

민간투자사업 활성화를 위한 정책과제¹⁾

박 용 석 한국건설산업연구원 연구위원(yspark@cerik.re.kr)



민간투자사업(이하 민자사업)은 정부 재정의 효율성을 높이고, 사회기반시설의 건설과 운영과정에서 민간의 창의와 효율을 적극 반영할 수 있는 장점이 있다. 특히, 적기에 사회기반시설을 공급함으로서 지역균형 발전과 우리 경제의 성장을 담보하고 경제 활성화에도 중요한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 1995~2018년간 민자사업을 통한 취업유발효과는 72만명, 생산유발효과는 152조원에 이르는 것으로 정부는 분석하고 있다.

민자사업은 도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통 시설 뿐만 아니라 학교, 군관사, 하수관거, 박물관과 같이 전통적으로 재정으로 공급했던 시설들을 정부와 민간이 협력해서 공급하고 있다. 1995년부터 2017년말까지 추진중인 민자사업은 협약체결 기준으로 총 712개 사업에 총투자비는

약 108조원에 이르고 있다.

그런데 현재의 민간투자시장은 사실상 침체 국면에 있다 해도 과언은 아닐 것이다. 민자사업은 협약체결 기준으로, 2007년을 정점으로 사업의 개수와 총투자비가 지속적으로 감소하고 있다. 2007년의 경우 117개 사업에 총투자비 10조원 규모였으나 2017년에는 6개 사업에 총투자비 4조원 규모로 축소되었다.

매년 민자사업의 운영, 시공, 준비중인 사업의 개수와 투자비를 기준으로 보면, 2016년 91개에서 2017년 84개, 2018년 70개로 축소되고 있다. 투자비는 2016년에 토지보상비를 제외하고 5.3조원이었는데, 2017년에는 토지보상비를 포함하고도 5.1조원에 이어 2018년 3.5조원으로 감소했다.

정부는 민자사업 활성화를 위한 다양한 정책을

1) 본 고는 “박용석 · 홍성필 · 김재운, 민간투자사업 활성화를 위한 정책과제, 한국건설산업연구원, 2019.8”의 주요 내용을 발췌하여 작성했다.



추진하고 있다. 2013년 민간투자사업 활성화 방안(2013.7.5.)에서 신규 사업과 재정으로 추진 예정인 사업의 경우 민자사업으로의 추진 가능성을 우선적으로 검토하기로 했다. 임대형(BTL) 민자사업에 대한 민간제안을 허용하고, 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진키로 했다. 이외에도 부대·부속사업 활성화, 토지 선보상 지원, 사업자 구조화를 통한 MRG 부담 축소 등을 추진했다. 2015년 민간투자사업 활성화 방안(2015.4.8.)에서는 민간투자의 유인을 제고하기 위해 위험분담형 사업방식인 BTO-rs와 손익공유형 사업방식인 BTO-a 방식을 새롭게 도입했다. 최초제안자 우대점수 현실화(총점의 1% → 2~3% 수준), 민자사업 대상시설 확대, 재정사업중 민자사업으로 추진가능한 사업은 예비타당성 신청부터 민자절차를 진행하는 등의 활성화 정책을 발표했다.

2019년 민간투자사업 추진방향(2019.3.13.)에서는 이미 추진중인 민자사업들의 조기 착공을 독려하고 있다. 또한 신규 민자사업을 적극 발굴하며, 민자사업 시행자의 금융비용 절감을 위해 산업기반신용보증의 최고한도액을 4천억원에서 5천억원으로 상향하기로 했다. 그리고 민자사업 관련 정보 공개를 강화하고, 사업자구조화, 자금 재조달, 양허기간 조정 등으로 민자도로의 MRG 부담 완화 및 통행료 인하를 추진하고 있다.

그런데 위와 같은 민간투자사업 활성화 정책이 당초 발표한 내용대로 제대로 추진되고 있는지, 이들 정책들에 대한 추진경과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 2013년과 2015년 민자사업 활성화 방안에서 재정사업을 민자사업으로 추진하는 것은 정부고시사업 활성화를 위한 조치로 풀이된다.

민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적(2016~2018년)

(단위 : 개, 조원)

구 분	사업 수				투자비			
	합계	운영중	시공중	준비중	합계	민간투자비	건설보조금	토지보상비
2018	수익형	37	11	22	4	2.2	1.2	0.5
	임대형	33	12	20	1	1.4	1.4	0.02
	합계	70	23	42	5	3.5	2.6	0.5
2017	수익형	48	17	27	4	3.6	2.4	0.5
	임대형	36	12	24	0	1.5	1.4	0
	합계	84	29	51	4	5.1	3.8	0.5
2016	수익형	51	19	28	4	3.8	3.2	0.6
	임대형	40	13	26	1	1.5	1.5	0
	합계	91	32	54	5	5.3	4.7	0.6

자료 : 기획재정부, 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서, 2017년도, 2018년도 /
기획재정부, 보도자료(2018년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서 국회 제출, 2019.5.31.)

2010년 이후 수익형(BTO) 민자사업 추진현황을 보면, 총 54건이 추진되었는데 그중 정부고시사업은 6건에 불과하고 나머지 48건은 민간제안 사업으로 추진되었다. 임대형(BTL) 민자사업은 2014년 16건에서 2015년 12건, 2016년 11건, 2017년 2건으로 감소했다.

이 같은 상황을 종합해 보면, 기획재정부는 정부 고시사업 활성화를 발표는 했지만, 실제로 민자 사업을 추진해야 할 주무관청은 이에 적극적으로 부응하지 않고 있으며, 이에 대해 기획재정부가 정부고시사업 활성화를 위한 추진 동력을 적절하게 제공하지 못한 것으로 이해될 수 있다.

둘째, 2013년 민간투자 활성화 정책에서 임대형(BTL) 민자사업의 민간제안을 허용하고 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진하기로 했다. 그런데 2019년 7월 기준으로 KDI 공공투자지원센터에 고시·공고된 사업중 BTL 사업 중 민간제안사업 또는 혼합형(BTO+BTL) 사업으로 추진 중인 사업은 단 한 건도 없다.

민간제안사업으로 임대형(BTL) 민자사업을 추진하기 위해서는 우선 주무관청과의 긴밀한 협의와 동의가 있어야 하고, 관련 예산을 주무관청의 중장기 예산에 반영해야 한다. 또한 이러한 내용을 기획재정부와 협의한 이후 국회에 관련 자료를 제출하여 의결을 받아야 한다.

그런데 민간사업자의 입장에서 많은 비용을 투입해 사업을 발굴하고 제안했지만, 관련 절차가 복잡하고 국회에서 관련 사업이 의결되지 않을

수 있는 가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 이와 같은 인허가 리스크로 인해 임대형(BTL) 민자사업의 민간제안과 혼합형(BTO+BTL) 사업이 추진되지 않았을 개연성이 있다. 또한 이들 사업을 추진하기 위한 명확한 가이드라인도 없다.

셋째, 2015년 민자사업 활성화 정책에서 최초 제안자 우대점수를 현실화(총점의 1% → 2~3% 수준)하기로 했지만, 실제로는 추진되지 못했다. 최초제안자 우대점수 현황을 보면, 대부분의 주무관청은 최초 제안자 우대점수를 제공하지 않거나 낮게 주고 있다. 서울 아레나 민자사업(2019.5)의 경우 우대점수율이 2%인 경우도 있지만, 김포 레코파크(2019.5) 0%, 용인 에코타운(2018.12) 0%, 경산시 공공하수처리시설(2018.12)은 0%이다. 최근 10년간 30여개 민자사업의 최초제안자 우대점수율은 평균 0.86%에 불과하다²⁾.

넷째, 2015년에 민자사업 활성화를 위해 위험분담형 사업방식인 BTO-rs가 새롭게 도입되었다. BTO-rs는 도입된 2015년 4월부터 2019년 6월까지 신안산선 복선전철 민자사업, 위례~신사 도시철도 민자사업 등 2건이 추진되었다. 그런데 기획재정부는 BTO-rs 사업방식의 변경을 주된 내용으로 하는 공청회(2019.7.5.)에서 “실시협약 체결시 총 재정지원금이 주무관청의 총 환수금을 초과할 수 없도록 규정”하는 내용으로 민간투자기본계획을 개정하고, 혼합형

2) 건설경제신문, 2019.6.10日字



(BTO + BTL) 사업방식의 추진을 검토하겠다고 밝혔다.

정부가 제시한 대로 BTO-rs 방식이 변경되면 BTO-rs를 통한 민자사업의 추진은 현실적으로 쉽지 않을 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 순부담하다가 운영 중·후반에는 순환수해서 전기간 동안 실질적인 정부부담은 없어야 한다는 것이다.

운영수입중 일정 수준만큼 정부가 환수해도 “사업성이 확보된 사업”에서는 정부안으로 추진하더라도 민자사업은 지속될 수 있다. 하지만 일정 수준의 사업성이 확보되지 않은 사업의 경우, 운영기간 중 정부 순분담을 0으로 맞추기 위해서는 상당한 운영 수입 환수가 필요하고, 그렇게 되면 수익률은 크게 하락하여 사업성이 확보되지 않으면, 결과적으로 재원조달이 어려워지게 될 것이다. 그런데 BTO-rs로 추진되는 대부분의 사업은 정부의 위험분담 없이는 재원조달이 어려운 사업이므로 정부안으로 개정되면 BTO-rs로 민자사업을 추진하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

2015년에 도입되어 4년째 운영했던 BTO-rs의 위험분담 수준이 변경될 것을 예고함에 따라 현재 BTO-rs로 준비하던 모든 사업의 전면 재검토는 불가피하게 되었다. 한편, 정부는 공공성 강화라는 명분으로 당초 민자사업으로 추진하던 서울~세종, 안산~인천 고속도로와 같은 사업들을 재정사업으로 전환했다. 잣은 제도의 변경,

당초 계약의 변경 등은 향후에도 정부가 과연 민자사업을 안정적으로 운영할 것인가에 대한 민간의 의구심이 커질 수 밖에 없다. 민자사업 활성화는 정부가 민자사업을 안정적으로 운영하겠다는 정책의지를 명확히 하는 것으로부터 출발한다. 민자사업은 장기투자사업으로 정부 정책에 대한 신뢰 없이는 국내외의 장기 투자자를 유치할 수 없다. 이에 따라 정부를 믿고 투자할 수 있는 환경의 조성이 무엇보다 필요하다.

민간투자사업 활성화를 위한 주요 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 정부고시사업의 활성화를 위한 제도화가 필요하다. 정부가 그동안 수없이 정부고시사업의 활성화를 제시하였지만 구호로 그친 감이 없지 않다. 민자사업의 원칙적인 형태는 정부고시사업이라는 점에서 이제 그 활성화를 위한 보다 구체적이고 적극적인 제도 반영이 필요하다. 풀링(Pooling)에 의한 전체 사업 평가와 민간투자 목표예산 사전배분 절차에 의하여 정부가 민자사업을 꾸준히 고시하는 의지가 필요하다. 특히, 혼합형(BTO+BTL) 방식은 정부고시사업으로 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 최초제안자에 대한 우대점수의 합리화가 필요하다. 이를 위해 사업내용의 적정성, 건설 및 운영계획의 적정성 등 “사업제안서의 창의성” 중심으로 단순화해서 최초 제안자가 사업개발에 투입한 창의적 노력이나 결과를 기준으로 평가하는 것이 필요하다. “사업제안서의 창의성”

등 기술 평가를 중심으로 우대점수를 부여하는 경우 최초제안자는 제안에 이르기까지 주무관청과 많은 협의를 거치므로 최초 제안자의 창의와 노력의 정도는 주무관청이 가장 잘 파악할 수 있다는 점에서 주무관청이 우대점수를 결정하는 것을 검토해야 한다.

셋째, 교통수요위험 분담을 둘러싼 소모적인 논쟁을 끝내고 예측 가능하며 합리적인 방식으로 민자사업을 추진하기 위해 교통 인프라의 경우 AP(Availability Payment)방식을 도입할 필요가 있다. AP 방식은 정부가 수요와 관계없이 해당 시설의 서비스(안전성, 고객만족도 등)나 시설이 용기능성에 대한 평가를 반영하여 민간투자비용과 운영비용을 지불한다. AP 방식과 BTL 방식은 시설의 운영 주체만 다를 뿐 수요위험을 정부가 부담한다는 점에서 동일하다. 이미 BTL 방식에 대한 많은 추진 경험을 가지고 있으며, AP 방식은 이미 외국의 교통시설 민자사업에서 이미 일반화된 방식이고, 합리적 위험분담모델이므로 서둘러 도입하지 않을 이유가 없다.

넷째, 노후시설에 대한 민자사업 활성화 대안이 마련되어야 한다. 기존 공공기관에서 운영하고 있는 노후 인프라의 성능개선 사업에 민간 자본을 어떻게 참여시킬 것인가에 대해 양허 협약을

기초한 민관협력 방안과 민간부문이 전담하는 민영화 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 따라 노후 인프라시설의 민자사업에 대한 심도 있는 연구 및 추진 메뉴얼을 개발해야 한다.

다섯째, 민간투자 대상사업의 범위를 확대해야 한다. 민간투자 대상사업은 민간투자법 제2조에서 나열하고 있는 53개 시설로 제한되어 있다. 이 같은 열거주의 방식을 포괄주의 방식으로 전환해야 하는데, 이를 골자로 한 민간투자법 개정이 의원입법으로 추진중인데 현재 국회에 계류 중에 있는바, 관련 법률의 조속한 통과가 필요하다. 그리고 민자사업으로 공급하는 것이 인프라 시설 뿐만 아니라 우주항공, 첨단 전력화사업, R&D 등 과학기술과 용역서비스 등 다양한 사업으로 확대하는 방안도 검토되어야 한다.

마지막으로 부대사업 활성화를 위해 ‘본 사업’의 투자비 보전 또는 해당 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 사업은 부대사업의 허용 범주에 포함되어야 한다. 그리고 현행 사전이익확정방식을 사후이익정산 방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청간의 합리적 위험 분담 및 이익 분담 방안을 마련하는 것이 필요하다.