

사회기반시설에 대한 민간투자제도의 현황과 쟁점*

정 해 방**

목 차

- | | |
|------------------------------------|---------------------------|
| I. 민간투자사업의 의의 | III. 우리나라 민간투자 현황 |
| 1. 민간투자사업(PPP)의 개념 및 특징 | 1. 민자사업 추진현황 |
| 2. 민자사업의 유용성과 한계 | 2. BTO 사업 현황 |
| 3. 한국의 민간투자제도 도입과 연혁 | IV. 민간투자제도 관련 주요 이슈 |
| 4. 외국의 민간투자사업 현황 | 1. 국가채무 해당 논란(BTO, BTL) |
| II. 한국의 민간투자제도 주요내용 | 2. 국회예산심의권(헌법 제58조) 제한 논란 |
| 1. 법적 체계와 민간투자사업의 범위 | 3. 공익처분의 요건 관련 |
| 2. 민자사업의 당사자와 민간투자사업 대상시설 | 4. 실시협약의 법적 성질 관련 |
| 3. 민간투자사업추진 방식 | 5. 민간투자사업의 범위 관련 |
| 4. 사업추진 절차 | V. 맺음말 |
| 5. 민자사업에 대한 지원제도 | |
| 6. 사회기반시설의 관리 및 운영과 민자사업 정부감독 및 관리 | |

I. 민간투자사업의 의의

1. 민간투자사업(PPP)의 개념 및 특징

* 이 글은 필자가 2009. 12. 18. 건국대학교 법학연구소 부동산법센터 주최 제3회 사회인 프라개발법 국제학술대회에서 우리나라 PPP제도의 현황과 쟁점에 관해 발표한 내용을 정리한 것이다.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

민간투자사업은 국제적으로 PPP 즉 “Public-Private Partnerships in infrastructure”라 하는데, 전통적으로 정부가 실행, 조달하던 공공투자사업을 민간에 이전하는 것이라고 할 수 있으며, 3가지 특징을 갖고 있다.

첫째는 민간부문에 의한 공공투자의 실행과 자금조달이다. 즉, 민간이 설계와 건설(Design & Build)을 담당하고 여기에 필요한 자금을 조달(Finance)하는 것이다. 둘째는 민간부문에 의한 공공서비스의 제공(Operate)이며, 마지막으로 이러한 민간의 DBFO(Design Build Finance Operate) 과정에서 발생하는 위험을 민간부문이 담당한다는 것이다. 그러나 민간투자사업은 그 명칭에서 보듯이 정부와 민간의 신의에 기반한 협력관계가 중요하다.

2. 민자사업의 유용성과 한계

정부가 민자사업을 하는 이유는 부족한 재정을 보완한다는 측면과 민간의 창의와 효율을 활용한다는 측면이 있다. 먼저 부족한 재정을 보완하여 필수적인 사회기반시설의 적기확보가 가능하다는 것이다. 이를 통해 교통 혼잡 완화, 공공시설 이용환경 개선 등 국민편익을 조기에 확보하고, 이에 필요한 재원을 off balance 형태로 국채발행 없이 민간자금을 활용함으로써 재정건전성 유지에도 기여하며, 사실상 정부의 자본적 지출을 확대함으로써 국민경제의 성장효과도 나타내는 것으로 알려져 있다. 또 민간의 창의와 효율을 공공부문에 도입함으로써 공사기간 준수(time overrun risk 극복), 총사업비 준수(cost overrun risk 극복) 등 효율성 효과와 공사비 및 운영비가 재정사업보다 절감되며 기타 Project Finance 분야 등의 관련 산업 발전에도 기여하는 효과가 있다.

민자사업은 많은 장점이 있는 반면, 단점에 대하여도 충분히 고려해야 한다. 먼저 민간자금을 활용하여 현재의 재정 부담을 줄이나 미래세대의 부담이 커질 가능성을 고려해야 한다. 임대형 민자사업(BTL: Build

Transfer Lease)의 경우 일정기간 정부가 매년 임대료를 지급해야 하고, 수익형 민자사업(BTO: Build Transfer Operate)의 경우는 이용자가 통행료 등 사용료를 부담해야 한다. 이러한 측면을 고려하여 정부가 무분별하게 민자사업을 벌이지 않도록 민자사업에 따른 재정지출 상한을 설정하는 것이 필요하다.¹⁾ 또 민자사업은 20~50년의 장기간에 걸친 사업이기 때문에 상황변동에 따라 계약 체결 시는 문제없는 조항이었으나 시간경과에 따라 부담으로 작용하는 경우 등 장기계약에 따른 부담과 주무관청의 사업관리를 위한 사업단계별 고도의 전문성 확보가 과제가 되고 있다.

3. 한국의 민간투자제도 도입과 연혁

한국의 민간투자제도는 1994년 사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법(이하 민자유치법) 제정으로 본격적으로 시작되었다.²⁾ 그 이후 1997년 외환위기 극복과정에서 민간제안방식 및 MRG(Minimum Revenue Guarantee)제도의 도입, 조세지원을 하는 SOC채권이나 인프라펀드의 설립 근거를 마련하는 등 제도개선과 함께 현행 사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민자유치법 또는 민투법)으로의 법령명칭 변경을 통해 민간투자사업이 본격적으로 활성화되었다. 2005년에는 종래의 SOC시설위주에서 생활기반시설까지 민간투자 대상이 확대되었고, 이들 시설에 적용 가능한 사업방식으로 임대형 민자사업(BTL)이 새로 도입되었다. 2009년에는 국회 등 외부 통제를 강화하는 방향으로 개정되었다. 임대형 민자사업(BTL)은 장래 국가부담이라는 특수성을 감안하여 국회에 제출하여 BTL 한도를 사전 의결 받도록 하였고, 민자사업 운영현황

1) 예컨대 영국에서는 민자사업추진에 따른 재정부담이 세출예산의 2% 범위 내에서 이루어지도록 관리함.

2) 유료도로법, 항만법 등 개별법에 의한 산발적 투자를 종합하고, 부족한 인프라시설확충을 위한 재원대책의 일환으로 교통세제도와 함께 도입됨.

전반을 국민에게 공개하고 종합평가를 실시하도록 의무화되었다. 아울러 부정당업자에 대한 제재도 국가계약법 제도를 준용하여 새롭게 규정되었다.

4. 외국의 민간투자사업 현황

민간투자제도는 재정을 보완하는 ‘제2의 재정’으로서 한국뿐만 아니라 현재 80개국에서 시행하고 있는 세계적으로 보편화된 제도이다. OECD보고서에 따르면 1985~2004년간 약 2,000개 사업, 9,000억 달러 규모의 민자사업이 추진되었고, 대표적인 국가를 보면, 1992년 사회기반시설에 민자사업을 처음 도입한 영국과 최근 활발히 민자사업을 추진 중인 프랑스, 일본이 있으며 그 외에도 오스트레일리아, 스페인, 미국에서 활발히 사업을 추진 중에 있다.

II. 한국의 민간투자제도 주요내용

1. 법적 체계와 민간투자사업의 범위

먼저 민간투자제도의 법적 체계는 법, 시행령, 민간투자사업기본계획 등으로 구성되어 있다. 특징적인 것은 민간투자법에는 시행규칙이 없고 민간투자사업기본계획이 주무관청과 사업시행자를 사실상 구속하는 지침역할을 하고 있다. 따라서 ‘기본계획’ 수립은 신중을 기하도록 민간전문가와 각 부처 차관이 참여하는 ‘민간투자사업심의위원회’에서 심의, 의결하도록 하고 있다. 또 전문적이고 구체적인 사항에 대해 가이드라인 성격의 세부지침, 요령 등을 KDI의 공공투자관리센터에서 제정하여 운영하고 있다. 민간투자법은 민간투자에 대한 일반법적 성격과 동시에

각 개별법에 대해서는 특별법적인 지위를 갖고 있다. 민간투자 대상시설, 추진방식, 추진절차, 정부지원제도, 제재조치 등 민간투자와 관련한 일반적 사항을 규정하고 있는 측면에서는 일반법으로서, 사업시행자와의 계약, 토지수용, 부대사업 시행, 예산편성, SOC 펀드 등의 특례규정과 각 관계 법률과의 규정에 우선하여 적용된다는 규정(법 제3조 제1항)은 특별법적 성격이라고 볼 수 있다.

민간투자사업은 크게 본사업(법 제2조)과 부대사업(법 제21조), 부속사업³⁾으로 개념 정의 할 수 있다. 본사업인 민간투자사업은 민간사업시행자에게 토지수용권이 부여되고 국가, 지방자치단체 등 주무관청의 각종 행정, 재정상 지원이 수반되기 때문에 그 대상시설을 법에 열거하여 제한하고 있으며, 현재 15개 분야 46개 시설을 인정하고 있다. 사업시행자는 본 사업인 사회기반시설의 설치, 운영뿐 아니라 본 사업의 투자비 보전 등을 위해 본 사업과 연계하여 주택건설이나 택지개발 사업 등 12개 부대사업을 시행할 수 있다. 또한 사회기반시설 자체를 활용하여 부속사업을 시행하여 시설이용의 효율성을 높이고 투자비를 일부 회수할 수도 있다.⁴⁾

2. 민자사업의 당사자와 민간투자사업 대상시설

민자사업의 당사자는 주무관청과 사업시행자이다. 주무관청은 당해 사회기반시설사업의 업무를 주관하는 행정기관의 장으로 중앙정부의 각 부처 장관, 청장과 지방자치단체의 장(광역자치단체장 및 기초자치단체장)이 된다. 사업시행자는 주무관청으로부터 지정을 받아 민간투자사업을 시행하는 법인으로 원칙적으로 정부, 공기업, 공공기관 등 공공

3) 민간투자사업기본계획상에 근거를 둔.

4) 부속사업 예: 고속도 사업(BTO)에서 휴게소 운영, 학교나 문화관 시설(BTL)에서 매점, 식당, 기념품점 등.

8 일감 부동산법학 제 4 호

부문의 법인은 제외되게 된다. 다만, 민간과 공공기관이 합동으로 설립하는 민관합동법인은 사업시행자가 될 수 있다. 사업시행자에는 통상 건설사(Construction Inv)와 금융회사 등 재무적 투자자(Financial Inv), 전문운영사(Operational Inv) 등이 참여하고 있다.

〈표 2-1〉 세부 대상시설

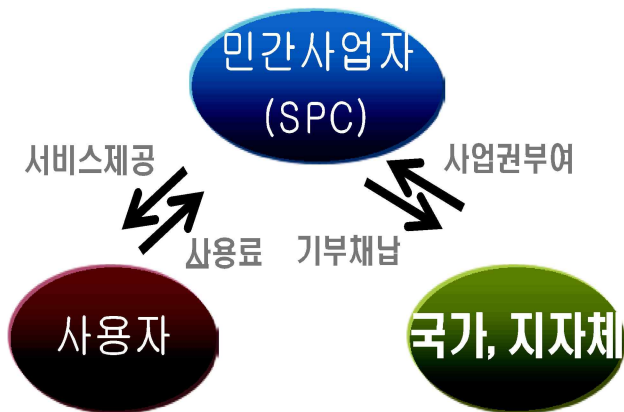
분야	소관부처	사회기반시설 유형
도로분야(3)	국토해양부	도로 및 도로의 부속물, 노외주차장, 지능형 교통체계
철도분야(3)	국토해양부	철도, 철도시설, 도시철도
항만분야(3)	국토해양부	항만시설, 어항시설, 신항만건설 대상시설
공항분야(1)	국토해양부	공항시설
수자원분야(3)	국토해양부	다목적댐, 하천시설
	환경부	수도 및 중수도
정보통신분야(5)	방송통신위원회	전기통신설비, 정보통신망, 초고속정보통신망, 유비쿼터스 도시기반시설
	국토해양부	지리정보체계
에너지분야(3)	지식경제부	전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설
환경분야(5)	환경부	하수도 ^㉑ 공하수처리시설 및 분뇨처리시설(하수처리수 재처리시설 포함) 폐기물 처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 공공처리시설
유통분야(2)	국토해양부	물류터미널 및 물류단지, 여객자동차터미널
문화관광분야(10)	문화체육관광부	관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 문화시설, 전문체육시설*
	국토해양부	도시공원
교육분야(1)	교육과학기술부	유치원 및 학교, 과학관
국방분야(1)	국방부	군 주거시설 및 그 부속시설
주택분야(1)	국토해양부	공공임대주택
복지분야(4)	보건복지가족부	노인주거복지시설 ^㉒ 의료복지시설 ^㉓ 가노인복지시설, 공공보건의료시설, 보육시설, 장애인복지시설*
산림분야(2)	농수산식품부	자연휴양림, 수목원

민간투자사업 대상시설은 위의 <표 2-1>에서 보듯이 민간투자법의 규정(법 제2조 및 시행령 제1조의2)에 따라 15개 분야 46종이 있으며 사업시행자에 토지수용권 부여, 재정지원, 세제혜택(부가가치세 영세율 등) 등을 감안하여 한정적 열거주의를 채택하고 있다. 15개 분야 46개 세부대상시설은 다음과 같다. 초기의 도로, 철도, 항만, 공항 등 SOC 분야에서 2005년부터 환경, 교육, 국방, 복지 등 생활기반시설로 대상이 확대되고 있다.

3. 민간투자사업추진 방식

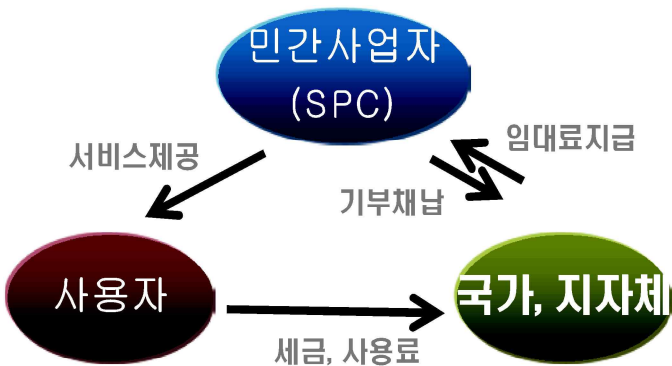
민간투자사업은 시행방식에 따라 크게 수익형 민자사업(BTO: Build Transfer Operate)과 임대형 민자사업(BTL: Build Transfer Lease)으로 나눌 수 있다. BTO는 도로, 철도, 항만 등의 시설에 적용되며, 최종 이용자의 사용료로 민간 투자비를 회수하는 구조로 민간이 수요리스크를 부담한다.

<그림 2-1> 수익형 민자사업(BTO: Build Transfer Operate)



반면 BTL은 학교, 복지시설 등 최종 이용자에게 사용료를 부과하기 어려운 시설에 적용되며, 민간은 투자한 시설에 대해 이용자 수에 관계 없이 정부로부터 미리 약정된 시설임대료를 받아 수요 리스크 없이 투자비를 회수하는 구조이다. 기타 민간이 건설, 일정기간 운영한 후 정부에 기부채납 하는 BOT(Build Operate Transfer)방식, 민간이 소유하고 운영하는 BOO(Build Own Operate) 방식이 있고, 이 외에도 주무관청이 인정하는 다양한 방식으로 사업추진이 가능하다.

<그림 2-2> 임대형 민자사업(BTL: Build Transfer Lease)



민간투자사업은 제안방식에 따라 정부고시사업방식(Solicited Project), 민간제안사업방식(Unsolicited Project)으로 나눌 수 있다. 정부고시사업은 주무관청의 민자사업지정과 시설사업기본계획(Request For Proposal)의 고시로 시작하게 되며 민간제안방식의 경우는 민간이 주무관청에 제안서를 제출함으로써 추진된다. 현재 정부고시 방식은 BTO, BTL에 모두 적용가능하나 민간제안방식은 BTL방식에는 적용되지 않고 BTO 사업에만 적용되고 있다. 그 이유는 BTL은 수익창출 가능성이 거의 없어 민간투자비가 정부재정으로 충당되어야 하므로 민간의 자기책임성이 확보되지 않기 때문이다.

4. 사업추진 절차

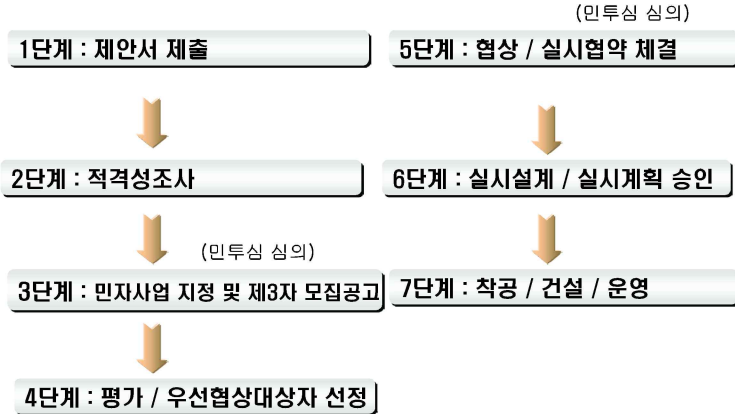
정부고시사업은 예비타당성조사, 타당성 분석을 거치고 민자적격성 검토를 거쳐 타당성과 민자적격성이 확보되면 주무관청은 민자사업 지정 후 시설사업기본계획(Request For Proposal)을 고시한다. 민간이 RFP를 보고 사업계획서를 제출하면 주무관청이 평가하여 우선협상대상자와의 협상을 거쳐 사업자를 선정하고 실시협약(Concession Agreement)을 체결한다. 선정된 사업자는 최종적인 실시설계를 하고 주무관청의 실시계획 승인을 획득한 후 공사착공을 하고 시설완공 후 일정기간 운영하게 된다.

〈그림 2-3〉 사업추진 절차[BTO, 정부고시]



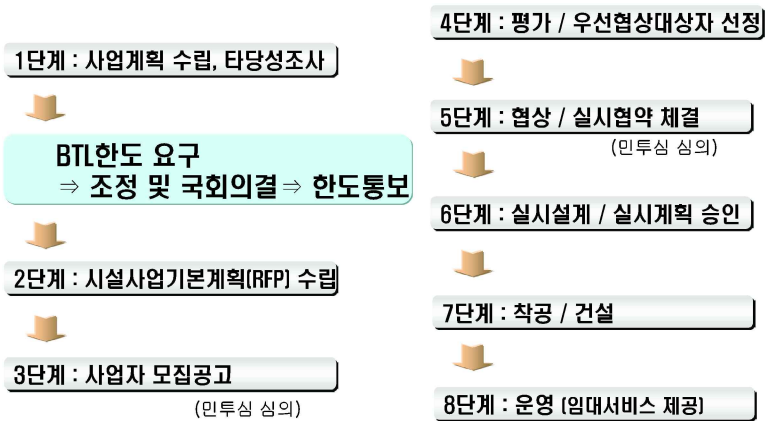
민간제안방식의 경우는 민간이 주무관청에 제안서를 제출함으로써 시작된다. 주무관청은 제출된 제안서에 대해 “적격성조사”를 실시하며 사업타당성과 민자적격성이 확보되면 민자사업으로의 지정과 제3자 동등 사업에 참여할 수 있도록 참여조건을 공고(RFP)하게 된다. 이후 민간의 제안서 제출 및 주무관청의 평가 등의 절차는 정부고시방식과 동일하다.

〈그림 2-4〉 사업추진 절차[BTO, 민간제안]



BTL의 경우는 국회사전의결을 거쳐 한도액이 설정되고 국회에서 한도액이 설정된 이후 RFP 수립 및 사업자 모집공고가 이루어지게 된다. 주무관청은 예산편성절차에 준하여 차년도에 시행할 BTL사업에 대해 미리 사업계획을 수립하고 타당성 조사(적격성 조사 포함)를 시행하여 기획재정부에 제출한다.

〈그림 2-5〉 사업추진 절차[BTL]



기획재정부는 회계연도 개시 90일 전에 국회에 BTL 총한도액과 대상 시설별 한도액을 제출하여 국회의 의결을 받고, 국회 의결을 거친 사업에 대해서는 주무관청별로 RFP를 수립, 고시하여 사업자를 모집하며 이후에는 BTO의 정부고시사업과 동일하게 추진된다.

5. 민자사업에 대한 지원제도

민자사업에 대한 재정지원은 사용료의 적정수준 유지, 용지보상비가 과다한 경우, 환차손 보전의 경우 등을 법에서 규정(법 제53조, 시행령 제37조)하고 있다.

건설단계에서의 재정지원은 통상 BTO사업에서 건설보조금과 용지보상비를 들 수 있다. 건설보조금은 재정사업과 같이 일정 비율로 사전적으로 정해져 있지는 않고, 사업자간 경쟁과 협상에 의해 구체적으로 결정되게 된다. 과거사례를 보면, 사업의 수익성, 요금수준 등을 감안하여 민자사업을 적정하게 추진하기에 필요한 범위 내에서, 도로의 경우는 통상 총투자비의 30%, 철도는 50% 이내에서 이루어지고 있다. 물류시설과 같은 경우는 인입도로 등 기반시설 건설을 재정에서 지원할 뿐 건설보조금은 없다. 그러나 환경시설과 같은 경우는 민자사업임에도 불구하고 지자체의 투자유치 의지가 낮은 점, 필수 법정시설임을 감안하여 재정사업과 동일한 비율로 국비지원이 이루어지고 있으며 나머지 지자체 부담분에 대해서만 민간투자가 이루어지는 것이 다소 특징적이라 할 수 있다. 용지보상비는 대상 시설의 기부채납, 즉 소유권의 정부귀속 대가로 재정에서 지원함이 통상적이거나 최근 수익성 있는 일부 민간사업에서는 민간이 부담하는 예⁵⁾도 발생하고 있다. 통상 ‘부의 재정지원’이라 불리는 대표적인 유형이 바로 이것이다.

운영단계의 재정지원 방식은 과거 MRG(최소운영수입보장)가 대표

5) 예컨대 평택-시흥, 안양-성남 고속도로의 경우.

적이다. 실제 운영수입이 실시협약상 추정된 수입에 미달할 경우 일정부분을 보장해 주는 방식인데, 과거 도입당시에는 IMF 외환위기 이후 재정여건 하에서 민간투자 활성화 유인으로 활용되어, 민간투자의 확대에 크게 기여하였다. 그러나 사업자가 수요를 과다추정 하여 추정수입을 높게 설정하게 하는 등 도덕적 해이 요인으로 작용하였고, 재정 부담이 장기간 지속된다는 등의 문제가 있어 민간제안사업은 2006년 1월에, 정부고시사업은 2009년 8월 정부의 제2차 민자사업 활성화방안 발표 시 폐지되었다. 이 MRG제도를 폐지하면서 새롭게 도입한 제도가 투자위험분담제도이다. 이 개념은 정부가 추진하였을 경우 원가수준(투자원금+국채이자)을 투자분담금이라고 하여 수입이 이 기준에 미달 시는 그 차액을 정부가 지급하여 주고, 수입이 이 기준을 초과하면 기 정부지급금을 한도로 회수한다는 새로운 사업모델 방식으로 정부고시사업에만 적용하게 된다.

다음으로 민간투자사업은 세법의 규정을 통해 세제 지원을 받고 있다. 시설완공 후 정부에 바로 기부채납 하는 사회기반시설(귀속시설)에 대해서는 부가가치세에 영세율을 적용하여 건설과정에서 부담한 부가가치세를 환급받게 하여⁶⁾ 투자비 부담을 줄이고 있으며, 일정기간 후 운영 후 기부채납 하는 BOT사업에 대해서는 부동산 취득세와 등록세⁷⁾를 면제하고, 기타 각종 부담금 등을 감면하는 등의 혜택을 부여하고 있다. 이러한 지원은 민간사업자가 건설, 운영한다 하더라도 정부를 대신하는 것이며 결국 그 시설물이 정부로 귀속된다는 점에 근거한다고 볼 수 있다.

또한 사업시행자의 담보능력을 확충하여 주기 위해 산업기반신용보증기금을 설치하여 민간투자사업 관련 채무에 대해 보증하여 주고 있다. 2009년 민간투자법 시행령 개정을 통해 기업당 한도가 종전 2천억 원에

6) 조세특례제한법 제105조 제1항.

7) 지방세법 제106조, 제126조.

서 최대 3천억 원까지 상향 조정되었다.

민간투자법에서 특징적으로 부여하고 있는 혜택 중 하나는 토지수용 및 사용에 관한 권한이다. 물론, 실무적으로는 주무관청에 위탁하는 형식으로 주무관청이 사실상 토지매수, 수용 등의 업무를 수행하고 있으나 국가, 지자체 등이 아닌 민간의 사업시행자에게 직접 토지수용권을 부여하고 있는 것은 민간투자법이 부여하는 강력한 특례 중 하나라고 볼 수 있을 것이다. 또한, 민자사업 실시계획 승인 및 고시로서 각 관계 61개 개별법률에서 규정하고 있는 인허가 절차가 완료된 것으로 의제되는 것도 행정 절차 측면에서 특징적이라 할 수 있다. 그밖에 주무관청은 사업시행자의 투자비 보전을 위해 부대사업 시행을 승인하고 지원한다. 주택건설, 택지개발, 도시환경정비, 물류터미널 등 민투법에 열거된 12개 사업에 대해 시행가능하나, 다만 당해 총민간사업비의 이내일 것, 이용자의 편의 증진에 기여할 것, 당해 민간투자사업 시행지역과 지리적으로 근접할 것으로 법령에서 그 요건을 엄격하게 규정(법 제21조)하고 있어, 현실적으로 부대사업이 사실상 활성화되지 못한다는 지적이 있었다. 이에 기획재정부는 부대사업의 요건 완화를 위해 법률 개정을 추진하고, 부대사업 활성화를 위해 초과이익 공유방식을 종전 50:50에서 사업별로 자율 규정할 수 있도록 하고, 주무관청이 적극적으로 부대사업을 발굴하여 제시하는 방안을 발표⁸⁾하였다.

다음으로 민자사업에 따른 리스크와 수익을 공유, 분담하는 제도가 있다. 첫째 민투법은 천재지변, 전쟁 등 불가항력 사유 등이 발생할 경우 사업시행자에게 주무관청에 대해 당해 시설을 매수하여 줄 것을 청구할 수 있도록 규정(법 제59조)하고 있다. 또, 협약이 해지될 경우 귀책사유 유형 등에 따라 해지시지급금을 산정하여 지급하고 있다. 아울러, 자본구조 변경 등 자금 재조달을 통해 당해 사업의 기대수익률이 증가할 경우 이 이익증가분을 주무관청과 사업시행자가 공유하도록 되어 있다.

8) 2009. 8. 12. 뒷2뎡 솨꺄뺏뺏. 뺏뺏. 뺏뺏. 뺏뺏뺏뺏 뺏뺏뺏 뺏뺏뺏 뺏뺏뺏 뺏뺏뺏.

민간투자사업은 각종 개별법률들의 규제사항으로부터 예외를 인정 받고 있다. 공정거래법의 각종 대규모기업집단 관련 규제, 보험업법 등 보험 및 증권거래 관련, 인프라펀드 관련 등 금융규제 관련한 특례들이 각 개별법률 및 민투법에 규정되어 있다.

6. 사회기반시설의 관리 및 운영과 민자사업 정부감독 및 관리

사회기반시설의 관리, 운영에 대해서는 민간투자법은 별도의 상세 규정을 두고 있지 않다. 무상사용수익기간, 총사업비 변경 금지 원칙, 사용료의 결정 등 사회기반시설사업 내용의 주요한 사항에 대한 원칙만 법령에서 규정하고, 관리 및 운영에 관한 사항은 실시협약에서 정한다(법 제24조)고 규정하고 있다. 재정사업과 큰 차이점을 보이는 것은 민간 투자사업의 총사업비의 원칙적 변경 금지이다. 재정사업의 경우 개별 물가변동률을 사후 반영하는 반면, 민자사업은 일반물가 변동분만을 반영할 뿐 개별물가가 변동되더라도 원칙적으로 이를 반영치 않고 있다. 다만, 현저히 상회, 하회하는 공사비 변동시 및 기타 부득이한 사유로 실시협약에서 미리 정한 경우에는 변경 할 수 있도록 하고 있으나 이런 사례는 거의 없다.

민자사업에 대한 정부의 감독관리 방법에 대해 민투법은 크게 세 가지로 규정하고 있다. 먼저 법령과 협약 위반에 대해서는 취소, 변경, 원상회복 등 처분명령을 내릴 수 있다. 또, 입찰담합, 수요예측 부실수행 등 부정당업자 유형에 대해서는 민자사업 참여를 일정기간 제한할 수 있으며, 마지막으로 허위, 기타 부정한 방법에 의한 사업자 지정 등에 대해서는 벌칙과 과태료 부과도 규정하고 있다. 다만, 종업원의 범죄행위에 법인 등의 책임이 없는 경우에도 획일적으로 부과하고 있는 양벌 규정에 대하여는 헌법재판소 위헌 판결⁹⁾이 계속됨에 따라 입법적 보완이 필요하다.

9) 헌법재판소 2007. 11. 29. 2005헌가10 전원재판부 결정; 대법원 2009. 7. 30. 2008헌

Ⅲ. 우리나라 민간투자 현황

1. 민자사업 추진현황

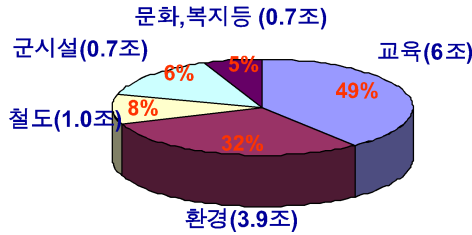
2009년 6월 말, 실시협약 체결 기준으로 총 435개 사업, 67.1조 원의 사업이 추진되고 있다. 주무관청별로 보면 금액기준으로 국가사업이 약 40조 원으로 60%, 지자체가 40%를 차지하고 있고, 건수는 국가가 19%, 지자체가 81%(352건)를 차지하고 있다.

〈표 3-1〉 총 추진규모(단위 : 조원, 2009. 6. 기준)

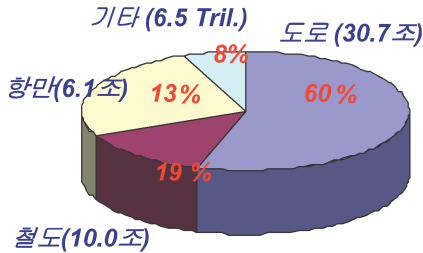
구 분			합 계	실시협약 체결		
				완공	공사중	준비중
국가사업	BTO	사업수	48	22	18	8
		금액	36,5	14,0	14,9	7,6
	BTL	사업수	35	12	13	10
		금액	3,2	0,6	1,9	0,7
	합계	사업수	83	34	31	18
		금액	39,7	14,6	16,8	8,3
지자체 사업	BTO	사업수	114	84	28	2
		금액	16,9	6,9	8,7	1,3
	BTL	사업수	238	130	93	15
		금액	10,5	4,7	5,1	0,7
	합계	사업수	352	214	121	17
		금액	27,4	11,6	13,8	2,0
합계	사업수	435	248	152	35	
	금액	67,1	26,2	30,6	10,3	

추진방식별로는 금액 면에서 수익형(BTO)사업이 53.4조원으로 80%를 차지하고 BTL이 20%를 차지하고 있다.

〈그림 3-1〉 유형별 BTO실적



〈그림 3-2〉 유형별 BTL실적



전체 추진실적에 대해 사업 유형별로 구분해 보면, BTO사업이 사업 추진금액의 대부분인 53조원을 차지하고 있으며, 그 중에서도 60% 이상이 도로 사업이며, 다음으로 철도, 항만 순으로 추진되고 있다. 2005년 이후부터 추진된 BTL사업은 2008년 말 기준으로 총 19.5조원이 고시되어, 교사, 기숙사 등 교육시설, 환경시설 중심으로 총 14조원 가량이 추진되고 있다.

2. BTO 사업 현황

민간투자사업은 1995년 도입시부터 2000년까지는 총 투자액이 11.5조, 전체 SOC투자금액 대비 3.7%에 불과하던 것이 2008년 기준으로는 17.3%로 확대되어 왔다.

〈표 3-2〉 SOC투자대비 민자 비중

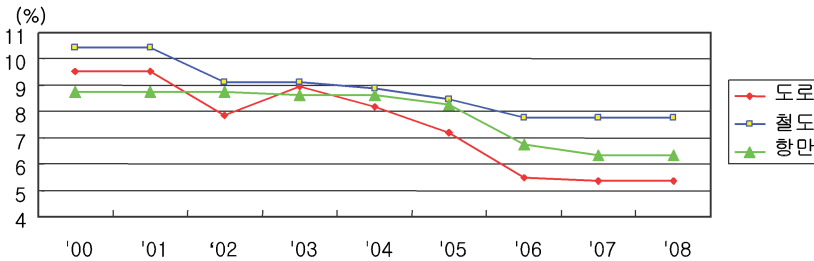
(조원)

년도	1995~2000	2002	2004	2006	2007	2008
※전체SOC투자	70.8	17.2	19.1	21.3	21.5	23.0
☐재정투자(A)	68.1	16.0	17.4	18.4	18.4	19.6
▣민간투자(B)	2.7	1.2	1.7	2.9	3.1	3.4
※민간비중(B/A, %)	3.9	7.5	9.8	15.8	16.8	17.3

※ 국가관리 수익형민자사업 기준[지자체관리, BTL 제외]

BTO사업의 수익률 추세를 보면, 2006년 이전 도로, 철도 등 대형사업의 수익률은 7-10% 대에 이르던 것이 최근 금리 하향안정, 민간투자사업 모델 정착, 경쟁활성화 등에 따라 2008년 수익률은 5%에 이르는 등 점차 하향안정화 추세를 보이고 있다.

〈그림 3-3〉 민자사업 수익률 추세



관리운영기간은 공항시설 11년, 항만시설 50년 등 다양하나 20년에서 40년 미만이 전체사업의 75%가량으로 대부분을 차지하고 있다.

〈표 3-3〉 운영기간

관리운영기간	20년미만	20~29년	30~39년	40~49년	50년
사업건수(개)	7	11	41	2	9
비율(%)	10.0	15.7	58.6	2.9	12.8

IV. 민간투자제도 관련 주요 이슈

1. 국가채무 해당 논란(BTO, BTL)

먼저 민자사업으로 인한 재정부담이 국가채무에 포함되어야 한다는 주장이 있다. 그렇지만, 현재 BTO사업의 MRG부담이나, BTL사업의 장기 정부지급금 등 재정부담은 국제기준 또는 국내법에 의한 국가채무로 계상하고 있지 않다. 그 이유는 국가채무는 확정적이어야 하나 협약의 중도해지의 가능성, 실적교통량 및 성과수준에 연동한 지급규모의 가변성 등으로 민자사업으로 인해 발생하는 정부부담은 불확정적, 조건부 성격이기 때문이다.

다만, BTL 정부지급금은 장기 재정부담을 유발하는 점이 감안되어, 2008년 말 민투법 개정으로 BTL 총한도액 등을 국회 예산안과 함께 의결하도록 변경되었다.

2. 국회예산심의권(헌법 제58조) 제한 논란

앞의 국가채무와도 관련이 있으나, 민자사업의 협약 체결이 헌법이 규정하고 있는 국회의 예산심의권을 제한한다는 주장이 제기된 바 있다.¹⁰⁾

헌법 제58조는 예산 외에 국가의 부담이 될 계약 체결시 국회의 의결을 얻어야 한다는 것을 규정하고 있는데, 민자사업(특히 BTO)은 건설보조금, 용지보상비 등에 대한 재정지원을 포함하여 국고채무부담행위와 유사하게 계약을 체결하기 때문에 국회의 예산심의권을 제한한다는 주장이다. 그렇지만, 현행 민투법은 민자사업의 특수성을 인정하여 국회의

10) 국회의원과 대통령등간의 권한쟁의사건에서 헌법재판소는 국회의 동의권이 침해될 수 있어도 국회의원의 심의표결권이 침해될 가능성은 없다고 결정함(헌법재판소 2008. 1. 17. 2005헌라10 전원재판부 결정).

사전의결이 아닌, 별도의 처리절차를 마련한 것으로 이해하는 것이 타당할 것으로 보인다.¹¹⁾

BTL 사전 의결제도는 2008년 말 민간투자법 개정으로 신설되었다. 법개정안에 대해 국회 논의결과 BTO사업은 특수성을 감안하여 사후평가 및 평가결과 공시를 통한 사후통제로, BTL사업은 개별사업이 아닌 한도 편성 및 국회에서 의결하는 것으로 최종 개정되었다. 즉, BTO사업은 이용료로 사업자가 자체적으로 투자비를 회수하는 구조라는 점, 대부분 민간제안으로 추진되어 사전 한도편성이 곤란하며 사전 편성시 사업 추진이 지연된다는 점, 비교적 단기간인 건설기간 내에만 재정지원이 이루어지고, 예산안에 반영되어 국회에서 심의, 의결되어 확정된다는 점 등이 BTO사업이 BTL과 달리 사전 한도편성이 곤란한 사유라고 할 수 있겠다.

3. 공익처분의 요건 관련

공익처분이란 사업시행자의 귀책사유 없이 “주무관청”이 “공익을 위해” 내리는 처분으로 규정(법 제47조)되어 있고, 그 요건으로는 상황변경이나 효율적 운영 등 공공의 이익, 사회기반시설공사의 원활한 추진, 전쟁 및 천재지변 기타 준하는 사태 발생시로 한정적으로 규정하고 있다. 다만, ‘공공의 이익’ 개념을 어느 정도로 확대 해석할 수 있을 것인가에 따라 공익처분의 범위가 달라지므로 이에 대한 논란이 있을 수 있으나 공익처분시 정당한 손실보상 및 협의 불성립시 토지 수용위의 결정 등에 따르도록 하는 관련 규정(법 제47조 제2항)을 감안할 때 천재지변 및 강제 수용사유가 발생할 정도로 공익을 위해 불가피한 경우로 한정적으로 해석함이 타당할 것으로 보인다. 만일 지나치게 공익 개념을 확대

11) 즉 BTL의 한도편성 및 사전 의결 절차를 국가재정법이 아닌 민간투자법에 규정하고 BTO 등 다른 사업방식에 대하여는 규정하지 않음.

해석하게 되면 주무관청에 불리한 모든 상황을 ‘공익’ 개념에 포함시켜 민간투자사업의 위축을 초래할 부작용을 감안하여야 하기 때문이다.

4. 실시협약의 법적 성질 관련

실시협약은 주무관청, 사업시행자 즉 당사자에 대해서는 전면적인 구속력을 갖는 계약이다. 법적성질에 대하여는 공법상 계약설과 사법상 계약설이 대립하고 있다. 구별실익은 쟁송발생시 행정소송법상 당사자 소송(공계약)인지 민사소송(사계약)인지, 우선협상대상자지정행위의 처분성 판단, 공정력 등 사법원리와 다른 법원리 적용 등이 해당된다고 할 수 있다. 종래에는 국가계약법상 ‘구매, 공사도급, 용역계약’의 사경제 주체간 대등한 계약으로 보아 국가계약법의 준용이 가능하다는 견해가 있었으나, 최근의 고법판례¹²⁾와 부정당업자 제재에 대해 국가계약법과 다른 별도의 입법조치가 민간투자법에 이루어진 것을 감안시 공법상 계약설이 유력해지고 있다고 할 수 있다.

또, 사업시행자와 주무관청간 실시협약과 사업시행자가 그 실시협약을 이행, 구체화하기 위해 민간사업자간에 체결하는 금융약정, 도급계약, 운영계약 등 부수약정과의 관계가 논의되는 경우가 있는데, 부수약정은 종된 계약이므로 주계약인 실시협약의 취지를 반영하여 체결하여야 하며, 취지와 위배되는 부수약정은 계약 위반으로 다룰 수 있는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

12) 서울고등법원 2004. 6. 24. 선고 2003누6483 판결.

5. 민간투자사업의 범위 관련

우선 본사업인 사회기반시설사업의 대상은 법 제2조에서 열거하고 있다. 민투법은 사업시행자에 직접 토지수용권 등 혜택을 부여하고 있어 대상시설을 법령에 한정적으로 열거하고 있다. 또한 그 규정형식은 공용수용법률주의 측면에서는 법률로 규정함이 보다 바람직하다 할 수 있겠으나, 다만 최근 환경분야 등 행정의 탄력적 대응 필요성이 있어, 시행령을 통해서도 대상사업을 추가할 수 있도록 2009년 초 민투법 개정이 이루어졌다.

다음으로 법 제21조는 부대사업을 규정하고 있다. 부대사업은 본사업의 수익성을 보완하기 위한 역할임을 감안하여, 민투법은 보수적으로 요건을 규정하고 있으나, 실효성이 부족하다는 지적에 따라 부대사업 활성화를 위해 기획재정부에서 요건완화를 추진하고 있다.

다음으로 법14조에는 “경미한 사업”이라는 규정이 있다. 즉 주무관청이 인정하는 사업외의 다른 사업 시행을 금지하면서, 다만 주무관청이 인정하는 “경미한 사업”에 대해서는 예외를 허용하고 있으나 구체적인 정의가 모호하다는 지적이 있다. 다만, 이는 부속사업의 법적 근거로 해석되는 것으로 보여진다.

마지막으로 부속사업이 있다. 부속사업과 관련한 명시적인 규정은 민간투자사업기본계획 중에서도 BTL지침 부분에만 있으나 별도의 근거 규정이 없더라도 해석상 당해 사회기반시설사업에 포함되는 사업개념으로 추진 가능하다고 봄이 적절할 것이다.

V. 맺음말

한국의 민간투자제도는 1994년 민자유치촉진법 제정으로 본격적으로 시작되었으나 1997년 외환위기로 활성화되지 못하였다. 민간투자를 촉진하기 위해 1999년 민간투자법으로의 법명칭 변경과 함께 민간제안 방식 및 MRG(Minimum Revenue Guarantee)제도의 도입, 조세지원을 하는 SOC채권이나 인프라펀드의 설립 근거를 마련하는 등 전면적인 제도 개편을 통해 민간투자사업이 본격적으로 활성화되기 시작했다. 2005년에는 종래의 SOC시설위주에서 생활기반시설까지 민간투자 대상이 확대되었고, 이들 시설에 적용 가능한 사업방식으로 임대형 민자사업(BTL)이 새로 도입되었다.

정부의 적극적인 활성화노력에 힘입어 민간투자사업은 대폭 확대되어 왔다. 1995년 도입시부터 2000년까지는 총 투자액이 11.5조, 전체 SOC투자금액 대비 3.7%에 불과하던 것이 2008년 기준으로는 전체 SOC투자금액대비 17.3%로 확대되었다.

2008년 국제금융위기는 민간투자사업의 위축을 가져왔다. 정부의 추가적인 활성화조치에도 불구하고 투자가 확대될 기미는 보이지 않는다. 뿐만 아니라 민간투자사업의 향후 재정 부담에 대한 우려도 점점 커지고 있다.

따라서 정부는 적정하고 지속가능한 민간투자를 유치 관리해 나가기 위해서는 중장기적 계획과 재정준칙을 명확히 함으로써 예측가능성을 높여나가야 할 것이다. 아울러 민간투자제도가 단순한 자원조달수단으로서가 아니라 민간의 창의를 통한 효율성 및 효과성제고라는 장점이 최대한 발휘될 수 있기를 기대한다.

주제어 : 민간투자사업, 수익형민자사업, 임대형민자사업, 민간투자사업의 범위, 최소운영수입보장, 사회기반시설에 대한 민간투자법

[Abstract]

The Experience and Legal issues of PPP in Korea

Hae-Bang Chung*

Korea launched PPP with the enactment of the Promotion of Private Capital into Social Overhead Capital Investment Act in 1994. But the financial crisis in 1997 resulted short of expectations. To promote PPP, the Act was amended to the Act on Private Participation in Infrastructure(PPI Act) in 1999. Government support schemes, such as MRG, compensation on early termination, tax benefit and so on, were initiated.

The service contract type(BTL) was introduced in addition to the user fee type(BTO) in the amendment of the PPI Act in 2005. That expanded the scope of infrastructure facilities to educational and cultural facilities.

The strong commitment of the government as well as advanced transparent legal framework have encouraged a rapid rise of private investment in infrastructure. The portion of PPP once exceeded 15 percent of total government spending in infrastructure. PPP has not only enabled early development of infrastructure, but also improved efficiency and effectiveness in delivering infrastructure.

However, the global crisis in 2008 has led to a decline in new projects and delays in the implementation of ongoing ones. Furthermore, fiscal concerns for PPP are increasing, because PPP can be used to bypass spending controls and to move public investment off budget and debt off the government

* Professor of Law school, Konkuk University.

nt balance sheet.

Therefore, to manage PPP investment within a proper and sustainable level, the Korean government should establish a long-term plan for PPP and develop fiscal guidelines such as setting a safeguard ceiling on government payment.

Key Words : PPP(Public-Private Partnerships in infrastructure),
BTO(Build-Transfer-Operate),
BTL(Build-Transfer-Lease), scope of infrastructure
facilities, MRG(Minimum Revenue Guarantee), PPI
Act(the Act on Private Participation in Infrastructure)