

SOC 投資活性化를 위한 民間投資財源 확충방안*

박 환 일**

목 차

- | | |
|---------------------|------------------------|
| I. 머리말 | IV. PFI에 의한 民間投資財源의 확충 |
| II. 民間投資法の 주요 개정 내용 | V. 맺음말 |
| III. 法制度와 現實의 간격 | |

I. 머리말

최근 우리 경제를 되살리기 위해 사회간접자본(social overhead capital: SOC) 시설의 건설에 연기금을 투입하기로 한 정부의 종합투자계획¹⁾이 많은 논란을 불러일으켰다. 그 경제적 효과는 차치하고서라도 SOC 시설의 건설에 공공자금 또는 민간자본을 투입하는 것은 미국의 뉴딜 정책 이래 중요한 경제정책수단이 되어 왔다.

경제적 외부효과가 큰 SOC 시설에 대한 투자는 안정적인 경제성장, 지역 균형발전, 국민편익 증진을 위한 필수조건으로 여겨져 왔다. 이에 따라 각국은 민간자본을 유치함으로써 부족한 재정을 보완하고 생산성을 제고하기 위해 민간사업자에게 각종 인센티브를 제공함은 물론 관련법제를 정비하여 사업성을 보장하는 데 주력하고 있다. 우리나라도 1994년 「社會間接資本施設에對한民間資本誘致促進法」(1994.8.3 법률 제4773호로 공포, 같은 해 11.4 시행; 이하 “민자유치법”이라 함)을 제정, 시행하였다. 이후 정부는 SOC 시설의 정비·확충에 외국인투자를 유치하고자 1998년에는 종전의 민자유치법을 「社會間接資本施設에對한民間投資法」(1998.12.31 법률 제5624호로 공포, 그 이듬해 4.1 시행; 이하 “민간투자법”이라 함)으로 고쳐 시행하다가 2005년 1월 1일 연기금에 주식과 부동산 투자를 허용하는 「기금관리기본법」을 개정하는 한편 민간이 투자할 수 있는 사업 범위에 SOC 시설 외에 보건의료시설, 노인요양시설, 학교

* 이 연구는 2003년도 경희대학교 개교 55주년 기념 학술진흥특별연구비 지원(KHU 2003-1050)의 결과로서 필자가 2005년 2월 15일 동국대학교에서 개최된 한국상사법학회 동계학술대회에서 주제발표한 것이다. 토론을 해주신 세종법무법인의 송용순 변호사와 코멘트를 해주신 한국건설연구원의 왕세종 박사, 한국개발연구원의 이승연 연구원에게 감사 드린다.

** 경희대학교 법과대학 조교수, 법학박사.

1) ‘한국형 뉴딜 정책’이라고도 불린 정부의 종합투자계획은 적극적인 SOC 투자를 통해 건설경기의 연착륙을 도모하고 경제의 활력을 회복할 수 있는 전기를 마련할 목적으로 민자 7조~8조원을 포함하여 내수 확대 및 성장잠재력의 확충을 도모하는 각종 투자사업을 벌이기로 한 정책을 말한다.

등의 복지시설을 추가하고 공모 인프라펀드에 대한 규제를 완화하는 내용의 「사회기반시설에대한민간투자법」(2005.1.27 법률 제7386호로 공포, 시행; 이하 “사회기반시설 민간투자법” 또는 “법”이라 함)을 제명부터 새로 개정하였다.²⁾ 이로써 사회복지시설 등을 연기금과 보험사 등 민간자본이 건설하도록 한 뒤 이를 정부·지자체가 빌려 쓰는 새로운 개념의 민간투자사업을 본격 실행할 수 있게 되었다.

그 동안 민간투자법은 업계의 여망에 따라 여러 차례 개정이 되었음에도 민간투자 재원을 유치하는 효과가 기대에 미치지 못한 경우가 많았다. 본고는 이번 법개정의 내용을 살펴본 후(II) 여러 차례에 걸친 민간투자법의 개정에도 불구하고 정부가 기대하는 것처럼 민간투자사업이 활발히 이루어지지 못하는 이유와 금번 개정된 법률의 시행에 있어서 유의해야 할 점을 영국의 PFI를 중심으로 법제도와 현실의 두 가지 측면에서 검토하고(III), 비슷한 제도를 도입한 일본 등의 사례와 우리나라에서 새로운 제도가 활용될 수 있는 분야(IV)를 알아보기로 한다.

II. 民間投資法の 주요 개정 내용

1. 사회기반시설민간투자법의 개정

1.1. 개요

2005년 1월에 개정된 민간투자법은 건설경기의 연착륙을 유도하고 시설투자가 크게 부족한 SOC시설에 보건의료시설, 노인요양시설, 학교 등의 교육·복지시설을 추가하여 이를 좀더 포괄적인 개념인 사회기반시설(social infrastructure)로 명명하였다. 그리고 이에 대한 민간투자사업을 활성화하기 위해 사업추진방식을 종전의 BTO(build-transfer-operate), BOT(build-operate-transfer), BOO(build-own-operate) 외에 BTL(build-transfer-lease)로 다양화하고, 기관 및 개인투자자들이 민간투자사업에 장기 베이스로 간접투자를 할 수 있도록 公募 인프라펀드에 대한 간접투자자산운용업법상의 규제를 대폭 완화한 것이 특징이다.

1.2. 주요 골자³⁾

1.2.1. 민간투자사업의 대상시설 확대

2) 그 사이에도 여러 차례 민간투자법의 개정이 이루어졌는데 이는 SOC시설관련 他法 조항이 개정되면서 그 부칙만 개정된 사항들이었다.

3) 국회운영위원회, 「사회간접자본시설에대한민간투자법개정법률안 심사중간보고서」, 2004.12. 국회 홈페이지<<http://www.assembly.go.kr>>의 법률정보시스템-최근통과법률안 참조.

종래 민간투자사업 대상시설의 범위가 산업기반시설 위주로 되어 있어 국민생활 개선효과가 큰 교육·복지시설 분야에 대한 민간투자를 유치하는 데 한계가 있었다. 이에 따라 현재 35개의 민간투자사업 대상시설에 학교시설, 공공청사, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인의료·복지시설, 공공보건의료시설, 문화시설 등을 추가하였다. 이는 국민생활과 직결된 교육·복지 등의 분야에 대한 민간투자를 촉진하여 국민이 체감하는 삶의 질을 제고하려는 것이다.

1.2.2. 민간투자사업 시행방식의 확대

종전에도 다양한 민간투자사업시행방식을 채택할 수 있는 통로는 열려 있었으나, 민간사업자가 직접 시설을 운영하기 곤란하거나 운영수입만으로는 투자비의 회수가 어려운 문화·체육시설 등에 대한 민간투자실적은 저조한 실정이었다. 이러한 분야들에 대하여 민간투자를 촉진하기 위한 사업시행방식을 BTL로 명문화하였다(개정법 제4조 2호).

정부는 교육·복지·문화시설 분야에 대한 민간의 투자가 활성화됨으로써 이들 분야에 대한 시설의 조기확충과 함께 국민에 대한 서비스 수준이 향상될 것으로 기대하고 있다.

1.2.3. 민간투자지원센터의 확대개편

이번 법 개정을 통하여 민간투자사업의 대상시설 범위가 확대됨에 따라 종래 국토연구원(Korea Research Institute for Human Settlements: KRIHS)에 두었던 민간투자지원센터(Private Infrastructure Investment Center of Korea: PICKO)를 공공투자관리센터(Public Investment Management Center: PIMAC)로 바꾸어 한국개발연구원(Korea Development Institute: KDI) 산하에 두도록 하였다. 이에 따라 현행 산업기반시설에 더하여 생활기반시설까지 확대되는 민간투자사업에 대한 지원업무를 보다 효율적으로 수행할 수 있게 되었다.

1.2.4. 사회기반시설투융자회사와 관련된 규정의 마련

기존 사회간접자본투융자회사는 그 법적인 틀이 단기 분산투자에 적합한 뮤추얼펀드(간접투자자산운용법상의 증권투자회사)로 되어 있어 장기적인 집중투자에는 부적합하였던 만큼 예외규정을 많이 두어 장기투자 목적에 적합한 사회기반시설투융자회사로 전환하기로 했다.

사회기반시설투융자회사는 투자자산을 확보하는 데 오랜 시간이 소요되고 단기간에 신규펀드를 설립하기 어려운 점이 있으므로 뮤추얼펀드보다 신속적으로 투자자금을 조달할 수 있도록 하기 위해 투융자회사의 신주발행 및 자금의 차입을 허용하고, 사회기반시설투융자회사가 증권시장의 상장요건을 갖춘 경우에는 지체없이 상장하도록 해 투자자가 증권시장을 통하여 출자금을 보다 쉽게 회수할 수 있게 하였다.

2. BTL(건설-이전-임대) 방식의 도입

2.1. BTL 방식의 의의

종전의 민간투자법에서도 주무관청이 인정하는 경우 민간사업자가 다양한 사업추진방식을 채택할 수 있었으나(민간투자법 제4조 4호, 5호), 실제로는 사업추진방식이 민간사업자가 건설 후 시설을 운영하면서 사용료를 징수하여 투자비를 회수하는 BTO(건설-이전-운영) 또는 BOO(건설-소유-운영) 방식에 한정되어 운영되었다. 이에 따라 민간사업자가 직접 시설을 운영하기 곤란하거나 운영수입만으로는 투자비 회수가 구조적으로 어려운 사업 분야에는 민간투자가 이루어지기 어려워 민간투자법상의 35개 민간투자대상시설 중 댐·생활체육시설·도서관·철도 등 22개 시설에 대해서는 민간투자실적이 全無한 실정이었다.

개정법에서는 BTL 방식을 도입하여 민간사업자는 주로 자금조달과 건설을 담당하고 준공과 동시에 당해 시설의 소유권을 국가·지자체에 이전하되, 물권적 성질을 가진(민간투자법 제26조) 관리운영권을 일정 기간 사업시행자에게 부여하고 그 시설을 국가·지자체가 협약에서 정한 기간 임차하여 사용·수익함으로써⁴⁾ 사업시행자가 임대료 및 부대사업수익 등으로 투자비를 회수할 수 있게 하는 ‘건설-이전-임대’ 방식을 민간투자사업 시행방식의 하나로 추가하였다. 이에 따라 정부·지자체는 민간사업자의 투자비를 임차료 형식으로 지급함으로써 투자수익을 안정적으로 보장해줄 수 있다. 그러므로 개정법에서 민간투자대상으로 추가된 학교·아동보육시설 등의 생활기반시설은 안정된 수익의 흐름(cash flow)을 원하는 민간사업자의 투자를 기대할 수 있게 되었다. 그밖에 개정법은 민간투자사업과 관련된 부대수익사업의 범위를 대폭 확대하고 있어 사회기반시설에 대한 민간투자를 촉진할 수 있을 것으로 예상된다.

그리고 한국형 뉴딜 정책의 일환으로 기금관리법이 개정되었는데, 연기금이 이러한 사회기반시설 건설사업으로 투자대상을 확대하여 국채금리 이상의 수익률을 보장받을 수 있다면 현재 국채시장에서 자산운용의 제약을 받고 있는 연기금으로서는 새로운 장기적인 투자처를 확보하는 셈이 된다.⁵⁾

2.2. BTL 방식의 문제점

-
- 4) 정부가 구상하는 BTL 방식은 교육·복지시설 등 자체운영수입 발생이 어렵거나 일반 철도 등 민간사업자의 시설운영이 어려운 분야를 대상으로 민간사업자가 건설하여 완공한 시설을 민간사업자가 관리운영하고 이를 공공부문이 빌려쓰는 방식이다. 임대차는 소비대차의 경우처럼 목적물의 소유권을 상대방에게 이전하는 것이 아니므로 임대인이 임대물에 대한 소유권이나 처분권을 가지고 있어야 하는 것은 아니다. 따라서 임차인의 소유물에 관하여서도 얼마든지 임대차가 성립할 수 있다.
 - 5) 이러한 주장에 대하여 첫째, 수익성의 확보가 불확실한 교육·복지시설 등에 대한 민간투자가 촉진될 수 있는가 하는 문제와 둘째, 수익성이 낮은 사업에 연기금이 활용될 경우 연기금이 부실화될 가능성이 많고 이로 인하여 추가 재정부담을 유발할 수 있다는 우려가 제기되었다.

이러한 BTL 방식은 민간자본을 활용한 先行投資를 통해 사업편익(benefit)을 조기에 향유하면서 재정부담(cost)은 장기적으로 분산시킬 수 있다는 점에서 재정운영의 탄력성과 효율성을 제고할 수 있고, 민간사업자에게 장기투자 프리미엄을 지급하는 것은 사회기반시설의 조기 확충을 통해 국민이 누리는 便益으로 충분히 상쇄할 수 있고, 물가상승까지 감안하면 오히려 財政부담이 경감되는 효과를 기대할 수 있다는 이점이 있다.

그러나, BTL 방식은 민간사업자의 투자원리금을 정부가 20~30년간에 걸쳐 시설임차료 형태로 분할·지급함에도 정부 예산에는 당해연도 시설임차료만 계상되므로 재정의 투명성이 저하될 수 있다. 더욱이 정부가 필요한 시설에 한해 투자우선순위에 따라 사업규모를 적정수준으로 조절하지 못할 경우에는 중장기 재정건전성이 훼손될 수 있다. 이에 따라 개정법에서는 BTL 방식의 민간투자사업에 대한 國會의 통제를 강화하기 위하여 BTL 방식의 민간투자사업 총한도액과 대상시설별 한도액을 예산안과 함께 국회에 제출하고, 다음 연도 중에 총한도액 등을 변경하는 경우 국회에 보고하도록 하였다(개정법 제7조의2). 아울러 附帶事業을 포괄적으로 허용하는 것도 BTL 방식의 민간투자사업에만 적용하도록 제한하였다(개정법 제21조 1항 11호).

3. 인프라펀드의 활성화

3.1. 민간투자사업에 대한 間接投資 촉진의 필요성

인프라펀드(사회기반시설투융자회사)는 다수 투자자로부터 자금을 모아 민간투자사업에 투융자하여 그 수익을 펀드 출자자에게 배분하는 것을 목적으로 하는 간접투자기구를 말한다. 종전에는 증권투자회사법의 적용을 받았으나, 2004년 증권투자회사법이 간접투자자산운용업법에 통합됨에 따라 동법 상의 투융자회사로 취급되었다.⁶⁾

그런데, 간접투자자산운용업법은 流動性이 높은 일반회사의 주식·채권을 대상으로 단기 분산투자를 하는 일반 뮤추얼 펀드를 대상으로 규정하고 있기 때문에, 유동성이 낮은 민자사업체의 주식·채권에 대한 장기 집중투자를 목적으로 하는 인프라펀드에 적용하기에는 부적합하였다. 이에 따라 일반투자자들을 대상으로 한 公募 인프라펀드는 설립·운영이 사실상 불가능하였고, 민간투자법 상의 특례가 인정되는 私募 인프라펀드 2개가 운영되었을 뿐이다.⁷⁾

개정법에서는 인프라펀드가 비록 간접투자기구 형태를 취하고 있지만 그 특성에 맞게 간접투자자산운용법에 대한 여러 가지 特例를 인정하고 있다.⁸⁾

6) 종래 민간투자법에서는 겸업제한(제42조), 자산운용의 범위(제43조), 사모 인프라펀드에 대한 특례(제44조) 등에 있어서 간접투자자산운용업법의 적용을 배제하였다.

7) 현재 약정출자금 1조2,600억원의 한국도로인프라펀드(KRIF: 6개 사업에 약 4,700억원 투자)와 약정출자금 1,414억원의 한국인프라펀드(KIF: 3개 사업에 약 300억원 투자)가 있다.

3.2. 간접투자자산운용법에 대한 특례

이러한 私募 인프라펀드는 上場이 불가하여 투자금을 회수할 수 없으므로 보험사·연기금·은행 등 기관투자자의 출자를 유지하는 데 한계가 있고, 비공개 방식으로 출자자를 모집하므로 개인투자자가 참여할 수 있는 여지가 거의 없었다. 이에 개정법은 공모방식의 인프라펀드를 활성화를 위하여 간접투자자산운용법에 대한 특례 규정을 신설하였다.

① 還買 금지(개정법 제41조 3항)

간접투자자산운용법(제45조, 제62조) 상으로는 환매 금지형과 허용형이 모두 가능하나, 민간투자법에서는 인프라펀드를 환매 금지형으로 규정하였다. 유동성이 낮은 사회기반시설의 주식이나 채권에 주로 투자하는 인프라펀드에 대해서는 아예 환매를 요구할 수 없도록 한 것이다. 그 대신 조기 상장을 촉진함으로써 투자분을 회수할 수 있도록 하였다.

② 펀드 資本金(개정법 제41조의2)

인프라펀드의 설립자본금을 100억원을 초과하지 않는 범위 안에서 대통령령이 정하도록 하였다. 즉, 일반 뮤추얼 펀드는 설립자본금이 1억원 이상인 데 대하여 인프라펀드는 100억원 이상으로 대형화하였다. 또한 최저순자산액은 일반 뮤추얼펀드가 10억원인 데 대하여 인프라펀드는 투자자산 매입에 장기간이 소요되는 점을 감안하여 초기 투자비용 지출이 가능하도록 그 금액을 50억원 수준으로 하였다.

③ 募集 및 發起設立 허용(개정법 제41조의3, 제41조의4)

간접투자자산운용법(제38조)에서는 발기설립만 허용하고 있으나, 민간투자법에서는 인프라펀드의 설립자본금이 100억원이므로 설립이 수월하도록 발기설립 외에 모집설립도 허용하였다. 다만, 모집설립의 경우 발기인이 최소한 10% 이상 출자하도록 하였다.

④ 借入金의 허용 및 限度 설정(개정법 제41조의5)

간접투자자산운용법(제89조)에서는 원칙적으로 자금 차입을 금지하고 있으나, 민간투자법에서는 운용자금이나 일시적 투자목적에 위한 차입을 자본금의 30% 이내에서 허용하였다(운용자금 차입 시에는 주주총회 승인 조건). 이는 신주발행과 투자자산 매입과의 시차, 대규모의 투자준비 비용소요 등을 고려하여 일정 범위내의 차입금을 허용하기로 한 것이다. 다만, 사모 인프라펀드에 대해서는 아무런 제한을 두지 않기로 하였다.

⑤ 인프라펀드 登錄時의 특례(개정법 제41조의6)

8) 간접투자자산운용법이 포트폴리오 투자를 목적으로 하는 상법상의 특례규정에 속한다. 그러므로 민간투자법의 인프라펀드는 간접투자자산운용법상의 특례를 규정하여 ‘特例の特例’라는 법기술 구조를 취하기보다는 처음부터 영리법인에 관한 기본법인 商法에 대한 특례 규정으로 규율하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되었다. 송용순, “공모 인프라펀드 도입 방안”, 민간투자법 개정 공청회자료, 기획예산처·건설산업연구원, 2004.9.24.

금융감독위원회가 인프라펀드의 등록을 받을 때에는 민간투자사업을 총괄하는 기획예산처와 사전협의를 하여야 한다. 이는 사회기반시설에 대한 투자의 특수성·전문성·공익성을 고려하여 투자자 보호와 건전한 인프라펀드의 운영을 위한 것이다.

또한, 인프라펀드의 건전한 운영을 감독할 수 있도록 인프라펀드의 재산에 관한 영업보고서를 기획예산처장관과 금융감독위원회에 제출하도록 하였다.

⑥ 新株發行의 허용(개정법 제41조의7)

간접투자자산운용업법(제45조제2항)이 뮤추얼펀드의 신주 발행을 기존 주주의 이익을 해할 우려가 없는 경우에 한해 제한적으로 허용하고 있으나, 민간투자법에서는 인프라펀드의 투자자산 확보에 장기간이 소요되고, 신규 펀드설립이 어려운 점을 감안하여 신속적인 신주 발행을 허용하였다.

⑦ 投資限度の 제한 폐지(개정법 제44조)

간접투자자산운용업법(제88조)에서는 동일 종목에 펀드 자산총액의 10%, 동일 회사 발행주식의 10% 한도 내에서 투자를 허용하고 있으나, 민간투자법에서는 인프라펀드가 경영 목적으로 장기적인 투자를 하는 점을 감안하여 동일 종목에 펀드 자산총액의 100%, 동일 회사 발행주식의 100% 투자를 허용하였다.

⑧ 議決權制限의 철폐(개정법 제44조)

간접투자자산운용법(제94조)이 펀드의 의결권 행사를 제한하는 것과는 달리 민간투자법에서는 경영 목적의 투자를 할 수 있도록 의결권 행사를 허용하고 있다.

⑨ 株式上場의 의무화(개정법 제41조의8 1항, 2항)

간접투자자산운용업법(제45조제3항)에서는 환매금지투자회사의 경우 정관에 별도의 방법을 정하지 않은 경우 최초 주식발행 후 90일 이내에 주식시장에 상장하도록 하고 있다. 그러나 민간투자법에서는 인프라펀드의 환매를 금지하는 대신 투자자 보호를 위해 인프라펀드가 상장요건을 갖춘 때에는 지체 없이 상장하도록 의무화하였다. 그리고 기획예산처장관에게 증권시장에 상장하지 않는 인프라펀드에 대해서는 상장을 명할 수 있는 법적 권한을 부여하였다.

⑩ 資産運用 및 餘裕資金運用의 범위(개정법 제43조 1항, 3항)

간접투자자산운용업법(제87조)에서는 자산운용과 여유자금운용의 방법에 대한 일반적인 규정을 두고 있으나, 민간투자법에서는 기존 자산운용방법(제1호, 제2호) 이외에 소규모 펀드들이 하나의 민간투자사업에 투자하는 특수목적법인(SPC)을 설립하고 대규모 투자자금을 조성하여 대형 사회기반시설에 투융자하는 것과, 금융감독위원회가 승인한 투자 등 두 가지의 자산운용방법을 인정하고 있다.

또한, 여유자금의 운용과 관련하여서는 현행 금융기관의 예치 외에 인프라펀드의 수익률 제고를 위한 국공채 매입도 허용하고 있다.

⑪ 持株會社에 적용되는 최소지분을 제한규정 적용배제(개정법 제44조 2항)

특점규제및공정거래법(제8조의2 1항 2호)에서는 지주회사에 해당되면 자회사 경영에 대한 대주주의 책임을 담보하기 위해 개별 자회사에 대한 지분율을 30%(상장자

회사)~50%(비상장 자회사) 이상 유지해야 하는 제한을 받게 된다. 그러나 민간투자법에서는 이러한 자회사 최소지분을 적용을 배제하고 있다. 왜냐하면 최소 지분을 규정을 적용하게 되면 민간투자법상의 인프라펀드에 대한 규제가 경제력 집중을 막기 위한 공정거래법의 입법취지와 관련이 없음에도 불필요하게 인프라펀드의 자산운용을 제약하게 되고, 자본금 규모가 큰 민자사업체의 경우 최소지분율 50% 이상을 충족하기 위해서는 대규모 투자자금이 소요됨에 따라 인프라펀드의 투자 자체가 불가능해 질 수 있기 때문이다.

⑫ 資産運用會社 최소자본금 인하(개정법 부칙 제5조 1항)

간접투자자산운용업법(제5조 1항 1호)에서는 일반 뮤추얼펀드의 자산운용회사에 대하여 최소자본금 100억원 이상을 요구하고 있다. 이는 자산운용회사가 수십개에서 수백개의 펀드를 운용하고 있어 자산운용에 따른 선관주의의무를 다하지 못하였을 때의 손해배상 재원으로 최소 100억원 이상을 요구한 것이다. 그러나 인프라펀드의 자산운용회사는 자산을 매입하거나 매각할 때 기존 주주는 물론 금융기관, 주무관청 등과의 협의를 거치게 되므로 손해배상의 책임을 질 위험이 상대적으로 낮다고 보고 인프라펀드의 자산운용만을 하는 경우에는 최소자본금을 30억원으로 낮춘 것이다.

⑬ 기타

민간투자법에서는 그와 충돌되는 간접투자자산운용업법 규정의 적용 배제(개정법 제44조 1항)하고, 동법에 대한 추가적인 특례를 인정하고 있다. 그밖에 유사명칭 사용금지(개정법 제41조 5항), 인프라펀드에 대한 검사·감독(개정법 제41조의9) 등의 규정을 두고 있다.

<표 1> 인프라펀드관련 주요 개정 내용

간접투자자산운용업법	개정 민간투자법
동일종목의 10%, 동일종목에 펀드자산 10% 투자한도	동일종목의 100%, 동일종목에 펀드자산 100% 투자가능
환매금지형/허용형	환매금지형
의결권 제한	의결권 부여
차입금 제한	자본금의 30%까지 허용
신주발행 제한	신주발행 허용
자산운용사 자본금 100억원 이상	자산운용사 자본금 30억원 이상
금감위의 등록 설립	등록전 기획예산처장관과 사전협의
발기설립만 허용	모집 및 발기설립 허용

자료: 국회운영위원회, 개정법률안 검토보고서, 2004.12, 18면.

III. 民間投資의 法制度와 現實의 간격

1. 民資事業의 특수성

1.1. 국가재정의 한계와 PFI의 등장

정부가 국민생활의 질을 향상시키기 위해 노력하면 할수록 재정부담이 늘어나게 마련이다. 지금까지 공공 서비스의 제공이나 SOC의 확충은 정부의 몫이었으나 공공 서비스를 받는 국민의 입장에서는 그것이 良質의 것이기만 하면 누가 서비스를 제공하는 상관이 없을 것이다.⁹⁾

이에 따라 1980년대 이후 경제효율 면에서 우수한 것으로 입증된 민간부문의 자본과 경영 노하우를 이용해 SOC시설을 개발하려는 움직임이 전세계적으로 확산되었다. 여기에 각종 프로젝트 리스크의 대두, 새로운 금융상품의 등장, 개도국의 누적채무 위기, 선진국의 산업구조 개편, 프로젝트 참여자들의 코스트 절감 노력이 가세하면서 종전의 프로젝트 금융에도 변화가 일어나고 있다. 그 중에서도 1990년대 들어 영국, 호주, 일본 등지에서 채택된 PFI¹⁰⁾ 방식이 두드러진 성과를 올리고 있다.

PFI란 “Private Finance Initiative”의 약어로 1992년 11월 영국 메이저 정부가 처음 도입한 ‘공공시설의 건설, 관리운영에 민간의 자금, 경영능력, 기술능력을 활용하는 새로운 기법’을 말한다. PFI는 이른바 ‘先進國型 BOT’¹¹⁾라 일컬어지는데, 본래 공공부문에서 수행해야 할 교통운송, 상·하수도, 정보통신, 교육, 보건의료 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금조달에서 운영(design-build-finance-operate: DBFO)까지 일괄하여 수행함으로써 공공 서비스를 제공하는 것을 말한다.¹²⁾

9) 이는 중국의 “쥐를 잡는 것은 검은 고양이든 흰 고양이든 상관이 없다”는 鄧小平式 개혁개방론이나 英美의 “What counts is what works.” 實用主義的 사고와 일맥상통하는 것이다.

10) Private Finance Initiative에 있어서 ‘Initiative’란 주도적인 정책수법을 의미한다. 영국 대 처 정부에서는 ‘작은 政府’를 지향한 재정정책(Finance Management Initiative, 1982), 정부조달정책(Government Purchasing Initiative, 1984) 등 새로운 정책이 많이 공표되었다.

11) PFI와 BOT는 민자방식으로 공공사업을 수행한다는 점에서는 비슷하지만, 그 목적이 前者는 선진국에서 재정난을 해소하면서 공공 서비스를 효율적으로 제공한다는 것이고, 後者는 外債부담 없이 필요한 인프라를 건설한다는 점에서, 그리고 서비스를 구매하는 최종 이용자(end-user)가 전자는 정부와 지자체이고, 후자는 일반공중이라는 점에서 차이가 있다.

12) 영국 재무부의 1993년 PFI 제안문서 “*Breaking New Ground towards a new partnership between the public and private sectors*”에 의하면 PFI의 동기는 가장 효율적이고 비용절감형 공공 서비스를 제공하고, 자금조달을 민간부문이 책임지도록 하며 재정부담을 늘리지 않고 인프라를 확충하는 것이었다. Graham Vinter, *Project Finance: A Legal Guide*, 2nd Ed. Sweet & Maxwell, 1998, pp.239~240.

1.2. BTL와 PFI의 비교

우리나라가 이번 민간투자법 개정을 통하여 도입한 BTL¹³⁾ 방식도 PFI와 비슷한 구조로 이루어지고 있음을 알 수 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 BTL은 공공부문에 꼭 필요한 사회기반시설을 정부가 告示(output specification)한 후 민간사업자로부터 입찰하여 사용할 것을 예정하고 사업착수 단계에서 수익률¹⁴⁾을 책정한다. 이에 비하여, PFI에서는 정부가 고시하거나 민간사업자가 제안한 사업을 민간사업자가 사업 전반(DBFO)에 걸쳐 자율적으로 수행한다는 차이가 있다.

<표 2> BTL와 PFI의 비교

	BTL	PFI
목 적	필요한 사회기반시설의 조기확보	재정부담의 억제, 공공사업의 효율화
민간사업자의 역할	사회기반시설의 건설, 운영	SOC 사업의 포괄적 위탁 수행
민간사업자의 자격	사업 수행능력	공공 서비스의 제공능력
프로젝트의 주안점	시설 임대료의 수준	프로젝트의 수익성과 공공성
서비스의 이용자	정부가 제공할 기반시설의 이용자	정부·지자체 등 공공부문
비용 및 리스크 부담	당해 시설을 빌려쓰는 공공기관	프로젝트를 주도하는 민간사업자 또는 공공부문
정부의 역할	사회기반시설의 임차인(lessee)	SOC시설의 고객(client)

최근 유럽 각국과 호주, 캐나다, 미국 등지에서는 영국에서의 PFI 성과에 주목하고 ‘작은 政府’ 하에서 재정부담을 줄이는 한편 공공 서비스 업무를 효율화할 수 있는 PFI 프로젝트를 활발히 추진하고 있다. 영국 노동당 정부도 PFI를 발전시키면서 공공부문과 민간부문의 장점을 살린 ‘PPP’(Public Private Partnerships) 프로그램을(4Ps)을 전개하고 있다.¹⁵⁾ PFI는 현재 도로·교량의 건설, 학교·병원의 개보수·운영, 사

13) 우리나라에서도 2002년 대전시가 도시철도를 건설할 때 운영시스템 분야에 여신전문금융업법에 의한 시설대여(BLT) 방식을 적용하여 2,845억 규모의 민간자본을 유치한 바 있다. <<http://www.djsubway.com/t1.php>>

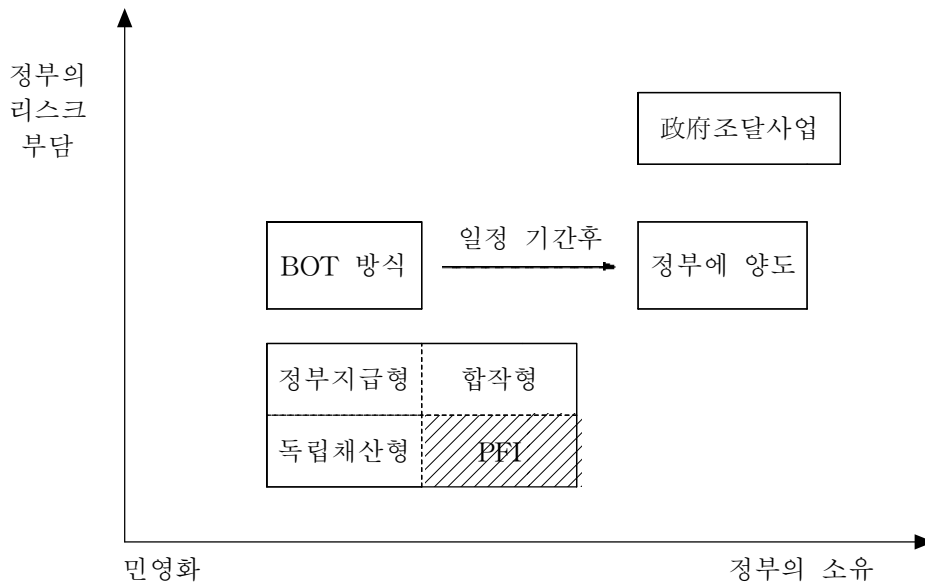
14) 정부는 민간투자법 개정안을 발표하면서 BTL 방식의 수익률은 국채금리+장기투자 프리미엄 수준에서 결정할 계획임을 밝혔다.

15) 영국 정부는 PFI를 확대하면서 PPP를 개발하고 정형화하는 兩面的인 접근법을 취하였다. 2000년에는 베이츠卿의 권고에 따라 Partnership UK(PUK)가 설립되어 PFI 사업을 지원하였으며, 2001년에는 PUK 지분의 51%를 민간부문에 매각하여 민간부문에 주도권을 넘겨주었다. 日本의 경우 제3섹터형 공공사업이 모두 실패로 끝났으며, 우리나라에서도 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 의거 民官合同法人 형태로 설립된 地方公社

회보험등록 시스템(National Insurance Recording System: NIRS)의 운영, 교도소·체육시설의 건립·운영 등 여러 분야에 폭넓게 적용되고 있다.¹⁶⁾

이러한 BTL, PFI의 성격은 정부조달 사업이나 공공사업의 아웃소싱, 민영화와 비교해 보면 더욱 분명해진다. 즉 정부구매(public procurement) 사업은 정부가 처음부터 사업계획을 수립하고 예산을 배정 받은 후 민간사업자에게 프로젝트를 발주하고 공사를 감독한다. 그리고 준공 후에는 스스로 소유권을 취득하고 관리운영까지 담당한다. 한편 아웃소싱(outsourcing)이나 위탁경영(delegated management)은 정부가 여전히 공공시설의 소유권은 보유하면서 일정한 서비스의 제공만 민간부문에 위탁하는 것이고, 민영화(privatization)는 공공시설의 소유권과 관리운영을 전부 민간에 이양하는 것이다.

<그림 1> PFI 사업의 所有關係와 리스크 분담



- 주 : 1. BOT 방식은 정부가 Letter of Support로써 지원을 약속한 경우임.
- 2. 정부지급형 PFI 사업의 경우 공공성이 강할수록 정부의 리스크 부담이 증가함.
- 3. 합작형은 民-官 합작(joint venture)형태로 PFI 사업을 수행하는 경우임.

들이 대부분 부실경영으로 감사를 받았다. 이러한 차이는 官僚制의 차이 외에도 영국의 PFI 사업이 ‘공공시설에 대한 투자사업’이 아니라 ‘금전적 가치가 있는 공공서비스의 구매 활동’으로 발상을 전환한 데 기인하는 것으로 보인다. 왕세종 외, 「재정사업과 민자사업의 효율성 비교연구」, 한국건설산업연구원·국토연구원, 2003.8, 151~152면.

16) 古屋邦彦, “21世紀型プロジェクトへの一考察～従來型入札方式チャレンジ～”, 『國際商事法務』 Vol.27, No.8 (1999.8), 875~879면.

이에 비하여 BTL은 정부가 고시한 시설을 민간사업자가 건설하면 공공부문이 일정 기간 빌려쓰고 임차료 형식으로 투자원리금을 지급하는 방식이다. 한편 PFI는 정부가 사양과 품질을 고시하면 민간사업자가 이를 그대로 설계, 건설, 자금조달, 관리 운영(DBFO)하고 공공부문이 이를 구매하는 것이다. 당해 시설의 소유관계는 <그림 1>에서 보듯이 PFI의 類型에 따라 조금씩 다른데 정부와 민간사업자가 이를 공유하거나, 민간사업자가 일정 기간 소유한 후 정부에 양도하게 된다.

1.3. BTL과 PFI 계약관계의 특징

PFI 프로젝트를 추진할 때 정부·지자체가 고객(PFI에서는 “Client”라 함)이 되어 소정 자격요건을 갖춘 민간사업자(PFI에서는 “Supplier”라 함)¹⁷⁾와 계약을 체결하고 서비스의 사양, 대가의 지급 등 권리의무관계를 규정하게 된다.

PFI란 ‘BOT와 같은 공공건설 사업의 한 가지 실행방식’으로 이해할 수 있다. 그 법적 성격은 본래 정부·지자체 등 공공부문이 담당해야 할 공공 서비스의 제공을 포괄적으로 민간사업자에게 맡기는 ‘공공사업의 포괄적인 民間委託’이라 할 수 있으며, 자금조달에 있어서는 정부가 별도로 상환의무를 지지 않는 ‘非遡求金融’(non-recourse financing)의 형태를 취한다.

PFI에 있어서는 정부가 클라이언트로서 서비스를 구매하는 이용자가 된다. BTL에서도 정부가 20~30년에 걸쳐 시설임대료 형태로 민간사업자의 투자비를 분할하여 지급하게 된다. 다만, BTL의 경우 공공부문에 꼭 필요한 사회기반시설임에도 당장 건설할 수 없었던 것을 민간사업자에게 빌려쓰는 형태이므로 정부가 고시하는 사업에 한정되는 것이 보통이다. 반면 PFI에서는 정부가 고시한 사업도 대상이 되지만 말 그대로 민간사업자가 이니셔티브를 갖고 공공부문에 필요한 사업을 제안하여 시행하는 경우도 많을 것이다.

- BTL 방식에서는 민간사업자가 사업비를 회수할 수 있는 기간을 계약기간으로 설정하지만, PFI의 경우에는 정부·지자체가 서비스를 필요로 하고(service requirement) 대가를 지급하고 서비스를 받을 수 있는(affordability) 기간이 계약기간이 된다.
- BTL에서는 정부·지자체의 표준적인 설계(design)를 요하지만, PFI에서는 대가 지급의 조건으로서 공공부문에 요구되는 사양과 품질(specifications and quality)의 서비스를 제공하기 위한 프로젝트 설계안 기타 정보를 미리 제출하여 승인을 받아야 한다.

17) 여기서 민간사업자란 프로젝트를 수행하는 민간부문의 주체를 말하는데, 법률적으로는 SPC(non-recourse financing)의 목적으로 설립된 특수목적회사이지만 실질적으로는 사업을 수행하는 스폰서(사업주)를 뜻한다.

- BTL, PFI 어느 경우나 준공이 지체된 것이 정부·지자체에 귀책사유가 있을 때(compensation event)에는 사업시행자가 책임을 면하고 보상을 받게 된다. 不可抗力(force majeure)의 경우에는 사업시행자가 계약을 해지할 수 있다.
- 두 경우 모두 정부·지자체가 서비스 대가를 사업시행자에게 지급하는 것은 미리 약정한 서비스를 받고(availability) 소정의 사양대로 일정 지역에 제공(performance) 받는 경우이다. 그에 미달할 때에는 이용료가 감액되며, 계약기간중의 서비스 이행상황도 엄격하게 모니터링된다. 정부·지자체는 공공서비스의 질을 높이기 위해 사업시행자가 제공키로 한 서비스의 내용을 변경(change to service requirement)할 수 있는 권한을 갖는 경우가 많다.
- 물가 상승, 시장 코스트의 변동, 자금조달 조건의 변경 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 指標化(indexation), 가격비교(benchmarking), 리파이낸스 등의 방법으로 사업시행자에 대한 대가를 조정(price variation)할 수 있다.

2. BTL과 PFI의 운영

2.1. BTL 및 PFI의 유형과 평가기준

정부가 고시한 기반시설을 민간사업자가 건설하고 공공기관에 일정 기간 임대하는 BTL 방식은 정부가 어떤 시설을 필요로 하고, 임차료 형태로 보상해주는 투자수익률이 어느 수준인지, 장기간에 걸쳐 이를 재정적으로 부담할 수 있는지 여부가 주로 문제가 된다.¹⁸⁾

PFI는 민간사업자가 주도를 하는 방식이므로 약간 다르게 운영된다. 영국의 사례를 보면 민간사업자가 공공 서비스에 대한 대가를 회수하는 방법을 기준으로 ‘獨立採算型’(financially free-standing project) 내지 ‘直接收取型’(charge the public)과 ‘政府支給型’(charge the government)으로 크게 나누어볼 수 있다. 前 2者는 통행료를 받는 유료 고속도로·다리·터널 등과 같이 일반 이용자로부터 직접 요금을 징수하는 사업의 형태이며, 후자는 정부가 추정된 예상 교통량에 입각하여 일정 요금(tariffs)에 따라 정부로부터 사용료(이를 “Shadow Toll”이라 함)를 받는 서비스 제공형이다. 그밖에 일반공중의 이용료 부담을 낮추기 위해 이용료의 일부만 이용자로부터 징수하고, 나머지는 정부로부터 보조금을 받거나 출자를 받는 ‘하이브리드(hybrid)형’ 또는 ‘조인트 벤처(JV)형’이 있다.

위의 여러 형태 중에 어느 방식을 취할 것인지는 정책적으로 결정할 사안이지만,

18) 민간투자법 개정법률에 대한 국회 심의과정에서, BTL 방식은 중장기 재정소요를 수반하는 만큼 이에 대한 국회 통제를 강화하기 위해 BTL 방식의 민간투자사업의 총한도액과 대상시설별 한도액을 예산안과 함께 국회에 제출하고 다음 연도 중에 총 한도액을 변경하는 경우 국회에 보고하도록 수정하였다(개정법 제7조의2).

국민들이 통행료의 징수에 반발하거나 유료도로를 피하고 번잡한 우회도로를 선호할 경우에는 새도우 톨을 지급하지 않을 수 없을 것이다.

정부가 시설 사용료를 프로젝트 회사에 지급하는 경우에는 처음부터 정부 예산으로 당해 프로젝트를 수행하는 것에 비해 어떠한 차이점이 있는지 비교 평가해 볼 필요가 있다. PFI 방식에 있어서는 국민이 낸 세금이 얼마나 절감될 수 있고, 그 가치를 발휘할 수 있는가 하는 ‘金錢價值’(value for money: VFM)를 판단의 기준으로 삼고 있다.

PFI의 시행 초기에는 예산절감에 중점을 두었으나, 점차 “납세자가 납부하는 세금에 상응하는 최고의 가치(VFM)가 있는 서비스를 제공한다”는 이념을 바탕으로 사업의 효율성을 강조하게 되었다. 영국 감사원(National Audit Office: NAO)¹⁹⁾이 2002년까지 PFI 사업의 성과를 평가한 결과에 의하면, 평가대상사업의 88%가 계약 당시의 가격을 준수하였고 86%가 계약상의 공기를 준수한 것으로 나타났다. 이는 PFI 사업의 경우 건설비와 운영비가 사전에 확정되므로 비용산정에 신중을 기하고, 시설이 완공되어야 수입이 발생한다는 점, 시공의 질이 운영비용과 직결되는 PFI의 특성이 적절히 작용하였기 때문인 것으로 분석되었다.²⁰⁾

2.2. 比較評價基準의 필요성

민간사업자가 공공부문에서 필요로 하는 사회기반시설을 건설하겠다고 하여 정부 또는 지자체가 사업을 발주하는 것은 아니다. 민간사업자가 아무리 經營마인드를 가지고 효율적으로 사업을 수행한다 할지라도 자금조달비용이 정부에 비해 높게 마련이고 사업비가 더 많이 소요될 수도 있다. 영국의 경우와 같이 국민이 낸 세금을 얼마나 價値있게 사용할 수 있는지(VFM), 공공부문에서 직접 수행하는 것에 비해 과연 비용 및 리스크를 절감할 수 있는지 비교·평가(PSC)할 필요가 있다. 만일 이러한 기준이 없으면 공공사업의 수행이 행정관청의 자의적인 판단에 좌우되거나 민간사업자에 끌려다니게 되어 예산의 낭비를 초래할 수 있기 때문이다. 이와 같은 투명한 절차를 통하여 정부는 보다 효과적인 방안을 선택할 수 있고 당초 기대한 비용의 절감, 공기의 단축을 도모할 수 있을 것이다.

2.2.1. VFM

VFM이란 정부가 지출하는 稅金에 대해 어느 정도 가치가 있는 서비스를 제공하는지 서비스 제공기간에 걸쳐 費用 對 效果를 측정하여 표시한 것을 말한다. VFM이

19) NAO는 정부 기타 공공기관의 회계를 검사하고 그 결과를 의회에 보고하는 독립기관이다. 감사원장은 ‘Comptroller and Auditor General’라고 부른다.

20) 함정림/김홍수, “영국 PFI 민자사업에서 교훈을”, 국토정책 Brief 제59호, 국토연구원, 2004.4.26. <<http://www.krihs.re.kr/>>

양호한 PFI 거래를 하기 위해서는 구매자의 입장에서 프로젝트의 목표가 명확해야 하고(clear objective) 조달절차가 적합해야 하며(proper procurement process), 시장에서 획득할 수 있는 최선의 거래(best available deal)를 해야 하고, 타당한 거래임을 보장(ensuring the deal makes sense)하여야 한다.²¹⁾

구체적인 VFM 측정방법을 보면, 정부가 20년에 걸쳐 새도우 톨을 지급한다고 했을 때 그 현금흐름을 생애주기(life cycle)에 걸쳐 地代, 총공사비, 운영비, 금융비용 등 각종 파라미터를 반영한 純現在價值(net present value: NPV)로 환산한다. 그리고 이것을 정부가 직접 사업을 시행하는 경우에 투입되는 예산의 NPV와 비교 평가하는 것이다. 그 결과 PFI의 NPV가 더 높은 것으로 나타나면 민간사업자가 프로젝트를 수행하는 것이 더 경제적이고 효율적인 것이므로 정부의 구매담당자로서는 당연히 PFI 방식을 채택할 수밖에 없을 것이다.

그러나 일반적으로 PFI 사업자가 자금을 조달하는 것보다는 신용도가 훨씬 양호한 정부가 차입하는 코스트가 낮게 마련이므로 PFI 사업을 시행하는 경우에는 이를 조정하기 위하여 리스크²²⁾를 민간부문에 이전하는 식으로 파라미터를 추가하게 된다. 이와 같은 정부가 직접 사업을 수행하는 것을 가정하여 기준치를 설정하게 되는데 英國에서는 이를 公共部門比較值(Public Sector Comparator: PSC)라고 부른다.

2.2.2. PSC

PSC란 공공부문이 PFI 방식으로 조달하는 생산물을 직접 공급하는 경우의 리스크를 조정한 假想費用(hypothetical risk-adjusted costing)이라 할 수 있다. PSC는 純現價(NPV) 개념으로서 공공부문이 최근에 공급한 것에 기초를 두고 조달과정에서 직면하는 모든 리스크를 포함하는 것이라야 한다.²³⁾

정부가 PFI 방식을 통하여 민간사업자로부터 구매하지 않고 직접 시행하는 경우에는 얼마나 費用이 들 것인지 예측하여 민간사업자가 제시한 사업비와 비교하는 것이다. 이와 같은 방식으로 민간사업자로 하여금 가장 효율적인 방법으로 서비스를 제공하게 함으로써 PFI 방식으로 실시하였을 때 VFM을 달성할 수 있게 된다. 따라서 민간사업자가 제시한 PFI 사업비 내역을 計量的인 방법(quantitative way)으로 비교 평가하는데, 민간사업자가 부담하기로 한 리스크의 가치, PSC와 비교하였을 때의 서비스 제공의 차이점, 사업기간 단축의 효과를 검토하게 된다.²⁴⁾

21) Comptroller and Auditor General, *Examining the value for money of deals under the Private Finance Initiative*, National Audit Office, 1999, pp.2-3.

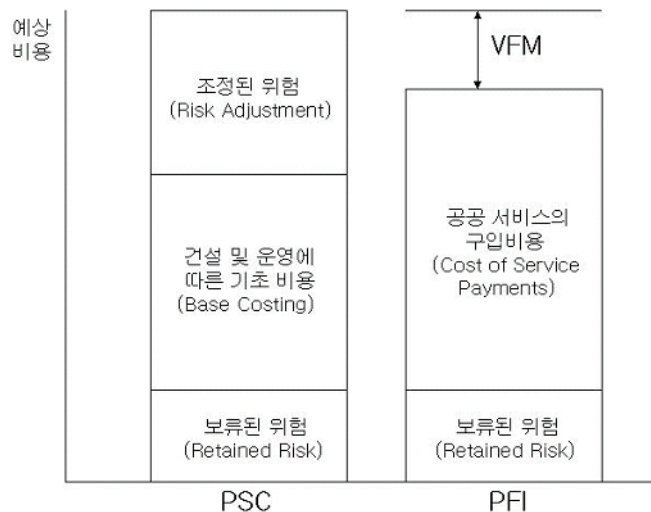
22) 리스크란 비용이 예상보다 증가할 가능성을 말하는데, 기대 이상으로 산출물을 얻을 수 있는 가능성까지도 포함하는 불확실성(uncertainty)을 의미한다.

23) HM Treasury Taskforce Private Finance, Technical Note No.5 "How to construct a Public Sector Comparator", p.5.

우리나라에서도 民資事業의 타당성검토, 사업시행자 선정 단계에서 財政事業을 기준으로 한 PSC가 비교 평가되고 있다. 그리고 정부가 민자시설에 대하여 통상 15~20년간 운영수입이 PSC에 미달할 때에는 80%(민간제안사업의 경우)~90%(정부고시사업의 경우)를 재정으로 보장해주는 것도 PSC를 고려한 것이라 할 수 있다. 실적이 추정수입의 110%~120%를 초과할 때에는 초과분을 國庫에 환수하게 된다.

<그림 2>는 PSC와 PFI의 원가를 비교한 것이다. PFI를 통하여 공공부문에 서비스를 제공하고자 하는 민간사업자는 적어도 PSC보다는 저렴한 사업비를 제시해야 하며, 그 절감분만큼 VFM가 실현되는 효과를 얻을 수 있다.

<그림 2> PSC와 PFI의 原價 比較



자료: Treasury Taskforce Private Finance, Technical Note No.5, p.6.

2.3. 標準化의 필요성

英國의 경우 PFI 사업의 유사성에 착안하여 표준계약 가이드(standard contract guidance)를 마련하고 민간사업자의 다큐멘테이션에 따른 시간과 비용의 절감을 도모하였다.²⁵⁾ 당사자들이 당해 사업에 어떠한 리스크가 내포되어 있는지 이해하고, 동종의 사업에 일관성을 유지하는 데도 효과적이다.²⁶⁾

24) *Ibid.*, p.4.

25) 국제스왑디리버티브협회(ISDA)가 파생상품거래의 계약서 기타 법률문서를 표준화한 것, 우리나라에서 자산유동화(ABS) 거래의 각종 계약서를 금융감독위원회에 제출하도록 하여 이를 표준화한 것은 법률비용과 시간을 절감함으로써 관련거래를 활성화한 성공적인 사례라 할 수 있다.

정부 부처별로 시행하는 다양한 프로젝트의 계약서식을 전부 標準化한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러나 사업실시협약(project implementation agreement)은 비슷한 유형의 조항이 많이 있고 그 범위에서 표준화를 모색할 수 있다. 특별한 사정은 特約으로 규정하면 되기 때문이다.

이에 따라 영국 재무부의 태스크포스는 성공적인 PFI 사례(Best Practices)에서 공통점을 추출하여 모범적인 다큐멘테이션(sets of model documentation) 사례를 제시하는 작업을 수행하였다.²⁷⁾ 그 결과 태스크포스는 1999년 PFI 거래의 시간과 법률비용을 절감할 수 있는 「실시협약 표준화 지침」(Contract Standardisation Guidance)을 마련하고 각계의 의견을 수렴하여 1999년 이를 「PFI 계약 표준안」(Standardisation of PFI Contracts)으로 확정하였는데 2003년에는 제3판을 공표하였다. 여기에 포함된 중요 항목을 보면, 계약기간(duration), 서비스의 개시, 그의 지연에 따른 대책, 각종 보장(warranties), 계약이행의 모니터링, 비용의 지급, 서비스의 변경, 법령의 변경, 하도급 및 양도, 계약의 종료, 해지·해제사유, 그에 따른 정산, 면책 및 계약상의 청구, 보험, 지적재산권, 분쟁의 해결방법 등이다.

최근에는 PFI의 재차입(refinancing) 계약이 활기를 띠에 따라²⁸⁾ 리파이낸싱에 따른 이익을 사업자와 주무관청이 공유할 수 있도록 추가이익의 산정 및 배분방법, 지급방식에 관한 당사자간의 협의, 분쟁해결방식에 관하여 표준협약이 마련되었다.²⁹⁾

우리나라에서도 민자유치사업의 제도개선 차원에서 기존 협약을 변경하거나 새로 체결할 때, 외국인투자자유치를 위해 국제기준에 부합하고 협상을 할 때 지침으로 삼을 수 있는 ‘실시협약의 표준화’를 추진한 바 있다.³⁰⁾ 이에 따르면 주무관청과 투자자간에 특정사업을 시행하는 데 필요한 구체적인 조건과 내용, 협약당사자간의 권리·의무관계, 불가항력(force majeure)이나 당사자의 귀책사유로 인한 위험관리, 분쟁해결방법 등을 규정하고 있다.

26) Treasury Taskforce Private Finance, *Standardisation of PFI Contracts*, Butterworths, 1999, p.1.

27) Treasury Taskforce, *Partnerships for Prosperity*. Nov. 1997, p.6.

28) 현재까지 출자자의 지분변경, 자본금의 후순위차입(subordinated loan) 대체 등 리파이낸싱이 이루어진 국가관리 민자사업으로는 인천국제공항고속도로, 광주 제2순환고속도로 1구간, 천안논산고속도로 등이 있다. 그밖에 지자체에서 관리 중인 민자사업의 일부도 리파이낸싱이 된 것으로 알려졌다. 김홍수·이영찬, “민자사업의 재차입계약 어떻게 볼 것인가”, 국토정책 Brief 제60호(2004.5.3), 국토연구원, 2면.

29) 상계 보고서, 4~5면; Office of Government Commerce, *Standardisation of PFI Contracts*, July 2002.

30) 이규방/송병록 외, 「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구」, 국토연 2000-6, 국토연구원, 2000.

3. 制度와 現實의 간격

3.1. 意識改革의 필요성

이번 법개정에서 도입된 BTL 방식은 종전에도 적용할 수 있었고 일부 채택된 사례도 있었다. 그럼에도 이 방식이 일반적으로 시행될 수 없었던 것은 주무관청이 당해 시설을 빌려쓰는 형식으로 사업을 시행하기에는 제약요인이 너무 많았기 때문이다. 이러한 공공기관의 발주에 으레 따르게 마련인 특혜시비와 監査院 감사를 받을 가능성 때문에 아무도 이러한 방식이 장기적으로는 對民 서비스를 개선하고 예산절감에 유리한 줄 알면서도 선뜻 채택할 수 없었던 것이다.

그러므로 새로 개정된 법률이 소기의 성과를 거두기 위해서는 제도의 개선보다도 주무관청의 공무원과 민간사업자들의 意識改革이 선행되어야 한다. 영국에서도 실증되었듯이 의식적인 노력 없이는 결코 개혁이 저절로 이루어지지 않기 때문이다.

영국이 1990년대 초에 PFI를 도입하게 된 배경도 그러했다. 1979년 대처 정부가 출범할 당시 영국은 고질적인 ‘英國病’의 만연으로 경제가 장기간 침체되고 재정난이 가중되었다. 도로·철도 등 공공시설의 개·보수가 지연되는가 하면 교육·후생 등의 공공 서비스의 質도 크게 저하되었다. 이에 대처 수상은 취임하자마자 경제회생을 최우선 목표로 내걸고 ‘시장원리를 존중하는 작은 정부’의 정신에 입각하여 대대적인 행정개혁과 재정재건에 착수하였다.³¹⁾

3.2. PFI와 VFM의 精神

대처로부터 정권을 인계 받은 메이저 총리 역시 1991년 국민을 行政消費者로서 우대한다고 하는 市民憲章(Citizen’s Charter)을 공표하였다. 메이저 총리의 행정개혁 구상은 “국민이 낸 세금을 국민을 위하여 최대한 가치있게 활용하자”(VFM)는 가치를 내걸고 공공부문도 市場에서 민간 기업과 경쟁을 벌여 민간의 서비스가 더 나은 경우에는 이를 구입하기로 하였다.

PFI 방식은 1992년 11월 양질의 공공 서비스를 효율적으로 제공하고 공공부문에 민간부문의 자금과 경영상의 창의와 효율을 도입하기 위하여 공식적으로 채택되었

31) 대처 정부의 구체적인 行政改革 사례로는 국영석유회사(BP) 등 48개 국영기업의 민영화, 정부 보조금에 의존해 온 채산성 없는 제철소·광산의 폐쇄 등을 들 수 있는데, 老大國의 부활을 도모하여 ‘自主自助의 노력과 경제적 자유주의’를 고창한 意識改革 운동도 특기할 만하다. 그와 함께 라이리卿의 위원회를 통하여 공공 사업에 대한 민간자本의 활용을 촉진하고, ‘정부기관의 에이전시(agency)化’를 단행하였다. 이것은 정책수립 기능을 제외한 정부의 집행 및 사업부문을 행정법인 형태로 독립시키고 인사 및 업무에 관한 재량권을 부여하여 정부조직을 감축하고 행정효율을 제고하는 것을 말한다. 第一勸業銀行 國際金融部, 「PFIとプロジェクトファイナンス」, 東洋經濟新報社, 1999.4, 36~40면.

다. 당시 영국 재무부는 ▷민간부문에 의한 독립채산형 프로젝트에 대하여는 공공부문과의 代替性을 비교할 것 없이 즉각 착수한다 ▷정부는 民官제휴에 있어서 민간부문이 이니셔티브를 갖도록 적극 장려한다 ▷정부는 민간부문과 리스크 이전 계약을 맺고 금전가치(VFM)를 최대화 하는 데 협조한다는 원칙을 제창하였다.³²⁾

그러나 現實은 장미빛 기대를 따르지 못하였다. 메이저 수상의 보수당 정부에서 PFI 방식이 비교적 활발하게 적용된 분야는 도로건설 사업이었다. 그럼에도 추진 과정에서 적잖은 문제점이 제기되었다. 우선 공무원들의 인식부족으로 정부내 안건 처리가 더디었고, 여러 후보 안건의 우선순위가 분명하지 않아 민간기업의 사업추진에 지장이 많았다. 사전에 사업계획을 면밀히 조사하여 리스크 분담을 명확히 하는 것도 시간적으로나 경제적으로 부담이 되었고, PFI의 취지를 제대로 이해하는 공무원·민간사업자도 절대 부족한 실정이었다.

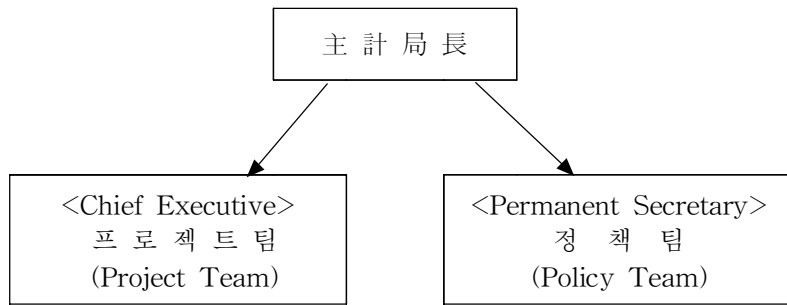
1992년 11월 영국 재무부가 공공조달의 일환으로 PFI를 채택하였음에도 공무원들이나 민간부문의 인식이 덜된 탓으로 실적은 미미하였다. 1993년 民官 합동의 PFI 위원회(Private Finance Panel)를 설치한 데 이어 1994년에는 모든 공공사업에 PFI의 적용 여부를 의무적으로 검토하게 하는 ‘유니버설 테스트(Universal Testing) 기법을 도입하기도 했으나 PFI가 본격적으로 시행된 것은 1997년 노동당 정부가 들어선 후였다. 1997년 5월 토니 블레어가 이끄는 勞動黨이 총선에서 압승을 거두자 새 정부는 保守黨 정부에서 추진해 온 기존 경제개혁 정책을 선별적으로 지속하기로 하고 체도의 취지가 좋은 PFI에 대하여는 전반적인 개선작업에 착수하였다.

블레어 총리로부터 PFI의 개선방안을 의뢰받은 말콤 베이즈卿이 이끄는 자문위원회에서 내놓은 29개 항목의 개선방안(Bates Review)은 정부에 의하여 전폭적으로 수용되었다. 베이즈 권고안은 종래 PFI 대상사업의 선정이 理論에 편중된 것을 바로 잡고 常識에 따라서 PFI 방식을 근본적으로 개선하자는 것으로 ▷기존 PFI 패널을 폐지하고 대신 재무부내에 태스크포스를 설치키로 하는 推進體制의 정비, ▷사업계획의 官報(Official Journal) 게재 등 시행 절차의 개선, ▷과거 교훈 및 경험의 충실한 반영, ▷유니버설 테스트制의 폐지, ▷공정하고 투명한 절차에 의한 프로젝트 우선순위(priority)의 제시, ▷응찰자 數의 4인 이하 제한 및 입찰 코스트의 삭감 등을 골자로 하였다.³³⁾

32) 이러한 정책의 전환에는 1992년말 체결된 마스트리히트 조약에 의하여 각 회원국이 單一通貨의 도입을 위해 經濟的 收斂(economic convergence) 조건의 이행에 노력하기로 한 것이 계기가 되었다. 영국 정부는 이 기회에 財政을 재건하기 위해 1997년까지 공적 채무를 GDP의 60% 이내로 축소하고 재정적자를 GDP의 3% 이내로 억제한다는 목표를 세우고 PFI를 도입하였다. 영국은 1995년까지는 경제수렴 조건의 달성이 불가능해 보였으나, 그후 경제호황이 계속되어 1998년에는 공적 채무가 GDP 대비 53.4%, 재정적자는 同 1.9%로 무난히 통화통합의 기준을 달성하였다. 第一勸業銀行 國際金融部, 전거서, 40면.

여기서 특기할 만한 것은 베이츠 권고안에 따라 1997년 9월 재무부 내에 2개 팀으로 구성된 태스크포스가 설치된 일이다. 태스크포스는 공무원들에 의해서는 제도개선이 이루어질 수 없다고 보고 재무부 主計局長(Paymaster General)에게 직보하는 민간 전문가들로 구성하였다.³⁴⁾

<그림 3> 英國 財務部 태스크포스의 구성



재무부 태스크포스는 PFI 개혁이 정착될 때까지 한시적으로 존속하고 1999년 중 그 작업을 관련부처에 이관할 예정이었다. 그러나 1998년 11월 영국 정부의 위촉에 따라 PFI 실시상황을 중간 평가한 베이츠卿은 그 성과가 기대 이상이었다고 평가하고 민-관 파트너십(Public Private Partnership)을 강화하기 위해서는 태스크포스를 永久機構化할 것을 건의하였다. 같은 시기에 중앙정부의 공사발주(civil procurement) 개선방안을 검토한 거슨 보고서(Peter Gershon's Review)에서도 이와 비슷한 건의를 하여 영국 정부는 1999년 7월 22일 태스크포스의 프로젝트 팀 기능은 정부와 기업들이 공동출자한 民官사업기구인 파트너십 UK(PUK: 2000.7 업무 개시, 2001년 민영화)에 이관하였다. 그리고 PFI 태스크포스의 나머지 기능은 새로 신설된 정부기구인 조달청(Office of Government Commerce: OGC)에 포함시켰는데 OGC는 정부의 조달행정을 효율화하기 위해 그와 유사한 기능을 수행해온 기존 정부기관들을 통폐합하여 2000년 1월 발족하였다. OGC에는 Private Finance Unit가 있어 일관된 PFI 정책의 개발을 담당하고 있다.

33) 상계서 42~43면; Vinter, *op.cit.*, pp.241~242.

34) 프로젝트팀은 영국계 머천트 은행에서 오랜 기간 프로젝트 금융을 담당하였던 몬타규 씨가 책임을 맡고 그 밑에 6~8명의 민간인 전문가들이 중요한 조달거래의 VFM 달성도, 구입할 서비스의 내용 및 지급방법, 조건협상·진척상황의 모니터링 및 지원을 담당하였다. 한편 政策팀은 공무원들이 보직을 받아 PFI 기준의 설정, 프로젝트팀과의 공동작업에 의한 계약서식의 標準化, PFI 관련 문헌·자료의 축적 및 비치, PFI 프로세스에 소요되는 시간과 비용의 절감 작업을 수행하였다.

PPP가 PFI와 다른 점은 保守黨 정부에서는 공공사업을 가급적이면 민간부문에 넘기려고 한 반면, 勞動黨 정부에서는 공공부문의 역할을 보다 중시하여 公共性이 강한 사업부문은 남겨놓고 민간부문의 장점을 발휘할 수 있게 프로젝트를 추진한다는 점이다. 현재 교육, 보건·의료, 주택건설·레저 등의 지역사업에 있어서는 PPP 방식이 선호되고 있으며, 지자체들마다 공공성과 수익성이 비교적 양호하면서도 반복 가능한 선도적인 프로젝트(pathfinder projects)의 발굴에 힘을 쏟고 있다.³⁵⁾

3.3. 英國 PFI의 시사점

우리나라에서도 英國의 PFI 방식을 도입하는 방안을 여러 차례 검토하였으나 公企業 民營化計劃과 맞물려 실행에 옮겨지지 못하는 못하였다. PFI와 같은 민간주도의 인프라 정비를 추진하기 위해서는 官尊民卑 의식의 개혁, 공무원 僱傭不安의 해소, 각종 行政規制의 철폐가 선행되어야 할 것이다.

그러나 우리가 배울 수 있는 교훈이라면 아무리 제도 취지가 훌륭하더라도 이것이 行政 시스템에 뿌리를 내리기까지는 상당한 시일을 요한다는 점, 이 문제는 민간인 전문가들로 소그룹 팀³⁶⁾을 구성하게 하는 식으로 해결할 수 있다는 점, 개혁의 주체가 성공사례를 집적하여 다른 부처 조직에서 본받을 수 있도록 이를 標準化하고 문서화(documentation)할 필요가 있다는 점, 그리고 구체적인 케이스 연구를 통하여 성공한 것과 실패한 사례를 비교 평가하는 한편 공무원들을 대상으로 성공의 요체를 전파(dissemination of best practice)하고 부단히 교육·훈련을 실시해야 하는 점 등이라고 하겠다. 영국 정부는 1997년 5월의 베이즈 보고서에서 교육·훈련의 필요성을 특별히 강조함에 따라 다양한 현장경험을 가진 민간 전문가들(PFI practitioners)로 하여금 공무원들에 대한 교육·훈련을 담당하도록 했다.³⁷⁾ 전문가들이 성공사례의 공통점 및 요인을 추출하여 민간부문이 공공사업에 참여할 때의 도구(toolkit)로 제공하는 것도 중요하다. 또한 각국의 민자유치사업 사례를 집적하여 장·단점을 비교하고 統計化하는 것은 물론 컴퓨터 통신 또는 인터넷을 통하여 정보를 교류하는 것도 비용을 절감하고 인프라 금융시장을 확장하는 데 큰 도움이 될 것이다.

35) Treasury Taskforce, *Partnerships for Prosperity*. Nov. 1997, pp.6~7.

36) 재무부 태스크포스의 프로젝트팀은 公務員 조직에 民間人 전문가를 개별적으로 채용한 것이 아니라 팀원 全員을 민간인들로 구성하고 업무의 대강 및 결과에 대해서만 재무부 상급책임자의 지휘 감독을 받게 한 것이 특징이다. 이렇게 함으로써 직업공무원 사회에서의 소외감을 불식시키고 일사분란한 팀워크를 발휘하게 할 수 있었다.

37) 영국 재무부는 1998년 4월 PFI에 대한 컨설팅을 수행해 온 프라이스 워터하우스(후에 Pricewaterhouse Coopers로 개칭)와 심도있는 교육훈련 프로그램에 관한 용역계약을 체결하고 공무원들에 대한 연수를 위탁하였다.

3.4. 公募 인프라펀드 成功의 조건

이번 민간투자법 개정의 또 다른 축은 공모 인프라펀드를 통하여 자본시장에서 자금을 조달하여 인프라 건설에 투입한다는 구상이다. 公募은 私募³⁸⁾은 펀드가 성공하기 위한 조건은 규제와 간섭을 줄이고, 투자수익에 대한 투자자들의 자신감(profit confidence)을 북돋우는 것이라 할 수 있다.

공모 인프라펀드와 관련하여 관심을 끄는 것은 주식형 펀드들의 수익률이 은행금리를 훨씬 웃돌기 시작하면서 투자자들이 간접투자에 몰리고 있다는 점이다. 과거 증시 활황기 때 사이버트레이딩이 보급되면서 투자자들이 직접투자에 나서던 것과는 판이한 양상이다.³⁹⁾

<표 3> 인프라펀드와 선박펀드, 부동산펀드의 차이점

	인프라펀드	선박펀드	부동산펀드
현물 출자	허용	불허	불허
최저 설립자본금	50억원	제한 없음	500억원
차입금	자본금의 30%	자본금의 10배	운영자금 일시차입
설립 방식	모집 및 발기설립	모집 및 발기설립	모집설립
회사의 실체	페이퍼컴퍼니 운용사 위탁	페이퍼컴퍼니 운용사 위탁	실체 회사 자체 운용
합병가능 여부	동종 펀드 합병	합병 불가	동종 펀드 합병

자료: 국회운영위원회, 개정법률안 검토보고서, 2004.12, 48면.

특히 간접투자자산운용법의 개정을 계기로 선박펀드, 부동산펀드가 각광을 받고 있는 것도 법개정 이후 공모 인프라펀드의 전망을 밝게 하고 있다. <표 3>을 보면

38) 私募投資펀드(private equity fund: PEF)란 소수의 투자자들로부터 자금을 모아 기업경영권을 잡고 기업가치를 높인 뒤 수익을 올리는 고위험-고수익 펀드를 말한다. 외환위기 이후 우리나라의 구조조정 과정에서 큰 투자수익을 올린 론스타, 뉴브리지, 칼라일 등의 외국계 펀드가 PEF에 속한다. 간접투자자산운용법에 의하면 PEF는 合資會社로서 무한책임사원(general partner: GP)와 유한책임사원(limited partner: LP)으로 구성되는데, PEF는 세계상의 이점이나 위험관리 차원에서 특수목적기구(SPC)를 설립해 투자하기도 한다. 우리나라에서는 투자자가 30인 이내로 제한되며, 개인은 최소 20억원, 법인은 50억원 이상 출자 참여할 수 있다.

39) 2005년 1월 말 현재 우리나라의 전체 적립식 펀드 규모는 2조원으로 1년 전의 1,800억원에 비해 10배 이상 늘었다. 특히 채권값이 계속 떨어지자 기관투자자들이 주식투자한도를 크게 늘려 주식편입 비중이 86%로 사상 최고치에 달하였다. 한국경제신문, 2005.2.7자.

공모 인프라펀드가 선박펀드나 부동산펀드에 비해 유리하면 유리했지 불리하지 않음을 알 수 있다. 아직까지는 적당한 투자대상이나 뚜렷한 운용성과(track record)가 없었지만 점차 시간을 두고 다른 펀드에 비해 실적이 우수한 것으로 알려지기만 하면 투자자들의 자금을 유치하는 것은 시간문제라 생각된다.

IV. PFI에 의한 民間投資財源의 확충

1. 外國의 사례

1.1. 英國의 경우

앞에서 소개한 바와 같이 영국에서는 1990년대 들어 PFI 방식을 적용하기 시작하여 오늘날에는 공공부문 총투자에서 10~13.5%의 비중을 차지하고 있다. 그 동안 451개의 PFI 사업이 방식으로 시행되었으며, 최근에는 교통시설, 교육·교정시설 외에도 런던시 지하철 개량사업이 PFI 방식으로 추진되었다.⁴⁰⁾ 민간주도의 PFI 사업은 재정사업과는 달리 건설비용 뿐만 아니라 운영단계에서의 비용과 지출이 명확하게 파악되기 때문에 재무관리가 효과적으로 이루어지는 장점이 있다. 각 부처의 PFI 계약에 따른 지출규모가 중앙정부 차원에서 관리되며 한 부처에서 수행할 수 있는 PFI 규모가 조정된다. 아직까지는 PFI 서비스에 대한 대가로 지불되는 지출규모가 정부가용재원의 2% 수준에 머물고 있어, 일반의 우려와는 달리 예산구조를 경직화하거나 미래수입을 크게 구속하고 있지는 않은 것으로 밝혀졌다.⁴¹⁾

영국의 경험에 비추어볼 때 대규모의 투자사업으로서 관리운영비의 비중이 크고 서비스 내용을 명확히 규정할 수 있는 프로젝트는 PFI 방식으로 추진하는 것이 유리하다. 이러한 사업은 민간부문이 프로젝트 관리, 리스크 관리기법을 활용하여 예정기간 내에 예산 범위 내에서 양질의 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 반면 사업규모가 작고 PFI 거래비용의 비중이 크고 기술의 발달로 정부가 요구하는 서비스 수준을 확정할 수 없는 프로젝트는 PFI에 적합하지 않은 것으로 나타났다.⁴²⁾

1.2. 日本의 경우

일본은 1990년대 장기 불황을 겪으면서 재정적자가 악화되어 공공부문의 투자가 부진하였다. 이를 타개하기 위해 일본 정부는 영국의 PFI 방식을 도입하여 ‘日本型

40) 함정림 외, 전계 보고서, 2면.

41) 민간투자법 개정법률안은 BTL 사업이 중장기 재정부담을 수반할 수 있다는 이유로 2004년 12월 31일 국회 본회의에서 국회의 통제를 강화하는 방향으로 수정되었다.

42) 함정림 외, 전계 보고서, 3~4면.

PFI를 추진키로 하고 「民間資金等の活用に 의한 公共施設等の整備等の促進에 관한 法律」一名 ‘PFI법’을 1999년에 제정 공포하였다. 日本 정부는 이미 1998년부터 종합경제대책의 일환으로 경제기획청, 통산성, 건설성 등 관련부처에 PFI 추진연구회 등 對策班을 설치하고 민간자금 및 노하우를 활용함으로써 사회간접자본을 정비하고 보다 효과적으로 공공 서비스를 제공하기 위한 PFI법의 시행에 만반의 준비를 갖추어 왔다.

그 결과 정부와 지자체들은 예산상의 제약에도 불구하고 공공시설을 속속 건설할 수 있었는데, 5년이 경과한 2004년 3월 현재 19개 사업이 준공되어 운영 중에 있으며 건설 중 또는 입찰 단계에 있는 사업도 각각 57개, 38개에 이르고 있다.⁴³⁾ 다만, PFI 프로젝트는 도로, 항만 등의 토목사업보다는 환경·위생·교육시설 또는 정부청사를 건설하는 데 많이 이용되고 있으며, 대부분 정부구매형이나 합작형으로 추진되고 민간사업자가 독자적으로 수행하는 방식은 거의 없는 실정이다. 그러나 양질의 공공서비스를 저렴한 비용으로 조달할 수 있다는 점에서 생애주기(life cycle)에 걸쳐 운영업무의 비중이 크고 복잡한 사업, 새로운 금융기술이 활용되는 사업, 지역산업을 활성화하는 사업 등에 활용될 여지가 많을 것으로 보인다.

일본에서는 PFI법에 의거하여 정부·지자체-민간사업자가 적절한 역할분담과 재정자금의 효율적 사용이라는 관점에서 당해 사업에서 발생하는 수익으로 비용을 지급하기로 하고 민간사업자를 선정하여 사업을 실시하게 하고 있다(동법 제3조). 그 절차는 기본방침⁴⁴⁾ 및 실시방침의 수립, 주무관청의 특정사업 선정 및 고시, PFI 사업의 타당성검토, 사업계획서 접수, 객관적인 평가에 의한 우선협상대상자 선정, 실시협약 체결, 사업시행 등의 순서로 행하여진다. 한편 일본 정부는 2001년 7월 「VFM에 관한 가이드라인」 등을 제정하여 사업자를 선정할 때 활용하고 있다.⁴⁵⁾

1.3. 中國의 경우

그 동안 중국에서는 정부 또는 국영회사가 SOC 건설을 담당하여 왔다. 그러나 1990년대 이후에는 외자유치에 주력하여 발전소, 고속도로 등을 BOT 방식으로 건설하는 한편 1997년에는 「해외프로젝트금융관리규칙」을 제정하여 시행하고 있다. 2000년대 들어서는 일부 民官合作(joint venture) 형태의 사업도 행해지고 있다.⁴⁶⁾

43) Isao Hirakawa, "PFI in Japan and PSC Construction - experiments and experience", Research Institute of Construction and Economy, Japan.

44) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に關する事業の實施に關する基本方針(2000年總理府告示 第11號) <<http://www8.cao.go.jp/pfi/160603tyukanhoukoku.pdf>>

45) 日本 內閣府 民間資金等活用事業 홈페이지 <<http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline.html>>

46) Jonathan Drew, "Raising Private Sector Capital for PPP - Trends in Financial Markets", PICKO Public Private Partnerships - International Expertise in Practice, HSBC Corporate, Investment Banking and Markets, 7 September 2004.

베이징시가 2008년 베이징 올림픽에 대비하여 8곳의 올림픽경기장 및 관련시설을 이른바 BOT 방식으로 건설하고 있는 것도 주목할 만하다. 사업자(Concessionaire)로 선정되면 올림픽 시설을 건설하여 30년간 운영하고 시정부에 기부채납하는 조건으로 알려졌다. 다만, 시설기준 및 설계는 2008 올림픽위원회가 정하는 바에 따르고 이용료도 올림픽위원회와 협의를 거치게 되어 있으나, 시설은 올림픽 후의 상업적 이용에 적합하게 건설하도록 하였다.

2. 우리나라에 대한 示唆點

우리나라가 금번 민간투자법 개정을 통하여 기대하는 것은 BTL 방식을 통하여 SOC시설에 한하지 않고 교육·복지·문화시설 등 사회기반시설에 대한 민간투자가 활성화되는 것이다. 공모 인프라펀드를 통해 시중 자금을 더 많이 유치하여 인프라 건설을 촉진하는 것도 예상하고 있다.

그 동안 우리나라에서는 외국에서는 막대한 공공부문의 투자를 요하는 정보통신설비 및 네트워크가 대형 통신사들을 중심으로 민간자본에 의하여 건설·운영(BOO)되고 있음은 특기할 만하다. 그러나 새로운 법에 의하여 유망시되는 분야는 南北經協의 확대에 대비하여 北韓內의 SOC 시설을 BLT(건설-임대-이전) 또는 ROT(보수-운영-이전) 방식으로 건설하는 것이라고 생각된다.

이미 금강산 관광지구에서는 현대아산이 건설한 일부 현지 시설을 관광공사가 매입(변형된 BTO)하였거니와 개성공업지구에서는 한국토지공사가 다른 개발사업자인 현대아산과 합작(JV) 형태로 공단을 조성하고 있다. 사업성이 있다고 드러날 경우에는 개성공업단지의 여러 공공시설을 현대아산이 BLT 방식으로 건설하는 것도 생각해볼 수 있다. 북한 당국과의 협상 여하에 따라서는 북한의 다른 지역에서도 도로, 발전소, 송·배전망과 같은 SOC 시설을 BLT 또는 ROT·RLT⁴⁷⁾ 방식으로 건설하고 이용료를 받아 사업비를 회수하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

47) ROT(rehabilitate-operate-transfer) 방식은 노후화된 북한의 철도, 도로 등을 민간사업자가 대대적으로 보수한 후 투자원리금을 회수할 때까지 經協사업자들로부터 이용료를 징수하거나 자체 비용으로 충당하는 등 일정 기간 운영하고 북한 당국에 이전하는 것이다. RLT(rehabilitate-lease-transfer) 방식은 기존 시설을 대보수한 후 일정 기간 경협사업자 등에게 임대하여 사업비를 회수한 다음 북한 당국에 이전하는 것이다. 북한 당국은 사실상 이용료를 지불할 능력이 없기 때문에 金正日 국방위원장이 현대그룹에 약속했던 것처럼 민간사업자에게 일정 기간 무상으로 관리운영할 수 있는 사업권(concession)을 부여하는 것 자체를 특혜로 인식할 공산이 크다.

48) 박훤일, “통일에 대한 금융측면의 접근”, 북한법연구 제5호(2002.6), 북한법연구회, 212~214면. 현금흐름(cash flow)이 장기 안정적인 경우에는 자산유동화(ABS) 기법을 활용하여 미리 투자재원을 확보할 수도 있을 것이다. 박훤일, 「민간주도의 프로젝트 금융」, 경희대

IV. 맺음말

현재 우리나라에 필요한 사회기반시설을 갖추고 건설경기를 유지해나가기 위해서는 法制를 고치는 것만이 能事가 아니다. 새로 개정된 사회기반시설민간투자법에 포함된 BTL 방식은 公物의 소유권, 국가의 長期 채무부담에 따른 법률문제를 해결해 주었다고 볼 수 있다. 그러나 이 방식이 사회기반시설의 확충에 기여하기 위해서는 담당 공무원들의 의식구조와 민자사업의 절차를 쇠신할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 다만, 개정법이 BTL 사업에 대한 國會의 통제를 전제로 하고 있어 담당 공무원들이 이 사업에 얼마나 적극성을 보일지 의문이다. BTL 방식이 소기의 성과를 거두기 위해서는 VFM, PSC 등의 기준을 채용하고 민자사업의 프로세스를 투명하게 하여야 한다. 또한 효율적인 BTL 평가 및 감독체계를 갖추는 것도 긴요하다고 본다.

英國의 PFI 사업 역시 처음부터 성공적이었던 것은 아니고 부단한 제도개선과 조직개혁이 수반되었다. 영국 정부는 민간부문이 프로젝트를 효과적으로 통제·관리할 수 있음을 신뢰하였고, PFI 사업의 진행상황을 지속적으로 점검하였을 뿐 해당 사업의 통제 및 리스크 관리는 전적으로 민간부문에 이양하였던 것이다.⁵⁰⁾

마찬가지로 사업성, 수익성, 안정성에 민감한 민간자본을 사회기반시설 투자에 끌어들이기 위하여 SOC 건설을 위한 민간투자재원을 확충하기 위해서라도 공모 인프라펀드와 같은 법제도의 개선에 그치지 말고 이를 운용하는 자세의 변화가 선행되어야 할 것이다.⁵¹⁾

우선 政府 차원에서는 다음과 같이 運營의 妙를 살려야 한다.

- 민간투자자들의 관심을 제고할 수 있도록 민자유치정책을 명확히 수립하여 공표할 것
- 정부가 담당기구를 통하여 적절한 책임과 리스크를 부담하고 책임을 성실하게 이행하는 자세를 보일 것
- 당해 프로젝트가 지장을 받지 않도록 보완관계가 있거나 경쟁적인 개발계획에 대하여 정부가 일정한 보장(government assurance)을 할 것

출판국, 2004, 215~223면.

49) BTL 방식으로 건설된 공공시설을 공공부문이 임차료를 내고 일정 기간 이용하는 것으로 끝낸다면 소기의 VFM을 거둘 수 없을 것이다. 예컨대 런던 도크랜드 경전철(Dockland LRT) 사업의 경우 운행 개시 처음 10년간은 Availability Charge(민간사업자가 정부가 고시한 사양의 공공시설을 이용가능한 상태로 제공하였을 때의 대가)를 지급하고 그 후에는 이용자 수에 연계한 Usage Fee(이용료)를 지급하여 공공부문의 부담을 그만큼 줄일 수 있었다. (社)日本プロジェクト産業協議會(JAPIC) 次世代民活事業研究會, 「次世代民活(PFI)事業に関する報告書」, 1999.1, 34면 각주 11.

50) 왕세종 외, 전계 보고서, 184면.

51) J. Drew, *op.cit.*, HSBC Seminar.

- 프로젝트 고시내용(project specifications)을 변경하였을 때에는 민간사업자들이 이에 충분히 대처할 수 있도록 할 것

資本市場에 대한 정책신호도 다음과 같이 바뀌어야 한다.

- 프로젝트 리스크를 적절하게 분산하고 민간부문에 적정한 보상책을 제시할 것
- 자금차입이 용이하게 프로젝트를 구조화하고 적정 자본비용과 VFM을 책정할 것
- 표준화된 사업실시협약에서 민간부문이 부담할 리스크를 분명히 밝히고 리스크를 부담할 수 있는 당사자들 사이에 적절히 분산시킬 것
- 프로젝트의 운영성과(track record)를 다른 投資代案에 비하여 좋게 할 것

참고 문헌

- 박현일, 「민간주도의 프로젝트 금융 - PF와 ABS의 접목」, 경희대학교 출판국, 2004.
- _____, “체제전환국의 인프라 재건과 북한에 대한 시사점”, 『북한법연구』 제7호, 2004.6.
- _____, “통일에 대한 금융측면의 접근”, 『북한법연구』 제5호, 2002.6.
- 반기로, 「프로젝트 파이낸스」, 한국금융연수원, 2004.
- 서극교, 「프로젝트 파이낸스: 원리와 응용」, 한국수출입은행, 2004.
- 소재오/왕세중 외, 「민자유치촉진을 위한 제도개선방안」, 기획예산처, 1999.12.
- 이규방/송병록/김민철, 「인프라시설에 대한 민자유치 종합대책」, 국토연구원, 1998.7.
- 이규방/송병록 외, 「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구」, 국토연구원, 2000.
- 왕세중 외, 「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」, 한국건설산업연구원·국토연구원, 2003.8.
- 민간투자지원센터, 「보험·연기금등의 참여활성화를 위한 SOC 투자설명회」, 2004.5.3.
- _____, 「PPP(민간투자사업)에 관한 세미나 자료」, 국토연구원·영국대사관 공동주최, 2004.9.7.
- 함정림/김홍수, “영국 PFI 민자사업에서 교훈을”, 국토정책 Brief 제59호, 국토연구원, 2004.4.26.
- Vinter, Graham, *Project Finance - A Legal Guide*, 2nd Ed., Sweet & Maxwell, 1998.
- Wood, Philip R., *Project Finance, Subordinated Debt and State Loans*, Sweet and Maxwell, 1995.
- 西村總合法律事務所 編, “第9章 프로젝트·파이낸스, PFI, MBO파이낸스

ス”, 『ファイナンス法大全 (下)』, 商事法務, 2003.

(社)日本プロジェクト産業協議會(JAPIC) 次世代民活事業研究會, 『次世代民活(PFI)事業に関する報告書』, 1999.1.

第一勸業銀行 國際金融部 編, 『PFIとプロジェクトファイナンス』, 東洋經濟新報社, 1999.

기획예산처 www.mpb.go.kr/ [이하 인터넷 사이트는 2005.2.7 최종 접속하였음]

국토연구원 www.krihs.re.kr/ 국토시사정보, 발간물정보

민간투자지원센터(PICKO) 자료실
picko.krihs.re.kr/bbs/list.asp?name=frontend_n010&group=dataetc&page=1

英國 재무부 www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm?ptr=29

英國 조달청(OGC)의 PFI 관련 사이트 www.ogc.gov.uk, pfi.ogc.gov.uk

英國 PFI/PPP진흥원 www.partnershipsuk.org.uk/news/index.htm, www.4ps.co.uk

日本 PFI 관련 사이트 www8.cao.go.jp/pfi, www.pfikyokai.or.jp

주제어: 사회간접자본, 민간투자법, 간접투자자산운용업법, SOC, BTL, PFI, VFM, PSC, 프로젝트금융, 인프라펀드

<Abstract>

How to Attract the Private Sector Capital to Enhance SOC Investment in Korea*

Park, Whon-II

The Korean government has embarked on a 'Korean New Deal' plan to boost the nation's economy by allowing state-run pension funds to invest in social overhead capital (SOC) projects and amending the Act on Private Participation in SOC Facilities (the "Private Investment Act").

Sufficient investments in SOC facilities are requisite to the stable economic growth. Owing to budget constraints, governments across the globe take every effort to induce private capital into SOC projects by granting concessions and incentives to the private sector. In Korea, the Private Investment Act was revised several times to promote the private investment in SOC projects, but failed to produce constructive results as expected.

The latest amendment to the Private Investment Act in January 2005 has expanded the scope of social infrastructure to schools, hospitals and health care facilities, and so on. The newly amended act has adopted a BTL (build-transfer-lease) method in implementing SOC projects in addition to the conventional way of doing business, i.e., BTO (build-transfer-operate), BOO(build-own-operate). Also it has deregulated publicly-invested mutual funds specialized in infrastructure financing to a considerable extent.

In this context, it is necessary to make a comparison between the PFI (Private Finance Initiative) scheme initiated by the UK government in the early 1990s and the Korean BTL method in terms of law and practices.

Our experiences tell us that only the law cannot change the world. The mindset and attitude of government officials in charge of SOC projects should be reformed in due course. The new act calls for the strict control of the National Assembly on the matter of BTL projects for fear of extravagant spending, and accordingly civil servants would be reluctant to be engaged in such projects.

So the importation of such concepts as VFM (value for money) and PSC (public sector comparator) from the UK experiences is inevitable to make

*. This research was supported by the 55th Kyung Hee University Anniversary Research Promotion Fund in 2003 (KHU 2003-1050).

transparent the current implementation process of privately financed infrastructure projects. It is true that incessant improvement efforts have been made in the United Kingdom for the successful PFI performances. In other words, a new way of doing business or managing infrastructure funds is not sufficient but for appropriate operation of such system.

At first, the government should address the following matters to attract the private sector capital, as suggested by Mr. Jonathan Drew of HSBC at a PICKO seminar in September 2004:

- Clear formulation and communication of policy and transaction programme to stimulate investor interest;
- Government obligations undertaken by appropriate entities;
- Adequate government assurances in respect of complementary and potentially competing developments; and
- Sufficient protection against changes in the underlying project specifications.

Secondly, the government should assure the market participants in the following manners:

- Appropriate allocation of risks and adequate rewards provided to private sector;
- Project structure to facilitate debt financing and optimize overall cost of capital;
- Risks clearly defined and allocated by contractual framework; and
- Establish a better track record than alternative investments.