공공사업에 대한 민간투자제고를 위한 PFI도입 사례

이 창 균
한국지방행정연구원 수석연구원

Ⅰ. 서 론

우리나라의 지방재정은 세입측면에서의 취약성과 더불어 세출측면에서는 문화복지 수요의 증대, 지역개발수요의 증대, 지방비 부담의 증가, 통일대비 및 교육재정에 대한 재정수요 증가 등 세출수요는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 이와 같은 상황속에서도 자치단체의 재정운영에 있어서 방만한 운영과 무리한 공공투자사업을 추진하는 등 공공투자사업에 있어서 공공부문의 경직성과 효율성의 저조 및 재원조달에 어려움을 겪고 있다.

따라서 공공투자사업의 효율성을 제고하고 재원조달의 활성화를 위해 민간자금 및 민간의 노하우를 활용할 수 있는 새로운 제도적인 장치가 마련될 필요성이 있다. 일본의 경우는 공공투자사업에 있어서 민간활력을 이용한 다방면에서 효율성을 제고할 수 있는 새로운 제도인 PFI(Private Finance Initiative)제도가 도입되어 많은 지방자치단체가 이에 적극적으로 대응하여 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

본고는 일본에서 민간자금등의 활용에 의한 공공시설의 정비 촉진에 관한 법률(PFI법)이 도입된 배경 및 제도의 의의 그리고 어떤 사업이 어떻게 PFI사업으로 추진되고 있는지를 검토한다.

Ⅱ. PFI제도의 의의 및 일본 자치단체의 제도도입 현황

1. PFI(Private Finance Initiative)의 도입 경위 및 배경

일본은 1999년 7월에 PFI(Private Finance Initiative)추진법이 성립되어 전국의 지방자치단체에서 활용되고 있다. 2000년 3월에 PFI사업의 기본적인 방향 및 유의사항을 정리한 [민간자금등의 활용에 의한 공공시설의 정비사업 실시에 관한 기본방침]이 설정되었다. 나아가 실무상의 지침이 되는 가이드라인이 2001년 1월에 마련되는 등 PFI제도 정착을 위한 제도적 장치가 계속해서 규정되고 있다.

PFI란 공공시설등 사회자본의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 있어서 민간의 자금과 노하우를 활용하여 공공서비스의 제공을 민간주도에 의해 효율적이고 효과적으로 실시해 가는 사업기법이다. 이는 영국의 대처정권의 작은 정부론을 이어받은 메이저 수상이 VFM(국민의 세금에 기초한 일정의 지불에 대해 가장 가치높은 공공서비스를 제공한다는 논리)의 사고에 기초하여 1992년에 본격적으로 도입한 제도이다. 영국에서는 현재 도로, 교량, 병원, 지역개발 등 다양한 분야에서 PFI사업으로 추진되고 있다.

일본에서는 1996년 12월 행정개혁위원회 소위원회가 행정관여의 기본3원칙의 하나로서 민간이 할 수 있는 것은 민간에게 맡긴다는 원칙하에 1998년 11월에 제출된 정부의 3개의 경제대책의 하나로 PFI추진의 필요성이 제기되어 주목을 받았다. 이는 일본의 공공서비스가 극단적인 공공주도지향이었다는 문제점에서 출발하고 있다. 즉, 시설의 설계, 건설, 소유, 운영, 자금조달 등 거의 모든 면에서 공공부문이 주도하여 민간은 참여하여도 그 역할은 공공이 정한 의사결정에 따르는 형태가 지배적이었다.

이와 같은 상황에서 자민당에 의해 PFI 법안이 정리되어 1998년 5월 의원입법으로 상정되어 1999년 7월에 성립되어 9월에 동법이 시행되었다.

2. PFI의 의의 및 적용형태

가. 기본이념 및 의의

PFI의 기본이념은 일본 PFI법에 잘 나타나 있다. 동법 제3조에 첫째, 민간사업자에 맡기는 것이 적절한 사업은 가능한 민간사업자에 맡긴다. 둘째, 책임분담의 명확화, 수익성의 확보, 국가나 지방자치단체의 민간사업자에 대한 필요최소한의 관여에 의한 민간사업자가 가지는 기술적 및 경영자원, 창의성 등이 충분히 발휘되어 저렴하고 양질의 서비스가 국민이나 주민에게 제공되는 것이라고 규정하고 있다.

구체적으로 일본에서 제시되고 있는 PFI의 의의에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 행재정개혁의 일환인 작은 정부를 실현하는 하나의 수단이라는 점을 들 수 있다. PFI제도는 NPM이론(New Public Management)을 근거로 하고 있는데, 이 이론은 복지국가의 팽창형행정체제에서 탈피하기 위하여 가능한 민간의 기법을 공공부문에 활용하여 효율적이고 효과와 질 높은 행정서비스를 실현하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 이를 달성하기 위해서는 기존의 공무원제도나 예산제도 등 행정내부의 제도 및 체제를 철저히 재

검토되어야 한다. 그러나 기득권의 반발이나 기존제도의 급격한 전환은 현실적으로 어려움이 많으므로 그 수단의 하나로 공공부문의 재원조달을 주목적으로 하는 PFI제도가 현실적으로 받아들여지고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 PFI제도는 좁은 의미에서는 공공부문의 투자재원조달을 주목적으로 하고 있지만 넓은 의미에서는 행정개혁을 의미하고 또한 공무원의 체질을 개선하는 새로운 발상이라 할 수 있다.

둘째, PFI사업은 공공사업의 일종이다. PFI는 행정이 계약관계에 있어서 하나의 당사자가 되어 전개되는 사업이고 모든 것을 민간에게 맡기는 공공사업의 민영화와는 본질적으로 다르다.

셋째, PFI사업은 민간자금으로 실시하는 것을 기본으로 하고 있다. 지금까지의 공공사업은 행정측에서 자금을 조달하여 민간기업에 청부계약등으로 사업을 의뢰하는 형식이었다고 볼 수 있다. 이 때문에 민간기업은 사업에 관계되는 자금조달의 코스트와 그 회수에 대해 검토할 필요성은 없었다. PFI사업의 경우는 은행으로부터 차입, 자기자금의 활용, 리스방식, 증권화 등 민간자금의 조달에 있어서 다양한 형태의 민간자금 선택이 가능하다. 이들 자금은 민간자금이기 때문에 당연히 투자에 대한 수익이나 자금회수에 더욱 중점이 주어지게 된다. 더욱이 지방자치단체라는 막연한 신용력이 아니라 개별의 사업내용에 의해 신용력이 큰 영향을 받아 종래와 같은 사회자본형성에서는 대응할 수 없는 새로운 형태로 전개된다는 것을 의미하고 있다.

넷째, PFI사업은 공공사업에 대한 시장개방의 성격을 갖는다. 공공사업분야는 유지관리를 포함하여 과점상태에서 수주가 행해져 왔던 분야가 많았다. 이에 비해 PFI사업은 능력만 있으면 건설 및 토목뿐만 아니라 상사나 리스, 정보회사 등 다양한 업종에서 공공사업을 수주받을 가능성이 열려 있다. 공공사업의 분야에 이업종이 진입하게 되면, 지금까지의 코스트구조나 사업의 추진체제등에 있어서도 변화가 수반되게 된다.

일본에서 현재까지 PFI사업을 발주한 지방자치단체의 예를 보면 건설, 토목 이외의 업종이 응모하고 있는 경우가 많이 나타나고 있다. 또한 실제 계약가격도 공공사업방식으로 실시한 경우의 예정가격을 30-50% 낮아지는 사례가 나타나고 있다. 이러한 가격설정의 배경에는 PFI사업 수주실적이 민간기업의 장래 사업전개를 유리하게 한다는 일시적인 요인도 작용하고 있다. 그러나 중요한 것은 PFI사업으로 인하여 그동안 행정에 의해 형성되어 온 공공사업의 코스트가 비교적 높게 책정되고 있다는 점을 인식하게 되었고 또한 이를 통하여 공공사업의 코스트에 큰 변화를 가져오게 하는 요인으로 작용하고 있다.

나. PFI적용의 필요조건

이상의 기본이념 및 의의에 따라 PFI를 실제 적용하기 위해서는 다음과 같이 조건이 필요하다. 첫째, 장래에 걸쳐 재정자금의 효율적 사용, 둘째, 민관간의 역할 및 책임 그리고 리스크분담과 계약(사업계획

및 협정)에 의한 이들의 명확화, 셋째, 공공성의 확보, 넷째, 수익성의 확보 등 4가지가 충족될 필요성이 있다.

PFI의 기본원칙은 전사업기간에 있어서 공공부문의 재정지출(현재가치화된 총사업코스트)의 절감이 이루어져야 하고 또한 같은 사업코스트라면 보다 수준높은 공공서비스를 제공해야 한다는 것이 PFI도입의 제1조건이 되고 있다.

다음으로 PFI의 실효성을 확보해 가기 위해서는 민관이 적절히 역할, 책임, 리스크를 분담하고 이를 계약으로 명확히 해야 한다는 점이 또 하나의 조건이 되고 있다. 리스크분담의 포인트는 리스크를 어느 수준까지 민간으로 이전해 가는가에 있다. 리스크의 지나친 민간이전은 민간사업자에게 과도한 부담을 주게되어 결과적으로 사업코스트의 증대를 초래하게 된다. 따라서 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 사업자가 해당 리스크를 분담한다라는 인식이 내재되어 있다.

그리고 수익성의 확보문제는 민간사업자의 참여가 없으면 PFI사업 자체가 성립되지 않기 때문에 당연 PFI사업의 또 하나의 조건이라 할 수 있다. 민간사업자에게 참여의욕이 생길 수 있는 수익기회가 확보될 수 있는 사업체계를 구축할 필요가 있다.

다. PFI도입의 장점 및 단점

PFI제도는 많은 장점에도 불구하고 단점도 나타나고 있다. 우선 장점으로는 첫째, 민관의 적절한 리스크분담등에 의한 사업코스트의 절감이 기대될 수 있음과 동시에 민간의 우연한 서비스의 제공 노하우에 의한 공공서비스 질의 향상을 기대할 수 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 설계, 건설, 유지관리, 운영을 통합적이고 체계적으로 수행하게 되므로 유지관리가 용이한 설계 및 시공이 이루어지고 또한 설계에서 서비스제공 개시까지의 기간단축이 기대되는 점도 또 하나의 장점이라 할 수 있다.

셋째, 거액의 초기투자 자금조달을 민간에게 맡겨 이를 통해 제공되는 서비스를 장기간에 걸쳐 공공부문이 구입하는 형태이므로 공공부문의 재정부담에 있어 연도간 및 세대간 평준화를 기할수 있다는 점도 장점이라 할 수 있다. 또한 라이프사이클베이스의 코스트평가에 의해 후년도부담에 대한 인식이 생겨 직원의 의식개혁면에서도 효과를 기대할 수 있다는 점도 큰 장점이라 할 수 있다.

한편 단점으로는 첫째, 사업기간이 길고 사업관계자가 다양하고 고수준의 계약내용이 요구되기 때문에 입찰비용이 크게 증가하게 된다는 점을 들 수 있다.

둘째, 사업자의 모집이나 선정에 있어 응모사업자의 부담을 여하히 경감할 것인가가 하나의 문제가 될 수 있다. 불확실한 상태에서 대가없이 자료제출을 반복적으로 요구하면 민간사업자의 참여의욕을 감퇴시키는 사태를 피할 수 없다는 점을 들 수 있다.

셋째, PFI사업을 지속적으로 증가시키게 되면 장기채권부담행위에 의한 후년도 부담이 누증하게 되어 결국 재정경직화를 초래

하게 된다는 점도 큰 단점이라 할 수 있다.

라. PFI의 사업형태 및 적용분야

PFI에 의한 사업형태는 대체로 다음과 같은 형태가 주류를 이루고 있는 것으로 나타나고 있다. 첫째, 민간사업자가 공공시설등의 설계, 유지관리, 운영을 행하고 이용자등의 지불에 의해 사업코스트를 회수하는 [독립채산형]을 들 수 있다.

둘째, 민간사업자가 설계, 건설, 유지관리, 운영을 행하고 서비스구입 주체가 되는 공공부문의 구입비에 의해 사업코스트를 회수하는 [서비스구입형]을 들 수 있다.

셋째, 민관 쌍방의 자금에 의해 설계, 건설, 유지관리, 운영을 행하지만 사업의 운영은 민간이 주도하는 [조인트벤쳐형]의 3가지 형태가 대표적인 형태라 할 수 있다.

다음으로 PFI사업이 적용되고 있거나 적용이 검토되고 있는 공공시설로서는 폐기물처리시설, 발전시설, 관광시설, 상업시설, 청사등 다양한 분야에 해당되고 있다. 특히 이중에서 다음과 같은 사업이 유력한 것으로 나타나고 있다.

첫째, 환경분야는 민간사업자의 활약이 기대할 수 있는 분야의 대표적인 예로서 들 수 있다. 고도의 기술적 처리, 리사이클과 같은 분야에서는 실제 업무 노하우를 가진 민간사업자에 의한 질의 향상과 효율을 기대할 수 있다. 폐기물처리, 하수처리장, 플랜트건설을 필요로 하는 분야에서도 시설설계에 있어서 공공보다 높은 전문성을 가진 민간사업자의 활약을 기대할 수 있다.

둘째, 복지분야에서도 큰 효과를 기대할 수 있다. 요양사와 같은 전문적 업무는 민간이 사업을 담당함으로서 높은 가동율과 전문성 향상을 기대할 수 있다.

셋째, 정보통신분야도 중요한 사업분야로 인식되고 있다. 일본의 藤澤市(후지사와시)에서는 방재정보시스템구축사업을 PFI방식으로 추진하고 있다. 정보통신과 같은 기술혁신이 빠르고 유연한 기술자의 확보가 필요로 하는 분야에서 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 같은 분야에서 다양하게 사업을 전개하고 있는 민간사업자의 역할분담을 확대하는 것은 매우 중요하다.

넷째, 교육, 문화, 주민서비스 등 민간사업자가 창의성을 발휘할 가능성이 있는 분야는 PFI사업으로 매우 유익한 것으로 인식되고 있다.

3. 일본 PFI법의 개요

실제 일본 PFI법에 대한 개요를 검토하면 다음과 같다. 동법에 의하면, PFI사업으로 실시하는 사업을 [특정사업]으로 구분하고 [기본방침] 및 [실시방침]에 기초하여 PFI사업으로 실시하는 것이 적절하다고 인정되는 특정사업을 선정할 수 있다고 규정하고 있다. 선정된 특정사업은 [선정사업]으로 분류되어 PFI사업으로서 실시되게 된다. 즉, 기본방침과 실시방침에 기초하여 선정되지 않으면 PFI법에 따른 PFI사업으로 해당되지 않는다.

동법에서는 내각총리대신에게 기본방침을 설정하는 의무를 부여하고 있는데, 이미

2000년 3월에 기본방침이 책정되어 고시되어 있다. 한편, 실시방침은 해당 사업소관 장관이나 지방자치단체장 등이 규정하도록 하고 있는데 사업실시에 대한 구체적인 내용등을 명기하도록 하고 있다.

PFI사업이 추진되기 까지의 프로세스는 다음과 같이 규정하고 있다. ① 민간사업자의 공모, ② 특정사업이나 민간사업자의 선정에 있어서 객관적인 평가와 공표, ③ 자치단체에서 일정요건 이상의 계약체결에 있어서 의회의 의결, ④ 계약(사업계획 및 협정)에 기초한 사업의 실시 등에 대해 규정함과 동시에 실제 사업추진에 있어서 국유 및 공유재산의 무상 혹은 저렴한 사용, 무이자대부등의 지원에 대해 규정하고 있다.

4. 일본 자치단체의 PFI사업 추진개요

가. 東京都(도쿄도)

도쿄도의 수도국에서 추진하고 있는 金町정수장상용발전설비사업이 PFI사업의 하나의 좋은 사례로 들 수 있다. 동사업은 전력회사로부터 공급받는 전력과는 별도로 독자적으로 발전장치를 설치하여 정수장의 사용전력을 2계통화하여 재해발생시 정수장운전의 대응력을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

사업자는 정수장내에 발전시설을 설계, 건설, 유지관리, 운영하고 도쿄도의 수도국은 발전시설로부터 공급되는 전력과 증기를 사업자로부터 구입하는 [서비스구입형]의 형태를 취하고 있다.

사업기간은 20년간으로 하고 사업종료후는 사업자의 비용으로 설비를 철거해 가는 BOO(Build Own Operate) 방식을 채용하고 있다. 이외에도 도쿄도는 朝霞정수장, 三園정수장상용발전설비등정비사업을 PFI법에 기초하여 특정사업으로서 추진하고 있다.

나. 千葉縣(지바현)

지바현의 君律지역광역폐기물처리사업도 PFI기법을 도입한 폐기물처리시설사업으로서 주목받고 있다. 사업자는 인근 4개시에서 발생하는 일반폐기물의 중간처리를 광역적으로 처리하기 위하여 직접용융방식의 폐기물처리시설을 건설, 유지관리하고 4개시의 위탁을 받아 일반폐기물의 중간처리를 맡는다는 사업내용이다.

동사업은 4개 시와 3개 전문회사의 출자에 의한 민간주도의 제3섹터방식을 취하고 있는 것이 하나의 특징이라 할 수 있다.

그리고 사업을 추진하는데 있어서 4개시의 쓰레기처리 위탁료의 설정이 최대의 포인트가 되었는데, 결과적으로 각 연도의 위탁료는 사업자의 각년도 매상과 쓰레기 처리량에 기초하여 쓰레기 성질별로 결정하기로 하였다. 사업기간은 가동후 20년간으로 하고 있다.

다. 三重縣(미에현)

미에현에서는 과소와 노령화의 진전에 따른 지역진흥을 기하기 위하여 관광 및 교통시설을 정비하기로 하고 이를 추진하

는데 있어서 종래 제3섹터 방식에 대신하여 PFI방식의 추진하고 있다. 과소지역에서의 대규모 관광 및 교통시설의 정비 및 운영이라는 사업의 성격을 고려하여 신중하게 검토한 결과, 골프장을 중심으로한 건강증진스포츠교류시설을 건설하고 유지관리 및 운영하는 [紀南교류거점사업]을 PFI법에 기초하여 특정사업으로 선정하여 추진하고 있다.

사업자의 모집 및 선정에 있어서 민간능력활용의 원칙, 사업계속성의 원칙, 비용대효과의 원칙을 도입하고 또한 3기 연속하여 적자를 낸 경우에는 사업을 종료하는 등 엄격한 조건을 제시하여 적합한 사업자를 선택하고 있다.

라. 茨城縣(이바라기현)

이바라기현의 공공컨테이너터미널시설의 정비 및 관리운영사업도 PFI사업의 좋은 예로 들 수 있다. 동사업은 민간사업자가 항만관리자인 이바라기현을 대신하여 공공컨테이너터미널시설의 정비 및 관리운영을 맡는다는 것이 사업내용이다.

사업기간은 20년에 걸쳐 PFI사업자에게 공공용재산(컨테이너터미널)상에서의 수익사업의 배타적사업권을 무상으로 부여하여 하역효율이 낮은 공공컨테이너터미널의 이용효율 향상 및 취급량증대를 기하고 이바라기현의 재정부담 경감 및 이용요금의 절하를 목적으로 하고 있다.

PFI도입에 의해 취급화물용량은 1.7배정도 증가할 것으로 예상되고 있고 또한 사업자가 시설정비에 필요한 비용을 스스로 조달하여 사업수입에 의해 회수해 가는 [독립채산형]이므로 새로운 이바라기현의 재정부담은 생기지 않는다.

마. 千葉市(지바시)

지바시의 소비생활센터 및 계량검사소복합시설정비사업을 들 수 있다. 사업자는 양시설의 설계, 건설, 유지관리, 운영과 계량법에 기초하여 특정 계량기의 정기검사업무를 맡고 지바시는 시설의 건설, 운영 등에 대한 대가로서 임차료와 계량검사위탁료를 사업기간 30년에 걸쳐 사업자에게 지불한다는 사업내용이다.

동사업의 특징은 민간참여의 의욕을 높이기 위하여 양시설에 식품점 및 트럭스토아가 민간사업시설로서 부여하고 있다는 점을 들 수 있다.

바. 福岡市(후쿠오카시)의 사례

후쿠오카시는 일본 전국에서도 비교적 빠른 시기에 후쿠오카시임해공장여열이용시설정비사업을 PFI방식으로 추진해 오고 있는데, 이 새로운 기법을 시작한 시기는 아직 일본 자치단체에서 선례가 거의 없는 시기였다.

후쿠오카시에서는 1997년 4번째의 기간적인 청소공장이 되는 임해공장의 건설을 추진하고 있는데, PFI를 적용하는 것은 이 공장의 부속시설이 되는 여열이용시설이고 청소공장에서 발생하는 여열(전기에너지)의 유효이용과 주변의 주환경의 개선에 기여하는 것을 목적으로하는 사업내용이다.

Ⅲ. 神奈川縣(가나가와현)의 PFI적용 구체적 사례

1. 도입배경 및 추진과정

가나가와현에서는 사회상황의 변화에 따라 새로운 가나가와현민의 욕구에 대응하기 위하여 [가나가와신종합계획21]을 추진하고 있다. 그러나 경기침제 및 감세정책으로 인하여 세수가 줄어들어 어려운 재정상황에 직면하여 1997년 5월 [행정개혁에 있어서 3가지의 10%목표]를 설정하고 향후 10년 이내에 가나가와현 지방채의 신규발행액을 가나가와현의 자주재원의 10% 이내로 억제하기로 했다. 따라서 투자사업을 가능한 기채에 의존하지 않고 민간의 자금이나 노하우를 활용하여 추진한다는 방침하에 리스방식의 도입을 추진했다.

1998년 1월에 리스방식 도입을 결정하고 현립보건의료복지대학, 위생연구소, 근대미술관신관 등을 리스방식으로 추진하기로 하여 1999년 6월 총무부재산관리과에 [리스·PFI담당과장]을 설치하고 추진체계를 정비하고 있다. 그러나 그후 1999년 9월 PFI법이 시행되게 되어 이를 적극적으로 활용하기 위하여 3개 시설을 리스방식에서 PFI방식으로 전환하여 사업화하기로 하였다.

가나가와현에서는 PFI도입 효과로 다음의 4가지를 들고 있다. 첫째, 민간자금 및 노하우의 활용으로 인하여 코스트 및 공기가 단축되어 재정지출이 억제된다는 점을 들고 있다. 둘째, 효율적인 서비스 제공을 기할 수 있다는 점을 들고 있다. 셋째, 민관의 적절한 역할분담 및 리스크분담에 의해 민간으로 리스크가 이전된다는 점을 들고 있다. 넷째, 재정지출의 평준화를 기할 수 있다는 점을 들고 있다.

2. PFI활용지침의 설정

가나가와현의 PFI추진상의 특징으로는 PFI도입을 가나가와현 전체적으로 이해를 높이기 위하여 가나가와현 PFI의 활용지침을 설정하고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 PFI활용에 있어서 가나가와현의 방침, 사업절차를 나타낸 것으로서 2000년 9월에 설정되었다. 이는 후술하는 현립대학사업의 경험 및 과제를 고려하여 작성되었다.

동지침에서는 우선 PFI의 도입의 관점으로서 ① 프로젝터 영역의 명확, ② 운영수입의 예측가능, ③ 업적(아웃풋)의 계측이용이, ④ 건설단계보다 운영단계의 비중 중시, ⑤ 설계단계에서 민간사업자의 창의발휘 가능, ⑥ 민간사업자가 자산을 취득한 경우 다른 용도로 전용가능, ⑦ 민간사업자의 사업실시에 있어서 적절히 리스크를 컨트롤 가능, ⑧ 사업환경의 변동이 현저함을 고려, ⑨ 가나가와현이 직접 실시한 경우에 재정상의 부담이 크다는 9가지의 판단기준을 제시하고 있다.

사업은 가능한 민간에 맡기기로 하고 이미 가나가와현이 기본설계 및 실시설계를 행하고 있는 경우에 있어서도 VE(벨류 엔지니어링, 기능등을 저하시키지 않고 라이

프사이클코스트를 감축하고 건축물등의 원가를 높여 서비스수준의 향상을 기하기 위한 원설계에 대한 개선안)제안 등을 채택할 것을 규정하고 있다.

사업의 원활한 추진을 담보하기 위하여 제공되는 서비스수준이나 시설의 추진상황 등의 모니터링(감시)을 계약으로 명확히 규정하고 있다는 점과 PFI사업자가 사업추진에 있어 활용하는 협력기업을 파악할 것을 규정하고 있다는 점도 특색이라 할 수 있다.

또한 가나가와현에서는 PFI에 의해 재정지출은 평준화되게 되므로 사업이 증가하게 되면 후년도 재정부담 증대의 우려가 있으므로 향후 5년간 시설정비에 관한 잔고기준으로 대략 1,000억엔-1,500억엔정도의 한도액을 정하고 있다.

3. 사업자선정심사회의 설치

PFI사업자 선정에 있어서는 경쟁성, 공정성, 투명성의 확보가 최대의 포인트가 되고 있는데, 가나가와현에서는 2000년 7월에 PFI사업자선정심사회를 설치하여 이에 대응하고 있다.

동심사회에서는 사업자선정방식의 검토, 의견제시, 사업자결정기준의 검토 및 작성, 응모서류의 심사 및 평가, 우수제안자의 선정 등을 행하고 있다.

위원은 상임위원과 사업에 따라 선임하는 위원으로 구성된다. 상임위원은 가나가와현 직원 2인 (총무부 次長, 총무부 技監)과 외부 2인(PFI기법에 정통한 학식경험자, 금융실무에 정통한 학식경험자), 사업에 따라 선임되는 위원은 가나가와현의 사업담당부서장과 외부위원(사업내용에 정통한 학식경험자, 건축 및 설비관계의 학식경험자, 지역자치단체관계자 등)으로 구성된다. 과반수는 외부위원으로 구성함과 동시에 위원장은 상임위원인 PFI에 정통한 학식경험자로 하고 있다.

4. PFI사업의 추진절차

PFI사업의 제안에서 계약까지의 추진절차는 <표1>에 나타나 있는 바와 같다. 사업부서에서 제안된 사업이 정책과제조정과정에서 가나가와현의 정책으로서 인식되면 [縣有시설건축계획검토회의]에서 기술적 관점에서 계획의 타당성이 검토된다. 또한 縣有地의 유효활용 및 현유시설의 적정배치등에 관한 협의기구인 [현유지·현유시설이용조정회의]에서 사업기법이 검토되어 PFI사업으로 정해지면 사업규모 및 내용에 대한 예산심의를 거침과 동시에 기타 예산조치가 취해진다.

초기단계에서 심사회를 개최하고 사업자선정방식이나 실시방침안, 낙찰자결정기준안 등을 검토하는 등 PFI추진사업에 있어 심사회가 크게 관여하고 있다는 점이 또 하나의 특징이라 할 수 있다.

<표1> 가나가와현 PFI에 의한 사업추진절차

1. 사업발안등(사업부서)
   - 정책과제조정과정에서 정책의 인지
   - 사업기법의 검토
2. 현유시설건축계획검토회의(재산관리과)
3. 현유지 및 현유시설이용조정회의(재산관리과)
4. PFI사업으로서 예산조치(사업부서)
   - 어드바이저 위탁경비 - 설계조사위탁경비
5. 어드바이자의 선정 및 추진체제의 확립(사업부서)
   - VFM을 위한 데이터 정리, 리스크 분담 정리
   - 실시방침안, 요구수준서안, 낙찰자결정기준안 등의 검토
   - 당초예산에서의 심의(사업규모 및 내용을 확정)
6. 심사위원의 선임(재산관리과)
7. 심사회의 개최(재산관리과)하여 사업자선정방법의 결정
8. 실시방침의 결정 및 공표, 종합평가일반경쟁입찰의 표명(사업부서)
   - 요구수준서안, 낙찰자결정기준안등의 공표
   - 설명회의 개최
9. 제1회질문회답(사업부서)
10. 의견청취(사업부서)
11. 특정사업의 선정 및 공표(사업부서)
   - VFM평가
   - 특정사업선정 공표
12. 채무부담행위의 설정(사업부서)
13. 심사회의 개최(재산관리과)
   - 낙찰자결정기준, 요구수준서 등의 내용확정
   - 입찰절차의 결정
14. 입찰공고 및 낙찰자결정기준의 공표(사업부서)
15. 제2회 질문회답(사업부서)
   - 입찰참가자격확인신청, 자격심사, 입찰참가자력확인통지서송부
16. 입찰(사업부서)
17. 심사회 개최(재산관리과)
18. 사업자의 선정 및 공표(사업부국)
19. 계약서의 작성(사업부서)
20. 가계약의 체결, 계약의안의 작성 및 의회제출(사업부서)
21. 의회의 의결(사업부서)
22. 계약(사업부서)
23. 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 관한 모니터링(사업부서)

6. PFI도입 추진사업

가. 현립대학정비사업

가나가와현에서는 이상과 같은 체계에 의해 PFI사업을 추진하고 있는데 현립보건의료복지대학정비사업외에 3가지 사업이 추진되고 있다. 가나가와현의 PFI사업의 제1의 사업이 된 것은 현립보건의료복지대학정비사업이다. 1999년 10월에 모집요강을 배포하고 2000년 1월에 실시방침과 특정사업 선정을 공표하였다. 6월에는 사업자를 선정하여 현의회의 의결을 거쳐 7월에 사업자를 선정하였다.

2003년 4월 개학예정인 동대학의 교사, 부대시설의 설계, 건설, 유지관리(건물·설비보수관리, 청소, 보안경비 등)를 사업자가 일괄하여 추진하는 사업내용으로서 BTO방식(Build Transfer Operate, 시설완성후 소유권은 가나가와현에 이전하고 일정기간의 운영 등을 사업자가 실시)을 채용하고 있다.

가나가와현은 사업자에 대해 계약기간 30년간에 걸쳐 설계 및 건설비용을 할부변제함과 동시에 유지관리비를 지불하는 서비스구입형을 취하고 있다. 사업자선정에는 공모형 프로포절방식을 도입하고 7개 기업 중에서 (株)大林이 우수제안자로 선정되었다.

나. 위생연구소

가나가와시는 橫浜市(요코하마시)내에 소재하고 있는 현재의 위생연구소 시설의 노후화에 따라 다른 지역으로 위생연구소를 이전하여 2003년 개소 예정으로 있다. 사업추진에 있어서 연구원의 의견을 설계에 반영하기 위하여 가나가와현에서 실시설계까지 담당하고 있고 PFI사업자에게는 유지관리비 저감 및 기능향상을 목적으로 한 VE제안을 요구했다.

BOT방식(Build Operate Transfer, 시설을 건설하고 일정기간 운영하여 사업종료후는 시설을 가나가와현으로 양도)으로 정비하고 사업자에게는 시설의 건설, 유지관리, 수선, 연구지원업무(실험동물사육, 검체운반 등)를 맡기는 서비스구입형을 취하고 있다. 종합평가일반경쟁입찰방식으로 사업자를 선정하였고 유지관리기간은 30년간으로 하고 있다.

다. 근대미술관신관

근대미술관신관은 근대미술관본관의 기능을 보완하는 시설로서 새롭게 정비하여 2003년 개관을 목표로 가나가와현에서 실시설계까지를 담당하고 사업자에게는 VE제안을 요구했다.

BOT방식으로 사업자에게는 시설의 건설, 유지관리, 수선, 미술관지원업무(레스토랑, 박물관 샵, 주차장운영, 미술정보시스템의 정비 및 운영지원), 비품등정비업무를 위임하고 있다. 사업형태는 서비스구입형이지만 레스토랑, 박물관샵, 주차장운영은 독립채산형을 채용했다. 유지기간은 30년간으로 사업자선정은 종합평가일반경쟁입찰방식으로 결정되었다.

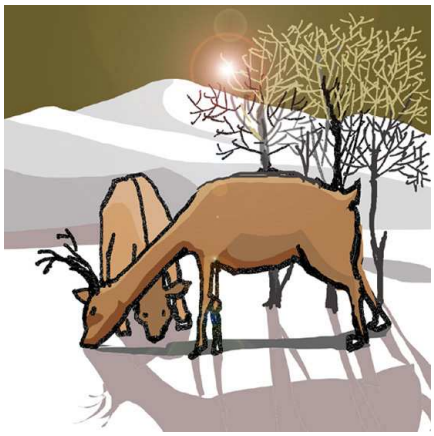
라. 해양종합문화존

현립해안공원재정비에 수반하여 신수족관과 체험학습시설을 정비함과 동시에 기존의 머린렌드, 바다 동물원을 유효하게 활용하고 4개 시설의 통일적인 운영을 기할 목적으로 2004년도 오픈 예정으로 있다.

수족관은 BOO방식(Build Operate Own, BOT방식의 최종단계로서 시설을 가나가와현으로 양도하지 않음)으로 정비하고 사업자는 시설을 설계, 건설하고 소유하여 유지관리 및 운영함과 동시에 기존시설의 운영등도 담당하는 독립채산을 골격으로 하는 조인트 벤처형을 취하고 있다. 한편 체험학습시설은 BOT방식으로 정비하고 사업자는 시설의 설계, 건설, 유지관리, 운영을 행하는 서비스구입형을 취하고 있다.

해양종합문화존의 정비에 관한 사업제안내용을 중심으로 사업자를 선정하기 위하여 공모형프로포절 방식을 채용하고 9월에 우선교섭권자를 선정했다. PFI사업으로 해양종합문화존사업을 추진하는 것은 일본 전국적으로 보아도 새로운 시도로서 주목받고 있다.

Ⅳ. 맺는말

이상에서 살펴본 바와 같이 일본에서는 PFI법을 제도적으로 마련하여 자치단체에서 공공시설 투자사업에서 민간자금 및 노하우를 활용하여 투자재원을 확보함과 아울러 사업추진의 효율성 및 이용효율성을 제고하고 있다. 특히 민간자금 및 노하우의 활용이 다양한 공공부문의 투자분야에서 이루어지고 있다는 점은 행정개혁 및 재정개혁의 중요한 실천수단의 하나가 되고 있다는 점은 주목할 필요성이 있다.

이는 우리나라 지방재정이 안고 있는 재원조달의 현실적 한계를 극복하고 공공투자사업에 있어서의 비효율성을 억제하고 아울러 공공시설 운영상의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 제도로서 도입의 방향성을 제시하고 있다고 볼 수 있다.