

외국의 지방자치단체 민자유치 사례

신창호 / 서울시정개발연구원
도시경영연구부장

1. 머리말

최근 우리 나라뿐만 아니라 세계 각국에서 사회간접자본을 정비하고 운영함에 있어 민간의 자본과 능력을 활용하려는 경향이 강하다. 과거 공공의 역할로 간주되었던 사회간접자본의 정비에 민간을 참여시키고자 하는 주된 목적은 두 가지로 요약할 수 있다.

하나는 정부의 재정 부족에 따라 사회간접자본 정비에 소요되는 자금을 민간으로부터 유치하기 위함이고, 다른 하나는 민간을 참여시킴으로써 사회간접자본의 정비 및 운영에 시장 메커니즘을 도입하여 사업의 효율화나 이노베이션 등에 따른 이익을 얻고자 하는 것이다.

통상 이러한 두 가지 목적은 동시에 달성 가능한 것으로 간주되고 있으나 항상 그러한 것은 아니다. 즉, 후자의 목적이 달성되기 위해서는 경쟁적인 시장 환경이 조성되어 있어야 한다. 따라서 자본시장이나 서비스제공 시장이 경쟁적인 환경으로 조성되어있지 않으면 사업의 효율화나 비용 절감 등의 이익이 발생할 가능성은 낮아지게 된다.

그러나 사회간접자본을 시급히 정비해야 함에도 불구하고 정부 스스로 재원을 조달할 수 없을 경우에는, 경쟁적인

시장환경이 조성되어 있지 못하여도 민간으로 하여금 프로젝트를 추진하게 하는 경우도 있다. 개발도상국의 몇몇 프로젝트가 이와 같은 케이스라 할 수 있다.

이와 같이 사회간접자본의 정비와 운용에 민간 부문의 자금과 매커니즘을 도입하고자 하는 두 가지 목적 가운데 어느 쪽에 더 비중을 둘 것인가는 각 국 정부 및 지방자치단체가 처해 있는 시기 및 정치·경제적인 입장에 따라 다를 것이다.

우리나라의 경우는 현재 사회간접자본을 정비함에 있어 위의 두 가지 목적을 동시에 추구해야 하는 입장에 처해 있다. 이에 본 논문은 선진국의 민자유치 사례를 분석하여 시사점을 얻고자 한다. 그러나 일반적으로 외국의 민자유치 제도와 사례를 분석하고 시사점을 도출하는 데는 많은 제약이 따른다.

각 국가마다 정치, 경제, 사회적인 상황이 다르고 이를 바탕으로 제도가 형성, 발전되어 왔기 때문에 비록 어느 국가에서 성공한 제도나 사례라고 해도 그것을 그대로 우리 현실에 적용하기는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 여러 선진국의 민자유치 현황과 그 제도들을 분석하고 시사점을 도출하는 것은 민자유치 사업의 시행착오를 줄이는 데 큰 도움이 될

것이다.

2. 영 국

1) 사례

(1) 도크랜드 라이트 레일웨이 루이삼 연장선

이 사업은 영국 런던의 재개발지역인 도크랜드 내부를 주행하는 도크랜드 라이트 레일웨이(경전철)를 연장하는 것으로 1996년 11월 착공하여 2000년 1월 완공된 사업이다. 이 경전철은 소규모 철도노선이며 그 운행은 컴퓨터 제어로 이루어진다.

당시 런던 남동부에 위치한 루이삼보로(구)는 경기 침체, 실업증가, 높은 범죄율에 고민하고 있었다. 이에 이 지역의 재개발을 촉진하려는 의도에서 1985년부터 레일 웨이의 연장이 강력하게 요청되었으며 결국 런던 중심부와 남동부의 교통수요에 대응하기 위해서 매드 슈트역에서 템즈 강을 횡단하여 루이삼역까지 약 4.2km를 연장하게 된 것이다.

그러나 중앙정부는 이 사업을 추진할 예산이 없었기 때문에 계획은 좀처럼 진행되지 못하였다. 그러다가 1993년 총

사업비 267.7백만 파운드의 사업을 PFI(Private Finance Initiative)방식으로 추진하도록 결정하였다.

1993년 ‘런던 도크랜드 레일웨이 법’이 제정되고, 복수의 경쟁자 중에서 CGL(City Greenwich Lewisham Railway Link plc)사가 낙찰되어 사업을 맡게 되었다. 당초 10여개 정도의 회사 이름들이 거론되었는데, 제1차 심사에서 3-4개사로 압축되었고 그 중에서 건설비용, 사업계획, 시공 수행능력 등을 종합적으로 감안하여 CGL사가 결정되었다.

이 PFI의 실시주체인 CGL사는 이 사업을 시공한 종합건설회사 등이 출자하는 특별목적회사(SPV)로서, 출자금 자체는 17백만 파운드 (영국의 건설회사 John Mowlem사 5백만, 미즈이 물산 5백만, 수도회사 Hyder 5백만, 전력회사 London Electricity 2백만)였다.

이 외에 중앙정부, 지방자치단체로부터의 보조적 차입(후순위채)이 29.9백만 파운드, 중앙정부로부터의 교부금이 50백만 파운드, 지방자치단체로부터 보조금이 5.8백만 파운드가 있었으며, 다음으로 165백만 파운드의 사채(社債)를 발행하여 총액 267.7백만 파운드의 자금을 조달하였다. 이 사채의 이자율은

9.375%로 2020년까지 상환하는 것으로 되어 있다.

국채(國債)는 국세를 담보로 한 국가의 지불능력, 신용력을 바탕으로 발행되는 채권이므로, 민간 프로젝트의 신용력을 기반으로 해서 발행되는 채권의 이자율이 국채 이자율보다 높은 것은 당연하다. 1993년 당시 20년 만기 국채의 이자율이 7.87%였으므로 이 프로젝트를 담보로 발행된 사채의 이자율과 국채와의 이자율 차이는 1.5% 정도이다.

통상 민간프로젝트 사채의 이자율과 국채 이자율과의 차이가 2% 정도인 것을 보면 이 프로젝트가 좋은 투자대상으로 평가받았음을 알 수 있다. 이 경우 채권(債券)은 부채형이며, 개발 시에 특별목적회사에 대한 론(Loan)을 담보로 발행된 채권이다. 그러나 개발이 완료된 시점에서는 개발로 인해 생긴 특별목적회사의 자산과 자산이 창출해 내는 현금 수입이 채권의 담보가 되기 때문에 ABS에 가까운 형태이다.

이 사례에서는 사채가 개발초기에 발행되었기 때문에 리스크가 가장 큰 개발 단계에 투자가가 채권을 보유하게 되는데, 이러한 리스크를 회피하기 위해 개발 시 금융기관의 용자로 자금을 공급하고, 시설가동 후에 특별목적회사가 사채

를 발행하여 용자를 변제하는 방식을 채택하여, 자산을 담보로 한 ABS방식으로 자금을 조달한 것이다.

이 사업의 추진체제를 살펴보면 다음과 같다. 발주처인 DLR은 철도시설을 위한 토지를 취득하고, PFI의 실시주체인 CGL사에 대여한다. CGL사는 DLR이 철도를 운영할 수 있는 상태가 되도록 이 프로젝트에 대해서 설계, 건설, 자금조달 및 운영(물리적인 것만)을 담당하고, DLR은 요금징수업무 및 운영업무를 담당한다(이것도 실체는 민간 위탁). 계약기간은 24.5년이며, 기간 종료 후 시설은 무상으로 DLR에 인도한다.

이 사업과 관련 있는 다른 도시개발 사업으로는 그리니치의 커티 샤크(Cutty Sark)역 개발이 있다. 입찰 때까지도 이 사업의 수행 여부가 결정되지 않았으나 최종적으로 주민 편의를 고려하여 커티 샤크에 역을 설치하는 것으로 결정이 되었다. 이로 인해 민간 기업에서는 설치할 경우와 그렇지 않을 경우 각각에 대하여 사업계획서를 제시하여 경쟁 입찰에 임했다. 이때 역을 설치해도 경제적 타당성이 없다는 것과 역을 필요로 하는 지역주민의 편의를 어떻게 조정하느냐가 수주를 위한 최대 포인트였다.

PFI사업을 수주한 특별목적회사인

CGL사에서는 이 지역의 재개발 사업 구상을 하여 개발업자도 직접 선정하고, 역의 설치로 이익을 얻게 되는 개발업자에게 개발 리스크로 4백만 파운드의 부담금을 부담시키는 방식을 고안해 냈다. 이에 재개발을 조성하는 공공법인인 잉글리쉬 파트너십(English Partnerships)이 개발 리스크를 부담하고 4백만 파운드의 지급보증을 하였다.

이와 같이 PFI의 입찰에 있어서는 건설비 절감을 위한 민간부문의 이러한 제안도 매우 중시된다. 이 경우 PFI의 주사업은 어디까지나 도크랜드 라이트 레일웨이라는 신교통 시스템의 구축이지만, PFI에 의한 비용 절감 노력의 결과로 위와 같이 신교통 시스템개발에 의한 개발이익의 흡수를 목적으로 하는 재개발사업을 실시하기도 하는 것이다.

따라서 이 사업은 도시개발에 필수적인 인프라 정비를 PFI의 대상으로 한 사업으로서, 철도역 주변의 재개발에 대해 PFI의 추진 주체가 리스크를 안고 재개발을 기획하고 조정할 사례라 할 수 있다.

(2) 뷰트로(路) 정비

뷰트로는 카디프 해안 개발의 요지인

중심 가로이며, 그 근방에는 웨일즈 의회, 관공서, 업무시설, 주택개발이 계획되어 있었고 이 중 주택은 약 350호, 오피스는 약 10.7만㎡가 예정되어 있었다. 1997년 건설회사인 노르웨스트 홀스트사가 선정되었고, 일본의 스미토모 은행이 어드바이저로 참여하였다.

공공부문은 25년간 민간사업자에게 도로의 이용가능성 부분과 개발관련 부분에 대해 지불을 하게 된다. 이용가능성 부분은 도로의 이용가능성에 근거하여 연간 1백만 파운드가 지불되고 개발관련 부분은 연간 4백만 파운드가 지불되는데, 이는 공공부문이 설정한 오피스 및 주택개발 계획의 달성도에 따라 지불한다. 이때 오피스 및 주택개발에 대해서는 민간사업자가 별도 부동산개발회사와 계약을 체결하여 추진한다. 개발기간 중에는 토지를 공공부문이 소유하지만, 주택 및 오피스의 매각단계에서 민간에게 양도한다.

노르웨스트 홀스트사는 원래 전형적인 종합 건설회사로, 부동산 개발 리스크를 부담하는 것에 대해서 적극적이지는 않았다. 그러나 도로건설 만으로는 민간기업의 이익이 작은 측면도 있고 해서, 협상 과정에서 오피스 및 주택을 조기 건설하는 리스크를 안게 되었다. 이

리스크는 민간기업이 선정하는 부동산 개발회사에게 다시 전가시키게 된다.

이 사례는 도크랜드 경전철 사례보다 더욱 진보하여, PFI의 대가 지불 자체가 재개발의 진척 상황과 연계되어 있다는 점에서, PFI와 일체가 된 도시재개발 사례라고 할 수 있다.

2) 시사점

영국은 사회간접자본을 정비함에 있어 민간부문의 참여를 강력하게 촉진해 온 나라 중의 하나이다. 전력·가스·전기통신 등 국유 산업의 민영화를 실시했을 뿐만 아니라 사회간접자본 정비에 민간이 참여할 수 있도록 하기 위한 제도적 틀로서 PFI를 1992년부터 성립·발전시켜 왔다.

영국의 PFI 제도는 당초 사회간접자본 정비에 민간자금을 활용하는 것이 주된 목적이었으나, 최근에는 공공사업의 시장화나 자금유용성 검증(VFM)에 보다 많은 비중을 두고 있다. 즉 단순히 투자재원의 제공이라는 측면만이 강조되는 것이 아니라 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위한 민간의 기술, 창의력, 그리고 경영능력을 도입하려는 의도가 강하다.

이때 참여 민간기업에 대해서는 당해 민자유치 사업에 부수하는 제반 리스크의 분담과 적정 수준의 보상, 그리고 혜택이 주어지게 된다. 또한 영국이 민자유치를 통해 사회간접자본을 정비할 수 있었던 또 다른 요인으로는 자본시장에서 자금을 조달할 수 있는 금융기법이 발달되어 있다는 점을 들 수 있다.

전반적으로 보아 영국에서는 사회간접자본 시설의 정비에 민간자금을 유치하여 실시할 수 있도록 제도적인 정비가 잘 되어 있으며, 자본시장이나 시장여건이 잘 갖추어져 있음을 알 수 있다.

3. 미 국

1) 뉴욕시의 핍스 플라자 웨스트의 재개발 사업

뉴욕시의 핍스 플라자 웨스트(Phipp Plaza West)의 재개발 사업은 국민의 역할 분담을 통해 개발이 이루어진 사례로서 PPP(Public-Private Partnership) 사업의 시초라고도 볼 수 있다. 즉 지방자치단체가 계획수립 및 토지를 정비하고, 이것을 민간 개발업자가 저렴하게 불하받아 건물을 건설하고 처분하는 것이다.

이 사업은 공기업인 핍스 하우시스사가 베르뷰 병원의 부지를 주(州)로부터 임대가로 불하 받아, 중·고층 주택을 공급하기 위해 재개발한 것이다. 이 사업은 중·저소득 계층을 중심으로 소득 수준에 맞는 임대료로 임대주택을 공급함과 동시에 커뮤니티 시설과 오픈 스페이스를 갖춘 개발이라는 점이 특징적이다. 1959년에 계획 수립에서부터 1976년 완성에 이르기까지 17년이 소요되었으며 공급된 주택 수는 894호이고, 총 사업비는 3,930만 달러이다.

사업시행 기간 동안 미국의 경제발전과는 달리 뉴욕시는 도시 내 거주자의 교외 유출로 인해 도시 중심부가 쇠퇴하고 황폐화되어 갔으며, 빈부격차의 증대, 사회문제의 심각화 등으로 도시정책에 대한 새로운 시도가 필요하게 되었다.

1960년대부터 70년대에 걸쳐 지방자치단체의 도시개발은 재정적인 제약도 있고 해서 이를 해결하기 위한 한 가지 방안으로 민간자본을 활용하는 방향으로 추진되었다. 그 결과 민간기업과의 파트너십에 의한 도시개발이 추진되게 되었다.

또 다른 하나의 방안은 도시의 사회문제에 대처하기 위한 것으로서, 저소득계층을 위한 주택공급(핍스 플라자 웨스트

의 재개발도 이 범주에 속함)이나 74년부터 도입된 커뮤니티 개발 포괄보조금(CDBG)은 바로 이러한 요청에 대응한 것이다.

1980년대에 들어 두 가지 측면에서 PPP의 중요성이 강조되게 되었다. 하나는 레이건 정권 하에서 경제활성화를 위하여 대폭적인 감세 조치와 규제완화가 이루어짐에 따라 이러한 흐름과 맥락을 같이 하여 각 지방자치단체도 재정적인 제약으로 인해 세제와 도시계획상의 특례 등과 같은 인센티브를 준비하여 민간 기업을 활용한 도시개발을 유도하게 되었다. 다른 하나는 지역 주민을 도시계획 과정에 적극 참여시킴으로써 NPO를 위시한 전문가, 지역 주민이 도시계획의 결정 절차에 구체적으로 관여하는 기회가 증대하였다.

2) 시사점

미국의 사회간접자본 개발과 정비를 위한 민간자본 유치는 민관 파트너십(public-private partnership: PPP) 형태로 이루어지며 이는 지방자치단체의 소유자산과 토지이용규제를 적절히 활용하여 민간부문의 자본과 경영능력을 도입하고자 하는 것이다.

1970년대 미국은 심각한 경제위기에 처해있었고 이에 대한 원인이 공공부문의 비대화와 비효율성에 있다고 여겨짐에 따라 이를 타개하고 효율적인 도시개발과 경제재건, 재정위기의 극복, 그리고 연방재개발 프로그램의 폐지 등에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 민관 파트너십 제도가 제안되기 시작하였다.

미국의 PPP는 두 가지 방향이 있다. 하나는 공공부문이 도시계획, 도시개발 업무를 독점하지 않고, 기술, 노하우가 우수한 민간 개발업자의 능력을 다양한 인센티브를 통해 끌어냄과 동시에 협상을 통하여 일정한 공공시설, 공익적 시설을 정비하는 것이다. 즉, 공공부문은 개발 초기과정에 토지 수용과 불하, 하부기반시설의 정비 등을 한 다음 사업을 민간에게 맡기고 공공목적을 담보로 최종단계까지 개발주체의 일원으로 참여하게 되는 것이다.

다른 하나는 지방정부가 일방적으로 도시정비 방향을 결정하는 것이 아니라, 지방자치단체가 지역의 다양한 이해관계자와 함께 합의를 도출해내고, 그 합의를 바탕으로 도시개발이나 다양한 사회활동을 하는 것이다.

그러나 이러한 PPP는 양면성을 가지고 있는 바, 민간 개발업자들은 경제 효

을을 추구하고 지역주민, 관계자들은 지역 커뮤니티를 중시함으로써 난관에 봉착하게 되는 경우가 많다는 것이다. 따라서 이 양자간의 균형을 취해야 할 지방자치단체는 큰 딜레마에 직면하게 된다.

예를 들면 지방자치단체와 민간 개발업자와의 파트너십에서 지방자치단체는 지역주민들로부터 사업을 추진하는 과정에서 민간기업과 너무 타협하는 것이 아니냐는 의문을 받게되거나 내부적으로 토지이용 규제를 하는 입장과 사업을 추진하는 입장 사이의 딜레마에 빠지게 된다

따라서 1980년대에는 PPP 참여자인 민간부문과 공공부문 양자간의 교환을 통해 사업이 진행되었던 데 비하여, 1990년대에 들어와서는 지역주민 등 다수의 이해당사간의 교환이 증가하고 있다. 즉, 가능한 한 계획단계에서부터 민간 개발업자만이 아닌 지역의 관계자를 폭넓게 참여시켜 합의의 형성하여야만 계획의 실효성이 높아진다.

이와 같이 다수의 이해당사자들간의 합의 도출과정은 갑자기 한꺼번에 전원이 만나는 방식이 아닌, 문제마다 전문 컨설턴트가 참가하는 워크숍을 개최하여 논의하고 그 결론을 바탕으로 전체논

의를 해나가는 방식을 취하고 있다.

4. 일 본

1) 사례

(1) 동경만 아쿠아 라인(횡단도로)

동경만 아쿠아 라인은 일본 카나가와 현 가와사키시와 치바현 기사라스시를 연결하는 편도 2차선, 연장 15.1km인 일반 유료도로로서 1986년 제정된 「동경만횡단도로건설특별조치법」에 의해 민·관합동이라는 제3섹터 방식으로 건설되었다.

민간자본을 유치함으로써 국가의 부담을 경감시키고 사업을 조기에 착수하기 위하여 민간부문, 지방자치단체, 일본도로공단의 출자에 의한 회사(제3섹터)가 도로를 건설하고 관리하게 된 것이며 일본도로공단이 도로를 소유하고 대외 조정을 하는 방식을 채택하여 추진하였다.

이 사업은 제3섹터인 동경만 횡단도로 주식회사에 의해 이루어졌고 사업비 14,400억엔이 투자되었으며, 9년 동안의 공사기간을 거쳐 1997년 12월 18일 개통하였다. 사업비는 치바시와 도쿄도 등

의 지방자치단체, 일본도로공단, 351개의 민간기업들이 각각 200억엔씩을 출자하여 조달하였으며, 민간부문의 출자대상기업은 동경 대도시권에 영업 및 생산거점이 있는 기업이었고 출자한도는 최저 100만엔에서 최고 4억엔까지로 한정하였다.

이때, 대규모 공공사업을 대부분 민간자금으로 민간회사가 실시한다는 특수성 때문에 사업의 원활한 시행을 위해 다음과 같은 특별조치가 취해졌다.

첫째, 공단 및 지방자치단체가 회사에 출자할 수 있다.

둘째, 국가가 건설공사에 필요한 비용의 일부에 대하여 도로개발자금을 대부할 수 있다.

셋째 사채발행 한도에 대한 특례를 인정하였다.

넷째, 국가가 회사채무에 대하여 보증계약을 할 수 있다.

다섯째, 할인채(특별공공사업채)의 발행을 인정하였다.

민간회사가 도로를 건설할 경우 다음과 같은 이점을 충분히 살릴 수 있다

첫째, 민간자금의 적극적인 활용이 가능하다.

둘째, 민간자금에 의존하기 때문에 민간의 자주적인 경영을 할 수 있다.

셋째, 국가의 재정사정에 좌우되지 않고 사업을 탄력적으로 실시할 수 있다.

넷째, 민간 기술력을 적극적으로 활용할 수 있다.

다섯째, 관련사업 실시로 인한 개발이익의 적정한 흡수가 가능하다.

그러나 민간회사에 의한 도로 건설은 다음과 같은 문제점을 야기할 수도 있다.

첫째, 각종 보상 등 조정업무를 적절하게 실시하는 것이 곤란하다.

둘째, 리스크에 대응하기 때문에 요금이 인상될 가능성이 있다.

셋째, 시설에 대한 과세나 안정적인 저리자금의 도입이 곤란함으로 채산성 확보가 어렵다.

따라서 이러한 문제점을 극복하기 위하여 공단이 도로를 건설할 경우와 민간회사가 도로를 건설한 경우의 장점만을 살린 이인삼각방식이 제시되었다.

첫째, 각종 보상업무 등 조정업무는 공단이 실시한다.

둘째, 시설은 공단이 소유한다.

셋째, 채무의 정부보증 등 재정상의 특별조치를 강구한다.

(2) 사이타마현의 산업문화센터 (소닉 시티)

사이타마현은 1980년대 초부터 지방 자치의 확립과 열린진 현정을 추진한다는 차원에서 행정과 민간의 새로운 협조 관계를 구축하고자 하였다. 따라서 민간의 지식과 자금을 활용하는 민활 사업을 적극적으로 도입하고자 하였는데, 이러한 사업의 일환으로서 산업문화센터의 건설이 추진되었으며 이는 공공성의 확보와 경제성의 조화라는 관점에서 민간의 힘을 빌리려고 했던 것이다.

사이타마현은 일본에서 최초로 할 정도로 본격적인 민간활력을 도입하여 산업문화센터(소닉 시티)를 건설하여 운영하고 있다. 이 사업은 1983년 건설 구상을 책정하였고 1988년 개소하였다. 대상사업자는 사이타마현 오미야시에 소재하며, 전체 구상은 사이타마현이 맡았고 설계와 건설은 민간기업이 맡았으며 운영측면에서 민간 오피스와 호텔은 민간기업이 맡고, 산업·문화 진흥과 국제 교류기능 부문은 사이타마현이 담당하고 있다. 총 363억 엔의 사업비가 소요되었고, 이 중 공공시설부분이 약 126억 엔이었다.

산업문화센터의 건설은 사이타마현의 중핵도시를 건설하기 위한 사업의 리딩 프로젝트로 추진되었으며, 산업·문화의 진흥과 국제교류의 촉진기능을 갖춘

공공시설과 중핵도시에 필요한 도시기능을 정비하기 위한 민간시설과의 복합 시설로 계획되었다. 또한 산업문화센터는 컨벤션 기능까지도 포함한 것으로, 전시 홀, 대소 홀, 각종 회의실, 국제회의실 및 호텔 등을 갖춘 다기능 복합시설로 계획되었다.

따라서 이 사업을 성공적으로 실현하기 위해서는 민간의 우수한 입주자 유치력, 경영력, 자금력 등이 요구되었다. 이에 추진체계에서 센터의 건설구상은 현이 제시하고 설계와 시공 및 경영의 구체적인 계획은 민간기업의 연합체가 종합적으로 경쟁하는 새로운 제안경기방식(이른바 콘페방식)이 채택되었다.

이는 현이 사업의 대강을 제시하고, 참가자들로부터 구체적인 제안을 공모하는 것으로 가장 우수한 계획을 사업계획으로 채택함과 동시에 그 계획 제안자가 실제 사업주체로 선정되는 것이다. 이 기법의 채택으로 인해 현과 민간기업 각각이 능력을 최대한으로 발휘할 수 있는 복합시설의 건설이 가능하게 되었다. 민간기업은 건물의 설계와 건설 및 시공 후 민간부분의 건물 소유와 운영을 담당하고, 현은 준공 후 건물의 일부를 현유지(縣有地)의 차지권과 등가교환 방식으로 취득하는 것이다. 이 기법을 좀 더

구체적으로 설명하면, 현유지에 민간기업이 자신의 자금으로 건물을 건설하고, 현은 건물이 완성된 후에, 공공시설로 필요한 부분을 토지의 권리와 교환하여 건물을 취득함으로써 건물을 구분 소유하는 것이다.

민활 도입에 의한 산업문화센터 건설 사업은 제안경기에서부터 건설과 운영에 이르기까지 대단히 순조롭게 이루어지고 있으며, 성공한 것으로 평가되고 있다. 따라서 공공사업에 민간 활력을 도입하는 다양한 방법 가운데 그 사업의 성격이나 내용에 적합한 민활 수법을 채택하는 것이 성공의 요체라 할 수 있다.

2) 시사점

1980년대 일본이 사회간접자본 정비를 촉진하기 위해 민활사업을 도입하게 된 목적은 21세기를 대비한 시설을 준비하되 정부의 재원으로 충당하기보다는 민간의 잉여 재원을 활용하고, 민간의 창의와 노력을 동원하자는 데 있었다고 볼 수 있다.

민활사업은 대체로 지역밀착형이어서 사업주체가 지방자치단체, 전국기업, 지역기업, 은행 등으로 구성되어 있으며 일본개발은행이 정부를 대신하여 대부

분의 사업에 관여하므로 자금조달 자체에는 큰 어려움이 없었다. 즉, 중앙정부가 제도적인 틀을 마련하고 각 지방자치단체가 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 있으며 사업 수행 시 시설의 이용요금은 민자사업자가 결정하지만 지방자치단체가 관여하고 있으므로 부당한 결정은 하지 않고 있다.

이와 같이 일본의 민활사업이 큰 성과를 거두게 된 성공요인 중 가장 중요한 것은 NTT와 일본국철(JNR)의 민영화가 성공함으로써 국민들에게 민간사업자의 이미지가 좋게 각인되었다는 점과 NTT 매각대금을 무이자와 저리이자의 자금지원 재원으로 활용하였다는 점이다.

1999년 7월 일본은 영국의 사례를 바탕으로 ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률(일명 PFI추진법)’을 제정하였으며 일부 지방자치단체에서는 이를 통한 사업을 추진 중인 곳도 있다.

그러나 일본의 민간자금 활용을 통한 사회간접자본 정비 방식은 다음과 같이 시행목적, 대상사업, 공공지원여부, 자금조달의 측면에서 영국의 PFI에 의한 사회간접자본 정비 방식과는 다르게 수행되고 있다.

첫째, 영국의 PFI 수행 목적은 작은

정부를 추구하는 것인데 비해 일본의 PFI 수행 목적은 경기대책 및 경제구조 개혁에 두고 있다.

둘째, 영국의 PFI 대상사업은 공공서비스에 중점을 두고 있으나 일본은 공공시설에 중점을 두고 있기 때문에 시설의 관리, 운영에 필요한 창의력을 도출하는 시스템이 부족하다.

셋째, 영국은 원칙적으로 공공지원이 없는 데 반해 일본은 보조금, 출자(지자체), 저리·무이자 융자 등을 통한 공공지원을 하고 있다.

넷째, 영국은 프로젝트 파이낸싱을 통해 자금을 조달하고 있지만 일본은 새로운 금융기법 도입을 모색하고 있다.

결국, 외국의 성공 사례를 통해 신규로 도입한 PFI제도가 성공하기 위해서는 원래 취지에 맞는 실시체제를 정부가 어떻게 정비하는가에 달려있으며, 일본에서도 그러한 체제가 과연 정비되어 있는가 하는 우려의 소리도 있다.

5. 맺음말

선진국의 몇 가지 사례로부터 우리는 민간자금의 유치를 통해 어떻게 사회간접자본의 정비를 시행할 것인가의 방안을 모색할 수 있었다. 그러나 이러한 해

외 사례가 그 자체로 우리에게 해답을 제시해 주고 있는 것은 아니다. 왜냐하면 각 나라마다 민간자본 유치의 배경과 여건이 모두 상이하기 때문이다.

21세기의 새로운 국제경쟁 체제 속에서 각 지역이 경쟁력을 확보하기 위해 시급히 정비해야 할 사회간접자본 시설들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 중앙정부나 지방자치단체의 재원이 부족하여 당장 건설하기 어려운 시설들의 경우 해외사례에서 살펴본 바와 같이 민간자금을 활용하여 건설시기를 앞당기는 효과와 건설을 하더라도 투자의 효율성을 동시에 얻을 수 있도록 모색하여야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 중앙정부는 제도적인 인프라를 철저히 정비하여야 한다. 무엇보다 공공과 민간의 합리적인 역할 분담을 제도화하고, 시장메커니즘이 작동할 수 있도록 하여야 하며, 민간의 자금조달 수법이 선진화되도록 지역의 각종 기반시설을 정비하는데 민간자금을 적극적으로 활용하는 방안을 모색하여야 한다.

이와 같이 중앙정부에 의해 마련된 제도를 통해 지방자치단체들은 각 지역에 필요한 사회간접시설의 정비에 적극적으로 민간자금을 활용하도록 하여야 하며, 또 어떠한 방법을 택하더라도 해당

사업에 대한 경제적 평가를 충분히 한 다음 수행해야 할 필요가 있다. 이와 함께 사업의 다양한 이해 당사자라 할 수 있는 민간개발업자, 지역주민, 여러 관계자들간의 이해를 균형 있게 조정할 수 있는 방안들을 모색하여야 한다.

참고문헌

노성태 · 옥동석, 「민자유치제도 발전방안」, 한화경제연구원, 1996.
 이종규, 「사회간접자본시설 확충을 위한 민간자본유치 방안」, 서울시

정개발연구원, 1995.
 民活プロジェクト研究會, 「民間活力の導入」, 大成出版社, 1987.
 奈良吉倫, “都市再開發の新しい流れ,” 「都市問題」, 1989. 6.
 杏澤隆司, “英國の都市開發とPFI,” 「都市問題」, 1999. 4.
<http://svc.ana.co.jp/amu/tsubasa/9808.html>
<http://www1g.mesh.ne.jp/urc-mint/u22.htm>
<http://www1g.mesh.ne.jp/urc-mint/s0128.htm> ☺

시시용어 해설

• 모듈 기업(Module 企業)

회사내에 생산시설을 갖고 있지 않거나 갖고 있어도 최소한의 시설만 보유하고 부품이나 완제품을 외부 기업으로부터 조달해 최종제품을 판매하는 기업. 모듈기업은 생산시설을 갖추지 않는 데서 오는 여력을 디자인과 마케팅 등 경쟁의 핵심요소에 집중투자해 일류의 경쟁력을 보유할 수 있는 장점이 있다.

- 편 집 실 -