

|              |       |                              |
|--------------|-------|------------------------------|
| <b>출장복명서</b> | 일 시   | 2016년 2월 27일 ~ 3월 2일 (3박 5일) |
|              | 장 소   | OECD (프랑스, 파리 )              |
|              | 출 장 자 | 김형태 (KDI PIMAC, 공공투자정책실장)    |

## 1. 출장 개요

### □ 출장 목적

: 프랑스 OECD에서 개최된 International Symposium on the Governance of Infrastructure (2/29) 및 9th Annual meeting of Senior Infrastructure and PPP Officials (3/1)에 참석

- OECD는 재정투자 및 PPP를 비롯한 공공투자 전반에 걸친 KDI PIMAC의 국제적인 위상 및 전문성을 고려하여 예년과 같이 Governance of Infrastructure 국제 심포지엄 및 Annual Meeting of Senior Infrastructure and PPP Officials에 기획재정부와 함께 KDI가 한국측 대표단으로 참여하기를 요청
- OECD 회원국의 공공투자 관련 고위책임자의 토론 및 면담(네덜란드 CPB)을 통하여 국제 동향을 파악하고 PIMAC의 공공투자 관련 거버넌스 개선에 일조하는 방향으로 출장을 기획

### □ 출장 일정

- 2월 27일(토) : 출국 및 파리 도착
- 2월 28일(일) : 기획재정부 관계자 미팅
- 2월 29일(월) : Governance of Infrastructure 국제 심포지엄 참석 및 CPB 관계자 미팅
- 3월 1일(화) : Senior Infrastructure and PPP Officials 연례회의 참석 및 파리 출발
- 3월 2일(수) : 한국 도착

## 2. 출장 활동

### □ International Symposium on the Governance of Infrastructure

- International Symposium on Governance of Infrastructure (2/29, 월)에서는
  - 1) 인프라스트럭처 거버넌스와 관련한 오늘날의 문제점, 2) 향후 인프라스트럭처 개발 전략, 3) 인프라스트럭처 프로젝트 준비 및 전달 단계에서의 문제점 파악 및 impact와 value 강화 방안 및 4) 프로젝트 전 생애기간에 걸친 transparency 확보 방안 등의 거버넌스 측면의 이슈를 논의
- 인프라 정책은 국가의 생산성 제고로부터 내생적 성장을 촉진하고 COP21 의무를 달성하기 위해 중요한 모든 정부 프로그램의 핵심적인 요소라는 점에서 그 중요성이 매우 큼에도 불구하고 대부분의 국가는 장기적이고 일관성 있는 효과적인 인프라 정책이 부재함. 인프라 정책에 있어 문제는 재정의 부족도 있지만 적절한 거버넌스의 부재 - 특히, 국가 하위 단위에서의 거버넌스 문제 - 가 더 크며, 이러한 측면에서 장기적인 인프라 비전 확립의 중요성, 진정한 인프라 소요 측정의 중요성, 국가 하위 단위에서 발생하는 거버넌스 부재의 문제점 등이 논의되었음.
- 인프라 프로젝트의 계획과 준비는 투자가 달성하고자 하는 목표, 자원조달 방법, 실행의 주체 등에 대한 전략적 결정을 포함하여야 하는데, 이는 이해가 상충하는 가운데 매우 정치적인 맥락 하에서 이루어지는 것이 통상적이며, 이러한 복잡한 환경 하에서 전략적으로 인프라 프로젝트를 준비하는 데 있어서의 난관과 대처 방안이 논의되었음.
- 이어진 주제발표들은 두 번째 세션 주제 ‘Delivering Value throughout the Asset’s Life’ 하에서 ‘What are the key drivers of and the main threats to value for money?’, ‘What role can regulators play in supporting value for money?’, ‘How can projects be prepared for technological change and risk?’ 라는 질문에 답했으며, 세 번째 세션 주제인 ‘Ensuring a Clean and Inclusive Project Cycle’ 하에서는 ‘What can we learn from recent major projects about how to build integrity into governance of major projects?’, ‘Are efforts to better engage citizens and civil society groups improving the efficiency and effectiveness of infrastructure projects?’, ‘Is there a trade-off between transparency and the need for discrete commercial negotiation and confidentiality?’라는 질문에 답하는 방식으로 진행되었음.

### □ 9th Annual meeting of Senior Infrastructure and PPP Officials

- Annual Meeting of Senior Infrastructure and PPP Officials (3/1, 화)에서는 최근 각국의 민간투자 동향 및 제도 개혁과 관련하여 논의하였음.

- 영국은 특정 공공시설의 건설뿐 아니라 건설에 필요한 자금 유치 및 건설 후 해당 시설물에 대한 운영 및 유지 보수 등의 관련 서비스를 정부 감독 하에 민간이 제공하는 PFI 제도를 1992년에 도입한 이후 사업상에 내포된 주요 위험 요소들을 민간이 부담하도록 하고 공공부문의 가장 큰 취약점인 효율성을 이룸으로써 총 사업비용의 금전적 가치(value for money)를 확대하고자 하였음. 영국은 민간의 전문성을 더욱 효과적으로 도입하기 위하여 1997년 재무부 내에 설치되었던 Treasury Task force 기능을 민관공동 기관의 형태로 재편하여 2000년에 PUK(Partnership UK)를 설립하였으며, 이를 통해 지방정부 및 관련부처에서 제안된 PFI 사업에 대한 검토를 담당하는 사업검토자(Project Reviewer)로서의 기능을 수행케 하였음.
- PPP과 관련한 기술지원, 역량배양 및 PPP 활성화를 담당하는 PUK와 별도로 재무부 내 PPP 정책팀에서 정책 가이드라인 제공, 신규 사업 발굴, 정부기관에 대한 기술적 지원 및 역량 배양, PPP 활성화 등의 역할을 담당하는 구조가 중복된다는 비판을 받으면서 영국정부는 인프라 개발 및 금융의 중장기 전략 강화 및 계획수립을 위해 2010년에 인프라 개발 관련 정책 및 사업수행지원 기능을 결합한 Infrastructure UK(IUK)를 재무부내에 새로 설치하여 PPP 정책팀과 재무부 인프라 담당부서를 결합하는 역할 및 대형 사업 조달을 담당하는 역할을 부여하여 유틸리티(공공설비) 및 저탄소 투자 분야를 담당케 하였음.
- 한편, MPA(Major Projects Authority)는 정부 효율성 제고의 일환으로 2011년 4월 Cabinet Office의 Efficiency and Reform Group 내에 조직되어 대규모 사업을 관리감독하였으며, 내각부, 재무부 및 각 부처간 협의를 도모하고 대규모 사업 검토 및 재무부 승인을 위한 정보제공 역할을 담당하였음. 영국정부는 최근 IUK와 MPA를 합병, 구조를 개편하여 Infrastructure and Projects Authority(IPA)를 설립하여 대규모 인프라사업을 포함한 대형 정부 프로그램에 대한 조달 및 보증 업무 등을 수행케 하고 있음.
- 일본정부는 1998년 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설정비 등의 촉진에 관한 법률」(PFI법)안을 국회에 상정하여 1999년 7월 법안을 통과시킴으로써 본격적인 민간투자사업을 시작하였으며, 생활 기반 시설 위주로 정부가 시설투자비와 운영비용을 직접 분할 지급하는 방식을 주된 방식으로 하여 제도를 운용하였음. 1999년부터 2010년 말까지 추진된 360 여개의 PFI 사업 가운데 70%가 서비스구입형으로 수행되었으며, 대부분의 사업이 교육, 문화시설, 공공청사 및 관사 등 건축사업에 집중되었음. 그러나 서비스구입 방식이 장기적으로 정부 재정운용의 유연성을 저해할 우려가 있다는 비판이 제기되면서 사업유형 다변화를 위한 논의가 시작되어 2011년 PFI법이 개정되었으며, 이를 통해 수익형 PFI(concession)사업의 새로운 유형의 추진방식이 추가됨에 따라 민간 사업시행자는 사용자에게 요금을 징수할 수 있게 되었음. 개정된 법에 따라 민간의 사업 제안이 가능해졌으며, 산업용수시설, 열공급시설, 하수시설, 폐수처리시설 등

에 대한 요금 징수가 가능하게 되었음.

- 독일은 주로 BTO방식으로 사업을 추진하고 있으며, 현재까지 대부분의 PPP 사업은 도로사업보다는 시설건축에 집중되어 있음. 민간투자는 전체 공공부문 투자에서 2-4%정도를 차지해 왔으나, 독일 정부는 향후 PPP를 공공부문 투자의 15%까지 확대할 계획에 있음. 모든 부처는 「PPP 사업에 대한 효과성 분석 가이드」(Guide to Efficiency Analysis for PPP Projects)를 준용하여 사업을 평가하며, 구속력은 없으나 중립적이며 전문적인 PPP 기관으로 2009년 설립된 Partnerships Germany 자문서비스를 받을 수 있음. 한편, 사업 예산에 대한 최종 승인 결정권은 연방재무부가 가지고 있음. Partnerships Germany는 연방정부, 주정부, 각 지방정부 등에 공공부문 자문 서비스를 제공하는 PPP 전담 기관으로, 특정한 개별 사업 관련하여 실시협약 준비, 협상, 및 감사 과정에 대한 지원을 수행중.
- 호주는 다른 국가들과는 달리 주정부가 중앙정부로부터 민간투자사업을 개별적으로 수행할 수 있는 권한을 이양 받아 각각 별도의 PPP 가이드라인을 수립하여 시행하고 있는데, 이는 호주의 경우 민간투자사업이 지방정부에서 이루어지기 시작했으며, 그 결과 연방정부, 각 주정부에서 추진하고 있는 민간투자사업의 방식이나 추진 내용에 있어서 차이가 발생했기 때문임. 호주에서 민간투자사업이 활발한 대표적인 주인 빅토리아 주의 경우 국가 정책 및 지침(National Policy and Guidelines)과 함께 Partnerships Victoria 세부 지침을 준용하고 있음. 지침에서는 사업의 금전적 가치(value for money), 기술혁신, 시장성 및 사업 거버넌스를 강조하고 있으며, 이를 바탕으로 빅토리아 주에서는 정부 지출에 대한 경제·사회적 이익의 극대화, 성장 및 고용기회 촉진, 주도적이고 실용적이며 건설적인 방법으로의 계약 관리에 민간투자사업 목적을 두고 있음. 빅토리아 주 PPP 사업의 조달절차는 정부의 관문계획(Gateway Initiative)에 따라 이루어짐. 빅토리아 재무부가 추진하는 관문계획은 사회기반시설에 대한 선별, 관리 및 조달 방식을 개선하고, 관문심사(gateway review)를 통해 정부부처 및 관련 기관이 정부 전략 및 목적과 일치하는 방향으로 투자하도록 유도하고 있음.
- 이 밖에 ‘Aligning Private Capital with Global Needs’, ‘Infrastructure Markets-Maximizing the Efficiency of Infrastructure Networks’, ‘Government Capability-Developing Long-Term Investable Pipeline’, 그리고 ‘Risk Allocation and Sharing’이라는 주제에 대한 논의가 있었음.

### 3. 기관면담 (OECD 및 CPB)

## □ OECD, CPB 간담회

- 일시 : 2월 29일 (월)
- 장소 : 파리 인근
- 면담자: 김용성(OECD), Jan VAN SCHOONHOVEN (CPB), Rabbe BORCHERT (네덜란드 Ministry of Fiance), 김형태(KDI)
- 1945년 설립된 네덜란드 CPB(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: Central Planning Bureau (이하: ‘CPB’로 표기))는 네덜란드 경제부 소속이나 독립적 재정기관 (Independent Fiscal Institute)으로서 네덜란드의 단기 및 중기 경제동향 전망, 정부예산의 지속가능성(sustainability analysis) 분석, 주요 supplementary budget package의 영향 평가, 주요 개혁의 비용 추계, 선거 공약의 분석, 비용편익 분석 업무를 수행하고 있음.
- CPB는 경제계획(economic planning) 단계에서는 특정 역할을 수행하지 않으며, 현재 추진 중인 정책이나 향후 도입될 정부정책의 효과(effects)를 분석
  - CPB는 네덜란드의 applied policy research institutes 중 하나로, 경제부(Ministry of Economic Affairs) 산하 기관이지만 정부와 의회 등을 지원하는 중립적인 기관으로 정부 정책 효과를 분석하는 것이 주 임무임.
  - 주요 임무는 경제동향과 재정을 전망하고 주요 정책을 연구하며 각 정당의 요구가 있을 경우 선거공약의 비용추계 및 재정영향을 평가하고 정당 간에 잠정적인 연립내각 합의서(provisional coalition agreement)를 분석하는 것임.
  - 경제동향은 일반적인 전망과 보수적인 전망으로 제공되며 정당들은 비관적인 전망을 기준으로 정책안을 수립
  - 선거 이전에 4년간의 경제전망을 제공하며 이를 기반으로 정당들은 선거공약을 수립하고 경제정책기획국에서 오류나 일관성의 측면에서 평가를 실시
- CPB는 1950년대 초부터 대규모 인프라사업에 대한 비용편익분석(BC Analysis)을 수행하여 왔음.
  - CPB는 CEZIM(Committee for Economic Affairs, Infrastructure and the Environment)의 요청에 따라 PBL(PBL Netherlands Environmental Assessment Agency)과 공동으로 비용 편익분석 관련 일반지침을 발간(General Guidance for Cost-Benefit Analysis, 2013)하였으며, 관련 부처의 요청이 있을시 비용편익분석을 수행
  - 비용편익분석은 주로 민간 컨설팅업체에 의해 수행되나, 중립성 보장을 위해 필요에 따라 CPB에서 다른 견해(Second Opinion)를 제시할 수 있음.
  - 비용편익분석의 결과는 법적구속력을 지니고 있지 않는 것으로 보이며, 의사결정의

참고자료로 활용되고 있음.

- 이 외에도 CPB는 인구노령화, 세계화, 건강, 교육, 재정위기 또는 시장규제 등에 대한 경제적 효과를 분석하여 정부정책을 뒷받침하며, 예산 역시 20% 정도만 외부용역(공공부문 용역에 한정)에 의존하여 재정적인 독립성을 보장받음과 동시에 거버넌스 측면에서도 독립성을 보장받는다는 점에서 KDI와 상당한 유사성을 갖고 있음.
  - 비용편익 분석도 수행한다는 점에서 PIMAC을 부설기관으로 두고 있는 KDI와 상당히 유사한 조직이라고 볼 수 있음.
  - 일부 측면에서는 KDI보다도 더 높은 독립성을 보장받고 있다고도 볼 수 있음.
- 이와 같이, 네덜란드의 ‘fiscal watchdog’으로 불리우는 CPB는 소속과는 무관하게 독립성이 높은 것으로 보이며, 주요 역할인 경제동향 및 재정전망 제공을 통해 네덜란드 정부의 공공재정체계의 근간의 역할을 수행 중인 것으로 보임.