



최근 민자사업의 주요 이슈와 정책과제

2013. 9. 26

박 용 석
한국건설산업연구원

목 차

- 민간투자사업 추진 현황
- 민간투자시장의 변화와 문제점
- 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

I. 민간투자사업 추진 현황

- 2012년 12월말 기준, 협약이 체결되어 추진중인 민간투자사업은 총 634개 사업, 총투자비 95조원 규모
 - 추진방식별로 BTO 방식은 200개 사업 66.1조원, BOT·BOO 방식은 11개 사업 2.0조원, BTL 방식은 423개 사업 26.9조원 규모
- 민간투자 대상시설을 총투자비 기준으로 보면 도로사업이 40.2조원(42.3%)으로 가장 큰 비중, 다음으로 철도사업 17.3조원(18.3%), 환경사업 11.7조원(12.3%), 교육사업 8.1조원(8.5%) 순으로 나타남.

<추진 방식별 민간투자사업 현황 : 2012년 12월말 기준>

(억원, %)

구 분		사업수	총투자비	평균투자비
수익형	BTO	200 (31.55)	660,724 (69.58)	3,304
	BOT	3 (0.47)	6,230 (0.66)	2,077
	BOO	8 (1.26)	13,502 (1.42)	1,688
	소계	211 (33.28)	680,455 (71.66)	3,225
임대형	BTL	423 (66.72)	269,171 (28.34)	636
합계		634 (100.0)	949,626 (100.0)	1,498

자료 : KDI, 공공투자관리센터

I. 민간투자사업 추진 현황

- 민간투자사업은 도로, 철도 등 교통 시설 뿐만 아니라 환경, 교육, 군주거시설, 문화관광, 복지시설 등 우리 사회에 필요한 사회기반시설을 공급하고 있음.

<대상시설별 민간투자사업 현황 : 2012년 12월말 기준>

(억원, %)

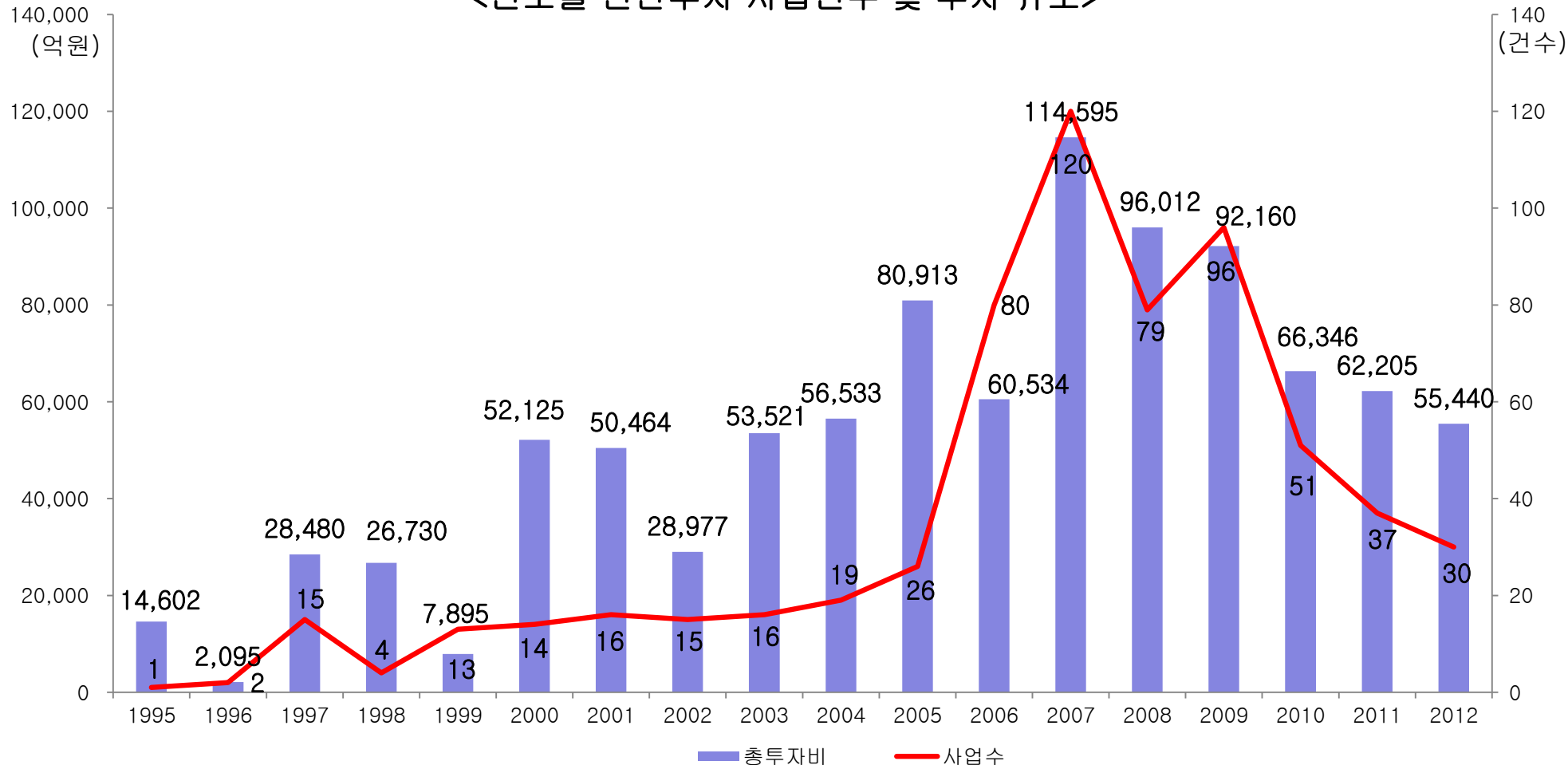
구분	사업수	총투자비	평균투자비	구분	사업수	총투자비	평균투자비
도로	56 (8.8)	401,926 (42.3)	7,177	대학교	16 (2.5)	9,626 (1.0)	602
철도	13 (2.1)	173,364 (18.3)	13,336	공항	14 (2.2)	7,673 (0.8)	548
환경	164 (25.9)	116,967 (12.3)	713	주차장	26 (4.1)	3,156 (0.3)	121
교육	194 (30.6)	80,707 (8.5)	416	정보통신	4 (0.6)	3,083 (0.3)	771
항만	17 (2.7)	62,836 (6.6)	3,696	복지시설	10 (1.6)	2,343 (0.2)	234
군주거시설	71 (11.2)	55,753 (5.9)	785	과학관	6 (0.9)	2,341 (0.2)	390
문화관광	33 (5.2)	15,101 (1.6)	458	복합시설	4 (0.6)	1,837 (0.2)	459
유통	6 (0.9)	12,914 (1.4)	2,152	총합계	634 (100.0)	949,626 (100.0)	1,498

자료 : KDI, 공공투자관리센터

I. 민간투자사업 추진 현황

- 민간투자사업은 2007년에 사업건수 120건, 투자규모 11.4조원에서 **2012년에는 사업건수 30건, 투자규모 5.5조원으로 지속적으로 감소하는 추세**

<연도별 민간투자 사업건수 및 투자 규모>



자료 : K아, 공공투자관리센터

I. 민간투자사업 추진 현황

<연도별 BTL 사업 대상시설 유형>

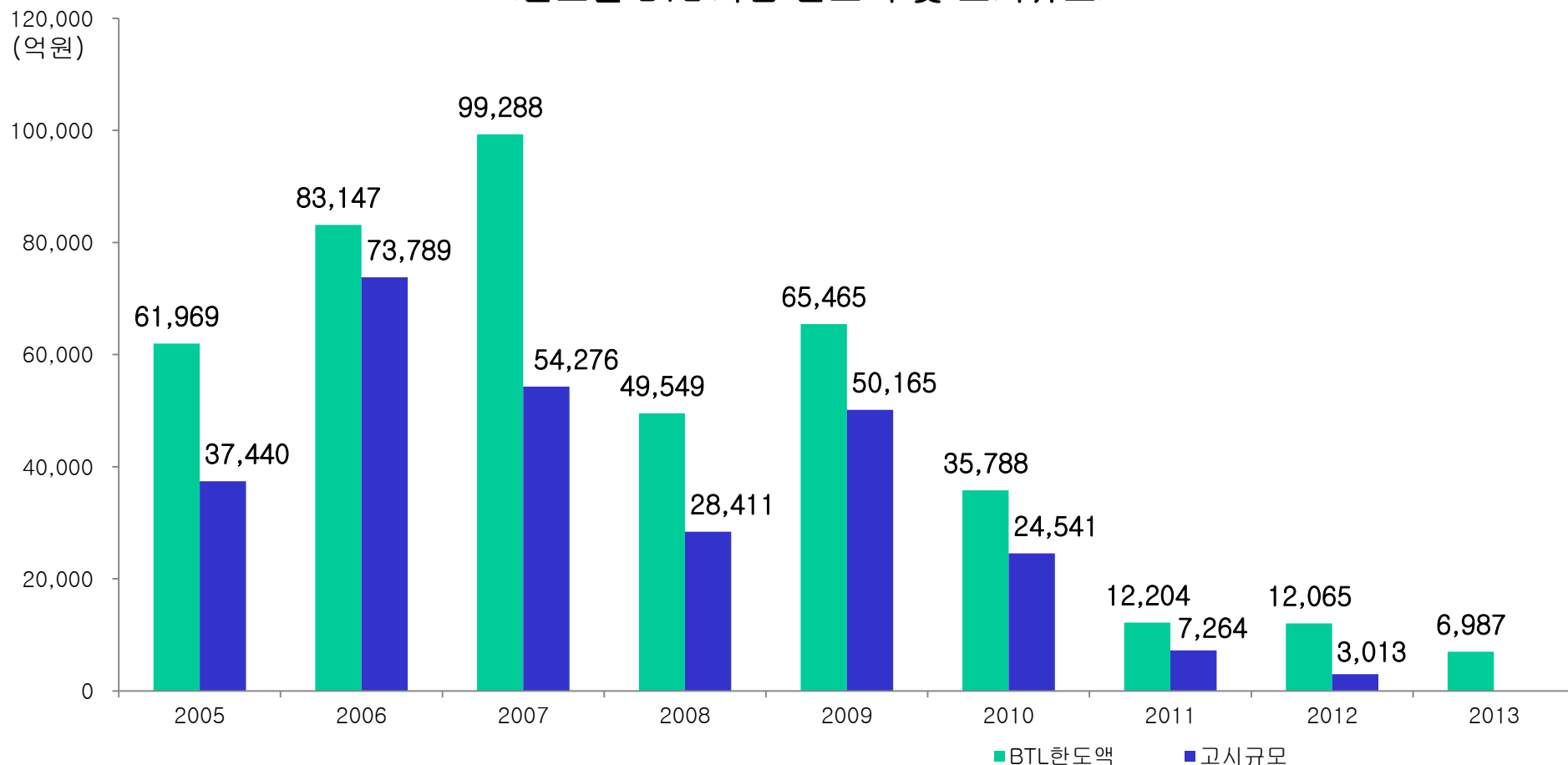
구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국가사업	군인APT 사병내무반 기능대학 일반철도 국립대 기숙사	군인APT 사병내무반 기능대학 일반철도 국립대 기숙사	군인APT및 독신자숙소 사병내무반 기능대학 일반철도 국립대시설 군정보통신 재난통합지 취무선통신	군인APT및 독신자숙소 사병내무반 철도 대학시설 임대주택	군주거시설 철도시설 학교시설 청소년 수련원	군주거시설 학교시설	학교시설	학교시설 공공보건 의료시설	병영생활 시설 학교시설 임대주택 보육시설
국고보조 지자체사업	하수관거 문예회관 도서관 박물관 미술관 노인의료 복지시설 재가노인 복지시설 지방의료원 이전 신축	하수관거 생활체육 시설 도서관 박물관 미술관 복합노인 복지시설 우수 한약 유통지원 시설 과학관	하수관거 생활체육 시설 도서관 박물관 복합문화 시설 노인의료 복지시설 공공보건 의료시설 복합노인 복지시설 과학관	하수관거 복합문화 시설 박물관 공공보건 의료시설 과학관	하수관거 문화복합 시설 박물관 학교복합 시설 공공보건 의료시설	하수관거 문화복합 시설 도서관 공공보건 의료시설 과학관	하수관거 도서관 문화복합 시설 공공보건 의료시설 노인의료 복지시설	하수관거	하수관거 공공보건 의료시설
지자체 자체사업	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교	초중등학교

자료 : 국회예산정책처, 2013년도 임대형 민자사업 한도액안 분석, 2012.10

I. 민간투자사업 추진 현황

- 연도별 임대형(BTL) 민자사업의 사업 한도액은 2007년을 정점으로 이후 감소하는 추세, 2007년 9조 9천억원에서 2013년 7천억원 수준으로 급감

<연도별 BTL 사업 한도액 및 고시규모>



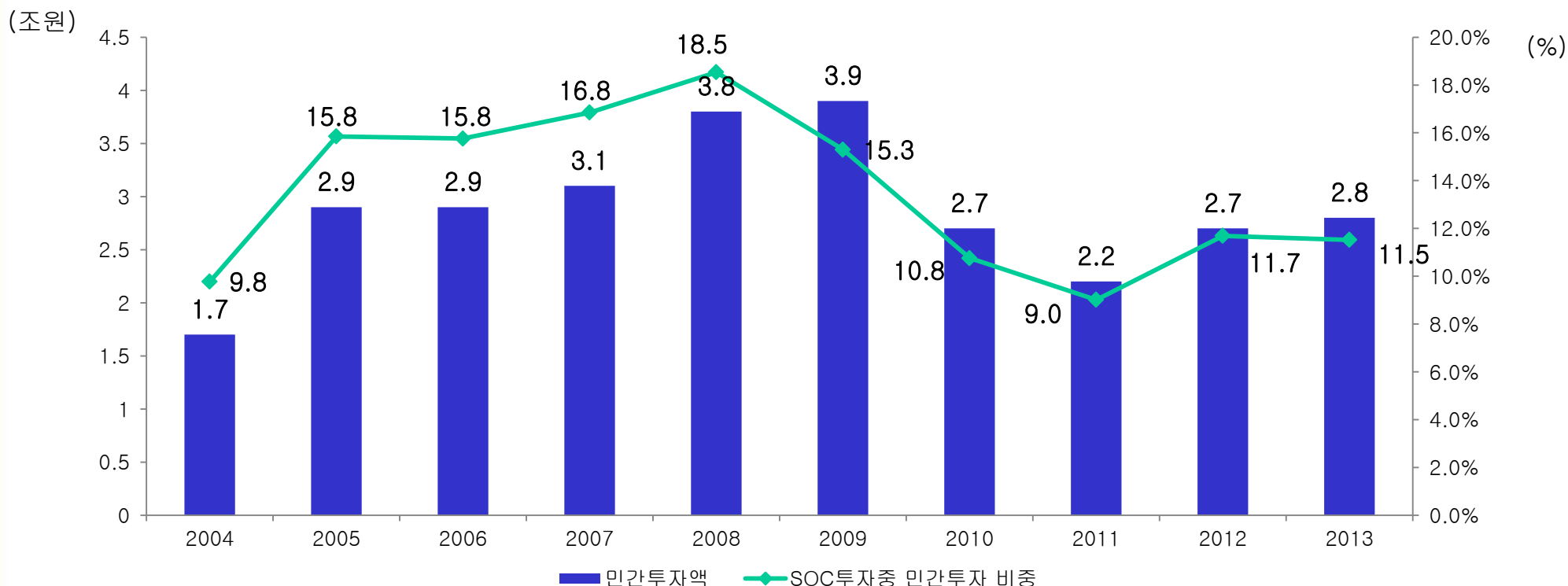
자료 : 전개서

I. 민간투자사업 추진 현황

- **SOC 재정 투자는 2009년을 정점으로 축소 추세, 공기업 투자도 4대강 사업 완료 등으로 2009년 이후 감소**

- 2012년도 민간투자액은 **2.7조원으로 2008~2009년의 약 2/3 수준으로 감소**, 민자사업의 재정 투자에서 차지하는 비중도 **15~18% 수준에서 11%대로 하락**

<민간투자액 및 SOC 투자중 민간투자 비중 추이>



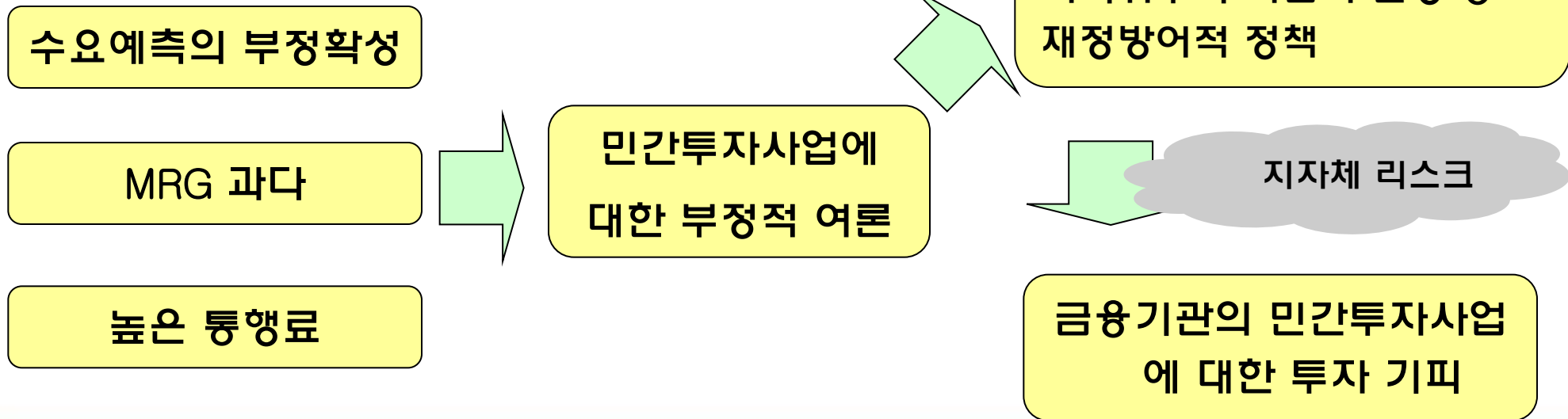
자료 : 국가재정운용계획 SOC 작업반, 2013~17 국가재정운용계획 : SOC 분야, 2013.6.12 / 기획재정부, 2013년도 예산안

I. 민간투자사업 추진 현황

- 민간투자사업은 부족한 정부 재정을 보완하여 국가재정 절감에 기여하고 사회적으로 필요한 사회기반시설을 적기에 확충하여 사회·경제적 편익 실현, 지역균형발전 도모
 - SOC 투자에서 민간투자의 비중은 1998년 3.9%에서 2012년 11.7% 수준으로 증가
 - 2005년 이후 민간투자사업으로 인한 평균 재정절감율은 13~16% (기획예산처, 2007.8.9)
- 민간투자사업은 경제성장, 국민후생증진 등에 기여한 것으로 평가
 - 민간투자사업은 2008년의 경우 경제성장에 0.198% 기여, 2008년 운영중인 14개 도로의 2년 조기완공에 따른 편익은 1.45조원 규모 (기획예산처, 2007.8.9)
- 일부 재정사업의 경우 공기지연, 총사업비 증액 등의 문제가 발생하고 있지만, 민간투자사업은 당초 약정된 총사업비 범위내에서 정해진 기간내에 사업 완료
 - 공기준수율은 민간투자사업은 100%인데 비해 재정사업 중 국도는 76%, 철도는 36% 수준
 - 건축사업의 경우 재정사업은 13.5%에 연장된데 비해, BTL 사업의 경우 고시 대비 공기가 오히려 10.5% 단축(기획예산처, 2007.8.9)
- 2009년을 전후로 민간투자 시장의 활력이 점차 축소되고 있음
 - 2007년 사업건수 120건, 투자규모 11.4조원에서 2012년에는 30건 5.5조원 규모로 축소 추세
 - BTL 사업한도액의 경우 2007년 9.9조원에서 2012년 1.2조원으로 축소 추세
 - SOC 투자중 민간투자비중은 2008년 18.5%에서 2012년 11.7%로 축소 추세

II. 민간투자시장의 변화와 문제점

- 수요예측의 부정확성, MRG 지급에 따른 재정부담 증가, 도로공사 대비 높은 통행료 등 민간투자사업에 대한 사회적 비판 증가
 - MRG 폐지, 기술과 품질 보다는 가격 위주의 사업자 선정 등 재정 방어적 정책 추진
- MRG 폐지, 재정지원 축소 등 사업 위험이 확대된 반면, 사업 수익률은 축소, 고위험 저수익(High Risk & Low Return)으로 투자 유인 부족
 - 민자고속도로(28개) 평균 수익률 : 2000년 9.52% → 2008년 5.34%
 - 최근 추진되고 있는 수원~광명 4.95%, 광주~원주 4.99%



II. 민간투자시장의 변화와 문제점

- 정부는 MRG 제도를 2003년 부터 보장기간 및 보장수준을 축소, 2006년 민간제안사업, 2009년 정부고시사업에서 MRG 폐지
- 정부는 **민간사업자에 대해 자금재조달에 따른 이익공유**, 추가 수요확대 방안(신공항고속도로 IC 추가 개설) 강구 등을 요구하며 **MRG에 따른 재정지원 부담 완화를 추진**, 최근에는 **수입보장방식을 비용보전방식으로의 사업재구조화를 통해 재정지원 부담 완화** 추진
 - MRG 보장 수준의 변화 : 신공항고속도로(90 → 80%), 천안~논산(90 → 82%), 대구~부산(90 → 77%), 우면산터널(90 → 79%), 인천북항(80 → 0%)
- **자금재조달에 따른 이익공유가 현재 민자업계의 핫 이슈로 부각**
 - 정부의 '자금재조달 세부요령' 개정(2013.2), 최초 금융약정 체결시 또는 체결 전 실시협약상의 출자자, 자본구조, 금융조건 등의 변경으로 출자자의 기대수익 증가도 자금재조달로 간주
 - MRG가 없는 사업의 자금재조달시 이익공유 비율은 30(주무관청) : 70(사업시행자)
 - 현재 추진되고 있는 대부분의 도로 민자사업의 재무적 투자자들은 자금재조달에 따른 이익 공유시 사업위험이 높아지므로 투자 또는 대출을 하지 않겠다는 입장으로 알려져 있음.
 - 이는 실시협약 체결 당시에 비해 금융여건이 개선되었으나 민간투자사업의 제반 위험(건설위험, 수요위험, 금리변동 위험, 운영위험, 개발계획 지연, 경쟁노선 건설, 통행료 저항 등)은 그대로 사업시행자가 모두 부담하고 자금재조달에 따른 이익만 주무관청과 공유하기 때문
 - 실시협약 체결 당시와 금융약정 체결 시점의 제반 위험 및 수익률 등을 종합적으로 비교·검토하여 변동사항을 모두 반영하여 자금재조달을 하는 방안을 생각해 볼 수 있음

II. 민간투자시장의 변화와 문제점

- MRG가 존재하는 민자사업의 주무관청인 **지자체들은** MRG로 인한 재정지원금 부담완화를 위해 **MRG 수준 인하를 민간사업자에게 요구하여 민간사업자와 주무관청간의 갈등이 지속적으로 발생**

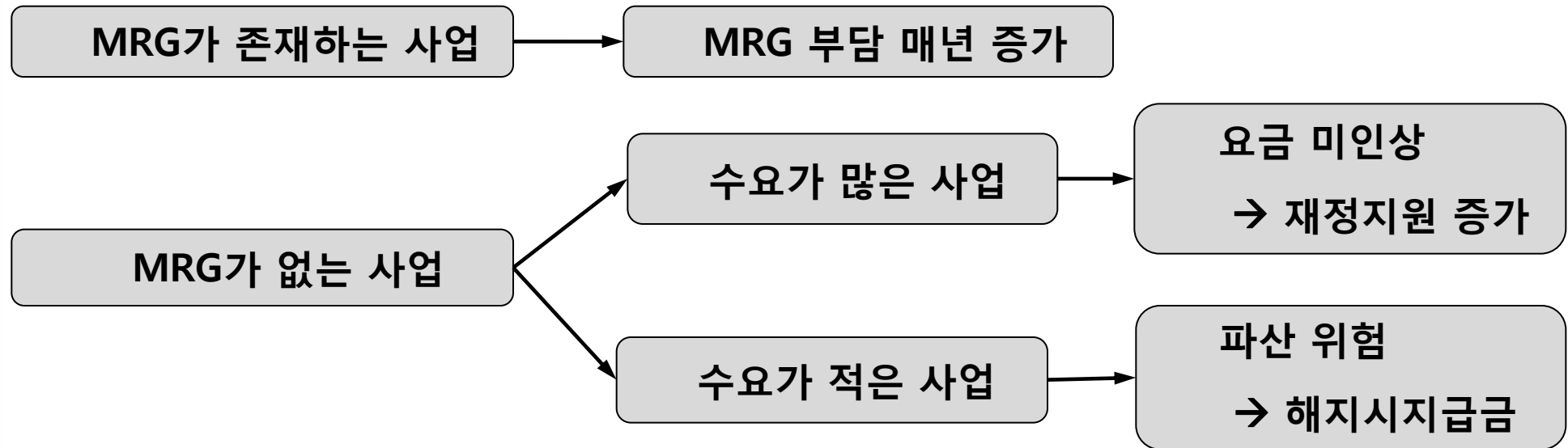
사업명	주요 내용
용인경전철	<ul style="list-style-type: none"> • 용인시와 사업시행자는 시공 중 소음민원과 공사지연에 따른 추가 비용 부담으로 대립 • 용인시 MRG 인하 요구, 당초 일일 평균승객 14만명 예상하였으나 수요 재추정 시 약 3만명으로 감소, 매년 300-450억원의 MRG로 인한 재정지원금 발생예상
부산-김해경전철	<ul style="list-style-type: none"> • 김해시 MRG 인하 요구, 최초 사업추진시 하루 평균승객 17만명 예상, 최근 조사에서 5만명 예상됨에 따라 부산시 및 김해시의 과도한 MRG 보장액 필요
광주광역시 제2순환도로 1구간, 3-1구간	<ul style="list-style-type: none"> • 광주광역시는 사업자가 MRG를 인하하지 않을 경우 사업 취소 검토 • 사업자의 일방적 자본구조 변경을 빌미로 소송제기
인천시 3개 민자터널	<ul style="list-style-type: none"> • 문학터널, 원적산터널, 만월산 터널 등에 대해 시의회에서 MRG 재정지원금 삭감 • 인천시 MRG 인하 요구로 인한 갈등 표면화

II. 민간투자시장의 변화와 문제점

- 협약에 따른 매년 **전년도 소비자물가상승률을 반영한 요금 인상이 실제 적용되지 못함.** 특히, 지방도로는 요금에 대한 저항으로 매년 요금인상을 실현하는 것은 현실적으로 매우 어려움. 이로 인해 매년 재정지원금 부담이 증가
 - 서울 지하철 9호선의 경우 '서울시 메트로 9호선(주)'는 기본요금을 교통카드 기준으로 1,050원에서 500원 인상안을 공고(2012.4.14), 서울시는 서울행정법원에서 소송을 제기하여 현재 2심 재판이 진행중
 - 대구 동부순환도로의 경우 2001년 개통 이후 요금인상이 전혀 없었음
 - 부산광역시의 백양산터널과 수정산터널도 협약에 따른 요금인상을 거의 실현 못함. 지난 10여년간 단 1회 인상에 그침
- 민간투자사업의 **운영 기간중 실제 수요가 적어 사업시행자가 파산할 경우 주무관청은 해지시지급금 문제가 발생할 수 있음.**
 - 해지시지급금은 민자사업의 중도 해지시 민자사업의 기 투자분에 대한 자산가치를 인정하여 귀책사유에 따라 주무관청이 민간사업자에게 지불하기로 한 금액
 - 사업시행자 귀책사유에 따라 실시협약이 해지되었더라도 사회기반시설의 특성 상 사업자 파산상태를 그대로 방치하기 어려움, 주무관청은 사업시행자 귀책사유에 의한 해지시지급금을 지불하고서라도 사업을 정상화할 수 밖에 없기 때문에 주무관청의 재정부담이 발생하게 되는 것임.
 - 민간사업자 파산을 방지하기 위한 주무관청의 합리적인 노력이 필요

II. 민간투자시장의 변화와 문제점

<BTO 사업의 위험 요인에 따른 문제점>



- 민간투자시장은 정부규제의 강화, 재정방어적인 정책 추진 등과 시장내 과당 경쟁이 맞물려 **수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치 또는 그 이하로 낮아진** 것으로 알려져 있음.
- 수익형(BTO) 민간투자사업의 적극적인 추진이 위축, 사업시행자들과 재무적투자자 등은 민자사업에 대한 사업개발 및 투자욕이 낮아지고 있음.
- 임대형(BTL) 민간투자사업의 고시 물량이 대폭 축소되어 사업시행자들의 사업참여 기회가 제한되고 있음.

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

1. 민간투자사업 활성화의 필요성

• 정부의 SOC 투자는 대폭 축소될 것으로 전망

- 정부는 복지 확대 등 대선 공약을 실천하기 위한 재원을 마련하기 위해 **SOC 예산을 향후 4년간 11조 6천억원을 삭감기로 함**
- 박근혜 정부는 대통령 선거 공약에서도 복지 지출과 의무 지출을 제외한 재량 지출을 축소할 것을 발표, 특히 토목 건설은 추가로 감축할 것을 적시

<공약가계부 연차별 소요 및 자원대책>

구 분	2013 ~ 2017 합계	2013	2014	2015	2016	2017
◇ 자원 대책	134.8	7.4	17.4	30.5	36.8	42.6
① 세입 확충	50.7	2.9	7.9	11.8	13.7	14.4
② 세출 절감	84.1	4.5	9.5	18.7	23.1	28.1
▪ 의무 지출 조정	3.0	-	0.5	0.7	0.8	0.9
▪ 재량 지출 조정	34.8	-	5.8	9.6	9.5	9.9
- SOC 분야	11.6	-	1.7	2.7	3.5	3.7
- 산업 분야	4.3	-	0.9	1.3	1.0	1.1
- 농림 분야	5.2	-	0.8	1.3	1.3	1.8
- 복지 분야	12.5	-	2.2	4.0	3.4	2.9
(주택)	(9.5)	-	(2.1)	(2.9)	(2.5)	(2.0)
- 기타 분야	1.2	-	0.2	0.3	0.3	0.4
▪ 이차보전 전환	5.5	-	0.7	1.4	1.7	1.7
▪ 국정 과제 재투자	40.8	4.5	2.5	7.0	11.2	15.6

자료 : 기획재정부, 관계 부처 합동, 박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천 계획[공약가계부], 2013.5.31

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

- 우리나라의 SOC 스톡은 아직 충분치 못하며, 국가경쟁력 제고와 지역균형 발전을 위해서는 지속적인 사회기반시설에 대한 투자 필요
- **정부, 지자체, 공기업 등의 사회기반시설에 대한 투자 여력은 지속적으로 감소**
 - 정부의 SOC 예산은 향후 4년간 11조 4천억원 삭감 계획
 - 지자체의 재정자립도는 2008년 전국 평균 53.9%에서 2013년 51.1% 감소, 지방세 수입증가율도 2011년 8.8%에서 2014년에는 7.6% 전망
 - 공기업의 부채 증가로 SOC 투자 확대는 힘들, LH공사, 수자원공사, 도로공사 등 9개 공기업의 부채는 2007년 128조원에서 2011년도 284조원으로 121% 증가
- **정부, 지자체, 공기업의 재정지출 한계로 안정적인 SOC 투자에 어려움이 있는바, 민간투자 활성화가 이를 해결할 수 있는 유력한 대안**
 - 국내외 장기투자자금 또는 유동자금을 국가발전에 필요한 다양한 사회기반시설에 투자를 유도함으로써 국가경쟁력 제고 가능
 - **민간투자사업 활성화는 '일자리 창출'에 있어서도 매우 중요한 정책수단**
- 지자체의 경우 복지시설, 도서관, 박물관, 각종 환경시설 등에 대한 수요가 지속적으로 높아지고 있는바, 민간투자사업을 통해 이 같은 시설수요에 적극적으로 대응해야 함

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

- 정부는 공약가계부에서 민간투자사업과 문화·교육부문 시설 투자 확충 등을 통해 건설산업의 실질 투자규모는 적정수준을 유지할 계획
 - 수요가 많은 수도권 광역철도, 혼잡고속도로 등 수익성이 있고, 수익자 부담원칙의 적용이 가능한 사업은 민간투자를 적극 활용할 계획
 - 부대사업 활성화, 규제완화 등을 통해 민간투자 활성화 기반 마련 추진
- 국가기간교통망계획 제2차 수정계획(2001~2020)에서 2011~2020년간 교통 SOC의 투자 규모는 국고기준으로 185조원 규모
 - 주요 재정조달 계획으로는 수익자 부담원칙의 강화가 가능한 민간투자사업을 통해 상당량의 교통 SOC를 확보할 계획
- 현재의 민간투자 시장 여건을 감안할 경우 정부의 적극적인 민간투자 활성화 대책의 마련이 필요
 - 민간투자사업의 활성화를 위한 전향적인 제도 개선 없이는 민간투자를 통한 SOC 투자 확대가 어려울 것으로 예상

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

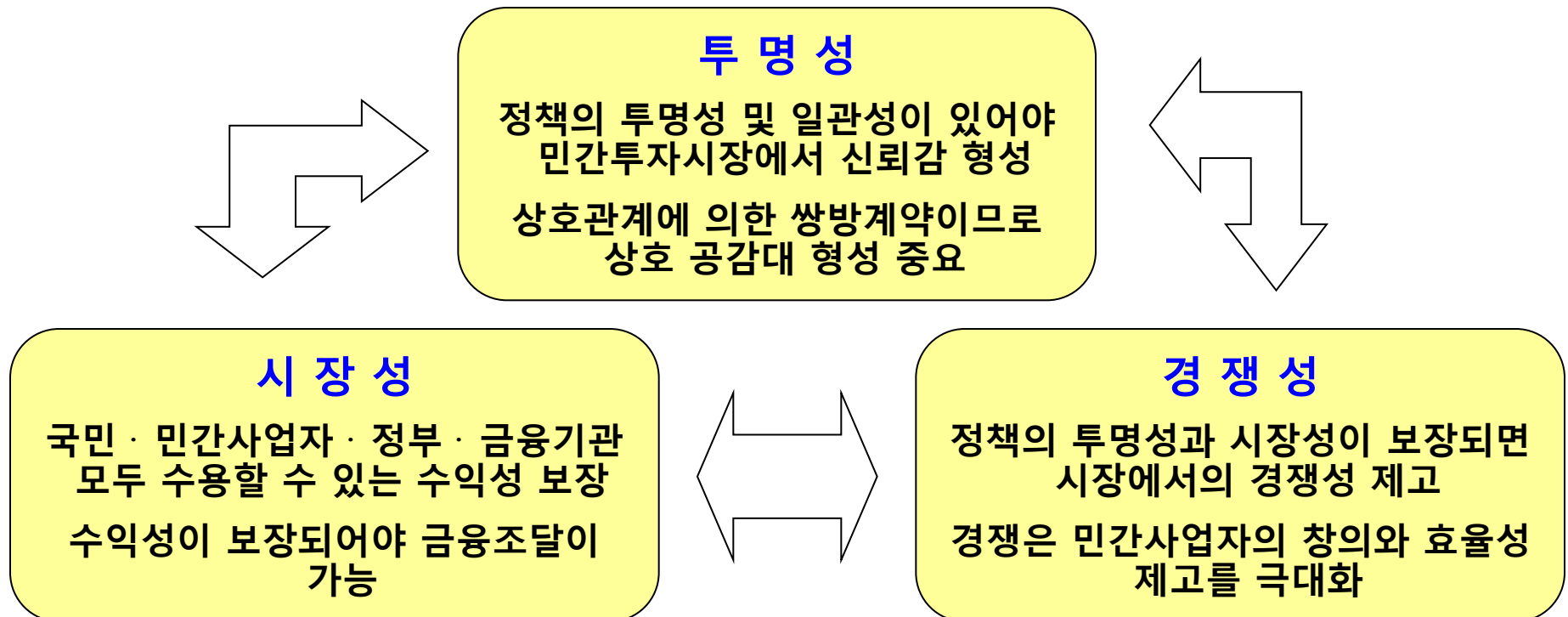
- 정부는 민간투자사업의 위축과 국정과제 및 지역공약사업의 이행 등을 고려하여 민간투자사업 활성화 방안을 발표(2013.7.5)
 - 임대형(BTL) 민간투자사업 민간제안 허용, 혼합형(BTO+BTL) 사업을 위한 세부요령 마련
 - 부대·부속사업 활성화를 위해 부대사업별 이익공유수준의 차등화, 운영중 사업에 대해서도 광고 유치, 숙박시설 개발 등 부대·부속사업 지속 발굴
 - 사업시행자의 토지 선보상 지원, 해외 민간투자시장 진출기반 확대
 - 기존 민자사업에 대한 사업재구조화로 MRG 부담 축소, 수익보장방식 → 비용보전방식
- **금번 대책에 포함된 임대형(BTL) 사업에 대한 민간제안 허용, 사업시행자의 토지 선보상 지원은 신규 민간투자사업 활성화에 긍정적 기여를 할 것으로 보임**
 - 임대형(BTL) 사업에 대한 민간제안 허용으로 보다 다양한 분야의 민자사업 제안 가능, 토지선보상 지원으로 사업추진시 보상비 증가에 대한 사업위험의 감소 가능
 - 부대사업별 이익공유 수준의 차등화로 기존 보다 민간 사업시행자의 인센티브가 높아질 것으로 보임
- **신규 민간투자사업 추진시 공공과 민간간의 투자위험 공유와 같은 보다 근본적인 민간투자 활성화 방안의 모색이 필요**

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

2. 민간투자시장 정상화(사업활성화)의 기본 조건

- 민간투자사업이 정상적으로 추진되기 위해서는 '투명성(transparency)', '시장성(marketability)', '경쟁성(competitability)' 등 3대 원칙이 지켜져야 함

➤ 3대 원칙 중 하나라도 소홀히 다뤄질 경우 민간투자사업의 정상적 추진 불가



III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

3. 민간투자사업 활성화를 위한 주요 이슈 및 정책(논의) 과제

❖ 민간투자 대상사업 확대

- 우리나라의 민간투자법은 민간투자 대상시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식(positive system)을 채택
 - ✓ 현행 민간투자법은 민간투자 대상시설을 법률로 정하고 있기 때문에 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 상황을 법률에 탄력적으로 반영하는 것은 한계가 있음
- (1안) **현행 민간투자법과 같이 민간투자 대상시설을 나열하고 관련 조문의 후반에 대통령령과 조례로서 민간투자 대상시설을 정함.**
 - ✓ 대통령령으로 민간투자 대상시설을 정하는 방법은 2008년 민간투자법 개정[법률 제9282호]으로 시행되었다가 2011년 민간투자법 개정[법률 제10522호]시 폐지됨.
 - ✓ 일본의 민간투자 대상시설은 PFI법에서 규정하고 있고 필요시 시행령에서 대상사업을 추가할 수 있음
- (2안) **민간투자법에서는 민간투자 대상시설의 정의를 명확하게 기술하고, 민간투자 대상시설은 기본 유형만을 제시**

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

- ◆2-1안 : 구체적 시설을 대통령령 별표 또는 대통령령의 위임을 받은 부령(민간투자기본계획) 및 조례에서 정함
- ◆2-2안 : 민간투자사업에 필요한 기본적인 특성을 갖추 경우 민간투자사업으로 추진, 주무관청, 민간투자심의위원회 등에서 결정
 - ✓ 이 방법은 유형별 포괄주의로서 민간투자 대상시설의 유형을 법률로 정해 놓고 그 유형에 속하는 각종 행위를 할 수 있도록 함.
 - ✓ 즉, 현행 열거주의 방식을 제한적인 포괄주의 방식으로의 전환을 의미
영국과 호주 등은 민간투자 대상 사업의 개념을 포괄적으로 규정, 민간투자사업에 필요한 기본 특성을 갖추 경우 민간투자 사업 추진이 가능

❖ 정부고시사업 활성화

- 최근 BTO 사업에 대한 정부고시사업은 거의 없고 대부분 민간제안사업으로 추진
- 도로, 철도, 항만과 같은 교통인프라 뿐만 아니라 각종 사회기반시설에 대한 체계적 공급을 위해서는 정부가 상위계획에 근거해서 다양한 민자사업을 적극 개발해야 함.
- ◆각 부처, 지자체 등에 대한 점검 및 독려 필요
- ◆담당 공무원에 대한 교육과 함께 민자사업 추진시 개인·기관별 인센티브 부여 필요

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ 민자사업을 통한 생활인프라 확충

- **노후 학교의 증개축** : 전국 초·중·고교는 총 11,387개(국공립 9,628개, 사립 1,759개)로 그중 30년 이상 경과한 노후학교는 총 4,815개로 전체의 42.2%
 - ✓ 좋은 시설에서 공부한 학생이 열악한 시설의 학생 보다 학업성취도가 5~17% 상승
- **규모 조정 대상 교육시설의 리모델링** : 학생수 60명 이하 학교 통폐합 추진, 2011년 기준으로 100명 이하 소규모 학교는 2,475개교, 전체 학교의 20%
 - ✓ 전투경찰 내부반, 외국어 전문교육센터, 주민 문화체육시설, 박물관, 미술관, 각종 공방 등
- **생활체육시설 및 도시공원 확충** : 국민체육센터, 생활체육공원 등 지역주민의 접근성을 확보한 생활공감형 체육시설과 도보로 접근할 수 있는 생활권 공원 확충
 - ✓ 2020년 7월까지 도시공원일몰제 시행 예정, 장기미집행 공원용지 해제 예상, 전국 지자체가 고시한 순수 도시공원 면적의 85%가 공원일몰제로 사라질 위기(오병윤 의원실, 2012.10.25)
- **노인복지시설 확충** : 65세 인구 비율은 2000년 7.2%에서 2026년 20.8% 예상, 2011년 기준 노인복지시설(노인주거, 노인의료, 노인여가 등)의 입소정원은 15만명 수준 불과
- **공공청사 개선** : 전국적으로 노후화된 청사는 상당수 존재, 신축 대상이 되는 30년 이상 노후 청사는 40여개(행정안전부, 2010년 기준)
 - ✓ 호화청사 및 예산낭비 방지 장치 : 청사 신축시 기존 청사 리모델링 가능 여부 사전 검토 의무화(2010.4), 공유재산 및 물품관리법령 개정으로 자치단체 유형, 인구규모 등에 따라 청사 면적을 법정화(2011.4)
- **재난대비 시설 확충** : 재난대비시설은 공기단축, 연계시설 일괄투자 등 필요
 - ✓ 제방 및 하천 정비, 방파제·방사제, 우수지, 관계시설, 우수유출저감시설 등

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ 자기자본비율 완화

- 민간투자사업의 안정성이 저해되지 않는 범위에서 자기자본비율 현실화 필요
 - CI, FI, OI 등 출자사는 출자배당이 아닌 시공권, 대출권, 운영권을 통해 수익성을 확보하고 있어 자기자본비율이 완화되어도 사업 추진에 리스크가 크지 않음
 - 일부 BTL 사업의 경우 CI가 100% 출자로 BTL 사업의 구조가 이미 붕괴된 상황에서 자기자본비율 현실화 필요
- 한편, 사업규모가 대규모인 공모형 PF사업의 자기자본비율은 5~10%수준으로 민자사업의 자기자본비율이 많음
 - 광명역세권(1.2조) : 5% 이상, 파주운정(2.6조) : 5% 이상

◆ 민간사업자의 재원조달 부담 완화를 위해 자기자본비율 완화 필요

- 현행 BTO사업 : 건설기간 : 20% (재무적투자자 50% 이상 출자시 15%)
 - ✓ 건설이행을 보증하는 공사이행보증서를 추가 납부하는 경우 건설기간중의 자기자본출자비율 5%p 범위 내에서 완화가 가능
- 현행 BTL사업 : 최소자기자본비율 : 5 ~ 15%, 시설사업기본계획에서 제시
 - ✓ 총사업비 1천억원 미만 사업 : 5%

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ 부대·부속사업의 합리적 추진

- 현재, 부대·부속사업의 사업제안을 사업계획서 평가 단계에 제출. 그런데 **부대사업은 사실상 독립된 단일사업(예 : 주택사업)으로 방대한 작업이 필요. 시간 제약이 매우 큼.**
- 부대·부속사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부지급금 축소 등에 사용
 - 부대·부속사업 실패시 민간사업자는 그 위험을 모두 부담(사업자가 자금조달, 인허가, 분양 등). 반면에 이익은 주무관청과 공유
 - 부대사업의 추정순이익을 사전에 확정했으나 각종 리스크로 사업 지연 또는 좌초시 민간사업자의 손실 불가피
 - 금융기관은 부대사업 추진시 투자리스크가 크고 사업추진 여부가 불투명하므로 자금조달 기피, 현재의 사전이익확정방식과 민간사업자의 사업리스크 부담은 부대·부속사업의 활성화를 저해하는 요소
- ◆ 협상기간 및 운영기간 중에도 부대·부속사업을 제안할 수 있도록 하고, 평가시 부대·부속사업 제외 또는 실현가능성만 평가에 반영
- ◆ 현행 **사전이익확정방식**을 **사후이익정산방식**으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청간의 합리적 위험 분담 및 이익 분담방안 마련
- ◆ 부대·부속사업에서 발생한 모든 **사후이익(손실)**을 주무관청과 사업자 공유
- ◆ 부대·부속사업 추진시 **주무관청의 주도**로 이해 당사자 의견 조정

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ 해지시지급금 산정대상에 후순위 차입금 포함

- 민간투자사업에 대한 금융권의 대출 및 투자 유인을 위해 정액법을 도입했으나 해지시 지급금 대상에서 후순위채를 제외하고 있음.
 - 정부는 금융약정 촉진을 위해 해지시지급금 산정대상에 후순위 차입금을 포함(2012년 12월 31일까지 신규 금융약정 체결사업에 적용)
 - **한시적으로 적용되었던 해지시지급금 산정대상에 후순위 차입금 포함이 일몰함에 따라 재무적 투자자의 민자사업에 대한 참여 유인 저하**

◆ 해지시지급금 산정대상에 후순위 차입금 포함 필요

❖ 민자고속도로 통행료의 부가가치세 면제

- 도로공사(재정으로)의 고속도로는 부가세가 면세되지만 민자고속도로의 통행료에는 부가가치세 부과
 - 민자고속도로의 부가세 부과로 통행료가 높게 책정되어 도로이용자의 반발과 부정적 인식이 확대, 도로이용자의 부담 가중은 통행량 감소로 이어져 민자사업이 수익률 저해 초래
- 도로공사나 민간사업자 모두 국가를 대신하여 고속도로를 공급, 고속도로는 국가가 건설 및 운영하는 시설이지만, 부족한 재정을 보완하고 고속도로의 조기 확충을 위해 민간사업자가 도로를 공급하는 것임.

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

- 정부는 민자도로의 경우 건설기간 중 건설용역에 대해 이미 영세율을 적용하여 이미 혜택을 받았기 때문에 부가세 면제는 곤란하는 입장
- 현행 시스템은 정부가 도로이용자로 부터 부가세를 징수하여 건설분담금 등에 대한 재정지원을 하는 구조
- 민자도로 통행료에 대한 부가세를 면세하게 되면, 재정으로 통행료와의 형평성 문제를 해소할 수 있고, 민자도로 통행료에 대한 지역주민들의 민원 해결, 통행료 인하를 통한 수요증가로 MRG 문제 완화 등 기대
- 특히, 지자체가 주무관청인 민자도로사업의 경우, 지역주민들이 통행료를 통한 국세인 부가세를 납부하는 것으로 지자체가 사업시행자에게 건설분담금을 지급하여 통행료를 낮추어 준 것을 국가가 부가세로 환수해 가는 조세역진문제 발생

◆ 민자고속도로의 통행료에 부가되는 부가가치세 면세 검토 필요

구 분	1997년 이전	1998~1999년	2000년 이후
민자 고속도로 통행료에 대한 부가가치세 부과	일반과세	면세	일반과세

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ 투자위험 분담범위 및 적용대상 확대

- 정부는 2009년 10월 민간투자사업기본계획 개정시 MRG를 폐지하면서 투자위험 분담 방식을 도입하고 이를 정부고시사업에만 적용
 - 투자위험분담방식은 해당사업을 재정사업으로 추진했을 경우 발생할 정부원가 수준을 한도로 정부가 투자위험을 분담하는 것
 - 매년도 실제운영수입이 실시협약에서 정한 일정(투자위험분담금) 수준을 기준으로 미달하면 부족분에 대해 정부가 보전하고, 초과하면 기 지원한 재정지원금을 환수
- 투자위험분담방식의 적용대상이 정부고시사업으로 한정되어 있어 실효성이 낮고, 보장범위가 미흡하여 금융기관의 유인책으로 부족
 - 정부고시사업이 거의 없어 투자위험분담방식의 실효성 미흡
 - 투자위험분담금은 기투입 민간투자자금에서 건설이자를 배제하는 등 보장범위가 MRG의 30~40% 수준으로 금융기관의 투자 유인으로는 부족한 면이 있음.
- ◆ 투자위험분담방식을 국민경제적 파급효과가 크다고 인정되는 민간제안사업에도 적용하는 것이 필요
(현행) 정부고시사업 → (변경) 정부고시사업 + 민간제안사업
- ◆ 민·관간의 투자리스크의 분담을 위해 투자위험 분담 범위 상향 필요
(현행) 기투입 민간투자자금 중 건설이자 제외 → (변경) 건설이자 포함
(현행) 투자위험분담금을 산정기준 '국고채' → (변경) '국고채'와 '회사채' 중 높은 금리 반영

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ (중장기 과제) 인프라 모태펀드(인프라은행) 도입 검토

- 모태펀드(Fund-of-Funds)는 정부의 기금 및 예산을 기업에 직접 투자하기 보다는 투자 조합에 출자하여 수익을 목적으로 운영되는 펀드, 직접 투자에 따른 위험 감소 가능
 - ✓ 공공과 민간부문이 조성하는 펀드의 일종으로서 민간투자 사업의 투자 또는 대출에 해당하는 재원을 조달하는 기법
- 국내에서 운영중인 모태펀드는 중소기업청 주도로 한국벤처투자(주)가 관리 운영중인 펀드(2005, 벤처기업 육성에 관한 법률)와 농식품 모태펀드(2010, 농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률)가 있음

◆ 인프라 모태 펀드 도입 검토 필요

- ✓ 정부(특별회계), 공공부문(국책은행 포함), 민간부문(공적기금 포함)이 공동 출자

◆ 향후 인프라은행으로 확대 개편 ; 민간투자사업 등 인프라시설에 대한 전문 투자

① 중국

- ✓ 1954년 중국인민건설은행을 설립하여 대형건설프로젝트 수행에 기여
- ✓ 2004년 중국기업법안에 따라 상업은행인 중국건설은행으로 전환

① 미국

- ✓ 2008년 미국 연방은행 차원에서 광역인프라 재원을 효율적으로 마련·운영하기 위해 NIB(National Infrastructure Bank)법을 제정, 독립전담기관인 '국가인프라은행' 설립
- ✓ 광역적·국가적으로는 중요하나 다양한 이해관계 및 지역갈등 때문에 소홀히 다루어져 왔던 광역인프라 사업에 대해 연방정부의 투자를 늘리고 인프라시설 투자를 가속화

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

❖ (중장기 과제) 도로건설사업에 Shadow Toll 도입 검토

- Shadow Toll은 운전자가 직접 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고, 주무관청이 양허기간 동안 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 민간사업자에게 대가(Shadow Toll)를 지급하는 방식
- 영국의 Shadow Toll 사례
 - 영국 교통부는 1992년 DBFO(Design-Build-Finance-Operate) 방식의 도로건설 선언, 1993년 DBFO 개념확립, 1994년 8월 고속도로와 간선도로에 대한 입찰 착수
 - DBFO 계약은 교통성과 낙찰된 민간사업자가 설립한 특수목적회사(DBFO 회사)간에 체결, 교통성을 대행하는 도로청은 도로사업의 개략적 설계와 건설공사의 조건과 완성일, 기존 및 신규도로에 대한 운영서비스 요건을 규정
 - 입찰시 입찰자들은 독자적인 통행량 예측으로 최대 4가지와 최소 2가지의 밴드(band)의 통행량 범위와 통행요금을 제시
 - ✓ 도로청도 독자적인 통행량 전망에 기초하여 현재 가치 기준으로 지급액이 가장 낮은 업체를 낙찰자로 선정
 - 대가지급 방식 개요
 - ✓ 통행요금은 2가지 차량 형태(길이 5.2m 이상과 이하)로 구분

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

➤ 통행량을 구분(밴드 : band)하여 상이한 요금 지급

- ✓ 밴드 1 : 최하위 통행량, 운영비용과 선순위채의 상환을 충당할 수 있는 요금수준
- ✓ 밴드 2 : 중하위 통행량, 후순위채와 지분 수익금을 회수할 수 있는 요금수준
- ✓ 밴드 3 : 중상위 통행량, 초과 지분 수익금을 회수할 수 있는 요금수준
- ✓ 밴드 4 : 최상위 통행량, 도로청이 지불할 수 있는 최대 한도 지급

➤ 이외에도 운영 성과(교통안전성과, 교통지연 등)에 따라 통행료 지급액이 변동

➤ 도로청은 DBFO 도로의 투자 결정시 사용자인 국민에게 최대의 화폐(자본지출)가치(VFM : Value for Money)가 제공되는 수준에서 서비스의 구매가격을 결정

➤ 공공 비교대안(PSC : Public Sector Comparator)을 산출하는 과정에서 공공 비교대안에 적용되는 할인율을 적정 수준에서 제시

- ✓ 할인율의 적정 수준이 갖는 의미는 민간부문에 일정 수준 이상의 수익을 보장함으로써 경쟁적인 시장을 조성

◆ Shadow Toll 방식을 국도 또는 지방도 건설사업에 적용하는 방안 검토 필요

➤ 고속도로에 적용할 경우 도로공사 고속도로망과의 연계에 따른 통행료 인하 등 관련 연구 필요

III. 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

• 기대 효과

- 국민들의 통행료 부담 해소 : 임대형 민자사업(BTL)과 같이 정부가 공공서비스 구입비용 (사용료) 지급
- 도로건설에 부족한 정부 재원의 보완 : 기존 방식에 의해 지출되는 건설 및 운영비용에 비해 민간투자방식에 의해 지출되는 공공서비스 구입비용이 저렴할 수 있음
- 도로 네트워크 운영의 효율화 : 이용자 입장에서 모두 일반도로 또는 동일 요금수준이라면 본인의 편의에 의해 도로를 선택적으로 이용, 도로 네트워크 운영의 효율화 가능

<EU 4개국의 주요 Shadow Toll 운영 현황>

국가	사업명	전체도로연장	Shadow Toll구간	국가	사업명	전체도로연장	Shadow Toll구간
영국	A1M	21	21	영국	M40	122	12
	A69	84	3		M74	92	28
	A19/A168	104	7	포르투갈	IC1	108	64
	A30/A35	101	30		IC4	127	36
	A417/A419	51	25		IP2/IP6	187	82
	A50/A564	56	8	스페인	IP3	155	116
	A55	45	31		M-45	36	36
	M1-A1	29	29	핀란드	VT4	70	70

자료 : Association for European Transport 2002

감사합니다. ^^