

정책연구 2024-07

# 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안

박진경 · 양원탁



## 참여연구진

저 자 박진경, 양원탁

연구진 연구책임자 박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원  
공동연구원 양원탁 | 한국지방행정연구원 부연구위원

# 연구요약

## 1. 연구배경 및 목적

### □ 연구배경

- 정부는 그간의 지역투자가 단발적·소규모 투자 위주로 추진되어 비수도권의 지역활성화 효과가 미약했다는 진단 하에서 민간자금 및 금융기법을 활용하여 레버리지 효과를 창출하고 지역이 원하는 사업을 신속하게 추진할 수 있도록 펀드방식 도입
  - 신기술의 변화, 디지털 전환의 가속화 등 산업·일자리 부문의 메가트렌드 변화가 맞물리면서 '수도권' 일극집중 현상이 점점 심각해져 비수도권의 지역투자의 방식의 변화가 필요했기 때문
- 지역활성화 투자 펀드는 지방소멸대응기금을 기반으로 모펀드가 조성되고 있으므로 수익성과 공공성의 균형 하에서 창의적이고 수요가 충분한 대규모의 사업을 발굴하는 것이 무엇보다 중요
  - 통상 '펀드'는 자펀드 운용사에서 투자대상을 찾고 출자를 신청하나, 지역활성화 투자 펀드는 지자체가 민간과 협업하여 먼저 사업을 개발·기획하고 자산운용사를 매칭하는 시스템으로 추진되고 있으므로 지자체의 역할이 중요
  - 그러나 현재 지역활성화 투자 펀드 제도는 민간의 리스크 감소, 규제 철폐, 절차 간소화 등은 추진하고는 있으나, 기획력을 발휘해야 하는 지방자치단체의 추진체계는 마련되어 있지 않음

### □ 연구목적

- 지역경제 활성화 및 지역발전사업에서 정부가 재정사업이 아닌 지분투자방식의 펀드를 조성하여 프로젝트 사업을 추진하는 제도의 지역경제 활성화 차원에서의 중요성 및 의의 검토

- 지역활성화 투자 펀드 제도의 법적인 출자근거와 관련되는 행정안전부의 「지방분권균형발전법 시행령」과 「지방분권균형발전법 시행령 제44조의2 제1항의 출자범위에 관한 고시」 및 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」, 「지방기금법」, 그리고 SPC 설립 및 추진절차와 관련되는 「지방출자출연법」, 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」 등 법·제도 분석
- 지역활성화를 위한 국내외 민간협력 추진사례 및 주요 펀드 프로젝트 실태분석을 통한 시사점 도출
- 혁신기업에 대한 장기투자 관점에서 정부가 지분을 투자하는 방식(정책 펀드)에 있어서 대표적이라 할 수 있는 중소벤처기업부의 한국모태펀드 등 관련 정책펀드 현황 분석 및 지역활성화 투자 펀드와의 차별성 검토
  - 펀드 방식이 아니라 90년대 제정된 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거 기존에 추진 중인 비수도권의 민간투자사업 추진현황 분석 및 문제점 분석
  - 충북 단양군, 경북 구미시 등 현재 지역활성화 투자 펀드 1호 펀드로 선정된 주요 프로젝트 사례 분석과 World Bank, 유럽 등 국외의 지역활성화와 관련된 민간협력(Public Private Partnership, PPP) 추진사례 분석을 통한 지역 활성화 투자 펀드 기획 및 운영의 시사점 도출
- 공익성 기반 수익형 또는 수익형 기반 공익형의 지역활성화 투자 펀드를 활성화 할 수 있는 방안 제안
- 지역활성화 투자 펀드의 대상이 되고 있는 비수도권 지역에 적합한 사업유형 발굴
  - 지방자치단체가 민간과 함께 수익성 있는 대규모 융복합 프로젝트를 설계 하도록 하는 사업 추진방향 및 지자체-시행주체-민간금융 등과의 추진체계 마련
  - 지자체가 지역투자의 패러다임을 전환할 수 있도록 지원하는 중앙의 지원체계 및 기재부와 행안부의 역할 분담 방안, 중앙과 지방의 협업체계, 정책 홍보 강화 및 제도개선방안 등 제안

## 2. 주요 연구내용

### □ 지역활성화 투자 펀드 관련 법·제도 및 민관협력(PPP) 이론 논의

- 지자체·민간 주도의 대규모 투자를 신속하게 추진하기 위해서 마련된 제도인 지역활성화 투자 펀드는 2023년 7월 관계부처가 합동으로 내놓은 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」과 8월 「지역활성화 투자 펀드 운영방안(7.12) 후속조치」 등으로 추진되고 있으므로 이와 관련된 법·제도 및 정책적인 관련 내용 검토
  - 지역활성화 투자 펀드의 법적인 출자근거와 관련되는 행정안전부의 법령과 고시, SPC 설립 및 추진절차와 관련되는 금융위원회와 행정안전부의 관련 법령 등 법·제도 분석
  - 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)의 도입배경과 개념 및 요건, 추진목적 및 추진시 문제점, 민관협력 개발사업의 추진방식, 프로젝트 파이낸싱(PF) 기법 등 이론 논의
- 지역활성화 목적의 최초의 정책펀드라고 할 수 있는 지역활성화 투자 펀드는 지역개발사업을 추진하는 방식에 있어서 펀드 방식을 도입함으로써 지자체와 민간이 주도하는 새로운 지역투자 패러다임 제시
  - 관 주도의 기존 지역개발사업의 한계를 극복하고, 제도적인 민간투자사업의 영역 확대에 기여, 민관협력(PPP) 방식을 통한 위험분산, 민간과 공공의 전략적 파트너십(partnership) 형성, 민간과 공공의 상생발전을 통한 지역 활성화 도모

### □ 최근 건설경기 동향 분석 및 국내 민간투자사업 추진실태 분석

- 비수도권을 대상으로 지역활성화 투자 펀드 제도가 도입되었지만 최근 고금리, 고물가, 인건비 및 공사비 상승, PF 위축으로 특히 지방을 중심으로 투자위축, 건설경기는 더욱 악화되고 있음
  - 펀드 방식은 아니지만 '94년부터 추진 중인 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거하여 기존에 추진 중인 비수도권의 시설별 민간투자사업의 추진현황을 분석한 결과 비수도권의 민간투자사업은 주로 환경시설 사업으로 환경시설이 172건으로 44.8%를 차지하여 가장 많이 추진되고 있으며 교육시설 149건 (38.8%), 문화관광시설 35건(9.1%) 순

- 지역 활성화 투자 펀드가 지원하는 프로젝트는 규모에 제한이 없고, Negative 방식으로 모든 영역의 지역개발 프로젝트 추진이 가능하지만 고금리 상황 속에서 지역활성화 투자 펀드 제도가 활성화되기 힘든 여건
  - 비수도권의 PF를 일으킬 수 있는 여건을 고려하여 비수도권 지역 맞춤형 사업유형 발굴 필요, 추진절차 간소화 및 인센티브 적용 필요, 공공성과 수익성을 동시에 고려한 프로젝트 추진, 특혜시비 등 논란 방지 대책 마련, 주무관청의 관리감독 강화 및 부처 협업 강화, 지역의 애로사항 반영 및 지자체의 역량 제고가 중요

#### □ 국내 정책펀드 운용현황 및 사례 분석

- 고위험·고수익 구조의 미래현금흐름을 가지고 있는 혁신기업에 대한 장기투자 관점에서 정부가 지분을 투자하는 방식(정책펀드)에 있어서 대표적이라 할 수 있는 중소벤처기업부의 모태펀드 등 관련 정책펀드 현황 분석 및 지역활성화 투자 펀드와의 차별성 검토
  - 중소벤처기업부의 모태펀드, 국토교통부의 국토교통혁신펀드와 인프라펀드, 농림수산물식품부와 해양수산물부의 농림수산물모태펀드, 금융위원회의 혁신모험펀드(성장지원펀드) 등
- 부처별 정책목표를 달성하기 위하여 시장에서 자금의 조달이 원활하지 못한 영역에 대하여 정책펀드를 조성하고 있어 지역활성화 펀드 역시 조성 목적을 명확화하고, 주목적투자의 시장 특성을 고려한 투자대상 선정이 필요함
  - 효과적인 정책목표의 달성을 위한 운용체계가 필요하므로 전문적인 펀드 운용체계를 마련하고, 자펀드 운용사 및 투자 결정을 위한 심의위원회를 운영하는 등 지역 특수성을 종합적으로 고려하여 투자 결정에 있어서 객관성을 확보할 필요도 있음

#### □ 국내외 민간협력 지역활성화 추진사례 분석

- 충북 단양군 단양역 관광시설 개발사업, 경북 구미시 국가산단기숙사 건설사업 등 현재 지역활성화 투자 펀드 1호 펀드로 선정된 주요 프로젝트 사례 분석, World Bank, 유럽 등 국외의 지역활성화와 관련된 민간협력(PPP) 추진사례 분석을 통한 정책적 시사점 도출

- World Bank의 기본적인 사회 인프라 건립사업이나 신재생에너지 확충사업, 유럽의 지역개발기금을 활용한 농업분야의 혁신사업 등 해외 민관협력개발사업(PPP) 사례분석

○ 국내외 민관협력 사례분석 결과 지자체의 사전적인 민관협력 준비단계가 필요하고, 지자체의 수익성 있는 사업을 발굴하는 역량이 중요

- 펀드는 수익성이 담보되어야 하므로 펀드사업을 시작하는 동시에 제도적 장치가 없다면 지자체 역시 기업출자자 중의 하나로 참여할 수 밖에 없어서 지자체의 구체적인 정책들과 로드맵 필요
- 또한 지자체가 기업가적인 마인드로 기업의 니즈를 분석하고, 위험을 감수하는 리스크 헷지 전략을 마련하는 등 지자체가 펀드에 적합한 구조체를 만드는 역량 중요
- 성공적인 PPP를 수행하기 위해서는 공공과 민간은 파트너로서 공통의 목표를 공유해 나가야 하므로 모두의 이익을 창출하면서도 민간의 기술개발 능력 및 노하우를 끌어들이 수 있는 민관협력사업 발굴, 지역의 문제를 해결할 수 있는 구조의 융복합 사업을 발굴하는 것이 중요

#### □ 지역활성화 투자 펀드 추진방향 설정 및 활성화 방안 도출

○ 지역활성화 투자 펀드는 실질적인 지역개발이 가능하도록 규모의 경제를 확보하면서도 지방소멸대응기금과 연계하여 지역균형발전에 기여할 수 있어야 하며, 협치를 통해서 지역활성화 투자 펀드 제도를 안착시켜 나가야 함

○ 지역활성화 투자 펀드는 중대규모 융복합 프로젝트를 추진할 수 있어야 하지만 지방자치단체가 지역개발을 위하여 필요한 사업을 민간과 함께 추진하는 제도이므로 사업유형이나 대상시설을 명시할 필요는 없음

- 다만, 비수도권 지역에 적합한 사업을 발굴하고, 해당 융복합 개발사업이 지역 내에서 일자리를 창출하고 소득을 증대시키며 새로운 산업을 발전시켜 지속가능한 지역투자의 선순환 구조가 만들어지도록 중앙과 지자체가 함께 사업유형을 적극적으로 발굴할 필요는 있음

○ 비수도권 지역의 특성을 감안하여 지역활성화 투자 펀드의 프로젝트는 관광·레저형, 스마트 농업형, 친환경·신재생 에너지형, 혁신산업단지형, 의료·헬스케어형을 고려

- 지자체는 민자유치 사전준비와 구체적인 정책들을 마련하고, 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추어야 하며, 프로젝트 추진 단계별 로드맵을 가지고 있어야 함
  - 또한 정부와 지자체는 민간을 지원하기 위한 one-stop 절차를 마련하고, 성과확산을 위한 정책홍보 및 포상, 부단체장 회의 등 중앙-지방의 네트워크 강화 등을 통해서 제도 홍보를 강화해 나갈 필요가 있음
- 중앙부처간 협업 및 정책소통 강화 등을 통해서 협력적 추진체계를 구축하고, 중앙과 지자체 간에도 다각적인 협력체계를 구성하며, 특히, 지자체 민관협력 추진조직을 정비할 필요가 있음
- 지방소멸대응기금과 연계하여 지방자치단체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 발굴할 수 있도록 시도 주도의 지자체 단위 펀드 추진체계를 마련하고, 기획실 산하 전담조직인 지역활성화 투자 TF 설치·운영, 지자체 펀드 투자결정을 위한 심의위원회 운영 등을 고려해 볼 수 있음
- 마지막으로 지역활성화 투자 펀드를 활성화하기 위하여 지방소멸대응기금 출자분 자펀드 결성방식을 개선할 필요가 있음
- 중장기적으로는 지자체가 민간을 지원하기 위한 one-stop 절차를 효율적으로 마련하기 위하여 중앙은 「지방재정법 시행령」 제41조의2 별표 개정, 자체심사 규정을 적용하여 하한선 적용 등의 지방재정투자심사제도 개선을 고려할 수 있음

# 목 차

## 제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	6
제2절 연구범위 및 방법 .....	9
1. 연구범위 .....	9
2. 연구방법 .....	11

## 제 2 장 관련 법·제도 및 이론 논의

제1절 지역활성화 투자 펀드 관련 법·제도 .....	15
1. 지역활성화 투자 펀드 제도 .....	15
2. 지역활성화 투자 펀드 관련 법률 .....	24
제2절 민관협력(PPP) 관련 논의 .....	37
1. 민관협력(PPP)의 개념 및 목적 .....	37
2. 민관협력(PPP)의 형태 및 활용 .....	43
제3절 지역활성화 투자 펀드의 의의 .....	50
1. 지역활성화 목적의 최초의 정책펀드 .....	50
2. 제도적인 민간투자사업의 영역 확대 기여 .....	52
3. 민간과 공공의 상생발전을 통한 지역활성화 도모 .....	54

### 제 3 장 국내 민간투자사업 추진실태 분석

제1절 최근 건설경기 동향 및 전망 .....	59
1. 건설경기 둔화 .....	59
2. 고금리와 공사비상승으로 PF위축 .....	61
3. 건설경기 회복 및 민간투자 활성화 지원 .....	63
제2절 국내 민간투자사업 추진현황 .....	65
1. 국내 민간투자제도 개요 .....	65
2. 국내 민간투자사업 전체 추진실적 .....	73
3. 교통·국방 부문을 제외한 비수도권의 민간투자사업 추진실적 .....	78
제3절 시사점 .....	90
1. 비수도권의 PF를 일으킬 수 있는 여건 고려 .....	90
2. 공공성과 수익성을 동시에 고려한 프로젝트 추진 필요 .....	91
3. 부처 협업 강화 및 지자체의 역량 제고 중요 .....	93

### 제 4 장 국내 정책펀드 운용현황 및 사례

제1절 국내 정책펀드 운용 현황과 한국모태펀드 .....	97
1. 국내 정책펀드 현황 .....	97
2. 한국모태펀드 .....	99
제2절 부처별 주요 정책펀드 운용사례 .....	104
1. 혁신성장펀드(구. 혁신성장뉴딜펀드) .....	104
2. 글로벌인프라펀드(국토부) .....	108
3. 농림수산식품모태펀드(농림부·해수부) .....	113
제3절 시사점 .....	117
1. 정책펀드의 목적과 투자대상 명확화 .....	117
2. 효과적인 정책목표 달성을 위한 운용체계 .....	118
3. 지역 특수성을 종합적으로 고려한 투자 결정 .....	119

## 제 5 장 **민관협력 지역활성화사업 추진사례 분석**

제1절 지역활성화 투자 펀드 선정 프로젝트 사례 .....	123
1. 충북 단양역 관광시설 개발사업 .....	123
2. 경북 구미국가산단 기숙사 건설사업 .....	130
제2절 국외 지역활성화 관련 민관협력(PPP) 사례 .....	136
1. World Bank 민관협력사업 .....	136
2. 유럽지역개발기금을 통한 민관협력사업 .....	141
3. 네덜란드 민관협력사업 .....	147
제3절 시사점 .....	154
1. 지자체의 사전적인 민관협력 준비단계 필요 .....	154
2. 지자체의 수익성 있는 사업을 발굴하는 역량 중요 .....	155
3. 지역에서 필요한 융복합 사업 발굴 필요 .....	156

## 제 6 장 **지역활성화 투자 펀드 활성화 방안**

제1절 지역활성화 투자 펀드 추진방향 .....	161
1. 실질적인 지역개발이 가능하도록 규모의 경제 확보 .....	161
2. 지방소멸대응기금과 연계한 지역균형발전에 기여 .....	163
3. 협치를 통한 지역활성화 투자 펀드 제도 안착 .....	167
제2절 지역활성화 투자 펀드 활성화 전략 마련 .....	169
1. 비수도권 지역에 적합한 다양한 프로젝트 발굴 .....	169
2. 지자체 민간투자 활성화 로드맵 수립 .....	173
3. 민간 지원을 위한 one-stop 절차 마련 .....	176
4. 지역활성화 투자 펀드 제도 정책홍보 강화 .....	178
제3절 협력적 추진체계 구축 .....	179
1. 중앙부처간 협업체계 강화 .....	179
2. 중앙-지자체의 협력체계 구성 .....	182
3. 지자체 민관협력 추진조직 정비 .....	186

제4절 제도 개선 .....	191
1. 지방소멸대응기금 출자분 자펀드 결성방식 개선 .....	191
2. 지방재정투자심사제도 개선 .....	193
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>201</b>

## 표 목차

표 2-1   프로젝트 추진절차(개발사업의 일반절차) .....	21
표 2-2   프로젝트 추진시 체크리스트 .....	23
표 2-3   지역활성화 투자 펀드 출자근거와 관련되는 법률 및 고시 .....	26
표 2-4   지방재정 투자심사 대상 .....	30
표 2-5   지역활성화 투자 펀드 추진절차와 관련되는 법률 .....	31
표 2-6   민관협력(Public-Private Partnerships)의 개념 .....	40
표 2-7   민간투자사업과 도시개발사업의 SPV 비교 .....	45
표 2-8   프로젝트 금융(PF)과 기업금융(CF) 비교 .....	46
표 3-1   한국은행의 건설투자 전망 .....	59
표 3-2   한국은행의 물가 전망 .....	61
표 3-3   GDP 디플레이터 추이 .....	61
표 3-4   유동성 확보가 필요한 PF 사업장 지원 예시 .....	63
표 3-5   민간투자 활성화 방안의 주요내용 .....	64
표 3-6   법률상 사회기반시설 유형 .....	66
표 3-7   민간투자사업의 주요 사업추진방식 .....	70
표 3-8   제안방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황 .....	73
표 3-9   추진방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황 .....	75
표 3-10   추진방식 및 제안방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황 .....	76
표 3-11   대상시설별 우리나라 민간투자사업 추진현황 .....	76
표 3-12   도로·국방시설을 제외한 대상시설별 민간투자사업 추진현황 .....	78
표 3-13   도로·국방시설을 제외한 비수도권의 대상시설별 민간투자사업 추진현황 ..	80
표 3-14   비수도권의 민간투자사업으로 추진 중인 시설 현황 .....	81
표 3-15   주요 대상시설별 추진방식별 민간투자사업 추진현황 .....	83
표 3-16   교육시설 민간투자사업 추진현황 .....	84
표 3-17   환경시설 민간투자사업 추진현황 .....	85
표 3-18   문화관광시설 민간투자사업 추진현황 .....	86

표 3-19   문화관광시설 민간제안사업별 현황 .....	87
표 3-20   복지시설 민간투자사업 추진현황 .....	88
표 3-21   유통시설 민간투자사업 추진현황 .....	89
표 3-22   정보통신시설 민간투자사업 추진현황 .....	89
표 4-1   국내 주요 정책펀드 운용 현황(2020년 기준) .....	98
표 4-2   한국모태펀드 개요 .....	99
표 4-3   한국모태펀드 출자기관별 계정 .....	101
표 4-4   한국모태펀드 국토교통혁신계정 개요 .....	103
표 4-5   한국모태펀드 국토교통혁신계정 운용 현황 .....	103
표 4-6   혁신성장펀드 개요 .....	104
표 4-7   정책형 뉴딜펀드와 혁신성장펀드의 비교 .....	105
표 4-8   혁신성장펀드와 혁신지원펀드의 투자 분야 비교 .....	106
표 4-9   혁신성장펀드 2024년 조성 현황 .....	107
표 4-10   글로벌인프라펀드 개요 .....	108
표 4-11   글로벌인프라펀드 조성 현황 .....	111
표 4-12   글로벌인프라펀드 주요 투자 현황 .....	111
표 4-13   농림수산식품모태펀드 개요 .....	113
표 4-14   농림수산식품모태펀드 투자대상 .....	116
표 5-1   충북 단양역 관광시설 개발사업 개요 .....	124
표 5-2   충북 단양역 관광시설 개발사업의 사업 참여자 및 역할 .....	128
표 5-3   경북 구미국가산단 기숙사 건설사업 개요 .....	131
표 5-4   경북 구미국가산단 기숙사 건설사업의 사업 참여자 및 역할 .....	134
표 5-5   월드뱅크의 GEDAP 사업분야별 예산 .....	139
표 5-6   DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 사업참여자 및 비용분담 .....	145
표 5-7   DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 사업예산 .....	146
표 5-8   Afsluitdijk 주요 사업 추진내용 .....	150
표 5-9   Afsluitdijk 주요 사업 참여자 및 역할 .....	151
표 5-10   Afsluitdijk 기타 참여기관 .....	152
표 6-1   2022년 민간투자사업 대상시설 .....	170
표 6-2   신성장 4.0 전략 중 민자 추진 검토가능 사업유형 예시 .....	171

표 6-3   지역활성화 투자 펀드 가이드라인(안) .....	172
표 6-4   지역활성화 투자 펀드로 추진가능한 프로젝트 유형(안) .....	173
표 6-5   프로젝트 추진시 체크리스트(안) .....	176
표 6-6   지자체와 민간을 지원하기 위한 부처별 역할 분담(안) .....	181
표 6-7   국민참여형 공모 인프라펀드 활용 사례 .....	189
표 6-8   시도의 펀드심의위원회 구성(안) .....	190
표 6-9   지방재정 투자심사 기준 .....	194
표 6-10   지방재정 투자사업 심사규칙상 지방재정 투자심사 제외 대상사업 .....	196
표 6-11   「지방재정법 시행령」 제41조의2 별표 개정(안) .....	197
표 6-12   지방재정 투자심사 하한선 적용(안) .....	199

## 그림 목차

그림 1-1	지역활성화 투자 펀드의 사업 영역	5
그림 2-1	지역활성화 투자 펀드의 사업 영역	16
그림 2-2	지역활성화 투자 펀드 체계	17
그림 2-3	지역활성화 투자 펀드 세부구조	19
그림 2-4	지역활성화 투자 펀드의 특례 보증 절차	22
그림 2-5	공공서비스 전달형태와 위험에 따른 공공부문과 민간부문의 참여조합 스펙트럼	42
그림 2-6	PPP 추진방식 비교	44
그림 2-7	유럽 PPP 규모와 활용영역	48
그림 2-8	해외 분야별 PPP 투자규모(좌)와 2022년 에너지분야 투자규모(우)	48
그림 2-9	기존 지역개발사업의 한계	52
그림 2-10	민관협력(PPP) 개발사업의 경제적 기능	54
그림 3-1	건설수주 및 건설투자 실적(좌)과 건설업황 지표(우)	60
그림 3-2	건설공사비지수(좌)와 주택 미분양(우)	62
그림 3-3	2023년 민간투자사업 추진체계	64
그림 3-4	우리나라 민간투자사업 제도 변천	67
그림 3-5	민간투자사업의 당사자와 역할	69
그림 3-6	민간투자사업의 일반적인 추진절차	71
그림 3-7	정부고시사업과 민간제안사업 추진절차	72
그림 3-8	제안방식별, 주무부처별 민간투자사업 추진실적(사업수)	74
그림 3-9	시설유형별 민간투자사업 추진실적(사업수)	77
그림 3-10	시설유형별 연도별 민간투자사업 추진현황	79
그림 4-1	한국모태펀드의 운용구조	100
그림 4-2	혁신성장펀드의 운용구조	106
그림 4-3	글로벌인프라펀드의 운용구조	109
그림 4-4	글로벌인프라펀드(GIF)의 투자흐름도	110

그림 4-5	글로벌인프라펀드(GIF) 주요 투자 프로젝트의 사업구조	112
그림 4-6	글로벌인프라펀드(GIF) 제1호와 제2호의 운용방식 비교	112
그림 4-7	농림수산물식품모태펀드의 운용구조	115
그림 4-8	농림수산물식품모태펀드의 투자 절차	115
그림 4-9	농림수산물식품모태펀드의 투자 성과	116
그림 5-1	단양역 관광시설 민간개발사업 조성시설 배치도	126
그림 5-2	단양역 관광시설 민간개발사업 사업구조도	129
그림 5-3	구미산업단지 기숙사 사업개요 및 조감도	133
그림 5-4	경북 구미산단 기숙사 사업 사업구조도	135
그림 5-5	가나의 에너지 접근성과 그리드 전력 소비자 동향(2000-2020)	138
그림 5-6	바르바도스 램벌트 풍력발전 프로젝트 계획	140
그림 5-7	Afsluitdijk 위치와 현재 시설	150
그림 5-8	Afsluitdijk 프로젝트	151
그림 5-9	Studio Roosegaarde의 Gate of Lights 설치작품을 활용한 고속도로 관광상품화	153
그림 6-1	경제전문가들의 우리 경제 모습 전망	163
그림 6-2	지역활성화 투자 펀드의 사업 영역	164
그림 6-3	지역활성화 투자 펀드의 다층적 사업성 검증 단계	165
그림 6-4	지역활성화 투자 펀드 추진방향	168
그림 6-5	지역활성화 투자 펀드 프로젝트의 공익성과 수익성의 균형	172
그림 6-6	경상북도 민간투자 활성화 전략(예시)	175
그림 6-7	중앙-지방 협력체계 구축(안)	185
그림 6-8	지자체 단위 추진체계 구축(안)	188
그림 6-9	지방재정 투자사업 추진절차	193



# 제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



# 01 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

### 1. 연구배경

- 성장거점 기반 지역정책으로 수도권과 비수도권의 지역격차 심화
  - 전후 60~70년대 우리나라는 신속하게 경제를 재건시키고 부흥시켜야 했기 때문에 국가가 주도하여 서울, 부산과 같은 성장거점을 집중적으로 육성하고 그 성장효과를 주변지역으로 파급시키고자 하는 지역정책을 추진해 왔음
    - 혁신의 가능성이 가장 높은 성장거점을 기반으로 성장의 효율성을 극대화하는 지역성장정책을 꾸준히 추진하여 국가의 경쟁력은 비약적으로 상승했으나 성장거점 위주의 지역격차 문제를 야기
  - 2000년대 들어서면서 성장거점의 집적이익을 분산시키고 지역격차를 완화하기 위한 지역균형발전정책을 본격적으로 추진해오고 있지만 신기술의 변화, 디지털 전환의 가속화 등 산업·일자리 부문의 메가트렌드 변화가 맞물리면서 기업, 일자리 등의 '수도권' 일극집중 현상이 점점 심각하게 나타남
    - 2019년부터 국토면적 약 12%에 불과한 수도권 지역의 인구가 비수도권의 인구를 역전하기 시작했고, 비수도권의 GRDP 비중은 2017년 50.4%에서 2022년 47.5%, 일자리 비중은 50.2%에서 48.6%로 각각 하락했으며, 매출액 상위 1,000대 기업의 74.3%는 수도권에 위치
  - 비수도권 지역의 근간이 되었던 주력제조업이 쇠퇴함에 따라서 대표적인 지방의 거점도시들도 쇠퇴하기 시작
    - 2021년 10월에는 인구감소지역 89곳이 선정되었으며, 비수도권의 도 지역 초등학교의 41%는 학생수 60명 이하(학년당 10명 이하)로 폐교를 검토하거나 통폐합 권고의 대상이 되고 있음(관계부처 합동, 2023.7)

## □ 그간 지역투자에도 비수도권의 지역활성화 효과는 미약했다는 진단

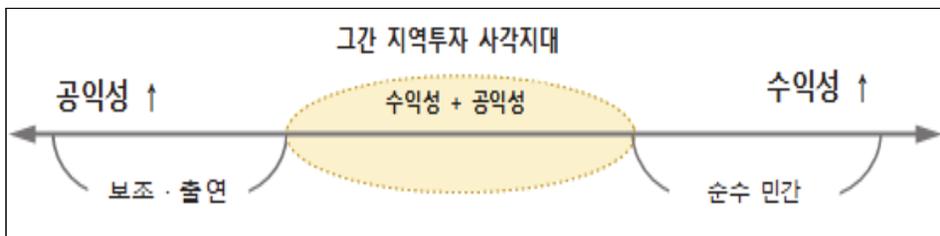
- 정부는 최종 통합재정지출 기준으로 지난 5년간 지역투자가 2018년 239조원에서 2022년 330조원으로 상당히 증가했지만 농어촌은 물론 지방거점도시들의 지역활성화 효과는 미약했다고 진단(관계부처 합동, 2023.7)
  - 국고보조금은 2018년 50조원에서 2022년 82조원으로 연평균 13.2%씩 증가했고, 지방소멸대응기금을 신설하여 연 1조원씩 2022~2031년까지 10년 간 지원하기 시작했으며, 지방소비세율 인상으로 2020년 소비세율은 21%에서 2023년 25.3%로 4.3%를 인상하는 등 대규모 중앙재원이 지방으로 이전
  - 그러나 대표적인 지방의 산업거점도시라고 할 수 있는 울산시마저도 최근 3년간(20~22년) 3.7만명의 인구가 순유출되어 인구 순유출률이 전국 1위를 차지했고, 군(郡) 단위 등 농어촌 지역은 소멸 위기를 넘어 소멸이 현실화
- 그간의 이러한 지역투자에도 비수도권의 지역활성화 효과가 미약했던 원인은 지역경제 활성화 효과가 낮은 단발적·소규모 투자 위주였고, 시장보다는 관주도로 지역개발사업이 추진되어 사업의 지속가능성이 취약했으며, 지자체의 사업기획 경험 부족과 지방사업 특유의 각종 리스크로 민간이 지역투자에 소극적이었기 때문(관계부처 합동, 2023.7)
  - 연 1조원씩 투자되는 지방소멸대응기금은 지역 간 형평성을 증시하여 107개 기초자치단체에 분산되어 배분되고 있어 2023년을 기준으로 총 558개 사업에 사업당 평균적으로 18억원씩 배분(관계부처 합동, 2023.7)
  - 지방자치단체가 시장에 대한 경험이 부족하고, 민간은 사업성이 불확실한 지자체 사업에 투자를 망설이는 측면이 있어 지역이 원하는 대규모 지속가능한 프로젝트 추진이 곤란(관계부처 합동, 2023.7)

## □ 민간자금 및 금융기법을 활용한 사업추진을 위해 펀드방식 도입

- 이에 ‘일자리’와 ‘사람’이 모이는 지속가능한 지역발전을 위해서 근본적으로 지역투자의 패러다임 전환이 필요하다고 보았음(관계부처 합동, 2023.7)
  - 재정을 마중물 투자로 민간의 자금과 금융기법을 활용하여 지역이 원하는 사업을 신속하게 추진할 수 있도록 2024년 1월, 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법 시행령」을 개정하여 펀드방식을 도입함

- 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 단발적이고 소규모 사업을 추진하는 대신 민간자금을 활용함으로써 레버리지를 활용하여 지역경제 파급효과가 큰 충분한 규모의 프로젝트 재원을 마련
  - 지자체와 민간이 지역설정에 부합하면서도 지속가능한 수익을 창출할 수 있는 융복합 프로젝트에 함께 투자하고, 수익은 회수되어 출자자에게 분배되거나 채투자 될 수 있도록 수익성 기반 공익성 사업 추진
  - 중앙정부와 지방자치단체는 민간투자 환경을 조성하기 위해 각종 규제를 개선하고 절차를 간소화하고, 이에 더해 지방자치단체는 기반시설을 지원하고 수요를 확약하는 등 민간의 적극적인 투자를 위한 인센티브를 강화해 나감

|그림 1-1| 지역활성화 투자 펀드의 사업 영역



자료: 관계부처 합동(2023.7.12), 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」.

#### □ 지방소멸대응기금과 연계한 지자체 지역활성화 투자 펀드 사업 지원 필요

- 지역활성화 투자 펀드는 기본적으로 정부재정, 지방소멸대응기금, 산업은행이 출자를 통해 약 3천억 규모의 모펀드를 조성하고, 모펀드 출자에 더해 민간 등 출자까지 포함하여 프로젝트별 자펀드를 결성하여 조성
  - 지방자치단체와 민간은 PF(프로젝트 파이낸싱)를 활용하기 위해 SPC(특수 목적법인)를 공동으로 설립하고 자펀드를 결성함으로써 프로젝트 추진
  - SPC는 프로젝트 추진주체로서 각종 인허가를 획득하고 자펀드 결성, 대출 조달 등 프로젝트 전반을 주도적으로 추진하게 되며, 출자분 외에도 주택도시보증공사(HUG) 등 금융기관에서 대출을 조달하여 사업자금 마련
- 지역활성화 투자 펀드의 성공적인 시행을 위해서는 중앙정부가 민간의 참여를 촉진시킬 실효성 있는 유인체계를 제공하는 것도 중요하겠지만 무엇보다 지자체가

민간과 함께 수익성 있는 대규모 융복합 프로젝트를 직접 발굴·설계할 수 있도록 지원하는 것이 가장 중요함

- ‘펀드’는 통상적으로 자펀드 운용사에서 투자대상을 먼저 찾고 모펀드 운용사에 출자를 신청하는 프로세스로 진행되나, 현재 지역활성화 펀드 시장은 미성숙해 있어 지방자치단체가 사업을 먼저 개발·기획하고 반대로 자산운용사를 찾아야 하는 시스템으로 추진되고 있어 지자체의 역할이 매우 중요
  - 지자체 관점에서 지역활성화 투자 펀드 제도 자체가 너무 어렵고, 절차가 복잡하며, 법률 및 회계·금융 등 관련 전문가 섭외의 어려움, 사업 추진 지자체별 역량의 차이 등으로 프로젝트 사업을 발굴하는 데서부터 어려움이 발생하고 자산운용사를 찾지 못해 추진 자체가 어려울 수 있음
- 지역활성화 투자 펀드는 지방소멸대응기금을 기반으로 모펀드가 조성되기 때문에 지방소멸대응기금과 연계하여 지방자치단체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 발굴할 수 있도록 사업 추진체계 등을 제안할 필요도 있음

## 2. 연구목적

### □ 지역활성화 투자 펀드 관련 법·제도 및 정책적 논의 검토

- 지역경제 활성화 및 지역발전사업에서 정부가 재정사업이 아닌 지분투자방식의 펀드를 조성하여 프로젝트 사업을 추진하는 방식의 지역경제 활성화 차원에서의 중요성 및 관련 논의 검토
  - 정부가 재정으로 조성하는 정책펀드는 정부 재정을 민간기업에 지분투자하기 위한 정책수단의 일환으로 투자시장이라는 민간영역에 대한 국가의 직접적인 개입을 의미함(남재우, 2022)
  - 민간기업의 자금공급 부족을 시정하기 위하여 정부가 정책펀드를 신규로 조성하기 위해서는 시장실패로 인한 사회후생손실(social welfare)이 발생하여 정부개입이 필요하다는 정당성이 확보될 필요
- 지자체와 민간이 주도하여 대규모 투자를 신속하게 추진하기 위해서 마련된 제도인 지역활성화 투자 펀드는 2023년 7월 관계부처가 합동으로 내놓은 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」과 8월 「지역활성화 투자 펀드 운영방안

(7.12) 후속조치」 등으로 추진되고 있으므로 이와 관련된 법·제도 및 정책적인 관련 내용 검토

- 지역활성화 투자 펀드는 2022년 신설된 지방소멸대응기금 등 정부재원이 민간재원과 연계하여 마련되었으므로 모펀드 및 지방자치단체의 자펀드 출자와 관련되는 법률 검토 등을 기반으로 지자체가 펀드사업을 추진할 때 유의하여야 하는 사항 및 절차 등을 검토
- 23.7월 확정된 지역활성화 투자 펀드 제도의 법적 근거라고 할 수 있는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)」과 관련된 「행정안전부 고시」, 지역활성화 투자 펀드 제도의 운영과 관련되는 「지방자치단체 기금관리기본법(지방기금법)」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(지방출자출연법)」, 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」 등 관련 법·제도 분석

#### □ 지역활성화를 위한 국내외 민관협력 추진사례 및 주요 펀드 프로젝트 실태분석

○ 고위험·고수익 구조의 미래현금흐름을 가지고 있는 혁신기업에 대한 장기투자 관점에서 정부가 지분을 투자하는 방식(정책펀드)에 있어서 대표적이라 할 수 있는 중소벤처기업부의 모태펀드 등 관련 정책펀드 현황 분석 및 지역활성화 투자 펀드와의 차별성 검토

- 중소벤처기업부의 모태펀드, 국토교통부의 국토교통혁신펀드와 인프라펀드, 농림수산식품부와 해양수산부의 농림수산식품모태펀드, 금융위원회의 혁신모험펀드(성장지원펀드) 등
  - 중소벤처기업부의 모태펀드는 한국벤처투자(KVIC)에서 운영하고 있으며, 국토교통부의 경우에는 한국해외인프라도시개발지원공사(KIND), 농림축산식품부와 해양수산부의 경우 농업정책보험금융원(농금원), 금융위원회의 경우에는 한국성장금융(K-Growth) 등의 별도의 모태펀드 운용기관을 두고 모펀드를 운영하고 있음
- 이명박 정부의 녹색성장펀드, 박근혜 정부의 통일펀드, 문재인 정부의 뉴딜펀드, 윤석열 정부의 혁신성장펀드 등 역대 정부의 관련 펀드와 현 정부의 혁신성장펀드 등 운용 사례 분석을 통한 시사점 도출

- 펀드 방식이 아닌 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거 추진 중인 비수도권의 민간투자사업 추진현황 분석과 충북 단양군, 경북 구미시 등 현재 지역활성화 투자 펀드 1호 펀드로 선정된 주요 프로젝트 사례 분석, 그리고 World Bank, 유럽 등 국외의 지역활성화와 관련된 민관협력(Public Private Partnership, PPP) 추진사례 분석
  - 현재 고금리·고물가 상황 속에서 비수도권의 PF 여건 분석 및 교통·국방을 제외한 시설별 민간투자사업의 추진현황 분석
  - 지역활성화 투자 1호 펀드로 선정된 충북 단양역 관광시설 개발사업 및 경북 구미시 노후산단 기숙사 건립사업의 강점 분석
  - 주요 프로젝트의 투자사업 유형, 지방자치단체의 사업단계별 추진체계 등의 세부적인 분석을 토대로 지역활성화 투자 펀드 조성 및 운영의 정책적 시사점 도출

□ 지방소멸대응기금과 연계한 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안 제안

- 지역활성화 투자 펀드의 성공적인 시행을 위하여 기 시행된 민관협력 투자펀드 사례 및 주요 프로젝트 사례 분석, PPP 방식의 해외사례분석 등을 토대로 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안 제안
  - 지역활성화 투자 펀드의 대상이 되고 있는 비수도권 지역에 적합한 사업유형 발굴
  - 지방자치단체가 민간과 함께 수익성 있는 대규모 융복합 프로젝트를 설계 하도록 하는 추진방향 제시
  - 지역활성화 투자 펀드 제도를 정책적으로 홍보를 강화하기 위한 방안 제안
- 지방소멸대응기금과 연계하여 지방자치단체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 발굴할 수 있도록 지자체-시행주체-민간금융 등과의 사업 추진체계 등 제안
  - 지방자치단체가 민간자금을 활용하여 지역투자의 패러다임을 전환할 수 있도록 지역 주도의 사업 추진조직 마련
  - 중앙정부가 지자체 및 민간의 참여를 촉진시킬 실효성 있는 유인체계를 제공 하기 위한 제도개선방안 제안

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### □ 공간적 범위

- 지역활성화 투자 펀드로 출자하는 프로젝트는 Negative 방식으로 추진하며, 이때 수도권 소재 사업은 부적합 분야로 예시되어 있음
  - 서울, 인천, 경기를 제외한 14개 시·도와 이들 시·도에 위치해 있는 시·군·구를 공간적인 대상으로 하며, 행정시를 제외하고 지역활성화 투자 펀드 프로젝트에 참여하는 지방자치단체를 대상으로 함
- 지역활성화 투자 펀드의 일부 부적합 분야는 수도권 소재 사업, 사행성 도박(카지노, 도박 등)시설, 유흥주점 시설 사업, 위험물 저장·취급시설 포함사업이 적용됨
  - 또한 주민 혐오시설 포함 사업, 상업시설·공동주택·업무시설(오피스텔 등)·지식산업센터 등에 대한 분양·매각 매출 합계가 총 사업비의 50% 이상인 단순 분양형 사업<sup>1)</sup>, 그리고 이미 준공된 사업 중 부실화 가능성이 높은 경우<sup>2)</sup>에 한해서 제외됨(관계부처 합동, 2023. 7)

#### □ 내용적 범위

- 23.7월 확정되었고 8월에 후속조치가 나온 지역활성화 투자 펀드와 관련한 법·제도 및 관련 이론 논의
  - 펀드 출자근거와 관련되는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭 지방분권균형발전법) 시행령」과 「지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항의 출자범위에 관한 고시」 및 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」, 「지방자치단체 기금관리기본법(지방기금법)」, 그리고 지자체의 출자 및 SPC 설립 및 추진절차와 관련되는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에

1) 단, 분양수익이 문화, 체육, 예술, 복지 등 공공시설 개발재원으로 활용시 예외 적용됨

2) 최근 2년간 연간 운영이익이 연간 이자비용의 1.3배 미만 등

- 관한 법률(지방출자출연법), 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」 등 법제도 분석
- 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)의 도입배경과 개념 및 요건, 추진목적 및 추진시 문제점, 민관협력 개발사업의 추진방식, 프로젝트 파이낸싱(PF) 기법 등 이론 논의
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거하여 추진되고 있는 국내 민간투자사업의 사례 및 추진실태 분석
- 1994년 민간투자법 제정으로 KDI 공공투자관리센터에서 추진해오고 있는 민간투자사업을 대상으로 지역별(수도권 vs 비수도권) 시설유형과 사업방식, 추진주체 등 사업실태 분석
  - World Bank의 기본적인 사회 인프라 건립사업이나 신재생에너지 확충사업, 유럽의 지역개발기금을 활용한 농업분야의 혁신사업 등 해외 민관협력개발사업(PPP) 사례분석 등을 통한 정책적 시사점 도출
- 한국모태펀드 등 정책펀드 추진사례 및 주요 민관협력 지역활성화 투자 펀드 프로젝트 실태분석
- 중앙부처별 정책펀드(중소벤처기업부의 한국모태펀드, 국토부의 글로벌인프라펀드, 농림부와 해수부의 농림수산물모태펀드, 금융위원회의 성장지원펀드 등) 현황 분석
  - 충북 단양군과 경북 구미시 등 현재 지역활성화 투자 1호 펀드로 선정된 사업의 프로젝트 사례분석과 이를 통한 지역활성화 투자 펀드 조성 및 운영의 정책적 시사점 도출
- 중앙과 지자체의 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안 도출
- 지역활성화 투자 펀드의 추진방향 설정 및 중앙의 협력체계와 중앙과 지방의 협력적 추진체계 구축
  - 지역활성화 투자 펀드의 대상이 되고 있는 비수도권 지역에 적합한 사업유형 발굴
  - 지방소멸대응기금과 연계하여 지방자치단체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 발굴할 수 있도록 지자체-시행주체-민간금융 등과의 사업추진체계 등 제안

## 2. 연구방법

- 지역활성화 투자 펀드 및 한국모태펀드 등 주요 정책펀드와 관련되는 문헌조사 및 선행연구 검토
  - 국책연구기관과 시도연구원 등저출산·고령화·인구감소·지방소멸·경제위기·포스트 코로나 등 최근 지역발전의 여건변화 및 대응이슈와 관련되는 연구보고서 및 선행연구 검토
  - 정보의 비대칭성이나 시장실패로 인한 사회후생손실 발생시 정부가 정책에 지분투자방식으로 개입하는 정책펀드 관련 연구보고서 및 선행연구 검토
- 지역활성화 투자 펀드 관련 법·제도 및 정책 관련 문헌조사
  - 지방분권균형발전법, 지방기금법, 지방출자출연법, 지방재정법 등 지역활성화 투자 펀드 관련 법률 조사
  - 2023년 7월과 8월에 발표한 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」과 지역활성화 투자 펀드 운영방안(7.12) 후속조치」 등 펀드 정책 및 제도에 관한 문헌조사
- 기존문헌 및 인터넷 사이트 검색 등을 통한 지역활성화 투자 펀드 관련 기초자료 수집, 국내외 프로젝트 사례 조사
  - World Bank 기본적인 사회 인프라 건립사업 등 해외 민관협력개발사업 (Public Private Partnership, PPP)에 대한 기존 문헌 및 인터넷 사이트 검색을 통한 기초자료 수집
  - 충북, 충남, 경북, 경남 등 주요 후보사업과 프로젝트 사업 조사
- 관계자 및 전문가 자문회의, 워크숍 개최를 통한 브레인스토밍
  - 지역활성화 투자 펀드 및 지역발전 분야전문가 및 공무원 등과 자문회의, 워크숍 등을 개최하여 관련 사업을 조사하고 대응전략 논의



# 제 2 장

## 관련 법·제도 및 이론 논의

제1절 지역활성화 투자 펀드 관련  
법·제도

제2절 민관협력(PPP) 관련 논의

제3절 지역활성화 투자 펀드의 의의



# 02 관련 법·제도 및 이론 논의

## 제1절 지역활성화 투자 펀드 관련 법·제도

### 1. 지역활성화 투자 펀드 제도

#### □ 지역활성화 투자 펀드 도입 목적

○ 정부는 최종 통합재정지출 기준으로 지난 5년간 지역투자가 2018년 239조원에서 2022년 330조원으로 크게 증가했지만 농어촌은 물론 지방거점도시들도 지역활성화 효과가 미약하여 근본적으로 지역투자의 패러다임 전환이 필요하다고 진단함(관계부처 합동, 2023.7)

- 국고보조금은 2018년 50조원에서 2022년 82조원으로 연평균 13.2%씩 증가했고, 지방소멸대응기금을 신설하여 연 1조원씩 2022~2031년까지 10년 간 지원하기 시작했으며, 지방소비세율 인상으로 2020년 소비세율은 21%에서 2023년 25.3%로 4.3%를 인상하는 등 대규모 중앙재원이 지방으로 이전

- 비수도권의 지역활성화 효과가 미약했던 원인은 지역경제 활성화 효과가 낮은 단발적·소규모 투자 위주<sup>3)</sup>였고, 시장보다는 관 주도로 지역개발사업이 추진되어 사업의 지속가능성이 취약했으며, 지자체의 사업기획 경험 부족과 지방 사업 특유의 각종 리스크로 민간이 지역투자에 소극적이었기 때문이라고 진단
- 예비타당성 조사, 중앙투자심사, 각종 인·허가 등 지역개발사업 추진을 위한 중앙-지방 규제 및 절차 또한 신속한 사업추진을 더 어렵게 만드는 측면도 있음

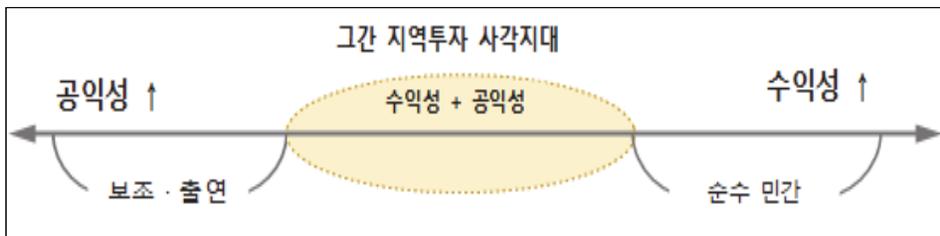
3) 연 1조원씩 투자되는 지방소멸대응기금은 지역 간 형평성을 중시하여 107개 기초자치단체에 분산되어 배분되고 있어 2023년을 기준으로 총 558개 사업에 사업당 평균적으로 18억원씩 배분(관계부처 합동, 2023.7)

- 재정의존도가 높은 단발적·소규모 지역투자의 한계를 극복하고 지역·민간 주도의 지속가능한 대규모 프로젝트를 추진하기 위해서 2023년 7월, 부총리 주재의 비상경제장관회의 겸 수출투자대책회의에서 지역활성화 투자 펀드 운영방안을 확정하고, 8월에 후속조치를 발표함
  - 재정을 마중물 투자로 민간의 자금과 금융기법을 활용하여 지역이 원하는 사업을 신속하게 추진할 수 있도록 2024년 1월, 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법 시행령」을 개정하여 펀드방식 도입

□ 지역활성화 투자 펀드 체계

- ‘일자리’와 ‘사람’이 모이는 지속가능한 지역 활성화를 위하여 지자체와 민간이 주도하여 프로젝트를 발굴하면 중앙정부가 마중물 투자와 규제개선으로 지원하는 「지역활성화 투자 펀드」를 조성·운영(관계부처 합동, 2023.7)
  - 지자체와 민간이 지역설정에 부합하면서도 지속가능한 수익을 창출할 수 있는 융복합 프로젝트에 함께 투자하고, 수익은 회수되어 출자자에게 분배되거나 재투자 될 수 있도록 수익성 기반 공익성 사업 추진

| 그림 2-1 | 지역활성화 투자 펀드의 사업 영역

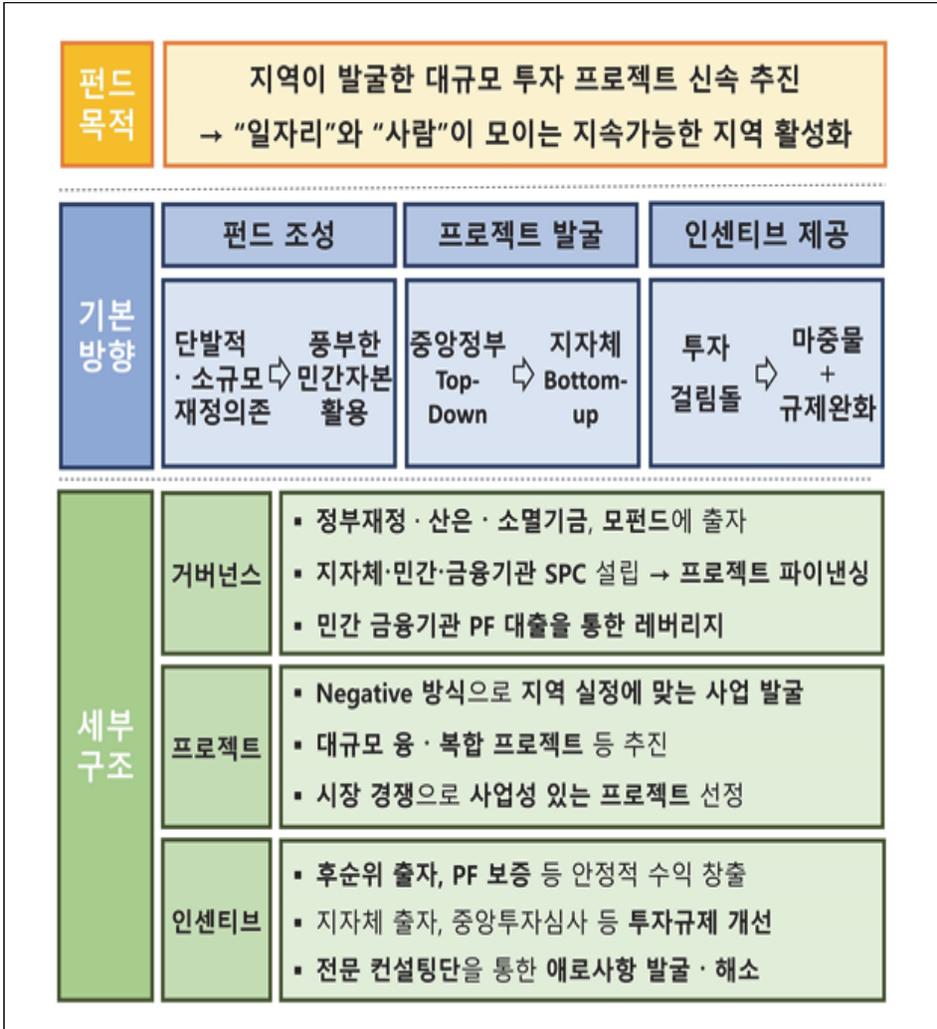


자료: 관계부처 합동(2023.7.12), 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」.

- 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 단발적이고 소규모 사업을 추진하는 대신 민간자금을 활용함으로써 레버리지를 활용하여 지역경제 파급효과가 큰 충분한 규모의 프로젝트 재원을 마련

- 중앙정부와 지방자치단체는 민간투자 환경을 조성하기 위해 각종 규제를 개선하고 절차를 간소화하고, 이에 더해 지방자치단체는 기반시설을 지원하고 수요를 확약하는 등 민간의 적극적인 투자를 위한 인센티브를 강화해 나갈

| 그림 2-2 | 지역활성화 투자 펀드 체계



자료: 관계부처 합동(2023.7.12) 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」.

## □ 모펀드와 자펀드 구조 및 운영방식

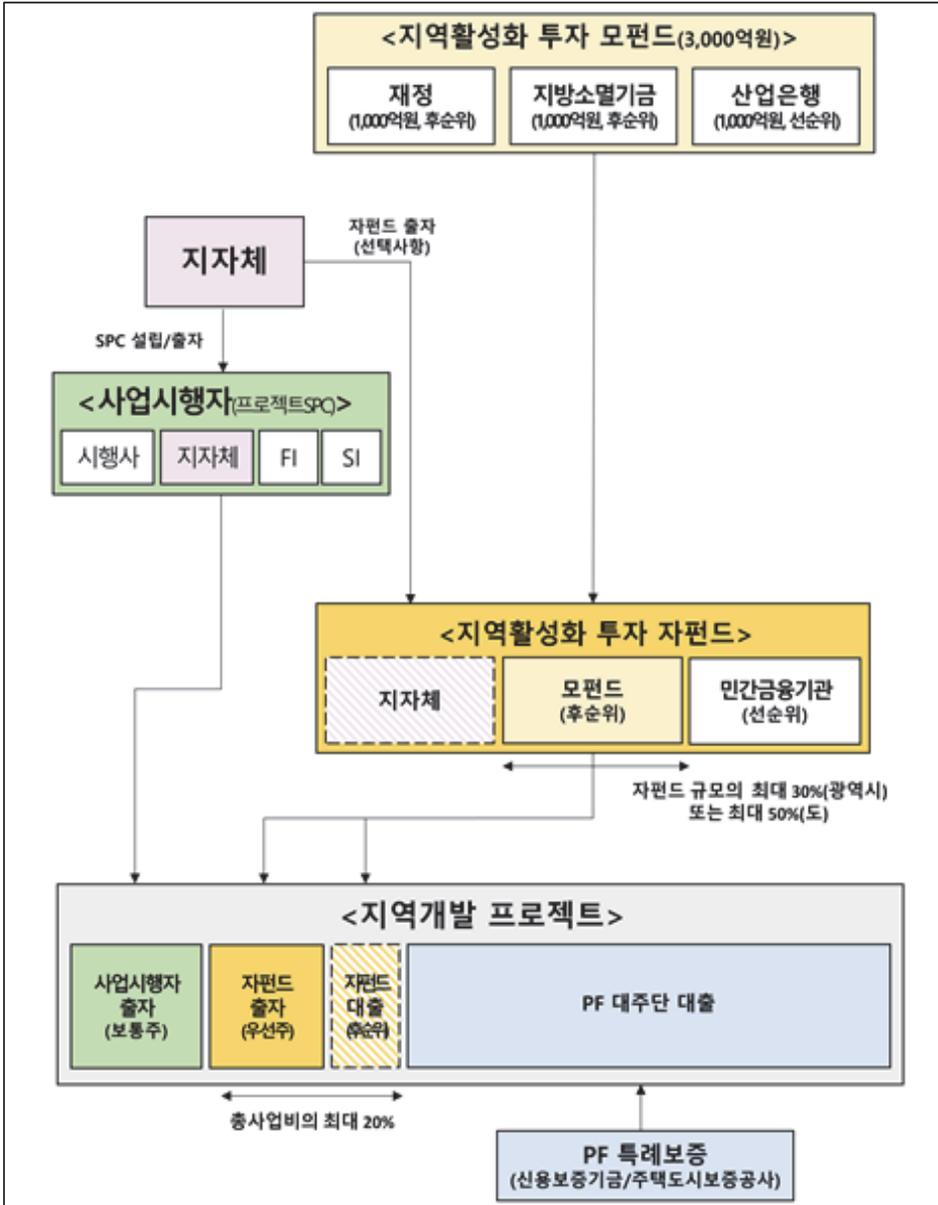
- 2024년은 재정, 지방소멸대응기금, 산업은행이 각각 1,000억원씩 출자하여 총 3,000억원 규모의 모펀드<sup>4)</sup>를 조성하였고, 2024년 4월 현재 공모방식으로 공모하여 모펀드 위탁운용사는 한국성장금융투자운용(주)(K-Growth)<sup>5)</sup>이 선정되었음
  - 모펀드 운영위원회는 출자사업의 추진계획과 운용방향을 수립하고 투자 가이드라인을 제정하는 역할 담당
  - 모펀드 위탁운용사(현 한국성장금융) 내에 민간 금융전문가로 구성되는 투자 심의위원회를 두어 프로젝트별 자펀드 출자여부<sup>6)</sup>에 대해서 독립적으로 최종 의사결정 수행
  - 자펀드 위탁운용사는 모펀드 출자를 신청하고, 프로젝트 펀드를 결성하며, 프로젝트 자금을 집행하는 역할 담당
- 자펀드는 모펀드와 민간투자자가 출자하되, 지방자치단체도 원하는 경우 출자가 가능하며, 광역시 프로젝트 자펀드에는 전체 결성규모의 30%까지, 도 프로젝트 자펀드에는 50%까지 출자가 가능함
  - 자펀드는 프로젝트 SPC 자본금에 우선주 형태로 출자하고, 투자 규모는 프로젝트 총사업비의 20%까지 출자 가능하며, 필요한 경우 PF 후순위 대출과 같이 혼합 투자가 가능함
  - 자펀드는 블라인드 펀드가 아닌 프로젝트 펀드 형태로 제안해야 하며 모펀드는 자펀드 내 민간투자자 출자액의 최대 20%까지 우선손실 부담

4) 재정 및 지방소멸대응기금은 정부자금의 책임성 확보 차원에서 후순위로 출자함(관계부처 합동, 2023.8)

5) 중소벤처기업부 모태펀드의 전문운용기관은 한국벤처투자(KVIC)이며, 산업은행, 기업은행 등 금융공기업이 출자하는 정책펀드의 경우 주로 한국성장금융(K-Growth)에서 전문적으로 운용하는 경우가 대부분임

6) 자펀드 운용사의 운용역량, 자펀드의 투자대상이 되는 프로젝트의 수익성과 잠재리스크 등을 종합적으로 평가함

| 그림 2-3 | 지역활성화 투자 펀드 세부구조



자료: 관계부처 합동(2023.8.31.), 「지역활성화 투자 펀드 운영방안(7.12) 후속조치 주요내용」.

## □ 사업프로젝트(SPC) 구조와 추진절차

- 특정 사업수행, 자금통제 등 프로젝트 파이낸싱(PF) 방식 적용이 가능한 프로젝트 SPC(특수목적법인)를 별도로 설립하고, 프로젝트 총사업비의 최소 10% 이상은 프로젝트 SPC 자본금으로 조달
  - SPC 설립주체는 지자체와 민간시행자이며, SPC가 보통주로 투자하고, 자펀드는 우선주로 투자함
  - SPC는 프로젝트를 추진하는 주체로서 각종 인허가를 획득하고 자펀드 결성, 대출조달<sup>7)</sup> 등 프로젝트 전반을 주도하여 추진
- 지방자치단체(광역시 또는 기초)는 SPC 자본금(지분율)의 최소 8% 이상 출자(보통주)하며, 광역자치단체 출자는 필수임
  - 광역자치단체(지분을 보유한 산하 도시개발공사, 지방공기업 등을 포함)는 보통주 출자를 필수로 하되 8% 이상 조건은 기초자치단체(지분을 보유한 산하 도시개발공사, 지방공기업 등을 포함)와 합산하여 판단
  - 지방자치단체가 보유하고 있는 토지나 건물로 현물출자가 가능하고, 자펀드 출자는 선택사항임
- 프로젝트는 Negative 방식으로 펀드 취지와 공익성 등을 저해하지 않는 범위 내에서 광역지자체가 자유롭게 선정 가능
  - 모펀드의 자펀드 출자, 자펀드 결성, SPC 설립, PF 대출 등 모든 단계에서 수익성을 기반으로 사업을 선정하되 지자체가 SPC에 참여하여 지역의 일자리 창출과 세수증가, 인구유입, 지역상권 활성화 등 지역경제 활성화 효과가 큰 프로젝트를 발굴하도록 함
  - 프로젝트 대상에 제외되는 사업은 수도권(서울, 경기, 인천) 소재 사업, 사행성 도박(카지노, 도박 등)시설이거나 유흥주점 시설 사업, 위험물 저장·취급시설 포함사업이거나 주민 혐오시설 포함 사업, 상업시설·공동주택·업무시설(오피스텔 등)·지식산업센터 등에 대한 분양·매각 매출 합계가 총 사업비의

7) SPC는 출자분 외에 금융기관 등에서 PF 대출을 조달하여 사업자금을 마련함

50% 이상인 단순 분양형 사업, 그리고 이미 준공된 사업 중 부실화 가능성이 높은 경우 제외됨

- 2024년 4월 현재 기획재정부를 중심으로 후보 프로젝트를 발굴하고 있으며, 충북 단양의 관광시설 개발사업과 구미 산단 기숙사 사업이 1호 펀드 프로젝트로 선정됨

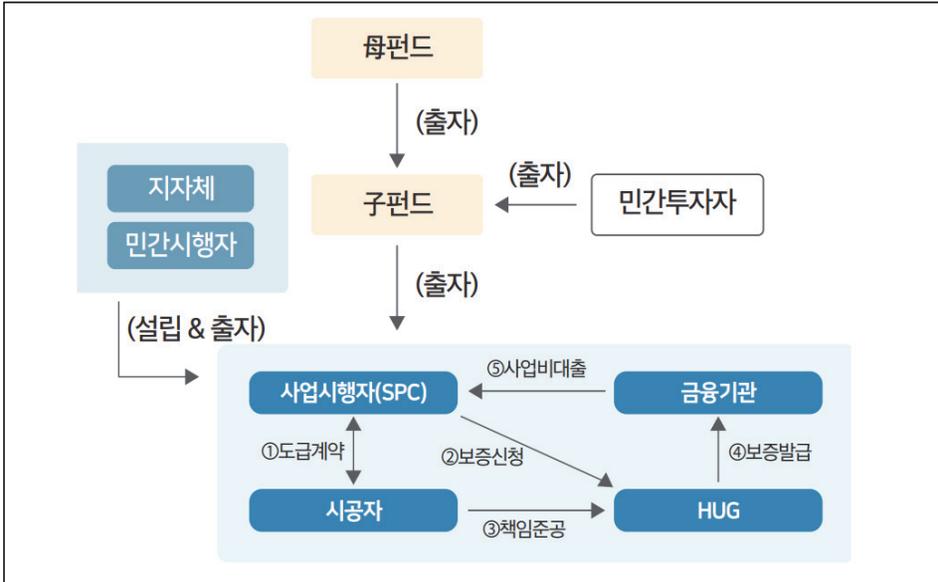
【표 2-1】 프로젝트 추진절차(개발사업의 일반절차)

단계	수행내용	비고
1단계: 프로젝트 구상단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프로젝트 구상 및 사업지 선정</li> <li>• 시행사의 자체 사업성 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입지조건, 시장환경 분석 등</li> </ul>
2단계: 사전준비단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지매입 계획수립</li> <li>• 인허가 착수</li> <li>• 시공사 접촉</li> <li>• 금융기관 접촉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업성 검토 및 사업계획 수립</li> <li>• 토지확보</li> <li>• 시공사와 금융주선기관 탐색</li> </ul>
3단계: 인허가 완료 및 착공단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인허가 완료</li> <li>• 본 금융기관 대출 실행 및 착공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융기관 모집 완료</li> <li>• 금융기관 대출 약정 및 착공</li> </ul>
4단계: 준공이후 사업관리단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분양 및 임대 또는 사용승인 후</li> <li>• 영업개시 또는 상업운전개시 등</li> <li>• 대출원리금 상환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준공 이후 관리운영기간의</li> <li>• 현금흐름을 통한 투자금 회수</li> </ul>

자료: 기획재정부(2024), 「지역활성화 투자 펀드 업무안내서」.

- 모펀드는 자펀드에 후순위로 출자하여 민간의 투자 리스크를 분담하고, 프로젝트의 PF 대출에 HUG(주택도시보증공사) 등이 특례보증을 제공하여 보다 낮은 금리로 SPC가 대규모 자금을 조달할 수 있도록 함
  - 보증기관이 대주단에게 상환할 원리금 지급을 보증하는 특례보증 제공함으로써 원활한 대주단 유치와 조달금리 하향 조정 등의 역할 수행
  - 프로젝트 계획 초기 단계에서부터 보증기관과 선 협의과정을 필수적으로 거쳐야 하며, 자기자본 선투입 의무, 우량 시공자의 책임준공, 담보 취득 등의 필수요건을 충족하여야 함

[그림 2-4] 지역활성화 투자 펀드의 특례 보증 절차



자료: 기획재정부(2024), 「지역활성화 투자 펀드 업무안내서」.

- 지방자치단체는 SPC가 안정적으로 수익을 창출할 수 있도록 시설 건립 후, 일부 시설을 지자체가 직접 임대하거나 이용하는 등 제한적인 수요 확보 등을 제공함으로써 민간투자를 유인하도록 함
  - 중앙정부와 지방자치단체는 민간의 지역개발 투자를 유인하기 위하여 중앙투자심사 등 민간의 의사결정 및 프로젝트 추진을 지연시키는 각종 규제나 절차를 간소화<sup>8)</sup>하도록 함

8) 부총리 주재의 비상경제장관회의에 안건으로 상정하여 지역활성화 투자 펀드 사업 신청시에 행안부 중앙투자심사를 신속하게 처리하는 Fast-Track 운영

| 표 2-2 | 프로젝트 추진시 체크리스트

구분	검토사항
인허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인허가 완료 여부 및 예상 시기</li> <li>• 최종 인허가의 종류, 인허가권자, 절차</li> <li>• 관련 근거법령 및 제도</li> <li>• 민원 제기 여부 및 민원 발생 가능성 등</li> </ul>
시행사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행사의 실소유주 확인 및 평판 조회</li> <li>• 계열기업 여부 파악 및 계열기업의 평판 조회</li> <li>• 시행사 또는 임직원의 유관경력 확인, 능력 검증</li> <li>• 시행사 및 특수관계인의 신용상태 등 조회</li> <li>• 자기자본 투입여력 확인을 위한 재무상태 확인</li> </ul>
시공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시공사 선정 여부 및 잠재 시공사 확인</li> <li>• 시공사와 시행사의 협상 단계 확인 필요(시행사가 아닌 시공사에 확인)</li> <li>• 시공사의 내부절차에 따라 상이하지만 주요 검토 절차는 아래와 같음</li> <li>• 시공사의 초기 검토 단계</li> <li>• 시공의향서 접수 단계 등 초기 이후 단계</li> <li>• 상당 부분 협상 진행 단계</li> <li>• 시공사 내부 수주심의 진행 단계</li> </ul>
토지매입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지 소유주 및 현재 부지상태 확인</li> <li>• 소유주가 다수 일 때 분쟁가능성 확인</li> <li>• 토지 매매대금 예상액 및 평당 매매가액</li> <li>• 토지계약 진행현황 및 매도 의향서 확인</li> <li>• 토지의 근저당권 등 제한물권 현황 파악</li> </ul>
자금용도 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 사업비에서 금융기관 대출 자금으로 사용될 내역 확인</li> <li>• 공사비, 토지비, 금융비용 등에 대한 적정성 및 회수방안 확인</li> <li>• 프로젝트 부채와 자본의 비율 적정성 확인</li> </ul>
사업성 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행사가 추산한 자금수지표, 현금흐름표 등 수령</li> <li>• 시행사, 시공사 또는 제3기관이 작성한 시장조사, 산업분석 자료 수령</li> <li>• 임차관련 사전의향서, 준공 후 자산의 이용 및 사용에 대한 의향서 등</li> <li>• 수요관련 자료 수령</li> </ul>
신용보강방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행사 대표의 연대보증 가능 여부</li> <li>• 시공사의 신용보강(채무인수, 자금보충확약 등) 방안 확인</li> <li>• 시행사의 모기업 보증, 보증기관의 보증가능 여부 확인</li> </ul>

자료: 기획재정부(2024), 「지역활성화 투자 펀드 업무안내서」.

## 2. 지역활성화 투자 펀드 관련 법률

### 1) 지역활성화 투자 펀드 출자근거 관련

#### □ 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령

- 「지방분권균형발전법 시행령」 제44조의2(지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자)에 의거 효율적인 지방소멸 대응을 위하여 한국산업은행 등이 출자하는 집합투자기구, 즉 지역활성화 투자 펀드에 지방자치단체의 직접 출자가 가능해 졌음
  - 지방자치단체는 행안부 장관이 고시하는 바에 따라 지방자치분권 및 지방소멸 대응의 추진을 위해 관련 자금을 출자할 수 있으며, 관련 자금을 출자하는 경우에는 해당 지방의회의 의결을 미리 얻어야 함
- 지방자치단체는 지방자치분권 및 지방소멸 대응의 효율적 추진을 위하여 불가피하다고 인정하는 경우 행정안전부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 자금을 출자할 수 있음
  - 지방자치단체의 펀드 자금 출자는 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행이 지방자치분권 및 지방소멸대응을 위해 정부 지원 자금 또는 내부 자금을 직접적으로 출자한 대상이거나
  - 제1호와 유사한 대상으로서 지방자치분권 및 지방소멸대응을 위해 지방자치단체의 출자가 필요하다고 행정안전부장관이 정하여 고시하는 대상에 한함

#### □ 지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항의 출자대상 범위에 관한 고시

- 「지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항의 출자대상 범위에 관한 고시 (행정안전부고시 제2024-7호)」에서 지방자치단체가 관련 자금을 출자할 수 있는 대상에 관한 세부사항을 규정하고 있음
  - 행정안전부 고시 제2024-7호는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제44조의2제1항에 따른 지방자치단체가 관련 자금을 출자할 수 있는 대상에 관한 세부 사항을 규정함을 목적으로 함

- 지방자치단체 등은 해당 고시 제2조(기본방향)에 의거 지역활성화 투자 펀드에 자금을 출자할 때에는 지방자치분권 및 지방소멸대응의 수익성, 공공성, 정책성 등을 종합적으로 고려하여 효율적으로 추진하여야 함
- 출자대상은 한국산업은행 등이 계약의 당사자로 참여하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구이거나,
  - 이와 유사한 대상으로서 한국산업은행 등이 출자하는 집합투자기구의 투자를 받은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구와 제1호에 따른 집합투자기구와 지방자치단체 등이 출자하는 「상법」 또는 「부동산투자회사법」에 따른 주식회사를 대상의 범위로 함
- 행안부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2024년 7월 1일 기준으로 매3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선조치를 해야 함

#### □ 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준

- 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준(행정안전부고시 제2024-6호)」은 「지방분권균형발전법」에 의거 지정된 인구감소지역 대상 지방소멸대응사업 추진에 사용되는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제25조제4항에 따른 지방소멸대응기금 배분에 관하여 필요한 사항을 규정하는 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준(행정안전부고시 제2024-6호)」 제4조제1항에 의거 조항은 지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항제1호에 따라 국가 등이 조성한 집합투자기구에 광역지원계정의 40% 출자 가능
  - 현재 지방소멸대응기금의 광역지원계정은 25%인 2,500억원이므로 이 중에서 40%, 즉 1,000억원을 지역활성화 투자 펀드에 출자 가능
  - 조항은 지역활성화 투자 펀드에 출자되는 금액인 1,000억원을 제외하고 나머지 광역지원계정은 해당 시도의 배분계수에 따라서 각각의 시도에 배분

표 2-3 | 지역활성화 투자 펀드 출자근거와 관련되는 법률 및 고시

구분	법률명	세부 내용	주무부서
출자근거	지방분권 균형발전법 시행령 (2024.1.16 일부개정)	<p><b>제44조의2(지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자)</b></p> <p>① 지방자치단체는 지방자치분권 및 지방소멸대응의 효율적 추진을 위해 불가피하다고 인정하는 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대상에 관련 자금을 출자할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행이 지방자치분권 및 지방소멸대응을 위해 정부 지원 자금 또는 내부 자금을 직접적으로 출자한 대상</li> <li>2. 제1호와 유사한 대상으로서 지방자치분권 및 지방소멸대응을 위해 지방자치단체의 출자가 필요하다고 행정안전부장관이 정하여 고시하는 대상</li> </ol> <p>② 지방자치단체가 제1항에 따라 자금을 출자하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.</p>	행정안전부 (자치분권 제도과)
출자대상	행정안전부 고시 제2024-7호 (2024.1.16. 제정)	<p>제1조(목적) 이 고시는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제44조의2 제1항에 따른 지방자치단체가 관련 자금을 출자할 수 있는 대상에 관한 세부 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본방향) 지방자치단체 등은 영 제44조의2에 따른 지방자치분권 및 지방소멸대응의 수익성, 공공성, 정책성 등을 종합적으로 고려하여 효율적으로 추진하여야 한다.</p> <p><b>제3조(대상의 범위)</b> ① 영 제44조의2제1항제1호에 따른 대상은 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행 등이 계약의 당사자로 참여하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구를 뜻한다.</p> <p>② 영 제44조의2제1항제2호에 따른 대상은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항에 따른 집합투자기구 등의 투자를 받은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구</li> <li>2. 제1호에 따른 집합투자기구와 지방자치단체 등이 출자하는 「상법」 또는 「부동산투자회사법」에 따른 주식회사</li> </ol> <p>제4조(재검토기한) 행정안전부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2024년 7월 1일 기준으로 매3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.</p>	행정안전부 (균형발전 제도과)

구분	법률명	세부 내용	주무부서
출자금액	행정안전부 고시 제2024-6호 (2024.1.16 일부개정)	<p>제4조(광역지원계정 배분대상 및 배분기준) ① 조합은 법 제24조에 따른 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제44조의2제1항제1호에 따라 국가 등이 조성한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구에 광역지원계정의 100분의 40에 해당하는 금액을 출자할 수 있다.</p> <p>② 조합은 제1항에 따라 출자하는 금액에 대해서는 법 제22조제2항에 따라 관리·운용한다.</p> <p>③ 조합은 제1항에 따른 금액을 제외한 광역지원계정을 다음 각 호에 따라 배분하고, 시·도의 최종 배분금액은 각 호에 따른 배분금액을 합하여 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항에 따라 출자되는 금액을 제외한 광역지원계정 배분총액의 100분의 90에 해당하는 금액은 인구 감소지역을 관할하는 시·도를 대상으로 배분한다.</li> <li>2. 제1항에 따라 출자되는 금액을 제외한 광역지원계정 배분총액의 100분의 10에 해당하는 금액은 시·도를 대상으로 재정과 인구 관련 여건을 고려하여 배분하며, 시·도별 배분계수는 별표 2와 같다.</li> </ol>	행정안전부 (균형발전 제도과)

자료: 국가법령정보센터, 2024년 5월 3일 검색.

## 2) 펀드와 SPC 설립 및 추진절차 관련

### □ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자본시장법)

- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(약칭 자본시장법)」 제9조제18항에 의거 집합투자기구는 집합투자를 수행하기 위한 기구로서 투자신탁과 「상법」에 따른 주식회사, 유한회사, 합자회사, 유한책임회사, 합자조합, 익명조합 형태의 집합투자기구를 말함
  - 구체적으로는 집합투자업자인 위탁자가 신탁업자에게 신탁한 재산을 신탁업자로 하여금 그 집합투자업자의 지시에 따라 투자·운용하게 하는 신탁 형태의 집합투자기구(투자신탁)를 포함
  - 「상법」에 따른 주식회사 형태의 집합투자기구(투자회사)와 유한회사 형태의 집합투자기구(투자유한회사), 합자회사 형태의 집합투자기구(투자합자회사), 유한책임회사 형태의 집합투자기구(투자유한책임회사), 합자조합 형태의 집합투자기구(투자합자조합), 익명조합 형태의 집합투자기구(투자익명조합) 포함

## □ 지방재정법

- 총사업비가 총 자본금을 기준으로 500억 이상이거나 지방자치단체가 지역 활성화 투자 펀드 사업의 시행주체가 되어 재정부담 행위가 있는 경우에는 「지방재정법」 제37조 및 제37조의2에 의거 전문기관의 사업 타당성 조사 및 행정안전부의 지방재정 투자심사를 받아야 함
  - 지방재정 투자사업 심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 '92년 도입된 제도임
- 지방재정법 제37조에 의거 지방자치단체의 장은 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 투자성 사업, 행사성 사업, 현물이 출자(투자)되는 사업으로서, 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 시·도의 총사업비가 300억원 이상의 복합재원 신규 투자사업과 시·군·구의 총사업비가 200억원 이상의 복합재원 신규 투자사업의 경우에는 중앙투자심사를 받아야 함
  - 동법 제37조의2에 의거 투자심사 대상 중에서 총사업비가 500억 이상인 신규사업의 경우 투자심사의 사전절차로 행안부 장관이 고시하는 전문기관(한국지방행정연구원)에 의뢰하여 타당성조사<sup>9)</sup>를 받아야 함
  - 투자심사 대상은 재정투자사업에 대한 예산안 편성과 채무부담행위, 보증채무부담행위, 지방자치법상 의무부담 등 지방의회 의결 요청 사항임
- 행안부 전문기관 타당성 조사와 재정투자심사 절차 등에 약 9개월의 기간이 소요되지만 경제관계장관회의 의결을 통해 지역활성화 투자 펀드 전용 Fast-Track을 운영함으로써 재정투자심사 면제 절차 운영
  - 지역 활성화 투자 펀드 사업의 타당성 및 신속 추진 필요성을 감안하여 장관급 회의체 의결 등을 거치면 투자 심사 면제 가능
    - ※ 경제관계장관회의 의결 → 행안부 담당과의 예비검토 → 재정투자심사 면제(기획재정부, 2024)

9) 경제성, 재무성, 정책적 측면에서의 사업추진 가능성 분석을 말함

- 전문기관 타당성조사의 소요기간 단축, 투자심사 수시 개최 등을 통해 심사 기간 단축(기획재정부, 2024)

## □ 지방재정법 시행령

- 「지방재정법 시행령」 제41조에 의거 재정투자사업에 대한 심사는 실시주체별로 시·도의 투자심사 대상과 시·군 및 자치구의 투자심사 대상으로 구분함
  - 중앙투자심사 대상은 시·도 사업의 경우 총사업비 300억원 이상의 투자사업이거나 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 투자사업, 총사업비 30억원 이상의 홍보관 사업과 공연·축제 등 행사성 사업, 총사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 사업으로서 총사업비 40억원 이상의 청사 신축사업과 문화시설·체육시설 신축사업 등임
  - 중앙투자심사 대상이 되는 시·군·구 사업의 경우에는 총사업비 200억원 이상의 투자사업, 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 투자사업, 총사업비 30억원 이상의 홍보관 사업과 공연·축제 등 행사성 사업에 해당함
- 「지방재정법 시행령」 제41조의2에 의거 재난예방·안전 사업, 다른 법률에 따라 투자심사와 유사한 심사를 거친 사업 등 대통령령으로 정하는 사업은 투자심사에서 제외됨
  - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 심의를 거친 민간투자대상사업, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관의 설립 사업, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 일반농산어촌개발사업, 농어촌 생활용수 개발사업, 발기반정리사업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지 개발사업
  - 그 외 재난방지사업, 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업, 외국인투자지역 지원사업, 일반국도대체우회도로 건설사업, 국가지원지방도 건설 및 보수사업 등을 포함

표 2-4 지방재정 투자심사 대상

구 분	(이전재원 有) 신규투자사업	청사·문화체육 시설 신축사업	홍보관 사 업	행사성 사 업	차관도입 해외투자
중앙심사	도) 300억원이상 시군)200억원이상	도) 40억원이상 시군)200억원이상	30억원 이상	30억원 이상	10억원 이상
도 심 사	도) 40억원이상 ~ 300억원 미만 시군) 60억원이상~ 200억원 미만	시군) 20억원 이상 ~200억원 미만	5억원 이상 ~30억원 미만	3억원 이상 ~30억원 미만	-
시군심사	20억원 이상 ~ 60억원 미만	-	3억원 이상 ~5억원 미만	1억원 이상 ~3억원 미만	5억원 이상 ~10억원 미만

주: 전액 자체재원 투자사업의 경우 자체심사 기준은 도 40억원 이상, 시군 20억원 이상임

□ 지방재정투자사업 심사규칙

- 「지방재정투자사업 심사규칙」 제4조의2(중앙투자심사위원회)에 의거 행안부장관이 실시하는 투자심사에 관한 행안부장관의 자문에 응하기 위하여 행안부장관 소속으로 중앙투자심사위원회를 두고, 매년 3회 실시
  - 「지방재정법」 제37조제1항에 따른 투자심사의 기준은 「심사규칙」 제2조에 의거 첫째, 투자사업의 투자사업의 필요성 및 타당성, 둘째, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 셋째, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 넷째, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 다섯째, 재정·경제적 효율성 등, 여섯째, 일자리 창출 효과 등임
- 동 심사규칙 제3조제2항제2호가목과 관련하여 행안부령으로 정하는 심사제외 대상사업을 제시하고 있음
  - 「국가재정법」상 예비타당성조사, 사업계획 적정성 검토를 실시했거나 「사회기반시설에 대한 민간투자법」상 적격성조사를 거친 경우 타당성조사는 받은 것으로 간주함

□ 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(지방출자출연법)

- 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 새롭게 기관을 설립하거나 지정을 해제하거나 변경하여 지정·고시하고자 할 때에는 「지방자치단체 출자·

출연 기관의 운영에 관한 법률(지방출자출연법)을 적용하여 그 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높여야 함

- 동법 제2조제1항에 의거 지방자치단체가 설립하는 출자기관은 지방자치단체의 지분<sup>10)</sup>이 100분의 10 이상인 경우를 말함

○ 현재 지역활성화 투자 펀드는 지방자치단체의 자본금 출자 비율을 8% 이상으로 규정하고 있으므로 10% 이하로 출자하는 경우에는 지방출자출연법의 적용을 받지 않음

- 지자체가 SPC 지분의 10% 이상을 취득하는 경우에는 「지방출자출연법」에 따라서 설립방침 결정(1개월) → 행안부 사전협의(1개월) → 설립계획 수립(3개월) → 타당성 검토(6개월) → 의견 수렴(1개월) → 행안부 설립협의(2개월) → 조례 제정·임원공모 등(3개월) 등의 설립절차를 거쳐야 함(기획재정부, 2024)
- 단, 기획재정부와 협의하여 “주요정책 관련 긴급한 사업수행”임을 사유로 행정안전부 앞 타당성 검토 간소화를 공문을 통해 요청하는 경우 모펀드 프로젝트 검토자료 등 경제성 분석 자료를 행정안전부와 공유하여 타당성 검토 기간을 최대한 단축할 예정(기획재정부, 2024)

【표 2-5】 지역활성화 투자 펀드 추진절차와 관련되는 법률

구분	법률명	세부 내용	주무부서
집합투자 기구	자본시장법 (2023.7.18 일부개정)	<p><b>제9조(그 밖의 용어의 정의)</b></p> <p>⑱ 이 법에서 “집합투자기구”란 집합투자를 수행하기 위한 기구로서 다음 각 호의 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 집합투자업자인 위탁자가 신탁업자에게 신탁한 재산을 신탁업자로 하여금 그 집합투자업자의 지시에 따라 투자·운용하게 하는 신탁 형태의 집합투자기구(이하 “투자신탁”이라 한다)</li> <li>2. 「상법」에 따른 주식회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자회사”라 한다)</li> <li>3. 「상법」에 따른 유한회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자유한회사”라 한다)</li> </ol>	금융위원회 (자본시장과, 자산운용과, 공정시장과)

10) 지방출자출연법 시행령 제2조에 따르면 지방자치단체 출자기관에 대한 지분의 산정기준은 출자기관이 발행한 주식의 총수에서 각 지방자치단체가 보유한 출자기관의 주식의 총수가 차지하는 비중을 백분율로 계산한 것을 말함

구분	법률명	세부 내용	주무부서
		4. 「상법」에 따른 합자회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자합자회사”라 한다) 4의2. 「상법」에 따른 유한책임회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자유한책임회사”라 한다) 5. 「상법」에 따른 합자조합 형태의 집합투자기구(이하 “투자합자조합”이라 한다) 6. 「상법」에 따른 익명조합 형태의 집합투자기구(이하 “투자익명조합”이라 한다)	
투자심사, 타당성 조사	지방재정법 (2024.2.20 일부개정)	<p><b>제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 미리 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 직접 하거나 행정안전부 장관 또는 시·도지사에게 의뢰하여 투자심사를 받아야 한다.</b></p> <p><b>1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성</b></p> <p>2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청                      가. 채무부담행위                      나. 보증채무부담행위                      다. 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담</p> <p>② 제1항에 따른 투자심사 실시 주체별 투자심사 대상 사업의 범위는 지방자치단체의 종류, 총사업비, 사업의 유형 및 성격 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ <b>제1항에도 불구하고 다음 각 호의 사업은 투자심사 대상에서 제외한다.</b></p> <p>1. 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업                      2. 「국가유산수리 등에 관한 법률」 제2조제1호의 국가유산수리 사업                      3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 설립 사업                      4. 「지역보건법」 제10조에 따른 보건소 및 「소방기본법」 제3조제1항에 따른 소방기관의 건축 사업                      5. <b>그 밖에 재난예방·안전 사업, 다른 법률에 따라 투자심사와 유사한 심사를 거친 사업 등 대통령령으로 정하는 사업</b></p> <p>④ 제1항에 따른 투자심사 결과는 적정, 조건부 추진, 재검토 및 부적정으로 구분한다.</p> <p>⑤ 지방자치단체의 장은 투자심사 결과가 재검토 또는 부적정한 경우에는 예산을 편성하여서는 아니 된다.</p> <p>⑥ 투자심사의 기준 및 절차, 투자심사의 사후평가 등 투자심사에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>	행정안전부 (재정정책과)

구분	법률명	세부 내용	주무부서
		<p><b>제37조의2(타당성조사) ① 지방자치단체의 장은 제37조제1항에 따른 투자심사 대상 중에서 총사업비 500억원 이상인 신규사업(같은 항 제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다. 이하 같다)에 대해서는 투자심사를 하거나 받기 전에 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 의뢰하여 그 사업의 타당성을 객관적 기준에 따라 검증하는 조사(이하 “타당성조사”라 한다)를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성조사를 받은 것으로 본다.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「국가재정법」 제38조제1항에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우</li> <li>2. 「국가재정법」 제38조제5항에 따른 사업계획 적정성 검토를 받은 경우</li> <li>3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항 각 호 외의 부분 본문에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우</li> <li>4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조제1항에 따라 제안된 사업으로서 해당 사업에 대한 제안내용을 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토 및 적격성 조사를 실시한 경우</li> <li>5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지에 따른 조사 또는 검토와 유사한 절차를 이미 거친 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</li> </ol> <p>② 지방자치단체의 장은 타당성조사를 위한 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.  ③ 타당성조사의 절차·방법과 비용의 납부절차 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>	
	<p>지방재정법 시행령 (2024.1.9 일부개정)</p>	<p><b>제41조의2(투자심사 제외 사업) 법 제37조제3항제5호에서 “재난예방·안전 사업, 다른 법률에 따라 투자심사와 유사한 심사를 거친 사업 등 대통령령으로 정하는 사업”이란 별표에 따른 사업을 말한다. 다만, 별표 제1호부터 제25호까지의 사업 중 법 제37조제1항제2호 각 목에 따른 부담행위를 수반하는 사업은 제외한다.</b></p> <p><b>지방재정법 시행령 [별표] 투자심사 제외 사업(제41조의2 관련)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재난을 예방하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업</li> </ol>	<p>행정안전부 (재정정책과)</p>

구분	법률명	세부 내용	주무부서
		<p>가. 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 제12조에 따른 붕괴위험지역 정비 중기계획에 반영된 붕괴위험지역 정비사업</p> <p>나. 「방조제 관리법」 제3조에 따른 국가 관리방조제 및 같은 법 제3조의2에 따른 지방자치단체 관리 방조제를 개수(改修) 또는 보수(補修)하는 사업</p> <p>다. 「소하천정비법」 제2조제4호에 따른 소하천등 정비사업</p> <p>라. 「자연재해대책법」 제13조에 따른 자연재해위험개선지구 정비계획에 반영된 자연재해위험개선지구 정비사업</p> <p>마. 「하천법」 제27조에 따른 하천공사 및 하천의 유지·보수사업</p> <p>2. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업</p> <p>3. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 응자 사업 등과 같이 투자심사의 실익이 없는 사업</p> <p>4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제8조의2제2항에 따라 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 민간투자대상사업</p> <p>5. 「소방장비관리법」 제2조제1호에 따른 소방장비를 구매하는 사업</p> <p>6. 「외국인투자 촉진법」 제27조제1항에 따른 외국인투자위원회의 심의를 거친 같은 법 제14조의2제1항에 따른 현금 지원 및 같은 법 제19조에 따른 외국인투자지역 지원 사업</p> <p>7. 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연기관의 설립 사업</p> <p>8. 국제행사개최계획의 사전심의·조정을 위한 위원회로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 위원회에서 심의한 결과 타당성이 인정된 사업</p> <p>9. 「건널목 개량촉진법」 제6조에 따른 건널목 개량 사업</p> <p>10. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 일반 농산어촌 개발 사업</p> <p>11. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 농어촌생활용수 개발 사업</p> <p>12. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 발기반정리 사업</p>	

구분	법률명	세부 내용	주무부서
		13. 「농어촌정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산 기반 개량사업 중 경지 정리 사업 14. 「농어촌정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산 기반 개량사업 중 배수(排水) 개선 사업 15. 「대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법」 제9조에 따른 대기환경관리 기본계획에 따라 실시하는 대기관리권역의 대기환경개선사업 16. 「도로법」 제12조제2항에 따라 지정·고시된 일반 국도대체우회도로의 건설 사업 17. 「도로법」 제15조제2항에 따라 지정·고시된 국가 지원지방도의 건설, 보수 및 유지·관리 사업 18. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제7호에 따른 도시재생사업. 다만, 같은 법 제7조 제2항에 따라 도시재생특별위원회의 심의를 거친 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로 한정한다. 19. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업 및 같은 조 제11호에 따른 산업단지 재생사업. 다만, 같은 조 제8호가목에 따른 국가산업단지에 대한 사업으로 한정한다. 20. 「수도법」 제4조에 따른 국가수도기본계획에 반영된 사업 21. 「어촌·어항법」 제2조제2호에 따른 어촌종합개발사업 22. 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 지역개발사업 23. 「하수도법」 제5조에 따른 하수도정비기본계획에 반영된 사업 24. 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 건축 사업 중 교육부장관이 정하는 사업 25. 총사업비의 100분의 80 이상의 재원을 국가에서 지원하는 사업 26. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 행정안전부장관과 협의를 거친 사업 가. 법령에 따라 행정안전부장관이 위원으로 참여하는 위원회에서 심의·결정된 사업 나. 법령에 따라 의무적으로 시행하는 사업	
	지방재정 투자사업 심사규칙 (2024.3.11 일부개정)	제4조(투자심사의 절차 등) ①투자심사는 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 하되, 해당 사업계획 수립 후 기본설계 용역 전(기본설계를 생략하는 경우에는 실시설계 용역 전을 말한다)에 하여야 한다. 다만, 긴급히 국가시책사업을 추진하거나 연도중에	행정안전부 (재정정책과)

구분	법률명	세부 내용	주무부서
		<p>사업을 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 때에는 당해 회계연도 사업에 대하여 이를 실시할 수 있고, 매년 또는 격년제로 개최되는 행사성사업의 경우에는 총사업비가 직전 투자심사 대비 100분의 20 이상 증액된 경우를 제외하고는 3년마다 투자심사를 실시한다.</p> <p><b>제4조의3(투자심사 제외 사업에 대한 협의) ① 지방자치단체의 장은 영 별표 제26호 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “투자심사 제외 사업”이라 한다)에 대하여 행정안전부장관과 협의를 하기 위해서는 해당 사업의 명칭·개요 및 투자심사 제외 사유 등을 포함한 투자심사 제외 협의신청서를 행정안전부장관에게 제출해야 한다.</b></p> <p>② 제1항에 따라 투자심사 제외 협의신청서를 제출받은 행정안전부장관은 투자심사 제외 사업인지 여부를 판단하기 위하여 법 제37조의2제1항에 따른 전문기관에 검토를 의뢰할 수 있다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 제2항에 따른 검토 결과를 바탕으로 해당 사업이 투자심사 제외 사업인지 여부를 결정하고, 그 결과를 지방자치단체의 장에게 통보해야 한다.</p>	
<p>지자체 출자</p>	<p>지방출자 출연법 (2020.6.9. 일부개정)</p>	<p>제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다.</p> <p>② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 대해서는 적용하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「지방공기업법」 제2조, 같은 법 제3장 및 제4장에 따른 다음 각 목의 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 지방직영기업</li> <li>나. 지방공사</li> <li>다. 지방공단</li> </ul> </li> <li>2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관</li> <li>3. 지방자치단체 또는 지방자치단체의 공무원을 회원으로 하면서 지방자치단체 간 발전 또는 지방자치단체 공무원의 복리증진 등을 목적으로 설립한 기관</li> <li>4. 「민법」에 따른 사단법인</li> </ol>	<p>행정안전부 (지방공기업 정책과, 지방공공기관 관리과)</p>

자료: 국가법령정보센터, 2024년 5월 3일 검색.

## 제2절 민관협력(PPP) 관련 논의

### 1. 민관협력(PPP)의 개념 및 목적

#### □ 민관협력(Public-Private Partnerships) 도입 배경

- 전통적으로 공공서비스의 생산과 전달은 정부가 담당해 왔으나 70년대 이후 민간경영기법의 도입을 주장하는 신공공관리론(New Public Management)과 공공서비스 관련 주체들의 공동 운영을 강조하는 거버넌스론이 대두되면서 공공서비스 운영주체에 있어서도 PPP 방식이 활용되기 시작
  - 공공서비스는 정부가 지역주민 또는 소비자에게 제공하는 서비스는 경쟁성(rival consumption)과 배제성(excludability)의 존재여부<sup>11)</sup>에 따라서 비경쟁적이고 비배제적이면 공공서비스로, 그렇지 않으면 사적서비스로 구분(김병준, 2022)
  - Savas(1987과 2000)의 유형론에 따르면 공공서비스 공급의 유형은 주체에 따라서 4가지, 즉 정부가 결정하고 정부가 공급하는 유형(정부서비스(government service)와 정부간 협정 방식(government agreement)), 정부가 결정하고 민간이 공급하는 유형(민간과의 계약(contracting-out), 허가(franchise), 보조금(granting) 방식), 민간이 결정하고 민간이 공급하는 유형(시장공급방식, 이용권(vouchers) 지급방식, 자원봉사방식), 그리고 민간이 결정하고 정부가 공급하는 유형(정부서비스 판매방식)으로 구분
    - 우리나라의 경우 또 다른 형태로 정부와 민간이 합동으로 결정하고 공급하는 방식, 즉 ‘민관합동(民官合同)’ 또는 ‘제3섹터’ 방식과 지자체가 운영하는 공사와 공단 등 공기업에 의한 서비스 공급방식이 별도로 존재

11) 경쟁성(rival consumption)은 수요자 간에 경쟁 또는 잠재적 경쟁이 존재하느냐를 의미하고, 배제성(excludability)은 특정의 소비자를 서비스 수혜 대상에서 제외할 수 있느냐를 의미함. 순수하게 비경쟁적이고 비배제적인 공공서비스는 거의 존재하지는 않지만 비교적 공공서비스는 사적서비스와는 달리 경쟁이나 잠재적인 경쟁이 존재하지 않아서 개별소비와 관계없이 집합적으로 공급되고 소비되는 경향이 있음. 사적서비스는 비용을 지불하는 사람에게 선택적으로 제공되는 반면 공공서비스는 무임승차(free riding)의 문제를 일으켜 시장에만 맡겨놓을 경우 공급 자체가 되지 않는 현상이 발생하기도 함(김병준, 2022).

- 제3섹터는 일반적으로는 주로 공익적 성격의 시민단체 등을 의미하지만 우리나라에서는 민관합동의 법인설립을 통해 서비스의 생산과 공급을 하는 방식을 의미함. 통상적으로 지자체와 민간부문이 공동으로 출자하는 민관공동출자기업(民官共同出資企業)을 말하는 경우가 많음<sup>12)</sup>
- 민관협력(Public-Private Partnerships, PPP)이란 정부와 민간부문, 그리고 더 나아가 주민이 모두 함께 협력하여 공공서비스를 생산하고 전달하는 협치(governance)의 한 방식으로써, 정부와 복수의 민간 파트너 간의 협정을 말함
  - 정부와 지방자치단체가 다양한 형태의 재화와 서비스를 주민들에게 공급할 때 종전 정부 중심의 독점적인 생산방식에서 벗어나 민간을 활용하여 자원의 활용 방식을 개선함으로써 화폐적 투자가치, 또는 적격성(Value for Money, VFM)을 극대화시키기 위해 도입하기 시작
  - 공공의 재화와 서비스를 공급할 때에도 정부와 지방자치단체는 민간 파트너와 장기적인 계약을 체결하고 민간부문이 공공서비스를 전달하는 데 필요한 자산을 직접 시공, 유지, 관리하는 책임을 지도록 함
- 90년대 영국과 호주를 중심으로 시행되기 시작한 PPP는 다양한 이유로 도입되었는데, 공공서비스 전달의 한 형태로써 VFM을 제고시키기 위해서 또는 공공서비스를 전달할 때 민간자본을 끌어들이 수 있는 가능성이 있기 때문이었음(OECD, 2008)
  - 특히, 90년대 전 세계 국가들이 재정적자나 공공부채가 늘어나 재정압박을 받고 있었기 때문에 대규모 인프라사업과 같은 공공서비스를 전달할 때 민간자본을 활용할 수 있다는 장점이 있어 PPP를 추진하기 시작
  - 80년대에는 주로 지자체나 공기업이 지출통제를 회피하기 위하여 PPP를 활용하거나 정부는 한정된 재원으로 신규인프라가 필요하거나 낡은 인프라를 교체해야 해서, 또는 정부의 채무감소 요구나 민영화를 용납하지 못하는 사회적 분위기, 그리고 자산획득보다는 서비스 전달을 요구하는 철학적 변화 등으로 추진(IMF, 2004)

---

12) 92년까지는 「지방재정법」상 지자체가 출자할 수 있는 투자기업으로 지방직영기업, 지방공단, 지방공사로 한정되어 있었으나 92년 「지방공기업법」이 개정되면서 지자체가 출자할 수 있는 기업이나 단체는 100% 출자하는 직영기업과 지방공단, 50-100% 출자하는 지방공사, 50% 미만으로 출자하는 「상법」상의 주식회사와 「민법」상의 재단법인으로 민관합작기업 유형이 확대되었음

## □ 민관협력(Public-Private Partnerships) 개념 및 정의

- OECD(2008, 2012, 2015)는 PPP(Public-Private Partnerships)란 정부와 복수의 민간 파트너<sup>13)</sup> 간의 장기계약으로, 정부의 서비스 전달 목표와 민간 파트너들의 이윤 추구 목표가 부합하도록 서비스를 전달하는 방식이라고 함
  - 목표 정합성의 효과는 민간 파트너들에게 충분한 위험을 이전하는 방식일 때 달성됨
  - PPP 라는 용어는 느슨하고 비공식적이며, 전략적 제휴에서부터 설계-시공-자금조달-운영(DBFO) 형태의 서비스 계약과 공식적인 합작투자회사와 같은 운영형태에 이르기까지 매우 광범위하게 정의되어짐(OECD, 2008)
- IMF(2004, 2006)는 PPP란 정부가 민간부문의 자원과 전문지식을 도입하여 공공부문의 자산과 서비스를 전달·공급하는 정부와 민간의 관계를 의미하는 것으로서 전통적으로 정부가 공급해오던 인프라 자산과 서비스를 민간부문이 공급할 수 있도록 하는 처리방식이라 정의
  - PPP는 민간부문에 의한 공공서비스의 공급과 투자를 강조한다는 특징을 가지고 있으며, 또 다른 중요한 특징으로는 정부에서 민간으로 중대한 위험이 이전된다는 점이라고 하였음
  - PPP는 사회적, 경제적 인프라 사업을 광범위하게 포괄하며, 주로 학교, 병원, 도로, 교량, 터널, 상하수도, 교도소, 환경시설 등을 포함
- World Bank(2017)는 공공 자산 또는 서비스를 제공하기 위해 민간 당사자와 정부 기관 간의 장기 계약이라고 함
  - 민간 파트너는 상당한 위험과 관리 책임을 부담하고 보상은 성과와 연결됨
- EU(2017)는 PPP를 공공부문과 민간부문 간 협력 형태로, UK(2008)는 공공 부문과 민간부문이 공동으로 협력하는 것으로 대표되는 제도라고 정의
  - 가장 넓은 의미에서 정책, 서비스 및 인프라 제공을 위한 공동 작업 및 위험 공유를 포함하여 민간-공공 부문 인터페이스 전반에 걸쳐 모든 유형의 협업을 포괄함

13) 운영자, 자금조달자 등을 모두 포함

- EC(European Commission)(2004와 2013)는 공공서비스의 공급에서 인프라의 자금조달과 시공, 보수, 유지, 관리 등 공공부문과 민간부문이 협력적으로 운영하는 모든 형태를 말하는 것으로 정의
  - S&P(Standards and Poor’s)(2005)는 공공부문과 민간부문 간 중장기적인 관계의 형태가 PPP이며, 기대하는 정책적인 결과를 전달하기 위해서 다부문적인 기술과 전문성 및 자금에 대한 위험과 보상을 공유하는 활동을 수반한다고 함
  - EIB(European Investment Bank)(2004)는 공공부문의 자산과 서비스를 생산·전달하기 위해 민간부문의 자원과 전문성을 활용할 목적으로 공공기관과 민간부문 간의 관계라고 포괄적으로 정의
- 한국개발연구원(KDI)은 전통적으로 정부부문 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 사업방식이라고 정의하고 있음

**| 표 2-6 |** 민관협력(Public-Private Partnerships)의 개념

구분	내용
OECD (2008, 2015)	정부와 복수의 민간 파트너 간의 장기계약으로, 정부의 서비스 전달 목표와 민간파트너들의 이윤 목표가 부합하도록 서비스를 전달하는 방식임. 목표 정합성의 효과는 민간 파트너들에게 충분한 위험을 이전하는 방식일 때 달성됨
World Bank (2017)	공공 자산 또는 서비스를 제공하기 위해 민간 당사자와 정부 기관 간의 장기 계약으로, 민간 당사자가 상당한 위험과 관리 책임을 부담하고 보상은 성과와 연결됨
EU (2017)	공공과 민간 부문 간의 협력 형태로서, 양 당사자가 더 효율적으로 서비스를 제공하고 참여도에 비례하여 관련 당사자 모두에게 혜택을 제공함
IMF (2004)	정부가 민간부문의 자원과 전문지식을 도입하여 공공부문의 자산과 서비스를 전달·공급하는 정부와 민간의 관계
UK (2008)	공공부문과 민간부문이 공동으로 협력하는 것으로 대표되는 제도로써, 가장 넓은 의미에서 정책, 서비스 및 인프라 제공을 위한 공동 작업 및 위험 공유를 포함하여 민간-공공 부문 인터페이스 전반에 걸쳐 모든 유형의 협업을 포괄함
EC (European Commission) (2003, 2013)	공공서비스의 공급에서 인프라의 자금조달과 시공, 보수, 유지, 관리 등 공공부문과 민간부문이 협력적으로 운영하는 모든 형태

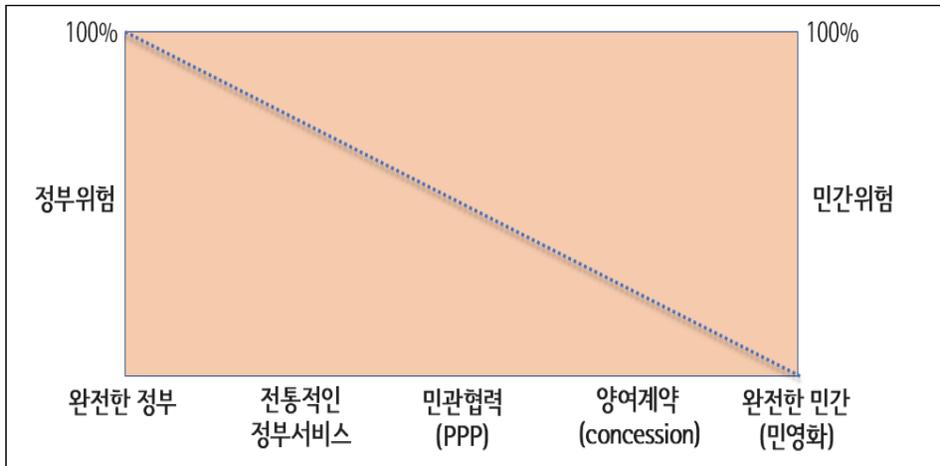
구분	내용
S&P (Standards and Poor's) (2005)	공공부문과 민간부문 간 중장기적인 관계의 형태로 기대하는 정책적인 결과를 전달하기 위해서 다부문적인 기술과 전문성 및 자금에 대한 위험과 보상을 공유하는 활동을 수반
EIB (European Investment Bank) (2004)	공공부문의 자산과 서비스를 생산·전달하기 위해 민간부문의 자원과 전문성을 활용할 목적으로 공공기관과 민간부문 간의 관계
KDI	전통적으로 정부부문 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경 시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 사업방식

#### □ 민관협력(Public-Private Partnerships) 추진목적

- PPP가 Savas(1987과 2000)의 공공서비스 공급유형 상으로는 정부가 공공서비스의 공급을 결정·생산하여 공급하는 전통적인 정부조달 공급유형과 민간이 결정하고 민간이 공급하는 자유로운 시장공급방식(markets)인 민영화의 중간 단계에 위치한다고 했을 때 공공부문과 민간부문간에 상호협력하는 방식은 상당히 다양할 수 있음
  - 전통적인 정부조달과 완전한 민영화 사이에는 단기적인 계약이나 아웃소싱(outsourcing), 양여계약(concession), 민관합동사업(joint venture) 등 다양함
  - PPP는 민간부문이 자본자산의 설계와 시공, 운영, 재원조달 전 과정에서 책임을 지는 구조로 민간은 서비스를 전달하고 그 댓가로 정부로부터 수수료나 지불금 등을 지급받는 형태로서 여러 가지 민관협력 형태를 구분하기 위해서는 추진목적에 이해할 필요가 있음
- PPP(Public-Private Partnerships) 방식으로 사업을 추진하는 목적은 다음과 같음(EIB, 2004; Grimsey and Lewis, 2005)
  - 첫째, PPP(Public-Private Partnerships)를 추진하는 가장 큰 목적은 서비스 전달에 있어서 품질이 개선되기 때문으로 전통적인 정부 직접서비스에 비해서 VFM을 높여주므로 최소의 비용으로 충분한 효율성을 확보할 수 있도록 해주거나, 충분한 서비스 품질을 제공받을 수 있도록 해줌

- PPP를 추진하는 가장 큰 목적은 민간의 참여를 통한 사업의 효율성 확보이지만 공공서비스의 전달 과정에서 민간이 수동적으로 참여하게 된다면 효율성 증대나 서비스 품질의 개선효과를 그다지 누릴 수 없을 수도 있음
- 서비스 품질의 개선 효과를 창출하고 사업의 효율성을 증대시키기 위해서는 공공부문에서 민간부문으로 충분한 위험<sup>14)</sup>의 이전이 일어날 때 비로소 가능해짐
- PPP는 전통적인 정부서비스와 완전한 민영화에 의한 공급서비스의 중간에 위치하게 되며, 정부는 요구하는 서비스의 양과 질을 제시하고, 민간은 자산이나 서비스를 설계 및 시공하며, 입찰과정을 통해서 가격을 협상

[그림 2-5] 공공서비스 전달형태와 위험에 따른 공공부문과 민간부문의 참여조합 스펙트럼



자료: OECD(2008)를 토대로 재구성

- 둘째, PPP(Public-Private Partnerships)는 공공부문과 민간부문의 파트너십(partnership)을 형성하도록 하여 공공서비스 전달체계 속에서 민간 자본을 끌어들이 수 있는 가능성을 제공함
- 공공과 민간은 파트너로서 공공부문과 민간부문이 공통의 목표를 공유하는 것이 중요함

14) 위험은 실현수익(비용과 이익)과 기대수익과의 차이를 의미하며, 외생위험과 내생위험으로 구분됨. OECD(2008)는 PPP의 효율성은 결국 민간업체에 내생위험이 충분히 이전되어야 한다는 점을 강조하고 있음

- 대개 공공부문의 목표는 공공서비스의 효율적이고 효과적인 생산·공급인 반면 민간부문의 목표는 이윤극대화이므로 공통의 목표를 공유하지 못하는 경우가 빈번하지만 PPP는 비록 각자 다른 목표를 가지고 있더라도 한쪽이 목표를 실현함으로써 다른쪽의 목표도 달성할 수 있는 함축성<sup>15)</sup>을 지녀 결국에는 양쪽의 목표를 달성하여 정합도를 찾아가는 과정이 됨

## 2. 민관협력(PPP)의 형태 및 활용

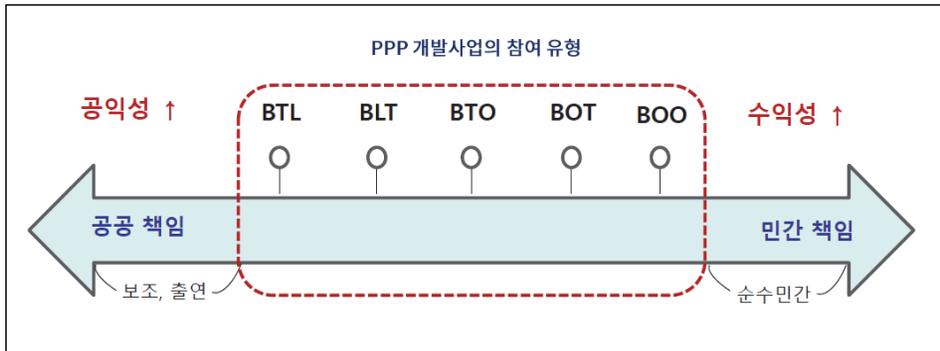
### □ 민관협력(Public-Private Partnerships)의 다양한 형태 및 방식

- PPP는 전형적으로 자본자산의 설계, 시공, 자금조달, 운영에 대한 일련의 활동을 포함하지만 다음과 같이 여러 가지 형태가 존재함(IMF, 2004; Malone, 2005; OECD, 2008)
  - Build-own-maintain(BOM)
  - Build-own-operate(BOO)
  - Build-develop-operate(BDO)
  - Design-construct-manage-finance(DCMF)
  - Design-build-operate(DBO)
  - Design-build-finance-operate(DBFO)
  - Buy-build-operate(BBO)
  - Lease-own-operate(LOO) or Lease-develop-operate(LDO)
  - Wrap-around addition(WAA)
  - Build-operate-transfer(BOT)
  - Build-own-operate-transfer(BOOT)
  - Build-rent-own-transfer(BROT)
  - Build-lease-operate-transfer(BLOT)
  - Build-transfer-operate(BTO)

15) 목표의 속성상 민간의 이윤극대화 목표는 효율성을 개선하고 이윤에 따르는 위험을 최소화할 때 달성되기 때문임

- 다양한 형태와 방식에서 각 단어는 민간 부문이 감당하는 책임의 정도를 나타내는 활동을 의미
  - Build-own-operate(BOO)는 민간, 즉 사업시행자가 자산을 건설하고, 소유하며, 유지관리까지 책임진다는 뜻

| 그림 2-6 | PPP 추진방식 비교



자료: 이효섭(2023), “해외 민간협력 개발사업(PPP)현황과 지역활성화 투자 펀드의 도입 의의”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

#### □ 특수목적법인(SPC) 설립과 프로젝트 금융(PF)

- PPP를 추진하게 되면 종종 민간기업(시행사, 건설사)과 금융기관(FI)이 자금 조달과 서비스 전달 등 모든 활동을 포함하는 특수목적회사(Special Purpose Vehicle, SPV) 조직이 만들어지게 됨(IMF, 2004)
  - 이때 서비스 이행자인 민간 계약자가 주도하게 되면 ‘영국모델’이라 하고, 사업에 소요되는 자금조달을 책임지는 금융기관(FI)이 주도하게 되면 ‘호주 모델’이라 함(Grimsey and Lewis, 2005)
- SPV(Special Purpose Vehicle)는 특수목적을 위해 설립되는 회사로써 대규모 개발 프로젝트를 위해 설립되는 특수목적법인을 말함
  - SPV는 조합, 신탁, 유한회사, 주식회사 등 여러 가지 형태로 설립이 가능하며, 우리나라의 경우에는 주로 주식회사 형태로 설립되어 SPV(Special Purpose Company)라고 불리우는 것이 일반적임

- SPV는 일시적으로 한정적인 목적을 위해 만들어진 법적 조직으로 금융조달을 위한 프로젝트회사 형태를 띠기 때문에 프로젝트금융투자회사(Project Financing Vehicle)이라고도 명명됨
- 우리나라의 경우 개발사업을 위해 설립되는 SPV는 실체가 존재하지 않는 명목 회사 형태(도시개발사업)와 실체회사 형태(민간투자사업) 형태로 설립(김상기, 2023)
  - 민간투자사업의 SPC는 부동산 PFV와 달리 실체회사로 설립되며 법인세가 과세됨
    - 도시개발사업에서 SPV는 부동산 개발사업 등을 효율적으로 추진하기 위해서 서류형태만 존재하는 명목회사(paper company)로 설립되는 것이 일반적인
    - SPV는 도관체(donduit)로 간주되어 「법인세법」, 「조세특례제한법」 등에 의거 소득공제 혜택을 부여받고, 주로 준공 후 분양수입으로 투자비를 조달함

| 표 2-7 | 민간투자사업과 도시개발사업의 SPV 비교

구분	민간투자사업(SPC)	도시개발사업(PFV)
근거법률	사회기반시설에 대한 민간투자법	
일반적 명칭	SPC(Special Purpose Company)	PFV(Project Financing Vehicle)
설립형태	상법 상 주식회사	상법 상 주식회사
설립근거	시설사업기본계획(공모지침)	공모지침, 법인세법 51조2
필수 출자자	제한없음	2인 이상 출자, 금융기관 5% 이상 출자
자본금	총투자비의 15% 이상(BTL은 5% 이상)	최소 50억원
재원	자본금, PF 대출, 정부지원금	자본금, PF 대출, 분양수입
운영기간 요건	건설 및 운영기간 (시설의 관리운영권 만료까지)	2년 이상 반드시 운영
운영기간	도로사업: 일반적으로 30년 이상	일반적 5년 내외
세제혜택	법인세 과세	사업이익의 90% 배당시 법인세 면제 혜택
회사형태 및 업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실체회사</li> <li>• SPC가 직접 운영(출자자가 결정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명목회사</li> <li>• 업무위탁               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자산관리: 자산관리회사(AMC)</li> <li>- 자금관리: 신탁업 영위 금융기관</li> </ul> </li> </ul>

자료: 김상기(2023), “지역활성화 투자 펀드와 지방투자사업”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

- 프로젝트 금융(Project Financing)은 프로젝트 전담회사가 자체의 수익과 현금창출 능력을 거증해서 자금을 조달하는 금융방식으로 민간업체가 스스로의 신용도와 담보제공 또는 관계사의 지급보증을 통해 자금을 조달하는 기업금융(Corporate Financing)과 대별됨(이찬근, 1998)
  - PF는 독립된 계획사업의 미래 현금흐름과 수익을 일차적인 상환재원으로 계획사업의 자산과 출자자 및 이해관계자의 직·간접적 보장을 부차적인 상환재원으로 조달하는 금융기법을 말함(김상기, 2023)

표 2-8 | 프로젝트 금융(PF)과 기업금융(CF) 비교

구분	프로젝트 금융(PF)	기업 금융(CF)
차주	SPV	일반기업
차주의 성격	단일목적법인	다양한 사업 영위법인
조달구조	일반적으로 높은 재무 레버리지	신용도에 따른 적정 재무 레버리지
대출수수료	복잡하고 다양한 계약서류와 이에 따른 계약준비 소요기간 장기로 대단히 높은 수수료	많은 대출기관의 존재로 경쟁적 대출시장 성립으로 낮은 수수료
대출기준	기술적·경제적 타당성 검토, 금융 및 법률 자문, 환경검토를 바탕으로 미래현금흐름 및 수익심사	기업 신용도 및 재무상태 심사
자본비용	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
출자자	소수의 투자자	수많은 출자자(주주)
배당/투자정책	잉여 자원 즉시 배당/재투자 금지	경영진의 자율적인 배당 결정
자본투자결정	대출기관	대주주
여신관리	부외금융(Off Balance Sheet)	부내금융(On Balance Sheet)
자금관리	대주단 위탁계좌(escrow account)	차주 임의 관리
소구권	비소구권 또는 제한적 소구권	모기업에 대한 소구권 행사 가능
파산	사업주(출자자)의 파산과 절연	사업주의 전체재산으로 회복 가능

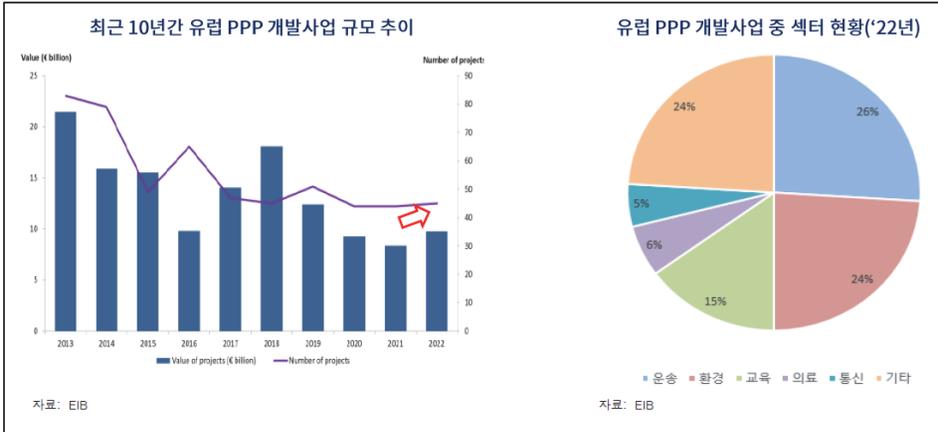
자료: 김상기(2023), “지역활성화 투자 펀드와 지방투자사업”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

- 프로젝트의 현금흐름을 대출의 일차적인 회수원으로 하고, 프로젝트의 자산 및 직·간접적인 보장과 보증을 담보로 하는 금융방식
- 대출과 관련해서 기술적·경제적 타당성 검토, 금융 및 법률 자문, 환경검토를 바탕으로 미래 현금흐름 및 수익을 심사하여야 대출이 가능하며 복잡하고 다양한 계약준비와 소요기간 장기화로 상당히 높은 대출 수수료를 지불해야 하는 경우가 많음

#### □ 민관협력(Public-Private Partnerships)의 활용

- 90년대 이후 PPP는 대부분의 국가들에서 도로, 철도, 공항, 교량, 터널과 같은 교통인프라를 중심으로 추진되기 시작
  - 또 다른 분야는 상수도 관리, 교육시설, 병원시설, 양로시설, 교도소시설 등 대부분 공익적인 시설이나 서비스 분야가 해당되며, 신규자산 건설 및 노후자산 건설에도 PPP가 활용되어져 오고 있음
  - 우리나라 역시 도로, 철도, 주차장 등 교통인프라를 시작으로 학교, 병원, 국방, 공공주택사업 등으로 확장되어져 가고 있음
  - OECD에 따르면 스페인, 프랑스, 독일 등지에서 도로나 고속철도 뿐만 아니라 아일랜드에서는 상수도 관리, 폐기물 관리, 보건과 교육, 법원 및 교도소 시설 건립에 PPP를 활용하고 있으며, 이탈리아의 경우에는 보건시설이나 중앙 위탁시설에, 터키의 경우 에너지 분야에도 활용하는 등 분야가 점차 넓어지고 있음
  - DIB(2004)는 교통 분야의 PPP가 가장 부각되고 있으며, 이어서 학교와 병원시설이라고 언급
- 해외의 PPP 투자 규모는 꾸준히 증가하고 있으며, 2022년 기준 총 PPP 투자 규모는 연간 약 930억 달러, 약 126조원으로 최근 10년간 민간참여 인프라사업 (PPI) 중 95%는 PPP 사업으로 추진 중(World Bank 자료를 활용한 이효섭, 2023 참조)
  - 세부적으로는 교통(26%), 환경(24%), 교육(15%), 의료(6%) 부문 순으로 PPP 사업의 비중이 높게 나타남

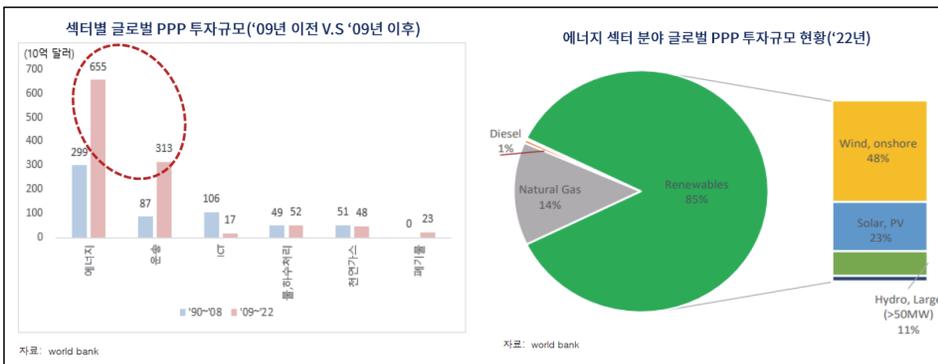
[그림 2-7] 유럽 PPP 규모와 활용영역



자료: 이효섭(2023), “해외 민간협력 개발사업(PPP)현황과 지역활성화 투자 펀드의 도입 의의”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

- 최근 에너지와 교통 분야의 비중이 높은 비중(87%)을 차지하고 있으며 최근 폐기물, 물·하수처리 등 친환경 분야의 투자규모가 증가하고 있는 추세
  - 에너지 섹터 중에서는 풍력(48%), 태양광(23%), 수소 발전(11%) 등 재생 에너지 비중이 85%로 대부분을 차지함

[그림 2-8] 해외 분야별 PPP 투자규모(좌)와 2022년 에너지분야 투자규모(우)



자료: 이효섭(2023), “해외 민간협력 개발사업(PPP)현황과 지역활성화 투자 펀드의 도입 의의”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

## □ 민관협력(Public-Private Partnerships) 추진시 문제점

- 공공서비스를 공공부문이 생산·공급하느냐 민간부문이 생산·공급하느냐는 경제적·정치적 합의를 필요로 함
  - 지역의 특성에 따라서 공공서비스에 있어서 민간 부문과의 파트너십에 대한 공익성과 사회적 수용가능성이 주요 요소가 되며, 특정 서비스 수용가능성에 대한 사회적 합의가 필요한 사안임
  - 경제적으로도 계약의 관리, 위험의 분산 등 VFM을 극대화할 수 있는 방안이 필요하며, 여러 단계의 검증 필요
- 정부와 지방자치단체가 PPP 과정에 개입하기 위해서는 법률적 제도 하에서 구체적이고 명백한 정책틀을 마련해야 하고, 정부 내 PPP를 도입하여 관리할 수 있는 역량을 보유하고 있어야 함
  - 공공부문 스스로가 민간부문을 신뢰할 수 있는 파트너로 인정하기 위해서는 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추고 있어야 함(OECD, 2008)
- PPP를 성공적으로 수행하기 위해서는 민간부문으로의 위험 이전과 충분한 경쟁이 가장 중요함
  - PPP를 추진할 때 VFM과 효율성을 보장하기 위해서는 민간부문으로의 위험 이전을 극대화해야 하며 위험을 가장 잘 대처·관리할 수 있는 주체에 위험을 이전하여 최소의 비용으로 위험을 관리할 수 있도록 해야 함
  - 효과적으로 위험을 보장할 수 있게 하려면 충분한 경쟁도 필수임. 일단 PPP 계약이 결정되면 공공서비스를 공급하는 단계에서 경쟁과 입찰과정에서의 경쟁이 충분해야 함

### 제3절 지역활성화 투자 펀드의 의의

#### 1. 지역활성화 목적의 최초의 정책펀드

##### □ 레버리지를 활용한 파급효과가 큰 지역활성화사업 재원 마련

- 지역활성화 투자 펀드는 그동안 국고보조금, 지방소멸대응기금 등을 활용하여 꾸준히 지역투자를 추진해왔으나 관 주도의 지역개발 추진방식으로 단발적·소규모 투자 위주로 진행되어 지역경제 활성화 효과가 미미했다는 진단에서 출발함
  - 중앙정부와 지방자치단체의 재정은 한정되어 있고, 초고령사회 도래 등으로 사회복지예산이 급격하게 증가하고 있어 기반시설과 같은 지역개발사업에 무한정 예산을 투입할 수 없는 상황
- 그러다보니 연 1조원씩 투자되고 있는 지방소멸대응기금의 경우에도 '23년을 기준으로 총 558개 사업에 사업당 평균 약 18억원씩 투입되어 소규모 사업 위주로 추진되는 등 한계가 있어 보다 대규모 프로젝트를 추진함으로써 지역 활성화 효과를 제고할 필요
  - 「민간투자법」 하에서 추진 중인 국내 민간투자사업 역시 정부의 투자재원 부족 문제를 해결하기 위하여 '94년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치법」 제정과 함께 도입되었고, 정부의 사회복지예산이 지속적으로 증가함에 따라서 최근에 민간투자사업의 역할이나 중요도가 더욱 증가하고 있는 경향을 보이고 있음
- 정부는 지역활성화 투자 펀드 제도를 도입함으로써 중앙정부나 지방자치단체와 같은 정부의 재원으로만 지역개발사업을 추진하지 않고 민간자본을 끌어들이 프로젝트 파이낸스(Project Finance, PF) 레버리지를 활용함으로써 충분한 규모의 사업재원을 마련할 수 있도록 함

- 대규모 집중화된 투자를 가능하도록 제도를 마련함으로써 지역의 거주환경 개선이 아니라 실질적으로 '투자'를 통한 '실질적인 지역개발'을 가능하도록 하는 제도

#### □ 지역개발 투자·회수 선순환 구조 창출

- '일자리'와 '사람'이 모이는 지속가능한 지역 활성화를 위하여 지역개발사업을 추진하는 방식에 있어서 펀드 방식을 도입함으로써 지자체와 민간이 주도하는 새로운 지역투자 패러다임 제시
  - 지방자치단체가 민간과 함께 충분한 규모의 지역개발 프로젝트를 발굴하면 중앙정부가 마중물 투자와 규제개선으로 지원
- 산업, 문화, 관광, 학교, 의료, 주민 삶의 질 제고 등에 꼭 필요한 주민기반시설의 경우 주로 재정사업으로 추진하게 되면 시설건립은 국비보조를 받아 건설하더라도 준공 후 해당 시설의 운영은 주로 지방자치단체가 직접 운영하거나 민간에 위탁하는 방식을 취하게 되어 운영 적자분을 지자체가 끊임없이 메워야 하는 상황이 지속적으로 발생하여 운영상 지속가능성을 담보하기 어려운 구조임
  - 민간의 창의와 효율을 활용하여 재무적 타당성(VFM)을 최대한 확보하도록 하여 수익성을 개선하고 지역개발사업의 수익은 회수되어 출자자에게 분배되거나 재투자 될 수 있도록 펀드방식으로 추진
- 이를 위해서는 지역 실정에 부합하면서도 지속가능하게 수익을 창출할 수 있는 사업을 발굴하는 것이 중요하며 주로 융복합 프로젝트에 함께 투자함으로써 사업 적격성(VFM) 확보할 필요가 있음
  - 투자이익을 회수되어 지방자치단체에 배당되는 구조를 가지며, 이는 곧 새로운 지자체 사업을 추진할 수 있는 seed money 역할
- 정부와 지자체, 정책금융기관이 함께 마중물 역할을 하고, 금융구조 기법을 통해서 민간부문의 참여 유인을 제공함

## 2. 제도적인 민간투자사업의 영역 확대 기여

### □ 관주도의 기존 지역개발사업의 한계 극복

- 이제까지의 지역개발사업은 주로 중앙정부 주도로 추진되어 국고보조금사업으로 추진되어 왔으며, 일부 민간투자사업으로 추진되어져 오고 있음
  - 주로 국고보조금에 지방비를 매칭하여 추진하는 국고보조사업의 경우 지방 재정사업과 마찬가지로 정부와 지자체는 투자재원 부족 문제를 겪고 있으며 정부의 한정된 자원 하에서, 신규인프라 추진이나 낡은 인프라 교체 문제 모두 비용 효율성 추구 문제에 직면
  - 국고보조사업의 경우 투자재원부족 문제와 더불어 부처별로 부처의 미션에 맞는 사업을 추진하다보니 부처간 칸막이 문제와 나눠주기식의 사업 추진 문제가 발생하고, 지방재정사업의 경우에는 투자재원부족 문제와 더불어 전문인력 부족과 지자체의 역량 부족, 그리고 관리감독 미흡으로 시장의 불신 등의 문제가 상존

| 그림 2-9 | 기존 지역개발사업의 한계



- 또한 전세계적으로 활용되고 있는 민관협력(PPP) 사업 및 국내 민투법 하에서 추진 중인 민간투자사업 등은 대부분 도로, 철도, 고속철도, 항만과 같은 대규모 교통시설 및 토목분야에 적용되어 추진 중임

- 현행 국내의 민투법과 민간투자제도 역시 교통기간망과 같은 대규모 투자 비용이 투입되는 사업을 중심으로 추진
  - 따라서 특히, 비수도권 지역에서 문화관광이나 산단 등 지역활성화를 목적으로 추진하고자 하는 인프라 시설의 경우 민투법을 기반으로 민간투자사업으로 적용하기에도 어려움이 따름
  - 현재 민간투자사업은 도로, 철도, 항만 등 대규모 인프라 사업에 초점이 맞추어져 있기 때문에 소규모 지역개발사업에 대한 추진절차 등이 적용되기 어렵고 시설 완공 후 운영에 대한 성과평가 등이 명확하게 제시되어 있지 않아서 적용이 어려움
- 지역활성화 투자 펀드는 기존 관 주도의 지역개발사업이나 대규모 SOC사업 위주의 민간투자사업의 한계를 어느 정도 극복하고 지속가능한 지자체의 성장과 발전을 위한 민관협력(PPP) 지역개발사업 추진을 가능하게 함
- 현 「민간투자법」 하에서 추진 중인 대규모 민간투자사업은 아니지만 어느 정도는 수익성을 갖춘 융복합 지역개발사업 발굴 필요

#### □ 민간의 창의와 효율 활용

- EIB(2004)와 Grimsey and Lewis(2005)는 PPP(Public-Private Partnerships)를 활용하는 가장 큰 목적은 전통적인 정부 직접서비스에 비해 VFM을 높여주므로 최소의 비용으로 충분한 효율성을 확보할 수 있도록 해주고, 공공 서비스 전달 상의 품질이 개선된다는 점이라고 하였음
- 지역활성화 펀드와 같이 민관협력(PPP) 방식으로 인프라를 건설하게 되면 민간의 자금을 활용함으로써 정부의 부족한 자원 문제를 보충하여 시설을 적기에 제공할 수 있을 뿐만 아니라 민간의 창의와 효율을 활용하여 공공 서비스의 품질을 개선하는 효과를 창출
  - 중앙정부와 지방자치단체는 민간 부문의 펀드 출자를 활성화하고 적극적인 투자를 늘리기 위하여 각종 규제 개선과 절차 간소화, 그리고 민간에 대한 적절한 인센티브 강화조치도 필요할 수 있음

### 3. 민간과 공공의 상생발전을 통한 지역활성화 도모

#### □ 민관협력(PPP) 방식을 통한 위험분산

- PPP는 사업의 효율성을 증대시키고 화폐적 가치(VFM)을 높이고자 민간을 활용하는 방식으로 민간부문으로의 위험이전 VFM을 극대화하기 위한 기본 도구로 활용된다는 점임
  - 계약기간 중에는 민간기업이 자산에 대한 운영과 유지 및 관리, 그리고 자금 조달을 책임지만 일단 계약이 끝나면 그 자산의 소유권 및 통제권은 정부가 취득하게 됨
  - 사업의 순이익을 고려해서 사업의 전주기적 접근 하에서 비용을 최소화하고 이익을 극대화

| 그림 2-10 | 민관협력(PPP) 개발사업의 경제적 기능



자료: 이호섭(2023), “해의 민관협력 개발사업(PPP)현황과 지역활성화 투자 펀드의 도입 의의”, 지역활성화 투자 펀드 세미나 발표자료.

- 지역활성화 투자 펀드는 3단계로 민간의 투자 리스트를 정부가 부담하도록 하고 있음

- 1단계로는 중앙과 지자체가 재정을 지원하여 민간의 부담을 경감시키고, 2단계로는 자치단체가 현물 출자나 투자 사업의 안정적 수요확보를 위한 지원을 단행하며, 3단계로는 안정적으로 PF 대출을 할 수 있도록 특례보증을 지원

## □ 민간과 공공의 전략적 파트너십(partnership) 형성

- 공공부문과 민간부문의 파트너십(partnership)을 형성함으로써 공공부문과 민간부문이 공통의 목표를 공유하게 됨
  - 일반적으로 공공의 목표는 공공서비스의 적기 생산 및 공급이지만 민간의 목표는 이윤극대화이므로 이를 정합시키는 것이 어려운 경우가 빈번하나, 목표의 속성상 민간의 이윤극대화 목표는 효율성을 개선하고 이윤에 따르는 위험을 최소화할 때 달성되므로 결국에는 한쪽의 목표를 실현함으로써 다른 쪽의 목표도 달성되는 함축성을 지니고 있음
  - 관 주도의 지역개발사업을 추진하는 것이 일반적인 우리나라에서는 협상 문화나 파트너십 형성문화가 부족하므로 이에 대한 경험을 축적하는 효과도 있음
- 민관합동(PPP) 방식의 지역개발사업을 추진할 때 관련된 위험을 인지하고, 관리하며 평가하는 지침이 필요하며, 위험의 관리나 배분에 있어서도 중앙정부와 지방자치단체의 정책적인 방향 수립 하에서 위험별로 정부의 지원원칙이 있어야 함
  - 지역개발사업에서도 사업의 유형에 따라서 위험 정도가 다르며, 사업의 운영 기간에 따라서 기간이 길어질수록 투자위험과 운영위험이 동시에 증가하고 금융조달비용이 증대



# 제 3 장

## 국내 민간투자사업 추진실태 분석

제1절 최근 건설경기 동향 및 전망

제2절 국내 민간투자사업 추진현황

제3절 시사점



# 03 국내 민간투자사업 추진실태 분석

## 제1절 최근 건설경기 동향 및 전망

### 1. 건설경기 둔화

#### □ 건설투자 위축

- 우리나라 건설투자는 2023년 4분기부터 하락세로 전환되었으며, 한국은행과 KDI 등 주요기관은 2024년 건설투자 전망치를 하향 조정하였음(관계부처 합동, 2024.3)
  - 건설투자 증감률은 '22년 4분기 1.3%, '23년 1분기 -0.8%, '23년 3분기 2.1%로 상승하였으나 '23년 4분기에 -4.5%
  - 한국은행은 '24년 건설투자 전망치를 전년 대비 2.6%가 감소할 것이라고 전망하였고, KDI는 전년 대비 1.4% 감소할 것이라고 전망하였음

【표 3-1】 한국은행의 건설투자 전망

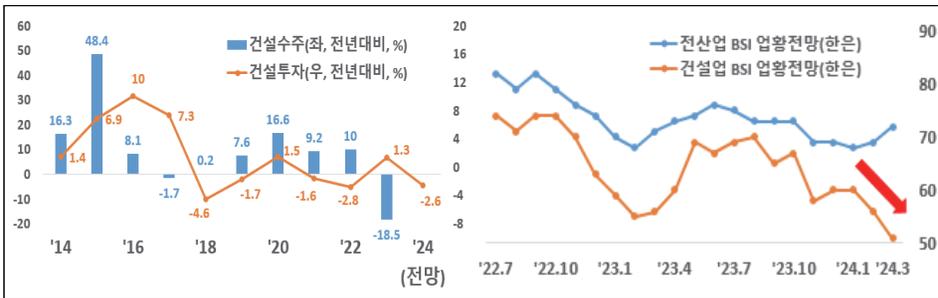
구분	2022년	2023년			2024년			2025년
	연간	상반	하반	연간	상반	하반	연간	연간
세계 경제성장률*(%)	3.4	3.0	3.1	3.1	2.6	3.3	3.0	3.1
국내 GDP 성장률*(%)	2.6	0.9	1.8	1.4	2.2	2.0	2.1	2.3
민간소비	4.1	3.1	0.6	1.8	1.1	2.0	1.6	2.3
설비투자	-0.9	5.3	-4.0	0.5	2.6	2.7	4.2	3.7
지식재산생산물투자	5.0	2.9	0.3	1.6	1.5	2.8	2.2	3.3
건설투자	-2.8	1.8	1.0	1.4	-2.4	-2.9	-2.6	-1.0

주: 전년동기대비 기준

자료: 한국은행(2024.2), 「경제전망보고서」.

- 고물가와 부동산 경기침체 등으로 건설투자의 선행지표라고 할 수 있는 건설수주 역시 전년 대비 약 20%가 감소
  - 건설업 경기실사지수(Business Survey Index, BSI)<sup>16)</sup>는 '24년 3월 기준으로 51까지 하락했고, 전 산업 경기실사지수 72와 비교해서도 상당히 저조한 상황

【그림 3-1】 건설수주 및 건설투자 실적(좌)과 건설업황 지표(우)



자료: 관계부처 합동(2024.3.28.), 「건설경기 회복 지원방안」.

### □ 고물가는 둔화흐름

- 물가상승률은 비용인상압력의 영향으로 전년 동기 대비 '22년에는 5.1%가 상승하였고, '23년에는 3.6% 상승하여 코로나 19 사태 이후 상당히 고물가 상황이 지속되고 있음
  - 그러나 한국은행은 '24년에는 전년동기대비 소비자물가지수는 2.6% 상승, 근원물가지수는 2.3% 상승으로 다소 둔화될 것으로 전망하였음
  - 유가가 다시 상승하지 않는다면 '25년에는 상반기 중에 물가상승률이 3% 내외로 점차 둔화할 전망
- 국민소득에 영향을 주는 물가요인을 모두 포괄하여 국민경제 전체의 물가수준을 나타내는 지표라고 할 수 있는 GDP 디플레이터<sup>17)</sup>는 2010년 100.0에서 2022년 118.4로 18.4% 상승한 것으로 나타나고 있음

16) 건설업 BSI는 건설기업 대상 설문조사를 통해 산출하는 경기실사지수로 100보다 적으면 현재 건설경기 상황을 더 비관적으로 보는 기업이 낙관적으로 보는 기업보다 많음을 의미

17) GDP 디플레이터는 물가에 대한 직접적인 측정값은 아니며, 간접적으로 추계하는 값으로 명목 GDP를 실질 GDP로 나누어 사후적으로 계산하는 값을 말함.

| 표 3-2 | 한국은행의 물가 전망

(단위: %)

구분	2022년	2023년		2024년			2025년	
	연간	상반	하반	연간	상반	하반	연간	
소비자물가 상승률 <sup>1)</sup>	5.1	4.0	3.3	3.6	3.0	2.3	2.6	2.1
근원물가 <sup>2)</sup>	3.6	3.9	3.2	3.5	2.6	2.1	2.3	2.0

주: 1) 전년동기대비 기준 2) 식료품·에너지 제외 기준

자료: 한국은행(2024.2), 「경제전망보고서」.

| 표 3-3 | GDP 디플레이터 추이

구분	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020	2021	2022
한국	77.8	89.4	100.0	107.9	113.0	112.0	113.8	116.9	118.4
일본	112.1	105.1	100.0	101.0	101.4	102.0	103.0	102.7	103.0
미국	81.1	91.0	100.0	108.9	114.7	116.8	118.3	123.6	132.3
프랑스	83.9	92.2	100.0	104.7	106.8	108.2	111.3	112.9	116.2
독일	89.6	94.6	100.0	108.5	113.9	116.3	118.5	122.0	128.5
영국	78.7	88.8	100.0	108.0	113.9	116.4	123.3	123.3	129.9

주: 2010=100

자료: 통계청(KOSIS)

## 2. 고금리와 공사비상승으로 PF위축

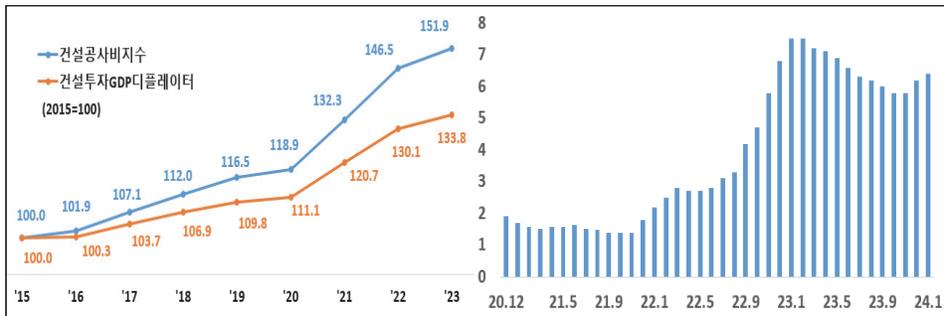
### □ 고금리·PF위축

- '22년 10월 시장안정조치 가동 이후 금리는 다소 안정화되고 있으나 저금리 시기에 비해 여전히 2~3배 높은 수준(관계부처 합동, 2024.3)
  - PF 대출금리(선순위)는 '21년 12월 기준으로 3~4%에서 '22년 12월 기준으로 10~11%로 증가하였고, '23년 12월 기준으로는 8~9% 수준을 나타내고 있음
- 전체적인 시장의 금리와 PF 대출금리 등이 상당히 높은 수준이어서 금융비용이 상승하고 PF 시장이 경색
  - 고금리 상황 속에서 신규 PF 대출이 제한적으로 이루어지고 있어 다수의 업체들이 유동성 경색에 직면

## □ 공사비 상승과 미분양 증가

- 물가상승은 점차 둔화되고는 있으나 비용인상압력의 영향으로 고물가가 지속되어 인건비와 자재비가 상승하여 공사비가 최근 3년간 약 30% 상승하는 경향을 보이고 있음
  - 전년 대비 건설공사비지수 증감률은 '19년 4.0%에서 '20년 2.0% 상승하였고, '21년에는 11.3%, '22년 10.7%, '23년에는 3.7% 상승하였음
  - 공공공사의 경우 공사비 상승분이 충분히 반영되지 못하여 주요 대형공사 중심으로 유찰이 반복되고 있고, 정비사업 등 민간공사도 발주자와 시공사 간 공사비 갈등으로 사업이 지연되거나 중단되는 문제가 빈번하게 발생되고 있음(관계부처 합동, 2024.3)
- 준공 후 미분양의 경우에도 지방을 중심으로 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 미분양이 지속적으로 증가하여 신규 착공사업이 지연되는 요소로 작용
  - '12년 1.9만호였던 미분양은 '24년 6.4만호로 급격하게 증가했으며, 준공후 미분양 건수는 '22년 1월 0.7만호, '23년 7월 0.9만호, 그리고 '24년 1월에는 1.1만호로 지방이 80%를 차지함

| 그림 3-2 | 건설공사비지수(좌)와 주택 미분양(우)



자료: 관계부처 합동(2024.3.28.), 「건설경기 회복 지원방안」.

- 최근 투자 위축과 건설경기 둔화는 고금리, 공사비 상승, 미분양 증가 등으로 인한 수익성 악화가 주된 원인으로 꼽히고 있음(관계부처 합동, 2024.3)
  - 고금리, 공사비 상승, PF 위축 등으로 특히 지방을 중심으로 투자위축, 건설 경기는 더욱 악화

### 3. 건설경기 회복 및 민간투자 활성화 지원

#### □ 건설경기 회복 지원방안 마련

- 최근 고금리, 공사비 상승, 미분양 누적, PF 위축 등으로 건설산업이 직면한 애로사항을 해소하고, 건설경기를 회복시키기 위하여 관계부처가 합동으로 지원방안(2024.3)을 마련하기 시작하였음
  - 적정단가를 반영하여 공사비를 산정하고, 물가상승률을 감안하여 공사비를 조정하며, 대형공사 지연을 최소화할 수 있는 제도를 개선
  - 민간의 건설사업 리스크를 완화해주고, PF 보증요건을 완화하는 등 유동성을 지원하며, 규제를 개선하는 등의 민간애로사항 해소 도모

【표 3-4】 유동성 확보가 필요한 PF 사업장 지원 예시

#### \* 매입확약을 활용한 건설업계 지원 예시

- (금융리스크 발생) A건설사는 사업 초기 단계에서 브릿지론 대출을 받아 입지가 우수한 토지를 매입하고 신규 분양사업을 계획했으나, 최근 대출은행이 사업성 저하를 이유로 대출 만기연장을 거절함에 따라 A건설사는 신규 사업 착수를 미루고 있다.
- (매입확약 체결) A건설사는 이번 정책발표에 따라 금융리스크 저감을 위해 LH가 약정된 가격에 해당 부지를 매입하는 내용의 매입확약을 LH와 체결하였다.
- (사업 조기 착수) 대출은행은 매입확약 체결 사업에 대해 낮은 금리로 대출만기를 연장하였고, 그 결과 A건설사는 본 PF 단계까지 이르며 계획대로 사업을 착수하였다.

자료: 관계부처 합동(2024.3.28), 「건설경기 회복 지원방안」.

#### □ 민간투자사업 활성화 추진전략 마련

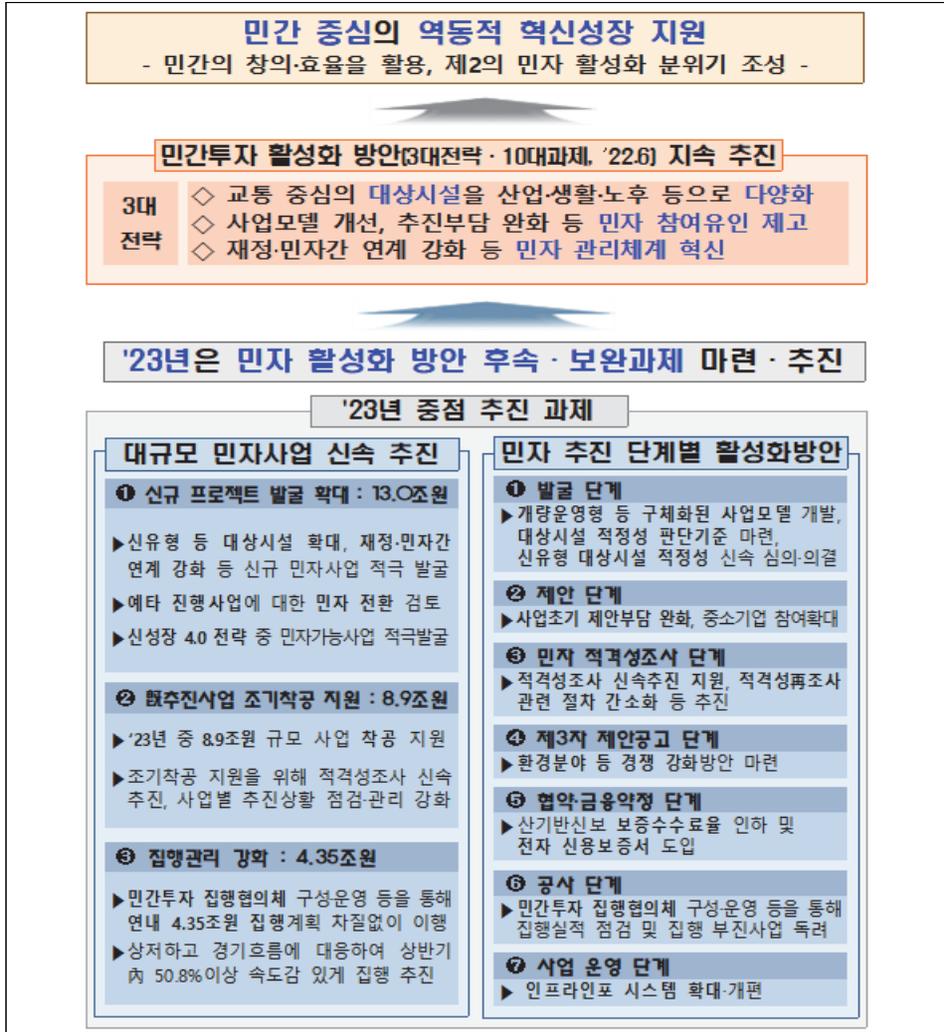
- 정부는 국가의 한정된 재정투자 여력을 보완하기 위하여 민간 중심의 역동적인 혁신성장을 적극적으로 지원하기 시작
  - '22년 6월 민자사업 활성화 방안을 마련한 이후 '23년 4월에는 관계부처가 합동으로 「민간투자사업 활성화 추진전략」을 마련함
  - 경기하방 위험에 선제적으로 대응하기 위하여 민간의 역할 강화에 중점을 둔 것으로 민간의 창의·효율을 적극적으로 활용하여 대규모 프로젝트를 발굴·추진하고자 하는 것

【표 3-5】 민간투자 활성화 방안의 주요내용

- ❶ (대상시설 다양화) 교통 중심의 대상시설을 산업·생활·노후 시설 등으로 다양화
- ❷ (참여유인 제고) 사업모델 개선, 절차·비용부담 완화 등 사업 참여유인 제고
- ❸ (관리체계 혁신) 재정·민자간 연계 강화, 민자물량 사전확정, 전문성 제고 등

자료: 관계부처 합동(2023.4.6.), 「'23년 민간투자사업 활성화 추진전략」.

【그림 3-3】 2023년 민간투자사업 추진체계



## 제2절 국내 민간투자사업 추진현황

### 1. 국내 민간투자제도 개요

#### □ 추진경위 및 도입배경

○ 도로, 학교, 상하수도 등 다양한 사회간접자본 또는 사회기반시설(Social Overhead Capital, SOC)은 주민 삶의 질을 일정한 수준으로 유지·향상시키기 위하여 기본적으로 필요한 시설이지만 정부가 투자재정을 모두 마련하는 데에는 한계가 있음

- 이에 투자 재정부족 문제를 보완하여 사회적 효용을 조기에 제공하고 민간의 창의와 효율을 활용하기 위하여 '94년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치 촉진법」을 제정<sup>18)</sup>하였음

- '94년부터 '98년까지는 주로 수익형 민간투자사업(BTO) 방식이 주를 이루었으나, 외환위기 상황 속에서 주무관청의 민자사업 추진 경험이 부족했고, 대상시설이나 추진방식이 제한적이었으며, 수익률 제한 등으로 민간투자사업의 실적은 저조하였음
- 「국토계획법」상 '기반시설'은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설로 구분되고, 「민간투자법」상 '사회기반시설'은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설을 말하는 것으로 경제활동의 기반이 되는 시설, 사회서비스 제공을 위해 필요한 시설, 그리고 공용시설 및 공공용 시설로 구분됨

18) '94년 이전에는 도로법, 철도법, 항만법, 주차장법, 폐기물관리법, 상하수도법 등 개별법에 근거하여 민자사업을 개별적으로 추진

[ 표 3-6 ] 법률상 사회기반시설 유형

구분		상세내역
국토 계획법	교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
	공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
	유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유통저장 및 송유설비
	공공·문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련 시설·청소년수련시설
	방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
	보건위생시설	화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설
	환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장
민간 투자법	경제활동의 기반이 되는 시설	도로, 철도, 항만, 하수도, 하수·분뇨·폐기물처리시설, 재이용시설 등
	사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설	유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화시설, 공공보건의료시설 등
	국가 또는 지방자치단체의 업무 수행시 필요한 공용시설 또는 일반 공중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설	공공청사, 보훈시설, 방재시설, 병영시설 등 국가 또는 지방자치단체의 업무수행을 위하여 필요한 공용시설 또는 생활체육시설, 휴양시설 등 일반 공중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설

- 이후 '99년에 외환위기를 겪으면서 민간투자를 활성화하기 위하여 「사회간접 자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정하고 인프라펀드와 프로젝트 파이낸스(PV), 최소운영수입보장제도(MRG) 등을 도입하였음
  - 민자사업의 추진방식을 BTO에 더해 BOO, BOT 등 다양한 방식을 도입하였고, 사회간접자본 투융자회사 설립근거 등도 함께 마련하였음<sup>19)</sup>

19) 민간투자사업 업무를 종합적으로 지원하기 위하여 민간투자지원센터(PICKO) 설립

- '05년에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 다시 개정하여 학교, 군속소 등 생활기반시설로 민자사업을 확대하였으며, BTO 방식에 더해 임대형 민간투자사업(BTL) 방식을 적용하기 시작
  - 대상시설 범위는 확대되었으나, 최소운영수입보장제도(MRG)로 정부의 재정지출 부담이 커져 '09년에 이 제도는 폐지되었음<sup>20)</sup>
- '20년에는 민간투자사업의 대상시설 범위를 열거주의에서 포괄주의로 변경하여 대상시설을 확대하였고, 복합시설 등도 민간투자사업으로 추진할 수 있도록 변경됨
  - 기존 제도의 테두리 안에서 민간투자법으로 추진되었던 사회기반시설은 총 12개 분야, 56개 법률, 53개 유형으로 한정되었음

| 그림 3-4 | 우리나라 민간투자사업 제도 변천



자료: 김도일 외(2021), 「국내 민간투자사업 문제점 및 제도개선 방안 연구」, 경기연구원.

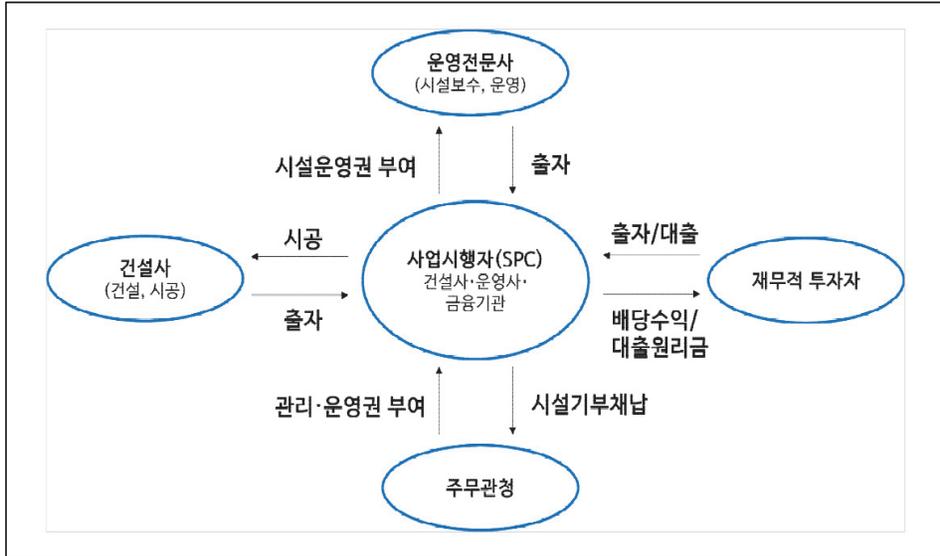
20) 한국개발연구원에 민간투자지원센터(PICKO)의 조직을 재조정하여 공공투자관리센터(PIMAC) 설립

## □ 민간투자사업의 참여자 및 역할과 추진방식

- 다양한 이해당사자가 참여하는 프로젝트인 민간투자사업은 사업시행자(SPC)와 주무관청 간 계약, 즉 실시협약 체결을 통해 추진됨
  - ‘사업시행자’는 기획재정부공고 제2022-123호 제2조에 의거 공공부문 외의 자로 「민간투자법」에 따라 사업시행자로 지정받아 민간투자사업을 시행하는 민간법인 또는 민관합동법인을 말함
    - 일반적으로 건설사, 설계사, 운영사, 회계 및 법무법인, 금융기관 등 재무적 투자자가 사업시행자로 참여<sup>21)</sup>
    - 건설사는 시설 준공의 초기비용을 부담하고 SPC 지분에 참여하여 해당 시설의 건립 공사를 담당하고, 재무적 투자자는 투자비를 대출해주고 지분을 가지며 이 지분을 바탕으로 운영수익에 대한 배당금과 대출 원금 회수, 이자 수급을 목적으로 참여하며, 운영사는 해당 시설의 완공 이후 시설의 운영과 유지보수를 담당함
  - ‘주무관청’은 동법에 따라 해당 사회기반시설사업의 업무를 관장하는 행정기관의 장으로 국가사업인 경우에는 해당 중앙행정기관의 장을, 국고보조 지방자치단체사업 및 지방고유사업인 경우에는 해당 지방자치단체의 장을 말함
    - 주무관청은 민간투자사업 대상의 지정, 고시, 관리, 운영, 감독 등 민간투자사업의 전반적인 업무를 총괄하는 역할을 지님
    - 기획재정부공고 제2022-123호 제49조에 의거 주무관청의 업무는 민간투자대상 사업의 발굴 및 타당성분석, 지정 및 고시, 시설사업기본계획의 수립 및 고시 또는 제3자 제안공고 작성 및 공고, 제안서의 평가 및 협상대상자 지정, 실시협약 체결, 사업관리 및 감독 등으로 규정하고 있음

21) 공공부문은 단독으로는 사업시행자가 될 수는 없으나, 민간부문과 공동으로 출자하여 민관합동법인을 설립하게 되면 사업시행자로서 참여할 수 있음

| 그림 3-5 | 민간투자사업의 당사자와 역할



자료: 기획재정부

- 민간투자사업의 추진방식은 「민간투자법」 제4조에 의거 BTO, BTL, BOT, BOO 등의 방식으로 추진하여야 함
- 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(BTO, Build-Transfer-Operate)
  - 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식(BTL, Build-Transfer-Lease)
  - 사회기반시설의 준공 후 일정 기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식(BOT, Build-Operate-Transfer)
  - 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식(BOO, Build-Own-Operate)

【 표 3-7 】 민간투자사업의 주요 사업추진방식

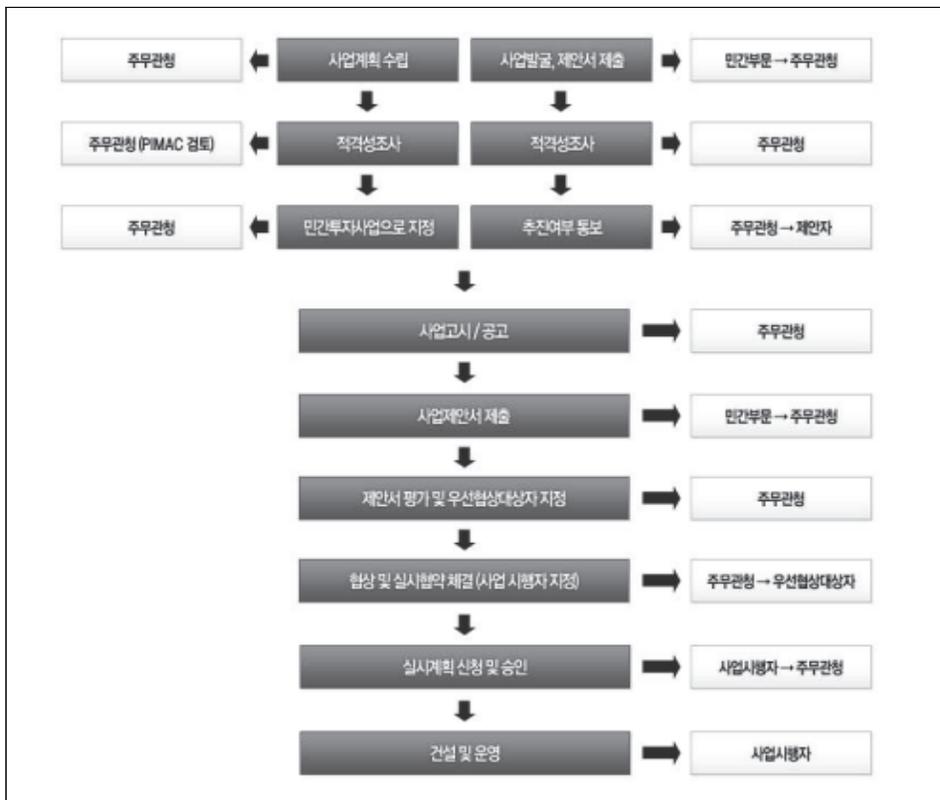
구분	세부 내용	
<p>BTO (Build-Transfer-Operate)</p>	<p>시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 BTO 방식에는 사업별 특성에 따라 투자위험을 전적으로 사업시행자가 부담하는 형태(일반적 BTO 사업)와 주무관청과 사업시행자가 부담하는 형태(위험분담형 BTO 사업)</p>	
<p>BOT (Build-Operate-Transfer)</p>	<p>시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식</p>	
<p>BOO (Build-Own-Operate)</p>	<p>건설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식</p>	
<p>BTL (Build-Transfer-Lease)</p>	<p>시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식</p>	

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

## □ 민간투자사업 추진절차

- 민간투자사업은 정부고시사업과 민간제안사업, 수익형 민간투자사업(BTO)과 임대형 민간투자사업(BTL)에 따라 차이가 있음
  - 정부고시사업은 재정투자사업 중 사업성이 우수하고 정부보다 민간이 추진하는 것이 더 효율적일 것으로 예상되는 사업을 정부가 선정하여 민간사업자를 공모하는 사업인 반면 민간제안사업은 민간사업자가 공공투자사업 중 수익성이 있다고 판단되는 사업을 자체적으로 발굴하여 정부에 제안하는 사업임(한명주 외, 2023)

[그림 3-6] 민간투자사업의 일반적인 추진절차



자료: 한국개발연구원(2021), 「2021년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」.

- 정부고시사업은 주무관청이 해당시설은 민자사업 추진이 더 효율적이라고 판단되는 사업에 대해서 고시를 통해 사업 지정이 이루어짐
  - 타당성분석을 통해 대상사업 지정을 결정하는데, 총사업비 2,000억원 이상 사업은 기재부 민간투자사업심의위원회 심의를 득하여야 하고, 수익형 2,000억원 미만(국고 300억원 이상 사업 제외) 및 임대형 1,000억원 미만 사업은 주무관청이 자체적으로 민간투자사업을 지정할 수 있음
  - 대상사업 지정 후 시설사업기본계획을 고시하고, 민간사업자가 제출한 사업계획서를 검토·평가하여 협상대상자를 지정함
    - 협상대상자와 총사업비, 시설사용기간, 사용료, 협약당사자의 권리와 의무관계 등이 포함된 실시협약을 체결함으로써 사업시행자가 지정됨
- 민간제안사업은 민간사업자의 제안서가 접수되면 PIMAC 또는 전문기관에서 제안서 검토와 적격성 조사를 시행하여 적격성이 있다고 판단되는 경우 사업추진이 결정되고, 제3자 공고 후 협상대상자를 지정함
  - 최초 제안자는 우대점수를 부여받고 이후 과정은 정부고시사업과 동일
- 임대형(BTL) 사업은 중기사업계획서와 한도액 요구서 제출, 한도액 설정을 위한 국회 심의·의결을 받아야 함

| 그림 3-7 | 정부고시사업과 민간제안사업 추진절차



자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

## 2. 국내 민간투자사업 전체 추진실적

- 「민간투자법」에 의거하여 현재 KDI 공공투자관리센터에서는 대상사업의 검토, 사업 타당성 분석, 사업 계획 평가 등 민간투자사업 전반의 지원업무를 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터에서 수행해오고 있음
  - KDI 공공투자관리센터는 민간투자사업을 소개하는 홈페이지(<https://infra.info.kdi.re.kr/pv/main.do>)를 구축하여 민간투자사업에 대한 정보를 제공
  - 사회기반시설에 대한 민간투자사업(BTO, BTL, BOT, BOO 등)의 다양한 정보를 KDI의 InfraInfo DB System을 통해 확인할 수 있음

### □ 제안방식별 민간투자사업 추진현황

- KDI에서 제공하고 있는 우리나라 전체 민간투자사업은 현재까지 총 818건이 추진 중에 있으며, 이 중에서 제안방식별로는 정부고시사업이 651건(79.6%), 민간제안사업이 167건(20.4%)으로 약 80%가 정부고시사업으로 추진되고 있음
  - 이 중에서 전체 종료된 사업은 71건, 약 8.7%로 정부고시사업은 53건이 종료되었고, 민간제안사업은 18건이 종료되어 민간제안사업의 종료된 비율이 10.8%로 정부고시사업(8.1%)보다 더 많음

【 표 3-8 】 제안방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

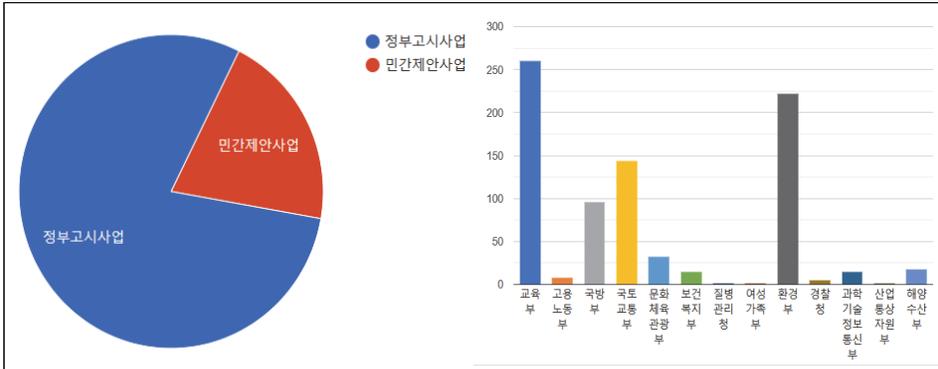
구분	사업수					투자비	
	합계	운영중	시공중	준비중	종료	총투자비	평균투자비
정부고시사업	651	562	32	4	53	707,078	1,086
민간제안사업	167	121	20	8	18	550,001	3,293
합계	818	683	52	12	71	1,257,079	4,380

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infra.info.kdi.re.kr/pv/main.do>)

- 주무부처별로는 교육부가 260건(31.8%), 환경부가 222건(27.1%), 국토교통부가 144건(17.6%), 국방부가 96건(11.7%) 순으로 많은 것으로 나타남

- 평균투자비는 전체적으로 약 4,380억원으로 집계되고 있으며, 이 중에서 정부고시사업이 1,086억원으로 민간제안사업 3,293억원의 30% 수준으로 작은 것으로 나타나고 있음

그림 3-8 | 제안방식별, 주무부처별 민간투자사업 추진실적(사업수)



자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

### □ 추진방식별 민간투자사업 추진현황

- 추진방식별로는 임대형(BTL) 민간투자사업이 542건으로 66.3%를 차지하고, 수익형(BTO, BOT) 민간투자사업은 33.7%인 276건으로 추진되고 있음
  - 수익형 민간투자사업의 경우 대부분(90.6%)이 시설 준공과 동시에 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되고, 사업시행자는 일정 기간 시설관리운영권을 인정받는 BTO방식으로 추진되고 있음
- BTO 방식으로 추진 중인 민간투자사업은 전체 사업수 818개의 30.6%에 해당하는 250개이며, 평균 투자비는 3,333억원 정도로 투자되고 있음
  - BOO방식은 7개(0.9%) 사업에 10조 944억원, BOT방식은 4개(0.5%) 사업에 6,579억원, BTO-a 방식은 14개(1.7%) 사업에 2조 1,340억원, BTO-rs 방식은 1개(0.1%) 사업에 4조 1,047억원이 투입되었음
  - 임대형(BTL) 민간투자사업은 542개의 사업(66.3%)에 34조 3,908억원이 투입되었으며, 평균투자비는 약 635억원 수준임

| 표 3-9 | 추진방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
수익형	BTO	250	30.6%	883,261	66.3%	3,333
	BOO	7	0.9%	10,944	0.9%	1,563
	BOT	4	0.5%	6,579	0.5%	1,645
	BTO-a	14	1.7%	21,340	1.7%	1,524
	BTO-rs	1	0.1%	41,047	3.3%	41,047
	소계	276	33.7%	913,171	72.6%	3,309
임대형	BTL	542	66.3%	343,908	27.4%	635
	소계	542	66.3%	343,908	27.4%	635
합계	818	100.0%	1,257,079	100.0%	1,537	

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

#### □ 추진방식 및 제안방식별 민간투자사업 추진현황

- 추진방식을 제안방식별로 구분하여 민간투자사업 현황을 살펴보면, 수익형 민간투자사업의 경우 정부고시사업이 총 276개 사업 중 111개로 40.2%를 차지하고 있고, 투자비로 보면 36조 4,613억원으로 약 39.9%를 차지하고 있음
  - 이에 비해 민간제안사업이 165개로 59.8%를 차지하여 정부고시사업보다 더 많고, 총투자비는 54조 8,558억원(60.1%)를 투입된 것으로 나타나고 있음
  - 수익형 민간투자사업의 경우에 평균투자비는 정부고시사업과 민간제안사업이 모두 약 3천억원 수준으로 비슷함
- 임대형(BTL)의 경우에는 정부고시사업이 540개로 거의 대부분(99.6%)을 차지하고 있어 대부분 정부고시사업으로 추진되고 있는 것을 알 수 있으며, 투자비로 보면 34조 2,465억원이었음
  - 이에 비해 민간제안사업은 2개 사업만이 추진 증으로 투자비는 1,443억원(0.4%)으로 나타났음
  - 임대형(BTL) 사업은 수익형(BTO, BOT) 사업에 비해서 평균투자비는 약 600억원 수준으로 수익형 사업의 약 1/5 수준에 해당

| 표 3-10 | 추진방식 및 제안방식별 우리나라 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
수익형	정부고시사업	111	40.2%	364,613	39.9%	3,285
	민간제안사업	165	59.8%	548,558	60.1%	3,325
	소계	276	100.0%	913,171	100.0%	3,309
임대형	정부고시사업	540	99.6%	342,465	99.6%	634
	민간제안사업	2	0.4%	1,443	0.4%	722
	소계	542	100.0%	343,908	100.0%	635
합계	818	100.0%	1,257,079	100.0%	1,537	

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

## □ 대상시설별 민간투자사업 추진현황

- 대상시설별로는 도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통부문 뿐만 아니라 교육, 복지, 주택, 문화관광, 정보통신, 유통, 주차장 등 14개 시설부문에 민자투자사업이 진행되고 있음
  - 14개 부문 중 민간투자사업은 시설유형별로 교육시설 278개(34.0%)과 환경시설 221개(27.0%)가 가장 많고, 국방사업 93개(11.4%), 도로사업 66개(8.1%), 문화관광사업 42개(5.1%), 도로(주차장)사업 31건(3.8%) 순으로 추진되고 있음

| 표 3-11 | 대상시설별 우리나라 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

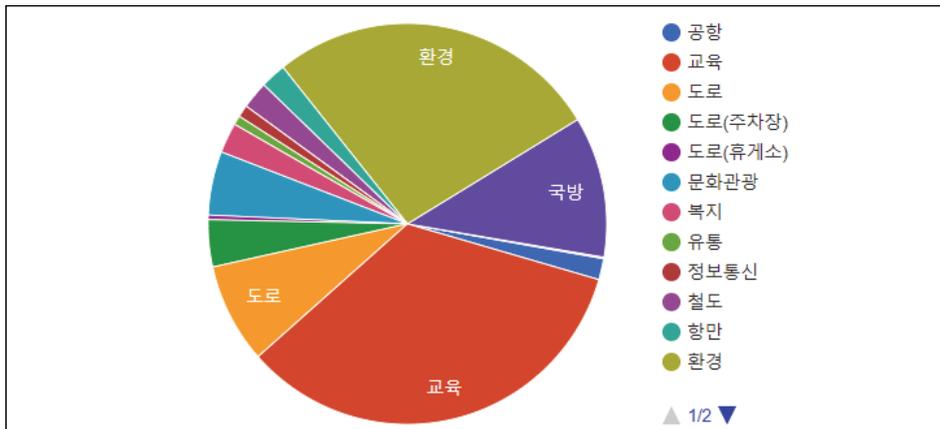
구분	사업수		투자비		평균투자비
	사업수	비중	총투자비	비중	
교육	278	34.0%	117,964	9.4	424
환경	221	27.0%	175,472	14.0	794
국방	93	11.4%	68,228	5.4	734
도로	66	8.1%	474,650	37.8	7,192
도로(주차장)	31	3.8%	3,582	0.3	116
도로(휴게소)	3	0.4%	654	0.1	218
문화관광	42	5.1%	23,115	1.8	550
항만	17	2.1%	72,159	5.7	4,245

구분	사업수		투자비		평균투자비
	사업수	비중	총투자비	비중	
복지	20	2.4%	8,015	0.6	401
철도	18	2.2%	285,101	22.7	15,839
공항	14	1.7%	8,256	0.7	590
유통	6	0.7%	12,114	1.0	2,019
정보통신	8	1.0%	7,532	0.6	942
주택	1	0.1%	237	0.0	237
합계	818	100.0%	1,257,079	100.0%	1,537

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

- 투자비의 구성비중으로 보자면 도로사업 47조 4,650억원(37.8%)과 철도사업 28조 5,101억원(22.7%), 환경사업 17조 5,472억원(14.0%) 순으로 추진되고 있음
  - 다음으로 교육사업 11조 7,964억원(9.4%), 항만사업 7조 2,159억원(5.7%), 국방사업 6조 8,228억원(5.4%), 문화관광사업 2조 3,115억원(1.8%), 유통사업 1조2,114억원(1.0%)으로 그 외 사업은 1조원 미만, 즉 전체 투자비의 1.0% 미만의 사업으로 나타났음
- 특히, 2030년 생활폐기물 직매립이 전면 금지될 예정이어서 환경시설에 대한 수익성이 높아져 수익형 민간투자사업이 점차 증가하고 있는 특징을 보이고 있음

그림 3-9 | 시설유형별 민간투자사업 추진실적(사업수)



자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

### 3. 교통·국방 부문을 제외한 비수도권의 민간투자사업 추진실적

#### 1) 대상시설별 비수도권의 민간투자사업 추진현황

##### □ 주요 대상시설별 민간투자사업 추진현황

- 민간투자사업이 추진 중인 교육, 환경, 국방, 도로, 주차장, 휴게소, 문화관광, 향만, 복지, 철도, 공항, 유통, 정보통신 및 주택으로 총 14개 시설 중에서 도로, 향만, 철도, 공항의 교통시설과 국방시설을 제외하고, 지역활성화와 관련되는 시설들을 중심으로 민간투자사업의 추진현황을 살펴봄
  - 지역 활성화 투자 펀드를 활용할 수 있는 가능성이 있는 대상시설로 문화관광, 교육, 환경, 복지, 유통, 정보통신, 주택 및 도로(주차장), 도로(휴게소) 시설을 포함
  - 도로, 향만, 철도, 공항 교통시설과 국방시설을 제외하고 우리나라 민간투자사업은 610건 추진 중임

【 표 3-12 】 도로·국방시설을 제외한 대상시설별 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억원)

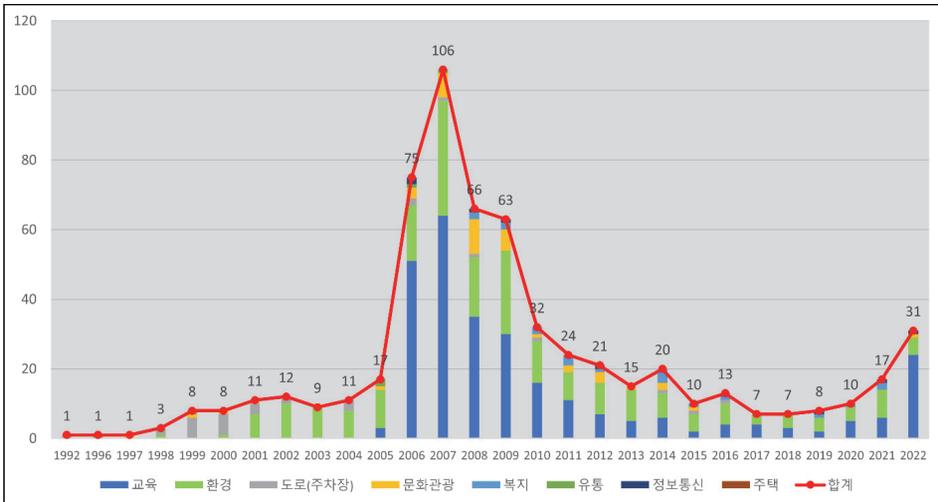
구분	사업수		투자비		평균투자비
	사업수	비중	총투자비	비중	
교육	278	45.6%	117,964	33.8%	424
환경	221	36.2%	175,472	50.3%	794
도로(주차장)	31	5.1%	3,582	1.0%	116
도로(휴게소)	3	0.5%	654	0.2%	218
문화관광	42	6.9%	23,115	6.6%	550
복지	20	3.3%	8,015	2.3%	401
유통	6	1.0%	12,114	3.5%	2,019
정보통신	8	1.3%	7,532	2.2%	942
주택	1	0.2%	237	0.1%	237
합계	610	100.0%	348,685	100.0%	572

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>) 자료로 저자 작성

- 대부분 주요 대상시설의 민간투자사업은 임대형(BTL)으로 추진(444건)하여 수익형(BTO)은 166건으로 적은 편

- 수익형 중에는 민간제안사업이 63.3%(105건), 임대형 중 민간제안사업은 2건으로 민간기업은 수익이 창출되는 사업에 주로 투자하고 있음
- 사업수를 보면 교육과 환경시설이 각 45.6%와 36.2%를 차지하고 있으며 총투자비도 각각 11조 7,964억 원과 17조 5,472억 원으로 전체 투자비의 약 84%를 차지함
  - 그러나 사업별 평균 투자비를 보면 유통시설이 약 2천억 원으로 타 시설 대비 상당히 높게 나타남

| 그림 3-10 | 시설유형별 연도별 민간투자사업 추진현황



자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>) 자료로 저자 작성

- 시설유형별 국내 추진되고 있는 민간투자사업을 수도권과 비수도권으로 나누어 살펴보면 수도권의 경우에는 교육시설이 59.2%로 가장 많고, 환경시설(22.0%), 도로(주차장)시설 11.5% 순으로 추진 중
  - 반면 비수도권의 경우에는 환경시설이 172건으로 44.8%를 차지하여 가장 많이 추진되고 있으며 교육시설 149건(38.8%), 문화관광시설 35건(9.1%) 순으로 수도권과 차이를 보이고 있음
    - 교통시설과 국방시설을 제외하고, 610건의 민자투자사업 중에서 사업이 추진된 지역을 중심으로 수도권과 비수도권으로 구분하였으며, 주무관청이 중앙부처인

사업 중에서 국방사이버지식정보방이나 광대역통합망 구축사업, 경찰관서 직장어린이집 등 8건은 제외하고 602건을 대상으로 현황을 제시하였음

- 도로·국방시설을 제외하고 수도권 민간투자사업의 평균투자비는 539억원이나 비수도권의 경우에는 578억원으로 오히려 수도권보다 더 높았음
  - 비수도권의 민자사업 중에서 평균투자비가 가장 높은 시설은 유통시설로 복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지 건설사업으로 약 1,960억원 소요

**| 표 3-13 |** 도로·국방시설을 제외한 비수도권의 대상시설별 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원, %)

구분	수도권					비수도권				
	사업수		투자비		평균 투자비	사업수		투자비		평균 투자비
	개수	비중	총투자비	비중		개수	비중	총투자비	비중	
교육	129	59.2	55,360	47.1	429	149	38.8	62,604	28.2	420
환경	48	22.0	45,119	38.4	940	172	44.8	129,885	58.5	755
도로(주차장)	25	11.5	2,310	2.0	92	6	1.6	1,272	0.6	212
도로(휴게소)	-	-	-	-	-	3	0.8	654	0.3	218
문화관광	7	3.2	6,458	5.5	923	35	9.1	16,657	7.5	476
복지	3	1.4	1,633	1.4	544	13	3.4	4,584	2.1	353
유통	3	1.4	6,233	5.3	2,078	3	0.8	5,881	2.6	1,960
정보통신	3	1.4	417	0.4	139	2	0.5	270	0.1	135
주택	-	-	-	-	-	1	0.3	237	0.1	237
<b>합계</b>	<b>218</b>	<b>100.0</b>	<b>117,530</b>	<b>100.0</b>	<b>539</b>	<b>384</b>	<b>100.0</b>	<b>222,044</b>	<b>100.0</b>	<b>578</b>

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>) 자료로 저자 작성

- 수도권과 비수도권의 교육시설에 대한 민간투자사업의 평균투자비는 약 420억원 대로 거의 유사하지만 환경시설이나 문화관광시설, 복지시설 등은 평균투자비 단가가 차이를 보이고 있음
  - 주로 비수도권의 경우 환경시설은 수도권에 비해서 평균투자비가 약 80% 수준이고, 복지시설의 경우에는 64.8% 수준, 그리고 문화관광시설의 경우 51.6%에 불과한 것으로 나타남

- 비수도권 지역에서 가장 많은 비중으로 민자사업으로 추진 중인 교육시설은 주로 학교나 학생 생활관, 또는 기숙사 건립사업으로 주로 임대형(BTL) 민자사업으로 추진되고 있음
  - 환경시설의 경우에는 주로 하수처리시설, 하수관로 정비, 생활폐기물 소각 시설, 환경관리종합시설 건설사업으로 추진 중이며, 대구 방천리 매립가스 자원화사업이나 자원회수시설, 환경에너지종합타운, 부산 유기성폐자원 바이오가스화 시설 등이 함께 추진되고 있음
- 문화관광사업은 비수도권에 35개의 민자사업이 추진 중이며, 주로 미술관, 체험관, 예술회관, 종합문화센터, 복합문화회관, 과학관, 도서관 등의 시설을 건립하는 사업으로 임대형(BTL)으로 추진 중인 경우가 많음
  - 복지시설은 주로 의료원이나 노인전문병원 시설을 건립하거나 현대화하는 사업이며, 정보통신사업은 정보고속도로를 구축하는 부산의 2개 사업, 그리고 유일한 단양군의 주택사업은 군립임대아파트 건립사업이 임대형(BTL) 사업으로 추진 중에 있음

| 표 3-14 | 비수도권의 민간투자사업으로 추진 중인 시설 현황

구분	주요 시설
교육시설	초·중·고등학교, 대학교, 학생생활관, 학생기숙사, 학생체육관, 국립대학교 학생생활원, 학교시설복합화, 무도 훈련장 등
환경시설	생활폐기물 소각시설, 하수관거, 하수종말처리장, 하수도, 음식물쓰레기 자원화시설, 산단 폐수종말처리장 고도처리수 재이용시설, 바이오메탄 자동차 연료화 시설, 폐기물에너지화시설 등
문화관광시설	종합휴양관광지(천안온천관광지), 해저테마 수족관, 공원, 시립미술관, 교육문화스포츠센터, 과학체험관, 문화예술회관, 종합문화센터, 도서관, 오토테마파크 관광지, 복지종합타운, 실내체육관, 해양과학관, 박물관, 요트경기장 등
복지시설	의료원, 한약재 유통지원시설, 군립요양병원, 노인전문병원, 공립치매병원 등
유통시설	복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지
정보통신	정보고속도로
주택시설	군립임대아파트

## □ 주요 대상시설별 추진방식별 민간투자사업 추진현황

- 교육부문 민간투자사업은 총 사업수 276건 중 99.3%가 BTL 방식으로 진행되고 있으며, 총투자비의 98.9%가 투입되고 있는 반면 BTO 방식은 2건에 총투자비 1천 299억원이 투입되었음
  - 환경부문의 경우에는 BTO와 BTL 방식이 각각 100건(45.2%)과 107건(48.4%)으로 나타났으며 BTO-a 방식도 14건 진행되었고, 총투자비의 규모도 사업수와 비슷하게 BTO가 총투자비의 43.7%, BTL은 44.1%를 차지하고 있음
- 문화관광부문의 경우 총 사업수 42건 중 33건(78.6%)이 BTL방식으로 추진되었으며 총투자비의 50.0%를 차지함
  - 그 외 BTO방식 4건에 6천 139억원(26.6%), BOT방식이 3건에 3천 438억원(14.9%), BOO방식에 2건, 1천 971억원(8.5%)이 투입되었음
- 도로 부문의 경우 주차장과 휴게소의 경우 모두 BTO방식으로 추진되고 있으며, 복지부문의 경우 20건 사업 모두가 BTL 방식으로 진행됨
  - 유통부문은 BOO방식이 5건으로 83.3%를 차지하며 사업비는 8천 973억원으로 총 사업비의 74.1%를 차지함
  - 정보통신부문의 경우 총 사업 8건 중 7건(87.5%)이 BTL방식으로 추진되었으며 1건이 BTO방식으로 추진됨

| 표 3-15 | 주요 대상시설별 추진방식별 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
교육	BTO	2	0.7%	1,299	1.1%	650
	BTL	276	99.3%	116,665	98.9%	423
	소계	278	100.0%	117,964	100.0%	424
환경	BTO	100	45.2%	76,720	43.7%	767
	BTO-a	14	6.3%	21,340	12.2%	1,524
	BTL	107	48.4%	77,412	44.1%	723
	소계	221	100.0%	175,472	100.0%	794
도로(주차장)	BTO	31	14.0%	3,582	100.0%	116
	소계	31	155.0%	3,582	100.0%	116
도로(휴게소)	BTO	3	1.4%	654	100.0%	218
	소계	3	15.0%	654	100.0%	218
문화관광	BTO	4	9.5%	6,139	26.6%	1,535
	BOT	3	7.1%	3,438	14.9%	1,146
	BOO	2	4.8%	1,971	8.5%	986
	BTL	33	78.6%	11,567	50.0%	351
	소계	42	100.0%	23,115	100.0%	550
복지	BTL	20	100.0%	8,015	100.0%	401
	소계	20	100.0%	8,015	100.0%	401
유통	BOT	1	16.7%	3,141	25.9%	3,141
	BOO	5	83.3%	8,973	74.1%	1,795
	소계	6	100.0%	12,114	100.0%	2,019
정보통신	BTO	1	12.5%	444	5.9%	444
	BTL	7	87.5%	7,088	94.1%	1,013
	소계	8	100.0%	7,532	100.0%	942
주택	BTL	1	5.0%	237	100.0%	237
	소계	1	5.0%	237	100.0%	237
합계		610	100.0%	348,685	100.0%	572

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

## 2) 교통·국방 부문을 제외한 시설별 민간투자사업 추진현황

### □ 교육시설 민간투자사업 추진현황

- 교육시설에 대한 민간투자사업은 총 278건으로 11조 7,964억원이 투입되고 있으며, 대부분 임대형(99.3%) 방식이고 정부고시사업이 99.6%로 주를 이룸
  - 주로 초, 중, 고등학교 신축 및 개축, 시설 유지관리, 학생생활관 건축, 기숙사 건축, 체육관 신축 및 증개축 등의 사업이 이루어지고 있음
- 교육시설의 대부분은 정부고시사업으로 단 1개 사업(서울교육대학교 생활관 2차, 2021년 협약체결) 사업이 민간제안사업으로 진행되고 있음
  - 사업방식은 대부분 임대형이며 수익형은 부산대 효원문화회관(1,104억원)과 제주대 교직원 복지시설 건립사업(총 195억원)이 해당됨

【 표 3-16 】 교육시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
추진방식	BTO	278	45.6%	117,964	33.8%	424
	BTL	221	36.2%	175,472	50.3%	794
사업방식	수익형	31	5.1%	3,582	1.0%	116
	임대형	3	0.5%	654	0.2%	218
제안방식	정부고시사업	42	6.9%	23,115	6.6%	550
	민간제안사업	20	3.3%	8,015	2.3%	401
사업단계	시공준비중	6	1.0%	12,114	3.5%	2,019
	시공중	8	1.3%	7,532	2.2%	942
	운영중	1	0.2%	237	0.1%	237
합계		278	100.0%	117,964	100.0%	424

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

### □ 환경시설 민간투자사업 추진현황

- 환경시설에 대한 민간투자사업은 총 221건으로 총 투자비는 17조 5,472억원임
  - 사업방식을 보면 수익형이 114건으로 51.6%, 임대형이 107건으로 48.4%를 차지하며, 사업비 측면에서도 수익형이 9조 8,060억원으로 55.9%를, 임대형은 7조 7,412억원으로 44.1%를 차지함
- 발주방식을 보면 정부고시사업이 132건(59.7%), 민간제안사업이 89건(40.3%)로 나타났고 사업비의 경우 민간제안사업이 9조 3억원(51.3%)로 정부고시사업 8조 5,469억원(48.7%)보다 다소 높게 나타남
  - 사업단계는 대부분(83.7%)이 현재 운영중인 것으로 나타남

【표 3-17】 환경시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
추진방식	BTO	100	45.2%	76,720	43.7%	767
	BTO-a	14	14.0%	21,340	27.8%	1,524
	BL	107	48.4%	77,412	44.1%	723
사업방식	수익형	114	51.6%	98,060	55.9%	860
	임대형	107	48.4%	77,412	44.1%	723
제안방식	정부고시사업	132	59.7%	85,469	48.7%	647
	민간제안사업	89	40.3%	90,003	51.3%	1,011
사업단계	시공준비중	9	4.1%	16,345	9.3%	1,816
	시공중	10	4.5%	10,396	5.9%	1,040
	운영중	185	83.7%	139,423	79.5%	754
	운영종료	17	7.7%	9,308	5.3%	548
합계	221	100.0%	175,472	100.0%	794	

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

□ 문화관광시설 민간투자사업 추진현황

- 문화관광시설에 대한 민간투자사업은 총 42건이 추진중이며 총투자비는 2조 3,115억원임
  - 문화관광시설은 임대형이 33건 (78.6%)로 다수를 차지하고 수익형은 9건으로 21.4%를 차지
- 사업발주유형을 보면 정부고시사업이 34건으로 81%를 차지하고 민간제안 사업은 8건으로 19.0%에 해당
  - 정부고시사업의 평균 투자비는 348억원인데 비해 민간제안사업은 건당 약 1,410억원으로 3배이상 높음

【 표 3-18 】 문화관광시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분	사업수		투자비		평균투자비	
	사업수	비중	총투자비	비중		
추진방식	BTO	4	9.5%	6,139	26.6%	1,535
	BOT	3	7.1%	3,438	14.9%	1,146
	BOO	2	50.0%	1,971	32.1%	986
	BTL	33	1100.0%	11,567	336.4%	351
사업방식	수익형	9	21.4%	11,548	50.0%	1,283
	임대형	33	78.6%	11,567	50.0%	351
제안방식	정부고시사업	34	81.0%	11,834	51.2%	348
	민간제안사업	8	19.0%	11,281	48.8%	1,410
사업단계	시공준비중	2	4.8%	5,616	24.3%	2,808
	운영중	40	95.2%	17,499	75.7%	437
합계		42	100.0%	23,115	100.0%	550

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

- 문화관광 시설의 민간제안사업은 다음 표에서와 같이 주로 관광지 조성 사업이며, 모두 지자체가 관리하는 수익형 사업에 해당함
  - 정부고시사업으로는 공원조성, 미술관, 도서관, 스포츠센터, 체험관, 박물관 등 건립이 주를 이루며 1건(대구 중앙지하상가 재개발 및 구 중앙초교부지 공원조성 사업)을 제외하고는 모두 임대형 방식임

| 표 3-19 | 문화관광시설 민간제안사업별 현황

(단위: 개, 억 원)

사업명	지역	사업방식	사업단계	협약체결년도	총투자비
천안종합휴양관광지(천안온천 관광지)	충남	BOO	운영중	1997	1,099
해운대 해저 테마 수족관	부산	BOT	운영중	1999	350
나주호 관광지(우산지구)	전남	BOO	운영중	2001	872
인제오토테마파크 관광지조성	강원	BOT	운영중	2008	1,863
제주해양과학관	제주	BOT	운영중	2009	1,225
안산시 초지동 체육시설	경기	BTO	운영중	2012	256
수영만 요트경기장 재개발	부산	BTO	시공준비중	2014	2,015
서울아레나 복합문화시설 민간투자사업	서울	BTO	시공준비중	2022	3,601

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

#### □ 복지시설 민간투자사업 추진현황

- 복지시설과 관련한 민간투자사업은 총 20건이며 총 투자비는 8,015억 원으로 나타남
  - 복지시설 민간투자사업 20건 모두 BTL 방식의 임대형 사업이며 모두 정부고시 사업임
- 복지시설 민간투자사업의 내용을 보면 의료원 이전 및 신축, 요양병원, 치매병원, 노인전문 병원 등 건축과 어린이집 건축 등이 주를 이루고 있음

| 표 3-20 | 복지시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분		사업수		투자비		평균투자비
		사업수	비중	총투자비	비중	
추진방식	BTL	20	100.0%	8,015	100.0%	401
사업방식	수익형	-	-	-	-	-
	임대형	20	100.0%	8,015	100.0%	401
제안방식	정부고시사업	20	100.0%	8,015	100.0%	401
	민간제안사업	-	-	-	-	-
사업단계	시공준비중	1	5.0%	675	8.4%	675
	시공중	1	5.0%	421	5.3%	421
	운영중	18	90.0%	6,919	86.3%	384
합계		20	100.0%	8,015	100.0%	401

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

#### □ 유통시설과 정보통신시설 민간투자사업 추진현황

- 유통시설 민간투자사업은 총 8건으로 총투자비는 7,532억원이며 모두 수익형 사업으로 추진 중임
  - 사업내용을 보면 물류터미널 조성, 복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지 조성 등의 사업을 진행하고 있음
  - 민간제안사업의 경우 현재 운영 중인 군포 복합물류 터미널 확장사업과 수도권 북부 내륙화물기지(현재 운영종료)에 각각 3,141억원과 1,949억원이 투자되었음
- 정보통신시설 민간투자사업은 총 8건이며 총투자비는 7,532억원이고 사업당 평균투자비는 942억원임
  - 정보통신시설의 경우 정부고시사업이 7건으로 대부분을 차지하고 민간 제안사업은 국방사이버지식정보방 사업으로 유일하게 수익형 사업임(현재 운영종료)

| 표 3-21 | 유통시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분		사업수		투자비		평균투자비
		사업수	비중	총투자비	비중	
추진방식	BOT	1	16.7%	3,141	25.9%	3,141
	BOO	5	83.3%	8,973	74.1%	1,795
사업방식	수익형	6	100.0%	12,114	100.0%	2,019
제안방식	정부고시사업	4	66.7%	7,024	58.0%	1,756
	민간제안사업	2	33.3%	5,090	42.0%	2,545
사업단계	시공준비중	1	16.7%	1,143	9.4%	1,143
	시공중	1	16.7%	2,890	23.9%	2,890
	운영중	3	50.0%	6,132	50.6%	2,044
	운영종료	1	16.7%	1,949	16.1%	1,949
합계		20	100.0%	8,015	100.0%	401

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

| 표 3-22 | 정보통신시설 민간투자사업 추진현황

(단위: 개, 억 원)

구분		사업수		투자비		평균투자비
		사업수	비중	총투자비	비중	
추진방식	BTO	1	12.5%	444	5.9%	444
	BTL	7	87.5%	7,088	94.1%	1,013
사업방식	수익형	1	12.5%	444	5.9%	444
	임대형	7	87.5%	7,088	94.1%	1,013
제안방식	정부고시사업	7	87.5%	7,088	94.1%	1,013
	민간제안사업	1	12.5%	444	5.9%	444
사업단계	시공준비중	1	12.5%	4,722	62.7%	4,722
	운영중	3	37.5%	2,014	26.7%	671
	운영종료	4	50.0%	796	10.6%	199
합계		8	100.0%	7,532	100.0%	942

자료: KDI 공공투자관리센터(<https://infrainfo.kdi.re.kr/pv/main.do>)

## 제3절 시사점

### 1. 비수도권의 PF를 일으킬 수 있는 여건 고려

#### □ 고금리·고물가·인건비상승·PF부진

- '22년 10월 시장안정조치 이후 금리는 다소 안정화되고 있지만 이전에 비해서 여전히 높은 상황으로 '24년 3월 기준 국고채금리는 3년 3.32%, 10년 3.41% (한국은행, 2024.3) 수준이고, '23년 12월 기준 선순위 PF 대출금리는 8~9% (관계부처 합동, 2024.3) 수준에 달하고 있음
  - 국내 건설투자는 '23년 4분기부터 하락세로 전환되어 한국은행과 KDI 등은 올해, 그리고 내년의 건설투자 전망치를 하향조정하고 있음
  - 고금리, 고물가로 자재비와 인건비가 상승하여 공사비는 최근 3년간 약 30% 증가했으며, 최근 지방을 중심으로 투자위축과 건설경기 둔화는 더욱 악화되고 있는 양상
- 현행 민투법 하에서 추진 중인 민간투자사업 역시 연도별로 살펴보면 2000년대 중·후반에는 활기를 띠고 있었으나 MRG가 폐지되고 2010년 이후부터 지속적으로 민간투자사업은 축소되고 있는 경향을 보이고 있음
  - 민자사업의 경험이 부족했던 '90년대 말부터 '00년대 초반에는 민간투자사업의 수익률<sup>22)</sup>이 높은 편이었는데, 높은 시중금리<sup>23)</sup>와 제도에 대한 불확실성 등이 원인으로 꼽히고 있음(김강수, 2018)

22) 민간투자사업의 수익률은 초기에 자본을 투자하여 대상 시설물의 건설에 들어가는 현금유출의 현재가치와 운영을 통해 얻을 수 있는 수입, 즉 현금유입의 현재가치를 일치시켜 주는 할인율로 측정하는데, 민간사업신청자가 주무관청과의 협상을 통해 결정함. 프로젝트의 이해관계가 일차적으로 집약되는 수익률 협상에 있어서 공공성을 중시하는 정부는 사회적 할인율을 고려하여 프로젝트의 수익률을 낮추려고 하는 반면, 수익성을 추구하는 사업신청자는 재무적 할인율에 기초하여 상대적으로 높은 수익률을 요구함(김강수, 2018)

23) '95-'05년 추진된 수익형 민간투자사업들의 평균 세후 협약수익률은 8~10%였던 반면 '07년 이후에는 6% 전후로 나타남(김강수, 2018)

## □ 비수도권 지역 맞춤형 사업유형 발굴 필요

- 지역 활성화 투자 펀드가 지원하는 프로젝트는 규모에 제한이 없고, Negative 방식으로 모든 영역의 지역개발 프로젝트 추진이 가능하지만 고금리 상황 속에서 지역활성화 투자 펀드 제도가 활성화되기 힘든 여건임
  - 대상 프로젝트 시설 범주는 제한이 없어 다양하게 추진될 수 있도록 열려 있으나, 지방소멸대응기금을 기반으로 모펀드가 조성되기 때문에 지방소멸 대응기금과 연계하여 지방자치단체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 발굴할 수 있도록 지원 필요
- 국내 처음으로 민자를 유치하기 위하여 '94년 「사회간접자본시설에 대한 민자 유치촉진법」을 제정하고 민간투자사업을 추진할 당시 민간투자사업의 실적은 매우 저조하였음
  - 그 이유는 당시에는 주무관청의 민자사업 추진 경험 부족과 민간의 투자기법 미성숙 문제도 있었지만 사업의 대상시설이나 추진방식의 제한, 수익률 제한 등의 문제가 있었기 때문
    - 민투법은 '98년 개정을 통해 추진방식을 다양화하였고, '05년에 또 한번 법률을 개정함으로써 대상시설 범위 확대, 임대형(BTL) 추진방식 도입, 사회기반 시설투자회사 근거 마련 등을 단행
  - 그럼에도 불구하고 2010년 이후 민간투자사업은 활성화되고 있지 못하여 신유형 민자 대상시설을 적극적으로 발굴하고 있는 추세

## 2. 공공성과 수익성을 동시에 고려한 프로젝트 추진 필요

### □ 지방소멸대응기금과 연계한 지역균형발전 고려 필요

- 지역 활성화 투자 펀드는 펀드방식을 활용한 PPP 사업으로 국내 「민간투자법」 하에서 추진 중인 민간투자사업과 사업추진방식에 있어서 지방자치단체의 역할 등 차이가 있지만 사회기반시설 및 지역활성화 사업과 관련되는 사업에 민간 자본을 활용한다는 공통점을 지니고 있음

- 민투법 하에서 추진 중인 민간투자사업을 살펴본 결과 이 제도를 도입하던 초기에는 정부고시사업 위주로 추진되어 왔으나 민간제안사업이 가능하도록 제도가 개정된 이후 민간제안사업이 집중되고 있는 양상을 보이고 있는데, 추진과정에서 민간제안사업의 한계점이 다소 드러나고 있음
  - 즉, 민간제안사업의 경우 민간의 요구에 따라서 주로 수익성 위주로 사업이 계획되거나 사업의 위험이 배분되고 있어 지역균형발전을 등한시하는 경향이 있음이 지적되고 있음(김도일 외, 2021)
  - 그 외 주무관청의 전문성 저하에 따른 관리감독 미흡과 사업 추진과정 상에서 투명성 저하 등의 지적도 존재
- 현행 지역활성화 투자 펀드는 총 3,000억원 수준으로 이 중에서 1,000억원은 지방소멸대응기금에서 출자되고 있기 때문에 자펀드를 결성할 때 이를 고려할 필요도 있음
- 재정, 지방소멸대응기금, 산업은행 출자분을 각각 다르게 자펀드를 결성하게 하고, 지방소멸대응기금의 경우 지역균형발전을 고려하여 자펀드를 결성하게 하는 등 다양한 정책방안 강구 필요

#### □ 특혜시비 등 논란 방지 대책 마련

- 예로부터 지역개발사업에 민간이 참여를 주저하는 이유는 지자체의 전문성 부족이나 재정지원 미흡 등도 있지만 투자자본 회수 불투명과 더불어 인허가 절차의 복잡성, 그리고 개발이익에 대한 특혜시비 등의 문제가 있어 왔음(백성준, 2007)
- 개발이익에 대한 특혜시비 등의 문제가 발생하지 않기 위해서는 지역특수성이나 지방소멸 방지 등 공공의 목표를 달성할 수 있는 프로젝트를 선정하는 것이 중요
- 지역활성화 투자 펀드의 특성을 고려하여 공공과 민간의 공통의 목표를 공유하고, 지역 특성을 고려한 자펀드 선정이 이루어질 수 있도록 다양한 전문가가 참여하는 심의기구가 필요해짐

- 지역활성화 투자펀드는 수도권 대비 민간자본 공급이 열악한 비수도권을 대상으로 하며, 프로젝트의 범위가 넓은 특성을 지님
- 지역활성화 투자펀드가 지역의 일자리와 활력을 제고하는 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 금융뿐만 아니라 해당 분야, 해당 지역의 시장 특성을 이해하고 있는 전문가가 참여하는 심의기구 구성이 필요함

### 3. 부처 협업 강화 및 지자체의 역량 제고 중요

#### □ 지역의 애로사항 반영과 지자체의 역량 강화

- 현행 민투법 하에서의 민간투자사업과 마찬가지로 지역활성화 투자 펀드 제도 역시 제도 자체가 어렵고, 절차는 복잡하며, 법률 및 회계·금융 등 관련 전문가 섭외의 어려움, 사업 추진 지자체별 역량의 차이 등으로 프로젝트 사업을 발굴하는 데서부터 어려움이 발생
  - 지역활성화 프로젝트의 대상이 되는 시설의 설계(design), 건설(build), 자금조달(finance), 운영(operate) 등 DBFO 전 과정을 이해하고 추진할 수 있는 지방자치단체의 역량과 전문성이 요구됨
    - 주로 지방자치단체가 SPC에 직접적으로 참여하지 않고 주무관청으로 참여하는 경우가 많은 현행 민투법 상 민간투자사업에서도 사업의 기본계획, 협상, 실시협약 체결까지 절차의 복잡성이 존재하고, 긴 준비기간을 필요로 하나 담당자의 순환보직 등으로 업무의 연속성이 보장되지 않아 전문성이 결여되어 민자사업 추진에 어려움이 발생된다는 지적이 많음
- 지역활성화 투자 펀드가 지원하는 프로젝트 규모는 제한이 없고, 사업성 검증 프로세스가 다층적으로 추진되고 있으며, 특례보증 상품 지원, 투자심사 절차 면제 등으로 프로젝트의 성공가능성은 높아지는 장점이 있지만 지방자치단체의 역량에 따라서 추진 자체가 어려운 구조
  - 지역의 애로사항과 건의사항을 지속적으로 청취하고, 자치단체의 역량을 제고할 수 있도록 중앙정부의 지원 필요

## □ 부처협업 강화 및 정책 소통

- 현재는 기획재정부를 중심으로 지역활성화 투자 펀드 추진체계가 구축되어 있으나, 지역여건에 대한 이해도가 높은 행정안전부를 중심으로 지자체 프로세스를 지원할 필요도 있음
  - 지자체가 민간과 함께 수익성 있는 융복합 프로젝트를 발굴할 수 있도록 지원하고 정책홍보를 강화해 나감
- 고금리·고물가 상황 속에서도 지자체가 민간과 함께 지역투자 개념의 지역활성화 사업을 추진할 수 있도록 정책홍보 필요
  - 민투법 하에서 추진해오고 있는 민간투자사업 역시 경기하방 위협에 놓여 있어 '22년 6월 민자사업 활성화방안을 마련하고 '23년에는 추진전략을 마련하여 지속적으로 민자사업을 활성화하기 위한 노력을 기울이고 있음
- 지역투자에 있어서 지역활성화 투자 펀드의 필요성, 펀드방식의 중요성, 의의와 기대효과 등 지자체 정책 반영 유도
  - 기획재정부와 행정안전부, 지자체 등이 함께 여러 가지 제도적인 추가 지원 방안 모색 등을 통해 민간 참여를 활성화할 수 있는 전략 마련 필요

# 제 4 장

## 국내 정책펀드 운용현황 및 사례

제1절 국내 정책펀드 운용 현황과  
한국모태펀드

제2절 부처별 주요 정책펀드  
운용사례

제3절 시사점



# 04 국내 정책펀드 운용현황 및 사례

## 제1절 국내 정책펀드 운용 현황과 한국모태펀드

### 1. 국내 정책펀드 현황

- 중소벤처기업부, 국토교통부, 농림수산식품부 등 정부부처에서는 정책목표를 달성하기 위해 정책펀드를 신설하거나 한국모태펀드에 별도의 계정을 마련하고 이에 출자하여 정책펀드를 운용하고 있음
  - 우리나라에서 운용 중인 주요 정책펀드에 투입된 정부재정은 2020년을 기준으로 약 1.6조 원 규모를 나타냄
  - 모태펀드는 중소벤처기업부, 환경부, 교육부, 과학기술부, 문화체육부, 특허청, 해양수산부, 국토교통부 등 다수의 부처에서 별도의 계정을 신설하여 각 분야 중소·벤처기업 육성을 위해 출자하고 있음
- 농림수산부와 해양수산부는 농수산식품경영체 육성을 위하여 한국모태펀드와 별도로 농림수산식품 모태펀드를 운용하고 있음
  - 농림수산식품 모태펀드는 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」에 따라 한국모태펀드와 별도로 운용되고 있음
- 국토교통부는 해외 투자개발형 인프라 건설시장에 투자하기 위하여 2017년 공공기관과 함께 글로벌인프라펀드를 신설하여 운용하고 있음
  - 글로벌인프라펀드는 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사 등 국토교통 분야 공공기관이 공동으로 설립하였음
- 금융위원회는 기술혁신 창업을 활성화하고 벤처 투자·회수시장의 선순환을 도모하는 혁신모험펀드와 기업구조혁신펀드를 운용하였음
  - 2023년부터는 국가전략산업의 육성과 중·후기에 해당하는 기업의 육성을 위한 혁신성장펀드(정부예산 기준 3천억 원)를 운용하고 있음

【표 4-1】 국내 주요 정책펀드 운용 현황(2020년 기준)

구분	정책펀드명	사업기간	예산액	운용기관
중기부	모태펀드(중진계정)	2005~2035	7,400	한국벤처투자
	모태펀드(소재부품장비계정)	2020~	600	
환경부	모태펀드(환경 계정)	2017~	200	
교육부	모태펀드(교육 계정)	2017~	150	
과기부	모태펀드(과기정통 계정)	2014~	150	
	모태펀드(연구개발특구 계정)	2020~2028	95	
문체부	모태펀드(문화 계정)	2016~2035	1,130	
	모태펀드(관광 계정)	2017~	300	
	모태펀드(스포츠 계정)	2015~	100	
	모태펀드(영화 계정)	2015~2025	240	
특허청	모태펀드(특허 계정)	2006~2035	200	
해수부	모태펀드(해양 계정)	2019~2035	200	
국토부	모태펀드(도시재생 계정)	2020~2027	200	
	모태펀드(국토교통혁신계정)	2020~2027	100	
농식품부	농림수산식품 모태펀드(농식품)	2010~2040	350	
	농림수산식품 모태펀드(수산)	2010~2040	70	
해수부	연안여객선 현대화펀드	2016~2022	530	세계로 선박금융(주)
	원양어선 안전펀드	2019~2023	130	
국토부	글로벌인프라펀드(GIF)	2017~2034	300	한국해외인프라 도시개발지원공사
	글로벌플랜트건설스마트시티펀드(PIS)	2019~2049	500	
금융위	혁신모험펀드	2018~2020	500	한국성장금융투자운용
	혁신모험펀드(소재부품장비전용)	2020~2021	2,000	
		기업구조혁신펀드	2018~	750
합계				16,195억 원

자료: 남재우(2022). 「국내 정책펀드 현황 및 제도 개선」, 일부 수정.

## 2. 한국모태펀드

### □ 개요 및 목적

- 한국모태펀드는 정부기관이 출자하여 산업 육성, 중소·벤처기업 육성 등의 출자기관별 정책 목적 달성을 위한 투자재원을 공급하는 정책펀드임
  - 공급자 위주의 투자 정책에서 벗어나 시장수요를 반영하여 재순환 방식으로 안정적인 벤처 투자재원을 공급하는 것을 목적으로 함
  - 2004년에 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」의 개정을 통해 2005년에 조성되었으며, 현재는 「벤처투자 촉진에 관한 법률」에 근거를 두고 있음

표 4-2 | 한국모태펀드 개요

구분	내용
펀드 목적	공급자 위주의 투자정책을 탈피하고 시장수요를 반영하여 회수재원의 재순환 방식으로 벤처투자 재원을 안정적으로 공급
근거 법률	벤처기업육성에 관한 특별조치법
결성일	2005년 7월 15일
출자자	중소벤처기업부, 중소벤처기업진흥공단, 문화체육관광부, 특허청, 영화진흥위원회, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 보건복지부, 국민체육진흥공단, 교육부, 환경부, 해양수산부, 국토교통부
운용 기관	한국벤처투자
펀드 규모	8조 2,153억 원(2022년 12월 31일 기준)
운용기간	2005~2035년(30년)

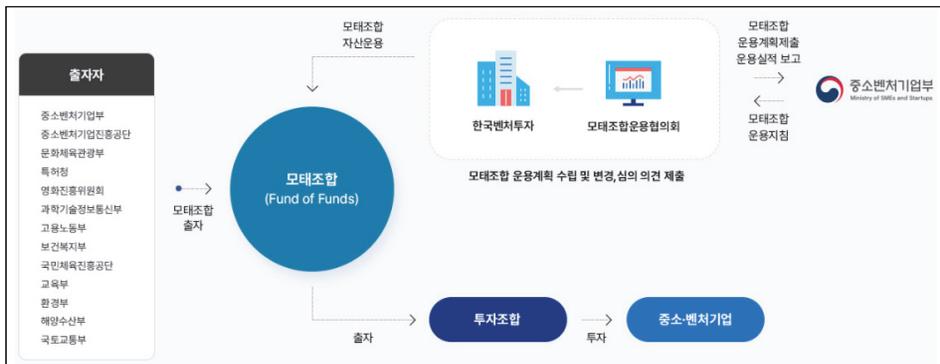
자료: 한국벤처투자 홈페이지 <https://www.kvic.or.kr/> (확인일: 2024.3.8.)

### □ 운용구조

- 한국모태펀드는 정부기관이 출자하여 벤처기업 투자를 위한 모펀드를 조성하고 자펀드를 선정해 투자가 이루어지는 재간접펀드로 운용
  - 재간접펀드는 투자 대상에 직접 투자하지 않고 펀드에 간접적으로 투자가 이루어지면서 분산 투자가 가능하다는 장점이 있음
  - 펀드를 통한 투자금은 R&D, 제품개발, 설비 구축, 운전자금 등에 활용되며, 투자기업 성장에 따른 수익이 배분되어 투자금이 회수되는 구조임

- 한국모태펀드의 투자재원 공급은 정부가 하되, 투자의 의사결정을 포함한 운용은 전문기관인 한국벤처투자이 전담하고 있음
  - 정책의 효율성 제고와 전문적인 운용을 위해 모태펀드의 전담운용기관은 「벤처투자 촉진에 관한 법률」에 의해 설립된 한국벤처투자로 지정
  - 한국벤처투자는 모태펀드 운용 시 공공성과 수익성의 고려, 위험에 대한 정확한 인식과 관리, 독립회계로 관리 및 기록에 관한 의무가 부과됨
- 한국모태펀드 자산의 출자는 출자심의회를 통해 이루어지며, 자산의 투명성, 전문성, 투자 효율성을 고려하여 출자가 결정됨
  - 모태펀드는 출자심의회를 통해 선정된 자펀드에 출자하게 되고, 해당 자펀드를 통해 중소·벤처기업 등에 대한 투자가 이루어지는 구조임
  - 출자심의회는 한국벤처투자의 모태조합 및 자조합투자·출자 관련 부서장급 임직원 2인 이상과 외부전문가를 포함하여 7인 이내로 구성
  - 자펀드 선정은 운용기관과 계획에 대한 정량평가와 현장실사를 통한 정성·준법성 평가(1차)와 출자심의회의 평가(2차)가 이루어짐

| 그림 4-1 | 한국모태펀드의 운용구조



자료: 한국벤처투자 홈페이지([https://www.kvic.or.kr/business/business1\\_1\\_1](https://www.kvic.or.kr/business/business1_1_1)) (확인일: 2024.3.8.)

- 정책목표 달성을 위하여 중소벤처기업부는 운용지침을 수립하고, 한국벤처투자는 모태펀드 운용계획과 운용 실적을 보고하는 구조를 지님
  - 한국벤처투자는 매년 모태펀드 운용실적을 중소벤처기업부에 제출하고, 외부 평가기관에 성과평가를 받아야 하며, 운용 내역을 공시해야 함

- 모태펀드에 출자한 정부기관의 정책적 목적에 따라 20개의 계정이 설정되었으며, 정부출자액을 기준으로 중진계정이 47.1%를 차지
- 정책목표에 따라 별도의 계정이 설정되어 운용되고 있으며, 2022년 출자된 자펀드는 지역엔젤 징검다리 등 지역특화 펀드가 일부 포함
  - 정부출자액 규모는 중기부의 중진계정(59,815억 원), 중기부의 혁신모험계정(15,206억 원), 문체부의 문화계정(14,826억 원) 순으로 많음
  - 민간출자액의 규모는 중기부의 중진계정(165,518억 원), 혁신모험(28,677억 원), 특허계정(18,363억 원)의 순으로 많음
  - 중기부의 경우 중진계정, 소재부품장비 계정, 청년 계정, 혁신모험 계정, 엔젤 계정, 지방 계정 등 6개 계정에 출자하고 있음
  - 문화체육관광부는 문화, 관광, 스포츠, 영화 등 4개 계정에 출자하고 있으며, 과학기술정보통신부와 국토부는 각각 2개의 계정에 출자하고 있음

| 표 4-3 | 한국모태펀드 출자기관별 계정

(단위: 억 원)

구분	계정	내용	정부출자액	민간출자액
중기부	중진	스타트업, 지역혁신, 여성기업, M&A 등	59,815	165,518
	소재부품장비	소재부품장비 분야 투자 펀드	2,100	1,960
	청년	청년창업기업 투자 펀드	8,720	8,634
	혁신모험	창업초기기업 투자 펀드	15,206	28,677
	엔젤	엔젤매칭투자조합 등 엔젤 투자 활성화	3,652	1,127
	지방	지방기업 투자 활성화를 위한 펀드	1,756	1,606
문체부	문화	문화산업진흥기본법에 의한 문화산업에 투자	14,826	14,645
	관광	관광진흥법에 의한 관광업 등에 투자하는 펀드	1,880	1,103
	스포츠	스포츠산업진흥법 상 스포츠산업 산업에 투자	1,154	716
	영화	한국영화 등에 투자하는 펀드	2,303	1,581
특허청	특허	발명활동 진작, 발명성과 권리화, 특허사업화	6,537	18,363
과기부	과기정통	방송·인터넷·멀티미디어·전기통신 등 방송통신	3,376	3,801
	연구개발특구	연구개발특구 소재 기업 투자 펀드	190	190
보건부	보건	혁신 제약·바이오헬스, 사회서비스 등 보건 산업	1,130	4,820
고용부	중진	고용노동 관련	305	163
환경부	환경	미래환경산업, 미세먼지관련 기업 투자 펀드	1,378	1,116

구분	계정	내용	정부출자액	민간출자액
해수부	해양	해양신산업 관련 기업 투자펀드	700	336
국토부	도시재생	구도심 도시재생을 목표로 관련 기업 투자펀드	500	125
	국토교통혁신	국토교통혁신산업 기업 투자 펀드	700	664
교육부	교육	대학창업, 학생창업 기업 투자펀드	790	444
총 20개 계정			127,018	255,589

주: 보건 계정에 사회서비스 계정 출자액(100억 원)은 제외되었음

자료: 한국벤처투자 홈페이지 <https://www.kvic.or.kr/> (확인일: 2024.3.8.),

국회예산정책처(2023). 「2024년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」

## □ 운용성과

- 2022년 12월 31일을 기준으로 한국모태펀드의 규모는 약 8조 2,153억 원이며, 결성된 자펀드는 1,168개 수준을 나타냄(한국벤처투자 홈페이지)
  - 모태펀드를 통한 자펀드 결성은 1년에 약 107개 수준이며, 평균 존속기간은 약 8년 정도를 나타냄(남재우, 2022)
  - 결성된 자펀드는 주로 혁신기술사업이나 창업초기기업, 비상장 중소기업 등에 투자가 이루어지고 있음
- 모태펀드를 통해 투자가 이루어진 지역은 수도권 비중이 높게 나타나며, 지방의 벤처기업 투자는 원활히 이루어지지 못하는 상황임
  - 서울경제(2022)에 따르면 2014~2021년 동안 모태펀드의 출자규모는 총 2,691억 원에서 1조 4,293억 원으로 큰 폭으로 증가하였으나 지방계정의 비중은 3.7%에서 3.6%로 감소
  - 2021년 기준 비수도권의 모태펀드 투자금액은 20.9%, 비수도권의 투자 기업은 23.3%로 비수도권의 산업 비중 대비 투자 규모는 적은 편
  - 벤처캐피털의 91%, 창업지원 엑셀러레이터의 66%, 전문인력의 85% 이상이 수도권에 집중되어 투자 인프라와 전문인력 역시 수도권에 집중되어 자금 조달에 한계점이 지적되고 있음

## □ 국토교통부의 국토교통혁신계정 현황

- 국토부는 2020년 국토교통 중소·벤처기업 육성을 위해 모태펀드 내 국토교통 혁신계정을 신설하여 2023년 기준 1,113억 원 규모로 운용하고 있음

- 국토교통혁신계정은 국토교통 관련 산업에 70% 이상 투자되는 일반계정, 스마트시티, 물류, 건설, 드론, 자율주행, 그린리모델링에 60% 이상 투자되는 특화펀드로 구분하여 운용되고 있음
- 2023년 10월 기준, 운용되고 있는 자펀드는 5개(1,113억 원)이며, 이를 통해 48개사에 대해 605억 원의 투자가 이루어졌음(국토교통부, 2024)
- 2023년 12월에 결성된 6호 자펀드는 250억 원 이상의 규모이며, 어니스트벤처스가 운용사로 선정되어 투자가 이루어질 예정임

| 표 4-4 | 한국모태펀드 국토교통혁신계정 개요

구분	내용
구성배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트시티·건설·물류, 드론, 모빌리티 등 국토교통 산업의 고도화 진행</li> <li>• 국토교통신기술 중소·벤처기업의 혁신성장을 위한 투자 촉진 필요</li> </ul>
운영체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모태펀드에 국토교통 기업에 일정비율 이상 의무투자(70%) 하는 계정 신설</li> <li>• 국토부는 모펀드에 출자하고, 해당 계정에 출자조건을 설정</li> </ul>
출자기간/ 투자기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020~2035년 (정부출자는 2020~2028년)</li> <li>• 총투자기간은 8년(4년 투자, 4년 회수)으로 설정</li> </ul>
출자규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8년간 2,087년 출자하여 3,801억 원 조성을 목적 (정부출자액 60%, 민간출자액 40% 매칭하여 조성)</li> </ul>
투자대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4차산업혁명(수소·자율차 등), 산업혁신(건설·교통), 데이터 활용·융복합 국토교통 기업</li> </ul>

자료: 국토교통부(2024.1.7.), 「제6호 국토교통 혁신펀드 250억 원 규모 조성」

| 표 4-5 | 한국모태펀드 국토교통혁신계정 운용 현황

(단위: 억 원)

계정	내용	정부출자액	민간출자액	조성시기
1호(일반)	170억(정부 100, 민간 70)	149억(16개사)	패스파인더에이치	'20.9.
2호(일반)	176억(정부 100, 민간 76)	79억(8개사)	경남벤처·제피러스랩	'21.12.
3호(특화)	180억(정부 100, 민간 80)	100억(9개사)	패스파인더에이치	'22.3.
4호(일반)	170억(정부 100, 민간 70)	27억(5개사)	이에스인베스터	'22.12.
5호(특화)	417억(정부 100, 민간 317)	250억(14개사)	티인베스트먼트	'22.12.
6호(일반)	250억(정부 150, 민간 100 이상)	-	어니스트벤처스	'23.12.

주: 일반펀드는 국토교통 산업 및 연관산업에 70% 이상 투자가 요구되며, 특화펀드는 6대 특화산업(스마트시티, 물류, 건설, 드론, 자율주행, 그린리모델링)에 60% 이상 투자가 요구됨

자료: 국토교통부(2024.1.7.), 「제6호 국토교통 혁신펀드 250억 원 규모 조성」

## 제2절 부처별 주요 정책펀드 운용사례

### 1. 혁신성장펀드(구. 혁신성장뉴딜펀드)

#### □ 개요 및 목적

- 혁신성장펀드는 미래성장동력 지원 및 혁신 벤처 육성을 위한 대규모 모험자본을 공급하기 위해 2023년에 조성(금융위원회·한국산업은행, 2023)
  - 혁신성장펀드는 국가 성장 잠재력 저하, 글로벌 경쟁력을 갖춘 벤처사례 부족, 글로벌 통화긴축에 따른 모험자본 위축에 대응하여 국가전략산업 분야 성장 잠재력 있는 유망기업에 집중 투자하기 위해 2023년 조성
    - 2020년부터 추진된 정책형 뉴딜펀드의 주요 투자 대상인 디지털, 탄소중립 분야를 포괄하여 2023년에 새롭게 출범(금융위원회, 2023a)
    - 기존 펀드 대비 민간자금 유치 확대, 대규모 벤처펀드 조성, 일반공모를 통한 모펀드 운용사 선정, 자펀드 운용사의 자율성 확대를 도모
  - 혁신성장펀드는 국가 미래전략산업 집중 투자, 성장 벤처기업의 대형화를 위한 대형 투자, 정책자금의 모험자본시장 진입에 초점을 두고 있음

표 4-6 | 혁신성장펀드 개요

구분	내용
펀드 목적	미래성장동력 지원 및 혁신적 벤처 육성을 위한 대규모 모험자본 공급
정부 출자자	정부, 정책금융기관(산업은행)
운용 기관	각각 공모를 통해 선정
출자 규모	재정모펀드 기준 3천억 원(혁신산업 2천억, 성장지원 1천억)
조성 목표	3조 원(혁신산업펀드 1.5조 원, 성장지원펀드 1.5조 원)
투자 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신산업: 신산업 육성 및 성장동력 창출(국가전략산업 분야 집중 투자)</li> <li>• 성장지원: 글로벌 유니콘 벤처육성(민간자본 조성 부진한 중·후기 집중 투자)</li> </ul>
설립 시기	2023년 (혁신뉴딜펀드 2021년 출범)

자료: 금융위원회·한국산업은행(2023), 「미래성장동력 확충과 글로벌 유니콘기업 육성을 위한 23년도 혁신성장펀드 조성 계획」

| 표 4-7 | 정책형 뉴딜펀드와 혁신성장펀드의 비교

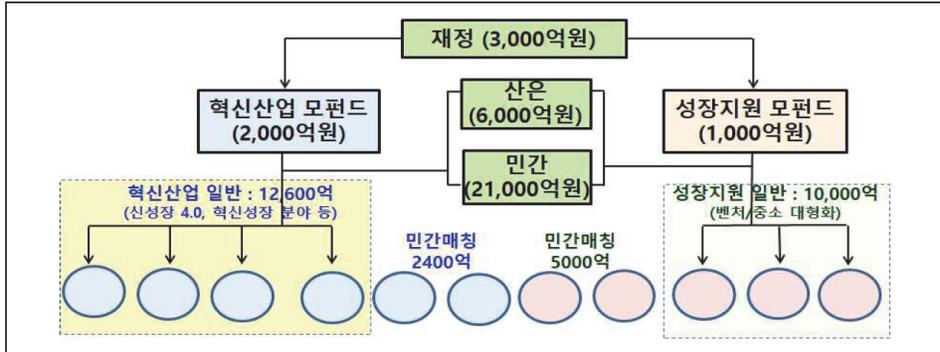
구분	정책형 뉴딜펀드	혁신성장펀드
운용계획	2021~2025년	2023~2027년
조성규모	총 20조 원(연 4조 원)	총 15조 원(연 3조 원)
정부예산	연평균 6천억 원	연평균 3천억 원
재정비율	15%	10%
투자대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털: 바이오·차세대 진단 등 31개</li> <li>• 그린: 차세대동력·ESS 등 17개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신: 반도체·양자 등 핵심전략기술</li> <li>• 성장: 창업·벤처 유니콘기업</li> </ul>

자료: 인베스트조선(2022), [https://www.investchosun.com/site/data/html\\_dir/2022/11/04/2022110480166.html](https://www.investchosun.com/site/data/html_dir/2022/11/04/2022110480166.html) (확인일: 2024.5.7.)

## □ 운용구조 및 성과

- 혁신성장펀드는 국가전략 산업 분야에 투자하는 혁신산업펀드와 글로벌 유니콘 벤처기업 육성을 위한 성장지원펀드로 구성(금융위원회, 2023)
  - 혁신산업펀드는 혁신성장공동기준 분야 및 신성장 4.0 등 국가전략 산업 분야에 집중투자하여 국가 경제의 성장동력 창출 지원을 목표
  - 성장지원펀드는 민간자본 조성이 부진한 성장 중·후기 단계 투자에 집중하여 글로벌 유니콘 기업 창출을 목표로 하고 있음
- 혁신성장펀드는 정부 재정(3천억 원)과 산업은행(6천 억), 민간출자자(2.1조 원)을 통해 2가지 모펀드를 조성하여 각각 투자가 이루어지는 구조
  - 혁신산업펀드는 재정(2천억), 산업은행(3천억), 민간출자자(1조원)의 출자를 통해 조성되며, 성장지원펀드는 재정(1천억), 산업은행(3천억), 민간출자자(1.1조)를 통해 조성됨
- 투자 분야는 정해진 주목적 투자 대상에 대한 일반 투자와 민간이 자율적으로 결성한 펀드가 출자 목적에 부합하는 경우에 대한 매칭 출자가 병행
  - 혁신산업펀드는 혁신성장공동기준에 60% 이상, 신성장 4.0 등 국가전략 산업에 정책출자금액 이상 투자, 중소·중견기업에 60% 이상을 투자
  - 혁신지원펀드는 창업 후 3년 이상의 성장 중소·중견기업에 60% 이상, 투자 전 기업가치가 500억 원 이상인 중소·중견기업에 결성액의 60% 투자

| 그림 4-2 | 혁신성장펀드의 운용구조



자료: 한국벤처투자 홈페이지([https://www.kvic.or.kr/business/business1\\_1\\_1](https://www.kvic.or.kr/business/business1_1_1))

| 표 4-8 | 혁신성장펀드와 혁신지원펀드의 투자 분야 비교

구분	혁신산업펀드	혁신지원펀드
일반출자	다음 사항을 모두 충족하는 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신성장공동기준 품목 해당기업에 결성액의 60% 이상을 투자</li> <li>• 신성장 4.0<sup>1)</sup> 또는 정책금융 5대 중점공급분야 중 글로벌 초격차 산업<sup>2)</sup> 및 미래유망산업<sup>3)</sup> 분야에 정책출자금액 이상 투자(약 36%)</li> <li>• 중소·중견기업에 결성액의 60% 이상 투자</li> </ul>	다음 사항을 모두 충족하는 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업 후 3년 이상 경과한 성장단계 중소·중견기업에 결성액의 60% 이상을 투자</li> <li>• 투자 전 기업가치가 500억 원 이상인 중소·중견기업에 결성액의 60% 이상을 투자</li> </ul>
매칭출자	민간이 자율적으로 결성한 펀드가 목적에 부합하는 경우(총 2,400억 원)	민간이 자율적으로 결성한 펀드가 목적에 부합하는 경우(총 5,000억 원)

1) 신성장 4.0: 신기술(미래모빌리티, 우주탐사, 양자과학기술, 미래의료, 에너지신기술), 신일상(내삶속의디지털, 차세대물류, 탄소중립도시, 스마트농어업, 스마트그리드), 신시장(전략산업No1, 바이오혁신, K-컬처융합관광, 한국판디즈니, 빅딜수주)로 구성

2) 초격차: 반도체, 디스플레이, 이차전지, 미래차, 원전

3) 미래유망산업: 바이오헬스, 나노소재, 수소생태계, ICT신산업, 미디어/컨텐츠, 해양수산/국토교통/농식품 신산업, 항공우주, 탄소소재, 방산, 양자

자료: 금융위원회·한국산업은행(2023.4.28.), 「미래성장동력 확충과 글로벌 유니콘기업 육성을 위한 23년도 혁신성장 펀드 조성 계획」

- 2023년에 조성된 펀드 조성액은 총 3.15조 원(혁신산업펀드 약 1.79조 원, 성장지원펀드 약 1.36조 원)이며, 13개의 자펀드가 결성 완료
  - 2023년에 혁신성장펀드는 자펀드 10개가 모두 조성 완료되었고, 민간출자액도 목표액의 130% 수준으로 초과달성
  - 2023년에 성장지원펀드는 4개 펀드 중 3개가 조성 완료되었고, 1개는 조성이 진행 중이며, 민간출자액은 목표액의 90% 수준을 달성
  - 성장지원펀드의 경우에는 정책목적에 맞추어 민간투자시장이 위축된 성장 후기단계의 스케일업 투자가 유도되고 있음
- 2024년에 투자대상은 기존 투자 대상을 유지하되, 펀드의 도입 취지에 맞추어 환경·AI 등 신기술 분야와 성장 중·후기기업 투자유도를 강화
  - 혁신산업펀드의 경우 환경 및 AI 분야를 주목적 투자대상을 추가 지정하는 운용사는 우선하여 운용사 선정 및 자펀드 조성
  - 성장지원펀드의 경우 시장에서 충분히 제공되지 못하는 성장 중·후기 투자 유도를 위해 주목적 투자대상 기준으로 기업당 투자금액 50억 원 이상을 목표결성액의 20% 이상 투자를 신규로 도입

| 표 4-9 | 혁신성장펀드 2024년 조성 현황

구분	조성목표	정책출자	민간출자			총 조성실적	
			목표	출자액	비율	금액	비율
혁신산업	15,000	5,000	10,000	12,917	129.2%	17,917	119%
성장지원	15,000	4,000	11,000	11,150	101.4%	13,550	90%
합계	30,000	9,000	21,000	24,067	107.0%	31,467	105%

자료: 금융위원회·한국산업은행(2024.3.6.), 「2024년 혁신성장펀드 조성 계획」

## 2. 글로벌인프라펀드(국토부)

### □ 개요 및 목적

- 글로벌인프라펀드는 투자개발형 인프라 건설시장 확대에 대응하여 우리나라 해외건설업체가 해외에서 수행하는 인프라 건설시장에 원활한 자금조달을 지원하기 위해 2017년에 국토교통부가 조성한 민관협력펀드임
  - 인프라 건설 수요는 많으나 재정 여력은 부족한 개발도상국에서 해외 인프라 사업 발주 시에 시행사 또는 시공사의 금융 주선 또는 리스크 분담을 선호함에 따라 국내 기업의 투자개발형 해외 인프라 사업 확대가 요구
    - 투자개발형 사업은 시공자 또는 시행자가 자금을 조달하여 시설물 시공, 운영관리, 분양 등을 통해 투자금을 회수하며, 회수기간이 길고 초기 매몰 비용으로 인해 민간 시장만으로 원활한 자금 공급에 한계
  - 글로벌인프라펀드는 국내 기업이 해외 투자개발형 인프라 건설시장에 진출한 프로젝트에 투자하여 국내 기업과 인력의 해외진출을 촉진하고 해외건설 사업의 과당경쟁을 방지하며, 양질의 수익성 사업을 추진하기 위해 조성
  - 해당 펀드는 「해외건설촉진법」을 근거로 2008년에 3,500억 원 규모(정부 400억, 공공기관 1,600억, 민간 1,500억)로 조성되었음

【표 4-10】 글로벌인프라펀드 개요

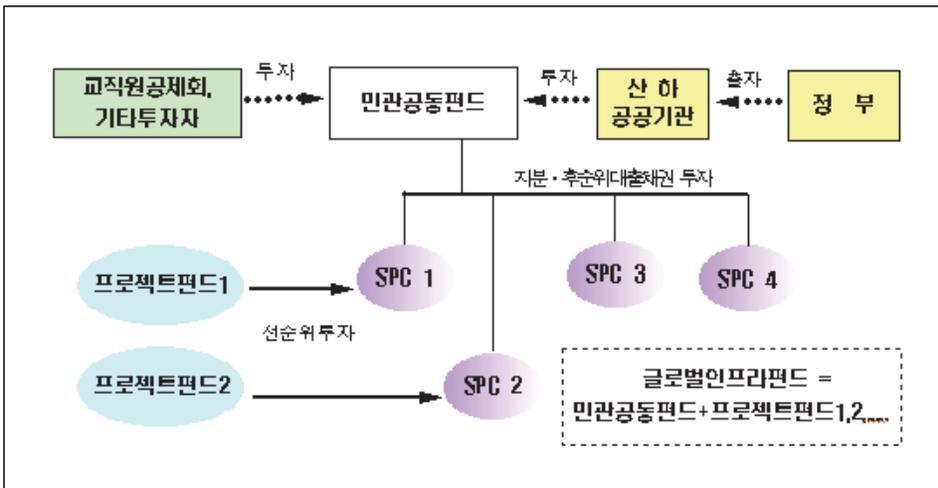
구분	내용
펀드 목적	해외 투자개발형 인프라 건설시장에 대한 투자를 통해 새로운 성장동력 확보
근거 법률	해외건설촉진법
정부 출자자	국토교통부, 공공기관(한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사)
운용 기관	한국해외인프라도시개발지원공사(KIND)
출자 규모	3,500억 원(정부 400억, 공공기관 1,600억, 민간 1,500억 원)
조성 목표	2조 원(블라인드펀드 4,000억 원, 프로젝트 펀드 1.6조 원)
투자 분야	국내 해외건설업체가 해외에서 수행하는 투자개발형 인프라 건설사업
설립 시기	2008년 ~ (1호 기준, 15년 존속)

자료: 국토교통부 홈페이지 <https://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/dtl.jsp?idx=294> (확인일: 2024.4.1.)

□ 운용구조 및 성과

- 글로벌인프라펀드는 블라인드 펀드로 모펀드를 조성하고, 프로젝트 발생 시 운용기관이 기관별 약정 자금을 요청하는 캐피털 콜을 통해 해외 인프라 사업을 수행하는 SPC에 투자가 이루어지는 구조(조진철 외, 2020)
  - 글로벌인프라펀드는 블라인드 펀드로 정부와 공공기관이 모펀드를 조성한 뒤, 프로젝트가 발생하면 각 기관이 투자하기로 약정한 자금을 운용기관이 캐피털 콜 방식으로 요청하여 개별 프로젝트에 투자하는 구조
- 투자 분야는 국내 해외건설업체가 해외에서 수행하는 투자개발형 인프라 건설 사업이며, 투자 방식은 SPC에 대한 지분투자 또는 대출 형태로 진행
  - 투자 대상은 국내 해외건설업체가 수행하는 도로, 철도, 발전소, 고속철도, 신도시개발, 하수처리시설 등의 공공시설 신·증설 사업
  - 투자 방식은 해외투자개발형사업을 위해 조성된 프로젝트회사(SPC)의 지분이나 투자금 회수 기간이 긴 후순위 대출채권에 투자하는 형태로 진행

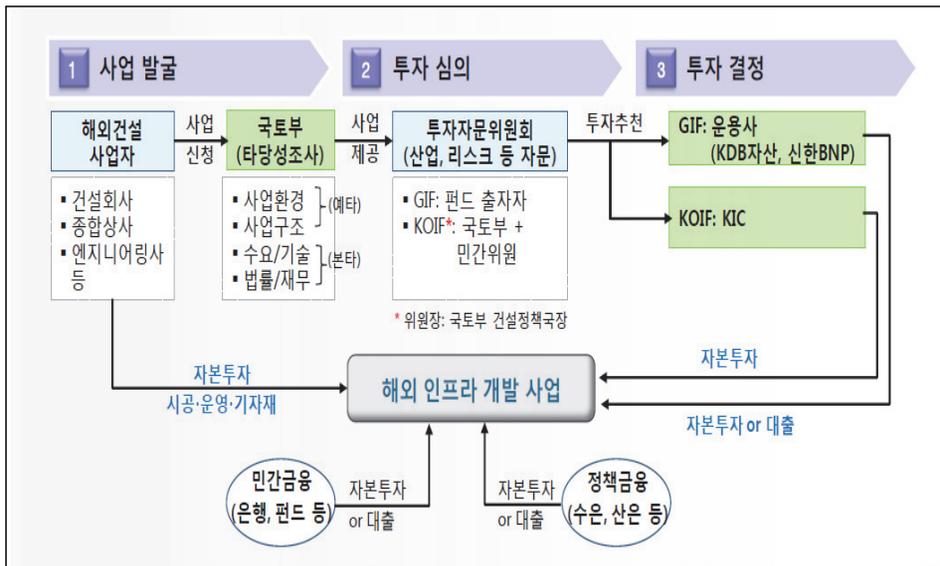
| 그림 4-3 | 글로벌인프라펀드의 운용구조



자료: 국토교통부 홈페이지 (<https://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/dtl.jsp?idx=294>)

- 글로벌인프라펀드를 통한 투자는 크게 사업 발굴, 투자 심의, 투자 결정 등 3단계에 걸쳐서 이루어짐(포스코경영연구원, 2017)
  - 사업 발굴 단계에서는 해외건설 사업자(건설회사, 종합상사, 엔지니어링 등)가 사업 프로젝트를 발굴하고, 국토부에 타당성 조사를 의뢰함
  - 투자 심의 단계에서는 해당 프로젝트에 대하여 전문가로 구성된 투자자문 위원회를 개최하여 리스크 등을 검토하고 펀드 운용사에 투자를 추천
    - 글로벌인프라펀드의 투자 심의는 국토부, 한국산업은행, 한국철도공사 등 펀드 출자자가 하며, 위원장은 국토교통부 건설정책국장임
  - 투자 결정 단계에서는 투자자문위원회를 통해 추천받은 프로젝트가 투자 기준에 부합하는지를 검토하고 투자를 집행하게 됨
    - 펀드 설립 시에 설정된 가이드라인에 따라 수익률, 회수 조건 등이 부합하는지를 검토하고 최종적으로 투자를 결정하게 됨

그림 4-4 | 글로벌인프라펀드(GIF)의 투자흐름도



주: GIF는 글로벌인프라펀드를 KOIF는 코리아해외인프라펀드를 의미함  
 자료: 김리원(2017), 「정부 주도 인프라 펀드 현황 및 특징」

- 글로벌인프라펀드를 통해 총 7호의 펀드가 조성되었으며, 각 펀드별 운용주체와 규모, 투자방식은 일부 차이가 있음(조진철 외, 2020)
- 글로벌인프라펀드는 블라인드 펀드와 캐피털 콜 방식으로 운용되는 것은 동일하나, 각 호별 운용주체와 규모, 투자방식은 일부 차이
  - 글로벌인프라펀드 제1호는 약 500억 규모로 조성되어 키리칼레복합화력발전소 건설에 후순위 대출 방식으로 투자가 이루어졌음

| 표 4-11 | 글로벌인프라펀드 조성 현황

구분	설립일	운용주체	규모	운영	투자방식
1호	2009.12.	한국투자신탁(초기) KDB 자산운용(2014~)	약 500억	블라인드 펀드, 캐피털 콜 방식	SPC 지분투자 또는 대출
2호	2010.07.	신한 BNP파리바	약 700억		
3호	2016.07.	KDB 인프라 운용	약 1,230억		사업자/SPC에 지분 투자 또는 대출
4호	2017.10.	KDB 인프라 운용	850억		
5호	2019.05.	KB 자산운용	1,100억		
6호	2019.05.	KB 자산운용	1,100억		SPC 지분투자 또는 대출
7호	2018.11.	신한 BNP파리바	1,030억		

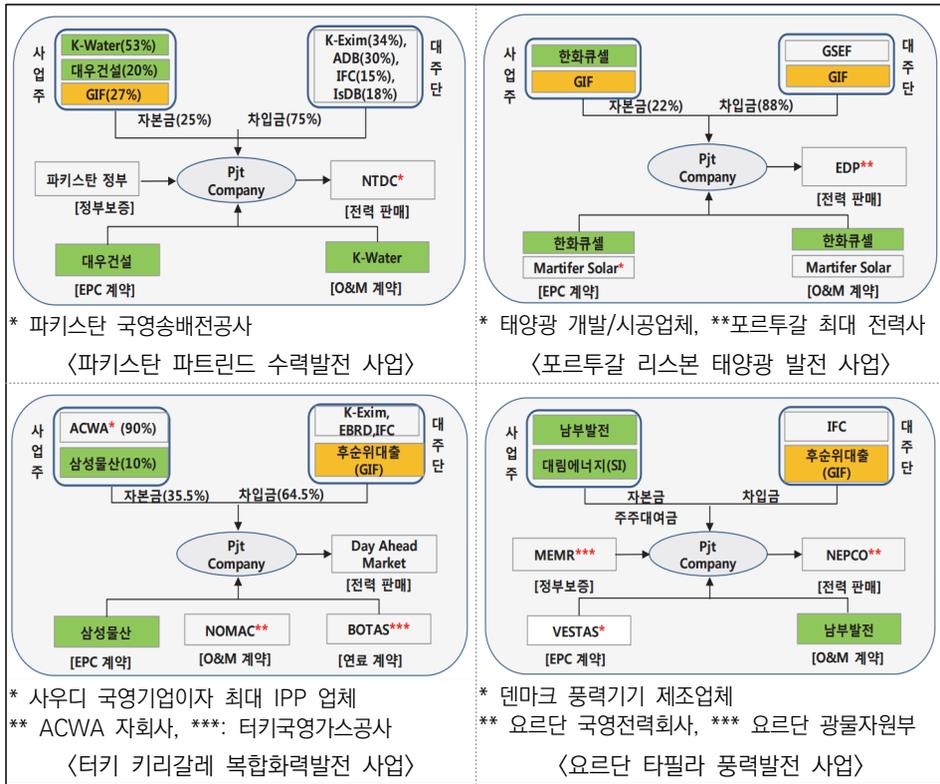
자료: 조진철 외(2020), 「중소·중견기업의 해외건설 활성화를 위한 해외전용펀드 도입 방안 연구」

| 표 4-12 | 글로벌인프라펀드 주요 투자 현황

구분	국가	년도	사업명	투자방식	투자액	비고
1호	터키	2015	키리칼레복합화력발전소	후순위 대출	450억원	BOOT
2호	파키스탄	2011	파트린드수력발전소	지분투자	400억원	BOOT
	포르투갈	2012	리스본태양광발전	지분투자/후순위대출	380억원	BOO
	요르단	2011	타필라풍력발전 건설·운영	지분투자	400억원	BOO
3호	호주	2017	바칼딘 태양광 발전	지분투자/후순위대출	300억 원	BOOT
	터키	2017	가지안탐 병원 사업	지분투자/후순위대출	400억 원	BLT
	칠레	2018	La Acacia 태양광 발전	선순위대출/지분투자	160억 원	BOO

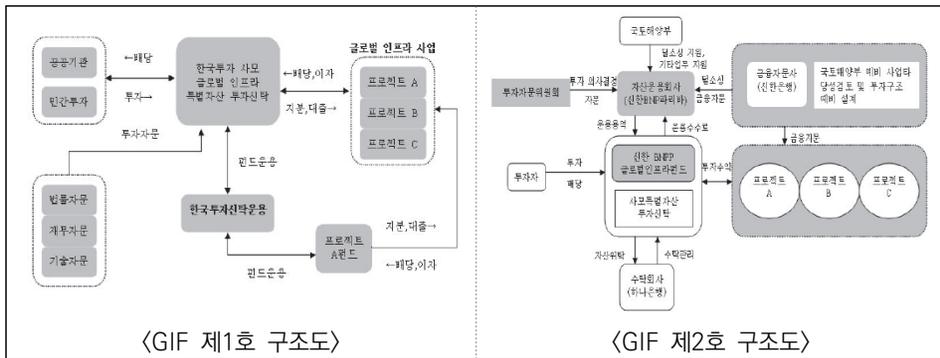
자료: 김리원(2017), 「정부 주도 인프라 펀드 현황 및 특징」 및 조진철 외(2020), 「중소·중견기업의 해외건설 활성화를 위한 해외전용펀드 도입 방안 연구」 참조

그림 4-5 | 글로벌인프라펀드(GIF) 주요 투자 프로젝트의 사업구조



자료: 김리원(2017), 「정부 주도 인프라 펀드 현황 및 특징」

그림 4-6 | 글로벌인프라펀드(GIF) 제1호와 제2호의 운용방식 비교



자료: 법무법인 세종·SHIN&KIM(2011), 「글로벌인프라펀드 관련 법령 개정 방안에 대한 연구용역 보고서」

### 3. 농림수산식품모태펀드(농림부·해수부)

#### □ 개요 및 목적

- 농림수산식품모태펀드는 농식품산업의 투자 촉진과 건전한 성장기반 조성을 위해 농식품투자조합 등에 투자를 목적으로 2010년에 농림축산식품부와 해양수산부가 출자하여 조성된 정책펀드임
  - 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률(2010년 제정)」 제7조에 따라 농식품경영체의 성장·발전을 위한 투자 촉진을 목적으로 조성
  - 농림수산식품모태펀드의 출자자는 해양수산부와 농림축산식품부이며, 운용기관은 농업정책보험금융원임
  - 2023년 상반기에는 새로운 유통·가공 방식을 농식품 분야에 적용하기 위한 푸드테크 전문 펀드(2023~2027)를 결성하였음
  - 2023년을 기준으로 누적 펀드 결성액은 1조 6,913억 원, 결성된 자펀드는 103개이며, 투자기업은 550개에 달함(농업정책보험금융원, 2023)

【 표 4-13 】 농림수산식품모태펀드 개요

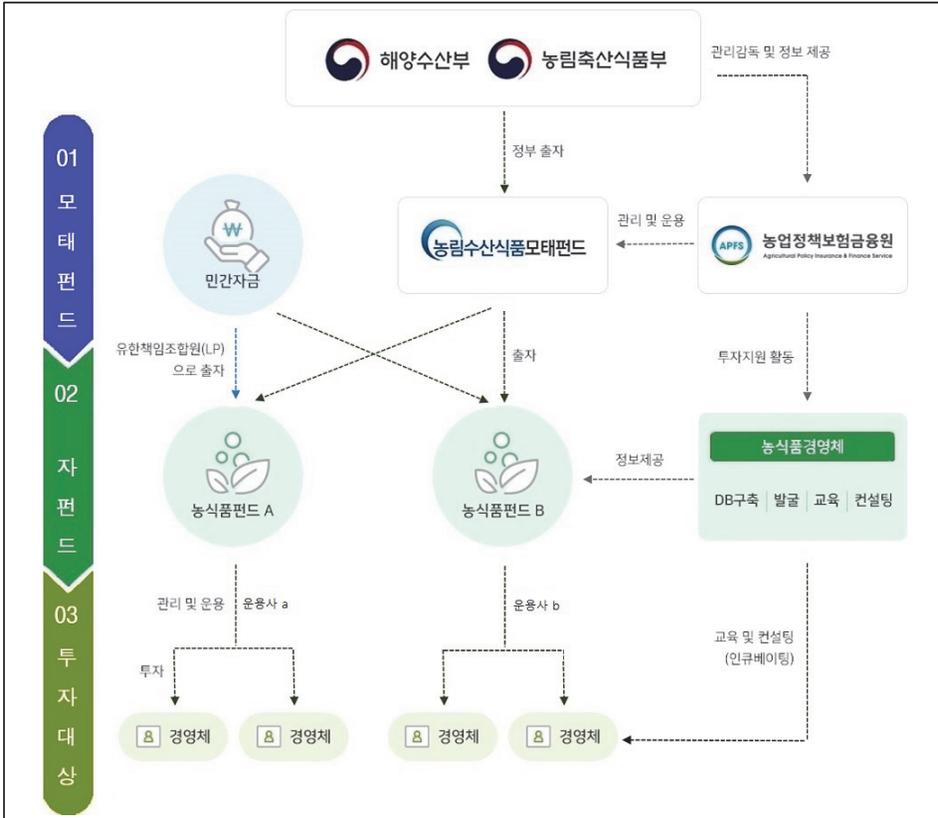
구분	내용
펀드 목적	농림수산식품산업에 대한 투자를 촉진하고, 농림수산식품산업의 규모화 및 경쟁력 강화를 위하여 정부가 조성하는 투자펀드
근거 법률	농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률
정부 출자자	해양수산부, 농림축산식품부
운용 기관	농업정책보험금융원
펀드 규모	2조 250억 원(2023년 말 누적운용자산 기준)
투자 성과	결성 자펀드 125개, 투자건수 1,078건, 투자금액 13,421억 원
운용기간	2010~2040년

자료: 농업정책보험금융원 보도자료(2023), 「농림수산식품모태펀드 투자기업 성장세 눈길... 해외 대체육 시장도 공략」

## □ 운용구조 및 성과

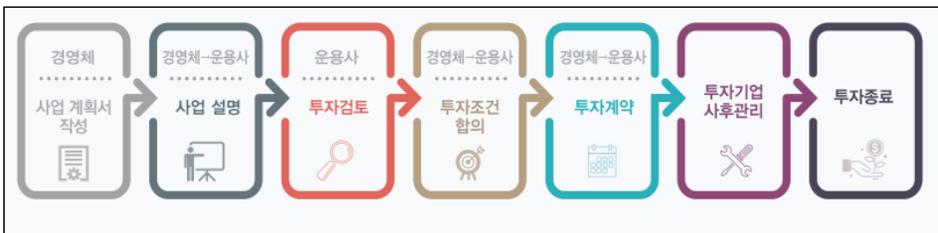
- 농림수산식품 모태펀드는 농림축산식품부와 해양수산부가 출자자로 참여하여 모펀드를 조성하고, 민간자금과 매칭하여 자펀드를 결성하는 재간접펀드(Fund of funds) 형태로 운용
  - 다른 정책펀드와 마찬가지로 농림수산식품 모태펀드는 펀드에 간접적으로 투자가 이루어지는 재간접펀드 방식으로 운용됨
- 농림수산식품모태펀드의 자산관리 및 운용은 농림축산식품부 산하 기타 공공기관인 농업정책보험금융원에서 전담
  - 농업정책보험금융원은 모태펀드의 운용 외에도 농식품 경영체에 대한 투자 유지지원, 경영체 교육 등의 역량 강화 등 기업지원도 함께 수행
- 농림수산식품 모태펀드의 목적투자는 사업성과 성장성 있는 농식품 분야의 경영체이며, 투자 업종은 농림축산업, 식품산업, 수산업임
  - 농식품펀드는 투자수단으로 투자대상은 성장가능성이 높은 농식품경영체이며, 투자조합은 경영에 참여하고 수익과 위험부담을 공유
  - 농림축산업, 식품산업, 수산업 등의 경영체(농업인, 농업법인, 사업자)뿐만 아니라 이와 관련된 소재 및 생산설비 산업, 관련 서비스업이 포함
  - 세부 투자 분야는 농림축산식품, 수산업, 푸드테크, 스마트양식, 농식품벤처, 수산벤처창업, 마이크로, 영파머스, 그린바이오, 스마트농업, 창업보육, R&D, 수출, 지역특성화로 구성됨
- 농림수산식품모태펀드의 투자 결정은 민간의 투자운용사(창업투자회사)가 사업성 검토를 통해 우수한 농식품경영체를 선별하여 이루어짐
  - 농식품경영체는 사업계획서를 작성하고 자펀드 운용사에 대한 사업 설명을 통해 투자 검토 및 투자조건 합의가 이루어지면 투자계약이 체결되며, 투자 기업에 대한 사후관리를 통해 투자가 이루어지는 구조임
- 농림수산식품모태펀드를 통해 결성된 자펀드는 2023년 말 기준 125개이며, 펀드 결성액은 총 2조 250억 원에 달함

| 그림 4-7 | 농림수산식품모태펀드의 운용구조



자료: 농업정책보험금융원 홈페이지  
<https://www.apfs.kr/front/contents/sub.do?contId=44&menuId=5320#none> (확인일: 2024.4.15.)

| 그림 4-8 | 농림수산식품모태펀드의 투자 절차



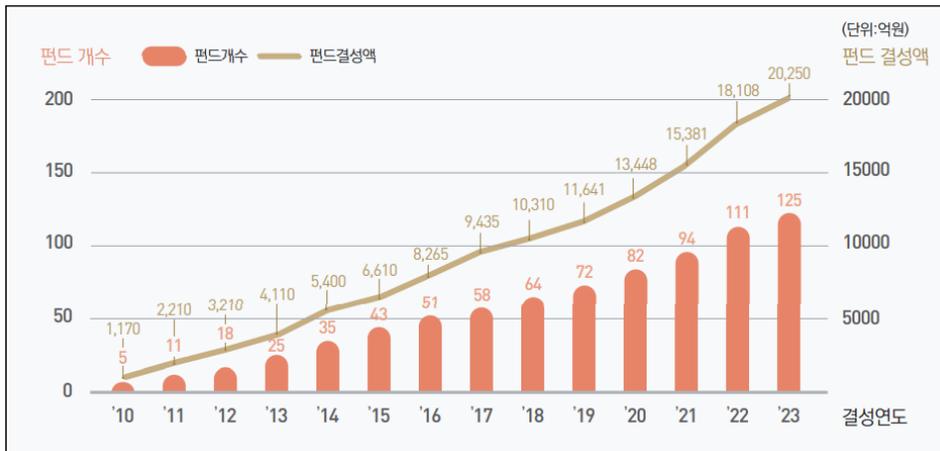
자료: 농업정책보험금융원(2023), 「더 큰 내일을 위한 금융파트너 농림수산식품모태펀드(2023 홍보브로슈어)」

【표 4-14】 농림수산물식품모태펀드 투자대상

구분	농림축산업	식품산업	수산업
농림수산물축산업	농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업	식품을 생산, 가공, 제조, 조리, 포장, 보관, 수송 또는 판매하는 산업	수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 산업, 염산업 및 관련 산업
소재/생산설비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소재: 농림축산업 분야의 생산에 사용되는 원재료 또는 중간생산물 중 농림축산의 고부가가치화에 기여가 큰 것</li> <li>• 생산설비: 소재를 제조·가공하는 설비 중 고부가가치화에 기여가 큰 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소재: 식품의 생산에 사용되는 원재료 또는 중간생산물 중 고부가가치화에 기여가 큰 것</li> <li>• 생산설비: 소재를 제조·가공하는 설비 중 고부가가치화에 기여가 큰 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소재: 수산의 생산에 사용되는 원재료 또는 중간생산물 중 고부가가치에 기여가 큰 것</li> <li>• 생산설비: 소재를 제조·가공하는 설비 중 고부가가치화에 기여가 큰 것</li> </ul>
관련산업	농업투입재 산업 및 식육포장처리업, 농업 및 임업 관련 서비스업	식품산업 관련 서비스업	수산 레저 및 수산업 관련 서비스업

자료: 농업정책보험금융원(2022), 「농림수산물식품모태펀드 농림수산물식품투자조합(2022 홍보 브로슈어)」

【그림 4-9】 농림수산물식품모태펀드의 투자 성과



자료: 농업정책보험금융원(2023), 「더 큰 내일을 위한 금융파트너 농림수산물식품모태펀드(2023 홍보브로슈어)」

## 제3절 시사점

### 1. 정책펀드의 목적과 투자대상 명확화

#### □ 지역활성화 투자펀드 조성 목적의 명확화

- 부처별 정책목표를 달성하기 위하여 시장에서 자금의 조달이 원활하지 못한 영역에 대하여 정책펀드를 조성하고 있음
  - 정책펀드는 정부의 재정을 마중물로 시장의 실패를 보정하고 정책의 목표를 달성하기 위한 것을 목적으로 하며, 부처별로 목적을 명확히 제시
    - 한국모태펀드는 정보의 비대칭 등으로 인해 시장만으로 자금 조달이 어려운 중소·벤처기업에게 안정적인 투자 재원을 제공하는 것을 목적으로 하며, 출자 부처별 정책목표 달성을 위해 별도계정을 신설
- 지역활성화펀드의 목적은 재정의존도가 높은 단발적·소규모 지역투자의 한계 극복이며, 지방자치단체에서 지역활성화 효과가 큰 프로젝트를 발굴하고 추진할 수 있도록 명확한 펀드 목적이 필요함
  - 지역활성화투자펀드의 투자대상은 펀드 취지와 공익성 등을 저해하지 않는 범위 내에서 지자체가 자유롭게 선정하는 네거티브 방식을 적용
  - 네거티브 방식의 프로젝트 발굴은 지방자치단체와 민간의 자율성 확보를 도모할 수 있는 장점이 있지만, 지방자치단체가 공익성과 수익성을 종합적으로 고려하여 프로젝트를 발굴하고 추진하는 데 한계가 발생할 수 있음

#### □ 주목적투자의 시장 특성을 고려한 투자대상 선정

- 혁신성장펀드는 혁신산업펀드와 혁신지원펀드로 구분하여 각 분야 시장 특성을 고려하여 투자대상을 구체적으로 제시하고 있음
  - 혁신산업펀드는 혁신성장공동기준, 글로벌 초격차, 미래유망산업 관련 중소·중견기업, 혁신지원펀드는 중·후기 기업에 초점을 맞추고 있으며, 각 분야별 시장 특성을 고려하여 출자구조를 차등화하고 있음

- 지역활성화투자펀드의 투자 분야는 광범위하며, 분야별 시장 특성이 차이를 보이므로 이를 고려하여 프로젝트 선정이 필요함
  - 지역활성화투자펀드의 자펀드 선정은 금융전문가를 중심으로 추진될 가능성이 크며, 이 과정에서 분야별 특성에 대한 종합적인 고려가 필요

## 2. 효과적인 정책목표 달성을 위한 운용체계

### □ 인프라 사업의 투자금 회수기간과 매몰비용의 고려

- 글로벌인프라펀드는 인프라 관련 자금 또는 기업에 투자되는 정책펀드로서 투자금이 회수되는 기간과 매몰비용을 고려한 운용체계를 지님
  - 글로벌인프라펀드는 블라인드 펀드로 모펀드를 조성하고, 타당한 프로젝트가 발굴되면 운용기관이 기관별 약정 자금을 요청하는 캐피털 콜을 통해 해외 인프라 사업을 수행하는 SPC에 투자가 이루어지는 구조
  - 투자금이 회수되는 기간이 길고 초기에 투입되는 매몰비용을 고려하여 자펀드의 운용기간을 비교적 길게 설정하고 있음
- 지역활성화펀드의 경우 자치단체의 SPC 및 자펀드 출자로 인해 투자심사와 타당성 조사가 요구되며, 투자 지연 문제에 대한 대비책 필요
  - 재정투자 면제와 타당성조사 패스트트랙이 적용될 예정이나, 대상 선정에 한계가 있고, 모펀드투자심의회 중복심사로 인한 행정 부담으로 적시 투자에 한계 발생 가능

### □ 전문적이고 자율적인 펀드 운용 체계 마련

- 중앙부처에서 운용 중인 정책펀드는 정책목표 달성과 수익성의 균형을 위한 명확한 가이드라인을 제공하고 운용기관의 전문성 확보를 도모
  - 국내 주요 정책펀드는 정책목표 달성을 위하여 명확한 가이드라인을 제시하고 있으며, 전문성을 갖춘 전담운용기관의 자율적인 운용을 도모
  - 혁신성장펀드의 경우 목표결성액 초과분에 대하여 주목적 의무투자비율을 완화하고 순수 해외투자 허용 등 운용의 자율성을 확보하고 있음

- 지역활성화투자펀드의 정책목표와 수익성의 균형을 확보할 수 있도록 전담운용 기관에 대한 적절한 인센티브와 운용체계 확보가 필요

### 3. 지역 특수성을 종합적으로 고려한 투자 결정

#### □ 자펀드 운용사 및 투자 결정을 위한 심의위원회 운영

- 국내 주요 정책 펀드에서는 자펀드 운용사 결정 또는 투자 결정을 위한 자문 또는 심의 기구를 운영하고 있음
  - 한국모태펀드는 자펀드를 심사하기 위한 출자심의회, 글로벌인프라펀드는 자문 및 투자심의 기구로 투자자문위원회를 운영하고 있음
  - 자문 및 심의 기구는 정책펀드의 목적과 수익성, 해당 분야의 시장 특성을 종합적으로 고려하여 투자를 심의하거나 자문하는 역할 담당



# 제 5 장

## 민관협력 지역활성화사업 추진사례 분석

제1절 지역활성화 투자 펀드 선정  
프로젝트 사례

제2절 국외 지역활성화 관련  
민관협력(PPP) 사례

제3절 시사점



# 05 민관협력 지역활성화사업 추진사례 분석

## 제1절 지역활성화 투자 펀드 선정 프로젝트 사례

### 1. 충북 단양역 관광시설 개발사업

#### 1) 투자 프로젝트 개요

##### □ 사업개요

- 충청북도 단양군은 인구의 유출이 심화되고 있고, 고령인구가 많아 지역활력이 저하되고 있으며, 교육, 의료, 문화시설 등 생활시설이 부족하고 경제적 격차가 커서 전형적인 지역소멸위기에 처해 있는 지역임
  - 충청북도는 단양군, 제천시, 괴산군, 보은군, 옥천군, 영동군의 6개 인구감소 지역이 지정되어 있는 내륙지역임
- 그러나 단양군은 생활인구가 등록인구 대비 8.6배에 해당하여 행정안전부(2023.6)가 발표한 인구감소지역 생활인구 시범지역 중에서 가장 많은 곳으로 인구는 3만명 남짓이나 실제로는 27만명이 사는 셈
  - 단양군의 지역관광발전지수(문화체육관광부)는 충청권에서 유일하게 1등급 지자체로 분류되어 있고, '23년 여름휴가 여행지 종합만족도 충청권 1위, 10년 연속 한국의 가장 사랑받는 브랜드 대상 수상, 그리고 만천하 스카이워크, 단양강 잔도, 도담삼봉 등이 한국관광 100선에 선정되어 있어 관광으로 특화되어 있는 지역임
- 관광객이 많이 찾는 단양군은 7~8년 전부터 이미 관광과 산하에 관광투자유치팀을 두고 투자 유치 환경조성과 잠재적인 투자기업 발굴을 위한 홍보활동(Investor Relations, IR)을 꾸준히 추진 중이었음

- 단양군은 단양역 인근에 관광시설을 민간과 함께 개발함으로써 관광객의 유치와 더불어 지역인구 유입을 도모하고자 총 1,133억원 규모의 사업을 계획하여 프로젝트 파이낸싱으로 사업비를 조달할 계획
  - 민간에 수익성 검토를 의뢰한 결과 호텔과 미디어아트 만으로는 현금흐름에 한계가 있어 케이블카를 추가함으로써 사업규모를 증대시키고, 수요확보 및 수익극대화 추구
- 단양역 인근 코레일부지의 경우 단양군은 2년 전에 이미 코레일과 협의하여 매입한 상황으로 부지가 준비되어 있었고, 2023년 9월에는 단양군 유원지 조성 군계획시설이 결정되었기 때문에 2024년 10월 실시계획이 승인되면 착공이 가능한 상황
- 미디어아트 터널이 들어설 국가철도공단의 폐선부지는 국유재산법상으로는 최대 10년까지만 사용허가가 가능하고 영구구조물은 건축이 불가하지만 철도산업기본법에 의거 SPC가 출자하는 경우 50년까지 점용허가가 가능하고 영구구조물 건축이 가능하여 사용권을 부여받았음

【표 5-1】 충북 단양역 관광시설 개발사업 개요

구분	내용
사업명	단양역 관광시설 민간개발사업
사업지	충북 단양군 단양읍 중도리 산2-24일원
사업면적	51,842㎡(15,682평) 호텔 6,584㎡, 어드벤처시설 6,387㎡, 미디어아트터널 9,763㎡
주요시설	케이블카, 숙박시설(호텔, 152실 규모), 미디어아트터널, 실내체험시설, 기타부대시설
총사업비	1,133억원
시행법인	단양역 관광시설 개발사업 SPC 설립예정(2024년 5월)
사업시행사	충청북도, 단양군, 국가철도공단, 민간기업(동부건설(주) 외 4개사)
사업일정	2024년 하반기 ~ 2026년 상반기
개장일정	관광시설 2026년 상반기, 숙박시설 2027년 상반기

자료: 지역활성화 투자 펀드 출범식 자료(2024.3.26.)

## □ 사업의 투자 강점

- '22년 국내 관광사업 규모는 경험률 94.2%, 지출액 34.5조원으로 엔데믹 영향으로 각각 전년대비 0.32%와 33.3% 증가
  - 단양군의 방문관광객 규모는 코로나 팬데믹 이전 '17~'19년에는 연간 1,000만명 규모였으나, 팬데믹 시기인 '20~'22년에는 3개년 평균 약 30%가 감소한 연간 710만명 수준
- 코로나 팬데믹 이후에는 관광객 증가를 기대해볼 수 있으며, '23년에는 900만명 이상의 관광객이 방문할 것으로 예상
  - 만천하스카이워크는 연간 최대 86만명이 방문하고 있으며, 인근 단양강 잔도에도 연간 최대 33만명이 방문하고 있어 주변 관광시설과 연계하여 시너지 창출 가능
    - 현재 만천하스카이워크 전망대는 승용차 이용이 불가하고 버스를 타야 하는 불편함이 존재함에도 불구하고 유료관광객만 65만명 수준
- 특히 단양역~만천하스카이워크 간 케이블카 설치를 통해 이동의 편리성을 높이고 시설간 연계성을 강화할 수 있음
  - 숙박시설을 조성하여 관광객의 체류기간 연장이 가능하고, 미디어 터널 및 어드벤처 시설을 통해 색다른 경험을 제공함으로써 새로운 관광객 유입 기대
- 지자체가 SPC 사업시행자로 참여하여 각 시설의 매입 확약 또는 최소수입을 보장하고 있어 안정적인 현금흐름이 기대되고, 사업자의 책임을 강화하여 리스크가 경감되어 있고, 사업부지 매입이 완료되어 안정성 확보
  - 단양군과 충청북도가 사업출자 확약을 완료하였고, 사업의 신속한 인허가 지원 확약
  - 호텔과 케이블카 부지 등 단양군에서 코레일과 협의하여 사업부지 매입을 완료하였고, 한국철도공단과의 협약으로 50년 간 미디어터널 부지 점용허가 합의 완료

□ 사업대상시설

- 충북 단양역 관광시설 개발사업은 단양읍 중도리 산2-24일원에 관광호텔, 케이블카, 미디어터널, 어드벤처시설 등을 함께 설치하는 복합관광시설을 조성하여 운영하는 사업으로 '26년 관광시설, '27년 숙박시설 개장을 목표로 하고 있음
  - 사업부지는 5만 1,842㎡이고, 총사업비는 1,133억원으로 단양군과 충청북도, 국가철도공단 및 민간기업 5개 사가 함께 참여하는 구조임
    - 공공의 보통주 출자규모는 충청북도 4억, 단양군 15억, 국가철도공단 3억으로 총 22억임

|그림 5-1| 단양역 관광시설 민간개발사업 조성시설 배치도



자료: 단양군 내부자료

- 숙박시설의 객실유형은 2인실(122실)과 4인실(30실)로 총 152객실이며 운영 개시 1년 후 '27년부터 운영할 예정이고, 케이블카가 메인시설로서 남한강 및 단양군 전체 조망을 아우를 수 있도록 설치하고 KTX 단양역과 단양군의 대표 관광지인 만천하스카이워크를 연결하여 설치
  - 미디어아트터널은 중앙선 폐선 구간인 심곡터널에 확장현실(XR) 등 신기술을 접목하여 다양한 미디어아트쇼 등을 관람할 수 있도록 체험형으로 개발할 예정
  - 단양역 문화공원 옆 부지에 개발될 어드벤처시설은 인도어 체험시설로 어드벤처 돔과 아웃도어 체험시설로 짚코스터, 스카이벨로, 동굴탐험시설 등으로 구성되어 계절, 기후, 이용객 선호에 따른 다양한 체험이 가능하도록 조성할 계획

#### □ 기대효과

- 단양군은 관광시설 개발을 통한 관광객 증가로 남한강 케이블카에서는 연간 60만명, 미디어아트터널에서는 25만명, 실내체험시설로는 13명의 관광객이 유입되어 연간 98만명의 관광객이 유입될 것으로 전망
  - 관광객의 추가 유입을 통해 충청북도 단양군의 관광산업 활성화 기대
- 본 사업 추진으로 단양군의 체류인구가 54.9천명 증가하여 '27년 6월에는 현재 대비 22.7% 증가한 296.6천명이 될 것으로 기대
  - 향후에는 관광육교를 출렁다리로 연결하여 미디어아트터널과 연계하는 계획을 추가하여 관광객 증대 도모 예정
- 단양군의 지역주민 우선고용으로 우수인재 타지역 유출을 방지하고, 지역발전에 따른 신규유입, 고용창출에 따른 지역민 소득증가, 그리고 지역주민간 공동체성 강화 도모
  - 직접 재배한 농특산물을 판매하는 단양 로컬마켓을 운영함으로써 지역주민과의 상생발전 실현

## 2) 사업참여자 및 수익구조

### □ 사업참여자

- 충북 단양역 관광시설 개발사업에 참여하는 사업 참여자는 충청북도와 단양군, 국가철도공단과 공공부문과 본 사업을 추진하는 민간부문으로 나눌 수 있음
  - 충청북도와 단양군은 함께 인·허가 및 관계기관 행정협의를 담당하고 단양군은 기타 행재정적 지원사항을 지원하며, 국가철도공단은 철도시설 점용허가 담당
    - 부지는 국가철도공단과 단양군이 함께 제공하는 구조
  - 민간부문의 경우 SPC를 설립하여 시설 설계, 공사, 유지관리 및 운영, 자금조달 등 실제 사업을 추진하는 역할을 담당함
    - 건설사로 동부건설, 운영사로 동명기술공단, 전략적 출자자로는 나무피엠엔씨, 팜스라인, 더챌린지가 담당

**| 표 5-2 |** 충북 단양역 관광시설 개발사업의 사업 참여자 및 역할

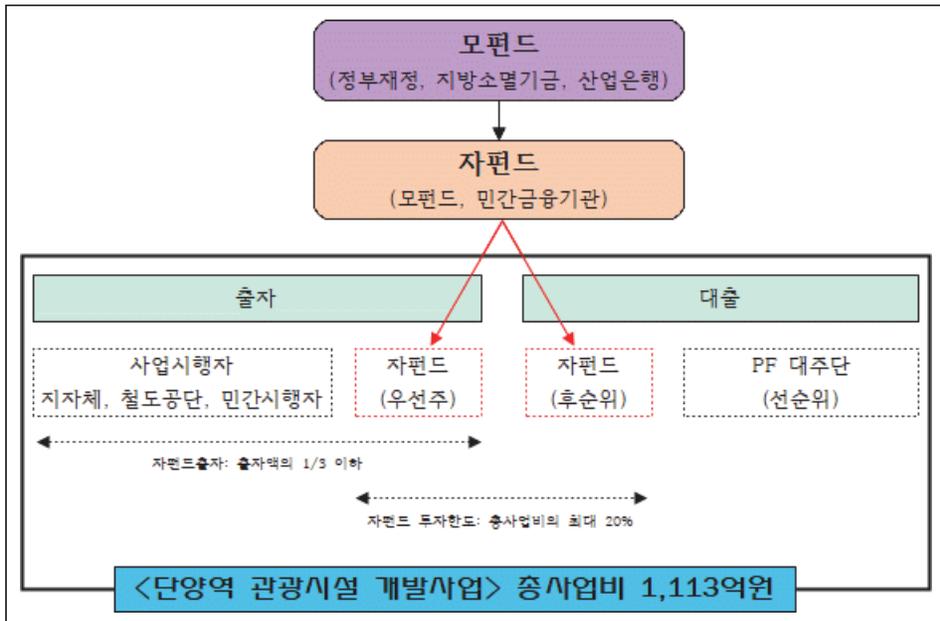
구분		역할
공공부문	충청북도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인허가, 관계기관 행정협의</li> <li>• 단양군 관광활성화를 위한 시책지원 등</li> </ul>
	단양군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인허가, 관계기관 행정협의</li> <li>• 관광활성화를 위한 단양군 관광시설과의 연계협조</li> <li>• 기타 행재정적 지원사항 등</li> </ul>
	국가철도공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도시설 점용허가</li> <li>• 인허가, 관계기관 행정협의 등</li> </ul>
민간부문		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 사업의 추진</li> <li>• 시설의 건설 및 운영에 필요한 모든 자산(토지, 건물 등)의 점용 및 사용(임대) 등의 업무 이행</li> <li>• 본 사업 관련 설계, 공사, 유지관리, 운영, 자금조달</li> <li>• 공공기여에 관한 사항 및 기타 본 사업 시행에 필요한 사업</li> </ul>

자료: 지역활성화 투자 펀드 출범식 자료(2024.3.26.)

□ 사업구조 및 수익구조

- 사업구조는 정부재정, 지방소멸기금과 산업은행이 모펀드를 형성하고 자펀드를 출자액의 1/3 이하로 설정함
- 사업수익은 남한강 케이블카 및 호텔의 사업운영 및 시설매각, 실내체험시설 및 미디어아트터널의 사업운영으로 수익을 창출함
  - 남한강 케이블카는 준공 후 즉시 400억원에 매각하고, 호텔은 시설 운영 후 6년차인 '31년에 약 500억원에 매각하여 대출금 및 자펀드, 지자체 출자금 등을 상환 예정
  - 실내체험시설 및 미디어아트터널 사업은 14년간 운영하여 총 481억원의 수익이 예상됨

| 그림 5-2 | 단양역 관광시설 민간개발사업 사업구조도



자료: 단양군 내부자료(2024)

## 2. 경북 구미국가산단 기숙사 건설사업

### 1) 투자 프로젝트 개요

#### □ 사업개요

- 경북 구미는 '73년 구미 국가산단 1단지, 포항종합제철주식회사 준공으로 많은 인구가 유입되어 현재 40만명이 거주하는 거점도시로 성장하였음
  - 그러나 수도권 규제완화로 공장가동률이 감소하고 반도체 클러스터 유치실패, 2015년 국방신뢰성시험센터 유치 실패, '19년 SK 하이닉스 구미 유치 실패 등 잇따른 산업기반시설 유치 실패로 인구 이탈 심화
- 2005년 전국 최초로 수출 300억불을 달성한 구미국가산업단지는 1960년대 수출을 주도했던 섬유산업과 연계하여 전자산업 육성을 위해 조성되었음
  - 과거 대기업 생산망 중심으로 섬유, 전기전자 등 주력산업을 선도하였고, 현재는 IT 및 전자산업의 거점으로 역할을 수행하고 있음
  - 2022년 12월 기준 입주기업은 2,659개사, 생산 5조, 수출 230억 달러, 고용 84,812명 달성
- 구미국가산업단지는 현재까지도 국내 IT산업의 거점으로 수출 전진기지로 자리매김하고 있으나, 착공 후 50년이 경과하여 노후화로 '15년 이후 근로자수가 지속적으로 감소하고 있으며 정주여건 악화에 따라서 청년층의 근무 기피 현상이 발생하고 있음
  - 구미산단을 살리기 위해 2020년 스마트그린산단 개발, 2021년 산단대개조 사업을 시행하였으나 추진률이 각각 14.6%와 22.3%에 머무는 등 신규 개발이 필요한 상황
    - 한국산업단지공단에서 실시한 국가산업단지별 입지매력도 조사에서 구미국가산단의 정주여건지수는 9개 산업단지 중에서 7위를 차지하여 하위권에 위치
- 이에 구미시는 구미국가산단에 근로자 입주 전용 임대주택을 신축 건립함으로써 구미국가산단의 부흥기인 1973년으로 돌아가 청년들의 유입을 도모하고 지역

청년들의 꿈을 실현할 수 있는 장소로 거듭나고자 총 980억원 규모의 청년드림타워 개발을 제안하였음

- 경상북도, 구미시, 한국산업단지관리공단 등이 참여하여 2024년 12월 실시 계획이 승인되면 착공할 예정임

**| 표 5-3 | 경북 구미국가산단 기숙사 건설사업 개요**

구분	내용
사업명	Again 1973 청년드림타워 프로젝트
사업지	경북 구미시 공단동 256-16번지 일원
사업면적	대지면적 9,105㎡(2,754평) 건축면적 3,957㎡(1,197평) 건축규모 지하3층~지상12층 오피스텔 506실 및 근린생활시설
주요시설	오피스텔, 근린생활시설
총사업비	980억원
시행법인	(주)구미드림타운
사업시행자	경상북도, 구미시, 한국산업단지관리공단, 경북개발공사, 민간기업(하나대체투자 자산운용, 코람코자산운용 등)
사업일정	2024년 ~ 2027년

자료: 경상북도 내부자료

## □ 사업의 투자 강점

- 청년 근로자들은 구미국가산단이 도심에서 멀고 교통여건이 좋지 않아 출퇴근이 용이한 산업단지 내 오피스텔과 같은 주거시설을 선호하는 경향이 있음
  - 구미국가산단1단지 내에 기반시설 및 편의시설이 양호한 입지에 소형 오피스텔을 공급한다면 우수한 정주여건을 조성할 수 있어 청년 근로자 유입 강화 기대

- 반경 3km 내외에 경북고속도로 구미 IC가 위치해 있고, 구미종합터미널, 구미역, 대구광역철도 사곡역, 구미대교 등 다양한 교통수단을 이용할 수 있어 지역간 접근성은 우수
  - 인근에 이마트, 롯데마트, 홈플러스 등 대형쇼핑몰이 입점해 있고, 순천향대 부속병원, 롯데시네마, 스포츠 콤플렉스, 강변 체육공원 등 생활편의 환경 우수
- 사업부지가 출자자인 환경개선펀드가 출자하여 설립한 (주)구미드림타운(SPC)이 이미 토지를 소유하고 있으며, 별도의 제한물권 등이 없음
  - 사업부지는 현재 나대지 상태로, (주)구미드림타운이 소유하고 있어 토지매입 및 명도 리스크가 없음
- 경상북도와 구미시에서 오피스텔 20년 임차 계약을 하였고, 근생 준공 후 구미시의 매입 계약을 통해 안정적인 임대수입 확보 가능

#### □ 사업대상시설

- 당초 150억원의 기숙사 규모를 10배 이상 사업규모를 확대함으로써 근로자 복지공간 등 복합화 시설 설치
  - 국미1국가산업단지 중심부에 조성된 지원시설구역(주거 및 편의 중심)에 노후도가 심한 20~30평대 아파트를 중심으로 청년근로자들이 선호하는 1인 가구 주거시설 공급
  - 경북도와 구미시가 참여하여 청년월세 특별지원, 1,2층 근로자 복지공간 조성 등 함께 추진
- 오피스텔 506실 및 근린생활시설로 구성하여 연면적 9,010평, 지하3층~지상 12층 규모의 기숙사 시설 건립
  - 1인 가구를 위한 전용 5.7평형 규모의 원룸형 407실과 신혼부부를 위한 전용 12.1평형 99실로 구성

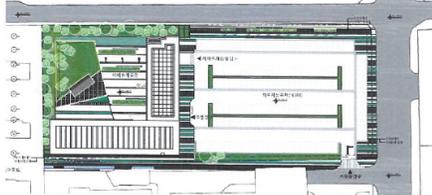
| 그림 5-3 | 구미산업단지 기숙사 사업개요 및 조감도

사업 개요		구분	내용
대지위치		경상북도 구미시 공단동 256-16번지 일원	
지역지구		준공업지역, 지구단위계획구역	
대지면적		9,105.00㎡(2,754.26평)	
건축면적		3,957.65㎡(1,197.19평)	
연면적	지상	16,861.93㎡(5,100.73평)	
	지하	12,926.00㎡(3,910.12평)	
	합계	29,787.93㎡(9,010.85평)	
건폐율		43.47%(법정 70%)	
용적률		185.19%(법정 350%)	
건축규모		지하3층-지상12층	
용도		오피스텔 506실 및 근린생활시설	
주차대수		511대(법정 100%)	
사업기간		19년(개발 3년, 임대운영 16년)	

**조감도**



**배치도**



자료: 경북도청 내부자료

## □ 기대효과

- 지역의 청년들이 지역에서도 미래를 꿈꾸고, 자긍심을 줄 수 있는 거주공간을 제공함으로써 지역이탈 방지 및 신규 청년인구 유입 도모
  - 산업단지 내 중소기업 인력난 해소에 기여할 수 있으며 전문인력 유입 기반을 마련하여 구미국가산단 경쟁력 제고
- 경북도와 구미시가 모두 적극적인 수요자 역할을 담당하여 개발수요 자극과 추가 규제완화에 기여
  - 구미 지역활성화 펀드 2단계 사업으로 구미 제1국가산단 도시재생활성화 구역 내 비즈니스 호텔을 건립하여 해외 바이어를 위한 숙박공간, 국제 회의, 입주기업 근로자를 위한 편의시설, 문화 예술 공간으로서 활용
  - 그 외 청년친착형 스마트팜 타운, 1시군 1호텔 프로젝트, 대형병원 유치, 광역 농산물 유통물류센터, K푸드 미식벨트, 수소연료전지 발전소등 경북의 미래 민간투자사업과 연계하여 시너지 효과 창출

## 2) 사업참여자 및 수익구조

### □ 사업참여자

- Again 1973 청년드림타워 프로젝트에 참여하는 사업 참여자는 경상북도와 구미시, 한국산업단지관리공단, 경북개발공사의 공공부문과 (주)구미드림타운 외 하나대체투자자산운용, 코람코자산운용의 민간부문으로 나눌 수 있음
  - 공공부문의 경우 경상북도와 구미시, 한국산업단지공단이 출자에 참여하며, 경북과 구미시가 관계기관 행정협의를 담당
  - 민간부문의 경우 사업시행주체는 (주)구미드림타운으로 시설 설계, 공사, 유지관리 및 운영, 자금조달 등 실제 사업을 추진하는 역할을 담당하며, HUG로부터 자금대출을 통해 오피스텔 신축 예정
    - 부지는 현재 나대지 상태로 (주)구미드림타운이 소유하고 있음
- (주)구미드림타운은 한국산업단지공단의 환경개선펀드 사업으로 기선정되어 사업추진을 위해 설립된 SPC임
  - 건설사는 경북개발공사(PM)와 TBD가 참여하며, HUG로부터 저리의 정책자금 대출

**| 표 5-4 | 경북 구미국가산단 기숙사 건설사업의 사업 참여자 및 역할**

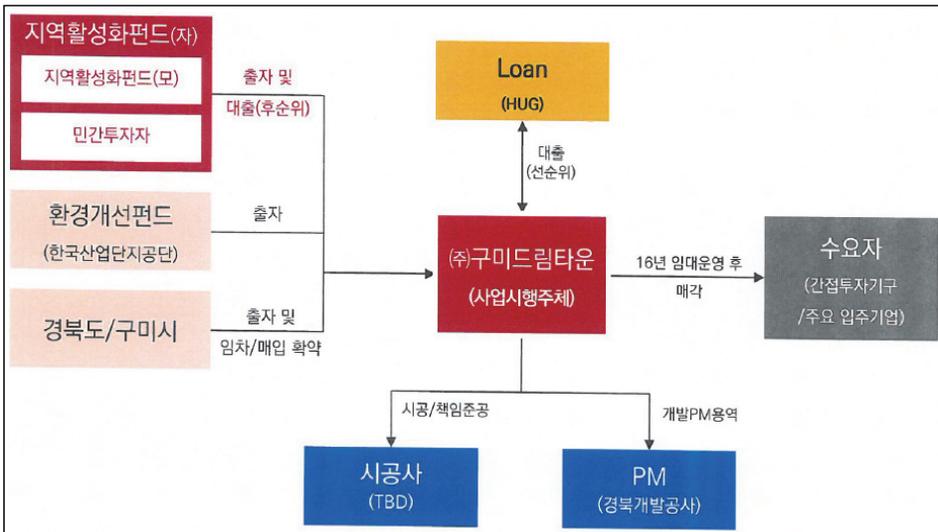
구분		역할
공공부문	경상북도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 출자, 오피스텔 20년 임차확약</li> <li>• 관계기관 행정협의</li> </ul>
	구미시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 출자, 오피스텔 20년 임차확약, 근린생활시설 매입 확약</li> <li>• 관계기관 행정협의. 기타 행재정적 지원사항 등</li> </ul>
	한국산업단지공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경개선펀드 출자</li> </ul>
민간부문		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 사업의 추진주체(주)구미드림타운)</li> <li>• 시설의 건설 및 운영에 필요한 모든 자산(토지, 건물 등)의 점용 및 사용(임대) 등의 업무 이행</li> <li>• 본 사업 관련 설계, 공사, 유지관리, 운영, 자금조달</li> </ul>

자료: 경북도청 내부자료(2024)

□ 사업구조 및 수익구조

- 경상북도와 구미시(22억), 한국산업단지공단(140억)이 보통주 112억원과 우선주 50억원으로 총 162억원 출자 예정
  - 총사업비의 26.9%에 해당하는 240억원은 자기자본으로 조달하고, 정책자금인 HUG와 지역활성화 투자 펀드 자펀드를 통해 타인자본 650억원 조달 예정
- 사업지가 매각이나 입주제한이 없는 지원시설구역으로 리츠, 펀드 등 간접투자 기구를 통해 일괄 매각 가능
  - 매각 및 공실 리스크가 높은 근린생활시설은 구미시에서 준공 후 즉시 매입하여 후순위 대출금 먼저 상환
  - 오피스텔은 16년 운영 후 구미산단 내 투자가 활발한 주요 대기업(LG이노텍, SK셀트론)에 직원 기숙사 용도로 분할하여 일괄 매각함으로써 대출금 및 출자금 상환

| 그림 5-4 | 경북 구미산단 기숙사 사업 사업구조도



자료: 경북도청 내부자료(2024)

## 제2절 국외 지역활성화 관련 민관협력(PPP) 사례

### 1. World Bank 민관협력사업

#### 1) 월드뱅크의 민관협력(PPP)사업 추진분야

##### □ 월드뱅크의 다양한 민관협력(PPP) 분야

- 월드뱅크는 중-저 임금 국가에서의 민관협력사업을 법·제도적, 재정적으로 지원하는 다양한 프로젝트를 시행해오고 있음
  - 주요 분야는 농업 및 식품, 기후변화, 디지털 개발, 재난 위험관리, 교육, 에너지, 환경, 의료, 채취산업, 재정적 포괄성, 재정분야, 경쟁력 향상, 부채절감, 취약성, 갈등, 폭력, 젠더, 거버넌스, 불평등
  - 기반시설, 직업 및 인적자원 개발, 거시경제, 이민자, 영양, 가난, 지역통합, 사회적 지속가능성 및 포용성, 사회적 안전, 지속가능한 기반시설, 무역, 교통, 도시개발, 물관리 등 다양하게 추진
- 특히, 저소득 국가를 대상으로 학교, 위생시설 등 기본적인 사회 인프라 건립 사업을 PPP 형태로 진행하고 있음

##### □ 신재생에너지 및 기후변화 대응 부문으로 민관협력 확대

- 2019-2020년에는 기후-스마트 민관협력 분야를 새롭게 런칭하여 신재생 에너지와 기후변화 대응 기반시설 확장에 기여하고 있는 추세(World Bank, 2023)
  - 기후-스마트 기반시설은 온실가스 배출을 감소하고 에너지 효율을 높임으로 기후변화를 예방하고 기존 기반시설이 기후변화에 대응할 수 있도록 회복력(resilience)을 향상하며 기반시설을 통한 사회 전체의 회복력을 높이고자 함
  - 특히 에너지 분야에는 신재생에너지, 에너지 효율 가로등, 탄소 포집 및 저장 관련 프로젝트, 물 분야는 담수화 플랜트, 교통부문에는 도시 교통 및 철도 등의 프로젝트를 진행

- 2023년 상반기 민간 참여 기반시설(Private Participation in Infrastructure, PPI) 현황을 보면 총 44개 국가에 364억 달러(약 50조원, 1달러 = 1,365원)가 투입됨(World Bank, 2023)
  - 특히 에너지 분야의 프로젝트들이 두드러졌는데 95개 프로젝트에 255억 달러(약 35조원)이 투입되었음
  - 79개 신규 전력생산 프로젝트 중 78개 프로젝트가 신재생 에너지원을 활용하고 있음

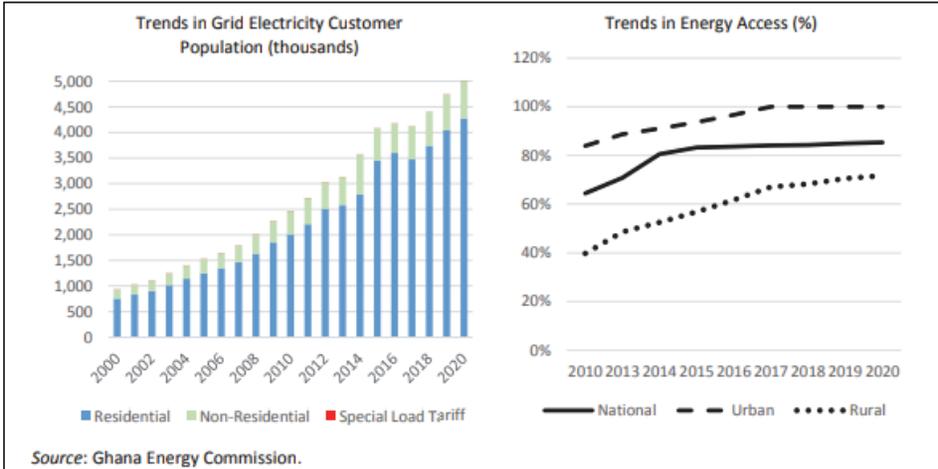
## 2) 월드뱅크의 재생에너지 분야 민관협력(PPP) 사례

### □ 가나 에너지 및 개발 접근성 프로젝트(Ghana Energy and Development Access Project, GEDAP)<sup>24)</sup>

- 월드뱅크와 국제 금융공사(International Finance Corporation, IFC)는 총 2억 1천만 달러(약 3천억원)를 투자하여 모두에게 접근가능한 신재생에너지를 제공하기 위해 독립형의(off-grid) 태양발전 서비스와 제품을 개발하는 프로젝트를 추진
  - 총 사업비는 아프리카 성장촉매 기금(Africa Catalytic Growth Fund) 보조금으로 5천만 달러, 세계환경시설 신탁기금(Global Environment Facility Trust Fund)으로 5천 5백만 달러, 결과 지향 글로벌 파트너십 보조금(Global Partnership on Output-based Aid Grant)으로 4천 350만 달러, 총 1억 4,850만 달러가 지원금으로 투입되었음(World Bank, 2022)
- 특히 ‘모두의 접근성’을 보장하기 위해 외딴 지역인 Volta 호수 및 Volta 강 인근 지역에 태양열 에너지를 통한 전기공급 미니 그리드 파일럿 프로젝트를 진행하였음
  - 저소득 주민을 위한 선불제(pay-as-you-go) 방식으로 전력 서비스 제공
  - 5개의 파일럿 프로젝트를 통해 만명 이상의 주민들에게 상시 사용가능한 전력을 공급하였음

24) World Bank(2020) 참고.

◻ 그림 5-5 | 가나의 에너지 접근성과 그리드 전력 소비자 동향(2000-2020)



자료: World Bank(2022), Trends in Energy Access and Grid Electricity Customer Population(2000-2020), p.23.

- GEDAP는 전기 배급개선과 접근성 및 재생에너지, 배급 능력향상, 수익향상, 제도지원 등 총 6개의 분야별로 사업을 진행함
  - 에너지 분야 및 제도적 발전, 전기배급 개선, 전기 접근성 및 신재생에너지, 전기 배급 능력 향상, 수익 향상 및 관리 및 계획 향상 분야로 나누어지며 대부분의 분야에서 초기예산과 비슷하게 사업비가 소요되었음
- 전기 배급을 개선하기 위해서는 다양한 지역에서 미니 그리드를 설치하고 태양열 패널을 보급하는 사업을 진행함
  - 미니 그리드 및 태양열 패널 보급사업을 통해 저소득층의 기본적인 필요를 충족하였으며 특히 학교와 병원에 전력을 공급하여 학생들과 환자들의 편의를 향상시킴
- 또한 전기 접근성을 향상시켜 중소기업의 발전을 가능하게 하는 사업을 함께 추진
  - Dedeo와 Asuboi 지역의 농업분야 및 서비스 분야의 중소기업 수가 증가하였음
- ARB APEX 은행은 가나의 농촌 커뮤니티를 위한 소규모 ‘중양’은행으로 농촌 및 저소득 지역의 다양한 사업을 지원하는데, GEDAP 프로젝트에 참여하여 에너지 부문의 민간금융 개척에 성공하였음

- 특히 ARB APEX 은행이 주도한 농촌 지역 및 고립지역에의 태양광 PV 보급은 1만 5천 가구 이상 수혜를 받음

| 표 5-5 | 월드뱅크의 GEDAP 사업분야별 예산

(단위: 백만 달러, %)

요소	초기예산	확정금액	예산 대비 확정비율
A: 섹터 및 제도적 발전	6.75	6.76	100.15
B: 전기 배급 개선	55.50	70.86	127.68
C: 전기 접근성 및 신재생에너지	86.65	79.52	91.77
D: 전기 배급 능력 향상	70.00	69.94	99.91
E: 수익 향상	55.00	50.63	92.05
F: 관리 및 계획 향상	5.00	3.88	77.60
합계	278.90	281.59	100.96

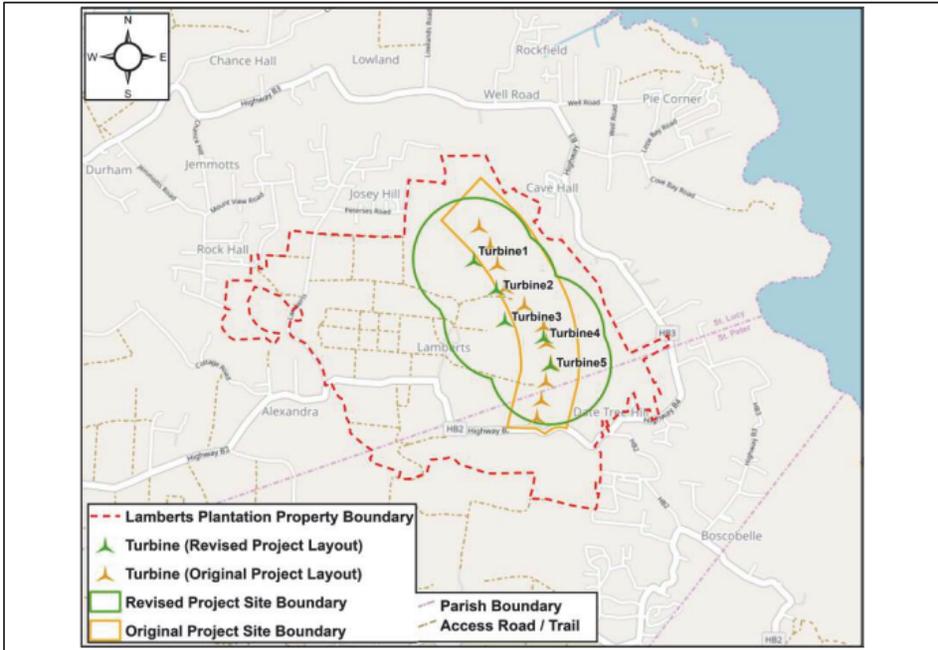
자료: World Bank(2022), Project Cost by Component, p.63.

#### □ 바르바도스 램벌트 풍력발전 프로젝트(Lamberts Wind Farm Project)<sup>25)</sup>

- 바르바도스는 캐리비안 해에 위치한 섬나라로써, 국가 에너지 정책(Barbados National Energy Policy 2019~2030)을 수립하고, 2030년까지 100% 신재생 에너지를 통한 전기공급을 목표로 램벌트 풍력발전 프로젝트(Lamberts Wind Farm Project)를 민관협력(PPP)사업으로 진행하고 있음
  - 국가 개발 계획(National Physical Development Plan)에 따라 풍력발전 지역으로 지정된 바르바도스 북쪽에 위치한 램벌트(Lamberts) 지역에 총 5개의 터빈을 설치할 계획
  - 이 프로젝트를 통해 바르바도스 섬의 연간 전기 소비량의 3.4%를 충당할 계획
    - 램벌트 지역은 1980년대에 풍력발전의 효과를 시험하기 위한 터빈이 설치된 바 있음

25) <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=28169>

| 그림 5-6 | 바르바도스 램벌트 풍력발전 프로젝트 계획



자료: Light & Power Company LTD(2019) p.3

- 바르바도스 정부와 월드뱅크의 국제금융회사(International Finance Corporation)가 협력하여 민간부문의 재정과 전문성을 활용하여 내륙 풍력발전 프로젝트를 진행
  - 국제금융공사는 PPP 프로젝트의 거래 자문을 맡으며 경쟁 입찰 과정을 통해 민간부문 참여자(Barbados Light & Power Co Ltd)가 선정되었으며 이 회사는 프로젝트의 과반 이상을 소유하며 프로젝트 총괄을 맡았음<sup>26)</sup>

### 3) 시사점

- 기후행동네트워크(Climate Action Network)의 재생에너지 추적 2023 보고서에 따르면 우리나라의 경우 재생에너지 전환(renewable energy transition) 주요 60개국 중 46번째로 이탈리아(48위)와 함께 후미그룹에 있다는 평가<sup>27)</sup>

26) <https://www.blpc.com.bb/index.php/company/our-projects/the-lambert-s-wind-project>

- 월드뱅크는 재생에너지 인프라 및 배급을 확대함으로써 중-저소득 국가에 에너지 전환에 기여하고 탄소배출을 절감하는 한편 지역민들에게 깨끗한 에너지를 제공할 수 있도록 민관협력사업을 추진하고 있음
- 가나와 바르바도스 사례에서 알 수 있듯이 재생에너지로의 전환은 공공기관과 민간이 협력하여 시너지를 낼 수 있는 분야로 월드뱅크 등에서 추진하고 있으며, 정부의 규제 및 제도적 체계 뒷받침이 필요한 영역임
  - 신재생에너지 확장 프로젝트를 통해 다수의 중소기업 에너지 사업자를 발굴할 수 있는 기회가 될 수 있으며 이는 결국 지역활성화로 이루어질 가능성도 있음
- 프로젝트에 참여한 민간기업은 에너지 생산 및 공급을 통해 지속적인 수익을 기대할 수 있음
  - 가나 사례에서와 같이 전기보급으로 새로운 중소기업(가나의 경우 농업 관련 소기업)이 다수 생성되기도 하였음

## 2. 유럽지역개발기금을 통한 민관협력사업

### 1) 유럽지역개발기금 개요

#### □ 유럽연합의 결속정책(Cohesion policy)

- 유럽연합은 유럽 내의 결속과 성장을 위해 1988년부터 지속적으로 결속정책(Cohesion policy)을 추진하고 있으며 2024년 현재, 제 6차 결속정책(Cohesion Policy, 2021-2027)이 진행되고 있음(이소영·박진경, 2021)
  - 최근에는 지역간 차이와 성장요인을 고려한 장소기반(place-based) 성장 전략을 추구하고 있음
- 결속정책의 시행을 위해 유럽구조투자기금(European Structural and Investment Funds, ESIF)을 운영하고 있으며 목표에 따라 다음과 같이 5개의 세부 기금으로 형성됨

27) <https://climatenetwork.org/resource/renewable-energy-tracker/>

- 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF), 농촌개발을 위한 유럽농업기금(EAFRD), 유럽해양어업기금(EMFF)
- 제 6차 결속정책은 다음 5개 정책 우선순위 하에 진행되고 있으며 유럽지역개발 기금 역시 각 정책 우선순위에 적절히 분배되고 있음(이소영·박진경, 2021)
  - 스마트 유럽: 경쟁력 제고
  - 저탄소 유럽: 친환경적이고 탄소중립 경제로의 전환
  - 연결된 유럽: 이동성 증진
  - 포용적 유럽: 사회적 포용력 증진
  - 시민친화적 유럽: 모든 지역에서의 지속가능하고 통합적인 개발

#### □ 유럽지역개발기금

- 제 6차 결속정책의 우선순위와 맞추어 유럽지역개발기금 또한 다음 목표를 가진 프로젝트에 우선 활용되고 있음
  - 중소기업 디지털화 지원, 저탄소 지향 프로젝트, 모빌리티, 포용적 사회(포용적 고용, 교육, 직업교육, 사회적 화합 및 의료에 대한 균등한 접근성 확보), 시민 참여
- 유럽의회(European Commission)는 유럽 지역의 경제적, 사회적, 지리적 불균형을 해소하고자 유럽지역개발기금을 통해 각 국가별로 재정을 지원하고 실제 기금의 사용은 각 국가의 중앙 및 지방정부가 프로그램을 설정하여 다양한 프로젝트를 선정하고 운영
  - 2021년부터 2027년까지 유럽지역개발기금은 중소기업 디지털화 지원, 저탄소 지향 프로젝트, 모빌리티, 포용적 사회(포용적 고용, 교육, 직업교육, 사회적 화합 및 의료에 대한 균등한 접근성 확보), 및 시민 참여에 초점을 맞춘 프로젝트를 지원함
- 유럽지역개발기금을 통한 정책의 1순위는 유럽의 스마트화 및 경쟁력 강화이며 2순위는 저탄소 및 탄소중립 경제로의 전환으로 발전지역 및 국가의 경우 이 두가지 정책우선순위에 해당하는 프로젝트를 최소 85% 이상 지원해야 함
  - 전환지역 및 국가의 경우 40%를 제1순위에 배당하고 후발전지역 및 국가는 최소 25%를 제1순위에 배당하도록 하며, 모든 유럽국가는 총 사업비의 최소 8%를 도시개발에 투자해야 함

## □ 유럽지역개발기금 활용 예시

- 네덜란드의 경우 유럽국가 중에서도 발전국에 해당되며 2021년부터 2027년 까지 유럽지역개발기금 프로그램에 따라 총 5억 6백만 유로(약 7,337억 원, 1유로=1,450원 환율적용)를 지원받고 있음
  - 네덜란드는 국가를 총 4개지역으로 분류(동, 서, 남, 북)하고 각 지역의 우선 개발 정책순위에 맞추어 사업을 선정하고 있음
- 동-네덜란드의 경우 제1정책 우선순위(스마트 유럽) 사업에 1) 의료, 식량 및 기술 - 방재와 의료기술, 2) 기술, 식량 및 원재료 - 지속가능성과 식품기술 (foodtech), 3) 깨끗한 기술 및 원재료 - 제조 및 재료기술에 초점을 맞추고 친환경 유럽에 1) 신재생에너지 촉진 및 2) 스마트 에너지 시스템 및 네트워크 구축에 집중함(Oost NL, 2023)
  - 스마트 유럽에는 유럽지역개발기금 5,500만 유로, 공공코파이낸싱 2,900만 유로, 민간 코파이낸싱 6,900유로로 총 1억 5,300유로가 투입되며 친환경 유럽에는 유럽지역개발기금 2,700유로, 공공재원 1,500만 유로, 민간자본 9,100만 유로로 총 2억 1,700만 유로가 2022년부터 2026년까지 투입될 예정
- 서-네덜란드는 암스테르담, 헤이그, 로테르담 등 주요 도시가 위치하며 네덜란드 내에서도 상대적으로 발전된 지역이 밀집되어 있음
  - 서-네덜란드는 유럽지역개발기금을 활용하여 서부를 위한 기회(Kansen voor West III) 프로그램을 운영하고 있음
  - 서부를 위한 기회 프로그램은 네덜란드 서부지역(남, 북 홀란드, 위트레흐트, 프레볼란드 등 란드스타드 지역 및 암스테르담, 헤이그, 로테르담, 위트레흐트 등 주요 도시 4개)의 경제적 성장을 목표로 하며 유럽지역개발기금 2억 유로 및 정부지원 3,700만 유로를 2022년부터 2029년까지 지원 예정

## 2) 유럽지역개발기금을 활용한 스마트팜 프로젝트 사례

### □ DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 추진배경 및 목적

- 네덜란드 농업은 지난 100년 동안 기술 발전으로 인해 생산성과 효율성이 크게 향상되었으나 다양한 환경 문제를 초래하였음

- 이에 네덜란드는 정밀 농업을 통해 실측 데이터를 기반으로 작물과 가축에 필요한 처리를 정확히 하여 자원을 절약하고 환경오염을 최소화하는 한편 수확량과 품질을 향상시키고자 함
  - 정밀 농업의 주요 기술로는 센서, GPS, 인터넷, 스마트폰, 기계화, 로봇 공학 및 농장 관리 시스템이 포함하며 주요 전략으로는 사이트별 토양 준비, 가변적 파종 밀도, 가변적 비료 및 살충제 투여, 관개 계획, 수확량 및 품질 모니터링, 선택적 수확 및 저장 등을 포함
- 네덜란드의 정밀 농업은 감자를 대상으로 한 고엽제의 가변적 투여 기술 개발을 시작으로 2009년부터 제한적으로 구현되었음
  - 그러나 현재는 기후변화 및 지속가능성에 대한 사회적 요구에 따라서 보다 광범위한 적용 기술이 필요하여 다양한 파일럿 프로젝트가 진행 중이며 Digital Farming NHN도 그 일환으로 계획되었음
- 정밀 농업은 기술개발과 지식 창출을 통해 실용적인 응용 프로그램을 개발하는 것으로 농가 혁신과 생산성 향상을 목표로 함
  - 이를 위해서는 민간기업과의 협력이 필수적이며 농업인에 대한 지속적인 교육과 훈련 필요

#### □ DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 추진내용

- Digital Farming NHN 프로젝트는 유럽지역개발기금과 북홀란드 지방 정부(North Holland Province) 및 민간 자본을 투입하는 민관협력 프로젝트임
  - 농업기업 Greenport NHN(North Holland Noord)과 북홀란드 지방정부, 민간 기술회사 및 농업업체, 연구기관 등이 파트너십(PPP)을 형성하여 수행
- Digital Farming NHN 프로젝트는 센서 및 컴퓨터와 정밀 분사기술을 활용하여 비료 및 작물보호제품을 필요로 하는 식물 개체에 분사하는 기술을 개발하고 이를 상용화하는 프로젝트임
  - 정밀분사기술을 통해 에너지, 자원 및 시간을 절약할 수 있고 농업 디지털화를 통해 효율성을 극대화할 수 있음

- 정밀 스프레이 기술을 통해 밭 단위가 아니라 식물 개체 단위의 정밀 분사를 통해 농가의 비료 및 작물보호 제품, 제초제 등 사용을 감소시킬 수 있어 농가의 경제적 부담을 줄여주는 한편 보다 친환경적인 재배가 가능
- 주요 기술 적용 분야로는 정밀 시비(fertilization), 작물 보호 제품의 정밀분사, 잡초 식별 및 처리 분야를 선정
  - 대용량 데이터 수집, 저장 및 분석을 가능하게 하는 실시간 통합 분사 시스템 개발 필요

#### □ 프로젝트 추진주체 및 참여자

- 이 프로젝트에는 다양한 공공 및 민간기관이 참여하고 있는데 사업 예산은 다음의 표에서 보는 바와 같이 유럽지역개발기금이 30%, 정부 협조 용자가 30%를 차지
  - 나머지 40%에 대해서는 민간 농업업체와 기술업체, 컨설팅 회사 및 연구기관이 출자하여 충당함
- 먼저 그린포트 NHN이 사업 총괄을 맡고 민간 농업기업인 J.C.J. Ruiter-Wever와 CAV Agrotheek 이 데이터 수집 및 기술적용에 참여
  - 3개 기술 회사 및 컨설턴트 업체는 정밀분사 기술개발을 위한 데이터 수집, 알고리즘 제작, 기술 상용화 및 비즈니스 모델 수립 등을 담당
  - 연구기관인 Inholland University of Applied Sciences (기술대학)은 스프레이 노즐을 제어하는데 필요한 알고리즘 개발 (물체인식 - 작물과 잡초의 차이를 컴퓨터가 학습하게 하고 질병과 해충을 인식하는 알고리즘 개발)

【표 5-6】 DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 사업참여자 및 비용분담

사업참여자	기관	분야	부담비용(유로)	비율
유럽지역개발기금	공공	정부	384,026.00	30.0%
정부 협조용자	공공	정부	384,026.00	30.0%
그린포트 NHN	준공공	정부	6,850.00	0.5%
Loonbedrijf Sturm-Jacobs	민간	농업	54,900.00	4.3%

사업참여자	기관	분야	부담비용(유로)	비율
JCJ Ruiter-Wever	민간	농업	54,900.00	4.3%
RH AgSystems	민간	기술업체	75,500.00	5.9%
BBLeap	민간	기술업체	111,275.00	8.7%
CAV Agrotheek	민간	컨설팅업체	43,450.00	3.4%
Hogeschool InHolland	준공공	대학	39,960.00	3.1%
Vertivy	민간	컨설팅업체	107,200.00	8.4%
Millenaar Capital BV	민간	금융업체	9,000.00	0.7%
Van Alphen Capital BV	민간	금융업체	9,000.00	0.7%
합계			1,280,087.00	100.0%

자료: Kansen voor West(2021).

- 사업예산은 인건비 및 고정비로 총 예산의 35.9%가 소요될 예정이며 통합 지출 시스템에 24.9%, 제3자 비용으로 38.8%의 예산이 소요될 예정임

**| 표 5-7 | DIGITAL FARMING NHN 프로젝트 사업예산**

항목	예산(유로)	비율
인건비 및 고정비율(fixed percentage)	460,012.50	35.9%
IKS(Integrale kostensystematiek, 통합지출시스템 <sup>주)</sup> )	318,850.00	24.9%
고정 시간당 비용(fixed hourly rate)	4,387.50	0.3%
제3자 비용(third party costs)	496,837.00	38.8%
합계	1,280,087.00	100.0%

주: 프로젝트 직접비용 및 간접비용 등

자료: Kansen voor West(2021).

### □ 기대효과 및 시사점

- Digital Farming NHN 프로젝트를 통해 농가 생산성 향상 및 스마트 농업 솔루션 개발을 통한 농업분야 혁신을 추구하며 교육 및 연구기관, 지자체, 정부 및 민간기업간 협력 강화
- 물리적인 인프라 및 시설의 경우 시간이 지날수록 관리 비용과 유지 비용이 들며 단발성 지역활성화 프로젝트로 변화하는 트렌드에 맞추기 어려운 실정

- 네덜란드의 정밀기술 개발과 같이 첨단농업기술에 투자하면 근본적으로 지역 경제를 강화할 수 있는 솔루션이 될 수 있음
- 네덜란드의 경우 근본적으로 지역 농가의 역량 강화 및 생산성 강화에 초점을 맞추고 있으며 관련 민관협력 사례에서도 인프라 구축보다는 기술개발 및 상용화에 초점이 맞추어져 있음
  - 특히 스마트 기술개발 및 적용을 통해 농가의 생산성 및 경쟁력을 강화하는 방향임
- 농촌인구가 감소하고 있는 우리나라의 경우도 농업이 노동집약적인 산업에서 첨단기술을 활용한 지식집약적인 산업으로의 변화가 필요하며 이를 위해서는 민간의 기술개발 능력 및 노하우를 끌어들이 수 있는 민관협력사업을 발굴할 필요가 있음
  - 특히 민간 기술개발자들과 농가 모두가 이익을 창출할 수 있고, 지역정부의 경우 고용촉진, 생산성 향상 등을 기대할 수 있음
  - 또한, 청년층의 농업 유입을 위해서도 첨단 기술을 활용한 농업분야에 고용이 촉진될 수 있으며 이를 통한 지역 활성화를 추구할 수 있음

### 3. 네덜란드 민관협력사업

#### 1) 네덜란드 민관협력 동향

##### □ 주로 교통분야에서 PPP 추진

- 네덜란드의 민관협력은 DBFM(O)(Design- Build - Finance - Manag  
- (Operate)) 형의 양여계약이나 계약적 PPP (contractual PPP) 모델이 주를 이루고 있으며, 주로 교통분야에서 추진되고 있음(Hueskes, Koppenjan & Verweij, 2019)
  - 전통적인 방식의 계약의 경우 최종 생산물(왕복 4차선 고속도로)에 대한 계약 이라면 DBFM(O) 유형의 경우 서비스(지점 A와 B를 잇는 고속도로)를 구매하는 것임

□ 인프라 뿐만 아니라 환경, 주택, 농업, 기술, 보건 및 의료 분야 등 다양하게 추진

- 네덜란드 민관협력은 인프라 및 교통, 도시 재생 및 주택, 환경 및 지속가능성, 농업 및 식품, 디지털화 및 정보통신기술, 보건 및 의료 분야 등 다양한 분야에서 이루어지고 있음
- 인프라 및 교통의 경우 1990년대부터 민관협력 프로젝트가 활용되었는데 주요 고속도로, 철도, 터널 등 대형 인프라 프로젝트에서 민간 자본과 기술을 유치하여 공공 자원의 한계를 극복하고 효율성을 높임
  - 예를 들어, Betuweroute 철도 프로젝트<sup>28)</sup>는 네덜란드와 독일을 연결하는 화물 철도로서, 민간 자본의 참여를 통해 완성됨
  - 특히 최근에는 도로 및 철도의 유지보수에 집중하는데, 암스테르담의 ZuidasDok 프로젝트<sup>29)</sup>는 주요 교통 중심지를 현대화하는 큰 규모의 PPP 프로젝트임
- 도시 재생 프로젝트에서도 민관협력이 중요한 역할을 하고 있으며, 구도심 재개발, 신규 주거 및 상업공간 개발 등에 있어 민간 기업의 자본과 노하우를 적극 활용하고 있는 추세임
  - 특히, 암스테르담의 Bijlmermeer 지역 재개발 프로젝트<sup>30)</sup>를 통해 주택 공급을 확대하고 생활 환경을 개선함
- 에너지 분야의 경우 Delta Works<sup>31)</sup> 같은 방재 프로젝트나 에너지 전환을 위한 재생 에너지 프로젝트에서 민간 기업과 협력하여 혁신적인 기술과 솔루션을 도입
  - 최근에는 스마트 그리드와 에너지 효율화 분야에서도 많은 민관협력 프로젝트가 진행되고 있음
- 농업분야의 경우 스마트 농업(정밀 농업)이 각광받고 있는데 National Proeftuin Precisielandbouw(NPPL) 프로젝트<sup>32)</sup>와 같은 이니셔티브는 공공 연구기관과

28) <https://www.prorail.nl/nieuws/180-jaar-spoor-de-betuweroute>

29) <https://zuidas.nl/thema/van-nu-naar-toen/>

30) <https://www.amsterdamhv.nl/wiki/bijlmermeer.html>

31) <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/waterkeringen/deltawerken>

민간 농업 기업이 협력하여 데이터 기반 농업 기술을 개발하고 보급하는 데 중점을 두고 있음

- Dutch Digital Delta 프로젝트는 디지털 기술을 활용하여 경제 성장과 사회적 혜택을 증진하고자 함
  - 빅데이터, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등 최신 기술을 활용하여 다양한 산업 분야의 혁신을 촉진
- 의료분야의 경우 Top Sector Life Sciences & Health 이니셔티브<sup>33)</sup>는 신약 개발, 의료 기기, 디지털 헬스케어 솔루션 등 다양한 영역에서 민관협력이 이루어지고 있음

## 2) 교통 및 물 인프라 민관협력 재개발을 통한 지역활성화 사례

### □ Nieuwe Afsluitdijk 프로젝트 추진배경 및 목적

- Afsluitdijk는 네덜란드를 홍수로부터 보호하고 새로운 농경지를 만들기 위해 지어진 방수벽으로 1932년에 완공되었으며 그 길이는 된 32km에 달함
  - 지리적으로는 UNESCO 세계유산에 지정되어있는 북해의 Wadden Sea와 아이셀미어(IJsselmeer)를 분리하고 프리슬란드 주의 Kornwerderzand와 노르트홀란드 주의 Den Oever를 연결
  - 현재까지 90년 이상 네덜란드 북부의 홍수 방어, 담수 공급, 교통 연결 등의 기능을 수행
- 최근 기후변화와 해수면 상승에 대응하기 위해 방수벽 강화 및 현대화 필요성이 대두됨에 따라 Afsluitdijk 방수벽을 강화하고 지역의 지속가능성을 높이기 위한 재개발 프로젝트(Nieuwe Afsluitdijk 프로젝트)가 2018년부터 시행됨
  - 특히 네덜란드 방수벽 및 해일방파제 등 물 안전에 대한 기술적 조건이 강화되면서 재개발 필요성이 대두됨

32) <https://www.proeftuinprecisielandbouw.nl/>

33) <https://www.health-holland.com/>

| 그림 5-7 | Afsluitdijk 위치와 현재 시설



〈Afsluitdijk 위치〉

〈현재 시설(2018)〉

□ Nieuwe Afsluitdijk 프로젝트 추진내용

- Afsluidijk의 본래 목적인 방수벽을 강화하고 추가 배수 및 펌프 시스템을 설치 하는 한편 생태계 복원을 위한 어류 이동 통로 설치 및 지속가능한 에너지 생산과 교통인프라 개선 내용도 포함하고 있음
  - 2024년 현재 방수벽 강화 및 추가 배수 시설 설치 작업이 진행 중에 있으며 어류 이동 통로 공사는 거의 완료 단계에 있음

| 표 5-8 | Afsluitdijk 주요 사업 추진내용

사업내용	설명	기능
방수벽 강화	방벽을 높이고 새로운 블록을 설치하여 홍수 방어 능력을 향상	기후변화 대비 및 물관리
어류 이동 통로 설치	Waddenzee와 IJsselmeer를 연결하는 Vismigratierivier(fish migration river: 어류이동통로)을 통해 어류의 생태계를 복원	생태계 복원
추가 배수 및 펌프 시스템	추가적인 배수 시설과 펌프를 설치하여 다양한 기상 조건에서도 효율적인 수위 관리를 가능하게 함	기후변화 대비 및 물관리
지속가능한 에너지	바람, 태양, 물을 활용한 재생 가능 에너지 프로젝트 도입	에너지
교통 인프라 개선	도로와 자전거 도로를 개선하여 안전성을 높임	교통 및 관광

- 어류 이동 통로 설치를 통해 생태계 복원을 추구하며 방수벽 인근의 바다를 이용하여 풍력, 수력, 태양력 발전 기술개발을 가능하도록 함

- Wadden Sea 해변을 따라 위치한 Afsluitdijk Wadden Center, Casemates Museum, 및 Dudok Memorial 등의 연결성을 높이기 위한 자전거도로 건설 및 도로 개방을 통하여 관광객 유치

| 그림 5-8 | Afsluitdijk 프로젝트



〈어류 이동 통로 설치〉

〈어류 이동 통로와 Casemate 박물관〉

자료: <https://deafsluitdijk.nl/werkzaamheden-in-beeld/>

#### □ 프로젝트 추진주체 및 참여자

- 이 프로젝트는 네덜란드 정부의 Rijkswaterstaat와 프리슬란드 주(Province Friesland)가 주도하였으며, 다양한 민간기업과 컨소시엄을 구성하여 추진

| 표 5-9 | Afsluitdijk 주요 사업 참여자 및 역할

사업참여자	설명	역할
Rijkswaterstaat	네덜란드 인프라 및 물관리부(Ministry of Infrastructure and Water Management)의 정책 시행 기관으로 광역도로, 댐, 해일방파제 등 국가 및 광역 인프라의 개발 및 관리를 담당	총괄 관리 및 감독
프리슬란드 주	네덜란드 북부에 위치한 주	지역적 조정 및 지원
De Nieuwe Afsluidijk (The New Afsluidijk, DNA)	북홀란드주와 프리슬란드주 및 홀란드 흐룬 앤 남서 프린슬란 지자체(municipality)의 정부 컨소시엄으로DNA를 통해 New Afsluitdijk 프로젝트 진행	비전 및 계획 수립, 행정 협조
Level	네덜란드 주요 건설기업인 BAM, Van Oord en Rebel이 형성한 건설 컨소시엄	사업 시행자로서 설계, 건설, 유지보수 및 운영을 담당
CEF(Connecting Europe Facility) <sup>34)</sup>	EU 내 인프라 사업 투자를 통해 성장, 고용 및 경쟁력 향상 도모	EU 펀딩

- 프로젝트 개발 참여자 외에 Afsluitdijk 내의 다양한 부지 및 시설을 활용하여 관광, 신재생에너지 생산 및 기술개발 등에 참여하는 기관들이 있음

**| 표 5-10 | Afsluitdijk 기타 참여기관**

참여기관	분야	설명
Studio Roosegaarde <sup>35)</sup>	조경/관광	네덜란드 조경회사로서 조명을 활용한 설치 예술 담당: Gate of Light
Beach Hotel de Vigilante	관광	아이슬미어에 위치한 호텔
Krandendonk Experience (Kexcom)	관광	디자인 및 전시계획 회사로 Afsluitdijk Wadden Center 전시 계획
Ministry of Education, Culture and Science	관광 및 교육	
Natura 2000 <sup>36)</sup>	환경	유럽 환경보호지역 네트워크
Tidal Testing Center	에너지	오프그리드 에너지 시스템 설계 및 설치
MPower	에너지	오프 그리드 테스트 센터 운영 및 기술 상용화
ESTchnologies	에너지	선박 운행을 위한 에너지 저장 시스템
WES (Wind Energy Solutions)	에너지	풍력발전 (50~250kW)
Dijkstra Draisma	건설	지속가능한 건축
Gear Architectural Cooperation	건설	건축, 도시개발 및 공간계획 디자이너 컨소시엄
Life	EU 펀딩	Fish migration & BirdLIFE 프로젝트 지원

- Studio Roosegaarde의 Gate of Light는 기존 방수벽 위의 고속도로 양 옆의 건축물에 반사판을 설치하여 차량의 불빛으로 구조물을 볼 수 있도록 한 설치 예술로서 고속도로 자체를 관광상품화 함
  - 이와 같이 새로운 건축이 아니더라도 기존 구조물을 활용한 예술 및 설치작품을 통해 관광객을 유치하고 지역주민의 생활환경을 개선하여 지역활성화 기대

34) <https://wayback.archive-it.org/12090/20221222151902/https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

35) <https://www.studio Roosegaarde.net/projects>

36) [https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000_en)

| 그림 5-9 | Studio Roosegaarde의 Gate of Lights 설치작품을 활용한 고속도로 관광상품화



자료: <https://www.studioroosegaarde.net/project/gates-of-light>

- 비용 부담은 정부와 민간 기업이 공동으로 투자하며, 총 사업예산은 1조 5,710억 유로 (약 2,300조원)에 달함
  - 이 예산에는 향후 25년간 관리 및 유지보수 비용이 포함되어 있으며 매년 IBO(Index of gross government investments)에 따라 조정됨
  - 물 안전과 관련하여 방파제 및 방수벽의 물 안전관련 기술적 조건이 강화됨에 따라 당초 계획 예산보다 21억 유로가 추가되었으며 추가예산은 Rijkswater staat이 부담하기로 함

#### □ 기대효과 및 시사점

- 이 프로젝트는 기존 인프라를 재개발하는데 있어 본래의 기능(방수 및 물안전) 향상 뿐만 아니라 다양한 분야의 시설과 프로젝트를 통해 지역의 활성화를 추구하고 있음
  - 어류 이동 통로 구축을 통해 생태계를 복원
  - 수력, 풍력, 태양력을 활용한 지속 가능한 에너지 생산
  - 고속도로 및 자전거 도로 구축을 통한 교통 안전성 및 효율성 증대
- 특히 프로젝트 개발 구역 내의 다양한 시설을 관광 자원으로 활용하여 관광객을 유치하고 지역 사회 활성화에 기여함
- 향후 지속적인 유지 보수와 모니터링을 통해 프로젝트의 장기적인 성공을 추구하고, 추가적인 기술 혁신을 도입하여 환경친화적인 방수벽으로 발전시킬 계획

## 제3절 시사점

### 1. 지자체의 사전적인 민관협력 준비단계 필요

#### □ 지자체에서 민자유치를 하기 위한 충분한 사전 준비 필요

- 충북 단양군의 경우 사전적으로 단양역 인근 해당 부지를 개발가능지역으로 만드는 작업, 즉 기업투자 환경개선을 펀드사업을 추진하기 이전부터 이미 2~4년간 준비를 해왔음
  - 행정적으로 개발가능지역으로 만들기 위해 인허가 리스크나 토지리스크 등을 사전에 없애기 위하여 의회를 설득하고 균유지로 토지를 매입하는 절차를 거쳐 개발용지로 만드는 작업 선행
- 단양군은 7~8년 전부터 이미 관광과 산하에 관광투자유치팀을 두고 투자 유치 환경조성과 잠재적인 투자기업 발굴을 위한 홍보활동(Investor Relations, IR)을 꾸준히 추진해 왔음
  - 또한 기업을 유치하기 위하여 해당 기업들을 현장에 초대하는 등 투자 설명회(IR) 역시 1~2년을 거치고 난 후 사업시행자 공고를 냈음
    - 단양군 관광과는 관광투자유치팀에서 주관하여 총 7~8년 간 민자유치를 하기 위해서 관련한 사전 준비를 이미 하고 있었기 때문에 지역활성화 투자 펀드 제도가 도입되었을 때 1호 펀드로 선정됨
  - 경북 구미시의 경우에는 충북 단양군과 달리 경북 본청에서 주도 하에 나대지 상태의 사업부지를 활용하였고, 이미 설립되어 있는 SPC를 활용

#### □ 민자유치를 위한 구체적인 정책들과 로드맵 마련

- 경상북도의 경우 민선8기 도정 방향에 따라서 민간역량을 활용하여 지역발전을 도모하기 위하여 '24년 경상북도 민간투자 활성화 방향과 전략을 수립하고 이에 따라서 중점과제를 도출한 바 있음
  - 충북 단양군의 경우에는 관광에 특화되어 있어 단양역 인근에 관광시설을 민간과 함께 개발함으로써 관광객의 유치와 더불어 지역인구 유입을 도모하기

- 위한 로드맵을 수립하였음
  - 지역활성화 투자 펀드 제도는 기업이 유치되어 있어야 하고, 인허가가 약 70~80% 완료단계여야 가능하기 때문에 이러한 정책들과 로드맵이 만들어져 있는 상황이어야 제도를 추진할 수 있음
- 제도적 장치를 미리 만들어놓고 있어야만 지역경제 파급효과를 창출할 수 있는 프로젝트를 기획할 수 있음
  - ‘펀드’제도는 수익성이 반드시 담보되어야 하기 때문에 펀드사업을 시작하는 동시에 제도적 장치가 없다면 지자체 역시 기업출자자 중의 하나로 참여할 수 밖에 없어서 민관을 제어하는 기능을 상실할 가능성도 있기 때문

## 2. 지자체의 수익성 있는 사업을 발굴하는 역량 중요

### □ 지자체가 기업가적 마인드로 기업의 니즈 분석

- 민간의 자본력을 활용하여 펀드사업을 지자체가 기획하기 위해서는 기업가적인 마인드로 기업의 니즈를 분석하여 효과를 창출하고, 위험을 감수하는 리스크 헷지 전략도 필요함
  - 기획재정부의 지역활성화 투자 펀드는 금융논리가 다소 우위에 있지만 지자체 입장에서는 지방재정을 출자해야 하기 때문에 건전재정에서 출발해야 함
  - 지방자치단체는 SPC에 출자를 하므로 지역경제 활성화와 수익의 지역환원 등 공공성을 반드시 따져야 하며, 제도적으로 기업을 견제할 수 있는 기능이 필요함
    - 단양군 관광과에서는 호텔의 운영법인과 케이블카 운영법인을 별도로 두고, 수익구조를 명확하게 할 예정
- 충북 단양군은 향후 미디어아트터널과 관광육교 출렁다리 계획을 연결하는 계획을 가지고 있었음
  - 이는 민간이 운영하는 앵커시설을 두고 민간이 수요를 창출할 수 있게끔 지자체가 연계시설을 마련하여 지속가능한 수익성을 창출할 수 있게 하기 위해서임

□ **지자체가 펀드에 적합한 구조체를 만드는 역량 필요**

- 지역활성화 투자 펀드는 수익성이 중요하기 때문에 타당성 검증, 사업자 선정에 있어서 외부 심의절차 마련, 민원, 행정, 인허가 등의 프로세스 여부 등을 이행한 후에 운용사를 매칭해야 함
  - 이러한 지역활성화 투자 펀드에 적합한 추진 절차와 구조를 지자체가 이해했을 때 추진이 가능
- 또한 민간과의 컨소시엄을 구성하는 단계에서 지방자치단체의 협상력이 필요하기 때문에 교육이나 전문가 컨설팅이 필수
  - 행정력과 금융력 등 지자체의 협상력을 높이고, 금융기법이나 출자사 역량 등에 관한 공무원 교육 필요

**3. 지역에서 필요한 융복합 사업 발굴 필요**

□ **지역의 문제를 해결할 수 있는 구조의 사업 추진**

- 월드뱅크나 유럽 등에서는 다양한 분야의 민관협력사업들을 법제도적으로 또는 재정적으로 지원하는 프로젝트를 시행해오고 있었음
  - 특히, 저소득국가를 대상으로 월드뱅크는 기본적인 사회 인프라를 PPP로 건립하고 있는데, 기후변화와 신재생에너지, 에너지 효율, 담수화 플랜트 등 지역의 문제를 해결할 수 있는 구조로 추진
  - 가나의 에너지 및 개발 접근성 프로젝트(Ghana Energy and Development Access Project, GEDAP)나 바르바도스 램벌트 풍력발전 프로젝트(Lamberts Wind Farm Project) 등은 재생에너지 전환(renewable energy transition)과 관련되는 프로젝트로 중소규모의 새로운 기업이 창출되기도 했음
- 유럽연합의 결속정책 하에서 유럽지역개발기금으로 추진되고 있는 민관협력 사업은 스마트팜(Digital Farming NHN) 등의 프로젝트를 통해서 농업분야 혁신을 추구하면서도 교육 및 연구기관, 지자체, 정부 및 민간기업간 협력 강화
  - 물리적인 인프라 및 시설의 경우 시간이 지날수록 관리 비용과 유지 비용이

발생하기 때문에 정밀기술 개발과 같이 첨단농업기술에 투자하여 근본적으로 지역 경제를 강화할 수 있는 솔루션을 개발하는 것

- 스마트 기술개발 및 적용을 통해 농가의 생산성 및 경쟁력을 강화하는 방향으로 인프라 구축보다는 기술개발 및 상용화에 초점

#### □ 공공-민간의 목표가 공유가능한 융복합 사업 발굴 필요

- 성공적인 PPP(Public-Private Partnerships, PPP)를 수행하기 위해서는 공공과 민간은 파트너로서 공통의 목표를 공유해야 하고, 공공은 입찰 및 공급 단계에서 충분한 경쟁을 통해 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 민간에 위험을 이전하여 최소의 비용으로 위험을 관리할 수 있도록 하는 것이 중요
  - 모두의 이익을 창출하면서도 민간의 기술개발 능력 및 노하우를 끌어들이 수 있는 민관협력사업을 발굴할 필요
- 네덜란드 등의 사례에서 보는 바와 같이 유럽에서는 민관협력을 통해서 다양한 분야의 시설과 프로젝트를 통해 지역의 활성화를 추구
  - 프로젝트 개발 구역 내의 다양한 시설을 관광 자원으로 활용하여 관광객을 유치하고 지역 사회 활성화에 기여



# 제 6 장

## 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안

제1절 지역활성화 투자 펀드  
추진방향

제2절 지역활성화 투자 펀드 활성화  
전략 마련

제3절 협력적 추진체계 구축

제4절 제도 개선



# 06 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안

## 제1절 지역활성화 투자 펀드 추진방향

### 1. 실질적인 지역개발이 가능하도록 규모의 경제 확보

#### □ 시대전환기 지역정책의 메가트렌드 변화

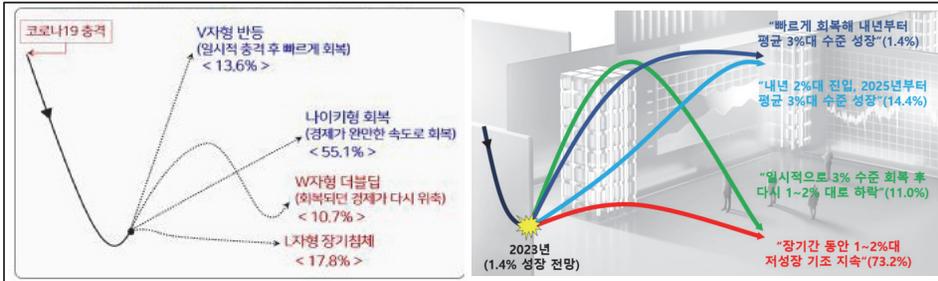
- 전후 '60~'70년대 우리나라는 신속한 경제부흥을 꾀하기 위하여 서울, 부산 등 성장거점을 먼저 성장시킨 후 이들 성장거점의 파급효과를 타 지역으로 전파시키는 방식으로 지역개발정책을 추진해 왔음
  - 저발전 국가는 통상 대규모의 투자 재원을 확보하는 것이 어렵기 때문에 한정된 자원으로 비교 우위가 있는 성장거점에 집중적으로 투자하여 최대의 효율성을 담보할 수 있도록 투자 결정을 하는 방식을 채택
  - 당시 우리나라도 성장거점 위주의 지역정책을 추진한 결과 국가경쟁력은 급속하게 상승했으나 지역격차 문제가 야기되면서 특히, 서울을 중심으로 한 '수도권' 일극집중현상이 상당히 심각해지고 있음
- '00년대 참여정부 이후 지역격차 문제를 완화하기 위한 지역균형발전정책을 꾸준히 추진해오고는 있지만 시대전환기 지역간 격차는 더욱더 심화되고 있는 상황
  - 수도권과 비수도권의 GRDP는 이미 '17년부터, '19년부터는 인구가 역전되었고, 대표적인 지방의 거점도시들도 쇠퇴하기 시작
- 신기술 변화와 디지털 전환의 가속화 등 4차 산업혁명 시대 도래로 산업의 소프트웨어 경쟁력이 중요해지면서 성장의 패러다임은 '기술' 중심에서 '인적자본' 중심으로 변환되기 시작
  - 일자리 부문도 이에 발맞추어 Big 3(미래차, 반도체, 바이오)산업, 이차전지, 디지털 헬스케어, 소프트웨어 및 정보서비스, 게임·문화산업 등의 고속런 일자리는 새롭게 끊임없이 생성되는 반면, 저속런 일자리는 훨씬 빠른 속도로 사라지는 현상이 발생

- 지식기반의 고속권 일자리는 서울을 비롯한 ‘수도권’ 지역을 중심으로 지속적으로 생성되고 있는 반면 ‘비수도권’ 지역에서는 신규 일자리는 별로 만들어지지 않고, 이들 지역의 근간이 되었던 기존 주력제조업의 쇠퇴로 중간 임금 이하의 지역 일자리는 점차 사라지고 있음
  - 이에 따라서 산업과 일자리를 중심으로 지역격차는 더 커지고, 청년인구의 지역유출이 심화되어 지역소멸을 가중시킬 수밖에 없는 구조적인 문제가 발생
    - 미국의 경우에도 미국의 ‘수퍼스타’ 지역이라 할 수 있는 보스턴, 샌프란시스코 베이, 시애틀 및 샌디에고 지역이 ‘05~’17년 미국의 혁신분야 성장의 약 90%를 차지하였고, ‘00~’20년 생산성이 낮은 지역과 중간 생산성을 가진 지역의 생산성이 가장 크게 하락하였음. 이들 수퍼스타 도시 지역은 기술허브(Techhub)로서, 숙련된 노동자들의 인력풀, 높은 수준의 혁신 인프라, 그리고 공급업체와 경쟁업체의 풍부한 생태계를 가지고 있음(이정환, 2023).

#### □ 정부의 한정된 자원과 지역의 혁신성 확보를 위한 공간 구축 여부 타진

- 최근 고물가, 고금리, 고환율의 3高 현상 속에서 전문가들은 국가의 경제부양력이 ‘21년보다 ‘24년에 더 저하될 것으로 전망을 하고 있어 단기적으로는 저성장 기조가 지속될 것으로 보여짐
  - 게다가 초고령사회가 도래하여 정부와 지자체의 사회복지예산이 급증하고 있는 상황 속에서 국가의 재정여력은 더욱 한정적이 될 가능성이 크고, 정부의 한정된 자원 하에서 인프라 시설을 신규로 건설하거나 낡은 인프라를 교체할 때 드는 비용 효율성 문제를 고민하지 않을 수 없음
- 그렇다고 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 지역개발사업을 추진하지 않을 수 없으니 지역정책의 트렌드는 혁신적인 공간으로의 변신을 꾀하되, 이를 추진하는 주체, 방향, 방식에 있어서 다층적으로 변화해야 하는 시기에 직면해 있음
  - 비수도권에서도 시장과 가까운 ‘공간’을 창조하고, 민간을 적극적으로 개입 시켜 추진 ‘주체’를 다양화하며, 장소간·부문간 융합을 통한 오픈형 방식으로 지역정책을 추진해 나갈 필요

그림 6-1 | 경제전문가들의 우리 경제 모습 전망



자료: 좌) 매일경제(2021.1.10.), 경총 “경제전문가들 올해 경제성장률 2.4% 전망...완만한 회복”  
 우) 대한경제(2023.12.12.), 경제전문가 10명중 7명꼴 “우리 경제 장기간 1~2%대 저성장”

□ 실질적인 지역개발이 가능하도록 투자 개념의 지역개발사업 추진

- 지역정책이 지향해야 하는 궁극적인 목표는 살기 좋고 균형 있는 지역을 만드는 것이지만 최근으로 올수록 그 지역 속에 살고 있는 ‘사람’에 포커스를 맞추는 경향이 있음
  - 즉 살기 좋은 지역은 그 속에서 살고 있는 지역주민들이 물질적으로, 그리고 정신적으로 만족하고 행복을 느낄 수 있는 지역을 만드는 것임
- 4차 산업혁명시대의 특성과 극심한 지방의 인구감소 문제에 직면해 있는 지금, 지역정책은 지역의 정주 환경 개선에만 매몰될 것이 아니라 규모의 경제를 누릴 수 있도록 클러스터화된 개발단위로 사업방식을 전환할 필요가 있는 상황
  - 국가와 지자체, 민간의 여러 추진주체가 참여하여 적극적인 방식으로 대규모의 집중화된 투자를 가능하도록 하여 투자를 통한 실질적인 지역개발을 가능하도록 해나갈 필요가 있음

2. 지방소멸대응기금과 연계한 지역균형발전에 기여

□ 지역경제 활성화 목적의 최초의 정책펀드 제도 도입

- '23년 7월, 관계부처는 합동으로 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」을 확정하고 8월에 후속조치를 마련하여 비수도권의 지속가능한 지역경제 활성화를 위한 최초의 정책펀드를 도입하여 운영하기 시작

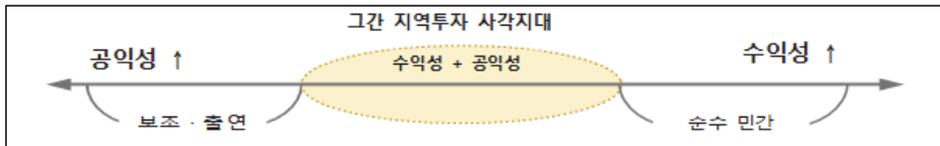
- 그간 재정의존도 높은 단발적·소규모 지역투자의 한계를 극복하고 민간 자본을 끌어들여 프로젝트 파이낸스(Project Finance, PF) 레버리지를 활용함으로써 지역·민간 주도의 지속가능한 대규모 프로젝트를 추진할 목적으로 도입하였음
  - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」을 근거로 혁신기업에 대한 투자와 자펀드 운용사를 육성하기 위해 2005년부터 조성·운영 중인 한국모태펀드와는 상이한 목적을 가지고 있음

○ 지역활성화 투자 펀드는 그동안 국고보조금, 지방소멸대응기금 등을 활용하여 꾸준히 지역투자를 추진해왔으나 관 주도의 지역개발 추진방식으로 단발적·소규모 투자 위주로 진행되어 지역경제 활성화 효과가 미미했다는 진단에서 출발 - ‘일자리’와 ‘사람’이 모이는 지속가능한 지역 활성화를 위하여 지역개발사업을 추진하는 방식에 있어서도 펀드 방식을 도입함으로써 지역개발 투자와 회수의 선순환 구조 창출

**□ 현재 다층적 수익성 검증을 통한 지역개발 프로젝트 추진 중**

- 현재 지역활성화 투자 펀드 제도는 순수 민간사업(수익성)과 보조·출연사업(공익성)의 사이에 있는 중간적인 사업을 프로젝트로 추진하도록 제시하고는 있으나, ‘펀드’의 특성상 ‘수익성’을 보다 중시하여 자펀드를 결성하고 있는 경향을 보이고 있음
  - 프로젝트의 성공가능성을 높이기 위하여 4 단계의 사업성 검증단계를 거치고 있는바, SPC 설립에 참여하는 건설사 및 운영사, 자펀드 투자심의위원회, 모펀드 운영위원회, 대주단에서 사업성을 검토하고, 개별 주체가 수익성 진단 하에서 프로젝트 참여 여부를 결정하도록 하고 있음

**| 그림 6-2 | 지역활성화 투자 펀드의 사업 영역**



자료: 관계부처 합동(2023.7.12), 「지역활성화 투자 펀드 운영방안」.

| 그림 6-3 | 지역활성화 투자 펀드의 다층적 사업성 검증 단계



○ 기획재정부를 중심으로 지역활성화 투자 펀드 제도를 도입한 목적은 다음과 같이 여러 이유가 있는 것으로 판단됨

- 첫째, 정부와 지자체의 한정된 자원 하에서 재정사업으로 소규모 사업을 추진하는 대신 민간자금을 함께 활용하여 레버리지 효과를 창출함으로써 비수도권에서도 충분한 규모의 프로젝트를 추진할 수 있도록 유도
  - 정부의 재정부담은 절감하고 부족한 자원은 민간자본으로 채워 인프라 갭(Infra Gap)을 해소할 수 있는 장점
- 둘째, 펀드형태를 통해 지역실정에 부합하고 수익을 창출할 수 있는 프로젝트에 투자하여 재정을 다시 회수하는 구조 창출
  - 투자 후 발생한 수익은 지역에 seed money로 재투자 될 수 있는 선순환 구조 창출
- 셋째, 여러 단계의 수익성 검증단계를 거쳐 사업성을 충분히 담보할 수 있는 프로젝트부터 추진함으로써 시의성을 확보
  - 여러 단계의 사업성 검증단계를 통과한 프로젝트라면 지역활성화 투자 펀드 제도가 도입되지 않았더라도 추진될 수 있는 사업이었으나, 이러한 제도를 도입함으로써 더 빠르게 추진이 가능하기 때문
- 넷째, 최근 고물가·고금리·고환율로 공사비가 상승하고 PF 시장이 위축되어 있는 바 정책금융을 통한 민간투자 활성화를 도모하고, 민간 중심의 혁신성장 도모
  - 그동안 기획재정부는 '94년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」을 처음으로 제정하고 현 「민간투자법」 하에서 민간 중심의 혁신성장을 지원하고 민자를 활성화하기 위한 민간투자사업을 지속적으로 추진해오고 있음. 그러나 '99년 도입되었던 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee,

MRG) 제도가 '09년에 전면적으로 폐지됨에 따라서 민간투자사업이 위축되면서 지속적으로 「민간투자사업 활성화 추진전략(2023.4)」을 마련하는 등 민간투자 사업을 활성화하는 과제를 발굴해오고 있음

- 비수도권 지역에 해당되면 프로젝트 규모에 제한이 없고 프로젝트 신청 가능 수에도 제한이 없어 전국적으로 수익성이 큰 사업 위주로 선정이 될 것이며, 수익성이 보장된다면 한 지역에서 여러 개의 프로젝트도 추진할 수 있는 구조
  - 이 경우 화폐적 투자가치, 즉 적격성(Value for Money, VFM)을 높여 지역 경제 활성화 효과가 충분히 창출될 수 있도록 대규모의 프로젝트를 발굴하는 것이 중요

#### □ 지방소멸에 대응할 수 있도록 수익성 기반 공익성 확보 프로젝트 함께 추진

- 정부의 지역활성화 투자 펀드는 '24년의 경우 지방소멸대응기금과 재정 및 산업은행이 각각 1,000억원씩 출자하여 총 3,000억원 규모의 모펀드를 조성하였음
  - '22년부터 연 1조원 규모로 10년 간 「지방분권균형발전법」에 의거 지정된 89곳의 인구감소지역에 지원되고 있는 지방소멸대응기금 광역계정(2,500억원 규모) 중에서 1,000억원이 출자되었지만 지역활성화 투자 펀드의 경우 인구감소지역만이 대상이 되는 것은 아님
    - 실제 지역활성화 투자 펀드 1호 프로젝트는 충북 단양군 관광복합단지 조성사업과 경북 구미시 노후산단 기숙사 건립사업이 선정되었으나 경북 구미시의 경우 인구감소지역에 해당되지 않음
- 또한 이미 「민간투자법」 하에서 추진되어져 오고 있는 민간제안사업을 살펴보면 민간의 창의·효율을 적극 활용할 수 있는 장점이 존재하지만 수익성 위주의 사업 발굴, 정부 상위계획과의 상충 등의 문제점이 끊임없이 제기되고 있음 (한명주 외, 2023)
  - 민간투자제도 초기 단계에서는 정부가 주도적으로 사업을 발굴하고 민간이 참여하는 정부고시 형태 위주로 사업이 추진되었으나, '98년 민간제안제도가 도입된 이후 민간제안으로 추진되는 사업이 주를 이루고 있음
- 지역활성화 투자 펀드는 지방소멸대응기금과 정부재정을 민간투자시장에 지분투자방식으로 직접적으로 개입하는 것을 의미

- 인프라갭 해소 및 예산의 효율적 활용을 위한 민간투자 활성화가 필요는 하지만 사업성이나 적정성 검토에 앞서 지역의 발전계획과의 일관성 등 정책방향 검토가 면밀히 선행될 필요가 있음
- 지방소멸대응기금이 출자되고 있기 때문에 지역 주도의 지방소멸대응 사업 추진을 위한 재정지원이라는 기금의 목적 하에서 지역에서 지속가능한 수익을 어느 정도 창출할 수 있으면서도 기본적으로는 공익성이 있는 사업을 추진할 때 특혜 논란을 방지할 수 있음

### 3. 협치를 통한 지역활성화 투자 펀드 제도 안착

#### □ 지자체와 민간이 협력하여 공공서비스를 생산하고 전달하는 협치 활성화

- 민관협력(Public-Private Partnerships, PPP)은 정부와 민간, 주민이 모두 협력하여 공공서비스를 생산하고 전달하는 협치(governance)의 한 방식으로써, 공공과 민간 간의 협정을 말함
  - 종전의 정부 중심의 공공서비스 공급방식에서 벗어나 공공과 민간이 파트너십(partnership)을 형성할 수 있게 하여 공공서비스 전달체계 속에서 민간 자원을 끌어들이 수 있는 가능성을 제공
- 또한 지자체가 민간과 협력하여 공공서비스를 함께 생산하고 전달하게 되면 전통적인 정부의 직접 서비스에 비해서 품질이 개선되므로 전반적으로 효율성이 증대되는 효과를 가져옴
  - 성공적인 PPP를 수행하기 위해서 공공과 민간은 파트너로서 공통의 목표를 공유해야 하고, 공공은 입찰 및 공급 단계에서 충분한 경쟁을 통해 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 민간에 위험을 이전하여 최소의 비용으로 위험을 관리할 수 있도록 하는 것이 중요
  - 공공부문 스스로가 민간부문을 신뢰할 수 있는 파트너로 인정하기 위해서는 법률적인 제도 하에서 구체적이고 명백한 정책들을 마련하고 있어야 하며, 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추고 관리 역량이 있어야 함(OECD, 2008)
- 지방의 자율성을 바탕으로 지방자치단체가 민간과 협업하여 지역투자를 추진함으로써 민간의 창의성 공유·습득 가능

- 펀드운용의 전문성과 노하우를 갖춘 전문운용기관 선정, 자펀드 운용사 (GP) 양성 등 민간 인재양성 병행, 민간과의 네트워크 강화 등
- 중앙과 지방의 민관협력 중심의 지역개발 패러다임 전환
  - 공공과 민간의 상생발전을 통한 수익창출 및 비수도권 지역경제 활성화 기여
- 중앙은 분권형 민간투자 활성화를 위한 지원 확대
  - 지역경제 활성화를 위한 펀드 방식의 지역투자를 활성화하기 위하여 시·도를 중심으로 한 지역투자에서도 민간투자 중심으로 전환 도모
    - 일자리와 사람이 모이는 지속가능한 지역발전을 위해서는 근본적으로 지방이 주도하여 지역투자의 패러다임을 전환할 필요
    - 시도가 지방비를 재정자금으로 단발적이고 소규모 사업을 추진하는 대신 민간자금을 활용하여 레버리지를 활용함으로써 지역경제 파급효과가 큰 충분한 프로젝트를 추진할 수 있도록 행정안전부가 지원할 필요
  - 비수도권 지역의 특수성 반영하여 시도가 지역개발사업을 추진할 때에도 민간 투자 중심으로 전환
    - 민간의 창의성을 적극 활용하여 지역개발사업에 대한 지방자치단체의 역량을 강화하고 분권형 민간투자 활성화 기여
    - 중앙부처의 협업체계, 중앙-지방의 협업체계, 민·관의 협업체계를 강화하여 지역활성화 투자 펀드의 성공적인 안착에 기여

| 그림 6-4 | 지역활성화 투자 펀드 추진방향



## 제2절 지역활성화 투자 펀드 활성화 전략 마련

### 1. 비수도권 지역에 적합한 다양한 프로젝트 발굴

#### □ 지자체는 수익보다 위험(Risk)에 더 민감

- 현재 지역활성화 투자 펀드 사업의 프로젝트는 Negative 방식으로 펀드 취지와 공익성 등을 저해하지 않는 범위 내에서 자치단체가 자유롭게 선정 가능함
  - 프로젝트 대상에 제외되는 사업은 수도권(서울, 경기, 인천) 소재 사업, 사행성 도박(카지노, 도박 등)시설이거나 유흥주점 시설 사업, 위험물 저장·취급시설 포함사업이거나 주민 혐오시설 포함 사업, 상업시설·공동주택·업무시설(오피스텔 등)·지식산업센터 등에 대한 분양·매각 매출 합계가 총 사업비의 50% 이상인 단순 분양형 사업<sup>37)</sup>, 그리고 이미 준공된 사업 중 부실화 가능성이 높은 경우<sup>38)</sup>에 한해서만 제외됨
- 그러나 지방자치단체는 특성상 수익성보다는 위험(Risk)에 더 민감한 경향이 있기 때문에 총사업비 대비 1~3% 내외로 지방의 출자비중이 작더라도 지자체는 출자하는 사업에 대해서 특혜 시비가 없어야 함
  - 모펀드의 자펀드 출자, 자펀드 결성, SPC 설립, PF 대출 등 여러 단계에서 수익성을 기반으로 사업을 선정하되 지자체가 SPC에 참여하여 지역의 일자리 창출과 세수 증가, 인구유입, 지역상권 활성화 등 지역경제 활성화 효과가 큰 프로젝트를 발굴하도록 유도해 나가야 함
  - 지자체가 지역실정에 부합하면서도 공익성과 수익성의 균형 하에서 적합한 기준에 의해 투자를 결정하고, 민간의 자금을 활용하여 사업 적격성(VFM)을 극대화할 수 있도록 해야 함

37) 단, 분양수익이 문화, 체육, 예술, 복지 등 공공시설 개발재원으로 활용시 예외 적용됨

38) 최근 2년간 연간 운영이익이 연간 이자비용의 1.3배 미만 등

### □ 중대규모 융복합 프로젝트 추진 유도

- 최근 민간투자 활성화 추진전략(2024.3)에서는 기존에는 도로, 철도 등 교통 중심으로 대상시설을 민자로 추진해 왔으나 민간투자사업 실적이 전반적으로 저조하여 민간투자사업의 대상시설을 산업, 생활, 노후시설 등으로 다양화하는 시도를 하고 있음
  - 산업 인프라(산단완충 저류시설, 환경복합시설 등), 생활 인프라(디지털 박물관 등), 노후 인프라(노후상수도 개량, 노후 공공청사 개발 등), 교통인프라(도로·철도분야) 등
  - 서울시 회현동 행정복합타운 개발사업과 같이 어린이집, 도서관 등을 소규모 복합개발방식으로 추진하는 행정복합타운, 환경복합시설 등 신유형 민자 대상시설을 적극적으로 발굴

표 6-1 | 2022년 민간투자사업 대상시설

구분	주요 내용
산업 인프라	산업경쟁력 제고를 위해 신산업 기반시설 및 산업인프라의 디지털화·친환경화 등 시설고도화 사업 민자추진 검토
생활 인프라	복지·문화·체육 시설 중 수익자 부담원칙 적용이 가능한 생활 인프라에 대한 민자 추진방안 검토
노후 인프라	기존 사회기반시설 중 노후화로 인해 성능 개선, 시설 안전성 강화 등이 필요한 대상시설 발굴 확대
교통 인프라	수도권 교통 혼잡 완화 등 기존 중장기 도로·철도 교통계획의 차질 없는 이행을 적극 지원

자료: 기획재정부(2022), 「민간투자사업 기본계획」, 기획재정부공고 제2022-123호.

- 이러한 신유형 외에도 민간투자사업을 활성화하기 위하여 신성장 4.0 등 미래 산업과 밀접한 연관이 있는 시설 구축 사업에 대해서도 민자 추진 가능성을 선제적으로 검토하고 있음
  - ITS 사업과 버티포트 구축, 스마트 물류센터, 바이오 클러스터 및 관광 클러스터, 반도체 기반시설 등을 검토가능한 사업유형으로 예시

| 표 6-2 | 신성장 4.0 전략 중 민자 추진 검토가능 사업유형 예시

사업명	주요 내용
C-ITS 구축	차량-차량, 차량-인프라 간 통신으로 교통상황과 사고정보를 실시간 공유
UAM 버티포트 구축	비행택시 등 도심내 연계 교통을 위한 이착륙장, 충전장비 등 구축
스마트 물류센터	육·해상 물류 인프라를 스마트 물류시설(로봇, IoT 센서, AI 등)로 전환
반도체 대규모 투자 지원	반도체 경쟁력 확보를 위해 기반시설 구축 지원
한국판 보스턴 바이오 클러스터	바이오 창업기업 지원을 위한 사무실, 실험실 등 기반시설 구축
관광 클러스터 구축	마리나·쇼핑 등 해양레저관광도시 개발

자료: 관계부처 합동(2023.4.6.), 「'23년 민간투자사업 활성화 추진전략」.

- 따라서 지역활성화 투자 펀드 사업 역시 융복합 개발방식을 활용하여 적정 수익을 확보하고 지방재정을 절감할 수 있도록 중소규모 이상의 대규모 사업으로의 기획을 장려하고, 주민소득 증가, 일자리 창출, 인구유입 등 현재 비수도권이 처한 지역의 문제를 해결하는 사업 중심으로 프로젝트를 추진해 나갈 필요가 있음
  - 관광객 증가를 도모하는 미니 관광단지, 청년인구 유치를 위한 복합 기숙사, 주민소득 창출하는 스마트팜 등 융복합 단지 개발 위주

#### □ 중앙과 지자체가 함께 비수도권의 수익을 창출할 수 있는 다양한 사업 발굴

- 지역활성화 투자 펀드는 지방자치단체가 지역개발을 위하여 필요한 사업을 민간과 함께 추진하는 제도이고, 테스트베드 사업이라고도 할 수 있으므로 「민간투자사업 기본계획」과 같이 사업유형이나 대상시설을 명시할 필요는 없음
  - ‘펀드’는 기본적으로 ‘수익성’이 담보되어야 하지만 지역활성화 투자 펀드의 경우 ‘공익성’까지 담보되어야 해서 지자체가 사업을 발굴하는데 더 큰 어려움이 있으므로 현재 가이드라인과 같이 Negative 방식으로 추진해 나갈
  - 다만, 비수도권 지역에 적합한 사업을 발굴하고, 해당 융복합 개발사업이 지역 내에서 일자리를 창출하고 소득을 증대시키며 새로운 산업을 발전시켜 지속가능한 지역투자의 선순환 구조가 만들어지도록 중앙과 지자체가 함께 사업유형을 적극적으로 발굴해나갈 필요는 있음

【표 6-3】 지역활성화 투자 펀드 가이드라인(안)

유형	기준	비고
1유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>수익성이 0 이상이고, 공공성을 확보할 수 있는 수익성 기반 공익형 사업</li> <li>→ 지방소멸대응기금 출자분으로 한정</li> </ul>	지역을 차등하여 인구감소지역을 대상으로 추진하는 방안 고려
2유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>수익성이 최소한 기준금리 이상 확보 가능한 공공성 기반 수익형 사업</li> <li>→ 재정 및 산업은행 출자분으로 추진</li> </ul>	비수도권 전체를 대상으로 추진

【그림 6-5】 지역활성화 투자 펀드 프로젝트의 공익성과 수익성의 균형



○ 제5장에서 국내외 사례분석 결과 비수도권 지역의 특성을 감안하여 고려할 수 있는 융복합 개발사업으로는 먼저 단양군과 구미시 사례와 같이 레저·관광복합 단지나 산업단지 관련 사업을 고려해 볼 수 있으며, 해외 사례에서처럼 스마트 농업 및 스마트팜 단지와 신재생 에너지·친환경 분야, 의료기기 및 디지털 헬스케어 분야 그리고 수익성이 높은 물류센터 등을 추진할 수 있을 것으로 판단됨 - 경기연구원(한명주 외, 2023)은 도로사업과 결합가능하고 사업성이 양호한 지역개발사업으로 데이터센터 사업, 물류센터 사업, 케이블카 사업, 환경사업, 산업단지 사업 등으로 제시하고 있음

- 도로사업과 상대적으로 사업성이 양호한 사업을 복합개발 대상으로 결합하되 복합개발 전체적으로 사업의 규모가 클수록 투자 수익률이 증가하며 보다 개선된 사업성을 실현할 수 있다고 함(경기연구원, 2023)

- 이에 복합관광리조트 및 레저단지, 에너지 융복합 클러스터, 친환경 에너지산업 시설(청정수소 등), 혁신적인 바이오산업단지, 데이터 도시첨단산업단지, 복합 스마트팜 단지, 혁신캠퍼스 등을 고려할 수 있을 것임
  - 2030년 폐기물 직매립이 금지됨에 따라서 소각장 용량을 증대시키는 환경 시설 건립사업 등은 「민간투자법」에 근거한 민자투자사업으로 추진되고 있는 경향이 크기 때문에 제외 가능

【표 6-4】 지역활성화 투자 펀드로 추진가능한 프로젝트 유형(안)

구분	주요 내용
관광·레저형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계인구 증가를 통한 관광객 증대 프로젝트</li> <li>• 관광객 증대를 통한 지역주민의 소득증대에 기여</li> <li>• 예시) 복합관광리조트, 미니레저단지 등</li> </ul>
스마트 농업형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업·농촌 구조개혁 및 시스템 혁신과 관련되는 프로젝트</li> <li>• 돈 되는 농업, 청년농 유입, 농가의 생산성 향상 등을 통한 지역활성화에 기여</li> <li>• 예시) 복합 스마트팜 단지 등</li> </ul>
친환경·신재생 에너지형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 에너지 효율을 높이고 신재생 에너지와 관련된 신산업 발굴 프로젝트</li> <li>• 지역주민에 깨끗한 에너지를 공급하고 기후변화 대응에 기여</li> <li>• 예시) 에너지 융복합 클러스터, 청정수소 에너지 산업단지, 신재생에너지 단지 등</li> </ul>
혁신산업단지형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업경쟁력 제고를 위한 디지털·신산업·물류 기반시설 조성 프로젝트</li> <li>• 지역산업 경쟁력 확보 및 지역의 일자리 창출에 기여</li> <li>• 예시) 데이터센터 사업, 스마트 물류센터 건립사업, 바이오 산업단지 등</li> </ul>
의료·헬스케어형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초고령화 시대에 대응하는 헬스케어 프로젝트</li> <li>• 의료기술 첨단화를 통한 주민의 의료복지 확대에 기여</li> <li>• 예시) 디지털 헬스케어 단지 조성 등</li> </ul>

## 2. 지자체 민간투자 활성화 로드맵 수립

### □ 지자체 민자유치 사전 준비와 구체적인 정책들 필요

- 민관협력이 원활하게 이루어지기 위해서는 다음의 7가지 조건이 충족되어야 함

(강문수, 2011)

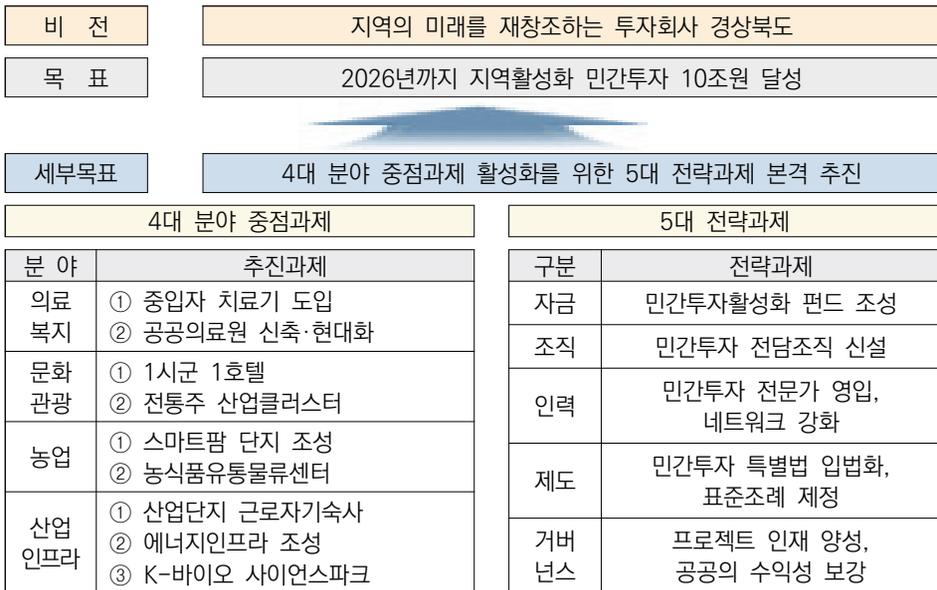
- 첫째, 정부 부문을 대표하는 1개 이상 기관과 비영리 및 영리 부문을 대표하는 1개 이상 주체가 참여하고, 둘째, 공적 업무에서 효율적 민관 협력이 이루어지기 위해서는 공동의 과제가 수행되어야 하는데, 이 과정에서 특히 상호 주체 간 협정이나 계약에 근거하여 명확한 업무 분장이 이루어져야 하며, 셋째, 민관 협력은 상호 편익이 발생할 수 있어야 함 넷째, 민관의 협력은 일시적 활동에 그치지보다는 지속적으로 공동 활동이 이루어질 수 있도록 구조화 되어야 하며, 다섯째, 서로 다른 영역의 주체들이 협업을 추진할 때, 자원의 공유에 기반한 공동활동이 필요함 여섯째, 활동과 협업을 통해 이루어진 결과물은 영리적이기보다는 비영리적인 것이어야 하고, 결과에 대한 책임을 함께 공유하는 것이 중요 일곱째, 민관협력의 지속가능성을 증진시키기 위해서는 서로 다른 특성을 갖고 있는 주체들 사이에 공동의 목적의식과 협력의 중요성에 대한 인식 제고가 필수임

- 지방자치단체가 민관협력(Public-Private Partnerships, PPP) 과정에 개입하기 위해서는 법적인 기반 하에서 구체적인 정책들을 사전에 마련해두고 있어야 함
  - 공공부문 스스로가 민간부문을 신뢰할 수 있는 파트너로 인정하기 위해서는 법률적인 제도 하에서 구체적이고 명백한 정책들을 마련하고 있어야 하며, 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추고 관리 역량이 있어야 함(OECD, 2008)
- 민관협력(PPP) 방식의 지역개발사업을 추진할 때 관련된 위험을 인지하고, 관리하며 평가하는 지침이 필요하며, 위험의 관리나 배분에 있어서도 중앙정부와 지방자치단체의 정책적인 방향 수립 하에서 위험별로 정부의 지원원칙이 있어야 함
  - 지역개발사업에서도 사업의 유형에 따라서 위험 정도가 다르며, 사업의 운영 기간에 따라서 기간이 길어질수록 투자위험과 운영위험이 동시에 증가하고 금융조달비용이 증대되기 때문
- 민자유치를 위해 시행사, 시공사 등 시장참여자들의 관심을 유도하는 투자설명회(IR)를 개최 등을 사전적으로 충분하게 거칠 필요도 있음
  - 자산운용사, 기관투자자 등 투자기관들의 지자체 사업 참여 유도

□ 지자체 민간투자 활성화 전략 마련

- 지방자치단체가 민관협력(PPP) 방식의 지역개발사업을 추진하기 위해서는 목적이 분명해야 하고, 비전과 추진전략이 선제적으로 마련되어 있어야 함
  - 비수도권의 지역경제 활성화에 기여하고, 공공과 민간의 상생발전을 통한 수익창출을 위해 주민의 생활 영역에서 복합적으로 사업을 추진할 수 있도록 프로젝트를 발굴
- 지역활성화 투자 펀드 프로젝트는 지방자치단체가 먼저 기획하여 민간에 제안할수도 있고, 민간의 제안에 대해서 지자체가 검토하여 함께 추진할 수도 있기 때문에 시도의 여건에 부합하는 유형을 선정하면 될 것임
  - 다만, 공공성과 수익성을 동시에 확보할 수 있는 프로젝트를 발굴하고, 사업 추진을 위한 부지확보 여부, 투자자에 대한 담보, 프로젝트 기획 및 전문성 확보를 위한 사항 등 프로젝트 추진시 검토되어야 하는 사항들을 체크리스트로 확인 필요하고, 장기적으로 추진해야 하는 지자체 차원에서의 로드맵 수립 필요

〈그림 6-6〉 경상북도 민간투자 활성화 전략(예시)



자료: 경상북도 내부자료

- 프로젝트 발굴 단계에서는 공익성과 수익성의 확보 여부, 민간 참여의 매력도 확보 여부, 민간투자 사업의 적합성, 사업 시행자 확보 여부, 프로젝트의 규모, 실행력 검증 등을 체크할 수 있도록 단계를 구성
  - 프로젝트 진행 단계에서는 사업을 추진하기 위한 부지나 인허가 가능 여부, 투입자금을 최소화하고 민간의 수익성을 보장하기 위한 방안이 있는지 여부, 자산운용사 매칭 가능 여부, PF를 일으키기 위한 조건이 되는지 담보나 보증 주체 유무 등을 따져보도록 해야 함

**표 6-5 | 프로젝트 추진시 체크리스트(안)**

구분	검토사항
프로젝트 발굴단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익성 확보 여부(지자체가 출자할 공익적 가치가 있는가 여부)</li> <li>• 수익성 보장 여부</li> <li>• 민관협력 가능성 확보 여부</li> <li>• 민간참여 매력도 여부</li> <li>• 민간투자 사업 적합성</li> <li>• 사업시행자 확보 여부 및 책임기업 확보 여부</li> <li>• 프로젝트 적정 규모 확보 여부(중대규모 융복합 프로젝트 구성 여부)</li> <li>• 민간의 실행력 및 역량 검증</li> </ul>
프로젝트 진행단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업추진을 위한 부지 확보 여부</li> <li>• 인허가 가능 여부</li> <li>• SPC 설립 가능 여부</li> <li>• 투입자금 최소화로 수익성 증대가 가능하도록 재정 설계 가능한지 여부</li> <li>• 역량있는 자산운용사 매칭 가능 여부(금융구조 설계)</li> <li>• PF 가능 여부(담보, 보증 등)</li> <li>• 구체적인 수익성 보장 방안 여부</li> </ul>

### 3. 민간 지원을 위한 one-stop 절차 마련

#### □ 민관을 유인하기 위한 추진절차 간소화

- 여태까지 우리나라는 대부분의 지역개발사업은 시장보다는 관 주도로 추진되어져 왔음
  - 민간은 지자체의 사업기획 경험 부족이나 지방사업 특유의 각종 리스크 때문에 지역투자에 소극적인 것이 현실

- 게다가 지역개발사업을 추진하려면 예비타당성조사, 지방재정 투자심사, 각종 인·허가 등 증양 및 지자체의 규제와 절차가 복잡
- 특히 수요가 부진한 비수도권에서 지역활성화 투자 펀드에 민간 부문의 참여를 활성화하기 위해서는 투명한 정보공개<sup>39)</sup>와 추진절차의 간소화가 필요함
  - 현행 자통법과 지역활성화 투자 펀드 제도 하에서 프로젝트 펀드 사업 제안, 선정, 평가 등 관련된 시간과 비용의 절감이 가능한 수준에서 최대한 절차를 간소화할 필요

#### □ 민간의 적극적 투자를 위한 인센티브 강화

- 현재 지역활성화 투자 펀드는 민간의 참여를 촉진하기 위하여 여러 유인체계를 운용 중임
  - 조성된 모펀드 자금은 자펀드에 후순위로 출자하여 민간의 투자 리스크를 최우선으로 분담하고 있으며, 프로젝트의 PF 대출에 특례보증을 제공하여 보다 낮은 금리로 대규모 자금을 조달할 수 있도록 하고 있음
- 민간 부문의 펀드 출자를 활성화하고 적극적인 투자를 늘리기 위해서는 각종 규제 개선 및 절차 간소화와 함께 지자체가 민간에 대해서 할 수 있는 적절한 인센티브 강화조치도 함께 마련 필요
  - 현재와 같은 고금리 상황 속에서는 투자자본의 회수가 불투명하여 사업의 불확실성이 높기 때문에 민간의 참여를 독려할 수 있도록 자치단체 차원에서 기반시설 지원 등 리스크를 분담할 수 있는 조치를 적극적으로 발굴
  - 복합관광리조트 등 융복합 시설을 건립한 후에는 일정기간 동안 일부 시설을 지자체가 이용하거나 임대하는 등 수요를 확보할 수 있도록 하여 민간의 안정적인 수익 흐름에 기여하는 방식 개발
- 비수도권의 특성을 감안할 때 지금과 같은 고금리 상황으로 투자자본의 회수가 불투명하여 사업의 불확실성이 높은 여건 속에서 민간 부문의 참여를 활성화하고 프로젝트 사업의 경쟁을 제고하기 위해서는 금융조달이 가능하도록 금리수준을 인하하는 등의 조치도 필요

39) 한국개발연구원(2017)의 「민간투자사업 성과평가 및 인식도 조사」에서 민자사업의 투명성에 대한 응답 결과 82%가 사업추진이 투명하게 이루어지지 않는다고 응답함.

- 민투법 하 민간투자사업의 경우 협약수익률에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중의 하나가 금융조달금리 수준으로 금융시장금리가 인하되면 민간의 경쟁이 촉진되므로 현행 우리나라는 산업기반신용보증기금 설립을 통해 민투사업 시행자의 금융조달비용 위험을 경감시켜 주고 있음

#### 4. 지역활성화 투자 펀드 제도 정책홍보 강화

##### □ 성과확산을 위한 정책홍보 강화 및 포상

- 지역활성화 투자 펀드를 활성화 하기 위해서는 비수도권 지역을 대상으로 권역 별로 구분하여 지자체와 민간 등과 함께 정책홍보, 포상 등 정책홍보를 강화할 필요성이 있음
  - 지역투자에 있어서 지역활성화 투자 펀드의 필요성, 펀드방식의 중요성, 의의와 기대효과 등을 충분히 설명하고, 지자체가 이를 반영하여 민관협력 로드맵 수립, 민관협력사업 추진 등을 할 수 있도록 유도
- ‘펀드’는 통상자펀드 운용사에서 투자대상을 찾고 나서 모펀드 운용사에 출자를 신청하지만 지역활성화 투자 펀드는 지방자치단체가 사업을 먼저 개발·기획하고 반대로 자산운용사를 찾아야 하는 시스템이어서 지자체의 참여가 무엇보다 중요
  - 행정안전부를 중심으로 대한민국 행정 홍보대전 명품정책 발표대회 등을 통해서 시상 및 포상을 강화하는 안을 고려해 볼 수도 있음

##### □ 부단체장 회의 등 중앙-지방의 네트워킹 강화

- 또한 행정안전부는 비수도권의 14개 시도 부단체장 회의, 기조실장 회의, 워크숍 등을 적극적으로 활용하여 네트워킹을 강화하고 정책을 홍보

### 제3절 협력적 추진체계 구축

#### 1. 중앙부처간 협업체계 강화

##### □ 필요성

- 정부는 지역활성화 투자 펀드를 추진하기 위하여 기획재정부 예산실 산하에 지역활성화 투자 TF를 설치하였음
  - 기획재정부 지역활성화투자팀(팀장 1, 사무관 1, 파견 2)은 금융위원회 산업금융과와 산업은행 및 금융전문가들과 함께 지역활성화 투자 펀드에 관한 세부적인 제도를 설계하고, 금융계, 산업계, 지자체 등 시장참여자 홍보 및 이해도 제고 등을 주도적으로 추진하고 있음
  - 지역활성화투자팀은 자산운용사, 기관투자자, 은행·증권사, 건설사, 시행사, 민간기업(SI), 지자체 등을 대상으로 투자설명회(IR) 개최(기획재정부 보도자료, 2023.9.22.)하였고, 산업은행과 함께 「지역활성화 투자 펀드 업무안내서(2024)」를 마련함
    - 재정과 금융이 협력하여 효율적으로 지역을 개발하고, 시장 참여자가 사업성 평가에 주도적인 역할을 한다는 점에서 큰 차별성이 있으며, 금융부문에서는 새로운 수익기반을 확보하여 수익을 다변화할 수 있음을 강조
- 지역활성화 투자 펀드에 대한 출자근거와 출자대상은 행정안전부 법률인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제44조의2(지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자)와 지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항의 출자대상 범위에 관한 고시에 근거하고 있음
  - 지역활성화 투자 TF를 중심으로 초기 펀드 제도를 설계하고 지역활성화 투자 펀드 제도의 이니셔티브를 추진하고는 있으나 기획재정부는 재정 및 예산을 총괄하는 부서로서 사업을 추진하는 부서는 아니기 때문에 장기적으로는 행정안전부 등 소관부처와의 협업체계를 마련해 나갈 필요가 있음

## □ 기재부와 행안부의 협업 및 정책소통 강화

- 이를 위해서는 지방소멸대응기금을 출자하고, 관련 법률과 고시의 주무부서인 행정안전부가 지방소멸대응기금을 지원하는 '31년까지 장기적으로 지자체가 펀드 방식의 지역개발사업을 추진할 때 방향과 전략을 수립하고 지자체를 제도적으로 지원하는 역할을 할 수 있어야 함
  - 행정안전부는 지자체가 지방비를 재정자금으로 단발적이고 소규모 사업을 추진하는 대신 민간자금을 더하여 레버리지를 활용함으로써 지역경제 파급 효과가 큰 충분한 프로젝트를 추진하도록 독려하고, 지자체가 민간투자 중심으로 전환할 수 있도록 행정안전부가 제도적으로 지원
- 단기적으로는 기획재정부가 비수도권 지역의 지역활성화라는 정책목적을 달성하기 위하여 펀드 제도를 효율적으로 설계하고, 충분한 규모의 모펀드를 조성하는 등의 역할을 담당하고, 행정안전부는 실제 프로젝트를 기획하고 펀드를 활용할 지자체가 적극적으로 정책을 반영하고 관련한 효율적인 추진체계를 구축할 수 있도록 유도
  - 현재 고금리, PF 시장 위축 등의 상황을 감안하여 기획재정부와 행정안전부, 지자체 등이 모두 함께 여러 가지 제도적인 추가 지원방안 모색을 통해 민간 참여를 활성화할 수 있는 전략 마련
  - 지역활성화 투자 펀드 제도로 설립되는 SPC는 기본적으로 법적 책임이 전혀 없기 때문에 SPC의 실행력을 제어하는 규약 등을 지자체가 담보할 필요가 있고 이를 위해서는 현재 기획재정부의 지역활성화 투자 TF에 행정안전부가 함께 적극적으로 참여할 필요가 있음
- 비수도권 지역의 여건에 대한 이해도가 높은 행정안전부는 지자체가 대규모 융복합 프로젝트 발굴·설계하는 프로세스를 지원하는 역할도 지원할 필요도 있음
  - 지자체가 민간과 함께 수익성 있는 대규모 융복합 프로젝트를 직접 발굴·설계할 수 있도록 지원
    - (산업부) 산업펀드 (중기부) 모태펀드 (농림부, 해수부) 농림수산펀드 등 특정 부처에 해당하는 펀드를 조성하게 되면 해당부처 소관업무의 한계에 따라서 지자체가 융복합 프로젝트를 추진하기가 어려운 한계가 있음

- 지역투자에 있어서 지역활성화 투자 펀드의 필요성, 펀드 방식의 중요성, 의의와 기대효과 등 지자체 정책 반영을 유도

| 표 6-6 | 지자체와 민간을 지원하기 위한 부처별 역할 분담(안)

구분	역할
기획재정부 (지역활성화 투자팀)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역활성화 투자 펀드 제도 설계</li> <li>• 지역활성화 투자 TF 구성(기재부, 금융위, 행안부, 산업은행 파견, 금융전문가 등)</li> <li>• 모펀드 조성(적정 규모를 선정한 펀드 출자)</li> </ul>
행정안전부 (균형발전제도과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행안부 내부 TF 구성(부단체장 회의, 기조실장 회의, 워크숍 및 간담회 개최 등을 통한 지자체 의견수렴 및 관심 제고)</li> <li>• 모펀드 출자(지방소멸대응기금)</li> <li>• 제도 개선(지역 차등, PF 인센티브 제공, 지방재정 투자심사제도 개선 등)</li> <li>• 지자체 지원(투자설명회, 상담, 컨설팅, 세미나, 교육 등)</li> <li>• 지역활성화 투자 펀드 제도 정책 홍보 및 포상</li> </ul>

#### □ 행정안전부의 지역활성화 투자 펀드에서 지자체를 지원하는 역할 증대

- 현재 지역활성화 투자 펀드는 기획재정부와 금융위원회가 주관하여 한국산업은행이나 주택도시보증공사 등 정책금융기관과 자산운용사나 기관투자자 및 은행·증권사 등 금융계 중심으로 수익성을 담보할 수 있도록 제도를 설계하여 프로젝트의 성공가능성이 높아지는 장점은 가지고 있음
  - 프로젝트 규모에 제한이 없고, 다층적인 사업성 검증 프로세스 마련, 특례 보증 상품 지원, 투자심사 절차 면제 등으로 프로젝트의 성공가능성 제고
  - 그러나 민간금융 PF를 진행하는 과정에서 담보물 확보, 보증(확약)조건, 수익성 보장방안이 엄격히 적용되어 전국적인 대규모 사업 위주로만 추진될 수 밖에 없어 지역에서는 우선순위가 낮아지고 반드시 필요한 프로젝트를 추진하는데 한계가 있다는 지적이 나오고 있음
- 이는 기획재정부 지역활성화투자 TF가 산업은행 담당자 및 금융전문가 중심으로 구성되어 있어 지방의 건의사항이나 애로사항을 청취하여 반영하기가 다소 어려운 구조로 추진 중이기 때문

- 지역의 애로사항과 건의사항을 지속적으로 청취하고, 각기 다른 여건을 최대한 반영하여 실질적으로 지자체가 창의적이고 수익성 있는 대규모 사업을 추진할 수 있도록 지역에 대한 이해도가 높은 행정안전부의 추가적인 지원이 필요해 보임
  - 중소벤처기업부에서 운영하고 있는 한국모태펀드 역시 혁신기업에 투자되고는 있지만 막상 지역에서는 체감도가 떨어진다는 지적도 있어 중앙부처 중심의 정책금융 운영시 지역의 애로사항 및 건의사항을 충분히 수렴할 필요성이 증대
- 행정안전부는 비수도권의 14개 시도 부단체장 회의, 기초실장 회의, 워크숍 등을 개최하여 지자체의 애로사항을 충분히 청취하고, 건의사항을 반영하여 제도를 개선할 수 있도록 해야 함
  - 행정안전부 균형발전제도과를 중심으로 행안부 내부 TF 구성을 고려해 볼 수도 있음
  - 지방소멸대응기금이 출자되고 있으므로 이에 대해서는 지역차등이나 비수도권의 상황을 고려하여 PF 인센티브 등 여러 가지 제도적인 추가 지원방안 모색에도 역할
- 또한 행정안전부는 권역별로 지자체와 민간 등과 함께 정책홍보, 포상 등 지역 활성화 투자 펀드에 대한 정책홍보를 강화해 나가야 함
  - 지방자치단체에 대한 공무원 교육과 정책 홍보 등은 행정안전부에서 주도적으로 추진하되, 프로젝트 발굴 및 선정과 관련해서는 민간에서 추진할 수 있도록 기업교육을 지자체가 담당하는 등 행정안전부와 지자체의 교육 및 인재양성 역할분담도 필요

## 2. 중앙-지자체의 협력체계 구성

### □ 필요성

- ‘펀드’는 통상적으로 자펀드 운용사에서 투자대상을 먼저 찾고 모펀드 운용사에 출자를 신청하는 프로세스로 진행되나, 현재 지역활성화 펀드 시장은 미성숙해

있어 지방자치단체가 사업을 먼저 개발·기획하고 반대로 자산운용사를 찾아야 하는 시스템으로 추진되고 있어 지자체의 역할이 매우 중요한 것이 현실임

- 그러나 지자체 관점에서는 지역활성화 투자 펀드 제도 역시 제도 자체가 너무 어렵고, 절차는 복잡하며, 법률 및 회계·금융 등 관련 전문가 섭외의 어려움, 사업 추진 지자체별 역량의 차이 등으로 프로젝트 사업을 발굴하는 데서부터 어려움이 발생하고 자산운용사를 찾지 못해 추진 자체가 어려울 수 있음
- 국내 처음으로 민자를 유치하기 위하여 '94년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」을 제정하고 민간투자사업을 추진할 당시에도 주무관청의 민자사업 추진경험이 부족하여 민간투자사업의 실적은 매우 저조했음<sup>40)</sup>
- 특히, 고금리·고물가·인건비 상승 등 현재 경제상황 속에서 비수도권 지역에 PF를 일으키기는 더욱 어려운 상황

- 현재 기획재정부 지역활성화 투자 TF에서는 자산운용사와 기관투자자, 건설사 및 지자체 등을 대상으로 투자설명회(IR)를 개최하고, 「지역활성화 투자 펀드 업무안내서(2024)」를 마련하여 배포할 예정임
  - 그러나 단양군의 경우 민자유치를 추진하기 위한 사전절차를 7~8년 이전부터 추진해온 점을 감안하면 지자체에 가이드라인을 배포하는 것만으로는 부족
  - 수요 추정, 주민의 논의, 지역의 의지 등을 거칠 충분한 시간과 절차를 거치지 않고 급하게 추진하다보니 나중에는 관리나 운영의 문제도 장기적으로는 발생시킬 수 있음

#### □ 다각적인 협력체계 구축

- 중앙-지방 (가칭)지역활성화 투자 펀드 협의체 구성
  - 중앙과 지방이 단발적·소규모의 지역개발사업을 탈피하고, 분권형의 민간 투자를 활성화하기 위하여 보다 긴밀하게 협력해서 도움을 주고 받을 수 있도록 (가칭)지역활성화 투자 펀드 협의체를 구성
  - 지자체가 주도하여 민관협력 시스템을 구축할 수 있도록 중앙이 적극적으로 이를 지원

40) 당시에는 사업의 대상시설 제한, 추진방식의 제한, 수익률 제한 등의 여러 규제와 민간의 투자기법 미성숙 문제도 있었음

- 지자체의 경우 수도권을 제외한 14개 광역자치단체의 지역활성화 투자 펀드 담당자가 참여하여 (가칭)지역활성화 투자 펀드 협의체를 구성
  - (가칭)지역활성화 투자 펀드 협의체의 회의는 상시적으로 또는 부정기적으로 개최하도록 하고, 지역의 지역활성화 투자 펀드 추진에 관한 주요사항들을 논의하는 장을 마련
  - 주로 (가칭)지역활성화 투자 펀드 협의체에서 논의되어야 하는 사항들은 펀드 사업을 추진하면서 발생하는 지자체 차원에서의 애로사항이나 문제점, 민자유치 활성화에 필요한 요소, 문제점 해결방안 등
- 지자체의 역량 및 전문성을 보완할 수 있도록 통합 컨설팅단 구성·운영
- 이에 지역활성화 프로젝트의 대상이 되는 시설의 설계(design), 건설(build), 자금조달(finance), 운영(operate) 등 DBFO 전 과정을 이해하고 추진할 수 있는 지방자치단체의 역량과 전문성이 요구됨
    - 특히, 지역활성화 투자 펀드 제도에서 설립되는 SPC는 서류형태만 존재하는 명목회사(paper company)이기 때문에 기본적으로 법적 책임이 전혀 없어 SPC의 제어하는 규약 등을 지자체가 담보할 수 있어야 함<sup>41)</sup>
  - 사업추진의 단계별로 펀드 프로젝트를 발굴하고, 자산운용사를 컨택할 수 있도록 보다 현실적이고 실천적으로 도움을 줄 수 있는 교육과 컨설팅이 필요함
  - 지자체-민간이 전략적 파트너십(partnership)을 형성할 수 있도록 투자 분야별 전문가 워킹 그룹을 구성함으로써 상시 컨설팅 체계를 확립하고, 통합 컨설팅단은 지자체가 요청할 때 상시적으로 지원하는 방식으로 운영
    - 지자체의 입장에서 펀드 프로젝트 기획 및 발굴 단계, 입지 선정과 부지 확보 단계, 금융 조달 단계, 운영 및 관리단계, 거버넌스 형성 단계 등으로 구분 가능
  - 장기적으로 지자체의 전문성 및 역량을 강화하기 위해서는 중앙에서 지자체에 대한 공무원 교육과 컨설팅, 세미나, 정책 상담 등을 정기적으로 추진해 나갈 필요가 있음

41) 주로 지방자치단체가 SPC에 직접적으로 참여하지 않고 주무관청으로 참여하는 경우가 많은 현행 「민간투자법, 상 민간투자사업에서도 사업의 기본계획, 협상, 실시협약 체결까지 절차의 복잡성이 존재하고, 긴 준비기간을 필요로 하나 담당자의 순환보직 등으로 업무의 연속성이 보장되지 않아 전문성이 결여되어 민자사업 추진에 어려움이 발생된다는 지적이 많음

- 지방자치단체에 대한 공무원 교육과 정책 홍보 등은 중앙에서 추진하되, 민간이 프로젝트 발굴 및 선정을 효율적으로 추진할 수 있도록 기업교육을 지자체가 담당하는 등 역할분담
  - 지방자치단체의 인력 측면에서는 공무원 조직으로 전문성이 모두 확보될 수는 없으므로 전문성을 보완할 수 있도록 민간투자 전문가를 영입하고 지자체와 전문가의 네트워킹을 강화할 필요도 있음
- 지역활성화 투자 펀드 우수사례 발굴 및 지원
- 현재 지역활성화 투자 펀드는 제5장에서 제시한 바와 같이 충북 단양역 복합 관광단지 조성사업과 경북 구미시 노후산단 기숙사 건립사업이 1호 펀드로 선정되어 있음
  - 이제 제도가 설계되어 시작되는 초기 단계이기 때문에 아직까지 여러 지방자치 단체가 참고하거나 벤치마킹을 할 수 있는 단계가 아님
  - 기획재정부 지역활성화 투자 TF나 행정안전부 균형발전제도과 등에서 추가적으로 펀드 프로젝트를 발굴, 전파, 공유하는 작업이 필요함
  - 행정안전부는 지방자치단체의 협조를 받아 기획재정부 지역활성화 투자팀과 함께 우수사례를 선정하고 인센티브를 주는 차원에서 시상
  - 선정된 우수사례에 대해서는 행정안전부가 지역활성화 투자 펀드 프로젝트 우수사례집을 발간하여 온라인(On-line)을 통해서 지자체에 전파
  - 중앙, 지자체, 전문가들의 의견에 따라서, 지역활성화 투자 펀드 수익성 확보방안, 공익성 확보 여부 등을 중심으로 우수사례 선정

| 그림 6-7 | 중앙-지방 협력체계 구축(안)



### 3. 지자체 민관협력 추진조직 정비

#### □ 필요성

- 현재 기획재정부를 중심으로 비수도권의 민간투자 환경을 조성하기 위하여 지역활성화 투자 펀드 제도를 마련(2023.7.12.)하고 「민간투자법」에 따른 민간투자제도처럼 민간의 사업 불확실성이나 리스크 감소, 규제 철폐, 절차 간소화 등을 함께 추진하고 있지만 실상 지방자치단체의 추진체계는 마련되어 있지 않음
  - 민간 역시 사업의 불확실성과 리스크 요인 등으로 지자체 사업에 투자를 망설이는 경향이 있겠으나, 지방자치단체, 특히 시·군은 사전적으로 민자를 유치했던 경험이 부족하다면 지역활성화 투자 펀드 프로젝트를 기획하는 것 자체가 어려울 수 있음
- 게다가 지자체 입장에서 지역활성화 투자 펀드는 PF를 일으켜야 하기 때문에 정형화되지 않은 사업이어서 집행이 어려움
  - ‘펀드’는 결국 운용사 선정이 관건이므로 지역의 자펀드 운용사가 참여하기도 힘든 구조여서 지방자치단체는 자펀드 운용사를 매칭하는 데에도 어려움이 있음
  - 따라서 현재는 시장에 대한 경험이 있는 지자체만 사업 참여가 가능한 구조이나 장기적으로는 지자체가 민간자금을 활용하여 지역투자를 하고 지속가능한 지역경제 활성화를 도모할 수 있도록 해나갈 필요가 있음

#### □ 시도 주도의 지자체 단위 펀드 추진체계 마련

- 일자리와 사람이 모이는 지속가능한 지역발전을 위하여 지방이 주도하여 민간자금을 활용한 지역투자의 패러다임을 전환하고, 지역경제 파급효과가 충분한 프로젝트를 추진하기 위해서는 지자체 내에서는 시도 중심의 펀드 추진체계를 마련
  - 지방소멸대응기금 광역계정이 출자되고 있기 때문에 지역 주도의 지방소멸 대응 사업추진을 위한 재정지원이라는 기금의 목적 하에서 공공성과 수익성을 모두 고려할 필요가 있고, 각 지역의 여건을 반영하면서도 적절한 규제와 통제 메커니즘을 갖추고 있어야 하기 때문

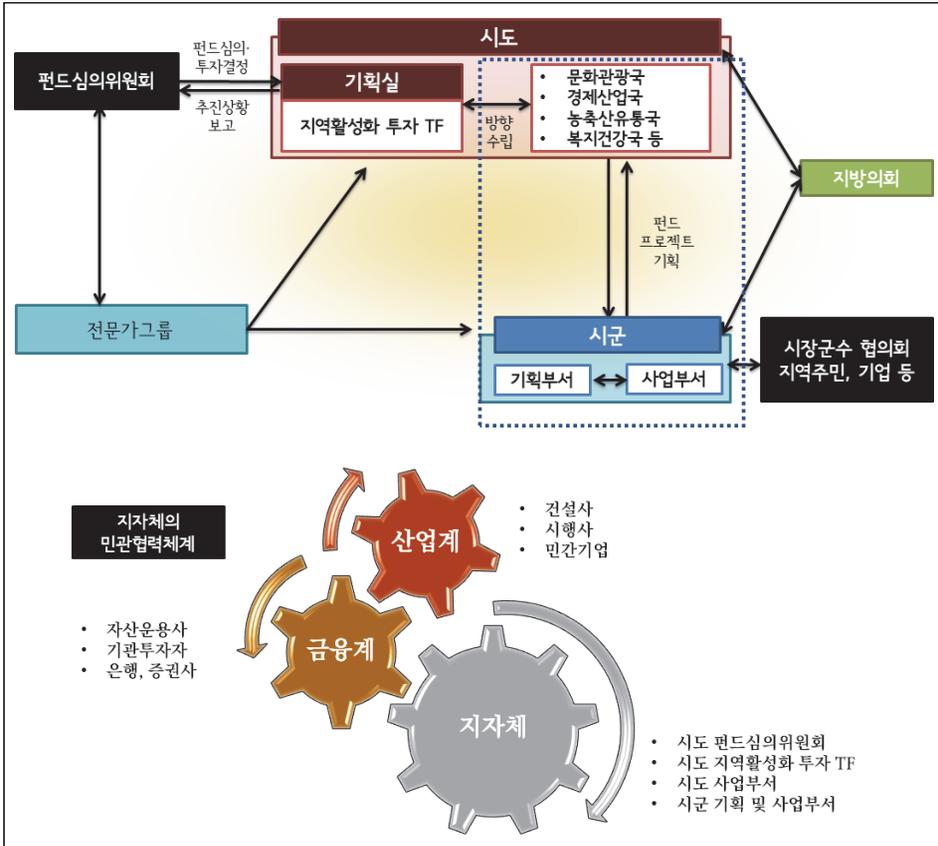
- 지역활성화 투자 펀드는 기본적으로 SPC를 설립할 때 광역자치단체가 반드시 함께 포함하도록 하고 있음
  - 이는 광역자치단체가 지역활성화에 대한 더 큰 책임감을 가지고 광역 내 기초자치단체의 프로젝트를 보다 체계적으로 추진해야 하는 취지와 더불어 광역과 기초의 인·허가, 규제개선, 부지확보, 수요창출, 출자금 마련 등 여러 추진과제에 있어 각각의 비교우위를 효율적으로 활용하고자 함(기획재정부, 2024)

#### □ 기획실 산하 전담조직인 지역활성화 투자 TF 설치·운영

- 지역활성화 투자 펀드는 주로 융복합시설 위주로 추진되지만 지자체 내에서는 문화·관광, 산업, 의료·복지, 농업 등 개별 과별로 담당하는 업무가 분절되게 추진
  - 1호 펀드인 경북 구미시 노후산단 기숙사 건설사업의 경우 경북 본청 기획실에서 민간투자 계획 및 전략을 수립하고 구미시와 협업하여 펀드 사업을 추진 중이나, 충북 단양역 복합관광단지 조성사업의 경우에는 단양군 관광과에서 주관하여 사업을 추진
- 민간투자 및 지역활성화 투자 펀드 프로젝트의 보다 효율적인 추진을 위해서는 지자체 내에서 기획을 담당하는 시도 본청에 전담조직 구성이 필요함
  - 개별 프로젝트의 추진·운영과는 별개로 지역의 지역활성화 프로젝트의 기획·관리를 체계적으로 관장할 조직을 설치
  - 지역활성화 투자 펀드 전담조직은 정식적인 직제 상의 조직이라기보다는 기재부 산하 지역활성화 투자 TF와 마찬가지로 Task Force 형태로 설치함
- 시도 기획실 산하에 (가칭)지역활성화 투자 TF는 문화관광과, 경제산업과, 복지정책과, 환경자원과, 농축산과 등 관련부서의 통합으로 기획실 소관이나 부단체장 소관으로 설치
  - 시도 기획실 산하 (가칭)지역활성화 투자 TF의 업무는 지역활성화 투자 펀드 프로젝트가 개별 시설을 설치하는 위주에서 탈피하여 중대규모 융복합시설을 기획할 수 있도록 하는 전략을 개발하고, 여러 부서간 협의와 조정, 지속가능한 운영과 관리, 금융권과의 조율, 투자설명회(IR) 등을 논의하고 실행함

- 지자체 단위 (가칭)지역활성화 투자 TF 설치 근거 마련
- 장기적으로는 시도 단위에서 지역활성화 투자 펀드를 추진하기 위한 관련 조례를 설치하고 운영 근거 조항을 설치

[그림 6-8] 지자체 단위 추진체계 구축(안)



□ 지자체 펀드 투자결정을 위한 심의위원회 운영

○ 지역개발사업에 민간이 참여를 주저하는 이유는 지자체의 전문성 부족이나 재정지원 미흡, 투자자본 회수 불투명, 인허가 절차의 복잡성 등의 문제도 있지만 특히, 개발이익에 대한 특혜시비의 문제가 지속적으로 있어 왔음(백성준, 2007)

- 개발이익에 대한 특혜시비 등의 문제가 발생하지 않기 위해서는 지역특수성이나 지방소멸 방지 등 공공의 목표를 달성할 수 있는 프로젝트를 선정하는 것이 중요
  - 서울 지하철 9호선이 서울시와 사업시행자의 갈등으로 '12년 재구조화를 추진하면서 시민참여형 펀드를 조성한 이유는 시민들의 직접 참여로 사업의 수익을 공유하기 위함이었음
- 현재 지역활성화 투자 펀드의 경우 모펀드운영위원회가 구성되어 있고, 모펀드 운영사(한국성장금융)내 투자심의위원회에서 실질적인 투자결정을 하며, 자펀드 운영사에서 펀드를 운용하는 구조로 여러 단계의 사업성 검증절차가 마련되어 있지만 1차적으로는 지방자치단체에서 사업을 발굴·기획하고 나서 자산운용사를 매칭하는 시스템임

| 표 6-7 | 국민참여형 공모 인프라펀드 활용 사례

## \* 서울 지하철 9호선 시민참여형 펀드

- 지하철 9호선은 운임적용에 대한 서울시와 사업시행자의 갈등으로 '12년 비용보전방식(MCC방식)으로 재구조화를 추진
- '직접 채권투자'와 '공모형 시민투자펀드'방식을 비교한 후 공모형 투자펀드 형식으로 지하철 9호선을 시민참여 형태로 운영하기로 결정함
- 재구조화의 총 차입금은 약 7,464억원으로 이 중에서 1,000억원은 일반시민이 참여한 시민펀드(1인당 투자한도는 10만원~2천만원)를 통해 조달하고 나머지는 기관투자자들로부터 조달
- 지하철 9호선의 사업기간에 비해서 시민펀드의 만기가 짧아서 '21년 시민펀드는 모두 상환완료되었으며, 지하철 9호선 시민펀드는 시민들이 이용하는 시설에 대해서 시민들이 직접 투자하는 민간투자사업 사례라고 할 수 있음

자료: 서울특별시 도시교통본부(2014), 「지하철 9호선 재구조화 백서」

- 또한 펀드는 운용사 선정이 관건이 되기 때문에 지방자치단체가 어느 운용사(GP)가 적합한지에 대한 기준이 명확해야 함
  - 지역활성화 투자 펀드의 특성을 고려하면 공공과 민간의 공통의 목표를 공유하고 지역 특성을 고려한 자펀드 선정이 이루어질 수 있도록 다양한 전문가가 참여하는 심의기구가 필요해짐

- 지역활성화 투자펀드는 수도권 대비 민간자본 공급이 열악한 비수도권을 대상으로 하며, 프로젝트의 범위가 넓은 특성을 지님
  - 지역활성화 투자펀드가 지역의 일자리와 활력을 제고하는 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 금융뿐만 아니라 해당 분야, 해당 지역의 시장 특성을 이해하고 있는 전문가가 참여하는 심의기구 조성이 필요함
- 국내 주요 정책 펀드에서도 자펀드 운용사 결정 또는 투자 결정을 위한 자문 또는 심의 기구를 운영하고 있음
- 한국모태펀드는 자펀드를 심사하기 위한 출자심의회, 글로벌인프라펀드는 자문 및 투자심의 기구로 투자자문위원회를 운영하고 있음
  - 자문 및 심의 기구는 정책펀드의 목적과 수익성, 해당 분야의 시장 특성을 종합적으로 고려하여 투자를 심의하거나 자문하는 역할 담당

**| 표 6-8 | 시도의 펀드심의위원회 구성(안)**

구분	내용
목적	• 펀드의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위함
기능	• 펀드 출자사업 공고(안) 심의 및 자문, 성과평가에 관한 사항 • 펀드 운용사(GP) 선정에 관한 사항 • 시장의 리스크 파악, 위험요소 대응, 신규 펀드조성에 관한 아이디어 제안 등
구성	• 위원장(행정부지사)1인과 부위원장(기획조정실장) 1인 • 당연직과 위촉직을 포함하여 15인 이내 위원으로 구성

- 펀드심의운영위원회를 별도로 구성하지 않는 경우에는 시도의 관련 조례에 의거 운영하고 있는 기존 위원회를 활용하는 안을 고려할 수 있음
- 시도의 지방재정투자심사위원회 운영 조례 등에 의거 운영하고 있는 지방재정 투자심사위원회 또는 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 등에 의거한 출자·출연 기관 운영심의위원회에서 관련사항을 심의·자문하는 안을 고려

## 제4절 제도 개선

### 1. 지방소멸대응기금 출자분 자펀드 결성방식 개선

#### □ 필요성

- 「민간투자법」에 의거한 민간투자사업은 '09년 MRG(최소운영수입보장) 제도 폐지 후 민간의 참여가 소극적으로 전환된 바 있음
  - 이후 위험분담형(BTO-rs, BTO-a) 제도, 포괄주의, 혼합형 방식 등 도입(대상 사업 확대, 다양한 사업방식 도입 등) 등을 통해 위축된 민간투자사업 시장을 활성화하고자 하는 방안이 지속적으로 제시되고 있음(한명주 외, 2023)
- 최근 고금리, 공사비 상승, PF 위축 등으로 특히 비수도권을 중심으로 투자위축, 건설경기는 더욱 악화
  - '22년 10월 시장안정조치 가동 이후 금리는 다소 안정화되고 있으나 저금리 시기에 비해 2~3배 높은 수준
    - PF 대출금리(선순위는) '21년 12월 3~4% → '22년 12월 10~11% → '23년 12월 8~9%
  - 자재비와 인건비 상승 등으로 공사비는 최근 3년간 약 30% 상승
    - 건설공사비지수 증감률(전년비)은 '19년 4.0%, '20년 2.0%, '21년 11.3%, '22년 10.7%, '23년 3.7%
- 정부는 재정과 민간자본, 금융기법을 결합한 새로운 투자방식을 도입하였지만 일반적인 '펀드'와는 달리 지자체의 역할이 중요함에도 불구하고 민간 전문가들이 수익성을 기반으로 프로젝트를 최종 결정하는 프로세스를 거치고 있어 금융 논리가 공공성보다 보다 중시되고 있음
  - 지방소멸대응기금이 모펀드에 출자되었지만 인구감소지역을 대상으로 하지 않고 비수도권이라면 모든 지역이 펀드의 대상이 됨

- 비수도권 지역의 여건과 특수성을 반영하고, 지역소멸을 방지하는 차원에서 지역활성화 투자 펀드 제도 수정 필요

#### □ 개선안: 지방소멸대응기금 출자분에 대한 별도 자펀드 결성

- 24년 기준 지역활성화 투자 펀드는 재정과 산업은행 외에 지방소멸대응기금 광역계정에서 1,000억원을 출자하여 총 3,000억원 규모의 모펀드가 조성되어 있고, 모펀드 위탁운용사는 공모방식으로 한국성장금융투자운용(주)(K-Growth)<sup>42)</sup>이 선정되어 있음
  - 지방소멸대응기금 광역계정 1,000억원이 지역활성화 투자 펀드에 출자되고 있지만 금융논리로만 접근하다보면 대규모 사업 위주로 추진할 수 밖에 없으므로 지역균형발전을 고려하여 지방소멸대응기금 출자분에 한해서 자펀드를 상이하게 결성하는 안을 고려해 볼 수 있음
  - 이때 지방소멸대응기금은 지방기금의 책임성 확보 차원에서 후순위로 출자함
    - 한국모태펀드의 경우 창업초기, 청년창업, 여성기업, 재도약, 스케일업·중견도약, 소재부품장비, 루키리그, 임팩트 등으로 분야를 구분하고 분야별로 다르게 자펀드를 결성하도록 하고 있음
- 통상 ‘펀드’는 수익성을 담보로 하기 때문에 지방소멸대응기금 출자분에 한해서지만 ‘공공성’을 함께 고려하는 것은 현실적으로 어렵고, 투자승수효과<sup>43)</sup>가 낮아질 가능성이 있음
  - 따라서 지역균형발전을 고려하여 지방소멸대응기금 출자분에 대해서 자펀드를 별도로 결성하는 경우 이에 관한 선정기준이 필요함
  - 지역균형발전과 관련된 공익성 선정기준은 지역의 일자리 창출, 인구유입, 주민소득 증가, 세수 증가, 상권 활성화 등의 기준을 적용

42) 중소벤처기업부 모태펀드의 전문운용기관은 한국벤처투자(KVIC)이며, 산업은행, 기업은행 등 금융공기업이 출자하는 정책펀드의 경우 주로 한국성장금융(K-Growth)에서 전문적으로 운영하는 경우가 대부분임

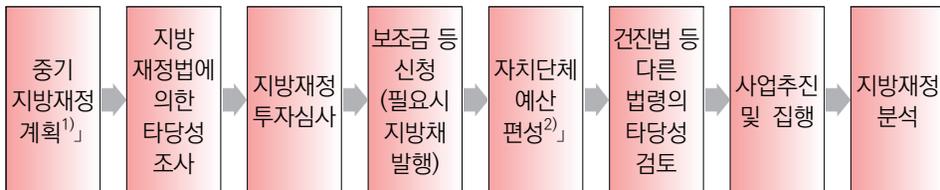
43) 모펀드 출자비중 대비 자펀드 투자집행비율을 말함

## 2. 지방재정투자심사제도 개선

### □ 필요성

- 「지방분권균형발전법 시행령」 제44조의2(지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자)에 의거 효율적인 지방소멸 대응을 위하여 한국산업은행 등이 출자하는 집합투자기구, 즉 지역활성화 투자 펀드에 지방자치단체의 직접 출자가 가능해졌음
  - 그러나 지역활성화 투자 펀드 사업 프로젝트는 지자체와 민간이 함께 추진하는 ‘투자사업’임에도 불구하고 「지방재정법」 제37조 및 제37조의2, 「지방재정법 시행령」 제41조에 의거 지방재정투자심사와 타당성조사 등 ‘재정사업’에 적용되는 행정절차들을 모두 거치도록 되어 있음
  - 총사업비가 총 자본금을 기준으로 500억 이상이거나 지방자치단체가 지역활성화 투자 펀드 사업의 시행주체가 되어 재정부담 행위가 있는 경우에는 「지방재정법」 제37조 및 제37조의2에 의거 전문기관의 사업 타당성 조사 및 행정안전부의 지방재정 투자심사를 받아야 함

| 그림 6-9 | 지방재정 투자사업 추진절차



주: 1) 「지방재정법」 제33조제3항제9호에 의거 중기지방재정계획 반영 후 투자심사를 의뢰하는 것이 원칙임

2) 「지방재정법」 제37조에 의거 지방자치단체의 장은 재정투자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 계획의 타당성 등에 대한 심사(투자심사)를 직접 하거나 행안부장관 또는 시도지사에게 의뢰하여 투자심사를 받아야 함

자료: 행정안전부(2017), 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」을 참조하여 저자 수정.

- 「지방재정법」 제37조와 「지방재정법 시행령」 제41조에 의거 지방재정 투자심사 제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자 사업에 대한 무분별한 중복 투자 방지를 위하여 도입되었음

표 6-9 | 지방재정 투자심사 기준

구분	기준		
	전액 자체재원 (지방채 제외) 인 사업	전액 자체재원이 아닌 사업	재원의 구성과 관계없는 사업
자체심사	시·군·구	총사업비 20억원 이상인 신규 투자사업 <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 20억원 이상 60억원 미만<sup>1)</sup> (해당 관할구역에 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민수가 2년간 연속하여 100만명 이상인 시·군·구는 200억원 미만)</li> <li>총사업비 5억원 이상 10억원 미만인 외국차관도입사업 또는 해외투자사업</li> <li>총사업비 3억원 이상 5억원 미만인 신규 홍보관 사업</li> <li>총사업비 1억원 이상 3억원 미만인 공연·축제 등 행사성사업</li> </ul>
	시·도	총사업비 40억원 이상인 신규 투자사업 <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 40억원 이상 300억원 미만인 신규 투자사업<sup>1)</sup></li> <li>총사업비 5억원 이상 30억원 미만인 신규 홍보관 사업</li> <li>총사업비 3억원 이상 30억원 미만인 공연·축제 등 행사성사업</li> </ul>
의뢰심사	시·도 심사 (시·군·구 사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 60억원 이상 200억원 미만<sup>2)</sup> (해당 관할구역에 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민수가 2년간 연속하여 100만명 이상인 시·군·구 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 20억원 이상인 청사 및 문화·체육시설 신축사업 ※ 단, 이전재원이 포함된 총사업비 200억원 이상 사업은 중앙 심사</li> <li>총사업비 5억원 이상 30억원 미만인 홍보관 사업</li> <li>총사업비 3억원 이상 30억원 미만인 공연·축제 등 행사성 사업</li> </ul>
	중앙 심사 (시·도 및 시·군·구 사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도의 총사업비 300억원 이상인 신규 투자사업<sup>2)</sup></li> <li>시·군·구의 총사업비 200억원 이상인 신규 투자사업<sup>2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도의 총사업비 40억원 이상인 청사 및 문화·체육시설 신축사업</li> <li>시·도 또는 시·군·구의 총사업비 10억원 이상 외국차관도입사업 또는 해외투자사업</li> </ul>

주: 1) 둘 이상의 시·군·구가 공동으로 추진하는 투자사업 포함, 지자체 청사 및 문화·체육시설 신축사업 제외

2) 둘 이상의 시·군·구가 공동으로 추진하는 투자사업 포함

자료: 행정안전부(2017), 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」을 참조하여 저자 작성.

- 지자체는 타당성 용역 등을 통해 기본계획을 수립하고 중기재정계획에 반영 후 투자심사를 의뢰·심의 후 예산편성
  - 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역발전계획 및 지방 재정계획과의 연계성, 소요자금 조달 및 원리금 상환능력, 재무적·경제적 수익성, 주민숙원·수해도 및 사업요구도 등의 심사기준 적용
- 현재 정부의 지역활성화 투자 펀드는 SPC 투자기관과 자펀드 투자기관에서 사업성을 1차적으로 검증하고, 모펀드 위탁운용사 내 투자심의위원회에서 2차적으로 프로젝트별로 사업성 평가보고서를 심사하여 투자여부 결정함에도 불구하고 행정절차는 지속적으로 적용되고 있음
  - 민간의 입장에서는 투자지연 등으로 금융비용이 추가 발생하는 등 비효율이 발생하고 민간투자 활성화에 저해요인으로 작용
    - 행안부 전문기관 타당성 조사와 재정투자심사 절차 등에 약 9개월의 기간이 소요되지만 경제관계장관회의 의결 등 지역활성화 투자 펀드 전용 Fast-Track을 거치면 재정투자심사 면제 절차 운영
    - 경제관계장관회의 의결 → 행안부 담당과의 예비검토 → 재정투자심사 면제
  - 특히, 지방자치단체는 자펀드에 출자하지 않고, SPC에만 출자하는 경우 총 사업비의 2~3% 내외로 출자하고 있는 상황임에도 불구하고 재정투자심사를 받게 되어 행정력 낭비의 우려가 있음
- 그러나 「지방재정법 시행령」 제41조의2에 의거 재난예방·안전 사업, 다른 법률에 따라 투자심사와 유사한 심사를 거친 사업 등 대통령령으로 정하는 사업은 투자심사에서 제외됨
  - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 심의를 거친 민간투자대상사업, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관의 설립 사업, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 일반농산어촌개발사업, 농어촌생활용수 개발사업, 발기반정리사업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업

- 그 외 재난방지사업, 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업, 외국인투자지역 지원사업, 일반국도대체우회도로 건설사업, 국가지원지방도 건설 및 보수사업 등을 포함

**| 표 6-10 | 지방재정 투자사업 심사규칙상 지방재정 투자심사 제외 대상사업**

사업명	관계법을 및 소관부처
1. 경지정리사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
2. 농어촌생활환경정비사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
3. 배수개선사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
4. 대구획정리경지재정리사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
5. 농어촌생활용수개발	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
6. 발기반정리사업	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
7. 국가지방관리 방조제 개보수	「농어촌정비법」(농림축산식품부)
8. 지적재조사 사업	「지적법」(국토교통부)
9. 개발촉진지구개발, 특정지역개발	「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」(국토교통부)
10. 국도대체우회도로	「도로법」(국토교통부)
11. 국가지원지방도 정비	「도로법」(국토교통부)
12. 철도건널목 개량사업	「건널목개량촉진법」(국토교통부)
13. 광역상수도사업	「수도법」(국토교통부, 환경부)
14. 어촌종합개발사업	「어촌·어항법」(해양수산부)
15. 민간투자사업	「사회기반시설에 대한 민간투자법」(기획재정부)
16. 국가공단지정에 따른 사업	「산업입지 및 개발에 관한 법률」(국토교통부)
17. 「외국인투자촉진법」에 따른 심의사업	「외국인투자촉진법」(산업통상자원부)
18. 재해위험지역 및 하천정비	「자연재해대책법」(행정안전부)
19. 문화재 개보수사업	「문화재보호법」(문화체육관광부)
20. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·공단의 설립사업	「지방공기업법」(행정안전부)
21. 수도권 대기환경개선 사업	「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」(환경부)
22. 신활력사업	「국가균형발전특별법」(산업통상자원부)
23. 살기좋은 지역만들기 국가지정 시범지역 사업	「국가균형발전특별법 시행령」(산업통상자원부)

주: 2024년 6월 현재 「지방재정법 시행령」 제41조의2에 의거한 투자심사 제외사업을 기준으로 개정되어 있지 않음  
 자료: 국가법령정보센터, 2024.6.15.일 검색

## □ 개선안(제1안): 「지방재정법 시행령」 제41조의2 별표 개정

- 지역활성화 투자 펀드와 관련하여 지자체가 관련 자금을 출자하는 경우 1차적으로 해당 지방의회의 의결을 거쳐야 하고, 자펀드 투자기관, SPC 참여기관, 모펀드 투자심의위원회 및 대주단의 다층적인 사업성 검토를 거쳐야 함
  - 이에 「지방재정법 시행령」 제41조의2 관련 별표에 규정되어 있는 투자심사 제외 사업에 지역활성화 투자 펀드와 관련된 항목을 추가하도록 개정하는 안을 고려해 볼 수 있음
- 2024년 6월 현재 「지방재정법 시행령」 제41조의2에 의거한 투자심사 제외 사업을 기준으로 개정되어 있지 않은 사업 리스트를 살펴보면 과거 「균특법」에 의거한 신활력사업이나 「균특법 시행령」에 의거한 살기좋은 지역만들기 시범사업 등이 이에 포함되어 있음
  - 지방소멸 대응과 관련하여 행정안전부가 주무부처인 지역활성화 투자 펀드 사업에 한해 투자심사 제외사업 추가를 고려해 볼 수 있음

【표 6-11】 「지방재정법 시행령」 제41조의2 별표 개정(안)

### \* 지방재정법 시행령 [별표]

#### 투자심사 제외 사업(제41조의2 관련)

1. 재난을 예방하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
  - 가. 「금경사지 재해예방에 관한 법률」 제12조에 따른 붕괴위험지역 정비 중기계획에 반영된 붕괴위험지역 정비사업
  - 나. 「방조제 관리법」 제3조에 따른 국가 관리방조제 및 같은 법 제3조의2에 따른 지방자치단체 관리방조제를 개수(改修) 또는 보수(補修)하는 사업
  - 다. 「소하천정비법」 제2조제4호에 따른 소하천등 정비사업
  - 라. 「자연재해대책법」 제13조에 따른 자연재해위험개선지구 정비계획에 반영된 자연재해 위험개선지구 정비사업
  - 마. 「하천법」 제27조에 따른 하천공사 및 하천의 유지·보수사업
2. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
3. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 투자심사의 실익이 없는 사업
4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제8조의2제2항에 따라 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 민간투자대상사업
5. 「소방장비관리법」 제2조제1호에 따른 소방장비를 구매하는 사업

6. 「외국인투자 촉진법」 제27조제1항에 따른 외국인투자위원회의 심의를 거친 같은 법 제14조제2항에 따른 현금 지원 및 같은 법 제19조에 따른 외국인투자지역 지원 사업
7. 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연기관의 설립 사업
8. 국제행사개최계획의 사전심의·조정을 위한 위원회로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 위원회에서 심의한 결과 타당성이 인정된 사업
9. 「건널목 개량촉진법」 제6조에 따른 건널목 개량 사업
10. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 일반 농산어촌 개발 사업
11. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 농어촌생활용수 개발 사업
12. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조에 따른 지역균형발전특별회계의 세출 사업 중 발기반정리 사업
13. **「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제44조의2에 따른 지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자 대상**
14. 「농어촌정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산기반 개량사업 중 경지 정리 사업
15. 「농어촌정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산기반 개량사업 중 배수(排水) 개선 사업
16. 「대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법」 제9조에 따른 대기환경관리 기본계획에 따라 실시하는 대기관리권역의 대기환경개선사업
17. 「도로법」 제12조제2항에 따라 지정·고시된 일반국도대체우회도로의 건설 사업
18. 「도로법」 제15조제2항에 따라 지정·고시된 국가지원지방도의 건설, 보수 및 유지·관리 사업
19. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 도시재생사업. 다만, 같은 법 제7조제2항에 따라 도시재생특별위원회의 심의를 거친 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로 한정한다.
20. 「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업 및 같은 조 제11호에 따른 산업단지 재생사업. 다만, 같은 조 제8호가목에 따른 국가산업단지에 대한 사업으로 한정한다.
21. 「수도법」 제4조에 따른 국가수도기본계획에 반영된 사업
22. 「어촌·어항법」 제2조제2호에 따른 어촌종합개발사업
23. 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 지역개발사업
24. 「하수도법」 제5조에 따른 하수도정비기본계획에 반영된 사업
25. 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 건축 사업 중 교육부장관이 정하는 사업
26. 총사업비의 100분의 80 이상의 재원을 국가에서 지원하는 사업
27. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 행정안전부장관과 협의를 거친 사업
  - 가. 법령에 따라 행정안전부장관이 위원으로 참여하는 위원회에서 심의·결정된 사업
  - 나. 법령에 따라 의무적으로 시행하는 사업

### □ 개선안(제2안): 자체심사 규정을 적용하여 하한선 적용

- 「지방재정법 시행령」 제41조에 의거 재정투자사업에 대한 심사는 실시주체별로 시·도의 투자심사 대상과 시·군 및 자치구의 투자심사 대상으로 구분하고, 총사업비가 시·도는 300억원, 시·군·구는 200억원 이상의 대규모사업이라면 지방비가 1억원이 투입되더라도 중앙투자심사를 받아야 함
  - 전액 지자체 자체재원이거나 전액 자체재원이 아닌 경우에는 시·도의 경우 총사업비 40~300억원 미만의 신규투자사업, 시·군·구의 경우에는 총사업비 20~60억원 미만의 신규투자사업의 경우에는 자체심사를 하도록 되어 있음
- 시·도와 시·군·구가 투자심사위원회를 자체적으로 구성하여 자체 심사를 추진해야 하는 기준도 시·도의 경우 40억원 이상, 시·군·구의 경우 20억원 이상이므로 자체심사 규정을 적용하여 하한선을 주는 안을 고려해 볼 수도 있음
  - 즉 지역활성화 투자 펀드와 관련하여 지방자치단체가 SPC에 출자하는 재원이 시·도의 경우 40억원 미만, 시·군·구의 경우 20억원 미만이라면 해당 지방의 회의 의결을 거친 경우 면제해 주는 안을 고려

【표 6-12】 지방재정 투자심사 하한선 적용(안)

구 분	홍보관 외 신규투자사업	홍보관 사업
시·도	총사업비 40억원 미만인 투자사업	총사업비 5억원 미만인 홍보관 사업
시·군·구	총사업비 20억원 미만인 투자사업	총사업비 3억원 미만인 홍보관 사업

주: 전액 자체재원인 지방재정 투자사업의 경우 현재 자체심사 기준이 도 40억원 이상, 시군 20억원 이상임



# 참고문헌

## [국내 및 해외 문헌]

- 강문수(2011), 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선 연구」, 한국법제연구원.
- 강원(2019), “국내 모태펀드의 성과에 대한 연구”, 「벤처창업연구」 14(6).
- 경희대 국제대학원(2011), 「효과적인 공공 민간 파트너십(Public Private Partnership) 사업 모델 연구」.
- 과학기술부(2006), 「과학기술투자펀드 설립 및 운영체계 구축에 관한 연구」.
- 관계부처 합동(2023.4.6), 「23년 민간투자사업 활성화 추진전략」.
- 관계부처 합동(2023.7.12), 「지방자치단체와 민간이 주도하는 지역활성화 투자 펀드 운영방안」.
- 관계부처 합동(2023.8.31), 「지역활성화 투자 펀드 운영방안(7.12) 후속조치 주요내용」.
- 관계부처 합동(2024.3.28.), 「건설경기 회복 지원방안」.
- 구본성(2018), “지역경제 활성화와 금융의 역할”, 「금융브리프」, 한국금융연구원.
- 구본성(2019), “지역중심 성장모델 강화를 위한 금융의 역할과 시사점”, 「KIF VIP 리포트」, 한국금융연구원.
- 금융위원회·한국산업은행(2024.3.6), 24년도 혁신성장펀드 조성계획.
- 기획재정부(2024), 「지방자치단체와 민간이 주도하는 지역활성화 투자 펀드 종합안내서」.
- 김강수(2012), 「민간투자사업 현황과 개선방안」, KDI 공공투자관리센터.
- 김강수(2018), 「한국 민간투자사업의 협약 수익률 결정요인 분석」, KDI 공공투자관리센터.
- 김고은·박소영(2022), 「민관협력형 국·공유재산 개발을 위한 민간참여사업 사례 연구」, 국토연구원.
- 김동근·주재홍(2017), 「민간투자사업 제도 개선방안: 일본 제도와 사례의 시사점」, 서울연구원.
- 김도일 외(2021), 「국내 민간투자사업 문제점 및 제도개선 방안 연구」, 경기연구원.
- 김리원(2017), 「정부 주도 인프라 펀드 현황 및 특징」, 포스코경영연구원.

- 김병준(2021), 「지방자치론」, 법문사.
- 김상기(2023), “지역활성화 투자 펀드와 지방재정투자사업”, 「지역활성화 투자펀드 학술세미나 자료집」, 한국지방재정학회·한국지역개발학회·한국행정학회·한국지방행정연구원·자본시장연구원.
- 김재철 외(2014), 「공모펀드 규제체계 개선방안 연구」, 자본시장연구원.
- 김탁경(2020), 「민간투자사업 중장기 발전방향 연구」, 한국개발연구원.
- 남재우(2022), 「국내 정책펀드 현황 및 제도 개선」, 자본시장연구원.
- 농림축산식품부·농업정책보험금융원(2022), 「농림수산식품모태펀드」.
- 대한민국정부(2021), 「한국판 뉴딜펀드」.
- 문화체육관광부(2006), 「관광산업펀드 활성화를 위한 펀드 조성 및 투자운용방안에 관한 연구」.
- 박경애(2018), 「공모인프라펀드 활성화 방안 연구」, 한국개발연구원.
- 박소영 외(2021), “도시재생을 위한 금융지원체계 개선방안”, 「국토정책 Brief」 813, 국토연구원.
- 박용석(2020), 「민간투자사업 추진현황과 정책방향」, 한국개발연구원.
- 박정서·윤병섭(2012), “한국모태펀드의 운용 현황과 투자 성과 분석”, 「한국중소기업연구」 34(2).
- 서호준(2015), 「국내외 정책금융 현황과 시사점」, 신용보증기금.
- 손상호(2013), 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」, 한국금융연구원.
- 송원근(2014), 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처.
- 신동평 외(2022), 「신산업정책의 민관협력(PPP) 주요 이슈 분석」, 「KISTEP 이슈페이퍼」 329, 한국과학기술기획평가원.
- 안옥진(2022), 「금융 공공기관의 정책금융 운영현황 분석」, 국회예산정책처.
- 안유미(2020), “세계 인프라펀드 시장의 성장과 특징”, 「자본시장포커스」, 자본시장연구원.
- 여효성·윤소연(2023), 「지역 주력산업 특화 펀드 활성화 방안 연구」, 한국지방행정연구원.
- 원승연·이기영(2021), “정책금융 현황과 정책금융 공급체계 개편 과제”, 「경제발전연구」 27(2), 한구경제발전학회.
- 윤주선(2017), 「민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구」, AURI.

- 이상엽·이창민(2014), 「정책금융 재정지출 효율성 제고방안: 중소·벤처기업 지원을 중심으로」, 한국조세재정연구원.
- 이신·허유경(2017), 「9호선 도시철도의 3가지 혁신: 자원조달, 속도경쟁력, 사회형평성」, 서울시.
- 이정환(2023), “지역개발사업의 미래와 향후 지역활성화 투자 펀드의 역할”, 「지역활성화 투자펀드 학술세미나 자료집」, 한국지방재정학회·한국지역개발학회·한국행정학회·한국지방행정연구원·자본시장연구원.
- 이찬근(1998), “지역개발사업의 민자유치방안 연구: 프로젝트 파이낸싱 도입을 중심으로”, 「국토연구」 제27권, 국토연구원.
- 이호섭(2023), “해외 민관협력 개발사업(PPP) 현황과 지역활성화 투자 펀드의 도입 의의”, 「지역활성화 투자펀드 학술세미나 자료집」, 한국지방재정학회·한국지역개발학회·한국행정학회·한국지방행정연구원·자본시장연구원.
- 전성민(2020), 중소기업 모태조합(모태펀드) 자사업의 효과성과 개선방향에 관한 연구, 국회예산정책처.
- 조진철 외(2016), 「해외건설사업 촉진을 위한 금융활용 방안: 해외건설특화펀드 활성화 방안을 중심으로」, 국토연구원.
- 조진철 외(2020), 「중소·중견기업의 해외건설 활성화를 위한 해외전용펀드 도입 방안 연구」, 국토연구원.
- 한국개발연구원(2023), 「KDI 공공투자관리센터 연차보고서」.
- 한국성장금융(2024.1.16.), 지역활성화 투자 펀드 2024년 위탁운용사 선정계획 공고문.
- 한명주 외(2021), 「경기도 민간투자사업 공공성 강화방안-운영 중인 사업의 실태조사 및 사례분석을 중심으로」, 경기연구원.
- 한명주 외(2023), 「경기형 민간투자도로사업 모델개발 연구」, 경기도 공공투자관리센터·경북대학교 산학협력단.
- 행정안전부(2017), 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」.
- 황윤원(2010), 「화폐가치는 높이고 위험은 분산시키는 민관협력사업」, OECD.

- EC(European Commission)(2003), 「Guidelines for Successful Public-Private Partnerships」, Directorate-General Regional Policy, European Commission, Brussels, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm).
- EC(European Commission)(2013), 「Public Private Partnerships」, European Commission, Brussels, 06-ppp-large-scale-demonstrators-small-scale-testing-units\_en.pdf.
- EIB(European Investment Bank)(2004), 「The EIB's Role in Public-Private Partnerships(PPPs)」, European Investment Bank, Luxembourg, [www.eib.org/ Attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/Attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf).
- Grimsey, D. and M.K. Lewis(2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, *Accounting Forum*, 29(4), 345-378.
- Hueskes, M., Koppenjan, J., & Verweij, S.(2019). Public-private partnerships for infrastructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses. *European Journal of Transport and Infrastructure Research (Online)*, 19(3), 160-176.
- IMF(2004), 「Public-Private Partnerships」, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, [www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf).
- IMF(2006), 「Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk」, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC.
- Kansen voor West(2021) Decision granting a subsidy for project ‘Digital Farming NHN.’ Grant decision (WR) v.1.1
- Litheko, A. (2022). Management of Eco-Tourism through Public-Private Partnerships in South Africa. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 11(6):2103-2127. DOI: <https://doi.org/10.46222/ajhtl.19770720.345>
- Light & Power Company LTD(2019) Community Briefing Document: Lamberts

- East Wind Farm: Updated Technical Assessments of Valued Ecosystem Components. [https://www.blpc.com.bb/images/Lamberts/Community\\_Briefing\\_Document\\_R2\\_compressed.pdf?type=file](https://www.blpc.com.bb/images/Lamberts/Community_Briefing_Document_R2_compressed.pdf?type=file)
- Malone, N.(2005), “The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia: 2005 and Beyond”, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, The Australian Economic Review, 38(4), 420-430.
- Munro, Clive(2015), “Financing Public Private Partnerships,” Presentation at the World Bank Webinar on Recent Global Trends in Infrastructure Project Finance.
- OECD(2008), 「Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money」.
- OECD(2015), 「OECD Review of Public Governance of PPP in the United Kingdom」.
- Oost NL(2023) Annual Report 2023, Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland
- Savas, E.S.(1987), 「Privatization: The Key to Better Government」, New York: Chatham House Publisher.
- Savas, E.S.(2000), 「Privatization and Public-Private Partnerships」, New York: Chatham House Publisher.
- Standard and Poor's(2005), 「Public Private Partnerships: Global Credit Survey 2005」, Standard and Poor's, New York, United States.
- World Bank(2017), 「Public Private Partnerships Reference Guide」, Version 3.0. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank(2020), Lighting Up Africa: Bringing Renewable, Off-Grid Energy to Communities, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/08/13/lighting-up-africa-bringing-renewable-off-grid-energy-to-communities>
- World Bank(2022), Implementation completion and result report (ICR00004976). Energy and Extractives Global Practice, Africa West Region. World Bank.

World Bank(2023), Private Participation in Infrastructure(PPI) 2023 Annual Report. World Bank Group.

### [ 법령 및 관련 규정 ]

- 「민간투자사업기본계획」 (기획재정부공고 제2022-123호, 2022.7.18., 일부 개정)
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법(약칭 민간투자법)」 (법률 제20409호, 2024.3.26., 타법 개정)
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 (법률 제19566호, 2023.7.18., 일부 개정)
- 「지방분권균형발전법 시행령 제44조의2제1항의 출자대상 범위에 관한 고시」 (행정안전부고시 제2024-7호, 2024.1.16., 제정)
- 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」 (행정안전부고시 제2024-6호, 2024.1.16., 일부 개정)
- 「지방자치단체 기금관리기본법(약칭 지방기금법)」 (법률 제19430호, 2023.6.9., 타법 개정)
- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(약칭 지방출자출연법)」 (법률 제17389호, 2020.6.9., 일부 개정)
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령(약칭 지방분권균형발전법)」 (대통령령 제34140호, 2024.1.16., 일부개정)
- 「지방재정법」 (법률 제19591호, 2023.8.8., 타법 개정)
- 「지방재정투자사업 심사규칙」 (행정안전부령 제464호, 2024.3.11., 일부 개정)

### [ 웹사이트 ]

De Afsluitdijk 프로젝트 홈페이지: <https://deafsluitdijk.nl/>

Rijkswaterstaat 홈페이지:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht/afsluitdijk>

Digital Farming NHN 프로젝트 관련 Greenport NHN 홈페이지:

<https://www.greenportnhn.nl/projecten/digital-farming-nhn/>

International Finance Corporation World Bank Group 홈페이지:

<https://www.ifc.org/en/what-we-do/sector-expertise/public-private-partnerships>

The World Bank 프로젝트 홈페이지:

<https://www.worldbank.org/>

정책연구 2024-07

## 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안

저 자 박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원  
양원탁 | 한국지방행정연구원 부연구위원

발 행 일 2024년 7월 3일

발 행 처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈 페이지 <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 세일포커스(주) 02-2275-6894

