

요약

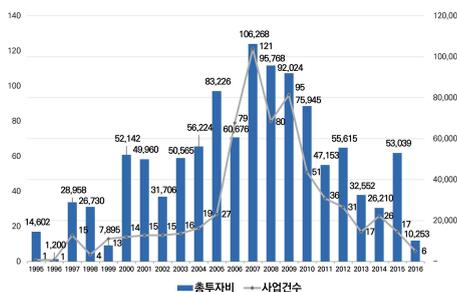
민간투자사업 관련 자료 공개 의무화하고 노후시설 개량 등으로 사업 다양화 필요

민간투자사업, 한국은 감소추세...일본은 PFI 도입으로 증가추세

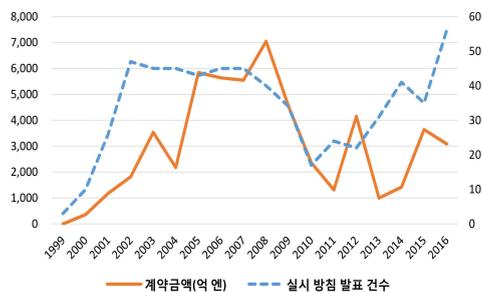
민간 재원을 이용하여 사회기반시설을 건설·운영하는 민관협력·민간투자의 개념은 1930년대 초 유럽의 수도사업에서 시작하여 도로, 철도 등으로 확대되었다.

우리나라는 1994년 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법’을 제정하면서 제도화하기 시작하였고, 2016년까지 총 702개의 사업을 추진하였다. 1994년부터 2000년까지는 민간투자사업 수가 꾸준히 증가하다가, 2008년 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 임대형 방식이 도입된 2005년 이후 사업 수가 큰 폭으로 증가하였으며, 2007년 이후 평균투자비가 감소하는 추세이다.

일본은 1999년 ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률’을 제정하여 민간투자(PFI)제도를 도입하였고, 2016년까지 총 609개 사업을 추진하였다. 연도별 민간투자사업 수는 2008년까지 꾸준히 증가하다가 한동안 주춤하였으나, 2014년부터 다시 증가하는 추세이다.



[그림 1] 우리나라의 민간투자사업 추이



[그림 2] 일본의 민간투자사업 추이

韓 日, 민간투자사업 대상시설·공공부문 출자 등에서 제도적 차이

일본은 ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률’과 동법 시행령, 동법 시행규칙, ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진 사업 실시에 대한 기본방침’과 6개의 가이드라인을 통해 민간투자사업을 운영하고 있다.

[표 1] 일본 민간투자사업 관련 법령 및 방침 등

| | |
|-------|---|
| 관련 법 | <ul style="list-style-type: none"> · 민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률 · 민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률 시행령 · 민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률 시행규칙 |
| 기본방침 | <ul style="list-style-type: none"> · 민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진 사업 실시에 대한 기본방침 |
| 가이드라인 | <ul style="list-style-type: none"> · PFI사업 실시 과정 가이드라인 · PFI사업의 리스크 분담에 관한 가이드라인 · VFM 가이드라인 · 계약에 관한 가이드라인(PFI사업 실시계약의 유의사항) · 모니터링 가이드라인 · 공공시설 운영권 및 운영 사업 가이드라인 |

우리나라와 일본은 민간투자사업 대상시설 설정방법, 공공부문 출자 허용여부, 정보 공개 의무화, 공무원 파견 가능 여부, 공공의 자금 지원 범위 등에서 법·제도적 차이가 있는 것으로 분석되었다.

일본은 민간투자사업 대상시설을 6개 시설유형으로 폭넓게 유형화한 반면, 우리나라는 구체적인 시설들을 열거했다는 점에서 차이가 있다. 일본은 국가(지방자치단체)가 선정사업자 법인에 출자할 수 있으나, 우리나라는 특정 사업 형식에 한해서 50% 미만으로 출자할 수 있다.

일본은 민간 사업자 선정 결과, 운영권 실시계약을 공표해야 하는 반면, 우리나라는 실시협약 공개 규정이 없으며, 일본은 공무원을 운영권자의 직원으로 파견할 수 있는 반면, 우리나라는 관련 조항이 없다. 또한 일본은 사업권자에 대한 출자, 대출 등을 위해 민관이 공동출자한 인프라펀드를 운영 중인 반면, 우리나라는 산업기반신용보증기금을 통해 사업시행자의 금전채무 보증만 가능하다.

일본, 컨세션 방식 도입·인프라펀드 설립 등 사업 활성화정책 추진

일본은 컨세션 방식 도입, 인프라펀드 설립 등을 통해 민간투자사업 활성화 정책을 적극적으로 추진하고 있는 반면, 우리나라는 상대적으로 소극적으로 추진하고 있다. 우리나라는 청사 등으로 민간투자사업 대상시설을 확대하고, 새로운 위험·손익 분담 방식(BTO-rs, BTO-a)을 도입하며, BTL(Build-Transfer-Lease, 임대형 민간투자사업)의 민간제안을 허용하는 정도의 민간투자사업 활성화 정책을 수립하였다.

반면 일본은 ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 대한 법률(PFI, Private Finance Initiative)’ 개정을 통해 컨세션 방식을 신설하고 ‘주식회사 민간자금 활용사업 추진기구’(민관 연계 인프라펀드)를 설립하는 등 적극적인 민간투자사업 활성화 정책을 추진 중이다.

컨세션 방식은 시설 소유권은 공공 주체가 가지고 시설 운영권은 민간 사업자가 가지며, 민간 사업자는 공공 주체에게 대가를 지불하는 방식으로, 2011년 법 개정을 통해 도입되었다. 공공 주체는 운영권 매각을 통하여 재정수입을 확보할 수 있고, 예산확보를 위한 절차를 생략할 수 있다는 장점이 있다. 일본은 ‘PPP(Public Private Partnerships)/PFI(Private Finance Initiative) 추진 액션플랜’을 통해 2013년부터 2022년까지 10년간 7조 엔 규모의 컨세션 사업을 추진하는 것을 목표로 하고 있다.

또한 일본은 정부와 민간이 100억 엔씩 공동출자하여 ‘주식회사 민간자금 활용사업 추진기구’(PFI Promotion Corporation of Japan)를 설립함으로써 민관 연계 인프라펀드를 조성하였고, 2013년 법 개정을 통해 법적 근거를 확보하였다. 기구 산하의 ‘민간자금 활용사업 지원위원회’를 통해 사업별 지원여부를 결정하고 있다. 펀드를 통해 사업별 출자, 대출, 유가증권(채권) 취득 등이 가능하고, 이를 통해 정부가 개별사업에 개입할 수 있다는 장점이 있다.

이 외에도 활용도가 낮거나 유휴의 공공 부동산을 민간투자사업에 적극적으로 활용하고, 지방자치단체의 민간투자사업을 활성화하기 위해 전문가를 파견하고 지역 플랫폼 형성·운영을 지원하는 등 다양한 민간투자사업 활성화 정책을 추진 중이다.

일본은 사업유형 다양화, 복합·부대사업 적극 실시로 한국과 차이

일본 내각부 PFI추진실, 국토교통성, 각종 지방자치단체 등에서 발간한 자료들을 바탕으로 일본의 민간투자사업 자료를 수집하고 중점 검토할 사례를 선정하였다. 중점 검토할 사례의 선정 기준은 ① 서울시 및 기초자치단체에서 주체적으로 사업을 진행시킬 수 있는 사업, ② 일본에서는 민간투자사업으로 시행하고 있는 반면, 우리나라에서는 민간투자사업으로 시행하고 있지 않는 시설, ③ 우리나라 상황에 도움이 될 가능성이 높은 일본의 민간투자사업, ④ 우리나라와 일본의 민간투자사업의 차이 비교가 용이한 사업이다.

이러한 기준에 따라 청사 2건(진구마에 1호매 민활재생 프로젝트, 중앙합동청사 제7호관 정비 사업), 문화시설 3건(가나가와 현립 근대 미술관 특정사업, 다마 지역 청소년 플라자 정비 사업, 이나기시 신문화센터 정비 사업)의 사례를 중점 검토하였다.

일본과 우리나라의 민간투자사업 사례를 비교한 결과, 크게 두 가지의 차이점을 발견하였다.

첫째, 일본의 민간투자사업은 사업유형이 다양한 반면, 우리나라는 특정 분야에 한하여 민간투자사업을 실시하고 있다. 우리나라는 주로 교통, 환경, 학교 분야에서 민간투자사업을 실시하고 있지만, 일본은 청사, 공영주택, 급식센터, 복지시설 등 다양한 유형의 민간투자사업을 실시하고 있다.

둘째, 우리나라는 제한적으로 복합·부대사업을 실시하는 반면, 일본은 수익 창출을 위해 다양한 복합·부대사업을 적극적으로 실시하고 있다. 우리나라에서는 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’ 제21조에 명시된 사업들만 민간투자사업 부대사업으로 가능한 반면, 일본에서는 청사, 경찰·소방시설, 복지시설, 공원 등 시설의 종류나 규모에 상관없이 부대사업을 실시할 수 있다. 부대사업 종류도 상업시설에 한정하지 않고, 공동주택 및 숙박시설, 뮤지엄 스텝 등으로 다양하다.

사업 관련 자료 공개해 민간 참여 늘리고 시민 불신 해소할 필요

일본 민간투자사업의 법, 제도, 정책, 사례 등의 분석을 통해 사업 관련 자료 공개, 지방자치단체의 민간투자사업 지원, 적용 시설 다양화, 노후 시설의 현대화 및 개량 사업 실시 등 다양한 개선방안을 도출하였다.

먼저 우리나라도 일본처럼 민간투자사업 관련 자료를 공개하여 민간의 참여를 활성화하고, 시민들의 불신을 해소할 필요가 있다. 현재 일본은 특정사업 평가 결과, 민간 사업자 선정 평가 결과, 사업계약에 대한 공표를 법적으로 의무화하고, 민간투자사업들의 입찰 설명서, 낙찰자 결정기준, 계약서(안) 등을 인터넷에 공개하는 반면, 우리나라는 사업 관련 자료를 공개하고 있지 않다. 우리나라도 민간투자사업 관련 자료를 공개하여 보다 투명하게 민간투자사업을 진행할 필요가 있다.

전문인력 양성, 플랫폼 운영 등으로 지자체 민간투자사업 지원해야

다음으로 우리나라도 일본처럼 전문인력 지원, 플랫폼 운영 등을 통해 지방자치단체의 민간투자사업을 지원할 필요가 있다. 일본은 중앙정부에 비해 전문성이 부족한 지방자치단체를 위해 민간투자사업 전문가를 파견하고 지역 플랫폼 형성·운영을 지원하며, 지방자치단체 지원 원스톱 창구를 운영하고 있다. 이에 반해 우리나라는 지방자치단체의 민간투자사업을 위한 별도의 제도가 없다. 따라서 우리나라도 지방자치단체의 민간투자사업을 지원하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

노후 공공시설 현대화·개량사업, 민간투자사업으로 추진 바람직

그리고 우리나라도 일본처럼 청사, 보건소 등 보다 다양한 시설에 민간투자사업을 적용할 필요가 있다. 우리나라는 아직 청사, 정수시설에 대해 민간투자사업을 진행한 사례가 없으므로, 보다 다양한 시설유형에 민간투자사업을 적용할 필요가 있다.

마지막으로 우리나라도 1970~80년대 건설된 노후 인프라시설이 많은 만큼, 노후 시설의 현대화 및 개량사업을 일본처럼 민간투자사업으로 진행하는 방안을 고민할 필요가 있다. 일본은 복지회관, 대학 연구동, 청소년 센터, 미술관 등 다양한 시설의 개량사업을 민간투자사업으로 실시하고 있는 반면, 우리나라는 아직 공공시설 개량사업을 민간투자사업으로 진행한 사례가 없다.