

한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼 통권 제 9호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 하혜수 / **편집위원장** 서정섭
위원 김성주 박진경 손화정 송지영 윤태섭 윤영근 주재복 최인수 / **담당부서** 교육홍보과
연락처 T 02-3488-7361 F 02-3488-7305 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인·인쇄** (주)대유기획인쇄

- 본 지방자치 이슈와 포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

이번호는
「지방자치실천포럼」입니다.





[김동진 경남 통영시장]

살고 싶은, 품격 있는 통영시

일시 및 장소: 2016년 10월 14일
경남 통영시장실
인터뷰 대상: 김동진 통영시장
인터뷰 진행: 한국지방행정연구원
지방투자사업관리센터(LIMAC)
기획총괄부장 신두섭

신두섭 기획부장 통영시에 대해 간략히 소개를 부탁드립니다.

김동진 통영시장 통영은 “역사·문화예술·관광의 보물창고”입니다.

통영(統營)이라는 지명은 한자를 보면 아시겠지만, 통제영(統制營)을 줄여서 통영이라고 부르게 된 것이 오늘에 이르고 있고, 이는 300년 통제영의 역사에서 비롯된 것입니다.



그 찬연한 역사를 증언하듯 세병관, 충렬사, 삼도수군통제영, 두룡포 기사비, 한산도 이충무공 유적, 통영향교를 비롯한 유형문화재, 통영오광대, 나전장, 승전무, 남해안별신굿, 두석장, 소목장, 염장 등 무형문화재를 간직하고 있습니다.

이와 같이 통영은 한산대첩을 이룬 승전의 고장으로 충절과 구국의 혼이 서린 역사의 도시입니다. 또한, 한국 현대사를 걸어간 걸출한 예술인들이 많이 배출된 예향의 도시이기도 합니다. 시내 곳곳에서는 유치환, 유치진, 윤이상, 박경리, 김소옥, 김춘수, 김용익, 김형근, 전혁림, 이한우 등 기라성 같은 예술인의 발자취를 만날 수가 있습니다.

통영이 진정한 예향인 것은 문학이면 문학, 미술이면 미술, 음악이면 음악, 연극이면 연극, 무용이면 무용 등 모든 분야를 아우르고 있습니다. 그런 측면에서 문화예술을 주도하고 있는 도시가 바로 통영이라고 할 수 있습니다.



통영시 전경

신두섭 기획부장 시장님께서 2016년 역점을 두고 계신 사업들이 있으시다면 소개를 부탁드립니다.

김동진 통영시장 이미, 미화 천만 불 외자유치사업인 루지(luge)시설 조성사업은 올 연말 완공을 목표로 추진 중에 있고, 640억 원의 사업비를 투자해 국제규모의 호텔을 건립하는 스탠포드호텔&리조트 건립사업도 2017년 상반기 오픈을 목표로 차질 없이 추진하고 있습니다.

약 900억 원의 사업비를 투자한 통영골프장은 작년 9월에 완공하여 지난 4월에 ‘2016통영시장기 및 제 7회 협회장배 골프클럽대항전’을 성황리에 개최하였습니다.



루지시설(안)

통영시에는 지난해 길이 98m의 연대 만지도 출렁다리 개설한 후에 한 해 10만 명 이상의 방문객이 다녀갈 만큼 큰 인기를 끌고 있습니다.

98억 원의 사업비를 투입하는 국내 최장의 보도교(309m)인 연화도·우도 보도교 건설공사도 지난 5월 착공하여 2018년 완공을 목표로 추진 중에 있습니다. 보도교가 완공되면 섬 관광의 신기원이 될 것으로 기대하고 있습니다.

그동안 주로 소규모 주민숙원사업 형태로 개발하던 기존의 틀에서 벗어나 관광자원으로 활용할 수 있도록 사업을 변경·추진하고 있어 그 의미가 더욱 크다고 하겠습니다.

이외에도 해외도시 및 단체와 교류, 협력을 증진하고 있습니다.



원푸시 우호도시 의향서 체결식

2016년 10월, 중국 광둥성 운부시와 문화예술, 경제분야 등 시정 전반에 대한 상생발전을 도모하기 위하여 우호협약을 체결하여 매년 양 도시 간 축제 및 국제행사에 문화교류 및 민간 국제교류사업으로 우의를 다지고 있습니다.

금년 5월에는 미국 로스앤젤레스의 민주평화통일자문회의 LA협의회와 통영시협의회 간 자매결연을 체결하였는데 이는 그간 LA 농수산 엑스포 참가 등을 통한 교포사회와의 상호신뢰가 바탕이 된 성과였습니다. 또 지난 9월27일에는 민주평화통일자문회의 통영시협의회가 미국 로스앤젤레스를 방문하여 LA협의회와 자매결연 협의회 현안사항과 활동사항을 교류하며 협력하기로 합의했습니다.

그 외에도 우리나라와 교류가 적은 러시아로 진출하여 러시아연방 중 6번째로 큰 도시 사마라시와 우호협약을 체결하여 양국 간 문화예술 및 다양한 분야에 지속적인 교류를 약속하였습니다.

또한 지난 9월 27일, 러시아 사마라시 푸르소브 올레크(FUrsov Oleg) 시장을 단장으로 한 사마라시 대표단이 4박 5일간 우리시를 방문하여 양 도시 간의 문화예술, 경제, 관광, 교육 등 다양한 분야의 교류 확대를 약속하고 수산물의 새로운 해외시장 개척을 위한 교두보를 마련하였습니다.

해외교류를 통해서 해외도시에 통영시의 농·수산물 판촉등을 하여 해외시장 개척에 주력하고 있습니다.

2010년부터 매년 지역 농·수산물 판촉을 위한 해외시장으로 미국, 유럽, 중국 등을 방문하여 지역 특산물의 홍보, 판촉활동을 해오고 있으며, 금년 3월 미국 워싱

턴과 뉴욕을 방문하여 백악관, 국무성, 농무성, 국회 도서관 등에서 굴요리 시식 행사로 현지의 큰 호응을 얻었습니다.

신두섭 기획부장 2017 아시아태평양도시 관광진흥기구(TPO) 총회를 통영 시에서 유치하는 성과를 거두었는데 유치할 수 있었던 이유와 어떠한 의미가 있는지 말씀을 부탁드립니다.

김동진 통영시장 우리시는 지난 6월 15일, 전북 전주에서 열린 제 7회 TPO 포럼에서 우리보다 인구가 100배(1,417만 명) 많은 중국 거대도시 청투를 꺾고 2017년도 제 8회 총회 개최지로 선정되었습니다.

부산시가 총회의 국내 개최를 위해 막판에 양보한 것도 있지만, 무엇보다도 우리 시의 개최여건이 총회유치에 가장 큰 변수로 작용했습니다.

그동안 2012 RCE(지속가능 발전교육센터)총회를 시작으로 2015년 세계한민족 여성 네트워크 총회 등 지금까지 다섯 번의 국제 총회를 성공적으로 개최하고, 트라이애슬론대회 및 요트대회 등 풍부한 국제 행사 경험이 가지고 온 성과입니다.



개최지 선정

또한, 2011년 유엔환경계획 리버컴 어워드 국내 최초 1위, 2015년 유네스코 음

[이달의 이슈와 포럼:특별대담]

약창의도시 및 TPO 공동회장 도시 선정, 2016년 올해의 관광도시 및 유네스코 글로벌 학습도시로 지정받는 등 국내·외적으로 인정받고 있는 명실상부한 글로벌 도시입니다.

특히, 우리시는 조선업의 쇠락으로 1만 명 이상이 대량 실직하는 아픔을 겪었으나 이를 관광산업으로 극복한 모범사례가 되었고, 이러한 점들이 TPO 운영위원 도시 회의에서 크게 인정받아 표결결과는 만장일치의 지지를 받았습니다.

TPO는 현재 아시아·태평양지역 10개국 78개 회원도시와 9개국 38개 민간단체가 가입되어 있습니다.

먼저 총회를 통해 글로벌 관광산업 협력체계가 구축되면 신규 관광산업 투자가 활성화되면서 대규모 해외관광객 유치 가능성이 높을 것입니다. 이를 통해 지역 내 고용창출 및 GRDP 상승효과가 기대됩니다.

총회기간 우리시는 루지, 병선마당, 스텐포드호텔 등 신설 관광자원을 국내외에 집중 홍보하여 Post Cablecar 대체자원으로 자리매김 할 수 있도록 추진할 것입니다.

또한, 총회의 성공적 개최를 통해 시격이 상승되고 글로벌 관광도시로서 시민 의식 전환의 계기가 될 것입니다.

현재 TPO 가입국 중 중국은 19개 도시들이 가입되어 있는데, 그 중 자오칭시는 이미 우리와 교류를 하고 있습니다. 나머지 도시와도 교류협력이 활성화되면 해외관광객 유치뿐만 아니라 굴 등 우리시 수산물 판로 개척의 기회가 될 것입니다.

앞으로 우리시는 2017년 TPO 총회를 윤이상 탄생 100주년 기념행사와 연계할 계획이며 총회기간 참가도시 예술단을 초청, 순회 공연을 펼쳐 문화예술 교류를 통한 총회의 시너지효과가 배가될 수 있도록 준비에 최선을 다할 것입니다.

신두섭 기획부장 지난 해 통영이 유네스코 음악창의도시로 지정되었고 내년에는 윤이상 탄생 100주년이 되는 해인데 이렇게 통영이 음악도시로써 주목받고 있는 이유는 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

김동진 통영시장 작년 12월 우리시가 국내에서는 최초, 아시아에서는 두 번째로 유네스코 “음악창의도시”로 지정받음으로써 “통영 = 음악도시”라는 글로벌 브랜드를 가짐과 동시에 통영의 품격이 한 단계 업그레이드가 되었습니다.

2016 통영국제음악제는 'Sounds of Tomorrow'란 주제로 15회의 공식공연과 200여 회의 프린지 공연에 2천여 명의 세계 음악가들이 참여하여 아름다운 선율들로 통영 봄 바다를 수놓았습니다.

또한, 현대음악계의 올림픽으로 통하는 세계현대음악제가 통영국제음악제의 일정에 맞춰 동시에 열렸는데, 전 세계 작곡가들이 제출한 500개 작품 중 70여 작품을 엄선하여 초연을 펼쳐 세계 음악인들의 이목을 집중시켰습니다.



통영국제음악당 야경

독일에서 권위 있고 영향력 있는 대표 일간지이자 유럽의 3대 신문사인 프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁 FAZ(Frankfurter Allgemeine Zeitung)지는 통영국제음악제 관련 기사를 전면으로 실으면서 “14만 인구의 작은 도시가 ‘한국의 잘츠부르크’가 될 것”이라고 할 만큼 유럽에서 통영국제음악제의 위상은 높아지고 있습니다.

작년 우리시가 유네스코 음악창의도시로 지정된데 이어 2017년은 윤이상 탄생 100주년이 되는 해로 세계 음악도시로서의 위상을 공고히 하는 해로 삼고자 합니다.

또한 지난 9월에 개최된 오스트리아의 대표축제 중 하나인 ‘안톤 브루크너 페스티벌’ 기간 중에 통영전시관을 설치하여 통영국제음악제 소개를 비롯하여, 통영의 음악, 미술, 문학, 공예를 전시하여 통영의 문화예술을 유럽에 홍보하는 기회를 가졌습니다.

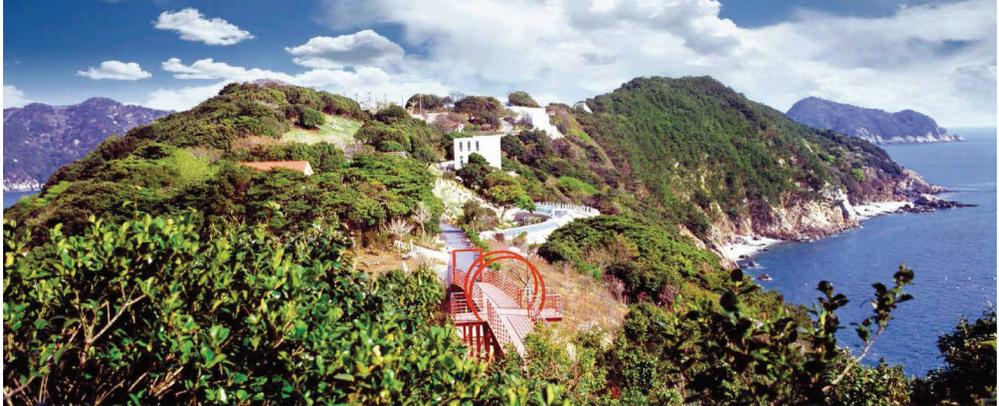
‘2017년 윤이상 탄생 100주년 기념행사’는 ‘From Asia to the World’란 주제로 정하고 통영국제음악제, 윤이상합창제, TFO 유럽투어 등을 통하여 윤이상 선생의 음악세계를 재조명하고 통영의 품격을 높여나가겠습니다.

신두섭 기획부장 시장님 공약사항이나 추진 상황을 보면 놀라울 정도로 짧은 시간 안에 높은 진척률을 보이고 계신데요, 얼마 전 섬발전 세미나에서도 참석해 주셨습니다만, 보물섬 프로젝트에 대해 간략히 설명을 부탁드립니다. 특히 민간자본투자계획을 가지고 계신데 이 부분에 대해서도 설명을 부탁드립니다.

김동진 통영시장 통영시는 우리나라에서 2번째로 많은 570개의 환상적인 섬을 보유하고 있지만 섬 관광에 대한 로드맵 없이는 무분별한 섬 개발과 체계적인 개발과 보전 정책이 어려운 실정이었습니다.

관광객 추이가 건강과 삶의 질에 관심이 높아지고 체험형 생태관광 수요가 점차 증가하는 시점에서 생태성, 경관성, 역사성, 지역문화성, 접근편의성 등을 고려하여 테마별 7개 중점도서¹⁾를 선정하여 추진하고자 2013년에 타당성조사 및 기본계획을 실시하였습니다. 섬이라는 여건상 육지의 개발 사업비보다 상대적으로 비용이 높습니다.

수익성사업은 민간투자유치를 적극 검토 유지하여 재정부담을 완화하는 등 효율적인 사업추진에 대한 방안을 모색하고, 공공시설부분은 지방재정 투·융자 심사 등 정부 중앙부처의 지원사업을 면밀히 검토하여 연차별 국·도비 예산확보로 사업을 추진할 계획입니다.



장사도 전경

신두섬 기획부장 앞으로 통영을 문화예술 도시로, 그리로 남해안 발전의 중심 도시로 발돋움하기 위한 비전이 있으실 텐데, 어떠한 비전을 가지고 계신지 설명을 부탁드립니다.

김동진 통영시장 우리시는 선택과 집중을 통하여 관광, 음악, 수산, 안전이 공존하는 ‘살고 싶은, 품격 있는 통영’을 만들어 가고 있습니다.

1) 7개 섬 : 치유의 섬 ‘봉도’, 창작예술의 섬 ‘납도’, 생명의 섬 ‘내초도’, 모험체험의 섬 ‘수우도’, 역사 유적의 섬 ‘용초도’, 해양체험의 섬 ‘상하죽도’, 생태보전 관찰의 섬 ‘송도’

[이달의 이슈와 포럼:특별대담]

지난 4월 한려수도 조망케이블카가 탑승객 천만 명을 돌파했으나 언제까지 호황을 누릴 수 없기 때문에 관광산업에 더욱 관심을 가지고 루지사업과 같이 투자유치를 위해서 노력하고 있습니다.

또한, 섬 관광의 시대를 맞고 있는 우리시는, 인위적인 섬 개발보다는 자연 그대로 보존하면서 최소한의 개발로 관광객의 욕구를 맞추어 추진해 나가겠습니다. 마지막으로 통영시는 세계 수산시장과 경쟁하고 질 좋은 먹거리를 찾아 관광객이 찾아오게 하기 위해서는 노력하고자 합니다. 이를 위해서 국내외 수산물 소비 트렌드에 맞는 고품질 수산물을 생산해야 할 것입니다.

정부에 수산사업의 발전을 위한 사업비 지원을 적극 건의하고 어민들을 독려해 나가겠습니다.



최지은

한국지방행정연구원
지방투자사업관리센터(LIMAC)
전문위원

지방자치단체의 민간투자사업 추진방식의 비교

국내 경제성장 둔화로 인한 세수입의 감소와 인구고령화로 인한 사회복지 예산의 증가로 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital) 예산의 축소는 불가피하다. 따라서 이러한 정책 기조는 향후 국가와 지방자치단체가 제공해야 하는 SOC 사업의 공급 전반에 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 이러한 문제가 더욱 크며, 이것을 해결하기 위해 민간투자사업을 적극 활용할 필요가 있다.

하지만 사업유형에 따라 어떤 근거 법령을 적용하는 지에 따라 민간투자사업의 구조와 절차에 차이가 있을 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 일반적으로 지방자치단체에서 민간투자사업을 추진할 경우 특별법으로 운영되는 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」과 공유재산을 활용하는 경우 사업유형에 따라 개별법에 특별한 규정¹⁾이 있는 경우를 제외하고는 「공유재산 및 물품관리법」을 따른다.

1) 도로사업의 경우 유료도로법, 항만사업의 경우 항만법, 신항만촉진법, 산업단지의 경우 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 관광단지의 경우 관광진흥법 신재생에너지설비의 경우 신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법 등이 민간투자사업으로 추진할 수 있다.

이번 이슈와 포럼에서는 지방자치단체에서 「공유재산 및 물품 관리법(이하 공물법)」으로 주로 공급하는 행정서비스(공공청사)와 사회복지시설(교육, 의료, 복지, 기숙사, 임대주택 등)의 민간투자법으로 추진하는 민간투자사업과의 차이점을 살펴보고자 한다.

1. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 민간투자사업 추진구조

민간투자법의 민간투자사업은 재정사업으로 건설 및 운영해왔던 SOC 시설들을 정부의 부족한 재정의 한계를 극복하기 위해 민간재원을 활용하여 건설 및 운영할 수 있도록 한 법령이다.

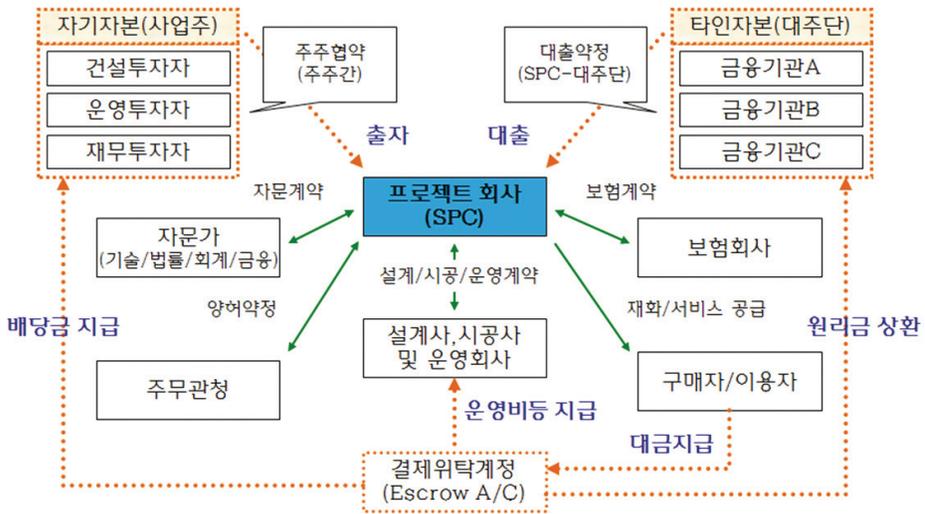
민간투자사업은 재정투자사업으로 제공된 기반시설 및 서비스에 민간을 참여시켜 민간의 창의와 효율성을 바탕으로 직접 설계(Design)-건설(Build)-재원조달(Finance)-운영(Operate)하는 D.B.F.O 형태로 한꺼번에 추진하는 것을 의미한다. 이러한 사업추진구조를 PFI(Private Finance Initiative), PPP(Public Private Partnership)라고 하며 영국, 호주, 일본 등 선진국에서 먼저 도입하여 활성화된 사업추진 방식이다.

민간투자사업은 사업제안방식에 따라 정부고시사업과 민간제안방식으로 나뉜다. 정부고시사업은 주무관청(지방자치단체)이 민간투자대상사업을 발굴·지정하여 사업자를 모집하는 방식이며, 민간제안사업은 민간이 민간투자대상사업을 발굴하여 주무관청에 지정을 요청하는 방식이다. 그리고 투자비 회수방식에 따라 수익형(BTO 등)²⁾과 임대형(BTL 등)³⁾으로 구분하며, 수익형 민간투자사업은 시설이용자가 지불하는 사용료로 사업비를 회수하고 임대형은 주무관청(지방자치단체)가 지급하는 시설임대료 등 사용료로 투자비를 회수하는 방식이다.

2) 독립채산제(Financially Free-Standing Project)라고도 하며, 이는 민간사업자가 최종이용자로부터 사용료를 부과하여 투자비를 회수하는 방식이다.

3) 임대형(BTL)은 서비스구매형(Services Sold to Public Sector)이라고도 하며, 정부가 지급하는 사용료(국고·지방비)로 투자비를 회수하는 방식이다.

민간투자사업의 추진구조는 자원조달 측면에서는 프로젝트 파이낸싱(PF)⁴⁾을 통해 조달된 자금을 바탕으로 특수목적법인(SPC)이 주무관청과 계약하는 구조이다. 대부분의 민간투자사업들은 민간투자사업의 효율적인 진행을 위해 [그림 1] 같이 특수목적회사(SPC, Special Purpose Company)를 설립하여 사업의 추진과 운영을 한다.



<그림 1> 민간투자사업의 계약구조

자료: 김병익, 민간투자사업의 자원조달 절차 및 사례, 우리회계법인, 민간투자사업 교육자료, 2010 인용

2. 「공유재산 및 물품 관리법」의 민간투자사업 추진구조

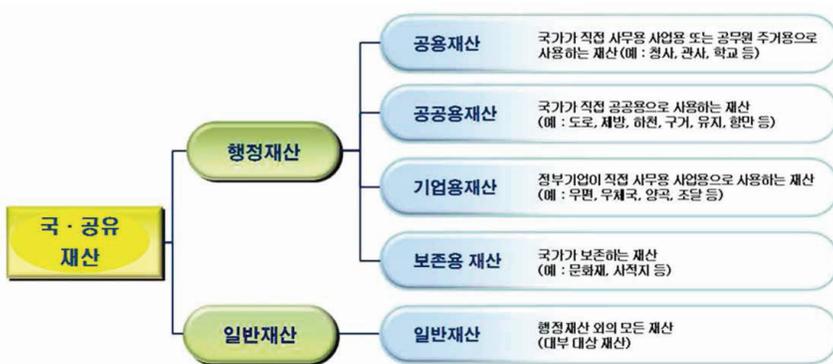
현재 지방자치단체는 지방자치와 재정건전성을 위해 기존의 공유재산을 단순 매

4) 프로젝트 파이낸싱(Project Finance or Project Financing)이란 특정한 프로젝트로부터 미래에 발생하는 현금흐름(Cash Flow)을 담보로 하여 당해 프로젝트를 수행하는데 필요한 자금을 조달하는 금융기법을 총칭하는 개념이다. 이러한 용어는 해외건설 및 대형 프로젝트에서 빈번히 등장하고 있으며, 자금조달의 기초를 프로젝트를 추진하려는 사업주의 신용이나 물적 담보의 가치에 두지 않고, 동 프로젝트 자체의 수익성에 두는 일종의 금융기법이다.

각, 유지 보존의 차원이 아닌, 보다 생산적인 활용을 위해 적극적으로 민간투자사업 방식을 도입하여 공유재산⁵⁾을 관리하고자 한다.

지방자치단체의 행정구역에서 관리되는 자산은 국유재산, 공유재산 및 사유재산 등으로 구분되며 재산의 관리주체에 따라 국유재산은 「국유재산관리법」으로 공유재산은 지방자치단체인 경우 공물법으로 관리되고 있다. 또한 공물법은 지방재정을 확충하고, 관리인력 및 전문성 부족 문제를 개선하기 위해 지방자치단체의 공유재산을 효율적으로 운영하고 관리할 수 있도록 공유재산을 민간에 위탁하여 관리 할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

국·공유재산은 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분되며 민간투자사업의 대상이 되는 행정재산의 경우 개별법령과 민간투자법 대상사업(제2조 1항에)으로 지정된 경우 추진이 가능하다. 일반재산의 경우 공물법과 민간투자법으로 추진할 수 있다. 즉, 특별법인 민간투자법에서 규정한 시설은 52개 법률, 49개 유형만이 추진 가능하므로 법령에서 규정하지 않은 시설은 민간투자법으로 추진할 수 없지만 공물법에서는 대상시설에 대한 특별한 제약규정이 없다.



<그림 2> 국·공유재산의 분류

자료: 경기도의회, 경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안, 2013.11 인용

5) 공유재산은 넓은 의미로는 지방자치단체가 소유하는 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 지칭하나, 좁은 의미로는 공유재산 및 물품관리법 제 4조에 규정된 부동산과 동산뿐만 아니라 권리(용익물권, 지식재산권, 유가증권, 수익권)를 말한다.

공물법에서 민간사업자를 모집하는 방식은 크게 3가지로 구분된다. 첫째 지방자치단체의 업무를 위탁하는 위탁개발, 둘째, 부동산신탁회사에 의한 신탁개발, 마지막이 민간사업자를 공모하거나 공동출자하는 SPC 설립 후 개발하는 방식(이하 민간참여개발방식)이다. 이 중에서 지방자치단체에서 가장 많이 활용하는 위탁개발방식에 대해서 집중적으로 검토하고자 한다.

민간위탁개발⁶⁾은 예산지원형과 수익창출형 사업으로 구분된다. 일반적으로 지방자치단체의 예산지원 없이 운영하는 수익창출형 사업은 위탁사무를 통해 수익이 발생하는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법인·단체 등에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 운영하는데 그 유형이 민간투자법의 민간투자사업과 유사하다.⁸⁾

예산지원형은 지방자치단체가 재소유하거나 임차한 시설의 운영을 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 사업 형태인 시설형 위탁과 시설의 운영이 아닌 일반사무를 법인·단체 등에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 사업 형태인 사무형 위탁⁹⁾으로 나뉜다.



<그림 3> 위탁개발 추진구조

자료: 한국자산관리공사, '지방자치단체 공유재산 위탁개발 제도 소개' 홍보자료

6) 일반적으로 민간위탁개발제도는 공물법 제 43조의3에 근거하며 공유재산 중 일반재산을 위탁받은 수탁기관이 재산 가치제고를 위해 재원을 조달하고 개발하여, 준공 후 지방자치단체에게 귀속시키며 지방자치단체는 일정기간 수탁기관에 관리운영위탁(분양 및 임대)계약을 통해서 모든 수입을 지방자치단체에 귀속시키고 수탁기관은 개발·임대·분양에 따른 수수료와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 위탁기관에 받는 방식이다.
 7) 서울특별시 기획조정실, 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2014)의 P.9 내용 일부 인용
 8) 청소년수련관, 각종 복지시설, 병원, 자활회수시설 등
 9) 산학연 협력지원사업, 사회투자자금 관리운영 등

[이탈의 이슈와 포럼:이슈]

위탁개발사업의 기간은 분양형의 경우 최대 5년, 임대형은 최대 30년까지이며 분양과 임대가 혼합된 경우는 분양부분은 최대 5년, 임대부분은 최대 30년이다. 다만 위탁기간은 개발비용이 회수가 안 될 경우 기간 연장이 가능하다.

위탁개발사업의 절차는 사업계획→승인 →사업실행 →운영의 4단계를 거치게 된다.¹⁰⁾

구 분		주요 내용			비 고	
1단계 기획단계	사전검토/ 사업계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> •재산을 선별하고 활용방안 검토 후 필요시설을 선정(개발방향의 설정) •사업구조, 건축계획, 운영계획 등을 포함한 사업계획서 수립 				
2단계 승인단계	지방재정 투융자심사	구분	투자심사기관		<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정법 제 37조, 영 제 41조 - 지방재정 투융자사업 심사규칙 	
			기초	광역		중앙
		기초	20~40억 원	40~100억 원 미만		100억 원 이상
	광역	40~200억 원 미만		200억 원 이상		
	민간위탁 승인	<ul style="list-style-type: none"> •공유재산심의회 심의 •공유재산관리계획 의회 의결 				<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 민간위탁 조례
계약체결	<ul style="list-style-type: none"> •위·수탁계약 체결 			<ul style="list-style-type: none"> - 수탁기관선정심사위원회(필요시) - 공유재산심의회 심의 		
사업계획 승인	<ul style="list-style-type: none"> •사업계획 제출 및 승인 			<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산심의회 심의 		
3단계 사업실행 단계	착공 및 준공	<ul style="list-style-type: none"> •설계업체 선정(1개월), 설계(3개월) •시공업체 선정(1개월) •착공 및 준공(1년~2년) 			<ul style="list-style-type: none"> - 설계 및 시공업체 선정 입찰 - 착공 및 준공 (수탁기관 시행) 	
4단계 운영단계	운영 및 유지관리	<ul style="list-style-type: none"> •분양 및 임대를 통한 투자비회수 			<ul style="list-style-type: none"> - 운영수입 배분 및 수수료 지급 	

<표 1> 위탁개발 추진 절차

10) 개발사업의 특성상 최초 개발사업계획서에서 승인한 사항이 변동될 경우 변경개발사업계획서를 작성하여 공유재산심의위원회의 심의를 거쳐 재승인 받아야한다.

3. 「공유재산 및 물품 관리법」의 위탁개발과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 민간투자사업 비교

1) 민간사업자의 선정

공물법의 위탁개발사업은 투자원금, 이자, 위탁수수료(개발보수, 관리보수, 성과보수) 등은 사업 준공에 따라 지방자치단체가 일시에 완납하는 것이 아니라 운영기간 내에 발생하는 수익으로 충당하므로 위탁기관 설정이 매우 중요하다. 민간위탁사업은 지방자치단체가 특별법에 따라 설립된 법인¹¹⁾을 대상으로 경쟁입찰을 통해서 선정하도록 하고 있다. LH공사와 지방공사는 주택 및 토지개발사업을 주목적으로 설립된 기관으로 설립목적 이외의 사업유형에 대한 위탁개발에 대해서는 한국자산관리공사(KAMCO) 밖에 없다. 따라서 경쟁입찰을 통해서 수탁자를 선정하도록 되어 있으나, 한국자산관리공사가 지방자치단체가 추진사업에 입찰에 입찰하지 않을 경우 수탁자 선정에 어려움이 발생할 수 있다.

이에 반해 민간투자법의 민간투자사업은 지방자치단체가 주요 사업계획을 수립하고 이에 대해서 사업자를 모집하는 방식은 민간투자법의 고시사업과 유사하지만 입찰에 응시할 수 있는 기관을 제한을 두지 않았다. 또한 민간투자법에서 지정한 시설 등에 대해서 일정수준의 수익성확보가 가능한 사업에 대해서 민간부분이 아이디어를 내어 사업제안서를 제출하는 민간제안방식으로도 추진할 수 있다.

2) 수요위험

민간투자법과 공물법의 공통점은 위탁회사와 민간사업자(SPC)의 사업비를 자체 조달하여 시설물을 건설한 후 준공과 동시에 지방자치단체에 소유권을 귀속시킨다는 점이다.

11) KAMCO, LH공사, 지방공사의 경우 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 공사

민간위탁개발 사업은 주로 사업의 안전성은 높고 수익성 크지 않은 공익성위주의 개발사업이다. 즉, 지방자치단체가 투자원금을 임대료로 상환하는 구조의 사업이 주로 추진되는 데 민간투자법의 임대형(BTL) 민간투자사업 방식과 유사하며 이러한 사업방식은 수탁기관과 민간사업자가 수요위험을 부담하지 않는다.

민간투자법의 임대형 민간투자사업은 운영기간에 수입이 발생하지 않는 서비스 시설로 민간사업자가 제공하는 서비스에 대한 평가를 통해서 임대료를 조정하고 있다. 그러나 위탁개발사업은 행정서비스를 제공하는 기존시설을 리모델링하거나 신축하여 확대된 면적에 임대 및 분양을 통해 운영기간에 수입이 발생하는 시설로 운영수입에 대한 수요위험을 지방자치단체가 모두 부담하며, 수탁자는 고정임대료를 지급받음으로써 수요위험이 발생하지 않는다. 이러한 수요위험을 위탁기관은 운영기간의 확대로 조정하고 있다. 공물법의 수탁자를 민간투자법처럼 운영기간에 서비스 평가를 통해 임대료를 조정하는 것은 어려울 수 있으나, 사업계획단계에서 사업규모 설정에 있어서 수요위험에 대한 면밀한 검토와 비교평가가 필요하다는 공통점이 있다.

3) 위험배분

위탁기관은 사업의 건설 및 개발·임대 등에 대한 원리금을 위탁수수료로 상환 받는 구조이기 때문에 사업의 위험부담이 준공 전 단계에서는 위탁기관이 부담하지만, 준공이후에는 지방자치단체에서 위험을 부담한다. 시설물의 준공이후 시설물의 소유권을 지방자치단체에 귀속되는 것은 공물법의 민간위탁과 민간투자법의 민간투자사업은 같지만 위험배분에 있어서 차이점이 있다. 민간투자법의 민간투자사업은 기본계획과 표준실시협약을 통해서 지방자치단체와 민간사업자 간의 위험을 배분하고 관리주체를 선정하여 향후 발생할 수 있는 분쟁의 소지를 어떻게 해결할지 정할 수 있지만 공물법의 민간위탁은 이러한 위험관리가 민간투자사업에 비해 체계적으로 관리되지 못하고 있다. 따라서 최초 협약(계약) 시 반드시 위험에 대해서 고려해야만 한다.

4) 운영기간의 선정

민간위탁사업은 분양사업일 경우 5년, 임대사업일 경우 최대 30년까지 운영기간을 설정할 수 있으나, 일반적으로 임대사업의 경우 회수기간을 20년으로 선정하고 이를 운영기간으로 일치 시킨다. 다만, 사업의 수익성이 나쁠 경우 운영기간을 연장할 수 있도록 하고 있다.

민간투자사업은 사업계획 수립 시 선정한 운영기간(시설의 내구 연한 및 투자회수기간)을 사전에 확정하며, 기간변경은 협약에서 정한 사유 이외에 변경할 수 없도록 되어 있다.

민간투자사업의 운영기간 축소와 연장은 실시협약에서 정한 귀책사유에 따라 정하도록 하고 있으나, 민간위탁사업은 이에 대한 귀책사유를 판단하지 않고 연장할 수 있다. 향후 분쟁이 발생할 수 있으므로 민간투자법의 민간투자사업처럼 최초 사업계획 수립단계에서 운영기간을 확정하고 협약을 통해 귀책사유를 명확히 할 필요가 있다.

[이달의 이슈와 포럼:이슈]

구분	민간투자사업(민투법)	공유재산법
대상시설	민간투자법이 정한 사회기반시설	공유재산법에서 정하는 공유재산이자 행정재산(보다 광범위함)
목적	공유지(국유지)의 활용도 제고	사회간접자본시설의 공급 활성화
사업주체	지방자치단체, 수탁자 대행 (법인만 가능)	민간(SPC)(자연인, 법인 모두 가능)
사업지 지위승계	포괄, 특정승계 가능(주무관청 승인)	포괄승계만 가능(주무관청 미승인)
소유권 (토지+개발재산)	지방자치단체	지방자치단체 (기부채납)
타당성, 적격성	○	X(단, 지방자치단체 실무지침 존재)
공개입찰	필수	수의계약 가능
설계, 시공에 대한 관여절차	○	X(단, 협약에서 승인절차 제시)
운영에 대한 관여	적극적	소극적
무상사용권	물권	채권
무상사용기간의 산정방식	총사업비, 운영비, 수입, 수익률고려	기부채납재산의 가액평가, 사용료고려
무상사용기간의 상황	기본계획에 의거하여 최대 50년	20년(단, 10년 예외적으로 갱신 가능)
수익귀속	지방자치단체	민간(SPC)
투자비회수	위탁수수료 (위탁보수+개발원리금)	이용자의 사용료(BTO), 주무관청의 임대료(BTL)
제3자에 대한 사용료	징수권, 통상 사용료 제한	징수권 명기 X, 통상사용료 無제한
무상사용권 담보제공	관리운영권 담보제공 가능	담보제공 불가능
위험부담	준공전: 위탁사 준공후: 지방자치단체	지방자치단체+민간(SPC)
해지시지급금	○(귀책사유별)	X

<표 2> 민간투자사업 추진방식 비교

자료: 주재홍, 이세구, 서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리방안 연구, 2013 재편집

4. 시사점

중앙정부 입장에서 민간투자사업의 도입배경은 정부재정의 부담완화, 시설의 건설과 운영에 있어 민간의 창의와 효율성을 제고, SOC 공급을 통한 국토의 균형 발전, 국민생활 편익의 제고를 위해 도입하였으며 이를 운영하는 부처별로도 SOC 사업 관리의 다양한 노하우를 가지고 있다. 그러나 지방자치단체 입장에서는 민간투자사업을 추진하기 위해서는 법률뿐만 아니라 재무, 기술, 회계 등을 복합적으로 고려해야하며 사업의 전생애주기(Life Cycle, 기획-설계-건설-운영) 동안 관리해야한다는 측면에서 인력구성이나 전문성에 있어 실무 담당 공무원들이 쉽게 이해하고 사업을 추진하기는 경험치가 부족할 수 있다. 또한 지방자치단체가 재정여건을 고려하지 않은 대규모 민간투자사업의 추진은 장기적으로 지방 재정에 큰 부담이 될 수도 있다. 따라서 사업의 시작단계에서는 수익성을 비롯한 재정부담 요인에 대한 검토가 철저하게 이루어져야 한다. 그 결과를 바탕으로 한정된 지방자치단체 재정을 고려하여 사업의 우선순위를 검토하여야 한다. 이를 위해서는 전문성 있는 기관을 통해 철저하게 사업을 평가하고 그 타당성을 고려해야 하는데, 이에 광역시를 중심으로 지방연구원 산하에 센터 설립 등 전문성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

특히 민간투자사업은 사업유형에 따라 나타나는 투자비 회수구조나 사업관리 체계가 차이가 있으므로 사업추진 시 지방자치단체입장에서 어떤 민간투자사업 방식이 유리한지에 대해서 초기단계에서 비교 평가하고 추진해야 한다. 그리고 사업계획단계에서 꼭 검토해야하는 사항 중에 하나가 사업 유형에 맞는 법률 검토이다.

예를 들면 민간투자법을 통한 민간투자사업은 법률적으로 추진 가능한 사업의 유형이 제한이 있으나, 공물법은 특별한 제한 없이 사업을 추진할 수 있다. 하지만 특정 사업에 따라 공물법의 민간위탁사업은 사업의 수탁자 선정이 어려울 수 있으나 민간투자법을 적용하면 민간사업자 선정에 제한이 없는 장점이 있다.

지방자치단체가 민간투자사업을 수행하기 위한 근거법이 되는 「사회기반시설에

[이달의 이슈와 포럼:이슈]

대한 민간투자법」과 「공유재산 및 물품 관리법」은 표면적으로는 공통점이 많아 보이나 자세히 분석해 보면 그 차이점이 크며 사업 유형별로 장·단점이 있다. 따라서 지방자치단체는 효율적인 민간투자사업의 추진을 위해서 사업계획단계에서 사업이 유형에 맞는 법률의 적용을 우선 검토할 필요성이 있다.



송지영

한국지방행정연구원
지방투자사업관리센터(LIMAC)
재정투자조사부장

지방자치단체 민간투자사업 소개 및 동향

I. 지방자치단체 민간투자사업 개요

중앙정부 및 지방자치단체의 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해, 공공서비스와 재화에 민간의 재원을 활용하는 방안이 다양하게 강구되어왔다.

공공부문에 대한 민간참여 방식은 정통적인 정부조달에서 운영부분만 민간에 참여시키는 서비스계약(Outsourcing), 시설의 소유권은 공공이 가지며 건설 및 운영을 민간에 맡기는 위탁 및 신탁 개발사업 등이 있다.

좀 더 세부적으로 개발방식을 나눈다면 민간 참여의 범위에 따라서 공공개발방식(제 1섹터), 민간개발방식(제 2섹터 방식), 민간과 공공이 공동으로 개발하는 방식(제 3섹터 방식), 공공과 주민이 함께 개발하는 방식(제 4섹터 방식)으로 나눌 수 있다(<표 1> 참조).

[이달의 이슈와 포럼:논단]

우리가 일반적으로 공공투자사업에서 민간투자사업(PPP: Public Private Partnership)이라고 칭하는 부분은 공공의 목적을 위해 공공과 민간이 법인을 설립하여 추진하는 제 3섹터방식을 말하며, 지방자치단체의 민간투자사업은 주로 제 3섹터 방식으로 시행하고 있다.

구분	내용	사업유형
공공개발방식 (제 1섹터방식)	<ul style="list-style-type: none"> 공공주도의 개발사업(국가, 지방자치단체, 공공기관 등의 공공법인이 개발주체) 공공개발주체가 토지를 매입하여 조성 	SOC 사업, 택지개발사업, 간척사업, 도시개발 및 재개발 사업
민간개발방식 (제 2섹터방식)	<ul style="list-style-type: none"> 민간주도(기업 또는 개인)로 영리를 목적으로 토지를 확보하여 수익성 위주의 시설을 개발 	주택, 상가, 오피스텔 테마파크, 골프장, 리조트 사업 등과 같은 민간수익사업
공공+민간개발방식 (제 3섹터방식)	<ul style="list-style-type: none"> 공공법인과 민간이 공동투자 대규모 사업에서 장시간에 걸쳐 투자회수가 이루어지는 대형사업에 적합한 개발방식 	공모형 PF 사업 SOC 민간투자사업(PPP)
공공+주민개발방식 (제 4섹터방식)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 주도하여 주민을 참여시키는 방식 개발대상지역의 토지소유자를 중심으로 한 지주 공동개발 방식에 유용 	시가지조성, 도심 부도심 개발사업

<표 1> 공공부문에의 민간참여 방식

도시개발, 택지개발, 역세권 개발 등의 사업은 주로 개별법에 근거하여 공모형 PF방식으로 추진하고, 도로, 철도 등 SOC 사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 민간투자법)으로 추진하고 있다.

개별법에 근거한 사업은 지방공기업이나 SPC(특수목적법인)을 설립하여 기반시설을 건설 후 토지 및 건물을 분양하거나 임대를 통해서 투자비를 회수하는 형태의 사업이다.

한편 민간투자법에 의한 민간투자사업은 지방자치단체가 시설사업기본계획을 마련하여 민간사업자를 모집하는 고시사업과 지방자치단체에 필요한 사업을 민간사업자가 제안하는 제안사업으로 구분된다(<표 2> 참조).

구분	민간투자사업	공모형 PF사업				
개념	도로, 철도, 항만, 환경시설 등과 같은 사회기반시설과 학교, 기숙사, 등과 같은 사회복지시설 등을 민간자금으로 건설 및 운영하는 사업	공공부문이 개발사업을 수행할 민간사업자를 공모 선정하고 공동으로 출자하여 SPC (또는 PFV)를 설립한 뒤 자금을 조달하여 사업을 시행하는 민관합동사업				
근거법률	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 민간투자사업기본계획	개별법률(「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「산업단지 입지에 관한 법률」, 「관광진흥법」)에 근거한 민간사업자 공모지침서				
대상시설	교통, 환경, 교육시설 등 법령에 규정된 46개 사회기반시설(「민간투자법」 제 2조)	공동주택, 상업시설, 업무시설 등 특별한 제한 없음				
시행절차	<table border="1"> <tr> <td>고시</td> <td>계획수립→타당성분석→기본계획고시→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영</td> </tr> <tr> <td>제안</td> <td>제안서제출→적격성조사→제3자공고→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영</td> </tr> </table>	고시	계획수립→타당성분석→기본계획고시→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영	제안	제안서제출→적격성조사→제3자공고→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영	지구지정→민간사업자선정→협약체결→토지매매계약→착공 및 잔금납입→사업진행
고시	계획수립→타당성분석→기본계획고시→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영					
제안	제안서제출→적격성조사→제3자공고→평가→우선협상대상자 선정→실시협약체결→착공/운영					
사업기간	건설후 운영단계까지 민간사업자 담당 (20년~50년)	건설+분양 또는 임대(20년 이상)				

<표 2> 민간투자사업과 공모형 PF사업 비교

위와 같이 지방자치단체의 대규모 민간투자사업은 주로 두 가지 방식으로 추진할 수 있는데, 공모형 PF 사업은 시설자체가 민간시설로 취급되고 민간사업자의 수익성이 공익에 우선하는 문제점, 즉 무리한 사업추진 및 지방자치단체에 불리한 사업계약(미분양 부지에 대한 매입확약, 토지리턴제 확약 등)으로 인해 지방자치단체의 재정부담이 가중된다는 우려가 제기되고 있다.

II. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업

1. 개요

「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 특별법으로 여타 법률들에 우선하며 기획재정부가 매년 수립하는 기본계획을 통해서 정부의 정책방향이 제시되고 있다.

또한 민간투자법 대상 사회기반시설 유형, 조달 형태, 조달 절차, 민간과 공공부분의 역할, 정책 지원 등이 법령에 명확히 규정 되어 있다. 이 법에 따라 민간투자사업은 국유자산관리와 관련한 엄격한 정부규제 대상에서 제외되며, 특수목적법인(SPC)이 주무관청의 역할을 수행하도록 허용되고 있다. 현재 정부나 지방자치단체는 재정 부족을 완화하고 적기에 SOC를 확충하기 위해 민간투자사업을 추진하고 있으며 그 영역도 다양해져 공공생활시설 전반으로 확대되고 있다.



<그림 1> 민간투자법 및 기본계획 등

민간투자사업은 시설유형에 따라 수익형과 임대형 민간투자사업으로 구분하고 있다. 수익형 민간투자사업(BTO)은 민간사업자가 수요자로 부터 사용료를 받아 투자비용을 회수하기 때문에 수요에 대한 위험이 있으나 수익성이 높고, 임대형 민간투자사업(BTL)은 지방자치단체가 특정 임대료를 지불하기 때문에 투자에 대한 위험은 적으나 수익성은 낮다.

구분	수익형 민간투자사업	임대형 민간투자사업
주요시설	도로, 철도, 항만, 하수처리장 등	학교, 군관사, 하수관거, 기숙사, 문화·복지시설
대상시설의 성격	최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설(독립채산형)	최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설(서비스 구입형)
투자비회수	최종사용자의 사용료(수익자부담원칙)	정부 및 지방자치단체 지급금(정부재정부담)
수요위험	민간이 수요위험 부담	민간의 수요위험 회피
사업추진방식	BTO, BOT, BOO	BTL, BLT

<표 3> 수익형과 임대형 민간투자사업 비교

2. 추진 주체별 민간투자사업 현황

민간투자사업을 추진하는 주체별로 민간투자사업의 살펴보면 지방자치단체 관리사업이 330개이며, 국가 관리사업이 178개로 그 비중이 48.2%나 되지만 사업의 투자비 규모로 살펴보면 170,127억 원으로 그 비중이 16.6%에 불과하다 (<표 4> 참조).

또한 지방자치단체 관리사업을 추진 방식별로 구분하여 살펴보면 BTL 사업이 61.2%(202개)로 BTO사업보다 많지만, 총투자비 규모면에서는 BTO 방식이 45.9%(78,082억원)로 더 크다. 즉 대형사업에서 BTO 방식이 많이 사용됨을 알 수 있다

한편 사업유형별로 살펴보면 교육이 전체 사업의 60%(197개)를 차지하고 있으며, 다음으로 환경사업이 20%의 비중을 차지한다.¹⁾

1) 국가관리사업의 경우 사업수 기준으로는 국방사업이 전체사업의 40.5%(72개)를 차지하고 다음이 교육사업으로 16.3%를 차지한다. 한편 투자비 기준으로는 도로사업이 49.3%(2조 9천억 원), 철도사업이 21.6% (1조 2천억 원)를 차지하여, 국가관리사업의 경우 도로/철도 등 대형 SOC 사업 위주로 이루어져 있음을 알 수 있다.

(단위: 억 원)

구분		사업 수	비중	총투자비	비중	
국가 관리사업		178	26.1%	597,845	58.5%	
국가관리 지방자치단체사업		176	25.7%	254,585	24.9%	
지방자치단체 관리사업		330	48.2%	170,127	16.6%	
지방자치단체 관리 사업방식별	BTO	122	37.7%	86,261	50.7%	100%
	BOT	3	0.9%	3,439	2%	
	BOO	3	0.9%	2,345	1.4%	
	BTL	202	61.2%	78,082	45.9%	
지방자치단체 관리 대상시설별	교육	197	60%	77,190	45%	100%
	환경	67	20%	31,421	18%	
	도로	51	15%	52,105	31%	
	문화관광	11	3%	7,855	5%	
	정보통신	3	1%	412	0%	
	유통	1	0%	1,143	1%	
총합계		684	100%	1,022,557	100%	

<표 4> 추진 주체별 민간투자사업 현황
 자료: 2015년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서(재정리)

Ⅲ. 민간투자사업의 최근 동향

1. 민간투자사업의 변천과정

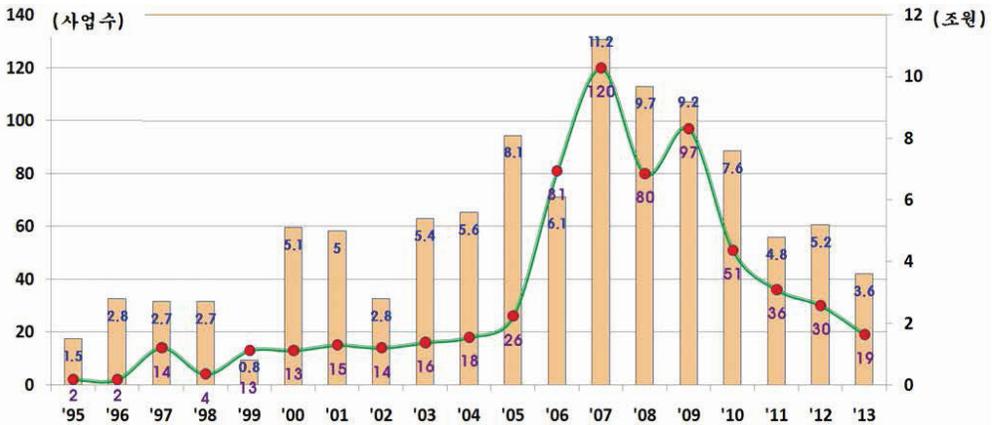
우리나라의 민간투자사업은 크게 4단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

제 1기에는 민자유치촉진법을 제정하였고, 도로, 철도, 항만 등의 사업은 제 1종 시설로 BTO방식으로 관광단지, 유통단지 사업 등은 제 2종 시설로 BOO방식으로 추진할 수 있도록 기틀을 마련한 시기이다.

제 2기에는 민간투자법으로 개정하고 시설구분을 폐지하고 투자방식을 다양화하였고, 민간투자사업을 전담하는 기관을 설립하여 민간투자사업을 적극 지원할 수 있는 구조로 만들어 민간투자사업이 성장했던 시기이다.

제 3기에는 2005년 민간투자법 개정으로 임대형 민간투자사업 방식을 도입으로 가장 크게 성장했던 시기로 사업비 측면에서는 2007년이 최고 정점이었고 사업수 측면에서는 2009년을 정점으로 점차 사업규모와 수가 축소되고 있다. 임대형 민간투자 시행방식의 추가는 기존의 이용자에게 사용료를 부과하는 수익성 위주의 SOC 시설에서 교육·복지·문화·환경 분야로 대상사업을 크게 확대한 결과이다. 그러나 주무관청이 지급하는 시설임대료로 투자비를 회수하는 방식으로 초기투자비를 일시납에서 분할납부하는 방식이기 때문에 완공이후 재정운용상 제약이 문제가 되기도 하였다. 따라서 국가관리사업은 기획재정부가 한도액을 관리하고 국회에 제출하도록 하고 있으며 지방자치단체의 경우는 지방의회 의결을 거치도록 제도를 개선하여 왔다.

이후 제 4기는 미국발 금융위기와 민간투자사업의 여러 지원 정책의 축소²⁾로 인해 민간투자사업이 위축된 시기로 여러 민간투자사업 활성화 대책을 제시하였으나 여전히 과거와 같은 신규 투자규모를 회복하지 못하고 있다(<그림 2> 참고).



<그림 2> 민간투자사업 총투자규모 및 사업수 추이
 자료: 기획재정부

2) 정부는 2006년에 민간제안사업 MRG, 2009년에 정부고시사업 MRG를 각각 폐지했다. 이로 인해서 최근 진행 중인 민간투자사업은 정부보조금을 더 많이 받기 위해서 예산과 달리 수요를 과대 추정하는 것에서 과소추정 하는 경향으로 바뀌었다.

2. 최근동향

2008년 이후 세계적인 경제침체가 장기화 되면서 우리나라의 민간투자사업도 급격하게 줄어들어왔다. 정부는 이러한 침체기를 모면하고자 ‘민간투자사업 활성화 방안’(2015년 4월)을 통해서 민간의 위험과 수익을 배분할 수 있는 구조의 새로운 민간투자사업 방식인 BTO-rs, BTO-a를 도입하였다. 또한, 지방자치단체 민간투자사업을 지원하기 위해서 기존의 한국개발연구원 공공투자관리센터 이외에 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC) 등 전문기관을 「2016년 민간투자사업 기본계획」을 통해서 지정하였다. 이는 전문기관을 통해서 지방자치단체의 민간투자사업에 대한 행정지원을 보다 신속하고 정확하게 진행할 수 있도록 하기 위한 것이다.

더불어서 도로 및 철도 등에 집중되어 있던 민간투자사업의 대상사업 범위를 환경 및 주민편의 시설(공공청사, 복지 및 전시시설 등)로 확대하였다.

최근 정부가 발표한 「2016~2020국가재정운용계획(기획재정부, 2016)」에 의하면 사회기반시설 예산에 대한 재정투자를 2016년 전년대비 4.4% 감액, 2017년도 예산안에서는 전년 대비 8.2%로 대폭 축소하였다. 이는 사회 복지 예산의 증가로 인해 부족한 재정 때문으로 필요한 재정투자는 민간투자 활성화 및 공기업 투자확대를 통해 보완할 수밖에 없는 실정이다.

Ⅵ. 민간투자사업의 도입시 유의점

현실적으로 민간투자법은 특별법으로 여타법률을 우선하는 강력한 법률이지만, 민간투자사업을 접해본 적 없는 지방자치단체 공무원이나 사업 담당자들에게는 사업계획부터 건설 및 운영단계까지 민간투자사업의 생애주기(life cycle cost: LCC) 동안 관리해야 하는 어려움이 있다. 이러한 실정으로 인해서 지방자치단체에서는 민간투자법으로 수행할 수 있는 민간투자사업임에도 불구하고 재정사업으로 추진하거나 개별법에 의한 공모형 PF사업, 「공유재산 및 물품관리법」의 민간위탁사업으로 등으로 추진하는 등 민간투자법에 소극적으로 대응하는 경우

가 많다. 특히, 초기 민간투자사업에서 발생한 MRG, 재정사업대비 높은 통행료, 감사원 감사 등 많은 부정적인 여론과 더불어 앞에서 언급한 사업추진과정상의 어려움으로 인해 지방자치단체에서는 민간투자법으로 추진하는 것 자체를 부담스러워하고 있는 실정이다.

따라서 지방자치단체가 추진하는 민간투자사업이 민간투자법³⁾과 개별법 중에서 어떠한 법에 근거하여 추진하는 것이 지방자치단체입장에 유리한 것인지에 대해 비교·검토하는 과정이 필요하다. 해당 사업을 「공유재산 및 물품관리법」의 민간위탁 또는 개별법으로 추진할 경우에도 사업추진과정에서 민간투자법의 여러 장점을 반영할 필요가 있다. 즉 「공유재산 및 물품관리법」의 민간위탁으로 추진하는 민간투자사업은 초기단계부터 시공, 완공 후 운영까지의 생애주기 전체를 하나로 아우르지 못하고 각 단계별로 단절된 관리주체 등으로 인해서 효과적인 사업운영이 어렵다. 반면에 민간투자법에 의한 민간투자사업은 사업의 계획단계부터 시작하여 운영 후 완료단계까지 포괄할 수 있으므로 전문성만 갖추어진다면 지방자치단체에서 적극 도입할 필요가 있다. 특히, 전문기관 확대 지정과 관련하여 지방자치단체가 도움을 받을 수 있는 지원기관이 늘어나게 되었으므로 이를 감안할 필요가 있다.

마지막으로 현재의 민간투자법상 대상사업에 포함되지 않는 단지형분양사업(산업단지, 도시개발사업, 도시재생 및 재건축)에 대해 미분양 매입확약을 지방자치단체가 보장해 주는 경우가 많은데, 이는 MRG와 같은 효과이므로 신중하게 검토할 필요가 있다.

3) 민간투자법의 제 2조 1항에서 언급한 52개 법률의 49개 유형의 대상사업에 포함되는 경우



김숙진

기획재정부 민간투자정책과
사무관

지방자치단체 민간투자사업과 전문기관의 역할

1. 들어가며

필자가 근무하는 기획재정부에 민간투자정책과로 옮긴 것은 작년 3월 중순경이었다. 우리부는 1~2년 정도 지나면 의무적으로 자리를 옮겨야 되는 지라, 인사 발령을 받은 날부터 업무 파악 등 새로 시작해야 했다. 당시 과 전체가 대대적인 ‘민간투자 활성화 정책’ 방향을 수립하고 있던 터라 다들 바빠 인수인계 받을 시간도 없었고, 다음날 민간투자 정책방향과 관련한 간담회를 하니 참석하면 업무 파악에 도움이 될 거라고 이야기하였다. 다음날, 약 100여 명이 참석한 회의실의 커다란 테이블에 기획재정부 대표로 하루 종일 앉아 있었는데, 그 때 받은 충격이란 지금도 기억에 선명하다. 내가 모르는 용어만으로 이야기를 하는데 마치 외국어를 하는 것 같았고, 어떻게 하면 나도 저런 경지에까지 오를 수 있을까 간담회에 참석하신 분들에 대한 경외감까지 드는 수준이었다. 그 때 받은 느낌은

내게는 충격이었고, 어찌면 내가 이렇게 민간투자에 관심을 가지게 된 결정적인 역할을 한 것 같기도 하다.

내게는 민간투자라는 첫 인상이 너무나 생소한 분야였다는 것과, 대부분 사람들이 말하는 MRG(혹자는 용어가 어려워 msg인지 알았다고 얘기하는 사람들도 있음) 때문에 '혈세 먹는 사업' 정도의 부정적인 인식 정도였다.

2. 우리나라 민자사업의 현황

그럼 민간투자사업이란 무엇인가? 제도에 대한 개요부터 설명하는 것이 좋겠다.

우리나라의 민자사업은 지난 1994년 정부의 재정을 보완하면서 부족한 경제적·사회적 인프라를 최대한 조속하게 구축하기 위해서는 민간자본과 동시에 민간의 창의성과 효율성을 적극 활용하는 것이 필요하다는 정책적 결정에 따라 도입되었다. 민간이 주가 되는 사업시행자는 특정 인프라시설을 건설하는 대가로 해당 시설의 주무관청(중앙정부 또는 지방자치단체)으로부터 관리·운영권을 부여받고, 이를 토대로 건설사(CI, Construction Investor), 운영전문사(OI, Operation Investor), 은행과 같은 재무적 투자자(FI, Financial Investor) 등 다양한 종류의 투자자로부터 투자를 받아 시설을 건설하고 그 시설을 운영하여 얻는 수익을 다시 투자자에게 배당하는 개념이다(<그림 1> 참고).

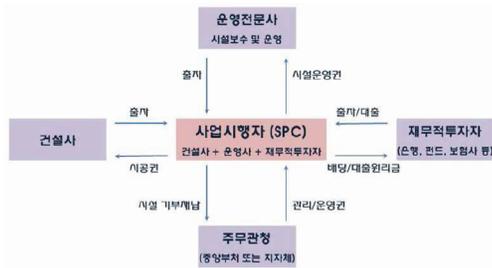
그리고 기획재정부는 주무관청이 직접 사업을 추진하거나 또는 사업시행자로부터 제안을 받아 추진하는 민자사업에 대해 공공투자관리센터(PIMAC)와 더불어 사업타당성에서부터 착공 및 운영에 이르는 일련의 과정을 총괄·관리한다(<그림 2> 참고).

우리나라의 민자사업은 운영방식에 따라 크게 수익형(BTO; Build-Transfer-Operate)과 임대형(BTL; Build-Transfer-Lease) 두 가지로

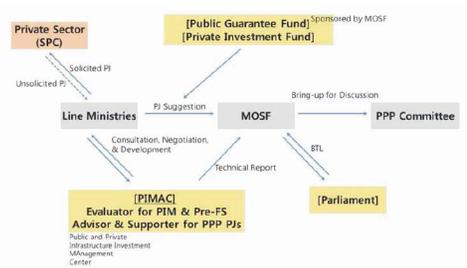
[이달의 이슈와 포럼:논단II]

분류된다. 두 가지 방식 모두 민간에서 우선 건설(Build)한 후 정부에 기부채납(Transfer)한다는 점에서는 동일하나, 운영과정에서 수익성을 염두에 두고 관리·운영권을 부여받아 직접 운영(Operate)하거나 수익을 내기가 곤란하여 정부가 일정한 사용료를 지불하고 임대(Lease)하느냐의 차이이다.

BTO의 대표적인 사례는 통행료 수입이 있는 고속도로이며, BTL로는 초·중·고등학교를 들 수 있다. BTO의 경우, 제도 도입 초기에 사업자에게 적정한 수익을 보장하여 사업발굴을 촉진시키기 위해 최소운영수입보장(MRG; Minimum Revenue Guarantee) 제도를 도입하기도 하였으나, MRG 지급보장에 따른 사업시행자의 불성실한 운영·관리, 과도한 수익보장으로 인한 높은 시설사용료 등과 같은 부작용에 따라 '09년에 완전히 폐지된 바 있다. 또한 BTL 사업의 경우 국회로부터 매년 지출한도액에 대해 승인을 받도록 하여 사업운영에 대한 감독을 하고 있다.



<그림 1> 민자사업 추진 개념도



<그림 2> 민자사업 추진 체계도

* SPC : (민자사업 운영·관리를 위해 설립된) 특수목적회사(법인), MOSF : 기획재정부(Ministry Of Strategy and Finance) PIMAC : 공공투자관리센터(Public and Private Infrastructure and Investment Management Center)

민간투자가 1994년에 도입된 이래 지금까지 20여 년 동안 총 690개의 사업이 추진되었는데('15년 말 기준), 이 중 BTL이 461개, BTO가 229개로 전체의 2/3, 1/3씩을 차지하고 있다. 사업규모로 보면 총 104조 원에 이르는데, 이 중 BTO가 전체의 2/3을 조금 넘는 73.6조 원이며, BTL은 1/3에 조금 못 미치는 30.5조 원 수준이다(<표 1> 참조).

(단위: 개, 조원)

구 분	계	BTO	BTL
합계(사업수/총투자비)	690 / 104.1	229 / 73.6	461 / 30.5
관리주체	국가	63 / 47.0	119 / 14.3
	국가보조 지방자치단체	44 / 19.3	142 / 8.4
	지방자치단체	122 / 7.3	200 / 7.8

<표 1> 민간투자사업 현황('15.12월 기준)

또한 민간투자사업을 관리주체별로 살펴보면 690개 중 국가관리사업은 182개 이고, 국고지원이 300억 원 이상인 지방자치단체 사업(이하 국고보조 지방자치단체 사업) 또는 나머지 지방자치단체 사업이 508개에 이른다. 규모로 보면 국가사업이 약 60%, 지방자치단체 사업(국고보조 지방자치단체 사업 포함)이 약 40%를 차지하고 있지만, 개수로만 보면 지방자치단체 사업이 약 77%에 이를 정도로 종류나 가짓수는 훨씬 많다.

이는 국가사업은 도로, 철도, 항만 등 대형 국책사업이 많은 반면, 지방자치단체 사업은 환경, 학교, 주차장, 공원, 문화관광, 복지 등 주민 복지와 관련한 사회 인프라 사업에 주로 투자함에 기인하고 하고 있음을 알 수 있다. 사업단가로 보더라도 국가사업은 약 3,900억 원, 지방자치단체 사업은 약 800억 원 수준이다.

SOC 부문에서 정부예산, 즉 재정투자 대비 민자사업으로 인한 민간투자는 지난해 기준으로 16.5%에 이른다(<표 2> 참조). 지난 2011년 9.8%에 비해 무려 6.7%나 증가한 수치이다. 이는 민자사업이 누적된 결과에 따른 것으로 보여지며, 향후 국가재정운용계획에 따르면 그 비중은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

(단위: 개, 조 원)

구 분	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
SOC재정(A)	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8
SOC민자*(B)	2.4	2.4	1.7	2.9	4.1
비중(B/A)	9.8	10.4	7.0	12.2	16.5

* SOC 민간투자 집행액 = BTO 사업 + 철도 BTL 사업

<표 2> SOC 재정투자 대비 민간투자 비중

3. 우리나라 지방자치단체 민자사업의 문제점

다음은 필자가 민간투자정책과에서 있으면서 공무원, 민간사업자들과 간담회, 업무 협의, 민원 회신 등을 통해 느꼈던 지방자치단체 민자사업의 문제점 내지 소회를 간단히 얘기하고자 한다.

우선, 민자사업에 대한 공무원들의 인식이나 전문성이 높지 않다는 점이다.

민간투자사업을 시작한 지 20여 년이 지나면서 사업의 유형이 다양해지고 있고, 예전에 발생하지 않았던 이슈들이 속속 생기는 등 검토할 내용들이 계속 진화 혹은 심화되고 있다. 반면 사업을 주도적으로 끌고 가야 하는 공무원 입장에서는 민자사업 자체가 생소한 경우가 더 많고, 통상 사업이 기획부터 협약을 체결하기 까지 통상 3~5년 이상 소요되는데, 단계마다 숙지해야 할 주요 내용을 인지하지 못한 채로 진행하다 보니 원활하게 추진되지 못한 경우가 많다. 즉, 공무원들의 순환 보직, 낮은 전문성으로 사업추진 과정에서 판단 오류와 객관적이지 못한 조건 반영 등의 문제가 발생하는 것이었다.

이 경우, 정부 입장에서 민간투자사업이 제대로 굴러갈 수 있게 지원할 수 있는 전문기관을 육성하는 것이 반드시 필요할 것이다. 현재 민간투자사업 일반지침이라 볼 수 있는 민간투자사업기본계획에서도 사업 추진단계마다 전문기관이 주요 항목들을 반드시 검토하도록 하고 있으나, 규정에서 전문기관의 종류가 구체적으로 없고, 한국개발연구원 산하에 있는 공공투자관리센터(PIMAC) 정도로만 명시되어 있다 보니 실제 공공투자관리센터가 전담하는 실정이다.

공공투자관리센터가 수많은 민자사업을 거의 전담하다 보니, 센터는 업무 가중으로 제때 처리하지 못해 공무원과 민간사업자들의 불만이 속출하고 있고, 센터가 주로 국가사업 위주로 검토하다 보니 상대적으로 규모가 작은 지방자치단체 사업에 대해서는 사업의 특성을 반영하기보다 지침이나 매뉴얼의 부합성 여부 위주로 검토하고 있는 것이 현실이다.

민간투자사업이 기본적으로 SOC시설의 건설 및 운영에 따른 위험을 정부와 민간이 적절하게 배분하는 과정이라 볼 수 있는데, 정부가 위험 즉 주요 쟁점사항에 대해 제때에 제대로 지원받지 못한 채 진행된다면, 언젠가는 그 대가를 국민들이 요금 인상 등의 방식으로 치르게 될 것이므로 이를 보완할 방안을 찾는 것이 시급하다 할 것이다.

둘째, 지방의회나 지방자치단체 자체적인 심의통제기능이 약하다는 점이다.

임경식(2013)에 의하면, 16개 광역지방자치단체 중 10개 시·도만 민간투자 관련 조례가 있었으며, 민간투자사업심의위원회를 운영하는 지역은 7개 지역에 불과한 것으로 나타났다(표 3 참고). 광역 단위 지방자치단체가 이렇진대 기초 지방자치단체의 실제 관리가 더욱 부실함을 예상할 수 있다. 특히 조례를 운영한다 할지라도, 실제 민간투자사업심의위원회 운영과 관련된 내용이 대부분이어서 민자사업에 대한 다각적이고 종합적인 심의나 검토가 부족하다는 것을 알 수 있다.

민간투자사업심의위원회를 민자 경험이 풍부한 전문가 등으로 구성하여 운영한다면, 단계마다 주요 사항을 심의하고, 향후 재정부담이나 사용료 등을 경감하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것인데, 이를 잘 활용했으면 하는 마음이다.

구 분	조례유무 (제정연도)	민간투자심 의위원회	의회동의	구 분	조례유무 (제정연도)	민간투자심 의위원회	의회동의
서울	O(2007)	O	O	강원	X	O	X
부산	O(2000)	O	O	충북	X	O	X
대구	O(2005)	O	O	충남	O(1995)	X	X
인천	O(1995)	O		전북	X	O	X
광주	O(2002)	O	O(보고)	전남	O(2006)	X	X
대전	O(1995)	O		경북	X	X	X
울산	O(2006)	O	O	경남	X	O	X
경기	O(2012)	O	O	제주	X	X	X

*임경식, '지방자치단체 BTL 사업의 법적 쟁점 및 개선방안에 관한 연구(2013)' 중 55P 발췌

<표 3> 전국 민간투자사업 관련 조례 제정 현황(2013.6월 현재)

4. 지방자치단체 민자사업과 지방연구원의 역할

필자는 상기의 문제점 인식하에 2016년 민간투자사업기본계획 개정시 지방자치단체 공무원들의 민자 업무를 보다 신속하고 적시에 지원할 수 있도록 전문기관의 범위에 민자와 관련한 경험과 전문인력을 보유하고 있는 한국지방행정연구원 산하의 지방투자사업관리센터, 지방연구원 산하의 공공투자관리센터를 포함하였다.

금번에 다양한 전문기관이 지정되긴 하였으나, 모든 지방자치단체가 이를 인지하고, 전문기관들도 지방자치단체 수요에 맞는 컨설팅을 제공하기까지는 일정한 준비 기간과 시행착오가 있을 것으로 예상된다. 실제 지방연구원을 전문기관으로 지정할 때 경험이 많지 않은 기관에 맡겨서 제대로 되겠냐, 지방자치단체 입맛에 따라 검토되는 게 아닌가에 대한 우려가 많았던 것도 사실이다.

최근 지방자치단체에서도 부족한 재정 여력에서는 앞으로 민간투자사업이 대안이 될 것이라고 예상하고 있고, 무엇보다 민자 업무가 상당히 전문적인 분야라 체계적인 지원이 필요함을 인식하였는지, 14개 광역 지방자치단체 연구원 6개 기관은 이미 민자 업무를 수행 중에 있거나, 민간투자 전문가를 영입하여 본격적인 준비를 하고 있었다(표 4). 본격적으로 검토한 지가 오래되지 않아 실적은 많지는 않았지만, 타당성 검토, 협상 과정에서 정부 측을 대신하여 협상업무도 수행하고 있었던 것이다. 특히 지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 경우 '15년에 신설되어 재정사업의 타당성 조사에 주력하여 민자사업을 수행한 실적은 거의 없으나, 과거 민자 업무를 담당했던 전문가를 적극 채용하여 업무 확대에 적극 노력하고 있는 만큼 센터의 적극적인 역할을 기대해 본다.

기관명	민간투자 수행실적	전문인력	비고
지방투자사업관리센터 (LIMAC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민투법 사업 실적 없으나, 개별법 민자 사업 검토 5건 	수석 1, 전문위원 2, 전문분석원 2	신생조직(15년)으로 타 당성조사에 주력중 민자적격성 재조사 등 경험 축적 후 민자 토탈 서비스 기관으로 확대
서울연구원 서울공공투자 관리센터	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울아레나 복합문화시설 제안서 검토 등 14건 ■ 강남순환도시고속도로 사업시행조건 조정 4건 ■ 신림선 등 협상/실시협약 검토 10건 ■ 우면산터널 수요예측재조사 2건 등 	소장 1, 팀장 4 연구원 14, 직원 1	'12년 신설, 3개팀이 재정·민자 업무 수행
부산발전연구원 부산공공투자관 리센터	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부산 하수관거 정비 RFP 검토 등 4건 ■ 거가대로 협상 등 12건 ■ 부산영화체험박물관 등 민자적격성 재조사 2건 	센터장 1, 투자분석위원 1, 전문위원 3	'10년 신설, 지역 중 민 자사업수(28개) 최다
경남발전연구원 경남공공투자 관리센터	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부산김해 경전철 재구조화, 마창대교 공익처분 연구 ■ 화물자동차 주차장 건립사업 협상 등 2건 ■ 김해 경전철 역세권 활성화방안 연구 등 	센터장 1, 연구위원 1, 전문연구원 2	
경기연구원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비봉-매송간 도로, 의정부 회룡역 주차장, 학익-고기 간 도로, 수원외곽순환도로 등 평가 및 협상 ■ 일산대교 자금재조달 협상 	전문위원 7인	'95년부터 운영, 별도 전담센터는 없음
대구경북연구원 공공투자 평가센터	<ul style="list-style-type: none"> ■ 울릉도 친환경에너지 자립성 구축(BTL) 사업 계획 ■ 경북농공단지 태양광 설치사업 기본 계획 검토 등 	전문위원 3인 전문연구원 3인	10년 이상 예타경험 보 유, 최근 민자확충을 위 한 인력보강중

<표 4> 민간투자 전문기관으로 지정된 지방연구원 현황



김도일

KDI/PIMAC
공공투자정책실 부실장

지방자치단체의 민간투자사업 발전방향

서론

우리나라에서 민간투자사업이 시작된 지 어언 20여 년이 지났다. 국가재정을 보완하기 위한 하나의 방안으로 출발한 민간투자 제도는 그간 많은 성과를 거두었다고 필자는 평가한다. 우선 실제 재정의 보완역할을 톡톡히 하였다. 여기서 사업의 이름을 모두 거론할 수는 없지만 많은 고속도로와 지하철, 하수처리시설 등이 민간투자 방식으로 조기에 건설되어 국민의 편의를 증가시키고 있다. 특히 학교시설의 건설은 시설의 질적인 측면을 볼 때 교육의 질을 향상시키는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 시설들을 모두 재정투자 방식으로만 건설하려고 했다면 아마 위 시설들 중 반도 완공하지 못했을 지도 모른다. 왜냐하면 이제 정부는 국민의 복지향상에 정책의 초점을 맞추고 있어 인프라시설 건설을 위한 예산 배정에 더욱 신중을 기하고 있기 때문이다.

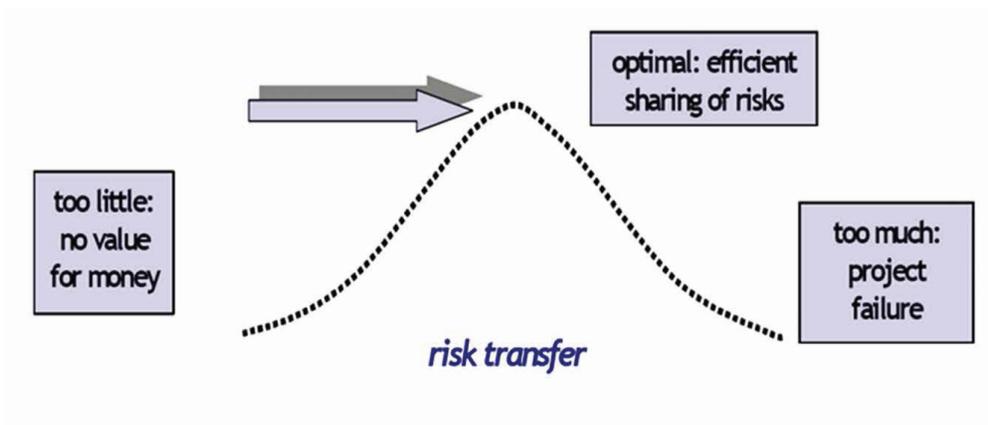
이와 같이 민간투자사업의 성과에 대하여 간략하게 소개 했지만, 과실이라고 불리는 내용도 있다. 우선 민간투자 제도 시행 초창기에 도입한 최소운영수입보장(MRG; Minimum Revenue Guarantee) 제도이다. MRG 제도는 우리나라가 IMF 외환위기 시절에 민간투자를 확대하기 위하여 처음으로 도입했다. MRG 제도의 도입은 민간투자사업의 시행으로 인한 위험의 많은 부분을 정부가 책임진다는 것을 의미한다. 결국 이 제도를 기반으로 민간부문의 투자가 많이 이루어 졌고, 이 때 투자하고 건설한 사업들은 대부분 현재 운영 중에 있다.

비판론자들은 제도 탄생의 국내외적 환경 등의 여건은 간과한 채 MRG 제도를 두고 “혈세 먹는 하마” 라고 부르곤 한다. 실제 운영수입이 예측한 운영수입 보다 적으면 정부는 사업시행자에게 일정 부분 재정지원을 해 주는 것이 MRG 제도이기 때문이다. 필자는 반문해 보고 싶다. 같은 시설을 재정투자로 건설했다면 운영수입이 더 많아져 혈세의 투입이 없었겠냐고. 어쨌든 현재 MRG 제도는 폐지되었다.

민간투자사업에 대한 두 번째 비판 대상은 높은 사용료이다. 민간투자를 유치하기 위해서는 그들이 투자한 비용에 대한 수익률이 확보되어야 한다. 이러한 수익을 획득하기 위해서는 일반적으로 수익률이 낮은 재정투자사업 보다 더 많은 수입이 필요하기 때문에 상대적으로 민간투자사업의 사용료가 더 높은 것이다.

수익률의 수준은 투자자 자신이 부담하고 있는 위험의 수준에 따라 다르다. 자신이 위험을 많이 부담하고 있으면 높은 수익률을 요구하고, 위험을 적게 부담하면 낮은 수익률을 요구한다. 민간투자사업의 추진방식 중 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식의 사업은 사업에 내재된 거의 대부분의 위험을 민간 투자자가 부담하도록 하고 있다. 따라서 민간 투자자는 본 방식으로 추진하는 사업의 수익률을 높게 요구한다. 반면 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식의 사업에 내재된 위험은 거의 대부분 정부가 부담하기 때문에 민간 투자자가 요구하는 수익률은 매우 낮다. 이와 같이 사용료의 수준은 민간 투자자가 위험을 얼마만큼 부담하는 지에 따라 그 수준이 달라진다. 이러한 위험 분담에 대한 원칙 등

을 고려하여 정부는 BTO와 BTL 방식의 중간 수준의 위험을 민간 투자자가 부담하되 사용료 수준을 낮출 수 있도록 하는 BTOrs(BTO risk sharing) 방식을 새로이 제도화하여 시행하고 있다. 아래의 그림을 참고하면 민간투자사업의 위험 분담에 대한 이해를 쉽게 할 수 있다. 즉, 위험을 민간 투자자에게 과도하게 이전하면 사업이 실패하거나, 과소하게 이전하면 민간투자사업으로 추진할 당위성(value for money)을 얻을 수 없게 된다는 아주 기본적인 내용이다.



<그림 1> 위험분담의 균형

자료: World Bank 자료 인용

지방자치단체 민간투자사업 추진 현황

우리나라에 민간투자 제도가 정착한 이래 추진 주체별 민간투자사업의 현황을 살펴보면 다음의 표와 같다. 사업수 측면에서 볼 때 지방자치단체관리사업(330개)이 국가관리사업(178개)의 약 2배 수준에 달한다. 일반적으로 사업의 규모가 크고 작음에 무관하게 하나의 사업을 수행하기 위해서는 거의 동일한 노력이 필요하다. 이러한 관점을 고려하면 민간투자사업의 성공적 추진을 위해서는 사업수가 많은 지방자치단체의 관리 능력 및 노력이 필수적이라 할 수 있다.

(단위: 억 원)

구분	사업수	비중	총투자비	비중	평균투자비
국가관리	178	26.1%	597,845	58.5%	3,359
국가관리지 방자치단체	176	25.7%	254,585	24.9%	1,447
지방자치단체 관리	330	48.2%	170,127	16.6%	516
총합계	684	100%	1,022,557	100%	1,495

<표 1> 추진 주체별 민간투자사업 현황

자료: 2015년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서 인용

표 중 “지방자치단체관리” 사업을 추진 방식별로 구분하여 살펴보면, BTO 방식이 약 37.0%, BTL 방식이 약 61.2%를 차지하고 있다. 이는 지방자치단체의 민간투자사업이 대체로 민간 투자자에게 위험 부담이 적은 방식으로 추진해 왔으며, 특히 정부가 정책방향으로 정한 하수관거와 학교 BTL 시설 사업을 위주로 추진되어 왔음을 의미한다.

발전방향

이상과 같이 민간투자사업에 대한 성과와 과실, 그리고 지방자치단체가 주관하여 추진하고 있는 민간투자사업의 현황을 간략하게 살펴보았다. 언급된 내용을 기초로 지방자치단체가 주관하고 있는 민간투자사업의 발전방향에 대해 개인적인 생각을 정리해 본다.

첫째, 민간투자사업을 원활히 추진하기 위해 각 지방자치단체장과 담당 공무원은 민간투자사업 정책에 대해 긍정적인 마인드가 있어야 한다.

앞서 언급한 것처럼 현재 민간투자사업 추진 중 가장 큰 비판 요소는 MRG와 사용료 수준이다. 언론 및 시민단체 등은 잇을 만하면 이 내용을 들고 나와 담당 공무원의 일할 의욕을 저하시켜놓기 일쑤이다. MRG 제도는 이미 폐지되었고, 사용료 수준은 투자자의 위험 부담 수준과 연관되어 있기 때문에 정부는 사용료를

낮추기 위해 민간 투자자와 서로 위험을 분담할 수 있는 제도를 도입하는 등의 노력을 적극적으로 하고 있는데 말이다.

담당 공무원이 이러한 논란에 주눅 들지 않고 맡은 바 업무를 충실히 하려면, 이 사업을 왜 민간투자 방식으로 추진해야 하는지, 사용료 수준은 얼마인지, 지방자치단체의 부담은 어느 정도 인지 등에 대해 잘 알고 있어야 하며, 필요하다면 이러한 내용을 사용자인 시민에게 공표하여 사업의 추진 여부에 대한 의견을 수렴하여야 한다. 또한 재정투자사업과 민간투자사업 중 어느 방식으로 추진하는 것이 더 효율적인지를 판단한 결과를 잘 알고 있어야 한다. 이것을 VFM(Value for Money) 분석이라고 말하며, KDI 공공투자관리센터가 분석방법론을 연구하여 공표해 놓고 있으므로 이를 참고하면 된다.

사용료 수준에 대해 한 가지 더 이야기 한다면, 민간투자사업은 민간 투자자가 투자한 투자비를 모두 회수할 수 있는 기간을 정해 놓고 있다. 그 기간은 20년 내지 30년 이다. 그럼 이 기간이 종료되면 사용료 수준은 어떻게 될까? 무료일 수도 있고, 재정사업의 사용료 보다 더 낮을 수도 있다. 중요한 것은 현재의 사용료 보다는 낮게 될 확률이 더 크다는 것이다. 결국 민간투자사업에 대한 사용료 수준의 높고 낮음은 당장 지금이 아니라 좀 더 길게 두고 평가되어야 한다.

둘째, 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 위험 부담 능력 확보이다.

민간투자사업은 각 지방자치단체의 인프라시설을 조기에 확보하고 재정 절감을 위해 필요하다. 그렇지만 민간투자사업은 모든 비용과 위험을 100% 민간 투자자가 부담하는 것이 아니다. 사업을 추진하다 보면 많은 위험에 노출된다. 위험은 해당 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 자가 부담하는 것이 최선이다. 예컨대, 건설 및 운영 위험은 민간 투자자가 부담하고, 수요 위험은 50:50으로 분담할 수도 있다. 이렇게 위험을 서로 분담해야 사용료 수준을 낮출 수 있다. 기존의 BTO 방식처럼 사업에 내재된 모든 위험을 민간 투자자가 부담하게 되면 투자자의 요구 수익률이 높아지고, 이는 사용료의 인상으로 이어질 수밖에 없다.

지방자치단체가 위험을 부담한다는 의미는 그 위험에 대한 책임을 진다는 의미이다. 즉, 수요위험을 50% 부담한다는 의미는 운영수입의 50%를 책임진다는 의미이다. 예컨대, 실제 수요가 협약 수요를 초과하는 경우 지방자치단체는 수익이 발생할 수 있으나, 협약 수요에 미달하면 부족분에 대한 책임을 져야 한다. 지방자치단체 담당 공무원은 이러한 내용을 잘 숙지하여야 하고, 민간투자사업은 모든 비용과 위험을 민간 투자자가 부담해야하는 것이라고 생각해서 안 된다.

셋째, 민간투자사업을 추진할 수 있는 충분한 전문가의 확보이다.

민간투자사업은 재정사업 등 타 사업과 달리 그 구조가 매우 복잡하다. 그렇기 때문에 민간투자사업을 원활히 추진하기 위해서는 기술, 교통, 금융, 회계, 법률 등의 숙련된 전문가가 필요하다. 일반적으로 볼 때 공무원은 순환보직 등의 이유로 한 곳에 오래 머무를 수가 없기 때문에 해당 분야에 대한 전문성이 다소 부족하다. 물론 민간투자사업을 진행하는 중에 KDI 공공투자관리센터나, 각 지방자치단체 연구원 및 지방행정연구원 등에 문의할 수도 있으나, 최종적으로 협약을 체결하는 주체는 지방자치단체의 장이고, 민간투자사업은 운영기간이 길어 지속적으로 관리 감독하여야 하므로 각 지방자치단체는 전문가를 확보하고 있는 것이 가장 좋은 방안이다.

하나의 사업이 착수되면 적격성조사, 제3자 제안공고, 사업계획서 평가, 실시협약체결을 거쳐 공사가 완공되고, 완공이후 운영 시에는 자금재조달, 사업시행조건의 조정, 분쟁 등 복잡한 업무가 기다리고 있다. 따라서 해당 전문가는 일반 공무원처럼 순환보직 제도에서 제외하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그래야 해당 업무에 대한 연속성을 확보할 수 있다.

이상과 같이 지방자치단체 민간투자사업에 대한 발전방향에 대해서 개인적인 생각을 이야기해 보았다. 자세히 이야기 하자면 끝이 없으나, 큰 틀에서 그간 경험한 내용을 중심으로 기술하였으며 향후 지방자치단체 민간투자사업이 더욱 발전되기를 기대한다.



이영대

(株)이원이엔지 사장

노후 지방상수도 시설 현대화를 위한 민간자본 유치 방안

1. 서문

우리나라의 상수도 물 공급체계 중 생활용수는 지방자치단체가 공급의 주체가 되는 지방상수도 및 간이상수도과 국가(수자원공사)가 공급 주체로 둘 이상의 지방자치단체에 원수 또는 정수를 공급하는 광역상수도로 구분된다.

이중 지방상수도는 법률상 지방자치단체의 고유 사무로, 상수도 요금 등을 재원으로 노후시설정비, 유지관리 등을 자체 투자로 시행하여야 하나, 시군지역 상수도 재정의 취약성 및 농어촌 지역의 심각한 누수율(郡 28.8%)로 인하여 노후시설 정비사업 시행 시 국가의 재정지원이 필요한 실정이다.

이에 따라, 지난 3월 28일 기획재정부, 환경부 등 관계부처 장관들이 참석한 제 17차 재정전략 협의회에서 노후 지방상수도 개량사업에 대한 국고지원을 적극 추진하기로 결정하였다. 이에 대한 정책실행을 위해 기획재정부는 그간 진행된 관련 연구용역을 바탕으로 안전하고 깨끗한 물 공급을 위한 노후 지방상수도 정비에 '17년부터 12년간 국고 1조 7,880억 원을 투자(총사업비 3조 962억 원) 할 계획이라 발표한 바 있다.

하지만 전국 지방자치단체의 상수도 시설을 개선하기 위해 필요한 재원은 향후 약 30조 원이 소요될 것으로 예측되어 부족한 재원에 대한 해결책이 마련되어야 하며, 사업시행 시 국고지원 이외에 지방자치단체의 지방비 확보가 필요하나, 지방자치단체 상수도 재정의 열악한 현실로 인해 적정 자원마련 및 적기 사업 추진 방안의 마련이 어려운 실정이다.

따라서 본고에서는 지방상수도 시설의 현황, 정비사업 추진의 문제점 등을 고찰해 보고 이에 대한 대책으로 민간자본을 활용하는 대안을 제시하고자 한다.

2. 지방상수도시설 현황 및 문제점

■ 지방상수도 현황

우리나라 상수도는 '70~'80년대 이후 빠른 속도로 보급되어 선진국 수준에 도달 하였으나 이 시기에 건설된 시설은 향후 5~10년 이내에 개량시기가 도래하여 재 투자 규모가 기하급수적으로 증가할 것으로 예상된다.

2014년 상수도통계 기준으로 전국 지방상수도 시설 중 정수장의 경우 20년 이상 경과한 시설이 차지하는 비율이 전체 486개소 중 286개소로 약 59%이며, 상수 관망의 경우 총 185,707km의 약 10%인 18,201km가 30년 이상 된 시설로 국민에게 깨끗한 물을 공급해야 하는 상수도시설의 노후화가 심각한 실정이다.

구 분	계	5년 미만	5~9년	10~14년	15~19년	20년 이상
상수관로 (km. %)	185,707	33,615 (18.1)	39,226 (21.1)	29,748 (16.0)	24,885 (13.4)	58,233 (31.4)
정수장 (개소수,%)	486	23 (4.7)	52 (10.7)	68 (14.0)	57 (11.7)	286 (58.8)

<표 1> 전국 상수관로 및 정수장 노후화 현황

자료 : 환경부 보도자료, 2016. 6. 5.

수도관의 노후화로 인하여 정수장에서 생산된 물이 새고 있는 양을 나타내는 누수율은 전국평균 11.1%로 지역별로 살펴보면, 특·광역시 4.6%, 시지역 14.1%, 군지역 28.8%로 대도시에 비해 재정이 열악한 시·군 이하 지역일수록 누수율이 큰 것으로 조사되었다.

연간 누수량은 약 6.6억 톤(팔당호의 2.6배, 보령댐의 6배)으로 이는 전국에 46일 동안 수도물을 공급할 수 있는 양으로, 이를 금액으로 환산하면 약 5,500억 원 규모로 상수도시설의 노후화로 인한 손실이 매우 큰 것으로 나타났다.

그러나 누수율 저감을 위한 노후 상수관로의 교체율은 상수관로 전체의 약 1%수준으로 땀질식 처방만이 이루어지고 있는 실정이다.

구 분	총인구 (만 명)	급수인구 (만 명)	보급률 (%)	유수율 (%)	누수율 (%)
전국	5,242	5,037	96.1	83.72	11.12
특·광역시	2,364	2,356	99.7	92.19	4.64
시	1,964	1,947	99.1	79.36	14.10
군	914	735	80.3	63.92	28.77

<표 2> 전국 지방자치단체 규모별 급수현황

자료 : 환경부 보도자료, 2016. 6. 5.

전국 정수장 시설용량은 27,141천m³/일으로 이 중 28.6%만이 고도정수 처리 시설을 거쳐 생산되고 있어 취수원 수질악화 및 수질오염사고 등에 대한 대응이 미흡하여 매년 수질사고 발생빈도가 높아지고 있으나, 지방자치단체의 상수도 재정이 열악하여 적기에 유지보수가 이루어지지 않고 있다.

■ 열악한 재원조달 여력

이에 노후 상수도시설 정비를 위해 환경부 및 기획재정부에서는 사업시급지역을 대상으로 '17년부터 총사업비 3조962억 원 중 지역발전특별회계 '생활기반계정'을 통하여 총 1조7,880억 원을 지원할 계획이며, 이중 상수관망의 경우 103개 지방자치단체 3,332km(총사업비 2조3,988억 원), 정수장의 경우 24개 지방자치단체 699천m³/일(총사업비 6,974억 원)을 지원할 계획이다.

그러나 금회 국고지원은 재정이 열악한 군지역 및 일부 시지역을 중심으로 향후 12년간 시행되는 한도예산으로 상수관망 정비사업은 5년 이내, 정수장 정비사업의 경우 3년 이내 사업시행을 완료해야 한다.

지원대상의 단일 규모를 보면 정수장의 경우 총사업비 1,000억 원 이상인 지역 3개소를 제외하면, 평균 사업비가 약 170억 원, 상수관망의 경우 단일 급수구역의 평균 사업비가 약 100억 원 으로 지방자치단체별로 다수의 급수구역을 감안하면 약 300억 원의 사업비가 소요되는 사업으로 국비지원을 50%(상수관망의 경우 50%+0~20%)을 감안하더라도 지방자치단체는 약 100~150억 원의 지방비 확보가 필요하다.

(단위: 원, m³)

구 분	생산원가	수도요금	현실화율	2014년 재정자립도
전국	849.3	660.4	77.8%	44.8%
특·광역시	671.6	611.7	91.1%	61.5%
시	869.1	691.6	79.6%	31.7%
군	1,716.4	801.0	46.7%	11.4%

<표 3> 수돗물 생산원가 및 수도요금 현황

자료 : 환경부 통계자료(2014)

현재 지방상수도 운영은 행정구역별로 분절되어 영세규모 운영에 따른 비효율적인 구조이며, 급수인구 및 지역별 규모에 따른 투입원가가 상이하고, 상대적으로 인구대비 급수구역이 큰 군단위 및 일부 시지역의 경우 투입원가가 타 대도시에 비하여 상대적으로 높을 수밖에 없는 구조이다.

군단위 및 도농 복합시의 경우 요금현실화율은 전국 평균(77.8%)에 못 미치는 46.7%로 이에 따른 적자구조의 악순환으로 재정 부족분에 대해서는 일반회계 보조금 등에 의존하여 예산을 충당하고 있다.

(단위: 백만 원)

구 분	자본수입	필수지출	과부족액	지출부족지방자치단체
전국(162)	43,506	47,796	-9.9%	
특·광역시(7)	18,162	16,267	10.0%	3개
수도권 시(27)	10,551	10,843	-2.8%	8개
일반 시(50)	11,616	13,894	-19.6%	39개
군 지역(78)	3,256	6,791	-108.6%	69개

<표 4> 지방자치단체의 상수도사업 예산현황

구 분	전국	특·광역시	시	군
최근 3년 누계	10,878억 원	113억 원	4,652억 원	6,113억 원

<표 5> 최근 3년간 일반회계 전입금 현황

요금인상을 통하여 낮은 요금현실화율을 100%까지 달성하여 재원을 조달하더라도 연간 확보 가능한 재원이 시지역은 연간 평균 24억 원, 군지역은 3억 원에 불과하며 국비가 지원되더라도 지방자치단체가 노후상수도 정비사업을 시행할 수 있는 재원을 확보하기 어려운 실정으로 이에 따라 사업의 지연, 소규모 사업 시행에 따른 땀질식 처방, 심지어 사업을 포기하는 지방자치단체가 있을 우려가 있다.

과거 “지방상수도 통합운영 및 상수관망 최적화사업(’10~’13)”에서와 같이 상수관망 기능개선을 위한 노후 상수관 개량사업에 일부 국고를 보조하였으나, 국고지원이 4년간 한시적이었고, 낮은 국고보조율(30%±20%)로 인해 47개 지방자치단체중 12개 지방자치단체만 사업을 수행하고 ’13년 사업이 중단된 사례가 있다.

구 분		전 국	특·광역시	시	군
지방자치단체 수		162	7	79	78
요금현실화 100%시 확보가능재원	전체	6,175억 원	4,010억 원	1,913억 원	251억 원
	평균	38억 원	573억 원	24억 원	3억 원

<표 6> 요금인상 시 지방자치단체별 확보가능 재원

3. 노후 상수도사업 재원확보 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 상수도 사업의 열악한 재정여건을 고려할 경우 지방자치단체는 수도요금인상 및 원가절감 등 경영 정상화를 통한 사업시행 방안 마련이 필요하나, 누수율 저감 등의 시설 개선이 이루어지지 않는 원가 절감방안에는 그 한계가 있으며, 또한 수도요금 인상은 지방자치단체장의 정치적인 입지, 지방의회의 승인 등을 고려할 경우 단기적인 요금인상을 통한 경영정상화는 어려운 실정이다.

이에 기획재정부는 ’15년 4월 이러한 재정여력의 한계를 해소할 수 있는 방안으로 민간투자사업 활성화를 발표하였으며, 그 내용으로는 민간의 여유자금을 SOC 투자확대에 활용하여 경기 회복 및 안정적인 투자처 확보가 가능한 방안을 제시하였다.

과거의 민간투자사업의 형태는 크게 시설의 준공과 동시에 소유권이 정부에 귀속되고 사업시행자가 운영을 부여받아 이용자에게 직접 이용요금을 징수하는 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식과 소유권이 정부에게 귀속되고 사업

관리 운영권은 인정하되 협약에서 정한 일정기간 동안 임차료를 정부에게 받는 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식이었다.

이러한 사업방식은 최소운영수입보장(MRG) 폐지 및 건설경기 침체에 따른 과도한 경쟁으로 인한 수익성 악화, 민자사업에 대한 부정적 여론 등에 기인한 리스크 증가로 인해 투자규모가 줄어들어 BTL의 경우 한도액은 '07년 9.9조 원에서 '13년 0.7조 원, BTO 협약체결액은 '07년 5.2조 원에서 '13년 1.9조 원으로 지속적으로 감소하고 있다.

이에 따라 기획재정부는 BTO 방식의 단점을 보완하면서 변화하는 환경에 대처할 수 있는 새로운 제 3의 사업방식으로 정부가 사업시행에 따른 위험을 분담하여 사업의 위험을 낮추는 위험분담형인 BTO-rs(Risk Sharing) 방식과 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비 만큼 정부가 보전(초과이익 발생 시 공유)하여 사업위험을 낮추는 손익공유형인 BTO-a (adjusted) 방식을 도입하였으며, 또한 최근 법안의 개정을 통해서 상수관망 정비사업에 대한 BTL 사업의 민간제안을 허용하였다.

지금까지 환경사업 분야의 민간투자사업은 하수도사업을 중심으로 하수처리장의 경우 BTO, 하수관거의 경우 BTL 사업으로 추진되어 왔으며, 상수도사업의 경우 최근에 정수장을 중심으로 일부 민간제안이 이루어지고 있으며 향후 수요산정이 가능한 정수장의 경우 BTO, BTO-a, BTL 방식의 적용이 가능할 것으로 판단되고, 상수관망의 경우 수요산정이 곤란하여 BTL사업방식 등을 제안할 수 있을 것으로 판단된다.

구 분	BTO	BTO-a	BTL
사업수익률(경상)	7~8%대	4~5%대	2~3%대
투자위험분담	민간 100%	민간 70%, 정부 30%	낮음
민간리스크	매우 높음	낮음	거의 없음
사용료수준	124%	100%	78%

<표 7> 민간투자 사업방식별 비교

사업방식별 정부부담액을 살펴보면 BTL 사업 방식은 국고채 금리율에 일정한 가산금리를 적용하여 사용료 수준이 공기업 운영 시와 유사한 수준이며, BTO-a 사업 방식의 경우 정부가 협약에 따라 최소 사업운영비를 보전하여 사업리스크를 낮춤으로써 과거 BTO 사업 대비 사용료 수준이 낮은 편이다.

따라서 지방자치단체의 열악한 재정현황으로 초기투자비의 확보가 어려운 노후 상수도시설 현대화사업의 활성화를 위해서는 민간자본을 최대한 활용하되 지방자치단체 부담을 경감할 수 있는 BTO-a 및 BTL 사업방식 등이 적용 가능할 것이다.

4. 지방 상수도시설 민간자본 유치를 위한 정책적 대안

지방 상수도시설 정비사업과 관련된 민간제안은 '14년 포항남구통합정수장이 BTO 방식으로 최초 제안되었다. 이 사업의 경우 PIMAC의 적격성을 통과하여 사업타당성이 확보되었으나, 물 민영화 논란 및 수도요금 급등 우려 등에 대한 시민단체의 반발로 사업추진 2년 만에 사업이 좌초되었으며, 최근에는 대전시 월평 1, 2단계 및 송촌 2단계 고도정수처리시설 설치사업이 BTO-a 방식으로 민간제안 되었으나, 대전시 의회가 이 사업을 상수도 민영화로 규정, 반대하여 사업의 추진여부가 불분명한 실정이다.

위와 같이 정부가 환경시설에 대한 민간투자정책 활성화를 추진해도 이러한 물 민영화 및 요금인상 우려 등에 대한 해소 없이는 민간투자사업 추진이 불투명하며 이런 기조가 계속된다면 민간사업자들의 투자기피 등으로 인해 정부정책에 역행하는 결과를 초래할 수 있다.

먼저 물 민영화 논란을 살펴보면, 우리나라는 수도법 12조에 “수도사업은 국가·지방자치단체 또는 한국수자원공사가 경영하는 것을 원칙으로 한다”라고 명시되어 있다. 이는 국내법상 수도사업의 민영화가 근본적으로 어렵다는 것이다.

그간 BTO 사업은 시설의 준공과 동시에 시설은 국가에 귀속되며 사업자가 운영권을 얻게 되어 사용자에게 요금을 징수하게 된다. 하지만 수도사업의 경우 시설은 국가에 귀속되나, 사업시행자가 요금을 직접 사용자에게 징수하지 못하는 구조로 이는 국내법상 수도요금은 시의회 및 물가조정회를 거쳐 시장이 결정하는 사항으로 민간사업자가 결정을 할 수 없기 때문이다. 따라서 상수도의 특정 시설에 대해서 민간투자사업을 시행할 경우 지방자치단체장은 취수 정수, 및 배·급수 등이 포함된 수도요금을 시민들에게 징수하여 특정 시설을 위탁·운영하는 민간사업자에게 그 대가를 지불하게 된다.

민영화란 특정 시설의 소유 및 서비스를 제공하고 이에 따른 가격결정 권한이 있어야 하지만 실제 시설에 대한 소유권 및 요금에 대한 결정 권한이 없는 사업방식을 민영화로 규정짓는 것은 무리가 있다.

한편 요금인상 논란을 보면, 민간투자사업을 시행함에 따라 요금이 급등할 것이라는 우려가 있으며, 이러한 논란에 대하여 과거에 시행되었던 하수도시설 민간투자 사업을 예를 들어보겠다. 2004년 안성시는 민간투자협약을 맺고 공사완료 후 운영 중인 안성시 하수도시설 민간투자사업과 관련하여 급등한 하수도요금 논란으로 D건설사와 최근 협약을 해지하였다.

사업 전 하수도요금 현실화율은 14.3%로 전국 최하위권(전국평균 51%), 하수도 보급률 또한 39.6%로 경기도 최하위였으나, 민간투자사업(총공사비 1,291억 원) 시행으로 보급률을 80%대까지 향상시켰다.

하지만 재원투입에 따른 요금의 현실화율에 따라 가정용 하수도요금을 기존대비 357%나 인상이 필요하다는 논란 끝에 '16년 6월 민간사업자와 협의 하에 민간투자협약을 해지하였다.

사업방식(재정사업 또는 민간투자사업)에 상관없이 사업 시행 시 신규자본이 투입되고 준공과 동시에 자산이 증가하게 된다. 이는 자산유지에 필요한 재원이 더

투입되어야 하며 자산에 대한 원가상승으로 요금인상이 반드시 이루어져야 정상적인 경영이 가능하다는 것이다.

요금현실화율이 14.3%라는 것은 원가가 1,000원일 경우 요금을 143원 밖에 징수하지 못한다는 것이며 부족한 재원 충당은 타 회계에서 차입할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 위 사례에서 안성시민들은 하수도요금을 톤당 143원을 지불한다고 생각하지만, 실은 다른 목적으로 사용되어야 할 세금 857원이 상수도 재정 부족분 충당에 사용되고 있는 것이다.

이러한 수도사업의 재정건전성을 확보하지 못한 지방자치단체가 민간투자사업을 시행하였을 경우 필연적으로 수반되는 요금인상의 논란이 과연 민간투자사업으로 인한 것인지는 생각해 볼 여지가 있다.

따라서 정부는 이러한 지방자치단체 수도재정의 현실을 시민들에게 올바르게 알리고 지방자치단체장들도 수도경영 정상화를 위해 요금인상 등을 통해 자구 노력을 해야 하며, 민간자본을 활용한 민간투자사업 유치 시에도 현 요금현실화율 및 재정상황을 올바르게 알려서 사업시행의 당위성을 홍보하여야 한다. 또한 지자체도 민간투자사업 유치 시에 사업의 필요성 확립, 규모 및 사업비의 적정성에 대한 검증, 사업시행 후 지방자치단체 재정에 미치는 영향 등에 대한 정확한 파악이 필요하다.

또한 사업자도 민간투자 사업시행에 따른 물 민영화 논란에 대응하기 위해서는 이미 상수도사업에 민간 투자가 활발히 이루어지고 있는 영국, 프랑스 등의 예와 같이 운영의 공공성을 위해 SPC 구성 시 시공은 민간이 하되 운영은 현재 지방 상수도를 위탁·운영하고 있는 한국환경공단 및 한국수자원공사 등 공공기관과 공동으로 운영할 수 있는 방안을 모색하여야 하며, 지하철 9호선 “시민편드” 등의 예와 같이 시민들의 운영권 참여 및 감시기관으로의 역할을 위한 사업 참여방안 등 환경사업 민간투자사업을 활성화하기 위한 물 민영화 논란에 대한 다각적인 해결방안 제시가 이루어져야 할 것으로 생각된다.



신두섭

한국지방행정연구원
지방투자사업관리센터(LIMAC)
기획총괄부장

일본의 민간투자사업과 시사점

1. 들어가며

일본의 민간투자사업과 관련하여 주무부처는 내각부에서 관리를 하고 있으며, 일본 역시 민간자본을 활용하여 공공시설 등의 정비를 촉진하기 위해 본 제도가 도입되었다. 물론 그 시작 및 계기에 있어서는 국가마다 다를 수 있으나, 각기 추구하는 목적이 있기 때문에 이를 뒷받침하기 위한 제도를 확립하고 이를 추진하기 위한 제도 정비와 개선을 지속적으로 유지해 온 것을 알 수 있다. 따라서 이 소고에서는 일본의 민간투자사업과 관련된 개념 정의 및 최근의 동향을 파악하고 이를 통해 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 일본의 PFI와 유형

1) 일본의 PFI

우선, 일본에서 PFI의 개념 정의를 공공시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 민간의 자금, 경영 능력 및 기술적 능력을 활하여 추진하는 새로운 수법으로 설명하고 있다. 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력을 활용함으로써 국가나 지방자치단체 등이 직접 실시하는 것보다 효율적, 효과적으로 공공 서비스를 제공할 수 있는 사업에 대해 PFI 수법으로 실시한다는 것이다. 일본에서도 이 제도의 도입 목적이 명확한데, 이 수법 도입을 통해 국가나 지방자치단체의 사업비용을 삭감할 수 있으며 보다 질 높은 공공서비스 제공을 목적으로 하고 있다.

일본에서는 「민간자본 등 활용을 통한 공공시설 등 정비 촉진에 관한 법률」(PFI 법)이 1999년 7월에 제정되었으며 2000년 3월에 PFI의 이념과 그 실현을 위한 방법을 제시한 「기본방침」이, 민간자금 등 활용사업추진위원회(PFI 추진위원회)의 의결을 거쳐, 내각총리대신에 의해 책정되었으며 PFI의 틀이 만들어지게 되었다.

이 PFI의 사업을 통해 얻고자 하는 효과는 다음과 같이 기대되고 있다.

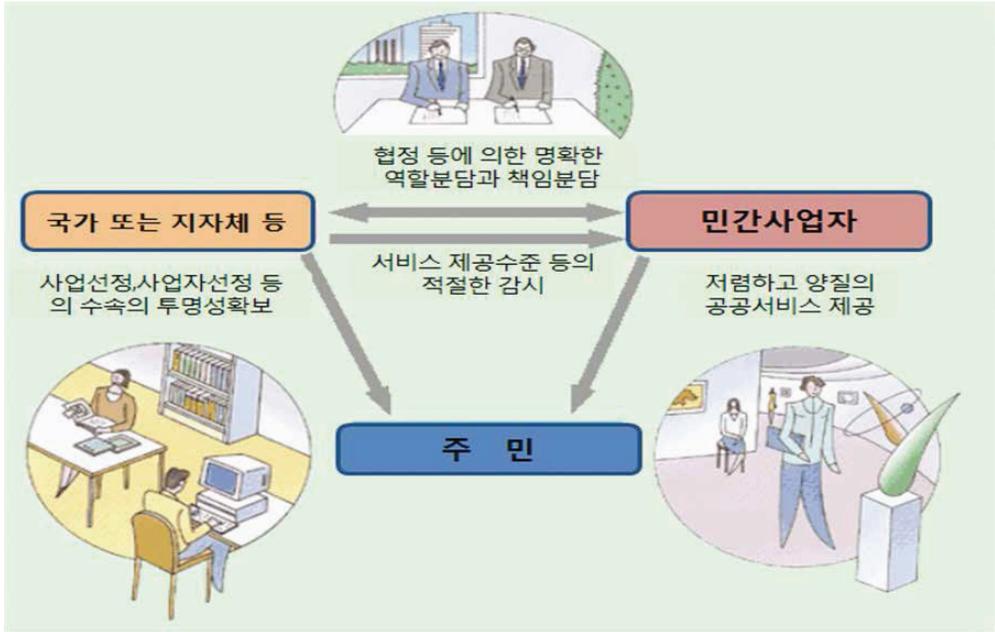
첫째, 양질의 공공서비스가 제공된다는 것이다. 이 사업에서는 민간 사업자의 경영 상 노하우와 기술적 능력의 활용이 가능하다. 또한 사업 전체의 리스크 관리가 효율적으로 이루어지고 있으며, 설계·유지관리·운영의 정부 또는 일부를 한꺼번에 취급함으로써 사업비용의 삭감을 기대할 수 있다. 이렇게 비용 삭감, 질 높은 공공서비스 제공이 기대되는 것이다. 특히 리스크관리 측면에서 사업을 추진하는 상황에서 사고, 수요의 변동, 물가나 금리 변동 등의 경제 상황 변화, 계획의 변경, 천재지변 등의 다양한 예측이 불가능한 상황으로 인한 손실 등이 발생할 가능성이 있다. PFI에서는 이러한 리스크를 가장 잘 관리 가능한 자가 그 리스크를 부담하게 된다.

둘째, 공공서비스 제공에 있어 행정과 관련한 개혁 효과이다. 종래 국가나 지방자치단체 등이 수행하여 온 사업을 민간 사업자가 수행하게 되면 민관의 적절한 역할분담에 기초하여 새로운 민간 파트너십이 형성되어 갈 것으로 기대된다.

셋째, 민간의 사업기회를 창출함으로 경제 활성화에 이바지할 것으로 기대된다. 지금까지 국가나 지방자치단체 등이 수행해 온 사업을 민간 사업자에게 위임함으로써 민간에 새로운 사업기회를 가져오게 하는 것이다. 다른 수입사업과 조합하여 새로운 사업기회를 창출하게 되는 것이다. PFI 사업을 위한 자금조달방법으로 프로젝트 파이낸스 등 새로운 수업을 도입함으로 금융환경이 정비되며 새로운 파이낸스 마켓의 창설로 이어질 것이 예상된다. 이러한 신규산업을 창출하고 경제 구조개혁을 추진하는 효과가 기대된다.

2) PFI의 성격

PFI의 성격은 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 우선 ① 공공성의 원칙이다. 즉, 공공성이 있는 사업일 것이다. ② 민간경영 자원 활용원칙이다. 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용해야 한다는 것이다. ③ 효율성 원칙이다. 이것은 민간사업자의 자주성과 창의적 노력을 존중함으로 보다 효율적이며 효과적으로 실시해야 한다는 것이다. ④ 공평성의 원칙이다. 특정 사업의 선정, 민간사업자의 선정에 있어 공평성이 담보되어야 한다는 것이다. ⑤ 투명성의 원칙이다. 이것은 특정 사업의 제안에서 종결에 이르기까지 전 과정에 있어 투명성이 확보되어야 한다는 것이다. ⑥ 객관주의이다. 이것은 각 단계에서의 평가결정에 대해 객관성이 있어야 한다. ⑦ 계약주의이다. 공공시설의 관리자 등과 선정 사업자간의 합의에 대해 명문에 따라 당사자의 역할 및 책임분담 등의 계약 내용을 명확히 해야 한다. 마지막 ⑧ 독립주의이다. 이것은 사업을 담당하는 기업체의 법인격상의 독립성 또는 사업부문의 구분 즉 경리 상 독립성이 확보되어야 한다.



자료: 일본 내각부 민간자금 등 활용사업추진실 (<http://www8.cao.go.jp/pfi/>)

또한 각 사업주체 즉, 공공시설 등의 관리자 등은 국가의 경우 각 성 및 각 청의 장으로 중의원의장, 참의원 의장, 최고재판소장관, 회계감사원장 및 대신을 말하며, 지방자치단체의 장은 도도부현 지사나 시정촌의 장을 말한다. 이 외에 특수법인 등의 공공법인이 사업 주체가 된다.

3) PFI의 대상시설

PFI의 대상시설은 공공시설로는 도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 수도, 하수도, 공업용수도 등이 있으며, 공용시설로는 청사나 숙사 등이 있다. 또한 공익적 시설에는 공영주택, 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갯생보호시설, 주차장, 지하상가 등이 있다. 그 외 시설에는 정보통신시설, 열공급시설, 신에너지시설, 리사이클시설, 관광시설, 연구시설 등이 있다.

4) PFI 사업의 절차

PFI 사업의 추진 절차를 보면 다음과 같다.

■ 특정사업의 선정

우선 ① 민간사업자로부터 제안이 있다. 이 때 공공시설 등의 관리자는 민간사업자의 제안과 관련하여 접수, 평가 등을 위한 체제 정비가 이루어지게 된다. ② 사업의 제안이다. 이 때 역시 관리자는 PFI 사업으로서의 실시 검토, 민간사업자로부터의 제안 사업을 적극적으로 거론하게 된다. 아울러 PFI 사업으로서의 적합성이 높고 국민의 수요에 적절하며 조기 착수가 판단되는 사업으로, 실시방침을 책정하는 등의 절차에 착수하게 된다. ③ 실시방침의 책정 및 공표이다. 이 때에 관리자는 공정성, 투명성을 배려한 조기 단계에서의 실시방침의 책정 및 공표를 하게 된다. 또한 민간사업자의 진입을 배려한 내용의 구체성과 검토 진척에 따라 내용을 순차적으로 상세화 하고 보완을 허용하게 된다. 그리고 공공시설의 관리자가 관련하여 예상되는 리스크 및 그 부담을 가능한 구체적으로 명확화 한다. 아울러 필요한 인허가 등, 민간사업자가 수행 가능한 공공시설 등의 유지관리 또는 운영의 범위, 적용 가능한 보조금, 용자 등의 구체적인 내용을 가능한 명확화 한다. ④ 특정사업(PFI 사업)의 평가·선정, 공표이다. PFI 사업으로 실시함으로 효율적이며 효과적으로 실시 가능한 기준(동일 서비스 수준 하에서의 공적 재정 부담의 축소, 동일 부담 수준 하에서의 공공서비스 수준의 향상 등)을 적용하게 된다. VFM산정에 있어서는 공적 재정부담의 총액의 현재가치 환산에 따라 평가(소요의 적절한 조정)한다. 정량적인 평가 원칙과 이것이 곤란한 경우에 객관성을 확보하여 정성적인 평가를 수행한다. 선정 결과 등 공표에 있어서는 투명성을 확보해야 한다.

■ 민간사업자의 모집 및 선정 등

우선 ① 민간사업자의 모집, 평가·선정, 공표이다. 공공시설 등의 관리자는 경쟁성 담보, 절차의 투명성을 확보해야 하며, 민간사업자의 창의성 발휘에 유의하고, 제안준비기간 확보에도 배려해야 한다. 가격 이외의 조건을 고려한 ‘종합평

가'를 실시하는 경우에 평가기준의 객관성 확보가 필요하다. 다시 말해 성능발휘가 중시되어야 한다. 민간사업자의 질문에 대한 공정한 정보제공과 선정 결과 등의 공표에 있어 투명성을 확보해야 한다. ② 협정 등의 체결이다. 공공시설 관리자와 선정사업자는 협정에 의해 규정과 그 공개에 있어서는 당사자 간 권리의무에 대해 구체적이고 명확하게 해야 한다. 아울러 리스크 배분의 적정화를 배려한 리스크 분담의 명확화, 리스크 경감 및 제거를 위한 대응의 명확화가 필요하다. 사업종료 시에는 사업계속이 곤란한 경우 계약해제에 관한 구체적이며 명확한 규정이 있어야 한다. 선정사업의 현황에 따라 적절한 대응이 필요하다. 협정 등의 해석에 의의(疑義)가 발생한 경우에 구체적이며 명확한 규정이 필요하다.

■ PFI 사업의 실시

우선 ① 사업 실시 감시 등이다. 공공시설 관리자 등과 선정사업자는 협정 등에 따라 사업을 실시하고 제공 되는 공공서비스의 수준을 감시 및 감독해야 한다. ② 사업의 종료이다. 토지 등의 명도가 있는 경우에는 보다 확실한 협정 등에 정해진 자산의 취급 조치에 따라야 한다.

3. PFI의 사례와 시사점

1) 일본 카나가와현립근대미술관 신관(神奈川県立近代美術館 新館)
시설정비 사업

■ 사업의 개요

발주자	카나가와현			
사업내용 요지	-사업지 : 카나가와현 카마쿠라시(鎌倉市), 미우라군 하야마초(三浦郡 葉山町) 대지면적 : 14,971.84m ² 건축개요 : 지상 2층 지하 1층, 연면적 7,111.51m ² (구조체 제외)			
사업기간	약 32년(건설2년, 유지관리 및 운영 30년)			
사업비용	약 124.9억 엔(사업자의 제안금액)			
민관의 업무분담	관이 설계, 운영(전시기획, 작품수집 및 교육보급 등)을 실시 사업자는 VE제안, 건설, 유지관리, 부대사업(독립채산). 카마쿠라 본관 및 별관의 업무는 유지관리업무만 함			
스케줄	실시방침공표	2000년 7월 28일	낙찰자결정	2001년 4월 3일
	특정사업선정	2000년 9월 18일	계약체결	2001년 7월 5일
	입찰공고	2000년 11월 14일	공용개시	2003년 10월 11일

자료: <http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/practice18.pdf>

이 사업은 일본에서 처음 미술관 PFI 사업으로 카나가와현립근대미술관은 본관 시설의 노후화, 기부에 따른 미술품의 증가 등으로 수장 공간이 부족하여 새로운 미술관 공간이 필요하게 되었다. 지출액은 평준화, 코스트, 공기 단축, 시설의 라이프사이클 비용의 삭감을 목적으로 비슷한 효과를 가진 리스방식 채택이 검토되고 있었으나 PFI 법 시행을 계기로 법적으로 명확한 근거를 가진 PFI 수법을 채용하게 되었다. 관민의 역할 분담을 보면, 민간사업자가 하야마 신관을 건설 및 소유하고, 하야마 신관 및 카마쿠라관(본관 및 별관)의 유지관리를 수행한다. 하야마 신관의 찻집·음식점·뮤지엄숍 등 미술관의 부대시설과 관련한 운영과 비품 정비 등을 담당한다. 이 외에 공립미술관으로서의 역할 및 의의 등을 고려

하여 현에서 지속적으로 일정의 미술관 업무를 실시하게 된다. 설계는 현이 실시 설계까지 수행하며, 민간 사업자에게는 VE제안을 요구하였다. 현으로서는 필요한 부분에 대해서는 사양을 기재하고, 그 외 부분에 대해서는 현의 학예원(學藝員)을 중심으로 근대미술관의 시설정비와 운영사업에 대한 콘셉트를 제시함으로 민간사업자로부터의 창의적인 고민이 이루어질 수 있도록 유도하였다. 특히 연도 예산에 구애받지 않고 중장기적인 유지관리계획에 따라 예방보전을 고려, 일상 업무를 실시함으로 유지관리비용을 절감하고 있다. 또한 자주적인 민관 간 대화를 통해 협동업무 실시의 상승효과를 볼 수 있도록 하고 있으며, 민간사업자 측에 있어서도 객관적인 평가에 기초하여 업적 모니터링이 가능하도록 독자 평가 지표가 개발되기도 하였다. 독립채산사업의 음식점 기능과 관련하여서는 주말에 높은 집객률을 유지하고 서비스의 질을 높이고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 미술관 시설 정비에 있어 PFI 사업을 통한 장점으로는 ① 장기계약에 의해 서비스의 질을 안정적으로 확보할 수 있다는 것이다. 즉 장기계약을 전제로 매년, 민간사업자의 경험과 노하우가 축적, 안정적으로 질 높은 서비스를 기대할 수 있다. 또한 단년도 예산 제약에 구애받지 않고 민간사업자의 노하우를 활용한 기동적인 수선이 가능하다는 것이다. ② 현에 의한 민간사업자 선정 업무의 부담을 경감시킬 수 있다. 복수의 업무를 별개로 매년 발주한 것을 30년간 일괄 발주함으로 현의 사무부담이 대폭 경감하고 있는 것이다. ③ 현으로부터의 명확한 콘셉트가 제시될 수 있다. 당초 현의 콘셉트가 명확하고 민관의 역할 분담도 명시되었다. 공공측이 희망하는 각 개별실의 유지관리 서비스 수준이 적절히 민간 사업자에 전달되고, 민간사업자도 요구된 성능을 달성하기 위해 효율적이고 효과적인 시설 관리의 검토가 가능하였다. ④ 복수 업무 및 동종 건물의 유지관리를 일괄 위탁함으로 업무의 효율화가 가능하였다. 복수의 업무를 일괄 실시함으로 창구를 일원화하고, 업무의 효율화를 꾀할 수 있었다. 유지관리업무와 관련하여서는 세 개의 건물을 묶어 관리하는 보기 드문 안건이며, 민간사업자는 복수건물을 일괄 관리하는 노하우를 습득하고 있다.

하지만, 이러한 장점을 가지고 있는 PFI 사업 방식도 몇 가지 풀어야할 과제

[이달의 이슈와 포럼: 해외사례]

가 있다. 민간사업자와 현이 협동하고 있는 사업으로 KPI(Key Performance Indicator)와 SLA(Service Level Agreement)를 개발하고 있는데, 이러한 성능발주에 대해 제공된 서비스의 질을 엄격히 관리하기 위해 필요한 output 지표, 효과적 관리의 바람직한 방식이 필요하다. 민간기업의 창의적인 노력을 최대한 살릴 수 있도록 적절한 모니터링 지표가 확립되어야 하며, 향후 PF I사업에 대한 시사를 준다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 경우도 국가나 지방자치단체 모두 공공 서비스 제공을 위한 재원부족, 서비스의 질 제고, 민간 자본을 활용한다는 측면에서 외국 사례들이 주는 시사점을 충분히 검토한 이후 우리나라만의 독자적 모델을 지속적으로 개발할 필요가 있다.

참고/문헌

- 일본 내각부 민간자금 등 활용사업추진실 (<http://www8.cao.go.jp/pfi/>)

관광, 문화,
예술의 도시
통영



통영시는 문과체육관광부 지정 2016년 올해의 관광도시로 선정되었다. 크고 작은 570개의 섬으로 이루어진 바다와 문화, 예술이 한곳에 어우러져 있는 통영시는 미륵산에서 바라본 한려수도, 달아공원에서 바라본 석양, 남망산 조각공원, 통영운하, 제승당 앞바다, 사랑도 옥녀봉, 연화도 용머리, 소매물도에서 바라본 등대섬 등 통영 8경을 자랑하고 있다. 이외에도 철거될 위기에서 벽화마을로 재탄생한 동피랑 등 볼거리가 넘쳐나는 관광의 도시다.

앞서 통영시장의 인터뷰와 “김효영의 시사포커스 경남”(2016.7.21.)의 인터뷰에서도 통영시를 관광, 문화, 예술의 도시로 만들겠다고 밝혔다. 원래 통영시는 전통적으로 조선업에 대한 의존도가 높았는데 최근 조선업이 위기로 상당히 어려웠던 시기를 보냈다. 그것을 극복한 것이 바로 관광산업과 수산업이었다고 통영시장은 언급했다. 관광산업은 통영 케이블카를 중심으로 관광시설을 확충했다고 언급했다. 이외에도 통영 국제음악제는 아시아존에서 탄탄하게 자리 잡았고, 그에 대한 성과로 2015년 아시아에서 두 번째로 유네스코가 지정하는 음악창의도시로 지정받았다.

통영시는 소설가 박경리, 꽃의 시인 김춘수, 한국의 피카소 전혁림, 세계적인 작곡가 윤이상 등 과 같은 수많은 예술인을 배출한 도시이다. 소설가 박경리는 통영에서 자란 어린시절이 작가로서의 자신에게 상당한 영향을 미쳤다고 말한 적이 있다.

섬의 파노라마! 한려수도 조망케이블카!

통영시의 대표적인 관광지인 케이블카는 개장 8년 만에 누적탑승객 천만 명을 돌파했다.



통영 케이블카

케이블카에서는 통영 앞바다의 대부분의 섬을 파노라마처럼 둘러볼 수 있다. 미륵산 8핀 능선에 자리 잡은 한려수도 조망케이블카는 약 2km로서 관광용으로서는 국내 최장의 길이를 자랑한다.

미륵산 정상에 오르게 되면 한산도를 거쳐 통영 앞바다의 보석 같은 섬들을 파노라마로 둘러볼 수 있다.

통영 케이블카는 통영시가 추진하고 통영관광개발공사가 운영하는 사업이다. 통영시는 작년기준으로 약 660만 명(통영시 자료)의 관광객이 방문하였는데, 통영 케이블카의 이용객이 가장 많은 것으로 알려져 있다. 통영 케이블카의 성공사례에 힘입어 전국의 여러 지방자치단체에서 케이블카 사업(서울 2곳, 부산 1곳, 강원 치악산 등 8곳, 경남 지리산 등 4곳 등)을 추진하고 있으나, 수익성 및 환경훼손의 논란으로 추진에 난항을 겪고 있다.



케이블카와 한려수도 운해



한산만의 아침

철거위기에 영화의 배경으로 탈바꿈된! 동피랑!

통영시에는 철거위기에 벽화마을로 재탄생한 ‘동피랑’이라는 마을이 있다. 동피랑이라는 재미있는 지명은 ‘동쪽 피랑(비탈)’에 자리한 마을이라는 뜻이다.

동피랑은 구불구불한 옛날 골목을 온전하게 간직한 곳이다. 거미줄처럼 이어진 전깃줄, 바닷바람에 펄럭이는 빨래, 녹슨 창살, 우리가 골목에서 기대하는 모든 것들이 옹기종기 모여 하나의 시큰한 풍경을 이루고 있다.

이 지역은 원래 재개발 계획이 추진되어 왔는데 시민단체에서 재개발보다는 지역의 역사와 서민들의 삶이 녹아있는 독특한 골목문화로 재조명 하자는데 의견을 모아 지금의 동피랑 벽화마을을 탄생시켰다.

동피랑은 영화의 배경으로 등장하였다. 통영을 배경으로 한 홍상수 감독의 영화, ‘하하하’(2010년 개봉, 제63회 칸영화제의 주목할 시선부문 대상 수상)에서 주인공의 집을 동피랑 동네로 설정했다.



동피랑 동네전경

통영! 문화예술을 품다!

통영은 관광뿐만 아니라 문화, 예술도 즐길 수 있는 도시이다. 통영에서 탄생한 예술가들의 기념관을 방문할 수 있다.

박경리 기념관은 통영 출신의 소설 ‘토지’ 작가이자 한국문학사의 큰 족적을 남긴 박경리 선생의 묘소가 있는 산양읍 미륵산 자락에 고인을 추모하는 문학공원으로 조성되어 있다.

쪽진 머리와 수수한 한복차림의 젊은 시절 모습과 진주여고를 졸업하며 결혼한 당시 모습, 6.25전쟁 때 남편이 납북되고 딸과 함께 살았던 모습들이 그려져 있다.



박경리 기념관

윤이상 기념관은 윤이상 선생님을 기리기 위해 선생의 생가가 있던 도천동 주변 부지에 건립되어 있다. 기념전시관과 소공연장으로 구성돼 있는데 전시공간에는 선생이 생전에 연주하던 첼로와 프랑스·독일 등

유학 때 사용한 여권, 그리고 키홀더에 항상 가지고 다니던 작은 태극기 등 유품 170여 점과 함께 선생의 흉상이 전시되어 있다.

전현림미술관은 '색채의 마술사'라는 찬사를 받았던 전현림 화백의 작품세계를 한눈에 볼 수 있다.

미술관은 전시실과 작업실이 있는 2개동으로 이루어져 있으며 그와 그의 아들 전영근 씨의 작품 10여 점이 그려진 세라믹 아트 타일 1만5천여 장이 건물외벽에 장식되어 있어 건물자체도 볼 만하다.



전현림 미술관

이순신 장군의 흔적을 찾아서

예술의 도시답게, 최근 통영을 배경으로 한 영화가 연달아서 개봉했다. (2010년 ‘하하하’, 2014년 ‘명량’, 2015년 ‘기화’) 그 중 이순신 장군을 영화소재로 하였던 ‘명량’(2014년)의 흥행으로 인해서 통영시의 이순신공원, 한산대첩축제 등이 재조명 받았다. 당시 거북선 병선마당 유료 관람객 수만 해도 4배가 증가하였다.

통영에서는 충무공 이순신 장군의 기운을 느낄 수 있는 한산도 제승당과 통영충렬사, 통영 세병관 등을 방문할 수 있다. ‘통영’은 충청·전라·경상도의 삼도수군을 통할하는 통제사가 있는 본진을 가리키는 ‘삼도수군통제영’의 줄임말로 경상, 전라, 충청도의 삼도수군을 지휘, 총괄하였던 본영으로 지금의 해군본부였다.

통제영 문화는 오늘날 통영문화의 근간이 되었다. 그러기에 통제영 시대의 유적, 유물은 주춧돌 하나라도 소중하고 값지게 여겨지는 소중한 문화유산이다. 일제강점기를 거치면서 당시의 통제영 건물 가운데 현존하는 것은 세병관뿐이다.



통제영

통영시 명정동에 위치하고 있는 충렬사는 임진왜란 중 수군통제사로서 가장 큰 업적을 남긴 충무공 이순신의 위패를 봉안한 사당이다. 1973년 사적 제 236호로 지정된 이곳 충렬사는 1606년에 왕명에 의해 제 7대 이운룡(李雲龍) 통제사가 충무공 이순신 장군의 위훈을 기리고 추모하기 위하여 창건하게 되었다.

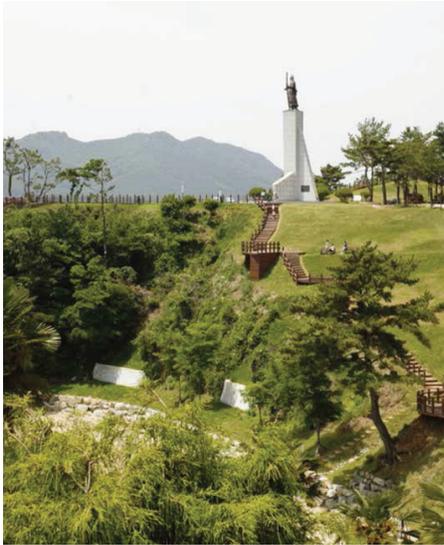
그리고 민초들이 세운 최초의 이충무공 사당 착량묘¹⁾도 빼놓을 수 없다.

착량묘는 임진왜란 때 큰 공을 세운 충무공 이순신(1545~1598) 장군의 위패와 영정을 모시고 있는 사당이다. 이순신 장군이 노량해전에서 전사하자 이를 애통하게 여긴 이 지방 사람들은 그의 충절과 위업을 기리기 위해 착량지가 내려다보이는 언덕 위에 초가를 짓고 정성껏 그를 모셔온 것이 이 사당의 시초가 되었다. 1974년 대대적인 정화사업으로 지금의 모습을 갖추게 됐다.

민초들이 세운 착량묘는 나라에서 세워준 것보다는 규모도 작고 다소 보잘것없지만, 의미가 있다. 사실 이순신 장군은 몰락한 역적의 가문에서 태어났고 무과

1) 착량(鑿梁)이란 '파서 다리를 만든다.' 라는 뜻으로 당포해전에서 참패한 왜군들이 쫓겨 달아나다 미륵도와 통영반도 사이의 좁은 협곡에 이르러 돌을 파서 다리를 만들며 도망한데서 붙인 이름이다.

공부를 6년이나 하고도 낙방하고 서른들의 늦은 나이에 과거에 급제했다. 또한 14년 동안 변방오지에서 말단 수비장교를 담당했고 스스로 농사를 지어서 군자금을 만들었고 적들이 물러가는 마지막 전투에서 죽음을 맞이했다. 이러한 점들 때문에 민초들이 그를 기리게 된 것이 아닌가 싶다.



이순신 공원

이순신공원도 둘러보아야 할 곳이다. 어느 방향으로 걸어도 좋은 곳이다.

큰 칼을 옆에 차고 있는 장군의 동상 아래에는 '必生即死 必死即生(필생즉사 필사즉생)'이란 친필 휘호가 새겨져 있다. 장군의 묘비명에도 나오는 말이다. 영화 <명량>에서도 "병법에 반드시 죽고자 하면 살고, 살려고만 하면 죽는다고 했으며, 또 한 사람이 길목을 지키면, 천 사람이라도 두렵게 한다고 했음은 지금 우리를 두고 한 말이다"라는 말처럼 죽기를 각오하고 싸운 장군의 숨결을 느낄 수 있다.

570개의 섬들

행정자치부의 2016년 휴가철 찾아가고 싶은 33섬에 통영시의 섬이 5군데²⁾가 선정되었다. 이처럼 통영시의 섬을 볼거리, 놀거리가 많은 곳이다. 대표적인 섬만 소개하자면 매물도와 육지도를 들 수 있다.

매물도는 대매물도, 소매물도 그리고 썰물 때 물이 빠지면 소매물도에서 두 발로 걸어갈 수 있는 등대섬 등 3개의 섬을 통칭한 것이다. 섬 둘레를 따라 조성된 총 5.2km의 탐방로는 남해의 망망대해와 해안절경이 곳곳에 나타나고 대나무 숲과 동백나무 군락지를 만날 수 있다.

소매물도 등대섬은 국립공원 경관자원 100선에 선정된 푸른 초지로 이뤄진 섬으로 정상에 하얀 등대 하나가 서 있는 풍경은 쪽빛 바다와 어우러져 그림 같은 풍경을 선사한다. 등대섬은 소매물도와 열목개를 사이에 두고 떨어져 있다가 간조 때가 되면 열목개 자갈길은 아름다운 등대섬을 깨끗하게 씻은 자갈로 길을 깔아 방문객을 맞고 있다.



등대섬 가는 길



욕지도

욕지도 역시 통영의 대표적인 섬 관광지다. 두미도, 상노대도, 하노대도, 우도, 연화도 등 9개의 유인도와 30개의 무인도를 묶어 욕지도라 칭한다.

100여 년 전에 한 노승이 시자승을 데리고 연화도의 상봉에 올랐는데, 시자승이 도에 대해 묻자 욕지도 관세존도라고 답하며 이 섬을 가리킨 데에서 이름이 유래 되었다고 전해진다.

관광의 도시로 나아가 위해 노력하는 통영시

2016년 올해의 관광도시로 선정된 통영시는 섬 팸투어를 올 10월에 개최했다. 통영의 잠재적 관광자원인 바다와 섬을 지속가능발전할 수 있도록 보존하고 변화시킬 수 있는 방법들을 모색한다.

각각의 섬들이 차별화된 주제와 특성들을 가질 수 있도록 프로그램을 브랜드화 하여, 향후 섬관광 활성화를 위해 추진하는 사업이다.

지난해부터 통영 케이블카옆에 조성한 루지(LUGE)체험장이 올해 12월에 개장할 예정이다. 루지체험장이 개장하면서 케이블카³⁾와 함께 ‘관광통영’을 이끌 명물이 될 것을 기대하고 있다. 본 사업도 통영시와 외국기업인 S사가 함께 조성한 사업으로 통영시가 처음으로 해외자본을 유치해 조성하고 있는 사업이다.⁴⁾

정부에서는 통영·거제 등 한려수도와 하동·남해, 전남 여수와 순천·광양 등 동서통합지대의 자연자원과 농수특산물, 문화·관광자원, 교통인프라 등을 활용해 남해안을 관광거점으로 개발하는 사업을 본격 추진한다.

정부의 ‘해양권 발전거점형 조성을 위한 지역계획 시범사업’에 선정됨에 따라 ‘남해안권 신해양 문화·휴양 관광거점’ 개발사업이 지난 9월부터 기본계획 수립을 시작했다. 이 사업은 하동·남해·여수·순천·광양 등이 포함된 동서통합권과 통영·거제의 한려수도권, 전남 고흥의 다도해권 등 3대 권역별 개발과 문화예술테마, 휴양·웰니스테마, 해양레저테마 등 3개 테마를 연계하고 교통네트워크를 구축함으로써 수도권에 버금가는 한반도 제 2의 글로벌관광 거점으로 육성한다는 계획을 담고 있다. 또한 기존의 교통인프라를 기반으로 육로관광교통망 확충, 해상관광교통 인프라 구축, 항공접근성 강화를 통해 수도권과 제주의 중간지대에 새로운 관광거점을 만든다는 계획이다.

통영시 뿐만 아니라 남해안을 관광산업의 지역으로 발전시키는 것이 정부의 계획이다. 앞으로 정부와 지방자치단체의 계획을 서로 연계시켜서 시행한다며 시너지를 일으켜서 관광산업이 더욱 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

정리: 한국지방행정연구원 김기민 전문위원

3) 뉴질랜드의 체험형 관광놀이시설로 일정한 트랙을 따라 무동력으로 내려가는 삼륜(三輪) 썰매의 일종이다.

4) 총사업비 139억 원으로 외국자본 1000만 불(113억 원)을 유치했다.

**제 14차
정책아이디어
워크숍 개최**

- 일시 : 2016년 9월 29일 10:00 ~ 11:00
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 9월 29일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 14차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 김상민 한국지방행정연구원 수석연구원이 '시민참여적 마을만들기 활성화 방안'을 주제로 발표하였다.



**기본과제 · 수탁과제 ·
시도 정책연구과제
보고회 개최**

- 일시 : 2016년 10월 5일 9:20 ~ 14:30
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 10월 5일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 23차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 기본연구과제 보완보고, 수탁용역연구과제 중간 및 최종보고, 시도 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



**2016년
추계 임·직원
워크숍 개최**

- 일시 : 2016년 10월 6일 ~ 7일
- 장소 : 강원도 횡성·원주혁신도시
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016.10.6.(목)~10.7(금), 2일간 강원 횡성(웰리힐리파크)에서 하혜수 원장을 비롯한 직원 52명이 참석한 가운데 “2016년 추계 임직원 워크숍”을 개최하였다.



**정책과제·수탁과제·
시도 정책연구과제
보고회 개최**

- 일시 : 2016년 10월 11일 ~ 12일
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 10월 11일 화요일부터 12일 수요일까지 이틀간 연구원 5층 세미나실에서 '제 24차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 행정자치부 정책연구과제 착수보고, 시도 정책연구과제 최종보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 전한규 / 02-3488-7353]

- 11월 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
제7기 주민행복 마을만들기	3일(비합숙) (21시간)	11. 2(수) ~ 11. 4(금)

내 손 안에 안전지킴이, 안전신문고 앱

생활 속 위험요소

이제 휴대폰앱으로 신고해 주세요!

사진첨부, 신고



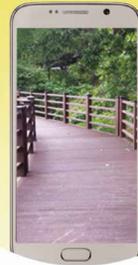
위험요소 발견!



찰칵!

실제 사례(세종시)

위험요소 해결!



언제, 어디서나, 손터치 몇 번이면, 사고를 예방할 수 있습니다.

나와 내 이웃이 더욱 안전해지는 방법!
주변에 안전신문고 앱을 널리 알려주세요



안전신문고앱은



에서 다운 받을 수 있습니다

환경부와 한국환경산업기술원에서는
가습기살균제로 인하여 폐질환을
앓고 계시는 분이나
사망하신 분의 유족에게
의료비, 장례비, 간병비 및 생활자금을
지원하고 있습니다.

가습기살균제 피해 구제

대표전화 02. 380. 0575

검색창에서 **가습기살균제 피해** 를 검색하세요!

더 자세한 신청 방법을 확인할 수 있습니다.

젊음특권 행복주택

2016년 1만호의 행복주택을 전국 곳곳에서 누려라!



젊음특권 행복주택, 전국 23곳에서 1만호가 공급됩니다!

서울지역

가좌역 / 상계장암 / 마천3 / 가양 / 신내3 / 천왕2
1,198호

경기지역

성남단대 / 고양삼송 / 화성동탄 / 안양관양 / 파주운정 / 의정부민락2 / 의정부호원 / 포천신읍
4,212호

인천지역

주안역 / 서창2
820호

충청지역

대전도안 / 충주첨단
478호

영남지역

대구혁신도시 / 대구테크노 / 김해진영
2,602호

호남지역

광주효천2 / 익산인화
1,514호



행복주택이란? 대학생·사회초년생·신혼부부 등 젊은층의 주거안정을 위하여 교통이 편리하거나 직장이 가까운 곳에 저렴하게 공급하는 새로운 공공임대주택입니다. (블로그 주소 <http://blog.naver.com/happyhouse2u>)

☎ 문의처 1600-1004 (NH 콜센터)

생활을 편리하게 민원24, 편리한 연말정산, 안심상속서비스 등
정부를 유능하게 고용복지+센터 등 협업조직, 스마트 오피스 등
창업을 쉽게 데이터활용 청년창업, 워크넷 고용정보 시스템 등
국민에게 믿음 선제적 정보공개, 열린재정시스템 등

국민을 향한 즐거운 변화

정부 3.0

국민 생활 맞춤형서비스 정부3.0으로 국민 행복을 키워갑니다

공공정보를 적극 공개·개방하고 **(투명한 정부)**

부처간 칸막이를 없애 소통·협력하여 **(유능한 정부)**

국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공합니다 **(서비스 정부)**



행정자치부
 MINISTRY OF THE INTERIOR

10월 지난호 포럼주제
: 지역공동체 기본법

특/별/대/담

- 한국 속의 한국, 생동하는 전라북도
: 송하진 전라북도지사



서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6 (서초동)
TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309
<http://www.krila.re.kr>