

# 출장 복명서

- 민간제안사업의 해외 논의동향 및 시사점 연구  
현지 조사 -

2024. 7.

## 1. 출장 개요

### □ 출장 목적

- 독창적인(unique) 사업을 대상으로 민간제안제도를 운영 중인 호주를 방문하여 우리나라 민간제안 사업 추진에 대한 시사점 제시
- 자문위원 심층 인터뷰 및 관련 기관 방문·질의답변

### □ 출장 배경

- 우리나라 민간투자사업 중장기 정책방향 중 하나로 고시사업 활성화와 민간제안제도 개선 등을 제언<sup>1)</sup>하고 있으므로 민간제안제도에 대한 국제적 흐름, 쟁점, 국제사회에서의 논의동향, 국별 사례 등을 살펴보고 시사점을 도출하고 향후 제도 개선에 활용할 필요성이 있음.
- 이러한 배경하에, 「민간제안사업의 해외 논의동향 및 시사점 연구」(이하, ‘본 연구’)는 인프라 사업의 민간제안제도에 대한 국제적 트렌드를 조사 및 정리하여 향후 우리 정책 개발 및 제도 발전 시 참고할 수 있는 기초자료를 제공하고자 함.
- 이를 위해 주요 국가의 민간제안제도 현황을 검토하고자 하며, 다양한 형태와 분야에서 사업제안이 가능하나 독창적인(unique) 사업의 제안이 요구되는 호주 사례를 심도 있게 검토 중임.
- 국내·외 문헌으로 구득 할 수 있는 자료에 한계가 있으므로 현지를 방문하여 유관기관 관계자와 현지 전문가와의 면담을 통해 실제 제도 및 사례의 이해도를 높이고자 함.

## 2. 출장자 및 출장 일정

□ 일 정: 2024년 7월 1일(월) ~ 7월 5일(3박 5일)

□ 출장지: 호주

□ 출장자: 김탁경 민간투자지원실장, 고유은 글로벌협력팀장, 김수정 전문연구원

□ 주요 방문기관 및 면담자

#### ○ Ernst & Young (EY)

- EY Infrastructure advisory는 공공투자사업(재정 또는 민간재원활용) 추진 시 재무모델에 대한 분석 및 비교를 통해 사업수행방식(delivery approach)에 대한 제언을 제시하여 사업계획의 이행을 위해 정부나 민간사업 추진 주체에 자문을 제공함.
- 자문대상분야: 스마트 모빌리티 및 도시, 인프라 전략 계획 및 정책, 인프라 조달 및 거래 자문, 인프라 추진 및 프로그램 관리, 전략적 자본 관리 및 거래, 출구(exit) - 정부 자산 및 지분 매각, 기술 및 정보 통신 기술 전략 및 프로세스 개선 등

#### ○ New South Wales (NSW) Treasury

- NSW 재무부는 NSW 정부의 주요 재정 및 경제 부처로 예산 결정에 필요한 자문을 제공하고

1) 한국개발연구원, 「민간투자사업 중장기 발전방향 연구」, 2020.12.

NSW주의 재정 및 성과 관리 정책 등에 대한 전반적인 자문을 제공

- NSW 재무부 산하 Infrastructure and Structured Finance Unit(인프라 및 구조화 금융부서)은 민간 부문이 2억불 이상의 리스크가 높은 대규모 인프라 사업(특히 PPP 사업) 투자 지원 업무 수행
- 동시에 NSW 재무부는 민간제안운영위원회 구성원으로서 민간제안사업 추진 과정에서 주요 의사결정에 관여

○ 전문가 면담

- 본 연구는 각국의 민간제안제도를 살펴보고 있으므로 민간제안제도 및 PPP에 대한 경험 및 지식수준이 높은 전문가와의 면담을 통해 다각적 관점에서 호주 민간제안사업에 대한 논의를 진행함.

### 3. 주요 면담 내용

#### 가. 호주 EY

##### 1) 면담 개요

- 일시: 2024년 7월 2일 오후 2시~
- 면담자: Daniel Blake, Partner, Infrastructure Advisory, Ernst & Young

##### 2) 주요 면담 내용

- 호주 인프라 투자 현황 논의
  - EY 주요 자문 부문 및 호주 인프라 투자 현황
    - 호주 EY가 수행하는 PPP 사업의 주요 자문부문은 교통과 수자원 부문이었으나, 최근 에너지 부문 송전망 사업(transmission lines)에 대한 자문을 수행하고 있으며, 이와 관련하여 빅토리아 주정부와 업무협약이 진행 중임.
    - 송전망의 경우 과거 국가 또는 주정부 소유 자산이었으나, 최근 호주에서는 민간에 매각되며 독점사업자가 운영중인 사례가 다수 발생하고 있음.
      - 빅토리아주 역시 민간사업자가 송전망을 운영하고 있으며, 1990년대에 민영화되었음.
      - 최근 NSW주는 RAB모델하에서 Transgrid를 민영화하여 운영 중에 있으나, 육상 또는 해상 신재생에너지 등에 송전망이 필수적인 점을 고려할 때 송전망에 대해서는 독과점운영보다는 민간부문의 경쟁유발이나 새로운 기회요인 창출을 위해 정부가 노력하고 있음.
  - PPP 추진 관련 쟁점
    - 최근 호주 건설업계는 정부측에 보다 높은 리스크를 분담할 것을 요구하고 있으므로 과거 Fixed Price와 Fixed Cost 모델의 PPP 방식을 통해서도 더 이상 유지하기 어려울 것으로 판단됨.

- 즉, 건설에 대해 일부 비용이나 비용 변동성에 대한 리스크를 정부가 부담하는 방향에 대한 논의가 진행 중임.
- EY는 이를 고려하여 해당 사업이 사업성이 있는지(bankable) 여부에 대한 검토를 수행하며, 이를 통해 금융투자자들이 안정적으로 자금을 조달할 수 있도록 하고 있음.
- 빅토리아주는 공급망 이슈, 원자재 가격 상승뿐만 아니라 강력한 노조(heavy unionized workforce)가 건설부문에서 큰 영향력을 행사하고 있으므로 사업 추진 시 다양한 측면에서 비용이 상승하여 건설업계에서 이를 고려하여 실질적인 비용을 추정하는 데에는 어려움이 있음.
  - 특히 고정가격계약 체결 이후 최근 사업비 상승으로 인해 사업 추진에 여러 어려움이 있음.
- 호주 PPP 사업은 AP 방식으로 대부분 추진되므로 사용료나 수요 변동성에 대한 리스크는 BTO 사업이 다수인 한국에 비해 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.
  - 호주는 정부에서 요금을 직접 징수하는 공공부문 요금회사를 설립하여 사용자로부터 직접 요금을 징수하고 이러한 수익을 토대로 정부지급금(service payment)을 지급하고 있음.
  - 호주의 경우 Transurban이라는 유료도로 운영회사가 요금징수회사로 유일한 것으로 판단됨.
- 독점현상이나 경쟁을 촉진하기 위해 호주는 대규모 사업의 경우 단일사업으로 추진하기보다는 여러 개의 자산으로 분리하여 사업을 추진하고 있음.
- 현재 빅토리아 주정부는 인프라 투자, PPP 사업 추진, 코로나 대응 등으로 인해 부채가 높은 상황으로 정부 회계상에 영향을 주지 않는 방식의 자금조달을 주정부측에서 고민할 것임.
- 또한 2000년대 초반 유료도로 등 추진되었던 PPP 사업들이 수요예측실패 등으로 인해 현재 파산한 상황이므로 민간참여자들이 PPP 시장에 진입하여 다시 참여하기에는 여러 리스크와 어려움이 있음.
  - 특히 건설리스크나 운영초기 통행 리스크는 민간측에서 부담하기에 매우 큰 리스크이므로 이를 꺼려하는 경향이 있음.

□ 빅토리아주 민간제안사업(Market-led Proposals: MLP) 추진에 대한 논의

○ MLP 도입 배경(motivation for USPs)

- 당초 민간제안사업은 민간의 지적재산권(intellectual property)을 보호하기 위한 과정 중 하나로 추진되었음.
- 빅토리아주의 민간제안사업 추진의 주요 계기로는 ‘TransUrban’에서 추진한 ‘CityLink Widening Project’ 사업이 있음.
  - 당초 공항연결도로(CityLink) 사업자였던 TransUrban은 공항연결도로 확장을 추진함과 동시에 관리운영 기간을 연장하고 사용료 인상을 요청하였음.
  - 경쟁 민간사업자에서의 반발 등을 우려한 주정부는 시장에서 사업을 제안하여 추진하는 MLP 제도를 도입하였으며 이를 통해 제안자에게 인센티브를 부여하는 방식을 제시함.
- 즉, MLP라는 제도는 사업제안자가 해당 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 적정 체계 또는 거

버너스를 구축할 필요가 있다는 판단하에 도입되었으며, 특히 멜버른은 연기금 등 다양한 투자자들이 존재하여 보다 원활하게 사업을 추진할 수 있는 기반이 구축되어 정부측의 적절한 사업 추진 체계가 요구되었음.

- 민간제안사업은 10여 년 전 도입되어 제도 도입시기는 NSW주와 유사하며, 관할부처는 Department of Treasury and Finance가 있음.
- 민간제안사업은 정부가 제공할 의무가 있는 인프라 및 서비스에 대한 PPP사업 보다 광의의 개념으로 추진할 수 있으므로 PPP 사업과는 다른 분석을 수행하며, PPP 사업 중 MLP사업이 차지하는 비중은 매우 작은 편임.

○ Uniqueness 사례

- ‘uniqueness’는 제안하고자 하는 사업을 이미 운영 중인 사업자가 가진 ‘position of uniqueness or uniquely placed’의 개념으로서, 즉, 오직 해당 사업자만 사업을 추진할 수 있는 독보적인 위치를 점하고 있다는 의미임.
  - PPP 사업 시행자들은 이미 소유권을 가지고 운영 중인 기존 시설을 토대로 사업을 새롭게 변경, 관리운영 기간 연장, 개선, 재개발하는 등의 내용으로 정부측에 사업을 제안하는 것임.
- CityLink 확장 사업의 ‘uniqueness’는 제안사인 TransUrban이 해당 도로를 운영 중인 사업자이므로 독보적인 위치를 가지고 있다는 측면임.
- 그 외 Victoria Policy Headquarters 사업<sup>2)</sup>이 있으며, 동 사업의 uniqueness는 사업제안자가 토지를 소유하고 있거나 호주연방경찰과 임차계약을 체결하여 이미 해당 자산에는 physical security가 확보된 것 같은 효과를 보유하고 있다는 측면임.
  - 즉, federal police와 임차계약을 체결했다는 점이 uniqueness로 작용함.

○ MLP 관련 거버넌스

- 주정부별로 MLP 담당부서가 상이(재무부에서 담당하는 빅토리아주와 같은 경우와 산업부 등 주무부처에서 담당하는 NSW주의 경우)한 것은 주정부의 선호에 기인하며 특별한 이유는 없음.
- 다만 주정부와 주무부처 중에 사업에 대한 통제권한(control)은 최근 주무부처쪽에 보다 무게가 실리는 것으로 판단됨.
  - NSW 또한 과거 민간제안사업의 담당부처는 재무부였으나 산업부로 변경된 것임.

○ MLP의 평가에 대한 쟁점

- 연방정부의 Infrastructure Australia에서는 우선순위사업 리스트를 제시하고 있는데 민간제안사업이 정부정책에 부합하는지를 어떻게 평가해야 하는지가 명확하지 않지만, 호주의 경우 연방과 주정부에서 생각하는 우선순위사업이 다를 수 있으며, 주정부는 정치적인 이유<sup>3)</sup>로 인해 파이프라인 사업을 고시하는 것을 망설이는 편임.
- 이와 같은 선호는 주정부마다 상이한데, 퀸즈랜드 주의 경우 도로사업의 우선순위에 있어서 보

2) property developer와 fund가 빅토리아주정부에 빅토리아 경찰서 재건축을 제안

3) 특정 사업에 대해 commit하고 싶지 않은 이유 등

다 투명하게 제도를 운영하는 것으로 보임.

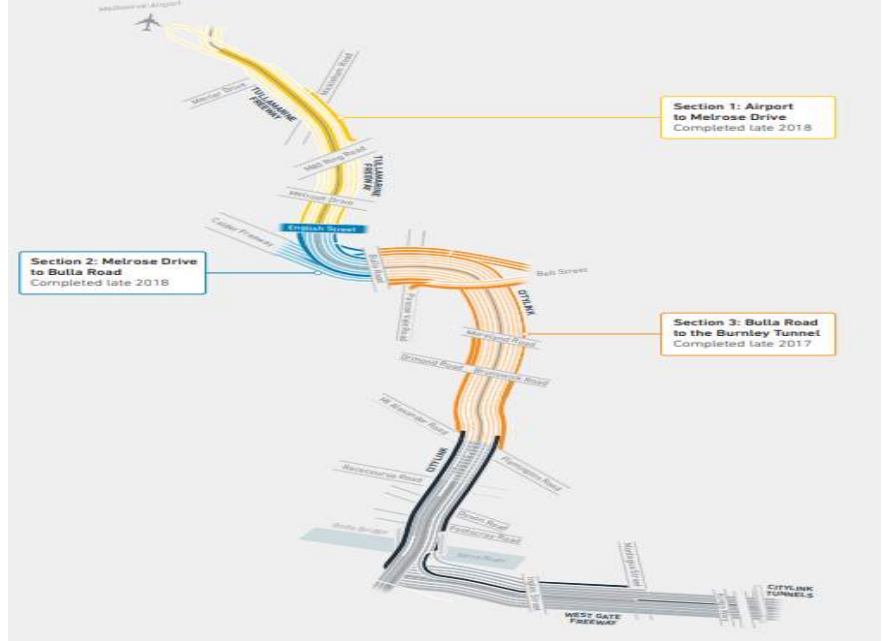
- 예를 들면, QTrip(향후 10년간 추진하고자 하는 도로사업)을 발간하여 보다 투명성 있게 관련 제도를 운영
- 그러므로 정부정책과의 부합성(alignment with government policy) 항목의 평가는 다소 긍정적인 측면에서 이루어지며, 이는 정부가 탄력적으로 평가를 운영할 수 있는 여지를 마련함.
  - 즉, 연방정부의 우선순위에는 부합하지만 주정부의 우선순위에는 부합하지 않을 수 있으며 상위계획에서 제시되지 않은 사업일 수 있으므로 이는 정부가 의사결정 시 보다 유연하게 활용할 수 있는 항목으로 보임.
- 파이프라인에 있는 사업을 민간이 수행하는 것과 민간제안사업이 상이한 이유는 민간에서는 본인이 소유한 자산을 활용하여(uniquely placed) 사업을 제안하는 것이므로 해당 사업이 파이프라인에 없을 수 있으며, 이러한 민간제안사업의 이점은 민간에서 자금을 조달하면 정부는 관리운영기간을 연장하거나 이를 승인하는 역할 등 추가적인 정부의 재정지원이 발생하지 않는 점으로 볼 수 있음.
- 이렇듯 민간제안사업은 대부분 정부측 자금지원이 불필요하나, 사업 추진 과정에서 정부 보조금이 추가될 수는 있음.
- 대규모 MLP 사업의 평가
  - 단, MLP 중 대형사업의 경우 business case 검토 등이 수반되어 경제성 등 다양한 측면에서 사업이 검토될 필요가 있음.
  - 민간제안사업의 business case 검토는 정부에서 수행하며 이는 내부인력 또는 회계법인 등 외부 자문인력을 활용하여 수행할 수 있음.
    - 예를 들면 도로사업을 수행할 경우 재무부는 교통부와 함께 해당 제안서를 검토하며 주로 business case를 검토하는 것은 교통부일 것임.
    - 재무부는 단지 주요 관계자(key stakeholders) 역할을 수행하며 협의하는 과정을 수행할 것임.
- MLP 대상 사업
  - 지침에서는 MLP 대상이 ‘goods and services’로 제시되어 있는데 해당 예시는 현재로서는 확인이 어려우며 다만 정부측에서는 광의의 개념을 제시하여 민간측의 idea를 장려하기 위함인 것으로 판단됨.
  - 대부분의 민간제안사업은 인프라 서비스와 관련이 있음.
- MLP 사업 추진의 당위성 또는 의의
  - 결론적으로 민간제안사업은 민간의 아이디어를 장려하는 차원에서 좋은 제도라고 생각함.
  - 민간제안자에게 독점 협상권(exclusive negotiation)을 부여하는 것은 사업 초반이 아닌 마지막 단계에서 주어지기 때문에 합리적이라고 생각함.
  - 해당 사업에 대한 충분한 검토를 수행하지 않은 채로 독점 협상(exclusive negotiation)을 수행한다면 이는 정부측을 보호하지 않는 장치가 될 수 있을 것이나, 민간사업자가 아이디어 발굴부

터 사업 준비과정을 거치고 상당한 시간과 노력을 들였으므로 정부측에서는 이에 합당한 사업 추진 의지(commitment)를 보여주는 것이 필요함.

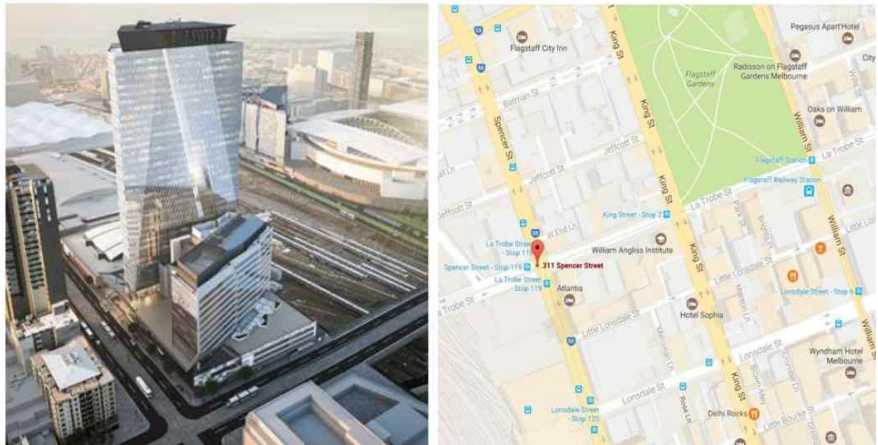
- 또한 독점 협상(exclusive negotiation) 과정 중에도 정부가 협상을 중단하거나 비용을 재조정할 수 있는 여지는 존재하므로 이는 민간부문에 확신(certainty)을 부여하는 역할이 될 수 있다고 판단함.
- 한편, 정부는 독점 협상(exclusive negotiation)으로 협상과정에서는 일반적인 공개경쟁절차를 거치지 않는 않지만, 사업 선정을 위한 평가과정에서 오히려 정부는 영향력을 크게 행사할 수 있으므로 평가과정이 오히려 정부입장에서는 보다 중요할 수 있음.
- 즉, 사업 추진 이후 건설 기간 동안이나 운영 중에 정부가 민간사업자를 통제할 수 없지만 오히려 평가과정에서 이를 협상할 수 있는 여지가 있으며, 엄격한 평가과정이 정부를 보호해줄 수 있는 역할을 할 수 있음.

□ 빅토리아주 민간제안사업(Market-led Proposals: MLP) 추진 주요 사례

<표 1> CityLink Widening Project 사업 개요

구분	주요 내용
추진 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협약 체결(2014. 10. 6.)</li> <li>• 금융 약정 체결(2015. 3. 30.)</li> <li>• 준공(2018)</li> </ul>
사업시행자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transurban</li> </ul>
사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CityLink와 Tullamarine 고속도로 확장과 고속도로 관리 시스템 도입</li> <li>• 주정부와 연방정부가 부분적으로 자금을 지원</li> </ul>
노선도	

<표 2> Victoria Policy Centre

구분	주요 내용
추진 현황	· 협약 체결(2017. 1. 19.)
사업시행자	· Australia Post and Cbus Property
사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Melbourne의 Australia Post 소유 토지에 새로운 빅토리아 경찰 센터 자금 지원 및 개발사업으로, 빅토리아주 정부는 사업제안자와 장기 임대 계약 체결 예정</li> <li>· 해당 부지는 인근 City West 경찰 단지와 연계하여 통합 경찰 구역을 구축하고 경찰 본부에 필요한 적절한 보안 등을 제공 예정</li> <li>· 2017년 착공 및 2020년 완공을 목표로 추진중이나, 지연중에 있음.</li> </ul>
위치도 및 조감도	

## 나. 전문가 자문회의

### 1) 면담 개요

일시: 2024년 7월 3일 오전 10시~

면담자: Greg Hemingway, Associate Director, Ernst & Young

Sharon Nye, Partner, The Commercial Advisory Partnership

### 2) 주요 면담 내용

빅토리아주 민간제안사업(Market-led Proposals: MLP) 추진에 대한 논의

○ MLP 제도 도입 배경

- 민간에서 사업 제안 시 이를 효율적으로 처리할 수 있는 제도 구축이 필요하였으며(예: 주무부처에 사업 계획을 제출하였으나 이에 대한 의사결정 등 명확한 정부의 역할이 부재), 이러한 필요성으로 10여 년 전 제도가 최초 도입되었음.

○ Uniqueness

- ViM 확보(get it cheaper or better value)와 Unique한지 여부(Unique하다고 판단될 경우

competitive bidding 대신 direct negotiation 가능)가 MLP 정책 수립에 가장 주요한 요소임.

- 좋은 사업의 경우 uniqueness는 사업 추진을 원활하게 해 주는 항목이지만 대상사업으로 선정되기에는 어려운 측면이 있음.
- Uniqueness의 정의나 해석(unique한지 여부)에 대해서는 여러 의견이 있을 수 있으므로 2021년 MLP 가이드라인에서는 Uniqueness 항목이 삭제됨.
- 지적재산권(IP) 사례로 설계(design)를 예로 들 수 있으며, robotic delivery in hospital에서 robotic design에 대해서는 IP(Intellectual Property)로 인정할 수 있을 것임.

○ MLP 추진 현황

- MLP는 매우 작은 비중(small portion)을 차지하는데, 이는 호주는 정부 주도의 조달절차(경쟁입찰 절차)를 선호하기 때문임.
  - 제안서 제출 이전에 재무부 업무협의 등을 추진하며 이러한 사전협의 절차를 거친 사업이 제안되기 때문에, 사업을 제안하고 정부가 이를 평가하고 승인하는 과정을 모두 거친 사업은 매우 소수임.
- 실제 평가가 수행된 사업은 빅토리아주정부 홈페이지에서 확인이 가능하며, 평가까지 거친 주요 사례는 5개 이하로 볼 수 있음.
- 민간에서 최초로 사업을 제안하나, 기존 정부 정책 요구조건(existing need or a requirement)에 부합하여야 하며 신규 사업이나 아이디어일 경우에도 정부 정책 체계와 부합하여야 함.
- 기존 유료도로 소유자가 다른 도로와 연장하는 것을 제안한 유료도로 확장(toll road extension) 사례를 uniqueness 사업 사례의 예시로 제시할 수 있음.

○ PPP 사업에서 MLP가 차지하는 비중 및 사례

- 2019년까지 MLP는 전체 PPP 사업의 10% 정도의 비중을 차지한 것으로 판단되며, 최근에는 PPP 사업 추진 실적 자체가 과거대비 적기 때문에 MLP가 차지하는 비중은 더 낮아짐.
- 2 big toll road extension project<sup>4)</sup>
- 빅토리아주 west gate tunnel 사업, NSW주 Northconnex 사업 등을 예시로 들 수 있으며, 4개 사업은 금융약정을 체결함.
- 퀸즈랜드의 경우 약 150개 가량 민간으로부터 아이디어를 받았지만 2개 또는 4개만 실제로 MLP 추진 단계를 거쳤으며, 이 중 1개 사업만이 타당성을 확보한 한 것으로 파악됨.
- 즉, 아이디어 자체는 혁신적(innovative) 일 수 있으나 정부의 사업 추진 의지(willingness)가 늘 수반되지 않는 것으로 판단됨.
- MLP는 주로 브라운필드 사업에 대해 제안되며 green field project의 경우 시장과 정부의 지원을 필요로 하나 실제 이러한 지원이 부족하여 선호하지 않는 것으로 보임.

□ 독점 협상(exclusive negotiation)

4) <https://www.audit.vic.gov.au/report/market-led-proposals?section=>

- 제안자와 독점 협상(exclusive negotiation)을 체결하더라도 그 외 사업 추진에 필요한 90% 상당은 경쟁입찰로 진행할 수 있음.
- 즉, 민간제안자와는 독점적 협상(exclusive negotiation)으로 결정하지만, EPC 계약 등 민간사업자의 하위 계약(downstream contract)에서는 경쟁입찰이 가능하며, 정부는 VfM을 확보하기 위하여 이를 제안내용에 포함하기를 권장하고 있음.

□ 호주 인프라 투자 거버넌스

- 주별로 USP 담당부처가 다른 이유
  - 호주 주별로 USP 담당 기관이 상이한 이유로는 호주 특성(6개 식민지가 합쳐진 국가)에 기인한 것으로 판단되며 정치권-주무부처-재무부 등 입법부 및 행정부 관련 역학관계 등이 작용함.
  - 규모가 작은 주의 경우 재무부에 주요 인적자원이 집중될 수 있으므로 이러한 작은 규모의 주에는 재무부에 주요 기능이 집중될 수 있음.
  - 최근에는 Dept. of Premier and Cabinet이 중앙집권화되는 양상을 보이고 있으며, 부처간 의사결정에서 주요 역할(lead role)을 수행하고 있음.

□ 대규모 인프라 투자사업 의사결정

- 연방정부차원의 대규모사업은 연방정부의 재원조달이 우선적으로 결정되어야 하며, business case는 주정부 차원에서 검토가 되고, 실제 재원은 연방정부의 보조금이 투입되므로 이에 대한 선결이 필수적임.
- 주무부처가 재무부에 사업계획을 송부하면 재무부가 의사결정을 수행하며 이러한 검토절차(screening process)는 내부 및 외부 전문가들을 활용하여 수행됨.

□ PPP 사업 추진의 balance sheet impact

- PPP 사업 추진 시 민간에서 사업비 인상(예: 사업 고시에는 150억불에서 220억불로 변경 등)에 대한 risk를 부담하지 않으려 하고 있음.
- 그러나 PPP의 목적은 better service delivery로, 사업비 인하만 강조하게 되면 중국에 PPP는 low innovation으로 흘러갈 수 밖에 없을 것임.
- target cost는 시간에 따라 인상될 수 있으므로 설계 이후 package cost에 대해서 재추정하고 이를 시장에서 test하고 있음.
- 호주 유효도로 PPP 사업은 실제 사용료 수입이 현저히 낮아져서 사업시행자가 파산한(insolvent) 사례가 있어 민간에서는 사용료 리스크에 대한 부담(유효도로의 경우)을 지지 않으려 함.
- shadow toll approach를 도입하여 요금을 정부가 징수하고(사용료 리스크를 정부가 부담) 수요가 어느 정도 확정되면(established) 정부는 사용료 지분을 민간에 매각하는 구조를 채택하고 있음.
  - 정부가 upfront risk를 부담하고 이후에 사용료가 확보되면 정부가 자본을 recycle하는 구조

## 다. NSW Treasury

### 1) 면담 개요

- 일시: 2024년 7월 4일 오전 10시~
- 면담자: Simon Wainber, Commercial Advisor, Infrastructure and Structured Finance Unit  
Augustine Kang, Director, Infrastructure and Structured Finance Unit 외 1인

### 2) 주요 면담 내용

- USP 추진 동기(motivation)
  - PPP는 조달 모델(delivery) 중 하나이며, USP는 이러한 조달의 과정 중 하나임.
    - 정부입장에서 공공 인프라(public infrastructure)를 조달하게 되면 제일 처음으로는 public market 을 대상으로 하므로, USP와 같이 특정 사업자와 독점적 계약을 체결하는 것과는 개념적으로 다소 차이가 있음.
    - 즉, 모든 제안자에게 동등한 기회가 주어져야 하는 것이 공공인프라 조달의 원칙임.
  - USP의 경우 공공 인프라(예: road, metro, hospital, etc)보다는 property deal(long-term lease, etc), 즉 개발사업에 가까운 개념으로, 정부 소유 토지에 대해 30~40년의 관리운영권을 부여받은 사업자가 해당 부지를 재개발하고 관리운영권에 대한 연장을 요청하는 것이 가장 근접한 예시로 볼 수 있으며, 이 경우 정부에서는 해당 인프라에 보조금을 지원함.
    - 제안자의 unique한 특성과 위치를 토대로 사업을 추진하는 것을 USP 추진 동기로 볼 수 있음.
  - 즉, 남은 관리운영기간 동안 해당 부지에 제안사업을 추진할 수 있는 ‘uniqueness’를 보유한 당사자는 해당 제안자이므로, 이러한 사업 또는 제안자는 ‘uniqueness’를 보유하고 있다고 볼 수 있음.
    - 이를 위해 uniqueness test를 수행하는데, 이는 다른 사업자가 해당 제안사업을 수행할 수 없음을 시장을 통해 확인하는 절차임.
  - 한편, 제안사업 검토과정에서 필수적인 사항은 아니지만, 필요할 경우 Market sounding process를 수행함.
    - 이를 통해 주정부에서 해당 사업자의 uniqueness 보유 여부가 확실하지 않을 때, 동일한 사업제안서를 기준으로 동일한 결과를 창출할 수 있는 사업자가 시장에 존재하는지를 확인함.
    - 이는 conceptual outcome에 기반하므로 Intellectual property에 대한 논란은 크지 않음.
- USP 중 PPP 사업 예시
  - Sydney Metro City and Southwest, Martin Place Station 사업이 가장 PPP와 유사하며, 직접적인 PPP라고 보기는 어려움.
  - Metro 사업은 PPP로 추진한 사업이나, 제안된 개발사업은 Metro station 바로 옆에 건물을 소유하고 있는 맥쿼리그룹이 주정부에 해당 metro station의 station box를 건설하는 대가로 건물 상부에 상업시설(commercial building)을 건설할 권리를 부여해달라고 요청한 사례로, 정확히는 property

deal 사업이지만 PPP와 일부 접점이 있는 것임.

- Wynyard Place<sup>5)</sup> 사업 역시 property deal 사업으로 역 자체를 재건축하는 사업은 아니었지만 elements of the station entrance를 재건축하여 공익성이 높은 사업이었음.
- USP 사업 중 PPP와 접점이 있는 사업의 경우 복잡성이 높은 사업으로, PPP 사업과 USP 사업의 처리(transaction)는 별도로 이루어지나 주정부에서 USP와 PPP 모두의 특성을 고려하여 관리해야 하는 어려움이 존재함.

#### □ USP 사업에 대한 비판 여론

- uniqueness test 등 사업 개발 초기 단계에서 여러 검증을 거치기 때문에 USP 사업에 대한 비판은 크지 않으나, public infrastructure 또는 core service를 제공하는 인프라를 대상으로 한다면 비판이 클 수 있음.
- 단 NSW의 경우 USP는 대부분 property deal을 대상으로 함.
  - 즉, 공공인프라(유료도로 등)를 대상으로 하지 않으므로 비판여론이 크지 않음.

#### □ USP 사업의 주요 쟁점 및 구체적 질의답변

- What is the proportion of USPs compared to government-initiated infrastructure projects in Australia (NSW or Victoria)? How has this proportion changed over the past five years?
  - USP는 지난 10년간 총 9개 사업이 추진되어 사업 추진 조건이 매우 엄격한 것으로 판단됨.
- How does the public sector conceptualize projects proposed through USPs?
  - USP는 민간에서 제안하므로 공공부문에서 이를 초기 개념화 및 계획하지 않으나 uniqueness가 증명된 후에는 정부정책과의 부합성이 입증되어야 함.
  - NSW주는 상위계획에서 특정 사업을 제시한다기보다는, policy model 정도로 정책방향을 제시하여 구체적인 사업은 제시하지 않음.
- What are the minimum requirements for submitting a USP?
  - stage 1의 주요 원칙은 사업제안자가 uniqueness를 보유하고 있음을 증명하는 단계이며,
  - 이를 보다 심화해서 검토하기 위해 stage 2에서는 제안서에 세부적인 내용을 포함하여 제출되어야 함.
  - stage 3은 최종검토가 완료되어 협상을 앞두고 있는 단계이나, 종종 stage 2에서 제출된 제안서에 구체적인 내용이 부재할 경우 stage 3에서 많은 쟁점들이 해소되지 않은 채로 협상을 진행하는 사례가 있음.
    - 그러므로 stage 2에서 평가가 가능한 정도로 세부적인 제안서를 접수 받고 stage 3에서는 협상을 위한 주요 쟁점만 남겨놓는 상황으로 관리하는 것이 이상적이나, 이는 실질적으로는 어려운 도전과제임.
    - stage 3의 경우 협상을 진행하는 단계이므로 사업을 중도에 철회하기가 어렵기 때문임.

5) Proposal for a grand transit hall and public concourse at Wynyard Station together with a new entrance from George Street. (<https://www.nsw.gov.au/business-and-economy/unsolicited-proposals/completed-unsolicited-proposals>)

- Is there a framework that applies to both PPP and non-PPP delivery models for USPs?
  - USP 사업은 USP 가이드라인을 우선적으로 참고하되, PPP 사업의 경우 PPP 가이드라인을 추가적으로 참고하여야 함.
- Is there a centralized agency or department responsible for USP submissions in each jurisdiction? Is there a dedicated time window for USP submissions?
  - NSW가 담당하고 time window는 없으며, 실제 추진 사례별로 상이함(case-by-case로 운영).
- How does the public sector develop feasibility studies? and procurement documentation for USPs?
  - stage 1: high level conceptual idea(상대적으로 사업 개념 및 계획을 포괄적으로 제시하며, 약 20pg 내외의 분량으로 제안서가 제시)
  - stage 2: detailed documents including economic appraisal, feasibility model, draft negotiation documentation, draft time sheet, draft legal document, etc 등 구체화된 서류를 제출하며 내부인력과 외부자문을 통해서 접수된 서류를 검토
  - stage 3: stage 2에서 가능한 모든 쟁점을 해소하고, stage 3은 협상 시 소수의 쟁점이 제시
- How does the procurement documentation for USPs?
  - stage 3은 협상을 위한 법적 서류를 구비하나, 일반적으로 조달 서류들이 구비될 필요는 없음.

□ Specific queries

- What are the key issues surrounding USPs in Australia? For instance, the concept of “uniqueness” seems to be a distinctive component of USPs compared to other countries. Is this approach perceived as too stringent, potentially hindering the private sector’s ability to initiate projects?
  - ‘uniqueness’ 범위 설정이 어려움이 있음. 즉, uniqueness의 요건이 매우 좁거나 까다로울 경우 많은 사업이 추진될 수 없으나, 너무 광범위한 경우 너무 많은 USP가 추진되는 단점이 있음.
  - USP 사업이 추진 중이라 할지라도 필요에 따라서는 (예: real value가 없을 경우) 사업을 중단할 수 있어야 하는데, 진행된 정도가 높은 단계일 경우 더욱 어려운 측면이 있음.
  - value for money, job creation, public role 등 사회적 편익 역시 평가 시 고려하는 요소임.

□ 호주 인프라 투자 의사결정 과정 관련 논의

- 호주 거버넌스는 three tier system으로 national(federal level), state(6 state and 2 mainland territory), councils(over 500 local councils)로 구성되며, 일부 자산(인프라)의 경우 연방정부에 의해 관리되는데 이에 대한 예로 방위산업(defense)이나 일부 인프라 사업(호주 전체에 영향을 미치는 사업으로, 예컨대 NBN Internet Fiber Connection 등)이 있음.
- national level: driven by commonwealth level department
- state level: 주정부에서 delivery mode와 시행 시기를 결정하는데, 주정부에서는 주정부 자산 투자에 대한 우선순위를 결정할 권한이 있으며 주정부의 마스터 플랜(state infrastructure strategy)은 주정부 인프라 투자 수요에 따라서 결정됨.

□ NSW주 USP 추진 주요 사례

<표 3> USP 완료 사례

사업명	제안자	주요 내용
Central Place Sydney	Dexus and Frasers Property Australia	Proposal for the development of Central Place Sydney in Sydney's Tech Central precinct.
M7-M12 Integration and Delivery	WSO Co. Pty Limited (Transurban Limited, QIC Private Capital Pty Ltd, and Canada Pension Plan Investment Board)	Proposal to widen the M7 Motorway and deliver connections to the new M12 Motorway.
Revitalisation of Harbourside Shopping Centre, Darling Harbour	Mirvac Group	Proposal to revitalise the existing Harbourside Shopping Centre at Darling Harbour.
Sydney Metro City and Southwest, Martin Place Station	Macquarie Group Limited	Proposal to deliver a single fully integrated station/over station development solution for the new Sydney Metro Martin Place Station
Partial long term lease of Ausgrid	IFM Investors Pty Ltd and AustralianSuper Pty Ltd	N/A
Wynyard Place	Brookfield Office Properties Australia Pty Ltd	Proposal for a grand transit hall and public concourse at Wynyard Station together with a new entrance from George Street.
NorthConnex	NorthConnex Company Pty Ltd	Proposal to construct a tunnel link between the M1 and M2 motorways.
Crown Sydney Resort Project	Crown	The Government approved Crown's Final Binding Offer on 11 November 2013, and the same month the NSW Parliament passed legislation that enabled Crown to apply for a restricted gaming facility licence at Barangaroo South. The Independent Liquor and Gaming Authority (ILGA) has completed its investigations and considerations, and has granted a restricted gaming licence to Crown to operate the Barangaroo restricted gaming facility from 15 November 2019. Please see the ILGA website and the Crown Stage 3 Outcomes and Transaction Summary for additional information.
Sale of the Queen Mary Building	University of Sydney	The government finalised the sale of the Queen Mary Building, Camperdown to the University of Sydney on 10 October 2013. The building will be used for affordable student accommodation.

자료: <https://www.nsw.gov.au/business-and-economy/unsolicited-proposals/completed-unsolicited-proposals>

<표 4> USP 중단(not proceeding) 사례

사업명	제안자	주요 내용
Westmead Hybrid Particle Therapy and Research Centre	Nichigo Health	Proposal to deliver a Hybrid Particle Therapy and Research Centre (HPTRC) in the Westmead Health and Innovation District.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.
Norwest High School	Dexus Funds Management Limited	Proposal to deliver a new public high school in Norwest on existing Dexus land.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the USP process.
Leasehold purchase of 50 Phillip Street, Sydney	Built Development Group Pty Ltd	To amalgamate 50 and 52 Phillip Street, Sydney (which it owns) to develop a new 5/6 star hotel. The proposal provides for the retention and refurbishment of 50 Phillip Street to provide the main entrance, lobby, conference rooms and back-of-house areas for the hotel as well as some hotel accommodation.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.
Macquarie Square	AMP Capital and Macquarie University	New transport interchange and town centre at Macquarie Park (Herring Rd).  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.
Extend The Star's exclusivity arrangement	Echo Entertainment Group	Proposal to extend The Star's exclusivity arrangement post 2019.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.
Kogarah Station Precinct	Ganellan Pty Ltd	Proposal to upgrade the Kogarah Station Precinct including the transport interchange and Kogarah Town Centre (KTC). The proposal included additional retail space, residential accommodation (including some affordable housing) and additional car parking.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.
Sydney Science Park, SM-WSA Metro Station	Celestino Developments SSP Pty Ltd	Proposal to deliver a metro station at Sydney Science Park, Luddenham, including the development of fully serviced commercial land for strategic government purposes.  The proposal did not proceed past Stage 2 of the process.

자료: <https://www.nsw.gov.au/business-and-economy/unsolicited-proposals/completed-unsolicited-proposals>

<표 5> USP 철회(withdrawn) 사례

사업명	제안자	주요 내용
Renewal of the Entertainment Quarter	Carsingha Investments Pty Ltd	Proposal to revitalise the Entertainment Quarter at Moore Park. Proposal withdrawn.
Acquire surplus government lands at Rydalmere	University of Western Sydney	Proposal to acquire surplus government lands at Rydalmere for higher education purposes. Proposal withdrawn.
Train Service Fee Monetisation Proposal	Universities Superannuation Scheme Limited (USS)	Proposal for a financial transaction involving an upfront payment to RailCorp in exchange for the assignment to USS of a percentage of the revenue share payments that RailCorp currently receives from ALC (the Train Service Fee). Proposal withdrawn.

자료: <https://www.nsw.gov.au/business-and-economy/unsolicited-proposals/completed-unsolicited-proposals>