

지방자치단체 BTL사업의 실태와 발전방향

안 세 경

행정자치부 재정정책팀장

1. 들어가는 말

1990년대 후반에 밀어닥친 IMF 등을 계기로 우리나라 사회는 경제적, 사회적으로 충격적인 변화를 맞이했다. 즉, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸쳐 새로운 방향의 기능 재편을 국가에 요구하게 되었으며, 여기에는 국가에 대한 국민의 다양한 개입과 조정, 국가와 국민의 새로운 협력관계의 필요성 인식 등 국가에 대한 국민의 재인식이 배경이 되고 있다. 이러한 변화는 사회의 제반 분야에 대해 국가의 역할을 요구하고 있다. 즉, 교육·복지를 비롯해 SOC·대민서비스·교통 등에서 보다 질 높은 국가의 서비스를 기대하게 되었고, 이하에서 논의하고자 하는 BTL 사업은 이러한 내·외부의 환경변화 하, 한정된 공공재정의 한계를 보완하고자 도출해낸 고민의 산물로 파악된다.

기 주지되다시피, BTL방식은 민간이 자금을 선투자하여 사회기반시설을 건설(Build) 한 후 국가·지자체로 소유권을 이전(Transfer)하고 국가·지자체에게 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식을 의미한다. 민간사업자는 시설을 건설하여 국가에 기부채납한 대가로 민간투자법에 근거하여 시설의 관리운영권을 획득하고 민간사업자가 관리운영권 행사의 방법으로 약정한 기간동안 주무관청에 시설을 임대하고, 약정된 임대료 수입을 통해 투자비를 회수하는 방식이다. 1994년 시작된 우리나라 민간투자사업은 당초의 민자유치촉진법에서 1999년 민간투자법으로 개정되어 민간투자사업이 활성화되었으며, 최근 한국의 민간투자사업은 SOC사업에 있어 큰 변화를 가져왔는데, 이는 공공의 민간분야 잠입, 민간의 공공분야 잠입이라는 공공

과 민간의 새로운 경계를 형성하고 있다. 1994년부터 축적된 이러한 새로운 형태의 공공과 민간의 협동 작업은 한국의 사회적 변화와 함께 보다 다양한 분야로의 확장을 요구하고 있다.

최근 논의되고 있는 저출산·사회안전망 대책에 대한 국가 또는 자치단체의 대응 또한 자치단체의 직접적인 재정정책 여력이 없을 경우, 민간의 자본을 활용하여 재정부담을 분산시킬 수 있다는 점에서, 동 대책의 일부를 효율적으로 활용될 수 있는 BTL의 한 유형이라고 할 수 있다.

이하에서는 이러한 BTL의 기본적인 기능 및 역할을 인정하고, 현재 자치단체가 추진하고 있는 BTL 추진실태와 해외사례를 간략히 살펴본 후, 향후 자치단체가 지향해야 할 BTL의 발전방향을 간략히 모색해 보고자 한다.

II. 자치단체 BTL 사업 운영현황

BTL은 비교적 최근에 대두된 개념으로, 지방자치단체는 아직도 BTL 사업 추진실적이 상대적으로 저조한 측면이 있다. 여기에는 사업 개념의 생소성, 지방의회와의 관계, 기금·지방채 등 여타 자금조달 측면과의 비교 등 다양한 원인이 있을 수 있다.

그럼에도, 최근 자치단체의 BTL 사업은 어느 정도 본 궤도에 오를 준비가 되어 있다고 판단된다. 지자체가 할 수 있는 BTL 사업 예시는 아래 표와 같다.

부처	주요사업
환경부	• 노후 하수관거 정비 • 노후 상수도관 정비
복지부	• 노인 의료시설 확충 • 재가노인 복지시설 확충
문화부	• 도서관, 박물관, 문예시설
여성부	• 각종 보육시설
행자부	자치단체 사업관련

특히 하수관거 사업 등 SOC 기반에서의 BTL 사업은 다른 분야보다 상대적으로 추진 사례가 많은 편이며, 이는 BTL 사업을 핑계로 자치단체장이 선심성 사업을 한다는 기왕의 우려를 씻어 낼 수 있는 사례라 볼 수 있다.

한편, 2005 자치단체 BTL 대상시설 및 투자유치 현황을 보면, 노후 하수관거 정비 17개 지자체, 문예회관 4개, 도서관 2개, 미술관·박물관 4개, 노인의료 및 재가복지시설 9개, 지방의료원 2개, 문화복지타운 등 복합시설 9개 지자체 등 총 47개 지자체(광역시5, 기초 42)가 추진을 하고 있다.

● 2005년도 BTL 대상시설 및 규모 등 ●

(단위 : 억원)

대상시설	사업규모	(추정) 총사업비	비 고
<국고보조 지자체사업>			
⑥ 노후 하수관거 정비	1,570km	10,000	전주시·경주시 등 17개 시군
⑦ 문예회관 신축	4개소	1,564	의왕문예회관 등
⑧ 도서관 신축	2개소	350	인천시립·파주 교하
⑨ 박물관·미술관 신축	4개소	1,700	대구시립 미술관 등
⑩ 노인의료복지시설 신축	10개소	494	서초구, 전남도내 6개소 등
⑪ 재가노인복지시설 신축	3개소	32	구례, 장성, 곡성
⑫ 지방의료원 이전 신축	2개소	836	안성·강진 의료원
⑬ 복합시설 신축	9개소	2,749	당진 문화체육센터 등
소 계		17,725	
<지자체 자체사업>			
⑭ 초·중등 노후학교 개축	99개교	4,004	15개 시·도 교육청
⑮ 초·중등학교 신축	174개교	17,497	"
⑯ 초·중등학교 체육관/강당	235개교	4,693	"
⑰ 특수학교 신축	4개교	268	울산, 경기, 경남 교육청
소 계		26,462	

아울러, 2006년도에 실시할 BTL 대상시설별 한도액은 아래와 같다.

● 2006년도에 실시할 BTL 대상시설별 한도액(안) ●

(단위 : 억원)

대상시설	사업규모	(추정)총사업비	사업 내역
□ 국고보조 지자체사업			
⑥ 노후 하수관거 정비	3,627km	23,070	대전, 울산, 광주 등
⑦ 생활체 육시설	4개소	762	동두천, 인제, 천안, 영양
⑧ 도서관 신축	3개소	377	해운대, 천안, 전주
⑨ 박물관 · 미술관 신축	1개소	460	울산시립박물관
⑩ 복합노인복지시설	3개소	817	천안, 산청, 영양
⑪ 우수한약유통지원시설	5개소	500	안동, 진안, 제천, 평창, 화순
⑫ 과학관 신축	3개소	794	인천, 아산, 창원
⑬ 복합시설	8개소	1,438	인천, 청도, 철원 등
소계		28,218	
〈지자체 자체사업〉			
초·중등 노후학교 개축	104	10,989	10시도 교육청
초·중등 노후학교 신축	161	15,227	16시도 교육청
소계		26,216	

[참고 : BTL 대상사업 Flow Chart]

추진절차 흐름도	내 용	주 체
투자계획 수립	※ 지방의회	지자체
단위사업 선정	• 단위시설을 묶어적정규모 설정 • 복합화, 다양한 수익사업 개발	지자체
예비타당성조사	• 총사업비 500억원이상 • 정형화된 건축사업 면제(예타자침)	지자체
타당성조사	• 사업의 타당성 · 시급성 • 재정사업대비 우월성 검토	지자체
시설사업기본계획 수립/고시	• 요구하는 시설 및 운영서비스의 성과수준	지자체
민간 사업제안	• 설계 · 건설 · 운영 · 자금조달계획 등	민간사업자
평가/협상대상자 선정	• 사전적격심사(PQ) 활용 • 기술 · 가격요소평가	지자체
실시협약 체결	• 세부사업시행조건 확정	지자체
실시설계 / 실시계획 승인	• 환경영향평가 실시 등	지자체
착공/ 준공		민간사업자

※ 위 절차 진행중, 사업계획 수립 단계에서 지방자치법 제35조제1항의 규정(예산외 의무부담의 지방의회 의결)에 의거, 협약체결 전까지 지방의회 의결을 완료할 필요가 있다.

Ⅲ. '05 자치단체 BTL사업 추진 사례

1. 00시 하수관거 정비 BTL

00시는 침수피해 방지 및 연안 수질보전을 위해 대폭적인 하수관거 정비가 필요한 실정이나, 막대한 재원 확보가 어려워 사업이 지체되고 있던 중, 민간투자방식(BTL)을 도입 조속히 하수관거를 정비하여 '08년 까지 관거보급율을 선진국 수준(85%이상)으로 개선하기 위한 사업을 시작하였다. 이를 위하여

- '05. 02. : 하수관거정비 종합투자계획 설명회 및 수요조사
- '05. 02. : 민간투자사업 의견 제출(00시 참여신청)
- '05. 03. : 하수관거정비 BTL 대상지역 확정 · 통보(환경부)
- '05. 05. : 하수관거정비 BTL 위 · 수탁 협약체결(환경관리공단)
- '05. 05. : BTL 민간투자사업 기본계획(안) 심의(환경관리공단)
- '05. 06. : BTL 민간투자사업 기본계획 고시
- '05. 08.~09. : 사업계획서 평가 및 우선협상 대상자 선정

사업기간은 2006~2008년까지이고, 사업대상지역 및 사업물량 등은 아래와 같다.

구 분	대상구역면적(ha)	하수배제방식	
		기 존	계 획
합 계	585.4		
00처리분구	217.9	합류식	합류+분류식
00처리분구	48.0	합류식	분류식
00처리분구	35.7	합류+분류식	분류식
00처리분구	139.7	분류식	분류식
00처리분구	57.0	합류+분류식	분류식
000처리분구	87.1	분류식	분류식

사업 물량	사업비(백만원)
• 신설관거 : 29.5Km • 교체관거 : 19.7Km • 부분보수 : 77개소 • 배수설비 : 3,550개소	46,375

사업시행 방법은 정부고시에 의한 민간투자사업으로 시행하며, BTL(건설-이전-임대)방식으로 민간사업자가 사업을 우선시행하고 사업완료후 시설물을 00시에 기부채납 하되, 준공 익년부터 향후 20년간 민간사업자가 운영·유지관리하면서 국고(환경부) 및 지방비(시비) 분담비율로 투자금액 및 운영비용 원리금(원금+이자)을 민간 사업자에게 지급하는 방식으로 할 계획이다.

사업효율성 제고를 위한 관계기관 역할분담 방안으로

- 환경부 : 예산지원, 관계법령 제·개정등 총괄관리
- 지자체 : 행정지원, 예산집행, 업무위탁
- 환경관리공단 : 수탁업무수행 및 사업자 지도·감독 등을 분담키로 하였고, 사업 조기착공 등 시급성을 감안 설계·시공 병행추진(Fast - Track)방식을 도입하여 시행할 계획이며, 00시는 우선 협상대상자와 협상(제 1차 본협상, 10월), 제2차 본협상(11월), 실시협약 체결 및 사업시행자 지정(11월), 시설사업 실시계획 승인 및 본공사 착공('06.4) 등의 일정으로 사업을 추진하고 있다.

위 사례에서 보듯, 00시가 동 BTL 사업을 시행함으로써 인한 효과는 하수종말처리장 유입수질 개선 및 유량저감 등 체계적인 하수관거 정비, 침수에 대한 재해예방 효과 등 환경친화적인 도시 기반시설 구축, 지역건설업체 의무참여 등을 통해 지역경제 활성화 등 민간자본 유치에 따른 지역경제 활성화를 기대하고 있다.

특히, 지역주민에 필수적인 SOC적 사업을 추진하면서, 지방채 등 자치단체장이 상대적으로 기피하기 쉬운 재원조달 방안 대신에 민자를 통한 00시의 재정정책을 추진한다는 점에서, BTL 사업의 전형적인 사례를 제시한다고 볼 수 있다.

2. 00시 문예예술회관 건립

00시는 창의적 건축 및 최첨단 공연시설과 최신식 체육시설 설치를 위하여 BTL을 통한 500억원 내외의 문예예술회관 건립을 추진하고 있다.

- 위 치 : 00동 91번지외 15필지
- 사업기간 : 2005 ~ 2008
- 사업량 : 부지 24,389㎡, 연면적 15,452㎡(지하2층, 지상3층)

○ 사 업 비 : 500억원(BTL 437, 토지매입비 62억 등)

○ 주요시설 : 공연시설(대공연장, 소공연장), 미술관, 생활체육시설, 회의장 및 야외조경, 주차장

주요 시설로는, 대공연장(900석), 소공연장(400석), 미술관(전시장, 다목적실), 휘트니스 센터 등이며, 시설별 프로그램은 아래의 표와 같다.

시설구분	시설내용	프 로 그 램
문화시설	대공연장(900석)	뮤지컬, 오페라, 음악회, 대규모순회공연 등
	소공연장(400석)	지역 예술단체 공연, 연극, 드라마, 예식장
	미 술 관	상설 및 기획전시
	다목적전시실	각종회의, 발표, 전시 기능
	문화강좌실	각종 강좌강의 및 동호회 장소제공 등
	기타 편의시설	매점, 의상대여점, 스포츠용품판매점, 사진관, 놀이방 등
체육시설	실내골프연습장	수준별 강좌개설 운영
	에어로빅	째즈, 라틴, 요가, 힙합, 복싱에어로빅, 발리댄스, 유아체능단
	헬스장	Pro, Standard, Lite수준별강좌, 비만클리닉 등
	암벽등반장, 스쿼시장	스포츠클라이밍반, 동호회활동장소 제공 등
지하주차장	공영주차장	시민 및 문화복지타운 이용객 주차장 이용

00시는 이를 위하여, BTL 타당성 조사 및 민자투자적격성 조사 실시('05.9), 문화관광부 민간투자심의위원회 심의('05.10), 시설사업기본계획 수립('05.10), 사업자 모집공고('05.11), 민간사업자 사업계획서 제출('06.2), 업체 평가 및 협상대상자 선정('06.3), 실시협약('06.6), 기본 및 실시설계('06.12), 공사착 · 준공('07~'08) 등의 절차를 거쳐, 2009년부터 개관 · 운영할 계획이다.

위 사례를 통하여 자치단체의 BTL추진 유형을 살펴보았다. 그러나, 이러한 사업유형들이 장밋빛 청사진만을 제시할 수 없다. 사업추진시의 각종 변수(기간, 규모, 예산, 상환비용, 국고보조 사업시 중앙부처와의 관계, 민사업자의 부도 등)는 그동안 BTL사업을 추진해 보지 않았던 자치

단체로서는 그 많은 외부변수에 고스란히 노출될 수밖에 없으며, 이러한 점은 향후 BTL사업 추진시 자치단체 만이 아닌, 중앙부처 차원에서도 신중히 검토해 보아야 할 사안이다.

IV. 향후 지자체 BTL 사업의 발전 방향

2006년도에 실시할 BTL 방식에 의한 민간투자사업의 총한도액은 5조 7,000억원 정도로 파악되고 있으며, 이중 자치단체가 실시할 사업의 한도액은 2조 6,000억원 정도로 추정되고 있다. 주요 사업내역은 중앙부처의 경우, 군인아파트 신축·사병내무반 신축·기능대학시설 신축·국립대 기숙사 신축 등이고, 자치단체의 경우, 노후 하수관거 정비·생활체육시설·도서관·복합노인시설 등이다. 이러한 양상으로 볼때, 향후 BTL사업은 그 규모가 늘어날 것으로 추정되고, 특히 중앙부처의 경우, 예산의 한계상 단기간에 투자하기 어려운 각종 복지시설 등에 대한 투자를 수십년간 분할하여 할 수 있다는 점에서 매력 있는 사업이 될 수도 있다. 지방자치단체의 경우에는 아직도 일부 BTL사업에 대한 논란이 있다는 점에서 획일적인 평가를 하기에는 이르며, 따라서 향후 발전방향을 언급하는 것도 의미있는 일일 것이다.

성공적인 지자체의 BTL 사업을 위한 고려사항으로는 다음과 같다.

우선, BTL사업이 지방재정의 새로운 틀로서 정착하기 위해서는, 자치단체의 집행부와 지방의회간 BTL 사업 추진에 대한 공감대 형성이 전제 되어야 한다. 자치단체와 의회는 기본적으로 '견제적' 상대방이며, 따라서 자치단체와 의회가 원만하게 합의되지 않을 경우, 장기간의 지방비 부담에 대한 임차료 지급 등에 대한 논란 및 이에 따른 위약금 문제, 사업자의 소 제기 문제 등 가능성이 있을 수 있다. 아울러 지방의회는 재임기간중의 이벤트 혹은 단기적 성과를 겨냥한 단체장의 독단적 사업추진 등을 견제해야 할 것이며, 이는 BTL사업에 대한 지방의회의 '의결' 필요성과도 맥락을 같이 한다.

또한, 자치단체 BTL 사업 및 그 효과는 장기간에 걸쳐 이루어지므로, 훗날의 재정부담에 대한 '장기적 지방재정 관리 측면'에서의 신중한 검토가 필요하며, 시설을 이용할 후세대의 입장에서 BTL 사업추진의 필요성을 검토하여야 할 것이다. 또한, '이 BTL사업이 꼭 필요한가', '사업기간상의 제약은 없는가', '사업에 필요한 기술의 변화가 빠른 사업인가', '사업에 필요한 여러 자산들이 장기적으로 available 한가' 등의 여부를 신중하게 검토하여야 할 것이며, 이는 일종의

기술적인 검토사항이나, 초창기의 맹목적인 BTL 선호 우려에서 한걸음 물러나 냉정하게 사업의 성과를 가늠하게 할 수 있는 단초가 될 것이다. 아울러 이는, 단순히 공공부문 재정정책으로 인한 물량적 효과만을 강조하고자 하는 위험성에서 벗어날 수 있는 척도가 될 것이다.

세 번째로, 사업자 선정과정의 공정성과 합리성을 확보할 필요성이다. 공모제안을 받고 심사하는 과정에서 전문성과 합리적인 판단에 의하여 SPC(민간사업자) 선정문제 특히, PICKO와 관계 주무부서의 의견과 관련하여, 전문가 집단이 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러, SPC의 자금력과 공사의 전문성 등을 신뢰할 수 있어야 하는 문제도 사업의 성공을 위하여 필히 검토하여야 할 것이다.

네 번째로, BTL 추진 과정에서 지역 중소 건설업체들의 소외나 불만이 없도록 제도적 고려장치를 할 필요가 있다. 즉, 학교시설중 BTL사업으로 차별화가 어려운 소규모 시설은 재정사업으로 추진토록 조정할 필요가 있는 등 지역기반 중소기업들의 입장을 고려할 필요가 있다.

다섯 번째로, BTL사업의 성공을 위해서는 충분한 시간과, 본예산 뿐만 아니라 용역비 등 사전 절차적 예산의 사전확보도 필수적이다. 이는 타당성을 검증하기 위한 최소한의 기본적인 절차이고, 이러한 정치한 조치는 BTL사업 성공의 관건이라 할 수 있다.

여섯 번째로, 지자체내 BTL 전담추진을 위한 전담조직(직원)의 설치문제도 신중히 검토되어야 할 것이다. BTL 사업은 새로운 재정사업 유형으로 자치단체 담당자의 이해와 전문성 확보가 성공의 또다른 관건이며, 따라서 장기적으로 이러한 새로운 유형의 재정정책을 수행하기 위한 전문가를 육성할 필요가 있는 것이다.

일곱 번째로, 기본설계 수준 이상의 사업제안(총사업비의 1~2% 소요)을 요구하는 경우, 사업제안 비용을 일부 보상하는 등 공모 경쟁에서 탈락한 사업자에 대한 보상 방안도 검토되어야 할 것이다. 이는 제안비용 부담을 벗어나, 소규모이지만 능력있는 사업자를 끌어들여 결과적으로 BTL 사업이 성공할 수 있는 토대를 마련하는 것이다.

여덟 번째로, BTL사업에서의 '성과협약' 개념을 정확히 할 필요가 있다. 즉, 주무관청은 사업신청자로부터 제공되는 시설과 서비스에서 얻고자 하는 것을 성과(output)의 개념으로 요구하는 등, 사업시행자에게 설계, 건설, 운영을 어떻게 계획하고 수행할 것인지에 대한 기본적인 틀을 제공할 필요가 있다. 이는 협상시 실시협약 체결을 쉽게 하고, 운영기간 중 서비스를 완벽하게 제공하는데 기초가 되며, 설계·시공·운영기간 중 발생할 수 있는 위험들을 찾아내어 이를 분담할 수 있도록 하는 것이 주된 목적이다.

V. 해외의 BTL 추진사례

이하에서의 해외 BTL현황 및 사례는 기획예산처 주관 “영·일 민자사업 사례조사 및 BTL사업모델 개발연구”라는 출장결과보고서를 참고하여, 동 보고서를 요약하는 형태로 주로 소개하고자 한다.

1. 영국의 PFI

가. 영국 PFI 소개

(1) PFI 개요

1992년 영국에서 처음 시행하여 만들어진 Private Finance Initiative (PFI)는 PPP (Public Private Partnership)의 일종으로서 기존 일반 재정 사업을 보완하여 여러 국가 사업에 민간 부문의 참여를 효율적으로 극대화 시키는 것에 그 바탕을 두고 있다. PFI의 특징은 특정 공공 시설의 건설뿐만 아니라 건설에 필요한 자금 유치 및 건설 후에 그 시설물에 대한 운영 및 유지 보수 등의 모든 관련 서비스를 정부의 감독하에 민간이 제공한다는 것에 있다.

일반적으로, PFI 상에서 해당 시설물에 대한 소유권은 모두 공공 부문의 주무관청이 아닌 건설과 운영을 하는 민간 사업자가 갖게 된다. 반면 시설물의 사용 및 민간의 서비스 제공에 대한 사용료를 주무관청이 일괄 정액 형식(Unitary Payment)으로 사업 계약 기간 전반에 걸쳐 민간 사업자에게 지급하게 된다. 사업 계약 만료 시 계약 내용에 따라 소유권이 다시 공공부문에 이전되거나 민간 사업자의 소유가 계속 되기도 한다.

(2) 영국 PFI 절차 등

영국의 PFI 절차를 간단히 살펴보면, 첫 번째로, Feasibility Study (타당성 검토), Public Sector Comparator (PSC) 산정 및 Outline Business Case 제출절차이다.

우선, ① 지방행정 주무관청 (Council)이 관할 지역 내 PFI 사업이 합당한지 여부를 조사하기 위하여 타당성 검토(feasibility study)를 실시하고, ② 타당성이 있다고 판단되면 PSC를 산출하며, ③ PSC 산정 결과 민간투자사업 추진이 합당하다고 결론지어 지면, 그 다음 단계로 지방행정 주무관청이 사업계획서 (Outline Business Case)를 중앙정부부서 (예: 학교의 경우, 교육부

(Department of Education and Skills))에 제출하며 이를 통하여 PFI Credit을 요청하고, ④ 교육부 및 Project Review Group의 사업 계획서 평가, ⑤ 교육부에서 사업 계획의 승인 여부 결정, ⑥ 승인이 날 경우, 중앙정부 부서에서 PFIcredit를 고려하여 예산을 편성하게 된다.

두 번째로, PFI Credit(영국에서 PFI 사업을 위하여 중앙정부 부서가 재무부에 요청하는 예산으로, 적용되는 할인율은 명목 기준 6.6%, 실질 기준 3.5%)의 편성 절차로서, ① 영국의 PFI사업의 경우, 해당 중앙정부 부서에서 매년 PFI credit을 재무부 (Ministry of Treasury)에 승인을 요청, ② 승인 후 중앙정부 부서는 지방행정 주무관청에 PFI 사업에 필요한 보조금을 지원, ③ PFI credit은 개별 사업의 내용과 함께 승인 요청된다.

세 번째로, QJEC Advertisement under Negotiated Procedure Option (협상절차방식에 의거한 지방행정 주무관청의 사업 공고)로서, 신규 PFI 사업의 추진을 확정하고 중앙정부의 승인에 의해 예산을 편성한 지방행정 주무관청은 ‘협상절차방식’ (Negotiated Procedure Option)에 의거하여, QJEC (Official Journal of the European Community)에 사업 내용을 공고함으로써 사업 입찰 절차를 개시하는 것을 말한다.

네 번째로, Submission of the Expression of Interest (사업참여의향서 제출) 단계로서, QJEC에 공고된 내용을 토대로 사업에 관심이 있는 사업자는 지방행정 주무관청에 사업참여의향서(Expression of Interest)를 공고에 정해진 기간내에 제출하는 것을 말한다.

다섯 번째로, Distribution & Evaluation of Pre-Qualification Questionnaire (예비심사설문지 배포 및 평가) 단계로, 사업참여의향서를 제출한 사업자에 한하여 지방행정 주무관청에서 예비심사설문지를 배포후, 사업자들이 설문에 답하는 형식으로 작성한 후 지방행정 주무관청에 제출하여 심사를 받는 것을 말한다

여섯 번째로, Selection of Short List Bidders (입찰자 선정) 단계로서, 지방행정 주무관청이 예비심사후 3-4개의 입찰자를 선정 Invitation to Negotiate (혹은 Invitation to Tender)을 Output Specifications(성과 시방서)과 함께 배포한다.

일곱 번째로, Submission of Proposals (사업 계획서 제출) 단계로, 선정된 입찰자들은 지방행정 주무관청이 정해진 기간 내 (선정 후 3-5개월)에 세부 사업 계획서를 작성하여 제출하게 된다.

여덟 번째로, Best and Final Offer (BAFO) 단계로, ① 입찰자들과의 세부 협상 및 심사 과정을 거쳐 2개의 입찰자들을 선정하여, Best and Final Offer를 제안하도록 하거나 1개의 우선

협상대상자를 선정하는 절차이다.

아홉 번째로, Selection of Preferred Bidder & Negotiation (우선협상대상자 선정 및 협상) 단계로, ① 입찰자들과의 세부 협상 및 심사 과정을 거쳐 우선협상대상자를 선정하게 된다.

마지막은, Signing of Contract (계약 체결) 및 후속조치 등 단계로, 모든 계약 내용의 검토 후 주무관청과 우선협상대상자와의 사업 계약이 체결되고, 주무관청이 우선협상대상자와 계약을 체결하는 절차이다.

(3) 영국 PFI 시사점

영국 PFI 사업의 주요 특성을 요약하면 다음과 같다 :

- **RISK의 효율적 관리:** 정부의 사업 위험요소가 대부분 이를 효율적으로 관리할 수 있는 민간에게 이전됨으로서 정부 측 사업 위험 부담을 최소화시킴과 더불어 사업의 성공 정도를 증대시킨다.
- **OUTPUT 중점:** 정부 시설 사업에 있어 정부는 특정 시설이 필요로 하는 주요 기능 그리고 서비스 성과 목표만 지정하여 이를 토대로 목표 성과를 가장 효율적으로 충족할 수 있는 민간 사업자가 건설 및 사업 진행을 한다.
- **서비스 품질의 지속성:** 민간의 창의성과 효율성을 통하여 시설 운영 유지 및 보수 기간 중 필요한 여러 서비스가 지속적으로 고품질로 유지된다.
- **정부 예산 효율성:** VFM을 통하여 한정된 정부예산을 효과적으로 활용하고 장기적인 정부의 예산 절감 효과를 가져온다.

나. 사례분석 : 학교시설

(1) 사업명칭과 개요

주무관청은 Tameside Metropolitan Borough Council (TMBC)이다. TMBC는 영국 Manchester 지역 내 시의회로서 영국 정부와 지역의 세금 등을 통하여 재정 지원을 받고 있으며 학교 건설, 경찰, 및 기타 지역 행정 업무를 수행하고 있다.

따라서 TMBC가 Hattersley 지역의 2개 초등학교와 1개의 중등학교 신축을 위한 프로젝트를 주관하였다. 3개의 모든학교가 Manchester 시에 위치하고 있으며 Council의 행정지역에 속하

여 있다. 본 프로젝트의 총 사업비는 약 1,800만 파운드(한화 약 365 억원) 이었으며 총 사업기간은 30년이다. Concession Agreement (실시협약)에 따르면 민간사업자가 2개의 초등학교 및 1개의 중등학교를 Design, Build, Financing, Operation (DBFO) 형식으로 수행하며 설계, 건설, 재원조달, 운영을 민간사업자가 30년 동안 책임을 진다.

(2) 사업내용

민간사업자 컨소시엄 명은 Pyramid Schools (Tameside) Limited이고, Interserve Project Services Ltd 가 출자자(지분 투자자) 이며, Halifax Bank of Scotland (HBOS)가 출자(지분 투자) 및 자금을 대여(부채투자)하였다. 한편, 하청업체로서, Interserve Ltd.가 시설 관리 (Facilities Management)를, Interserve Project Services Ltd.가 건축을 담당하였다.

자금조달 (Funding) 측면에서는, Interserve Ltd., Interserve Project Services Ltd., HBOS 총계 10.34%의 지분투자를 하였고, HBOS가 89.66%의 자금대여(부채투자)를 하였다. 지분투자 수익률 및 부채이자율은 비밀유지확약에 의해 공시될 수 없으나 통상적인 경우, 지분투자 수익률은 13%~15% (경상, 세후) 정도이며 학교 프로젝트 선순위채권의 이자율은 적절한 부채이자율 (예, LIBOR)에서 120 basis point가 가산되어 대략 6.5%의 이자율로 산정된다.

또한, 본 프로젝트는 리스계약에 의해 이루어지며, 30년의 사업 기간이 종료함과 동시에 시설 운영권은 zero residual value로 TMBC에 반환되도록 계약되었다. 그러나 시설의 경우 본 프로젝트와는 달리 계약 내용에 따라 zero value나 협약 가격에 따라 반환된다.

(3) 주요 계약내용

Unitary Payment (정액금)는 매달 지급되며, 지급액의 44%는 Retail Price Index (RPI 물가지표)에 경상으로 연동되어 있다. 이는 사업 기간 중 순수 운영상의 비용 (Service Charge)만을 감안하여 경상으로 연동된 것이다. 연간 지급액 약 210만 파운드를 월별 분할하여 지급한다. 매월 지급되는 Unitary Payment는 민간 사업자가 위험을 부담하면서 사전 계약상에서 정한 기준에 부합되는 서비스를 제공할 시에만 전액 지급된다.

2. 일본의 PFI

가. 일본 PFI사업의 개요

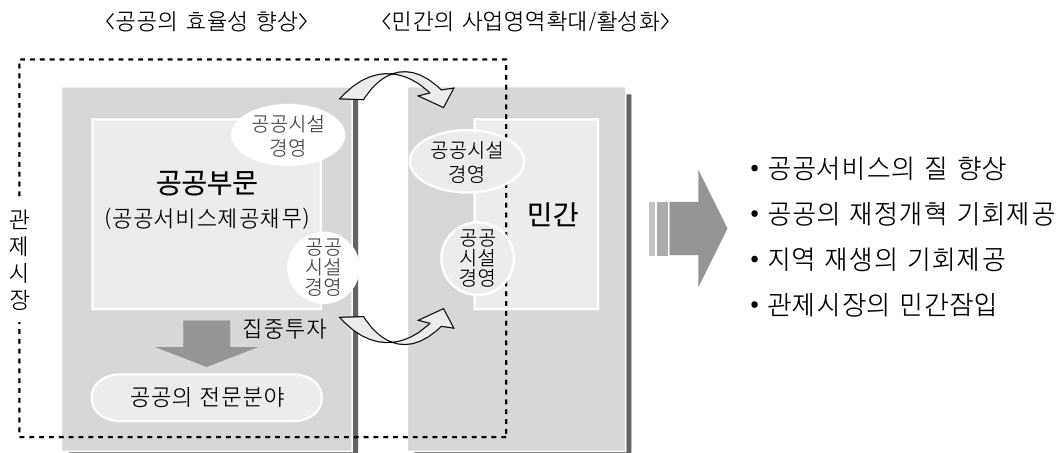
(1) 일본 PFI사업 현황

일본에서는 1999년 7월 「민간투자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비에 관한 법률(PFI법)」이 의원입법에 의해 제정되었고 동년 9월부터 시행되었다.

(2) 일본 PFI법 및 가이드라인 등

일본에서는 재정문제, 공공서비스 효율화의 요구 등을 배경으로 지자체의 PFI사업에의 기대가 높아지고 있다. 이를 바탕으로, PFI법 제정(1999), 「기본방침」이 PFI추진위원회의 의결을 거쳐 책정(2000.3), 실시프로세스, 「리스크분담 등」에 관한 가이드라인 책정(2001.1), VFM(Value for Money)에 관한 가이드라인(2001.7)이 제시된 바 있다.

● 도표 공공사업에 대한 공공과 민간의 분담 ●

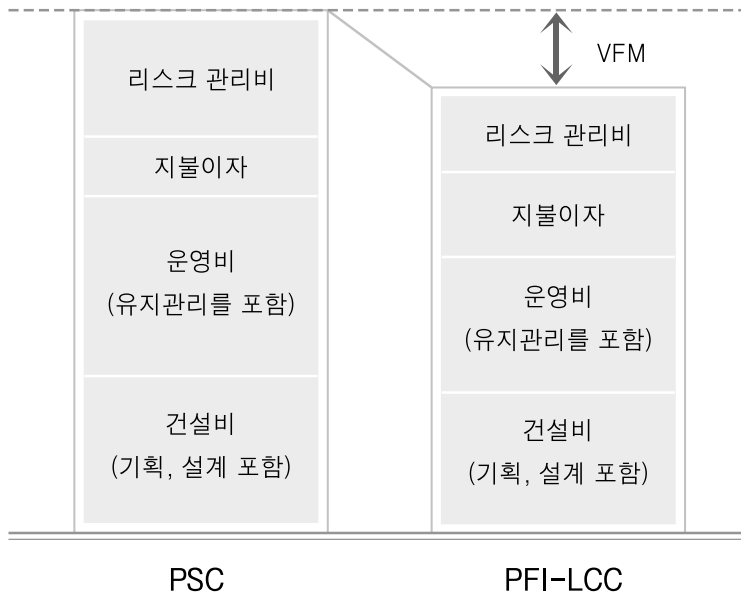


(3) PFI사업의 동향

PFI사업은 도시재생 프로젝트로서의 역할(민간자금의 순환 촉진), 어려운 재정상황 하에서 공공사업의 실현을 위한 유력한 수단등으로 각광받고 있으며, 1999년 PFI법이 제정된 이후 매년

지속적인 증가세를 보이고 있다. 초기의 중앙정부 주도의 사업은 점차 지방자치체의 공공시설 정비 방안으로 인식이 확산되면서, 2004년 12월현재 전체 175개 사업중에서 지자체 안전의 수가 139사업으로 전체사업의 약 80%에 이르고 있다. 특히, 교육문화와 청사 및 관광시설에 관한 관심도가 높고, 특히 2001년과 비교하여 폐기물처리장, 의료, 공영주택에 대한 도입의사가 크게 증가한 것으로 나타났다.

(4) PFI사업의 요건 : Value For Money(VFM)의 달성



종래방식(공공에 의한 직영방식)과 비교하여, 사업기간 중의 공공의 총부담액(PSC/Public Sector Comparator)보다도 PFI방식의 경우 공공의 총부담액이 적어지는 것을 VFM의 달성이 라고 한다.

VFM이라 함은 일반적으로 「지불에 대해서 가장 고가치의 서비스를 공급한다」는 사고방식이다. 동일한 목적을 가지고 있는 2개의 사업을 비교할 경우, 지불에 대해 고가치의 서비스를 공급하는 쪽을 그 다른 쪽에 대해 「VFM이 있다」라고 하며 나머지 다른 쪽을 그 다른 쪽에 대해 「VFM이 없다」라고 한다. PFI사업은 공공부문이 스스로 실시하는 경우에 비해, VFM이 있을 경우에는 PFI사업으로 실시하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

(5) PFI에 대한 지원조치

우선 무이자 용자제도로써, NTT-C(民活型), 港灣特會, 民都機構에 의한 무이자 용자를 들 수 있다. 세 번째로, 일본정책투자은행을 통한 저리용자제도 등 재정투(융)자, 고정자산세, 도시계획세, 부동산취득세의 감면조치 등 세제지원, PFI사업자에 대해 행정재산의 貸付를 할 수 있게 하거나, PFI사업과 민간수익시설 등과의 合築을 행하는 경우, 일정의 조건하에서 PFI사업자에 대해 행정재산인 토지의 대부를 행할 수 있게 하는 등의 국공유재산 사용상의 지원이 있다. 또한, PFI사업의 사업의 안정화(수익면)를 위해 민간사업자에 대해 공공이 부대사업을 제시하는 경우가 있으며, 경쟁의 원칙을 해치지 않는 범위 내에서 1)입찰전의 입찰설명서 등과 계약서안의 적절한 수정, 2)낙찰자결정 후 필요에 따라 계약서안 수정 등 입찰수속의 원활화 지원이 있을 수 있다.

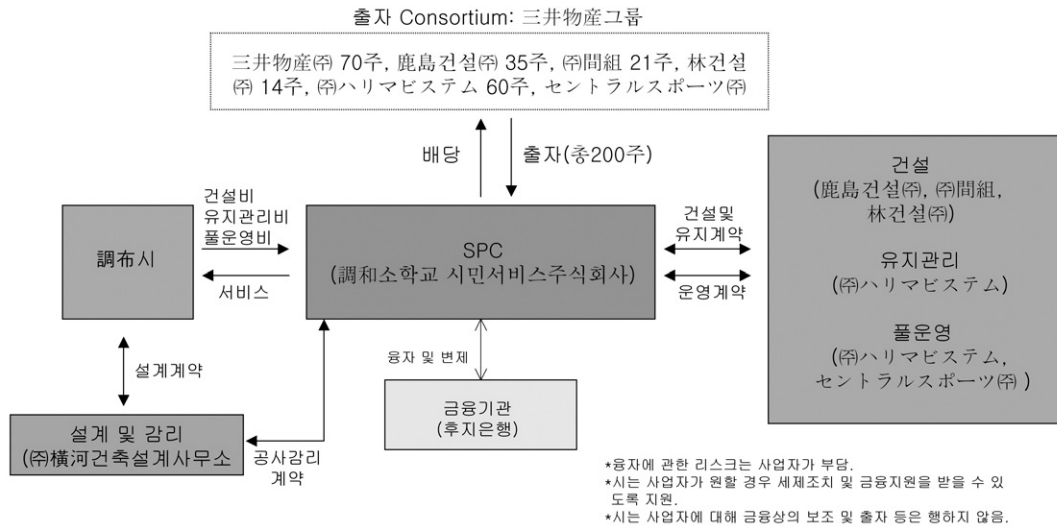
나. 사례분석 : 교육시설(調布市 調和소학교 정비와 유지관리 및 운영사업)

(1) 사업명칭과 시설개요

- 건설예정지 : 調布市西つつじヶ丘4丁目22 6(부지면적13,300 m²)
- 교사·체육관동 : 철근 콘크리트조 지하1층, 지상 3층(연면적 약11,000m²)
- 부속동 : 철근콘크리트조(연면적 약110m²) / 옥외운동장면적 : 약3,600m²

調和소학교에 있어 「21세기에 어울리는 꿈을 가진 소학교 시설」을 목표로 아동의 교육효과라는 면을 기본으로 생애학습시설로서의 기능면, 지역 거점으로서의 학교시설의 역할 등이 충분히 발휘될 수 있도록 「특색 있는 학교 만들기」, 「지역에 열린 학교 만들기」를 목적으로 새로운 교사 등의 정비·운용 및 유지관리를 위해, PFI를 실시하게 되었다.

(2) 사업의 구조



(3) 사업내용

본 사업의 사업방식은 사업자가 시설의 건설을 행한 후 시에 이를 양도하고 소유권을 이전한 후에 시설 등의 유지관리 및 운영업무를 실시하는 BTO(Build Transfer and Operate)방식에 의하였고, 사업스케줄은 다음과 같다.

사업내용	사업스케줄
사업협정체결	2001년 3월
건설기간	2001년 4월~2002년 7월
시설의 인도 및 소유권 이전기간	2002년 7월말일
신 교사에서의 수업개시	2002년 9월
유지관리·운영기간	2002년 8월~2017년 3월

사업자가 실시하는 PFI사업의 범위는 다음과 같다.

- 시설의 건설(교사, 체육관동, 부속동)
- 야외운동장의 설계 및 정비공사
- 시설 등의 양도 업무 : 사업자는 건설한 시설을 시에 양도하고 소유권을 이전

- 시설 등의 유지관리(청소, 건축물점검보수관리, 설비점검보수관리, 경비)
- 온수 풀의 운영

사업에 필요한 비용의 부담의 경우, 기본적으로 市는 사업자가 제공하는 서비스의 일체를 구입하고 그 대가를 PFI지불로 사업기간에 걸쳐 사업자에게 지불한다. PFI지불은 시설의 건설 등에 소요되는 초기투자 부분과 시설의 유지관리운영에 소요되는 부분에 의해 구성되며, 이때 유지관리운영비용은 물가변동분을 감안한다.

市는 지방자치법 제214조에 의거, 설정한 채무부담행위를 토대로 이러한 비용을 지불한다.

한편, 옥외운동장의 설계, 설계변경 비용, 건설 및 정비에 관련된 일체의 비용은 사업자가 부담하고, 사업자의 자금조달에 대해서도 사업자 자기 책임하에 하게 된다. 소요비용에 대한 지불 방식의 경우, 시는 사업자가 실시한 사업에 필요한 비용 중 건설 등에 소요되는 초기 투자에 해당하는 비용에 대해서는 사업기간 중 사전에 정해진 가격을 할부방식으로 사업자에게 지불하고, 또한 시설 등의 유지관리 및 운영에 관련된 비용에 대해서는 물가변동 등을 감안하여 정해진 금액을 사업기간 중 사업자에게 지불하게 된다.

(4) 리스크 부담

공공의 시설의 관리자로서 책임은 시에 있으나 본 사업에 있어 옥외운동장의 설계 및 정비, 명기된 시설 등의 건설, 유지보수 및 풀의 운영상의 책임은 원칙적으로 사업자가 부담하며, 단, 시가 책임을 져야만 하는 합리적 이유가 있는 사항에 대해서는 별도 사업자와 협의를 통해 시가 책임을 지는 형태로 되어 있다.

기타의 해외 BTL 사례를 보면, 미국의 민영교도소에 대한 BTL사업을 예로 들어볼 수 있다. 즉, 미국의 경우 1984년 테네시 주에서 최초로 도입되었으며, 01년말 현재 총 9.2만명(전체 수용자의 6.5%)이 수용 중이다. 수입은 ① 정부 지급액(대부분), ② 재소자의 노임이며, 계약직 사용, 전자감시체계 등을 통해 비용을 절감하고 있다.

브라질의 경우 종교적 교화목적의 비영리 방식으로 민영교도소를 운영(‘휴파이타 모델’)하고 있고, 주 수입원은 민간기부이며, 재소자 노임 중 일부를 기부 받아 운영비용에 충당하고, 자치운영제도를 통해 비용 절감을 추진중에 있다. 그 외에도, 영국, 호주, 캐나다, 남아공, 스코틀랜드, 뉴질랜드도 운영중이다.

VI. 맺음말

이상에서 보듯이 BTL 사업은 기본적으로, 국민 혹은 주민의 각종 공공서비스에 대한 욕구가 증가하고 있는데 반해, 한정된 재원으로 인한 공공부문 재정력의 한계가 있을 때, 민간의 자본을 끌어들이어 재정정책을 추진하고자 하는 방식을 그 기저에 깔고 있다. 특히, 경제주체별 가용재원을 최대한 끌어들이어 DB·교통·물류 등 정부투자를 확대하고, 사회복지시설 등 공공서비스에 대한 민간투자를 확대하며, 사립학교에 대한 임차방식 도입 등 민간투자 활성화, 공공부문 투자를 확대하고자 하는 종합투자계획적 성격을 가지고 있는 것이다.

다만 강조하건대, BTL사업으로 인한 금리비용, 후세대 부담비교, 필요성 등 사업추진으로 인한 각종 장단점 등에 대한 면밀한 검토는 아무리 강조해도 지나치지 않으며, 이는 자칫 BTL의 유용성 혹은 잇점만을 강조하여, 선부른 투자를 하게 될 경우 장기적으로 유용한 BTL사업의 한계를 일찍 노정하게 되는 경우가 있을 수 있고, 이는 종국적으로 공공부문의 재정정책에 유용하게 동원할 수 있는 훌륭한 민간의 자본유인을 부정하게 만드는 요인을 사전에 방지하는 역할을 할 것이다.

아울러, 자치단체와 지방의회와의 합리적인 관계설정 및 사전교감 문제 또한 경제적 타당성 검토 등보다 더 중요한 외부변수로서, 사업초기부터 신중히 검토하여야 할 요인이며, 사업자 선정과정의 공정성과 합리성 확보, 지자체내 전문가의 육성, 지역중소 업체에 대한 배려, 절차적 예산의 합리적 확보 등 또한 성공적인 지자체 BTL을 위한 단초가 될 것이다.

결론적으로, 향후 국가 및 자치단체의 BTL 사업 추진 전망을 감안할 때, BTL 사업의 확대 경향은 누구도 부인하지 못할 것이다. 다만, 이러한 추세에 맞추어 시행과정상의 부작용 내지 오류를 최소화 하는 방향으로, 점진적으로 할 필요가 있다는 점을 다시한번 강조하고자 한다. ☺

