추가 변경된 「민간투자사업 기본계획」을 살펴본다

- 향후사업에지대한영향예상, 민간사업자의사업관리책임강화-

기획예산처는 지난 1월에 일차적으로 변경한바있는「2006년도민간투자사업기본계획」을 민간투자사업심의위원회의 심의과정을 거쳐 추가적으로 변경하였다. 이번에 기획예산처가 ‘민간투자사업기본계획’을 변경한 주요 목적은 기본적으로 기존의 수익형(BTO) 민간투자사업뿐만아니라임대형(BTL) 민간투자사업의추진과정에서 발생 가능한 다양한 형태의 위험을 합리적으로 재조정하는 한편, 민간사업자의 사업관리에 대한책임성을강화하는등민간투자사업의추진과정을보다내실화하기위한것이다. 이번에실시된정책변화는향후 민간투자사업의추진과정에지대한영향을미칠것으로예상된다. 따라서본소고에서는 이번에 실시된‘민간투자사업 기본계획 의주요변경내용을항목별로살펴보고, 기본계획의변경에따른시사점을살펴보고자한다.

민간투자사업 일반 지침의 변경

민간 투자 사업의 효율적인 추진을 위하여, 기획예산처는민간투자사업의일반지침을 다음과 같이 변경하였다. 첫째, 실시협약의체결에이르기까지소요되는기간을 단축하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 특히, 주무 관청은시설사업 기본계획에 실시 협약의 기간을 사전적으로 설정하여 명시적으로 고시하고, 특별한 사정으로 인해 협약기한을경과하는경우에만국한하여1회 연장할 수 있도록 허용하였다. 둘째, 수요 예측의 정확성을 제고하기 위하여 수요예측재검정제도를도입하기로하였다. 기본적으로수요 예측재검정은향후 수요감소가 현저하게 발생될 것으로 예상되어 수요예측의재검정이필요하다고인정되는사업등에 대하여 주요 단계별로 실시될 방침이다. 그리고, 이와같은 수요 예측 재검정의 추진절차는 해당사업의주무관청이기획예산처장관에게요청할경우에실시된다.

민간투자사업시행지침의변경

기획예산처는 지난해부터시행된 임대형(BTL) 민간 투자 사업의 추진 과정에서 표출된 문제점을 개선하기 위하여 다음과 같이임대형민간투자사업의시행지침을변경하였다.

첫째, 사업추진과정에서발생가능한다

양한 위험을주무관청과 민간사업자사이에합리적으로조정하였다. 먼저, 민간사업자가 예측한차입금에대한이자비용을협약이 체결될근접한 시점(협상대상자 지정 후 12월)의 기준 금리에 따라 조정하였다. 또한, 정부 지급금의지급이지연될경우의 사업 수익률을 적용하여 지연 배상금을 산정하도록 규정하였다. 그리고, 천재 · 지변 등의 불가항력적 사유로 인해 사업비가 증가하는경우 주무관청의분담비율을 80% 수준으로확정하여불가항력적인위험에대한정부의책임한계를명시하였다.

둘째, 기획예산처는 민간 사업자의 사업 관리에 대한 책임성을 강화하기 위하여 다음과 같이 일반 지침을 변경하였다. 먼저, 운영 성과에따른정부지급금의감액대상을 기존에는운영 비용에국한하였으나, 이제는 감액 대상을 시설 임대료까지 포함한 정부지급금전체로확대하였다. 또한, 실시협약에대한책임성을 강화하기위하여, 출자예정자전원의연서로서실시협약을체결하도록하였다.

셋째, 기획예산처는임대형민간투자사업에 대한 사업계획서평가제도를개선하기 위하여, 다음과같은방안을도입하였다. 먼저, 사업계획서평가의투명성및평가위원의책임성강화를위하여 평가결과를평가순위뿐만 아니라 항목별 점수까지 사업 신청자에게 통지하도록 하였다. 또한, 과도한 저가 제안의 여부를 심사할 수있도록, ‘ 가격의 적정성 및 실행 가능성 ’ 평가 항목을 신설하였다. 그리고, 중소기업의기술 개발 제품의활용을장려하기위하여, 사업 계획서의 평가 과정에서 중소기업의 기술 개발 부문을우대하도록하였다.

기타 변경 사항

기획예산처는출자자의 구성에신축성을 부여하기 위하여, 실시계획을승인하기이전이라도 주무 관청의 승인을 얻어 출자자의변경을허용하도록하였다. 또한, 사용자 인주민의만족도 제고를위하여사업 추진 단계별로주민의 의견을 수렴하고, 이를 당해사업의추진과정에반영하는것을 적극 유도하도록하였다. 그리고, 여러시설이묶여(bundling) 하나의단위사업으로추진되는경우, 독립된시설별로관리운영권의설정이 가능하도록 하여 사업 추진의 효율성을제고하도록하였다. 뿐만아니라기획예산처는 협상 대상자에 의한 의도적인 협상 지연을방지하기 위하여, 고의로협상을 지연할경우에협상 대상자를차순위협상대상자로교체할수있도록조처하였다.

시사점

이번에변경된‘ 민간투자사업기본계획 ’의 내용은 기본적으로 지난 1년 반 동안에 실시된BTL 민간투자사업의추진과정에서 노출된 다양한 문제점을 보완하여 향후에사업추진의원활한환경을조성하기위한것이다. 특히, BTL 민간투자사업의원활한 추진을 위한 정책적인 보완 방안으로 서차입금에대한 금리산정의기준을 협약체결에 근접한 시점으로 설정한 것은 지난해의 이자율 상승으로 인해 건설중 이자(Interest During Construction : IDC)의 미확충문제를개선한것으로평가된다.

그럼에도 불구하고 민간 사업자의 책임성 강화 방안 및 저가 제안의 방지 방안 등은여전히문제점을내포하고있어민간사업자의 부담으로 작용할 가능성이 매우 높은실정이다. 특히, 정부지급금의감액대상에운영비용뿐만 아니라시설임대료를포함한 것은 건설회사의 운영 부담을 증가시킬뿐만아니라운영과정의책임을전가하는 결과를 초래하고 있다. 따라서, 시설 임대료의포함여부및이로인해발생가능한 다양한 형태의 문제점들은 협상 과정에서 개별 사업 단위로 해결해 나아갈 필요성이 있다.

한편, 과도한저가제안의문제점을해결하기위하여, 기획예산처가‘ 가격의적정성 및 실행 가능성 ’평가 항목을 신설한 것은 바람직한 제도 개선으로 판단된다. 그러나, 단순하게 하나의 평가 항목을 평가 과정에 서포함시킴으로인해, 무리한저가 제안을 원천적으로방지할수는없는실정이다.

더욱이사업의종류및규모, 그리고경쟁 여부및 정도에따라1박2일 또는2박 3일의짧은기간 동안에사업계획서의평가를 통하여, 협상대상자의순위가결정되는 현재의평가관행을감안할경우 해당방안의 실효성은매우적을것으로예상된다.

따라서, 정부는‘ 가격의 적정성 및 실행 가능성 ’ 평가 항목을 바탕으로 한 사업 계획서의 평가가 완료된 이후에라도, 제안된 가격의 적정성을 사후적으로 판단할 수 있는 보완 방안을 추가적으로 마련할 필요성이있다.

마지막으로, 이번‘ 민간투자사업 기본계획 ’의변경은민간사업자의책임성을강화하는 방안이 추가됨에 따라 민간 사업자의 면밀한사업계획을바탕으로한리스크관리 방안의 강구가 요구된다. 특히, BTO 민간투자사업과는달리BTL 민간투자사업은운영기간 동안에있어서민간사업자가 부담하여야하는 운영 위험이 높은 것으로 평가되고있다.

따라서, 개별사업단위로해당사업의종류, 규모 및 입지에 따라 체계적으로 사업 추진 단계별로 발생 가능한 리스크를 면밀하게분석하고, 리스크관리의기본 원칙인 리스크 회피(risk avoidance), 리스크축소(risk reduction), 리스크전가(risk transfer), 그리고 리스크 용인(risk acceptance) 전략을 철저하게 수립하여야할것이다. CJ

왕세종
한국건설산업연구원연구위원
sjwang@cerik.re.kr