

민간투자 활성화 방안의 주요 내용과 향후 과제



박응석 한국건설산업연구원 연구위원

1. 들어가는 말

2015년도에 들어와 정부는 민간투자 활성화를 위한 다각적인 대책을 추진하고 있다. 지난 경제관계장관회의(2015.4.8)에서 민간투자 관련 각종 규제의 개선과 민간투자 확대를 유도하는 것을 주된 내용으로 한 「민간투자사업 활성화 방안을 확정했고, 「민간투자기본계획」(2015.4.20)을 공고했다.

정부는 민간투자사업 활성화 방안에서 “경기침체를 회복시키기 위해서는 민간과 정부의 투자 확대가 필요한데, 정부의 재정여력은 한계가 있어 투자 확대에 어려움이 있다. 그러나 민간은 기업 내부에 여유자금의 풍부하지만 국내에 마땅한 투자처가 없다”고 진단하고 있다. 현재의 경기 침체에 대응하는 차원에서 “민간의 자금으로 SOC 투자를 확대할 경우 정부 입장에서는 경기회복을 기대할 수 있고 민간은 안정적인 투자처를 확보하는 상호 Win-Win이 가능하다”고 밝혔다.

본고에서는 금번 정부에서 마련한 민간투자사업 활성화 방안과 민간투자기본계획의 주요 내용을 살펴보고, 민간투자 활성화를 위한 향후 과제에 대해 검토할 것이다.

2. 민간투자활성화 방안(2015.4.8) 및 민간투자기본계획(2015.4.20)의 주요 내용¹⁾

현재 민간투자사업은 사업위험을 민간이 대부분 부담하는 수익형(BTO) 방식과 정부가 시설임대료를 지급하는 임대형(BTL) 방식으로 운영되고 있다. 이번 대책에서는 정부와 민간이 사업위험을 분담하여 민간투자를 유인하는 제3의 방식인 위

험분담형(BTO-rs : Build-Transfer-Operate-risk sharing) 방식과 손익공유형(BTO-a : Build-Transfer-Operate-adjusted) 방식을 도입하기로 했다. BTO-rs 방식은 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담(예 50 : 50)하는 것이며, BTO-a 방식은 정부가 시설 투자비와 운영비용의 일부(예 : 시설투자비의 70%)를 보전하여 사업위험을 줄이면서 동시에 이용요금도 인하하는 방식이다. 이들 방식은 중위험·중수익을 선호하는 연기금과 같은 금융권의 투자 형태에 부합할 것으로 보인다. 이에 따라 정부는 재정상 추진이 곤란했던 상수관망 개선사업, 경인고속도로 지하화 사업, 서울 경전철 사업 등의 추진이 가능할 것으로 예상하고 있다.

그리고 민간투자사업과 관련된 각종 규제의 개선과 정부지원 확대를 다음과 같이 추진하기로 했다. 첫째, 민자 특수목적법인(SPC)을 공정거래법상 기업집단의 범위에서 제외시키고, 최다출자자인 건설사가 민자 SPC의 임원구성, 사업운영 등에 지배적 영향력을 행사하지 않는 경우 건설기간 동안 계열회사 편입을 유예하기로 했다.

둘째, 민간제한사업의 제출서류를 1/2수준으로 간소화(기본설계→기본계획)할 예정이다. 그리고 민간제한의 활성화를 위해 제한비용 보상금액도 40%에서 50%로 상향하며, 최초 제한자 우대점수를 현행 총점의 1%에서 2~3% 수준으로 현실화하고, BTO 사업의 최소 자기자본비율(건설기간)을 20%에서 15%로 완화하기로 했다.

셋째, 정부고시사업의 경우 평가와 협상을 동시에 진행하는 경쟁적 협의절차를 도입하기로 했다. 경쟁적 협의란 주무관청이 복수의 입찰자와 해당 사업과 관련된 쟁점들을 협의를 통해 해

1) 기획재정부, 「민간투자사업 활성화 방안」, 2015.4.8과 기획재정부, 「민간투자기본계획」, 2015.4.20의 주요 내용을 요약함.

결하면서 최종 낙찰자 선정에 이르는 입찰 방식이다. 기존의 민간투자사업 추진절차도 공고안과 실시협약안을 동시에 작성하는 등 기간을 단축하여 시설물의 조기완공을 추진키로 했다.

넷째, 도로, 철도, 환경 등 이용요금으로 투자비를 회수할 수 있는 등 민간투자로 추진이 가능한 사업들의 경우 예비타당성 신청단계부터 민자절차로 진행하여 정부고시사업의 활성화를 추진할 방침이다.

다섯째, 민간투자대상사업에 공공청사를 포함하고, 노후 공공청사의 복합개발(관공서+문화센터+임대사무실 등)이 가능토록 민간투자법을 개정할 계획이다.

여섯째, 부대사업의 위험에 상응하는 별도의 수익률을 설정하고, 일정 조건하에 예외적인 해지지원금 지급을 허용하여 부대사업을 활성화할 계획이다.

일곱째, 토지선보상제도를 국가사업 뿐 아니라 지자체 사업까지 확대 적용할 계획이다. 토지선보상제도는 사업자가 주무관청을 대신하여 보상비를 먼저 투입하고, 주무관청이 산업기반신용보증기금의 보증지원 등을 통해 조달비용을 지원하는 제도이다.

여덟째, 산업기반신용보증기금의 보증한도를 현행 3천억 원에서 4천억 원으로 확대할 계획이다.

마지막으로 민자 SPC의 부채상환적립금을 기업소득환류세제 과세대상 소득에서 제외할 계획이다. 그리고 사회기반시설 또는 동 시설의 건설용역, 사업시행자에게 직접 공급하는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율의 일몰(현행 2015년 12월)을 연장할 계획이다.

민간투자기본계획에서 제시하고 있는 2015년도 주요 분야별 민간투자 방향은 다음과 같다.

도로는 운영 중인 사업의 통행료 부담 완화를 위해 자금재조달을 추진하고, 진행 중인 사업의 조기 추진 및 신규 사업 발굴

에 노력할 계획이다. 철도는 인천공항철도 등 운영 중인 사업의 사업재구조화를 추진한다. 환경시설은 하수도 시설, 하수처리수 재이용 시설 등 기초시설을 조기에 확충하고 노후시설의 개량을 추진할 계획이다. 교육시설은 기숙사 건립 및 특성화 대학 연구시설을 확충하고, 국방시설은 병영시설 개선에 집중할 예정이다. 복지는 공공의료 수행을 위한 지역거점 공공병원의 신축을 추진하며, 문화·관광시설은 생활친화형 문화시설 및 복합시설의 신규 추진을 유도할 방침이다.

2015년도 민간투자비는 BTO 방식 4.6조원, BTL 방식 2.1조원 등 총 6.7조원(86건)의 집행을 계획하고 있다.

3. 민간투자 활성화를 위한 향후 과제

민간투자 활성화를 위해서는 정부의 노력뿐만 아니라 국회의 협조가 필요하다. 이번 대책에서 민간투자법을 개정하여 민간투자대상사업에 공공청사를 포함하겠다고는 했지만, 국회의 협조가 없으면 추진이 불가능하다.

현재, 국회에서는 임대형(BTL) 민자사업에 대한 민간부문의 사업제안을 허용하고, 민간투자 대상사업으로 아동복지시설, 공공청사, 교정시설, 화장시설 등을 포함하는 내용의 의원입법안이 2013년부터 발의되어 있었다. 그러나 “민간투자 대상사업을 확대하면 정부와 지자체의 예산 부담이 크다”는 반대에 부딪혀 민자사업 활성화 내용을 담고 있는 5개 법률안 모두가 국회 기획재정위원회에 계류 중에 있다. 이에 따라 민간투자법 개정에 있어 국회의 적극적인 협조가 필요하다.

민간투자 대상사업은 민간투자법 제2조에서 열거하는 49개 사업으로 한정되어 있어, 만약 민간투자가 필요한 신규 사업이 발생할 경우 반드시 법률 개정을 해야만 한다. 급변하는 사회·경제적 환경 변화를 탄력적으로 대응하기 위해서는 현행

구분	BTO(현행)	BTO-rs	BTO-a
민간 리스크	높음	중간	낮음
손익부담 주체(비율)	• 손실·이익 모두 민간이 100% 책임	• 손실 발생시: 정부와 민간이 50:50 분담 • 이익 발생시: 정부와 민간이 50:50 공유	• 손실 발생시: 민간이 먼저 30% 손실, 30% 넘을 경우 재정 지원 • 이익 발생시: 정부와 민간이 공유(약 7:3)
정부부담 내용	없음	정부부담분의 투자비 및 운영비용	민간투자비 70% 원리금, 30% 이자비용, 운영비용 (30% 원금은 미보전)
'14 수익률 수준(경상)	7~8% 대	5~6% 대	4~5% 대
적용가능 사업(예시)	도로, 항만 등	철도, 경전철	환경사업
사용료 수준	협약요금 + 물가	협약요금 + 물가	공기업 유사 수준

자료 : 기획재정부, 민간투자사업 활성화 방안, 2015.4.8., p.6

그림 1. BTO와 BTO-rs 및 BTO-a 방식 비교

제안일자	대표 제안자	주요 내용
2015.1.22	강동원 의원	• 민간투자 대상사업으로 택시 공영차고지 포함
2014.5.19	김장실 의원	• 민간투자 대상사업으로 아동복지시설 포함
2014.4.10	김태원 의원	• 민간투자 대상사업으로 지방자치단체 청사 포함
2013.11.6	이한구 의원	• 임대형 민간투자사업에 대한 민간부문의 사업제한 허용 • 민간투자 대상사업으로 중앙행정기관의 청사, 헌법기관의 청사 및 교정시설 포함
2013.8.9	김정록 의원	• 민간투자 대상사업으로 화장시설 포함

자료 : 국회 의안정보시스템

그림 2. 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부 개정 법률안 제안 현황

과 같이 경직적인 제도운영이 불가피한 열거주의 방식(positive system)에서 포괄주의(negative system) 방식으로의 전환을 검토해 볼 필요가 있다.

SOC 시설물의 노후화가 빠르게 진행되고 있다. 시설안전공단과 현대경제연구원에 따르면 1·2종 시설물 중 준공된 지 30년이 지난 기반시설물은 1,860개(건축물 제외)로 전체 시설물 1만 9,543개중 9.5%를 차지하며, 5년 후에는 2,921개(14.9%), 10년 뒤에는 4,211개(21.6%)로 급증할 것으로 예상하고 있다. 정부는 안전사고를 예방하고 일상적인 관리를 강화하기 위한 예산을 확대하고 있으며, 노후화된 학교, 도로, 철도, 교량, 터널 등 잠재적 위험시설에 대한 안전 진단과 함께 보수·보강·성능개선을 추진할 것으로 알려지고 있다.

이들 사업을 재정으로 우선적으로 추진하겠지만, 모든 시설을 재정으로 추진하는 것은 막대한 재정 소요와 적시의 개·보수 추진의 어려움과 같은 한계가 있다. 이에 따라 민간투자사업을 함께 활용하는 방안이 검토되어야 한다.

민간투자사업을 정상적으로 추진하려면 '투명성', '시장성', '경쟁성'의 원칙이 지켜져야 한다. '투명성'은 민간투자 정책의 일관성을 의미한다. 민자사업은 장기투자사업이므로 민자정책에 대한 신뢰가 없이는 장기투자를 유치할 수 없다. '시장성'은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 금융조달이 가능해 진다. 정책의 투명성과 시장성이 보장되면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 일어난다. '경쟁성'은 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있다.

현재 우리나라 민간투자시장의 활성화를 위해서는 우선적으로 '시장성'과 '투명성'을 확보해야 한다. 그런데 정부가 기존 민자사업에 대한 사업재구조화를 추진하고 있는데, 자칫 민간투자사업에 대한 정책의 일관성 또는 신뢰성이 저하되는 듯한 인상을 줄 수 있다.

최근 정부가 BTO-rs와 BTO-a 방식을 도입하여 민간투자사업의 '시장성'을 회복하는 조치를 취하고 각종 규제를 개선하

는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 향후에도 지속적으로 '시장성'확보를 위한 정책적 지원 방안에 대한 고민이 필요하다.

민간투자사업의 적정 수익 확보와 민간투자정책에 대한 신뢰성 회복이 민간투자사업 활성화의 관건이 될 수 있다.