국의 경우는 common law 국가라는 특성에 입각, 협상기간이 15개월 정도 소요되는 것으로 알고 있음.

□ 표준실시협약은 사업의 규모나 가격과 상관없이 적용되는 것인지?

○ 그러함. 표준실시협약은 규모나 총사업비를 불문하고 모든 종류의 사업에 적용됨.

□ 파이낸싱 리스크는 어떻게 표준실시협약에서 취급하는지 궁금함.

○ 표준실시협약의 구조상 파이낸싱과 관련된 책임은 사업시행자가 부담하며, 개별 협상에서도 이와 달리 정하지 않고 있음.

[본 과제 관련자 면담]

방 문 일 시	:	2019년 3월 26일(화) 15:00~17:00
방 문 장 소	:	IDB
참 석 자	:	김혜영 전문위원, 이지현 전문연구원, 최재영 국장(기재부, IDB 파견), 허경은(consultant, IDB),

주요내용

□ 본 과제의 경위 설명

○ 한국의 ppp 사업에서의 협약의 표준과 과제는 전임자가 IDB 근무시에 기획하여 발족한 프로젝트임. 한국은 10여년 전부터 IDB에 신탁기금 출연한 것으로 사업을 진행하고 있는데, 그 중하나가 PPP 사업임. 최근 2건이 진행되었고, 그 연장선상에서 작년의 세미나, 중남미 공무원 교육등이 진행되었음.

○ 또한 이 일환으로 중남미 지역에 적용하기에 적합함 연구를 계획하고 있음.

○ IDB에서 일하는 입장에서, 한국의 제도와 역량을 전수하는 기술적 협력 사업 추진 의향은 항상 있으며, 한국의 의지와 LAC 국가들 출신의 프로젝트 책임자들이 한국 관련 업무에 대한 열의가 부합하여 결과물이 나올 수 있다는 점에서, 이 프로젝트의 경우는 모범적인 케이스임.

□ IDB의 회원국 관련

○ IDB는 1959년도에 라틴아메리카 국가들과 미국 간의 파트너십을 위해서 설립되었고, 당초에는 라틴아메리카와 미국만이 회원국이었지만, 점차 회원국이 확장되어 한국은 2005년도에 회원국이 되었고, 중국도 2009년도에 회원국이 되었음. 한국과 중국은 1%의 지분을 가짐.

○ 각 회원국은 Ordinary Capital(OC)에 따라서 의결권을 가짐. 한국 파견자들은 Loan을 관리하는 부서와 기술적 협력 사업을 통하여 제도 전수하는 부서에서 일하고 있음.

□ 라틴아메리카 국가의 PPP

○ 라틴아메리카 국가도 금융위기에 대한 대응으로 PPP가 활성화되어 있지만, 한국과 문화적 토양은 다른 것으로 보임. 계획된 사업이 착수되지 않는 경우도 많이 있고, renegotiation 문제도 많이 발생함(예를 들어, 페루에서는 계약체결 후 46%에 해당하는 사업에서 3년 이내에 renegotiation이 발생함). 또한 라틴아메리카 국가에서는 민간부문의 인프라 부문 투자감소에 대한 대응으로 법과 정책을 개정하는 경우가 많은데, 이것이 제도적 불안정성으로 이어지기도 함.

○ 다른 국가의 제도자체를 도입하는 것 뿐 아니라, 공무원의 역량강화 등 제도가 정착할 수 있는 토양을 개선하는 것 또한 중요한 과제로 여겨짐.