

# 일본의 사회기반시설에 대한 민간투자법(PFI법) 개정사항 검토

## I. 들어가면서

현대사회로 접어들면서 사회기반시설(소위 infrastructure)은 개인의 영역에서는 해결될 수 없게 되었고, 국민의 생존배려와 국가경제에 있어 매우 중요한 의미를 가지게 되었다. 특히 공공시설이란 국민의 복리증진 등을 위하여 원칙적으로 국가나 지방자치단체가 설치하고 관리·운영해야 하는 시설을 의미한다(일본 도시계획법 제59조, 제75조 등).

하지만 세계적으로 불어닥친 경기불황과 경제적 어려움은 국가의 공공서비스 분야에서도 변화를 모색하게 만들고 있다. 영국에서 대처 정부가 출범하던 상황은 공공지출이 증가하고 오일 쇼크 이후 급속한 인플레이션으로 인한 경기침체, 고실업률의 문제가 뒤따르고 있었다. 대처 정부는 종래 공공부문이 담당해 온 공공사업에 대해 민간에 비즈니스 기회를 제공하면서도 공공사업 예산을 줄여나가는 방안을 검토하게 된다. 이렇게 시작된 PFI(Private Financing

Initiative)는 1987년 교량건설을 시작으로 점차 일반화 되어갔다.

영국정부의 재정문제 극복과정을 지켜보던 일본정부는 1992년 11월 PFI를 정식으로 도입할 것을 결정하였다. 다만 특별한 입법이 아닌 재무성의 요강에 기초한 것이었다. 1994년 PFI를 적용하지 않는 공공사업은 인정되지 않는다고 하여 그 적용범위를 확장하고자 하였다. 하지만 PFI는 기본적으로 공공부문의 공공사업 수행이 비효율적이라고 하는 인식을 전제로 하고 있어 실제 사업을 실시하는 부서에서는 불만이 쌓여갔다. 따라서 정부의 강력한 추진의지가 필요했고, 결국 1999년 7월 “민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률”(이하 PFI법이라 한다)을 제정하였다.<sup>1)</sup> 다음해에는 PFI의 이념과 그 실현을 위한 방법을 나타내는 “기본방침”을 수립하고, 민간자금 등 활용사업 추진위원회(PFI 추진위원회)의 논의를 거쳐 공표하였다.

일본 내에서 PFI법 제정과정에서도 사업자

1) 우리나라의 경우, 현행 “사회기반시설에 대한 민간투자법” 개정이전의 법인 “사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법”은 1994년 11월 30일에 제정되었다. 법 제정이유에서는 위와 유사한 취지를 밝히고 있다. 자세한 내용은, 국가법령정보센터 연혁법령 참고(<http://www.law.go.kr/main.html>).



모집, 선정에 있어서 공평성·투명성이 보장되지 않는다는 지적과 계획, 설계 및 관리, 운영에 있어 민간 주도에 대한 책임소재 문제 등이 존재하였다. 내외의 여러 가지 문제로 인하여 PFI법은 1999년 제정 이후 총 9회의 개정을 거치게 되었다.<sup>2)</sup> 여기에서는 모든 개정과정과 내용을 살펴보지 않고, 최종 개정만을 살펴보기로 한다. 또한 최종개정의 의미 파악을 위하여 현행 PFI법의 대략적인 내용을 개관하는 수준으로 정리한다.

## II. 일본 PFI법의 주요 내용

### 1. 개 관

현행 PFI법 제1조는 “민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용한 공공시설 등의 정비 등의 촉진을 도모하기 위한 조치를 취하여 효율적이고 효과적으로 사회자본을 정비하는 것과 동시에, 국민에 대한 저렴하고 양질의 서비스 제공을 보장하고, 또한 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

제3조에서는 동법의 이념을 밝히고 있다. 첫째, 공공시설 정비 등에 관한 사업은 국가 및 지방공공단체(이에 관한 공공법인을 포함한다)와 민간 사업자와의 적절한 역할 분담 및 재

정 자금의 효율적 사용의 관점에 입각하여 추진한다. 행정의 효율성 또는 국가 및 지방공공단체 재산의 효율적인 이용도 도모하면서, 해당 사업에 의해 발생하는 수익 등으로 비용을 지급하는 것이 가능하며, 민간 사업자에게 실시하게 하는 것이 적절한 경우에는 가능한 한 그 실시를 민간 사업자에 맡기는 것으로 한다. 둘째, 특정 사업은 국가 및 지방공공단체와 민간 사업자에게 책임 분담의 명확화를 도모하면서 수익성을 확보함과 동시에 국가 및 지방공공단체의 민간 사업자에 대한 관여를 필요 최소한으로 한다. 이에 의해 민간 사업자가 가진 기술 및 경영 자원, 그 독창성 등이 충분히 발휘되어 저렴하고 양질의 서비스를 국민에게 제공하는 것을 목적으로 이루어져야한다.

### 2. 체 계

PFI법은 전체 7장으로 구성되어 있으며, 앞서 살펴본 제1장 총칙을 비롯하여 사업의 기본 방침(제2장), 구체적 사업시행 절차(제3장), 사업자의 권리와 국가의 특별조치 등(제4장, 제5장), 사업추진회의(제6장), 위임규정(제7장)으로 큰 틀을 이루고 있다.

제2장 기본방침 등을 정하는 장에서는 사업 선정에 관한 사항과 민간사업자 모집·선정 등에 관한 기본적인 사항에 대해서 정부가 기본 방침을 세울 것을 규정하고 있으며(법 제4조),

2) 일본 내각부 웹사이트(<http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>) 참조.

제3장 제5조는 특정 사업의 실시방침에 대해 정하고 있다. 이러한 기본방침과 실시방침은 내각총리대신이 결정하는 것으로 우리 법의 민간투자사업기본계획과 시설사업기본계획과 유사하다. 일본의 PFI사업의 개략적인 사업절차는 사업의 발안, 실시방침의 선정, 사업방식의 검토, 사업지정, 사업자 모집, 실시설계, 건설 및 운영(사업자선정 내용 공고), 사업자 평가 및 선정, 사업자 선정 공고의 순으로 진행된다.<sup>3)</sup>

사업실시에 있어 성패를 좌우하는 것은 적절한 민간 사업자의 선정이라고 할 수 있는데, 동법은 민간 사업자를 공모 방법 등에 의하여 선정한다고 규정한다(법 제7조). 법인이 아닌 자는 사업자가 될 수 없으며, 파산자 등의 자격제한, 운영권 취소 시 일정기간의 선정제한 등 상세한 결격사유를 규정하고 있다(법 제7조의 2). 지방공공단체가 당사자인 사업계약은 정령에서 정하는 계약에 해당한다면 의회의 의결을 거쳐야 한다는 제한을 받고 있다(법 제9조). 선정사업은 기본 방침 및 실시방침에 따라 실시되어야 함을 명시하고 있다(법 제10조).

공공시설 등의 운영에 관한 제4장의 내용은 이번 개정의 핵심적인 사항으로 IV. 에서 상술하기로 한다.

제5장의 내용은 선정사업에 대한 특별한 조치 내용을 담고 있다. 국가가 선정사업에 대해 채무를 부담하는 경우, 당해 채무를 부담하는

행위로 지출해야 하는 연한은 당해 회계 연도 이후 30년 이내로 한다(법 제11조). 특히 민간사업자 사업의 원활한 추진을 위해 국유재산법의 일정 규정에도 불구하고 행정재산을 선정사업자에게 대부하거나 무상으로 사용할 수 있도록 하고 있다(법 제11조의 제1항 이하, 제12조). 국가는 예산의 범위 내에서 선정사업자에 대하여 특히 공공성이 높다고 인정되는 경우에는 그 자금에 대해 무이자로 융자 할 수 있다(법 제13조). 선정 사업에 제공하는 토지 등은 선정사업자가 원활하게 취득하거나 사용할 수 있도록 토지수용법에 따라 수용 기타 관계 법령에 근거하는 허가 등의 처분에 대해 적절한 배려가 이루어지도록 하고 있다(법 제15조). 국가 및 지방공공단체는 특정 사업의 실시를 촉진하기 위해 민간 사업자의 기술 활용 및 독창성의 충분한 발휘를 방해하는 규제를 철폐 또는 완화하도록 규제완화 조치를 할 것을 명하고 있다(법 제17조). 국가, 지방공공단체 및 민간사업자는 특정 사업의 원활한 실시가 촉진 될 수 있도록 협력 체제를 정비하는 것 등에 의해 상호 협력 의무 규정을 두고 있다(법 제18조). 나아가 특정 사업의 원활하고 효율적인 수행을 도모하기 위해 필요가 있다고 인정할 때는, 직원의 파견 기타 적당하다고 인정하는 인적자원의 지원도 하도록 하고 있다(법 제19조).

제6장에서는 내각부에 특별한 기관으로서 “민간 자금 등 활용 사업추진회의”를 조직하

3) 윤성철, 민간투자법제연구, 한국학술정보(주), 2006, 60면 이하.



도록 하고 있다. 동 사업추진회의는 기본방침안을 작성하고, 민간 자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등에 관한 시책에 필요한 관계 행정기관 상호간의 관계를 조정하는 역할을 한다. 또한 민간 자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등에 관한 시책에 관한 중요사항의 심의 및 그 시책의 실시를 추진한다(법 제20

조의 2 및 3). 또 하나의 기관으로 실시 방침의 책정 상황, 특정 사업의 선정 여부, 특정 사업의 객관적인 평가 상황 기타 민간 자금 등의 활용으로 인한 국가의 공공시설 정비 등의 실시 상황을 조사·심의하기 위하여 내각부에 “민간 자금 등 활용 사업 추진위원회”를 두도록 하고 있다(법 제21조).

〈표 1〉 법체계

<p><b>제 1 장 총칙</b></p> <p>제 1 조 (목적)</p> <p>제 2 조 (정의)</p> <p>제 3 조 (기본이념)</p> <p><b>제 2 장 기본 방침 등</b></p> <p>제 4 조</p> <p><b>제 3 장 특정 사업의 실시 등</b></p> <p>제 5 조 (실시방침)</p> <p>제 5 조의 2 (실시방침의 책정 제한)</p> <p>제 6 조 (특정사업의 선정)</p> <p>제 7 조 (민간사업자의 선정 등)</p> <p>제 7 조의 2 (결격사유)</p> <p>제 7 조의 3 (기술 제한)</p> <p>제 8 조 (객관적인 평가)</p> <p>제 9 조 (지방자치단체의 의회의 의결)</p> <p>제 9 조의 2 (지정관리자의 지정에 있어서는 배려 등)</p> <p>제 10 조 (선정사업의 실시)</p> <p>제 10 조의 2 (실시방침의 책정 전망 등의 공표)</p> <p><b>제 4 장 공공시설 등 운영권</b></p> <p>제 10 조의 3 (공공시설 등 운영권 설정)</p> <p>제 10 조의 4 (공공시설 등 운영권에 대한 실시 방침의 기재 사항 추가)</p> <p>제 10 조의 5 (실시방침에 관한 조례)</p> <p>제 10 조의 6 (공공시설 등 운영권 설정 기간 등)</p> <p>제 10 조의 7 (비용의 징수)</p> <p>제 10 조의 8 (공공시설 등 운영사업 시작의 의무)</p> <p>제 10 조의 9 (공공시설 등 운영협정)</p> <p>제 10 조의 10 (공공시설 등의 이용요금)</p>	<p>제 10 조의 11 (성격)</p> <p>제 10 조의 12 (권리의 목적)</p> <p>제 10 조의 13 (처분의 제한)</p> <p>제 10 조의 14 (등록)</p> <p>제 10 조의 15 (지시 등)</p> <p>제 10 조의 16 (공공시설 등 운영권의 취소 등)</p> <p>제 10 조의 17 (공공시설 등 운영권에 대한 보상)</p> <p><b>제 5 장 선정 사업에 대한 특별한 조치</b></p> <p>제 11 조 (국가채무부담)</p> <p>제 11 조의 2 (행정재산의 대부)</p> <p>제 11 조의 3</p> <p>제 12 조 (국유재산의 무상사용 등)</p> <p>제 13 조 (무이자 대부)</p> <p>제 14 조 (기금의 확보 등 및 지방채에 대한 배려)</p> <p>제 15 조 (토지의 취득 등에 대한 배려)</p> <p>제 16 조 (지원 등)</p> <p>제 17 조 (규제 완화)</p> <p>제 18 조 (협력)</p> <p>제 18 조의 2 (직원의 파견 등에 대한 배려)</p> <p>제 19 조 (계발활동 등 및 기술적 지원 등)</p> <p>제 20 조 (담보부동산의 활용 등)</p> <p><b>제 6 장 민간자금 등 활용 사업추진회의 등</b></p> <p>제 20 조의 2 (민간자금 등 활용사업추진회의)</p> <p>제 20 조의 3</p> <p>제 21 조 (민간 자금 등 활용 사업 추진위원회)</p> <p>제 22 조</p> <p><b>제 7 장 잡칙</b></p> <p>제 23 조 (정령에의 위임)</p>
--	---



### Ⅲ. 최근 개정사항

2011년의 주요 개정 내용은 법 전체에 걸쳐 이루어 졌지만,<sup>4)</sup> 여기에서는 부동산 실무와 관련된 것으로 보이는 ① PFI 대상 시설의 확대, ② 민간 사업자에 의한 제안 제도의 도입 및 ③ 컨세션(양보)방식의 PFI 도입의 세 가지 주된 내용을 서술하기로 한다.

#### 1. PFI 대상 시설의 확대

폭넓은 분야에서 PFI가 활용되는 것을 목적으로 기존의 PFI 대상 시설이었던 “공공주택”이 “임대주택”으로 변경되었으며, 선박·항공기 등의 수송시설 및 인공위성(이러한 시설의 운용에 필요한 시설을 포함한다)이 PFI 대상 시설로 새로이 추가되었다(법 제2조 제1항 제3호 및 제5호).

PFI법 조문에 명확하게 드러나 있지는 않지만, 내각부 민간자금 등 활용사업 추진실에 따르면 기존에 규정되어 있었던 “공영주택”은 공영주택법 제2조 제2호에 정의된 공영주택(지방공공 단체가 공급하는 저소득층 임대주택)을 의미하고, 이에 개정법에서 규정하는 “임대주택”이라 함은 이러한 공영주택 이외에 특정 공공임대주택(지방공공단체가 건설 및 관리하는 중견 소득자용 임대주택), 고령자용 임대주택 및 지방주택공급공사 등이 정비하는 임

대주택도 포함하는 개념을 의미한다는 것이다. 따라서 개정법은 저소득층의 임대주택에 한정하지 않고, 중견소득자·노인 등 다양한 계층을 대상으로 한 임대주택에 대해서도 PFI를 활용할 수 있게 되었다.<sup>5)</sup>

또한 동일본 대지진의 이재민을 위한 주택건설 등에 대해서도 PFI를 활용할 수 있게 되었다. 새로이 PFI 대상 시설로 추가된 “선박, 항공기 등의 수송시설 및 인공위성”에 대한 구체적인 PFI 활용 사례로는 낙도 항로·공사용 선박, 방재 헬리콥터, 공적인 통신위성 및 그것을 발사하기 위한 로켓 등을 생각할 수 있다.

#### 2. 민간 사업자에 의한 제안 제도의 도입

지금까지는 행정청이 주도적으로 PFI사업을 계획하고 있었지만, 이번 개정법은 민간 사업자가 주체적으로 PFI사업을 계획하고 행정청에 대해 제안할 수 있는 구조가 정비되었다. 이것은 PFI사업과 관련하여 민간의 다양한 아이디어가 활용되어 보다 효율적인 PFI사업을 하는 것을 목적으로 하는 것이다(법 제5조의 2를 신설).

#### 3. 컨세션(Concession) 방식의 도입

법 제정 당시 일본의 PFI 방식으로는 BTO (Build-Transfer-Operation), BOT (Build- Op-

4) 자세한 조문별 개정 사항은 일본 내각부 관련 페이지 참조(<http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>).

5) 齋藤 理·小泉 宏文, PFI 法改正の概要, Law, Accounting & Tax, 2011, 95면.

erate-Transfer) 및 BOO(Build-Own-Operate)의 세 가지가 명시되어 있다고 한다.<sup>6)</sup> 새로 도입되는 컨세션 방식은 “공공시설의 소유권을 민간에 이전하지 않은 채 민간 사업자에 대한 인프라 등의 사업권(사업 운영·개발에 관한 권리)을 장기간 민간에 부여하는 방식”을 말한다. 개정법은 정부가 민간 사업자에게 공공시설 등 운영권을 설정하는 방식을 채택함으로써 그러한 컨세션방식을 도입하고 있다(법 제 10조의 3 이하).

## IV. 컨세션 방식의 주요 내용

### 1. 기존 PFI 방식의 문제점

기존의 PFI사업계획 가운데 전형적인 예는 민간사업자가 SPC(Special Purpose Company)를 이용하여 금융기관으로부터 자금조달을 하고 그 금원을 재원으로 국가 또는 지방공공단체(행정청)가 소유하는 토지에 공공시설을 건설하고, 해당 공공시설의 소유권을 SPC에서 행정청으로 이전시킨 후, 행정청 또는 행정청으로부터 위탁받은 사업자가 당해 공공시설의 운영을 실시하는 것이다(이른바 BTO 방식). 이용자로부터 요금을 징수하는 공공시설은 공

공시설의 소유자인 행정청이 요금을 징수하는 이른바 서비스 구매형 방식이 채택되는 경우가 많으며, 이 경우 해당 요금의 많고 적음에 관계없이 일정액의 서비스 구매 비용이 할부 지불에 의해 행정청이 SPC에 지급하며, 해당 서비스 구매 비용을 재원으로 SPC에 대한 대출 상환이 이루어지게 된다(이러한 유형을 서비스 구입형 PFI 라고 한다). 이러한 기존의 PFI사업계획은 정부의 신용 위험에 바탕을 두고 있는 것으로 순수한 의미의 프로젝트 금융과는 다른 것이었다.

1999년 PFI법 공포 이후 일본의 PFI사업은 행정청이 PFI사업자에게 건설·유지·관리의 프리미엄을 지불하는 “서비스 구입형”이라고 불리는 방식이 대부분을 차지하고 있으며, 인프라의 이용자가 사업자에게 이용료를 직접 지불하는 “독립채산형”이라고 불리는 방식은 전무한 상황이었다.<sup>7)</sup> 일본의 PFI사업 가운데 독립채산형이 차지하는 비율은 매우 작아서 개정 즈음까지 실시된 사업내역을 보면, 서비스구매형이 전체의 약 70%를 차지하고 있는 반면 혼합형은 약 24%, 독립채산형은 약 4%에 그치고 있다. 이것은 행정청의 재정에 많은 부담을 가져왔고, 민관(民官)간의 위험부담이 왜곡되었으며, 민관이 유착되어 부정행위가 발생하기도 하였다는 비판이 제기되었다.<sup>8)</sup>

6) 윤성철, 앞의 책, 62면.

7) 민간투자사업의 사업시행방식은 여러 가지로 분류가 가능한데, 사업에 투입된 자금의 회수방식에 따라 유형을 구분한 것이 바로 서비스구매형(BTL 등)과 독립채산형(BTO 등)이다. 이순우, 민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(IV), 한국법제연구원, 2009.10, 26면 이하.

8) 일본의 PFI 제도, <http://ja.wikipedia.org/wiki/PFI>; 東京新聞, 2007年 10月17日付 참조.

## 2. 개선방향

일본 내각은 2010년 6월 18일, 각의 결정으로 신성장 전략을 수립하였다.<sup>9)</sup> 그것은 PFI사업 규모를 2020년까지 11년 동안 적어도 약 10조엔 이상(기존 사업규모의 2배 이상)의 확대를 목표로 하는 것이었다. 또한 2011년 12월 24일 각의의 결정으로 수립된 “일본 재생 기본전략”에서는 민간의 자금과 노하우를 충분히 살리면서 민관의 동반성장을 위한 자금의 공급을 확대하기 위해 PFI사업 추진의 민관협력인프라펀드(가칭) 창설을 추진하였다.

민관의 공동 출자(국가 출자액은 50억 엔)로 민간자금 활용사업 추진기구에 출자하고, 업무의 중립성·공정성 등을 확보하기 위해 동 기구에 민간자금 등 활용사업 지원위원회를 설치하기로 하였다. 동 기구는 15년간 존속하며 국가에 의한 감독 등으로 지배 구조를 확보하는 것이 목적이다.

내각은 독립채산형 등의 PFI사업의 추진으로 사회자본의 정비·유지 관리에 따른 재정 부담을 감축하고 민간의 사업 기회 창출에 기여가 된다는 점에 주목하였다. 나아가 국가 자금을 기초로 민간 인프라 사업에서 성장 자금의 공급을 촉진하고, 인프라 투자시장의 형성을 통해 국가경제의 성장력을 강화한다는 전략을 세우게 된다.<sup>10)</sup>

이에 개정법에 의해 도입된 컨세션 방식의 경우 아래와 같이 행정청으로부터 민간 사업자에 대한 할부지불은 이루어지지 않고, 민간 사업자가 직접 이용자로부터 징수하는 공공시설 등의 이용 요금을 대출상환 재원으로 하는 것이 예정되어 있다. 따라서 행정청의 재정 부담을 줄일 수 있는 한편, 금융기관이 대출 상환을 받을 수 있는지 여부, 펀드 출자자가 투자를 회수할 수 있는지 여부는 기본적으로 PFI사업의 현금 흐름에 의하게 되어 사업의 위험부담이 상당 부분 분산되게 될 전망이다.

## 3. 컨세션 방식의 주요 내용

컨세션 방식은 이미 정부가 보유하고 있는 공공시설 등에 대해 그 운영을 공공시설 등 운영권자에게 위탁하는 “기존 시설 이용형”과 공공시설 등 운영권자가 되고자하는 민간 사업자가 새로 공공시설 등을 건설하고 준공 후 소유권을 정부에 이전한 후에, 공공시설 등 운영권 설정을 받는 “시설 신규 건설형”의 두 패턴이 있을 수 있다.

이 중 기존 시설 이용형의 경우 민간사업자가 설립한 SPC가 행정청으로부터 기존 시설에 대한 공공시설 운영권 설정을 받을 때, 공공시설 운영권을 담보로 금융기관에서 자금을 조달하고, 해당 자금이 공공시설 운영권 설정 대가

9) 일본 내각 결정, 「新成長戦略」について, 平成22年6月18日.

10) 일본 내각관방 사이트 개정 법률안의 개요 참조(<http://www.cas.go.jp/jp/houan/120214pfi/gaiyou.pdf>).

를 정부에 지불하는 구조가 된다. 이 경우 SPC는 민간사업자에게 위탁하여 당해 공공시설의 운영을 실시하고, 이용료 수입을 재원으로 차입금을 상환하게 된다.

이에 대해 시설 신규 건설형의 경우, 다양한 유형이 있을 수 있지만, SPC가 주문자가 되고 공공시설 등을 준공한 다음, 해당 공공시설 등의 소유권을 유상으로 행정청에 이전하여 행정청으로부터 설정받는 공공시설 등 운영권 설정 대가로 소유권 이전의 대가를 해당 금액에서 상쇄 처리하는 구조이다. 이 점에서, 개정법의 규정상 컨세션 방식 PFI는 공공시설 등이 완성된 후 발생하는 것으로 예상되는 것인 반면, 시설 신규 건설형은 ① 공공시설 등의 신규 건설에 따른 특정 사업(기존의 PFI)과 ② 공공시설 등이 완성되어 그 소유권이 행정청으로 이전된 후의 컨세션 방식 PFI의 복합유형이라고 볼 수 있다.

또한 기존에 널리 보급되었던 PFI사업(즉, 서비스구매형)은 행정청이 이용자로부터 요금을 징수하고 있던 것에 대해, 컨세션 방식 PFI의 경우 민간사업자 스스로가 시설 서비스 내용과 요금을 결정하고, 이용자로부터 직접 요금을 징수하게 된다. 이러한 요금징수 방법의 차이는 PFI사업의 경제적 실질에도 영향을 미친다. 즉 기존의 PFI사업의 경우 PFI사업의 수익에도 불구하고, 정부에서 민간 사업자에 대한 할부상환과 일정 금액의 서비스 구매 비용이

지급되어, PFI사업에 대출할 금융 기관을 포함한 사업 참가자는 PFI사업 자체 프로젝트 위험은 전혀 고려하지 않고 행정청의 신용 위험만을 고려하면 되었다. 반면, 컨세션 방식 PFI의 경우 민간사업자가 이용자로부터 징수하는 공공시설 이용 요금에 대출 원금과 이자 지불액 및 자본 출자자의 분배 재원이 되기 때문에 사업 참가자는 PFI사업 프로젝트의 위험을 안게 된다. 무엇보다, 이 점에 대해서는 신용 보완 조치로서 행정청이 일정한 운영 수수료를 지급하는 혹은 행정청과의 사이에 해당 PFI사업의 업사이드와 다운사이드를 공유하는 등 행정에 일정한 부담 또는 위험 분담을 요구하는 방법도 있을 수 있다.<sup>11)</sup>

### 1) 공공시설 등 운영권 설정에 관한 절차 등

공공시설 등 운영권을 설정하려고 할 경우, 행정청은 먼저 실시 방침에서 보통 결정 사항 이외에, 공공시설 등 운영권을 설정하는 취지, 공공시설 등 운영권에 따른 공공시설 등의 운영 등의 내용, 기간, 이용 요금에 관한 사항 등을 결정하여야 한다(개정법 제10조의 4).

행정청이 실시방침을 결정하고, 공공시설 등 운영권을 설정하는 민간 사업자를 선정한 때에는 지체 없이 당해 실시 방침에 따라 해당 민간 사업자에 대해 공공시설 등 운영권을 설정한다(단, 지방공공단체의 경우 공공시설 등 운영권

11) 齋藤 理·小泉 宏文, 앞의 글, 98~99면.



설정에 대해 미리 의회의 의결을 거쳐야한다). 그러나 실시 방침에서 정한 PFI사업이 공공시설 등의 건설, 제조 또는 보수에 관한 사항을 포함한 때에는 당해 건설, 제조 또는 보수가 완료되지 않으면, 공공시설 등 운영권을 설정할 수 없다(개정법 제10조의 6 제1항 및 제4항).

공공시설 등 운영권자는 행정청이 지정하는 기간 내에 공공시설 등 운영사업을 시작해야하지만, 그 전에 실시방침에 따라 행정청과의 사이에 공공시설 등의 운영 등의 방법, 공공시설 등 운영사업의 계속이 곤란해진 경우의 조치에 관한 사항 등이 규정된 계약(개정법에서는 “공공시설 등 운영협정”이라고 정의)을 체결할 필요가 있다(개정법 제10조의 9 제1항). 당해 계약 내용의 일부는 계약 체결 후 지체 없이 공표한다(개정법 제10조의 9 제2항).

공공시설 이용 요금은 공공시설 등 운영권자가 실시방침에 따라 스스로 결정하고 행정청에 신고한 후, 자신의 소득으로 징수한다(개정법 제10조의 10). 한편, 행정청은 공공시설 등의 건설, 제조 또는 개조를 하지 않은 공공시설 운영권자로부터 당해 건설, 제조 또는 보수에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있도록 하고 있다(개정법 제10조의 7). 또한 내각부 민간자금 등 활용 사업 추진실에 따르면 행정청은 공공시설 운영권자와 합의를 하면, 공공시설 등 운영권 설정의 대가로 공공시설 등의 건설, 제조 또는 개수에 소요된 비용을 초과하는 금액을 징수하는 것도 가능하다.

## 2) 공공시설 등 운영권의 법적 성질

개정법에 따르면 공공시설 운영권은 물권으로 간주되고, 원칙적으로 부동산에 관한 규정이 준용된다(개정법 제10조의 11). 공공시설 등 운영권은 합병 기타 일반 승계, 양도, 채납처분, 강제집행, 가압류, 가처분 및 저당권의 목적이 되지만, 그 외의 권리의 목적으로 할 수 없다(개정법 제10조의 12). 또한, 공공시설 운영권은 정부의 허가 없이 양도할 수 없다는 제약이 있다(단, 지방공공단체의 경우 당해 허가에 대해, 미리 의회의 의결을 거쳐야한다. 개정법 제10조의 13 제2항 및 제4항 참조). 따라서 해당 허가 없이 이루어진 공공시설 등 운영권의 이전 등은 효력을 발생하지 않는다(개정법 제10조의 13 제6항).

나아가 공공시설 등 운영권에 대한 등록제도가 마련되어 공공시설 운영권 및 이를 목적으로 하는 저당권의 설정·이전·변경·소멸 및 처분의 제한 등은 등록부에 등록하도록 하고 있다(개정법 제10조의 14).

## 3) 공공시설 등 운영권의 취소 등

공공시설 운영협정의 중대한 위반, 공공시설 운영 사업에 관한 법령 위반 등 일정한 사유가 발생한 경우에 행정청은 공공시설 등 운영권을 취소하거나 그 행사의 정지를 명할 수 있다(개정법 제10조의 16 제1항). 하지만 저당권 설정



이 등록되는 공공시설 등 운영권을 취소하고자 하는 경우에 행정청은 사전에 그 취지를 저당권자에게 통지할 필요가 있다(개정법 제10조의 16 제3항). 한편 행정청이 공공시설 등의 소유권을 가지게 된 경우에는 당해 공공시설 등에 관한 공공시설 운영권은 소멸하게 된다(개정법 제10조의 16 제4항).

공공시설 등을 다른 공공의 용도에 제공하여야 하는 공익상의 이유로 인하여 공공시설 등 운영권의 취소 또는 그 행사가 중지된 경우 또는 행정청의 귀책사유에 의해 행정청이 공공시설 등의 소유권을 갖게 됨으로써 공공시설 등 운영권이 소멸된 경우에 행정청은 손실을 받은 공공시설 운영권자에 대해 일반적으로 발생하는 손실을 보상하여야 한다(개정법 제10조의 17 제1항). 또한 내각부 민간 자금 등 활용 사업 추진실에 따르면, 행정청 및 공공시설 등 운영권자는 계약에 따라 상기 손실 보상 이외의 보상이나 손해배상을 정하는 것도 가능하다.

#### IV. 마치며

우리나라는 도로·철도·항만 등 SOC시설에 대한 수익형 민간 투자사업(BTO사업) 위주로 사업이 추진되어 왔으며, 2005년 이후에는 임대형 민간 투자사업(BTL) 도입으로 교육·환경 등 생활기반시설로 확대해 가고 있다.<sup>12)</sup> 반면 일본은 우리와는 반대로 이번 개정을 통해 BTL방식에서 BTO 방식으로 민간투자사업을 확대·시행하려는 움직임으로 보인다. 양국은 매년 정기적으로 한·일 민간투자 협력회의를 통하여 민간투자제도의 현황, 성과 및 수행 사례 등을 공유하고 있어, 법·제도적 발전에 좋은 본보기가 될 것으로 보인다.

**박 중 철**

(법무법인 영진 변호사)

#### 참고문헌

기획재정부, 제4차 한·일 민간투자 협력회의 보도자료, 2009.10.  
 윤성철, 민간투자법제연구, 한국학술정보(주), 2006.  
 이순우, 민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(IV), 한

국법제연구원, 2009.10  
 일본 내각결정, 「新成長戦略」について, 平成22年6月18日.  
 齋藤 理·小泉 宏文, PFI 法改正の概要, Law, Accounting & Tax, 2011.  
 일본 내각부 웹사이트, <http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>.

12) 기획재정부, 제4차 한·일 민간투자 협력회의 보도자료, 2009.10. 참조.