

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적

- 중앙정부뿐만 아니라 서울수도 민간투자사업의 비중은 크게 증가하고 재정운용의 한축으로 자리 잡고 있음
- 서울시는 민간투자법, 공유재산법 등으로 민간투자사업 수행(2014년 3월 현재 서울시 및 자치구의 민간투자사업은 총 39건 진행 중)
- 민간투자법 32건(서울시 23, 자치구 9), 공유재산법 7건(서울시 5, 자치구 2)
- 도로, 터널, 경전철, 주차장, 공연장, 체육공원, 전문병원 등으로 다양
- 중앙정부는 민간투자법에 의한 민간투자사업을 국가관리사업과 자체관리사업으로 구분하여 사업관리하고 있음
- 서울시 민간투자사업 중 도로, 철도 등의 국가관리사업은 기획재정부, KDI 등에서 대상사업 지정부터 협약체결까지 체계적으로 관리
- 그러나, 서울시에서 진행하는 자체관리사업과 공유재산법에 의한 민간투자사업은 사업관리 측면에서 상대적으로 미흡
- 지난 2012년부터 서울공공투자관리센터가 설립되고, 센터에서 각종 민간투자사업 자문을 수행하던 중 자체관리사업이나 공유재산법으로 진행되는 민간투자사업에 대한 문제점 파악 및 가이드라인 등을 제시할 필요성 제기
- 서울시 민간투자사업 및 공유재산법에 의한 민간투자사업 관련 연구도 부족
- 서울시 민간투자사업의 원활한 진행과 효율적인 관리를 위해 절차적 쟁점과 해결방안을 제시하는 것이 연구의 목적
- 서울시 민간투자사업의 추진현황 및 제도적 실태 파악
- 민간투자법과 공유재산법에 의한 민간투자사업 실시협약 기준 마련
- 사업의 공통적인 쟁점사항을 공유하고, 사업부서 담당자에게는 가이드 역할
- 이 연구를 통해 서울시 민간투자사업 추진의 신뢰성 및 전문성이 향상될 것으로 기대되고 사업부서가 민간투자사업을 체계적으로 관리할 것으로 기대

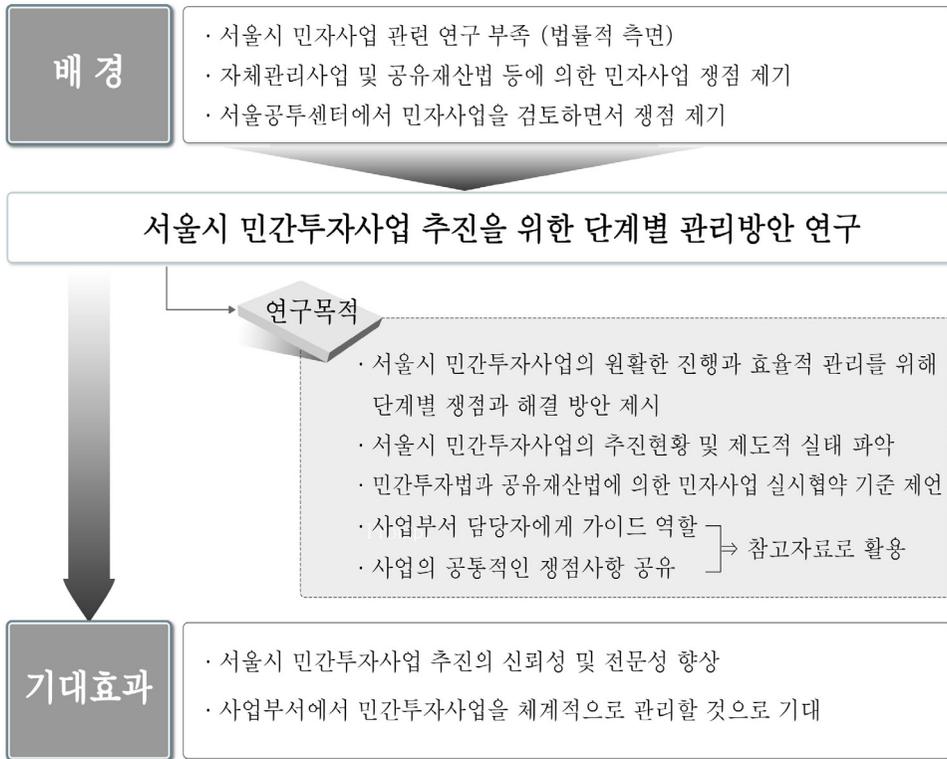


그림 1 연구의 개요

1.2 연구의 방향과 활용

- 문헌조사를 통해 민간투자사업을 추진하는 근거법률에 대한 제도적 현황 조사
- 서울시 민간투자사업의 추진 현황을 조사함. 특히, 사업을 추진하면서 쟁점사항과 이슈사항을 서울시 실무담당자, 전문가의 인터뷰를 통해 파악
- 서울시 민간투자사업을 추진하는 근거법률 중 민간투자법과 공유재산법에 대한 제도적 검토 및 그 특성 비교
- 서울시 민간투자사업의 단계별 추진 가이드라인 제시
 - 어떤 사업을 대상으로 하고 어떤 법률을 근거법으로 하는지에 대한 가이드라인
 - 사업 추진 단계를 계획수립부터 운영까지로 절차에 따라 5단계로 구분
 - 각 단계에 따라 해야 될 행정절차와 유의할만한 사항을 서술하였으며, 실무자가 이해하기 쉽게 서술하고자 노력
- 실시협약의 주요 내용과 체결 시 유의사항 제시(민간투자법과 공유재산법에

의한 민간투자사업으로 각각 구분하여 제시)

- 실시협약의 주요 내용을 제시하는 것은 업무담당자에게 정답을 보여주는 것이 아니며, 쟁점사항을 제시하여 정책적 참조자료로 활용될 수 있고자 하는 것임

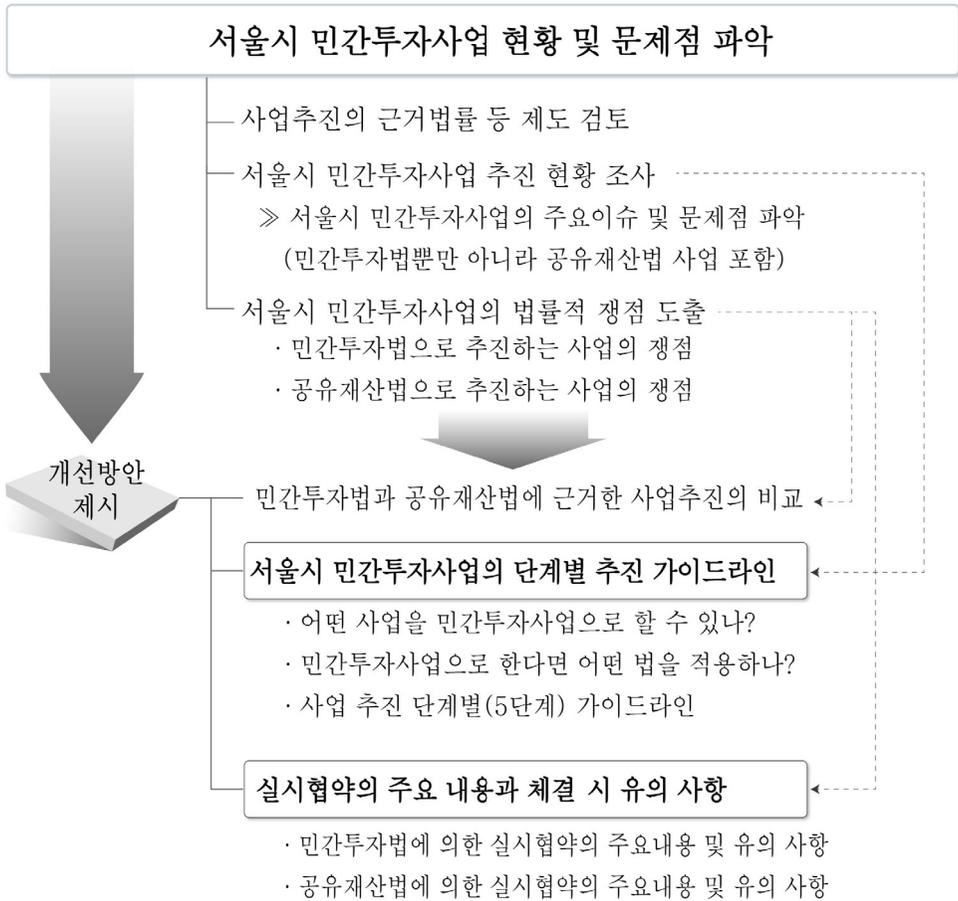


그림 2 연구의 내용 및 방법

2 민간투자사업의 개요와 서울시 추진 현황

2.1 민간투자사업의 개요

- 민간투자사업이란 전통적으로 공공부문의 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 SOC의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 것
- 민간투자사업을 도입한 이유는 재정부담의 완화, 공공사업 선택의 신축성, 민간의 창의와 효율성 도입, 국민경제적 효과 등이 있기 때문임
- 민간투자사업의 법적 체계 : 민간투자법, 공유재산법, 기타법률(유료도로법 등)
- 우리나라 민간투자사업 규모 : 총 643건, 총투자비 98.5조원(2013년 12월말까지)

2.2 서울시 민간투자사업 추진 현황

- 서울시 및 자치구 추진 사업은 총 39건(서울시 28건, 자치구 11건)¹
- 공유재산법 및 기타법률에 의한 민간투자사업은 서울시 5건, 자치구 2건 추진

표 1 서울시 주요 민간투자사업 현황

(단위 : 건)

구 분	총 계	민간투자법 사업			기타법률 사업		
			BTO	BTL		BTO	BOT
서울시 합계	39	32	30	2	7	5	2
서울시	28	23	23	-	5	3	2
자치구	11	9	7	2	2	2	-
강남구	7	7	5	2	-	-	-
동대문구	2	2	2	-	-	-	-
마포구	1	-	-	-	1	1	-
영등포구	1	-	-	-	1	1	-

자료 : 센터에서 서울시 및 자치구 재조사

'2012년 서울시 민간투자사업 실무지침' 및 '민간투자사업 추진현황(KDI, 2013.10.01.)' 참고

1 서울시 재정담당관의 협조를 얻어 해당사업별로 담당 사업부서에 작성양식을 배포하여 취합하여 조사(2014년 2월)하였다. 조사과정에서 공사가 취소되었거나 사업부서에서 협상대상자 미지정 등 여러 사유로 현황에서 제외를 요청한 사업은 제외하였다.

표 2 서울시 공유재산법 및 기타법률 사업 추진 현황

추진단계	사업명	총사업비 (억원)	근거법령	사업 방식	제안방식	고시일	착공일 (운영개시일)
준비 단계 (1건)	적격성 조사	서남하수열이용 지역난방공급	387	집단에너지 사업법 제9조 (사업허가)	BOT	민간제안	
운영 (4건)	세빛둥둥섬 (플로팅아일랜드)	964	하천법 제33조 (점용허가)	BTO (25년)	서울시 고시	08-01-22	
	한남동대중음악 및뮤지컬공연장 (블루스퀘어)	547	공유재산법 제7조 (기부채납)	BTO (20년)	서울시 고시	07-05-22	09-04-24 (11-10-28)
	탄천물재생센터 지역난방 공급	372	집단에너지 사업법 제9조 (사업허가)	BOT (15년)	민간제안 사업	11-06-30	13-10-25 (14-10-25)
	여의도 오탁마리나	270	공유재산법, 하천법 제33조 (점용허가)	BOT (20년)	-		

자료 : 서울시 내부 자료, 센터 내부 자료

표 3 자치구 공유재산법 및 기타법률 사업 추진 현황

추진단계	사업명	총사업비 (억원)	근거법령	사업 방식	제안 방식	고시일	착공일 (운영개시일)
공사	마포 어린이재활병원	472	공유재산법 제7조 (기부채납)	BTO (20년)	민간 제안	-	14.3 예정 (17.1예정)
운영	영등포시장로타리일대 지하공간개발	702	공유재산및물품관 리법	BTO	서울시 고시	04-04-19	07-10-29 (11-10-06)

자료 : 센터 내부 자료

주 : 영등포지하공간개발사업은 도로의 소유권이 2007년 영등포구청에서 서울시로 이관이 되었지만, 2004년 사업자 모집공고는 영등포구에서 하였고, 2005년에 체결된 실시협약은 영등포구청과 사업자가 체결하였으므로 자치구 사업으로 분류하였다.

2.3 서울시 민간투자사업의 주요이슈

- 민간투자법 제도의 특성 때문에 제기되는 이슈 : 최소운영수입보장, 사용료
- 공유재산법으로 추진하는 사업은 행정재산을 확충하기 위한 제도이므로 민간 투자법처럼 체계적이거나 참조할만한 표준계약서 등이 없음
- 서울시에서 민간투자법 제도 초기에 시행했던 주차장 사업은 표준화되었거나 체계적으로 추진되지 못한 측면 때문에 여러 가지 쟁점(예, 영세한 사업자 선정)
- 서울시 실무담당자가 느끼는 애로사항
 - 경험부족과 전문가의 도움이 절실하며 민간투자사업의 부정적 인식 전환 필요
 - 경제적 타당성이 불확실한 사업은 처음부터 검증할 수 있는 시스템을 갖춰야 할 것
- 최근 이슈 : 사업재구조화(MRG, 높은 사용료 문제를 해결하기 위한 대안), 도로, 경전철 등 대규모 사업의 협상, 서울시 재정규모에 맞는 적정 민간투자 규모 등

3 서울시 민간투자사업의 법률적 쟁점

3.1 민간투자법으로 추진하는 사업의 쟁점

- 사업추진절차의 관련 쟁점
 - 지방의회 통제 ; 민간투자법에는 지방의회 절차가 없지만, 지방자치법, 공유재산법, 서울시 조례 등에 의해 서울시의회 의결 및 동의를 거쳐야 할 것임
 - 실시협약과 실시계획 ; 실시계획 승인과정에서 총사업비 등이 변경되는 경우에 실시계획 변경·고시를 하는 것이 원칙이지만, 경미한 사항은 고시할 필요가 없을 것임
 - 협상결렬의 책임 ; 협상결렬 원인에 따라 불법행위를 구성한다고 볼 수 있으며, 신신폰해(계약 성립을 기대하고 지출한 준비비용 등)에 한정하여 책임을 지게 됨. 하지만, 입찰에 참여하기 위한 제안서, 견적서 작성비용 등은 여기에 포함되지 아닐 것임

- 사업시행조건 등 사업내용의 관련 쟁점
 - 민간투자법과 관계법률의 적용 ; 민간투자법 제3조1항의 관계법률에 우선하여 적용하더라도 민간투자법과 관계법률이 상충되는 경우에 신중한 검토 필요
 - 사업추진방식 ; 개량(R, Rehabilitate)방식 사업에 대한 제도적 정립 필요
 - 사업부지 확보 ; 사업부지 취득에 대한 위험은 정부가 부담하는 것이 위험배분의 일반원칙이나 BOO사업이나 제안사업은 달리 볼 수 있음
 - 총사업비의 변경 ; 총사업비의 변경은 사용료, 무상사용 기간 등에 영향을 미치므로 실시협약 변경이나 문서로서 승인절차가 필요함
 - 부가가치세 ; 시설이전에 대하여는 조세특례제한법에 의해 부가가치세 영세율이 적용되나, 무상 사용권 부여에 대하여는 영세율 적용 또는 면세 적용의 특별규정을 두지 않아 부가가치세 과세대상에 해당할 가능성
 - 사용료의 수준 ; 사용료 수준을 정할 때 주무관청의 통제권을 확보할 수 있는 근거 마련을 위한 주무관청의 노력이 필요
 - 사업시행자의 담보제공, 자금재조달, 해지시지급금 등

- 앞서 언급하였듯이 공유재산법은 민간투자사업을 추진하기 위한 목적으로 만든 법이 아니므로 사업부서 입장에서 사업추진 절차, 자문기관 부재 등의 애로
- 그래서 대부분의 지자체는 민간투자법을 준용하여 절차를 따르고 PIMAC 등에서 제시하는 표준문서를 참조하여 사업을 진행함. 또한, 대상시설이 정해져 있지 않고 정치적으로 결정된 사업을 추진하는 경우가 많아 이런 배경하에 여러 가지 쟁점 제기
- 사업추진 절차의 관련 쟁점
 - 사업타당성 및 적격성 ; 기부채납 재산의 필요 여부를 가능한 한 객관적으로 검토
 - 지방의회 의결 ; 지방자치법은 기부채납도 지방의회의 의결을 거치도록 정함
 - 공개입찰방식 및 수익계약 ; 실무상 대부분 공개입찰방식으로 추진하고 있음
- 사업시행조건 등 사업내용 등에 관련된 쟁점
 - 대상재산 ; 기부채납 후 무상사용·수익허가의 경우 해당재산은 공유재산이고 동시에 행정재산이어야 함. 즉, 공유재산이 될 수 없는 물품(일반재산 등)은 기부채납 후 무상사용·수익허가 방식으로 사업을 추진할 수 없음에 유의
 - 행정재산 목적 외 사용 ; 서울시 공유재산 및 물품관리 조례 제14조는 기부채납하는 행정재산은 행정목적에 적합하도록 하여야 한다고 규정함. 그런데 어느 정도 수준에서 목적 외 사용수익할 수 있느냐는 행정청에 재량권이 있음
 - 기부채납 후 무상사용·수익허가의 법적 성질 ; 기부채납은 그 무상사용권의 취득을 전제로 하고 이루어지는 행위임. 판례도 부담부 증여이거나 서로 대가적 관계에 있는 비전형계약으로 보고 있음
 - 무상사용·수익허가기간 산정의 문제 ; 공유재산법 제21조제1항에 사용수익허가기간의 상한이 규정되어 있음(기부채납된 재산의 가액/연간사용료). 무상사용 허가기간은 민간투자사업기본계획 제11조(수익률, 사용료의 결정)에서 규정하는 방식을 준용하여 정할 수 있으나, 공유재산법에서 정하고 있는 상한은 준수하여야 할 것임
 - 임차인 및 전차인의 문제 ; 대표적인 경우가 지하상가를 포함한 지하보도사업, 주차전용건물 사업임. 예를 들어 지하보도 사업은 사업자가 해당재산 중 일부를 제3자에게 임대한 경우 무상사용수익허가기간이 만료할 때 해당 재산의 원상복

구 시 문제가 발생할 수 있는 점을 고려하면, 행정청의 일정한 관여가 필요

- 무상 사용권의 양도 및 담보제공, 사업협약 해지시지급금 문제 등
- 대부 후 기부채납 방식 ; 기부자가 상당기간 공유지를 대부한 후 그 지상에 건물 등을 신축하고 소유하고 있다가 대부기간이 종료되면 해당 소유건물 등을 기부하는 방식으로 일종의 BOT방식임. 그런데, 이 경우는 대부기간, 소유권 이전등기청구권을 보존하기 위한 가등기 절차, 소유자가 변경되면 서울시 승인이나 동의 절차 등이 필요

표 4 민간투자법에 의한 민간투자사업과 공유재산법에 의한 기부채납 후 무상 사용·수익허가의 요약비교

사항	민간투자법에 의한 민간투자사업	공유재산법에 의한 기부채납 후 무상 사용·수익허가
대상시설	민간투자법이 정한 사회기반시설	공유재산법에서 정하는 공유재산이자 행정재산(사회기반시설보다 광범위함)
사업주체	법인만 가능	자연인, 법인 모두 가능
사업자 지위 승계	포괄, 특정승계 가능 (주무관청의 승인 필요)	포괄승계만 가능 (주무관청의 승인 필요 없음)
타당성, 적격성	존재	법령에 근거 없음(서울특별시 민간투자사업 실무지침에 존재)
공개입찰	공개입찰 필수	수익계약 가능
설계, 시공에 대한 관여절차	있음	없음. 그러나 실무상 사업협약에서 실시계획 승인절차를 두는 경우가 많음
운영에 대한 관여	적극적 관여	소극적 관여
무상사용권	물권	채권
무상 사용기간의 산정방식	총사업비, 운영비, 운영수입, 수익률 고려	기부채납재산의 가액평가(감정평가 등), 연간사용료 고려
무상 사용기간의 상한	민간투자법에는 관련 규정이 없지만, 기본계획에 의하면 50년	20년(다만 10년 예외적으로 갱신 가능)
제3자에 대한 사용료	징수권, 통상 사용료 제한	징수권 명기 없음, 통상 사용료 제한 없음
무상 사용권 담보제공	관리운영권 담보제공 가능(실시협약 해지시지급금에 대한 담보설정도 가능)	담보제공 불가능(다만 실시협약 해지시 지급금이 존재하는 경우 이에 대한 담보설정은 가능)
해지시지급금	기본계획에 귀책사유별로 상세히 규정	규정 없음

서울시 민간투자사업의 단계별 추진 가이드라인

- 서울시 실무담당자가 참조할 수 있는 사업추진 가이드라인을 정리
- 사업진행 절차를 단계별로 나누고 업무담당자가 고려해야 할 행정절차 및 유의사항을 설명하였으며, 단계별로 이해하기 쉽게 서술하고자 노력
- 민간투자법에 의한 사업절차와 공유재산법에 대한 추진 절차를 구분하여 제시
- 실시협약은 서울시와 사업자 간에 사업시행에 필요한 시행조건 등을 정하는 계약으로 사업추진의 핵심임. 이 연구에서 실시협약의 주요 내용 및 체결 시 유의사항 제시
- 도로, 철도사업은 KDI 등에서 표준협약안 연구를 제시함. 하지만, 서울시의 다양한 시설, 공유재산법의 의한 민간투자사업에 표준협약이 필요
- 그러나, 다양한 시설을 표준화하는 작업은 매우 어려운 일이며, 공유재산법에 의한 협약 연구는 처음 시도되는 일임. 따라서 표준화 작업보다는 업무담당자가 참조할만한 쟁점 및 유의해야 할 사항을 제시

민간투자사업의 대상시설 및 적용법

- 민간투자사업은 기존에 공공이 추진하였던 사회간접자본시설이나 기반시설을 민간의 효율과 창의력을 도입하여 추진하는 것이며 공공성과 수익성을 같이 고려해야 함
- 사업부서 담당자는 민간투자사업을 추진할 때 어떤 시설을 해야 하는지, 어떤 요건이 필요한지를 먼저 아래와 같이 고민할 필요

검토 항목	판단 방법
① 법적·정책적 타당성	법률 검토, 정책적 판단
② 대상사업의 공공성 및 경제성 확보	정책적 판단, 타당성조사
③ 민간의 창의성 및 효율성	적격성조사
④ 사업관리의 용이성	정책적 판단
⑤ 수익성 원칙(BTL제외)	타당성조사, 적격성조사
⑥ 기타; 시장의 존재, 향후 미래세대의 부담, 일정 규모 이상	정책적 판단

- 민간투자사업을 추진하기 위한 대표적인 근거법률은 민간투자법과 공유재산법이며, 주무관청은 각각의 법률적 요건을 고려해 하나를 정책적으로 선택²

4.2 사업추진 단계별 가이드라인

- ‘민간투자법에 의한 사업’과 ‘공유재산법 및 기타법률에 의한 사업’으로 대분(大分)하여 이들 2가지 유형에 대해 개별적인 검토 수행
- 사업절차를 ‘① 사업계획 수립 및 사업화 ② 공고안 작성 및 사업고시 ③ 사업평가와 협상 ④ 실시협약 체결 ⑤ 건설 및 운영’ 등 다섯 단계로 구분

4.2.1 민간투자법에 의한 민간투자사업

1단계 : 사업계획 수립 및 사업화

- 사업계획 시 고려할 사항 : 사업 추진의 정당성 확보(서울시 정책과의 부합, 투자우선순위, 경제적 타당성 등 10가지 항목 고려)
- 사업부서는 민간투자사업 추진 방침을 결정함. 이때 기획조정실(재정담당관 및 예산담당관)과 사전 협의가 필요함. 방침 결정 후 타당성조사 과정을 거침
- 사업부서는 타당성분석을 위해 전문기관(PIMAC 또는 S-PIMs)에 검토 의뢰
- 민간제안의 경우 민간제안자는 사업에 관한 타당성조사 등을 자체적으로 실시하고 사업제안서를 작성하여 담당 사업부서에 제출함. 사업부서는 형식적 요건, 관계법령 및 서울시 투자정책과 부합여부를 검토
- 사업제안서를 반려하지 않고 검토하기로 결정되면 사업부서는 기획조정실(재정담당관 및 예산담당관)과 사전 협의 후 전문기관에 검토 의뢰

2단계 : 공고안 작성 및 사업고시

- 공고안 작성 및 수립 → 도시계획위원회 사전자문 → 민간투자심의 → 시의회 동의 → 공고 및 고시
- 시설사업기본계획 작성 시 고려할 사항 ; 관계 행정기관들과 충분한 사전 협의가 필요함. 사업시행조건이나 서울시가 꼭 요구해야 할 사항을 구체적으로 명시함. 사업자가 경쟁을 촉진할 수 있도록 사업규모를 적정화하고 다양한 인센티브와 평가기준을 고려하고 위험분담원칙, 정부지원체계, 사업시행자의 의무 등을 사전에 명시

2 다만, 민간투자법은 추진 경험이 많기 때문에 다양한 문제를 해결하기 위한 방법론 및 지침이 잘 되어 있으나 사업추진 과정이 길고, 공유재산법은 지방자치단체에서 다양한 사업을 손쉽게 추진할 수 있기는 하나 방법론이나 지침이 없어 다양한 문제가 지적되기도 한다.

- 시설사업기본계획(또는 제3자제안공고)을 작성하면 시설계획과에 도시계획 위원회의 사전자문을 요청
- 자문 내용은 해당 사업의 필요성, 위치의 적정성, 토지이용계획 및 건축계획 등 도시관리결정에 필요한 제반사항
- 민간투자심의, 시 재정계획 심의, 기획재정부 민간투자사업심의위원회 심의, 시의회 동의(대상사업을 지정하기 이전에 시의회 동의를 거쳐야 함)

3단계 : 사업평가와 협상

- 사업계획서 제출 → 사업계획서 평가 → 협상대상자 지정 → 협상
- 사업신청자는 사업계획서를 작성(민간투자법시행령 제12조)하여 서울시에 제출
- 사업계획서 평가방법 ; 평가절차, 업무계획수립, 평가일정, 평가기준 등
- 협상대상자 지정 및 협상
- 협상의 세부절차 ; 협상단 구성, 협상단 역할, 협상 진행 등

4단계 : 실시협약 체결

- 실시협약안 검토 → 시의회 의견 청취 → 민간투자심의 → 시의회 보고 → 협약체결
- 사업부서는 S-PIMs와 서울시 계약심사단에 실시협약안에 대해 사전검토
- 사용요금 최초 결정에 대한 시의회 의견 청취
- 민간투자심의, 시의회 보고 및 실시협약 체결

5단계 : 건설 및 운영 단계

- 실시계획 승인 및 인허가 등 행정 업무 → 공사시행 및 준공확인 → 시설운영 → 종료예정 사업 대책
- 종료 예정사업 ; 협약 종료 이행계획 수립(협약종료 2~3년 전에 착수할 필요) → 시설점검보수 → 협약종료 및 계약 전환
- 실시협약 종료 이행계획에는 운영 서비스 수요 및 재투자 필요성 검토, 장래 서비스 제공을 위한 적절한 사업추진방식 검토, 이전조건(handover conditions), 협약 종료 및 계약방식 전환을 위한 계획 수립 등이 포함되어야 할 것임
- 시설점검 및 보수절차 : 이전조건 협의 → 시설점검 → 시설보수 → 최종점검



그림 3 민간투자법에 의한 서울시 민간투자사업 추진 단계별 업무

4 2 2 공유재산법 및 기타 법률에 의한 민간투자사업

- 1단계는 사업계획 수립 및 사업화, 2단계는 공고안 작성 및 사업고시, 3단계는 사업평가와 협상, 4단계는 실시협약 체결



그림 4 공유재산법 및 기타 법률에 의한 사업의 추진절차

- 공유재산법에 의한 민간투자사업 추진 절차에 따른 쟁점사항
- 민간제안 방식에 의한 사업추진 절차가 마련되어 있지 않은 상황이며, 이에 따라 전체 절차를 규정하는 작업이 필요
- 서울시 실무지침에서 제시하고 있는 사업추진 흐름도만으로는 사업부서가 세부 업무 사항에 대해 참조하기에는 한계가 있음. 따라서, 공유재산법에 의한 사업에는 별도의 업무수행 지침 마련이 필요
- 공개입찰을 의무화할 경우 최초제안자에게 인센티브 부여 등 심도 있는 검토가 필요

4.3 실시협약의 주요내용 및 체결 시 유의사항

4.3.1 민간투자법에 의한 실시협약 체결 시 유의사항

- 민간투자법에 의한 실시협약의 주요 목적은 ‘기본약정’, ‘총사업비 및 재원조달’, ‘설계 및 건설’, ‘사용료 결정 및 조정’, ‘유지관리 운영’, ‘주무관청 지원’, ‘협약 종료’ 등
- 실시협약의 기본약정과 관련해서는 다음과 같이 유의해야 할 사항을 정리
 - (당사자 및 행정청의 표시) 행정주체는 ‘서울특별시’로 표시하고, 행정청은 ‘서울특별시장’으로 표시
 - (유의할 용어) ‘총사업비, 총민간사업비, 총투자비, 총민간투자비’, ‘사업기간, 건설기간, 운영기간, 공사기간’, ‘본 사업, 부대사업, 부속사업, 경미한 사업’ 등 용어에 유의
 - (문서의 우선순위) 우선순위에 모호함이 존재하는 경우 민간투자법, 민간투자법시행령, 민간투자시설사업기본계획, 민간투자사업기본계획 순으로 해석
 - (사업시행자의 기본적 권리와 의무) 설계타당성 및 공사시행의 적정성 등에 관하여 건설기술진흥법 제5조에 따른 건설기술심의위원회와 같은 법 제6조의 기술자문위원회의 심의를 받아야 한다고 정하고 있는데, 종종 간과하는 경우가 있으므로 유의할 것
 - (소유권 귀속) 소유권 이전등기가 경료되는 시점 사이에 시간적 간격을 줄이는 방식으로 업무를 처리하는 것이 바람직함. 운영기간 중 구입되거나 설치되는 시설도 향후 운영기간 만료 시 또는 중도 해지 시 서울시에 인도할 시설이나 재산은 본 사업시설에 모두 포함될 수 있도록 하여야 함

- 실시협약의 총사업비 및 재원조달에 관련해서는 다음과 같이 유의할 사항을 정리
 - (총사업비 변경) 총사업비는 사전확정이 원칙이며, 불가피하게 사후 정산하는 경우 그 해당 항목, 정산 방식이나 기준 등을 구체적으로 정할 필요가 있음. 그리고, 총사업비 증감에 따른 조정사유를 규정할 때 동일 사유에 대해 증가뿐만 아니라 감소도 함께 규정 등
 - (자기자본) 자기자본 비율은 사업시행의 안정성을 확보하는 중요한 기준으로 실시협약에서 자기자본 투입일정을 정하여야 하며, 특히 재정지원금이 있는 경우 재정지원금과 사업시행자 재원투입과의 선후에 유의할 필요
 - (타인자본) 사업시행자가 근저당권 설정 또는 실행 주무관청의 협의 또는 승인과 관련하여 실시협약에 명시할 필요
- 민간투자사업의 설계 및 건설에 관한 사항과 관련한 유의 사항
 - (건설사업관리 용역업자의 선정 및 비용 부담) 건설기술진흥법 제58조에는 건설사업관리 용역업자의 선정은 주무관청이 하도록 규정되어 있는데, 해당 용역비를 주무관청이 부담하는 경우도 있으나 총사업비에 포함시키는 경우도 있음
 - (공사기간의 연장) 주무관청 귀책사유, 불가항력 사유, 기타 주무관청이 인정하는 사유 발생 시 공사기간을 연장할 수 있으며, 연장 사유가 발생할 때는 사전에 연장하는 것이 바람직함. 불가항력 사유로 공사기간이 연장되는 경우 실시협약안에서 정하고 있는 위험분담을 적용되지 아니하고 필요한 기간 모두 연장에 포함됨
 - (위험물·지장물 및 문화재) 사업부지를 서울시가 제공하는 경우에 위험물, 문화재에 따른 비용은 불가항력 사유로 보고 서울시와 사업시행자가 80:20으로 부담할 수 있지만, 사업시행자가 사업부지를 제공하면 달리 볼 필요도 있음
 - (사업이행보증금) 사업시행보증금이 총사업비의 10%인지, 민간총사업비의 10%인지, 민간총투자비의 10%인지를 구별해야 하며 표준협약에는 총사업비의 10%로 되어 있음
 - (지체상금) 당초 준공예정일을 초과 준공하는 경우 산정되는 지체상금은 지체상금의 총기, 산정의 대상금액, 추진방식 등을 고려해야 함
 - (민원처리) 예상되는 민원은 구체적으로 실시협약에 명기
 - (조기 준공) 조기 준공은 아직 관리운영권을 부여하기 전이므로 해당 시설의 운영 및 비용에 대하여 주무관청과 사업시행자 간의 협의를 필요

- (부대사업) 법률적으로 부대사업이 가능한지는 협약체결 이전에 우선적으로 검토해야 하며, 부대사업은 본 사업의 안정성을 해할 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요
- (관리운영권 부여) 관리운영권은 주무관청이 별도로 관리운영권 등록에 관한 장부를 작성하여야 함. 이에 대한 구체적 사항은 항만시설관리권 등록령에 따름
 - o (사용료의 결정 및 조정) 주무관청이 사용료 조정 당시 다양한 사정을 고려하여 사용료를 조정할 수 있도록 사용료에 대한 통제권을 가지는 것이 바람직
 - o 유지관리 운영과 관련한 유의 사항은 다음과 같음
- (운영비용) 운영비용이 증감하는 경우, 정부가 부담하는 부분만 운영비용이 변경되어야 할 것이며, 실시협약상 이를 명시하는 것이 바람직함. 운영비용의 변경은 증가하는 경우가 일반적이지만 감소하는 경우도 배제할 수 없으므로 “증감”으로 명시
 - o 주무관청의 지원에 관한 사항
 - o 협약의 종료와 관련한 유의 사항
 - o 권리의 처분 및 자금재조달
 - o 분쟁의 해결에 관한 유의 사항 등

4.3.2 공유재산법에 의한 사업협약 체결 시 유의사항

- o (공유재산법의 준수) 공유재산법을 근거로 시행하는 민간투자사업은 주로 잘 정비된 민간투자법의 관련규정이나 제도를 차용하지만 적어도 공유재산법이 준수하여야 할 사항으로 정한 관련규정을 위반해서는 아닐 것
- o (실시계획 승인 및 준공확인 절차) 공유재산법은 실시계획 승인이나 준공확인 절차를 두고 있지 않음. 그러나 사업자가 기부할 재산에 대한 사전투자가 선행되므로 향후 주무관청으로부터 무상사용·수익허가에 대한 약속을 받을 필요가 있고 행정재산으로 채납할 것이므로 어떻게 건축될 것인지 관여할 필요
- 공유재산법에 근거한 민간투자사업에서 실시계획승인이나 준공확인은 단순히 계약에 근거한 절차라고 할 수 있음. 따라서, 해당시설은 비록 일정한 상업시설이 포함되더라도 본질적으로 행정재산의 기능을 유지하여 하고, 서울시에서 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 경우 무상사용·수익허가 조건 이외의 조건이 붙은 기부채납은 허용하지 않고 있으므로 이를 고려하여 승인

- 공사비를 포함한 총사업비는 무상 사용허가기간의 산정기준이나 해지시지급금의 기준이 되므로 이를 엄격하게 관리할 필요
- o (총사업비) 공유재산법은 총사업비에 대한 관련 규정을 두고 있지 않지만, 총사업비의 적정성을 확보할 필요가 있음
- o (지체상금) 공유재산법은 지체상금에 관한 규정을 두고 있지 않지만, 기부채납될 재산이 행정재산으로 적시에 준공되어 목적인 바대로 공용 또는 공공용 서비스를 제공하도록 하는 것이 중요하므로 지체상금을 부과하는 방안을 적극 고려할 수 있을 것임
- o (무상사용·수익허가기간의 산정방식) 행정재산의 사용·수익허가기간은 공유재산으로 받아들인 후 무상사용을 허가받은 날부터 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 기간 이내로 하여야 함
- o 무상사용·수익허가기간(상한)의 기준시점
- o 무상사용·수익허가기간(상한) 부여시점
- o (무상사용·수익권의 양도 및 담보제공) 공유재산법에 따르면 무상 사용권의 담보제공이 어려우므로, 무상 사용권을 담보를 제공할 수 있는 듯한 규정을 두는 것은 곤란
- o (사용료) 사용료 수준을 정할 때 해당재산의 특징으로 인하여 상당한 수익이 예상되는 경우 획일적으로 조례에 따를 것이 아니라 해당재산을 통한 고유한 예상이익을 고려해서 정해야 함
- o (건설기간 중 부지사용료 감면) 공유재산법은 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우 그 사용료 면제가 가능하지만 의무 규정은 아니므로 협약에서 부지사용료에 대해 명시해야 함
- o (무상사용·수익기간의 연장) 공사기간의 연장 또는 사용·수익허가기간이 연장되는 경우에 대해서는 구체적인 사유를 실시협약에 명시
- o 무상사용·수익허가기간의 갱신
- o (임차인 및 전차인) 사업시행자가 운영기간 종료 시 또는 중도 사업해지 시 임차인의 보증금반환의무를 적정하게 이행할 수 있는 방안을 고려해야 함
- o (해지시지급금) 일률적으로 민간투자법에서 적용하는 해지시지급금의 산정방식을 따르는 것은 타당하지 않을 수 있음. 예를 들어 무상사용·수익허가기간 만료 시 일부 철회하여야 할 시설이라면 해지시지급금에 포함하지 않은 것이 타당

결론 및 정책제언

- 서울공공투자관리센터가 서울시 민간투자사업 실태 및 현황 조사를 진행하였음. 민간투자사업 특성상 여러 가지 쟁점이 있지만, 사업비 규모가 작은 사업이나 공유재산법으로 추진하는 사업은 여러 가지 문제점을 발견
- 이에 따라 이 연구는 서울시의 민간투자사업의 추진현황 및 실태를 파악하고, 민간투자사업의 원활한 진행과 효율적 관리를 위해 단계별 쟁점과 해결방안을 제시하고 수행
- 이 연구의 기여와 주요내용을 크게 3가지로 제시할 수 있음
 - 사업부서 실무담당자의 애로사항과 민간투자사업의 복잡한 문제 등을 파악
 - 서울시 민간투자사업 단계별 추진 가이드라인 제시(민간투자법, 공유재산법 등 2가지로 구분) → 5 단계(①계획수립 ②사업공고 ③평가 및 협상 ④실시협약체결 ⑤건설 및 운영)로 구분하였고, 각 단계에 따라 행정절차와 고려할만한 유의사항을 설명
 - 실시협약의 주요 내용과 체결 시 유의사항(민간투자법, 공유재산법 등 2가지로 구분)
- 사업부서 담당자가 민간투자법 및 공유재산법으로 민간투자사업을 시행할 경우 이 연구에서 제시하고 있는 사업추진 가이드라인, 법률적 내용, 실시협약 등은 내용이 많은 참조자료와 행정적 지침서 등으로 활용할 수 있을 것임
- 한편, 공유재산법의 경우 민간제안방식에 의한 사업추진 절차는 마련되어 있지 않은 상황이므로 이에 따른 절차를 규정하는 작업이 필요할 것임
- 이 연구가 서울시 민간투자사업 업무담당자에게 좋은 참조자료가 될 것이고, 특히 공유재산법에 의한 사업협약에 대한 주요내용 및 체결 시 유의사항은 타 지자체도 시도하지 않은 최초의 연구일 것으로 생각하므로 타 지자체도 민간투자사업 수행 시 이 연구의 내용이 좋은 참조자료로 활용되기를 기대함