

BTL사업자의 효율적인 선정 및 운영에 관한 연구

A study on the effective operation&selection of the BTL project

김 경 석*○ 최 문 복* 조 영 준**
Kim Kyoung-Suk Choi Moon-Bok Cho, Young-ju

요 약

사회간접자본시설에 대한 투자는 국가 경쟁력 강화에 필요한 인프라 구축을 위해 필수 불가결한 국가적 과제이다. SOC투자에 소요되는 재원을 국가 재정으로만 부담하는 것에는 한계가 있다. 따라서 정부는 민간투자사업 제도를 도입하여 적극 장려하고 있으며, 그 결과 2006년 계획 중인 8조3천억 원 사업 중 45개 사업 3조8천억 원이 이미 고시되었다. 그러나 급격한 증가에도 불구하고 BTL사업의 운영 및 선정과정에서 많은 문제점을 드러내고 있으며, 이러한 문제점들은 민간투자사업의 성공적 추진에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같이 BTL사업자의 효율적인 운영 및 선정방안을 제시하였다. 비용 및 건적요인에 대한 사전조사를 통한 물가변동에 따른 공사비 상승을 파악해야 하고, 건설사업 관리기법 활용 극대화하여 본사와 현장간의 언어소통 극대화하고 업무 일원화 및 세분화시켜야 할 것이며, 사업시행자 선정 절차단계를 보완해야 한다.

키워드: 사회간접자본, 민간투자, 수익성, 선정절차

1. 서 론)

1.1 연구의 배경 및 목적

21세기는 무엇보다도 정보화산업과 서비스산업을 중심으로 한 국제 시장에서 세계 각국의 무한 경쟁 시대로 요약할 수 있다. 이는 지식 정보화의 효율성을 극대화하기 위해서는 무엇보다도 통신시설, 교통시설, 물류시설 등의 사회간접자본시설의 구축이 절실하다. 정부는 민간투자사업 제도를 도입하여 적극 장려하고 있으며, 그 결과 2005년 고시된 86개 사업 중 2006년 10월을 기준으로 61개 사업이 협약 체결되어 순차적으로 착공에 들어가고 있으며, 2006년 계획 중인 8조3천억 원 사업 중 45개 사업 3조8천억 원이 이미 고시되었다.(이종욱, 2006)

그러나 급격한 증가에도 불구하고 정부의 재정부담 증가, 잘못된 수요 예측 등 여러 측면에서 많은 문제점들이 민간투자사업의 성공적 추진에 걸림돌이 되고 있다. 이에 따라 정부에서는 민간유효자금에 안정적인 장기 공공투자처를 제공하여, 내수경기 활성화에 따른 일자리 창출로 높은 실업률을 극복하고, 정부 재정부족으로 공급이 어려운 공공복지 편익시설을 조기에 국민에게 공급할 수 있는

BTL방식의 수행으로 시급한 수요를 위해 민간자본으로 건설하고 리스크를 지급하는 방식을 고려하게 되었다.

따라서 본 연구는 민간투자사업의 방식 중 BTL방식은 사회기반시설 중 건축부문의 생화기반시설이 주를 이루고 있으며 비교적 단기사업으로서 리스크는 낮으며 또한 투자수익률도 기존의 사업과 비교하여 높지 않은 실정이다. 이에 본 연구에서는 BTL사업의 공사수행에 있어 성공을 악화시킬 가능성이 있는 부분을 사전에 파악하여 보다 효과적이고 집중적인 프로젝트 관리를 지원하고 BTL사업의 효율적인 운영 및 선정 방안을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 BTL방식의 수행주체 중 시공자를 중심으로 연구의 대상은 BTL방식을 수행하고 있는 SPC(특수목적회사)의구성원 즉 시공자, 재무투자자, 운영전문회사를 대상으로, 대상사업은 사회간접시설 중 생활기반시설을 중심으로 하여 국내의 BTL사업으로 한정한다.

본 연구는 각종 문헌 조사를 통한 민간투자사업의 BTL방식의 이론적 고찰 및 수행에 있어 국내 실태 및 문제점 및 사업의 현황을 조사 한 후, 민간투자사업의 BTL방식의 운영 및 선정 과정의 실태 및 문제점을 비교 분석함으로써, 민간투자사업의 BTL방식의 효율적인 운영 및 선정 방안을 제시하고자 한다.

* 학생회원, 중부대학교 건축공학과, kim90107@hanmail.net

** 종신회원, 중부대학교 건축공학과 교수, 공학박사, claimz@hanmail.net

2. BTL사업의 이론적 고찰

2.1 BTL사업의 개념

BTL사업은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설할 수 있는 국가·지자체로 소유권을 이전하고, 국가·지자체에게 시설을 임대하여 투자비를 회수하는 사업 방식으로 진행된다.¹⁾

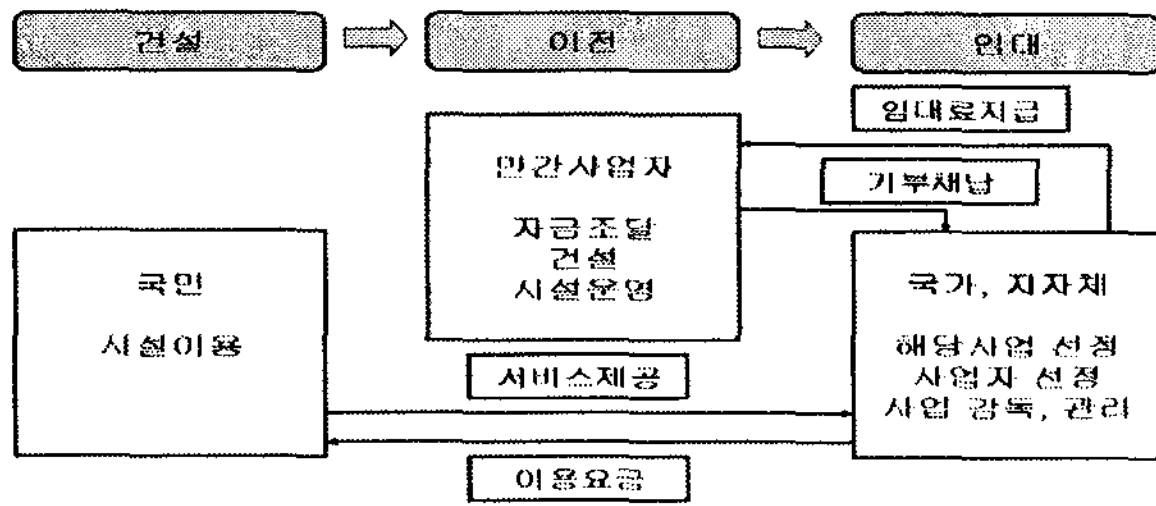


그림 1. BTL사업의 개념도

2.2 민간사업의 방식의 분류

일반적으로 프로젝트를 어떻게 건설하고 관리·운영을 어떻게 하느냐 또는 시설 및 법제의 차이에 따라 다음과 같이 다양하게 구분할 수 있다.

첫째, 사업시행방식의 유형으로 소유권 귀속유무에 따라 BTO, BOT 로 나눌 수 있다. BOT가 있는데 절차는 건설-소유-운영-이전하는 방식이며, BTL은 재건축-임대-이전을, ROT는 재건축-운영-이전하는 방식 등이 있다. (양지청, 1994)

둘째, 사업제안방식에 따른 SOC사업은 사업주체나 사업시행자, 사업의 제안자등에 따라 다음 그림2와 같이 분류할 수 있다.

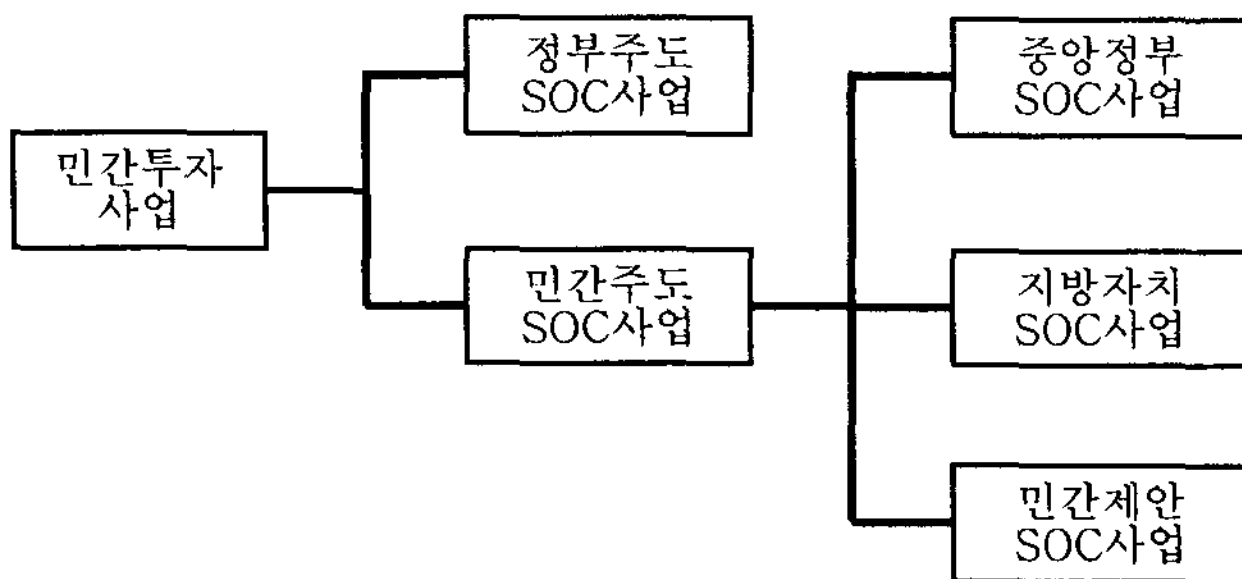


그림 2. 민간투자 사업의 일반적인 분류

위에서 분류한 그림2에 대하여 사업형식과 내용을 살펴보면 다음 표1과 같이 정의할 수 있다.

표 1. 민간투자 사업의 일반적인 정의

사업 형식	내용

1) 민간투자법 제1장 2조 1항(정의)

민간투자 사업	SOC사업을 수행함에 있어 민간의 자본과 사업의 효율성을 도모하기 위하여 사업에 민간부분을 참여시키며 사업을 수행	
정부주도 사업	정부가 사업전체를 주도하는 사업으로써 민간이 참여하기는 하나 참여비율이 미약하여 정부가 주체가 되어 사업을 수행	
민간주도사업	중앙 정부 사업	중앙정부에서 고시된 민간투자 사업을 민간사업자가 사업시행자지정 신청을 하여 승인을 받은 후 사업을 주도하여 수행
	지방 자치 사업	지방자치단체에서 민간투자 사업을 중앙정부와는 별도로 자체적으로 고시하여 사업시행자를 지정해서 사업을 수행
	민간 제안 사업	민간이 대상사업에 포함되지 아니한 사업을 주무관청에 신청하여 사업을 수행

셋째, 민간투자비 회수방식에 따라 독립채산형은 민간사업자가 최종이용자로부터 사용료를 부과하여 투자비를 회수하는 방식이며, 서비스구매형은 정부가 지급하는 사용료로 투자비를 회수하는 방식이다.

2.3 BTL사업의 현황 및 추진절차

BTL사업은 재무적 투자자의 참여도 점차 활성화되어 금융기관의 출자비중이 71%에 이르는 등 기존의 건설사 중심에서 금융기관 주도로 전환되고 있다. 특히 (이종욱, 2007)에 의하면 BTL 전담펀드 등 간접투자도 활성화되어 2005년 고시된 사업총액 3조8천억 원 중 현재 6개 펀드가 1조8천억 원 규모의 투자약정을 체결한 상태이다. 이러한 제도적 기반을 바탕으로 내년부터는 사업추진을 보다 본격화해 나갈 계획이다. 2005년 고시된 86개 사업 3조8천억 원 중 2006년 10월을 기준으로 61개 사업 2조7천억 원이 협약체결이 완료되어 순차적으로 착공에 들어가고 있으며, 2006년 계획된 8조3천억 원 사업 중 45개 사업 3조8천억 원이 이미 고시되었다. 올해는 전년보다 1조6천억 원 증가한 9조9천억 원 수준의 사업을 신규 고시할 계획이다. 민간사업자의 실 집행 규모 기준으로는 전년보다 2조 원가량 늘어난 3조5천억 원 수준에 달할 것으로 전망된다. 2007년 BTL 사업규모 및 사업비 현황은 다음 표2와 같다.(이종욱, 2006)

표 2. 2007년 BTL 한도 및 대상시설

대상 시설	사업 규모	총 사업비
I 국가사업		66,150
① 군인아파트 및 독신자 숙소	3,230세대, 870실	3,469
② 사병내무반	육군15대대, 해·공군 30동	1,924
③ 일반철도	2개 노선 134km	51,977
④ 국립 대학교 시설	2개교	3,324
⑤ 기능대학 시설	10개교	707
⑥ 군 정보통신망	광케이블 3,142km	2,595
⑦ 재난통합지휘	178개 시·군·구	2,109

무선 통신망		
Ⅱ 국고보조 지자체 사업		15,122
① 노후 하수관거 정비	1,539km	13,070
② 문화시설	4개소	922
③ 복지시설	3개소	903
④ 과학관	1개소	227
Ⅲ 예비사업 한도액		4,601
Ⅳ 지자체 자체사업		14,000
합계		99,288

BTL 방식에서 사업절차는 사업의 주체인 주무관청과 민간사업자의 역할과 자금조달 방식과 수익률 산정에 관한 사항들도 사업의 성공에 큰 영향을 미친다. 사업절차의 원칙은 절차의 간소화, 사업추진의 효율과 신속성의 제고를 높여 사업의 예측성과 투명성을 높이는데 목표를 두고 있으며, 사업추진 절차 내용을 살펴보면 다음 표3과 같이 정의할 수 있다.²⁾

표 3. BTL사업 추진 절차

추진절차 흐름도	내 용	주 체
투자계획 수립	· 국회 제출(기획예산처)	주무관청
단위사업 선정	· 단위시설을 묶어 적정규모 설정 · 복합화, 다양한 수익사업 개발	주무관청
예비타당성 조사	· 총사업비 500억 이상 · 정형화된 건축사업 면제	주무관청
타당성 조사	· 사업의 타당성·시급성 · 재정사업대비 우월성 검토	주무관청
시설사업기본계획 수립/고시	· 정부가 요구하는 시설 및 운영 서비스 의 성과수준	주무관청
민간 사업제안	· 설계·건설·운영 자금조달계획 등	민간사업자
평가/협상대상자 선정	· 사전적격심사 활용 · 기술, 가격요소 평가	주무관청
실시협약 체결	· 세부사업시행조건 확정	주무관청
실시설계/실시계획 승인	· 환경영향평가 실시 등	주무관청
착공/ 준공		민간사업자

2.4 BTL사업의 효과

BTL사업의 기대효과는 매우 다양 하지만, 일반적으로 다음과 같이 4가지로 요약 할 수 있다.

첫째, 리스방식을 도입하여 초기투자비와 시설투자비를 분할 지급하여 정부의 재정 부담을 경감시킬 수 있다.

둘째, 서비스질의 향상을 도모하여 건설, 운영상의 효율

을 창출할 수 있다.

셋째, 단 년도의 예산주의 한계를 극복하고, 재정운영의 효율성을 제고시키고, 경기상황 등을 감안하여 BTL투자 규모를 조정하여 경기대응 기능을 강화시킬 수 있다.

넷째, 자금흐름을 개선시키고, 일자리 창출 및 국민경제의 순환을 촉진시킬 수 있고, 재정안정화를 도모하여 연 기금의 수익성을 개선시킬 수 있다.

3. BTL방식의 운영상의 문제

3.1 BTL운영상의 국내 문제점

현행 BTL사업의 운영상의 문제점은 현행 절차를 분석 결과 다음과 같은 찾아 볼 수 있었다.

첫째, 창의적 제안 배제되어 원칙적으로는 창의성을 우선하는 민간투자 사업에 위배됨 정부고시사업으로 행정 편의적으로 사업 추진된다.

둘째, 소규모 발주로 인한 지역별 근접성 및 유사성에 기초하여 불 때 현장별 관리비 상승을 초래하고, 지역 업체의 소규모 공사의 수주난이 심화되어 지역건설업체의 기반이 붕괴되고 있다.

셋째, 입찰의 문제로 인한 투자수익률에서 최저가 입찰이 됨으로 품질저하 및 부실시공이 야기됨으로 효율적 관리가 필수적으로 뒷받침되어야 한다.

넷째, 재무적 투자자의 장기 자산 운용에 적합하나, 업계평균 자산운영 수익률 보장이 어렵다.

3.2 BTL사업자 선정과정의 문제점

현행 BTL사업의 개선해야 할 사항을 세미나자료(송병록, 2005) 검토 및 현행 절차를 분석 결과 다음과 같은 문제점을 찾아 볼 수 있었다.

첫째, 기초자료의 부실 등으로 민간사업자가 제안한 공사비, 운영비등의 적정여부를 판단할 수 있는 평가기준이 없어, 사업비에 대한 가격적정성이 의문시 되고, 이에 따라 사업자 결정만을 목적으로 가격담합이나 저가투찰로 인한 사업부실의 가능성이 있다.

둘째, 현재는 평가항목 및 평가기준이 지나치게 포괄적이어서 평가결과를 협상에 활용하기가 곤란하며, 또한, 시설사업기본계획상 세부 평가항목과 기준이 제시되지 않아 부실한 조사·설계 및 사업계획으로도 저가전략에 의한 성공이 가능한 구조이다.

셋째, 평가위원의 부족과 평가의 공정성 및 투명성 시비를 우려하여 타 전문가가 평가하도록 하거나, 주무관청 담당자의 평가참여가 일부 이루어지고 있어 오해와 시비를 불러올 가능성이 상존한다.

4. BTL사업의 효율적인 운영 및 선정방안제시

4.1 BTL사업의 효율적인 운영방안

2) '민간투자법' 제7조 (민간부분 제안사업의 추진절차), 2005. 3. 8

이상의 BTL사업의 조사 및 분석에서 나타난 결과로 BTL사업의 효율적 운영방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자금조달 계획을 구체화 시키고, 투자수익률 산정 시 리스 프리미엄에 원가 변동 요인을 고려하여야 한다.

둘째, 공사비의 상승을 사전에 파악하여 효과적으로 수행해야하며 부대사업 운영 시 발생하는 수익을 극대화하여 주무관청으로부터 운영비용 지급에서 인센티브 제도를 적극 활용해야 한다.

셋째, 시공사의 능력 요인에서 시공능력 뿐만 아니라 ERP등 전사적 자원관리로서 자재, 인력, 자금의 관리능력을 가져야만 각종 정보공유로 인한 현장과 본사의 언어소통이 극대화 되어 진다고 사료된다.

넷째, BTL방식은 민간의 경험과 능력을 효율적이고 창의적으로 발휘할 수 있는 건설사업 관리기법을 활용하여야 한다.

4.2 BTL사업자 선정과정의 개선방안

이상의 BTL사업의 조사 및 분석에서 나타난 결과로 BTL사업의 효율적 선정 방법을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 가격적정성 검토는 조달청 의뢰 또는 별도의 가격적정성 검토기구를 두어 운영토록 한다. 또한, 효과적인 가격적정성 검토를 위해 사업계획서 평가이전에 실시하여 실적 또는 감점 처리하여, 총사업비와 운영비용은 구분하여 실시토록 한다.

둘째, 민간의 창의를 활용해 투자효율을 높이기 위해서는 과도한 가격경쟁을 막고 적절한 품질 및 수준유지를 위해, 기술부문의 차별화가 커져야한다.

셋째, 시설사업기본계획에 평가항목과 평가기준을 제시하고, 평가 시 평가항목과 평가기준을 최대한 세분화하여 필수사항이 누락된 부실한 사업계획의 방지 및 사업계획, 사업수행능력, 성실성평가가 가능토록 할 필요가 있다.

넷째, 분야별 전문평가위원을 운영하여 비전문분야에 대한 평가를 배제하고, 자신의 전문분야에 대해서만 평가할 수 있는 제도를 정비하여 평가의 공정성 및 투명성 시비를 줄일 수 있도록 한다.

5. 결론

최근 우리나라는 경제 및 환경의 급격한 변화로 인한 사외간접자본시설에 대한 투자는 국가 경쟁력 강화에 필요한 인프라 구축을 위해 필수 불가결한 국가적 과제이나, SOC투자에 소요되는 막대한 재원을 모두 국가 재정으로 부담하는 것에는 한계가 있다. 따라서 정부는 민간투자사업 제도를 도입하여 적극 장려하고 있으며, 그 결과 2005년 고시된 86개 사업 중 2006년 10월을 기준으로 61개 사업이 협약 체결이 완료되어 순차적으로 착공에 들어가고 있으며, 2006년 계획 중인 8조3천억 원 사업 중 45개 사업 3조8천억 원이 이미 고시되었다. 그러나 급격한 증가에도 불구하고 BTL사업의 운영에 관한 여러 가지 많은 문제점을 드러내고 있으며, 이러한 문제점들은 결국 민간투자사업의 성공적 추진에 걸림돌이 되고 있다. 다양한 문제를 살펴보고, 효율적인 운영방안에 대해 고찰하였으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 비용 및 견적요인에 대한 사전조사를 통한 물가변동에 따른 공사비 상승을 파악한다.

둘째, 건설사업 관리기법 활용 극대화하여 본사와 현장간의 언어소통 극대화 하고 조직구성원의 파트너십 구축하고 업무 일원화 및 세분화 시켜야 할 것이다.

셋째, 사업시행자 선정 절차단계 보완하여 사업추진일정을 제고할 필요가 있다. 이상에서는 BTL사업의 운영상에 문제점을 분석하여 개략적인 개선방향을 제시하였다. 구체적인 법과 제도에 적용하는 사항은 별도의 연구과제로 논의되어야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 이종욱, "2007년 나라살림 어떻게 짜여지나 - BTL부분", 기획예산처, 2006
2. 민간투자법' 제1장 2조 1항(정의)
3. 양지청, 사회간접자본론, 청양, 1994
4. 이종욱, "2007년 나라살림 어떻게 짜여지나 - BTL부분", 기획예산처, 2006
6. 민간투자법' 제7조 (민간부분 제안사업의 추진절차), 2005. 3. 8

Abstract

To enhance the competition of National power, the investment of SOC is an essential factor for infrastructure construction. The capital for SOC is so gigantic and the national finance is limited, engagement of various subject is necessary. So, Government is promoting the private sector to invest capital in SOC development. Nevertheless the increasement of SOC investment, various problems were issued in selection & operation of BTL. Therefore, to raise the probability of success for BTL project, escalation, unification and specialization of BTL affairs, BTL selection process were suggested in this study.

Keywords : SOC, Provate Investment, Profit, Selection Process