

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 서울시의 민간투자사업(이하 ‘민자사업’)은 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민투자법’)'에 의하여 추진되는 사업들과 기타 개별법 및 ‘공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산법’)'에 의하여 추진되는 사업들(이하 ‘개별법 민자사업’)로 이원화되어 있음.
 - －민투자법 대상사업들은 기획재정부에서 작성한 ‘민간투자사업기본계획’ 및 표준화된 지침에 따라 사업을 추진하기 때문에, 사업의 절차가 명확하고 관리체계도 일관적임.
 - －반면, 개별법 민자사업은 기획재정부 차원의 표준화된 지침이 없고 이에 따라 市 차원의 체계적 관리방안이 부재하여, 사업담당부서가 적용하는 시설의 법적 요건은 각 시설의 개별법에 기초하고 사업방식은 공유재산법에 근거하여 ‘일관된 법적용 및 단일주체에 의한 효율적 관리의 부재’라는 문제가 대두되고 있음.
- 현재 개별법 민자사업의 수는 증가하는 추세에 있어 개별법으로 추진함에 따라 발생하는 문제점을 파악하여 체계적인 관리방안을 구축함으로써 민자사업의 운영효율을 제고하고 원활한 사업추진을 지원할 필요성이 제기됨.
 - －현재 서울시에서 개별법을 적용하여 추진되는 민자사업의 현황을 분석하고 그 추진과정에서 현실적인 문제점 및 市 내부의 관리체계 통합가능성을 검토함.
 - －개별법 민자사업의 사업단계를 ‘사전추진’, ‘사업화’, ‘협약이행 및 건설’, ‘시설운영 및 사후평가’의 단계로 구분한 후, 단계별 주요 업무내용, 사업추진 프로세스(Process), 체크리스트(Check List) 등을 구상하여, 개별법 민자사업의 추진 및 운영상황을 모니터링(Monitoring)할 수 있는 합리적 관리체계(Management System)를 마련함.

2. 연구의 기대효과

- 서울시의 통합된 관리체계 및 방안은 서울시 부서와 자치구에서 추진하는 민자사업에 대한 방향을 제시하여, 사업추진의 객관성·공정성 확보에 기여하게 될 것임.

- 실시협약 체결 이전단계뿐 아니라, 체결이후 건설 및 운영과정에서의 모니터링 사항을 규정하고 사후 프로젝트를 평가하여, 민자사업 관리의 효율성을 제고할 수 있을 것임.

II. 연구의 내용

1. 서울시 개별법 적용 민간투자사업 이론적·제도적 검토

- 서울시에서 추진하는 민투법 민자사업은 민투법령, ‘서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례’, ‘민간투자사업기본계획’, PIMAC¹⁾에서 마련하는 각종 지침 및 세부요령에 의하여 추진되므로, 사업체계가 명확하고 일관성을 유지할뿐더러 관리체계 역시 재정담당관으로 일원화 및 통합되어 있음.
- 개별법 민자사업의 시설별 법적 요건은 해당 시설관련 법규 및 각종 인허가 관련 개별법들의 저촉을 받지만, 사업을 추진하는 실제방법은 공유재산법상의 기부채납 내지 대부방식으로 진행되고 있음.
- 현재 서울시의 민투법 민자사업은 市고시사업과 민간제안사업으로 구분할 수 있음.
 - 市가 대상사업으로 선정·고시한 민투법 민자사업은 시설사업기본계획을 수립·고시한 후, 민간사업자의 사업계획을 평가하여 우선협상대상자를 선정하고 이 대상자와 실시협약을 체결함으로써 사업자로 지정하는 절차를 거치게 됨.
 - 민간제안사업은 민간사업자가 사업을 발굴하여 市에 제안하여 추진하게 되는 사업을 의미하며, 市는 PIMAC의 적격성조사를 거쳐 기획재정부와 협의한 후 대상사업으로 선정하고, 제3자 제안을 접수하여 최초제안과 비교 후 우선협상대상자를 선정하게 되는데, 대상자 선정 이후의 과정은 市고시사업의 과정과 동일함.
- 민투법상 市가 고시하는 민자사업을 대상사업으로 지정하기 위해서 市는 ‘타당성분석’을 진행하여야 하는데, 총사업비가 2천억원 이상인 경우 타당성분석의 결과를 PIMAC의 장에게 검토를 의뢰하여야 함.
- 특히 국가재정법에 의해 총사업비 5백억원 이상인 동시에, 국고지원 규모 3백억원 이상인 사업은 타당성분석 이전에 ‘예비타당성조사’를 기획재정부장관에게 신청하여야 함.
- 민투법상 제안사업은 총사업비 2천억원 이상인 사업에 한하여 PIMAC에 의뢰하여 ‘적격

1) PIMAC : Public & Private Infrastructure Investment Management Center, 공공투자관리센터

성조사'를 수행하도록 법령은 규정하고 있지만, 실제로는 그 미만의 사업들도 市가 PIMAC에 의뢰하여 '제안서검토'라는 명목으로 제안내용의 적정성을 검증하고 있음.

〈표 1〉 민투법 민자사업 사전조사 항목 및 내용

구분	정부고시사업		민간제안사업	
예비타당성 조사	○	市가 기획재정부에 신청, PIMAC 수행 (사업비 5백억원 이상, 국고지원 3백억원 이상인 사업에 한함)*	X	적격성조사로 대체
타당성 분석	○	서울市 진행** (총사업비 2천억원 이상은 PIMAC에 결과 검토 의뢰)	X	적격성조사 또는 제안서검토로 대체
적격성조사	X	타당성분석에 포함됨	○	PIMAC(2천억원 이상인 사업)***
예비 적격성조사	○	PIMAC 수행(사업비 2천억원 이상인 재정사업만 민자사업으로의 추진가능성 검토)	X	해당 없음

* 사업비 및 재정지원 기준에 해당하는 사업은 민자사업, 재정사업 모두 예비타당성조사 대상임.

** 예비민자적격성조사를 거친 사업은 타당성분석 시 그 절차를 간소화할 수 있음.

*** 2천억원 미만인 사업은 적격성조사와 유사하지만, 상대적으로 검토항목이 단순한 '제안서 검토'를 거침.

- 개별법 민자사업들은 민투법에 정의된 시설이 아닐뿐더러, 총사업비의 규모가 2천억원 미만인 경우가 대부분이어서 PIMAC에 검토의뢰대상인지 불명확하고, 사업에 市 재정이 일부 지원되더라도, 총사업비가 5백억원 미만이거나 국고지원규모가 3백억원 미만인 경우 PIMAC의 예비타당성조사 대상에도 해당하지 않는 경우가 발생함.

2. 서울시 개별법 민자사업의 현황과 문제점

1) 서울시 개별법 민자사업의 현황

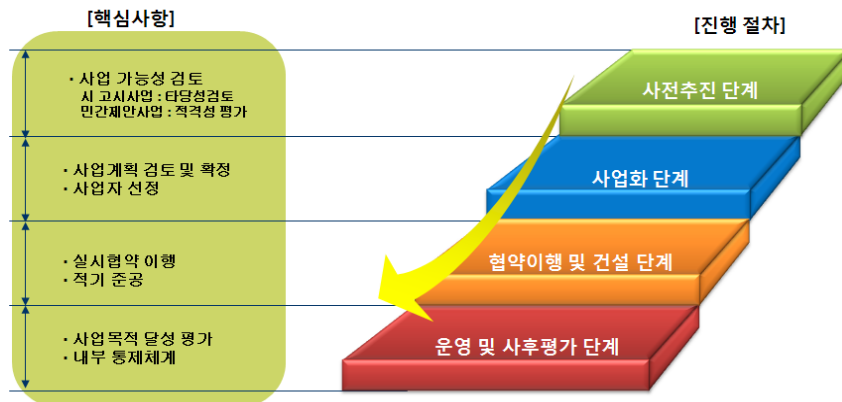
- 당초 市가 계획하여 추진하던 개별법 민자사업은 총10건이었으나, 2건의 사업이 중도에 중단되어 2010년 11월 현재 총 8건의 사업이 진행 중이거나 완료되었음.

〈표 2〉 개별법 적용 민자사업 현황

연번	분야	사 업 명	사업비 (억원)	추진현황	방식
1	공연장	대중음악 및 뮤지컬공연장	547	공사 중(공정률 62%, '11.8 준공예정)	BTO(20년)
2		창동 복합공연장	485	실시설계 중('11.7 착공예정)	BTO(20년)
3	복합 건물	플로팅 아일랜드	964	공사 중(공정률 90%)	BOT(25년)
4		서울국제금융센터(SIFC)	15,140	공사 중(공정률 52%)	BOT(99년)
5	발전 시설	수소연료전지 발전소	300	준공('09.5 1차 노원, '10.9 2차 상암)	BOT(15년)
6		태양광발전소	180	공사중지('10.11)	BOT(15년)
7	여객시설	여의도 국제여객터미널	1,522	실시협약체결(예정, '10.12)	재정사업 + 민간경영사업
8	문화시설	한강예술섬	4,500	준공일정 재조정하여 시의회 상정 중	-

2) 서울시 개별법 민자사업의 문제점

○이 연구는 사업단계를 ‘사전추진단계 → 사업화단계 → 협약이행 및 건설단계 → 운영 및 사후평가단계’의 4단계로 분류하여 현황 파악 및 문제점을 분석하였음.



〈그림 1〉 민간투자사업의 사업단계별 분류

○사업추진단계에서의 현실적인 문제점

- 공익시설임에도 불구하고 민투법 대상 사업이 아니므로, 타당성분석 내지는 적격성조사를 PIMAC에 의뢰할 수 없어, 사업부서가 사업추진단계에서 사업의 타당성 내지는 민간 제안의 적격성을 확인하는 과정이 용이하지 않음.
- 해당 사업들을 각 사업부서에서 추진하다 보니, 사업부서는 민자사업에 대한 전문성과

노하우가 부족하여 업무추진에 어려움이 있음.

- 市 차원의 체계적·통합적 관리시스템이 부족하여 추진사업의 계수, 사업비 규모, 진행 현황 및 市 재정부담 등을 파악하는 것이 용이하지 않으므로 민자사업을 관할할 수 있는 컨트롤 타워(Control Tower)가 필요한 실정임.
- 市가 각 사업의 소유권, 인허가권, 점용허가권, 운영권 부여권리 등의 행정행위를 처분할 법적 근거가 불명확한 경우가 많아서, 신속한 사업 추진 역시 쉽지 않은 실정임.
- 제안사업의 경우 단독 제안으로 추진되는 경우가 있고, 사업주체의 자본력이 영세하여 자본구조(낮은 자기자본비율) 및 채원조달구조의 위험성이 높은 경우가 발견되고 있음. 이러한 채원조달구조로 인하여 非공익시설이 다수 포함되어, 사업의 공익성을 훼손하는 사례도 발견되고 있음.

○사업화단계에서의 현실적인 문제점

- 시설계획 검토, 사업계획 평가, 제3자 제안 평가, 실시(사업)협상 등을 사업부서가 내부 방침으로 추진하다 보니, PIMAC 내지는 외부 전문기관 등에 의하여 수행하는 것보다 공신력 내지는 객관성 확보에 있어 어려움이 수반됨.
- 개별법 민자사업에는 ‘先사업내용 확정, 後협약 체결’이 가능한 사업도 있지만 ‘先협약 체결, 後사업내용 확정’으로 추진하여야 하는 사업들도 많기 때문에, 전자는 BTO 표준 실시협약(안)을 준용할 수 있지만, 후자는 표준화된 협약안을 적용하기 곤란한 부분이 있음.
- 사업추진부서 중에는 민자사업의 경험이 부족할뿐더러 PIMAC의 지원도 받지 못하므로, 협약안 검토, 협상단 구성 및 협상진행 등에 어려움을 느끼는 부서가 있음.

○협약이행 및 건설단계의 현실적인 문제점

- 체크리스트(Check List) 등을 마련하여, 사업자가 협약내용을 충실하게 이행하는지 체크할 필요성이 증대되고 있음. 또한, 각 사업부서는 사업자가 협약을 위반할 경우 벌칙을 협약 안에 명시하는 것에 대하여 고민할 필요가 있음.
- 사업부서와 재정담당관은 사업진행상황이 재정담당관에게 적시에 통보될 뿐 아니라 착공, 공정률 및 공사품질 관리, 부진공정, 민원 등의 지연사태를 조기에 공동으로 대응할 수 있도록 유기적인 협력체계를 구축할 필요가 있음.

○운영 및 사후평가단계

- 사업의 사후평가에 대한 필요성이 제기됨. 당초 사업계획대로 사업이 잘 완수되었는지, 사업목적·내용, 사업비용, 사업기간, 시설규모 및 구성, 편익 및 수요 등의 달성과 관련

하여 평가가 부재한 형편임.

- 사후평가는 공과의 평가를 위한 접근방법이 곤란하므로, 향후 유사사업의 의사결정을 지원하기 위한 정보의 축적과 투자효과를 극대화할 목적으로 시행되어야 할 것임.
- 또한, 주기적인 시설운영평가도 수반되어야 함. 민간사업자의 시설운영서비스 수준, 이용객의 만족도 평가, 市의 정책효과 등이 주요한 검토사항임.
- 사업자의 현금흐름 통제수준, 사업수익 및 비용 보고의 정확성 등을 점검하여 도덕적 해이를 막고, 재무상태를 파악하여 사업법인의 부실화를 미연에 방지하는 노력이 필요할 것임.

3. 개별법 민자사업의 관리방안

- 이 연구는 관리방안 역시 ‘사전추진단계 → 사업화단계 → 협약이행 및 건설단계 → 운영 및 사후평가단계’의 4단계로 분류하여 개별법 민자사업의 관리방안을 제시하였음.

1) 사전추진단계

- 사전추진단계에서는 사업의 추진타당성과 절차정합성을 확보하는 것에 초점을 맞추었음.
- 예비타당성조사 대상인 고시사업은 현행대로 예비타당성조사 이후 사업부서 내부방침으로 타당성분석을 진행하되, 예비타당성조사 대상이 아닌 고시사업은 공신력 있는 전문기관 또는 (가칭)공공투자센터(이하 ‘제3평가기관’)에 타당성분석 의뢰를 의무화하는 방안을 고려할 수 있음.
- 제안사업 역시 외부전문기관 또는 제3평가기관을 통하여 적격성평가를 거치도록 함으로써, 사전검토체계의 공신력을 확보할 수 있을 것임.
- 한편, PIMAC 검토대상이 아닌 사업들도 제3평가기관의 타당성검토 내지는 적격성평가 이후, 사업 추진부서가 조사결과를 재정담당관에게 통보하도록 하여, 재정담당관이 개별법으로 진행하는 민자사업의 계수, 내용, 규모, 총 사업비, 진행상황 정도를 파악할 수 있도록 하는 방안이 필요할 것임.
- 아울러, 총사업비 1천억원 이상 또는 市 재정이 투입되는 사업을 대상사업으로 지정할 경우 재정담당관과의 사전협의 및 市재정계획심의위원회의 심의를 받도록 하는 방안을 마련하는 것도 바람직한 대안이 될 수 있음.

〈표 3〉 단계별 주요내용 및 관리방안

단계	사전추진		사업화		협약이행 및 건설		운영 및 사후평가	
핵심사항	· 市고시사업 : 타당성검토	· 민간제안사업 : 적격성 평가	· 시설사업기본계획의 적정성 검토, 최초제안 및 제3자 제안의 비교/평가 · 우선협상대상자 선정, 실시협상 및 실시(사업) 협약 적정성 분석					· 사업 이행수준 평가 · 사업효과 사후평가 · 사업 운영안정성 평가
주요내용								
[타당성검토]	[적격성평가]	[공통]	[市고시사업]	[민간제안사업]	[주요내용]		[목적]	[평가내용]
[공통] 정부실행대안과 민간투자사업대안의 VFM(Value For Money)을 비교하여, 비용 및 서비스질의 최적조합을 선택		· 실시협약 체결 및 협약내용 검토	1) 기본계획의 적정성 검토 2) 사업계획 평가 및 협상대상자 선정	1) 제3자 제안 평가, 최초제안 비교 2) 우선협상대상자 선정	1) 법인설립 및 자원조달 ① 출자계획 이행 ② 타인자본 조달 달성 2) 인허가 진행 - 민원 처리 3) 공정관리, 공사품질 - 지연사유 및 만회대책 - 준공검사 및 운영준비		1) 당초 사업목적 및 내용달성 평가 2) 공익, 시민편익, 시설운영성과 평가 3) 내부통제구조의 이행/준수 파악 4) 사업법인의 재무적 건전성 파악	1) 사업계획 달성 - 건설비용, 기간, 재정 지원 2) 운영서비스 점검 - 정상운영, 서비스만족도 3) 정성적 평가 - 편익수준 등 각종 보이지 않는 가치 4) 정량적 평가 - 시설이용실적 및 수요 달성 5) 사업법인의 내부통제 이행수준 및 재무상태
1) 기술적 실현가능성	1) 형식요건 2) 법률적 타당성 및 상위계획 정합성							
2) 재무적 타당성	3) 공익 및 시민편익 4) 수요 및 시설계획							
3) 경제성 분석	5) 경제성·사업성							
4) 사업수행전략	6) 출자 및 자원조달 7) 건설계획 8) 사업비 및 용역료 9) 운영계획 10) 부대사업 11) 재정지원							

〈표 계속〉 단계별 주요내용 및 관리방안

단계	사전추진	사업화	협약이행 및 건설		운영 및 사후평가
관 리 방 안	[공통] ·원칙 - 제3평가기관의 타당성 또는 적격성 조사*	[공통] ·민자사업기본계획 Process 준용한 관리지침 수립 ·각 단계 재정담당관 통보 ·서울시 재정담당관과 실시협약안 작성성 협의 ·고시사업 - 제3평가기관을 통한 시설사업기본계획 검토, 평가단 구성 및 사업자 선정	[1천억원 이상 또는 시·제정 투입사업] ·제3평가기관을 통한 실시협상단 구성 및 위임 ·권고사항 - 공사비를 포함한 사업비 적정성 검토 의뢰*	[공통] ·체크리스트 중 주요사항을 재정담당관에게 통보 ·부진사유·민회 대책을 사업자가 작성, 실국 경유 재정담당관에게 통보 ·해지사유 발생 시 중대사건 발생 시 재정담당관 협의	[1천억원 이상 또는 시·제정 투입사업] ·최초 사후평가 이후 매5년마다 운영성과 평가 ·제3평가기관 평가, 실국 평가, 실국 경유 후, 재정담당관 통보
	[공통] ·예비타당성 대상** - 조사 후 재검토 ·예비타당성 비대상 - 제3평가기관 조사 후 재정담당관 통보				

* (토지비 제외 사업비 규모) 1백억원 미만 사업은 실국 내부 규정에 따른 취급으로 같음함.

** 총사업비 5백억원 이상, 재정지원 3백억원 이상인 사업임.

2) 사업화단계

- 사업화단계에서는 사업계획을 평가하고 우선협상대상자를 선정하며 협약을 체결하는 과정에서 그 절차적 공신력을 확보하고, 내용의 적정성을 확인하는 과정에 초점을 맞춤.
- 절차적 공신력의 제고 방안
 - －개별법 민자사업 관련 市 차원의 업무가이드를 마련하고, 공사비를 포함한 사업비 검증 시스템을 구축하여, 사업부서들의 업무추진을 지원함.
 - －협약안의 표준화 구상 : ‘先설계내용 확정, 後협약 체결’방식은 표준실시협약(안) 준용, ‘先협약 체결, 後사업내용 확정’방식은 市 내부 표준 사업협약(안) 및 토지임차계약(안) 등을 마련하여 준용하도록 함.
- 사업내용의 적정성 검증체계
 - －고시사업의 경우 시설사업기본계획의 적정성 검토, 사업계획 평가단 구성 등을 외부전문기관 또는 제3평가기관에 위탁하도록 함.
 - －제안사업은 제3자 제안의 평가 및 우선협상대상자 선정과정 등을 외부전문기관 또는 제3평가기관에 위탁하도록 의무화함.
 - －市가 기본계획을 고시하거나 최초제안을 수용할 때에는 사업내용을 전문가, 시민 및 시민단체 등에 적극적으로 홍보하여, 다양한 의견을 수렴하도록 노력할 필요가 있음.
 - －실시(사업)협약 협상단을 구성하고, 협약내용을 검토하는 과정도 외부 전문기관 또는 제3평가기관에 위탁하는 것이 바람직할 것임.
- 市재정계획심의위원회의 검증 강화
 - －사업계획내용, 선정된 사업자, 협상내용 등 사업추진의 주요 절차마다 추진결과를 재정담당관에게 통보하여, 현황 파악에 협조함.
 - －협약의 최종안은 사전에 재정담당관과 협의하여, 市 재정부담의 최소화와 사업효과의 극대화가 협약에 반영되었는지 검증이 필요함.
 - －총사업비가 1천억원 이상이거나 市 재정이 투입되는 사업은 사업계획 및 협약내용을 재정담당관과 사전에 협의한 후에, 외부전문기관 또는 제3평가기관 등의 자문을 거쳐서 市 재정계획심의위원회의 심의를 받도록 규정하는 것이 바람직할 것임.

3) 협약이행 및 건설단계

- 사업자의 협약이행 준수 Monitoring System

—사업자가 협약의 주요 사업조건을 충실하게 이행하는지를 사업부서가 확인하고, 협조가 필요한 주요한 사항들은 재정담당관에게 통보하도록 함.

—이 연구는 BTO 표준실시협약을 기초로 사업부서가 체크하여야 할 주요한 협약사항, 업무내용 및 확인방법 등을 체크리스트의 형태로 정리하여 제안하였음.

○ 공정진행상황을 재정담당관과 협의

—공사착수, 기성보고, 준공, 부진공정만회대책 등 주요 사항들은 재정담당관도 정보를 얻을 수 있도록 사업부서가 서면으로 통보하도록 함.

—총사업비가 1천억원 이상이거나 市 재정이 투입되는 사업의 경우, 공정지연사유 및 만회대책, 사업 해지사유 발생 등 중대 사안들은 재정담당관과 협의할 것을 제안함.

4) 운영 및 사후평가단계

○ 운영 및 사후평가의 구성

—운영수준평가 : 시설의 정상운영 여부와 이용자 만족도 등 운영서비스의 수준을 측정함.

—사후평가 : 시설의 입지, 규모, 용도, 부대사업, 총사업비, 사업기간 등 당초계획 준수 여부를 평가함.

—사업효과분석 : 정성적 평가 + 정량적 평가

① 정성적 평가는 정책달성, 공익 및 시민편익 제고, 삶의 질에 기여한 정도, 친환경성 및 경관친화성, 신기술도입효과, 市 이미지개선효과, 교통약자 배려 등을 평가함.

② 정량적 평가는 시설수요의 달성, 이용객실적, 사업수익 및 순이익 수준, 재정절감효과 등을 계량적으로 평가함.

—사업법인의 운영실태는 재무상태와 현금흐름의 내부통제를 감독하도록 함.

○ 사후평가체계와 재정담당관 정보공유체계

—사후평가는 운영개시 3년 후에 외부전문기관 또는 제3평가기관 등에 의해서 (운영수준 + 사후평가 + 사업효과)를 평가하도록 함.

—사업부서가 결과보고서를 취합하여, 재정담당관에게 결과를 통보함으로써, 사업현황 파악에 협조하도록 함.

—총사업비가 1천억원 이상이거나 市 재정이 투입되는 사업은 최초 사후평가 이후 5년마다 외부기관을 통하여 주기적으로 운영성과만을 평가하고, 결과를 재정담당관에 통보하도록 함.

- 사업법인의 외부감사 의무화 및 결과정보를 재정담당관과 공유
 - －市の 개별법 민자사업 관련 모든 사업법인에 대해서 매년 회계 법인을 통한 외부감사를 의무화하고, 사업부서는 사업자로 하여금 감사보고서를 제출하도록 규정함.
 - －매년 사업법인의 외부감사보고서를 재정담당관에게도 전달하여, 각 사업진행 관련 현황 정보를 통합적으로 파악할 수 있도록 협조함.

Ⅲ. 정책제언

- 이상에서 제시한 개별법 민자사업의 관리방안은 市 조직상의 변화를 수반하지 않으면서도 실현이 가능한 부분을 위주로 제안하였으나, 불가피하게 외부전문기관 또는 제3평가기관(현재 미설립)을 전제하고 논의한 부분이 있음.
- 이전 연구에서도 밝힌 바와 같이, 향후 市에서 추진하는 민자사업들(특히 PIMAC의 검토 대상이 아닌 민자사업들)과 공공투자사업들을 전문적으로 검토, 평가 및 검증할 수 있는 전담조직이 필요하다고 판단됨.
- 이 조직은 SOC, 재정사업 등을 전문으로 하는 변호사, 회계사, 건설전문가, 금융전문가 등으로 구성하여, 市の 신속하고 원활한 사업 추진을 지원하도록 함.
- 또한 이 조직과는 별도로 전반적인 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 쟁점사항들에 대하여 자문을 구할 수 있도록 분야별 전문 인력들로 구성된 市 차원의 인력 풀(Pool)을 운영할 필요도 있을 것임.