



# 민간투자사업의 주요 이슈와 정책과제

2015. 10. 14

**박 용 석**  
**한국건설산업연구원**

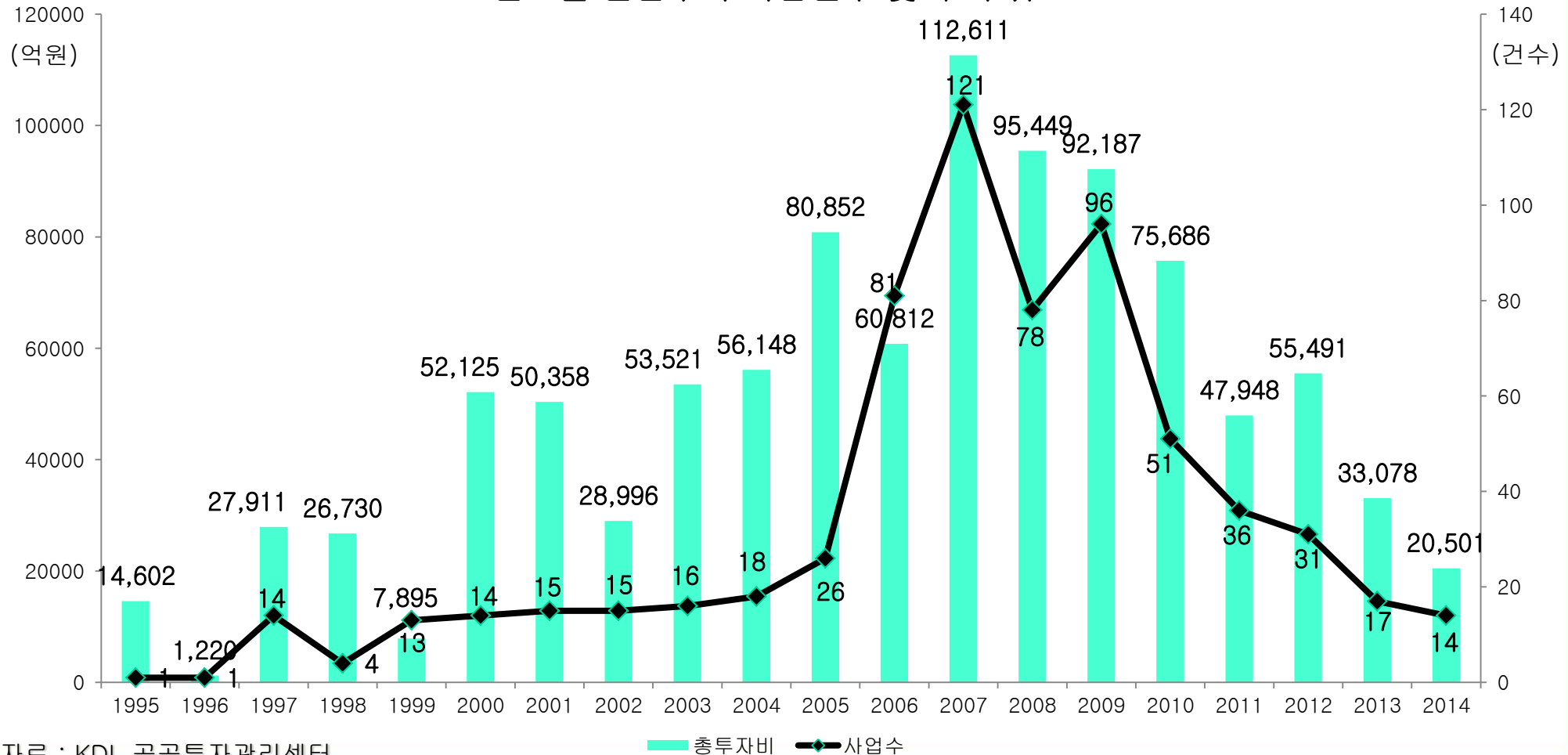
## 목 차

- 민간투자사업 추진 현황
- 민간투자 활성화의 필요성
- 민간투자사업의 이슈와 과제

# I. 민간투자사업 추진 현황

- 민간투자사업은 2007년에 사업건수 120건, 투자규모 11.2조원에서 **2014년에는 사업건수 14건(2007년 대비 11.7%), 투자규모 2조원(2007년 대비 18.2%)**으로 지속적으로 감소

<연도별 민간투자 사업건수 및 투자 규모>



# I. 민간투자사업 추진 현황

- BTL 대상사업은 2006~2008년 13개 유형에서 2013년 6개에 이어 2015년 3개로 지속적으로 축소되고 있음.

<연도별 BTL 사업 대상시설 유형>

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국가사업	국립대 기숙사 군 주거 시설 기능대학 철 도	국립대 기숙사 군 주거 시설 기능대학 철 도	과기대 신축 군 주거 시설 기능대학 철 도 정보 통신망	기술교육 대학 군 주거 시설 기능대학 철 도 공공임대 주택	과기대 기숙사 군 주거 시설 철 도 청소년 수련원	과기원 학위과정 군 주거 시설	과기대 기숙사	국립대 기숙사 공공의료 (국립)	국립대 기숙사 군 주거 시설 보육시설 공공임대 주택	국립대 기숙사 국제 회의시설	국립대 기숙사 군 주거 시설
국가보조 지자체 사업	공공의료 노인의료 도 서 관 문화시설 박물관· 미술관 복합시설 하수관거	공공의료 노인의료 도 서 관 박물관· 미술관 복합시설 하수관거 과 학 관 생활체육	공공의료 노인의료 도 서 관 복합시설 하수관거 과 학 관 생활체육	공공의료 노인의료 도 서 관 복합시설 하수관거 과 학 관 박 물 관	공공의료 노인의료 도 서 관 복합시설 하수관거 박 물 관	노인의료 도 서 관 복합시설 하수관거 과 학 관	공공의료 노인의료 도 서 관 복합시설 하수관거	공공의료 하수관거	공공의료 하수관거	공공의료 하수관거	하수관거
지자체 자체사업	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교	초중등 학교			

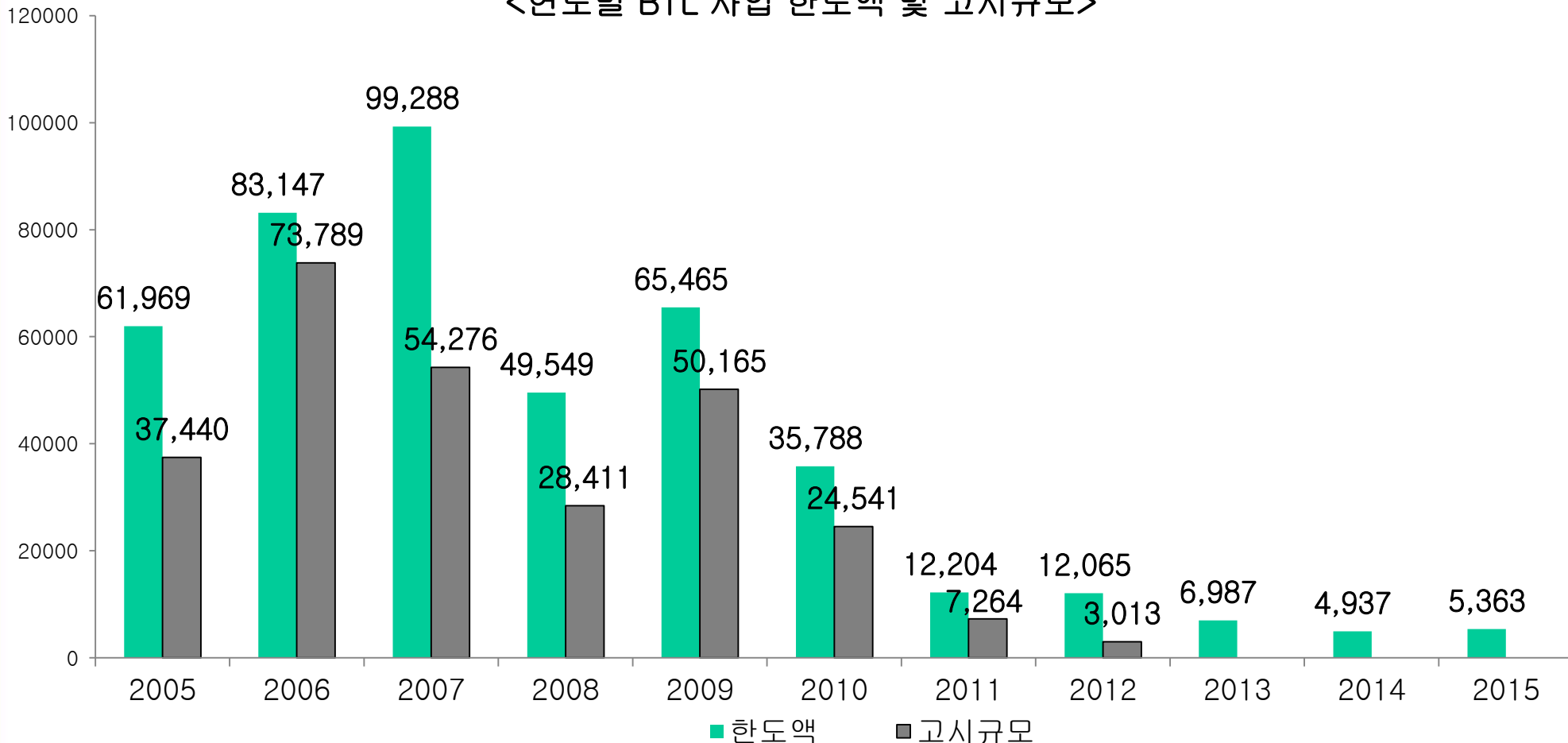
자료 : 국회예산정책처, 2015년도 임대형 민자사업 한도액안 분석, 2014.10, p.6

# I. 민간투자사업 추진 현황

- 임대형(BTL) 민자사업의 사업 한도액은 2007년을 정점으로 이후 감소 추세, 2007년 9조 9천억원에서 2015년 5천억원 수준으로 급감

(억원)

<연도별 BTL 사업 한도액 및 고시규모>



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

# II. 민간투자 활성화의 필요성

- 정부는 SOC 재정투자를 2015~2019년간 **연평균 -6.8% 축소** 예정, 공공사업에 대한 민간투자 활성화 및 공기업 투자확대로 부족한 재정투자를 보완할 계획
- 정부는 **새로운 민자방식 도입(위험분담, 손익공유형 등) 및 민간참여 제약 요인 해소로 민간자본을 적극 활용할 계획**

<국가재정운용계획상 12개 분야별 지출 계획>

(조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	'15~'19 연평균
총 지 출	375.4	386.7	396.7	406.2	416.0	2.6
1. 보건.복지.고용	115.7	122.9	129.2	134.7	140.3	5.0
2. 교육	52.9	53.2	54.5	56.9	59.0	2.8
3. 문화.체육.관광	6.1	6.6	7.2	7.9	8.1	7.3
4. R&D	18.9	18.9	19.3	19.7	20.2	1.7
5. 산업.중소기업 .에너지	16.4	16.1	15.5	15.0	14.5	△3.0
6. SOC	24.8	23.3	21.1	19.7	18.7	△6.8
7. 농림.수산.식품	19.3	19.3	19.1	19.0	18.9	△0.5
8. 환경	6.8	6.8	6.7	6.6	6.4	△1.5
9. 국방	37.5	39.0	39.9	40.9	41.9	2.8
10. 외교.통일	4.5	4.7	4.8	5.0	5.1	3.2
11. 공공질서.안전	16.9	17.5	18.1	18.8	19.4	3.5
12. 일반.지방행정	58.0	60.9	61.9	65.3	68.3	4.2

자료 : 기획재정부, 2015~2019년 국가재정운용계획, 2015.9

## II. 민간투자 활성화의 필요성

- 정부는 제3의 사업방식인 BTO-rs 및 BTO-a 도입을 핵심으로 한 **민간투자사업 활성화 방안**(2015.4.8)을 마련함
    - BTO-rs(위험분담)은 사업위험을 정부와 사업시행자가 서로 분담하여 사업을 추진하는 것, 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담, 사업의 성격에 따라 정부와 민간의 분담비율을 조정
    - BTO-a(손익공유)는 공공성이 높은 사업에 적용, 정부가 최소사업운영비(민간투자비의 일정부분에 대한 이자 및 운영비용) 만큼 위험을 분담하고, 초과이익 발생시 공유
- ① 민자 특수목적법인(SPC)의 공정거래법상 기업집단 범위에서 제외
  - ② 민간제안사업의 제출서류 간소화(기본설계→기본계획), 제안비용 보상금 상향(40→50%), 최초 제안자 우대점수 현실화(총점의 1→ 2~3%), BTO 사업의 최소 자기자본비율 완화(20→15%)
  - ③ 정부고시사업에 경쟁적 협의절차(주무관청이 복수의 입찰자와 해당 사업과 관련된 쟁점들을 협의를 통해 해결하면서 최종 낙찰자 선정에 이르는 입찰 방식) 도입
  - ④ 사업성격에 따라 민자로 추진 가능한 사업은 예비타당성 신청단계 부터 민자절차로 진행, 정부 고시사업 활성화 추진
  - ⑤ 민간투자 대상사업에 공공청사, 노후 공공청사 복합개발(관공서+문화+사무실) 등을 포함
  - ⑥ 부대사업의 위험에 상응하는 별도의 수익률 설정, 일정조건하에 예외적인 해지시지급금 허용
  - ⑦ 토지선보상제도를 국가사업 뿐 아니라 지자체 사업까지 확대 적용
  - ⑧ 산업기반신용보증기금의 보증한도를 현행 3천억원에서 4천억원으로 확대

# II. 민간투자 활성화의 필요성

- 경제발전을 지원하고 국민의 “삶의 질” 제고와 “안전”을 위해 지속적인 인프라 확충 필요, 국가 재정을 보완하고, 민간의 창의와 효율, 적기 공급이 가능한 민간투자 활성화 필요
- **교통혼잡비용과 물류비의 증가는 국민들의 생활불편 뿐만 아니라 국가경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있음.**

- 전국 교통혼잡비용은 2015년 기준으로 33조 4천억원으로 GDP 대비 2.16%, 이 규모는 2010년 대비 17% 증가, 미국의 경우 GDP 대비 0.83%에 불과<sup>1)</sup>
- 국가물류비는 2012년 기준으로 151조 9,798억원으로 전년 대비 1.6% 증가, GDP 대비 11.94%, 중국 18.1% 보다는 낮으나 미국 7.98%, 일본 7.46%(2010년) 보다 높은 수준<sup>2)</sup>

## <국가물류비 추이>

(십억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국가 물류비	95,792	100,515	107,479	120,262	116,238	131,242	149,654	151,980
GDP 대비 물류비 비율	11.1	11.1	11	11.7	10.9	11.2	12.1	11.9

자료 : e-나라지표

- 국민의 안전과 편의성 증대를 위해 **노후화된 인프라 시설의 보수·보강**과 같은 소극적인 유지보수 뿐만 아니라 **리모델링과 같은 적극적인 유지보수** 필요
- 1·2종 시설물 중 준공후 30년이 지난 시설물은 1,860개(건축물 제외)로 전체 시설물 1만 9,543개중 9.5% 차지, 5년후 2,921개(14.9%), 10년후 4,211개(21.6%) 급증 예상<sup>3)</sup>

1) 한국교통연구원, 보도자료, 2014.4.22

2) e-나라지표

3) 시설안전공단, 현대경제연구원



# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 민간투자사업의 각종 이슈와 정책개선 방향을 도출하기 위해 민간투자사업에 종사하는 전문가를 대상으로 설문조사를 실시

구분	내 용
조사대상자	민간투자사업에 종사하는 건설사, 금융기관/재무적 투자자, 자문회사/회계·법무·연구 등 전문가
조사기간	2015. 9. 22 ~ 10. 5
조사방법	구조화된 설문지에 자계식으로 응답

- 총 119명이 응답, 그중 63%가 건설사 직원, 나머지는 금융기관, 엔지니어링, 민간투자사업 관련 자문회사 관계자로 구성됨.
  - 응답자의 50% 이상이 민간투자사업 관련 업무기간이 10년 이상됨.

<응답자 소속기관>

소속기관	빈도(명)	비중(%)
건설사	76	63.9
금융기관/재무적투자자	9	7.6
엔지니어링(설계)사	10	8.4
자문회사/법률·회계·연구	22	18.5
기타	2	1.7
합계	119	100.0

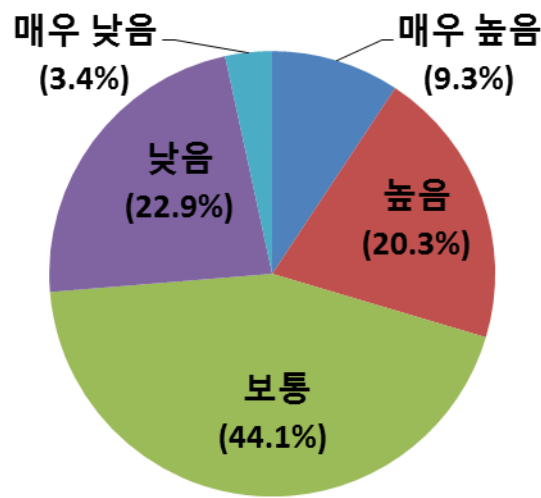
<민간투자사업 업무기간>

기간	빈도(명)	비중(%)
15년 이상	34	28.6
10~14년	26	21.8
5~9년	23	19.3
4년 이하	36	30.3
합계	119	100.0

# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- BTO\_rs(위험분담) 방식에 대한 이해도에 대해 **응답자의 70.4%가 “보통 이하”로 응답, BTO\_rs에 대한 이해도를 높이는 노력이 필요**
- 소속기관별로 보면 건설사의 경우 18.7%가 “높음 이상”에 응답한 반면, 회계·법률·연구 등 자문그룹은 응답자의 72.7%가 “높음 이상”으로 조사됨

<BTO\_rs 이해도>



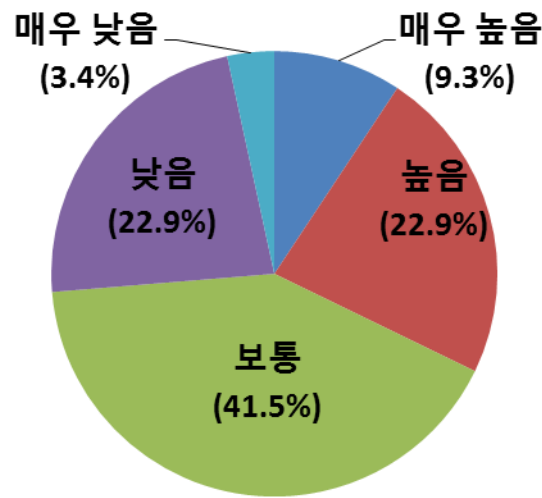
<소속기관별 BTO\_rs 이해도>

(명, %)						
소속기관	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	계
건설사	4	10	33	24	4	75
금융기관/ 재무적 투자자	1	3	5	0	0	9
엔지니어링 (설계)사	0	1	7	2	0	10
자문회사/ 법률·회계·연구	6	10	5	1	0	22
기타	0	0	2	0	0	2
계	11 (9.3)	24 (20.3)	52 (44.1)	27 (22.9)	4 (3.4)	118 (100.0)

# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- BTO\_a(손익공유) 방식에 대한 이해도에 대한 조사는 BTO-rs와 유사, **응답자의 67.8%가 “보통 이하”로 응답, BTO\_a에 대한 이해도를 높이는 노력이 필요**
- 소속기관별로 보면 건설사의 경우 24%가 “높음 이상”에 응답, 회계·법률·연구 등 자문그룹은 응답자의 72.7%가 “높음 이상”으로 조사됨

<BTO\_a 이해도>



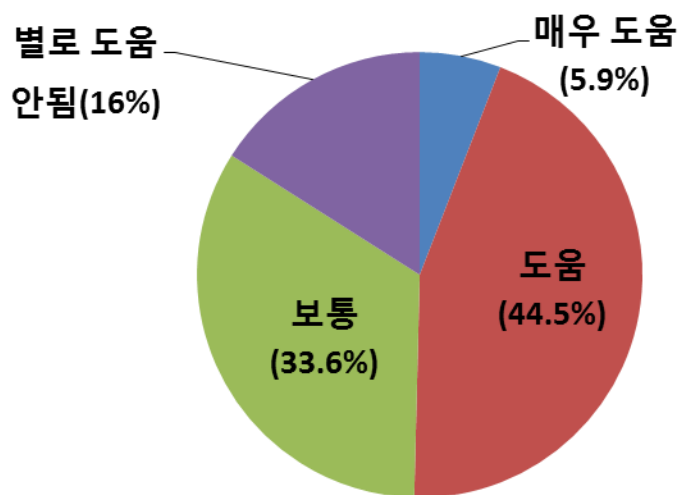
<소속기관별 BTO\_a 이해도>

(명, %)						
소속기관	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	계
건설사	4	14	29	24	4	75
금융기관/ 재무적 투자자	1	2	6	0	0	9
엔지니어링 (설계)사	0	1	7	2	0	10
자문회사/ 법률·회계·연구	6	10	5	1	0	22
기타	0	0	2	0	0	2
계	11	27	49	27	4	118
	(9.3)	(22.9)	(41.5)	(22.9)	(3.4)	(100.0)

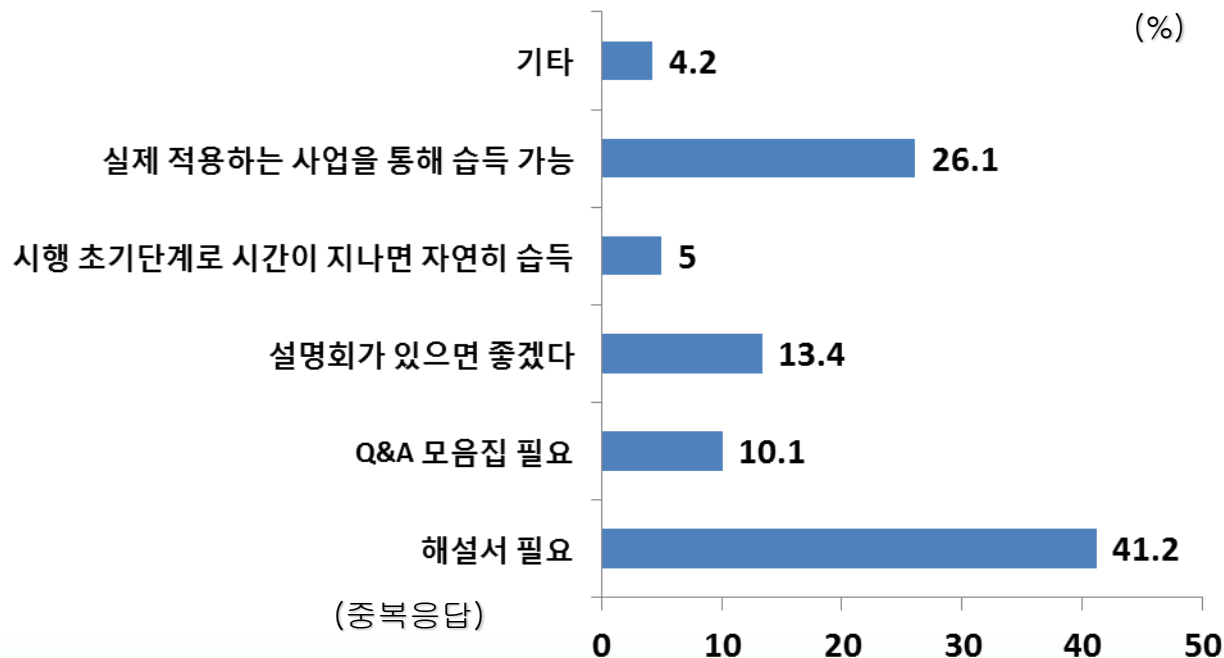
# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 투자위험분담방식(BTO-rs, BTO-a)이 민간투자 활성화에 대한 기여에 대해 **응답자의 절반 이상이 "도움"이 될 것으로 판단하고 있음.**
- 투자위험분담방식의 이해도를 높이기 위해 **"해설서"의 필요성에 대해 41.2%로 가장 높게 조사되었고**, 다음으로 **"실제 적용하면서 습득" 26.1%, "설명회" 13.4%, "Q&A 모음집" 10.1% 순으로 조사됨** → **이해도를 높이기 위한 다양한 방안 추진 필요**

<투자위험분담방식이 민간투자 활성화 여부>



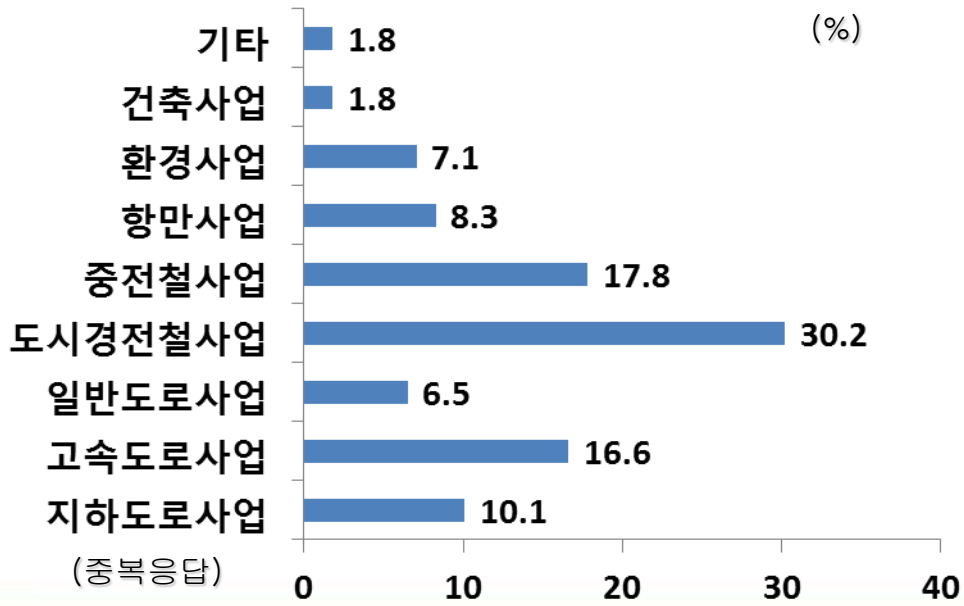
<투자위험분담방식의 이해도를 높이기 위한 방안>



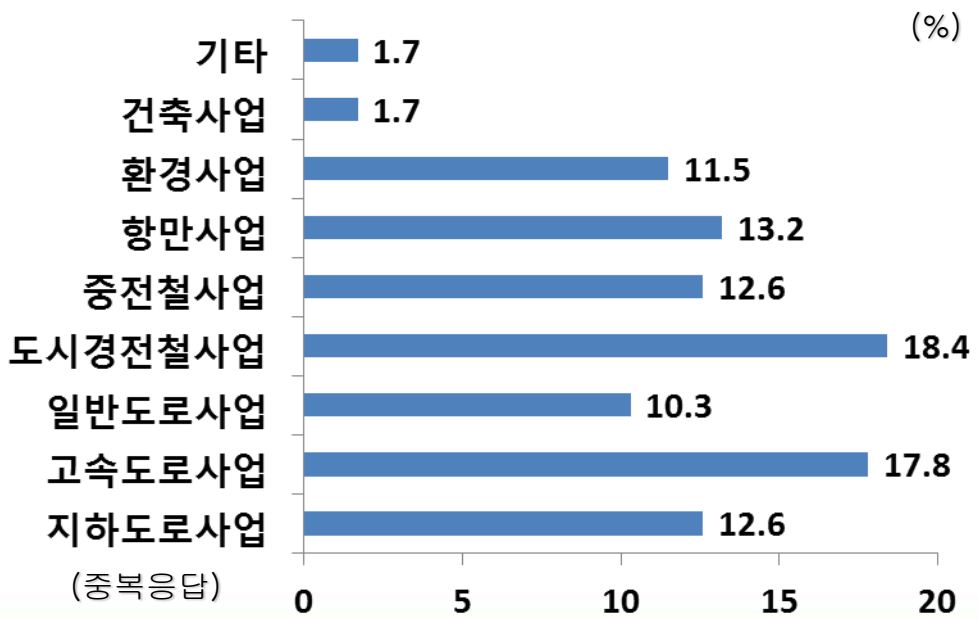
# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 위험분담형 민자방식(BTO-rs)에 적합한 사업으로 **도시경전철(30.2%)**을 가장 많이 꼽았고, 다음으로 **중전철(17.8%)**, **고속도로(16.6%)** 순으로 조사됨.
- 손익공유형 민자방식(BTO\_a)에 적합한 사업으로는 **비교적 고른 선택**이 있었는데, 그중 **도시경전철(18.4%)**, **고속도로(17.8%)**, **항만(13.2%)**, **지하도로(12.6%)** 순으로 조사됨.
- 현재, BTO\_rs 및 BTO-a 방식으로 추진된 사례는 없음. **각 민자방식을 특정 사업으로 제한하기 보다는 개방적(사업특성에 적합한 민자방식 적용)으로 접근할 필요가 있음**

<BTO\_rs에 가장 적합한 사업>



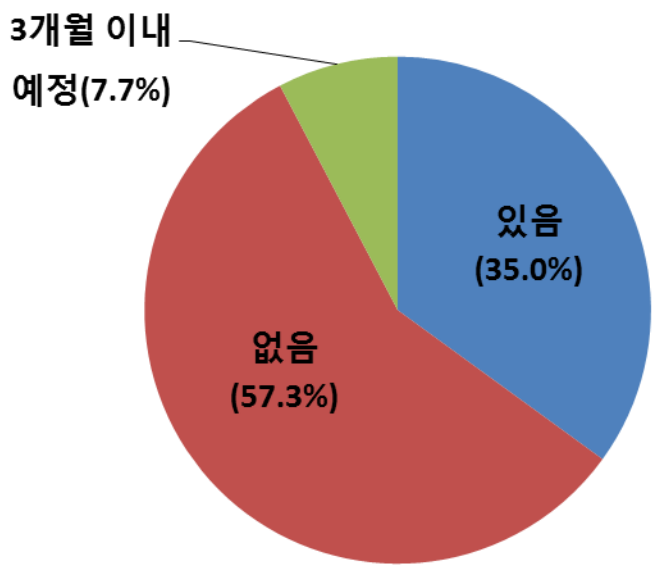
<BTO\_a에 가장 적합한 사업>



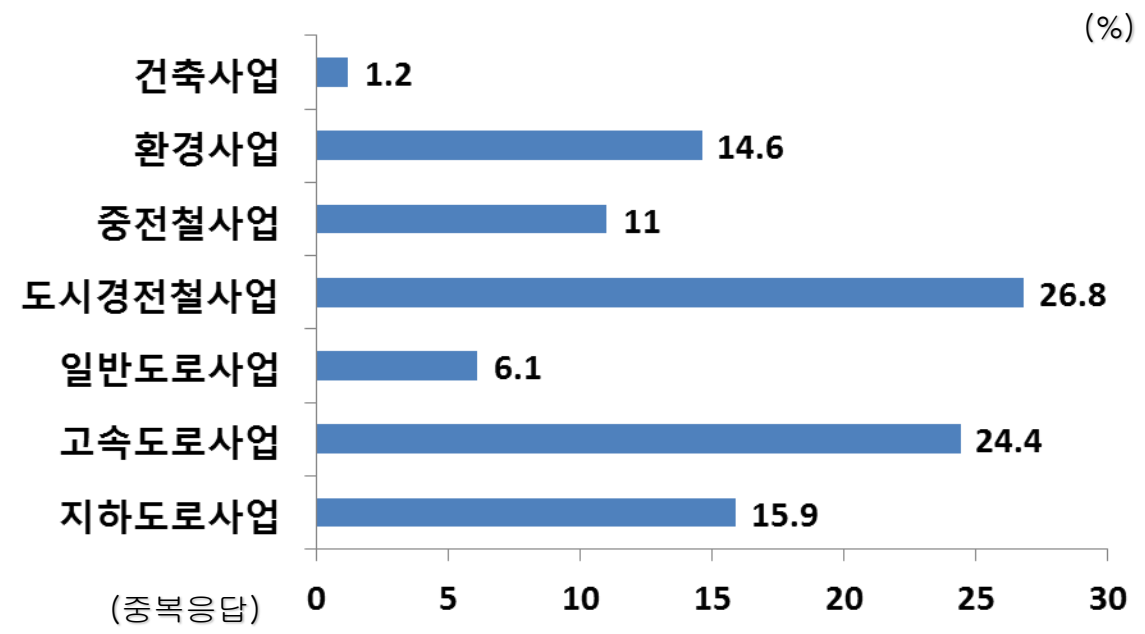
# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 투자위험분담방식(BTO-rs, BTO-a)으로 민간투자사업을 검토 또는 제안서 준비를 하거나 준비에 참여하는지 여부에 대해 **응답자의 35%가 현재 준비중이며, 3개월 이내에 참여할 예정은 7.7%**로 응답함.
- 민간투자사업 추진을 준비하고 있는 사업 유형은 **도시경전철 (26.8%), 고속도로(24.4%), 지하도로(15.9%), 환경사업(14.6%)** 순으로 응답함.

<투자위험분담방식으로 민자사업 준비 여부>



<준비하고 있는 사업 유형>



# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 각 사업유형별로 적합한 민간투자방식에 대해 대체적으로 **사업위험도가 상대적으로 낮은 방식에 대한 선호도가 높은 것으로** 나타남. 즉, **BTL > BTO-a > BTO-rs > BTO**로 나타남.
- 각 사업유형별로 적합한 민간투자방식에 대해, **도로의 경우 BTO에 대한 선호도가 가장 높았지만, BTO\_rs와 BTO\_a도 높게 나타남.**
  - **철도(경전철 포함)는 BTO\_rs에 대한 선호도가 가장 높게 나타났고, 다음으로 BTO\_a, BTL 순으로 조사됨.**
  - **항만은 BTO\_a와 BTL이 비슷한 수준의 선호도를 보였으며, 환경시설의 경우 BTO와 BTL이 동일한 선호도를 보이고 있음. 건축사업은 BTL 방식이 가장 많이 선호되고 있음.**

<각 사업유형별로 적합한 민간투자방식>

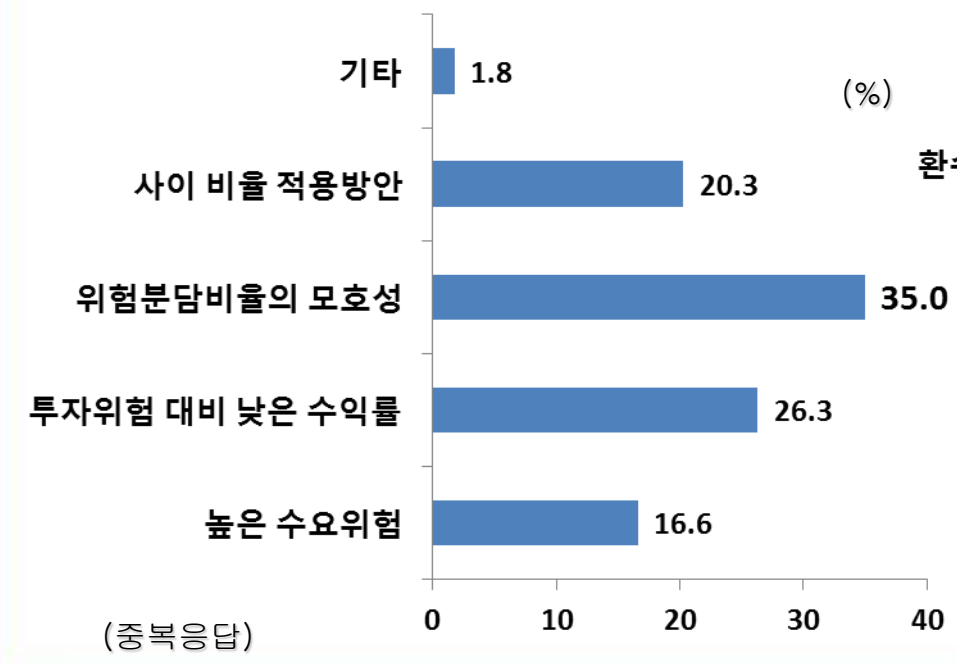
(%, 중복응답)

사업 유형	수익형 (BTO)	위험분담형 (BTO_rs)	손익공유형 (BTO_a)	임대형 (BTL)	기타	계
도 로	38.8	21.4	27.2	12.6	—	100.0
철도(경전철 포함)	4.1	39.8	30.6	25.5	—	100.0
항 만	9.4	28.2	31.8	30.6	—	100.0
환경시설(상수도, 하수종말처리장, 폐기물처리시설)	31.9	14.2	22.0	31.9		100.0
건 축	13.3	6.7	4.0	73.3	2.7	100.0
비율 합	97.5	110.3	115.6	173.9	2.7	500.0

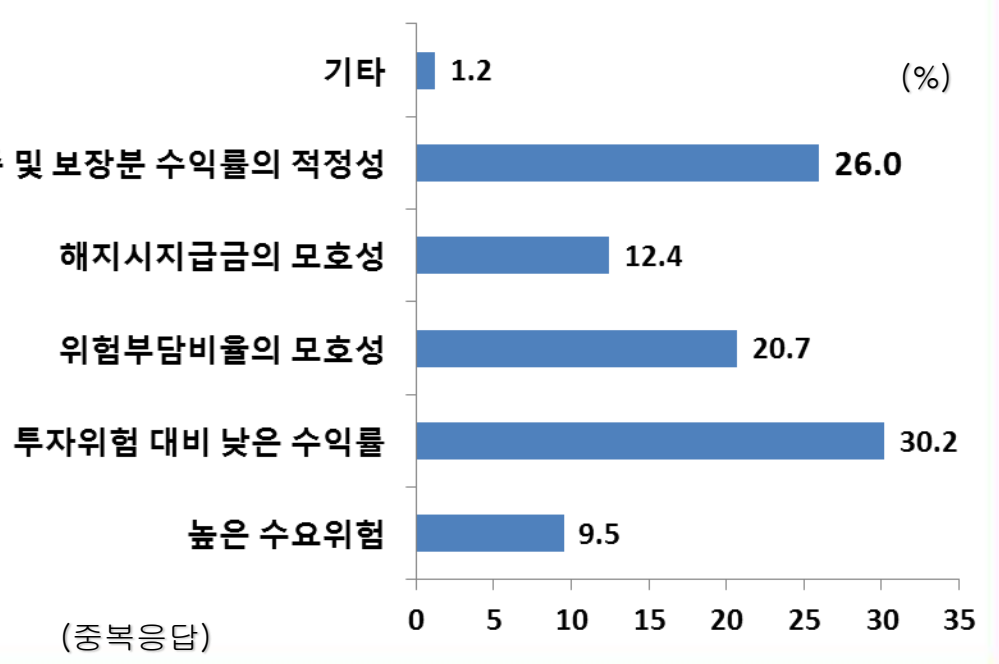
# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 위험분담형 민자방식(BTO-rs) 활성화를 위한 제도개선(보완이 필요) 사안에 대해 '위험분담비율의 모호성'(35.0%)을 명확히 할 필요가 높다는 응답이 가장 많았고, 다음으로 '투자대비 낮은 수익률의 보완'(26.3%) 등이 지적되었음.
- 손익공유형 민자방식(BTO\_a) 활성화를 위한 제도개선 방안으로는 '투자위험 대비 낮은 수익률의 보완'(30.2%)이 가장 필요하다고 응답했고, 다음으로 '환수기준 및 보장분 수익률의 적정성'(26.0%), '위험부담비율의 모호성'(20.7%) 순으로 응답함.

<BTO\_rs 활성화를 위한 제도개선 방안>



<BTO\_a 활성화를 위한 제도개선 방안>

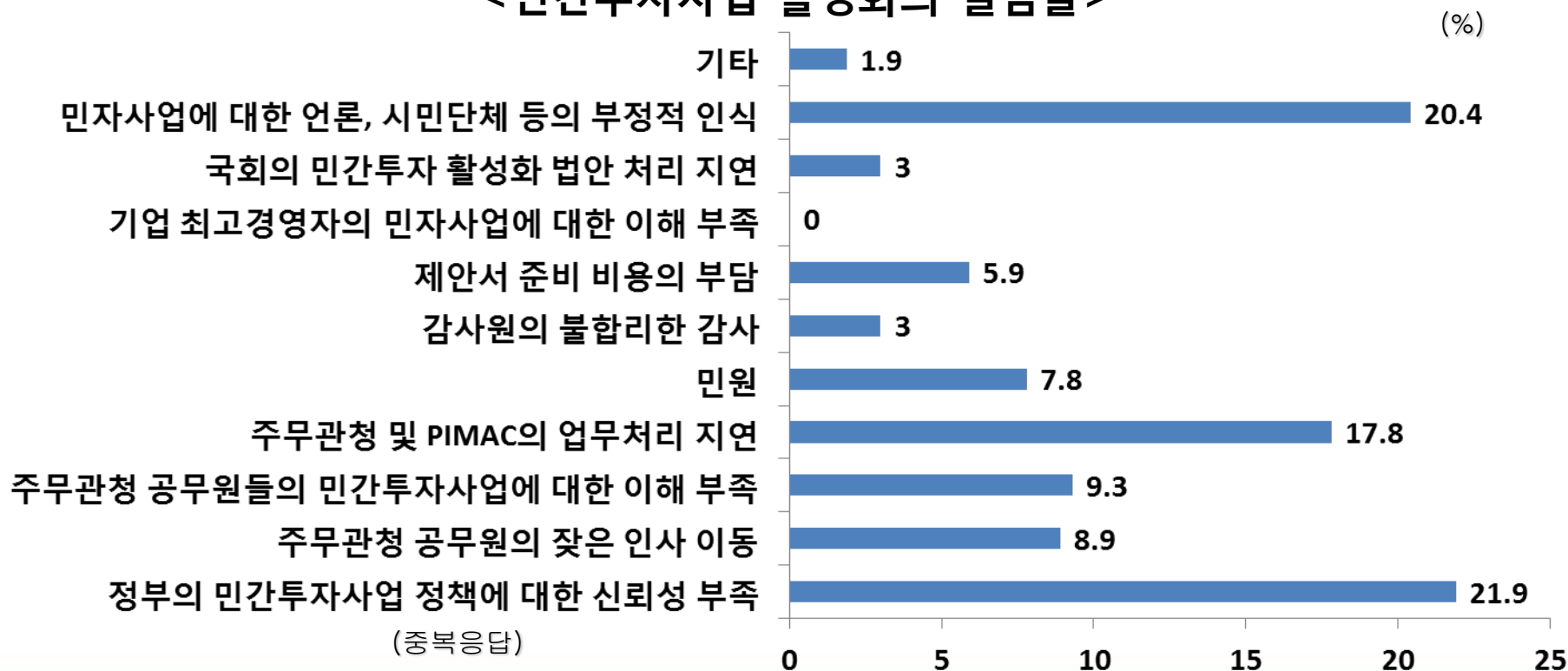




# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 민간투자사업의 활성화에 있어 걸림돌이 무엇인가에 대한 질문에 대해 '정부의 민간투자사업 정책에 대한 신뢰성 부족'(21.9%)이 가장 많이 지적되었고, 다음으로 '민자사업에 대한 부정적 인식'(20.4%), '주무관청 및 PIMAC의 업무처리 지연'(17.8%) 순으로 응답함
- 민간투자사업 활성화를 위해서는 우선적으로 민간투자 정책에 대한 정부의 신뢰성 회복과 민자사업의 부정적 인식 해소를 위한 다각적인 노력이 필요할 것으로 보임

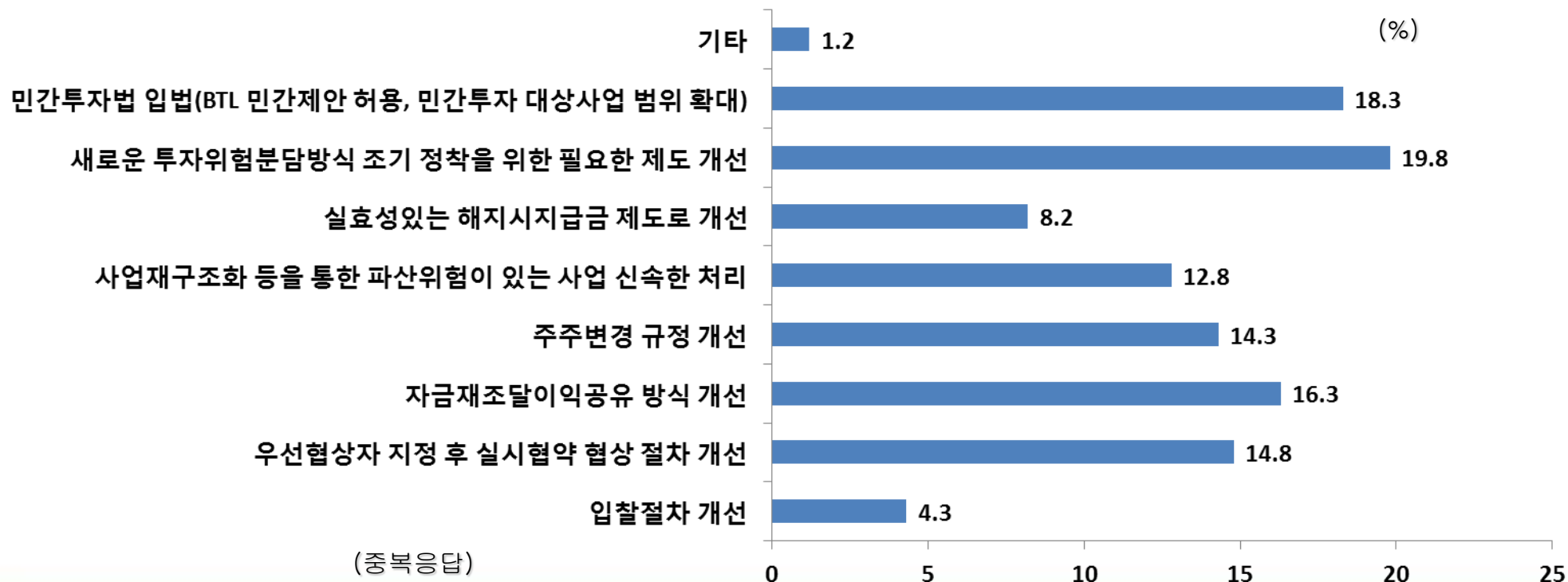
<민간투자사업 활성화의 걸림돌>



# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 민간투자사업의 활성화를 위해 시급히 개선해야 사항에 대해 '새로운 투자위험분담방식 조기정착을 위한 필요한 조치'(19.8%)를 가장 많이 지적했고, '민간투자법 입법(BTL 민간 제안 허용, 민간투자 대상사업 범위 확대)'(18.3%), '자금재조달 이익공유 방식 개선'(16.3%) 순으로 조사됨.
- 개선이 필요한 세부사항에 대해 정부와 민자업계간의 심도있는 논의와 공감대 형성 필요

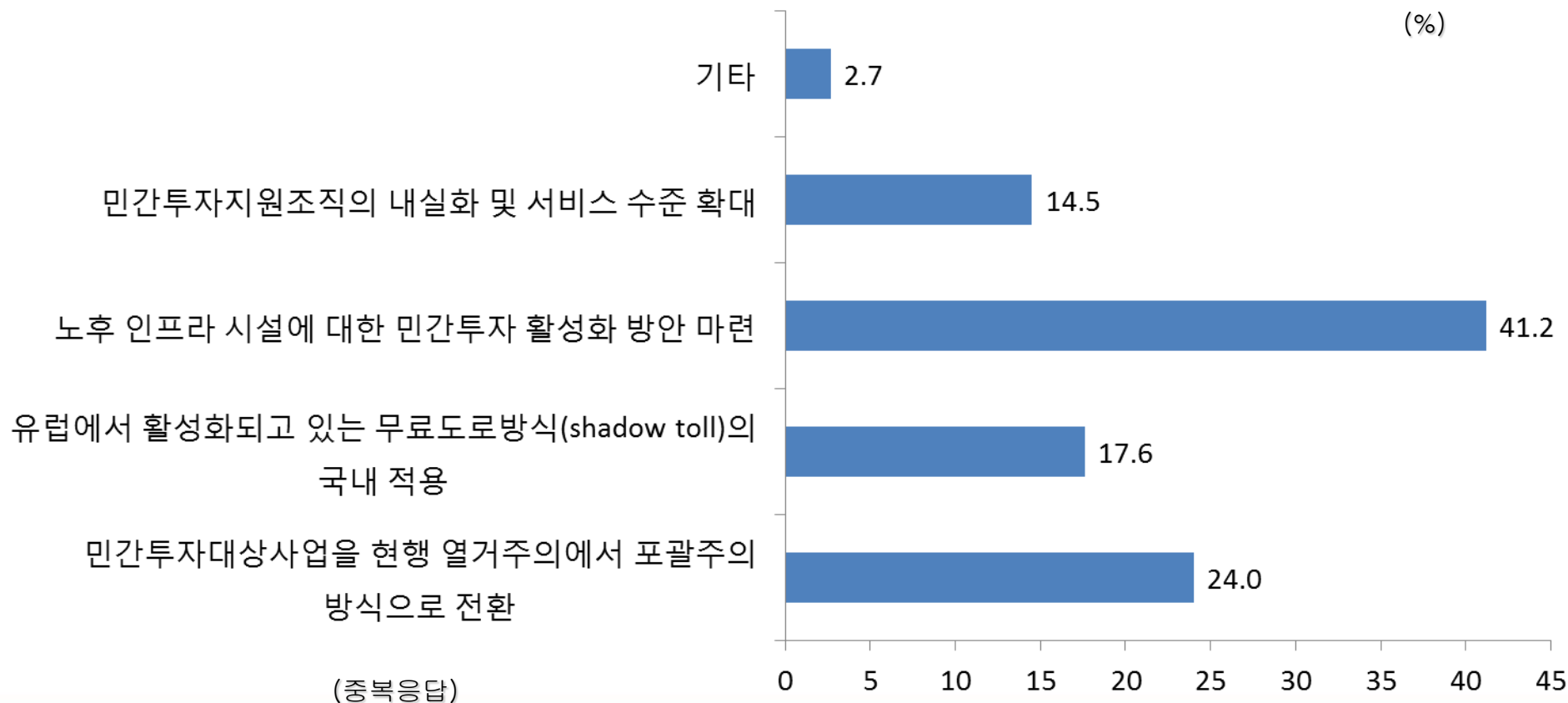
<민간투자사업 활성화를 위해 시급히 개선해야 할 사항>



# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- 민간투자 활성화를 위해 중장기적으로 검토해야 할 정책과제에 대해 '노후 인프라 시설에 대한 민간투자 활성화 방안 마련'(41.2%)이 가장 필요할 것으로 응답했고, 다음으로 '민간투자 대상사업을 포괄주의로 전환'(24.0%)이 필요할 것으로 조사됨.

## <민간투자사업 활성화를 위해 검토해야할 정책과제>



# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

## ❖ 시사점

- 민간투자사업의 참여자들은 **투자위험분담방식(BTO-rs, BTO-a)의 도입이 민간투자 활성화에 긍정적 기여**를 할 것으로 판단
    - ➔ 응답자의 42.7%가 새로운 투자방식으로 민간투자사업의 추진을 준비
  - 투자위험분담방식은 처음 시도되는 것이므로 이 **새로운 사업방식에 대한 이해도가 높지 않은 것으로** 조사됨
    - ➔ 해설서, Q&A, 설명회 등을 활용하여 그 이해도를 높이는 노력이 필요
  - 본 조사에서 각 사업유형별로 적합한 민자방식(BTO, BTO-rs, BTO-a, BTL)을 제시토록 했으나 **각 시설별로 특정한 민자방식이 선호된다는 뚜렷한 증거는 발견하지 못함.**
    - ✓ 도로, 철도, 환경 등 각 사업유형은 각각 대상시설의 규모, 사회·경제·입지적 특성에 따른 수요 수준, 운영수준 등의 다양한 변수에 의해 경제성이 평가되고, 동일한 사업유형이라 하더라도 입지적 특성 등에 따라 경제성 평가는 달라짐.
    - ✓ 본 설문조사에서 조사대상자에게 각 사업유형별로 제공하는 정보의 한계로 응답자가 합리적으로 적합한 민자방식을 선택하는데 어려움이 있었음.
- ➔ 이런 한계에도 불구하고, 본 설문조사 결과, BTL 방식은 도로, 철도, 항만, 환경, 건축 등 모든 사업유형에서의 민자방식으로 선호됨

# III. 민간투자사업의 이슈와 과제

- ➔ 도로 BTO / 철도 BTO-rs / 항만 BTO-a / 환경 BTO 및 BTL / 건축 BTL 선호됨.
- ➔ 특히, 시장참여자들은 민자사업의 사업위험도가 상대적으로 가장 낮은 사업방식을 선호하는 것으로 나타남. 즉, BTL > BTO-a > BTO-rs > BTO 의 선호도를 보임
- ➔ 향후 BTO-rs 및 BTO-a 추진시 각 민자방식을 특정사업으로 제한하기 보다는 사업특성에 적합한 민자방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것이 필요
- BTO-rs 및 BTO-a의 활성화를 위한 제도적 보완이 필요할 것으로 조사됨
  - ➔ BTO-rs : 위험분담비율의 모호성, 투자위험 대비 낮은 수익률 등
  - ➔ BTO-a : 투자위험대비 낮은 수익률, 환수기준 및 보장분 수익률의 적정성 등
- 민간투자 활성화를 위한 주요 정책과제
  - ➔ 민간투자 정책에 대한 정부 정책의 신뢰감 회복과 민자사업에 대한 부정적 인식 해소, 주무관청과 PIMAC의 민자사업에 대한 지원 강화 등
  - ➔ 노후 인프라에 대한 민간투자 활성화 방안 마련, 민간투자 대상사업 범위의 확대 등
- 민간투자 활성화를 위해 시급히 개선해야할 정책과제
  - ➔ 새로운 투자위험분담방식의 조기 정착에 필요한 제도 보완, BTL 민간제안 허용·민자 대상사업 확대 등 '민간투자법' 입법 완료, 자금재조달시 이익공유 방식 개선 등

**감사합니다. ^^**