

## 민간투자사업 추진절차 및 제도 개선사항

Public-Private-Partnership Procedures and Institutional Improvements



김재영



이명환

### 서론

민간투자사업은 정부예산으로 건설·운영하여 오던 도로, 항만, 철도, 학교, 환경 등의 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 운영함으로써 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 사업이다.

1990년대 이전까지 우리나라에서의 민자유치 사업은 법적·제도적 미비와 민간투자사업에 대한 인식 부족으로 인해 활발하게 이루어지지 못하였다. 1991년 9월 민간업체의 참여를 유도하는 것과 병행하여 사회간접자본 형성에 광범위한 민간자본을 유치하고자 특례법을 마련하려고 시도했으나, 재벌에 대한 특혜시비에 휘말려 성공을 거두지 못하였다. 하지만 사회간접자본 확충을 통한 한국 경제의 국제경쟁력 제고의 문제가 거론되고 재벌에 대한 특혜시비도 문민정부가 정경유착의 고리

를 끊겠다는 의지를 보임에 따라 민자유치에 대한 사회적 분위기도 어느 정도 바뀌어 가는 상황이 조성되었다. 이에 따라 1994년 8월 3일 전문 58조 부칙 2조로 이루어진 ‘사회간접자본에 대한 민간자본 유치촉진법’을 제정되었으며, 이 법 제정으로 민간투자제도가 도입되어 경제적 인프라를 대상으로 대형 교통수단시설의 건설 및 운영을 위한 수익형민간투자사업(BTO)방식 위주의 민간투자사업 추진되기 시작하였다.

이에 민간투자사업의 개요 및 내용을 살펴보고, 민간투자사업 추진 방식과 절차, 민간투자사업기 본계획 주요 개정내용을 소개하고자 한다.

### 민간투자사업의 시설 유형

민간투자사업은 민간투자법에 의해 법에서 정한

김재영 : 한국개발연구원 공공투자관리센터 민간투자지원실 사업조사팀, planner@kdi.re.kr, Phone: 044-550-4690, Fax: 044-550-4688

이명환 : 한국개발연구원 공공투자관리센터 민간투자지원실 사업조사팀, mhlee@kdi.re.kr, Phone: 044-550-4767, Fax: 044-550-4688

표 1. 사회기반시설 유형 중 국토교통 관련 분야

법률	시설유형
도로법	도로 및 도로의 부속물
철도사업법	철도
도시철도법	도시철도
항공법	공항시설
댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	다목적댐
하천법	하천시설
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	물류터미널 및 물류단지
여객자동차 운수사업법	여객자동차터미널
주차장법	노외주차장
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	도시공원
국가통합교통체계효율화법	복합환승센터 및 지능형교통체계
국가공간정보에 관한 법률	공간정보체계
철도산업발전기본법	철도시설
임대주택법	건설임대주택 중 공공건설임대주택
유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	유비쿼터스도시기반시설

시설만 추진이 가능하다. 민간투자법 제2조 1호에서는 민간투자사업으로 추진되는 사회기반시설을 나열하고 있는데 현행법상 민간투자대상시설이 되는 사회기반시설 중 국토교통에 해당하는 분야는 도로 및 도로의 부속물, 철도, 도시철도, 공항시설 등 15개 시설 유형이 있다.

### 민간투자사업 추진방식과 절차

민간투자사업은 사업추진방식에 따라 주로 수익형 민자사업(BTO: Build-Transfer-Operate) 방식과 임대형 민자사업(BTL: Build-Transfer-Lease) 방식으로 추진되고 있다. 민간투자 대상 사업 지정을 위해 정부고시사업의 경우 타당성분석이나 예비타당성조사를 거쳐야 하고 민간제안사업의 경우 적격성 조사를 거친 후에 사업 시행자 지정을 위한 절차를 밟는다. 사업시행의 주요 조건 등을 제시하는 시설사업기본계획(또는 제3차 제안 공고)이 고시됨으로써 경쟁 입찰 방법에 의해 사업시행자를 선정한다.

민간투자사업은 사업제안의 주체에 따라 정부고

시사업과 민간제안사업으로 구분된다. 정부고시사업은 정부가 대상시설을 지정받고 대상시설에 대해 민간투자사업으로 추진하기 위하여 고시함으로써 이루어지는 사업이며, 민간제안사업은 민간부문에서 사업제안자가 독창성 및 창의성을 발휘하여 민간투자사업으로의 사업을 제안함으로써 이루어지는 사업이다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우, 정부고시사업과 민간제안사업 모두 허용되어 있으며, 임대형 민자사업(BTL)의 경우, 정부고시사업으로만 추진될 수 있었으나 민투법개정(16.3.2.)을 통해 민간제안이 가능해졌다.

### 1. 수익형 민자사업(BTO)

사업시행자가 관리운영권을 기반으로 자신의 책임 하에 사업시설을 운영하고 그 사용자로부터 사용료를 징수함으로써 투자비를 회수하는 방식이다. 주로 도로, 철도 등 수익(통행료 등) 창출이 용이한 시설이 이에 해당한다. 사업시설 이용자가 일반 수요자(원인자)가 되어 사업시행자는 사업시설의 운영과 관련된 시장위험(수요변동위험)을 부담한다. 수익형 민자사업의 경우 사용료와 더불어 건설보조금의 지급이나 운영수입보장 여부가 사업의 참여에 핵심적인 요소가 된다.

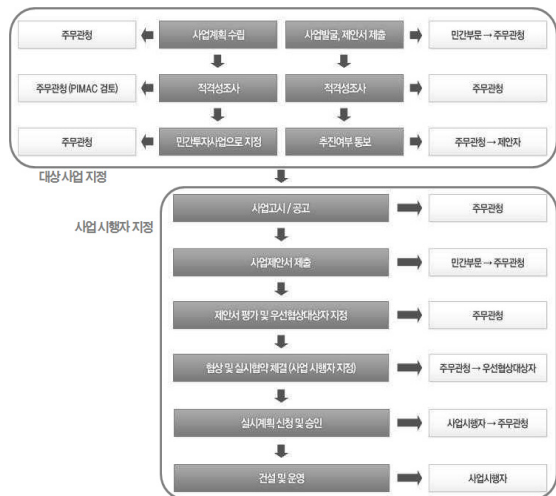


그림 1. 수익형 민자사업(BTO) 추진 절차



그림 2. 수익형 민자사업의 기본구조

1) 정부고시사업

주무관청은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상이 소요되는 사업을 민간투자사업으로 추진하기 위해서는 기획재정부장관에게 당해 사업에 대한 예비타당성조사를 사전에 신청하여야 한다. 주무관청이 재정사업으로 추진하려는 경우에도 총사업비가 2,000억원 이상이면서 민간투자사업으로 추진 가능성이 있다고 판단되는 사업에 대해서는 예비타당성 조사 단계에서 예비민자적격성조사를 시행할 수 있다. 정부고시 민간투자사업의 경우 총사업비 규모에 따라 심의 및 지정절차가 달라지는데, 기본적으로 주무부처의 재량에 따라 사업이 지정 및 고시되고 있다. 시설사업기본계획의 수립 및 고시는 잠재적인 사업참여자에게 해당사업의 주요 조건을 알리고 사업참여 신청을 요청한다는 의미에서 경쟁입찰체계의 첫 번째 단계인 ‘예비입찰제안 요청서 (Invitation to Bid)의 고시·공고’라는 단계에 속한다. 민간투자 대상사업으로 선정되면 시설사업기본계획 고시, 경쟁평가에 의한 우선협상대상자 선정, 실시협약 체결, 실시계획 승인, 착공 및 준공 후 운영 등이 주요 절차이다.

2) 민간제안사업

민간제안사업은 민간투자법 제2조 제1호에 해당하는 사회기반시설 등에 대해서 일정수준의 수익성확보가 가능한 사업을 대상으로 민간부에서 아이디어를 내어 민간투자사업으로 추진하는 사업

을 말한다. 사업시행자가 관리운영권을 기반으로 자신의 책임 하에 사업시설을 운영하고 사용자로부터 사용료를 징수함으로써 투자비를 회수하는 방식이다. 민간제안사업은 민간이 사업제안서를 제출하고 민간투자사업에 대한 적격성조사 또는 제안서의 내용을 검토(KDI 공공투자관리센터)함으로써 시작된다. 적격성조사 또는 제안서 검토가 통과되면 제3자 제안 공고, 경쟁평가에 의한 우선협상대상자 선정, 실시협약 체결, 실시계획 승인, 착공 및 준공 후 운영 등이 주요 절차이다. 총사업비가 2천억원 이상인 사업에 대하여는 시설 사용량 추정의 적정성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 비용·편익 분석 등을 내용으로 하는 적격성 조사를 실시하여야 한다.

2. 임대형 민자사업(BTL)

임대형 민자사업(BTL)의 경우, 정부고시사업으로 추진하고 민간제안사업으로의 추진은 허용하



그림 3. 임대형 민자사업(BTL) 추진 절차

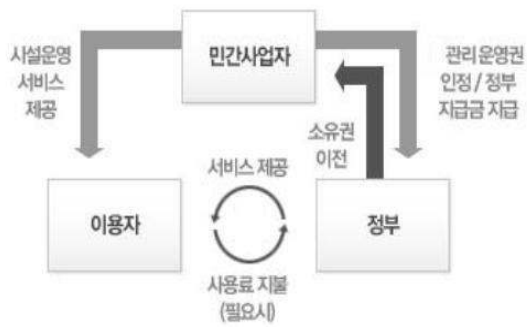


그림 4. 임대형 민자사업의 기본구조

고 있지 않으며 수익형 민자사업(BTO)과 마찬가지로, 사업계획을 수립하여 타당성분석을 실시하여야 한다. 또한 사업추진연도 전년도에 한도액(예비한도액 포함), 정부지급금추계서 등의 국무회의의 심의와 국회의 의결이 필수적이다. 시설사업기본계획 수립, 경쟁평가에 의한 우선협상대상자 선정, 실시협약 체결, 실시계획 승인, 착공 및 준공 후 운영 등이 주요 절차이다.

## 민간투자사업 주요 제도 개선 사항

기획재정부는 BTL 민간제안 허용 관련 세부 규정 신설, 새로운 투자위험분담방식(BTO-rs, BTO-a) 보완, 재정추진사업의 민자적격성 판단, 부속사업 활성화를 위한 이익 처리규정 정비, 전문기관 기준 구체화를 골자로 한 정책 추진방향을 밝혔다. 그 중 주요 제도 개선 사항 및 투자계획 등을 살펴보고자 한다.

### 1. 새로운 민간투자사업 발굴에 역량 집중

도로·철도 등 국가기간망, 환경 및 주민편의시설에 대한 민간의 적극적인 제안을 유도하는 것이다. 상습 정체도로 지하화, 광역철도·경전철 건설, 노후 상·하수도 개량이 이에 해당한다.

도로의 경우 수도권외 교통혼잡 문제 해소 및 교통망간 연계 강화를 위해 민자도로 확충을 추진

할 계획이다. 서울~세종, 경인고속도로 지하화 등 새로운 방식을 활용한 신규 민자사업을 발굴하며 기존에 추진중인 사업의 조기 준공을 유도하는 방향으로 계획을 세웠다. 또한 통행료 인하 등 합리적인 요금체계를 검토하고, 무정차 통행료납부시스템(One-Tolling)을 도입('16.11월)하여 이용자의 불편을 제고하고자 한다.

철도의 경우 선로용량 확충 등을 위해 신규사업을 발굴하고, GTX·신분당선 등 진행 중인 사업의 조기 착수·완공을 추진할 계획이다. 새로운 방식을 활용하여 사업을 발굴하는 한편 우선순위·시급성 등을 고려하여 신규사업 추진여부 및 투자시기를 검토할 예정이다. 서울시 경전철 중 3개 노선(위례신사선·서부선·면목선)을 신규 추진하고, 진행 중인 사업들(동북선·위례선)도 신속히 추진하고자 한다.

투자계획으로는 도로부문이 총투자비22.6조원(33건) 중 3.4조원(24건) 투자계획을 갖고 있으며, 철도부문이 총투자비 10.4조원(8건) 중 1.1조원(8건) 투자계획을 갖고 있다.

### 2. 민간투자 유인 제고를 위한 제도 개선

민투법 개정(16.3.2.)에 맞춰 민간의 편의를 도모하고, 주무관청 업무처리절차 등을 규정하기 위한 기준을 마련하였다. 그리고 우선협상자를 보상해주기 위해 제안서 반려·탈락시 보상규정과 형평에 맞게 우선협상대상자도 주무관청 사유로 취소시 보상하기로 하였다. 또한 다양한 부속사업 발굴을 위해 부속사업 대체·추가 및 이익처리 규정을 명문화 하였다. 마지막으로 기본설계비 항목의 사업비 포함여부가 불분명하여 재정사업과 같이 기본설계비를 총사업비에 포함하기로 하였다.

### 3. 제도 운영지침 보완을 통한 주무관청·사업자 부담 완화

현행 민간투자사업 추진방식은 사업위험을 민간

이 대부분 부담하는 BTO와 정부가 부담하는 BTL로 단순화되어 있어 급변하는 환경대응에 한계가 있다. 그래서 BTO방식의 단점을 보완하면서 변화하는 환경에 대처할 수 있는 새로운 제3의 사업방식인 BTO-rs, BTO-a를 도입하였다. 정부와 민간이 손실과 이익을 서로 분담하기 때문에 BTO 방식보다 민간이 부담하는 사업위험이 낮아진다. 정부는 이를 통해 공공부문에 대한 민간 투자가 활성화되기를 기대하고 있다.

#### 4. 민자사업의 행정지원 확대

전문기관 육성 차원에서 KDI 이외 공공기관, 지방연구원 등을 전문기관으로 지정하고, 사업단계마다 전문기관의 지원을 확대한다. 타당성 검토(적격성 검토)는 KDI가 수행하고, RFP 검토와 협상 및 협약안 검토, 수요예측 재조사 등은 KDI 이외 전문기관도 수행이 가능하다.

#### 5. 새로운 제도 도입

평가와 협상을 동시에 진행하는 등의 경쟁적 협의절차를 도입하여 소요기간을 현행보다 1/3 정도 단축시킬 예정이다. 주무관청이 복수의 입찰자와 해당 사업과 관련된 쟁점들을 협의를 통해 해결하면서 최종 낙찰자 선정에 이르는 입찰방식이다. 아울러 기존절차도 공고안과 실시협약안을 동시에 작성하는 등 기간을 단축하여 시설의 조기완공 및 시간 절약을 기대하고 있다.

또한 도로, 철도, 환경 등 이용요금으로 투자비 회수가 가능한 경우 등의 사업 중 예타 단계에서 민자 추진가능성이 있는 사업의 민자적격성 판단을 통해 재정 절감과 민자 촉진을 유도하고 있다.

### 결론

민간투자제도는 1994년 도입되어 재정투입 없이 SOC를 확충하는데 기여했다는 것이 중론이나

제도의 성과에 대한 비판도 존재하고 있다. 하지만 한편으로는 그동안 민간투자사업은 제도 도입의 취지에 부응하여 부족한 인프라 시설을 조기에 마련함으로써, 국민의 삶의 질을 향상시키고 국가경쟁력을 높이는데 기여하였다고 평가되고 있다. 또한 민간투자사업의 효과적 시행으로 정부의 예산 제약문제 해소와 타 부문 재정투자의 확대가 가능하며, 정부의 재정사업 추진에 따른 사업지연 위험과 건설위험의 감소 및 사회경제적 후생의 증대를 기대할 수 있다.

1997년 외환위기로 인해 SOC투자에 대한 재정 여건이 악화됨에 따라 부족한 인프라시설의 건설을 위한 투자자 유치를 위해 정부(또는 주무관청)가 사업추진 위험을 분담하는 제도인 최소운영수입보장제도(MRG, Minimum Revenue Guarantee)를 도입하여 민간투자사업이 활성화된 부분이 있다. 그러나 수요예측 실패 등으로 인해 정부가 보전해야 할 금액이 늘어나면서 비판을 받았고 MRG가 폐지됨에 따라 다시 위축되는 현상을 보였다. 이에 정부는 MRG폐지, 위험분담형 사업방식 도입 등 여러 제도 개선을 통해 민자사업을 활성화 하려 하고 있다.

SOC예산이 지속적으로 감소하고 있는 현 상황에서 앞으로 민간투자의 역할 강화가 사회적으로 요구되고 있다. 이러한 제도 개선들이 지속적으로 효과를 발휘하고 민간투자사업 활성화를 위한 건인차 역할을 하기 위해 과다수요추정이나 무분별한 사업추진 등은 지양되어야 할 것이다.

### 참고문헌

- 기획재정부(2015), 2013 민간투자사업 종합평가.
- 기획재정부(2016), 민간투자사업기본계획
- 기획재정부(2016), 사회기반시설에 대한 민간투자법·시행령