2010

서울시 개별법 적용 민간투자사업 관리방안에 관한 연구

A Study on Management System of Private Finance Initiative Projects in Seoul Metropolitan Government

김 진 · 이 세 구

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

서울시 개별법 적용 민간투자사업 관리방안에 관한 연구

A Study on Management System of Private Finance Initiative Projects in Seoul Metropolitan Government

2010

서울시정개발연구원
SEOUL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구진

연구책임	김 진	• 창의시정연구본부 부연구위원
연 구 원	이 세 구	• 창의시정연구본부 선임연구위원
	박 창 윤	• 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

Ⅰ. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

○서울시의 민간투자사업(이하 '민자사업')은 '사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 '민투법')'에 의하여 추진되는 사업들과 기타 개별법 및 '공유재산 및 물품관리법(이하 '공유재산법')'에 의하여 추진되는 사업들(이하 '개별법 민자사업')로 이원화되어 있음.

－민투법 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', PIMAC[1]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	O	市가 기획재정부에 신청, PIMAC 수행 (사업비 5백억원 이상, 국고지원 3백억원 이상인 사업에 한함)*	X	적격성조사로 대체
타당성 분석	O	서울市 진행** (총사업비 2천억원 이상은 PIMAC에 결과 검토 의뢰)	X	적격성조사 또는 제안서검토로 대체
적격성조사	X	타당성분석에 포함됨	O	PIMAC(2천억원 이상인 사업)***
예비 적격성조사	O	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

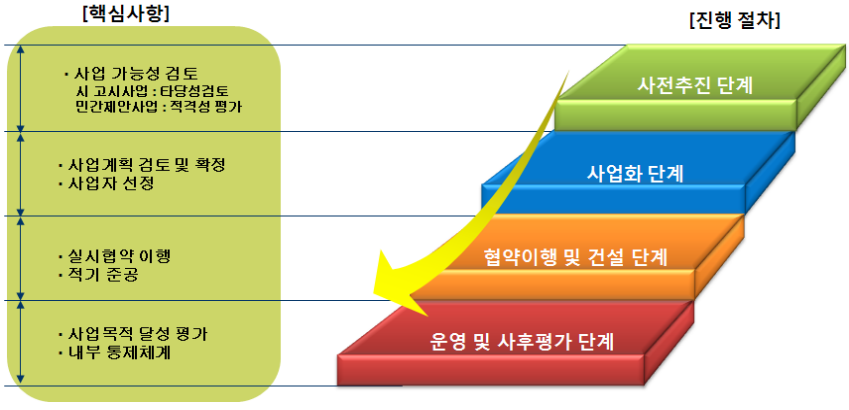
○당초 市가 계획하여 추진하던 개별법 민자사업은 총10건이었으나, 2건의 사업이 중도에 중단되어 2010년 11월 현재 총 8건의 사업이 진행 중이거나 완료되었음.

〈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 민간제안의 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, 진행현황 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 재원조달구조의 위험성이 높은 경우가 발견되고 있음. 이러한 재원조달구조로 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 내부방침으로 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 표준실시협약(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			· 실시협약에서 규정한 사업조건의 적기 이행 · 목적물의 적기 준공 및 지연/위험요인 파악	· 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 재원조달 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, 재정지원 2) 운영서비스 점검 – 정상운영, 서비스만족도 3) 정성적 평가 – 편익수준 등 각종 보이지 않는 가치 4) 정량적 평가 – 시설이용실적 및 수요달성 5) 사업법인의 내부통제 이행수준 및 재무상태
	1) 기술적 실현가능성 2) 재무적 타당성 3) 경제성 분석 4) 사업수행전략	1) 형식요건 2) 법률적 타당성 및 상위계획 정합성 3) 공익 및 시민편익 4) 수요 및 시설계획 5) 경제성 · 사업성 6) 출자 및 재원조달 7) 건설계획 8) 사업비 및 사용료 9) 운영계획 10) 부대사업 11) 재정지원						

〈표 계속〉 단계별 주요내용 및 관리방안

단계	사전추진		사업화		협약이행 및 건설		운영 및 사후평가	
관리방안	[공통]	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업]	[공통]	[1천억원 이상 또는 市재정 투입사업]	[공통]	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업]	[공통]	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업]
	· 원칙 – 제3평가기관의 타당성 또는 적격성 조사* · 예비타당성 대상** – 조사 후 재정담당관 통보 · 예비타당성 비대상 – 제3평가기관 조사 후 재정담당관 통보	· [공통] + 재정담당관 사전협의 + 市 재정계획심의위원회 심의	· 민자사업기본계획 Process 준용한 관리지침 수립 · 각 단계 재정담당관 통보 · 서울시 재정담당관과 실시협약안 적정성 협의 · 고시사업 – 제3평가기관을 통한 시설사업기본계획 검토, 평가단 구성 및 사업자 선정 · 제안사업 – 제3평가기관을 통한 제3자 제안평가 및 사업자 선정 – 제3평가기관을 통한 실시협약 검토	· 제3평가기관을 통한 실시협상단 구성 및 위임 · 권고사항 – 공사비를 포함한 사업비 적정성 검토 의뢰*	· 체크리스트 중 주요사항을 재정담당관에게 통보 · 부진사유 · 만회대책을 사업자가 작성, 실국 경유 재정담당관에게 통보 · 해지사유 발생 등 중대사건 발생 시 재정담당관 협의	· [공통] + · 지연사유 / 만회대책을 재정담당관과 협의	· 운영개시 3년 후 사후평가 · 제3평가기관 평가, 실국 경유, 재정담당관 통보 · 매년 사업법인의 외감보고서 제출, 실국 경유 후, 재정담당관 통보	· 최초 사후평가 이후 매5년마다 운영성과 평가 · 제3평가기관 평가, 실국 경유 후, 재정담당관 통보

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

** 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의 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의 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.

목 차

제1장 연구개요 ····· **3**

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3

1. 연구의 배경 ····· 3

2. 연구의 목적 ····· 4

제2절 연구의 방법 및 기대효과 ····· 4

1. 연구의 내용과 방법 ····· 4

2. 연구의 기대효과 ····· 7

제2장 개별법 적용 민간투자사업의 이론적·제도적 검토 ····· **11**

제1절 민간투자사업의 이론적 검토 ····· 11

1. 민간투자사업 개요 ····· 11

2. 민간투자사업의 위상 및 법적 체계 ····· 14

3. 민간투자사업의 유형 ····· 16

제2절 개별법 적용 민간투자사업의 제도적 검토 ····· 20

1. 민간투자사업 개별법 적용 근거 ····· 20

2. 민간투자사업의 선정기준 ····· 24

3. 서울시 민간투자사업 추진절차 ····· 26

4. 민간투자대상사업의 사전조사 ····· 32

제3장 개별법 적용 민간투자사업의 현황과 문제점 ····· **41**

제1절 서울시 개별법 적용 민간투자사업 현황 ····· 41

1. 개별법 적용 민간투자사업 현황 ····· 41

2. 개별법 적용 민간투자사업 세부현황 ····· 42

제2절 개별법 적용 민간투자사업 분야별 현황검토 ····· 43

1. 공연장 ····· 43

2. 복합건물 ····· 48

3. 발전소 ····· 54

4. 기타 ····· 56

제3절 서울시 개별법 적용 민간투자사업의 문제점 ····· 60
1. 사전추진단계 ····· 61
2. 사업화단계 ····· 63
3. 협약이행 및 건설단계 ····· 65
4. 운영 및 사후평가단계 ····· 65

제4장 개별법 적용 민간투자사업의 관리방안 ····· 69
제1절 개별법 적용 민자사업 진행 절차별 검토항목 ····· 69
1. 관리방안 구상 ····· 69
2. 진행 단계별 주요사항 및 관리방안 ····· 70
제2절 사전추진단계 ····· 72
1. 핵심사항 ····· 72
2. 주요 내용 ····· 73
3. 사전추진단계에서 개별법 민자사업의 추진절차 구상 ····· 73
4. 관리방안 ····· 75
제3절 사업화단계 ····· 76
1. 핵심사항 ····· 76
2. 주요내용 ····· 77
3. 사업화단계에서 개별법 민자사업의 추진절차 구상 ····· 79
4. 관리방안 ····· 81
제4절 협약이행 및 건설단계 ····· 83
1. 핵심사항 ····· 83
2. 주요내용 ····· 83
3. 관리방안 ····· 87
제5절 운영 및 사후평가단계 ····· 88
1. 핵심사항 ····· 88
2. 주요내용 ····· 88
3. 관리방안 ····· 89

제5장 결론 및 향후 추진과제 ····· **93**
제1절 요약 및 결론 ····· 93
1. 서울시 개별법 민자사업의 이론적·제도적 검토 ····· 94
2. 서울시 개별법 민자사업의 현황과 문제점 ····· 95
3. 개별법 민자사업의 관리방안 ····· 96
제2절 향후 추진과제 ····· 99

참고문헌 ····· **103**
영문요약 ····· **107**

표 목 차

〈표 1-1〉 연구의 내용과 방법 ····· 5
〈표 2-1〉 민간투자제도 연혁 ····· 13
〈표 2-2〉 투·융자심사 의뢰 현황 ····· 15
〈표 2-3〉 민간투자비 회수방식에 따른 유형 구분 ····· 19
〈표 2-4〉 시설유형에 따른 유형 구분 ····· 20
〈표 2-5〉 개별법 적용 민자사업 추진근거법령(공유재산 및 물품관리법) ····· 21
〈표 2-6〉 공유재산법상 지자체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 경우 ····· 21
〈표 2-7〉 대부기간의 일반원칙 및 지역경제 활성화를 위한 예외 ····· 23
〈표 2-8〉 대부료의 면제 ····· 24
〈표 2-9〉 대부료의 감면 ····· 24
〈표 2-10〉 서울시 고시사업의 사업계획 검토 및 평가항목 ····· 28
〈표 2-11〉 민간투자사업기본계획이 규정한 실시협약의 필수항목 ····· 29
〈표 2-12〉 민투법 민자사업 사전조사 항목 및 내용 ····· 33
〈표 2-13〉 예비타당성조사 분석방법 ····· 34
〈표 2-14〉 서울시 민간투자사업의 타당성검토 시 주요 고려사항 ····· 36
〈표 2-15〉 서울시 민간투자사업의 적격성평가 시 주요 고려사항 ····· 38
〈표 3-1〉 서울시 개별법 적용 민자사업 현황 ····· 42
〈표 3-2〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자사업의 시설개요 ····· 43
〈표 3-3〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자사업의 출자자 구성 ····· 44
〈표 3-4〉 대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자사업의 총사업비 ····· 45
〈표 3-5〉 창동 복합공연장 민간투자사업의 시설개요 ····· 46
〈표 3-6〉 창동 복합공연장 민자투자사업의 출자자 구성 ····· 47
〈표 3-7〉 창동 복합공연장 민간투자사업의 총사업비 ····· 48
〈표 3-8〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 시설개요 ····· 49
〈표 3-9〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 출자자 구성 ····· 50
〈표 3-10〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 총사업비 ····· 50
〈표 3-11〉 SIFC 민간투자시설사업의 시설개요 ····· 52
〈표 3-12〉 SIFC 민간투자시설사업의 구성 및 연면적 ····· 53

〈표 3-13〉 수소연료전지발전소 민간투자사업의 시설개요 ····· 54
〈표 3-14〉 태양광발전소 민간투자사업의 시설개요 ····· 55
〈표 3-15〉 서울국제여객터미널 사업의 시설개요 ····· 57
〈표 3-16〉 서울국제여객터미널 민간경영사업의 출자자 구성 ····· 57
〈표 3-17〉 서울국제여객터미널 민간경영사업의 총사업비 ····· 58
〈표 3-18〉 한강예술섬 시설개요 ····· 59
〈표 3-19〉 개별법 민간투자사업 협약 형태 ····· 63
〈표 4-1〉 진행 단계별 주요사항 및 관리방안 ····· 70
〈표 4-2〉 사전추진단계의 사업관리체계(안) ····· 75
〈표 4-3〉 서울시 민투법 민자사업의 시설사업기본계획에서 포함되어야 하는 사항 ····· 78
〈표 4-4〉 사업화단계의 사업관리체계(안) ····· 82
〈표 4-5〉 협약체결 이후 사업관리 시 주요 사업조건 체크리스트(Check List) ····· 84
〈표 4-6〉 협약이행 및 건설단계의 사업관리체계(안) ····· 87
〈표 4-7〉 운영 및 사후평가단계 ····· 89

그림목차

〈그림 1-1〉 개별법 적용 민간투자사업의 관리방안 마련 필요성 ····· 4
〈그림 1-2〉 연구의 흐름도 ····· 6
〈그림 2-1〉 공공투자사업의 유형 ····· 14
〈그림 2-2〉 BTO 방식의 민자사업 개념도 ····· 17
〈그림 2-3〉 BTL 방식의 민자사업 개념도 ····· 17
〈그림 2-4〉 서울시가 고시하는 민간투자사업의 추진절차 ····· 26
〈그림 2-5〉 민간이 제안하는 서울시 민간투자사업의 추진절차 ····· 30
〈그림 2-6〉 민자적격성조사(VFM) 개념도 ····· 37
〈그림 3-1〉 개별법 적용 민간투자사업 현황 ····· 41
〈그림 3-2〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 조감도 ····· 45
〈그림 3-3〉 창동 복합공연장 조감도 ····· 48
〈그림 3-4〉 플로팅 아일랜드 조감도 ····· 51
〈그림 3-5〉 SIFC 조감도 ····· 53
〈그림 3-6〉 수소연료전지발전소 조감도 ····· 55
〈그림 3-7〉 태양광발전소 조감도 ····· 56
〈그림 3-8〉 서울국제여객터미널 조감도 ····· 58
〈그림 3-9〉 한강예술섬 조감도 ····· 59
〈그림 3-10〉 민간투자사업의 사업단계별 분류 ····· 60
〈그림 4-1〉 고시사업 지정단계 업무절차 ····· 73
〈그림 4-2〉 제안사업 지정단계 업무절차 ····· 74
〈그림 4-3〉 주요 사업단계에서 사업화단계에 해당하는 기간 ····· 77
〈그림 4-4〉 시설사업기본계획 고시 및 사업계획 평가관련 업무절차 ····· 79
〈그림 4-5〉 협약 관련 협상진행 및 협약체결 업무절차 ····· 80
〈그림 4-6〉 제3자 제안 공고 및 사업계획평가 관련 업무절차 ····· 81

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 방법 및 기대효과

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

○서울시의 민간투자사업(이하 '민자사업')은 '사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 '민투법')'으로 추진되는 민자사업들과 기타 개별법 및 '공유재산 및 물품관리법(이하 '공유재산법')'에 따라 추진되는 사업들(이하 '개별법 민자사업')로 이원화되어 있음.

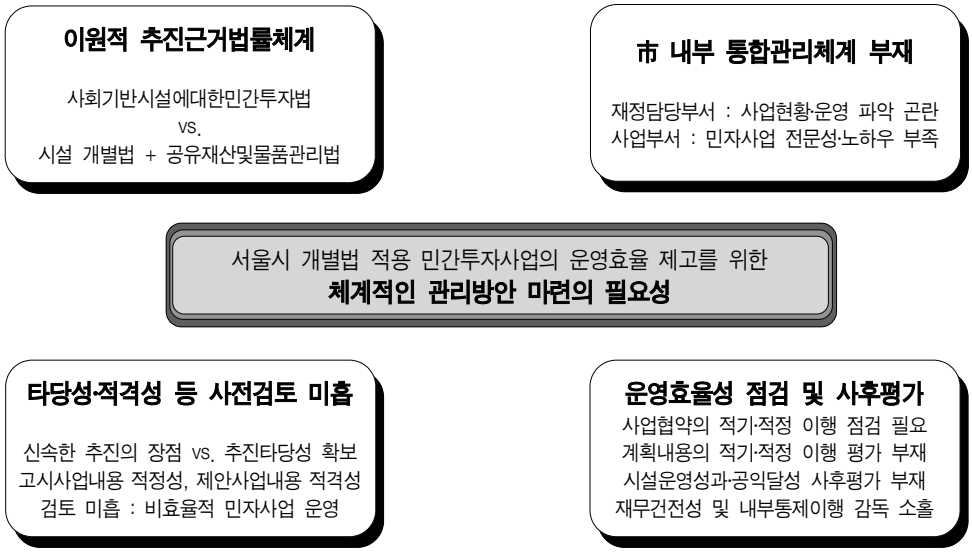
○민투법 대상 사업들은 기획재정부에서 작성한 '민간투자사업기본계획' 및 사업별 표준지침을 적용하여 추진되기 때문에, 사업의 추진체계가 명확하고 일관성을 유지할 뿐더러 관리체계 역시 일원화 및 통합되어 있음.

○반면, 개별법 민자사업은 기획재정부 차원의 표준화된 지침이 없고 이에 따라 市 차원의체계적 관리방안이 부재하여, 사업부서가 적용하는 시설별 법적 근거는 각 시설의 개별법에 기초하고, 사업방식은 공유재산법에 근거하여 '일관된 법적용 및 단일주체에 의한 효율적 관리'의 부재라는 문제가 대두되고 있음.

○개별법 민자사업은 민투법 민자사업보다 신속하게 추진될 수 있어 현재 증가추세이며 그 규모 역시 대형화되고 있음. 이에 따라 각 사업의 추진타당성과 적격성을 판단하는 사전적 기준과 통합된 추진체계 및 관리방안에 대한 필요성 역시 증대하는 실정임.

○이미 추진된 개별법 민자사업들도 사업협약의 체결 이후 협약이행의 실태 파악이 부족하고, 시설 준공 이후 운영단계에서의 사업계획 이행, 당초 공익목적의 달성 여부, 사업법인의 재무상태 점검 및 현금내부통제의 이행 등 사후평가가 매우 필요한 실정임.

○따라서, 개별법 민자사업의 '사전추진단계 –사업화단계 –협약이행 및 건설단계 –운영 및 사후단계' 별로 일관되게 사업을 관리할 수 있는 방안의 마련이 요구되고 있음.



〈그림 1-1〉 개별법 적용 민간투자사업의 관리방안 마련 필요성

2. 연구의 목적

○이 연구는 현재 서울시에서 개별법을 적용하여 추진하는 민자사업의 현황을 분석하고 그 추진과정에서 현실적인 문제점 및 市 내부의 관리체계 통합가능성을 분석함.

○개별법 민자사업의 사업단계를 '사전기획단계,' '사업추진단계,' '협약이행 및 시설건설단계' 및 '시설운영 및 사후평가단계' 등 4가지 단계로 구분한 후, 단계별 주요 업무내용 및 사업추진 프로세스(Process) 및 체크리스트(Check List) 등을 구상하고, 재정담당관이 개별법 민자사업의 추진 및 운영상황을 모니터링(Monitoring)할 수 있는 합리적 관리체계(Management System)를 마련함.

제2절 연구의 방법 및 기대효과

1. 연구의 내용과 방법

○이 연구에서 마련하고자 하는 관리방안의 주요 내용은 다음을 포함하고 있음.

－서울시 개별법 민자사업의 이론적 고찰 및 제도적 추진근거 분석

－현재 서울시 개별법 민자사업의 추진현황과 사업추진상 문제점 분석
－민투법 민자사업의 사업단계별 주요 추진업무와 관리주체, 사업진행 프로세스 분석
－서울시 개별법 민자사업의 사업단계별 추진업무와 관리체계 및 관리내용, 체크리스트

○연구내용에 따른 접근방법
－개별법 민자사업의 이론적 및 제도적 분석 : 선행연구 및 현행 법령분석
－개별법 민자사업의 현황 및 문제점 분석 : 서울시 내부자료, 관련 통계자료 및 서울시 담당 공무원과 인터뷰, 개별 사업의 분석, 현장점검 및 민투법 민자사업과 비교분석
－개별법 민자사업의 관리방안 구상을 위한 민투법 민자사업의 추진체계 분석 및 적용, 표준실시협약 분석 및 체크리스트 마련, 사후평가 내용 및 평가방안 구상
－민자사업 관련 법률, 회계, 금융자문, 사업성검토 등 분야별 전문가들과 자문회의를 통하여 이 연구의 관리방안을 현실적으로 적용할 가능성 및 한계 검증

〈표 1-1〉 연구의 내용과 방법

연 구 내 용	연 구 방 법
■ 민자사업의 이론적 고찰 ■ 개별법 민자사업 제도적 추진근거	■ 선행연구를 통한 민자사업의 개념, 법체계, 추진방식 ■ 법규검토를 통한 개별법 민자사업의 제도근거, 선정기준, 추진체계
■ 서울시 개별법 민자사업 현황 및 추진사례 ■ 사업단계 분류 및 단계별 문제점 분석	■ 서울시 내부자료 및 공무원 인터뷰 등을 통한 사업현황·사례 분석 ■ 사업단계별 민투법 민자사업의 추진체계와 비교, 개별 사업계획 분석
■ 민투법 민자사업 프로세스 분석 및 내용 분석 ■ 관리방안의 현실적 활용가능성 검증	■ 민투법 민자사업을 준용한 단계별 업무추진체계 및 체크리스트 마련 ■ 민자사업 관련 분야별 전문가들과 자문회의 및 서울시 협의

(1) 문헌조사

○민자사업에 대한 기존 연구보고서와 기획재정부, 한국개발연구원(KDI : Korea Development Institute) 공공투자관리센터 등에서 발행한 민자사업 관련 연구서와 정책자료를 조사 및 분석함.

(2) 법령분석

○민자사업과 관련된 각종 법령들을 분석하고 개별법으로 추진하는 민자사업의 근거법들과 각 사업의 추진과정에서 발생하는 여러 법률적 쟁점들을 검토함.

(3) 관련자료 수집 및 인터뷰

○현황조사를 위하여 서울시 내부자료 및 각 신용평가기관의 사업성 검토자료를 수집함.
○서울시 재정담당관, 각 사업 담당 실국과 인터뷰 및 질의·회신한 내용을 정리함.

(4) 개별 사업계획 분석

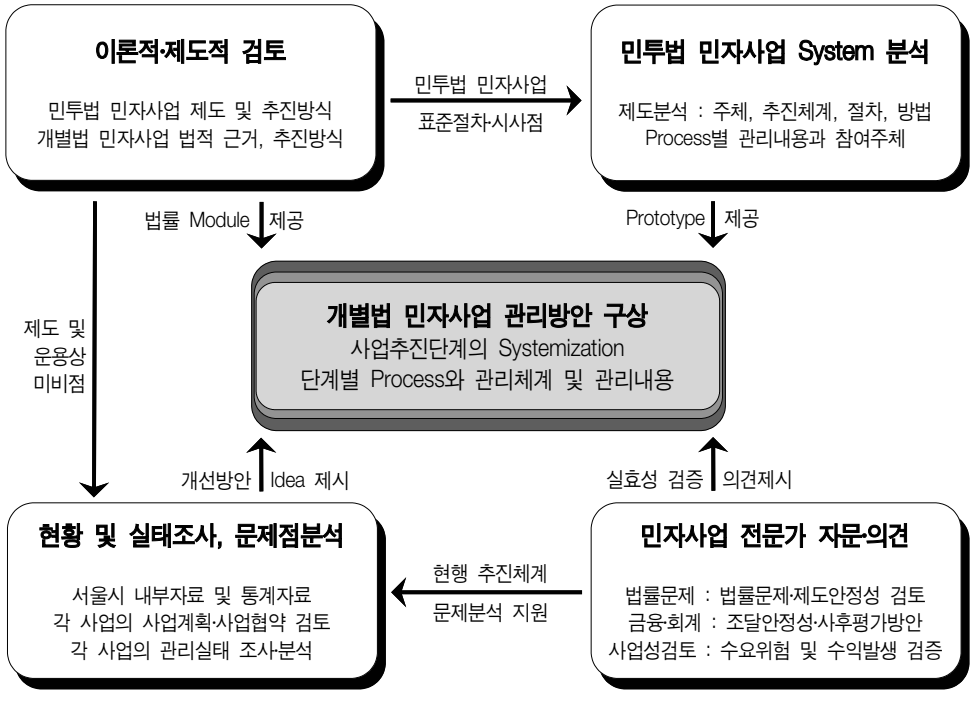
○개별 사업들의 사업계획 및 사업협약 분석, 실국 담당자 면담을 통해 관리현황을 파악함.

○추진근거법률 관련 변호사 자문과 사업성 및 재원조달구조의 적합성 검토를 위한 전문가 자문을 구함.

○민투법 민자사업 추진체계와 비교분석하여 개별법 민자사업 추진 및 관리 문제점을 도출함.

(5) 전문가 및 실무자 자문회의 실시

○법률, 회계, 금융자문, 사업성검토 등 민자사업 관련 전문가 및 실무자들과의 토론과 의견수렴을 거쳐 연구방향을 점검하고, 개별법 민자사업의 관리방안의 실효성 및 현실적 적용가능성을 검증하여 연구보고서에 반영함.



〈그림 1-2〉 연구의 흐름도

2. 연구의 기대효과

○서울시의 통합된 관리방안은 민자사업을 추진하는 서울시 부서 및 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.

제2장 개별법 적용 민간투자 사업의 이론적 • 제도적 검토

제1절 민간투자사업의 이론적 검토
제2절 개별법 적용 민간투자사업의 제도적 검토

제2장 개별법 적용 민간투자사업의 이론적 · 제도적 검토

제1절 민간투자사업의 이론적 검토

1. 민간투자사업 개요

1) 민간투자사업의 개념

○민자사업이란 전통적으로 정부부문의 역할에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC: Social Overhead Capital)을 민간부문이 재원을 조달하여 건설 및 운영하는 사업을 의미함.

○서울시는 원칙적으로 민투법에 기초하여 민자사업을 추진하고 있으나, 민투법에 규정된 시설이 아닐 경우에는 해당시설의 성격에 따라 각 시설의 개별법에 기초하면서 그 추진방식은 '공유재산법'에 따르고 있음.

2) 민간투자사업의 도입배경

○민간투자사업은 민간의 자금과 경영기법 등을 활용하여 사회기반시설에 소요되는 공공재정의 부담을 줄일 뿐 아니라 민간부문의 전문성을 바탕으로 사업기간을 단축하고 비용을 절감하는 차원에서 도입되었음.

○과거에는 공공투자사업에 민간자본이 참여하지 못하였는데 그 이유는 다음 세 가지로 고찰할 수 있음.

－첫째, 도로, 철도, 항만 등과 같은 공공재는 이용자와 수익자가 불특정 다수이기 때문에 비배제성을 지니고, 이용자의 비용부담만으로 사업비를 회수할 경우 공급의 비경합성이 예상됨. 따라서, 이 시설들은 공공이 건설하고 관리해야 한다는 인식이 지배적이었음.

- 둘째, 민간이 공공재를 공급할 경우, 시설을 과소하게 공급하여 공익효과가 불충분한 상태, 즉 시설공급에 따른 외부효과가 시장에 충분하게 전달되지 못하는 시장실패가 우려되었음.
- 셋째, 민간기업이 사회기반시설의 건설 및 장기운영에 소요되는 대규모의 자금을 조달할 수 있을 정도로 금융시장이 발달하지 못하였고, 막대한 초기투자자금을 장기에 걸쳐서 회수하는 금융기법이 발전하지 못하였음.

○ 최근에는 공공투자사업의 건설 및 운영에 민간자본이 활발하게 참여하고 있음.

- 우선 정부 및 지방자치단체의 예산이 제약되어 있고 사업을 기획 및 실행하는데 상당한 시간이 소요되므로, 기반시설의 적기·적량공급에 차질이 발생하고 있음.
- 국민들의 조세부담수준이 높아졌기 때문에, 기반시설에 대한 수요를 충족시키기 위하여 추가적으로 국민들의 조세부담을 높이는 것이 현실적으로 쉽지 않은 문제임.
- 시설의 공급 이후 운영이라는 측면에서도 공공이 관리할 경우 높은 운영비용, 낮은 소비자만족도, 수요변화에 대한 탄력적 대응 부족 등 비효율성의 문제가 제기되어 왔음.
- 한편, 기반시설에 대한 투자는 초기에 대규모 자금이 투입되지만 장기에 걸쳐 안정적으로 상환이 이루어지는 구조로 자금의 장기운용에 유리한 측면이 있음. 민간자본, 특히 장기자산의 포트폴리오(Portfolio) 운용에 대한 수요가 높은 연기금·공제회 등 기관투자자들을 중심으로 민자사업에 대한 관심이 증대되고 있는 실정임.

3) 민간투자사업 제도연혁

(1) 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법

○ 우리나라에 민간투자제도가 본격적으로 도입된 것은 1994년 '사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법(이하 '민자촉진법')'을 제정하면서부터라고 할 수 있음.

- 이전에는 체계적이고 일관성 있는 사업추진을 위한 통합적인 법령체계가 없어 시설마다 해당하는 개별법으로 사업을 추진하였으나 민자유치 실적은 미미하였음.
- 민자촉진법은 유료도로법, 항만법 등 개별법으로 진행하던 기존의 민자사업들이 기초하였던 개별 근거법률에 우선하는 효력을 가지는 특별법의 성격이 강하였음.

○ 동법은 민자시설을 다음과 같이 구분하였음.

① 사업시행자가 목적물을 준공한 후에 그 소유권을 국가로 귀속시키고 해당 시설에 대한 무상사용권을 확보하여 동 시설을 운영하는 '1종시설'

② 목적물 준공 이후에도 사업시행자에게 소유권을 인정하는 '2종시설'

(2) 사회간접자본시설에 대한 민간투자법

○민자촉진법은 1998년 '사회간접자본시설에 대한 민간투자법'으로 전면 개정됨.

－민자유치를 위하여 제정한 민자촉진법 역시 정부가 사업을 주도하는 시각이 편향적으로 반영되어 있고, 이로 인하여 실제 유치실적이 저조하다는 비판이 제기됨.

－민간자본유치를 정부가 촉진한다는 기존 법명의 취지와 함께 민간과 정부가 대등한 위치에서 공정하게 사업을 추진한다는 취지를 살리기 위하여, 법의 명칭을 민간자본유치촉진법에서 민간투자법으로 변경하게 됨.

(3) 사회기반시설에 대한 민간투자법

○1998년 전면 개정된 이후 사회간접자본시설에대한민간투자법은 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되었고, 2009년 일부개정 등을 통하여 현재에 이르고 있음.

〈표 2-1〉 민간투자제도 연혁

기 간	주 요 내 용
1968~1993년	■ 도로법, 항만법 등 개별법령에 따라 추진 －도로, 항만, 역사 등을 중심으로 민간자본 유치
1994~1998년	■「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정('94년 8월) －금융시장 미성숙, 사업 경험 부족 등으로 활용실적 저조
1999~2004년	■「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정('98년 12월) －최소운영수입보장 근거 마련(시행령 제37조) －민간투자지원센터(PICKO) 설치
2005~2008년	■「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정('05년 1월) －한국개발연구원(KDI) 소속으로 공공투자관리센터(PIMAC) 설치 ■「민간투자사업 기본계획」 변경('06년 1월) －민간제안사업은 최소운영수입보장제도 폐지 －정부고시사업은 보장기간 단축(15년→10년) 및 보장수준 축소 (90~70% → 75~65%)
2009년	■「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정('09년 5월) －사회복지시설을 추가하는 등 민간투자법의 대상사업 확대 ■「민간투자사업 기본계획」기획재정부 공고 제2009-192호 개정
2010년	■「서울시 민간투자사업 기본조례」 개정 작성

자료 : 서울시정개발연구원, 2009,「서울시 공공투자사업관리 합리화 방안」

2. 민간투자사업의 위상 및 법적 체계

1) 민간투자사업의 위상

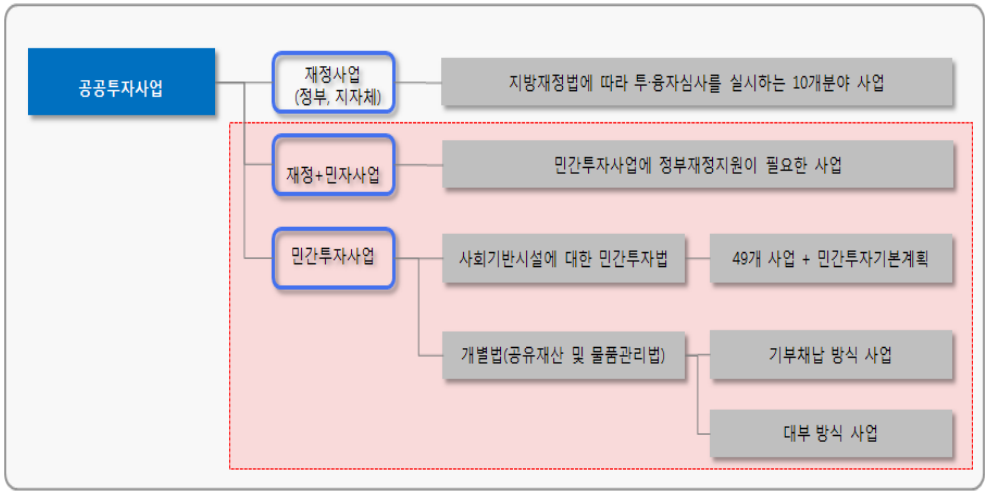
○민자사업 역시 국가 또는 지방자치단체가 투자 내지는 관리하는 공공투자사업의 한 종류로 이해할 수 있을 것임.

○공공투자사업은 사업의 재원조달 주체에 따라 크게 다음의 세 가지로 분류가 가능함.

① 정부와 지자체가 직접 수립한 예산으로 추진하는 '재정사업'

② 민간의 자본으로 시설을 건설하고 운영하는 '민간투자사업'

③ 정부 및 지자체의 일부 재정지원과 민간의 자본이 혼합된 '재정+민자사업'



〈그림 2-1〉 공공투자사업의 유형

(1) 재정사업

○재정사업은 사회기반시설의 재원조달, 건설 및 운영을 정부 또는 지자체가 직접 수행하는 사업을 말함.

○서울시의 경우 지방재정법에 따라 10개 분야의 사업들에 대한 투·융자심사를 시행함.

－10개 분야는 일반행정, 문화체육, 보건복지, 청소환경, 주택, 주차장, 도로교통, 재난방재, 상·하수도, 공원녹지임.

－2010년 3월 기준 투·융자심사를 의뢰한 재정사업의 수는 총 21건으로 분야별 현황은 <표 2-2>와 같음.

〈표 2-2〉 투·융자심사 의뢰 현황(2010년)

구분	일반 행정	문화 체육	보건 복지	청소 환경	재난 방재	상하 수도	공원 녹지	주택	주차장	도로 교통	합계
건수	4	1	1	1	1	2	1	1	4	5	21

자료 : 2010 지방재정투·융자사업 심사의뢰서

(2) 민간투자사업

○민간이 사회기반시설의 건설 및 운영 주체인 사업을 말함.

○서울시에서 현재 진행되고 있는 민자사업은 민투법에 의한 사업 25건과 개별법으로 진행되는 사업 8건을 합하여 총 33건임.

(3) 재정 + 민간투자사업

○재정 + 민간투자사업은 사회기반시설의 건설 및 운영 주체는 민간이지만 사업특성상 서울시가 재정을 투입하여 시설의 건설을 지원하거나 시설운영에 필요한 보조금 등을 지원하는 형태를 취함.

○시가 재정을 지원하는 목적은 프로젝트 자체의 사업성이 높지 않아서 시설운영만으로 민간이 초기에 투입한 투자비용을 회수하기 어렵다고 판단될 경우와 건설 또는 운영에 보조금 등의 형태로 사업비의 일부 또는 운영수익의 일부를 보전함으로써 민간 사업자의 참여동기를 진작하기 위한 것임.

2) 민간투자제도의 법적 체계

○사회기반시설에 대한 민간투자법 및 동법 시행령

－목적은 민간투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함.

－민자사업의 대상시설, 추진방식, 민간투자사업심의위원회의 설치 및 운영, 민간투자사업기본계획, 민자사업의 대상선정・시설사업기본계획・사업시행자 선정・사업수행 절차, 대상사업의 감독・운영, 산업기반신용보증기금 지원, 사회기반시설투・융자회사제도 등 민투법 민자사업을 종합적으로 규정하고 있음.

○서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례

－목적은 민투법에 따라 추진되는 민자사업의 진행절차와 적정규모 관리를 규정함.

－민간투자사업의 원활한 시행을 위해 민간투자사업심의위원회 업무를 서울특별시재정계획심의위원회에서 수행하는 것과 민자사업 내용의 중기지방재정계획 반영, 민자사업

의 시의회 동의 및 보고 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

○민간투자사업기본계획

－민자사업의 추진을 위하여 필요한 세부절차와 방법 등을 규정할 목적으로 기획재정부 장관이 작성하여, 관계부처 협의와 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐서 제정함.

－정부 내부 규정으로서 대외적으로 직접적 법규성은 없으나, 주무관청의 업무처리기준과 정부 내 감사기준이 됨으로써 주무관청을 사실상 구속하는 성격을 가짐.

－민간 측에도 실무지침이 되어, 이를 기준으로 사업을 추진·준비하게 됨.

○민간투자사업 관련 지침(세부요령)

－KDI 공공투자관리센터가 기획재정부와 협의를 거쳐서 마련함.

－민자적격성조사 지침, 민간투자사업 표준 실시협약(도로·철도·항만·환경), 시설사업기본계획 작성지침, 시설유형별 기준 성과요구서 지침(학교시설, 학교복합시설), 입찰평가지침, 자금재조달 세부요령(안) 등을 규정하고 있음.

3. 민간투자사업의 유형

1) 추진방식 유형

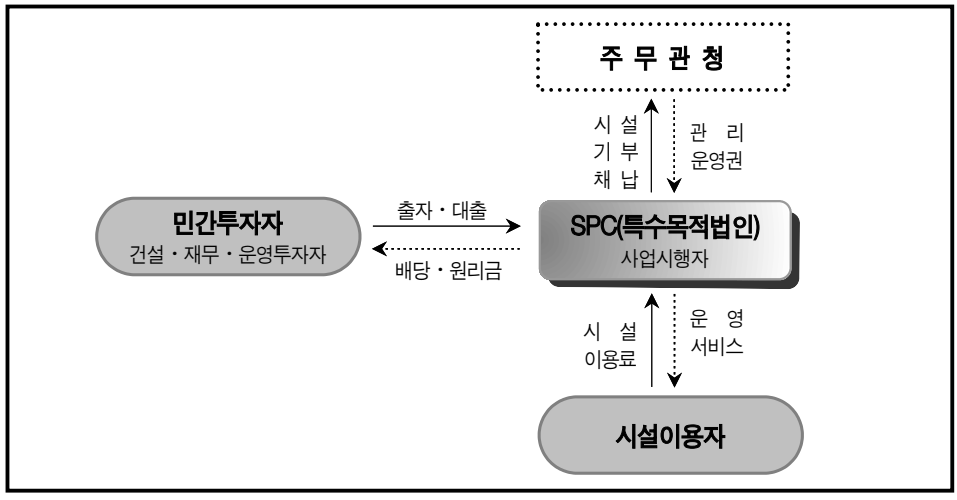
(1) 사업방식에 따른 유형

○BTO(Build-Transfer-Operate)방식

－민간사업시행자가 사업비용을 조달하여 대상 사회기반시설을 준공시키면서(Build) 시설물의 소유권을 주무관청에 귀속시키는 대신(Transfer), 시행자는 시설물에 대해서 일정 기간 동안 관리 및 운영할 권리, 즉 관리운영권을 인정받아서 시설물을 운영하여(Operate) 그 운영수익으로 사업의 초기투자비용을 회수하는 사업방식임.

－고속도로, 전철, 터널, 철도, 하수처리시설, 폐기물 매립·소각시설 등 시설이용자의 사용료 운영기간 중 민간투자비의 회수가 가능한 민자사업의 시행방식으로 활용됨.

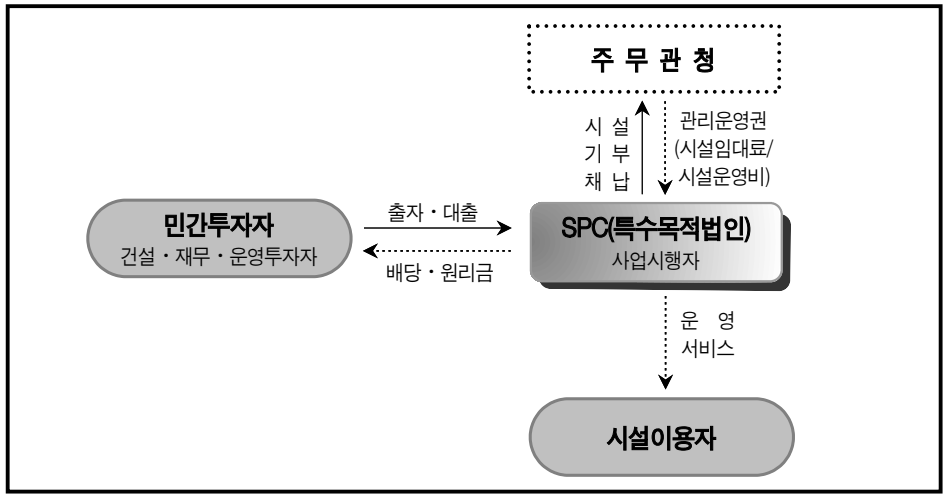
－대표적인 '수익형 민자사업'으로 분류할 수 있음.



〈그림 2-2〉 BTO 방식의 민자사업 개념도

○ BTL(Build-Transfer-Lease)방식

－민간사업시행자가 자본을 조달하여 대상 사회기반시설을 준공시키고(Build) 시설의 소유권을 주무관청에 귀속시키면서(Transfer), 시설물에 대해서 일정 기간 동안 관리운영권을 설정하고 운영서비스를 제공하는 대신, 주무관청으로부터 사업비의 분할수령 형태인 시설임대료와 운영서비스 제공대가인 시설운영비를 함께 수령하여 투자비를 회수하고 운영비를 충당하는 사업방식임(Lease).



〈그림 2-3〉 BTL 방식의 민자사업 개념도

－초·중·고등학교, 하수관거, 군 관사(官舍), 도서관, 미술관, 문화시설 등 이용자에게 사용료를 부과하기 곤란하거나 사용료로 초기투자비용의 회수가 불가능하다고 판단되어 공공이 초기투자비를 시설임대료 형태로 보전하는 민자사업의 시행방식임.

－대표적인 '임대형 민자사업'으로 분류할 수 있음.

○BOT(Build-Operate-Transfer)방식

－민간사업시행자가 자본을 조달하여 대상 사회기반시설을 준공시키면서(Build) 일정 기간 동안 시설을 소유 및 운영하여 초기투자비용을 회수하고(Operate), 운영기간 종료시점에 시설의 소유권을 주무관청에 귀속시키는(Transfer) 민자사업의 시행방식임.

－초기 민자사업들이 이 방식을 이용하였으나(예: 원효대교), 운영기간 중 사업법인이 시설을 보유함에 따른 각종 세금문제와 사업시설이 대출담보로 제공되는 문제 등으로 인하여, 현재는 관민 모두 BOT방식 대신 BTO방식을 선호하고 있음.

○BOO(Build-Own-Operate)방식

－민간사업시행자가 자본을 조달하여 대상 사회기반시설을 준공하고(Build) 시설을 소유하면서 운영하는 민자사업의 시행방식임.

－실제 SOC시설 자체를 민간이 소유하여 운영하는 것을 인정하는 경우는 이례적이고(예: 호남복합화물터미널), 대부분 공익시설을 BTO 등의 수익형 민자사업방식으로 추진하면서 사업성이 부족할 경우 수익시설을 민간이 소유 및 운영하여 사업비를 회수하게 함.

－반대로 지자체 소유의 토지에 민간이 레저시설 등을 건설하여 소유 및 운영하면서 해당 지자체의 공익 내지는 지역발전에 기여할 수 있는 시설을 함께 건설하여 후자만 기부채납하는 형태도 시도되고 있음.

○기타 민자사업의 시행방식에는 BLT, ROT, RTL, ROO 등이 있음.

－BLT(Build-Lease-Transfer)방식은 BTL방식과 유사하나, 다만 목적물 준공 후 시설의 소유권을 주무관청으로 이관하지 아니하고, 사업자가 유지하면서 일정 기간 주무관청으로부터 시설임대료를 수령하다가 기간이 종료되는 시점에 시설소유권을 이전함.

－ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)방식은 BOT방식과 유사하지만, SOC시설을 신축하지 않고 기존 국가 또는 지자체 소유의 목적물을 개량·정비한 후(Rehabilitate), 일정 기간 관리운영권을 인정받아서 시설을 소유 및 운영하여(Operate) 초기투자비용을 회수하고, 운영기간 종료시점에 시설의 소유권을 주무관청에 귀속시키는(Transfer) 민자사업의 시행방식임.

－RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease)방식 역시 BTL방식과 유사하나, ROT방식과 마찬가지

로 기존 국가 또는 지자체 소유의 목적물을 개량·정비한 후, 일정 기간 시설물에 관리운영권을 설정하고 시설임대료 및 운영서비스 대가를 수령하는 사업시행방식임.

－ROO(Rehabilitate-Own-Operate)방식도 BOO와 유사하나 ROT·RTL과 마찬가지로 목적물을 신축하는 것이 아닌 개량·정비하는 점에 차이가 있음.

(2) 제안방식에 따른 유형

○정부고시사업 : 민투법 제8조의2에 따라 주무관청이 민간투자대상사업을 발굴지정하여 민간사업자를 모집하는 방식의 사업을 말함(기본계획 제2조 제6호).

○민간제안사업 : 민투법 제9조에 따라 민간이 민간투자대상 사업을 발굴하여 주무관청에 민자사업을 제안하는 방식의 사업을 말함(기본계획 제2조 제7호).

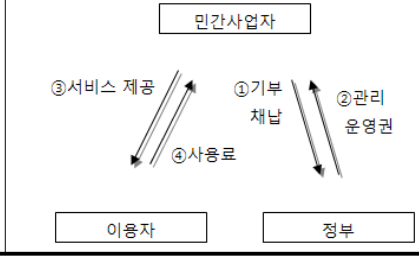
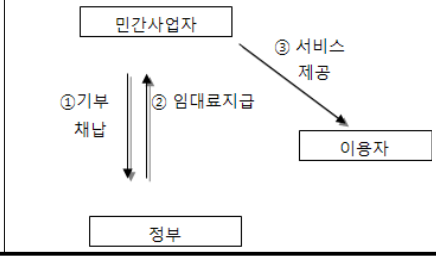
(3) 민간투자비 회수방식에 따른 유형

○수익형 민자사업 : 시설이용자가 지불하는 사용료로 투자비를 회수하는 방식의 민자사업을 의미하고(기본계획 제2조 제8호), 대표적인 사업방식으로 BTO가 있음.

○임대형 민자사업 : 국가 또는 지방자치단체가 지급하는 사용료로 투자비를 회수하는 방식의 사업을 말하고(기본계획 제2조 제9호), 대표적인 사업방식으로 BTL이 있음.

○현재 서울시에서 추진되고 있는 민자사업의 유형은 BTO와 BTL이 대부분으로 대상시설의 성격, 투자비회수, 수요위험 부담 등에서 차이가 나타남.

〈표 2-3〉 민간투자비 회수방식에 따른 유형 구분

구분	BTO	BTL
대상시설 성격	최종사용자에게 사용료를 부과하여 투자비 회수 가능	최종수요자에게 사용료를 부가하여 투자비 회수 곤란
투자비 회수	최종 사용자의 사용료	정부의 시설 임대료
운 영 자	민간사업자	정부
수요 위험	민간사업자 부담	정부 부담
사업구조		

자료 : 2010 서울특별시 민간투자사업 추진지침 재작성

2) 민간투자사업 시설유형

○민투법에서 명시하고 있는 대상시설의 유형은 총 16개 분야 49가지임(법 제2조 제1호).

〈표 2-4〉 시설유형에 따른 유형 구분

구분	사회기반시설유형
도로(4)	도로 및 도로의 부속물, 노외주차장, 지능형 교통체계, 국가기간복합환승센터·광역복합환승센터·일반복합환승센터
철도(3)	철도, 철도시설, 도시철도
항만(3)	항만시설, 어항시설, 신항만건설 대상시설
공항(1)	공항시설
수자원(3)	다목적 댐, 하천시설, 수도 및 중수도
정보통신(5)	전기통신설비, 정보통신망, 초고속정보통신망, 유비쿼터스도시기반시설
에너지(3)	전원설비, 가스공급설비, 집단에너지시설
환경(5)	하수도, 공공하수처리시설 및 분뇨처리시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 공공처리시설
유통(2)	물류터미널 및 물류단지, 여객자동차터미널
문화관광(9)	관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 전문체육시설 및 생활체육시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 문화시설, 과학관, 도시공원
교육(1)	유치원 및 학교
국방(1)	군 주거시설 및 그 부속시설
주택(1)	공공임대주택
복지(3)	노인주거복지시설·노인의료복지시설·재가노인복지시설, 공공보건의료시설, 보육시설
산림(2)	자연휴양림, 수목원
기타(3)	장애인복지시설, 신·재생에너지 설비, 자전거도로

자료 : 2010 서울특별시 민간투자사업 추진지침 재작성

제2절 개별법 적용 민간투자사업의 제도적 검토

1. 민간투자사업 개별법 적용 근거

○개별법 적용 민간투자사업은 「공유재산 및 물품관리법(이하 '공유재산법')」 제2조 및 제7조에 추진근거가 명시되어 있음.

－근거가 되는 공유재산법의 조항 : 공유재산의 취득과 관련하여 특별한 규정이 없을 경우, 이 법에 따라 취득·유지·보존·운용 등을 할 수 있는 규정을 둠(법 제2조).

－기부채납방식의 근거 : 기부채납방식으로 시설물의 소유권을 이전할 수 있음(법 제7조).

－대부방식의 근거 : 대부방식의 경우 건설대상에 따른 대부기간을 규정하고 있음(법 제31조).

〈표 2-5〉 개별법 적용 민자사업 추진근거법령(공유재산 및 물품관리법)

제2조(다른 법률과의 관계)
공유재산 및 물품의 취득 · 유지 · 보존 · 운용(이하 "관리"라 한다) 및 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다. [전문개정 2008.12.26]
제7조(기부채납)
① 지방자치단체는 공유재산에 편입할 재산을 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 받아들일 수 있다. ② 제1항에 따라 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 받아들여서는 아니 된다. 다만, 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 그 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인이 무상(無償)으로 사용 · 수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우에는 기부에 조건이 수반된 것으로 보지 아니하며 이를 받아들일 수 있다. [전문개정 2008.12.26]
제31조(대부기간)
① 일반재산의 대부는 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 초과할 수 없다. 다만, 지역경제의 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 토지와 그 정착물: 5년 2. 제1호 외의 재산: 1년 ② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종전의 대부기간을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없다. 1. 대부받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 피해를 입은 경우 2. 대부받은 자가 해당 지방자치단체의 귀책사유로 그 재산의 이용에 제한을 받은 경우 3. 제1항에 따른 대부기간이 끝난 일반재산에 대하여 제29조제1항 단서에 따른 수의계약으로 대부를 할 수 있는 경우 ③ 지방자치단체의 장은 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하더라도 대통령령으로 정하는 생산 · 연구시설의 경우에는 1회로 한정하여 대부기간을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 제1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없다. ④ 제2항 또는 제3항에 따라 대부기간을 갱신받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 지방자치단체의 장에게 대부기간의 갱신을 신청하여야 한다. [전문개정 2008.12.26]

○ 기부채납

- 기부채납이란 지방자치단체 외의 자가 공유재산에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말함(법 제2조 제3호).
- 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 기부채납을 받아들일 수 없음(법 제7조 제②항).

〈표 2-6〉 공유재산법상 지자체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 경우

1. 무상사용 · 수익허가기간이 지난 후에도 해당 지방자치단체가 직접 사용하기 곤란한 경우
2. 재산가액(財産價額) 대비 유지 · 보수비용이 지나치게 많은 경우
3. 무상사용 · 수익허가기간이 20년을 초과하는 경우
4. 그 밖에 지방재정에 이익이 없는 것으로 인정되는 경우

자료 : 공유재산및물품관리법 시행령 제5조 제④항 제1호 내지 제4호

－단, 시설 준공 후 사업자가 시설의 무상사용・수익 권리를 조건으로 기부채납하여 행정재산으로 편입시키는 경우 기부조건이 수반된 것으로 보지 아니함(법 제7조 제②항).

－행정재산은 원칙적으로 대부・매각・교환・양여・신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못하지만(법 제19조 제①항), 지자체의 장이 행정재산의 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서, 시설을 기부채납한 기부자・상속자 또는 포괄승계인이 수의계약을 통하여 동 시설을 사용・수익하도록 허가할 수 있음(법 제20조 제①항 및 제②항 2호).

－그리고, 사권이 설정되어 있는 재산 역시 공유재산으로 취득할 수 없음(법 제8조).

－원칙적인 무상사용·수익의 허가기간은 '공유재산으로 받아들인 후 무상사용을 허가받은 날부터 기부채납된 재산의 가액(價額)을 연간 사용료로 나눈 기간 이내(법 제21조 제①항)이지만, 영 제5조 제④항 제3호에 근거할 경우 사실상 20년 이내로 한정됨.

－상기한 기부채납조항은 시설의 준공과 더불어 동 시설을 서울시에 기부채납하여 행정재산으로 편입시킨 후, 시설을 무상으로 사용・수익하여 수익을 회수하는 BTO형태의 개별법 민자사업의 법적 추진근거가 됨.

○대부

－대부란 일반재산 또는 물품을 해당 지자체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용 또는 수익하는 것을 의미함(법 제2조 제8호).

－일반재산은 대부・매각・교환・양여・신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며,[2] 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있음(법 제28조 제①항).

－일반재산을 대부 또는 매각할 때에는 입찰에 부치는 것이 원칙이지만, 영으로 정하는 경우에는 지명경쟁 내지는 수의계약으로 진행할 수 있음(법 제29조).

－대부기간은 대상에 따라 차이가 있으나 원칙적으로 토지와 정착물은 5년, 토지와 정착물 외에는 1년으로 제한됨(법 제31조 제①항). 다만, 영 31조에서 정한 예외적인 경우에 한하여, <표 2-7>과 같이 대부기간을 연장할 수 있으며, 최장 50년까지 가능함.

－또한, 지자체의 장은 수의계약의 방법으로 대부한 경우에는 대부기간이 끝나기 전에 대부계약을 갱신할 수 있음(법 제31조 제②항).

---

2) 영 제23조에 의하여 일반재산에 사권을 설정할 수 있는 경우는 다음 각 호로 한정된다.
1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 시행하기 위하여 공중 또는 지하에 지상권을 설정하는 경우
2. 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업이 사회간접자본시설을 설치하고 이를 그 지방자치단체가 매입하는 조건으로 투자협약을 체결한 후 그 이행을 담보하기 위하여 저당권을 설정하는 경우

〈표 2-7〉 대부기간의 일반원칙 및 지역경제 활성화를 위한 예외

방식	대상	기간	비고
대부	일반	5년 (토지와 정착물) 1년 (토지와 정착물 외)	– 기간 갱신 가능 – 대통령령으로 정하는 생산 · 연구시설의 경우 1회 한정해 갱신 가능
	외국인투자 기업	50년	– 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업에 필요한 토지와 그 정착물을 대부하는 경우
	벤처기업	20년	– 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우
	수도권 인구 집중유발시설	20년	– 「수도권정비계획법 시행령」에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우
	공장 또는 연구시설	20년	– 지방자치단체의 장이 지역경제를 활성화하기 위하여 정하는 기준에 적합한 기업의 공장 또는 연구시설을 유치하기 위하여 대부하는 경우
	전문생산기술 연구소	20년	– 정부출연연구기관 등 또는 「산업기술혁신 촉진법」에 따른 전문생산기술연구소를 유치하기 위하여 대부하는 경우
	복합공공시설	20년	– 국제경기장 · 국제회의장 · 국제전시장 등 규모가 큰 복합공공시설로서 그 용 도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우

자료 : 공유재산및물품관리법 제31조 제①항 및 동법 시행령 제30조 제①항

–일반재산의 대부료는 해당 재산 평정가격의 연 10/1,000 이상의 범위에서 지자체의 조례로 정하여, 매년 징수함을 원칙으로 함(법 제32조 제①항 및 시행령 제31조 ①항).

–재산평정가격은 매년 가격 결정을 하되, 토지의 경우 개별공시지가를 사용하여 산출하고,[3] 토지 외의 재산이나 집합건물의 구분소유권(대지사용권 포함)의 경우 첫째 연도에는 감정평가법인의 감정평가금액 이상의 금액을, 둘째 연도 이후에는 첫째 연도의 재산가격에 건물 경과연수별 잔존가치율을 적용하여 산출함(시행령 제31조 제②항).[4][5]

–서울시장은,

① 국가 또는 다른 지자체가 공용 · 공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하거나,

② <표 2–8>의 시행령 조건을 충족하면서 지방의회가 동의하는 경우에 한하여 일반재산의 대부에 따른 대부료를 면제할 수 있음(법 제31조 제①항).

3) 다만, 하나의 필지로서 그 필지의 주된 용도와 다른 용도로 이용되는 일부분의 토지이거나 위치에 따라 지가(地價)를 달리 적용하여야 할 필요가 있는 토지 등 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액 이상의 금액으로 하고, 첫째 연도에는 측량 또는 감정평가 등에 든 비용을 포함할 수 있음(시행령 제32조 제②항 제2호 가목).

4) 다만, 재산의 규모 및 형태 변동, 특수한 부대설비, 증축 · 개축, 주변 부동산가격의 상승 등 여건 변동으로 재산의 가격이 현저히 증감한 경우에는 다시 가)의 방법으로 가격을 산출한 후 그 다음 연도부터는 나)의 방법으로 산출함.

5) 건물을 10제곱미터 이하의 면적으로 대부할 경우 시가표준액을 기준으로 할 수 있음.

〈표 2-8〉 대부료의 면제

법에서 정한 대부료의 면제조건
1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
2. 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우
위의 2호와 관련하여 대통령령으로 정한 대부료의 면제조건
1. 지역특산품 또는 지역생산제품을 공동으로 생산·전시 또는 판매하는 데 필요한 재산으로서 지자체의 장이 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우
2. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 대부하는 경우
3. 해당 지방자치단체가 출자·출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리사업을 위하여 대부하는 경우
4. 정부출연연구기관 등에 대부하는 경우

자료 : 공유재산및물품관리법 제31조 제①항 1호 및 2호, 시행령 제35조 제①항 제1호 내지 제4호

-서울시장은 또한 외국인투자기업 등 <표 2-9>에서 설명하는 시행령이 정한 경우에는 조례가 정하는 바에 따라 대부료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있음(법 제32조 제④항).

〈표 2-9〉 대부료의 감면

1.「산업입지 및 개발에 관한 법률」의 규정에 따른 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지의 공유재산
2.「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 지방자치단체가 분양받은 국가산업단지의 전부 또는 일부의 공유재산
3. 지방자치단체의 조례로 정하는 대부료 감면대상지역의 공유재산

자료 : 공유재산및물품관리법 시행령 제35조 제②항 제1호 내지 제3호

-상기한 공유재산의 대부 관련 조항은 민간이 재원을 조달하여 시설을 준공한 후, 일정기간 운영권을 설정하고 시설을 운영하면서 서울시에는 토지임대료를 납부하는 토지임차 형태의 개별법 민자사업의 법적 추진근거가 되고 있음.

2. 민간투자사업의 선정기준

○민간투자사업 선정의 일반기준(민간투자사업기본계획)

-사회간접자본시설 확충과 관련된 중장기 계획에 부합하며 민간이 자발적으로 참여할 수 있을 정도의 사업 수익성이 확보되고 사업의 민간투자 타당성 여부에 대한 객관적 평가를 기할 수 있는 기본조사가 이루어진 사업을 말함.

-단, 당해 사업으로 인하여 교통량 증가, 인구집중 및 환경오염 등이 유발되어 다른 사회간접자본 확충수요를 크게 증가시키거나 국민경제 전체로 보아 생산성 향상 효과가 미

미할 경우는 대상사업에서 제외됨.

○민간투자사업 선정의 일반원칙(민간투자사업기본계획)

－수익자 부담능력원칙 : 기존 저부담의 이용시설에 대비하여 양질의 서비스를 제공하고 이용자가 이러한 고(高)편익에 상응하여 사용료를 부담할 의사가 있다고 판단되는 사업에 적용하게 되는 원칙임.

－수익성 원칙 : 정부가 허용가능하고 이용자가 지불 가능한 사용료로서 정부가 지원 가능한 건설보조금의 수준 하에서 민간사업자의 투자를 충족시킬 수 있는 수익률을 확보할 수 있는 사업에 적용하게 되는 원칙임.

－사업편익의 원칙 : 정부 재정사업 추진 시 예산제약 등으로 조기 시설건설과 서비스 제공이 어려우나 민자사업으로 추진할 경우 목표연도 내에 사업을 완료함으로써 사업편익의 조기 창출효과가 기대되는 사업을 말함.

－효율성의 원칙 : 민간의 창의를 활용한 SOC 부문의 건설과 운영에서 효율을 제고할 뿐 아니라, 재정사업으로 추진하는 시설과의 경쟁이 촉진되어 서비스의 질이 제고될 것으로 기대되는 사업을 말함.

○정부고시사업의 선정원칙(민간투자사업기본계획)

－사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조 제①항에서 정한 시설일 것

－사회기반시설과 관련된 중장기계획의 우선순위에 부합할 것

－상기 민간투자사업 선정원칙에 부합할 것

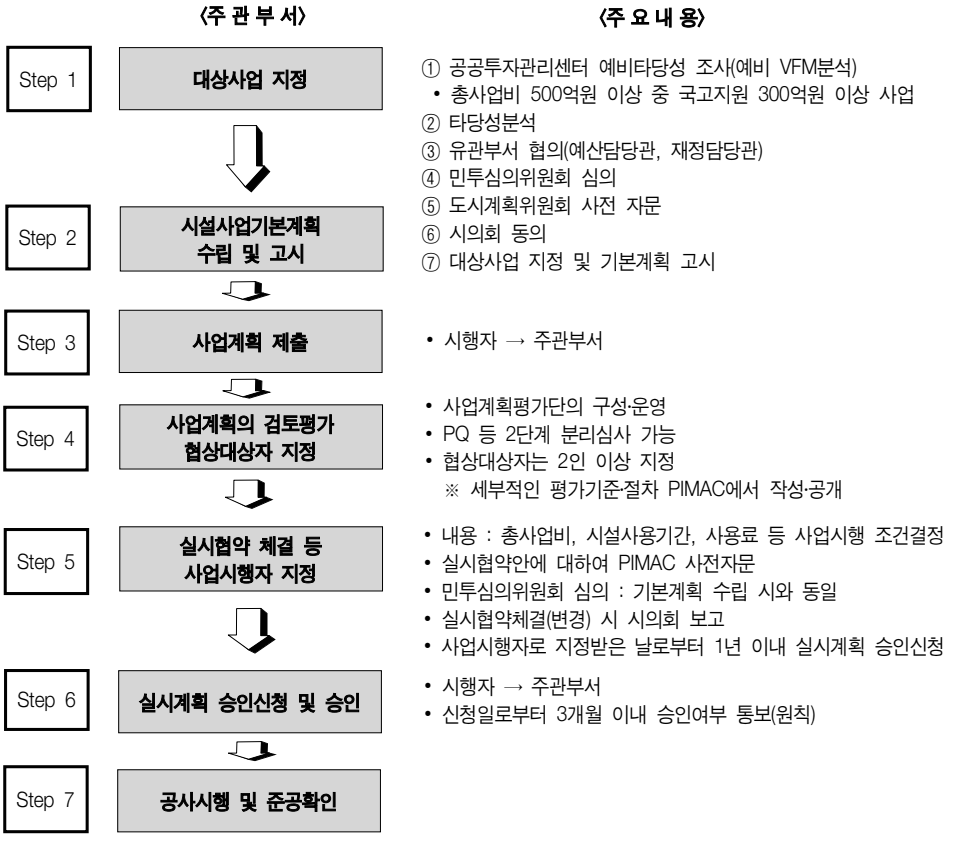
○민간제안사업 선정원칙(민간투자사업기본계획)

－민간부문은 법 제2조 1호 각 목에서 정한 시설이지만, 서울시가 민자사업으로 지정・공고하지 않은 사업 중에서 민자방식으로 추진이 가능한 사업을 서울시에 제안할 수 있음.

－제안사업을 민자사업으로 채택・추진할지의 결정은 비용편익분석(BC Analysis: Benefit-Cost Analysis) 등을 실시하여 그 타당성이 확보되고, 민간제안 및 민간투자 실행대안이 재정사업으로 추진하는 것보다 재정부담을 줄이고 서비스의 질을 제고하는 것이 가능한지 여부에 따라서 판단하게 됨.

3. 서울시 민간투자사업 추진절차

(1) 서울시 고시사업



자료 : 2010 서울특별시 민간투자사업 추진 지침 재구성

〈그림 2-4〉 서울시가 고시하는 민간투자사업의 추진절차

○<그림 2-4>는 서울시가 고시하여 추진하는 민자사업의 추진절차를 설명하고 있음.

－대별하여, 市가 대상이 되는 사업을 지정하고, 대상사업의 시설사업기본계획을 수립 및 고시하며, 사업자를 공모한 후, 제출된 사업계획으로 우선협상대상자를 선정하게 됨.

－市가 민간협상대상자와 실시협상을 통하여 설계 및 주요 사업조건에 합의하게 되면, 민간사업자와 실시협약을 체결하고 사업시행자로 지정하게 됨.

－사업시행자는 사업법인 설립, 실시설계 등 인허가 취득, 재원조달 등의 과정을 거쳐 공사 착공 및 준공의 과정을 이행하게 됨.

○서울시의 민간투자대상사업(이하 '대상사업')의 지정요건

－사회기반시설과 관련된 중·장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합하여야 함(민투법 제8조의2 제①항 제1호).

－민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성 있는 사업이어야 함(동법 제8조의2 제①항 제2호).

－서울시는 대상사업 중 총사업비 2천억원(BTL사업의 경우 1천억원) 이상의 대상사업에 대하여는 당해 사업에 대한 타당성분석을 실시한 후 기획재정부장관 소속하에 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐 지정하여야 함(법 제8조의2 제②항 및 시행령 제6조).

○시설사업기본계획의 수립 및 고시

－서울시가 민투법 민간투자 대상사업을 지정 및 고시한 후 1년 이내에 시설사업기본계획을 수립 및 고시하여야 함(법 제10조 제①항).

－시설사업기본계획의 수립을 위해서는 관련부처 협의, 공청회, 정책간담회 등의 과정을 거칠 뿐 아니라, 필요한 경우 시장이 PIMAC(PIMAC: Public & Private Infrastructure Investment Management Center, 공공투자관리센터)의 장에게 자문을 요청할 수 있음.[6)]

－기본계획을 고시하면서 사업특성에 맞도록 실시협약(안)을 첨부할 수 있고, 이 경우 협상에 소요되는 시간을 절감하고, 市의 협상력을 제고할 수 있는 장점이 있음.

－기본계획과 함께 市가 사업계획서작성지침(RFP: Request For Proposal)을 고시하게 되면, 민간사업자들은 사업자로 선정되기 위하여 사업계획서 준비를 시작하게 됨.[7)]

－市는 민간의 제안비용 절감과 평가효율성을 높이기 위하여, 사업계획서를 제출할 수 있는 사업자의 자격을 사전에 심사할 수 있고(PQ: Preliminary Qualification, 참가자자격사전심사), 이 경우 사전심사기준을 기본계획에 포함하여 고시하여야 함.

○공공투자관리센터의 역할

－서울시가 총사업비 2천억원 이상의 대상사업을 선정하여 추진할 때, 기획재정부 산하 공공투자관리센터(이하 'PIMAC')는 대상사업의 검토 및 타당성분석, 시설사업기본계획의 수립, 사업계획의 검토 및 평가, 실시협약체결을 포함한 사업시행자 지정 등과 관련하여 市를 지원하게 됨(각각 시행령 제20조 제①항 제7호, 제2호 및 제3호).

－PIMAC는 민자사업 관련 인허가 등 신청업무 대행, 외국인 민간투자자를 위한 투자상담

---

6) 총사업비 2천억원 이상의 사업은 시설사업기본계획의 수립 및 변경에 관하여 민간투자사업심의위원회 심의대상이고(민투법 제5조), 동 사업은 심의 이전에 PIMAC에 사전자문을 받아야 함(기획재정부, 기본계획, 제68조).

7) 사업에 따라서 민간사업자 공모지침서라고 명명하기도 함.

및 민자사업에 대한 외자유치활동 지원 등의 업무수행이 법으로 가능하나(시행령 제20조 제①항 제5호 및 제6호), 실제 이 부문의 PIMAC의 활동이 활발한 편은 아님.

○ 우선협상대상자의 선정 및 실시협상의 진행

- 서울시는 지정된 대상사업에 대하여 시설사업기본계획을 고시하여 사업자를 공모하게 됨. 시설사업기본계획에는 대상사업의 추정투자금액・건설기간・예정지역 및 규모, 예비타당성 및 타당성조사 결과, 사용료・부대사업 등 수익사항, 추진방식, 재정지원 규모 및 방식, 관리 및 운영사항, 사업시행자의 자격요건 등이 포함됨(법 제11조 제①항).
- 고시된 시설사업의 사업시행자로 지정되고자 하는 민간사업자는 사업계획내용, 총사업비의 내역 및 자금조달계획, 무상사용기간 또는 소유・수익기간 산정내역, 관리운영계획, 사용료 등 수입 및 지출계획, 부대사업의 내용 및 사유, 정부지원의 내용 및 사유, 시설사업기본계획 변경의 내용 및 사유 등이 기재된 사업계획서를 서울시에 제출함(시행령 제12조 제1호 내지 제8호).
- 제출된 사업계획에 대해, 서울시는 사업계획평가단을 구성하여 <표 2-10>의 평가항목들을 기준으로 사업특성에 따라 적정하게 항목을 조정하거나 가중치를 부여하여 사업계획을 검토・평가한 후 2인 이상의 사업자에 순위(우선 및 차순위)를 정하여 협상대상자로 지정하여야 함(법 제13조 제②항, 시행령 제13조 제②항 및 제④항).
- 이때, 서울시는 PIMAC의 장이 지정하는 자를 평가단에 참여시킬 수 있고, 공익성이 높은 장기투자자금의 제공 등 원활한 사업시행에 부합하는 사업계획에 대하여 평가 시 가점을 부여할 수 있음(법 제13조 제②항, 시행령 제13조 제③항).

〈표 2-10〉 서울시 고시사업의 사업계획의 검토 및 평가항목

1. 사업시행자의 구성형태, 사업출자자와 사업시행자의 관계 등 사업시행자의 구성
2. 사업비의 규모, 건설기간, 건설입지, 건설의 내용 등 사업계획의 타당성
3. 자체자금 조달능력, 차입금 조달능력 등 자금조달계획
4. 사용료, 사용량, 무상사용기간 또는 소유・수익기간, 할인율, 부대사업의 규모 등 사업의 경제성
5. 소요토지의 확보정도 및 확보계획의 타당성 등 소요토지확보계획
6. 최저요구기술수준의 충족도 및 최신공법의 적용여부 등 공사 시의 적용기술
7. 시설 보수계획의 적정성, 관리운영계획의 적정성 등 시설의 관리능력
8. 시설이용자 등에 대한 편익제공 정도 등 사회적 편익에 대한 기여도
9. 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

자료 : 사회기반시설에대한민간투자법 시행령 제13조 제①항

- 서울시는 우선협상대상자와 주요 사업시행조건을 명기한 실시협약을 체결함으로써 사업

시행자를 지정하게 됨. 총사업비 2천억원(BTL사업은 1천억원) 이상인 민자사업은 사전에 민간투자사업심의위원회의 심의를 거침(법 제13조 제③항 및 제④항, 시행령 제14조).

〈표 2-11〉 민간투자사업기본계획이 규정한 실시협약의 필수항목

1. 사업시행자의 지정, 시설의 사용 및 운영·관리기간의 결정, 협약당사자의 권리·의무관계, 사업시행자 지정취소 및 법령위반에 대한 처분 등 민간투자사업 관련 기본사항
2. 법인의 설립, 실시계획 신청, 사업이행보증 및 위험 관련사항, 안전 및 환경관리 등 사업의 실시절차에 관한 사항
3. 공사착수시기, 공사기간, 공사감리 및 공사지연에 따른 지체상금의 부과 등 필요조치 사항
4. 총사업비, 사용료 결정·변경, 목표수익률(세전사업수익률, 세후사업수익률을 병기), 기타 운영수입·비용 관련사항
5. 투자위험분담, 인허가 대행 등 재정지원기준 및 절차 등을 포함하는 주무관청 또는 관계 지방자치단체의 지원사항
6. 시설유지·보수·관리 및 운영관련 사항
7. 위험유형의 분류기준 및 분담원칙에 관한 사항
8. 협약의 중도해지 요건과 절차 및 중도해지에 따른 지급금의 지급기준 및 지급절차에 관한 사항
9. 매수청구권 실행요건 및 방법에 관한 사항
10. 그 밖에 협약종료 및 분쟁처리절차에 관한 사항 등

자료 : 기획재정부, 2010,「민간투자사업기본계획 전부개정안」, P 57.

- 실시협약안에는 <표 2-11>의 항목들이 의무적으로 포함되어야 하며, 사업특성상 추가적으로 필요한 항목이나 내용은 서울시와 우선협상대상자 간 협의를 통하여 명기하기도 함.

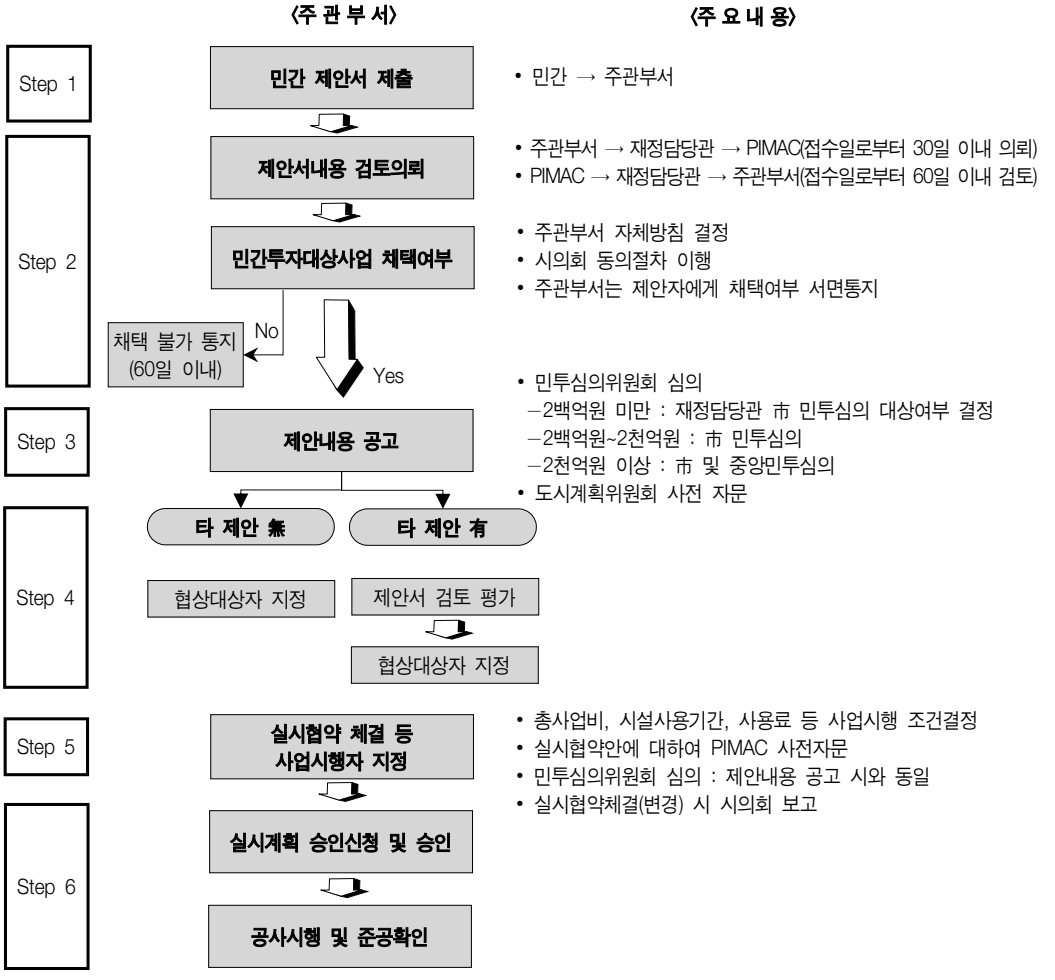
○ 실시계획 승인 신청 및 착공

- 현행 법령의 규정으로는 서울시가 실시협약을 통하여 특별히 규정한 경우를 제외하고는 사업시행자는 사업시행자 지정일로부터 1년 이내에 실시계획 승인을 신청하여야 하고, 같은 기간 내에 실시계획의 승인을 신청하지 아니할 경우 사업시행자 지정효력을 상실함(법 제13조 제⑤항 및 시행령 제15조).[8)]
- 실시계획 승인 이후 착공시점은 법령에서 따로 규정하지 않고, 실시협약에서 서울시와 사업자 간 규정하는 것이 일반적이고, 민원 발생, 설계 변경 등 착공의 지연이 불가피한 경우 양자 간 협의하여 착공일을 조정하거나 실시계획 승인을 조정하는 것이 일반적임.

(2) 민간제안사업

○ 민간제안사업이란 민간이 대상사업을 발굴하여 서울시에 제안하는 방식의 사업을 말함(법 제9조 및 기본계획 제2조 제7호).

8) 다만, 서울시가 불가피하다고 인정하는 경우, 1년의 범위 안에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있음(법 제13조 제5항). 통상 실시협약 안에 연장가능한 기간을 명시하는 것이 일반적임(표준실시협약 참조).



자료 : 2010 서울특별시 민간투자사업 추진 지침 재구성

〈그림 2-5〉 민간이 제안하는 서울시 민간투자사업의 추진절차

○<그림 2-5>는 민간이 제안하여 市가 추진하게 되는 민자사업의 추진절차를 설명하고 있음.

–민간제안사업은 市가 대상사업을 발굴·지정하는 것이 아니고, (BTL방식의 민자사업을 제외한) 사업자가 민자사업을 발굴하여 市에 제안하고, 市는 총사업비의 규모와 상관없이 PIMAC에 제안서 검토의뢰를 거쳐서, 제안내용을 민자사업으로 추진할 것인지의 여부를 결정하게 됨.

–결정된 민자사업은 최초 제안자뿐 아니라, 제3자 공고를 통하여 다른 민간사업자의 제

안을 접수하여 최초 제안과 비교·평가하여 우선협상대상자를 선정하게 됨.

－우선협상대상자 선정 이후에 실시협상, 실시계획 승인 및 착공 등의 과정은 서울시의 고시사업과 동일한 추진절차를 밟게 됨.

○민간제안의 접수 및 검토과정

－제안서는 타당성조사 내용, 사업계획내용, 총사업비 내역 및 자금조달계획, 무상사용기간 또는 소유·수익기간 산정내역(귀속시설일 경우), 관리운영계획, 사용료 등 수입 및 지출계획, 부대사업의 내용 및 사유 등의 내용을 포함하여야 함(시행령 제7조 제①항).

－市는 제안내용이 법령 및 市정책에 부합하지 않거나, 동일 내용의 민자사업·재정사업이 기본설계가 진행 중이면, 제안서 접수일 30일 이내에 이를 반려함(시행령 제7조 제②항).

－서울시는 제안서가 형식적 요건을 갖추고, 법령 및 市정책에 부합할 경우, 접수일로부터 30일 이내에 PIMAC의 장에게 당해 제안서 내용의 검토를 의뢰함(시행령 제7조 제③항).

－PIMAC의 장은 검토의뢰 사업 중 총사업비 2천억원 이상인 사업에 대해서 수요 추정의 적정성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 적격성 조사를 실시함(시행령 제7조 제⑤항).

－총사업비 2천억원 미만인 사업에도 원칙적으로 적격성 조사와 유사한 방법을 적용하되 사업의 특성 및 조사기간 등을 고려하여 단순화시켜 조사하고(기본계획 제96조 제③항), 그 명칭도 '제안서 검토'라고 구별 지어 사용함.

－PIMAC의 장은 적격성 조사 등 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 검토의뢰일로부터 60일 이내에 당해 제안서에 대한 의견을 서울시 및 기획재정부장관에게 제출하되, 민자사업으로 추진하기에 적합한 경우에는 적정 사업비·사용료·수익률 등 제반 사업추진조건에 관하여 최초 제안서와 다른 의견을 제시할 수 있음(시행령 제7조 제⑥항).

－서울시는 PIMAC의 장으로부터 의견을 제출받은 날부터 60일 이내에 제안자에게 사업지정을 서면으로 통지하되, 총사업비가 2천억원 이상이거나 다른 광역단체에 걸쳐서 시행되는 사업은 민간투자사업심의위원회의 사전심의를 거침(시행령 제7조 ⑦항 및 제8조).

○서울시의 제3자 제안 공고 및 그 절차

－서울시는 제안사업을 민자사업으로 추진하기로 결정한 경우, 이를 제안자에게 통지하고 제안자 외의 제3자에 의한 사업제안이 가능하도록 제안내용의 개요를 30일 이상의 제3

자 기간을 정하여 관보, 3 이상의 일간지, 서울시 홈페이지 및 PIMAC의 홈페이지에 게재하여야 함(법 제9조 제③항, 시행령 제7조 제⑧항, 기본계획 제99조 제①항 및 제③항).

- 서울시가 제3자 제안공고를 한 때에는 민간투자대상사업의 지정 및 당해 사업에 대한 시설사업기본계획이 수립·고시된 것으로 봄(기본계획 제99조 제⑤항).
- 제3자 제안공고 시 서울시는 적정 사업비·사용료·수익률 등 제반 사업추진조건을 최초제안과 다르게 수정하여 공고할 수 있고, 최초 제안자는 공고에서 정한 기한 내에 최초 제안내용을 변경하여 다시 제안서를 제출할 수 있음(시행령 제7조 제⑧항).

○ 제3자 제안의 평가 및 우선협상대상자 선정

- 서울시는 최초 제안서 및 제3자 제안서를 검토·평가한 후 우선협상대상자를 선정함(법 제9조 제④항).
- 이때 ① 서울시가 최초 제안을 변경하지 아니하고 공고한 때에는 총평가점수의 10%를, ② 변경 공고 후 최초제안자가 변경 제안서를 제출할 때에는 총평가점수의 5%를 각각 한도로 하고, PIMAC의 장이 제안사업에 대한 적격성조사보고서에서 제시한 우대점수 비율을 감안하여, 서울시는 최초 제안자에게 우대점수를 부여할 수 있음(시행령 제7조 제⑪항, 기본계획 제101조 제①항 및 제②항).
- 민간부문이 서울시에 의해 타당성조사 및 기본설계가 진행된 사업을 제안한 경우, 원칙적으로 최초제안자의 우대자격은 인정하지 아니함. 또한, 서울시가 우대점수비율을 정한 경우 이를 제3자 제안공고에 명시하여야 함(기본계획 제101조 제③항 및 제④항).
- 제3자 제안공고에서 정한 기간 내에 다른 제안이 없는 경우, 市는 최초 제안자를 협상대상자로 지정하여야 함(시행령 제7조 제⑫항).
- 서울시는 탈락자에게 제안서 작성비용의 일부를 지원하여야 함(시행령 제7조 제⑭항).

4. 민간투자대상사업의 사전조사

1) 사업제안방식에 따른 사전조사

○ <표 2-12>는 서울시가 추진하는 민투법 민자사업을 대상사업으로 선정하기 위하여 거치는 사전조사를 정리하고 있음.

○ 우선, 재정사업과 민자사업 모두 총사업비 5백억원 이상, 재정지원규모 3백억원 이상인 사업은 '예비타당성조사'를 기획재정부장관에게 신청하여야 함(국가재정법 제38조 및 동법 시행령 제13조 제①항).

○市가 고시하는 모든 민자사업은 市가 '타당성분석'을 진행하여야 하는데, 이 중 총사업비가 2천억원 이상인 경우에는 타당성분석의 결과를 PIMAC의 장에게 검토를 의뢰하여야 하고, 기획재정부 산하 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐야 함.

○제안사업 역시 市는 PIMAC에 의뢰하여, 총사업비 2천억원 이상인 사업은 '적격성조사'를, 그 미만인 사업은 검토항목을 단순화하여 '제안서검토'를 통하여 민간제안의 적격성을 검증하여야 함.

○市가 추진하는 재정사업들도 총사업비가 2천억원 이상이면서 기획재정부장관이 민자사업으로의 추진가능성이 있다고 판단할 경우, 예비타당성조사단계에서 '예비적격성조사'를 실시하고, 市는 그 결과에 따라 고시사업으로 추진여부를 검토하여야 함.

〈표 2-12〉 민투법 민자사업 사전조사 항목 및 내용

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

2) 예비타당성조사

○조사근거 : 국가재정법 제38조, 시행령 제①항 및 기획재정부 예비타당성조사 운용지침

○조사대상 : 총사업비가 5백억원 이상이면서 국고지원 규모가 3백억원 이상인 사업[9)]

○조사내용

－기획재정부장관은 시행령 제13조 제①항에 의한 예비타당성조사를 시행절차에 따라 전문기관에 의뢰하여 시행하며, 예비타당성조사 시행기관은 당해 사업의 추진방식(재정 또는 민간투자)에 대한 의견을 제시함.

9) 단, 이미 착공한 재정사업을 민자사업으로 전환할 때에는 동 절차의 생략이 가능함(기획재정부, 기본계획 제63조 제①항).

〈표 2-13〉 예비타당성조사 분석방법

구분	내용
경제성 분석	■ 국민 경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사과정 ■ 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석 ■ 경제성 분석 과정에서 민간주도의 사업 추진 필요성이 제기되고 민간투자가 가능할 것으로 판단되는 경우 등에는 재무성 분석을 실시할 수 있음(예비 VFM 조사) ■ 순수 R&D사업 및 기타 비투자 재정부문 사업 등 비용-편익분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 경제사회적·과학기술적 파급효과 등을 산출하고 이를 통해 비용-효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)을 실시
정책적 분석	■ 해당 사업과 관련된 정책의 일관성 및 추진의지, 사업 추진상의 위험요인, 사업 특수평가 항목 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석 ■ 문화·생태 등 환경적 가치의 고려가 필요하다고 판단되는 사업에 대하여는 사업 특수평가 항목에 반영 (예시) 국가·시도 지정문화재가 다수 분포하는 문화유적지나 갯벌·습지등 생태적 중요성이 높은 지역의 보전 또는 친환경적 활용이나 관광을 촉진하는 사업 등
지역균형발전 · 기술성 분석	■ 지역균형발전 분석 : 지역 간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역 간 형평성 제고를 위해 고용유발 효과, 지역경제 파급효과, 지역낙후도 개선 등 지역개발에 미치는 요인을 분석 ■ 기술성 분석 : 기술개발계획의 적절성, 기술개발의 성공가능성, 기존 기술 및 사업과의 중복성 등을 분석
종합평가	■ 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출 ■ AHP 수행 시 평가항목별 가중치는 특별한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음의 가중치 범위 내에서 적용 1. 건설사업 : 경제성(40~50%), 정책성(25~35%), 지역균형발전(15~30%) 2. R&D, 정보화 사업 : 경제성(30~50%), 기술성·정책성 분석(50~70%) 3. 기타 비투자 재정부문 사업 : 경제성(25~50%), 정책성 분석(50~75%) (주) 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미

자료 : 기획재정부, 2009, 「2009년도 예비타당성조사 운용지침」. pp14-17을 표로 재작성

－기획재정부장관은 市가 재정사업으로 추진할 때에도 예비타당성조사단계에서 민자사업으로의 법적·경제적 타당성 등 정성적 평가와 재무성 분석을 거쳐서 민자사업으로 추진 가능성이 있다고 판단되는 총사업비 2천억원(BTL의 경우는 1천억원) 이상인 사업에 대하여 '예비민자적격성조사'를 실시할 수 있음.[10)]

－예비민자적격성조사란 예비타당성조사 단계에서 민간투자사업으로 추진할 가능성이 있다고 판단되는 재정사업에 대하여 예비타당성조사 결과에 따라 정부실행대안과 민간투자대안의 비용·편익 등을 비교분석하여 재정사업보다 민간투자사업으로 추진하는 것이 적격한지 여부를 분석하는 것을 말함(기본계획, 제2조 제10호).

－예비민자적격성조사는 원칙적으로 예비타당성 조사 종료 직후 예비타당성조사 시행기관에서 실시하며, 예비민자적격성조사를 거친 사업에 대해서는 타당성 분석 시 민자적격성 조사절차를 간소화할 수 있음(기본계획, 제64조 제③항).

10) 예비타당성조사 결과에 따라 정부실행대안과 민간투자대안의 비용·편익 등을 비교분석하여 재정사업 방식보다 민간투자사업으로 추진하는 것이 적격한지 여부를 분석하는 조사임.

3) 타당성 분석

○조사근거 : 사회기반시설에 대한 민간투자법 제8조의2 제②항

○조사대상 : 총사업비 2천억원 이상인 사업

○주관기관 : PIMAC 및 전문연구기관

－주관부서는 민간투자사업 대상사업을 지정하기 전에 전문연구기관에 의뢰하여 당해 사업의 타당성분석을 실시하여야 함.

－서울시 재정담당관이 사업부서 요청 건을 취합한 후, 일괄하여 기관에 검토를 의뢰하고 검토결과를 회신받는 과정을 거치게 됨.

○조사내용 : (경제・정책 타당성) + (재정 vs. 민자 비교)

－타당성분석이란 정부고시사업에 대하여 민간투자사업의 경제・정책적 타당성 분석을 통한 사업추진의 타당성, 재정사업으로 추진할 경우와 대비한 비용・편익 측면의 우월성을 분석하여 사업 추진방식의 적정성을 검토하고 비용・서비스 내용의 최적조합을 모색하는 것을 말함(기본계획, 제2조 제11호).

－市는 총사업비 2천억원 이상인 사업에 대해서는 타당성조사의 결과를 PIMAC의 장에게 검토를 의뢰한 후, 기획재정부 산하 민간투자사업심의위원회의 심의를 거치도록 함.

○타당성 검토내용

－주요한 검토사항은 프로젝트의 기술적 실현가능성, 재무적 타당성, 경제적 편익(경제성분석), 사업수행전략의 실현가능성 등이 될 것임.

－가장 중요한 고려사항은 추진하는 프로젝트가 현행 법령을 준수하고, 市의 주요 정책에 부합하며, 시설을 통하여 공익과 시민편익이 극대화될 수 있는가를 검토하는 것임.

－또한, 민간자본을 유인할 충분한 수익성이 확보되는지, 수익성이 미약할 경우 언제・얼마나・어떻게 市가 유・무형적으로 프로젝트를 지원할 것인지도 고민하게 됨.

－아울러 사업을 통하여 새로운 기술을 시도하고 민간의 창의성을 접목할 수 있다면 더욱 바람직할 것임.

－사업추진을 위하여 확인・검토하여야 할 사항들을 보다 자세히 설명하면 <표 2-14>와 같음.

〈표 2-14〉 서울시 민간투자사업의 타당성검토 시 주요 고려사항

1) 추진하는 프로젝트가 현행 법령 및 정부정책에 부합하는가
2) 市의 관련 중장기계획, 주요 시책 및 투자우선순위에 부합하는가
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) 서울시가 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) 수익성이 있다고 판단되고 여러 민간투자자들부터 관심과 투자의향이 확인된 사업인가

자료 : 국토연구원, 2004,「민간투자사업 업무수행 일반지침 수립」, pp.68-69를 표로 재구성

4) 적격성 조사

○조사근거 : 사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령 제7조 제⑤항

○조사대상 : 총사업비 2천억원 이상의 민간이 제안한 민자사업

○주관기관 : PIMAC

○조사내용

－민간제안사업에 대하여 수요 추정의 적정성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 비용·편익분석 등을 조사함(기본계획, 제2조 제12호).

－2천억원 미만의 사업에 대해서는 적격성조사 방법을 단순화하여 적용하고,[11] 경제적으로 추진 타당성이 확보되는지 여부와 市 실행대안보다 민간제안이 적격한지 여부(VFM : Value For Money) 등에 초점을 맞추게 됨.

－민자적격성을 조사하는 방법에는 정량적 VFM 분석과 정성적 VFM 분석이 있음.

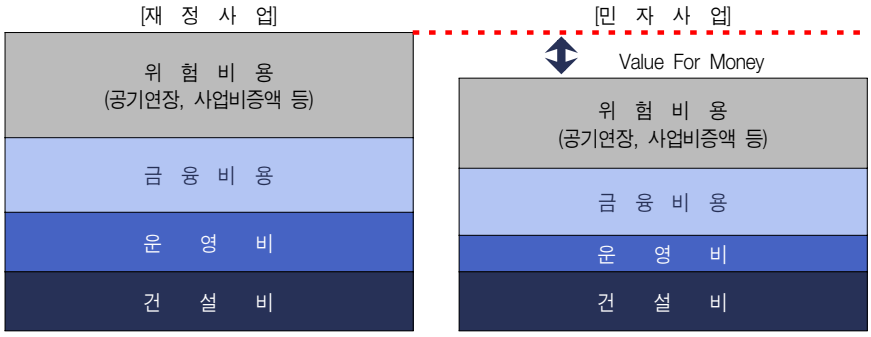
－정량적 VFM은 대상 사업의 정부실행대안[12]과 민간투자대안[13]에 대한 건설 및 운영단계의 LCC(Life Cycle Cost : 생애주기비용)를 산출하고 위험조정 등의 과정을 거쳐 PSC와 PFI의 LCC를 현재가치로 비교하는 것을 말함.

---

11) 명칭도 제안서검토라고 하여 총사업비가 2천억원 이상인 적격성조사와 구별하여 사용함.

12) 정부실행대안(PSC: Public Sector Comparator) : 공공이 종래의 방법(재정사업) 대로 공공사업을 실시했을 경우의 비용을 말함. 건설비용 외 계약기간 동안 발생하는 유지 관리, 운영에 필요한 경비 및 해체 철거비 등을 포함한 총비용을 말함(할인율을 이용해, 현재 가치로 환산하는 경우가 많음).

13) 민간투자대안(PFI: Private Finance Initiative) : 민자유치 내지 민간위탁의 한 형태로. '민간투자사업'이라고도 함. 종래의 공공부문(국가, 지방자치단체 등)이 제공해 온 공공서비스를 민간주도로 실시함으로써 설계(design), 시공(build), 운영 및 유지관리(operate)에서 민간의 자금, 기술, 지식, 경영 노하우 등을 활용하고 시장원리를 도입함으로써 국가나 지방자치단체가 직접 시행하는 것보다 효율적이고 효과적으로 업무처리를 하고, 비용을 절감하며, 양질의 공공서비스를 제공할 수 있는 사업에 PFI 방식이 채용되고 있음.



자료 : 기획예산처, 한국개발연구원, 2006, 민간투자사업 업무매뉴얼

〈그림 2-6〉 민자적격성조사(VFM)의 개념도

○적격성 평가내용

－형식요건 충족 : 서울시가 규정하는 제안서 양식을 준수하였는지 확인하고, 아직 특정양식이 없다면 양식을 준비하는 것을 고려할 필요가 있음.

－제안사업은 민간사업자가 자체적으로 타당성검토를 수행하므로, 예비타당성조사 내지 타당성조사와 같은 명시적인 절차는 생략되어 있음(국토연구원, 2004: 138).

－하지만, 市는 타당성조사가 적정하게 수행되었는지, 주요 시책과 부합하는지, 투자순위상 시급성을 요하는지, 수요추정 및 시설추계가 적정한지, 시설규모가 적정하고 시민편익을 위한 공익시설의 배려가 충분한지를 검토할 필요가 있음.

－총사업비, 수익률, 이용료 등이 적정한지, 건설계획이 합리적이며 부대사업 등을 통하여 이용료를 저감할 수 있는지, 시설의 장기운영이 안정적인지, 市의 재정지원이 필요한지 등도 주요한 검토사항이 될 수 있음.

－최근 들어 사업이 복합화 및 대형화되는 추세이고 재원조달구조가 복잡해지면서, 간혹 민간이 선분양을 통한 재원조달 등 사업위험이 높은 제안서를 제시하는 경우가 있을 수 있음. 재원조달구조 안정성 및 자기자본충실도를 면밀히 분석할 필요성이 제기됨.

－<표 2-15>는 상술한 민간제안사업의 적격성평가 시 주요한 고려요인을 정리하고 있음.

〈표 2-15〉 서울시 민간투자사업의 적격성평가 시 주요 고려사항

검토항목	검토내용
형식요건의 구비 여부	서울시의 조례, 각종 지침 등에서 요구하는 양식 준수 여부
市의 주요 정책 부합	서울시 중장기계획, 주요 시책, 투자우선순위와 부합 여부 사업의 시급성, 조기준공 및 운영가능성
수요추정 및 시설추계의 적정성	주변 지역의 자연환경, 인문환경 및 개발여건 분석 서울시와 주변지역의 사회경제지표 현황 및 예측 서울시와 주변지역의 시설수요 현황 및 예측 시설규모 산정의 적정성 및 시민편익시설·공익시설 포함 정도
경제적 타당성 및 사업성분석의 적정성	시민편익 산정방법 및 산출규모 비용산정내역 및 비용산정액 수입산정내역 및 수입의 크기 분석방법 및 분석내용의 적정성 다른 투자산업과 비교한 우선순위
총사업비, 수익률, 시설이용료의 적정성	총사업비의 산정내역과 그 적정성 사업수익률의 적정성 시설이용료의 적정성과 사업이익의 사회환원 정도
건설계획의 적정성	시설계획·설계의 적정성, 친환경성 및 경관친화성 공사비 산정내역과 그 적정성 공정관리, 민원·지장물처리, 친환경공법 등
부대사업계획의 적정성	부대사업의 내용, 비용 및 수익 부대사업의 재원조달계획 부대사업의 본 사업에 대한 영향, 이용료 절감효과
출자자구성 및 재원조달계획의 적정성	출자자 구성 및 출자예정자의 재무상태 자본구조의 적정성 및 실현가능성, 위험한 재원조달구조 포함 여부 타인자본의 조달조건 및 실현가능성 운영기간 중 자금운영계획
시설관리 및 운영계획	사업관리계획의 적정성 시설운영계획의 적정성 유지보수계획의 적정성 시민이용의 편의를 증진하기 위한 방안, 장애인에 대한 배려 등 환경관리계획·안전관리계획·민원처리계획
市 재정지원의 적정성	건설보조금 등 시의 각종 재정지원규모의 적정성 기타 市의 비금전적 지원사항의 적정성

자료 : 국토연구원, 2004,「민간투자사업 업무수행 일반지침 수립」, pp.129-137을 표로 재구성

제3장 개별법 적용 민간투자 사업의 현황과 문제점

제1절 서울시 개별법 적용 민간투자사업 현황
제2절 개별법 적용 민간투자사업의 분야별 현황검토
제3절 서울시 개별법 적용 민간투자사업의 문제점

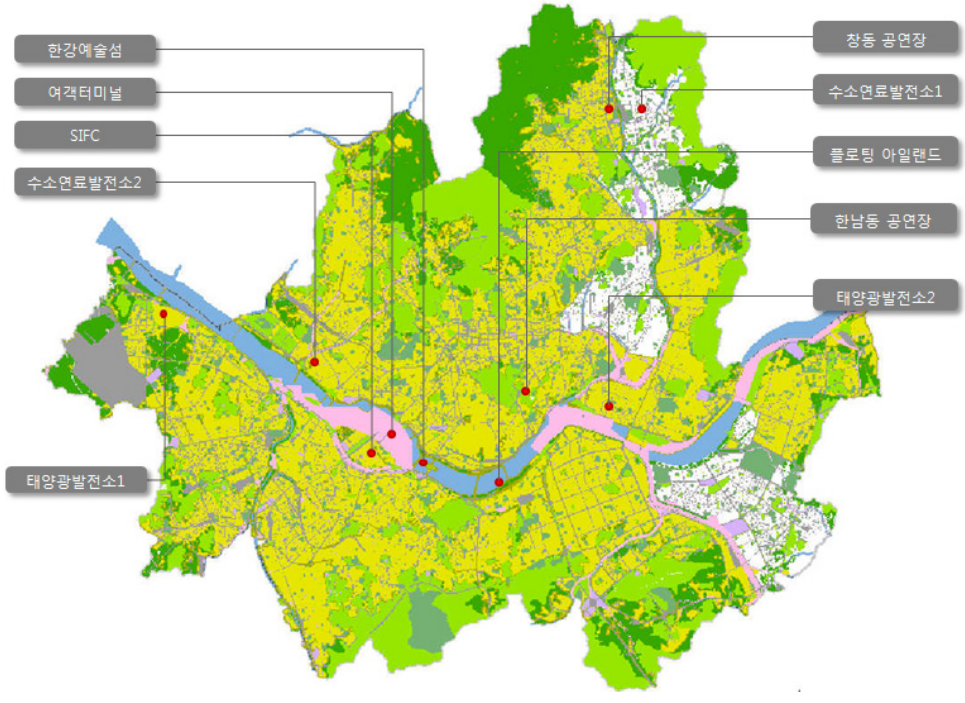
제3장 개별법 적용 민간투자사업의 현황과 문제점

제1절 서울시 개별법 적용 민간투자사업 현황

1. 개별법 적용 민간투자사업 현황

○2010년 11월 현재 서울시 개별법 적용 민자사업은 총 10건이 계획되었으나 2건의 사업이 중단되어 8건의 사업이 진행 중이거나 완료되었음.

○시설의 성격은 공연장 2건, 복합건물 2건, 발전시설 2건, 여객시설 1건, 문화시설 1건임.



〈그림 3-1〉 개별법 적용 민간투자사업 현황

〈표 3-1〉 서울시 개별법 적용 민자사업 현황

연번	분야	사 업 명	규 모	사업비 (억원)	사업시행자	추 진 현 황	관 련 법 령	방식
1	공연장	대중음악 및 뮤지컬공연장	· 연면적 : 29,625㎡(8,962평) (지상 5층) · 주차대수 : 법정 이상	547	(주)쇼파크	'10.10 공정률 62% ('11.8 준공예정)	· 공유재산 및 물품관리법 · 문화예술진흥법 · 공연법	BTO (20년)
2	공연장	창동 복합공연장	· 연면적 : 24,150㎡(7,305평) · 주차대수 : 법정 이상	485	가칭 (주)창동공연문화센터	'10.10 실시설계 중 ('11.7 착공예정)	· 공유재산 및 물품관리법 · 공연법	BTO (20년)
3	복합 건물	플로팅 아일랜드	· 부유체 면적 : 9,209㎡(2,786평) · 연면적 : 9,995㎡(3,024평, 3개섬)	964	소울플로라(주)	'10.10 공정률 90% (1, 2, 3섬 건축공사 중)	· 하천법 · 공유재산 및 물품관리법 · 유선 및 도선사업법 · 선박법, 선박안전법	BOT (25년)
4	복합 건물	서울 국제금융센터 (SIFC)	· 대 지 : 33,058㎡(10,000평) · 연면적 : 505,694㎡(152,973평) · 오피스 3개동, 호텔, 리테일몰	15,140	AIG GRE	'10.09 공정률 52%	· 외국인투자촉진법 · 공유재산 및 물품관리법	BOT (99년)
5	발전 시설	수소연료전지 발전소	· 수소연료전지 발전소 4,800kW 건립 -2개소 각 2,400kW	300 (300)	포스코파워(주)	'09.5 1차(노원) 준공 '10.9 2차(상암) 준공	· 공유재산 및 물품관리법 · 전기사업법, 전기공사법 · 신재생에너지개발 이용보급촉진법 · 지방자치단체를 당사자로 하는 법	BOT (15년)
6	발전 시설	태양광발전소	· 태양광발전 2,500kw -서남물재생센터 1,200kw -뚝도아리수정수센터 1,300kw	180 (180)	한국중부발전(주)	'10.11 공사중지	· 공유재산 및 물품관리법 · 전기사업법, 전기공사법 · 신재생에너지개발 이용보급촉진법 · 지방자치단체를 당사자로 하는 법	BOT (15년)
7	여객 시설	여의도 국제여객터미널	· 영등포구 여의도동 85-1 · 선착시설 5,600㎡(1,694평) · 터미널 12,930㎡(3,911평)	1,613	가칭 (주)서울국제여객터미널	'10.12 협약체결(예정)	· 항만법 · 하천법, 선박안전법	재정사업 + 민간경영사업
8	문화 시설	한강 예술섬	· 용산구 이촌동 노들섬	4,500	2010년 12월 기준, 준공일정 재조정하여 시의회 상정 중			

자료 : 서울시 내부자료

제2절 개별법 적용 민간투자사업 분야별 현황검토

1. 공연장

1) 대중음악 및 뮤지컬 공연장

(1) 사업의 개요 및 목적

○'대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자시설사업'은 서울시가 용산구 한남동(옛 운전면허시험장 부지)에 민간자본을 유치하여 복합대중문화공간을 건립하는 개별법 민자사업임.

－시설사업기본계획상 10,826㎡(약 3,275평) 부지에 연면적 29,625㎡(8,962평), 지상 5층 규모로 계획되었으며, 대중음악공연장, 뮤지컬공연장, 부대시설 등이 계획됨.

－총사업비 547억원은 전액 민간투자비로 조달하게 됨.

－현재 공사가 진행중으로 공정률은 62%임(2010년 10월 기준).

○이 사업은 공연산업 및 대중예술문화를 진흥하고 창작 뮤지컬을 지원하는 데 목적이 있음.

－뮤지컬의 시장규모는 커지고 있으나 장기대관이 어려운 대중문화계의 현실을 감안하여 서울시는 대중음악공연장과 뮤지컬공연장의 건립을 계획하였음.

－외국 뮤지컬이 범람하는 가운데 국내에서 기획·제작하는 창작 뮤지컬을 지원하고 국내 뮤지컬을 활성화하기 위하여 뮤지컬 업계의 숙원사업인 뮤지컬 전용극장을 확보함.

－대중가수들에게 대중음악 전용공연장을 市가 제공함으로써, 대중예술문화를 진작함.

○市는 서울 도심 4축(종로5가~동대문운동장~장충단 공원)과 이태원 관광특구를 연계하여 한류 중심 랜드마크로 육성할 계획을 가지고 있음.

－대중예술에 대한 관람수요와 한류열풍은 높아지고 있으나 이를 수용할 전문공연장이 부족한 실정임.

－한류 음악 등 서울의 대중문화를 알릴 수 있는 문화관광벨트로 육성하여 서울을 찾는 관광객의 증대에 기여할 것으로 예상됨.

〈표 3-2〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자사업의 시설개요

위　　치	서울특별시 용산구 한남동 727-56(한남동 옛 운전면허시험장 부지)
부지면적	10,826㎡(3,275평)
건 폐 율	60%(용적률 200% 이하) －지상 5층, 건물높이 20m 이하
총사업비	547억원
시설성격	복합대중문화공간 －대중음악공연장(1), 뮤지컬 공연장(1), 부대시설

〈표 계속〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자사업의 시설개요

시 행 사	쇼파크㈜
근거법령	공유재산 및 물품관리법, 문화예술진흥법, 공연법 등
사업방식	BTO(운영기간 20년) : 건설 –준공시점 기부채납 –시설운영
제안방식	서울시 고시
사업협약	실시협약서(BTO 표준실시협약(안) 준용)
사업담당자	서울시 문화관광디자인본부 문화정책과
세부 추진현황	'05.10 사업방침 '07.05 기본계획 고시 '07.11 실시협약체결 및 사업자지정 '09.03 실시계획 승인 '09.04 공사착공 '10.10 공정률 62%('11.8 준공예정)

자료 : 시설사업기본계획 및 서울시 내부자료 재작성

(2) 시행사 및 추진방식

○사업의 시행사는 SPC(Special Purpose Company: 특수목적법인)인 ㈜쇼파크로 주요 출자자는 <표 3-3>과 같음.

–이 사업은 전략적 투자자(SI: Strategic Investor)들인 (주)인터파크아이엔티, (주)시쓰리엔터테인먼트, (주)에이콤인터내셔날, (주)예당엔터테인먼트 등이 대주주들임.

–대한지방행정공제회가 재무적 투자자(FI: Financial Investor)로 참여하였음.

〈표 3-3〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자사업의 출자자 구성

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	비율
(주)인터파크아이엔티	7,680	48.0
대한지방행정공제회	4,800	30.0
(주)시쓰리엔터테인먼트	1,952	12.2
(주)에이콤인터내셔날	784	4.9
(주)예당엔터테인먼트	784	4.9
합계	16,000	100.0

자료 : 대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자시설사업 실시협약(서울시 내부자료).

○사업의 추진방식은 사업시행자가 시설의 준공과 동시에 동 시설을 서울시에 기부채납하고 관리운영권(20년)을 부여받아서 운영을 통하여 사업비를 회수하는 BTO방식임.

–서울시 소유 해당 부지를 서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례에 따라 토지사용료로 매년 토지감정평가액의 50/1,000 이상을 지불하도록 시설사업기본계획에 규정됨.

－운영기간 종료 후 시설의 유지 또는 철거 여부는 市와 사업자가 협의하여 결정하게 됨.

○사업추진에 관한 근거법령은 공유재산법이고 시설설치에 관한 근거법령은 문화예술진흥법 및 공연법임.

(3) 사업비

○총사업비는 547억원으로 사업비 내역은 <표 3-4>와 같이 구성됨.

－일반적인 SOC사업에 비하여, 공사비 비중이 낮고 운영설비비의 비중이 높은 것은 시설 성격이 공연장으로서 무대 및 음향시설 설치에 많은 비용이 소요되기 때문임.

－이 사업의 총사업비 547억원은 전액 민간투자로 조달될 예정임.

〈표 3-4〉 대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자사업의 총사업비

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	비율
조사비	11	0.02
설계비	1,873	3.42
공사비	35,400	64.67
부대비	2,028	3.71
운영설비비	9,375	17.13
제세공과금	3,540	6.47
운영준비금	2,509	4.58
합계	54,736	100.00

자료 : 대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자시설사업 실시협약(서울시 내부자료).

자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-2〉 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민자사업 조감도

2) 창동 복합공연장

(1) 사업의 개요 및 목적

○'창동 복합공연장 민간투자시설사업'은 서울시가 도봉구 창동(열린극장 창동부지)에 민간자본을 유치하여 복합공연장을 건립하는 개별법 민자사업임.

－시설사업기본계획상 11,488㎡(약 3,475평) 부지에 지상 4층 규모로 건립할 예정이며, 다목적 공연장, 어린이전용관, 창작스튜디오 등의 시설이 입주할 계획임.

－총 사업비 485억원은 전액 민간투자로 조달하게 됨.

－2010년 10월 현재 실시설계 중이며 2011년 하반기에 착공을 목표로 하고 있음.

○사업의 목적은 문화시설의 설치를 통하여 市가 공연산업의 발전을 진작하고 대중예술의 발전을 지원하는 데 있음.

－문화예술 인프라가 도심권에 비해서 부족한 형편인 동북권 지역주민의 다양한 문화욕구를 충족시키기 위해서 뮤지컬, 콘서트, 연극 등 다양한 장르를 공연할 수 있는 공연시설과 시민들의 문화체험공간을 제공함.

－장기적으로 동 시설은 북부법조타운, 창동 차량기지, 창동 민자역사 등 주변지역 개발계획과 연계하여, 동북권 문화예술의 구심점으로 육성할 것을 목표로 함.

〈표 3-5〉 창동 복합공연장 민간투자사업의 시설개요

위　　치	서울특별시 도봉구 창동 1-6(열린극장 창동부지)
부지 면적	11,488㎡(3,475평)
건축규모	건폐율 60% 이하, 용적률 150% 이하, 4층 이하
사 업 비	485억원
시설성격	복합공연장(다목적공연장 2개, 어린이전용관, 창작스튜디오 등)
시 행 사	가칭 (주)창동공연문화센터
근거법령	공유재산 및 물품관리법, 문화예술진흥법, 공연법 등
사업방식	BTO(운영기간 20년) : 건설 －준공시점 기부채납 －시설운영
제안방식	서울시 고시
사업협약	실시협약서(BTO 표준실시협약(안) 준용)
사업담당자	서울시 문화관광디자인본부 문화정책과
세부 추진현황	'08.10　사업방침 '09.06　기본계획 고시 '10.01　실시협약체결 및 사업자지정 '10.10　실시설계 중('11.7 착공예정)

자료 : 시설사업기본계획 및 서울시 내부자료 재작성

⑵ 시행사 및 추진방식

○사업시행주체는 SPC인 (가칭)(주)창동공연문화센터이며, 출자자구성은 <표 3-6>에서 보는 바와 같음.

－주주들은 엔터테인먼트, 음향 및 공연시설 관련 회사들로, 전략적 투자형태를 나타냄.

－이런 출자구성은 시설의 장기운영 및 공연이벤트 등의 활성화를 위한 목적이 강함.

〈표 3-6〉 창동 복합공연장 민자투자사업의 출자자 구성

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	비율	비고
(주)옐로우나인	3,500	35%	대표법인
(주)씨쓰리엔터테인먼트	3,000	30%	
(주)파로스에프에스아이	1,000	10%	
(주)세원에스디에스	1,000	10%	
(주)드림사운드	500	5%	
(주)한삼시스템	500	5%	
(주)크로스필름	500	5%	
합계	10,000	100%	

자료 : 창동 복합공연장 민간투자시설사업 실시협약(서울시 내부자료).

○사업의 추진방식은 사업시행자가 시설을 준공한 후, 사용승인과 동시에 서울시에 기부채납하고 관리운영권(20년)을 부여받아 운영하는 BTO 방식을 준용함.

－서울시 소유 사업부지는 서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례에 따라 토지평가가격의 25/1,000 이상을 연간 사용료로 지불하도록 시설사업기본계획에 규정되어 있음.

－운영기간 종료 후 시설의 유지 또는 철거 여부는 市와 사업자가 협의하여 결정하게 됨.

○사업의 근거법령은 공유재산법, 문화예술진흥법 및 공연법임.

⑶ 사업비

○이 사업의 총사업비는 485억원으로, 세부 사업비는 <표 3-7>과 같이 구성됨.

○이 사업 역시 한남동 공연장사업처럼, 공사비의 비중이 낮고 운영설비비의 비중이 높은 편인데, 시설성격상 공연장시설 무대설비의 설치에 많은 비용이 소요되기 때문임.

〈표 3-7〉 창동 복합공연장 민간투자사업의 총사업비

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	비율
조사비	11	0.02
설계비	1,323	2.73
공사비	29,400	60.59
부대비	4,108	8.47
운영설비비	9,000	18.55
제세공과금	2,940	6.06
운영준비금	1,741	3.59
합계	48,524	100.00

자료 : 창동 복합공연장 민간시설사업 실시협약(서울시 내부자료).

자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-3〉 창동 복합공연장 조감도

2. 복합건물

1) 플로팅 아일랜드(Floating Island)

(1) 사업의 개요 및 목적

○‘플로팅아일랜드 민간투자시설사업’은 서울시가 서초구 반포동 반포한강공원 둔치 및 잠수교 남단 수상에 민간자본을 유치하여 ‘꽃을 형상화한 3개의 인공섬’을 조성하는 문화 및 레저 위주의 복합시설사업임.

－물 위에 떠 있는 부유체 위에 건축물을 짓는 형태로, 시설기본계획상 3개 섬의 부유체

총연면적은 9,995㎡(3,023평)임.

－3개 섬은 공연, 국제회의 유치가 가능한 다기능 종합문화시설 위주의 제1섬(5,347㎡, 1,617평), 음식, 예술 및 문화가 어우러지는 다목적홀 중심의 제2섬(3,571㎡, 1,080평), 다양한 수상레저시설을 구비한 제3섬(1,078㎡, 326평)으로 조성될 예정임.

－현재 3개 부유체는 모두 진수되어 내・외장 공사가 진행 중임(2011년 상반기 완공예정).

○사업의 목적은 '색다른 수변문화를 만들자'라는 시민제안을 바탕으로 한강을 대표하는 랜드마크로 조성하는 것임.

〈표 3-8〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 시설개요

위　　치	서울시 서초구 반포동 반포한강공원 둔치 및 잠수교 남단
부유체 면적	9,209㎡(2,786평)
연면적	9,995㎡(3,023평)
사 업 비	964억원
시설성격	업무시설, 숙박시설, 판매 및 영업시설, 문화 및 집회시설
시 행 사	소울 플로라㈜
근거법령	하천법, 공유재산 및 물품관리법, 유선 및 도선사업법, 선박법, 선박안전법 등
사업방식	BOT(운영기간 25년) : 건설 －시설운영 －운영 종료시점 기부채납
제안방식	서울시 고시
사업협약	사업협약서(시와 사업자 간 사업의 핵심적인 사항만을 규정한 민관합작사업의 협약양식 준용)
사업담당자	서울시 한강사업본부 수상사업부
세부 추진현황	'07.01　사업방침 '08.01　제3자 공고 '08.03　우선협상대상자 선정 '08.06　사업협약체결 '08.09　프로젝트회사 설립 '09.10　공사착공 '10.10　공정률 90%

자료 : 시설사업기본계획 및 서울시 내부자료 재작성

⑵ 시행사 및 추진방식

○사업시행사는 SPC인 소울플로라(주)이며, 출자자구성은 <표 3-9>에서 보는 바와 같음.

－이 사업은 서울시 산하 SH공사가 지분을 출자하여 참여하는 민관합작사업 형태를 취함.

－(주)효성, (주)대우건설, STX건설(주) 등이 CI로 출자 및 시공에 참여하고 있음.

－FI로 참여한 외환은행이 이 사업의 PF대출을 주선하였음.

－당초 사업협약 체결시점에는 유람선, 부유체 구조물 운영에 노하우를 가진 씨앤그룹이 최대주주로 참여할 예정이었으나, 동 지분을 재무구조가 우량한 효성그룹 계열인 (주)효성과 진흥기업이 인수하여 대체출자자로 이 사업에 참여하게 되었음.

〈표 3-9〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 출자자 구성

(단위 : 백만원, %)

구분	출자주식	자본금	비율
(주)효성	1,551,000	7,755	47.0
SH공사	986,700	4,933.5	29.9
진흥기업(주)	379,500	1,897.5	11.5
(주)대우건설	165,000	825	5.0
(주)한국외환은행	165,000	825	5.0
(주)한맥기술	36,300	181.5	1.1
에스티엑스건설(주)	16,500	82.5	0.5
합계	3,300,000	16,500	100.0

자료 : 플로팅 아일랜드 민간투자시설사업 사업협약(서울시 내부자료).

○사업의 추진방식은 사업시행자가 시설물을 준공한 후 25년간 이 시설물을 운영하고, 운영기간 종료시점에 서울시에 시설물을 기부채납하는 BOT 방식임.

○근거법령은 하천법, 공유재산 및 물품관리법, 유선 및 도선사업법, 선박법, 선박안전법임.

○이 사업은 부유체설계 등 기술적인 보완을 조건으로 하여, 서울지방국토관리청으로부터 하천점용허가를 받고, 한강사업본부에서 각종 인허가를 득하여 진행하고 있음.

(3) 사업비

○플로팅 아일랜드의 총사업비는 964억원으로, 세부 사업비는 <표 3-10>과 같이 구성됨.

〈표 3-10〉 플로팅 아일랜드 민간투자사업의 총사업비

(단위 : 백만원)

구분	금액	2008	2009	2010
조사, 설계비	3,873	579	3,440	124
공사비	71,992	-	55,415	16,577
부대비	5,870	354	4,617	899
운영설비비	986	121	185	677
제세공과금	248	13	161	74
영업준비금	7,195	263	4,472	2,460
총사업비	90,164	1,330	68,290	20,811
예비비	2,506	-	1,563	943
건설이자	3,730	-	1,854	1,876
총투자비	96,400	1,330	71,440	23,630

자료 : 플로팅 아일랜드 민간투자시설사업 사업협약(서울시 내부자료).

자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-4〉 플로팅 아일랜드 조감도

2) SIFC(Seoul International Finance Center, 서울국제금융센터)

(1) 사업의 개요 및 목적

○ ‘SIFC 민간투자시설사업’은 서울시가 영등포구 여의도동(옛 중소기업전시장 부지)에 외국인투자(AIG GRE : American International Group Global Real Estate)를 유치하여, 업무 및 숙박 시설을 건설하는 사업임.

－33,058㎡(10,000평) 부지에 오피스(3개 동), 호텔, 리테일 몰(Retail Mall)이 입주할 예정임.

－총사업비 1조 5,140억원은 전액 민간자본으로 조달됨.

－현재 공사 중으로 공정률은 52% 수준임(2010년 9월 기준).

○ 이 사업은 서울시를 동북아시아의 경제 및 금융 중심지로 육성하기 위해 해외투자자들의 투자와 진출을 유치하려는 목적을 설정하였음.

－SIFC는 동북아 금융허브 도약을 위한 서울시와 AIG의 전략적 프로젝트 성격이 강함.

－당초에는 AIG의 아시아 지역본부(Regional Headquarter)가 SIFC에 입주한다는 계획이었으나 서브프라임 모기지(Subprime Mortgage) 사태로 인하여 AIG 본사의 손실이 막대하여, 현재는 당초의 유치계획 실현에 변동이 있을 것으로 예상됨.

〈표 3-11〉 SIFC 민간투자시설사업의 시설개요

위 치	서울특별시 영등포구 여의도동 23, 23-1
부지 면적	33,058㎡(10,000평)
건축면적	15,946㎡(4,823평)
사 업 비	1조 5,140억원
시설성격	업무시설, 숙박시설, 판매 및 영업시설
시 행 사	AIG GRE(Americal International Group Global Real Estate)
근거법령	외국인투자촉진법, 공유재산 및 물품관리법 등
사업방식	BOT(총임대기간 99년) : 건설 -시설운영 -운영종료시점 시설 기부채납
제안방식	민간제안
사업협약	기본협력계약, 토지임대계약, 개별임대계약
사업담당자	서울시 경제진흥본부 투자유치과
세부 추진현황	'03.06 양해각서(MOU: Memorandum Of Understanding) 체결 '04.06 기본협력계약(BCA: Business Cooperation Agreement) 체결 '05.03 토지임대계약(ILA: Industrial Lease Agreement) 체결 '05.08 개별임대계약(PLA: Private Lease Agreement) 체결 '06.04 건축허가 승인 및 기공식 '06.10 지하공공보도시설 개발계약 체결 '07.02 공사착공 '09.01 지하공공보도시설 착공 '10.09 공정률 52%

자료 : 각종 기사정리 및 서울시 공무원 인터뷰

○SIFC의 시설은 오피스 3개 동, 호텔, 리테일 몰로 구성되어 있음 .

-오피스 3개 동은 건물관리에 필요한 기계실과 각종 편의기능을 제공하는 판매시설 1개 층 등을 제외하고는 모든 공간이 오피스로 구성되어 있음.

-호텔동은 446개의 객실을 갖춘 콘래드호텔(Conrad Hotel)의 입점이 예정되어 있음.

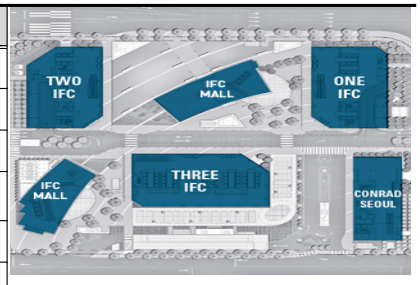
-리테일 몰은 영화관, 서점과 같은 집객시설과 리테일 매장으로 구성되어 있음.

○현재 임대차계약이 체결된 점포는 CJ CGV를 시작으로 영풍문고, 딜로이트(Deloitte), 콘래드호텔, ING(Internationale Nederlanden Groep)부동산자산관리, H&M(Henes & Mauritz) 등임.

〈표 3-12〉 SIFC 민간투자시설사업의 구성 및 연면적

(단위 : ㎡, 층)

구분	연면적(㎡)	층수	시설
오피스1	88,160	32	리테일, 오피스
오피스2	78,997	29	리테일, 오피스
오피스3	160,776	55	리테일, 오피스
호텔 (Conrad Seoul)	89,791	38	446 객실
리테일 몰	89,351	-	리테일
합계	507,075	-	-



자료 : IFC Seoul 홈페이지(www.ifcseoul.co.kr)

(2) 시행사 및 추진방식

○이 사업은 사업시행자가 서울시 시유지를 임차하여 임대료를 지불하면서, 시설 준공 후 관리·운영하고 종료시점에 시설을 기부채납하는 BOT 방식임.

－서울시는 외국인투자촉진법, 서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례에 따라 토지를 장기임대하고 AIG GRE는 동 토지를 임차하여 개발하는 구조임.

－2004년 6월 市와 사업자 간 체결한 기본협력계약에는 토지임대기간이 공유재산법 영 31조의 외국인 투자기업에 대한 대부기간 50년에, 법 제31조 제②항의 수의계약 갱신조건을 가산하여 99년으로 합의되어 있음.

－임대계약은 서울시가 매년 공시지가의 5%에 해당하는 금액의 기본임대료를 확보하고 순영업이익이 일정 기준 이상 발생할 경우 市의 지분에 따라 이익의 일부를 추가로 수취하는 형태, 즉 비율임대차(Percentage Rent)의 개념이 반영되어 있음.

○사업의 근거법령은 외국인투자촉진법, 공유재산 및 물품관리법 등임.

자료 : IFC Seoul 홈페이지(www.ifcseoul.co.kr)

〈그림 3-5〉 SIFC 조감도

3. 발전소

1) 수소연료전지발전소

(1) 사업의 개요 및 목적

○'수소연료전지발전소 민간투자시설사업'은 서울시가 민간자본을 유치하여 노원 열병합발전소 내 부지 및 상암 월드컵경기장 내 부지에 각각 수소연료전지발전소를 건립하는 사업임.

－시설계획상 발전소의 규모는 두 곳 모두 2.4MW급 규모로 현재 1·2차 모두 준공되었음.

－사업방침을 수립할 당시에는 1차 노원, 2차 목동을 계획하였으나, 목동주민들이 이 사업시설을 혐오시설로 오인하여 집단민원을 한 결과 상암 월드컵공원으로 부지가 변경됨.

〈표 3-13〉 수소연료전지발전소 민간투자사업의 시설개요

위　　치	노원 : 노원 열병합발전소 내 상암 : 상암 월드컵공원 내(노을공원)
규　　모	총 4800kw 건립 －2개소 각 2,400kw 규모
사 업 비	300억원
시설 성격	발전소
시 행 사	포스코 파워(주)
근거 법령	공유재산 및 물품관리법, 전기사업법, 전기공사법, 신재생에너지개발 이용보급촉진법, 지방자치단체를 당사자로 하는 법 등
사업 방식	BOT(운영기간 15년)
제안 방식	서울시 고시
사업 협약	투자협약서(시와 사업자 간 사업의 기초사항 정도만 규정)
사업담당자	서울시 맑은환경본부 환경정책과
세부 추진현황	'08.10　사업방침 '08.11　사업자모집 공고 '08.12　사업자 지정 및 투자협약 체결 '09.05　1차(노원) 준공 '10.09　2차(상암) 준공

자료 : 시설사업기본계획 및 서울시 내부자료 재작성

(2) 시행사 및 추진방식

○사업의 시행사는 포스코파워(주)로 서울시가 준공 후 15년 동안 사업운영을 보장하는 형태로 추진되며, 운영기간 종료 후 市에 동 시설을 기부채납하는 BOT 방식임.

○사업추진 근거법령은 공유재산 및 물품관리법이고 시설설치 근거법령은 전기사업법, 전기공사법, 신재생에너지개발 이용보급촉진법 등임.

자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-6〉 수소연료전지발전소 조감도

2) 태양광발전소

(1) 사업의 개요 및 목적

○ '태양광발전소 민간투자시설사업'은 市가 민간자본을 유치하여, 강서구 마곡동 서남 물재생센터와 성동구 성수1가 뚝도 아리수정수센터에 각각 태양광발전소를 설치하는 사업임.

－시설계획상 태양광 발전소의 규모는 각각 1,200kw, 1,300kw임.

－총 사업비 180억원은 전액 민간투자로 조달하게 됨.

－이 시설은 착공되었으나 공사가 자주 중단되어, 2010년 11월 현재 공사가 중단된 상태임.

〈표 3-14〉 태양광발전소 민간투자사업의 시설개요

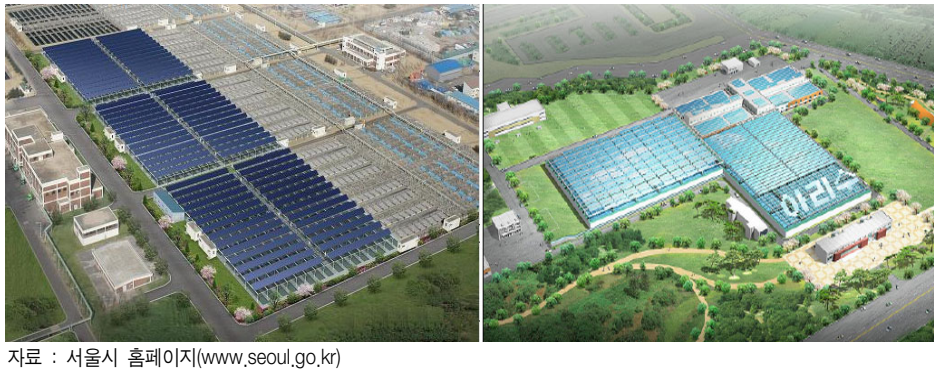
위　　치	서남 물재생센터, 뚝도 아리수정수센터
규모	총 2,500kw 규모 건립 －강서구 마곡동 서남 물재생센터 1,200kw －성동구 성수1가 뚝도 아리수정수센터 1,300kw
사 업 비	180억원
시설성격	발전소
시 행 사	한국중부발전(주)
근거법령	공유재산 및 물품관리법, 전기사업법, 전기공사법, 신재생에너지개발 이용보급촉진법, 지방자치단체를 당사자로 하는 법 등
사업방식	BOT(운영기간 15년)
제안방식	서울시 고시
사업협약	투자협약서(시와 사업자 간 사업의 기초사항 정도만 규정)
사업담당자	서울시 맑은환경본부 환경정책과
추진현황	'07.04　양해각서 체결 '07.09　건설 제안서 공고 '07.11　투자협약 체결 '09.06　협약중지 '10.10　공사재개, 착수 '10.11　공사중지

자료 : 시설사업기본계획 및 서울시 내부자료 재작성

(2) 시행사 및 추진방식

○사업의 시행사는 한국중부발전(주)으로 사업비 전액을 투자하여 시설을 준공한 후, 15년간 시설에 대한 관리운영권을 가지는 BOT방식으로 추진되고 있음.

○사업추진 근거법령은 공유재산 및 물품관리법이고 시설설치 근거법령은 전기사업법, 전기공사법, 신재생에너지개발 이용보급촉진법 등임.



자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-7〉 태양광발전소 조감도

4. 기타

1) 서울국제여객터미널 및 민간경영사업

(1) 사업의 개요 및 목적

○'서울국제여객터미널사업'은 서울시가 영등포구 여의도동 한강공원 공유수면에 국제여객터미널을 건설하는 사업으로 사업계획상 5,600㎡(1,694평) 수면에 플로팅(Floating) 구조의 선착장을 건설하고, 운수시설 및 숙박시설을 설치하는 방식임.

○이 사업은 사업계획 수립 시부터 공공시설의 성격을 지닌 선착시설(여객터미널) 등은 市가 재정을 투입하여 건설하고, 관광선 건조 및 영업시설 부분은 민간사업자가 관련 법률의 허가 및 면허를 득하여 자체적으로 추진함.

－선착장 건설비 310억원 전액은 市가 자체재정으로 충당하고, 관광선 건조 및 영업시설 부분은 선착시설의 건설과 별건인 민간경영사업으로 추진할 예정임.

－민간경영사업의 총사업비 1,303억원은 자기자본 141억원과 타인자본 842억원, 피트니스센터 선 분양대금 320억원으로 구성됨.

○이 사업은 한강주운사업의 일환으로 추진되고 있음.

－한강주운사업은 경인 아라뱃길을 통하여 여객선이 한강 내에 운항이 가능하도록 주운기반시설을 조성하고, 국제 및 국내 유람선 이용객들을 위한 여객터미널을 설치하며, 수상버스 등 대중교통수단을 도입하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.

－한강주운사업은 서울을 동북아시아 관광거점으로 육성하는 것에 핵심목적이 있음.

〈표 3-15〉 서울국제여객터미널사업의 시설개요

위　치	서울시 영등포구 여의도동 85-1(여의도 한강공원 공유수면)
부지 면적	선착장(플로팅 구조) : 5,600㎡(1,694평), 연결 브리지(Bridge) : 558㎡(169평)
건축면적	12,930㎡(3,911평)
사 업 비	1,613억원
시설성격	운수시설(여객터미널: 재정), 숙박시설(수상호텔)/선박시설(유람선) 등 민간경영사업
시 행 사	(가칭)(주)서울국제여객터미널
근거법령	항만법, 하천법, 선박안전법 등
사업방식	재정사업 + 민간경영사업
제안방식	터미널사업은 市 자체추진, 민간경영사업은 민간 독자추진
사업협약	체결 예정
사업담당자	서울시 한강사업본부 수상사업부
추진현황	'10.01　민간공모 '10.03　제안서 접수 '10.03　우선협상대상자 선정 '10.12　협약체결(예정)

자료 : 사업계획서 및 서울시 내부자료 재작성

(2) 시행사 및 추진방식

○SPC인 (가칭)(주)서울국제여객터미널이 사업을 시행하며, 그 주요 출자자는 <표 3-16>과 같이 구성되어 있음.

○사업추진 근거법령은 항만법이고 시설설치 근거법령은 항만법, 하천법, 선박안전법 등임.

〈표 3-16〉 서울국제여객터미널 민간경영사업의 출자자 구성

(단위 : 백만원, %)

출자자명	주요업태 및 업종	출자주식수	자본금	지분율
(주)아일렉스아이앤디	부동산개발 및 경영컨설팅, 분양, 임대	1,439,598	7,198	51
삼성중공업(주)	건설업, 부동산, 부동산매매업	112,910	565	4
(주)엘지씨엔에스	서비스외 소프트웨어 자문/개발공급외	84,683	423	3
(주)국민은행	금융, 부동산, 서비스	141,138	706	5
(주)피엠코	상업시설 운영관리	254,047	1,270	9

〈표 계속〉 서울국제여객터미널 민간경영사업의 출자자 구성

(단위 : 백만원, %)

출자자명	주요업태 및 업종	출자주식수	자본금	지분율
(주)아이군코리아	부동산 컨설팅 및 광고	225,820	1,129	8
서울관광마케팅(주)	마케팅, 홍보	564,549	2,823	20
합 계		잘못된 계산식	잘못된 계산식	100

자료 : 사업계획서

⑶ 총사업비 구성

○서울국제여객터미널 민간경영사업의 총사업비는 1,303억원으로, 총사업비의 세부내역은 <표 3-17>과 같이 구성됨.

〈표 3-17〉 서울국제여객터미널 민간경영사업의 총사업비

(단위 : 백만원)

항 목	계	2010년	2011년	2012년
조사비	300	300	-	-
설계비	1,941	1,941	-	-
공사비	50,497	11,825	38,672	-
보상비	-	-	-	-
부대비	7,218	2,956	4,225	36
운영설비비	3,036	36	3,000	-
제세공과금	3,451	-	3,451	-
영업준비금	811	392	419	-
선박도입비	85,000	31,000	36,500	17,500
총민간사업비	130,254	37,451	75,267	17,536

자료 : 사업계획서

자료 : 사업계획서

〈그림 3-8〉 서울국제여객터미널 조감도

2) 한강예술섬

○사업의 개요

－이 사업은 한강르네상스사업의 일환으로 市가 100% 자체재원으로 건립을 추진하였음.

－市는 용산구 이촌동에 위치한 노들섬에 4,500억원을 투입하여, 오페라극장, 심포니홀(Symphony Hall), 휴식시설 등을 건설하게 됨.

○사업추진현황은 재정사업으로 추진하다가 예산 문제로 준공일정을 조정하여 시의회에 재상정한 상태이며(2010년 12월 기준), 사업 다각화 방안으로 민자사업으로의 추진 가능성도 검토할 예정임.

〈표 3-18〉 한강예술섬 시설개요

위　　치	서울시 용산구 이촌동 302-6
부지 면적	53,733.00㎡(섬 전체 : 119,837㎡)
건축면적	31,553.29㎡(건폐율 58.72%)
사 업 비	4,500억원
시설성격	공연시설(오페라 극장, 심포니홀 등), 휴식시설(미술관, 공원, 카페 등)
근거법령	문화예술진흥법(건립기본계획 수립), 지방재정법(타당성조사)
사업담당자	서울시 문화관광디자인본부 문화정책과
추진현황	2010년 12월 기준, 준공일정 재조정하여 시의회 재상정(공유재산관리계획)

자료 : 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)

〈그림 3-9〉 한강예술섬 조감도

제3절 서울시 개별법 적용 민간투자사업의 문제점

○ 접근과정 : 사업단계 분류 및 단계별 문제점 분석

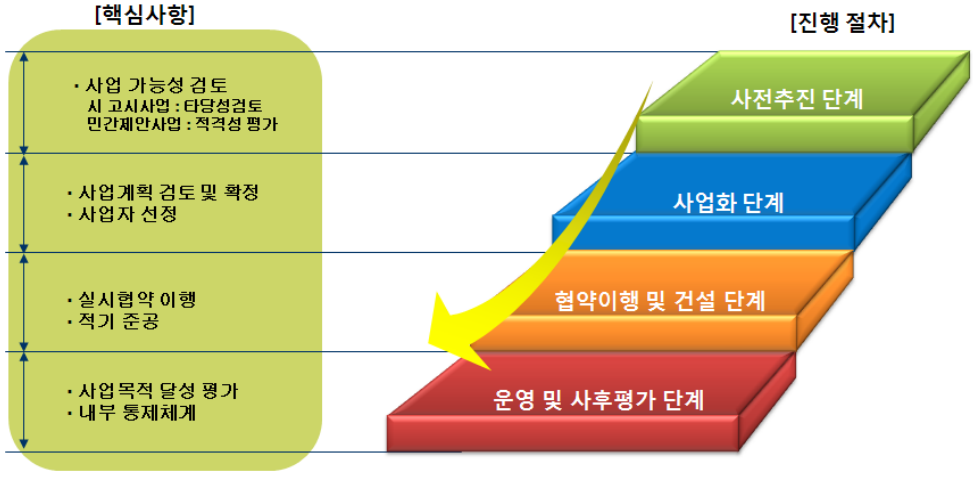
–이 연구는 개별법 민자사업의 문제점을 파악하기 위하여 사업단계를 '사전추진 → 사업화 → 협약이행 및 건설 → 운영 및 사후평가'의 4단계로 구분하였음.

–사전추진단계는 민자사업으로의 추진가능성을 검토하는 단계로, 예비타당성검토, 타당성분석, 적격성평가 등의 과정을 거치게 됨.

–사업화단계는 시설사업계획이 적정하게 구성되었는지를 검토하고, 사업계획(제안서)을 검토하여 사업자를 선정하며 실시(사업)협약을 체결하는 단계임. 또한, 협약내용이 적절하고 市에 재정적 부담을 전가하는 요인이 없는지도 주요한 검토대상이 됨.

–협약이행 및 건설단계는 실시(사업)협약에서 규정된 주요한 사업관련 약속사항들이 충실하게 이행되는지를 체크하는 것과 적기준공을 위한 사업관리에 초점을 맞추고 있음.

–운영 및 사후평가 단계는 시설을 준공한 후, 市가 시설의 관리·운영성과를 파악하고, 당초 사업목적 및 내용 달성 여부를 평가하며, 현금흐름의 내부통제체계를 감독하는 업무에 중점을 두고 있음.



〈그림 3-10〉 민간투자사업의 사업단계별 분류

1. 사전추진단계

(1) 객관적인 사전검토체계의 필요성

○절차적 불가피성

－민투법 민자사업들은 명확한 법 규정과 정부 고시 기본계획에 따라 추진되므로, 법령 및 기본계획이 규정하는 객관적・공식적・체계적인 프로세스를 거치게 됨.

－개별법 민자사업들은 민투법에서 지정하는 49개 시설에 해당하지 않거나 시설용도가 복합화되어, 현행 민투법 적용대상인지 불명확한 경우가 많고 PIMAC의 검토의뢰대상이 아닌 경우가 많아서, 불가피하게 각 시설의 개별 근거법으로 추진되고 있음.

○사전검토체계 수립의 필요성

－개별법 민자사업들은 민투법의 적용을 받지 않으므로 PIMAC에 의한 타당성 및 적격성 조사 수행 내지 검토, 민간투자사업심의위원회의 사전평가 등 대상사업으로 지정하기 위하여 민투법 사업들과 같은 사전검토체계가 적용되지 못하는 실정임. 이로 인하여, 사업부서들의 사업 추진에 장애요인이 되고 있음.

－따라서 각 실국이 사업타당성 및 민자적격성의 검증, 내용・시설규모・총사업비의 적정성 및 수요에 대한 면밀한 검토 등이 미흡할 경우 사업추진 중 재원조달이 원활하지 못하거나 장래 市의 재정지원부담을 가중시킬 경우도 발생할 수 있을 것임.

－개별법 민자사업들도 민투법 민자사업들처럼 일관되고 통일된 사전검토체계를 갖춘다면 사업추진 효율성이 증대되고, 감사 등에 대비하여 업무수행의 정당성 확보에도 기여할 것임.

(2) 시 차원의 통합적・체계적 관리의 한계

○재정 담당부서(재정담당관)의 사업현황 파악 및 지원의 한계

－각 사업부서에서 추진하는 개별법 민자사업의 진행상황을 단계별로 관리부서(재정담당관)에 통보하거나 보고해야 할 의무가 없어 사업의 내용을 파악하기 어려운 경우도 발생함.

－재정담당관은 추진사업의 계수・사업규모・공사현황・운영현황 및 장래 市 재정부담에 대해서 파악하는 데 한계가 있고, 사업부서를 유기적으로 지원하는 것에도 어려움이 따름.

－사업내용에 대한 객관적 평가 및 공정성 확보가 용이하지 않고 재정담당관이 민자사업들을 통합적으로 이해하는 데 장애요인이 되고 있음.

○개별 실국의 민자사업에 대한 전문성・노하우

－사업담당부서 중에는 민자사업에 대한 전문성과 노하우가 충분하지 않은 부서가 있음.

－市 이익을 극대화하기 위해서라도 사업추진부서들이 사업추진의 단계별로 민자사업에 대한 전문성과 노하우를 갖춘 재정담당관과 소통할 필요성은 증대됨.

○市 내부에서 사업내용을 공통적으로 이해하고 공익적・시책적 목적이 강한 사업들의 적기 추진을 위하여 상호 협조할 필요 역시 상당한 것으로 보임.

⑶ 추진근거법률의 한계와 지원 필요성

○개별적 법적용의 한계

－사업의 전반에 걸쳐서 통합된 법 적용이 아니고, 사업단계별 또는 부문별로 필요에 따라서 개별적으로 시설을 규제하는 법규와 건축법, 주차장법, 환경법 등을 적용하고, 사업추진방식은 공유재산법상의 기부채납 또는 대부방식에 따르는 경우가 많음.

－이 사업들은 市가 인허가권・점용허가권・관리운영권 등의 행정행위를 수행할 수 있는 근거가 불명확하여, 중앙부처와 협의 시 많은 시간이 소요되므로 사업의 주요한 지연요인이 되고 있음.

○중앙정부의 장기적 지원 사항

－현재 서울시 이외에도 많은 지자체들이 각 지자체 고유의 특성에 부합하는 사업을 발굴하여 추진함에 있어서, 개별법과 공유재산법을 부분적으로 적용하여야 하는 행정 부담이 수반되고, 상술한 사업추진의 제반 애로사항들이 발견되고 있음.

－따라서, 중앙정부 역시 각 지자체의 자치력 증대 및 지역발전 선도를 지원하기 위해서 공유재산법으로 추진되는 개별법 민자사업들의 소유권・점용허가권・관리운영권・인허가권 및 사전적 추진체계에 대하여 각 지자체와 소통하며 제도화할 필요가 있음.

－장기적으로는 현행 법체계 내에서 개별법 적용 민자사업들의 추진체계가 민투법과 같이 명확할 수 있도록 제도를 정비하여 지자체를 지원할 필요성은 상존하고 있음.

⑷ 사업내용의 적정성 판단의 어려움

○경쟁촉진을 위한 단독 사업제안의 지양

－민투법 민자사업은 제안사업의 경우 PIMAC를 통한 검토, 고시 및 제3자 제안의 접수, 최초제안과 제3자 제안의 비교 등을 통하여, 사업의 타당성과 내용의 적정성을 검증함.

－서울시 역시 민간컨소시엄이 제안하는 개별법 민자사업을 PIMAC, 서울시정개발연구원 등 제3의 평가기관에 의해서 검토하도록 하고, 제3자 제안을 적극적으로 유인하여 경쟁

을 활성화하는 것이 시의 이익을 극대화하고 재정부담을 경감하기에 유리할 것임.

○영세한 사업주체에 의한 사업추진

－민자사업은 장기간 동안 공익시설을 안정적으로 운영하는 사업이기 때문에, 사업주체의 안정성 및 존속가능성이 중요한데, 어느 주요 출자자가 파산, 폐업 또는 부도에 직면할 경우, 사업법인인 SPC의 정상운영뿐 아니라 주요한 시책사업 역시 위험해 질 수 있음.

－따라서, 사업시행 법인이거나 SPC에 출자예정인 사업주체들의 재무구조 및 자기자본충실도가 낮은 재원조달구조, 즉 재무위험이 높은 자본구조는 사전에 철저히 검증할 필요가 있고, 외부 전문기관의 자문 등을 활용하는 방안을 마련할 수도 있을 것임.

2. 사업화단계

(1) 사업자 선정과정의 체계적 · 객관적 프로세스의 필요성

○민투법 민자사업처럼 개별법 민자사업들도 고시사업의 사업자 선정 내지 제안사업의 사업제안 비교·평가 시에 PIMAC 또는 서울시정개발연구원 등에 의뢰하여 사업자를 선정한다면 사업자 선정의 객관성과 투명성을 확보하여 사업의 공신력을 제고하기에 유리할 것임.

○특히 제안사업의 경우 市가 적극적으로 정보를 제공하여 사업자 간 경쟁을 유도한다면, 사업추진과정에서 市의 이익을 극대화하고 협상능력을 제고하는데 기여하게 될 것임.

(2) 실시협약의 표준화 필요성

○개별법 민자사업들의 실시(사업)협약의 특수성

－민투법 민자사업은 PIMAC에서 발간하는 표준실시협약안을 준용하여 사업별로 협약을 작성하고 있고, 주무관청과 사업자 간 합의한 협약내용에 대해서도 PIMAC가 검토의견을 제시하며, 총사업비 2천억원(BTL사업은 1천억원) 이상인 사업들은 사전에 민간투자사업심의위원회의 심의를 거침으로써, 그 적정성에 대한 검증체계를 갖춤.

〈표 3-19〉 개별법 민간투자사업 협약 형태

구분	실시협약	사업협약	투자협약	비고
대중음악 및 뮤지컬 공연장	O(강도 높음)	-	-	-
창동 복합공연장	O(강도 높음)	-	-	-
플로팅 아일랜드	-	O(강도 : 중간)		-

〈표 계속〉 개별법 민간투자사업 협약 형태

구분	실시협약	사업협약	투자협약	비고
SIFC(서울국제금융센터)	기본협력계약(BCA), 토지임대계약(ILA), 개별임대차계약(PLA)			
수소연료전지 발전소	-	-	O(강도 : 낮음)	-
태양광 발전소	-	-	O(강도 : 낮음)	-
서울 국제여객터미널	-	-	-	체결 예정
한강예술섬	-	-	-	체결 예정

자료 : 각 사업 실시협약 및 사업협약(서울시 내부자료)

- 현재 개별법 민자사업들은 한남동과 창동의 복합공연시설들이 BTO 표준실시협약안을 준용한 실시협약을 체결한 반면, 기타 사업들은 개별적으로 협약을 체결하였음.
- 이렇게 개별법 민자사업들의 협약양식에 차이가 나는 것은 민투법 시설처럼 기존에 시설규모, 사업비, 사업수익률 등 주요한 사업조건이 확정되어서 우선협상대상자와 어느 정도의 협상 후 사업내용 및 주요 사업조건 등을 강하게 구속하는 사업, 즉 '先사업내용 확정, 後협약 체결'이 가능한 사업이 있기 때문이기도 하고,
- 사업성격상 불가피하게 사업주체 간 계약을 통해서 구속력, 벌칙, 주주관계 등 주요 사항만 확정한 후, 자세한 사업내용과 시설규모, 사용료 등을 추후 협의하여 확정해 나가는 사업, 즉 '先협약 체결, 後사업내용 확정'으로 추진되는 사업들로 나누어지기 때문임. 이러한 형태는 주로 인허가 변수가 많은 사업들 또는 시설부지만 임대하고 건설 및 운영은 민간의 창의성을 허용하는 사업들에서 시도되는 방법임.
- 최근에는 인허가 변수가 많거나 공공지원이 필요한 사업은 市 산하 SH공사가 주주로 사업에 참여하여 사업의 전반 및 경영을 주도하는 관민합작의 형태로 나타나고 있음.

○ 실시(사업)협약의 검증 지원을 통한 협상기간 단축 및 협상능력 극대화

- 사업부서 중에는 민자사업의 경험이 부족한 부서가 있고, PIMAC 등의 기관을 통하여 실시협상 및 협약안 검증을 지원받는 것도 용이하지 않아 협상기간이 지연되는 등 업무추진의 장애요인이 되고 있음.
- 협약내용의 적정성에 대한 객관적 확신은 사업부서로서 사업추진의 동력이 될 수 있음을 감안하면, 협상시점에서 확정하기 곤란한 사업조건들을 제외하고는 가급적 표준실시협약을 준용할 필요가 있고, 불가피한 경우 협상단 구성, 협상진행 및 협약안 적정성 검토 등의 과정은 PIMAC, 서울시정개발연구원 등 외부 전문기관에 의뢰함을 고려할 필요가 있음.

3. 협약이행 및 건설단계

(1) 협약내용 이행의 모니터링(Monitoring) 필요성

○사업부서는 협약 체결 이후 협약내용의 적기 이행과 사업시설의 공정상황을 주기적으로 모니터링할 필요가 있고, 이를 위하여 체크리스트(Check List) 등을 마련할 필요가 있음.

○이와 관련하여 주요 사업내용은 재정담당관과 소통하여, 사업이행현황 및 잠재한 문제점 등에 대하여 상호이해하고 협조할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음.

○출자계획 이행, 타인자본조달 등과 같이 민간사업자의 재원조달문제는 자칫 사업을 장기 표류시킬 위험이 크므로, 적기에 출자예정자들이 출자하였는지, 협약기간 내에 타인자본 대출에 대하여 금융기관들이 승인하여 대출을 확정하였는지를 주기적으로 모니터링하는 것이 바람직할 것임.

(2) 공정상황 모니터링 및 재정담당관과의 협의 필요성

○민자사업의 중요한 과정이자 가시적인 잠정결과는 시설물의 준공임. 따라서, 시설물이 적기에 건립되도록 사업부서는 상시 기성을 보고 받고, 기성현황을 재정담당관에게 통보해 줄 필요가 있음.

○건설기간 중 발생할 수 있는 각종 민원·지장물·문화재 등으로 인한 사업지연과 하도급·임금체불 등을 포함한 각종 공정지연을 조기에 예방하거나 초기단계에 대응하기 위해서 사업부서는 진행사업을 주기적으로 모니터링하고, 주요 사항에 대하여 재정담당관과 협의 및 대책 등을 강구하여야 할 것임.

4. 운영 및 사후평가단계

(1) 사후 사업평가

○시설 준공 이후 시설운영성과평가 제도화

－민간사업자의 시설운영서비스 수준과 이용객 내지는 시민의 시설이용만족도를 평가하여, 이를 운영서비스 개선을 위한 자료 및 정책효과자료로 활용할 필요가 있음.

－현재 市에 BTL형태의 개별법 사업이 없기 때문에, 시설이 당초 목적대로 원활하게 잘 운영되고 있는지를 사업부서가 주기적으로 체크하는 것이 바람직할 것임[14].

---

14) BTL은 분기 또는 반기 단위로 운영성과를 주무관청이 평가하여, 그 운영성과에 따라서 운영비를 차등지급함으로

○사업목적·내용 달성의 평가, 사업 자체에 대한 사후평가

－당초 계획하였던 사업비용, 사업기간, 시설제공의 달성을 평가하여, 미흡한 부분에 대한 보완 내지는 우수한 부분에 대하여 관계 공무원에 대한 장려가 필요함.

－추진과정에서 보완하여야 할 점 등은 다른 사업에도 주요한 자료가 될 수 있을 것임.

－또한, 프로젝트 자체가 주요 시책, 공익, 시민편익 및 市 이미지 제고에 어느 정도 도움이 되었는지 파악할 과제를 남기고 있음.

－이는 사업의 사후적 평가라는 의미에서 향후 유사사업을 진행할 경우 市재정의 낭비요인을 막거나 투자효과를 극대화하기 위해서도 반드시 필요할 것임.

⑵ 내부통제 이행의 확인과 재무건전성의 주기적 보고

○운영기간 중 사업법인의 도덕적 해이(Moral Hazard)는 사업위험을 가중시킬뿐더러, 자칫 위장결손을 통한 운영기간 연장요구의 빌미가 될 수 있음. 따라서, 운영기간 중 사업법인이 수익 및 비용발생을 정확하게 보고하도록 제도화하고 감시하여야 할 것임.

○한편으로 운영기간 중 사업법인의 존속 안정성에 영향을 미칠 수 있는 재무위험을 사전에 파악할 필요가 있음. 법인의 재무상태는 법인의 외부감사보고서를 통해서 알 수 있으므로, 외부감사를 의무화하고, 사업부서는 보고서를 의무적으로 입수하여 분석하고, 이 보고서에 대하여 재정담당관과 정보를 공유할 필요가 있을 것임.

○회계법인을 통한 외부감사 의무화는 현금내부통제의 이행을 사업부서가 일일이 확인할 필요없이 공신력 있는 회계법인을 통하여 모니터링할 수 있다는 장점이 있음.

써 시설운영을 모니터링할 수 있음.

제4장 개별법 적용 민간투자 사업의 관리방안

제1절 개별법 적용 민자사업 진행 절차별 검토항목
제2절 사전추진단계
제3절 사업화단계
제4절 협약이행 및 건설단계
제5절 운영 및 사후평가단계

제4장 개별법 적용 민간투자사업의 관리방안

제1절 개별법 적용 민자사업 진행 절차별 검토항목

1. 관리방안 구상

○이 장에서는 서울시 개별법 민자사업의 체계적인 관리방안을 구상하여 제안함.
- 관리방안은 사업의 추진단계별로 구상하였으며, 기본적인 단계분류는 전장에서 분류하였던 4단계 추진절차를 준용하기로 함.
- 4단계의 사업단계는 '사전추진단계 → 사업화단계 → 협약이행 및 건설단계 → 운영 및 사후평가단계'로 구성되어 있음.

○구상안의 기본적 원칙은 민투법 민자사업들의 추진체계를 준용하되, 서울시 현재 실국체계와 재정담당관과의 업무협조 및 통합된 관리에 초점을 맞추었음.

○관리방안의 핵심은 사업부서 내부적인 지침 등에 따라 추진하던 개별법 민자사업을 市 차원의 통합적인 추진방침을 통하여 관리하게 함으로써, 각 사업부서의 민자사업 추진에 있어서 업무효율성을 제고하는 것임.

2. 진행 단계별 주요사항 및 관리방안

〈표 4-1〉 진행 단계별 주요사항 및 관리방안

단계	사전추진		사업화			협약이행 및 건설	운영 및 사후평가	
핵심사항	· 市고시사업 : 타당성검토	· 민간제안사업 : 적격성평가	· 시설사업기본계획의 적정성 검토, 최초제안 및 제3자 제안의 비교/평가 · 우선협상대상자 선정, 실시협상 및 실시(사업) 협약 적정성 분석			· 실시협약에서 규정한 사업조건의 적기 이행 · 목적물의 적기 준공 및 지연/위험요인 파악	· 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 재원조달 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, 재정지원 2) 운영서비스 점검 – 정상운영, 서비스만족도 3) 정성적 평가 – 편익수준 등 각종 보이지 않는 가치 4) 정량적 평가 – 시설이용실적 및 수요달성 5) 사업법인의 내부통제 이행수준 및 재무상태
	1) 기술적 실현가능성 2) 재무적 타당성 3) 경제성 분석 4) 사업수행전략	1) 형식요건 2) 법률적 타당성 및 상위계획 정합성 3) 공익 및 시민편익 4) 수요 및 시설계획 5) 경제성 · 사업성 6) 출자 및 재원조달 7) 건설계획 8) 사업비 및 사용료 9) 운영계획 10) 부대사업 11) 재정지원						

〈표 계속〉 진행 단계별 주요사항 및 관리방안

단계	사전추진		사업화		협약이행 및 건설		운영 및 사후평가	
관리방안	[공통] · 원칙 –제3평가기관의 타당성 또는 적격성 조사* · 예비타당성 대상** –조사 후 재정담당관 통보 · 예비타당성 비대상 –제3평가기관 조사 후 재정담당관 통보	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업] · [공통] + 재정담당관 사전협의 + 市 재정계획심의위원회 심의	[공통] · 민자사업기본계획 Process 준용한 관리지침 수립 · 각 단계 재정담당관 통보 · 서울시 재정담당관과 실시협약안 적정성 협의 · 고시사업 –제3평가기관을 통한 시설사업기본계획 검토, 평가단 구성 및 사업자 선정 · 제안사업 –제3평가기관을 통한 제3자 제안평가 및 사업자 선정 –제3평가기관을 통한 실시협약 검토	[1천억원 이상 또는 市재정 투입사업] · 제3평가기관을 통한 실시협상단 구성 및 위임 · 권고사항 –공사비를 포함한 사업비 적정성 검토 의뢰*	[공통] · 체크리스트 중 주요사항을 재정담당관에게 통보 · 부진사유·만회대책을 사업자가 작성, 실국 경유 재정담당관에게 통보 · 해지사유 발생 등 중대사건 발생 시 재정담당관 협의	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업] · [공통] + · 지연사유 / 만회대책을 재정담당관과 협의	[공통] · 운영개시 3년 후 사후평가 · 제3평가기관 평가, 실국 경유, 재정담당관 통보 · 매년 사업법인의 외감보고서 제출, 실국 경유 후, 재정담당관 통보	[1천억원 이상 또는 시재정 투입사업] · 최초 사후평가 이후 5년마다 운영성과 평가 · 제3평가기관 평가, 실국 경유 후, 재정담당관 통보

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

** 총사업비 5백억원 이상, 재정지원 3백억원 이상인 사업임.

제2절 사전추진단계

○사전추진단계에서는 사업의 추진타당성과 절차정합성에 중점을 두었고, PIMAC를 포함한 외부전문기관 또는 제3평가기관에 검토, 위탁, 평가 등을 통한 객관적 검증시스템을 수립하는 것이 핵심임.[15)]

○민자사업으로의 추진타당성을 확보하기 위하여,

① 과연 해당 개별법 민자사업의 대상이 되는 사업이 공익과 시민편익을 증진하고 시의 정책에 부합하는가에 대한 타당성을 확보하고,

② 이 사업을 민자방식으로 추진하는 것이 재정사업으로 추진하는 것보다 효율적이고 재정을 절감하는 효과가 높은 것인가를 확인할 필요가 있음.

①이 다분히 사업타당성을 확인하는 과정이라면 ②는 민자사업의 적격성을 평가하는 과정이므로 전자는 타당성검토에, 후자는 적격성평가에 초점을 맞추게 됨.

○市고시사업과 민간제안사업의 구분 필요성

－개별법 민자사업도 민투법 민자사업처럼 市가 고시하는 사업과 민간이 제안하는 사업으로 최초 사업지정방식이 구분되므로, 양자를 차별하여 접근할 필요가 있음.

－市가 발굴하는 고시사업과 민간이 제안하는 제안사업 모두 정부실행대안(PSC: Public Sector Comparator)과 민간투자대안(PFI: Private Finance Initiative)을 상호 비교하는 적격성 조사를 전제하고 있지만,

－고시사업의 경우 타당성분석에 적격성조사가 포함되고, 제안사업의 경우 적격성조사(또는 제안서검토)의 내용 안에 타당성분석의 내용이 반영되므로, 대별하여 고시사업은 '타당성검토'로, 제안사업은 '적격성평가'로 나누어서 접근함.

1. 핵심사항

○고시사업의 경우 타당성검토 과정을 통하여 해당 사업추진의 당위성・필요성을 확보함.

○제안사업의 경우 적격성평가를 통하여 민간이 제안한 사업이 시책에 부합하고 재정지출을 절감하고 이용서비스의 질을 제고하며, 시민편익을 증진시키는 것인가를 검토함.

---

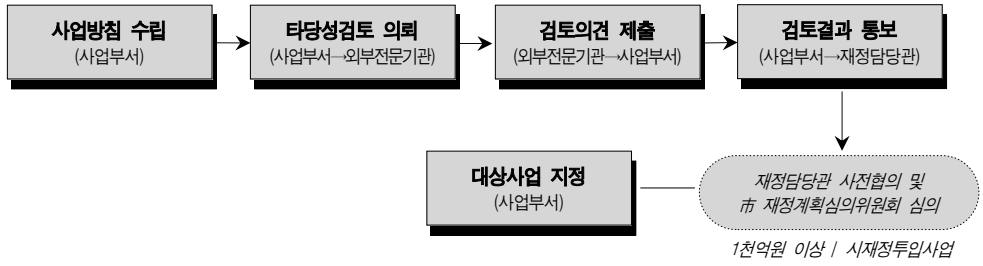
15) 제3평가기관은 PIMAC 의뢰대상이 아닌 총사업비 2천억원 이하인 추진사업 등을 검토 또는 평가하는 전문기관인 (가칭)공공투자센터를 지칭하는 것으로, 당초 서울시정개발연구원 산하 또는 독립기관으로 설립할 것을 논의한 바 있으나, 아직 서울시에서 구체적으로 정해진 방침은 없고, 추가적인 논의 역시 진척되지 않음. 따라서, 이 보고서에서 지칭하는 제3평가기관은 서울시정개발연구원 내지 설립구상 중인 공공투자센터를 지칭하고 있음.

2. 주요 내용

○타당성검토의 주요 내용 : 제2장 제2절 '4. 사전조사내용' 참조
○적격성평가의 주요 내용 : 제2장 제2절 '4. 사전조사내용' 참조

3. 사전추진단계에서 개별법 민자사업의 추진절차 구상

1) 고시사업의 추진절차



〈그림 4-1〉 고시사업 지정단계 업무절차

① 사업부서는 민간투자사업 선정의 일반원칙, 市의 주요 정책 및 관련계획 등을 고려하여 사업방침을 수립함.

② 타당성검토 의뢰(사업부서→외부 전문기관)

－예비타당성조사 대상사업은 PIMAC를 통하여 예비타당성조사 및 타당성분석을 수행함(총사업비 5백억원 이상, 국고지원 3백억원 이상 사업).

－예비타당성조사 대상이 아니지만, PIMAC에 의뢰 요건을 충족하는 사업은 PIMAC으로, 그 외에는 제3평가기관 등 외부 전문기관에 타당성 검토를 의뢰함.

③ 검토의견 제출(외부 전문기관 → 사업부서)

－외부 전문기관은 사업의 기술적 실현가능성, 재무적 타당성, 경제성 분석, 사업수행전략 등을 종합적으로 검토하여 그 결과를 사업부서에 제출함.

－검토결과는 민자사업 및 재정사업 각각으로 추진할 경우의 비용·편익 및 재무분석 등을 비교하는 민자적격성 내용을 포함하여야 함.

④ 사업부서는 외부전문기관에서 제출받은 검토결과를 재정담당관에게 통보함.

⑤ 재정담당관과 사전협의 또는 市 재정계획심의위원회 심의

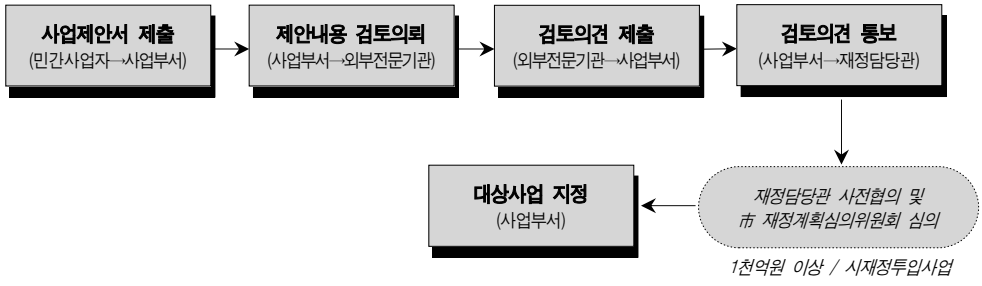
－총사업비가 1천억원 이상이거나 市재정이 투입되는 사업의 경우, 대상사업 지정 이전에

재정담당관과 사전협의를 거쳐서,

－市 재정계획심의위원회의 심의를 받는 절차를 마련하는 것이 바람직할 것임.

⑥ **사업부서가 해당사업을 개별법 민자사업 대상사업으로 지정함.**

2) 제안사업의 추진절차



〈그림 4-2〉 제안사업 지정단계 업무절차

① **민간사업자가 사업제안서를 작성하여 사업부서에 제출함.**

② **사업부서는 외부 전문기관에게 민간제안의 내용을 검토할 것을 의뢰함.**

③ **외부 전문기관은 제안내용을 검토한 결과를 사업부서에 제출함.**

④ **사업부서는 검토결과를 재정담당관에게도 통보하여, 사업내용을 주지하도록 협조함.**

⑤ **재정담당관과 사전협의 또는 市 재정계획심의위원회 심의**

－총사업비가 1천억원 이상이거나 市재정이 투입되는 사업의 경우, 대상사업 지정 이전에 재정담당관과 사전협의를 거쳐서,

－市 재정계획심의위원회의 심의를 받는 절차를 마련하는 것이 바람직할 것임.

⑥ **사업부서가 해당사업을 개별법 민자사업 대상사업으로 지정함.**

4. 관리방안

〈표 4-2〉 사전추진단계의 사업관리체계(안)

핵심사항	・시고시사업 : 타당성검토	・민간제안사업 : 적격성평가

주요내용	[타당성검토]	[적격성평가]
	공통 : 정부실행대안과 민간투자사업대안의 VFM(Value For Money)을 비교하여, 비용 및 서비스질의 최적조합을 선택	
	1) 기술적 실현가능성 2) 재무적 타당성 3) 경제성 분석 4) 사업수행전략	1) 형식요건 2) 법률적 타당성 및 상위계획 정합성 3) 공익 및 시민편익 4) 수요 및 시설계획 5) 경제성・사업성 6) 출자 및 재원조달 7) 건설계획 8) 사업비 및 사용료 9) 운영계획 10) 부대사업 11) 재정지원

관리방안	[공통]	[1천억원 이상 사업 또는 시재정 투입사업]
	・원칙 : 제3평가기관의 타당성 또는 적격성 조사* ・예비타당성 대상** : 조사 후 재정담당관 통보 ・예비타당성 비대상 : 제3평가기관 조사 후 재정담당관 통보	・[공통]] + ・재정담당관 사전협의 + ・市 재정계획심의위원회 심의

* (토지비 제외 사업비 규모) 1백억원 미만 사업은 실국 내부 규정에 따른 취급으로 갈음함.
** 총사업비 5백억원 이상, 재정지원 3백억원 이상인 사업임.

1) PIMAC 또는 외부 전문기관을 통한 사전검토체계 확립

○ '타당성검토 또는 적격성평가'의 PIMAC 의뢰에는 한계가 있음.

－서울시의 개별법 민자사업은 총사업비 규모 및 市 재정지원 규모가 PIMAC에 타당성검토 또는 적격성조사를 검토 의뢰하기에 적합하지 않은 소규모 사업이 대부분임.

－또한, PIMAC에 조사・검토를 의뢰하는 민자사업은 민투법에 의한 민자사업을 원칙으로 하고 있기 때문에, 개별법 민자사업들은 市가 검토를 의뢰하기에 근거가 모호한 실정임.

○ 외부 전문기관을 통한 '타당성검토 또는 적격성평가' 의뢰

－개별법 적용 민자사업 중에는 PIMAC에 검토 의뢰가 곤란하여, 대학부설 연구소 등 다른 연구기관 등에서 검토를 수행한 사례가 나타나고 있음.

－향후 신규추진사업 중 PIMAC에 검토의뢰대상이 아닌 사업들에 대해서는 '제3평가기관(현재 미설립)'을 포함한 외부전문기관의 평가를 통하여 사업의 기본조사, 타당성검토, 적격성평가 등을 시행하게 하여, 사업부서의 업무효율을 제고하도록 함.

2) 서울시 통합관리체계(안) 구상

○재정담당관의 사업현황 파악

－서울시의 민자사업을 총괄적으로 관리하는 부서는 기획조정실 재정담당관으로 이해할 수 있음.

－현재 개별법 민자사업들은 개별 실국 및 사업본부 단위로 추진되기 때문에, 재정담당관이 사업의 계수, 내용, 규모, 총사업비, 진행상황 등 현황을 파악하는 데 많은 어려움이 수반되고 있음.

－따라서, PIMAC 검토대상이 아닌 사업들도 제3평가기관의 타당성검토 내지는 적격성 평가 이후, 사업추진부서에서 조사결과를 재정담당관에게 통보하여 재정담당관이 사업진행현황을 파악할 수 있도록 하는 방안을 수립하는 것이 바람직함.

○재정담당관의 협의기능 강화

－특히 사업부서들이 市의 중점사업 내지 전략사업을 추진할 경우에는 제3평가기관의 조사 이전에라도 사업진척과 관련하여 재정담당관과 협의하도록 시스템화하는 것도 통합적인 민자사업관리라는 차원에서 고민해 볼 필요가 있음.

－사업의 규모가 크거나(총사업비 1천억원 이상) 市 재정이 투입되는 사업의 경우에는 현재 서울시 민간투자사업심의위원회의 기능을 겸직하는 市재정계획심의위원회의 심의를 필하도록 의무화하는 것이 향후 급격히 증가할 것으로 예상되는 개별법 민자사업의 추진타당성을 市 내부적으로 확보하는 효과적인 대안이 될 수 있음.

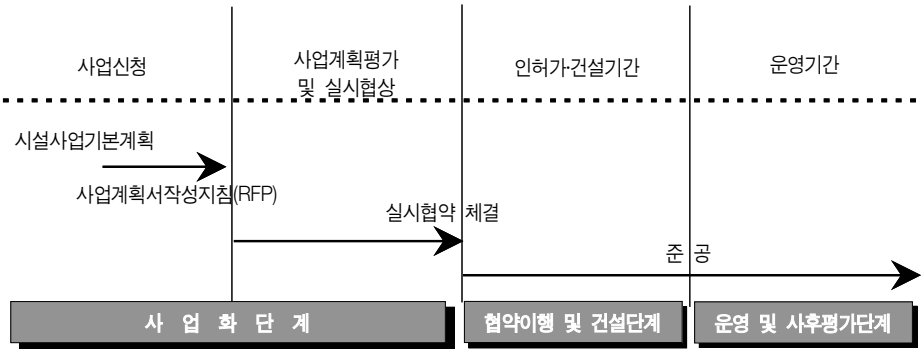
제3절 사업화단계

1. 핵심사항

○개별법 민자사업 통합업무지침 필요성과 사업계획 내용의 적정성 검토 강화

○공정하고 투명한 사업계획 평가 및 협상대상자 선정으로 사업의 절차적 공신력 확보

○실시(사업)협상단의 전문성 강화 또는 전문기관을 통한 협상, 협약내용의 적정성 검토로 市이익을 극대화하고 현재뿐 아니라 장래에도 사업의 안정적 추진을 보장함.



〈그림 4-3〉 주요 사업단계에서 사업화단계에 해당하는 기간

2. 주요내용

○개별법 민자사업 업무가이드(Guide) 및 사업비 검증시스템

－현재 개별법 민자사업을 담당하는 사업부서들은 사업추진과 관련하여 市 차원의 통합된 프로세스가 부재하여 업무에 많은 애로를 느끼고 있음.

－특히 민자사업 업무를 처음 접하는 공무원들은 용어부터 생경하게 느끼는 경우도 있음.

－따라서, 市차원에서 개별법 민자사업을 추진하는 전 과정을 매뉴얼(Manual)화할 필요가 있고, 이 경우 사업부서의 업무 부담이 상당부분 경감될 것임.

－신규 사업을 추진하는 부서는 사업비, 특히 공사비의 적정성에 대한 확신이 곤란한 경우가 증가하고 있음.

－이는 개별법 민자사업들이 문화, 공연, 레저, 호텔 등 기존 민투법 민자사업들이 취급하지 않던 복합용도가 대부분이고, 한강변의 부유체 구조물 등 기존에 일반화되지 않은 기술이 새로이 도입되고 있기 때문임.

－따라서, 사업마다 사업부서가 설계, 공사비, 사업비의 적정성을 일일이 확인하는 것은 무리이며, 市 내부에 일관된 검증체계를 구축하여 사업부서들을 지원하여야 함.

－가급적 PIMAC에 검토의뢰하면 바람직하겠으나, 사업의 성격이나 규모상 의뢰대상이 되지 못하므로, 제3평가기관 등 외부 전문기관을 통하여 검증하는 절차를 구상할 필요가 제기됨.

○시설사업기본계획의 검토 및 고시 강화

－제2장 제2절의 3에서 시설기본계획의 수립 및 고시과정을 설명하였고, 법령에 의하여 시설사업기본계획에 포함되어야 하는 내용은 <표 4-3>으로 정리할 수 있음.

－개별법 민자사업들은 사업특성 때문에 민투법 고시사업의 시설기본계획과 포함내용이 다른 경우가 있었지만, 최근에는 <표 4-3>에서 규정하는 내용을 그대로 반영하는 경우가 증가하고 있음(한남동 및 창동 복합문화시설).

－민자사업시설들의 용도가 복합화되고 민투법상 SOC시설에 포함되지 않는 경우가 증가하는 추세임을 감안하면, 시설사업계획이 적정하고 당초 사업취지 및 공익을 극대화할 수 있는 것인지 검토 및 자문을 PIMAC를 포함한 외부전문기관 또는 제3평가기관 등에 의뢰하여, 사업의 최적화를 객관적으로 담보하는 체계를 구축하여야 할 것임.

－한편, 市가 기본계획을 고시할 때, 사업내용을 적극적으로 홍보하여 보다 많은 전문가, 시민 및 시민단체들이 이를 검증하고 의견을 개진하는 것이 민선5기의 주요한 화두인 '소통'과도 부합할 것으로 판단됨.

〈표 4-3〉 서울시 민투법 민자사업의 시설사업기본계획에서 포함되어야 하는 사항

1. 대상사업의 추정투자금액·건설기간·예정지역 및 규모 등에 관한 사항
2. 대상사업에 대한 예비타당성 및 타당성 조사결과에 관한 사항
3. 사용료·부대사업 등 사업시행자의 수익에 관한 사항
4. 귀속시설여부 등 민간투자사업의 추진방식에 관한 사항
5. 재정지원의 규모 및 방식 등 국가 또는 지방자치단체의 지원에 관한 사항
6. 민간투자사업에 의하여 건설된 사회기반시설의 관리 및 운영에 관한 사항
7. 사업시행자의 자격요건에 관한 사항
8. 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

자료 : 사회기반시설에대한민간투자법 제11조 제①항 재수정

○사업계획 평가 및 우선협상대상자 선정

－고시사업에서 제출된 민간 컨소시엄(Consortium)의 사업계획 평가는 市가 사업계획 평가단을 구성하여 평가항목에 따라 검토하여 협상대상자를 지정하게 됨.

－사업계획의 평가항목은 제2장 제2절의 3에서 소개한 <표 2-10>에 정리되어 있음.

－민간제안사업은 제3자 제안을 최초 제안과 비교·평가하여 우선협상대상자를 선정하게 되는데, 제안서의 검토·평가기준 및 절차는 고시사업의 절차와 동일하게 진행됨.

－사업자 선정의 절차상 하자는 시책사업의 지연뿐 아니라 쟁송대상이 될 수 있으므로, 투명성을 제고하고 다분히 선정에 따른 잡음을 최소화하는 것에 역점을 둘 필요가 있음.

－고시사업의 사업계획 평가단 구성 및 제안사업의 사업계획 비교평가 수행을 외부화하되, PIMAC 내지는 제3평가기관 등 외부 전문기관에 의뢰하여 진행하는 방안이 바람직함.

○실시협상단 구성 및 협약내용의 적정성

－市의 이익을 극대화하기 위하여 협상단의 전문성을 강화할 필요가 있고, 가급적 전문기관에 의뢰하여 협상단을 구성하는 것을 고려할 필요가 있음.

－협약내용이 市 이익과 장기 사업안정성에 적합한 것인지에 대한 검증절차도 필요한데, 현재 민투법 민자사업은 표준실시협약(안)이 있기 때문에 실시협약 체결 시 이를 준용하고 있으나, 개별법 민자사업은 표준실시협약(안)이 부재한 형편임.

－민투법 민자사업의 경우 총사업비가 2천억원(BTL사업은 1천억원) 이상 등 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 사업은 협약내용을 PIMAC가 사전에 자문하도록 강제하고 있음(기본계획 제86조 제①항).

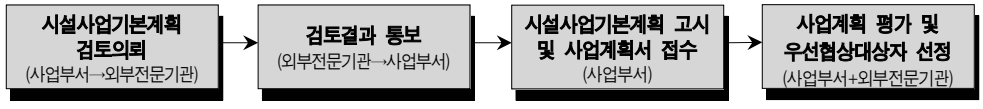
－반면, 서울시의 개별법 민자사업은 실시협약 체결 이전에 협약내용 검토와 관련된 규정이 없고, 자문을 의뢰할 기관도 명확하지 않은 상황임.

－따라서, 실시협약을 체결할 때 제3평가기관 등 외부전문기관에서 자문을 받거나 외부전문기관이 협상단을 구성하여 협상을 진행하도록 하는 방안을 구상할 수 있음.

3. 사업화단계에서 개별법 민자사업의 추진절차 구상

1) 고시사업의 추진절차

(1) 시설사업기본계획 고시 및 평가단계 진행절차



〈그림 4-4〉 시설사업기본계획 고시 및 사업계획 평가관련 업무절차

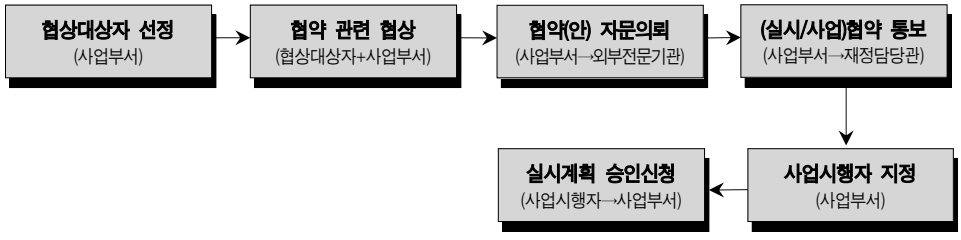
① 사업부서는 시설사업기본계획을 작성하여, 제3평가기관 등 외부전문기관에 내용의 타당성 검토를 의뢰함.

② 외부전문기관은 사업목적, 시설규모 및 주요 사업조건 등 사업내용의 타당성을 검토하여 사업부서에 그 결과를 제출함.

③ 사업부서는 제3평가기관에서 시설사업기본계획의 자문결과를 확인한 후 시설사업기본계획을 고시하여 사업자의 사업계획서를 접수함. 고시 이전에 확정된 기본계획의 내용을 재정담당관에 통보하는 것도 고려할 필요가 있는 대안임.

④ 외부전문기관 등에 평가를 의뢰하여, 사업부서는 사업계획을 평가하고 2 이상의 협상대상자를 순위를 정하여 선정함(우선 및 차순위). 사업자 선정결과는 재정담당관에게도 통보하는 것이 바람직할 것임.

(2) 협약 관련 협상진행 및 협약체결



〈그림 4-5〉 협약 관련 협상진행 및 협약체결 업무절차

① 사업부서는 민간 컨소시엄들이 제출한 사업계획서를 평가하여, 우선협상대상자를 선정함.

② 협약 관련 협상의 진행

－사업부서는 우선협상대상자와 실시협약 또는 사업협약 체결을 위하여 협상을 진행함.

－협상 시 협상의 효율성과 전문성을 고려하여, 사업부서는 외부전문기관 또는 제3평가기관에 의뢰하여 진행할 수 있을 것임.

③ 협약(안)의 적정성 검토 의뢰

－ 사업부서는 우선협상대상자와 잠정적으로 타결한 협약(안)을 제3평가기관 등 외부전문기관에 검토할 것을 의뢰함.

－ 이 경우, 외부전문기관이 협상을 진행하였다면 절차가 간소화될 수 있을 것임.

④ 사업부서는 확정된 실시협약 또는 사업협약을 재정담당관에게 통보하여, 재정담당관이 그 내용을 주지할 수 있도록 협조함.

⑤ 사업부서는 우선협상대상자와 협약을 체결하고, 이 협상대상자를 사업시행자로 지정함.

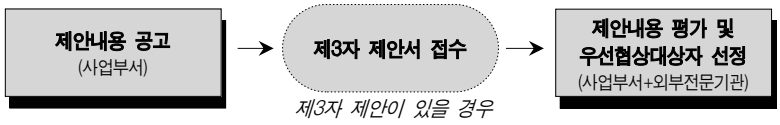
⑥ 사업시행자는 사업부서에 실시계획 승인신청을 하고 공사에 착수함.

2) 민간제안사업의 추진절차

(1) 제안내용 공고 및 사업계획 평가 관련 업무절차

① 사업부서는 민간사업자의 최초제안내용을 공고기간 동안 공고함.

② 공고내용에 따라서 사업을 제안할 최초 제안자 이외에 다른 제안자가 있을 경우, 그 제안서를



〈그림 4-6〉 제3자 제안 공고 및 사업계획평가 관련 업무절차

접수함.

③ 외부 전문기관 등에 평가를 의뢰하여, 사업부서는 사업계획을 평가하고 2 이상의 협상대상자를 순위를 정하여 선정함(우선 및 차순위). 사업자 선정결과는 재정담당관에게도 통보하는 것이 바람직할 것임.

(2) 협약 관련 협상 진행 및 협약 체결

○우선협상대상자 선정 이후의 업무절차는 고시사업과 동일하므로, 같은 절차를 준용함.

4. 관리방안

1) 업무가이드 및 사업비 검증시스템

○우선 민투법 매뉴얼(Manual)을 근간으로 하고, 이 연구에서 제시하는 사업단계별 관리방안을 준용하여, 각 사업부서가 업무를 추진하는데 도움이 될 수 있도록 업무가이드를 마련할 필요가 있을 것임.

○사업부서의 신규사업에 대한 시설기본계획 수립 또는 민간제안사업의 최초제안 및 제3자 제안은 설계, 공사비, 사업비 적정성에 대해서 계약심사과 등에 자문을 의뢰하거나 PIMAC 또는 제3평가기관 등 외부전문기관의 자문을 받도록 규정을 마련하는 것도 대안이 될 수 있음.

○시설사업기본계획의 적정성 검토 의무화

－시설사업기본계획 수립을 PIMAC, 제3평가기관 등 외부전문기관에 의뢰하거나, 수립된 기본계획의 내용적정성을 PIMAC, 제3평가기관 등 외부전문기관의 자문을 거쳐서 고시하도록 함.

－또한, 기본계획의 내용 및 수립을 재정담당관에게 통보하는 것도 고려할 필요가 있음.

〈표 4-4〉 사업화단계의 사업관리체계(안)

핵심사항	· 시설사업기본계획의 적정성 검토, 최초제안 및 제3자 제안의 비교/평가 · 우선협상대상자 선정, 실시협상 및 실시(사업)협약 적정성 분석

	[공통]	[市고시사업]	[민간제안사업]
주요내용	· 실시협약 체결 및 협약내용 검토	1) 시설사업기본계획의 적정성 검토 2) 사업계획의 평가 및 우선협상대상자 선정	1) 제3자 제안 평가, 최초제안 비교 2) 우선협상대상자 선정

	[공통]	[1천억원 이상 사업 또는 시재정 투입사업]
관리방안	· 민자사업기본계획 Process를 준용한 관리지침 수립 · 제3평가기관을 통한 실시협약 검토 · 각 단계 재정담당관 통보 · 서울시 재정담당관과 실시협약안 적정성 협의 · 고시사업은 제3평가기관을 통한 시설사업기본계획 검토, 평가단 구성 및 사업자 선정 · 제안사업은 제3평가기관을 통한 제3자 제안평가, 사업자 선정, 실시협약 검토	· 제3평가기관을 통한 실시협상단 구성 및 위임 · 권고사항 : 공사비를 포함한 사업비 적정성 검토 의뢰*

*(토지비 제외 사업비 규모) 1백억원 미만 사업은 실국 내부 규정에 따름.

- 총사업비 1천억원 이상 또는 市 재정이 투입되는 사업의 경우, 계획내용을 재정담당관과 협의한 후, 제3평가기관 등 외부전문기관의 자문을 거쳐서 市 재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 규정할 필요가 있음.
- 제안사업 역시 최초제안뿐 아니라, 제3자가 제안한 사업계획의 외부평가 및 그 결과를 재정담당관에게 통보하여 주지시키는 것이 바람직할 것임.

○ 사업자 선정의 객관적 프로세스

- 사업자 선정과정에 객관적 공신력을 제고하기 위하여 사업부서가 외부전문기관에 사업계획평가단 구성 및 평가를 일임하고,
- 사업부서는 평가결과를 통보받은 후 이를 확정하고, 재정담당관 등에 통보함.
- 고시사업, 제안사업 모두 단독컨소시엄의 입찰 또는 제3자 제안 부재 시, 사업재공고 내지는 사업성재검토를 의무화하는 장치를 마련하여야 할 것임.

○ 실시협약의 표준화 구상

- BTO방식으로 진행되는 사업의 경우, PIMAC가 발간하는 BTO 표준실시협약을 기준으로, 협약체결 시까지 확정하기 어렵거나 사업특성상 수정이 불가피한 항목만 수정하여 사용하도록 규정함이 바람직함.
- 市 재정담당관은 대부방식에 의하여 진행되는 민자사업들에 대해서도 가급적 표준화된

사업협약안 및 토지임차 계약안을 마련할 필요가 있을 것임.

○실시협상단의 구상과 협약내용 검토

－사업부서는 협상단 구성을 가급적 제3평가기관 등 전문기관에 위임하고, 담당공무원 등은 협상단의 일원으로 참여하여 협상을 진행함.

－총사업비가 1천억원 이상이거나 市의 재정지원이 투입되는 사업은 협상단 구성을 제3평가기관 등 외부전문기관에 위임하는 것을 의무화하고,

－협약체결 이전에 재정담당관과 타결된 협약내용에 대하여 협의 및 市재정계획위원회의 심의를 규정할 필요가 있음.

제4절 협약이행 및 건설단계

○이 단계에서는 실시(사업)협약에서 약정한 주요 사업조건들이 충실하게 이행되고 있는지를 확인하고, 시설이 적기에 준공될 수 있도록 공정을 관리하여, 당해 사업이 市가 계획한 정책목표를 달성할 수 있도록 기여하게 함.

1. 핵심사항

○법인설립, 재원조달, 인허가 취득 등 주요 사업조건을 사업자가 약정한 대로 적기에 이행하고 있는지를 체크하여, 당초 계획대로 사업이 진행되도록 관리하며, 지연 및 위험요인을 사전적으로 파악할 수 있도록 함.

○공사착수, 공정률 및 공사진행상황을 관리함으로써 공사의 지연과 부실시공을 방지하고, 민원 등 공사지연사태에 대한 조기대응 및 만회대책 수립이 가능하도록 함.

2. 주요내용

○<표 4-5>는 市와 사업자 간 실시(사업)협약을 체결한 후, 사업자가 협약의 내용대로 사업을 잘 이행하고 있는가를 체크하여야 하는 내용, 담당 사업부서의 주요업무 및 확인방법 등을 BTO 표준실시협약에 기초하여 정리한 것임.

〈표 4-5〉 협약체결 이후 사업관리 시 주요 사업조건 체크리스트(Check List)

주요 항목	주요 내용	담당실국 주요 업무	비고
출자계획 이행	협약상 출자계획 준수 및 법인 설립	확인사항	사업자등록증 사본, 법인등기부등본 등
	출자예정자들의 출자 완료 확인	확인사항 재정담당관 통보	주금납부영수증 사본
	(지분율 5% 이상) 출자자 또는 예정자 변경	사전승인사항	법인의 승인요청공문
	건설기간 중 출자지분 변경의 원칙적 금지	사전승인사항	
타인자본 조달	대출약정서 체결 확인	재정담당관 통보	대출약정서 사본
	자본재조달계획 및 조건, 진행과정 파악	확인사항	대출약정서 사본
	자본재조달로 인한 이익 공유	확인사항	전문기관을 통한 협의 대행
	협약상 권리 및 관리운영권 담보설정	사전승인사항	대출약정 부속서류 및 요청공문
	채무불이행으로 금융기관의 채권보전조치	사전승인사항 실국 및 재정담당관과 협의	금융기관 승인요청공문
사업주체 참여/변경	사업계획상 설계사, 건설사와 설계 및 도급	확인사항	계약서사본 및 계약금 지급증빙
	사업계획상 전문운영회사와 관리운영위탁계약	확인사항	관리운영위탁계약서 사본
	설계사, 건설사, 운영사를 변경하여 계약 체결	사전승인사항	법인의 승인요청공문
	사업계획상 재무적 출자자 및 대주의 참여/변경	확인사항	대출약정서 사본 및 요청공문
총사업비 변경항목	협약 총사업비, 총민간투자비, 정보보조금 변경	실국 및 재정담당관과 협의	전문기관의 산출근거 확인
	위 사유로 인한 공사기간의 연장/단축	승인사항 재정담당관 통보	법인의 승인요청공문 등
사용료/ 운영기간	협약상의 사용료/관리운영기간 변경	실국 및 재정담당관과 협의	전문기관의 산출근거 확인
사업이행 보증금	총사업비 10% 상당의 금원, 보증서 등	준수사항	현금, 지급보증서, 보험증권
	이행보증금 대상금액 증액 시 추가이행보증금	준수사항	현금, 지급보증서, 보험증권
보험가입 의무이행	건설공사보험 등 협약상 의무 보험계약서/목록	확인사항	부보의견서 및 보험계약서 사본
	보험가입 불이행 시 사업시행자 최고	준수사항	
	보험금 수령 시 수령내역 및 사용내역 제출	확인사항	수령영수증 및 사용증빙 등
민원발생 및 처리	사업민원은 담당 실국이 책임하에 처리	준수사항	
	시공 및 운영민원은 사업자가 책임하에 처리	확인사항	SPC의 경과/처리 공문, 증빙
실시설계	협약 기간 내 실시설계 승인신청 및 보완	확인사항	실시계획에 반영
감리선정	법적 적격업체를 공사감리로 선정, 감리계약 체결	준수사항	공사책임감리계약서 사본
	감리업무계약서 제출	확인사항	공사감리자의 작성
	공사감리자의 감리업무 수행 감독	확인사항(필요 시)	
착공관리	실시설계 완료 후 협약 기간 내 착공	확인사항, 재정담당관 통보	
	공사 착공 후 00일 이내 착공보고서 수령	확인사항	공사감리자의 확인 필요
	착공 지연 및 사유 파악	확인사항 재정담당관 통보	법인의 경과 및 대책 공문
	위험물/지장물 등 착공전 조사	확인사항	실시계획에 반영
	문화재 지표조사	확인사항	법인의 조사결과 통보공문
공정관리	공정계획의 제출	확인사항	협약 및 실시계획 준수
	월별/분기별 공사추진현황 및 기성검사	확인사항 재정담당관 통보	공사감리자의 확인 필요

〈표 계속〉 협약체결 이후 사업관리 시 주요 사업조건 체크리스트(Check List)

주요 항목	주요 내용	담당실국 주요 업무	비고
공정관리	부진한 공정의 만회대책 수립 및 독려	실국 및 재정담당관 협의	공사감리자의 확인 필요
	하도급 또는 노임의 체불 발생 시 해소	확인사항	직불처리 등 경과 및 결과 공문
	위험물의 제거/중화 또는 지장물의 이설	확인사항	법인의 경과 및 처리결과 공문
	문화재 시굴조사, 발굴조사	확인사항	법인의 소요비용 증빙
공사품질	주기적인 건설상황 및 품질관리 점검	확인사항(필요 시)	
	사업시행업무의 감독 및 필요한 시정명령	확인사항(필요 시)	
준공지연 대응조치	지체상금: 총사업비의 1/1,000에 지연일수 곱한 금액	준수사항	준공예정일 다음날~준공일
	준공이 불가능할 때 협약 해지, 시행자 지정 취소	실국 및 재정담당관 협의	이행보증금 몰취, 보험금 지급 청구
실국의 지원사항	건설보조금의 지원: 누계실적공정률에 비례하여	준수사항	공사추진현황 및 기성보고서
	행정적 지원, 사업부지 제공, 각종 보상업무	확인사항	
	부지 대여인 경우 임대료의 적기 수취	확인사항	납부계좌에 입금 여부 확인
준공검사	완공 이전에 예비준공보고서 제출	확인사항	공사감리자의 작성
	예비준공검사결과 미비사항 통보 및 보완 확인	확인사항(필요 시)	실국이 사업시행자에 공문 통보
	완공 이후 준공보고서 제출 및 준공확인 신청	확인사항	공사감리자가 확인한 준공조서
	준공검사 실시 및 시운전	준수사항 재정담당관 통보	실국이 준공확인필증 교부
	실시설계와 불일치 시 준공보고서 반려/보완 요구	확인사항(필요 시)	공사감리자 경유, 미비점 적시
	관리운영권 등록/운영개시일 사업자와 사전확정	확인사항	실국이 사업시행자와 협의
	준공전 사용인가 및 부분준공 시 운영 허가	승인사항	사업자의 준공전 사용인가 신청
운영관련 사항	시설 기부채납, 관리운영권 설정	사전승인사항 재정담당관 통보	
	사업수익률, 시설사용료 결정/조정, 사용료 징수/정산	실국 및 재정담당관과 협의	관련자료, 전문기관 검토 등
	운영비용 증감으로 사용료/운영기간 연장/보조금 요청	실국 및 재정담당관과 협의	사업자 요청공문 및 관련자료
	시설 유지관리 수준 미달 시 시정	시정명령(필요 시)	시설 관련 관리규정, 협약내용
	매년 2월말까지 전년 운영실적 및 운영현황 제출	확인사항 재정담당관 통보	외감보고서 제출 의무화
	이용현황 및 운영수입 회계법인을 통한 확인	확인사항	외감보고서 제출 의무화
	매년 11월말까지 익년 유지관리 및 운영계획서 제출	확인사항	시설 유지관리 및 운영계획
	운영기간 만료로 시설 인수 또는 사업자 재공모	실국 및 재정담당관과 협의	전문기관을 통한 실사/선정
	기간만료로 인수시설의 점검 및 수리/보수 요구	확인사항(필요 시)	전문기관을 통한 점검 고려
위험발생 및 처리	사업해지사유 발생 시 귀책사유 확정 및 손실 보상	준수사항 재정담당관과 협의	보험처리 우선, 외부 법률자문
	'불가항력사유로 인한 청구'의 접수 및 손실 보상	준수사항 재정담당관과 협의	협약당사자의 서면 청구서 등
	해지 시 지급금(또는 매수가액) 확정 및 예산 확보	준수사항 재정담당관과 협의	(합의 난항 시)전문기관 산출
	미환수금액 상계처리, 대주단 미상환원리금 직불	확인사항	금융기관 요청공문 등
	사업 승계를 위한 시설/권리/자산 파악 및 인수	확인사항	문서, 기록, 건설도면 등 포함
시행자 지정 취소	직접 시행, 새로운 대체 사업시행자 선정 등 대책	준수사항 재정담당관과 협의	사업자 대체를 선택할 경우 전문기관 의뢰 가능
협약 변경	당사자 간 협의를 통한 협약내용의 일부 변경	재정담당관과 협의	市 입장에서 변경내용의 유불리

○출자계획의 이행

－협약에 명시된 출자자들의 출자를 통한 법인설립이 완료되었는가를 확인함

－출자자 또는 출자예정자의 변경은 담당 사업부서의 승인사항이지만, 건설기간 중에는 가급적 출자자 내지 출자예정자의 변경을 승인하지 않는 것이 바람직함.

○타인자본의 조달

－협약에 명시된 기간 내에 대출약정서를 체결하고, 타인자본조달을 확정하였는지 파악함.

－사업시행법인의 채무불이행으로 금융기관이 사업시행권 내지는 협약상의 권리와 관련한 채권조치를 취해야 할 경우, 금융기관 및 재정담당관과 긴밀한 협의가 필요함.

○사업주체와의 적법한 계약 체결

－사업계획서 및 협약에 명시된 건설회사, 운영회사 내지 금융기관의 변경은 시비의 여지를 남길 우려가 있으므로, 면밀한 검토를 요구함.

－참여한 어느 금융기관의 출자 내지는 여신행위가 내부심의에서 부결될 경우, 해당 금융기관의 교체에 머뭇거릴 이유가 없음. 이 금융기관이 재심의하여 가결시킬 가능성은 매우 희박함.

○총사업비, 사용료・운영기간 등의 변경

－전문기관의 산출근거 등을 확보하여, 재정담당관과 협의하여 결정함이 바람직함.

－市의 행정기간 지연 내지는 정책변경 등으로 사업비가 증액되었거나 공사기간이 연장되었을 경우까지 소극적으로 처리할 필요는 없으나, 어느 경우건 재정담당관과의 협의가 필요함.

○사업이행보증금 및 보험가입 역시 약정서에 기재된 대로, 적기에 수취 및 확인을 요함.

○시공 및 운영 관련 민원은 사업시행법인 등에 지속적으로 재촉하여, 가급적 이른 시일 내에 원만하게 처리되도록 조치하고, 필요한 경우 시정명령 등의 행정조치를 강구함.

○협약에 기재된 기간 내에 실시설계 등 인허가를 득하도록 사업시행법인을 지원하는 방안이 필요함.

○공정, 공정품질 및 준공검사의 관리의 강화

－법적으로 적격한 감리업체를 선정하여, 책임감리업무를 수행하도록 함.

－실시설계 인가 후 바로 착공할 수 있도록 조치하며, 착공이 지연될 경우 사유파악 및 지연대책을 마련할 필요가 있음.

－협약상 예정공정률대로 공사가 진행되는지 공정을 체크하고, 공정이 부진할 겨우 만회대책을 수립하여 시행함.

－하도급 또는 임금의 체불에 따른 민원이 발생하지 않도록 만전을 기할 필요가 있음.
－준공이 지연되지 않도록 하되, 준공이 지연될 경우 시행법인의 도급계약변경 등으로 만회할 수 있는 사안인지, 준공 자체가 불가능한 상황인지를 파악할 필요가 있음.
－준공되면, 협약 및 실시설계와의 일치여부를 확인하고 관리운영권 설정을 지원할 필요가 있음.

○이외에도, 사업성격에 따라서 협약에서 명시한 주요 사업조건들이 많으므로, 이 사업조건들이 적기에 제대로 이행되었는지를 확인하는 것은 사업의 원활한 추진과 적기준공을 위하여 매우 중요할 것임.

3. 관리방안

〈표 4-6〉 협약이행 및 건설단계의 사업관리체계(안)

핵심사항	·실시협약에서 규정한 사업조건의 적기 이행	·목적물의 적기 준공 및 지연/위험요인 파악

주요내용	1. 법인설립 및 재원조달 －출자계획 이행 －타인자본 조달 달성	2. 인허가 진행 －민원 처리	3. 공정관리, 공사품질 －지연사유 및 만회대책 －준공검사 및 운영준비

관리방안	[공통]	[1천억원 이상 사업 또는 시재정 투입사업]
	·체크리스트 중 주요사항을 재정담당관에게 통보 ·부진사유·만회대책을 사업자가 작성해 실국을 경유하여 재정담당관에게 통보 ·해지사유 등 중대사건 발생 시 재정담당관과 협의	·[공통] + ·지연사유 / 만회대책을 재정담당관과 협의

○협약상 주요 사업조건 이행여부를 확인하고 체크리스트에서 지목하는 주요 사항들은 재정담당관에게 서면으로 통보하여, 사업진행상황을 파악할 수 있도록 협조함.
○공정관련 진행상황은 재정담당관도 파악할 수 있도록 협조하되, 기성보고 및 부진공정만회대책 등은 적극적인 정보제공이 요망됨.
○특히 총사업비가 1천억원 이상인 대형사업과 市 재정이 투입되는 사업의 경우, 공정이 지연되는 사유와 만회대책과 관련하여 재정담당관과 긴밀한 협의가 필요함.
○해지사유 발생 등 사업추진 중대 사안들은 재정담당관과 긴밀히 협의함이 바람직함.

제5절 운영 및 사후평가단계

○이 단계는 준공 이후 당초 사업기본의 주요 사업조건대로 사업이 이행되었는가를 확인하고, 사업시설의 정상운영 여부와 운영서비스의 만족수준을 점검하며, 시설이 공익 및 시민편익에 기여하는 정도를 사후적으로 평가함에 목적이 있음.
○또한, 사업법인의 경영이 정상적으로 진행되어 재무상태가 건전하며, 사업수익 관련 현금의 내부통제가 제대로 이루어지는지를 확인하기 위한 방안을 제시하고 있음.

1. 핵심사항

○당초 사업목적 및 내용 사업계획의 이행수준을 사업계획과 비교하여 평가
○시설의 운영서비스수준을 측정하고, 정성적 및 정량적인 사업효과를 평가
○사업법인의 경영상태수준을 파악하고, 근일 내에 심각한 재무위험 등이 없는지를 확인
○현금흐름 통제수준, 수익의 정확한 보고, 도덕적 해이(Moral Hazard) 요인의 사전파악

2. 주요내용

○사업계획이행 평가
－시설의 입지, 규모, 사용용도, 부대사업규모, 총사업비, 준공까지의 사업기간, 공법의 신기술 도입 등이 당초 사업계획의 취지를 잘 반영하고 있는가를 평가함.
－사업주체의 안정성, 자본구조 및 재원조달조건, 사업수익률 및 이용료수준, 市 재정지원규모, 토지임대료 수입 등도 주요한 평가대상이 될 것임.
○사업의 사후평가
－시설이 정상적으로 운영되고 있는지 여부와 운영서비스수준을 측정함.
－市 정책달성 기여도, 공익 및 시민편익 제고정도, 시민의 삶의 질 고양정도, 친환경성 및 경관친화성, 신기술도입, 市 이미지개선, 교통약자 배려 등 정성적 사업효과
－이용객실적, 수요달성, 사업수익 및 순이익 수준, 재정효과 등 정량적 사업효과
－사후평가결과는 사업추진의 공과를 평가하는 것에 초점을 맞추어서는 곤란하고, 향후 市가 신규로 추진하는 개별법 민자사업의 주요한 의사결정자료로만 활용하도록 항목내

용을 조정하는 것이 중요함.

○사업법인 경영실태 평가

－사업법인이 정상적으로 영업하고 있으며, 각종 경상 및 운영경비, 시설유지관리비, 부채서비스(Debt Service) 및 각종 세금 등을 정상적으로 지급할 수 있는가를 파악함.

－근일 내에 사업법인의 재무상태가 악화될 우려가 있거나, 채무불이행・부도・파산 등의 사업위험요인이 없는지를 미연에 파악함.

－사업법인의 현금흐름 통제가 적절하고 수익누수현상 및 의도결손이 없는지를 점검하여, 부정직한 운영기간 연장 내지는 탈세시도 등의 시도를 미연에 방지함.

3. 관리방안

〈표 4-7〉 운영 및 사후평가단계

핵심사항	・사업 이행수준 평가	・사업효과 사후평가	・사업 운영안정성 평가

주요내용	[목적]	[평가내용]
	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, 재정지원 2) 운영서비스 점검 －정상운영, 서비스만족도 3) 정성적 평가 －편익수준 등 각종 보이지 않는 가치 4) 정량적 평가 －시설이용실적 및 수요달성 5) 사업법인의 내부통제 이행수준 및 재무상태

관리방안	[공통]	[1천억원 이상 사업 또는 시재정 투입사업]
	・운영개시 3년 후 사후평가 ・제3평가기관 평가, 실국 경유, 재정담당관 통보 ・매년 사업법인의 외감보고서 제출, 실국 경유 후, 재정담당관 통보	・최초 사후평가 이후 5년마다 운영성과 평가 ・제3평가기관 평가, 실국 경유 후, 재정담당관 통보

○사업의 사후평가는 운영개시 3년 후에 객관적인 제3평가기관 등을 통하여 수행하되, 사업계획이행, 사업효과 및 운영성과의 내용을 포함하게 함.

○결과보고서는 사업부서가 보고서를 직접 평가기관으로부터 취합하여, 재정담당관에게 전달하는 형식을 취하는 것이 바람직할 것임.

○ 총사업비가 1천억원 이상이거나 市 재정이 투입된 사업은 최초 사후평가 이후 추가적으로 5년마다 제3평가기관 등이 운영성과만을 평가하여, 각 사업부서를 경유하여 재정담당관에게 결과보고서를 보고하는 체계를 구상할 수 있음.

○ 모든 개별법 민자사업은 매년 市가 지정하는 회계 법인을 통하여 사업법인에 대하여 외부감사를 의무화한다면, 현금흐름통제에 대한 평가와 재무 상태에 대한 평가를 동시에, 그리고 매우 용이하게 진행할 수 있음.

○ 매년 사업법인의 외부감사보고서는 각 사업부서가 취합하여 재정담당관에게 전달하는 체계로 진행되는 것이 제도의 유연한 이행에 도움이 될 것임.

제5장 결론 및 향후 추진과제

제1절 요약 및 결론
제2절 향후 추진과제

제5장 결론 및 향후 추진과제

제1절 요약 및 결론

○서울시의 민자사업은 민투법으로 추진되는 민자사업들과 시설별 개별법 및 공유재산법으로 추진되는 사업들로 이원화되어 있음. 2008년 11월말 현재 서울시에서 진행되는 민자사업은 민투법에 의한 사업 25건과 개별법으로 진행되는 사업 8건을 합하여 총 33건임.

○최근에는 SOC시설들도 도시경쟁력을 제고하고 시민들의 문화·레저에 대한 수요증가에 대응하면서 점차로 용도가 복합화되고 성격이 다양화되고 있음.

○市가 정책상 조속한 추진이 필요하다고 판단하는 사업 중에는 현재 민투법상 정의된 49개 시설에 포함되지 않는 경우가 많기 때문에, 각 시설의 법적 요건은 해당 시설관련 법규 및 인허가 요건의 구속을 받지만 사업의 추진방법은 공유재산법상의 기부채납 내지 대부방식으로 진행되는 개별법 적용 민자사업들이 증가하는 추세임.

○표준화된 민투법 민자사업들과 달리 개별법 민자사업은 市 차원에서 통합된 사업체계가 부재하기 때문에, 사업추진체계가 명확하지 않고 일관성이 없어서 사업을 추진하는 부서에서는 애로사항이 되고 있음. 또한, 관리체계 역시 민자사업을 관할하는 재정담당관으로 일원화되지 못하여, 이미 추진된 사업들도 사업현황 파악 및 사후평가가 미진한 형편임.

○이 연구는 서울시 개별법 민자사업의 제도적 근거와 현황을 분석하여, 사업을 추진하는데 있어서 현실적인 문제점을 파악하고, 개별법 민자사업의 일원화된 사업추진체계 및 운영상황을 모니터링하는 통합관리체계를 제안함에 그 목적이 있음.

1. 서울시 개별법 민자사업의 이론적 · 제도적 검토

○서울시에서 추진하는 민투법 민자사업은 민투법령, '서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례', '민간투자사업기본계획', PIMAC에서 마련하는 각종 지침 및 세부요령에 의하여 추진되므로, 사업체계가 명확하고 일관성을 유지할뿐더러 관리체계 역시 재정담당관으로 일원화 및 통합되어 있음.

○민투법상의 민자사업은 그 추진방식에 따라서, BTO, BTL, BOT, BOO, BLT, ROT, ROO, RTL 등으로 구분하기도 하고, 누가 사업을 발굴 및 제안하였는가에 따라서 정부고시사업과 민간제안사업으로 분류하기도 하며, 사업비를 회수하는 방식에 따라서 수익형 및 임대형 민자사업으로 나누기도 함. 현재 민투법에서 규정하는 대상시설은 16개 분야 49개이며, 대부분 기반시설에 국한되어 있기 때문에 새롭게 대두되는 문화, 복지, 레저, 교육, 수변환경 등 시민들의 '삶의 질'과 관련된 시설들을 포함하지 못하는 경우가 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.

○기부채납이란 지방자치단체 외의 자가 공유재산에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것으로서, 민간사업자가 공익시설을 민간자본을 조달하여 준공하고(Build) 市에 기부채납하여 행정재산으로 편입시킨 후(Transfer), 시설을 무상으로 사용 · 수익하여(Operate) 초기투자비용을 회수하는 BTO형태의 개별법 민자사업의 법적 추진근거가 됨.

○대부란 일반재산 또는 물품을 해당 지자체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용 또는 수익하는 것으로서, 민간사업자가 민간자본을 조달하여 공익시설을 준공한 후, 일정 기간 운영권을 설정하고 시설을 운영하면서 서울시에 토지임대료를 납부하는 토지임차형태의 개별법 민자사업의 법적 추진근거가 되고 있음.

○현재 서울시의 민투법 민자사업은 민투법상 SOC시설로서 SOC 관련 중장기계획에 부합하면서 수익자의 부담에 의하여 사업수익을 확보할 수 있는 시설이 그 선정기준임. 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. 市가 고시하는 사업은 대상사업의 선정, 시설기본계획의 적정성, 사업계획의 평가, 실시협상단 구성 및 협약 검토 등 일련의 과정은 법령이 정한 과정을 준수하여야 하며, 법령이 정한 일정 규모(총사업비 2,000억원) 이

상의 시설은 과정 중에 PIMAC의 검토 내지는 자문, 민간투자사업자문위원회의 심의를 받게 됨.

○ 민간제안사업은 민간사업자가 사업을 발굴하여 市에 제안하여 市가 추진하게 되는 사업을 의미함. 市는 PIMAC의 적격성조사를 거쳐 기획재정부와 협의한 후 대상사업으로 선정하고, 제3자 제안을 접수하여 최초제안과 비교하여 우선협상대상자를 선정하게 되는데, 대상자 선정 이후의 과정은 市 고시사업의 과정과 동일함. 제안사업 역시 총사업비 2,000억원 이상의 시설은 추진과정에서 민간투자사업자문위원회의 심의를 받게 됨.

○ 민투법상 市가 고시하는 민자사업을 대상사업으로 지정하기 위해서 市 자체적으로 '타당성분석'을 진행하여야 하는데, 총사업비가 2,000억원 이상인 경우 市는 분석결과를 PIMAC의 장에게 검토를 의뢰하여야 함. 특히 국가재정법에 의해 총사업비 500억원 이상, 국고지원 300억원 이상인 사업은 타당성분석 이전에 개획재정부장관에게 '예비타당성조사'를 사전에 신청하여야 함. 한편, 市가 추진하는 재정사업들도 총사업비가 2,000억원 이상인 경우는 '예비적격성조사'를 실시하여, 민자사업으로의 추진가능성을 점검하게 됨.

○ 민투법 민자사업 중 제안사업은 총사업비 2,000억원 이상인 사업에 한하여 PIMAC에 의뢰하여 '적격성조사'를 수행하도록 법령에 규정하고 있지만, 실제로는 그 미만의 사업들도 市가 PIMAC에 의뢰하여 '제안서검토'라는 명목으로 조사의 깊이 및 내용을 단순화하여 제안내용의 적정성을 검증하고 있음.

○ 개별법 민자사업들은 민투법에 정의된 시설이 아닐뿐더러, 총사업비 규모가 2,000억원 미만인 경우가 대부분이어서 PIMAC에 검토의뢰대상인지 불명확하고, 사업에 市 재정이 일부 지원되더라도, 총사업비가 500억원 미만이거나 국고지원 규모가 300억원 미만인 경우 PIMAC의 예비타당성조사 대상에 해당하지 않고 있음.

2. 서울시 개별법 민자사업의 현황과 문제점

○ 당초 市가 계획하여 추진하던 개별법 민자사업은 총10건이었으나, 2건이 중단되어 현재 총8건의 사업이 추진 중임. 해당 사업은 공연장 2건(창동 및 한남동 복합공연장), 문화시설 1건(한강예술섬), 복합시설 2건(플로팅 아일랜드, SIFC), 발전시설 2건(수소연료전지, 태양광발전소), 여객시설 1건(국제여객터미널) 등이며, 이중 1건은 시설이 준공되어 운영 중이고, 3건은 공사가 진행 중이고, 1건은 인허가가 진행 중임. 기타 1건은 사업협약 협상 중이고, 그 외 2건은 사업추진이 지연되고 있음.

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

○ 사업추진단계에서는 현재 개별법 민자사업들이 공익시설임에도 불구하고 민투법 대상이 아닌 경우가 많고, 타당성분석 내지는 적격성조사를 PIMAC에 의뢰할 수 없는 경우가 많아, 사업부서가 사업추진단계에서 사업타당성 내지는 제안의 적격성을 확인하는 과정이 용이하지 않음. 해당 사업들을 각 사업부서에서 추진하다 보니, 사업부서는 민자사업에 대한 전문성과 노하우가 부족하여 업무추진에 지장을 초래하고, 재정담당관은 추진사업의 계수·사업비·진행현황 및 市 재정부담 등을 파악하는 데 애로가 있음. 또한, 개별 사업의 소유권, 인허가권, 점용허가권, 운영권 부여권 등의 행정행위를 수반할 법적 근거가 불명화하여 신속한 사업추진 역시 쉽지 않은 실정임.

○ 사업화단계에서도 시설계획 검토, 사업계획 평가, 제3자 제안 평가, 실시(사업)협상 등을 사업부서가 내부방침으로 추진하다 보니, PIMAC 내지는 서울시정개발연구원 등에 의하여 수행하는 것보다 공신력 내지는 객관적 절차타당성을 확보하기에 어려움이 수반됨. 또한, 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 표준실시협약(안)을 준용할 수 있지만, 후자는 표준화된 협약안을 적용하기 곤란한 부분이 있음. 그리고 사업추진부서 중에서 민자사업의 경험이 부족할뿐더러 PIMAC의 지원을 받지 못하여, 협약안 검토, 협상단 구성 및 협상진행 등에 애로를 느끼는 부서가 있음.

○ 협약체결 이후 협약이행 및 건설단계에서는 사업자가 협약내용을 충실하게 이행하는지 체크할 필요성이 높아지고 있고, 사업진행상황이 민자사업을 총괄하는 재정담당관에게 적시에 통보되지 않아서, 현황파악에 지장을 초래하고 있음. 시설이 준공된 후 운영단계에서도 당초 사업계획대로 사업이 잘 완수되었는지, 운영은 순조롭게 진행되고 있는지, 사업이 당초 市가 의도한 정책효과를 나타내고 있는지, 사업법인의 재무상태 및 현금흐름통제가 잘 이루어지고 있는지 등에 대한 사후평가의 필요성이 제기되고 있음.

3. 개별법 민자사업의 관리방안

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

○ 사전추진단계에서는 사업의 추진타당성과 절차 정합성을 확보하는 것에 초점을 맞추었음.

예비타당성조사 대상인 고시사업은 현행대로 예비타당성조사 이후 사업부서의 내부방침으로 타당성 분석을 진행하되, 예비타당성조사 대상이 아닌 고시사업은 제3평가기관(서울시 산하 별도 독립기관 내지는 서울시정개발연구원 산하 기관으로 설립을 논의한 바 있는 (가칭)공공투자센터를 의미함)을 포함한 외부전문기관에 타당성분석을 의뢰하도록 명문화할 필요가 있음. 제안사업 역시 PIMAC에 검토의뢰할 수 없는 경우, 외부전문기관을 통하여 적격성평가를 거치도록 할 필요가 있음. 이 경우 개별법 민자사업도 민투법 민자사업처럼 공신력 있는 전문기관 등을 통한 사전검토체계가 확립될 것으로 판단됨.

○ 한편, PIMAC 검토대상이 아닌 사업들도 제3평가기관의 타당성검토 내지는 적격성평가 이후, 사업추진부서가 조사결과를 재정담당관에게 통보하도록 하여, 재정담당관이 모든 민자사업의 계수, 내용, 규모, 총사업비, 진행상황 등을 파악할 수 있도록 협조할 필요가 있음. 아울러, 총사업비 1,000억원 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.

○ 사업화단계에서는 사업계획을 평가하고 우선협상대상자를 선정하며 협약을 체결하는 과정에서 그 절차적 공신력을 확보하고, 내용의 적정성을 확인하는 과정에 초점을 맞춤. 우선 개별법 민자사업과 관련하여 市 차원의 업무가이드를 마련하고, 공사비를 포함한 사업비 검증시스템을 구축하여, 사업부서들의 업무추진을 지원하여야 할 것임.

○ 고시사업의 경우 시설사업기본계획의 적정성 검토, 민간사업자의 사업계획 평가 및 우선협상대상자 선정, 실시협상 진행 및 협약 검토 등을 외부전문기관 내지는 제3평가기관에 위탁하도록 하고, 제안사업의 경우에도 제3자 제안의 평가 및 우선협상대상자 선정, 실시협상 등의 과정을 외부전문기관 내지는 제3평가기관에 위탁하도록 하여, 절차마다 그 결과를 재정담당관에게 통보하는 것이 바람직함. 협약내용의 검토와 관련하여서도 전문기관 등을 통한 검토뿐 아니라 내용적정성을 사전에 재정담당관과 협의하는 것이 市이익 극대화를 위하여 필요할 것임. 특히 총사업비 1,000억원 이상 또는 市 재정이 투입되는 사업의 경우, 사업계획 및 협약의 내용을 재정담당관과 사전에 협의한 후, 제3평가기관 등 외부전문기관의 자문을 거쳐서 市 재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 규정할 필요가 있음.

○ 협약이행 및 건설단계에서는 사업자가 협약에서 약정한 주요 사업조건들이 충실하게 이행되고 있는지를 사업부서가 확인하고, 공정관리에 만전을 기하여 시설이 적기에 준공될 수 있도록 하는 것에 초점을 맞추고 있음. 이 연구는 BTO 표준실시협약을 기초로 사업부서가 체크하여야 할 주요한 협약내용, 담당부서의 업무 및 확인방법 등을 체크리스트로 정리

하여 예제로 제시하였음. 또한, 재정담당관에게 통보함으로써 재정담당관이 사업진행현황을 파악하는데 도움이 될 주요 사항들은 체크리스트 안에 함께 표시하였음.

○ 공정관련 진행상황은 재정담당관도 기성보고 및 부진공정만회대책 등의 정보를 얻을 수 있도록 협조하되, 특히 총사업비가 1,000억원 이상이거나 市 재정이 투입되는 사업의 경우, 공정지연사유 및 만회대책, 사업 해지사유 발생 등 중대 사안들을 재정담당관과 긴밀히 협의할 것을 제안하였음.

○ 운영 및 사후평가단계에서는 준공 이후 당초 사업계획의 주요 조건대로 사업이 이행되었는가를 확인하고, 사업시설의 정상운영 여부와 운영서비스의 만족수준을 점검하며, 시설이 공익 및 시민편익에 기여하는 정도를 사후적으로 평가함에 초점을 맞춤. 아울러 사업법인의 경영이 정상적으로 진행되어 재무상태가 건전하며, 사업수익 관련 현금의 내부통제가 제대로 이루어지는지를 확인하기 위한 방안을 제시하고 있음.

○ 이 연구는 사업의 사후평가를 운영개시 3년 후에 제3평가기관 등 전문기관을 통하여 수행하되, 사업계획의 이행수준, 사업의 정성적·정량적 효과 및 운영성과 등을 포함할 것을 제안함. 또한, 총사업비가 1,000억원 이상이거나 市 재정이 투입된 사업은 최초 사후평가 이후 추가적으로 5년마다 제3평가기관 등이 운영성과만을 평가할 필요가 있다고 판단됨. 상기한 평가들은 사업추진의 공과를 평가하는 것에 이용되지 않고, 향후 市가 신규로 추진하는 사업의 의사결정 자료로만 활용하도록 항목내용을 조정하여야 할 것임. 모든 평가의 결과는 재정담당관에게 통보하여 각 사업에 대한 운영현황을 파악하도록 협조하여야 함.

○ 모든 개별법 민자사업은 매년 市가 지정하는 회계법인을 통하여 사업법인에 대하여 외부감사를 의무화하고, 외부감사보고서는 사업부서를 경유하여 재정담당관에게 전달하는 방안을 제시함. 이는 사업부서가 사업법인의 영업상태, 재무건전성, 채무불이행·부도·파산 등의 위험을 미연에 방지하는데 도움이 될 것임. 회계법인을 통한 외부감사는 사업법인의 현금흐름 통제가 적절하고 수익누수현상 내지 의도결손이 없는지를 점검하여, 부정직한 운영기간 연장 내지 도덕적 해이 등을 예방하는 데 도움이 될 수 있음.

제2절 향후 추진과제

○ 이상에서 제시한 개별법 민자사업의 관리방안은 市 조직상의 변화를 수반하지 않으면서도 실현이 가능한 부분을 위주로 제안하였지만, 불가피하게 객관적인 제3평가기관이라는 전문기관을 전제하고 논의한 부분도 있음.

○ 이전 연구에서도 밝힌 바와 같이, 향후 市에서 추진하는 민자사업들(특히 PIMAC의 검토대상이 아닌 민자사업들)과 공공투자사업들을 전문적으로 검토, 평가 및 검증할 수 있는 전담조직이 필요하다고 판단됨.

○ 이 조직은 SOC를 전문으로 하는 변호사, 회계사, 건설전문가, 금융전문가 등 SOC사업 유경험자를 위주로 구성되어야 할 것임.

○ 첨언하여, 이전 연구에서 제안하듯이 이 조직을 서울시정개발연구원 내 부설기관으로 설립한다면 초기설립비용이 높지 않으면서도, 서울시가 추진하는 모든 공공투자사업들(민자사업 포함)을 검토하는 업무를 수행하므로, 향후 증가할 것으로 예상되는 서울시의 공공투자사업을 보다 합리적으로 추진 및 관리할 수 있는 계기가 될 것임.

○ 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.

참 고 문 헌

참고문헌

국회예산정책처, 2010,「민간투자사업 편람」

국회예산정책처, 2009,「민자유치건설보조금사업 평가 -민자고속도로를 중심으로-」

_____, 2008,「수익형 민자사업의 재정부담과 개선방안」

_____, 2007,「경전선 BTL적격성조사」평가 -정량적 VFM 분석을 중심으로-」

_____, 2006,「민자사업 프로젝트 파이낸싱의 자금재조달 사후평가」

_____, 2005,「민자유치사업의 문제점과 개선방안 -사업평가 현안분석-」

기획예산처, 2006,「민간투자사업 업무 매뉴얼」

기획재정부, 2010,「민간투자사업 기본계획 전부개정안」

_____, 2010,「민간투자사업(BTO · BTL) 회계처리지침」

_____, 2009,「2009년도 예비타당성조사 운용지침」

김성일 · 조진철 · 박태선, 2006,「SOC 재정사업의 사후평가모형 구축방안 연구」, 국토연구원

김홍수 외 9명, 2003,「민간투자사업의 주요쟁점별 협상방안연구」, 국토연구원

문외솔 · 김정욱, 2008,「민간투자사업의 후생효과 분석과 최적 재정정책에 대한 연구」, 한국개발연구원

백성준, 2007,「BTO 민간투자사업의 화폐적 투자가치 평가」, 대한교통학회지 제25권

변창흠, 2007,「SOC 투자의사결정 합리화 방안」, 서울시정개발연구원

서울특별시, 2010,「2010 서울특별시 민간투자사업 추진 지침」

_____, 2010,「2010 주요업무계획」

_____, 2009,「창동 복합공연장 민간투자시설사업기본계획」

_____, 2008,「Seoul Culturenomics Vision & Strategy」

_____, 2007,「대중음악 및 뮤지컬공연장 민간투자시설사업기본계획」

송병록 · 주재홍, 2004,「민간투자사업 업무수행 일반지침 수립」, 국토연구원

윤하중 · 정일호, 2007,「민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안」, 국토연구원

왕세종, 2002,「SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안」, 한국건설산업연구원

이규방 · 윤하중 · 김도일 · 우지원 · 이원석 · 권용훈, 2002,「민간투자사업 성능제안형 방식 도입에 관한 연구」, 국토연구원

이규방 · 이민관 · 이영찬 · 김난주 · 박경애, 2002,「민간투자사업의 재무위험관리방안에 관한 연구 -Value at Risk기법을 활용하여-」, 국토연구원

이규방 · 송병록 · 김영대 · 박재민 · 정민웅, 2000,「인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침 수립 연구」, 국토연구원

이세구 · 윤형호 · 김찬동, 2009,「서울시 공공투자사업관리 합리화 방안」, 서울시정개발연구원

한국개발연구원 공공투자관리센터, 2010,「수익형 민자사업(BTO) 표준실시협약(안) -도로사업-」

_____, 2010,「수익형 민간투자사업(BTO) 시설사업기본계획 표준안 -도로사업-」

_____, 2010,「도로 · 철도 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 수정 · 보완 연구(제5판)」

_____, 2009,「임대형 민자사업(BTL) 타당성 및 민간투자 적격성 조사 세부요령」,

하헌구 · 모창환, 2002,「SOC 민간투자사업의 위험배분 및 관리방안에 관한 연구」, 교통개발연구원

http://www.seoul.go.kr/(서울특별시)

http://www.mosf.go.kr/(기획재정부)

http://pimac.kdi.re.kr/(KDI PIMAC)

http://www.nabo.go.kr/(국회 예산정책처)

http://www.flossom.co.kr/(플로팅 아일랜드)

http://www.ifcseoul.com(SIFC)

영 문 요 약
(Abstract)

A Study on Management System of Private Finance Initiative Projects in Seoul Metropolitan Government

Jin Kim · Se-Koo Rhee · Chang-Yoon Park

PFI(Private Finance Initiative) development projects managed by Seoul Metropolitan Government(SMG) can be categorized, on the grounds of depending laws, into two types: the one is PFIs driven by 'Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure(Act on PPPI)' (PPP PFIs) and the other covers PFIs based upon relevant laws to the types and characteristics of facilities(RL PFIs). Since PPP PFIs are progressed in accordance with the standards and guidelines systemized by the MOSF(Ministry of Strategy and Finance), their procedure is clear and their management is relatively integrated. On the contrary, RL PFI projects are physically regulated by respective facility laws while their approaches are legitimated by 'Act on Public Property and Commodity Management(Act on PPCM)'. This endogenous feature of two-track regulation upon RL PFIs has entailed the problem of a consistent application of law and the absence of a single administrative body's effective management: which have increased the need for a city-level integrated system to stipulate the standard procedure and management of RL PFI projects.

This study aims at surveying the current condition of RL PFI projects planned or propelled by SMG, analyzing the practical problems to manage RL PFIs integrately on the city level and proposing a schematic program for SMG's unified management system of RL PFIs. The proposed management system is expected to contribute to guiding the bureaus and departments in SMG which plan RL PFIs in the near future and enhancing the credibility and efficiency for SMG to drive PFI projects. Also, the study suggests some methods to monitor the project body's performance as well as evaluate the effect of PFIs based upon the ex-post project information, as to improve SMG's future PFI projects.

SMG's business approaches to RL PFIs, regulated by Act on PPCM, are roughly divided into two ways: BTO(Build-Transfer-Operate) scheme and land lease. With the former approach, the project body invested by the private entities(and the city, if necessary) finances the project cost, builds the object infrastructure, transfers the ownership of facility to the city and operates it during a specific period. Usually, project site is a city-owned property thus all the project body can possess is the right to operate the facility during the project period. In

the latter scheme, the body finances the project cost and builds the object infrastructure in the same way. It does not, however, transfer the ownership of facility but sustains it by the end of the project. Instead, it signs a land lease agreement for the city land and pays the land rent from the start of construction to the end of project. Also, RL PFIs can be grouped by entity: who proposes a target project. One way is that the city plans a project and requests the private consortiums' proposals while another is that a private entity offers a PFI project and the city accepts that. Usually, PFI projects are not defined as the objects of ACT on PPPI thus difficult for SMG to ask PIMAC(Public & Private Infrastructure Investment Management Center), an affiliated organization of MOSF, to review the project feasibility, which makes it problematic to confirm the validity of project. Also, the project size and/or budget size granted by the central government is under the hurdle of preliminary feasibility study, mandatorily requested to PIMAC.

In the beginning of 2010, the number of RL PFIs driven by SMG was 10 but two projects were suspended or discontinued thus the current number of projects is 8 at the end of October, 2010. The facilities of RL PFIs have the feature of infrastructure to improve the citizens' quality of life but are not defined in ACT on PPPI. So the bureaus and departments to plan RL PFIs feel difficulty to find an external organization to confirm the feasibility of city plan or evaluate the proposal offered by the private entity. Unlike PPP PFIs, SMG has yet to prepare the project manual for officials, which makes the officials with limited expertise and knowhow regarding PFI perceive the practical problems in the process. In some cases, they find legal issues, the vagueness of grounds of administrative activities. For example, they want to know if SMG can allow the public permission for project facility, transfer of its ownership and site use for its construction and operation. Also, in the stage of action, they may find difficulty to trust an institution of public confidence with the review of action plan, the selection of best proposal offered by private consortiums and the negotiation of project conditions with the private counterpart. After signing a project agreement with the project body, usually an SPC(Special Purpose Company), SMG needs to monitor the body's contract performance which requires SMG prepare a checklist in turn.

Dividing the whole project period into four stages(Plan, Action, Execution and Operation), this study designs an integrated management system for SMG to plan, execute, monitor and evaluate a RL PFI project. In the first stage, it is recommendable for SMG to request an outside professional institute, including PIMAC and SDI(Seoul Development Institute), to review the feasibility of a city-planned project or evaluate the qualification of a plan proposed by a private entity. The study also proposes that the projects more than one hundred billion Won or assisted by the city budget should be reviewed by the Committee of City Budget Planning(CCBP) in SMG.

In the ‘Action’ stage, SMG needs to prepare a manual for the PFI process, for which this study draws some basic flow charts. It also recommends that SMG ask external entities to evaluate the private’s project proposals, negotiate the terms and conditions of project for the benefit of the city and review the fitness of project agreement. Even in this stage, it seems rational that CCBP scrutinizes the projects, sizable or demanding the city budget.

To assist the city officials who want to monitor the fulfillment of project agreement in the stage of Execution, this study arranges a sample checklist based upon the Standard BTO Project Agreement provided by MOSF. It focused on the project body’s timely financing project cost and fulfilling its duty on agreement as well as SMG’s methods to monitor the construction process and perceive any potential risk in advance.

In the last stage of Operation after the completion of infrastructure construction, the officials in charge of the project need to evaluate the achievement of planned goals, cost and facility size as well as the effect of project, citizens’ benefits and the absorption of market demand. Moreover, it is necessary to monitor the operation of facility and check the financial status of project body. The study suggests that all the RL PFIs be evaluated after three year of completion, regarding not only project performance and impact but its operation condition. It seems more desirable that all the projects with the size more than one hundred billion Won or funded by the city budget should be reevaluated in every five year after first evaluation, with only respect to its operation performance.

Finally, this study, to support the review and evaluation processes, suggests that the city need to consider to establish a new organization to fully devote to screening public investment as well as PFIs, evaluating project feasibility and accumulating relevant research data to assist decision makers. The importance and necessity of the organization has also been stressed by the previous studies of SDI.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Background and Purpose
2. Methodology and Contribution

Chapter 2 Theoretical and Institutional Review

1. Theoretical Review of Private Finance Initiative Development Projects
2. Institutional Review of Private Finance Initiative Development Projects

Chapter 3 Case Studies of Private Finance Initiative Development Projects

1. Current Condition of Private Finance Initiative Development Projects
2. Practical Problems of Private Finance Initiative Development Projects

Chapter 4 Management System of Private Finance Initiative Development Projects

1. Procedural Classification of Private Finance Initiative Development Projects
2. Management System Review of Private Finance Initiative Development Projects

Chapter 5 Conclusion and Policy Suggestions

1. Summary and Conclusion
2. Policy Suggestions

References

시정연 2010-PR-41

서울시 개별법 적용 민간투자사업 관리방안에 관한 연구

발 행 인 서울시정개발연구원장

발 행 일 2010년 12월 22일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-776-2 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.