

민간투자사업 활성화를 위한 정책 과제

2019. 8

한국건설산업연구원

■ 연 구 진

박 용 석 한국건설산업연구원 연구위원, 경제학박사

홍 성 필 삼보기술단 부설 민간투자연구소 소장, 법학박사
한국민간투자학회 부회장

김 재 운 삼일회계법인 상무, 공인회계사

<제 목 차 례>

<요 약>	1
제 I 장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 방법과 구성	3
제 II 장 민간투자사업의 의의와 현황	5
1. 민간투자사업의 국민경제적 역할	5
(1) 사회간접자본의 국민경제적 역할	5
(2) 민간투자사업의 국민경제적 역할	8
2. 민간투자제도의 도입과 변천	11
(1) 도입 배경	11
(2) 민간투자제도의 변천	11
3. 민간투자사업 추진 현황	15
(1) 민간투자사업의 사업 수 및 투자비	15
(2) 민간투자사업의 추진방식	17
(3) 민간투자사업의 대상시설	19
제 III 장 민간투자사업의 주요 정책과 시사점	23
1. 민간투자사업 활성화를 위한 주요 정책	23
(1) 2013년 민간투자 활성화 방안	23
(2) 2015년 민간투자 활성화 방안	24
(3) 2019년 민간투자사업 추진 방향	26
2. 주요 민간투자사업 활성화 정책의 추진 경과와 시사점	28
3. BTO-rs 방식의 개편에 따른 파급효과	32
(1) 정부가 제시한 개편안의 의미	32
(2) 실제 사업 사례를 통한 정부 개편(안)의 의미	33
(3) 정부 제시안의 상세 의미와 파급효과	33

제Ⅳ장 위험분담에 관한 민간투자 정책의 기본 방향 37

1. 민간투자사업에서 정부와 민간의 위험분담 배경	37
2. 성공적 협업을 위한 지침	38
(1) 위험의 정의	38
(2) 최적의 위험배분	40
(3) 위험 프리미엄	41
(4) 정부지급금 지급구조의 역할	41
3. 교통 수요 위험배분 모델	42
(1) 정부부담 모델	43
(2) 위험전가형 모델	44
(3) 위험공유형 모델	44
(4) 위험이전 모델	44
(5) 사용자부담 모델	44
(6) 탄력적 계약 모델	45
4. 민간투자사업(PPP)의 위험배분 목적	46
5. 교통수요 위험분담 정책의 기본 방향	50

제Ⅴ장 민간투자사업 활성화를 위한 정책 과제 53

1. 민간투자사업 정상화를 위한 3대 원칙	53
2. 민간투자사업 활성화를 위한 정책 과제	55
(1) 정부고시사업 활성화	55
(2) 최초 제안자 우대점수 합리화	57
(3) 합리적 민간투자 사업 방식 도입 검토	61
(4) BTO-rs 개선 대안	64
(5) 노후시설 민간투자사업 활성화	66
(6) 민간투자 대상사업 범위의 확대	68
(7) 부대사업 활성화	71

제Ⅵ장 요약 및 결론 73

참고 문헌 76

〈표 차례〉

<표 1> 사회간접자본 시설의 국민경제적 역할	7
<표 2> 민간투자시장의 변천 과정	12
<표 3> 최소운영수입보장(MRG)제도의 변화 추이	14
<표 4> 민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적(2016~2018년)	17
<표 5> 민간투자사업 추진방식별 추이	17
<표 6> 추진방식별 민간투자사업 현황	18
<표 7> 추진방식 및 발주 방식별 민간투자사업 현황	19
<표 8> 사회기반시설 유형(민간투자법 제2조)	19
<표 9> 대상시설별 민간투자사업 현황	21
<표 10> 추진방식 및 대상시설별 민간투자사업 현황	22
<표 11> 추진주체별 민간투자사업 현황	22
<표 12> MRG와 비용보전(CC : Cost Compensation) 방식 비교(예시)	24
<표 13> 2019년도 착공 가능한 민간투자사업	27
<표 14> 집중관리 대상 민간투자사업	27
<표 15> 수요 위험배분 모델별 적용 조건	45
<표 16> 위험 할당에서 VFM을 극대화하기 위한 질문	47
<표 17> 리스크 배분시 발생 관리와 영향 관리	48
<표 18> 필수 민자 검토대상 시설 유형	55
<표 19> 최초 제안자 우대점수 부여 현황(최근 10년간 공고된 도로사업)	58
<표 20> AP(Availability Payment) Model 적용 조건	64
<표 21> BTO-rs 민간투자 추진방식 개선방안	64
<표 22> OO사업의 실시협약상 정부재정 지원 관련 규정	65

〈그림 차례〉

〈그림 1〉 민간투자사업의 국민경제적 역할	10
〈그림 2〉 연도별 민간투자사업 사업 수 및 총투자비 추이(실시협약 기준)	15
〈그림 3〉 연도별 민간투자사업 운영, 시공, 준비 중 사업 현황	16
〈그림 4〉 연도별 발주방식별 수익형 민간투자사업 추이	18
〈그림 5〉 2015년 민간투자 활성화 방안의 주요 내용	24
〈그림 6〉 실제 운영수입에 따른 정부·민간 부담액 사례(BTO-rs)	25
〈그림 7〉 실제 운영수입에 따른 정부·민간 부담액 사례(BTO-a)	25
〈그림 8〉 민자고속도로 통행료 관리 로드맵	30
〈그림 9〉 운영 기간 중 정부 부담금 및 환수금 예시	32
〈그림 10〉 일본 국토교통성 PFI 가이드라인	40
〈그림 11〉 민간투자사업의 3대 원칙	53
〈그림 12〉 정부고시에 의한 민간투자사업 규모 의사결정 과정	56
〈그림 13〉 1·2종 시설물 노후화 전망	66
〈그림 14〉 사회·경제·과학기술 변화에 따른 공공투자 수요의 변화	69

<요 약>

□ 민간투자사업의 국민경제적 역할과 도입 배경

○ 국민경제적 역할

- 정부재정의 효율성 제고
 - 재정지출 절감 효과, 투자 재원의 세대 간 사용자 부담 효과, 추가 세수의 증대 효과
- 건설/운영의 효율성 제고
 - 상업적 목적과 정치적 목적 분리, 조달 및 입찰 과정의 유연성, 적정 수준의 사용료 부과, 예산 절약 유인, 경쟁에 의한 비용·생산 효율성, 건설 및 운영 기능 통합
- 자본시장의 발전
 - 장기 채권시장의 형성, 프로젝트 금융의 정착

○ 민간투자제도 도입 배경

- 1990년대 이후 세계 각국에서 인프라시설의 건설과 운영에 민간자본의 참여가 활발해지기 시작함.
 - 민간 공급에 따른 ‘시장 실패’ 위험보다 시설의 공급 부족과 운영의 비효율성 등 ‘정부 실패’ 위험이 더 크다는 것이 실증적으로 증명됨.
 - 국민의 복지에 대한 지출 증가로 인프라시설에 대한 투자 수요를 충족시킬 수 있는 재정의 확충이 어려워짐.
 - 대규모 재원을 조달할 수 있는 금융기법의 개발과 금융시장의 발전이 이루어지고 민간 기업들의 사업추진 능력도 향상됨.

□ 민간투자사업 추진 현황과 성과

○ 민간투자사업 추진 현황

- 1995년부터 2017년 12월 말까지 추진 중인 민자사업은 협약 체결 기준으로 총 712개로 총투자비는 약 108조원임.
 - 추진방식별로 보면 수익형 사업이 237건으로 전체의 33.3%, 임대형 사업은 475건으로 66.7%를 차지함.

- 총투자비의 경우 수익형 사업은 77조원으로 전체의 71.4%, 임대형 사업은 30.9조원으로 28.6%를 차지함.
- 수익형 민자사업 475건 중 정부고시사업은 전체의 45.6%인 108건, 민간제안사업은 129건으로 전체의 54.4% 차지
 - 1995~2004년간은 정부고시사업으로 발주하는 사업이 많아서 민자시장은 정부가 주도권을 갖고 추진했던 것으로 볼 수 있음.
 - 2005년 이후부터는 정부고시사업보다 민간제안사업이 상대적으로 많아짐. 그래서 민자사업의 발굴과 추진이 정부보다는 민간 주도로 추진하고 이뤄지고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 2007년을 정점으로 민자사업의 건수와 총투자비는 점차 축소되는 추세
 - 2005년에 임대형(BTL) 민자사업이 본격화되면서 민자사업이 큰 폭으로 증가, 2007년의 경우 117개 사업에 총투자비 10조원 규모로 추진됨.
 - 하지만 2017년의 경우 사업 건수 6건에 총투자비가 4조원 규모로 축소됨.
- 운영, 시공, 준비 중인 민자사업의 건수를 보면, 2016년 91건에서 2017년 84건, 2018년 70건으로 지속적으로 축소됨.
 - 민자사업의 투자비를 보면, 2016년의 경우 토지보상비를 제외한 투자비는 5.3조원 규모였는데, 2017년과 2018년에는 토지보상비를 포함하고도 각각 5.1조원, 3.5조원으로 투자비도 지속적으로 감소하고 있음.

○ 민간투자사업 추진 성과

- 기획재정부는 1995~2018년간 민자사업을 통한 취업유발 효과 72만명, 생산유발 효과 152조원에 이르는 것으로 분석하고 있음.
- 민자사업은 지역균형 발전뿐만 아니라 우리 경제 활성화에 매우 중요한 기여를 한 것으로 평가됨.

□ 민간투자사업의 주요 정책의 추진 경과와 문제점

- 정부는 2013년, 2015년 등 수차례에 걸쳐 정부고시사업 활성화 방침을 발표하고 이를 민간투자사업기본계획에 반영하였음. 하지만 민자사업 추진 주체인 주무관청의 인식과 노력 부족으로 정부고시 수익형(BTO) 민자사업의 추진은 미미한 실정임.
 - 최근 10년간(2008~2017) 정부고시로 추진한 수익형(BTO) 민자사업은 7건인 반면에 민간제안사업은 73건임.

- 임대형(BTL) 민자사업의 추진 건수를 보면, 2014년 16건에서 2015년 12건, 2016년 11건, 2017년 2건으로 지속적으로 감소하고 있음.
- 정부는 2013년에 임대형(BTL) 민자사업의 민간제안을 허용하고 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진키로 했지만, 현재 단 1건도 추진되지 못함.
 - 민간사업자 입장에서 사업 추진상의 인허가 리스크에 대한 부담으로 임대형(BTL)과 혼합형(BTO+BTL) 사업이 추진되지 않았을 개연성이 있고, 특히, 이들 사업을 추진하기 위한 명확한 가이드라인도 부재한 상황임.
- 민자사업 활성화 정책에서 최초 제안자의 우대점수를 현실화(총점의 1% → 2~3% 수준)하기로 했지만, 실제로는 정책 목표를 성취하지 못한 것으로 나타나고 있음.
 - 최근 10년 동안 30여 개 민자사업의 최초 제안자 우대점수율은 평균 0.86%에 불과함.
- 정부는 기존 민자사업의 MRG 절감과 민간투자시설의 요금을 인하·동결을 추진하기 위해 사업 재구조화와 자금 재조달 등을 시행함.
- 기획재정부는 2015년에 도입된 위험분담형 사업방식인 BTO-rs의 사업방식의 변경을 주된 내용으로 하는 공청회(2019.7.5)에서 “실시협약 체결시 총재정지원금이 주무관청의 총환수금을 초과할 수 없도록 규정”하는 내용으로 민간투자기본계획을 개정 추진함.
 - 이와 같은 BTO-rs 방식 변경안이 당초 BTO-rs 방식의 개념에 부합하는지 의문이며, 개정안이 확정되는 경우 BTO-rs를 통한 민자사업의 추진은 쉽지 않을 것으로 예상됨.

□ 위험분담에 관한 민간투자 정책의 기본 방향

- 위험배분은 민간투자(PPP) 모델의 주요한 특징으로, PPP에서 위험배분의 목적은 VFM(적격성 조사) 극대화에 있음.
- 이와 같은 VFM 극대화를 위한 위험배분의 원칙은 위험을 가장 낮은 비용으로 관리할 수 있는 당사자에게 위험을 배분하는 것임.
 - 특정 위험을 관리할 수 있는 최적의 위치에 있는 당사자가 최저 가격으로 위험을 관리할 수 있기 때문에 개별 위험프리미엄 및 프로젝트의 전체 비용을 줄일 수 있음.
 - 위험을 통제할 수 없는 당사자는 비용이 상당히 높은 프리미엄에 의해서만 위험을 부담할 것이고 이에 따라 VFM이 감소함.

- 민간사업자가 수요의 정도에 대해서 거의 또는 전혀 관리할 수 없는 경우 수요에 연동하여 정부 지급금을 지불하는 방식의 구조화는 적절하지 않음.
- 우리나라 교통시설 민자사업에서의 위험부담 방식은 World Bank 등에서 제시하는 위험분담의 기본원칙에 어긋남. 민자사업을 민간투자사업으로 전락시킬 수 있다는 점에서 우리나라의 교통사업에 있어 수요 위험의 배분과 관련한 근본적인 논의가 이루어져야 함.
 - 정부는 교통 수요가 부족한 경우 각종 개발이나 IC 추가 개설 등의 수단을 통하여 교통 수요 증가를 도모할 수 있음.
 - 반대로 교통 수요가 너무 많아 혼잡이 발생하는 경우에는 또 다른 대체 도로 등의 건설을 통하여 수요를 분산시킬 수 있음.
 - 이에 비해 민간사업자의 경우 민간이 스스로 교통수요를 관리할 수 있는 위치에 있지 않음.
- 국내외 공히 재정사업의 경우 모든 위험을 정부가 부담하지만 민자사업(PPP)에서는 건설기간 중 초과비용, 준공 지연, 장기간의 유지관리 위험을 사업시행자가 부담
 - 외국의 경우 교통 수요와 같이 민간이 관리할 수 없는 위험은 특별한 사정이 없는 한 위험 이전 대상에 포함되지 않는 것이 일반적임.
 - 동일한 도로를 재정사업으로 추진하는 경우에는 수요 위험을 정부가 부담하는데, 이를 민자사업으로 추진하면서 수요 위험을 민간에게 전부 또는 일부 부담시키는 것은 민자제도에 대한 잘못된 인식에서 비롯된 것임. 공공의 도로시설을 상업적 성격의 시설과 동일시하는 것과 다르지 않음.
- 재정사업으로 추진하든, 민자사업으로 추진하든 교통 수요는 동일함. 더 이상 수요 위험의 부담 주체나 추정 수요의 정확성 문제가 유독 민자사업에서만 논쟁이 되지 않도록 제도를 마련하고 운영해야 함.
 - 30년 이상 장기의 교통 수요를 정확하게 추정하는 것은 사실상 불가능하며 이는 재정사업의 경우도 다르지 않은 만큼 이러한 수요 추정의 한계를 인정하고 그 토대 위에서 합리적인 위험분담제도가 마련되어야 함.
- 민자사업의 활성화와 지속가능한 교통시설 민자사업(PPP)을 위해서는 합리적인 위험배분이 매우 중요함.
 - 민간이 관리할 수 없는 수요 위험을 민간에 이전하는 경우 상응하는 보상이나 보장이 불가피하여 VFM을 떨어뜨린다는 점에서 결코 정부에 유리하지 않다는 점을 인식하고 사업별 특성에 맞는 합리적 위험배분 체계를 마련하는 것이 필요함.

- 제주 아쿠아리움과 같이 상업성이 농후한 시설과 공공성이 강한 교통인프라의 경우 위험분담의 방식에 차이를 두어야 함.
 - 전자의 경우 수요 위험을 민간에게 할당하는 것이 VFM을 향상시킴.
 - 공공성이 강한 교통시설의 위험을 민간에 전가하는 방식은 결국 높은 리스크 프리미엄을 초래하여 정부 입장에서 바람직하지 않음.
- 현행 제도상 교통시설의 민자사업의 추진 여부 결정을 위한 수요 추정은 민간이 아닌 정부(공공부분)가 수행함. 따라서 정부가 추정한 수요에 대하여 그 위험을 민간에 전가하는 것은 합리적이지 않고 그 실익도 없음. 교통 수요 위험분담제도에 대한 근본적인 재검토가 필요함.
 - 2019년 우리 기업들이 참여하고 있는 해외 사업의 사례를 보더라도 교통 수요 위험을 민간이 부담하는 사업을 찾아보기 어려움.
 - 인도네시아 메단시 Urban Transportation PPP 사업의 사업 추진방식을 BOT(Build-Operate-Transfer) Availability Payment (AP)로 규정함.
 - 터키의 이스탄불 3층 터널 사업에서도 사업방식을 BOT / MTG(최소교통량 보장)와 같이 규정하여 수요 위험을 정부가 부담함.
 - 만일 이러한 사업에 있어 수요 위험을 정부가 부담하지 않는 것으로 고시되었다면 과연 우리 기업이 참여할 수 있을까 생각해 볼 필요가 있음.
 - 아마도 사업을 추진하려는 민간이 등장하지 않거나 만일 사업 참여자가 나타나는 경우에도 매우 높은 수준의 리스크 프리미엄을 요구할 것임.

□ 민간투자사업 정상화를 위한 3대 원칙

- 민간투자사업이 정상적으로 추진되기 위해서는 투명성(transparency)과 시장성(marketability), 경쟁성(competitability)의 3대 원칙이 모두 지켜져야 함.
 - 투명성은 민간투자 정책의 일관성을 의미함. 민자사업은 장기투자사업이기 때문에 정책에 대한 신뢰성 없이는 장기투자를 결정하기 어려움.
 - 시장성은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 한다는 것임. 수익성이 보장되어야만 금융권으로부터 투자자금의 조달이 가능함.
 - 정책의 투명성과 시장성이 보장된다면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 발생함. 경쟁성을 통해 민간의 창의와 효율성을 극대화할 수 있음.

□ 주요 정책 과제

○ 정부고시사업 활성화

- 인프라시설의 제공과 유지관리 및 공공 서비스 제공 주체는 정부인 만큼 민자사업도 원칙적으로 공공부문에서 계획되고 통제되어야 함.
- 풀링(Pooling)에 의한 전체 사업 평가와 민간투자 목표 예산 사전배분 절차에 의하여 정부가 민자사업 대상사업을 매년 꾸준히 고시하는 의지가 필요함.
 - 재정사업과 민자사업의 구분 없이 예비타당성조사 수행 후에 정부실행 대안과 비교하여 민간투자 대안이 적절한지의 여부를 판단하는 VFM을 통과한 사업의 일정 비율을 민자사업으로 추진해야 함.
 - 예를 들어 특정 기간에 재정 : 민자의 비율을 80 : 20과 같이 정하여 목표 예산을 배분함.
 - 중앙정부 사업을 대상으로 추진하여 민자사업 대상 리스트를 확보하고, 향후 광역 지자체, 기초 지자체 순으로 확대할 필요가 있음.
 - 확보된 민자사업 대상사업은 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 정부고시사업으로 확정하여 추진함.
 - 민자사업을 적정하게 활용하기 위해서는 적정 개수의 정부고시사업이 꾸준히 공급되어야 함.
- 정부고시사업의 용이한 VFM 확보
 - 정부고시사업의 VFM을 위해 존재하지 않는 가상의 민간대안(PFI)을 만드는 것은 불필요한 절차로 보이며, 낙찰률이 적용된 정부대안(PSC)을 산정·고시하여 민간으로 하여금 그 이하로 사업 제안토록 한다면 VFM은 자동적으로 확보할 수 있을 것임.
 - 이와 같은 추진 절차는 현행 BTL 고시사업 추진을 위한 적격성 조사시 가상의 민간대안(PFI)을 만드는 절차가 생략된 방식과 동일한 절차임.
- 혼합형(BTO+BTL) 방식은 정부고시사업으로 추진되는 것이 바람직함.
 - 혼합형 방식은 BTL이 포함되어 있어 국회의 동의가 필요함. 기존의 BTO 사업에 비해 인허가 리스크가 커서 민간제안사업으로 적극적으로 추진하는 데는 한계가 있을 것으로 보임.
 - 신규 사업 및 재정사업을 민자사업으로 전환하는 것과 같은 정부고시사업 활성화 대책이 마련되어야 함.

○ 최초 제안자 우대점수 합리화

- 무엇을 우대하겠다는 것인지, 우대의 목적은 무엇인지 정립하는 것이 필요함.
 - 우대가점은 VFM이 있는 사업제안에 대한 보상이라기보다는 타당성 있는 사업의 발굴·제안에 소요된 노력과 비용에 대한 보상임.
- 경쟁 활성화와 공정한 경쟁
 - 경쟁 활성화를 위해 우대가점을 최소화할 필요가 있다는 일부의 견해는 공정 경쟁의 측면을 경시한 것이며, 이는 「민간투자법」상 우대가점 부여의 취지에도 반함.
 - 민간제안을 통해 최초 제안자의 사업 전략이 대부분 공개될 수밖에 없는 것이 현실인 만큼 우대가점 없는 최초 제안자는 불공정한 경쟁에 처하게 됨. 우대가점이 없는 경우 제안할 동기를 상실하게 되고 이는 제안제도 자체를 약화시킬 수 있음.
 - 우대가점에 대한 회의적 견해는 민간제안제도에 대한 근본적인 논의일 수 있음.
- 사업제안서의 창의성을 중심으로 우대점수를 평가하는 것이 필요함.
 - VFM은 재정과 민자사업 간의 정부 부담금의 비교 결과로 양질의 사업을 발굴·제안했는지, 제안에 어느 정도의 노력과 창의가 투입되었는가를 평가하는 지표가 아니라는 점에서 VFM 비율을 우대가점 기준으로 삼는 것이 적절한지를 검토해야 함.
 - 제안한 사업이 타당성이 확보되는 등 국가에 필요한 좋은 사업으로 평가되었지만 VFM 비율이 낮다는 이유로 우대점수를 부여하지 않는 것은 「민간투자법」상 우대가점 취지에 부합하지 않음.
 - 현행 “사업제안서의 적정성” 평가 항목을 사업내용의 적정성, 건설 및 운영 계획의 적정성 중심으로 단순화해서 최초 제안자가 사업개발에 투입한 창의적 노력이나 결과를 기준으로 평가하는 것이 필요함.
- “사업제안서의 창의성” 등 기술 평가를 중심으로 우대점수를 부여하는 경우 최초 제안자는 제안에 이르기까지 주무관청과 많은 협의를 거치게 됨. 최초 제안자의 창의와 노력의 정도는 주무관청이 가장 잘 파악할 수 있다는 점에서 주무관청이 우대점수를 결정하는 것을 검토할 필요가 있음.
 - 현행 「민간투자법」상 우대점수의 부여 주체는 주무관청임.

○ 합리적 민간투자 사업방식 도입

- 교통 수요 위험분담을 둘러싼 소모적인 논쟁을 끝내고 예측 가능하며 정상적이고 합리적인 방식으로 민자사업을 추진해야 함.
 - 교통인프라의 경우 이미 외국에서 일반적인 모델이 된 AP(Availability Payment) 방식을 적극 검토할 필요가 있음.
- AP 방식은 정부가 수요와 관계없이 해당 시설의 서비스(안전성, 고객만족도 등)나 시설이용 가능성(Availability)에 대한 평가를 반영하여 민간투자비용과 운영비용을 지불함.
 - AP 방식과 BTL 방식은 시설의 운영 주체만 다를 뿐 수요 위험을 정부가 부담한다는 점에서 동일함.
- AP (Availability Payment) Model 적용 조건
 - 통행료 수입으로 사업의 수익성 충족이 어려운 경우
 - 수요 위험이 높은 경우
 - 전형적인 프로젝트는 무료 고속도로에 대한 대체 도로 성격의 신규 유료 고속도로임.

○ BTO-rs 개선 대안

- 당초 BTO-rs 방식의 취지를 살리면서도 정부의 재정부담 완화를 위해서는 기존 기본계획상 반영되어 있지 않으나, 실제 특정 사업에서 실시 협약상 반영된 규정을 감안하여 개선 방안을 생각해 볼 수 있음.
 - 운영 기간 중 운영손실에 대해서는 정부가 부담을 하지 않도록 함.
 - 민간사업자가 당초 정부와 협약상 합의된 수익률 이상의 초과 수익을 가져가지 않도록 당초 실시 협약상 추정 운영수입의 100%를 초과할 경우에는 정부가 전액 환수하는 규정을 적용함.

○ 노후시설 민자사업 활성화

- 노후 인프라의 경우 대부분 정부, 지자체, 공공기관 등에서 관리·운영
 - 인프라가 노후화되고 있지만, 재원 부족으로 성능 개선을 적기에 추진할 수 없다면 민자사업으로 진행하는 것을 검토함.
 - 민자사업으로 추진하면 기존 시설의 관리·운영권을 민간에게 이양할 수 있는지, 이양한다면 어떤 방식으로 할 것인지에 관한 논의가 필요함.

- 기존 공공기관에서 운영하고 있는 노후 인프라의 성능 개선 사업에 민간자본을 어떻게 참여시킬 것인가에 대해 양허 협약을 기초한 민관협력 방안과 민간 부문이 전담하는 민영화 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 노후 인프라시설의 민자사업에 대한 심도 있는 연구 및 추진 매뉴얼을 개발해야 함.

○ 민간투자 대상사업 범위의 확대

- 민간투자 대상사업을 규정하는 현행 열거주의 방식을 포괄주의(negative system) 방식으로의 전환을 골자로 한 「민간투자법」 개정안이 의원입법으로 발의(2019.3), 현재 국회에 계류 중인 상황으로 관련 법률의 조속한 통과가 필요함.
- 민자사업으로 추진되는 것이 인프라시설뿐만 아니라 우주항공, 첨단 전력화 기술, R&D 등 과학기술과 융역서비스 등 다양한 사업으로 확대하여 추진하는 방안을 검토해야 함.

○ 부대사업 활성화

- 본 사업의 투자비 보전 또는 해당 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 사업은 부대사업의 허용 범주에 포함되어야 함.
 - 민간 사업자가 선택할 수 있는 부대사업의 범주가 제한적임. 「민간투자법」 제21조에 의해 총 17개 사업으로 한정되어 있음.
 - 민간투자 대상사업을 현행 제한적 열거주의에서 포괄주의 방식으로 전환하는 입법이 진행되고 있는바, 부대사업의 대상사업도 현행 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 현행 사전이익 확정방식을 사후이익 정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청 간의 합리적 위험분담 및 이익 분담 방안을 마련하는 것이 필요함.
 - 부대사업의 사업제안을 사업계획서 평가 단계에 제출, 부대사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부지급금 축소 등에 사용함.
 - 부대사업의 추정 순이익을 사전에 확정했으나 사업 지연, 심지어 좌초와 같은 각종 리스크가 발생할 경우 민간사업자의 손실은 불가피함.
 - 재무적 투자자는 부대사업 추진시 투자 리스크가 크고 사업추진 여부가 불투명하므로 자금조달을 기피하는 경향이 있음.

제 I 장 서론

1. 연구의 배경과 목적

도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통인프라뿐만 아니라 학교, 군 관사, 하수관거, 복지시설과 같은 사회기반시설은 전통적으로 재정사업으로 추진되었다. 재정사업은 국민의 세금으로 시설과 서비스를 공급한다. 사회기반시설 공급의 또 다른 방법으로 민간투자사업(이하 민자사업)이 있다. 민자사업은 정부와 민간이 협력해서 사회기반시설과 관련 서비스를 공급하는 방식이다.

우리나라의 민자사업은 지난 1994년에 「민자유치법」이 제정되면서 시작되었고, 2005년에 「민간투자법」이 전면 개편되어 임대형(BTL) 사업이 도입되면서 사업의 건수와 규모 면에서 본격화되었다. 1995년부터 2017년 12월 말까지 추진 중인 민자사업은 협약 체결 기준으로 총 712개로 총투자비는 약 108조원에 이른다. 정부는 1995~2018년간 민자사업을 통한 취업유발 효과가 72만명, 생산유발 효과가 152조원에 이르는 것으로 분석하고 있다.¹⁾ 즉, 민자사업은 지역균형 발전뿐만 아니라 우리 경제의 활성화에 매우 중요한 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

그런데 현재 민자사업은 침체 국면으로 들어섰다. 민자사업은 2007년에 117개 사업에 총투자비 10조원을 기록했다. 하지만 2017년의 경우 사업 건수는 6건, 총투자비는 4.2조원으로 사업 건수와 투자비 모두 축소되었다.

매년 민자사업의 운영, 시공, 준비 중인 사업의 건수를 보면, 2016년 91건에서 2017년 84건, 2018년 70건으로 지속적으로 축소되고 있다. 또한, 2016년의 경우 토지보상비를 제외한 투자비는 5.3조원 규모였는데, 2017년과 2018년에는 토지보상비를 포함하고도 각각 5.1조원, 3.5조원으로 투자비도 지속적으로 감소하고 있다.

민자사업 추진 단계별 투자비 실적과 연도별 민자사업 사업 수와 투자비 추이 등을 종합적으로 볼 때 현재의 민간투자시장은 활성화보다는 정체되어 있는 것으로 볼 수 있다.

정부는 민간투자 활성화를 위한 다양한 대책을 추진한 바 있다. 2013년에 민간투자 활성화 방안을 추진하면서 임대형(BTL) 민자사업에 대한 민간제안 허용, 혼합형(BTO+BTL) 사업추진 등을 추진했다. 2015년에는 민간투자를 활성화한다는 차원

1) 기획재정부, “2019년 민간투자사업 추진 방향”, 2019년 민간투자사업 세미나, 부산민간투자포럼, 2019.7.3.

에서 위험분담형 사업방식인 BTO-rs, 손익공유형 사업방식인 BTO-a 방식을 새롭게 도입했다.

그런데 이와 같은 노력에도 불구하고 민자사업은 실질적으로 활성화되지 못하고 있다. 지난 2013년에 도입한 임대형(BTL) 사업의 민간제안을 허용하고, 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진키로 했지만, 2019년 8월 기준으로 단 1건도 추진되지 못했다. 2019년 7월, BTO-rs 방식에 있어서 정부는 실질적인 위험분담을 하지 않는 방향으로 개정할 것을 기획재정부 공청회에서 밝히고 있어 BTO-rs 사업방식으로서의 민자사업 추진은 사실상 어려울 것으로 보인다. 또한, 2015년 민자사업 활성화 정책에서 최초 제안자 우대점수를 기존의 1% 내외 수준에서 2~3% 수준으로 현실화하기로 했지만, 실제로는 정책 목표를 성취하지 못한 것으로 나타나고 있다.

우리나라 「민간투자법」은 민자사업의 대상 시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식을 채택하고 있다. 현재 법률에서 정하고 있는 53개 사업 외에는 민자사업으로 추진할 수 없다. 급변하는 사회경제적 환경 변화를 법률에 즉시 반영하는 데는 한계가 있고, 민자사업의 대상 시설을 제한함에 따라 민간의 창의를 담을 수 있는 다양한 사업의 발굴에도 제약이 있다. 이에 따라 민간투자 대상 시설을 정하는 현행 열거주의 방식을 포괄주의 방식으로 전환하는 것을 골자로 한 「민간투자법」이 의원입법 발의되었으나 아직 국회에 계류 중이다.

한편, BTL 민간제안에 있어서 신규 건설 사업뿐만 아니라 기존의 노후 공공시설의 성능 개선도 대상사업으로 부각될 가능성이 높다. 하지만 아직 노후 시설물 민자사업에 대한 구체적인 가이드라인이 마련되어 있지 않다.

도로, 철도와 같은 교통인프라뿐만 아니라 상수도, 하수처리 및 재활용시설, 노인 및 장애인 복지시설, 공공임대주택 등 다양한 사회기반시설의 신규 건설에 대한 국민적 수요가 많다. 특히, 1980~1990년대에 집중적으로 건설한 인프라시설들이 점차 노후화되고 있는데, 이들 시설물의 안전과 성능 개선을 위한 재정 수요도 증가하고 있다.

이들 수요에 부응하기 위해서는 막대한 예산이 필요한데 모두를 공공부문에서 조달하기에는 현실적 어려움이 있다. 정부 재정지출의 기준이 되는 2018~2022년 국가재정운용계획을 보면, SOC 예산은 2022년에 17.5조원 규모로 2018~2022년간 연평균 2.0% 축소될 계획이다.²⁾ 지역 인프라의 공급 주체인 지자체도 대부분 재정자립도가 낮고, 특히 복지 분야 지출이 많아 추가적인 인프라 투자 확대는 쉽지 않다. 한국토지주택공사나 한국도로공사 같은 공기업도 부채비율 축소와 같은 경영효율화를 추진하고 있어 신규 인프라에 대한 투자 여력은 크지 않다.

따라서 부족한 정부재정을 보완하고 효율적으로 사업을 추진할 수 있는 현실적

2) 기획재정부, “2018~2022년 국가재정운용계획 주요 내용”, 2018.8.

대안을 고민해야 한다. 민간의 풍부한 유동성을 생산적 투자로 전환할 수 있고, 민간의 창의와 효율성을 공공부문에서 활용할 수 있는 민자사업 활성화가 현재로서는 가장 유력한 대안으로 판단된다.

이에 따라 본 연구의 목적은 민자사업에 대한 오해를 해소하기 위해 민자사업의 국민경제적 역할과 민간투자 정책의 기본 방향을 명확히 하고, 민자사업 활성화를 위한 다양한 정책 과제를 모색하는 데 있다.

2. 연구의 방법과 구성

본 연구는 문헌 연구를 기반으로 수행되었다. KDI 공공투자지원센터, 기획재정부, 각종 연구기관과 학회의 연구 결과물, 언론 보도 등을 기반으로 현행 민간투자 시장의 현황과 문제점을 분석하고 민간투자 활성화를 위한 정책 과제를 모색했다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다.

제 I 장은 서론으로 연구의 배경과 목적, 구성 등을 다루고 있다.

제 II 장은 민자사업의 의의와 현황을 분석했다. 민자사업의 국민경제적 역할과 관련 제도의 도입과 변천, 현행 민자사업의 추진 현황을 분석했다.

제 III 장은 민자사업의 주요 정책과 시사점을 분석했다. 2013년, 2015년, 2019년의 민자사업 활성화 주요 정책을 소개하고, 정책의 추진 경과와 시사점을 분석했다. 특히 2019년 7월 기획재정부가 발표한 BTO-rs 방식의 개편에 따른 파급 효과를 자세히 분석했다.

제 IV 장에서는 최근 BTO-rs의 개편으로 촉발된 민자사업 추진시 정부와 민간 간의 위험분담에 대한 이론적 내용을 정리하고 향후 민간투자 정책 수립시 필요한 기본 방향을 모색해 보았다.

제 V 장은 민자사업 활성화를 위한 정책 과제를 모색했다. 우선 민자사업 정상화를 위한 3대 원칙을 확인하고, 주요 정책 과제로 정부고시사업 활성화, 최초 제안자 우대점수 합리화, 합리적 민자사업 방식 도입, BTO-rs 개선 대안, 노후시설 민자사업 활성화, 민간투자 대상사업 범위의 확대, 부대사업 활성화 등을 검토했다.

제 VI 장은 본 연구의 요약 및 결론이다.

제Ⅱ장 민간투자사업의 의의와 현황

1. 민간투자사업의 국민경제적 역할³⁾

(1) 사회간접자본의 국민경제적 역할

1) 사회간접자본의 개념과 특성

사회간접자본(Social Overhead Capital : 이하 SOC 시설)은 아담 스미스(Adam Smith)가 도로, 항구, 수도 등을 공공사업이라고 부르고, 이것이 경제 성장에 필수적인 요건임을 주장한 데서부터 유래하고 있다.⁴⁾ 생산 활동에 직접 투입되는 요소인 직접생산자본(Directly Productive Capital : DPC)과 개념적으로 대비할 필요성이 있을 때에도 사용된다.⁵⁾

우리나라에서는 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정된 이후, ‘사회간접자본’이 법률상의 용어로 사용되고 있다. 2005년에는 민간투자대상사업의 범위에 도로, 항만, 철도 등 생산기반시설을 비롯해 학교시설, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 군 주거시설, 공공 임대주택, 신항만건설사업의 대상시설, 자연휴양림, 수목원, 문화시설 등의 10개 생활기반시설이 포함되었다. 이에 따라 법률명이 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에서 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 변경되었다.

SOC 시설의 특성은 다음과 같다.

첫째, 시설 측면에서, 대규모이면서도 불가분(不可分)의 특성을 가지며, 투자의 회임 기간이 길고 규모의 비경제성과 유희화의 가능성이 존재한다. 둘째, 수요 측면에서, 저장 및 연기가 상당히 어려운 반면에 가격 및 소득에 대한 탄력성이 매우 낮다. 셋째, 투자 측면에서, 투자 효과의 직접적인 측정 및 평가가 곤란하며, 시장기능의 실패가 예상되므로 중앙 및 지방 정부의 개입이 필연적으로 요구된다. 넷째, 영향력 측면에서, 장기적인 효과가 기대되어 외부 경제를 창출하며, 수혜를 받

3) 왕세종·박용석·이승우·김용훈·이화영, “민자도로사업의 효율성에 관한 연구”, 한국건설산업연구원, 2011.2, pp.5~21의 내용을 발췌·요약했다.

4) 양지청, “사회간접자본론 : 이론과 정책”, 서울프레스, 1994, pp.19~21.

5) 노태성·옥동석, “민자유치제도 발전 방안”, 1996.10, p4.

는 대상 및 범위가 매우 광범위하다.⁶⁾ 특히, SOC 시설은 일반적으로 자본비용이 운영비용에 비하여 현저하게 큰 자본집약적 산업으로서 자연 독점적인 구조를 갖는 것이 일반적이다.

SOC 시설의 자연 독점적 특성으로 인하여 경쟁적인 산업구조 형성이 어렵다. 그래서 국가가 SOC 시설을 공급, 운영하고 있었다. 하지만 주요국의 사례를 보면 전력, 통신, 가스 등을 비롯하여 거의 모든 부문의 사회간접자본 서비스가 민영화되었거나, 민간부문의 적극적인 참여에 의한 경쟁 구조를 형성하고 있다. 우리나라도 통신 부문은 민영화되었다.

민영화는 공공부문에서 민간부문으로의 소유권 이전뿐만 아니라 독점적인 시장 구조가 경쟁적인 시장 구조로 전환되는 것을 의미한다. 즉, 소유권의 이전은 공공부문의 주도 아래 공급자의 일방적인 의사결정 과정이 수요자인 민간부문에 의하여 주도됨을 의미한다. 규모의 경제를 추구하는 공기업은 민간부문의 경제 규모가 증대됨에 따라 경영 효율성이 상대적으로 약화되었고, 오히려 경영의 비효율적인 요소가 누증되어 민영화를 통한 경제 운영 방침의 전환이 필요해지게 된다.

산업화의 초기에는 대규모의 경제 활동이 공공부문에 의하여 독점적으로 추진되는 것이 보다 효율적일 수밖에 없었고, 경제 개발을 위한 안정적인 재정 수입의 원천으로 공기업이 운영되어 온 것이 사실이다. 그러나, 민간부문의 경제 운영 역량이 강화됨에 따라, 공공부문 또한 시장 기능 구조 하의 자율적인 경쟁에 기초한 경영 효율성의 제고가 요구된다.

기업 경영의 효율화는 근본적으로 기업의 소유 및 지배 구조와 경영 전략의 변화를 필요로 한다. 이와 같은 민영화의 경제적인 기대 효과는 궁극적으로 경쟁적인 시장 질서에 기초한 경제적 효율성 제고로 귀결된다.

2) 사회간접자본시설의 국민경제적 역할

SOC에 대한 투자 효과는 짧게는 3~4년, 길게는 10년 이후에야 비로소 가시화되기 때문에 장기적인 계획을 바탕으로 적기에, 그리고 적소에 투자가 이루어져야 국가 경제의 경쟁력 증대는 물론이고 국민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다.

SOC 시설은 기업의 생산 과정에서 사용되는 투입 요소의 효율성을 제고함으로써, 기업의 생산성을 증대시키게 된다. 국가 경제의 활동을 위한 기본 요건이며, 산업 경쟁력과 직접적으로 연결되는 까닭에 SOC 시설은 장래의 성장 잠재력을 결정하는 요인이 된다. 즉, SOC 시설이 국가 경제의 활동 수준과 적절한 비율로 유지

6) 사회간접자본투자기획단, “21세기를 대비한 사회간접자본 확충 장기 구상에 관한 연구”, 1997, p17.

되지 못할 경우, 실물 경제의 발전에 커다란 애로가 되어 국가의 산업 경쟁력과 성장 잠재력을 크게 저해하는 결과를 초래하게 된다.

SOC 시설의 여러 기능 중에서 가장 핵심적인 것은 생산 지원 기능, 소비 촉진 기능, 공동 이용 기능 등인데, 이로 인해 작게는 주민의 생활 편의이나 복리 증진을 도모하거나, 크게는 지방 및 국가 경영 능력을 높일 수 있다. 세분해보면 국민 편의의 창출, 생산성 향상, 물가 조절, 경기 조절, 고용 증대, 기술 진보, 환경 보전, 지역균형 발전, 잠재적인 국가 발전의 동력 등이다. 이러한 사실을 바탕으로 SOC 시설을 국민과 산업 전반에 제공되는 가장 중요한 간접적인 서비스로 정의할 수 있다.

<표 1> 사회간접자본 시설의 국민경제적 역할

구 분	주 요 역 할
생산 활동의 간접 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업 전반에 걸쳐 생산 활동의 효율성 제고, 간접적으로 생산량의 증가를 유발 ○ 물류비용 절감으로 기업의 생산 원가를 경감하여 국가 경제의 대외 경쟁력을 강화하는 데 기여
투자 증대 및 경제개발 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회간접자본시설에 대한 투자는 수송비의 절감 등을 통하여 생산 원가를 줄이고, 이에 따른 가격의 하락은 수요와 투자를 확대하는 요인을 제공 ○ 도로, 철도, 용수, 공업단지 등의 국가 기반 시설을 포함하기 때문에, 도시화를 촉진시켜 국토의 효율적인 개발을 촉진하는 한편, 지역 간 분업화의 촉진 및 고용 증대 등의 효과가 발생
물가 안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물류비용을 줄이고 유통산업의 발전을 촉진시킴으로써 물가의 안정에 크게 기여
기술 혁신의 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자동차 산업 등을 비롯하여 사회간접자본시설과 관련된 산업을 활성화시키고, 간접적으로는 해당 산업의 기술 혁신을 유도 ○ 고속철도 및 경전철 등과 같은 첨단 수송 수단의 건설 및 개발을 통하여 해당 산업을 국제 경쟁력을 갖춘 첨단 산업화하는 데 크게 기여
지역 경제의 균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회간접자본시설의 지역 간 균형적인 배치는 지역 격차의 해소에 도움이 되고, 특정 지역에 대한 산업 집중화의 현상을 크게 완화
국민 생활 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회간접자본시설은 공공재(公共財)의 성격을 갖고 있기 때문에, 국민의 효용, 여가, 관광 등의 서비스를 직접적으로 혹은 간접적으로 공급함. ○ 교통, 통신 및 정보의 발달에 따라 지역 간에 상호 접근이 용이해져 물리적인 시간의 저축을 통한 여가 시간의 증대를 가져옴.

자료 : 왕세종·박용석·이승우·김용훈·이화영, “민자도로사업의 효율성에 관한 연구”, 한국건설산업연구원, 2011.2, pp.10~13을 요약함.

(2) 민간투자사업의 국민경제적 역할

전통적인 재정사업은 국민의 세금을 바탕으로 SOC 시설 및 서비스의 공급 주체가 되는 사업이다. 반면 민자사업은 민간부문의 재원 조달로 민간 기업이 사회간접자본시설 및 서비스의 공급 주체가 된다.

이와 같은 민자사업은 정부재정의 효율성 제고, 건설 및 운영 과정에서의 효율성 개선, 자국 내 자본시장의 발달 등의 효과가 있는 것으로 요약할 수 있다.

1) 정부재정의 효율성 제고

정부재정의 효율성 제고 효과는 첫째, 재정지출 절감 효과를 기대할 수 있다. 정부는 민간부문에 대한 SOC 시설 및 인프라 자산의 매각(sales) 또는 임대(lease)를 통하여 발생하는 수입을 생각할 수 있다. 즉, 정부는 대규모 공기업 운영을 지원하는 것과 비교해 상당 규모의 재정지출을 절감하는 혜택을 향유할 수 있다.

둘째, 투자 재원의 세대 간 사용자 부담 효과이다. 기 공급된 SOC 시설의 유지·관리 및 운영뿐만 아니라 신규 SOC 시설의 건설 및 운영 과정에 소요되는 재원의 부담을 민간부문에 이전할 수 있다. 해당 인프라 서비스의 공급 과정에서 필연적으로 수반되는 재원 부담을 불특정 다수의 세금 납부자가 아닌 세대 간에 걸쳐 해당 인프라 서비스의 실질적인 사용자에게 적용한다.

셋째, 추가 세수의 증대 효과이다. 정부는 SOC 시설의 유지·관리, 건설 및 운영을 담당하는 민간화된 기업들로부터 추가적인 세제 수입의 증대를 기대할 수 있다. 정부는 민영화 또는 민간화를 지향하는 민간투자제도를 통하여 공기업에 대한 세제 지원의 절감 효과뿐만 아니라 민간기업으로부터 추가적인 세제 수입의 증대 효과를 기대할 수 있다.

2) 건설 및 운영의 효율성 개선

민간부문은 기본적으로 경제적 이윤의 추구가 목적이기 때문에 민자사업은 공공의 재정사업에 대비하여 SOC 시설의 건설 및 운영 과정에서 건설 기간의 단축 및 사업비의 절감 등을 통하여 효율성을 개선하고자 하는 유인이 더욱 많다. 그 유인동기는 다음과 같다.

첫째, 상업적 목적과 정치적 목적의 분리로 효율성을 추구할 수 있다. 민간부문이 SOC 시설의 건설 및 운영 과정을 담당할 경우, 민간 기업의 경영 목표는 경제적 이윤의 극대화에 있다. 이에 따라 정치적으로 추진되는 공공 재정사업과는 달리,

민자사업의 경우, 사업 전체의 효율성을 개선할 수 있다.

둘째, 조달 및 입찰 과정의 유연성을 기대할 수 있다. 민간 기업들은 공공부문과 달리 임금 수준의 결정 또는 물품 조달 등의 과정에 있어서 정부 조달 제도를 통하여 공공부문이 직면하고 있는 다양한 제약 사항들로부터 보다 자유로울 수 있다.

셋째, 적정 수준의 사용료 부과 가능성이 높다. 민간부문은 공공부문에 비하여 해당 SOC 시설의 건설 및 운영 과정에서 소요되는 실질 비용을 충당할 수 있는 수준에서 사용료를 결정할 수 있다.

넷째, 예산 절약의 유인이 있다. 공공부문에 비해 민간부문이 보다 엄격한 예산 제약이 있고, 이것이 성과 측정의 기준으로 연계되어 있기 때문에, 민간부문이 예산 절약의 유인 요인이 더 크게 발생하게 된다.

다섯째, 경쟁에 의한 비용·생산 효율성을 추진할 수 있다. 민간 기업들 사이의 경쟁적인 사업 환경은 비용 측면의 효율성과 생산 측면의 효율성을 동시에 요구하고 있다. 또한, 민간 기업들 사이의 경쟁은 사용자들의 요구에 보다 신속하게, 그리고 적절하게 대응하도록 유도하고 있다. 이에 따라 민자사업의 경쟁적인 환경은 인프라 서비스의 제공 측면에서 다양한 형태의 효율성을 창출할 수 있다.

여섯째, 건설 및 운영 기능의 통합이다. 인프라 서비스의 공급 주체가 해당 시설의 운영자와 밀접한 관계를 유지할 경우, SOC 시설의 운영 과정에서 좀 더 효율적으로 운영자를 관리·감독·통제할 수 있다.

3) 자본시장의 발전

SOC 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본을 활용하는 민자사업은 자국 내의 자본을 활용하는 과정에서 자본시장을 성숙시키는 한편, 자국 내의 자본 유동성을 확대시킬 수 있는 기회를 제공한다. 자본시장에 기여하는 부문은 다음과 같다.

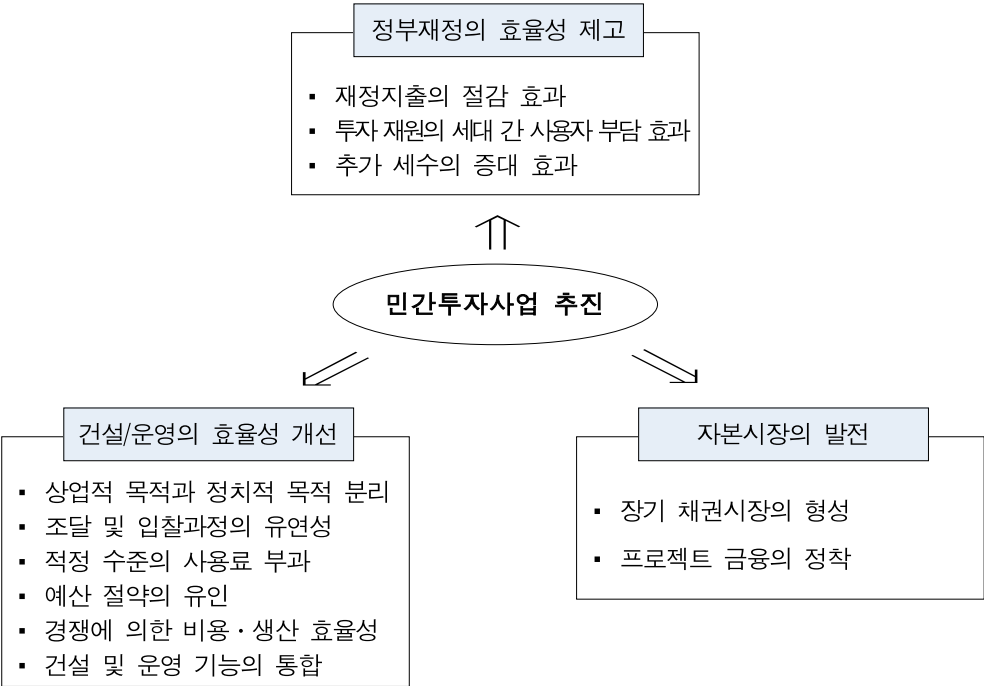
첫째, 장기 채권시장의 형성에 기여하고 있다. SOC 시설의 민영화 또는 민자사업의 추진 과정에서 자본시장의 발전은 장기 자본시장의 발전을 촉진시킨다. 민자사업의 건설 및 운영 과정에서 소요되는 대규모의 자금을 조달하기 위하여, 민간 기업들은 직접 금융 형태의 대규모 채권을 발행할 수 있으며, 이는 금융권으로부터의 차입에 비하여 상대적으로 낮은 시장 위험을 수반하고 있다.

이와 같은 대규모 채권의 발행은 민자사업을 통하여 상대적으로 안정적인 장기 수익을 기대할 수 있는 금융 환경을 조성할 뿐만 아니라, 자국 내의 장기 자본시장이 발전하는 데 크게 기여하게 된다.

둘째, 민자사업을 통하여 발행 및 유통 시장이 가능한 장기 채권들은 보유 자금

의 안정적인 장기 운용이 요구되는 각종 연·기금과 같은 기관투자자들에게 안정적인 투자 기회를 제공할 수 있으므로, 장기 자본시장의 성숙도를 제고하는 한편, 자본시장의 장기 자금 유동성을 확보할 수 있게 된다.

<그림 1> 민간투자사업의 국민경제적 역할



2. 민간투자제도의 도입과 변천⁷⁾

(1) 도입 배경

우리나라에서 SOC 시설에 대한 민간의 참여는 1968년 이후 산발적으로 이루어졌으며, 1990년대 중반부터 본격적으로 추진되었다. 1990년대 이전까지 SOC 시설에 대한 민간의 참여가 활발하지 못한 이유는 다음과 같다.

첫째, 도로, 철도, 항만시설 등 외부효과가 큰 공공시설은 그 건설 및 운영관리를 공공부문이 담당해야 한다는 인식이 지배적이었다. 둘째, 정책 결정자들은 민간에 의한 공공재의 공급은 과소 공급이라는 ‘시장 실패’를 가져올 가능성이 높다고 보았다. 셋째, 민간기업의 막대한 규모의 자금을 조달할 수 있는 금융시장 환경이 조성되지 못하였고, 장기에 걸쳐 투자자금을 안전하게 회수할 수 있는 프로젝트 금융기법이 발달하지 못했다.

1990년대 이후 세계 각국에서 인프라시설의 건설과 운영에 민간자본의 참여가 활발해지기 시작했다. 이는 민간공급에 따른 ‘시장 실패’ 위험보다 시설의 공급과 부족과 운영의 비효율성 등 ‘정부 실패’ 위험이 더 크다는 것이 실증적으로 증명되었기 때문이다. 또한, 국민의 복지 지출 증가로 인프라시설에 대한 투자 수요를 충족시킬 수 있는 재정의 확충이 매우 어려워졌다. 마지막으로, 대규모 재원을 조달할 수 있는 금융기법의 개발과 금융시장의 발전이 이루어지고 민간 기업들의 사업추진 능력도 향상되었다.

(2) 민간투자제도의 변천

우리나라 민간투자제도의 변천 과정은 크게 4기로 구분할 수 있다. 제1기는 개별법에 의해 민자사업이 추진되었던 시기로서 지난 1960년대부터 「민자유치촉진법」이 제정된 1994년 8월 이전까지로 볼 수 있다. 제2기는 1994년 8월 이후부터 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 전면 개정되어 적용되기 전인 1999년 3월까지이다. 제3기는 1999년 3월 이후부터 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이 전면 개정되어 적용되기 전인 2005년 1월까지이다. 끝으로 제4기는 2005년 1월 이후부터 현재까지로 구분해 볼 수 있다.

7) 송병록, “민간투자제도 운영성과에 대한 평가와 향후 개선과제”, 민간투자지원센터, 2004.2.27, 박용석, “민간투자시장 정상화를 위한 정책과제”, 건설이슈포커스, 2010-05, 한국건설산업연구원, 2010.4.2, 기획재정부, “민간투자사업 종합평가”, 2010.10, 국회예산정책, “민자유치사업의 문제점과 개선방안”, 2005.5 등을 참조하여 작성함(왕세종 외(2011.2), pp.22~33을 재인용).

<표 2> 민간투자시장의 변천 과정

구분	기간	주요 내용
제1기	1968~1993	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「유료도로법」, 「철도법」 등 개별법에 근거하여 산발적으로 민간투자사업 추진 ○ 민자사업의 추진 절차, 수익성 보장 등 구체적인 제도적 장치 미흡, 민간자본 유치에 한계
제2기	1994~1998	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정(1994.8) ○ 제반 여건의 미성숙, 특혜 시비를 우려한 정부 역할 회피, 각종 규제로 사업 추진실적 부진 <ul style="list-style-type: none"> - 총 45개 민자사업 고시, 이 중 5개 사업만이 실행단계에 진입 ○ 1997년 말 외환위기로 인해 대부분의 민자사업 중단 위기 봉착
제3기	1999~2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 개정(1998.12) ○ 민자사업에 대한 적극적인 정부 지원과 역할분담 규정, 민간투자대상사업 확대 <ul style="list-style-type: none"> - MRG 지급(금융기관들의 활발한 참여), 외국계 투자자 참여 ○ 민간기업의 투자의욕 확대 및 사업 참여 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 2004.12월 고시 기준, 총 157개 사업, 사업비 36.7조원 규모로 확대
제4기	2005~현재	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 (2005.1) <ul style="list-style-type: none"> - 투자대상 범위에 9개의 생활기반시설 포함(대상사업 35 → 44개) - 임대형 민간투자(BTL) 방식 도입 ○ MRG 폐지(민간제안사업(2006), 정부고시사업(2009)), 가격 경쟁(건설사 및 펀드), 정부의 자금 재조달 이익 공유 요구 등 현재 민자사업의 리스크 상승 및 수익성 악화 ○ 다양한 민간투자방식 신설 <ul style="list-style-type: none"> - BTL 사업에 대한 민간제안 및 혼합형(BTO+BTL) 사업 허용(2013.7) - 위험분담형(BTO-rs) 및 손익공유형(BTO-a) 신설(2015.4)

1) 제1기(1968~1993)

이 시기에 「도로법」, 「철도법」, 「항만법」 등 개별법에 의해 일부 시설이 민자사업으로 추진되기는 했지만, 대부분의 SOC 시설은 재정사업으로 추진되었다. 이때는 「민간자본유치촉진법」이 제정되기 이전 시기로 각 개별법으로 민자사업이 진행되어 민자사업의 사업추진 절차, 수익성 보장 등 구체적인 제도적 장치가 미흡하여 민간자본 유치에 한계가 있었던 것으로 평가되고 있다.

2) 제2기(1994~1998)

1990년대 초반에 SOC 시설 부족으로 인한 물류비와 교통혼잡비용의 증가는 사회적으로 매우 큰 이슈였지만, 국가재정은 부족한 SOC 시설에 투자할 여력이 크지 못하였다. 이에 따라 정부는 민간자본을 이용한 SOC 투자를 본격화하였다. 정부는

민간의 창의와 효율을 활용하고 부족한 SOC 재정 부담을 완화하기 위하여 1994년 8월에 민자사업의 추진 절차, 무상사용 기간, 시설 사용료, 정부 지원 등에 대한 기준을 설정하고 부대사업 허용을 골자로 한 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」을 제정했다.

이때 정부는 재정사업으로 추진하던 인천공항고속도로, 천안~논산 고속도로, 대구~부산고속도로, 서울외곽순환고속도로 등을 정부고시 민자사업으로 전환하여 추진했다.

3) 제3기(1999~2004)

1997년과 1998년의 외환위기를 극복하기 위한 하나의 방편으로 민자사업 활성화를 골자로 개정된 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」이 1999년 1월부터 시행됐다. 이때 민자사업의 사업추진 방식의 다양화, 민간제안 방식의 구체화, 타당성 분석에 근거한 대상사업 선정 의무화, 산업기반 신용보증기금제도의 개선 등이 추진되었다. 또한 최소운영수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee, 정부고시사업 90%, 민간제안사업 80% 수준까지 수입보장) 제도의 도입으로 민간사업자와 정부가 위험을 분담하는 체계가 정립되었다. 그리고 정부의 실시협약 준수에 대한 신뢰가 확인(MRG 지급)됨으로써 금융기관들과 외국계 투자자들의 민간투자시장 참여가 활성화되었다.

이에 따라 기존 「민자유치촉진법」 당시 추진된 인천공항고속도로 등 정부고시사업과 함께 서울~춘천고속도로, 서수원~평택고속도로 등 민간제안사업이 활발하게 제안되었다. 이 시기의 민자사업 활성화 노력으로 2004년 12월 말 고시 기준으로 총 157개 사업에 총사업비 36.7조원 규모의 민자사업이 추진되었다.

4) 제4기(2005~현재)

2005년 1월에 기존의 「민간투자법」을 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」으로 전면 개편했다. 이때 임대형(BTL) 방식을 도입하고, 민자사업 대상시설을 학교시설, 군 주거시설 등 사회적 인프라시설을 포함하여 기존 35개에서 44개로 확대했다.

2000년대 초반 이후부터 민자 도로에 대한 부실한 교통 수요 예측과 MRG 지급 등으로 민자사업에 대한 부정적인 여론이 형성되기 시작했고, 정부도 재정부담 완화를 위한 방향으로 민자사업 정책을 운영하기 시작했다.

MRG는 2003년부터 보장 기간 및 보장 수준을 축소한 데 이어 2006년에는 민간

제안사업, 2009년에 정부고시사업에서 MRG를 폐지했고, MRG가 있는 사업에 대한 MRG 보장 수준을 축소하기 시작했다. 또한, MRG 및 건설보조금이 없는 사업에 대해서도 자금 재조달시 정부와 이익을 공유하는 것을 골자로 한 ‘자금재조달 세부 운영요령’을 제정(2007년)하는 등 규제를 강화하고 있다. 또한, 우선 협상자를 선정하는 평가 기준에서 기술과 품질에 대한 평가 배점보다 가격(건설보조금 축소, 통행료 인하, BTL 사업의 경우 정부지급금 축소)에 대한 평가 비중을 높여서 재정지원 축소를 유도하고 있다.

임대형 민자사업(BTL)에 대한 국회 통제를 강화하기 위해 BTL 사업의 경우 국회에 사전에 제출하여 의결을 받도록 했고, BTL 사업 추진시 국가재정 부담 규모를 중장기적으로 분석하고 이를 국가재정운용계획에 반영토록 했다.

<표 3> 최소운영수입보장(MRG)제도의 변화 추이

구분	1999년 1월		2003년 5월	2006년 1월		2009년 8월
	정부고시사업	민간제안사업		정부고시사업	민간제안사업	
보장 기간	전체 운영 기간		15년	10년		
보장 수준 (상한)	90%	80%	· 운영개시 후 첫 5년간 90% · 차기 5년간 80% · 차차기 5년간 70%	· 운영개시 후 첫 5년간 75% · 차기 5년간 65%	폐지	폐지
기타	-		· 실적 수입이 협약 수입의 50% 미만일 경우 적용 불가	· 실적 수입이 협약 수입의 50% 미만일 경우 적용 불가		

자료 : 왕세종·박용석·이승우·김용훈·이화영, “민자도로사업의 효율성에 관한 연구”, 한국건설산업연구원, 2011.2, p.31.

정부는 2013년 7월에 민간투자 활성화 방안을 마련하고 이때 임대형(BTL) 민자사업에 대한 민간제안 허용, 혼합형(BTO+BTL) 사업 추진, 부대·부속사업 활성화 등을 추진키로 했다. 2015년 4월에는 새로운 추진 방식인 BTO-rs(위험분담형)와 BTO-a(손익공유형) 방식을 새롭게 도입하기도 했다. 2019년 3월에 민자사업 추진 방향을 발표하면서 민간투자 대상사업을 기존의 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로 전환하여 민간투자 대상사업을 대폭 확대키로 했다.

이 시기의 민간투자시장을 보면, BTL 사업의 추진으로 2007년의 경우 사업 건수는 117개, 총민간투자비는 10조 173억원에 이르렀다. 하지만 점차 감소하여 2013년의 경우 사업 건수 17건에 총민간투자비 3조 2,552억원으로 2007년 대비 사업 건수는 14.5%, 총민간투자비는 32.5% 수준으로 축소되었다. 2013년 이후에도 민간투자 시장은 전반적으로 침체 국면에 빠진 것으로 보이며, 2019년 6월 현재에도 침체 국면에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 관찰된다.

3. 민간투자사업 추진 현황

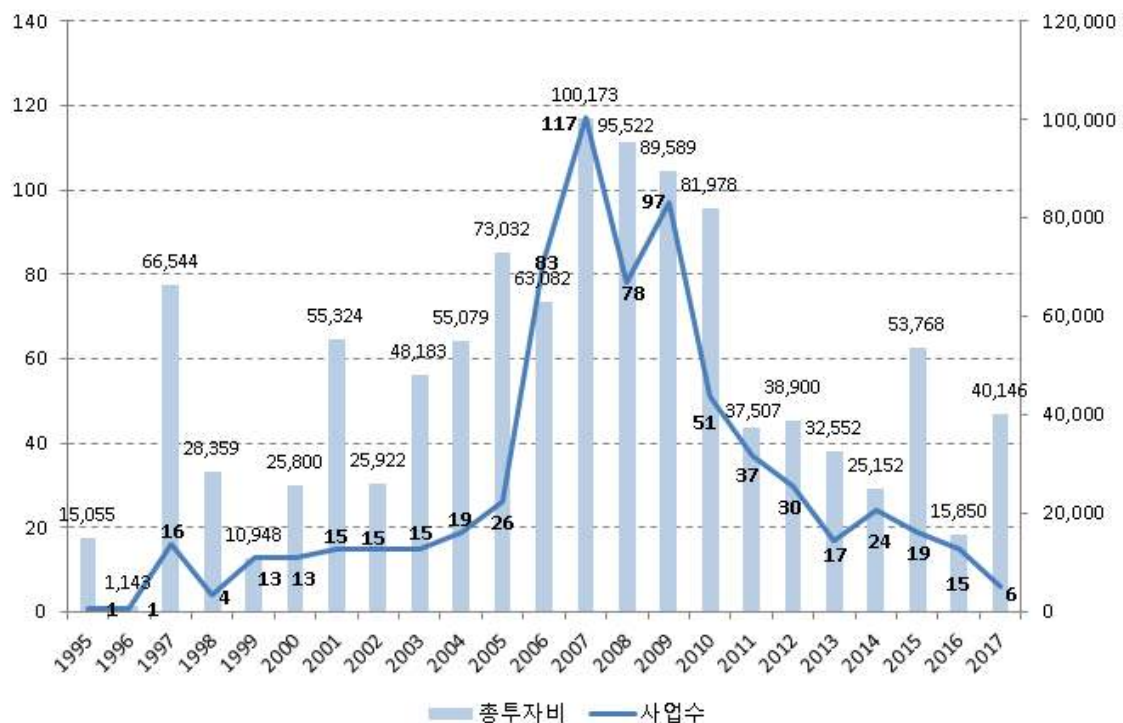
(1) 민간투자사업의 사업 수 및 투자비

1995년부터 2017년도 12월 말까지 추진 중인 민자사업은 협약 체결 기준으로 총 712개 사업에 총투자비는 약 108조원에 이르고 있다. 민자사업은 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정으로 법적 근거가 마련된 이후부터 본격화되었다. 2005년에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개편되어 임대형민자사업(BTL)이 본격화되면서 사업 수와 민간투자액은 큰 폭으로 증가했다. 2007년의 경우 총투자비 10조원 규모의 117개 사업이 추진됐다.

2007년을 정점으로 민자사업의 건수와 총투자비는 점차 축소되는 추세를 보이고 있다. 2015년의 경우 사업 건수는 19건이지만 총투자비가 5.3조원에 이르는 것은 총투자비 1.5조원의 소사~대곡 복선전철, 8,376억원의 신림선 경전철 등 투자 규모가 큰 철도와 도로사업 4건의 실시협약이 체결됐기 때문이다.

<그림 2> 연도별 민간투자사업 사업 수 및 총투자비 추이(실시협약 기준)

(단위 : 건, 억원)



자료 : KDI 공공투자관리센터, “2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서”, 2018.4, p.83

2017년에도 사업 건수는 6건이지만 총투자비 규모는 4조원이다. 이는 총투자비 3.7조원의 평택~부여~익산(서부내륙) 고속도로 사업의 실시협약의 영향으로 총투자비가 큰 폭으로 증가했기 때문이다.⁸⁾

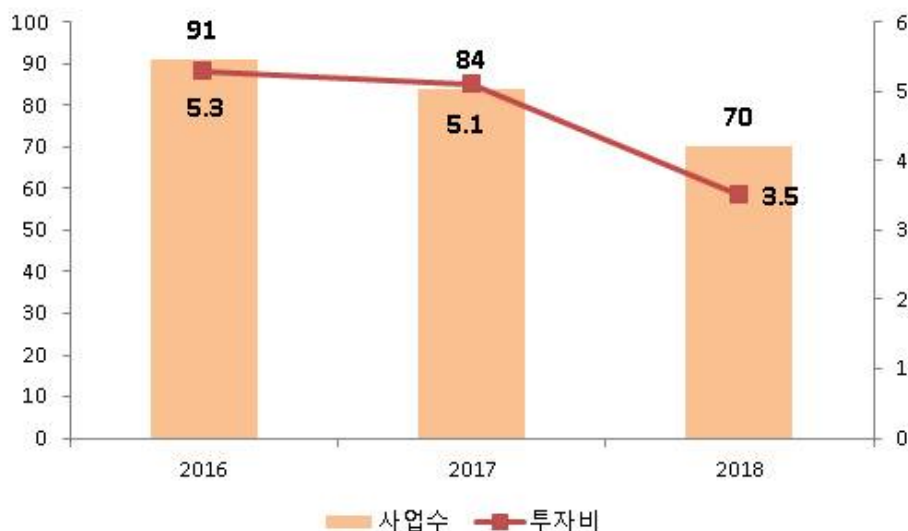
2018년의 경우에도 민자사업의 건수는 많지 않지만, 총투자비는 상대적으로 클 것으로 예상된다. 2018년에 실시협약이 체결된 주요 사업을 보면, 총사업비 9,895억원의 동북선 경전철사업, 3조 3,465억원의 신안산선, 총사업비 2조 9,017억원의 GTX-A 노선이 있다. 이에 따라 2018년도 민간투자 총투자비는 2017년보다 더 증가할 가능성이 크다.

매년 민자사업의 실질적인 투자비를 살펴보면 다음과 같다. 민자사업의 운영, 시공, 준비 중인 사업의 건수를 보면, 2016년 91건에서 2017년 84건, 2018년 70건으로 지속적으로 축소되고 있다. 민자사업의 투자비를 보면, 2016년의 경우 토지보상비를 제외한 투자비는 5.3조원 규모였는데, 2017년과 2018년에는 토지보상비를 포함하고도 각각 5.1조원, 3.5조원으로 투자비도 지속적으로 감소하고 있다.

민자사업 추진 단계별 투자비 실적과 연도별 민자사업 사업 수와 투자비 추이 등을 종합적으로 볼 때 2019년 현재, 민간투자시장은 활성화보다는 정체되어 있는 것으로 볼 수 있다.

<그림 3> 연도별 민간투자사업 운영, 시공, 준비 중 사업 현황

(단위 : 건, 조원)



8) KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.83.

<표 4> 민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적(2016~2018년)

(단위 : 개, 조원)

구 분		사업 수				투자비			
		합계	운영 중	시공 중	준비 중	합계	민간투자비	건설보조금	토지보상비
2018	수익형	37	11	22	4	2.2	1.2	0.5	0.4
	임대형	33	12	20	1	1.4	1.4	0.02	0
	합계	70	23	42	5	3.5	2.6	0.5	0.4
2017	수익형	48	17	27	4	3.6	2.4	0.5	0.8
	임대형	36	12	24	0	1.5	1.4	0	0.03
	합계	84	29	51	4	5.1	3.8	0.5	0.8
2016	수익형	51	19	28	4	3.8	3.2	0.6	-
	임대형	40	13	26	1	1.5	1.5	0	-
	합계	91	32	54	5	5.3	4.7	0.6	-

자료 : 기획재정부, “민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서”, 2017년도, 2018년도 / 기획재정부, 보도자료(“2018년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서 국회 제출”, 2019.5.31.)

(2) 민간투자사업의 추진방식

1995~2017년간 추진된 총 712건의 민자사업을 추진방식별로 보면 수익형 사업이 237건으로 전체의 33.3%, 임대형사업은 475건으로 66.7%를 차지하고 있다. 총투자비 107.9조원 중 수익형 사업은 77조원으로 전체의 71.4%다. 임대형 사업은 30.9조원으로 나머지 28.6%를 차지하고 있다.

<표 5> 민간투자사업 추진방식별 추이

(단위 : 건, 억원)

연도	사업 수	총투자비	평균 투자비	수익형		임대형	
				사업 수	총투자비	사업 수	총투자비
1995	1	15,055	15,055	1	15,055	-	-
1996	1	1,143	1,143	1	1,143	-	-
1997	16	66,544	4,159	16	66,544	-	-
1998	4	28,359	7,090	4	28,359	-	-
1999	13	10,948	842	13	10,948	-	-
2000	13	25,800	1,985	13	25,800	-	-
2001	15	55,324	3,688	15	55,324	-	-
2002	15	25,922	1,728	15	25,922	-	-
2003	15	48,183	3,212	15	48,183	-	-
2004	19	55,079	2,899	19	55,079	-	-
2005	26	73,032	2,809	18	69,253	8	3,780
2006	83	63,082	760	11	32,538	72	30,500
2007	117	100,173	856	16	40,760	101	59,413
2008	78	95,522	1,225	15	66,366	63	29,156
2009	97	89,589	924	11	35,844	86	53,745
2010	51	81,978	1,607	4	35,753	47	46,224
2011	37	37,507	1,014	12	23,287	25	14,219
2012	30	38,900	1,297	7	22,750	23	16,151
2013	17	32,552	1,915	8	15,040	9	17,512
2014	24	25,152	1,048	8	13,840	16	11,312
2015	19	53,768	2,830	7	32,626	12	21,143
2016	15	15,850	1,057	4	10,550	11	5,300
2017	6	40,146	6,691	4	39,458	2	688
합계	712	1,079,611	1,516	237	770,467	475	309,144

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.85.

수익형 사업의 추진방식을 보면, BTO(Build-Transfer-Operate) 사업이 224건, 총 투자비는 74.8조원으로 가장 많고, BOO(Build-Own-Operate) 사업이 7건에 1.4조 원, BOT(Build-Operate-Transfer) 사업이 4건에 0.6조원, BTO-a(손익공유형, Build · Transfer · Operate-adjusted) 사업이 2건에 985억원 수준을 보이고 있다.

평균 사업비를 보면, 수익형 사업은 1건당 평균 3,251억원이고, 임대형(BTL : Build-Lease-Transfer) 사업은 651억원으로 수익형 사업이 임대형 사업에 비해 민자사업의 추진 규모가 큰 것으로 나타나고 있다.

<표 6> 추진방식별 민간투자사업 현황

(단위 : 건, 억원, %)

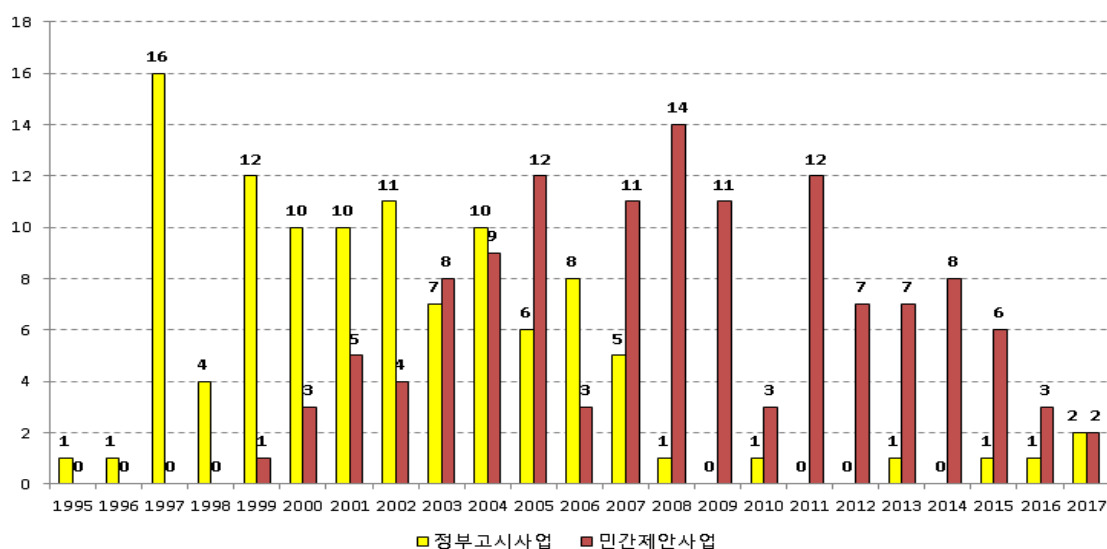
구분		사업 수	총투자비		평균 투자비	
			비중	비중		
수익형	BTO	224	31.5	748,629	69.3	3,342
	BOO	7	1.0	14,273	1.3	2,039
	BOT	4	0.6	6,580	0.6	1,645
	BTO-a	2	0.3	985	0.1	493
	소계	237	33.3	770,467	71.4	3,251
임대형	BTL	475	66.7	309,144	28.6	651
합계		712	100.0	1,079,611	100.0	1,516

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.80.

민자사업의 발주방식은 정부고시사업과 민간제안사업으로 구분된다. 임대형 사업은 민간제안이 허용되기는 했지만 관련 사례는 없고, 2017년까지 모두 정부고시사업으로 추진되었다.

<그림 4> 연도별, 발주방식별 수익형 민간투자사업 추이

(단위 : 건)



자료 : KDI 공공투자관리센터.

수익형 민자사업 475건 중 정부고시사업은 전체의 45.6%인 108건이 추진되었고, 민간제안사업은 129건으로 전체의 54.4%를 차지하고 있다. 연도별로 살펴보면, 1995~2004년간은 정부고시사업으로 발주하는 사업이 많아서 민간투자시장은 정부가 주도권을 갖고 추진했던 것으로 볼 수 있다. 하지만 2005년 이후부터는 정부고시사업보다는 민간제안사업이 상대적으로 많아지면서 민자사업의 발굴과 추진이 정부가 아닌 민간 주도로 진행되고 있다는 걸 확인할 수 있다.

<표 7> 추진방식 및 발주 방식별 민간투자사업 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분		사업 수	비중	총투자비		평균 투자비
					비중	
수익형	고시	108	45.6	322,903	41.9	2,990
	제안	129	54.4	447,564	58.1	3,469
	소계	237	100.0	770,467	100.0	3,251
임대형	고시		475		309,144	651
	합계		712		1,079,611	1,516

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.80.

(3) 민간투자사업의 대상시설

민자사업 대상사업은 「민간투자법」 제2조 제1호에서 규정하고 있다. 현재 「민간투자법」에 의해서 민간투자 대상시설이 되는 사회기반시설은 총 12개 분야, 56개 법률, 53개 시설 유형의 사업을 추진할 수 있다.

<표 8> 사회기반시설 유형(민간투자법 제2조)

분야 (시설 유형 개수)	법률	시설 유형
국토교통(17)	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
	공공주택특별법 (임대주택법)	공공 임대주택 (건설임대주택 중 공공건설임대주택)
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	중앙행정기관 소속 청사(경찰법에 따른 지방경찰청 및 경찰서는 제외)
	택시운송사업의 발전에 관한 법률	택시공영차고지
	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	유비쿼터스 도시기반시설

<표 8>의 계속

분야 (시설 유형 개수)	법률	시설유형
교육(1)	유아교육법, 초·중·등교육법, 고등교육법	유치원 및 학교
국방(1)	국방군사시설 사업에 관한 법률	국방 군사시설 중 주거, 복지 및 체육시설 등
문화체육관광(6)	관광진흥법	관광지 및 관광단지
	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	전문체육시설 및 생활체육시설
	도서관법	도서관
	박물관 및 미술관 진흥법	박물관 및 미술관
	국제회의산업육성에 관한 법률	국제회의시설
	문화예술진흥법	문화시설
과학기술정보통신(4)	전기통신기본법	전기통신설비
	정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	정보통신망
	국가정보화 기본법	초고속정보통신망
	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	과학관
보건복지(6)	영유아보호법	어린이집
	노인복지법	노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설
	공공보건의료에 관한 법률	공공보건의료기관
	장애인복지법	장애인복지시설
	장사 등에 관한 법률	화장시설
	아동복지법	아동복지시설
	산림문화·휴양에 관한 법률	자연휴양림
산림(2)	수목원 조성 및 진흥에 관한 법률	수목원
산업통상자원(5)	전원개발촉진법	전원설비
	도시가스사업법	가스공급시설
	집단에너지사업법	집단에너지시설
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	산업집적기반시설
	자전거이용 활성화에 관한 법률	자전거 이용시설
안전행정(1)	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법	신재생에너지 설비
여성가족(1)	청소년활동 진흥법	청소년수련시설
해양수산(3)	항만법	항만시설
	어촌어항법	어항시설
	신항만건설촉진법	배후간선망 연결시설 및 기반시설
환경(6)	수도법, 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	수도 및 중수도
	하수도법	하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설 및 하·폐수처리수 재이용시설
	폐기물관리법	폐기물처리시설
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	폐수종말처리시설
	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	공공처리시설
	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	재활용시설
12개 분야	56개 법률	53개 사회기반시설 유형

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), pp.56~57.

1995~2017년간 대상시설별 민자사업 추진 현황을 보면, 교육시설이 총 238건을 수행해서 전체의 33.4%를 차지하고 있다. 다음으로 환경시설 190건, 26.7%, 국방시

설 79건, 11.1%, 도로 64건, 9.0%, 문화관광 40건, 5.6% 순으로 나타났다.

총투자비 순으로 보면, 도로가 45.1조원으로 전체 투자비의 41.9%로 가장 많이 차지하고 있다. 다음으로 철도 19.8조원, 18.3%, 환경 14.1조원, 13.1%, 교육 10.3조원, 9.6%, 항만 7.2조원, 6.7%, 국방 5.9조원, 5.5% 순으로 나타났다.

평균 투자비를 보면, 철도사업이 1건당 평균 1조 3,202억원, 도로 7,062억원, 항만 4,261억원, 유통 2,574억원으로 집계되고 있다.

<표 9> 대상시설별 민간투자사업 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분	사업 수		총투자비		평균 투자비
		비중		비중	
교육	238	33.4	103,442	9.6	435
환경	190	26.7	141,113	13.1	743
국방	79	11.1	59,766	5.5	757
도로	64	9.0	451,940	41.9	7,062
문화관광	40	5.6	17,498	1.6	437
주차장	28	3.9	3,377	0.3	121
항만	17	2.4	72,435	6.7	4,261
복지	15	2.1	5,550	0.5	370
철도	15	2.1	198,029	18.3	13,202
공항	14	2.0	8,261	0.8	590
유통	6	0.8	15,443	1.4	2,574
정보통신	5	0.7	2,536	0.2	507
주택	1	0.1	221	0.0	221
총합계	712	100.0	1,079,611	100.0	1,516

주 : 도로와 주차장을 별도 시설 유형으로 구분함.

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.81.

추진방식별로 보면, 수익형 사업으로서 BTO 사업은 환경사업이 86건, 도로 64건, 주차장 28건, 항만 17건, 공항 14건, 철도 10건 순으로 추진되었다. BTO-a 사업의 경우 하수관로정비사업, 폐수종말처리시설 등 3건이 추진되었다. 임대형사업인 BTL 사업으로는 교육시설이 236건으로 가장 많고, 다음으로 환경 102건, 국방 79건, 문화관광 33건, 복지 15건 순으로 집계되었다.

현재 민간투자 대상사업은 「민간투자법」 제2조에서 열거하고 있는 53개 사업에 한해서 추진할 수 있다. 그런데 새로운 민자사업을 추진하기 위해서는 법을 개정해야 하므로 새로운 민간투자 대상사업 요구에 탄력적으로 대처하기 어렵고, 목적이 유사한 시설임에도 불구하고 열거되어 있지 않아 사업추진이 불가능하다는 등의 문제점을 갖고 있다. 이에 따라 현재 민간투자 대상사업이 되는 사회기반시설을 포괄적으로 정의하는 골자로 「민간투자법」 개정이 추진⁹⁾되고 있다.

9) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안, 정성호의원 대표발의(의안번호 제19120

<표 10> 추진방식 및 대상시설별 민간투자사업 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분		사업 수	총투자비			평균 투자비
			비중		비중	
BTO	환경	86	38.4	67,019	9.0	779
	도로	64	28.6	451,940	60.4	7,062
	주차장	28	12.5	3,377	0.5	121
	항만	17	7.6	72,435	9.7	4,261
	공항	14	6.3	8,261	1.1	590
	철도	10	4.5	143,330	19.1	14,333
	교육	2	0.9	1,299	0.2	650
	문화관광	2	0.9	524	0.1	262
BTO-a	정보통신	1	0.4	444	0.1	444
	소계	224	100.0	748,629	100.0	3,342
BOT	환경	2	100.0	985	100.0	493
	문화관광	3	75.0	3,439	52.3	1,146
BOO	유통	1	25.0	3,141	47.7	3,141
	소계	4	100.0	6,580	100.0	1,645
BOO	유통	5	71.4	12,302	86.2	2,460
	문화관광	2	28.6	1,971	13.8	986
	소계	7	100.0	14,273	100.0	2,039
BTL	교육	236	49.7	102,143	33.0	433
	환경	102	21.5	73,109	23.6	717
	국방	79	16.6	59,766	19.3	757
	문화관광	33	6.9	11,564	3.7	350
	복지	15	3.2	5,550	1.8	370
	철도	5	1.1	54,699	17.7	10,940
	정보통신	4	0.8	2,092	0.7	523
	주택	1	0.2	221	0.1	221
소계		475	100.0	309,144	100.0	651
합계		712		1,079,611		1,516

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.82.

민자사업의 추진 주체별로 보면, 총 712개 민자사업 중 총사업비 2,000억원 이상의 국가관리사업은 200건으로 전체의 28.1%를 점유하고 있고, 300억원 국고지원을 수반하는 민자사업은 184건, 25.8%를 차지하고 있다. 2,000억원 미만으로 지자체가 관리하는 사업은 328개로 전체의 46.1%로 가장 많이 차지하고 있다.

<표 11> 추진주체별 민간투자사업 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분	사업 수	비중	총투자비		평균 투자비
				비중	
국가관리	200	28.1	650,843	60.3	3,254
국가관리지자체	184	25.8	276,534	25.6	1,503
지자체 관리	328	46.1	152,234	14.1	464
총합계	712	100.0	1,079,611	100.0	1,516

자료 : KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.88.

호), 발의 연월일 : 2019.3.11.

제2조 제1호 각 목을 다음과 같이 한다.

가. 도로, 철도, 항만, 하수도, 하수·분뇨·폐기물처리시설, 재이용시설 등 경제 활동의 기반이 되는 시설

나. 유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화시설, 공공보건의료시설 등 공공의 이익을 위한 시설

제Ⅲ장 민간투자사업의 주요 정책과 시사점

1. 민간투자사업 활성화를 위한 주요 정책

(1) 2013년 민간투자 활성화 방안¹⁰⁾

정부는 민자사업의 위축과 국정과제 및 지역 공약사업의 이행 등을 고려하여 민자사업 활성화 방안을 발표했다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 신규 사업 및 재정으로 추진 예정인 사업의 경우 민간투자 사업추진 가능성을 우선 검토하기로 했다. 지역 공약사업의 경우 사업내용 검토 및 부처협의 등을 거쳐 민자사업으로의 추진 가능성이 높은 것에 대한 타당성 분석을 우선 추진하기로 했다.

둘째, 임대형(BTL) 민자사업에 대한 민간제안을 원칙적으로 허용한다.

셋째, 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진하기로 했다. 혼합형 사업의 세부요령을 마련하여 정부고시사업은 우선 추진하고, 민간제안사업은 BTL 민간제안 허용과 연계하여 추진하기로 했다. 2013년 8월 중 혼합형 방식의 타당성 분석(B/C, AHP)과 적격성 판단을 위한 세부요령을 제정 및 공표하기로 했다.

넷째, 부대·부속사업의 활성화를 추진하기로 했다. 향후 민자사업 실시협약 체결시 사업의 특성을 고려하여 부대사업별 이익 공유 수준의 차등화를 유도하고, 운영 중인 사업에 대해서도 광고 유치, 숙박시설 개발 등 다양한 부대·부속사업을 지속적으로 발굴하기로 했다.

다섯째, 사업시행자의 토지 선보상을 지원하기 위해, 토지보상비 대출을 위한 보증상품을 개발해서 토지보상 지연 및 보상비 증가를 최소화하기로 했다.

여섯째, 해외 민간투자시장의 진출 기반을 확대하기 위해 일본, 인도네시아, 브라질 등 6개국과 민자 협력 MOU 체결 등 해외 진출을 추진하기로 했다.

일곱째, 건설 관련 부담금을 통합 징수에 대해 2014년 말까지 인허가시 부과하는 8개 부담금을 통합고지서로 부과할 수 있는 법적·시스템적 기반을 마련하여 2014년 중 시범사업을 추진하기로 했다.

마지막으로 기존 민자사업에 대한 사업 재구조화로 MRG 부담을 축소하기로 했다. 사업 재구조화시 기존 주주가 신규 주주에게 관리운영권(또는 주식)을 매각하면서 기존 수입보장방식(MRG)을 비용보전방식으로 변경을 추진하기로 했다.

10) 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2013.7.5

<표 12> MRG와 비용보전(CC : Cost Compensation) 방식 비교(예시)

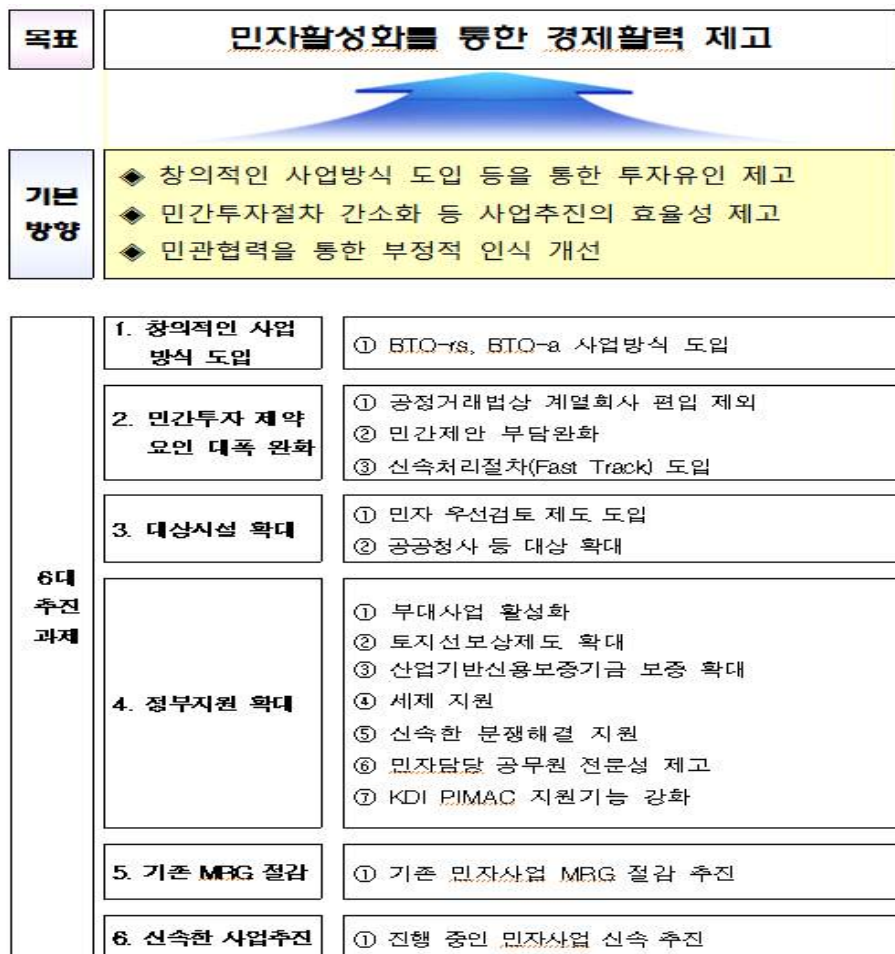
구분	연도별 보장내용 및 예시(재구조화 시행 10년 후(2023년))	
MRG 방식	보장내용	협약 수입×최소보장률 - 실제 수입
	예시(A)	3,800억×69.4%-1,182억 = 1,454억원
CC방식	보장내용	(관리운영권 매입 원금잔액×이자)+원금 상각액+운영비 등 - 실제 수입
	예시(B)	(15,188억×6.28%)+400억+294억-1,182억 = 465억원
절감효과	A-B	1,454억-465억 = 989억원(경상가)

자료 : 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2013.7.5.

(2) 2015년 민간투자 활성화 방안¹¹⁾

2015년 정부는 재정을 통해 SOC 투자 확대에 한계가 있다고 인식하고, 시중의 여유자금을 SOC 투자 확대에 사용하여 경기를 회복하고 경제의 지속적인 발전을 유도했다. 이에 ‘민간투자 활성화 방안’을 발표했는데 주요 내용은 다음과 같다.

<그림 5> 2015년 민간투자 활성화 방안의 주요 내용

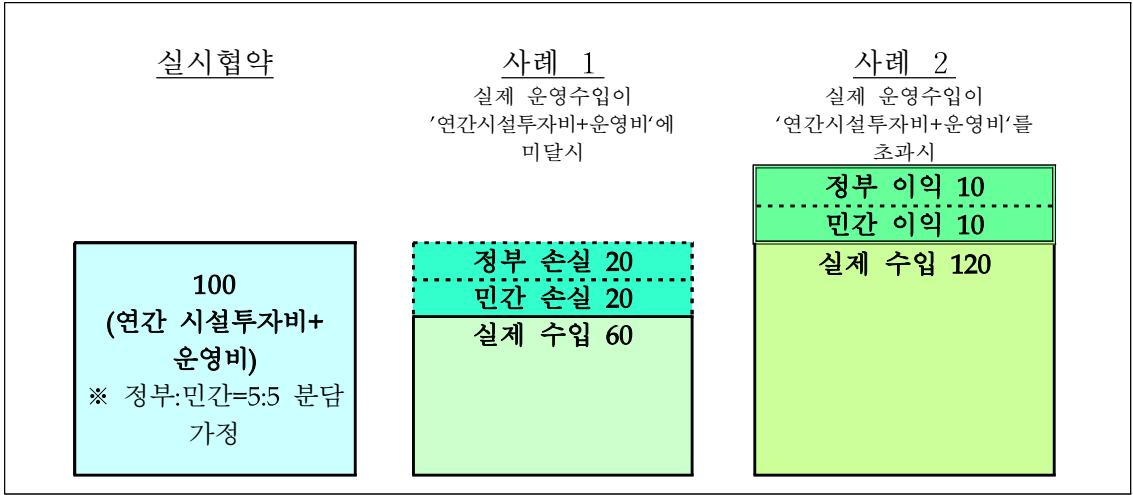


자료 : 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2015.4.8.

11) 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2015.4.8.

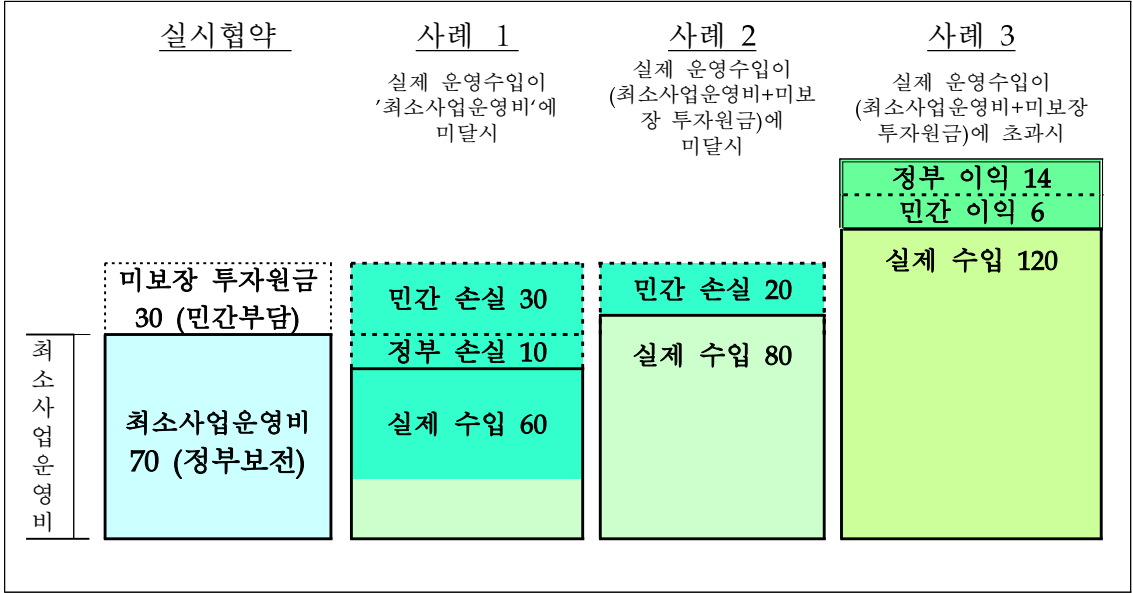
첫째, 창의적인 사업방식을 통해 민간투자 유인을 제고하기로 했다. 이를 위해 새로운 제3의 사업방식을 도입했다. 기존의 BTO 방식과 BTL 방식이 아닌 위험분담형 사업방식인 BTO-rs와 손익공유형 사업방식인 BTO-a 방식을 새롭게 도입했다. BTO-rs 방식은 주무관청과 사업자가 사업위험을 분담(50% 수준)하여 사업수익률과 이용요금을 낮추는 방식이다. 즉, 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담하여 기존의 고수익·고위험 사업을 중수익·중위험으로 변경하는 것이다.

<그림 6> 실제 운영수입에 따른 정부·민간 부담액 사례(BTO-rs)



자료 : 기획재정부, 민간투자사업 활성화 방안, 2015.4.8.

<그림 7> 실제 운영수입에 따른 정부·민간 부담액 사례(BTO-a)



자료 : 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2015.4.8.

BTO-a 방식은 공공성이 높은 사업에 적용하는데, 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비¹²⁾만큼 정부가 보전함으로써(초과이익 발생시 공유) 사업의 위험성을 낮추는 방식이다.

둘째, 민간투자를 제약하는 관련 규제를 완화하기로 했다. 이를 위해 민자 특수목적법인(SPC)을 「공정거래법」상 기업집단 범위에서 제외토록 했다. 또한, 민간제안시 제출서류 간소화(기본설계 → 기본계획 수준), 최초 제안자 우대점수 현실화(총점의 1% → 2~3% 수준), BTO 사업의 최소 자기자본비율(건설 기간)을 20%에서 15%로 완화하기로 했다. 민자사업의 신속한 추진을 위한 경쟁적 협의 절차를 도입 및 현행 절차 간소화를 추진하기로 했다.

셋째, 민자사업의 대상시설을 확대하기로 했다. 사업 성격에 따라 민자사업으로 추진이 가능한 사업(민자우선검토 대상시설)은 예타 신청단계부터 민자 절차를 진행하기로 했다. 민간투자 대상사업에 공공청사 중 중앙행정기관(소속기관 포함) 청사 및 교정시설을 포함하기로 했다.

넷째, 민자사업의 원활한 추진을 위한 정부 지원을 확대하기로 했다. 우선 부대사업을 활성화하기 위해 부대사업의 위험에 상응하는 별도의 수익률을 설정하고, 일정 조건 하에 예외적으로 해지시 지급금을 허용하기로 했다. 그리고 토지선보상제도를 지자체 사업까지 확대 적용하며, 산업기반 신용보증기금의 사업당 보증 한도를 기존 3,000억원에서 4,000억원으로 확대했다. 세제 지원을 위해 「법인세법」 등에 민자 SPC에 대한 특례 적용과 부가세 영세율 일몰 연장을 검토하기로 했다. 민자사업 관련 분쟁 해결을 지원하기 위해 분쟁조정위원회를 적극 활용하거나, 정부법무공단 내에 민자 전담팀을 신설해 분쟁의 신속한 해결을 지원하기로 했다. 아울러 민자 담당 공무원의 전문성을 제고하고 KDI PIMAC 지원 기능을 강화하기로 했다.

다섯째, 기존 민자사업의 MRG 절감을 추진하기 위해 사업 재구조화를 적극 추진하며 주무관청 및 PIMAC 검토 등 행정 내부절차로 지연되는 사업은 기획재정부 주도로 속도감 있는 추진을 독려하기로 했다.

(3) 2019년 민간투자사업 추진 방향¹³⁾

정부는 2019년 민자사업 활성화와 공공성 확보를 병행 추진하는데, 특히, 민간투자시설의 사용료 인하로 국민 부담을 경감하고, 관련 정보공개를 추진하기로 했다. 주요 내용은 다음과 같다.

12) 총민간투자비의 70%에 대한 원리금 상환액(원금+차입금리), 총민간투자비의 30%에 대한 이자(국채금리 수준), 운영비용.

13) 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, “2019년 민간투자사업 추진 방향”, 2019.3.13.

첫째, 관계부처 및 지자체와의 이견 조정 등을 통해 환경영향평가, 주민민원 등으로 지연된 대형 교통시설 민자사업의 연내 착공을 추진하고 했다. 즉, 평택~익산 민자 고속도로는 총사업비 3.7조원 규모로 2017년 2월 실시협약이 체결되었으나 아직 환경영향평가 협의가 완료되지 않아 사업계획 승인 신청이 지연되어 미착공 상태에 있다. 이에 따라 관련 부처 이견 조정으로 환경영향평가 협의를 완료해서 금년 9월에는 착공을 하도록 지원하고 있다. 이를 통해 금년 중 13개 사업, 총투자비 12.6조원 규모의 민자사업을 조속히 추진할 계획이다.

<표 13> 2019년도 착공 가능한 민간투자사업

사업명	총투자비 (조원)	현황	2019년 추진 계획
합계 (13개)	12.6		
구미시 하수처리시설 등 환경시설 사업 (2개)	0.1	실시설계	실시계획 승인 및 착공(4월)
경찰청 어린이집, 폴리텍 기숙사, 병영시설 등 (6개)	0.5	실시설계	실시계획 승인 및 착공(4월)
광명~서울 고속도로	1.8	실시설계 완료 주민·지자체 협의 중	지자체 협의→착공(3/4분기)
만덕~센텀 고속화도로	0.8	실시설계	실시계획 승인 및 착공(7월)
평택~익산 고속도로	3.7	실시설계 완료, 관계부처·지자체 협의 중	농지·산지 전용허가 등 인허가 협의 → 착공(9월)
신안산선 복선전철	4.1	실시설계	실시계획 승인 및 착공(하반기)
동북선 경전철	1.6	실시설계	실시계획 승인 및 착공(10월)

자료 : 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, 2019년 “민간투자사업 추진 방향”, 2019.3.13.

둘째, 민자사업 절차를 신속히 추진해서 착공 시기를 최대한 단축하기로 했다. 민자적격성 조사 기간을 최장 1년으로 제한하고, 실시협약 기간도 최대 18개월(1년 원칙 + 6개월 연장)안에 마치도록 했다. 그리고 유관기관과 협력해서 주요사업 절차를 집중 관리해서 착공 시기를 평균 10개월 단축하기로 했다.

<표 14> 집중관리 대상 민간투자사업

사업명	총사업비 (조원)	실시협약 체결		착공		
		당초*	목표	당초*	목표	단축
합계(11개)	4.9					
용인시 에코타운	0.2	2020.3.	2019.12.	2020.12.	2020.8.	△ 4개월
천안시 하수처리장 현대화	0.2	2020.2.	2019.10.	2020.11.	2020.9.	△ 2개월
위례-신사선 철도	1.5	2022.3.	2020.12.	2023.6.	2022.12.	△ 6개월
부산시 승학 터널	0.5	2021.7.	2020.9.	2023.1.	2021.12.	△ 13개월
오산-용인 고속도로	1.0	2022.3.	2020.12.	2023.9.	2021.12.	△ 21개월
항만법에 따른 항만 개발**	1.5	2019.12	2019.12.	2021.12.	2020.12.	△ 12개월

* 민자시설 유형별 평균 소요기간 적용 기준

** 부산항신항 옹동 2단계 등 6개 사업으로 일정은 부산항신항 사업 기준으로 작성

자료 : 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, “2019년 민간투자사업 추진 방향”, 2019.3.13.

셋째, 신규 민자사업을 적극적으로 발굴하고 추진하기로 했다. 정부고시사업으로 준비 중이거나, 민간이 제안한 신규 사업에 대한 민자 적격성조사를 신속히 의뢰해서 추진할 방침이다. 그리고 중앙부처와 지자체가 참여하는 범정부 관계기관 협의체를 구성해서 민간투자 프로세스별 진행 상황 점검 및 신규 민자사업 발굴을 추진할 계획이다.

넷째, 민간투자 대상사업은 「민간투자법」 제2조에서 나열하고 있는 53개 시설로 제한되어 있다. 이 같은 열거주의 방식을 포괄주의 방식으로 전환하여 민간투자 대상사업을 대폭 확대할 계획이다. 현재 민간투자 대상사업을 열거주의에서 포괄주의로 전환하는 것을 골자로 한 「민간투자법」 개정안을 정성호 의원이 대표 발의(2019.3.11)한 상태이다.

다섯째, 민간제안사업의 추진이 지연되고 있는데, 이를 해소하기 위해 제안서 검토기관을 다원화하고 경제성 분석 면제 규정을 도입했다. 현재 KDI 공공투자지원센터에서 모든 제안서 검토를 하고 있다. 일정 규모 미만 사업은 다른 전문기관으로 이양하고, 「국가재정법」상 예타면제 대상사업은 민자 적격성 조사에서도 경제성 및 정책성 분석을 면제하도록 했다.

여섯째, 산업기반 신용보증의 최고 한도액을 기존 4,000억원에서 5,000억원으로 상향하여 민간투자사업시행자의 금융비용 절감을 지원하기로 했다.

일곱째, 민자사업 관련 정보공개를 강화하고 민자도로의 통행료를 인하할 계획이다. 사업자의 경영상 비밀을 제외하고, 실시협약 정보공개를 의무화하고, 사업 단계별 추진 상황을 온라인을 통해 공개할 계획이다. 또한, 사업 재구조화와 자금 재조달 등을 통해 금년 내에 민자 고속도로 4개 노선(구리~포천, 천안~논산, 안양~성남, 인천~김포)의 요금을 인하·동결하고, 금년 말까지 대구~부산, 서울~춘천 민자 고속도로의 통행료 인하 방안을 마련할 계획이다.

2. 주요 민간투자사업 활성화 정책의 추진 경과와 시사점

2013년 이후 민자사업 활성화 정책이 발표되고 추진되었는데, 주요 정책의 추진 경과 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정부는 2013년 민간투자 활성화 정책에서 신규 사업 및 재정으로 추진 예정사업을 민자사업으로 추진을 우선 검토기로 했다. 2015년 활성화 정책에서는 민자사업의 대상시설 확대를 위해 사업 성격에 따라 민자사업으로 추진이 가능한 사업은 예타 신청단계부터 민자 절차를 진행하기로 했다. 그리고 민자사업은 절차가 복잡하고 관련 규정이 어려워 공무원들이 민자 업무를 기피하고 사업 발굴에 소극적이라고 진단하고, 민간투자 담당 공무원들을 대상으로 금융, 회계, 세제 등 민자사

업과 관련된 교육을 체계적으로 추진하기로 했다.

이와 같은 정책은 정부고시사업을 활성화하기 위한 조치로 풀이된다. 그런데 수익형(BTO) 민자사업 추진 현황을 들여다보면, 2005년 이후부터 정부고시사업보다는 민간제한사업이 많다. 임대형(BTL) 민자사업의 추진 건수를 보면, 2014년 16건에서 2015년 12건, 2016년 11건, 2017년 2건으로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

이와 같은 상황을 종합해 보면, 기획재정부는 정부고시사업 활성화를 발표는 했지만, 실제로 민자사업을 추진해야 할 주무관청은 이에 적극적으로 부응하지 못했다. 이러한 현실은 기획재정부가 정부고시사업 활성화를 위한 추진 동력을 적절하게 제공하지 못한 것으로 이해될 수 있다.

둘째, 2013년 민간투자 활성화 정책에서 임대형(BTL) 민자사업의 민간제안을 허용하고 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진하기로 했다. 그런데 2019년 7월 기준으로 KDI 공공투자지원센터에 고시·공고된 사업 중 임대형 민자사업 중 민간제한사업이거나 혼합형(BTO+BTL) 사업으로 추진 중인 사업은 단 한 건도 없다.

민간제한사업으로 임대형(BTL) 민자사업을 추진하기 위해서는 우선 주무관청과의 긴밀한 협의와 동의가 필요하고, 관련 예산을 주무관청의 중장기 예산에 반영해야 한다. 또한 이러한 내용을 기획재정부와 협의한 이후 국회에 관련 자료를 제출하여 승인을 받아야 한다. 즉, 「민간투자법」 제7조의 214, 동법 시행령 제5조의 215)에 따라 임대형 민자사업 총한도액 등을 국회에 제출하고 의결을 받아야 한다.

그런데 민간사업자의 입장에서 많은 비용을 투입해 사업을 발굴하고 제안했지만, 관련 절차가 너무 복잡하다. 국회에서 관련 사업이 의결되지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 이에 따라 관련 사업 추진상의 인허가 리스크에 대한 부담으로 임대형

14) 제7조의2(민간투자사업의 총한도액 등 국회 의결)

- ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조 제2호에 따른 민간투자사업(이하 "임대형 민자사업"이라 함)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 "총한도액등"이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.
 - ② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.
 - ③ 정부는 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액 등을 국회에 제출할 때 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 함께 제출하여야 한다.
 - ④ 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 15) 제5조의2(임대형 민자사업 총한도액 등의 국회 제출)
- ① 정부는 법 제7조의2에 따른 임대형 민자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액, 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액 및 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아 국회에 제출하여야 한다.
 - ② 기획재정부 장관은 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액 등의 설정에 관한 지침 등 필요한 사항을 각 중앙행정기관의 장에게 통보할 수 있다.

(BTL) 민자사업의 민간제안사업과 혼합형(BTO+BTL) 사업이 추진되지 않았을 개연성이 있다. 이들 사업을 추진하기 위한 명확한 가이드라인도 부재한 상황이다.

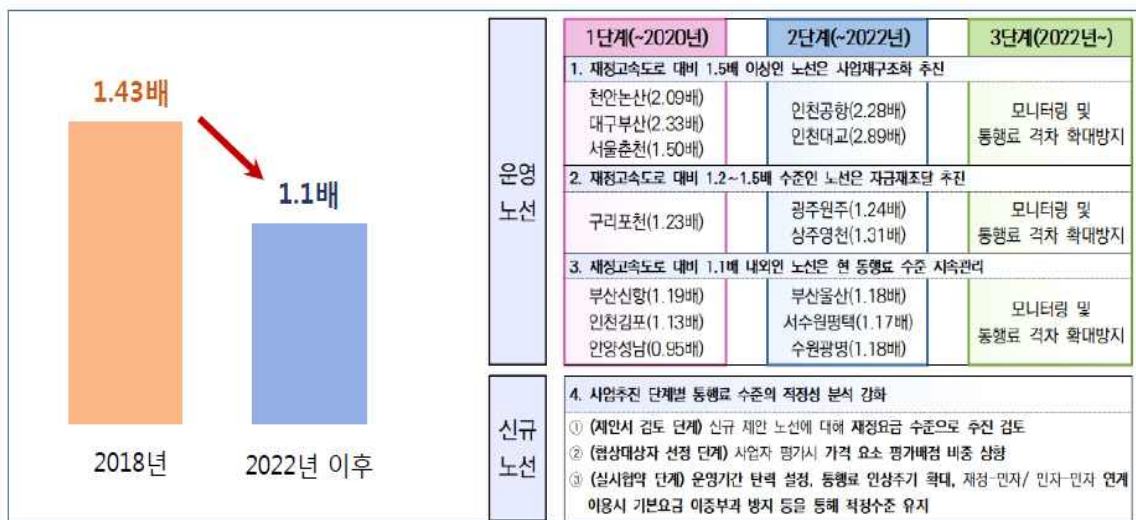
셋째, 2015년 민자사업 활성화 정책에서 최초 제안자 우대점수를 현실화(총점의 1% → 2~3% 수준)하기로 했지만, 실제로는 정책 목표를 성취하지 못한 것으로 나타나고 있다.

최초 제안자 우대점수를 실제로 제공한 현황을 살펴보면, 주무관청 대부분이 최초 제안자 우대점수를 제공하지 않거나 낮게 주는 것으로 나타나고 있다. 서울 아레나 민자사업(2019.5)의 경우 우대점수율 2%를 준 경우도 있으나, 김포 레코파크(2019.5)와 용인 에코타운(2018.12), 경산시 공공하수처리시설(2018.12)은 모두 0%를 주었다. 최근 10년 30여 개 민자사업의 최초 제안자 우대점수율은 평균 0.86%에 불과하였다.¹⁶⁾

넷째, 2013년 및 2015년 민자사업 활성화 정책에 기존 민자사업의 MRG 절감을 추진하기 위해 사업 재구조화를 적극 시행하며, 2019년 민자사업 추진 방향에서도 사업 재구조화와 자금 재조달 등을 통해 민간투자시설의 요금을 인하·동결을 추진하기로 했다.

이에 따라 사업 재구조화와 자금 재조달을 통해 MRG 완화와 사용료 인하를 추진했다. 즉, 서울지하철 9호선, 용인 경전철, 거가대교 등에 자금 재조달을 추진해서 약 10조원의 재정을 절감¹⁷⁾한 것으로 정부는 자체 추정했다.

<그림 8> 민자고속도로 통행료 관리 로드맵



자료 : 기획재정부, “2019년 민간투자사업 추진 방향”, “2019년 민간투자사업 세미나”, 부산민간투자포럼, 2019.7.3.

16) 건설경제신문, 2019.6.10.

17) 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2015.4.8.

그리고 2019년 내에 민자고속도로 4개 노선(구리~포천, 천안~논산, 안양~성남, 인천~김포)의 요금을 인하·동결하고, 금년 말까지 대구~부산, 서울~춘천 민자고속도로의 통행료 인하 방안을 마련할 계획이다.

다섯째, 2015년에 민자사업 활성화를 위해 위험분담형 사업방식인 BTO-rs와 손익공유형 사업방식이 새롭게 도입되었다. BTO-rs는 도입된 2015년 4월부터 2019년 6월까지 신안산선 복선전철 민자사업¹⁸⁾, 위례~신사 도시철도 민자사업¹⁹⁾ 2건의 사업이 추진되었다.

그런데 기획재정부는 BTO-rs 사업방식의 변경을 주된 내용으로 하는 공청회(2019.7.5.)에서 “실시협약 체결시 총재정지원금이 주무관청의 총환수금을 초과할 수 없도록 규정”하는 내용으로 민간투자기본계획을 개정하고, 혼합형(BTO + BTL) 사업방식의 추진을 검토하겠다고 밝혔다.

공청회에서 정부가 제시한 대로 BTO-rs 방식이 변경되면 BTO-rs를 통한 민자사업의 추진은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 예상된다. 정부의 BTO-rs 개편안은 운영 전체 기간 동안 정부 순분담액을 ‘0’으로 맞춰 사업을 추진하는 것을 의미한다. 정부 순분담액이 0이 된다는 것은 운영 기간 중 위험분담금을 운영 초·중기 동안 순부담하다가 운영 중·후반에는 순환수해서 전 기간 동안 실질적인 정부 부담은 없어야 한다는 것이다.

사업 추진이 가능한 “사업성이 확보된 사업”에서는 운영수입 중 일정 수준만큼 정부가 환수하는 정부안으로 추진하더라도 민자사업은 지속될 수 있다. 하지만 일정 수준의 사업성이 확보되지 않은 사업의 경우, 운영 기간 중 정부 순분담을 0으로 맞추기 위해서는 상당한 운영수입 환수가 필요하다. 그렇게 되면 수익률은 크게 하락하여 사업성이 확보되지 않을 수 있는데 결과적으로 재원조달이 어려워지게 될 것이다. 그런데 BTO-rs로 추진되는 사업 대부분은 정부의 위험분담 없이는 재원조달이 어려운 사업이므로 정부안으로 개정되면 BTO-rs로 민자사업을 추진하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

2019년 7월 기획재정부가 제기한 BTO-rs 사업방식의 개편에 따른 보다 구체적인 의미와 파급효과, 그리고 개선 대안은 다음 장에서 논의할 것이다.

18) 노선 : 안산~광명~여의도/송산~시흥~광명, 총 43.6km, 정부고시(2017년 12월), 실시계획 승인 신청(2019년 6월), 총사업비 3조 3,465억원.

19) 노선 : 위례신도시~신사역, 총 14.83km, 민간제안(2017년 1월), 제3자 제안공고(2019년 7월), 총사업비 1조 4,847억원.

3. BTO-rs 방식의 개편에 따른 파급효과

(1) 정부가 제시한 개편안의 의미

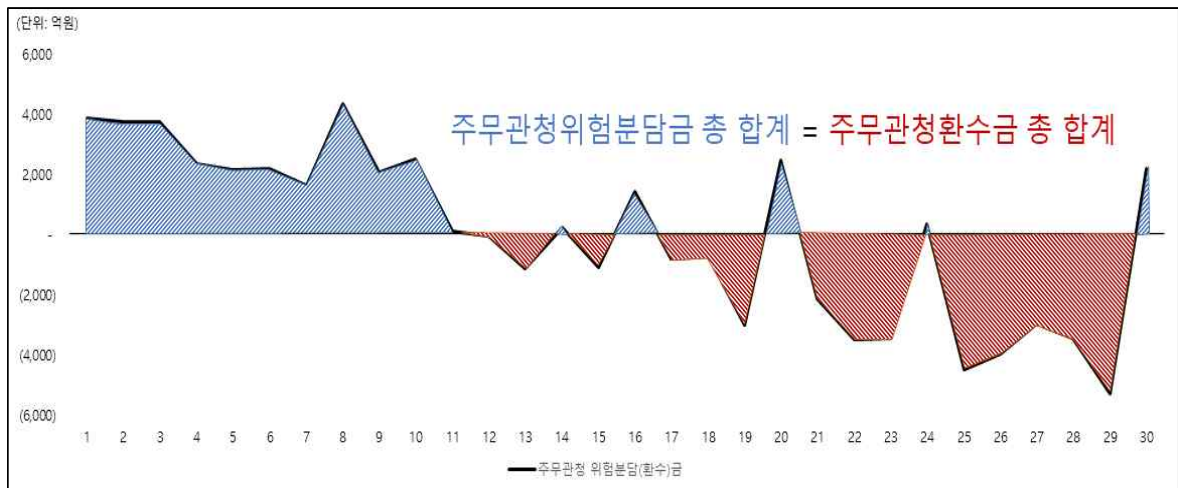
정부는 위험분담형(BTO-rs) 수익형 민자사업에서 운영 기간 중 정부 재정지원과 관련하여, 실시협약 체결시 운영 전 기간 동안 재정지원금 총합계액이 환수금 총합계액을 초과할 수 없는 것으로 제시하고 있다.

이는 곧 운영 기간 중 합계기준으로 정부 순부담액이 최소한 0이 되어야 한다는 것인바, 이의 의미를 보다 상세히 해석하면 다음과 같다.

P2[정부 위험분담분, (식 1) 참조] 투자비에 대한 운영 기간 중 정부 위험분담 기준금을 운영 초중기 동안에는 순부담(A)하다가 운영 중후반에는 순환수(B)함으로써, 운영 전 기간 동안에는 실질적인 정부 부담은 없어야(최소한 $A \leq B$ 를 충족) 한다.²⁰⁾

이러한 요건을 충족하는 사업은 운영수입 중 일부(싸이)만큼을 정부가 환수하더라도 사업추진이 가능한 유형의 사업이며, 이는 결국 BTO 방식으로든 어느 정도 사업성 확보가 가능한 사업임을 의미한다. BTO 방식이 어려운 사업에 대해 도입한 제도가 BTO-rs라는 점에서 보면 BTO-rs 제도를 부정하고 다시 종래 BTO 방식으로 회귀함을 의미하는 것으로 비칠 수도 있다.

<그림 9> 운영 기간 중 정부 부담금 및 환수금 예시



- 20) 주무관청이 위험을 부담하는 투자비(p2)에 대한 운영 기간 중 위험분담 기준금은 운영 전 기간 동안 경상기준으로 매년 동일한 금액을 지급 보장하는 것으로 산출되는 반면, 운영수입은 보통 수요의 증가 및 물가상승에 따른 사용료의 상승 등의 원인으로 운영 초기에는 약간의 운영수익(=운영수입-운영비용) 또는 운영손실이 발생하다가 운영 중후반기로 갈수록 운영수익이 커지는 구조일 것인바, 일반적인 사업들의 경우 운영 초중기에는 정부 순부담이 발생하다가 운영 중 후반기에는 정부 순환수가 발생하는 모습이 일반적일 것이다(<그림 9> 그래프 참조).

이에 따라 일정 수준의 사업성 확보가 어려운 사업에서는 운영 기간 중 정부 순부담을 0으로 맞추기 위해 과도한 운영수입 환수가 이뤄져야 한다. 그렇게 되면 수익률이 크게 하락하여 사업성을 확보하기가 어렵고 재원조달도 불가능하게 될 것으로 보인다.

(2) 실제 사업 사례를 통한 정부 개편(안)의 의미

BTO-rs 방식으로 협약이 체결된 실제 사업을 사례로 정부가 제시한 대안을 충족시키기 위한 시뮬레이션을 해보면 다음과 같다.

운영 전 기간 동안 실질적인 정부 부담금이 발생하지 않도록 하기 위해서는(즉, 운영 전 기간 동안 정부 순부담액=정부 순환수액이 되는 수준을 의미), 운영수입 귀속 및 운영비용 위험분담비율(ψ)을 당초 약 29% 수준에서 약 54% 수준까지 상향 조정해야 하는 것으로 분석된다. 그러나, 이렇게 되면 사업수익률(Project IRR, 불변기준)은 1.47%로 산출되는바, 당초 협약상 적정 사업수익률인 2.69%보다 현저히 하락하여 사실상 사업 시행이 불가능한 것으로 판단된다.

한편, 정부 개편(안)에서는 이것이 운영 전 기간 동안 불변 총합계 기준으로 정부 순부담액이 0을 넘지 않아야 한다는 것을 의미하는 것인지, 아니면 운영 전 기간 동안 현재가치 기준으로 정부 순부담액이 0을 넘지 않아야 하는 것인지 명확한 규정은 없다. 만약 현재가치 기준으로 동 조건을 충족하기 위해서는(즉, 운영 전 기간 동안 정부 순부담액의 현재가=정부 순환수액의 현재가가 되는 수준을 의미), 현재가치 산정시 할인율을 경상 4%로 가정하였을 경우 운영수입 귀속 및 운영비용 위험분담 비율(ψ)을 약 60% 수준까지 상향 조정해야 하는 것으로 분석된다. 이 경우, 사업수익률(Project IRR, 불변기준)은 1.14%까지 하락하여 앞서 불변 총합계 기준에 비해 사업성이 보다 더 악화되는 것으로 나타난다.

(3) 정부 제시안의 상세 의미와 파급효과

BTO-rs 방식은 시행자가 투자위험을 부담하는 부분과 정부가 투자위험을 부담하는 부분으로 구성되므로 다음과 같이 각 사업방식별 정부 부담비율에 따라 가중 평균한 수익률을 제시할 수 있다.

사업시행자가 투자위험을 부담하는 부분(p1)의 사업수익률(r_1)은 단순히 실질불변기준 5.00%로 가정하고, 주무관청이 투자위험을 부담하는 부분(p2)의 사업수익률(r_2)은 5년 만기 국고채(r_f)와 가산금리(α)를 감안하여 경상기준으로 산정된 수익률을 물가지수로 나누어 실질불변기준으로 1.00%로 산정된 것으로 가정해보았다.

$$r = r_1 \times p_1 + r_2 \times p_2 \quad \dots\dots\dots (\text{식 } 1)$$

$$p_1 + p_2 = 100\%$$

r : BTO-rs의 사업수익률

r₁ : 사업시행자가 투자위험을 부담하는 부분의 사업수익률

r₂ : 주무관청이 투자위험을 부담하는 부분의 사업수익률

p₁ : 사업시행자 투자위험 부담 비율

p₂ : 주무관청 투자위험 부담 비율

따라서, 위험분담비율(p₁ : p₂)이 50 : 50이라는 전제 하에서, r₁의 적정 수준을 불변 5%, r₂의 적정 수준을 불변 1%로 가정하면, BTO-rs 방식 하에서 적정수익률(r)을 가중평균한 방식으로 불변 3%로 가정할 수 있을 것이다.

상기 정부 대안의 의미를 이러한 예시 사업을 기준으로 좀 더 현실적인 수치로 해석하자면, 순수운영수입만으로 최소한 불변 3% 정도의 수익률이 산출되는 사업은 BTO-rs 방식으로 추진하면서 정부가 개선안으로 제시한 “운영 전 기간 중 순정부 부담액이 0 이하가 되어야 한다”는 기준을 충족시킬 수 있을 것이다.

그러나, 기존에 추진되었거나 추진 중인 BTO-rs 방식의 사업 대다수는 철도사업이고, 이들 중 대다수는 순수운영수입으로 사업수익률 3% 정도를 충족하기 어려운 것으로 파악된다. 또한, 현재 운영 중인 철도시설 민자사업들 중 대부분의 사업도 예측대비 낮은 수요, 무임 손실, 환승 손실 등의 원인으로 순수운영수입으로 사업수익률 3%를 달성할 수 있는 사업은 거의 없을 것으로 추정된다.

한편으로, 운영 기간 중 정부 순부담액 0 이상이라는 조건을 충족하기 위해서는, 건설 기간 중 정부지원금을 최대한 늘려 운영 기간 중 수익성 확보라는 과제를 실현해야 하는 바, 정부 입장에서 불확실한 우발채무 성격인 운영 기간 정부위험분담금보다는 확실한 확정채무인 건설기간 중 건설보조금 부담이 더 늘어날 가능성도 배제할 수 없다고 판단된다.

당초 정부는 BTO-rs 사업 도입 취지로, BTO 방식으로는 사업성이 낮아 사업추진이 불가능하나 공익적인 효과 등을 감안해 반드시 필요한 사업을 대상으로 한다는 뜻을 밝혔다. 그러나, 상기에서 보듯이 상당수의 철도사업은 수익성이 여전히 저조한 사업이 대부분이고, 이러한 사업들은 정부가 개선안으로 제시한 운영 기간 중 순정부 부담액 0이라는 조건을 충족시키기 어려울 것으로 보인다. 결국, 이를 충족할 수 없는 사업들은 BTO-rs 방식으로 추진할 수 없을 뿐만 아니라, BTO 방식이나 BTO-a 방식으로든 최소한의 수익률 요건이 되지 않아 사업추진이 불가능할 것이다.

결국 BTO-rs에서 정부가 제시한 운영 기간 중 순정부 부담이 없어야 한다는 논

리는 정부가 형식적으로는 투자비 중 일부를 위험분담(재정 지원)해 주겠다고 했지만, 실질적으로는 재정지원을 해주는 만큼 다시 환수해야겠다는 것이고, 이는 곧 실질적으로는 위험분담(재정지원)을 해주지 않겠다는 의미로 볼 수도 있다. 결국 BTO-rs 제도의 도입 배경과 취지에 비추어보면 실질적으로 BTO-rs 제도를 폐기하는 것이라 해도 과언이 아니다.

이에 따라 현실적으로 사업성이 저조하여 새로운 민자방식으로 활성화를 기대했던 철도시설 민자사업은 더 이상 BTO, BTO-rs, BTO-a와 같은 방식으로 추진은 쉽지 않을 것으로 보이며, 오직 BTL방식(또는 BTL방식 혼합)으로 추진하는 것만 가능할 것이다.

제Ⅳ장 위험분담에 관한 민간투자 정책의 기본 방향

1. 민간투자사업에서 정부와 민간의 위험분담 배경

민자사업에 있어 가장 중요한 논쟁거리는 정부와 민간의 위험분담 문제이다. 민자사업은 장기간의 프로젝트라는 특성을 갖고 있어 예측 가능한 위험과 예측 불가능한 위험 등 다양한 위험이 상존할 수 없는바, 그러한 위험의 부담을 누가 갖는 것으로 협약을 체결할 것인지는 무엇보다도 중요하다.

특히, 교통사업의 수요 위험을 누가 부담하느냐는 가장 뜨거운 이슈이기도 하다. 우리나라는 당초 정부가 교통 수요 위험을 부담하는 형태로 사업을 추진해왔으나 운영수입보장제도를 폐지하면서 민간이 수요 위험을 부담하는 구조로 선회하고 이러한 형태로 사업추진이 어려워지자 정부와 민간이 위험을 분담하는 제도가 등장하였다. 문제는 이러한 위험분담 과정에서 논리적이고 합리적인 논의나 검토가 이루어지지 않은 채 특정 사업을 추진하기 위한 임기응변식 제도가 만들어지고 이러한 제도가 일반적인 교통사업의 추진 방식으로 인식되는 측면이 없지 않다는 점이다. 이러한 위험분담 방식은 사회적 문제를 잉태할 가능성이 있다는 점에서 신중할 필요가 있다. 예컨대 민간이 관리할 수 없는 교통 수요 위험을 민간이 부담하는 방식으로 사업이 추진되는 경우 법인의 운영에 심대한 어려움이 있을 수 있고 이는 곧 공공서비스의 온전한 제공을 어렵게 하는 요인으로 작용할 수도 있다.

이하에서는 민자사업을 추진함에 있어 위험이란 무엇이고, 어떤 종류가 있으며, 어떠한 원칙과 기준에 따라 위험을 분담해야 하는지 분석한다. 그리고 제반 위험을 누가 관리하고 통제하는 방식으로 협약을 체결하는 것이 사회적 비용을 최소화하고 VFM을 극대화하는 것인지에 대해서 외국의 사례를 살펴보고, 우리나라의 민간투자 정책 수립시 위험분담을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 기본 방향을 모색해 보고자 한다.

2. 성공적 협업을 위한 지침(Partnerships Victoria Guidance Material²¹⁾)

(1) 위험의 정의

위험이란 프로젝트의 이익과 비용(benefit and costs)을 예상할 때 가정하였던 상황과 실제 프로젝트 상황(actual project circumstances)이 다르게 발생할 수 있는 가능성으로 정의할 수가 있다. 이러한 위험은 사업자 입장에서는 프로젝트 수익성(profitability)의 핵심이며, 공공부문 입장에서는 효율성(efficiency)의 핵심이다. 또한, 위험의 관리는 프로젝트의 성공 또는 실패의 핵심 요소이므로 ‘프로젝트는 위험, 위험의 평가 및 위험에 대한 수용 또는 회피에 관한 것’이라고 해도 과언이 아니다.

사업을 계획함에 있어 가장 우선적인 작업은 모든 위험을 식별하고 위험을 최소화하여 프로젝트에 대한 위험을 최소화하는 것이다. 민간사업자와 정부는 전반적인 프로젝트 위험을 최소화하는 데 있어서는 동일한 이해관계를 가지며, 협약 당사자는 어떤 당사자가 공식적으로 어느 당사자가 특정 위험을 부담하는지와 관계없이 그 결과에 기여하여 위험이 현실화되지 않도록 노력하여야 한다.

공공 인프라 사업에 있어서 일반적인 위험 범주는 다음과 같다.

- 부지 위험(site risk)
- 설계, 시공 및 커미셔닝 위험(design, construction and commissioning risk)
- 스폰서 및 재무적 위험(sponsor and financial risk)
- 운영 위험(operating risk)²²⁾
- 시장 위험(market risk)
- 네트워크 및 인터페이스 위험(operating risk)
- 노사 관계 위험(industrial relations risk)
- 입법 및 정부 정책 위험(legislative and government policy risk)
- 불가항력 위험(force majeure risk)
- 자산 소유권 위험(asset ownership risk)

21) “Risk Allocation and Contractual Issues”(Partnerships Victoria Guidance Material, the Victorian Department of Treasury and Finance, 2001).

22) 여기서 운영 위험이란 시설을 운영하는 데 소요되는 운영비가 당초 예측치를 초과하여 수익률이 하락하는 위험, 혹은 시설의 운영 수준이 실시협약상 요구 수준을 충족하지 못하는 위험을 의미한다.

위험의 발생 가능성이 극히 낮고 발생한다고 하더라도 경미한 결과만 초래할 위험은 누구에게나 큰 관심사가 되지는 않는다. 반면, 위험이 발생할 가능성이 있고 발생하는 경우 중대한 결과를 초래할 위험의 처리는 매우 중요한 관심 사항이다. 특히 일방 당사자의 통제 범위를 벗어나 이를 경감시킬 수 있는 능력이 없는 경우에는 더욱 그러하다. 이와 같은 위험이 큰 경우 해당 위험을 부담함에 따른 높은 프리미엄이 발생하거나, 혹은 그런 위험을 감수하는 것은 무리라는 판단하에 사업 자체를 포기하게 된다.

많은 위험요소에 대해 각각의 위험들을 협약 당사자에게 각각 어떻게 배분하는가에 따라 그 발생 가능성은 달라진다. 위험을 최적으로 할당하면, 즉 위험의 발생 및 결과를 가장 잘 제어할 수 있는 당사자가 위험을 인수하게 되면, 해당 당사자에게 위험의 발생을 방지할 수 있는 동기가 부여됨으로써 위험의 발생 가능성을 줄이게 된다. 또한, 그러한 당사자는 위험의 현실화 가능성에 대한 정보에 접근할 수 있는 최상의 위치에 있어 현실적인 프리미엄을 설정할 수 있기도 하다.

VFM(Value for money)은 위험을 최적으로 배분함으로써 극대화된다. 이는 일반적으로 위험을 가장 잘 관리할 수 있는 당사자에게(risk to the party best able to manage that risk) 각 위험을 할당하는 것을 의미한다. 이론적으로 특정 위험을 관리할 수 있는 최적의 위치에 있는 당사자가 최저 가격으로 위험을 관리할 수 있기 때문에 개별 위험 프리미엄 및 프로젝트의 전체 비용을 줄일 수 있다.

리스크를 고려하고 리스크 분담(risk allocation position)을 협상할 때, 정부는 민간부문의 리스크 분담의 동기 내지 동인(動因, the drivers)을 이해하는 것이 중요하다. 민간의 위험 부담에 따른 파이낸싱 효과를 충분히 고려하여야 한다.

민간사업자가 정부에 비해 해당 위험관리능력이 떨어지는 경우 민간사업자가 위험을 분담하는 대신 높은 리스크 프리미엄과 사용료 증가가 수반되는 것이 불가피하므로 그러한 위험은 정부가 부담하는 것이 효율적이다.

민간 당사자는 위험에 대하여 적절하게 가격이 책정되거나(be appropriately priced), 위험의 관리 및 완화(managed and mitigated)가 가능할 경우에만 일반적으로 위험을 감수한다. 그러나 어떤 출자자나 대주단은 위험 그 자체를 수익 영역으로 인식하고 높은 프리미엄으로 해당 위험을 수용하고자 할 수 있다. 그러나 위험이 정부 지급금을 감액할 가능성이 있는 위험이라면 민간부문은 그 리스크를 수용하는 대가로 높은 프리미엄을 요구하게 된다. 이는 프로젝트 자금조달 비용(the costs of financing)을 상당히 증가시킨다. 이러한 유형의 위험을 감수하는 것에 있어 민간의 불안은 위험이 통제 범위를 벗어날 때 더 심각하게 된다. 이러한 경우 위험의 성격이나 프로젝트의 범위를 변경하거나 정부가 위험을 감수하여 프로젝트 자금조달 비용을 절감하는 것이 더 비용 효율적(cost-effective)이다.

(2) 최적의 위험배분

최적의 위험 할당은 특정 위험을 가장 잘 관리하고 제어할 수 있는 당사자에게 할당함으로써 프로젝트 비용과 프로젝트의 위험을 최소화하는 것이다. 이것은 특정 위험과 관련하여 통제력이 가장 큰 당사자가 위험의 발생 가능성을 줄이고 나아가 위험이 발생하는 경우에도 그 결과를 가장 잘 통제할 수 있다는 이론에 근거하고 있다. 이와 같은 원칙에 따라 위험을 할당하면 위험부담 당사자가 위험을 예방하거나 완화하기 위해 그의 영향력을 행사하고 프로젝트의 전반적인 이익을 위해 그 능력을 사용하도록 하는 동기가 부여된다. 결국 더 좋은 VFM을 위해 최적의 위험 분담이 이루어져야 하는 것이다.

<그림 10> 일본 국토교통성 PFI 가이드라인



협약 당사자 어느 쪽도 위험관리에 더 나은 위치에 있지 않은 경우에는 “중대한 악영향 체계(the material adverse effect regime)²³⁾와 같은 메커니즘에 따라 위험을 분담할 수도 있다. 일반적으로 이 메커니즘은 그러한 범주의 위험이 현실화되고 사업의 추진에 심각한 악영향을 미치는 경우 민간사업자에게 구제 조치를 제공한다. 그러나 위험이 현실화될 때까지 위험이 공유되는 정확한 방식에 대한 결정을 보류한다.

23) ‘중대한 악영향(Material adverse effect)’이란 프로젝트 수익에 미치는 영향이 ‘중대하고(material)’, 그 효과면에서 ‘불리한(adverse)’ 효과를 의미한다. 일반적으로 민간 당사자가 채무제표상의 상환계획(amortization schedules)에 따른 프로젝트 부채를 상환할 수 있는 능력에 중대한 영향을 미치는 경우로 정의된다. “중대한 악영향제도”의 통상적인 효과는 정부는 위험의 전부 혹은 최소한 일부를 부담하며 위험 완화 과정(a process of mitigation)을 통해 어떤 경우에도 민간사업자에게 위험을 부담하지 않도록 한다. 일반적으로 위험이 현실화된 경우 민간사업자의 채무상환 및 투자자들의 수익을 보호할 수 있을 정도까지 민간사업자에게 구제수단을 제공하여야 한다. 이 경우 최후의 수단으로 정부가 현실화된 위험의 결과를 모두 떠안아야 한다.

어느 당사자도 통제할 수 없는 위험을 민간 당사자에게 할당하는 경우 높은 리스크 프리미엄을 초래하여 VFM을 떨어뜨리기 때문에 정부 입장에서는 바람직하지 않다. 따라서 정부는 “중대한 악영향제도(the material adverse effect regime)”와 같은 메커니즘에 따라 특정 위험배분 방식을 선호할 수 있다. 이러한 방식에 의해 당사자들은 현실화된 위험의 결과를 완화하고 공유하기 위해 협력하게 된다. 이러한 위험의 한 예는 미래의 용량 증설 비용이다. 미래의 용량 업그레이드 비용은 계약 시점에 어느 당사자도 예측할 수 없고 미래의 사용 패턴에 따라 달라질 수 있기 때문이다. <그림 10>은 일본 국토교통성의 “국토교통성 소관사업 PFI 활용 참고서(2006.12)”에서 소개하고 있는 VFM 산정 개요다.

(3) 위험 프리미엄(Risk Premiums)

이론적으로 정부는 대부분의 위험을 민간에 할당하기 위해 지불하는 대가가 충분히 크고 민간 당사자가 현실화된 위험의 결과를 완화(dilute)하기 위해 포트폴리오를 다변화할 수 있다면 대부분의 위험을 민간부문에 배분할 수는 있다. 실제로 리스크와 관련하여 수익성이 있는 시장이 존재한다. 즉, 민간 당사자는 리스크가 발생할 가능성이나 발생시의 결과에 비례하여 정부가 높은 가격을 지불하고자 하는 리스크라면 그러한 위험을 부담하기를 희망한다.

이때 정부는 위험을 민간에 할당하기 위해 지불하는 위험 프리미엄의 VFM과 경우에 따라서는 정부가 가동할 수 있는 모든 위험 완화책 등을 감안하는 경우 정부가 위험을 부담하는 것이 민간에 위험 할당시 위험 프리미엄보다 비용이 적게 드는지 여부를 체크하여야 한다.

최적위험배분이론(the theory of optimal risk allocation)에 따르면, 일방 당사자의 관리하에 있는 위험을 다른 당사자에게 배분하는 것은 현명하지 못하다. 왜냐하면 통제할 수 없는 당사자(non-controlling party)는 비용이 상당히 높은 프리미엄에 의해서만 위험을 부담할 것이고 이에 따라 VFM이 감소하기 때문이다. 어떤 위험이 정부 통제 범위 내에 있고 관리되고 및 완화될 수 있는 경우, 이를 민간 당사자에게 할당하면서 높은 프리미엄을 지불하는 것은 타당하지 않다. 마찬가지로 위험이 민간의 통제 범위 내에 있고 적절히 관리되고 완화될 수 있다면 높은 위험 프리미엄을 지불하며 위험을 배분해서는 안 된다.

(4) 정부지급금 지급구조(Payment and Pricing Structures)의 역할

위험배분과 완화의 수단으로서 정부지급금 지급구조의 중요성은 종종 간과되고

있다. 필요한 위험배분의 정도를 결정함에 있어, 그리고 민간사업자에게 적절한 업무 수행 동기를 부여하기 위하여 견고한 지불 메커니즘의 개발은 매우 중요하다. 특히 후자, 즉 민간사업자의 적절한 공공서비스 제공과 동기 부여를 위한 정부지급금 지급구조는 매우 중요하다. 지불 메커니즘이 프로젝트의 정부 목표와 일치하지 않는 경우, 민간 당사자는 정부의 프로젝트 목표를 반드시 충족시키지 않는 수익 흐름에만 맞춘 업무 행태를 추구할 수 있다. 따라서 지불 메커니즘은 공공 및 민간의 서비스 목표를 일치시키는 도구이자 프로젝트가 사업 착수시 추구했던 공공부문의 목표와는 다르게 제공될 위험을 최소화하기 위한 중요한 도구이다.

3. 교통 수요 위험배분 모델(Models for Allocating Traffic Risk)

시장 위험(Market risk)이란 서비스에 대한 수요가 처음에 예상한 것과 다르거나, 서비스 가격이 초기 예상치와 달라져 프로젝트 기간 동안 얻은 총 수익이 초기 기대치와 달라지는 위험을 의미한다. 이하에서는 시장위험 중 수요 위험의 배분에 관해 살펴보기로 한다.

예상보다 낮은 수요에 따라 수익률이 하락하는 민간사업자의 노출 정도는 프로젝트가 일반적으로 얼마나 시장에 노출되는가에 달려 있다. 즉, 정부가 가용성에 기초한 서비스의 양에 대하여 정부지급금을 지급하기로 계약하였는지 아니면 지불 메커니즘이 전적으로 사용량(usage)에 의존하는지 여부에 따라 수요 위험에의 노출 정도는 완전히 다르다. 민간사업자가 수요의 정도에 대해서 거의 또는 전혀 관리할 수 없는 경우 수요에 따라 정부지급금을 지불하는 방식의 구조화는 적절하지 않다.

정부가 어떤 정도의 수요를 보장하고 어느 정도의 수요 위험을 민간사업자에 배분할 것인지를 결정함에 있어서 기본적인 목표는 VFM을 극대화하는 것이어야 한다. 수요 위험을 민간사업자에게 할당하는 가치에 대한 엄격한 평가가 수행되어야 한다.

이하에서는 “Models for Allocating Traffic Risk(2016.12, PPIAF²⁴), WORLD BANK)”에서 기술하고 있는 교통 수요 위험배분 모델을 소개하기로 한다.

교통시설의 수요 위험을 어떻게 처리하여야 할까. 일반적으로 민간부문은 교통 수요 위험을 줄이거나 흡수할 수 있는 정책 도구나 재정적 능력이 없기 때문에 민간부문을 이를 부담하지 않으려 한다. 물론 정부가 민간의 수요 리스크 부담에 상응하는 높은 수익률을 제시하는 경우에는 민간 입장에서 부담할 수도 있을 것이다.

교통 수요 위험(Traffic Risk)을 할당하는 다양한 접근 방식에 대해 논의하기 전에, 교통 수요 위험을 어떻게 측정할 수 있는지 이해하는 것이 중요하다. 위험의

24) Public Private Infrastructure Advisory Facility.

규모 또는 범위는 그것이 프로젝트 당사자들 간에 어떻게 할당되어야 하는지를 결정하는 핵심 요소이다.

수요 예측(traffic forecasting)에 대하여 몬테카를로 시뮬레이션(Monte Carlo simulation)과 같은 확률적 위험 분석(a probabilistic risk analysis)으로 위험평가를 수행하기도 하지만 근본적으로 수요 예측의 복잡성(The complexity of traffic forecasting) 때문에 수요 예측에 대한 정량적인 위험 평가(Quantitative risk assessment)를 수행하는 것은 어렵다. 모든 종류의 프로젝트 리스크와 마찬가지로 트래픽 위험의 할당은 리스크를 관리할 수 있는 최적의 위치에 있는 자에게 위험을 할당하는 일반적인 원칙을 준수해야 한다.

교통 수요 위험을 구조화하는 것은 위험을 당사자 간에 이전 혹은 배분하는 것이 지 위험을 제거하는 것이 아니다. 교통 수요 위험은 어떤 당사자도 쉽게 관리할 수 없다. 이런 경우에는 프로젝트의 기본으로 돌아가서 사업의 범위 및 설계를 고려하여야 한다.

(1) 정부부담 모델(Risk Retention Models)

교통 수요 위험이 높고 수익성이 낮은 사업(높은 위험/낮은 보상)에는 정부가 교통 수요 위험을 부담하는 모델이 적용되어야 한다. 프로젝트의 통행료 수입만으로는 민간의 투자비 회수가 어려워 높은 수준의 정부 지원 없이는 사업추진이 불가능한 경우 적용되는 모델로 AP(Availability Payment) 방식, Blended Availability Payment가 이에 속한다.

AP(Availability Payment) 방식은 해당 도로가 교통 인프라로 활용되고, 계약상 합의된 성과 기준(performance standards)을 충족하는 한 공공부문은 민간에 고정된 정부지급금(a fixed payment)을 지급하는 방법으로 정부가 수요 위험을 전적으로 부담하는 방식이다. 통행료가 있는(tolled) 도로 및 무료(untolled) 도로 모두에 적용할 수 있다. 이러한 민간의 위험 감소는 리스크 프리미엄을 줄여 자금조달 비용을 감소시키며, 대주들 간 경쟁적 대출 환경을 조성하는 데 기여한다.

Blended Availability Payment는 Availability Payment의 변형으로 사용자로부터 징수하는 통행료와 정부지급금을 혼합하는 것이다. 사업의 수익성이 여전히 낮고 민간투자비 회수가 불충분하기는 하나 정부지급금의 규모를 줄이거나 상쇄할 수 있는 충분한 수입이 있는 경우에 적용될 수 있다. 이 모델은 민간이 수요 위험에 노출되기 때문에 수요 위험이 높지 않은 사업에만 적용될 수 있다.

(2) 위험전가형 모델(Risk Injection Model : Shadow Tolls)

수익성이 낮지만 수요 위험이 민간에 의해 관리될 수 있는 도로에서, 수요 위험을 민간에 전가함으로써 정부가 교통의 관점에서 도로를 성공시키기 위해 민간에 동기 부여가 필요한 경우에 적용한다. 수요에 따라 사용료를 달리 정하기도 한다. 민간이 실제 요금 수준에 의존할 필요가 없도록 하여 수요 위험과 수입 위험 등 다른 위험과 분리하는 장점이 있다. 민간이 수요 위험은 부담하나 수입위험은 부담하지 않는 사업 유형에 적합하다.

(3) 위험공유형 모델(Risk Sharing Models)

예상 교통 수요 하에서 재무성이 뛰어나나 수요 위험이 높은 사업의 경우, 위험을 공유(sharing)함으로써 위험을 줄이는 모델로 수입보장모델(Minimum Revenue Guarantees and Revenue Sharing Mechanisms), 정부출자모델(Government Equity Models) 등이 있다. MRG는 PPP로 추진하는 수요 예측이 어려운 신규 사업(greenfield projects)의 유료 도로에서 정부가 제시하는 가장 일반적인 협약조건 중 하나이다. MRG는 또한 보다 광범위한 수익 공유 메커니즘(revenue sharing mechanism)의 성격도 지닌다. 즉, 초과수입 발생시 그 수익의 일부를 공유함으로써 대칭적인 위험구조(the symmetric risk structure)를 형성한다. MRG는 일반적으로 차입금을 상환할 수 있는 정도로 설정되며, 이를 통해 자금조달 비용이 낮아진다. 정부출자모델(Government Equity Models)은 정부의 출자 참여를 통하여 수입위험을 공유하는 방법이다.

(4) 위험이전 모델(Risk Transfer Models)

민간이 위험을 충분히 인식할 수 있고, 관리 가능한 양의 수요 위험이 있어 통행료 수입으로 투자비 회수가 충분한 사업에 적용된다. 상대적으로 낮은 위험에 노출되지만 높은 보상이 제공된다. 위험이 작은 만큼 민간에 과도한 수익이 가지 않도록 각별한 관리가 필요하다.

(5) 사용자부담 모델(Full User Pay Model : BOT/Concessions/Lease)

사용자부담 모델(Full User Pay Model : BOT/Concessions/Lease)은 경제성이 충분한 프로젝트이거나 낮은 수요에도 불구하고 수익성에 제한된 영향만을 미치는 경우에 적합한 방식이다. 사용자에게 다른 이용 대안이 없거나 중요한 편의를 제공

하는 해상 교량이나 해저 터널사업, 기존의 유료로 통행되고 있는 도로의 개량사업(brownfield projects) 등에 적합하다.

(6) 탄력적 계약 모델(Flexible Term Contracts(FTC) model)

FTC 모델은 관리운영 기간을 고정하지 않고 계약은 누적 수익(또는 누적 수익은 현재가치 조건으로 미리 결정됨)이 협약상 정해진 양에 도달할 때까지 관리운영 기간이 연장되는 모델이다. 교통량이 예상보다 낮은 경우 자동적으로 관리운영 기간이 연장되는 것이다. 이러한 모델은 도로의 교통 성장 전망에 대한 불확실성이 있는 곳에서 유용하다.

<표 15> 수요 위험배분 모델별 적용 조건

MODEL	적용 조건
Availability Payment	<ul style="list-style-type: none"> 통행료 수입 및 프로젝트의 수익성이 낮은 경우 수요 위험이 높음. 전형적인 프로젝트는 무료 고속도로에 대한 대체도로 성격의 신규 유료고속도로(a greenfield tolled highway)
Blended Availability Payment	<ul style="list-style-type: none"> 통행료 수입 및 프로젝트의 수익성이 낮은 경우 수요 위험이 AP Case보다 더 관리 가능한 경우 수요 위험과 정부지급금 위험을 조화롭게 구조화하는 경우 유용
Shadow Tolls	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 교통의 관점에서 성공적 도로를 위해 민간부문에 인센티브를 부여하고자 하는 경우 because benefits cannot be monetized 통행료 수입과 재무성이 낮은 경우 민간부문이 수입 위험을 부담하지 않으나 일부 교통 위험(예 : 외환 위험이나 유료 회피 위험)을 부담시키는 경우
Minimum Revenue Guarantee(MRG)	<ul style="list-style-type: none"> 협약 예측(Base Case) 수요와 수입을 달성하는 경우 경제성이 높은 사업 시나리오 분석 결과 Base Case 수요와 수입의 추정 위험이 크게 나타난 경우 전형적인 프로젝트는 기존의 매우 혼잡한 무료도로에 대한 고품질 대체도로(high-quality alternative) 성격의 신규 유료도로
Government Equity	<ul style="list-style-type: none"> MRG 시나리오와 유사 협약 예측(Base Case) 수요와 수입 달성시 재무성이 높은 사업 시나리오 분석 결과 Base Case 수요와 수입의 추정 위험이 크게 나타나 정부가 선순위 대출자를 위해 '최초 손실 'first-loss' 쿠션을 제공함으로써 MRG보다 더 낮은 우발채무(contingent liability) 발생 자금 부족(funding gap)이 발생하였으나 민간의 대출이 곤란한 경우에도 적용 가능
Full User Pay	<ul style="list-style-type: none"> 협약 예측(Base Case) 수요와 수입 달성시 경제성이 높은 사업 협약 예측 수요와 수입에 미달하는 경우에도 견딜 수 있는 사업
Flexible Term Contracts(FTC)	<ul style="list-style-type: none"> 개통 초기위험이 비교적 낮지만 불확실한 거시 경제 환경(macroeconomic environment) 등으로 장래 수요 증가 전망이 불확실한 사업 일반적으로 기존의 수요가 이미 확인된 기존도로(brownfield) 프로젝트에 적용

4. 민간투자사업(PPP)의 위험배분 목적²⁵⁾

□ 위험배분은 민간투자사업(PPP)의 주요한 특징

PPP(Public-Private Partnerships)는 전 세계적으로 인프라 사업을 추진하는 일반적인 모델이 되고 있다. 정부가 PPP를 통해 인프라 사업을 추진하는 주요한 동기 중 하나는 PPP 모델을 통한 인프라 사업이 전통적인 조달방식에 비해 더 큰 VFM(value for money)²⁶⁾을 달성하기 때문이다.

최적의 위험배분은 PPP 모델에서 VFM을 창출하는 중요한 수단 중 하나이다. 전통적인 조달방식에서 장기간의 위험(long-term risks)을 정부가 부담하는 반면 PPP 모델에서는 건설 기간 중 초과비용(cost overruns during the construction phase), 준공 지연(construction delays), 장기간의 유지관리(long-term maintenance of the asset) 위험을 사업 시행자가 부담한다. 정부로서는 효율적인 위험배분은 사회적으로 좋은 거래(good deal)를 창출하는 수단이다. 사업 시행자는 위험배분에 따라 위험수익률을 취하게 된다.

그러나 PPP에서 위험을 배분함에 있어서는 많은 어려움에 봉착한다. 민간부문으로의 위험 이전은 가격(사용료)으로 귀결되고, 정부가 더 잘 관리할 수 있는 가능성이 있는 위험을 이전하는 것은 VFM을 저해한다. 더욱이 30년 또는 40년 후의 미래에 예상되는 프로젝트 리스크를 확실하게 예상하는 것은 쉽지 않다. 그만큼 PPP 거래에서 위험배분의 효과를 높이고서 VFM을 극대화하기 위해서는 신중한 검토가 요구된다.

□ 위험을 가장 낮은 비용으로 관리할 수 있는 자에게 위험요소 배분

PPP에서의 위험 할당 개념은 비교적 간단하다. 위험을 가장 잘 관리할 수 있는

25) 여기에서 Pauline Hovy, “*Risk Allocation in Public-Private Partnerships : Maximizing value for money*”, IMG Rebel, August 2015에서 소개하고 있는 PPP에서 위험배분(Risk Allocation)의 목적에 관해 소개하기로 한다.

26) PPP Project의 VFM은 다음의 원리에 의해 달성될 수 있다.

- (i) cost efficiencies, through lower construction, operational and/or maintenance costs
- (ii) time savings, through an earlier completion of the project
- (iii) quality enhancements, through enhanced service provision

VFM은 다양하게 정의하고 있는데 영국 재무부는 “사용자의 요구사항을 충족시킬 수 있는 재화나 서비스의 전 생애 비용과 품질(또는 목적에 대한 적합성)의 최적 조합”으로 정의하고 있다(HM Treasury, 2006). 유럽투자은행(European Investment Bank)은 “PPP 프로젝트가 사회에 긍정적인 이득(net positive gain)을 가져다주고 그것이 어떤 대안적인 조달방식을 통해 얻을 수 있는 이익보다 더 큰 이익이라면 VFM이 있다”라고 하고 있다(European Investment Bank, 2015).

당사자에게 위험을 할당하는 것이다. 즉, 위험을 가장 잘 이해하고 통제할 수 있는 당사자, 위험의 발생 가능성 및/또는 위험의 영향을 가장 최소화할 수 있는 자에게 위험이 배분되어야 한다. 위험을 관리하는 당사자에게 재정적 비용이 수반되는 경우 당사자는 위험을 완화하기 위한 인센티브를 받게 된다.

이러한 원칙을 기반으로 한 위험 할당은 가장 효율적인 리스크 할당, 가장 낮은 프로젝트 비용, 가장 높은 VFM을 달성하게 된다. 이러한 위험 할당 원칙은 영국의 재무부(HM Treasury)²⁷⁾는 물론 호주의 인프라스트럭처²⁸⁾에 이르는 선진 PPP 시장을 통해 모범 사례(best practice)로 정착되었다.

위험 할당의 원칙은 단순하지만 구현하는 것은 쉽지 않다. 전 세계적으로 PPP 전문가가 위험배분 원칙을 일반적으로 적용한 결과 종종 잠재적인 VFM을 악화시킨 경우도 없지 않다. 종종 어느 당사자가 어떤 범주의 위험을 가장 잘 부담할 수 있는가라는 단순한 가정에 따라 위험이 배분된다. 이러한 단순한 가정은 물론 각 PPP 프로젝트에 쓸데없는 시간을 낭비하지 않게 하는 이점도 있다. 리스크 배분을 표준화하면 입찰 및 협상 단계에서 거래 시간과 비용을 줄일 수 있다.

<표 16> 위험 할당에서 VFM을 극대화하기 위한 질문

-
- ① 어느 당사자가 위험의 발생을 통제하거나 관리할 수 있습니까?
 - ② 어느 당사자가 위험의 영향을 가장 잘 통제할 수 있습니까?
 - ③ 특정 위험에 대하여, 어느 당사자가 위험 완화 전략을 개발할 유인이 더 큰지, 또는 위험 발생 또는 그 영향을 통제할 유인이 더 큰가?
 - ④ 일반적으로 공공부문에 할당된 위험을 민간 당사자에게 위험의 전부 혹은 일부를 할당함으로써 전 생애비용(whole of life costs)을 줄일 수 있는 혁신적인 기회가 있을 수 있는가?
 - ⑤ 어떤 위험배분이 가장 낮은 전 생애비용을 가져오는가?
 - ⑥ 어떤 위험배분이 수동적, 대응적 리스크 관리(reactive risk management)가 아닌 예방적 리스크 관리(preventative risk management)를 장려하는가?
-

그럼에도 불구하고 대부분의 경우, 프로젝트의 초기 단계에서의 배분과 관련된 추가 비용은 프로젝트가 끝날 때까지 달성되는 더 큰 VFM까지 쉽게 상쇄된다. 시장 선례 및 위험 할당 체크리스트가 출발점으로 사용될 수 있지만, 가장 효과적인 위험배분은 고유 프로젝트 성격에 맞는 최적화뿐만 아니라 독창적이고 혁신적인 사고에서 비롯된다.

27) The United Kingdom's HM Treasury Private Finance 2 program emphasizes the importance of VFM, stating that "risks will be allocated so as to optimize value for money rather than to maximize risk transfer" (HM Treasury, 2012).

28) For example, Infrastructure Australia's National PPP Guidelines state that in order to "achieve value for money, risks are allocated to the party best able to manage them. This ensures that the cost of managing risk is minimized on a whole-of-life and whole-of-project basis" (Infrastructure Australia, 2008).

인센티브, 예방 관리 및 전 생애 비용에 초점을 맞추고 효과적이고 효율적인 위험배분 개발을 유도하기 위해 다음 질문을 사용할 수 있다.

□ 위험을 관리하는 것에 대해서도 위험배분 필요

일반적으로 위험은 어느 당사자가 위험의 발생을 더 잘 통제할 수 있는가?(위험 빈도), 어느 당사자가 위험의 결과, 또는 궁극적인 비용을 통제합니까?(결과 심각도)와 같은 요소로 평가한다.

PPP 종사자는 대개 발생과 영향의 구분을 알고 있지만 실제로는 발생의 원칙에 따라 위험을 할당하는 경우가 많다. 그러나 VFM을 극대화하려면 어떤 당사자가 위험의 전체적인 영향(결과)에 영향을 미칠 수 있는 유인을 가질 수 있는가를 고려해야 한다. 일방 당사자가 위험의 현실화를 막지 못한다고 하더라도, 궁극적인 비용을 통제할 수 있다면 해당 당사자에게 위험을 할당할 수 있을 것이다.

<표 17> 리스크 배분시 발생 관리와 영향 관리

정부는 발생을 가장 잘 관리 할 수 있지만, 민간 당사자가 영향을 가장 잘 관리 할 수 있다. 경전철 PPP 프로젝트는 특히 스포츠 경기장과 가까운 위치에서 파손을 겪는다.

스포츠 경기가 끝나면 폭동으로 철도 차량 인프라가 손상될 수 있다.

공공기관은 스포츠 경기 중 경찰 또는 순찰 형태로 추가적인 보안을 제공하여 위험 발생을 제어하는 데 더 유리한 위치에 있을 수 있습니다. 그러나 민간 당사자는 철도 차량 인프라에 대한 피해 비용의 위험을 관리할 수 있는 더 나은 위치에 있을 수 있다.

기물 파손 방지 소재가 장착된 철도 차량. 철도 차량에 파손 방지 요소를 설치하면 선형 비용이 높아지지만 모든 스포츠 경기가 끝나면 추가 보안을 제공하는 것과 비교하여 전 생애비용을 줄일 수 있다.

위의 예에서 보듯이 민간사업자에게 위험의 재정적 결과를 공유하도록 하는 것은 잠재적인 피해 및 복구비용을 줄이는 위험 완화 조치를 취할 수 있는 유인을 제공한다. 이러한 조치는 위험 발생 관리만을 토대로 위험배분을 하는 것에 비해 전생애비용을 줄이고 VFM을 향상시킨다.

□ 위험배분의 거래 비용(transaction costs) 최소화

위험배분이 VFM의 극대화를 목적으로 보다 정교하고 독창적인 사고에 의해 이루어져야 하지만, 지나치게 복잡한 위험배분 메커니즘은 불필요하게 거래 비용을 증가시켜 VFM을 훼손한다. PPP 계약에서 자산의 “정상적인” 마모는 일반적으로 사업시행자의 책임이며, 시설 이용자의 불법 행위와 관련된 위험은 공공부문이 부담한다. 그러나 이 유형의 위험 할당은 각 사건을 모니터링하고 별도로 협상해야 하므로 매우 높은 거래 비용을 발생시킨다. 예컨대 부서진 문이 통상의 사용으로

인한 파손인지 기물 파손(vandalism)의 결과인지 등 모든 이벤트를 모니터링하고 협상하는 것은 비용이 많이 들어 VFM을 훼손할 수 있다.

당사자들은 모니터링, 협상 및 관리 비용 등을 최소화하는 리스크관리 솔루션을 찾기 위하여 노력해야 한다. 예를 들어, 통상적인 마모와 파손, 즉 민간의 기물 파손(vandalism)은 정부가 책임지는 구조로 매 이벤트마다 협상을 필요로 하기 때문에 그것보다 훨씬 더 간단한 해결책은 모든 위험을 일정 한도까지 운영권자에게 할당하는 것이다. 예를 들어 일정액 이하의 단일 사건에 대한 피해는 사업 시행자에게 할당하고, 그 금액을 초과하면 최적의 위험 할당 원칙을 적용하는 식이다. 메커니즘이 간단할수록 시스템을 관리하는 데 드는 비용이 적게 들어 VFM을 극대화할 수 있다.

□ 위험 전가는 시장 상황에 따라 정보 제공

민간에게 위험을 할당함에 있어서는 민간이 위험을 기꺼이 수용하는 한계를 이해하여야 한다.

□ 유연성과 지침(게임의 규칙) 마련 필요

프로젝트 준비 초기 단계에서 개발된 위험 매트릭스에는 해당 시점에 당사자들에게 알려진 모든 위험요소가 포함된다. 이러한 “예상 가능한 미지수(known unknowns)”는 당사자가 인식할 수 있는 일반적인 불확실성과 불확실한 사건이며, 상당 부분 정량화할 수 있다. 그러나 사업 추진 과정에서 원래 위험요소의 일부가 아닌 위험, 즉 “예상치 못한 미지수(unknown unknowns) 혹은 새로운 위험(New risks)”이 불가피하게 발생한다. 새로운 위험은 새로운 분야의 혁신적인 프로젝트에서 특히 많이 발생할 수 있다.

위험의 가변성을 해결하기 위해 위험 할당 체계는 충분히 유연(Flexibility)해야 한다. 예상치 못한 위험이나 새로운 위험을 처리함에 있어 이러한 유연성을 확보하는 동시에 양 당사자에 대한 예측 가능성을 높이기 위한 일반적인 지침(또는 게임의 규칙, rules of the game)을 마련하는 것이 필요하다.

□ 위험배분의 원리 : 위험을 가장 효과적으로 관리하는 자에게 배분

이상의 내용에 비추어보면 민자사업(PPP)의 위험배분 원리는 원칙적으로 간단하다. 위험을 가장 효과적으로(최저 비용으로) 관리할 수 있는 당사자에게 배분하는

것이다. 이러한 원칙의 포괄적이고 일반적인 적용은 공공과 민간 당사자 간에 위험이 어떻게 배분되어야 하는지에 대한 다소 표준화된 개념을 가져오고 이는 VFM을 감소시키기도 한다.

효과적인 위험배분에는 독창적이고 혁신적인 사고가 필요하며 프로젝트의 고유 특성에 맞게 조정되어야 한다. 즉, 어느 당사자에게 리스크의 현실화를 예방토록 관리할 책임을 지우는 것이 가장 큰 동기 부여가 되는 것인지, 리스크의 재정적 영향을 최소화할 수 있는지를 고려하여야 한다. 전형적으로 공공부문이 부담하는 위험을 부분적으로 민간에 이전하는 것은 민간이 더 비용효율적인 솔루션(more cost-efficient solutions)을 선택하도록 하는 동기를 창출할 수 있다.

프로젝트가 진행되는 동안 위험요소는 계속 변화기 때문에 예상치 못한 위험이나 새로운 위험을 관리하는 데 있어 예측 가능성(predictability)을 창출하기 위해 일반적인 지침 또는 “게임의 규칙(rules of the game)”을 마련해야 한다.

마지막으로, 위험 할당 프로세스 전반에 걸쳐 높은 모니터링 비용, 거래 및 관리 비용을 초래하는 지나치게 정교한 위험관리 전략을 추구하는 것은 VFM을 훼손할 수 있다.

5. 교통 수요 위험분담 정책의 기본 방향

위험배분은 PPP 모델의 주요한 특징이며, PPP에서 위험배분의 목적은 VFM 극대화이다. 즉, 더 좋은 VFM을 위해 최적의 위험분담이 이루어져야 한다. 위험배분의 원칙은 위험을 가장 낮은 비용으로 관리할 수 있는 당사자에게 위험을 배분하는 것이며, 특정 위험을 관리할 수 있는 최적의 위치에 있는 당사자가 최저 가격으로 위험을 관리할 수 있기 때문에 개별 위험프리미엄 및 프로젝트의 전체 비용을 줄일 수 있다. 일방 당사자의 관리하에 있는 위험을 다른 당사자에게 배분하는 것은 현명하지 못하다. 왜냐하면 통제할 수 없는 당사자는 비용이 많이 높은 프리미엄에 의해서만 위험을 부담할 것이고 이에 따라 VFM이 감소하기 때문이다. 민간 사업자가 수요의 정도에 대해서 거의 또는 전혀 관리할 수 없는 경우 수요에 따라 정부지급금을 지불하는 방식의 구조화는 적절하지 않다.

교통사업의 수요 위험의 전부 혹은 일부를 민간으로의 이전은 위험배분 원칙에 비추어 타당한지, VFM을 향상시키는지 등에 대한 논리적 검토를 토대로 신중히 이루어져야 한다.

현행 우리나라의 교통시설 민자사업에서의 위험부담 방식은 World Bank 등에서 제시하는 사업방식이나 위험분담의 기본원칙에 부합한다고 보기 어려운 측면이 있

다. 무모한 위험배분은 자칫 민간투자사업을 투기사업으로 전락시킬 수 있다는 점에서 우리나라의 교통사업에 있어 수요 위험의 배분과 관련한 근본적인 논의가 이루어져야 한다.

정부는 교통 수요가 부족한 경우 정부는 각종 개발이나 IC 추가 개설 등의 수단을 통하여 수요 증가를 도모할 수 있으며, 반대로 교통 수요가 너무 많아 혼잡한 경우에는 또 다른 대체 도로 등의 건설을 통하여 수요를 분산시킬 수 있다. 반면, 민간은 스스로 교통 수요를 관리할 수 있는 위치에 있지 않다.

전통적인 조달방식에서는 모든 위험을 정부가 부담하는 반면 PPP 모델에서는 건설 기간 중 초과비용, 준공 지연, 장기간의 유지관리 위험을 사업 시행자에 배분하는 것이 일반적이고 이를 통해 VFM을 제고하여 왔다. 반면, 교통 수요와 같이 민간이 관리할 수 없는 위험은 특별한 사정이 없는 한 위험 이전 대상에 포함되지 않는다. 동일한 도로를 재정사업으로 추진하면 수요 위험을 정부가 부담하는데, 민자사업으로 추진하는 경우에는 수요 위험을 민간이 전부 혹은 일부 부담하는 것이 민자제도의 원칙이고 원리인 것으로 오해가 있다면 시급히 바로잡아야 한다.

성공적인 그리고 지속가능한 교통사업 PPP를 위해서는 합리적인 위험배분이 무엇보다 중요하다. 특히 민간이 관리할 수 없는 수요 위험을 민간에 이전하는 경우 상응하는 보상이나 보장이 불가피하다는 점에서 결코 정부에 유리하지 않다는 점을 인식하고 사업별 특성에 맞는 합리적 위험배분 체계를 따를 필요가 있다. 이런 점에서 우리나라에서 시행하는 교통사업의 경우 공공부문의 수요 추정 등 타당성 검토를 토대로 사업 시행 여부를 결정하는 만큼 민간이 교통 수요 위험을 부담하는 형태는 앞서 살펴본 위험배분 원칙에 부합하지 않는 만큼 근본적인 재검토가 필요하다.

30년 이상 장기의 교통 수요를 정확하게 추정하는 것은 사실상 불가능하며, 이는 재정사업의 경우도 마찬가지이다. 재정사업으로 추진하든 민자사업으로 추진하든 원칙적으로 교통 수요는 동일하다. 더 이상 수요 위험의 부담 주체나 추정 수요의 정확성 문제가 유독 민자사업에서만 논쟁이 되지 않도록 제도를 마련하고 운영하여야 한다.

제주 아쿠아리움과 같이 상업성이 농후한 시설과 공공성이 강한 교통 인프라의 경우 위험분담의 방식에 차이를 두어야 한다. 전자의 경우 수요 위험을 민간에게 할당하는 것이 VFM을 향상시키나, 공공성이 강한 교통사업에 BTO나 BTO-rs 등 민간에 위험을 전가시키는 방식은 결국 높은 리스크 프리미엄을 초래하여 VFM을 떨어뜨리기 때문에 정부 입장에서 바람직하지 않다.

2019년 우리 기업들이 참여하고 있는 해외 사업의 사례를 보더라도 교통 수요 위험을 민간이 부담하는 사업을 찾아보기 어렵다. 현재 추진 중인 인도네시아 메단

(medan)시 Urban Transportation PPP 사업은 그 공고문에 사업추진 방식을 “BOT(Build-Operate-Transfer) Availability Payment (AP)”와 같이 규정하고 있다. 터키의 이스탄불 3층 터널 사업²⁹⁾에서도 사업방식을 “BOT / MTG(최소교통량 보장)”와 같이 규정하여 수요 위험을 정부가 부담하고 있다.

만일 이러한 사업에 수요 위험을 정부가 부담하지 않는다면 근본적으로 사업을 추진하려는 민간이 등장하지 않거나 만일 사업참여자가 나타나는 경우에도 매우 높은 리스크 프리미엄을 요구할 것이다. 비합리적인 위험배분, 무모한 사업방식을 순수 민간사업이 아닌 공공사업에 적용하는 것은 적절치 않다.

우리나라에서 몇 해 전 민간투자사업에서의 수요 위험을 정부와 사업자가 분담하는 형식이 마련된바, 이러한 방식은 성격이 상업성과 공공성을 함께 갖는 사업에 적합한 것으로 보인다. 과연 모든 교통사업에도 이 같은 방식을 적용하는 것이 합리적인 것인지, 정부에 유리한 방식인지, VFM 향상에 기여하는 것인지에 대해서도 진지한 검토가 필요하다.

정상적이고 합리적인 방식으로 민간투자사업을 추진할 필요가 있다는 점에서 해외에서 교통 인프라 사업의 일반적인 방식으로 자리매김한 AP(Availability Payment)방식의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. AP(Availability Payment) 방식에 대한 보다 상세한 내용은 제V장에서 후술한다.

29) 터키 이스탄불은 지리적으로 유럽과 아시아를 잇는 육상교통 거점에 위치하고 있어 보스포루스 제1교·제2교 등을 통한 교통량은 매년 증가 추세이며, 최근 유라시아터널(D-100 도로)이 개통되어 교통량은 더욱 급증할 것으로 예상된다. 이에 따른 교통정체 해소는 주요한 정책적 이슈 중 하나인 바, 터키 이스탄불 3층 터널 사업은 이 같은 이스탄불의 교통난 해결 방안으로 제시된 보스포루스해협 통과 지하철/도로 복합터널 건설사업으로 기존 지하철 및 도로와 연결하여 이스탄불의 교통망을 순환 네트워크로 구축하고자 하는 사업이다. 주요 사업 내용은 해저 3층 터널(직경 19.1m, 6.5km)로 총사업비는 45억 달러(EPC 35억 달러, 개발비/금융비 10억 달러)이다.

제 V 장 민간투자사업 활성화를 위한 정책 과제

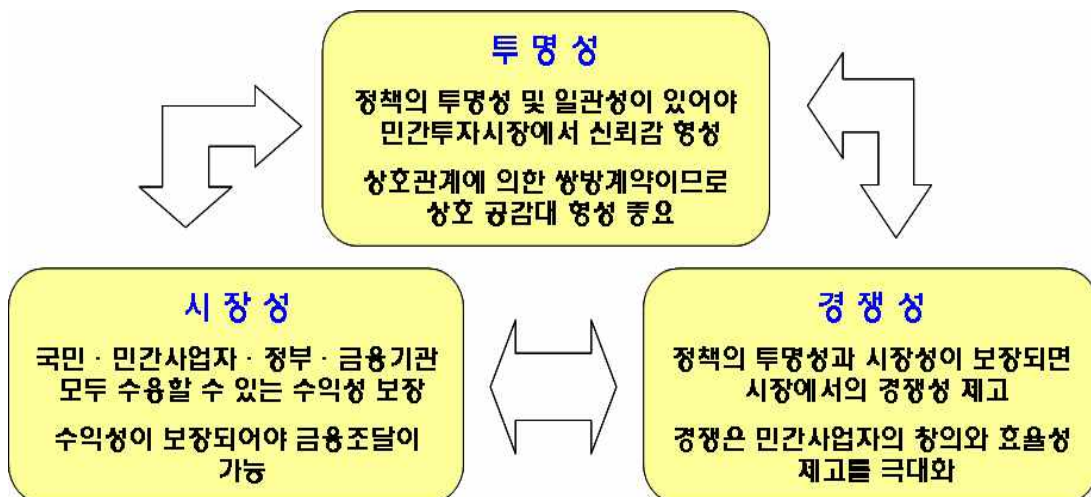
1. 민간투자사업 정상화를 위한 3대 원칙

민자사업은 민간의 자본과 경영능력을 공공 인프라사업의 개발과 운용에 적용하는 사업으로 정부 투자사업과 같이 국가 또는 지자체가 재정사업으로 발주하여 공사를 수행하고 국가, 지자체 또는 공기업이 인프라를 관리하는 것과는 차이가 있다. 특히, 민자사업은 20~50년간의 장기투자사업이므로 사업의 추진 여부를 결정할 때, 국가경제의 지속성 및 안정성뿐만 아니라 정부 정책의 신뢰성이 매우 중요한 요소로 평가되고 있다.

이에 따라 민자사업이 정상적으로 추진되기 위해서는 ‘투명성(transparency)’, ‘시장성(marketability)’, ‘경쟁성(competitability)’의 3대 원칙이 모두 지켜져야 한다.

투명성은 민간투자 정책의 일관성을 의미한다. 민자사업은 장기투자사업이기 때문에 정책에 대한 신뢰성 없이는 장기투자를 결정하기 어렵다. 시장성은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 하는데, 수익성이 보장되어야만 금융권으로부터 투자자금의 조달이 가능하다. 이와 같이 정책의 투명성과 시장성이 보장된다면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 발생하는데, 경쟁성을 통해 민간의 창의와 효율성을 극대화할 수 있다.

<그림 11> 민간투자사업의 3대 원칙



자료 : 박용석, “민간투자시장 정상화를 위한 정책과제”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2010.4.2., p.24.

현재, 우리나라 민간투자시장의 활성화를 위해서는 우선적으로 투명성과 시장성을 제고하는 데 초점을 맞추어야 한다.

정부는 당초 민간사업자가 제안했던 서울~세종, 안산~인천, 계양~김포, 부산신항~김해 등의 민자 고속도로들을 민자 방식이 아닌 재정사업으로 전환했다. 이로 인해 그동안 민자사업으로 추진했던 민간의 노력은 물거품이 될 수밖에 없다.

정부는 사용료를 인하하고 재정 부담을 줄이기 위해 기존 민자사업의 사업 재구조화를 핵심 사업으로 적극 추진하고 있다. 지하철 9호선, 용인 경전철, 거가대교 등은 이미 완료되었고, 많은 민자 사업들에서 사업 재구조화를 추진하고 있다.

사업 재구조화를 통해 요금이 인하되고 정부의 재정 부담도 축소되기 때문에 일반 국민들의 입장에서는 이 같은 정책 추진을 지지할 수 있다. 특히, 일부 시민단체와 지방의회, 국회 등은 이를 적극 추진해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 좀 다른 측면에서 보면, 사업 재구조화는 당초 정부와 민간의 계약 조건을 정부의 요구에 의해서 변경하는 것으로 민자사업의 안정적 운영과 정책의 일관성에 있어서는 바람직하지 않은 조치이다. 즉, 사업자 입장에서는 이 같은 조치들이 무조건 반기는 사안은 아니다.

짚은 제도의 변화, 당초 계약의 변경 등은 민자사업에 대한 정부의 신뢰도를 실추시킬 것으로 우려된다. 민자사업은 장기투자사업으로 정부 정책에 대한 신뢰가 없이는 국내외 장기투자자를 유치할 수 없다. 민간투자 정책에 대한 정부의 신뢰도가 회복되어야 한다. 정부를 믿고 투자할 수 있는 정책 환경의 조성이 민자사업 활성화를 위한 최우선 정책 과제가 되어야 한다.

한편, 2015년에 민간투자 활성화를 위해 도입되어 4년째 운영했던 위험분담형 민간투자방식인 BTO-rs에서 정부의 위험분담 수준이 변경될 것을 예고함에 따라 현재 BTO-rs로 준비하던 모든 사업의 전면 재검토는 불가피하게 되었다. 그런데 BTO-rs로 준비하던 사업들은 대부분 정부의 일정한 위험분담 없이는 경제성이 나오지 않는 사업들로 정부가 위험분담을 하지 않을 경우 적정 수익의 확보는 매우 어려워질 것으로 보인다.

이에 따라 현재 우리나라의 민간투자시장을 활성화하기 위해서는 우선 민자사업의 적정 수익을 확보해주고 정부가 민간투자시장의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감을 높여야 한다.

민간투자정책의 신뢰성 회복과 민자사업의 경제성 확보를 제고하기 위해서 ① 정부고시사업 활성화, ② 최초 제안자 우대점수 합리화, ③ 합리적 민간투자사업 방식의 도입 검토, ④ BTO-rs 개선 대안 마련, ⑤ 노후 인프라시설에 대한 민간투자 활성화 방안 구축, ⑥ 민간투자 대상사업 범위의 확대를 위한 포괄주의 도입 ⑦ 부대사업 활성화 등의 검토가 필요하다.

2. 민간투자사업 활성화를 위한 정책 과제

(1) 정부고시사업 활성화

1) 현황 및 필요성

기본적으로 인프라시설의 제공과 유지관리의 주체는 중앙정부, 지자체 및 공사 등 공공부문이며, 민자사업도 공공부문에서 계획되고 통제되어야 한다. 「민간투자법」 제8조의 2에서는 ‘주무관청은 사회기반시설사업을 민간투자방식으로 추진하려는 경우 이를 민간투자 대상사업으로 지정하여야 하며’로 기술하고 있고, 제9조는 ‘민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안’하도록 하고 있다. 즉, 「민간투자법」에서는 민자사업 추진의 원칙은 정부고시사업으로 보고 있다. 특히, 국토계획의 근간이 되는 도로, 철도 등 교통사업은 정부의 계획에 따른 고시사업 중심으로 추진하는 원칙이라 할 수 있다.

그런데 최근 BTO 사업의 경우 정부고시사업은 거의 없는 실정이다. 즉, 공공부문에서 필요로 하는 사업에 민간투자를 통한 재원조달이 거의 이루어지고 있지 않다는 것을 의미한다. 사실 주무관청의 입장에서 민자사업은 복잡한 추진절차와 계약조건, 프로젝트에 대한 사후감사 및 담당자의 책임, 사회적 비판 여론, 조직 및 예산 축소의 우려 등으로 인해 민자사업을 기피할 수 있다. 이에 따라 민간투자 관련 업무를 수행한 직원에 대한 인센티브 제공과 같이 공직사회에서 민자사업을 적극 활용할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

<표 18> 필수 민자검토 대상 시설 유형

분야	시설
도로	유료 도로, 유료 터널, 유료 교량, 노외주차장
철도	철도, 도시철도, 철도시설
항만·공항	항만시설, 공항시설
수자원	수도 및 중수도
환경	하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설, 하폐수처리수 재이용시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설

자료 : “민간투자사업기본계획” [별표 6-1].

민간투자기본계획 제64조(재정추진 사업의 민자적격성 판단)³⁰⁾에 정부고시사업 활성화

30) ① 기획재정부 장관은 재정사업과 민간투자사업의 연계 강화 및 정부고시사업의 활성화를 위해 별표 6-1과 같이 필수 민자검토 대상시설에 해당하는 사업에 대해서는 예비타당성 조사 단계에서 민자 적격성 판단을 수행한 후 민간투자사업 전환 여부를 결정한다. 다만,

화 규정은 있다. 2014년에 예비타당성조사 절차상 ‘필수 민자검토 대상시설’이 지정되어 있으나 현재까지 재정사업 중 중 민자사업으로 전환된 사례는 사실상 없다.

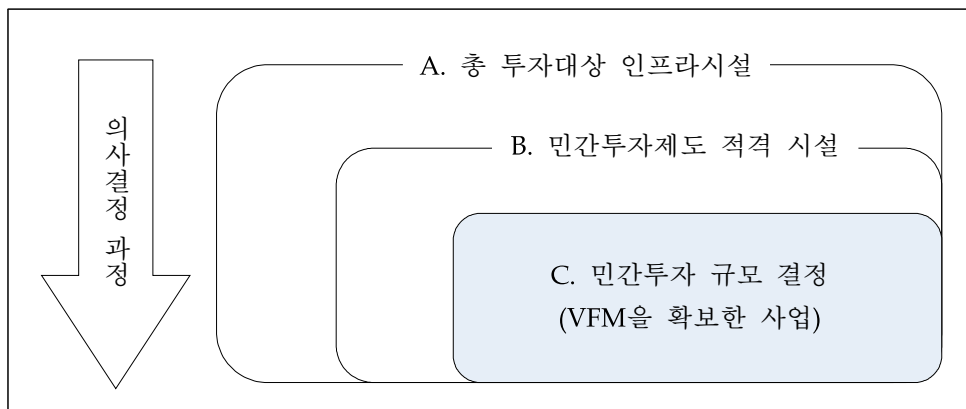
2) 추진 방안

풀링(Pooling)에 의한 전체 사업 평가와 민간투자 목표예산 사전배분 절차에 의하여 정부가 민자사업을 꾸준히 고시하는 의지가 필요하다. 민자사업을 적정하게 활용하기 위해서는 적정 개수의 정부고시사업이 꾸준히 공급되어야 한다.

재정사업과 민자사업의 구분 없이 예비타당성조사 수행 후에 정부실행 대안과 비교하여 민간투자 대안이 적격한지 여부를 판단하는 적격성조사(VFM : Value-for-Money)를 통과한 사업에 한하여 일정 비율을 민자사업으로 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 특정 기간에 재정 : 민자의 비율을 80 : 20과 같이 정하여 목표 예산을 배분하는 것이다.

우선 중앙정부 사업을 대상으로 추진하여 민자사업 대상 리스트를 확보하고, 향후 광역 지자체, 기초 지자체 순으로 확대할 필요가 있다. 확보된 민자사업 대상사업은 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 정부고시사업으로 확정하여 추진하는 것이 필요하다.

<그림 12> 정부고시에 의한 민간투자사업 규모 의사결정 과정



자료 : 한국건설산업연구원, “차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제”, 2017.3, p.51 참조.

별표 6-1에 해당하는 시설이라도 사용료 수준, 수익성, 독립적 운영 가능성 등을 고려 민간투자사업 추진이 사실상 어려운 사업, 예타면제 사업 및 법 제4조 제2항 유형에 따른 민간투자사업은 민자 적격성 판단 대상에서 제외한다.

- ② 민자 적격성 판단은 예비타당성조사 결과에 따라 정부실행 대안과 민간투자 대안을 비교 분석하여 재정사업으로 추진하는 것보다 민간투자사업으로 추진하는 것이 적격한지 여부를 분석하는 방법으로 시행한다.

정부입장에서는 구축효과(Crowding out effect)에 의하여 실제 재정 절감 효과를 기대할 수 있다. 민간제안사업은 정부의 재정투자계획과 무관하게 민간이 제안하는 것이므로 재정 절감 효과를 측정할 수 없다. 하지만 정부고시사업의 경우 재정사업과 민자사업의 비교가 가능하다.

꾸준한 고시사업이 공급되면 민간투자자 입장에서는 예측 가능성이 커지며, 안정적인 투자 계획 수립이 가능하다. 그리고 저금리 기조가 장기화되고 있는 상황에서, 연·기금뿐만 아니라 개인 투자자들도 장기적으로 안정적인 수익을 제공하는 금융 투자처를 찾지 못하고 있는 실정이다. 민자사업은 이러한 투자 수요를 충족시킴으로써 민간부문의 유희자금이 생산적인 SOC 분야로 투자되도록 하는 가교 역할을 할 수 있다.³¹⁾

2013년의 민간투자 활성화 방안에 혼합형(BTO+BTL) 사업의 추진이 포함되어 있었고, 2019년 BTO-rs 사업방식의 변경을 위한 공청회(2019.7.5)에서도 혼합형(BTO+BTL)을 추진하겠다고 했다. 2013년 7월에 정부는 혼합형 방식을 추진하겠다고 발표했지만 현재까지 혼합형 방식으로 추진된 사례는 없다. 혼합형 방식은 BTL이 포함되어 있어 국회의 동의를 필요한바, 기존의 BTO 사업에 비해 인허가 리스크가 커서 민간제안사업으로 추진하기는 어려울 것으로 보인다.

즉, 민간이 사업을 구상하여 주무관청과 협의를 거쳐 사업안을 마련하여 정부에 제출하면 이 사업안은 적격성 조사를 통과해야 하고, 기획재정부의 판단을 거쳐 국회의 동의를 받아야 한다. 이 같은 과정에서 어느 한 단계도 통과하지 못하면 사업 추진은 불가능하게 된다. 이와 같은 인허가 리스크로 인해 혼합형 사업을 민간이 적극적으로 추진하는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다.

이에 따라 혼합형 방식은 정부고시사업으로 추진되는 것이 바람직하다. 신규사업 및 재정사업을 민자사업으로 전환하는 것과 같은 정부고시사업 활성화 대책이 마련되어야 한다.

(2) 최초 제안자 우대점수 합리화

1) 현황 및 필요성

현재 추진되고 있는 수익형 민자사업의 대부분은 민간제안사업이다. 「민간투자법」은 민간제안사업의 최초 제안자를 우대하는 규정³²⁾을 두고 있다. 최초 제안자가 변경 제안서를 제출하지 아니할 경우 총평가점수의 10%까지 우대점수를 줄 수 있고,

31) 한국건설산업연구원, “차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제”, 2017.3, pp.49~52.

32) 「민간투자법」 시행령 제7조 제13항.

최초 제안자가 제3자 공고 후 최초제안과 다른 변경제안서를 제출하는 경우에는 총평가점수의 5%까지 우대점수를 줄 수 있다.

민간제안사업은 ‘민간투자대상사업으로 지정되지 않은 사업으로서 민간투자 방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안’하는 것으로 제안서에는 해당 사업의 타당성 조사의 내용, 사업계획 내용, 총사업비의 명세 및 자금조달계획, 무상 사용 기간 또는 소유 수익 기간 산정 면세, 시설의 관리운영계획, 사용료 등 수입 및 지출 계획, 부대사업을 시행하는 경우 그 내용과 사유 등이 포함되어 있다. 특히, 해당 사업 추진의 확실성을 보장하기 위해서 금융회사 등이 발행한 대출확약서 또는 조건부 대출 확약서, 보증의향서 등이 포함되기도 한다.³³⁾

이같이 민간제안사업의 최초 제안자는 많은 노력과 비용을 들여 실행 계획을 마련하는 것이다. 최초 제안자가 제시한 민간제안서가 적격성 조사를 통과하면, 제3자 제안공고를 거쳐 협상대상자를 선정하게 된다. 그런데 민간제안을 했지만 적격성 조사를 통과한다는 보장이 없고, 제3자 제안공고를 거쳐 우선협상대상자가 된다는 보장도 없다. 그만큼 최초 제안자는 많은 리스크를 부담하며 사업을 준비하게 된다.

그런데 최초 제안자에 대한 일정한 보상이 없다면, 굳이 자신의 시간과 비용을 들여가며 민간제안을 해야 할 이유가 없다. 바로 「민간투자법」이 최초 제안자에게 우대점수를 부여하는 규정을 둔 이유도 이러한 점을 반영한 것이다.

현재, 대부분 주무관청은 최초 제안자에게 우대점수를 부여하지 않거나 매우 낮게 부여하고 있다. 최근 사업들을 보면, 서울 아레나(2019.5) 사업은 우대점수율이 2%가 되기도 했지만, 김포 레코파크(2019.5) 0%, 용인 에코타운(2018.12) 0%, 경산시 공공하수처리시설(2018.12) 0.5%로 매우 낮은 상황이다. 최근 10년간 30여 개 민간제안사업의 최초 제안자 우대점수율은 평균 0.86%³⁴⁾에 불과한 실정이다.

특히, 일부 주무관청의 경우 변경 제안시 최초 제안보다 불리하게 변경할 경우에는 0%를 부여하고, 최초 제안과 동일 또는 유리하게 변경한 경우에는 당초 우대점수의 50%를 부여하고 있다. 이에 따라 총평가점수 1,000점 기준으로 변경 제안을 감안하면 우대점수는 평균 5점(0.005%) 이하로 나타나고 있다.³⁵⁾

<표 19> 최초 제안자 우대점수 부여 현황(최근 10년간 공고된 도로사업)

구분	만덕센텀	서부내륙	평택동부	이천오산	포천화도	제물포터널	서부간선
우대점수	2.0%	1.0%	0.5%	2.0%	2.0%	0.5%	1.0%
구분	천마산터널	삼가포곡	지개남산	평창터널	비봉매송	기흥용인	은평새길
우대점수	1.0%	0%	1.0%	0%	0%	1.5%	1.0%

33) 서순성·김기식, “사회기반시설에 대한 민간투자법 이론과 실무해설”, 삼일인포마인, 2016.7, p.157

34) 건설경제신문 2019.6.10.

35) 홍성필, “합리적이고 지속가능한 민자사업을 위한 제도개선 모색”, 민자사업의 새로운 방향 정립과 제도 개선을 위한 토론회, 2019.7.18.

현재 KDI 공공투자지원센터는 VFM 비율과 사업제안서의 적정성 평가³⁶⁾를 종합한 우대점수 산정 기준³⁷⁾에 의해 우대점수를 부여하고 있는 바, 그 내용을 보면 우대가점에 대해 매우 보수적으로 운영하고 있는 것으로 보인다. 즉, 사업제안서의 적정성을 평가하는 모든 항목에 대해 ‘보통’으로 평가받는 경우 70점으로 ‘미’에 해당한다. 예를 들어 사업제안서의 적정성이 ‘보통’이고 VFM 비율이 9% 수준이어도 우대점수는 1%에 불과하다. 즉, 현행 운영규정에 비추어보면 구조적으로 우대가점을 받는 것이 어렵다는 것을 알 수 있으며, 민간투자법에서 규정하고 있는 10%까지 우대점수를 줄 수 있다는 규정은 사실상 유명무실한 셈이다.

2) 우대가점제도와 경쟁

우대가점을 부여하는 것은 제3자 공고시 경쟁을 저하시킬 수 있기에 신중해야 한다는 견해가 있다. 우선 만일 그러한 견해가 타당하다면 「민간투자법령」을 개정하는 것이 순서일 것으로 보인다. 「민간투자법」이 최초 제안자에 대한 우대가점을 부여하는 규정을 둔 취지를 부정하는 견해일 수 있기 때문이다.

경쟁 활성화를 위해 우대가점을 최소화할 필요가 있다는 일부의 견해는 공정 경쟁의 측면을 경시한 것이며, 이는 「민간투자법」상 우대가점 부여의 취지에도 반하는 견해일 수 있다. 민간 제안을 통해 최초 제안자의 사업 구상이나 전략이 대부분 공개될 수밖에 없는 것이 현실이라는 점을 감안하면 우대가점 없는 최초 제안자는 그만큼 불공정한 경쟁에 내몰리게 된다는 점도 고려하여야 한다. 경쟁활성화 만큼 공정한 경쟁이 중요하다는 점을 균형 있게 바라보아야 한다. 우대가점이 없는 경우 제안할 동기를 상실하게 되고 이는 제안제도 자체를 약화시킬 수 있다. 우대가점에 대한 회의적인 시각은 곧 민간제안제도에 대한 근본적인 논의로 이어질 수밖에 없다.

36) 사업제안서 평가 총점 100점 : ① 출자자 구성 및 채원조달계획의 적정성(10점) ② 사업내용의 적정성(15점) ③ 건설 및 운영계획의 적정성(20점) ④ 수요 추정방법의 적정성(10점) ⑤ 수익률 및 사용료의 적정성(15점) ⑥ 정부 지원 요구사항의 적정성(10점) ⑦ 관련 부처 협의 내용의 적정성(10점) ⑧ 누락내용(비용 등)에 대한 평가(10점)

사업제안서 평가 총점의 5단계(수~가) 기준 : 90점 이상 ‘수’, 90점 미만~80점 이상 ‘우’, 80점 미만~70점 이상 ‘미’, 70점 미만~60점 이상 ‘양’, 60점 미만 ‘가’

37) PIMAC의 우대점수 산정기준

등급	VFM 비율	사업제안서의 적정성				
		수	우	미	양	가
1	30% 이상	10%	8%	6%	4%	2%
2	20~30% 미만	8%	6%	4%	2%	1%
3	10~20% 미만	6%	4%	2%	1%	0%
4	0~10% 미만	4%	2%	1%	0.5%	0%
5	-10~0% 미만	2%	1%	0.5%	0%	0%
6	-10% 미만	0%	0%	0%	0%	0%

3) 개선 방안

우선 「민간투자법」이 최초 제안자에 대해 우대가점을 부여한 취지를 인정하는 것에서부터 출발해야 한다. 「민간투자법」상 규정의 취지는 민간제안사업의 활성화에 있다. 최초 제안자에 대한 우대점수가 없는 민간제안사업 활성화는 기재하기 어렵기 때문이다. 만일 이러한 취지를 인정한다면 현행 우대점수 부여 기준에 대한 검토가 필요하다. 즉, 현행 VFM 비율과 “사업제안서의 적정성”에 따른 우대점수 제도를 사업제안서의 창의성을 중심으로 전환하는 것이 필요하다.

우선 VFM 비율은 재정과 민자 간 정부부담금 비교 결과이다. 민간이 국가와 국민이 필요로 하는 양질의 사업을 제안하였는지 여부는 타당성 있는 사업을 발굴·제안하였는지를 통해 평가되는 것이지 VFM 비율로 평가되는 것이 아니다. VFM 비율은 정부지원금의 수준에 따라 얼마든지 조정이 가능하고 변경될 수 있지만 타당성은 변하지 않는다. 특히 교통사업의 경우 PSC와 PFI 간 다른 요금과 다른 수입을 적용한 현행 VFM 비율이라는 점을 감안하면 그러한 비율이 우대가점의 기준이 되는 것은 적절치 않다. 제안한 사업이 타당성이 확보되는 등 국가에 필요한 좋은 사업으로 평가되었다면 그에 대한 보상이 주어지는 것이 마땅하며, VFM 비율을 이유로 우대점수를 부여하지 않는 것은 적절치 않은 측면이 있다. 제안한 사업의 VFM 비율이 낮다면 제3자 공고를 통해 얼마든지 VFM 비율을 높일 수 있다. 따라서 VFM 비율을 우대가점 기준으로 삼는 것이 적절한지를 검토해야 한다.

VFM 비율을 우대가점 기준으로 삼는 경우에도 현행 VFM 비율 기준이 지나치게 보수적인 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 물론 이러한 견해는 현행 “사업제안서의 적정성” 평가 제도를 전제한 의견이며, 만일 다음에서 설명하는 바와 같이 “사업제안서의 적정성” 평가 방식이 변경되는 경우에는 현행 VFM 비율에 대한 평가 역시 달라질 수 있다.

다음으로, 현행 “사업제안서의 적정성” 평가 항목의 조정이 필요하다. 현행 “사업제안서의 적정성” 평가는 출자자 구성 및 재원조달계획의 적정성, 수요 추정방법의 적정성, 수익률 및 사용료의 적정성, 정부 지원 요구사항의 적정성 등 8개 항목을 정성적으로 평가하고 있다. 그러나 출자자 구성의 적정성의 경우 최초 제안시 출자계획과 실시협약시 내용이 동일한 경우가 거의 없는 현실에 비추어 제안서의 내용을 토대로 평가하는 것이 적절치 않은 측면이 있고, 재원조달계획의 적정성 역시 제안서상 재원조달 계획에 어떤 구속력도 없다는 점과 이에 따라 실시협약 체결시점의 재원조달 계획과는 차이가 있다는 점에서 역시 이를 토대로 가점을 부여하는 것은 적절치 않은 측면이 있다.

수요 추정방법의 적정성의 경우 예컨대 교통 수요의 경우 제안자의 경우 제안서

검토자보다 더 많은 시간과 비용을 들여 수요를 추정하며 그 추정방법 역시 제안서 검토자와 크게 다르지 않다는 점에서 보면 수요 추정방법의 적정성 평가가 우대가점 산정에 반영되는 것이 적절한 것인지 자칫 자의적인 평가에 이를 가능성은 없는지 검토가 필요해 보인다. 수익률 및 사용료의 적정성, 정부 지원 요구사항의 적정성도 마찬가지이다. 따라서 사업계획의 적정성 평가는 사업내용의 적정성이나 건설 및 운영계획의 적정성 중심으로 단순화해서 최초 제안자가 사업개발에 투입한 창의적 노력이나 결과를 기준으로 평가하는 것이 필요하다.

현재, 현행 「민간투자법」상 우대점수를 부여하는 주체는 주무관청이며, KDI 공공투자지원센터(PIMAC)의 적격성조사 보고서에 제시하는 우대점수는 권고적 의미를 갖는 것으로 보인다.

“사업제안서의 창의성” 등 기술 평가를 중심으로 우대점수를 부여하는 경우 최초 제안자는 제안에 이르기까지 주무관청과 많은 협의를 거치므로 최초 제안자의 창의와 노력의 정도는 주무관청이 가장 잘 파악할 수 있다는 점에서 주무관청이 우대점수를 결정토록 하는 것을 검토할 필요가 있다. 이는 현행 「민간투자법」상 우대점수의 부여 주체가 주무관청인 것에도 부합한다.

(3) 합리적 민간투자 사업방식 도입 검토

1) 현황 및 필요성

합리적인 민간투자사업 방식에 대한 논의의 핵심은 민간투자사업에서 발생하는 위험을 민간투자자와 주무관청이 어떻게 합리적으로 분담할 것인가이다.

위험이란 사업 타당성 판단시 가정했던 상황과 실제 프로젝트 추진시 다르게 발생할 가능성을 의미한다. 위험은 설계 및 시공의 위험, 재무적 위험, 운영 위험, 수요 위험, 입법 및 정부 정책 위험, 불가항력 위험 등 매우 다양하다. 전통적인 재정사업 추진시 이러한 모든 위험은 공공(주무관청)에서 부담하게 된다.

우리나라 민간투자사업의 초창기 사업들에 있어서 교통 수요 예측의 실패에 대한 비판이 많이 제기되기도 하였다. 그런데 2019년 현재의 기준을 놓고 보면, KTDB의 구축과 ICT 기술의 발전, 교통 수요추정 방법론의 정립에 따라 교통 수요 추정의 결과는 추정 주체와 상관없이 대동소이하다. 특히 2005년부터 KDI 공공투자지원센터(PIMAC)는 VFM 제도를 시행하여 엄격하게 교통 수요를 추정하고 있다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 수요 추정에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 한계는 재정사업이라고 하여 다르지 않다. 나아가 특정 교통사업을 재정사업으로 추진하든 민자사업으로 추진하든 교통 수요는 동일할 수밖에 없다. 민자사업으로

추진한다고 하여 교통 수요가 증가되는 것은 아니다. 교통 수요를 재정사업 대비 증가시키기 위해 민자사업을 추진하는 것이 결코 아니다.

교통 수요에 영향을 미치는 요소는 헤아릴 수 없을 만큼 많으며, 30년 이상 장기 의 교통 수요 추정 결과의 정확성을 논하는 것 자체가 큰 의미가 없어 보인다. 따라서 수요 위험의 부담 주체에 대한 논란 역시 소모적 논쟁에 불과한 측면이 있다.

교통 수요 위험의 부담 문제는 교통 분야 민간투자사업 개발과 진행 부진의 한 원인이 되고 있다. 즉, 교통 수요 위험을 민간에 전가하는 경우 장기간의 교통 수요를 담보할 수 없는 민간입장에서 사업 개발과 투자에 한계가 있을 수밖에 없다. 공공 교통사업에 관한 한, 창의적이고 효율적인 민간투자사업의 개발이란 민간에 의한 타당성 있는 교통사업 발굴을 의미하는 것이어야 하며, 통행료에 기반한 수익성이 확보되는 사업 개발을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 만일 민간투자사업의 창의적 발굴이 후자에 의한 개발을 의미한다면 이는 교통 민자사업의 공공성에도 반할 뿐만 아니라 사업의 개발 및 제안 역시 어려울 수밖에 없다.

민간투자사업(PPP)에서 위험분담의 원칙과 기준은 복잡하지 않다.³⁸⁾ 위험을 관리할 수 있는 당사자(the party best able to manage that risk)에게 위험을 할당함으로써 프로젝트 비용과 위험의 최소화가 가능하다. 위험을 관리할 수 없는 당사자에게 위험을 전가하는 것은 높은 리스크 프리미엄(Risk premiums)을 발생시켜 VFM을 훼손할 수 있다. 이에 따라 전통적 PPP에서는 공사비 초과, 준공 지연, 운영비 초과 위험 등은 주로 민간에게 위험을 전가하지만 교통 수요 위험은 전형적으로 정부가 보유하는 위험(risks that are typically fully retained by the public sector)이라고 할 수 있다. 정부는 국토계획의 수립, IC 추가 개설, 대체 도로의 개설 등의 수단을 통하여 특정 교통시설의 교통 수요 증가 혹은 분산을 위한 정책을 시행할 수 있다는 점에서 정부는 교통 수요를 관리할 수 있는 주체가 될 수 있다.

우리나라의 경우 과거 MRG에 대한 시민단체, 국회, 언론 등의 비판에 따라 교통 수요 위험을 민간에 전가하는 경향이 있었다. 그러나 현행 제도하에서 사업의 타당성을 판단함에 있어 수요 추정의 주체는 민간이 아닌 공공부문이며, 타당성이 확보된 사업에 대하여 재정사업을 대신하여 민간투자사업으로 추진하는 경우에는 재정사업으로 추진하는 경우보다 비용 효율적인 범위 내에서 추진을 고려하면 될 뿐 VFM이 확보된 사업에 대해 추가적인 교통 수요 위험의 민간 전가는 적정 대가에 따른 민자사업 정신을 훼손할 수 있다.

38) Models for Allocating Traffic Risk(2016.12, PPIAF, WORLD BANK), Risk Allocation and Contractual Issues(Partnerships Victoria Guidance Material, the the Victorian Department of Treasury and Finance, 2001), Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money(IISD, Pauline Hovy (IMG Rebel) August 2015).

예를 들어 재정사업으로 추진하는 경우 1조원의 정부 부담이 수반되는 사업을 민간투자사업을 통해 9,000억원의 정부 부담으로 추진할 수 있다면 정부 입장에서 충분한 VFM을 달성한 것으로 볼 수 있다. 여기서 더하여 정부가 교통 수요 위험을 민간에 전가함으로써 민간에 추가적인 부담을 요구한다면 이는 결국 9,000억원의 정부 부담마저 회피하려는 의미가 있는바, 이는 적정 대가에 따른 공정한 민간투자사업이라는 측면에서 바람직한지 생각해 볼 일이다.

2) 추진 방안

현행 「민간투자법」이 사업추진 방식을 무한히 열어놓고 있음에도 불구하고 실제 추진된 사업방식을 보면 결코 다양하지 않다. 이는 그동안 우리나라에서 추진해 온 민자사업의 경우 사업 추진방식 결정에 있어 다소 경직된 측면이 없지 않은 것으로 보인다. 이제 보다 합리적이고 선진적인 민자사업을 위해 사업 특성별 맞춤형 사업방식을 검토할 필요가 있다.

제주 아쿠아리움 민간투자사업과 같이 상업성이 농후한 시설과 공공성이 강한 교통인프라 민간투자사업의 위험분담 방식에는 차이가 있을 수밖에 없다. 전자의 경우 수요 위험을 민간에 할당함으로써 VFM을 향상시킬 수 있는 반면, 후자의 경우에는 수요 위험을 민간에 전가하는 경우 높은 리스크 프리미엄을 초래하여 VFM을 훼손할 수 있다. 결국 민간투자사업의 유형별 특성에 맞추어서 해당 사업에 적합한 위험배분 모델을 정립해야 한다.

공공성이 강한 교통 인프라의 경우 고위험·고수익 형태의 민간투자사업은 바람직하지 않으며, 저위험·저수익 방식의 추진을 검토해야 한다. 교통 수요 위험의 민간 이전에 따른 긍정적 효과를 기대하기 어렵기 때문이다.

교통 수요 위험분담을 둘러싼 소모적인 논쟁을 끝내고 예측 가능하며 정상적이고 합리적인 방식으로 민간투자사업을 추진할 필요가 있다는 점에서 교통인프라의 경우 AP(Availability Payment) 방식의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

AP 방식은 정부가 수요와 관계없이 해당 시설의 서비스(안전성, 고객만족도 등)나 시설이용 가능성(Availability)에 대한 평가를 반영하여 민간투자비용과 운영비용을 지불하는 방식이다. 사실 AP 방식과 BTL 방식은 시설의 운영 주체만 다를 뿐 수요 위험을 정부가 부담한다는 점에서 동일하다. 인도네시아 메단시 Urban Transportation PPP, 터키의 이스탄불 3층 터널 사업, 러시아 WHSD 사업(핀란드 헬싱키~남유럽 도시를 연결하는 사업의 일부), 베트남 등 외국의 대부분 교통사업은 수요 위험을 정부가 부담하고 있다. 즉, 외국의 경우 이미 신규(Greenfield) 교통사업 PPP의 경우 AP 방식이 일반적인 사업추진 방식으로 자리 잡고 있다.

<표 20> AP (Availability Payment) Model 적용 조건

-
- ① 통행료 수입으로 사업의 수익성 충족이 어려운 경우
 - ② 수요 위험이 높은 경우
 - ③ 전형적인 프로젝트는 무료 고속도로에 대한 대체 도로 성격의 신규 유료 고속도로
(a greenfield tolled highway)
-

자료 : “Models for Allocating Traffic Risk(2016.12, PPIAF, World Bank)” / 홍성필(2019.7.18.) 재인용.

(4) BTO-rs 개선 대안

1) 현황 및 필요성

기획재정부는 BTO-rs 사업방식의 개선을 주된 내용으로 하는 “민간투자사업 추진방식 개선” 공청회(2019.7.5) 자료에서 <표 21>과 같이 문제점과 개정 방향을 제시하고 있다.

<표 21> BTO-rs 민간투자 추진방식 개선 방안

-
- ☐ (문제점) 수익형 민자사업(위험분담형, BTO-rs)의 재정지원에 대한 제한이 없어 재정에 대한 위험요인으로 작용함
 - BTO-rs는 주무관청이 투자위험을 분담하여, 투자위험 분담 기준금의 부족분에 대하여 재정지원을 할 수 있도록 함(제33조의2)
 - ☐ (개정 방향) 실시협약 체결시 총 재정지원금이 주무관청의 총 환수금을 초과할 수 없도록 규정
 - 실시협약상 추가적인 재정지원이 발생하지 않도록 함으로써, 정부의 재정 부담을 경감
-

자료 : 기획재정부, “민간투자사업 추진방식 개선 공청회” 논의자료, 2019.7.5.

그런데 정부의 개편(안)에서 제시하고 있는 문제점과 개정 방향은 다소 이해하기 어려운 측면이 있다. 정부는 “재정지원에 대한 제한이 없어 재정에 대한 위험요인으로 작용”하는 문제점이 있어 “실시협약상 추가적인 재정지원이 발생하지 않도록 하겠다”고 설명하고 있다.

하지만 현행 BTO-rs 구조에서 P2 투자비에 대한 위험분담 기준금 이상으로는 정부 재정지원이 발생하지 않는 구조³⁹⁾라는 점을 감안하면 실질적으로 재정지원에 한도는 명확하고, 당초 실시협약상 재정지원 외에 추가로 발생하는 재정지원이 발

39) 후술하겠으나, 당초 민자사업기본계획상 BTO-rs 구조에서는 운영 기간 중 운영손실이 발생(운영수입<운영비용)하는 경우에도 비율만큼 운영손실을 정부가 추가로 부담하는 것으로 되어 있으나, 실제 실시협약을 체결한 OO사업에서는 이러한 운영 기간 중 운영손실은 사업시행자의 책임으로 규정하였는바, 당초 P2투자비에 대한 정부위험 분담기준금 외에 운영 기간 중에 추가적인 정부 부담은 없는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

생하지 않는다는 점에서 개편(안)의 취지를 이해하기 어렵다.

앞의 제3장 제3절에서 기술한 바와 같이 이번 개편(안)은 BTO-rs 방식에서 사실상 건설 기간 중 건설보조금 외에 운영 기간 중 실질적인 추가 재정지원은 하지 않겠다는 것으로 볼 수 있으며 이는 곧 BTO-rs 제도의 철회 내지 퇴보를 의미한다는 점에서 보다 신중히 다루어져야 할 것으로 보인다.

2) BTO-rs 개선 대안

당초 BTO-rs 방식의 취지를 살리면서도 정부의 재정부담 완화를 위해서는 기존 기본계획상 반영되어 있지 않으나, 실제 특정 사업에서 실시협약상 반영된 다음의 규정을 감안하여 다음의 2가지 규정을 개선하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

- 운영 기간 중 운영손실에 대해서는 정부가 부담을 하지 않도록 하고,
- 민간사업자가 당초 정부랑 협약상 합의된 수익률 이상의 초과수익을 가져가지 않도록 당초 실시협약상 추정 운영수입의 100%를 초과할 경우에는 정부가 전액 환수하는 규정을 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것으로 보인다.

<표 22> OO 사업의 실시협약상 정부재정지원 관련 규정

제 OO 조 (매년도 위험분담금의 지급 및 초과액의 환수)

- ① ~ 주무관청 귀속 실제 운영수입이 본 협약 제O조에 따라 주무관청이 위험을 부담하는 경상 운영비용보다 적은 경우 위험분담금 산정 시 적용하는 주무관청 귀속 실제 운영수입은 주무관청 위험분담 경상 운영비용과 같은 금액으로 하되, 운영개시일이 속하는 연도와 그 익년도에 이를 적용하지 아니한다(이하 같다).
 - ② 운영개시일로부터 주무관청 귀속 실제 운영수입(부가가치세를 제외한 사업 시행자의 실제 운영수입 중 ψ %에 해당하는 금액. 단, 사업 시행자의 실제 운영수입이 협약의 추정 운영수입을 초과하는 경우 초과분은 제외하여 산정함)이 당해연도 투자위험분담 기준금을 초과하는 경우 사업 시행자는 제O항에 정한 방식을 적용하여 그 초과액(환수금)을 주무관청에 지급하여야 한다.
 - ③ 사업 시행자는 매년도 실제 운영수입이 본 협약 부록O의 추정 운영수입을 초과하는 경우, 초과 운영수입 중 $(1-\psi)$ 에 해당하는 금액을 주무관청에 지급하여야 한다.⁴⁰⁾
-

40) 상기 사업에서 초과 운영수입의 전액이 아닌 $[1-\psi]$ 비율만큼 환수하기로 한 것은, 당초 협약상 추정 수요보다도 초과 수요가 발생할 경우에는 운영비용도 협약상 추정치보다는 다소 상승할 것이라는 전제를 한 것으로 추정된다. 다만, 향후 기본계획 개선시에는 큰 틀에서 추정수입의 100% 초과시에는 정부가 전액 환수하는 것을 기본으로 하되, 추가 운영비 발생분을 감안하여 협상시 환수비율을 정하는 것으로 하는 것이 무난할 것으로 보인다.

(5) 노후시설 민간투자사업 활성화

1) 현황 및 필요성

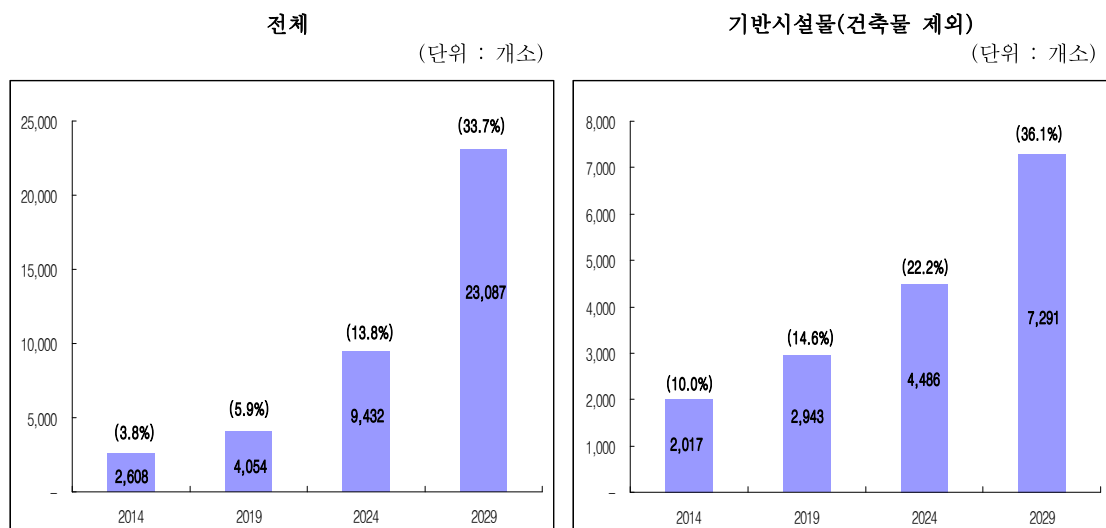
우리나라의 인프라는 1970~1990년대에 걸쳐 단기간에 집중적으로 건설되었다. 이에 따라 2000년대에 들어서면서 점차 노후 인프라시설이 빠르게 누적되고 있다. 2010년대 중반부터 우리나라의 인프라 자산 중 내용 연수가 30년을 경과한 시설물 비율이 증가하기 시작했으며, 2020년대부터 이 추세가 급등할 것으로 예상된다.

「시설물의 안전관리에 관한 특별법」상 1, 2종 시설물 중 30년 이상 경과 자산의 비율은 2014년에는 10% 수준이었으나 2019년에는 약 15%, 2024년에는 22%, 그리고 2029년에는 약 36%로 그 비율이 점차 가속화될 것으로 예상되고 있다.

전 세계적인 기후 및 환경변화로 인해 각종 자연재해 및 재난이 증가 추세에 있는바, 집중호우, 산사태, 태풍, 가뭄, 지진 등의 자연재해에 적극적으로 대비해야 한다. 즉, 자연재해 발생빈도와 재해 수준에 대비한 설계 및 시공은 물론이고, 기존 인프라시설에 대한 재설계, 재축을 비롯한 유지보수 및 성능개선이 필요하다.

SOC 예산은 2017년 22.1조원에서 2018년 19.0조원으로 14% 감소했고, 향후에도 지속적으로 축소될 것으로 보인다. 2017~2021년 국가재정운용계획을 보면, 전체 재정 규모는 5년간 연평균 5.8% 증가하지만, SOC 부문은 5년간 연평균 7.5% 축소하여 2021년에는 16.2조원 수준으로 감소할 것으로 계획하고 있다.

<그림 13> 1·2종 시설물 노후화 전망



주 : 괄호 안에 수치는 시설물 대비 31년 이상 노후 시설물 비중임.

자료 : 한국시설안전공단, FMS, 2014년 12월 기준 / 한국건설산업연구원, “차기 정부의 건설 및 주택정책과제”, 2017.3, p.208, 재인용.

국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 노후 인프라시설의 유지보수 및 성능개선을 포함해 자연재해·재난을 대비한 인프라의 성능개선과 신규 투자가 필요하다. 또한, 지역균형 발전을 위한 신규 인프라 수요는 여전히 많다. 그런데 이들 모두를 만족하기 위해서는 막대한 재정의 투입이 불가피하다.

그러나 SOC 예산은 지속적으로 축소될 것으로 계획하고 있어, 신규 인프라의 공급뿐만 아니라 노후 인프라의 유지보수 및 성능개선, 재해·재난대비 인프라의 신규공급과 성능개선 등이 적기에 적절히 공급하는 것은 매우 어려운 과제이다. 이에 따라 민간투자 방식을 노후 인프라의 개선에 적극 활용하는 방안을 추진해야 한다.

주요국의 경우 노후 인프라의 성능개선을 위해 민간자본을 활용하고 있다. 미국의 시카고 스카이웨이, 인디애나 유료도로의 경우 시정부가 소유했던 유료도로를 민간사업자에게 장기 임대하는 RTO(Rehabilitate - Transfer - Operate) 방식을 활용했다. 즉, 시카고 99년, 인디애나 75년 임대계약으로 사실상 양허와 같은 효과를 갖고 있다. 또한, 민간임대 이전에 장기간 도로의 운용 실적과 통행료 수입 추이를 정확히 파악하고 있기 때문에 민간사업자의 유치가 용이했다.

중국의 경우 상하수도 시설의 보수 및 운영에 TOT(Transfer - Operate - Transfer) 방식을 활용했다. 정부가 공기업 지분 일부를 민간에 넘겨 공기업과 외부 투자자가 함께 J/V를 설립한 후 J/V에 일정 기간 사업 수행을 양허하는 방식이다.⁴¹⁾

2) 추진 방안

노후 인프라의 경우 대부분 정부, 지자체, 공공기관 등에서 관리·운영하고 있다. 예를 들어 고속도로, 국도, 지방도의 경우 각각 도로공사, 지방국토관리청, 국토관리청, 지자체에서 관리·운영하고 있다. 상수도의 경우 각 지자체 상수도사업본부에서 관리·운영하고 있다.

그런데 이들 시설들이 노후화되고 있지만, 재원의 부족하여 성능 개선을 적기에 추진할 수 없다면 민자사업으로 진행하는 것을 검토할 수 있다. 그런데 민자사업으로 추진할 경우 기존 시설의 관리·운영권을 민간사업자에게 이양할 수 있는지, 이양한다면 어떤 방식으로 할 것인지에 관한 논의가 필요하다.

이에 따라 노후 인프라의 성능개선 사업에 민간자본을 어떻게 참여시킬 것인가에 대해 첫째, 양허 협약을 기초한 민관협력 방안과 둘째, 민간부문이 전담하는 민영화 방안을 검토할 필요가 있으며 이 부문에 대한 심도 있는 연구를 통해 실질적 추진 매뉴얼을 만들어야 할 것이다. 기본개념은 다음과 같다.

노후 인프라시설을 관리하는 주무관청 또는 공기업과 민간 기업과의 합작 투자

41) 안종욱 외, “민간자본을 활용한 노후기반시설 관리방안”, 국토연구원, 2017.

(J/V) 협약을 바탕으로 민관합작회사(public-private J/V company)를 설립하도록 학, 해당 민관합작회사와 일정 기간 동안의 양허협약을 체결한다. 이 민관 합작회사가 민간부문의 투자재원을 활용하여 해당 노후 인프라시설을 개선하고, 양허기간 동안에 해당 시설을 운영하고, 시설의 유지 및 관리를 담당하게 된다.

또 다른 방안은 지분 이전을 통한 민영화를 생각해 볼 수 있다. 시설물 단위 또는 일정 규모 이상의 시설물들을 통합적으로 묶어서(bundling)⁴²⁾ 100% 지분 이전을 바탕으로 한 민영화 방안이다. 이 방안은 수자원 인프라시설 및 교통 인프라시설 등과 같이 ‘망(network)’의 운영이 요구되는 시설물에 보다 효율적으로 적용 가능한 사업 방안이 될 수 있다. 완전한 민영화 사업방안은 ‘작은 정부’를 구현할 수 있고, 민간자본의 화폐가치(VFM)를 극대화⁴³⁾할 수 있는 방안이 될 수 있다.⁴⁴⁾

(6) 민간투자 대상사업 범위의 확대

1) 현황 및 필요성

우리나라 「민간투자법」은 민간투자 대상시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식(positive system)을 채택하고 있다. 열거주의 방식은 원칙적으로 모든 것을 금지하고 예외적으로 규제나 금지가 되지 않는 사항을 나열하는 것을 말한다.

이와 같은 열거주의 방식에 따라 현행 법률에서 정하고 있는 53개 사업 이외에는 민자사업으로 추진할 수 없다. 2008년 법률 개정으로 대통령령에 의해 민간투자 대상시설을 변경할 수 있도록 했다가 2011년 다시 법률로서만 대상시설을 변경할 수 있도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 1994년 「민자유치촉진법」이 도입된 이후 현재까지 18년간 민

42) 묶음의 목적은 규모의 경제(economies of scale)를 확보하기 위해서다. 국내의 민자사업에 적용된 규모의 경제를 달성하기 위하여 bundling이 적용된 사례로서는, BTL 사업 중에서 학교시설 및 군부대시설 등의 민자사업을 들 수 있다.

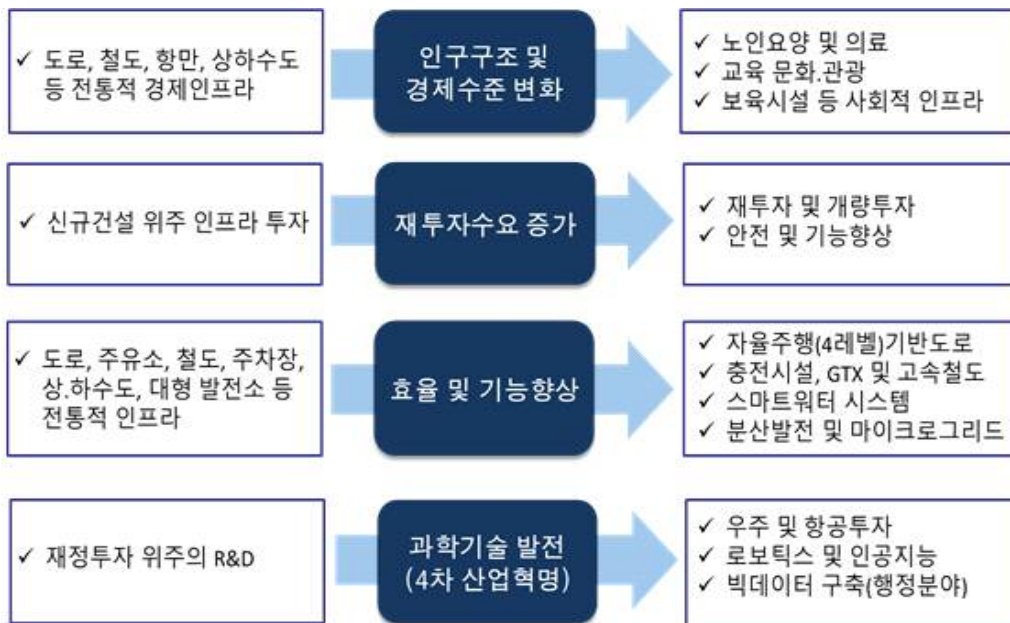
43) 화폐의 가치(VfM)는 민간부문이 설계, 건설, 자금조달 및 운영 등 프로젝트 추진 과정의 전반에 대한 책임을 담당함으로써, ① 설계, 건설 및 서비스 운영 간의 통합과 상호 작용, ② 혁신적인 설계, 리엔지니어링, 신개념 및 신기술의 도입, 과잉 공급의 회피, 보다 효과적인 관리, ③ 최소한의 비용으로 효과적인 리스크 배분, ④ 보다 철저한 자산 활용 등의 결과로서 달성되는 것이다. 영국의 PFI 제도에서 활용되는 화폐 가치의 기본 개념은 비용의 최소화를 뜻하는 경제적(economical)인 의미, 결과의 최대화를 뜻하는 효율적(efficient)인 의미, 그리고 의도한 결과의 달성을 뜻하는 효과적(effective)인 의미 등의 복합된 개념으로 사용하고 있다.

44) 왕세중, “노후 인프라시설의 개선을 위한 민간자본 활용 방안”, 한국건설산업연구원, 2016.6.

45) 2008년 말에 「민간투자법」 개정[법률 제9282호, 시행 2009.1.1.]에서 사회기반시설을 대통령령으로 정할 수 있도록 했다. 그 이후 시행령을 통해 「장애인복지법」에 의한 장애인 복지시설, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 의한 신·재생에너지설비와 「자전거이용활성화에 관한 법률」에 의한 자전거 도로가 민간투자 대상사업에 포함되었다. 하지만 2011년 3월 「민간투자법」 개정[법률 제10522호, 시행 2012.3.2.]으로 사회기반시설을 대통령령으로 정하는 것을 삭제하고 다시 법률로 정하도록 했다.

간투자 대상사업은 최초 30개에서 53개로 증가했고, 이를 위해 총 14번의 법 개정이 있었다. 즉, 지금은 민자사업으로 53개 사업만 추진해야 하고, 필요한 사업이 발생하면 반드시 법률 개정을 통해 추진해야 한다.

<그림 14> 사회·경제·과학기술 변화에 따른 공공투자 수요의 변화



자료 : 박수진, “민간투자 사업 활성화 방안”, 아시아투데이 세미나 자료집, 2019. 6. 26.

현행법상 제한적 열거의 기준은 명확하지 않다. 「민간투자법」의 특별법적 성격, 재정지원, 국공유 재산의 무상사용 허가, 토지수용권 등 각종 특례규정에 비추어 일정한 공익시설(공용시설, 공공시설 포함)의 건설 및 운영에 제한적으로 적용하고자 하는 취지로 이해할 수 없는 것은 아니다. 하지만 수많은 공익시설 중 현재의 대상시설로 제한한 이유를 설명하기 곤란하다는 점에서 현행 규정 방식은 적절치 않은 측면이 있다.

현행 「민간투자법」은 민간투자 대상시설을 법률로 정하고 있기 때문에 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 상황을 법률에 탄력적으로 반영하는 것은 한계가 있다. 또한, 사회·경제적 필요에 의해 민간투자 대상시설이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데 이럴 경우 「민간투자법」 제2조 1호의 대상시설에 대한 나열이 너무 많아 자칫 법률이 복잡해질 수 있다.

즉, 현행 「민간투자법」은 민간투자 대상시설이 제한됨에 따라 민간의 창의를 담을 수 있는 다양한 사업의 발굴에도 제약이 있을 수밖에 없다.

한편 외국의 입법례를 조사한 결과 우리나라와 같은 제한적 열거방식을 취하고

있는 나라는 없는 것으로 보인다.

2) 추진 방안

2019년 3월 정성호 의원의 대표발의로 민자사업의 대상이 되는 사회기반시설을 포괄적으로 정의하여 현행 열거주의 방식을 포괄주의(negative system) 방식⁴⁶⁾으로의 전환을 골자로 한 「민간투자법」 개정안⁴⁷⁾이 의원입법으로 발의되었다. 현재 국회에 계류 중인 상황으로 관련 법률의 조속한 통과가 필요하다.

한편, 민자사업으로 추진되는 것이 인프라시설뿐만 아니라 우주항공, 첨단 전력화 기술, R&D 등 과학기술과 용역서비스 등 다양한 사업으로 확대하여 추진하는 방안을 검토해야 한다.

민자사업 대상을 열거주의에서 포괄주의 방식으로 변경하는 것은 아래와 같은 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있다. 첫째, 정부 재정부담은 줄이면서 일자리 창출 및 경제 활성화에 민간자본을 효과적으로 활용할 수 있다. 둘째, 제4차 산업과 관련한 신사업 등 다양한 분야의 민간투자를 기대할 수 있다. 셋째, 빠르게 변하는 경제·사회 환경에 필요한 새로운 분야의 민자사업 요구에 탄력적으로 대응할 수 있다. 또한, 민자사업 대상사업을 포괄주의로 정하고 있는 영국, 호주, 캐나다가 좋은 평가⁴⁸⁾를 받고 있다.⁴⁹⁾

다만 민자사업의 무분별한 추진을 우려할 수 있다. 그런데 민자사업으로 제안된 모든 사업들이 반드시 추진되는 것은 아니다. 우선 적격성 조사를 통과해야 하고, 이후에는 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. BTL 사업은 주무부처의 협의와 기획재정부의 검토를 거쳐 국회에서 사업 한도액 승인을 받아야 한다. 즉, 민간 제안 또는 정부고시사업 등 모든 민자사업은 사전에 다양한 검증 단계를 거쳐야 하므로 무분별한 민자사업의 추진은 제어될 수 있다.

46) 포괄주의는 유형별 포괄주의와 완전 포괄주의로 구분할 수 있다. 유형별 포괄주의는 행위의 유형을 법률로 정해 놓고 그 유형에 속하는 각종 행위를 할 수 있는 체계이며, 완전 포괄주의는 할 수 없는 사업만 제시하고 이것 외에는 모든 행위를 다할 수 있는 체계이다.

47) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안(정성호 의원 대표발의).

제2조 제1호 각 목을 다음과 같이 한다.

가. 도로, 철도, 항만, 하수도, 하수·분뇨·폐기물처리시설, 재이용시설 등 경제활동의 기반이 되는 시설
나. 유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화시설, 공공 보건의료시설 등 공공의 이익을 위한 시설.

48) Benchmarking Public-Private partnership procurement 2017, World Bank(영국 1위, 호주 3위, 캐나다 4위).

49) 기획재정부위원회 수석전문위원, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안 검토 보고, 2019.3.

(7) 부대사업 활성화

1) 현황 및 필요성

현행 민자사업은 「민간투자법」 제2조 1항에서 정의하는 53개 ‘본 사업’을 추진하는 것이고, ‘본 사업 이외의 사업도 할 수 있다’에서 ‘본 사업 이외의 사업’은 부대·부속 사업을 들 수 있다.

「민간투자법」 제2조 8호에서 ‘부대사업’이란 사업 시행자가 민자사업과 연계하여 시행하는 제21조 제1항 각 호의 사업을 말하고 있다.

현행 「민간투자법」은 부대사업의 대상사업을 제21조 제1항 1호부터 17호에 의한 사업인 주택건설사업, 택지개발사업, 도시·군계획시설사업, 도시개발사업, 재개발사업, 산업단지개발사업, 관광숙박업·관광객이용시설업 및 관광지·관광단지개발사업, 물류터미널사업, 항만운송사업, 대규모 점포·도매배송서비스 또는 공동집배송센터사업, 노외주차장 설치·운송사업, 체육시설업, 문화시설 설치·운영사업, 자연휴양림조성사업, 옥외광고물 및 게시시설의 설치·운영사업, 신재생에너지 설비의 설치·운영사업, 건축물의 설치·운영사업으로 한정하고 있다.

이와 같이, 부대사업 대상사업을 한정할 경우, 민간 사업자가 사업계획서를 제안하는 과정에서 선택할 수 있는 부대사업의 범주가 제한적일 수밖에 없다.

2) 추진 방안

본사업의 추진 과정에서 해당 사회기반시설에 대한 투자비 보전 또는 해당 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 사업은 부대사업의 허용 범주에 포함해야 한다. 즉, 부대사업의 대상사업을 대폭 확대할 필요가 있다.

대상사업을 확대하더라도 주무관청이 사업추진이 부적절하다고 판단되면 이를 제한함으로써 사업유형 확대에 따른 부정적 요소를 제거할 수 있다. 이 경우 해당 주무관청은 본사업과 연계하여 추진할 수 없는 사업을 시설사업기본계획(RFP)에 명시하고, 민간 사업자는 해당 사업을 제외한 다양한 종류의 대상사업 가운데 추진 가능한 부대사업을 구상하여 제안할 수 있을 것이다.

특히, 현재 민간투자 대상사업을 현행 제한적 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로 바꾸는 입법이 진행 중에 있는바, 부대사업의 대상사업 또한 현행 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로의 전환도 검토해야 할 것이다.

한편, 부대사업의 사업제안을 사업계획서 평가 단계에 제출하게 된다. 그런데 부대사업은 사실상 독립된 단일사업(예 : 주택사업)으로 방대한 작업이 필요하여 시

간적 제약이 매우 크다. 또한, 부대사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부지급금 축소 등에 사용하고 있다. 하지만 부대사업 실패시 민간사업자가 모든 위험을 부담(자금조달, 인허가, 분양 등)하지만 이익은 주무관청과 공유하게 된다. 그런데 부대사업의 추정순이익을 사전에 확정했으나 사업 지연, 심지어 좌초와 같은 각종 리스크가 발생할 경우 민간사업자의 손실은 불가피하다.

재무적 투자자인 금융기관은 부대사업 추진시 투자 리스크가 크고 사업추진 여부가 불투명하므로 자금조달을 기피하는 경향이 있다. 즉, 현재의 사전이익확정방식과 민간사업자의 사업리스크 부담은 부대사업의 활성화를 저해하는 요소로 지적되고 있다.

이에 따라 협상 기간 및 운영 기간 중에도 부대·부속 사업을 제안할 수 있도록 하고, 평가 시에는 부대사업의 제외 또는 실현 가능성만 평가에 반영하는 것이 필요하다. 그리고 현행, 사전이익 확정방식을 사후이익 정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청 간의 합리적 위험분담 및 이익 분담 방안을 마련하는 것이 필요하다.

제VI장 요약 및 결론

본 연구에서 밝히고 있는 민자사업의 성과와 시장 현황은 다음과 같다.

첫째, 민자사업은 정부 재정의 효율성 제고, 건설 및 운영 과정에서의 효율성 개선, 자국 내 자본시장의 발달 등의 효과가 있는 것으로 분석되고 있다. 특히, 정부는 1995~2018년간 민자사업의 취업유발 효과는 72만명, 생산유발 효과는 152조 원에 이르며, 지역균형 발전뿐만 아니라 우리 경제의 활성화에 매우 중요한 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

둘째, 2005년 이후부터는 정부고시사업보다는 민간제안사업이 상대적으로 많아지면서 민자사업의 발굴과 추진이 정부보다는 민간이 주도적으로 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2005년에 임대형(BTL) 민자사업이 본격화되면서 민자사업이 큰 폭으로 증가하여 2007년의 경우 117개 사업에 총투자비 10조원 규모 추진되었다. 하지만 2017년에는 사업 건수 6건에 총투자비가 4조원 규모로 축소되었다. 현재 민간투자시장은 사실상 정체된 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서 제안하고 있는 정책 과제는 다음과 같다.

첫째, 민자사업이 정상적으로 추진되기 위해서는 투명성, 시장성, 경쟁성의 3대 원칙이 모두 지켜져야 한다. 투명성은 민간투자 정책의 일관성을 의미한다. 민자사업은 장기투자사업이기 때문에 정책에 대한 신뢰성 없이는 장기투자를 결정할 수 없다. 시장성은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 한다. 수익성이 보장되어야만 금융권으로부터 투자자금의 조달이 가능하다. 정책의 투명성과 시장성이 보장된다면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 발생, 경쟁성을 통해 민간의 창의와 효율성을 극대화할 수 있다.

둘째, 정부고시사업의 활성화를 위한 제도화가 시급하다. 정부가 그동안 수없이 정부고시사업의 활성화를 제시하였지만 구호로 그친 감이 없지 않다. 민자사업의 기본적이고 원칙적인 형태는 정부고시사업이라는 점에서 이제 그 활성화를 위한 기본계획 개정 등 보다 구체적이고 적극적인 제도 반영이 필요하다. 풀링(Pooling)에 의한 전체 사업 평가와 민간투자 목표 예산 사전배분 절차에 의하여 정부가 민자사업을 꾸준히 고시하는 의지가 필요하다. 특히, 혼합형(BTO+BTL) 방식은 정부고시사업으로 추진되는 것이 바람직하다.

셋째, 최초 제안자에 대한 우대점수의 합리화가 필요하다. 이를 위해 사업 내용의

적정성, 건설 및 운영계획의 적정성 등 “사업 제안서의 창의성” 중심으로 단순화해서 최초 제안자가 사업개발에 투입한 창의적 노력이나 결과를 기준으로 평가하는 것이 필요하다. “사업제안서의 창의성” 등 기술 평가를 중심으로 우대점수를 부여하는 경우 최초 제안자는 제안에 이르기까지 주무관청과 많은 협의를 거치므로 최초 제안자의 창의와 노력의 정도는 주무관청이 가장 잘 파악할 수 있다는 점에서 주무관청이 우대점수를 결정하는 것을 검토할 필요가 있다.

넷째, 교통 수요 위험분담을 둘러싼 소모적인 논쟁을 끝내고 예측 가능하며 합리적인 방식으로 민자사업을 추진하기 위해 교통 인프라의 경우 AP(Availability Payment) 방식을 서둘러 도입할 필요가 있다. AP 방식은 정부가 수요와 관계없이 해당 시설의 서비스(안전성, 고객만족도 등)나 시설이용 가능성에 대한 평가를 반영하여 민간투자비용과 운영비용을 지불한다. AP 방식과 BTL 방식은 시설의 운영주체만 다를 뿐 수요 위험을 정부가 부담한다는 점에서 동일하다. 이미 BTL 방식에 대한 많은 추진 경험을 가지고 있는 점, AP 방식은 이미 외국의 교통시설 민자사업에서 이미 일반화된 방식이라는 점을 고려, AP 방식은 합리적 위험분담모델이자 정부에도 결코 불리하지 않은 제도라는 점에서 서둘러 도입하지 않을 이유가 없다.

다섯째, 당초 BTO-rs 방식의 취지를 살리면서도 정부의 재정부담 완화를 위해서 실제 특정 사업에서 실시협약상 반영된 규정을 참고하여 개선 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 운영 기간 중 운영손실에 대해서는 정부가 부담하지 않도록 하거나, 민간사업자가 당초 정부와 협약상 합의된 수익률 이상의 초과수익을 가져가지 않도록 당초 실시협약상 추정 운영수입의 100%를 초과할 경우에는 정부가 전액 환수하는 규정을 통하여 정부와 사업 시행자가 서로 상생하는 방안을 모색할 수도 있어 보인다.

여섯째, 노후시설을 민자사업 활성화 대안이 마련되어야 한다. 기존 공공기관에서 운영하고 있는 노후 인프라의 성능개선 사업에 민간자본을 어떻게 참여시킬 것인가에 대해 양허 협약을 기초한 민관협력 방안과 민간부문이 전담하는 민영화 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 따라 노후 인프라시설의 민자사업에 대한 심도 있는 연구 및 추진 매뉴얼을 개발해야 한다.

일곱째, 민간투자 대상사업 범위의 확대가 필요하다. 현행 열거주의 방식을 포괄주의 방식으로 전환해야 한다. 또한, 민자사업으로 추진되는 것이 인프라시설뿐만 아니라 우주항공, 첨단 전력화 기술, R&D 등 과학기술과 용역서비스 등 다양한 사업으로 확대하여 추진하는 방안을 검토해야 한다.

마지막으로, 부대사업 활성화를 위해 ‘본 사업’의 투자비 보전 또는 해당 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 사업은 부대사업의 허용

범주에 포함되어야 한다. 그리고 현행 사전이익 확정방식을 사후이익 정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청 간의 합리적 위험분담 및 이익 분담 방안을 마련하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, 2019년 “민간투자사업 추진 방향”, 2019.3.13.
- 국회예산정책처, “민자유치사업의 문제점과 개선 방안”, 2005.5.
- 기획재정부, “2017년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서”.
- 기획재정부, “2018~2022년 국가재정운용계획 주요 내용”, 2018.8.
- 기획재정부, “2018년도 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서”.
- 기획재정부, “2019년 민간투자사업 추진 방향”, “2019년 민간투자사업 세미나”, 부산민간투자포럼, 2019.7.3.
- 기획재정부, “민간투자사업 종합평가”, 2010.10.
- 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2013.7.5.
- 기획재정부, “민간투자사업 활성화 방안”, 2015.4.8.
- 기획재정부, 보도자료(2018년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서 국회 제출), 2019.5.31.
- 기획재정위원회 수석전문위원, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안 검토보고, 2019.3.
- 노태성·옥동석, “민자유치제도 발전 방안”, 1996.10.
- 박수진, “민간투자 사업 활성화 방안”, 아시아투데이 세미나 자료집, 2019.6.26.
- 박용석, “민간투자시장 정상화를 위한 정책과제”, 건설이슈포커스, 2010-05, 한국건설산업연구원, 2010.4.2.
- 박용석, “지역경제를 위한 민간투자사업 활성화 방안”, 2019년 민간투자사업 세미나, 부산민간투자포럼, 2019.7.3.
- 사회간접자본투자기획단, “21세기를 대비한 사회간접자본 확충 장기구상에 관한 연구”, 1997.
- 서순성·김기식, “사회기반시설에 대한 민간투자법 이론과 실무해설”, 삼일인포마인, 2016.7.
- 송병록, “민간투자제도 운영성과에 대한 평가와 향후 개선과제”, 민간투자지원센터, 2004.2.27.
- 안종욱 외, “민간자본을 활용한 노후기반시설 관리 방안”, 국토연구원, 2017.
- 양지청, “사회간접자본론 : 이론과 정책, 서울프레스”, 1994.
- 왕세종, “노후 인프라시설의 개선을 위한 민간자본 활용 방안”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2016.6.
- 왕세종·박용석·이승우·김용훈·이화영, “민자도로사업의 효율성에 관한 연구”, 한국건설산업연구원, 2011.2.

한국건설산업연구원, “차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제”, 2017.3.
홍성필, “합리적이고 지속가능한 민자사업을 위한 제도개선 모색”, “민자사업의 새로운 방향 정립과 제도 개선을 위한 토론회”, 2019.7.18.
KDI 공공투자관리센터, “2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서”, 2018.4.

건설경제신문, 2019.6.10.

European Investment Bank, 2015.

HM Treasury, 2006.

HM Treasury, 2012.

Infrastructure Australia, 2008.

Models for Allocating Traffic Risk(2016.12, PPIAF, WORLD BANK).

Pauline Hovy, August 2015, *Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money*, IMG Rebel.

the Victorian Department of Treasury and Finance, 2001, *Risk Allocation and Contractual Issues*, Partnerships Victoria Guidance Material.