

건설산업동향

경기 회복을 위한 민간투자사업 활성화 방안

왕세종

2004. 6. 18

▪ 문제의 제기	3
▪ 민간투자사업의 추진 현황	4
▪ 민간투자제도의 기본 방향에 대한 평가 및 제언	7
▪ 민간투자사업의 활성화 방안	9
▪ 결론 및 향후 과제	15

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

▶ 문제의 제기

- 지난해부터 침체 국면에 접어든 우리 경제가 회생의 기미를 보이지 않고 있으나, 현실적으로 내수 경기의 진작을 위한 SOC 예산의 추가 확충은 어려운 실정임.
- 따라서, 경기 회복을 위한 다른 대안으로서, SOC 민간투자사업의 활성화 방안을 민간투자 시장의 규모 자체를 확대하는 방안을 모색할 필요성이 있음.

▶ SOC 민간투자제도의 기본 방향에 대한 평가 및 제언

- 정부가 구상하고 있는 민간투자제도의 기본 방향은 투자 주체 및 대상 사업의 다변화 및 확대, 사업자간 경쟁 촉진 및 사업 시행 조건의 지속적인 합리화, 그리고 수요자 중심의 추진 체계 효율화로 요약됨.
- 이는 개별 민간투자사업 단위의 효율성을 제고할 수 있는 경쟁적이면서도, 합리적인 사업 환경을 효율적으로 조성하고자 하는 정책 의지로 판단됨.
- 그러나, 정부가 추진하고자 하는 민간투자제도의 기본 방향은 무엇보다도 민간투자제도의 활성화에 초점이 맞추어져야 할 것임.
- 이를 위하여, SOC 민간투자제도에 대한 정부 정책의 기초는 무엇보다도 민간투자사업의 활성화와 더불어 민간투자시장의 규모 자체를 확대하는 것임.

▶ 민간투자사업의 활성화 방안

- SOC 민간투자사업의 새로운 추진 방식으로서, 민간제안사업 방식과 유사한 정부공모사업 (publicly invited projects)의 도입이 요구됨.
- 이는 민간투자사업의 방식을 현행과 같은 정부고시사업과 민간제안사업의 이원화 방식으로 제한할 경우, 민간투자사업의 활성화를 통한 경기 회복을 기대하기에는 한계가 있는 것으로 판단되기 때문임.
- 따라서, 정부공모사업의 추진 방식을 현행 『민간투자법』에 하나의 사업 방식으로 도입하여 민간투자사업을 활성화할 필요성이 있음.
- 신규 시설의 건설 사업뿐만 아니라 기존 시설의 보수보강 사업 등 대상 사업의 추진 방식이 다양화됨에 따라 세제 지원의 범위를 확대하여야 함.
- 최근 대상 사업의 추진 방식이 ROT 및 RTL 등 기존 시설의 보수 및 보강의 범위까지 확대되고 있으나, 부가가치세의 영세율 적용 범위는 신규 시설의 건설 및 운영 방식인 BTO 및 BOT 방식으로 한정하고 있음.
- 따라서, 현재 BTO 및 BOT 방식의 민간투자사업에만 적용되는 기부채납 부가세의 영세율 범위를 RTO 또는 ROT 방식의 사업에도 적용할 필요성이 있음.
- 민간투자 대상사업을 수익 사업으로 전환하는 방안이 모색되어야 함.
- 이를 위한 구체적인 방안으로서, ① 전체 사업에 대하여 분할 발주의 방식을 적용하여, 부분별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 방안과 ② 전체 사업에 대하여 수익성을 기초로 부분 발주의 방식을 적용하여, 단계별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 방안이 적극 마련되어야 함.

■ 문제의 제기

- 지난해부터 침체의 국면에 접어든 우리 경제가 회생의 기미를 보이지 않는 가운데, 우리 경제의 회복에 악재(惡材)의 요인만이 대두되어 향후의 전망을 더욱 어렵게 만들고 있음.
 - 무엇보다도, 우리 경제의 근간을 이루는 내수 경기, 즉 민간부문의 소비 지출과 기업부문의 투자 지출이 침체의 국면에서 헤어나지 못하고 있음.
 - 특히, 가계 부채의 급증, 400만명에 달하는 신용 불량자, 그리고 7% 수준의 높은 청년 실업률 등으로 민간부문의 소비 지출의 기초가 되는 소득 기반이 매우 취약한 실정임.
- 국가 경제에 있어서, 실업과 신용 불량자의 문제는 개인의 소득과 소비의 괴리를 야기하고, 이는 다시 가계 소비와 기업 생산의 괴리로 이어져, 궁극적으로는 기업의 생산과 투자의 괴리를 초래함.
 - 더욱이 기업의 투자 감소는 새로운 일자리 창출의 기회를 원천적으로 박탈할 뿐만 아니라 고용의 추가 감소를 초래하고, 이는 또 다른 실업의 증가 및 신용 불량자의 양산이라는 악순환으로 이어지고, 결과적으로 경기 불황의 골을 더욱 깊게 만들게 됨.
- 이와 같은 경제 상황에서, 내수 경기의 진작을 위하여 정부는 건설 경기의 활성화를 위한 금년 SOC 예산의 조기 집행 및 추가 경정을 통한 SOC 예산 확충의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음.
 - 이는 건설 투자의 확대가 내수 경기를 견인할 뿐만 아니라, 단위 투자에 따른 고용 창출의 효과 또한 매우 크므로, 고실업 상황의 경기 회복 방안으로 매우 적절한 정책 수단이기 때문임.
- 그러나, 최근 재정경제부가 발표한 '2003 회계연도 결산' 결과에 의하면, 추경을 통한 SOC 예산의 확충은 사실상 어려울 것으로 판단됨.
 - 2003년의 경우, 정부는 세금 징수의 호조에 힘입어 7조 3,457억원의 잉여금을 확보했으나, 정부 채무의 규모는 2002년에 대비해 오히려 25.4% 증가한 158조 8,247억원을 기록하였음.

- 이와 같이, SOC 예산 확대의 필요성에 대비한 우리 경제의 전반적인 상황을 감안할 경우, 경기 회복을 위한 다른 대안을 모색할 필요성이 있음.
- 따라서, 본고에서는 경기 회복을 위한 SOC 투자의 확대 방안으로서의 민간투자사업 활성화 방안을 민간투자 시장의 규모를 확대하는 측면에서 살펴보고자 함.

■ 민간투자사업의 추진 현황

국가관리사업

- 2003년 말을 기준하여, 총사업비 2,000억원 이상 규모의 국가관리사업은 <표 1>에서와 같이 37개 사업에 달함.
- 37개 사업의 추진 단계별 분포를 살펴보면, 사업시행자가 지정된 사업은 총 18개 사업이며, 이 중에서 완공 사업 5개, 시공중 사업 9개, 그리고 착공 준비중의 사업 4개임.
- 한편, 실시협약의 체결을 위한 협상 단계에 있는 사업은 18개, 그리고 사업시행자의 모집 단계에 있는 사업은 1개임.
- 37개 국가관리사업의 소관 부처별 분포를 살펴보면, 건설교통부가 14개 사업으로 가장 많고, 해양수산부와 철도청이 각각 6개 및 1개 사업을 추진하여, 중앙정부가 추진하는 사업의 수는 총 21개 사업임.
- 한편, 자치단체별 분포를 살펴보면, 서울시 3개 사업, 부산시 3개 사업, 인천시 1개 사업, 광주시 1개 사업, 경기도 2개 사업, 경상남도 1개 사업, 전라북도 1개 사업, 부천시 1개 사업, 용인시 1개 사업, 의정부시 1개 사업, 그리고 김포시 1개 사업임.

추진 단계별·사업 유형별 국가관리사업 추진 현황

구분	사업자 지정			실시협약 협상중	사업자 모집중	합계
	완공	시공중	착공 준비중			
도로·터널	4	4	2	7	-	17
철도	-	2	1	5	-	7
항만	-	3	-	3	-	6
물류기타	1	1	-	3	1	7
합계	5	9	4	18	1	37

주 : 2003년 말 기준임.

자료 : 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>.

- 37개 국가관리사업의 추진 과정에 소요되는 총 투자비 규모는 약 35조 835억원에¹⁾ 이르는 것으로 조사됨.
- 사업 부문별로는 도로 및 터널사업이 17개로 가장 많고, 철도 7개, 항만 6개, 물류 5개, 관광 1개, 환경 1개 사업이 추진되고 있음.

자체관리사업

- 2003년 말 현재, 주무관청 또는 지방자치단체가 자체적으로 관리하는 총사업비 2,000억원 이하 규모의 자체관리사업은 총 97개 사업으로 조사됨.
- 대부분의 사업이 서울·인천·경기도 등 수도권과 부산권에 집중되어 있으며, 97개 자체관리사업의 총투자비 규모는 5조 6,178억원에 달함.
- 자체관리사업 중에서 중앙부처의 사업은 총 11개 사업으로, 건설교통부(7개)와 해양수산부(3개)가 대부분을 차지하고 있으며, 도로, 철도 등 교통시설과 항만, 물류시설 등임.
- 지방자치단체별로는 서울시가 18개, 경기도가 14개, 인천시가 5개로 상당수의 사업이 수도권에 집중되어 있으며, 환경시설(35.2%)과 주차장시설(25.1%)의 비중이 매우 큰 것으로 나타남.
- 한편, 투자 규모를 기준하여, 자체관리사업 중에서 비중이 가장 높은 부문은 도로부문으로 전체의 38.4%를 차지하고, 다음으로 환경부문 27.0%, 문화관광부문 18.2%, 공항부문 9.2%, 그리고 항만부문이 7.1%인 것으로 집계됨.

1) 총 투자비 규모는 투자비가 아직 확정되지 않은 제2연륙교 건설사업, 서울시 도시철도9호선 1단계사업, 중부권 및 영남권 복합 화물터미널사업을 포함할 경우의 금액임.

종합

- 사업 추진 실적 측면에서, 2003년 말 현재, 완공된 SOC시설은 39개 사업이고, 시공 과정에 있는 SOC시설은 41개 사업인 것으로 집계되었음.
 - 완공된 SOC시설 중에서 국가관리사업(5개)은 주로 도로사업이며, 자체관리사업(34개)은 주차장시설과 인천국제공항시설, 지방의 도로사업이 대부분을 차지하고 있음.
 - 한편, 시공 과정에 있는 SOC시설 중에서 국가관리사업(9개)은 주로 도로시설과 항만시설이며, 자체관리사업(32개)은 대부분 환경관련시설사업임.

- 자금 조달 실적 측면에서, 2003년 말 현재, 투자비 규모가 확정된 33개 국가관리사업과 97개 자체관리사업 등 총 130개 민간투자사업의 총투자비는 37조 5,114억원에 이르는 것으로 조사됨.
 - 투자비가 확정된 33개 국가관리사업의 경우, 총투자비 31조 8,930억원 중에서 건설분담금 형태의 재정 지원금이 8조 939억원(25.3%)이고, 출자자의 자기자본 투자액이 6조 7,591억원(21.1%), 금융기관으로부터의 차입 등 타인자본의 규모가 17조 400억원(53.4%)임.
 - 97개 자체관리사업의 총투자비는 약 5조 6,184억원 규모로 조사되었으며, 이 가운데 국비가 8,193억원(15.0%), 지방비가 5,964억원(10.0%), 그리고 민간부문의 투자 규모가 4조 1,890억원(74.5%)인 것으로 집계됨.²⁾

- 따라서, 2003년 말 현재, 투자비 규모가 확정된 사업을 기준한 130개 민간투자사업의 총투자비 중에서 74.6%에 달하는 27조 9,881억원이 민간부문으로부터 조달된 것으로 집계되었음.

2) 송병록, “민간투자제도 운영 성과에 대한 평가와 향후 개선 과제”, 국토연구원·민간투자지원센터, 2004. 2, 13~14쪽.

■ 민간투자제도의 기본 방향에 대한 평가 및 제언

기본 방향

- 정부가 구상하고 있는 민간투자제도의 기본 방향은 투자 주체 및 대상 사업의 다변화 및 확대, 사업자간 경쟁 촉진 및 사업 시행 조건의 지속적인 합리화, 그리고 수요자 중심의 추진 체계 효율화로 요약됨.³⁾
- 첫째, 민간투자사업에 대한 투자 주체 및 대상 사업의 다변화·다양화 측면에서,
 - 민간투자사업에 대한 투자 주체를 기존의 대형 건설사 중심에서 전략적 투자자 및 재무적 투자자 등으로 다변화하는 노력을 지속하는 한편, 우량 자본과 경영 기법을 보유한 외국인 투자의 유치를 지속적으로 추진할 방침임.
 - 또한, 민간 투자 대상 사업의 범위를 도로를 중심으로 한 교통부문 위주에서 학교시설, 병원시설, 공공청사 등과 같이 국민 생활과 밀접하고 운영 과정에서 효율성의 제고가 기대되는 시설로 확대할 예정임.
- 둘째, 민간투자사업에 대한 사업자간 경쟁 촉진 및 사업 시행 조건의 지속적인 합리화 측면에서,
 - 민간투자사업, 특히 민간제안사업의 사업 제안 비용을 경감하고, 투자 재원의 조달 방법을 다양화하는 한편, 사업 제안의 단계에서 정부측의 타당성 검토를 강화하여 내실이 있는 사업 환경을 조성하여 민간 사업자간 경쟁을 촉진할 수 있는 여건을 마련할 계획임.
 - 뿐만 아니라, 민간제안사업의 경쟁을 활성화하여 통행료, 수익률, 및 건설 보조율 등 사업 시행의 조건을 합리적으로 유도하는 한편, 최소 운영수입의 보장 및 계약 해지시의 지급금 등 정부와 민간 사업자간의 위험 배분을 시장 여건의 변화에 맞추어 합리적으로 개선할 방침임.

3) 안도걸, “민간투자제도의 향후 정책방향”, 「민간투자지원센터(PICKO) 개소 5주년 기념 세미나」, 주제 발표 논문, 2004. 4. 7.

- 셋째, 수요자 중심의 사업 추진 체계 효율화 측면에서,
 - 정부는 사업 추진 절차를 간소화하고, 행정적으로 소요되는 시간을 단축하며, 사업제안서 및 자료 제출의 부담을 경감하여 민간 사업자의 시간 및 비용을 최소화할 수 있는 수요자 중심의 사업 추진 체계를 구축할 예정이다.

평가 및 제언

- 민간투자제도에 대한 정부 정책의 기본 방향은 개별 민간투자사업 단위의 효율성을 제고할 수 있는 경쟁적이면서도, 합리적인 사업 환경을 효율적으로 조성하는 것으로 인식되고 있음.
 - 또한, 사업 주체의 다원화를 통하여 보다 민간투자사업이 활성화될 수 있는 제도로의 변화를 모색하는 것으로 평가되고 있음.
- 민간투자사업에 대한 정부 정책의 기본 방향이 새로운 변화의 방향을 모색하는 것은 민간투자제도가 도입된 지 10년의 세월이 지나서 우리나라 또한 민간투자사업이 하나의 '정형화'된 사업 방식으로 정착되는 단계에 이르렀음을 의미함.
 - 이와 같이 민간투자사업이 정착의 단계에 이르게 된 과정에는 물론 많은 시행 착오의 시련이 있었음.
 - 그럼에도 불구하고, 정부 주도로 민간투자사업의 환경을 지속적으로 개선하는 과정에서 공공부문과 민간부문의 지속적인 노력과 부단한 창의적 실험 정신이 크게 기여한 것으로 판단됨.
- 그러나, 정부가 추진하고자 하는 민간투자제도의 기본 방향은 무엇보다도 민간투자제도의 활성화에 초점이 맞추어져야 할 것임.
 - 이를 위하여, SOC 민간투자제도에 대한 정부 정책의 기초는 무엇보다도 민간투자시장의 확대 및 민간투자사업의 활성화를 유지하는 것임.
 - 특히, 재정 부족으로 인해 경기 활성화를 위한 공공부문의 건설투자 확대가 어려운 현재의 상황에서는, 재정 지원이 최소화되는 가운데 민간투자시장의 확대를 위한 제도 개선 및 세제 지원 등이 요구됨.

■ 민간투자사업의 활성화 방안

- 민간투자사업의 제도적 체계가 『민자유치법』에서 『민간투자법』으로 개정된 이후, 최근 들어 민간제안사업이 활성화되는 한편, 사업참여자 사이의 경쟁 또한 이루어져 민간투자사업이 이제 본격적인 궤도에 진입한 것으로 평가됨.
- 그럼에도 불구하고, 정부는 민간투자제도에 대한 지속적인 개선 작업을 통하여 민간투자시장의 확대를 통한 SOC 인프라의 조기 확충 및 재정 집행의 효율화 제고를 추진할 필요성이 있으며, 현재의 체계에서 보완 또는 개선하여야 할 부분은 다음과 같음.

새로운 사업 방식의 도입 : 정부공모사업(publicly invited projects)

- 현행 『민간투자법』은 민간투자사업의 방식으로 정부고시사업(solicited project)과 민간제안사업(unsolicited projects)을 규정하고 있음.
- 정부고시사업은 『민간투자법』 제2조(정의)에서 규정한 36개 사회간접자본 시설에 대한 민간투자사업으로, 민간부문의 투자가 가능한 분야를 나열하는 positive list 체계로 이루어져 있음.
- 민간제안사업은 『민간투자법』 제9조(민간부문의 사업제안)에서 규정한 바와 같이, 매년 기획예산처가 발표하는 ‘민간투자기본계획’에 의한 민간투자 대상사업에 포함되지 않은 사업으로서, 민간부문의 사업 제안에 기초하여 민간투자 방식으로 추진할 수 있는 사업임.
- 이와 같이, 정부가 민간투자사업의 방식으로서, 정부고시사업과 민간제안사업의 이원화 방식을 채택한 배경에는, 정부 주도로 민간투자사업을 추진하려는 정책 의지와 더불어 SOC시설에 대한 민간부문의 효율적 사업 제안을 중시하려는 의도가 있음.
- 최근과 같이 경기 침체가 장기화되는 상황에서, 재정이 취약한 지방자치단체는 SOC시설에 대한 민간부문의 투자를 유도하여 지역 경제의 활성화를 도모하고자 함.

- 그러나, 민간투자사업의 방식을 현행과 같은 이원화 방식으로 제한할 경우, 민간투자사업의 활성화를 통한 경기 회복을 기대하기에는 한계가 있는 것으로 판단됨.
- 지자체가 특정 SOC 사업을 정부고시사업으로 추진할 경우, 일차적으로 해당 사업이 현행 『민간투자법』에 규정된 36개 사회간접자본 시설의 종류에 부합하여야 함.
 - 뿐만 아니라, 해당 지자체는 현행 법률에 명시된 절차에 따라 추진하여야 하며, 이는 기본적으로 시설사업기본계획의 고시 및 수립을 필요로 하며, 이러한 과정에는 상당 기간이 소요됨.
- 또한, 정부 주도의 계획 수립과 책임에 기초하여 사업이 추진되는 일반 공공 사업과는 달리, 민간투자사업은 정부와 민간 사업자 사이의 협상을 통한 실시 협약에 의하여 사업이 추진됨.
 - 특히, 사업의 기획 및 타당성 분석이 장기화되거나 또는 정부와 민간부문 사이의 협상이 장기화될 경우, 사업 추진이 크게 지연될 가능성이 높음.⁴⁾
 - 따라서, 지자체가 해당 지역의 경제 활성화를 위한 방안으로, SOC 시설의 공급을 민간 투자의 방식으로 추진하기에는 정부고시사업은 효율적인 사업 방식은 아닌 것으로 판단됨.
- 반면, 지자체가 특정 SOC 사업을 민간제안사업으로 추진하기 위하여 특정 업체로부터 해당 사업에 대한 제안서의 제출을 권유하는 것 또한 불가능함.
 - 이 경우, 해당 지자체는 특정 업체에 대한 ‘특혜’를 주었다는 의혹을 살 것이므로, 민간제안사업 또한 효율적인 사업 방식은 아님.
- 따라서, 지역 경기의 활성화를 위한 지자체의 민간투자사업 방식으로서, 다른 형태의 민간투자사업 방식이 요구되는데, 특히 정부공모사업(publicly invited projects) 방식의 제도화가 도입될 필요성이 있음.

4) 특히, 지금까지 추진된 민간투자사업의 사례에 기초하여, 사업의 구상 및 사업성 검토의 단계부터 착공 단계에 이르기까지 사업 추진의 초기 단계에 소요되는 기간을 살펴보면, 정부고시사업은 43~92개월, 그리고 민간제안사업은 36~78개월 정도의 오랜 기간이 소요되는 것으로 조사되었음(이연구, “SOC 민간투자 활성화를 위한 민간사업자의 제언”, 『국토』, 2002년 7월호, 34쪽).

- 정부공모사업은 지자체가 민간부문의 투자를 바탕으로 추진하고자 하는 SOC 사업을 민간부문에 공모를 통하여 사업제안서를 제출하도록 하고, 제출된 사업제안서의 평가 및 협상을 통하여 사업을 추진하는 일종의 변형된 민간제안사업 방식이라 할 수 있음.
- 실제 정부공모사업과 유사한 방식으로 추진되는 민간제안사업의 사례가 있음.⁵⁾
- 부산광역시가 BTO 방식의 민간제안사업으로 추진하고 있는 총사업비 981억원(2000년 불변가격 기준) 규모의 영도 하수처리시설사업과 총사업비 1,116억원(2000년 불변가격 기준) 규모의 동부 반송 하수처리시설사업이 해당 사업에 대한 부산광역시 투자진흥과의 공개 모집에 기초한 것임.
 - 또한, 현재 민간투자지원센터(PICKO)의 검토 과정에 있어 제3자 공고 전의 단계에 있으며, BOT 방식의 민간제안사업인 총사업비 401.3억원(2003년 불변가격 기준) 규모의 인천 아쿠아리움 건설 및 운영 사업 또한 인천광역시가 유사한 절차를 통하여 추진하게 된 사업임.
- 정부고시사업 및 민간제안사업의 추진 방식에 대비하여, 정부공모사업의 추진 방식을 비교하면, <표 2>와 같음.
- 먼저, 주무관청 및 지방자치단체는 민간투자 대상 사업을 발굴하고, 해당 사업을 정부공모사업으로 추진할 경우, 해당 사업에 대한 개요와 더불어 사업시행자를 공모하여 민간부문으로부터 사업계획서의 제출을 요구함.
 - 민간부문은 해당 사업에 대한 기본 및 실시 설계에 기초하여, 개략적인 총사업비를 추정하고, 사업계획서를 제출하는 한편, 주무관청 및 지자체는 제출된 사업계획서를 평가하여, 최적의 사업계획서를 제출한 민간부문을 우선협상대상자로 지정하여 협상 및 사업시행자 지정의 절차를 거치게 됨.

5) 이와 같은 사업의 특징은 민간제안사업의 추진 방식을 준용하는 한편, 총사업비의 규모는 2,000억원 미만의 자체관리사업임.

추진 단계별 사업 방식의 비교

단계	정부고시사업	정부공모사업	민간제안사업
사업 발굴	·주무관청·지자체 ·36개 시설 대상 ·민간투자심의위원회 심의 필요	·주무관청·지자체 ·36개 시설 대상	·최초 제안자 ·타당성분석 시행 ·36개 시설 대상 ·기본/실시 설계 →개략 총사업비 추정
예비 타당성 조사	·시행 → 추진 유무 결정 ·경제성/재무적 타당성이 인정될 경우 추진	-	-
타당성 조사	·시설사업기본계획 수립 →기본/실시 설계 →개략적 총사업비 추정	-	-
대상 사업 고시	·지정/고시 →민간부문 사업계획서 제출/평가	·대상 사업 공모 ·민간부문 기본/실시 설계 →개략 총사업비 추정 →사업계획서 제출/평가	·제3자 제안 공모 →사업계획서 제출/평가
협상	·국고 지원 필요시, 주무관청과 협의로 결정	·국고 지원 필요시, 주무관청과 협의로 결정	·국고 지원 필요시, 주무관청과 협의로 결정
사업 시행자 결정	·협상에 의한 사업시행자 결정	·협상에 의한 사업시행자 결정	·협상에 의한 사업시행자 결정
용지 매입/보상	·주무관청 및 사업시행자	·주무관청 및 사업시행자	·주무관청 및 사업시행자
운영/관리	·사업시행자 시행	·사업시행자 시행	·사업시행자 시행

- 결과적으로, 정부공모사업은 정부 주도로 추진하기 위한 정부고시사업과 민간 부문의 창의적·효율적 사업 제안을 중요시하는 민간제안사업의 장점을 최대한 살리는 사업 방식으로 평가됨.
- 따라서, 정부공모사업의 추진 방식을 현행 『민간투자법』에 하나의 사업 방식으로 도입하여 민간투자사업을 활성화할 필요성이 있음.

추진 방식의 다양화에 따른 세제 지원 확대

- 현행 『민간투자법』 제4조는 민간투자사업의 추진 방식을 규정하고 있음.
- 전통적인 민간투자사업의 추진 방식인 ① BTO(건설-소유권 이전-운영) 방식, ② BOT(건설-운영-소유권 귀속), ③ BOO(건설-소유권 인정-운영) 의 3가지 방식과 더불어, ④ 기타 주무관청이 수립한 민간투자시설사업 기본계획에 제시한 방식이 인정되고 있음.

- 또한, 정부는 개별 사업의 특성에 따라 민간투자사업의 추진 방식을 다양화하기 위하여, BTO, BOT, BOO 이외의 사업 방식 또한 허용하고 있음.⁶⁾
- 일반 공공사업과는 달리, 민간투자사업은 추진 방식의 선정이 매우 중요한데, 이는 해당 사업의 종류 및 특성에 따라 세제 적용의 범위가 상이하기 때문임.
 - 일반적으로, 과세 대상의 시설물이 있는 경우, 완공 이후 일정 기간 소유권이 사업시행자에게 인정되는 BOT 방식에 비하여 완공과 더불어 소유권이 정부에 귀속되는 BTO 방식의 조세 부담이 적은 것으로 나타남.
- 한편, 소유권의 귀속 시기와는 별도로, 소유권의 귀속 여부 또한 세제 적용의 범위가 매우 상이함.
 - 『조세특례제한법』 제105조(부가가치세 영세율의 적용)는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세에 있어서 영세율을 적용하는 범위를 규정하고 있음.
 - 특히, 제3의2항에 의하면, BTO 또는 BOT 방식으로 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 사회간접자본시설 또는 동 시설의 건설 용역에 대해서는 영세율을 적용하고 있음.
- 현행 조세 체계에 있어서, BTO 또는 BOT 방식의 민간투자사업에 대한 부가가치세에 영세율을 적용하는 것은 해당 SOC시설의 소유권이 궁극적으로는 국가 또는 해당 지자체에 귀속되기 때문임.
 - 특히, 국가 귀속시설의 경우, 기부채납 부가가치세(10%)의 납부로 인해 총 사업비가 증가되고, 이로 인해 사용료 수준이 증가하고, 초기 투입 자금의 증가로 자금 차입에 제약 사항이 발생하며, 운영 초기 단계의 현금흐름이 악화되는 상황이 초래됨.
 - 따라서, 기존의 『민자유치법』이 현행 『민간투자법』으로 전면 개정되는 과정에서, BTO 또는 BOT 방식으로 추진되어 해당 시설물의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 사업에 대한 기부채납 부가세에 영세율을 적용하도록 규정하였음(<표 3> 참조).

6) 이 경우, 당해 사업의 원활한 추진을 위하여 민간부문이 제시한 사업 방식에 대하여 주무관청이 불가피하다고 인정하여야 함.

사업 방식별 조세 체계

구분	BOT 방식	BTO 방식
취득세	비과세 ¹⁾	비과세
등록세	비과세	비과세
농특세	비과세 ¹⁾	비과세
교육세	비과세	비과세
부가세		
<ul style="list-style-type: none"> - 건설 기간 - 기부 채납 - 운영 기간 	<ul style="list-style-type: none"> - 매입세액 환급 - 영세율 적용 - 과세 	<ul style="list-style-type: none"> - 매입세액 환급 - 영세율 적용 - 과세
재산세	- 시가 표준액의 0.3%(년)	비과세
교육세	- 재산세의 20%(년)	비과세
사업소세	- 건축물 m ² 당 250원(년)	비과세

주 : 1) 『지방세법』 제106조 및 제126조에 의하면, 국가 및 지방자치단체에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산 등기에 대하여는 취득세 및 등록세를 부가하지 않음.

- 한편, 기획예산처가 발표한 “2003년 민간투자사업 기본계획”에 의하면, BTO, BOT 및 BOO 방식이외에 민간투자사업의 추진 방식으로서 BLT(건설-임대-소유권 이전), ROT(보수·보강-운영-소유권 이전), ROO(보수·보강-소유권 인정-운영) 등의 방식이 예시되고 있음.
 - 이는 신규 건설을 필요로 하는 green-field 사업뿐만 아니라, 보수·보강을 요구하는 brown-field 사업을 민간투자 대상사업의 범주에 포함시켜 대상사업의 폭을 크게 확대한 것으로 평가됨.
- 그러나, 민간투자사업의 추진 방식 다양화 정책에도 불구하고, 현행 『조세특례제한법』 제105조는 민간투자사업에 대한 부가가치세의 영세율 적용 범위에 있어서 BTO 및 BOT 방식으로 한정하고 있음.
 - 따라서, 현재 BTO 및 BOT 방식의 민간투자사업에만 적용되는 기부채납 부가세의 영세율 범위를 RTO 또는 ROT 방식의 민간투자사업에도 적용할 필요성이 있음.
 - 특히, 보수·보강사업에 대한 부가세 영세율 적용은 재정이 부족하지만, 노후된 시설물을 보유한 지자체의 문제점을 해소해 줄뿐만 아니라, 지역 경제의 회복에도 크게 기여할 것으로 예상됨.

민간투자 대상사업의 수익 사업화 방안

- 민간투자사업은 재무적·상업적인 측면에서 사업 단위로 독립적인 사업 (financially standing-alone projects)으로서 재정 지원을 요구하지 않는 사업이 가장 이상적인 사업임.
- 그러나, 해당 사업이 자체적으로는 수익성이 없는 사업이라 할지라도, 편익-비용 분석(cost-benefit analysis)에 기초하여 국가적으로 우선 순위가 높고, 총사업비에 대비하여 요구되는 재정 지원의 규모가 상대적으로 적은 사업에 대해서는 부분적 재정 지원 또는 단계별 추진을 통해서라도 수익 창출의 가능성이 있는 사업으로 전환하여 추진할 필요성이 있음.
- 이를 위한 구체적인 방안으로서,
 - 첫째, 전체 사업에 대하여 분할 발주의 방식을 적용하여, 부분별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 것임.
 - 즉, 전체 사업 중에서 일정 부분을 재정사업으로 추진하고, 남은 부분은 민간투자사업으로 추진하는 한편, 전체 사업에 대하여 사용료의 징수권을 비롯하여 무상사용기간 동안의 양허권을 민간부문에 이전하는 부분적 재정 지원 방안을 적극적으로 활용할 필요성이 있음.
 - 둘째, 전체 사업에 대하여 수익성을 기초로 부분 발주의 방식을 적용하여, 단계별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 것임.
 - 즉, 전체 사업 중에서 수익성이 높은 부분의 사업을 우선적으로 민간투자사업의 방식으로 추진하고, 나머지 부분은 민간투자사업의 추진 결과에 기초하여 발생하는 수익성에 따라 순수 민간투자사업 또는 재정 지원 민간투자사업의 방식으로 단계별로 추진하는 방안을 활용할 필요성이 있음.

■ 결론 및 향후 과제

- 최근 정부가 발표한 ‘2004년도 민간투자사업기본계획’에 의하면, SOC 민간투자제도의 기본 방향은 ① 투자 주체 및 대상 사업의 다변화 및 다양화, ② 민간투자사업의 경쟁 촉진 및 내실화, 그리고 ③ 수요자 중심의 사업 추진 체계 효율화 및 투명화로 요약됨.
 - 이와 같은 정부 정책의 기본 방향은 개별 민간투자사업 단위의 효율성을 제고할 수 있는 경쟁적이면서도, 합리적인 사업 환경을 효율적으로 조성하는 것으로 인식되고 있음.
 - 또한, 사업 주체의 다원화를 통하여 보다 민간투자사업이 활성화될 수 있는 제도로의 변화를 모색하는 것으로 평가되고 있음.

- 그러나, 정부가 추진하고자 하는 민간투자제도의 기본 방향은 무엇보다도 민간투자제도의 활성화에 초점이 맞추어져야 할 것임.
 - 이를 위하여, SOC 민간투자제도에 대한 정부 정책의 기초는 무엇보다도 민간투자시장의 확대 및 민간투자사업의 활성화를 유지하는 것임.
 - 특히, 재정 부족으로 인해 경기 활성화를 위한 공공부문의 건설투자 확대가 어려운 현재의 상황에서는, 재정 지원이 최소화되는 가운데 민간투자시장의 규모 자체를 확대하기 위한 제도 개선 및 세제 지원 등이 요구됨.

- 민간투자시장의 규모 자체를 확대하기 위해서,

- SOC 민간투자사업의 새로운 추진 방식으로서, 정부공모사업(publicly invited projects)의 도입이 요구됨.
 - 이는 민간투자사업의 방식을 현행과 같은 정부고시사업과 민간제안사업의 이원화 방식으로 제한할 경우, 민간투자사업의 활성화를 통한 경기 회복을 기대하기에는 한계가 있는 것으로 판단되기 때문임.
 - 반면, 정부공모사업은 정부 주도로 추진하기 위한 정부고시사업과 민간부문의 창의적·효율적 사업 제안을 중요시하는 민간제안사업의 장점을 최대한 살리는 사업 방식으로 평가됨.
 - 따라서, 정부공모사업의 추진 방식을 현행 『민간투자법』에 하나의 사업 방식으로 도입하여 민간투자사업을 활성화할 필요성이 있음.

- 신규 시설의 건설 사업뿐만 아니라 기존 시설의 보수보강 등 대상 사업의 추진 방식이 다양화됨에 따라 세제 지원의 범위를 확대하여야 함.
 - 최근 대상 사업의 추진 방식이 기존 시설의 보수 및 보강의 범위까지 확대되고 있으나, 현행 『조세특례제한법』 제105조는 민간투자사업에 대한 부가가치세의 영세율 적용 범위에 있어서 신규 시설의 건설 및 운영 방식인 BTO 및 BOT 방식으로 한정하고 있음.
 - 따라서, 현재 BTO 및 BOT 방식의 민간투자사업에만 적용되는 기부채납 부가세의 영세율 범위를 RTO 또는 ROT 방식의 민간투자사업에도 적용할 필요성이 있음.

- 민간투자 대상사업을 수익 사업으로 전환하는 방안이 모색되어야 함.
 - SOC 민간투자사업은 재무적·상업적인 측면에서 사업 단위로 독립적인 사업(financially standing-alone projects)으로서 재정 지원을 요구하지 않는 사업이 가장 이상적인 사업임.
 - 그러나, 해당 사업이 자체적으로는 수익성이 없는 사업일 경우, 부분적 재정 지원 또는 단계별 추진을 통해서라도 수익 창출의 가능성이 있는 사업으로 전환하여 추진할 필요성이 있음.
 - 이를 위한 구체적인 방안으로서, ① 전체 사업에 대하여 분할 발주의 방식을 적용하여 부분별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 방안과 ② 전체 사업에 대하여 수익성을 기초로 부분 발주의 방식을 적용하여 단계별로 민간투자사업의 방식으로 추진하는 방안이 적극 마련되어야 함.

왕세종(연구위원·sjwang@cerik.re.kr)