

외국의 민간투자제도 분석에 의한 BTL 사업의 활성화

Revitalizing BTL Projects from the Analysis of Foreign Private Finance Initiatives

이 명 식*

Lee, Myeong-Sik

1. 서언-외국 민간투자제도 분석의 필요성

지난해 초 임대형 민자사업(BTL : Build Transfer Lease)이 처음 국내에 도입된 후 국방부 충주 군인아파트 사업을 시작으로 모두 86건에 달하는 사업이 고시됐다. 도입초기 건설 등 관련업계의 우려와 걱정이 논란으로 이어지기 까지 했지만 1년 6개월이 지난 현 시점에서 보면 주무기관의 수용성과 사업자의 참여와 경쟁 등의 면에서는 어느 정도 안정화에 접어들었다는 평이다.

하지만 학교시설 등 지방의 소규모 건설공사들 기반을 삼아 왔던 지역중소건설업체들은 여전히 제도에 적응하지 못하고 시장에서 배제되고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 지역중소업체들이 이와 같이 시장에서 소외되고 있는 이유는 일시에 너무 많은 재정사업이 민간투자사업으로 전환됐다는 점과 자금을 조달할 수 있는 금융 환경이 아직 조성돼 있지 않았기 때문 등으로 풀이된다.

그러나 무엇보다도 간과할 수 없는 원인은 사업 규모와 물량의 확대에도 불구하고 제도에 대한 이해도가 아직 부족하기 때문에 시장에 참여할 엄두조차 내지 못하고 있다는 점이다. 현재까지 사업과 제도에 관해 이해도를 높일 수 있는 자료는 전무한 실정이고 제공되는 사업정보 또한 턱없이 부족한 상태다.

기획예산처 등 사업을 추진하는 정부도 아직 BTL

사업이 시장에 확고히 정착하지 못했다며 우리 건설 시장과 업계의 실정에 맞는 사업추진방식 마련에 고심 중이다. 그러므로 정부는 물론 건설업계와 설계, 운영, 금융 등 민간사업자들은 우리보다 앞서 제도를 도입하고 성공과 실패를 경험한 해외사례를 눈여겨 살펴볼 필요가 있다.

따라서 본고에서는 외국의 민간투자제도 사례분석을 통해 BTL사업과 제도에 대한 이해도를 높이고 이를 통해 우리나라 민간투자사업 시장의 활성화 방안을 모색하고자 한다.

2. 영국의 민간투자제도

2.1 영국의 PFI

영국의 민간투자사업은 PPP(Public Private Partnership)이라 하며 이미 십여 년 전부터 사회기반 시설 건설사업에 적극 활용하고 있다. 이 가운데 지난 1992년 정부의 일반 재정사업을 보완해 처음 시행한 PFI(Private Finance Initiative)가 현재 국내의 BTL사업과 매우 유사하다. PFI의 특징이 특정 공공 시설의 건설뿐만 아니라 건설에 필요한 자금 유치 및 건설 후 시설에 대한 운영과 유지보수 등의 모든 서비스가 정부의 감독 하에 민간이 제공하기 때문이다. 특히 그 사업추진 방식도 DBFO(Design, Build, Finance, Operate) 형태로 우리 BTL사업과 일맥상통한다. 다만 PFI상에서 해당 시설물에 대한 소유권을

* 동국대학교 건축공학과 교수

주무관청이 아닌 민간사업자가 갖는다는 점이 다르다.

그러나 시설물의 사용 및 민간의 서비스 제공에 대한 이용료를 주무관청에서 일괄 정액 형식으로 사업계약 기간동안 민간사업자에게 분할 지급하기 때문에 BTL방식과 같다고 할 수 있다.

2.2 영국 PFI의 현황

1992년 PFI제도 도입이후 지난 2005년 상반기까지 추진된 사업의 규모는 약 400억 파운드(한화 약 70조원)에 달한다. 시설 및 주무관청별로 보면 학교 시설을 짓는 교육부와 문화·복지·체육시설 등을 확충한 보건부가 가장 많이 추진했다. 또 사업별 규모는 5천만 파운드(한화 약 850억원) 이하가 전체의 80%를 차지하고 있으며 지방정부의 추진비율도 약 70% 가량에 이른다.

그러나 영국 PFI사업의 연도별 투자규모는 우리 BTL사업과는 큰 차이를 보인다. 영국의 경우 제도도입이후 약 3~4년 동안에는 연간 2~300만 파운드 수준을 나타냈으나 우리의 경우에는 도입 첫째 해 6조 2,000억원(계획상)에 이어 이듬해인 올해는 8조 3,000억원 규모까지 급증했다. 때문에 BTL사업이 너무 급속도로 추진된다는 우려를 받고 있기도 하다.

한편 영국의 학교시설 사업의 경우 특별한 기준은 없지만 번들링 또는 그룹핑의 규모는 약 2천만 파운드(한화 350억원)가 적절하다고 보고 있다. 국내에서 BTL 도입당시 500억원을 기준으로 번들링을 했던 것과 비슷한 수준이다.

2.3 영국의 PFI와 BTL 민간투자사업

영국의 학교시설 PFI와 현재 국내에서 추진되고 있는 BTL사업은 큰 틀에서 같지만 세부사항은 조금씩 다르다. 전체적으로 두 민자사업은 DBFO형식에 입각해 협상과정을 거쳐 사업자를 결정하고 민간이 장기간 시설을 운영·관리하고 서비스를 제공한다. 사업추진 단계별로 공통점과 차이점을 살펴보면, 영국과 국내 모두 중앙정부가 아닌 해당 지방기관에서 민자유치의 타당성을 검토하고 사업계획을 마련, 중앙정부의 승인을 받는다는 점이 같다. 그러나 영국은 공공비교대안(PSC)을 반드시 검토해 총사업비를 책정하고 우리보다 훨씬 세밀한 타당성

검토과정을 거친다는 점에서는 큰 차이가 난다.

우리 시·군 교육청의 경우에는 현재 정부의 예산이 절대적으로 부족하기 때문에 학교시설사업을 전량 BTL방식으로 추진하고 있기 때문이다. 또 총사업비도 비슷한 규모의 재정사업의 낙찰률로 결정하는 사례가 대부분이기 때문에 민간의 불만을 사는 경우가 발생하기도 한다. 여러 민간사업자가 경쟁을 펼칠 경우 그 만큼 사업비는 더 낮아질 확률이 크기 때문이다.

제안서 평가단계에 이르면 PFI와 BTL은 차이점을 드러낸다. PFI가 BTL보다 훨씬 협상이라는 과정에 무게를 두기 때문이다. PFI의 경우 PQ심사후에도 사업계획서를 통해 우선협상자를 선정하기까지 한번 더 선정절차를 거친다. PFI의 주무관청은 사업자들이 제출한 제안서를 평가해 short listed bidders라는 3~4개 사업자를 협상대상자로 추린다. 평가는 공사비와 자원조달 계획, 운영비용 등 재무적 타당성을 포함, 실질적인 세부 운영계획과 설계도 면밀히 검토하는데 이는 BTL과 항목별 배점만 다를 뿐 크게 다를 바가 없다.

두 번째 평가이자 협상단계에 이르면 PFI의 주무관청은 협상대상으로 선정된 각 개별 민간사업자와 협상을 벌인다. 사업자들은 인터뷰와 프레젠테이션 등을 통해 주무관청이 요구하는 사항은 물론 앞으로의 운영방안 및 서비스 제공계획 등을 자세히 설명할 수 있는 기회를 갖는 것이다. 제안서에 담지 못한 아이디어 등을 첨부시킬 수도 있어 사업자에게는 이 과정이 가장 중요한 평가라 여긴다. 또 PFI를 추진하는 영국의 주무관청들도 직접 사업자들의 설명을 듣고 질의응답을 통해 부족한 점을 메울 수 있어 최종단계의 심화평가로 생각하고 있다.

일부 전문가들은 BTL사업도 운영과 관리, 또 서비스제공이 가장 중요한 요소인 만큼 BTL도 PFI의 프로세스와 같이 평가와 협상을 통합하는 것도 검토할 사항이라고 지적한다.

3. 일본의 민간투자제도

3.1 일본의 PFI

일본의 PFI도 영국의 민간투자제도와 같이 공공시

설 등을 대상으로 민간의 자금과 경영능력, 기술적 능력 등을 활용해 시설을 건설하고 유지관리 및 운영을 수행해 효율적, 효과적인 공공서비스를 제공하는 사업방식이다. 일본은 지난 1999년 7월 ‘민간투금 등의활용에의한공공시설등의정비에관한법률(PFI법)’을 의원입법에 의해 제정했고 9월부터 시행에 들어갔다. 일본의 PFI 대상시설은 도로와 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 상하수도 등을 비롯, 청사와 숙소, 경영주택, 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갯생보호시설, 주차장, 지하가로 등이다. 또한 정보통신시설과 열공급 시설, 신에너지 플랜트, 리사이클시설 등 에너지관련 시설도 해당된다.

당시 일본도 내수부진으로 인한 경기침체를 경협, 우리와 같이 재정적인 어려움에 처해 있었고 공공서비스에 대한 효율화 요구가 증가함에 따라 이 같은 민간투자사업에 대한 기대가 높아졌다. 특히 일본은 경제 활성화와 함께 침체돼 있는 지역경제를 살리고자 하는 목적을 갖고 있어 지방공공단체의 PFI를 권장하고 있다.

3.2 일본 PFI의 현황

제도 도입이후 지난해 초까지 일본에서는 총 175건의 PFI사업이 추진됐다. 국가 및 특수·공공법인의 사업이 각각 19건과 26건에 그치는 반면 지방공공단체의 사업은 131건이 추진되고 있다. 2000년대 초 일본 내 상당수의 지자체가 재정파탄의 위험에 처해 있었고 전후 정비된 시설들이 크게 노후화돼 있었기 때문에 PFI방식의 사회기반시설 확충은 매우 시급한 과제였다.

따라서 일본 정부는 PFI사업의 역할을 도시재생 프로젝트로 민간자금의 순환촉진, 어려운 재정상황에서 공공사업의 실현 등에 두고 있다. 현 단계에서 일본의 PFI 규모는 연 1500~2000억엔(1조3000억~1조7500억원)에 달한다. 이는 일본의 연간 공공사업 예산의 17~18% 비중을 차지한다.

현재 일본에는 노후된 사회기반시설이 많기 때문에 매년 사업량이 늘어나고 있는 추세로 향후 PFI 규모는 2조엔(약 17조원)까지 늘어날 것으로 예상된다. 또한 교육문화 청사와 관광시설 등에 대한 각 지방공공단체들의 관심도가 높고 폐기물 처리장 및

의료, 경영주택 등에 대한 수요가 크게 늘어나고 있어 향후 일본의 사회기반시설 사업은 PFI가 주도해 나갈 것이라는 전망도 나오고 있다.

3.3 일본의 PFI와 BTL 민간투자사업

일본의 PFI와 우리나라의 BTL은 그 도입배경과 과정이 상당부분 유사하다는 점을 찾아볼 수 있다. 민간자본을 공공재에 끌어들임으로써 경제 회복 및 고용창출이라는 대전제 하에 지방경제 활성화라는 목적 등을 달성하고자 했기 때문이다.

일본의 PFI는 크게 3가지 측면에서 경제에 활력소가 될 것이라고 보고 있다. 첫째로 일본은 PFI를 통해 공공과 민간이 새로운 파트너십을 형성하거나 관의 천편일률적인 업무가 창의성을 함유한 민간으로 전이되는 구조조정도 가능하게 하였다. PFI는 국민에 대한 공공서비스 제공 채무는 공공에 그대로 남겨둔 채 자금과 경영 등 소프트한 기법을 도입할 수 있는 사업이다. 또 공공의 리스크를 시장에서 단련된 민간이 관리하고 운영할 수 있다는 것도 PFI의 장점이다. 따라서 독점적인 공공시장의 한 영역에 민간시장을 형성할 수 있는 긍정적 효과가 있다는 것이다.

둘째로 일본은 PFI를 도입함으로써 그동안 국가 경제 기여도가 비교적 작았던 프로젝트 파이낸싱과 본격적으로 전개됨을 확인했다. 이는 묶여있었거나 그동안 건설시장으로 나오지 못했던 막대한 자금이 유입될 수 있고 이로써 경제회복에 탄력을 줄 수 있다는 것이다.

마지막으로 일본은 PFI의 핵심성과로 지방경제의 활성화를 꼽는다. 지난 2003년말 일본내 지역재생본부에서 결정된 “지역재생추진을 위한 기본지침” 등에는 PFI가 지역경제를 살리는 중요한 수단으로 명기돼 있다. 따라서 도입초기부터 현재까지도 일본에서는 병원과 수도, 학교 등 지역사회에 꼭 필요한 인프라이면서 효율성과 서비스 향상에 대한 수요가 많은 사업에 PFI를 적용하고 있다. 3~4년간의 성과만 보더라도 일본은 PFI를 활용함으로써 지방공공단체가 실시하는 사업의 효율성과 유효성이 크게 높아졌다고 평가하고 있으며 이를 통해 각 지역의 경쟁력 또한 강화됐다고 분석하고 있다. 또 대기업과 대형금융기관 등이 지역의 중소기업과 지역금융기관 등과 공동

으로 PFI사업에 참여함으로써 지역산업에의 기술이전은 물론 체질개선도 기대하고 있다.

그러나 이와 같이 일본과 우리가 민자사업을 통해 비슷한 목적을 실현하려고 하지만 민자사업에 대한 지원조치 면에서는 일본이 우리보다 한발 앞서 있다고 평가된다. 우선 일본은 PFI사업의 조사비를 중앙정부가 보조하고 있으며 자금지원 제도도 다양하게 적용하고 있다. 지방에서 PFI로 추진하려는 사업의 사업성이 있는 지 여부를 이를 통해 결정할 수 있기 때문에 사업량을 늘리거나 민간의 수익성을 확보하는 데 크게 도움이 되는 제도다. 시공경험 등 노하우를 갖추고 있으면서도 재무투자자를 구하기 어려워 사업에 참여조차 하지 못하는 경우가 종종 발생하는 국내의 BTL사업 현황과 대조를 보인다. 아직 재무투자를 담당하는 금융기관들이 투자마인드가 형성되지 않았기 때문이기도 하나 일본의 자금지원 정책과 같은 제도가 국내에도 적용된다면 BTL사업은 보다 활성화될 수도 있다는 것이 전문가들의 지적이다.

이와 함께 일본은 사업의 설계, 시공, 운영, 관리 등 모든 리스크를 짊어지는 민간사업자에게 많은 세제혜택도 부여하고 있다. 고정자산세나 도시계획세, 부동산취득세 등 국내와는 다른 세법과 세율이지만 이 같은 세제혜택을 줌으로써 보다 많은 민간

사업자가 참여할 수 있도록 문호를 개방한 것이다.

4. 결언-BTL 사업의 활성화

최근 BTL 추진방식은 정부가 발주하는 공사의 일반적인 유형으로 자리매김을 하고 있다. 학교시설, 군주거시설, 하수관거시설, 문화시설 등에서 미군기지 이전사업까지 확대되고 있다. 그리고 사립학교의 건설에도 BTL 추진방식이 준용되고 있다.

그러나 현재로서는 사업물량과 추진속도에 비해 사업자들의 경험과 사업 분석력 등이 많이 부족한 면도 있으며 특히 운영과 서비스 등 중책을 질 운영사들의 규모와 수도 모자라다는 것이다. 영국도 사업초기에는 이러한 문제점을 겪었으나 장기적인 관점에서 건설하고 특화된 운영사들을 양성했고 재무투자자들의 투자여건을 개선시켜 왔다.

따라서 우리나라 BTL사업도 단기간에 추진하는 과정에서 시행착오가 많이 발생하고 이에 따른 문제점들도 드러나고 있으므로 앞으로 BTL사업이 활성화되고 효율성을 얻기 위해서는 우리 건설시장과 업계의 실정에 맞는 보다 발전적인 사업추진방식이 정부와 민간이 동시에 노력하여 마련되어야 할 것으로 판단된다.

BTL 학교민자사업의 운영 및 유지관리 업무 개선점

Review on the Operation and Maintenance of School Facilities within the BTL Projects

옥 종 호*

Ok Jong-Ho

임대형 민자방식으로 학교시설을 조달함에 있어

운영 및 유지관리라 함은 민간사업자가 공급하는 학교시설의 쾌적성, 편리성, 안정성, 건강성 및 효율성을 확보하기 위한 시설점검, 보수, 복구, 보강, 개

* 서울산업대 건축학과 교수