

地方自治와 民資誘致

이 규 환

중앙대학교 행정대학원장

I. 民資誘致의 意義

지난 1990년대 이래 우리나라는 본격적인 지방자치제가 실시되면서 그 어느 때보다도 주민들의 삶의 질 향상과 관련된 복지수요 및 개발요구의 증대로 지방행정수요는 급증하고 있는 반면에 이를 충족시킬 수 있는 지방재정여건은 매우 열악한 상황에 놓여 있다. 더욱이 3년전의 미증유의 IMF사태까지 겹쳐 아직도 그 후유증이 해소되지 않는 상황하에서 우리나라 지방자치단체들이 자주재원을 확충할 수 있는 방안은 더욱 어려운 실정이다.

그러나 주민들의 복지수요와 개발욕구를 충족시키기 위해서는 무엇보다도 재원확보가 긴요한 관건이 아닐 수 없다.

이를 위해서 지방세의 신설, 국세의 지방세로의 이전 등 조세체계의 개편방법이나 효율인상 등을 통한 세외수입증대 방안 등이 있겠으나 이는 조세저항 및 세원의 지역편중뿐만 아니라 어려운 경제여건에 놓여 있는 주민에게 새로운 부담을 과중시키는 결과가 되므로 이러한 방안들을 결국 실현하기에는 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 정부는 제한된 재정자금으로는 필요한 사회간접자본시설(SOC)사업을 모두 추진하기에는 어렵다는 판단아래 민자유치를 통한 사업추진의 활성화를 모색하는 제도적 장치를 강구하게 된 것이다.

민자유치는 그 언어 자체의 의미로 볼 때는 공공사업을 위해서 민간자본을 유

치하는 것을 뜻한다. 즉 민자유치는 주민의 삶의 질 향상과 지역개발을 위해서 국가나 지방자치단체가 부족한 재원을 충당하기 위해서 민간부문에게 재원조달과 사업과정을 위탁하고 효율적인 사업추진을 위해 민간의 창의력을 도입하는 것이라 할 수 있다. 이 경우 단순한 민간자본을 유치한다는 점 이외에도 투자하는 기업들의 수익성도 어느 정도 보장해야 하는 면도 있다. 이는 효과적인 민자유치와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 이러한 면에서 민자유치란 국가 또는 지방자치단체가 사회간접자본시설의 건설과 운영을 위해 부족한 재원의 전부 또는 일부를 민간부문(기업 또는 개인)으로부터 조달하고 이들에게 일정한 범위내에서 그 공공시설에 대한 운영 및 소유권을 보장하는 행위이다.

민자유치는 그 개념상 사업의 주체, 대상이나 사업방식 등에서 몇 가지 특징을 지니는데, 첫째 민간자본을 유치하는 주체는 국가 또는 지방자치단체 등 공공부문이어서, 국가나 지방자치단체가 사업의 전과정을 주도하며 민자유치시설의 관리·감독권을 행사하고, 민간부문은 민자유치사업을 통해 건설된 시설 등을 소유·사용·수익하는 것이다.

둘째, 민자유치방식으로 시행하는 사

업은 수익사업이 아닌 공공성이 강한 개발사업, 즉 공공사업을 대상으로 함으로써 민간자본을 유치하여 공공시설을 건설·운영함으로써 궁극적으로 국민생활의 향상에 기여함을 목적으로 하는 것이다.

셋째, 민자유치를 통하여 민간부문은 공익사업에 소요되는 재원의 전부 또는 일부를 조달하고, 일정범위내에서 공공시설의 운영 및 수익권 등을 가지게 된다. 일정수익을 보장하기 위해 민자유치에서 주로 사용하는 방식에는 리스크와 관련하여 여러 가지 방법이 있을 수 있다.

민자유치는 원래 영국의 행정개혁의 과정에서 출발하였다. 즉 1992년 영국은 행정개혁의 일환으로 민자주도공공사업(Private Finance Initiative; PFI) 법안을 계기로 민자유치방안은 제3섹터 활용과는 다르게 민간기업의 자본력과 경영기반을 행정에 활용한 새로운 대안으로 출발하게 되었고, 日本 역시 영국의 PFI를 거의 그대로 답습한 「민간자금 등의활용에의한공공시설등정비등의촉진에관한법률」의 제정으로 민자유치가 활발히 진행되고 있다.

우리나라는 지난 1994년에 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」이 제정되었고, 1999년에는 대체입법으로 「사회간접자본시설에대한민간투자

법」이 제정되어 민자유치사업의 활성화를 위한 법적·제도적 장치는 마련되어 있다고 하겠다.

II. 民資誘致 關聯 法律과 制度

1. 民間投資法의 內容

우리나라는 기존의 재원조달방식으로 는 당면하고 있는 공공시설의 부족현상을 해소할 수 없다는 판단하에 공공시설에 대한 민자유치촉진을 위한 새로운 정책을 추진하게 되었고, 그 결과 1994년 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」(이하 민자유치촉진법)이 제정되었다. 기존의 도로법, 항만법 등 공공시설관련 개별법에 민자유치의 근거가 일부 마련되어 있는 것을 체계적으로 종합화했으며 수익성보장과 경영권 안정장치를 지원하기 위해 제정되었지만 대상사업의 지나친 대형화, 수익성 보장, 사업추진절차상의 문제점 등 법률적인 한계로 인해 정부는 1999년 5월에 민자유치촉진법을 폐지하고 그 법의 폐단을 보완한 「사회간접자본시설에대한민간투자법」(이하 민간투자법)을 새로 제정하게 되었는데 그 주요내용을 보면 다

음과 같다.

① 민자대상사업 선정결과에 대한 객관성과 신뢰성이 제고되도록 민자대상사업 선정시 타당성조사를 의무화하였고, 특히 재정지원을 요구하는 민자사업에 대해서는 예산회계법시행령상의 예비타당성조사를 반드시 거치도록 하였다.

② 민자사업의 추진 틀이 정부고시사업위주에서 민간제안사업으로 전환되도록 민간제안대상사업, 제안절차 등 민간제안 추진절차를 구체화하였고, 민간제안의 활성화를 위하여 총평가점수의 10%이내에서 제안자에게 가점을 부여할 수 있도록 하였다.

③ 민자사업의 수익률은 주무관청과 사업시행자간의 협상을 통하여 결정하되, 수익률 결정시 일반대출금리 수준, 개발사업의 위험도(project risk) 등이 고려되도록 하였다.

④ 민자사업에 대한 종합지원기구로서 민간투자지원센터를 국토연구원에 설치하고, 타당성 분석 등 수익성있는 사업의 발굴, 각종 인·허가 사항에 one stop서비스 제공 등의 업무를 수행하도록 하였다.

⑤ 사업시행자의 운영수입 리스크를 완화해 주기 위해 실제 운영수입이 실시협약체결시 정한 운영수입의 90%(민간

제안사업: 80%)에 미달한 경우 부족분은 정부에서 보장하도록 하되, 110%(민간제안사업: 120%) 초과분은 국가 또는 지방자치단체로 환수되도록 하였다.

⑥ 사업시행자의 환리스크를 완화해 주기 위해 20%이상 환율변동으로 발생한 환차손에 대해서는 사용료 조정 또는 재정지원이 가능하도록 하되, 환차익이 발생한 경우에는 국가 또는 지방자치단체로 환수되도록 하였다.

⑦ 민자사업추진과정에서 사업시행자의 예상치 못한 위험을 완화해 주기 위해 국가에 소유권이 귀속되는 시설의 사업시행자가 천재지변 등 불가피한 사유로 동 시설의 건설 또는 관리운영이 어려운 경우 당해 사업의 매수를 국가 또는 지방자치단체에 요청할 수 있도록 하였다.

⑧ 민자대상사업 지정효과가 취소된 사업의 민자대상사업으로 재지정, 이미 사업시행자가 지정된 사업의 실시협약 변경 등 개정 민간투자법의 시행에 따른 경과조치 적용절차를 구체적으로 규정하였다.

1) 민간투자법의 법적성격

민간투자법은 민자유치사업에 관하여

34개 민자유치 관련 개별법에 대해 우선적인 효력을 가지므로, 관련규정의 범위 안에서 특별법으로서의 성격을 갖는다. 따라서 도로법, 철도법 등 개별법에 민자유치에 관해 명확한 근거규정이 없다고 하더라도 민간투자법에 의해 민자유치가 가능하고, 각 개별법에 사업추진절차 및 각종 수익성 보장장치들이 민간투자법과 다르게 규정되어 있다면 민간투자법이 우선 적용된다.

이와 같이 민간투자법이 민자유치사업에 관하여 개별법에 우선하여 적용되지만 개별법에 의한 민자유치를 금지하는 것은 아니다. 따라서 주무관청은 사업을 추진함에 있어 민간투자법의 방식과 개별법의 방식 중 하나를 택할 수 있다.

2) 민자유치대상이 되는 사회간접자본시설

제1종시설과 제2종시설로 나누었던 민자유치추진법과는 달리 민간투자법에서는 구분을 없애고 사회간접자본시설을 대상으로 하였다. 즉 사회간접자본시설은 모두 34개유형으로 다음과 같다.

① 도로분야에서는 도로 및 도로부속물 노외주차장, 지능형교통체계 등 3개

이며 건설교통부가 소관부처이다.

② 철도분야는 철도와 도시철도 등 3개이며 소관부처는 철도의 경우 철도청, 도시철도의 경우 건설교통부이다.

③ 항만분야는 항만시설, 여항시설, 종합여객시설 등 3개이며 소관부처는 해양수산부이다.

④ 공항분야는 공항시설 1개이며, 소관부처는 건설교통부이다.

⑤ 수자원분야는 4개로서 다목적댐과 하천부속물은 건설교통부 소관이며, 하수도와 수도는 소관부처가 환경부이다.

⑥ 통신분야는 전기통신설비와 전산망 등 2개이고, 소관부처는 정보통신부이다.

⑦ 에너지분야는 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설 등 3개이며 소관부처는 산업자원부이다.

⑧ 환경분야는 폐기물처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공급처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 하수종말처리시설 등 6개이며, 소관부처는 환경부이다.

⑨ 유통분야는 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널 등 3개이며, 소관부처는 건설교통부이다.

⑩ 문화관광분야는 7개로서 관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시

설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의 시설은 문화관광부가 소관부처이며, 도시공원은 건설교통부소관이다.

한편 민자대상사업투자의 추진방식은

①사회간접자본시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 준공후 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(BTO: Build-Transfer-Operate), ②사회간접자본시설의 준공후 일정기간동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며, 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식(BOT: Build-Own-Transfer), ③사회간접자본시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되는 방식(BOO: Build-Own-Operate) 등 다양한 방식이 있다.

우리나라에서 시행되는 민자유치대상 사업은 크게 정부고시사업과 민간제안 사업으로 구분될 수 있다. 정부고시사업의 경우 민간투자법 제2조 제1호에서 정한 사회간접자본시설로 중장기계획·국가투자사업의 우선순위에 부합하는 것을 우선순위로 하며, 특히 타당성조사와 민간의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있다고 판명되는 사업이어야 한다.

민간제안사업일 경우 민간투자사업기본 계획에 포함·공고되지 않았거나 주무 관청에 의해 민간투자대상사업으로 지정·공고되지 않은 사업 중 민간투자방 식으로 추진가능한 사업을 발굴하여 주 무관청에 제안할 수 있으며, 대상사업 결정은 건설 및 운영단계에서 공사비 또 는 시설의 유지운영비를 절감하거나, 환 경에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있는 설계·공법이나 기술을 적용하는 경우가 우선적으로 고려되며, 특히 정부 의 재정지원을 요구하지 않는 경우이어 야 한다.

2. 支援機構의 設置 및 運營

1) 민간투자지원센터(PICKO)

민간투자법 제23조에 설립근거를 둔 민간투자지원센터(Private Infrastruc-tion Investment Center of Korea: PICKO)는 민간투자사업추진과정에서 당면하는 각종업무를 행정적·기술적으 로 지원함을 목적으로 국토연구원에 설치되었다. 이는 기획예산처의 제도운 영 역할, 주무부처의 사업추진, 민간투자 지원센터의 기술적 지원의 역할을 분담 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

PICKO의 주된 기능은 국가 또는 지방자치단체와 국내·외 민간투자자가 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업 을 추진함에 있어 당면하는 업무를 행정 적·기술적으로 지원하는 것이다. 즉 사 업에 관련한 인·허가신청의 업무의 대 행과 투자대상사업의 발굴 및 타당성분 석, 민간투자사업기본계획의 수립지원, 민간부문의 사업제안 및 민간투자시설 사업기본계획에 대한 검토, 사업계획의 검토·평가 및 실시협약체결 등 사업시 행자 지정과 관련한 업무의 지원 등의 업무를 하는 것이다. 또한 관계부처 공 무원, 금융기관, 민간실무자 등을 대상으 로 한 민간투자사업 관련 교육프로그램 개발 및 운용과 민간투자사업관련 각종 제도 및 기법등의 개선을 위한 연구등의 업무도 같이 이루어진다.

PICKO는 센터장 산하에 기획행정팀 과 프로젝트분석팀으로 나누어진다. 기 획행정팀은 민간투자사업계획 수립업무 지원과 투자상담 및 홍보, 표준협약서·시설사업기본계획 작성요령 제정, 제도 개선연구와 인·허가협의 및 대행처리, 법률자문 및 교육을 담당하고 있다. 프 로젝트 분석팀은 민간투자사업 관련 타 당성조사결과에 대한 검토, 사업계획검 토·평가 및 실시협약체결 등 업무지원,

기타 민간투자사업추진관련 기술지원을 담당하고 있다.

PICKO의 가장 큰 업무는 기존사업의 처리 등 민간투자사업의 신속한 추진에 있으므로, 법률의 개정에 따른 사업의 재협상 및 실시협약변경업무지원과 우선협약대상자가 지정된 사업의 협상 및 실시협약체결업무지원이 신속하게 이루어지도록 하고 신규 프로젝트의 발굴 및 추진에 대한 지원이 같이 진행될 수 있도록 지원하는 것이다.

2) 사회간접자본투융자회사(인프라펀드)

민간투자법 제59조에 의하여 사회간접자본시설사업에 자산을 투·융자하여 그 수익을 주주에게 배분하는 것을 목적으로 한국산업은행·한빛은행·삼성생명보험(주)·교보생명보험(주)·동양종합금융(주) 등 5개 금융기관이 출자하여 국내펀드인 「한국인프라투융자회사」가 설립되었다.

일반적으로 사회간접자본투·융자회사는 SOC사업을 시행하는 법인에 대한 출자 및 융자, SOC사업을 시행하는 법인이 발행하는 채권의 인수 등의 업무를 맡고 있다. 인프라시설에 대한 민간투자

의 성패는 원활한 재원조달 여부에 좌우되는데 우리의 경우는 신용·담보보증을 요하는 금융관행 등으로 재원조달(project financing)기법과 펀드가 거의 활용되지 못하고 있었다.

사회간접자본투융자회사는 국내·외 인프라사업에 대한 투자를 목적으로 상업적 베이스로 관리되는 Mutual Fund 형태의 성격을 지닌 투융자회사로 지분참여·융자·융자주선 등의 기능을 하며, IFC(국제금융공사) 등 국제금융기관과 「한국인프라투융자회사」 등의 금융기관의 출자를 재원으로 설립되었다.

3) 산업기반신용보증기금

민간투자법 제30조를 근거로 금융기관으로부터 민간투자사업자금의 융자를 받고 사업시행자에 대한 신용보증 등을 위하여 산업기반신용보증기금을 설치·운영하고 신용보증기금에서 관리하고 있다. 과거 산업기반신용보증기금은 보증한도의 제한(100억원)·관리기관의 다원화(산업은행, 신용보증기금, 기술신용보증기금)로 인한 전문성 미흡으로 운영실적이 부진하였다. 이에 민간투자법 제30조에서 제40조에 걸쳐 산업신용보증기금제도를 다음과 같이 개선하였다.

첫째, 보증의 전문성확보와 종합보증 서비스 제공을 가능하게 하고, 자행대출·자행보증에 따른 도덕적 해이(moral hazard)방지와 시중은행 및 산업은행 등 금융기관간 공정한 경쟁토대를 마련하기 위하여 관리기관을 신용보증기금으로 일원화하였다.

둘째, 기존 100억원에서 확대된 1000억원 이내의 범위에서 보증한도기금의 15배에서 20배로 확대함과 동시에 기금보증대상을 금전채무 외에 SOC채권보증을 가능하게 하였다. 또한 기금운용계획의 작성절차를 간소화함으로써 위원회심의가 아닌 기획예산처장관의 승인만으로 가능하게 되었다. 즉 보증한도 확대 및 절차의 간소화를 가져왔다.

Ⅲ. 外國의 民資誘致 關聯制度

1. 英國의 民資主導公共 事業(PFI)

1) PFI의 추진배경

영국은 민자유치와 민영화방식을 병행해서 추진하고 있었으나 경쟁의 도입과 경제적 효율성제고, 공공부문의 차입

축소, 정부개입축소, 주식소유확대, 정치적 우위권 확보 등의 목적을 위해 1992년 민간주도공공사업(Private Finance Initiative: PFI)법이 도입되었다.

도로·철도·지하철 이외에도 운영비가 많이 드는 병원·교육시설 심지어 교도소에 이르기까지 민자를 유치하고 있다.

영국은 민영화나 민자유치에 의한 공공시설의 확충과 운영이 가장 활성화되어 있는 국가 중의 하나이다. 영국의 공공시설에 대한 민간부문의 참여는 단순히 투자재원의 제공이라는 측면뿐만 아니라 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위한 민간의 기술, 창의력, 경영능력을 도입하려는 의도가 강하다. 이렇게 활발히 민자유치가 진행되고 있는 영국의 본격적인 민자유치제도는 1992년 재무성에 의해 시작된 PFI라는 제도이다.

2) PFI의 유형

영국의 PFI는 재산성이란 면에서 ① 독립채산형, ② 공공시설제공형, ③ 공동투자형 등 세 가지 모형이 있다. 먼저 제1유형은 기업의 독립채산에 의한 것으로서 기업에게 재산성이 보장되는 분야에서 행하여지는 유형이다.(Financially

Fee-Standing Project: 독립채산형) 기본적으로 기업만 설계 · 건설 · 자금조달 · 운영 등 자유롭게 경영하고 집행한다. 이러한 사업에 드는 비용은 통행료 징수 등 이용자가 부담하는 유형이라 할 수 있다. 물론 위험부담도 기업이 진다. 정부 · 지방자치단체는 원칙적으로 보조금 등의 지원을 하고 허가나 법제도로서 뒷받침하여 준다. 영국에서는 유료교량의 건설 · 운영을 민간에서 행하게 하는 사례가 있다.

제2유형은 기업이 공공시설이나 서비스를 제공하는 것이라 할 수 있으며, 기업에게 채산성이 없는 분야에 이용하는 유형이라 할 수 있다(Services Sold to the Public Sector: 공공 서비스 제공형). 기업이 시설을 건설하여 사업을 운영할 때, 정부 · 지방자치단체가 사용량에 대응하는 대가를 지불하는 것으로, 영국에서는 형무소의 건설 · 운영 등에 있어 이와 같은 유형이 이루어지고 있다.

제3유형은 기업과 정부가 합작하여 투자하는 방법으로, 비용부담이 큰 사업 중에서 채산성이 떨어지는 분야에서 행해지는 유형이다(Joint Ventures: 공동투자형). 관 · 민 쌍방의 자금을 이용하는 것으로, 기업이 자금조달 · 건설 · 운영관리를 맡아서 하고, 정부 · 지방자치

단체는 보조금을 지불하는 방식이다. 영국에서는 유료해저터널 · 철도 등 대규모 사업에 이 방식을 적용하였다. 이념상 일본의 제3섹터와 비슷하다. 영국에서는 일본의 제3섹터와 다르게 정부와 민간의 책임분야가 명확하다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다.

3) 정부 및 지방자치단체에 있어서 PFI방법

영국의 경우 대상사업을 선정함에 있어 가장 중요한 것은 VFM(value for money)테스트를 한다는 것이다. VFM 테스트를 통해서 대상사업이 정해지며, 정해진 대상사업은 정부 또는 지방자치단체의 공공사업의 예산편성과정내에서 결정된다. 따라서 민자유치 타당성을 검토하지 않은 공공사업에 대해서는 예산에 편성되지 않는다.

정부 및 지방자치단체가 민자유치사업을 추진하는 주체는 Project Company라 불리는 사업회사와 DBFO(설계: Design, 건설: Build, 자금조달: Finance, 운영: Operation) 계약을 맺음으로써 진행한다. 사업회사는 자금조달을 위해 금융기관과의 관계를 가지며, 민간측면에서는 통상, 조성된 컨소시엄(특정환

사업을 수행하기 위하여 복수의 기업 중에서 결정된 기업체)과 사업의 수탁을 결정한다.

특히 영국의 PFI계약에 있어서 중요한 것은 예기치 않은 분쟁이나 문제가 발생할 경우 이를 해결하는 방법으로 계약이전 많은 문제들을 미리 예측하여 이를 해결하는 방안들을 구체적으로 열거하고 있다는 것이다. 예컨대 성과점검의 방법, 소유권의 변경, 공공부문의 개입권, 자금제공자의 개입권, 법개정시의 위험부담, 재산이전, 재산의 잔존가치 등에 대해 엄격히 규정하고 있다.

2. 日本의 民資主導公共事業 (PFI)

1) PFI의 추진배경

일본의 민자유치에 대한 방향은 지방정부와 중앙정부의 개발계획과 조화 속에 민간자본을 유치하고 있다는 점이다. 일본은 지난 1980년대 초반부터 SOC확충을 위한 민자유치에 적극 나서서 1986년 제정된 “民活法”(민간사업자의 능력활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 임시조치법)을 중심으로 리조트법, 민도법을 제정하는 등 관련법체계를 정

비하였다. 그러나 수익성 없는 사업에 민간자본을 유치한다는 명목 및 민간기업에게 적자운영을 보전하려는 목적으로 각종 행정력과 재정지원을 하고 있다는 지적과 함께 공공성과 수익성의 관점에서 상호모순을 초래하여 민간자본 참여에 제약을 가하고 있다는 지적으로, 1999년 7월 “민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등 촉진에 관한 법률(PFI법)”을 제정하고 2000년 3월에 PFI의 이념과 그 실현을 위한 방법을 나타내는 ‘기본방침’을 책정하여 PFI사업의 범위를 구체적으로 명시하는 등의 활발한 민자유치를 위한 노력이 진행되고 있다.

일본에서 이러한 PFI는 공공시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용하고 행하는 새로운 법률이다. 또한 이에 따라 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력을 활용하여 국가나 지방자치단체 등이 직접 실시하는 것이다. 효율적이면서 효과적인 공공서비스를 제공할 수 있는 사업에 관하여 PFI법으로 실시하고 있다.

2) PFI의 유형

일본의 PFI는 효율적인 공공사업을 추진하는데 있어 정비된 사회간접자본 시설의 특징·내용 등에 따라 독립채산형, 서비스제공형, 관민협조형 등 3가지 유형으로 분류된다.

① 독립채산형

민간사업자가 독립적인 시설의 건설·관리 등을 행할 때 cost는 이용요금수입 등의 수익자로부터 회수하는 것이다. 공공부문은 사업허가 등을 주는 것뿐이어서 원칙적으로 민간사업자가 위험부담을 지는 것이 대부분이다. 유료도로, 유료교양, 터미널시설 등 교통관련 시설 등을 예로 들 수 있다. 일본에서는 외국과 달리 고속도로는 유료여서 이 방식을 먼저 택하고 있다. 또 민간철도나 전력·가스·통신사업 등도 폭넓게 독립채산형의 유형으로 행하여지고 있다.

② 서비스제공형

민간사업자가 시설의 건설·관리를 행하고, 공공부문은 그 서비스의 구입주체가 된다. 사업위험은 원칙적으로 민간사업자가 지지만 cost는 공공부문이 제공함으로써 회수된다. 공립병원 등이 이 유형으로 행하여지고 있다.

③ 관·민 협조형

관·민 쌍방의 자금을 이용해서 건설·관리 등을 행하지만 철저히 민간사

업자가 사업을 주도한다. 서비스제공형과는 공공부문이 시설의 건설 혹은 운영 단체에게 비용의 일부를 부담하는 점이 다르다. 공적부문에 사업비를 일부 부담하는 경우는 초기투자비용이 크고, 사업기간내에서 회수가 곤란한 경우 공공부문이 사업비의 일부를 부담하게 된다. 그리고 공공부문이 요금을 보조하는 경우는 요금이 정책적으로 낮게 설정되어 있는 경우, 예컨대 수도사업 등으로 일부를 공공부문이 보조하는 경우이다.

3) 정부 및 지방자치단체에 있어서 PFI의 방법

대상사업 선정에 PFI도입 초기에는 민간사업자의 제의보다는 공공부문이 민자유치 가능성이 있는 사업을 정하고 사업참여에 관한 공모를 시행하였으나 현재는 민간부문의 제의에 의한 사업선정을 우선시하고 있다. 물론 공공시설에 관계된 것이므로 공공부문이 공공시설 정비와 계획을 마련해야 할 필요가 있기 때문에 공공부문은 민간사업자가 PFI사업의 검토를 행할 수 있도록 미리 공공시설의 정비프로그램을 공개하고 있다.

일본의 PFI사업의 경우 그 절차와 각 단계에서 유형이나 리스크 분담 등의 내

용에 따라 다양하지만 대략적인 공통점은 내각총리대신의 기본방침이 결정되며, 사업의 선정, 사업자의 선정, 계약, 사업의 실시, 계약의 종료과정을 거치게 된다.

우선 공공부문에서 공공사업의 계획과 적합성 등의 사업적부를 검토하고, 주무관청이 사업자 모집공고를냄으로써 시작된다. 제안서를 평가 후 우선교섭권자와 차점자를 선정하고, 제안서의 평가 후 우선 교섭권자와 차점자를 선정하고, 최선의 합의를 얻을 수 있는 사업자와 계약을 맺게 된다. 특히 주의하여 볼 점은 실시협약의 설정에서 무상사용기간·통행료·정부지원 등을 사후적으로 조정하는 우리나라와는 달리 사업의 내용에서부터 시설의 이관까지 책임분담을 명확히 설정한다. 특히 사업파탄시의 대응에 대해서 각 사례별로 자세히 고 명확하게 명시하고 있다.

IV. 우리나라 民資誘致 推進 實態

1. 中央政府 民資誘致 實態

2000년 현재, 개별법 및 민자유치촉진법 등에 의해 총 100개사업(총사업비

약 52.5조원)이 민자사업으로 추진되어 왔다. 사업비가 2000억원 이상인 중앙관리사업이 45개, 개별부처 및 지방자치단체 등에서 자체적으로 추진하고 있는 사업이 55개이다. 그리고 관리주체별로는 중앙정부 소관사업 37개, 지방자치단체 소관사업 63개 사업이다.

중앙정부에서 추진중인 민자유치사업은 건설교통부 추진의 24개 사업과, 해양수산부 12개 사업, 철도청 11개 사업이다. 이 중 건설교통부가 관리하는 인천국제공항고속도로 건설사업, 인천국제공항화물터미널 건설사업, 천안-논산간 고속도로 건설사업, 대구-안동간 고속도로 건설사업, 경인운하건설사업과 해양수산부가 관리하는 인천종합여객시설사업, 목포신외항 다목적부두사업, 부산신항만 개발사업은 현재 공사착공이 시작된 사업으로 법개정으로 인한 민간투자사업의 일정이 차질없이 진행되도록 민간투자법제정 상황에 따른 실시협약 변경대상사업이다. 또한 철도청이 주무관청인 인천국제공항철도민자유치사업과 건설교통부의 서울외곽순환고속도로 건설사업, 해양수산부의 인천북항개발사업, 포항영일만 신항사업은 현재 실시협약 체결대상사업으로 진행중에 있다.

중앙정부의 민자유치사업을 보면 건

설교통부와 해양수산부를 중심으로 한 사회간접자본시설에만 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라의 민자유치법인 「사회간접자본시설에대한민간투자법」이 공공서비스를 제공하기 위한 서비스개념이 아닌 시설물확보가 중심인 건설개념으로 이루어져 있기 때문이다. 영국이나 일본의 경우 PFI사업이 도로나 철도 등의 사회간접자본시설에만 한정되는 것이 아니라 병원·교육·문화 및 학술·복지와 위생 등의 공익사업까지 확대되어 있는 것과 차이가 있음을 알 수 있다.

2. 地方自治團體 民資誘致 實態

지방자치단체의 민자유치사업은 민자유치촉진법 이후 63개 사업에서 2000년 현재 인천광역시 1개 사업, 경기도 2개 사업, 경상남도 5개 사업, 기타 1개 사업이 증가한 72개 사업이 추진중이다. 그러나 국가적 사업이 대부분이 중앙정부 추진사업에 비해 수익성이 떨어지거나 재원조달의 어려움으로 착공조차 못하는 사업이 대부분이다.

서울시의 경우 우면산터널사업의 경우 한국중공업컨소시엄이 1998년 5월

사업시행자로 지정되어 실시계획승인이 신청되어 있는 상태이고 용두유수지 복개주차장 건설사업은 실시협약이 체결되어 공사착공예정이다. 특히 서울종합터미널 신축사업의 경우 1999년 12월 완공되었으나 교통영향평가가 아직 이행되지 못한 관계로 임시사용승인만 난 상태로 늦어지고 있다(<표 1> 참조).

지방자치단체의 민자유치사업 중 가장 큰 애로사항이 사업비의 조달과정이다. 도로건설사업의 경우 세수확충을 위한 기타 관광지 건설사업의 경우와 같이 3000억원이 넘는 사업의 경우 수익성과 기타 제반사항의 부재로 지방자치단체가 사업을 추진하기엔 어려움이 많다. 이와는 반대로 울산공용여객 자동차 터미널과 같은 부대사업과의 절충된 경우 대기업과의 이해관계가 어울려 성공적인 민자유치 사례가 되고 있다.

경기도의 경우도 1조가 넘는 도로사업의 경우 수익성과 타산성의 부족으로 사업자 선정부터 어려움이 많아서 결국 사업이 취소되었다. 또한 고양 국제전시장의 경우와 같이 각 지방자치단체와 중앙정부 공동추진의 경우도 서로간의 이해관계를 절충하기 어렵다는 이유로 사업추진이 어렵고, 미세한 계약의 체결을 수행할 수 있는 전문성이 요구된다.

<표 1> 각 시·도별 민자유치사업현황

지방자치단체	사 업 명	총사업비	사업고시	비 고
서울특별시(3)	우면산터널사업	1,490억	97. 8	추진중
	용두유수지 복개주차장 건설사업	30억	97. 3	협약체결
	서울종합터미널 신축사업	3,000억		완 공 ¹⁾

1) 1999년 12월 완공, 아직 임시사용승인만 되어 있는 상태임(서울시 주차계획과, 인터뷰)

대구광역시(3)	제2팔달로 건설사업	1,252억	96. 8	완 공
	4차 순환도로 건설사업	1,997억	96. 8	완 공
	낙동강변 도로건설사업	11,878억	00. 3	추진중

광주광역시(4)	제2순환도로 1구간 건설사업 ¹⁾	3,349억	96. 6	공사착공
	제2순환도로 3구간 건설사업	1,500억	99. 5	00.3착공
	무등산 진입로 개설사업	185억		민간투자 보 류
	광주타워 건립	350억		민간투자 보 류

1) 실시협약 변경대상 사업(기획예산처, 2000년 민간투자사업기본계획(안))

부산광역시(9)	부산-거제간 연결도로사업	15,340억	98. 1	협상중
	초읍선경량전철사업	3,004억	98. 1	수정·협상
	해안순환도로사업	4,125억	93. 11	계획중
	산성 터널사업	1,950억	96. 4	계획중
	해운대 온천센터	5,183억	97. 4	계획중
	백양산 터널사업 ¹⁾	981억		완 공
	수양산 터널사업	1,498억	97 ²⁾	97.11착공
	부산종합화물터미널 사업	1,801억	90. 11	부분완공
	부산유스센터사업	380억	94. 8	3차 인수

1) 백양산 터널의 경우 완공되어 통행료를 징수중이나, 981억원중 아직 민자가 확정되지 않은 상태로 사업비 정산중에 있다.

2) 93년 사업시행자가 지정되었으나, 98년 변경된 협약 재체결, 2001년 8월 준공예정.

대전광역시(2)	대전공용화물터미널 조성사업	671억	1)	완 공
	대전천변 도시고속화도로사업	-	-	외자유치

1) 88년 도시계획시설로 결정되었으나, 이후 98년 변경인가되어서 99년 12월 준공.

울산광역시(2)	울산대교 및 접속도로 건설사업	3,583억	96. 2 선정	투자보류 ¹⁾
	울산공용여객 자동차 터미널	3,630억	94. 9	완 공

1) 1999년 기준 사업비 3,583억원 중 민자 1,929억 지자체 1,654억으로 사업비 조달곤란으로 97년 민자유치 사업에서 유보결정되었다(울산 도로과, 인터뷰).

인천광역시(7)	만월산 터널 축조공사	1,594억	96. 2	보 류
	문학산 터널 축조공사	678억	95. 12	96.11 착공
	철마산 터널 축조공사	-	96. 6	보 류
	강화2대교 건설공사	697억	95. 1	공사착공
	제2연육교 건설공사 ¹⁾	15,000억	-	-
	인천항-시화공단 도로공사 ²⁾	2,780억	-	-
	제3경인 고속도로 건설공사	5,200억	97. 4	협상중

1) 개정법에 의거 신규사업으로 추진예정(해외자본 유치예정).

2) 개정법에 의거 경과조치에 따른 폐지

경기도(9)	시흥도리-인천남동 도로사업	4,249억	97. 4	협상중
	서울-춘천 도로사업 ¹⁾	10,485억	98. 12	사업취소
	일산대교 사업	1,312억	99. 3	협상중
	고양국제전시장 ²⁾	4,075억	00. 예정	계획중
	경인우회도로	2,057억	96. 4	계획중
	고촌-월곶 도로사업	6,088억	99.	계획중
	용인 경량전철	6,066억	99.	계획중
	의정부 경량전철	6,632억	99.	고 시
	서울-하남 경량전철	6,465억	95.	

1) 2000. 10월 순수 민자로 사업을 착공하려는 계획이었으나, 타산성 부족과 사업자 부재로 인해 사업취소되었다(경기도 건설계획과, 인터뷰).

2) 고양시, 경기도, 산업자원부 공동추진 사업으로 건립단이 조직되어 사업을 추진하고 있으나 각 주무관청의 의견차로 문제점이 발생되고 있다(경기도 경제정책과, 인터뷰).

전라북도(1)	석정온천 관광지 개발사업 ¹⁾	4,260억		1단계준공
---------	-----------------------------	--------	--	-------

1) 1999년 법정관리 개시결정 되었으며, 2단계 조성사업을 계획중이다.

강원도(3)	공지천 순환도로 건설사업	242억	97. 6	99. 준공
	학성근린공원 조성사업	347억	98. 2	사업중단
	동해화물터미널 설치 ¹⁾	112억	92. 3	1단계준공

1) 3단계 사업으로 진행되었지만, 현재 1단계 사업이 준공되었다. 하지만 사업비 미확보로 2, 3단계 중지된 상태로 민자유치 대상사업에서 제외(민간투자지원센터 홈페이지 자료).

충청북도(4)	만뢰산 관광지 개발사업	2,899억	-	사업자선정
	범주사 유스호스텔 건립	90억	¹⁾	공사중단
	칠금국민관광지 사업	335억	²⁾	공사중단
	중원 유스호스텔 건립사업	6,626억	³⁾	공사중단

1)-3) 경과조치적용사업

충청남도(9)	천안유스호스텔 건립사업	90억	¹⁾	공사중단
	각원사 관광지 조성사업	562억	²⁾	공사착공
	죽도관광지 조성사업	450억	³⁾	공사착공
	아산온천관광지 조성사업	3,515억	⁴⁾	공사착공
	덕산온천 관광지 개발사업	1,074억	⁵⁾	-
	예산 청소년수련마을 건립사업	1,028억	⁶⁾	94. 착공
	천안온천관광지 기반조성사업	853억	96. 10	97. 착공
	아산랜드 주계공원 조성사업 ⁷⁾	1,000억	96. 11	사업유보
	서울-하남 경량 전철	6,456억	95.	-

1)-6) 각 개별법 추진인 민자유치사업으로 경과조치적용사업.

7) 1997년 선정된 사업시행자 1999년 취소하였다. 3~4년 후로 사업유보(민간투자지원센터 홈페이지 자료)

경상남도(11)	장목 관광지 조성	786억	96. 6	99 착공
	창원터널 추가 2차선 축조공사	508억	-	완공
	창원랜드 조성사업 ¹⁾	1,166억	-	-
	창원여객터미널 사업	385억	96. 6	공사중단
	진주시 종합교통센터 건립공사	1,000억	-	계획중
	오목내 관광지 조성사업	2,892억	-	추진중
	옥봉-하대간 도로개설사업	471억	-	추진중
	눈썰매장 유치사업	35억	97. 9 ²⁾	완공
	식품가공공장 유치사업	10억	98. 1 ³⁾	완공

	남해 공용터미널 사업	241억	-	완 공
	당항포 확장개발사업 ⁴⁾	455억	-	1단계완료

1) 국토이용계획 변경신청서 제검토중

2)-3) 사업자 지정년도

4) 2단계 진도를 27% 진행중

전라남도(4)	여천화물터미널 건설공사	65억	92. 8	완 공
	봉화산 터널 축조사업	786억	-	98 착공
	월출산 온천 관광지 개발	1,500억	93. 10	94 착공
	흑산 어촌 관광단지 조성사업	57억	97. 9	¹⁾

1) 97년 공사착공하였으나, 사업자 개선정을 위한 1999년 민간투자사업기본계획 수립 고시

경상북도(2)	포항화물터미널 사업 ¹⁾	170억		1단계준공
	선산 터미널 사업	132억		1단계준공

1) 터미널 사업은 97년에 준공되었고, 현재 2단계 미매수 편입토지 매수추진중.

이상의 지방자치단체의 민자유치 현황을 총사업비별로 사업의 추진과정을 정리해 보면, 민자유치사업이 완공된 19개 사업 중 총사업비가 2000억원 이하의 사업이 16개 사업으로 약 84% 이상이 된다. 물론 사업이 보류나 중단이 된 경우도 11개 사업 중 9개 사업이나 되지만 이는 사업중 재원조달의 어려움으로 중단된 경우가 대부분이다. 또한 2000억원 이하의 사업 중 착공되거나 협상중인 사업이 많으며, 또 사업비가 비교적 적은 사업은 취소나 폐지가 되는 경우가 현재까지 없는 것으로 보아 사업비가 적은 경우가 민자유치에 성공하는 경우가 많다고 할 수 있겠다.

한편, 지방자치단체의 민자유치사업이 단일부서에서 추진되는 것이 아니고 각 부서마다 제각기 추진되고 있다는 점이다. 경기도의 경우 9개 사업이 건설계획과 · 경제정책과 · 부천시 지방토목과 · 김포시 도로과 · 용인시 교통행정과 · 용인시 교통관리과 · 용인시 지역경제과 등의 각 부서별로 추진되고 있다는 점이다. 각 부서는 다른 부서의 사업에 대해서 전문한 상태로 전혀 정보의 교류가 없다. 이런 면에서 민자유치를 추진하는 Task Force 등의 기구가 필요하다. 또한 경기도의 민자유치사업의 총사업비를 합하면 약 4조 7,290억원으로 경기도 1999년도 일반회계와 특별회계를

합친 3조2,302억원보다 훨씬 많다. 지방자치단체의 1년 예산보다 많은 사업비를 관리하는데 있어서도 체계적이고 종합적인 운영이 요구된다 하겠다.

V. 地方自治團體의 民資誘致 活性化 方案

1. 民資誘致 運營上 改善 方案

1) SPC법인의 활성화

민자유치가 지방자치단체에서 활발히 이루어지고 있는 일본의 경우, SPC라고 하는 특별목적회사(Special Purpose Company)가 설립되어서 지방자치단체와 서비스제공에 관계하는 계약을 체결하는 역할을 한다. 이 SPC는 민자유치에 대한 know-how와 경험을 지방자치단체에게 지원해주게 된다.

그러나 우리나라는 현재 법률상 SPC 설립에 있어서 민간투자법 제14조에 민간투자사업법인의 설립근거를 두고 있지만 법인의 활동에 대해서는 제약이 따르며, 자금조달이란 면에서 대기업의 참여가 불가피한 경우에도 참여지분의 30%가 넘을 때 규제가 적용되는 등

SPC 설립에 걸림돌이 되고 있다.

2) 종합적이고 장기적인 공공사업 계획

현재 우리나라 민자유치사업의 현황을 볼 때, 대규모 공공사업에만 집중하고 있어 지나치게 규모가 커서 참여가 어렵고, 대기업의 참여 중심이 되고 있는데, 대기업마저 사업추진 도중에 포기할 경우 결국 공공부담의 증가로 국민의 부담만 가중시키는 결과가 된다.

따라서 민자유치의 경험이 일천한 우리의 경우 소규모사업중심으로 민자유치 대상사업으로 선정함과 동시에 지방자치단체가 검토하는 일체의 공공시설을 총체적으로 열거한 후 개별사업의 비용편익분석 및 재무분석을 종합적으로 한 후 공공사업에 민자유치를 해야 할 것이다.

3) 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담

현행 민간투자법에 의하면 지방자치단체의 민자유치사업도 규모에 따라 중앙정부의 관계부처와 민간투자사업심의위원회의 통제를 받아야 한다. 그러나

지방자치단체의 관여는 사업비용의 상당부분을 중앙정부가 보조하거나 전국 단위 계획과의 부합성이 필요한 경우에 한정되는 것이 바람직하다.

또한 지방자치단체는 민간투자법 등에서 위임하였거나 규정하지 아니한 사항에 대하여 각 지역의 여건에 맞는 조례 등을 제정하여 독자적인 민자유치사업을 추진해 나갈 수 있어야 한다.

특히 투자비 2000억원 이하의 소규모 사업의 경우 민간투자사업기본계획에 등록하지 않고 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사업도 각종 지원혜택을 받을 수 있도록 민간투자사업기본계획에 반영되어야 할 것이다.

4) 민간투자법 및 관련법률의 개정 보완

공공사업을 민간부문 주도로 설계·건설·운영 및 경영하는데 있어서 정부가 많은 지원과 유인책을 제공해야 하는 것은 당연하다. 그러나 그 유인을 제공하는데 많은 제약과 관련 타법과의 충돌이 일어난다면 민자유치가 어렵게 되는 것이다. 이런 면에서 타법들과 밀접한 관계가 있는 민간부문은 사업투자과정에서 발생하는 애로점이나 문제점을 지

속적으로 개정·보완하는 노력을 해야 한다. 즉, 민간부문이 공공사업 참여를 뒷받침 할 수 있는 법·제도를 계속적으로 개정해야 할 것이다.

또한 규제 철폐 및 완화뿐만 아니라 대기업의 민자유치 참여가 공공자산만을 사용하기 위한 목적으로 참여하고자 하는 경우 그 횡포를 막을 수 있는 규제를 만들어야 할 것이다.

5) Task Force의 설립

지방자치단체의 민자유치사업추진시 통일된 부서가 아니라 각 부서마다 제각기 추진되고 있어 다른 부서의 사업에 대해서 전문한 상태로 정보의 교류가 없는 실정이다. 이러한 점에서 영국의 경우 민자유치사업을 위한 전담 부서로서 Task Force의 운영이 한 방안이라 하겠다. 각 부서의 전문가와 담당자로 구성됨으로써 통일되고 축적할 수 있는 팀제의 도입이 이루어져야 할 것이다.

2. 民資誘致 事業過程上 改善方案

1) 대상사업의 선정

우리나라에서 지금까지 민자사업선정 과정을 볼 때 민간자본을 염두에 두고 대상사업을 추출하였다고 할 수 있다. 즉 정부예산으로 한다면 전혀 검토대상이 될 수 없지만, 민간부문의 자본으로 시행하고자 한다면 한번 해 볼 수 있는 사업을 민자유치의 대상사업으로 선정하고 있다. 그렇다보니 선거과정의 공약사업, 긴급하지도 않지만 필요성 있는 사업, 정부예산으로 하기에는 규모가 큰 사업 등이 주로 대상사업에 포함되는 경향이 많다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 정부가 검토하는 일체의 공공시설을 총체적으로 열거한 후 예산사정과 개별사업의 이용편익분석 및 재무분석을 종합적으로 활용하여 민자유치의 대상사업을 선정하여야 할 것이다.

2) 입찰평가와 경쟁의 명확화

영국의 PFI에서는 적격심사를 통해 당해 사업을 수행할 능력이 있는가를 먼저 평가하고, 그 후에는 입찰제안서상의 재무적 항목을 중심으로 우선협상대상을 선정한다. 그러나 우리나라의 경우 한번의 입찰평가와 그 과정에서 사업수행능력이 있는 적격자를 선정하는 데에

도 도움이 되지 않고 경쟁의 초점도 명확하게 제시되지 못하고 있다. 즉 사업자가 제출하는 사업계획서의 내용에는 총사업비의 개별내역, 무상사용기간의 할인율, 시설물사용료, 부속시설 및 부대사업 그리고 정부지원 요구사항 등의 항목이 담겨져 있고 이들 변수 각각에 대해 평가점수를 부여하는 종합입찰제 방법을 사용하고 있는 것이다.

이러한 점에서 영국의 PFI와 같은 변수의 항목을 중심으로 협상대상을 선정하는 과정이 이루어져야 할 것이다. 그 이후 여러 가지 변수에 대한 종합적인 입찰방법이 이루어지는 시스템이 만들어져야 할 것이다.

3) 위험분담과 실시협약지침의 명확화

우리나라 민자유치사업의 실시협약에서는 예기치 않은 분쟁이나 문제가 발생했을 경우 이를 해결하는 방법이 구체적으로 명시되지 않고 있다. 대부분 문제들이 사후에 발생하면 그 때 가서 적절한 협상을 통해 해결한다는 입장이다. 이러한 사정은 영국의 PFI계약과 좋은 대조를 이룬다. 영국에서는 가능한 많은 문제들을 미리 예측하여 이를 해결하는

방안들을 구체적으로 열거하고 있다. 이러한 면에서 우리나라도 실시협약의 세부내용에 대해 전문가들의 충분한 토의가 이루어져야 할 것이며, 그 내용과 해결방법등에 대해서도 영국의 “지방자치단체를 위한 안내서”와 같은 충분한 지침서가 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

곽용선, “PFI제도와 SOC민자유치”, 「VIP Report」, (현대경제연구원 2000년 8월호)

공성경, 「지방자치단체 외자유치정책에 관한 연구」 (중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2000)

옥동석외, 「민간투자법이후의 민자유치 개선과제」 (한국건설산업연구원, 2000)

光多長濫・杉田定大 編著, 「日本版 PFIガイドブック」,

(日刊工業新聞社, 2000)

宮木康夫, 「第三セクターとPFIと; 役割分担と正しい評価」, (ぎょうせい, 2000)

井熊均 編著, 「自治体のためのPFI実務」, (日本綜合研究所, 2000)

日本PFI協会(UFL <http://www.pfikyokai.gr.jp>)

日本PFI協会 홈페이지(URL <http://www.pfikyokai.gr.jp/guide.htm>)

英國의 Treasury Task Force(URL <http://www.treasury-project-taskforce.gov.UK/pfi/>)

英國의 Department of the Environment Transport and the Region (URL <http://www.local-regions.dert.gov.UK/pfi/>)

시사용어 해설

• 3B 법칙(法則)

3B는 미인(beauty), 아기(baby), 동물(beast)을 말한다. 광고의 주목률을 높이기 위해선 3B를 고려해 광고 메시지를 제작해야 한다는 법칙임.

- 편집 실 -