

지방자치단체의 민자유치 활성화 방안

최영출 / 충북대학교

행정학과 교수

1. 서론

최근 우리나라 지방자치단체는 늘어나고 있는 지역주민들의 복지수요 증대, 자치단체장의 선거공약실현 요구등으로 막대한 재원이 필요한 실정이다. 이러한 수요측면 외에도 민간부문의 노하우나 경영기술을 이용하여 예산절감을 가져오고 주민에 대한 효율적인 서비스제공을 가져올 수 있다는 측면에서 민자유치는 그 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 어떠한 제도나 정책수단들도 모든 조건에서 그 기능을 발휘하는 것은 아니다. 특정 정책수단이나 프로그램이 성공할 수 있는 조건과 상황이 갖추어져야지만 기대효과가 발생할 수 있다는 면에서 현재의 민자유치 정책수단은 특히 많은 검토가 필요하다. 1994년 ‘사회간접자본에 대한 민자유치촉진법’(이하 ‘민촉법’)이 제정되어 공식적으로 민자유치제도가 도입된 이래 지방자치단체수준에서도 민자유치제도를 통해서 일부에서는 성과를 거두고 있으나 대부분의 경우 민자유치사업이 중단되었거나 지연되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 왜 이렇게 문제가 생기고 있는지, 그리고 어떻게 이 문제를 해결해 볼 수 있을지를 검토해 보는 것은 큰 의미가 있다고 생각

된다. 민자유치를 성공적으로 이끌기 위한 조건은 다양하게 제시될 수 있겠으나 본 고에서는 특히 대상사업 및 사업자 선정 그리고 지원체계를 중심으로 문제점과 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 민자유치의 절차별 실태

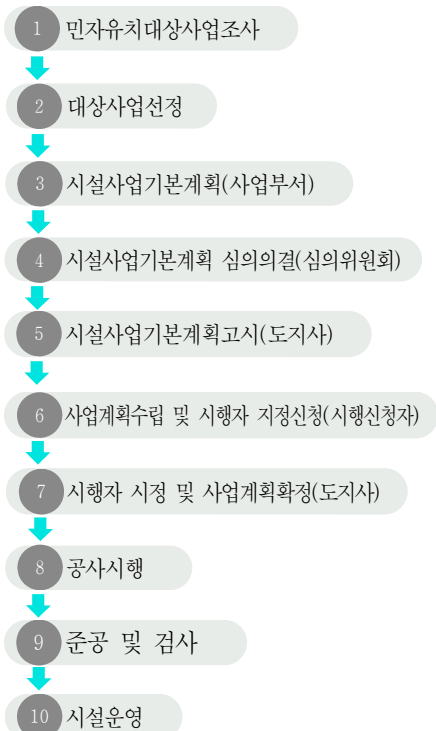
민자유치제도의 문제점을 분석하기 위해서는 먼저 민자유치가 어떤 절차와 단계를 거쳐서 이루어지고 있는지를 검토해 봄으로써 전반적으로 파악할 수 있다. <그림 1>은 민자유치사업이 진행되는 단계를 나타내 주고 있다.

<그림 1>을 중심으로 민자유치가 이루어지는 주요 단계별 현황을 살펴보면 (충남발전연구원, 1999) 다음과 같다.

(1) 민자유치 대상사업 선정

민자유치 대상사업 선정은 민자유치 과정의 제1단계이다. 적절한 사업이 선정되느냐 부적절한 사업이 선정되느냐 하는 문제는 민자유치제도의 성공을 결정하는 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 현재 우리나라의 경우 민자유치촉진법 제2조의 규정에 의하면 민자유치대상시설을 1종과 2종시설로 구분하고 정부지

<그림 1> 민자유치 사업단계



자료: 충남발전연구원, 1999

원은 주로 1종시설위주로 되어있다. 민자유치를 시작하는 주체를 두 개로 나누어 본다면 하나는 주무관청인 행정기관이고 다른 하나는 민간기업등 민간부문이다. 민자유치에 대한 제안이 있으면 사회간접자본시설 확충과 관련된 정부

및 지방자치단체의 중장기 계획에 부합되는지를 검토하고 민간의 자발적인 참여가능성과 수익성 확보등 객관적 평가를 기할 수 있을 정도의 기본조사를 실시한 후 민자유치 대상사업으로 선정하게 된다. 이때 당해 사업으로 인하여 교통량 증가, 인구집중 및 환경오염등이 유발되어 다른 사회간접자본 확충의 수요를 크게 증가시키거나 국민경제 전체로 보아 생산성 향상 효과가 미흡할 경우에는 대상사업에서 제외하게 된다.

민간부문이 사업제안을 하는 경우 그 사업제안은 대상사업의 투자소요, 건설기간, 예정지역 및 규격등에 관한 사항을 별도 서식의 제안서로 주무관청에 제출하도록 하고 있다. ‘민측법’으로 추진하는 민자유치사업의 경우는 민자유치심의위원회에 심의 요구를 하여 심의를 받아야 한다. 주무부서에서 개별법으로 사업을 추진하고자 할 때에는 ‘민측법’에 의하여 추진할 수 없는 사유를 먼저 면밀히 검토한 후 ‘민측법’에 의한 추진이 불가능할 경우만 개별법에 의한 민자유치사업으로 선정하도록 하고 있다.

‘민측법’에 의한 대상사업의 투자비가 1종의 경우 1천억원, 2종의 경우 2천억원이 넘거나 관련 주무관청 또는 관련 광역단체가 둘이상인 경우에는 기획에

산위원회 민자유치심의위원회 심의를 받아야 한다. 이 경우 사업계획서를 도청 예산투자담당관에게 제출하고 예산투자담당관은 중앙관계부서에 계획서를 제출하여 심의를 받는다. 중앙정부에서는 매년 10~11월에 계획서를 취합하고 익년 3~4월에 위원회 심의결과를 통고하고 있다. 민간제안사업은 주무부서에서 검토하여 시설사업 기본계획에의 반영 여부를 결정하고 제안자에게 3개월 이내에 통보하여야 한다.

(2) 시설사업기본계획 수립

민자유치사업 선정시 위원회에서 거론된 사항을 보완하여 민간의 창의성과 효율성이 최대한 발휘될 수 있도록 다음 사항을 포함하는 시설사업 기본계획을 주무관청에서 수립한다. 이러한 사항에는 사업개요(사업규모, 추정사업비, 연도별 투자소요, 건설기간, 적용기술등), 사업시행자의 자격에 관한 사항(사업시행자의 구성, 시설의 운영능력, 재원조달능력등), 사업의 수익성에 관한 사항(수요추정, 요금수준등 사업에 관한 개략적인 경제성 평가), 부대사업의 허용범위 및 운영지침, 정부지원사항(재정지원, 토지수용, 기타 절차상 의제사항등), 사업의

성실시행을 위한 요구사항(사업이행 보증, 부실시공방지대책, 지체상금규정등), 시설의 소유·관리·운영에 관한 사항, 사업시행자의 선정방법(사업계획서의 평가요소와 주요한 평가기준), 사업계획서의 형식, 각종 양식 및 사업계획서의 제출시한 및 기타 필요하다고 인정되는 사항등이다.

시설사업기본계획수립을 위하여 필요한 경우에는 주무관청은 법률 회계, 설계전문가나 연구기관, 금융기관에 자문이나 연구를 의뢰할 수 있다. 이렇게 하여 수립된 시설사업 기본계획은 민자유치 심의위원회의 심의를 받아야 한다. 어떤 방식으로 민자유치사업을 추진하더라도 주무관청은 협상 전까지 해당 사업에 대한 전반적인 사업성 검토와 협상 조건에 대한 검토를 마쳐야 한다. 투자 희망자 공모계획 수립시에는 사업시행자가 사업비를 투자하는 대신 무상가용 기간은 산식에 의하여 정하되 20년 이내의 기간으로 정한다.

(3) 시설사업 기본계획 고시

주무관청은 기본계획의 주요내용을 판보와 주요 일간지에 3회이상 게재하여야 하고 고시는 고시일로부터 3개월 이

상이 지난 후 사업계획서를 제출할 수 있도록 충분한 기간을 부여해야 한다. 주무관청에서는 사업계획서를 접수하기 전까지는 그 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 하고 사업을 원활히 추진하기 위하여 사업설명회를 개최할 수 있다. 2건이상 다수 사업 설명회때에는 총괄부서인 예산투자담당관실에서 종합설명회를 개최할 수 있고 개별사업 설명회에는 주관 사업부서별로 개최한다.

(4) 사업계획서 접수 및 평가

사업계획서는 구체적인 작성지침과 양식을 제시함으로써 복수의 사업신청자들에 대한 심사시 비교 가능성을 높이고 공정성을 가하도록 하고 있다. 예를 들어 사업계획서의 구성 및 분량, 사업계획서의 규격 및 글자 크기, 언어, 화폐 단위 및 도량형, 사업계획서의 목차등을 미리 제시하도록 한다. 주무관청은 또한 관련법규 및 시설사업 기본계획과 부합여부를 검토하여 부적합할 때에는 사업신청자에게 사업계획서를 반려하고 경미한 사항등은 보완을 요구한다. 사업계획서를 평가하기 전에 사업시행자가 되려고 하는 사람들에게 사업계획에 대한 설명과 질문에 답할 기회를 부여할 수

있다.

사업계획서 평가는 가장 중요한 과정 중의 하나이다. 민자유치 기본계획에 일반적으로 제시하고 있는 평가항목 및 구성요소는 다음과 같다. 사업시행자의 구성(사업시행자의 구성형태, 사업신청자와 사업시행자와의 관계등), 사업계획의 타당성(사업비의 규모, 건설기간, 건설입지, 시설의 내용등), 자금조달계획(자체 자금조달 능력, 차입금 조달능력등), 사업의 경제성(사용료, 사용량, 무상 사용기간, 할인률, 부대사업의 규모등), 용지 확보계획(용지의 확보정도 및 확보계획의 타당성), 공사시 적용기술(최저 요구 기술 수준의 충족도 및 최신 공법의 적용여부등), 시설의 관리능력(시설의 유지, 보수계획의 적정성, 관리 운영계획의 적정성등), 사회적 편익에 대한 기여도(시설이용자 등에 대한 편익제공 정도), 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항등이다.

평가시 주무관청은 필요에 따라 사업의 특성을 감안하여 일부 평가항목을 가감 조정할 수 있으며 평가항목에 가중치를 부여하여 평가할 수 있다. 또한 민간이 제안한 사업이 채택된 경우에는 10% 가점을 부여할 수 있고 시설사업 기본계획의 내용 변경제안이 채택되면 5%의

가점도 가능하다.

(5) 대상사업 시행자 선정

사업시행자의 지정방법은 두 가지 방법 중 하나를 택할 수 있다. 첫째, 시설사업 기본계획에서 제시한 자격요건에 부합하는 사업신청자를 대상으로 공개경쟁에 의해 지정하는 방법, 둘째, 사전 자격심사를 거친 소수의 사업신청자 중에서 주무관청이 협상의 방법에 의하여 가장 적합한 조건을 제시하는 자를 사업시행자로 지정하는 방법등이다. 따라서 사업계획서 평가후 ‘공개경쟁입찰’ 또는 ‘협상’ 방법 중에서 택일을 한다. 협상방법에 의한 경우에는 평가 결과 최고득점 사업자를 우선 협상 대상으로 지정하여 협상에 임한다. 단수의 사업계획서만 접수되었을 때에도 평가를 거쳐 우선 협상 대상으로 지정할 수 있다. 협상을 객관적이고 공정하게 하기 위하여 관련 전문가로 구성되는 협상단을 구성하여 협상할 수 있다. 한편 공개경쟁입찰 방법은 둘 이상의 사업계획서가 제출되었을 경우 적격 사업신청자를 상대로 입찰에 의하여 사업시행자를 정하는 방법이다.

(6) 지원체계 문제

현재 민자유치와 관련한 업무는 대부분 공무원이 주도적으로 수행하고 있고 아무리 제도를 고쳐도 공무원의 역할은 매우 중요하다. 공무원의 전문적인 판단과 투명하고 성실한 업무수행은 민자유치사업의 성패와 직결되는 것이다. 그럼에도 불구하고 공무원들은 잦은 인사이동으로 전문성이 떨어지고 있으며 일관된 업무추진이 이루어지기 어렵다. 또한 지금까지는 민자유치 대상을 국내에 초점을 두고 있어서 외국의 기업에 대한 유치노력은 제한적이었다. 전담기구 또한 체계적으로 갖추어지지 않고 있어서 민자유치노력은 큰 성과를 거두지 못한 요인이 되고 있다.

3. 민자유치 활성화 방안

이하에서는 민자유치의 주요 단계별로 특히 중요하다고 생각되는 문제점 및 활성화방안을 제시하고자 한다.

(1) 대상사업 선정과정

첫째, 대상시설을 확대하되 시장기능 도입에 유리한 사업선정이 이루어져야 한다. 현재 ‘민축법’이 허용하고 있는 민

자유치 대상사업의 수는 모두 31개이다. 그러나 현재의 민자유치가 그 존재의 위기에 와 있고 자치단체의 가용재원이 극히 제한되어 있는 현실을 감안해 볼 때, 허용하는 사업의 수를 늘리고 사업추진 방식도 사업의 특성에 따라 다양한 방식이 가능하도록 해야 할 것이다. 종전에는 주로 도로, 터널, 물류단지 조성 등 대규모 사회간접자본 사업이 대부분이었다. 그러나 요즘에는 공단조성, 터미널 건설, 관광지 건설, 주차장 건설 등 대상사업이 다양화되어 가고 있는 것이 사실이다. 여기에 더 나아가서 2002년에 열리는 월드컵과 관련한 민자사업유치가 가능할 것이다. 이의 대표적인 예로서 지방자치단체 차원에서 가장 ‘월드컵 빌리지’를 조성하여 외국 선수들과 관광객들을 위한 숙박시설 및 한국의 문화시설을 겸비한 시설을 조성한다면 월드컵 행사후에도 지속적인 관광객 유치가 가능할 것이다. 지금까지는 월드컵 경기장 조성에만 관심을 쏟았지만 월드컵이라는 빅 이벤트를 상품으로 연결시키는 노력도 필요하다. 이외에도 스키장, 골프장, 극장, 동식물원, 박물관, 전망시설, 온천휴양시설, 회의장, 전시장, 호텔, 임대용 별장, 지역특산물 판매센터 등 민자유치의 대상사업이 기본적으로 확대되

어야 된다.

이러한 확대를 바탕으로 시장기능도 입에 유리한 사업선정이 고려되어야 한다. 정부는 내재적, 외부적 시장원리를 저해하는 각종 제약이 적은 사업을 민자유치의 대상으로 선정하는 것이 필요하다(하현구, 안종희, 1998). 이를 위해서는 경쟁이 일어날 수 있는 적정규모를 갖추고 적정수준의 수익성이 있는 사업을 우선적으로 선정해야 한다. 영국의 경우는 민자유치 사업을 실시할 때 경쟁가능성을 큰 기준으로 삼고 있으며 이 결과 최소한 3개 후보자 기업들의 경쟁을 기본조건으로 하고 있다. 이를 위해 영국에서는 향후 민자유치대상 후보가 될 수 있는 기업들에 대한 정보를 확보하고 이들을 데이터베이스화하여 항시 뉴스레터등을 통하여 이러한 기업들에게 필요한 정보를 제공해 주고 있다. 따라서 기업들은 언제나 민자유치 대상사업들에 대한 정보를 쉽게 입수하고 항상 근접거리에서 기업활동을 하기 때문에 참여하는 기업들의 수가 많아 경쟁이 촉진되고 있다.

둘째, 대상사업 선정시 예비타당성분석이 철저히 선행되어야 한다. 예비타당성 분석시 수익성 보장을 중요한 기준으로 삼아야 한다. 민자유치사업에 있어서

수익성의 보장은 대단히 중요하다. 참여하는 민간의 입장에서 보면 수익성이 보장되지 않으면 의미가 없다. 그러나 민자유치를 결정하는 행정기관 입장에서는 지나친 특혜를 주는 것에 대해 부정적일 수밖에 없다. 세계은행의 조사에 의하면 지난 5년간 개도국의 SOC 민자유치에서는 평균적으로 30%이상의 투자이익률을 보장하고 있다. 즉, 높은 이익을 보장함으로써 민간이 사업에 수반되는 제반위험을 적극적으로 감수하도록 하는 것이 바람직하다(이찬근, 1998: 76). 그러나 적정 투자수익을 확보하는 것은 관료적인 장벽 외에 예측의 한계라는 근본적인 문제가 있다. 민자유치사업은 그 성격상 투자한 자본을 회수하는 회임기간이 20~30년 정도가 되는 것이 많아 아무리 전문가를 동원해도 예측에는 한계가 있다. 따라서 일정기간을 단위로 해 관련 전문가가 최대한 객관적으로 수익을 재평가하고 이를 다시 수익률 계산에 반영하는 시스템의 개발이 필요하다.

사업비에 들어가는 변수들(원자재 가격, 노동임), 수요량의 결정에 들어가는 변수(인구변화등), 금융비용과 관련한 변수(이자율등)등 수익성을 결정하는 변수들을 시스템 다이내믹스 방식에 의해

모델링을 하고 이를 통해 시뮬레이션해 보는 것이 필요하다. 영국의 경우, 민자유치대상사업을 선정하기 위해 자금유용성 검증(Value for Money)을 실시하는데 이러한 검증을 통하여 공공부문이 전액부담해서 사업을 실시했을 때와 민간의 자본참여로 사업을 실시했을 때를 비교하여 민간자본 참여의 편익이 더 클 때 민자유치대상 사업으로 한다 (하헌구, 1998).

민자유치 대상사업 선정시에는 시뮬레이션 방식을 통해 사전 예비타당성 분석을 하게 된다. 이 시뮬레이션 모델을 자치단체의 실정에 맞게 구축하는 작업이 필요한데 이는 그리 어려운 일은 아니다. 최근에는 일반 공무원들도 조금만 시간을 들여서 배우면 이해할 수 있는 정도의 좋은 시뮬레이션 패키지들이 활용되고 있다. 특히 최근에 나온 POWERSIM 시뮬레이션 패키지는 사전적 예비타당성 분석 및 장기예측을 위해 매우 강력한 기능을 발휘하고 있다. 패키지 비용은 우리돈으로 약 100만원 정도인데 이를 잘 활용하면 민자유치 예비타당성 분석에 강력한 효과를 가져다 줄 수 있다.

셋째, 중요사업간 우선순위를 정할 수 있는 능력이 필요하다. 지방자치단체는

투자비 2000억 이상인 민자유치사업을 수행하고자 할 때에는 재정경제원에 설치되어 있는 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 각 연도의 민자유치 기본계획에 대상사업으로 등록하여야 한다. 정부의 민자유치대상사업으로 등록되어야 '민축법'에 의한 각종 혜택을 부여받고 당해 사업에 대한 시설사업기본계획을 수립하여 투자 희망자 모집 공고를 할 수 있는 것이다. 그러므로 각 자치단체는 당해 구역내에서 필요한 중요사업을 발굴하고 이들 사이에 우선순위를 정할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 물론 이때 중요한 사실은 공공성과 민간참여가 가능할 정도의 수익성이 확보될 만한 사업과 그 규모를 파악하는 것이다 (이종규, 1999: 24)

(2) 시설사업기본계획

사업기본계획수립은 가장 중요한 과업중의 하나이다. 현재 지연되거나 부실화되고 있는 대부분의 민자유치사업은 이 기본계획수립과정에서 제대로 검토되지 않았기 때문에 발생했다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이 기본계획수립과정에 외부의 간섭, 전문가나 연구자의 불성실한 조사로 단지 주무관청의 계획

이나 목적을 정당화해주는 경우가 많이 발생된다. 따라서 시설사업기본계획의 충실도를 높이는 것이 민자유치사업의 성공을 위한 중요한 과제이다. 이를 위해서는 위에서 제시된 10가지의 사항이 기본계획에서 충분히 검토될 수 있도록 객관적이고 과학적인 검증과정이 필요하다. 기본계획 용역이 발주가 되고 난 다음 거의 대부분은 사업의 타당성이 있다는 것으로 연구결과가 나오는 것이 관례이며 이런 제도를 바꾸지 않는 이상 기본계획수립은 유명무실하게 될 것이다.

다음은 투자 희망자 공모계획수립시에 이미 무상 사용기간의 최대 기간을 20년으로 제한하는 내용이 있는데 이는 좀더 유연하게 적용되도록 바뀌어야 한다. 영국의 경우는 민간의 창의성을 극대화하기 위하여 시설물의 무상사용기간에 대해서도 장·단기 계약이 창의성에 미치는 영향을 중심으로 판단한다. 따라서 사업의 성격에 따라 무상사용기간을 최대 99년간 인정할 수 있다.

우리나라의 민자유치기본계획에서 제시하고 있는 무상사용기간의 산정방식은 총사업비, 사용수요, 사용료등과 연동되어 변화하므로 확일적으로 제시할 수 없다. 즉, 사업의 종류, 공공성의 정도등을 종합적으로 고려하여 20년이상도 가

능할 수 있도록 탄력적으로 운영될 필요성이 있다.

(3) 시설사업 기본계획 고시

기본계획의 결과 그 사업이 매우 유망하거나 공공의 이익을 위해 꼭 필요한 사업이라면 좀 더 적극적으로 홍보를 할 필요가 있다. 피동적으로 관보, 일간지에 게재하거나 3개월 이상 고시하는 것으로 주무관청의 의무가 끝나는 것이 아니라 인식의 변화가 필요하다. 우리가 민간사업자에게 무엇을 어떻게 해 줄 수 있고 이것이 우리의 검토로는 타당성이 어느정도인가하는 점을 객관적으로 주지시켜 주어야 한다. 영국의 경우를 보면 PFI (Private Finance Initiative) 웹사이트가 운영되어 있으며 이를 통해 전 자치단체의 사업이 고시되고 있다. 아울러 영국의 지역개발기관에서는 단순히 고시하는 데에 그치지 않고 평소 관리해 오던 민간기업들에게 Mailing list를 통해 수시로 고지시켜 줌으로써 적극적인 홍보를 하고 있다. 일정규모 이상의 사업에 대해서는 반드시 사업설명회를 거치게 함으로써 적극적인 고시를 하고 있다. 우리나라도 인터넷을 활용한 홍보를 전 자치단체에서 통합관리

하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 동시에 이러한 사업이 있을 때에만 민간기업을 상대로 홍보할 것이 아니라 평소에 뉴스레터 발송등 후보기업들을 관리할 필요가 있다.

(4) 사업자선정을 위한 평가기준 및 절차

첫째, 사업계획서 평가방법이 개선되어야 한다. 현재의 사업계획서 평가방법은 평가항목에 대하여 수, 우, 미, 양, 가 형식의 배점을 주고 최고의 점수를 획득한 사업신청자를 우선 협상대상자로 지정한다. 민자유치사업의 기본목표인 민간의 기술력과 창의력은 사업계획의 독창성평가가 가중치를 부여받아야만 가능하다. 그러나 현재의 평가방법은 계량화하기가 불가능한 질적인 항목에 대해서는 평가가 공정하지 못할 가능성이 있고 단순히 사업비, 할인율, 부대사업의 시행여부등 계수적인 항목에 대해서만 중요성을 인정받고 있다. 따라서 이러한 평가방법은 개선되어야 한다. 이를 위해서는 사업계획서의 평가단 구성부터 전문가 위주로 구성하고 충분한 평가시간을 주어 객관적인 평가가 이루어지도록 하여야 한다. 이와 관련하여 평가단 구

성은 현재 의무사항은 아니고 주무관청이 판단하도록 되어 있다. 자율권을 주는 것은 좋지만 현재와 같이 평가단의 평가가 아무런 책임이나 의무가 없는 상황에서는 형식적으로 평가가 이루어질 가능성이 크다. 따라서 평가단을 진정한 의미에서 사업의 타당성 분석평가를 할 수 있는 기구로 만들어야 된다. 특히 평가단 구성에는 시민단체가 추천하는 전문가들이 참여할 수 있도록 함으로써 평가의 공정성, 객관성을 제고할 수 있는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 평가절차의 운영과 관리면에서도 개선방안이 검토되어야 한다. 현재 우리나라의 민자유치사업평가는 사업의 기본계획에서 담도록 하고 있다. 그러나 대부분의 경우 비슷한 항목들에 사업의 특성에 따라 가중치에 약간의 차이를 두어 총점이 가장 많은 사업자가 우선 협상 사업시행자가 되는 방식을 채택하고 있다. 그러나 기술적으로 이 방식은 여전히 많은 문제점이 있다. 우선 항목의 선정에 이견이 있을 수 있고 항목별 가중치는 더욱 논란이 있을 수 있다. 또한 항목별 기본요건, 즉 최소점을 요구하게 되는데 그 점수의 비율도 문제가 될 수 있다. 이런 논란은 가중치 문제로 귀결되는데 완벽한 가중치해결방법은 어렵

다 하더라도 전문가들의 의견을 구해서 충분한 타당성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 협상대상 사업자의 지정에 있어서도 주무관청의 재량권이 너무 크다는 것이 문제이다. 우선 공개경쟁 입찰로 할 것인지, 아니면 사전협상으로 할 것 인지가 주무관청의 재량이다. ‘관련 전문가로 협상단을 구성할 수 있다’로 되어 있어 이것도 의무조항은 아니며 기본 요구를 협상대상자가 충족시켰는지 아닌지도 주무관청이 판단한다. 따라서 주무관청 공무원의 판단이 아주 중요한데 협상력과 전문지식을 갖추고 있는 공무원이 아주 제한되어 있는 사정을 감안한다면 개선되어야 할 사항이다. 영국의 경우 민자유치 담당 공무원들에 대한 협상력 배양기술이 워크샵이나 교육훈련의 중요한 교과과정 내용이 되고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

넷째, 특혜시비가 불식되어야 한다. 민자유치의 대상사업 및 사업시행자의 선정이 합리적 기준에 따라 공개적이고 공정한 절차에 의해서 이루어져야 한다. 이 문제와 관련하여 특히 고려할 사항은 민자유치 선정기업에 대한 왜곡된 인식이 바뀌어야 한다. 사업의 투자 규모상 대기업의 참여가 필수불가결한 경우에도 지역소재 기업이 선정되어야 한다는

주장을 하는 경우 바람직한 민자유치제도가 정착되기 어렵다. 대기업이 선정되는 경우 이를 대기업에 대한 경제력 집중이나 지역기업의 소외로 간주하는 한 지방자치단체 수준에서 필요한 시설들의 확충은 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이러한 인식은 불식되어야 한다.

(5) 지원체계

첫째, 민자유치 전담기구의 설치가 필요하다. 민자유치는 외국의 경우에서도 보듯이 전담기구가 중심이 되어 통합적으로 운영하는 것이 필요하다. 영국의 경우는 광역권역별로 잉글랜드 지역을 9개로 나누어 각 권역별로 전담기구를 두고 있다. 이 기구는 민자유치에 관한 인·허가 협의 및 입지유치, 유치 마케팅, 투자인센티브등 모든 제반 업무를 처리하는 원스톱 서비스 센터이다. 가령, 북잉글랜드에 있는 북잉글랜드 지역개발청은 약 200명의 전담요원이 인구가 약 310만이 되는 지역을 커버한다. 이들 공무원들은 고도로 훈련되어 있으며 국내의 기업뿐만 아니라 외국의 기업들도 그 지역의 민자사업에 유치하기 위하여 노력을 하는 직원들이다. 이러한 형태의 민자유치 전담기구를 수립해 보는 방안

도 검토할 수 있다.

둘째, 민자유치는 업무의 성격상 전문성이 특히 요청되는 분야이다. 이러한 업무에는 정책분석평가를 가진 공무원이 필요하다. 올해부터 정책분석평가사 자격증 제도가 한국정책분석평가학회 주관이 되어 시행되고 있다. 이에는 특정분야 정책분석평가사, 1급정책분석평가사, 2급정책분석평가사등으로 구분되어 있는데 민자유치분야의 공무원은 적어도 1급 정책분석평가사 자격증을 가진 공무원으로 보임하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 민자유치의 사업이 가져올 파급효과를 분석하고 수익률 예측등의 계량적 분석을 하는데 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 사업리스크에 대한 보상이 적절히 이루어져야 한다. 민간기업은 수익성 제고가 목표이다. 투자회임기간이 길고 초기 투자규모가 커서 불리한 사업조건에도 불구하고 사업에 참여하는 민간사업자에게는 투자에 대한 기회비용을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치마련이 급선무이다. 사업운영에 대한 적정이윤뿐만 아니라 공사이윤이 보장되어야 하며 사업자체만으로도 수익성이 보장되어야만 민간사업자들의 참여를 유도할 수 있다 (양봉호, 1998).

그러나 수익성을 보장해 주는 방법에 있어서 인간의 창의성을 최대한 보장함으로써 수익성이 창출되도록 하는 노력이 필요하다. 예를 들면, 영국의 경우 민자유치제도는 우리나라와 같이 모든 사업에 공통적으로 적용되는 수익성의 기준이 제시되어 있지 않고 개별사업에 대한 수익률은 사업의 성격, 경쟁에 참여한 기업의 수, 협상결과등에 따라 각각 다르게 주어질 수밖에 없는 것으로 생각한다(하헌구, 1998). 영국에서 민자유치는 기본적으로 관·민 합동관계(Public-Private Partnership)를 통해서 이루어져야한다고 인식하고 있다. 이러한 틀내에서 예를 들면, 정부기관에서는 민간사업자들에게 정부부문이 원하는 구체적인 시설물을 제시하기보다는 정부부문이 원하는 서비스의 내용을 구체적으로 제시한다. 가령, ‘매일 500명의 노인들이 이용할 수 있는 사회복지시설 설치’를 요구하는 것이 아니라 ‘특정 지역사회의 노인들의 사회복지프로그램이 시행될 수 있는 방안’을 요구한다. 또 ‘10만평의 쓰레기 매립지의 설치’를 요구하는 것이 아니라 ‘매일 특정 지역에서 발생하는 500톤의 쓰레기를 환경기준에 맞게 처리할 수 있는 서비스시설’을 요구하는 방식등이다. 이렇게 특정 시설물 자체를

설치하도록 요구하는 것이 아니라 정부 부문이 요구하는 서비스의 내용을 구체적으로 제시함으로써 민간업자들이 최대한 아이디어를 발휘하여 서비스 제공에 참여하도록 유도한다는 것이 특징이다.

4. 결 론

본 고에서는 민자유치를 지방자치단체 수준에서 활성화 시키기 위한 방편으로 민자유치의 과정을 나누고 이 과정별로 문제점 및 개선방안을 제시하고자 하였다. 특히, 대상사업 및 대상사업자의 선정, 지원체계 개선등에 초점을 두었다. 분석결과 대상사업 선정과정에서는 대상시설을 확대하되 시장기능도입에 유리한 사업선정이 이루어져야 한다. 대상시설확대에 포함되는 사업으로는 월드컵 빌리지와 같은 테마숙박 및 문화단지 조성을 비롯하여 박물관등 확대해 나가는 것이 필요하다. 특히 대상사업 선정 시에는 예비타당성 분석이 이루어져야 하는데 최근 외국에서 예비타당성 분석을 위해 많이 활용되고 있는 시뮬레이션 패키지인 POWERSIM이 강력한 기능을 제공해 줄 수 있을 것이다. 사업자 평가 및 선정단계에서는 평가단 구성이 의

무화되어야 하고 특히 평가단에 시민단체가 추천하는 전문가들이 참여하는 것이 바람직하다. 이를 통해 무분별한 자치단체 공약들이 무리하게 민자유치방식에 의해 추진되는 것을 방지할 수 있을 것이다. 동시에 반드시 지역소재 기업들이 선정되어야 한다는 주장도 불식되어야 한다. 그렇게 되면 결국 수익성보장이 어려워질 수 있는 가능성도 크다. 민자유치 지원체계 부문에서는 민자유치 전담기구 설치가 필요한데 무엇보다도 지역사회에 소재하는 대학, 연구소등의 전문인력들을 조직화하여 활용하면 공무원을 많이 증원하지 않아도 가능하다. 사업수익성 보장은 반드시 필요한데 영국처럼 서비스의 시설물을 구체적으로 제시하는 것보다는 서비스의 내용을 구체적으로 제시하여 민간의 창의성이 최대한 발휘되도록 하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 양봉호, (1998). 민간의 입장에서 본 민자유치. 『건설경제』.
- 이종규, (1999). 민자유치사업 활성화를 위한 지방자치단체의 역할. 『자치경영』, 봄호.
- 이찬근, (1998). 지역개발사업의 민자유

- 치 방안연구. 『국토연구』 제 27 권.
- 이창균. (1997). 『민관 공동출자사업의 지원확대방안』. 한국지방행정연구원.
- 최영출. (1998). 『영국의 지역개발에 있어서 외국기업 유치전략』. 충북개발연구원.
- 충남발전연구원. (1999). 『충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향』. 충남발전연구원.
- 하현구. (1998). 외국의 인프라시설 민자유치 사례 및 시사점. 『국토』.
- 하현구. 안종희. (1998). 『민자유치대상사업 선정기준의 평가와 개선방안』. 교통개발연구원.
- PFI Task Force. (2000). 『Guides to PFI. Treasury PFI Task Force』.
- Private Finance Unit. (2000). 『A Comprehensive Framework for Creating Effective PFI Project Team』.
- PFI Task Force. (2000). PFI Newsletter' ☺

시사용어 해설

• 리츠 (REITs Real Estate Investment Trusts 不動産投資信託)

소액투자자들로부터 돈을 모아 부동산에 투자, 이익금을 되돌려 주는 투자상품. 증권의 뮤추얼펀드와 비슷하다고 해서 부동산 뮤추얼펀드라고도 불린다. 리츠의 가장 큰 장점은 100만원, 200만원씩 소액으로도 부동산에 투자할 수 있다는 점이다. 리츠의 또다른 특징은 증권화가 가능해 손쉽게 현금화할 수 있다는 것이다. 뮤추얼펀드처럼 증시에 상장, 언제든지 팔 수 있다. 그러면서도 주식과 달리, 부동산이라는 실물자산에 투자했기 때문에 수익성에 있어 안정적이다.

- 편집실 -