

공공 건축·시설물 사업에서의 대안적 민간자본 활용 방안 모색

- 현 제도의 한계점 진단과 새로운 민간투자방식 제안 -

2022. 4.

김 정 주 · 강 윤 산

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요약	i
제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법론	5
3. 보고서의 구성	7
제2장 우리나라 경제상황 진단과 민간투자 확대 필요성	9
1. 글로벌 경제동향과 주요 국가들의 미래투자전략 변화	9
2. 우리나라 경제상황 진단과 민간투자 확대 필요성 확인	12
제3장 공공 건축·시설물에 대한 현행 민간투자제도 현황 및 한계점	23
1. 문제의 제기	23
2. 민간투자제도 운영 현황	26
(1) 신탁개발	26
(2) 민간참여개발	32
(3) 기부채납 및 사용·수익허가	38
3. 기존 민간투자제도의 한계점 분석	44
(1) 신탁개발	45
(2) 민간참여개발	47
(3) 기부채납 및 사용·수익허가	49
4. 시사점	51
제4장 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화 방안 모색	55
1. 접근 방법	55
2. 대안적 민간투자방식 발굴 결과	57
(1) 민관합동PF	57

(2) 위탁개발	61
(3) 신탁개발	65
(4) 부동산간접투자기구	66
3. 발굴된 민간투자방식의 활용을 위한 제도 개선방안 모색	68
(1) 민관합동PF	69
(2) 위탁개발	76
(3) 신탁개발	79
(4) 부동산간접투자기구	82
4. 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화를 위한 제도 개선방안 요약	83
 제5장 결론 및 향후 과제	87
 참고문헌	93
 Abstract	99

〈표 차례〉

〈표 I-1〉 노후 시설물에 대한 연간 관리비용 투자실적 및 미래비용 추계	3
〈표 II-1〉 최근 주요 국가의 정책동향	11
〈표 II-2〉 우리나라 중기 재정수지 및 국가채무 전망	13
〈표 II-3〉 「한국판 뉴딜 2.0」의 주요 내용	16
〈표 III-1〉 국·공유재산의 종류	27
〈표 III-2〉 신탁개발의 종류	28
〈표 III-3〉 민간에 대해 허용되는 국유재산 처분행위	38
〈표 III-4〉 민간에 대해 허용되는 공유재산 처분행위	39
〈표 IV-1〉 현행법상 허용되어 있는 민관합동PF사업(예시)	58
〈표 IV-2〉 위탁개발사업의 수행방식	64
〈표 IV-3〉 리츠와 부동산 펀드 비교	66
〈표 IV-4〉 도시개발구역 신규 지정 현황	70
〈표 IV-5〉 생활형 SOC 투자대상 및 계획	71
〈표 IV-6〉 서울시 내 유수지 현황(2020년도 기준)	72
〈표 IV-7〉 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」의 주요 내용(예시)	80
〈표 IV-8〉 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화를 위한 제도 개선방안 요약	85

〈그림 차례〉

〈그림 I-1〉 「2050 탄소중립」 추진전략	3
〈그림 I-2〉 「스마트시티 추진전략」	3
〈그림 II-1〉 세계경제성장률 변동 추이	9
〈그림 II-2〉 우리나라 경제성장률 변동 추이	13
〈그림 II-3〉 우리나라 무역수지 변화 추이	14
〈그림 II-4〉 우리나라 외국인 직접투자액 변화 추이	14
〈그림 II-5〉 우리나라 주가지수 변동 추이	15
〈그림 II-6〉 전국 공동주택 실거래가격지수(계절조정) 변동 추이	15
〈그림 II-7〉 우리나라 가계부채 증가 추이	16
〈그림 II-8〉 우리나라 제조(반도체 제외) 및 서비스 부분 설비투자액 변동 추이	19
〈그림 II-9〉 내국인의 해외 직접투자액과 외국인의 국내 직접투자액 변동 추이	20
〈그림 II-10〉 민간투자사업 사업건수 및 총투자비 추이	20
〈그림 III-1〉 신탁개발사업의 추진방식	30
〈그림 III-2〉 민간참여개발사업의 추진방식	36
〈그림 III-3〉 기부채납 및 사용·수익허가를 통한 사업추진방식	41
〈그림 IV-1〉 민관합동PF사업의 운영구조	59
〈그림 IV-2〉 위탁개발방식의 운영구조	62
〈그림 IV-3〉 리츠의 운영구조	67
〈그림 IV-4〉 부동산펀드의 운영구조	67
〈그림 IV-5〉 학교시설 복합화 사업 개념도	73
〈그림 IV-6〉 위탁개발사업 수행 사례	77
〈그림 IV-7〉 pooling 방식에 의한 위탁개발사업 수행 사례	77
〈그림 IV-8〉 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화 방안 개념도	86

요 약

제1장 서론

- 우리 경제의 어려움이 커지고 있음. 특히 코로나 사태 극복 과정에서 초래된 과잉유동성, 확대된 국가채무가 최근 미국의 테이퍼링과 맞물려 국내 자산시장의 불안정성과 최종 위험 부보자로서 정부 기능의 충분성에 대한 우려를 낳고 있음.
- 이러한 문제점과 관련해 시중의 과도한 민간 유동성을 생산적인 부문으로 흡수함으로써 우리나라의 거시경제 안정성을 제고하고, 동시에 변화하고 있는 글로벌 경쟁 환경에 선제적으로 대응해야 할 필요성이 제기됨.
 - 이는 각국에서 포스트 코로나 시대를 대비한 전략적 투자 확대 움직임이 관찰되는 것과도 관련이 있음.
- 본 연구에서는 이러한 관점에서 최근 다양한 형태로 발생하고 있는 공공 건축·시설물에 대한 개발수요를 활용해 시중 유동성을 생산적인 부문으로 흡수할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하였음.
 - 노후화된 공공 건축·시설물, 그린 에너지 및 그린건축물, 4차 산업혁명 기술이 적용된 스마트 인프라 등에 대한 투자가 앞으로의 새로운 개발수요를 견인할 것이며, 이러한 개발수요 규모 역시 상당히 클 것으로 예상됨.
- 한편 공공 건축·시설물들의 법적 성격은 기본적으로 국유재산 또는 공유재산임. 때문에 이들 건축·시설물에 대한 개발을 통해 개발수요를 효과적으로 흡수하기 위해서는 국·공유재산에 대한 민간투자의 가능성이 넓게 열려 있어야 함.
- 하지만 아직까지 국·공유재산의 개발과정에서 민간이 참여할 수 있는 통로는 극히 제약되어 있으며, 이는 새로이 발생하고 있는 투자 수요를 민간자본을 통해 충족시키는 것을 어렵게 하는 요인임.

- 이에 본 연구에서는 (우선 개선이 시급하다고 생각되는) 국·공유재산 개발사업에서 민간자본의 조달과 민간이 참여하는 사업시행구조를 허용하는 방안을 중심으로 논의를 진행하였음.

· 국·공유지 개발사업에서 민간의 참여가 활발히 이뤄질 수 있기 위해서는 ① 국·공유지에 대한 정보 공개 확대, ② 민간의 사업제안 허용 및 검토 프로세스 구축, ③ 민관 합동의 사업추진(시행)방식 허용 및 사업추진절차 구체화, ④ 민·관 사이의 합리적인 이익 배분 및 과도한 개발이익 환원을 위한 표준 협약체계 마련, ⑤ 개발 및 운영방식에 대한 법적 규제 최소화와 같은 다차원적인 조치가 함께 이뤄져야 함.

· 하지만 현재로서는 민간으로부터의 자금조달과 민간이 참여하는 사업추진 방식조차 법적으로 제대로 허용되어 있지 않음. 이로 인해 결과적으로 관리청은 재정사업만을 고려하게 되고, 예산제약으로 인해 검토대상이 되는 건축·시설물 역시 제한되는 결과를 초래하고 있음.

· 때문에 공공 건축·시설물 사업에서 자금조달과 사업시행 측면에서 민간의 참여를 제약하는 법·제도적 요인을 우선 개선해야 함. 이후 앞서 제시된 조치들이 단계적으로 추진될 필요가 있고, 개별 시설물별로도 민간의 참여를 제약하는 요인들을 개선하려는 노력이 이뤄져야 함.

· 이러한 인식에 입각해 본 연구에서는 주로 민간이 참여하는 자금조달과 사업시행구조를 제도화하는 것에 초점을 두어 논의를 진행하였음.

제2장 우리나라 경제상황 진단과 민간투자 확대 필요성

- 2020년 초부터 시작된 코로나 사태로 우리나라를 포함한 전 세계는 미증유의 사회·경제적 혼란을 경험하고 있음. 특히 최근 빠르게 진행되고 있는 4차 산업혁명과 관련해 비대면 기술 등 신기술의 활용 속도가 빨라지면서 글로벌 산업 경쟁 구도 역시 크게 달라지고 있는 상황임.

- 이러한 변화의 흐름 속에서 선진국을 중심으로 확인되는 분명한 추세는 하나는 각국들이 단기적인 위기 극복을 위한 양적인 공공투자 확대 외에도, 새로운 ‘뉴노멀 시대’를 대비한 전략적 투자 확대 노력을 구체화해 나가고 있다는 점임.
- 이러한 노력은 의료서비스, AI 등 미래 유망 신산업 부문에 집중되고 있고, 동시에 이러한 신산업 부문을 육성하는데 필요한 범국가 차원에서의 인프라 구축 노력과도 밀접한 관련이 있음.
- 우리나라 역시 이러한 글로벌 흐름에 맞춰 「한국판 뉴딜」로 대표되는 대규모 공공투자 정책들을 발표·추진해 나가고 있는 상황임.
- 하지만 현재의 정부정책이 수요자 중심이 아닌 공급자 중심으로 이뤄지고 있고, 민간과의 접점이 부족한 상태에서 자발적인 민간투자를 유도하는 데 한계를 보이고 있음.
- 이는 결과적으로 재정투입에 비해 단기적으로 낮은 효과성 그리고 중장기적으로는 국가부채 증가, 시중유동성 확대, 자산·금융시장의 불안정성이라는 부작용을 초래할 가능성이 큼.
- 결국 정부 또는 공공주도로 단순히 재정지출을 확대하기보다는, 민간이 자발적으로 투자를 할 수 있는 제도적 여건과 경제적 환경을 조성해 주는 것이 필요함.
- 이는 중장기적인 관점에서 국가의 새로운 성장 토대를 구축하는 것과 더불어, 시중 과잉유동성으로 인해 가중되고 있는 경제시스템 전반의 위험성을 완화시키기 위해서도 필요함.
- 다만 현재 우리 사회의 전반적인 정치·사회적 분위기가 이러한 여건 조성에 우호적이지 않은 상태여서, 단기적으로 개발수요가 확대되고 있는 공공 건축·시설물을 중심으로 넘치는 시중의 유동자금을 흡수하는 것이 하나의 일시적 방안이 될 수 있음.

- 새로이 발생되고 있는 공공 건축·시설물에 대한 개발수요의 규모 자체가 상당히 크기 때문에, 이를 통해 적지 않은 시중유동성의 흡수와 일자리 창출 등 긍정적 효과의 창출이 가능할 것임. 또한 중·장기적인 관점에서는 국민 생활 편의 제고와 제조·서비스 부문 기업들의 간접비 절감 등 간접적이면서도 지속적인 효과를 창출해 낼 수 있을 것임.

제3장 공공 건축·시설물에 대한 민간투자제도의 현황 및 한계점

- 현행 법령체계 하에서 공공 건축·시설물에 대해 민간투자를 가능케 하는 몇 가지 제도가 존재함.
 - 「민투법」에 따른 ‘민간투자사업’, 「국유재산법」과 「공유재산법」상의 ‘민간참여개발’, ‘신탁개발’이 이에 해당됨.
- 하지만 민간투자사업을 제외한 나머지 제도들은 명목적인 제도로만 존재하고 있으며, 현실적으로는 거의 활용되지 못하고 있는 것으로 나타남.
- 이처럼 민간투자 관련 제도들이 제대로 활용되지 못하고 있는 이유는 상당히 복합적인데, 기본적으로 관련 법령 및 지침 등 구체화된 규정과 표준화된 프로세스의 미비, 민간의 입장에서 참여 유인을 가지기 어려운 각종 규제나 제도적 틀에 기인함.
- 한편 이 외에도 ‘관리위탁’, ‘사용허가’, ‘대부’, ‘교환’, ‘양여’ 등 일반적인 관리 및 처분행위를 통해 민간으로 하여금 간접적으로 공공 건축·시설물에 자기자본을 투입하도록 유도해 볼 여지가 있음. 또한 그 외 개별 법률에서 규정하고 있는 도시개발사업 등 지구단위사업에서 기부채납을 통해 지자체가 필요한 공공 건축·시설물을 민간자본을 통해 확보하는 경우도 적지 않게 확인됨.
- 그런데 이러한 방식은 민간자본을 활용해 공공이 필요로 하는 건축·시설물을

확보하도록 법상 명시적으로 허용된 방법이 아니라는 문제점이 있음.

- 때문에 어느 정도 규모가 있는 개발사업에 대해서는 활용이 부적합하거나, 활용 시 적법성이나 특혜에 대한 문제 제기가 있을 가능성이 크고, 실제로 그러한 사례들이 종종 발생함.

- 결국 현재로서는 공공 건축·시설물 투자 수요와 관련해 민간자본을 투자재원으로 활용해 볼 수 있는 제도적 수단이 충분치 않은 상태이며, 민간이 참여할 수 있는 투자의 제도적 틀을 좀 더 다양화해 볼 필요성을 확인할 수 있음.

제4장 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화 방안 모색

- 본 연구에서는 지자체 공무원, 지역개발공사 실무자 등과의 면담을 통해 공공 건축·시설물에 대한 민간자본의 활용도를 높이기 위한 다각적인 방안들을 모색·발굴하였음.
- 그 결과 ① 민관합동PF, ② 위탁개발, ③ 신탁개발, ④ 부동산간접투자기구가 활용가능성이 있는 직접적인 민간투자 또는 간접적으로 민간참여가 가능한 방식인 것으로 확인되었음. 그리고 이들 각각의 방식을 국·공유재산의 개발방식으로 활용하기 위한 방안을 모색하였음.

1. 민관합동PF

- 공공과 민간이 공동으로 출자·설립한 법인을 통해 개발사업을 진행하는 민관합동PF방식은 복합개발 등 규모가 커서 위탁개발 등 다른 방식으로 사업추진이 곤란한 경우 활용가능성이 있는 수단인 것으로 파악됨.
- 민관합동PF방식을 활용하기 위해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」에 동방식을 명시하고, 사업이 작동할 수 있는 형태로의 프로세스 구축이 필요함.

- 현재 「국유재산법」에는 민간참여개발이라는 명칭으로 민관합동PF방식이 도입되어 있으나 현실적으로 작동하지 않고 있음. 그 이유는 법상 개발허용 대상과 방식이 제약적이고, 절차가 제대로 마련되어 있지 않으며, 사업추진을 주도할 주체가 없기 때문임.
- 때문에 이러한 문제점들에 대한 전반적인 개선이 필요하며, 동시에 「국유재산법」 상에도 민관합동PF방식을 도입함과 동시에, 작동 가능한 형태로 사업추진 프로세스를 마련해야 함.

2. 위탁개발

- 한국자산관리공사 등 공공기관이 국가나 지자체로부터 국·공유재산을 위탁받아 개발하는 위탁개발방식은 기본적으로 공공주도의 개발수단임. 때문에 민간이 참여한 사업시행은 곤란할 것으로 생각되나, 민간자본을 활용할 수 있는 형태로 자금조달방식을 유연화하는 것은 가능할 것으로 파악됨.
- 가령 위탁기관이 리츠나 부동산펀드를 설립해 민간으로부터 자금을 조달해 사업을 직접 시행하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이며, 이 경우 자금조달과 관련한 위탁기관의 부담이 줄어들어 보다 많은 사업을 추진할 수 있는 여건이 조성될 것임.

3. 신탁개발

- 신탁개발은 위탁개발과 유사하나 위탁기관이 민간의 부동산신탁회사라는 점에서 차이가 있는 수단임. 신탁개발은 관리청이 개발과 관련된 법률적 리스크를 완화시켜주는 역할을 적극적으로 수행할 경우, 위탁개발과의 차이점이 크게 줄어들 수 있을 것으로 판단됨.
- 신탁개발의 활용도를 높이기 위해서는 위탁개발사업에 참여가 허용되어 있는

공공기관(특히 지역개발공사)으로 하여금 우선 토지수용과 인허가 등 행정절차를 우선수행토록 하고, 이후 표준화된 수수료율만을 제공하는 조건으로 민간의 부동산신탁회사를 통해 개발사업을 진행하는 방식을 생각해 볼 수 있음.

- 이 경우 자금조달비용과 신탁수수료율이 크게 낮아져 단기적으로 위탁개발의 형태로 사업추진이 어려운 사업들을 신탁개발방식으로 추진하는 것이 가능해질 수 있을 것임.

4. 부동산간접투자기구

- 별도의 시행주체 또는 해당 시행주체가 설립한 집합투자기구를 통해 민간 투자자들의 부동산 개발자금을 제공하는 집합투자기구인 부동산간접투자기구(리츠, 부동산펀드) 역시 공공 건축·시설물의 개발수단으로써 활용이 가능함. 특히 현재 부동산간접투자기구는 집합투자기구인 동시에 시행의 기능을 함께 수행할 수 있어, 앞서 제시된 (위탁개발을 제외한) 두 가지 방식에서 자금모집과 시행의 도구로써 동시 활용이 가능함.
- 따라서 민관합동PF방식 그리고 신탁개발방식을 「국유재산법」과 「공유재산법」 개정을 통해 구체화함과 동시에, 이들 두 방식에서 사업시행주체로서 부동산간접투자기구의 참여를 허용함으로써, 공공 건축·시설물 사업에서의 민간 참여를 확대시킬 수 있을 것임.

제5장 결론

- 최근 우리나라가 경험하고 있는 커다란 변화 속에서 단기적인 위기 극복과 미래를 대비한 공공부문의 전략적인 투자 확대 필요성이 제기됨. 하지만 동시에 그로부터 발생할 수 있는 부작용이 무엇인지를 분명히 인식하고 이를 완화하기 위한 고민 역시 이뤄져야 함.

- 본 연구에서는 이와 관련해 최근에 코로나 사태 극복 과정에서 정부의 적극적인 재정지출 확대에 따라 심화되고 있는 과잉 유동성 문제를 단기적으로 완화하고, 중장기적으로도 국가 경쟁력을 제고하는 데 기여할 것으로 생각되는 하나의 수단으로서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화 방안을 모색코자 하였음.
- 본 연구는 그동안 국내에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 주제로 하여 수행되어 온 다양한 연구들의 내용을 포괄함과 동시에, 그동안 제대로 검토되지 못했던 현실적인 문제들을 확인하고, 그에 대한 개선방안을 종합적으로 제시한 점에 있어 의미가 있음.
- 본 연구에서 제시된 문제의식과 검토내용 그리고 제시된 제도 개선에 관한 방안들이 시중의 넘치는 유동성을 생산적인 부문으로 유도할 수 있는 대안 마련의 단초가 될 수 있기를 기대함.

1. 연구의 배경 및 목적

- 2020년부터 시작된 코로나 사태가 최근까지 지속되면서, 누적된 한계 계층의 경제적 어려움이 정부 부문의 재정 불안정성과 자산시장의 불안정성으로 빠르게 전이되고 있음.
- 지난 5년간 추진된 최저임금 인상과 근로시간 단축으로 영세소상공인들의 경영여건과 청년층을 중심으로 한 고용여건이 크게 악화되었음.
- 또한 재작년부터 시작된 코로나 사태가 2년 넘게 지속되면서 가계 소비 감소와 경기후퇴가 곧바로 고용충격과 한계가구의 생계 곤란으로 이어지고 있음.
- 이에 정부는 공공일자리 창출, 수차례에 걸친 추경 편성과 재난지원금 지급을 통해 위기상황에 놓인 계층에 대한 지원을 확대하고 있음. 하지만 이 과정에서 국가부채가 GDP를 초과하는 등 정부의 재정 여력이 급속히 고갈되고 있음.¹⁾
- 재정지출 확대와 경상수지 흑자로 크게 늘어난 시중 민간 유동성이 부동산을 포함한 자산시장으로 유입되면서 자산 가격이 단기간에 크게 상승했고, 이에 편승한 가계의 투기과열 현상이 심화되었음.
- 이러한 상태에서 최근 미국의 테이퍼링 가능성과 중국의 경기부진, 글로벌 원자재 가격 급등 등으로 글로벌 금융시장이 요동치고 있으며, 그에 따라 국내 자산시장의 가격 불안정성과 가계 부실위험 또한 크게 커진 상태임.²⁾
- 이러한 문제점과 관련해 시중의 과도한 민간 유동성을 생산적인 부문으로 흡수함으로써 우리나라의 거시경제 안정성을 제고하고, 동시에 변화하고 있는 글로벌 경쟁 환경에 선제적으로 대응해야 할 필요성이 제기됨.

1) 연합뉴스, “국가부채 1천985조 GDP 첫 추월… 나라살림 최대 적자”, 2021.4.6.

2) 조선일보, “주식 빚투’ 24조 육박… 역대최대 수준”, 2021.7.1. ; 한겨레, “한국 집값 상승률, 선진국의 최대 3배… ‘국내 요인이 71%’”, 2021.3.11. ; 매일경제, “테이퍼링보다 더 센 놈 온다… 미국 최대 4800조원 돈줄 죄기”, 2022.1.6. ; 매일경제, “실거래가 하락 vs 여전한 공급 부족… 기로에 선 부동산 시장”, 2021.10.27.

- 그 동안 관찰된 자산시장의 과도한 가격상승 현상은 대상자산의 실질적 자산가치를 반영한 것이 아니라 시장 과잉 유동성에 의한 것임.
 - 때문에 급격한 금리인상 등 외부적 경제 충격 발생 시 가격 폭락과 가계부실 그리고 그로 인한 경제위기 촉발 가능성을 완전히 배제하기 어려움.³⁾
 - 결국 시중에 과도하게 풀린 시중 유동성을 최대한 생산적인 부문으로 유도함으로써 국가경제의 거시적 안정성을 도모하는 한편, 포스트 코로나 시대에 각광받을 산업 부문의 육성과 양질의 일자리 창출이라는 보다 거시적이면서도 종합적인 관점에서의 국가성장전략을 고민해야 할 시점임.⁴⁾
- 한편 이를 위해서는 무엇보다 ① 생산적인 부문에서 민간의 입장에서 수익성을 기대해 볼 수 있는 투자대상들이 다수 존재해야 하고, ② 민간이 원활하게 자금을 투자하고 회수할 수 있는 제도적인 채널이 확보되어 있어야 함.
- 그런데 이와 관련해 최근 국내에서 도로, 철도 등 기존 사회기반시설에 대한 투자수요 외에 다양한 형태의 새로운 공공 건축·시설물에 대한 투자수요가 발생하고 있음에 주목할 필요가 있음.
- 대표적으로 최근 급속히 노후화되고 있는 공공 건축·시설물을 들 수 있음. 현재 국가와 지자체가 관리하고 있는 시설물⁵⁾은 약 30만개 정도로 추산됨. 그런데 이들에 대한 연간관리비용은 2019년도 말 기준 12조원에서 2030년에는 26조원, 2050년에는 52조원 규모로 급증할 것으로 예상됨.⁶⁾
 - 정부의 탄소중립정책 강화에 따라 신재생에너지, 데이터센터, 그린 건축·시설물, 자원순환처리시설 등 공공 ‘녹색·그린 인프라’에 대한 신규 투자 수요가 크게 발생할 전망이다.

3) 한국경제, “‘주식·코인 폭락할 수 있다’… Fed ‘거품 붕괴’ 이례적 경고”, 2021.5.7.

4) 향후에도 상당기간 동안 소상공인 등 한계계층의 생존 확보를 위해 정부 재정 지출 확대가 불가피할 가능성이 큼. 이는 단기적으로 자산시장의 불안정성을 더욱 심화시키고 중장기적으로는 국가의 세수 증가와 그로 인한 국가 성장잠재력 하락 요인으로 작용하게 될 것임. 따라서 늘어난 유동성을 생산적인 부문으로 흡수할 수 있는 대안 마련이 시급하다고 볼 수 있음.

5) 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」 시행규칙 [별표 1]에서 규정하고 있는 15개 시설물을 말함.

6) 국토교통부 내부 검토자료 인용.

2 | 공공 건축·시설물 사업에서의 대안적 민간자본 활용 방안 모색

- 각국이 미래 경쟁력 확보를 위해 스마트시티 전략을 경쟁적으로 추진하고 있고, 이는 우리나라 역시 마찬가지임.⁷⁾ 따라서 향후 공공 스마트 인프라에 대한 투자 수요 역시 크게 확대될 것임.

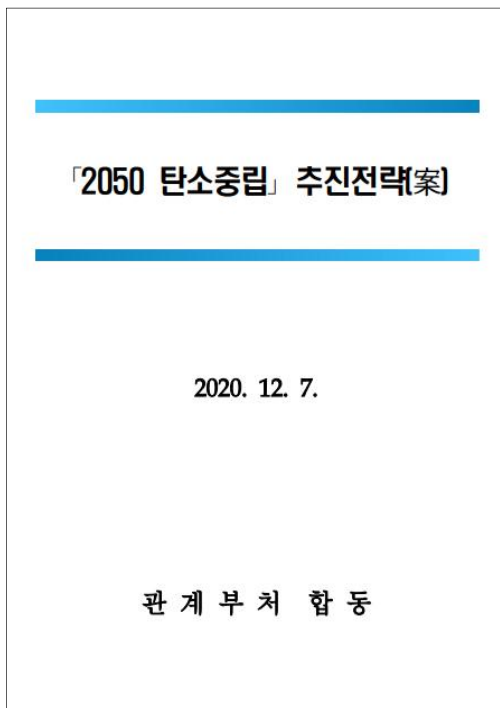
<표 1-1> 노후 시설물에 대한 연간 관리비용 투자실적 및 미래비용 추계

(단위 : 조원)

구분	2017년	2019년	2025년	2030년	2040년	2050년
국 가	5.5	7	12	16	24	33
지자체	4.6	5	8	10	15	19
전 체	10.1	12	20	26	39	52

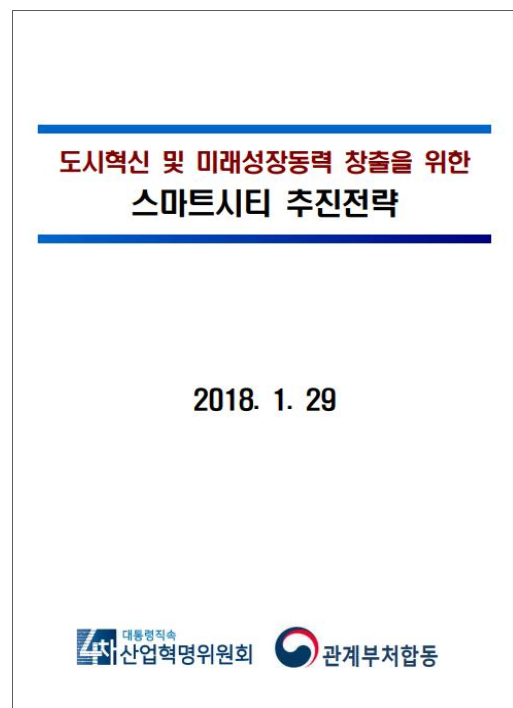
자료 : 국토교통부 내부자료.

<그림 1-1> 「2050 탄소중립」 추진전략」



자료 : 관계부처 합동(2020b)

<그림 1-2> 「스마트시티 추진전략」



자료 : 4차산업혁명위원회·관계부처 합동(2018)

7) 참고로 이러한 새로운 투자 수요는 코로나 사태를 거치면서 전 세계적으로 강조되고 있는 'ESG'(Environment, Social Governance)에 대한 관심과 맞물려 빠르게 확대될 가능성이 큼.

- 이러한 공공부문에서의 새로운 투자 수요는 주로 ① 국민 생활안전에 대한 요구 증가, ② 기술 발전에 따른 국민들의 생활양식 변화, ③ 코로나 사태 이후 달라지고 있는 글로벌 표준에 대한 대응 필요성,⁸⁾ ④ 미래 신산업 부분에서의 기술우위 선점을 위한 국가 전략 등과 관련되어 있어, 규모가 매우 크고 상당 기간 지속될 것이 예상됨.
- 따라서 공공부문 건축·시설물에 대한 늘어나는 신규·재투자 수요에 민간자본을 활용할 경우, 시중 유동성을 효과적으로 흡수하는 동시에, 중장기적으로는 국내에서 이루어지는 경제활동의 전반적인 생산성을 높이는 토대로 작용할 수 있을 것임.
- 하지만 점증하는 투자수요에도 불구하고 공공 건축·시설물에 대해서는 개발·운용 과정에서 민간 참여를 제약하는 여러 가지 법적 제약들이 존재함. 이는 결과적으로 이들 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 어렵게 만드는 요인이 되고 있음.
- 국내에서 대부분의 공공 건축·시설물들은 국가 등 공공부문의 소유로서, 처분·사용 허가·대부 등 경제적 행위에 대해 법적인 허용 범위가 매우 협소함.
- 특히 사업추진 전(全) 단계에서 민간이 참여할 수 있는 통로가 원천적으로 존재하지 않는 경우가 많고, 가장 중요한 재원조달과 관련해서도 (투자가 필요한 다양한 시설물에 비해) 민간의 투자 가능 채널이 매우 제한적임.⁹⁾
- 이러한 문제 인식에 입각해 본 연구에서는 기존에 공공 건축·시설물 사업에서 민간 투자를 제약하는 요인을 완화하는 방안을 모색해 보고자 하였음. 특히 사업 기획 과정에서 우선적으로 고려하게 되는 ‘재원조달’과 관련해 민간 참여를 허용·확대시킬 수 있는 방안의 모색에 주안점을 두었음.
- 정부의 새로운 투자 수요에 대한 민간 참여 확대 필요성에 대한 인식은 「한국판 뉴딜 사업 등 민간투자 활성화 방안」, 「2022년도 국유재산종합계획」 등 최근의 여러 발표 자료에서도 확인 가능함.¹⁰⁾

8) ZDNet Korea, “정부, 탄소중립 국가표준 100종 개발… 국제표준 400종 도입”, 2021.11.30. 등 언론보도 참고.

9) 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간자본을 활용할 수 있는 대표적인 방법으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민투법」)에 따른 ‘민간투자사업’이 존재하지만 이 방식은 상대적으로 투자개발이익이 작거나 소규모일 가능성 있는 사업들에 대해서는 효과적으로 활용되기 어려운 측면이 있음.(박용석·엄근용(2021) P.35 참고) 때문에 대부분의 공공 건축·시설물 개발사업이 재정사업의 형태로 추진되는 결과가 발생하고 있음.

10) 국토교통부·금융위원회(2018) ; 관계부처 합동(2019a) ; 관계부처 합동(2020), 기획재정부(2021b) 등을 참고.

- 하지만 이들 방안에서 시설물 투자 부문에서의 민간 참여와 관련된 내용은 주로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민투법」)에 따른 ‘민간투자사업’ 확대에 초점이 맞춰져 있음.
- 반면 대상 건축·시설물의 수익성이나 복합개발 가능성 등을 종합적으로 고려해 각 부처나 지자체 등 공공부문(발주처)이 다양한 방식으로 사업을 기획·추진할 수 있는 전반적인 제도적 여건을 조성하는 데까지는 나아가지 못하고 있음.¹¹⁾
- 따라서 본 연구에서는 기존 제도나 법률이 가진 제약요인의 확인과 개선, 새로운 민간참여 방식의 도입 가능성, 기존에 허용되어 있으나 활용되지 못하고 있는 방식의 활성화 방안 등 여러 가지 가능성을 염두에 두고 논의를 진행하였음.
- 다만 국내에서 개별 건축물이나 시설물은 각 근거 법률에 따라 개발방식이나 개발 허용 범위가 제한되어 있는 경우가 많음. 때문에 실제로 특정 건축·시설물 개발사업에 대한 실행가능한 비즈니스모델을 구축하는 것은 개별 시설물에 대한 법적 규율에 대한 추가적 검토를 필요로 함.
- 따라서 본 연구에서는 우선적으로 공공 건축·시설물 사업에서 발주처가 되는 지자체 등 공공부문이 사업 설계 이전에 고민하게 되는 자원조달 단계에서 일반적인 민간 참여의 제도화에 주안점을 두고 논의를 진행하였음.

2. 연구의 범위와 방법론

- 본 연구의 범위는 공공 건축·시설물 개발사업과 관련해 현재 국내에서 허용되어 있는 제도들과 관련됨. 다만 「민투법」 상의 ‘민간투자사업’은 본 연구의 직접적인 검토 범위에서 제외하였음.

11) 이러한 접근 방법 대신 민간투자사업을 공공 건축·시설물 개발 용도로 보다 적극적으로 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있음. 이는 2020년 「민투법」 개정으로 민간투자사업의 대상이 되는 사회기반시설의 범위가 크게 확대된 것과도 관련이 있음. 하지만 지금이 민간투자사업은 절차나 사업추진방식이 경직적이고 복잡하다는 특징과 함께 개발 대상이 되는 시설물 자체의 수익성이 담보되지 않을 경우 활용이 쉽지 않은 특징이 있음. 결국 민간투자사업을 일반적인 공공 건축·시설물 개발 목적으로 폭넓게 활용하기 위해서는 현행 제도에 대한 대폭적인 수정과 개선이 필요하나, 이는 현실적으로 쉽지 않은 과제라고 볼 것임. 본 연구는 이러한 관점에서 민간투자사업의 개선 대신 아직 제도화가 충분히 이뤄지지 않아 발주자와 투자자 입장에서 활용이 상대적으로 용이한 방식들을 모색하는 것이 오히려 더 현실적인 접근일 수 있다는 전제에 기초해 있음.

- 현재 우리나라에서 운용되고 있는 민간투자사업은 넓은 의미에서 공공과 민간이 협업을 통해 공공서비스를 일반 국민들에게 제공하는 ‘민관합동사업’(Public-Private Partnership, 일명 ‘PPP’)의 특수한 형태임.
 - 민간투자사업은 1992년 처음 시작된 이후 주요 기반시설의 구축에 있어 적지 않은 역할을 수행해 왔고, 현재에는 추진 절차와 사업구조, 방식이 거의 표준화되어 있음.¹²⁾ 때문에 동 방식을 활용할 수 있는 사회기반시설 역시 어느 정도 정해져 있고, 이러한 시설물에 대해서는 민간투자사업이 여전히 유효한 민간자본 활용 수단임.
 - 다만 지금의 민간투자사업은 신규, 그리고 대형 사회기반시설의 건설 목적으로 도입되었기 때문에 현행 제도의 틀 하에서 큰 수익성을 기대하기 어려운 중·소규모 건축·시설물의 건설 목적으로는 활용도가 제약됨. 특히 수익성이 확보되지 못하는 노후 시설물에 대해서는 활용도가 크게 떨어짐.¹³⁾
 - 이에 본 연구에서는 기존의 민간투자사업 대신 발주처(관리청) 차원에서 공공 건축·시설물을 중심으로 새롭게 발생하고 있는 투자수요에 대응해 활용을 검토해 볼 수 있는 새로운 개발사업의 추진방식을 모색해 제안하는 데 초점을 두었음
- 본 연구는 크게 ① 현재 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간투자 허용 제도들의 특징 및 문제점 분석과 ② 그에 대한 개선방안 도출, ③ 전문가 자문을 통한 실행가능성 최종 점검의 3단계로 진행되었음.
- ①은 ㉠ 각 제도를 규율하는 법령과 실제 운영 구조 분석, ㉡ 지자체 공무원 등 실무자들과의 면담을 통한 문제점 확인의 과정으로 진행되었음.¹⁴⁾

12) 기획재정부(2021)의 내용 검토 결과임.

13) 이는 민간투자사업이 기본적으로 일정수준 이상의 수익성이 담보되는 단일의 전통적인 중·대형 사회기반시설 구축사업에 적합하게 설계되어 있다는 특징과 관련됨. 때문에 지금의 민간투자사업은 수익성이 확보되지 못하는 노후 시설물에 대해서는 활용이 쉽지 않음(이정권 외(2007) ; 박용석·염근용(2021) 등 참고). 참고로 수익성이 떨어지는 사업을 지금의 민간투자사업의 방식으로 추진하기 위해서는 BTL(Build-Transfer-Lease)의 방식을 활용하거나 부대사업을 활용하는 방안이 있을 수 있음. 하지만 BTL의 경우 재정당국 입장에서 재정부담에 대한 우려로 사업추진을 꺼리는 경향이 있고, 부대사업의 경우에도 사업발굴에 따른 비용과 위험을 민간 투자자들이 모두 부담해야 하고, 실시협약 체결 당시 부대사업의 이익 규모가 확정되어야 하는 등의 이유로 적극적으로 활용되기 어려운 측면이 있음. 이와 관련해서는 박경애 외(2014)의 내용을 참고할 수 있음.

14) 실무자 면담은 기획재정부와 3개 광역시도(서울, 인천, 경북) 도시계획 담당 부서 실무자(팀장급) 3인, 그리고 이들 광역시도 산하 지역개발공사 공공개발 관련 부서의 실무자(차장급 이상) 3인을 대상으로 실시하였음. 면담 실시 기간은 2021년 5월부터 11월 사이이며, 연구진행 과정에서 필요 시 수시로 대면 또는 유선으로 실시하였음.

- ②는 ①에서 발굴된 문제점에 대한 관계 법령 검토를 토대로 제도 개선방안을 도출한 뒤, 실무자들과의 면담을 통해 도출된 개선방안의 실현 가능성을 확인하는 방식으로 진행하였음.¹⁵⁾
- ③은 관련 연구 경험을 가진 외부 연구자 2인을 통해 본 보고서 내용과 결론 부분에 대한 면밀 점검과 최종 실행가능성을 확인하는 방식으로 과정을 진행하였음.¹⁶⁾

3. 보고서의 구성

- 본 보고서를 다음과 같은 순서로 구성하였음.

- 제2장에서는 최근 우리나라의 사회·경제 환경 변화에 대한 검토를 토대로 시중의 과도한 유동성을 생산적인 부문으로의 유도해야 할 현실적·정책적 필요성을 확인하였음.
- 제3장에서는 국내에서 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간자본을 활용할 수 있는 기존의 제도적 수단들을 확인하는 한편, 이 수단들이 가진 법상 그리고 운용상의 한계점을 도출함.
- 제4장에서는 기존의 민간투자 수단들을 개선·보완함으로써 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간의 참여를 유도할 수 있는 다각적인 방안을 모색·제시해 보고자 하였음.
- 제5장에서는 본 연구의 내용을 요약하는 한편, 본 연구가 가진 한계점을 적시하며 글을 마무리함.

15) 면담과정에서 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간투자유치를 제약하는 제도적 요인들을 확인하고 민간 참여 가능성 확보 관점에서 제도 개선에 대한 아이디어를 제시한 뒤, 실무자들이 이에 대해 어느 정도 수용할 경우 실현가능성이 있는 것으로 판단하였음.

16) 이러한 확인은 한국지방행정연구원과 건축공간연구원에서 최근에 민간투자사업 및 공공유지 개발사업에 대한 연구를 진행한 경험이 있는 연구자 각 1인(총 2인)으로 구성하였음.

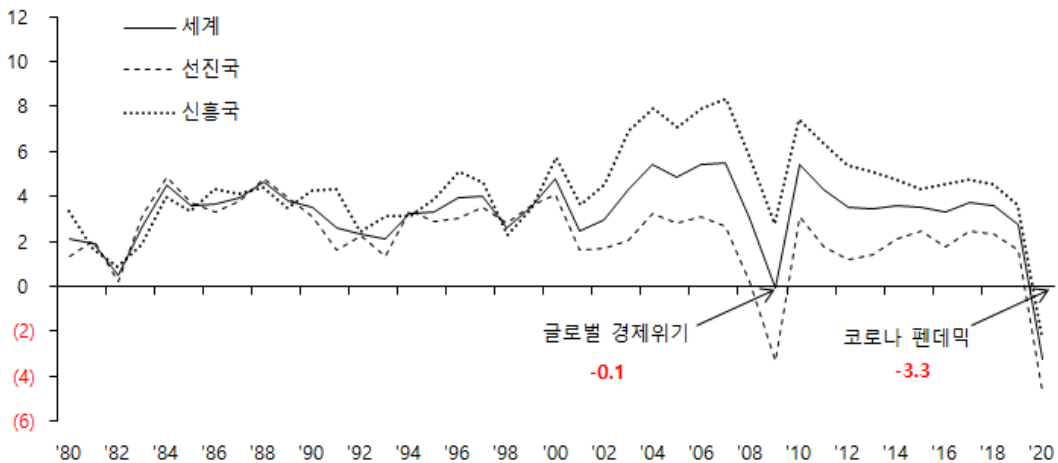
제 2 장 우리나라 경제상황 진단과 민간투자 확대 필요성

1. 글로벌 경제동향과 주요 국가들의 미래투자전략 변화

- 2020년 초부터 시작된 코로나 사태로 우리나라를 포함한 전 세계는 미증유의 사회·경제적 혼란을 경험하고 있음.
- 대부분의 국가가 2020년에 2차 세계대전 이후 최악의 경제성장률을 보였음. 금년 초 각국의 경기부양책에 따른 경제회복이 예견됐으나, 얼마 전부터는 변이 코로나 바이러스로 인해 세계경제의 ‘더블딥’ 우려가 커지고 있는 상황임.¹⁷⁾

<그림 II-1> 세계경제성장률 변동 추이

(단위 : %)



자료 : IMF database 자료 가공.

- 코로나 사태로 대다수의 국가들이 방역 실패로 인한 적지 않은 인명 피해¹⁸⁾와 극심한 경기 침체, 대규모 실업을 경험하였음. 그런데 그 피해가 주로 저개발국과 각국의

17) 매일경제, “동학개미 1.8조 순매수에도 코스피 장중 3200 무너졌다”, 2021.7.9.; 한국경제, “‘백신이 안 먹힌다’… 세계경제 델타 쇼크”, 2021.7.20.

18) 2021년 7월 19일 기준 총확진자 수는 1.91억명이며 사망자 수는 410만명에 이르는 것으로 추산됨 (CSSEGISandData 자료 검색 결과, 검색일시 : 2021.7.21. 11:00).

취약 계층에 집중되면서 국가 간 그리고 계층 간 갈등이 심화되는 모습이 관찰됨.

· 특히 바이러스의 근원과 관련해 미국·유럽 등 서방 국가와 중국 간의 정치적 긴장 역시 높아지고 있음.¹⁹⁾ 최근에는 우크라이나 사태로 미국 등 서방국가와 러시아의 군사적 긴장 또한 극대화된 상태임.

- 정부의 사회적 거리두기 조치가 강화되면서 경제·사회활동 방식의 비대면화가 빠르게 확산됨. 이 과정에서 새롭게 등장하고 있는 4차 산업혁명 기술이 개인의 일상을 이전과 전혀 다른 모습으로 변화시키고 있음.²⁰⁾

- 그런데 급격한 기술변화의 과정 속에서 전통적 산업부문과 신산업부문 간의 성장세 격차가 확대되고 있음.²¹⁾ 동시에 주로 전통부문에 속한 한계계층의 소득감소가 심화되면서 계층 간 소득격차와 그에 따른 갈등 또한 확대되고 있음.²²⁾

- 또한 코로나 사태를 거치면서 글로벌 공급망에 대한 불확실성이 높아지고 미래 첨단 기술에 대한 선점 노력이 가시화되면서, 선진국을 중심으로 자국기업의 유턴 촉진, 주력산업에 대한 지원 확대, 새로운 통상질서 수립 움직임 등 ‘자국 중심주의’의 흐름이 전 세계적으로 뚜렷해지고 있음.²³⁾

- 이러한 변화의 흐름 속에서 선진국을 중심으로 확인되는 분명한 추세는 하나는 각국들이 단기적인 위기 극복을 위한 양적인 공공투자 확대 외에도, 새로운 ‘뉴노멀 시대’를 대비한 전략적 투자 확대 노력을 구체화해 나가고 있다는 점임.

· 이러한 전략적 투자 확대 노력은 의료서비스, AI 등 미래 유망 신산업 부문에 집중되고 있고, 동시에 이러한 신산업 부문을 육성하는 데 필요한 범국가 차원에서의 인프라 구축 노력과도 밀접한 관련이 있음.

19) BBC News 코리아, “코로나19: 국가 간 긴장을 고조시키고 있다”, 2020.4.10. ; 동아닷컴, “미-중 군사적 충돌 위험한 상황… 대만-한반도서 시작될 수도[파워인터뷰]”, 2020.8.18. 등 언론보도 참고.

20) 대한민국 정책브리핑, “마스크·비대면·거리두기… 코로나 1년, 완전히 바뀐 일상”, 2021.1.22. ; 이장재 외 (2020) 등을 참고.

21) 미디어SR, “대기업 집단, 코로나19 영향에 ICT 품고 전통 산업 버렸다”, 2020.8.5. 참고

22) 한겨레, “코로나19와 레미제라블”, 2021.7.7. 참고.

23) 서울경제, “日도 ‘반도체 자급자족’… 자국중심주의 확산”, 2020.5.11. ; 서울경제, “코로나로 보호무역주의 확산… 하도급 中企, 체질 개선 필요”, 2021.5.12. 등 언론보도 참고.

<표 II-1> 최근 주요 국가의 정책동향

국가	포스트 코로나 시대 유망 산업에 대한 전략수립 및 투자 확대	국가경쟁력 강화를 위한 사회기반시설에 대한 투자 확대
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 바이든 대통령은 선거공약으로 글로벌 기술 패권 확보를 위해 향후 4년간 3천억 달러 추가 신규 투자 제안 - 트럼프 대통령은 2018년 국가 최상위 양자 정보과학(QIS) 네트워크 전략 비전을 제시하는 한편 기술개발 지원을 위한 「National Quantum Initiative Act」 제정 - 미국 정부는 자국의 반도체 산업 육성을 위해 예산지원 확대, 정부-대학-기업 간 협력 촉진, 세금 부담 완화 등을 내용으로 하는 두 가지 법률 「Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors for America Act」, 「American Foundries Act of 2020」을 각각 제정 및 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 트럼프 대통령은 2020년 2월과 3월에 각각 1조 달러, 2조 달러 규모의 기반시설 투자 계획을 발표 - 바이든 대통령은 금년 초 국가 기반시설 재건을 위한 2.25조 달러 규모의 「American Jobs Plan」 발표 · 투자분야는 운송기반시설, 제조업 혁신, 돌봄시설, 주택·학교·병원, 상수·통신·전력 부문으로 구분되며, 이 중 전기차 충전소, 친환경 도로기술 지원 등 운송기반시설에 가장 많은 자금을 투입할 계획
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 비즈니스에너지산업전략부에서는 2020년 7월 새로운 정부 R&D 투자 로드맵인 「UK Research and Development Roadmap」을 발표 · 동 로드맵에서는 우수 연구인력 유치, 핵심 부문에 대한 투자지원 프로그램 운영, 건전한 R&D 생태계 구축을 위한 제도 개선 등의 내용이 포함 - 금년에는 '과학의 초강대국'을 기치로 내세우며 연간 과학연구 예산지출을 현재의 150억 파운드에서 2025년까지 220억 파운드로 확대하는 계획을 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 존슨 총리는 2020년 코로나로 인한 경제충격 극복을 위해 50억 파운드 규모의 '뉴딜' 정책 발표 · 도로·다리·주택·병원·학교 등 건립 및 보수, 지역의 낙후된 공원·도로·교통시설 보수 추진 - 2020년 예산안에 지역 간 불균형 문제 완화를 위해 2025년 중반까지 도로·철도·인터넷·주택 등 주요 기반시설 구축에 6천억 파운드 투입 계획 포함
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 기존 산업 및 의료서비스 분야의 디지털 전환 촉진을 위한 법률 개정 및 R&D 예산 대폭 확대 - 2020년 9월 독일정부 「혁신의료기술 R&D 지원 강화 방안」 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 6월 독일정부 「국가수소전략」 발표 · 2040년까지 10GW의 수소에너지 생산 설비 구축 목표로 수소 생산·연구개발·수소 기반 시설·국제협업 등에 총 90억 유로(약 12조 6억원) 투자
중국	<ul style="list-style-type: none"> - 2021년 3월 양회에서 발표한 「2035년 장기 목표에 대한 초안(14.5규획)」에서 과학기술혁신을 최우선 전략과제로 제시 · 동 방안에서는 기본정책방향으로 기술자립과 내수시장을 통한 선순환 고리 구축을 제시하는 한편, 미래 기술 선점을 위한 7대 전략기술과 8대 전략산업을 선정, 2035년까지 집중 지원 및 육성 	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 3월 정치국 상무위원회에서 5G기지국 구축, 데이터센터 등 신형 기반시설 투자를 통한 경기부양책 공식화 · 정부 발표에 발맞춰 중국 3대 이동통신사(차이나모바일, 차이나텔레콤, 차이나유니콤)는 2020년 중 약 1,800억 위안을 투자, 전국에 기지국을 60만개 건설할 것을 발표

자료 : 이규환 외(2021) ; 이장재 외(2020) ; 송효진 외(2020) 등의 자료를 참고해 저자가 정리.

- 하지만 이러한 각국 정부의 노력과 관련해 가장 현실적인 걸림돌로 작용하고 있는 것이 투자재원 확보 문제임.

- 대표적으로 미국은 지난 트럼프 행정부는 수차례 투자 확대 계획을 발표했으나, 재원조달과 관련해 의회 내 양당 간 의견차로 실제 입법화에 실패하였음.²⁴⁾ 이번 바이든 정부 역시 대규모 인프라 투자 계획을 2021년 초에 발표했으나 투자 규모와 부자 증세 등 재원조달 방안과 관련해 상당한 내부갈등을 경험하고 있음.²⁵⁾
- 중국은 과거 글로벌 금융위기 등 경제위기 극복 과정에서 재정에 기반한 투자 확대 지속으로 현재 정부 재정 여력이 크게 약화되어 있음. 또한 그동안 누적된 과잉투자로 인한 국역 기업 부문의 높은 부채비율은 국가의 최대 리스크 요인으로 지목됨.²⁶⁾ 때문에 최근 발표한 ‘신인프라투자 정책’(일명 ‘신기건’(新基建))과 관련해 민간투자를 유도하기 위한 방안을 고민 중임.²⁷⁾

2. 우리나라 경제상황 진단과 민간투자 확대 필요성 확인

- 우리나라는 외환위기 이후 처음으로 2020년에 역성장을 경험함.
- 정권 교체 이후 급격한 정책변화가 기업들의 경영환경을 크게 악화시킴으로써 국내 자본의 급격한 해외 유출²⁸⁾과 전대미문의 고용 충격을 초래하였음.²⁹⁾
- 작년부터 시작된 코로나 사태는 한계 계층과 영세 소상공인들의 일자리 및 경영상황을 악화시킴과 동시에 전반적인 기업경영의 불확실성을 증폭시킴으로써,³⁰⁾ 우리 경제가 외환위기 이후 처음으로 역성장하는 결과가 초래되었음.

24) 김종혁(2021)의 내용을 참고.

25) 한국경제신문, “바이든, ‘2000조원’ 2차 인프라 투자 공개… 재원은 ‘부자증세’”, 2021.4.29. ; 이투데이, “바이든, 인프라 투자 법안 축소 제안에도… 공화당 ‘실망’ 일축”, 2021.5.22. ; 오피니언뉴스, “바이든 대통령, 예산문제 둘러싼 의회갈등에 골머리 앓아”, 2021.9.30. 등 언론보도 참고.

26) 이치훈(2020)의 내용을 참고.

27) 박재곤(2020) ; 이택민 외(2021) ; 매일경제, “중국, 인프라 투자에 민간자금 유도… 공모리츠 첫 상장”, 2021.6.17. 등 참고.

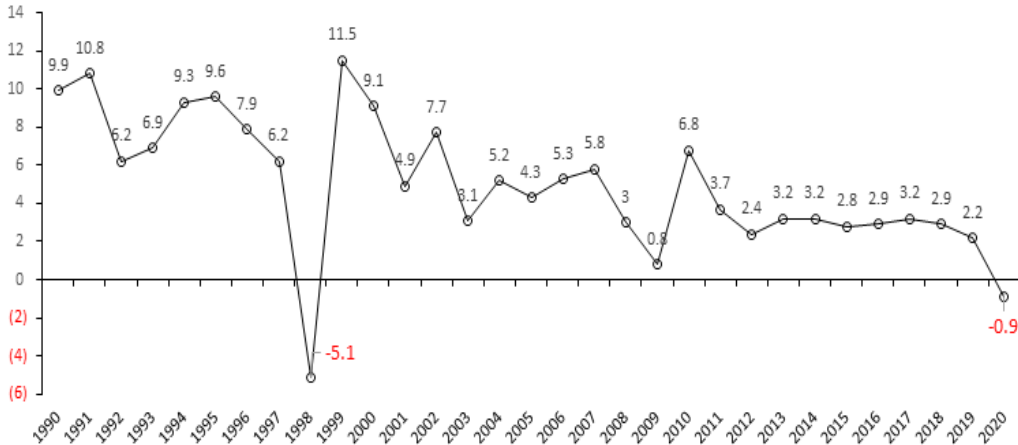
28) 천지일보, “[경제in] 작년 제조업 일자리 7만 2천개 해외로 유출… 文정부 反기업 영향”, 2021.4.22. ; 한겨레, “아시아 신흥국으로 ‘제조 중소기업’ 해외직접투자 급증”, 2019.5.12. 등 언론보도 참고.

29) 조선일보, “최저임금·주52시간… 쏟아낸 친노동정책, 돌아온 건 일자리 참사”, 2019.11.9.

30) 머니투데이, “직원 줄이고, 문 닫고… 코로나 1년, 일자리 100만개가 사라졌다”, 2021.2.10. ; 뉴스웨이, “100대 기업, 코로나19에도 고용·투자 유지”, 2021.3.28. 등 참고.

<그림 II-2> 우리나라 경제성장률 변동 추이

(단위 : %)



자료 : 한국은행 경제통계정보시스템 자료 가공.

- 경제위기 극복 과정에서 국가 부채가 급증했으며, 정부 재정지출과 무역수지 흑자 지속, 해외 투자자들의 국내 투자 확대에 의한 시중유동성 확대가 자산시장의 불안정성을 크게 높이는 요인으로 작용하고 있음.

· 정부가 최근에 발표한 「2021-2025년 국가재정운용계획」의 내용을 살펴보면 내년 GDP 대비 국가채무 비중은 처음으로 50%가 넘을 것으로 예상되며, 2025년에는 GDP의 60%에 육박할 것으로 전망됨.

<표 II-2> 우리나라 중기 재정수지 및 국가채무 전망

(단위 : 조원, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
통합재정수지	(-)90.3	(-)55.6	(-)64.5	(-)69.4	(-)72.6
관리재정수지	(-)126.6	(-)94.7	(-)104.7	(-)108.4	(-)109.2
국가채무 (GDP 대비)	955.3 (47.3%)	1,068.3 (50.2)	1,175.4 (53.1)	1,291.5 (56.1)	1,408.5 (58.8)

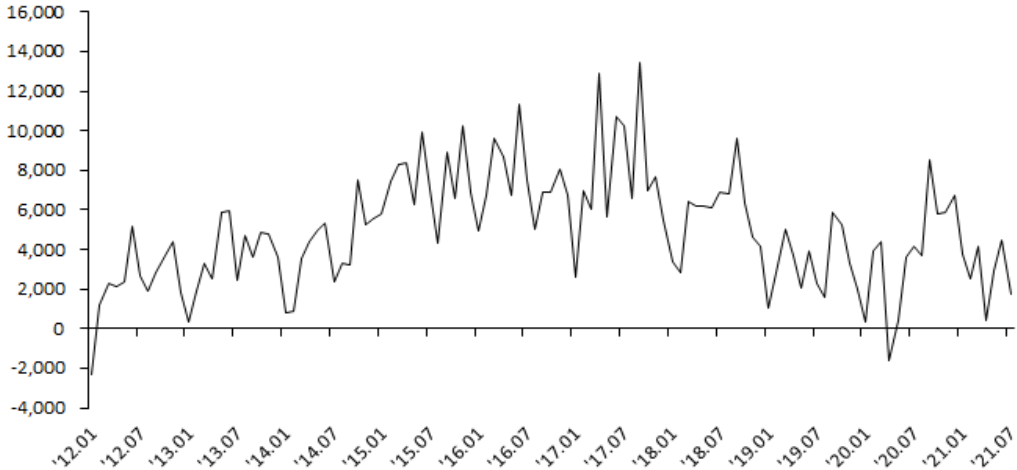
자료 : 기획재정부(2021) p.9의 자료 인용.

· 한편 우리나라의 무역수지는 2012년 2월 이후 현재까지 단 한 차례(2020년 4월)를 제외하고는 흑자를 이어나가고 있으며, 연간 외국인 직접투자 규모 역시 최근 6년간 연속

200억 달러를 초과하는 등 국내 시장으로의 유동성 유입이 크게 확대되고 있음.

<그림 II-3> 우리나라 무역수지 변화 추이

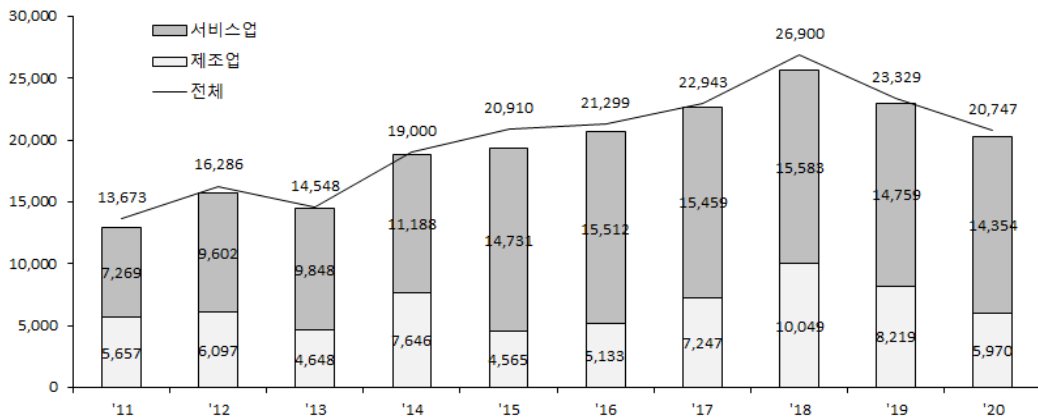
(단위 : 백만 달러)



자료 : 한국은행 경제통계시스템 자료 가공.

<그림 II-4> 우리나라 외국인 직접투자액 변화 추이

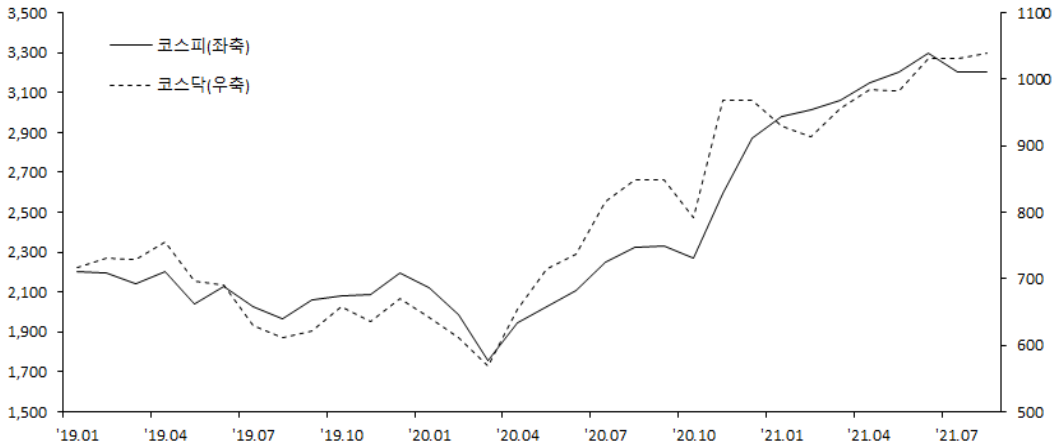
(단위 : 백만 달러)



자료 : 산업통상자원부 외국인직접투자통계 데이터 가공.

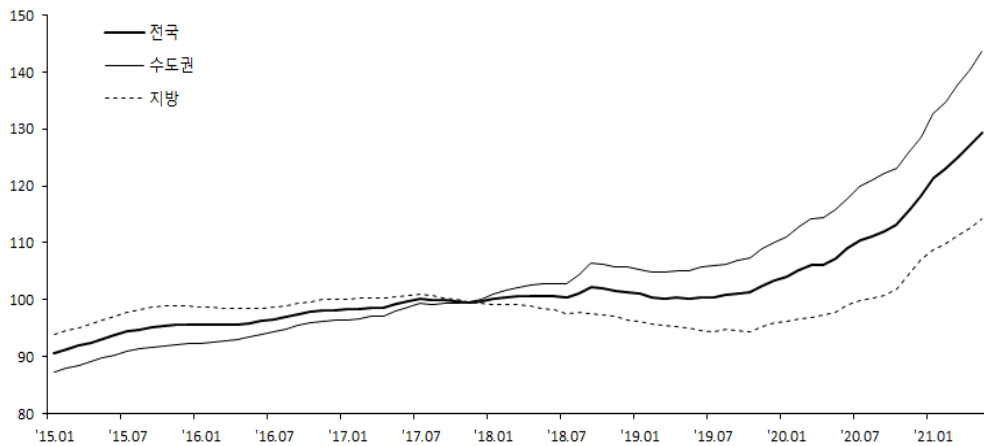
- 정부의 확장적 재정정책과 글로벌 유동성 유입으로 시중 유동성이 크게 증가하면서 주식시장과 주택시장을 중심으로 자산가격이 급등하였음.

<그림 II-5> 우리나라 주가지수 변동 추이



자료 : 한국거래소 월별 주가 데이터 가공.

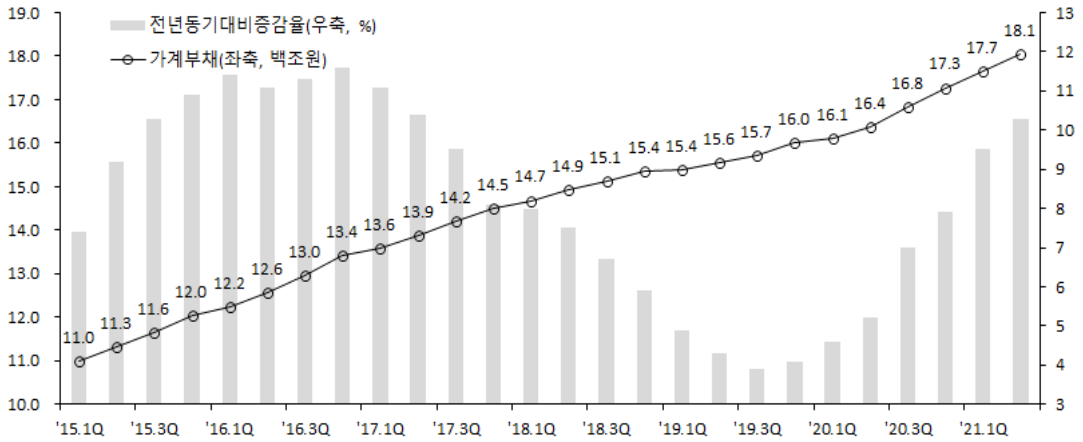
<그림 II-6> 전국 공동주택 실거래가격지수(계절조정) 변동 추이



자료 : 한국부동산원 통계 데이터 가공.

- 또한 주택시장과 주식시장의 과열 현상은 청년 세대들의 불안 심리를 자극해 소위 ‘빚투’ 현상을 초래하는가 하면, 코로나 사태로 인해 위기상황에 놓인 영세 소상공인들의 생계자금 대출 확대를 초래해 가계부채가 급격히 팽창하는 결과로도 이어지고 있음.

<그림 II-7> 우리나라 가계부채 증가 추이



자료 : 한국은행 경제통계시스템 데이터 가공.

- 참고로 이러한 자산시장의 과열 현상과 가계부채의 가파른 증가로 인해 향후 미국의 테이퍼링으로 인한 금리 인상이 본격화할 경우 한계가구의 부실과 내수경기의 심각한 위축이 초래될 가능성이 제기됨.³¹⁾
- 이러한 상황에서 우리 정부는 작년 7월 「한국판 뉴딜 종합계획」을 발표, 포스트 코로나 시대를 대비한 공공 투자 확대방안을 구체화했으며, 금년 7월에는 다시 동 계획을 수정·확대한 「한국판 뉴딜 2.0」을 발표하였음.
- 「한국판 뉴딜 2.0」에 따르면 2025년까지 총 국비 160조원(지역균형 뉴딜 제외)을 신산업 육성, 도시·공간·생활인프라 녹색전환, 사회안전망 구축을 위해 투자할 계획임.

<표 II-3> 「한국판 뉴딜 2.0」의 주요 내용

구분	내용
비전	- 대한민국 대전환을 통해 선도국가로 도약 - 선도형 경제, 탄소중립 사회, 포용적 성장으로 진화하는 대한민국

31) 서울신문, “금리 인상에 취약한 韓 가계부채… 과거 금융위기 경험 안하려면”, 2021.7.28. ; 데일리안, “[위기의 가계부채①] 가계 빚 1700조… ‘미래가 없다’”, 2021.8.22. ; 서울신문, “[사설] 美 금리 인상 경고음, 가계부채 출구전략 시급해”, 2021.11.9. 등 언론보도 참고.

추진 구조 및 과제	분야	세부분야	주요 과제	국비 ^주
	① 디지털 뉴딜 (총 49조원)	① DNA 생태계 강화	공공데이터 개방, 스마트공장·건설기술 개발, 디지털 혁신기업 육성, 5G 국가망 구축, 정부간행물 디지털화, 가명정보활용지 원, 마이데이터 활성화, K-사이버 방역체계 구축 등	33.5
		② 비대면 인프라 고도화	K-에듀통합플랫폼 구축, 원격교육지원센터 설치, 스마트병원 구축, 중소벤처기업 대상 공동 활용 회의실 구축, 소상공인 온라인 판매지원, 비대면 교육·직업훈련 인프라 확충, 스마트 의료·돌봄 인프라 구축 등	3.2
		③ 초연결 산업 육성	메타버스·지능형 로봇 등 ICT 융합 비즈니스 육성, 클라우드 서비 스 개발, 기술혁신지원센터 구축, 신기술 실증 테스트베드 공급 등	2.6
		④ SOC 디지털화	도로·철도 등에 대한 디지털 관리체계 도입, CCTV 통합플랫폼 구축, 스마트시티 국가시범도시 구축, 스마트 물류체계 및 물류 센터 조성 등	9.7
	② 그린 뉴딜 (총 61조원)	① 탄소중립 추진 기반 구축	온실가스 측정·평가시스템 및 배출권거래제 등 관리제도 정비, 자 원순환산업 조성, 순환경제 활성화를 위한 신사업모델 발굴, 탄소흡 수원 측정·평가체계 구축, 저소득 계층에 대한 열환경 개선 등	4.8
		② 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	그린리모델링을 통한 공공시설 제로에너지화, 도시 내 녹지 복원 ·연결, 노후 농공단지 에너지 효율화 시스템 구축, 노후상수도 정 비, 수자원·수재해 위험탐재체 개발 등	16.0
		③ 저탄소 분산형 에너지 확산	에너지 저장시스템(ESS) 확산, 재생에너지 설비 설치 확대, 수소버 스 보급 확대, 친환경 선박 전환 지원 등	30.0
		④ 녹색산업 혁신 생태계 구축	저탄소·녹색산업 조성, 스마트 에너지 플랫폼 조성 확대, 탄소감 축기술 개발, 자원순환 촉진, 녹색금융 확대 등	10.2
	③ 휴먼 뉴딜 (총 50조원)	① 사람투자	반도체·바이오헬스 등 첨단 분야 인력 양성, 미래적응형 직업훈 련체계 개편, 농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화 등	9.3
		② 고용·사회 안전망	고용보험 및 산재보험 확대, 취약계층에 대한 재난적 의료비 지원 강화, 학대피해아동 보호 인프라 구축, 영세사업장에 대 한 재택근무 컨설팅 지원 등	27.0
		③ 청년정책	청년내일 저축계좌, 청년희망적금, 주거비지원, 교육비 부담 경감 등 청년의 생활안정 지원, 신산업분야 청년 채용 지원, 대기업 참여 인턴십 운영, 창업활성화 등	8.0
		④ 격차해소	사회적 약자에 대한 교육패키지 프로그램 도입, 지역사회 통합 돌 봄 선도사업 실시, 공립요양시설 확충, 국공립어린이집 확충 등	5.7
	④ 지역균형 뉴딜 (총 62조원)	① 한국판 뉴딜 지역사업	기정용 스마트 전력플랫폼 구축, 스마트양식클러스터 조성, 스마트 빌리지 보급·확산, 탄소중립분야 규제자유특구 지구 지정 등	62
		② 지자체 주도 형 뉴딜	지자체 주도형 사업에 대한 행정·재정 인센티브 강화, 지역산업 활력펀드, 지역뉴딜벤처펀드 등을 통한 지역투자 강화, 지방공 기업의 출자한도 상향 조정을 통한 투자여력 확충 등	
		③ 공공기관 선 도형 뉴딜	공공기관 뉴딜 선도사업을 지역으로 확대 추진, 지역균형뉴 딜 협업과제 발굴 및 추진	

주 : 2020년부터 2025년까지 투자 예정 금액(조원)이며 합계액은 160조원 규모.

자료 : 관계부처 합동(2021b)의 내용을 참고해 저자가 정리.

- 그런데 정부의 이러한 계획은 주로 공공부문을 통한 재정지출 확대에 초점이 놓여 있는 반면, 민간투자를 함께 유도할 수 있는 구체적인 방안이 부재하다는 문제점을 가지고 있음.
- 최근 지난 1년간 추진된 「한국판 뉴딜 종합계획」과 관련해서 가시적인 성과가 부재하다는 비판이 제기되고 있으며, 그 이유로 민간투자와의 점점 부족 문제가 지적됨.³²⁾
- 금번에 새롭게 발표된 「한국판 뉴딜 2.0」 역시 국비투자예정금액 160조원 중 약 25%³³⁾가 복지성 지출의 성격을 가지고 있고, 나머지 75% 투자금액 역시 민간의 투자 수요와 연결될 수 있는 분야가 많지 않다는 문제점을 가지고 있음.
- 기업 입장에서 투자 의욕을 저해하는 규제들이 남발되고³⁴⁾ 조세부담 역시 지속적으로 높아지고 있어,³⁵⁾ 정부가 추진하는 한국판 뉴딜정책은 실질적인 성과 창출에 한계를 보이는 대신, 향후 정부 재정에는 압박요인으로 작용할 가능성이 있음.³⁶⁾
- 결국 우리나라의 이러한 전반적인 경제 현실과 급증하는 정부·가계부채의 위험을 감안하면 정부와 공공 주도보다는 민간 중심으로 정책방향을 전환하는 것은 시간을 다투는 시급한 과제로 볼 수 있음.
- 민간의 자발적인 투자를 유도하지 못하는 공공투자 확대는 시중유동성 확대만을 초래하게 되며, 결과적으로 우리 경제의 거시적 불안정성을 심화시키게 될 것임.
- 또한 실질적인 효과성 없는 공공투자 확대는 국가부채의 과도한 증가로 이어져 가계부채가 부실화할 경우 정부재정이 가진 최종 위험 부보자로서의 기능을 위태롭게 할 가능성이 있음.³⁷⁾
- 따라서 정부의 역할은 민간이 시장원리에 따라 수익성 있는 투자기회를 스스로 발

32) 머니투데이, “‘한국판 뉴딜, 27조원 썼는데 성과 안 보여’… 2탄은 다를까”, 2021.7.7. ; 한국경제, “[사설] 성과 모호한 ‘한국판 뉴딜’ 1년… 갈수록 재정 블랙홀 되나”, 2021.7.6. 등 언론보도 참고.

33) 휴먼뉴딜 중 사람투자를 제외한 나머지 40.7조원이 총 국비투자액 160조원에서 차지하는 비중으로 계산하였음.

34) 매일경제, “韓기업은 규제 범비속 개구리… 10년 후 줄줄이 죽어나갈 것”, 2021.3.30. ; 브릿지경제, “국내 투자 주저하는 이유는 ‘규제’… ‘기업 투자, 제도적 뒷받침 필요할 때’”, 2021.4.11. ; 중소기업뉴스, “[사설] 중대 재해처벌법 부작용 최소화 나서라”, 2022.1.24. 등 언론보도 참고.

35) 한국경제, “기업 수익 증대는 ‘거북이 걸음’, 조세부담 증대는 ‘토끼땀’”, 2019.8.7. ; 매일경제, “[단독] 한국만 세금 역주행… 법인세 부담 3년새 24조원 늘었다”, 2021.1.11. 등 언론보도 참고.

36) 김정주(2020a)의 내용을 참고.

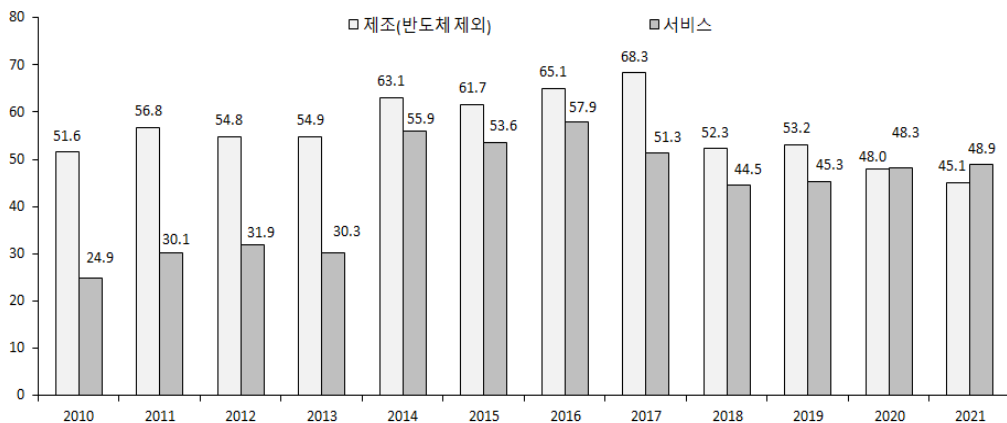
37) 조선일보, “文대통령 주택정책 실패로 납유립형 경제위기 조짐”, 2021.9.10. 등 언론보도 참고.

굴해 자신의 여유자금을 충분히 투자할 수 있는 여건을 조성하는 것에 초점이 맞춰져야 함. 동시에 민간투자를 구축하거나 효과성을 담보하기 어려운 무분별한 공공 투자 확대에는 신중을 기해야 함.

- 다만 이러한 민간투자 확대에 대한 당위적 필요성에도 불구하고 현재 우리나라의 전반적인 정치·사회적 분위와 경제시스템은 (특히 제조와 서비스 부문을 중심으로) 자발적인 민간의 투자 확대를 유도하는 데 한계를 보이고 있음.
- 기업 활동과 노동시장에 대한 지나친 규제,³⁸⁾ 과도한 법인세율³⁹⁾과 전 세계 최고 수준의 상속세율⁴⁰⁾은 국내 기업들의 투자 의욕을 꺾고 혁신적 기업의 성장 및 지속 가능성을 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용하고 있음.
- 특히 최근 급격히 악화된 기업경영 환경은 제조부문을 중심으로 국내기업들의 설비투자 감소와 해외투자 확대, 외국인 국내 투자의 위축 그리고 그에 따른 일자리 감소를 초래하고 있음.⁴¹⁾

<그림 II-8> 우리나라 제조(반도체 제외) 및 서비스 부문 설비투자액 변동 추이

(단위 : 조원)



자료 : 산업통계분석시스템(ISTANS) 데이터 가공.

38) 뉴데일리경제, “[2021 뉴노멀] 규제, 또 규제… 기업하기 참 힘든 나라”, 2021.1.4. ; 매일경제, “‘낡은 재벌규제’ 발 묶인 韓기업들 ‘해외기업과 어떻게 싸우나’”, 2021.4.29. 등 언론보도 참고.

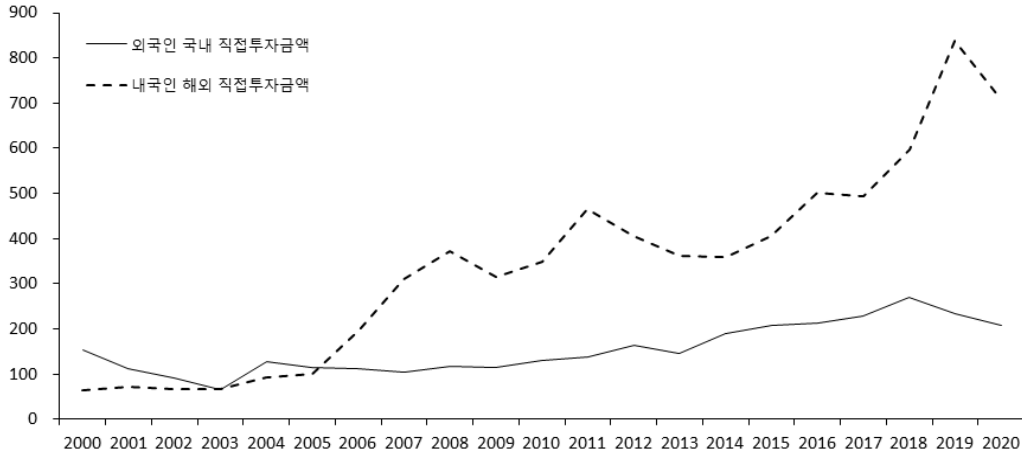
39) 임동원(2019) 내용 참고.

40) 한국경영자총협회(2021) 내용 참고.

41) 연합뉴스, “작년 해외직접투자 619억 달러 역대 최고… 국내투자 급감과 대조(종합)”, 2020.3.20.

<그림 II-9> 내국인의 해외 직접투자액과 외국인의 국내 직접투자액 변동 추이

(단위 : 억 달러)

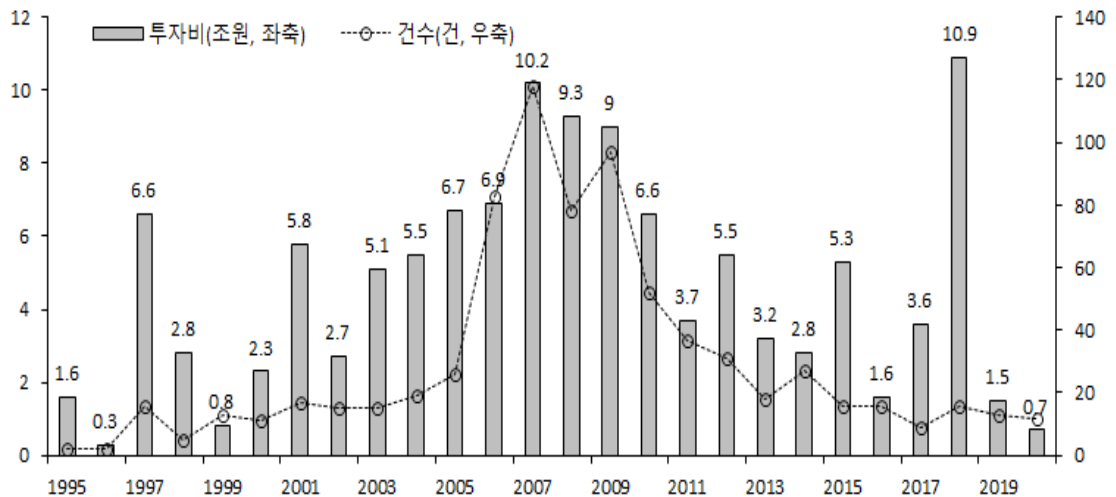


주 : 신고금액 기준.

자료 : 국가통계포털 외국인직접투자통계 및 해외직접투자통계 데이터 가공.

- 건설 부문에서의 생산적 투자로 볼 수 있는 민간투자사업 역시 대중의 부정적 인식 확산으로 2007년 이후 최근까지 지속적인 감소 추세를 보이고 있음.

<그림 II-10> 민간투자사업 사업건수 및 총투자비 추이



자료 : 공공투자관리센터(2021) p.88의 그림 인용.

- 결국 민간의 자발적인 투자를 유도를 위해서는 전 산업 부문에 걸쳐 투자를 저해하는 요인들을 적극적으로 발굴·개선하려는 노력이 이뤄져야 함. 또한 민간이 투자할 수 있는 새로운 분야들을 발굴하고 투자 과정을 효율화해 주려는 노력 역시 이뤄져야 할 것임.
- 이러한 관점에서 본 연구에서는 향후 투자 필요성이 크게 확대될 것으로 예상되는 공공 건축·시설물 사업과 관련해 민간투자 확대를 유도할 수 있는 여러 가지 대안을 모색할 것임.
 - 민간 자본은 수익과 위험의 배분방식과 수익의 수준이 시장 상황에 부합할 경우 어떠한 부문으로도 유입될 수 있으며, 가장 바람직한 상황은 모든 산업 부문으로 균형 있게 민간자본이 유입되는 것일 것임.
 - 하지만 국내 제조 및 서비스 부문은 불확실한 시장 상황과 비우호적인 정책 여건으로 인해 설비투자와 고용 확대에 어려움을 겪고 있음.
 - 따라서 공공 건축·시설물에 대한 투자 확대는 단기적인 고용창출, 다량의 시장유동성의 흡수와 같은 단기적인 성과와 함께, 중·장기적인 관점에서는 국민 생활 편의 제고와 기업들의 간접비 절감 등 효과를 창출해 낼 수 있을 것임.
 - 이러한 관점에서 본 연구에서는 관련 법상 허용되는 민간투자 방식들을 포괄적으로 검토해, 기존 방식들이 가진 한계점을 확인함과 동시에 기존 방식을 보완한 새로운 대안을 제시하는 데 주안점을 두었음.

1. 문제의 제기

- 현행 법령체계 하에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 가능케 하는 몇 가지 제도가 존재함.
- 대표적으로 「민투법」에 따른 ‘민간투자사업’을 들 수 있음. 다만 이 방식은 (본 연구에서 관심의 대상이 되는) 공공 건축·시설물에 대한 투자 수단으로 활용하기에는 일정한 한계점이 존재하며, 이는 앞서 서론에서도 언급한 바와 같음.⁴²⁾
 - 민간투자사업은 본래 도로·철도·항만 등 주로 산업 활동에 필요한 대형 사회기반시설의 건설에 필요한 자금을 민간으로부터 조달하기 위해 도입된 제도임.⁴³⁾
 - 그리고 2020년 「민투법」 개정으로 민간투자사업의 대상 시설물의 범위가 크게 확대되었음. 현재로서는 국민 생활과 관련되는 모든 공공 건축·시설물에 대해서도 민간투자사업이 활용될 수 있는 일부 토대가 마련된 상태임.⁴⁴⁾
 - 다만 지금의 민간투자사업은 여전히 대규모 사회기반시설 구축에 보다 적합한 방식으로 운용되고 있고, 본 연구의 관심 대상이 되는 상대적으로 소규모이면서 그 자체로서는 수익성이 낮은 건축·시설물의 개발 목적으로 활용하기는 쉽지 않음.
 - 실제로 이러한 이유로 인해 지자체에서는 공공 건축·시설물 개발을 재정사업으로 추진하거나, 개별 법률에 따른 민관합동PF사업, 한국자산관리공사 등 외부 공공기관에 개발업무를 위탁해 사업을 추진하는 위탁개발사업⁴⁵⁾의 형태로 사업을 추진하

42) 이 외에도 사업을 추진해야 하는 국가나 지자체 공무원 입장에서 (재정사업 대비) 추진절차와 계약 내용의 복잡성, 사업이행과정에서 발생하는 모니터링 부담, 실시협약에 대한 사후 감사와 그에 따른 담당자의 정계 위험, 정부 재정지원 축소 우려 등이 민간투자사업의 활용을 꺼리게 되는 요인인 것으로 알려져 있음(이와 관련해서는 이정권 외(2007) ; 박용석·엄근용(2021) ; 김도일 외(2021) ; 황우곤(2019) ; 박용석(2020) 등의 내용을 참고할 수 있음).

43) 경제과학위원회(1994) p.149 이하 참고.

44) 현행 「민투법」 제2조에서는 민간투자사업의 대상이 되는 사회기반시설을 ① 경제기반시설(도로, 철도, 항만, 하수도 등), ② 사회서비스시설(유치원, 학교, 도서관 등) ③ 공용 및 공공용시설(공공청사, 생활체육시설 등)으로 폭넓게 정의하고 있음.

45) 민관합동PF사업과 위탁개발사업에 관해서는 뒤에서 좀 더 자세히 기술키로 함.

려는 경향이 존재하는 것으로 확인됨.⁴⁶⁾

- 이 외에도 국·공유재산의 관리에 관한 일반법인 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」(이하 「공유재산법」)에서 허용하고 있는 (민간 참여가 허용된) 개발방식을 고려해 볼 수 있음. 다만 현재로서는 이들 방식의 활용가능성이 크게 떨어짐.
- 기본적으로 공공 건축·시설물은 국가나 지자체가 소유한 국·공유재산임. 때문에 이들 방식은 다양한 공공 건축·시설물의 개발수단으로서의 활용 가능함.
- 대표적으로 「국유재산법」상의 ‘신탁개발’과 ‘민간참여개발’, 「공유재산법」상의 ‘신탁개발’이 이에 해당됨.⁴⁷⁾ 참고로 이들 방식은 국·공유재산 중 ‘일반재산’⁴⁸⁾에 대해서만 허용됨.
- ‘신탁개발’은 행정관청이 부동산신탁업자⁴⁹⁾에게 일반재산을 신탁해 개발하는 방식을 말함. ‘민간참여개발’은 국가가 민간사업자와 공동으로 국유지개발목적회사를 설립해 일반재산인 국유지를 개발하는 방식임.
- 다만 현재로서는 이들 방식이 명목적인 제도로만 존재하고 있으며 실제로는 거의 활용되지 못하고 있는 상태임.⁵⁰⁾
- ‘관리위탁’, ‘사용허가’, ‘대부’, ‘교환’, ‘양여’ 등 일반적인 관리·처분행위를 통해 민간으로 하여금 간접적으로 공공 건축·시설물에 자기자본을 투입하도록 유도해 볼 여지도 있음. 하지만 이러한 방법들은 개발 목적으로의 활용 측면에서 한계점을 가지고 있음.
- 가령 현행 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 ‘행정재산’에 대한 민간에의 ‘관리위탁’⁵¹⁾ 또는 ‘사용(수익)허가’⁵²⁾를 인정하고 있음. 따라서 국가나 지자체는 민간

46) 송지영(2016) p.35 내용 참고.

47) 신탁개발은 행정관청이 부동산신탁업자에게 일반재산을 신탁해 개발하는 방식을 말하며, 민간참여개발은 국가가 민간사업자와 공동으로 국유지개발목적회사를 설립해 일반재산을 개발하는 방식임(「국유재산법」 제6절, 「공유재산법」 제42조 참고).

48) 국가나 지자체가 소유한 국유재산 또는 공유재산은 현재 동 재산의 용도를 기준으로 행정목적 수행에 직접 사용되는 재산인 ‘행정재산’과 그렇지 않은 ‘일반재산’으로 구분됨. 이에 관해서는 후술할 것임.

49) 부동산신탁업자에 대해서는 후술함.

50) 이에 대해서는 후술할 것임.

51) 「국유재산법」 제29조 ; 「공유재산법」 제27조 참고.

으로 하여금 토지나 건축·시설물에 자기자본을 투입해 개발 또는 유지보수 업무를 수행토록 하는 대신 해당 재산을 민간에 관리위탁하거나 사용·수익토록 하는 방안이 존재할 수 있음.

- 또한 ‘일반재산’인 국·공유재산에 대해서는 행정관청이 일반재산인 건축·시설물을 민간에 대부하는 대신, 대상 건축·시설물을 유지·보수토록 하거나 행정관청에의 소유권 귀속을 조건으로 공공시설을 축조하는 방식도 가능함.
- 하지만 이러한 방식들은 법상 민간에 대한 사용·수익 허용기간이 한정적이고,⁵³⁾ 제3자에 대한 사용·수익 허용이 제한되며,⁵⁴⁾ 해당 재산의 본래 용도나 목적의 범위 안에서만 개발이 허용되는 등⁵⁵⁾ 여러 가지 제약들이 존재함.
- 이는 기본적으로 이들 방식이 국·공유재산의 개발 목적이 아닌, 보존 차원에서의 관리수단이기 때문임. 결국 이러한 방식들을 민간 자본을 활용한 개발수단으로 활용하기에는 상당한 한계점이 존재할 수밖에 없음.

- 본 장에서는 이처럼 현재 국내에서 공공 건축·시설물 개발과 관련해 법상 명시적으로 민간투자를 허용하고 있거나, 간접적인 방식으로 민간자본을 활용하고 있는 제도들의 특징과 한계점을 좀 더 구체적으로 확인코자 함. 이를 토대로 다음 장에서는 민간 자본 활용을 위한 보다 개선된 방안들을 모색·제시할 것임.

- 참고로 본 장에서는 위에서 언급된 여러 가지 방식 중 ‘민간투자사업’에 대해서는 별도의 논의를 진행하지 아니하며, 그 이유는 서론에서 언급한 바와 같음. 대신 대상과 사업추진 및 이후 운용 측면에서 민간투자사업과 유사한 효과를 낼 수 있는 신탁개발, 민간참여개발을 중심으로 논의를 진행하기로 함.

- (앞서 언급한) 공공 건축·시설물 개발 목적으로 관리위탁이나 사용·수익허가, 대부

52) 「국유재산법」 제30조 ; 「공유재산법」 제20조 참고.

53) 관리위탁기간과 사용허가기간은 국유재산과 공유재산에 대해 모두 5년 이내이며, 5년 이내에서 1번 갱신이 가능함.(「국유재산법」 제35조 및 동법 시행령 제22조 제1항 ; 「공유재산법」 제21조 및 동법 시행령 제19조 제2항 참고) 대부기간 역시 국유재산의 경우 최대 10년(갱신 시 최대 20년), 공유재산의 경우 5년(갱신 시 최대 10년) 정도로 제한됨(「국유재산법」 제46조 ; 「공유재산법」 제31조 참고). 때문에 동 기간 중 투자금과 정상이익을 회수할 수 있는 경우가 아니라면 민간의 입장에서 자기자본을 투입할 유인이 발생하기 어려움.

54) 「국유재산법」 제30조 제2항 ; 「공유재산법」 제20조 제3항 참고.

55) 「국유재산법」 제7조, 제29조, 제30조, 제46조 및 동법 시행령 제23조 ; 「공유재산법」 제6조, 제20조 및 동법 시행령 제23조, 제30조 등 참고.

등의 방식은 현재로서는 이들 방식이 가진 보존수단으로서의 성격에 비취 개발수단으로서의 활용은 기본적으로 적당하지 않음. 다만 실제로 이러한 방식들이 부분적으로 공공 건축·시설물의 개발수단으로 활용되고 있는 것으로 확인되는 바, 이들 방식을 넓은 의미에서의 개발수단으로 보아 실제 운영방식에 대한 검토와 함께 한계점에 대해서도 검토를 수행키로 함.

2. 민간투자제도 운영 현황

(1) 신탁개발

1) 개념

- 일반적으로 ‘신탁’이란 위탁자가 자기가 신뢰할 수 있는 제3자(수탁자)에게 자신의 재산을 이전해 주고, 수탁자로 하여금 자기가 지정한 자(수익자⁵⁶⁾)의 이익 또는 자기가 설정한 특정 목적의 달성을 위해 이전받은 재산을 관리·운용토록 하는 법률관계를 말함.⁵⁷⁾
- 그리고 신탁개발이란 국가나 지자체가 위탁자로서 행정재산 중 공용 또는 공공용 목적으로 사용하지 않는 재산인 ‘일반재산’을 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 「자본시장법」)에 따라 부동산신탁업 인가를 받은 부동산신탁업자⁵⁸⁾(수탁자)에게 위탁해 개발하는 방식임.
- 신탁개발사업은 국가나 지자체 등이 소유한 일반적인 공공재산의 개발수단임. 때문에 신탁개발은 본 연구의 소재인 공공 건축·시설물의 개발 수단이 될 수 있음.
- 또한 신탁개발사업은 위탁자인 국가나 지자체 민간신탁업자가 위탁자로서 개발에 필요한 자금을 시장에서 스스로 조달해 사업을 추진하는 형태이기 때문에, 신탁개발사업은 기본적으로 해당 개발사업으로 민간자본을 유입시키는 의미를 가지게 됨.

56) 위탁자와 동일인일 수 있음.

57) 송두일(2012) p.17 참고.

58) 부동산신탁업자란 「자본시장법」에 따라 부동산을 신탁재산으로 하여 신탁업을 할 수 있도록 인가를 받은 금융투자업자임(「자본시장법」 제12조 참고).

- 한편 국가 또는 지자체가 소유한 국·공유재산은 용도에 따라 ‘행정재산’과 ‘일반재산’으로 구분됨. 행정재산은 국가나 지자체, 정부기업 등 공공부문이 자신의 사무 또는 공공 이용 목적으로 직접 사용하는 재산을 말하며, 일반재산은 행정재산이 아닌 재산을 통칭하는 용어임.

<표 III-1> 국·공유재산의 종류

구분		내용
행정 재산	공용재산	- 국가나 지자체가 직접 사무·사업용 또는 공무원의 직무수행과 관련한 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산 또는 사용을 목적으로 건설 중인 재산
	공공용재산	- 국가나 지자체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산 또는 사용을 목적으로 건설 중인 재산
	기업용 재산	- 국가나 지자체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산 또는 사용을 목적으로 건설 중인 재산
일반재산		- 행정재산이 아닌 모든 국·공유재산

자료 : 「국유재산법」 제6조 ; 「공유재산법」 제5조 참고.

- 참고로 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 국가 소유 재산인 국유재산과 지자체 소유 재산인 공유재산에 대해서 원칙적으로 사용허가, 매각, 교환, 양여 등의 법률적 행위를 엄격히 통제하고 있음. 다만 이들 법률에서는 공공 목적으로 사용되지 않는 일반재산에 대해서는 제한적으로 대부, 매각, 교환, 신탁 등을 법률적 행위를 허용하고 있음.
- 즉 현재는 신탁개발사업이 행정재산에 대해서는 허용되지 않으며 일반재산에 대해서만 허용되어 있음.⁵⁹⁾

2) 주요 내용

- 신탁개발사업에서는 국가나 지자체가 자신이 소유한 일반재산을 민간신탁회사에 위탁한 뒤 민간신탁회사가 스스로 사업시행주체가 되어 개발을 수행토록 하는 방식을 취함.
- 신탁개발사업에서 국가나 지자체는 ‘위탁자’이면서 ‘수익자’로서 국·공유지에 대한 소유권을 신탁업자에게 넘기는 대신 수익자로서 ‘신탁수익권’을 가지게 됨.

59) 「국유재산법」 제58조 ; 「공유재산법」 제42조 참고.

- 대신 신탁업자는 ‘수탁자’로서 위탁자를 대신해 신탁계약 내용에 따라 신탁재산인 국·공유재산에 대한 개발·관리·운용 등 일체의 법률적 행위를 할 수 있는 권한을 획득하게 됨.⁶⁰⁾
- 참고로 현행법상 신탁재산의 본 소유주체인 행정관청(위탁자) 이외의 자를 수익자로 한 신탁개발은 허용되지 아니하는 것으로 해석됨.⁶¹⁾
- 현행법상 허용되는 신탁개발의 종류는 (국유재산과 공유재산에 대해 공통적으로) 개발이익의 창출 방식을 기준으로 ① 분양형, ② 대부(임대)형, ③ 혼합형의 세 가지로 구분 가능함.
- 참고로 「국유재산법」 시행규칙 제44조에서는 신탁개발의 방식을 ‘분양형’, ‘대부형’, ‘혼합형’으로, 「공유재산법」 제43조의3에서는 ‘분양형’, ‘임대형’, ‘혼합형’으로 구분하고 있는데, 두 법률에서 규정하고 있는 대부형과 임대형은 실질적으로 차이가 없음.
- 다만 「공유재산법」에서는 신탁개발의 신탁기간을 정해 두고 있으나, (분양형 : 5년 이내, 임대형 및 혼합형 : 30년 이내)⁶²⁾ 「국유재산법」과 이하 법령에서는 별도의 법상 기간 제한을 두고 있지 않은 차이점이 있음.

<표 III-2> 신탁개발의 종류

구분	내용
분양형 신탁	신탁받은 재산을 개발한 뒤 그 재산을 분양해 발생하는 수익을 행정관청에 귀속시키는 방식
임대형 신탁	신탁받은 재산을 개발한 뒤 그 재산을 일정기간 임대해 발생하는 수익을 행정관청에 귀속시키는 방식
혼합형 신탁	신탁받은 재산을 개발한 뒤 그 재산의 일부는 분양하고 일부는 일정기간 임대함으로써 수익을 발생시켜 해당 수익을 행정관청에 귀속시키는 방식

자료 : 「국유재산법」 시행령 제60조 ; 「공유재산법」 제42조 참고.

- 한편 대상 재산이 국유재산인지 공유재산인지에 따라 법률에서 신탁개발사업의 추진절차, 자금조달 방식, 신탁기간, 허용되는 개발행위의 범위 측면에서 다소 차이가 있음.

60) 「신탁법」 제31조 참고.

61) 「공유재산법」 제42조 제2항 참고.

62) 「공유재산법」 제42조 참고.

- 국유재산의 경우 총괄청(기획재정부)과 신탁업자 선정, 신탁기간, 신탁보수, 자금차입한도, 시설물의 용도 등에 대해 사전협의 또는 승인을 받아야 하고, 신탁계약서 양식 또한 법정화 되어 있음.⁶³⁾ 반면 공유재산의 경우 지자체장이 수의계약으로 신탁업자를 선정할 수 있고, 기타 신탁계약에 관한 내용과 양식을 조례로 정하도록 규정하고 있음.⁶⁴⁾
- 특히 자금차입과 관련해⁶⁵⁾ 국유재산의 경우 민간에서 활용하고 있는 일명 ‘차입형 토지신탁’ 방식을 명시적으로 허용하고 있는 것으로 볼 수 있음.⁶⁶⁾ 반면 「공유재산법」과 이하 법령에서는 자금차입의 방식에 관해 별도로 규정하고 있지 않음.⁶⁷⁾
- 현행법상 허용되는 개발행위의 양태와 관련해서는 국유재산에 대해서는 「건축법」에 따른 건축·대수선·리모델링 행위만 가능한 반면,⁶⁸⁾ 공유재산에 대해서는 이러한 제한이 존재하지 않음.
- 즉 현행법상 신탁개발사업은 국유재산에 대해서는 수탁자가 건축·대수선·리모델링과 같은 제한적인 개발행위만을 할 수 있음. 반면 공유재산에 대해서는 공공주택 건설사업, 도시정비사업, 택지개발사업, 항만개발사업 등 대규모 개발사업을 신탁개발방식으로 추진하는 것이 법상 원천적으로 제한되는 것은 아님.⁶⁹⁾
- 한편 현행법상 국·공유재산에 대해 신탁개발사업이 허용은 되어 있으나, 구체적인 추진방식에 대해서는 세부적인 지침이나 규정이 마련되어 있지 않아, 실제 사업추진방식에 있어서는 모호한 부분들이 적지 않음.

63) 「국유재산법」 제58조 제1항, 동법률 시행령 제61조, 동법률 시행규칙 제44조 참고.

64) 「공유재산법」 제43조, 동법률 시행령 제48조 참고.

65) 「국유재산법」 제58조 및 동법률 시행령 제61조 참고.

66) 민간에서 활용되는 신탁개발의 방식에는 신탁회사가 ① 단순히 시행에 관련된 일반적인 절차적 사무업무만을 수행하는 ‘관리형 토지신탁’과 ② 실질적인 사업시행주체가 되어 사업비를 스스로 조달하고 이후 분양이나 운영 등의 측면에서도 주도적인 역할을 수행하는 ‘차입형 토지신탁’이 존재함(좀 더 자세한 내용은 김정주(2020b)의 내용을 참고).

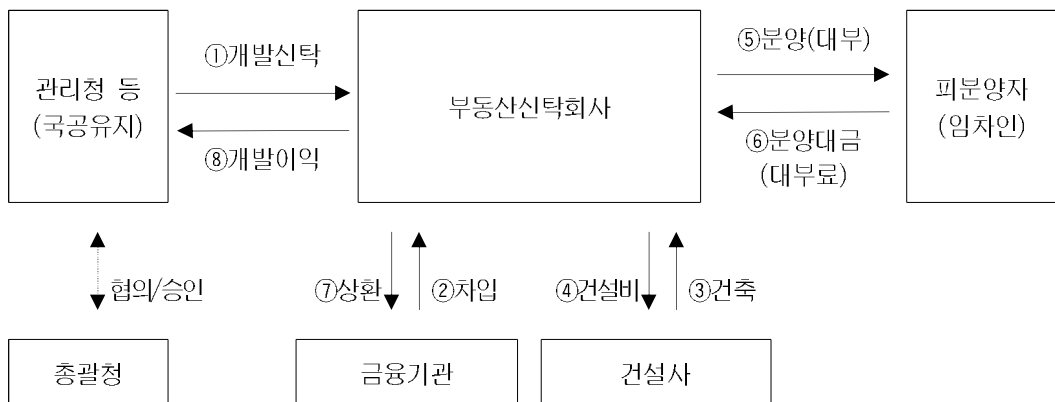
67) 다만 모든 지자체에서 스스로 제정한 공유재산관리 조례 시행규칙에서 신탁계약서 양식을 정해 두고 있고, 동 계약서 안에 신탁제산을 담보로 한 자금차입이 허용되어 있기는 함.

68) 「국유재산법」 제57조 제3항 참고.

69) 즉 공유재산의 신탁개발과 관련해서는 「공공주택 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「항만법」, 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등에 따른 대규모 개발사업의 추진도 법적으로는 허용되어 있음.

- 「국유재산법」 및 이하 법령에서는 신탁개발의 허용⁷⁰⁾ 외에 신탁계약서 안에 반드시 포함되어야 하는 중요사항과 총괄청과의 사전협의 또는 승인⁷¹⁾ 신탁개발수익의 국가귀속 등⁷²⁾에 관해 어느 정도 규정이 마련되어 있으나, 세부 지침은 부재함.
- 「공유재산법」과 이하 법령에서도 신탁개발의 허용⁷³⁾과 신탁방식, 신탁수익의 귀속, 신탁보수의 결정 등⁷⁴⁾에 대한 개략적인 내용만을 두고 있으며, 이외의 사항에 대해서는 각급 지자체가 조례로서 정하도록 하고 있음.
- 하지만 대부분의 지자체에서는 행정안전부의 공유재산의 신탁개발에 관한 세부적인 지침이 부재한 가운데,⁷⁵⁾ 스스로의 조례에서도 단순히 신탁의 종류에 대해서만 규정하고 있는 등 실제 사업을 추진하기 위해 필요한 충분한 지침을 가지고 있지 못한 상태인 것으로 확인됨.⁷⁶⁾

<그림 III-1> 신탁개발사업의 추진방식



자료 : 기획재정부(2010a) p.109의 그림 인용.

3) 추진 절차

70) 「국유재산법」 제58조 제1항 참고.

71) 「국유재산법」 제58조 제2항 및 동법 시행령 제61조 참고.

72) 「국유재산법」 제58조 제4항 및 동법 시행령 제62조 참고.

73) 「공유재산법」 제42조 제1항 참고.

74) 「공유재산법」 시행령 제48조 참고.

75) 자치법규정보시스템 확인 결과(확인일자 : 2021.11.3.)

76) 행정안전부가 지자체의 공유재산 관리에 관한 기준으로 「지방자치단체 공유재산 운영기준」을 현재 운영 중이나, 동 기준에서는 신탁개발과 관련한 내용이 포함되어 있지 않음.

- 신탁개발사업의 추진절차는 크게 ① 사업 발굴 및 검토 단계, ② 신탁계약 체결 단계, ③ 시공 및 분양(임대) 단계, ④ 준공 후 관리 단계, ⑤ 신탁청산 및 종료 단계로 구분됨.⁷⁷⁾
- ‘사업 발굴 및 검토 단계’는 국가와 지자체가 신탁대상 물건을 확정, 민간에 신청서 제출을 요구한 뒤, 신탁업자가 제출한 사업계획서에 대한 타당성 검토를 실시하는 단계임.
 - 국유재산의 경우 관리청이 자신이 관리하는 국유재산을 신탁개발하려는 경우에는 이 단계에서 총괄청과 신탁업자 선정, 신탁기간, 신탁보수, 자금차입 한도, 시설물 용도 등에 대해 사전 협의를 해야 함.⁷⁸⁾
 - 공유재산의 경우 신탁개발을 위해서는 지자체별로 공유재산관리에 관한 조례에 따라 설치되는 공유재산심의회의 사전 심의와 함께, 지자체장이 전년도에 수립하는 공유재산관리계획에 개발 계획이 포함되어 지방의회의 의결을 받아야 함.
- ‘신탁계약 체결 단계’는 국가나 지자체가 신청서를 제출한 신탁업자 중 수탁자를 선정하고, 신탁계약의 내용에 대한 협의를 통해 최종적으로 신탁계약을 체결하는 단계임.
 - 이 때 국유재산에 대해 이미 관리·처분 사무를 타 지자체나 정부출자기업체 등이 위임 받은 상태에서 이들 기관이 신탁업자를 통해 재산을 신탁개발하려 하는 경우에는 해당 기관이 신탁업자의 선정, 신탁기간, 신탁보수 등에 대해 총괄청으로부터 사전승인을 득해야 함.⁷⁹⁾
 - 신탁계약이 체결되면 해당 국·공유재산의 소유권은 신탁업자에게로 이전되고, 대신 관리청은 신탁수익권을 취득하게 됨.
- ‘시공 및 분양(임대) 단계’는 실제 대상 재산에 대한 개발 활동이 이루어지는 단계임.
 - 이 단계에서 설계, 각종 인허가, 공사도급, 착공과 시공이 이루어지며, 착공시점을 전후해 분양(임대)이 이뤄짐.

77) 서수정(2014) p.4의 표를 참고해 저자가 5개 단계로 구분하였음.

78) 「국유재산법」 제58조 제2항 참고.

79) 「국유재산법」 제58조 제3항.

- 분양(임대)수입에서 신탁업자에게 지급되는 신탁보수를 제외한 나머지 잔여 수익은 연간 단위로 수익자인 관리청으로 귀속됨.
- ‘준공 후 관리 단계’는 개발 작업이 완료되고, 공사비 등 관련 비용이 정산되며, 임대 관리를 위한 관리업체 선정 등의 활동이 이뤄지는 단계임.
- 마지막으로 ‘신탁정산 및 종료 단계’에서는 약정된 신탁기간이 종료되어, 위탁자인 관리청과 신탁업자 사이에 비용 및 수익정산, 소유권 반환 등의 작업이 이루어지게 됨.
- 신탁기간 종료 후 신탁재산인 국·공유지와 그 위에 설치된 건물은 원소유자인 관리청 (국가나 지자체)에 귀속되고, 관리청은 신탁수익권을 상실하게 됨.

4) 추진 현황

- 국유재산과 공유재산에 대한 신탁개발은 각각 1994년과 1999년에 도입됐으나, 현재 까지 신탁개발 방식으로 사업이 추진·완료된 사례는 극히 희소함.
- 신탁개발사업의 추진 및 완료건에 대한 체계적인 정보 공개는 이뤄지지 않고 있으며, 대한 행정안전부가 매년 작성해 공개하는 「공유재산업무편람」의 최신분⁸⁰⁾에서 신탁 개발을 통해 사업이 완료된 사례가 현재까지 1건 존재하는 것으로 확인됨.⁸¹⁾

(2) 민간참여개발

1) 개념

- 민간참여개발은 국유재산의 총괄청인 기획재정부가 일정 요건을 만족하는 국유재산을 민간사업자와 공동으로 별도 법인을 설립해 개발하는 방식임.
- 동 방식은 아직 「공유재산법」에서는 도입되어 있지 않음. 즉 현재로서 민간참여 개발방식은 국유재산에 대해서만 활용이 허용되어 있는 개발수단임.

80) 행정안전부(2021a) p.146 참고.

81) 그 외 서수정(2015)에 따르면 신탁개발 방식으로 추진된 사업은 현재까지 총 4건이 있었으나, 모두 신탁사의 자금조달 부담과 부동산 경기퇴조에 따른 사업성 확보 곤란 등으로 무산된 것으로 확인됨(서수정(2015) p.5 참고).

- 다만 현재 민간참여개발사업이 가능한 국유지는 ① 5년 이상 활용되지 아니한 재산, ② 국유재산정책심의위원회가 개발 필요성을 인정한 재산으로 매우 제한적임.⁸²⁾
- 민간참여개발은 현재 일부 법률에서 공공개발사업의 추진방식으로 허용하고 있는 ‘민관합동PF사업’⁸³⁾을 국유재산 개발방식의 하나로 허용한 것임.
- 민간참여개발은 2011년에 ‘유휴·저활용 국유지의 적극적 활용을 위한 국유재산 개발제도 정비’를 명목으로 「국유재산법」에 도입되었음.⁸⁴⁾
- 제도 도입 당시 구체적인 개발 대상을 염두에 두고 제도가 도입된 것으로 보이지는 않으나, 재정만으로는 수행하기 어려운 큰 규모의 국유지 개발 사업에서 민간자본을 적극적으로 활용하기 위한 목적으로 도입된 것으로 보임.⁸⁵⁾
- 민간참여개발 역시 일반적인 국유재산에 대한 개발수단이기 때문에 본 연구에서 관심을 가지는 공공 건축·시설물에 대한 개발수단으로 활용이 가능함.
- 특히 민간참여개발의 경우 대규모 자금조달이 가능한 프로젝트금융투자회사(일명 ‘PFV’)를 활용함으로써 경우에 따라서는 대형 사회기반시설 구축사업에서의 활용 가능성 역시 열려 있음.⁸⁶⁾
- 민간참여개발을 위해 설립하는 국유지개발목적회사에 대해서 국가의 출자 규모가 총 자본금의 30% 이내로 제한되고, 공공 부문으로부터의 사업비 조달 역시 30% 이내로 제한되기 때문에,⁸⁷⁾ 민간참여개발의 추진은 기본적으로 민간자본의 활용을 전제로 함.

2) 주요 내용

- 민간참여개발사업의 기본적인 추진 구조와 절차 그리고 방식은 별도의 사업시행법인의 설립을 통해 사업을 추진하는 민간투자사업과 기본적으로 크게 다르지 않음.

82) 「국유재산법」 제59조의2 제1항 참고.

83) 민관합동PF사업에 대해서는 다음 장에서 좀 더 자세히 기술기로 함.

84) 기획재정위원회(2010) p.3 참고.

85) 기획재정부(2010b) 내용 참고.

86) 이에 관해서는 다음 장에서 후술함.

87) 「국유재산법」 제59조의2 제2항 단서 및 제3항 참고.

- 국가재정이 투입되는 사업의 경우에는 「국가재정법」에 따른 예비타당성조사를 거치게 되고, 국가재정에 부담이 되는 경우 국회의결을 필요로 하는 등 절차적 측면에서도 민간투자사업과 유사함.
- 다만 구조적 측면에서 명목상의 명목상 회사인 국유지개발목적회사와 실질적인 사업추진주체인 자산관리회사가 별도로 설립되고, 개발사업이 종료된 이후에는 국유지개발목적회사는 청산절차를 거치는 대신 자산관리회사가 이후 실질적인 운영업무를 수행하게 된다는 점에서 민간투자사업과는 다소 차이가 있음.⁸⁸⁾
 - 민간참여개발은 ① 총괄청(국유재산관리기금)과 민간이 공동으로 출자해 특수법인인 국유지개발목적회사(SPC)와 자산관리회사(AMC)를 각각 설립하고, ② 총괄청이 국유지개발목적회사에 개발대상 토지를 매각하면, ③ 이후 국유지개발목적회사가 개발의 주체가 되어 자금을 스스로 조달해 사업을 수행한 뒤, ④ 이후 발생하는 개발이익으로 토지대금과 민간 투자자의 투자금을 상환하는 구조로 사업이 진행됨.
- 그런데 「국유재산법」에서는 민간참여개발사업의 추진과 관련해 개발가능 재산의 요건 외에 사업추진에 필요한 각종 요건과 절차에 대해 개괄적인 내용만을 규정하고 있음.
 - 법상 ① 참여 가능 민간 주체, ② 개발계획수립과 사업추진절차, ③ 시행주체가 되는 국유지개발목적회사의 설립, ④ 자산관리회사에의 업무 위탁을 통한 개발자산의 관리, ⑤ 민간사업자의 개발사업 제안, ⑥ 민간사업자 모집 및 제안내용에 대한 평가, ⑦ 사업에 대한 총괄청 차원에서의 사후평가 등에 대해서 매우 개략적인 규정만을 두고 있음.⁸⁹⁾
- 즉 아직까지 사업추진에 필요한 세부적인 수행지침이 마련되어 있지 않고, 최근에는 관련 법령인 「법인세법」의 개정에 맞춰 민간참여개발과 관련된 「국유재산법」상의 조항들이 제대로 개정되지 않아, 지금으로서는 민간참여개발사업의 추진이 아예 불

88) 민간투자사업의 경우 사업 시작 당시 사업시행자가 민간투자사업법인(SPC)을 주식회사 형태로 설립한 뒤, 이후 동 법인이 운영기간까지 존속하는 것이 일반적임. 다만 경우에 따라서는 민간투자사업법인이 시설보수와 운영에 관한 업무를 운영전문사에 위탁하는 경우는 존재함.

89) 가령 「국유재산법」 제59조의2와 동법 시행령 제64조의2에서는 총괄청이 민간사업자와 공동으로 사업을 추진할 수 있도록 규정하면서 민간사업자를 지자체나 공공기관을 제외한 ‘법인’으로 규정하고 있음. 하지만 이하 법령이나 지침 등을 통해 민간사업자에 대한 세부적인 자격요건을 규정하고 있지 아니함.

가능한 상태임.

- 국유지개발목적회사와 자산관리회사의 법적 형태에 대해 「국유재산법」에서는 「법인세법」에 따른 프로젝트금융투자회사와 자산관리회사로 규정하고 있으나, 「법인세법」에서 관련 조항이 삭제된 후 아직까지 입법적 보완이 이뤄지지 못하고 있음.⁹⁰⁾
- 때문에 법적 근거의 부재로 인해 현재로서는 민간참여개발사업의 추진을 위한 법인의 설립 자체가 불가능함.
- 또한 「국유재산법」에서는 국유지개발목적회사나 자산관리회사에 국유재산관리기금을 출자할 수는 있도록 허용하고 있으나, 국유지개발목적회사에 대한 출자 규모는 총자본금의 30% 이하로 제한됨.⁹¹⁾
- 참고로 자산관리회사에 대한 국유재산관리기금의 출자한도에는 법상 제한이 존재하지 않음.
- 아울러 동 법률에서는 국유지개발목적회사가 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이나 특별법에 따라 설립된 각종 공사·공단으로부터 총사업비의 30% 이상을 조달하지 못하도록 제한하고 있음.⁹²⁾
- 참고로 이와 관련해 현재 「국유재산법」에서는 국유지개발목적회사의 사업비 조달과 관련해 추가적인 어떤 지원장치를 마련해 두고 있지 않음.⁹³⁾
- 이 외에도 민간투자사업에서의 ‘민간제안’과 같은 민간 부문으로부터의 적극적인 사업제안 통로가 존재하지 않고, 민간참여개발계획 수립을 위한 별도의 민간참여개발자문단 운영, 총괄청에 의한 연도별 개발사업 추진 현황 및 실적 평가 및 국유재산정책심의위원회에의 보고 등 특수한 절차들이 존재함.⁹⁴⁾

90) 「국유재산법」 제59조의2 제2항, 동법 시행령 제64조의3 ; 「법인세법」 제51조의2 제1항 제9호, 동법 시행령 제86조의2 제5항 제2호 참고.

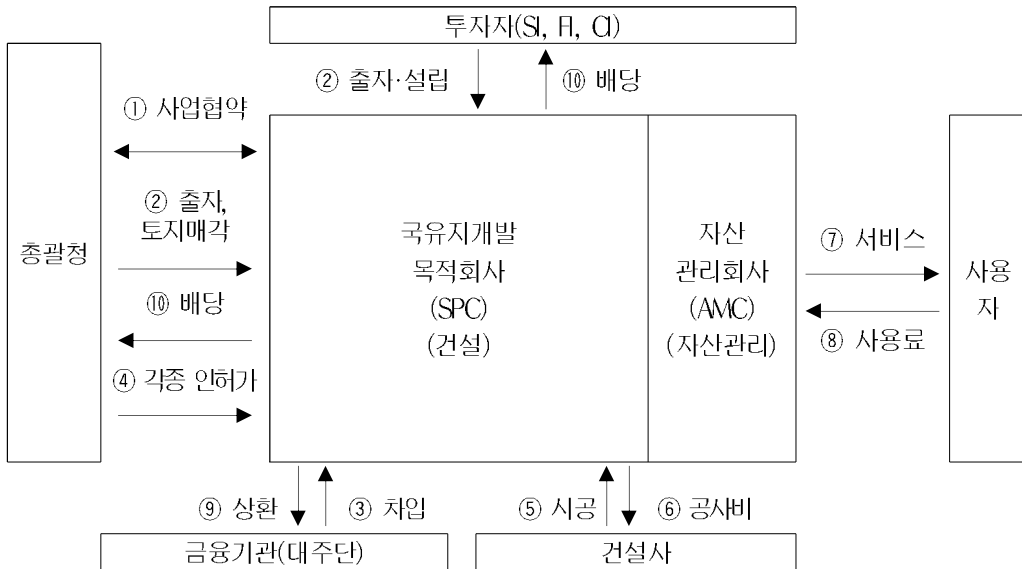
91) 「국유재산법」 제59조의2 제2항 참고.

92) 「국유재산법」 제59조의2 제3항 참고.

93) 이는 사업시행자의 사업비 조달 지원을 위해 사업기반신용보증기금 그리고 사회기반시설투자자집합투자구를 별도로 규정하고 있는 민간투자사업과 대비되는 부분임(「민투법」 제4절 및 제5절 참고).

94) 「국유재산법」 제59조의3, 제59조의4 참고.

<그림 III-2> 민간참여개발사업의 추진방식



자료 : 관련 법령의 내용을 참고해 저자가 작성.

3) 추진 절차

- 민간참여개발의 추진 절차는 크게 ① 사업 발굴 및 계획수립 단계, ② 민간사업자 모집 및 선정 단계, ③ 사업협약 체결단계, ④ 사업추진 및 모니터링 단계, ⑤ 사업 종료 단계로 구분할 수 있음.
- ‘사업 발굴 및 계획수립 단계’는 총괄청인 기획재정부가 민간참여개발을 추진할 대상 사업의 여건 검토와 대상 선정, 해당 지자체와의 협의 실시 후 ‘민간참여개발기본계획’을 수립하는 단계임.
- 민간참여개발기본계획 속에는 ① 개발대상 재산 및 시설물의 용도, ② 개발사업의 추정 투자금액·건설기간 및 규모, ③ 사전사업타당성 조사 결과, ④ 민간사업자 모집, ⑤ 협상대상자 선정 기준 및 방법에 관한 사항이 포함됨.⁹⁵⁾
- 또한 총괄청은 수립된 민간참여개발기본계획에 대해 국유재산정책심의위원회의 심

95) 「국유재산법」 제59조의3 제1항 참고.

의를 거쳐야 하며, 동 위원회에 민간전문가가 참여하는 민간참여개발자문단에서 작성한 자문의견을 제출해야 함.⁹⁶⁾

- ‘민간사업자 모집 및 선정 단계’는 수립된 민간참여개발기본계획에 따라 민간참여자를 모집, 선정하는 단계임.

· 총괄청은 인터넷 게재 등의 방식으로 민간사업자를 공개적으로 모집해야 하며, 사업에 참여하려는 민간사업자는 타당성 조사내용, 지분구성, 국유지 매입가격, 자금조달 계획, 수익배분 기준, 분양·매각·임대계획 등에 관한 사항이 포함된 사업계획제안서를 총괄청에 제출해야 함.⁹⁷⁾

· 총괄청은 제출된 제안서를 민간 전문가가 참여하는 민간참여개발사업평가단의 평가와 국유재산정책심의위원회의 심의를 통해 평가, 협상대상자를 선정하게 됨.

- ‘사업협약체결 단계’는 실무 협의를 통해 사업협약의 내용을 확정하고 계약을 체결하는 단계임.

- ‘사업추진 및 모니터링 단계’는 체결된 사업협약에 따라 본격적으로 국유지 개발사업이 추진되는 단계임.

· 이 단계에서 국유지개발목적회사와 자산관리회사의 설립, 총괄청의 지분출자, 국유지의 국유지개발목적회사에의 매각, 분양 또는 임대, 총괄청의 정기적인 사업추진 현황 및 실적 평가와 국유재산정책심의위원회에의 보고⁹⁸⁾ 등의 활동이 이루어짐.

- ‘사업 종료 단계’는 개발 완료 및 총괄청의 출자목적 달성 등으로 총괄청이 국가 지분을 국유지개발목적회사로부터 회수하는 단계임.

4) 추진 현황

- 민간참여개발은 제도 도입 이후 사업추진 실적이 전혀 없는 것으로 알려져 있음.⁹⁹⁾

96) 「국유재산법」 제59조의3 제2항, 제3항 참고.

97) 「국유재산법」 제59조의3 제5항, 제6항 참고.

98) 「국유재산법」 제59조의4 제1항 참고.

(3) 기부채납 및 사용·수익허가

1) 개념

- 국가나 지자체가 소유한 국·공유재산에 대해서는 원칙적으로 일반적인 ‘관리’ 행위 외에 ‘처분’ 행위는 극히 제한됨.
- 참고로 여기서 ‘관리’란 재산의 취득·운용·유지·보존을 위한 행위를 말하며, ‘처분’이란 매각, 교환, 양여, 신탁, 현물출자 등으로 재산의 소유권 이전이 발생하는 경우를 말함.¹⁰⁰⁾
- 다만 현행법상 일정 요건 하에서 행정재산에 대해서는 ‘관리위탁’과 ‘사용·수익허가’가, 일반재산에 대해서는 ‘관리·처분’, ‘대부’, ‘매각’, ‘양여’, ‘현물출자’와 같은 처분행위가 허용됨. 그리고 이들 처분행위는 (개별 행위 유형에 따라 다소 허용범위가 제한되기는 하나) 기본적으로 민간을 처분 대상에서 제외하지 아니함.

<표 III-3> 민간에 대해 허용되는 국유재산 처분행위

구분		내용	비고
행정 재산	관리 위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁재산에 대한 일반적인 운용·유지·보존업무의 위탁 - 소관 관리청의 승인 하에 관리위탁자가 스스로 대규모 수리 및 보수 가능(비용은 지자체 부담) 	법령상 별도 요건 없음
	사용 허가	<ul style="list-style-type: none"> - 행정재산의 본래 용도나 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용(수익) 허가 가능 - 사용(수익)허가를 받은 뒤 제3자(민간)에 대한 사용(수익) 허용에 대해서는 제한적으로 허용 * ① 사용(수익)허가를 받은 자가 해당 행정재산의 기부자인 경우, ② 제3자가 공익법인, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 자활기업, 마을기업 등인 경우 	허가기간은 각 5년 이내 1회 계약 갱신 가능(5년 이내)
일반 재산	매각	<ul style="list-style-type: none"> - 행정목적으로의 사용 또는 법상 총괄청과의 사전협의를 필요한 제한 외에는 임의적 매각 가능 - 10년 이상의 기간을 정해 대상 재산의 사용 용도를 지정해 매각하는 것이 가능 	-
	관리· 처분사무 위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁재산에 대한 일반적인 운용·유지·보존업무의 위탁 - 처분 가능 민간은 금융기관, 투자매매업자, 투자중개업자, 집합투자업자, 은행 등으로 제한 	한국자산관리공사, 한국토지주택공사 가 실제 업무 독점

99) 서수정(2015) p.6 참고.

100) 「국유재산법」 제2조 및 「공유재산법」 제2조 참고.

	대부	- 조림을 목적으로 하는 토지(대부기간 20년), 보수 필요 건물(대부기간 10년), 기타 토지나 정착물(대부기간 5년)을 대부	1회 계약 갱신 가능
	교환	- 행정재산으로의 사용, 일반재산의 가치 증진 등을 목적으로 민간의 토지 등과 일반재산을 교환	-
	양여	- 행정재산으로 사용될 대체시설을 제공한 자에게 용도폐지된 행정재산(즉 일반재산)을 양여 가능 - 500억원 이하 일반재산에 대해서는 총괄청과 협의 불필요	-

자료 : 「국유재산법」 및 동법 시행령, 시행규칙 등의 내용을 참고해 저자가 정리.

<표 III-4> 민간에 대해 허용되는 공유재산 처분행위

구분		내용	비고
행정 재산	관리 위탁	- 위탁재산에 대한 일반적인 운용·유지·보존업무의 위탁 - 관리위탁을 받은 자에 대해서는 사용·수익허가를 의제 - 관리위탁을 받은 자는 해당 행정재산을 제3자에 전대 가능 - 관리위탁을 받은 자는 자치단체장의 승인 하에 행정재산의 이용료를 자신의 수입으로 할 수 있음 - 대규모 수리·보수는 해당 지자체가 직접 시행	법령상 별도 요건 없음 허가기간은 5년 이내 1회 계약 갱신 가능(5년 이내)
	사용· 수익 허가	- 행정재산의 본래 용도나 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용 또는 수익허가 가능 - ① 자신의 무상사용 허가를 조건으로 행정재산을 기부하는 자(상속인 및 포괄승계인), ② 용도폐지된 행정재산(일반재산)을 자신에게 양여하는 것을 조건으로 행정재산으로 사용될 대체시설을 기부하는 자(상속인 및 포괄승계인)에 대해서는 지명경쟁 또는 수익계약 방식으로 사용·수익허가 가능	허가기간은 5년 이내(①②의 경우 20년 이내) 1회 갱신 가능 (5년 이내, ①②의 경우 10년 이내)
일반 재산	관리· 처분	- 지자체의 매입을 조건으로 외국인투자기업이 지자체와 투자협약 체결 후 일반재산 위에 사회간접자본시설 설치 및 저당권 설정 - 기존 행정재산의 이전설치비용 조달을 위해 기존 행정재산을 용도폐지해 일반재산화한 뒤 이를 비용대여자에게 대물변제	-
	대부	- 토지와 정착물(대부기간 5년), 기타 재산(대부기간 1년)을 대부	1회 계약 갱신 가능 (각 5년, 1년 이내)
	매각	- 행정목적으로의 사용 또는 법상 총괄청과의 사전협의를 필요한 제한 외에는 임의적 매각 가능 - 10년 이상의 기간을 정해 대상 재산의 사용 용도를 지정해 매각 하는 것이 가능	-
	교환	- 행정재산으로의 사용, 일반재산의 가치 증진 등을 목적으로 민간의 토지 등과 일반재산을 교환	-
	양여	- 행정재산으로 사용될 대체시설을 제공한 자에게 용도폐지된 행정재산(즉 일반재산)을 양여 가능	-

자료 : 「공유재산법」 및 동법 시행령, 시행규칙 등의 내용을 참고해 저자가 정리.

- 때문에 이러한 일반적인 관리·처분행위 역시 경우에 따라서는 공공 건축·시설물에

대한 민간투자 수단으로 활용해 볼 여지가 있는데, 대표적인 것이 바로 ‘기부채납’과 ‘사용·수익허가’임.

- 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 민간으로부터의 무상 기부채납을 법상 허용하고 있고, 동시에 기부를 받은 행정재산을 기부자나 그의 상속인 그 외 포괄승계인에 대해서 사용·수익토록 허가할 수 있도록 하고 있음.¹⁰¹⁾
- 그런데 지자체들이 이러한 「국유재산법」과 「공유재산법」의 규정을 활용, 투자나 개발이 필요한 건축물이나 시설물을 민간사업자로 하여금 건설토록 한 뒤, 이를 기부채납 받고, 반대급부로 사용·수익을 허가하는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있음.
- 이 외에도 현행법상으로는 관리청이 민간에 공공 건축·시설물을 관리위탁하거나 대부한 뒤, 민간으로 하여금 개보수나 증축 등 일정한 개발행위를 하도록 유도하는 방안이 있을 수 있음. 다만 현실적으로 이러한 방식은 직접적인 개발 목적으로는 널리 활용되고 있지는 않은 것으로 판단됨.
- 따라서 본 절에서는 현실적으로 비교적 활발히 활용되고 있는 사용·수익허가를 중심으로 논의를 진행함.

2) 주요 내용

- 기본적으로 위에서 언급한 국·공유재산에 대한 일반적 관리·처분 수단은 현재의 국·공유재산 관리체계에 비춰 봤을 때 적극적인 공공 건축·시설물의 개발수단으로 보기는 어려움.
- 다만 지자체들이 민간으로부터 기부채납을 받은 뒤 공유재산을 사용·수익허가하는 방식을 통해 필요 특정 사회기반시설에 대해 간접적으로 민간의 자본을 활용한 사례들을 각급 지자체 홈페이지에서 쉽게 발견할 수 있음.
- 참고로 국유재산에 대해서는 「국유재산법」¹⁰²⁾과 「국유재산 사용허가 업무처리지침」(행정예규) 상에 사용허가에 대한 비교적 엄격한 통제절차와 처벌기준이 마련

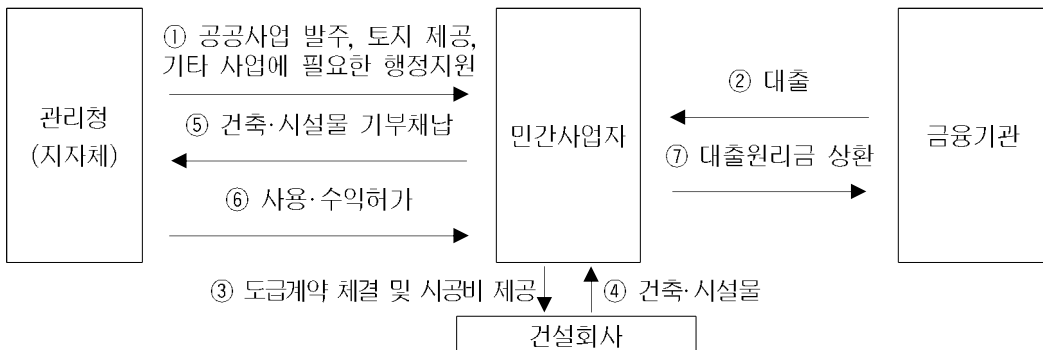
101) 「국유재산법」 제13조 및 제30조 ; 「공유재산법」 제7조 및 제20조 참고.

102) 「국유재산법」 제82조 참고.

되어 있어 이러한 사례들이 거의 존재하지 않는 것으로 보임.

- 기존 사례들에서 확인되는 기본적인 구조는 ① 민간사업자를 모집한 뒤 ② 선정된 사업자로 하여금 동 공유지를 개발한 뒤 기부채납토록 하고, ③ 이 토지와 시설물을 행정재산화 한 뒤, ④ 해당 사업자에게 동 재산에 대한 사용·수익을 허가하는 방식임.¹⁰³⁾
- 즉 행정재산을 기부채납하는 자에 대해서는 채납된 재산에 대해 무상으로 사용·수익허가를 할 수 있도록 허용하고 있는 「공유재산법」상의 규정¹⁰⁴⁾을 활용하는 구조임.
- 세부적으로 들여다보면, ① 먼저 지자체가 기부채납을 전제로 해 민간사업자를 통해 필요 건축·시설물을 개발한 뒤, ② 동 건축·시설물을 지자체에 기부채납토록 하고, ③ 대신 장기간에 걸친 운영권을 사용·수익허가방식으로 민간사업자에게 부여, 민간사업자가 해당 시설물의 운영을 통해 투자비용과 이익을 회수하는 구조임.
- 참고로 이때 토지매입과 개발에 필요한 사업비와 환경·재해·교통영향평가 등 사전 절차 이행에 필요한 제반 비용을 전적으로 민간사업자가 자체 책임 하에 조달하게 되며, 지자체는 (필요 시 토지매입 업무와) 행정적인 지원 업무만을 담당함.

<그림 III-3> 기부채납 및 사용·수익허가를 통한 사업추진방식



자료 : 관련 법령의 내용을 참고해 저자가 작성.

103) 이 외에도 대부나 양여 또는 관리위탁된 일반재산에 대해 계약당사자인 민간이 자기자본을 들여 건축·시설물을 수선, 유지보수, 증축 등을 하는 경우들이 존재함. 하지만 이러한 사례들에서 개발의 규모와 민간의 자기자본투자 규모는 크지 않아 본 연구의 목적과는 거리가 있는 것으로 판단, 본문에서의 상세한 기술을 생략하였음.

104) 「공유재산법」 제7조, 제20조 참고.

3) 추진 절차

- 일반적인 관리·처분행위를 통한 사업추진절차는 ① 사업 발굴 및 계획수립, ② 민간사업자 모집 및 선정, 사업협약 체결, ③ 공유지 개발, ④ 기부채납 및 사용수익허가, ⑤ 개발자산의 운용, ⑥ 사용수익허가 종료의 단계로 구분됨.
- ‘사업 발굴 및 계획수립 단계’는 지자체가 민간사업자를 통해 개발할 사업을 발굴하고 실제로 사업을 추진할 계획을 수립하는 단계임.
 - 사업추진을 위해 지자체장은 통상 자체적으로 제정한 「공유재산 및 물품관리 조례」에 따라 공유재산심의회를 거쳐¹⁰⁵⁾ 「공유재산의 취득과 처분에 관한 계획」을 수립한 뒤 지방의회의 의결을 받아야 함.
- ‘민간사업자 모집 및 선정 단계’는 개발사업에 대한 민간사업자 모집공고를 내고, 제출받은 사업계획서를 평가한 뒤, 최종적으로 선정된 민간사업자와 사업협약을 체결하는 단계임.
 - 모집공고에서서는 통상 신청자격을 통상 개별 법인 또는 컨소시엄으로 제한함.
 - 사업공고 시 ‘모집공고 지침서’가 함께 공고되는데, 동 지침서상에 토지매입 등 제반 비용을 민간사업자가 스스로 조달해야 함과 더불어 개발된 부동산을 지자체에 기부채납해야 함이 명시됨.
 - 또한 동 지침서 안에는 사업자가 제출해야 하는 서류 목록과 사업계획서 평가기준, 선정심사위원회의 구성 및 운영, 이후 사업추진 일정 등이 명시됨.
- ‘공유지 개발 단계’는 민간사업자에 의해 공유지가 실제로 개발되는 단계임.
 - 지자체에서 자체 보유 공유지 또는 민간으로부터 매입한 매입부지를 민간사업자에게 매각하며, 민간사업자는 매입대가를 지자체에 지급하게 됨. 이후 민간사업자는 스스로 사업시행주체가 되어 사업을 시행, 개발사업을 진행함.
- ‘기부채납, 관리위탁 및 사용수익허가 단계’에서는 민간사업자가 개발이 완료된 부동산

105) 「공유재산법」 제16조 참고.

의 소유권을 기부채납을 통해 지자체로 환원하고, 대신 지자체와 민간사업자가 해당 재산에 대한 관리위탁계약을 체결함과 동시에 지자체가 사용·수익을 허가하게 됨.

- 기부채납은 법상 무상으로 이뤄지는 것이 원칙이며,¹⁰⁶⁾ 사용·수익허가 역시 「공유재산법」에 따라 원칙적으로는 무상으로 이뤄져야 함.¹⁰⁷⁾
 - 다만 사용·수익허가 외에 민간사업자와 관리위탁계약이 체결될 경우 지자체에서는 해당 사업자로부터 위탁료를 징수할 수 있고,¹⁰⁸⁾ 경우에 따라서는 토지매각대금에 사용·수익허가에 따른 대가가 포함되어 사업협약이 체결되는 경우도 존재하는 것으로 판단됨.¹⁰⁹⁾
 - 참고로 법상 사용·수익허가 기간은 최대 20년임.¹¹⁰⁾
- ‘개발자산의 운용 단계’는 민간사업자가 개발된 재산을 운용해 투자금과 이익을 회수하는 단계임.
 - 마지막으로 ‘사용수익허가 종료 단계’는 사용수익허가가 종료됨으로써, 민간사업자가 해당 건축·시설물에 대한 운용권한을 상실하는 단계임.

4) 추진 현황

- 현재까지 전국 각급 지자체들이 이러한 방식으로 개발한 공공·건축시설물의 현황에 대해 공식적으로 집계·발표된 자료는 존재하지 않음.
- 다만 각급 지자체 홈페이지에서 이러한 방식으로 추진되어 온 사업들을 쉽게 발견할 수 있어, 최근까지도 이러한 방식이 비교적 널리 활용되고 있음이 확인됨.¹¹¹⁾

106) 「공유재산법」 제2조 제3호 참고.

107) 「공유재산법」 제7조 제2항 제1호 참고.

108) 「공유재산법」 제27조 참고.

109) 목포시(2015) 내용 참고.

110) 「공유재산법」 제21조 제1항 참고.

111) 온라인 검색 결과 ‘강변역 환승정류소 편의시설 설치 사업’(서울시, 2008년 12월 입찰공고), ‘화물차 공영정류장 조성 민간투자사업’(제주시, 2006년 12월 입찰공고), ‘목포 해상케이블카 설치사업’(목포시, 2015년 10월 입찰공고), ‘파주 임진각 곤돌라 설치사업’(파주시, 2017년 2월 입찰공고), ‘영상문화산업단지 복합개발사업’(부천시, 2019년 1월 입찰공고) 등의 사업이 기부채납을 전제로 한 사용수익허가 방식으로 추진된 것으로 확인됨.

3. 기존 민간투자제도의 한계점 분석

- 앞서 살펴본 바와 같이 공공 건축·시설물 개발과 관련해 (민간투자사업 외에도) 현행법상으로 허용되는 민간자본을 활용할 수 있는 몇 가지 방식들이 존재함.
 - 국·공유재산 개발방식으로 허용되어 있는 ‘신탁개발’과 ‘민간참여개발’의 두 가지 방식은 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 채널로써 활용될 수 있음.
 - 반면 명시적인 개발수단으로 허용되어 있는 것은 아니나, 지자체들이 「공유재산법」에서 허용하고 있는 기부채납과 사용·수익허가의 방식을 결합해 필요 건축·시설물들을 확보하는 경우가 존재하는 것으로 확인됨
- 하지만 이들 방식은 현실적으로 거의 활용되고 있지 못하거나, 잠재적인 문제 제기 가능성에 노출되어 있는 것으로 판단됨.
 - 앞서 살펴본 바와 같이 신탁개발과 민간참여개발은 현실적으로 거의 활용되지 못하고 있음.
 - 행정재산을 앞서 언급한 방식으로 민간에 사용·수익토록 허용하는 것에 대해서는 공공이용 목적의 행정재산을 민간의 수익창출 용도로 활용하는 것에 대해 논란이 발생할 수 있고, 실제로 문제가 되는 사례들도 존재함.¹¹²⁾
- 결국 이러한 사실들을 종합적으로 고려하면, 공공 건축·시설물 개발과 관련해 민간투자자의 자본을 활용할 수 있는 제도가 매우 제한적임을 알 수 있음.
- 이하에서는 앞서 제시된 3가지 방식을 중심으로 각 제도가 가진 실제 운용 측면에서의 문제점을 보다 구체적으로 살펴보기로 함.
 - 본 연구에서는 이들 제도의 실제 운용과 관련해 어떠한 부분에서 문제점들이 발생하고 있는지를 확인함으로써, 현재의 제도를 보완하는 방법과 함께, 새로운 민간투자제도를 도입하는 방안에 대해 종합적으로 검토해 보고자 하였음.
 - 참고로 본 연구에서는 이를 위해 선행 문헌에 대한 검토, 개발 부문을 담당하고 있

112) 쿠키뉴스, “[기획] 시흥시 웨이브파크, ‘민간투자법’ 준용할 수 없어… 특혜 의혹④”, 2021.5.31. ; 한겨레, “행안부도 시의회도 반대하는 버드파크… 오산시는 ‘추진’”, 2020.11.17. 등 언론보도 참고.

는 지자체 공무원, 지역개발공사와 건설사 실무자 면담을 통해 이들 제도가 가진 문제점을 확인하는 과정을 진행하였음. 아래의 내용은 이렇게 조사된 내용 중 핵심적인 것들을 요약한 것임.

(1) 신탁개발

- 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 민간자본을 활용해 일반재산인 국·공유재산을 개발할 수 있는 방법의 하나로 신탁개발이 이미 도입된 상태임. 하지만 실질적인 활용 정도는 극히 미미함.
- 이처럼 신탁개발이 거의 활용되지 못하고 있는 가장 주된 이유는 사업추진에 필요한 세부적인 지침이 부족하기 때문임.
 - 「국유재산법」이나 「공유재산법」에서는 신탁개발이 허용은 되어 있으나, 실제 사업추진에 필요한 세부적인 지침은 마련되어 있지 않음. 동시에 타 지자체 등에서 사업을 추진한 경우가 거의 없어 참고할 만한 사례 역시 부재함.
 - 때문에 실무적으로 사업을 추진해야 하는 공무원의 입장에서 주관적인 판단을 통해 사업을 추진해야 하는 부담이 발생하게 되고, 이는 결과적으로 신탁개발 방식로의 사업추진을 꺼리게 되는 요인이 됨.
- 제한적인 신탁개발의 종류, 개발과정에서 필요한 토지수용 등 시행주체의 제반 활동에 대한 법적인 지원 근거 부재 역시 사업을 추진코자 하는 공공주체의 입장에서 신탁개발방식을 활용하기 어려운 요인으로 작용하고 있음.
 - 신탁개발사업에 대해서는 일반적으로 민관합동방식에서 허용되는 시행주체의 토지수용권 등 공공개발주체로서의 법적 권한이 허용되어 있지 않음. 이는 신탁개발이 국가나 지자체가 직접적으로 제공하는 국·공유지만을 기반으로 사업을 추진해야 하는 한계점으로 작용함.
 - 특히 현재 신탁개발의 방식이 분양형, 임대형, 혼합형의 3가지로 제한됨으로써 주택이나 상업용 시설 이외의 건축·시설물에 대해서는 활용이 어려움.

- 이러한 법적 제약은 순수 국공유지만을 기반으로 시설물을 설치해야 하는 문제점과 결합되어, 개발이 필요한 시설물과 수익형 건축물을 결합한 복합개발의 가능성을 제한하고 그에 따라 수익성을 떨어뜨리는 문제점을 가지고 있음.¹¹³⁾
- 신탁개발 방식이 제대로 활용되지 못하고 있는 또 다른 이유로 현재의 국·공유재산에 대한 관리방식이 가진 문제점들이 지목됨.
 - 국·공유재산의 효율적인 활용이 이뤄질 수 있기 위해서는 개발대상이 되는 부지에 대한 “정확한 사용 실태 파악 → 사용 계획 수립 → 관리 및 처분”의 단계적인 활동이 원활히 이뤄져야 함.
 - 특히 유휴부지의 효율적 활용을 위해서는 사용계획의 수립 및 관리·처분은 법상 처분이 가능한 일반재산에 대해서만 이뤄지는 것이 아니라, 행정청이 소유하고 있는 전체 재산에 대해 통합적이고 유기적으로 이뤄져야 함.
 - 하지만 현재 국·공유재산의 실태 파악과 관리는 제대로 이뤄지지 못하고 있음. 1950년 「국유재산법」 제정 이후 각 부처 소관 국유재산이 분산 관리되면서 유휴 국유재산의 과다보유 문제가 제기되었고, 이 문제를 해결하기 위해 2011년에 법 개정을 통해 ‘국유재산종합계획’이 처음 도입되었음.
 - 하지만 여전히 국유재산에 대해 부처별, 기관별로 관리규정에서 관리·처분에 관한 내용이 누락되어 있거나 충분히 상세하지 않은 경우들이 존재하고, 국유지 정보에 대한 충분한 DB화가 이뤄지지 못하고 있으며, 담당 인력의 수 및 전문성 역시 부족해 현실적으로 재산의 관리·처분이 제대로 이루어지지 못하고 있음.¹¹⁴⁾
 - 공유재산 역시 지자체별로 담당 인력이 소수이고¹¹⁵⁾ 지원 예산이 부족해 공유재산의 실태 파악과 DB화가 제대로 되어 있지 않는 경우가 있으며, 관련 조례의 내용이 누락되어 있는 등의 제도적 문제로 인해 재산에 대한 효과적인 관리·처분이 이뤄지

113) 본 연구에서 대상으로 하는 사업 중에는 개발이익이 존재하는 경우와 더불어 그렇지 않은 경우도 다수 포함될 수 있음. 그런데 수익이 나지 않은 시설물에 대해서는 지금의 신탁개발사업으로는 사업추진이 아예 불가능함. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 수익성이 담보되는 건축물과 수익성이 부족한 시설물을 복합개발함으로써 전체적인 사업의 수익성을 제고하는 방식을 고려해 볼 수 있음. 하지만 현재로서는 신탁개발을 통해 이러한 사업구조를 설계하는 것이 원천적으로 불가능함.

114) 조판기 외(2020); 이뉴스투데이, “캠코, 국유지 부실 관리… 여의도 8배 국유지 무단 점유”, 2020.9.17. 등 참고.

115) 이삼주·김성주(2015) 내용 참고.

지 못하고 있음.¹¹⁶⁾

- 국·공유재산에 대해서 기획재정부와 소관 지자체 장이 법률에 따라 연간 단위로 관리계획을 수립하고 있으나,¹¹⁷⁾ 계획 내용이 주로 유지·보존 위주로 세워지고 있음.
 - 또한 행정재산과 일반재산의 명확한 구분이 곤란한 가운데, 행정재산에 대한 용도폐지를 통한 매각·처분 등의 활동을 수행할 수 있는 명확한 법적 근거가 부재해 국·공유재산의 전략적 활용이 곤란한 문제가 발생하고 있음.
- 사업추진을 위해 국·공유지의 공동개발이 필요한 경우들이 종종 존재하나, 지자체 차원에서 국유지 매입이나 공유지 매각이 용이하지 않는 등 정부와 지자체 간 부지교환 측면에서도 법적 제약이 큰 상황임.
- 가령 국·공유재산인 부지가 인접해 있는 경우 복합개발을 위해 지자체 차원에서 국유지 매입이 필요할 수 있으나, 국유지 처분에 대해 경직적이고 일률적인 「국유재산처분기준」의 적용으로 인해 사업추진이 곤란해지는 문제가 발생하고 있음.¹¹⁸⁾
- 결과적으로 이러한 제도적 제약 하에서 신탁개발의 방식으로 사업추진이 이뤄지는 경우가 거의 없어, 대부분의 관리청에서 신탁개발 방식으로 사업추진을 아예 고려하지 않고, 대신 공공기관에 위탁해 개발을 추진하는 ‘위탁개발방식’¹¹⁹⁾을 우선적으로 고려하고 있는 실정임.¹²⁰⁾

(2) 민간참여개발

- 신탁개발과 마찬가지로 민간참여개발 또한 현재 거의 활용되지 못하고 있는데, 그 이유는 앞서 제시된 신탁개발사업과 유사함.
- 사업추진절차에 대한 세부적인 규정 미비, 제한적인 개발대상, 공공부문에서의 지원 부족 등이 기본적으로 민간참여개발 방식이 활용되지 못하는 기본적인 이유임.

116) 이삼주·김성주(2015) ; 이재우·신동호(2009) ; 임형택(2015) ; 연합뉴스, “감사원 ‘가평군, 국·공유지 무단점용 방치… 원상복구 해야’”, 2019.3.18. 등 참고

117) 「국유재산법」 제9조 ; 「공유재산법」 제10조 참고.

118) 아주경제, “정부 국유지 ‘알박기’에 개발사업 빼그덕”, 2021.4.15.

119) 이에 대해서는 후술함.

120) ▲▲시 도시계획과 공무원 면담 결과(면담일자 : 2021.7.23.)

- 또한 사업추진을 주도하는 주체의 부재, 민간의 사업제안 채널 부재 등도 민간참여 개발이 활용되기 어려운 요인으로 작용하고 있음.
- 먼저 민간참여개발은 국유재산에 대해서만 허용되고 있고, 대상 역시 ① 5년 이상 활용되지 아니한 재산 ② 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산으로 한정됨.¹²¹⁾ 민간참여개발과 관련해 시행주체에 부여되는 토지 수용 등 제도적 인센티브 역시 현재로서는 부재함.
- 그런데 이는 개발대상 자체의 저수익성 그리고 개발과정에서의 경비 절감 곤란으로 이어져 민간사업자 입장에서 사업에 대한 참여 유인을 떨어뜨리는 요인이 됨.
- 또한 현행 「국유재산법」에서는 「건축법」에 따른 건축·대수선·리모델링 사업에 대해서만 민간참여개발을 허용하고 있어, 수익성 측면에서 민간 투자자들이 원천적으로 참여 유인을 갖기 어려움.
- 「국유재산법」 제40조와 제57조에서는 신탁개발이나 민간참여개발에 대해서는 「건축법」에 따른 건축·대수선·리모델링 사업만을 허용하고 있음. 반면 나머지 「공동주택특별법」, 「도시개발법」 등에 따른 토지조성행위는 위탁개발에 대해서만 허용하고 있음.
- 민간참여개발의 추진을 위해서는 총괄청 차원에서의 적극적인 사업추진 노력이 있어야 하나, 현재로서는 그러한 노력을 기대하기 어려움.
- 「국유재산법」에서는 국유재산의 관리·처분에 관한 사항을 심의하기 위한 의사결정기구로서 총괄청 산하 국유재산정책심의위원회를 두고 있음.¹²²⁾ 그리고 동 위원회에서 민간참여개발사업에 대한 계획을 담은 ‘민간참여개발기본계획’을 심의·의결하게 됨.
- 때문에 민간참여개발사업이 활성화되기 위해서는 동 위원회의 적극적인 역할이 반드시 필요함. 하지만 현재 동 위원회는 정부 공무원 중심으로 구성되며, 심의 기능 역시 총괄청의 정책목적 사업에 대한 단순 승인에 그치고 있음.¹²³⁾

121) p.31 상단의 내용 참고.

122) 「국유재산법」 제26조 참고.

- 현행법상 민간참여개발의 사업시행주체는 총괄청인 기재부와 민간사업자가 공동으로 출자한 별도 법인으로, 개별 주무부처가 직·간접적으로 사업시행주체로서 참여하는 것이 제한됨.
- 이는 주무관청 입장에서 스스로의 니즈에 맞춰 민간참여개발사업을 활용하기 어려운 요인으로 작용함.
- 국유지개발목적회사의 설립 및 사업비 조달과 관련해 공공부문의 지원 또는 참여 역시 매우 제한적이어서 민간사업자 입장에서 참여 유인이 부족함.
- 「국유재산법」에 따르면 총괄청(기획재정부)은 국유지개발목적회사와 자산관리회사에 국유재산관리기금을 출자할 수 있도록 규정하고는 있으나, 출자한도는 총자본금의 30% 이하로 제한됨.¹²⁴⁾
- 또한 「국유재산법」에서는 국유지개발목적회사의 사업비 조달과 관련해 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이나 특별법에 따라 설립된 각종 공사·공단으로부터의 사업비 조달과 관련해서도 총사업비의 30% 이내로 제한하고 있음.¹²⁵⁾
- 이러한 지분 구성과 사업비 조달 측면에서의 제약은 민간사업자 입장에서 투자 수익성을 낮춰 사업 참여 유인을 떨어뜨리는 결과를 초래함.
- 마지막으로 민간참여개발 방식으로 사업이 추진되기 위해서는 총괄청이 해당 사업을 포함한 민간참여개발기본계획을 수립해야 하나, 기본계획 수립과 관련해 민간의 건의나 제안 채널이 전혀 부재함.
- 결국 이러한 요인들로 인해 현재까지 민간참여개발기본계획이 수립된 바가 없으며, 실제로 사업이 추진된 경우 역시 존재하지 아니하는 것으로 파악됨.

(3) 기부채납 및 사용·수익허가

- 각급 지자체들이 앞서 제시된 일반적인 관리·처분행위의 틀 속에서 기부채납과 사

123) 기획재정부 공무원 면담 결과(면담일자 : 2021.8.13.)

124) 「국유재산법」 제59조의2 제2항 참조.

125) 「국유재산법」 제59조의2 제3항 참조.

용·수익허가를 활용, 민간의 자본을 이용한 개발사업을 추진하는 방식이 비교적 널리 활용되고 있음은 앞서 언급한 바와 같음.

- 하지만 현행 국·공유재산에 대한 관리체계 하에서 사용·수익허가의 범위는 기본적으로 소극적으로 해석되며, 적극적인 관리·운용을 통한 수익창출은 허용되지 않는 것으로 보는 것이 일반적임.¹²⁶⁾

- 현행법에서 허용하는 행정재산의 사용·수익허가 범위에 대해서는 단순히 ‘목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위’로 규정되어 있고, ‘무상사용을 전제로 행정재산을 기부한 경우’에는 (법에서 금지하는) ‘조건이 붙은 기부’에 해당하지 않은 것으로 규정하고 있음.¹²⁷⁾

- 하지만 행정안전부에서는 민간투자사업에서의 운영권과 같은 수준의 경영권을 부여하는 것을 전제로 행정재산을 기부채납 받는 것에 대해서는 법상 금지되는 ‘조건이 붙은 기부’로 해석하고 있음.

- 때문에 기존에 앞서 제시된 방식으로는 적극적으로 민간자본을 유입시켜 개발사업을 진행하는 것에 있어서는 적지 않은 법적인 제약과 불확실성이 존재하는 것으로 볼 수 있음.

- 참고로 앞서 기부채납과 사용·수익허가를 결합한 방식은 「민투법」에 따른 민간투자사업과 사업내용면에서 거의 동일한 효과를 가짐. 특히 경우에 따라서는 민간투자사업의 방식을 준용하기도 하는 것으로 알려져 있음.¹²⁸⁾

- 즉 현재 지자체들이 사용하고 있는 이러한 방식은 민간투자사업이 가진 복잡한 절차를 우회해 지자체들이 필요로 하는 시설물을 확보하는 수단으로 활용되고 있는 것으로 볼 수 있음.

- 때문에 이들 사업에서 사용·수익허가라는 명목으로 운영권이 민간사업자에게 부여되는 것이 일반적이어서, 대부분의 사업에서 불법성에 대한 문제 제기가 이뤄질 가능성을 완전히 배제하기 어려울 것으로 예상됨.

126) 쿠키뉴스, “‘시흥시 웨이브파크 위법’… 행안부 유권 해석”, 2021.5.31. 참고.

127) 「공유재산법」 제20조 제1항 및 동 법률 제7조 제2항 참고.

128) 쿠키뉴스, “[기획] 시흥시 웨이브파크, ‘민간투자법’ 준용할 수 없어… 특혜 의혹④”, 2021.5.31. 참고.

- 참고로 이 외에도 민간에의 대부나 관리위탁, 교환, 양여 등의 방식을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있음. 하지만 이들 방식은 기본적으로 적극적인 개발 수단으로서의 활용이 쉽지 않거나, 현재 거의 활용되지 않고 있는 것으로 확인됨.
- 이들 방식 중 관리위탁을 제외하고는 모두 (공공목적으로 활용되는) 행정재산이 아닌 일반재산에 대해 허용되는 방식임. 때문에 본 연구에서의 관심대상인 공공 건축·시설물에 대해서는 기본적으로 활용이 쉽지 않은 문제가 있음.
- 이 외에도 대부나 관리위탁의 경우 법상 대부가능기간이 최대 5년(갱신 시 최대 10년) 정도로 짧아 민간 투자자 입장에서 수익성을 기대하기 어렵다는 문제가 존재함. 이것이 민간투자 유인 수단으로서 대부를 적극적으로 활용하기 어려운 요인으로 작용하는 것으로 판단됨.
- 교환의 경우 행정재산을 일반재산화한 뒤 이를 민간재산과 교환하고, 교환된 재산을 다시 행정재산화하는 방식을 생각해 볼 수 있음. 하지만 현행 법령에서는 교환 대상 간 가격의 균형에 대한 제약과 함께, 민간에게 건물을 신축하게 한 뒤 이를 교환을 통해 취득하는 것을 금지하고 있는 등 행위 측면에서의 제약이 존재해, 이러한 방식으로의 민간투자 유치는 현실적으로 불가능함.¹²⁹⁾
- 양여 역시 2000년대 후반 민간이 행정재산을 기부채납하면, 부담한 비용의 범위 안에서 일반재산을 민간에 양여하는 일명 ‘기부대양여’ 사업이 국방시설을 중심으로 활용된 바 있음. 하지만 현재는 수익성 부족으로 민간의 참여가 거의 이뤄지지 못하고 있으며, 대신 한국토지주택공사 등 공공사업시행자가 주로 공익목적의 사업을 수행하는 데 활용되고 있는 것으로 알려져 있음.¹³⁰⁾

4. 시사점

- 앞의 검토 결과로부터 현행법상 민간자본을 공공 개발사업에 활용할 수 있는 몇 가지 수단들이 존재하나, 현재로서는 이들 모두 활용가능성이 크게 떨어지는 것을 확인할 수 있음.

129) 「국유재산법」 제57조 ; 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제18조 내용 참고.

130) 기부대양여사업의 좀 더 자세한 내용에 관해서는 이기필(2021), 한겨레, “군 부지, 주택 공급 또 하나의 대안”, 2021.8.15. 등을 참고.

- 결국 현재로서는 공공 건축·시설물 투자 수요와 관련해 민간자본을 투자재원으로 활용해 볼 수 있는 제도적 수단이 충분치 않은 상태임.
- 이러한 제도적 미비 상황 하에서 특히 지자체들은 기부채납과 사용·수익허가와 같은 우회적인 방식을 통해 필요한 공공 건축·시설물들을 확보하고 있는 것으로 해석해 볼 여지도 있음.
- 한편 앞서 살펴본 기부채납 및 사용수익허가와 유사한 방식으로 지자체들이 민간자본을 활용하는 경우들이 확인됨.
- 지자체들이 도시개발사업 등 각종 지구개발사업에서 민간사업자에게 용적률과 건폐율 등에서 인센티브를 부여하는 대신, 기부채납을 통해 필요한 시설물들을 확보하는 경우들이 흔히 존재함.
- 특정 시설물에 대해서 기부채납을 활용한 특례사업의 형태로 사업을 추진하기도 함. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침」에 따라 이루어지는 ‘민간공원조성특례사업¹³¹⁾’이 대표적임.
- 하지만 이러한 방식은 본래 목적이 공공 건축·시설물의 확보가 아니거나, 특정 시설물에 대한 근거 법률에서 허용하고 있는 경우에만 가능하다는 한계점을 가지고 있음.
- 이러한 사실로부터 본 연구에서 관심을 가지는 공공 건축·시설물에 대한 민간투자의 제도적 채널을 좀 더 효율화 또는 다양화해 볼 필요성을 확인할 수 있음.
- 앞서 살펴본 기부채납 및 사용·수익허가, 지구개발사업에서 지자체들의 기부채납 요구, 민간공원특례사업 등이 모두 공공부문에서 필요로 하는 공공 건축·시설물의 개발과 관련해 원활하게 민간자본을 활용하기 쉽지 않은 현재의 제도적 여건과 관련이 있는 것으로도 해석이 가능함.¹³²⁾
- 한편 일각에서 (「민투법」에 따른) 민간투자사업을 활용해 다양한 공공 건축·시설

131) 이 사업은 민간사업자에게 장기미집행 공원부지에 대한 개발 및 수익권한을 부여하되, 대신 전체 부지의 70% 이상을 도시공원으로 개발해 지자체에 기부채납토록 하는 것임.

132) 김예성(2019)의 내용 참고.

물에 대한 민간투자를 활성화하려는 노력이 이뤄지고 있음.

- 다만 광범위한 유형의 공공 건축·시설물에 대한 일반적인 민간투자수단으로서 민간 투자사업이 가진 한계점에 대해서는 이미 언급한 바와 같음.
- 때문에 이와는 별개로 발주처와 민간 투자자 입장에서 보다 다양한 투자 채널을 확보할 수 있도록 하는 노력은 여전히 필요하다고 볼 것임.
- 다음 장에서는 이러한 관점에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 활성화하기 위한 다각적인 대안들을 포괄적인 관점에서 검토해 보기로 함.

1. 접근 방법

- 본 장에서는 공공 건축·시설물을 구축하는 사업에서 기존의 민간투자 관련 제도들을 보완·개선함으로써 민간 참여를 확대하는 방안에 대해 종합적으로 검토를 수행해 보고자 하였음.
- 참고로 (공공 건축·시설물 사업을 포함한) 국·공유지 개발사업에서 민간의 참여가 활발히 이뤄질 수 있기 위해서는 ① 국·공유지에 대한 정보 공개 확대, ② 민간의 사업제안 허용 및 검토 프로세스 구축, ③ 민관 합동의 사업추진(시행)방식 허용 및 사업추진 절차 구체화, ④ 민·관 사이의 합리적인 이익 배분 및 과도한 개발이익 환원을 위한 표준협약체계 마련, ⑤ 개발 및 운영방식에 대한 법적 규제 최소화와 같은 다차원적인 조치가 함께 이뤄져야 함.
- 하지만 현재로서는 민간으로부터의 자금조달과 민간이 참여하는 사업추진방식조차 법적으로 제대로 허용되어 있지 않음. 이로 인해 결과적으로 관리청은 재정사업만을 고려하게 되고, 예산제약으로 인해 검토대상이 되는 건축·시설물 역시 제한되는 결과를 초래하고 있음.
- 때문에 공공 건축·시설물 사업에서 자금조달과 사업시행 측면에서 민간의 참여를 제약하는 법·제도적 요인을 우선 개선해야 함. 이후 앞서 제시된 조치들이 단계적으로 추진될 필요가 있고, 개별 시설물별로도 민간의 참여를 제약하는 요인들을 개선하려는 노력이 이뤄져야 함.
- 이러한 인식에 입각해 본 연구에서는 주로 민간이 참여하는 자금조달과 사업시행 구조를 제도화하는 것에 초점을 두어 논의를 진행하였음.
- 본 장에서의 대안 모색은 크게 아래의 2단계로 진행됐으며, 이는 본 장의 전체적인 구성과도 관련됨.
- 먼저 연구기간 중 지자체 공무원 및 지역개발공사 직원들과의 면담을 통해 기존에

활용하고 있거나, 활용하고 있지는 않으나 민간 참여 수단으로 활용가능성이 있는 것으로 생각되는 (대안적인) 사업(시행)방식들을 종합적으로 발굴하였음.

- 그런 다음 발굴된 방식들의 기본적인 구조와 지금의 제도적 틀 하에서 각각의 수단이 가진 한계점을 확인하고, 이들을 활용해 공공 건축·시설물 개발사업에 민간투자를 유도할 수 있는 개선된 방식 또는 구조를 설계·제안해 보고자 하였음.¹³³⁾
- 한편 본 장의 논의에서 개별 건축·시설물들을 대상으로 한 구체적인 민간투자 및 운영 구조를 설계해 제시하는 것에는 일정한 한계가 존재함을 미리 언급코자 함.
- 국내에서는 개별 건축·시설물별로 별도의 규율 법령들이 존재하고, 특히 공공 건축·시설물에 대해서는 부처별로 추가적인 관리규정·지침들이 마련되어 있음.
- 그런데 이들 법령에서 시설물 개발 시 민간의 참여 가능 여부, 그리고 해당 시설물의 직접적인 사용 목적과 다소 거리가 있는 수익사업의 수행 가능 여부에 대해 불명확성이 존재하는 경우가 많음. 또한 입지·설치·운영·관리 등에 대해서도 직·간접적인 법적 제약이 있는 경우들도 흔히 발견됨.¹³⁴⁾
- 때문에 실제로 민간이 참여하는 개발 프로세스가 구축·작동될 수 있기 위해서는 개별 건축·시설물 종류별로 민간이 참여하는 개발사업 구조를 구체화하기 위한 세부적인 작업들이 필요함.
- 다만 이러한 작업은 각각의 건축·시설물별로 달리 이뤄져야 하는 작업이고, 특히 현재로서는 공공 부문에 속한 건축·시설물들에 대해 민간참여채널 자체가 거의 부재한 상황에서 이러한 작업은 의미를 가지기 어려움.
- 따라서 본 연구에서는 공공 건축·시설물의 개발사업에 일반적으로 적용될 수 있는 민간참여방식을 「국유재산법」과 「공유재산법」이라는 큰 틀에서 제도화하는 방

133) 특히 이 단계에서는 앞 장에서와는 달리 개별적인 사업방식이 아니라 공공 건축·시설물에 대한 전체적인 민간투자시스템의 설계라는 관점에서 발굴된 제도(수단)들 사이의 유기적인 관계 설정에 주안점을 두었음.

134) 가령 「하수도법」에서는 공공하수도 및 공공하수처리시설에 대해 민간에 의한 설치 및 관리를 아예 법상 예정하지 않고 있음. 「하천법」 역시 하천공사(유지·보수 포함)의 시행자는 하천관리청 및 시·도지사로서 제한하고 있음(「하천법」 제27조 제5항). 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년수련시설의 경우 시설의 종류가 제한되어 있고, 동일 시설 내부 또는 인근지역에 청소년유해업소나 유흥업소가 존재하지 않아야 하는 제약이 존재함(「청소년활동 진흥법」 제8조 및 제10조 참고). 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 공공처리시설의 경우 시설 설치 및 운영에 참여할 수 있는 민간은 농협조합 등으로 제한되고, 대상 시설 역시 공공 목적에 맞는 자원화시설로만 제한됨(「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제24조 및 제25조 참고).

안을 모색하는 것에 보다 주안점을 두었음.

- 실제로 이러한 제도화가 선행된 이후에야 비로소 개별 공공 건축·시설물 종류별로 민간참여채널을 구체화하기 위한 논의가 촉발될 수 있을 것임.

2. 대안적 민간투자방식 발굴 결과

(1) 민관합동PF

- ‘민관합동PF’란 공공과 민간이 공동으로 투자해 별도의 개발법인을 설립한 뒤, 해당 법인을 통해 PF를 조달, 시설물 건축 등 부동산개발사업을 추진하는 방식을 말함. 동 사업은 일명 ‘공모형PF’이라고도 불림.¹³⁵⁾
- 민관합동PF는 민간사업자와 공공주체가 함께 사업추진에 따른 위험과 이익을 공유하는 것이 가장 큰 특징임. 또한 공모형PF라고 불리는 것은 절차상 공공이 협력 대상이 되는 민간을 공모 방식으로 모집하는 것이 일반적이기 때문임.
- 민관합동PF는 공공과 민간이 공동출자한 법인을 통해 사업을 시행하고, 동시에 민간 투자자로부터 제비용을 조달해 사업을 추진한 뒤, 이후에 발생하는 분양 또는 임대 수입으로 투자금과 대출원리금을 상환하는 구조임.
- 때문에 동 방식은 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 유도할 수 있는 투자수단으로서의 활용가능성이 큼.
- 참고로 이 방식은 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「공공주택특별법」 등 다수의 법률에서 이미 허용되어 있는 상태이며, 주로 이들 법률에서 규정하고 있는 지역(지구)개발사업¹³⁶⁾의 사업시행 및 자금

135) 동 사업방식은 과거 1, 2기 신도시 개발 과정에서 발생한 문제점을 보완하기 위해 2000년대 초반에 공공 주도로 도입되었음. 참고로 이전의 공공택지개발사업은 주택공급측면에만 초점이 맞춰 추진되는 과정에서 주민 입주시기와 주변 상업시설의 공급 시점이 불일치해 주민 불편이 컸고, 입주가 완료된 뒤에는 주변 지역이 난개발 되는 등의 문제점을 가지고 있었음. 이에 2001년에 「택지개발촉진법」 시행령 개정으로 공공택지 개발사업에서 해당 지구의 종합적인 설계를 바탕으로 주택과 관련 기반시설을 동시에 공급하는 민관합동개발방식이 처음 도입되었으며, 당시 토지공사와 주택공사 등이 이를 활용하기 시작한 것으로 알려져 있음(최막중(2003) 참고).

136) 「도시개발법」의 ‘도시개발구역’, 「공동주택특별법」의 ‘공동주택지구’, 「택지개발촉진법」에 따른 ‘택지

조달수단으로 활용되고 있음.

<표 IV-1> 현행법상 허용되어 있는 민관합동PF사업(예시)

구분	개발대상	민관합동법인의 출자구조
「도시개발법」	지자체가 지정한 ‘도시개발구역’	공공부문이 50% 이상 출자
「도시 및 주거환경정비법」	지자체가 지정한 ‘정비구역’에서 이루어지는 ‘주거환경개선사업’	공공부문이 50% 이상 출자
「산업입지 및 개발에 관한 법률」	국가나 지자체가 지정한 ‘국가(일반)산업단지’	공공부문이 50% 이상 출자 또는 30% 이상 출자 + 사실상의 지배력 행사
「공공주택특별법」	국가가 지정한 ‘공공주택지구’	공공부문이 50% 이상 출자
「택지개발촉진법」	국가나 지자체가 지정한 ‘택지개발지구’	공공부문이 50% 이상 출자

자료 : 각 법률의 내용을 참고해 저자가 정리.

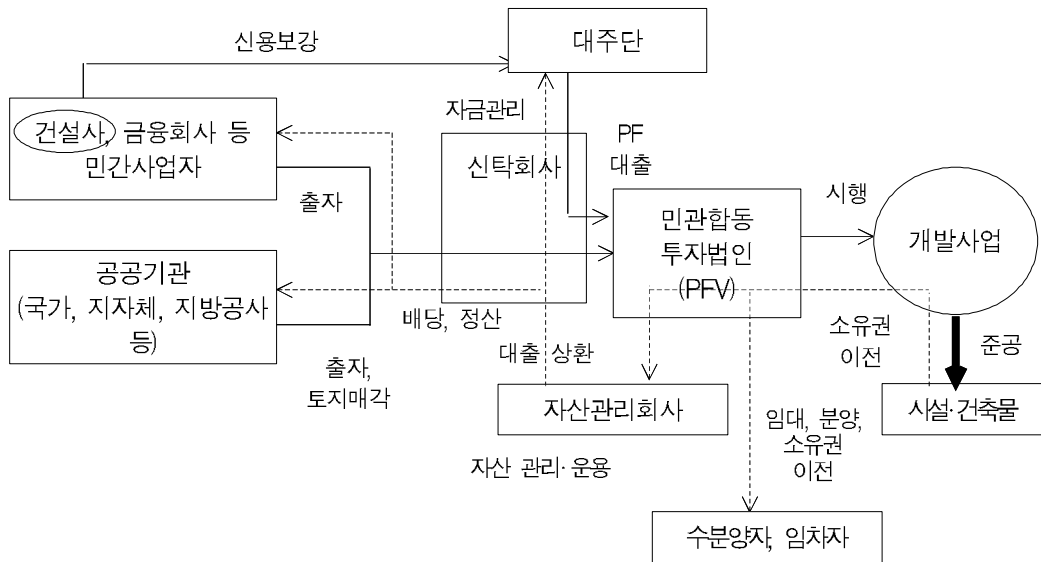
- 민관합동PF사업에서 민간 투자자가 개발사업에 투자하는 구조는 앞서 살펴본 민간 투자사업과 유사함. 다만 세부적인 추진 절차와 방식, 실제 사업의 수행 주체 측면에 있어 약간의 차이가 있음.¹³⁷⁾
- 민관합동PF은 통상 민관이 공동으로 출자해 별도의 명목상 사업시행법인인 프로젝트 금융투자회사(Project Financing Vehicle, 일명 ‘PFV’)를 설립하는 한편, 자산관리회사에 자산관리를, 금융회사(신탁회사)에 자금관리를 위탁하는 구조로 설계됨.
- 다만 민간투자사업에서는 국가나 지자체가 사업수행주체로서 직접 참여하는 반면, 민

개발지구’, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 각종 ‘산업단지’가 그러한 예임.

137) 민관합동PF사업의 추진 절차를 살펴보면 다음과 같음. 먼저 국가나 지자체가 개발계획 수립 및 개발지구 지정 후, 해당 구역에 대해 공모방식으로 민간 사업자를 모집하게 됨. 민간사업자 선정은 사업계획서 검토와 민간사업자가 제안한 토지매수가격에 대한 평가를 기준으로 이루어짐. 민간사업자가 선정되면 공공과 민간사업자는 실시협약에 따라 SPC에게 출자 및 토지를 매각해 사업을 추진함. 대상 시설·건축물은 개발 과정에서 분양·임대의 방식으로 미리 처분하거나 준공 후 리츠로 전환, 이후 발생하는 이익을 통해 투자자(공공과 민간)가 토지대, 투자원금 및 이익을 회수하는 방식으로 사업이 운영됨. 민간투자사업과 다소 차이가 나는 부분은 사업시행법인이 대부분 「조세특례제한법」 제104조의31에 허용하고 있는 PFV의 형태로 설립된다는 점임. 토지 확보는 국유지나 공유지는 직접 공공이 SPC에 현물출자 또는 매각하는 방식으로 이루어지며, 개발에 필요한 민간 토지는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 SPC가 수용하게 됨. 자본금 이외에 필요한 사업자금은 SPC를 통해 민간사업자가 금융기관으로부터 PF 대출 형태로 조달하게 되며, 이 과정에서 SPC에 지분을 출자한 건설사가 PF 대출에 대해 지급보증 등 각종 신용보강을 제공하게 됨. 준공 이후 SPC로부터 (분양 물건 이외의) 시설·건축물에 대한 소유권은 별도의 자산관리회사로 이전되며, 이전된 물건의 운용을 통해 발생한 수익을 통해 개발사업에 참여한 투자자와 대주단이 배당 또는 원리금 상환의 방식으로 투자금액을 회수하는 과정을 거침. 참고로 현재 지자체에서 이루어지는 민관합동PF사업은 주로 주택 등 분양가능 시설의 공급을 통해 창출되는 이익으로 사회기반시설 투자에서 발생하는 손실을 보충하는 식의 수익구조를 가지고 있음.

관합동PF사업에서는 (국가나 지자체 대신) 한국토지주택공사나 지역개발공사와 같은 공공기관이 대신 지분투자자로서의 역할을 하는 차이가 있음.¹³⁸⁾ 또한 대부분의 법률에서 국가 등 공공부문의 최소 지분참여 비중을 법정화해 두고 있다는 특징이 있음.

<그림 IV-1> 민관합동PF사업의 운영구조



자료 : 이현석(2008) ; 전수현·민규식(2007) 등의 내용을 참고해 저자가 정리.

- 참고로 현재 각 법률들에서 허용되고 있는 민관합동PF는 공익적 성격의 공공개발사업에서 허용되고 있는 자금조달 및 사업시행 방식임. 때문에 관리청이 사업을 추진함에 있어 준수해야 할 법적 요건과 절차만 준수할 경우 사업내용에 대해서는 큰 제약이 존재하지 않는다는 특징이 있음.

· 가령 앞서 제시된 개별 법률상 민관합동PF사업들에서는 대부분 개발계획수립과 지역지정의 최소 면적 요건, 사업추진절차 등에 대해서만 법적 규제가 존재하고, 시행 방식에 대해서는 엄격한 규제가 존재하지 않음.

- 또한 현재 활용되고 있는 민관합동PF사업들은 특정한 정책목적에 입각해 추진되는

138) 국가의 경우 개별 법률에 의해 설립된 공공기관을 통해 민관합동PF사업의 SPC에 간접적으로 지분투자를 하게 됨. 반면 지자체들은 「지방공기업법」 제54조에 근거, 자신이 설립한 지역개발공사를 통해 민관합동PF사업의 SPC에 지분투자자로서 참여하게 됨.

지역개발사업의 성격이 강해 사업수행과 관련해 여러 가지 제도적 지원책들이 마련되어 있다는 특징이 있음.

- 민간사업자가 일단 해당 사업의 시행자로 지정되기만 하면, 근거 법률에 따라 인허가 의제, 건축기준과 복합개발 허용 등 특례 부여, 토지수용 등 행정관청으로서의 권한 행사, 사업비에 대한 세제지원 등 여러 가지 혜택을 부여받게 됨.
- 아울러 이들 사업은 대부분 지방공기업의 공동 출자를 통해 사업시행법인이 설립되는데, 지방공기업이 출자하는 일정 규모 이하의 사업에서는 「지방공기업법」¹³⁹⁾에 따라 「지방재정법」¹⁴⁰⁾이 강제하는 타당성 검토 등의 절차를 거치지 않을 수 있어 사업추진이 빠르게 이루어지는 특징을 가지고 있음.
- 민관합동PF사업이 가진 이러한 특징으로 인해 많은 지자체에서 동 방식을 개발대상 지역에 대한 공공 건축·시설물 구축 목적으로 활용하고 있고, 본 사업에 다른 사업을 부수시켜 기부채납 방식으로 필요한 공공시설을 확보하는 경우도 빈번하게 발생하는 것으로 확인됨.¹⁴¹⁾
- 실제로 지자체 공무원 입장에서는 민관합동PF사업을 도로, 학교, 공원, 상하수도 시설 등 필요 건축·시설물을 확보할 수 있는 편리한 방법의 하나로 인식하고 있기도 함.¹⁴²⁾
- 다만 민관합동PF의 이러한 장점에도 불구하고, 지금으로서는 개별 법률에서 정하고 있는 지구단위의 사업에 대해서만 활용이 가능하고, 각 법률에서 정하고 있는 지구 지정권한의 유무 및 요건, 추진절차, 대상 시설물 등이 서로 상이한 애로가 있는 것으로 확인됨.¹⁴³⁾
- 가령 「도시개발법」에 따른 도시개발사업이나 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업은 사업의 목적과 효과 측면에서는 비슷할 수 있으나, 지구 지정권한 또는 지구지정 가능 면적에 대한 최소요건이 상이함.¹⁴⁴⁾

139) 「지방공기업법」 제65조의3 및 동법 시행령 제58조의2 참고.

140) 「지방재정법」 제65조의3 참고.

141) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조 ; ■■■개발공사 실무 담당자 전화 면담 결과(면담일자 : 2021.10.4.) ; 도시미래신문, “개발사업의 공공의 적, 기부채납①”, 2020.4.29. 등 참고.

142) ▲▲시 도시계획과 공무원 면담 결과(면담일자 : 2021.7.23.)

143) ●●도시공사 관계자 면담 결과(면담일자 : 2021.6.21.)

144) 도시개발구역은 인구 50만 이상인 지자체의 장이 지정 가능하고, 도시지역과 비도시지역 그리고 도시지역

- 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우 대상이 되는 정비기반시설의 범위가 타 사업에 비해 상대적으로 협소해, 지자체와 사업시행주체에 사이에 구축비용 분담에 대한 논란이 발생하기도 함.¹⁴⁵⁾
- 또한 지자체가 민관합동PF사업에서 기부채납방식으로 시설물을 공여받는 과정에서 사업시행자에게 무리한 요구를 함으로써 민간사업자의 수익성이 악화되고, 민원이 발생하는 경우도 있는 것으로 파악됨.¹⁴⁶⁾

(2) 위탁개발

- 위탁개발은 공공기관이 약정된 수수료를 받는 조건으로 국가나 지자체로부터 국·공유재산의 개발사업을 위탁받아 대신 수행하고, 그로부터 발생하는 이익을 국가와 지자체에 환원하는 방식임.
- 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 국가나 지자체가 일반재산인 국·공유재산의 효율적인 관리를 위해 관리·처분사무를 공공기관에 위탁할 수 있으며,¹⁴⁷⁾ 관리청의 승인 하에 이들 공공기관이 위탁재산을 개발할 수 있도록 허용하고 있음.¹⁴⁸⁾
- 위탁개발에 참여할 수 있는 공공기관은 국유재산의 경우 한국자산관리공사, 한국토지주택공사로 제한됨.¹⁴⁹⁾ 공유재산의 경우에는 이들 두 기관 외에도 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사와 「한국지방재정공제회법」에 따라 설립된 한국지방재정공제회도 참여 가능함.¹⁵⁰⁾
- 때문에 현재로서는 위탁개발사업에 민간이 사업시행자로서 직접 참여하는 것은 불가능함. 다만 사업을 수행하는 공공기관의 사업자금 모집 방식에 따라 민간이 간접

내 용도지역에 따라 도시개발구역으로 지정할 수 있는 최소면적에 대한 요건이 존재함(「도시개발법」 시행령 제2조 참고). 택지개발사업은 광역 시도단체장이나 국토교통부장관에 대해서만 택지개발지구 지정권한이 부여되어 있음.

145) e대한경제, “[Q&A] 구거가 도시정비법상 정비기반시설에 해당하는지”, 2021.1.11. 참고.

146) 김예성(2019) ; 강운산(2013) 등 참고.

147) 「국유재산법」 제42조 ; 「공유재산법」 제43조의2 참고.

148) 「국유재산법」 제59조 ; 「공유재산법」 제43조의3 참고.

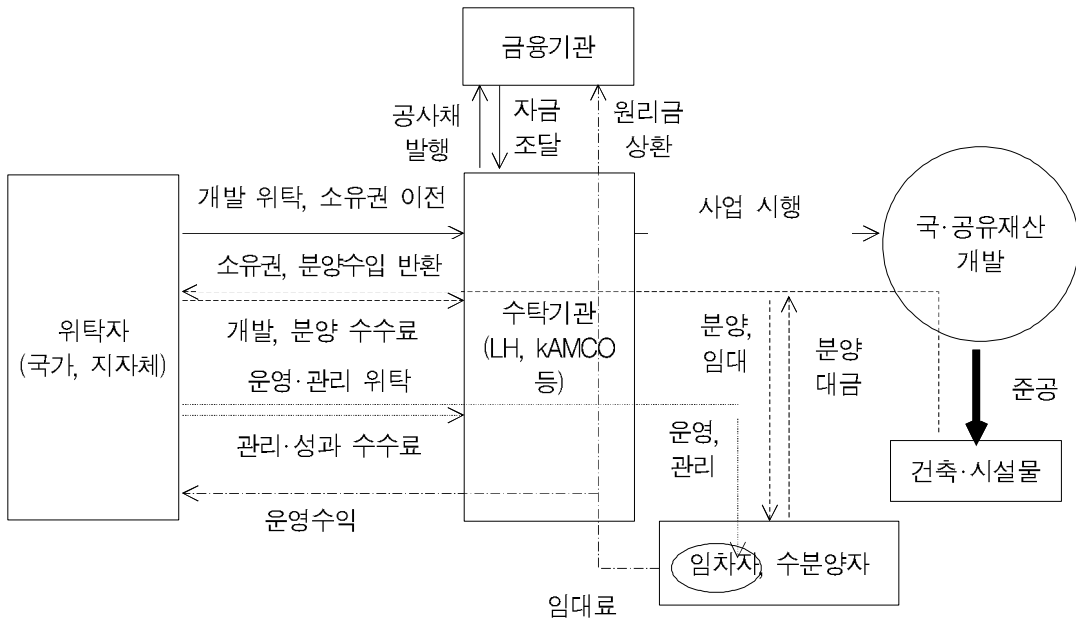
149) 「국유재산법」 시행령 제38조 제5항 참고.

150) 「공유재산법」 시행령 제48조의2 제1항 참고.

적으로 공공 건축·시설물에 투자하는 것이 가능해질 수 있는 방식임.

- 위탁개발은 앞서 살펴본 신탁개발과 사업구조가 기본적으로 동일함. 다만 개발사업에 대한 사무를 위탁받는 수탁자가 민간 부동산신탁사가 아닌 공공기관이라는 점에서 차이가 있음.

<그림 IV-2> 위탁개발방식의 운영구조



자료 : 김주진 외(2019)의 내용을 참고해 저자가 재구성.

- 위탁개발사업의 사업 방식에 대해서는 개발방식(분양형-임대형-혼합형)에 대한 제약 외에는 위탁자와 수탁기관 사이의 위·수탁계약을 통해 개발 규모, 사업내용과 사업비 조달, 운영 및 회수방식을 탄력적으로 결정할 수 있는 장점이 있음.
- (신탁개발사업과 마찬가지로) 위탁개발에서도 개발방식은 분양형-대부형-혼합형으로 제한됨.¹⁵¹⁾ 다만 위탁개발에서는 「공공주택특별법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 허용하는 토지 조성 행위를 활용해 위탁개발사업을 보다 수익을 제고하는 방향으로 추진할 수 있는 장점이 있음.¹⁵²⁾

151) 「국유재산법」 시행령 제60조 ; 「공유재산법」 제43조의3 제3항 참고.

152) 「국유재산법」 제57조 제3항 ; 「공유재산법」 제43조의3 제2항 참고.

- 위탁개발된 국유재산의 임대기간과 관련해서는 수탁자(공공기관)가 총괄청이나 관리청과 협의해 비교적 신축적으로 결정할 수 있도록 허용하고 있는 반면,¹⁵³⁾ 공유재산에 대해서는 위탁기간이 개발 종류별로 분양형은 5년, 임대형은 30년 이내로 제한됨.¹⁵⁴⁾
- 위탁개발사업은 현재 국가나 지자체 입장에서 중·소규모 건축·시설물의 신규 구축이나 리뉴얼사업, 소규모 복합개발 사업에서 활용도가 점차 커지고 있고, 최근에는 사업 규모 역시 점차 커지고 있는 수단임.¹⁵⁵⁾
 - 2008년도에 한국자산관리공사가 서울시 중구의 ‘나라키움 저동빌딩’을 위탁개발방식으로 처음 준공한 이후, 2019년까지 노후공공청사 등의 시설물을 중심으로 총 29건의 국·공유지 개발사업이 위탁개발 방식으로 추진되었고, 이 외에도 다수의 사업들이 현재 추진 중인 것으로 확인됨.¹⁵⁶⁾
 - 특히 위탁개발사업은 국가나 지자체 입장에서 큰 재정투입 없이 공공 건축·시설물을 개발할 수 있고, 사업관리에 대한 부담이 적어, 국가·지자체 공무원 입장에서 상대적으로 선호도가 높은 것으로 파악됨.¹⁵⁷⁾
- 그동안 수행된 위탁개발사업의 내용을 들여다보면 국가와 지자체가 보유한 공유지를 기반으로 하되, 필요 시 개발에 필요한 타 국·공유지와 인근 민간 부지를 매수·수용해 통합 개발함으로써, 개발 이익을 높이고 이를 통해 사업비를 일부 또는 부분적으로 보충하는 방식으로 추진되어 음.

153) 「국유재산법」 제59조 제2항 및 동법 시행령 제63조 참고.

154) 다만 이 기간은 다시 5년과 30년 이내의 기간에서 갱신 가능함(「국유재산법」 제43조의3 제5항 참고).

155) 국유지와 공유지에 대한 위탁개발사업은 각각 2004년과 2008년에 도입되었으며, 2015년도에 정부가 ‘공공 건축물 리뉴얼사업’을 모두 위탁개발방식으로 추진하면서 위탁개발방식의 활용도가 높아지는 계기가 되었음 [이삼주·김성찬(2017) 내용 참고].

156) 중앙일보, “지자체 시설 위탁개발로 사업비 부담 줄인다”, 2020.12.31. ; 남양주뉴스, “퇴계원 군부지 개발 사업계획 ‘통’”, 2021.11.7. ; 행정안전부(2021b) 등 참고.

157) 지자체 입장에서는 개발과정에서 직접적인 재정투입이 발생하지 않고, 지역개발공사가 실질적인 사업관리업무를 대행하며, 지방개발공사의 채무는 중앙정부의 직접적인 채무관리 대상이 되지 않는다는 특징이 있음.(행정안전부(2021b) ; 아시아경제, “[단독]지방공기업 작년 부채 54兆 훌쩍… 67%가 공공임대 늘린 도시개발공사”, 2021.10.5.) 때문에 최근 서울시에서는 적극적으로 사업을 발굴하는 한편 위탁사업방식으로 사업을 추진코자 노력을 기울인 바 있고,(국토일보, “민간투자 대체 공공개발, 서울형 위탁개발 첫 선”, 2017.4.10.) 각 지역의 지역개발공사 역시 소규모 건축물을 중심으로 건축, 수선, 리모델링 등의 사업을 위탁받아 수행하는 경우가 다수 존재하는 것으로 확인됨(■■■개발공사 실무 담당자 전화 면담 결과(면담일자 : 2021.11.8)).

<표 IV-2> 위탁개발사업의 수행방식

방식 구분	내용	개념도
단독개발	단일 국공유지에 대해 공공시설과 수익시설을 복합개발	
동일부지 통합개발	동일 건물의 잔여 용적률만큼을 공공시설로 증축하고, 잔여부지에 수익시설을 건립	
인근부지 통합개발	개발이 필요한 공공 또는 민간 부지를 행정재산화해 통합개발하고, 잔여 필지를 용도전환 및 매각하여 사업에 활용	
연계 개발	공공시설을 통합개발하고, 공공시설 부지의 잉여용적률을 민간시설에 이전하여 사업에 활용	

자료 : 한국토지주택공사(2017)의 내용을 참고해 저자가 정리.

- 수탁기관 입장에서의 사업비의 사후 회수 방식으로는 크게 ① 재정분담형, ② 임대수익형, ③ 임대수익+재정분담형으로 구분됨.¹⁵⁸⁾
- 위탁개발사업에서 수탁기관의 귀책사유로 인한 것이 아닌 한, 위탁자인 국가나 지자체가 사업에 대한 위험을 부담하는 것이 원칙임.
- 때문에 운영과정에서 손실 발생이 예상되거나 사후적으로 손실이 발생할 경우 위탁자는 미리 사업계획에 이를 반영해 지방재정투자심사와 지방의회 심의를 거쳐야 하고, 사후적으로 손실이 발생할 경우에는 일반회계 또는 특별회계의 수입금으로 약정된 수수료와 개발비용을 상환하게 됨.¹⁵⁹⁾¹⁶⁰⁾

158) 김주진 외(2019) p.1 참고.

159) 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」 제34조 ; 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 [별표 6] 참고.

160) 참고로 국유재산에 대한 위탁개발사업의 경우 총괄청이 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」에서 정하고 있는 개발대상 선정기준에 따라 보수적으로 사업을 추진하는 경향이 있어 사업 운영과정에서 손실이 발생하는 경우는 없는 것으로 판단됨. 반면 지자체가 추진한 위탁개발사업에서는 사업에서 손실 발생이 예상되거나 실제로 손실이 발생해 지자체에 재정부담이 초래되는 경우들이 확인됨. 대표적으로 창원시 상남동 복합

- 하지만 지금의 위탁개발사업은 법상 수탁기관이 수 개의 공공기관으로 제한되어 있고, 이들 기관 중에서도 실제 사업수행 경험 있는 기관은 한국자산관리공사와 한국토지주택공사, 서울주택도시공사 정도임. 때문에 사업 확대 측면에서 한계점을 가지고 있음.¹⁶¹⁾
- 수탁가능 공공기관 수가 제한되고, 수탁기관이 사업비를 모두 조달해야 함으로써 수탁기관 입장에서 채무비율이 높아져 다수의 사업을 동시에 추진하기 어려운 문제점이 있음.¹⁶²⁾
- 사업비를 수탁기관이 모두 조달함으로써 공사비나 위탁수수료에 대한 위탁자 입장에서의 관리와 통제가 어렵고, 단일 시설물 중심으로 사업이 추진됨으로써 인근 지역과 연계해 대규모 개발이 이루어지기 어려운 문제점도 존재하는 것으로 확인됨.¹⁶³⁾

(3) 신탁개발

- 신탁개발은 민간 부동산신탁회사가 수탁자로서의 역할을 수행한다는 차이만 있을 뿐, 앞서 살펴본 위탁개발과 기본적으로 구조가 동일함.
- 다만 앞서 살펴본 바와 같이 현재 신탁개발사업은 법적으로 허용은 되어 있으나, 위탁개발사업과 달리 별로 활성화되어 있지는 않은 상태임.
- 때문에 신탁개발사업의 활성화 제약 요인들이 제거·완화될 수 있다면, 공공 건축·시설물에 대한 민간투자수단으로 보다 적극적으로 활용해 볼 가능성이 있음.
- 특히 수탁기관인 부동산신탁사가 별도의 개발시행주체로서 사업을 주도할 경우 국가나 지자체 공무원 입장에서는 사업추진과 관련된 행정부담을 낮출 수 있고, 부동산신탁회사에 지급해야 하는 신탁수수료 외에는 단기적으로 별도의 재정투입이 발생하지 않는다는 장점이 존재함.
- 때문에 신탁설정을 통한 개발과정에서 발생하는 비용과 사업추진 과정에서 발생하

공영주차타워 건설사업(2021년 준공), 서울시 동대문구 다사랑행복센터 건립 사업(2016년 준공) 등이 있음.

161) e대한경제, “위탁개발사업 제도, 도입 10년 만에 대수술한다”, 2018.11.27. 참고.

162) 현재 이들 공공기관은 주로 공사채 발행을 통해 사업비를 조달하고 있음.

163) 김주진 외(2019)의 내용 참고.

는 관리상 어려움을 완화할 수 있다면 민간투자 수단으로서의 활용가능성이 크다고 볼 수 있음.

(4) 부동산간접투자기구

- 공공 건축·시설물에 대한 또 다른 민간자본 활용 방안으로 최근에 민간에서 주택과 오피스 등 수익형 부동산에 대한 민간투자 및 사업시행 방식으로 활발하게 사용되고 있는 부동산간접투자기구의 활용 가능성이 제기됨.
- 부동산에 대한 투자는 투자자가 부동산의 취득, 운용 및 관리, 처분과 관련된 업무를 직접 수행하고 그에 따른 수익을 획득하는 ‘직접투자’와, 개발사업 등을 수행하는 별도의 시행주체 또는 해당 시행주체가 설립한 집합투자기구에 투자자가 자금을 투자해 수익을 획득하는 ‘간접투자’로 구분됨.
- 부동산 간접투자기구는 부동산개발사업 등과 관련해 간접투자의 방식으로 투자자들로 부터 투자자금을 모집하기 위해 설립한 집합투자기구임. 국내에서는 ‘리츠’(Reits : Real Estate Investment Trusts)와 ‘부동산펀드’(REF : Real Estate Fund)가 대표적임.¹⁶⁴⁾¹⁶⁵⁾

<표 IV-3> 리츠와 부동산펀드 비교

구분	리츠	부동산펀드
근거법령	「부동산투자회사법」	「자본시장법」
법적 형태	주식회사	신탁형 / 회사형
최소 자본금	70억(자기관리) / 50억(위탁·구조조정)	신탁형 : 없음 / 회사형 : 10억원
투자대상	부동산, 부동산개발사업, 부동산 관련 권리, 부동산 신탁 수익권 부동산개발 법인에 대한 대출 (총자산의 70% 이상)	부동산, 부동산 관련 권리, 부동산개발법인에의 대출, 부동산개발·관리·개량·임대·운영 (총자산의 50% 이상)
자산관리 주체	리츠(자기관리리츠) /	집합투자업자(외부 위탁)

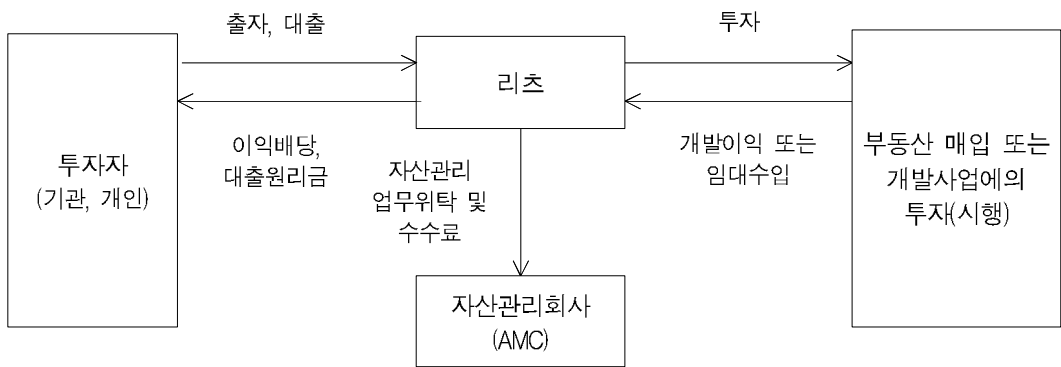
164) 리츠는 부동산 개발·운용을 목적으로 설립된 주식회사임. 리츠는 다수의 투자자로부터 투자자금을 모아 부동산 개발사업이나 부동산 관련 유가증권에 투자해 발생한 수익을 투자자(주주)에게 배당하는 방식으로 사업을 영위함. 개발 관련 리츠는 법상 크게 스스로 자산운용 전문인력을 갖춘 실체형 회사인 ‘자기관리리츠’와 외부 자산관리회사에 실질적인 자산운용업무를 위탁하는 명목회사인 ‘위탁관리리츠’로 구분됨. 한편 부동산펀드는 금융투자업자(자산운용사)가 다수의 투자자로부터 투자자금을 모집한 뒤 부동산 개발이나 부동산 관련 대출, 유가증권 등에 투자한 뒤 수익을 투자자에게 돌려주는 투자신탁 또는 투자회사를 말함.

165) 반면 앞서 살펴본 민관합동PF에서 활용되는 PFV는 사업시행과 자금조달을 위해 투자자가 직접 설립하는 명목회사로 부동산간접투자기구로 보기는 어려움.

	자산관리회사(위탁관리리츠)	
자금 차입	순자산의 2배 이내, 주총특별결의 시 10배 이내	순자산의 4배 이내
자금 대여	순자산의 1배 이내	순자산의 1배 이내
배당	90% 이상 배당 시 법인세 비과세 (자기관리리츠는 예외)	90% 이상 배당 시 법인세 비과세

자료 : 관련 법령의 내용 및 온라인 자료를 참고해 저자가 정리.

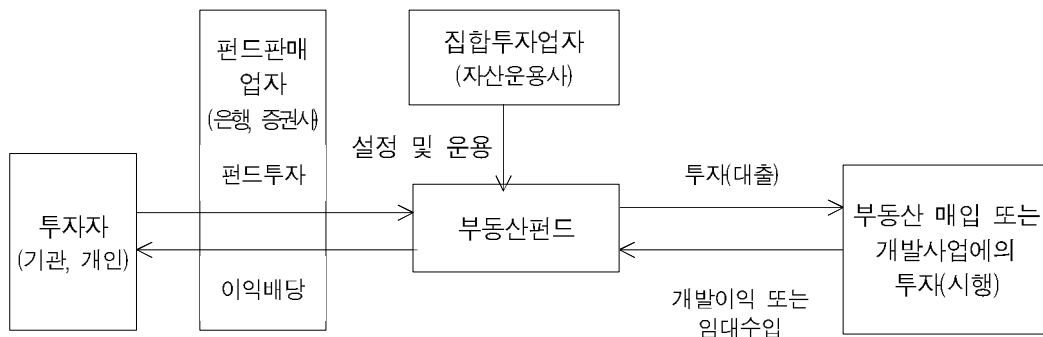
<그림 IV-3> 리츠의 운영구조



주 : 자산관리회사에의 자산관리 업무 위탁 부분은 위탁관리리츠의 경우에 해당.

자료 : 관련 문헌의 내용을 참고해 저자가 재구성.

<그림 IV-4> 부동산펀드의 운영구조



자료 : 관련 문헌의 내용을 참고해 저자가 재구성.

- 그런데 현행법상 리츠나 부동산펀드는 자금조달수단으로서의 역할 외에도, 그 자체로서 부동산개발사업과 관련해 시행주체로서의 기능을 수행할 수 있음.

- 현재 「부동산투자회사법」에서는 리츠에 의한 직접적인 개발사업 시행을 허용하고 있으며, 「자본시장법」에서도 집합투자업자가 집합투자재산으로 (개발목적으로) 부동산을 취득하는 것을 허용하고 있음.¹⁶⁶⁾
- 때문에 실제 도시재생사업 등 공공개발사업에서 지자체와 공공기관이 공동으로 출자해 리츠를 설립한 뒤 사업을 시행한 사례들이 존재하며, 최근에는 리츠 설립 과정에서 민간 참여를 유도하려는 다양한 시도들이 나타나고 있음.¹⁶⁷⁾
- 2014년도에 ‘도시재생 선도사업’으로 선정되어 최근에 준공된 ‘천안 동남구 행정복합타운 개발사업’과 ‘청주 내덕동 구 연초제조창 개발사업’이 공공 주도로 리츠를 설립해 추진된 대표적인 사례임.¹⁶⁸⁾
- 최근 가시적인 성과를 창출하고 ‘창동 지구 도시재생사업’은 리츠 설립 당시에 민간 투자자들의 참여를 적극적으로 유도해 사업이 추진된 사례임.¹⁶⁹⁾ 또한 최근 정부가 ‘민관협업형 도시재생 리츠’를 출시를 통해 추진하려는 ‘천안오룡경기장 철거부지 개발사업’ 역시 리츠 설립에 민간사업자가 참여하고 있음.¹⁷⁰⁾
- 따라서 리츠나 부동산펀드는 기능적인 측면에서 민간 투자자들과 공공 건축·시설물 개발사업을 ‘직접적’ 또는 ‘간접적’으로 연결시킬 수 있는 효율적인 투자채널이 될 수 있음.
- 다만 현재로서는 소수의 법률에서만 공공부문이 주도하는 사업에서 간접투자기구를 통한 사업시행이 허용되어 있어, 사업추진에 따른 법적 제약이 존재한다는 한계점이 있음.¹⁷¹⁾

3. 발굴된 민간투자방식의 활용을 위한 제도 개선방안 모색

166) 「부동산투자회사법」 제21조 ; 「자본시장법」 제94조 참고.

167) 국토교통부(2021) 내용 참고.

168) 국토교통부(2016) ; NEWSIS, “88년만에 신축 ‘천안 동남구 행정복합타운’ 준공”, 2020.4.23. ; 서울경제, “민간 사업자 참여… 도시재생리츠 1호 출범”, 2016.11.7. ; 한국건설신문, “청주 옛 연초제조창 도시재생사업 착공”, 2018.4.12. 등 참고.

169) 팍스넷뉴스, “공공·효율성 갖춘 도시재생리츠, 민간투자 기대”, 2020.7.19. 참고.

170) 국토교통부(2021) ; LandScape Times, “민·관협력형 도시재생 리츠 우선협상 ‘계룡건설산업 컨소’ 선정”, 2021.8.23. 참고.

171) p.75의 각주 197) 참조.

- 앞서 발굴된 대안적인 민간투자 방식들은 지자체 공무원, 지역개발공사 직원들과의 면담 과정에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자수단으로서의 활용 가능성 및 필요성이 제기되었고, 사후적인 검토 결과에서도 활용가능성이 확인된 것들임.
- 특히 이들 방식은 모두 토지 현물출자나 공기업 출자 등을 통해 설립된 별도 법인을 활용할 수 있거나 수탁기관이 사업을 대행함으로써, 국가나 지자체 공무원의 부담을 줄여줄 수 있다는 장점이 있는 것으로 판단되었음.
- 다만 실제로 이러한 방식을 활용하기 위해서는 ① 이러한 방식들이 먼저 국·공유재산인 공공 건축·시설물의 개발방식으로 인정되어야 하고, ② 이후 실제로 이러한 방식이 활용이 편리한 형태로 제도화되는 것이 필요한 것으로 확인됨.
- 아래의 내용은 이러한 사실에 입각해 앞서 제시된 대안적 방식들이 실제 민간투자수단으로 보다 적극적으로 활용될 수 있도록 하기 위해 필요할 것으로 생각되는 제도 개선방안들을 모색·제시한 것임.

(1) 민관합동PF

- 현재 민관합동PF사업은 개별 법률에 근거해 수행되는 지구개발사업에 대해서만 택지와 사회기반시설을 동시에 공급하는 목적으로 활용되고 있음. 때문에 개별 공공 건축·시설물 개발을 위주로 동 방식을 활용하는 것이 현재로서는 용이하지 않음.
- 다만 최근 들어 소규모 지역개발사업 건수가 전국적으로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남. 소규모 지역개발사업에 주로 활용되고 있는 방식은 「도시개발법」에 따른 도시개발사업¹⁷²⁾이나 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업¹⁷³⁾인 것으로 확인됨.¹⁷⁴⁾
- 사업의 특성상 개발 목적 역시 주로 주택 등 거주용 건축물 공급과 관련되나, 최근

172) 매일경제, “도시개발, 기존 도심 인접지역서 소규모 추진 대세”, 2019.4.3.

173) 연합뉴스, “LH, 주거환경개선지구에 민간참여 공공주택 짓는다”, 2017.4.13. ; 금강일보, “대전 곳곳서 주거개선사업 ‘기지개’”, 2021.6.7. 등 언론보도 참고.

174) 참고로 이러한 현상 역시 이들 지역에서 발생하는 개발수요에 비해, 지자체 차원에서 민간자본을 활용할 수 있는 개발 방식이 제한적인 것과 연관이 있는 것으로 해석해 볼 수 있음.

들어 비주거용 복합시설 개발 목적으로 사업이 추진되는 경우도 점차 늘고 있음.

<표 IV-4> 도시개발구역 신규 지정 현황

연도	2011	2013	2015	2017	2019
구역 수(개)	14	29	29	37	36
면적(km ²)	1.6	8.8	7.0	6.5	9.4

자료 : 국토교통부(2020) p.2의 표 일부 인용.

- 그런데 도시개발사업 등을 활용해 (기부채납이 아닌 방식으로) 공공 기반시설을 설치코자 할 경우 해당 시설물이 개발지구 내에 위치해야만 하며, 그렇지 않을 경우 별도로 사업시행자 지정 및 실시계획인가를 받아야 하는 문제점이 발생하기도 함.¹⁷⁵⁾
- 따라서 민관합동PF사업 방식을 공공 건축·시설물 개발 수단으로 활용하기 위해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」상에 민관합동PF 방식으로의 사업추진을 허용해 주는 것이 가장 효율적일 수 있음.
 - 이들 법률이 대상으로 하고 있는 것은 일반 국·공유재산이기 때문에, 새로운 방식이 도입된다면 관리청 입장에서 대상 시설물에 대한 별다른 제약 없이 입지적 특징 등을 고려해 민관합동PF방식으로의 사업추진 여부를 판단할 수 있을 것임.
 - 참고로 이미 개별 법률에서 정하고 있는 개발사업에서 민관합동PF사업을 통해 해당 법률에서 규정하고 있는 지구 내에서 공공 건축·시설물을 공급하는 것은 가능하기 때문에, 이 두 법률에서 민관합동PF방식을 허용해 주는 것은 기존의 지구단위의 개발사업으로는 공급이 곤란한 공공 건축·시설물의 개발사업에 대해 민간의 참여를 허용해주는 의미가 있을 것임.
 - 특히 민관합동PF방식을 허용해 줄 경우 민관합동법인에 공공부문이 출자자로 참여함으로써 국·공유재산의 활용과 관련해 순수 민간에 대해 적용되는 법적 규제¹⁷⁶⁾를 적용받지 않게 되는 장점이 발생할 수 있을 것임.¹⁷⁷⁾

175) 법제처 법령해석(https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=&cs_seq=419691¤tPage=1&keyField=&keyWord=&sort=date) 참고.

176) 현재 국·공유재산에 대해서는 원칙적으로 사권의 설정이 금지됨(「국유재산법」 제11조 ; 「공유재산법」 제19조 참고).

177) 다만 이를 위해서는 이들 법률에서 행정재산이나 일반재산의 처분활동이 허용되는 공공기관의 개념 속에 민관합동법인이 추가되어야 할 것임.

- 이 경우 단일 건축·시설물 개발로는 민간의 참여를 유도하기 어려운 사업에서 관리청 간 재산 교환과 처분, 그리고 민간으로부터의 토지수용 등을 통해 수익성 제고와 사업추진의 속도 측면에서 유리한 효과가 발생할 것임.¹⁷⁸⁾
- 실제로 민관합동PF사업이 이러한 방식으로 도입됐을 때 2019년부터 정부가 재정사업의 형태로 투자를 확대하고 있는 생활형 SOC 복합화 사업에 포함되는 건축·시설물들은 입지 여건에 따라 민관합동PF사업의 투자 대상이 될 수 있을 것으로 판단됨.
- 지금은 이들 공공 시설물에 대한 사업을 순수 재정사업의 형태로만 추진하고 있음. 하지만 복합개발에 대한 인센티브 부여 정도에 따라서는 충분히 민관합동PF사업을 활용해 볼 여지가 있을 것임.

<표 IV-5> 생활형 SOC 투자대상 및 계획

구분	대상 건축·시설물	2017년 12월 말 기준	2022년까지 착수 목표
체육, 문화	공공도서관	1,042개	1,200개
	공공체육관	963개	1,400개
	공공수영장	406개	600개
	생활문화센터	141개	300개
기반시설	LPG 배관망	1.3만 세대	5.5만 세대
	주차장	연평균 1천면 공급	3년간 1.1만여면 공급
자녀 돌봄	국공립 어린이집	6,090개	8,600개
	국공립 유치원	10,896학급	12,900학급
	돌봄센터	17개소	1,800여개소
취약계층	고령자 복지주택	2,426호	4,000호
	공공요양시설	110개소	240개소
공공의료	지역책임의료기관	-	40개 지정
	주민건강센터	66개	110개
안전	다중시설	-	720개동 보강
	우수저류시설	91	127개소

자료 : 관계부처 합동(2019b) p.14 참고.

178) 가령 「국유재산법」 제18조에서는 지자체나 지방공기업이 총괄청 승인 하에 건물, 교량 등 시설물을 축조한 뒤 사용·수익하는 것을 허용하고 있고, 제27조와 제55조에서는 행정재산과 일반재산을 지자체나 공공단체에 양여하는 것을 허용하고 있음. 「공유재산법」 제39조에서는 국가와 지자체 간 그리고 지자체 사이의 일반재산 교환을 허용하고 있고, 동법 제40조에서는 광역 지자체가 하위 지자체에 일반재산을 양여하는 것을 허용하고 있음.

- 특히 최근 본래의 사회적 기능이 크게 상실되었으나, 재원 및 적절한 개발방식이 마련되어 있지 않아 방치되고 있는 부지를 대상으로 한 대규모 공공 시설물 개발사업에서 민관합동PF방식의 활용도는 매우 클 수 있을 것으로 생각됨.
- 대표적으로 2010년 이후 각급 대도시에서 시민을 위한 복합공간으로의 개발을 고민하고 있는 우수지¹⁷⁹⁾가 대상이 될 수 있을 것임.

<표 IV-6> 서울시 내 우수지 현황(2020년도 기준)

(단위 : 개)

구분	계	주 사용용도						
		주차장	체육시설	공원	학교운동장	차고지 등	운전연습장	용도 없음
계	52	16	16	8	2	2	1	7
복개	9	5	0	2	0	0	0	2
부분복개	29	11	10	1	2	2	1	2
미복개	14	0	6	5	0	0	0	3

자료 : 서울특별시(2020.6) p.1의 표 인용.

- 또한 최근 교육부가 정부의 생활형 SOC 투자계획과 연계해 주로 재정사업 형태로만 추진하고 있는 ‘학교시설 복합화 사업’¹⁸⁰⁾ 역시 민관합동PF사업 방식으로의 추진이 가능해질 수 있을 것으로 예상됨.¹⁸¹⁾

179) 본래 홍수 대비를 위해 설치된 우수지는 현재 방재기능이 거의 상실된 상태로 대부분의 도시에서 방치되거나 공영주차장 등으로 제한적으로만 사용되고 있음. 참고로 서울에서만 우수지는 총 52개소, 면적은 190만 m²에 달함(서울특별시(2020.6)의 내용 참고). 그런데 이들 우수지는 「공유재산법」상 일반재산으로 개발에 대한 법적 규제가 크지 않음. 때문에 민관합동PF방식이 도입될 경우 민간으로부터 대규모 자금을 조달, 수변공간의 이점을 살린 대규모 복합개발이 가능해질 수 있을 것임.

180) 학교시설 복합화 사업은 1990년대부터 각 지자체 교육청 중심으로 추진되어 왔으나, 2000년대 이후 사업 추진 실적이 거의 없었던 것으로 알려져 있음(교육과학기술부(2008)의 내용 참고). 다만 최근에는 정부가 생활형SOC사업을 적극 추진하면서 재정사업의 형태로 학교시설 복합화 사업이 추진되고 있음(유웅상(2020) 내용 참고).

181) 학교시설 복합화 사업의 경우 사업 활성화에 어려움을 겪는 이유로 여러 가지 요인이 지목되나, 특히 재원조달과 관련해 어려움이 큰 것으로 파악됨. 참고로 동 사업은 재정사업 외에 BTL 방식으로의 사업추진이 가능함. 다만 학교 입장에서 민간투자사업 방식인 BTL의 형태로 개발사업을 추진하고 이후 이를 운영함에 있어 적지 않은 행정적 부담이 발생, 현실적으로 BTL 방식으로 사업을 추진하려는 유인이 존재하지 않는 것으로 파악됨. 따라서 별도의 민관이 공동으로 출자해 설립된 사업시행주체가 개발과 운영을 대행해 주는 민관합동PF방식의 도입을 통해 사업추진의 유인을 제고해 줄 수 있을 것임.

<그림 IV-5> 학교시설 복합화 사업 개념도



자료 : 온라인.

- 한편 이와 관련해 현행법의 내용상 국유재산과 공유재산에 대해서는 다소 차별적인 접근이 필요할 것으로 예상됨.
- 「국유재산법」의 경우에는 이미 도입되어 있는 민간참여개발사업에 대한 실질적인 제도화 작업이 이뤄질 필요가 있음.
 - (앞서 살펴본 바와 같이) 이미 「국유재산법」에서는 민간참여개발이라는 사업 방식이 허용되어 있고, 동 방식은 앞서 살펴본 민관합동PF방식의 기본적인 구조를 예정하고 있음. 때문에 명목상으로는 국유재산에 대해서는 민관합동PF가 이미 도입되어 있는 것으로 볼 수 있음.
 - 하지만 지금의 민간참여개발은 법상으로만 개략적인 절차가 규정되어 있을 뿐 실제 활용이 어렵고, 민간의 참여를 유인할 수 있는 제도적 유인도 부족함.¹⁸²⁾ 따라서 민간참여개발의 활용도를 높이기 위해서는 제도 활성화를 제약하는 요인들에 대한 포괄적인 제도 개선 노력이 필요함.

182) 특히 개발대상이 활용가능성이 떨어지는 유휴재산으로 제한되고, 총괄청인 기획재정부만이 사업시행주체가 될 수 있으며, 국유재산정책심의위원회의 실질적인 역할이 크지 않은 점, 사업시행자에게 부여되는 인센티브나 행정적 지원장치가 부재한 것 등이 민간참여개발사업이 활용되지 못하는 복합적인 요인으로 작용하고 있음.

- 세부적으로는 ① 대상 및 개발방식의 범위 확대 및 사업추진절차 개선, ② 사업추진 주체의 다원화, ③ 세부 추진 방법 및 절차에 대한 지침 마련, ④ 사업추진과 관련된 제반 행정 및 재정적 지원 장치 마련 등 종합적인 제도 개선 작업이 이뤄져야 할 것으로 판단됨.
- 먼저 ①과 관련해서는 ㉠ 민간참여개발방식을 통해 개발할 수 있는 대상과 개발방식의 범위를 확대하고, ㉡ 개발과 관련된 행정재산의 일반재산 전환 요건을 명확히 하며, 용도폐지 시 총괄청으로의 인계 의무 조항을 삭제할 필요가 있음. ㉢ 주무관청이 개발필요성을 느끼는 사업에 대해서 사업을 수시로 제안해 국유재산심의위원회의 심의를 통해 민간참여개발방식으로 사업을 추진할 수 있도록 하는 절차 역시 마련할 필요가 있을 것임.
 - 현재 5년 이상 활용되지 않은 재산 등으로 대상을 제한하는 조항¹⁸³⁾, 그리고 건축·대수선·리모델링 사업으로만 사업을 허용하는 조항을 삭제하는 것이 필요함.¹⁸⁴⁾
 - 민간참여개발사업 목적으로의 행정재산의 일반재산 전환·용도폐지 요건을 명확하게 함과 동시에, 현재 용도폐지 시 즉시 총괄청에 해당 재산을 인계토록 하는 조항을 삭제할 필요가 있음.¹⁸⁵⁾
 - 특히 재정투입 또는 공공부문의 출자가 발생하지 않거나 일정 수준 이하인 민간참여개발사업에 대해서는 사업계획만 수립된 단계에서 주무관청이 총괄청에 제안해 국유재산심의위원회의 심의가 이뤄질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임.¹⁸⁶⁾
- ②와 관련해서는 중앙관서 등이 민간참여개발의 공동개발주체로 참여할 수 있도록

183) 참고로 작년 8월에 기획재정부가 발표한 「2022년도 국유재산 종합계획(안)」에서도 민간참여개발의 대상 재산 범위를 일반재산 전체, 개발가능한 행정재산, 기금 또는 특별회계가 소유한 재산으로 확대하는 내용이 포함되었음(기획재정부(2021b) p.3 참고).

184) p.46 참조.

185) 현재로서는 중앙관서가 소유한 행정재산의 용도폐지 요건이 ① 행정목적으로 사용되지 아니하게 된 경우, ② 행정재산으로 사용하기로 결정한 날부터 5년이 지난날까지 행정재산으로 사용되지 아니한 경우, ③ 「국유재산법」에서 허용하는 개발사업을 위해 필요한 경우로 규정하고 있음. 그리고 용도폐지 시 해당 재산을 즉시 총괄청에 인계해야 함(「국유재산법」 제40조) 그런데 이러한 인계의무로 인해 중앙관서에서는 용도폐지에 소극적인 태도를 보이고 있음(민승현 외(2019) p.10 참고).

186) 참고로 지금은 민간참여개발사업을 추진하기 위해서는 총괄청이 미리 민간참여기본계획을 수립한 뒤 국유재산정책심의위원회의 심의를 받는 순서로 절차가 이뤄져 있음. 때문에 중앙관서의 경우에도 총괄청의 사전적 동의 없이 스스로 사업을 추진하는 것이 어려움.

허용하는 것이 필요함.

- 현재 민간참여개발에서 민관합동법인의 공동설립주체가 기획재정부(국유재산관리 기금)로 제한되어 있는 것을 완화해,¹⁸⁷⁾ 중앙관서나 이들이 출연한 공공기관이 민관합동법인 설립에 참여할 수 있는 통로를 열어주는 것이 필요함.¹⁸⁸⁾
- ③과 관련해서는 현재 법률로만 규정되어 있는 사업추진방식과 절차를 구체화하는 것이 필요함. 아울러 위 ①과 관련해 사업제안 및 추진 절차를 보다 효율화하는 작업 역시 필요함.
- 법률 조항으로만 규정되어 있는 민간참여개발 절차¹⁸⁹⁾와 사업평가에 대한 세부적인 지침을 마련할 필요가 있음.
- 민간참여개발방식으로 추진하는 사업에 대해서는 “주무부처 제안 → 국유재산정책심의위원회의 사업심의 → 총괄청과의 협의를 통한 사업계획 수립 → 국유재산정책심의위원회의 사업승인 → 사업추진”으로 의사결정 절차를 조정할 필요가 있음.¹⁹⁰⁾
- 또한 민관합동법인의 설립 형태에 대한 현재의 입법적 미비 상태¹⁹¹⁾를 조속히 해소할 필요가 있음.
- ④와 관련해서는 타 법률에서 허용하고 있는 사업시행자에 대한 제도적 지원책을 민간참여개발사업에 대해서도 유사하게 부여해 주는 것이 필요할 것임. 아울러 민관합동법인 설립에 있어 공공부문의 출자한도¹⁹²⁾를 확대해 줌으로써, 공공부문이 민간투자자와 위험을 분담해 줄 수 있는 구조를 형성할 수 있도록 허용하는 것이 필요함.
- 특히 각종 인허가 의제와 토지수용 및 사용 측면에서 민관합동법인에게 행정관청으로서의 지위를 부여하는 방안에 대한 검토가 이뤄져야 할 것임.

187) 「국유재산법」 제59조의2 제2항 참고.

188) 이를 통해 중앙관서가 직접 출자를 하거나, 소속 공공기관의 지분참여를 통해 간접적으로 개발주체로 참여하는 것이 가능해질 수 있음.

189) 「국유재산법」 제59조의3, 제59조의4 참고.

190) 「국유재산법」에서는 현재 전제적으로 수립되어야 하는 ‘민간참여개발기본계획’의 수립이 임의규정으로 되어 있어 실효성이 담보되지 못하고 있음(「국유재산법」 제59조의3 참조). 따라서 이러한 새로운 절차의 수립은 총괄청으로 하여금 민간참여개발기본계획의 수립을 강제하는 효과를 가지게 될 것임.

191) pp.32~33 참조.

192) p.33 참조.

- 「공유재산법」의 경우에는 앞서 제안된 국유재산에 대한 민간참여개발사업과 유사한 구조의 민관합동PF방식을 법상 새로이 도입하는 것이 필요함.
- 현재 공유재산에 대해서는 민간참여개발과 같은 사업방식이 도입되어 있지 않음. 때문에 「공유재산법」 상에 민관합동PF방식을 허용하는 한편, 앞서 제안된 국유재산에 대한 민간참여개발과 유사한 수준으로 세부적인 사업추진 방법 및 절차에 대한 규정 마련이 이뤄져야 할 것임.

(2) 위탁개발

- 위탁개발사업은 현재로서도 민간투자사업이나 위에서 제시된 민관합동PF사업을 보완해, 단일 또는 소수의 사업을 패키지 형태로 결합해 사업화한 뒤 공공 건축·시설물의 공급 용도로 활용해 볼 수 있는 가능성이 있는 수단임.¹⁹³⁾
- 특히 도심 내 유휴 국·공유지 등 우량한 토지에서 수행되는 위탁개발사업은 인근 국·공유지의 복합개발 가능성 정도에 따라 앞서 제시된 민관합동PF사업이나 민간투자사업에 대한 하나의 실질적 대안으로 자리 잡은 상태임.
- 위탁개발사업은 규모가 작고 단일 수탁건을 통해서도 위탁수수료 지급이 곤란한 다수의 사업들을 pooling 방식으로 수탁기관에 위탁해 개발하는 것이 가능하고,¹⁹⁴⁾ 위탁기간 역시 비교적 탄력적인 연장이 가능해,¹⁹⁵⁾ 소규모 시설물이나 노후 시설물에 대한 투자방식으로도 활용가능성이 큼.
- 실제 이러한 사례로 서울시 성동구 사근동에서 수행된 5개 지역 주민센터 복합개발 사례나 창원시에서 최근에 완료한 4개 지역 복합공영주차타워 조성사업을 들 수 있음. 이들 사업은 복수의 공유지를 pooling해 한국자산관리공사가 위탁 개발한 사례임.
- 또한 이들 시설과 관련해 투입된 비용은 수익시설(노인복지시설, 어린이집, 헬스장, 목욕

193) 특히 수탁자인 공공기관이 별도 사업시행법인의 설립을 통해 사업을 추진하는 것이 가능해진다면, 실질적으로 앞서 제시된 민관합동PF사업이나 민간투자사업과 차이점이 크지 않을 수도 있는 수단임(이에 관해서는 pp.62~63 참고).

194) 김주진 외(2019) p.16의 내용 참고.

195) 국유재산의 경우 총괄청 승인이 이뤄질 경우 위탁기간을 주무관청과 수탁기관이 제한 없이 결정할 수 있음(「국유재산법」 제59조 참고). 공유재산은 법상 위탁기간이 유형별로 정해져 있으나, 갱신이 가능해 탄력적인 운용이 가능함(「공유재산법」 제43조의4항 및 제5항 참고).

탕 등)의 임대 및 운용수입을 통해 전액 상환할 것이 예정되어 있음.

<그림 IV-6> 위탁개발사업 수행 사례

[세종 국책연구단지]

[대구 콘서트하우스((구)시민회관)]



자료 : 온라인



자료 : 온라인

<그림 IV-7> pooling 방식에 의한 위탁개발사업 수행 사례

[서울 성동구 사근동 공공복합청사 개발사업]

[창원시 복합공영주차타워 조성사업]



자료 : 온라인



자료 : 온라인

- 다만 현행법상 위탁개발은 동일한 구조이면서도 민간의 참여를 예정하고 있는 신탁 개발사업과 개념적으로 구분되며, 기본적으로 공공부문에 의한 사업 시행을 염두에 두고 도입된 방식임.

· 때문에 위탁개발사업에 민간이 직접적으로 공동시행자 또는 직접적인 투자자로서

참여하는 것은 현재로서는 곤란함.

- 따라서 위탁개발사업에서 민간의 자본을 활용하기 위한 방안의 하나로, 현재 수탁기관으로 참여할 수 있는 공공기관들의 (사업 목적의) 자금조달 방식을 지금보다 좀 더 유연하게 변화시켜 주는 방안을 생각해 볼 필요가 있음.¹⁹⁶⁾
- 가령 현재 위탁개발사업을 주도하고 있는 한국자산관리공사의 경우, 자기자본 외에는 사채발행과 금융회사 차입의 두 가지 방식으로만 사업비를 조달할 수 있으며, 조달 금액 측면에서 제한이 존재함.¹⁹⁷⁾
- 각급 지역개발공사 역시 지자체 장의 승인 하에 공사채를 발행할 수 있으나, 「지방공기업법」 시행령¹⁹⁸⁾에 따른 사채발행 한도가 낮아, 규모가 있는 위탁개발사업에는 적극적으로 참여하기 쉽지 않은 한계점이 있음.
- 때문에 따라서 위탁개발사업에 참여가 허용된 공공기관들의 근거 법령상 자금조달 방식을 지금보다 좀 더 유연하게 변화시켜 줄 경우, 기존에 사업추진 경험이 있는 시설물들에 대해서는 보다 원활한 자금조달과 사업추진이 가능해질 수 있을 것임.
- 예를 들어 이들 기관이 리츠나 부동산펀드 설립을 통해 자금을 조달할 수 있도록 허용해 주는 한편, 일반 민간 투자자들이 설립된 이러한 간접투자기구를 통해 사업에 투자할 수 있도록 허용하는 방안도 생각해 볼 수 있음.¹⁹⁹⁾
- 이 경우 반드시 해당 공공기관이 직접적인 사업시행자로서의 역할을 수행하지 않아도 되기 때문에, 현재 각 기관이 가지고 있는 제한된 인적·물적 역량을 보강해 보다

196) 한국토지주택공사의 경우 공사채 발행이나 정부 또는 금융기관 차입금 외에도 「자산유동화에 관한 법률」에 따른 자산유동화채권 발행, 「부동산투자회사법」에 따른 리츠, 「자본시장법」에 따른 부동산펀드, 「조세특례제한법」에 따른 금융투자회사 등으로 범상 허용되는 사업목적의 자금조달 수단이 훨씬 다양함 (「한국토지주택공사법」 제9조 및 동법 시행령 제13조 참고). 때문에 실제로 한국토지주택공사의 경우 리츠를 통해 실질적으로 위탁개발사업과 동일한 사업을 수행하고 있기도 함. 천안시 동남구청부지 복합개발사업이 이러한 예임. 때문에 본문의 내용은 한국토지주택공사에 대해서는 적용되지 않음.

197) 한국자산관리공사의 경우 범상 사채발행한도가 자본금의 10배로 제한됨. 차입에 대해서는 명시적인 법적 제한은 없으나, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 중장기채무관리계획에 따라 기획재정부의 채무관리 대상이 되기 때문에 자금조달 측면에서 제약이 존재함.

198) 「지방공기업법」 시행령 제62조 제2항 참고.

199) 다만 이러한 제도 변화가 있을 경우 위탁개발사업이 앞서 살펴본 민관합동PF나 기존의 민간투자사업과 유사한 역할을 수행할 수도 있게 될 가능성이 있음. 때문에 이들 사업과의 기능적 관계 설정에 대한 사전적인 고민이 함께 이뤄질 필요가 있을 것으로 생각됨.

많은 사업을 추진하는 것이 가능해질 것임.

- 또한 법상 자금조달 한도에 따른 제한 역시 완화됨으로써 최근 투자 필요성이 크게 제기되고 있으나 기존에 위탁개발사업 형태로만 추진되고 있는 노후 공공청사²⁰⁰⁾ 등 보다 많은 공공 건축·시설물의 개발사업에서 민간자본 활용이 가능해질 것임.

(3) 신탁개발

- 신탁개발은 앞서 제시된 위탁개발 방식으로 신속하게 사업추진이 어려우나²⁰¹⁾ 수익성은 높은 사업에 대해서²⁰²⁾ 국가나 지자체가 대안적으로 활용해 볼 수 있는 수단이 될 수 있음.
- 신탁개발사업은 위탁개발사업과 구조적인 측면에서 동일하게 운영될 수 있으며, 신탁개발에 따라 발생하는 비용이 다소 높을 수 있으나 개발 대상 측면에서는 위탁개발사업과 차이가 없을 수 있음.
- 특히 신탁개발사업에서는 민간이 사업시행주체가 됨. 따라서 공공 건축·시설물 개발사업에서 신탁개발사업을 활용하는 것은 곧바로 이들 사업에 민간자본을 활용하는 것과 같은 의미를 지님.
- 때문에 신탁개발사업의 활성화를 위해서는 (민간투자가 가능한 방식으로 제도를 구조화하는 것 외에도) 신탁개발사업의 활용을 제약하는 요인들에 대한 우선적인 개선 노력이 필요할 것으로 판단됨.
- 이를 위해 우선적으로 세부 추진절차에 대한 제도화와 개발방식 유연화가 이뤄질 필요가 있음.

200) 기획재정부(2018b) 내용 참고.

201) 인력이나 재무비용 규제, 재정부담 발생 가능성을 우려한 총괄청의 사업 불허 등으로 인해 사업추진이 어려운 경우를 예상해 볼 수 있음.

202) 가령 위탁개발사업의 경우 국유재산의 경우 기획재정부 지침인 「국유재산 위탁개발 운용지침」에 따라 위탁수수료 등 제반 비용과 건축비용의 회수가 가능한 우량 재산을 위주로 사업이 추진되는 경향이 있고, 공유재산의 경우에도 주 수탁기관인 한국자산관리공사에서 제비용 등을 감안해 선별적으로 사업에 참여하는 경향이 있음(김주진 외(2019) p.28의 내용 참고).

- 그 동안 신탁개발사업의 수행에 대한 세부적인 규정이 마련되어 있지 않아 국가나 지자체 공무원 입장에서 사업추진이 현재로서는 곤란한 부분을 해소해 줄 필요가 있음.
- 먼저 현재 기획재정부가 운영하고 있는 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」, 행정안전부가 2013년도에 발간한 「국유재산 위탁관리 및 개발업무편람」, 서울시가 발간해 활용 중인 「시유지 위탁개발사업 업무 자료집」 등을 참고해 신탁개발사업의 절차와 방식을 구체화하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것임.

<표 IV-7> 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」의 주요 내용(예시)

구분	내용	비고
위탁개발사업의 원칙	- 재정관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역발전 기여도 등	제3조
개발대상 재산	- 일반회계, 특별회계, 기금에 속하는 일반재산 - 일반재산으로의 전환 계획이 있는 행정재산	제5조
개발대상 선정 기준 및 선정방식	- 재정수입 증대, 공공시설 확보, 주변 환경 개선 등 - 위탁개발사업자문단 자문 및 국유재산정책심의위원회 심의 후 사업계획 승인	제6, 7, 8, 14조
사업계획서 수립 주체 및 계획서 내용, 제출대상	- 한국자산관리공사, 한국토지주택공사 - 재산, 개발종류, 용도, 추정총사업비 및 개발원가, 위탁기간 및 보수, 대부방법, 토지이용계획, 총사업비, 자금차입한도 등 - 총괄청 또는 중앙관서장	제5, 10조
타당성 조사 및 적정성 검토	- 사업계획서 제출 전 수탁기관이 전문기관에 의뢰해 수행 - 사업계획서를 제출받은 총괄청 또는 중앙관서장이 직접 또는 전문기관에 의뢰해 수행	제12조
개발 위탁, 시행, 준공	- 사업계획 승인 즉시 수탁기관이 개발·관리·처분 사무 수탁 - 수탁자가 설계·시공·개발비용 조달에 대한 전적인 책임 부담 - 수탁자가 시공사 선정	제17, 18, 19조
개발재산의 관리·처분	- 수탁자가 위탁자에게 관리·처분계획을 준공 전까지 제출 - 관리·처분기간 및 시기 설정 - 관리·처분사무의 재위탁, 위탁해지 - 위탁재산에 대한 관리·처분현황 보고	제23, 24, 25, 26, 27, 35조
위탁사무의 계산 및 사후평가	- 수탁자가 매년 위탁사무 계산 후 남은 수익을 위탁자에게 지급 - 위탁기간 종료 후 6개월 내 사업에 대한 사후평가 실시(평가보고서 총괄청 제출)	제38, 40조
개발 및 관리보수	- 사업계획에 따른 개발 및 관리보수 지급	제43조

자료 : 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」의 내용을 참고해 저자가 정리.

- 아울러 현재 개발 종류가 분양-임대-혼합형의 3가지로 제한되어 있는 것을 완화해,

공익적 목적을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 위탁자와 수탁자가 협의해 사업 내용을 결정할 수 있도록 허용해 주는 것이 필요함.

- 민간 수탁자의 공유재산 신탁개발 행위의 범위와 관련해서도 현재로서는 「공공주택 특별법」 등 타 법률에서 인정하는 토지조성행위가 포함될 수 있는지에 대해 불명확성이 존재함. 때문에 이 부분에 대한 입법적인 구체화가 이뤄질 필요가 있음.²⁰³⁾
- 「공유재산법」에서는 위탁개발 외에 신탁개발 방식도 도입되어 있으나, 행정재산의 용도폐지는 위탁개발의 경우에만 허용하고 있는 바,²⁰⁴⁾ 이러한 규제 차이를 완화할 필요도 있을 것임.
- 국·공유재산에 대한 관리 강화와 민간 차원에서의 사업제안 절차 마련에 대한 고민 역시 이뤄질 필요가 있음.
 - 민간참여를 통해 개발 필요성이 인정되는 국유재산에 대해서는 데이터베이스인 ‘e-나라재산’ 내 세부정보를 민간에 보다 적극적으로 공개하는 방안을 모색해 볼 필요가 있음.²⁰⁵⁾
 - 개발 가능성이 확인되는 국·공유재산에 대해서는 민간 차원에서 국가나 지자체에 개발계획을 제안할 수 있는 절차를 마련하는 방안을 고민해 볼 필요도 있을 것임.²⁰⁶⁾
- 한편 관리청의 입장에서 신탁과 관련해 발생하는 비용 관리 그리고 수탁자의 사업추진 과정에 대한 사전·사후적인 점검 역량이 갖춰져야 하는 문제 역시 단계적으로 완화에 나가려는 노력이 요구됨.
 - 신탁개발사업의 경우 시행주체가 민간이 됨으로써 시행주체에게 행정관청으로서의 각종 법률적 권한을 부여하기 어려울 가능성이 있음. 그런데 이는 신탁설정 및 운용

203) 「공유재산법」 제42조, 제43조의3 참고.

204) 「공유재산법」 제11조 참고.

205) 최근 지자체에서는 자신들이 보유한 공유재산에 대해서 비교적 상세한 입지·속성정보를 국가공간정보포털에 연간 단위로 게시하고 있음. 반면 국유재산에 대해서는 ‘e-나라재산’에서 시스템을 통해 정보를 공개하고 있으나, 민간의 입장에서 정확한 주소를 아는 경우에만 정보를 확인할 수 있고, 정보의 공개수준 역시 대장면적 정도로 제한적임.

206) 가령 이를 위해 「공유재산법」 제9조에서 규정하고 있는 ‘국유재산종합계획’에 포함되어야 하는 사항을 세분화해 “민간참여를 통한 국유재산 관리·처분계획”을 별도 항목으로 추가하고, 동 법률 제58조에 신탁개발과 관련해 민간의 제안절차를 둘 수 있음을 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

에 따른 비용의 증가로 이어지게 될 것임.

- 또한 신탁 설정 후에는 민간 신탁회사가 사업을 주도함으로써 위탁자인 관리청 차원에서 투입비용에 대한 관리와 통제가 어려울 수 있음.
- 이러한 문제를 완화하기 위해 「국유재산법」과 「공유재산법」상에 관리청이 ① 위탁개발사업에 수탁기관으로 참여할 수 있는 공공기관(특히 지역개발공사)에 먼저 대상 재산을 위탁해 동 기관으로 하여금 토지수용과 인허가 등 필요 행정절차를 우선 수행토록 한 뒤,²⁰⁷⁾ ② 이후 표준화된 수수료율만으로 민간의 부동산신탁회사가 사업을 수행하는 방식을 제도화하는 방안을 고민해 볼 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 실제로 「국유재산법」과 「공유재산법」에서는 위탁개발사업의 수탁기관으로 참여 가능한 공공기관에 대해 재산의 관리·처분사무를 맡길 수 있도록 허용되어 있음.
- 따라서 먼저 이들 기관에 관리 사무를 위탁해 신탁개발에 필요한 사전 작업을 수행토록 하고, 이후 국가나 지자체가 대상부지에 대한 소유권을 공공기관으로부터 환수한 뒤 다시 민간 수탁기관에 소유권을 이전한 뒤, 개발을 의뢰함으로써 비용을 적정 수준에서 관리하면서도 민간의 참여 역시 가능한 구조를 설계해 볼 수 있을 것임.

(4) 부동산간접투자기구

- 부동산간접투자기구는 앞서 제안된 3가지 방식에서 모두에서 자금조달 및 시행주체로서의 활용가능성이 있음.
- 현재 민관합동PF사업의 경우에는 「조세특례제한법」에서 허용하고 있는 PFV의 형태로 사업법인이 설립되는 것이 일반적임.²⁰⁸⁾ 하지만 현재로서는 리츠나 부동산펀드로 민관합동PF방식의 사업 수행이 불가능한 것은 아님.²⁰⁹⁾
- 또한 위탁개발이나 신탁개발사업 역시 수탁기관이 사업을 시행하는 방식이나 자금조달에 있어 부동산 간접투자기구를 활용토록 하는 것이 법기술적, 그리고 실무적으

207) 「국유재산법」 제29과 「공유재산법」 제43조의2에서는 위탁개발의 수탁가능기관에 관리·처분사무를 위탁할 수 있도록 허용하고 있음.

208) p.55 참조.

209) PFV가 사업시행주체가 되는 경우에도 리츠나 부동산펀드가 PFV에 대출이나 투자를 하는 방식으로 참여가 가능함.

로 불가능한 것은 전혀 아님.

- 때문에 앞서 제시된 세 가지 방식을 공공 건축·시설물 개발사업에서의 민간투자수단으로 구현함에 있어 부동산간접투자기구를 자금조달이나 사업시행 방식으로 이용하는 방안을 고민할 필요가 있음.
- 가령 「국유재산법」과 「공유재산법」상 허용되는 개발방식에 대한 조항에서 사업시행 및 사업비 조달에 관한 내용을 하위 법령을 통해 정할 수 있도록 하면서, 시행령에서 「자본시장법」에 따른 집합투자기구나 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사를 활용할 수 있도록 명시하는 것이 하나의 방법이 될 것임.
- 참고로 이러한 제안이 실제로 구현될 수 있다면, 국가나 지자체 입장에서는 상대적으로 큰 수익이 기대되는 사업에서 민관합동PF나 위탁개발, 신탁개발의 형태로 사업을 구조화한 뒤, 리츠나 부동산펀드를 시행 또는 자금조달 수단으로 활용해, 일반·전문투자자로부터 다량의 투자자금을 모집해 사업을 추진할 수 있는 새로운 채널이 확보될 수 있을 것임.
- 특히 위탁개발사업에서는 공공이 시행주체가 되면서도 사업비는 리츠나 부동산펀드를 통해 조달할 수 있게 되어, 민간의 자본을 활용할 수 있는 효과를 가져다 줄 수 있을 것임. 특히 리츠로 자금을 모집하는 경우 투자한 일반 국민들에게 개발이익을 환원해주는 긍정적인 효과도 발생할 것임.
- 신탁개발사업과 관련해서도 기존의 부동산신탁회사 외에 자산운용사가 수탁기관으로 참여할 수 있게 됨으로써 투자자의 저변이 확대되는 의미가 있을 것임.²¹⁰⁾

4. 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화를 위한 제도 개선방안 요약

- 앞서 제시된 방안들이 실제로 구현될 경우, 점증하는 공공 건축·시설물에 대한 투자 수요에 대응해 국가나 지자체 입장에서 고려해 볼 수 있는 사업추진 및 자금조달방식이 좀 더 다양해지는 효과가 발생하게 될 것임.

210) 최근 부동산신탁사들과 자산운용사들 간 리츠와 부동산펀드의 겸영이 허용됨으로써 부동산신탁회사와 자산운용사 사이의 업무상 차이가 크게 약화된 것에도 관련이 있음(서울경제, “리츠-부동산 펀드 겸영 첫 운용사 나온다”, 2017.6.7. ; 더벨, “NH-아문디운용, 리츠 시장 진출한다”, 2020.11.26. 등 언론보도 참고).

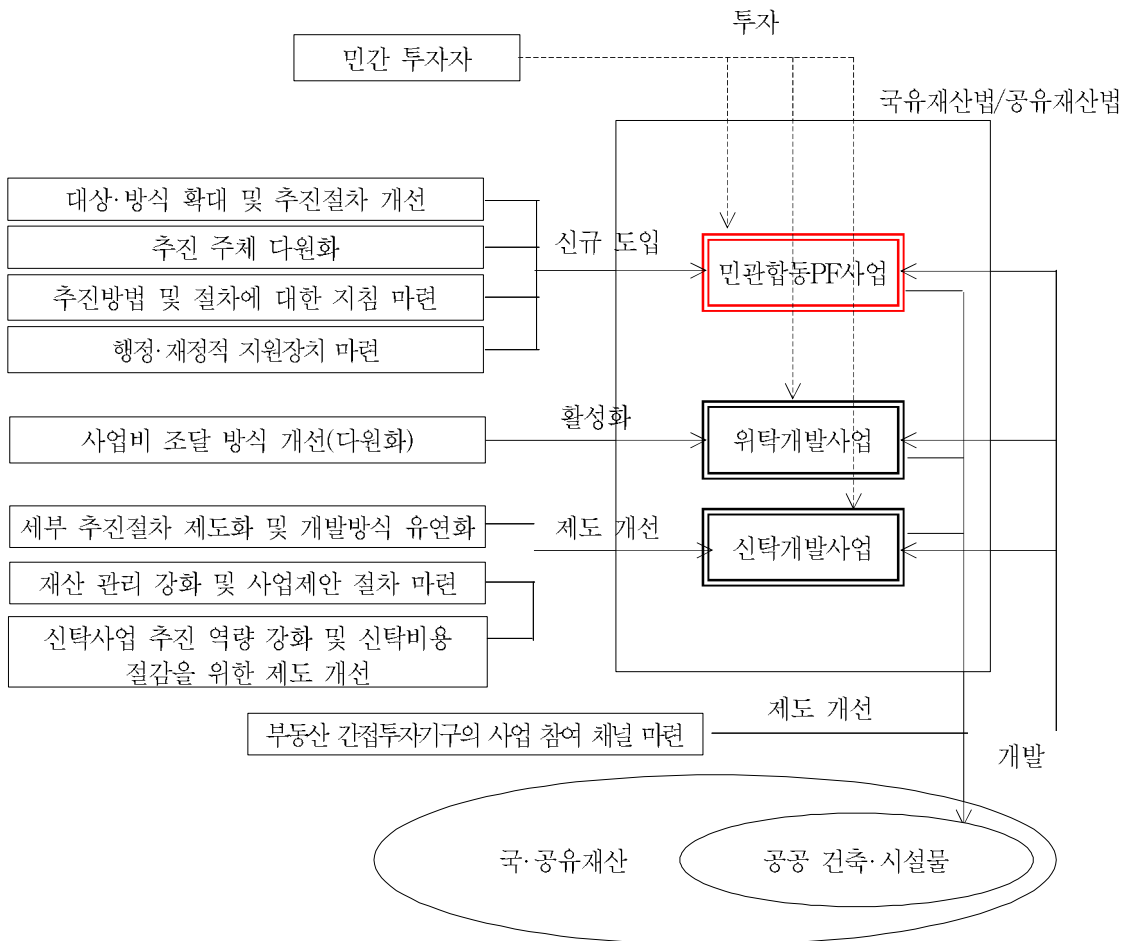
- 국가와 지자체는 개발 필요 시설물의 특성, 주변지역의 개발이나 규모 확장을 통한 수익성 제고 가능성, 소요 비용 등을 종합적으로 고려해 가장 효율적인 것으로 판단되는 방식을 택할 수 있을 것임.
- 하지만 이러한 효과가 실제로 발생할 수 있기 위해서는 제도 구현과정에서 사업을 추진하는 공무원과 사업에 참여하는 민간 투자자 입장에서 활용이 편리한 구조와 방식으로 제도 설계가 이뤄져야 할 것임.
- 참고로 현재로서는 기존의 제도적 틀이 거의 부재한 상태에서 앞서 제안된 방식들과 관련해 대상 건축·시설물의 종류나 면적, 참여 민간사업자와의 이익 및 위험 배분방식 등에 대한 엄밀한 제안을 하기 어려운 측면이 있음.
- 때문에 실제 제도 구현에 대한 작업이 이뤄진다면 이에 대한 여러 가지 고민들이 발생하게 될 것이며, 이 과정에서는 추가적으로 여러 가지 부수적인 규제가 가미될 것으로 예상해 볼 수 있음.
- 하지만 이와 관련된 구체적인 내용을 현재로서는 사전적으로 예견하기 어려우며, 향후 실제로 이에 논의가 이루어진다면 세부적인 추가 검토가 이뤄져야 할 것임.
- 한편 이러한 제도 개선이 실제 민간투자 확대에 이어지기 위해서는 무엇보다 사업추진주체인 국가와 지자체 입장에서 수익성 있는 사업 발굴과 함께, 민간의 참여 유인을 감소시키지 않는 방식으로 사업내용의 설계가 이뤄지는 것이 필요함.
- 실제로 그동안 정부가 추진한 도시재생사업에서 정부는 민간의 참여를 유도하려 했으나 경직적인 사업방식으로 인해 민간의 참여 정도가 미흡하였음. 이는 결과적으로 성공사례를 만들어내지 못하는 결과를 낳고 있음.
- 결국 민간의 참여가 허용되는 제도의 도입과 실제 민간의 참여 여부는 별개의 문제임. 민간참여가 가능한 제도가 존재한다고 하더라도 실제 활용 정도는 민간의 입장에서 충분한 참여 유인이 확보되는 것에 달려 있음.
- 다음의 표와 그림은 앞서 언급된 기존 방식들의 문제점과 각 방식에서의 제도 개선 방안들을 정리 및 도시한 것임.

<표 IV-8> 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화를 위한 제도 개선방안 요약

구분	주요 한계점	민간투자수단으로서의 기능성 진단	제도 개선방안
민관 합동 PF	<ul style="list-style-type: none"> - 국유재산에 대해서만 명목적으로 허용(민간참여개발사업) - 국유재산의 경우에도 대상과 개발방식이 제약적 - 사업추진 주체 및 사업추진 프로세스(방법 및 절차)에 대한 구체적인 지침 부재 - 공공의 지원 부족으로 인해 민간 참여 유인 부족 - 민간의 사업제안 채널 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 국유재산에 대해서는 이미 민간 참여개발이라는 이름으로 명목상 도입 - 일부 개별 법률에서 대규모 지구단위 개발사업에 대한 민간 자본 활용 방식으로 이미 활용 중 - 국·공유재산에 대한 일반적인 개발방식으로 법에서 허용하는 한편, 기존의 민관합동PF 사업에 부여되는 각종 특례가 함께 부여된다면 대규모 민간 자금조달을 통해 비교적 큰 규모의 사업추진이 가능할 것으로 예상 	<ul style="list-style-type: none"> - 법상 공유재산에 대한 민관합동PF 방식 신규 도입(국유재산에 대해서는 기 도입된 상태) - 주무관청 주도로 민관합동PF 방식의 사업추진 허용 - 개발대상 및 방식, 절차 구체화 - 민간 참여를 유도할 수 있는 지원책 마련(공공부문 출자한도 완화 등)
위탁 개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 수탁기관이 소수의 공공기관으로 제한되어 있어 채무규제를 받은 수탁기관들이 다수의 사업을 동시에 수행하기 곤란 - 공공기관에 의한 사업시행을 전제로 하고 있고, 수탁 공공기관이 주로 채권 발행을 통해 사업비를 조달함으로 인해, 민간자본의 활용이 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관에 의한 사업시행을 전제로 한 방식이어서 민간이 시행자로서 직접 참여하는 것은 곤란 - 다만 수탁 공공기관의 사업비 조달방식을 다변화시켜 줄 경우 수탁기관의 채무 증가를 초래하지 않으면서 동시에 민간 투자자의 적극적인 참여 확대가 가능할 것으로 판단 - 위탁개발사업에 대한 지자체의 신뢰 및 이용 수요가 증가하고 있는 상황에서 자금조달방식을 다변화시켜줄 경우 민간의 투자수요를 쉽게 흡수 가능할 것으로 판단 - 특히 pooling 방식에 의해 여러 건축·시설물에 대한 동시개발이 가능해 무수익 건축·시설물을 포함한 개발 수단으로 활용 가능성 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁개발사업의 수탁기관(특히 한국자산관리공사)의 사업비 조달 방식을 다양화(리츠, 부동산펀드, PFV 등)
신탁 개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 「국유재산법」과 「공유재산법」에 허용은 되어 있으나, 세부적인 절차가 마련되어 있지 않은 상태 - 개발방식이 제약적이고, 공익적 차원에서 추진되는 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁개발사업과 유사한 구조로 제도 설계 가능 - 조속한 사업추진이 필요하나 위탁개발이 어려운 사업, 여러 건축·시설물의 동시개발을 통해 수익성 제고가 가능한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 세부 추진절차 마련 - 개발방식 유연화 및 개발 허용 범위 확대 - 국유재산에 대한 정보 공개 확대 및 사업제안 채널 마련 - 「국유재산법」과 「공유재산

	<p>사업에 대해서도 토지수용, 인허가 의제 등 지원책이 부족</p> <p>- 민간이 사업을 제안할 수 있는 참여채널 부족</p>	<p>에 대해 민관합동PF사업이나 위탁개발사업 대신해 활용 가능성 있음</p>	<p>법」에서 재산 관리·처분업무를 맡은 공공기관이 사전 작업 수행 후 신탁개발사업을 추진하는 프로세스 마련</p>
부동산 간접 투자 기구	<p>- 일부 시범사업에서 공공(주로 HUG) 주주로 리츠를 설립해 운영 중이며, 부동산 펀드를 활용한 사례는 확인 곤란</p>	<p>- 부동산간접투자기구는 민간의 자본을 끌어들이 수 있는 집합 투자수단이며, 공공사업에서도 법상 자금모집수단으로 허용할 경우 활용가능성 있음</p>	<p>- 민관합동PF와 신탁개발에서의 사업시행 및 자금조달방식으로 부동산간접투자기구의 사용 허용</p> <p>- 위탁개발사업에 대해서는 자금조달방식으로 허용</p>

<그림 IV-8> 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 활성화 방안 개념도



- 최근 우리 사회와 경제는 대내·외적으로 큰 변화와 위기를 경험하고 있음.
 - 우리나라는 지난 두 차례의 금융위기를 경험하면서 경제성장률이 단계적으로 하락하는 모습을 보이고 있음. 최근에는 최저임금 인상 등 정책적 요인과 코로나 사태라는 외부적 요인으로 인해 저성장의 흐름이 더욱 고착화되는 모습임.
 - 또한 이미 전 세계적인 과잉 유동성 하에서 재난지원금 등 정부의 재정지출 확대는 시중 부동산가격을 더욱 확대시키는 요인으로 작용하고 있음. 동시에 기업 경영여건 악화에 따라 생산적인 부분으로의 원활한 투자가 이루어지지 못하면서 자산가격의 불안정성이 커지는 부작용이 발생하고 있음.
 - 4차 산업혁명의 진행에 따른 기술적 변화가 재작년 초부터 발생한 코로나 사태와 맞물려 경제활동주체들의 행동양식과 산업구조를 빠르게 변화시키고 있음. 이에 각국 정부는 앞으로 다가올 포스트 코로나 시대에 각광받을 것으로 예상되는 새로운 분야에서 기술우위를 선점하기 위한 국가 차원의 적극적인 움직임을 보이고 있음.
- 이러한 변화 속에서 단기적인 위기 극복과 미래를 대비한 공공부문의 전략적인 투자 확대 필요성이 제기됨. 하지만 동시에 그로부터 발생할 수 있는 부작용이 무엇인지를 분명히 인식하고 이를 완화하기 위한 고민 역시 이뤄져야 함.
 - 코로나 사태 직후 각국들은 위기 극복을 위해 경쟁적으로 확장적 재정정책을 운용해 옴.
 - 하지만 이미 경제구조가 성숙한 상태에서 정부 주도의 공공투자 확대는 투자대상 선정과 집행 과정에서 적지 않은 비효율성을 초래함. 이는 낮은 투자효과와 시중유동성 확대, 정부 부채 증가라는 부작용을 초래할 가능성이 큼. 이는 실제로 우리나라에서 관찰되는 현상임.
 - 또한 확대된 시중 유동성은 자산가격을 급등시켜 민간의 투기 수요를 자극, 가계부채 문제를 심화시킴으로써 경제위기의 뇌관으로 작용할 가능성도 있음.

- 결국 반드시 필요한 부분에서는 공공투자가 이뤄지는 것이 중요하지만, 경제 전반적으로는 산업생태계의 활성화를 통한 민간 주도의 투자 확대가 바람직하고, 이를 통해 투자와 소비의 선순환 구조를 형성하는 것이 필요함.
- 본 연구에서는 이러한 관점에서 단기적으로 시중의 과잉 유동성을 효과적으로 흡수하고, 중장기적으로도 국가 경쟁력을 제고 하는 데 기여할 것으로 생각되는 하나의 수단으로서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 활성화하는 방안을 모색코자 하였음.
- 최근 우리나라에서는 기술변화, 시설물 노후화, 국민들의 질적으로 향상된 생활환경에 대한 수요 등으로 필요로 하는 사회기반시설의 개념적 범위가 소규모 건축·시설물 등으로도 크게 넓어지고 있음.
- 특히 공공 건축·시설물은 그 종류가 매우 다양하고, 노후화나 탄소중립 등 정책방향의 변화에 따른 질적 고도화에 대한 투자 수요가 크게 증가하고 있음. 때문에 이들에 대한 민간투자가 가능해질 경우 넘치는 시중유동성을 효과적으로 흡수하는 효과적인 투자 채널이 될 수 있을 것으로 예상됨.
- 이를 위해 본 연구에서는 먼저 현재 국가나 지자체가 공공 건축·시설물의 개발과 관련해 민간자본을 활용할 수 있는 수단이 무엇인지를 파악하고, 각 수단의 운영 실태와 한계점을 확인하는 작업을 진행하였음.
- 현행법상 국가나 지자체가 공공 건축·시설물 개발사업에서 민간의 자본을 활용할 수 있는 방식으로 ① 신탁개발, ② 민간참여개발, ③ 기부채납 및 사용·수익허가 등이 존재함. 하지만 현재로서는 이들 방식의 활용 정도가 미미하거나, 활용에 따른 법적 불확실성이 큰 상태임
- 신탁개발과 민간참여개발은 법상 국·공유재산에 대한 일반적인 개발방식으로 허용되어 있기 때문에, 국가나 지자체의 재산인 공공 건축·시설물 개발 시 민간자본을 활용해 사업을 추진할 수 있는 수단이 될 수 있음. 하지만 현실적으로 이들 두 방식은 거의 활용되지 못하고 있는 상태임.
- 기부채납 및 사용·수익허가는 종종 지자체들에 의해 공공 사용 목적의 건축·시설

물을 확보하는 수단으로 활용되고 있는 것으로 나타남. 다만 이러한 방식의 합법성에 대한 논란이 존재하며, 실제로 이와 관련해 행정안전부와 지자체들 사이에서 이견과 갈등이 발생하고 있는 것으로 파악됨.

- 본 연구에서는 이러한 현 제도적 상황에 대한 진단을 토대로 공공 건축·시설물에 대해 효과적으로 민간투자가 이뤄질 수 있도록 하기 위한 대안들을 다각적으로 모색하였음. 특히 지자체 공무원 및 지역개발공사 실무자 등과의 면담 과정에서 ① 민관합동PF사업, ② 위탁개발사업, ③ 신탁개발사업, ④ 부동산간접투자기구를 활용하는 방안이 제안되었음.
- 민관합동PF는 공공과 민간이 공동으로 투자해 별도의 개발법인을 설립한 뒤, 해당 법인이 PF방식으로 금융을 조달해 사업을 수행하는 방식임. 기본적으로 민간투자사업과 유사하나, 국내에서는 택지공급사업이나 도시개발사업 등 대규모 지구개발사업에 주로 활용되고 있는 특징이 있음. 참고로 민관합동PF방식은 현재 국유재산에 대해서만 명목적으로 도입되어 있음.
- 위탁개발은 공공기관이 약정된 수수료를 받는 조건으로 국가나 지자체로부터 국·공유재산의 개발사업을 위탁받아 대신 수행하고, 그로부터 발생하는 이익을 국가와 지자체에 환원하는 방식임. 2008년 처음 위탁개발을 통해 사업이 성공적으로 추진된 사례가 있었으며, 이후 활용도가 점차 높아지고 있으나, 현재로서는 민간자본의 활용도가 제약적인 한계점이 있음.
- 신탁개발은 현재 법상 도입만 되어 있고 구체적인 사업추진을 위한 프로세스가 구체화되어 있지 않아 거의 활용되지 못하고 있는 상태임.
- 최근 민간에서 주택과 오피스 등 수익형 부동산에 대한 투자방식으로 활발하게 활용되고 있는 리츠 등 부동산간접투자기구 또한 최근 공공부문을 중심으로 리츠 설립을 통해 민간참여를 유도하려는 경향을 고려했을 때 활용도가 있을 것으로 판단하였음.
- 제안된 방식들에 대한 검토 결과 필요한 제도 개선이 이뤄질 경우 이들 방식이 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 수단으로 활용 가능성이 있는 것으로 판단했으며, 이

와 관련된 일련의 제도 개선사항들을 검토·제시하였음.

- 민관합동PF의 경우 「국유재산법」과 「공유재산법」에 동 방식을 명시적으로 하나의 개발방식으로 도입하고, 사업추진에 필요한 절차와 제도를 마련할 경우 기존에 민간투자사업으로만 가능했던 대규모 공공 건축·시설물 구축사업에도 활용해 볼 수 있을 것으로 판단됨.
 - 위탁개발사업의 경우 기본적으로 공공기관이 사업시행주체가 되는 방식임으로 인해 직접적인 민간 참여가 쉽지 않으나, 일부 사업시행주체의 사업비 조달방식을 개선할 경우 간접적인 방식으로 민간참여가 확대될 수 있을 것으로 판단하였음.
 - 신탁개발사업과 관련해서는 무엇보다 사업추진에 대한 세부 절차가 마련될 필요성이 있고, 원활한 사업추진을 위해 공공기관을 통해 개발에 필요한 사전적 절차를 완료한 뒤 민간에 개발만을 위탁하는 방식을 도입할 경우 활성화에 도움이 될 것으로 판단하였음.
 - 리츠와 부동산펀드 등 부동산간접투자기구를 위에서 제안된 3가지 사업방식에서 직접적인 사업시행주체나 간접적인 자금조달기구로서의 역할을 부여할 경우 민간자본을 공공 건축·시설물 개발사업으로 유도하는 것이 가능할 것임을 언급하였음.
- 본 연구는 그동안 국내에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자를 주제로 하여 수행되어 온 다양한 연구들의 내용을 포괄함과 동시에, 그동안 제대로 검토되지 못했던 현실적인 문제들을 확인하고, 그에 대한 개선방안을 종합적으로 제시한 점에 있어 의미가 있음.
- 다만 본 연구에서 제시된 대안들에서 충분히 구체화되지 못한 부분들이 있음. 그 이유는 본 연구에서 검토한 민간투자의 방식들에서 제도화의 수준이 각 수단별로 크게 차이가 있고, 어떤 수단에 있어서는 아예 제도화가 되어 있지 않아 처음부터 제도를 새로이 설계해야 하는 문제점이 존재하기 때문임.
- 가령 국유재산과 공유재산에 대한 민관합동PF 방식의 개발제도를 도입하는 문제에 있어 국유재산의 경우 이미 법상 민간참여개발이라는 명칭으로 제도가 도입되어 있으나 공유재산에 대해서는 아예 그러한 제도가 존재하지 않음.

- 신탁개발의 경우 법상 허용은 되어 있으나 구체적인 제도의 틀이 현실적으로 존재하지 아니함.
- 그런데 본 보고서의 목적이 전반적인 시각에서 공공 건축·시설물에 대한 민간투자 방안을 모색하는 것에 있는 반면, 검토 대상이 된 각 개발 수단(방식)들이 수평적인 측면에서 제도화 정도에 있어 큰 차이가 있어, 세부적으로 각 수단별로 제도화의 구체적 방안을 균형 잡힌 형태로 제시하는 것에 어려움이 있었음을 언급하고자 함.
- 다만 본 연구의 주제가 최근 정부에서 추진하고 있는 (공공 건축·시설물을 포함한 넓은 의미에서의) 사회기반시설 투자에서의 민간자본 활용이라는 정책적 흐름 위에 놓여 있는 것인 만큼, 본 연구에서 제시된 대안들이 실제 검토 대상이 가능성이 크다고 판단됨.
- 따라서 향후 본 연구에서 제시된 방안들이 실제 민간투자의 활성화를 위한 검토 대상이 된다면, 이후 추가적으로 각 방안에 대해 작동가능한 형태의 민간투자 프로세스를 구현하기 위한 심도 있는 연구가 진행될 필요가 있을 것임.
- 본 연구에서 제시된 검토 내용과 문제의식 그리고 그에 따른 방안들이 실제 시중의 넘치는 민간자본을 생산적인 부문으로 유도할 수 있는 대안 마련의 단초가 될 수 있기를 바라며 글을 마무리 짓기로 함.

참고문헌

- 강대창(2006), 「한국의 공공자본 생산성」, 재정논집 21(1), 한국재정학회.
- 강두용 외(2021), 「코로나 팬데믹이 한국경제와 산업에 미친 영향 : 중간평가」, KIET 산업경제, 산업연구원.
- 강운산(2013), 「공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선방안」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 경제과학위원회(1994), 「社會間接資本施設擴充을위한民間資本誘致促進法安 審査報告書」.
- 고하희(2021), 「국유지 위탁개발사업 사례연구」, 부동산도시연구 13(2), 건국대학교.
- 공공투자관리센터(2007), 「부대·부속사업 활성화 방안 연구」, 한국개발연구원.
- _____ (2021), 「2020년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, 한국개발연구원.
- 공준현(2016), 「한국 지역별 자본스톡 추계 및 공간패널모형을 이용한 사회간접자본(SOC)의 최적규모 연구」, 중앙대학교 대학원.
- 교육과학기술부(2008), 「학교시설 복합화 사업추진 절차의 이해」, 발간물.
- 국무조정실(2019), 「국민 누구나 어디에서나... 10분 안에 만나는 품격 있는 우리 동네」, 보도자료.
- 국토교통부(2012), 「부동산 금융투자사업 정상화 방안 연구」, 연구용역보고서.
- _____ (2016), 「청주·천안 도시재생 민간투자사업, 사업자 공모」, 보도자료.
- _____·금융위원회(2018), 「리츠 공모·상장 활성화 방안」, 정부 발표자료.
- _____ (2019), 「제3차 스마트도시 종합계획」, 정부발표자료.
- _____ (2020), 「2019년말 기준 전국 도시개발구역 현황 통계 발표」, 보도자료.
- _____ (2021), 「민관협업형 도시재생 리츠를 이끌어갈 민간사업자를 찾습니다」. 2021.4.19.
- 관계부처 합동(2018a), 「혁신성장 지원 등을 위한 국유재산 관리 개선방안」, 경제관계장관회의 회의자료.
- _____ (2018b), 「국민의 삶의 질 제고를 위한 지역밀착형 생활SOC 확충방안」, 경제관계장관회의 회의자료.
- _____ (2019a), 「공모형 부동산간접투자 활성화 방안」, 정부 발표자료.
- _____ (2019b), 「생활SOC 3개년계획(안)[2020-2022]」, 정부 발표자료.
- _____ (2020a), 「한국판 뉴딜 사업 등 민간투자 활성화 방안」, 정부 발표자료.

_____ (2020b), 「‘2050 탄소중립’ 추진전략」, 정부 발표자료.

_____ (2021a), 「22년도 생활 SOC 복합화사업 선정 가이드라인」, 정부 발표자료.

_____ (2021b), 「한국판 뉴딜 2.0 - 미래를 만드는 나라 대한민국」, 정부 발표자료.

권용훈 외(2019), 「서울시 민간투자사업 추진단계별 업무 매뉴얼」, 서울연구원.

김도일 외(2021), 「국내 민간투자사업 문제점 및 제도개선 방안 연구」, 공공투자관리연구 2021-04, 경기연구원.

김동건(2000), 「현대재정학」, 박영사.

김예성(2019), 「도시계획 관련 기부채납제도의 향후 과제」, 이슈와논점 1553, 국회입법조사처.

김정주(2020a), 「‘한국판 뉴딜’의 바람직한 추진방향」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

_____ (2020b), 「부동산신탁계약의 공정성 제고를 위한 입법적 개선 방안」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

김주진 외(2019), 「복합개발 공공건축물의 위탁개발·관리 방안 연구」, 토지주택연구원, 한국토지주택공사.

김형태·류덕현(2012), 「SOC 투자규모의 적정성 평가 : 2012~2016년 국가재정운용계획안을 중심으로」, KDI 현안분석, 한국개발연구원.

기획재정부(2010a), 「국유재산업무편람」, 발간자료.

_____ (2010b), 「국유재산 관리제도 개선 방안」, 보도자료.

_____ (2015), 「민간투자사업 활성화 방안」, 경제관계장관회의 15-7-1 회의 자료.

_____ (2018a), 「국가와 국민이 같이하는 ‘국유재산 총조사’ 발대식 개최」, 보도자료.

_____ (2018b), 「도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획(안)」, 정부발표자료.

_____ (2020), 「제22차 ‘국유재산정책심의위원회’ 개최」, 보도자료.

_____ (2021a), 「2020년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 국회제출보고서.

_____ (2021b), 「2022년도 국유재산종합계획」, 정부 발표자료.

기획재정위원회(2010), 「국유재산법 일부개정법률안, 국유재산특례제한법안, 국가재정법 일부개정법률안 [정부제출] 검토보고」, 국회사무처 검토보고서.

_____ (2019), 「사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안 검토보고」, 국회사무처 검토보고서.

대한민국정부(2020.9), 「2020-2024년 국가재정운용계획」, 정부발표자료.

- 목포시(2015), 「목포 해상케이블카 설치사업 민간사업자 공모지침서」.
- 민승현 외(2019), 「도시재생구역 내 국유지 효율적 활용 위한 법제도 개선 방안」, 정책 리포트 제269호, 서울연구원.
- 박경애 외(2014), 「민간투자사업 부대사업 검토 세부요령 연구」, 2014년 정책연구보고서, 공공투자관리센터, 한국개발연구원.
- 박용석(2019), 「민간투자 활성화를 위한 정부 정책 현황과 전망」, 건설관리 20(4), 한국건설관리학회.
- _____(2020), 「민간투자사업 추진 현황과 정책 방향」, 국토 461, 국토연구원.
- _____.엄근용(2021), 「노후 공공건축물 복합개발 민자사업 활성화 방안」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 박재곤(2020), 「2020년 중국의 신형 인프라 투자 7대 분야」, 중국산업경제브리프, 산업연구원.
- 박한철(2019), 「건설사 입장에서 바라본 민간투자사업 활성화 방안」, 건설관리 20(4), 한국건설관리학회.
- 4차산업혁명위원회·관계부처 합동(2018), 「도시혁신 및 미래성장동력 창출을 위한 스마트시티 추진 전략」
- 서수정(2015), 「국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책방안」, auri brief 100, 건축도시공간연구소.
- 서울특별시(2018.4), 「공유재산 위탁개발 종합 개선계획」, 서울특별시 결재문서.
- _____(2020.6), 「유수지 관리 기본계획 수립 보고」, 서울특별시 결재문서.
- 송두일(2012), 「알기 쉬운 신탁상품 이야기」, 금융투자협회.
- 송지영(2016), 「지방자치단체 민간투자사업 소개 및 동향」, 지방자치 이슈와 포럼 9, 한국지방행정연구원.
- 송효진 외(2020), 「중국 인프라투자의 특징과 시사점」, 국제경제리뷰, 한국은행.
- 안성현(2019), 「최근 민간투자사업 동향 및 활성화 방안」, 건설경제 88, 국토연구원.
- 안태훈(2016), 「사회기반시설 투자정책 평가」, 사업평가 16-20, 국회예산정책처.
- 엄철호 외(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 유용상(2020), 「생활SOC와 학교시설 복합화 - 현황과 과제」, 한국교육시설학회지 27(3).
- 윤하중·박선형(2008), 「민자시장의 금융위기 진단 및 시장 활성화 방안」, 국토정책

Brief 206, 국토연구원.

이규환 외(2021), 「바이든 정부 재정정책이 미국과 세계경제에 미치는 영향」, 국제경제 리뷰, 한국은행.

이근제·최병호(2012), 「우리나라 공공자본의 공간적 외부효과 분석」, 재정정책논집 14(3), 한국재정정책학회.

이기필(2021), 「기부대양여 사업 현황과 발전방향」, 국토 480, 국토연구원.

이삼주·김성주(2015), 「공유재산 관리체계의 개선방안」, 연구보고서, 한국지방행정연구원.

____·김성찬(2017), 「공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안」, 연구보고서, 한국지방행정연구원.

이승우·엄근용(2008), 「민관 합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안」, 한국건설산업연구원.

이장재 외(2020), 「코로나19 대응 주요국의 R&D 및 관련 전략 분석과 시사점」, KISTEP Issue Paper 2020-11, 한국과학기술기획평가원.

이정권 외(2007), 「부대·부속사업 활성화 방안 연구」, 공공투자관리센터, 한국개발연구원.

이재우·신동호(2009), 「충남 공유재산의 효율적 관리방안 - 일반재산관리를 중심으로」, 충남발전연구원.

이치훈(2020), 「중국, 신형 인프라 투자의 우리경제 영향 및 시사점」, 전문가오피니언, 대외경제정책연구원.

이택민 외(2021), 「중국 기업부채 현황 및 잠재 리스크 요인 점검」, 국제경제리뷰, 한국은행.

이현석(2008), 「공모형 PF 사업의 현황과 과제」, AURIC.

임동원(2019), 「세목별 조세부담수준의 국제비교 및 시사점」, KERI Brief, 한국경제연구원.

임형택(2015), 「행정재산 상시관리체계 구축방안」, LXSIRI Report 13, 공간정보연구원, 대한지적공사.

조판기 외(2020), 「국유지 관리 현황과 이슈 - 국유지 담당자 설문조사를 중심으로」, 국토이슈리포트, 국토연구원.

조혁중(2010), 「민간투자사업 투자구조 이해」, 교보생명.

전국경제인연합회(2021), 「최근 10년 한중일 국내설비투자 및 해외직접투자 동향비교」, 보도자료.

전수현·민규식(2007), 「공공-민간합동형 PF 사업 활성화에 대한 고찰 - 도시개발사업 중심상업용지 복합개발을 중심으로」, 주거환경 7, 한국주거환경학회지.

최막중(2003), 「수도권의 계획적 개발과 관리를 위한 공간구조재편 전략계획의 필요성과 방향」, 수도권의 신도시 개발 방향 세미나 자료집, 대한국토도시계획학회.

한국경영자총협회(2021), 「국제비교를 통한 우리나라 상속세제 개선방안 - 기업승계시 Case Study 포함」,

한국경제연구원(2021), 「민간 R&D 활력 둔화, 대기업 R&D 지원 확대가 해법」, 보도자료.

한국토지주택공사(2017), 「LH와 함께하는 공공건축물 리뉴얼 위탁개발사업」, 간행물

한아름(2021), 「부동산신탁업 현황 및 시사점」, 자본시장포커스, 자본시장연구원.

황우곤(2019), 「금융기관 입장에서 바라본 민간투자사업 활성화 저해원인과 해결방안」, 건설관리 20(4), 한국건설관리학회.

행정안전부(2021a), 「공유재산 업무편람」, 정기발간자료.

행정안전부(2021b), 「지방공기업 재무건전성 강화 위해 지속 노력 중」, 보도자료.

Abstract

An Exploration of Alternative Private–Public–Partnership Schemes for Public Development Projects

Recently adversities our economy faces are being aggravated. Especially the excess liquidity caused by expansive fiscal measures by most of countries to cope with the COVID-19 is bearing the concerns about instability in asset and financial market around the world.

In this research we searched for practical ways to induce money in the market into the construction sector of public building and facilities where new demand for investment explodes these days. And we hoped these could contribute to alleviating the side-effect of current excessive liquidity we have difficulty in dealing with.

The most important and difficult part of institutional design we were trying in this research is that the objects that are needed to be invested in are government-owned properties. In Korea government-owned properties are under strict legal regulation and have practically no way to induce private capital to invest into them.

The legal framework that rules development activities involved with government-owned properties is twofold in Korea: National Properties Law and Law of Management in Local Properties and Commodities. In this research, we tried to find a way to institutionalize private investment channel while not impeding the objectives of these two laws. Especially we focused on the institutional design to utilize partially or only nominally adopted development tools in these laws. To be more concrete, measures to directly utilize private–public partnership, public trust development, private trust development which are already stipulated in these laws are suggested. The way to combine the three development method with indirect investment vehicles such as real-estate fund or REITs is recommended as well.

Because there is not much of research work related to the topic we dealt with in this

report, we hope this report could invoke further discussion on the enhancement of institutional huddles that prohibit private investment into the newly-emerging area where government budget has manifest limitation in its expandability.

■ 저자 소개

김정주(kjj@cerik.re.kr)

서울대학교 경제학과(경제학사)

서울대학교 행정대학원(행정학석사)

서울대학교 행정대학원(행정학박사)

(前) 한국주택금융공사 신상품팀/리스크관리부 팀원

(前) 농협경제연구소 금융연구실 부연구위원

(前) (주)CMPR 연구위원

(前) 국회입법조사처 금융공정거래팀 입법조사관

(前) 중소벤처기업연구원 금융연구실 연구위원

(現) 한국건설산업연구원 경제금융연구실 연구위원

(現) 기반시설관리위원회(국토교통부) 민간자문위원

(現) 리츠제도개선위원회(한국리츠협회) 자문위원

(現) 주택금융연구자문단(한국주택금융공사) 자문위원

(現) 경제정책자문단(한국개발연구원) 자문위원

(現) 한국주택학회 산업위원회 부위원장

강운산(kws@cak.or.kr)

충남대학교 법과대학 법학과(법학사)

경희대학교 대학원(법학석사)

경희대학교 대학원(법학박사)

(前) 경희대학교 국제법무대학원 외래교수

(前) 서울시립대학교, 서울여자대학교 강사

(前) 한국공법학회, 한국토지보상법 연구회 이사

(前) 국가경쟁력강화위원회 민관합동 규제개혁추진단 전문위원

(前) 한국건설산업연구원 연구위원

(現) 대한건설협회 전문위원