

중소 건설업체의 민간투자사업 참여를 위한 사업 활성화 방안 및 유형 모색

2013. 8

이승우 · 박용석

- 문제 제기 및 연구의 틀 4
- 민간투자사업 활성화의 필요성 및 원칙 5
- 민간투자사업 활성화를 위한 정책 방안 9
- 중소기업체에 적합한 민간투자사업 유형 모색 17

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

CERIK 건설이슈포커스

요 약

- ▶ **민자사업에 중소기업체의 참여를 확대하기 위해서는 단순한 물량 이전 효과를 최소화하는 새로운 사업 유형을 개발할 필요가 있음.**
 - 기존 민간투자사업 유형에 중소기업체의 참여를 확대하는 제도는 현실적으로 효과를 달성하기 어려움.
 - 민간투자사업의 활성화를 전제로, 사회적으로 필요성은 인정되나 예산 제약으로 인해 정부가 적극 추진하기에는 한계가 있는 소규모 사업을 민간투자사업으로 추진
- ▶ **민간투자사업 자체가 침체되어 있는 현 상황에서 중소기업체의 참여 확대를 모색하는 것은 불가능한 논의임.**
 - 민간투자사업 자체의 활성화가 전제 조건이며, 민간투자사업 활성화의 필요성에 대한 공감대 형성과 투명성, 시장성, 경쟁성 등 3대 원칙이 지켜져야 함.
- ▶ **단기 검토 과제로서 대상사업 선정 기준의 변화가 요구되며, 중장기 검토 과제로서 재원 및 자금 조달에 대한 방안의 모색이 필요함.**
 - 단기 검토 과제 : 투자위험분담 방식을 민간제안사업에도 적용, 대상사업 선정 기준은 열거주의에서 포괄주의 방식으로 전환하여 대상사업 확대, 민간사업자의 자기자본비율 완화 필요, 민자 고속도로 통행료의 부가가치세 면제, 해지시지급금 산정 대상에 후순위 차입금 포함, 부대·부속사업의 합리적 추진 등
 - 중장기 검토 과제 : 민자사업에 갭펀드(Gap Fund) 도입, 인프라 모태펀드 도입, 무료 도로(Shadow Toll) 도입 등 검토
- ▶ **중소 건설업체에게 적합한 사업 유형에 대한 지속적인 연구와 업계의 적극적인 발굴 노력이 요구됨.**
 - 대략 1,000억원 미만의 총사업비 규모, BTO 방식보다는 BTL 또는 BTL+BTO 방식, 운영에 대한 건설업체의 전문성이 크게 요구되지 않는 특성 등이 중요
 - 정부의 장기적인 정책 지향점에 부합함으로써 정책적 지원이 가능한 사업
 - 지속적인 참여를 통해 노하우를 축적할 수 있도록 충분한 수요를 가지는 사업
- ▶ **이상의 관점에서 중소기업체가 추진을 검토할 수 있는 민간투자사업의 유형을 모색하였으며, 대표적인 사업들은 아래와 같음.**
 - 교육시설 : 노후 학교 증개축 사업을 BTL 방식으로 추진, 규모 조정 대상 교육시설을 다른 용도로 전환, 공립 유치원이 없는 초등학교를 대상으로 공립 유치원시설을 BTL 방식으로 추진, 공공 보육시설을 BTL 또는 BTL+BTO 방식으로 추진
 - 체육시설 : 수영장이 없는 초등학교를 대상으로 체육시설 복합화, 중소 규모 생활체육시설 건설, 청소년수련시설을 BTL 또는 BTL+BTO 방식으로 추진
 - 기타 : 노인복지시설, 소규모 관공서, 재난대비시설, 도시공원 등 모색

I. 문제 제기 및 연구의 틀

- 민간투자사업이 건설산업의 한 영역으로 자리잡은 이후 중소 건설업체는 이로 인해 불이익을 보고 있음을 지속적으로 제기함.
- 많은 사업이 대형 BTO 사업으로 추진돼 중소 건설업체의 참여가 곤란함.
- 일부 참여가 가능한 BTL 사업도 사실상 기준에 공공공사로 수주하던 학교, 하수관거, 군막사 공사 등으로서 중소 업체에게는 사실상 수주 물량 감소로 받아들여짐.
- 이러한 상황에서 중소 건설업체가 취하는 입장은 두 가지로 나뉨.
- 민자사업의 추가적인 확대 및 활성화를 반대하고 재정사업의 지속적인 확대를 요구
- 민자사업 활성화와 함께 중소 업체가 참여할 수 있도록 제도 개선 및 사업 유형 개발
- 예산 제약으로 SOC 투자 여력이 지속적으로 위축되고 있는 상황으로 볼 때 민간투자사업의 활성화는 불가피한 구조임. 따라서 전자의 입장은 현실적으로 무리가 있음.
- 따라서 중소 건설업체로서는 후자의 입장을 취할 수밖에 없으나 이 또한 딜레마를 내포하고 있음.
- 기존 민간투자사업은 공사 규모, 투자비, 사업 리스크, 금융 등에서 중소 건설업체가 참여하기에는 한계가 존재함. 즉, 기존 민간투자사업 유형 내에서 중소 업체의 참여를 확대시키려는 제도는 현실적으로 효과를 달성하기 어려움.
- 더욱이 민간의 창의와 효율을 활용하는 민간투자사업의 특성상 정부가 강제적인 물량 배분 정책을 적용하는 것은 논란의 소지가 큼.
- 그렇다면 중소 건설업체로서는 새로운 민간투자사업 유형을 통한 시장 진출이 필요하게 되나, 이는 사실상 중소 건설업체의 주요 사업 영역인 기존 재정사업을 민간투자사업으로 추진하는 형태가 될 수밖에 없음.
- 이런 모순을 감안할 때 중소 건설업체 입장에서는 단순한 물량 이전 효과를 최소화하는 새로운 사업 유형 개발을 통해 민간투자사업 활성화를 꾀하는 것이 타당할 것임.
- 민간투자사업의 활성화를 전제로 하여 사회적으로 필요성은 인정되나 예산 제약으로 인해 정부가 적극 추진하기에는 한계가 있는 소규모 사업을 민간투자사업으로 추진
- 완전한 신규 물량 창출은 아니더라도 물량 확대의 효과를 가져갈 수 있음.

4 · 건설이슈포커스 2013-19

- 이러한 관점에서 본고에서는 중소 건설업체의 민간투자사업 참여 확대 방안을 크게 두 가지 측면에서 제시하고자 함.
- 첫째는 민간투자사업 자체의 활성화가 필요하며, 이에 맞는 정책 방안이 제시되어야 함.
- 민간투자사업 자체가 침체되어 있는 현 상황에서 중소 건설업체의 참여 확대를 모색하는 것은 불가능한 논의임.
- 본고에서 제시하는 중소 건설업체에 적합한 민간투자사업 유형이 작동하기 위해서도 전반적인 민간투자사업의 활성화는 필수적인 과제이며 전제 조건임.
- 둘째는 민간투자사업 활성화를 전제로 중소 건설업체가 참여할 수 있는 사업 유형이 제시될 필요가 있음.
- 중소 건설업체는 장기적인 안정성, 자금 동원 능력, 리스크 공유 등이 필요한 민간투자사업에 있어 대기업에 비해 한계를 가질 수밖에 없음.
- 이러한 특성을 감안하여 기존의 재정사업 및 민자사업을 대상으로 중소 건설업체가 참여할 수 있는 민간투자사업 유형을 모색함.

II. 민간투자사업 활성화의 필요성 및 원칙

□ 정부의 SOC 투자

- 정부는 공약기계부에서 복지예산 확대 등 대선 공약을 실천하기 위한 재원을 마련하기 위해 SOC 예산을 4년 간 11조 6,000억원 삭감하기로 발표함(2013. 5. 31.).
- SOC 예산 중 철도 부문의 삭감 규모가 가장 크고, 도로, 수자원 순으로 알려짐.
- SOC 투자의 또 다른 주제인 공기업의 경우 '부채 문제가 심화되지 않도록 유의'할 것을 지적함에 따라 공기업을 통한 SOC 투자도 감축될 것으로 예상됨.
- 박근혜정부는 대통령 선거 공약에서 복지지출과 의무지출을 제외한 재량지출을 축소하고, 토목 건설을 추가로 감축할 것을 적시
- 정부는 SOC 시설이 충분히 갖추어졌기 때문에 '우선순위 조정으로 속도를 조절하고 수익성이 확보되지 않은 곳은 진행 중인 사업이라도 중단'할 계획임.
- 국토면적 대비 도로연장을 비교해보면, OECD 회원국 중 우리나라는 고속도로가 5위,

국도는 7위로 비교적 높은 수준이므로 SOC 투자를 축소하겠다는 입장

- 하지만 우리나라의 도로연장을 선진 외국의 도로연장과 비교해보면, 면적이나 인구 등에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나, 가장 많이 활용되는 국토계수당 도로보급률¹⁾이 1.49로서 OECD 34개 국가 중 30위 수준에 불과함.
- 우리나라의 국토계수당 도로보급률은 3.75인 미국의 40% 수준이며, 5.53인 일본의 27%, 3.41인 영국의 44% 수준에 불과(국토교통부 보도자료, 2013. 5. 29.)
- 우리나라보다 SOC 시설이 많이 갖추어진 주요국들은 경기 활성화, 국가 경쟁력 제고, 저탄소 녹색 교통을 위한 SOC 투자를 확대
- 독일 : 2009년 철도에 43억 유로 등 교통 SOC 확충을 위해 총 112억 유로를 투자
- 미국 : 2011년 발표한 4,000마일 철도 건설 등 교통 SOC에 500억 달러 투자에 이어, 오바마 대통령은 집권 2기 첫 국정연설(2013. 2)에서 경제 활성화 추진을 위해 도로·교량 건설 부문 500억 달러 투자, 건설 고용 프로그램 150억 달러 투입 등을 발표
- 일본 : 아베 정부는 내수경기 진작과 지진 및 홍수 등 자연재해를 방지하기 위해 향후 10년 간 도로, 항만 등 토목사업에 200조엔을 투자하는 “국토강인화계획” 추진

□ 민간투자사업 활성화의 필요성

- 우리나라의 SOC 스톡은 아직 충분치 못하며, 국가경쟁력 제고와 지역균형발전을 위해서는 지속적인 SOC 투자가 필요함.
- 그러나 정부, 공기업 등의 SOC 투자 역력은 지속적으로 위축되고 있음.
- 정부는 SOC 예산을 향후 4년 간 11조 6,000억원 삭감하는 것으로 계획하고 있으며, 지자체의 재정자립도 및 지방세 수입 증가율도 낮아지고 있음.
- 지자체 재정자립도는 2008년 전국 평균이 53.9%에서 2013년 51.1%로 낮아졌고, 지방세 수입 증가율도 2011년 8.8%에서 2014년에는 7.6%로 낮아질 것으로 전망됨.
- 지자체의 사회복지비 증가와 현재와 같은 재정난이 가중될 경우 재정자립도가 낮은 지자체일수록 지역개발 등의 예산 축소 불가피

1) 국토 면적과 인구를 모두 고려하여 도로보급률을 측정하는 지표로서,
 국토계수당 도로보급률 = 도로연장(km) / √(국토면적(km²) × 인구(천명))

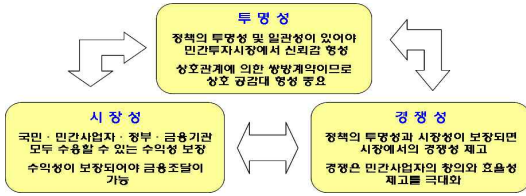
- 지역개발, SOC 등의 투자가 부진할 경우 해당 지역은 더욱 낙후되어 인구유출과 산업기반 취약으로 다시 재정자립도가 악화되는 악순환이 우려
- 공기업 또한 부채 증가로 SOC 투자 확대는 어려운 것으로 보임.
- 감사원(2013. 6. 12)에 따르면 LH공사, 수자원공사, 도로공사, 철도공사 등 9개 공기업의 경우 2011년 부채는 284조원으로 2007년의 128조원에 비해 121% 증가
- 정부, 지자체, 공기업 등은 재정 지출의 한계로 안정적인 SOC 투자에 어려움이 있을 것으로 보이는데, 민간투자 활성화가 이를 해결할 수 있는 유력한 대안으로 판단됨.
- 국내외의 장기투자자금 또는 유동자금을 국가발전에 필요한 다양한 사회기반시설 투자에 유도함으로써 국가경쟁력 제고
- 민간투자사업의 활성화는 SOC 등 사회기반시설의 확충뿐만 아니라 “일자리 창출”에 있어서도 매우 중요한 정책 수단이 될 수 있음.
- 중앙정부 차원에서의 인프라 확충뿐만 아니라 지자체도 복지시설, 도서관, 박물관, 각종 환경시설 등에 대한 수요가 지속적으로 높아지고 있음.
- 사회·경제 환경의 변화에 따라 사회기반시설에 대한 다양한 수요가 발생하고 있으므로, 민간투자사업을 통해 이 같은 시설 수요에 적극적으로 대응해야 함.
- 민간투자 활성화를 위한 다각적인 대안이 모색되어야 하며, 이를 통해 사회적 수요가 높은 사회기반시설에 대한 적절한 공급이 이루어져 함.

□ 민간투자사업 활성화의 원칙

- 민간투자사업 활성화를 위해서는 우선적으로 민간투자사업의 경제성 확립이 필요함.
- 적절한 수익과 투자 안정성 없이는 민자 유치가 불가능하다는 사실에 대한 국민적 합의 필요
- 민간투자제도의 존속이 필요하다면, 참여 주체별 역할 재정립 필요
- 발주(정부 우위) 사업이 아닌 사업 파트너로서의 시각 변화, 정부와 민간의 역할, 사업 위험의 민·관 분담, 시설 이용자(국민)의 역할

- 민간투자사업의 활성화를 위해서는 '투명성', '시장성', '경쟁성'의 3대 원칙이 모두 지켜져야 함.
- '투명성'은 민간 투자 정책의 일관성을 의미함. 민간사업은 장기 투자 사업이어서 정책에 대한 신뢰성 없이는 장기 투자를 결정하기 어렵기 때문임.
- '시장성'은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 하는데, 수익성이 보장되어야만 금융 조달이 가능
- 정책의 투명성과 시장성이 보장된다면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 발생. '경쟁성'은 민간의 창의와 효율성을 극대화할 수 있음.

<그림 1> 민간사업의 원칙



- 현재, 민간투자시장의 최대 문제점은 '투명성' 및 '시장성' 결여에 있음.
- 기 체결된 실시협약의 변경, MRG(최소운영수입보장) 인하, 통행료 인상 억제, 민간사업 관련 규제의 강화 등 정부가 민간사업의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감 상실
- MRG 폐지, 건설보조금 축소 등 재정 방어적인 민자 정책과 시장금리 인하, 경쟁심화 등 시장 환경의 변화로 민간사업의 '시장성' 저하
- 민간투자사업의 적정 수익을 확보해주고 정부가 민자시장의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감이 형성될 때 비로소 민간투자사업의 활성화를 기대할 수 있음.

III. 민간투자사업 활성화를 위한 정책 방안

1. 단기 검토 과제

□ 투자위험분담 범위 및 적용 대상 확대

- 정부는 2009년 10월 민간투자사업기본계획 개정시 MRG를 폐지하면서 투자위험분담 방식을 도입하고 이를 정부고시사업에만 적용하고 있음.
- 투자위험분담 방식은 해당 사업을 재정사업으로 추진했을 경우 발생할 정부 원가 수준을 한도로 정부가 투자위험을 분담하는 것임.
- 매년도 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 일정(투자위험분담금) 수준을 기준으로 미달하면 부족분에 대해 정부가 보전하고, 초과하면 기 지원한 재정지원금을 환수
- 투자위험분담 방식의 적용 대상이 정부고시사업으로 한정되어 있어 실효성이 낮고, 보장 범위가 미흡하여 금융기관의 유인책으로 부족함.
- 정부고시사업이 거의 없어 투자위험분담 방식의 실효성 미흡
- 투자위험분담금은 기 투입 민간투자자금에서 건설이자를 배제하는 등 보장 범위가 MRG의 30~40% 수준으로 낮아 금융기관의 투자 유인으로는 부족한 면이 있음.
- MRG 폐지 이후 민간투자사업에 대한 금융기관의 투자 의욕이 저하되고 있어 투자 유인을 위한 대책 마련이 필요함.
- 우선, 투자위험분담 방식을 국민경제적 파급 효과가 크다고 인정되는 민간제안사업에도 적용할 필요가 있음.
- 또한 민관 간 투자 리스크의 분담을 위해 투자위험분담금제도의 투자위험분담 범위를 상향할 필요가 있음.
- (현행) 기 투입 민간투자자금 중 건설이자 제외 → (변경) 건설이자 포함
- (현행) 투자위험분담금 산정 기준 '국고채' → (변경) '국고채'와 '회사채' 중 높은 금리 반영

□ 민간투자 대상사업 확대 : 열거주의에서 포괄주의 방식으로 전환

- 우리나라의 「민간투자법」은 민간투자 대상시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거

주의 방식(positive system)을 채택하고 있음.

- 민간투자사업으로 추진하기 위해서는 「민간투자법」 제2조 1호의 어느 하나에 해당되는 시설이어야 함.
- 사회·경제 환경의 변화에 따라 민간 투자가 필요한 사업이 발생할 경우 법률 개정을 통해 추진해야만 함.

- 현행 「민간투자법」은 민간투자 대상 시설을 법률로 정하고 있기 때문에 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 상황을 법률에 탄력적으로 반영하는 데 한계가 있음.
- 따라서 현행 열거주의 방식을 포괄주의 방식(negative system)으로 전환할 필요가 있으며, 그 방안은 다음의 두 가지를 검토할 수 있음.
- 영국과 호주 등의 국가는 민간투자 대상 시설별로 근거 규정을 구체적으로 명기하지 않고 대상 사업 개념을 포괄적으로 규정하고 있어 민간투자사업에 필요한 기본 특성을 갖출 경우 민간투자사업으로의 추진이 가능함.
- (1안) 현행 「민간투자법」과 같이 민간투자 대상 시설을 나열하고 관련 조문의 후반에 대통령령과 조례로써 민간투자 대상 시설을 정함.
- 대통령령으로 민간투자 대상 시설을 정하는 방법은 2008년 「민간투자법」 개정(법률 제9282호)으로 시행되었다가 2011년 「민간투자법」 개정(법률 제10522호)시 폐지됨.
- 일본의 민간투자 대상 시설은 「PFI」법에서 규정하고 있고, 필요시 시행령에서 대상사업을 추가할 수 있는 내용도 포함되어 있음.
- (2안) 「민간투자법」에서는 민간투자 대상 시설을 구체적으로 기술하지 않고 기본 유형만을 제시
- 구체적 시설을 대통령령 별표 또는 대통령령의 위임을 받은 부령(민간투자기본계획) 및 조례에서 정하는 방식과 민간투자사업에 필요한 기본적인 특성을 갖출 경우 주무관청·민간투자심의위원회 등의 결정에 따라 민간투자사업으로 추진하는 방식 등을 생각해볼 수 있음.
- 이 방법은 유형별 포괄주의로서 민간투자 대상 시설의 유형을 법률로 정해 놓고 그 유형에 속하는 각종 행위를 할 수 있도록 함.
- 즉, 현행 열거주의 방식을 제한적인 포괄주의 방식으로 전환함을 의미

□ 민자사업의 자기자본비율 완화

- 민자사업의 안정성이 저해되지 않는 범위에서 자기자본비율 현실화가 필요함.
- CI(건설 투자자), FI(재무적 투자자) 등 출자사는 출자 배당이 아닌 시공권, 대출권, 운영권을 통해 수익성을 확보하고 있어 자기자본비율이 완화되어도 사업 추진에 리스크가 없음.
- 일부 BTL 사업의 경우 CI의 100% 출자로 BTL 사업 구조가 이미 붕괴된 상황에서 자기자본비율의 현실화 필요
- BTO 사업도 MRG 패지 및 낮은 수익률 등으로 금융기관은 출자를 기피하고 있음.
- 사업 규모가 대규모인 공모형 PF 사업의 자기자본비율은 5~10% 수준으로 민자사업의 자기자본비율보다 낮은 수준임.
- 광명역세권(1.2조원) : 5% 이상, 파주운정(2.6조원) : 5% 이상
- 민간사업자의 제원조달 부담 완화를 위해 자기자본비율 완화 필요
- 현행 BTO 사업은 건설기간 중 20%((재무적 투자자 50% 이상 출자시 15%)를 적용하고 있는데, 건설이행을 보증하는 공사이행 보증서를 추가 납부하는 경우 건설기간 중의 자기자본출자비율을 5%p 범위 내에서 완화 가능하도록 개정
- 현행 BTL 사업은 최소 자기자본비율 5~15%(시설사업기본계획에서 제시)를 적용하고 있는데, 총사업비 1,000억원 미만 사업에서는 5%를 적용하도록 완화

□ 민자 고속도로 통행료의 부가가치세 면제

- 한국도로공사(제정도로)의 고속도로는 부가세가 면제되지만 민간사업자가 운영하는 고속도로의 통행료에는 부가가치세가 부과되고 있음.
- 민자도로의 부과세 부과로 통행료가 높게 책정되어 도로 이용자의 반발과 부정적 인식이 확대되고 있으며, 도로 이용자의 부담 가중은 통행량 감소로 이어져 민자사업의 수익률 저하 등 악순환 초래
- ‘고속도로’라는 동일한 서비스에 대하여 누가 공급하느냐에 따라 부가세 부과 여부를 상이하게 취급하는 것은 과세의 형평성에 어긋남.2)

- 도로공사나 민간사업자 모두 국가를 대신하여 고속도로를 공급하는 것은 동일
- 고속도로는 국가가 건설·운영하는 시설이지만, 부족한 재정을 보완하고 고속도로의 조기 확충을 위해 민간사업자가 도로를 공급하는 것임.
- 민자도로 통행료에 대한 부가세를 면제하게 되면, 재정도로 통행료와의 형평성 문제를 해소할 수 있고, 민자도로 통행료에 대한 지역 주민들의 민원 해결 및 통행료 인하를 통한 수요 증가로 MRG 문제 완화 등 일석삼조의 효과를 기대할 수 있음.
- 특히, 지자체가 주무 관청인 민자 도로사업의 경우, 지역 주민들이 통행료를 통해 국세인 부가세를 납부하는 방식은 지자체가 사업시행자에게 건설분담금을 지급하여 통행료를 낮추어준 것을 국가가 부가세로 환수해 가는 조세 역진 문제가 발생

<표 1> BTO 민자도로 통행료에 대한 부가가치세 면제 현황

구분	1997년 이전	1998~1999년	2000년 이후
통행료에 대한 부가가치세 부과	일반 과세	면세	일반 과세

자료 : 송병록 외, 「SOC 민간투자사업 성과 평가 발전 방안 연구」, 대한건설협회, 2011. 5, p.228.

□ 해지시지급금 산정 대상에 후순위 차입금 포함 및 정액법 적용 이행

- 운영기간 중 해지시지급금 산정시 민간투자 자금의 상각 방법이 정률법에서 정액법으로 변경됨(2010. 12. 23, 민간투자사업기본계획).
- 이 후 신규로 실시협약을 체결하거나, 기 협약된 사업 가운데 이 기본계획 시행 후 금융약정을 체결하는 사업에 적용됨.
- 하지만 일부 사업의 경우 발주청이 등 기본계획 변경공고에 따른 해지시지급금 산정 방식 변경 실시협약 체결을 거부함에 따라 자금조달에 애로를 겪고 있음.
- 정액법에 의한 해지시지급금 산정 방식 반영 사업 : 구리~포천고속도로(2010. 12 실시협약), 광명~서울고속도로(2012. 9 실시협약), 창원~부산고속도로(2007. 12 실시협약, 2011. 9 변경 실시협약)
- 변경 실시협약 미체결 대상 사업 : 제2영동고속도로(2011. 11), 제2경인연결고속도로

2) 정부는 민자도로의 경우 건설기간 중의 건설용역에 대해 이미 영세율을 적용하여 혜택을 받았기 때문에 이중 조세감면은 조세 형평성 문제가 발생하기 때문에 곤란하다는 입장이며, 현행 시스템은 정부가 도로 이용자로부터 부가세를 징수하여 건설분담금 등에 대한 재정 지원을 하는 구조임.

12 · 건설이슈포커스 2013-19

(2011. 11), 상주~영천 고속도로(2012. 3), 인천~김포 고속도로(2012. 4) 등

- 또한, 민간투자사업에 대한 금융권의 대출 및 투자 유인을 위해 정액법을 도입하였으나 현재의 경우 해지시지급금 대상에서 후순위채를 제외하여 도입 취지를 달성하지 못하고 있음.
- 정부는 금융약정 촉진을 위해 해지시지급금 산정 대상에 후순위 차입금을 포함(2012년 12월 31일까지 신규 금융약정 체결 사업에 적용)
- 한시적으로 적용되었던 해지시지급금 산정 대상에 후순위 차입금 포함이 일몰함에 따라 재무적 투자자의 민자사업에 대한 참여 유인 저하
- 따라서, 우선적으로 해지시지급금 산정 방식을 정액법으로 변경할 수 있도록 유도하여야 하며, 다음으로 해지시지급금 산정 대상에 후순위 차입금을 포함하는 기한을 연장할 필요가 있음.

□ 민간투자사업 부대·부속사업의 합리적 추진

- 현재 부대·부속사업의 사업 제안을 사업계획서 평가 단계에 제출하고 있으나, 부대사업은 사실상 독립된 단일 사업(예 : 주택사업)으로 시간 제약이 매우 큼.
- 또한 부대·부속사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부 지급금 축소 등에 사용하고 있음.
- 그런데 부대·부속사업 실패시 민간사업자가 그 위험을 모두 부담하는(사업자가 자금 조달, 인허가, 분양 등) 반면에 이익은 주무관청과 공유
- 부대사업의 추정 순이익을 사전에 확정했으나 각종 리스크로 사업 지연 또는 좌초시 민간사업자의 손실이 불가피
- 금융기관 역시 부대사업 추진시 투자 리스크가 크고 사업 추진 여부가 불투명하므로 자금조달을 기피함.
- 현재의 제출 시기, 사전이익확정 방식, 그리고 민간사업자의 사업 리스크 부담 등은 부대·부속사업의 활성화를 저해하는 요소로 작용하고 있음.
- 협상기간 및 운영기간 중에도 부대·부속사업을 제안할 수 있도록 하고, 평가시 부대·

부속사업의 제외 또는 실현 가능성만 평가에 반영

- 현행 사전이익확정 방식을 사후이익정산 방식으로 개선하고, 민간사업자와 주주관청 간의 합리적 위험 분담 및 이익 분담 방안 마련

2. 중장기 검토 과제

□ 갭펀드(Gap Fund) 도입 검토³⁾

- 갭펀드는 공공부문이 조성하는 펀드의 일종으로서, 민간의 투자자본 수익이 투자비용에 미치지 못하게 될 때 그 차이(Gap)를 보전할 수 있도록 정부가 지원하는 기법임.
- 갭펀드는 공공부문이 민간사업자의 사업 리스크 및 금융 리스크를 적극적으로 제거시켜, 투자 재원 조달을 용이하게 하고 민간 참여 활성화를 유도하는 효과를 발휘
- 특히, 공공성은 높으나 수익성이 낮은 사업에 대해 사업비용이 초과되는 부분의 갭을 공공 재원으로 보강
- 외국의 경우 민자사업에 대한 금융 지원을 위하여 갭펀드를 도입하여 운영하고 있음.
- 영국의 경우, 금융위기 발생 이후 PFI(Private Finance Initiative) 사업의 금융약정이 체결되지 못하는 문제가 발생함에 따라, 영국 재무부는 PFI 사업의 자금조달 문제를 해소하기 위해 PFI Debt Fund 도입(2009. 3)⁴⁾
- 프랑스는 금융위기로 PFI 사업 자금조달에 애로가 발생해 Debt Fund 도입(2009. 1)⁵⁾
- 인도는 PPP(Public-Private Partnership) 사업의 투자 활성화를 위한 수익성 보전 목적(건설보조금 제공 등)으로 Viability GAP Fund 도입(2006. 1월 기준 마련)
- 갭펀드를 통한 지원으로는 다음의 방식들이 있음.
- 배당 권리가 후순위인 지분에 투자하는 방식(기존 사업에 대해서는 후순위로 기존의 일정 지분을 인수)
- 후순위 대출 또는 법인 발행 후순위 채권에 투자하는 방식
- 시장금리보다 저리로 대출하는 방식
- 갭펀드를 조성하는 방법으로 정부가 재정(특별회계) 또는 운용기금을 활용하여 100%

3) 자세한 내용은 "송병목 외, 「SOC 민간투자사업 성과 평가 및 발전 방안 연구」, 대한건설협회, 2011. 5" 참조.

4) 시중은행 및 유럽 투자은행의 대출금을 보완하여 정부가 사업시행발전에 대하여 저리의 장기 차입금 제공, 사업별로 총사업의 100%까지 대출.

5) 민간 차입금의 80%까지 정부가 보증하거나, 민간 금융기관과 공동으로 저리 융자 제공, 금융 조건 변경 허용 등.

조성하는 방안과 정부 등 공공부문(국책은행 포함)과 민간부문(공적기금 포함)이 공동 출자하여 조성하는 방안을 검토할 수 있음.

□ 인프라 모태펀드 도입 검토

- 모태펀드(Fund-of-Funds)는 정부의 기금 및 예산을 기업에 직접 투자하기보다는 투자 조합에 출자하여 수익을 목적으로 운영되는 펀드를 말하며, 직접 투자에 따른 위험 감소가 가능함.
- 국내에서 운영 중인 모태펀드는 중소기업청 주도로 한국벤처투자(주)가 관리 운영 중인 펀드(2005, 「벤처기업육성에 관한 법률」)와 농식품 모태펀드(2010, 「농림수산업 투자조합결성 및 운용에 관한 법률」) 등이 있음.
- 민간투자사업을 위한 인프라 모태펀드 도입을 검토할 필요가 있음.
- 공공과 민간 부문이 조성하는 펀드의 일종으로서 민간투자사업의 투자 또는 대출에 해당하는 재원을 조달하는 기법
- 향후 인프라 은행으로 확대 개편하여 민간투자사업 등 인프라 시설에 대한 투자를 확대하는 방안도 모색
- 중국의 경우, 1954년 중국인민건설은행을 설립하여 대형 건설프로젝트 수행에 기여했으며 2004년 중국기업법에 따라 상업은행인 중국건설은행으로 전환
- 미국의 경우, 2008년 미국 연방은행 차원에서 광역 인프라 재원을 효율적으로 마련·운영하기 위해 「NIB(National Infrastructure Bank)법」을 제정, 독립 전담기관인 '국가인프라은행' 설립

□ 무료도로(Shadow Toll) 도입 검토

- Shadow Toll은 운전자가 직접 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고, 정부가 양허기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 특수목적회사(DBFO)에게 대가(Shadow Toll)를 지급하는 방식임.
- Shadow Toll은 영국, 프랑스, 포르투갈, 스페인 등 주로 유럽에서 활용하는 민간투자 방식으로 특히 영국에서 활발히 적용하고 있음.

<표 2> EU 4개국의 주요 Shadow Toll 운영 현황

(단위 : Km)

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

자료 : Association for European Transport 2002

- 영국 교통부는 1992년 DBFO(Design-Build-Finance-Operate) 방식의 도로 건설을 선언하고, 1993년 DBFO 개념을 확립한 후, 1994년 8월 고속도로와 간선도로에 대한 입찰에 착수하였음.
- DBFO 계약은 교통부와 낙찰된 민간사업자가 설립한 특수목적회사(DBFO 회사) 간에 체결
- 교통부를 대행하는 고속도로청(Highway Agency)은 도로 사업의 개략적 설계와 건설공사의 조건과 완성일, 기존 및 신규 도로에 대한 운영 서비스 요건을 규정
- 입찰시 민간사업자들은 독자적인 통행량을 예측하여 최대 4가지와 최소 2가지 밴드(band)의 통행량 범위와 통행 요금을 제시했고, 정부도 독자적인 통행량 전망에 기초하여 현재가치 기준으로 지급액이 가장 낮은 업체를 낙찰자로 선정⁶⁾
- 대가 지급의 기본원리는 통행량이 많을 경우에는 이용 대수에 낮은 통행료를 적용하고, 통행량이 적을 경우에는 높은 통행료를 적용해 민간사업자의 일정 수익을 보장

6) 영국 Shadow Toll의 대가지급 방식 개요

- 통행 요금은 2가지 차량 형태(길이 5.2m 이상과 이하)로 구분
- 통행량을 구분(밴드 : band)하여 상이한 요금 지급
 - 밴드 1 : 최하위 통행량, 운영 비용과 선순위체의 상환을 충당할 수 있는 요금 수준
 - 밴드 2 : 중하위 통행량, 후순위체와 지분 수익금을 회수할 수 있는 요금 수준
 - 밴드 3 : 중상위 통행량, 초과 지분 수익금을 회수할 수 있는 요금 수준
 - 밴드 4 : 최상위 통행량, 도로청이 지불할 수 있는 최대한도 지급
- 예 : 최초 10만대/km는 km당 10펜스(band 1), 10만~15만대/km는 5펜스(band 2), 15만~20만대/km는 2펜스(band 3), 20만대 초과/km는 0펜스(band 4) 적용
- 이 외에도 운영 성과(교통안전성, 교통 지연 등)에 따라 통행료 지급액이 변동
- 일반적으로 공공비교대안(PSC : Public Sector Comparator)을 산출하는 과정에서 공공비교대안에 적용되는 할인율을 적용 수준에서 제시

16 · 건설이슈포커스 2013-19

- 지역 균형 발전, 국민들의 이동권 보장 등을 종합적으로 고려할 때 도로 투자의 급격한 축소보다는 일정 수준의 투자를 지속할 필요가 있음.
- 특히, 현재의 상황은 도로 건설 예산 부족으로 공기 지연이 빈발하고 신규 건설이 원활치 못한 실정임.
- 따라서 필요한 도로를 재정 부담이 아닌 민간자본으로 확충할 수 있는 Shadow Toll 방식을 고속도로 또는 국도에 적용하는 방안이 대한 심도 있는 연구가 필요함.
- 현재 시행하고 있는 BTL 민자사업으로 추진 검토
- Shadow Toll 방식을 적용할 경우 국민들의 통행료 부담을 해소할 수 있고, 도로 건설에 부족한 정부 재원의 보완이 가능하며, 도로 네트워크 운영의 효율화⁷⁾ 가능함.

IV. 중소 건설업체에게 적합한 민간투자사업 유형 모색

□ 중소 건설업체에 적합한 민간투자사업의 기본 방향

- 중소 건설업체로서는 민간투자사업에 대해 근본적으로 딜레마를 가질 수밖에 없음.
- 민간투자사업은 건설산업의 주요 사업 영역으로 자리 잡았으며, 중소 건설업체로서도 진출을 모색할 필요가 있음.
- 하지만 지금의 민간투자사업은 공사 규모, 투자비, 사업 리스크, 금융 등에서 중소 건설업체가 참여하기 어려운 영역임.
- 기존의 민간투자사업에 중소 건설업체의 참여 확대를 유인하는 제도는 현실적으로 한계가 존재함.
- 자금조달 과정에서 컨소시엄의 신용 리스크를 높이게 되고, 사업 진행 과정에서도 업체의 부도, 사업 포기 등 장기적 안정성에 대한 우려가 존재
- 민자사업이 진행되는 시장의 구조를 감안할 때 제도적으로 중소 건설업체에게 인센티브를 부여하고 물량을 강제하는 형태의 정책을 활용하기는 쉽지 않음.
- 더욱이 민간의 창의와 효율을 활용하는 민간투자사업의 특성상 정부의 과도한 개입

7) 유료 도로와 일반 도로, 요금 수준이 상이한 재정 고속도로와 민자 고속도로가 있으면 이용자의 도로 선택이 복잡해지고 도로 네트워크 운영의 불균형을 초래. Shadow Toll 제도 도입은 이용자 입장에서 모두 일반 도로 또는 동일 요금 수준이라면 본인의 편의에 의해 도로를 선택적으로 이용하여 도로 네트워크 운영의 효율화가 가능함.

은 그 취지에도 부합하지 않음.

- 따라서 중소 건설업체로서는 새로운 민간투자사업 유형이 필요하게 되나, 이는 사실상 중소 건설업체의 주요 사업 영역인 기존 재정사업을 민간투자사업으로 추진하는 형태가 될 수밖에 없음.
- 즉, 완전히 새로운 물량의 창출이라기보다는 물량의 이전에 가까운 반면, 공사 수주를 위한 비용, 노력, 리스크 등은 훨씬 커지는 양상으로 나타남.
- 이러한 점을 고려하면 중소 건설업체로서는 민간투자사업의 활성화보다는 재정사업의 지속적 확대를 요구하는 것이 타당해 보일 수 있음.
- 하지만 정부의 예산 제약으로 재정사업의 축소는 불가피하며 민간투자사업의 역할은 커질 수밖에 없음.
- 따라서 중소 건설업체 입장에서는 민간투자사업의 활성화를 전제로 하여 예산 제약으로 정부가 적극 추진하기에 한계가 있는 소규모 사업을 민간투자사업으로 추진하는 방향을 모색하는 것이 올바른 전략일 것임.
- 이렇게 되면 중소 건설업체의 민간투자사업이 단순히 물량의 이전에 아니라 물량의 확대로 이어질 수 있음.
- 중소 건설업체에게 적합하다는 의미는 중소 건설업체가 무엇이냐의 정의만큼이나 다양한 층위에서 논할 수 있는 개념으로 보다 심층적인 논의가 필요함.
- 몇 가지 핵심적인 특징만을 생각해 보면, 대략 1,000억원 미만의 총사업비 규모, BTO 방식보다는 BTL 또는 BTL+BTO 방식, 그리고 운영에 대한 건설업체의 전문성이 크게 요구되지 않는 특성 등이 중요한 요소가 될 것임.
- 또한 정부의 장기적인 정책 지향점에 부합함으로써 정책적 지원이 가능하고, 지속적인 참여를 통해 노하우를 축적할 수 있도록 충분한 수요를 갖는 사업일 필요가 있음.
- 이러한 조건을 충족하는 사업 유형에 대해서는 향후 지속적인 연구, 업계의 적극적인 발굴 노력 등이 필요할 것임.
- 본고에서는 이러한 관점에서 예시 또는 참고 사례로서 중소 건설업체가 추진을 검토할 수 있는 민간투자사업 유형을 모색함.

□ 노후 학교 증개축

- 2010년 말 현재 전국의 각급 학교 수는 총 1만 1,387개(국공립 9,628개, 사립 1,759개)
- 30년 이상 경과 노후 학교는 총 4,815개교로서 전체의 42.2%에 달함.
- 국공립학교는 초등학교 1,787개교, 중학교 834개교, 고등학교 524개교이며, 사립학교는 초등학교 76개교, 중학교 647개교, 고등학교 947개교임.

<표 3> 전국 학교 수 현황(2010년 기준)

(단위 : 개, 명)

구분	학교 수				학생 수
	계	국립	공립	사립	
초등학교	5,854	17	5,761	76	3,299,094
중학교	3,130	9	2,474	647	1,974,798
고등학교	2,253	19	1,288	946	1,962,356
특수학교	150	5	55	90	23,858
합계	11,387	50	9,578	1,759	7,260,106

자료 : 감사원 "학교시설 확충 및 관리실태" 보고서(2012. 5. 17) 인용.

- 교육과학기술부에서 2009년부터 시·도교육청별로 학교를 선정하여 노후화된 기존 학교시설을 자연 친화적인 학교로 전면 개·보수하는 그린스쿨(Green School) 사업을 추진하고 있으나, 전체 학교 수에 비하면 매우 부족한 실정임.

<표 4> 연도별 그린스쿨 사업 추진 실적 및 계획 현황

(단위 : 개, 억원)

2009년		2010년		2011년		2012년		합 계	
학교 수	금액	학교 수	금액	학교 수	금액	학교 수	금액	학교 수	금액
52	1,966	56	1,371	60	1,825	60	2,409	228	7,571

자료 : 감사원 "학교시설 확충 및 관리실태" 보고서(2012. 5. 17) 인용.

- 2005년부터 교육환경 조기 조성을 위해 민자사업으로 신축한 학교시설과 노후한 학교 시설 간의 품질 및 교육환경의 격차가 심한 상황임.
- 이에 따라 동일 지역 내에서도 학생들의 교육시설 혜택의 부조화가 발생
- 학교시설이 학업 성취도에도 영향을 미침을⁸⁾ 감안할 때 교육시설의 개선이 필요함.

8) 미국 내 연구에 따르면 좋은 시설에서 공부하는 학생은 열악한 시설의 학생보다 학업 성취도가 5~17% 상승(중앙일보, 2012. 7. 4).

- 노후 학교시설의 증개축 사업을 민자사업으로 추진할 수 있음.
- 기존에도 국공립 학교를 대상으로 BTL 방식을 통해 개축을 진행한 바 있음.
- 전남초 외 5개교 개축(2007년), 남경초 외 7개교 개축(2008년), 대구 경북여고, 성남초 개축(2009년) 등 총 24개교의 개축을 민간투자사업으로 추진
- 노후 학교의 증개축을 BTL 방식 민자사업으로 추진하며, 학교 내 편의점 및 매점 입점 등 부속사업으로 수익성을 보장하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 사립학교 또한 거의 국가 재정 지원에 의해 운영됨을 고려할 때 증개축 사업에 일부 재정을 투자하는 것도 검토 필요
- 단, 사립학교 증개축 사업을 민자사업으로 추진하기 위해서는 사립학교 부지 내에 타인 소유의 재산을 둘 수 없도록 규정하고 있는 「고등학교 이하 각급 학교 설립 운영 규정」⁹⁾ 개정 필요

□ 규모 조정 대상 교육시설

- 저출산으로 인구가 감소하고 이로 인해 학교 학생 수가 저하되는 추세로서 규모 조정 대상 교육시설이 크게 증가하고 있음.
- 정부는 학생 수 60명 이하의 학교를 통·폐합 대상으로 보고 있음.
- 2011년 기준 학생 수 100명 이하의 소규모 학교는 2,475개교로서 전체 학교의 20%를 상회하고 있으며, 특히 초등학교의 경우 전체 학교의 29.4%에 이룸.

<표 5> 초·중·고등학교 소규모 학교의 비중(2011년)

(단위 : 개, %)

구분	전체	소규모 학교(학생 수 100명 이하)			계(비중)
		30명 이하	31~60명	61~100명	
초등학교	5,887	337	793	600	1,730(29.4)
중학교	3,153		628		628(19.9)
고등학교	2,282		117		117(5.1)

자료 : 2012~2016년 국가재정운용계획(2012. 6. 13) 공개 토론회 자료 인용.

9) 제7조(사립학교 교사 및 교지의 소유주체 등) 사립의 각급 학교의 교사 및 교지는 당해 학교를 설립·경영하는 자(이하 "설립주체"라 한다)의 소유이어야 하며, 교지 안에는 설립주체 외의 자가 소유하는 건축물을 둘 수 없다.

- 이와 같은 소규모 학교들의 규모 조정, 통폐합 등을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 이러한 규모 조정 대상 교육시설들을 민간투자사업을 통해 다른 시설로 활용하는 방안을 모색할 수 있음.
- 외국인 교사를 위한 국내 체류용 기숙사 또는 대학교 기숙사
- 각 경찰서에 배치되어 근무 중인 전투경찰 내무반(병영시설 개선)
- 외국어 전문 교육센터, 주민 문화체육시설, 박물관, 미술관, 창작 스튜디오, 연극촌, 국악학교, 도예 공방 등

□ 공립 유치원 시설

- 2011년 말 현재 전국의 유치원 수는 8,424개이며, 이 중 공립 유치원은 4,499개임.
- 향후 유아교육 여건의 변화에 따라 학부모의 공립 유치원 이용 수요가 증가할 것으로 예상되고 있음.
- 유아 무상교육을 1년에서 3년으로 확대함에 따라 취원아 증가
- 3~5세 연령별 누리과정 도입에 따른 공립 유치원 3, 4세반 확충 필요성 대두

<표 6> 전국 유치원 시설 현황

(단위 : 개)

구분	합계 (사립 포함)	공립			비고
		단설	병설	소계	
총계	8,424	146	4,353	4,499	
서울	857	11	129	140	
부산	365	7	51	58	
대구	322	1	114	115	
인천	381	6	126	132	
광주	258	6	109	115	
대전	239	4	83	87	
울산	185	4	74	78	
경기	1,986	26	1,000	1,026	
강원	333	9	285	294	국립(1)
충북	344	11	247	258	국립(1)
충남	532	13	383	396	국립(1)
전북	516	12	349	361	
전남	553	12	432	444	
경북	696	9	467	476	
경남	688	15	418	433	
제주	109	-	86	86	

자료 : KEDI 교육통계 서비스(2011년 기준).

- 하지만 공립 유치원 수용 여건은 극히 부족하며, 지속적인 공립 유치원의 확충이 국가적인 과제로 대두되었음.
- 정부도 맞벌이 부부의 일·가정 양립 지원을 위해 공공청사 어린이집 등 보육시설¹⁰⁾을 민간투자 방식으로 추진하기로 의결한 바 있음(「2012년도 제2회 민간투자사업심의회위원회」 의결 사항).
- 이에 부합하여 유치원 시설을 BTL 방식의 민간투자사업으로 검토할 필요가 있음.
- 우선적으로, 전국 5,778개 초등학교 중 공립 유치원이 없는 초등학교를 선별하여 신속하는 방안을 모색할 수 있음.

□ 어린이집

- 정부의 자녀양육 지원정책이 보육료 지원 대상 확대에 초점이 맞추어져 있어 영아의 어린이집 수요가 크게 증가하고 있음.
- 만 2세 이하 영아 보육 이용률이 54%로서 향후에도 수요가 지속적으로 증가할 것으로 판단됨.
- 중앙정부 보육 예산은 사업이 확대되기 시작한 2004년 4,050억원에서 2012년 3조 200억원으로 증가하여 지난 8년 간 약 7.5배로 증가
- 어린이집에 대한 수요 증가 및 사회적 중요도 확대에도 불구하고 어린이집은 인가시 임대, 자가 등 건물 소유에 제한이 없어서 진입이 비교적 수월하므로 소규모 자영업 형태의 민간 및 가정 어린이집이 보육아동의 80%를 담당함.
- 정원 20인 이하 가정 어린이집이 전체 어린이집의 50% 차지

10) 「영유아보육법」에 의거한 6세 미만의 미취학 아동을 보육하는 시설.

<표 7> 어린이집 연도별 설치·운영 현황

(단위 : 개)

구분	계	국·공립 어린이집	법인 어린이집	민간 어린이집			가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집
				소계	법인 외	민간 개인			
2011	39,842	2,116	1,462	15,004	870	14,134	20,722	89	449
2010	38,021	2,034	1,468	14,677	888	13,789	19,367	74	401
2009	36,560	1,917	1,470	14,368	935	13,433	17,369	66	370
2008	33,499	1,826	1,458	14,275	969	13,306	15,525	65	350
2007	30,856	1,748	1,460	14,083	1,002	13,081	13,184	61	320
2006	29,233	1,643	1,475	13,900	1,066	12,834	11,828	59	298
2005	28,367	1,473	1,495	13,748	979	12,769	11,346	42	263

자료 : 보건복지부 2011년 보육 통계(2011년 12월 기준)

- 높은 육아 비용, 양질의 보육시설 부족 등을 해소하기 위해 보육시설에 대한 투자는 지속적으로 확충되어야 함.
- 그 일환으로서 비용과 시설 측면에서 민간 어린이집과 차별되는 질 높은 공공형 어린이집의 확충도 중요한 과제임.
- 하지만 현재 공공청사 내 보육시설만 민간투자사업 대상으로 한정되어 공무원의 복지에만 국한되어 있음.
- 보편적 복지 차원에서 이를 확대하여 공공 보육시설을 민간투자사업으로 추진할 필요가 있음.
- 추진 방식은 BTL 또는 BTL+BTO 방식이 가능할 것으로 보이며, 집합(bundle)화(유사 규모의 단일 어린이집) 및 복합화(공공청사인 주민센터, 여성문화복지관 등)을 통해 일정 투자 규모를 설정할 필요가 있음.

□ 학교 체육시설

- 정부는 2006년부터 학교의 지역 커뮤니티센터화에 부합하는 '교육+문화+복지' 유형 사업을 추진하고 있음.
- 복합화 주요 대상은 문화시설, 도서관, 생활체육시설, 복지시설, 공공보건의료시설, 노인주거복지시설, 노외주차장, 도시공원 등
- 복합화를 위해 건설비, 시설 투자비 지원과 같은 인센티브 제도로 시행¹¹⁾

· 그러나 관계 부처의 협조 체계 및 교육청·시군구의 긴밀한 협조 미흡 등으로 충분한 성과를 거두지 못하는 것으로 평가되고 있음.

- 현재의 교육 여건상 초중고 체육시설의 확충은 매우 중요한 과제임.
- 학생, 장애인, 소외 계층 등의 생활체육 참여 기회가 부족
- 입시 위주의 교육으로 학생 체육활동 참여 유인은 여전히 낮은 실정¹²⁾
- 특히, 초등학교 3학년 이상부터는 수영이 정규 과목으로 채택되어 1년에 12차례 이상 수영수업 진행이 의무화되었으나 수영장은 턱없이 부족한 실정임.

<표 8> 서울시 학교 수영장 운영 현황

구분	학교 수			수영장 현황				비고
	국립	공립	계	공립	사립	중/고/직속기관	합계	
초등학교	2	549	551	32	2	20	54	

- 이러한 상황을 감안하여 전국 초등학교 가운데 수영장 시설이 없는 초등학교를 대상으로 학교시설 복합화를 BTL 방식으로 추진할 필요가 있음.
- 수영장 수장을 학교에서 실시하여 시간 및 경제적 혜택을 얻을 수 있음.
- 별도의 운영비 지급 없이 관할 구청과 연계하여 학생 및 지역주민 이용을 통해 운영 하는 유형을 모색할 수 있음.

□ 생활체육시설

- 국민소득 향상, 여가 시간 확대, 건강에 대한 관심 증대 등으로 국민의 지속적인 체육 활동에 대한 욕구가 커지고 있음.
- 정부 및 지자체에서는 공공 체육시설로서 국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 생활체육시설 확충 사업 추진
- 국민체육진흥공단은 국민체육진흥기금을 통해 체육시설을 지원·관리하고 있음.
- 국민체육센터 : 수영장을 기본으로 하는 소규모 실내 체육시설

11) 복합화되는 문화·복지시설에 원형 국고보조금에 해당 시설 건설비의 10% 금액 추가 지원, 학교와 국민체육센터를 복합화시 국민체육진흥기금에서 시설 투자비 30억원에 대해 우선 지원.
 12) 10대의 34.8%가 규칙적으로(주2회 이상) 체육활동에 참여하며, 10대 여자의 경우 67.8%가 체육활동에 전혀 참여하지 않음 (2010년, 국민생활체육 참여 실태조사).

- 운동장 생활체육시설 : 운동장 잔디 조성 등 체육 활동 시설 추진
- 농어촌복합 체육시설
- 개방형 다목적 체육관(학교기본체육시설) : 학교 부지를 활용하여 학생과 지역 주민 모두가 이용할 수 있는 다목적 체육관 건립
- 레저스포츠 시설 : MTB코스, 패러글라이딩, 카약 계류시설 등의 시설 지원
- 축구센터/축구공원 : 축구센터 3개소와 축구공원 23개소 건립 지원
- 마을단위 체육시설 : 읍면동 지역 주변 유휴 공간 및 학교부지에 간이 체육시설 조성
- 국민체육센터, 생활체육공원 등 지역주민의 접근성을 확보한 생활공감형 체육시설 확충이 정부의 정책적 목표임.
- 하지만 지속적인 확충에도 불구하고, 생활체육시설은 여전히 부족하며 선진국 수준의 스포츠 인프라 및 시스템에는 크게 미흡한 수준임.
- 국민 1인당 체육시설 면적은 3.20㎡(2010년)으로 적정 면적 5.70㎡에 크게 못 미치고 있으며, 더욱이 적정 면적 달성은 2025년을 목표로 하고 있음.

- 따라서 기존의 체육관과 같은 대형 시설 이외에 해당 지역 주민의 접근이 용이한 중소 규모의 생활체육시설 위주로 민간투자사업을 추진할 필요가 있음.

□ 청소년수련시설

- 우리나라의 청소년수련시설은 법정 목표치¹³⁾에 못 미치며 외국과 비교했을 때에도 미약한 수준임.
- 주5일제 수업, 창의적 체험학습 위주의 교육 정책, 청소년 탈선 사회문제 등으로 청소년 인프라 시설의 중요성이 커지고 있으나 재정사업으로만 이를 확충하기에는 한계가 있음.

13) 「청소년활동진흥법」 제11조(수련시설의 설치·운영 등) ① 국가 및 지방자치단체는 「청소년기본법」 제18조 제1항의 규정에 따라 다음 각호와 같은 수련시설을 설치·운영하여야 한다.
 1. 국가는 2 이상의 시도 또는 권도별 청소년이 이용할 수 있는 국립청소년수련시설을 설치·운영하여야 한다.
 2. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 각각 제10조 제1호 각목의 규정에 의한 청소년수련관을 1개소 이상 설치·운영하여야 한다.
 3. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 읍·면·동에 제10조 제1호 다목의 규정에 의한 청소년문화의집을 1개소 이상 설치·운영하여야 한다.
 4. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제10조 제1호 라목 내지 바목에 의한 청소년특화시설·청소년야영장 및 유스호스텔을 설치·운영할 수 있다.

<표 9> 청소년 시설 법정 목표치 및 목표 달성률

구분	2006년 현재	법정 목표치	목표 달성률
청소년수련관	140개	230개(시군구)	61%
문화의 집	186개	500개(읍면동)	38%

주 : 청소년수련관 법정 목표치는 「청소년활동진흥법」 제11조, 문화의 집은 ‘공공청소년수련시설 건립지침’(국가청소년위원회, 2007)에 의거함.
 자료 : 한국청소년활동진흥원 1주년 개원 기념 토론회 자료(2011. 8. 30).

<표 10> 청소년 인구 대비 청소년 시설 수 국제 비교

구분	인구(천명)	청소년(천명)	시설 수(개소)	시설 1개당 청소년 인구 수(명)
한국	48,456	10,659	810	13,159
일본	127,433	21,117	5,519	3,826
영국	60,776	11,713	3,287	3,564
독일	82,400	13,602	8,579	1,586

주 : 한국은 통계청 2007년 청소년인구통계(9~24세), 일본은 일본통계청 2005년 인구센서스(9~24세) 자료, 영국과 독일은 2007년 청소년인구(10~24세)에 대한 IDB(International Data Base) 자료임.
 자료 : 한국청소년활동진흥원 1주년 개원 기념 토론회 자료.

- 따라서 청소년수련시설을 민간투자사업으로 추진할 필요가 있으며 두 가지 사업 방식이 가능함.
- 첫째, 국립 청소년수련원을 BTL 방식으로 추진. 이 경우 국립 청소년수련원의 사업 시행자 업무 범위는 시설 건립 후 건축 등 시설(청소년수련 교육 프로그램 시설 배제)에 대한 운영만을 수행하고, 청소년수련 교육은 주무관청인 여성가족부 산하 기관인 한국청소년활동진흥원¹⁴⁾에 위탁
- 둘째, 국립 청소년수련원으로서 국립 청소년수련원과 같은 BTL 방식이나 수련 교육까지 민간사업자가 운영하는 BTL+BTO 방식이 가능함.
- 이 외에 사업의 활성화를 위해서는 시·도 교육감도 청소년수련시설을 설립할 수 있도록 「청소년활동진흥법」의 개정이 필요함. 현재는 국가 및 지방자치단체만 명시되어 있음.

□ 노인복지시설

- 급속한 인구 고령화, 베이비붐 세대 은퇴 본격화 등으로 고령화 시대 대비가 필요함.

14) 2010년에 설립된 기관으로서 국가 및 지방자치단체가 설치하는 청소년수련시설의 위탁 유지, 관리 및 운영 수행.

- 65세 이상 인구 비율은 1980년 3.8%, 2000년 7.2% 수준에서 2026년에는 20.8%로 급격히 증가할 것으로 예측되고 있음.

- 노인복지시설은 노인의 삶의 질을 향상시키기 위해 필요한 서비스 및 프로그램을 제공하는 시설을 의미함.
- 과거 수용의 의미에서 탈피하여 다양한 서비스를 제공하는 시설로 발전
- 2011년 말 기준 노인복지시설의 입소 정원은 「노인복지법」 제31조에 의한 모든 시설(노인주거 복지시설, 노인의료 복지시설, 노인이가 복지시설, 재가노인 복지시설)을 다 합쳐 15만명 수준에 불과함.

<표 11> 전국 노인복지시설 현황

(단위 : 개소, 명)

종류	시설	시설 수	입소 정원
노인주거 복지시설	합 계	70,643	158,839
	소 계	4,493	17,450
	양로시설	303	12,509
	노인공동생활가정	87	710
	노인복지주택	24	4,231
노인의료 복지시설	소 계	4,079	125,305
	노인요양시설	2,489	111,457
	노인요양공동생활가정	1,590	13,848
	노인전문병원		
노인이가 복지시설	소 계	63,375	
	노인복지관	281	
	경로당	61,537	
	노인교실	1,557	
	노인휴양소		
재가노인 복지시설	소 계	2,750	16,084
	방문요양서비스	1,180	
	주야간보호서비스	842	15,154
	단기보호서비스	95	930
노인보호 전문기관	방문목욕서비스	633	
	노인보호전문기관	25	

자료 : 보건복지부, 2012 노인복지시설 현황(2011년 말 기준).

- 노인복지시설의 부족과 함께 최근의 사회적 환경도 노인복지시설을 민간투자사업으로 추진할 수 있는 배경으로 작용하고 있음.
- 2008년 노인장기요양보험 도입을 통해 최종중 노인부터 단계적으로 서비스 제공을 확대하고 있으며, 예산도 1,530억원(2008년)에서 4,603억원(2011년)으로 크게 늘어남.

- 경제력을 갖춘 최대 소비층인 베이비붐 세대의 은퇴 시기 도래
- 베이비붐 세대(1955~63년)는 816만명(전체 인구의 16.8%)으로 2010년부터 은퇴 시기가 도래(55세 기점)하며, 이 세대는 상당한 경제력(전체 토지의 42%, 도시 지역 건물의 58%, 시가 총액 기준 주식 물량의 20% 소유)을 보유하고 있음.¹⁵⁾
- 이러한 사회적 변화를 고려할 때 고령친화 산업이 활성화될 것으로 예측되며, 그 중 핵심 시설인 공공 노인복지시설의 민간투자사업 추진을 모색할 수 있음.

□ 소규모 관공서

- 그동안 언론 및 시민단체에서 지자체의 호화 청사를 예산 낭비 사례로 수차례 지적해 왔으며, 행정안전부에서는 무분별한 청사 신축을 막기 위한 조치들을 시행하고 있음.
- 청사 신축시 기존 청사 리모델링 가능 여부 사전 검토 의무화(2010. 4. 6)
- 공유재산 및 물품관리법령을 개정하여 자치단체 유형, 인구 규모 등에 따라 청사 면적을 법정화하고 지자체가 자율적으로 초과 면적을 해소하도록 조치(2011. 4)¹⁶⁾
- 호화 청사를 막기 위한 조치는 당연히 필요하지만 전국적으로 노후화된 청사는 여전히 상당수 존재함.
- 신축 대상이 되는 30년 이상 노후 청사는 40여 개(2010년 기준, 행정안전부)
- 이러한 청사들의 신축을 민간투자사업으로 추진할 경우 예산 측면에서 효율성을 높일 수 있음.
- 지자체 또는 공공부문의 청사 건설에 관한 예산을 절감하고 이를 타 분야의 투자 재원으로 활용할 수 있음.
- 외국의 경우 공공기관의 자체 보유 자산을 매각하여 임대하고, 매각 자금을 공공투자 사업에 활용하는 매각 후 제임대(Sales and Lease Back) 방식을 사용
- 따라서 민간투자사업 대상사업에 중앙정부, 지자체, 공기업 등의 공공청사를 포함시켜 BTL 사업으로 추진할 필요가 있음.
- 여기에 어린이집, 여성문화복지관 등 타 시설과의 복합화를 연계할 수 있음.

15) '고령친화산업 현황 및 전망, 한국보건산업진흥원, 2012년.

16) 청사면적의 법정면적을 초과하는 경우, 공사·공단 또는 민간기관 등에 임대하거나 도서관, 공연장 등 주민 편의공간으로 전환.

□ 재난대비시설

- 매년 자연재해로 인적·물적 피해가 발생하고 있으며, 이를 복구하는 데에도 많은 경비와 시간이 소요되고 있음.
- 기후변화 등의 영향으로 집중호우, 홍수, 태풍의 영향이 증대
- 지난 100년 간(1911~2010년) 우리나라 6대 도시 평균기온은 1.8℃ 상승, 강수량 19% 증가, 43년 간 해수면 8cm 상승(세계 평균기온은 지난 100년 간 0.75℃, 해수면은 매년 1.8mm 상승)
- 더욱이 재해 관련 예산이 피해복구에 집중되고 있어 상대적으로 소규모 방재시설(중소 하천, 도시 하수도 등 내배수시설, 사방시설 등)에 대한 투자가 적어 국지성 집중호우시 피해가 속출할 수밖에 없음.
- 자연재해를 대비한 각종 인프라시설의 확충이 시급하지만 예산 제약으로 대폭 확대가 곤란하며 공사 기간도 장기간 소요
- 재난대비시설의 경우, 공사기간 단축, 연계 시설에 대한 일괄 투자 등이 필요한 특성이 있어 민간투자사업으로 추진하기에 적합한 사업임.
- 자연재해 대비 시설을 민간투자사업으로 추진할 필요가 있으며 BTL, RTL 방식을 적용할 수 있음.
- 재난대비시설은 다목적댐 및 저수지, 제방 및 하천의 정비, 방파제·방사제·파제제·호안·하굿둑, 사방공사, 유수지 및 배수펌프장, 관개시설, 우수유출저감시설 등
- 이 중 저수지, 사방공사, 관개시설, 우수 유출 저감 시설 등은 현재 민간투자사업 대상 시설이 아니므로 대상 시설로 지정이 필요함.

□ 도시공원

- 도시에서 공원에 대한 수요는 팽창하고 있지만, 정부 및 지자체의 예산 제약으로 공원의 확충에는 한계가 있는 상황임.
- 더욱이 도시계획상 공원으로 지정된 부지가 2020년 7월까지 공원으로의 개발사업이 진행되지 않을 경우 원천적으로 공원 지정 효력을 자동 해제하는 '도시공원일몰제'가 시행되어¹⁷⁾ 장기 미집행 공원용지가 해제될 우려가 큼.

- '전국 자치단체 도시공원 현황'(오병윤 의원실, 2012. 10. 25)에 따르면 열악한 지자체의 재정으로 전국의 지자체가 고시한 순수 도시공원 면적의 85%가 공원일몰제로 사라질 위기에 처해 있음.
- 이러한 배경으로 민간투자 도시공원의 필요성이 지속적으로 제기되고 있으며, 추진 사례도 늘어나고 있음.
 - 제주 신화역사공원 조성사업(서귀포시 안덕남 일대 400만㎡)
 - 의정부 추동 도시공원(의정부 용현동 123만㎡)
 - 송도국제업무단지 인근 제23호 근린공원 조성(인천 연수구 송도동 일대 44만㎡)
- 특히, 도시공원 중 도보로 접근할 수 있는 생활권 공원은 시민들의 삶의 질에 핵심적 역할을 하는 도시 인프라로서 적극적인 확충이 요구되며, 그 수단으로서 민간투자사업을 검토할 필요가 있음.
 - 생활권 공원은 비교적 규모가 크지 않고 기존 노후 공원을 리모델링하거나 소규모 유휴 부지를 활용하여 조성할 수 있으므로 중소 건설업체의 사업 유형이 될 수 있다고 판단됨.
 - 도시공원은 사업성을 전제로 할 수 없으므로 BTL 방식으로 추진

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

박용식(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

17) 헌법재판소가 장기 미집행 도시계획시설에 대해 사유재산권 침해를 이유로 헌법불합치 결정(1999. 7)을 내림에 따라 「도시계획법」 개정.