

민자투자 활성화를 위한 정부 정책 현황과 전망



박용석 한국건설산업연구원 연구위원, yspark@cerik.re.kr

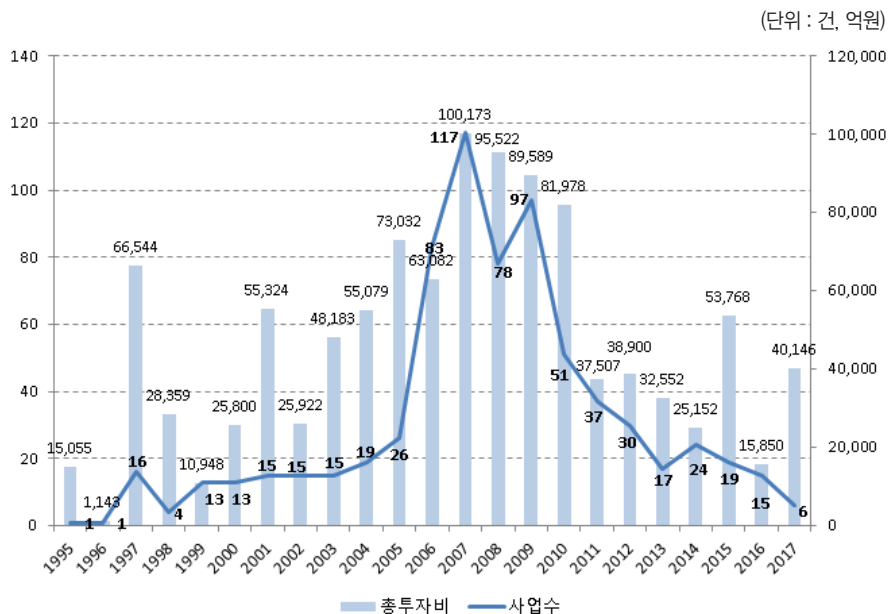
1. 민간투자사업 추진 현황

도로, 철도, 학교, 하수관거, 복지시설과 같은 사회기반시설은 전통적으로 재정사업으로 추진되었다. 재정사업은 국민의 세금을 바탕으로 사회기반시설과 서비스를 공급하지만 민간투자사업은 정부와 민간이 협력해서 사회기반시설과 서비스를 공급하고 있다. 이같은 민간투자사업은 재정의 효율성 제고, 인프라의 건설과 운영상의 효율성 개선, 자본시장의 발달 등 국민경제의 활성화와 발전에 중요한 기여를 하고 있다.

1995~2017년도 12월까지 추진중인 민간투자사업은 협약 체결 기준으로 총 712개 사업에 총투자비는 약 108조원에 이르고 있

다. 민간투자사업은 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」 제정으로 법적 근거가 마련된 이후 본격화되었다. 2005년에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개편되어 임대형(BTL) 사업이 본격화 되면서 사업의 건수와 민간투자액은 큰 폭으로 증가했다.

2007년에는 117개 사업에 총투자비 10조원을 기록했는데, 이때를 정점으로 민간투자사업의 건수와 총투자비는 점차 축소되는 추세를 보이고 있다. 2015년에는 사업건수는 19건이지만 총투자비가 5,3조원에 이르는 것은 소사~대곡 복선전철(총투자비 1,5조원), 신림선 경전철(8,376억원) 등 투자규모가 큰 사업들의 실시협약이 체결되면서 총투자비의 규모가 큰 것이다.

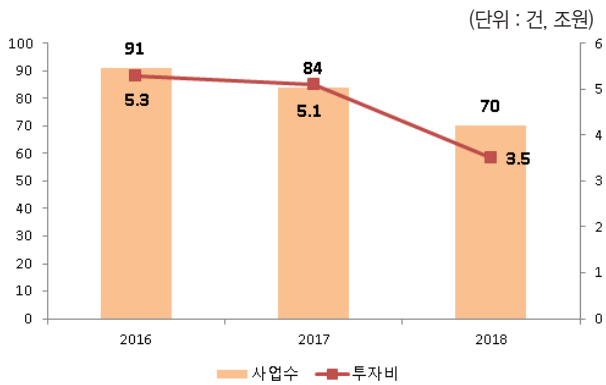


자료 : KDI 공공투자관리센터, 2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 2018.4, p.83

그림 1. 연도별 민간투자사업 사업 수 및 총투자비 추이(실시협약 기준)

2017년에도 사업건수는 6건이지만 총투자비가 4조원 규모가 되는 것은 총투자비 3.7조원의 평택~부여~익산(서부내륙) 고속도로 사업의 실시협약이 체결되었기 때문이다¹⁾. 2018년에도 민간투자사업의 건수는 많지 않지만 총투자비는 상대적으로 클 것으로 예상된다. 2018년에 실시협약이 체결된 주요사업을 보면, 총사업비 9,895억원의 동북선 경전철사업, 신안산선 복선전철 사업(3조 3,465억원), GTX-A 노선(2조 9,017억원)이 있다. 이에 따라 2018년도 민간투자 총투자비는 2017년 보다 더 증가할 가능성이 클 것으로 예상된다.

매년 민간투자사업의 실질적인 투자비를 살펴보면 다음과 같다. 민간투자사업의 운영, 시공, 준비중인 사업의 건수를 보면, 2016년 91건, 2017년 84건, 2018년 70건으로 지속적으로 축소되고 있다.



자료 : 기획재정부, 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서, 각년도

그림 2. 연도별 민간투자사업 운영, 시공, 준비중 사업 현황

민간투자사업의 투자비를 보면, 2016년의 경우 토지보상비를 제외한 투자비는 5.3조원 규모 였는데, 2017년에는 토지보상비를

포함하고도 5.1조원, 2018년 3.5조원으로 감소하고 있다. 민간투자사업의 추진 단계별 투자비 실적과 연도별 민간투자사업 사업수와 투자비 추이 등을 종합적으로 볼 때 2019년 현재, 민간투자시장은 활성화 보다는 정체된 것으로 볼 수 있다.

2. 2019년도 주요 민간투자 정책과 전망

2.1 2019년 민간투자사업 추진방향²⁾

정부는 민간투자사업은 필수 공공시설의 조기 확충에 기여하며, 민간의 여유자금을 활용한 인프라 투자로 일자리 창출 및 경제활력 제고에 기여할 수 있을 것으로 보고 있다. 그러나 일부 시설의 경우 재정사업 대비 높은 요금으로 국민부담이 발생하고, 민간투자사업의 투명성이 부족하다고 진단했다.

정부는 민간투자사업 활성화와 공공성 확보를 균형감 있게 병행 추진하는데, 특히, 공공성 확보 차원에서 민간투자시설의 사용료 인하로 국민부담을 경감하고, 관련 정보공개로 사업의 투명성을 강화하기로 했다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 관계부처 및 지자체와의 이견조정 등을 통해 환경영향평가, 주민민원 등으로 지연된 대형 교통시설 민간투자사업의 연내 착공을 추진하고 했다. 즉, 평양~익산 민자고속도로는 총사업비 3.7조원 규모로 2017년 2월 실시협약이 체결되었으나 아직 환경영향평가 협의가 완료되지 않아 사업계획 승인 신청이 지연되어 미 착공 상태에 있다. 이에 따라 관련부처 이견조정으로 환경영향평가 협의를 완료해서 금년 9월에는 착공을 하도록 지원하고 있다. 이를 통해 금년중 13개 사업, 총투자비 12.6조원 규모의 민간투자사업을 조속히 추진할 계획이다.

표1. 2019년도 착공 가능한 민간투자사업

사업명	총투자비 (조원)	현황	'19년 추진 계획
합계 (13개)	12.6		
○ 구미시 하수처리시설 등 환경시설 사업 (2개)	0.1	실시설계	실시계획 승인 및 착공 (4월)
○ 경찰청 어린이집, 폴리텍 기숙사, 병영시설 등 (6개)	0.5	실시설계	실시계획 승인 및 착공 (4월)
○ 광명~서울 고속도로	1.8	실시 설계완료, 주민·지자체 협의 중	지자체협의-착공 (3/4분기)
○ 만덕~센텀 고속화도로	0.8	실시설계	실시계획 승인 및 착공 (7월)
○ 평택~익산 고속도로	3.7	실시 설계완료, 관계부처·지자체 협의 중	농지·산지 전용허가 등 인허가 협의 → 착공 (9월)
○ 신안산선 복선전철	4.1	실시설계	실시계획 승인 및 착공 (하반기)
○ 동북선 경전철	1.6	실시설계	실시계획 승인 및 착공 (10월)

자료 : 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, 2019년 민간투자사업 추진방향, 2019.3.13

1) KDI 공공투자관리센터(2018.4), p.83

2) 관계부처, 경제활력대책회의 19-9, 2019년 민간투자사업 추진방향, 2019.3.13

표2. 집중관리 대상 민간투자사업

사업명	총사업비 (조원)	실시협약 체결		착공		
		당초*	목표	당초*	목표	단축
합 계 (11개)	4.9					
○ 용인시 에코타운	0.2	'20. 3.	'19.12.	'20.12.	'20. 8.	△4개월
○ 천안시 하수처리장 현대화	0.2	'20. 2.	'19.10.	'20.11.	'20. 9.	△2개월
○ 위례-신사선 철도	1.5	'22. 3.	'20.12.	'23. 6.	'22.12.	△6개월
○ 부산시 승학 터널	0.5	'21. 7.	'20. 9.	'23. 1.	'21.12.	△13개월
○ 오산-용인 고속도로	1.0	'22. 3.	'20.12.	'23. 9.	'21.12.	△21개월
○ 항만법에 따른 항만개발**	1.5	'19.12.	'19.12.	'21.12.	'20.12.	△12개월

* 민자시설 유형별 평균 소요기간 적용 기준
 ** 부산항신항 웅동 2단계 등 6개 사업으로 일정은 부산항신항 사업 기준으로 작성
 자료 : 관계부처, 경제활력대책회의의 19-9, 2019년 민간투자사업 추진방향, 2019.3.13.

둘째, 민간투자사업 절차를 신속히 추진해서 착공시기를 최대한 단축키로 했다. 민자적격성 조사기간을 최장 1년으로 제한하고, 실시협약 기간도 최대 18개월(1년 원칙 + 6개월 연장)안에 마치도록 했다. 그리고 유관기관과 협력해서 주요 사업 절차를 집중 관리해서 착공시기를 평균 10개월 단축키로 했다.

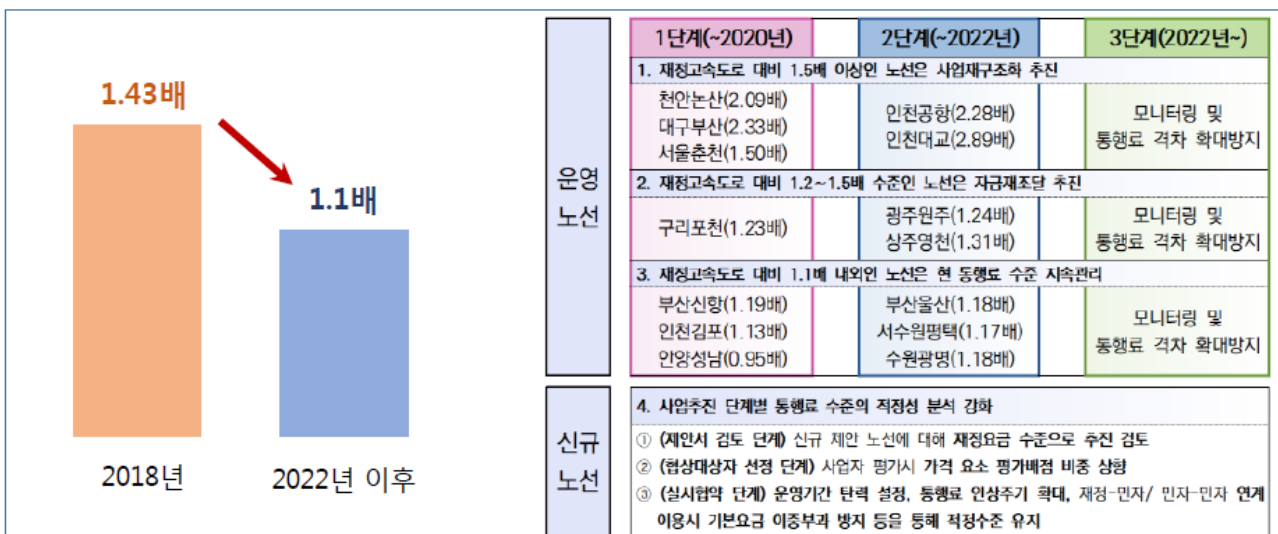
셋째, 신규 민간투자사업을 적극적으로 발굴하고 추진키로 했다. 정부고시사업으로 준비중이거나, 민간이 제안한 신규사업에 대한 민자 적격성조사를 신속히 의뢰해서 추진한다. 그리고 중앙 부처와 지자체가 참여하는 범정부 관계기관 협의체를 구성해서 민간투자 프로세스별 진행상황 점검 및 신규 민간투자사업 발굴을 추진할 계획이다.

넷째, 민간투자 대상사업은 민간투자법 제2조에서 나열하고 있는 53개 시설로 제한되어 있다. 이같은 열거주의 방식을 포괄주의

방식으로 전환하여 민간투자 대상사업을 대폭 확대할 계획이다. 현재 민간투자 대상사업을 열거주의에서 포괄주의로 전환하는 것을 골자로 한 민간투자법 개정안을 정성호 의원이 대표발의(2019.3.11.)한 상태이다.

다섯째, 민간제안사업의 추진이 지연되고 있는데, 이를 해소하기 위해 제안서 검토기관을 다원화하고 경제성 분석 면제 규정을 도입했다. 현재 KDI 공공투자지원센터에서 모든 제안서 검토를 하고 있는데, 일정규모 미만 사업은 다른 전문기관으로 이양하고, 국가재정법상 예타면제 대상사업은 민자적격성 조사에서도 경제성 및 정책성 분석을 면제하도록 했다.

여섯째, 산업기반신용보증의 최고 한도액을 기존 4,000억원에서 5,000억원으로 상향하여 민간투자시 사업시행자의 금융비용 절감을 지원하기로 했다.



자료 : 기획재정부 민간투자정책과, 2019년 민간투자사업 추진방향, 2019년 민간투자사업 세미나, 산민간투자포럼, 2019.7.3

그림 3. 민자고속도로 통행료 관리 로드맵

일곱째, 민간투자사업 관련 정보 공개를 강화하고 민자도로의 통행료를 인하할 계획이다. 사업자의 경영상 비밀을 제외하고, 실시협약 정보 공개를 의무화하고, 사업 단계별 추진 상황을 온라인을 통해 공개할 계획이다. 또한 사업재구조화와 자금재조달 등을 통해 금년내에 민자고속도로 4개 노선(구리~포천, 천안~논산, 안양~성남, 인천~김포)의 요금을 인하·동결하고, 금년말까지 대구~부산, 서울~춘천 민자고속도로의 통행료 인하 방안을 마련할 계획이다.

2.2 BTO-rs 방식 변경 및 혼합형(BTO+BTL) 방식 추진 검토

정부는 BTO-rs 방식의 변경을 주된 내용으로 공청회를 개최(2019.7.5.)했다. BTO-rs(risk sharing, 위험분담형) 방식은 BTO의 단점을 보완하고 환경변화에 대처하기 위해 2015년 4월에 도입되었다.

BTO 방식은 ‘높은 리스크로 인해 정부의 재정지원이 많고 이용자의 요금도 높다’는 비판이 있고, 민간의 투자패턴이 고위험·고수익 보다는 안정적인 수익을 선호하는 형태로 변화되어 BTO 사업에 대한 투자가 소극적이라는 지적이 있었다. BTO-rs는 주무관청과 사업자가 사업위험을 분담하여 사업수익률과 이용요금을 낮추는 방식이다. 즉, 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담하기 때문에 기존의 고위험·고수익 사업을 중위험·중수익 사업으로 변경하는 것이다. 사업의 성격에 따라 정부와 민간 간의 분담 비율 조정이 가능하다. 예를 들어 BTO는 민간이 손실과 이익 모두를 100% 담당하지만, BTO-rs는 손실 및 이익발생시 정부와 민간이 50 : 50으로 분담하는데, 이를 위해 정부가 투자비 및 운영비 일부를 부담하게 된다.

BTO-rs가 도입된 2015년 4월 부터 2019년 6월까지 신안산선 복선전철 민간투자사업³⁾, 위례~신사 도시철도 민간투자사업⁴⁾ 2건의 사업이 추진되었다.

정부는 BTO-rs의 경우 주무관청은 투자위험분담기준금의 부족분을 재정지원으로 투자위험을 분담하는데, 이럴 경우 재정지원에 대한 제한이 없어 재정에 대한 위험요인이 있는바, 이를 “실시협약 체결시 총 재정지원금이 주무관청의 총 환수금을 초과할 수 없도록 규정”하는 내용으로 민간투자기본계획을 개정하고, 혼합형(BTO+BTL) 방식의 추진을 검토하겠다고 공청회에서 밝혔다.

공청회에서 정부가 제시한 대로 BTO-rs 방식이 변경되면

BTO-rs를 통한 민간투자사업의 추진은 어려운 것으로 예상된다. 정부의 BTO-rs 개편안은 운영 전체 기간 동안 정부 순분담액을 ‘0’으로 맞춰 사업을 추진하는 것을 의미한다. 정부 순분담액이 0이 된다는 것은 운영기간 중 위험분담금을 운영 초·중기 동안 순분담하다가 운영 중·후반에는 순환수해서 전기간 동안 실질적인 정부부담은 없어야 한다는 것이다.

운영수입중 일정 수준 만큼 정부가 환수해도 사업의 추진이 가능한 “사업성이 확보된 사업”에서는 정부안으로 추진하더라도 민간투자사업은 지속될 수 있다. 하지만 일정 수준의 사업성이 확보되지 않은 사업의 경우, 운영기간 중 정부 순분담을 0으로 맞추기 위해서는 과도한 운영 수입 환수가 필요하고, 그렇게 되면 수익률은 크게 하락하여 사업성이 확보되지 않으면, 결과적으로 재원조달이 어려워 지게 될 것이다⁵⁾. 그런데 BTO-rs로 추진되는 대부분의 사업은 정부의 위험분담 없이는 재원조달이 어려운 사업이므로 정부안으로 개정되면 BTO-rs로 민간투자사업을 추진하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

3. 민간투자사업 활성화를 위한 정책과제

민간투자사업의 활성화를 위해서는 “민간투자사업 정상화에 대한 정부의 명확한 의지 표명”이 필요하다. 민간투자사업은 장기투자사업으로 정부 정책에 대한 신뢰가 없이는 장기투자를 유치할 수 없다. 특히, 민간투자사업이 정상적으로 추진되려면 투명성(Transparency), 시장성(Marketability), 경쟁성(Competitability)의 원칙이 지켜져야 한다. 투명성은 민간투자 정책이 일관성이 있어야 정부와 민간 간의 신뢰감이 형성된다. 민간투자사업은 정부와 민간간 상호관계에 의한 쌍방계약이므로 상호 공감대 형성이 중요하다. 시장성은 국민, 민간사업자, 정부, 금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 한다. 정책의 투명성과 시장성이 보장되면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 일어난다. 경쟁성은 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있다.

현재의 상황에서 정부의 ‘투명성’ 확보가 매우 중요하다. 정부는 공공성 강화라는 명목으로 당초 민간투자사업으로 추진하던 서울~세종간 고속도로와 수도권 제2순환고속도로 인천~안산 구간을 재정사업으로 전환했다. 또한 자금재조달이나 사업재구조화 등을 통해 당초 정부와 민간이 약속한 계약조건을 변경하고 있다. 금번

3) 노선 : 안산~광명~여의도/송산~시흥~광명, 총 43.6km, 정부고시(2017년 12월), 실시계획 승인신청(2019년 6월), 총사업비 3조 3,465억원

4) 노선 : 위례신도시~신사역, 총 14.83km, 민간제안(2017년 1월), 제3차 제안공고(2019년 7월), 총사업비 1조 4,847억원

5) 삼일회계법인 내부자료

공청회(2019.7.5.)에서도 2015년에 도입되어 4년여 운영하고 있는 BTO-rs 방식을 변경할 것을 예고함에 따라 현재 BTO-rs로 준비하던 모든 사업의 전면 재검토는 불가피하게 되었다.

잡은 제도의 변화, 당초 약속의 변경 등은 민간투자사업에 대한 정부의 신뢰도를 실추시킬 것으로 우려된다. 민간투자 정책에 대한 정부의 신뢰도가 회복되어야 한다. 불확실한 정부 리스크를 최소화하여 정부를 믿고 투자할 수 있는 정책 환경이 조성되어야 한다.

공청회(2019.7.5.)에서 제안한 혼합형(BTO+BTL) 방식에 대한 구체적 대안이 마련되어야 한다. 사실 2013년 7월에 정부는 혼합형 방식을 추진하겠다고 발표 하였다. 하지만 현재까지 혼합형 방식으로 추진된 사례는 없다. 혼합형 방식은 BTL이 포함되어 있어 국회의 동의가 필요한바, BTO 사업에 비해 인허가 리스크가 커서 민간제안사업으로 추진하기는 어려울 것으로 보인다. 즉, 민간이 사업을 구상하고 준비해서 정부에 제출했는데, 이 사업안이 국회에서 통과되지 않을 수도 있기 때문에 민간이 적극적으로 사업을 제안하는 것은 한계가 있다. 이에 따라 혼합형 방식은 정부고시사업으로 추진되어야 하는바, 신규사업 및 재정사업을 민간투자사업으로 전환하는 것과 같은 정부고시사업 활성화 대책이 마련되어야 한다.