

민간투자에 의한 문화기반시설 조성 운영의 새로운 변화

김규원 | 한국문화관광정책연구원 문화정책팀장

올해부터 시작된 BTL 사업은 민간사업자가 건물을 지은 후 장기간 동안 정부로부터 정부지급금을 분할하여 받으면서 건물의 유지관리를 책임지는 방식이다. 향후 BTL 사업은 지역 문화의 활성화와 문화인력의 수요 확대를 가져올 수 있는 어쩌면 마지막 기회일 수 있다.

올해부터 문화·환경·교육·복지 분야의 기반시설 조성에 BTL(Build Transfer Lease)이란 새로운 변화가 시작되었다. 그런데 사실 BTL이라는 제도는 건설·금융·행정·법률·회계 등 매우 복잡한 분야에서 공공과 민간이 함께 하는 것으로서, 여기에는 매우 어려운 개념과 전문성이 있다 보니 뭔가 큰 변화 같다. 하지만 이 제도는 많은 사람이 정확히 이해하기 어렵고 그러다 보니 많은 부정적 오해와 선부른 기대가 함께 섞여서 그 실체를 알기가 쉽지 않았다. 따라서 본 원고에서는 실제 실행을 위해서 필요한 복잡한 절차와 개념을 다 설명하기 보다 우선 BTL 사업이 문화기반시설을 조성하는 데 거치게 되는 단계를 쉽게 요약해서 설명하고자 한다. 이와 함께 BTL에 대한 향간의 오해와 기대에 대한 설명, 그리고 마지막에는 이러한 제도가 우리의 문화예술계를 위하여 진정으로 긍정적인 제도가 되기 위한 제언을 통해서, 문화계에서 BTL을 쉽게 이해하고 활용할 수 있는 데 보탬이 되고자 한다.

일반적으로 재정사업일 경우 한 번에 공공재원을 지출해야 하지만 BTL의 경우 이자를 붙여서 20년 동안 분할 지급하는 것 정도로 알려져 있는데, 이러한 부분 안에 숨겨져 있는 많은 의미가 널

리 알려지지 못하였고 그러한 연유로 많은 억측 및 오해와 기대가 혼합되었다. 간단하게 이야기해서 BTL 사업은 민간사업자가 건물을 지은 후 장기간(15~30년) 동안 정부(지방, 중앙 포함)로부터 정부지급금(임대료, 운영비)을 분할(수익률 포함)하여 받으면서 건물의 유지관리를 책임지는 방식이다.

BTL을 통해 문화기반시설이 조성되고 운영되기까지의 일정

BTL 대상 사업 자체 선정

예를 들어 A라는 지자체가 공연장을 BTL을 통해 지으려고 한다면, 우선 재정사업, 즉 기존과 마찬가지로 공연장을 공공이 조성할 때처럼 자체적으로 필요한 면적·기능·수요 등을 고려하여 간단한 기본계획과 (예비타당성 조사 대상이 아니라면) 타당성 조사를 거쳐야 한다. 물론 여기에서 자체적인 공연장 운영계획까지 미리 세우는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

이후 문화관광부(이하 문화부) 연도별 BTL 사업 신청 요청이 들어올 때, 문화부에 A가 공연장을 BTL로 조성한다고 신청할 수 있다. 여기에서 기초적인 계획(추정사업비, 위치, 대지면적, 연면적, 시

설프로그램 등) 여부와 부지확보에 대한 내용이 필요하다. 현재는 부지확보가 안 된 상태에서 BTL을 신청할 수 없다. 이는 부지조성, 확보 예산을 민간사업자에게 부담시킬 수 없기 때문이다. 또한 문화 부분만 아니라 타 부처의 BTL 사업을 통합하며 신청받고 관리하는 이유는 기획예산처에서 BTL 대상사업관련 국고보조금액을 미리 준비하기 위해서이다. 그렇지만, 일단 신청되었다고 무조건 BTL 사업을 이행할 수 있는 것은 아니다. 다음에 나오는 민간투자심의(이하 민투심)과 고시를 위한 몇 가지 조건이 달성되어야 비로소 민간사업자를 대상으로 고시할 수 있다.

고시를 위한 준비 과정

민투심과 사업 고시를 위해서는 일단 향후 BTL 사업을 하기 위한 기본계획인 시설사업기본계획(RFP: Request for Proposal, 성과요구수준서 등)과 적격성 조사를 위한 연구를 실시해야 한다. 시설사업기본계획은 대상 공연장을 민간투자사업으로 설계, 시공, 그리고 설정된 기간(민투법에서는 15~30년 중 선정하게 되어 있다)의 운영에 대한 사업지침과 요구 수준을 구체적으로 명시하는 한편 민간사업자 선정을 위한 평가표와 향후 운영에 대한 평가기준, 추정사업비와 민간사업비 산정 방식 등을 제시하게 된다. 이 시설사업기본계획이 중요한 것은 공연장시설의 기간을 예를 들어 20년으로 설정하였을 경우, 이는 아무런 문제없이 A 지자체가 원하는 수준만큼 물리적으로 완벽한 조건으로 유지하기 위한 계약조건으로서 향후 민간사업자와 지자체 간 문제가 발생하였을 때 근거가 되기 때문에 매우 중요한 단계이다. 이와 함께 작성되는 적격성 조사는 기존의 타당성 조사와 달리 A 지역의 공연장 사업을 민간투자방식(PFI)으로 조성하여 운영하는 것이 재정사업(기존의 방식: PSC)으로 운영하는 것보다 '효율적'임을 정량적으로 증명

해야 하는 조사이다. 이 조사를 통해 '적격성'이 있다고 판단되고 또한 시설사업기본계획이 적절하다고 심의를 통해 판단되어야 비로소 본 사업을 BTL로 실시할 수 있는 조건이 성립되었다고 공식적으로 인정되고 이후 사업자 공모를 할 수 있다.

실제 착공과 이후 단계

민투심이 통과된 후에는 관보에 A 지역의 공연장 사업을 BTL 사업으로 실시하며 이와 관련하여 민간사업자를 모집한다는 고시를 하게 된다. 이후 사업제안서를 제출한 민간사업자(SPC: 설계·시공·운영·금융)를 1, 2차 평가를 통해 선정한 후 실시협약을 거쳐 드디어 공연장 공사를 착공하게 된다. 실시협약을 위한 조건은 이미 앞에서 시설사업기본계획의 내용대로 공사비 분할금(민투법에는 '임대료'라고 명시) 지급 시기, 그리고 세부적인 사업에 대한 협약을 마치게 된다. 또한 민간사업자가 제시한 운영비에 대해 협약하여 계약하게 된다. 이후 민간사업자가 착공을 하면 일반적으로 36개월 이내에 공사를 마치는데 BTL 사업의 경우 한번 협약한 이후 추가 사업비를 사업자가 요청할 수 없기에 대부분 공기를 앞당겨서 완공하게 되는 경우가 대부분이며, 이는 공연장 시설을 하루 빨리 지역주민을 위해 오픈할 수 있음을 의미한다. 오픈과 동시에 민간사업자는 시설을 지자체에 기부채납하게 된다. 또한 완공 이전에 지자체와 시범 가동기간의 평가를 거쳐 공식적으로 개관하게 되며 바로

문화계에서는 일반적으로 민간사업자 고속도로처럼 민간기업의 이익을 높이려고 하지 않겠나 하는 오해가 가장 많이 거론된다. 그런데 과거 BTO 사업과 달리 BTL 사업은 복지·환경·문화 등 '수익이 발생하지 않는 시설'에 한해서만 선정될 수 있다.

이때부터 지자체는 임대료와 운영비를 민간사업자에게 지급하게 된다. 그러나 돈만 지급하는 것이 아니라, 이와 함께 민간사업자가 유지관리, 운영을 제대로 하는지 정기적으로 지자체가 평가하여 20년 후 완벽한 상태로 운영하도록 하는 업무도 시작하게 된다.

BTL에 대한 오해

민간 수익 창출에 대한 위험

문화기반시설을 민간투자조성한다는 것만 생각하면 문화계에서는 일반적으로 민간사업자 고속도로나 휴게소처럼 시설 자체의 수익을 극대화해서 민간기업의 이익을 높이려고 하지 않겠나 하는 오해가 가장 많이 거론된다. 그런데 과거 BTO 사업과 달리 BTL 사업은 복지·환경·문화 등 '수익이 발생하지 않는 시설'에 한해서만 선정될 수 있다. 그렇다면, 기업은 무슨 이익으로 사업을 하게 되나 하는 의문이 들 수 있다. 기업은 사업비에 대해 국공채 이율보다 높은 수익률을 제시하여(일반적으로 5.5~6.0% 정도에서 계약이 체결된다) 이를 통해 수익을 창출할 수 있다. 물론 큰 이자율이라고 볼 수는 없지만 20여 년 간 안정적인 투자를 할 수 있기에 현재 많은 금융권에서 이미 큰 관심을 두고 참여하고 있다. 또한 운영 관련 부분에서도 수익을 창출할 의무나 필요가 적은 이유는 미리 계약 체결시 '연간 운영비'를 책정해서 정부(지방, 중앙)가 매년 지급하게 되기 때문에 이에 대한 부

담도 없다. 단, 부대사업을 할 경우 이에 대한 이익은 협약에 의해 주무관청과 민간사업자가 나누어 가질 수 있다. 결론적으로 민간위탁사업 혹은 기존의 민자사업과 같이 이윤추구에 의해 본사업이 훼손될 가능성을 선정에서부터 배제한다는 것이 BTL 사업의 특징이다. 뒤에서 이야기를 하겠지만 2005년 사업에서 운영이라는 것은 대부분 '유지·보수·관리·경비·청소' 등의 하드웨어를 멸절한 상태로 유지하기 위한 것으로서 중요하다.

예산낭비 및 과도한 사업비 지출

BTL의 과도한 사업비에 대한 오해는 대부분 지자체 및 정부 측에서 일반적으로 제기되는 부분이라고 할 수 있다. 물론 간단히 계산해서 100억 예산으로 재정사업을 할 수 있는 건을 BTL로 할 경우 20년 동안 도합 거의 두 배인 200억 정도의 지출이 필요한 부분은 처음에는 담당부서, 주무관청뿐만 아니라 각 지방 의회에서도 의문을 가질 수밖에 없는 부분이다. 그러나 BTL 사업으로 건설할 경우 대부분 민간사업자가 건설을 조기에 완공할 수밖에 없기 때문에 (사업비 절감) 시민이 보다 빨리 사용할 수 있으며, 한 번에 과도하게 재정지출이 한 사업에 집중되지 않기 때문에 그만큼의 예산을 평소에 타 사업에서 활용할 수 있는 기회비용의 효과를 생각할 필요가 있다. 이러한 부분 이외에, 앞서 설명한 '적격성' 조사라는 부분은 장기적인 기간을 운영할 경우 오히려 '금전적'으로 효율적이라는 것을

조사하는 부분이기 때문에, 적격성 조사에서 제시한 수익률보다 낮추어 사업이 계약될 경우 정량적으로도 효율적인 것임이 증명된다. 이는 민간사업자가 한번 지어 놓고 이후 계속되는 보수·수선 등으로 공적자금이 지출되는 데에 비해 장기적으로 유지관리를 철저히 할 수 있기 때문에, 이를 (생애주기 등) 고려한 장기적인 계획에서 민간사업자가 공사와 운영을 같이 하는 것은 효율적일 수 있다.

기존 문화기반시설의 문제점 반복

마지막 오해는 기존의 재정사업에서 발생한 문제가 지속된다는 견해인데, 한가지는 사업자가 덤핑에 의해 걸만 멸절한 건물을 지어놓는다는 점과 문화시설이 하드웨어 위주로 진행되기 때문에 운영은 생각하지 않고 마구 건물만 짓는 것이 아니냐 하는 부분이다.

첫 번째 덤핑 부분은 앞에서 언급하였듯이 민간사업자가 자신들이 장기간 운영하며 보수·수선 등을 협약된 운영비 내에서 사용해야 하기 때문에, 함부로 부실공사를 원천적으로 할 수 없게 되어 있으므로 걱정할 필요가 없다. 다만 두 번째, 운영, 즉 주 콘텐츠 운영(공연기획, 전시기획 등)에 대해서는 사실 BTL 사업은 '하드웨어'를 어떻게 조성하느냐 하는 방식을 달리한다는 점에서만 재정사업에서 차이가 있지 소프트웨어의 문제는 자체적으로 해결해야 하기 때문에, 문제가 BTL을 통해서 해결될 수는 없다는 것이 정답이다. 그렇지만 더 큰 차원인 '지역문화정책' 차원에서 바라본다면 이러한 문제를 수수방관만 할 수 없는 것이, BTL을 통한 문화기반시설 조성이 지자체 입장에서 쉬워지기 때문에 문화기반시설 조성이 남용될 여지는 충분히 있다. 이를 방지하기 위해서는 현재 간단한 사업 신청방식을 보다 정교히 하여 BTL 신청시 지자체의 문화기반시설 운영계획을 필수로 제시하게 하는 방법 등이 있다.

BTL을 통한 문화인력의 확대와 문화기획 전문가에 대한 수요 확대

마지막으로 BTL을 근거로 문화기반시설 운영을 사전에 충분히 기획할 수 있으면서 게다가 공공의 민간 문화인력의 수요를 늘릴 수 있는 방법을 제안하고자 한다. 2005년 BTL 사업 중 특이한 사례가 한가지 있는데, 이는 '부산영상체험박물관'의 사례이다. 대부분 타부처나 문화부문의 BTL사례에서 운영의 경우 '보수·유지관리·청소·경비' 등에 한함은 반해, 부산의 경우는 박물관 콘텐츠 운영까지 민간사업자의 영역으로 넣는 시도를 하고 있다. 이럴 경우 민간의 박물관 운영팀이 20년 동안, 지속적으로 운영비를 받으면서 시설을 장기적으로 계획하고 운영할 수 있는 장점이 있다. 이미 일본의 경우 많은 도서관¹⁾, 영국의 경우 박물관 등에서는 우리의 BTL사업과 같은 경우에 콘텐츠 운영을 민간영역으로 포함한 성공적 사례가 많다. 이러한 사례의 장점은 시설 운영과 콘텐츠 운영이 함께 책임지고 협업하기 때문에 장기적인 운영시 발생하는 각종 문제와 시비의 위험을 감소시킬 수 있다는 것이다.

반면 앞으로 예상되는 가장 나쁜 경우는 BTL로 건물을 짓고, 이후 콘텐츠 운영을 민간위탁하는 경우로 볼 수 있다. 예를 들어 B시가 A라는 공연장을 BTL로 조성하고 관장은 지자체에서, 건축물 유지

1) 일본 미에현의 쿠와나도서관은 민간이 도서관을 성공적으로 운영하여 지자체 민간투자시설 대상을 받기도 하였다.

BTL 사업은 민간사업자가 한번 지어 놓고 이후 계속되는 보수·수선 등으로 공적자금이 지출되는 데에 비해 장기적으로 유지관리를 철저히 할 수 있기 때문에, 이를 고려한 장기적인 계획에서 민간사업자가 공사와 운영을 같이 하는 것은 효율적일 수 있다.

관리는 민간사업자가 그리고 공연장 기획은 또 다른 민간법인에서 맡을 경우 3기관의 협력이 쉽지 않을 것이고 책임소재도 불분명해져 문화시설 운영이 서로 싸움하느라 엉망이 될 수 있다. 또한, 지자체의 예산이나 정치적 상황에 따라 계속 민간기획위탁자를 바꾸면서 BTL 사업자와 발생하는 문제들을 생각한다면, 오히려 처음부터 BTL 사업 참여 SPC에 콘텐츠 운영을 포함하는 것이 보다 현명하다는 것이 본인의 생각이다. 이러한 경우 BTL 민간사업자의 사업서류 제출시 '콘텐츠 운영'에 관련한 계획을 제출하게 하고 이에 맞추어 건물 설계도 하도록 요청하는 것이다. 물론 이에 앞서 지자체에서 기본적인 운영철학이나 방향을 가지고 성과요구수준서에 제시하면 좋겠지만 경험적으로 볼 때 별로 현실적이지 못하다. 따라서 민간 운영자가 장기적으로 충분한 운영예산을 가지고 문화시설을 계획하고 운영할 수 있도록, 문화시설의 운영에 기본적으로 콘텐츠 운영을 포함하는 것으로 유도할 필요가 있다.

단 이러한 부분에서 현재 문화기반시설(박물관·미술관·공연장·도서관 등)을 전문적으로 운영할 수 있는 기획인력과 단체가 턱없이 부족하다는 것이 현실적인 문제이다. 본인의 생각에는 BTL의 확대에 따라 이러한 인력의 수요가 크게 늘 것

이 분명하기에 민간부문에서 이에 대한 충분하고 시급한 준비가 필요하다고 본다. 또한 이러한 상황이 지속될 경우 많은 문화 인력들이 전국에서 일할 자리가 생기며 지역 문화의 새로운 활력이 생길 수 있다. 게다가 민간 운영자가 BTL 사업자와 공동으로 운영을 맡을 경우 지자체의 정치적·정책적 변화와 상관없이 장기적인 자율성을 가진 운영을 할 수 있다는 장점이 있다. 민간운영에서의 공공성 부분은 시설사업기본계획을 작성할 때 지자체에서 제시할 수 있는 여지도 충분히 있다. 따라서 향후 BTL 사업은 이러한 부분을 감안하여 보다 내실있게 계획 가능한 부분에 있어 지역 문화의 활성화와 문화인력의 수요 확대를 가져올 수 있는 어찌면 마지막 기회일 수도 있다는 것이 본인의 생각이다.

결론

현재 BTL 사업은 대구시립미술관이 문화시설 중에서는 가장 진도가 빨라서 이미 민간사업자 선정이 이루어지고 올해 안에 착공할 예정이다. 첫째는 타 부처와 큰 차이 없이 사업이 진행되지만 그 이후는 지역 문화가 활성화되고 문화인력의 수요가 확대될 수 있는 사업으로서의 BTL 사업을 분명히 추진해야 한다. 이제 이에 대한 이해와 관심이 필요한 시점이다. 🎨