

민간투자사업의 의의

The Significance of the Private Finance Initiative(PFI)

김기수*

Kim, Ki-Su

1. 서설

민간투자사업은 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충과 운영을 도모하고자 하는 사회기반시설사업을 말한다. 즉, 정부가 민간으로 하여금 사업의 투자비조달, 설계, 건설, 운영을 담당하도록 함으로써 시설의 효율성과 서비스 수준을 제고할 수 있도록 하는 사업이다.

종래 BTO방식(Build-Transfer-Operate, 수익형 민자사업) 위주로 추진되어 온 민간투자사업은 2005년초부터 BTL방식(Build-Transfer-Lease, 임대형 민자사업)이 도입되면서 사업영역이 확대되고 대상 시설이 다양화되었다. 특히 학교시설사업이 민간투자사업으로 추진됨으로 인해 정부의 재정부담을 경감시키면서도 학교시설의 조기 확충이 이루어져 결과적으로 학교시설을 이용하는 국민들에게 더 큰 편익을 제공할 수 있게 되었다.

시설의 건설 및 운영을 위한 민간투자사업의 목적과 효과가 제대로 달성되기 위해서는 민간투자제도, 사업의 관련 당사자, 사업의 시행조건들이 적절하게 어우러져 추진되어야 할 것이다. 이 글에서는 민간투자사업이 성공적으로 추진될 수 있는 방향을 이러한 관점에서 제시하고자 한다.

2. 민간투자제도

정부가 민간투자법 및 민간투자사업계획에서 밝히고 있는 민간투자제도는 모든 시설에 적용이 가능한 총론적인 사업조건들이라 할 수 있다. 그러나, 개별 시설의 사업 추진에 적용하기 위한 세부 사업조건들이 제시되어 있지 않으므로 현실적으로 당해 사업의 주무관청이 개별 사업을 추진하는 과정에서 사업의 특성을 반영하여 민간투자제도를 해석하고 사업조건들을 마련함에 있어서 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 어려움을 해결하고 민간투자사업이 성공적으로 추진되고 발전하기 위해서는 개별 시설의 특성을 충분히 반영한 각론적인 사업조건들을 마련하고 민간투자제도에 부합하도록 개선해 나가는 일이 무엇보다도 시급한 일이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 적격성 분석, 시설사업기본계획의 고시, 사업자 선정을 위한 평가 및 협상 등 개별 사업의 추진과정과 그 내용에 있어서 당해 시설의 특성이 제대로 반영되지 못하고 총론적인 제도만을 모방한다면 실제 사업 추진에 있어서 주무관청과 민간과의 분쟁을 야기할 뿐만 아니라 민간의 입장에서도 사업에 대한 위험이 높아지게 될 것이며 결과적으로 정부의 부담으로 귀결될 가능성이 크다.

개별 시설의 특성에 맞는 사업조건을 마련하기 위해서는 우선 개별 시설을 담당하는 중앙부처가 적극적인 자세를 가지고 민간투자제도를 이해하고 시설의 특성을 어떻게 반영해 나갈 것인지를 검토한 후 시설의 특성을 반영할 수 있는 여러 가지 방

* 한국개발연구원 공공투자관리센터 전문위원

안들을 모색해야 할 것이다. 이러한 과정은 중앙부처의 담당자들의 노력만으로는 불가능한 일인 바, 민간투자제도 관련기관, 민간투자사업의 민간 전문가, 개별 주무관청 등과의 지속적인 연구와 논의과정을 거쳐야 할 것으로 본다.

한편 개별시설의 중앙부처는 BTL 대상사업을 엄격하게 선정할 필요가 있다. 중앙부처 입장에서 가능한 한 많은 시설사업을 BTL사업으로 추진하기 위해 소규모사업, 증축, 개축 등을 모두 포함하여 추진한다면 당초에 예상하지 못한 많은 문제점이 생길 가능성이 있기 때문이다. 적정한 사업규모를 가지고 적격성분석 단계에서부터 해당 사업의 특성을 충분히 반영하고 정부지급금을 절감할 수 있는 부속시설의 활용을 통한 사업 발굴의 노력이 필요하다 하겠다.

3. 민간투자사업의 관련 당사자

개별 민간투자사업은 주무관청과 민간부문, 그리고 시설의 이용자로 대별할 수 있다. 민간부문은 출자자와 단순 참여자로 구별되며 분야별로 건설사, 운영사, 설계사, 금융기관 등으로 분류된다. 통상적으로 BTL사업에서 금융기관은 대출과 출자를 병행하여 사업에 참여하고 있다. 이러한 BTL사업구조하에서 관련 당사자간의 이해관계가 합리적으로 조정되고 위험분담이 적절하게 이루어질 수 있도록 각 당사자가 노력하여야 할 것이다.

개별 민간투자사업을 추진함에 있어서 주무관청은 민간부문이 사업에 참여하여 현실적으로 적정한 수익이 보장될 수 있는 사업조건을 고시하여야 할 것이다. 종래의 재정사업의 실적치만을 고려한 사업비 수준으로 고시하기 보다는 민간투자사업의 특성을 감안하는 것이 바람직하다. 민간투자사업의 특성을 감안하지 못할 경우 민간부문이 사업에 참여하더라도 사업의 안정성을 해치는 결과를 가져 올 가능성이 크기 때문이다. 주무관청은 민간부문의 참여가 가능한 적정한 사업비 수준을 제시하는 것이 바람직하다.

민간부문은 사업계획을 제출하고 주무관청과의 협상을 진행함에 있어서 비용 산정 및 재무조건에 대

해 객관적인 논거와 기준을 가지고 제시하여야 할 것이다. 민간부문은 객관적인 논거와 기준없이 단순히 사업을 확보할 목적으로 목표로 하는 사업비 수준에 기본설계 및 비용산정 내역을 짜맞추는 일은 지양되어야 할 것이다. 이는 민간투자제도의 취지에 역행하는 것이라 할 수 있다. 이로 인한 협약 체결과정은 더 어려워지고 길어지게 될 것이며 협약을 체결하고도 실시설계과정에서 많은 문제점이 발생할 것인 바, 이는 결과적으로 주무관청과 민간부문의 부담이 될 수 있을 것이다. 주무관청도 시설사업기본계획을 고시할 경우 민간부문이 사업계획을 객관적인 기준에 의해 제시할 수 있도록 충분한 설명과 질의 답변의 기회를 제공하여야 할 것이다.

금융기관의 경우 출자자로 참여하게 될 경우 일방적으로 대출자의 입장에서 사업을 보아서는 곤란하다고 하겠다. 대출 원리금이 정부지급금으로 회수가 가능한 사업구조일 경우 금융기관은 건설사 출자자 및 운영사 출자자에게 모든 위험을 전가하기 보다는 그들과 동일한 입장에서 사업의 위험을 감당하려는 자세가 필요할 것이다.

한편 BTL 민간투자사업은 수요변동위험을 정부가 부담하는 사업구조이므로 특히 추진되는 시설이 유료시설일 경우 시설의 이용자의 입장에서 감당할 수 있는 이용료 수준을 고려하여야 하므로 정부와 민간부문은 이러한 수준과 민간의 참여가 가능한 수준의 접점을 찾을 수 있는 노력이 필요하다 하겠다.

4. 사업시행조건

BTL 민간투자사업의 가장 중요한 사업시행조건은 운영분야 특히 성과평가 및 조치라 할 수 있다. 이 조건들은 성과요구수준서에서 확정될 것이다. 성과요구수준서에서 제시하고 있는 요구수준들이 너무 막연하거나 현실적이지 못할 경우 민간부문의 위험으로 전가될 가능성이 크다.

그 동안 추진된 사업을 돌이켜 보면 주무관청이 시설사업기본계획 고시 이후 실시협약 체결을 위한 협상단계에서까지 주무관청이 의도하는 사안별 성과요구수준에 대한 논쟁이 지속되었으며 대부분 Output 위주의 성능목표를 제시하였고 이러한 성과

요구수준서 하에서 민간은 가격을 우선시 함으로 인해 공간구성이나 재료선택에 있어서 사업계획마다 현저한 차이를 보이고 있는 실정이다. 그러므로 성과요구수준서에서 명확하고도 현실적인 조건들이 제시되어야 하며 성과평가의 항목과 기준들도 그러한 조건에 부합되게 마련되어야 할 것이다.

사업시행조건의 결정방법은 주무관청이 적격성분석결과를 토대로 하되 최근의 유사사업 사례 등을 참고로 하여 정부지급금을 절감할 수 있는 대안의 모색이 필요하다. 일방적인 비용의 수준을 제시하기 보다는 객관적인 논거와 사례, 대안의 제시를 통해 민간부문과의 논의를 통해 사업시행조건을 마련해야 할 것이다.

5. 결론

향후 BTL 민간투자사업이 더욱 확대될 것으로 예상되는 바, 민간투자제도의 마련과 개선에 있어서 실제 추진되어야 할 사업의 현실이 제대로 반영되어야 할 것이며, 개별 민간투자사업의 추진에 있어서 관련 당사자라 할 수 있는 주무관청, 민간부문 등은 시설의 이용자의 입장에서 시설이 확충되어 운영될 수 있도록 노력할 필요가 있으며, 사업의 시행조건들은 객관적이고도 합리적인 논거와 기준에 의해 마련되어야 할 것이다.

학교시설의 발전을 견인하는 BTL 사업

The BTL Projects as Initiative for Developing the School Facilities

유 응 상*

Yu Ung-Sang

1. 학교시설과 BTL

1.1 학교시설사업구조 - 민간주도로 변화

2005년은 학교시설사업에 대하여 민간이 공공시설을 짓고 이를 정부에 임대하여 투자금을 회수하는 임대형 민간투자방식(BTL : Build/Transfer/Lease)을 적용한 원년으로 그동안 대학, 교육청 등 공공의 독점적이고 주도적인 역할로 이루어진 학교시설사업의 구조가 건축가, 건설회사, 재무투자자 및 시설운영전문가 등 민간주도로 바뀐 한해였다.

학교시설이 완성되는 각 과정에 참여하는 모든

사업주체가 새로운 제도에 대한 이해나 준비가 미흡한 상태에서 전국적·동시다발적으로 많은 학교시설사업에 새로운 제도를 적용하다 보니 한편으로 공부하고 한편으로는 시행착오를 겪으면서도 새로운 방식이 잘 정착되고 있다.

학교시설 BTL사업 2년차의 성숙기를 맞아 작년도 추진실적과 금년도 사업규모를 소개하고, BTL사업이 재정지출의 효율성을 제고하는 단순한 수단이 아니라 학교시설의 발전을 위해 어떻게 기능할 것인지를 살펴보고자 한다.

1.2 학교시설 BTL사업 추진현황

가. 2005년 학교시설 BTL사업

* 교육인적자원부 BTL팀장