

수익형 민자사업(BTO) 추진절차 및 현황과 발전방향



KDI 공공투자관리센터
민자제도팀장 김도일

1. 수익형 민자사업(BTO) 개념

1.1 도입배경

민간투자사업이란 전통적으로 정부예산으로 건설·운영하여 온 도로, 항만, 철도, 학교, 환경 등의 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 정부의 재원부족 문제를 해결하면서 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 사업을 말한다. 우리나라는 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」 제정을 계기로 민간투자사업이 도입되기 시작하였으며, 동 법이 1998년 말 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되면서 많은 사업들이 본격적으로 민간투자 방식을 채택하여 왔다. 2005년에는 민간투자법의 재개정을 통하여 그동안 추진해 오던 수익형(BTO) 민간투자사업 방식 뿐만 아니라 임대형(BTL) 민간투자사업 방식도 도입하게 되었으며, 최근에는 민간투자사업에 대한 참여자의 폭이 넓어지고 참여기회가 다양하게 확대되는 추세에 있다.

1.2 민간투자사업 추진방식

현재 우리나라 민간투자사업의 건설 및 운영은 수익형(BTO) 사업 방식과 임대형(BTL) 사업 방식으로 추진되고 있다. 수익형(BTO) 사업에서는 민간사업자가 사회기반시설을 건설하여 기부채납한 후, 이로부터 발생하는 운영수익을 통해 투자자금을 회수한다. 즉, 수익형(BTO) 사업은 사업권을 부여받은 민간사업자가 해당 사업의 수요·운영 위험을 부담하는 특징이 있다. 민간투자사업 도입 이래로 대부분의 사업은 수익형(BTO) 사업방식에 의하여 추진되어 왔다.

2005년 초 민간투자법 및 민간투자사업 기본계획의 변경으로 민간투자대상시설이 종전의 교통시설 위주에서 교육·복지·문화 등 생활기반시설 분야까지 확대되면

이슈기사

서, 수익형(BTO) 사업 위주의 민간투자사업 방식에서 시설리스 형태인 임대형(BTL) 사업 방식도 본격적으로 시행되기 시작하였다. 임대형(BTL) 사업 방식에서는 민간이 사회기반시설을 건설한 후, 약정한 기간 동안 정부에게 시설을 임대하고 약정된 임대료 수입을 통해 투자비를 회수한다. 즉, 민간사업자는 해당 사업으로부터 발생하는 현금흐름이 아니라 정부가 지급하는 시설임대료를 받기 때문에 수익형(BTO) 사업 방식과 달리 수요·운영 위험을 부담하지 않는다. 이러한 특성 때문에 임대형(BTL) 방식은 사용자 부가로 투자비 회수가 어려운 사회기반시설 건설에 주로 사용된다.

민간투자사업으로 추진 가능한 사업시행방식들을 소개하면 다음과 같다.

- BTO(Build-Transfer-Operate) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정
- BTL(Build-Transfer-Lease) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
- BOT(Build-Own-Transfer) 방식: 사회기반시설의 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
- BOO(Build-Own-Operate) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식 등

1.3 민간투자법의 성격과 지위

(1) 민간투자법의 성격

민간투자법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 민간투자법은 사회기반시설의 건설을 통한 공급행정(供給行政), 투자유인을 위한 조성행정(造成行政)을 내용으로 하는 급부행정적 성격과 공공성 담보를 위한 통제·규제적 성격을 복합적으로 지니고 있는 공법에 속한다.

(2) 민간투자법의 특별법적 지위

민간투자법은 민간투자사업과 관련하여 특별한 효력을 갖는 규정을 많이 두고 있다. 즉 민간투자법 제3조는 “이 법은 민간투자사업에 관하여 관계 법률의 규정에 우선하여 적용한다.”고 하고 있고, 동법 제13조 제4항은 민간투자법상 사업시행자로 지정된 자는 관계 법률의 규정에 의한 사업시행자로 간주된다고 하고 있다. 동법 제19조는 국유재산법이나 지방재정법상 국·공유재산의 처분을 제한하는 규정에도 불구하고 이를 배제하는 규정을 두고 있고, 배타적 지배권이 인정되지 않는 채권적 성질을 지니는 관리운영권에 대하여 동법 제27조에서 특별규정을 두어 물권(物權)으로 취급하고 있는 것 등이 그 예이다. 결국 민간투자법은 민간투자사업과 관련하여 특별법적 지위를 갖는다고 할 수 있다.

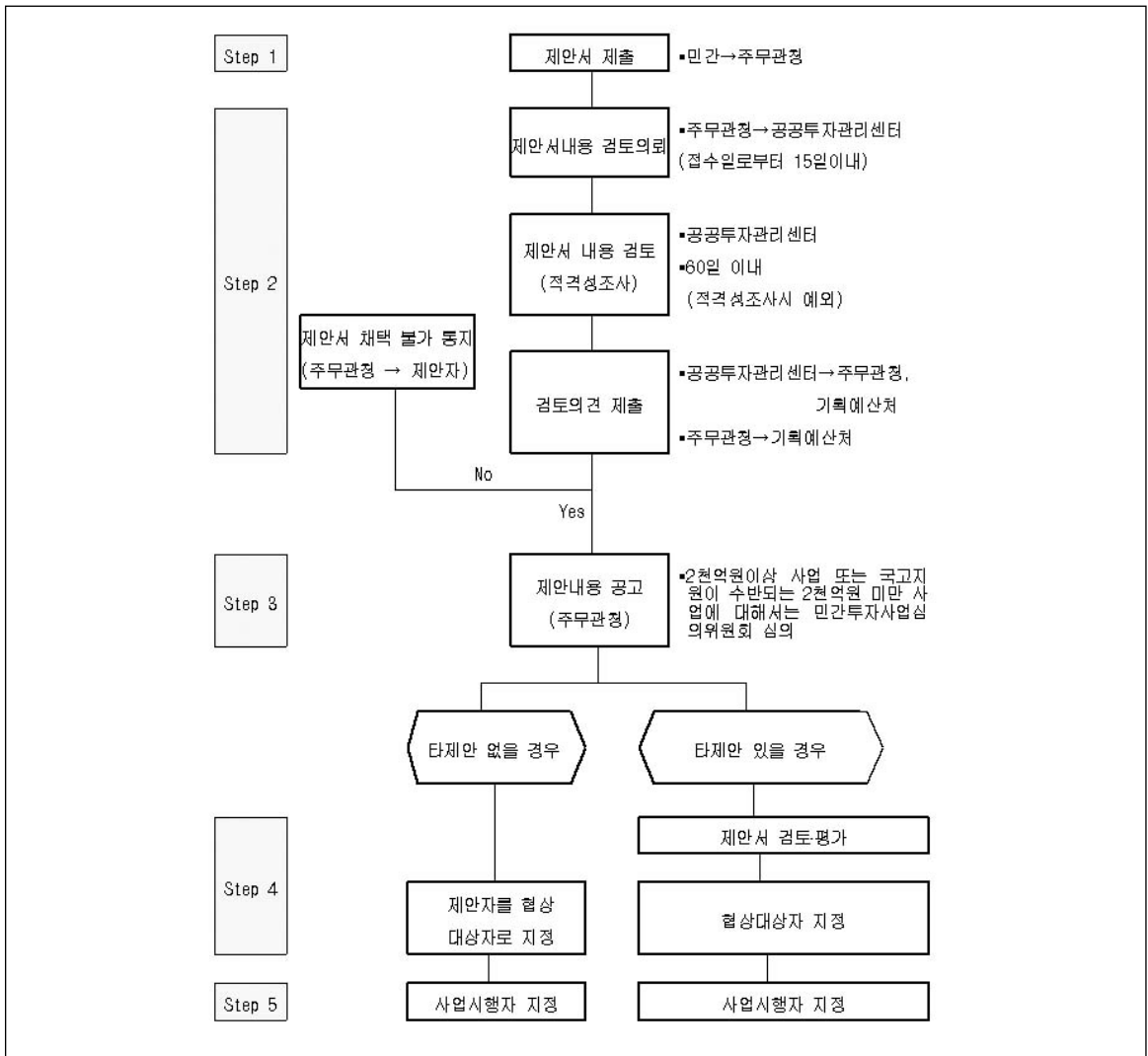
2. 추진절차 및 내용

2.1 추진절차

우리나라의 경우 민간투자 대상사업을 선정하는 절차는 크게 둘로 나뉘어져 있다. 하나는 주무관청이 직접 대상사업을 선정하여 민간투자자를 모집하는 방법이고 다

른 하나는 민간이 대상사업을 발굴, 선정하여 사업계획을 제안하면 주무관청이 이를 검토하여 민간투자 대상사업으로 선정하는 방법이다. 첫 번째 방법을 정부고시사업이라 하고 두 번째 방법을 민간제안사업이라 한다.

민간제안사업의 경우 대상사업 선정은 다음과 같은 과정을 통해 이루어진다. 먼저, 민간제안자가 투자대상사업



• 자료: 기획예산처, 「사회기반시설에 대한 민간투자법 · 시행령 · 기본계획」 2007

그림 1. 민간제안사업 추진절차도

이탈기사

을 발굴하여 사업에 관한 타당성조사 등을 자체 실시하고 사업계획서를 작성하여 주무관청에 제출한다. 사업계획서(제안서)가 제출되면 주무관청은 제안서로서의 형식적 요건의 구비여부, 민간투자법 등 관계법령 및 주무관청의 정책과의 부합여부 등을 검토하여 민간투자지원센터에 제안서 검토를 의뢰한다. 이 때, 주무관청은 제출된 민간 제안서가 제안서로서 갖추어야 할 형식적 요건을 구비하지 못하였거나 민간투자법 등 관계법령 및 주무관청의 투자정책과 부합하지 않을 경우 사업제안서를 제안자에게 반려할 수 있다.

예컨대, 재정사업으로 추진하기로 방침을 정하고 소요 예산 확보 등을 마친 사업에 대하여 민간이 민간투자사업을 제안하는 경우 주무관청은 투자정책과 부합하지 않음을 들어 민간제안서를 반려할 수 있으며, 민간제안서상의 정부지원요구(일시에 많은 사업을 제안함으로써 감당할 수 없는 수준의 재정지원금이 소요되는 경우 등) 사항이 과도하여 주무관청이 그에 대한 대책 수립이 현실적으로 어렵다고 판단하는 경우에도 또한 같다.

공공투자관리센터는 제안사업의 경제적 타당성 및 편익증대 효과, 민간투자사업으로서의 사업성 여부 등을 다각적으로 검토하여 주무관청에 의견을 제시한다. 주무관청은 공공투자관리센터의 검토의견을 토대로 민간투자사업으로 추진할 것인지의 여부를 결정하여 사업제안자에게 통보하고, 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우 제3자 제안을 요청하는 공고를 하게 된다. 제3자 제안공고가 있게 되면 대상사업으로 선정되게 된다.

제안사업의 경우 추진절차를 그림으로 표현하면 그림 1과 같다.

2.2 제안서 내용 검토(적격성조사)

주무관청에 민간이 작성한 제안서가 접수되면 주무관

청은 공공투자관리센터에 제안서 검토(적격성조사)를 의뢰하여야 한다. 공공투자관리센터는 민간이 제안한 사업계획서를 토대로 하여 정부가 해당사업을 수행(PSC: Public Sector Comparator)할 경우와 민간이 수행(PFI: Private Finance Initiative)할 경우의 화폐가치(VFM: Value For Money)를 비교하여 누가 추진하는 것이 더 유리한지를 판단하여 그 결과를 주무관청에 송부하면, 주무관청은 이를 토대로 해당사업을 민간투자사업으로 추진할 것인지, 아니면 재정사업으로 추진할 것인지 여부를 판단하여 사업을 추진하게 된다.

적격성조사는 다음과 같이 총 3단계의 절차에 따라 수행되며, 추진절차를 그림으로 표현하면 다음 그림 2와 같다.

그림에서, PFI₀: 제안내용

PFI₁: 제안내용(제안비용, 제안수익률, 제안사용료)에 재추정 수요 적용

PFI_{2-i}: 민사실행대안을 찾기 위한 다양한 PFI 대안 모색 (i=1~n)

PFI₂*: 민사실행대안

PSC₀: 설계가로 산정된 재정사업대안

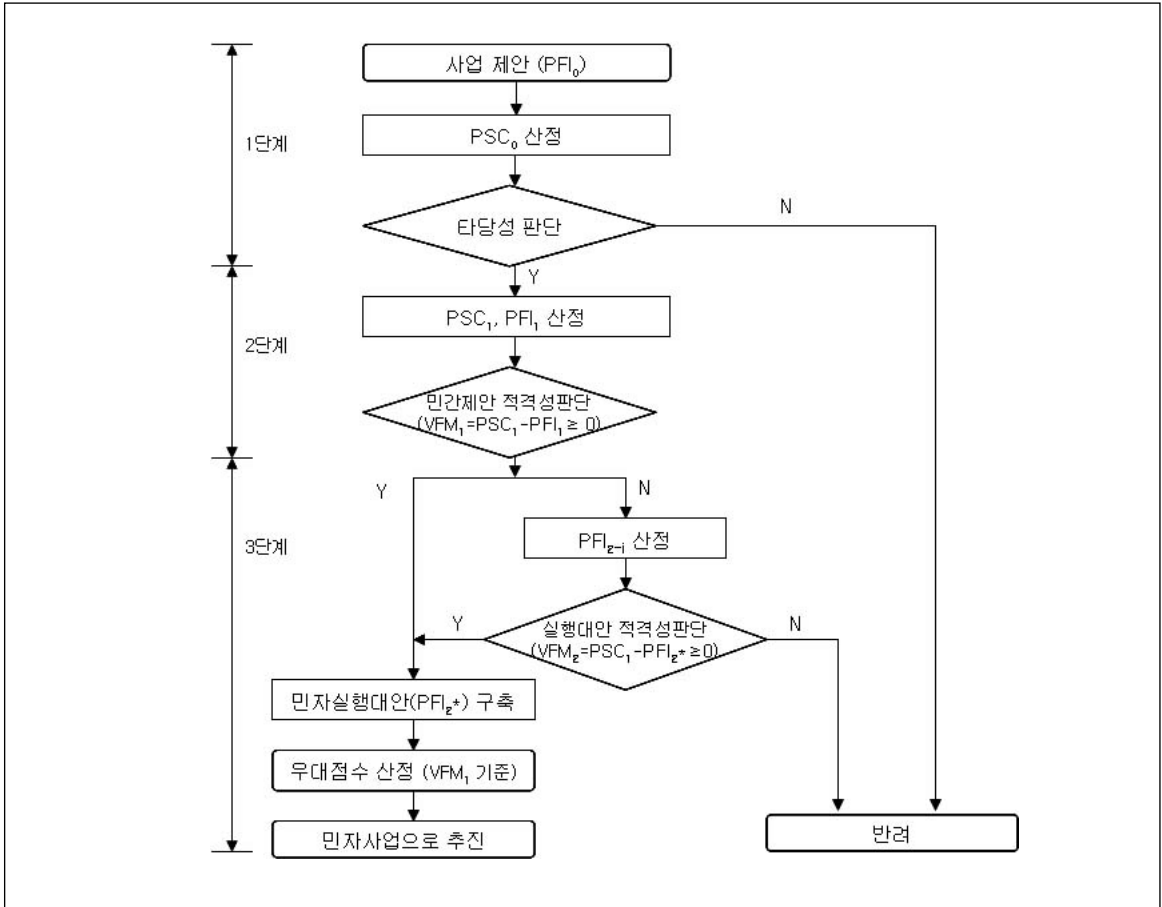
PSC₁: 낙찰률이 적용된 재정사업대안

VFM₁, VFM₂: 정량적 VFM과 정성적 VFM 분석이 종합적으로 고려됨

(1) 제1단계: 타당성 판단(Decision to Invest)

제안된 민간제안사업이 재정사업으로 추진될 경우에 수행되는 예비타당성조사(혹은 타당성조사) 수준의 타당성 검토를 통해 해당 공공투자사업이 국가 경제적인 차원에서 필요한 사업인지 여부를 판단한다.

- 타당성 검토의 방법은 예비타당성조사 수행방법에 준하도록 한다.



• 자료: KDI, 「BTO 민간제안사업 적격성조사(제안서검토) 수행 및 우대점수 산정을 위한 세부요령 연구」, 2007

그림 2. 적격성조사 수행 흐름도

• 즉, 타당성 검토의 요체는 경제성 분석 및 정책적 분석을 실시하여 종합적으로(AHP 분석 등 활용) 해당 사업의 추진 타당성이 확보되는지 여부를 판단하는 것이다. 타당성조사를 통하여 타당성이 있는 사업으로 판명되는 경우 제2단계인 민간투자 적격성조사로 이행하게 된다.

**(2) 제2단계: 민간제안 적격성 판단
(Decision to PFI)**

민간투자사업으로 수행하는 것이 적합한지 여부를 판

단하기 위하여 Value for Money(VFM) 분석을 실시하며, VFM 분석은 해당사업을 정부가 수행할 경우, 즉 정부실행대안(PSC) 으로 수행할 경우와 민간투자사업 대안(PFI) 으로 수행할 경우를 비교하여 비용 및 서비스 질의 최적 조합을 선택하는 과정이다.

• 정량적 VFM 및 정성적 VFM 평가 결과를 종합적으로 수행하여 최종적으로 민간투자대안의 적격성 유무를 판단한다. 이 때 정량적 평가와 정성적 평가를 어떻게 종합하느냐에 따라 타당성 유무 판단결과가 달라질 위험이 있으므로 가능한 범위까지 정량적 및

일상기사

정성적 평가의 방법론을 명시적으로 구체화하여야 한다.

- 정량적 평가 결과와 정성적 평가 결과를 병렬적으로 종합하여 최종 결론을 유도한다.
- 정부실행대안(PSC: Public Sector Comparator)과 민간투자대안(PFI: Private Finance Initiative)의 VFM 분석결과 재정사업으로 추진하는 것보다 민간 투자사업으로 추진하는 것이 더 적절한 것으로 판명되거나 민간제안내용의 일부 수정을 통해 적절한 민자실행대안의 구축이 가능한 경우, 민자실행대안을 구축한다.

(3) 제3단계: 민간투자 실행대안 구축

민간투자 적격성이 있는 것으로 판명되거나 민간투자 사업으로 추진 가능성이 있다고 판단되는 사업에 대해서는 민간이 제안한 재무계획을 재검토하여 정부부담액(건설과 운영 단계의 보조금 및 기타 정부 측 소요비용) 규모가 합리적인지 분석하고, 그렇지 않은 경우 정부측 재무대안을 도출한다. 재무분석에서 사전적으로 산출되는 정부부담액 규모는 사업제안서 평가 및 우선협상 대상자 선정 과정에서 중요한 가이드라인으로 활용하게 된다.

2.3 제안내용의 공고

민간제안사업에 대한 검토, 심의위원회 심의 등을 통해 제안사업을 민간투자사업으로 추진하고자 하는 경우 주무관청은 당해 제안자(이하 “최초제안자”라 한다) 이외의 제3자에 의한 사업제안이 가능하도록 당해 제안내용의 개요를 관보 및 3개 일간지에 공고하여야 한다. 제3자 제안공고가 있게 되면 민간투자법 제10조 제1항의 규정에 의한 당해 사업에 대한 시설사업기본계획이 수립된 것으로 본다.

제3자의 제안서 제출기간은 공고일로부터 90일 이상을 부여하도록 되어 있으며, 제3자 제안 공고 시 포함되는 주요 내용은 다음과 같다.

- 제안내용의 개요
- 해당시설에 요구되는 서비스 수준 및 운영관리에 관한 사항
- 사업신청자의 자격요건에 관한 사항
- 사업계획서 제출형식 및 기한
- 제안서 평가방법(1, 2단계 구분평가 시 그 방법 등) 및 평가항목·기준
- 사업계획 평가 시 최초제안자에게 부여할 우대점수를
- 협상대상자 지정 및 지정 취소 등에 관한 사항
- 입찰보증, 사업이행보증, 사업이행보장방법 등의 요구내용
- 대체 시설의 사용료 수준, 대상사업의 특성 등을 고려한 사용료 상한(필요시)
- 기타 주무관청이 해당 사업 추진에 있어 필요하다고 인정하는 사항

제안내용 공고에 포함되는 최초제안자에 대한 우대점수는 주무관청이 “제안내용의 검토기준” 등에 따라 합리적이고 객관적으로 결정·부여해야 한다. 이때, 공공투자관리센터가 제시한 검토의견을 참조할 수 있다. 주무관청이 타당성조사 및 기본설계를 진행한 사업을 제안하는 경우 원칙적으로 최초제안자에게 우대점수를 부여해서는 안 된다. 주무관청이 기본설계 등을 완료한 시설이라 하더라도 설계내용을 개선하여 사업비 또는 운영비를 현저히 절감하거나, 시설의 이용효율을 크게 개선시킬 수 있는 방안을 제시하는 경우에는 그 내용에 따라 사업계획평가 시 반영할 수 있다.

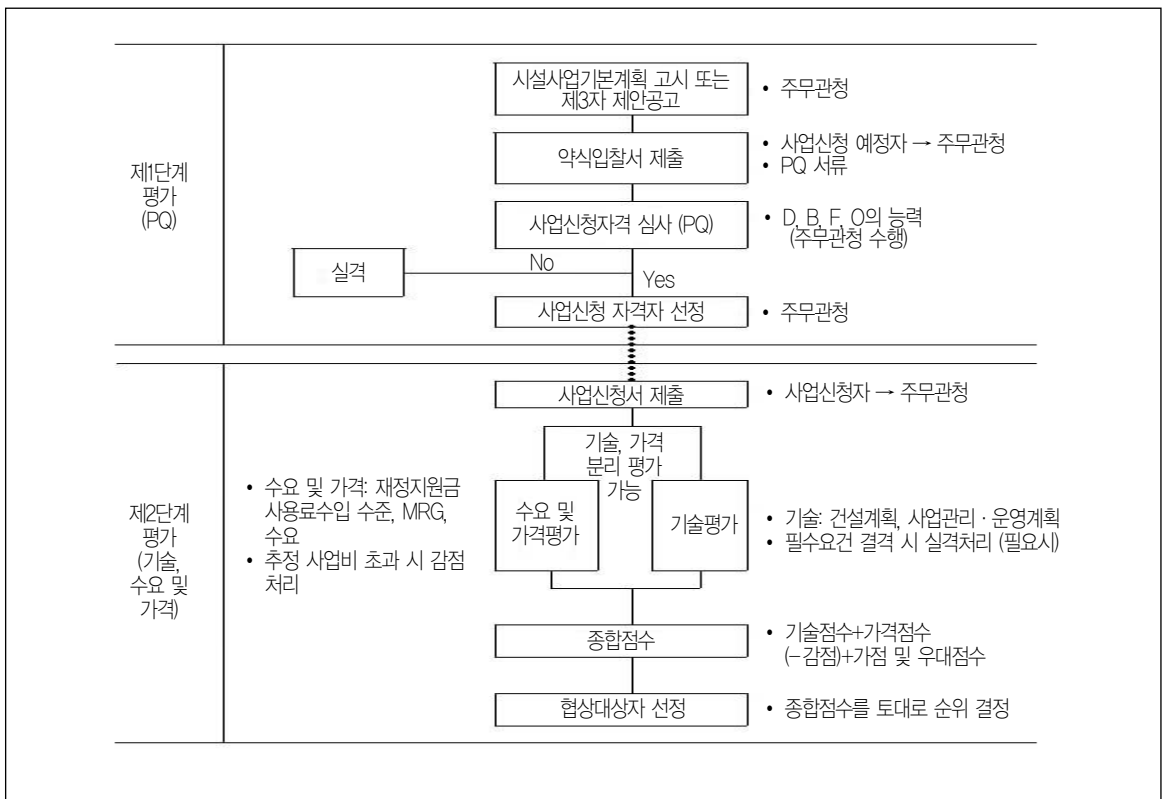
제3자 제안공고기간 종료시점까지는 공공투자관리센

터의 제안서 검토의견을 최초제안자에게 제공해서는 안 된다. 공공투자관리센터는 제안서를 사업계획 평가와 유사한 항목을 기준으로 검토하기 때문에 검토의견을 최초 제안자에게 알려주게 될 경우 최초제안자는 지적된 사항들을 보완하여 제안서를 제출할 수 있게 되어 제3의 제안자에 비해 유리한 위치에 서게 될 수 있어 공정경쟁의 취지에 부합하지 않기 때문이다.

2.4 사업계획서(제안서) 평가

평가는 크게 두 단계로 구분하여 수행하게 되는데 제1 단계는 주무관청이 제3자 제안공고시 공표한 사업신청 자

격기준에 대한 심사(PQ)이고, 제2단계는 해당 사업의 기술수준 및 가격수준을 평가하는 것이다. 제1단계와 제2단계 평가는 분리평가를 원칙으로 하나, 사업의 특성 및 추진 소요기간을 감안하고 평가의 간소화를 위하여 동시에 수행하기도 한다. 평가는 보통 2박3일을 기준으로 하며, 평가위원은 평가결과를 보고서 형식으로 작성하여 평가 운영자에게 제출하여야 한다. 평가보고서는 향후 협상시 참고자료로 활용하게 된다. 평가 내용으로는 제1단계에서 설계능력(D)·시공능력(B)·재무능력(F)·운영능력(O) 등을 평가하여 일정수준 이상의 자격이 있는 자를 선정한 후, 제2단계에서 기술심사와 가격심사를 수행한다.



• 자료: KDI, 「BTO 민간투자사업 사업계획서 평가체계 개선방안 연구」, 2007

그림 3. 민간제안사업 평가 흐름도

2.5 협상 및 협약의 체결

(1) 실시협약의 기능

민간투자법 제2조에서는 실시협약은 민간투자사업을 추진하는 사업시행자와 정부간에 체결하는 계약이라고 규정하고 있다. 실시협약의 법률적 성격에 대해서는 앞에서 기술하였거니와 특정 사업을 추진하는데 필요한 구체적인 사업시행조건과 당사자간 권리와 의무 등을 확정하여 정하는 계약서로서의 문서라고 할 수 있다. 실시협약의 가장 중요한 세 가지 기능은 다음과 같다.

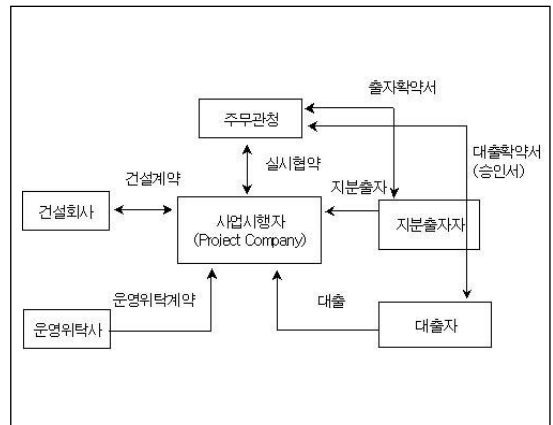
첫째, 실시협약은 당해 사업의 이행과 관련된 주무관청과 사업시행자간의 역할을 정하는 기본계약서로서 기능한다. 통상적으로 실시협약에서는 ① 사업시행자에 대해 특정기간동안 프로젝트의 시공, 운영에 대한 권리에 대하여 규정한다. ② 다양한 조건하에서 사용료 징수권과 사업시행자가 해당 프로젝트를 시공, 운영, 관리할 때 지켜야 할 이행기준을 규정한다. ③ 프로젝트 관련 위험을 정부와 사업시행자간에 어떻게 분배할 것인가를 규정한다. ④ 행·재정적인 정부지원사항, 정부의 감독기능, 프로젝트기간 중 우발적 사건 발생시의 조치 등을 규정한다. ⑤ 협약기간 종료에 따른 당사자의 이행조건을 규정한다.

둘째, 제3자의 참여에 대해서도 규정한다. 실시협약은 주무관청과 사업시행자간에 체결되는 계약이지만 자금제공자, 시공회사, 공급자, 구매자, 운영회사 등과 같이 관련되는 제3자의 업무수행과 이들 당사자들간의 위험분산이 프로젝트 수행에 영향을 미친다. 이처럼 제3자의 개입이 필수불가결하기 때문에 당사자들간의 이해관계에 대해서도 실시협약에서 명확히 규정된다. 실시협약에는 프로젝트에 투입되는 자금조달에 필요한 재무적 조건과 상업적 조건 그리고 각종 보장조건 등이 명시된다.

셋째, 실시협약은 금융약정, 시공계약, 운영계약 등 프로젝트 수행에 필요한 다양한 계약들을 조정·통합하는데 기본이 되는 계약일 뿐만 아니라 이들을 포괄하는 포괄계약으로서의 기능을 한다.

(2) 협상의 주요 당사자

앞서 기술한대로 실시협약을 체결하는 당사자는 주무관청과 사업시행자이지만 협상과정에서부터 여러 이해관계자들이 참여하게 된다. 이들은 사업시행과 관련된 주요 당사자들이며 정부·사업자(sponsor)·대주(lender)·건설회사·운영회사 등이 주요 당사자에 포함된다. 이들 주요 당사자들은 각기 이해를 달리하기 때문에 상충되는 이해관계를 협상을 통해 조정하고 이를 실시협약에 반영해야 한다. 민간투자사업의 주요 당사자들 및 각 당사자들간의 계약관계는 다음 그림 4와 같다.



· 자료: 국토연구원, 「민간투자사업 업무수행 일반지침 수립」, 2004

그림 4. 민간투자사업의 주요 당사자들 및 계약관계

(3) 협상 및 실시협약 체결의 일반절차

실시협약 체결을 위한 협상은 협상대상자로 지정된 사업제안자의 사업계획서 내용을 토대로 개시된다. 협상이 개시되면 협상당사자는 각각 협상에 참여할 협상단을 구

성하여 상호 통보하고, 각자가 수립한 협상계획을 토대로 협상일정과 협상방법 등에 대하여 협의한다. 이 때 주무관청은 민간사업제안자에게 사업계획서와 첨부된 각종 설계도서 등 협상에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

협상은 통상 실무협상과 본협상으로 나누어 진행된다. 실무협상반에서는 실무적이고 세부적인 내용들을 협상하고, 협상결과를 본협상단에 보고하는 역할을 담당하며, 본협상단은 실무협상반에서 검토된 내용과 실무합의내용 등을 검토, 확정하거나 실무협상에서 쟁점이 된 사항들을 논의하여 조정하는 역할을 한다.

우리나라에서 진행되는 협상은 대부분 사업의 범위 및 내용 결정 → 설계의 적정성 협의 → 공사비, 영업준비금, 금융부대비용 등 총사업비 결정 → 추정 수요의 적정성 검토 및 운영수입 결정 → 운영관리비용 결정 → 사용자료 결정 → 수익률 결정 → 재정지원금 규모 결정 → 재무모델의 조정 → 협상내용을 반영한 협약(안) 작성 순으로 협상이 진행되며, 사용자료 · 수익률 · 재정지원금 규모는 거의 동시에 논의하여 결정하고 있다.

협상을 통해 쟁점들이 조정되고 사업시행조건들이 결정되어 협약(안)이 작성되면, 협상당사자들은 협약(안)가 서명 → 주무관청 송부 → 주무관청이 자체 민간투자사업 심의위원회 또는 지방의회에 심의요청 → 의결 → 기획예산처에 심의 요청(중앙심의대상에 한함) → 주무관청의 장과 사업제안자 대표의 서명 · 날인의 절차를 거쳐 실시협약이 체결된다.

3. BTO 사업 추진현황

3.1 국내 SOC 사업의 민간투자규모와 투자비중

우리나라는 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간투

자촉진법」 제정을 계기로 민간투자사업이 본격적으로 진행되기 시작하여 현재까지 약 300여 건의 사업이 진행되고 있다. 2005년부터는 수익형(BTO) 사업방식뿐만 아니라 임대형(BTL) 사업방식이 도입됨으로써 민간투자사업에 대한 참여자의 폭이 넓어지고 참여 기회도 다양해지고 있다.

표 1은 1995년 이래 투자 집행액 기준 연도별 SOC 투자규모와 민간투자 비중을 보여주고 있다. 민간투자사업이 시작된 1995년을 살펴보면 총 SOC 사업 중 민간투자사업으로 120억원이 투자 집행되었으며, 이것은 전체 SOC 사업 중 0.18%에 불과하였다. 그러나 10년이 지난 2005년 말의 규모를 살펴보면 1조 8,200억원의 투자 집행규모를 보이고 있으며, 이는 전체 SOC 사업의 14.4%에 해당한다. 이처럼 지난 10년간 매년 민간투자사업의 투자 비중이 총 SOC 투자 집행규모에서 증가하고 있는 것을 표 1과 그림 5에서 살펴볼 수 있다.

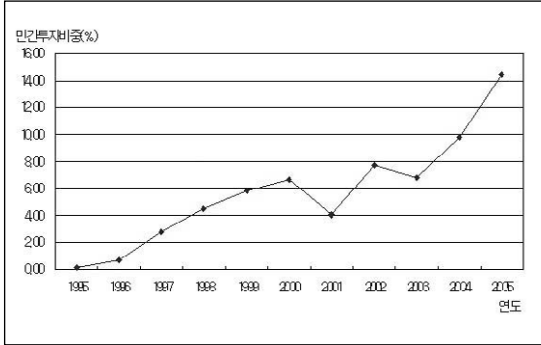
표 1. 연도별 SOC 투자규모와 민간투자비중

(단위: 억 원, %)

연도	총 SOC 투자 (A+B), 억 원	정부투자 (A), 억 원	민간투자 (B), 억 원	민간투자비중 (B/(A+B)), %
1995	65,595	65,475	120	0.18
1996	80,566	80,036	530	0.66
1997	102,242	99,451	2,791	2.73
1998	117,023	111,755	5,268	4.50
1999	138,711	130,716	7,995	5.76
2000	147,291	137,477	9,814	6.66
2001	150,034	143,893	6,141	4.09
2002	160,974	148,615	12,359	7.68
2003	180,186	177,627	12,245	6.80
2004	176,153	158,771	17,382	9.87
2005	181,000	155,000	26,000	14.4

• 자료: KDI 내부자료

이슈기사



• 자료: 기획예산처, 「연도별 SOC 민간투자 규모」

그림 5. 연도별 SOC 민간투자 규모의 추세

3.2 BTO 민간투자사업의 일반현황

(1) 사업개수

2006년 10월 현재까지 국내에서 추진 중인 것으로 조사된 민간투자사업은 총 154개 사업이다. 이를 사업추진 단계별로 살펴보면 완공된 사업이 69개 사업이며, 시공 중인 사업이 49개 사업, 착공 준비 중인 사업이 14개 사업, 협상 중인 사업이 20개 사업, 사업자 모집 중인 사업이 2개 사업으로 파악되고 있다. 이 중 실시협약이 체결되어 사업자가 지정된 사업은 132개에 이르고 있다.

표 2. 전체 수익형(BTO) 민간투자사업 일반 현황

추진단계		도 로	철 도	항 만	환 경	물 류	공항주차장 등 기타사업	합 계
완공	국가	5	-	3	-	-	7	15
	지체	12	-	-	25	-	17	54
시공중	국가	11	5	8	3	2	-	29
	지체	1	-	-	16	-	3	20
착공준비	국가	3	1	4	-	1	-	9
	지체	2	-	-	3	-	-	5
협상중	국가	7	3	1	2	2	-	15
	지체	-	-	-	4	-	1	5
모집중	국가	-	-	1	1	-	-	2
	지체	-	-	-	-	-	-	0
합 계		41	9	17	54	5	28	154

주: 사업이 중단되거나 재정사업으로 전환된 사업은 제외하였음(KDI 내부자료)

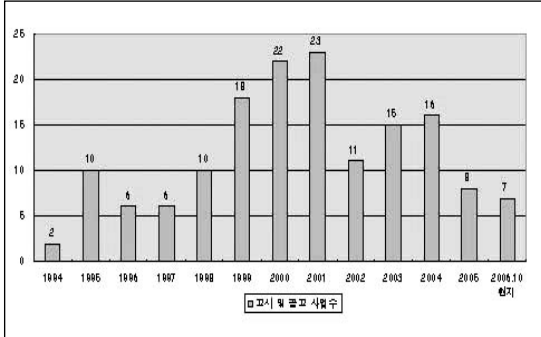
154개 사업을 사업 유형별로 구분해 보면 도로사업이 41개 사업이며, 철도사업이 9개 사업, 항만사업이 17개 사업, 환경사업이 54개 사업, 물류사업이 5개 사업, 공항사업이 7개 사업이고, 주차장·문화관광 관련사업 등 기타사업이 21개 추진 중이다.

154개 사업 가운데 국가가 관리책임을 지는 국가관리사업은 70개 사업이 추진 중에 있으며, 지방자치단체가 관리책임을 지는 지자체관리사업은 84개 사업이 추진 중에 있다.

(2) 연도별 고시·공고 현황

2006년 10월 말 현재 고시 및 공고가 완료된 민간투자사업은 총 154개 사업인데 이들을 추진 연도별로 구분해 보면 다음과 같은 특징이 발견된다.

민간투자사업은 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법(민자유치촉진법)」이 제정되기 이전에도 유료도로법에 의한 유료도로사업 혹은 항만법에 의한 비관리청 항만 민간투자사업 등으로 일부 추진된 사례가 있지만, 동법이 제정된 이후에는 개별법에 의해 추진되었던 민간투자사업이 대부분 민자유치촉진법에 의해 통합적으



• 자료: KDI 내부자료

그림 6. 수익형(BTO) 민간투자사업 연도별 고시·공고 현황

로 추진되었다고 할 수 있다. 민자유치촉진법 제정 이후 초기연도인 1994년에 2개 사업, 1995년에 10개 사업, 1996년에 6개 사업, 1997년에 6개 사업, 1998년에 10개 사업, 총 34개 사업이 민간투자사업으로 고시되었다.

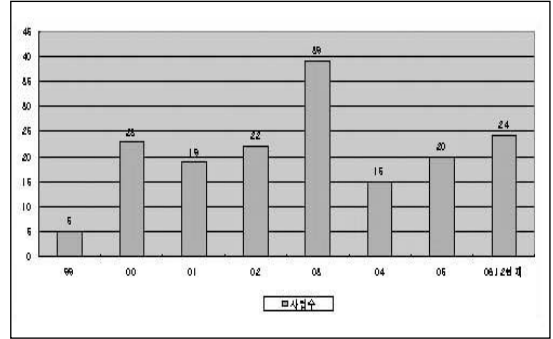
1999년 4월 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법(민자유치촉진법)」이 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법(민간투자법)」으로 개정된 이후 투자활성화를 위한 정부의 지원과 정부의 위험분담 등 민간투자사업 수행에서의 역할분담(운영수입보장, 환차손보장 등) 증대 등으로 인하여 민간투자사업으로 고시·공고된 사업 수는 급증하게 되었다. 민간투자법으로 법 개정 이후 고시·공고된 사업은 총 120개에 이른다.

1999년에 18개 사업, 2000년에 22개 사업, 2001년에 23개로 급증하다가 2002년부터 11개, 2003년 15개, 2004년 16개로 약간 감소하고 있는 추세이다.

(3) 연도별 민간제안 현황

2006년 10월 현재 총 167개의 사업이 민간에 의해서 민간투자사업으로 제안되었다. 1999년도 민간투자법 개정에 의해 처음으로 민간제안방식 제도가 도입되어 5개의 사업이 제안되었고, 2003년에는 39개에 이르는 사업이 민간제

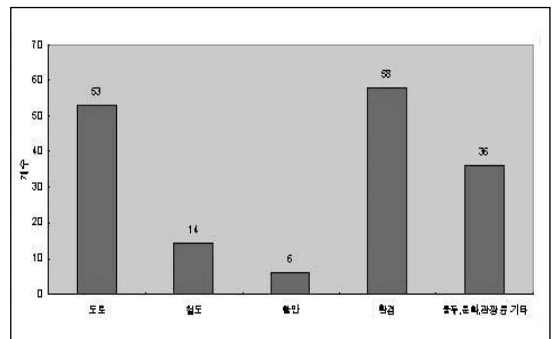
안사업으로 제안되다가, 2005년도 20개, 2006년도 24개로 제안사업의 개수가 최근 감소하고 있는 실정이다.



• 자료: KDI 내부자료

그림 7. 연도별 민간제안사업 제안 현황

그동안 제안이 이루어진 총 167개의 사업 가운데 환경사업이 58개로 가장 많았고, 도로사업이 53개, 철도사업이 14개, 항만사업이 6개, 기타사업이 36개로 제안되었다.



• 자료: KDI 내부자료

그림 8. 사업유형별 민간제안사업 제안 현황

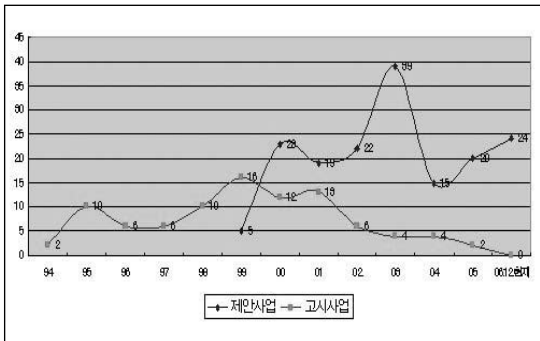
(4) 연도별 고시 및 제안 현황 비교

정부고시사업은 1994년 민자유치제도가 도입된 이래 2000년도까지 꾸준히 고시 개수가 증가하다가 2004년도부터 급격하게 감소하고 있는 실정이다. 반면 민간제안사업은 1999년도 민간투자법 개정으로 제안사업 제도가 도

이탈기사

입된 이래 2003년도에 39개 사업으로 급격하게 증가했으며 2005년도에는 20개 사업이 제안되었다.

이를 연도별로 비교해 보면 정부고시사업과 민간제안사업을 2000년을 기점으로 정부고시로 추진된 사업보다는 민간이 제안한 사업의 개수가 더 많음을 발견할 수 있다. 다시 말해 2000년도부터는 민간제안방식의 민간투자사업이 정부고시방식 민간투자사업을 대체하고 있음을 알 수 있으며, 향후 제도의 변화가 없다고 가정한다면 앞으로도 정부고시사업보다는 민간제안에 의한 방식에 의해서 활발히 추진될 것으로 예상할 수 있을 것이다.



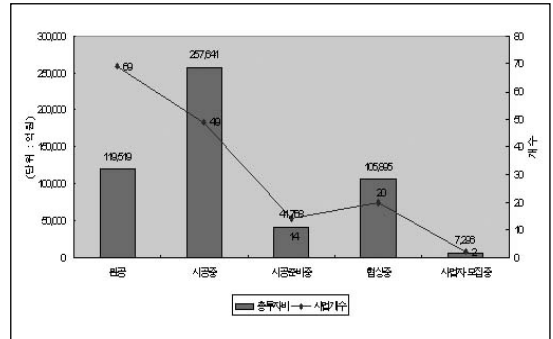
· 자료: KDI 내부자료

그림 9. 정부고시사업 및 민간제안사업 연도별 고시·제안 현황

(5) 사업추진 단계별 투자비 현황

2006년 10월 현재 전체 154개 사업의 총투자비는 53.2조원 규모에 달한다. 이 가운데 국가관리사업의 총투자비 규모는 48.6조원 수준이며, 지자체관리사업의 총투자비 규모는 4.6조원 수준이다.

이 중 이미 완공되어 운영 중인 사업은 69개 사업의 12조원 규모이며, 시공 중인 사업은 49개 사업의 25.8조원 규모, 시공준비 중인 사업은 14개 사업의 4.18조원 규모, 협상 중인 사업은 20개 사업의 10.6조원 규모이다.



· 자료: KDI 내부자료

그림 10. 수익형(BTO) 민간투자사업 추진현황별 총투자비

4. 향후 발전방향

우리나라 민간투자사업의 추진절차와 관리조직을 살펴 보면, 사업을 계획하고 추진하는 시기에는 주무관청과 공공투자관리센터에서 제안서 검토·적격성조사 및 평가·협상 등을 주도적으로 수행하여 사업의 추진 등을 관리한다. 하지만, 시설이 완공되어 운영이 시작되면 주무관청에서 운영기간 중 발생하는 모든 문제 및 쟁점사항들을 관리하여야 한다. 특히 관리를 주도하는 공무원은 2~3년 단위로 보직이 순환되므로 해당사업의 운영을 지속적으로 관리하기에는 효율성이 떨어질 수밖에 없을 것이다. 또한 우리나라에서 수행되고 있는 모든 민간투자사업을 관리하기 위해서는 각 주무관청의 협조가 필수적이라 할 수 있으나, 전국에 흩어져 있는 각 주무관청을 상대로 운영현황 등을 파악하기란 쉽지 않을 것으로 판단된다. 이러한 점을 감안한다면 우리나라의 경우 현재 민간투자사업 전반에 걸쳐 사후관리(Monitoring) 및 감독의 기능을 수행하는 기관이 없다고 볼 수 있다.

따라서 이용자 등의 이익을 보호하며 민간 사업자의 사업운영을 관리감독하기 위해서는 완공되어 운영이 시작된

민간투자사업 전체를 민간투자사업 포트폴리오 차원에서 관리감독 할 수 있는 전문 관리조직이 필요하다고 할 수 있다.

또한, 그간 민간투자사업 추진 현황을 살펴보면 정부 고시사업 보다는 민간 제안사업이 수적인 측면에서 월등히 많다. 민간 제안사업도 국가발전에 일정부분 기여했음은 말할 나위도 없으나, 민간 제안사업이 활성화 되면서 사업의 수주만을 목적으로 무분별하게 제안이 이루어지고 있는 양상을 띠고 있는 것도 사실인 것으로 생각된다. 따라

서 민간 제안사업과 정부 고시사업의 균형을 맞추기 위하여 정부 고시사업의 활성화가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위하여 정부는 고시사업의 추진절차 및 타당성분석 방법 등에 대한 제도개선을 조속히 추진하여야 할 것이다.

결국 민간투자사업의 지속적인 발전을 위해서는 운영기간 중 사후관리 및 감독의 기능을 수행하는 기관의 설립이 중요할 것으로 판단되며, 무분별한 민간의 제안을 줄이고 사업의 계획단계부터 정부의 효율적인 관리를 위해서 정부고시사업을 활성화 시키는 것이 필요할 것이다.

[참고문헌]

기획예산처, 『사회기반시설에대한민간투자법 · 시행령 · 기본계획』, 2006.
 _____, 『민간투자사업 업무매뉴얼』, 2006.
 한국개발연구원, 『BTO 민간제안사업 적격성조사(제안서검토) 수행 및 우대점수 산정을 위한 세부요령 연구』, 2007.
 _____, 『BTO 민간투자사업 사업계획서 평가체계 개선방안 연구』, 2006.
 _____, 『민간투자사업에 대한 재정지원 기준 및 절차 개선방안』, 2000.
 국토연구원, 『SOC 민간투자제도 발전방안 연구』, 2002.
 _____, 『민간투자사업 업무수행 일반지침 수립』, 2004.
 _____, 『사회간접자본시설에 대한 민간투자법과 관련법률의 체계에 관한 연구』, 2004.