

민간투자 사업시행자 선정 절차 모델 개발

Development of the Promoter Selection Procedural Model for Private Participation in Infrastructure Projects

한 현 종* · 최 응 규** · 이 찬 식***

Han, Hyun-Jong · Choi, Eung-Kyoo · Lee, Chan-Sik

요 약

본 연구는 유능한 민간투자 사업시행자를 선정하기 위한 절차모델을 제안한 것이다. 국내·외 문헌과 기존 방식 및 제도에 대한 검토·분석을 통하여 국내 민간투자 사업시행자 선정 절차의 현황과 문제점을 파악하였다. 적격심사 및 협상절차의 불합리, 사업 참여주체 간 의사소통·정보교환 기회 부족 등의 문제점을 도출하였으며, 각각의 문제점들에 대한 대안을 모색하였다. 면담조사 및 설문조사·분석을 통하여 국내 실정에 적합한 대안을 설정하고 기존의 절차를 혁신한 새로운 사업시행자 선정모델을 제안하였다. 사전자격심사(PQ)제도의 시행, 사업계획 평가 및 협상 절차의 개선, 민간의 창의와 효율성 도입, 의사소통 및 정보교환의 활성화를 촉진할 수 있는 내용을 선정절차에 포함하였다. 또한 전체 사업시행자 선정이 객관적이고 투명한 환경에서 이루어질 수 있도록 사업시행자 선정 Team의 구성·운영을 제안하였다.

키워드 : 민간투자사업, 사업시행자 선정, 절차모델

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 민간투자사업을 원활하게 추진하기 위해서 1998년도에 『사회간접자본시설에대한민간투자법』(이하 ‘민간투자법’이라 함)을 제정하였다. 그러나 사업추진 단계별 위험(risk)요인들에 대한 분석능력의 부족과 구체적인 대응전략의 부재, 경험 및 정보의 부족과 IMF 외환 위기 이후 정부의 채무 급증으로 인한 투자 위축과 사회 전반적인 경기침체 등의 영향으로 민간투자사업이 활성화되지 못하고 있다.

제도적인 측면에서 민간투자사업을 원활하게 추진하기 위해서는 대상사업의 지정에서 사업시행자 선정, 건설 및 관리·운영, 정부에의 소유권 이전에 이르는 사업추진 단계별로 세부지침을 수립하여 적용해야 한다. 특히, 사업시행자의 선정은 해당사업의 성과를 좌우하는 중요한 사항으로 투명하고 공정한 절차로 이루어져야 한다.

국내 민간투자사업의 시행자는 신청자가 제출한 사업계획 평가와 주요 항목에 대한 협상을 통해 선정된다. 그러나 경쟁의 초점이 불명확한 평가 절차와 결과의 공정성에 대한 시비가 끊이지 않아 선정 절차를 개선할 필요가 있다. 국내 기업뿐 아니라 해외 투자기관의 사업 참여를 유도하기 위해서는 체계적이고 유연한 구조의 사업시행자 선정 절차가 필요하다¹⁾.

본 연구에서는 문헌조사, 전문가 면담조사 및 설문조사를 통하여 민간투자사업에 참여하는 각 주체의 의견을 수렴하고 국내·외 민간투자 사업시행자 선정 절차를 종합적으로 분석하여 유능한 민간투자 사업시행자를 선정하기 위한 절차 모델을 제안하고자 한다.

1) 대한상공회의소가 SOC 민간투자사업에 참여한 경험이 있는 35개 업체들을 대상으로 실시한 ‘SOC 민간투자사업 참여업체 만족도 조사’ 결과에 따르면, 응답업체의 26.3%만이 성과에 대해 만족한다고 응답하여 제도개선이 필요한 것으로 나타남. 대부분의 참여업체들은 민간투자법이 경직적으로 운영됨에 따라 민간의 창의가 사업에 제대로 반영되지 못하고 있다고 지적하였으며, 심지어 해당 주무관청에서 관급공사 수준으로 사업을 추진하여 발주공사때와 동일한 자료와 절차를 요구하는 등 정부의 사업추진 환경과 과정에 대해 매우 불만족하고 있는 것으로 조사됨(대한상공회의소, 2003. 6)

* SK건설 건축사업1팀, 공학석사

** 인천대 건축공학과 교수, 공학박사

*** 인천대 건축공학과 교수, 공학박사

1.2 연구의 범위 및 방법

민간투자사업은 사업제안 주체 및 추진방식에 따라 정부고시사업과 민간제안사업으로 구분할 수 있다²⁾.

본 연구는 민간투자법이 적용되는 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업 중 정부고시사업에 한정하여 연구를 진행하였다.

정부고시 민간투자사업의 사업시행자 선정 절차는 해당 주무관청의 시설사업기본계획 고시 후, 사업 참가자들의 사업계획 제출, 사업계획의 검토·평가, 우선협상대상자 지정 및 협상, 실시험약의 체결 과정으로 이루어진다. 본 연구는 이와 같은 단계로 구성되는 사업시행자 선정 절차에 대한 개선안을 제안하는 것으로 범위를 한정하고, 각 단계별 세부 운영지침은 제외하였다.

본 연구는 다음과 같은 절차와 방법으로 수행하였다.

- (1) 민간투자 사업시행자 선정에 관한 일반적인 절차와 내용에 대하여 고찰하였다.
- (2) 사업시행자 선정 절차 및 단계별 주요 내용을 살펴보기 위하여 국내·외 선정 절차를 비교·분석하였다.
- (3) 국내·외 문헌조사, 전문가 면담 및 설문조사, 기존 선정 절차 모델의 분석 등을 통하여 새로운 모델의 개발 방향을 설정하였다.
- (4) 능력이 우수한 사업시행자를 선정할 수 있는 절차 모델을 제안하였다.

2. 기존의 선정 절차 모델

2.1 일반적인 절차

민간투자사업의 사업시행자는 일반적으로 다음과 같은 3가지 방식을 이용하여 선정되고 있다³⁾.

- (1) 협상을 통한 선정(negotiated tendering)
- (2) 초청/지명을 통한 선정(invited tendering)
- (3) 경쟁 입찰(open competitive tendering)

경쟁입찰방식은 일반적으로 정부의 사업공고 및 RFQ 고시, PQ, 입찰초청(invitation to tender), PQ 통과자가 제출한 사업계획서 평가(tender evaluation and shortlisting), 정부지원금 규모나 시설 사용료 책정 등의 구체적 사안에 대한 협상(negotiations with short-listed tenderers), 사업시행자 선정

(selection of best tender and award of concession)과정으로 이루어진다⁴⁾.

국내의 경우 대부분 PQ를 시행하지 않기 때문에 '시설사업기본계획 고시' 단계에서 '사업의 개요' 뿐만 아니라 '세부 사업계획서 작성요령'을 함께 고시하고 있다. 사업계획서 평가방식에 있어서도 영국이나 필리핀에서 주로 채용하는 '2단계 분리평가 방식'과는 달리 우리나라는 각 평가항목을 일괄적으로 평가하는 '종합점수평가방식'을 사용하고 있다. 협상단계에서는 2단계(pre & post negotiation)로 나누어서 협상하는 외국과 달리 우선협상대상자를 선정하여 우선순위에 따라 협상을 하고 있다⁵⁾. 일반적인 선정 절차 및 국내·외 선정 절차의 세부 내용은 표1. 과 같다. 표1.에 기술한 내용 이외에도 외국의 사례를 보면 사업시행자를 선정하기 위해서 전담기구를 운영하는 경우가 많다. 표2. ⁶⁾⁷⁾참조

2.2 절차 모델에 관한 기존의 연구

2.2.1 국내

『민간투자사업의 성능제한형 방식 도입에 관한 연구(이규방, 2002)』에서는 영국 등 선진국의 사례연구를 통하여 '성능제한형 추진절차'를 국내에 도입하기 위한 방안을 제시하였다.

성능제한형 추진절차는 시설물을 어떤 작업을 통하여 건설하는가에 초점을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 서비스의 성능에 초점을 두는 것으로 과정보다는 결과를 검토하는 것을 의미한다.

사업신청자는 서비스 및 성능만족을 위한 다양한 방식을 검토하며 원가 절감과 가치향상을 위한 창의적 노력을 통하여 개선된 사업안을 제시하고, 정부측은 대안에 대한 평가를 바탕으로 사업시행자를 선정하는 것이다.

그럼 1과 같이 이규방(2002)이 제안한 성능제한 방식을 도입한 민간투자사업 추진절차 모델은 시설사업기본계획의 고시, 적격심사, 협상 단계에 대하여 부분적인 개선안을 제시하고 있다. 그러나 성능지향형 사업추진 체계를 본격적으로 채용하기 위해서는 우선 국내 민간투자 사업추진절차를 재정립해야 하며, 각 단계별 세부 지침을 마련할 필요가 있다.

2) 민간제안사업의 경우, 최초 제안자에게 가점을 준 상태에서 3자 제안을 공모한 후 우선협상대상자를 지정하는 점에서 차이가 있고, 그 이외에는 정부고시사업의 경우와 같은 절차로 사업시행자를 선정함
 3) X. Q. Zhang, "Concessionaire Selection for Build-Operate-Transfer Tunnel Projects in Hong Kong", Journal of Construction Engineering and Management, pp.155 ~ 163, 2002
 4) Robert L. K. Tiong, "Evaluation of proposals for BOT Projects", International Journal of Project Management, 1997

5) 이규방, 인프라 민간투자관련 정부지원체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2002
 6) Shou Qing Wang. et al, "Evaluation and Competitive Tendering of BOT Power Plant Project in China", Journal of Construction Engineering and Management, 1998
 7) 김홍수, 민간투자 사업자 선정방식의 개선방안, 한국건설산업연구원 건설산업동향, 2001. 10

표 1. 일반적인 사업시행자 선정 절차 및 국가별 특징 비교

구분	일반적인 선정 절차 및 주요내용	한국	영국	필리핀	
선정 절차 및 주요 내용	Government issues RFQ (RFQ 고시)	-RFQ(Request for Qualification) 고시 -사업관련 정보제공 -사업계획서 작성을 위한 Guideline 제시	시설사업기본계획 고시 -사업관련 정보제공 -사업계획서 작성을 위한 Guideline 제시	OJEC(Official Journal of the European Communities)에 사업 공고	사업공고
	PQ (입찰참가자격사전심사)	PQ(1차 적격심사)를 통해 입찰참가자의 적정성 심사 1. 입찰참가자의 적정성(사업수행능력) 심사 2. 부적격자의 낙찰 방지, 불필요한 입찰경비 최소화	-	일반적인 기술능력, 경험과 재정 자금능력 등을 평가	사업참여 희망자(long-list)로부터 제안서 접수 및 PQ
	Government prequalifies & issues RFP (long-list 작성, RFP 고시)	RFP(Request for Proposal) 고시(세부 사업계획서 작성을 위한 Guideline 제시)	-	1차 심사 통과업체 선정	유자격자명부(long-list)로부터 사업계획서(제안서) 접수
	Tendering (입찰 및 사업계획서 평가)	입찰 및 사업계획서 평가(2차 적격심사) 1. 기술 및 가격 제안서 평가 2. 대안(제안서) 평가	-종합점수평가 방식 : 사업시행자 구성, 자금조달 계획 등을 일괄적으로 평가	-2단계 분리평가 방식 1. 초기제안서 제출 요구/평가 2. 위험요소 분담, 자금조달, 입찰 가격 요구 2차 적격심사 후, 발주기간의 정보를 이용하여 사업에 대한 전반적인 재검토가 이루어짐	-2단계 분리평가 방식 1. 기술제안서(설계, 운영 및 유지관리, 조달계획 등)에 대한 평가 2. 기술제안서 평가 통과자의 가격 제안서(이윤율, 정부지원금, 무상사용기간 등) 평가
	Government evaluates & shortlists (short-list 작성)	3~5개의 협상대상자 선정	2개 이상의 협상대상자 선정, 순위에 따라 우선협상대상자 선정	3~4개의 협상대상자 선정 최종제안서(BAFO) ^{주1)} 제출/평가	가격제안서 평가를 통해 우선협상대상자 선정
	Detailed Negotiations (협상)	구체적 항목(정부지원금, 시설사용료 등)에 대한 협상 진행 1. pre-award negotiation 2. post-award negotiation	구체적 항목에 대한 협상	VFM Test ^{주2)} -재무적 내용에 대한 재심사 -구체적 항목에 대한 협상	구체적 항목에 대한 협상
	Government selects winner (사업시행자 선정)	사업시행자 선정	실시협약체결을 통한 사업시행자 선정	사업시행자 선정	사업시행자 선정

주 1) BAFO(Best and Final Offer) : 정부의 지불방식, 위험부담 등의 재무적 내용을 중심으로 하는 가격입찰서
 주 2) VFM(Value for Money) Test : 각각의 대안에서 나타나는 현금흐름을 현재가치로 전환하여 비교·평가하는 과정(Test)

표 2. 해외 민간투자 사업시행자 선정 관련기구

구분	주요 역할 및 특징
BOT 센터 (필리핀)	대통령 직속의 민간투자사업 전담기구로서, 민간부문의 사업참가자가 신기술이나 사업을 제안하면 타당성 평가·검토 결과를 원스톱(One-Stop) 서비스를 통해 제공하는 등 사업추진에 필요한 편의를 최대한 제공하여 민간의 참여를 적극 유도하는 역할을 수행
Treasury Task Force (영국)	-프로젝트 팀과 정책팀으로 구성(1997) -프로젝트팀(Project Team) : 정부 각 부서(Agency)와 협력할 수 있는 민간부문의 PFI 전문가들을 고용하여 객관적인 제안서 평가, 입찰비용절감 등에 대한 업무를 수행, 제반 단계의 PFI 조달과정의 관련 기술 및 경험 뿐 아니라, 자체적인 기술과 노하우를 개발·습득함 -정책팀(Policy Team) : PFI를 운영하는데 있어 필요한 규정의 제정, 갱신, 유지(주요 단계의 표준화된 모델의 개발) 등을 담당하고, 안내서 발간을 통한 자료·정보 제공 등의 업무 수행
ICAC (홍콩)	ICAC(Independent Commission Against Corruption) 기구는 사업시행자 선정 절차상의 부패를 최소화하기 위한 모니터링 업무를 수행
각 사업별 전문 컨설턴트 고용 (중국)	해당 프로젝트의 특성을 고려하여 정부관련 부처와 사업참가자간의 코디네이터 역할을 수행하는 임시적 전문 컨설턴트 고용·운영. Laibin B 프로젝트의 경우, "The Bridge of Trust Infrastructure Investment Consulting Co. Ltd"를 고용하였음

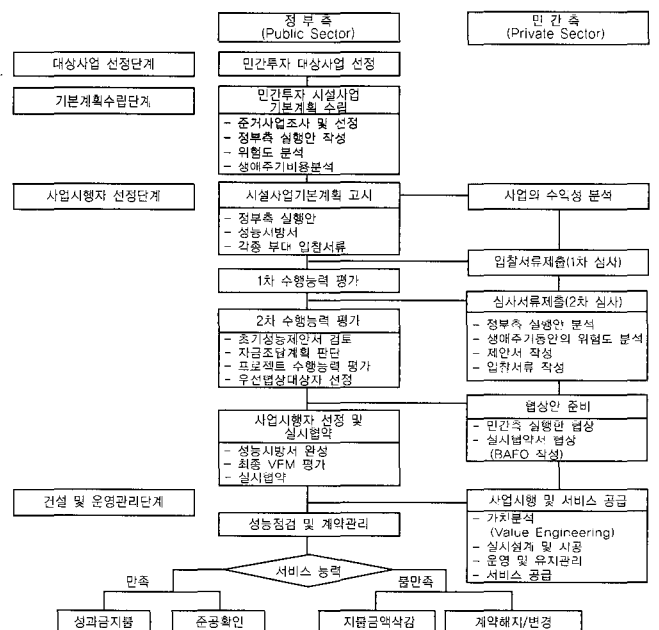


그림 1. 성능제안 방식을 도입한 민간투자사업의 추진절차 모델(이규방)

2.2.2 국외

Robert. Tiong(1997)은 PQ, 제안서 평가, 협상단계의 주요 평가항목 및 기준을 바탕으로 『Competitive Tendering and Negotiation Model』을 제시하였다. 그림2. 참조. 이 모델은 제안서에 포함해야 할 주요 항목을 제시하고 있으며, 항목에 대한 평가결과와 사업 참가자의 신용 구조(credit structure & security package)를 평가하여 최종적으로 사업시행자를 선정하게 된다. 사업시행자로 선정되기 위해서는 각 단계의 평가항목에 대하여 다른 참가자들보다 우월한 조건(Distinctive Winning Elements)을 가져야 한다.

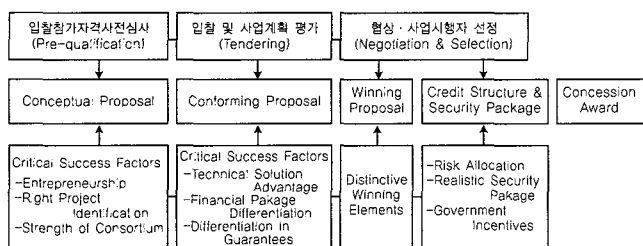


그림 2. The Competitive Tendering and Negotiation Model(Robert L. K. Tiong)

3. 선정 절차 모델 개발

3.1 모델 개발 방향

3.1.1 개요

본 연구에서는 민간투자 사업시행자 선정 절차 모델의 개발 방향을 설정하기 위하여 관련 문헌 및 제도 등을 검토·분석하였다. 또한 연구문헌 및 기존의 절차 모델을 분석하여 민간투자 사업시행자 선정 절차의 일반적인 사항을 검토하고 연구동향을 파악하였다.

국내·외 문헌 및 외국의 사례를 조사한 결과 적격심사와 협상절차 등에서 개선이 필요하고, 특히 사업시행자 선정 절차를 체계적으로 보완할 필요가 있는 것으로 분석되었다⁸⁾.

민간투자사업의 사업시행자 선정에는 정부와 사업시행자 이외에도 많은 주체가 관여하기 때문에 본 연구에서는 다양한 사업 참여자들의 의견을 수렴하기 위하여 면담조사와 설문조사를 시행하였다.

정부기관(중앙정부 및 지방자치단체), 사업시행자(건설업체, 금융기관 등), 관련 연구기관 및 대학 등의 전문가를 대상으로

8) 국토연구원에서 주관 유련연합상공회의소 및 비상공회의소 전문가를 대상으로 실시한 면담조사 결과, 민간투자사업을 활성화하기 위해서는 바람직한 민자사업모델을 설정할 필요가 있는 것으로 조사되었으며, 이를 위해서는 외국에서 시행되고 있는 사업추진체계나 국제적으로 인정받은 인프라 투자사업이 제시하는 모형의 장점을 결합하여 모델을 설정할 필요가 있다고 지적되었음 (국토연구원, 1998)

설문조사를 실시하였으며, 그 개요는 표3 과 같다.

표 3. 설문조사 개요

구분	내용	비고
설문지 배포	총 42부 배포, 31부 회수 (회수율 74%)	유효 부수 31부 (유효 응답률 100%)
설문기간	2003. 9 ~ 2003. 10	총 2개월
설문방법	면접조사 및 우편조사	면담조사 병행
설문대상	부문	정부기관(11), 사업시행자(12), 대학 및 연구기관(8)
	전공	건축(6), 토목(8), 경영·경제(11), 금융(4), 기타(2)
경력	5년 이하(18), 5~10년(13)	
설문내용	선정 절차의 문제점 및 개선방안 모색, 기타 의견 수렴	

면담 및 설문조사 결과, 부적절한 적격심사 및 협상절차, 민간의 창의적 제안 유도 미흡, 참여주체 간 정보교환과 의사소통 기회의 부족, 사업계획 평가 및 협상단 구성 및 운영상의 투명성 부족 등을 주요한 문제점으로 지적하였다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 참여주체 간에 정보교환이 활발하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하고, 프로젝트의 특성 및 사업참가자 수를 고려하여 다양한 평가방법을 활용하며, 민간의 창의적 제안을 적극적으로 수용할 수 있도록 대안 평가를 강화할 것을 제안하였다. 사업 참가자에 대한 객관적인 평가를 위해서는 사업계획 평가 및 협상단의 업무를 명확하게 규정하고, 운영의 투명성 확보가 필요하다고 응답하였다.

면담·설문조사 결과를 요약·정리하면 표 4와 같다.

표 4. 국내 선정 절차의 주요 문제점 및 개선방안 (면담·설문조사 결과)

구분	개선방안	
의사소통과 정보교환 기회 부족	회의 절차 정립, 홈페이지 개설 등을 통해 의사·정보 교환이 이루어질 수 있는 환경조성	
민간의 창의적 제안 유도 미흡	자율적인 대안(제안서)의 제출·평가 활성화, 세부 인센티브 부여 기준 마련	
적격심사 절차의 불합리	PQ 미시행	프로젝트의 특성 및 사업참가자 수를 고려하여 시행여부를 고려할 필요가 있으며, 추가적인 방안 검토 필요
	사업계획 평가 방식의 무적절	종합평가방식과 다단계 분리평가방식의 병용, 다양한 방식 검토 필요
협상절차의 불합리	협상을 위한 세부 기준 및 지침 마련, 협상단의 효율적 구성·운영	
사업계획 평가단/협상단의 구성·운영의 투명성 부족	사업참가자에 대한 객관적 평가가 가능하도록 사업계획 평가단/협상단 구성·운영의 투명성 확보	

3.1.2 절차 모델 개발 방향

국내·외 사업시행자 선정 절차와 문헌에 대한 분석 결과와 해당 분야의 전문가를 대상으로 한 면담 및 설문조사 결과를 바탕으로 모델 개발 방향을 다음과 같이 설정하였다. 표5. 참조

(1) 효율적이고 객관적인 선정 절차 구축⁹⁾

유능한 사업시행자를 선정하기 위해서는 각 단계에서 평가해야 하는 항목들을 명확하게 규정해야 한다. 또한 평가자(정부)

표 5. 해외사례 분석을 통한 국내 적용 방안 검토

현 제도상의 문제점	관련 규정	해외 사례	국내 적용 방안
사전자격심사(PQ)를 위한 구체적인 절차가 필요	-주무관청은 사업계획 제출자의 자격을 사전에 정할 수 있음	-입찰참가자수가 많은 해외(영국, 필리핀, 미국 등)의 경우 대부분 PQ 시행 -말레이시아, 태국의 경우 중·소규모 업체의 사업 참여를 활성화하기 위해 PQ 시행 안함	-입찰참가자수, 프로젝트의 특성을 고려하여 PQ 시행여부 결정
-부적절한 사업계획서 평가 방식 1.협상기간의 과다 2.입찰 참가자간 경쟁의 초점이 불명확함 3.객관성·투명성 부족	-주무관청은 사업계획 평가항목 및 평가기준을 객관적이고 구체적으로 설정·운영하여야 함 -사업계획의 평가를 위한 평가단을 운영하여야 함 -사업계획 평가에 있어 1단계로 사업수행능력과 2단계로 가격 요소를 분리하여 평가 가능	-평가항목별 특성에 따라 다단계로 분리해서 평가하여 객관적인 평가가 가능함 -사업계획서 평가를 통하여 주요 사항이 대부분 결정되므로, 사업계획서 평가기간은 다소 길어지지만 협상기간이 대폭 단축됨 -중국의 경우, 부패방지를 위해 독립적으로 관리·감독하는 기구 운영	-종합평가방식과 2단계 분리평가방식을 병행하여 사용 : 사업계획 평가단계에서 주요 사항을 결정, 정부의 협상부담 완화 -사업계획의 평가 뿐 아니라 전체 사업 시행자 선정단계에 참여하는 Team 구성·운영
인간의 창의와 효율성 유도 미흡	-사업계획서 평가시 출자자 구성에 따라 배점 상향 조정(1%~5%) 가능 -시설사업기본계획의 내용에 대한 변경제한 시 평가를 통해 총 평가점수의 5% 이내의 범위에서 가산점을 부여할 수 있음	-영국의 경우, 성능제안형 방식 도입으로 민간의 창의가 최대한 도입되도록 함 -홍콩의 경우, 대안제안서의 제출이 의무화 되어 있음, -필리핀의 경우에도 대안 제출 시 가산점을 부여	-대안(제안서) 제출 의무화 -구체적인 항목에 대한 가점비율(%) 사전 제시, 비용 확대 -사업계획서 작성(준비)기간 확대 -중장기적으로 성능제안형 방식 도입
사업참여 각 주체 간 의사소통 및 정보교환 미흡	-시설사업기본계획을 고시하는 경우, 사업의 타당성 조사 결과 등 관련 정보를 열람할 수 있도록 하여야 함 -공청회, 정책간담회, 인터넷 등을 통해서 지역 주민 등의 의견을 수렴할 수 있음	영국, 중국, 홍콩 등에서는 지속적인 meeting을 통해 각 주체 간 활발한 의사소통 및 정보교환이 이루어짐	-해당 사업의 추진과 동시에 홈페이지 구축 및 각 참여주체 간 빈번한 회의를 통해 의사소통 증진 및 정보교환 기회 확대

입장에서 사업 참가자의 장·단점 및 사업계획에 내재해 있는 리스크에 대하여 정량적 평가가 가능하도록 절차를 구축할 필요가 있다.

부적격한 업체를 사전에 배제할 수 있도록 평가절차를 다단계로 만든다. 예를 들어, 사업시행자 선정이 실질적으로 이루어지는 '협상' 단계에서는 객관적이고 합리적인 평가를 위해 협상항목을 몇 개의 항목(예를 들어, 한 개의 비용항목과 해당 사업의 특성에 따른 추가 항목 등 총 2개 항목)으로 단순화할 필요가 있으며, 선정한 소수의 항목에 대하여 적격심사를 통과한 사업 참가자들과 지속적인 협상을 통하여 최적의 합의점을 도출할 수 있도록 협상절차를 구성한다⁹⁾.

(2) 선정 절차의 효율적 운영·관리

민간투자사업의 사업시행자 선정 절차는 사업 참가자에 대한 평가결과에 따라 최종 사업시행자를 선정하는 의사결정과정을

9) 옥동석(2003)은 민간투자사업의 경쟁을 활성화하기 위해 적격심사(1단계)를 통과한 입찰자들의 사업계획을 검토(2단계)하여 타당성이 인정되는 경우 가격 또는 재무성을 기준으로 낙찰자를 선정(3단계)해야 한다고 제안하고, 각 단계는 통합하여 운영할 수 있겠지만 평가과정은 구분되어야 하며, 특히 가격조건은 단일 변수로 통일해야 한다고 주장함
10) 김홍수(2001)는 통행료(toll), 무상사용기간(concession period), 보조금(incentive package) 등이 경쟁입찰의 주요 평가항목이 될 수 있는데, 이들 변수는 서로 일정한 관계를 갖고 움직인다고 봄. 즉, 통행료가 내려가면 보조금을 높이거나 무상사용기간이 길어지거나 교통량이 늘어나거나 실질이자율이 낮아져야 함. 따라서 통행료, 보조금, 무상사용기간 중 하나 또는 두가지 요소를 고정하고 나머지 요소를 경쟁시키는 방법이 평가의 용이성과 투명성 확보에 유리하다고 주장함.

로서 고려해야 할 요소가 많고 절차가 매우 복잡하다. 따라서 사업시행자 선정에 앞서 프로젝트의 특성을 충분히 파악하여 사업시행자 선정을 위한 세부 계획을 수립하고, 각 선정 절차를 효율적으로 운영·관리할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

본 연구에서는 사업시행자 선정 절차를 효율적으로 운영·관리하기 위하여 해당 분야의 전문가로 구성된 사업시행자 선정 전담기구의 설치·운영을 제안한다. 기존의 국내·외 민간투자사업 관련 기구의 업무 및 세부 기능을 우선적으로 분석하고, 본 연구에서 제안하는 선정 절차를 투명한 환경에서 효율적으로 그리고 중립적인 관점에서 조정자의 역할을 수행할 수 있는 사업시행자 선정 전담기구의 주요 업무 및 기능을 제안하였다¹¹⁾.

3.2 절차 모델의 구성

본 연구에서 제안하는 절차 모델은 유능한 사업시행자를 선정하기 위한 절차를 재정립하기 위한 것으로, 『사전 준비단계』, 『사업고시 및 적격심사 단계』, 『협상 및 사업시행자 선정단계』, 『계약 관리단계』로 구성된다.

본 연구에서 제안한 모델의 세부 사항을 기존의 절차와 비교하면 다음과 같다.

11) 국내 민간투자사업 환경을 바라보는 외국인 투자자들은 국내 민간투자사업에 다양한 민간부문의 참여를 활성화하기 위해서는 민간투자사업(Public Private Partnerships) 본래의 의미대로 정부와 민간부문이 동등한 입장에서 선정 절차를 정립할 필요가 있다고 지적함. 즉, 관(官)우위의 협상 관행을 탈피해야 한다고 충고함(김홍수, 2003). 본 연구에서는 이와 같은 국내 환경을 고려하여 중립적인 성격을 가진 전문가 집단의 구성·활용을 제안함

(1) 사전준비 단계

기존의 사업시행자 선정 절차에서는 해당 사업의 시설사업기본계획 및 타당성 조사 결과, 기본설계도서 등을 열람할 수 있도록 규정하고 있으나, 전문가를 대상으로 한 면담·설문조사 결과 사업관련 홍보가 부족할 뿐만 아니라 형식적으로 이루어지고 있어 적극적이고 상세한 자료 공개가 필요하다고 지적하였다.

본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 대상사업의 지정 후, 정부와 민간뿐만 아니라 시민, 연구기관 등이 참여하는 '회의' 절차를 포함하여 활발한 의사소통과 정보교환이 가능하도록 하였다.

(2) 사업고시 및 적격심사 단계

『사업고시 및 적격심사 단계』에서는 사업의 고시 후, 입찰참가자에 대하여 적격심사가 이루어진다. 적격심사는 사전자격심사(PQ, 1차 적격심사)와 입찰 및 사업계획 평가(2차 적격심사)로 구성된 2단계 평가절차를 통해 부적격 업체를 사전에 배제할 수 있도록 하였다.

본 연구에서 제안한 모델은 1차로 PQ를 통해 사업 참가자의 일반적인 사업수행능력평가를 하도록 하였다. PQ의 시행은 프로젝트의 특성 및 사업참가자 수를 고려하여 시행여부를 결정할 수 있다.

입찰 및 사업계획 평가단계에서는 PQ를 통과한 사업참가자가 제출한 사업계획을 평가한다. 이 단계는 해당 프로젝트를 성공적으로 수행할 수 있는 사업참가자의 적정성을 평가하기 위한 과정이다. 현행 제도는 사업 참가자가 제출한 기술 및 가격제안서를 한꺼번에 평가하는 '종합점수평가방식'을 사용하고 있다. 종합점수평가방식은 상이한 속성을 가진 각 평가항목을 동일 기준으로 평가함으로써 객관적인 평가결과 산정이 어렵다. 또한 경쟁목표가 불분명하여 사업 참가자의 혼란을 야기하고, 민간의 창의성 유도가 어려우며, 평가자의 주관적 판단이 개입될 여지가 많다.

본 연구에서 제안한 모델은 종합점수평가방식의 문제점을 보완하기 위하여 평가항목을 특성별로 분리해서 평가하는 '분리평가방식'을 채용할 수 있도록 하였다.

또한 사업계획 평가시 사업참가자가 제출한 대안제안서를 평가하여 민간의 창의적 제안을 최대한 유인할 수 있도록 구성하였다. 다만, 프로젝트의 특성, 사업참가자 수 등을 고려하여 사업계획 평가방식을 선정할 수 있도록 함으로써 선정 절차에 유연성을 부여하였다.

(3) 협상 및 사업시행자 선정 단계

이 단계는 적격심사를 통과한 소수의 사업 참가자에 대하여 통행료 수준, 무상 운영기간 등과 같은 주요 비용항목에 대하여

세부적인 협상을 통해 사업시행자를 선정하는 단계이다. 기존의 협상절차에서는 사업계획 평가를 통해 2인 이상의 협상대상자를 선정하고, 그 순위에 따라 협상을 진행하였다. 이러한 진행방식은 정부의 협상부담을 가중시킬 뿐만 아니라 협상결과의 객관성이 결여될 수 있다는 문제점을 가지고 있다.

본 연구에서 개발한 모델에서는 협상절차를 2단계로 세분화하여 객관적인 평가가 가능하도록 하였다. 1차 사전협상단계(pre-negotiation)에서는 적격심사를 통과한 2~4개의 적격업체들과 최종 협상항목 및 평가방법 선정 등을 위한 협의가 이루어진다. 협의를 통하여 선정한 항목 및 평가방법에 따라 사업 참가자는 최종제안서를 제출하며, 정부는 최종제안서의 평가를 통해 우선협상대상자를 선정한다.

(4) 계약관리 단계

사업시행자를 선정 후 실시협약 체결을 통하여 사업시행자가 선정되면 선정과정에서 수집된 다양한 정보를 데이터베이스화하여 체계적으로 관리할 필요가 있다. 기존의 절차에서는 계약관리가 부실하여 분쟁의 원인이 되고 있는 것으로 조사되었다.

본 연구에서 제안한 절차 모델은 사업시행자 선정 과정에서 습득한 경험 및 정보를 관리하기 위한 절차를 제안하여 계약관리가 효율적으로 이루어질 수 있게 하였다.

3.3 절차 모델의 운영·관리

본 연구에서는 사업시행자 선정 절차를 투명한 환경에서 효율적으로 진행하기 위해 사업시행자 선정 Team의 구성·운영을 제안하였다. 사업시행자 선정 Team은 소규모의 조직으로 구성한다. 특히, 사업의 특성을 고려하여 전문가를 아웃소싱할 수 있게 함으로써 효율성을 제고한다.

사업시행자 선정 Team의 기능은 표 6에서 보는 바와 같이 사업시행자 선정의 전반 과정을 효율적으로 지원하기 위한 행정업무와 단계별 지원 업무로 구분할 수 있다.

3.4 선정 절차 모델

본 연구에서 제안한 선정 절차 모델의 구성 및 관리·운영에 관한 세부 내용에 따라 제안한 민간투자사업의 사업시행자 선정 절차 모델은 그림 3과 같다.

절차 모델의 흐름에 따라 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

사업시행자 선정 Team의 기능은 공공부문과 민간부문 사이의 중립적인 위치에서 유능한 사업시행자를 선정하기 위하여 사업계획 평가 및 협상 등의 단계에서 공정하고 투명한 평가가 이루어질 수 있는 환경을 조성하며, 다양한 주체와의 회의를 통한

표 6. 사업시행자 선정 Team의 주요 업무

구분	주요 업무	
전반적인 행정지원 업무	해당 사업의 사업시행자 선정을 위한 세부 계획 수립, 선정 절차 운영 모니터링 -다수의 사업참여 주체간 이해조정 업무 -사업참여 주체간 정보교환·의사소통 기회 마련 (사업관련 정보 제공, 여론 수렴) -민간의 창의적 제안 유도 방안 마련 -객관적인 적격심사·협상을 위한 기술 지원 -선정 절차 운영상의 객관성·투명성 확보	
선정 단계별	사전준비단계	국내·외 민간부문의 사업참여 활성화를 위한 관련 자료 제공, 홍보 업무
	사업고시 및 적격심사 단계	PQ 및 사업계획 평가업무 지원(RFQ, RFP 고시 및 평가) -PQ 시행여부 결정 -PQ·사업계획 평가항목 및 평가방식 선정 -적격심사 결과 검토 -평가절차의 객관성·투명성 확보를 위한 모니터링 업무 수행
지원 업무	협상 및 사업시행자 선정 단계	협상업무 지원 -주요 협상항목 및 방식 선정 -협상결과 검토 -협상 조기완료를 위한 기술지원
	계약관리단계	사후 계약관리 업무 지원 -선정결과와 분석을 통한 개선방안 모색 -관련 자료의 데이터베이스 구축 -분쟁 최소화를 위한 코디네이터 역할 수행

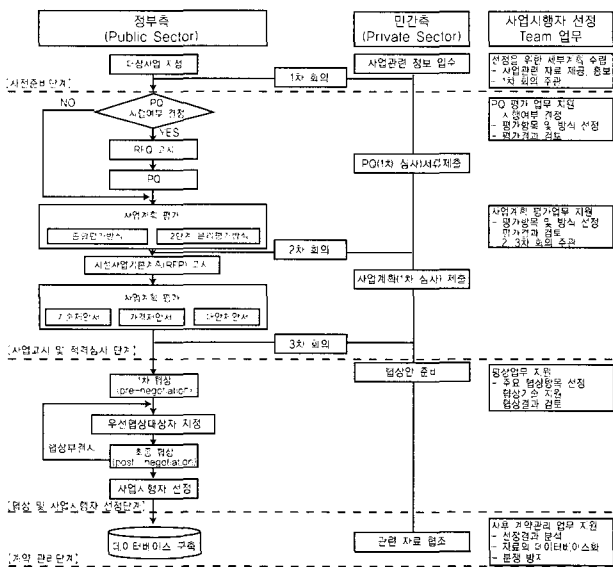


그림 3. 민간투자 사업시행자 선정 절차 모델

의견 수렴, 활발한 정보교환 등을 통하여 합리적으로 사업시행자를 선정할 수 있도록 코디네이터의 역할을 수행하는 것이다.

해당 사업이 민간투자 대상사업으로 지정되면 정부는 타당성 조사 결과 및 관련 자료 등을 공개하며, 공식적인 회의를 개최하여 입찰참여 의향을 가진 민간부문을 포함한 다양한 관련 주체와의 정보교환·의사소통을 통하여 사업시행자 선정을 위한 세부 계획을 수립한다. 사업시행자 선정 Team은 국내·외 민간부문의 입찰참여를 확대할 수 있도록 적극적인 홍보 업무를 포함하여 유능한 사업시행자 선정을 위한 세부 계획을 수립한다.

정부는 해당 사업의 특성 및 사업참가자 수 등을 고려하여 PQ 시행여부를 결정한다. PQ를 채용할 경우 RFQ 고시를 통해 PQ

를 도입하며, 시행하지 않을 경우에는 사업계획 평가를 통해 사업 참가자의 적격 여부를 평가한다.

PQ를 통해 적격업체를 선정한 후에는 해당 프로젝트의 특성, 사업목표 등을 고려하여 사업계획 평가방식을 결정하며 입찰참가자 후보들에게 세부 사업계획 작성지침을 설명하고 관련 정보를 제공한다. 사업계획 평가방식에 따라 시설사업기본계획(RFP)을 고시한다. 사업계획의 평가는 각각의 평가항목(기술 및 가격항목, 대안 항목 등)을 특성별로 분리하여 평가한다. 사업계획 평가 Team은 PQ 및 사업계획 평가 업무를 기술적으로 지원할 뿐만 아니라 평가절차에 있어 민간의 창의적 대안 제출을 최대한 유도한다.

적격심사 후에 정부는 협상대상자와의 회의를 통하여 세부 협상계획을 수립한다. 먼저, 협상대상자 전원이 참여하는 회의를 통하여 세부 협상 항목 및 진행방식을 결정하고, 개별 협상과정을 통해 우선협상대상자를 선정한다. 우선협상대상자와의 최종 협상이 타결되면 해당 사업참가자를 사업시행자로 선정하며, 협상이 부결되면 차순위 협상대상자와 재협상을 시도한다. 사업시행자 선정 Team은 협상절차가 원만하게 진행될 수 있도록 협상절차 전반에 참여하여 관련 기술을 지원하고, 협상결과를 검토한다.

최종 협상을 통하여 사업시행자 선정이 완료되면 정부는 사업시행자 선정 관련 주체의 정보를 통합하여 지속적으로 관리할 수 있도록 데이터베이스화한다. 사업시행자 선정 Team은 사업시행자 선정 결과를 분석하여 절차상의 개선방안을 도출하는 등 계약관리 업무를 지속적으로 수행한다.

4. 결론

민간투자사업에 있어 적격 사업시행자를 선정하는 것은 사업의 성패를 결정하는 중요한 과정으로 유능한 사업시행자를 공정하고 객관적인 방법으로 선정하여야 한다.

본 연구에서는 문헌조사, 전문가 면담조사 및 설문조사 등의 방법으로 민간투자사업에 참여하는 각 주체의 의견을 수렴하고 국내·외의 민간투자 사업시행자 선정 절차를 분석하여 유능한 사업시행자를 선정할 수 있는 모델을 개발하였다.

본 연구에서 제안한 절차 모델은 정부고시 민간투자사업에 한정된 것으로 입찰참가자에 대한 사전적격심사제도(PQ)의 시행, 사업계획서 평가방식의 개선, 민간의 창의와 효율성 도입, 의사소통 및 정보교환 촉진 등을 선정과정에 반영한 것이다. 또한 사업시행자 선정이 객관적이고 투명한 환경에서 이루어질 수 있도록 사업시행자 선정 Team의 구성·운영을 제안하였다.

본 연구에서 제안한 절차 모델을 활용하면 해당 프로젝트의

목적은 효과적으로 달성할 수 있는 유능한 사업시행자를 선정할 수 있을 것으로 기대된다. 본 연구는 절차 모델의 개발에 초점을 맞추어 의사결정 프로세스만을 제시한 것이므로, 실제 업무에 적용하기 위해서는 단계별로 세부 지침(예를 들어, 평가항목 및 기준, 평가방법, 평가 체크리스트 개발 등)을 개발할 필요가 있다. 본 연구는 정부고시사업에 한정하였으나 민간제안사업도 점차 활성화되고 있기 때문에, 민간제안사업의 사업시행자 선정 절차에 대한 연구가 병행된다면 민간투자사업의 활성화에 크게 기여할 것으로 보인다.

민간투자 사업시행자 선정과정은 각 평가단계에 참여하는 전문가의 주관적인 판단에 의존하는 경향이 있다. 따라서 최적의 평가결과를 도출하기 위해서는 체계적인 선정 절차의 정립과 더불어 전문적인 평가 팀을 구성하고 각 단계의 평가가 객관적이고 투명하게 진행될 수 있는 환경이 제공되어야 할 것이다.

참고 문헌

1. 송병록, 민자유치제도 개선에 따른 세부추진절차 수립 연구, 국토연구원, 1999
2. 옥동석 · 이상호 · 김현아, 민간투자법 이후의 민자유치 개선과제, 한국건설산업연구원, 2000
3. 옥동석 · 하현구, SOC 부문에 대한 민간투자제도의 개선과제, 교통개발연구원 교통정책연구 제8권 1호, p.32, 2000
4. 김홍수, 민간투자 사업자 선정방식의 개선방안, 한국건설산업연구원 건설산업동향, 2001. 10
5. 이규방 · 윤하중 · 김도일 · 우지원 · 이원석 · 권용훈, 민간투자사업의 성능제한형 방식 도입에 관한 연구, 국토연구원, 2002
6. 이찬식 · 한현중, 민간투자 사업시행자 선정방식에 관한 연구 : PQ 및 제안서 평가를 중심으로, 대한건축학회 학술발표대회논문, 2003. 4
7. 기획예산처, 2000 ~ 2003년도 민간투자사업기본계획
8. 대한상공회의소 보도자료, SOC 민간투자사업 참여업체 만족도 조사, 2003. 6
9. L. Y. Shen, H. Li and Q. M. Li, 「Alternative Concession Model for Build Operate Transfer Contract Projects」, Journal of Construction Engineering and Management, 2002
10. M. M. Kumaraswamy and David A. Morris, 「Build-Operate-Transfer-Type Procurement in Asian Megaprojects」, Journal of Construction Engineering and Management, 2002
11. X. Q. Zhang, M. M. Kumaraswamy, W. Zheng, E. Palaneeswaran, 「Concessionaire Selection for Build-Operate-Transfer Tunnel Projects in Hong Kong」, Journal of Construction Engineering and Management, 2002
12. X. Q. Zhang, "Concessionaire Selection for Build-Operate-Transfer Tunnel Projects in Hong Kong", Journal of Construction Engineering and Management, pp.155 ~ 163, 2002
13. Robert L. K. Tiong, "Evaluation of proposals for BOT Projects", International Journal of Project Management, 1997
14. Shou Qing Wang. et al, "Evaluation and Competitive Tendering of BOT Power Plant Project in China", Journal of Construction Engineering and Management, 1998

Abstract

The purpose of this study is to suggest a systematic procedural model for selecting competent project promoter. The proposed model was made by comparing domestic regulations and procedures with foreign nations', and through interviews with experts and literatures survey. The summaries of this paper are as follows.

The current promoter selection procedure was evaluated by reviewing relevant papers, regulations and existing model. Some obstructions which hinder PPI project activation were identified, those are inadequacy of promoter qualification and negotiation process, lack of communication between parties, etc. Some alternatives which remove major obstructions are embodied in the model. The suggested model is comprised of PQ(prequalification), two phased evaluation for the technical proposals which include alternate, communication meeting, etc. To manage the overall procedure well, an involvement of professional "project promoter selection team" would be highly recommended. They will participate in each evaluation stage with full activities, and provide government with some technical materials for selecting promoter as coordinator.

Keywords :PPI(Private Participation in Infrastructure) projects, project promoter selection, procedural model