

민간투자 대상 확대와 BTL 민간제안 활성화... 넘어야 할 산 많아

- 포괄주의 방식으로의 전환과 함께 민간제안의 사업 추진 절차 명확히 해야 -

박용석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

2년 여 논란 끝에 「민간투자법」 국회 통과

민간투자 대상 사업 범위의 확대와 임대형(BTL) 사업의 민간제안 허용을 골자로 한 「민간투자법」이 2년 이상의 논란 끝에 지난 2월 국회 본회의를 통과했다.

BTL 민간제안 허용과 민간투자 대상 시설 확대는 2013년부터 의원 입법으로 발의되었지만 “민간투자 대상 사업의 확대 또는 BTL 민간제안을 허용하면 정부와 지자체의 예산 부담이 크다”는 반대에 부딪혀 긴 시간 동안 국회에 계류되었다. 조금은 늦은 감이 있지만, 그래도 민간투자 활성화에 기여할 수

있어 다행이다.

민간투자 대상 사업, 17개 분야 53개 시설로 확대

금번에 개정된 「사회기반시설에 관한 민간투자법」에는 민간투자 대상 사업의 범위에 공공청사 중 중앙

행정기관의 소속 기관 청사(단, 경찰청의 지방청 및 경찰서는 제외), 화장시설, 아동복지시설, 택시 공영차고지를 포함하고 있다. 이에 따라 민간투자 대상 사업은 기존의 16개 분야 49개 사업에서 17개 분야 53개 사업으로 확대되었다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안 제안 현황

제안 일자	대표 제안자	주요 내용
2015. 1. 22	강동원 의원	• 민간투자 대상 사업으로 택시 공영차고지 포함
2014. 5. 19	김장실 의원	• 민간투자 대상 사업으로 아동복지시설 포함
2014. 4. 10	김태원 의원	• 민간투자 대상 사업으로 지방자치단체 청사 포함
2013. 11. 6	이한구 의원	• 임대형 민간투자사업에 대한 민간부문의 사업 제안 허용 • 민간투자 대상 사업으로 중앙 행정기관의 청사, 헌법기관의 청사 및 교정시설 포함
2013. 8. 9	김정록 의원	• 민간투자 대상 사업으로 화장시설 포함

자료 : 국회 의원 정보 시스템.

「민간투자법」상 민간투자 대상 시설 현황

분야	사회기반시설 유형
도로(5)	· 도로 및 도로 부속물, 노외 주차장, 복합환승센터 및 지능형 교통체계, 자전거 이용시설, (택시공용차고지)
철도(3)	· 철도, 도시철도, 철도시설
항만(3)	· 항만시설, 여항시설, 신항만
산업(1)	· 산업집적 기반시설
공항(1)	· 공항시설
수자원(3)	· 다목적댐, 수도 및 중수도, 하천시설
정보통신(5)	· 전기통신설비, 정보통신망, 공간정보 체계, 초고속 정보통신망, 유비쿼터스 도시기반시설
에너지(4)	· 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 신재생에너지설비
환경(6)	· 하수도 · 공공하수처리시설 · 분뇨처리시설 · 하폐수처리수 재이용시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 공공처리시설, 재활용시설, (화장시설)
유통(2)	· 물류터미널 및 물류단지, 여객자동차터미널
문화관광 체육(9)	· 관광지 및 관광단지, 도시공원, 전문체육시설 및 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 과학관, 문화시설
교육(1)	· 유치원 및 학교
국방(1)	· 교육 · 훈련 · 병영생활 및 주거시설과 군부대에 부속된 복지 · 체육시설
주택(1)	· 공공 임대주택
보건복지(5)	· 어린이집, 노인주거 · 노인의료 · 재가노인복지시설, 공공보건의료시설, 장애인복지시설, (아동복지시설)
산림(2)	· 자연휴양림, 수목원
공공청사(1)	· (공공청사 중 중앙 행정기관의 소속기관 청사(지방경찰청 및 경찰서 제외))

주 : 신규 대상 사업은 () 로 표시함.

자료 : 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(시행 2015. 12. 29, 법률 제13499호) 및 「민간투자법」 개정(2016. 2. 4) 내용을 정리함.

민간투자 대상 사업의 범위는 지속적으로 확대되었다. 1994년 민간 자본의 유치를 위해 최초로 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」에서는 총 30개 사업에 불과했지만 2016년 3월 말 기준으로 53개로 확대되었다. 1994년부터 2016년까지 21년 동안 수십 차례의 법률 및 시행령 개정으로 민간투자 대상 사업이 확대 또는 조정되었다.

우리나라 「민간투자법」은 민간투자 대상 시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식(positive

system)을 채택하고 있다. 즉, 민간투자가 필요한 새로운 사업이 발생할 경우 반드시 법률 개정을 통해 추진할 수 있다. 2008년 시행령에서 민간투자 대상 사업을 정하도록 법률을 개정했지만, 민간투자사업으로 국민의 부담이 증가할 수 있다는 여론에 따라 2011년에 이를 다시 법률로서 정하도록 원상 복귀시켰다.

그런데 현행 「민간투자법」은 민간투자 대상 시설을 법률로 정하고 있기 때문에 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 환경을 법률에 탄

력적으로 반영하는 데 한계가 있다. 또한 민간투자 대상 시설이 제한됨에 따라 민간의 창의를 담을 수 있는 다양한 사업의 발굴에도 제약이 있을 수밖에 없다.

민자사업으로 제안된 모든 사업들이 반드시 추진되는 것은 아니다. 우선 적격성 조사를 통과해야 하고, 이후에는 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. BTL 사업은 주무 부처의 협의와 기획재정부의 검토를 거쳐 국회에서 사업 한도액 승인을 받아야 한다. 즉, 민간제한 또는 정부고시 사업 등 모

든 민간투자사업은 사전에 다양한 검증 단계를 거쳐야 하기 때문에 무분별한 민간투자사업의 추진은 제어될 수 있다. 이에 따라 현행 열거주의 방식을 포괄주의(negative system) 방식으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

BTL 민간제한 허용 확대, 과제도 '첩첩'

한편, 기존의 임대형(BTL) 민간투자사업은 초·중학교, 병영시설 등 제한된 대상 사업 분야에서 정부고시사업으로 추진했으나 금번 「민간투자법」 개정으로 법률이 정하고 있는 53개 사업에 대한 민간제한이 허용되었다.

BTL 사업의 대상 분야는 2005년의 경우 국립대 기숙사, 병영시설, 초·중학교, 철도, 공공의료, 노인의료, 도서관, 문화시설, 박물관·미술관, 하수관거 등 총 12개 사업에서 추진되었다. 이후 지속적으로 대상 사업 범위가 축소되어 2016년에는 대학시설(기숙사 등), 병영시설, 하수관거 등 3개 분야에 국한되어 추진되고 있다. 국회에서 결정되는 사업 한도액의 경우 2007년 9조 9,288억원에서 지속적으로 축소되어 2015년 5,363억원, 2016년에는 4,916억원에 이르고 있다. 금번 BTL 민간제한 허용

에 따라 향후에는 BTL 대상 사업의 확대뿐만 아니라 사업 한도액이 증액될 것으로 예상된다. 그러나 BTL 민간제한이 어느 정도 활성화될 것인가에 대해서는 아직 확답을 내리기가 곤란하다. 넘어야 할 산이 많기 때문이다.

BTO 민간제한사업의 추진 절차는 우선 '민간부문의 사업 제안'에 대해 KDI 공공투자관리센터에서 '적격성조사'를 해야 하고, 이를 통과하면 '민간투자심의위원회 심의'를 거쳐 '제3자 제안 공고'를 해야 한다. BTL 민간제한사업은 앞의 추진 절차 중 '제3자 제안 공고' 이전에 민간제한 사업자와 주무 관청과의 협의, 기획재정부 검토, 국회의 한도액 승인 등의 절차가 추가되어야 한다. 이와 같은 절차가 추가됨에 따라 자칫 사업 추진의 장기화가 우려된다. 또한 주무관청, 기획재정부, 국회 등과의 협의 과정이 반드시 순조로울 것이라고 확신할 수 없다. 특히, 단계별 추진 절차를 거치는 데 많은 시간이 소요될 경우 최초 제안 내용의 유출이 우려된다. BTL 민간제한사업의 추진에 있어 많은 시간이 걸릴 경우 이를 감내할 중견·중소 건설업체는 많지 않을 것으로 보인다.

BTL 사업은 정부 지급금을 지급해야 하는데, 정부 지급금은 사실

상의 국가 채무로 정부 입장에서는 재정 건전성 차원에서 BTL 사업을 지속적으로 확대하는 데 한계가 있다. 기획재정부는 주무 부처가 제출한 BTL 한도액 요구서를 검토하여 총 한도액, 대상 시설별 한도액 및 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비 한도액을 설정해야 하고, 국회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 이 과정에서 BTL 민간제한의 사업 규모가 크거나 사업 수가 많을 경우 국가 재정의 부담으로 BTL 사업 추진에 제약이 발생할 가능성이 있다.

즉, 국가 경제와 재정 규모가 꾸준히 확대되어야만 BTL 민간제한의 지속적인 활성화를 기대할 수 있다. 하지만 이런 한계에도 불구하고 BTL 민간제한의 사업 추진 절차를 명확히 하여 사업 추진 여부에 대한 민간 사업자의 예측 가능성을 높여야 한다.

마지막으로, BTL 민간제한에 있어서 신규 건설사업뿐만 아니라 기존의 노후 공공시설의 성능 개선도 대상 사업으로 부각될 것으로 보인다. 노후 시설물의 리모델링 또는 성능 개선 사업에 대한 민간 투자의 개념과 추진 절차 등을 명확히 정립할 필요가 있다. CERIK