

BTL 민간투자사업의 의의 및 정책과제

김 재 형

KDI 민간투자지원실장

I. 머리말

정부는 2004년 말 건설경기 부양 및 일자리 창출을 위한 종합투자계획의 핵심 내용으로 BTO 방식과는 다른 새로운 민간투자 방식인 BTL (Build-Transfer-Lease) 개념의 민간투자를 2005년부터 적극 추진할 계획임을 발표하였다. BTL은 민간투자사업의 한 방식으로서, 민간사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후 국가나 지자체에 소유권을 이전함(Transfer)과 동시에 일정기간 관리운영권을 인정받아 국가나 지자체에게 임대(Lease)하고 협약에서 정한 기간 동안 임대료(리스료)를 지급받아 투자금을 회수하는 사업을 말한다. 과거 10여년간 수행하였던 BTO 민간투자사업의 총투자규모가 157개 사업에 약 47조 6,000억원 규모인 점을 고려해 볼 때, 최근 발표된 BTL 사업의 투자규모가 1단계 3년간(2005년~2007년) 총 23조 4,000억원 규모라는 점은 BTL 민간투자사업의 규모가 결코 BTO 사업 못지않게 대규모가 될 것임을 시사하고 있다.

BTL 사업은 정부가 사업의 수요위험(demand risk)을 직접 부담하면서 사업을 추진하는 구도이므로 BTO 사업에 비해 사업위험이 훨씬 낮아 민간사업자의 선호도가 높을 것으로 전망되었다. 그러나 현재까지 BTL 사업추진은 몇 가지 시행상의 문제점을 노정하고 있는 것으로 지적된다. 사업시행 내용에 대한 국회 보고과정, 교육시설·군주거시설·하수관거시설 등의 대상사업 선정과정 그리고 시설사업기본계획 고시 및 사업제안서 평가과정 등에서 여러 가지 쟁점들이 제기되었는데, 이러한 쟁점들은 대부분 BTL 방식이라는 우리나라에서 전혀 시행해 보지 않았던

새로운 재정관리 방식을 도입하는 초기단계에서 발생하는 문제점들로 파악되고 있다.

본고는 BTL 민간투자사업의 추진현황 및 문제점을 정리해 보고, 선진국의 BTL 방식 민간투자사업이 어떻게 추진되어 왔는지 사례를 살펴본 다음 효율적인 BTL 사업추진을 위한 정책과제를 모색하는데 목적이 있다.

II. BTL 민간투자사업의 추진 의의

현재 추진되고 있는 BTL 방식의 민간투자사업은 리스형식을 통한 사업 추진형태를 지칭하나 사실상 선진국에서 광범위하게 시행되고 이른바 서비스구입형 민간투자사업과 그 내용과 추진 체계가 매우 유사하다고 하겠다. 각국의 민간투자사업 유형은 크게 서비스구입형, 독립채산형, 민관합동사업형 등으로 나눌 수 있다.

서비스구입형은 민간은 특정한 서비스 제공에 필요한 시설의 건설 및 운영, 금융 조달 그리고 서비스의 제공을 책임지며 정부는 제공되는 서비스에 대한 대가로서 사용료를 지불하는 방식이다. 법률적으로는 임대인과 임차인의 관계가 아닌 서비스 공급자와 서비스 사용자로 정의된다. 그러나 기업회계에 있어서는 리스 형식의 거래 (transaction)으로 간주되어 금융리스 (finance lease) 또는 운용리스 (operation lease)로 기록되는 것이 일반적이다. 주로 학교, 병원, 박물관, 정부청사, 교도소 등 수수료를 부과할 수 없는 사회적 기반시설 (Social infra-structure)의 건설 및 운영에 많이 활용된다. 우리나라 BTL 방식의 민간투자사업의 경우 서비스 구입형 민자사업과 매우 유사한 성격을 갖고 있다.

독립채산형 민간투자사업은 민간이 시설의 설계, 건설, 유지관리 및 자원 조달을 책임지며, 이에 대한 경비는 사용자 또는 수익자로부터 직접 수수료 등을 받아 운영하는 방식을 말한다. 도로, 항만 등 요금을 부과할 수 있는 교통관련 대형시설을 대상으로 하는 것이 일반적이다.

민관합동사업형 민간투자사업은 수익자에 대한 사용료 부과와 함께 정부의 재정지원이 함께 이루어 지는 사업을 말하여, 정부의 지원은 보조금, 국가자산의 기부, 각종 Guarantee의 형식을 통해 이루어진다. 우리나라 BTO 방식의 민자사업 상당수가 민관공동사업의 형태를 취하고 있다.

서비스구입형으로 추진되는 우리나라 BTL 사업의 의의는 정부가 여하히 적정사업을 발굴하

여 민간의 창의와 효율을 극대화하느냐에 따라 달라진다고 하겠다. 예컨대 도로, 철도, 항만 등 경제적 인프라(Economic Infrastructure)에 대한 BTO 민간투자는 시설이용자로부터 징수하는 사용료 수입을 통해 투자금을 회수하고 건설 및 운영 위험을 대부분 민간사업자가 부담하는데 비해, BTL 사업은 국가 및 지자체의 사회·복지 서비스 구축을 위한 사회적 인프라(Social Infrastructure) 투자에 주로 적용되므로 부대사업 수익 외에 시설 사용료 수입이 없으며 민간사업자의 투자금이 임대사용자(정부 및 지자체)의 시설임대료 지급을 통해 회수되고 수요위험(market risk)을 포함한 건설·운영 위험의 대부분을 정부가 부담하게 된다. 따라서 BTL 사업의 성공은 효율적인 사업선정 및 건설·운영 성과관리를 통해 민간의 창의와 효율을 여하히 성공적으로 도출하느냐에 좌우되며, 정부가 위험을 부담해 주기 때문에 적정사업을 발굴하고 건설 및 운영단계에서 민간의 창의와 효율을 극대화해야만 사회적 순편익 증대가 가능한 것이다.

Ⅲ. BTL 민간투자사업의 추진 현황

정부는 그동안 범부처 BTL 사업 추진 태스크포스(T/F)를 구성하여 운영해 왔다. 태스크포스는 사업의 시급성과 투자 우선순위를 고려하여 17개 대상시설에 대한 중장기 투자목표 및 올해 6조원 규모 128개 단위사업 투자계획을 수립하였고, 금년 중 시행할 사업비 총한도액을 지난 5월 국회에 보고한 바 있다. 금년에 추진 중인 주요 대상시설과 협약체결 목표치를 살펴보면, 초·중등 노후학교 개축 및 신축 등에 2조 6천억원, 노후·협소한 군인이파트 개축에 6천억원, 일반 철도에 4천억원, 국립대 기숙사 신청에 4천억원, 환경시설에 1조원 등이다.

정부는 BTL 투자 촉진을 위한 각종 재정·세제·금융 상의 제도개선에도 노력하였다. 지자체가 추진하는 교육·문화·복지 BTL 복합화 시설에 대해 국고보조율을 인상하는 인센티브를 부여하도록 하였고, BTL 사업에 지역중소업체가 소외되지 않고 실질적인 사업 참여를 유도할 수 있도록 출자 및 시공비율에 따른 우대가점 부여 방안을 마련하였으며, 세제·금융상 사업에 대한 부가세·법인세 감면, 금융회사의 투자제한 규제완화 등 관련 법령의 개정도 완료하였다.

이와 병행하여 개별 사업을 추진하고 있는 부처 및 지자체 등 주무관청에서는 개별 사업에 대한 타당성·적격성 조사를 마치고, 민간사업자의 설계·건설·운영·자금조달에 대한 기본조건을 담은 시설사업기본계획을 수립하여 사업자 모집공고를 시작하였다. 7월 말 현재 국방부의 충

주군인아파트를 시작으로 올해 128개 사업 중 21개 사업(1조 2천억원) 규모의 사업자 모집공고가 완료되었다. 후속절차가 각 주무관청에서 원활히 수행될 수 있도록 정부는 평가관리요령, 사업자의 성과요구 수준(Output Specification)을 포함한 시설사업기본계획 뿐만 아니라 표준 실시협약안 등의 작성 매뉴얼을 마련하여 제공하였다.

● <표 1> 2005년 BTL 민간투자사업 추진 현황 ●

(단위: 억원, 건)

부처	시설유형	협약액	사업자 모집공고 계획(부차계획)	
			2005년 7월까지	2005년 8월 이후
교육부	• 국립대기숙사(10)	4,565	1	9
	• 초중등학교시설(62)	26,462	1	61
국방부	• 군인아파트(13)	6,130	1	12
	• 사병내무반(1)	640		1
문화부	• 문예회관(4→3)*	1,564		3
	• 도서관(2)	350		2
	• 박물관/미술관(4)	1,700	1	3
	• 복합시설(8)	2,597		8
복지부	• 노인의료/복지시설(2)	526		2
	• 지방의료원(2)	836		2
	• 종합복지타운(1)	152		1
환경부	• 하수관거(17)	10,000	17	
노동부	• 기능대학 시설(1)	398	1	
건교부	• 일반철도(1)	4,358		1
합 계 (128개)		60,278	22건	105

IV. 선진국의 BTL 방식 민간투자사업 추진 경험

1. 영국의 사례

영국의 민간투자제도인 PFI(Private Finance Initiative) 제도는 특정 사업에 내포되어 있는 일부 혹은 대부분의 위험요소를 정부가 민간에게 이전시킴으로써 정부의 사업실패 위험을 감소시키고 정부가 지불하는 화폐가치(VFM: Value For Money)를 극대화하는 것을 목표로 한다.

이러한 맥락에서 영국 PFI 사업 입찰과정은 해당 사업의 위험요소를 가장 효율적으로 대처하고 관리할 수 있는 민간사업자를 선정하는 과정으로 이해될 수 있다. 나아가 PFI 제도는 정부의 사업실패 위험감소라는 소극적인 목표 이외에 민간의 창의성과 효율성 극대화라는 적극적인 목표가 성취될 수 있도록 특정시설이 필요로 하는 주요 기능 및 서비스 성과목표를 제시하고, 민간이 해당사업의 설계, 건설, 자금조달, 운영을 전부 책임지는 DBFO(Design-Build-Finance-Operate) 방식으로 추진되었다. PFI 제도 도입 이후 PFI 상에서 해당시설물에 대한 소유권은 모두 주무관청이 아닌 건설과 운영을 하는 민간사업자가 갖게 된다. 반면 시설물의 사용 및 민간의 서비스 제공에 대한 사용료를 주무관청이 일종의 임대료 지급형식과 같은 일괄정액(Unitary Payment) 형식으로 사업 계약기간 전반에 걸쳐 민간사업자에게 지급하게 된다.

영국의 PFI 제도는 그 반경이 점차 병원, 학교, 군 관련 주거시설 등의 사회기반시설로 확대되어 우리나라의 BTL 방식과 유사한 임대방식을 활용한 민간투자사업으로까지 발전하였다. 지난 13년간 영국에서 계약이 성사되어 진행 중인 PFI사업의 규모는 약 426억 파운드에 달한다. 사업규모 면에서는 교통부 (214억 파운드), 보건부 (49억 파운드), 국방부 (42억 파운드), 교육부 (29억 파운드) 순으로 나타나고 있다. 지방정부인 스코틀랜드와 웨일즈의 경우에도 각각 22억 파운드와 5.5억 파운드의 예산을 PFI 사업에 투자하고 있는 것으로 나타났다. 사업 건 수 별로는 보건부 (136건)과 교육부 (121건)가 가장 많은 PFI 사업을 추진하고 있는 것으로 분석된다. 연도별 기준으로 살펴보면 대부분의 계약이 97년 이후에 중점적으로 이루어지고 있음을 알 수 있으며 사업 규모도 꾸준히 증가하고 있다. 2002년과 2003년 사업 규모가 급증한 것은 런던 지하철 개량 사업이 PFI로 추진되었기 때문이며 이를 제외하더라도 꾸준한 증가세가 유지되고 있음을 알 수 있다.

영국의 PFI 제도가 성공적이라고 평가되는 첫 번째 이유는 소위 VFM Test라고 하는 사전적인 타당성평가 과정을 통하여 행정관청이 관할 지역 내에서 PFI 사업을 추진하는 것이 합당한지 여부를 엄격하게 사전심사하여 실제로 민간의 창의와 효율이 충분히 발휘될 수 있는 사업들을 대상사업으로 선정했다는 점일 것이다. VFM Test는 경제적/사회적 타당성 분석뿐만 아니라 프로젝트의 범위 결정 및 적절한 대안 검토를 위해 수행되는 바, 예를 들어 학교에 대한 신규 수요가 있는 경우 프로젝트의 규모는 어떻게 가져갈 것인지, 기존 학교를 증축/개축해야 하는지, 아니면 신설해야 하는지 여부를 사업조건 및 인구분포 등 여러 요소로 나누어 분석하였다.

● <표 2>영국의 부처별 PFI 사업추진 내용 ●

Department	Number of Signed Projects	%	Capital Value (£m)	%
Cabinet Office	2	0.30%	347.7	0.81%
HM Constit	2	0.30%	170.3	0.40%
Constitutional Affairs	13	1.92%	306.4	0.72%
Culture, Media & Sport	7	1.03%	68.6	0.16%
Environment, Food & Rural Affairs	13	1.92%	632.7	1.48%
Transport	45	6.65%	21432.1	50.19%
Education & Skills	121	17.87%	2922.8	6.85%
Health	136	20.09%	4901.2	11.48%
Trade & Industry	8	1.18%	180.8	0.42%
Work & Pensions	11	1.62%	1341.0	3.14%
Foreign & Commonwealth Office	2	0.30%	91.0	0.21%
HM Treasury	2	0.30%	189.0	0.44%
Home Office	37	5.47%	1095.8	2.57%
Inland Revenue	8	1.18%	453.8	1.06%
Defence	52	7.68%	4254.8	9.96%
Northern Ireland	39	5.76%	528.8	1.24%
Office of the Deputy Prime Minister	61	9.01%	972.1	2.28%
Office of Government Commerce	1	0.15%	10.0	0.02%
Scotland	84	12.41%	2249.3	5.27%
Wales	33	4.87%	551.3	1.29%
Total	677	100.00%	42699.4	100.00%

영국 정부는 시설사업에 있어 특정 시설이 필요로 하는 주요 기능 그리고 서비스 성과수준(Output Specification)을 명확하게 제시하고 이를 토대로 성과목표를 가장 효율적으로 충족할 수 있는 민간사업자가 건설 및 사업을 담당하도록 유도하였다. 실제로 PFI의 홈페이지에 게시되어 있는 사업부문별 성과수준 내용을 보면 놀라우리만큼 상세성이 높아 민간사업자가 창의와 효

율을 여간 발휘하지 않으면 성공적으로 요구수준을 달성할 수 없을 것이라는 느낌을 받게 된다.

영국은 많은 위험요소를 협약을 통해 민간에 이전함으로써 정부측 사업위험 부담을 경감시키면서 동시에 사업의 성공 비율을 증대시켰다. 실증적인 예로서 영국 감사원이 2002년까지 완공된 PFI 민간투자사업을 평가한 결과를 보면, 37개 사업 중 28개 사업(86%)이 계약상의 공기를 준수하였고 공기가 연장된 사업들의 경우 2개월 이내의 경미한 지연만 있었던 것으로 나타나 과거 재정사업으로 추진 시의 공기준수를 30% 보다 성과가 월등히 높은 것으로 나타났다.

2. 호주의 사례

호주는 영국과 거의 유사한 민간투자제도를 운영하고 있다. 영국과 같은 내용 및 수준의 VFM Test를 적용하고 있으며 성과수준을 사전 적시하여 민간사업자에게 정부가 원하는 서비스 수준이 무엇인지 제시하고 민간이 창의와 효율을 극대화하도록 유도하고 있다. 호주의 사업추진 방식은 영국보다 민간에게 더욱 많은 위험을 이전한다는 점을 주목할 수 있다. 영국은 정부가 상대적으로 많은 리스크를 부담하는 방식으로 사업을 추진하였으나 호주는 계약의 마지막 순간까지 보다 많은 리스크를 민간이 분담하도록 사업을 디자인하였다. 학교시설, 병원, 경찰청사 등 사회기반시설 사업은 규모가 작은 것이 일반적이지만 여러 개의 사업을 하나로 묶어 복합사업으로 추진함으로써 규모의 경제에 의한 비용절감 효과를 극대화하였다.

호주는 90년대 초부터 전력시설과 교통시설, 공항 등을 대상으로 대대적인 민영화(Privatization)를 성공적으로 추진하였으며 이후 주요 도로 및 에너지 시설들을 BOO (Build Own Operate), BOOT (Build Own Operate Transfer) 등 다양한 방식을 통해 민간자본을 유치해서 운영하고 있다. 또한 2001년부터 연방정부와 주 정부 (Victoria 및 New South Wales 주)들이 영국의 PFI 사업과 유사한 Private Public Partnership 제도에 대한 보다 상세하고 일반적인 가이드라인을 밝히고 활발하게 민간투자사업을 추진 중에 있다. 민영화 및 초기 민자사업 (BOO, BOOT 등을 포함), 그리고 PPPs 사업을 모두 포괄할 경우 지난 1988년부터 2004년 말까지 총 164개, 투자 규모는 약 1,115억불에 달한다. 이중 민영화사업이 58개 사업으로서 전체 건수의 약 35퍼센트 규모이며, 2001년부터 시작된 민간투자사업 (PPPs)은 18건으로 11퍼센트 정도를 차지하고 있다.

민영화를 제외한 초기 민자사업 및 PPP형 사업의 추진현황을 살펴보면, 우선 유형별사업진

수로는 에너지 분야 (40퍼센트), 수자원 (17퍼센트), 도로 (12퍼센트) 분야가 다수를 점하고 있다. 금액 규모로는 도로 (100억불), 에너지 (66억불), 철도 (24억불), 체육 문화 (17억불) 분야의 순서로 분석되었다. 이중 2000년 이후부터 PPs 즉 서비스 구매형 사업을 추진 중에 있는 Victoria 주와 New South Wales 주의 민자사업 추진현황을 살펴보면 New South Wales 주의 경우 현재까지 4건, 약 33억불 규모의 사업이 진행 중에 있으며 Victoria 주의 경우 PPP형 사업 규모가 14건, 약 49억불에 달하고 있다.

호주 정부는 민간투자대안(PFI)이 정부실행대안(PSC) 보다 서비스 질이 높아질 가능성이 있다는 점을 주목하였는데, 그 이유로 PFI에는 서비스의 질을 관리하는 페널티 제도가 도입되고 있으나 PSC에는 없다는 점과, PFI의 구조는 PSC 보다 설계·시공·운영의 전 단계에서 민간의 창의를 도입할 수 있는 여지가 높은 점을 들고 있다. 한편 PFI 사업에서는 PSC에서 보다 사업 공기를 단축시킬 가능성이 높아 적시에 서비스를 제공할 가능성이 더 높다는 점도 지적하고 있다.

민간투자사업이 활성화됨에 따라 정부부문의 일거리가 줄어들게 되어 공공부문의 구조조정에 반대하는 반발이 심화되었지만, 호주 정부는 민간투자사업 추진 시에 발생하는 공공부문 실직자들을 일정 기간 동안 여타 부문에서 고용승계 해주는 것을 전제로 민간투자로의 전환을 지속적으로 촉진하고 있다.

3. 일본의 사례

일본은 우리나라 보다 늦은 1999년 PFI 법이 제정된 이래 지방정부 주도로 복지, 교육, 공공청사 등 사회기반시설을 중심으로 지역주민과 밀착된 대민 서비스 향상을 강조하는 사업들이 활발히 추진되고 있다. 현재까지 183건에 달하는 BTL 사업이 추진 중인 것으로 알려지고 있으며, BTL 방식을 통하여 지역주민에게 필요한 교육, 복지, 문화시설 등을 입체화·복합화하여 다수의 공공시설을 하나의 민간투자사업으로 저렴하게 조달하고 민간에 의한 질 높은 서비스를 지역주민에게 제공하는데 정책의 초점을 두고 있다. 특히 초후市 초와소학교 정비사업, 이치가와市 케어하우스 정비사업, 스기나미區 신형 케어하우스 정비사업, 도쿄 치요다區 중앙종합청사 제7호관 정비사업 등은 상당히 성공적인 사례로 평가받고 있다.

일본의 계약 체결 건수를 살펴보면, 1999년에 2건 체결 이후 계속적으로 증가하고 있으며 현

재(2004년 12월 기준)까지 국가 및 지방에서 197건의 실시방침이 공표되어 사업이 진행 중에 있다. 특이한 점은 일본의 경우 지방정부 중심으로 사업이 운영되고 있다는 것이다. 전체 197건 중 주무관청이 지방정부인 사업이 146건에 달하는 등 전체의 80퍼센트 이상을 차지하고 있는 점이 이를 잘 보여주고 있다. 지방단체가 추진 중인 PFI 사업을 유형별로 살펴보면 교육 및 문화시설이 22건으로 전체의 15퍼센트를 차지하고 있으며 그 다음으로는 복합공공시설 (19건, 13퍼센트), 의무교육시설 (15건, 10퍼센트) 분야가 가장 많은 사업이 추진 중인 것으로 분석되었다.

사업 규모면에 있어서는 2000년에는 148억엔 규모에 불과하였으나 2002년부터는 매년 1천5백억엔 이상의 시장 규모를 나타내고 있다. 이러한 일본의 PFI 시장규모는 2007년부터 연간 3천5백억엔이 넘어설 것으로 추정되고 있다. 민간투자비 회수방식에 의해 분류할 경우 전체 국가 및 지방사업 중 서비스 구매형 사업이 78퍼센트, 민관합동방식 13퍼센트, 그리고 독립 채산형 사업이 9퍼센트를 점하는 것으로 나타났다.

● <표 3> 일본의 민간투자사업 추진 건수 ●

연 도	실시방침 건수	누적규모
1999	2	2
2000	14	16
2001	31	47
2002	51	98
2003	47	145
2004	52	197

자료: 日本 PFI 연감 2005년

● <표 4> 일본의 민간투자사업 시장규모 ●

(단위: 억엔)

연 도	시 장 규모	누적 규모
2000	148	148
2001	115	263
2002	1,583	1,846
2003	2,368	4,214
2004	1,602	5,816
2005	1,866	7,682
2006	3,572	1,124

자료: 日本 PFI 연감 2005년

정부는 최근 투명성을 원칙으로 사업의 각 단계를 일반에게 공개하고 사업추진 방침과 가이드라인 등을 매뉴얼화하여 발표하였다. 정부의 사업실시 가이드라인에 따르면 선정사업의 리스크 분담에 대해서 상정되는 리스크를 가능한 명확화하고, 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 자가 해당 리스크를 분담한다는 원칙을 천명한다. 경제적으로 합리적인 수단에 의해 경감 또는 제거할 수 있는 리스크에 대해서는 적절한 조치를 강구하도록 하고, 협정 등에 있어서 그 범위 및 내용을 가능한 구체적이고 명확히 규정할 것을 제안하였다.

최근 일본에서는 최근 VFM 평가의 객관성 및 신뢰성 확보 문제가 새로운 쟁점으로 대두되고 있다. 종래 재정사업의 경우에 계산되지 않던 비용항목에 대해 VFM 평가에서 엄격하게 계상이 되어야 하는데 충분히 계상되지 않는 사례들이 생겨났기 때문이다. 한편 PFI 협약서 및 성과수준(모니터링, 감액기준, 협약 해제요건 등), 입찰공고의 심사기준 등이 불명료하여 공공의 요구 수준이 어떤 것인지 혹은 어떤 점에 창의성 발휘를 기대하고 있는지 파악이 어려운 경우도 적지 않은 것으로 지적되었다. 이는 축적된 자료의 부족 때문이지만 초기단계에서는 사업의 리스크를 명확히 설정하고 정량적으로 파악하기 어렵기 때문이다. 정부는 사업종류별로 어떠한 이유로, 어떤 현상이, 어느 정도의 확률로 발생하는가 등에 대해 상세한 데이터를 축적하고자 노력하고 있다.

V. BTL 민간투자사업의 효율적 추진을 위한 과제

1. 적정 대상사업 선정

BTL 사업의 성공 여부는 대상사업의 효율적 선정에 달려있다고 해도 과언이 아닐 정도로 대상사업 선정은 중요한 쟁점이다. 앞서 지적한 바와 같이 BTL 사업은 정부가 사업에 수반되는 수요위험(demand risk)을 민간사업자를 대신하여 부담해 주는 사업이다. 민간사업자는 민자사업을 추진할 시에 각종 위험에 직면하게 되는데 일반적으로 건설 및 운영위험과 수요위험이 가장 큰 위험으로 거론된다. 시설물의 건설을 예정된 기간 내에 협약된 내용대로 완공하는데 수반되는 위험을 건설위험이라 하며, 운영기간 동안 운영을 원활하게 수행하는데 수반되는 위험을 운영위험이라 하고, 시설물에 대한 수요가 사전에 예측된 수준과 차이가 날 위험을 수요위험이라 하면, 수요위험을 정부가 부담하는 사업이 BTL 사업이다. 따라서 수요위험을 민간사업자가 대

부분 부담하는 BTO 사업과 확연하게 구분된다. 예를 들어 BTO 고속도로 민간투자사업의 교통 수요 위험은 민간사업자가 부담하게 되지만, BTL 초·중·고 학교 신축사업의 경우는 학교를 신축한 이후에 학생 수가 감소하여 교사 시설물 수요가 줄어드는 위험을 정부가 부담하게 된다.

따라서 정부는 BTL 대상사업 선정에 있어서 정부가 수요위험을 부담하더라도 사회적 기회비용이 크지않을 사업 위주로 대상사업을 선정해야 할 것이다. 해당시설에 대한 수요가 비교적 안정적이거나 예측이 용이해야만 정부가 수요위험을 부담해 주더라도 기회비용이 크지않을 것이다. 이와 관련하여 도로나 철도건설 등 교통사업을 BTL 방식으로 추진하는 경우에는 해당 사업에 수반되는 수요위험을 누가 어떻게 부담하게 될 것인지에 대해서 심도있는 논의가 선행되어야 할 것이다.

최근 단순히 예산이 부족하다는 이유를 들어 대안으로 BTL 방식의 사업추진을 검토하자는 주장이 가끔 제기되고 있는데 이것은 BTL 민간투자사업을 시행하는 근본 취지와 어긋난다고 할 수 있다. BTL 사업은 단순히 예산 부족 때문에 시행하는 사업이 아니다. 수요위험을 정부가 부담해 주더라도 사회적 기회비용이 크지않기 때문에 민간의 창의와 효율 극대화를 통하여 사회적 순수익을 실현할 가능성이 높은 사업이라야 BTL로 추진할 당위성을 갖는다. 물론 사회적 순수익 발생 가능성에 대한 판단은 VFM Test를 통하여 검증할 수 있다. 아직까지는 BTL 방식으로 민간투자사업을 시행해 본 경험이 일천하기 때문에 VFM Test를 수행하는데 한계가 있지만 초기연도의 사업시행 경험으로부터 자료를 축적하여 VFM Test를 보다 실효성 있게 수행해 나가야 할 것이다.

2. 적정 단위사업 규모의 번들링(Bundling)

BTL 단위사업의 규모를 민간투자의 효율이 발휘될 수 있는 적정 수준으로 설정하는 것도 중요하다. 민간자본을 원활히 유치하고 건설·운영의 효율이 구현되기 위해서는 사업 규모가 적정 수준 이상으로 설정되어야 한다. 지나치게 소규모의 시설사업은 규모의 경제효과를 기대하기 어렵기 때문에 재무적 투자자들에게 투자유인이 없으므로 가급적 여러 시설을 한데 묶어 번들링하여(bundling) 적정 규모의 단위사업으로 구성하는 것이 중요하다. 영국·호주·일본 등 외국에서도 BTL 사업은 대부분 번들링 형태로 추진되고 있다. 영국이나 호주의 학교시설 사업의 경우 대체로 5개 내지 10개의 학교시설을 1개 단위사업으로 번들링하여 추진된다.

다만 소규모 사업을 번들링하여 추진하는 근본적 이유가 규모의 경제효과(economies of scale) 혹은 범위의 경제효과(economies of scope)를 기대하기 때문이라는 점을 감안할 때 실제로 그러한 효과가 기대되는 사업들을 중심으로 단위사업을 구성해야 한다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 번들링의 효과가 기대되기 어려운 사업들을 단순히 1단위로 묶어 시행하는 것은 지양해야 함은 물론이다.

3. 복합화시설 모색

소규모 사업의 번들링과는 달리 기능적으로 연관되는 시설을 입체화해서 함께 입주시키는 복합화 방식의 개발이 BTL 사업의 컨셉에 가장 적합한 방식이다. 예를 들어 학교시설을 신·중·개축할 때 체육관·수영장·주차장 등을 함께 입주시키는 것이다. 행정기관 간 협력을 통해 학교부지에 아동보육시설·도서관·노인복지시설 등이 함께 배치되도록 적극적으로 유도하는 것도 좋은 대안이다. 이는 선진국에서 흔히 볼 수 있는데, 일본의 이치카와市の 경우 제7중학교를 건설하면서 학교부지 내에 문화센터·아동보육시설·노인요양시설을 함께 배치하는 복합화 방식으로 건설한 사례가 있다. 우리나라에서도 이와 유사한 방식을 활용하여 금호초등학교와 성동구청 문화시설 등이 복합화 방식으로 건설된 사례가 있다.

복합화 개발 방식은 여러 이점이 있다. 개별시설을 따로 지을 때와 비교해 사업비를 크게 절감할 수 있다. 도시지역에 입주하는 공공시설의 경우 사업부지 확보와 높은 보상비 문제가 사업추진의 애로요인이 되고 있는데, 복합화하면 이런 문제를 쉽게 해결할 수 있기 때문이다. 또한 토지자원과 시설의 활용도도 극대화할 수 있다. 시설이용자에게 여러 가지 생활편의 서비스를 동시(one-stop)에 제공함으로써 만족도를 제고할 수 있기 때문이다. 정부는 복합화 개발이 활성화될 수 있도록 다각적인 유인책을 강구해 나가는 것이 필요할 것이다. 이미 복합화 방식으로 사업을 추진하는 지방자치단체에 대해서 우대 국고보조율(10%p 상향)을 적용하기로 방침을 발표한 바 있지만 추가적으로 복합화를 유도하기 위하여 다양한 정부부처 및 자치단체간에 유기적인 교류 및 협력을 강화해 나가야 할 것이다.

4. 부대수익사업 활성화

정부는 금년 초 「민간투자법」을 개정하면서 본 시설의 목적 및 기능을 훼손하지 않는 범위 내에서 다양한 부대수익사업이 개발될 수 있도록 하는 길을 열어 놓았다. 「민간투자법」 제21조 부대사업 범위에 포괄조항 “BTL 방식에 의한 민자사업의 경우 근린생활시설·문화집회시설 등 당해 사회기반시설의 정상적인 활용과 기능 발휘에 기여하고 국가 또는 지자체의 재정지원을 절감할 수 있는 수익사업”을 추가한 것이 그것이다. 또한 제21조 부대사업 시행요건 규정에서 종전의 “부대사업은 당해 민자사업과 연관되고”를 변경해 “당해 민자사업의 원활한 운영과 이용자의 편의증진에 연관되고”로 완화하였다.

부대수익사업은 시설별로 종류나 내용이 다를 수 있으나 매점·식당 등 편의시설 운영사업이나 지역주민들에게 유료 개방되는 체육관·수영장·주차장 운영사업 등이 주된 형태가 될 것으로 판단된다. 영국의 경우는 군인아파트를 지으면서 일부 세대를 일반인에게 분양하여 부대수익을 올리도록 하여 정부의 리스료 부담을 절감시킨 사례까지 있었다. 부대수익사업을 민간사업자가 자기 책임 하에 운영하게 함으로써 정부의 재정부담을 경감시켜 나가는 노력이 필요할 것이다.

다만 BTL 사업에서 허용될 수 있는 부대수익사업의 범주 및 내용에 대하여 보다 상세한 가이드라인이 마련되어야 할 것이다. 현재 부대수익사업 추진의 구체적인 인정 범위 및 방안에 대한 가이드라인이 없기 때문에 BTL 사업 주무부처들이 부대수익사업 추진에 매우 소극적인 것으로 보인다. 본 시설사업에 비하여 부대수익사업이 불필요할 정도로 남용되어서도 곤란하겠지만 지금까지의 추이로 볼 때 부대수익사업은 보다 더 활성화되어야 할 것으로 판단된다.

5. 성과요구수준 구체화를 통한 사업관리 철저

선진국 경험에서 살펴보았듯이 정부가 요구하는 성과수준을 구체적으로 제시·관리함으로써 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있어야 한다. 성과수준이 모호하게 제시되거나 구체적이지 않으면 창의와 효율이 발휘될 수 없다. 현재 시설사업기본계획이 고시된 초기단계 사업들에 있어서는 제시된 성과요구수준의 구체성이 상당히 떨어지고 있는 것이 사실이다. 이는 성과요구수준서를 처음 작성하는 것이기 때문에 작성경험이 부족한 데도 기인하지만 초기사업의 경우 사업준비에 충분한 시간을 투입하지 못하여 일어난 현상이라고 판단된다. 금년 하반기부터 고시되는

사업 및 내년 이후에 시행될 사업들에 있어서는 보다 구체적이고 세밀한 성과요구수준 작성이 요구된다고 하겠다.

성과요구수준의 책정과 관련하여 다른 하나의 문제점은 시설사업기본계획에서 요구하는 성과수준에 근거하여 총사업비 및 운영비가 추정·제시되어야 하나 초기단계에서 고시된 일부 사업에서는 사실상 성과요구수준서 내용과 거의 무관한 상태에서 추정된 총사업비 혹은 운영비 수준이 제시되었다는 비판이 제기된 바 있다. 예컨대 일부 사업의 경우는 성과수준은 매우 높게 요구하고 있으면서 총사업비는 너무 낮게 추정·제시하여 실제 요구하는 성과수준이 제시된 총사업비 수준에서 충분히 달성 가능할 것인지 의문이라는 비판이다. 이러한 문제점들은 향후 BTL 사업의 경험이 축적됨에 따라 성과요구수준과 비용 산정과정을 보다 밀접하게 연계시킴으로써 개선해 나가야 할 것이다.

6. 서비스 수준 평가를 통한 정부지급금 페널티 적용

BTL 사업추진에 있어서 정부지급금은 시설임대료와 운영비로 구성된다. 시설임대료는 민간사업자가 투자한 시설투자비에 사업수익률이 반영된 투자원리금을 운영기간 중에 매년 분할하여 지급하는 구조로 산정하는데, 총시설투자비에서 부대사업수익의 현가를 차감한 후 연금의 현재가치계수로 나눠 연간 균등액으로 산정한 수치이다. 운영비는 운영기간 중 투입되는 보수, 개량, 수선비용 등을 합산한 비용으로서 민간의 효율적 운영을 전제로 표준비용으로 산정하도록 하고 있다.

정부는 운영 및 유지관리 단계에 있어서 민간의 창의 및 효율 제고를 위해 정부지급금의 지급 시 정부지급금의 일부를 삭감하는 페널티제도(penalty system)를 도입하였는데 이에 따르면 매년도 시설운영 및 유지관리 성과를 성과평가위원회 등을 통하여 평가하여 협약에서 약정된 서비스 수준 미달 시 정부지급금의 일정 비율을 차감하게 된다.

정부지급금에 대한 페널티 도입과 관련하여 제기되는 쟁점 중의 하나는 정부지급금(시설임대료+운영비) 가운데 시설임대료 부분에 대해서도 페널티를 적용할 것인가의 문제이다. 연기금 및 금융권의 재무적 투자자들은 페널티를 적용하더라도 운영비 부분에 대해서만 페널티를 적용하고 시설임대료 부분에 대해서는 완전 무위험 수준으로 100% 지급을 보장해 주어야 BTL 사업에 안정적으로 투자를 할 수 있을 것이라 주장하고 있다. 하지만 적정 수익률을 반영하여 산정된 시

설임대료의 지급을 100% 무위험 수준으로 보장하게 되면, 투자자들이 시설임대료만 회수해 가면서 운영 및 유지관리에 무관심하게 되어 BTL 사업에서 기대되는 효과인 민간의 창의와 효율 증대가 달성되기 어려울 것이란 우려도 제기되고 있다.

영국, 호주 및 일본 등의 경험을 살펴보면 가급적 시설임대료와 운영비를 포함한 정부지급금 전체 규모에 대하여 페널티 제도를 시행하는 추세임을 볼 수 있다. 정부지급금 전체에 대하여 페널티제도가 시행될 경우에는 운영 및 유지관리가 부실하게 되면 정부지급금이 차감될 위험이 높아지기 때문에 운영사나 사업시행자뿐만 아니라 재무적 투자자까지 적극적으로 사업의 효율적 관리 및 운영에 초점을 두게 될 것이고, 이는 민간의 창의와 효율을 극대화하는데 기여할 것으로 평가되기 때문이다. 따라서 점진적으로 페널티를 정부지급금 전체 규모에 대해 적용해 나감으로써 민간사업자가 창의와 효율을 스스로 발휘하도록 유도하는 노력이 필요하다 하겠다.

V. 맺는말

BTO 방식은 도로, 철도, 항만 등 경제적 인프라(Economic Infrastructure)에 대한 민간투자에 활용되는데 시설이용자로부터 징수하는 사용료 수입을 통해 투자금을 회수하고 건설·운영 위험을 대부분 민간사업자가 부담하는 방식이지만, BTL 방식은 사회적 인프라(Social Infrastructure) 투자, 즉 사회기반시설 투자에 주로 적용되므로 부대사업 수익 외에 시설 사용료 수입이 없으며 민간사업자의 투자금이 정부 및 지자체의 시설임대료 지급을 통해 회수되고 수요위험(demand risk)을 포함한 건설·운영 위험의 많은 부분을 정부가 부담하는 방식이다. 따라서 BTL 사업의 성공은 효율적인 사업선정 및 성과관리를 통해 민간의 창의와 효율을 여하히 성공적으로 도출하느냐에 따라 절대적으로 결정된다. 정부는 수요위험을 전담해 주기 때문에 적정대상사업을 선정하고, 효율적으로 사업 번들링 및 복합화를 유도하며, 철저한 성과요구수준 관리와 서비스 수준 평가를 통하여 민간의 창의와 효율을 극대화함으로써 사회적 순수익을 증대시킬 경우에만 사업 당위성을 인정받을 수 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. ☹️