2026.10.15.

출장 결과 보고

「대상지 공모형 방식 민간투자사업 지방 적용 방안」

국외 조사 보고

인천연구원
THE INCHEON INSTITUTE

「대상지 공모형 방식 민간투자사업 지방 적용 방안 」
국외 조사 보고

Ⅰ 출장개요

■ 출장 목적

○ 본 현안과제 “대상지 공모형 방식 민간투자사업 지방 적용 방안”는 전국지방공투센터협의회 공동과제의 하부 과제로 수행 중임.(서울(총괄PM)/부산: 방법론, 인천/경남: 설문조사, 울산/경기: 사례조사).

○ 서울, 경기, 인천 공투센터 연구진은 공동으로 대상지공모형 지방 적용 방안에 대한 선진사례 확보를 위해 일본을 방문하고자 함.

- 현재, 인천은 대상지공모형 민간투자사업 도입 관련 방법론 연구 중임. 민간투자 수요 확대 대비를 위해 선진사례 벤치마킹 필요.

○ 일본은 전통적인 PFI 방식뿐 아니라 공공부지 활용, 공공시설 복합화 등 다양한 민관협력 방식 채택 중임. 국내 신유형 민자사업 및 대상지 공모형 민자사업 사업구조·추진방식 다변화를 위한 참고사례가 풍부함

○ 또한 일본의 사운딩형(대상지공모형) 시장조사 등 민간과의 사전대화 제도가 실제 사업 발굴과 사업조건 설정, 민간참여 유도에 어떻게 활용되는지 조사하여 대상지 공모형 민자사업 정착에 참고하고자 함.

○ 일본 공공기관, 민간사업자, 전문가 및 주요 사업현장을 대상으로 면담과 현장조사 실시.

■ 출장 기간: 2026.9.16.(수)~2026.9.18.(금) 〔2박 3일〕

■ 출장 국가 및 도시: 일본 도쿄

■ 출장자: 배덕상(연구위원)

■ 담당업무:

출장자	직급	부서	업무 내용
배덕상	연구위원	인천공공투자관리센터	민간투자사업 지방 적용 방안 연구

■ 출장 일정

일 자	지 역	시 간	주 요 일 정	비고
9/16(수)	김포→도쿄	09:00-11:20	◦이동(김포→도쿄) (항공)	
	도쿄	16:00-18:00	◦도큐커뮤니티 PFI 사업자 면담 및 참의원 의원회관 현장답사 (담당자: 石渡隆弘 이시와타 타카히로)	
9/17(목)	도쿄 가나가와현 가와사키시	10:30-12:00	◦가와사키시 총무기획국 행정매니지먼트추진실, 공창추진실 담당자 면담 (담당자: 山田 怜嗣 야마다) - 면담 일정: 가와사키 시청 본청사 7층 회의실	
		13:30-17:00	◦일본정책투자은행(DBJ) PPP/PFI 사업 담당자 면담 (예정) ◦PPP·공공부지 활용 사업지 현장답사(도도로키 녹지 등)	
9/18(금)	도쿄	09:30-15:00	◦메이지대학(明治大学) 도시계획과 교수 면담 및 자문 - 성함: 野澤 千絵(NOZAWA Chie) - 일본의 PPP/PFI 등 민자제도 일반 및 Small Concession 방식 등 관련 전문가 자문	
9/20(일)	도쿄→김포	18:00-19:10	◦이동(도쿄→김포) (항공) - 금요일 동일 시간 출발 비행 대비 저렴.	

Ⅱ 출장 결과

1 출장 목적 및 일본 민간투자사업 개관

■ 출장 목적

○ 이번 출장은 도쿄역 인근 PFI 사업 현장, 가와사키시 공공시설 재편 사업, 일본정책투자은행(DBJ)의 PPP/PFI 지원 체계, 메이지대학 및 리츠메이칸대학 학계 자문, 오사카·간사이권의 도시공원 민간활용 사업(그랜드프론트 오사카, 우메키타공원, 린쿠공원)을 순차적으로 방문하는 일정으로 구성됨

○ 전체적으로 보면 (1) 일본 중앙정부·정책금융기관 차원의 PPP/PFI 추진체계, (2) 기초자치단체 차원의 공공시설 재편·재정투자사업, (3) 도시공원법에 근거한 민간활용 제도(Park-PFI), (4) 학계의 제도적·이론적 평가라는 네 축을 다룸

■ 일본 민간투자사업 개관

○ 일본의 PFI(Private Finance Initiative)는 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률」(이른바 PFI법)을 근거로 하며, 공공시설의 건설·유지관리·운영 등에 민간의 자금·경영능력·기술력을 활용하는 것을 목적으로 함

○ 국토교통성 자료에 따르면 최근 연도 기준으로 실시방침이 공표된 PFI 사업 수는 연간 60~70건 수준이며, 1999년 이후 누적 사업 수는 1천 건을 상회함. 다만 인구 20만 명 미만 소규모 지자체의 PFI 도입률은 20%에 못 미쳐, 소규모 자치단체로의 확산이 정책 과제로 남아 있음

○ 일본 정부는 「PPP/PFI 추진 액션플랜」을 통해 2022년도부터 향후 10년간 30조 엔 규모의 PPP/PFI 사업을 추진한다는 목표를 제시하고 있으며, 최근 개정판에서는 (1) 민간사업자가 적정 이익을 확보할 수 있는 환경 조성, (2) 소규모·복합형 사업의 확산, (3) 성과연동형 민간위탁(PFS/SIB) 확대라는 세 가지 축을 강조함

○ 국유재산 임대료 산정에서 PFI 사업과 여타 방식 간 '이퀄 풋팅(동등 대우)'을 명확히 하는 등 제도의 세부 정비도 계속되고 있음

○ 위 사항은 인천에 적용할 부분이 많아 보임. 특히, 소규모 복합형 사업 확산, 민간사업자 적정 이익 확보 환경 조성은 인천시 관내 민간투자사업의 공공/민간의 적정 이익 분배 및 공공성 확보 차원에서 눈여겨봐야 할 요소로 생각됨

2 출장 목적 및 일본 민간투자사업 개관

■ 도큐그룹

○ 도큐그룹은 도큐 주식회사를 통괄회사로 하는 일본의 기업집단으로, 철도를 축으로 한 교통사업을 기반에 둠. 2025년 기준 연간 매출 1조1천억엔, 영업이익 약 1천억엔, 총자산은 2조9천억엔 수준임. 일본 상장사 중 약 200위권에 위치함

○ PFI를 실제로 수행하는 주체는 그룹의 종합부동산관리회사인 도큐커뮤니티임

○ 그룹 차원에서는 2016년 마에다건설공업·도요타통상과 공동출자한 센다이국제공항 주식회사를 통해 국가관리공항 민영화 1호 컨세션 사업도 맡고 있음

○ 참의원 의원회관(후술) 건은 도큐그룹의 PFI 포지션 변화를 잘 보여줌. 제1기(2006~2020)에는 구성원으로 참여했지만, 제2기 유지관리·운영사업에서는 SPC 대표기업으로 응찰해 수주했고, 이는 도큐커뮤니티가 대표기업으로 응찰한 주요 사례임

■ 참의원 의원회관 사례

○ 참의원 의원회관 PFI 사업은 일본 국가 중요 공공건축물에 PFI 도입 대표적 사례임

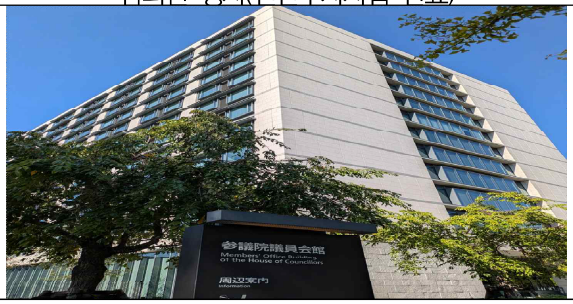
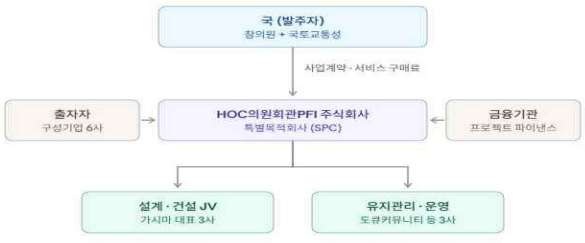
○ 사업 배경: 노후화된 의원회관의 재건축 및 쾌적한 업무 환경 조성을 위해 도입됨. 보안이 매우 중요한 국가 시설임에도 불구하고 시설 정비와 유지관리에 민간의 효율성을 도입했다는 점에서 상징성이 큼

○ 사업구조: BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 (민간이 건설하여 소유권을 주무관청에 이관하면 주무관청은 관리운영권 부여. 관리운영권 기간 동안 사용자(정부/의회)는 사용료 지급). 민간은 임시 청사 건설, 신축 의원회관 설계 및 시공, 기존 건물 철거, 준공 후 10년 이상의 유지관리 및 운영 업무 부여

○ 발주자: 참의원과 국토교통성(대신관방 관청영선부)의 공동 발주

○ 사업기간: 2006년 3월 ~ 2020년 3월 (15개 회계연도)

○ 사업비 약 584억 엔, 시설 규모: 부지 약 28,300㎡, 연면적 약 96,000㎡

참의원 청사(민간투자사업 완료)	사업구조(AI(클로드) 활용하여 구성)
	

〔그림 1〕 사업 대상시설 및 사업구조

■ 도큐그룹 인터뷰 개요

○ 일시: 2026.09.16.(수) 14:00 ~ 18:00

○ 장소: 참의원의원회관

○ 주제: Park-PFI 사업 추진 및 운영사례 조사 - 민간사업자의 참여방식과 공공·민간 역할 분담 파악

○ 면담자:

성명	소속	부서·직책
우노 토모키	주식회사 도큐커뮤니티	빌딩사업본부 제2사업부 시설운영부/ 사업소장
다니구치 후미아키	주식회사 도큐커뮤니티	영업개발본부 PPP영업부 사업추진팀/ 매니저
사나다 마나부	주식회사 도큐커뮤니티	영업개발본부 PPP영업부 사업추진팀/ 담당부장
이시와타리 다카히로	HOC 파트너즈 PFI 주식회사	대표이사 사장
고이즈미 유	HOC 파트너즈 PFI 주식회사	유지관리 책임자

참의원회관 전경	인터뷰 사진
	
기념사진	면담자 명함
	

자료: 연구진 직접 촬영

〔그림 2〕 도큐커뮤니티 인터뷰

■ 인터뷰 주제

○ 도큐커뮤니티는 공동주택·오피스뿐만 아니라 청사·공원·스포츠시설 등 다양한 공공시설의 관리·운영 업무를 수행하고 있으며, 시설관리·유지보수 외에도 테넌트 관리·유치 방문객 관리, 이벤트 기획·운영 및 지역주민 연계 프로그램 등 시설 활성화 업무를 수행하고 있음

○ 이에 본 면담에서는 Park-PFI에 실제 참여하는 민간사업자의 관점에서 사업 참여 여부와 사업성을 결정하는 요인, 공공의 공모조건과 민간의 제안범위, 위험분담, 공공성과 수익성의 조정방식을 파악하는 것에 중점을 둠

■ 인터뷰 1: 민간사업자의 Park-PFI 참여 및 사업성 판단

○ 민간사업자의 관점에서 Park-PFI는 공원이라는 공공공간에 카페·상업시설 등의 수익시설을 도입하고, 그 수익의 일부를 공원시설의 정비와 관리에 활용하는 사업구조라는 점이 강조됨

○ 민간이 사업 참여 여부를 판단할 때에는 무엇보다 해당 장소에서 실제 집객과 상업수익을 확보할 수 있는지가 중요하고, 공원은 일반 사업시설과 달리 폭염·한파·우천·야간·평일 낮 시간 등에 방문객이 감소할 수 있어 계절과 시간대에 따른 이용수요 변동이 큼

○ 따라서 입지뿐만 아니라 가시성, 이용자 동선, 물품 반입경로 등 구체적인 공간조건을 함께 고려해야 함을 강조하고 이에 대한 논의를 진행함

○ 최근 일본에서는 건축비와 인건비 상승으로 초기 투자비 회수가 더욱 어려워지고 있어 사업수지 확보 가능성이 민간참여의 중요한 판단기준으로 작용하고 있음을 확인함

■ 인터뷰 2: 공공의 필수조건과 민간의 제안범위

○ 도큐커뮤니티 측에서 Park-PFI 조건에 대해 설명하였고, Park-PFI에서는 공공이 사업의 모든 내용을 사전에 결정하기보다 공공이 반드시 확보해야 할 조건을 제시하고, 그 범위 내에서 민간이 시설내용과 사업방식을 제안하는 구조로 운영하고 있음을 알림

○ 또한 도큐커뮤니티 측에서는 공모단계에서 조건이 지나치게 엄격할 경우 참여 가능한 사업자가 감소하고 경쟁 자체가 성립하지 않을 가능성이 있기 때문에 민간의 창의성을 활용하기 위해서는 공공의 요구조건을 지나치게 세부적으로 설정하지 않는 것이 중요하다고 강조함

■ 인터뷰 3: 사업성 확보와 위험분담

○ 도큐커뮤니티 측에서는 사업 수행 시 수도·전기 등 기존 인프라의 상태와 철거비용, 사업종료 시 민간이 설치한 시설의 처리방식, 불가항력 발생 시 손실처리 등이 주요 위험요인이라고 의견을 말했고, 사업성 확보를 위해서는 초기 사업비뿐만 아니라 사업기간 전체에 걸친 위험을 어떻게 배분할 것인지가 중요하다고 강조함

○ 위험분담은 공공이 공모단계에서 기본적인 조건을 제시한 후, 입찰과정의 관민대화를 통해 조정하는 방식이라고 설명함

○ 아울러 도큐커뮤니티 측에서는 최근 건설비·인건비 상승을 고려할 때 물가변동 조항도 중요하며, 장기간 사업에서는 당초 계약내용을 고정적으로 유지하기보다 사업환경 변화에 따라 공공과 민간이 계약조건을 재검토할 수 있는 구조가 필요하다고 의견을 제시함

■ **시사점**

○ 대상지공모형 사업에서도 단순히 "민간이 무엇을 제안할 것인가" 보다는 민간이 실제로 참여할 수 있는 대상지인가를 사전에 확인하는 과정이 중요함

○ 특히, 공공은 반드시 확보해야 하는 기능과 요구수준을 명확히 제시하되, 시설 종류·사업기간·운영방식 등은 민간이 사업성을 확보할 수 있도록 일정한 제안여지를 둘 필요가 있음을 시사함

3 (09/17 오전) 가와사키시 면담 및 사례 답사

■ 가와사키시 담당자 면담 및 PPP·공공부지 활용 사업지 현장답사

○ 가와사키시(면적 143.01㎢, 인구 155만명)는 최근 수년간 대형 녹지·공원 재편 사업을 PFI와 Park-PFI를 병용하는 방식으로 추진해 온 대표적 지자체임

○ 도도로키 녹지 재편정비사업은 가와사키시가 2019년 도큐(東急)전철로부터 민간제안을 받은 뒤, 기본계획 공포, 마켓사운딩, 인포메이션 패키지 제공, 실시방침 공표, 입찰, 우선협상대상자 선정을 거쳐 관리운영권 부여(콘세션) 방식을 도입한 사업임

○ 후지미(富士見)공원 재편정비사업은 약 17만㎡ 규모로, PFI(BTO 방식)에 의한 재편정비와 Park-PFI(공모설치관리제도)를 병용하는 구조임. Park-PFI 부분은 공모대상 공원시설·편의증진시설의 설치 및 관리운영, 특정공원시설의 설치·정비·시 인도 업무 등으로 구성되어, 대형 PFI와 소규모 수익시설형 Park-PFI를 하나의 사업 안에서 결합한 사례로서 방식 결합의 실무를 확인할 수 있는 좋은 사례임

○ 위 사항에 대해 사례를 답사하고 실무적 관점에서 정책 집행 전략을 살피기 위해 가와사키시 총무기획국 행정매니지먼트추진실 담당자와 면담을 가짐

■ 가와사키시 인터뷰 개요

○ 일시: 2026.09.17.(목) 09:00 ~ 13:00

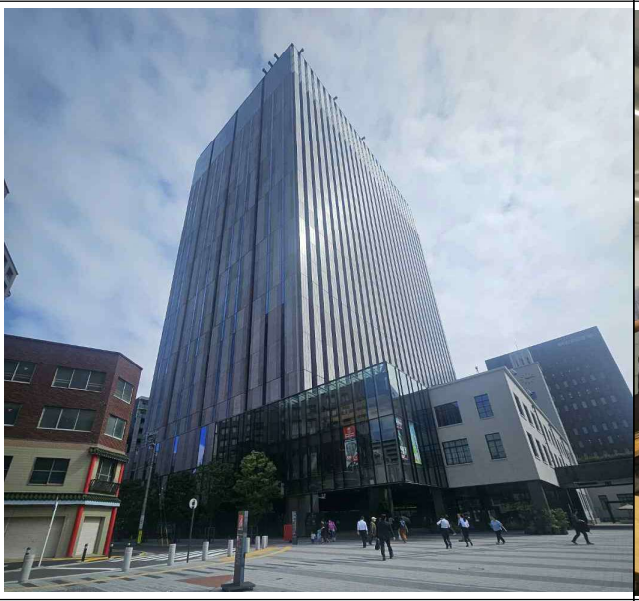
○ 장소: 가와사키시청

○ 주제: 사운딩형 시장조사 및 공공부동산(PRE)활용제도 조사 - 민관협력 사업 발굴·공모 및 민간의견

반영 방식 파악

○ 면담자:

성명	소속	부서·직책
이와카미 아쓰시	가와사키시청	행정개혁 매니지먼트 추진실/ 실장
요시다 미쓰히로		행정개혁 매니지먼트 추진실/ 과장
미즈타니 료타로		행정개혁 매니지먼트 추진실/ 과장보좌
모리타 유스케		행정개혁 매니지먼트 추진실/ 담당계장
야마다 사토시		행정개혁 매니지먼트 추진실/ 주임

가와사키시청	인터뷰 사진
	
기념사진	면담자 명함
	

자료: 연구진 직접 촬영

〔그림 3〕 가와사키시 인터뷰

■ 인터뷰 주제

○ 가와사키시는 이번 출장에서 우리 연구의 '대상지공모형' 사업형성과 가장 직접적으로 연결되는 지방정부 사례로 볼 수 있음

○ 가와사키시는 공유재산과 공공시설을 단순히 관리하는 데 그치지 않고 민간활용 가능성이 있는 자산과 사업을 조기에 발굴하고, 이를 단계적으로 구체화하면서 민간과 지속적으로 대화하는 구조를 운영하고 있는 것으로 확인함

○ 면담에서는 미활용 공유재산, Long List, Short List, 발주 리스트, 사운딩, 민간제안으로 이어지는 사업형성 과정이 확인됨

■ 인터뷰 1: 유휴·저활용 공공자산의 발굴 및 정보공개

○ 가와사키시는 우선 시가 보유한 미활용 공유재산을 파악하고, 이를 민간활용 가능성 검토의 출발점이라고 의견을 제시함

○ 사업이 구체적으로 확정된 이후에만 정보를 공개하는 것이 아니라, 초기 단계의 사업 정보도 Long List 등을 통해 비교적 조기에 민간에 제공한다는 점이 특징이라고 강조함

○ 이를 통해 민간은 향후 어떤 공공시설이나 부지가 사업화될 가능성이 있는지를 미리 파악할 수 있고, 공공 역시 민간의 관심 여부를 사업 초기부터 확인할 수 있다고 함

■ Long List에서 Short List로의 단계적 사업 구체화

○ 가와사시키시는 사업 수행 절차에 대해 소개하였고, 초기 후보사업에 대해서는 공무원이 우선 간이검토를 실시하고, 민간활용 가능성이 있다고 판단되는 사업은 보다 구체적인 검토단계를 갖음

○ 이 과정은 대체로 '미활용 공유재산 파악 → Long List를 통한 조기 공개 → 공무원 자체검토 → Short List → 민간대화·사운딩 → 상세검토 → 사업조건 구체화 → 내부조정 → 발주리스트 → 경쟁공모' 순으로 진행된다고 함

○ 이는 대상지공모형 사업에서 중요한 문제인 "어떤 부지를 공모대상으로 선정할 것인가"를 한 번의 타당성조사로 결정하는 것이 아니라 후보군을 관리하면서 단계적으로 사업화 가능성을 좁혀가는 방식이라는 점을 시사함

■ 사운딩은 일회성이 아닌 반복적인 사업구체화 과정

○ 가와사키시의 사운딩은 단순히 공모 직전 시장반응을 확인하는 절차라기보다 사업 초기부터 민간과 반복적으로 의견을 교환하면서 사업조건을 구체화하는 수단으로 활용되고 있음을 확인함

○ 초기에는 민간의 관심과 사업 아이디어를 확인하고, 사업이 구체화될수록 사업범위·요구수준·사업기간·위험분담 등 보다 구체적인 사항을 확인하는 방식임

○ 따라서 사운딩 → 공공 내부검토 → 사업조건 수정 → 다시 민간의견 확인이라는 반복적인 과정이 중요함을 시사함

■ 민간제안과 경쟁성 확보

○ 가와사키시는 공공이 대상사업을 발굴하는 경로뿐 아니라 민간이 먼저 아이디어를 제시하는 민간제안 경로도 운영하고 있음을 확인함

○ 다만, 민간의 독창적인 아이디어를 사업화하더라도 제안자에게 곧바로 사업권을 부여하기보다 공평성과 경쟁성을 확보하는 문제를 중요하게 고려하고 있어, 민간의 창의성을 확보하는 것과 공공조달의 공정성을 동시에 확보해야 한다는 점이 주요 쟁점으로 확인됨

■ 시사점

○ 국내에서도 공유재산과 유휴 공공시설을 일괄적으로 조사하여 후보군을 구축하고, 후보지 발굴 → 1차 간이검토 → 정보공개 → 사운딩 → 상세검토 → 공모로 이어지는 단계별 사업형성체계를 구축할 필요성이 있음을 시사함

4 (09/17 오후) 내각부

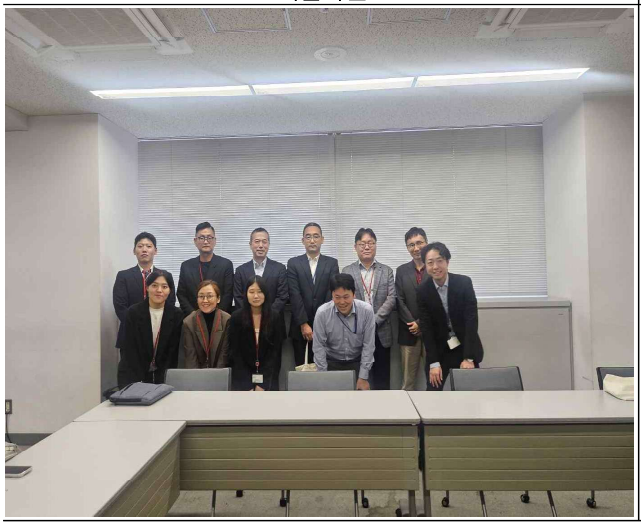
○ 일시: 2026.09.17.(목) 13:00 ~ 15:00

○ 장소: 나가타쵸 합동청사 회의실

○ 주제: 지방 PPP/PFI 활성화를 위한 중앙정부의 정책·제도 및 지원방안 - Small Concession, 지방 소규모 PPP/PFI 사업의 추진절차 효율화·간소화 방안 파악

○ 면담자:

성명	소속	부서·직책
야마구치 아키라	내각부	PPP/PFI 추진실/ 기획관
기토 후지요시		PPP/PFI 추진실/ 정책기획조사관
이마이 아키라		PPP/PFI 추진실/ 주사
후쿠다 요시코		PPP/PFI 추진실
사이토 스구루		PPP/PFI 추진실

나가타쵸 합동청사	인터뷰 사진
	
기념사진	면담자 명함
	

자료: 연구진 직접 촬영

〔그림 4〕 내각부 인터뷰

■ 면담개요

○ 내각부 PPP/PFI 추진실과 인구감소·고령화에 따른 유휴·저활용 공공시설의 활용방안 및 민간참여 확대를 위한 정책·제도를 논의함

○ 공공자산 현황과 주민·민간수요를 토대로 사업을 구체화하고, 공공성과 사업성을 종합적으로 판단하는 접근을 확인하였음

○ 또한 중앙정부의 제도·가이드라인 마련, 지방정부의 사업 의사결정, 전문기관의 분산형 지원구조를 살펴보았고, 이를 바탕으로 대상지공모형 활성화를 위해 사운딩·민간제안·사업성 검토 등 초기 사업형성 단계의 표준절차를 마련하고 지방정부의 사업추진을 지원할 필요성을 도출함

■ 유휴 공공시설 활용의 정책적 배경

○ 내각부는 일본 지방자치단체가 인구감소와 고령화로 인해 증가하는 유휴·저활용 공공시설과 그 유지관리 부담에 대응해야 하는 상황을 설명함

○ 이에 따라 기존 공공시설을 계속 유지할 것인지, 기능을 전환할 것인지, 민간을 활용할 것인지 등을 검토하고 민간의 아이디어·자금·운영능력을 활용하여 공공자산의 가치를 높이는 것이 주요 PPP/PFI 정책과제로 제시되었음을 설명함

■ 사업검토는 자산현황·주민수요·민간수요에서 출발

○ 유휴·저활용 공공시설을 민간과 연계하기 위해서는 먼저 시설의 물리적 상태, 이용현황, 노후도 등을 파악해야 함을 설명함

○ 이와 함께 주민이 필요로 하는 기능을 확인하고, 이후 민간사업자의 참여의향과 요구조건을 파악해야 함을 설명함

○ 따라서 기본적인 접근은 '공공자산 현황 파악 → 주민수요 확인 → 민간수요·사업조건 확인 → 사업방식 구체화'로 볼 수 있음

■ 공공성과 사업성을 분리하기보다 종합적으로 판단

○ 한국에서는 공공투자 타당성을 먼저 검토하고, 이후 민간투자 적격성 등을 검토하는 체계가 비교적 명확한 반면, 일본에서는 공공성과 민간사업성을 완전히 분리하여 단계적으로 평가하기보다 개별 사업구조 안에서 종합적으로 판단하는 경향이 있음을 확인함

○ 단, 민간 참여를 전제로 하는 PPP/PFI 사업에서는 최소한 민간이 참여할 수 있는 수준의 사업성이 확보되어야 하고, 사업에 따라 독립채산형, 공공지원형 또는 두 방식의 혼합형이 활용될 수 있음

■ 중앙정부와 지방정부의 역할

○ 내각부 PPP/PFI 추진실은 개별 지방사업을 직접 승인하거나 사업성 여부를 최종 결정하는 기관이라

기보다, ①정책 수립, ②제도 마련, ③가이드라인 작성, ④제도운영 방향 제시를 담당하고 있음을 확인함

○ 개별 사업의 최종 의사결정은 기본적으로 사업을 추진하는 국가기관이나 지방자치단체에 있음을 확인함

■ 한국의 전문기관 체계와의 차이

○ 일본에는 한국의 KDI PIMAC과 동일하게 개별 민간투자사업에 대해 법정 적격성조사를 독점적으로 수행하고, 강한 검토권한을 행사하는 단일 기관이 존재하는 구조는 아닌 것으로 확인함

○ 내각부는 정책과 제도를 담당하고, PFI 추진기구 등은 금융·사업형성·자문 등의 지원기능을 수행하며, 민간 컨설팅기관과 금융기관도 사업별로 참여하는 것으로 확인함

○ 일본은 중앙의 단일 전문기관이 사업을 심사하는 구조보다는 지방정부의 의사결정을 다양한 전문기관·금융기관·컨설턴트가 지원하는 분산형 구조로 볼 수 있음

■ 시사점

○ 대상지공모형을 활성화하기 위해서는 중앙정부가 개별 사업을 모두 심사하기보다 후보사업 발굴, 사운딩, 민간제안, 사업성 검토 등 초기 사업 형성 단계에 필요한 표준절차와 가이드라인을 제공하고, 이를 바탕으로 지방정부가 사업을 구체화할 수 있도록 지원하는 체계를 검토할 필요가 있음을 시사함

5 (09/17 오후) 일본정책투자은행 PPP/PFI 사업 담당자 면담

■ 일본정책투자은행(DBJ) 개요

○ DBJ(Development Bank of Japan, 대출/투자/자문 서비스 제공 일본 공공은행)는 1999년 PFI법 제정 이후 다수의 PFI 실적을 쌓아온 정책금융기관으로, 프로젝트파이낸스·오브젝트파이낸스·증권화·PPP/PFI 등을 포괄하는 '구조화금융'을 핵심 서비스로 제공함. 본점 지역조사부 및 각 지점에 'PPP/PFI 추진센터'를 두고 관계 부처와의 연계, 정책 제언, 세미나·연수(PPP/PFI 대학교 등) 운영을 담당함

- DBJ 총자산: 21조384억엔. 한국산업은행 총자산 346조원 대비 규모는 작음. 두 은행 모두 정책금융기관으로서 개발사업에 PF금융 제공함

○ 특히 주목할 점은 DBJ가 가와사키시와 직접 협업하여 "가와사키시 PPP플랫폼 세미나"를 지역 신용금고·은행과 공동 개최해 왔다는 사실임. 지자체-정책금융기관 간 협력이 어떠한 매커니즘으로 이어지는지와 실제 지역 개발사업의 긍정적 영향도 측면에서 살펴볼 필요가 있음

○ 금융 제공 접근성에 따라 개발사업이 활발하다면 이는 인천에도 금융기관 유치 및 육성을 통해

지역사회를 변모시킬 수 있음을 의미함

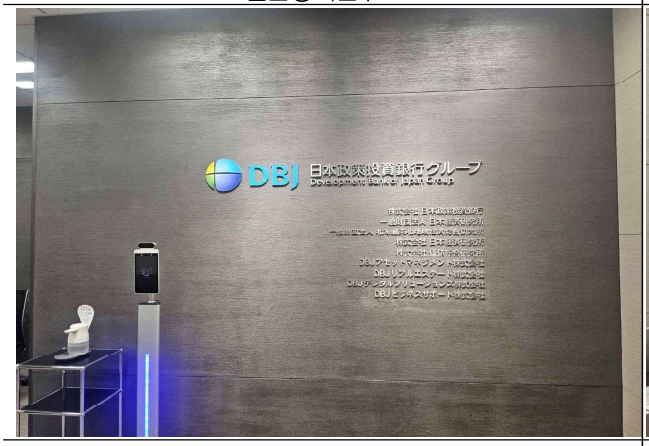
○ 일시: 2026.09.17.(목) 15:00 ~ 18:00

○ 장소: 일본경제연구소 회의실

○ 주제: PPP/PFI 사업의 사업성 평가 및 금융지원 방식 조사 - 공공·민간 간 위험분담 및 금융기관의 역할 파악

○ 면담자:

성명	소속	부서·직책
모치즈키 미호	일본정책투자은행	일본경제연구소 PPP 추진부 / 지역본부장
가모 다카코		일본경제연구소 PPP 추진부 / PPP 추진부장
도리우 마사코		일본경제연구소 PPP 추진부 / 상석주임연구원
후지이 다카유키		일본경제연구소 PPP 추진부 / 주임연구원
다카데라 마나		일본경제연구소 PPP 추진부 / 주임연구원
요코타 게이스케		일본경제연구소 PPP 추진부 / 부주임연구원

일본경제연구소	인터뷰 사진
	
기념사진	면담자 명함
	

자료: 연구진 직접 촬영

〔그림 5〕 JERI 인터뷰

■ 면담개요

- ❍ 일본경제연구소(JERI)와 PPP/PFI 사업발굴 및 초기 사업형성 지원방안을 논의함
- ❍ DBJ의 금융지원과 JERI의 연구·컨설팅 역할을 구분하고, 지역문제 중심의 사업발굴과 지역플랫폼의 지속적 활용 필요성을 확인하였음
- ❍ 사운딩을 통한 사업성 검증·조건 조정, 저수익 사업의 공공지원, 위험분담과 금융조달 가능성, 소규모 유휴 공공자산의 민간활용 방안을 살펴봄
- ❍ 이를 바탕으로 국내 대상지공모형 사업에서도 후보지 발굴 이후 사업성·VFM 검토부터 공모조건 확정까지 지원하는 전문적인 사업형성 지원체계가 필요함을 도출함

■ 기관 역할 소개

- ❍ DBJ와 JERI는 역할을 구분할 필요가 있고, DBJ는 금융기관으로서 PPP/PFI에 대한 금융 및 사업화 지원을 수행하는 반면, JERI는 PPP/PFI 제도·정책 연구와 개별사업 컨설팅을 수행하고 있음을 확인함
- ❍ JERI는 제도연구에 그치는 기관이 아니라 지방자치단체의 개별사업에 대해 사업범위 설정, 사업구조 검토, 사업성 및 VFM 검토, 사업자 선정 지원 등에 참여할 수 있음을 설명함
- ❍ DBJ와 지역금융기관은 파이낸싱을 중심으로 역할을 수행하지만 최근에는 사업 초기단계부터 참여하여 금융조달 가능성을 검토하는 경우도 증가하고 있음

■ 사업발굴의 출발점은 '대상지'보다 '지역문제'

- ❍ JERI가 강조한 중요한 사항은 대상지를 먼저 보는 것보다 해당 지역에서 해결해야 할 과제가 무엇인지를 확인하는 것임
- ❍ 지역문제가 확인되면 이를 해결하기 위해 어떤 민간주체를 참여시킬 것인지, 어느 정도의 사업규모와 기간이 필요한지 등을 구체화한다고 설명함
- ❍ 특히 소규모 사업에서는 지역문제가 비교적 명확한 경우가 많기 때문에 어떤 민간사업자가 실제 참여할 수 있는지를 평상시부터 파악하고 관계를 형성하는 것이 중요하다고 설명함

■ 지역플랫폼을 활용한 지속적인 사업발굴

○ 지역 PPP/PFI 플랫폼에는 지자체뿐 아니라 민간기업, 지역금융기관 등 다양한 지역주체가 참여함을 설명함

○ 중요한 것은 특정 사업의 공모를 위한 일회성 회의체가 아니라, 평상시 공공과 민간이 지역문제와 공공자산 정보를 공유하면서 잠재적인 PPP/PFI 사업을 지속적으로 발굴하는 네트워크로 기능한다는 점을 강조함

○ 공무원과 민간기업의 대화에서 새로운 사업이 발굴되기도 하고, 가능성이 있는 사업은 담당 공무원이 직접 관련 사업자를 찾아 의견을 확인하기도 함

■ 저수익 지방사업의 사업구조 조정

○ 지방에서는 사업성이 낮다고 곧바로 사업을 포기하기보다 사업이 성립할 수 있도록 조건을 조정하는 과정이 중요함을 설명함

○ 민간부담이 지나치게 큰 경우 사업범위를 축소하거나 공공부담을 조정할 수 있고, 공공토지를 민간에 제공하면서 임대료를 낮추거나 무상으로 제공하는 등의 방식도 검토할 수 있다고 설명함

○ 즉, '토지비·임대료 + 사업범위 + 사업기간 + 공공지원 + 수익사업' 등을 함께 조정하여 민간이 참여할 수 있는 사업구조를 찾는 방식임을 강조함

■ 사운딩의 역할

○ JERI의 설명에서 사운딩은 단순한 '아이디어 모집'이 아님을 설명함

○ 사운딩을 통해 ①민간사업 자체가 성립 가능한지, ②장기간 지속적으로 운영 가능한지, ③민간참여의 장애요인이 무엇인지, ④공공이 원하는 기능과 민간이 원하는 사업이 부합하는지, ⑤어떤 조건을 변경하면 사업화가 가능한지를 검증한다고 설명함

○ 따라서 사운딩은 시장조사 → 사업성 검증 → 사업조건 조정의 기능을 동시에 수행하는 사업형성 절차로 이해할 필요가 있음

■ 위험분담과 금융가능성

○ 주요 위험요인으로 수요·수입, 건설비, 유지관리비, 토지상태, 정책변화 등이 있음을 설명함

○ 특히 최근 일본에서는 물가상승으로 건설비와 에너지비의 불확실성이 커지면서 입찰자가 나타나지 않거나 민간제안이 감소하는 사례도 발생하고 있다고 설명함

○ 따라서 위험을 일률적으로 민간에 이전하는 것이 아니라 해당 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 주체에게 배분하는 것이 중요하고, 필요한 경우 물가변동에 따라 계약조건이나 공공지원 수준을 조정할 수도 있다고 설명함

■ Small Concession과 유휴 공공자산

○ 일본에서 폐교 등 지방의 소규모 유휴 공공시설은 시장수요가 부족하고 시설이 노후되어 일반적인 민간개발 방식으로는 사업화가 어려운 경우가 많다고 설명함

○ Small Concession은 이러한 소규모 유휴 공공자산을 대상으로 민간활용 가능성을 높이기 위한 정책적 접근으로 설명함

○ 중요한 것은 특정 제도 하나를 일률적으로 적용하는 것이 아니라 시설특성·입지·지역인구·민간수요 등을 조사하고 민간이 참여할 수 있는 조건을 찾아주는 것이 핵심이라고 설명함

■ 시사점

○ 국내 대상지공모형 사업에서도 단순히 후보지를 공모하는 것만으로는 부족하며, 사업 초기단계의 전문적인 사업형성 지원체계가 필요함

○ 특히 지방에서는 후보지 발굴 이후 사운딩 → 사업범위 조정 → 사업성·VFM 검토 → 위험분담 → 금융가능성 검토 → 공모조건 확정까지 지원할 전문조직의 역할이 중요함

6 (09/18) 메이지대학 도시계획과 노자와 교수 면담 및 자문

○ 메이지대학 교수로부터 일본 "Small Concession 방식"에 대해 자문을 받고자 함

- Small Concession: 작은규모의 민간투자사업. 지자체가 주무관청으로서 추진하는데 용이함, 특히 대상지 공모형 민간투자사업과 같이 민간 아이디어 공모를 거쳐 창의성을 극대화하는 사업구조 모델에 적용 적합성 갖춤
- 현재 일본이 정책적으로 추진하는 민간투자사업 개념임

○ 자문 노자와 교수: 메이지대학 정치경제학부 소속이며, 일본 도시/주택 정책 및 도시계획 전문가. 민간투자사업(PFI)관련하여 지역 주도형 PFI를 주장함. 특히, 대기업 중심의 대형 PFI 사업의 폐해를 지적하며, 지역 내 중소기업이 주도적으로 참여하여 지역 경제 활성화로 이어지게 하는 '로컬 PPP/PFI' 및 공공 공간 활용 비즈니스 모델을 연구하고 정부 위원회 등에서 제언함

○ 일본에서는 Small Concession 관련 2023년 처음 공식화함. "지방자치단체가 소유·취득한 폐교, 기부받은 고민가(古民家) 등 신변의 유휴 부동산을 대상으로, 사업비 약 10억 엔 미만 규모의 PPP/PFI 사업(콘세션 방식을 포함한 관민연계 운영)을 통해 지역과제를 해결하고 지역가치를 높이는 활동"으로 정의함

○ 이는 대형 인프라 위주였던 기존 PFI/콘세션 모델을 소규모 자치단체·유휴 공공자산으로 확장하려는 시도임, 인천공공투자관리센터가 다루는 지역 단위 공공투자관리 이슈와 접점을 갖춤

○ 전문가인 노자와 교수에게 일본의 민간투자사업 현황 및 한국 지자체(인천시 등)이 민간투자사업의

공공성을 유지함과 동시에 활성화를 위한 제언을 얻고자 함

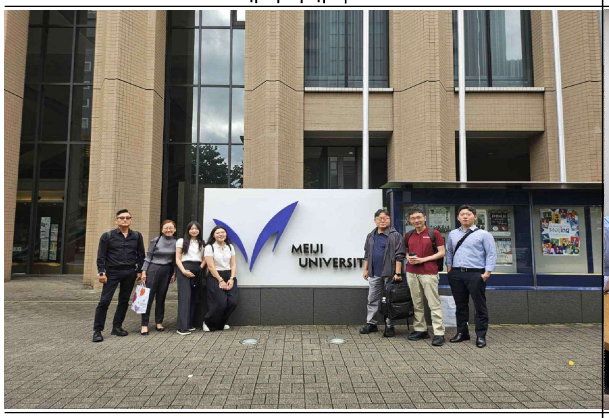
노자와 치에 교수	약력
	소속: 메이지대학 정치경제학부 전임교수 홈페이지: http://www.isc.meiji.ac.jp/~chienoza/ 약력: 오사카 대학 환경공학 석사 도쿄 대학 도시공학 박사 주요 연구: ◦ 기존 시가지의 갱신·세대 교체를 위한 도시 정책과 주택 정책의 제휴 방안 ◦ 재개발·재재개발에 있어서의 새로운 공공 공헌의 방법에 관한 연구 구체적인 도시 기반 정비와 토지 이용의 본연의 자세에 관한 연구 ◦ 빈집 예방책으로서의 거주의 종활의 추진, 거주의 엔딩 노트에 관한 연구 ◦ 민간 시장에서 유통성이 낮은 부동산의 이익 활용 방책에 관한 연구

❍ 일시 : 2026.09.18.(금) 09:00 ~ 13:00

❍ 장소 : 메이지대학교 회의실

❍ 면담자 : 메이지대학교 노자와 치에 교수

❍ 주제 : 일본 PPP/PFI 제도 및 Small Concession 방식 조사 - 국내 대상지공모형 민간투자사업 적용 시사점

메이지대학교	인터뷰 사진
	
기념사진	면담자 명함
	

자료: 연구진 직접 촬영

〔그림 6〕 메이지대학교 노자와 치에 교수 인터뷰

■ 면담개요

○ 메이지대학교 노자와 치에 교수와 PPP/PFI의 공공성 확보 및 공공자산 활용방안을 논의함

○ 공공이 필수 가치·기능을 먼저 설정하고 주민수요를 사업계획과 공모조건에 반영하며, 사운딩을 통해 사업조건을 조정할 필요성을 확인하였음

○ 나라시노의 공공시설 집약·복합화와 잉여자산 활용, 텐시바의 공공·민간 역할 분담 사례를 살펴보았고, 이를 바탕으로 국내 대상지공모형에서도 장래 유휴·잉여자산의 체계적 발굴, 지역기업·지역금융기관의 초기 참여, 공공성과 사업성을 고려한 기능별 역할 설계가 필요함을 도출함

■ 민관협력 확대와 새로운 과제

○ 일본 PPP/PFI의 확대과정에서 민간의 자금과 노하우 활용이 공공사업의 효율적인 추진에 기여하였지만, 최근에는 민간의 사업성과 의견이 지나치게 우선되는 것은 아닌지에 대한 문제의식도 제기되고 있음

○ 또한 일본에서 공유지와 공공시설은 시민의 자산이므로 민간활용 이전에 해당 장소에서 반드시 확보해야하는 공공적 가치와 기능을 공공이 먼저 설정할 필요가 있음을 강조함

■ 공공이 먼저 '필수조건'을 정한 후 민간의 창의성 활용

○ 일본에서는 사업대상지에 무엇이 필요한지, 어떤 공공기능을 확보해야 하는지를 먼저 검토하고, 이를 사업의 필수조건으로 설정하고 있음

○ 이후 사운딩을 통해 민간의 의견을 듣되, 이를 그대로 받아들이는 것이 아니라 규제, 사업비, 사업범위, 사업기간 등 민간의 요구를 검토하고 공공성과 사업성 사이에서 사업조건을 조정함

■ 주민수요의 실질적인 반영

○ 일본에서는 주민의견은 단순히 수렴했다는 사실보다 수렴한 의견이 실제 사업계획과 공모조건에 어떻게 반영되었는지가 중요하다는 점을 강조함

○ 이는 자문위원의 Park-PFI 연구결과와도 연결됨

○ - (자문위원 연구논문) 전국 81개 Park-PFI 공원을 조사한 연구에서는 민간 사운딩 결과가 공모지침에 반영되는 비율이 이용자 수요보다 높게 나타났으며, 연구에서는 이용자 수요·입지·이용현황을 사업 초기부터 구체적으로 파악하여 이를 사운딩의 전제조건으로 활용할 필요성을 제시하고 있음

■ 나라시노시 사례 소개: 공공시설 재편과 민간활용의 연계

○ 노자와 치에 교수는 노후화된 공민관·도서관·근로회관·공원 등을 집약·복합화한 사례인 '플라츠 나라시노'를 소개함

○ 이 사례의 중요한 특징은 공공시설 재편 자체뿐 아니라 시설 집약으로 잉여 토지·조건물을 다시 민간활용 대상으로 전환한다는 점을 강조하였고, 구조는 다음과 같음 (공공시설 재편 → 기능 집약·복합화 → 잉여공공자산 발생 → 민간활용)

○ 이 사례는 국내 대상지공모형 후보지를 단순히 현재의 유휴부지에서 찾는 것이 아니라 공공시설 재편과정에서 장래 발생할 유휴·잉여자산까지 체계적으로 발굴할 필요성이 있음을 시사함

■ 지방사업에서는 지역기업 참여가 중요

○ 일본의 경우 대도시는 시장수요가 충분해도 개별 사업이 반드시 성공하는 것은 아니며, 반대로 지방은 수요가 부족하더라도 지역기업·지역금융기관 등 지역에 기반한 주체가 참여함으로써 사업이 성립할 수 있다는 의견이 제시됨

○ 따라서 국내 지방 대상지공모형에서는 전국 단위 대기업 참여만을 전제로 하기보다는 지역기업·지역금융기관을 사업형성 단계부터 참여시키는 구조에 대해서도 고려해 볼 필요성이 있음을 시사함

■ 공공성과 사업성을 하나의 사업 안에서 조정

○ 나라시노 사례에서는 도서관과 같이 공공성이 높은 시설은 공공의 역할을 크게 하고, 카페·주택 등 사업성을 확보할 수 있는 부분은 민간의 역할을 확대하였음을 소개함

○ 오사카 텐시바에서도 넓은 잔디광장 전체를 민간사업자에게 부담시키면 사업성이 낮아지는 문제를 해결하기 위해 일부 공공공간은 공공이 담당하고 나머지를 민간이 활용할 수 있도록 사업 범위를 조정한 사례를 소개함

○ 이는 하나의 대상지 전체를 동일한 사업방식으로 처리할 필요가 없으며, 공공성이 강한 부분과 수익창출이 가능한 부분을 구분하여 공공·민간 역할을 다르게 설계할 수 있음을 시사함

■ 시사점

○ 이번 면담은 대상지공모형 사업에서 공공이 확보해야 할 가치와 기능을 먼저 설정하고, 주민수요를 사업계획과 공모조건에 실질적으로 반영할 필요성을 시사함

○ 사운딩은 이러한 필수조건을 바탕으로 공공성과 사업성을 조정하는 절차로 활용할 필요가 있음

○ 또한 현재의 유휴부지뿐 아니라 공공시설 집약·복합화로 장래 발생할 잉여자산까지 발굴하고, 지역기업·지역금융기관의 초기 참여를 고려할 필요가 있음

○ 대상지 전체에 동일한 사업방식을 적용하기보다 공공기능과 수익기능을 구분하여 공공·민간의 역

7 기관별 면담결과의 종합 및 시사점

■ 시사점

◆ 첫째, 대상지공모형 사업은 '대상지 선정'보다 공모 이전의 사업형성 과정이 중요함

○ 가와사키시, JERI 등의 면담 결과, 공공부지·시설을 선정하여 곧바로 사업자를 공모하기보다는 후보사업을 폭넓게 발굴한 후 민간참여 가능성과 사업성을 단계적으로 확인하는 과정이 중요함

○ 특히 가와사키시는 미활용 공유재산 및 후보사업을 Long List와 Short List 등으로 관리하면서 간이검토, 민간대화, 상세검토 등을 거쳐 사업을 구체화하고 있음

○ 따라서 국내 대상지공모형 방식에서도 '후보 대상지 발굴 → 간이검토 → 민간의견 확인 → 사업구조 구체화 → 공모'로 이어지는 단계적 사업형성 체계를 마련할 필요가 있음

◆ 둘째, 대상지 발굴은 현재의 유휴부지뿐 아니라 공공시설 재편과 연계하여 접근할 필요가 있음

○ 메이지대학교에서 제시한 나라시노시 사례에서는 노후 공공시설을 집약·복합화한 이후 발생한 잉여 토지·건물을 다시 민간활용 대상으로 검토하고 있음

○ 이는 대상지공모형 사업의 후보지를 이미 발생한 유휴부지에 한정하기보다 공공시설 재배치·통폐합 과정에서 장래 발생할 유휴·저활용 자산까지 선제적으로 발굴·관리할 필요성을 보여줌

○ 공유재산 관리와 PPP 사업발굴을 별도의 업무로 접근하기보다 공공자산 관리(PRE)와 민관협력 사업발굴을 연계하는 체계가 필요함

◆ 셋째, 사운딩을 단순한 민간 아이디어 수렴이 아닌 '사업성 검증 및 사업구조 조정 과정'으로 활용할 필요가 있음

○ 기관별 면담을 종합하면 사운딩은 민간의 의견을 한 차례 듣는 절차가 아니라, 민간참여 가능성을 확인하고 사업범위·사업기간·수익사업·임대조건·위험분담 등을 조정하여 실제 추진 가능한 사업구조를 만들어 가는 과정으로 활용되고 있음

○ 특히 사업 초기에는 시장의 관심과 아이디어를 확인하고, 사업이 구체화될수록 사업조건과 위험분담 등을 확인하는 등 사업단계에 따라 사운딩의 목적을 달리할 필요가 있음

○ 따라서 국내에서도 '사운딩 → 사업조건 수정 → 재검토'가 가능한 반복적 사운딩 체계를 마련할 필요가 있음

◆ 넷째, 민간의 창의성을 활용하되 공공이 확보해야 할 핵심조건을 먼저 설정할 필요가 있음

○ 메이지대학교 면담 및 Park-PFI 연구에서는 민간의 사업성과 제안만을 중심으로 사업을 구체화할 경우 주민수요와 공공성이 충분히 반영되지 않을 가능성이 제기됨. 실제 Park-PFI 조사에서도 민간 사운딩 결과의 공모지침 반영률이 이용자 수요보다 높게 나타남

○ 따라서 대상지공모형에서는 공공이 사업내용을 지나치게 구체적으로 정하는 것도 바람직하지 않지만, 반대로 모든 사업내용을 민간제안에 맡기는 것도 적절하지 않음

○ 주민수요, 대상지 특성 및 반드시 확보해야 할 공공기능을 먼저 '필수조건'으로 설정하고, 그 범위 내에서 민간이 시설·운영방식·수익사업 등을 자유롭게 제안하도록 하는 구조가 필요함

◆ **다섯째, 사업성이 부족한 지방사업은 사업추진 여부만 판단하기보다 '성립 가능한 사업구조'를 찾는 접근이 필요함**

○ JERI 및 민간사업자 면담에서는 지방의 저수익 사업에 대해 단순히 사업성이 없다고 판단하기보다 사업범위 축소, 사업기간 조정, 공공부지 임대조건, 공공부담, 수익시설 도입 등을 조정하여 민간이 참여할 수 있는 조건을 모색하는 것이 중요하다는 점이 확인됨

○ 또한 하나의 대상지 전체를 동일한 방식으로 사업화하기보다 공공성이 높은 부분은 공공이 담당하고 수익창출이 가능한 부분은 민간이 담당하는 등 사업을 분리·결합하는 방식도 활용 가능함

○ 이는 특히 시장수요가 상대적으로 부족한 지방의 대상지공모형 사업에서 중요한 사업구조화 방향으로 판단됨

◆ **여섯째, 지방정부의 사업발굴 역량을 보완하는 상시적 지원체계가 필요함**

○ 일본에서는 내각부가 제도·가이드라인 등 정책적 기반을 제공하고, JERI·금융기관·민간 컨설턴트 및 지역 PPP/PFI 플랫폼 등이 지방정부의 사업형성을 지원하는 구조가 확인됨

○ 특히 대상지공모형 사업은 대상지 발굴 이후에도 수요조사, 사운딩, 사업성 검토, 사업구조 및 위험분담 설계 등 상당한 전문성이 요구되므로 개별 사업부서가 자체적으로 모든 업무를 수행하는 데 한계가 있음

○ 따라서 국내에서도 후보지 발굴부터 사운딩, 사업구조 검토 및 공모조건 마련까지 초기 사업형성을 지원하는 전문적 지원체계를 마련할 필요가 있음

■ **종합**

○ 이번 현지조사 및 기관면담을 통해 일본의 공공자산 활용형 PPP/PFI는 대상지를 먼저 제시하고 민간사업자를 모집하는 단순한 공모방식이라기보다, 공공이 후보 대상지를 지속적으로 발굴·관리하면서 주민수요와 공공성을 확인하고, 민간과의 반복적인 대화를 통해 사업성을 검증·조정한 후 공모로 연결하는 '사업형성 방식'이라는 점을 확인함

○ 따라서 국내 대상지공모형 방식의 도입·활성화를 위해서는 ① 후보 대상지의 체계적 발굴·관리, ② 공공시설 재편과 대상지 발굴의 연계, ③ 단계별·반복적 사운딩, ④ 공공 필수조건과 민간 제안영역의 구분, ⑤ 지방사업의 사업성 보완을 위한 유연한 사업구조화, ⑥ 초기 사업형성을 지원하는 전문적 지원체계를 함께 마련하는 것이 중요함


THE
INCHEON
INSTITUTE