View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by K-Developpedia(KDI School) Repository

민간투자사업 업무수행 일반지침 수립
Guidelines for Private Participation in Infrastructure

국토연 2004-11 · 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립

글쓴이 · 송병록, 주재홍 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 11월 26일 / 발행 · 2004년 11월 30일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-287-5
http://www.krihs.re.kr

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-11

민간투자사업 업무수행 일반지침 수립
Guidelines for Private Participation in Infrastructure

송병록 · 주재홍

國土硏究院

연 구 진

연구책임 송병록 연구위원

연구반 주재홍 연구원

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

지난 1994년「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」이 도입된 지 만 10년이 지났습니다. 민간투자제도가 도입된 지 겨우 10년이 지났지만 우리나라의 민간투자사업은 상당히 활발하게 추진되고 있다. 1998년 12월 민촉법을「사회간접자본시설에대한민간투자법」으로 전면 개정하기 이전까지는 어려움도 있었습니다. 다행히 1997년 말 외환위기로 촉발된 경제위기도 극복되고 정부의 적극적인 의지와 제도개선으로 민간의 참여는 활성화되었습니다. 현재 국가관리사업과 주무관청 자체관리사업을 합하여 144개 사업이 민간투자사업으로 추진되고 있으며, 그밖에 민간이 제안한 사업들도 많습니다.

민간투자제도는 크게 두 가지 목적을 가지고 도입되었습니다. 하나는 SOC시설에 대한 민간투자를 촉진하여 SOC시설을 확충함으로써 정부의 재정 부담을 완화하고자 하는 것이며, 다른 하나는 공공시설의 건설과 운영에 민간의 창의와 효율을 도입하기 위한 것이었습니다. 지난 10여년동안 추진해 온 민간투자사업은 SOC 투자를 위한 재정 부담 완화에는 상당한 성과가 있었던 것으로 평가되고 있습니다. 그러나 민간의 창의와 효율측면은 상당한 시간이 흘러야 평가를 받을 수 있을 것입니다.

그동안 민간투자사업을 추진해 오면서 가장 문제가 되었던 것은 제도를 운영하는 시스템의 부족과 업무처리에 필요한 지침이 마련되지 못한 점이었습니다. 그동안 정부는 제도를 개선하고 정비하는 일에 노력을 다하였고, 그로 인해 많은 성과도 거두었지만 여전히 제도운영에서는 미숙한 점들이 많이 나타났습니다. 이 과제는 그러한 점에서 큰 의의를 가진다고 생각됩니다.

이 과제는 특정 프로젝트를 민간투자사업으로 추진하기 위해 사업계획을 수립하는 단계에서부터 민간투자자를 모집하고 사업계획서의 내용을 검토·평가하며, 협상대상자와 주요 사업시행조건에 관하여 협상을 체결하고 건설공사를 실시하여 준공에 이르는 사업추진 전 과정을 일목요연하게 정리하고 각 단계마다 정부가 고려해야 할 사항, 정부와 민간투자자간에 이해의 상충이 발생할 수 있는 사항들에 관해서도 바람직한 방향을 제시하고 있기 때문입니다.

점점 재정을 통해 SOC 투자재원을 마련하는 것이 어려워지고 있습니다. 그러나 SOC 부문에 대한 투자는 지속적으로 해야 하는 상황입니다. 우리 경제도 저성장 구조로 이행하고 있고, 내수부진 등으로 경기도 하강국면을 맞고 있습니다. 경기진작을 위한 적절한 재정, 금융, 환율정책의 조합(policy mix)이 필요한 시점입니다. 그러나 재정 확대정책의 핵심인 SOC 투자재원 확보가 용이하지 않습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다른 나라의 사례에서 보듯이 민간자본을 활용하는 것이 가장 효과적일 것입니다.

앞으로 민간투자사업이 더 증가하게 되면, 일관성 있는 업무처리 절차와 투명한 가이드라인 즉, 지침이 필요하게 됩니다. 앞서 언급하였듯이 이 연구는 민간투자사업 업무를 추진하는 공무원, 건설회사, 은행 등 모든 관계자들에게 지침서로서 크게 기여할 것으로 생각됩니다. 끝으로 이 과제를 맡아 충실하게 연구를 수행해 준 송병록 연구위원과 주재홍 연구원에게 심심한 사의를 표합니다.

2004년 11월

국토연구원장 이 규 방

F · O · R · E · W · O · R · D

서 문

이 과제는 이제 본격화되고 있는 민간투자사업의 추진절차 및 업무처리 과정에서 나타나는 여러 가지 문제점들을 해결하는데 필요한 일반적인 지침을 제공하기 위한 목적으로 수행되었다. 사업계획을 수립하여 투자대상 사업을 선정하는 단계에서부터 사업계획서 검토 및 평가, 협상 등 업무추진 전 과정에서 투명성과 일관성을 제고할 일반적 절차와 업무처리 기준 등을 마련할 필요성이 있었기 때문이다.

SOC 민간투자사업 추진과 관련해서는 '민간투자법'과 '동법시행령', 매년도 기획예산처가 고시하는 '민간투자사업기본계획'이 있다. 그러나 이들 법령과 관련 규정들은 기본적인 원칙과 기준을 제시하고 있으나 사업추진 과정에서 나타날 수 있는 모든 사항들을 포함할 수는 없다. 시설사업기본계획 및 민간제안서 검토, 제3자 제안요청 공고, 사업계획 평가 및 협상 등 사업추진 전 과정에서 발생하는 현안사항과 쟁점을 미리 예측하여 그 해답을 미리 제시하는 것이 거의 불가능하기 때문이다. 설령 그러한 모든 해답을 알 수 있다 하더라도 이를 법령에 모두 규정하려면 그 양 또한 엄청나게 방대한 양이 되어야 할 것이다.

이 과제는 그러한 문제점을 조금이나마 해소하기 위한 목적을 가지고 추진되었다. 첫 번째는 민간투자법령과 기본계획 등에서 규정할 수 없는 세부적인 업무

처리절차를 실무자들이 이해하기 쉽게 설명하고자 하는데 그 목적이 있었다. 두 번째는 민간투자사업기본계획과 시설사업기본계획 등의 법적 지위 등 민간투자 제도와 관련된 각 규정들을 어떻게 해석해야 할 것인가를 분석하는 것이었다. 세 번째는 민간제안서 검토 및 사업계획서 평가, 협상업무의 일반적 절차와 검토 및 평가의 일반적 기준, 그리고 협상에서의 쟁점과 해결방안 등을 제시하는데 두었다. 그리고 마지막으로는 민간투자사업 추진과 관련된 인허가의 유형과 처리절차 등을 세부적으로 설명하고자 하는데 두었다. 그리하여 민간투자사업에 참여하고자 하는 민간투자자와 관련 공무원 등 모든 관련자들이 업무를 추진하는데 도움을 주고 궁극적으로는 민간투자 활성화에 기여하고자 하였다.

본 연구는 민간투자법 등 관련규정의 검토뿐만 아니라 담당공무원 및 민간기업, 금융기관, 엔지니어링업체 종사자 등 관련자들을 대상으로 한 설문조사 결과를 충분히 반영하였다. 설문결과에 따르면 민간투자사업 추진 또는 관련 업무 수행과정에서 가장 어려운 점은 일반화되지 못한 업무처리절차와 불명확한 관련규정으로 인한 업무처리 혼선, 민간투자제도에 대한 이해 부족 등으로 나타났었다. 업무 가운데 가장 힘들었던 업무는 협상업무였으며, 민간제안서 검토 및 사업관련 민원처리가 어려웠던 것으로 나타났었다.

본 과제는 이러한 설문조사 결과로 나타난 애로와 문제점을 가능하면 최소화하고자 하는데 주안점을 두었다. 따라서 연구의 내용을 민간투자제도의 연혁과 이해, 민간투자 대상사업의 선정절차, 사업추진절차, 사업시행자 선정절차, 프로젝트의 운영 및 관리과정으로 나누어 사업 추진단계별로 구성하였다. 특히, 업무수행 중 가장 어려운 것으로 나타난 사업계획의 평가(민간제안 검토) 및 협상, 타당성분석, 사업계획서 작성 등에 관한 내용을 보다 상세히 다루고자 노력하였다.

그러나 본 과제도 여러 가지 한계를 가지고 있다. 첫째는 본 과제에 민간투자사업의 모든 추진절차와 쟁점 등을 모두 담는 것이 사실상 어려웠다. 민간투자사업을 추진하려면 경제, 재무, 회계, 건축, 토목, 법률, 교통, 행정, 환경 등 거의 모든 분야의 지식을 필요로 하고, 사업계획에서부터 대상사업 선정, 사업성 검토,

사업계획 평가, 협상, 그리고 인허가처리까지 다루어야 하기 때문에 미처 다루지 못한 부문과 상세하게 다루지 못한 부분도 많다.

본 연구가 마무리될 무렵 사회간접자본시설에대한민간투자법 중 개정 법률(안)이 국회에 상정되었다. 개정(안)이 국회를 통과할 경우 그에 따라 본 과제에서 제시하고 있는 여러 가지 사항들도 변경해야 할 것이다. 개정 법률(안)에는 민간투자 대상시설의 확대, 민간투자사업 시행방식의 추가, 민간투자지원센터의 개편, 사회기반시설투융자회사 관련규정 보완 등이 포함되고 있다. 이처럼 본 과제를 토대로 민간투자사업 업무지침이 만들어진다 하더라도 법령 등의 개정에 따라 그 내용이 수시로 변경되어야 하고 지침이 정착되기 위해서는 상당한 기간 동안 내용을 다듬고 지침의 내용으로 미처 반영하지 못한 사항들도 재정비하는 기간도 거쳐야 할 것이다.

그러한 점에서 본 과제는 여러 가지 미흡한 점에도 불구하고 민간투자사업 업무에 관한 일반지침을 마련할 수 있는 단초를 마련했다는 점에서 평가를 해 주었으면 한다. 바라 건데 본 연구를 계기로 민간투자사업이 보다 일반화되고 객관적인 절차를 거쳐 이루어졌으면 하며, 민간투자제도의 운영 또한 한 단계 업그레이드되는 초석이 되었으면 한다. 그리고 장래 업무지침을 다듬고 재정비하는 담당자들에게도 좋은 자료가 될 수 있기를 기대해 본다.

끝으로 본 과제 수행에 노력해 준 주재홍 연구원에게 감사를 표하며, 그밖에도 선행연구인「민자사업 추진 효율성·투명성 제고를 위한 업무수행지침 작성 연구」에 같이 참여하였던 국토연구원 민간투자지원센터 이영찬, 홍성필, 여홍구 전문위원과 류근하 연구원에게도 감사의 말씀을 드린다.

2004년 11월

송병록 연구위원

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

본「민간투자사업 업무수행 일반지침 수립」연구는 모두 5개의 장으로 이루어졌다. 제1장에서는 민간투자사업의 정의, 제도변천과 연혁, 법적 지위에 대한 검토, 민간투자 대상시설 및 사업추진방식 등 민간투자제도를 소개하였다. 제2장에서는 민간투자 대상사업 선정 과정에서 어떻게 해야 정당성을 확보할 수 있는가 하는 것, 타당성의 검토, 프로젝트 패키징, 정책적 결정에 대한 내용을 담았다. 제3장에는 정부고시사업과 민간제안사업으로 나누어 민간투자사업의 추진절차를 기술하였으며, 제4장에는 사업시행자 선정에 있어서 민간투자법의 중요한 절차인 사업계획의 평가와 협상 및 협약의 체결절차 및 쟁점 등에 대하여 보다 상세히 설명하였다. 제5장에는 사업추진단계별 인허가업무 등 행정업무의 처리, 프로젝트 관리감독 등 프로젝트의 운영 및 관리방법에 대하여 설명하였다.

제1장 민간투자제도 소개

민간투자사업이란 전통적으로 정부부문의 역할에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 것을 말한다. 세계적으로 BOT, PFI, PPI 등으로 불리는 민간투자방식은 투자비 규모가 큰 인프라시설의 건설과 운영을 민간부문이 담당함으로써 국민들의

편의를 도모하고 국가의 지속적 발전을 가능하게 하는 매력적인 방식으로 인식되고 있다. 재정을 이용한 투자재원의 부족문제를 극복하고, 인프라시설의 건설과 운영, 관리에 있어서 새로운 기술 도입과 전문지식을 제고하는데 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다. 우리나라의 경우도 1994년 "민간자본유치촉지법"을 제정하여 사업을 추진한 이래, 1998년 12월 민간투자법으로 대폭 개정하는 제도 개선을 하였으며, 현재 약 150개 SOC 사업이 민간투자방식으로 추진되고 있다.

인프라시설에 대한 민간자본의 참여근거 및 필요성은 다섯 가지를 들고 있다. 첫 번째는 부족한 정부 재정을 보완하고, 두 번째는 세대간 비용분담 및 사용자 부담원칙 적용, 세 번째는 정부의 위험분산, 네 번째는 민간의 창의와 효율의 도입, 마지막 다섯 번째는 금융시장의 발전 등과 같은 긍정적 외부효과이다. 아울러 본 과제에서는 민간투자사업이 성공하기 위한 요소로서 합리적인 제도, 정부와 사업시행자의 적극적인 의지, 창의적이고 효율적인 파트너쉽 형성, 경쟁과 성과중심의 사업추진 등을 제시하고 있다.

또한, 1장에서는 민간투자사업의 연혁, 민간투자법의 성격과 지위, 민간투자법상 행정계획의 효력, 행정계획의 집중효 등을 서술하였으며, 민간투자 대상시설 및 사업추진방식을 관련법 등을 예를 들어가며 설명하고 있다.

제2장 민간투자 대상사업의 선정

민간투자사업을 추진하기 위해서는 먼저 대상사업 추진에 대한 정당성이 확보되어야 한다. 그 다음에는 어떤 사업을 우선적으로 추진해야 할 것인가를 결정하여야 하고, 예비타당성조사 등 타당성조사를 거쳐 이를 토대로 사업을 추진할 것인가 그렇지 않을 것인가 하는 정책적 판단을 해야 한다.

대상사업 추진에 대한 정당성을 판단할 때는 국가경제발전과 국민의 후생증진에 대한 공공성 확보와 경제적 파급효과, 지역주민에 대한 편익증대를 고려하여야 하고, 추진하고자 하는 대상사업이 충분한 수익성과 안정적인 수입원을 가져야 한다. 본 과제에서는 대상사업 선정을 위한 실무지침을 제시하였으며, KDI,

국토연구원, 교통개발연구원, KMI 등에서 시행하고 있는 타당성 검토방법을 경제적 타당성분석과 재무적 타당성분석으로 나누어 소개하였다.

그 이외에 주무관청이 민간투자방식으로 프로젝트를 수행할 것인가 그렇지 않을 것인가를 최종적으로 결정하는 프로젝트 패키징(Project Packaging) 단계를 타당성조사 결과 수익률이 낮은 경우와 높은 경우 두 가지로 나누어 서술하였다.

제3장 민간투자사업의 추진절차

민간투자법에 의한 민간투자사업의 사업 추진 절차는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 주무관청이 대상사업을 발굴, 선정하여 투자자를 모집하는 정부고시방법이고, 다른 하나는 민간이 사업을 발굴하여 주무관청에 사업을 제안하는 민간제안방법이다. 3장에서는 정부고시사업 및 민간제안사업의 각 단계별 업무 내용을 상세히 설명하였다.

정부고시사업의 경우 대상사업 지정 → 시설사업기본계획 수립, 고시 → 사업계획서 제출 → 사업계획 검토 및 평가 → 협상대상자 지정 → 협상 → 실시협약 체결(사업시행자 지정) → 실시계획 승인신청 → 실시계획 승인 → 공사시행 → 준공 → 시설의 관리운영의 절차에 거쳐 이루어진다.

민간제안사업의 경우 민간제안 제출 → 형식적 요건의 구비여부, 법령 및 주무관청의 투자정책과의 부합여부 검토(주무관청) → 제안서 내용 검토 의뢰 → 제안서 내용 검토 → 검토의견 제출 → 제안내용공고 → 제안서 검토・평가 → 협상대상자 지정 → 실시협약 체결을 위한 협상 → 실시협약 체결(사업시행자 지정) → 실시계획 승인신청 → 실시계획 승인 → 공사시행 → 준공 → 시설의 관리운영의 절차를 거쳐 이루어진다.

제4장 사업시행자의 선정

민간투자사업의 사업시행자를 선정할 때 중요한 절차가 사업계획의 평가와 협상 및 실시협약의 체결이다. 4장에서는 사업계획의 평가절차(평가업무 수행계획 수립, 평가위원 선정), 평가의 일반기준, 평가요소별 배점 및 세부 평가기준의 작

성, 평가 시 유의사항 등을 예를 들어 설명하였다. 또한, 협상 시 주요 당사자(주무관청, 지분출자자, 자금제공자, 건설회사)들의 입장을 논하였고, 협상의 일반절차와 세부절차, 실시협약 체결협상의 주요 내용을 각 항목(공사비, 총사업비, 운영비, 총사업비 변경, 사업수익률, 적정수요, 최소운영수입보장, 총선순위채무, 불가항력, 민원의 처리 등)으로 나누어서 설명하였다.

제5장 프로젝트의 운영 및 관리

민간투자사업을 추진하기 위해서는 타당성조사 등 초기단계에서부터 많은 협의와 인허가 업무가 요구된다. 사전환경성 검토, 환경영향평가, 교통영향평가, 문화재 지표조사, 개발제한구역 행위허가, 보전임지 전용(변경) 허가, 국유립 사용허가・형질변경, 도시공원 점용허가, 군사시설 관련협의 등 기타 인허가 사항을 제5장에서는 협의 절차와 시기 등을 정리하였다.

끝으로 시설의 건설과 운영의 부실화를 방지하기 위하여 주무관청이 사업시행자의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 발하여야 한다. 이에 대한 성실이행보장, 시설관리 및 운영성과에 대한 관리사항을 간략히 서술하였으며, 최근 건설 및 운영 중에 발생하는 자금재조달(Refinancing)의 처리방안, 건설분담금 지급 등에 있어서의 물가지표의 적용, 건설분담금의 지급기준 및 지급시기 등에 관하여 기술하였다.

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

서 문 ····· iii
요 약 ····· vii

제1장 민간투자제도 소개 ····· 1

1. 왜 민간투자제도를 도입하고 있는가? ····· 1
   1)민간투자사업이란? ····· 1
   2) 민간자본의 참여근거와 필요성은 어디서 찾는가? ····· 4
   3) 민간투자사업의 성공요소는 무엇인가? ····· 5
2. 민간투자제도의 역사 : 제도의 도입과 변천 ····· 10
   1) 민자유치촉진법의 제정 ····· 10
   2) 민간투자법으로 전면 개정 ····· 13
   3) 민간투자법 및 시행령 개정 ····· 18
3. 민간투자사업을 위한 법적 검토 ····· 20
   1) 민간투자법의 성격과 지위 ····· 20
   2) 민간투자법상 행정계획의 효력 ····· 23
   3) 행정계획의 집중효(集中效) ····· 26
   4) 민간투자법과 실시협약간의 관계 ····· 35
4. 민간투자 대상시설 및 사업추진방식 ····· 37
   1) 대상시설의 기본유형 ····· 37
   2) 대상사업의 구체적 유형 ····· 38
   3) 사업추진방식 ····· 61

제2장 민간투자 대상사업의 선정

1. 사업의 정당성 확보 및 대상사업 선정 ····· 67
   1) 대상사업에 대한 정당성 확보 ····· 67
   2) 사전 타당성 검토 ····· 69
   3) 대상사업 선정 ····· 70
2. 대상사업 선정을 위한 타당성 검토방법 ····· 77
   1) 타당성조사의 개요 ····· 77
   2) 경제적 타당성분석 ····· 78
   3) 재무적 타당성분석 ····· 85
3. 프로젝트 패키징(Project Packaging) ····· 96
   1) 타당성조사결과 수익률이 낮은 경우 ····· 97
   2) 타당성조사결과 수익률이 높은 경우 ····· 98
4. 정책적 결정 ····· 99

제3장 민간투자사업 추진절차

1. 개요 ····· 101
   1) 정부고시사업 ····· 102
   2) 민간제안사업 ····· 104
2. 정부고시사업의 단계별 업무내용 ····· 105
   1) 시설사업기본계획의 수립 및 고시 ····· 105
   2) 시설사업기본계획의 수립 및 고시할 때 고려해야할 사항 ····· 114
   3) 사업계획서의 제출 ····· 117
   4) 사업계획의 검토 및 평가 ····· 119
   5) 협상 및 실시협약 체결 ····· 120
   6) 실시계획의 승인신청 및 승인 ····· 122
   7) 공사시행 및 준공확인 ····· 124
3. 민간제안사업 ····· 125
   1) 제안서 접수 ····· 125

2) 제안내용 검토 ····· 126
3) 민간제안서 주요 검토사항 ····· 129
4) 민간제안사업 채택 시 고려사항 ····· 138
5) 제안내용의 공고 ····· 139
6) 제안내용 평가 ····· 141
7) 실시협약체결 등 사업시행자 지정 ····· 142
8) 실시계획의 승인신청 및 승인 ····· 142
9) 공사시행 및 준공확인 ····· 142

제4장 사업시행자 선정

1. 개요 ····· 143
2. 사업계획의 평가 ····· 144
1) 개요 ····· 144
2) 평가의 일반기준 ····· 146
3) 평가절차 및 평가기준 등 ····· 147
4) 사업계획서 평가 시 유의사항 ····· 167
3. 협상 및 협약의 체결 ····· 168
1) 개요 ····· 168
2) 협상 및 실시협약 체결의 일반절차 ····· 173
3) 실시협약 체결협상의 주요내용 ····· 180
4) 실시협약 체결 및 사업시행자 지정 ····· 201

제5장 프로젝트의 운영 및 관리

1. 개요 ····· 203
2. 사업추진 단계별 인허가업무 등 행정업무 처리 ····· 204
1) 사전환경성 검토(사전협의) ····· 204
2) 환경영향평가 협의 ····· 206
3) 교통영향평가 협의 ····· 208
4) 문화재 지표조사 ····· 210

5) 개발제한구역 행위허가 ····· 210
6) 보전임지 전용(변경) 허가 ····· 213
7) 국유림 사용허가·형질변경 ····· 214
8) 도시공원 점용허가 ····· 215
9) 군사시설 관련협의 ····· 215
10) 기타의 인·허가 사항 ····· 217
3. 프로젝트관련 행정업무의 조율 ····· 221
4. 프로젝트 관리감독 및 협약의 이행 ····· 222
1) 효율적 사업추진을 위한 사업관리 ····· 222
2) 사업시행자의 성실이행 보장 ····· 224
3) 시설관리 및 운영성과에 대한 관리 ····· 225
4) 자금재조달(Refinancing)의 처리 ····· 225
5) 건설분담금 지급 등에 있어서의 물가지표의 적용 ····· 228
6) 건설분담금의 지급기준 및 지급시기 ····· 231

참고문헌 ····· 235
SUMMARY ····· 237

C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

<표 1-1> 민자유치촉진법 입법 추진 경위 ····· 11
<표 1-2> 민자유치촉진법의 주요 내용 ····· 12
<표 1-3> 민자유치촉진법과 민간투자법의 비교 ····· 15
<표 1-4> 민간투자법 개정 추진 경과 ····· 15
<표 1-5> 민간투자법 주요 개정 내용 ····· 17
<표 1-6> 주요 시행령 개정 내용 (2000.12.30) ····· 18
<표 1-7> 주요 민간투자법 및 시행령 개정 내용(2002.12.11, 2003.2.24) ····· 19
<표 1-8> 사회간접자본시설의 유형 ····· 37
<표 1-9> 사업추진방식 비교 ····· 62
<표 1-10> BTO/BOT방식과 BOO방식의 차이점 ····· 63

<표 2-1> 타당성조사의 범위 ····· 78
<표 2-2> 속도에 따른 차종별 차량운행비 ····· 83
<표 2-3> 정부가 제공하는 인센티브의 유형 ····· 98

<표 3-1> 시설사업기본계획에 고시 문에 포함되는 계획의 목적(예시) ····· 105
<표 3-2> 사업계획서의 일반적 목차(예) ····· 118
<표 3-3> 사업제안서 검토의견서 목차(예) ····· 137

<표 4-1> 평가일정 작성 사례 ····· 148
<표 4-2> 일반적인 평가진행 일정 예(3일간 평가인 경우) ····· 150

<표 4-3> 총사업비 개념설명 및 산정방법(도로사업 예시) ····· 184
<표 4-4> 운영비 개념설명 및 산정방법(도로사업 예시) ····· 185
<표 4-5> 운영기간 중 운영경비 항목별 분류(항만의 경우) ····· 186

<표 5-1> 우리나라의 Refinancing 사례 및 주요 특징 ····· 227

C · O · N · T · E · N · T · S

그 림 차 례

<그림 2-1> 국가의 재정지원이 소요되는 경우 대상사업 지정절차 ····· 75
<그림 2-2> 경제적 타당성분석 과정 ····· 79

<그림 3-1> 정부고시사업의 사업 추진 절차 ····· 103
<그림 3-2> 민간제안사업 일반적 추진절차 (5단계 이후는
정부고시사업과 동일) ····· 104
<그림 3-3> 정부고시사업의 사업추진단계별 업무내용 및 예상소요기간 ····· 107
<그림 3-4> 민간제안사업의 세부 추진절차 (도로부문의 예) ····· 128

<그림 4-1> 사업계획 검토 및 평가 절차 ····· 145
<그림 4-2> 민간투자사업의 주요 당사자들 및 계약관계 ····· 170
<그림 4-3> 협상 및 협약체결의 일반절차(민간투자지원센터 협상의 예) ····· 175
<그림 4-4> 일반적 협상업무 수행과정(예) ····· 178
<그림 4-5> 주요 사항 논의 및 결정 순서(예) ····· 179
<그림 4-6> 사업비와 투자비의 차이 ····· 182
<그림 4-7> 수입보장금의 일반적 지급절차 ····· 195

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 민간투자제도 소개

이 장은 모두 4개의 절로 나누어져 있다. 첫 번째 절에서는 민간투자란 무엇인가 하는 정의와 인프라사업에 대한 민간자본의 참여근거와 필요성, 그리고 민간투자사업의 성공요소에 대하여 기술하였다. 두 번째 절에서는 과거 1994년부터 민자유치촉진법의 입법 경위 및 내용부터 1999년 민간투자법으로 전면 개정 그리고 최근 법 개정까지의 변천과 내용을 서술하였다. 다만, 2004년 민간투자법 개정(안)에 관해서는 2004년 11월 현재 국회에 계류 중에 있어 본 연구에 포함하지 않았다. 세 번째 절과 네 번째 절에서는 민간투자법의 성격, 지위, 행정계획의 효력, 실시협약간의 관계와 대상 시설의 기본유형과 사업추진방식에 대하여 기술하였다.

1. 왜 민간투자제도를 도입하고 있는가?

1) 민간투자사업이란?

민간투자사업이란 무엇인가? 민간투자사업이란 전통적으로 공공부문의 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 것을 말한다. 사회간접자본시설(SOC)은 국가경제활동의 기반을 이루며, 국가경쟁력을 좌우하는 매우 중요한 요소의 하나이다. 사회간접자본시설에 대한 투자는 그 자체로서 고용 증대, 소득 증가, 지역 개발, 기술 진보 등에 기여할 뿐만 아니라 생산 활동을 간접적으로 지원한다. 전통적으로 이러한 사회간접자본시설은 공공부문이 공급하고 운영·관리해왔고 당

연한 것으로 인식되어 왔다. 그러한 측면에서 이들 시설에 대한 민간부문의 참여는 공공투자사업의 패러다임이 바뀐 커다란 변화라 아니할 수 없다.

세계적으로 BOT(Build-Operate-Transfer), PFI(Private Finance Initiative), PPP(Public Private Partnership)로 불리는 민간투자는 사업비 규모가 큰 인프라시설의 건설과 운영을 민간부문에 이양함으로써 국민들의 편익 증대를 도모하고 국가의 지속적인 발전을 가능하게 하는 아주 매력적인 방식으로 각광받고 있다. 이러한 방식은 특히 재정이 충분치 못한 정부(지방정부 포함)에게 투자재원 부족문제를 해결하고 동시에 이들 인프라시설의 건설과 운영, 관리에 새로운 기술을 도입하고 민간의 창의와 효율을 접목시켜 투자효율성을 제고하는 데에도 크게 기여하는 것으로 평가되고 있다.

BOT라는 용어는 1984년 터키의 터굿 오잘(Turgut Ozal) 수상이 발전소시설의 민영화를 추진하면서 처음 사용하였다. 이 아이디어는 세계인들의 관심을 집중시켰다. 특히 말레이시아, 태국, 필리핀, 멕시코, 칠레 등과 같은 개발도상국들은 BOT방식을 공공부분의 부채를 줄이고 외국자본을 유치할 수 있는 좋은 방법으로 인식하였다. 아시아지역에서는 필리핀 등 대부분의 국가들에서 BOT 프로젝트를 추진하고 있으며, 우리나라의 경우도 인프라시설 투자의 중요한 한 축을 담당하고 있다.

인프라시설에 대한 민간자본의 참여가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 그리 오래되지 않는다. 제2차 세계대전 이후 본격화되기 시작한 인프라 프로젝트들은 각국의 정부가 직접 자금을 조달하고 운영하는 전통적인 방식으로 추진되었다. 1980년대 초반 각국 정부는 과도한 재정적자와 국가채무에 시달렸고, 공공부문이 직접 자금을 조달하여 추진하지 않는 방법을 모색해야 하는 압력에 직면하게 되었다. 이를 타개하기 위하여 몇몇 국가들은 민간이 건설하고 소유하며, 운영하는 구상하기 시작하였으며, 이것이 1990년대 이후 전 세계적으로 추진되고 있는 BOT 프로젝트의 모태가 되었다.

그동안 인프라 프로젝트에 민간자본이 참여하지 못했던 이유로는 크게 세 가지가 꼽힌다. 첫째는 도로, 철도, 항만시설 등과 같이 외부효과가 큰 공공재는 그

건설 및 운영관리를 공공부문이 담당해야 한다는 인식이 지배적이다. 둘째는 정책 결정자들이 민간이 공공재를 공급할 경우 시설공급에 따른 외부효과가 시장에 잘 반영되지 못하고 과소 공급이라는 '시장실패'를 가져올 가능성이 높다고 보았다. 셋째는 민간기업이 막대한 규모의 자금을 조달할 수 있을 만큼 금융시장이 발달하지 못하였고, 장기에 걸쳐 투자자금을 안전하게 회수할 수 있는 금융기법들도 개발되지 못하였다.

그러나 1990년대 이후 세계 각국에서 사회간접자본시설의 건설과 운영에 민간자본의 참여가 활발해지기 시작하였다. 시설운영에도 민간기업의 경영방식이 접목되었다. 인프라시설에 대한 민간참여가 세계적인 흐름을 타게 된 데에는 크게 두 가지 이유가 있다. 하나는 인프라시설을 민간이 공급함으로써 발생할 수 있는 과소 공급이라는 '시장실패' 위험보다 정부 공급에 따른 시설 부족과 운영 비효율성 등 '정부실패' 위험이 더 크다는 것이 실증적으로 증명되었기 때문이며, 다른 하나는 복지국가로 이행하면서 국민들의 조세부담이 크게 높아져 인프라 투자수요를 충족시킬 수 있을 만큼 국민들의 조세 부담을 대폭 확충하는 것이 사실상 불가능하였기 때문이다.

우리나라의 경우도 경제규모가 확대되면서 도로・철도・항만・공항시설・전력・용수・하수처리시설 등 인프라시설의 부족문제가 발생하였고, 물류비 증가와 국가경쟁력 저하라는 악영향이 나타나기 시작하였다. 정부는 그 같은 문제들을 해결하기 위한 대책을 수립하였으나 가장 중요한 것은 투자비를 마련하는 것이 용이하지 않았다. 지속적인 경제성장이 이루어지고는 있었지만 세수를 늘려 필요한 투자재원을 마련하는 데는 한계가 있었다.

더욱이 90년대부터는 국민들의 소득수준이 향상하면서 여가 등 복지수요가 급증하고, 지방화와 개방화도 급진전되었다. 개발시대의 성장정책에 밀려 소홀히 취급되었던 복지, 교육, 환경 등에 대한 투자수요도 급증하였다. 정부는 이와 같은 투자재원 부족문제를 해결하기 위한 방안을 모색하였으며, 사용자부담원칙의 적용이 가능한 사업들을 중심으로 민간자본을 유치하는 정책을 수립하였다. 1994년 "사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법"은 그러한 배경 하에서 탄

생하였으며, 1998년 12월 이를 민간투자법으로 대폭 개정하여 오늘에 이르고 있다.

2) 민간자본의 참여근거와 필요성은 어디서 찾는가?

인프라시설에 대한 민간자본의 참여 근거 및 필요성으로는 일반적으로 다음의 다섯 가지를 들고 있다.

첫째, 인프라시설에 대한 투자소요 확대에 대응할 수 있는 재원조달방법이 필요하였다. 각국은 인프라 투자소요는 점차 확대되는데 투자재원 확보는 점점 더 어려워지는 문제에 직면하였다. 새로운 세원을 발굴하기도 어렵고, 국민들의 세부담 확대를 통해 투자재원을 확대하기에는 조세 저항이 우려되었다. 다른 한편으로는 지속적인 경제성장과 국가경쟁력 확보가 필요하였고, 국민들의 복지수준 향상 욕구를 충족시키기 위한 재정수요도 급격하게 증가하였다. 특히, 개도국들은 그러한 재정수요가 인구 증가 및 소득 증가 속도를 크게 상회하여 만성적으로 인프라시설의 공급에 필요한 투자재원 부족에 시달리는 현상이 나타났다. 그러한 상황에서 민간자본 유치가 부족한 정부 재정을 확대할 수 있는 하나의 유용한 대안이 되었다.

둘째, 인프라시설에 대한 민간자본 유치방식은 세대간 투자비용 분담 및 사용자부담원칙을 적용할 수 있다. 인프라시설 투자비를 현세대가 모두 부담하게 되면 그만큼 현세대는 소비와 복지를 희생해야 한다. 현세대의 과도한 부담은 소비를 위축시키고 소비위축은 내수경기 침체 → 생산 감소 → 고용 감소 → 소득 감소 → 저축 감소 → 투자 감소라는 악순환을 초래할 수 있어 결과적으로 현세대의 희생이 후세에게 부와 경쟁력을 물려주지 못하고 가난만을 물려주는 결과를 초래할 수도 있다. 민간투자사업은 이러한 문제를 해결하는 데에도 바람직한 방법이 될 수 있다. 즉, 일정부분을 현세대가 부담하고 일정부분은 후세대가 부담(사용료)하도록 하여 현세대의 과도한 희생을 줄이고 사용자부담원칙을 적용하여 후세대가 일정부분을 부담하도록 하는 것이 더 바람직할 수 있다.

셋째, 정부가 부담해야할 위험을 민간에 분산시키는 효과가 있다. 민간투자사업은 대부분 BOT(Build-Operate-Transfer)방식 또는 BTO, BOO방식으로 추진된다. 이러한 방식은 제한적 소구금융(制限的 訴求金融 : limited recourse financing)[1] 소위 Project financing으로 재원을 조달한다. 따라서 민간투자사업은 시설의 건설, 운영, 유지보수 과정에서 정부가 부담해야할 비용초과(건설비 및 운영비), 불가항력 등 각종 위험 등을 사업자와 금융제공자에게 분산(이전)시킬 수 있다.

넷째, 민간의 창의와 효율을 도입할 수 있다. 경제규모가 확대되고 민간기업의 능력이 향상될수록 공공보다 높은 효율성을 갖는다. 여러 나라에서 민간투자사업은 혁신적 설계와 시공을 통해 사업비를 감축한 사례가 많고, 시설의 유지·보수 및 관리운영에도 효율성이 나타나고 있다. 특히, 민간기업의 경영방식을 채택함으로서 공공부문에 비해 시장수요에 탄력적인 대응이 가능하고, 창의와 효율도 발휘될 수 있다.

다섯째, 正(+)의 외부효과를 얻을 수 있다. 대규모 민간자본을 인프라사업에 유치하게 되면(특히, 자본시장구조가 취약한 개도국에서 외국자본을 도입하는 경우) 해당 국가의 자본시장과 금융기법이 성장, 발전하는 효과를 얻게 된다. 또한, 사업계획 검토·평가, 협상 등 사업추진 과정에서 정부와 민간사업자 양측이 프로젝트 관련 제반 위험과 제약요소, 현금흐름상의 문제점 등을 정밀하게 분석하게 되고 이로 인해 프로젝트 추진을 제약하는 불합리한 각종 규제들과 문제점을 도출하여 개선할 수 있다. 여러 사업이 추진되면서 공정한 게임의 룰이 정립되는 많은 긍정적 외부효과(externalities)가 나타나게 된다.

3) 민간투자사업의 성공요소는 무엇인가?

인프라 민간투자사업은 정부의 재정압박 완화와 민간부문의 창의와 효율 활용, 민간부문의 역량을 개발(Private sector development)이라는 다양한 목적을 가

1) 채권자(대주)들이 원칙적으로 정부나 지분투자자들에게 특정한 형태의 보증을 요구하지 않으며, 프로젝트전담회사(사업시행자)의 자산이나 현금흐름에 근거하여 이루어지는 금융을 말한다.

지고 추진되는 사업이며, 우리나라를 비롯하여 세계 거의 모든 국가에서 나타나고 있다.

그러한 민간투자사업에서는 정부와 민간간의 파트너쉽이 가장 중요한 요소가 된다. 정부와 민간부문간의 협력이라는 파트너쉽이 발휘되지 않고서는 인프라시설에 대한 신규 투자 확대와 효율적인 시설운영을 통한 공공서비스 제공이 어렵기 때문이다. 우리나라를 비롯하여 민간투자제도를 도입했던 대부분의 나라에서 성공한 사업과 실패한 사업들이 나타났고, 성공요인과 실패요인에 관한 많은 논의도 이루어지고 있다. 특히, 전통적으로 무료 또는 낮은 사용료를 지불하고 공공서비스를 제공받았었던 국민들은 민간투자사업이 추진됨으로써 보다 높은 사용료를 지불해야 하는 경우가 발생하게 되었고 그에 대한 저항도 많이 나타나고 있다.

그러한 저항의 기저에는 '왜 나만 높은 사용료를 내고 시설을 이용해야 하느냐' 하는 형평성의 논리가 자리하고 있다. 민간투자사업이 민간기업에게 너무 많은 특혜를 주는 것이 아니냐는 비정부기구나 민간단체의 지적도 많다. 이러한 비판과 견제는 민간투자사업을 보다 효율적으로 만드는 순기능도 하지만 다른 한편으로는 보다 많은 민간자본 투자를 통해 인프라시설을 늘리고 이를 통해 국가경쟁력을 높이고자 하는 민간투자제도 도입목적의 실현을 어렵게 하는 요인으로 작용하기도 한다.

정부와 민간투자자, 시설 이용자 등 각자가 처한 입장과 생각은 다를 수 있다. 그러나 3자 모두 인프라시설의 확충이 필요하다는 데에는 인식을 같이 할 것이며, 어떻게 하면 보다 효율적으로 민간투자사업을 추진할 수 있을 것인가? 하는 고민도 같을 것이다. 어떤 이는 정부가 더 많은 지원과 역할을 담당해야 한다고 하기도 하고, 어떤 이는 사업비를 대폭 줄이면 대부분의 문제가 해결된다고 말한다. 또, 어떤 이는 지금의 사업추진 절차를 개선해야만 한다고 지적하기도 한다.

모두 맞는 말이다. 그러나 민간투자사업은 그 어느 한 가지만 갖추어진다고 성공하는 것은 아니며, 이들 모든 요소가 모두 잘 갖추어져야만 민간투자사업은 성공할 수 있다. 민간투자사업이 성공하기 위해서는 그러한 각각의 문제점들의 개

선도 필요하지만 기본적으로는 다음의 4가지 요소들이 제대로 구비되어 있어야 하며, 상호 유기적으로 기능해야 한다.

이하에서는 이들 4가지 성공요소 하나하나에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 합리적인 제도
- 정부와 사업시행자의 적극적인 의지
- 창의적이고 효율적인 파트너쉽의 형성
- 경쟁과 성과중심의 사업추진

⑴ 합리적인 제도

민간투자사업이 성공하기 위한 첫 번째 요소는 합리적인 제도를 갖추는 것이다. 합리적인 제도란 정부나 민간투자자 어느 일방에 치우치지 않는 제도, 사업이 효율적으로 추진될 수 있는 시스템을 말한다. 또한 국제적인 룰에 부합하면서도 그 나라의 사회・경제적 여건과 문화에도 부합하는 제도, 투명하고 일관성 있는 제도가 만들어져야 한다. 제도운영의 유연성도 중요하다.

우리나라를 비롯하여 민간투자제도를 도입하고 있는 많은 나라들은 합리적인 제도를 만들고 민간투자사업을 성공시키기 위해 부단히 노력하고 있다. 각 나라들이 민간투자제도를 개척하고 잘 정착시켜나가고 있는 영국의 제도와 시스템을 연구・검토하는 이유도 거기에 있다.

인프라시설에 대한 민간투자사업은 지속가능한 개발(Sustainable Development)과 빈곤퇴치에 앞장서고 있는 많은 국제기구들이 가장 권장하는 사업추진방식이다. 국제거래법위원회(UNCITRAL)가 각 국이 보다 합리적인 민간투자제도를 만들어 나가는데 도움을 주기 위해 민간투자사업 입법지침서(Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects)를 수립하여 제시하고 있는 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.

그러나 전 세계 모든 국가에 공통으로 이용될 수 있는 제도나 정책은 존재하지 않는다. UNCITRAL이 제시한 민간투자사업에 대한 입법지침서 역시 전 세계 모

든 국가에 적용될 수 있는 기준은 아니다. 심지어 한 국가 내에서도 지역적으로, 시설종류에 따라 혹은 사업규모별로 차별화된 접근이 필요하기 때문에 각 국이 나름대로 합리적인 방안으로 개선하는 노력이 가장 중요하다.

⑵ 정부와 사업시행자의 적극적인 의지

인프라 민간투자사업은 대부분 사업계획에서부터 시설을 준공하기까지 5년 내지 10년이 소요되며, 민간에게 시설운영권을 부여하는 기간도 보통 30년 ~ 50년이다. 사업비 규모도 작게는 수백억 원에서 크게는 몇 조원에 이르는 대형사업들이 대부분을 차지한다. 이러한 장기 사업들은 위험을 정확히 예측하여 합리적으로 배분한다 하더라도 미래 불확실성에 의한 위험이 존재하게 된다.

따라서 장기의 대규모 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 사업수행에 대한 참여기관(stakeholder) 즉, 정부, 민간투자자, 대주단 등 모든 관련기관들의 적극적인 의지(long term commitment)가 중요하다. 적극적인 의지는 서로에 대한 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 그러한 신뢰는 여러 가지 가변적인 위험들을 완화시킨다. 예를 들어 신뢰할 수 없는 정부의 정책으로 인해 공공서비스를 제공하는 민간투자사업의 사업시행조건이 수시로 바뀔 경우 사업이 성공하지 못하는 것과 같은 이치이다.

⑶ 창의적이고 효율적인 파트너쉽 형성

민간투자사업은 정부가 민간기업에게 대가를 지불하고 단일의 재화나 서비스를 공급받는 전통적인 재정사업과는 다르다. 민간투자사업은 사업목적을 달성하기 위해 공공부문과 민간부문이 동일한 위치에서 상호 이익을 창출할 수 있는 사업구도를 만들어가는 과정이 중시된다. 또한 민간투자사업은 사업추진 구조상 국민을 대리하는 정부, 지분투자자, 사업개발자, 시공자, 운영자, 은행, 보험사, 보증기관 등 국내외의 다양한 관련자가 참여하는 사업구도를 형성하게 된다.

따라서 목표하는 서비스를 공급할 수 있는 최적의 사업구조 즉, 효율적이고 창의적인 파트너쉽을 형성하는 것이 매우 중요하다. 물론, 공공부문으로부터 민간

부문으로의 위험 이전, 부외부채(off-balance debt)를 활용한 재원조달, 그리고 전통적인 조달방식의 재정사업보다 더 나은 화폐적 가치의 창출 (Value for Money)이라는 민간투자사업의 기본적인 전제조건이 충분히 이행되도록 사업구도를 형성하는 파트너쉽을 구축해야 함은 더 말할 나위가 없다.

⑷ 경쟁과 성과중심의 사업 추진

경쟁은 일반적으로 사업시행자 선정과정에서 그 필요성이 논의된다. 그러나 민간투자사업 추진 전 과정에 걸쳐 경쟁이 도입되어야만 성공적인 민간투자사업이 될 수 있다. 투자재원 조달, 시공, 운영, 위험에 대비한 보험, 심지어는 정부측 자문팀을 구성할 때에도 경쟁을 도입하면 비용절감 뿐만 아니라 효율을 달성할 수 있다.

성과중심의 사업 추진 역시 경쟁 도입만큼 민간투자사업의 성공에 중요한 요소로 작용한다. 민간부문으로부터 사업제안서를 제출받기 전에 정부 측이 필요한 서비스의 성능을 세부적으로 기술하고 사업계획서를 제출하는 민간이 제시한 세부 목표를 달성할 수 있는 제안을 하게 하는 성능제안형(output specification) 사업추진방식이 영국을 비롯한 많은 국가에서 시행되고 있는 이유도 이 때문이다. 성능제안형방식을 채택하면 실시협약 상 모호한 표현으로 인해 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 수 있고, 각 참여기관의 책임과 의무의 한계를 분명히 설정하여 사업의 최종 목적인 서비스를 확보할 수 있다.

정부의 재정적 지원을 성과에 연계시키는 것도 좋은 방안이다. 성과와 재정지원이 연계될 수 있는 계약을 체결하는 것이다. 주무관청이 감독기능을 발휘하여 일정한 성과에 도달하거나 보다 나은 성과를 달성하였을 때 재정지원이라는 인센티브를 제공하는 방식을 채택하면 사업시행자에게 더 많은 성과동기를 부여하게 되고 결과적으로 보다 성공적인 민간투자사업을 추진할 수 있다. 우리나라의 경우 아직 그러한 경쟁체제가 잘 갖추어지지 않았고 성과중심의 사업추진구조를 갖추고 있지 못한 아쉬움이 있으나, 그러한 방향으로 발전되어 가고 있어 머지않아 성과중심 사업추진 구조가 정착될 것으로 예상된다.

2. 민간투자제도의 역사 : 제도의 도입과 변천

본 과제에서는 우리나라의 민간투자제도를 크게 3기로 구분하였다. 제1기는 민간투자사업이 개별법에 의해 추진되던 시기로서 지난 1960년대 초부터 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」이 제정된 1994년 8월까지로 볼 수 있다. 제2기는 민자유치촉진법이 제정된 1994년 8월 이후부터 「사회간접자본시설에대한민간투자법」으로 전면 개정되어 시행된 1999년 4월 1일 이전까지, 그리고 제3기는 정부의 적극적인 지원과 역할분담, 민간의 의욕적인 사업 참여활성화가 이루어지고 있는 1999년 4월부터 현재까지로 구분하였다. 이하에서는 이 같은 민간투자제도의 도입과 변천에 관해 기술하기로 한다.

1) 민자유치촉진법의 제정

(1) 제정 배경

우리나라에 민간투자제도가 본격 도입된 것은 「사회간접자본시설에대한민자유치촉진법(이하 "민자유치촉진법"이라 한다)」이 제정된 1994년 8월부터이다. 민자유치촉진법 제정 이전에도 민간투자사업이 추진되지 않은 것은 아니나 대부분의 SOC시설은 전통적인 정부조달방식으로 추진되었다. 도로, 항만 등 일부 사업들에서 산발적으로 민간투자가 이루어지기는 하였으나 유료도로법, 항만법 등 개별법에 의하여 사업들이 추진됨으로써 체계적이고 일관성 있게 사업이 추진되지 못하였으며, 민간자본 유치실적도 그다지 크지 않았다.

이러한 문제점들 때문에 건설부, 교통부 등 여러 부처별로 각 부처 소관인 SOC시설에 대한 민간자본 유치정책들이 검토되었다. 그 과정에서 자연스럽게 전체 SOC시설을 대상으로 하는 민자유치기본법 제정이 논의되었고, 1994년 8월 "사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법"이 제정되었다.

<표 1-1> 민자유치촉진법 입법 추진 경위

기 간	추진 경위
· 93년 8월	· 청와대 SOC기획단에서 민자유치촉진법(안) 입법 추진
· 93년 9월	· 관계부처 실무협의에서 민자유치촉진법 시안은 SOC기획단이 마련하고 입법은 경제기획원이 추진하도록 합의
· 93년 11월	· 관계부처회의, KDI공청회(11.9) 및 동서고속철도 민자유치 토론회(11.11) 등을 통해 관계기관, 업계 및 학계 의견을 수렴하여 "민자유치촉진법" 시안 마련
· 93년 12월	· 법 개정의 내용을 관련부처 회의(2회) 및 대한상의 주관 세미나를 통해 공개하고 의견 수렴 · 12월 24일 관련부처(1급) 회의를 개최 부처간 이견 조정
· 94년 8월 3일	· 법률 제4773호로 "사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법" 제정

⑵ 민자유치촉진법의 주요 내용

민자유치촉진법이 제정됨으로써 일관된 기준과 절차에 의해 다양한 SOC 시설의 민간자본 유치가 가능하게 되었다. 민자유치촉진법에는 유료도로법, 항만법 등 민간자본 유치를 규정하고 있는 기존 법률에 대해 우선적 효력을 갖는 특별법으로서의 성격이 부여되었다. 즉, 다양한 SOC 시설에 대한 민간자본 유치사업에 공통 적용할 수 있는 규정을 담은 기본법적 성격을 가지는 동시에 특별법으로서 성격을 가진 법으로 제정되었다.

민자유치촉진법에서는 민자유치 대상 SOC시설을 1종시설과 2종시설로 구분하였다. 1종시설은 도로, 철도, 항만, 공항, 댐, 상하수도 등으로서 시설완공 후 소유권을 국가에 귀속시킨 뒤 사업시행자에게 무상사용권을 부여하는 시설로 규정하였고, 2종시설은 관광단지, 유통단지 등의 시설로서 완공 후 사업시행자에게 소유권이 인정되는 시설로 규정하였다.

<표 1-2> 민자유치촉진법의 주요 내용

· 민자유치 대상 SOC시설의 범위를 되도록 넓히되, 그 중 공공성이 강한 최소한의 시설만을 기본시설로 정하여, 원칙적으로 국가에 귀속시키는 대신 사업시행자에게 동 시설의 무상사용권을 부여
· 사업시행자의 선정과 지원내용을 포함하는 기본계획을 민자유치사업심의위원회에서 심의·의결토록 함으로써 사업추진절차의 투명성 보장
· 각종 인·허가체제 관리와 토지사용권 부여로 사업추진을 용이하게 하고, 차관도입 및 채권발행, 출자총액제한 완화, 각종 조세 및 부담금의 감면 등을 통한 사업추진 지원
· 안정적인 경영권을 보장하고 사용료결정의 자율화와 부대사업의 허용 등을 통한 사업시행자의 수익성 보장
· 재정자금과 금융기관 등의 출연금을 재원으로 하는 산업기반신용보증기금을 설립하여 사업시행자에 대한 신용보증제도 마련
· 사업시행자의 경영자율성을 최대한 보장하되, SOC시설의 공공성을 감안하여 법령 위반 등의 경우에 한하여 행정처분

자료 : 송병록외,「SOC 민간투자제도 발전방안 연구」, 기획예산처, 2002. 12.

대상사업은 경제기획원에 설치된 민자유치사업심의위원회의 심의·의결을 거쳐 선정하도록 하였고, 주무관청이 시설사업기본계획을 수립하여 고시하여 사업제안자를 모집하도록 하였다. 정부가 고시한 내용에 대한 변경제안도 가능하도록 하였으나, 주무관청 및 심의위원회의 심의·의결을 거치도록 하였다.

또한 민간투자자의 자금부담을 완화하고 소규모 자본도 참여할 수 있도록 하기 위하여 구간, 시설별로 분할 시행이 가능하도록 하였다. 민간자본의 참여를 촉진하기 위하여 각종 행·재정지원 등 유인장치도 만들었다. 인허가의 의제처리, 사업시행자에 의한 토지수용 근거조항의 마련, 국·공유재산의 무상사용, 세제지원 등이 그것이다.

민자유치촉진법이 제정됨으로써 일관성 있는 SOC 민자유치사업의 추진이 가능해졌음에도 불구하고 정부귀속시설 중심의 정부지원체계, 국내사업자만을 고려한 정부지원체계 등 제도적인 미흡과 특혜시비를 우려한 주무관청의 소극적인 태도, 민자사업 추진경험의 부족, 사업성 없는 대상사업의 선정 등으로 사업 추

진 실적은 여전히 미미하였다.

민자유치촉진법 제정 이후 민간투자법으로 개정된 1998년 말까지 5년 동안 총 45개 사업이 대상사업으로 고시되었다. 그러나 사업자가 정해진 사업이 10개, 실제 착공이 이루어진 사업은 5개에 불과하였다. 착공에 들어갔던 사업의 경우도 일부 출자자의 부도와 금융시장 불안으로 계속적인 사업추진이 불투명하게 되었다[2]. 더욱이 '97년말 외환위기로 촉발된 경기침체와 금융시장 불안 등으로 민간투자사업은 거의 중단되게 되었다. 정부는 절대적으로 부족한 인프라시설의 투자재원 확충이 필요하였고 거의 중단상태에 있었던 민자사업 활성화의 새로운 돌파구를 찾게 되었다.

2) 민간투자법으로 전면 개정

(1) 개요 및 개정 배경

정부는 1997년 6월 인프라시설에 대한 종합대책반을 구성하여 민자유치 종합대책을 수립하고, 그 해 12월 이를 토대로 민자유치촉진법을 "사회간접자본시설에대한민간투자법"으로 전면 개정하는 등 대대적인 제도개선을 꾀하였다. 민간자본 유치를 촉진하기 위해 기본법적 성격을 가진 민자유치촉진법을 제정하기는 하였으나 입법취지가 민간자본 유치를 위해서는 민간투자자에게 어떤 특별한 혜택을 주거나 지원을 해주어야 한다는 정부 주도적, 정부 우위적 관점에서 제정된 법이라는 비판이 있었고, '촉진법'의 성격보다는 '규제법'으로서의 성격이 강하다는 비난도 있었다.

사업추진도 매우 부진하였는데, 이처럼 사업이 부진한 사유로 다음과 같은 몇 가지 사항들이 지적되었다.

첫째, 민자유치대상시설이 제한됨으로써 다양한 사업들이 발굴되지 못하였다.

둘째, 합리적이고 객관적인 기준에 의한 대상사업 선정이 이루어지지 못함으로써 사업성 없는 사업의 추진으로 민간기업이 투자의욕을 가지지 못하였다.

---

2) 자료 : 송병록외, 「SOC 민간투자제도 발전방안 연구」, pp. 7~8, 기획예산처, 2002. 12.

셋째, 사업추진방식이 국제적 관행에 부합하지 못하여 외국인 투자자들의 관심을 끌지 못하였다.

넷째, 정부·민간·대주단간의 적절한 리스크 관리 및 분담체계가 구축하지 못하였다.

다섯째, 사업추진 경험이 적고 전문 인력과 전문조직이 없었다.

여섯째, 낙후되고 열악한 금융시장으로 인해 재원조달 여건이 조성되지 못하였다.

일곱째, 담당 공무원들이 감사 및 특혜시비를 의식하여 소극적인 태도를 견지하고 불필요한 절차 등을 두어 사업추진에 많은 시간과 비용이 발생하였다.

여덟째, 수익률 등 사업시행조건이 사업의 특성, 위험의 정도, 사업자의 수행능력 등과 연계하지 못하였다.

그러한 상황에서 우리나라는 심각한 인프라시설의 부족문제에 직면하고 있었다. '98년도 IMD보고서에 우리나라 인프라시설의 질적, 양적 수준은 '97년을 기준으로 조사대상 46개국 가운데 37위를 차지한 것으로 나타났다. 물류비도 GDP의 16.5%로서 미국(10.5%), 일본(8.8%)의 1.5내지 2배를 차지하였으며, IMF 경제위기를 극복하고 국제경쟁력 강화와 대량실업문제의 해결 등을 위해 인프라시설에 대한 투자 확대도 절실하였다.

앞서 언급한대로 정부는 이 같은 문제점들을 해소하기 위하여 민자유치 종합대책을 수립하고 민간투자법 개정 등 제도개선을 꾀하였다. 민간투자법의 개정을 통한 제도 개선이 가지는 가장 큰 의의는 다음의 4가지 방향으로 민간투자제도를 재정립하고, 정부 우위가 아닌 정부와 민간투자자가 서로 대등한 위치에서 사업을 추진하는 체계로 제도의 틀을 바꾸었다는 점이다.

- 첫째, 국제적 관행과 룰에 맞는 제도와 사업 추진절차 확립
- 둘째, 투명하고 간소한 절차를 마련하여 투자자의 신뢰와 경쟁 유도
- 셋째, 적정한 투자수익 보장과 합리적 위험분담을 통한 투자의 안정성 확보
- 넷째, 민간 창의와 효율을 유도할 수 있는 인센티브 제공 및 민간책임 명확화

<표 1-3> 민자유치촉진법과 민간투자법의 비교

구 분	민자유치촉진법	민간투자법
추진방식	· 1종시설(BTO), 2종시설(BOO)에 따라 투자방식 제한	· 시설구분 폐지 및 투자방식 다양화(BTO, BOO, BOT, ROT 등)
사업성검토	· 사업성에 대한 사전 검토 절차 없이 사업 선정	· 대상사업 선정에 앞서 타당성조사제도 신설
재정지원	· 재정지원 사유를 단편적으로 규정	· 재정지원사유 확대 등 정부지원 강화(최소운영수입 보장 및 매수청구권 신설)
전담기관 등	-	· 국토연구원에 민간투자지원센터 설립 · SOC 인프라펀드 설립근거 마련 · 신용보증기금 일원화

<표 1-4> 민간투자법 개정 추진 경과

추 진 일 자	추진 내용
1998. 6. 8	· 인프라시설에 대한 종합대책반 및 실무작업반 구성
1998. 6. 8～6.10	· 국내외 민자유치 사례 및 문제점 분석
1998. 6.11～6.14	· 문제해결을 위한 분야별 대책(안) 마련
1998. 6.15 ～6.24	· 대책(안)검토 및 보완과 구체화 작업
1998. 6.23	· 전문가 자문회의 및 관련부처 실무협의회 개최
1998. 6.24	· 기획예산위원회 위원장 보고
1998. 6.25～7.15	· 종합대책 협의 및 보완작업 - 주한 유럽상공회의소(EUCCK) 및 미상공회의소(AMCHAM) 회원 대상 설명 및 의견수렴 - 법령 등 제도개선 및 실제 운용상의 문제점 분석
1998. 7.23	· 공청회 개최
1998. 7.30	· 실무작업반 최종대책(안) 확정
1998. 7.30～8.10	· 최종보고서 작성
1998. 9	· 의원입법으로 민간투자법 개정 추진
1998. 12.31	· 민간투자법 개정(안) 국회의결
1999. 4. 1	· 민간투자법 시행

⑵ 주요 개정 내용

민간투자법 개정의 가장 큰 특징은 법의 명칭을 “사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법”에서 “사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 “민간투자법”이라 한다.)”으로 바꾼 것이다. 민자유치촉진법”은 법 이름에서도 알 수 있듯이 정부가 민간자본을 유치하기 위해 촉진책을 만들어 주어야 한다는 정부 주도적인 측면이 강조되었다. 정부는 민간주도의 사업추진을 통한 민간투자 활성화 취지에 부합하고 민간과 정부가 각자 대등한 위치에서 공정한 게임의 룰에 따라 사업을 추진하도록 한다는 취지를 살려 “민간투자법”으로 법의 명칭을 변경한 것이다.

아울러 정부는 민자유치촉진법 체계 하에서 제기되었던 여러 가지 문제점과 불합리한 사항들을 개선하였다. 대상 시설의 유형구분을 폐지하여 정부에 귀속되지 않는 시설에 대해서도 공공성이 입증될 경우 재정지원이 이루어질 수 있도록 하였다. 사용료 산정공식에 들어있던 사업이윤을 제외하여 수익률을 사업에 투자된 자본에 대한 투자수익개념으로 정리하였다.

민간제안방식에 의한 사업추진절차와 방법에 대해 명확히 규정하였으며, 대상사업 선정을 위한 사전 타당성분석도 의무화하였다. 사업의 안정성을 확보하도록 하기 위하여 최소운영수입 보장범위를 보다 강화하였으며, 조기완공 또는 민간효율에 의한 사업비 절감 등에 대해 인센티브를 제공하는 대신 사업자에 대한 책임도 강화하였다.

그밖에도 산업기반신용보증기금 관리기관을 신용보증기금으로 일원화하고 보증의 총액한도를 기금 합계액의 15배에서 20배로 확대하는 등 산업기반신용기금의 운용을 개선하였다. 인프라펀드의 설립과 운영에 관한 사항을 새로이 규정하여 국내외 사회간접자본시설사업에 직접 지분 참여 및 융자할 수 있는 투융자회사의 설립 근거도 마련하였다.

<표 1-5> 민간투자법 주요 개정 내용

개 정 사 항	주 요 내 용
법 명칭의 변경	· 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 → 사회간접자본시설에대한민간투자법
대상시설의 구분 폐지(제2조)	· 1종시설과 2종시설의 구분 폐지 · BOO 시설인 경우에도 공공성이 높고 사용료 징수가 제한되는 시설인 경우에는 토지보상비 등 정부투자 또는 운영비 보조가 가능하도록 함.
사업추진방식의 다양화(제4조)	· 정부고시사업 : 주무관청이 고시하는 모든 방식 · 민간제안사업 : BTO, BOT, BOO
민간제안에 의한 사업추진방식 구체화 (제9조)	· 별도의 시설사업기본계획 고시 없이 민간투자사업으로서의 추진 타당성 등을 검토하여 사업 추진여부를 결정할 수 있도록 하며 그 세부절차를 시행령에서 규정
대상사업 선정을 위한 타당성분석 의무화 (제8조)	· 객관적이고 질 높은 타당성분석을 유도하고 그에 근거한 대상사업 선정이 이루어지도록 사전 타당성분석을 의무화
민간투자대상사업에 대한 일몰제 도입 (제10조・제50조)	· 당해 년도 민간투자대상사업으로 고시된 후 1년 이내에 시설사업기본계획을 고시하도록 의무화하고 불가피한 경우에 한하여 1년 연장 · 시설사업기본계획 고시 후 사업계획서의 제출이 없는 경우 1회에 한하여 재고시 가능
민간투자지원센터 설립 (제23조)	· 민간투자사업 관련업무를 지원할 전담기구의 신설
민간창의・효율에 대한 인센티브 제공 (제25조 제5항)	· 민간이 공기단축 또는 사업비를 절감할 경우 그를 이유로 사용료 또는 무상사용기간을 조정하지 아니할 수 있도록 함으로써 민간투자자에 대한 인센티브 제공
산업기반신용보증기금 제도 개선 (제30조~제40조)	· 기금관리가관을 신용보증기금으로 일원화 · 보증의 총액한도 확대 : 기금합계액의 15배→20배 · 기금의 보증대상 확대 : 금전채무 외에 SOC채권에 대한 보증 가능 · 중소기업에 대한 우선 신용보증 명문화
사회간접자본투융자회사의 설립 및 운영 (제41조~제44조)	· 산업기반신용보증기금과 별도로 국내외 사회간접자본시설사업에 직접 지분 참여 및 융자할 수 있는 투융자회사의 설립 근거 마련 · Mutual Fund의 성격으로서 상업적 베이스에 의한 운영을 도모
매수청구권 인정 (제59조)	· 천재지변 등 불가항력적 사유로 사업을 추진하기 어려울 경우 당해 시설 및 운영권에 대한 매수청구권 행사 근거 및 요건 명문화

자료 : 송병록외, 「SOC 민간투자제도 발전방안 연구」, 기획예산처, 2002. 12.

3) 민간투자법 및 시행령 개정

1998년 12월 민간투자법으로 전면 개정이 이루어진 이래 현재까지 크게 3번의 민간투자법 및 시행령 개정이 있었다. 2000년 12월 30일 시행령 개정에서는 민간제안사업의 추진절차, 총사업비 조정, 신용보증기금관련 규정을 정비하였으며, 2002년 12월 11일 민간투자법 개정에서는 대상시설 유형의 조정 및 확대, 사업추진방식의 개선, 민간투자사업심의위원회, 사회간접자본투융자회사, 사회간접자본채권 관련 규정이 정비되었다. 그리고 이듬해인 2003년 2월 24일에는 산업기반신용보증기금 관련 규정 등 일부 조항이 개정되었다.

<표 1-6> 주요 시행령 개정 내용 (2000.12.30)

개 정 사 항	시행령
· 민간부문이 민간제안서 제출시 기본설계를 첨부토록 하여 제안사업에 대한 경제성·재무적 타당성분석을 내실화함	제7조
· 민간제안서에 대한 주무관청의 사전 검토를 명백히 하여 제안서 접수 후 15일 이내에 제안서의 요건구비 여부와 법령 및 정책 부합여부 등을 판단한 후 민간투자지원센터에 검토를 의뢰하거나 반려토록 함	제7조
· 접수일로부터 제안서 채택 통보시까지 제안서 의사에 반하여 제안서의 세부사항을 공개할 수 없도록 하고, 제안서 공고시에는 제안자의 본질적인 이익을 침해하는 사항을 공고내용에 포함할 수 없도록 하여 민간제안서의 내용을 보호함	제7조
· 주무관청은 특별한 사유가 없는 한 2인 이상의 협상대상자를 지정토록 하여 협상의 경쟁성을 제고함	제7조, 제13조
· 실시협약에서 정한 총사업비에 변경사유 중 건설기간 중 물가변동율에 의한 총사업비의 조정에서, 변동율이 현저하게 상회하거나 하회하는 경우만 총사업비 조정이 가능토록 함	제22조
· 산업기반신용보증기금이 민간투자사업 시행자에 대하여 신용보증할 수 있는 최고한도를 300억원에서 1,000억원 이내로 확대하여 금융지원을 원활히 받을 수 있도록 함	제29조
· 과도한 환율변동으로 환차손이 발생하는 경우 정부가 이에 대해 재정지원할 수 있는 근거를 마련함	제37조

<표 1-7> 주요 민간투자법 및 시행령 개정 내용(2002.12.11, 2003.2.24)

개 정 사 항	법	시행령
· 민간투자법 제2조 1호에서 정하는 사회간접자본시설 중 항만법 규정에 의한 종합여객시설은 대상시설에서 제외	제2조	
· 대상시설에 지리정보체계, 초고속정보통신망, 과학관을 포함	제2조	
· 국민은행의 장기신용은행 인수합병에 의한 폐지로 인하여 민간투자법 정의에 의한 금융기관에서 장기신용은행 제외	제2조	
· 민간투자사업의 추진방식을 BTO, BOT, BOO, 주무관청이 시설사업기본계획에서 제시한 방식으로 한정하던 것을 주무관청이 민간제안을 채택한 경우 당해 민간부문이 제시한 사업방식을 민간투자사업의 추진방식으로 할 수 있도록 함	제4조	
· 민간투자사업심위원회의 당연직 위원의 직급을 장관급에서 차관급으로 조정하여 위원회 운영의 효율성을 제고할 수 있도록 함	제6조	
· 사회간접자본시설에 대한 중장기적 민간투자 비전을 제시함으로써 민간투자의 활성화를 도모할 수 있도록 중장기 민간투자계획의 수립 근거를 마련함	제8조	
· 민간투자사업의 원활한 운영을 위하여 국가귀속시설사업에 대하여 국·공유재산을 무상으로 사용·수익할 수 있는 기간을 준공 시까지에서 운영기간 종료 시까지로 변경함	제19조	
· 산업기반신용의 보증대상에 농·수산업협동중앙회로부터의 대출 및 외국 금융기관으로부터의 외화자금차입을 추가하여 민간투자 사업시행자의 자금조달을 원활하게 하도록 함	제34조 제35조	
· 사회간접자본투융자회사의 자산운용의 탄력성을 부여하기 위하여 여유자금에 대한 단기운용을 허용하도록 함	제43조	
· 사회간접자본채권의 발행용도에 기존 채무의 잔여 만기 내에서 그 전부 또는 일부를 상환하기 위한 차환용 채권발행을 추가함	제58조	
· 민간투자사업심의위원회 정부위원의 직위를 장관급에서 차관급으로 하향 조정하고, 민간투자대상시설에 과학관이 새로이 추가됨에 따라 과학기술부차관을 심의위원에 추가		제3조
· 시설사업기본계획을 고시하는 때에 총사업비 2천억 원 이상인 사업은 기본설계도서와 타당성분석에 관한 자료를 민간이 열람할 수 있도록 함		제10조의 2
· 산업기반신용보증기금의 여유자금 운용용도에 현행 금융기관 예치, 국채·지방채 등 매입 외에도 기금의 수익성, 안정성 제고 등 기금의 효율적 운용을 위하여 필요하다고 인정하는 용도를 추가		제28조
· 산업기반신용보증기금의 보증한도(동일법인에 대해 1천억 원)에 대한 예외규정 적용 시 보증한도에 제한이 없었으나, 예외적인 경우 보증한도를 2천억 원으로 명시		제29조

3. 민간투자사업을 위한 법적 검토

민간투자사업은 사회간접자본시설에대한민간투자법, 민간투자법에 열거된 관계법률, 국가를당사자로하는계약에관한법률(이하 “국가계약법”이라 한다.), 지방재정법 등 수많은 법률과 민간투자사업기본계획(이하 "기본계획"이라 칭한다.)과 민간투자시설사업기본계획(이하 "시설사업기본계획"이라 칭한다.) 등의 행정계획체계 속에서 시행되고 있다.

따라서 민간투자사업의 내용을 정확히 이해하기 위해서는 이들 각종의 법률이나 계획의 성격과 효력 그리고 그 내용에 대한 상세한 검토가 이루어져야 한다. 이러한 검토를 바탕으로 실시협약 체결시 문서의 우선순위를 정하고 실시협약의 해석에 있어서의 준거에 참고할 수 있을 것이다.

한편 민간투자법은 인·허가 의제와 관련 “의제의 의제”라는 특이한 형식으로 규정을 두고 있으나 그 해석이 명확하지 못하거나 의제되는 인·허가 관청과의 관계 등이 정리되지 않아 실무상 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 이하에서는 민간투자사업과 관련하여 제기될 수 있는 법적 제 문제에 대한 검토를 통해 향후 민간투자사업의 효율적 수행에 참고할 수 있도록 하고자 한다.

1) 민간투자법의 성격과 지위

(1) 민간투자법의 성격

민간투자법은 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회간접자본시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 민간투자법은 사회간접자본시설의 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.

⑵ 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. 이러한 특별법적 지위의 의미를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 민간투자법의 우선 적용

민간투자법의 규정이 관계 법률의 규정과 상충되거나 달리 규정하고 있는 경우 관계 법률의 적용은 배제되고 민간투자법이 우선 적용된다. 예컨대 민간투자사업으로 건설된 도로의 통행료 징수의 근거는 민간투자법 제25조 제4항(“사업시행자는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 수익을 실현하기 위하여 당해 시설을 타인으로 하여금 사용하게 할 수 있으며, 타인에게 사용하게 한 때에는 사용료를 징수할 수 있다”)이다.

따라서 민간투자법에 의한 민간투자사업인 경우 별도로 유료도로법 제3조의 통행료 징수요건(“1. 당해 도로의 통행 또는 이용으로 인하여 통행자 또는 이용자가 현저히 이익을 받는 도로 2. 그 부근에 통행할 다른 도로가 있어 당해 도로의 통행을 불가피하게 하지 아니하는 도로”)을 구비할 필요는 없다.

※ 관련판례 :

"민간투자법의 규정과 상충되는 유료도로법의 규정은 민간투자법에 의해 설치된 사회간접자본시설인 도로에는 그 적용이 없는 것으로 해석되어, 피고의 통행료 징수에 민간투자법의 근거규정 외에 유료도로법 제3조 제1항 소정의 요건을 추가적으로 구비하여야 한다고는 볼 수 없을 뿐만 아니라 유료도로법 제2조 제2항은 '이 법에서 유료도로라 함은 이 법의 규정에 의하여 통행료를 징수하는 도로를 말한다'고 규정하고 있으므로, 민간투자법에 의하여 통행료를 징수하는 이 사건 도로는 유료도로법의 적용대상에 해당하지 아니하여 통행료를 징수하는 이 사건 도로는 유료도로법의 적용대상에 해당하지 아니하여 유료도로에 관한 통행료 징수를 규정한 유료도로법 제3조의 요건을 구비할 필요는 없어 (개정된 유료도로법 제2조 제2호는 '유료도로라 함은 이 법 또는 민간투자법 제26조의 규정에 따라 통행료 또는 사용료를 받는 도로를 말한다'고 규정하고, 제4조 제2항 제3호는 '육지와 섬 사이 또는 섬과 섬 사이를 연결하는 도로'를 통행료를 받을 수 있는 도로에 포함시키고 있어, 개정된 유료도로법에 의하면 이 사건 도로도 유료도로에 해당한다 할 것이나, 이 경우에도 개정된 유료도로법을 포함한 관계법령과의 관계에서 우선 적용되는 것으로 규정하고 있는 민간투자법 제3조에 의하여 개정된 유료도로법 제4조가 이 사건 도로 이용자들에 대한 통행료 징수의 근거규정이 되는 것은 아니다) 원고의 이 부분 주장은 어느 모로 보나 이유없다."(2002나36869 부당이득금)

② 사업시행자 의제

민간투자법상 사업시행자로 지정된 자는 관계법률의 규정에 의한 사업시행자로 간주된다. 예컨대 사립과학관의 설립을 위하여 별도의 설립계획에 대한 승인을 받지 않아도 민간투자법에 의하여 주무관청과 실시협약을 체결하여 사업시행자로 지정되는 때 과학관 설립계획의 승인을 받은 것으로 간주된다.

③ 국·공유재산의 처분에 관한 특례

민간투자법은 국·공유재산의 처분에 관한 특례를 규정함으로써 사업의 원활

한 시행을 도모하고 있다. 예컨대 지방자치단체의 재산인 공유재산은 지방재정법상 행정재산・보존재산・잡종재산으로 나뉘고, 동법시행령 제90조에 의하면 잡종재산 중 토지와 그 정착물의 대부기간은 5년으로 되어 있다.

그러나 민간투자법에 따른 사업에 있어서는 지방재정법상의 이러한 규정에 불구하고 BOT 방식의 경우 사업기간이 종료할 때까지 무상으로 사용・수익하거나(제19조 제3항), 수의계약으로 부지를 매수할 수 있고(제19조 제2항), 또한 시설물의 기부를 전제로 하지 아니하고 건물 기타의 영구시설물을 축조하기 위한 사용・수익의 허가 또는 대부를 할 수 있다.(제19조 제5항)

④ 관리운영권의 물권화

민간투자법 제26조는 무상사용・수익기간동안 동 시설을 유지・관리하고 시설사용자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리를 의미하는 관리운영권에 관해 규정하고 있다. 이러한 관리운영권은 공물사용권의 일종으로 원칙적으로 공물주체에 대하여 공물의 특별사용을 청구할 수 있는 권리에 그치고 그 공물을 배타적으로 지배할 수 있는 권리가 아니므로 채권의 성질을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 민간투자법 제27조는 특별규정에 의하여 이러한 관리운영권을 물권으로 취급하고 있다.

2) 민간투자법상 행정계획의 효력

⑴ 행정계획의 개념과 효력

민간투자법에 따른 기본계획이나 시설사업기본계획은 모두 행정법상 행정계획에 속한다. 행정계획이란 행정주체가 장래 일정기간 내에 도달하고자하는 목표를 설정하고, 그를 위하여 필요한 수단들을 조정하고 통합하는 작용, 또는 그 결과로 설정된 활동기준이라고 정의할 수 있다.

이러한 행정계획은 법률, 법규명령, 행정규칙, 행정행위, 사실행위 등 여러 가지 형태로 정립되고 다양한 내용을 포함하고 있다. 따라서 그 내용이 구속력을

갖는 것인지 그렇지 않은지 등의 법적 효력에 관해서도 일률적으로 말할 수 없고 계획의 개별적 내용에 따라 근거법과의 관계를 통해 구체적으로 판단되어져야 한다.

행정계획은 법적 효력의 관점에서 단순 정보 제공적 계획, 유도적(誘導的) 계획, 구속적 계획으로 나눌 수 있다.

단순 정보 제공적 계획은 단순히 현재 사회・경제 등의 상황이나 장래 변화・전망 등에 대한 자료나 정보를 제공하는 것을 그 내용으로 하는 계획이다. 따라서 법적 구속력은 없고 다만 행정기관이나 국민에 관련문제의 판단에 필요한 정보를 제공하는데 그친다.

유도적 계획은 보조금 지급・조세특례 조치・관련지역의 기초시설의 정비 등 수익적 조치나 불이익조치 등을 예정하여 놓아, 관계자로 하여금 계획상의 목표에 따르도록 유도하기 위한 계획으로서 역시 법적인 구속력은 없다. 이러한 유도적 계획은 행정기관 내부에 대한 구속력도 인정되지 않는다는 점에서 행정규칙과 차이가 있다.

구속적 계획은 그 수범자를 법적으로 구속하는 계획으로서 행정기관 간에만 구속력을 가지는 계획과 국민에 대하여도 구속력을 가지는 계획이 있다. 법치주의 원리상 구속적 행정계획(특히 “국민에게 부담을 주는 행정계획)은 법률상 구체적인 위임근거를 필요로 한다. 이하에서는 이러한 행정계획의 법적 효력에 대한 내용을 바탕으로 기본계획과 시설사업기본계획의 법적 효력에 대하여 검토해 보기로 한다.

⑵ 기본계획의 효력

민간투자법 제7조는 정부는 국토의 균형개발과 산업의 경쟁력 강화 및 국민생활의 편익증진을 도모할 수 있도록 사회간접자본시설에 대한 기본계획을 수립하고, 이를 공고하여야 하며 이러한 기본계획은 사회간접자본시설과 관련된 중・장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합되도록 하여야 하며, 민간의 창의와 효율이 발휘될 수 있는 여건을 조성하면서 공공성이 유지되도록 노력하여야

한다고 규정하고 있다.

기본계획에는 i) 사회간접자본의 분야별 민간투자정책 방향, ii) 민간투자사업 또는 민간투자대상사업의 투자범위·방법 및 조건에 관한 사항, iii) 민간투자사업의 관리 및 운영에 관한 사항, iv) 민간투자사업의 지원에 관한 사항, v) 기타 민간투자사업과 관련된 정책사항이 포함되어야 한다.(동법 제8조)

현행 기본계획의 내용을 보면 거의 단순 정보 제공적 계획(예 : 2003년도 민간투자 추진여건 등)이나 유도적 계획(예 : 운영수입 보장, 조세특례 등)에 속하여 법적 구속력이 없는 계획이라고 할 수 있다. 기본계획의 내용 중 민간투자법의 내용을 그대로 기술하고 있는 부분에 있어서는 구속력이 인정된다고 할 수 있지만 이는 기본계획의 효력으로서의 구속력이라기보다 민간투자법에 의해 구속력이 인정되는 것이라고 해석해야 할 것이다.

한편 이와 같이 비구속적 행정계획에 속하는 현행 기본계획의 내용 중 민간제안사업 협상대상자 지정을 위한 평가와 관련한 수정제안제도나 민간제안내용의 공고가 있는 경우 민간투자법상 시설사업기본계획이 수립된 것으로 보도록 하고 있는 내용 등은 그 중요성과 규정의 성격으로 볼 때, 기본계획에 그 내용을 규정하는 것보다는 법 또는 시행령에 그 내용을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 실시협약을 체결할 때 해석을 위한 문서의 우선순위를 정함에 있어 구속력이 없는 기본계획보다는 구속력을 가진 각 개별사업의 시설사업기본계획이 더 우선하는 것으로 규정하는 것이 타당할 것이다.

⑶ 시설사업기본계획의 효력

사회간접자본시설사업의 시행을 위하여 주무관청은 당해연도 대상사업으로 지정된 후 1년 이내에(불가피한 사유가 있는 경우 1년의 범위 내에서 연장 가능) 시설사업기본계획을 수립하여야 한다. 시설사업기본계획에는 i)대상사업의 추정투자금액·건설기간·예정지역 및 규모 등에 관한 사항, ii)사용료·부대사업 등 사업시행자의 수익에 관한 사항, iii)귀속시설여부 등 민간투자사업의 추진방식에 관한 사항, iv)재정지원 규모 및 지원방식 등 국가 또는 지방자치단체의 지원에

관한 사항, ⅴ)민간투자사업에 의하여 건설된 사회간접자본시설의 관리 및 운영에 관한 사항, ⅵ)사업시행자의 자격요건에 관한 사항, ⅶ)기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다.

이와 같이 시설사업기본계획은 사업시행자의 수익이나 자격요건에 관한 사항 등 사업시행자의 권리나 지위에 직접적으로 관련되는 사항을 정하고 있어 국민이나 행정기관에 대해 구속력을 갖는 행정계획에 속한다. 이러한 점에서 시설사업기본계획은 단순히 민간투자사업에 관한 정책방향이나 사업계획의 구상 등 비구속적 성격이 강한 기본계획과 차이가 있다. 민간투자법에서 시설사업기본계획을 수립하거나 이를 변경하는 경우 그 주요 내용을 관보와 3개 이상의 일간지에 게재하도록 하고 있는 이유도 그러한 점에서 파악할 수 있다.

3) 행정계획의 집중효(集中效)

⑴ 집중효(인·허가의제)

도시개발계획이나 택지개발사업 등 대규모 사업계획이 확정된 경우 그 근거법률에서는 다른 법령이 규정하고 있는 일정한 인가·허가 등을 받은 것으로 간주하는 규정을 두는 경우가 많다. 이 경우 당해 사업계획에 인정되는 효력을 행정계획의 집중효(Konzentrationswirkung) 혹은 인·허가의제라 한다.

대규모 개발사업에 있어 다수의 행정기관의 인가·허가·승인 등을 얻어야 하는 경우에 개개의 행정기관에 대한 인·허가에 대한 신청절차를 거치지 않고도 당해 사업을 추진할 수 있도록 절차를 간소화하고, 그에 따라 당해 사업의 추진을 촉진하려는 것이 집중효제도의 기본취지이다.

⑵ 의제의 의제

민간투자사업을 추진하기 위해서는 많은 인·허가 절차가 관련된다. 민간투자법도 사업의 원활한 시행을 위하여 민간투자사업(제17조)과 부대사업(제21조)을 위한 인·허가 의제규정을 두고 있다.

이러한 민간투자법상의 인·허가 의제규정은 일반적인 인·허가 의제규정과는 달리 "의제의 의제"라는 특이한 형태를 취하고 있다. 또한 본사업을 위한 제17조의 인·허가 의제와 부대사업을 위한 제21조의 인·허가 의제는 그 규정의 형식과 효력면에서도 차이가 있다.

① 본사업을 위한 인·허가 의제

민간투자법 제17조제1항은 "주무관청이 제15조의 규정에 의하여 실시계획을 고시한 때에는 당해 민간투자사업과 관련된 관계 법률이 정하는 바에 의하여 다른 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 다른 법률에 의한 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다."고 규정하고 있다. 제17조의 규정에 따라 주무관청이 실시계획을 고시한 때에는 민간투자법 제2조 제13호에서 규정하는 41개 관계 법률에서 인·허가를 받은 것으로 의제하고 있는 다른 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 간주된다.

일반적으로 의제대상 인·허가를 특정하기 위해서는 법률에 의제 대상 인·허가를 일일이 열거해야 한다. 그러나 민간투자법 제17조는 의제대상 인·허가를 일일이 열거하고 있지 아니하고 있다. 동법 제17조제1항에서는 "----실시계획을 고시한 때에는 당해 민간투자사업과 관련된 관계 법률이 정하는 바에 의하여 다른 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 다른 법률에 의한 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다."고 규정하고 있다.

여기서 "관계법률"은 도로법·철도법·항만법·댐건설및주변지역지원등에관한법률·수도법·도시가스사업법 등 당해 민간투자사업과 관련된 41개 법률을 가리키며, "다른 법률"은 사업시행자가 민간투자사업을 추진함에 있어서 관계법률에서 인·허가 등을 받은 것으로 보는 인·허가 등의 사항을 규정한 법률을 말하며 다음과 같은 것들이 이에 속한다.

i) 민간투자법에 따른 도로건설사업에 대한 실시계획승인을 얻은 때에는 도로법(관계법률)이 정하는 바에 의하여 "다른 법률에 의한 인·허가"를 받은 것으로 본다. 그런데 도로법 제25조의2의 규정에 의하면 도로구역 결정에 의하여 도시계

획시설 결정・농지전용 허가 등의 인・허가가 의제되는 바, 이들 인・허가가 "다른 법률에 의한 인・허가"에 해당된다. 따라서 도로건설사업에 대한 실시계획승인을 얻은 경우에도 도로관리청에 의한 도로구역의 결정이 있어야 비로소 필요한 도시계획시설 결정・농지전용 허가 등의 인・허가가 있은 것으로 본다.

ii)하수종말처리시설을 설치하기 위한 민간투자사업의 경우 주무관청에 의한 실시계획이 고시되면 하수도법(관계법률) 제13조의 2의 규정에 따라 공유수면관리법상 공유수면의 점・사용허가 및 실시계획의 인가 또는 신고의 절차를 별도로 거칠 필요가 없다.

iii) 사업시행자가 과학관육성법 제7조에 의하여 시・도지사로부터 사립과학관의 설립계획에 대하여 승인을 받은 경우에는 동법 제8조에 따라 도로법상 도로의 점용허가나 수도법 제36조의 규정에 의한 전용상수도의 설치인가 등을 받은 것으로 간주된다.

주의할 것은 민간투자법 제17조 제1항에서 규정하고 있는 인・허가의 의제의 대상은 관계 법률에서 정하고 있는 "다른 법률"에 의한 인・허가이지 "관계법률"에서 정하고 있는 인・허가가 아니라는 점이다. 즉, 민간투자법 제17조는 "관계법률이 정하는 바에 의하여 다른 법률에 의한 인・허가를 받은 것으로 보며"라고 규정하고 있기 때문에 관계 법률이 규정하고 있는 인・허가는 의제되지 않는다. 예컨대 위 하수종말처리시설을 설치하기 위한 민간투자사업을 시행하기 위해서는 주무관청은 반드시 하수도법 제6조에 따라 환경부장관의 인가절차는 거쳐야 하며, 환경부장관은 하수도법 제13조의2 제2항의 규정에 따라 미리 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐 인가여부를 결정하고, 인가를 받는 경우에는 하수도법 제13조의2 제1항의 규정에 따라 일정한 인・허가가 의제된다.

만일 관계 법률이 정하고 있는 인・허가까지 의제되는 것으로 하기 위해서는 민간투자법 제17조제1항을 "....관계 법률이 정하고 있는 인・허가 및 관계 법률의 규정에 의하여 인・허가 등을 받은 것으로 보는 인・허가 등을 받은 것으로 보며..."라고 개정해야할 것으로 판단되나 그렇게 될 경우 의제의 범위가 너무 확대되는 문제점이 나타날 수 있다.

※ 환경부 지침과 민간투자법

환경부의 하수도사업 민간투자 업무처리지침(환경부 하수도과-434호(2004.2.14)은 “하수도시설의 설치인가는 하수도법 제6조의 규정에 따라 환경부장관의 인가를 받아야 하나, 민자사업으로 추진되는 경우에는 민간투자법 제17조 제1항의 규정에 의하여 하수도법 제6조에 의한 설치인가가 의제처리된다. 다만, 민간투자법 제17조 제2항에서 실시계획 승인 전에 하수도 설치와 관련된 법률의 적합 여부에 관하여 환경부장관과 협의하여야 한다.”이라고 규정하고 있고, 환경부의 "하수도시설 설치사업 업무처리 일반지침"(환경부 하수 67712-1454(2003.12.31)에서도 “공공하수도관리청은 하수도사업을 민간투자사업 방식으로 발주하는 경우에는 민간투자법 제17조의 규정에 의한 실시계획 승인 전에 환경부장관과 협의하여야 한다.”고 규정하고 있는 바, 이는 민간투자법 제17조를 잘못 해석한데서 기인한 것으로 보인다. 즉, 주무관청이 하수도사업을 민간투자사업방식으로 발주하는 경우 관계 법률인 하수도법 제6조가 정하고 있는 환경부장관의 인가는 의제되지 않으므로 반드시 동 인가를 받아야 하며 따라서 환경부장관과 협의하도록 규정하고 있는 위 지침의 내용은 민간투자법에 위배되는 것으로 보인다.

② 부대사업을 위한 인・허가 의제

민간투자법 제21조제3항은 “주무관청이 제15조제2항의 규정에 의하여 실시계획을 고시한 때에는 당해 부대사업과 관련되는 다음 각호의 인・허가 등을 받은 것으로 본다.”고 규정하면서 제1호에서 10호까지 규정하고 있다. 그런데 그 규정형식을 보면 “1. 주택법 제9조의 규정에 의한 등록, 동법 제16조제1항의 규정에 의한 승인 및 동법 제17조의 규정에 의하여 인・허가 등을 받은 것으로 보는 인・허가등”이라고 규정하여 제17조의 인・허가 의제규정과는 달리 완벽한 “의제의 의제”를 규정하고 있다.

민간투자법 제17조의 의제(불완전한 “의제의 의제”)와는 달리 부대사업과 관련한 동법 제21조의 인・허가 의제는 완전한 “의제의 의제”를 명문으로 인정하고 있다. 즉, 제21조는 민간투자사업의 투자비 보전을 위하여 주택건설사업・택

지개발사업・도시계획사업・도심재개발사업・산업단지개발사업 등의 부대사업을 시행할 수 있는 바, 동법 제21조제1항에서는 실시계획승인을 얻은 때에는 당해 부대사업과 관련된 인・허가를 받은 것으로 의제하면서 그 범위를 “의제의 의제”의 방식에 의하여 정하고 있다. 예컨대, 주택건설사업을 하는 경우에는 주택법에 의한 주택건설사업자의 등록과 주택건설사업계획승인이 의제되는 외에 주택건설사업계획승인에 의하여 의제되는 인・허가(개발행위허가, 도시계획사업실시계획의 인가, 도로점용의 허가, 하천점용허가, 건축허가 등)도 함께 의제되도록 하고 있는 것이다.

⑶ 인・허가 의제의 요건

① 의제대상 인・허가요건의 구비여부

주된 인・허가를 할 때에 주된 인・허가의 실체적・절차적 요건에 적합한지 여부를 검토하는 외에 의제대상 인・허가의 실체적・절차적 요건에도 적합한지 여부를 검토하여야 하는지 여부가 문제되는데 의제대상 인・허가의 실체적 요건이 적용된다고 하는 점에 대하여는 현재 이견이 없는 것으로 보인다.

절차적 요건이 적용되는지 여부에 대하여 대법원은 이를 부정하고 있다. 주택건설촉진법 제33조제4항의 규정에 의하면 주택건설사업계획승인이 있으면 도시계획결정이 의제되는데, 도시계획을 결정하기 위해서는 기초조사, 입안, 주민의견 청취, 지방의회의견 청취, 관계행정기관의 장과의 협의, 도시계획위원회의 심의・의결, 결정・고시, 공람과 같은 일련의 도시계획 결정절차를 거쳐야 한다.

주택건설사업계획승인에 의하여 도시계획 결정을 의제하고자 하는 경우에도 도시계획법에 의한 도시계획 결정절차를 거쳐야 하는지 여부가 문제되었는데, 대법원에서는 주택건설사업계획승인이 있으면 도시계획법에 의한 도시계획 결정절차를 거치지 아니하고도 도시계획 결정이 의제된다고 판시하였다.(대법원 1992. 11. 1. 판결, 92누1162 사건)

※ 관련판례 :

도시계획법(1989.12.30. 법률 제4183호로 개정되기 이전의 것) 제12조제1항, 제16조의2제2항 등에 의하면 도시계획을 결정하거나 변경함에 있어서는 건설부장관이 관계지방의회의 의견을 들은 후 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐야 하고, 시장 또는 군수가 도시계획을 입안하고자 하는 때에는 주민들의 의견을 청취하여야 하나, 주택건설촉진법(1991. 3. 8. 법률 제4339호로 개정되기 이전의 것) 제33조제1항·제4항 및 제6항에 의하면 건설부장관이 주택건설사업계획을 승인하고자 하는 경우에 그 사업계획에 제4항 각호의 1에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 관계기관의 장과 협의하여야 하고, 사업주체가 제1항에 의하여 사업계획의 승인을 얻은 때에는 도시계획법 제12조에 의한 도시계획의 결정(같은 법 제2조제1항제1호 나목 및 다목의 도시계획결정에 한한다) 등을 받은 것으로 보는 바, 위 각 규정의 내용과 주택건설촉진법의 목적 및 기본원칙(제1조 및 제2조)에 비추어 보면 건설부장관이 주택건설촉진법 제33조에 따라 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 사업계획승인을 한 이상 같은 조 제4항의 허가·인가·결정·승인 등이 있는 것으로 볼 것이고, 그 절차와 별도로 도시계획법 제12조 등 소정의 중앙도시계획위원회의 의결이나 주민의 의견청취 등 절차를 거칠 필요는 없는 것이다.(대법원 1992. 11. 1. 판결, 92누1162 사건)

의제대상 인·허가의 실체적 요건을 갖추지 못하였음에도 불구하고 주된 인·허가를 한 경우 나중에 이를 발견하게 된 때에는 행정행위의 흠의 일반적인 법리에 의하게 될 것이다. 이 경우 의제대상 인·허가가 있은 것으로 볼 뿐 실제로 처분이 있은 것은 주된 인·허가이므로 주된 인·허가를 대상으로 취소 또는 무효확인을 구해야 한다는 견해와 주된 인·허가가 아닌 소관 인·허가를 대상으로 주된 인·허가처분자가 아닌 소관 인·허가권자가 이를 취소를 구해야 한다는 견해가 있다.

② 미협의・협의불성립의 효과

㈀ 협의제도의 의의

행정계획에 이러한 집중효가 인정되는 경우 내용적으로는 당해 계획의 결정관청이 다른 행정기관의 권한까지를 통합하여 행사하는 의미를 가진다. 이러한 집중효가 인정되기 위해서는 반드시 법적 근거를 요하며 이 경우 계획결정 관청은 다른 법령상 인・허가 존재이유 및 관계행정기관의 권한을 무시해서는 안되므로 근거법에는 당해 계획 결정전 관계 행정기관과 협의를 규정하고 있다.

결국 이러한 협의는 주된 인・허가를 할 때에 의제대상 인・허가의 실체적 요건이 적용되므로 의제대상 인・허가의 실체적 요건을 갖추었는지 여부를 검토하기 위한 제도적 장치인 셈이다. 민간투자법 제17조 제2항도 주무관청이 실시계획의 승인 또는 변경승인을 하고자 하는 경우 다른 법률에의 적합 여부에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의하도록 하는 규정을 두고 있는 것이다.

한편 의제대상 인・허가관청과의 협의가 지연되어 주된 인・허가를 제때에 하지 못하는 사례가 있을 수 있는 바, 이를 막기 위하여 법령으로 일정기간 내에 협의에 응하도록 규정하는 경우가 있다. 이 경우 협의기간은 훈시사항에 불과하므로 협의기간이 초과하더라도 협의를 할 수 있다고 보아야 할 것이나 민투법 제17조제3항은 “--협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 구체적인 이유와 근거를 명시하여 서면으로 의견을 제시하여야 하며, 그 기간 내에 의견이 제시되지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.”는 규정을 두어 협의성립을 강제하고 있다.

㈁ 미협의의 경우

의제대상 인・허가관청과의 협의에 관한 규정을 두고 있음에도 불구하고 협의를 거치지 아니하고 주된 인・허가를 한 경우의 효력에 관하여 확립된 견해는 없다. 의제대상 인・허가관청과의 협의는 법률에 규정된 절차이기는 하지만 외부에 공시되지 아니하는 행정기관의 내부절차에 해당되고, 인・허가의 상대방은 협의가 행하여졌는지 여부를 전혀 알 수 없으므로 협의절차불이행을 이유로 하여 주된 인・허가를 무효로 한다면 인・허가의 상대방은 불의의 손실을 입을 수 있다.

따라서 협의를 거치지 아니한 흠은 그 정도에 따라 취소사유는 될 수 있겠지만 당연 무효사유는 되지 아니한다고 보아야 할 것이다. 협의절차 불이행의 흠이 취소사유에 해당된다하더라도 이를 이유로 주된 인·허가를 취소함으로써 얻는 공익의 실현이라는 측면과 아무런 귀책사유도 없는 상대방이 받게 되는 손실을 비교 형량할 때 현실적으로 취소는 어렵다고 할 것이다.

㈐ 협의불성립의 경우

관계 행정기관의 협의와 동의(현행법상 이러한 관계기관의 동의를 규정하고 있는 예는 소방법시행령 제4조 등이다.)의 구별은 전자의 경우는 관련 행정청의 동의를 요하지 않고 단지 허가행위에 필요한 서류를 상호 검토하고 의견을 청취하는 것으로 족하고 관계행정관청의 동의까지는 요하지 않는데 반하여 후자의 경우는 당해 허가행위에 대한 동의가 필수적인 것이라는데 차이가 있다.

그러나 협의가 의제대상 인·허가의 실체적 요건의 준수를 보장하기 위한 절차라고 할 수 있고 따라서 협의는 의제대상 인·허가관청의 의견을 듣는데 그치는 것이 아니라 관계관청의 동의를 구하는 절차로 보여 지고 그러한 점에서 그것은 내용적으로 “합의”에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 협의가 이루어지지 아니한 경우에는 주된 인·허가를 할 수 없으며 의제대상 인·허가 관청의 반대의견에도 불구하고 인·허가를 한 경우 당해 행위는 무효 또는 취소사유가 되는 절차상 하자가 있는 행정처분이 될 것이다. 이와 관련하여 판례는 법령에 규정된 관계 행정기관의 장과의 협의를 거치지 아니하고 실시계획을 승인한 경우에도 그 승인이 당연 무효가 되는 것은 아니라고 한 바 있다.

※ 참고판례 :

"자동차운송사업계획변경(기점연장)인가처분과 자동차운송사업계획변경(노선 및 운행시간)인가처분을 함에 있어서 그 내용이 2 이상의 시도에 걸치는 노선업종에 있어서의 노선신설이나 변경 또는 노선과 관련되는 사업계획변경의 인가 등에 관한 사항이므로 미리 관계 도지사와 협의하여야 함에도 불구하고 이를 하지 아니한 하자가 있으나, 그와 같은 사정만으로는 자동차운송사업계획변경(기점연장)인가처분과 자동차운송사업계획변경(노선 및 운행시간)인가처분이 모두 당연 무효의 처분이라고 할 수 없다."(대법원 1995.11.7. 95누9730, 자동차운송사업계획 변경인가 처분취소등)

㈑ 의제된 인·허가에 대한 쟁송

의제대상 인·허가관청이 협의에 불응하거나 반대의견을 제시하여 주된 인·허가를 받지 못하게 된 경우 이 거부처분의 취소 또는 위법 확인을 구하고자 하는 때에는 의제대상 인·허가관청을 상대로 해야 한다는 견해와 주된 인·허가관청을 상대로 하여야 한다는 견해가 있다. 후자는 거부처분이 있게 된 원인은 의제대상 인·허가관청의 협의 불응 또는 반대에 의한 것이지만, 거부처분 자체는 주된 인·허가의 거부라는 형식으로 이루어졌다는 것을 이유로 들고 있다.

그러나 인·허가의제제도는 목적사업을 위한 인·허가가 복합적인 경우에 신속한 결정·처리를 위하여 주된 인·허가를 하는 단계에서 의제대상 인·허가에 관한 관할과 여러 가지의 절차를 일원화한 것일 뿐 의제대상이 되는 인·허가를 소멸시키는 것으로 보기는 어렵다. 즉, 주된 인·허가와 의제대상 인허가는 각기 다른 인·허가로서 존재하는 것으로 보아야 할 것이므로 의제대상 인·허가관청을 상대로 소를 구하는 것이 타당하다는 견해가 지배적이다.

4) 민간투자법과 실시협약간의 관계

⑴ 실시협약의 의의와 법적 성격

① 실시협약의 의의

실시협약은 주무관청과 지정된 협상대상자간에 총사업비, 사업기간 등 사업시행의 조건 등에 대하여 당사자들의 권리와 의무를 정하는 계약이다. 일반적으로 실시협약에 포함되는 사업시행조건으로는 해당 민간투자사업의 규모, 사업추진방식, 총사업비, 수익률, 무상사용기간, 총선순위채무, 민원 처리, 재정지원, 당사자의 귀책사유 및 불가항력 사유 처리, 협약의 해지 사유 및 그 효력 등이다.

② 실시협약의 이중적 성격

민간투자법 제13조 제2항은 실시협약을 체결함으로서 사업시행자를 지정한다고 규정하고 있는데 이는 실시협약의 체결이라는 법률행위를 통하여 계약[3]과 사업시행자 지정이라는 행정처분이 동시에 발생하는 복합적 내지 이중적 성격의 행위라고 할 수 있다. 따라서 일방이 실시협약에 따른 이행사항을 이행하지 못하였을 경우 주무관청은 계약불이행에 기초한 실시협약의 해지권과 행정처분의 취소로서의 성격을 갖는 사업시행자지정 취소처분권한을 함께 갖게 되고 사업시행자 역시 실시협약의 해지권 및 사업시행자지정처분 취소에 대한 취소소송을 제기할 수 있게 된다.

⑵ 민간투자법과 실시협약간의 관계

모든 행정작용이 행정의 법률적합성(法律適合性)의 원칙에 따라 수행되어야 한다. 따라서 실시협약 역시 행정작용의 한 형식에 속하므로 이 원칙에 위반하여 체결하여서는 안 된다.

민간투자사업을 위한 실시협약의 체결에 있어서 법률적합성이란 민간자본의

3) 이에 대해서는 공법적 계약이라고 주장하는 견해와 사법적 계약이라는 견해로 나뉘고 있다.

유치를 통한 사회간접자본시설의 건설과 운영을 위하여 다양한 보조금을 지급하고 국·공유재산에 대한 무상사용수익을 허용하는 등 유도행정 내지 급부행정적 유인책을 내용으로 담고 있는 실시협약의 체결에 있어서는 민간투자법 및 관계 법률 뿐만 아니라 평등원칙·비례의 원칙·신뢰보호의 원칙 등 불문법 원리로서의 행정법상 일반원칙에 위배되는 내용으로 체결하여서는 안 됨을 의미한다.

⑶ 실시협약과 국가계약법과의 관계

국가계약법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약업무의 원활한 수행을 도모함을 목적으로 하는 법률로서 국제입찰에 의한 정부조달계약, 국가가 대한민국 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 계약(세입의 원인이 되는 계약을 포함한다)등 국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용되는 법률이다.

동법 제3조에 따라 국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가계약법에 따라 이루어져야 한다. 따라서 국가가 체결하는 민간투자사업을 위한 실시협약 역시 다른 법률에서 국가계약법과 달리 규정하지 않는 한 이 법에 따라 체결되어야 한다. 즉, 현행 국가계약법의 내용이 민간투자사업의 현실과 맞지 않는 부분이 있다면 민간투자법을 개정을 통해 문제를 해결하여야 하며 그렇지 않은 한 국가계약법을 준수하여 실시협약을 체결하여야 한다.

4. 민간투자 대상시설 및 사업추진방식

1) 대상시설의 기본유형[4)]

사회간접자본시설이란 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설을 말한다. 그 가운데서도 민간투자법 제2조 제1항 각호의 규정에 의해 민간투자대상이 될 수 있는 시설은 다음의 35개 유형에 해당하는 시설이다.

<표 1-8> 사회간접자본시설의 유형

분 야	소관부처	사회간접자본시설 유형
도 로 분 야(3)	건설교통부	도로 및 도로부속물, 노외주차장, 지능형교통체계
철 도 분 야(3)	철 도 청	철도, 철도시설
	건설교통부	도시철도
항 만 분 야(2)	해양수산부	항만시설, 어항시설
공 항 분 야(1)	건설교통부	공항시설
수자원분야(3)	건설교통부	다목적댐, 하천부속물
	환 경 부	수도
정보통신분야(4)	정보통신부	전기통신설비, 정보통신망, 초고속정보통신망
	건설교통부	지리정보체계
에너지분야(3)	산업자원부	전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설
환 경 분 야(5)	환 경 부	폐기물처리시설, 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 하수종말처리시설 및 하수도
유 통 분 야(3)	건설교통부	유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널
문화관광분야(8)	문화관광부	관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설
	과학기술부	과학관
	건설교통부	도시공원

4) 2004년 11월 현재 국회에 상정 중인 "사회간접자본시설에대한민간투자법중개정법률안"에는 35개의 민간투자사업 대상시설에 학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인의료복지시설, 화시설 등이 추가되었다. 본 연구의 시점을 고려하여 개정 법률에 대해서는 언급하지 않았다.

2) 대상사업의 구체적 유형

현행법상 사회간접자본시설의 유형을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 도로법 제2조 및 제3조의 규정에 의한 도로 및 도로부속물

○ 도로

-터널·교량·도선장·도로용 엘리베이터, 삭도, 옹벽·지하통로·무넘기시설·배수로 및 길도랑, 도선의 교통을 위하여 수면에 설치하는 시설 포함.

○ 도로부속물

1. 도로원표, 이정표, 수선담당구역표, 도로경계표와 도로표지
2. 도로의 방호울타리, 가로수 또는 가로등
3. 도로에 연접하는 자동차 주차장 및 도로수선용 재료적치장과 이들 시설을 종합 관리하는 도로관리사업소
4. 도로에 관한 정보제공장치·기상관측장치 또는 긴급연락시설
5. 도로상의 방설시설 또는 제설시설
6. 도로에의 토사유출 또는 낙석을 방지하기 위한 시설
7. 운전자의 시선을 유도하기 위한 시설
8. 유료도로상의 통행료 징수 및 관리용 시설
9. 도로의 이용증진을 위하여 설치한 휴게시설 및 대기실
10. 도로의 관리를 위한 통신시설
11. 공동구
12. 지하도 또는 육교
13. 방음시설(방음림 포함)
14. 교통량 측정시설 및 교통관제시설
15. 도로반사경·과속방지시설·미끄럼방지시설 및 차량단속시설

나. 철도법 제2조제1항의 규정에 의한 철도

철도라 함은 철의 궤도를 부설하고 차량을 운전하여 여객과 화물을 운송하기 위하여 필요한 설비를 말한다.

다. 도시철도법 제3조제1호의 규정에 의한 도시철도

○ "도시철도"라 함은 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다. ○ "도시교통권역"이라 함은 도시교통정비촉진법 제4조의 규정에 따라 지정·고시된 교통권역을 말한다. ○ 교통권역의 지정·고시(도시교통정비촉진법 제4조) ① 건설교통부장관은 제3조제1항의 규정에 따른 도시교통정비지역(이하 "도시교통정비지역"이라 한다)중 같은 교통생활권에 있는 2 이상의 인접한 도시교통정비지역사이의 연계된 교통관련 계획을 수립할 수 있도록 하기 위하여 교통권역을 지정·고시할 수 있다. ② 건설교통부장관은 교통권역을 지정하고자 하는 때에는 행정자치부장관과 미리 협의한 후 중앙도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

라. 항만법 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설

○ 항만구역내 다음 시설과 항만구역밖의 시설에 있는 다음에 해당하는 시설로서 해양수산부장관 또는 시· 도지사가 지정·고시한 것 가. 기본시설 (1) 항로·정박지·선류장·선회장등 수역시설 (2) 방파제·방사제·파제제·방조제·도류제· 갑문·호안등 외곽시설 (3) 도로·교량·철도·궤도·운하등 임항교통시설 (4) 안벽·물양장·잔교·돌핀·선착장·램프 등 계류시설

나. 기능시설

(1) 선박의 입·출항을 위한 항로표지·신호·조명·항무통신시설등 항행보조시설

(2) 고정식 또는 이동식 하역장비·화물이송시설·배관시설등 하역시설

(3) 대합실·여객승강용시설·소하물취급소등 여객이용시설

(4) 창고·야적장·컨테이너장치장 및 컨테이너조작장·싸이로·저유시설·화물터미날 등 화물의 유통·판매시설

(5) 선박을 위한 급유·급수시설 및 얼음의 생산공급시설등 선박보급시설

(6) 항만의 관제·홍보·보안시설

(7) 항만시설용 부지

(8) 어항법 제2조제3호 나목의 기능시설(어항구에 있는 것에 한한다)

① 철도·도로·교량·주차장·헬리포트 등 수송시설

② 항로표지, 신호·조명시설 등 항행보조시설

③ 어선건조·수리장, 어구건조장, 어구제작·수리장, 야적장, 기자재창고 등 어선·어구보전시설

④ 급수·급빙·급유시설, 전기수용설비·선수품보급장 등 보급시설

⑤ 수산물시장·수산물위판장·수산물직매장·수산물집하장·활어일시보관시설 등 수산물유통·판매시설

⑥ 하역기계, 제빙·냉동·냉장시설, 수산물가공공장 등 수산물처리·가공시설

⑦ 육상무선전신·전화시설, 어업기상신호시설 등 어업용 통신시설

⑧ 어항관리시설·해양관측시설·선박출입항신 고기관 등 해양수산관련 공공시설

⑨ 환경오염방지를 위한 도수시설, 폐유·폐선처리시설 등 어항정화시설

(9) 어항법 제2조제3호 다목의 문화·복지시설(어항구에 있는 것에 한한다)

① 진료시설·복지회관·체육시설 등 복지시설

② 전시관·도서관·학습관·공연장 등 문화시설

③ 광장·조경시설 등 어항의 환경정비를 위한 시설

(10) 방음벽·방진망·수림대 등 공해방지시설

다. 지원시설

(1) 보관창고 · 집배송장 · 복합화물터미널 · 정비 고 등 배후유통시설

(2) 선박기자재 · 선용품 등의 보관 · 판매 · 전시 등을 위한 시설

(3) 화물의 조립 · 가공 · 포장 등을 위한 시설

(4) 공공서비스 · 시설관리 등 항만관련 업무용 시설

(5) 항만시설을 사용하는 자(이하 "사용자"라 한다), 여객 등 항만을 이용하는 자 및 항만종사자의 휴게소 · 숙박소 · 진료소 · 위락시설 · 연수장 · 주차장 · 차량통관장 등 후생복지 및 편의제공시설

(6) 항만관련 산업의 기술개발, 벤처지원 등 연구시설

(7) 그밖에 해양수산부령이 정하는 항만기능의 지원을 위한 시설

① 항만운송사업 등 항만관련사업을 영위하는 자의 업무용 시설

② 항만관련 회의 및 장비전시 등을 위한 시설

③ 여객운송사업자의 업무용 시설 및 여객의 편의제공시설 등을 수용하기 위한 종합여객시설

④ 항만종사자 및 여객 등을 위한 상업용 시설

라. 항만친수시설

(1) 낚시터 · 유람선 · 낚시어선 · 모터보트 · 요트 및 윈드서핑 등의 수용을 위한 해양레저용 기반시설

(2) 해양박물관 · 어촌민속관 · 해양유적지 · 공연 장 · 학습장 · 갯벌체험장 등 해양문화 · 교육시설

(3) 해양전망대 · 산책로 · 해안녹지 · 조경시설 등 해양공원시설

(4) 인공해변 · 인공습지 등 준설토를 재활용하여 조성한 인공시설

마. 항공법 제2조제6호의 규정에 의한 공항시설

○ 항공기의 이륙·착륙 및 여객·화물의 운송을 위한 시설과 그 부대시설 및 지원시설로서 공항구역안에 있는 시설과 공항구역밖에 있는 시설중 다음의 시설

1. 다음의 기본시설
 가. 활주로·유도로·계류장·착륙대등 항공기의 이·착륙시설
 나. 여객터미널·화물터미널등 여객 및 화물처리시설
 다. 항행안전시설
 라. 관제소·송수신소·통신소등의 통신시설
 마. 기상관측 시설
 바. 공항이용객 주차시설 및 경비보안시설
 사. 이용객 홍보 및 안내시설

2. 다음의 지원시설
 가. 항공기 및 지상조업장비의 점검·정비등을 위한 시설
 나. 운항관리·의료·교육훈련·소방시설 및 기내식 제조공급등을 위한 시설
 다. 공항의 운영 및 유지보수를 위한 공항운영·관리시설
 라. 공항 이용객 편의시설 및 공항근무자 후생복지 시설
 마. 공항 이용객을 위한 업무·숙박·판매·위락·운동·전시 및 관람집회시설
 바. 공항 교통시설 및 조경·방음벽·공해배출방지시설등 환경보호 시설
 사. 상·하수도시설 및 전력·통신·냉난방 시설
 아. 항공기 급유 및 유류저장·관리 시설
 자. 항공화물의 보관을 위한 창고시설
 차. 공항의 운영·관리와 항공운송사업 및 이와 관련된 사업에 필요한 건축물에 부속되는 시설

3. 도심공항터미널

4. 헬기장안에 있는 여객·화물 처리시설 및 운항지원시설

5. 기타 건설교통부장관이 공항의 운영 및 관리에 필요하다고 인정하는 시설

바. 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제2조의 규정에 의한 다목적댐

○ "댐"이라 함은 하천의 흐름을 막아 그 저수를 생활 및 공업의 용수, 농업의 용수, 발전, 홍수조절 기타의 용도(이하 "특정용도"라 한다)로 이용하기 위한 높이 15미터이상의 공작물을 말하며, 여수로·보조댐 기타 당해 댐과 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물을 포함한다.

○ "다목적댐"이라 함은 건설교통부장관이 건설하는 댐으로서 특정용도중 2이상의 용도로 이용하는 것(특정용도에 전용되는 시설 또는 공작물을 제외한다)을 말한다.

사. 수도법 제3조제5호의 규정에 의한 수도

○ "수도"라 함은 도관 기타의 공작물을 사용하여 원수 또는 정수를 공급하는 시설의 전부를 말하며, 일반수도·공업용수도 및 전용수도로 구분한다. 다만, 일시적인 목적으로 설치된 시설과 농어촌정비법 제2조제4호의 규정에 의한 농업생산기반시설을 제외한다.

○ 일반수도"라 함은 광역상수도·지방상수도 및 간이상수도를 말한다.

- "광역상수도"라 함은 국가·지방자치단체·한국수자원공사 또는 건설교통부장관이 인정하는 자가 2이상의 지방자치단체에 원수 또는 정수를 공급(제28조제4항의 규정에 의하여 일반의 수요자에게 공급하는 경우를 포함한다)하는 일반수도를 말한다. 이 경우 국가 및 지방자치단체가 설치할 수 있는 광역상수도의 범위는 대통령령으로 정한다.
- "지방상수도"라 함은 지방자치단체가 관할지역주민·인근지방자치단체 또는 그 주민에게 원수 또는 정수를 공급하는 일반수도로서 광역상수도 및 간이상수도외의 수도를 말한다.
- "간이상수도"라 함은 지방자치단체가 대통령령이 정하는 간이한 수도시설에 의하여 급수인구 100인이상 2천5백인이내에게 정수를 공급하는 일반수도로서 1일공급량이 20세제곱미터이상 500세제곱미터미만인 수도 또는 이와 비슷한 규모의 수도로서 시장·군수·구청장이 지정하는 수도를 말한다.

○ "공업용수도"라 함은 공업용수도사업자가 원수 또는 정수를 공업용에 적합하게 처리하여 공급하는 수도를 말한다.

○ "전용수도"라 함은 전용상수도와 전용공업용수도를 말한다.

- "전용상수도"라 함은 100인 이상을 수용하는 기숙사・사택・요양소 기타의 시설에서 사용되는 자가용의 수도와 수도사업에 제공되는 수도 외의 수도로서 급수인구(학교・교회 등의 유동인구를 포함한다) 100인 이상 5천인이내에게 원수 또는 정수를 공급하는 수도를 말한다. 다만, 다른 수도에서 공급되는 물만을 상수원으로 하는 것과 그 수도 시설의 규모가 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 것을 제외한다.
- "전용공업용수도"라 함은 수도사업에 제공되는 수도 외의 수도로서 원수 또는 정수를 공업용에 적합하게 처리하여 사용하는 수도를 말한다. 다만, 다른 수도에서 공급되는 물만을 상수원으로 하는 것과 그 수도시설의 규모가 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 것을 제외한다.

아. 하수도법 제2조제2호의 규정에 의한 하수도 및 동법 제2조제5호의 규정에 의한 하수종말처리시설

○ "하수도"라 함은 하수(농작물의 경작으로 인한 하수는 제외한다)를 배제 또는 처리하기 위하여 설치되는 하수관거, 하수종말처리시설, 기타의 공작물과 시설의 총체를 말한다.

○ "하수종말처리시설"이라 함은 하수를 최종적으로 처리하여 하천・바다 기타 공유수면에 방류하기 위한 처리시설과 이를 보완하는 시설을 말한다.

자. 하천법 제2제3호의 규정에 의한 하천부속물

"하천부속물"이라 함은 하천관리에 필요한 댐・하구둑・제방・호안・수제・보・ 갑문・수문・수로터널・운하・관측시설 기타 이 법에 의하여 설치된 시설 또는 공작물을 말한다. 다만, 관리청외의 자가 설치한 시설 또는 공작물에 관하여는 관리청이 당해 시설 또는 공작물을 하천부속물로 관리하기 위하여 당해 시설 또는 공작물설치자의 동의를 얻은 것에 한한다.

차. 어항법 제2조제3호의 규정에 의한 어항시설

○ “어항시설"이라 함은 어항구역안에 있는 다음의 시설과 어항구역 밖에 있는 다음의 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.(제2조제3호)

가. 기본시설

(1) 방파제 · 방사제 · 파제제 · 방조제 · 도수제 · 수문 · 갑문 · 호안 · 제방 · 돌제 · 흉벽 등 외곽시설

(2) 안벽 · 물양장 · 계선부표 · 계선항 · 잔교 · 부 잔교 · 선착장 · 선양장 등 계류시설

(3) 항로 · 정박지 등 수역시설

나. 기능시설

(1) 철도 · 도로 · 교량 · 주차장 · 헬리포트 등 수송시설

(2) 항로표지, 신호 · 조명시설 등 항행보조시설

(3) 어선건조 · 수리장, 어구건조장, 어구제작 · 수리장, 야적장, 기자재창고 등 어선 · 어구보전시설

(4) 급수 · 급빙 · 급유시설, 전기수용설비 · 선수품보급장 등 보급시설

(5) 수산물시장 · 수산물위판장 · 수산물직매장 · 수산물집하장 · 활어일시보관시설 등 수산물유통 · 판매시설

(6) 하역기계, 제빙 · 냉동 · 냉장시설, 수산물가공공장 등 수산물처리 · 가공시설

(7) 육상무선전신 · 전화시설, 어업기상신호시설 등 어업용 통신시설

(8) 어항관리시설 · 해양관측시설 · 선박출입항신 고기관 등 해양수산관련 공공시설

(9) 환경오염방지를 위한 도수시설, 폐유 · 폐선처리시설 등 어항정화시설

다. 문화 · 복지시설

(1) 진료시설 · 복지회관 · 체육시설 등 복지시설

(2) 전시관 · 도서관 · 학습관 · 공연장 등 문화시설

(3) 광장 · 조경시설 등 어항의 환경정비를 위한 시설

라. 관광 · 휴게시설

(1) 유람선 · 낚시어선 · 모터보트 · 요트 · 윈드서 핑 등의 수용을 위한 레저용 기반시설, 지역특산품판매장, 생선횟집 등 관광시설

(2) 숙박시설 · 목욕시설 · 오락시설 등 휴게시설

마. 기타 대통령령이 정하는 주민편익시설

- 여객선·생활필수품운반선·도선 등 선박의 계류시설과 대합실등 여객의 편익시설을 말한다.((시행령 제2조 제2항)

바. 위의 각 시설의 부지

○ 법 제2조제3호 본문에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설로서 해양수산부장관·광역시장 또는 도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "관리청"이라 한다)이 법 제7조제1항의 규정에 의하여 수립한 어항개발계획에 포함된 시설을 말한다.(시행령 제2조 제1항)

1. 기본시설중 방파제·방사제·파제제·방조제·도수제·호안·제방·돌제 및 흉벽
2. 기능시설중 철도·도로·교량·항로표지 및 신호·조명시설

카. 폐기물관리법 제2조제7호의 규정에 의한 폐기물처리시설

○ "폐기물처리시설"이라 함은 폐기물의 중간처리시설과 최종처리시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다

○ 폐기물처리시설의 종류

1. 중간처리시설

가. 소각시설

(1) 일반소각시설
(2) 고온소각시설
(3) 열분해시설(가스화시설을 포함한다)
(4) 고온용융시설
(5) 열처리조합시설(1) ~(4)중 2 이상의 시설이 조합된 시설을 말한다.
(6) 시멘트 소성로 및 용광로(폐기물을 처리하기 위한 투입설비 등을 갖춘 시설로서 법 제30조의2의 규정에 의한 검시기관으부터 당해 폐기물처리시설과 동등하거나 이상의 성능이 있다고 인정을 받은 경우에 한한다)

나. 기계적 처리시설

(1) 압축시설(동력 10마력 이상인 시설에 한한다)
(2) 파쇄·분쇄시설(동력 20마력 이상인 시설에 한한다)
(3) 절단시설(동력 10마력 이상인 시설에 한한다)
(4) 용융시설(동력 10마력 이상인 시설에 한한다)

(5) 연료화시설
(6) 증발・농축시설
(7) 정제시설(분리・증류・추출・여과 등의 처리시설을 이용하여 폐기물을 처리하는 단위시설을 포함한다)
(8) 유수분리시설
(9) 탈수・건조시설
(10) 증기멸균분쇄시설

다. 화학적 처리시설
(1) 고형화・안정화시설
(2) 반응시설(중화・산화・환원・중합・축합・치환 등의 화학반응을 이용하여 폐기물을 처리하는 단위시설을 포함한다)
(3) 응집・침전시설

라. 생물학적 처리시설
(1) 사료화・퇴비화・소멸화시설(1일 처리능력 100킬로그램 이상인 시설에 한하며, 건조에 의한 사료화・퇴비화시설을 포함한다)
(2) 호기성・혐기성 분해시설

마. 기타 환경부장관이 폐기물을 안전하게 중간처리할 수 있다고 인정하여 고시하는 시설

2. 최종처리시설
가. 매립시설
(1) 차단형 매립시설
(2) 관리형 매립시설(침출수처리시설, 가스소각・발전・연료화처리시설 등 부대시설을 포함한다)

나. 기타 환경부장관이 폐기물을 안전하게 최종처리할 수 있다고 인정하여 고시하는 시설

타. 전기통신기본법 제2조제2호의 규정에 의한 전기통신설비

"전기통신설비"라 함은 전기통신을 하기 위한 기계・기구・선로 기타 전기통신에 필요한 설비를 말한다

파. 전원개발에관한특례법 제2조제1호의 규정에 의한 전원설비

"전원설비"라 함은 발전 및 송변전을 위한 전기사업용 전기설비와 그 부대시설을 말한다.

하. 도시가스사업법 제2조제5호의 규정에 의한 가스공급시설

“가스공급시설"이라 함은 가스의 제조·공급을 위한 시설로서 도시가스제조사업소(액화천연가스의 인수기지를 포함한다) 및 이로부터 가스사용자가 소유하거나 점유하고 있는 토지의 경계(공동주택등으로서 가스사용자가 구분하여 소유하거나 점유하는 건축물의 외벽에 계량기가 설치된 경우에는 그 계량기의 전단밸브, 계량기가 건축물의 내부에 설치된 경우에는 건축물의 외벽)까지에 이르는 배관·공급설비 및 그 부속설비를 말한다

거. 집단에너지사업법 제2조제5호의 규정에 의한 집단에너지시설

"집단에너지시설"이라 함은 집단에너지의 생산·수송·분배 또는 사용을 위한 시설로서 공급시설과 사용시설을 말한다

너. 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2조제1항제1호의 규정에 의한 정보통신망

○ "정보통신망"이라 함은 전기통신기본법 제2조제2호의 규정에 의한 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다. ○ "전기통신설비"라 함은 전기통신을 하기 위한 기계·기구·선로 기타 전기통신에 필요한 설비를 말한다.(전기통신기본법 제2조제2호)

더. 유통단지개발촉진법 제2조제1호의 규정에 의한 유통단지

○ "유통단지"라 함은 유통시설과 지원시설을 집단적으로 설치·육성하기 위하여 제5조의 규정에 의하여 지정·개발하는 일단의 토지를 말한다. ○ 유통단지의 지정(제5조) ① 유통단지는 건설교통부장관이 지정한다. 다만, 대통령령이 정하는 규모이하의 유통단지는 관할 시·도지사가 지정한다. ② 건설교통부장관이 유통단지를 지정하고자 할 때에는 유통단지개발계획을 수립하여 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 화물유통촉진법 제4조의6의 규정에 의한 물류정책위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사가 유통단지를 지정하고자 할 때에는 유통단지개발계획을

수립하여 관계행정기관의 장과 협의한 후 화물유통촉진법 제4조의6의 규정에 의한 지방물류정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. 유통단지지정내용 중 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

③ 관계행정기관의 장과 제10조제2항제2호내지 제5호의 자는 유통단지의 지정이 필요하다고 인정하는 때에는 대상지역을 정하여 건설교통부장관 또는 시·도지사(이하"유통단지지정권자"라 한다)에게 유통단지의 지정을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장외의 자는 유통단지개발계획안을 작성하여 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 의한 유통단지개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 유통단지개발계획의 수립에 있어서 부득이한 경우에는 제3호 또는 제8호의 사항은 유통단지의 지정후에 이를 유통단지개발계획에 포함시킬 수 있다.

1. 유통단지의 명칭·위치 및 면적
2. 유통단지의 지정목적
3. 유통단지개발사업의 시행자
4. 유통단지개발사업의 시행기간 및 시행방법
5. 토지이용계획 및 주요기반시설계획
6. 주요유치시설 및 그 설치기준에 관한 사항
7. 재원조달계획
8. 수용·사용할 토지·건축물 기타 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세목
9. 기타 대통령령이 정하는 사항

러. 화물유통촉진법 제2조제5호의 규정에 의한 물류시설중 화물터미널 및 창고

○ “화물터미널"이라 함은 화물의 집화·하역·분류·포장·보관 또는 통관등에 필요한 기능을 갖춘 시설물을 말한다. 다만, 다음의 것을 제외한다.(동법 시행령 제2조)

1. 항만법 제2조제6호의 항만시설중 항만구역안에 있는 화물하역시설 및 화물보관·처리시설
2. 항공법 제2조제6호의 공항시설중 공항구역안에 있는 화물의 운송을 위한 시설과그 부대시설 및 지원시설
3. 철도법 또는 삭도·궤도법에 의하여 철도사업 또는 궤도사업을 경영하는 자가 그 사업에 사용하는 화물운송·하역 및 보관시설

4. 유통산업발전법 제2조제12호의 규정에 의한 집배송센터 및 동조제13호의 규정에 의한 공동집배송단지

○ "창고"라 함은 물건의 멸실 또는 훼손을 방지하기 위한 보관시설 또는 보관장소를 말한다

머. 여객자동차운수사업법 제2조제5호의 규정에 의한 여객자동차터미널

"여객자동차터미널"이라 함은 도로의 노면 기타 일반교통에 사용되는 장소외에서 승합자동차를 정류시키거나 여객을 승하차시키기 위하여 설치된 시설 및 장소를 말한다.

서. 관광진흥법 제2조제6호 및 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지

○ "관광지"라 함은 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다.

○ "관광단지"라 함은 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳을 말한다.

어. 주차장법 제2조제1호 나목의 규정에 의한 노외주차장

노외주차장 : 도로의 노면 및 교통광장외의 장소에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것

저. 도시공원법 제2조제1호의 규정에 의한 도시공원

○ "도시공원"이라 함은 도시지역 안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강· 휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의하여 결정된 것을 말한다.

○ 도시관리계획의 결정(국토의계획및이용에관한법률 제30조)

① 시·도지사는 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 건설교통부장관은 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

② 시・도지사는 제24조제5항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 입안하여 결정한 도시관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령이 정하는 중요한 사항에 관한 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 미리 건설교통부장관과 협의하여야 한다.

③ 건설교통부장관이 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시・도지사가 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 제113조제1항의 규정에 의한 시・도 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 시・도지사는 지구단위계획중 다음 각호의 1의 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 건축법 제4조의 규정에 의하여 시・도에 두는 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 한다.

1. 제52조제1항제4호중 건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도에 관한 사항(제49조제1호의 규정에 의한 제1종지구단위계획에 한한다)
2. 제52조제1항제5호의 사항
3. 제52조제1항제6호중 경관계획에 관한 사항

④ 건설교통부장관 또는 시・도지사는 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요한다고 인정되는 때(관계중앙행정기관의 장의 요청이 있는 때에 한한다)에는 그 도시관리계획의 전부 또는 일부에 대하여 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 절차를 생략할 수 있다.

⑤ 제1항 내지 제4항의 규정은 결정된 도시관리계획을 변경하고자 하는 경우에 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 건설교통부장관 또는 시・도지사는 도시관리계획을 결정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고, 건설교통부장관 또는 도지사는 관계 서류를 관계 특별시장・광역시장・시장 또는 군수에게 송부하여 일반이 열람할 수 있도록 하여야 하며, 특별시장・광역시장은 관계 서류를 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

처. 수질환경보전법 제25조제1항의 규정에 의한 폐수종말처리시설

국가 및 지방자치단체는 수질오염이 악화되어 환경기준의 유지가 곤란하거나 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역안의 각 사업장에서 배출되는 오염물질을 공동으로 처리하여 공공수역에 배출하게 하기 위하여 폐수종말처리시설을 설치·운영하거나, 다음에 해당하는 자에게 종말처리시설을 설치 또는 운영하게 할 수 있다.

1. 환경개선비용부담법 제14조제2항제1호 내지 제3호의 1에 해당하는 자
   ① 환경관리공단법에 의한 환경관리공단 및 동공단이 동법 제17조의4의 규정에 의하여 출자한 법인
   ② 산업입지및개발에관한법률 제16조제1항(제5호 및 제6호를 제외한다)의 규정에 의한 산업단지개발사업의 시행자
   ③ 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 제2조제12호의 규정에 의한 사업시행자
2. 다음에 해당하는 자(이 경우 방지사업의 범위는 폐수종말처리시설의 운영사업에 한한다)로서 환경부장관이 종말처리시설을 운영할 능력이 있다고 인정하는 자
   ① 농업기반공사및농지관리기금법에 의한 농업기반공사
   ② 한국수자원공사법에 의한 한국수자원공사
   ③ 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단
   ④ 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제31조의 규정에 의하여 설립된 산업단지관리공단 또는 입주기업체협의회(단일사업장의 입주 등으로 입주기업체협의회의 설립요건에 미달하는 경우에는 입주기업체)
   ⑤ 환경기술개발및지원에관한법률 제18조의 규정에 의하여 방지시설업의 등록을 한자

커. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제2조제9호의 규정에 의한 분뇨처리시설 및 동조 제10호의 규정에 의한 축산폐수공공처리시설

○ "분뇨처리시설"이라 함은 분뇨를 침전·분해등 환경부령이 정하는 방법에 의하여 처리하는 시설을 말한다.

○ "축산폐수공공처리시설"이라 함은 집단적으로 가축을 사육하는 지역의 축산농가에서 발생하는 축산폐수를 침전·분해등 환경부령이 정하는 방법에 의하여 처리하는 시설을 말한다.

터. 자원의절약과재활용촉진에관한법률 제2조제7호의 규정에 의한 재활용시설

○ "재활용산업"은 재활용가능자원 또는 재활용제품을 제조・가공・조립・정비・수집・운반・보관하거나 재활용기술을 연구・개발하는 산업으로서 다음의 업종을 뜻한다.

○ 재활용제품

1. 다음 각목에 해당하는 재활용가능자원을 주원료로 사용하여 제조한 제품

가. 폐금속류 나. 폐산・폐알칼리 다. 폐유기용제
라. 폐섬유 마. 폐수처리오니 바. 공정오니
사. 육가공잔재물 아. 수산물가공잔재물 자. 피혁가공잔재물
차. 식물성잔재물 카. 폐유(폐윤활유를 포함한다) 타. 폐내화물 및 도자기편류
파. 건설폐재(토사・콘크리트・아스팔트콘크리트 및 벽돌을 포함한다)
하. 폐전지류 거. 폐석고류 너. 폐석회류

2. 폐지를 사용하여 제조한 재생종이・재생판지 또는 재생종이제품등으로서 다음 각목에 해당하는 제품

가. 폐지를 일정비율이상 사용한 다음의 재생종이 또는 재생종이제품
(1) 폐지를 중량기준으로 원료의 40퍼센트이상 사용한 신문용지 또는 전자복사용지
(2) 폐지를 중량기준으로 원료의 30퍼센트이상 사용한 중질지 또는 백상지
(3) 폐지를 중량기준으로 원료의 10퍼센트이상 사용한 아트지 또는 크라프트지
(4) (1) 내지 (3)의 재생종이를 사용한 재생종이제품

나. 폐지를 일정비율이상 사용한 다음의 재생판지 또는 재생판지제품
(1) 폐지를 중량기준으로 원료의 90퍼센트이상 사용한 골판지용 골심지
(2) 폐지를 중량기준으로 원료의 65퍼센트이상 사용한 백판지
(3) 폐지를 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 사용한 골판지용 라이너
(4) (1) 내지 (3)의 재생판지를 사용한 재생판지제품

다. 폐지를 중량기준으로 원료의 100퍼센트이상 사용한 포장용 완충재

라. 폐지를 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 사용한 기타 종이제품

3. 폐목재를 중량기준으로 90퍼센트이상 사용한 나무판제품

4. 폐플라스틱을 사용하여 제조한 것으로서 다음 각목에 해당하는 제품

가. 폐플라스틱재생원료

나. 폐플라스틱재생원료를 중량기준으로 원료의 80퍼센트(건축자재용인 경우에는 60퍼센트, 필름의 경우에는 50퍼센트, 자동차용인 경우에는 25퍼센트)이상 사용한 성형제품

다. 폐플라스틱을 사용하여 제조한 유류(석유사업법의 규정에 의한 품질기준에 적합한 것이어야 한다)

5. 폐고무를 사용하여 제조한 것으로서 다음 각목에 해당하는 제품
가. 재생타이어 및 폐타이어 단순가공제품
나. 폐고무를 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 사용한 폐고무 활용제품
다. 폐고무를 사용하여 제조한 유류(석유사업법의 규정에 의한 품질기준에 적합한 것이어야 한다)와 메탄올
라. 폐타이어 고무분말을 중량기준으로 15퍼센트이상 사용한 고무아스팔트제품
6. 석탄재·광재·분진·연소재·소각잔재물 또는 폐주물사를 사용하여 제조한 것으로서 다음 각목에 해당하는 제품
가. 고로슬래그를 중량기준으로 원료의 40퍼센트이상 사용한 건축자재
나. 석탄재·광재·분진·연소재 또는 소각잔재물을 중량기준으로 원료의 40퍼센트이상 사용한 요업제품
다. 석탄재·광재·분진·연소재 또는 소각잔재물을 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 사용한 토목·건축자재
라. 폐주물사를 중량기준으로 원료의 60퍼센트이상 사용한 건축자재
마. 시멘트대체재로서 석탄재를 중량기준으로 시멘트 소요량의 5퍼센트이상 사용한 레미콘 및 건축자재(시멘트대체재로 사용되는 석탄재는 KS L 5405 또는 KS L 5211에 적합한 것이어야 한다)
7. 폐유리를 사용하여 제조한 것으로서 다음 각목에 해당하는 제품
가. 폐유리를 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 사용한 유색병 및 원료의 40퍼센트이상 사용한 무색병
나. 폐유리를 중량기준으로 원료의 50퍼센트이상 또는 부피기준으로 원료의 70퍼센트이상 사용한 건축자재
8. 유기성 폐기물을 주원료로 사용하여 제조한 사료·비료 또는 퇴비등의 제품
9. 폐식용유를 주원료로 사용하여 제조한 비누제품
10. 기타 재활용가능자원을 사용하여 제조한 것중 환경부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 제품 또는 한국자원재생공사등 환경부장관이 지정하는 기관이 재활용제품으로 인정하여 공고한 제품
11. 재활용지정사업자, 재질·구조개선대상사업자, 지정부산물배출사업자의 자원재활용사업
12. 폐기물관리법 제26조제4항의 규정에 의한 폐기물중간처리업 또는 폐기물종합처리업의 허가를 받은 자 및 동법 제44조의2의 규정에 의한 폐기물재활용신고자의 재활용사업
13. 자원재활용을 위한 연구 및 기술개발 사업
14. 재활용을 목적으로 재활용가능자원을 수집·운반하거나 압축·파쇄·용융 등 중간가공을 하여 재활용하는 자에게 공급하는 사업에 해당하는 업종
15. 그밖에 재활용가능자원의 재활용을 목적으로 하는 사업에 해당하는 업종으로서 환경부장관이 필요하다고 인정하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 업종

퍼. 체육시설의설치·이용에관한법률 제6조의 규정에 의한 생활체육시설

법 제6조 (생활체육시설) 국가와 지방자치단체는 국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 생활체육시설을 대통령령이 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다. 시행령 제4조 및 별표 2에 의하여 국가와 지방자치단체가 설치·운영하여야 하는 생활체육시설은 다음과 같다.

1. 시·군·구에는 지역주민이 고루 이용할 수 있는 다음의 실내·외 체육시설
   - 체육관, 수영장, 볼링장, 체력단련장, 테니스장, 에어로빅장, 탁구장, 골프연습장, 게이트볼장등의 실내·외 체육시설중 지역주민의 선호도·입지여건 등을 고려하여 설치
2. 읍·면·동에는 지역주민이 고루 이용할 수 있는 다음의 실외체육시설
   - 테니스장, 배드민턴장, 운동장, 골프연습장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 체력단련장등의 실외체육시설 중 지역주민의 선호도·입지여건 등을 고려하여 설치

허. 청소년기본법 제3조제5호의 규정에 의한 청소년수련시설

"청소년 수련시설(이하 "수련시설"이라 한다)"이라 함은 수련활동의 실시를 주된 목적으로 하는 시설을 말한다.

고. 도서관및독서진흥법 제2조제1호의 규정에 의한 도서관

"도서관"이라 함은 도서관자료를 수집·정리·분석·보존·축적하여 공중 또는 특정인의 이용에 제공함으로써 정보이용·조사·연구·학습·교양등 문화발전 및 평생교육에 이바지하는 시설을 말한다.

노. 박물관및미술관진흥법 제2조제1호 및 제2호의 규정에 의한 박물관 및 미술관

○ "박물관"이라 함은 문화·예술·학문의 발전과 일반공중의 문화향수 증진에 이바지 하기 위하여 역사·고고·인류·민속·예술·동물·식물 ·광물·과학·기술· 산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 시설을 말한다.

○ "미술관"이라 함은 문화·예술의 발전과 일반공중의 문화향수 증진에 이바지하기 위하여 박물관중에서 특히 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 시설을 말한다.

○ 제1종 박물관 또는 미술관

유 형	박물관자료 또는 미술관 자료	학 예 사	시 설
종합 박물관	각 분야별 100점 이상	각 분야별 1인 이상	1. 각 분야별 전문박물관의 당해 전시 2. 수장고 3. 작업실 또는 준비실 4. 사무실 또는 연구실 5. 자료실·도서실·강당중 1개 시설 6. 화재·도난방지시설, 온·습도조절장치
전문 박물관	100점 이상	1인 이상	1. 100제곱미터 이상의 전시실 또는 2,000제곱미터 이상의 야외전시장 2. 수장고 3. 사무실 또는 연구실 4. 자료실·도서실·강당중 1개 시설 5. 화재·도난방지시설, 온·습도조절 장치
미술관	100점 이상	1인 이상	1. 100제곱미터 이상의 전시실 또는 2,000제곱미터 이상의 야외전시장 2. 수장고 3. 사무실 또는 연구실 4. 자료실·도서실·강당중 1개 시설 5. 화재·도난방지시설, 온·습도조절 장치
동물원	100종 이상	1인 이상	1. 300제곱미터 이상의 야외전시장(전시실을 포함한다) 2. 사무실 또는 연구실 3. 동물사육 및 수용 시설 4. 동물진료 및 검역 시설 5. 사료창고 6. 오물 및 오수 처리시설
식물원	1. 실내 : 100종 이상 2. 야외 : 200종 이상	1인 이상	1. 200제곱미터 이상의 전시실 또는 6,000제곱미터 이상의 야외전시장 2. 사무실 또는 연구실 3. 육종실 4. 묘포장 5. 식물병리시설 6. 비료저장시설
수족관	100종 이상	1인 이상	1. 200제곱미터 이상의 전시실 2. 사무실 또는 연구실 3. 수족치료시설 4. 순환장치 5. 예비수조

○ 2종 박물관 또는 미술관

유 형	박물관자료 또는 미술관 자료	학예사	시 설
자료관·사료관·유물관·전시장·전시관·향토관·교육관·문서관·기념관·보존소·민속관·민속촌·문화관 및 예술관	60점 이상	1인 이상	1. 82제곱미터 이상의 전시실2. 수장고 3. 사무실 또는 연구실·자료실·도서실·강당중 1개 시설 4. 화재·도난방지시설, 온·습도조절장치
문화의 집	도서·비디오테이프 및 CD 각 300점 이상		1. 363제곱미터 이상의 문화공간으로서 다음의 시설을 갖추어야 한다. - 인터넷 부스(PC 4대 이상) - 비디오 부스(VTR 2대 이상) - CD 부스(CD 플레이어 4대 이상) - 문화관람실(빔 프로젝트 1대) - 문화창작실(공방) - 안내데스크 및 정보자료실 - 문화사랑방(전통문화사랑방) 2. 화재·도난방지시설

도. 국제회의산업육성에관한법률 제2조제3호에 규정에 의한 국제회의시설

○ "국제회의시설"이라 함은 국제회의의 개최에 필요한 회의시설, 전시시설 및 이와 관련된 부대시설등으로서 대통령령이 정하는 종류와 규모에 해당하는 것을 말한다.

○ 국제회의시설의 종류·규모(시행령 3조)

- 전문회의시설은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.
  1. 2천인이상의 인원을 수용할 수 있는 대회의실이 있을 것
  2. 30인이상의 인원을 수용할 수 있는 중소회의실이 10실이상 있을 것
  3. 2천 500제곱미터이상의 옥내전시면적이 있을 것
- 준회의시설은 국제회의의 개최에 필요한 회의실로 활용할 수 있는 호텔연회장·공연장·체육관 등의 시설로서 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.
  1. 600인이상의 인원을 수용할 수 있는 대회의실이 있을 것
  2. 30인이상의 인원을 수용할 수 있는 중소회의실이 3실이상 있을 것
- 전문전시시설은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.
  1. 전체 옥내전시면적이 2천 500제곱미터이상일 것
  2. 30인이상의 인원을 수용할 수 있는 중소회의실이 5실이상 있을 것

로. 교통체계효율화법 제2조제7호의 규정에 의한 지능형교통체계

○ "지능형교통체계"라 함은 교통수단 및 교통시설에 전자·제어 및 통신 등 첨단교통기술과 교통정보를 개발·활용함으로써 교통체계의 운영 및 관리를 과학화·자동화하고, 교통의 효율성과 안전성을 향상시키는 교통체계를 말한다.
○ "교통체계 "라 함은 사람 또는 화물의 운송과 관련된 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 서로 유기적으로 연계된 교통수단・교통시설 및 교통운영과 이와 관련된 산업 및 제도를 말한다(동조 제5호)

모. 국가지리정보체계의구축및활용등에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 지리정보체계

"지리정보체계"라 함은 지리정보를 효과적으로 수집·저장·조작·분석·표현할 수 있도록 서로 유기적으로 연계된 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어·데이터베이스 및 인적 자원의 결합체를 말한다.

보. 정보화촉진기본법 제2조제5호의 규정에 의한 초고속정보통신망

초고속정보통신기반"이라 함은 실시간으로 동영상정보를 주고 받을 수 있는 고속·대용량의 정보통신망(이하 "초고속정보통신망"이라 한다)과 이에 접속되어 이용되는 각종 정보통신기기·소프트웨어 및 데이터베이스등을 말한다

소. 과학관육성법 제2조제1호의 규정에 의한 과학관

"과학관"이라 함은 과학기술자료를 수집·조사·연구하여 이를 보존·전시하며, 각종 과학기술교육프로그램을 개설하여 과학기술지식을 보급하는 시설로서 제6조제1항의 규정에 의한 과학기술자료·전문직원 등 등록요건을 갖춘 시설을 말한다.

○ 과학기술자료의 분류

분 류	세 분 류	내 용
기초과학자료	물리・화학・생물・지구과학・수학등	기초과학에 대한 관찰 및 실험을 통하여 그 원리를 이론화・체계화하는 기초이론분야
응용과학자료	공학・농학・수산학・의학・약학등	기초이론을 총괄적으로 응용하여 복합적 현상을 규명하는 분야
산업기술자료	에너지・정보통신・우주항공・선박・자동차・기계・중화학・메카트로닉스・의류・토목・건축・식물가공・금속・섬유・요업등	초과학과 응용과학의 원리를 이용하여 제품을 생산할 수 있는 실제 기술 분야
과학기술사 자료	농사기술과 농기구의 발달사, 의・식・주 생활과 도구류의 발달사, 흙・금속가공공정과 도구류의 발달사, 돌・나무가공공정과 도구류의 발달사, 뼈・가죽가공공정과 도구류의 발달사, 천문지리의 발달사, 종이와 인쇄기술의 발달사, 의약학의 발달사, 군사기술과 무기류의 발달사, 국악기의 발달사, 도량형의 발달사 등	과학기술의 역사와 그 원리를 총괄적으로 규명하는 분야
자연사자료	동물・식물・인류・고생물・광물・지질・천문・기상・해양・자연・생태・환경 등	자연계를 구성하고 있는 자료 및 현상과 자연의 역사에 관한 자료를 다루는 분야
기 타 자 료		시설물 또는 영상자료를 이용하여 과학기술에 대한 이해와 흥미를 유발시키고자 하는 분야

○ 과학관의 등록요건

구 분	시 설	과학기술자료	전문직원
종합과학관 (별표 1의 분류중 서로 다른 2이상의 자료를 취급하는 과학관)	1. 200제곱미터이상의 전시실(동물원 또는 식물원이 있는 합과학관의 경우에는 별도의 당해분야 전문과학관 자료를 취급하는 과학관) 2. 사무실・연구실・자료실・강당중 1개	각 자료별 60점(종) 이상	각 자료별 1인 이상
전문과학관(별표 1의 분류중 1개 자료를 취급하는 과학관)	1. 100제곱미터이상의 전시실(동물원의 경우에는 사육시설, 진료 및 검역시설, 오물 및 오수처리시설을 포함한 200제곱미터이상의 야외전시장, 식물원의 경우에는 200제곱미터이상의 전시실 또는 1,000제곱미터이상의 야외전시장) 2. 사무실・연구실・자료실・강당중 1개	30점(종)이상	1인 이상

비고 : 과학기술자료의 발굴・수집 및 소장 등에 10년 이상 종사한 자가 전문과학관을 등록하는 경우에는 따로 전문직원을 두지 아니할 수 있다.

오. 철도산업발전기본법 제3조제2호의 규정에 의한 철도시설

"철도시설"이라 함은 다음에 해당하는 시설(부지를 포함한다)을 말한다.

가. 철도의 선로(선로에 부대되는 시설을 포함한다), 역시설(물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한다) 및 철도운영을 위한 건축물·건축설비

나. 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로보수기지, 차량정비기지 및 차량유치시설

다. 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차제어설비

라. 철도노선간 또는 다른 교통수단과의 연계운영에 필요한 시설

마. 철도기술의 개발·시험 및 연구를 위한 시설

바. 철도경영연수 및 철도전문인력의 교육훈련을 위한 시설

사. 그밖에 대통령이 정하는 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위한 시설

① 철도의 건설 및 유지보수에 필요한 자재를 가공·조립·운반 또는 보관하기 위하여 당해 사업기간중에 사용되는 시설

② 철도의 건설 및 유지보수를 위한 공사에 사용되는 진입도로·주차장·야적장·토석채취장 및 사토장과 그 설치 또는 운영에 필요한 시설

③ 철도의 건설 및 유지보수를 위하여 당해 사업기간중에 사용되는 장비와 그 정비·점검 또는 수리를 위한 시설

④ 그 밖에 철도안전관련시설·안내시설 등 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위하여 필요한 시설로서 건설교통부장관이 정하는 시설

3) 사업추진방식

민간투자자는 여러 방법을 이용 인프라시설에 관한 프로젝트들을 실행시킬 수 있다. 민간투자법은 BOT(Build-Operate-and-Transfer), BTO(Build- Transfer-and-Operate), BOO(Build-Own-and-Operate) 방식이외에 주무관청이 시설사업기본계획을 통해 제시한 방식, 민간이 제안하여 주무관청이 채택한 방식도 가능하도록 규정함으로써 다양한 방식에 의한 사업추진이 가능하도록 하고 있다. 아래에 열거하는 방식들은 국제적으로 가장 많이 이용되는 방식들로서 아래에 열거되지 않는 다른 방식들에 의해서도 민간투자사업을 다양하게 추진할 수 있다.

⑴ 건설-운영-양도(Build-Own-Operate-and-Transfer, BOT)

사업시행자가 인프라시설에 필요한 재원을 조달하고 건설하며 일정기간 소유권을 가지고 운영 및 관리까지를 담당하는 방식이다. 사업시행자는 운영기간동안 계약상에 명시된 바에 따라 시설에 대한 사용료를 시설이용자들에게 부과할 수 있다. 사용료 수입은 사업시행자가 투자한 금액과 투자액에 대한 수익을 회수하고 시설의 관리 및 운영에 필요한 운영비용을 충당하는데 소요된다. 시설은 계약기간 만료 후 정부 또는 지방정부에 귀속되고 민간투자법상 계약기간의 상한은 정하고 있지 않으나 최장 50년을 넘지 못하고 있다.

⑵ 건설-양도-운영(Build-Transfer-and-Operate, BTO)

사업시행자가 인프라시설에 필요한 재원을 조달하고 건설하여 정부 또는 지방정부에 소유권을 양도한 뒤 일정기간 관리운영권을 부여받아 운영 및 관리까지를 담당하는 방식이다. 민간사업자는 BTO 계약에 따라 시설을 운영하면서 시설에 대한 사용료를 이용자들에게 부과할 수 있다. 역시 사용료 수입은 사업시행자가 투자한 금액과 투자액에 대한 수익을 회수하고 시설의 관리 및 운영에 필요한 운영비용을 충당하는데 소요된다.

<표 1-9> 사업추진방식 비교

구 분	BTO	BOT	BOO
시설 소유권	· 주무관청 *사업시행자는 주무관청에 관리운영권 등록	· 운영기간 : 사업시행자 · 운영기간 종료 후: 주무관청	· 사업시행자
담보 대상	· 소유권이 주무관청에 있으므로 시설자체에 담보설정 불가 · 관리운영권(물권인정)에 담보설정 가능	· 시설담보 가능 *다만, 민법상 토지 위의 사업시설은 토지의 일부로 간주, 토지가 타인소유인 경우는 별도 소유권 불인정(담보곤란)	· 좌 동
조 세	· 사용료에 대한 부가가치세 과세 · 취득세·등록세 면제(부동산에 한정) · 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용 · 종합토지세 비과세 · 재산세 비과세	· 사용료에 대한 부가가치세 과세 · 부동산에 대한 취득세·등록세 면제 · 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세는 영세율 적용 · 재산세 과세 · 종합토지세(도로 비과세)	· 부가가치세(시설, 동 시설 건설용역, 사용료) 과세 · 취득세, 등록세 과세 · 재산세 과세 · 종합토지세 과세
재정지원	· 가능	· 가능	· 원칙적으로 불가능

⑶ 건설-소유-운영(Build-Own-and-Operate, BOO)

사업시행자가 인프라시설에 필요한 재원을 조달하여 건설하고 소유하면서 운영 및 관리를 할 수 있는 권한을 승인을 얻어 시설에 대한 사용료를 사용자들에게 부과하는 방식이다. BOT와 달리 사업시행자가 시설 소유권을 영원히 보유하기 때문에 정부에 양도하지 않는다.

<표 1-10> BTO/BOT방식과 BOO방식의 차이점

항 목	BTO/BOT	BOO
재정지원(건설보조금)	○	×
최소운영수입보장 및 환수	○	×
환 리스크에 대한 위험분담	○	×
매수청구권 및 협약해지	○	×
부대사업의 시행	○	○
토지 수용권 부여	○	○
국.공유 재산의 활용	○	○
사업시행자가 민간투자사업에 투자할 경우 투자액의 5% 법인세 부과 시 손금처리 (2006.12.31까지)	○	○
SOC채권발행 허용 및 12년 이상의 동 채권이자소득에 대하여 15%분리세율 적용 (2006.12.31까지)	○	○
국가 및 지자체에 공급하는 SOC시설 또는 동시설의 건설용역에 대한 부가세 영세율적용	○	×
민.투사업을 위해 수도권내 건설되는 법인에 대하여 등록세 3배 중과세 예외	○	○
BOT사업의 경우 부동산에 대한 취득세 등록세 면제	○	×
농지 조성비, 대체조림비는 시설별로 전액 면제 또는 50% 감면	○	○

⑷ 건설-양도(Build-and-Transfer, BT)

사업시행자가 인프라시설에 필요한 재원을 조달하여 건설하고 준공 후 정부가 다음의 조건을 이행할 때 사업시행자가 시설의 점유, 관리운영, 소유권 등 모든 권한을 정부 또는 지방정부에 양도하는 방식이다.

① 정부가 총투자비와 적정 수익을 사업시행자에게 지급 완료하는 경우

② 정부가 계약상에 명문화되어 있는 상환 스케줄에 따라 총투자비와 적정 수익을 첫 지급하는 경우

⑸ 건설-임대-양도(Build-Lease-and-Transfer, BLT)

사업시행자는 주무관청의 승인을 받아 인프라시설에 필요한 재원을 조달하여 시설을 건설하고 시설이 완공되면 당해 시설을 소유하면서 정부기관이나 지방정부에 일정기간동안 임대한다. 임대기간이 끝나면 시설에 대한 소유권은 자동적으로 시설의 관할권이 있는 정부 또는 지방정부에 시설과 함께 양도된다.

⑹ 건설-양도-임대(Build-Transfer-and-Lease, BTL)

사업시행자는 주무관청의 승인을 받아 인프라시설에 필요한 재원을 조달하여 시설을 건설하고 시설이 완공되면 당해 시설의 소유권을 관할권이 있는 정부 또는 지방정부에 양도하고 관리운영권 또는 무상사용・수익권을 부여받은 뒤 해당 시설의 관리운영을 정부기관 또는 지방정부, 전문운영관리회사 등에 협약에서 정한 기간동안 임대한다. 임대기간이 끝나면 관리운영권 또는 무상사용・수익권은 자동적으로 소멸된다.

⑺ 계약-추가-운영(Contract-Add-and-Operate, CAO)

사업시행자는 계약을 통해 특정 시설을 정부로부터 임대받고 해당 시설에 대해 새로운 시설을 추가한 후 계약에 의해 확장된 기간동안 시설의 관리운영권을 갖게 된다. 임대계약기간이 종료되면 추가된 시설의 관리운영권도 정부 또는 지방정부에 양도된다.

⑻ 개발-운영-양도(Develop-Operate-and-Transfer, DOT)

민간이 자신이 소유하고 있는 자산과 인접한 새로운 인프라시설의 개발권을 주무관청으로부터 부여받아 재원을 조달하여 인프라시설을 건설한다. 건설된 인프라시설은 정부 또는 지방정부에 양도되며, 사업시행자는 인프라시설에 대한 투자를 통해 자신의 자산가치 상승 및 임대료 상승 등과 같은 여러 가지 혜택을 누릴 수 있다.

(9) 복구-운영-양도(Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT)

현존하는 인프라시설의 개선/복구, 운영 및 관리권한을 일정한 계약기간동안 민간사업자에게 넘기는 방식이다. 계약이 만료되면 시설의 관리운영권은 정부로 귀속된다. ROT방식은 일반적으로 현존시설로부터 얻는 수입을 가지고 해당 시설을 복구, 개선, 운영하는 방식을 말한다.

(10) 복구-소유-운영(Rehabilitate-Own-and-Operate, ROO)

현존하는 시설물의 소유권이 민간사업자에게 넘어간 후 해당 시설에 대한 개선 및 복구가 이루어지고, 사업자에 의해 운영되는 방식이다. ROO방식에는 소유권에 대한 시간적 제약이 없으며 시설운영권자는 법률을 위배하지 않는 한 계속해서 운영권을 행사 할 수 있다.

- ROO에 의해 기존시설을 확장, 정비, 보완할 경우 사업자에게 소유 및 운영권을 인정하는지 여부 : 기존시설을 개량한 사업시행자에게 당해 시설의 소유 및 운영권을 인정한다.
- ROO에 의해 민간제안사업을 추진할 경우, 관련 부대사업의 추진 및 소유, 운영권의 확보가 가능한지 여부 : 민간투자법 제21조(부대사업의 시행)를 따른다.
- ROO에 의해 민간제안사업을 추진할 경우 사업비의 산정 기준(기존 토지 및 시설을 제외하고 확장, 보완, 정비에 소요되는 사업비만을 총사업비로 산정하는지 여부) : 구체적인 총사업비 항목 및 금액은 주무관청과 협상을 통해 결정된다.
- ROO에 의해 사업을 추진할 경우 사업(Rehabilitate) 규모 및 범위에 대한 기준이 있는지 여부(즉, 기존시설의 규모, 자산, 기능 대비 사업(Rehabilitate)의 규모(금액)나 기능(설비, 운영)향상이 일정 수준 이상 되어야 하는 등의 사업규모 및 내용 등에 대한 규정 여부) : 현재로는 별도기준이 마련되지 않았다.
- ROO에 의해 민간사업을 제안할 경우 사업제안서 제출부터 실시계획승인 시점의 사이에 기존시설의 운영상 필요에 의해 기존시설의 일정 부분에 대

한 시설보완을 병행하여 추진할 수 있는지 여부(즉, 민간제안사업 추진기간(제안-채택-공사) 동안에 운영상의 필요에 의해 기존 시설의 확장/보완이 필요할 경우, 민간사업제안 추진절차와 병행하여 일부 시설의 보완이 가능한지, 아니면 사업제안서 제출 이후에는 모든 시설의 보완, 확장 등은 민간제안시업의 범위 내에서만 추진할 수 있는지의 여부): 민간투자법 제15조(실시계획의 승인)를 따른다.

(11) 복구-양도-임대(Rehabilitate-Transfer-and-Lease, RTL)

사업시행자가 기존시설을 개선/복구하여 관할권이 있는 정부 또는 지방정부에 양도하고 그 대가로서 전체 시설의 관리운영권 또는 무상사용・수익권을 부여받은 뒤 해당 시설의 관리운영권을 정부기관 또는 지방정부 등에 임대하는 방식을 말한다.

C · H · A · P · T · E · R · 2

2 민간투자 대상사업의 선정

이 장에서는 먼저, 민간투자 대상사업을 선정할 때 어떻게 사업의 정당성을 확보할 것인가 하는 것과 사전 타당성 검토 및 대상사업 선정절차를 기술하고 있다. 또한 대상사업 선정을 위한 타당성조사를 해야 하는데, 타당성조사는 개별사업이 국가경제 또는 지역경제에 어떤 영향을 미치는 평가하는 경제적 타당성 분석과 투자하는 기업의 입장에서 재무적 측면에서 투자의 타당성과 투자가치를 평가하는 재무적 타당성분석으로 나누어서 설명하고 있다. 또한 성공적인 민간투자사업이 되도록 하기 위해 주무관청이 결정하는 프로젝트 패키징과 정책적 결정에 대해서 기술하고 있다.

1. 사업의 정당성 확보 및 대상사업 선정

1) 대상사업에 대한 정당성 확보

민간투자사업을 추진하기 위해서는 대상사업을 추진할 수 있는 정당성 확보가 가장 우선시 된다. 정부조달사업과 마찬가지로 민간투자사업도 국민에게 주는 편익과 기능이 명확해야 하기 때문이다. 따라서 프로젝트를 추진하고자 할 때에는 “새로 건설되는 고속도로사업이 연간 5,000억 원의 물류비를 감소시키고, 1,000억 원의 지역개발효과가 있다”라는 식으로 모든 기대되는 편익을 명백히 드러내야 한다. 그 다음에는 예비타당성조사 등 타당성조사를 거쳐 어떤 사업을 추진하고 또 어떤 사업을 우선적으로 추진해야 할 것인가를 정책적으로 판단해야

한다.

도로, 철도, 항만시설 등 인프라시설에 대한 민간자본 참여는 해당 사업이 최소한 다음의 두 가지의 요건을 갖추어야만 정당성을 확보할 수 있다. 주무관청은 민간투자 대상사업 선정 시, 항상 해당 사업이 다음의 두 가지 요건을 충족하고 있는지를 심도 있게 검토해야 한다.

첫 번째는 추진하고자 하는 대상사업이 최소한 다음에 열거하는 8가지 사항 가운데 적어도 한 가지 이상을 만족시킬 수 있는 사업이어야 한다.

① 국가경제 발전과 전체 국민의 후생을 증진시킬 수 있다.
② 지역의 주민들에게 편익을 제공할 수 있다.
③ 공공의 보건, 안전, 복지를 향상시켜줄 수 있다.
④ 지역의 주민들에게 시급한 프로젝트이다.
⑤ 기존의 프로젝트 관리 및 운영보다 더 경제적, 효율적이다.
⑥ 지역주민 다수에게 공익을 가져다주는 사업이다.
⑦ 지역주민들을 위한 직업창출과 경제적 효과를 가져다줄 수 있다.
⑧ 지역개발계획과 상충되지 않는다.

두 번째는 추진하고자 하는 대상사업이 충분한 수익성과 안정적인 수입원을 가져야 한다. 투자자들의 가장 큰 목표는 투자수익이기 때문에 자본비용에 사업위험률을 더한 것, 즉 기대수익보다 더 높은 투자수익을 기대할 수 있어야만 해당 사업에 투자할 것이다. 즉, 수요가 충분하여 운영비용과 차입원리금을 상환하고도 남을 만큼의 수익(최소한 DSCR 1이상)이 보장되어야만 투자할 것이다.

앞의 요건과 기본계획상의 대상사업 선정 원칙을 토대로 우리나라에서 주무관청이 민간투자 대상사업의 선정의 정당성을 확보하고자 할 때, 확인・검토해야 할 사항들을 정리해 보면 다음의 10가지를 들 수 있다.

① 민간투자법 제2조 각호의 사회간접자본시설의 정의에 부합되는가?
② 사회간접자본시설 관련 중장기계획, 국가 또는 주무관청의 투자정책과 투자우선순위에 부합되는가?

③ 정책적으로 시급성이 인정되며, 조기에 사업추진이 가능한가?
④ 사회적 편익과 비용을 고려한 경제적 타당성이 있는가?
⑤ 이용자가 지불 가능한 사용료 수준에서 사업성을 확보할 수 있는가?
⑥ 정부가 지원 가능한 재정지원 범위 내에서 사업성 확보가 가능한가?
⑦ 건설 및 운영단계에서 민간의 창의와 효율을 발휘할 수 있는가?
⑧ 국내외에 독점적 권리를 가지고 있거나 지적재산권으로 보호되고 있는 공법이나 기술을 적용할 수 있는가?
⑨ 사업규모가 적정하고 민원, 지장물 등의 위험이 적은가?
⑩ 충분한 경험을 가진 전문가에 의해 수익성이 있다고 판명되고 여러 민간투자자들부터의 관심과 투자참여 의향이 확인된 사업인가?

2) 사전 타당성 검토

대상사업의 추진에 대한 정당성이 확보되면 주무관청은 해당 사업에 대한 타당성 검토를 실시하고 후보사업들을 선정해야 한다. 이러한 타당성분석과 적합성 검토에는 최소한 다음의 여섯 가지 사항이 포함되어야 한다.

첫째, 프로젝트가 안정적으로 수행될 수 있을 만큼 수요가 충분한가? 만일 명확하게 "아니다"라고 판단되면 미련 없이 민간투자사업 추진을 포기해야 한다.

둘째, 당해 시설의 이용도에 관한 설문조사 등 시설의 수요조사가 이루어졌는가? 설문조사 등 시설에 관한 수요조사는 민간투자사업으로서의 추진 가능성을 판단하는데 도움을 줄뿐만 아니라 설문조사 등을 통해 해당 사업을 홍보하는 효과도 얻게 된다.

셋째, 인근에 수요를 변동시키는 경쟁시설 또는 대체시설이 존재하거나 예정되어 있지는 않는가? 만약 경쟁시설 또는 대체시설이 있다면 당해 프로젝트에 미치는 영향 등을 면밀히 검토하여 사업추진에 신중을 기해야 한다.

넷째, 해당 프로젝트에 관심을 가지고 있는 민간투자자가 존재하는가? 민간사업자들이 위험하다고 보는 프로젝트에 민간의 참여가 잘 이루어지지 않는 것은

당연하다. 뿐만 아니라 그러한 프로젝트들은 추진된다 하더라도 운영이 부실해지거나 사업이 중도 해지될 가능성이 높다.

다섯째, 주무관청이 사업시행지역 내의 토지를 소유하고 있거나 또는 매입할 수 있는 능력을 가지고 있는가? 이 사항은 특정 개별프로젝트의 추진여부를 결정함에 있어서 더욱 중요한 요건이 된다.

여섯째, 주무관청은 민간투자사업 추진에 어느 정도의 기간이 소요되는지도 면밀히 고려해야 한다. 예비타당성조사에서부터 타당성조사, 시설사업기본계획의 수립과 고시, 사업계획서 접수 및 사업계획서 평가, 협상 및 사업자 지정, 착공에서 준공에 이르는 소요기간을 고려하여 목적하는 서비스를 적기에 공급받을 수 있을 것인가도 고려해야 한다.

3) 대상사업 선정

⑴ 개요

프로젝트에 대한 정의, 사업추진에 대한 정당성 확보, 사업에 대한 타당성 검토가 끝나게 되면, 주무관청은 해당 프로젝트에 대한 세부적인 검토를 실시하여 실제로 민간투자사업으로 추진할 대상사업을 선정하고 사업 추진 우선순위도 정해야 한다.

세부 검토는 앞서 기술한 대상사업 선정기준을 토대로 하되, ⅰ)해당 프로젝트에 민간이 투자할 가능성이 있는가? ⅱ)다른 프로젝트보다 중요하고 우선적으로 추진되어야 하는가를 기준으로 해야 한다. 이러한 세부 검토과정을 거쳐 당해 프로젝트를 민간투자사업으로 추진할 수 있을 것인지? 그리고 어떤 사업을 먼저 추진해야 하는지를 규명할 수 있다. 이 과정에서는 각 주무관청에 설치된 자체 심의위원회의 심의뿐만 아니라 필요한 경우 기획예산처 장관에게 심의위원회의 심의를 요청하는 절차도 거칠 필요가 있다.

한편, 주무관청이 민간투자 대상사업을 선정하여 추진하고자 할 때에는 다음과 같은 체크리스트를 통해 하나하나 점검해 나가는 작업이 필요하다. 다음에 제

시된 체크리스트들은 담당공무원들이 민간투자사업을 추진하고자 할 때, 좋은 사업을 선정하여 우선순위를 정하고, 대상사업으로 선정된 사업에 참여를 원하는 능력 있는 투자자를 선정하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다.

<체크리스트>

ⅰ) 타당성조사 결과 프로젝트가

- 경제적, 재무적으로 민간업체의 참여가 가능한 프로젝트인가?
- 겨우 참여 가능한 정도의 프로젝트인가?
- 참여 불가능한 프로젝트인가?

ⅱ) 민간업체의 참여를 유도하기 위해 어떤 인센티브가 필요한가?

- 사업비 절감, 조기준공 등에 대한 인센티브를 줄 수 있는가?
- 민간투자제도 이외에 민간에게 제공할 수 있는 인센티브는 있는가?

ⅲ) 더 많은 투자자들을 참여시키기 위해 주무관청은 어떤 정책을 펼 수 있는가?

- 프로젝트의 규모를 축소 또는 확대할 수 있는가?
- 프로젝트에 쉽게 참여할 수 있도록 법령을 제정 또는 개정할 수 있는가?
- 면허 또는 허가 취득을 도울 수 있는 행정적 지원이 가능한가?
- 최소운영수입 보장 또는 최소수익률을 보장할 수 있는가?
- 면세 또는 세금감면 혜택이 가능한가?
- 토지의 무상사용권은 부여할 수 있는가?
- 다른 유형의 자원을 무상 제공할 수 있는가?

ⅳ) 좀 더 많은 수익을 내기 위해 프로젝트가 재구성될 수 있는가?

- 추가된 수익을 정부와 민간업체가 나누어 가질 수 있는가?
- 사용료의 상환스케줄을 재조정할 필요가 있는가?

ⅴ) 민간업체에게 얼마나 오랫동안 관리운영권을 줄 수 있는가?

- 30년? 만일 30년이 아니라면 정확한 년수는 몇 년인가?

ⅵ) 어떠한 방식으로 프로젝트를 수행하는 것이 적당한가?

- BOT, BLT, BT
- 기타 어떤 방식이 해당사업에 가장 적당한가?

※ 필리핀의 우선순위 결정사례

필리핀의 경우 BOT 후보사업들 중에서 우선순위를 정한다. 주무관청의 공무원은 지방계획지침서(Local Planning Guidebook and Advisories, Book No. 2, Advisory 4) 등에 따라 다음의 6가지 유형으로 각 개별프로젝트에 대해 질적인 분류를 실시하고 순위를 매긴다. 순위는 가중평가방식(weighted scoring technique)으로 매기게 되는데 프로젝트 수행에 따른 편익, 효과, 그리고 비용 등에 가중치를 할당하여 구한다. 가중치 할당기준은 일률적이지는 않으며, 각 주무관청 또는 지자체(지역)마다 더 중요하다고 판단하는 것에 더 높은 가중치를 반영한다.

① 매우 중요한 프로젝트 (Urgent) : 특별한 사유 없이는 사업의 연기가 불가능하며 사업을 연기할 경우 공공에게 치명적으로 보건, 안전, 복지에 해를 끼칠 수 있는 시급 또는 위급한 프로젝트를 말한다.

② 중요한 프로젝트 (Essential) : 현존하는 공공시설을 완성 또는 완공하거나 최소한의 기준을 유지할 필요가 있는 프로젝트 또는 외부의 재원을 활용하여 완성하거나 자체적으로(pay for itself) 완성할 수 있는 프로젝트를 말한다.

③ 필요한 프로젝트 (Necessary) : 명백하게 정의되고 필요성이 인정된 프로젝트를 말하며, 진부화되었거나 정부 또는 사용자의 욕구를 만족하지 못하는 시설을 대체하는 경우를 포함한다.

④ 바람직한 프로젝트 (Desirable) : 기존의 계획을 확장하여 지역사회를 발전시킬 수 있는 신규 시설 또는 기존하는 시설의 용도를 변경하는 프로젝트를 말한다.

⑤ 수용가능한 프로젝트 (Acceptable) : 예산사정 등의 이유로 지연될 수 있는 프로젝트를 말한다.

⑥ 연장가능한 프로젝트 (Deferrable) : 종합적인 정책 판단을 통해 필요성이 불분명하거나 시기의 적절성, 계획의 부적합 등의 이유로 지연 또는 아예 취소될 수 있는 프로젝트를 말한다.

개별 프로젝트는 평가점수에 따라 위의 6개 등급에 속하게 되는데, 6개 등급의 평가점수는 다음과 같이 설정하고 있다.

ⅰ) 매우 중요한 프로젝트 (Urgent): 91~100점
ⅱ) 중요한 프로젝트 (Essential) : 81~90점
ⅲ) 필요한 프로젝트 (Necessary) : 71~80점
ⅳ) 바람직한 프로젝트 (Desirable) : 61~70점
ⅴ) 수용 가능한 프로젝트 (Acceptable) : 51~60점
ⅵ) 연장 가능한 프로젝트 (Deferrable) : 50점 이하

⑵ 선정절차

우리나라의 경우 민간투자 대상사업을 선정하는 절차는 크게 둘로 나뉘어져 있다. 하나는 주무관청이 직접 대상사업을 선정하여 민간투자자를 모집하는 방법이고 다른 하나는 민간이 대상사업을 발굴, 선정하여 사업계획을 제안하면 주무관청이 이를 검토하여 민간투자 대상사업으로 선정하는 방법이다. 첫 번째 방법을 정부고시사업이라 하고 두 번째 방법을 민간제안사업이라 한다.

① 정부고시사업

정부고시사업은 총사업비가 2천억 원 이상인가? 2천억 원 미만인가에 따라 대상사업 선정절차가 다르고, 국고지원이 필요한 사업이냐 그렇지 않으냐에 따라서도 다르다.

㈎ 국고지원이 필요한 사업

총사업비가 500억 원 이상인 사업으로서 300억 원 이상의 국고지원이 소요되는 사업(국고지원이 필요하지 않은 사업은 다음에 기술되는 총사업비 규모에 따른 대상사업 선정절차를 따르면 된다)은 모두 예비타당성조사 절차를 거쳐야 한다.

예비타당성조사는 특정 사업의 경제적 타당성과 투자 우선순위를 평가하고자 하는데 목적이 있다. 따라서 해당사업을 재정사업으로 추진할 것인가? 민간투자사업으로 추진할 것인가를 구분하지 않고 위의 요건에 해당하는 모든 사업은 예비타당성조사 과정을 거쳐야 한다. 다만, 민간제안사업인 경우는 이 같은 예비타당성조사 절차를 거치지 않고 민간제안서에 대한 검토결과를 토대로 대상사업을 선정한다.

맨 먼저 주무관청의 장은 기획예산처장관에게 추진하고자 하는 사업에 대한 예비타당성조사를 신청한다. 기획예산처장관은 관계기관 협의을 거쳐 예비타당성조사 대상사업을 선정하고, 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터에 예비타당성조사를 의뢰한다. 예비타당성조사를 의뢰받은 KDI는 공공투자관리센터 중심으로 국토연구원, 교통개발연구원, 해양수산개발원, 민간연구소, 학계, 엔지니어링 업계의 민간전문가 등과 공동으로 조사팀을 구성하여 예비타당성조사를 실

시하여 사업의 경제적 타당성을 검토·평가한다.

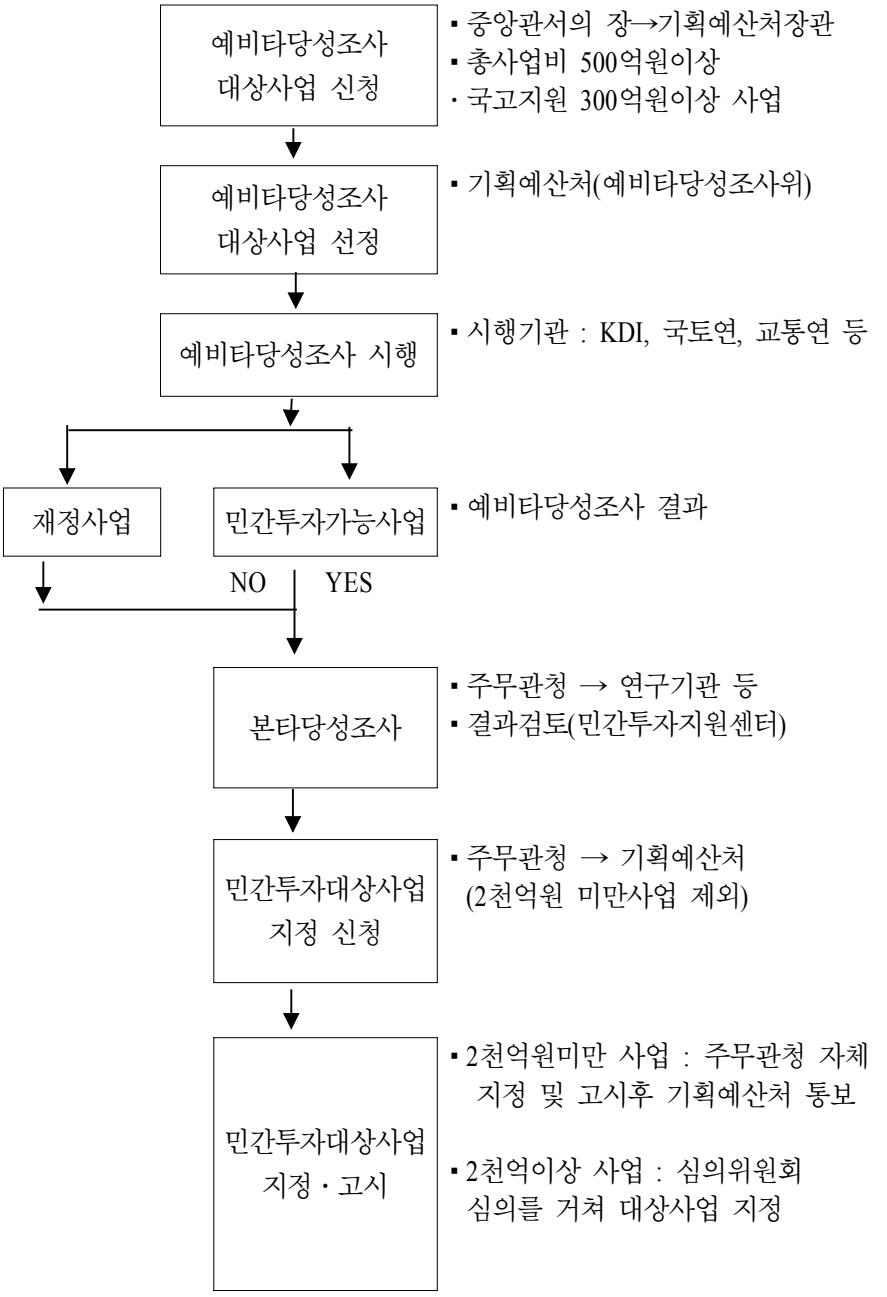
예비타당성조사 과정에서는 사업의 경제적 타당성뿐만 아니라 민간투자 가능여부도 검토하도록 되어 있다. 검토결과 민간투자 가능한 사업으로 평가된 사업(경제적 타당성은 있으나 민간투자 가능성이 낮은 사업은 재정사업 추진절차를 따른다.)의 경우 주무관청이 본 타당성조사를 실시하여 보다 세부적으로 민간투자 가능여부를 평가하여 대상사업을 자체 지정(총사업비 2000억원 미만)하거나 주무관청이 기획예산처장관에게 민간투자사업심의위원회의 심의를 요청(총사업비 2,000억 원 이상)하여 대상사업을 지정하며, 대상사업이 지정된 사업들은 기본계획에 포함하여 고시한다.

㈏ 총사업비가 2천억 원 미만인 사업

총사업비가 2천억 원 미만인 사업은 주무관청의 장이 심의위원회의 심의를 요청하지 않고 주무관청이 자체적으로 민간투자대상사업을 지정할 수 있다. 총사업비가 2천억 원 미만이라 하더라도 총사업비가 500억 원 이상이고 300억 원 이상의 국고지원이 소요되는 사업인 경우 예산회계법시행령 제9조의2의 규정에 따라 예비타당성조사 절차를 거쳐야 한다.

또한, 주무관청의 장은 자체적으로 민간투자 대상사업을 선정하기 전에 민간투자법 제8조의2 제2항에 의거 전문연구기관 등에 의뢰하여 사업성 등 민간투자 가능여부에 대한 타당성조사를 실시하여야 한다. 이미 예비타당성조사를 거친 사업인 경우는 주무관청의 판단에 따라 별도의 타당성조사를 실시하지 않아도 된다.

<그림 2-1> 국가의 재정지원이 소요되는 경우 대상사업 지정절차



㈐ 총사업비가 2천억원 이상인 사업

총사업비가 2천억 원 이상인 사업은 주무관청이 자체적으로 대상사업을 지정할 수 없고 기획예산처장관에게 대상사업 지정을 요청해야 한다. 기획예산처장관은 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 대상사업을 지정·고시한다. 또한, 민간투자법 제8조의2 제2항에 의거 대상사업 지정을 신청하기 전에 민간투자 가능여부에 대한 타당성분석을 실시하고 그 결과 및 이에 대한 민간투자지원센터장의 검토의견을 첨부하여 민간투자심의위원회의 심의를 요청하여야 한다.

② 민간제안사업

민간제안사업의 경우 대상사업 선정은 다음과 같은 과정을 통해 이루어진다. 먼저, 민간제안자가 투자대상사업을 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 민간제안서가 제안서로서 갖추어야할 형식적 요건을 구비하지 못하였거나 민간투자법 등 관계법령 및 주무관청의 투자정책과 부합하지 않을 경우 사업제안서를 제안자에게 반려할 수 있다.

예컨대, 재정사업으로 추진하기로 방침을 정하고 소요예산 확보 등을 마친 사업에 대하여 민간이 민간투자사업을 제안하는 경우 주무관청은 투자정책과 부합하지 않음을 들어 민간제안서를 반려할 수 있으며, 민간제안서상의 정부지원 요구(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.

민간투자지원센터는 제안사업의 경제적 타당성 및 편익증대 효과, 민간투자사업으로서의 사업성 여부 등을 다각적으로 검토하여 주무관청에 의견을 제시한다. 주무관청은 민간투자지원센터의 검토의견을 토대로 민간투자사업으로 추진

할 것인지의 여부를 결정하여 사업제안자에게 통보하고, 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우 제3자 제안을 요청하는 공고를 하게 된다. 제3자 제안공고가 있게 되면 대상사업으로 선정되게 된다.

총사업비 규모가 2천억 원 미만인 경우에는 주무관청이 자체 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 제3자 제안 공고를 하면 되고, 총사업비 규모가 2천억 원 이상이거나 2천억 원 미만이라도 국고지원이 수반되는 사업의 경우는 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 제3자 제안을 공고한다.

2. 대상사업 선정을 위한 타당성 검토방법

1) 타당성조사의 개요

민간투자사업이 성공하기 위한 여러 가지 요소가 있지만 그 중에서도 가장 중요한 것은 좋은 사업을 선정하여 추진하는 것이다. 좋은 사업을 선정하기 위해서는 필수적으로 철저하고 신뢰할 수 있는 타당성조사가 이루어져야 한다. 타당성조사는 다음의 4가지 목적을 가지고 추진된다. 첫째, 프로젝트의 기술적 가능 여부 판단 둘째, 프로젝트의 재무적 투자가능 여부 판단 셋째, 경제성 여부 판단(여기에는 기초 환경성 검토가 포함된다) 넷째, 최상의 프로젝트 수행전략 수립을 위해서이다.

따라서 훌륭한 타당성조사는 다음 질문들에 대해 충분한 답을 줄 수 있어야 한다.

① 프로젝트가 지역의 물리적 조건을 고려할 때 기술적으로 실행가능하며, 환경에 나쁜 영향을 미치지는 않는가?

② 프로젝트가 사용료, 임대료 등으로 충분한 수익을 거둘 수 있는가? 만일 그렇다면 그 수익은 투자자들에게 만족스러운 이익을 안겨줄 수 있는가?

③ 프로젝트가 해당 지역에 수익이외의 다른 긍정적 영향 즉, 외부경제를 실현하는 역할을 하는가?

④ 프로젝트에 도움이 되는 여러 가지 패키지들이 검토되었는가? 그렇다면 각 패키지들의 장단점이 충분히 설명되고 있는가?

<표 2-1> 타당성조사의 범위

- 프로젝트의 설계, 디자인, 그리고 건설과 관련된 기술적인 옵션들과 제약
- 예비설계, 건설도면 그리고 건설스케줄
- 프로젝트의 건설, 운영 및 관리와 관련된 수익과 비용에 영향을 미치는 요인들과 시장의 수익 흐름
- 해당시설의 건설로 인한 환경적 또는 사회적 문제점들과 그 영향들
- 기술적, 환경적 요건들을 고려한 프로젝트의 경제적, 재정적 타당성 검토
- 민간투자사업의 이행에 있어 적절한 다른 여러 조건들

2) 경제적 타당성분석

⑴ 분석의 목적

경제적 타당성분석은 투자비 및 장래수입의 추정치, 사회적 할인율과 경제성 분석기법을 이용하며, 개별사업이 국가경제 또는 지역경제에 어떤 영향을 미치는가를 평가한다. 따라서 경제성분석 결과는 각 프로젝트가 해당 지역 또는 국가경제 전체에 미치는 영향의 정도를 나타내게 되며, 영향의 정도는 전형적으로 사회적 할인율 또는 내부수익률(EIRR: economic internal rate of return)로 측정된다. 영향의 정도를 측정할 때에는 반드시 해당 프로젝트가 지역의 취업률과 정부 재정, 보건 및 환경 등에 미치는 영향도 충분히 고려해야 한다.

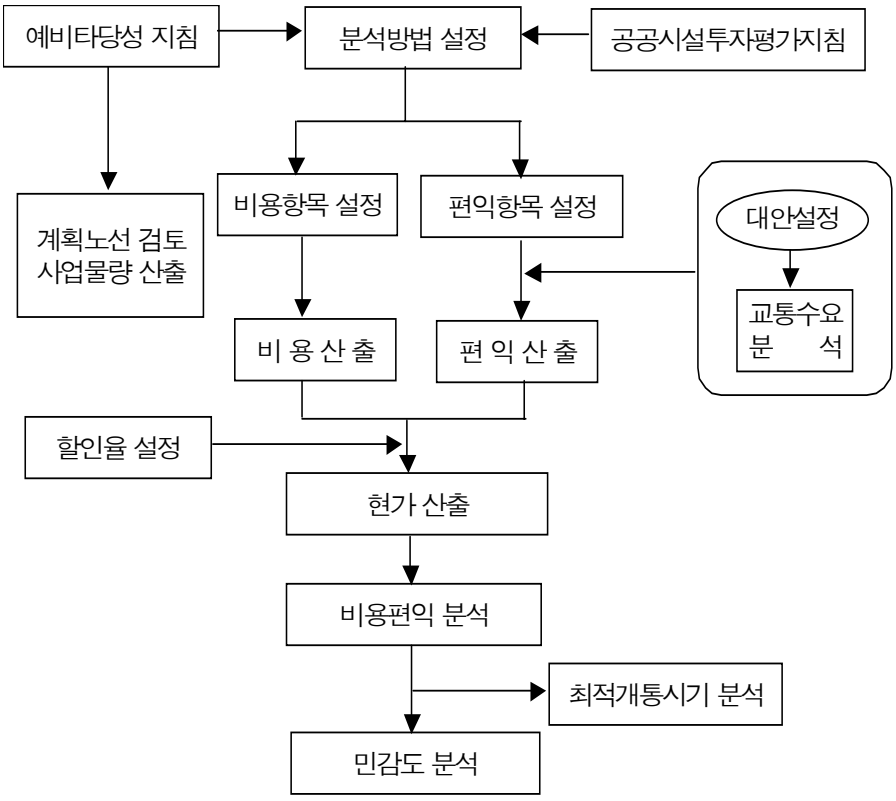
⑵ 분석방법

경제적 타당성 분석에는 공공시설 투자평가에 이용되어 온 전통적인 방법인 비용・편익분석법이 주로 이용된다. 당해 사업의 비용・편익비율(B/C) 또는 순현재가치(NPV)를 산출하여 사업의 경제적 타당성 여부를 평가한다. 모든 국가가

정형화된 경제성 분석기준을 적용하지는 않고 있으며, 대부분 분석목적에 따라 분석기준을 달리하는 경우가 많다.

우리나라의 경우 분석방법의 통일성을 기하고 분석결과에 대한 신뢰성 확보를 위해 통상 최근 정립된 예비타당성조사지침 및 공공시설 투자평가지침에 제시된 분석기준을 적용하고 있으며, 다음과 같은 절차를 거쳐 이루어진다.

<그림 2-2> 경제적 타당성분석 과정



⑶ 분석기간

공공투자사업의 평가기간 즉, 경제성분석기간은 일반적으로 해당 시설물의 내구연한과 미래 변동 가능한 요인들에 대하여 예측이 가능한 기간을 고려하여 정한다. 예비타당성조사지침에서는 분석기간으로서 공사기간 5년, 완공 후 운영기간 20년을 설정하고 있으며, 프로젝트에 따라서는 30년으로 설정하는 경우도 있다.

⑷ 사회적 할인율

경제성분석을 하기 위해서는 서로 다른 기간에 발생하는 비용과 편익을 같은 시점의 가치로 평가해야 한다. 평가수단으로는 일반적으로 해당 국가의 경제적 여건을 반영한 적절한 사회적 할인율이 적용된다. 타당성분석에는 시장이자율, 기업할인율, 정부 차입이자율, 개인적 할인율, 사회적 할인율 등 여러 가지 지표가 이용될 수 있다. 도로 등 공공재 성격을 가진 사회기반시설에 대한 경제성분석에서는 대부분 사회적 할인율(social discount rate)이 사용되고 있으며, 그 사회적 할인율로는 공공자본의 사회적 기회비용률을 가장 많이 이용한다.

공공부문의 투자계획은 투자의 수익성 이외에 공공의 편익이 감안되어야 하기 때문에 공공편익을 반영할 수 있는 할인율을 사용해야 한다. 그러나 한 국가의 정확한 사회적 할인율 수준은 이론적으로는 접근 가능하나 이를 실증적으로 추정하여 계량화하는 것은 매우 어렵다.

사회적 할인율에 대한 세계적 논의가 본격화된 것은 1960년대 이후이다. OECD Manual[5]과 UNIDO Guidelines[6]이 만들어지면서 1970년대 말까지 약 20여 년에 걸쳐 사회적 할인율 개념에 대한 학자들간 논쟁이 매우 활발하였다. 학자들의 논쟁은 크게 세 가지 관점에서 접근하고 있다. 첫 번째는 사회적 할인율을 시

5) Ian M. D. Little과 James A. Mirrlees이 공동 집필한「Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, Vol.Ⅱ」(1968)과 그 개정판인「개도국을 위한 공공사업평가 및 계획(Project Appraisal and Planning for Developing Countries)」을 말한다.

6) Dasgupta, Sen & Maglin이 공동 집필한「공공사업 평가지침 (Guidelines for Project Evaluation)」(1974)을 말한다.

간선호율 개념으로 접근(time preference approach)하는 것이고, 두 번째는 공공자본의 사회적 기회비용 측면(opportunity cost approach)에서, 그리고 세 번째는 최근의 경향으로서 공공자본의 기회비용뿐만 아니라 공공투자가 민간부문의 생산활동에 미치는 영향까지도 고려해야 한다는 입장이다.

우리나라에서는 1980년대 초부터 도로, 철도, 항만시설 등 사회간접자본시설(Social Overhead Capital: SOC) 사업의 경제적 타당성분석을 목적으로 사회적 할인율에 관한 논의가 이루어져 왔다. 우리나라에서 처음 사회적 할인율 연구를 시도한 것은 구본영(1981)[7]이며, 경제학자의 경험치로서 12%~14%의 실질할인율을 적정 사회적 할인율로 제시하였다. 이후 이선・옥동석(1987)[8]은 UNIDO, OECD, IBRD의 모형을 이용한 추정을 통해 실질할인율 10%를 제안하였으며, 2000년 한국개발연구원(KDI)은 예비타당성조사지침을 통해 적정 사회적 할인율로 7.5%를 제시하였고, 송병록(2001)[9]도 공공투자사업의 사회적 할인율로서 7.5%를 제시하여 대부분의 공공투자분석에서 7.5%가 적용되고 있다.

⑸ 비용의 산출

경제성분석에서 비용은 크게 사업비와 유지관리비로 나누어지며, 사업비는 공사비(접속 및 부대시설비, 토공사비, 구조물공사비 및 예비비), 용지보상비 등으로 구성된다. 매년도 사업비 투입비율은 공사기간 중 예정공정율에 따라 적절히 배분하여 반영하여야 한다. 유지관리비는 도로를 예로 들 경우 도로 개통 후 자동차가 쾌적하고 안전하게 주행할 수 있도록 시설을 유지, 관리, 보수하는데 소요되는 비용을 의미하며, 여기에는 도로관리, 인건비 등 일반관리비, 포장보수, 구조물 보수, 비탈면 보수, 재해 및 손괴에 따른 정비비용, 안전시설 정비, 기타 제설비용, 노면 청소비 등이 포함된다.

---

7) 구본영, 「한국의 잠재가격계수 추정」, 한국개발연구원, 1981.
8) 이선・옥동석, 「공공투자의 적정 할인율 분석」, 한국개발연구원, 1987.
9) 송병록,「공공투자사업의 적정 사회적 할인율 분석」, 2001.

⑹ 편익의 산출

편익에는 직접 그 가치를 산정할 수 있는 것과 지역개발효과와 같이 직접 그 가치를 산정할 수 없는 편익이 있다. 경제성 분석에서는 통행시간 절감편익, 차량운행비 감소편익과 같이 그 크기를 산정할 수 있는 편익항목만을 산정하여 반영하고 그 크기를 직접 산정할 수 없는 편익은 정책적 요소로서 고려하게 된다.

① 통행시간(VOT: Value of Time) 절감편익

통행시간가치는 교통서비스를 이용하는 사람이 통행을 할 때, 단위시간에 대해 느끼는 심리적인 희생의 정도를 금액으로 환산한 것이다. 일반적으로 대상노선(또는 대상시설)이 없을 경우와 건설되었을 경우의 전체 교통망의 통행시간 차이로서 시간절감효과를 산출한다. 1년 동안의 통행시간 절감편익은 교통수단별 대당 시간절감 편익에 추정된 1일 교통량과 365일을 곱하여 산출한다. 총 편익은 분석기간(20년 또는 30년)에 대하여 할인율을 적용하여 교통수단별 시간절감 편익을 현재가치로 환산한 후 이들 교통수단별 편익의 현재가치를 합산하는 방법으로 산출한다.

$$VOTS = VOT_{\text{사업미시행}} - VOT_{\text{사업시행}}$$

여기서, $VOT = \{\sum_{l}\sum_{k}(T_{kl} \times P_k \times Q_{kl})\} \times 365$

T_{kl} : 링크 l의 차종별 통행시간

P_k : 차종별 통행시간가치

Q_{kl} : 링크 l의 차종별 교통량

k : 차종

② 차량운행비(VOC: Vehicle Operating Cost) 감소편익

차량운행비(VOC: Vehicle Operating Cost)는 통상 고정비와 변동비로 나뉜다. 고정비는 차량의 감가상각비, 운전원 및 보조원의 임금, 보험료 및 차량 검사료로 나뉘고, 변동비는 연료비, 엔진오일비, 타이어 마모비, 차량유지관리비 등으로

나뉜다. 일반적으로 분석대상 노선이 없을 경우와 있을 경우를 가정한 전체 교통망에 대한 통행배정 결과를 이용하여 통행속도를 산출하고 여기에 차종별, 속도별 차량운행비를 적용하여 전체 교통망의 차량운행비 차이를 산출하게 된다.

1년 동안의 차량운행비 절감편익은 수단별 대당 절감편익에 1일 추정교통량과 365일을 곱하여 산출하고 총 편익은 분석기간(20년 또는 30년)에 대하여 할인율을 적용하여 교통수단별 시간절감 편익을 현재가치로 환산한 후 이들 교통수단별 편익의 현재가치를 합산하는 방법으로 산출한다.

$$VOCS = VOC_{\text{사업미시행}} - VOC_{\text{사업시행}}$$

여기서, $VOC = \sum_{l}\sum_{k}(D_{kl} \times VT_k \times 365)$

D_{kl} : 링크 l의 차종별 대·km

VT_k : 해당속도에 따른 차종별 차량운행비

k : 차종

<표 2-2> 속도에 따른 차종별 차량운행비

구 분	40km/hr	60km/hr	80km/hr	100km/hr
승 용 차 차량운행비	130.62	113.68	105.82	105.74
소형버스 차량운행비	139.68	116.12	106.38	105.64
대형버스 차량운행비	373.98.	302.18	277.89	265.22
소형트럭 차량운행비	114.29	109.13	125.48	127.33
중형트럭 차량운행비	175.11	167.11	186.98	205.78
대형트럭 차량운행비	307.74	274.94	285.82	346.19

자료 :「도로부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」(KDI, 2001) 자료에서 일부 발췌

⑺ 분석결과에 대한 해석

① 비용편익분석(cost benefit analysis)

비용편익분석은 사회간접자본에 관한 투자기준을 마련하기 위해 고안된 분석 도구 가운데 하나이다. 민간투자사업의 경우는 편익이 수익인 화폐단위로 나타나는데 비해 수익이 없는 사회간접자본시설의 경우는 편익을 화폐단위로 환산해야 하는 문제가 생긴다. 예컨대 정부 또는 공공단체가 수자원개발을 위한 댐을 건설하고자할 때 몇 가지 대안을 놓고 각각의 비용과 편익의 크기를 비교・검토하여 그 중 가장 유리한 대안을 채택하는 것과 같은 방식이다. B/C분석에서는 SOC 사업에 소요되는 총비용과 총편익을 현재가치로 할인한 금액의 비 즉, B/C 비율이 1보다 크면 사업의 경제적 타당성이 있는 것으로 간주된다.

② 순현재가치법(NPV: Net Present Value)

순현재가치란 투자사업으로 인해 분석기간동안 발생하는 모든 편익과 비용을 할인하여 현재가치를 구하고 편익의 현재가치에서 비용의 현재가치를 뺀 값을 말한다. 투자의 경우는 발생한 수익에서 원리금 상환 및 자본금에 대한 기회비용을 차감한 순수이익의 현재가치를 말한다. 프로젝트를 객관적으로 평가할 수 있는 지표로 사용되며, NPV가 0보다 크면 그 사업은 경제성이 있는 것으로 간주된다.

③ 내부수익률(IRR: Internal Rate of Return)

내부수익률법은 투자(안)의 예상 현금유입액의 현재가치(수익)를 예상 현금유출액(비용)의 현재가치와 일치시키는 이자율을 이용한 투자(안) 평가방법이다. 내부수익률이란 순현재가치(NPV)를 0으로 만드는 할인율로서 투자자산이 만드는 매년의 돈(cash flow)이 “투자금액을 연리 몇 %짜리 예금에 든 것과 같은 가치인가”를 나타내는 것과 같다. 투자로 인해 발생한 수익을 처분하지 않고 당해 사업에 재투자한다는 가정 하에 얻는 평균수익률, 다시 말하면 프로젝트기간동안 얻을 수 있는 연평균 수익률을 의미한다. IRR이 사회적 할인율보다 크면 경제적 타당성이 있는 것으로 간주된다.

3) 재무적 타당성분석

⑴ 분석의 의의

재무적 타당성분석이란 투자하는 기업의 입장에서 계획된 투자계획(안)을 '재무적(financial)' 측면에서 투자의 타당성과 투자가치를 평가하는 것이다. 재무적 타당성을 분석하기 위해서는 해당 투자로부터 기대되는 비용과 수입의 흐름을 추정하고, 이를 할인율 즉, 사업수익률로 할인하여 현재가치로 환산한 뒤 비교해 보아야 한다.

좋은 민간투자사업이란 프로젝트 추진에 따른 경제적 편익이 커야 할 뿐만 아니라 민간투자자에게도 적정한 이윤을 가져다줄 수 있는 사업이어야 한다. 분석결과는 투자자의 투자의사 결정뿐만 아니라 적정한 사업규모를 정하고, 효율적인 사업추진 방안을 수립하는 데도 활용된다. 투자자에게는 해당 사업이 투자할 만한 충분한 조건을 가지고 있는가를 판단하는데 도움을 주고, 정부에게는 해당 사업을 민간투자사업으로 추진할 수 있을 것인가를 판단하는데 도움을 준다.

따라서 어떤 사업을 민간투자사업으로 추진하고자 할 때 주무관청이 가장 중요하게 고려해야 할 사항은 해당 사업이 민간투자자가 재원을 조달하여 투자하고 건설・운영・관리할 수 있을 만큼 충분히 매력적인 사업인가를 평가해 보는 것이다. 민간투자사업에 참가하기를 희망하는 기업은 다른 여러 가지 투자대안들과 참여하고자 하는 민간투자사업의 투자수익률을 비교하여 다른 투자대안보다 민간투자사업의 투자수익률이 높을 것으로 예상하는 경우에만 투자할 것이기 때문이다.

재무적 타당성은 다음의 세 가지 기본적인 요소 즉, 프로젝트의 수익, 프로젝트의 비용(사회적, 환경적 손실을 최대한 줄이기 위하여 들이는 비용도 여기에 포함된다), 리스크 수준에 의해 결정된다. 프로젝트의 내부수익률이 높을수록 민간이 투자에 참여할 가능성은 더 높아진다. 높은 내부수익률은 비싼 통행료 또는 많은 정부재정지원을 기준으로 만들어진 것일 수도 있다. 따라서 프로젝트가 경쟁이 일어나지 않을 가능성이 있다고 판단되면 주무관청은 사용료 입찰방식을

채택하는 등 경쟁을 통해 프로젝트의 합리적인 투자수익률을 유도할 수 방안을 모색해야 한다.

경제적 타당성분석은 해당 사업이 국가경제 전체에 미치는 효과를 평가하기 위한 목적으로 시행되지만 재무적 타당성분석은 개별기업의 투자계획 또는 개별사업(개별 민간투자사업도 해당)의 투자계획(안)이 타당한가를 평가하기 위한 목적으로 실시된다. 따라서 경제성분석에서는 국가 전체 입장에서 해당 투자로 인해 발생되는 사회적 비용과 편익을 측정하여 분석하는데 반해 재무적 타당성분석은 개별 프로젝트가 매년 실현하는 현금유입과 현금유출 그리고 최초에 투자된 자본비용을 고려하는 손익계산방법으로 평가한다.

재무적 타당성분석은 개별 프로젝트 혹은 개별 회계주체에 대한 실질현금흐름 또는 기대현금흐름을 척도로 하여 이루어지므로 재무적 타당분석에서의 수익의 범위에는 경제성분석에서 편익 측정대상이 되는 이용자의 지불의사 및 투자의 간접적 영향, 계량화되지 않는 무형적 가치는 포함되지 않는다.

⑵ 재무적 타당성분석에서의 주요 고려사항

① 투자재원 조달

재무적 타당성분석에는 일반적으로 전통적인 현금흐름할인법(Discounted Cash Flow Method: DCF)이 주로 이용되며, 분석에서 가장 중요한 요소는 투자비와 장래 기대수익이다. 투자비는 자금조달방식에 따라 달라질 수 있으며, 사업 추진주체가 누구인가에 따라서도 달라진다. 투자자는 모든 투자자금을 자기자본으로 조달할 수도 있고 자기자본과 부채를 결합할 수도 있다. 자기자본은 사내유보자금, 증자, 주식 공모 등의 방법으로 조달할 수 있고 부채 즉 타인자본은 국내외 금융기관 등으로부터의 차입, 회사채 발행 등을 통해 조달할 수 있다.

인프라시설에 대한 민간투자사업의 경우는 대규모 자금이 소요되는 등의 이유로 일반적으로 타인자본의 비중이 크며 출자자 배당이 일정기간 유보되는 특성을 갖는다. 이러한 자금조달방법의 차이는 DCF방식에 두 가지 형태로 영향을 미

친다. 하나는 타인자본에 대한 지급이자의 규모 및 지급시기, 자본 출자자에 대한 배당의 크기에 영향을 미치고 다른 하나는 투자분석에 적용하는 할인율(사업수익률) 수준에 영향을 미친다. 전자의 경우는 자기자본 및 타인자본의 비율에 따라 그리고 각 자본의 비용과 기대수익의 크기에 따른 영향이고 후자의 경우는 매기 발생하는 현금흐름을 현재가치로 환산하는 할인계수로서의 자본수익률의 크기에 영향을 미친다. 따라서 이러한 재원조달방법은 사전적으로 결정되거나 일정한 기준에 따라 가정되어야만 재무적 타당성분석이 가능하다.

② 기준연도・분석기간・투자기간

재무적 타당성분석은 특정 연도를 기준으로 한 현금흐름의 현재가치를 비교하여 타당성 여부를 평가하므로 분석의 기준이 되는 시점이 정해져야 한다. 뿐만 아니라 현금유출 및 현금유입이 발생하는 기간도 사전적으로 설정되어야 한다. 일반적으로 분석기준 연도는 재무적 타당성분석을 실시하는 해당 시점 또는 실제 투자시점을 기준으로 하며, 분석기간은 해당 투자사업 시행에 따라 순수익이 발생하는 시점까지로 정해진다.

민간투자사업의 경우 주무관청이 미리 그 기간을 정하여 고시하거나 실시협약을 통해 분석기간이 정해지며 BOO사업인 경우에는 기대 순수익이 양(+)인 시점까지를 분석기간으로 설정하면 된다. 현재 추진되고 있는 민간투자사업의 경우 도로사업은 운영개시 후 30년, 철도사업과 항만사업은 50년, 공항시설사업의 경우 15년~20년, 환경시설의 경우는 15년 내외를 분석기간으로 정하고 있다.

사업비의 연차별 투입비율 즉, 자금투입계획도 가능한 한 실제와 동일하게 정할 필요가 있다. 초기 투입비의 비중이 높을 경우 현재가치로 환산한 비용가치가 커지게 되어 수익/비용비율이 낮아지게 되고 실제 투자가치를 낮게 평가하는 문제가 발생한다. 따라서 사업 준비단계에서부터 각 단계마다 사업비(용지비가 있는 경우 포함)가 실제와 유사하게 재무모델에 반영하고 있는지를 꼼꼼하게 따져보아야 한다.

③ 비용의 종류 및 범위

경제적 타당성분석과 마찬가지로 재무적 타당성분석에서도 비용은 사업타당성에 영향을 미치는 가장 중요한 변수이다. 비용의 크기뿐만 아니라 해당 사업의 비용의 종류와 범위를 얼마나 잘 설정하느냐가 중요하다. 만약 비용으로 인식해야할 요소들을 인식하지 않는 경우에는 비용이 과소 추정되어 타당성이 낮은 사업이 타당성이 높은 사업으로 평가될 수 있고, 비용으로 인식하지 않아도 되는 요소까지를 인식하는 경우에는 그 반대의 결과가 나올 수 있다. 아울러 비용으로 인식해야 하는 요소들 중에서 그 범위를 어디까지로 할 것인가 하는 것도 중요하다.

비용 인식과정에서 가장 많은 오류가 발생하는 것은 제세공과금이다. 제세공과금은 성격상 민간부문에서 공공부문으로 이전하는 이전지출에 해당하므로 경제적 타당성분석에서는 이를 비용으로 인식하지 않는다. 반면 재무적 타당성분석에서는 취득세, 등록세, 법인세 등 제세공과금이 각 기간의 현금유출로 나타나기 때문에 이를 매기의 비용으로 인식해야 한다. 또한, 각 비용요소에 대한 정확한 예측도 필요하다. 차입금에 대한 이자비용을 어떻게 반영하느냐에 따라 전체 비용구조가 변하게 되고 법인세 등 세율의 변화도 해당 사업의 현금흐름을 변화시키기 때문이다.

④ 현금유입(사업수입 및 기타수입)의 구조 및 형태

재무적 타당성분석에서 중요한 또 하나의 요소는 해당 사업으로부터 발생하는 수입의 구조이다. 도로사업과 철도사업의 경우 통행료가 주요 수입원이 되고 항만사업은 접안료와 하역료, 장치료 등이, 그리고 하수처리시설이나 소각시설 등 환경시설사업의 경우는 처리비용이 주요 수입원이 된다.

따라서 이러한 수입구조에 영향을 미치는 교통량, 물동량, 하수처리량 등의 수요예측이 얼마나 정확한지가 매우 중요하게 된다. 수요예측이 잘못되는 경우 곧바로 운영위험이 발생하고 사업추진도 어렵게 되기 때문이다.

사업수입이 각 기간마다 어떻게 발생하는지도 중요하다. 사업에 따라 초기의

수입구조가 좋은 사업이 있는가 하면 시간경과에 따라 수입구조가 개선되는 사업도 있다. 사업의 수입구조는 전체적인 재원조달구조와 재원구성에도 영향을 미치고 투자비 회수와 투자수익의 크기, 사업의 안정성에도 영향을 미친다. 또한 직접적인 수입이외에 기타 부대사업 등을 통한 수입도 재무적 타당성분석에서 충분히 반영해야 한다.

민간투자법은 사업의 수익구조 개선을 위해 택지개발사업 등 10개 유형의 부대사업을 허용하고 있고, 필요한 경우 정부가 전체 투자비의 일부를 재정지원해 주고 있다. 이는 사회간접자본시설사업이 재무적 타당성을 확보할 수 있을 만큼 충분한 수입을 확보하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 재무적 타당성분석을 할 때에는 부대사업 순이익의 크기와 정부의 재정지원 규모, 지원시기 등도 충분히 고려해야 한다.

⑤ 감가상각 및 잔존가치

일반적으로 매기의 감가상각액과 잔존가치는 사업시설의 내구연한 및 분석기간과 관련이 크다. 경제적 타당성분석에서는 일반적으로 분석기간 이후의 잔존가치를 분석기간 말기의 부(負)의 비용으로 인식한다. 도로사업의 경우는 잔존가치로서 부지의 가치만을 인식하나 철도나 항만사업 등 잔존시설의 가치가 높은 사업의 경우는 시설물의 잔존가치를 일부 고려하기도 한다.

철도차량 및 하역장비 등은 사업추진방식 즉 BOT방식인가, BTO방식인가 BOO사업인가에 따라 잔존가치를 반영하는 방법이 다르다. 예를 들어 BOT사업이나 BTO사업인 경우는 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되므로 민간사업자 입장에서는 잔존가치가 없게 되고 잔존가치를 인식할 필요가 없게 된다. 반대로 BOO사업인 경우에는 분석기간 이후의 토지가격 및 잔존시설의 가치가 사업시행자에게 귀속되므로 이를 포함하여 분석을 실시해야 한다.

어떤 감가상각방법을 적용하느냐 하는 것도 중요하다. 기업회계기준과 정부회계기준에서는 정액상각과 정률상각을 모두 인정하고 있다. 감가상각은 투자자본을 회수하는 방법에 관한 것이므로 시설의 특성에 가장 알맞는 방식을 선택하면

된다. 그러나 일반적으로 초기 현금흐름이 나쁜 구조적 특성을 가지고 있는 SOC 사업에서는 정률상각방법보다는 정액상각방법이 더 합리적이라고 판단된다.

⑥ 물가 및 환율

물가와 환율도 재무적 타당성분석에서는 매우 중요하게 취급된다. 이 둘은 모두 불확실성이 크기 때문에 심도 있는 검토와 정밀분석을 요한다. 물가와 환율은 매기의 현금흐름, 특히 비용에 중대한 영향을 미친다. 따라서 물가와 환율을 재무모델에 어떻게 반영하느냐가 매우 중요하다. 이들 불확실성 요소를 최소화할 수 있는 방법은 예측을 정확하게 하는 수밖에 없다.

우리나라의 경우 재무모델에서 불변현금흐름을 이용하고 있는 이유도 이러한 물가와 환율의 불확실성 문제를 정부와 민간 어느 일방에 부담시키지 않고 서로 분담하기 위한 고육지책이라고 할 수 있다. 불변현금흐름을 사용하게 되면 물가상승에 의한 영향을 재무모델에서 배제할 수 있기 때문이다. 물가변동 폭이 큰 상황에서 경상현금흐름에 기초한 재무모델을 작성하게 되면 물가변동위험의 분담에 대한 논란이 항상 발생하게 된다.

⑦ 할인계수

투자로 인해 발생하는 장래 비용과 수익의 차이 즉, 순현금흐름을 평가하기 위해서는 적정한 할인계수를 사용하여 현재가치로 환산하는 과정이 필요하다. 현금흐름이 불변가격으로 측정되는 경우에는 실질할인계수를 사용하고 명목가격으로 측정되는 경우에는 명목할인계수를 사용한다.

재무적 타당성을 분석할 때, 할인계수로는 전체 사업의 투자수익률 또는 내부수익률이 사용된다. 만약, 투자자본을 자기자본과 타인자본으로 구분하여 평가할 필요가 있는 경우에는 타인자본비용을 감안하여 자기자본의 기대수익률로서 평가할 수도 있다.

재무적 타당성분석에서 할인계수로서 어떤 지표를 사용하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 정부와 민간투자자간에 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우에는 수익률 수준은 사업 추진여부를 결정하는 가장 핵심적인 요소로 작용한다. 일반적으

로 정부는 수익률 수준을 상한개념으로 인식하는데 반해 투자자는 하한 개념으로 인식한다.

따라서 양자가 나름대로의 적정 수익률 수준을 가지고 있다 하더라도 쌍방이 합의를 이루어내기까지는 많은 어려움이 따르고 시간도 많이 걸린다. 정부 입장에서 수익률이 너무 높으면 민간이 과도한 수익을 얻게 되어 사용료 또는 정부지원금이 증가하게 되고, 수익률이 너무 낮으면 민간투자가 이루어지지 않게 되어 민간자본을 통한 인프라시설의 확충이라는 정책적 목표를 달성할 수 없게 된다. 투자자 입장에서는 가능한 한 높은 수익률을 보장받고자 할 것이고 최소한의 목표 수익률이 충족되어야만 투자를 결정할 것이다.

⑶ 재무적 타당성 분석방법

재무적 타당성분석방법으로는 현금흐름할인분석법(Discounted Cash Flow Method: DCF)이 가장 널리 이용된다. DCF법은 투자에 따른 미래 현금흐름을 예측한 후 할인계수(자본의 기회비용 또는 사업수익률)로 할인하여 비용, 수익의 현재가치를 구한 뒤 이를 비교하는 방법이다.

분석결과를 해석하는 방법으로는 경제적 타당성분석과 같이 순현재가치법(Net Present Value Method: NPV), 내부수익률법(Internal Rate of Return:IRR), 회수기간법(Payback Period Method) 등 여러 가지 방법이 있다.

① 현금흐름의 추정

재무적 타당성분석을 하기 위해서는 가장 먼저 현금흐름을 추정해야 한다. 분석을 통해 평가되는 투자가치는 해당 사업이 가지는 미래의 시장가치를 의미한다. 특정 사업의 재무적 타당성은 사업의 시장가치인 미래의 순현금흐름에 의해 평가된다. 프로젝트 수행에 따른 장래 순현금흐름은 잉여현금흐름(Free Cash Flow)을 말하며 다음과 같은 방법으로 구한다.

잉여현금흐름(FCF) = 영업현금흐름 - (자본적 지출 + 추가운전자본)
= 영업이익(1-법인세) + 감가상각비 - (자본적 지출 + 추가운전자본)

손익계산서상 감가상각비는 비용으로 처리되지만 실제는 현금유출이 발생하지 않으므로 세후 영업이익에 감가상각비를 더하여 영업현금흐름을 구한다.

운전자본은 유동자산과 유동부채의 차이를 말하는 것으로서 운전자본 증가는 현금유출을 가져오고, 운전자본 감소는 현금유입을 가져온다. 추가운전자본은 업종에 따라 규모의 차이가 크지만, SOC 사업의 경우는 유동자산의 이동이 심하지 않으므로 추가운전자본의 규모는 그다지 크지 않다.

이자비용은 실제로 발생하는 현금유출항목이지만 현금흐름을 할인계수로 할인할 때, 할인계수에 부채사용에 따른 재무적 위험이 반영되기 때문에 현금흐름 추정 시 현금유출에 포함시키지 않는다. 이는 이자비용(자본비용)이 중복 계산되는 결과를 방지하기 위한 것이다.

법인세의 경우는 실질적인 현금유출이기 때문에 현금유출에 포함시키며, 원칙적으로 손익계산서상의 회계이익을 기준으로 결정된다. 다만, 할인계수로서 세전 수익률을 사용하는 경우에는 법인세를 현금유출에 포함시키지 않는다.

차입금 지급이자 및 감가상각에 따른 법인세 절감효과도 현금흐름에 반영해야 한다. 매몰비용(sunk cost)은 투자결정 이전에 이미 지출된 비용으로서 회수할 수 없는 비용이므로 재무적 타당성분석에서도 현금흐름에 반영시키지 않는다.

② 순현재가치법(NPV: Net Present Value)

순현재가치란 투자사업으로 인해 분석기간동안 발생하는 모든 편익과 비용을 할인하여 현재가치를 구하고 편익의 현재가치에서 비용의 현재가치를 뺀 값을 말한다. 즉, 투자로 인해 발생한 수익에서 원리금 상환 및 자본금에 대한 기회비용을 차감한 순수이익의 현재가치를 말한다. 프로젝트를 객관적으로 평가할 수 있는 지표로 사용되며, NPV가 0보다 크면 사업타당성이 있는 것으로 간주된다.

$$NPV = \sum_{t=0}^{n} \frac{R_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{n} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

여기서, R : 매기의 현금유입액

C : 매기의 현금유출액

r : 할인계수

n : 분석기간

③ 내부수익률법(IRR법)

내부수익률법은 계획한 투자사업으로부터 기대되는 현금유입액과 현금유출액의 현재가치를 같게 만드는 할인계수 r을 산출하고 이를 투자자본의 기회비용과 비교하여 투자안의 타당성을 평가하는 방법이다. 다시 말해 미래 현금흐름을 현재가치로 환산하는 과정에서 화폐의 시간가치를 고려하는 평가방법이다. 내부수익률(IRR)이란 투자(안)으로부터 발생이 예상되는 현금유입액과 현금유출액을 일치시키는 할인계수로서 그 값이 해당 사업의 기대수익률 또는 투자자본의 기회비용보다 높은 경우 타당성이 있다고 평가한다.

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{R_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{n} \frac{C_t}{(1+r)^t} = 0$$

여기서, R : 매기 현금유입액

C : 매기 현금유출액

r : 할인계수로서 IRR

n : 분석기간

④ 회수기간법

회수기간이란 투자자금이 해당 투자사업으로부터의 순현금유입에 의해 전액 회수되는데 소요되는 기간을 말한다. 회수기간법은 사전에 목표기간을 정하고 투자안의 회수기간이 그 기간보다 짧은 경우에 해당 투자안을 채택하는 방법이다. 이 방법은 평가방법 자체가 간편하고 단순하여 이해가 쉬우며 회수기간이 투자안의 위험지표로 사용될 수 있다는 장점이 있다.

회수기간법에서 회수기간이 짧을수록 유리하다고 보는 것은 이 방법이 유동성에 초점을 맞추고 있다는 것을 의미한다. 따라서 회수기간법은 유동성을 고려하는 투자결정방법이라고 할 수 있으며, 회수기간 이후에 발생하는 현금흐름과 화폐의 시간가치를 고려하지 않는 단점이 있다.

⑷ 투자수익률(r) 산정방법

① 투자수익률의 개념 및 의의

투자수익률이란 특정 사업에 투자된 실물자본 또는 금융자본에 대비한 (기대)산출액의 비율 개념이다. 따라서 투자수익률은 실물자본수익률 또는 금융자본수익률로 파악될 수 있다. 실물자본수익률이란 노동과 대비되는 실물생산자원을 자본으로 해석하여 그 (기대)수익률을 구하는 방법이며, 금융자본수익률이란 노동을 구입하건 실물자본을 구입하건 관계없이 생산활동에 투입된 일체의 소득으로서의 자본을 해석하여 수익률을 구하는 방법이다.

따라서 특정사업의 투자수익률은 해당 투자로부터 기대되는 미래의 투자가치를 의미하게 되며, 투자자본비용에 목표이윤이 고려된 것이라 할 수 있다. 수익률 수준은 자본비용과 투자계획의 목표이윤 및 Risk Premium에 의하여 결정된다.

투자수익률은 기업의 투자의사 결정을 위한 재무적 타당성분석에 적용된다. 투자수익률이 공공투자사업의 경제적 타당성분석에 적용되는 사회적 할인율과 다른 점은 사회적 할인율은 공공사업으로 인해 발생되는 직접적인 편익뿐만 민간부문에 영향을 미치는 간접적, 부수적 효과까지를 감안하여 측정되는데 반하여, 재무적 타당성분석에서의 투자수익률은 해당 사업으로부터 발생하는 비용과 수익 즉, 실제 발생되는 현금흐름에만 기초하여 측정된다는 점이다.

DCF분석법을 이용하는 경우 투자수익률은 미래의 현금흐름을 현재가치로 환산하는 할인계수로 사용되며, 특정 투자(안)에 대한 기대수익률 또는 투자자본의 기회비용과 개념적으로 같게 된다.

민간기업이 특정 사업에 대해 투자를 정당화할 수 있는 최소한의 기대수익률

은 투자자본의 기회비용 또는 조달비용이 될 것이다. 그런데 이러한 자본비용은 실제 요구수익률과는 같지 않으며, 일반적으로 기대수익률이 투자자본의 기회비용보다 높게 된다. 그 이유는 투자에는 항상 위험이 따르고 기대수익률에는 그러한 위험정도가 감안되기 때문이다[10].

모든 국가, 모든 사업에 일률적으로 적용할 수 있는 투자수익률은 존재하지 않는다. 사업마다 투자재원의 원천이 다르고, 생산함수와 비용함수, 기술수준, 경영능력 등도 다르며, 산출물에 대한 수요와 투입요소의 공급, 이들이 갖는 가격탄력성도 다르기 때문이다. 이처럼 모든 요소들이 불확실하고 가변적이기 때문에 한 사회 또는 한 경제 내에 적용할 수 있는 단일의 적정 투자수익률은 구할 수 없다. 그럼에도 불구하고 투자자나 정부 모두 의사결정의 잣대가 되는 특정한 기준이 필요하게 되고, 그 기준으로서 적정 투자수익률 수준이 사용된다.

투자수익률로 사용할 수 있는 지표들로서는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 투자자본의 기회비용을 투자수익률로 사용할 수 있다. 투자자본은 자기자본과 타인자본으로 구분되기 때문에 각각의 기회비용을 가중 평균하는 방법 등으로 구할 수 있다.

둘째, 민간자본의 한계생산성을 투자수익률로 사용할 수 있다. 이것은 경제 내의 한계민간자본 한 단위가 산출하는 수익을 의미하기 때문에 경제 전체 민간자본의 투자수익률로 사용할 수 있다. 그러나 실제 이의 측정은 불가능에 가깝다.

셋째, 프로젝트의 위험과 자금의 유동성 등을 고려하는 조정자본비용(adjusted cost of capital)을 투자수익률로 사용할 수 있는데, 각 개별사업의 특성을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 수익률 = 무위험이자율 + Risk Premium + 유동성 보상율로 표현될 수 있다.

넷째, 민간자본의 평균적인 투자수익률을 사용할 수 있다. 민간기업이 산업부문에서 기업 활동을 통해 거둔 평균수익률을 위험률이 감안된 조정자본비용으로 간주하는 방법이다.

---

10) 그러한 관점에서 보면 SOC 민간투자사업에 참여하는 투자자들의 기대수익률도 투자자본의 기회비용율보다는 높게 될 것이다.

3. 프로젝트 패키징(Project Packaging)

이 단계는 성공적인 민간투자사업이 되도록 하기 위해 주무관청이 할 수 있는 가능한 모든 조건들을 취사선택하는 단계이다. 주무관청이 민간투자방식으로 프로젝트를 수행할 것인가 그렇지 않을 것인가를 최종적으로 결정하는 단계이기도 하다. 프로젝트 패키징단계에서 제기되는 첫 번째 이슈는 해당 프로젝트가 가지고 있는 민간투자사업으로서의 잠재력을 재평가하는 것이다. 잠재력에 대한 재평가는 예비타당성조사의 결과가 프로젝트를 정의하는 과정에서 다음 사항들에 대해 명확한 답을 주고 있는지를 재평가하는 것을 의미한다.

ⅰ) 추정 서비스에 대한 수요가 충분한가?

ii) 예상되는 요금수준은 적정하여 수용가능한가?

iii) 잠재적인 투자자들은 존재하는가?

iv) 부지 확보에는 문제가 없는가?

ⅴ) 예상되는 경쟁시설은 존재하는가?

vi) 환경관련 주요 고려사항에는 문제가 없는가?

두 번째 이슈는 프로젝트의 재무적 타당성 즉, 사업성을 제고할 수 있는가 하는 것이다. 주무관청이 프로젝트 참여 후보자들에게 제공할 수 있는 인센티브가 무엇인가를 정확히 정의하고 그러한 인센티브를 통해 재무적 타당성을 제고할 수 있는가 하는 것이다. 따라서 이러한 인센티브들은 일반적으로 정부의 제안으로 이루어지게 된다. 재무적으로 한계에 접근해 있는 프로젝트를 좀 더 매력적인 프로젝트로 만들기 위해서는 정부가 보다 매력적인 양허조건을 제안하여 낮은 수익률을 가진 프로젝트를 좀 더 높은 수익률을 가진 프로젝트로 바꿀 수 있는 것이다.

프로젝트를 패키징 하는 목적은 주무관청이 정부와 민간사업자 모두가 수긍할 수 있는 여러 가지 조건들을 제시함으로써 민간의 참여를 보다 활성화시키고자 하는데 있으며, 한계 프로젝트가 아니더라도 민간의 경쟁을 유도할 수 있는 다양

한 조건들을 제시하여 민간의 효율을 이끌어내는 것도 프로젝트를 패키징 하는 주요한 목적이 된다. 따라서 이 단계에서는 해당 사업의 특성과 여건에 맞는 여러 가지 사업조건들이 주무관청에 의해 검토되고 검토된 사항들을 민간투자자들에게 제안하게 된다.

1) 타당성조사결과 수익률이 낮은 경우

이 경우 프로젝트의 패키징은 타당성조사결과를 정밀 검토하는 단계에서 수익률을 낮추는 여러 가지 요소를 분리시키는 작업으로부터 시작해야 된다. 일반적으로 다음 요소들 가운데 하나 이상이 포함될 경우에는 수익률이 낮아질 수 있다.

- 사업계획단계에서부터 규모가 너무 크거나 작은 프로젝트
- 서비스 공급지역 또는 인구가 한정된 경우
- 적용기술의 선택이 잘못된 경우
- 사용료가 낮은 경우
- 부채비용이 높은 경우

이들 가운데 어떤 불합리한 요소들은 성공적인 요소로 바뀔 수 있다. 만약 계획된 사업규모가 너무 크다면 작은 시설로부터 시작하여 수요 증가에 따라 점차 확장해 나가는 방법을 이용할 수 있다. 높은 부채비용은 프로젝트의 금융구조를 재구성하여 낮출 수 있으며, 정부가 소유한 토지를 이용하여 프로젝트 파이낸스의 구조를 양호하게 바꾸도록 지원할 수도 있다. 아주 낮은 토지사용료를 부과하거나 무상으로 토지를 사용하도록 하는 방법으로 수익성이 낮은 사업을 매력적인 사업으로 탈바꿈시킬 수도 있다. 시장에서의 사용료보다 낮은 사용료는 정부의 지분투자 또는 지원이라고 보면 합당하다.

정부는 프로젝트를 평가할 때, 사업에 대한 민간투자자들의 관심과 투자의지를 잘 파악해서 정부가 해당사업에 제공하고자 하는 인센티브가 반드시 필요한 것인가를 충분히 검토하여야 한다. 여기서 중요한 것은 이 같은 모든 인센티브들

은 사업 참여자가 선정이 되기 이전에 공식적으로 결정하여 공고하여야 하며, 사후적으로 결정되는 것은 바람직하지 않다. 즉, 모든 인센티브는 당해 프로젝트를 민간투자사업 대상으로 고시(민간제안사업의 경우 제3자 제안요청을 공고)하면서 공식적이고 공개적으로 발표되어야 한다.

<표 2-3> 정부가 제공하는 인센티브의 유형

- 정부가 제공할 수 있는 부지의 현황 또는 정부소유 부지의 개발권한 및 이와 관련된 여러 행정적 지원들
- 토지의 무상사용에 관한 보증 또는 프로젝트의 편의를 도모시키기 위한 권리 부여
- 프로젝트의 산출물을 이용하고 적정한 사용료를 지급하고자 하는 정부의 보증 또는 의지
- 조기준공에 따른 보상, 여기에는 세금의 완화 등이 포함될 수 있음
- 세금 감면 및 면세에 관한 법령
- 사업시설물의 사용권에 대한 기간의 조정
- 빠른 행정적 지원
- 여러 가지 정보 지원, 여기에는 시장조사 정보, 인구 등 통계학적 정보등

2) 타당성조사결과 수익률이 높은 경우

만일 타당성조사결과 수익률이 높게 나타나는 프로젝트라면 정부는 시설사용료를 낮추거나 당초 계획한 정부지원금 규모를 줄이는 방법, 운영수입 보장의 적용을 배제하는 방법 등으로 기대수익률을 하향 조정하거나 정부의 위험을 줄일 수 있다. 물론 민간투자자와 정부가 초과수익을 나누는 방법도 있다. 만약, 이 같은 방법이 가능하지 않다면 토지사용료를 높게 책정한다거나 사업자에게 부여된 권리에 대한 권리금 또는 프랜차이즈비용을 높게 책정하는 방법을 이용할 수도 있다.

4. 정책적 결정

예비타당성조사 후, 주무관청은 민간투자사업 추진을 위한 정책적 결정을 해야 한다. 사회단체와 이익단체, 시설이용자들은 민간투자사업을 일반적으로 반대한다. 따라서 타당성조사와 민간투자사업으로 프로젝트 패키지가 끝났다 하더라도 정치적으로 사업추진을 결정하기 어려운 경우가 많다. 도로사업을 예로 들면, 민간투자사업으로 추진할 경우 재정사업으로 추진하는 경우보다 톨 사용료가 높아질 수밖에 없다. 따라서 이용자 및 이익단체의 반대를 고려한 정책적 결정이 필요하게 된다.

정책적인 의사결정의 방향을 설정할 때에는 민간투자방식에 의한 프로젝트 추진의 이점을 정확히 인식하는 것이 가장 중요하다. 그 다음 단계는 이용자들 또는 사회단체에 대하여 민간투자사업의 불가피성과 그에 따른 이점을 명확히 설명해야 한다. 즉, 재정사업으로 추진할 경우 사용료가 높아질 수는 있으나 재원이 확보될 때까지 장시간이 소요되기 때문에 민간투자사업방식을 통해 조기에 시설을 건설하는 것이 국가경제, 지역경제, 이용자들에게 얼마나 큰 효과를 가져다주는가 하는 것을 설명해야 하며, 민간투자자가 바라는 바와 얻을 수 있는 이익의 크기에 대해서도 명확히 설명해야 한다.

C · H · A · P · T · E · R · 3

3 민간투자사업 추진절차

이 장에는 민간투자법에 의한 민간투자사업의 추진 절차를 각 단계에 따라 서술하였다. 사업발굴과 타당성 분석을 누가 수행하느냐에 따라 정부고시사업과 민간제안 사업으로 나눌 수 있는데, 각각의 경우로 구분하여 사업 추진에 따른 단계별 업무내용을 기술하였다. 또한 시설사업기본계획 수립 및 고시를 할 때에 고려해야 할 사항을 자세히 서술하였고, 민간이 제안한 사업계획을 검토할 때의 주요 사항들은 무엇인가 하는 것에 대해서도 기술하였다.

1. 개요

민간투자법에 의한 민간투자사업의 사업 추진 절차는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 주무관청이 대상사업을 발굴, 선정하여 투자자를 모집하는 정부고시방식이고, 다른 하나는 민간이 사업을 발굴하여 주무관청에 사업을 제안하는 민간제안방식이다. 두 가지 방법의 차이점은 누가 대상사업을 발굴하기 위한 타당성분석을 실시하는가 하는데 있다.

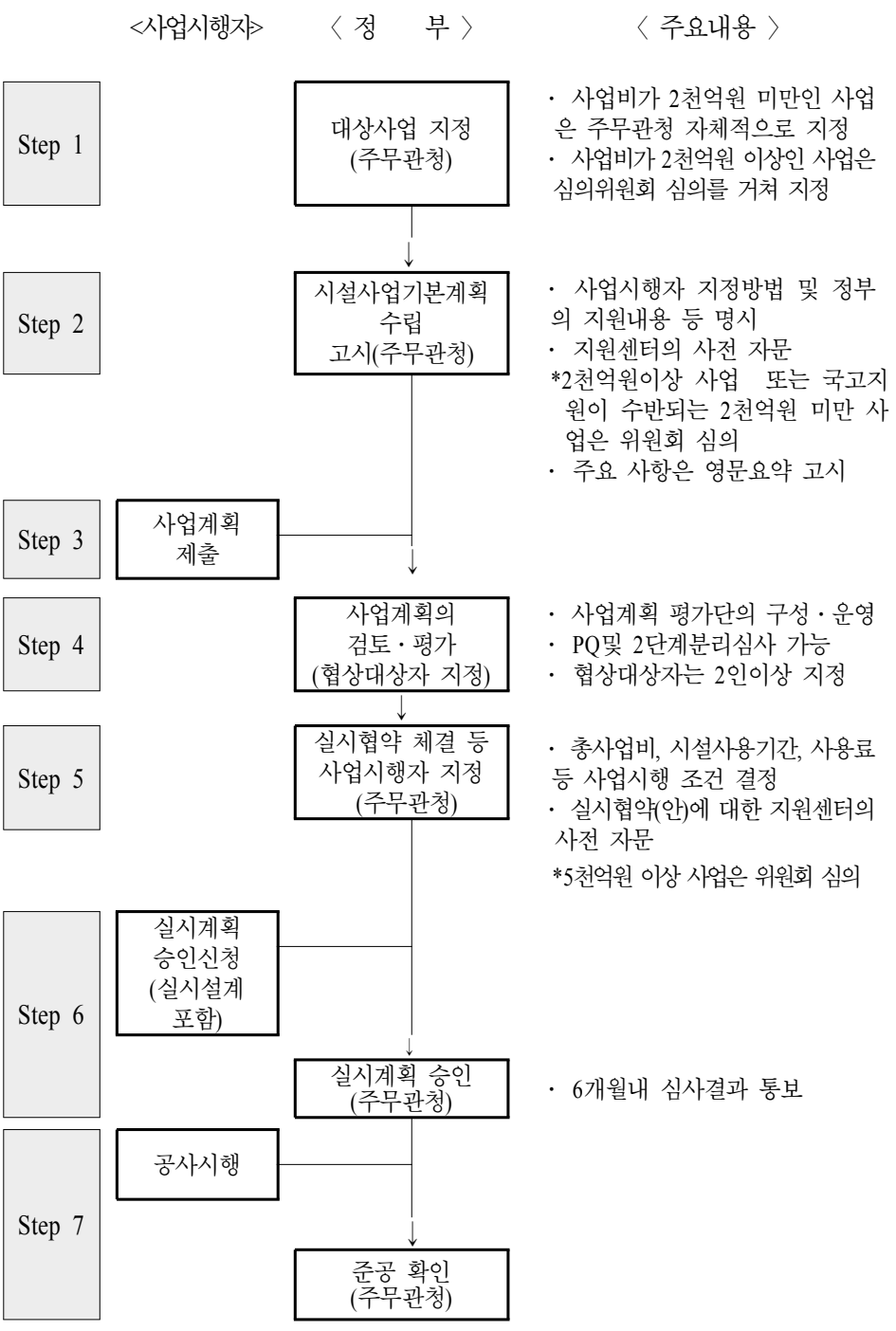
정부고시방법은 사업을 발굴하고 타당성분석을 수행하는 주체가 주무관청인 경우에 이용하는 방법이다. 민간제안방법은 사업을 발굴하고 타당성분석을 민간제안자가 실시하여 사업계획을 수립하고 이를 주무관청에 제안하는 방법이다. 따라서 이들 두 가지 방법은 사업추진절차도 약간 차이를 보인다.

이하에서는 정부고시방법과 민간제안방법으로 나누어 사업추진절차를 기술하기로 한다.

1) 정부고시사업

정부고시사업의 경우 다음 <그림 3-1>과 같이 대상사업 지정 → 시설사업기본계획 수립, 고시 → 사업계획서 제출 → 사업계획 검토 및 평가 → 협상대상자 지정 → 협상 → 실시협약 체결(사업시행자 지정) → 실시계획 승인신청 → 실시계획 승인 → 공사시행 → 준공 → 시설의 관리운영의 절차를 거쳐 이루어진다.

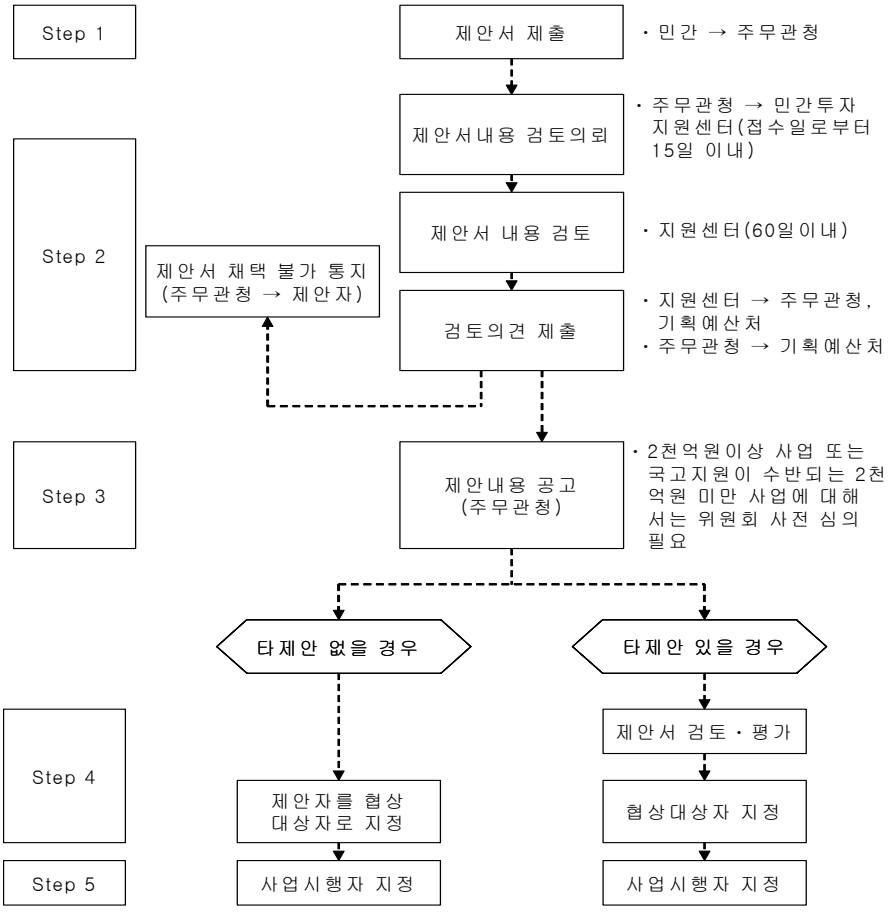
<그림 3-1> 정부고시사업의 사업 추진 절차



2) 민간제안사업

민간제안사업은 <그림 3-2>에 나타낸 바와 같이 민간제안서 제출 → 형식적 요건의 구비여부, 법령 및 주무관청의 투자정책과의 부합여부 검토(주무관청) → 제안서 내용 검토 의뢰 → 제안서 내용 검토(PICKO) → 검토의견 제출 → 제안내용 공고 → 제안서 검토·평가 → 협상대상자 지정 → 실시협약 체결을 위한 협상 → 실시협약 체결(사업시행자 지정) → 실시계획 승인신청 → 실시계획 승인 → 공사시행 → 준공 → 시설의 관리운영의 절차를 거쳐 이루어진다.

<그림 3-2> 민간제안사업 일반적 추진절차 (5단계 이후는 정부고시사업과 동일)



2. 정부고시사업의 단계별 업무내용

1) 시설사업기본계획의 수립 및 고시

⑴ 시설사업기본계획 수립의 목적

대상사업이 지정되면 첫 번째 업무는 주무관청이 당해 사업에 대한 시설사업기본계획을 수립하여 고시하는 것이다. 여기서 시설사업기본계획이란 민간에 대하여 사업제안 또는 입찰 참여를 요청하는 사업제안요청서의 의미를 가진다. 주무관청이 시설사업기본계획을 수립하여 고시하는 것은 1차적으로 주무관청이 수립한 사업계획 내용을 널리 알리고 이를 통해 민간참여자간 경쟁을 유도하고 가장 우수한 사업수행 능력을 가진 사업시행자 및 가장 좋은 사업시행조건을 제시한 제안자를 선정하기 위한 목적이다.

<표 3-1> 시설사업기본계획에 고시 문에 포함되는 계획의 목적(예시)

본 시설사업기본계획은 사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 “민간투자법”이라 한다.) 및 동법 시행령에 따라 '○○. ○○. ○○.자 민간투자 대상사업으로 선정된 ○○~○○간 고속도로 민간투자사업을 사회간접자본시설에대한민간투자법, 동법시행령 및 '200○년 민간투자사업기본계획에 따른 민간투자사업으로 시행함에 있어 사업의 범위, 사업조건, 정부지원사항, 사업신청자의 자격, 사업계획서 작성지침 및 평가기준을 제시하고자 하는데 목적이 있다.

⑵ 시설사업기본계획의 기능

시설사업기본계획의 기능은 크게 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 사업의 목적 및 구체적 범위와 사업시행자의 권한과 책임 등을 명시한다. 즉, 사업지역, 시설의 규모, 처리 용량, (단계별) 건설일정 및 사용료 징수조건, 부대사업 가능 여부 등을 규정함으로써 사업시행자가 수행해야 할 사업의 내

용과 범위 등에 관한 필요한 정보를 제공한다.

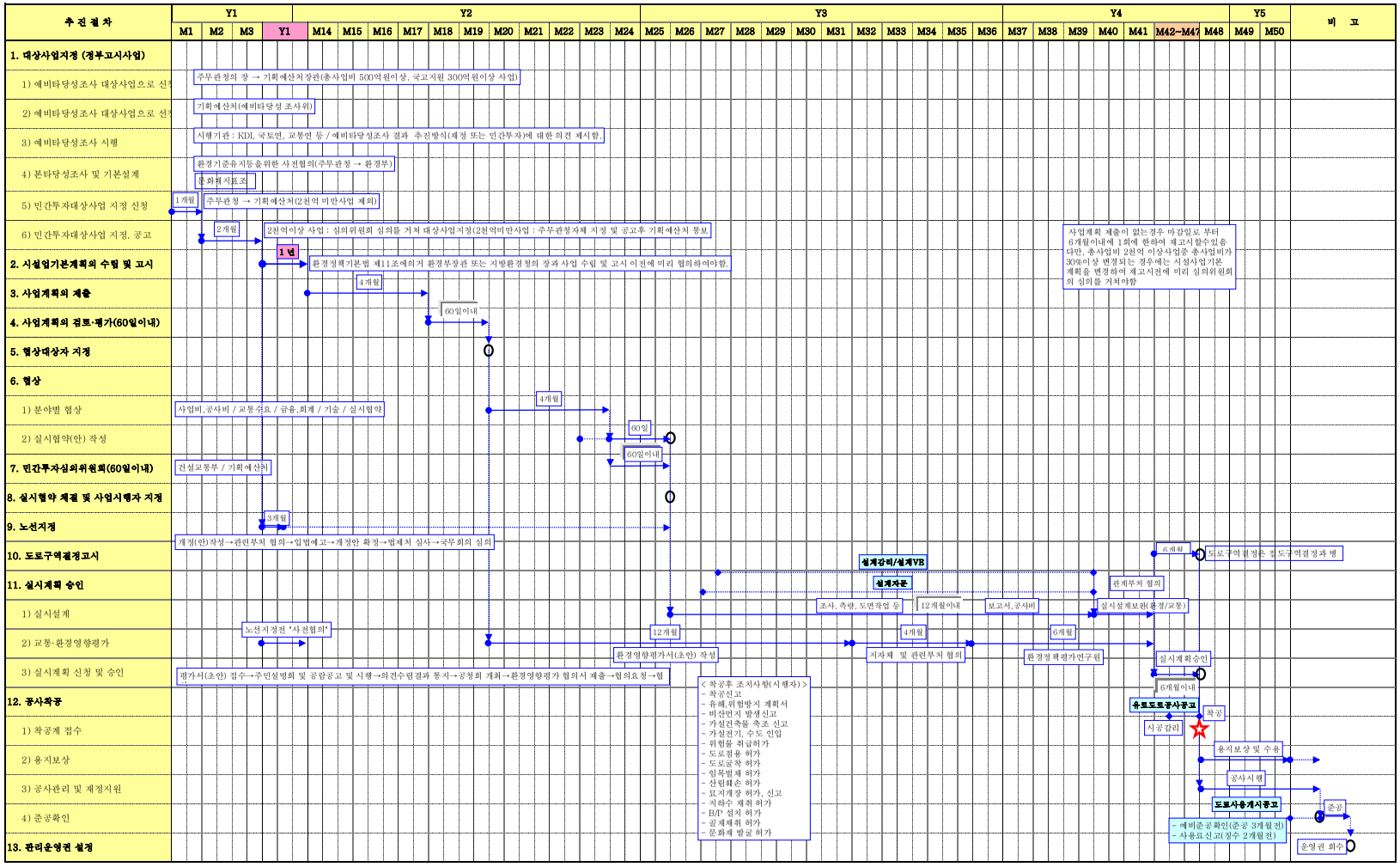
둘째, 장래 주요 사업시행 조건들을 사전 제시하는 기능을 한다. 시설의 소유권 귀속여부에 대한 사항, 추정 공사기간, 무상사용 및 관리운영기간, 사업시행기간 중의 사업시행자의 의무, 운영 및 유지보수방법 등을 사전에 제시한다.

셋째, 사업제안자가 사업시행자로 선정될 경우 주무관청과 계약(실시협약)을 통해 결정해야할 주요 사업시행조건에 관한 사항을 사전 제시한다. 외국의 경우 대개 입찰신청서(Bid Document)에 실시협약 내용에 관한 제안서가 첨부된다. 그렇게 할 경우 사업제안자가 사업의 주요 시행조건을 사전에 제시하는 결과가 되기 때문에 예측 가능성 증가로 금융기관과의 자금조달 협상이 조기에 개시될 수 있는 장점이 있고, 협상기간도 단축할 수 있다. 우리나라의 경우 사업제안서에 실시협약에 관한 제안내용을 포함하지 않고 있는데, 앞으로는 시설사업기본계획에서 실시협약의 주요 내용을 사전에 제시해 주는 기능을 하도록 전환할 필요가 있다.

넷째, 정부지원 내용 및 지원절차를 사전 제시하는 기능을 한다. 재정보조금, 재정융자나 기반시설의 건설, 민원처리 등과 관련하여 정부지원은 민간투자사업의 성패를 결정하는 핵심적인 요소가 된다. 주무관청은 사업 추진과 관련된 정부의 행정적·재정적 지원사항들을 사전 결정하여 시설사업기본계획으로 고시하여 사업추진에 대한 민간의 신뢰를 확보할 수 있다. 주무관청은 사업타당성 분석을 통해 정부지원 규모를 산정할 수 있고, 기타 사업추진에 필요한 연결도로 및 기반시설 등에 대한 지원내용 및 조세지원 등에 관한 사항도 사전에 제시하여 정부정책의 투명성도 높일 수 있다.

다섯째, 사업계획서 작성 및 평가기준을 제시해 준다. 협상대상자는 사업계획서 평가결과를 기준으로 하게 된다. 시설사업기본계획에서는 사업계획에 포함되어야 할 구체적인 항목들을 설명하고 평가기준을 가능한 한 구체적으로 밝힘으로서 평가의 공정성과 투명성을 제고할 수 있다.

<그림 3-3> 정부고시사업의 사업추진단계별 업무내용 및 예상소요기간



⑶ 시설사업기본계획의 수립

시설사업기본계획은 대상사업으로 지정된 후 1년 이내에 수립하여야 하며, 관보와 3이상의 일간지에 게재하는 방법으로 고시하여야 한다. 주무관청은 시설사업기본계획을 수립할 때, 민간투자지원센터에 자문을 요청할 수 있으며 총사업비가 2,000억원 이상인 사업으로서 중앙심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 사업의 경우는 시설사업기본계획에 대한 심의를 요청하기 전에 미리 민간투자지원센터의 자문을 받아야 한다.

총사업비가 2,000억 원 이상인 사업 또는 총사업비가 2천억 원 미만이라도 국고지원이 수반되는 사업에 대해서는 중앙심의위원회의 심의를 거쳐 시설사업기본계획을 고시하여야 한다. 이 때, 국고지원의 범위에는 건설보조금, 융자금, 기간시설 등의 지원뿐만 아니라 사후 불확정적으로 발생하여 국고지원이 소요될 가능성이 있는 최소운영수입 보장, 환차손 보전, 매수청구권 인정, 해지 시 지급금 약정 등이 모두 포함된다.

⑷ 관계부처와의 협의

주무관청은 시설사업기본계획을 수립하고자 하는 경우 심의위원회 심의 요청 전 또는 고시 전에 관계부처와 협의하여야 하고, 이견사항에 대해서는 사전 조정을 완료하여야 한다. 또한 주무관청은 환경기준의 적정성유지 및 자연환경의 보전을 위하여 시설사업기본계획의 수립 및 고시 전에 환경정책기본법 제11조[11]에

11) 환경정책기본법 제11조 (환경기준의 유지)
① 국가 및 지방자치단체는 제 10조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정 계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다. 환경 악화의 예방 및 그 요인의 제거, 환경오염지역의 원상회복, 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방, 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분
② 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장(이하"관계행정기관의 장"이라 한다)은 제1항의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정 계획을 수립·확정(지역·지구·단지의 지정을 포함한다. 이하 같다)하거나 개발 사업을 승인·인가·허가·면허·결정·지정(이하"승인"이라 한다)하고자 할 경우에는 제1항 각호에 정한 사항에 관하여 당해 행정 계획 및 개발사업의 확정·승인 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다.[신설 99.12.31]
③ 관계행정기관의 장이 제2항의 규정에 의한 사전협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 행정 계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는데 필요한 서류를 구비하여

의거하여 환경부장관 또는 지방 환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다.

⑸ 사업시행지 등에 대한 고려

주무관청은 필요하다고 인정될 경우, 시설사업기본계획을 고시하거나 심의위원회에 심의를 요청하기 전에 공청회, 정책간담회, 인터넷 등을 통해서 지역주민 등의 의견을 수렴할 수 있다. 사업시행지역 주변지역의 현황 및 문제점에 대한 필요 검토내용을 예시하면 다음과 같다.

- 도　로 : 대상지역 도로현황, 교통량, 도로노선 주변여건
- 항　만 : 입지여건 (항만시설입지, 배후교통망, 인프라시설, 배후지역 개발현황, 어업권 등)
- 환　경 : 주변 환경과의 조화, 그린벨트훼손(도로), 갯벌잠식(항만) 등
- 지장물 : 철거대상시설, 보완대상시설, 이전시설 등 조사
- 민원등 : 사업 대상지 주변의 직·간접적인 영향권 내의 모든 민원 예측 및 해결방안 검토

⑹ 민간투자심의위원회의 심의[12)]

야 한다. [신설 99.12.31]

④ 제2항의 규정에 의하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 사전협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모, 사전협의시기 및 방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[신설 99.12.31]

⑤ 환경부장관 또는 지방환경관서의 장으로부터 협의 의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 사업자는 이를 성실히 이행하여야 한다.[신설 99.12.31]

12) 민간투자심의위원회는 민간투자법 제5조에 의하여 기획예산처에 설치하고 있다. 주요 심의대상은 주요 심의대상은 사회간접자본시설에 대한 민간투자와 관련된 주요정책의 수립에 관한 사항, 민간투자사업기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 총사업비 2천억 원 이상인 사업의 시설사업기본계획수립 및 고시에 관한 사항, 총사업비가 2천억 원 미만인 경우에도 국고지원을 약정하는 내용이 포함된 사업의 시설사업기본계획수립 및 고시에 관한 사항, 주무관청이 2 이상인 사업 등의 민간투자시설사업기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 대상사업의 지정취소에 관한 사항, 기타 민간투자사업의 원활한 추진을 위하여 기획예산처장관이 부의하는 사항 등이다. 위원회 구성은 기획예산처장관을 위원장으로 당연직위원은 재정경제부·행정자치부·과학기술부·문화관광부·농림부·산업자원부·정보통신부·환경부·건설교통부·해양수산부 9개 부처 차관, 민간위원은 기획예산처장관에 의한 위촉 8인 이내(임기 2년, 1회에 한하여 연임 가능)로 구성되어 있다. 그리고 해당 지자체 및 주무관청은 자체 심의위원회를 자체적으로 구성, 운영할 수 있으며, 자체 심의위원회에서는 주무

민간투자법 제10조 제2항에 의하면 '시설사업기본계획을 수립함에 있어 대통령령이 정하는 일정요건에 해당하는 시설사업기본계획은 미리 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이를 변경할 필요가 있는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.'라고 규정하고 있다. 그리고 동법 시행령 제8조 및 기본계획에서는 심의위원회[13] 심의를 거쳐야 하는 사업에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 총사업비가 2천억원 이상인 사회간접자본시설사업
2) 주무관청이 2이상이거나 2이상의 특별시, 광역시 또는 도에 걸쳐 시행되는 사업(다만, 주무관청이 2이상인 경우로서 주무관청 사이에 사업에 관하여 합의가 이루어진 경우를 제외)
3) 기타 주무관청 또는 심의위원장이 심의위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사업
4) 총사업비가 2천억원 미만인 경우에도 국고지원[14]이 수반되는 사업

아울러 시설사업기본계획을 고시하는 경우 주무관청은 당해 사업의 타당성조사 결과 및 기본설계도서 등 사업관련 정보를 민간투자사업에 참여하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 주무관청이 공사비의 절감, 공사기간의 단축 또는 신기술·신공법 도입 등을 위하여 사업을 시행하고자 하는 자로 하여금 기본설계도서를 작성하도록 하는 경우에는 기본설계도서에 대한 열람을 제외할 수 있다.

⑺ 고시 및 열람

시설사업기본계획은 그 주요내용을 관보와 3이상의 일간지에 게재하는 방법

관청에 재량권이 주어진 사업(총사업비 2천억 원 미만 사업이고 국고보조가 필요하지 않는 사업)의 시행자의 지정여부 등을 심의한다.

13) 이 때 심의위원회는 민간투자법 제5조에 의하여 기획예산처에 설치된 민간투자심의위원회로서 자체 심의위원회와 대별된다.

14) 국고지원의 범위에는 건설보조금, 융자금, 기간시설 등 지원뿐만 아니라 사후 불확정적으로 발생하여 국고지원이 소요될 가능성이 있는 최소운영수입보장, 환차손 보전, 매수청구권 인정, 해지시 지급약정 등이 모두 포함되는 것으로 규정하고 있다.

으로 고시해야 한다. 또한, 시설사업기본계획을 고시할 때에는 주요 사항을 영문으로 병행 게재하고 민간투자지원센터 홈페이지에도 게재하여야 한다. 영문 병행 게제 및 민간투자지원센터 홈페이지 게재는 이유는 외국인 투자자 유치 및 국내외 투자자들에 대해 동등한 참여 기회를 제공하기 위한 것으로 판단된다.

시설사업기본계획에는 사업개요(Project Summary), 주요조건(Principle Condition), 사업설명회(Presentation), 사업계획서 제출(Submission Of The Business Plan), 평가기준(Evaluation Of Proposal & Designation Of Prospective Concessionaire) 및 연락처(Contact Point) 등이 포함되는 것이 일반적이며, 기본계획에서는 시설사업기본계획에 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

- 대상사업의 추정 투자금액・건설기간・예정지역 및 규모 등에 관한 사항
- 사용료・부대사업 등 사업시행자의 수익에 관한 사항과 재정지원의 규모 및 방식 등 국가 또는 지방자치단체의 지원에 관한 사항
- 적정 수준의 사용료 책정을 위해 필요한 경우, 대체시설의 사용료 수준, 대상사업의 특성 등을 고려한 사용료 상한 제시 가능
- 귀속시설 여부 등 민간투자사업의 추진방식에 관한 사항
- 민간투자사업에 의하여 건설된 사회간접자본시설의 관리 및 운영에 관한 사항
- 사업시행자의 자격요건에 관한 사항
- 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항 (예시)
  - 해당시설에 요구되는 서비스 수준
  - 협상대상자 지정 및 지정 취소 등에 관한 사항
  - 입찰보증, 사업이행보증 등의 사업이행보장방법의 내용
  - 사업계획서 제출형식 및 시한
  - 사업신청자가 단수인 경우의 협상대상자 결정 및 사업시행자 지정방법
  - 시설사업기본계획 내용에 대한 민간의 변경제안에 관한 사항
  - 협상절차의 효율성을 제고하기 위하여 필요한 경우 협상시한
  - 사전자격심사(Pre-Qualification)를 시행하고자 하는 경우 사전자격심사의 방법, 기준 및 절차 등

아울러 시설사업기본계획을 고시하는 경우 주무관청은 당해 사업의 타당성조사 결과 및 기본설계도서 등 관련 정보를 민간투자사업을 시행하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 해야 한다. 다만, 주무관청이 공사비의 절감, 공사기간의 단축 또는 신기술·신공법의 도입 등을 위하여 사업을 시행하고자 하는 자로 하여금 기본설계도서를 작성하도록 하는 경우 기본설계도서가 열람대상에서 제외된다.

⑻ 재고시

시설사업기본계획 고시 후 동 계획에서 정한 기한까지 민간부문으로부터 사업계획서 제출이 없는 경우, 주무관청은 사업계획서 제출 마감일로부터 6개월 이내에 1회에 한하여 시설사업기본계획을 변경하여 재고시할 수 있다. 이 경우에도 주무관청은 그 내용을 관보에 고시하고 3이상의 일간지에 게재하여야 하며, 그 주요 내용을 민간투자지원센터 홈페이지에 게재하여야 하다. 총사업비가 2,000억 원 이상인 사업으로서 시설사업기본계획을 변경하여 재고시할 때, 당해 사업의 총사업비가 30%이상 변경되는 경우에는 미리 중앙심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

시설사업기본계획 재고시는 민간투자 대상사업에 대한 일몰제와 관련된 사항으로서 당해 연도 민간투자대상사업으로 고시된 후 1년 이내에 시설사업기본계획을 수립하여 고시(불가피한 경우 1년 연장)하고 사업시행자를 선정하기 위해 시설사업기본계획을 2회까지 고시 가능하도록 하고 있지만 상기 규정에 따라 사업추진이 이루어지지 못할 경우 위원회의 심의를 거쳐 대상사업에서 제외하도록 하고 있다.

⑼ 민간부문에 의한 변경제안 및 가산점 부여

민간부문은 법 제12조 및 시행령 제11조 1항의 규정에 따라 이미 고시된 시설사업기본계획의 내용변경을 제안할 수 있다. 주무관청은 사업계획을 평가하는 과정에서 변경제안의 수용 여부를 결정하고, 변경제안서 접수일로부터 3월 이내에 그 채택여부 등을 제안자에게 서면 통지하여야 한다. 이 경우 심의위원회 심

의를 거친 사업에 대하여는 기획예산처장관과 제안서의 채택여부 등을 미리 협의하여야 한다. 변경제안의 채택으로 총사업비의 절약, 건설공기의 단축, 시설물의 성능·품질향상 등이 가능한 경우에는 제안자에 대하여 총 평가 점수의 5%이내의 범위에서 가산점을 부여할 수 있다.

주무관청은 가산점 부여 방법 및 수준을 미리 결정하여 시설사업기본계획에 포함·고시하여야 한다. 민간부문의 사업계획서에 대한 평가결과 변경제안서를 제출한 사업자가 협상대상자의 하나로 지정된 경우에는 시설사업기본계획의 변경고시 절차 없이 당해 변경제안서를 당초 시설사업기본계획에 의한 유효한 사업계획서로 본다.

2) 시설사업기본계획의 수립 및 고시할 때 고려해야할 사항

⑴ 철저한 사전준비 : 사업의 불확실성 해소

사회간접자본시설을 민간투자사업으로 추진하기 위해서는 주무관청이외의 기관에 의한 인허가 및 관련기관과의 협의가 필요하다. 그러나 이러한 사항들에 대한 업무처리절차 등을 숙지하지 못하여 충분한 협의 없이 사업이 추진되는 경우가 종종 발생하고 있다. 이런 경우 사업지연에 따른 사회적 손실뿐만 아니라 사업자에게 막대한 손실을 입을 수도 있다.

예를 들면 대체시설의 종류와 형태, 예산 확보 및 건설일정, 환경영향평가와 관련된 완충녹지 공간면적 및 조성지점, 토사 이용, 사업의 부지면적, 기타 인허가 등 사업 추진과 관련된 사항을 미리 확정하고 사업추진에 들어가야만 제 때 사업추진이 가능하고 효과적인 경쟁도 유발할 수 있다.

⑵ 융통성의 부여여부

기 추진되었던 사업들의 시설사업기본계획은 대부분 총사업비나 시설의 규모, 적용기술 등을 제시하고 있다. 시설사업기본계획에서 추정사업비와 건설기간, 적용기술 등을 제시하는 것은 잠재적인 사업 참여자들에게 정보를 제공하고 투

명성을 높인다는 측면에서 바람직하나 자칫 잘못하면, 민간의 창의와 효율을 제한하는 결과를 초래할 수도 있다.

사업시행조건이나 시설의 서비스와 관련하여 정부가 꼭 요구해야 할 사항은 반드시 구체적으로 명시되어야 하지만, 그렇지 않은 사항에 대해서는 민간의 창의와 효율성이 발휘될 수 있도록 융통성을 부여하는 것이 바람직하다. 따라서 주무관청은 사업추진 목적을 고려하여 사전에 제시된 내용에 대해서도 민간이 창의와 효율을 발휘할 수 있도록 융통성을 부여하는 것이 더 효율적이다.

융통성을 부여하는 방법으로는 시설물의 설계사양(Design Specification)이 아닌 성능사양(Performance Specification)을 제시하는 방법이 가장 대표적이다. 통상의 정부조달사업과 같이 공법, 자재표준 등의 설계사양을 제시하는 것은 민간의 창의를 제약할 뿐 아니라 설계와 기술에 관한 위험을 정부가 부담하는 결과를 가져올 수 있다.

국제적으로도 투입물보다는 성과에 초점을 맞추어 협약이 이루어지고 있는 것이 일반적이기 때문에 시설물이 최종적으로 제공하게 될 서비스에 관한 성능사양인데, 도로의 예를 들면 처리가능한 통행량, 통행속도, 통행가능 하중 등을 제시하는 것이 바람직할 것이다. 그 경우 주어진 성능에 맞는 시설물을 공급하기 위해 민간이 다양한 방법들을 검토하고 다양한 방안들을 제시할 것이기 때문이다.

⑶ 운영성과의 질(Performance Quality)에 대한 인센티브 부여

현재까지 제출된 사업계획들에서는 시설의 운영관리계획이 대부분 대동소이할 뿐만 아니라 민간의 창의와 효율도 잘 드러나지 않고 있다. 성과(Performance)에 대한 인센티브나 제재가 전혀 없기 때문이다. 인프라 민간투자사업에서 사업시행자는 단순히 시설을 준공하여 정부에 넘기는 역할에 끝나지 않고 시설을 운영하고 관리하는 역할도 하게 된다.

시설의 운영과 관련해서는 제공되는 서비스의 질 문제가 가장 중요하게 다루어진다. 서비스의 질은 성과계약을 통해 유지할 수 있다. 주무관청은 시설사업기

본계획 고시내용에 성과계약 및 서비스의 질에 대한 인센티브(Incentive) 및 벌칙(Penalty)을 구체적으로 제시함으로써 성과를 효율적으로 통제할 수 있다. Performance Quality 기준에는 여러 가지 형태가 있으나, 도로를 예로 들면 시설의 용량, 평균통행시간 및 주행속도, 노면상태, 휴게시설, 교통정보 제공 등에 대한 이용자의 만족도, 폭설 등의 경우에 노면결빙 후 안전조치 이행 시까지의 소요시간 같은 것들이 일반적으로 사용되고 있다.

Performance Quality는 원칙적으로 실시협약에 구체적으로 명시되어야 할 사항이기는 하지만 시설사업기본계획에 주무관청이 이를 미리 정하여 고시하게 되면, 사업에 참여하고자 하는 민간부문의 의사결정에 도움을 줄 수 있고 정부정책의 투명성을 확보할 수 있으며, 이를 통해 경쟁을 촉진하는 효과도 얻을 수 있다.

⑷ 경쟁유도에 대한 고려

우리나라 민간투자사업에서 가장 큰 과제로 대두되고 있는 것이 경쟁의 부재이다. 대부분의 사업에서 경쟁이 이루어지지 않고 있는데 이는 정부의 협상력을 크게 약화시킬 뿐만 아니라 민간의 효율을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 무엇보다도 주무관청의 노력이 필요하다. 사업의 규모를 적정화하고 경쟁이 이루어질 수 있는 사업의 범위를 정하며, 경쟁을 유발할 수 있는 다양한 인센티브들과 평가기준 등을 사업기획단계에서부터 개발해야 한다. 그리고 이를 시설사업기본계획에 반영하여 경쟁을 유도해야 한다.

단일신청자만 있는 경우 경쟁이 이루어진 사업에 비해 사업수익률과 운영수입보장기준 등 사업시행조건을 차등화 한다든지 시설사업기본계획 고시기간을 연장하거나 재고시하는 방안들도 고려할 수 있다. 당해 사업에 대한 정부실행대안이 있는 경우 정부실행대안보다 더 효율적이지 못한 민간제안에 대해서는 사업제안서를 반려하는 방안도 있다.

⑸ 실시협약 내용의 사전반영

민간투자사업은 대규모 장기투자를 필요로 한다. 따라서 사업의 성공을 위해

서는 잘 짜여진 위험분담원칙과 정부지원체계 등이 매우 중요하다. 그러나 그러한 사항들을 사전에 제시하지 않고 사후적으로 결정하게 된다면 투자자는 항상 불안하게 되고 정부정책에 대한 신뢰도 그만큼 낮아지게 된다. 아울러 협상과정에서 불필요한 논쟁이 발생할 수 있고 협상기간이 장기화되는 문제도 나타날 수 있다. 현재 우리나라에서는 시설사업기본계획에 사업시행조건을 구체적으로 명시하지 않는 경우가 대부분이지만, 이를 사전에 제시하는 방향으로 진전될 가능성이 높다.

3) 사업계획서의 제출

시설사업기본계획이 고시되면 민간투자사업을 시행하고자 하는 자는 민간투자법령 및 시설사업기본계획의 내용에 따라 사업계획서를 작성하여 주무관청에 제출하는데, 민간투자법시행령 제12조의 규정에 의한 사업계획서에 포함되어야 할 주요내용은 다음과 같다.

- 사업계획내용 (기본사업계획도서 포함)
- 총사업비의 내역 및 자금조달계획
- 무상사용기간 또는 소유·수익기간 산정내역 (귀속시설인 경우)
- 시설의 건설 및 관리운영계획
- 사용료 등 수입 및 지출계획과 그 내용 및 사유
- 부대사업을 시행하는 경우 그 내용 및 사유
- 정부지원을 받고자 하는 경우 그 내용 및 사유
- 시설사업기본계획을 변경 제안하고자 하는 경우 그 내용 및 사유
- 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 다음 사항 등
  - 출자자 구성에 관한 사항
  - 소요토지의 확보계획
  - 시공에 적용하는 기술 등

<표 3-2> 사업계획서의 일반적 목차(예)

Ⅰ. 사업시행자 지정신청 및 법인 설립계획

Ⅱ. 출자자의 현황
- 지분구성, 사업 참여자의 일반현황, 재무현황, 참여경험

Ⅲ. 자금조달 계획
- 자기자본, 타인자본, 예비재원 조달계획
- 교통량, 통행료 산정
- 추정 재무제표

Ⅳ. 건설계획
- 노선선정 및 기본설계
- 건설계획 및 공정계획, 공사관리, 견실시공보장 방안
- 교통, 환경, 민원처리계획
- 유관기관 협의 결과

Ⅴ. 관리운영계획
- 관리, 운영, 보수계획

Ⅵ. 공익성 및 창의성
- 수익률, 금리, 통행료금의 적정성
- 공익성 및 사회적 편익 기여도
- 부속시설 계획

Ⅶ. 정부지원 요청 사항
- 인허가, 행·재정지원 요청 사항
- 기타 지원 요청 사항

4) 사업계획의 검토 및 평가

민간부문이 사업계획서를 제출하면 주무관청은 민간투자법시행령 제13조제1항 각 호에서 규정하고 있는 평가항목에 따라 사업계획을 검토·평가한 후 협상대상자를 지정한다. 사업계획에 대한 평가는 평가단을 구성하여 수행해야 하며, 민간투자지원센터의 장이 지정하는 자를 사업계획평가단에 참여시킬 수 있다. 평가단은 주무관청이 직접 또는 자체적으로 구성할 수 있고 민간투자지원센터 등 전문기관에 의뢰하여 평가를 수행할 수도 있다.

특별한 사유가 없는 한 사업계획 평가결과에 따라 2인 이상을 순위를 정하여 협상대상자로 지정하여야 하며, 주무관청은 필요할 경우 2단계 평가를 실시할 수 있다. 1단계에서는 기술 및 재원조달능력 등 사업수행 능력을 심사하고, 2단계에서는 사용료, 수익률, 재정지원 요구액 등 가격요소를 평가한다. 경쟁에 의한 금융조달 또는 경쟁에 의한 공사발주 등을 제시한 사업계획에 대해서는 그에 따른 재정지원 규모의 축소나 사용료 인하효과 등을 고려하여 총 평가점수의 5% 범위 내에서 가산점을 부여할 수 있다.

사업계획 평가항목에는 다음과 같은 내용이 포함되며, 주무관청은 사업의 특성에 따라 평가항목을 적정하게 조정하거나 평가항목에 적정한 가중치를 부여하여 평가할 수 있다.

- 사업시행자의 구성형태, 사업출자자와 사업시행자와의 관계 등 사업시행자의 구성
- 사업비의 규모, 건설기간, 건설입지, 건설의 내용 등 사업계획의 타당성
- 자체자금 조달능력, 차입금 조달능력 등 자금조달계획
- 사용료, 사용량, 무상사용기간 또는 소유·수익기간, 사업수익률, 부대사업의 규모 등 사업의 경제성
- 소요토지의 확보정도 및 확보계획의 타당성 등 소요토지확보 계획
- 최저요구 기술수준의 충족도 및 최신공법의 적용여부 등 공사시의 적용기술
- 시설의 보수계획의 적정성, 관리·운영 계획의 적정성 등 시설의 관리능력
- 시설 이용자 등에 대한 편익 제공정도 등 사회적 편익에 대한 기여도

· 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

5) 협상 및 실시협약 체결

(1) 실시협약 체결을 위한 협상

사업계획 평가를 통해 우선협상대상자, 차순위 협상대상자 등 협상대상자가 결정되면 주무관청은 먼저 우성협상대상자와 실시협약 체결을 위한 협상을 개시하여야 한다. 협상은 직접 협상단을 구성하여 수행할 수도 있고 민간투자지원센터 등 외부 전문기관에 의뢰할 수도 있다. 외부 전문기관에 협상을 의뢰하는 경우에는 주무관청이 협상에 적극 참여하고, 협상과 관련한 의사결정의 일관성이 유지하도록 노력하여야만 원활한 협상이 이루어진다.

우선협상대상자와 사업시행조건 등에 관한 합의가 이루어지지 않을 경우 차순위 협상대상자와 협상을 진행할 수 있다. 협상대상자와 사업시행조건 등에 관한 합의가 이루어져 실시협약을 체결하면 사업시행자 지정이 이루어지게 된다. 총사업비가 2천억 원 이상이거나 국고지원이 필요한 사업은 중앙심의위원회 심의를 거쳐 사업시행자를 지정하여야 한다.

아울러 중앙심의위원회의 심의 대상에 해당하는 사업에 대한 실시협약을 체결하고자 하는 때에는 주무관청은 반드시 민간투자지원센터의 자문을 거쳐야 한다. 다만, 민간투자지원센터에 실시협약 체결 또는 변경협상을 의뢰하여 협상을 진행한 경우에는 민간투자지원센터의 자문 및 검토과정을 생략할 수 있다.

이 단계에서 중요한 사항 한 가지는 협상대상자의 경우 협상과정에서 시설사업기본계획에서 고시된 사업시행조건과 배치된 협상조건을 제시하고자 하는 경우가 많은데 제시된 조건보다 정부 또는 이용자에게 부담이 되는 새로운 조건을 제시할 수 없으며, 주무관청 또한 원칙적으로 시설사업기본계획으로 고시한 사업내용과 전혀 다른 사업내용으로의 변경은 엄격히 제한된다.

실시협약에는 사업시행조건 및 시행방법, 정부와 사업시행자의 의무와 권한 등 사업시행과 관련된 모든 사항을 포함해야 하는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- 사업시행자의 지정, 시설의 사용 및 운영·관리기간의 결정, 협약당사자의 권리 및 의무관계 등 민간투자사업 관련 기본사항 (사업시행자 지정취소 및 법령위반에 대한 처분 등)
- 법인의 설립, 실시계획 신청, 사업이행보증 및 위험 관련사항, 안전 및 환경관리 등 사업의 실시절차에 관한 사항
- 공사착수의 시기 및 공사기간, 공사감리, 지체상금의 부과 등 공사 관련사항 (정당한 이유 없는 공사지연 등에 대한 조치사항 포함)
- 총사업비, 사용료 결정 및 변경 등 운영수입·비용관련 사항
- 운영수입 보장, 인허가 대행 등 정부지원사항 (재정지원의 기준 및 절차에 관한 사항 등 포함)
- 시설의 유지·보수·관리 및 운영관련 사항
- 위험유형의 분류기준 및 분담원칙에 관한 사항
- 협약의 해지요건과 절차, 해지시 지급금 산정기준 및 지급절차 등에 관한 사항
- 매수청구권 실행요건 및 방법에 관한 사항
- 협약의 종료 및 분쟁처리절차에 관한 사항 등

⑵ 공사비 단가에 대한 조달청 선심제도

실시협약 체결을 위한 협상에서는 여러 가지 이슈가 등장한다. 그 중에서도 가장 큰 쟁점 세 가지는 공사비 등 총사업비를 어떠한 기준에 의해 결정할 것인가? 수입의 원천이 되는 수요 추정이 합리적인가? 적정 사업수익률은 어느 수준으로 정할 것인가 하는 것이다.

총사업비 가운데 가장 큰 부분을 차지하고 있는 공사비의 경우 공법 선정 등 설계내용의 적정성과 단가, 수량의 적정성에 관한 사항을 검토하여 공사비 수준이 결정된다. 이와 관련하여 정부는 2003년도 기본계획을 통해 공사비 단가에 관한 조달청 선심제도를 도입하였다. 즉, 주무관청이 필요하다고 인정하는 경우 공사비 단가의 적정성에 대한 검토를 조달청에 의뢰할 수 있도록 한 것이다.

조달청에 검토를 의뢰할 수 있는 대상사업은 총사업비가 500억 원 이상인 사

업이며, 주무관청과 협상대상자간에 설계의 적정성, 수량에 대한 합의가 이루어진 후 조달청에 단가검토를 의뢰하면 된다. 조달청에 의해 검토된 공사비 단가는 협상과정에서 적용 공사비 단가의 상한으로 활용할 수 있으며, 조달청의 단가 검토는 검토의뢰 후 30일 이내에 완료할 수 있도록 업무협의가 되어 있다.

⑶ 실시협약의 체결

각 항목에 대한 협상이 완료되면 협약(안)을 작성하고 주무관청의 장과 협상대상자의 대표가 협약(안)에 서명 날인하는 방법으로 실시협약을 체결한다. 실시협약이 체결되면 협상대상자는 사업시행자의 지위를 얻는다. 실시협약을 체결하기 위해서는 먼저, 주무관청에 설치된 자체 민간투자심의위원회 심의를 거쳐야 하며 중앙민간투자심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 사업인 경우에는 다시 중앙민투심을 거쳐야 한다.

실시협약 체결 전에 중앙민투심을 받아야 하는 대상사업은 다음과 같으며, 심의를 요청하기 전에 민간투자지원센터의 자문을 거쳐야 한다. 다음에 속하지 않는 사업이라 하더라도 총사업비가 2천억 원 이상인 사업의 실시협약을 체결하고자 하는 경우에도 주무관청은 미리 민간투자지원센터의 자문을 거쳐야 한다.

- 총사업비가 5천억 원 이상인 사회간접자본시설사업의 사업시행자 지정
- 총사업비가 3천억 원 이상인 부대사업을 포함한 사업의 사업시행자 지정
- 국고지원[15]을 약정하는 내용이 포함된 사업의 사업시행자 지정 등

6) 실시계획의 승인신청 및 승인

사업시행자로 지정받은 자는 민간투자사업 시행 전에 실시계획을 작성하여 주무관청으로부터 승인을 받아야 한다. 승인을 얻은 내용을 변경하고자 하는 경우

15) 여기서, 국고지원의 범위에는 건설보조금, 융자금, 기간시설 등 지원뿐만 아니라 사후 불확정적으로 발생하여 국고지원이 소요될 가능성이 있는 최소운영수입 보장, 환차손 보전, 매수청구권 인정, 해지시 지급금 약정 등이 포함된다.

에도 또한 같으며 다만, 다음과 같은 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 별도의 승인을 받지 않아도 된다.

- 사업면적의 5/100 미만을 변경하고자 하는 때(총사업비의 변경을 수반하지 않는 경우에 한함)
- 사업기간을 1년 이내로 변경하고자 하는 때(실시협약으로 정한 기간을 초과하지 않는 경우에 한함)
- 중요하지 않은 설비 및 시설의 위치를 변경하고자 하는 때(총사업비의 변경을 수반하지 않는 경우에 한함)

실시계획의 승인신청은 사업시행자 지정을 받은 날로부터 1년 이내에 해야 하며, 주무관청이 불가피하다고 인정하는 경우에는 1년의 범위 내에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다. 실시계획승인신청을 받은 주무관청은 특별한 사정이 없는 경우 승인신청일로부터 6월 이내에 실시계획의 승인여부를 사업시행자에게 서면 통보하여야 한다.

실시계획 승인 신청 및 승인과 관련한 구체적인 승인신청 기한, 기한 내 실시계획 승인신청이 없을 경우의 조치사항, 신청기한의 연장 허용 여부 및 사유 등에 대해서는 앞서 기술한 기한범위 내에서 사업의 특성 등을 고려하여 협상당사자간 합의로 실시협약에 승인기간을 단축하여 명시할 수 있다.

실시계획 승인신청서에는 다음과 같은 사항들이 기재되어야 한다.

- 사업을 시행하고자 하는 위치 및 면적
- 공사의 시행방법 및 기술적 관련사항
- 공정별 공사시행계획(공구별・단계별 분할 시공하는 경우 분할 실시계획)
- 소요토지의 확보 및 이용계획
- 부대사업이 수반되는 경우 그 사업내용 및 실시계획
- 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

실시계획 승인신청서에는 다음과 같은 서류 및 도면이 첨부되어야 한다. 승인신청서를 제출받은 주무관청은 다음의 자료가 첨부되어 제출되었는지 여부를 확

인하고 사업이 원활히 추진될 수 있도록 실시계획 승인기간 단축을 위해 노력하여야 한다.

- 위치도
- 지적도에 의하여 작성한 용지도
- 계획평면도 및 실시설계도서(공구별·단계별로 분할 시공 시는 분할설계도서)
- 공사시방서와 공사비 산출근거 및 자금조달계획에 관한 서류
- 사업시행지역안의 토지·건물 또는 권리 등의 매수·보상 및 주민이주대책에 관한 서류
- 공공시설물 및 토지 등의 무상사용 등에 관한 계획서
- 수용 또는 사용할 토지·건물 또는 권리 등의 소유자와 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제2조제5항의 규정에 의한 관계인의 성명 및 주소에 관한 서류
- 수용 또는 사용할 토지 또는 건물의 소재지·지번·지목·면적 및 소유권외의 권리명세에 관한 서류
- 환경영향평가서(환경·교통·재해등에관한영향평가법시행령 제2조제3항 및 별표 1의 규정에 의한 환경영향평가대상사업의 경우에 한함)
- 교통영향평가서 및 그 심의필증(환경·교통·재해등에관한영향평가법시행령 제2조제3항 및 별표 1의 규정에 의한 교통영향평가대상사업의 경우에 한함)
- 에너지사용계획서(에너지이용합리화법시행령 제6조 및 별표 1의 규정에 의한 대상사업의 경우에 한함)
- 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 서류

7) 공사시행 및 준공확인

주무관청이 실시계획을 승인하게 되면 사업시행자는 공사에 착수할 수 있다. 사업시행자는 공사 진척상황을 주무관청에 주기적(일반적으로 매 분기)으로 보고하여야 한다. 건설보조금이 지급되는 사업인 경우 공정 진척도에 따라 주무관

청이 보조금을 지급해야 한다. 따라서 주무관청은 공사 진척상황을 감안하여 연도별 재정지원금 확보대책을 수립해야 하며, 공정이 부진할 경우 사업시행자에 대해 공정 만회대책 수립을 명할 수 있다.

사업시행자가 실시계획에 따라 해당시설의 공사를 완료한 때에는 15일 이내에 공사 준공보고서를 작성하여 주무관청에 제출하고 준공확인을 받아야 한다. 주무관청은 준공보고서의 내용과 협약내용이 일치하는지를 확인하여 준공 확인을 해주어야 한다. 공사 준공보고서에는 다음의 사항들이 포함되어야 하며, 주무관청은 이를 면밀히 확인하여야 한다.

- 준공조서(준공 설계도서 및 준공 사진을 포함한다)
- 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 발행하는 지적측량 성과도
- 준공 전후의 토지 및 시설 등의 도면
- 준공 전후의 토지 및 시설 대비표
- 기타 준공 확인에 필요한 사항을 기재한 서류

3. 민간제안사업

1) 제안서 접수

민간제안사업은 정부고시사업과 달리 민간기업이 제안서를 제출하는 것으로부터 사업이 추진된다. 민간제안사업에서는 최초제안자의 지위가 상당히 중요하게 취급되는데, 최초제안자는 주무관청의 제안서 접수 순서를 기준으로 결정된다. 같은 날 접수한 제안서라 하더라도 첫 번째 접수된 제안서를 최초제안으로 인정하는 것이다.

최초제안서가 접수되면 접수시점으로부터 제안서를 채택하여 민간투자사업으로 추진하기로 결정하여 제안내용을 제3자에게 공고할 때까지 동일한 사업에 대하여 제3자로부터 별도의 제안서를 접수 받아서는 안 된다. 또한, 최초제안자는

제안서를 접수한 이후 주무관청이 제3자에게 제안내용을 공고하기 전까지 주무관청 등이 요구하는 사항이외에 당초 제안한 내용을 수정 또는 보완할 수 없다.

2) 제안내용 검토

주무관청은 특별한 사유가 있거나 보완이 필요하여 사업제안자에게 보완을 요구한 경우를 제외하고는 제안서를 접수한 날로부터 15일 이내에 민간투자지원센터의 장에게 당해 제안서 내용의 검토를 의뢰하여야 한다. 주무관청은 민간투자지원센터의 장에게 당해 제안서 내용의 검토를 의뢰하기 전에 제안서로서의 형식적 요건 충족여부, 법령 및 주무관청의 정책과 부합여부 등을 검토하여야 한다. 검토과정에서 제안서로서의 형식적 요건에 미달하거나 법령 및 주무관청의 정책과 부합하지 않을 경우 민간투자지원센터에 검토를 의뢰하지 않고 반려할 수 있다.

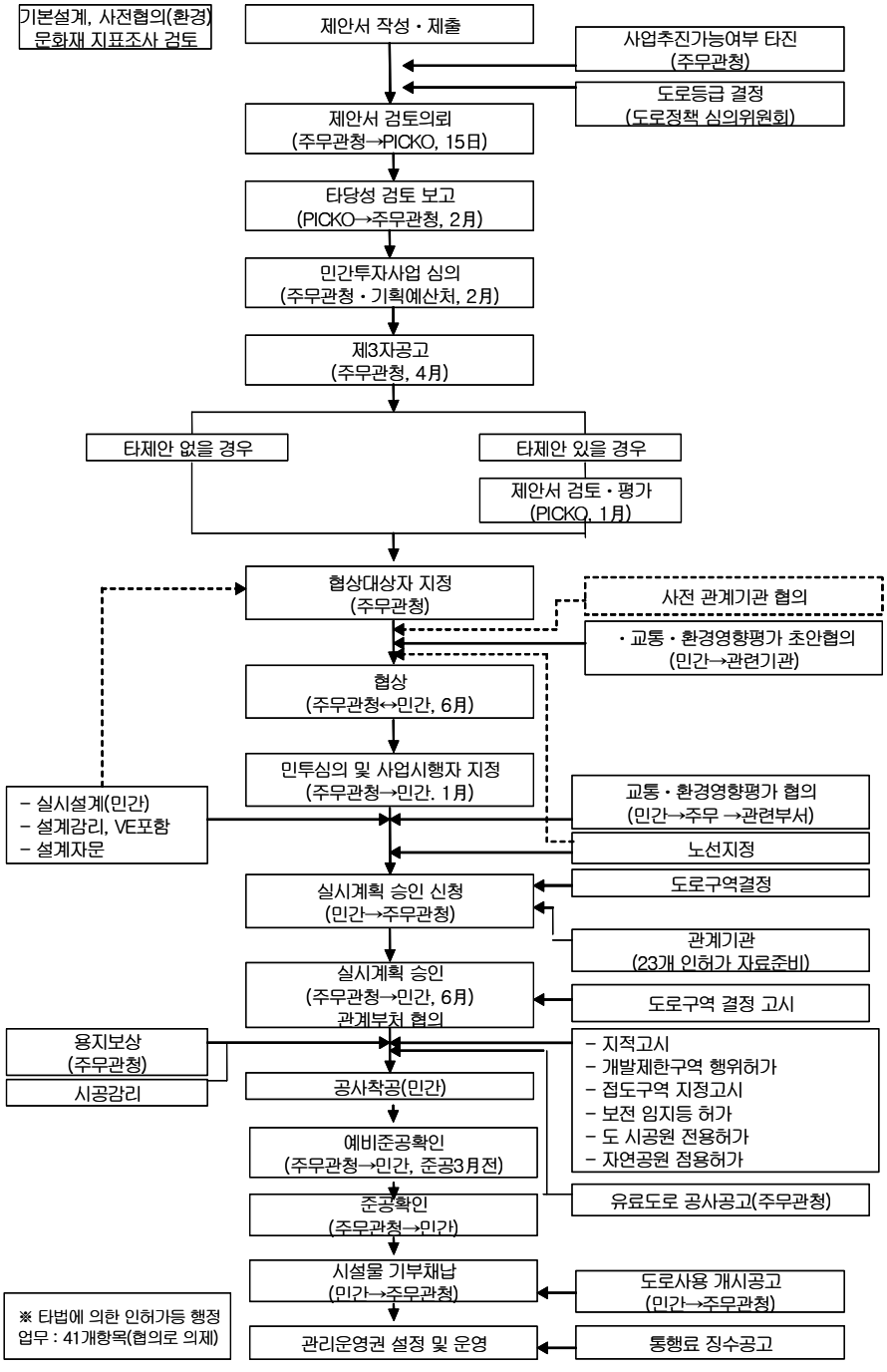
주무관청은 민간부문이 제출한 제안서의 기재사항이 누락되거나 그 내용이 분명하지 않은 경우에는 일정한 기간을 정하여 제안자에게 보완을 요구할 수 있으며, 보완이 이루어진 이후에 민간투자지원센터에 검토를 의뢰해야 한다. 제안서를 검토하는 과정에서 관련자료 등의 보완이 필요한 경우 주무관청을 통해 보완자료의 제출을 요청할 수 있으며, 민간투자지원센터의 장으로부터 보완요청을 받은 주무관청은 사업제안자로부터 보완자료를 제출받아 민간투자지원센터의 장에게 송부하여야 한다.

주무관청은 특별한 사정이 없는 한 민간투자지원센터의 장의 의견을 받은 날로부터 60일 이내에 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진할 것인지의 여부를 제안자에게 서면으로 통지하여야 한다. 이 때 총사업비가 2천억 원 이상이거나, 2천억 원 미만이라도 국고지원이 수반되는 민간제안사업을 추진하고자 하는 경우 민간투자사업으로의 추진여부 및 제안내용 등에 대하여 미리 중앙심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 또한, 주무관청은 필요할 경우 제안내용 공고 또는 심의위원회 심의를 요청하기 전에 공청회, 정책간담회, 인터넷 등을 통해서 지역주민

등의 의견을 수렴할 수 있다.

주무관청은 중장기투자계획과의 부합여부, 국고지원 요구수준의 적정성, 관계부처 협의결과, 민간투자지원센터에서 제기한 사항에 대한 의견 등을 포함한 검토보고서를 작성하여 기획예산처장관에게 위원회 심의를 요청해야 한다. 이 경우에도 국고지원의 범위에는 건설보조금, 융자금, 기간시설 등 지원뿐만 아니라 사후 불확정적으로 발생하여 국고지원이 소요될 가능성이 있는 최소운영수입보장, 환차손 보전, 매수청구권 인정, 해지 시 지급약정 등이 포함된다.

<그림 3-4> 민간제안사업의 세부 추진절차 (도로부문의 예)



3) 민간제안서 주요 검토사항

민간제안서 검토는 큰 틀에서 정부고시사업 또는 제3자 제안공고 후에 이루어지는 사업계획 평가와 거의 같으며, 검토항목에 있어서도 큰 차이는 없다. 민간제안 내용의 주요 검토항목들을 기술하면 다음과 같다.

(1) 도로사업(예)

㈀ 형식적 요건의 충족 여부

- 민간투자법 제2조제1호에서 정한 시설에 포함되는지의 여부
- 각 년도 기본계획에서 정하고 있는 사업계획서 구성항목 충족 여부

㈁ 상위계획과의 부합 여부

- 정부의 중장기개발계획과의 부합여부
- 기 수립된 정부투자계획과의 부합여부

※ 이에 대해서는 관련계획의 내용을 파악하는 이외에 주무관청의 의견을 구함

㈂ 수요 추정 및 교통계획의 적정성

- 주변지역개발계획의 검토 및 적정 반영 여부
- 사회경제지표 현황 및 예측
- Network 작성 및 Zone구분
- Model의 검증
- 장래 교통수요의 예측
- 용량분석 및 시설규모의 산정

㈃ 제안내용의 경제적 타당성 및 사업성분석 결과의 적정성

- 편익 산정방법 및 편익 산출규모
- 비용 산정내역 및 비용 산정액
- 수입 산정내역 및 수입액의 크기
- 경제성 및 사업성 분석방법 및 분석내용의 적정성

- 타당성분석 결과가 다른 투자사업과 비교하여 투자 우선순위를 갖는지의 여부

㈐ 출자자 구성 및 재원조달계획의 적정성

- 출자자의 구성, 사업신청자(출자자)의 재무상태
- 법인설립계획의 적정성
- 자기자본비율 및 투입시기
- 타인자본 조달능력 및 조달조건 등
- 운영기간 중의 자금운영계획

㈑ 건설계획

- 도로, 구조, 지반 등 시설계획의 적정성
- 설계내용 및 설계내역의 적정성
- 공사비 규모 및 산정내역
- 공정관리 등 공정계획
- 견실시공 및 환경관리계획의 적정성

㈒ 총사업비, 수익률, 사용료 수준 등

- 총사업비 산정내역 및 규모
- 사업수익률 산정
- 통행료 수준

㈓ 사업관리 및 시설운영계획

- 사업관리계획의 적정성
- 시설운영계획의 적정성
- 유지보수계획의 적정성
- 이용자 편의 증진계획
- 환경관리계획 / 안전관리 계획 / 민원처리 계획

㈔ 부대사업계획의 적정성

- 부대사업의 내용
- 부대사업의 비용 및 수익산출 내역

- 부대사업의 재원조달계획
- 부대사업이 본사업에 미치는 직·간접 영향분석

㈕ 재정지원 등 정부지원 요구사항
- 건설분담금 산정 및 규모의 적정성
- 기타 정부지원 요구사항의 적정성

⑵ 항만사업(예)

㈎ 형식적 요건의 충족 여부
- 민간투자법 제2조제1호에서 정한 시설에 포함되는지의 여부
- 각 년도 기본계획에서 정하고 있는 사업계획서 구성항목 충족 여부

㈏ 상위계획과의 부합 여부
- 정부의 중장기개발계획과의 부합여부
- 기 수립된 정부투자계획과의 부합여부

※이에 대해서는 관련계획의 내용을 파악하는 이외에 주무관청의 의견을 구함

㈐ 물동량 추정 및 사용료 수준
- 전국 컨테이너물동량 처리실적 비교
- 물동량 유치계획의 적정성
- 물동량 예측의 적정성
- 사용료 수준의 적정성
- 사용료 징수체계의 적정성

㈑ 제안내용의 경제적 타당성 및 사업성분석 결과의 적정성
- 편익 산정방법 및 편익 산출규모
- 비용 산정내역 및 비용 산정액
- 수입 산정내역 및 수입액의 크기
- 경제성 및 사업성 분석방법 및 분석내용의 적정성
- 타당성분석 결과가 다른 투자사업과 비교하여 투자 우선순위를 갖는지의 여부

㈑ 출자자 구성 및 재원조달계획의 적정성

- 출자자의 구성, 사업신청자(출자자)의 재무상태
- 법인설립계획의 적정성
- 자기자본비율 및 투입시기
- 타인자본 조달능력 및 조달조건 등
- 운영기간 중의 자금운영계획

㈒ 항만건설계획의 적정성

- 부두개발계획의 적정성
- Gate, 운영건물, CFS, 노무자휴게소 등 시설규모의 적정성
- 공법의 적정성
- 공사예정공정표의 적정성
- 공사물량 및 공사비 산정의 적정성(공사비 규모 포함)
- 공사시방서의 적정성

㈓ 기초 및 연약지반

- 지반조사 및 시험의 적정성
- 연약지반 및 안벽설계의 적정성
- 설계도서의 정확성
- 공법의 적정성

㈔ 시설의 운영관리

- 사업관리 및 운영계획의 적정성
- 물동량 유치계획의 적정성(화물 유치계획의 적정성)
- 유지보수 관리계획의 적정성
- 시설운영계획의 적정성
- 운영장비 및 운영설비 규모의 적정성
- 유지보수비 및 예산의 적정성
- 환경관리계획 / 안전관리계획 / 민원처리계획

㈐ 부대사업계획의 적정성

- 부대사업의 내용
- 부대사업의 비용 및 수익산출 내역
- 부대사업의 재원조달계획
- 부대사업이 본사업에 미치는 직·간접 영향분석

㈑ 재정지원 등 정부지원 요구사항

- 건설분담금 산정 및 규모의 적정성
- 기타 정부지원 요구사항의 적정성

⑶ 환경사업(예)

㈎ 형식적 요건의 충족 여부

- 민간투자법 제2조제1호에서 정한 시설에 포함되는지의 여부
- 각 년도 기본계획에서 정하고 있는 사업계획서 구성항목 충족 여부

㈏ 상위계획과의 부합 여부

- 정부의 중장기개발계획과의 부합여부
- 기 수립된 정부투자계획과의 부합여부

※이에 대해서는 관련계획의 내용을 파악하는 이외에 주무관청의 의견을 구함

㈐ 수요 추정의 적정성

- 주변지역개발계획의 검토 및 적정 반영 여부
- 원단위, 인구 등에 의한 발생량 예측
- 용량분석 및 시설규모의 산정의 적정성

㈑ 제안내용의 경제적 타당성 및 사업성분석 결과의 적정성

- 편익 산정방법 및 편익 산출규모
- 비용 산정내역 및 비용 산정액
- 수입 산정내역 및 수입액의 크기

- 경제성 및 사업성 분석방법 및 분석내용의 적정성
- 타당성분석 결과가 다른 투자사업과 비교하여 투자 우선순위를 갖는지의 여부

㈁ 출자자 구성 및 재원조달계획의 적정성

- 출자자의 구성, 사업신청자(출자자)의 재무상태
- 법인설립계획의 적정성
- 자기자본비율 및 투입시기
- 타인자본 조달능력 및 조달조건 등
- 운영기간 중의 자금운영계획

㈂ 건설계획의 적정성

- 처리공법의 적정성 및 경제성
- 처리장 단위시설 세부설계의 적정성
- 환경기준·부합 여부
- 차집관거 설치계획의 적정성
- 공사비 산정의 적정성 및 경제성

㈃ 총사업비, 수익률, 사용료 수준 등

- 총사업비 산정내역 및 규모
- 사업수익률 산정 / 사용료 수준

㈄ 사업관리 및 시설운영계획

- 사업관리계획의 적정성
- 시설운영계획의 적정성
- 유지보수계획의 적정성
- 환경관리 계획 / 안전관리 계획 / 민원처리 계획

㈅ 부대사업계획의 적정성

- 부대사업의 내용
- 부대사업의 비용 및 수익산출 내역
- 부대사업의 재원조달계획

- 부대사업이 본사업에 미치는 직·간접 영향분석

㈅ 재정지원 등 정부지원 요구사항

- 건설분담금 산정 및 규모의 적정성
- 기타 정부지원 요구사항의 적정성

⑷ 철도사업(예)

㈀ 형식적 요건의 충족 여부

- 민간투자법 제2조제1호에서 정한 시설에 포함되는지의 여부
- 각 년도 기본계획에서 정하고 있는 사업계획서 구성항목 충족 여부

㈁ 상위계획과의 부합 여부

- 정부의 중장기개발계획과의 부합여부
- 기 수립된 정부투자계획과의 부합여부

※이에 대해서는 관련계획의 내용을 파악하는 이외에 주무관청의 의견을 구함

㈂ 수요 추정 및 교통계획의 적정성

- 주변지역개발계획의 검토 및 적정 반영 여부
- 사회경제지표 현황 및 예측
- Network 작성 및 Zone구분
- Model의 검증
- 장래 교통수요의 예측
- 용량분석 및 시설규모의 산정
- 년도별, 정차장별, 첨두시 수요분석
- 노선 축에 대한 대안별 교통량 분석
- 환승통행량 분석
- 요금탄력성 검토

㈃ 제안내용의 경제적 타당성 및 사업성분석 결과의 적정성

- 편익 산정방법 및 편익 산출규모

- 비용 산정내역 및 비용 산정액
- 수입 산정내역 및 수입액의 크기
- 경제성 및 사업성 분석방법 및 분석내용의 적정성
- 타당성분석 결과가 다른 투자사업과 비교하여 투자 우선순위를 갖는지의 여부

㈁ 출자자 구성 및 재원조달계획의 적정성

- 출자자의 구성, 사업신청자(출자자)의 재무상태
- 법인설립계획의 적정성
- 자기자본비율 및 투입시기
- 타인자본 조달능력 및 조달조건 등
- 운영기간 중의 자금운영계획

㈂ 건설계획의 적정성

- 노선대의 적정성 검토 및 입지적 여건 분석
- 각 분야별 설계의 적정성 검토(노반, 교량, 터널, 건축, 설비, 전기, 통신, 검수, 차량기지 및 E&M 계획 포함)
- 공정계획과 견실시공 및 기술관리계획

㈃ 차량수급계획의 적정성

- 차량제작 및 수급계획
- 차량 및 시스템 기술자료
- 예측교통량과 제안된 차량 및 시스템의 적정성

㈄ 부대사업계획의 적정성

- 부대사업의 내용
- 부대사업의 비용 및 수익산출 내역
- 부대사업의 재원조달계획
- 부대사업이 본사업에 미치는 직·간접 영향분석

㈅ 사업관리계획의 적정성

- 사업관리계획

- 차량 및 시설물 유지보수계획
- 이용자 편의 증진계획
- 환경관리 계획 / 안전관리 계획 / 민원처리 계획

㈋ 총사업비, 수익률, 사용료 산정 등의 적정성
- 총사업비 산정 내역 및 규모
- 차량비 및 운영비의 적정성
- 사업수익률 산정의 적정성
- 사용료 수준

㈌ 재정지원 등 정부지원 요구사항
- 건설분담금 산정 및 규모의 적정성
- 기타 정부지원 요구사항의 적정성

<표 3-3> 사업제안서 검토의견서 목차(예)

I. 검토의 목적 및 방향
1. 검토의 목적
2. 검토의 방향

II. 사업제안서의 주요 내용
1. 사업의 목적
2. 사업의 기대효과
3. 사업의 개요

III. 분야별 세부 검토 사항
1. 사업제안서 형식요건
2. 정책부문 검토의견
3. 기술부문 검토의견
- 분야별 세부 검토의견
  · 설계의 적정성, 총공사비의 적정성
  · 유지보수 및 관리운영계획의 적정성
4. 재무부문(금융 및 회계) 검토의견
- 분야별 세부 검토의견
  · 금융 및 회계의 사업계획,
  · 총사업비, 요금수준, 수익률의 적정성

IV. 종합의견

V. 향후 사업 추진 절차
1. 향후 사업 추진 절차
2. 제3자 제안공고(안)

4) 민간제안사업 채택 시 고려사항

⑴ 경제적 타당성

정부고시사업의 경우 대상사업은 예비타당성조사 또는 타당성조사 절차를 거쳐 선정된다. 따라서 이 과정에서 해당 사업에 대한 경제적 타당성분석이 이루어지고 사업의 투자 우선순위도 평가된다. 그러나 민간제안사업인 경우 예비타당성조사 또는 타당성조사 절차가 생략되기 때문에 형식적으로는 경제적 타당성조사 절차가 없게 된다.

물론, 민간제안자가 제안서를 제출하고자 할 때에는 당해 사업에 대한 경제적 타당성분석을 실시하여 그 내용을 제안서에 포함하여 제출하도록 하고 있다. 민간투자지원센터가 제안서를 검토할 때에도 당해 사업에 대한 경제적 타당성분석이 적절하게 이루어 졌는지를 검토하여 평가한다. 따라서 예비타당성조사 또는 타당성조사라는 명시적 절차는 생략되어 있지만 제안서 검토과정에서 경제적 타당성조사가 심도 있게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 제안된 사업이 국가계획 등 상위계획과 부합하는지의 여부, 주무관청의 투자정책과 부합하는지의 여부, 민간이 요구하는 해당 사업에 대한 재정지원액의 조달 가능성 등에 대해서는 주무관청의 심도 있는 검토가 필요하고 이를 토대로 해당 사업을 민간투자사업으로 추진할 것인지의 여부를 분명히 결정해야 한다.

⑵ 투자 우선순위 및 예산 확보

주무관청이 추진하는 재정사업들은 대부분 타당성에 대한 합의가 이루어진 것들이며, 사업추진 일정에 따라 예산을 확보한다. 그러나 민간제안사업의 경우는 그러한 예산시스템 안에 포함되어 있지 않기 때문에 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진할 것인지를 결정할 때 어려움에 처할 가능성이 높다. 특히, 예산의 여유가 없는 상황에서 일시에 많은 사업들이 제안되는 경우 곤란한 상황에 직면할 수 있다.

민간이 제안한 사업들이 대부분 경제적 타당성을 가지고 있고, 필요한 사업들

이라 하더라도 해당 사업에 지원할 재정적 여력이 없는 경우에는 민간투자사업의 경우도 투자 우선순위를 정하여 추진할 수밖에 없다. 예산제약 하에서 자원의 효율적 배분을 이루고 사회적 편익을 크게 할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 따라서 주무관청은 제안된 사업이 충분한 경제적 타당성을 갖는다 하더라도 다른 재정 투자사업의 경제적 타당성, 다른 제안사업의 경제적 타당성 결과들과 비교하여 사업의 우선순위를 결정해야만 자원의 낭비를 방지하고 투자의 효율성을 기할 수 있다.

5) 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. 또한, 총사업비가 2,000억 원 이상인 사업을 제3자 제안 공고할 경우에는 민간투자지원센터의 홈페이지에 관보의 내용과 같은 내용을 게재하여야 한다.

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 우대점수율(총평가점수의 10% 이내)
- 협상대상자 지정 및 지정 취소 등에 관한 사항

- 입찰보증, 사업이행보증, 사업이행보장방법 등의 요구내용
- 적정 수준의 사용료 책정을 위해 필요한 경우, 대체 시설의 사용료 수준, 대상사업의 특성 등을 고려한 사용료 상한
- 기타 주무관청이 해당 사업 추진에 있어 필요하다고 인정하는 사항

제안내용 공고에 포함되는 최초제안자에 대한 우대점수율은 주무관청이 "제안내용의 검토기준" 등에 따라 합리적이고 객관적으로 결정·부여해야 한다. 이때, 민간투지지원센터가 제시한 검토의견을 참조할 수 있다. 주무관청이 타당성 조사 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 사업계획 평가 시 반영할 수 있다.

최초제안자는 최초제안내용을 수정한 새로운 사업계획을 제출할 수 있는데, 제3자 제안공고 이전에는 수정제안을 할 수 없으며, 제3자 제안 공고가 있는 날로부터 공고에서 정한 제3자 제안서 제출 마감일까지의 기간동안 1회에 한하여 수정제안서를 제출할 수 있다. 최초제안자가 수정제안을 하는 경우 최초제안자로서 부여받은 우대자격이 상실되어 사업계획 평가 시 부여받은 우대점수율을 적용받을 수 없게 된다.

한편, 주무관청은 최초제안서 접수일로부터 제3자 제안공고 이전까지 제안자의 의사에 반하여 제안내용을 공개할 수 없을 뿐만 아니라, 제안내용 공고 시 제3자 제안에 필요한 사항을 제외하고는 제안자의 이익을 침해하는 사항을 공고내용에 포함할 수 없다.

아울러 제3자 제안공고기간 종료시점까지는 민간투지지원센터의 제안서 검토의견을 최초제안자에게 제공해서는 안 된다. 민간투자지원센터는 제안서를 사업계획 평가와 거의 같은 항목을 기준으로 검토하기 때문에 검토의견을 최초제안자에게 알려주게 될 경우 최초제안자는 지적된 사항들을 보완하여 제안서를 제

출할 수 있게 되어 제3의 제안자에 비해 월등히 유리한 위치에 서게 될 수 있어 공정경쟁의 취지에 부합하지 않기 때문이다.

6) 제안내용 평가

제3자 제안공고에서 정한 기한 내에 제3자의 사업계획 제출이 없을 때에는 최초제안자를 협상대상자로 지정한다. 그러나 제3자가 사업계획서를 제출하는 경우에는 최초제안자의 사업계획서(또는 수정계획)와 제3자들의 사업계획서를 검토·평가한 후 협상대상자를 지정하게 된다. 특별한 사유가 없는 한 사업계획 평가결과에 따라 2인 이상을 그 순위를 정하여 협상대상자를 지정하여야 한다

제안된 사업계획의 검토 및 평가는 정부고시사업의 사업계획서 평가절차 및 기준을 준용하고, 최초제안자에 대한 우대점수는 제3자 제안공고 시 정한 바에 따라 평가점수에 반영하면 된다. 2003년도 기본계획에서는 재무적 투자자의 참여를 촉진하기 위하여 사업계획 평가 시 총 평가점수의 1% 수준이었던 출자자 구성의 다양성, 재무적 투자자의 출자비중 등에 대한 배점을 5%까지 상향조정하도록 하였으며, 금융조달 또는 공사발주를 경쟁방식으로 추진하는 내용을 제시한 사업제안에 대해서는 재정지원 규모 축소나 사용료 인하효과 등을 고려하여 총 평가점수의 5%이내의 범위 내에서 가산점을 부여할 수 있도록 하였다.

민간제안사업도 제안서 평가 시 정부고시사업과 같이 사업수행능력과 가격요소로 사업계획을 분리하여 심사, 평가할 수 있다. 이 경우 주무관청은 제3자 제안공고 시 분리 평가한다는 내용과 함께 분리 평가방법과 기준, 절차 등을 명시하여야 하며, 당해 절차에 따라 제안서를 작성하여 제출하도록 조치하여야 한다.

제3자 제안으로 경쟁이 이루어진 경우 사업제안서 평가에서 차순위를 차지한 자(차순위자가 사업시행자로 지정받은 경우 최상위 평가를 받은 자)는 주무관청으로부터 예산의 범위 내에서 당해 사업의 표준제안비용의 1/3에 해당하는 비용을 보상받을 수 있다. 다만, 제안서 평가에서 1,000점 만점 중 600점 미만의 점수를 얻은 경우에는 보상을 받지 못한다.

7) 실시협약체결 등 사업시행자 지정

민간제안사업의 경우도 실시협약 체결을 위한 협상 및 사업시행자 지정에 관한 사항은 정부고시사업과 동일하다. 사업추진절차도 정부고시사업 추진절차를 준용하면 된다. 주무관청은 사업자가 제시한 당해 시설의 추정수요에 대한 검증이 필요하다고 판단하는 경우, 전문기관 또는 전문가에게 수요추정에 관한 용역을 의뢰할 수 있다. 실시협약 부록에 주무관청 또는 사업자측이 수요 추정결과 및 수요추정 용역수행기관명을 첨부해야 한다.

8) 실시계획의 승인신청 및 승인

정부고시사업의 추진절차와 동일하고 정부고시사업의 추진절차를 준용하면 된다.

9) 공사시행 및 준공확인

정부고시사업의 추진절차와 동일하고 정부고시사업의 추진절차를 준용하면 된다.

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 사업시행자 선정

이 장에는 사업시행자 선정에 필요한 사업계획 평가, 협상, 그리고 협약 체결에 대해 기술하였다. 사업계획 평가에서는 평가기준, 평가절차, 평가 시 유의사항 등을 기술하였고, 협상업무와 관련해서는 협약당사자의 권리와 의무, 협상 세부절차, 각 항목별(공사비, 총사업비, 운영비, 수익률, 적정 수요, 최소운영수입 보장 등) 협상 쟁점과 주요 내용, 쟁점해결방안 등을 기술하였다. 끝으로 실시협약의 내용도 간략하게 기술하였다.

1. 개요

전통적인 정부조달사업이나 민간투자사업 등에서 물품의 공급 또는 용역서비스의 공급, 시설의 공급자 즉, 사업시행자를 선정할 때에는 일반적으로 경쟁방식과 직접 협상방식 두 가지가 이용된다. 수의계약이라고 불리는 직접 협상방식은 신속한 사업추진이 가능하다는 장점이 있으나 정부의 협상력(Bargaining Power)이 줄어드는 문제, 투명성이 확보되지 못한다는 단점이 있어 일반적으로는 경쟁방식이 이용된다.

현행 민간투자제도 하에서 민간투자사업의 사업자 선정은 이미 언급한대로 정부고시방식과 민간제안방식으로 이루어진다. 두 방식 모두 경쟁을 통해 사업자를 선정하는 절차를 두고 있으나 지금까지는 경쟁보다는 수의계약 형태로 더 많은 사업자 선정이 이루어졌다.

민간투자사업의 사업자 선정은 정부조달사업과 다른 특징을 가지고 있다. 정

부조달사업은 정부가 제시한 예정가격 이하로 입찰하는 자를 사업자로 선정하는 가격위주의 사업자 선정방법이 주이지만 민간투자사업은 사업수행능력을 평가하는 다양한 평가요소들을 종합하여 사업시행자를 선정한다. 따라서 평가방법과 평가절차 등이 복잡하고 평가기간도 많이 소요되는데, 이하에서는 사업계획 평가와 사업시행자 선정방법에 대하여 기술한다.

2. 사업계획의 평가

1) 개요

정부고시사업은 시설사업기본계획 고시내용에 따라 민간이 제출한 사업계획서를 평가하여 협상대상자를 선정한다. 민간제안사업은 제3자 제안공고 시 정한 기간 내에 제3자에 의해 다른 제안이 있을 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉜다. 제3자의 다른 제안이 있는 경우 최초제안자의 사업계획서(수정 제안하는 경우 수정사업계획서)와 제3자가 제안한 사업계획서를 평가한 후 협상대상자를 지정한다. 정부고시사업은 시설사업기본계획의 고시를 통해, 민간제안사업은 제3자 제안공고를 통해 사업 참여자를 경쟁적으로 모집하여 협상대상자를 선정하게 된다.

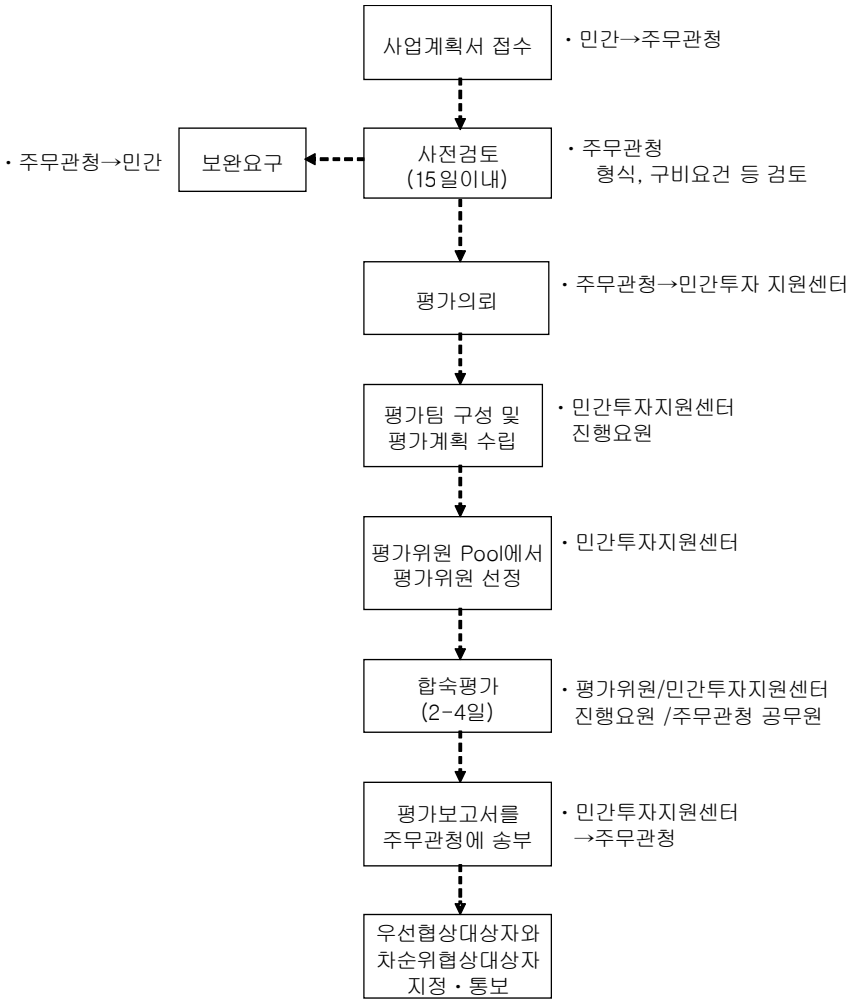
사업계획을 평가하는 목적은 크게 두 가지이다. 하나는 사업제안자가 당해 사업을 수행할 수 있는 능력과 자격을 충분히 가지고 있는지를 평가하기 위한 것이고, 다른 하나는 사업제안자들 가운데 사회적으로 또는 사용자의 입장에서 가장 유리한 조건을 제시한 자를 선정하기 위함이다.

주무관청은 제안자의 사업 수행능력과 제출된 사업계획 내용의 적정성 여부를 평가하고, 평가결과에 따라 사업계획 내용이 우수한 순으로 우선협상대상자 및 차순위 협상대상자를 선정한다. 사업계획 평가는 평가항목별 점수를 가중 평균하는 종합평점방식이 이용되고 있으며, 개별 평가항목과 항목별 점수배점은 사

업유형 및 사업특성에 따라 다르게 정할 수 있다.

민간투자지원센터가 주무관청으로부터 평가 의뢰받아 수행하는 사업계획서 검토 및 평가는 아래 절차에 의해 이루어진다.

<그림 4-1> 사업계획 검토 및 평가 절차



2) 평가의 일반기준

사업신청자가 제출한 사업계획은 일반적으로 4개 분야로 1)출자자 및 재원조달계획, 2)건설계획, 3)사업관리 및 운영계획, 4)공익성 및 창의성으로 구분하여 평가하고 있다. 배점은 전체 1,000점 만점이며, 평가항목별 점수를 가중 평균하는 종합평점방식이다. 세부 배점은 사업의 유형(도로, 항만, 환경시설 등)에 따라 차이가 있으며, 다음과 같은 일반기준이 적용되고 있다.

- 평가결과 총점이 600점 미만일 경우에는 평가순위에 관계없이 협상대상자 선정에서 제외된다.
- 평가요소의 세부 항목별 평가는 수, 우, 미, 양, 가 5단계로 한다.
- 다섯 단계의 단계별 배점은 최고점수를 100%로 하고 최저점수를 0%로 하여 결정하며, 각 단계별 배점을 다음과 같이 한 경우가 가장 많다.
  - 수 : 90%-100%
  - 우 : 75%-90%미만
  - 미 : 60%-75%미만
  - 양 : 45%-60%미만
  - 가 : 45%미만
- 평가에 필요한 자료를 제출하지 않거나, 자료를 제출한 경우라도 점수를 부여 할 수 없는 경우는 '0'점으로 처리한다.
- 사업신청자가 복수인 경우, 평가항목 중 비계량요소는 상기 수, 우, 미, 양, 가 5단계 중 내용에 따라 적정하게 배점한다.
- 출자자의 대한 평가는 지분율에 따라 배점한 후 가중평균한다.
- 실적관련 평가는 1년차 3, 2년차 2, 3년차 1 등과 같이 최근실적에 가중치를 부여한다.
- 기간계산은 다른 규정이 없는 한, 시설사업기본계획 고시일 또는 민간제안의 경우 제3자 공고 일을 기준으로 한다.

3) 평가절차 및 평가기준 등[16)]

사업계획 평가는 주무관청으로부터 평가가 의뢰되는 것으로부터 시작되며 일반적 평가절차는 다음과 같다. ① 평가의뢰(주무관청) → ②평가업무 수행계획 수립(PICKO) → ③평가위원 선정(PICKO, 기 구축된 평가위원 Pool에서 선정) → ④합숙평가(평가단, 이때 민간투자지원센터 진행요원 및 주무관청 담당자가 합숙하며 평가업무를 지원하는데 주무관청 담당직원은 직원은 입회자로서의 자격으로 참여함) → ⑤평가보고서 작성(평가단) → ⑥주무관청에 평가보고서 송부(PICKO)

⑴ 평가업무 수행계획 수립

(가) 일반 개요

주무관청은 공문을 통해 PICKO 등 전문기관에 평가업무를 의뢰한다. 평가의뢰가 접수되면 민간투자지원센터의 장 또는 업무수행기관의 장은 평가업무를 수행할 업무담당자(Project Manager)를 선정하고 업무담당자로 하여금 평가업무를 진행할 팀의 구성과 평가일정 등 평가업무 수행계획을 수립하도록 한다.

평가업무 지원에 필요한 인원은 업무담당자를 포함하여 5-6명으로 구성하면 된다. 평가업무에 있어서 가장 중요한 것은 보안 유지이다. 보안 유지를 위해서는 평가단 구성을 위한 인력 Pool의 관리, 객관적인 기준에 의한 평가위원 선정이 가장 중요하며, 평가 장소의 보안도 철저해야 한다. 평가 장소에서의 보안관리를 위해서는 전문 보안관리용역업체를 활용하는 것이 좋다.

(나) 일정계획

평가계획에는 전체 일정계획도 수립하여 포함하여야 한다. 전체 사업계획 평가기간은 평가 장소의 확보, 평가단 선정 등의 평가에 필요한 사전준비 및 평가

16) 민간투자지원센터가 평가를 의뢰받아 수행하는 경우를 예로 든 것이며, 평가기관에 따라 다를 수 있다.

보고서 작성 등 마무리기간 등을 포함하여 약 30일 정도의 기간이 소요된다.

<표 4-1> 평가일정 작성 사례

구 분	월 일 ~ 월 일	월 일	월 일 ~ 월 일	월 일	비 고
사전준비 (15일~20일)					
평가계획 총점검 (2일~3일)					
사업계획 평가 (2일~5일)					
보고서 작성 및 마무리 작업					

(다) 평가단 운영지침 수립

평가업무 수행계획에는 다음에 예시하는 것과 같은 평가단 운영에 관한 일반 지침도 수립하여 그에 따라 평가업무를 수행해야 한다.

□ 평가단 운영 일반지침(예시)

- 평가업무 지원팀, 주무관청 담당자, 평가위원 전원이 합숙 평가하고, 외출은 전면 금지된다.
- 평가위원에게는 평가와 관련된 비밀 준수의 의무가 부여되며 그에 관한 서약서가 징구된다.
- 평가위원은 자신이 평가하는 분야이외의 다른 분야의 평가항목에 대해 일체 의견을 개진할 수 없다.
- 평가위원은 평가에 필요한 추가 자료 또는 설명, 보완자료를 요구할 수 있는데, 이 경우 그 내용을 작성하여 평가단장을 경유하여야 한다.

- 평가단이 작성하는 세부평가기준의 배점표와 배점기준은 소수점 둘째자리에서 반올림하여 소수점 첫째자리까지 표현하며, 평가점수 또한 소수점 첫째자리까지 기재한다.
- 평가위원은 평가 장소에 입실 완료한 이후 외부 출입이 허용되지 않으며, 외부로의 전화 및 휴대폰 등 일체의 통신수단을 이용할 수 없다. 다만, 특별한 경우에 평가단장의 승인을 얻어 행할 수 있다.
- 평가단은 평가분야별 부문장을 자체 선정하여 평가에 필요한 사항들을 논의하며, 부문장은 평가단장이 주재하는 평가관련 회의에 각 부문의 대표로 참석한다.
- 부문장 주제 하에 평가요소별 배점과 평가기준을 확정하고 평가단장에게 제출한다.
- 사업계획 검토 및 평가는 4개 부문별로 실시하며, 평가과정에서 전체 평가단 회의에 상정할 필요가 있는 사안이 발생할 경우는 평가단장에 전체회의 소집을 요구하여 논의할 수 있다.
- 평가점수표의 작성 및 평가보고서 작성은 평가단이 수행하며, 평가점수의 취합 및 계산, 평가보고서의 포맷작업 등 제반 지원업무는 지원팀이 담당한다.

(라) 사업제안자 설명회 개최

사업계획에 대한 평가위원들의 이해를 돕기 위하여 특별한 사정이 없는 한 사업계획서 작성자로부터 사업계획 내용에 대한 설명을 듣도록 하는 것이 좋다. 사업계획 설명회는 약 30분 ~ 1시간이 적당하며, 사업제안자의 설명(Over Head Projector 또는 Slide 등 이용)과 평가위원들의 질의 응답형태로 진행한다. 공정성 시비를 차단하기 위하여 각 사업제안자들에게 설명회 및 질의·응답시간을 동일하게 제공해야 하며, 설명회 순서는 사업제안자들이 추첨으로 직접 정하도록 하면 된다.

(마) 합숙평가 일정의 수립

평가계획을 수립할 때는 합숙기간에 맞는 평가일정을 수립하여야 한다. 평가

에 필요한 합숙기간이 3일로 정해지는 경우 일반적으로 다음과 같은 평가진행일정을 예상하면 된다.

<표 4-2> 일반적인 평가진행 일정 예(3일간 평가인 경우)

일 자		내 용	비 고
1일차	오전	▶행사장 집결 - 사업배경 및 개요 등 설명 - 사업신청자 프리젠테이션	
	오후	▶제안서 배부(사업자별) 및 검토 - 평가방법 및 유의사항 교육 - 평가진행 / 질의서 작성 송부	필요시 부문별회의
2일차	오전	▶평가진행	
	오후	▶평가진행 - 질의답변서 검토 - 배점 및 평가그룹(팀)별 보고서 작성	취합,토의,정리, 요약
3일차	오전	▶평가진행	
	오후	▶평가결과 종합 - 최종평가보고서 작성, 배점표 서명 확인 ▶정돈 및 종결	평가업무지원팀

⑵ 평가위원 선정

주무관청이 고시한 시설사업기본계획에 의거 1)출자자 및 재원조달계획, 2)건설계획, 3)사업관리 및 운영계획, 4)공익성 및 창의성 4개 분야의 평가에 적합한 전문가를 평가위원으로 선정한다. 평가위원은 민간투자사업에 대한 이해가 충분하고 사업계획의 내용을 숙지하여 평가할 수 있는 전문적인 지식과 경험을 갖춘 자를 선정해야 한다.

이 때, 중요한 것은 사업계획 제출자의 관계인 또는 사업계획 작성업무에 참여한 자가 포함되지 않도록 해야 하는데 이를 위해서는 주무관청이 미리 사업계획 작성에 참여한 용역업체 또는 전문가들이 누구인가를 미리 파악해 두어야 한다.

< 평가위원 선정자격 기준(예시) >

- 4년제 대학의 조교수 이상인 자
- 정부출연연구기관의 책임연구원 이상인 자
- 공인회계사, 기술사, 건축사, 관련분야 박사학위 소지자
- 민간연구소, 은행, 엔지니어링 등 관련 기술 및 재무, 금융, 회계분야 등에서 5년 이상의 실무경력이 있는 자

평가위원은 각 분야별 전문가 Pool에서 3배수 이상을 선정하고 추첨방식 등 객관성을 유지할 수 있는 방법으로 평가위원 선정순위를 정한 후 차례로 평가 참여 가능여부를 확인하는 방법을 이용하면 되는데, 다음과 같은 절차를 거쳐 선정하면 된다. 평가위원 선정과 관련한 보안유지를 위하여 3배수의 평가위원 후보자를 선정한 뒤, 평가 개시일 전일 일과가 종료된 이후부터 1순위자로부터 차례로 평가 참여여부를 확인하는 것이 바람직하다

- 먼저, 사업신청자의 관계인 및 사업계획서 작성에 참여한 자 제외
- 본 사업의 평가에 적격하다고 판단되는 자로서 평가위원의 자격기준에 부합하는 자를 각 평가분야별로 3배수 선정
- 선정된 자 중 무작위로 3순위까지 선정순위를 정함
- 1순위로 선정된 자로부터 평가기간동안 참여 가능여부를 확인하고 1순위자가 개인 사정 등으로 참여하지 못하는 경우 2순위, 3순위로 순차적으로 선정

⑶ 평가요소별 배점 및 세부 평가기준의 작성

평가요소별 배점 및 세부 평가기준은 시설사업기본계획 또는 제3자 제안공고에서 정한 바에 따라 각 평가부문별로 평가위원들이 합의・작성하여 서명・날인하여 평가단장에게 제출한 후에 평가에 들어간다. 평가를 의뢰받은 기관의 평가업무지원팀은 평가위원들의 평가요소별 배점 및 세부 평가기준 작성시간을 단축하고 평가가 효율적으로 진행될 수 있도록 미리 평가기준(안)을 작성하여 평가단에 제공할 수 있다.

이 때 평가기준(안)은 사업계획서가 개봉되기 이전에 작성되어야 한다. 만약, 사업계획서가 개봉된 이후에 평가기준(안)이 작성되는 경우 평가결과에 대한 신뢰를 얻기가 어렵고, 의혹을 받을 수 있다. 따라서 주무관청 또는 평가를 의뢰받은 기관에서는 평가단이 평가 장소에 전원 입실하기 전까지 사업제안자들이 제출한 사업계획서를 개봉하지 않는 것이 좋다.

세부 평가기준은 시설사업기본계획 또는 제3자 제안공고에서 정한 바에 따라 4개 평가부문별로 작성된다. 세부 평가기준에 관한 일반적인 평가사례를 들어 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.(일반적인 내용을 예로 든 것이기 때문에 실제 평가에서는 다음에 기술하는 것과 다르게 기준이 정해질 수 있다)

(가) 출자자 및 재원조달계획분야

출자자의 구성 및 재무능력, 출자자의 자금투입계획, 사업시행자의 자금차입계획, 예비재원조달계획 등으로 구분하여 평가한다.

① 출자자의 구성요소

㈀ 출자자의 다양성과 참여 출자자의 지분율 구성, 출자자의 민간투자사업 참여경험을 평가한다.

㈁ 재무적 투자자의 사업 참여를 촉진하기 위하여 재무적 출자자의 비중이 높을수록 높은 점수를 부여한다.

㈂ 해당지역 내 민간법인의 출자지분비율 : 사업지역 소재 업체의 출자비율에 따라 평가한다. 지역업체 출자비율이 일정수준(예: 10%)를 만점으로 하여 출자비율에 비례하여 계산한다.

㈃ 중소기업 출자자의 지분비율 : 중소기업 출자자의 지분율이 높을수록 높은 점수를 받는다. 중소기업에 해당하는지의 확인은 사업계획서에 첨부된 중소기업 확인원을 이용하며, 확인원이 없는 경우에는 중소기업기본법에 규정한 중소기업의 자격요건을 사업계획서 자료에 의해 명확히 확인 가능한 경우에만 인정 된다[17].

17) 중소기업기본법 시행령 제3조에 의하면 중소기업의 범위는 해당 기업의 업종기준,상시근로자수,자

㈑ 출자자의 민간투자사업 참여경험 : 사업제안자가 국내에서 민간투자법에 의한 민간투자사업에 참여한 횟수(사업시행자 지정 또는 우선협상대상자 지정에 한한다.) 와 국외에서 민간투자사업에 참여한 경험이 있는 경우 참여한 횟수를 기준으로 합산하여 평가한다. 사업시행자 지정사업과 우선협상대상자 지정사업에 각각 가중치를 주며, 민간투자사업 참여경험은 단독출자인 경우에는 참여횟수를, 컨소시엄의 경우에는 각 출자자의 본 사업 참여지분율×각 출자자의 참여횟수(참여횟수×참여지분율×가중치의 합계)의 총합계로 평가한다.

② 출자자의 업종별 분산도, 재무적 투자자비중 등

㈎ 출자자의 재무능력 요소는 최상위 출자자 및 전체 출자자의 최근 3년간의 재무상태를 평가한다.

㈏ 펀드가 출자자로 참여하는 경우에는 펀드의 신용도 또는 펀드에 참여한 투자자의 신용도를 기준으로 평가한다.

㈐ 금융기관이 출자자로 참여하는 경우에는 해당 금융기관의 신용평가등급으로 평가한다.

※ 최근 재무적 투자자에 대한 가점이 주어지면서 재무적 투자자들이 주무관청의 장에게 출자확약을 하는 것이 아니라 설립예정법인에 출자확약서를 제출하고 그 대신 설립예정법인에 참여하는 건설사 등과 이면계약을 체결하여 출자조건이 맞지 않을 경우 출자를 하지 않는 편법을 이용하는 사례가 늘고 있다. 이러한 경우는 실제 조건부 출자확약에 불과한데도 좋은 평가를 받게 되는 모순이 발생하므로 평가단계에서 직접 출자예정기관의 장이 주무관청의 장 앞으로 출자확약을 제출하도록 요구하여 주무관청의 장 앞으로 출자확약을 하지 못하는 경우에는 조건부 출자확약으로 간주하여 평가해야 한다.

본금규모,매출액규모가 일정기준 범위 내에 있어야 하며 동시에 소유와 경영의 실질적인 독립성이 보장 될 것으로 규정한다.

③ 최상위 출자자의 최근 3년간 재무상태

㈀ 평가기준

▽ 출자자(출자예정자) 중 최상위 출자자가 본 사업에 대한 출자금액을 원활하게 조달할 수 있는 재무적 구조를 갖추고 있는 지의 여부를 평가한다.

㈁ 평가대상

▽ 4개 재무지표 항목의 14개 요소의 재무비율을 평가한다.

▽ 수익성지표(4) : 총자본경상이익률, 자기자본순이익률, 자기자본경상이익률, 매출액순이익률

▽ 안정성지표(4) : 유동비율, 당좌비율, 고정장기적합률, 부채비율

▽ 활동성지표(4) : 총자본회전율, 고정자산회전율, 매출채권회전율, 재고자산회전율

▽ 성장성지표(2) : 매출액증가율, 총자산증가율

㈂ 평가방법

▽ 평가대상요소별로 최근 3년간 가중 평균치를 고려하여 전체산업평균비율과 비교하여 배점한다.

▽ 출자자중 최상위 출자자의 지분율에 따라 최상위 출자자의 배점비율(=지분율×가중치)을 산출한 후 최상위 출자자들의 평균배점비율(=각 최상위 출자자의 배점비율의 합/최상위 출자자 수)을 고려하려 배점한다.

④ 기타 출자자의 최근 3년간 재무상태

㈀ 평가기준

▽ 최상위 출자자를 제외한 여타 출자자들이 본 사업에 대한 출자금액을 원활하게 조달할 수 있는 재무적 구조를 갖추고 있는 지의 여부를 평가한다.

㈁ 평가대상 : 앞의 최상위 출자자의 평가대상(4 개 항목 14 개 요소)과 동일하다.

㈂ 평가방법 : 위와 동일하다.

⑤ 출자자의 자금투입계획

㈀ 자기자본 투입액과 자기자본 조달(내부유보자금, 증자, 회사채 등)의 확실성을 평가한다. 총민간투자비 중 자기자본 투자비율은 총 민간투자비중 자

기자본의 투자비율이 높을수록 높은 점수를 받는다.

㈏ 자기자본 조달의 확실성을 평가한다.

▽ 내부유보자금 : 유보자금 조달액이 최근 3년간의 평균순이익과 감가상각비(무형자산상각비 포함) 합계액의 50 % 이내일 경우에는 전액을 인정하며, 이를 초과하는 금액은 대출확약서가 없는 차입금으로 분류한다.

▽ 증자 : 증자를 통한 조달액이 최근의 결산서상 자기자본 이내인 경우에는 전액 인정하며, 이를 초과하는 금액은 역시 확약서 없는 차입금으로 분류한다.

▽ 자산 매각 : 자산 매각인 경우 자산 매각금액 및 매각 진행상황 등을 고려하여 자산 매각금액의 50%～100% 범위 내에서 인정한다.

▽ 기타의 방법 : 제시된 조달방법의 실현가능성을 평가하여 적정한 비율을 적용하여 산정한다.

▽ 평가점수 산정은 배정된 점수 × (항목별 사정금액의 합/자기자본투자금액)으로 한다.

⑥ 타인자본 조달계획

㈎ 회사채, 금융기관 차입, 상업차관 도입 등 부채인 타인자본 조달조건과 확실성을 평가한다.

㈏ 자금차입의 타당성을 평가한다.

▽ 타인자본 조달원천의 다양성 및 조달비용의 적정성을 평가함에 있어 자금차입경로, 대주단의 구성, 위험 회피방안(외화 차입의 경우 환리스크 보장방안 등) 등을 종합적으로 고려하여 평가자가 적정성에 대해 정성적으로 평가한다.

▽ 타인자본 조달원천의 신뢰도를 평가한다. 이 때 기준으로는 금융기관의 최근 국내회사채 발행 시의 신용등급, 외화차입 등 외국 금융기관이 자금을 공여하는 경우에는 국제신용평가등급을 국내 신용평가등급과 상대 비교하여 평가한다. 자금 공여기관이 2이상인 경우에는 각 공여기관의 자금공여금액을 기준으로 가중 평균하여 배점한다.

⑦ 타인자본 조달의 확실성

㈀ 평가기준

▽ 회사채 발행 : 관계금융기관의 인수확약(의향)서가 있는 경우, 그 내용에 따라 확약서상의 금액은 100%를, 의향서상의 금액은 80% 수준을 인정하며, 인수확약(의향)서가 없는 경우에는 제시금액의 50% 수준을 인정한다.

▽ 금융기관 차입 : 조건부 대출의향서의 첨부여부 및 의향서상의 조건에 따라 다음과 같은 기준에 따라 산정, 평가한다.

- 조건 없는 확약서상의 금액 : 사업제안자 제시금액의 100%
- 조건부 확약서상의 금액 : 사업제안자 제시금액의 80%
- 조건 없는 의향서상의 금액 : 사업제안자 제시금액의 80%
- 조건부 의향서상의 금액 : 사업제안자 제시금액의 50%
- 대출의향서가 없는 경우 : 사업제안자 제시금액의 0%

㈁ 배점

▽ 평가점수 × (항목별 사정금액의 합/타인자본 투자금액)으로 하며, 타인자본 조달 없이 전액 자기자본만으로 사업을 수행할 경우 '자기자본 조달의 확실성' 평가요소에서 인정받은 비율을 적용하여 배점한다.

▽ 타인자본 조달조건을 평가할 때는 타인자본 조달비용이 낮을수록 높은 점수를 부여한다.

▽ 투자수익률 결정 시 적용한 타인자본 조달비용률과 한국증권업협회가 고시하는 무보증 A+ 3년 만기 회사채 유통수익률에 일정 수준의 위험보상률을 가산한 비용률을 기준으로 이 보다 낮으면 배점이 올라가고 이 보다 높으면 배점이 낮아진다.

▽ 타인자본의 상환기간 등 상환조건을 평가하여 배점한다.

※ 타인자본 조달과 관련해서도 사업계획서에는 무조건부 대출확약을 제출하고 설립예정법인에 참여하는 건설사 등과 이면계약을 체결하여 대출조건이 맞지 않을 경우 대출확약을 번복할 수 있도록 하는 편법을 이용하는 사례가 늘고 있다. 이러한 경우는 실제로 조건부 대출확약에 불

과함에도 좋은 평가를 받는 모순이 발생하므로 평가단계에서 직접 대출예정기관의 장이 주무관청의 장 앞으로 대출확약을 제출하도록 요구하고 이를 이행하지 못하는 경우 조건부 대출확약으로 간주하여 평가해야 한다.

⑧ 예비재원 조달계획

㈀ 예비재원 조달계획은 건설지연, 공사비 초과 등에 따른 자금부족 대처방안을 평가한다.

㈁ 총민간투자비 대비 예비비비율 및 그 적정성을 평가하는데 예비비 비율이 일반적 수준에 미달하거나 과대하게 책정되는 경우 배점하지 않을 수도 있다.

㈂ 평가는 다음과 같은 방법으로 실시한다.

▽ 내부유보자금 : 자금조달액이 최근 3년간 평균순이익과 감가상각비 합계의 50% 이내일 경우에는 전액 인정하며, 이를 초과하는 금액은 확약서 없는 차입금으로 분류한다.

▽ 증자 : 증자액이 최근의 결산서상 자기자본이내인 경우는 전액 인정하며, 이를 초과하는 금액은 확약서 없는 차입금 으로 분류한다.

▽ 회사채 발행 및 금융기관 차입 : 관계금융기관의 인수확약(의향)서 또는 조건부대출의향서가 있는 경우 그 내용에 따라 확약서상의 금액은 100%를, 의향서상의 금액은 80%를 각 인정하며, 인수확약(의향)서 또는 대출의향서가 없는 경우는 제시금액의 50% 만을 인정한다.

▽ 평가점수 산정은 배정점수 × (항목별 사정금액의 합/예비비 총액)으로 한다.

(나) 건설계획

건설계획분야의 평가는 공사목적물의 품질을 보장할 수 있는 적정한 기술을 사용하여 적기에 준공할 수 있는 계획인가의 여부와 공사비 산정의 적정성, 시공관리 등이 환경친화적인가 하는 것들을 종합적으로 평가한다. 평가기준은 도로, 항만, 환경시설 등 사업의 특성을 충분히 고려하여 결정해야 한다.

① 현장여건 부합여부

㈀ 시설계획이 현장여건에 부합하는지 그 적정성을 검토한다. 예를 들어 하수종말처리장 건설사업인 경우 하수배제방식, 배수구역 및 처리구역의 설정, 하수량 및 유입수질의 산정, 시설규모 산정 등 하수처리시스템이 적정한지를 종합적으로 평가한다.

㈁ 적용 공법 및 설계의 적정성을 평가한다.

▽ 사전조사의 내용, 노선 선정, 설계기준 설정, 기존도로 및 교량과의 연계를 위한 시설물계획 등의 적정성을 평가한다.

▽ 계획단면의 구조적 안정성, 설계기준 및 제 시방의 부합성, 적용 하중 및 강도 설정의 적정성을 평가하고 토목, 건축, 기계, 전기 및 계장분야 등 각 분야로 구분하여 조사계획 및 조사항목, 기존자료의 분석 및 설계에의 적용 등 지반분야 설계계획의 적정성을 평가하고 배점한다.

▽ 신공법의 도입 및 본 시설과의 적합성, 신기술 도입의 효과 등을 평가한다.

㈂ 공사비 산출 및 공사비 수준의 적정성을 평가한다.

▽ 수량산출 기준, 적용단가 기준, 공종별 공사비 수준 등 공사비 산출내역의 적정성을 평가한다.

▽ 재정사업으로 추진되는 유사사업의 실행공사비 실적, 낙찰률 등 종합적으로 고려하여 대상사업에 소요될 것으로 추정되는 총공사비의 일정비율 이하로 공사비를 제시한 사업제안자에게 높은 점수를 부여한다.

② 시공계획

㈀ 시공자 선정기준 및 선정방법의 타당성을 평가한다.

㈁ 인력, 장비의 투입계획의 적정성을 평가한다.

▽ 인력투입계획은 관련분야 기술자격 소지자 투입계획과 투입 가능성, 기술자의 경력 등을 평가하며, 각 출자자의 지분률을 적용한 가중평균치로 평가한다.

▽ 장비투입계획은 공사수행에 투입 가능한 장비(특수장비)의 확보방안 및 투입계획 등에 대한 적정성을 평가한다.

㈐ 시공자 선정기준의 적정성 여부는 시공자의 최근 10년간 당해 공사와 동일한 종류의 공사, 유사한 종류의 시공실적을 감안하여 평가한다.

㈑ 건설기간 및 공정관리체계 구성과 PERT-CPM에 의한 전체 예정공정표가 주무관청에서 요구하는 시설의 건설 및 건설계획기간과 비교하여 어느 정도 합리적인 지와 예정공정표의 실현가능성 등 공정계획의 타당성을 평가한다.

③ 견실시공 보장방안

㈀ 연도별 건설투자계획의 적정성을 평가한다. 사업시행자가 제시한 연도별 건설투자계획이 예정공정표에 부합되는지의 여부와 공사추진계획과 연도별 투자계획간의 불일치 정도를 비교하여 평가하며, 예정공정율과 연도별 투자비율을 상호 비교하여 차이가 나는 정도에 따라 점수를 배점한다.

㈁ 품질관리와 시공과정에서 나타날 수 있는 예기치 못한 상황이나 사고발생시의 대처계획을 평가한다.

㈂ 사업시설 건설시 발생할 수 있는 각종 사고에 대비한 긴급 재난대책 수립 등 안전관리 및 긴급구난대책의 적정성을 평가한다.

㈃ 공사기간 중 보험가입계획의 적정성을 평가한다. 본 사업의 시행과 관련하여 시공 중에 예측하지 못한 사고가 발생할 경우 이에 대처하기 위한 대상물과 규모에 대한 보험가입 여부를 평가한다. 제출된 보험가입계약서 내용(보증액, 부보대상물, 부보범위, 부보기간 등)을 기준으로 보험에 적용되는 대상물과 부보금액이 클수록 높은 점수를 배점한다.

㈄ 품질관리계획 및 안전관리계획의 적정성을 평가한다. 공정 및 주요 자재의 투입계획에 따른 품질시험계획서의 적정성과 건설공사 표준안전관리비 계상 및 사용자수 (노동부 고시)에 따른 안전관리비 사용계획에 대한 적정성 여부를 평가한다.

㈅ 감리회사 선정방법과 선정기준, 감리비 산정내역 및 지불방법 등의 적정성을 평가한다.

④ 환경관리계획

㈀ 시공 중의 민원 및 환경관리계획을 평가한다. 공사기간 중 발생할 수 있는 폐기물・대기・수질・소음 및 진동 등에 대한 대책 및 민원발생 시 해결대책 등의 적정성을 평가한다.

㈁ 사업지역의 환경보호 또는 오염방지 등 환경관리를 위한 창의적인 환경관리대책의 우수성을 평가한다.

㈂ 친환경적 시설계획의 적정성을 평가한다. 본 사업의 시설운영 시 발생되는 폐기물 처리계획, 대기 및 악취 처리계획, 소음 및 진동 처리계획, 주민편의시설의 설치계획 등의 적정성을 평가한다.

(다) 사업관리 및 운영계획

① 사업관리계획

㈀ 본 사업의 건설을 위한 공사기간중의 관리조직의 적정성을 평가한다.

▽ 조 직 : 조직구조, 단위조직별 업무분장

▽ 인 력 : 인력규모, 인력의 직급・직능별 배분 등

㈁ 단기차입금의 발생, 부채상환비율, 운영기간중의 손익분석 등 자금운영계획의 적정성 등의 자금운용계획은 추정현금흐름표상의 연도별 부채상환비율 중 최소부채상환 비율을 평가한다.

② 시설운영계획

㈀ 도로사업

▽ 통행료 징수방법에 관한 계획, 기타 이용자 편의를 위한 영업소 운영계획 등을 평가한다.

▽ 교통량조사, 교통속도 및 과적차량 단속시설, 도로표지판 등 안내시설, 야간 교통안전시설, 무인전화시설, 각종 부대시설 설치계획 등 교통관리계획의 적정성을 평가한다.

▽ 수해, 설해, 해빙기 낙석 등 응급복구대책 등 긴급재난계획의 적정성을 평

가한다.

▽ 교통사고 발생시 긴급구난대책 등 긴급구난계획의 적정성을 평가한다.

㈏ 환경사업 : 하수종말처리장

▽ 시설운영조직 및 인력의 적정성을 평가한다.

▽ 시설운영 시 발생할 수 있는 각종 사고에 대비한 긴급재난대책 수립 등의 적정성을 평가한다.

▽ 시설운영 시 발생되는 폐기물처리계획, 대기 및 악취처리계획, 소음 및 진동처리계획, 주민편의시설의 설치계획 등의 적정성을 평가한다.

▽ 시설물별 운영방법, 폐기물처리 및 수질관리계획, 운영비 책정 및 물품장비 투입계획 등의 적정성과 경제성을 평가한다.

▽ 시설운영 시 상수 및 전력 등의 에너지 절감과 폐기물 재활용계획 등을 평가한다.

③ 유지보수계획

㈎ 운영기간(무상사용기간)동안 대상시설의 적절한 유지보수가 얼마나 잘 이루어질 수 있도록 계획되어 있는가를 평가한다.

㈏ 유지보수예산 편성, 유지보수비 산출내역 및 산출근거의 적정성 여부, 유사시설의 유지보수비 수준과의 비교 등을 통한 유지보수계획의 적정성과 경제성을 평가한다.

㈐ 유지관리 및 시설물 점검계획의 적정성을 평가한다.

(라) 공익성 및 창의성

① 사용료 수준, 무상사용기간 또는 소유·운영기간의 적정성

㈎ 사업신청자가 제시한 추정 총사업비 산정내역과 총사업비 규모를 전체적으로 고려하여 적정성을 평가한다.

㈏ 수익률 및 무상사용기간을 고려한 사용료 수준의 적정성을 평가하되 사업수익률은 물가상승률을 배제한 실질수익률을 기준으로 평가한다.

㈐ 수익률을 고려하여 공고시의 주무관청이 요구하는 무상사용기간과 사업신

청자가 제시한 무상사용기간을 비교하여 적정성을 평가한다.

㈑ 무상사용기간을 고려하여 사업신청자가 제시한 수익률의 적정성을 평가한다.

② 부속시설계획의 적정성

㈀ 부속시설의 규모, 입지의 적정성, 이용자에 대한 편의제공방법 등의 우수성을 평가한다.

㈁ 부속시설 수입과 운영비 추정근거 및 추정금액의 적정성을 평가한다.

㈂ 부속시설운영방법 및 순수익 규모 등을 고려한 경제적 타당성을 평가한다.

③ 부대사업계획의 적정성

㈀ 부대사업 규모 및 유형, 본 사업의 관련성 등에 대한 적정성을 평가한다.

㈁ 사업제안자가 제시한 부대사업에 대한 재원조달계획, 운영비 및 수익성 산정에 대한 적정성 여부를 평가한다.

④ 국가 또는 지방자치단체에 대한 지원요구사항의 적정성

㈀ 본 사업과 관련하여 사업제안자가 요구하는 인·허가 등의 행정지원 요구사항의 적정성과 실현가능성과 수용 가능성 등을 평가한다.

㈁ 사업제안자가 요구하는 재정지원 규모 및 지원방법의 적정성과 수용 가능성 등을 평가한다.

㈂ 기타 정부지원 요구사항의 타당성을 평가한다.

⑤ 기타의 공익성 및 창의성

㈀ 위에 열거되지 않은 공익성 또는 창의성 관련항목을 평가한다.

㈁ 해당 사업시설이 혐오시설인 경우(하수처리장, 폐기물처리장 등) 이러한 이미지를 불식시킬 수 있는 인근지역 주민과 일반시민에 대한 환경친화적인 환경조성계획 등이 필요하게 되는데 그러한 계획의 적정성에 대해 평가한다.

(마) 평가항목 및 평가요소별 배점기준의 예(도로사업)

① 출자자 및 재원조달계획

평가항목	평 가 기 준 및 평 가 방 법	배점
○ 사업시행자의 구성		70
· 중소기업 참여	- 중소기업 출자자의 지분율 합에 비례하여 배점	(10)
· 민간투자사업 참여 경험	- 참여횟수에 비례하여 배점하되, 사업별 투자지분금액을 가중치로 하여 참여횟수를 가중평균함(단 사업시행자 지정은 참여횟수 1, 우선협상대상자 지정은 참여횟수 0.5로 간주)	(10)
· 재무적 출자자의 참여 비율 등	- 건설업체 이외에 재무적 출자자, 운영회사 등 전략적 출자자 지분율이 높을수록 비례하여 배점	(50)
○ 출자자의 재무능력		40
· 최상위 출자자의 최근 3년간 재무상태	- 14개 재무비율에 대하여 최상위 출자자의 3년간 평균치를 동업계의 3년간 산업평균비율에 비교하여 배점	(20)
· 전체 출자자의 최근 3년간의 재무상태	- 14개 재무비율에 대하여 전체 출자자의 지분율에 따른 3년간 평균치를 동업계의 3년간 산업평균비율에 비교하여 배점	(20)
○ 출자자의 자금투입계획(자기자본)		70
· 총민간투자비 중 자기자본 투자비율	- 총민간투자비 중 자기자본의 투자비율에 따라 배점	(20)
· 자기자본 조달내용의 타당성 및 확실성	- 내부유보자금 동원, 증자, 자산 매각, 기타 방법 등 평가위원들이 인정하는 금액의 자기자본에 대한 비율을 기준으로 배점.	(50)
○ 사업시행자의 자금차입계획(타인자본)		100
· 자금차입의 타당성 및 확실성	- 회사채 발행, 금융기관 차입, 기타 방법 등 평가위원들이 인정하는 금액의 타인자본에 대한 비율을 기준으로 배점.	(80)
· 자금차입 조건		(20)
- 타인자본 조달비용	- 타인자본 조달비용과 무보증 3년 만기 회사채 유통수익율의 차이에 따라 배점	(15)
- 상환조건 등 기타 조건	- 상환조건에 대한 평가위원들의 판단에 따라 배점	(5)
○ 예비재원 조달계획		20
· 예비비비율타당성	- 총투자비 대비 예비비 비율에 따라 배점	(5)
· 예비비조달계획의 타당성	- 내부유보자금 동원, 증자, 회사채 발행 및 금융기관 차입 등 평가위원들이 인정하는 금액의 예비비 총액에 대한 비율을 기준으로 배점.	(15)

② 건설계획

평가항목	평 가 기 준 및 평 가 방 법	배점
○ 건설계획의 타당성		70
· 공법 및 시공계획	- 공법의 설계, 시공계획 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 환경친화적 계획		(50)
- 사전 환경성조사 및 검토여부	- 시공시 주변 지역에 미치게 될 환경적 영향을 사전에 충분히 조사 검토하였는지 평가위원들이 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 주변환경과의 조화 여부	- 주변 환경과의 경관적 조화에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
- 설계상 환경요인의 반영여부	- 공사기간 중 소음, 진동 등의 저감방안을 설계에 반영하였는지 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
○ 공사비 등 건설비용 산정	- 수량산출, 적용단가, 공종별 공사비 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	40
○ 공정계획 및 공사관리계획		40
· 예정공정표의 적정성	- 예정공정표의 실현가능성에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(15)
· 연도별 건설투자계획의 적정성	- 연도별 건설투자계획이 예정공정표에 부합하는지에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(15)
· 인력장비 투입계획의 적정성		(10)
- 인력투입계획	- 출자자 지분율을 적용하여 기술자격 소지자의 자격등급 및 경력에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
- 장비투입계획	- 투입 가능한 보유장비의 확보 및 투입계획에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
○ 견실시공 보장방안		10
- 구조물시공 안정성	- 구조물 시공 안정성에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
- ISO 취득여부	- ISO 국제품질인증 취득에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
○ 적기 시공 보장방안	- 보험적용 대상물과 부보금액에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(15)
○ 시공중의 환경, 교통, 민원관리계획		80
· 환경관리계획	- 공사기간중 폐기물, 대기, 수질, 소음, 진동에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(40)
· 민원처리계획	- 공사기간중 민원발생시 해결대책계획에 대해평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 교통처리계획	- 공사기간중 교통혼잡, 보행자 안전문제의 교통처리계획에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)

③사업관리 및 운영계획

평가항목	평 가 기 준 및 평 가 방 법	배점
○ 시설운영계획		100
· 시설 운영비용의 적정성	- 시설 운영비용 책정에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 시설 운영방법의 적정성	- 시설물별 운영방법에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
· 운영장비 투입계획의 적정성	- 운영기간 중 운영장비 투입계획에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
· 통행료 징수방법 및 교통시설 계획		(20)
- 통행료 징수방법	- 요금징수방법, 통행권발행, 기타 이용자 편의계획에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 교통시설계획	- 과적차량 단속시설, 무인전화시설, 도로안내시설, 야간교통안전시설, 조명시설, 터널내 소화시설, 터널내 수신시설 계획 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
· 긴급재난·구난계획	- 자연·인공피해 예방대책, 방재계획, 교통사고 처리계획 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 운영중 환경관리계획	- 방음벽, 오물·오수·오염공기 등 환경대책에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
○유비보수계획		20
· 유지보수예산의 적정성	- 유지보수비 산출내역 및 근거 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
· 시설보수계획의 적정성	- 정기점검, 일상점검, 특수구조물 유지보수 등의 계획에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
○ 사업관리계획		30
· 관리조직의 적정성	- 관리조직 구조, 업무분장 및 인력규모 등에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
· 자금운용계획	- 추정 현금흐름표상의 연도별 누적 부채상환비율 중 최소부채상환비율에 따라 배점	(20)

④공익성 및 창의성

평가항목	평 가 기 준 및 평 가 방 법	배점
○ 총사업비, 수익률 및 통행료 수준 등		280
·총사업비		(80)
- 총사업비 규모의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 총사업비 규모에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(30)
- 조사비 및 설계비 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 조사비 및 설계비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 부대비(금융부대비용 제외)수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 부대비(감리비, 교통·환경영향평가비, 공사보험료, 사업이행보증보험료 등)에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
- 운영설비비 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 운영설비비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
·금융비용, 영업준비금		(40)
- 금융부대비용 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 금융부대비용(융자약정수수료, 대리은행수수료, 관리수수료 등)에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
- 영업준비금 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 영업준비금에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
·교통량		(40)
- 교통량 산정방법 및 산정과정의 합리성	- 사업신청자가 제시한 교통분석보고서 상의 교통량 산정방법 및 산정과정에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 교통수단 분담율의 적정성	- 교통량을 구성하는 교통수단별 구성비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
- 요금변화에 따른 수요탄력성의 합리성	- 요금수준에 따른 추정 통행수요 및 교통량의 변화에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 적용교통량의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 교통량에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(15)
·사업수익률의 적정성	- 사업신청자가 제시한 실질 사업수익률의 수준과 그 산출방식에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(40)
·통행료의 적정성 및 신뢰성	- 사업신청자가 제시한 추정 통행료 수준에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(80)
○ 사회적 편익 기여도		20
·시설이용자 및 지역주민 등 편익	- 이용자 및 주변 지역주민들이 얻게될 편익정도에 따라 배점	(10)
·지역주민 대책	- 피해를 입게될 주변지역 주민들을 위한 대책에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
○ 정부지원 요구사항	- 정부에 요구하는 지원사항에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	0～-50

4) 사업계획서 평가 시 유의사항

사업계획서 평가항목과 평가방법 등을 볼 때, 현재의 평가시스템은 종합평가시스템이라고 할 수 있다. 종합평가시스템은 사업제안자의 사업수행능력과 사업계획의 타당성, 경제성 등을 종합적으로 평가할 수 있어 모든 분야에서 고루 좋은 사업제안자를 선정할 수 있다는 나름대로의 장점이 있는 반면, 여러 가지 단점도 있다. 종합평가시스템이 가진 가장 큰 단점은 민간의 효율을 유도하지 못한다는 것이다. 여러 항목에서 받은 점수를 가중 평균하여 종합점수화 하는 방법을 적용하고 있어 변별력이 크게 떨어지는 문제를 안고 있기 때문이다.

평가에는 사업의 특성이나 평가를 통해 달성하고자 하는 목적에 따라 다양한 기준들이 적용될 수 있다. 민간투자사업에서 사업계획서 평가는 두 가지 목적이 가장 크다고 보아야 한다. 하나는 사업제안자가 당해 사업을 정상적으로 추진할 만한 능력을 갖추고 있느냐를 판단하는 것이고 다른 하나는 시설이용자와 세금을 납부하는 국민들에게 누가 더 큰 편익을 가져다줄 것인가를 평가하는 것이다.

첫 번째 목적은 사업제안자의 사업수행능력이 정부가 요구하는 최소수준을 충족하고 있는가 하는 것으로 판단하면 된다. 평가항목 가운데 사업시행자 구성의 적정성, 타당성분석 결과 등 사업계획 내용의 적정성, 건설계획의 적정성, 자금조달계획의 적정성, 시설관리능력의 적정성 등은 첫 번째 목적과 연계되어 있고 사업제안자의 사업수행 능력을 나타내 주는 것이다. 반면, 두 번째 목적은 재원조달조건과 총사업비 규모, 사용료 수준, 추정 수요의 적정성 평가를 통해 달성될 수 있다.

그런데 지금의 평가시스템은 1회의 평가를 통해 사업수행 능력과 경제성이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하려 함으로써 그 어느 하나의 목적도 충실히 달성하지 못하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 주무관청이 사업계획을 평가할 때는 사업수행능력을 기본적인 평가기준으로 설정하고 정부지원금, 사용료 등 경제성 측면에서 효율적인 제안을 한 자를 선정할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그러한 방법들이 모색되면 주무관청은 시설사업기본계획을 통해 사전에 고시함

으로써 목적을 달성할 수 있다.

당장 종합평가방식을 바꾸기 어렵다면 평가항목 중 가격항목들(총사업비, 추정수요, 무상사용기간, 수익률, 사용료, 부대사업 순수익 등)에 대한 배점을 높이는 방법이 가장 현실적이다. 이러한 가격요소들의 배점이 낮을 경우 평가의 변별력이 떨어져 경쟁이 잘 이루어지지 않을 수도 있고, 민간의 효율을 유도하는데 한계가 있을 수 있다. 예컨대 정부가 사용료만을 협상자 선정의 주요 변수로 제시한다면 사업자들은 수용 가능한 최저 사용료 수준을 제시할 가능성이 높아지게 될 것이다.

3. 협상 및 협약의 체결

1) 개요

⑴ 실시협약의 기능

민간투자법 제2조에서는 실시협약을 민간투자사업을 추진하는 사업시행자와 정부간에 체결하는 계약이라고 규정하고 있다. 실시협약의 법률적 성격에 대해서는 앞의 제2장에서 기술하였거니와 특정 사업을 추진하는데 필요한 구체적 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 조건 하에서 사용료 징수권한과 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 규

정한다. ⑤ 협약기간 종료에 따른 당사자의 이행조건을 규정한다.

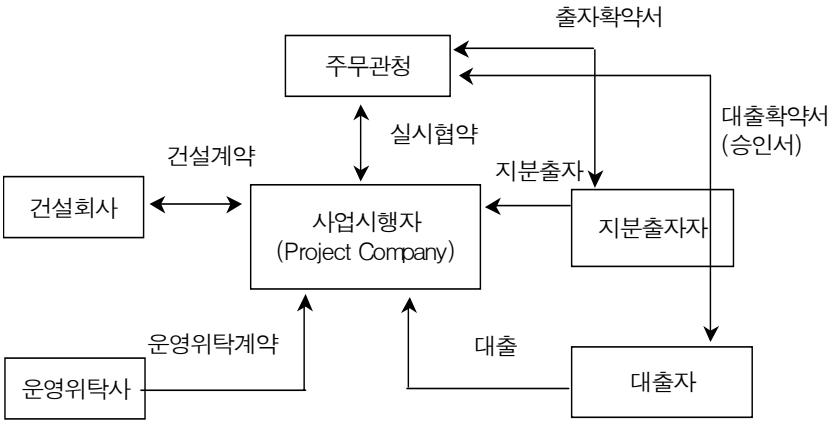
둘째, 제3자의 참여에 대해서도 규정한다. 실시협약은 주무관청과 사업시행자 간에 체결되는 계약이지만 자금제공자, 시공회사, 공급자, 구매자, 운영회사 등과 같은 관련되는 제3자의 업무수행과 이들 당사자들간의 위험분산이 프로젝트 수행에 영향을 미친다. 이처럼 제3자의 개입이 필수불가결하기 때문에 당사자들간의 이해관계에 대해서도 실시협약에서 명확히 규정된다. 실시협약에는 프로젝트에 투입되는 자금조달에 필요한 재무적 조건과 상업적 조건 그리고 각종 보장조건 들이 명시된다.

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

⑵ 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 당사자들 간의 계약관계는 다음 그림과 같이 도해할 수 있다

<그림 4-2> 민간투자사업의 주요 당사자들 및 계약관계



① 주무관청

주무관청은 민간투자사업 실행 시 사회적 자원배분의 최적화를 추구한다. 따라서 정부고시사업의 경우는 예비타당성 조사를 통해, 민간제안사업의 경우에는 민간제안서 평가를 통해 사업의 경제적 타당성과 정책적 필요성 등을 검토한다. 특히, 경제적 타당성은 사회적 비용보다 사회적 편익이 큰 사업일수록 크기 때문에 대상사업 선정과 투자 우선순위가 중요하게 작용한다.

대상사업이 선정된 이후에는 경쟁 입찰 과정을 통한 최적사업자의 선정, 시설이용자 또는 국민에게 유리한 조건으로 실시협약을 체결함으로써 달성될 수 있다. 주무관청은 사업시행자와 실시협약을 체결하기 위한 협상과정을 통해 사회적 비용인 사업비(건설비, 운영비)와 사용료를 최소화 하고, 사업기간 중 발생할 수 있는 위험을 최대한 사업시행자에게 부담시키고자 한다.

② 지분출자자

지분출자자는 재무적 출자자와 전략적 출자자로 구분된다. 재무적 출자자는 지분의 출자를 통한 자본적 이익 획득을 목적으로 하는 투자자로서 은행, 연기

금, 보험사, 공제단체 등 자금을 운용하여 투자수익을 얻는 것을 주요 영업전략으로 하는 출자자를 말한다. 전략적 출자자는 큰 개념으로 볼 때, 사업의 경영권 또는 운영권, 시공, 시설의 유지보수 등을 통한 영업이익과 지분투자를 통한 자본이득 두 가지를 목적으로 하는 투자자를 말하는데 이를 다시 세분하면, 건설영업을 통한 시공이윤의 획득을 목적으로 하는 전략적 투자자와 시설의 유지보수 및 운영관리, PM(Project Management) 등 컨설팅영업을 목적으로 하는 전략적 출자자로 구분할 수 있다.

우리나라의 경우 최근까지 출자자의 대부분이 건설사들로 이루어졌는데, 이는 출자의 목적이 자본투자에 따른 이득이나 시설운영을 통한 영업이익, 경영권 행사 등의 목적이외에 건설영업을 통한 시공이윤 추구라는 전략적 목적을 실현하고자 하는 출자자들이 더 많았던데 기인한 바가 크다고 볼 수 있다. 지분출자자의 최우선 목표는 사업이윤이다. 사업이윤은 사업수익률에 따라 결정되고, 사업수익률은 총사업비와 사용료, 무상사용기간에 의해 결정된다.

따라서 지분출자자는 실시협약 체결 시 가능한 한 사용료는 높게, 무상사용기간은 길게 정해지도록 협상하고자 한다. 또한, 사업시행기간 중 발생할 수 있는 위험요소들을 가능한 한 주무관청이 많이 분담하도록 하고자 한다. 아울러 행·재정적 지원도 많이 획득하려고 노력하게 된다.

③ 자금제공자

대출 등 자금을 제공하는 자는 대출수수료와 이자수입을 얻으며, 지분출자자와는 달리 사업수익과 상관없는 고정수입의 성격을 가진다. 따라서 대출자의 관심은 오직 투자위험을 최소화하는데 있다. 투자위험을 최소화하기 위해서는 대출자금 회수와 관련된 위험을 주무관청, 건설회사, 운영회사 등에 최대한 전가시켜야 한다. 이들 주요 이해관계인들에게로의 위험 전가이외에도 사업시행자로 하여금 불가항력에 의한 위험 등 잔존위험에 대해서도 사업시행자에게 보험가입을 요구하여 위험을 최소화시키고자 한다.

④ 건설회사

건설회사의 최대 목표는 공사이윤 획득이다. 따라서 총공사비를 높게 책정 받고자 한다. 공사비는 비용항목 중 약 80% 정도의 비중을 차지하며, 사업의 원가에 가장 영향을 크게 미치는 요소이다. 따라서 협상에서는 협상당사자들 간 이해가 가장 첨예하게 대립되는 항목이기도 하다. 사업시행자와 건설회사가 동일할 경우에는 사업시행자와 건설업체의 이해가 일치하지만 동일하지 않을 경우에는 사업시행자와 건설회사의 이해는 대립된다.

사업시행자가 공사비 초과위험을 회피하는 가장 좋은 방법으로 공정가격 공사계약을 채택하고 있는 이유도 이 때문이다. 그러나 우리나라의 경우는 대부분 건설회사가 출자자로 참여하고 있어 사업시행자의 이해와 출자자인 건설회사의 이해가 같은 경우가 대부분이다. 따라서 사업시행자도 주무관청과의 협상에서 가능한 한 공사비를 높게 산정 하려고 노력하게 된다.

⑶ 협약당사자의 권리와 의무

실시협약 체결과 함께 사업시행자 지정이라는 행정처분이 이루어지면, 그에 따라 사업시행자는 법률적으로 실질적으로 사업시설을 소유 또는 관리, 운영할 권리를 독점적으로 가지게 된다. 예를 들어 사업시행자가 수도, 하수도, 가스, 전기 등을 공급하는 사업을 하는 경우 사업시행자는 해당 지역에 대한 독점적 공급권을 가지게 된다.

이들 사업은 일정하게 제한된 지역의 고객만을 대상으로 한 서비스공급을 기대할 수밖에 없기 때문에 수요의 탄력성이 없는 경우가 대부분이다. 도로, 철도 등의 사업도 마찬가지이다. 따라서 동일지역 또는 인근지역에 경쟁시설 또는 기업이 존재해서는 안 된다. 다만, 한정된 지역의 고객을 대상으로 하지 않고 사업시행자의 마케팅능력 등 경영능력에 따라 사업성이 크게 달라지는 항만, 관광단지사업 등에 대해서는 보다 유연성을 발휘할 수 있다.

사업시행자는 시설의 소유권 또는 운영권을 독점적으로 보장받기 때문에 주무

관청은 동일 또는 유사한 사업에 복수의 사업시행자를 지정할 수 없으며, 추가로 지정할 수 없다. 민간투자법에 의한 사업시행자 지정이라는 행정처분은 실시협약 체결과 동시에 이루어진다.

실시협약 체결이라는 법률적 행위로서 사업시행자 지정이라는 행정처분이 동시에 발생하는 복합적 행위이다. 따라서 협약당사자 일방이 실시협약상의 의무사항을 이행하지 못하였을 경우 주무관청은 형식상 실시협약을 해지할 수 있는 해지권과 행정처분을 취소할 수 있는 사업시행자 지정취소처분권을 갖게 되고 사업시행자는 실시협약의 해지권 및 사업시행자지정처분취소에 대한 취소소송을 제기할 수 있는 권한을 가지게 된다.

아울러 사업시행자는 공공시설인 SOC시설의 소유권 또는 관리운영권 등을 독점적으로 부여받는 대신에 적절한 공공서비스 공급을 일시 중단하거나 폐지하는 일 없이 지속해야 하는 강한 의무를 지게 된다. 또한, 해당시설의 건설과 운영을 통해 정당한 투자수익을 얻는가에 대한 주무관청의 감독도 받게 된다. 뿐만 아니라 시설 이용을 제한하거나 차별적인 조건을 제공할 수 없고 사업의 수익성을 높이기 위하여 수요시장을 분할하거나 일부 축소하는 일 등도 불가능하다.

요금을 비롯하여 공공서비스 공급조건의 설정이나 변경 시에도 주무관청의 승인이나 인가를 받아야 하고, 사용료 수준에 대해서도 일정한 상한을 넘거나 다른 유사시설의 사용료에 비해 현저히 높게 책정하는 것도 현실적으로 불가능하다. 주무관청으로서는 이용자들의 민원 등을 우려하여 상당한 수준의 보조금을 지급하더라도 사용료를 일정한 수준으로 유지할 필요가 있기 때문이다.

2) 협상 및 실시협약 체결의 일반절차

(1) 일반절차

실시협약 체결을 위한 협상은 협상대상자로 지정된 사업제안자의 사업계획서 내용을 토대로 개시된다. 협상이 개시되면 협상당사자는 각각 협상에 참여할 협상단을 구성하여 상호 통보하고, 각자가 수립한 협상계획을 토대로 협상일정과

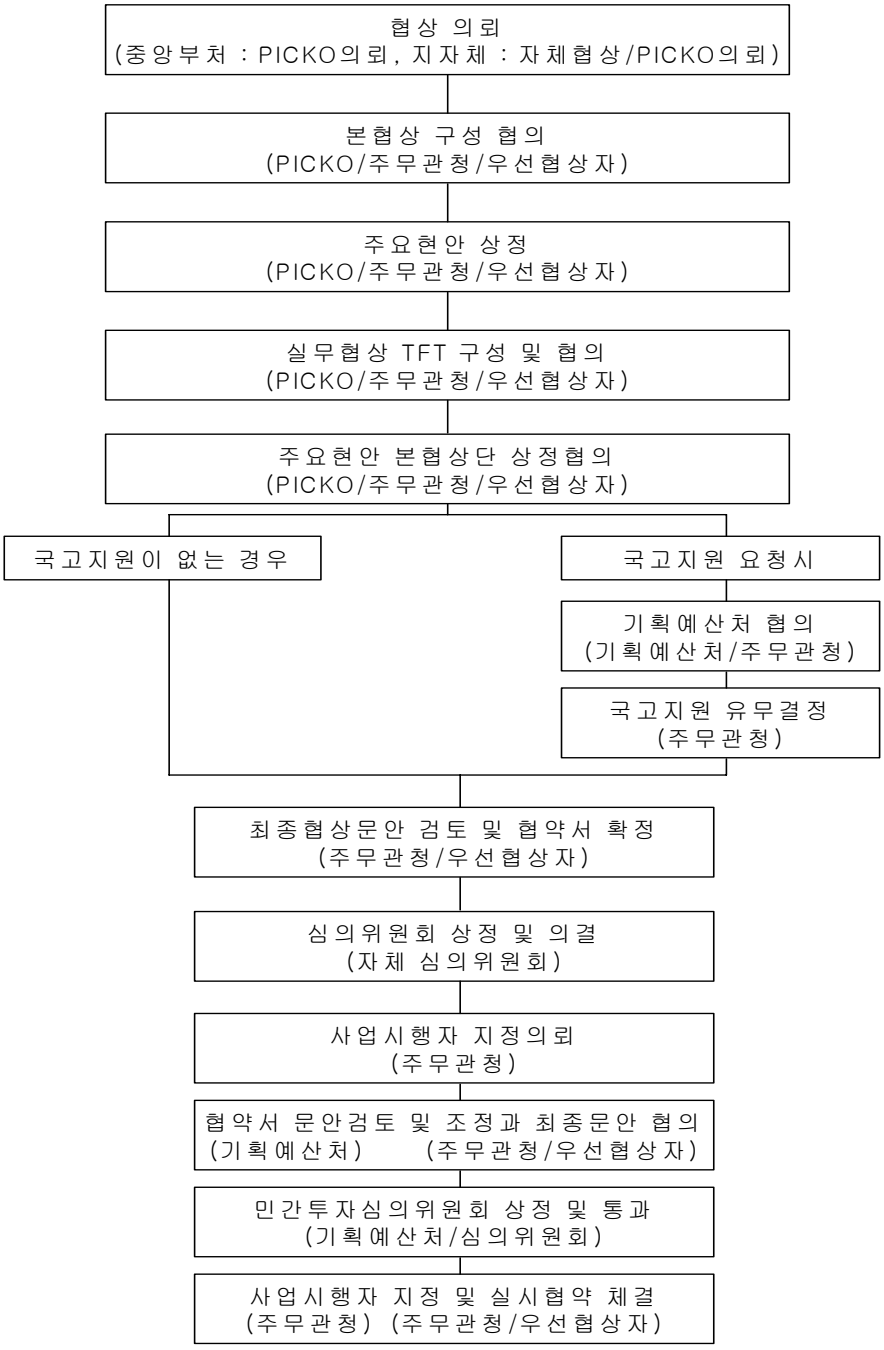
협상방법 등에 대하여 협의한다. 이 때 주무관청은 민간사업제안자에게 사업계획서와 첨부된 각종 설계도서 등 협상에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

협상은 통상 실무협상과 본협상으로 나누어 진행된다. 실무협상단에서는 실무적이고 세부적인 내용들을 협상하고, 협상결과를 본협상단에 보고하는 역할을 담당하며, 본협상단은 실무협상단에서 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 → 사용료 결정 → 수익률 결정 → 재정지원금 규모 결정 → 재무모델의 조정 → 협상내용을 반영한 협약(안) 작성 순으로 협상이 진행되며, 사용료・수익률・재정지원금 규모는 거의 동시에 논의하여 결정하고 있다.

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

<그림 4-3> 협상 및 협약체결의 일반절차 (민간투자지원센터 협상의 예)



⑵ 협상의 세부절차

① 협상단 구성

효율적인 협상진행을 위해 본협상단과 실무협상단을 구분하여 구성하고 협상을 진행한다. 정부 측 협상단에는 주무관청의 담당공무원을 포함하여 협상에 필요한 각 분야의 전문가들이 참여한다. 사업의 유형과 특성에 따라 다소 차이가 있으나 토목, 건축, 전기, 기계, 구조, 교통분야 등의 엔지니어들과 금융, 회계, 재무, 경제, 법률분야 전문가로 구성된다.

본협상단에 참여할 수 있는 전문가는 해당 민간투자사업과 관련된 분야의 전문지식을 충분히 갖추었다고 판단되는 자로 한정되며, 협상단에 참여하는 전문가의 일반적 자격기준은 다음과 같다.

- 부교수 이상의 대학교수
- 관련분야 실무경력 10년 이상의 정부출연기관 연구원
- 관련분야 실무경력 10년 이상의 기술사 등 자격증 소지자
- 변호사 · 공인회계사 · 기술사 · 금융전문가 등

본협상단에는 일반적으로 10명 ~ 15명 내외, 실무협상단에도 10명 ~ 15명 내외가 참여하지만 사업의 유형 및 협상분야 등 사업의 특성, 그리고 주무관청의 의지 등에 따라서도 협상단의 규모가 달라질 수 있다. 궤도・차량・신호・전기・계장 등 사업비 산정 및 운영과 관련한 검토 분야가 많은 철도사업은 도로 등 다른 사업유형에 비해 협상단의 수가 많으며, 실무협상단의 수가 30명 내외에 달하기도 한다.

협상단을 구성할 때도 해당 사업계획 수립과 관련하여 사업신청자의 관계회사이거나 특수 관계에 있는 자, 전문분야 용역 등을 통해 사업제안서 작성, 금융자문 등에 참여한 자 또는 참여기관에 근무하고 있는 자는 정부측 협상단에 참여시켜서는 안 된다. 한편, 사업계획서 평가업무와 협상업무의 일관성을 기하고 협상을 효율적으로 진행하기 위해서는 사업계획서 평가업무에 참여하였던 전문가 중 일부를 협상에 참여시키는 것도 바람직하다. 협상업무의 원활한 진행을 위하여

양측 본협상단의 간사가 실무협상반의 반장을 맞는 것이 바람직하다.

② 협상의 개시(Kick-off)

협상은 정부 측과 민간협상대상자측 본협상단의 상견례로부터 시작되며 주로 다음과 같은 절차와 내용으로 협상이 개시된다.

㈀ 정부 측과 민간 측의 협상단 소개와 양측 협상단장 인사말

㈁ 협상대상자 측의 사업추진 경위 및 사업개요 설명

- 시설사업기본계획고시, 사업계획서 제출(또는 민간제안서 검토), 민간제안서 검토의뢰, 제3자 제안공고, 평가 및 우선협상자 지정 등 협상이 개시되기 전까지의 모든 과정을 설명한다.
- 사업의 명칭, 사업지역의 위치, 사업규모, 주요 시설물, 출자자 구성, 공사기간, 무상사용기간, 총사업비, 총투자비, 총민간투자비, 사용료 등 사업계획서상의 사업의 개요에 대하여 설명한다.

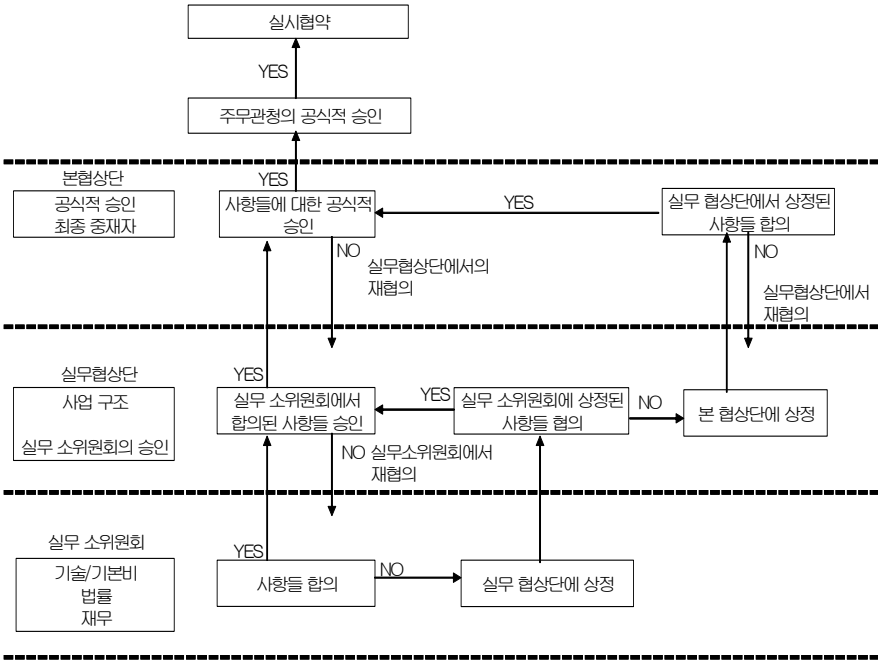
㈂ 협상 추진 계획(안) 설명 및 합의

- 협상단 구성방법 및 본협상단과 실무협상단의 기능 및 역할, 협상 진행방법, 예정 협상기간 등 협상추진일정 등 전반적인 협상추진계획에 대하여 협의 결정한다.

㈃ 주요 협상이슈에 대한 개략적인 의견 개진

- 공사비등 총사업비 수준, 투자재원 조달방법, 운영비, 추정수요, 사용료, 사업수익률 수준 및 정부지원요구사항 등에 대하여 사업자측과 정부측 협상단장이 각각 협상에 임하는 자세와 입장을 표명한다.

<그림 4-4> 일반적 협상업무 수행과정(예)



③ 협상의 진행

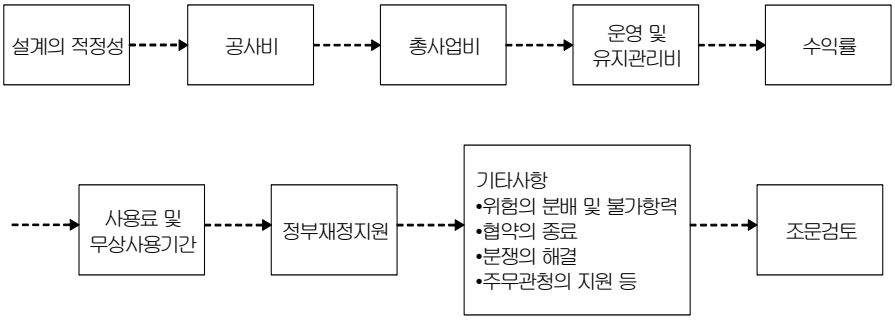
협상이 개시되고 나면 양측이 협상대안을 가지고 실질적인 협상에 착수한다. 실무협상은 전체 실무협상단이 모여 협상을 진행하기도 하고 설계분야, 공사비 분야, 운영비분야, 재원조달분야 등 각 분야별로 소실무회의를 개최하여 진행하기도 한다. 어떠한 방법으로 협상을 진행할 것인가 하는 것은 양측 실무협상반장이 그때그때의 상황에 맞는 방법을 합의하여 결정하면 된다.

협상기간은 사업의 규모나 유형에 따라 차이가 있지만 9개월 정도 소요되고 있다. 주무관청은 민간투자지원센터 등 외부 전문기관에 협상을 의뢰하는 경우에도 항상 협상에 적극 참여하여 협상의 일관성이 유지되도록 하여야 하며, 시설사업기본계획을 통해 고시한 사업시행조건과 배치된 협상조건을 사후적으로 제시해서는 안 된다. 효율적인 협상진행을 위해 필요한 경우 시설사업기본계획을

통해 협상시한을 사전에 제시할 수 있고, 협상 개시 협상시한에 대해 협상대상자와 협의할 수도 있다. 그러한 방법으로 정한 기간 내에 협상이 타결되지 않을 경우, 차순위 협상대상자와 협상을 개시하거나 시설사업기본계획의 재 고시를 통한 다른 사업제안자의 모집, 민간투자대상사업의 지정취소 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

실무협상을 통해 본협상에 상정할 안건들이 일정 수준 합의되거나 실무협상을 통해 이견을 해소할 수 없는 안건이 발생하는 경우 본협상을 개최하여 협의, 조정해 나간다. 공사비의 경우는 주무관청이 필요하다고 인정할 경우 조달청에 공사비 단가의 적정성에 대한 검토를 의뢰할 수 있으며, 주요 논의사항들을 결정해 나가는 일반적인 과정은 다음과 같다.

<그림 4-5> 주요 사항 논의 및 결정 순서(예)



(ㄱ) 실무소회의

- 설계, 공사비, 운영비, 수익률 등 특정한 분야에 대해 집중적인 논의가 필요할 때, 소집된다. 실무협상단에 참여하는 전문가들 증 해당분야 전문가들만 참여하여 협의한다. 소실무회의에서는 특정 사안에 대한 논의를 주로하기 때문에 참여자들에게는 사전에 해당 사안에 대한 충분한 조사와 검토가 요구되며, 회의결과는 정확히 정리하여 실무협상단에 회의에 보고되어야 한다.

㈏ 실무협상

- 실무협상은 각 분야별 실무사항들에 대하여 논의하고 본협상에 상정할 안건들에 대하여 실무적인 합의를 이끌어 낸다. 실무협상단의 의견접근이 이루어진 사항과 의견대립이 있는 사항을 정리하여 양측 간사에게 자료를 제시한다. 양측의 간사는 제시된 의견을 취합·정리한다. 이후, 본협상단 회의를 개최하여 협약내용을 확정하는 방식으로 진행한다.

㈐ 본협상

- 본협상에서는 실무협상반에서 세부 안건을 검토하여 실무 합의하여 상정한 사안들을 논의하여 최종 확정하고 실무협상을 통해 합의되지 못한 쟁점사안들에 대해서는 보다 구체적인 협의 통해 결정한다. 본협상을 통해서도 양측이 의견 접근을 하지 못할 경우에는 다시 실무협상반에 이첩하여 추가 검토하도록 하여 차기 회의에서 논의, 결정한다. 또한, 본협상에서 기 추인된 사항은 실무협상에서 재논의하지 않는다.

3) 실시협약 체결협상의 주요내용

(1) 공사비

공사비 결정과 관련한 주요 협상사항은 기본설계의 적정성, 공사물량의 산출, 자재비 등 적용단가 등이 있다. 설계와 관련해서는 설계기준 및 설계의 적정성에 대하여 합의하고, 공사물량 관련해서는 제안 설계와 달라지는 사안을 반영한 물량에 대하여 합의를 이룬다. 단가에 관해서는 기 시행한 기본설계 및 실시설계자료를 토대로 공종별 품 조정 및 각종 단가산출 적용계수를 현실화하는 내용이주를 이룬다.

협상에서 공사비 결정을 어렵게 하는 요인들로 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 기본적인 공사비 관리구도가 설계-시공분리 발주방식의 큰 틀에서 벗어

나지 못하고, 품셈단가(설계단가)와 실적단가(계약단가, 실제 투입단가)의 괴리로 인하여 협상대상자간의 Target Cost의 개념에 혼선을 초래하고 있으며, 사업단계별로 일관성 있는 사업비 관리체계가 구축되어 있지 않다.

둘째, 기 수행된 공사들의 비용분석 및 Feed-back이 이루어지지 않아 효율적인 사업비 관리에 필요한 실적공사비 등의 정보가 체계적으로 축적, 공유되지 못하고 있다.

셋째, 기본설계단계에서는 개략물량에 의한 적산방법을 활용하여 공사비를 추정하고 있으나, 추정근거가 명확하지 않은 부분이 존재한다. 따라서 실시설계 또는 실제 시공단계에서 비용초과가 일어날 소지가 있으나 이에 대한 리스크 비용의 예측 및 결정에 어려움이 있다.

넷째, 실시설계단계에서 중간 점검하는 시스템이 없어 설계완료 시점에 따라서 비용초과를 막기 위한 재설계 등 품질저하 문제를 야기할 수 있으나, 이를 해결 또는 예방하기 위한 적절한 대책이 없다. 따라서 사업제안자는 이와 같은 불확실성에 대한 위험을 비용으로 인정받고자 한다. 그러나 이러한 불확실성(리스크)을 객관적인 비용으로 산정하기는 거의 불가능하여 협상당사자간에 이견이 발생하고 있는 것이다. 공사비가 총사업비의 80% 이상(도로사업의 경우)을 차지하는 중요한 요소임에도 불구하고 협상단계에서 제출되는 공사비 산정자료는 기본설계도서에 근거하고 있다. 그러나 기본설계자료만으로는 사전조사의 한계 및 예측할 수 없는 시공의 불확실성 때문에 정확한 공사비를 산정하는 것이 어려워 사업제안자는 그러한 위험을 커버할 수 있는 공사비 책정을 원하는 것이다.

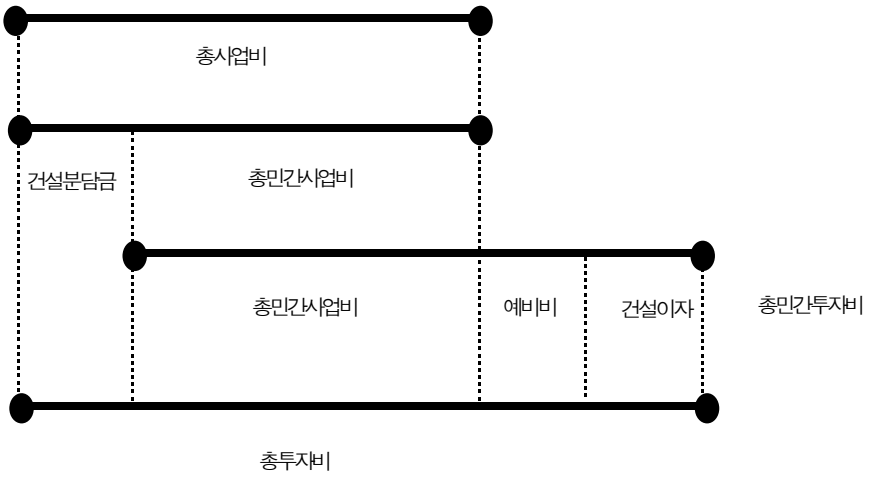
이러한 문제는 사업계획으로 제시된 설계내역과 공사비 산정내역을 토대로 설계의 적정성 및 단가 산출의 적정성 여부를 상세히 검토하는 것 이외에 특별한 해결책이 없다. 이를 위해 정부가 할 수 있는 일은 사업제안자로 하여금 사업계획서 제출 전에 반드시 설계검증과 VE를 실시하도록 의무화하는 방안이 있으나, 근본적인 해결책은 아니며, 주무관청이 협상단계에서 충분한 기간과 예산을 투입하여 설계내역의 적정성과 공사비 산출내역에 대한 검토를 심도 있게 하는 것이 가장 현실적인 대안이 된다.

⑵ 총사업비

총사업비는 민간투자법시행령 제22조 제1항의 규정에 따라 산정되며, 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 사회간접자본시설의 신설·증설 또는 개량에 소요되는 경비로서 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금 및 영업준비금 등의 비용을 합산한 금액을 말한다.

총사업비, 총민간사업비, 총민간투자비, 총투자비 등에 대한 용어가 비슷하여 이해가 어렵고 혼돈을 일으키는 경우가 많다. 총사업비와 총투자비 등의 관계를 간략히 정리하면 다음 그림과 같다.

<그림 4-6> 사업비와 투자비의 차이



- 총사업비(= 건설분담금 + 총민간사업비) : 조사설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 제세공과금 및 영업준비금 등 시행령 제22조 제1항의 규정에 따라 산정된 비용
- 총민간사업비 : 위의 총사업비 중에서 협약에 따라 정부가 부담하는 건설분담금(불변기준)을 제외한 금액으로서 사업시행자가 부담하는 사업비
- 총민간투자비 = 총민간사업비 + 예비비 + 건설이자
- 총투자비 = 총사업비 + 예비비 + 건설이자

- 예비비(물가변동비를 의미), 건설이자(공사중 전기까지 투입된 차입금에 대한 이자)

협상에서는 총사업비 부문에 대한 협의에 많은 시간과 비용이 할애된다. 즉, 정부 측에서는 각 항목의 타당성, 당위성 그리고 적정성을 입증하기 위해 사업자 측으로부터 많은 근거자료와 설명을 요구한다. 근거자료가 될 수 있는 것은 견적자료, 사업대가기준 적용, 타 사업의 사용금액, 근거법률 등이 될 수 있다.

사업자 측에서는 원활한 협상 진행을 위해 정부 요구사항에 성실히 답변하여야 하며, 해당 근거 자료를 꼼꼼히 검토하여 정부 측 협상단에 제출한다. 총사업비 부문에 대한 협상은 다른 부문 협의보다는 사업자 측과 정부 측의 대립이 덜 첨예하지만, 가끔 비용의 적정성의 부문에서 대립되는 경우가 간혹 발생하기도 한다. 이 경우 양측 협상단에서는 타사업의 사용금액 등의 객관적인 자료를 제시하고, 때로는 적절한 절충안을 제시하여 경직된 협상 분위기를 부드럽게 풀어나가야 된다.

다음의 <표 4-3>은 도로사업의 총사업비 구성항목이다. 위의 표의 구성항목이 시설별, 사업특성별로 약간씩 차이가 있으며, 비용규모도 마찬가지로 규모별, 시설별로 차이가 있다. 예를 들면, 항만사업의 경우는 조사비 항목에서 지반조사, 수중지층탐사/수심측량, 수치 및 수리모형실험 등으로 되어 있다. 운영설비비 항목은 하역장비, Operating System 등으로 구성되어 있다. 철도사업의 경우는 운영설비비가 차량, 궤도, 기계, 신호 등으로 구성되고, 하수도나 폐기물처리시설 등의 환경 사업은 보상비에 일부 대체농지 조성비 등이 포함되며 운영설비비에 실험실설비, 차량운반구, 특수공구 및 예비품 등이 포함되는 등 환경시설 특성상 일부 항목별 차이가 다소 있다.

<표 4-3> 총사업비 개념설명 및 산정방법(도로사업 예시)

구 분		개념설명 및 산정방법
조사비	측량조사비	· 측량용역대가
	토질조사 및 시험	· 건설표준품셈
	문화재조사비	· 문화재지표조사에 따른 시굴비용, 발굴비용 산정, 정산 원칙
설계비		· 엔지니어링사업대가(공사비비율 방식)
공사비		· 토목 및 그 외(건축, 전기, 기계, 조경, 위탁)공사비
보상비		· 용지 및 지장물조서, 공시가 및 시중가 감정평가사 조율
부대비	설계감리비	· 1종시설 대상, 감리용역대가
	시공감리비	· 감리용역대가
	교통영향평가비 환경영향평가비	· 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경, 교통영향평가 대행비용
	사후환경영향평가비	· 환경영향평가결과 이행 분석용역 · 실비정액가산방식
	건설공사보험	· 건설공사보험, 사용자배상책임, 예정이익상실(ALOP)
	사업이행보증보험	· 대상:총사업비의 10%(보험료, 제세공과금,영업준비금 제외)
	금융부대비용	· 총선순위차입금의 일정부분
운영 설비비	통행료징수시스템	· TCS, 축중기, 부스, S/W, 센터설비
	교통관제시스템	· VMS, CCTV, 비상전화, 센터설비
	유지관리차량	· 순찰장비, 상차장비, 제설장비, 조경장비, 시험점검장비 등
	교통안전시설	· 축중기, 충격완화시설, 비상전화 등
영업 준비금	창업비	· 법인설립시 등록세,교육세, 공증료, 법무사수수료 등
	개업비	· 운영준비원 인건비, 집기비품비, 기타경비 등
	신주발행비	· 증자시 등록세, 교육세, 공증료, 법무사 수수료 등

⑶ 운영비

운영비는 사업시행자나 운영회사가 경영 및 운영효율을 유도할 수 있는 중요한 요소이다. 따라서 협상과정에서는 실제 필요한 운영비 수준에 대해 면밀히 검토하고 합리적이고 객관성 있는 산출근거를 확보해야 한다.

<표 4-4> 운영비 개념설명 및 산정방법(도로사업 예시)

구 분		개념설명 및 산정방법
판관비	인건비	· 총무, 금융, 회계, 안전, 환경
	경비	· 복리후생비, 업무추진비, 기타
매출원가	인건비	· 교통관리, 토목, 설비, 요금징수
	경비	· 복리후생비, 기타
	유지관리비	· 상시 · 포장 · 터널 보수비, 점검비, 제설비 등
	전력비	· 가로등 및 터널 등
	보험료	· 토목완성물보험, 휴지보험
운영설비 대체비	요금징수(TCS)	· TCS, 축중기, 센터, S/W 등
	교통관리(FTMS)	· 전광판, CCTV, 검지기, 비상전화 등
	차량/장비	· 순찰장비, 제설장비, 청소장비 등
	집기	· 사무실 집기 및 비품

또한, 총사업비와 마찬가지로 시설별, 규모별, 사업의 특성별로 운영비 산정에 차이가 있을 수밖에 없다. 즉, 해당사업에 대한 운영비가 도로, 항만, 철도, 환경시설별로 차이가 있을 것이며, 사업의 운영관리 규모가 어느 정도인지, 시설에 어떠한 특성(가령 도로사업의 경우 교량과 터널 수에 따라 관리비, 보수비의 차이가 있다.)이 있는지에 따라 운영비 산정이 차이가 있다. 운영비 협상 시 총사업비 협의 때처럼 사업자 측과 정부 측 협상단에서는 상호 객관적인 자료와 근거자료를 확보 후 충분히 논의하여 운영비 산정을 해야 한다.

도로사업인 경우 운영비 산정관련 협상에서는 다음 사항을 고려하여 협상에 임하는 것이 바람직하다.

- 인건비는 운영기간 동안 직위별 소요인력을 합의한 후 주관회사의 직급별 연평균 급여수준을 반영하고 경비는 총인건비에 적정요율을 반영한다.

- 유지보수관리비는 지금까지 중부고속도로의 실적치를 토대로 구조물 구성비 및 장기간 할증률을 반영하여 왔다.
- 운영설비대체비의 경우는 내용연수는 7~15년(설비별 적정 내용연수를 적용)으로 하고 대체비 초기구축비에 대체비율을 반영한다.
- 보험료는 국제사회경제 여건 변화에 따라 변동이 심하므로 협상시점에서 3개 이상의 회사로부터 견적가를 받아 적정수준으로 합의한다.

철도사업의 경우 차량 검수 및 차량 대체 등에 따라 운영설비 대체비를 도로사업과는 달리 산정한다. 유지관리보수비의 경우 토목시설물 외에 시스템부분(전기, 신호, 통신 등)이 타 시설물에 비해 많은 비용이 부과되므로 기존 실적치(철도청, 서울지하철공사, 도시철도공사 등에서 제시하는 자료)를 충분히 고려해야 한다.

항만사업의 경우는 현재 운영되고 있는 컨테이너전용부두 및 TOC부두에 대한 실태조사 분석결과와 비교 분석하여 적정 운영경비를 산정한다. 유지관리비의 경우 각 항목별로 가장 상관관계가 높을 것으로 예상되는 지표를 선정하여 산정하는데, 예를 들어 동력비의 경우 물동량 기준으로 산정한다. 그러나, 실제 협상에서는 각 항만별로 장비 및 운영시스템의 구성이 다르고, 또한 각 장비 등에 대한 유지보수비율 가정 또한 상이하므로 기존 자료를 통하여 이에 대한 적절한 원가를 찾는 것은 용이하지 않아 적정 수준을 판단하기가 쉽지는 않다.

<표 4-5> 운영기간 중 운영경비 항목별 분류(항만의 경우)

운영경비	경 비 내 역
인 건 비	· 급료, 수당, 잡급(일용직 급여), 퇴직급여 등
일반경비	· 항만의 영업활동 및 관리와 유지에서 발생하는 제반비용
유지관리비	· 영업활동과 관련하여 발생하는 동력비, 시설 및 장비유지비보수비, 점검비 및 제반보험료
대체투자비	· 하역장비 운영시스템, 집기비품 등의 자산이 내용연수 주기마다 재투자되는 비용

환경사업(하수처리장)의 경우 운영비 산정관련 협상에서는 다음 사항을 고려한다.

- 인건비는 운영기간 동안 통합운영시스템 및 유사공법 유사용량으로 운영중인 타 하수처리장 인원체계를 참조하여 직급별 소요인원수 및 직급별 연평균 급여수준을 합의하고 제경비는 비목별 협의를 통해 불필요 항목은 제외하고 단가 및 수량교체연한을 조정하여 결정한다.
- 전력비는 전력소요설비의 동력을 토대로 역율 및 부하율을 반영하고 실적 전력량을 비교한 후 적정 수준으로 합의한다.
- 침사/협잡물비는 하수도시설 기준 평균치 또는 실제 발생치 조사를 통해 발생량을 합의한다.
- 약품비 및 슬러지 처리비는 Mass Balance상 년도별 유입하수량 및 수질을 반영하여 소요량을 산정하고 단가는 견적가 및 물가정보지의 가격을 적용하여 합의한다.
- 점검비는 관련법령상의 점검방법, 회수, 비용 등을 기준으로 합의한다.
- 시설유지비는 유사 타 환경사업 수선유지비를 토대로, 예비품, 하자보수기간, 기간별 보정계수 등을 고려하여 조정 합의한다.
- 대수선비는 타 환경사업의 설계별 내구년한 실적치 자료를 토대로 수선율 등을 고려하여 조정 합의한다.

⑷ 총사업비의 변경

민간투자사업은 총사업비를 사전 확정하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 공사비 변동과 연계되지 않는 기타 비용의 사후조정도 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 민간투자법시행령 제22조 제3항에서는 총사업비의 변경에 대하여 규정하고 있고 구체적인 사항은 실시협약으로 정할 수 있도록 하고 있다. 이들 규정에 의하여 총사업비를 변경할 수 있는 경우는 다음과 같다.

- 건설기간 중 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 공사비 등의 변동

에 의해 총사업비를 조정하는 경우 즉, 공사비가 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우이다. 물가상승률에 대비하여 어느 정도의 공사비 증가 및 감소를 “현저한 상회 또는 하회”로 볼 것인가는 협약당사자간 협의를 통해 정하게 된다. 예를 들어 건설기간 중 물가상승률이 5%인데, 특정 원자재의 가격이 폭등하여 공사비가 30%를 상승하였다면 총사업비 조정사유에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

- 기타 실시협약에서 정한 부득이한 사유로 인한 총사업비의 조정의 경우이다. 여기에서 부득이한 사유라 함은 주무관청의 요구에 의한 사업계획 변경, 설계변경, 관계 법령의 개정, 불가항력의 발생 등을 의미한다.

협상과정에서 주로 쟁점이 되고 있는 사항은 각종 공사관련 법령 및 제도의 변경, 민원 발생에 따른 공사비 또는 보상비 등의 증가 시 이를 총사업비 변경사유로 볼 것인지? 총사업비가 변경되는 경우 그 추가비용을 누가 부담할 것인지 등이다. 따라서 예측 가능한 총사업비 변경요건을 다음과 같이 실시협약으로 구체화하여 정하게 되면 불필요한 분쟁이 발생하지 않고 원활한 사업추진이 이루어질 수 있다.

- 정부에 의한 사업계획의 변경 및 정부의 요청에 의한 공법 및 계획변경으로 공사물량이 증감하는 경우
- 공사관련 법령(표준시방서 및 정부제정 설계기준 포함)의 제・개정으로 인한 설계기준 및 시공기준의 변경으로 총사업비가 증감되는 경우
- 사업민원으로 인하여, 또는 인・허가기관 및 군부대 등 관계기관의 요구에 의하여 공사량이 증감되는 경우
- 공사기간 중 정부 또는 관계기관의 요청에 의해 추가적인 지상 및 지하시설물의 이설 또는 보강이 필요하게 되는 경우
- 법령(민간투자법 및 조세관련법령 포함)의 제・개정으로 총사업비가 증감되는 경우
- 불가항력 및 기타 정부가 인정하는 사유로 인하여 총사업비가 증감되는 경우

- 책임감리계약 입찰 또는 공사비의 변경으로 인하여 감리비 증감이 있는 경우

총사업비의 증감으로 인해 사업시행자의 추가적인 수익이 발생하거나 손실이 발생하는 경우 각 시설유형별로 다음과 같이 총사업비 변경에 따른 환수 또는 보전방법을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

㈀ 도로사업

- 총사업비가 증가하는 경우에는 1단계로 해당 시설의 사용료 수준을 검토하여 사용료 수준을 상향조정할 수 있는 여지가 있는지를 살피고 조정여지가 있을 경우 사용료를 상향조정하고 그 부족분에 대해서는 재정지원과 또는 무상사용기간의 연장의 방법을 활용하면 된다. 그러나 대부분의 도로사업에서는 사용료의 상향조정이 현실적으로 어렵기 때문에 재정지원금 규모를 확대하는 방법이 가장 현실적이다.
- 총사업비가 감소하는 경우에는 사용료 수준을 하향 조정하는 방법이 가장 현실적이고 바람직한 방법이다.

㈁ 항만사업

- 항만사업의 경우는 사용료가 경쟁항만의 사용료 등에 영향을 받고 시장에서 결정되기 때문에 총사업비 증감이 발생할 경우 사용료 조정방법을 이용하는 것은 바람직하지 않다.
- 총사업비가 증가하는 경우 먼저 무상사용기간 조정을 통해 해소 가능한지를 검토하고 조정여지가 없을 경우에는 재정지원금 규모를 늘려 해소하는 것이 바람직하다.
- 총사업비가 감소하는 경우에는 당초 약정한 재정지원금 규모를 축소하는 방법으로 해소하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 주무관청은 총사업비 감소가 예상되는 경우 사업시행자와 협의하여 재정지원금액의 일정액을 지금 유보하는 등의 조치를 취하는 것이 좋다.

㈂ 철도사업

- 철도사업의 경우는 도로사업과 같은 방법으로 총사업비 변경에 따른 사업

시행조건 변경을 하는 것이 바람직하다.

- 총사업비가 증가하는 경우에는 1단계로 해당 시설의 사용료 수준을 검토하여 사용료 수준을 상향조정할 수 있는 여지가 있는지를 살피고 조정여지가 있을 경우 사용료를 상향조정하고 그 부족분에 대해서는 재정지원과 또는 무상사용기간의 연장의 방법을 활용하면 된다. 역시, 대부분의 철도사업에서는 사용료의 상향조정이 어렵기 때문에 재정지원금 규모를 확대하는 방법이 가장 현실적이다.
- 총사업비가 감소하는 경우에는 사용료 수준을 하향 조정하는 방법이 가장 현실적이고 바람직한 방법이 될 것이다.

㈑ 환경관련시설사업

- 환경시설의 경우는 사용료를 지불하는 주체가 주무관청이기 때문에 총사업비가 증감할 경우 사용료의 조정, 재정지원금액의 증감, 무상사용기간의 증감 모두를 검토하는 것이 바람직하다.
- 총사업비가 증가하는 경우 먼저, 주무관청의 재정상태를 감안하여 재정지원이 가능한지를 검토하고, 재정지원이 여의치 않다고 판단될 경우 사용료 수준을 상향조정하거나 무상사용기간을 상향조정하는 방법을 모색하는 것이 좋다.
- 총사업비가 감소하는 경우에는 재정지원금액을 감액하기보다는 사용료 수준을 하향 조정하는 방법이 가장 현실적이고 바람직하다.

한편, 총사업비 변경에 따른 사후적인 이해의 대립이나 분쟁이 발생하지 않도록 하기 위해서는 협약당사자가 사전에 총사업비 변경에 따른 조정요건이외에 각 총사업비 변경사유에 따른 처리방안을 미리 합의하여 규정해 두는 것이 바람직하다.

① 정부귀책으로 인한 총사업비의 증가

정부귀책으로 인한 경우에는 정부가 보조금을 지급하는 방법, 사업시행자가 추가 비용을 조달하고 사용료 또는 무상사용기간으로 손실을 보전하는 방법, 그리고 앞의 두 가지를 결합한 방법이 있다. 우리나라 금융시장의 여건 등을 고려

할 때, 정부가 보조금을 지급하는 방법이 가장 바람직할 것이나, 주무관청의 재정사정이 여의치 않을 경우에는 두 가지 방법을 결합하는 방안도 고려해 보아야 한다.

② 사업자귀책으로 인한 총사업비 증가

사업자 귀책으로 인한 경우에는 원인 제공자인 사업시행자가 추가비용을 조달하고 사용료 또는 운영기간 조정을 통한 투입비용의 회수에 대해서도 보장하지 않아야 한다.

③ 불가항력으로 인한 총사업비의 증가

불가항력 사유가 발생한 경우에는 해당 불가항력의 유형에 따라 처리방안을 달리하므로 불가항력 사유에 대한 명확한 구분이 있어야 한다. 정치적 불가항력 사유로 인한 경우에는 해당 비용을 정부가 보조금으로 지급하는 것이 가장 바람직하다. 비정치적인 자연재해 등으로 인한 경우에는 보험금으로 처리되지 않는 비용에 대하여 해당 비용 모두를 사업시행자가 조달하고 조달금액의 상당부분을 총민간사업비 증가분으로 인정하거나, 사업시행자와 정부가 해당 비용을 일정비율씩 분담하여 조달하고, 사업시행자 조달분은 사용료나 무상사용기간의 조정을 통해 보전할 수 있도록 하는 방법을 생각할 수 있다.

⑸ 사업수익률의 결정

기본계획에 의하면 약정 투자수익률은 사업신청자가 당해 사업에 대한 투자비, 운영수입, 재원조달비용 등을 감안한 기대수익률에 근거하여 자율적으로 제시하되, 사업신청자와 주무관청간의 협상을 통하여 결정된다. 주무관청은 협상에서 제시할 투자수익률 수준의 산정 및 투자수익률 협상과 관련하여 민간투자지원센터의 지원을 받을 수 있다.

실시협약으로 정한 약정 투자수익률(r)은 사업시행기간 중 원칙적으로 조정이 허용되지 않지만 재정지원 규모 축소 또는 사용료 인하가 전제되는 경우에는 협

약 당사자간의 합의를 통해 약정 투자수익률 조정이 가능할 것이다.

협상에서 수익률과 관련된 주요 쟁점은 해당 사업의 적정 수익률 수준이다. 협상 시 정부와 민간사업자 사이의 이견은 주로 사업수익률의 적정성을 판단하는 기준의 차이이다. 기본계획에서 제시하고 있는 다음의 사업수익률 결정요소들이 애매하게 설정되어 있는 것도 하나의 이유가 되고 있다.

① SOC시설에 대한 국내외 대출기관의 평균 대출금리 수준
② 당해 사업의 특성과 사업시행에 따라 예상되는 위험(사업의 종류, 사업규모, 운영수입의 안정성, 부대사업수익, 정부의 위험분담의 정도)에 대한 보상율
③ 국내외 민간투자사업의 수익률 수준
④ 정책적 판단(민간투자사업 활성화 및 정부재정 투자 대비 효율성) 등

민간사업자의 입장에서 볼 때 실제 투자수익률에 영향을 미치는 요소는 위에 기술한 요소들 이외에도 사업자의 예상 차입금리(사업자의 신용도를 반영한 차입금리), 국고보조금 지원규모, 운영수입 보장수준 등 정부의 위험부담 정도 등이 있으며, 오히려 그러한 요소들이 더 중요하게 작용한다.

수익률 협상은 크게 사업자 제안 → 정부 측의 수익률 산정 근거자료 요청 → 정부에 의한 수익률 수준(Guideline) 제시 → 협상 및 추가자료 검토 → 최종 수준의 제시 → 합의' 순으로 진행된다.[18] 그러나, 실제로는 사업의 특성이나 출자자

18) 실제협상사례 : 수익률 협상의 출발선인 민간제시 수익률은 일반적으로 사업계획서 상에 제시한 수익률로서 현재 민간투자사업에서의 경쟁 부재로 인하여 최종 결정수익률 대비 높다. 부산신항만사업의 경우 사업시행자는 과거의 실시협약 상 수익률 산출이 타당하지 않았다며 16.0%를 변경협약을 위한 수익률로 제시하였다. 제시된 수익률에 대하여 정부 측은 민간투자사업 기본계획에서 제시하고 있는 수익률 결정요소인 ①조달금리의 적정성 및 조달가능성(DSCR), ②당해 사업의 특성과 사업시행에 따라 예상되는 위험보상률, ③유사 민간 투자사업의 수익률, ④사업자입장에서 수익률의 결정요소로서 판단되는 제시 수익률에 의한 ROE 자료를 요청하였다. 다음단계에서 정부 측은 수익률에 대한 가이드라인을 제시하였는데, 정부 측은 제도변경에 따른 수익률 상승은 2%를 초과할 수 없으며, 부산신항만의 경우 추가적으로 목포신외항의 수익률(15.1%)을 초과하기 어렵다는 원칙도 제시하였다. 그에 따라 사업자측은 사업규모와 해외자금 차입 등을 감안하여 15.5%로 하향 조정하여 제시하였고, 정부 측은 타 항만 대비 수요가 안정적임을 고려할 때 14.7% ~ 14.9%가 타당하다고 주장하였다. 이견이 존재하는 가운데 수익률과 국고보조금 및 요금수준에 대한 민감도분석을 실시하여 협상수익률 수준을 협의하였으며, 마지막까지 사업자측은 15.0%, 정부 측은 14.8%를 주장하다가 본협상에서 최종담판을 통해 14.98%로 확정하였다.

들의 사업수행능력, 투자재원의 특성 등을 고려하지 않은 채 수익률이 결정되는 경우가 발생할 수 있고, 정부의 위험분담 정도 등이 구체적으로 반영되지 않아 왔다.

수익률 결정과 관련하여 가장 중요한 것은 전적으로 시장기능이 작동하도록 경쟁을 유도할 필요가 있으며, 사업의 유형에 따른 위험률 차등, 그리고 사업관련 위험들이 수익률 수준에 반영되도록 하는 것이다. 정부가 도로, 항만, 철도, 환경사업 등 각 사업유형마다 위험률 수준을 미리 정해 두는 것도 협상을 용이하게 하는 방안이 된다. 아울러 투자자 입장에서는 사업수익률보다는 자기자본수익률에 의해 투자의사를 결정하므로 사업수익률 수준을 검토하는 과정에서 자기자본수익률 수준을 고려하는 것도 수익률 협상의 적정성, 객관성을 확보하는 방안이 될 수 있다.

⑹ 적정 수요의 추정

민간투자사업으로 건설 및 운영될 대상 시설의 수요는 사업의 경제성 분석뿐만 아니라 사용료, 재정지원 규모 결정 등에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 협상에서도 사업비, 수익률과 함께 가장 핵심요소가 된다. 수요를 발생시키고 변화시키는 요인은 다양하다. 이러한 모든 요인을 사전에 추출하고 검토, 분석하여 미래 수요를 보다 합리적으로 결정하는 것이 중요하다.

협상에서는 사업계획 검토, 평가과정에서 수행했던 것보다 훨씬 심도 있는 검토와 분석이 필요하다. 수요 추정에 이용된 사회경제지표. O/D 등의 분석 기초자료가 적정한지? 주변지역의 개발계획은 적정하게 반영되었는지? 수요 추정방법은 적정한지? 그리고 추정된 수요량이 합리적인지 등을 검토해야 하며, 당사자간 수요에 대한 합의가 이루어지지 못하는 경우 제3의 전문기관에 수요추정을 재 의뢰할 필요도 있다.

합리적인 수요 추정을 위해서는 다음과 같은 사항에 유의하여 협상을 진행해야 하며, 협상과정에서도 앞서 민간제안 검토기준에서 기술한 바와 같은 사항을 토대로 검토, 분석하여야 한다.

- 수요 추정과정의 적정성
- 이용자료의 합리성
- 수요추정 결과의 적정성
- 초기년도 수요량의 적정성

(7) 최소운영수입보장[19]

민간투자법 제53조에서는 민간투자사업의 원활한 시행을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 대통령령이 정한 바에 따라 사업시행자에게 보조금을 교부할 수 있도록 규정하고 있다. 현재 우리나라가 도입하고 있는 최소운영수입 보장제도는 건설분담금과 함께 가장 중요한 정부지원사항이다.

2002년도 기본계획까지는 최소운영수입 보장(환수)기준이 정부고시사업의 경우 추정운영수입의 90%(110%), 민간제안사업의 경우 80% (120%)를 권고하였고, 보장기간도 통상 20년으로 정하고 있었으나, 2003년도부터는 보장기간을 최장 15년간으로 정하고, 보장수준도 5년 단위로 단계적으로 하향 조정하도록 되어 있다. 정부고시사업의 경우 초기 5년간은 90%, 그 다음 5년은 80%, 마지막 5년은 70%를 상한으로 하고 있으며, 사업성이 부족한 사업의 추진을 원천적으로 차단하기 위해 실제 운영수입이 추정 운영수입의 50% 미만일 경우 최소운영수입 보장을 받지 못하도록 하고 있다.

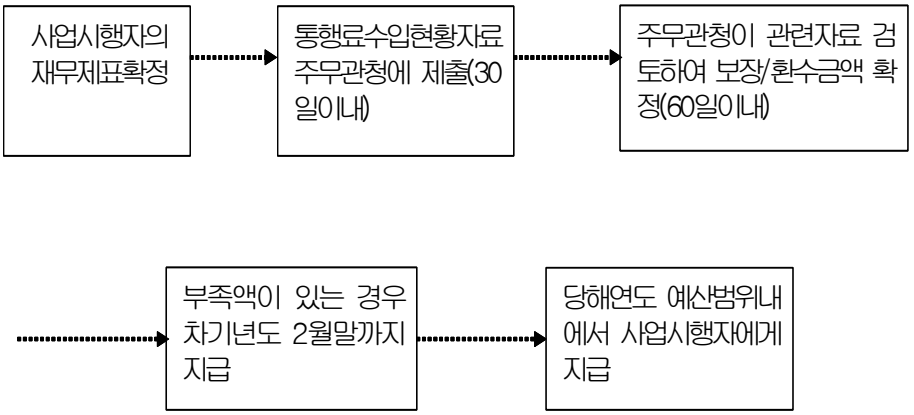
협상과정에서 수입보장 및 환수기준에 관해 쟁점이 발생하고 있는데, 큰 틀에서는 기본계획의 규정을 따르면 된다. 그러나 모든 사업에 대해 일률적인 기준을 적용하는 것은 바람직하지 않으며, 사업의 특성을 고려하여 합리적인 보장이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 환경시설사업의 경우 주무관청이 사용료를 이용자로부터 징수하여 사업시행자에게 지불하는 방식을 사용하고 있

19) 최근 감사원 보도자료(2004.10.25, "「SOC민간투자제도 운용실태」 감사결과")에 따르면 최소운영수입보장제도 운용은 민자사업자의 교통수요 과다 예측과 막대한 정부 재정부담의 주요인으로 작용하고 있다 하여, 감사원장은 기획예산처장관에게 정부가 수요 추정의 책임을 져야 하는 민간투자사업에 한하여 개별사업별로 최소운영수입을 보장하는 등 최소운영수입 보장을 최소화하는 방안을 마련하도록 통보한 바 있다.

다. 사용료의 일부는 처리량에 관계없이 고정적으로 지불되는 고정사용료로 지불되고 나머지는 처리량에 연동한 변동사용료로 지불되는 구조를 가진다. 이 경우 고정사용료를 통하여 사용료 수입을 보장하는 것으로 볼 수 있으므로 사업시행자에게는 별도의 운영수입을 보장하지 않더라도 실제 고정사용료를 통해 보장의 효과를 갖는다. 항만사업의 경우도 항만운영사의 마케팅 능력이나 시설 운영능력에 따라 운영수입이 크게 달라지기 때문에 일률적인 기준에 의해 운영수입을 보장하는 것은 바람직하지 않다.

운영수입 보장 또는 환수절차도 쟁점이 되어 왔다. 최소운영수입 보장은 매 사업연도의 결산결과를 토대로 1년 단위로 청구하는 것을 원칙으로 하고 필요한 경우에는 협약당사자가 협의하여 기간을 정할 수 있도록 기본계획에서 규정하고 있다. 또한 운영수입을 보장하는 경우에는 지급을 요청한 연도 내에 지급하고 해당 연도를 초과하는 경우에는 협약으로 정한 이자를 지급하고, 지급되는 정부보조금에 부과되는 법인세 부담분에 대해서는 별도로 지원하지 않는다고 규정하고 있기 때문에 일반적으로 다음과 같은 운영수입 보장절차를 거쳐 지급하면 될 것이다.

<그림 4-7> 수입보장금의 일반적 지급절차



⑻ 총선순위채무의 구성항목 및 범위

우리나라는 원활한 재원조달을 지원하여 민간투자사업을 활성화하기 위하여 총선순위채무 보장제도도 도입하고 있다. 총선순위채무[20]는 금융기관 등에서 차입한 금액중 우선 변제되는 채무로서 통상 협약의 '정의'부분에 규정되고 있다. 총선순위채무는 협약의 해지 또는 매수청구 시 정부가 지급을 보장하는 금액의 하한을 의미한다는 점에서 매우 중요한 개념이며, 금융기관 등의 투자 참여를 유도하는 중요한 역할을 한다.

총선순위채무와 관련해서는 이에 포함되는 수수료의 범위와 재차입금융이 일어날 경우 그에 대해서도 정부가 총선순위채무로 인정할 것인가가 주요 쟁점이 될 수 있다. 정부가 해지 시 지급금을 보장하는 총선순위채무는 시설의 건설을 위해 투입된 건설자금용으로 차입된 채무액에 한정되며, 사업시행자가 운영자금을 충당하기 위하여 차입한 금액은 제외된다. 후순위채무를 총선순위채무로 인정할 것인가도 쟁점이 될 수 있는데, 준 자본금 형태인 후순위채무는 총선순위채무의 범위에서 제외된다.

당초의 자금차입계약이 재차입계약을 통해 변경되면 차입기간, 이자율 등 자금차입 조건에 변화가 생긴다. 이 경우 차입조건의 변화가 당초의 자금차입계약에 의한 총선순위채무의 범위나 존속기간을 확장시켜서는 안 된다. 재차입계약이 체결되는 경우에 총선순위채무를 인정한다 하더라도 당초 자금차입계약에 따른 차입조건과 총 금액을 넘지 않도록 명확히 규정하도록 한다.

한편, 2004년도 기본계획에서는 기존의 해지시 지급금 산정기준을 다음과 같이 변경함으로써 이후 협약이 체결되는 사업의 경우에는 해지시 지급금 산정에

20) "총선순위채무"란 사업시행자가 주무관청의 실시계획승인 등으로 확정된 총민간투자비 중 타인자본에 해당하는 금액을 조달하기 위해 체결한 자금차입계약에 따라 실제 조달한 차입금에서 사업시행자가 해산하는 경우 변제순위에서 열위에 서는 준자본형태의 후순위채무를 제외한 금액으로서, 본 협약에 따른 해지 또는 매수청구의 효력발생일 현재 대주단 등에게 상환하여야 하는 원금과 기준이자율을 적용한 이자를 의미한다. 다만 사업시행자의 귀책사유로 인한 해지의 경우에는 해지의 효력발생 이전에 상환했어야 할 원리금 미상환액과 해지의 효력발생 이후에 발생하는 위 기준이자에 상당하는 금액을 제외한 자금차입계약상의 지연배상금 등은 총선순위채무에 산입하지 아니하며, 정부의 귀책사유로 인한 해지의 경우에는 기준 이자율 대신 자금차입계약상의 이자율을 적용하여 이자를 산정한다.

서 선순위채무의 개념을 적용하지 않는 대신 해지 시 지급금액이 선순위채무를 항상 초과할 수 있도록 하였다.

※ 매수청구 및 협약해지시의 지급액 산정기준

- 효력발생일 현재의 영업권을 포함한「잔여 사용기간 또는 운영기간동안의 기대수익의 현가액」을 상한으로 상호 협의하여 결정
- 매수청구권 실행 및 협약의 중도해지시의 지급금 기준은 그 사유와 조건이 같지 않는 한 차등을 두어 결정하여야 함
- 건설기간 중에는 기 투입 민간투자자금을 기준으로 하되, 투입자금의 기회비용 보상범위는 귀책사유별로 지급수준을 차등화하여 산정
- 운영기간 중에는 기 투입 민간투자자금의 상각액과 미래기대수익의 현가액을 기준으로 하되 귀책사유별로 지급수준을 차등화하여 산정

	건설기간	운영기간
사업자귀책	기투입 민간투자자금	좌동의 상각잔액
비정치적 불가항력	기투입 민간투자자금 × 〔1+표준차입이자율(A)〕	좌동의 상각잔액과 미래기대수익[2]을 잔여운영기간을 고려 가중평균[3]
정치적 불가항력	기투입 민간투자자금 × 〔1+(A+B)/2〕	상 동
정부귀책	기투입 민간투자자금 × 〔1+경상수익률[1](B)〕	상 동

1) 경상수익률은 건설기간 중 실적 소비자물가상승율을 반영하여 계산
2) 해지 시 실적치에 근거한 미래 기대수익 흐름을 불변수익률로 할인한 금액
3) 상각잔액×(1-잔여운영기간비율)+미래기대수익×(잔여운영기간 비율)

⑼ 불가항력 사유의 구분 및 처리

일반적으로 불가항력 사유[21]는 다음과 같이 정치적 불가항력사유와 비정치적

21) 세계은행에서 규정하는 불가항력의 정의는"불가항력이란 극심한 인플레나 기술혁신으로 인해 물가산정방식을 변경하거나 극단적인 가격변동이 초래되는 등의 극단적 변화에 대해 대처하기 위한 것으로 이러한 사건들은 정부의 정책 변경이나 천재지변 등에 의한 변화를 의미하며 대부분은 협약에

불가항력사유로 나뉜다.

① 정치적 불가항력 사유 :

- 전쟁, 사변, 내전, 태러 등 정치적 폭력사태
- 환전 및 해외송금 통제 또는 금지
- 민간투자사업에 중대한 영향을 미치는 법령의 제·개정

② 비정치적 불가항력 사유 :

- 지진, 홍수, 해일, 태풍, 화산폭발, 산사태 등의 천재지변
- 전국적이거나 사회 산업 전반의 노동쟁의
- 정치적, 경제적 환경의 급격한 변화로 자금차입계약의 체결이 불가능하거나 본 사업의 수익성에 현저한 악영향을 미치는 경우
- 위험물 또는 유물의 발견, 원인을 규명할 수 없는 폭발 또는 화재, 방사능 또는 화학물질에 의한 오염 등으로 사업추진이 지연, 중단되거나 비용이 초과되는 경우
- 사업시행자 또는 시공자의 고의나 과실 없는 사유로 사업추진이 지연 또는 중단되거나 비용이 초과되는 경우
- 기타 이에 준하는 사유가 발생하는 경우

(10) 정부의 대체시설 또는 경쟁시설사업 시행에 따른 사업자의 손실보상

사업자가 사업시설을 준공하고 운영하고 있는 기간 중에 정부가 인근지역에

그러한 부분들을 포함시켜야 하며, 불가항력의 문제는 어떤 범주의 사건들을 불가항력으로 다룰 것인지, 누가 그 위험을 부담할 것인지에 주안점이 둔다."라고 기술하고 있다. 더불어 세계은행은 불가항력에 대처하는 주요 메커니즘으로 아래의 4가지를 제시하고 있다. 첫째는 당사자간 재협상절차에 대한 조항을 협약에 포함시키는 것이고, 둘째는 독립된 제3자에게 협약을 조정, 변경하는 권한을 주는 협약을 체결하는 것이며, 셋째는 일부 국가에서 불가항력에 대응하여 공공기관이 일방적으로 협약을 변경할 수 있는 권리를 부여하고 있으나 실제로는 사업자의 이익도 보호되도록 협약이 체결되어야 하며, 넷째는 사업시행자가 다양한 보험에 가입하여 미리 예방하여야 한다는 것이다. 위험분담에 대해서 협약당사자는 불가항력으로 인한 손실이 발생할 경우 우선 각자의 비용으로 처리하는 것으로 원칙으로 하고 협약에서 정한 의무이행기간은 불가항력으로 지연된 기간만큼 자동적으로 연장되어야 한다고 권고하고 있다.

해당 사업시설과 유사한 시설을 건설·운영하여 사업자의 운영수입이 감소된 경우 이러한 사업자의 손실을 어떻게 처리할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 이러한 쟁점은 대체시설로 인하여 수입 감소가 우려되는 도로 및 대교의 경우 주로 발생할 수 있다. 쟁점의 핵심은 보상대상 신규사업의 범위를 어떻게 규정할 것이냐에 있다.

실시협약 체결 이전에 기 계획된 사업이라면 보상의 대상이 될 수 없으며, 이는 수요량 예측 시 미리 감안되어야 한다. 항만이나 환경사업의 경우는 당해 사업에 직접 영향을 미치는 대체시설의 건설이 현실적으로 어렵기 때문에 이러한 대체시설에 따른 손실 보상규정을 두지 않아도 된다. 그러나 도로, 철도 등 교통시설인 경우에는 실시협약에 그에 대한 규정을 구체적으로 명시해 두어야 한다. 한 가지 유의해야 할 사항은 대체 또는 경쟁시설이 건설되어 운영수입이 줄어들기도 하지만 수요 추정에 반영하지 않았던 주변지역의 개발계획이 추가로 추진되어 수요가 증가할 수도 있다는 점을 감안하여 합리적 내용의 협약을 체결하는 것이다.

(11) 사용료 감면에 따른 손실의 보상

시설운영 중에 민원 등 특정한 목적에 따라 당초에 정한 시설사용료를 감면하거나 사용료 인상을 억제하는 경우도 발생할 수 있다. 실시협약으로 정한 사용료를 주무관청이 감면 요구하는 경우, 예를 들어 특정 차량에 대하여 통행료를 면제 또는 할인해 주도록 요구하거나 특정지역, 특정 종사자 또는 전체적인 요금수준의 인하를 요구하는 경우, 그리고 법령의 개정으로 특정 차량에 대한 통행료를 감면하도록 하는 경우 등이 발생할 수 있다.

사용료 감면 요구가 발생하는 주 원인은 민원에 의한 것들이 대부분이다. 원칙적으로 정부의 요구나 법령에 의한 사용료 감면으로 수입이 감소한데 대해서는 사업자 귀책이 아니므로 운영수입 손실 분의 전부 또는 일부를 정부가 보상하는 것이 바람직할 것이다. 이에 대한 보상방법으로는 정부의 재정지원과 사용료 및 무상사용기간 조정을 통해 가능하다.

정부 요구에 의한 사용료 감면이 있는 경우 보상금은 다음과 같이 산정할 수 있다. 다만, 실제 운영수입이 추정 운영수입(감면 전 사용료와 추정 교통량의 곱)의 100%를 초과하는 경우에는 추후 사용료 또는 무상사용기간의 조정을 고려할 수 있을 것이다.

(감면 전 사용료 × 실제교통량) - (감면 후 사용료 × 실제 교통량)

정부의 운영수입 보장이 있는 경우에는 민간의 운영위험을 현저히 줄여준 것이므로 사용료 감면으로 인한 손실분에 대해 사용료 감면 후 실제 운영수입이 추정 운영수입에 미달하는 경우에만 보전하는 것이 타당할 것이다.

(12) 민원의 처리

실시협약에서는 일반적으로 민원을 사업민원과 시공민원으로 나누어 정의하고 있다. 부지보상 등과 관련된 민원은 사업민원에 포함시키고 공사기간 중 시공, 소음, 진동 등 공사와 관련되어 발생하는 민원은 시공민원에 포함시키고 있다. 모든 민원을 두 개의 범주에 넣어 분류한다는 것은 실무적으로 쉽지 않은 문제이다. 따라서 민원을 발생원인별로 보다 상세하게 나누고 당사자간의 책임영역을 명확히 정하는 것도 매우 어렵다.

사업민원과 시공민원으로 구분하는 것은 정부가 부담하는 것이 바람직한 민원과 사업자가 부담하는 것이 바람직한 민원으로 구분하고자 하는데 있다. 현재는 민원으로 인하여 추가되는 비용을 사업민원인 경우 정부부담, 시공민원인 경우 사업시행자 부담으로 처리하고 있다. 그러나 민원을 이러한 이분법적 틀로서 해결하는 것은 효율적이지 못하다. 민원에 의한 위험은 정부와 사업시행자가 공동으로 대처하고 합리적인 민원비용을 분담할 수 있도록 협력체제가 구축되어야 한다.

사후적인 분쟁을 줄이기 위해서는 당사자의 책임영역에 속하는 민원의 유형을 보다 구체적으로 예시하는 것도 하나의 방안이다. 최근 체결되는 협약에서는 민원을 사업민원과 시공민원으로 나누는 것에 추가하여 어느 카테고리에 속하는 것으로 단정할 수 없는 민원이 발생할 경우 민원 해결을 위해 당사자가 협의하고

추가적인 비용은 사업비 조정 등을 통해 반영하도록 하는 규정을 두기도 한다.

4) 실시협약 체결 및 사업시행자 지정

협상당사자가 모든 사안에 대해 합의하여 실시협약을 체결하기까지는 수많은 실무협상과 본협상을 거쳐야 한다. 실무협상 및 본협상 횟수는 제한이 없다. 사업의 특성에 따라 사업시행조건에 대한 이해 조정 속도에 따라 달라진다. 도로사업을 예로 들면 일반적으로 실무소회의 10여 차례, 실무협상 25차례 내외, 본협상 10여 차례 등 총 4,50차례의 협상이 진행된다. 사업에 따라서는 이보다 작게 협상이 이루어지기도 하지만 100여 차례가 넘는 협상이 진행된 사례도 있다.

협상이 종료되면 민간투자법 제13조 제3항 및 동법 시행령 제14조의 규정에 따라 주무관청과 협상대상자간 실시협약을 체결하고 사업시행자를 지정한다. 다음의 경우에는 미리 실시협약에 대한 중앙 민투심을 거쳐 사업시행자를 지정해야 한다.

- 총사업비가 5천억원 이상인 사회간접자본시설사업의 사업시행자 지정
- 총사업비가 3천억원 이상인 부대사업을 포함한 사업의 사업시행자 지정
- 총사업비 규모와 관계없이 국고지원을 약정하는 내용이 포함된 사업의 사업시행자 지정 등

아울러 위의 조건에 해당하여 중앙 민투심을 거쳐야 하거나 총사업비가 2천억원 이상인 사업의 실시협약을 체결하는 때에는 민간투자지원센터의 자문을 거쳐야 한다. 다만, 주무관청이 민간투자지원센터에 실시협약의 체결 또는 실시협약 변경을 위한 변경협상을 의뢰한 경우에는 민간투자지원센터의 자문 및 검토과정을 생략할 수 있다. 또한, 국고지원이 소요되는 실시협약을 체결할 때에는 미리 기획예산처장관의 의견을 들어야 한다.

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 프로젝트의 운영 및 관리

이 장에서는 실시협약 체결 이후의 단계에 대해서 기술하였다. 즉, 실시설계 승인 및 단계별 인허가 업무(사전 환경경성 검토, 환경 및 교통영향평가, 문화재 지표조사, 개발제한구역 행위허가, 보전임지 전용 허가 및 각종 점용허가, 기타 인허가 등) 등 민간투자사업 담당자가 참고할 만한 내용을 담았다. 끝으로, 건설기간 중 발생할 수 있는 사업관리 및 자금 재조달문제의 처리, 건설분담금 지급방법 등에 대해서도 기술하였다.

1. 개요

실시협약 체결을 통해 사업시행자 지정이 이루어지면 다음 단계는 사업시행자가 시설물에 대한 실시설계를 완료하고 재원을 조달하여 공사에 착수해야 한다. 본격적으로 유형자산을 구축하는 단계에 들어가게 되는 것이다. 실시계획승인신청은 사업시행자 지정을 통보받은 날로부터 1년 이내에 하여야 하며, 1회에 한하여 최대 1년간 기간을 연장할 수 있다. 실시계획 승인이 신청되면 주무관청은 신청일로부터 6개월 이내에 승인 여부를 신청자에게 통보해야 한다. 승인이 통보되면, 사업시행자는 즉시 공사에 착수할 수 있다.

이러한 일련의 과정은 실시협약 체결 후 길게는 2년 이상의 기간이 소요될 수도 있고, 6개월 이내의 짧은 기간이 걸릴 수도 있다. 그러나 그 기간이 1년을 넘게 되면 건설 지연에 따른 사회적 손실이 커지고, 사업자도 영업준비금 증가, 금융비용 증가와 같은 비용증가가 나타나게 되어 사업의 채산성이 떨어지게 된다.

건설공사가 착수되고 자기자본, 타인자본의 조달 등 재원조달 구조가 완성되어 준공된다 하더라도 그리고 민간에 의해 시설이 운영된다고 해서 주무관청의 책임과 의무가 끝나는 것은 아니다. 오히려 주무관청의 진정한 역할은 이 단계에서 더욱 요구된다. 구체적으로 ①당해 프로젝트가 실시협약으로 정한 바와 같이 제대로 건설되고 있는지? ②사업시행자가 약속된 서비스를 적절하게 제공하고 있는지? ③실시협약으로 정한 바와 같이 주무관청이 사업시행자에게 지불해야 하는 금액(운영수입 보장금액 등)들이 제 때에 지불되고 있는지? 등을 점검해야 하는 책무가 주어지게 된다.

실시협약에 서명한 날로부터 주무관청에게는 프로젝트관련 인허가 등 행정적 지원과 업무조율, 실시협약 이행, 시설의 건설 및 운영에 관한 감독의무 등 일련의 의무가 부과된다. 주무관청은 프로젝트의 추진과 관련된 책임과 의무를 피할 수 없게 된다. 협약으로 정한 모든 의무사항을 이행해야 할 뿐만 아니라 사업이 제대로 추진되고 있는지? 국가 자산인 시설이 제대로 건설되고 있는지? 등을 감독해야 하는 역할이 주어진다.

SOC 민간투자사업은 민간 사업시행자와 주무관청이 상호 우호적인 파트너쉽을 구축하고 유지시킬 때 비로소 성공할 수 있다. 따라서 프로젝트를 성공시키기 위해서는 주무관청과 사업자 모두 신뢰를 구축하고 성실하게 실시협약으로 정한 책임과 의무를 잘 이행해야 하는 것이다.

2. 사업추진 단계별 인허가업무 등 행정업무 처리

1) 사전 환경성 검토(사전협의)

(1) 협의의 목적

민간투자사업은 타당성조사 등 초기단계에서부터 많은 협의와 인허가 업무가 요구된다. 첫 번째 단계에서 필요한 행정업무는 사전 환경성 검토를 시행하는 것이다. 사전환경성 검토를 시행하는 목적은 각종 개발계획이나 개발사업을 수립

하여 시행할 때, 초기단계에서 입지 타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려하도록 하기 위함이다. 즉,「개발과 보존의 조화」,「환경친화적 개발」을 추진하도록 하자는데 목적이 있는 것이다.

⑵ 협의 대상

민간투자법 제10조 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획 고시 및 민간투자법시행령 제7조제7항의 규정에 의한 제3자 공고대상인 사업이 협의 대상에 속한다.(환경정책기본법시행령 제7조 별표2)

⑶ 협의 요청 시기

민간투자법 제10조의 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획을 수립하기 이전(환경정책기본법시행령 제7조 별표2)에 사전협의를 해야 한다. 명문규정 없으나 민간투자법 제9조의 규정에 의한 민간제안사업인 경우도 제3자 제안공고가 시설사업기본계획과 같다고 볼 수 있기 때문에 민간투자법시행령 제7조제7항의 규정에 의한 제3자 공고이전에 협의를 개시해야 할 것이다. 다만, 사전 협의시기가 환경영향평가 협의 시기와 같은 경우에는 사전 협의를 거치지 않아도 된다.

⑷ 협의요청 시 포함되어야 할 서류

- 사업의 목적・필요성・추진배경・추진절차 등 사업계획 내용
- 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황
- 대상지역 안의 생태계보전지역 등 지역・지구・구역 등의 분포 현황
- 사전환경성 검토를 위한 다음의 기본현황 및 세부도면 중 당해 행정계획 및 개발사업의 유형, 규모, 특성과「환경·교통·재해등에관한영향평가법」에 의한 환경영향평가 대상여부 등을 고려하여 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 사항

㈀ 대상지역의 식생(植生), 주변지역의 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료
㈁ 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황

㈃ 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책

㈄ 대상지역의 축척 1/25,000인 위치도

㈅ 대상지역의 축척 1/3,000 내지 1/25,000인 토지이용계획도

㈆ 그밖에 사전 환경성 검토에 필요한 당해 지역의 특성

※ 다만, 사전 환경성 검토 협의대상사업이 동시에 「환경·교통·재해등에관한 영향평가법」에 의한 환경영향평가대상이 되어 검토항목 및 제출서류가 중복되는 경우에는 위 제출서류는 환경영향평가 시 다시 제출하지 않는다.

⑸ 사전협의 처리절차

사업계획 수립 또는 인・허가 승인신청(사업시행자) → 사전협의 요청(행정기관→ 환경부 지방 환경관서) → 환경성 검토(전문가 자문, 현지 확인) (환경부 지방 환경관서) → 협의결과 통보(환경부 → 관계행정관서) → 협의의견 반영 또는 필요조치(관계행정기관) → 협의의견 이행상황 통보(관계행정기관 → 행정부) → 이행상황 확인(환경부 등) → 협의 종료

2) 환경영향평가 협의

⑴ 협의의 목적

도로 등 SOC 시설의 건설 및 개발에 따른 환경에의 영향을 미리 검토, 평가하여 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모하기 위함이다.

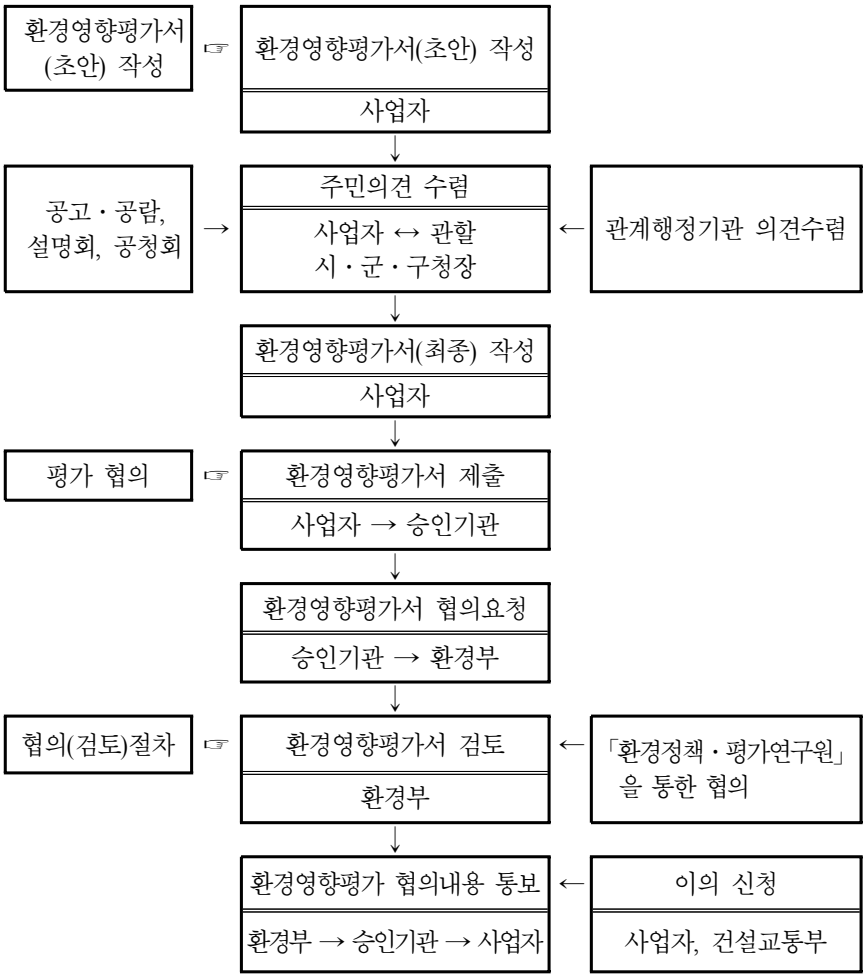
⑵ 협의대상

도로의 경우 신설인 경우는 4km 이상(단, 도시계획구역내의 경우 폭 25m 이상으로서 도시계획법 제32조의 규정에 의해 녹지지역이 3만㎡ 이상 포함되는 경우에 한함), 확장인 경우는 10km이상(2차로 이상)일 경우에 협의대상이 된다.(환경・교통・재해등에관한영향평가법 제4조 및 동법시행령 별표1)

⑶ 협의요청 시기

관리청 시행일 경우 도로는 도로구역 결정전, 도시계획사업은 실시계획 인가전이다. 비관리청 시행인 경우는 공사시행 허가 전에 시행하여야 한다.(환경・교통・재해등에관한영향평가법시행령 별표1) 이때, 승인기관의 장은 환경영향평가의 절차가 완료되기 이전 사업계획 등에 대한 승인을 할 수 없다.

⑷ 환경영향평가 협의절차



3) 교통영향평가 협의

⑴ 협의의 목적

도로 등 SOC시설의 건설 및 개발사업 시행에 따른 교통영향을 미리 평가ㆍ검토하여 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모하고자 하는데 있다.

⑵ 협의대상(도로의 예)

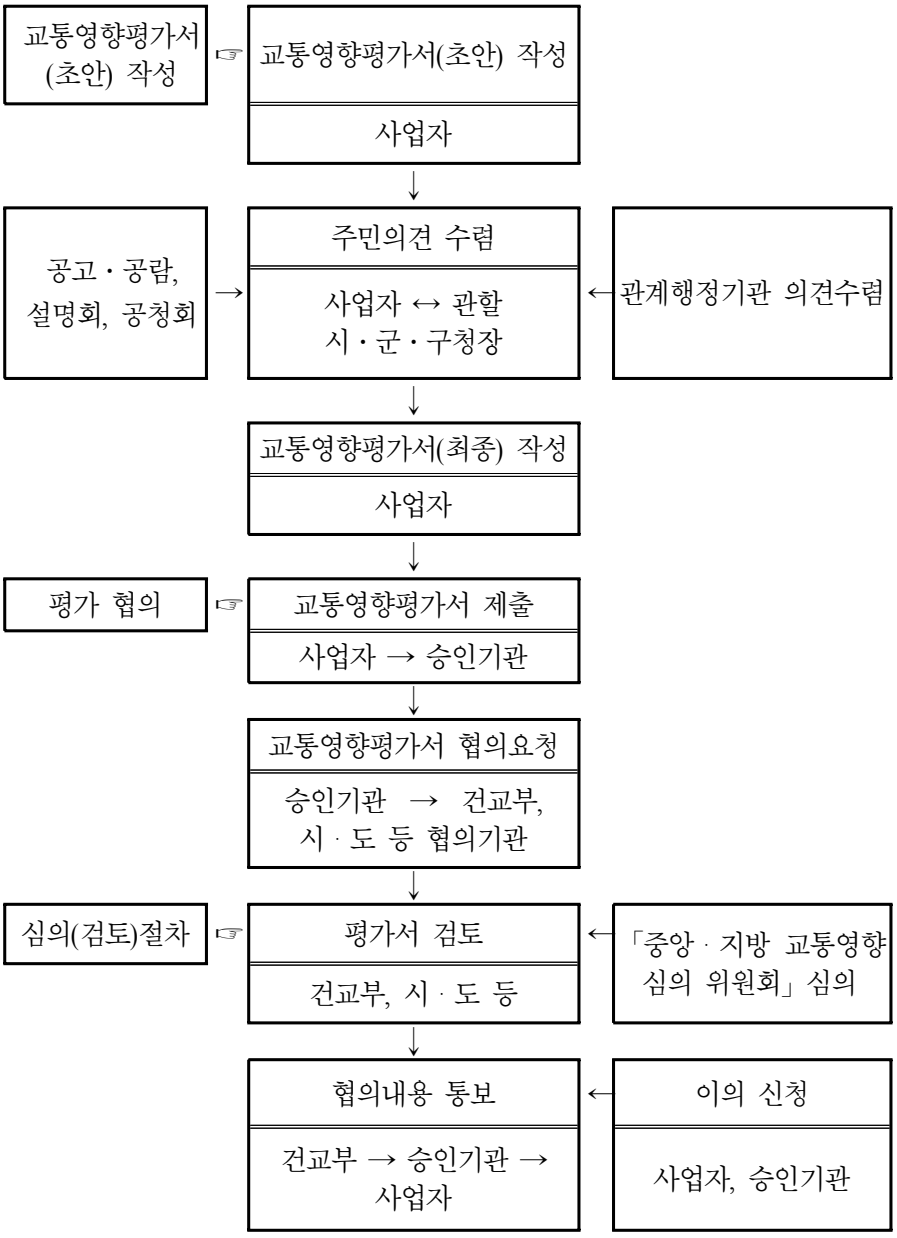
- 고속국도・일반국도
  - 중앙교통영향심의위원회 심의대상 : 총 길이 30km 이상 신설노선 중 IC・JCT・교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부
  - 지방교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 5km 이상 신설노선 중 IC・JC・교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부
- 특별시도・광역시도・지방도・시도・군도・구도
  - 지방교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 5km이상 신설노선 중 IC・JCT・교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부

⑶ 협의요청 시기

도로법 제25조의 규정에 의한 도로구역결정 고시 전에 실시해야 한다.

※ 환경・교통・재해등에관한영향평가법시행령 별표1

⑷ 교통영향평가 협의절차



4) 문화재 지표조사

⑴ 목적

사업계획 수립 시 공사지역 안에 유적 분포를 확인하기 위하여 전문 학술기관에서 지표조사를 실시하여 보전가치에 따라 현장보전, 이전보전, 기술보전의 방법으로 문화재를 보전하기 위함이다.(문화재보호법 제74조의2)

⑵ 대상사업 및 범위

사업면적 3만㎡ 이상의 건설공사로서 지표의 원형변경 등(절토·복토·굴착·수몰 등)의 형상 변경을 수반하는 모든 공사가 대상이다.

⑶ 시기

건설공사계획 수립 시 즉, 최종 실시계획 또는 실시설계 확정 전까지 조사를 완료해야 한다.(문화재보호법 제74조의2)

⑷ 업무처리절차

지표조사 요청(사업제안자) → 문화재관련 전문기관 → 지표조사보고서 제출(전문기관 →사업제안자) → 사업계획에 반영 → 지표조사보고서 제출(사업제안자 → 시·도지사(경유) → 문화재청장) → 문화재 보존대책 수립 및 심의요청(문화재청장→문화재위원회) → 문화재 보존대책 통보(문화재청장 → 시·도지사) → 보존대책 이행통보(시·도지사 → 사업시행자) → 보존조치 및 완료보고(사업시행자 → 시·도지사) → 완료확인(시·도지사) → 보존조치 완료보고(시·도지사 → 문화재청장)

5) 개발제한구역 행위허가

⑴ 행위허가의 목적

도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의

건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다.(개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조)

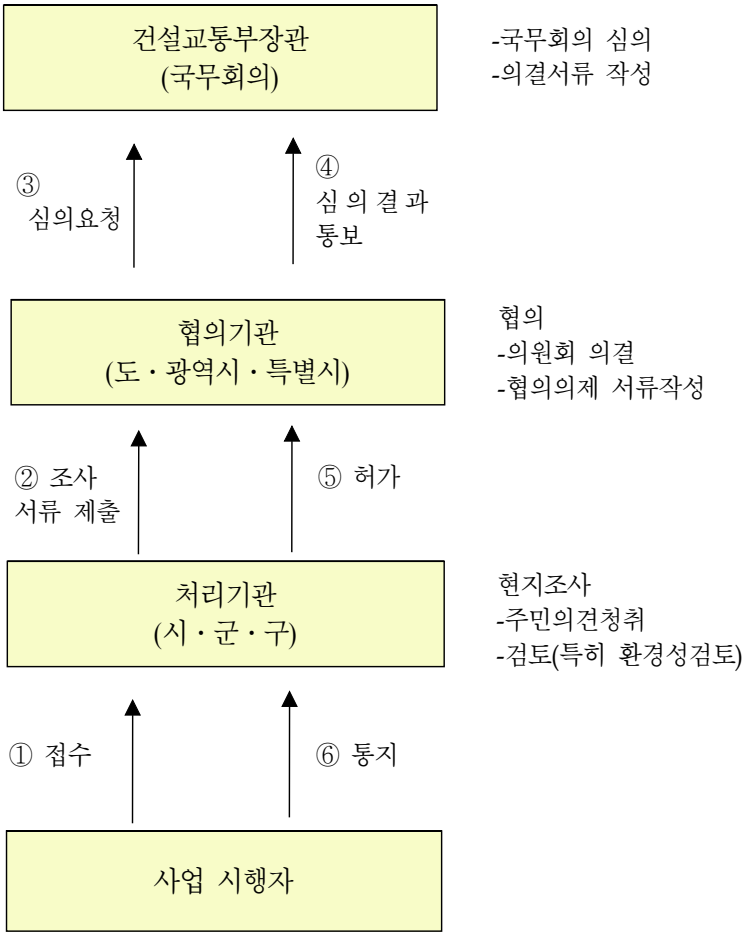
⑵ 허가의 범위

- 개발제한구역에 건축물 또는 공작물로서 대통령령이 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경
  - 도로·철도 및 상·하수도 등 공공용시설
  - 축사 및 창고 등 농림수산업을 영위하기 위한 건축물 및 공작물
  - 주택 및 근린생활시설
  - 농로·제방·마을회관 등 개발제한구역의 주민이 공동으로 이용하는 시설
  - 실외체육시설
  - 휴양림·수목원 등 도시민의 여가활용을 위한 시설
  - 국방·군사에 관한 시설
  - 학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설
  - 제14조의 규정에 의하여 지정된 취락지구 안으로의 이축
  - 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조의 규정에 의한 공익사업(개발제한구역 안에서 시행하는 공익사업에 한한다)의 시행으로 인하여 철거된 건축물의 이축을 위한 이주단지의 조성
- 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 토지의 형질변경
- 벌채면적 및 수량 기타 대통령령이 정하는 규모 이상의 임목의 벌채
- 대통령령이 정하는 범위의 토지의 분할
- 모래·자갈·토석 등 대통령령이 정하는 물건을 대통령령이 정하는 기간동안 쌓아놓는 행위
- 제1호 또는 제12조의 규정에 의한 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령이 정하는 용도로 변경하는 행위

⑶ 행위허가의 시기

실시설계 확정 전까지 행위허가를 받아야 한다.

⑷ 업무 처리 절차



6) 보전임지 전용(변경) 허가

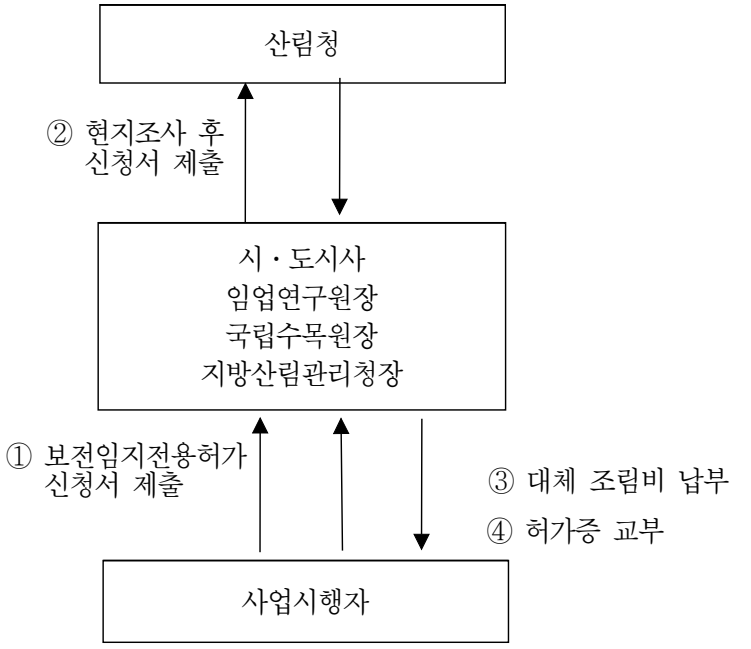
⑴ 전용허가의 목적

산림자원의 증식과 임업에 관한 기본적 사항을 정하여 산림의 보호·육성, 임업생산력의 향상 및 산림의 공익기능의 증진을 도모함으로써 국토의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

⑵ 전용(변경) 허가 요청서류

- 허가신청서 및 사업계획서
- 위치도(1/25,000) 및 전용구역실측도(1/6,000 또는 1/3,000)
- 훼손벌채구역도(1/6,000 또는 1/3,000)
- 산림의 소유권 또는 사용수익권을 증명할 수 있는 서류(임야대장)

⑶ 업무추진절차



7) 국유림 사용 허가 및 형질 변경

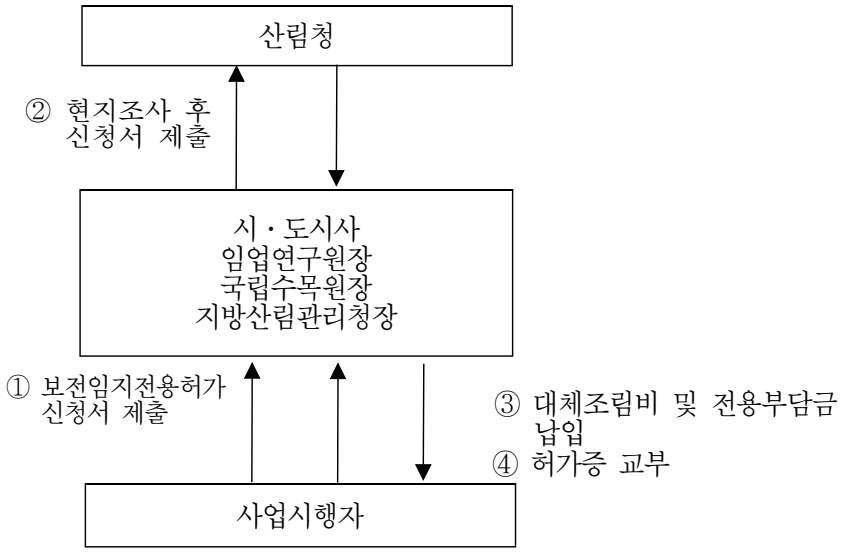
⑴ 국유림 사용허가 및 산림형질 변경 서류

- 신청서 및 사업계획서
- 사업계획 평면도
- 임야도 등본
- 토사유출방지 계획서
- 법인등기부등본
- 훼손지실측도

⑵ 대체조림비 및 전용부담금 납입

보전임지 전용허가를 받고자 하거나 산림 형질변경 허가를 받고자 하는 자는 산림의 조성에 소요되는 비용을 부담하여야 한다.

⑶ 업무추진절차



8) 도시공원 점용허가

⑴ 목적

도시공원 안에서 공원시설 이외의 시설 건축물 또는 공작물을 설치하거나 토지의 형질 변경, 죽목의 벌채, 채석이나 토사의 채취 등의 행위를 하고자 하는 자는 공원관리청의 점용허가를 받도록 함으로써 무분별한 도시공원의 점용 등에 의한 훼손 등을 방지하고자 하는데 목적이 있다.(도시공원법 제8조)

⑵ 점용허가의 신청

법 제18조 또는 법 제12조의 규정에 의하여 도시공원 또는 농지에 대한 점용허가를 받고자 하는 자는 점용허가 신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 공원관리청 또는 녹지관리청에 제출하여야 한다.

1. 사업계획서(위치도 및 평면도를 포함한다)
2. 공사시행계획서
3. 원상회복계획서

⑶ 시기 및 처리기한

최종 실시계획(또는 실시설계) 확정 전까지 신청하여야 하며, 점용허가 신청 후 15일 이내에 처리해야 한다.

9) 군사시설 관련협의

⑴ 목적

사업계획 수립 시 군사시설보호구역 안에 도로・철도 등과 같은 사업을 시행함에 있어 군사시설을 보호하기 위하여 국방부장관 또는 관할부대장 등과 협의하도록 하고 있다.(군사시설보호법 제10조)

⑵ 범위

- 도로・철도・교량・운하・터널・수로등과 그 부속공작물의 설치 또는 변경
- 하천 또는 해면의 매립과 준설 및 항만의 축조 또는 변경
- 통제보호구역 및 제한보호구역 안에서의 주택 기타 구조물 신축 또는 증축
- 통신시설의 설치 및 그 사용
- 광물・토석 또는 토사의 채취
- 조림 또는 임목의 벌채
- 토지의 개간 또는 지형의 변경

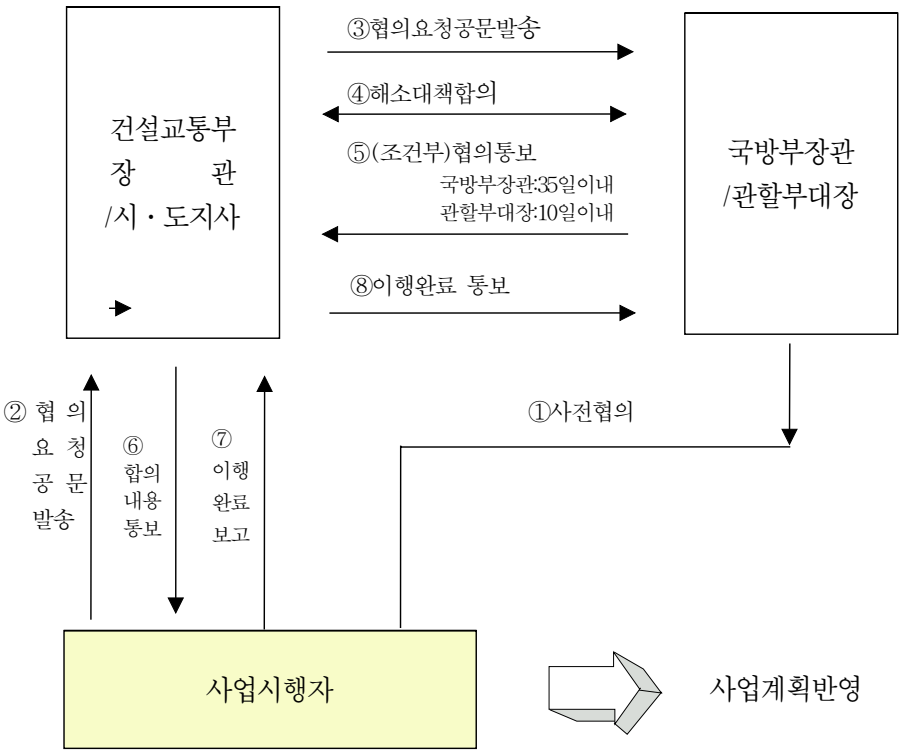
⑶ 시기

- 사업계획(또는 실시설계) 확정 전까지

⑷ 협의시 제출서류

- 위치도(1/50,000 또는 1/25,000 지형도) 및 사업계획 개요 1부
- 계획구역이 도시된 지적도등본 또는 임야도 등본 1부
- 시설배치요도(평면) 1부(주택 기타 구조물에 한한다)
- 시설단면요도(입면) 1부(주택 기타 구조물에 한한다)
- 편입용지 집계표 (요청시 제출)
- 편입용지 조서 (요청시 제출)
- 사업계획 평면도 (요청시 제출)
- 국방부(또는 해당부대)와 사전 협의한 협의공문 및 협의내용, 협의각서 등(요청 시 제출)

⑸ 업무 처리 절차



10) 기타의 인·허가 사항

가. 인·허가 대상

- 도로구역 결정(변경)
- 농지전용
- 하천점용
- 초지전용
- 공유수면 매립면허
- 공유수면 점용 및 사용허가

- 군사시설
- 사방사업의 임목죽의 벌채 사방지정 해제
- 도시계획시설 결정(변경)
- 도시계획 사업실시계획 인가
- 산업입지 내 토지형질 변경
- 소하천 점용허가
- 광구 및 광업권 전용
- 분묘개장 허가
- 제주도 보전지역 등에서의 행위허가 신청
- 개발제한구역 행위허가
- 지적고시
- 보전임지 전용(변경)허가/국유림 사용허가 및 형질변경
- 도시공원 점용허가
- 자연공원(국립, 도립, 군립공원) 점용허가

나. 항목별 구비서류

1) 도로구역 결정(변경) 구비서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 자금계획서 ④ 편입용지 집계표
⑤ 편입용지조서 ⑥ 용지도
⑦ 사업계획평면도

2) 농지전용 협의 구비서류

① 농지전용협의 신청서 ② 위치도
③ 사업계획서 ④ 편입농지집계표
⑤ 편입농지 조서 ⑥ 용지도
⑦ 피해방지 계획서 ⑧ 사업계획 평면도

3) 임야관련 협의 구비서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 자금계획서 ④ 편입용지 집계표
⑤ 편입용지 조서 ⑥ 용지도
⑦ 사업계획평면도 ⑧ 조경계획도

4) 하천점용 협의 구비서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 자금계획서 ④ 편입용지 집계표
⑤ 편입용지 조서 ⑥ 용지도
⑦ 사업계획 평면도 ⑧ 수리계산서

5) 하천공작물 설치협의 구비서류

① 위치도 ② 공작물신축협의서
③ 사업계획서 ④ 유역도
⑤ 수리계산서 ⑥ 편입용지조서
⑦ 종평면도 ⑧ 용지도
⑨ 피해방지계획서

6) 초지전용 협의 구비서류

① 허가신청서 ② 위치도
③ 사업계획서 ④ 자금계획서
⑤ 편입초지집계표 ⑥ 편입초지조서
⑦ 용지도 ⑧ 현장상황사진
⑨ 소유권 증명서류 ⑩ 소유자전용승락서
⑪ 잔여초지 활용계획서 ⑫ 피해방지 계획서

7) 공유수면매립면허협의 구비서류

① 위치도 ② 공작물 설치허가신청서
③ 사업계획서 ④ 표준단면도
⑤ 용지도 및 구적도 ⑥ 용지조서지도
⑦ 수리계산서

7) 공유수면매립면허허가 구비서류

① 신청부 1부 ② 사업계획
③ 계략설계서 ④ 토취장확보계획1부
⑤ 매립공사에 필요한 자금계획서, 재력을 증명하는 서류 1부
⑥ 권리자 및 권리내용명세서와 권리자동의서 1부
⑦ 매립으로 인하여 이용할 수 없게된 시설의 종류와 시설설치자를 기재한 서류
⑧ 수리계산서 ⑨ 대표자 선정 증명서류
⑩ 법인등기부등본1부 ⑪ 인감증명1부

8) 군사시설 관련협의 구비서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 편입용지집계표 ④ 편입용지 조서
⑤ 용지도 ⑥ 사업계획 평면도
⑦ 국방부(또는 해당군부대) 사전협의공문 및 협의 내용 협의 각서 등

9) 사방사업의 임목죽의 벌채 사방지정 해제 협의 구비서류

① 신청부 1부 ② 벌채 구역도
③ 지적조서 1부
④ 임목의 소유권 또는 사용 수익권을 증명할 수 있는 서류 1부

10) 도시계획시설결정(변경) 협의서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 도시계획 총괄도
④ 도시계획시설 결정(변경) 조서와 사유
⑤ 도시계획시설 결정(변경)도

11) 도시계획사업 실시계획인가 협의 서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 편입용지집계표 ④ 편입용지조서
⑤ 용지도 ⑥ 사업계획평면도

12) 산업입지내 토지형질변경 구비서류

① 신청서 1부 ② 위치도
③ 사업계획평면도
④ 토지사용 증명서류
⑤ 위해 방지·환경오염방지, 조경 등을 위해 설계도서 및 예산내역서
⑥ 토지 형질 변경후 건축물을 건축 하는 경우에는 당해 건축물의 용도 및 규모를 기재하는 서류
⑦ 형질변경의 시행으로 폐지되거나 대체 또는 새로이 설치할 공공시설의 조서도면과 예산서

13) 소하천 점용허가협의 구비서류

① 위치도 ② 신청서
③ 사업계획서 ④ 유역도
⑤ 수리계산서 ⑥ 종평면도
⑦ 용지도 및 조서 ⑧ 피해방지 계획서

14) 광구 및 광업권 전용협의 서류

① 위치도 ② 사업계획서
③ 광구도(축적 1/600) ④ 조광권자승낙서
⑤ 사업자 등록번호 ⑥ 사업계획평면도

15) 분묘개장 허가협의 구비서류

① 신청서 (사진기재) ② 위치도(지적도 토지등기부 등본)
③ 묘지개장공고 증명(신문) ④ 묘지개장 신고서

16) 제주도 보전지역등에서의 행위 가신청서

① 신청서 ② 위치도
③ 사업계획서 ④ 사업계획 평면도
⑤ 설계도서(배치도, 평면도, 단면도) ⑥ 편입용지조서
⑦ 용지도

17) 개발제한구역 행위허가 구비서류

① 토지형질변경 허가 신청서 ② 위치도
③ 사업계획서 ④ 사유서
⑤ 편입용지 집계표 ⑥ 편입용지조서
⑦ 용지도 ⑧ 조경계획도조서 (국도 사업계획 평면도)
⑨ 착공전사진

18) 지적고시 요청서류

① 위치도 ② 결정조서
③ 지적고시도

19) 보전임지 전용(변경) 허가요청 서류

① 신청서 ② 사업계획서
③ 전용구역실측도 ④ 훼손 벌채 구역도
⑤ 임야 대장

20) 도시공원 점용허가서류

① 점용 또는 사업계획서 ② 위치도

③ 지적도(용지도,조서) ④ 평면도

⑤ 원상회복 방법

21) 자연공원(국립,도립,군립공원) 점용허가 서류

① 점용계획 또는 사업계획서 ② 토지등기부등본 또는 토지대장

③ 위치도 ④ 지적도(용지도)

⑤ 편입용지 조서 ⑥ 토지소유자의 사용 승낙서

⑦ 인감증명서 ⑧ 사업계획평면도

3. 프로젝트관련 행정업무의 조율

프로젝트가 성공하려면 주무관청이 사업시행자를 상대로 지속적이고 일관성 있는 정책을 펴나가야 된다. 프로젝트관련 행정업무는 일반적으로 하나의 주무관청이라 할지라도 여러 부서에 나뉘어져 있다. 뿐만 아니라 각 부서마다 업무와 관련된 책임과 의무도 다르다. 따라서 하나의 부서가 프로젝트관련 행정업무를 전부 다 담당하고 조율하는 것이 매우 힘들다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 주무관청의 장이 프로젝트관련 행정업무의 처리와 운영관리에 관련된 업무 등 전반적인 업무를 조율하는 감독관을 지정하거나 특정 부서에 그러한 권한과 책임, 의무를 부여해 주는 것이 좋다. 감독관이 임명되고 나면 프로젝트와 관련된 모든 업무는 감독관을 통해서 전달되고 처리될 수 있어 일관성을 유지할 수 있고 업무도 신속하게 처리할 수 있다. 감독관은 한 사람이 아닌 여러 명을 임명할 수도 있다. 여러 명을 임명하는 경우에는 하나의 부서로서 “과” 또는 “팀” 단위를 설치할 수도 있다.

4. 프로젝트 관리감독 및 협약의 이행

인프라시설은 공공재이고 국부를 구성하며, 후손에게 물려줄 자산이다. 이는 민간이 자본을 투자하고 자기책임 하에 추진하는 사업시설이라 하더라도 같다. 따라서 인프라 프로젝트는 건설기간 중에도 주무관청이 관리감독을 해야 하는 당위성을 가지게 된다. 인프라 민간투자사업의 경우 건설기간 중이라 하더라도 주무관청의 관리감독을 받아야 하는 이유를 구체적으로 기술하면 크게 다음의 세 가지를 들 수 있다.

첫째, SOC 민간투자사업시설은 모든 국민이 무차별적으로 이용하는 공공재이다. 따라서 주무관청은 시공의 질을 높이고 협약에 명시된 대로 모든 사항이 이행되는지를 감독하여 질 좋은 서비스가 공급될 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

둘째, 프로젝트 추진과정에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 예상치 못한 사건들이 발생할 수 있으며, 주무관청은 반드시 이러한 문제들에 대하여 빠르게 대처해야 한다. 특정한 사안들에 있어서는 주무관청이 사업시행자 등 다른 이해관계자보다 더 빠르고 효과적으로 대처할 수 있다.

셋째, 만일 실시협약상의 조건들을 건설을 담당하는 시공자가 만족시키지 못할 때에는 시공자의 교체 등 필요한 시정조치를 내려 만족할 수 있는 수준의 시공 질을 확보해야 한다.

1) 효율적 사업추진을 위한 사업관리

우리나라는 기본계획을 통해 프로젝트의 이행과 관리・운영에 관한 사항들을 규정하고 있다. 민간투자사업의 체계적인 관리를 통해 사업들이 신속하고도 효율적으로 추진될 수 있도록 하기 위함이다. 먼저, 민간투자사업의 체계적 추진과 관리를 도모하기 위해 기획예산처장관이 “사업추진점검반”을 구성하여 운영하고 있다. 5개의 사업추진점검반(도로 2, 철도, 항만, 기타시설)에는 주무관청의 담당자와 민간투자지원센터 담당자가 참여하고 있다.

사업추진점검반은 국가관리사업에 대해서는 사업추진 상황과 현안사항 등을 상시 모니터링하여 매월 말일까지 기획예산처에 통보해야 하고, 주무관청이 자체 관리하는 사업에 대해서는 매분기별로 사업추진 상황을 점검, 보고해야 한다. 사업추진이 부진하거나 현안의 대두된 문제가 있는 사업인 경우에는 그 대책 및 향후 추진일정 등도 함께 제출하여야 한다.

민간투자대상사업으로 지정된 사업이라도 다음의 요건 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 대상사업의 지정을 취소할 수 있도록 하여 사업추진이 지지부진해지는 것을 막고 있다. 다만, 총사업비가 2천억 원 이상인 사업에 대해서는 미리 심의위원회의 심의를 거쳐 대상사업의 지정을 취소하도록 하고 있다.

⑴ 기본계획에 대상사업으로 선정하여 공고하였거나 주무관청이 민간투자 대상사업으로 자체 지정하여 공고한 후 1년 이내에 시설사업기본계획이 고시 않은 사업. 다만, 주무관청이 불가피하다고 인정하는 경우 1년의 범위 내에서 그 기간을 연장 가능

⑵ 두 차례에 걸쳐 시설사업기본계획을 고시하였으나 민간부문으로부터 사업계획의 제출이 없는 사업

정부는 그밖에도 민간투자사업의 내실 있는 관리를 위하여 다음과 같은 몇 가지 사업관리지침을 마련해 두고 있다. 첫째, 실시협약에서 정한 사업시행자 지정의 취소 및 실시협약의 해지 등의 사유가 발생한 때에는 주무관청이 필요한 조치를 할 수 있다. 둘째, 주무관청에 귀속되는 시설의 유지·관리가 부실화되지 않도록 시설에 대한 유지·관리 기준을 실시협약에 정하여 운용할 수 있도록 하고 있다. 셋째, 사업시행자는 무상사용기간 또는 사용수익기간이 만료되기 6개월 전에 주무관청과 공동으로 시설점검을 실시한 후 시설보수를 완료하여 시설을 주무관청에 인계하도록 하고 있다. 넷째, 무상사용기간 또는 사용·수익기간 만료시까지 경제적 내구연한이 남아있는 시설인 경우라도 회계적으로 이를 감가상각 처리하여 주무관청에 무상으로 기부채납하도록 하고 있다. 마지막으로 시설사용기간이 종료된 후에는 시설의 특성을 감안하여 주무관청 등 공공부문이 관리하거나 공개경쟁방식에 의하여 민간에게 운영을 위탁할 수도 있다.

2) 사업시행자의 성실이행 보장

시설의 건설 및 운영의 부실화를 방지하기 위하여 주무관청이 사업시행자의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 발할 수 있는 규정도 두고 있다. 주무관청은 사업시행자가 법령을 위반하거나 또는 공익상 필요할 경우 사업시행자의 변경, 공사 중지·변경, 시설물의 개축 및 원상회복 등의 필요한 행정처분을 할 수 있다. 사업시행자가 정당한 사유 없이 사업을 지연 또는 기피하여 사업의 정상적인 시행이 불가능하다고 인정하는 경우에도 필요한 행정처분을 할 수 있다.

준공 후 또는 소유·운영기간 종료 후 소유권이 국가에 귀속되는 시설에 대해서는 주무관청이 부실설계 및 부실시공을 방지하기 위한 제도적 장치를 마련하도록 의무를 부여하고 있다. 사업시행자에 대해서는 설계의 타당성과 구조물의 안전 및 공사시행의 적정성에 대하여 건설기술관리법 등 관련 법률의 규정에 의한 건설기술심의위원회 등의 심의 또는 평가를 받도록 하는 의무를 부과하고 있다. 아울러, 건설공사의 품질 보존 및 품질 향상을 위하여 건설기술관리법에 규정된 감리전문회사의 책임관리를 받도록 하는 의무도 부과하고 있다.

시설의 적기 시공을 도모하고 사업시행자가 시공 중에 사업을 포기하는 사례를 방지하기 위하여 사업시행자로부터 사업이행보증을 받도록 하고 있기도 하다. 보증방법은 사업시행자가 아닌 제3자에게 연대보증을 하도록 하거나 일정액의 계약보증금 또는 공사이행보증서를 제출하는 등의 방법으로 사업이행보증을 하도록 하였다. 다만, 사업을 수년에 걸쳐 단계별로 구분하여 시행하는 대규모 사업인 경우에는 각 단계별로 사업이행보증을 분리하여 할 수 있도록 하였다.

또한, 적기에 사업이 시행될 수 있도록 하기 위하여 공사지연에 따른 지체상금의 벌칙도 사업시행자에게 부여하고 있다. 사업시행자 귀책사유로 완공시기에 시설을 준공하지 못할 경우, 완공시기를 기준으로 기성부분에 대하여 주무관청의 승인을 받아야 하며, 1일당 지체상금으로 총사업비에 기성부분에 상당하는 금액을 공제한 금액의 일정비율(1/1,000)을 납부하도록 하고 있다.

3) 시설관리 및 운영성과에 대한 관리

주무관청은 시설관리 및 운영에 대해서도 여러 가지 관리감독기능을 수행해야 한다. 주무관청의 기능과 역할들에 관한 사항들이 관련법령에 규정되어 있지 않는 사항에 대해서는 실시협약에 구체적으로 명시해야 한다. 주무관청은 실시협약에 명시된 관리감독업무를 직접 이행할 수도 있고, 일부 사안들은 다른 기관에 위탁할 수도 있다. 건설교통부가 한국도로공사에 시설의 관리운영과 관련된 감독업무를 대행하도록 위탁하고 있는 것이 좋은 예이다.

주무관청의 관리감독업무에는 관계법령에 의한 시설의 유지·보수상태 점검뿐만 아니라 운영상황의 보고, 손익계산서 등 결산자료 등 운영성과에 관한 다음의 것들이 포함된다.

- 관계법령 및 관련규정에 의한 시설의 유지·보수여부
- 시설의 유지·보수상태의 개선 요구
- 재해, 사고 등에 대한 처리대책의 점검
- 손익계산서 등 운영성과와 관련된 각종 재무제표의 제출
- 사용료 징수실적 및 징수실태 점검
- 기타 공익에 필요한 사항

4) 자금재조달(Refinancing)의 처리

(1) 자금재조달의 의의 및 발생원인

자금재조달(refinancing)이란 기업의 수익성 제고, 유동성 확보 등 경영목적에 따라 기존의 자본 및 부채 즉, 자본구조를 변경하거나 대주단과의 협상을 통하여 보다 유리한 금융조건으로 재원조달조건을 변경하는 것으로서 SOC 민간투자사업에서만 나타나는 고유한 현상은 아니다.

첫째, 자본금 규모를 줄이고 차입금을 늘리거나 자본금 중 일부를 후순위 주주대출금으로 전환하는 자본구조 변경을 하게 되면 조기에 자본을 회수할 수 있어

기업의 유동성을 확보할 수 있고 배당금수익률도 증가시킬 수 있다.

둘째, 상환시기를 연장하거나 대출금리를 하향 조정하는 등의 재원조달조건을 변경하게 되면 조기배당과 배당수익률이 증가되어 기업의 이익이 증가하게 된다[22].

민간투자사업에서 자금재조달계약이 발생하는 사유는 여러 가지가 사유가 있을 수 있는데 그 주요 사유들을 소개하면 다음과 같다.

첫째는 건설이 완료되어 운영에 들어가면 민간투자사업의 가장 큰 위험인 건설위험이 해소된다. 그렇게 되면 민간투자사업의 가장 큰 위험중 하나인 "완공위험"이 없어져 전체적인 사업위험이 감소한다. 따라서 타인자본을 제공하는 금융기관 등의 입장에서 위험이 줄어든 만큼 더 좋은 금융조건을 제공할 수 있는 여건이 조성되게 된다.

둘째는 협약 체결 당시에 비해 실제 사업이 착수되어 운영되는 시점의 사회경제적 여건이 개선되게 되면 외생적 요인에 의해 금융시장 특히, P/F시장 여건이 변화하는 경우가 발생한다. 예를 들어 최근 몇 년간과 같이 시장금리가 하향 안정세를 지속하고 시중의 자금도 풍부해지게 되면 당초보다 좋은 조건을 제시하는 차입 선들이 나타나게 된다.

셋째는 출자자들은 일반적으로 투자비를 조기 회수하여 유동성을 확보하려고 노력한다. 자본금을 줄이고 이를 부채(후순위채 포함)로 전환하게 되면 투자비의 조기회수를 실현할 수 있고 배당시점을 앞당기는 효과도 얻을 수 있게 된다.

넷째는 금융시장내의 끊임없는 혁신도 하나의 사유가 된다. 더 나은 조건으로 조기에 수익을 실현할 수 있는 많은 새로운 금융기법과 상품들이 개발됨으로써 보다 나은 재원조달구조로 바꿀 기회가 생기게 된다.

다섯째는 자본구조 변경 등을 통해 세금을 절감할 수도 있다. 예를 들어 25%

22) 물론, 자본구조를 변경하거나 재원조달조건을 변경한 뒤 예상치 못한 변수가 발생하여 사업의 재무구조가 더욱 악화되는 경우도 발생할 수 있지만(예컨대 고정금리를 변동금리로 변경한 뒤 금리가 크게 인상되는 경우 등), 그런 경우는 외부요건에 의한 것들이 대부분이기 때문에 자금재조달을 하지 않았을 경우에도 같은 현상이 나타날 수 있으므로 본질적 의미에서 자금재조달에 따른 문제점이라고 보기는 어렵다.

의 자기자본을 10%로 줄이고 이를 후순위채 또는 차입금으로 전환할 경우 이자비용 증가에 따른 법인세 절감효과가 발생한다.

여섯째는 많은 새로운 투자자가 도래함으로써 Refinancing이 발생한다. 종래에는 대부분 건설업체가 출자자였으나 최근 연기금, 공제조합 등 재무적 투자자가 참여하면서 시설이 준공된 지분을 인수하거나 건설 중에 있는 사업의 지분과 차입금을 인수하는 경우가 늘고 있다. 이처럼 투자자의 수가 많아지게 되면 있다. 다양한 형태의 자금재조달이 이루어지게 된다.

⑵ 국내 Refinancing 현황

국내에서도 인천국제공항고속도로업, 광주제2순환고속도로(1구간), 수정산터널 등에서 refinancing이 이루어졌다. 우면산터널, 천안-논산고속도로 사업 등 운영이 개시된 사업들 가운데서도 refinancing이 추진되고 있다. 지금까지 진행된 재차입계약은 출자자 지분변경과 동시에 이루어지고, 감소된 자본금을 후순위차입금으로 대체하고 있는 특징을 보이고 있다.

<표 5-1> 우리나라의 Refinancing 사례 및 주요 특징

사업명	주요내용	특징
인천공항 고속도로	· 기존 주주의 주식을 신규주주가 액면가 이상으로 매입하는 주식매매거래에 수반하여 신규 주주가 주주의 배당수익률을 높이기 위하여 자본금 투입 이외에 주주 후순위 대출금 반영	· 주주의 변경 · 자본구조의 변경 · 재원조달조건의 변경 · 배당제약 조건의 완화
광주 제2순환도로 수정산터널	· 신규투자자가 신설법인을 설립하여 자본금 납입 후 자기자본 성격의 후순위 주주대출금을 투자함으로써 [배당수익률+후순위대출이자]을 목표 투자수익률로 판단하여 투자함	· 사업시행자의 변경 · 자본구조의 변경 · 재원조달조건의 변경 · 배당제약 조건의 완화

한편, 우리나라는 아직까지 영국과 같은 refinancing 지침은 아직 없다. 실시협약에도 재차입계약에 따른 이익배분 조항이 규정되어 있지 않다. 따라서 초기 영국에서와 같이 정부가 refinancing에 개입할 명확한 법적, 협약상의 근거는 없으나 출자자 변경 또는 지분율 변경에 대한 승인과정에서 refinancing 이익을 배분하는 방안들이 고려되고 있다.

따라서 주무관청에서는 사업시행자와 refinancing에 따른 이익을 배분문제를 합의하고 그 합의된 내용에 따라 사용료 인하 또는 환수 등의 조치를 취할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 기획예산처는 재차입계약 관련 지침을 마련 중에 있으며, 실시협약이 체결된 사업에서 자금재조달계약이 이루어지는 경우에도 일정한 기준과 절차를 따르도록 할 예정이다.

즉, 자금재조달계약 체결에 따른 이익을 주무관청과 사업시행자가 공유하는 것을 원칙으로 하되 금융관련 전문가들로 자금재조달 자문단을 구성하여 자금재조달과 관련된 자문을 구하고 분쟁 발생 시 이를 조정하는 등의 역할을 수행하도록 할 예정이다.

- 자금재조달 이익의 평가는 자금재조달 전후의 주주의 기대이익(ROI)의 증가분으로 측정한다.
- 주무관청/사업시행자 이익 공유비율은 50:50을 원칙으로 한다.
- 자금재조달에 따른 정부측 공유이익은 사용료 인하 및 운영수입보장수준 인하 등에 활용한다.

5) 건설분담금 지급 등에 있어서의 물가지표의 적용

민간투자사업의 수익률과 사용료는 민간투자사업기본계획에 규정된 다음의 공식에 의하여 결정되며 건설기간중의 재정지원 즉, 건설분담금도 결과적으로는 다음의 공식에 의해 결정된다. 각 시설별 계산사용료(재정지원이 없다는 전제 하에 계산된 요금수준)를 산정하고, 별도로 적정 사용료를 정한 뒤 이를 비교하여 계산사용료가 적정사용료보다 높은 경우 적정 사용료 수준을 유지하기 위하여

필요한 금액을 재정에서 지원하는 구조를 갖고 있다.

$$\sum_{i=0}^{n} \frac{CCi}{(1+r)^{i}} = \sum_{i=n+1}^{N} \frac{ORi - OCi}{(1+r)^{i}} + \sum_{i=0}^{N} \frac{ANRi}{(1+r)^{i}}$$

n : 시설의 준공시점

N : 무상사용기간 또는 소유·운영기간 종료시점

(다만, 민간에게 소유권이 영구 귀속되는 시설인 경우는 분석대상기간)

CCi : 시설의 준공을 위해 매년도 투입되는 비용(재정지원금 제외)

ORi : 매년도 운영수입

OCi : 매년도 운영비용

$ANRi$: 부대사업으로 인한 매년도 순익 (수입- 비용)

r : 사업의 실질수익률(IRR)

민간투자사업의 재무분석에서는 소비자물가를 물가변동지수로 활용하고 있다. 그런데 실제 주무관청이 사업을 관리함에 있어 어떤 지표를 물가변동지표로 사용할 것인가가 고민스럽게 된다. 예를 들어 실시협약으로 정한 재정지원금 즉, 건설분담금을 지급할 때, 불변가격으로 정한 금액을 지급시점에서 어떻게 환산하여 지급할 것인가? 운영개시 후 사용료 조정 시 소비자물가를 적용해야 하는가? 생산자물가를 적용해야 하는가? 하는 것도 고민스럽다.

국가계약법에 따라 재정사업으로 추진되는 공사에서는 국가계약법에서 정하고 있는 규정에 따라 각 항목별 물가지수를 적용하고 있고, 당초에 비해 5% 이상 물가가 상승한 경우에만 물가변동비를 인정해 주고 있다. 그런데 그러한 방식을 민간투자사업에도 그대로 적용할 것인가 하는 의문이 생길 수 있다.

결론부터 말하면 그러한 방식을 적용하기는 어렵다.

첫 번째 이유는 재정사업은 자본이 선 투입되지 않고 선 투입되더라도 투자수익률과 같은 기회비용이 발생하지 않고(실제로 발생하지만 재정자금이기 때문에 이를 무시하고 있다), 정부가 산출물에 대한 대가를 지급하는 것이기 때문에 사

전에 자본이 투입되고 자본투입 이후 지급시점까지의 화폐가치 변동 즉, 시간가치를 반영해야 하는 민간투자사업과는 근본적으로 다르다.

두 번째 이유는 재정사업의 입찰에 참여하는 기업은 사전에 정부의 대금지급 방식을 인지하고 있기 때문에 자재구입 등을 위해 자금을 선 투자할 필요가 있는 경우에도 입찰단계에서 이를 충분히 감안한 입찰가격을 결정하지만 민간투자사업의 경우는 매 자본투입이 이루어진 이후부터 기대수익률을 적용하는 방법으로 투자가치를 산정해야 하기 때문이다.

일반적으로 과거 특정시점의 불변가격을 현재시점의 가격으로 환산하는 데에는 소비자물가지수가 이용된다. 그러나 민간투자사업의 건설분담금 지급 시 반드시 소비자물가지수를 적용할 필요는 없다[23]. 왜냐하면 과거 특정시점의 불변가격이 의미하는 바는 과거 특정시점에 기대하였던 성과품 즉, 시설물을 현재시점에서 같은 시설물을 만들어낼 수 있는 가격이면 되기 때문이다. 따라서 생산자물가지수가 이에 더 가깝다면 생산자물가를 적용해야 하고 그밖에 다른 지수가 이를 가장 잘 반영하고 있다면 다른 물가지표를 적용하면 될 것이다.

그러나 한 가지 중요한 것은 사업 전 기간에 걸쳐 동일한 물가환산지표를 적용해야 한다는 것이다. 예를 들어 건설기간 중에는 생산자물가지수를 적용하고 운영단계에서는 소비자물가지수를 적용하게 되면 위 재무모델 공식을 경상모델 공식으로 전환함에 있어 좌변과 우변에 각기 다른 물가지표를 적용하게 되는 결과를 초래한다. 좌변의 CCi와 우변의 ORi 및 OCi에 각기 다른 지표를 적용하게 되면 좌·우변에 각기 다른 물가지표를 적용함으로써 재무모델에 변화가 나타나고 일관성을 잃게 된다.

---

23) 이 부분은 아직까지 논란이 많다. 기획예산처, 건설교통부, 환경부, 국토연구원, 서울특별시 등 5개 기관 감사원 감사(2004.3.31~4.23,「SOC민간투자제도 운용실태」감사) 결과에 따르면 민자사업의 건설기간 중에 교부하는 건설보조금에 물가변동률을 적용할 때에는 가정의 소비생활에 영향을 주는 소비자물가변동률보다는 건설자재 값에 영향을 주는 원자재와 기계류 같은 자본재(공산품 등 923개 품목)를 기준으로 산정되는 생산자물가지수 변동률을 적용하는 것이 합리적이라 판단하고 있으며, 감사원장은 기획예산처장관에게 "민자사업에서 건설보조금에 물가변동률을 적용할 때에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제74조의 규정을 준용하여 생산자물가변동률을 적용하고, 물가변동률 적용시점도 건설보조금을 지급하는 분기의 직전 분기 말로 하도록 민간투자사업기본계획을 보완하시기 바랍니다."라고 권고하고 있다.

좌변의 투입비용(CCi)을 민간투자비와 건설분담금으로 구분하여 각기 다른 물가환산지표를 적용하는 것도 논리적으로 맞지 않다. 즉, 민간투자비에는 소비자물가지수를 사용하고 건설분담금에는 생산자물가지수를 적용할 수 없다. 시설공사를 예로 들면, 사업시행자는 총사업비(자기자본, 타인자본, 건설분담금)을 가지고 시공사와 공사계약을 체결하게 되는데, 각 항목에 다른 물가환산지수를 적용하게 된다면 확정된 공사계약을 체결하지 못하고 인건비에는 노임변동률, 재료비에는 생산자물가지수, 기타 경비 등에는 소비자물가지수 등 각기 다른 물가환산지수를 적용하는 정산방식의 공사계약을 체결할 수밖에 없게 될 것이다.

또한, 총사업비 사전 확정제도를 적용하고 있고 주무관청의 요구에 의한 사업비 변경이외에 사업비를 변경할 수 없도록 하고 있기 때문에 각 항목에 따라 각기 다른 물가지수를 적용하게 된다면 총사업비의 사전 확정이 아니라 시설 준공 후 총사업비를 정산해야 하는 문제를 발생시킨다. 상이한 물가지수를 적용함으로써 사업비 정산이 이루어지게 되면 실제는 관리운영권의 가치가 변하지 않았음에도 협약체결 당시의 관리운영권 가치와 준공 후의 관리운영권 가치가 달라지는 모순이 발생한다.

따라서 과거 특정시점의 불변가격을 현재시점으로 환산하거나 불변가격으로 확정된 건설분담금을 지급함에 있어 적용하는 물가지표는 주무관청과 사업시행자간 합의를 통해 소비자물가지수 또는 생산자물가지수 중 하나를 적용하는 것이 좋다. 운영 개시 이후 사용료 조정 시 적용하는 물가지표 또한 건설기간 중 적용한 물가지표를 동일하게 사용함으로써 논리적 모순이 발생하지 않도록 해야 한다.

6) 건설분담금의 지급기준 및 지급시기

실시협약에서는 재정에서 지원하는 건설분담금이 실시협약에서 정한 가격시점의 금액으로 정해진다. 물론, 협실협약 부록에 첨부된 자금투입계획, 건설분담금 지급일정 등에서 매년 물가상승률 5%를 적용한 매 지급시기별 건설분담금 추

정치를 제시하고 있으나 이는 어디까지나 재원조달 및 예산확보를 위한 추정치일 뿐 주무관청이 실제 사업시행자에게 지급해야 하는 금액은 아니다.

건설기간 중 주무관청이 사업시행자에게 매 기간마다 지급하는 건설분담금(경상가격)은 시설에 따라 크게 두 가지 방식으로 지급되고 있다.(실제 지급시점의 가격을 환산하는 데는 대부분 소비자물가지수를 적용하고 있다는 것은 앞에서 밝힌 바와 같다) 하나는 불변가격 기준시점부터 지급 요청금액이 속한 해당 분기 말까지 소비자물가지수 변동분을 적용하여 건설분담금 지급금액을 산출한 뒤 이를 한 분기가 경과한 다음 분기에 지급하는 방법이다. 다른 하나는 각 분기(3개월간)의 평균 물가지수 변동분을 산정한 뒤 이를 해당분기의 불변가격 건설분담금에 적용하여 산출한 금액을 지급 요청한 분기에 지급하는 방법이다.

이러한 두 가지 방법은 방법상의 차이에도 불구하고 지급금액에 있어 차이를 보이지는 않는다. 즉, 어떤 방식을 적용하거나 거의 같은 결과를 가져온다. 주무관청의 입장에서 보면 예산의 확보상태 즉, 지급 가능시점에 따라 두 방식 중 하나를 선택하여 적용하면 될 것이나, 일관성 측면에서 모든 민간투자사업에서는 두 방식 가운데 하나의 방식으로 통일하여 적용하는 것이 더 바람직할 것이다. 굳이 두 방식가운데 하나의 방식을 택한다면 후자 즉, 각 분기(3개월간)의 평균 물가지수 변동분을 산정한 뒤 이를 해당분기의 불변가격 건설분담금에 적용하여 산출한 금액을 지급 요청한 분기에 지급하는 방법이 이론적 측면에서 더 합당할 것이다.[24]

한편, 지금까지는 건설분담금의 지급시기와 관련하여 앞의 두 방식에 따라 달리 규정되어 있었는데 후자의 방식으로 정해진다면 실시협약에 지급시기에 관

24) 5개 기관 감사원 감사(2004.3.31~4.23,「SOC민간투자제도 운용실태」감사) 결과에 따르면 민자사업의 경우 실시협약서상에 건설보조금은 공정률을 감안하여 분기별로 지급하도록 되어 있고, 건설보조금에 대한 물가변동률 적용시점은 주무관청별로 서로 다르게(건설보조금 지급 직전 분기 말까지의 물가변동분, 건설보조금 지급시점의 물가변동분, 지급시점 명시 없음 등) 협약을 체결하고 있다. 그래서 이번 감사기간 중 감사원에서 부산신항개발 민자사업 외 17개 민자사업에 대하여 건설보조금을 산정할 때 적용한 물가변동률 적용시점을 조사한 결과 주무관청 또는 사업별로 서로 다르게 적용하여 건설보조금을 지급하고 있다. 따라서 민자사업도 재정사업과 마찬가지로 물가변동률 적용시점은 건설보조금을 지급하는 분기의 직전 분기말로 명확하게 규정하는 것이 타당하다고 감사원에서는 권고하고 있다.

해서도 통일해야 할 것이다. 만약 약정된 기간 내에 건설분담금을 지급하지 못할 경우 그 지연분에 대해서는 차차분기 개시 일부터 이자(이자 기산일 이전 1개월 평균 신용등급 A+의 3년 만기 무보증회사채 유통수익률을 적용한 금액)를 지급하는 것으로 통일하여 정하는 것이 좋을 것이다. 다만, 당초계획 대비 자기자본 출자가 지연되거나 협약으로 정한 누계 공정률에 미달할 경우 주무관청이 사업시행자에게 지급할 건설분담금의 지급을 정지하거나 감액할 수 있도록 하면 될 것이다.

이러한 적용 물가지표, 건설분담금 지급시기 등에 관한 논란을 해소하고 일관된 기준과 절차를 마련하여 민간투자자들에게 예측가능성을 높여 주기 위해서는 정부가 그러한 사항에 대한 기준 또는 지침을 마련하여 기본계획 등에 그 내용을 공표해 주는 것이 바람직하다.

R · E · F · E · R · E · N · C · E

참 고 문 헌

구본영. 1981. 「한국의 잠재가격계수 추정」, 서울 : 한국개발연구원

기획예산처, 국토연구원 민간투자지원센터. 각 년호. 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법・시행령・기본계획(1999~2004)」

김흥수 외. 2003. 12. 「민간투자사업의 주요 쟁점별 협상방안 연구」, 경기 : 국토연구원.

송병록 외. 2002. 12. 「SOC 민간투자제도 발전방안 연구」, 서울 : 기획예산처.

송병록 외. 2004. 2. 「민자사업 추진의 효율성・투명성 제고를 위한 업무수행지침 작성 연구」, 기획예산처 수탁과제, 경기 : 국토연구원 민간투자지원센터.

송병록. 2001. 「공공투자사업의 적정 사회적 할인율 분석」, 경기: 국토연구원

이규방 외 3인, 2000. 6. 「민간투자시설사업기본계획 표준안 수립에 관한 연구」, 경기 : 국토연구원.

이규방 외 3인. 2002.『중장기 민간투자계획 수립 연구』. 국토연구원.

이규방 외 4인, 2000. 6. 「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구」, 경기 : 국토연구원.

이선, 옥동석. 1987, 「공공투자의 적정 할인율 분석」, 서울 : 한국개발연구원

한국개발연구원. 2001. 12.『도로부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판)」

한국개발연구원. 2001. 12.『예비타당성 수행을 위한 일반지침 연구』.

한국개발연구원. 2001. 12.『철도부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판)」

한국개발연구원. 2001. 12.『항만부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판)」

Piore M. J. and Sable C. F. 1984. *The Second industrial divide*. New York : Basic Books.

Krugman, Paul R. and Martin Feldstein. 1989. *International Trade Effects of Value Added Action*. NBER Working Papers 3163. Cambridge MA : National Bureau of Economic Research.

Simon, Richard. 1977. *Comedy, suffering, and human existence*. Ph.D., Stanford University.

S · U · M · M · A · R · Y

SUMMARY

Guidelines for Private Participation in Infrastructure

Byung-Rok Song, Jae-Hong Ju

Ten years have passed since the introduction of private investment policy in Korea during which many policy changes and development as well as numerous project implementation have taken place. However, there were no guidelines on the processes of private investment project implementation or on ways to handle administrative issues in each step of the process leaving civil workers and private concessionaires to face difficulties.

This paper has been prepared to address these difficulties. There was a need to compile and organize the methods in preparing instructions for project and project proposals, review and evaluation of unsolicited project proposal, announcement for counter proposal, and the negotiation process. The paper provides appropriate suggestions on how to handle issues that may arise in various steps of the project implementation.

This paper is composed of five chapters. Chapter 1 introduces the

definition of private investment project, its policy history, the scope of influence of the Act on PPI and other relevant laws, types of infrastructure facilities that can be implemented through PPI and other private investment policies. Chapter 2 deals with relevant factors in designating PPI projects such as viability acquisition method, feasibility review method, project packaging, and policy decision making. Chapter 3 describes detailed implementation methods of solicited and unsolicited projects. Chapter 4 describes in full details about proposal evaluation, review and negotiation on project proposals, and signing concession agreements, which are the most important steps in implementing private investment project. The final chapter deals with administrative aspects such as obtaining permits in each step of the implementation and operation and management of private investment projects such as project supervision.

This paper will be useful to not only those experts of private investment projects but also civil workers and relevant personnel such as project investors, financial institution personnel, contractors, etc. Although the paper had been prepared under the objective of providing guidance in private investment project implementation under the Act on PPI, there is a limit in addressing every issue that may arise in project implementation. There is also room for discussion in interpreting the relevant laws.

This paper has been prepared in the hopes that the relevant individuals in PPI can gain a better understanding of private investment project implementation procedures and that a more precise and efficient project implementation is achieved.