

BTL 방식의 민간투자시설사업



이한수, (주)아이엠기술단 민자사업부장

1. 개요

2005년 5월 정부는 새로운 조달시스템이 적용되는 BTL 방식의 민간투자시설사업을 국내건설시장에 도입했습니다. 이 새로운 조달시스템은 이미 영국에서 1992년부터 PFI (Private Finance Initiative) ACT 를 도입하여 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하고 정부가 민간이 투자한 시설투자비와 운영비를 직접 분할 지급하는 민간투자시설사업을 시작했고, 현재는 일본을 비롯한 선진 10 여 개국에서 성공적으로 시행하고 있는 PFI 조달시스템 모델을 벤치마킹해서 국내에서는 BTL (Build-Transfer-Lease) 방식의 민간투자시설사업으로 소개되었습니다. BTL 방식의 민간투자시설사업은 선진화된 조달시스템으로 하드웨어적 성장전략으로 성공한 국내건설업이 선진화된 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해 필요한 소프트웨어적 요소를 두루 갖추고 있어서 국내건설업 발전에 크게 기여할 것으로 기대됩니다.

2. 도입배경

BTL 방식의 민간투자시설사업이 2005년 상반기에 국내건설시장에 도입된 배경에는 정부의 거시 경제정책 운영 방안과 관련이 있습니다. 한국경제는 수출주도형 경제구조로 수출이 안 될 경우에는 국민총생산(GDP)을 적정수준으로 성장시키는데 한계가 있습니다. 지난 1년간 국내 환율은 주요 선진 경쟁국 대비 20% 이상 절상되어 해외주력시장에서 한국제품의 가격 경쟁력이 현격히 약화되고 있는 실정이고, 환율이 수출에 미치는 부정적인 영향이 2005년 하반기부터는 점차 나타날 것으로 예견되

는 한편, 1997년 IMF 경제위기 이후 정부가 채택한 신자유주의 경제정책으로 시작된 높은 실업율과 임시직 증가에 따른 소비감소로 발생한 장기 내수경기 불황이 겹쳐지면서 2005년 하반기 이후 경제전망을 많은 경제전문가들이 밝지 않게 보고 있는 실정입니다. 투자자들도 경제전망이 불투명함에 따라 장기투자에 망설이고 있으며, 투자처를 찾지 못하고 유동화 된 시중여유자금금이 400조원을 넘어서고 있는 실정입니다. 이에 따라 정부에서는 민간유휴자금에 안정적인 장기 공공 투자처를 제공하여, 내수경기 활성화에 따른 일자리 창출로 높은 실업률을 극복하는 한편, 정부 재정부족으로 공급이 어려운 공공복지 편익시설을 조기에 국민에게 공급할 수 있는 BTL 방식의 민간투자시설사업을 국내건설시장에 도입하게 되었습니다.

3. BTL 사업방식

BTL 사업은 3 단계로 구성되어 있습니다.

- 1 단계 : 민간사업자가 Value Engineering 기법을 적용하여 민간의 창의와 효율을 극대화 한 설계를 하고, 프로젝트 파이낸싱 기법을 도입하여 초기투자비를 자체 조달하며, 선진화 된 건설사업관리 기법 (Construction Management) 을 적용하여 목표공기와 총사업비가 준수되면서 소요 품질이 확보된 시설물을 건설한다(Build).
- 2 단계 : 시설물 준공 후 시설물의 소유권을 정부에 이전하고 민간사업자는 실시협약에서 계약된 일정기간 동안

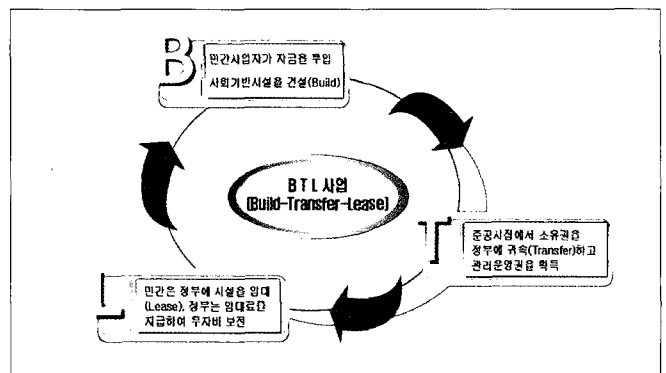


그림 1. 개념도

시설물의 관리운영권을 확보한다(Transfer).

3 단계 : 민간사업자는 민간의 경험과 능력을 활용하여 시설물을 효율적으로 유지관리하고 사용자에게 최상의 공공서비스를 제공하고 정부는 민간사업자가 시설물 준공에 투입된 총민간투자비와 관리운영기간 중 소요되는 운영비를 정부지급금으로 지급한다(Lease).

4. BTL 사업 대상시설물

민간투자법에 명기된 44 개 시설물이 모두 BTL 사업 대상시설물로 분류되나, 이중에서 특히, 최종수요자에게 시설사용료를 부과하여 총민간투자비 회수가 어려운 시설물이 BTL 사업 대상시설물이 됩니다.

2005년도 정부 고시 BTL 대상시설물

주무관청	BTL 대상시설물	주무관청	BTL 대상시설물
교육부	국립대 기숙사, 초중등학교시설	환경부	하수관거정비
국방부	군인아파트, 사병내무반	건교부	철도
문화부	문예회관, 도서관, 미술관, 박물관	노동부	기능대학 기숙사, 공학관
복지부	노인의료시설, 지방의료원 복합시설		

향후 3 년간 BTL 추정사업비

구 분	2005 년	2006 년	2007 년	합 계
대상시설물	128 개	-	-	-
추정사업비	61,969 억원	98,979 억원	75,530 억원	236,478 억원
평균단위사업비	480 억원	-	-	-

2005 년도 BTL 선도사업 추진현황

대상시설물	고시일	입찰일	입찰참가자(대표사)	우선협상자	평가기준
충주비행장 군인아파트	05.05.11	05.07.18	금호,두산산업,박산, 중앙,현대	금호산업	기술 560 가격 440
전북대 기숙사	05.05.30	05.08.05	금호,남양,대우 성원,현대	-	기술 560 가격 440
기능대학 기숙사	05.06.08	05.08.05	동부,박산,중흥,조미	-	기술 530 가격 470
서울진관초	05.06.10	05.08.16	금호,두산산업,서희	-	기술 500 가격 500
하수관거정비 17개 사업	05.06.02 ~ 05.06.17	05.08.11 ~ 05.10.05	금호,남양,남광,대기,대우 동부,보성,삼한,서희,성원 송촌,임광,우방,포스코 태영,한양,한화,흥진	-	기술 500 가격 500
대구시립 미술관	05.07.12	05.08.31	대림,대우,삼부	-	기술 600 가격 400
합 계	22 개		삼성중공업,현대산업		만점 1,000

5. 정부의 BTL 사업 주무부서

BTL 민간투자시설사업의 기획 및 조정 역할은 기획예산처 민간투자제도과에서, 그리고 제도지원은 한국개발연구원 산하의 공공투자관리센터(PIMAC)에서 수행하고 있습니다. BTL 사업의 발주기관은 사업건별로 지방자치단체(시도, 시군구), 대학, 교육청, 중앙부처 등으로 구분되며, 2005년도 BTL 선도사업은 공공투자관리센터에서 고시, 입찰, 평가 및 실시협약업무를 주도하고, 차기사업부터는 개별 발주기관에서 선도사업을 벤치마킹해서 조달, 평가, 계약업무를 수행할 것으로 예견됩니다. 이렇게 하는 사유는 발주기관의 실무자들이 BTL 사업 조달시스템에서 요구하는 정부대안(Public Sector Comparator), VFM(Value For Money), 성과수준요구서(Output Specification), VE/LCC(Value Engineering/Life Cycle Cost), 건설 및 운영 리스크를 민간에 이전(Risk Transfer), Best Value 평가방안, Project Financing 을 통한 재무모델링 그리고 건설사업관리(CM) 등에 대한 전반적인 지식과 경험의 부족으로 인한 초창기 시행착오를 줄이기 위한 방안으로 생각됩니다.

6. 민간사업자의 역할

BTL 민간투자시설사업은 재무적투자자, 건설사, 운영전문사가 자본출자를 해서 민자사업을 위한 특수목적회사(Special Purpose Company)를 설립해서 시설물을 설계, 시공, 운영하고, 그 역할은 아래와 같습니다.

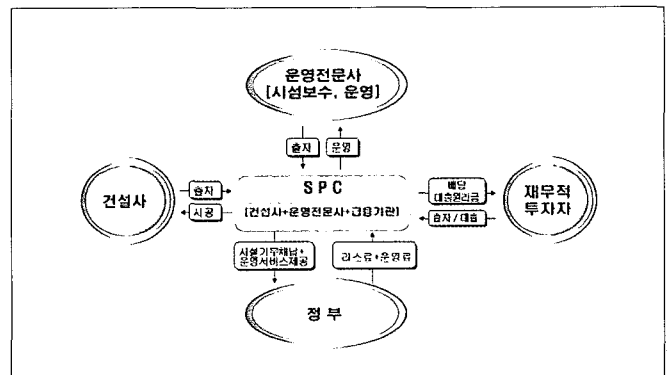


그림 2. 사업구조

7. 입찰과정 및 단계별 전략

BTL 사업 입찰 과정은 5단계로 구성됩니다.

단계별	추진일정	추진내용	전략	시장흐름
1 단계	고시 1개월전	SPC 출자자구성	출자자구성이 공익성 평가 점수에 반영되기 때문에 경 쟁사 정보를 바탕으로 출자 자본을 구성	출자자본을 재무자 : 50% 이상 지역사 : 20% 이상 운영사 : 20% 이상 대표사 : 5% 이하
2 단계	고시 15일전	TFT 구성	설계사, CM 전문가, 회계법인 으로 사업계획서 준비 TFT 구성 기본계획 수준으로 고시되어 있으나, 리스크관리를 위해 기 본설계수준으로 준비	제안서 작성기간 최소 60 일 제안서 준비비용 추정사업비의 1.5%
3 단계	입찰일	제안서 제출	VE/LCC 접근으로 설계, 건 설, 운영을 재정사업보다 저렴 하게(VFM) 그리고 사업전체 리스크를 효율적으로 관리	국고채용기준(가정) 국고채용 : 4.00% 은행이자율 : 5.00% 사업수익율 : 5.50% 정부지원금 : 8.37%
4 단계	입찰 15일이내	우선협상 대상자	VE/LCC 를 효율적으로 반영 하여 기술과 가격 종합평가 대비	가격우위확보에주력 VE : 공사비절감 LCC : 운영비절감
5 단계	평가 45일이내	실시협약	건설 및 운영 리스크를 고려 한 RA 분석을 바탕으로 정부 협상	CM 전문사 RA 분석

8. 개선사항

국방부, 대학, 노동부, 교육청, 환경부, 지방자치단체 등 분야별로 6개 BTL 선도사업이 고시되어 진행 중에 있습니다. BTL 사업이 여러 가지면에서 훌륭하고 선진화된 조달시스템으로 향후 국내건설업 발전에 크게 기여할 것으로 기대됨에도 불구하고 선도사업 진행과정에서 몇 가지 개선할 사항이 있다고 사료되어 제안하고자 합니다

1) 중소기업의 대표사로서 참여제한

BTL 민간투자사업에 대한 정부의 정책 기조가 적당한 투자처를 찾지 못해서 유동화 되어있는 막대한 민간자본을 공공시설물에 장기적으로 투자하게해서 국내내수경기를 활성화시키고, 정부의 복지시설 투자재원 부족문제를 동시에 해결하는데 우선 순위를 두고 있습니다. 이에 따라 BTL 사업은 재무투자자가 민간자본을 투자하는데 적합한 규모인 500억 이상으로 여러 개 단위 프로젝트 묶어서 구성(Bundling)하게 되었고, 총민간투자비의 95% 이상을 자본출자 혹은 대출금 형태로 제공하는 재무투자자가 사업 성패의 열쇠를 갖고 있는 상태입니다. 이런 재무투자자가 재무구조가 상대적으로 취약한 중소기업이 BTL 사업의 대표사가 되는 경우 장기채권 회수에 대한 리스크가 대기업에 비해 상대적으로 높아지기 때문에 중소기업이 BTL 사업 대표사로서 시장에 진입하는데 비협조적인 실정입니다. 이는 자본시장 원리이고 BTL 사업 자체 특성상 프로젝트 파이낸싱을 원활하게 할

수 있는 재무구조가 양호한 대기업을 위한 시장이라는 점을 중소기업이 이해해야 합니다. 현재 선도사업의 문제점은 당초 재정사업으로 발주예정이었던 일부 중소기업이 수행하기에 적합한 작은 규모의 프로젝트가 패키지화를 통해 BTL 사업으로 전환되었다는 점이 문제인 것 같습니다. 정부는 향후 재정사업으로 발주 가능한 작은 규모의 프로젝트는 당초 일정대로 중소기업에게 발주하고 재정부족으로 적기에 공급이 어려운 편익시설 위주로 BTL 사업을 추진한다면 현재와 같은 중소기업들의 조직적인 반발은 어느 정도 해소되리라 봅니다.

2) 소극적인 CM 제도 도입

BTL 선도사업의 기본계획, 성과요구수준서, 사업계획서 작성 지침을 검토해 보면 선진화된 건설사업관리(CM) 시스템을 반영할 것을 요구하는 한편, 일부문구는 책임감리를 시행하는 것으로 되어 있어서 BTL 시장에 혼선을 주고 있는 것 같습니다. BTL 사업이 선진화된 조달시스템이고 이를 통해 국내건설업이 선진국에 비해 턱없이 부족한 소프트웨어 요소를 확보하여 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 정부에서 적극적으로 BTL 사업을 정부조달시스템 개혁의 시발점이 될 수 있게 CM 사업화할 필요성이 있습니다. CM 의 요소기술인 VE, LCC, RA, PSC, VFM, PF, EVMS, PMIS 등이 접목되어야만 진정한 BTL 민간투자시설사업의 구현이 가능하기 때문입니다.

9. 고 찰

BTL 방식의 민간투자시설사업은 민간의 경영 경험과 능력을 건설사업관리(CM) 기법을 통해 효율적이고 창의적으로 발휘할 수 있는 조달시스템으로 국내건설업의 선진화에 크게 기여하리라 봅니다. 건설사업관리(CM) 기법을 이용한 BTL 사업의 설계, 시공, 운영 및 유지관리는 건설기간 중 잦은 설계변경 증액과 공사기간 지연에 따른 정부의 건설 리스크를 줄이고, 민간의 효율적인 경영은 새로운 민관 파트너쉽을 형성하며 정부의 운영 리스크를 줄여서 정부 재정부담의 축소와 선진화된 공공시설물을 조기에 국민에 공급하여 국민복지 향상에 크게 기여하리라 봅니다.