

연구보고 19-12

민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제정비 방안 연구

강 문 수



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제정비 방안 연구

A Study on the Improvement of Legal System for
Strengthening Publicity in Private Investment SOC Projects

연구책임자 : 강문수(한국법제연구원 선임연구위원)

Kang, MunSoo

2019. 10. 31.

연구진

연구책임	강문수	선임연구위원
심의위원	손 현	연구위원
	장은혜	부연구위원
	박세훈	부연구위원
연구협의(자문)위원	석종현	단국대학교 교수
	허강무	전북대학교 교수
	김승중	국토연구원 연구위원
연구보조원	양은영	한국법제발전연구소 박사

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 민간투자SOC사업과 전개

- 민간투자사업이란, 사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조제5호에 근거.
- 사업방식으로서의 민간투자 SOC사업 방식은, “종래에 국가 또는 지방자치단체가 각자의 재정을 투입하여 건설하였던 도로, 지하철, 철도, 항만, 공항, 발전소 등과 같은 사회기반시설을 민간사업자로 하여금 민간자금을 조달하여 건설하게 하고 건설된 시설을 유지·관리, 운영하게 하면서 그 대가로 국가 또는 지방자치단체가 민간사업자에게 시설에 대한 사용료 또는 임대료를 지급하거나, 민간사업자가 직접 사회기반시설을 이용하는 국민들로부터 사용료를 징수하게 하여 사회기반시설에 투자한 투자금을 회수하게 하는 사업방식을 의미.
- 최근 민간투자SOC사업에 대한 투자 및 예산 규모에서 사회기반시설의 확충을 위한 정책적 의도를 알 수 있으며, 또한 경제 활성화와 일자리 창출이라는 측면에서 정부나 지방자치단체에게 매우 주요한 사업으로 자리매김.
- 이와 같은 민간투자SOC사업의 특징은 정부의 재정부족으로 민간자본을 활용하고자 한다는 것과, 사업추진에 있어 다양한 방식을 적용하여 해당 분야내지 대상별 특성을 반영하여 사업추진의 실효성을 제고하고자 함에 존재.

▶ 민간투자SOC사업 전개상 문제점

- 그러나 현재 민간투자SOC사업은, 대표적으로 민자고속도로사업의 전개과정에서 진단되어지는 바와 같이, 공공서비스를 제공하는 사회기반시설임에도 불구하고, 아래와 같은 공공성 저하의 문제가 지속적으로 발생하고 있는 실정.
 - ①공공의 관리감독 미흡, ②민간투자사업방식에서 주로 사용되는 BTO방식의 특성상 발생하게 되는 위험부담에 대한 중국적인 중앙정부 또는 지방자치단체 차원의 재정압박, ③재정사업 대비 시설 이용 요금이 높게 책정되어 사용자 입장의 국민적 불만이 지속적으로 나타나고 있다는 점, ④최근 민간투자SOC사업 시설관리 운영권 만료 후 지속적인 관리운영 체계가 마련되지 못하여 향후 관련 제도운영의 불명확성으로 인한 혼란이 예견 되는 등

▶ 민간투자SOC사업의 공공성 강화방안에 따른 법제정비방안 마련의 필요성

- 이와 같은 법제도 운용에서 나타나는 문제점은 민간투자를 촉진하고 활용하여 효율적으로 사회기반시설을 확충함으로써 국민편익증진, 경제발전 이바지라고 하는 제도운용의 취지에 반함은 물론 무엇보다 공공재의 운영주체로서 국가, 그리고 사용자로서의 국민 간 공공성을 저해하는 요인으로 작용, 국가행정, 국민 간 신뢰를 저하시키는 주요요인으로 작용할 우려가 상존함을 의미.
- 따라서 본 연구는 이와 같은 문제에 대한 개선방안으로서 민간투자SOC사업의 공공성 강화와 민간투자사업의 효율적 운용을 고려한 법제 정비방안 및 제언의 제시를 목적으로 전개.

II. 주요 내용

▶ 민간투자사업의 전개와 문제점

- 민관협력의 범주 내 민간투자사업의 지위와 전개과정을 1950년대 이후, 최근 2019년까지의 관련 정책 변화를 개관하고 주된 사업방식(BTO, BTL)의 추진 절차 등에 관한 관련 법제의 규정내용을 살펴 제도 운영의 전반적 이해를 도모.
- 종래 민간투자사업의 전개과정에서 나타난 제반적 문제점 등에 대한 개관을 통하여 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 주요 요인의 근거를 마련.

▶ 주요국가의 민간투자SOC사업의 전개와 법제현황

- 독일, 일본, 영국의 민간투자사업의 연혁과 법적체계 및 관련 주요사업 등에 대한 조사 연구를 통하여 시사점을 도출하여 본 연구사업의 목적을 도출하기 위한 고려사항으로 설정, 그 시사점을 도출
 - 독일의 경우 재국영화에 대한 논의가 활발히 진행되고 있으며, 일본의 경우 최근 법제도적 전개과정에서 나타나는 민간투자의 변화된 모습을 살펴보고 민간투자사업의 시발국가라 할 수 있는 영국의 제도운영 모습 등을 소개

▶ 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 요인도출

- 민간투자SOC사업의 공공성을 공적 공공성으로서의 공적주체의 활동 강화 및 공유성으로서의 해당 시설물 등에 대한 접근성, 개방성을 설명하고 특히 공익성 관점에서의 민간투자사업의 체계적 관리가 필수적임을 설명

- 민간투자SOC사업 공공성 강화를 위한 요인으로써 기 논의 된, 공공의 관리-감독 강화, 사업 Risk분담체계 정립, 사업 환경변화에 따른 사업재구조화, 자본재조달, 계약종료이후 시설 이용-관리방안 마련 등을 설정하고
- 이후 민자고속도로-, 민자철도-, 민자항만 분야에 있어 이러한 요인 등을 적용하여 분야별 특성에 상응하는 공공성 강화방안 제시를 위한 기재로 활용

▶ **민자고속도로, 민자철도, 민자항만 분야에 있어 공공성 강화를 위한 법제정비방안 제시**

- 민자고속도로 분야에 있어 공공성 강화방안으로서의 민자고속도로의 재정고속도로 사업화에 대한 법제현황과 정비방안을 유료도로법을 중심으로 제시하고자 하였으며,
- 민자철도 분야에 있어서는 사업방식의 다양화와 공적주체의 관리-감독체계 마련의 필요성을, 사회기반시설에 대한 민간투자법 및 철도건설법, 도시철도법을 중심으로, 그리고
- 민자고속도로-, 민자철도 분야와 다른 특성을 가지는 민자항만의 경우에 있어 관련 법제로서의 항만법과 사회기반시설에 대한 민간투자법 간 체계정립을 주된 정비방안으로 제시

Ⅲ. 기대효과

- 실무적 측면에 있어 사업전개상 발생된 문제점 개선에 따른 민간투자SOC 사업의 효율적 사업추진 도모

- 법제적 측면에 있어 민가투자사업의 공공성 강화를 위한 법제 정비방안 제시에 따른 관련 법 체계 정비
- 국가 정책적 측면에 있어 민간투자SOC사업의 공공성 강화와 민간투자SOC사업의 촉진-활용의 고려를 통한 법제도적 정비방안 제시에 따른 국민편익증진과 경제발전 이바지

▶ 주제어 : 민관협력, 민간투자SOC사업, 공공성, 사회기반시설에 대한 민간투자법, 민자고속도로

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC(Social Overhead Capital) Project and Development

- Privately-Financed Infrastructure Projects is projects that is based on Paragraph 5 Article 2 of the Act on the Private Investment on Social Infrastructure.
- This, Privately-Financed Infrastructure Projects SOC project, means that state or local governments had financed to the private operators and made the private operators build social infrastructures, such as roads, subways, railways, ports, airports, and power plants, and the private operators maintain and manage and operate the constructed facilities by the supply of the private finance. In exchange for it, the state or local government pays private operators rental fee or the rent for the facility. Otherwise, it refers to a business way that allows private businesses to collect royalties from the people who directly use the infrastructure, thereby recovering the investment invested in the infrastructure.
- The characteristic of Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC project can be utilized due to the government's financial shortage, furthermore, the projects like this exist to enhance the effectiveness of project implementation by applying various methods in the promotion of investment projects and by reflecting the characteristics by each relevant field or object.

▶ **Issues in Development of Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC**

○ However, the current Privately-Financed Infrastructure Projects or SOC project is infrastructure that provides public services, as is typically diagnosed during the development of privately-financed highway projects. Nevertheless, it is social infrastructure that provides public services, the following public deterioration problems continue to occur.

- Lack of public supervision, Eventual financial pressure at the national, central, or local level on the risk-taking arising from the nature of the BTO, which is commonly used in private investment projects, Facility fee is high compared to financial projects, it has resulted in a constant dissatisfaction of users, Lack of transparency regarding implementation agreements in the propulsion process of private investment projects, After term expiration of the right for facilities management and operation of the private investment Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC project, the state or local government failed to have established the continuous management and operation system or schemes. As a result, confusion is anticipated due to the uncertainty of related system operation.

▶ **Necessity of preparing legislative reorganization scheme in accordance with measures to strengthen publicity of Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC project**

○ The problem in the operation of a legal system such as this is concern that not only contrary to the intention of the institutional operation, which improves national

benefits and contributes to economic development as effectively expanding social infrastructure to promotes and to utilize private investment, but also, above all, act as a factor that undermines publicity between the state as a main operational subject of public goods and the people as a user, thereby, act as a major factor degrading trust among between national administration and people.

- Therefore, this study aims to propose legislative maintenance schemes and suggestions considering the publicity enhancement of the Privately-Financed Infrastructure Projects, SOC project and the efficient operation of private investment projects.

II. Major Content

▶ Development and Issues of Privately-Financed Projects

- In this section, the author(Authors) taken a general view the status and development of private investment projects within the category of public-private cooperation. In addition, an author(authors) inquired the overall understanding of the operation of the system after reviewing the contents of the relevant legislation on the main procedures of business (BTO(Build Transfer Operate), BTL(Build Transfer Lease)), etc.
- The author(s) prepared legal grounds of the main factors for strengthening the publicity of Privately-Financed Projects, and SOC project through an overview of the general problems being revealed in the development process of the conventional Privately-Financed Projects.

▶ Development and The Current Condition of Legalization of Privately-Financed Projects, SOC Projects Major States

- The author draws(Authors draw) implications through research on the history, legal system and major projects of private investment projects in Germany, Japan, the UK and Australia, and sets these implications as consideration factors to derive the purpose of this research project.
- Thorough this study, the author (authors are) found that there is an active discussion on all kinds of nationalization in Germany. And in the case of Japan, the author (authors are) examined the changes in Privately-Financed appeared in the process of conventional policy development through privatization. Furthermore, an author (Authors) found the current status of the legal system of the UK, which is the starting country of Privately-Financed Projects.

▶ Deriving Factors to Strengthen Publicity of Privately-Financed Projects, SOC Projects

- Explained the publicity of Privately-Financed Projects and SOC projects in terms of the enhancement of the public entity's activities as publicity and accessibility and publicity on relevant facilities as publicity. Especially, explained that systematic management of Privately-Financed Projects is essential from the public interest perspective
- Author established as issues like the strengthen of public management-supervision, the establishment of business risk sharing system, the restructure of business according to changes in business environment, the supply of capital goods, improvement of

transparency in project execution, the establishment of the scheme for use and management of facility after the contract was concluded, that previously discussed as a factor for strengthening the publicity of Privately-Financed Projects and SOC projects.

- After this, expecting that can apply these factors in the fields of private highways, private railways, and private ports, and use as measures for suggesting publicity reinforcement corresponding to the characteristics of each sector.

▶ presenting the schemes for legislative maintenance to enhance publicity in the fields of Private Capital Highways, Private Capital Railways, and Private Capital Ports

- In this study, the author intends to propose concentrating on the current status of legislation on financial highway commercialization and on the maintenance scheme of commercial highways in the private highways as a way to enhance publicity in the field of private highways.
- An author (Authors) suggested the diversification of business methods and the necessity of establishment a management-supervision system for public entities in the private railway sector, as well as the maintenance plans focusing on the act on the public-private partnerships infrastructure and the railroad service Act.
- Furthermore, the author (authors) proposes to reestablish the system between the Act on Port and the Act on Private Investment on infrastructure as a related law in the case of private port, which has different characteristics from those of the private highways and private railways.

III. Expected Effects

- This paper aims to promote the efficient operation of Privately-Financed Projects, SOC project by improving the problems arising from the development of the project in practical aspects.
- In terms of legislation, this theory can have an impact on the revision of the relevant legal system by suggesting legislative reforms to enhance the publicity of Privately-Financed Projects.
- This theory, in side of national policy, will contribute to the enhancement of the public benefits and economic development through maintenance scheme on acts of the improvement of the public's benefits and promotion and utilization^{9v} of Privately-Financed SOC project.

▶ **Key Words** : public-private partnership, Privately-Financed SOC project, publicity, Public-private investment in infrastructure, Private highways

목차

민간투자 SOC사업의 공공성
강화를 위한 법제정비 방안 연구

Korea Legislation Research Institute

요 약 문 5

Abstract 11

제1장 서론 / 21

제1절 연구의 필요성 및 목적 23

제2절 연구의 범위 및 방법 26

 1. 연구의 범위 26

 2. 연구의 방법 27

제3절 연구의 추진체계 및 전략 28

제2장 민간투자SOC사업의 전개와 문제점 / 31

제1절 민관협력과 민간투자사업 33

 1. 민관협력 33

 2. 민간투자사업(PFI) 34

제2절 민간투자SOC사업의 전개 38

 1. 민간투자 SOC 정책기조 변화 종합 (1950년대~ 2000년대) 38

 2. 2019년 민간투자사업 추진방향 41

 3. 민간투자 SOC사업방식 43

 4. 추진절차 47

목차

민간투자 SOC사업의 공공성
강화를 위한 법제정비 방안 연구

Korea Legislation Research Institute

제3절 민간투자SOC사업 관련 법제	50
1. 민간투자법의 구조	50
2. 민간투자사업 관련 법·제도의 주요 변천	52
3. 민간투자법 정비를 위한 입법화 전개	53
제4절 민간투자SOC사업의 문제점	59

제3장 주요국가의 민간투자SOC사업 전개 / 61

제1절 독 일	63
1. 연 혁	63
2. 법적 체계	63
3. 주요사업	64
제2절 일 본	66
1. 연 혁	66
2. 법적 체계	70
3. 주요사업	72
제3절 영 국	73
1. 연 혁	73
2. 법적 체계	74
3. 주요사업	75

제4장 민간투자SOC사업과 공공성 / 77

제1절 공공성	79
1. 개념	79
2. 민간투자SOC사업에 있어 공공성	80
제2절 공공의 관리-감독 강화	83
1. 제3의 기관을 통한 관리감독	83
2. 실체적 통제수단으로서의 감독명령제도	83
3. 지방자치단체의 절차적 통제수단으로서의 지방의회의 의결	84
제3절 사업 Risk분담체계 정립	85
1. 실시협약	85
2. 공익을 위한 처분	89
제4절 사업 환경변화에 따른 사업재구조화, 자본재조달	90
1. 사업재구조화(Restructuring)	90
2. 자금재조달(Refinancing)	95
제5절 계약종료이후 시설 이용-관리방안 마련	96
1. 재국영화 또는 재공영화	97
2. 민간투자사업 실시	97
3. 제3섹터 기관 설립	98

제5장 민간투자SOC사업별 공공성 강화를 위한 법제 정비방안 / 99

제1절 민자고속도로	101
1. 민자고속도로 현황 및 추진방식	101
2. 주요사업 개관	103
3. 관련법령	104
4. 민자고속도로의 문제점 및 공공성 강화방안	105
제2절 민자철도	140
1. 민자철도 현황 및 추진방식	140
2. 주요사업내용 개관	142
3. 관련법령	144
4. 민자철도의 문제점 및 공공성 강화방안	146
제3절 민자항만	153
1. 민자항만현황 및 추진방식	153
2. 주요사업내용 개관	156
3. 관련법령	159
4. 민자항만의 문제점 및 공공성 강화를 위한 법제정비 방안	160
참고문헌	169

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 추진체계 및 전략

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

‘민간투자SOC사업’이란 사회간접자본시설¹⁾에 대한 민간투자를 활성화하고 효율적인 사회간접자본시설의 확충 및 운영을 위해 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 추진되고 있는 사업을 말한다. 이와 같은 목적 하에 시작된 사업은 도로, 철도, 항만, 공항, 수자원, 통신, 에너지, 환경, 유통 그리고 문화관광에 이르기까지 다양한 분야의 사회간접자본시설에 활용되고 있다.

이러한 SOC사업에 대한 투자는 정부에 한정되지 않고, 지방자치단체에서도 해당 지역의 경제발전을 위한 하나의 방안으로서 적극 활용하고 있다. 실례로써 충청북도의 경우 “SOC 본격 추진으로 국토균형발전 선도”를 2018년 주요업무로 하여 세부추진사업으로서 ① 도로망 확충: 고속도로 건설(세종-청주, 옥산-오창 등), 충청내륙고속화도로 건설, 세종시 연결도로 건설, ② 고속철도망 구축: 천안-청주공항 복선전철, 충북선 고속화사업 등을 설정-전개하고 있다.

이와 같은 민간투자SOC사업의 특징은 정부의 재정부담 완화내지 민간의 전문적 기술을 활용하고자 한다는 것과, 사업추진에 있어 다양한 방식을 적용하여 해당 분야내지 대

1) 현재 우리나라의 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에서, “사회기반시설이란 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효율을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민 생활의 편익을 증진시키는 시설로” 규율되고 있으며 동 조항과 시행령 제1조의2에서는 민간투자법의 적용대상을 한정적으로 열거하고 있다.

상별 특성을 반영하여 사업추진의 실효성을 제고 하고자 한다는 것이다. 최근 민간투자 SOC사업에 대한 투자 및 예산 규모에서 사회기반시설의 확충을 위한 정책적 의도를 알 수 있으며, 또한 경제 활성화와 일자리 창출이라는 측면에서 정부나 지방자치단체에게 매우 주요한 사업으로 자리매김하고 있다.

그러나 현재 민간투자SOC사업은, 대표적으로 민자고속도로 사업의 전개과정에서 진 단되어지는 바와 같이,

- 공공서비스를 제공하는 사회기반시설임에도 불구하고 공공성 저하의 문제, 즉
- 민간투자SOC사업방식 중 주로 BTO방식으로 사업을 진행함에 따라 민간사업자는 일정 사업기간 동안 총사업비의 범위 내에서 무상으로 사용·수익할 수 있도록 하여 초기 투자비용을 회수할 수 있도록 하고 있으나, 이 비용의 회수를 위한 사용료 또는 이용료가 해당 시설물의 이용자인 국민의 입장에 있어 수급 가능한 범주를 벗어나 다소 높게 책정되어 운영되고 있으며,
- 민간투자SOC사업으로 설치된 시설의 건설 및 운영의 지속성을 담보하기 위해 사용료를 적정수준으로 유지하기 위한 경우(「사회기반시설에 대한 민간투자법」시행령 제37조제1항제2호) 또는 실제 운영수입(해당 시설의 수요량에 사용료를 곱한 금액을 말한다)이 실시협약에서 정한 추정 운영수입에 훨씬 못 미쳐 해당 시설의 운영이 어려운 경우(같은 항 제4호)에는 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 보조금을 지급하거나 장기 대부할 수 있도록 함으로써 민간사업자에게 재정지원을 하고 있으나, 결국 국가나 지방자치단체의 재정 부담으로 작용하고
- 여건의 변동을 고려하지 않은 실시협약에 따른 재정부담 발생 및 가중문제, 즉 현재 민간투자SOC사업은 국가나 지방자치단체가 사업시행자와 사업시행 조건에 대해 실시협약을 체결하여 진행하고 있는데, 이 실시협약에서 정한 이용률에 미달하여 민간사업자가 수익이 발생하지 않을 경우 협약에서 정한 데로 수익률을 보장해 주어야 한다는 점이다. 이것은 협약에 명시된 일정기간과 연동되고 또한 앞의 재정지원과

연계되어 국가나 지방자치단체의 재정부담을 가중시키는 요인이 되고 있으며, 이용자인 국민, 특히 해당 지역주민에게 부담으로 작용하고 있는 실정이다.

- 강원도 미시령 터널의 경우 서울-양양 간 고속도로 및 주변 인접도로의 신설로 인해 통행량이 급감했음에도 불구하고 손실보전을 54 억원 지급하였으며, 18년간 보조금으로 2400 억원을 도 예산으로 투입해야 하는 상황
- 대전 천변도시고속화도로는 3년 연속 연간 실시협약에서 정한 교통량의 70%를 미달하고 있으며, 미달분에 대해 대전시가 시 예산으로 보전
- 인천의 문학터널도 실시협약에서 체결한 바에 따라 협약기간이 완료되기 전(2024년)까지 시 예산으로 보전

- 또한 최근 민간투자SOC사업 시설관리운영권 만료 후 지속적인 관리운영 체계가 마련되지 못하여 향후 관련 제도운영의 불명확성으로 인한 혼란이 예견되고 있는 것이다.

이는 민간투자를 촉진하고 활용하여 효율적으로 사회기반시설을 확충함으로써 국민편익증진, 경제발전 이바지라고 하는 공공성을 저해하는 요인으로 작용하여 국가행정, 국민 간 신뢰를 저하시키는 주요요인으로 작용할 우려가 상존함을 의미하는 것이다. 따라서 본 연구는 이와 같은 문제에 대한 개선방안으로서 관련 법제의 정비와 법 정책적 제언의 필요성에 근거, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 정비를 목적으로 전개하여 보고자 한다. 이때 본 연구사업 과정에서 2019년 6월 8일, 개최된 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소가 공동 주최한 “민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안” 공동학술대회에서 논의된 주요 내용을 소개하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

(1) 시간적 범위

- 민간투자SOC사업의 활성화 시기라고 고려되는 1990년대 이후부터 현재까지를 시간적 범위로 설정
- 비교연구 대상 국가의 경우, 각 국의 주된 정책변화 시기를 선정·검토

(2) 공간적 범위

- 우리나라 민간투자SOC사업 전개를 주된 연구대상으로 설정하되, 특히 교통시설분야 민간투자SOC사업을 중심으로 전개
- 비교연구 대상국가의 경우, 연구목적에 상응하여 시사점을 도출할 수 있는 제국으로 설정(독일, 일본, 영국)하여 공공성 강화방안 관련 법제도 중심으로 진행

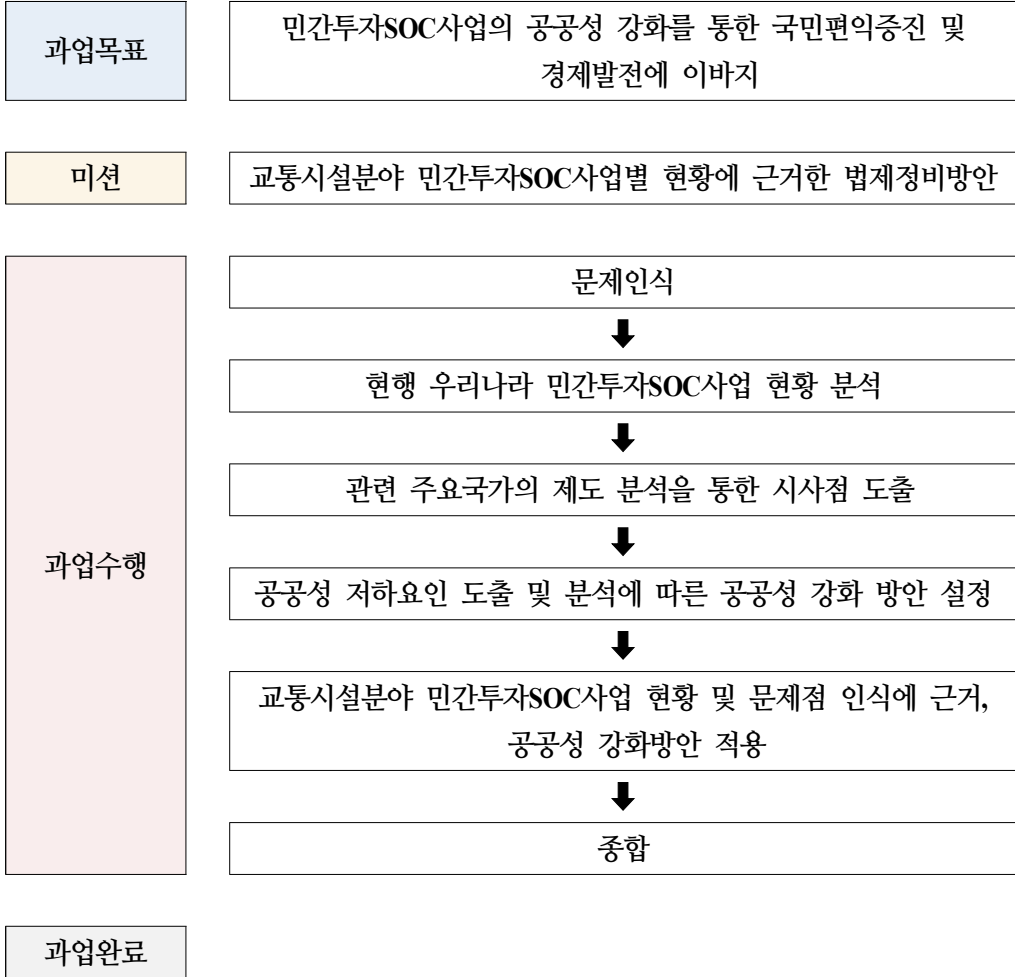
(3) 내용적 범위

- 현행 우리나라 민간투자SOC사업의 공공성 저하에 따른 문제점 인식
- 우리나라 민간투자SOC사업의 현황 및 공공성 저하 요인 도출
- 관련 주요국가의 사례 조사를 통한 시사점 도출
- 민간투자SOC사업 공공성 저하 요인별 분석을 통한 법제정비 방향 설정
- 민간투자SOC사업별 문제점에 대한 법제정비 방향 적용을 통한 공공성 강화방안 제시

2. 연구의 방법

문헌연구
관련 선행 연구성과물 및 관련 법제, 문헌 수집·조사·분석
비교방법론적 연구방법론 적용
주요 국가의 관련 문헌 수집 및 제도 운용실태에 대한 전문가 의견청취·반영
입법정책적 연구방법론 적용
관련 선행연구 등이 기술적·경제적 관점에서 주로 논의되어 수행되어져 온 바와는 달리 입법 정책적 관점에서 관련 법령의 검토 및 분석
학제적 통합연구방법론 적용
법제도와 더불어 관련 제도의 운용실태에 대한 조사연구를 위해서는 관련 분야와의 협력이 요청됨에 따라 연구수행과정에서 관련 분야의 전문가와 적극적으로 협력함으로써 연구의 목적을 효율적으로 달성
현장지향적 연구방법론 적용
관련 정부부처의 의견청취는 물론 관계인, 입법정책에 직접 관여하는 법제처 법제관, 유관 기관 담당자 등 정책담당자와의 유기적인 협력을 통하여 연구 성과의 정문성 제고

제3절 연구의 추진체계 및 전략



단순 법리중심의 문헌적 연구를 탈피, 관계 전문가 활용 및 전문가 자문회의, 워크숍 등을 통한 현장 중심적 연구방법론 전개

※ 전문가자문단 운영

일시/ 장소	주제 및 참석자	주요내용
2월 15일, 16:00 ~ 19:00 한국토지공법 학회 회의실	연구사업 개요 및 연구진행 방향성 검토 <전문가자문회의> 길준규 (아주대, 교수), 김광수 (서강대, 교수), 김동련 (신안산대, 교수), 김남옥 (송원대, 교수), 김명엽 (한국법제발전연구원, 연구위원), 김종천 (한국법제연구원, 연구위원), 김희곤 (우석대, 교수), 박세훈 (한국법제연구원, 부연구위원), 석종현 (단국대, 교수), 신봉기 (경북대, 교수), 장교식 (건국대, 교수), 채우석 (숭실대, 교수), 최용전 (대진대, 교수), 최철호 (청주대, 교수)	-연구사업전개방향 설정관련 전문가 의견 수렴 -현행 민간투자법의 입법과정과 실무상 적용 -민간투자사업 활성화를 위한 법제 전개 방향
3월 15일, 16:00 ~ 19:00 연세 세브란스 빌딩 회의실	연구사업 주요내용 및 전개 방향 <전문가자문회의> 길준규 (아주대, 교수), 김동련 (신안산대, 교수), 김대인 (이화여대, 교수), 김명엽 (신한대, 겸임교수), 김승중 (국토연구원, 책임연구위원), 박준환 (국회입법조사처, 입법조사관), 방극봉 (법제처, 법제관), 이경선 (서강대 법정책대학원, 교수), 장선희 (대구카톨릭대, 교수), 최봉석 (동국대, 교수), 최철호 (청주대, 교수), 허강무 (전북대, 교수)	-현행 민간투자사업 관련 법제의 주요내용과 적용 및 법체계성 검토 -분야별 민간투자사업의 특성과 실무운용
3월 21일, 10:00 ~ 12:30 삼경교육센터 4층 회의실	지방자치단체의 민간 SOC사업 전개 및 현황 <전문가자문회의> 강기홍 (한국과학기술대, 교수), 김남철 (연세대, 교수), 김대인 (이화여대, 교수), 최봉석 (동국대, 교수), 홍성필 (삼보기술단(주), 민간투자연구소장), 양은영 (한국법제발전연구원, 행사지원)	-지방자치단체차원의 민간투자사업 전개 현황 -지방자치단체의 관리감독 체계 -실시협약의 실효성 제고방안
6월 8일, 13:00 ~ 20:00 건국대학교 모의법정 외 2개 회의장	민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선 방안 <한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대법학연구소 공동학술대회> 각 학회소속 관련 전문가 발제 및 토론 (120여명 참석)	-민간투자SOC사업의 현황과 문제점 -민간투자SOC사업의 공공성 강화 방안
10월 29일, 10:00 ~ 13:00 JK비즈니스센터 6층	민간투자SOC사업의 공공성 (철도-항만분야 주요쟁점을 중심으로) <전문가 세미나> 김광수(서강대, 교수), 홍성필 (한국투자연구소, 소장) 강헌	-연구보고서 주요내용 검토 -민간투자SOC사업의 현황과 문제점 -민간투자SOC사업의 공공

일시/ 장소	주제 및 참석자	주요내용
	구 (법무법인 대륙아주, 변호사), 강현호 (성균관대, 교수), 김봉철(사법정책연구원, 연구위원), 이상훈 (명지전문대, 교수), 이순태 (한국법제연구원, 선임연구위원), 최승필 (한국외대, 교수), 황지혜(한양대, 연구교수)	성 강화 방안
10월 29일, 15:00 ~ 19:00 JK비즈니스센터 6층 회의실	민간투자SOC사업의 공공성 (도로분야 주요쟁점을 중심으로) <전문가 세미나> 방극봉(법제처, 법제관), 김남욱 (송원대,교수), 김대인 (이화여대, 교수), 김성배 (국민대, 교수), 이상훈 (명지전문대, 교수), 이순자 (고려대, 겸임교수), 최용전 (대진대,교수), 한명진 (한성대, 교수), 황선훈 (서울시립대, 연구교수)	-연구보고서 관련 주요내용 검토 -통합채산제 운용현황 -미래여건대비 민자고속도로의 재정고속도로화 사업을 통한 공공성 강화방안 심화
10월 31일, 10:00 ~ 13:30 JK비즈니스센터 5층 회의실	철도-항만 분야 민간투자SOC사업의 특성과 전개 <전문가 세미나> 김남철 (연세대, 교수), 권경선 (한국외대, 교수), 강기홍 (한국과학기술대, 교수), 김승중 (국토연구원, 국토실 센터장), 이순태 (한국법제연구원, 선임연구위원), 이찬복 (도로교통연구원, 연구위원), 박규환 (영산대, 교수), 최철호 (청주대,교수), 허강무 (전북대, 교수)	-연구보고서 관련 주요내용 검토 -철도,항만분야 민간투자사업의 최근 경향 및 공공성 강화 방안 심화
10월 31일, 15:00 ~ 19:30 JK비즈니스센터 5층 회의실	주요국가의 민간투자SOC사업 관련 법제현황과 특색 <전문가 워크숍> 길준규(아주대,교수), 계인국(고려대, 교수),김동련 (신안산대, 교수), 석호영 (명지전문대, 교수), 권준철 (스마트도시협회, 연구위원), 김명엽 (한국법제발전연구소, 연구실장), 김영진 (인천대, 교수), 반규만 (인도연구소, 연구위원), 성봉근 (서경대, 교수),이경선 (서강대, 교수)	-연구보고서 관련 주요내용 검토 -독일, 일본등 주요국가의 민간투자SOC사업 관련 법제 심화 검토

제2장

민간투자SOC사업의 전개와 문제점

제1절 민관협력과 민간투자사업

제2절 민간투자SOC사업의 전개

제3절 민간투자SOC사업 관련 법제

제4절 민간투자SOC사업의 문제점

제2장

민간투자SOC사업의 전개와 문제점

제1절 민관협력과 민간투자사업

1. 민관협력

민관협력(PPP: Public Private Partnership)이란 종래 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 업무를 “행정주체”와 “민간”이 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 수행하는 새로운 수법을 의미한다.²⁾

“공공부문이 공공의 목적을 위하여 민간부문의 자본, 인력, 기술 등을 도입, 활용하는 제반 활동을 포괄적으로 지칭하는 것으로 민간 부문이 갖는 자본, 창의성, 기술능력, 기업가 정신 등을 공공부문에 도입하여 사회간접자본의 확충과 지역개발사업의 추진, 기타 공공서비스의 생산을 도모하는 활동”

이는 본질적으로 민-관간의 협력이라는 지속적 대화와 조정을 통하여 공적 과업을 추진하는 일련의 제도로서 두 개의 톱니바퀴가 맞물려 돌아가듯 민-관이 유기적으로 결합하여 수행하는 형태가 이루어져야만 진정한 민관협력이라는 제도적 효과가 극대화할 수 있다고 한다.³⁾

2) 강문수, 정부와 민간협업(민관협력)활성화를 위한 법제개선방안, 법제, 법제처, 2013.4, 51면.

3) 김해룡외 1인, 도시정비사업과 민관협력, 외법논집 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.8, 128면 참조.

“역사적으로 PPP는 1970년대에 미국의 Carter 정부나 이후 Reagan 정부, 영국의 Thatcher 정부에서 시작되었다고 분석되는데, 본래 PPP는 어떤 제도적인 개념요소를 통해 만들어진 것이 아니라 연방 내 각 주의 문제나 정책적 이슈에 지향된, 문제해결을 위한 프로세스로 이해되었으며 이러한 점은 Thatcher 정부에서 PPP가 “New-Privatism”과 같은 전략적, 이념적 모습으로 시작되었음에 일맥상통한다.⁴⁾

2. 민간투자사업(PFI)

앞서 언급된 민관협력과의 관계와 관련하여, 민관협력은 “시장과 국가와의 단면(Schnittstelle, 경계영역)에서 일어나는 양자 간 협력을 의미하며, 공행정 영역의 일부가 민간에 의해 일부 또는 전부가 수행되는 것”을 말한다. 이러한 PPP의 유형은 일반행정, 규제행정, 분쟁해결절차 등의 영역에서 빈번히 나타나며, 그중에서 특히 사회적 인프라의 구축과 관련하여는 민관협력의 한 형태로 PFI(Private Finance Initiatives)가 존재한다.”⁵⁾

우리나라의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 ‘민간투자법’이라 한다.)에 따른 민간투자사업에 관한 법적 정의는 제2조(정의) 제5호를 통하여,

“민간투자사업이라 함은 제9조의 규정에 의한 민간제안사업 또는 제10조의 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7호의 규정에 의한 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을” 그리고 동조 제2호에서는 사회기반시설사업이라 함은 사회기반시설⁶⁾의

4) 계인국, 민간투자사업에서의 투명성 확보방안, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 55면.

5) 최승필, 민간투자사업에 대한 법·제도적 검토, 외법논집 제34권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2010., 297면~298면.

6) 사회기반시설의 범주와 공공성과의 관계에 대하여서는, “사회기반시설의 범주에는 기본적으로 국민에 대한 생존배려를 기반으로 하고 있어 국가는 생존배려의 책임과 관련된다”고 볼 수 있다. 따라서 민간투자사업은 사업의 시행주체가 ‘공공부문 외의 자’이지만 국가의 사회기반시설책임이 있음을 의미한다. 그러므로 민간투자사업은 사회기반시설에 대한 국가의 임무책임과 민간의 임무수행이 결합되어 있다고 본다. 결론적으로 민간투자사업은 공공부문 외의 자가 공급하는 사회기반시설로 사회기반시설은 국가의 임무이다. 국가의 임무를 민간의 자본으로 공급하며 이때 공공성을 유지해야하는 것이 민간투자사업이라고 정의할 수 있다.” - 김연규 외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원, 한국교통연구원, 2018., xii~xiii.

신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업을 말한다.”라고 규정하고 있다.⁷⁾

[사회기반시설 유형]⁸⁾

분야 (시설 유형 개수)	법률	시설유형
교육(1)	유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법	유치원 및 학교
국방(1)	국방·군사시설 사업에 관한 법률	국방 군사시설 중 주거, 복지 및 체육 시설 등
국토교통(15)	도로법	도로 및 도로의 부속물
	철도사업법	철도
	도시철도법	도시철도
	항공법	공항시설
	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	다목적댐
	하천법	하천시설
	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	물류터미널 및 물류단지
	여객자동차 운수사업법	여객자동차터미널
	주차장법	노외주차장
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	도시공원
	국가통합교통체계효율화법	복합환승센터 및 지능형교통체계
국가공간정보에 관한 법률	공간정보체계	

7) 이때 민간투자사업과 사회기반시설사업과의 관계에 대하여서는, “사회기반시설사업 중 민간투자법령에 의해 민간부문이 제안하거나 정부가 고시하여 시행되는 사업이 민간투자사업이다. 따라서 개념적으로 사회기반시설사업이 민간투자사업보다 범위가 넓으며, 민간투자사업은 사회기반시설사업에 포함된다.”- 박현석 외 2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/ 삼일인포마인, 2019., 50면.

8) 노승범, 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리 방안 연구, KDI 공공투자관리센터, 2015., 2면~3면.

분야 (시설 유형 개수)	법률	시설유형
	철도산업발전기본법	철도시설
	임대주택법	건설임대주택 중 공공건설임대주택
	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	유비쿼터스도시기반시설
문화체육관광(6)	관광진흥법	관광지 및 관광단지
	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	전문체육시설 및 생활체육시설
	도서관법	도서관
	박물관 및 미술관 진흥법	박물관 및 미술관
	국제회의산업 육성에 관한 법률	국제회의시설
	문화예술진흥법	문화시설
미래창조과학(4)	전기통신기본법	전기통신설비
	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	정보통신망
	국가정보화 기본법	초고속정보통신망
	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	과학관
보건복지(4)	영유아보육법	어린이집
	노인복지법	노인주거복지시설, 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설
	공공보건의료에 관한 법률	공공보건의료기관
	장애인복지법	장애인복지시설
산림(2)	산림문화·휴양에 관한 법률	자연휴양림
	수목원 조성 및 진흥에 관한 법률	수목원
산업통상자원(5)	전원개발촉진법	전원설비

분야 (시설 유형 개수)	법률	시설유형
	도시가스사업법	가스공급시설
	집단에너지사업법	집단에너지시설
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	신·재생에너지 설비
	자전거이용 활성화에 관한 법률	산업집적기반시설
안전행정(1)	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	자전거 이용시설
여성가족(1)	청소년활동 진흥법	청소년수련시설
해양수산(3)	항만법	항만시설
	어촌어항법	어항시설
	신항만건설촉진법	배후간선망 연결시설 및 기반시설
환경(6)	수도법, 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	수도 및 중수도
	하수도법	하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설 및 하폐수처리수재이용시설
	폐기물관리법	폐기물처리시설
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	폐수종말처리시설
	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	공공처리시설
	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	재활용시설
12개 분야	52개 법률	49개 사회기반시설 유형

“즉, ‘민간투자사업’은 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 형태로 국민에게 필요한 공공서비스를 제공하는 것을 기본적인 이념으로 하고 이를 위해 공공부문이 민간의 자본을 유지하여 국가·사회적으로 필요한 기반시설의 건설 및 운영을 도모함으로써 민간의 창의와 효율을 공공부문에 도입하는 동시에 정부의 재정 부족으로 인한 사회기반시설의 공급 한계를 해소하여 국민의 삶의 질의 향상에 기여하고자 하는 제도라 할 수 있다.”⁹⁾

또한 사업방식으로서의 민간투자 방식은, “종래에 국가 또는 지방자치단체가 국가 또는 지방자치단체의 재정을 투입하여 건설하였던 도로, 지하철, 철도, 항만, 공항, 발전소 등과 같은 사회기반시설을 민간사업자로 하여금 민간자금을 조달하여 건설하게 하고 건설된 시설을 유지·관리, 운영하게 하면서 그 대가로 국가 또는 지방자치단체가 민간사업자에게 시설에 대한 사용료 또는 임대료를 지급하거나, 민간사업자가 직접 사회기반시설을 이용하는 국민들로부터 사용료를 징수하게 하여 사회기반시설에 투자한 투자금을 회수하게 하는 사업방식을 말한다.” 고 한다.¹⁰⁾

제2절 민간투자SOC사업의 전개

1. 민간투자 SOC 정책기조 변화 종합 (1950년대~ 2000년대)

우리나라 SOC사업은 아래의 종합표를 통하여 알 수 있는 바와 같이 국가경제발전의 과정과 그 맥을 같이하여 왔다. 사회기반시설이 가지는 국가경제활동은 물론 국민편익이라는 관점에서 지속적으로 성장해 온 것이다. 특히 1990년대 이후 사회기반시설확충에 있어 민간의 자본 내지 전문화된 기술력의 활용은 필수불가결한 기재로 자리매김한 것이라 평가할 수 있는 것이다.

9) 윤성철, 민간투자사업에서 사정변경과 손실보상 - BTO 수익형 민간투자사업을 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집 (민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 74면.

10) 이태진, 민간투자사업의 분쟁해결과 리스크 분담- 영국, 일본, 한국의 중단-중지된 민간투자사업 사례 중심-, Pubple, 2016., 1면.

기간	'50	'60	'70	'80	'90	'00
SOC 정책기조	기초생활 지원	경제성장 및 지역개발 지원			삶의 질 향상 지원	
시대상황	전쟁 이후 국토의 피폐	빈곤 및 실업 해소 위한 체계적 국가발전 전략 수립	산업구조 변화로 효율성 증대, 사회적 불균형, 경제성장기	고도성장 달성, 대도시 인구집중 난개발, 부동산 투기 심화	국토 불균형 환경오염, 기반시설미약	다양화 첨단화 및 세계화 삶의 질 증시
국토정책 목표	-	고도성장, 산업구조 근대화 SOC확충	효율적 국토이용 환경보전 대도시집중 억제	개발가능성 확대 인공지방분산 환경보전	수도권과밀 억제, 지역격차해소, 환경보전. 국가경쟁력 강화, 기반시설확충	균형국토 개방국토 녹색국토 복지국토 통일국토
경제개발 5개년계획	-	1, 2차	3, 4차	5, 6차	7차	-
국토종합 계획	-	국토건설종합 계획법 제정	1차	2차	3차	4차 및 수정

※출처: 국토교통부, 국민행복시대의 신SOC정책 방향정립 연구, 2013., 18면.

위와 같은 정책기조 변화에 있어 민간투자SOC사업의 전개과정을 말하고자 하는 경우, 민간투자법의 제·개정을 중심으로 논할 수도 있을 것이다.

“즉 우리나라의 민간투자사업은 크게 네 기간으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 제1기는 민간투자사업이 개별법에 의해 추진되던 시기이다. 지난 1960년대부터 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법이 제정된 1994년 8월 이전까지가 이에 해당된다. 제2기는 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법이 제정된 이후부터 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로의 전면 개정이 이루어진 1999년 3월까지이다. 제3기는 사회간접자본

시설에 대한 민간투자법 이 시행된 1999년 4월부터 2004년 12월까지이며 제4기는 사회기반시설에 대한 민간투자법 이 시행된 2005년 1월부터 현재의 기간에 해당된다.”¹¹⁾

우리나라 민간투자사업의 통계적 현황은, “1994년부터 2018년까지 지난 24년간 전개된 민간투자사업은 총 735건으로 집계되고 있다. 이 가운데 BTO 방식으로는 249건이고, BTL 방식으로는 486건이다. 전체 투자액 규모는 총 129.7조 원이고, BTO 방식으로는 97.1조 원, BTL 방식으로는 32.6조 원 규모다. 물론 이 수치는 건설보조금과 토지보상비가 포함된 것이다.”¹²⁾

【민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적('94~'18)]¹³⁾

구분	사업수(개)					투자비(조원)			
	합계	운영중	시공중	준비중	종료	합계	민간 투자비	건설 보조금	토지 보상비
BTO	249	199	23	13	14	97.1	61.3	23.3	12.6
BTL	486	463	21	2	0	32.6	31.8	0.2	0.6
합계	735	662	44	15	14	129.7	93.1	23.5	13.2

지난 2018년 한 해만 놓고 보면, 모두 70건의 사업이 전개되었으며, BTO 방식은 37건이고, BTL 방식은 33건이다. 투자비는 전체 3.5조 원으로 BTO 방식으로는 2.2조 원, BTL 방식으로는 1.4조 원이 투자되었다.¹⁴⁾

11) 김재형, 민간투자사업의 중장기 추진방향 및 정책과제, KDI 공공투자관리센터, 2010., 9면.

12) 이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 223면.

13) 이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 224면.

14) 이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 224면.

【민간투자사업 추진 단계별 투자비 집행실적('18년)】¹⁵⁾

구분	사업수(개)				투자비(조원)			
	합계	운영중	시공중	준비중	합계	민간 투자비	건설 보조금	토지 보상비
BTO	37	11	22	4	2.2	1.2	0.5	0.4
BTL	33	12	20	1	1.4	1.4	0.02	0
합계	70	23	42	5	3.5	2.6	0.5	0.4

“2018년도 수익형 민자사업(BTO) 운영 현황 및 추진 실적의 경우, 도로(14개 사업, 1.4조원), 환경(17개 사업, 0.4조원), 철도(5개 사업, 0.3조원) 등 37개 사업에 대해 2.2조원 투자되었는데, 이 가운데 2018년 최소운영수입보장 지급액(MRG ; Minimum Revenue Guarantee)은 28건 사업으로 0.4조 원이 지급되었고, 2018년 최소비용보전 지급액(MCC)은 13건 사업으로 0.6조 원이 지급되었다.”¹⁶⁾

2. 2019년 민간투자사업 추진방향

기획재정부(관계부처합동)는 현행 민간투자사업에 대하여, 민자사업은 필수 공공시설의 조기 확충 및 경기회복에 기여한 바 있으나 일부시설의 높은 사용료 및 투명성부족으로 신뢰부족문제를 낳고 있다고 진단하고 있다.

15) 이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 224면.

16) 이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 224면.

- (높은 사용료) 재정사업 대비 높은 요금으로 국민부담 발생
 - * 재정도로 대비 국가관리 민자도로(18개노선) 요금수준('18년) : 1.43배
- (투명성 부족) 많은 국민들이 정보공개 미흡 등 민자사업 추진 과정의 투명성이 부족 (82.0%) 하다고 인식('17년, 민간투자학회)
 - ↳ 민자사업에 대한 신뢰 부족, 주무관청의 추진의지 약화 등으로 인하여 신규 민자사업 규모 축소
 - * 실시협약금액(조원) : ('98) 2.7 ('04) 5.5 ('07) 11.6 ('09) 9.3 ('12) 5.9 ('15) 5.3 ('17) 4.2
 - * 사업수(건) : ('98) 4 ('04) 19 ('07) 119 ('09) 95 ('12) 31 ('15) 16 ('17) 9

※출처: 2019.3.13., 경제활력대책회의, 기획재정부 보도자료

이러한 진단에 따라 아래와 같이 2019년 민자 활성화 및 공공성 강화를 균형감 있게 병행 추진함을 기본 방향으로 설정하고 있다.

- (민자 활성화) 사회 분야 소요 증가*에 따른 재정의 한계를 보완하고, 부진한 투자를 촉진 하기 위해서 민자 활성화
 - * 총지출 대비 SOC 지출비중(%) : ('10) 8.5 → ('15) 6.6. → ('18) 4.4 → '19) 4.2
 - * 보건·복지·노동 지출비중(%) : ('10) 27.6 → ('15) 30.6 → ('18) 33.4 → ('19) 34.0
- (공공성 강화) 민자시설 사용료 인하를 통해 국민부담을 경감하고, 관련 정보 공개를 통해 사업 투명성 강화

※출처: 2019.3.13., 경제활력대책회의, 기획재정부 보도자료

생각건대 강학적 측면에 있어 민자활성화와 공공성 강화라는 두 척도는 상호 대립되는 양상을 가지는 것으로 인식되고 있음이 일반적이나 위에서도 같은 정부의 민간투자 추진 방향의 요체는 민간투자사업의 추진 취지에서 말하는 바와 같은 공공서비스의 최종적 수혜자인 국민의 입장과 세계경제침체라는 최근 환경적 변화에 대응하기 위한 경제활성화 측면에 있어서의 민간투자 활성화라고 하는 양 측면의 조화를 유지하고자 하는 민간 투자사업 전개의 종합적 모색이라 평가할 수 있을 것이다.

3. 민간투자 SOC사업방식

우리나라는 민간투자법이라는 법률적 기반에 근거하여 민간투자사업을 전개하고 있으며, 동법 제4조(민간투자사업의 추진방식)에서는,

“민간투자사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다.

1. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우는 제외한다)
2. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
4. 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식
5. 민간부문이 제9조에 따라 사업을 제안하거나 제12조에 따라 변경을 제안하는 경우에 해당 사업의 추진을 위하여 제1호부터 제4호까지 외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
6. 그 밖에 주무관청이 제10조에 따라 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식”

으로 규정되고 있으며, 최근 개정된 “민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제2018-62호)” 제3조(민간투자사업의 추진방식) 제1항에서는,

“민간투자사업은 법 제4조에 따라 다음 각 호의 방식으로 시행할 수 있다.

1. BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
2. BTL(Build-Transfer-Lease) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. BOT(Build-Operate-Transfer) 방식 : 사회기반시설 준공(신설·증설·개량) 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정 되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식<개정2015.4.20>
4. BOO(Build-Own-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식
5. BLT(Build-Lease-Transfer)방식 : 사업시행자가 사회기반 시설을 준공(신설·증설·개량)한 후 일정기간동안 타인에게 임대하고 임대 기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식
6. ~ 9 <삭제 2015.4.20>
10. 혼합형 방식 : 법 제4조제1호 내지 제6호의 방식 중에서 둘 이상의 방식을 혼합한 방식
11. 그 밖에 민간부분이 제시하고 주무관청이 타당하다고 인정하거나 주무관청이 민간투자 시설사업기본계획에 제시하는 방식(교육청이 사립학교시설을 제2호와 유사한 방식으로 추진하는 경우를 포함한다)”

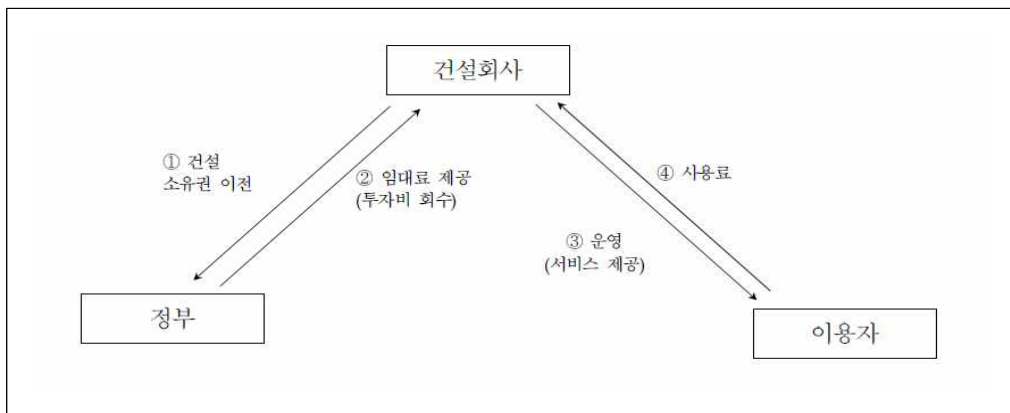
라고 규정하고 있다. 이러한 사업방식 가운데 현행 민간투자사업의 전개에 있어 다수를 점하고 있는 사업방식은 BTO, BTL방식인 바, 이하에서는 이에 관하여 설명하고자 한다.

(1) BTO (Build-Transfer-Operate)

이는 사회간접시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시해자에게 일정기간의 시설 관리운영권을 인정하는 방식이다.¹⁷⁾

“따라서 BTO 민간투자사업은 ‘사업수익률’이 수요예측과 그 위험으로 인하여 중요한 의미를 가지게 된다. 즉 BTL 사업방식(즉 Build 건설, Transfer 소유권이전, Leasee 임대 방식)과 같은 임대형 민간투자사업은 민간부문의 투자자본의 회수가 일정 기간에 걸쳐서 발주자인 국가, 지방자치단체 등이 임대료의 형식으로 나누어 지급하게 되어 회수 위험성이 거의 없다. 반면에 ‘수익형 민간투자사업방식’은 투자자본의 회수가 당해 시설물을 이용하는 이용자의 시설물사용료로 수입이 결정되므로 사용료와 이용자의 수 즉 ‘수요량’이 중요한 요소이다.”¹⁸⁾

【BTO 개념도】¹⁹⁾



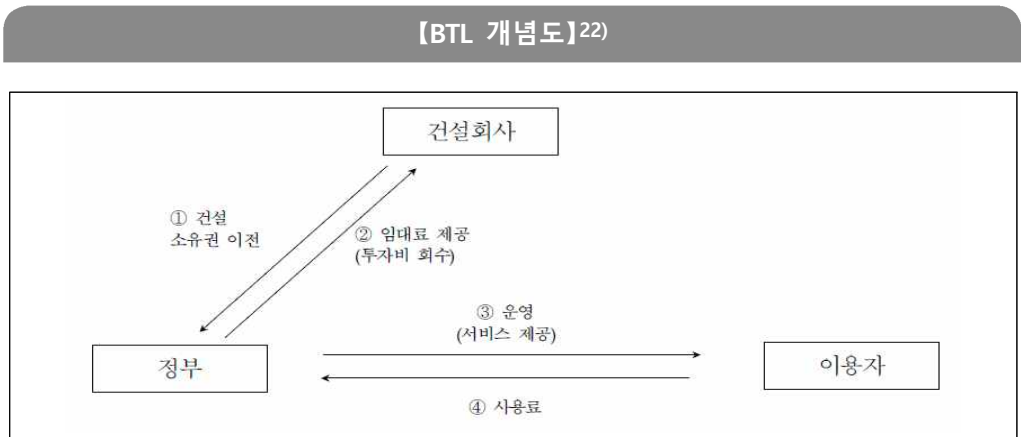
17) 박현석 외 2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/ 삼일인포마인, 2019., 51면.

18) 윤성철, 민간투자사업에서 사정변경과 손실보상 - BTO 수익형 민간투자사업을 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 75면.

19) 이종탁, 지하철 건설 민자사업 방식 비판과 새로운 대안의 모색, 월간 산업과 노동, 6면.

(2) BTL(Build-Transfer-Lease)

“이는 사회간접시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설 관리운영권을 인정하 되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수 익하는 방식이다.”²⁰⁾ 구체적으로 사업시행자가 본인의 자금(민간자금)으로 사회기반시설 을 건설하여 소유권을 정부로 이전하면서 민간이 관리·운영을 전담하여 정부가 시설임 대료(Lease) 및 운영비를 지급하는 방식을 말한다.²¹⁾



양자 간의 주요 특성을 비교하여 본다면 아래와 같다.

【민간투자 사업방식 비교】²³⁾

추진 방식	수익형 (BTO: Build-Transfer-Operate)	임대형 (BTL: Build-Transfer-Lease)
시설 성격	· 최종이용자에게 사용료부과로 투자비 회수가 가능한 시설	· 최종이용자에게 사용료부과로 투자비 회수가 어려운 시설

20) 박현석 외 2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/ 삼일인포마인, 2019., 53면.
 21) 박현석 외 2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/ 삼일인포마인, 2019., 53면.
 22) 이종탁, 지하철 건설 민자사업 방식 비판과 새로운 대안의 모색, 월간 산업과 노동, 6면.
 23) 박신, 고속도로 통행요금제도의 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2010., 97면.

추진 방식	수익형 (BTO: Build-Transfer-Operate)	임대형 (BTL: Build-Transfer-Lease)
대상 시설	· 고속도로, 항만, 경전철, 지하철, 환경시설 등	· 교육, 국방, 복지, 주택, 문화시설 등
투자비 회수	· 최종이용자의 사용료(수익자 부담원칙)	· 정부의 시설임대료 (정부재정부담)
사업 리스크	· 높은 사업위험에 상응하는 높은 목표 수익률	· 낮은 사업위험에 상응하는 낮은 수익률
사용료 산정	· 총사업비 기준 (고시·협약체결시점 가격) · 기준사용료 산정 후, 물가변동분을 별도 반영	· 총민간투자비 기준 (시설의 준공시점 가격) · 임대료 산정 후, 균등분할하여 지급
재정 지원	· 건설기간 중 건설분담금·용지보상비 등	· 토지 무상 제공 등
제안 방식	· 정부고시사업 · 민간제안사업	· 정부고시사업

4. 추진절차

현행 우리나라의 민간투자사업의 추진절차는 크게 아래와 같이 정부고시사업과 민간 제안사업으로 구분하여 전개되고 있다.

(1) 정부고시사업²⁴⁾

구 분	법적 근거	주요내용
민간투자사업 기본계획 수립	민간투자법 제7조	기본계획을 수립하고, 이를 공고
예비타당성조사	국가재정법 제38조	· 대상 : 총사업비 500억원이상이고 국가의 재정지원규모가 300억이상

24) 노승범, 민자도로 갈등관리 방안 연구 보고서, KDI 공공관리센터, 2015., 10면~11면.

구 분	법적 근거	주요내용
		· 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단
타당성분석	민간투자법 제8조의2	· 대상 : 총사업비 500억원이상이고 국가의 재정지원규모가 300억이상 · 종합적인 측면에서 사업의 적정성을 검토
대상사업지정	민간투자법 제8조의2	· 대상사업 지정 후 고시
- 전략환경영향평가	환경영향평가법 제12조	· 민간투자법 제10조제1항에 따라 주무관청이 민간투자시설사업기본계획을 수립·확정하기 전 시행 · 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토
시설사업기본계획 수립/고시	민간투자법 제10조	· 대상사업으로 지정된 후 1년 이내에 민간투자사업기본계획에 따라 시설사업기본계획 수립
민간사업계획 제출 평가 및 우선협상대상자 선정	민간투자법 제13조 제1항 민간투자법 제13조 제2항	· 사업계획서 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정
협상 및 실시협약 체결	민간투자법 제13조 제3항	
실시계획 승인 - 실시설계 - 환경영향평가 - 교통영향평가	민간투자법 제15조 건설기술진흥법 제73조 환경영향평가법 제22조 도시교통정비 촉진법 시행령 제12조의2	· 대상 : 환경영향평가법 시행령 제31조 제2항 및 별표 3 · 내용 : 실시계획 인가 시 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가 · 대상 : 도시교통정비 촉진법 시행령 제12조의2 및 별표1 · 내용 : 교통영향"이라 한다)을 조사·예측·분석하고 그와 관련된 각종 문제점을 최소화하기 위하여 대책 수립

구 분	법적 근거	주요내용
보상	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 민간투자법 제20조	
착공		

(2) 민간제안사업²⁵⁾

구 분	법적 근거	주요내용
제안서 제출 및 제안서 내용 검토	민간투자법 시행령 제7조 제3항	· 수요 추정의 적정성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 비용·편익 분석 등 적격성 조사
전략환경영향평가	환경영향평가법 제12조	· 민간투자법 시행령 7조제7항에 따라 주무관청이 제안자에게 제안사업의 민간투자사업 추진여부를 통지하기 전 시행 · 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토
민간투자사업 추진여부 통지	민간투자법 시행령 제7조 제7항	· 주무관청이 사업시행자에게 해당 제안서에 대한 의견 통지
제안내용 공고	민간투자법 시행령 제7조 제8항	· 제안 내용의 개요를 공고
민간 사업계획 제출 평가 및 우선협상대상자 지정	민간투자법 제13조 제1항, 2항	· 사업계획서 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정
협상 및 실시협약 체결	민간투자법 제13조 제3항	

25) 노승범, 민자도로 갈등관리 방안 연구 보고서, KDI 공공관리센터, 2015., 10면~11면.

구 분	법적 근거	주요내용
실시계획 승인 - 실시설계 - 환경·영향평가 - 교통 영향평가	민간투자법 제15조 건설기술진흥법 제73조 환경영향평가법 제22조 도시교통정비 촉진법 시행령 제12조의2	· 대상 : 환경영향평가법 시행령 제31조 제2항 및 별표 3 · 내용 : 실시계획 인가 시 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가 · 대상 : 도시교통정비 촉진법 시행령 제12조의2 및 별표1 · 내용 : 교통영향을 조사·예측·분석하고 그와 관련된 각종 문제점을 최소화하기 위하여 대책 수립
보상	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 민간투자법 제20조	
착공	-	-

제3절 민간투자SOC사업 관련 법제

1. 민간투자법의 구조

“동법은 1994년 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하고자 제정된 법률으로써, 총5장 65개의 조문으로 구성되어 있다.²⁶⁾ 「민간투자법」에서 의미하는 사회기반

26) “민간투자법의 역사를 간단하게 살펴보면, 1994년 8월 3일 전문 58조 부칙 2조로 이루어진 ‘사회간접자본에 대한 민간자본 유치촉진법(1994. 8. 3. 법률 제4773호로 제정, 이하 “민자유치촉진법”이라 한다.)’을 제정되었고, 1998년 12월 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로 법명을 개정하였으며, 그 이후 2005년 1월 27일 사회기반시설에 대한 민간투자법으로 법명이 개정되어 시행된 이후 민간투자법 및 시행령의 내용이 수차례 개정되어 오늘날에 이르고 있다.”- 윤성철, 민간투자사업에서 사정변경과 손실보상 - BTO 수익형 민간투자사업을 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 73면(주 1).

시설은 동법 제2조제1호에 따르면 철도, 도로, 공항, 항만에서부터 한전, 가스 및 에너지 시설, 관광단지 및 박물관, 자연휴양림, 어린이집, 장애인 복지시설 등 국가의 기반 인프라로 고려될 수 있는 거의 대부분의 시설(총 52개 시설)을 포함하고 있다.”²⁷⁾

주요내용으로는, “주무관청이 대상사업을 지정한 후 시설사업기본계획 수립을 고시한다(제7조). 그 후에 입찰을 통해 사업시행자를 지정한다(제13조 제1항). 지정된 사업시행자와 주무관청이 실시협약 체결을 체결하고 사업을 시행한다(제13조 제2항). 이러한 절차를 거친 사회기반시설의 운영은 관리운영권을 근거로 한다. 여기서 말하는 관리운영권이란, 사회기반시설의 사업시행자가 사업을 시행하면서, 무상으로 사용·수익할 수 있는 기간 동안 해당 시설을 유지·관리하고 시설사용자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리를 말한다(제26조 제1항). 관리운영권의 성질은 물권으로 보고 있어(제27조), 실무에서는 이 관리운영권을 담보로 사업시행자가 금융기관으로부터 대출을 받아 자금을 조달한다.”²⁸⁾

“주무관청의 민간투자사업 감독에 관하여는, 주무관청이 사업과 관련된 업무를 감독하고, 필요한 명령을 할 수 있는 감독·명령(제45조), 민간사업자가 법령 위반 등을 한 경우에는 주무관청이 처분의 취소 또는 변경, 사회기반시설의 공사의 중지 등을 명령할 수 있는 법령 위반에 대한 제재(제46조), 입찰담합 등의 부정한 방법으로 사업시행자로 선정된 민간사업자에 대한 부정당업자의 민간투자사업 참가자격 제한(제46조의2) 제도를 마련하고 있다. 또한 민간투자법 제47조 제1항 제1호는, 공공의 이익 또는 공공목적과 관련된 경우에 주무관청이 민간투자사업을 해지할 수 있는 공익을 위한 처분 규정을 두고 있다. 이 공익을 위한 처분에 의하여, 민간사업자가 민간투자법 제46조의 법령 위반에 해당되지 않더라도, 행정청에게 공익적 사유에 근거하여 민간투자사업을 중지할 수 있는 권한이 주어진다.”²⁹⁾

27) 배건이, 민관협력 및 관련법제, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 209면.

28) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 28면.

29) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안

2. 민간투자사업 관련 법 · 제도의 주요 변천³⁰⁾

구분	주요내용
1963년 11월	<ul style="list-style-type: none"> • 「유료도로법」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 도로관리청이 아닌 자에 대해서도 도로를 신설 또는 개축하여 통행료를 받을 수 있게 함으로써 민간사업자의 유료도로 건설 및 관리·운영을 허가함(제6조 및 제10조)
1994년 8월	<ul style="list-style-type: none"> • 「사회간접자본시설에대한민자유치촉진법」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 본격적으로 민간투자제도 도입 - SOC 시설을 민간자본으로 건설 및 운영할 수 있도록 수립 절차와 총 사업비 항목, 산업기반신용보증기금의 보증 한도 등을 구체적으로 명시
1998년 12월	<ul style="list-style-type: none"> • 「사회간접자본시설에대한민간투자법」 전면 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 민간투자사업 활성화 도모 - 사업 추진방식 다양화, 민간제안사업 추진방식 구체화, 타당성 분석 의무화를 추진 - 최소운영수입보장(MRG) 등의 도입으로 민간투자 활성화 도모 : 정부고시사업 90%, 민간제안사업 80%까지 수입보장(기존 민자유치촉진법으로 추진된 4개 사업도 운영수입보장 대상에 포함)
2005년 1월	<ul style="list-style-type: none"> • 「사회기반시설에대한민간투자법」 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 민간투자사업 확대 추진 - 민간투자지원센터(PICKO)를 공공투자관리센터(PIMAC : Public & Private Infrastructure Investment Center)로 개편하고, 적격성조사 및 유찰제도 도입, 사업 추진절차 간소화 - 공모방식의 인프라 펀드 활성화 - 민간제안사업(2006년)과 정부고시사업(2009년)의 운영수입보장 제도(MRG) 폐지

을 포함하여, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 28면.

30) 국토교통부, 민간투자사업 투자위험분담방식의 도로분야 적용방안 연구, 2016., 57면~65면.

구분	주요내용
2009년 4월	<ul style="list-style-type: none"> • 「사회기반시설에대한민간투자법」 일부 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 민간제안사업에 대하여 제3차 공고를 하고, 최초 제안자에 대하여 우대 가능
2011년 11월	<ul style="list-style-type: none"> • 「사회기반시설에대한민간투자법 시행령」 전문 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 부대사업 시행으로 발생하는 이익을 통행료·임차료 등 사용료 인하, 재정지원 절감 등에 사용하도록 의무화 - 인프라 펀드의 한도를 금융회사 등에 예치한 금액과 매입한 국채·공채 금액의 합계액으로 설정 - 분쟁조정위원회의 구성·운영 등에 관한 사항 명시
2013년 5월	<ul style="list-style-type: none"> • 민자사업의 활성화·내실화를 위해 관련 제도 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 정부고시사업에만 적용하던 AHP분석을 민간제안사업에도 적용 - 조기 준공될 경우 동 기간 동안 사업시행자 책임하에 운영이 가능토록 허용한 인센티브를 연장 - 착공 후 주무관청 요구로 인한 총사업비 증액 및 재정부담 증가가 최소화되도록 관련 절차 개선

3. 민간투자법 정비를 위한 입법화 전개

우리 민간투자법은 제정 이후 꾸준한 개선을 모색하고 있으며 주된 방향성은 사업의 효율적 추진을 위한 제도 절차적 정비에서 민가투자사업의 투명성제고를 위한 실시협약 규정 개선, 민간투자사업 범주의 확대, 국회 등의 감독권한 실효화 그리고 사업기간 규정 등의 정비를 주된 내용으로 전개하여 왔다고 할 것이다. 아래에서는 2016년 이후 전개된 입법화 노력을 살펴보고자 한다.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
진선미의원 대표발의 의안번호 : 3124 2016-10-31	“현행 <민간투자사업기본계획>으로 되어 있는 재정사업의 민간투자사업으로의 전환 절차를 법률로 상향하고, 민간투자사업심의위원	“최근 수조원대의 사회기반시설 사업에 대해 우선 재정사업으로 착공한 후 완공 시 민간투자사업으로 전환하는 방법으로 현행법의 심의 절차를 사실상 우회하는 경우가 생김. 이러한 방식은 민간투자사업의 도입취지에 맞지 않고

대표발의	규정안 내용	제안 이유
	회의 심사와 국회의 의결을 받도록 규정 ³¹⁾	사회기반시설에 대한 국회의 재정통제를 약화 시킴. 또한 완공 시점에서 정부의 계획대로 민간투자가 이뤄지지 않으면, 주무관청이 고스란히 건설비용을 부담하게 되어 국가의 재무구조에 악영향을 미침. 또한 이를 회피하기 위해 불리한 조건으로 민간과 투자계약을 맺어야 하는 경우가 생길 수 있음. ³²⁾
김영춘의원 대표발의 의안번호: 4809 2016-12-29	<p>“가. 주무관청이 실시협약을 체결하는 경우 사업시행자의 이익을 과도하게 보장하여 이용자의 정당한 이익을 침해하지 아니하도록 의무화</p> <p>나. 일정한 사유가 발생하는 경우 사업시행자와 실시협약을 체결한 날부터 10년이 경과한 후 5년마다 주무관청이 실시협약을 변경할 수 있도록 함</p> <p>다. 주무관청이 사업시행자를 지정한 때는 그 사실과 실시협약을 관보에 고시하여 공개</p> <p>라. 처분 후에도 사업시행자가 반복하여 실시협약을 위반하거나 정상적인 민간투자사업 시행을 위한 필요한 조치를 이행하지 아니하는 경우에는 주무관청이 해당 사업시행자와의 실시협약을 해지할 수 있도록 함</p> <p>마. 사업시행자가 공공의 이익에 현저히 반하여 수익 등을 추구하는 경우 주무관청이 이에 대한 처분을 할 수 있는 근거를 신설함³³⁾</p>	<p>“최소운영수입보장제도(MRG)는 잘못된 수요예측으로 민간사업자의 이익만 과도하게 보장하거나 과잉 보조하여 시민들의 혈세를 낭비한다는 지적에 따라, 2009년 10월에 정부는 신규 민간투자사업에 이를 적용하지 아니하기로 결정하였음. 그러나 정부 조치 이전에 최소운영수입보장방식으로 추진된 사업의 경우 불합리한 요금인상을 통해 시민에게 부담을 전가하거나 수요예측 실패 등으로 인한 투자위험을 합리적으로 배분하지 아니하고 민간사업자에게 막대한 규모의 혈세를 보전함에 따라 국가와 지방자치단체에게 큰 부담을 주고 있음에도 이를 바로잡을 제도적 장치는 마련되지 아니함. 이에 민간사업자가 공익에 반하여 과도한 자기수익만 추구하거나 이용자인 시민의 이익을 현저히 침해하는 경우 협약을 해지하거나 협약을 변경할 수 있도록 하는 등 민간사업자만 과잉 보상하는 현행 제도를 개선함으로써 예산낭비를 방지하고 시민의 권익을 보호하려는 것임.”³⁴⁾</p>

31) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2016.10.31., 1면.

32) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2016.10.31., 1면~2면.

33) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2016.12.29., 1면~2면.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
윤호중의원 대표발의 의안번호: 6611 2017-04-05	“「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간이 투자할 수 있는 사회기반시설에 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물도매시장을 추가” ³⁵⁾	“농수산물도매시장의 원활한 농수산물 공급기능과 가격안정기능을 고려하면 농수산물도매시장도 민간투자를 할 수 있는 사회기반시설로 지정하여, 민간투자를 통해 창의적이고 효율적으로 사회기반시설을 확충·운영할 필요성이 있음.” ³⁶⁾
이원욱의원 대표발의 의안번호: 10610 2017-12-05	“국회가 그 의결로 사업시행자에게 민간투자사업에 관한 자료의 제출을 요구하는 경우 원칙적으로 이에 따르도록 함으로써 민간투자사업에 대한 국회의 심사기능을 강화” ³⁷⁾	“현재 국회는 「국회법」에 근거하여 주무관청에 대하여 민간투자사업에 대한 자료제출을 요구하고 있으나 기획재정부나 국토교통부 등 주무관청으로부터 관련 자료가 원활히 제출되지 않고 있음. 이는 민간투자사업의 사업시행자가 현행법에 따른 실시협약이 주무관청과 대등한 지위에서 체결하는 사법상 계약의 형식을 취하고 있음을 이유로 관련 자료를 제대로 주무관청에 제출하지 아니하고 있으며, 주무부처 역시 자료 제출에 소극적 입장을 보이고 있기 때문임. 따라서 민간투자사업에 대하여는 엄격한 국회의 사전적·사후적 심사가 요구됨에도 관련 자료가 제대로 제출되지 아니함에 따라 민간투자사업에 대한 국회의 심사권은 매우 제한될 수밖에 없는 실정임.” ³⁸⁾
강훈식의원 대표발의 의안번호: 13837 2018-05-30	“무상 사용기간의 상한을 법률에 명시하고, 그 상한을 최장 50년으로 제한하는 내용 명시” ³⁹⁾	“현행법 시행령은 기간 산정 시 운영수익·부대사업을 통한 예상 순이익 및 재정지원 효과 등을 고려하도록 규정하고 있으나, 무상 사용기간의 상한(50년)은 기획재정부 공고에 불과한 「민간투자사업기본계획」에서 규정하고 있어 규범의 예측가능성과 안정성이 낮은 문제가 있음. 특히나 「유료도로법 시행령」에서는 통행료의

34) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2016.12.29., 2면~3면.

35) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2017.4.5., 1면~2면.

36) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2017.4.5., 1면.

37) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2017.12.5., 2면.

38) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2017.12.5., 1면~2면.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
		수납기간을 최장 30년으로 제한하고 있는 바, 기획재정부 공고가 현행법 시행령보다 우선할 수 있는지에 대한 법적 논란이 있는 상황임.” ⁴⁰⁾
임이자의원 대표발의 의안번호: 16218 2018-10-31	“현행법에 따라 민간이 투자할 수 있는 사회기반시설에 「물환경보전법」에 따른 폐수관로와 완충저류시설 추가” ⁴¹⁾	“노후화된 폐수관로는 균열, 함몰 등으로 폐수가 유출될 경우 대규모 환경오염사고가 발생할 가능성이 높아 조기에 개량할 필요성이 있으며, 완충저류시설은 산업단지에서 유해물질 및 산업폐수가 하천으로 바로 유입되는 것을 차단하기 위한 것으로 각종 생산활동 중 발생할 수 있는 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위해 시급히 추진하여야 할 사업임에도 한정된 정부재원만으로는 적기에 사업추진이 곤란하다는 지적이 있음.” ⁴²⁾
이인영의원 대표발의 의안번호: 16599 2018-11-14	“가. 주무관청은 사업시행자를 지정하고자 하는 경우 실시협약안 및 민간투자사업의 추진 계획 등을 20일 이상 예고토록 함. 나. 주무관청은 실시계획을 승인 또는 변경승인하려는 경우 주민 등의 의견을 들어야 함.” ⁴³⁾	“현행법은 도로·철도·항만 등 사회기반시설 사업을 민간투자 방식으로 추진하는 경우, 민간투자시설사업의 기본계획 수립 단계 및 사업시행자가 민간투자사업을 시행하기 위한 인·허가를 받은 최종 단계(실시계획 승인)에서는 그 내용을 고시하도록 하고 있으나, 사업시행자를 지정하는 단계에서 사업시행자와 체결하는 실시협약에 대해서는 공개 의무를 두고 있지 않음. 그러나 실시협약에는 이용자로부터의 사용료 징수 등 재정적 부담을 수반하는 사항이 포함된다면 점에서 사업시행자와의 실시협약 체결에 앞서 이용자 등이 실시협약안의 적정성을 점검하도록 할 필요성이 있으며, 일례로 서울시 민간투자사업 조례는 사업시행자와의 실시협약 체결 전 실시협약안을 예고하도록 규정하고 있음.

39) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.5.30., 2면.

40) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.5.30., 1면.

41) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.10.31., 2면.

42) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.10.31., 1면~2면.

43) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.11.14., 2면.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
		<p>또한, 민간투자사업에 대한 인·허가 등의 절차에 해당 시설의 이해관계자인 주민의 의견이 충분히 반영되지 않아 지역주민의 재산권 및 생명안전권 침해의 문제가 불거지고 있는 상황인 바, 민간투자사업의 실시계획 승인 전 의견 수렴 절차를 의무화하는 내용임.”⁴⁴⁾</p>
<p>강창일의원 대표발의 의안번호: 18710 2019-01-14</p>	<p>“주무관청이 사업시행자와 체결하는 실시협약에 대한 내용 및 변경 사항 등에 대한 정보를 공개하도록 함으로써 민간투자사업의 효율적인 운용 및 국가재정 운용의 투명성 확보.”⁴⁵⁾</p>	<p>“현행법에 따른 실시협약에는 민간투자사업의 운영에 관한 일반적인 사항 외에 사회기반시설의 사용료, 정부지원에 관한 사항 및 협약의 변경 사항 등 국민의 부담을 수반하는 다양한 내용이 포함되어 있음. 그러나 주무관청과 사업시행자가 체결하는 실시협약은 사업시행자의 경영상·영업상 비밀 등을 이유로 정보공개가 거부되고 있음. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관한 사항을 정하고 있음. 이와 같은 입법목적 또는 취지에 따라 공공기관은 자신이 보유·관리하는 모든 정보를 공개하는 것이 원칙이고, 정보공개의 예외로서 비공개사유에 해당하는지 여부를 엄격하게 해석할 필요가 있음”⁴⁶⁾</p>
<p>정성호의원 대표발의 의안번호: 19120 2019-03-11</p>	<p>“민간투자사업의 대상이 되는 사회기반시설을 포괄적으로 정의 하고자 함. 무상 사용기간의 상한(50년)을 법에서 규정하여 명확히 하고자 하되, 사용료 인하 등 공공의 이익을 위해 필요한 경우에는 예외를 두도록 함</p>	<p>“열거주의 규정방식으로 인해 민간의 창의와 효율을 활용한 다양한 민간투자사업 발굴을 저해하고 있음. 또한 현재 민간투자사업 추진 시 주요 고려 요소인 무상 사용기간의 상한(50년)이 기획재정부 공고에 불과한 「민간투자사업기본계획」에서 규정하고 있어 규범의 예측가능성과 안정성이 낮은 문제가 있음.</p>

44) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2018.11.14., 1면~2면.

45) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.1.14., 2면.

46) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.1.14., 1면.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
	주무관청으로 하여금 실시협약 관련 정보 공개를 의무화하여, 민간투자사업의 효율적인 운용 및 국가재정 운용의 투명성 확보. ⁴⁷⁾	이에 무상 사용기간의 상한(50년)을 법에서 규정하여 명확히 하고자 하되, 사용료 인하 등 공공의 이익을 위해 필요한 경우에는 예외를 두도록 함. 현행법에 따른 실시협약에는 민간투자사업의 운영에 관한 일반적인 사항 외에 사회기반시설의 사용료, 정부지원에 관한 사항 및 협약의 변경 사항 등 국민의 부담을 수반하는 다양한 내용이 포함되어 있어 민간투자사업의 투명성 강화 차원에서 사업시행자의 경영상·영업상 비밀에 해당하지 않는 경우에 한정하여 정보공개를 활성화할 필요가 있음. ⁴⁸⁾
이원욱의원 대표발의 의안번호: 20158 2019-05-03	“민간투자사업기본계획을 수립 또는 변경한 경우 해당 자료를 국회 소관 상임위원회에 제출토록 의무화함으로써 국회의 역할과 기능을 제고.” ⁴⁹⁾	“현행법 제7조에 따라 정부는 사회기반시설의 분야별 민간투자정책방향 등이 포함된 민간투자사업기본계획을 수립하고 있음. 그러나 기본계획이 수립되더라도 국회가 관련 자료에 접근할 수 있는 제도적 장치가 미비하여 사회기반시설에 대한 민간투자 정책을 파악하는 데 어려움이 있음.” ⁵⁰⁾
윤영석의원 대표발의 의안번호: 21149 2019-06-26	“민간투자사업의 대상이 되는 사회기반시설을 포괄주의 방식으로 규정하되, 시설의 특성상 민간투자에 적합하지 않은 “국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 외교·국방 등에 관한 시설”은 제외하도록 함으로써 사회기반시설에 대한 민간투자가 보다 효율적으로 이루어지도록 하려는 것임” ⁵¹⁾	“현행법은 민간투자사업의 대상이 되는 사회기반시설을 법률에 열거주의 방식(개별법에 따른 53개 시설)으로 규정하여 그 범위를 한정하고 있음. 따라서 민간투자사업 대상을 추가하기 위해서는 법 개정이 선행되어야 하므로 새로운 사회수요에 따른 민간투자사업 추진 요구에 탄력적으로 대응하기 어려우며, 법률에 열거된 사회기반시설과 목적 등이 유사한 시설임에도 법률에 열거되지 않았다는 이유로 민간투자사업으로

47) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.3.11., 1면~2면.

48) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.3.11., 1면~2면.

49) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.5.3., 1면.

50) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.5.3., 1면.

51) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.6.26., 1면~2면.

대표발의	규정안 내용	제안 이유
		추진이 불가능한 것은 불합리하다는 지적이 제기됨.” ⁵²⁾

제4절 민간투자SOC사업의 문제점

종래 꾸준히 전개되어져 온 민간투자사업 활성화를 위한 법제도적 노력에 따른 활성화 경향에도 불구하고, ①공공의 관리감독 미흡, ②민간투자사업 방식에서 주로 사용되는 BTO방식의 특성상 발생하게 되는 위험부담에 대한 중국적인 정부차원의 재정압박, ③재정사업 대비 시설 이용 요금이 높게 책정되어 사용자 입장의 국민적 불만이 지속적으로 나타나고 있다는 점,⁵³⁾ ④운영기간 만료이후 이용-관리 체계에 관한 관련 규정의 미비에 따른 혼란 우려 등의 문제점은 개선되지 않고 있다.

이러한 문제점은 민간투자SOC사업에서 공통적으로 논의되어지고 있다. 본 연구에서는 이러한 공통적으로 나타나고 있는 문제점에 대하여 이후 민간투자SOC사업의 공공성이라는 범주에 포섭하고 특히 민자고속도로, 민자철도, 민자항만 분야 운용현황에 있어 제시되고 있는 문제점을 중심으로 그 개선방안을 제시하여 보고자 한다.

52) 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안, 2019.5.3., 1면.

53) 민자도로를 예로 들면, 재정도로 대비 통행료가 평균 1.43배 높다. 기획재정부 보도자료, 「2019년 민간투자사업 추진 방향」, 2019. 3. 13., 1면. http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_00000000027313&menuNo=4010100. 최종확인일 2019.9.25

제3장 주요국가의 민간투자SOC사업 전개

제1절 독일
제2절 일본
제3절 영국

제3장

주요국가의 민간투자SOC사업 전개

제1절 독일

1. 연혁

“독일에서 민간투자사업은 지난 2002년부터 본격적으로 시행되기 시작했다. 시행 초기에 민간투자사업이 특히 강조되는 영역은 독일 통일 후 구동독지역의 사회기반시설 재정비 사업이었으며, 학교, 도로, 철도, 행정청의 청사 등 거의 모든 공공시설이 그 주요 대상이었다. 이는 재정적, 행정적 능력이 서독에 비하여 열악했던 구동독지역에 있어 사회기반시설의 설치와 관리를 위해 공공부문의 재정 여건을 고려한 특별한 조달방식으로써 민간투자의 의미를 확고히 하는 직접적 계기로 작용하였다.”⁵⁴⁾

2. 법적 체계

독일은 민간투자와 관련하여 별도의 개별 법률을 제정하고 있는 것은 아니다. 종래 민간투자에 대한 법적인 규율은 전통적으로 ‘공공위탁법(Vergaberecht)’에서 규정되어 온 바 있으며, 전통적인 공공위탁법상의 공공위탁과는 별도로 1999년 1월 1일자로 ‘경쟁제한법’상에 민관협력에 대한 규정을 만들어서 별도로 관리하고 있다.⁵⁵⁾

54) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017., 51면~52면.

55) 길준규, 민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(III) - 사후관리방안-, 한국법제연구원, 2009., 57면.- “특히 민간투자사업은 주로 ‘경쟁제한법’과 ‘공공위탁법’에서 규정하고 있는데, 독일은 민간투자사업은 부정경쟁방지법

특히 개별영역으로서의 도로와 관련하여 독일은, 장거리도로건설민간투자법(Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz; FStrPrivFinG), 사적재원에 의한 고속도로 구간에 관한 법규명령(Verordnung zur Bestimmung von privatfinanzierten Abschnitten von Bundesfernstraßen (Fernstraßenbauprivatfinanzierungs-Bestimmungsverordnung; FStrPrivFinBestV), 반노프터널 이용을 위한 통행요금에 대한 법규명령(Verordnung über die Höhe der Maut für die Benutzung des Warnowtunnels(Warnow-Tunnel-Mauthöheverordnung; WarnowMautHV)), 헤렌터널 이용을 위한 통행요금에 대한 법규명령(Verordnung über die Höhe der Maut für die Benutzung des Herrentunnels(Herrentunnel-Mauthöheverordnung; HerrentunnelMautHV) 등의 법체계를 구성하고 있다.⁵⁶⁾

“독일에서 활용되는 민간투자사업의 유형은 공공부문과 민간부문의 협력형태, 구조적 특성, 급부 요소 및 법적 조건 등에 따라 여러 범주로 구분할 수 있으며, 학계와 실무에서는 통상적으로 민간투자사업의 유형은 크게 Finanzierungsmodell(파이낸스모델)과 Organisationsmodell(운영모델)로 나누어 파악하고 있으며, 각각의 모델 안에서 다시 세부적인 구분을 하여 사업 추진 방식 및 규율 내용을 결정하고 있다.”⁵⁷⁾

3. 주요사업

독일에서 민간투자사업으로 진행되는 사업은 종래 공공업무영역에서 세분화 되어 생 존배려적 업무에로까지 확대되는 경향을 가지고 있으며, 특히 공공시설과 관련하여 도로 망의 건설에 있어 민간투자사업이 활발히 전개되고 있다.

제99조 제1항의 의미에서의 공공위탁으로서 크게는 공공위탁법에 해당되는 것으로 본다.”- 같은 글, 제58면.
 56) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통 연구원, 2017., 57면.
 57) 선지원, 대형 공공건설사업 추진 시 주민 참여에 대한 소고 - 독일의 연방고속도로건설 민간투자사업 사례를 중심으로-, 경제규제와 법 제11권 제1호 (통권 제21호), 2018., 139면.

“독일정부는 민간투자사업의 영역을 크게 두 가지로 나누어 학교, 공공 병원, 공공 청사 등의 건설 및 운영을 대상으로 하는 이른바 ‘건축형 사업(Hochbau)’은 정부가 출자하여 설립한 독립기업은 “Partnerschaften Deutschland”가 총괄하게끔 하고 있으며, 교통 분야 사업은 “연방 교통 및 디지털 인프라스터럭처부(Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: BMJVI)”가 담당하고 있다.”⁵⁸⁾

【독일 민간투자사업의 연도별 시행 건수 및 투자액】⁵⁹⁾

(단위: 건, 백만유로)

	건축형 사업		교통 분야 사업	
	사업 건수	투자액	사업 건수	투자액
2002/03	2	65	-	-
2004	12	345	-	-
2005	14	455	-	-
2006	21	570	-	-
2007	32	865	4	650
2008	24	715	1	650
2009	27	760	3	475
2010	25	510	1	20
2011	17	665	2	540
2012	14	540	1	10
2013	12	305	1	10
2014	11	720	1	325
합계	211	6,515	14	2,900

아울러 민간투자사업의 사업방식에서 독일은 우리와 같은 BTO방식 외에 BTL방식 대신에 ‘공사혼합기업’, 즉 우리식의 ‘사법상 공기업’을 설립하여 운영함으로써 행정공무원을 해당 공사혼합기업에 파견하여 공공성을 높이고 있다는 점이 특징적이다.⁶⁰⁾

58) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017., 55면.

59) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017., 55면.

60) 길준규, 민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(III) - 사후관리방안, 한국법제연구원, 2009., 61면.

제2절 일본

1. 연혁

“일본은 1999년에 공공부문 계획의 수단으로 ‘민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 촉진에 관한 법률’⁶¹⁾을 제정함으로써 영국의 PFI⁶²⁾를 도입하였고, 사업비 절감 및 주민의 편의제공을 위한 문화, 학교, 복지 관련 시설이 어우러진 형태의 복합화방식을 채택하였다. 일본은 민간투자사업이 중앙정부에서 실시되는 경우보다는 지방자치단체에서 실시되는 경우가 대부분이며, 사업타당성조사(도입가능성 조사)의 실시와 아울러 당해 사업의 질이나 의견을 받아 회신하고, 특정사업의 선정이나 모집에 반영하고 있다.”⁶³⁾

“일본에서의 PFI의 개념 정의를 공공시설⁶⁴⁾ 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 민간의 자금, 경영 능력 및 기술적 능력을 활용하여 추진하는 새로운 수법으로 설명하고 있으며, 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력을 활용함으로 국가나 지방자치단체 등이 직접 실시하는 것보다 효율적, 효과적으로 공공 서비스를 제공할 수 있는 사업에 대해 PFI 수법을 실시한다는 것이다.”⁶⁵⁾

61) “일본은 1980년대 제3섹터(공공과 민간이 공동출자한 합동법인 형태)방식을 통한 인프라 건설정책을 실패로 평가하고, 1999년 PPP/PFI를 추진하기 위해 ‘민간자금 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 관한 법률’(이하 PFI법이라 한다)을 제정하였다.”- 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 2면.

62) “영국의 방식을 자국실정에 맞게 개선한 일본의 PFI는 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용하여 공공시설의 건설·유지관리 및 운영 등을 효율적으로 관리하여 공공서비스를 제공하는 사업방식으로 이해되고 있다.”- 김광현, SOC 민간투자사업 참여결정요인에 관한 연구, 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2008., 7면.

63) 윤하중 외1인, 민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안, 국토연구원, 2007년.,46면.

64) “현대사회로 접어들면서 사회기반시설은 개인의 영역에서는 해결될 수 없게 되었고, 국민의 생존배려와 국가경제에 있어 매우 중요한 의미를 가지게 되었다. 특히 공공시설이란 국민의 복리증진 등을 위하여 원칙적으로 국가나 지방자치단체가 설치하고 관리·운영해야 하는 시설을 의미한다(일본 도시계획법 제59조, 제75조 등).”- 박종철, 일본의 사회기반시설에 대한 민간투자법(PFI법) 개정사항 검토(외국법제동향), 한국법제연구원, 2013., 59면.

65) 신두섭, 일본의 민간투자사업과 시사점, 지방자치 이슈와 포럼 NO. 9, 2016., 61면.; 또한 신두섭은 PFI의 성격을, 공공성의 원칙, 민간경영 자원 활용원칙, 효율성 원칙, 공평성 원칙, 투명성의 원칙, 객관주의, 계약주의, 독립주의 등으로 구분하여 설명하고 있다.- 일본의 민간투자사업과 시사점, 지방자치 이슈와 포럼 NO. 9, 2016., 62면

이하에서는 이러한 연혁을 가지는 일본의 민간투자제도와 관련하여 최근 우리의 경우와 비교되어 주목받고 있는 사안에 대하여 소개하고자 한다.

(1) PFI에 관한 기본이념과 지정관리제도

1) 기본이념

① 공공서비스제공자로서의 민간

“PFI제도 운용에 있어 공공은 제공해야 할 서비스의 정책실시 책임을 지는 것이며, 서비스(사업)의 기획결정, 서비스 구입처의 결정(사업자의 선정)계약, 서비스 질 관리 등의 역할을 담당하며, 민간은 계약에서 정해진 수준의 서비스를 제공하기 위해 필요한 시설의 건설이나 유지관리, 실제 사업운영 등을 수행할 책임을 지지만, 서비스 수준의 달성방법은 민간의 창의적인 연구에 맡기고자 하는 것이다.”⁶⁶⁾

② VFM(Value For Money)의 극대화

이는 공공서비스 제공을 위하여 투입되는 국가 재정의 사용에 있어 최종적으로 서비스의 수혜자인 국민을 위해 최대한 효율적으로 활용한다는 것이다. 이때 VFM이란, “지불에 대해서 가장 가치 높은 서비스를 공급하는 것”이다. 우리말로 번역하면 적격성조사라고 한다.⁶⁷⁾

66) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 122면.

67) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 127면.

③ 리스크분담체계 명확화

“PFI에서는 사업에 내재하는 리스크를 조절하여 공공부문과 민간부문의 역할분담을 명확히 하고 동시에 이를 미리 계약에 명시하는 것이 특징이며, 이 경우 공공 측으로부터 민간 측에 일방적으로 리스크를 이전하는 것이 아니라 각각의 리스크를 관리하기에 적합한 자가 리스크를 분담하는 리스크 분담의 최적화가 요구된다.”⁶⁸⁾

2) 지정관리자제도의 도입과 PFI

일본의 지정관리자제도는 2003년 지방자치법 제244조의2 제3항 개정에 의하여 도입된 제도로, “다양해지는 주민의 요구를 보다 효과적이고 효율적으로 대응하기 위하여 공공 시설 관리에 민간의 능력을 활용하여 주민서비스의 향상과 경비의 절감 등을 동시에 도모하는 것”을 목적으로 한다.⁶⁹⁾ 이는 증대되는 지방자치단체 주민 등의 공공서비스에 대한 욕구와 질적 제고를 위한 것으로 공공시설에 대한 관리를 행정청이 아닌 민간사업자에게 맡기는 것이다. 지정관리자가 되는 민간사업자는 영리를 목적으로 하는 주식회사인 경우에도 가능하고, 공익법인에 한정되지 않는다. 이제도는 지정관리자에게 시설의 사용허가를 할 권한이 인정된다는 점을 특색으로 한다(동법 제244조의4 제1항).⁷⁰⁾

이때 공공시설에 대한 관리·운영을 민간사업자가 수행함에 있어 민간투자와 혼동될 여지가 있으나 민간투자는 시설의 건설부터 유지, 관리 일체를 민간사업자에게 위탁하는 데 반하여, 지정관리자 제도는 기존에 존재하는 시설의 유지 및 관리만을 민간사업자에게 맡기는 점에서 차이가 있다.⁷¹⁾ 이러한 지정관리자 제도는 2012년 기준으로 총 73,476개의

68) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 122면.

69) 황지혜, 민간투자사업 관리체계 확립에 관한 비교법적 연구 - 일본의 지정관리자 제도를 중심으로-, 외법논집 40권 2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016., 46면.

70) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 131면.

71) 황지혜, 민간투자사업 관리체계 확립에 관한 비교법적 연구 - 일본의 지정관리자 제도를 중심으로-, 외법논집 40권 2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016., 47면. - 이러한 차이점에 관하여 황지혜는 같은 글, 각주 41에서

공공시설에서 채택하여 시설관리를 하고 있다.⁷²⁾

(2) 민간투자 사업의 투명성 제고

“일본의 경우 제도의 투명성에 있어 우리와는 달리 입찰 설명서, 요구수준서, 계약서 등 개별 민간투자사업에 대한 구체적인 자료들까지 인터넷에 공개하고 있다는 점이 주목되며, 일본 내각부 PFI추진실 홈페이지에는 ‘PPP/PFI 추진위원회 전체회의’ 회의자료, ‘PFI 표준계약 1(공용 시설 정비형 서비스 구매형 버전)’, PPP/PFI 사업사례집 등이 공개되어 있고, 일본 국토교통성 홈페이지에는 ‘일본 PPP/PFI사업-추진방안 사례집’, ‘PPP/PFI 사업을 촉진하기 위한 관민 간 대화와 제안 사례집’, ‘PPP사업의 관민 대화-사업자 선정 과정에 대한 운영가이드’, ‘VFM 간이 산정 모델’, ‘VFM 간이 산정 모델 설명서’ 등이 공개되어 있어, 민간투자사업에 관심있는 누구나 손쉽게 민간투자사업 관련 정보를 얻을 수 있다는 점이다.”⁷³⁾

“지정관리제도와 민간투자사업의 주요 차이점을 구체적으로 나누면, 1)사업내용, 2)사업기간, 3)사업규모, 4)예상되는 민간사업자의 네 가지 측면으로 구분하고, 1) 사업내용의 경우 지정관리자 제도는 기존 시설의 운영·유지·관리가 원칙적으로 초기에 필요로 하는 투자자금과 참여위험이 작은 반면, 민간투자사업은 기본적으로 시설의 건설부터 유지 및 관리를 일괄하여 실시하기 때문에 초기 투자에 필요한 자금조달을 할 필요가 있고 참여 위험 역시 크다. 2) 사업 기간을 비교해 보면, 지정관리자 제도는 투자를 동반하지 않기 때문에 사업기간은 비교적 짧고 유연한 계약기간의 설정이 가능한 반면, 민간투자사업은 투자에 따른 자금회수를 위하여 10년 이상의 장기기간으로 계약기간을 설정한다. 3) 사업규모에 있어서, 지정관리자 제도는 기존 시설을 전제로 하므로 공공과 민간의 역할분담이 용이하고, 사업자 선정의 부담이 적어 사업규모가 작아도 대응이 가능한 반면, 민간투자사업은 시설계획 이외에도 법·재정 등 다양한 분야에 걸쳐 상세하게 사업조건을 정하기 때문에 부담이 크고, 사업 규모 역시 크다. 4) 예상되는 민간사업자 측면에서 비교하면, 지정관리자 제도는 스포츠시설, 문화시설, 복지시설, 관광시설 등의 운영 노하우를 가진 다양한 사업자가 지정될 것으로 예상되고, 중소기업 사업자도 참여 가능한 반면, 민간투자사업은 큰 금액의 자금조달이 가능한 사업자가 중심 기업이 되고, 필요에 따라 시설·정비·운영기업으로 컨소시엄을 형성하는데 이러한 형태가 가능한 것은 대기업이나 관련 실적이 있는 사업자에 한한다고 할 수 있다.”라고 설명하고 있다.

72) 황지혜, 민간투자사업 관리체계 확립에 관한 비교법적 연구 - 일본의 지정관리자 제도를 중심으로-, 외법논집 40권 2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016., 47면.

73) 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 6면.

【일본의 분야별 민간투자사업 현황】⁷⁴⁾

사업 명칭	진구 마에 잇 초메 민자 재생 프로젝트		
공식 홈페이지	도쿄도의 PFI (도쿄도 재무국)		
공공 시설 등의 관리자 등	도쿄도		
사업 지정	시부야 구		
사업 기간	18 년		
시설 구분	경찰 시설		
선정 방식	종합 평가 일반 경쟁 입찰		
사업 방식	BTO		
사업 유형	I유형 : 사업비의 전부에 대하여 선정 사업자가 제공하는 공공 서비스의 대가로 관리자 등이 선정 사업자에 지불 유형 II유형 : 공공 서비스 수혜자의 요금 수입을 가지고 선정 사업자가 사업비 전액을 조달 유형		
각종 홍보 자료로 공표 일	실시 방침	2004 년 11 월 22 일	실시 방침 (PDF 형식 : 242KB)
	특정 사업 선정	2005 년 2 월 22 일	특정 사업 (PDF 형식 : 21KB)
	입찰 공고 등	2005 년 3 월 29 일	입찰 설명서 (PDF 형식 : 138B) 요구 수준 서 (PDF 형식 : 190KB) 낙찰자 결정 기준 (PDF 형식 : 92KB)
	선정 결과 등	2005 년 9 월 15 일	낙찰자의 결정에 대해 (PDF 형식 : 171KB) 사업자 선정 결과 및 심사 강령에 대해 (PDF 형식 : 26KB) (2005 년 9 월 22 일 공표) 심사 강령 (PDF 형식 : 47KB) (2005 년 9 월 22 일 공표)
	협정 등	2005 년 12 월 26 일	계약 체결 (PDF 형식 : 12KB) (2005 년 9 월 22 일 공표) 계약서 (안) (PDF 형식 : 238KB) (헤세이 17 년 3 월 29 일 공표)
	공용 개시	2009 년 4 월 1 일	

2. 법적 체계

일본의 PFI(Private Finance Initiative)법은 1999년 제정 이래, 2000년 3월에 PFI의 이념과 그 실현 방법을 제시한 ‘기본방침’이 내각총리대신에 의해 책정되어 PFI사업의 기본 구조가 갖추어졌다.⁷⁵⁾ 이후 2001년, 2005년, 2011년 그리고 2013년, 2018년 등 5회에

74) 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 7면.

75) 최우용, 민간투자사업의 공공성 보장을 위한 관리체계에 관한 비교법적 연구 - 일본 민간투자사업법(PFI)상의 운영권제도와 지정관리자제도를 대상으로 -, 입법학연구 제15집 제1호, 2018, 102면.

걸쳐 법률을 개정하였으며, 개정의 주요 목적은 대상시설을 확대하고 공공시설운영권제도의 도입, 민간자금 활용 사업 추진기구의 설립 등을 통해 PFI를 보다 유효하게 활용하기 위한 제도적 장치의 마련을 목적으로 하였다.⁷⁶⁾

“동법 제1조에서는, “민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용한 공공시설 등의 건설 유지 관리 및 운영을 촉진하는 조치를 통해 효율적이고 효과적으로 사회자본을 정비하고, 이에 국민경제 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있으며 동법 제2조에서는 PFI의 대상 시설인 공공시설의 범위를 도로, 철도 등 SOC뿐 아니라 문화시설, 복지시설 등 다양한 생활기반시설까지 포괄적으로 규정하고 있어, 중소규모 생활기반시설 위주로, 중앙부처보다는 지자체사업 위주로 다양한 공공시설의 건설과 운영에 PFI 방식을 활발히 이용하고 있다.”⁷⁷⁾

“특히 2013년 PFI법 개정의 가장 큰 특징은 ‘(주식회사) 민간자금 활용사업 추진기구’(PFI Promotion Corporation of Japan)의 설립이며, 이는 정부와 민간이 함께 출자한 인프라펀드를 이용하여 체육관, 공항, 과학과 등 개별 민간투자사업에 출자하는 기관이다. 이익을 극대화하고자 하는 민간의 한계를 보완하기 위해 정부와 민간이 각각 100억 엔씩 출자하여 인프라펀드를 조성하였으며, 개별 민간투자 사업에 대한 투자 여부는 기구 산하의 ‘민간자금 활용 사업 지원 위원회’를 통해 정한다.”⁷⁸⁾

아울러 최근 2018년 개정된 PFI법은, “PPP·PFI의 점층적인 추진을 도모하는 관점에서 일본정부는 2013년부터 2022년까지 21조엔의 사업 규모 목표를 세우고 그 목표를 달성할 수 있도록 국가에 의한 지원기능을 강화하는 동시에, 국제회의장 시설 등의 공공시설 등 운영사업(컨세션 사업)을 원활히 실시하기 위하여 제도측면의 개선조치를 규정하고 있다. 일본은 PFI법 제정 당시 PFI방식으로는 BTO, BOT, BOO의 세 가지가 명시되었다.

76) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 122면.

77) 이승수, 일본의 민간투자사업 사례, 국토연구원, 2007., 95면-96면.

78) 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 4면~5면.

그러나 1999년 PFI법 도입 이후 일본의 PFI 사업은 행정청이 PFI 사업자에게 건설·유지·관리의 프리미엄을 지불하는 서비스 구입형이라고 하는 방식이 대부분을 차지하였으며, 인프라의 이용자가 사업자에게 이용료를 직접 지불하는 독립채산형은 거의 없었다. 이것은 행정청의 제정에 많은 부담을 가져왔고, 민관간의 위험부담이 왜곡되었으며, 민관 유착의 부정행위가 발생하기도 하였기 때문에 이를 개선하기 위한 것” 임에 주된 개정 목적을 두고 있다”.⁷⁹⁾

3. 주요사업

PFI법 제정 초기에는 ‘서비스 구입방식(우리나라 BTL 방식과 유사) 위주로 민간투자사업을 실시하였으나, 2011년, 2013년, 2015년 PFI법 개정을 통해 보다 적극적으로 민간투자사업을 추진 중이다.⁸⁰⁾

【일본의 분야별 민간투자사업 현황】⁸¹⁾

분야	사업주체별 실시방침발표 건수			합계
	국가	지방	기타	
교육과 문화(문교 시설, 문화 시설 등)	3	160	37	200
생활과 복지(복지 시설 등)	0	23	0	23
건강과 환경(의료 시설, 폐기물 처리 시설, 장례식장 등)	0	97	2	99
산업(관광 시설, 농업 진흥 시설 등)	0	14	0	14
마을 만들기(도로, 공원, 하수도 시설, 항만 시설 등)	14	116	2	132
안심(경찰 시설, 소방 시설, 행형 시설 등)	8	17	0	25
청사와 숙소(사무 청사, 공무원 숙소 등)	42	14	4	60
기타(복합 시설 등)	7	49	0	56
합계	74	490	45	609

79) 김명엽외 1인, 사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰, 일감부동산법학 제19호, 건국대학교 법학연구소, 2019., 133면~134면.

80) 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 3면~4면.

81) 김동근, 일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점, K-Build 저널, 해외건설정책지원센터, 2018. 9월호, 2018., 3면.

제3절 영국

1. 연혁

작은 정부를 목표로 한 마가렛 대처 보수당 정부의 행정 개혁의 일환으로, 공공부문의 민간 이전을 추진하였으며, 그 후 닥트 포드 다리 건설 등을 거쳐서 1992년에 보수당 메이지 정부에서 정식으로 PFI가 도입되었다.⁸²⁾

“영국의 PFI는 특정 공공시설의 건설뿐 아니라 건설에 필요한 자금 유치 및 건설 후 해당 시설물에 대한 운영 및 유지·보수 등의 관련 서비스를 정부 감독하에 민간이 제공하는 제도로써, 영국정부는 PFI를 통해 사업상에 내포된 주요 위험요소들을 민간이 부담하도록 하고, 공공부문의 가장 큰 취약점인 효율성을 이룸으로써 총사업비용의 금전적 가치(value for money)를 확대하고자 이 제도를 시작하게 되었다.”⁸³⁾

PFI는 대부분 DBFO(Design-Build-Finance-Operate)방식⁸⁴⁾으로 추진되는데, 사업의 모든 과정을 민간이 책임지고 정부는 시설사용에 대한 대가를 지불하는 것으로 우리나라 임대형(BTL)민자사업과 유사하다.⁸⁵⁾ 이러한 DBFO방식의 특징으로는,

“첫째, BOT 사업 일반과 마찬가지로 DBFO방식에서도 무상 사용기간이 종료되면 시설의 소유 및 운영권이 정부로 귀속,

82) 임수영, 영국과 일본의 PFI사업과 한국의 과제, 건축 제50권 제2호, 2006, 73면.

83) 김재형, 민간투자사업의 중장기 추진방향 및 정책과제, KDI 공공투자관리센터, 2010., 67면.

84) “이는 특정사업을 주관하는 행정특정사업을 주관하는 행정 주무관청이 작성한 성과시방서(Output Specification)에 따라 민간 부문이 보유하고 있는 창의성을 최대한 발휘하여 사업상에서 설계(Design), 건설(Build), 자금유치(Finance), 운영(Operate)모두를 책임지는 형태이다. 이러한 시설 사업 추진을 통하여 사업에 내포된 주요 위험 요소들을 모두 민간이 부담하도록 하여 공공 부문의 가장 큰 취약점인 효율성을 이룩함으로써 총사업비용의 금전적 가치가 확대되도록 하고 있다.”- 정영석, 민간투자법제에 관한 연구, 성균관대학교 법학대학원 석사학위논문, 2009년., 42면.

85) 윤하중 외1인, 민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안, 국토연구원, 2007년., 45면.

둘째, 정부가 민간투자사업에 의한 서비스를 구입한다는 점에서 BOT 일반과는 지불방
법이 상이. 서비스 사용에 대한 비용은 서비스 사용자가 아니라 계약 당사자인
공공부문 기관에 의해서 지불. 지불비용의 수준은 운영 및 관리비 수준, DBFO
사업의 특성 등에 따라 결정.

셋째, 민간기업에 의한 서비스의 제공은 계약내용에 따라 7년에서부터 50년 이상의 기
간 동안 수행될 수 있는데, 일반적으로는 30년

넷째, 정부는 민간부문에게 정부가 원하는 구체적인 시설물을 제시하기보다는 정부가
원하는 서비스의 내용을 제안함 등이다.”⁸⁶⁾

2. 법적 체계

영국에는 PFI 사업에 관한 특정의 개별 법률은 존재하지 않는다. 따라서 원칙적으로
민간투자사업에 있어서 국가계약법인 공공계약규정이 포괄적으로 적용되고 경우에 따라
서 보충적으로 유럽법의 적용을 받게 된다.⁸⁷⁾

“영국의 국가계약법인 공공계약규정(PublicContractRegulations2006)과 공익사업계약규
정(TheUtilitiesContractsRegulations)은 공공조달절차에 관한 일반법이기 때문에 그 절차
상의 공공성과 투명성을 제고할 수 있는 방법과 규정의 위반 시 제재에 중점이 맞추어져
있다. 또한 영국의 공공계약규정(Public Contract Regulations2006)제5조를 살펴보면, ‘제3
항을 조건으로 하여 계약관청이, 제안된 물품공급계약, 건설(공사)계약,A부 서비스 계약,
기본협약 또는 동적구매체계 등과 관련한 청약을 접수하고자 할 경우, 이 규정 제6조 또는
제8조에 의하여 적용이 배제된 경우를 제외하고는 이 규정을 항상 적용된다.’라고 규정하
여 계약관청이 주체가 되거나 고시한 사업일 때, 이 규정에서 나열하고 있는 유형의 계약

86) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017., 81면~82면.

87) 이지은, 사회기반시설에 대한 민간투자사업에 관한 공법적 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2011., 28면.

일 때, 이 규정이 명시적으로 예외라고 설정한 경우가 아닐 때에는 공공계약규정이 반드시 적용되어야 한다고 적시하고 있다. 민간투자사업은 공공부문이 계약의 한 당사자가 되어 계약을 체결하고 사업을 시행하는 것이기 때문에, 원칙적으로 공공계약규정이 당연히 적용된다.”⁸⁸⁾

아울러 영국의 투자법제의 특징은 제도적인 측면을 계속 보완·수정하여 실무에 적극적으로 반영한다는 점과 민간투자사업의 타당성과 검증과정에서 공공비교대안(PSC: Public Sector Comparator)을 작성하고, 협상에 있어 협상절차방식(Negotiated Procedure Option)에 의거 사업자를 선정한다는 것이다.⁸⁹⁾

3. 주요사업

“영국의 민간투자사업은 초기 SOC사업을 위주로 전개되어 왔으나, 점차 정부주도 대규모 투자가 수반되는 SOC사업에서 지자체 및 공영기업 주도 중소규모의 교육, 복지시설 등으로 사업영역이 확대되고 있으며, 현재 영국에서 시행되고 있는 민간투자사업의 대상을 보면, 병원, 학교, 교통, 환경, 교도소, 법원, 국방분야에 이르기까지 다양하게 추진되고 있으며, 민간투자 대상은 공공복리를 위한 공공시설이다.”⁹⁰⁾

2003~2004년에는 공공부문 총 투자액 417억 영국파운드의 11%인 46억 파운드가 PFI 방식으로 이루어졌고 이러한 비중은 교통, 보건 등 부처별로 나누어 보았을 때도 대체로 유지, 지방정부의 투자에 있어서도 약 100억 파운드 중 19억 파운드 정도가 PFI 방식으로 이루어졌다.⁹¹⁾

88) 이지은, 사회기반시설에 대한 민간투자사업에 관한 공법적 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2011., 28면-29면.

89) 범상운, 민간투자법제에 관한 연구, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008., 30면.- 범상운은 같은 글, 31면에서 영국 PFI의 또 다른 특징으로 “활발한 부대사업의 추진과 민간투자 일련의 절차에서 정부의 개입을 최소화하고 있다는 점”을 들고 있다. “부대사업으로 인하여 민간사업자가 제시하는 수익 이상의 수익이 생길 경우에는 주무관청과 민간사업자는 50:50으로 수익을 공유한다. 부대사업에 대한 정부의 적극적인 권장은 더 많은 사업 참여를 유인하는 요소이기도 하다. 또한 민간의 창의성과 효율성이 극대화되도록 해당 PFI사업의 추진에 있어 정부개입을 최소화한다.”

90) 범상운, 민간투자법제에 관한 연구, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008., 26면.

91) 윤하중 외1인, 민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안, 국토연구원, 2007년., 45면.

제4장 민간투자SOC사업과 공공성

제1절 공공성

제2절 공공의 관리-감독 강화

제3절 사업 Risk분담체계 정립

제4절 사업 환경변화에 따른 사업재구조화, 자본재조달

제5절 계약종료이후 시설 이용-관리방안 마련

제4장

민간투자SOC사업과 공공성

제1절 공공성

1. 개념

“공공(公共)이란 말은 모두, 전체, 사사로움이나 치우침 없이 공평함을 뜻하는 ‘공’과 함께 함 또는 같이 함을 뜻하는 ‘공’의 합성어이다. 영어의 공공(public)은 사적이지 않고 공적임, 개인이 아닌 공중, 폐쇄되지 않고 개방됨, 숨기지 않고 널리 알림 등을 의미한다. 행정분야에서는 공공성을 ‘공익에 대한 태도 또는 성향’이라고 정의하며 여기서 말하는 공익이란 ‘지역적으로 결합하여 생활하고 있는 다수인의 공통이익 또는 평균이익’으로 정의되고 있다.”⁹²⁾

공공성이라는 개념은 여러 학문뿐만 아니라 일상에서 많이 사용되고 있다고는 하나, 통일적 개념화는 되어 있지 않고 다수 문헌을 통하여 그 개념적 정립을 위한 노력 이 전개되어져 왔다.

92) 이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017., 11면.

[각 학문영역에서의 공공성 개념 검토]⁹³⁾

구분		공공성의 개념	기준	연구자
경제학		재화와 서비스의 생산에 있어서의 국가개입	행위주체	안현효(2008)
정치학		공공재의 공공성 공익추구의 공공성	행위주체/ 재화의특성/ 목적	Pesch(2008)
정책학		공공정책의 개념적 특성 공익추구, 정책수단으로서의 형평성, 정책과정의 민주성	목적/ 공적속성	강근복(2008)
교육학		보편적인 지식 교육을 통한 공익추구 보편성, 평등성, 전문성	목적/ 공적속성	성병창(2007)
행정학	핵심론적	사적 영역과 대비되는 공공영역	행위주체	
	다차원적	조식의 정치적 권한과 경제적 권한에 따라 무수한 공공성 정도가 존재	행위주체와 속성/자원	Wamsley & Zald(1973) Bozeman(1987)
공학	도시계획	지역 환경 영향을 고려한 공익 추구	목적/ 공적속성	국토연구원(2007)
	철도	절차적 및 결과적 정당성	목적/ 공적속성	최진석(2017)

2. 민간투자SOC사업에 있어 공공성

사회기반시설 및 그 서비스의 제공을 위한 사회기반시설사업은 “국가가 국민의 생존을 배려하고 자유로운 경제활동을 보호할 의무에서 비롯된 국가의 임무” 또는 “공무(civil service)”로 이해될 수 있다.⁹⁴⁾

93) 고승영외 2인, 고속도로사업 공공성 강화방안 연구, 한국도로공사, 2018, 17면.

94) 길준규, “민간투자사업에서의 공공성과 경제성 확보방안 - 민자유치제도에서 재국영화까지-”, 토지공법연구

이러한 민간투자SOC사업의 특성에 따라 민간투자SOC사업의 공공성은 사회적으로 바람직한 시설로서 모든 사람이 원하고 또한 많은 사람이 이용함으로써 사회적인 편익이나 복지를 증대시키는 결과를 가져오는 것을 말한다.⁹⁵⁾ 우리 민간투자법 제7조 제2항은 사회기반시설에 대한 민간투자사업 기본계획의 수립에 있어 “민간의 창의와 효율이 발휘될 수 있는 여건을 조성하면서”, 이와 동시에 “공공성이 유지되도록 노력하여야 한다.”는 점을 규정하고 있다.

본 연구의 주요 목적인 민간투자SOC사업상 공공성 강화를 위한 공공성 개념의 정립에 있어 최근 선행연구에서는 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 법과 제도 안에서 국가가 추진하는 공적 임무이라는 관점에서의 공적 공공성,⁹⁶⁾ 사회기반시설에 대한 민간투자사업은 공공시설을 대상으로 함에 따라 공유성을 갖게 되며 이때 공유성이란 적용 대상에 따라 이용자를 대상으로 했을 경우 모든 사람들에게 접근이 용이한 성질인 접근성과 형평성을, 정보를 대상으로 했을 경우 정보의 접근가능성 측면에서 개방성과 공지성으로 정의할 수 있다고 한다.⁹⁷⁾ 또한 민간투자사업에서 공익성이란 민간투자사업의 효과가 공공의 이익을 극대화 하는 것을 의미하며, 이를 위해서는 민간투자사업의 체계적 관리가 필수적임을 설명하고⁹⁸⁾ 민간투자 SOC사업상 공공성의 정의로서 위에서와 같은 공적공공성, 공유성, 공익성을 아래와 같이 제시하고 있다.

제66집, 2014., 257면.

95) 성홍경, SOC 민간투자사업의 활성화 방안에 관한 연구, 영남대학교 산업대학원 학위논문, 2005., 11면.

96) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018.,xvi.

97) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018.,xvi.

98) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018.,xvii.

[공공성 정의]		[민간투자사업 적용 (분석지표)]
공적 공공성	공적 공공성 (공적주체, 공식적 활동)	모든 민간투자사업에 적용됨
공유성	접근성과 형평성	이용요금 관리
	개방성과 공시성	정보공개
공익성	공익성(공익추구)	사업위험관리
		정부재정부담 최소화
		서비스 품질관리
		공공부문 투자

※ 출처 : 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., xxii.

이러한 공공성 정의는 현재 진행되고 있는 민간투자SOC사업의 활성화와 공공성 강화 정책의 전개 과정에서 논의된 현 민간투자SOC사업에서 나타나고 있는 주요문제점에 대한 개선방향을 제시하기 위한 적도로 작용할 수 있는 것이다.

때문에 이하에서는 이러한 공공성 정의에 따른 공공성 강화요인으로서 공공의 관리·감독 강화, 사업 Risk분담체계 정립, 사업 환경변화에 따른 사업재구조화, 자본재조달, 사업 시행의 투명성 제고 그리고 계약종료이후 시설 이용-관리방안 마련 등을 설정하여 보고 이에 대하여 논하고자 한다.

제2절 공공의 관리-감독 강화

1. 제3의 기관을 통한 관리감독

공공 또는 민간이 아닌 제3의 독립적 기관을 마련하여 민간투자사업을 감독하는 것이다. 최근 이러한 기구는 우리나라에서 유료도로법의 개정을 통하여 ‘민자도로 관리지원센터’로서 구현되어진 바 있다. 이에 관하여 상세히는 후술하기로 한다.

2. 실제적 통제수단으로서의 감독명령제도

최근 대법원은, “주무관청이 사업시행자에게 어떠한 의무가 있음을 전제로 법 제45조 제1항에 따라 감독명령을 하는 경우, 그러한 명령이 법 제45조 제1항이 정한 한계, 즉 사업시행자의 자유로운 경영활동을 저해하지 아니하는 범위 안에서 이루어진 것인지 여부를, 이러한 민자사업의 성격을 전제로 하여 감독명령의 내용, 당해 사회기반시설의 목적과 성격, 관련 법령의 규정 내용, 시설사업기본계획 또는 실시협약 등에서 사업시행자의 의무를 정하고 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 구체적 사안에 따라 개별적으로 판단하여야 한다.”⁹⁹⁾ 고 판시한 바 있다.

“위 대법원 판례에서 볼 수 있듯이 감독명령이 남용될 경우에는 사업시행자의 자유로운 경영활동을 저해할 수 있기 때문에 신중하게 운영될 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 “사업시행권, 관리운영권을 박탈하거나 중대한 변경을 가할 필요가 있는 경우에 이르지 않고 단지 주무관청이 사업시행자에게 사업시행자의 실시협약 위반에 따른 의무의 이행이나 원상회복을 명하거나, 시설의 유지보수에 관하여 필요한 사항을 명하는 등으로 주무관청과 사업시행자 사이에 체결한 실시협약의 내용을 벗어나지 않는 범위 내에서 비정상

99) 대법원 2019. 3. 28. 선고 2016두43176 판결

적인 운영상태를 그 이전의 정상적인 상태로 회복하기 위하여 발할 수 있는 것으로 한정적으로 해석해야 한다”는 견해는 타당한 것으로 보아야 한다.”¹⁰⁰⁾

3. 지방자치단체의 절차적 통제수단으로서의 지방의회의 의결

“민간투자법에 의한 대상시설의 경우 지방자치법 제144조에 의한 공공시설에 해당하는데, 지방자치법에서는 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분이나 공공시설의 설치·처분의 경우에는 지방의회의 동의를 요하도록 하고 있다(지방자치법 제39조 제1항 제6호, 제7호). 이러한 규정들을 토대로 사회기반시설에 대한 민간투자에 대해서는 지방의회의 의결을 요한다고 보는 것이 일반적이다. 도로 등의 사회기반시설은 지방자치단체 주민의 삶에 큰 영향을 미치기 때문에 지방의회의 의결절차를 통해 민자사업의 공공성을 확보하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.”¹⁰¹⁾ 이때 동의안 제출규정 마련¹⁰²⁾ 및 지방의회 보고규정 마련¹⁰³⁾ 그리고 사용자 인상에 관한 의견청취 규정 마련¹⁰⁴⁾

100) 김대인, 지방자치단체 민간투자사업의 공공성 확보수단 -공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 면.

101) 김대인, 지방자치단체 민간투자사업의 공공성 확보수단 -공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 147면.

102) “조례로써 지방의회 의결 사항을 규정할 수 있으므로, 민간투자사업에 대한 동의안 제출 규정을 조례로 규정하면 될 것이다. 이미 9곳의 광역지방자치단체에서는 민간투자사업 지정 전(시행 전) 동의안을 제출하도록 하고 있다. 다만, 부산, 대전, 경남에서와 같이 총 사업비 100억 원 미만인 경우 의회 동의를 받지 않도록 한 규정에 대한 검토가 필요하다. 100억 원 미만의 기준을 제시한 이유에 대해 구체적인 언급이 없으나 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제7조에서 규정한 공유재산관리계획을 기준 시가를 참고 했을 것으로 추정되며 모든 사항에 대한 동의를 받을 경우 행정집행이 원활하게 이루어지지 않기 때문으로 보인다. 하지만 민간투자사업에 있어서 사업비 부분 이외에도 최소운영수입과 요금 미인상 차액 보전금에 대한 분쟁이 있으므로 모든 민간투자사업에 대해 동의안을 받도록 하여야 한다.” - 박세훈, 민간투자사업 공공성 확보를 위한 지방의회 통제 강화방안, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 187면.

103) “지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고할 수 있으나(「지방자치법」 제42조 제1항), 지방의회의 보고 요구권에 대한 명문 규정은 없다. 하지만 지방의회는 집행기관의 감시기관이고, 서류제출 요구권을 가지고 있으며, 해당 지방자치단체의 소관업무에 대한 답변을 듣기 위해 출석 요구권을 가지고 있는 점을 고려할 때, 지방의회가 행정처리 사항에 대해 보고를 요구할 수 있다고 해석할 수 있다.” - 박세훈, 민간투자사업 공공성 확보를 위한 지방의회 통제 강화방안, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC

등에 대한 고려가 함께 논의되어야 할 것이다.

제3절 사업 Risk분담체계 정립

이하에서는 민간투자사업이 태생적으로 갖게 되는 수익성과 이에 대치되는 공공성 간의 균형유지를 위한 민간투자사업 전개에서 발생하는 Risk를 선제적으로 예방할 수 있는 방안으로써의 실시협약의 변경과 최근 주목받고 있는 공익처분의 내용을 살펴본다.

1. 실시협약

(1) 법적성질

현행 민간투자법 제2조제6호는, "이 법에 따라 주무관청과 민간투자사업을 시행하려는 자 간에 사업시행의 조건 등에 관하여 체결하는 계약을 말한다." 라고 규정하고 있으며, "동법 제13조 제3항에서는 "주무관청은 제2항에 따라 지정된 협상대상자와 총사업비 및 사용기간 등 사업시행의 조건 등이 포함된 실시협약을 체결함으로써 사업시행자를 지정한다"라고 규정하고 있다. 이러한 규정내용으로 인해 실시협약의 체결행위는 '공법상 계약의 체결'이라는 성격과 함께 '사업시행자지정행위'라는 행정행위의 성격을 병유하는 것으로 보는 견해가 다수이다."¹⁰⁵⁾ 때문에 실시협약의 법적 성질에 대하여 사법상 계약인

사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 187면~188면.

104) "사용요금에 관한 의견 청취 규정을 두는 곳은 서울과 경기 2곳이며 사용요금의 최초 결정 60일 전 의회의 의견을 청취하도록 하고 있고 운영 중 요금을 인상하는 때는 사전에 의견을 청취하도록 하고 있다." 박세훈, 민간투자사업 공공성 확보를 위한 지방의회 통제 강화방안, -한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 187면~188면.

105) 김대인, 지방자치단체 민간투자사업의 공공성 확보수단 -공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 145면.- 또한 김대인은 같은 글 146면~147면을 통하여 우리나라와 독일의 경우를 이하와 같이 상세히 비교하고 있다. : "독일의 경우에는 민관협력계약에 대해서 민사상 계약으로 인정하는 경우가 많고 고권적 권한의 행사와 관련될 경우에 비로소 공법상 계약으로 인정하고 있지만, 우리나라의 경우에는 민간투자법상 실시협약에 대해서는 공법상 계약으로 보는 것이 일반적이라는 점에서

지 아니면 공법상계약인지 종래 논의가 있었으나 현재 재판실무와 학설은 ‘공법상 계약’의 성질을 가지는 것으로 정착되었다고 이해될 수 있을 것이다.¹⁰⁶⁾

(2) 실시협약의 변경

우리 민간투자사업기본계획 제33조의3에서는 사업시행조건 조정에 관한 규정을 아래와 같이 두고 있다.¹⁰⁷⁾ 또한 실무에서 사업시행조건이 조정되는 경우는, 실시협약에서 정한 내용과 다르게 출자자 지분이나 자본구조 등을 변경하는 자금재조달(민간투자사업기본계획 제2조 제15호)에서 주로 이루어지고 있다.¹⁰⁸⁾

제33조의3(사업 시행조건 조정) ① 수익형 민간투자사업이 다음 각 호에 해당하는 경우 주주관청과 사업시행자는 상호 합의를 통하여 해당 사업의 위험 분담방식, 사용료 결정 방법 변경 등 사업 시행조건을 조정할 수 있다. 다만, 항만사업은 취급화물 변경을 포함할 수 있다.

1. 최소운영수입보장 약정 또는 사용료 미인상분 보전 등으로 인해 과도한 정부채정부담이 발생하는 경우
2. 시설물의 정상적인 건설 또는 운영이 어려워 실시협약 해지로 인한 일시적 정부채정부담(해지시 지급금 등)이 우려되는 경우
3. 법 제46조 및 제47조의 처분 또는 제49조의 조치에 수반하여 사업시행조건이

차이가 있다. 이는 우리나라에서는 실시협약의 체결과 사업시행자의 지정이라는 행정처분이 동시에 이루어진다는 점과 무관하지 않은 것으로 보아야 할 것이다.

다음으로 독일에서는 민간투자 실시협약의 체결은 어디까지나 ‘계약’(이것이 민사상 계약이든지, 공법상 계약이든지)의 관점에서 접근하고 있고, 우리나라와 같이 공법상 계약과 행정행위가 병존한다는 식으로 접근하지는 않는다는 점이다. 계약체결에 대한 결정은 행정행위로, 계약체결행위는 계약으로 보는 독일의 2단계이론이 언급되기도 하지만 다수의 견해는 계약의 관점에서 민간투자 실시협약을 이해하는 것이 일반적이다. 일반적으로 연방행정절차법의 해석상 행정행위와 공법상 계약 중 작용형식의 선택이 가능하다고 보고 있고 실제로 보조금행정(Subventionsverwaltung)분야와 관련해서는 이러한 작용형식의 선택이 이루어지고 있지만, 민간투자분야에서는 원칙적으로 계약형식을 통해서 행정작용이 이루어지고 있다. 따라서 독일에서는 실시협약의 변경 또는 해지도 마찬가지로 계약의 법리로 접근하게 된다. 우리나라 민간투자법제와 독일의 민간투자법제를 비교할 경우에는 이러한 차이점을 분명히 인식할 필요가 있다.”

106) 윤성철, 민간투자사업에서 사정변경과 손실보상 - BTO 수익형 민간투자사업을 중심으로, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 76면.

107) “주주관청의 실시협약 변경 요구와 관련하여, 민간투자사업기본계획에서 실시협약 변경이 가능한 경우를 제시

필요한 경우

- ② 주무관청은 제1항에 따른 사업 시행조건 조정 결과가 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려한 결과 주무관청에 불리하지 않도록 하여야 한다.
1. 기존 사업 시행조건 대비 정부재정부담 절감효과
 2. 자금제조달 이익공유 효과
 3. 해지시지급금 부담의 증감
 4. 관리운영권 가액의 증감
 5. 사용료의 증감
 6. 수익률의 증감
 7. 운영비의 증감
 8. 정부의 위험 및 업무 부담의 증감
 9. 기타 실시협약 해지 또는 사업의 종료 등으로 인하여 공익에 미칠 수 있는 영향
- ③ 주무관청은 제1항 및 제2항에 따른 업무 수행 시 공공투자관리센터의 장 또는 전문기관에 협조를 요청할 수 있다.
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 사업 시행조건의 조정은 다음 각호의 절차에 따른다.
1. 심의위원회 심의를 거친 사업 시행조건 조정인 경우 주무관청은 공공투자관리센터에 의뢰하여 사전 검토를 거친 후 기획재정부 장관과 협의하여야 한다.
 2. 주무관청과 사업시행자는 사업 시행조건 조정 내용을 반영하여 실시협약을 변경하여야 하며 이 경우 제38조제1항제5호에 해당되어 심의위원회의 심의가 필요한 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 3. 주무관청은 실시협약 변경 후 5영업일 이내에 관련 내용 및 자료를(국가관리사업 및 지자체고유사업을 포함한다) 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.
- ⑤ 기획재정부장관은 관련업무의 효율적이고 원활한 수행을 위해 주무관청 및 공공투자관리센터 등과 협의를 거쳐 업무지침을 수립하여 지원할 수 있다.

하고 있지만, 법적 구속력이 없는 민간투자사업기본계획에서 규정하고 있어, 이 내용을 근거로 주무관청이 실시협약 변경을 요구하기 어렵다는 문제점으로 제기되고 있다.”. 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 30면.

- 108) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 29면.

민간투자법상 명확한 명문규정이 없이 위에서 보는 바와 같이 민가투자사업 기본계획에서 규정되고 있는 모습과는 달리 최근 개정 유료도로법(2018. 1. 16)은 이러한 실시협약 변경요구에 대한 규정을 아래와 같이 신설한 바 있다. 다만 개정 유료도로법상의 실시협약 변경 요구 조항은 통행료 조정 위주로 규정되어 있어, 통행료 이외의 사항을 변경하기 위해서는 구체적으로 어떤 경우에 실시협약 변경이 가능하며, 변경 가능한 내용의 범위는 어떻게 되는지 등에 대한 기준이 정비되지 않은 점이 문제점으로 제기되고 있다.¹⁰⁹⁾

제23조의5(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 등) ① 유료도로관리청은 중대한 사정변경 또는 민자도로사업자의 위법한 행위 등 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우 민자도로사업자에게 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립할 것을 요구할 수 있다.

1. 연속하여 3년 동안 연간 실제 교통량이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제6호에 따른 실시협약(이하 "실시협약"이라 한다)에서 정한 교통량의 100분의 70에 미달하는 경우
2. 연속하여 3년 동안 연간 실제 통행료 수입이 실시협약에서 정한 통행료 수입의 100분의 70에 미달하는 경우
3. 민자도로사업자가 실시협약에서 정한 자기자본의 비율을 대통령령으로 정하는 기준 미만으로 변경한 경우. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제4호에 따른 주무관청의 승인을 받아 변경한 경우는 제외한다.
4. 민자도로사업자가 주주로부터 대통령령으로 정하는 기준을 초과한 이자율로 자금을 차입한 경우
5. 도로의 종류 또는 등급이 변경되는 경우
6. 교통여건이 현저히 변화되어 실시협약의 변경이 필요하다고 인정되는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항에 따른 요구를 받은 민자도로사업자는 유료도로관리청이 요구한 날부터 30일 이내에 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립하여야 한다.

109) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-, 한국법제연구원, 한국도자공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 30면.

③ 유료도로관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제23조의7에 따른 민자도로 관리지원센터의 자문을 거쳐 실시협약의 변경 등을 요구할 수 있다.

1. 민자도로사업자가 제2항에 따른 소명을 하지 아니하거나 그 소명이 충분하지 아니한 경우
2. 민자도로사업자가 제2항에 따른 해소 대책을 수립하지 아니한 경우
3. 제2항에 따른 해소 대책으로는 제1항에 따른 사유를 해소할 수 없거나 해소하기 곤란하다고 판단되는 경우

④ 유료도로관리청은 민자도로사업자가 제3항에 따른 요구 조치에 따르지 아니하는 경우 실시협약에 따른 보조금 및 재정지원금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

2. 공익을 위한 처분

민간투자법 제47조 제1항에서는 공익을 위한 처분의 요건을 아래와 같이 규정하고 있으며, 제2항에서는 이 처분으로 인하여 손실을 입은 자에게 정당한 보상을 하도록 되어 있다. 이와 같은 공익을 위한 처분은 실시협약에서 정하지 않은 예상하지 못한 위험에 대비하기 위한 제도라고 할 수 있다.¹¹⁰⁾

제47조(공익을 위한 처분) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 지정·승인·확인 등을 받은 자에 대하여 제46조에 따른 처분을 할 수 있다. 이 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 사업에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 사회기반시설의 상황 변경이나 효율적 운영 등 공공의 이익을 위하여 필요한 경우
2. 사회기반시설공사를 원활히 추진하기 위하여 필요한 경우
3. 전쟁, 천재지변 또는 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생한 경우

② 제1항에 따른 처분으로 인하여 손실을 입은 사업시행자가 있는 경우에는 주무관청은 해당 손실에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다. 이 경우 손실보상에 관하여는 주무관청과

110) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-, 한국법제연구원, 한국도자공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 30면.

사업시행자가 협의하여야 하며, 협의가 성립되지 아니하거나 협의할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

제4절 사업 환경변화에 따른 사업재구조화, 자본재조달

1. 사업재구조화(Restructuring)

“사업재구조화는 MRG 등 재정부담 가중에 따라 주무관청이 기존 민간투자사업의 재정 부담을 합리적으로 조정하기 위해 주주의 교체, 재정지원방식 변경, 사업수익률의 감액 조정, 운임인상률 조정 등 보다 구조적인 변화를 추구하는 경우가 일반적인 반면 자금재조달은 주로 건설투자자 위주의 사업시행자가 준공 이후 유동성을 확보하고 자본구조 변경에 따른 법인세 감면 효과 등을 목적으로 추진하는 경우가 대부분이다.”¹¹¹⁾

또한 사업 후반부에 발생하는 자기자본 및 투자수익의 상환이 사업 전반부에 발생하는 선순위채의 원리금 상환으로 대체되므로 사업수익률을 변화시키지 않으면서도 상환해야 할 원리금, 자기자본, 투자수익의 총액을 감소시켜 민간사업자의 수익률 상승초래에 따른 사용료 인하 효과를 발생시키는 것이다.¹¹²⁾

(1) 위험분담형 (비용보전형) 민간투자사업 방식 전개

“비용보전(BTO-CC, Build-Transfer-Operate Cost Compensation) 방식이란 BTO 사업체계를 유지하되 실제운영수입이 일정수준의 협약운영수입에 미달하는 경우 주무관청이 협약운영수입을 보장해주는 방식으로 사업시행자는 기본적으로 시설이용자가 지불하는 사용료로 투자비를 회수하되 주무관청의 요금인상정책 등의 요인으로 사용료 회수가 불

111) 김정화, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정절감 방안에 관한 연구- 공항철도 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 철도전문대학원 학위논문, 2017., 32면.

112) 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018., 42면.

가능한 민간투자비를 주무관청이 보전해주는 방식인 것이다.”¹¹³⁾

즉 사업시행자는 기본적으로 시설 이용자가 지불하는 사용료로 투자비를 회수하되 주무관청의 요금인상정책 등의 요인으로 사용료 회수가 불가능한 민간투자비를 주무관청이 보전해주는 방식이다.¹¹⁴⁾

이러한 방식의 적용으로 예상되는 효과는 아래의 표에서 보여지는 바와 같이 국가재정 부담의 효과적 완화에 있다.

【최소수입보장방식과 비용보전방식 비교】¹¹⁵⁾

비고	연도별 보장 내용 및 예시	
MRG방식	보장내용	협약수입 × 최소보장률 - 실제수입
	예시(A)	3,800억 원 × 69.4% - 1,182억 원 = 1,454억 원
CC방식	보장내용	(관리운영권 매입 원금잔액×이자) + 원금상각액+운영비 -실제수입
	예시(B)	(15,188억 × 6.28%) + 400억 원 + 294억 원 - 1,182억 = 465억 원
절감효과	A-B	1,454억 원 - 465억 원 = 989억 원(경비절감)

(2) 민간투자기본계획상 투자위험분담제도

정부는 2013년 민간투자사업 기본계획(2014)에서 투자위험분담방식을 도입한 바 있다. 투자위험분담방식은 사업시행자가 투입한 투자자금에 국채수익률을 반영한 투자원리금을 운영기간 중에 매년 분할하여 분담하는 구조로 민간사업자와 정부가 일정부분 리스크를 공유하는 제도로서 그 의의가 있다.¹¹⁶⁾

113) 김정화, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정절감 방안에 관한 연구- 공항철도 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 철도전문대학원 학위논문, 2017., 33면.

114) 김연규외 1인, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안 연구, KOTI-BRIEF Newsletter, Vol.6/NO.7, 2014.6.13., 10면~11면.

115) 황보연외 1인, 서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구, 서울도시연구 제16권 제2호, 2015., 226면.

116) 황보연외 1인, 서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구, 서울도시연구 제16권 제2호, 2015., 226면.

[민간투자사업기본계획-기획재정부공고 제2018-62호]

제32조(수익형 민자사업의 투자위험 분담) <개정 2015.4.20>

- ① 주무관청은 적절한 사용료 수준 유지, 재정부담 완화 등 공익적 효과가 예상되는 경우 사업 시행자의 투자위험을 일부 분담하여 수익형 민자사업을 추진할 수 있다. <신설 2015.4.20>
- ② 투자위험 분담 방식은 제33조 또는 제33조의2에 따르되, 제33조의2에 따른 방식은 사업의 특성을 고려하여 수요위험이 낮을 것으로 예상되는 사업, 사용료를 인하할 필요성이 있는 사업, 재정부담을 크게 줄일 수 있는 사업 등에 적용할 수 있다. <신설 2015.4.20>
- ③ 주무관청은 제1항 및 제2항에 따라 투자위험을 분담하는 경우, 제12조 제3항에도 불구하고 투자위험분담부분에 대한 수익률 전부 또는 일부를 5년 만기 국채금리 평균값을 기준으로 조정하는 방식을 채택할 수 있다. <신설 2015.4.20>
- ④ 주무관청이 제1항 및 제2항에 따라 투자위험을 분담하는 경우, 제14조 제2항에도 불구하고, 유사 공공시설의 평균적 사용료 인상률, 인상 주기 등을 고려하여 운영기간 중 사용료 조정방법을 실시협약에서 정할 수 있다. <신설 2015.4.20>
- ⑤ 주무관청은 실시협약에서 정하는 기준 및 방법에 따라 운영기간 중 시설이용가능성 등 성과를 평가하여 그 결과에 따라 재정지원액을 차감하여 지급할 수 있다. <신설 2015.4.20>
- ⑥ 투자위험 분담을 위하여 정부가 재정지원하는 경우, 이에 대하여 부과되는 법인세 부담분에 대해서는 별도로 지원하지 않는다.
<신설 2015.4.20>
- ⑦ 주무관청과 사업시행자 간의 투자위험 분담 방법, 타당성판단 방법, 적격성판단 방법 등 사업 추진을 위한 구체적 사항은 공공투자관리센터에서 작성·공표하는 「수익형 민자사업의 투자위험 분담에 관한 세부요령」에 따른다. <신설 2015.4.20>
- ⑧ 제33조 내지 제33조의2에서 별도로 정하는 사항 외에는 제11조 내지 제14조의 규정에 따른다. <신설 2015.4.20>

제33조(수익형 민자사업의 투자위험 분담 - 위험분담형) <개정 2015.4.20>

- ① 주무관청은 수익형 민자사업의 경우 민간사업비의 일부(이하 “투자위험 분담부분”이라 한다)에 대하여 투자위험을 부담하고, 주무관청이 투자위험을 분담하는 부분에 대한 수익률, 운영수입 귀속 및 운영비용 위험분담 비율 등을 실시협약에서 정할 수 있다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>

- ② 1항에 따라 주무관청이 투자위험을 분담하는 경우 제11조 제1항에도 불구하고 사업의 수익률 및 사용료를 별표 2-1의 산식에 따라 산정한다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>
- ③ 주무관청은 별표 2-2의 산식에 의하여 투자위험분담기준금을 산정하고, 매년도 주무관청 귀속 실제운영수입이 실시협약에서 정한 매년도 투자위험분담기준금 수준에 미달할 경우 그 부족분에 대하여 재정지원을 할 수 있다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>
- ④ 주무관청은 매년도 주무관청 귀속 실제운영수입이 매년도 투자위험분담기준금을 초과할 경우 그 초과분을 환수할 수 있다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>

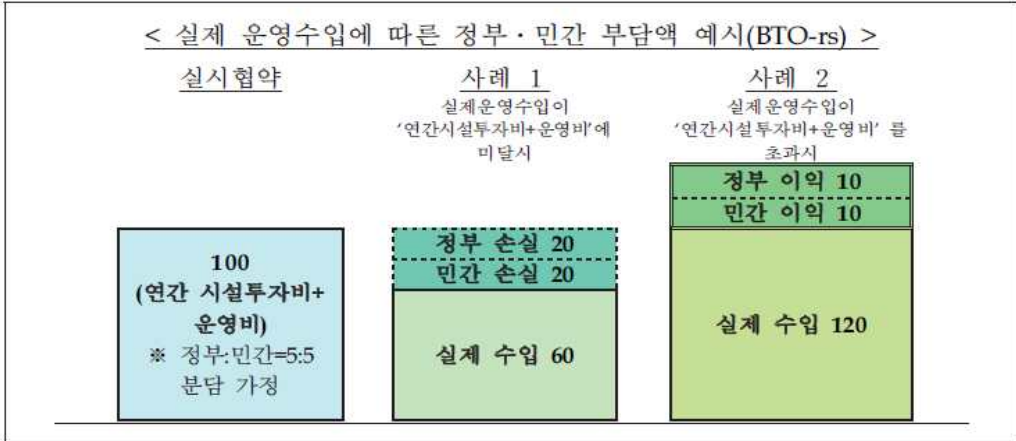
제33조의2(수익형 민자사업의 투자위험 분담 - 손익공유형) <신설 2015.4.20 >

- ① 주무관청은 수익형 민자사업의 경우 매년도 실제 운영수입에서 변동운영비용을 차감한 금액(이하 “공헌이익”이라 한다)이 실시협약상 주무관청의 매년도 투자위험분담기준금에 미달하는 경우 그 부족분을 재정지원하는 방식으로 투자위험을 분담할 수 있다. <신설 2015.4.27.>
- ② 제1항에 따라 주무관청이 투자위험을 분담하는 경우 제11조 제1항에도 불구하고 사업의 수익률 및 사용료를 별표 2-1의 산식에 따라 산정한다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>
- ③ 주무관청은 사업시행자의 매년도 공헌이익이 매년도 환수기준금을 초과하는 경우에는 그 초과금액 중 일부를 환수할 수 있다. 주무관청의 환수비율은 투자위험 분담비율 및 사용료 수준 등을 감안하여 실시협약에 정하되, 해당 사업이 해지되는 경우 이미 확정된 주무관청의 환수금은 해지시지급금에서 차감하고 지급한다. <신설 2015.4.20, 개정 2016.4.27.>
- ④ 투자위험분담기준금 및 환수기준금은 별표 2-3의 산식에 따라 산정한다. <신설 2015.4.20., 개정 2016.4.27.>

1) BTO-rs (위험분담형: Build Transfer Operate- risk sharing)

이는 정부가 사업시행에 따른 위험을 분담함으로써 민간의 사업위험을 낮추는 방식(사업수익률과 이용요금도 인하)¹¹⁷⁾

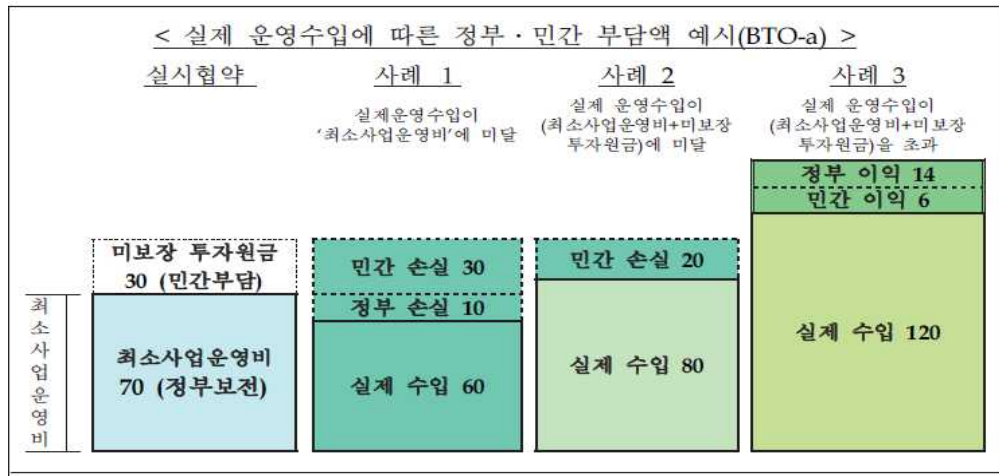
117) 국토교통부, 철도업무편람, 2016., 283면.



※ 출처: 국토교통부 도로업무편람, 2018. 302면.

2) BTO-a (손익공유형: Build Transfer Operate- adjusted)

이는 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비만큼 정부가 보전함으로써 사업위험을 낮추는 방식(초과이익 발생 시에는 공유)¹¹⁸⁾



※ 출처: 국토교통부 도로업무편람, 2018. 302면.

118) 국토교통부, 철도업무편람, 2016., 283면.

이와 같은 투자위험제도는 운영비용과 일부 투자재원 원리금 상환을 정부가 보장함으로써 사업위험 감소에 따른 재원조달 비용 및 사업수익을 인하를 유도 하여 궁극적으로 사회 기반시설이용자의 사용료 인하의 효과를 낳게 되는 중요한 역할을 수행할 수 있는 것이다.

2. 자금재조달(Refinancing)

자금재조달이란 개념적으로 실시협약(변경실시협약 포함)에서 정한 내용과 다르게 출자 지분, 자본구조, 타인자본 조달조건 등을 변경하는 것을 말한다.¹¹⁹⁾

정부는 2004년 상반기에 SOC 민자사업체의 자금재조달 이익에 관한 지침을 마련하여 자금재조달에 대한 원칙, 절차 및 정부·사업시행자 간 이익공유 방식 등에 대해 규정한 바 있다.¹²⁰⁾

“여기에서 BTO의 경우 총사업비가 500억 원 이상인 사업, BTL의 경우 총민간투자비(불변가로 협약한 총민간사업비에 물가변동분과 건설이자를 가산한 비용)가 500억 원 이상인 사업으로서 자금재조달의 범위에 해당하고, 자금재조달 이익이 존재하는 사업은 자금재조달 이익공유의 대상이 된다.”¹²¹⁾ 이때 주무관청과 사업시행자 간 자금재조달 이익공유 비율은 30대 70, 운영기간 중 최소운영수입보장이 있는 수익형 민자사업의 경우에는 50 대 50, 투자위험분담이 있는 수익형 민자사업의 경우에는 40 대 60을 원칙으로 한다.¹²²⁾

가장 보편적이면서도 일반적인 민자도로 통행료 인하방안으로써 우리나라 민자도로의 대부분이 자금재조달 과정에서 발생한 공유이익을 활용, 통행료 또는 운영수입보장수준을 저감하고 있다.¹²³⁾

119) 박현석 외2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/삼일인포마인, 2019., 244면.

120) 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018., 42면.

121) 박현석 외2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/삼일인포마인, 2019., 252면.

122) 박현석 외2인, 민간투자법 해설과 실무, SAMIL/삼일인포마인, 2019., 254면.

123) 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018., 42면.

【일산대교 통행료 인하사례】¹²⁴⁾

- 지난 2009년 11월 26일, 자금제조달 이익공유에 대한 경기도와 일산대교 주식회사 간 변경실시협약이 체결
- 협상과정을 통해서 도출된 합의안에 따르면 경기도는 자금제조달 이익의 59%(원칙은 50%)를 공유하며 이를 기 발생 재정지원액의 상계처리, 통행료 인하, 운영수입보장조건의 인하에 사용
- 통행료는 실시협약서 상 불변가 기준으로 972원에서 833원으로 인하되었으며 운영수입보장조건 역시 30년간 90%에서 76.60%(2009~2014), 88.0%(2015~)로 인하

【제3경인고속화도로 통행료 인하사례】¹²⁵⁾

- 지난 2012년 11월 20일, 자금제조달 이익공유에 대한 경기도와 제삼경인고속도로 주식회사간 변경실시협약이 체결
- 6개월의 협상과정을 통해서 도출된 합의안에 따르면 경기도는 자금제조달 이익의 57.2%(원칙은 50%)인 2,997억 원을 공유하며 이를 통행료 인하에 모두 사용할 경우 통행료 인하율은 14.05%로 산정
- 경기도와 제삼경인고속도로주식회사는 자금제조달 공유이익을 운영수입보장조건의 인하(20년간 90~75%, 환수기준 110%→20년간 75%, 환수기준 100%)와 통행료 인하(1차 변경실시협약 기준 - 3.8%, 변경사업비 반영 기준 - 7.3%)에 활용하는 방안에 합의

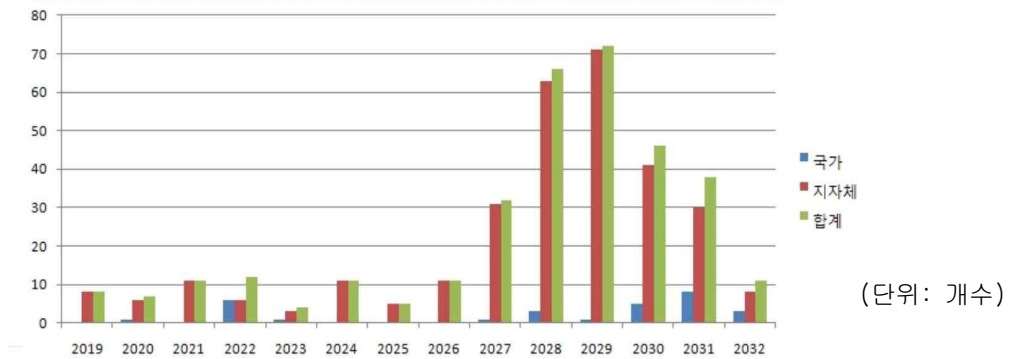
제5절 계약종료이후 시설 이용·관리방안 마련

민간투자사업이 종료되거나 취소된 이후의 관리기관을 어떻게 설정할 것인가에 대한 방안은, 일반적으로 사회기반시설을 관리하는 주체에 따라 재국영화, 민간투자사업의 재 실시, 제3섹터로 나눌 수 있다.

124) 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018., 42면.

125) 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018., 42면.

【연차별 운영기간 완료 민간투자사업수 (2011~2032)]¹²⁶⁾



1. 재국영화 또는 재공영화

“재국영화(Re-Etatisierung) 및 재공영화(Re-Kommunalisierung)란 사화(私化)로 운영되던 사업을 다시 국가 및 지방자치단체에게 환원시키는 것을 말한다. 이러한 재국영화 논의의 배경에는 사화가 기대한 만큼 효율적이고 저렴한 비용으로 공공 서비스를 제공하지 못한 것에서 비롯된다. 우리나라의 경우, 민자도로사업으로 추진해 온 서울~세종 고속도로, 수도권 제2순환도로 인천~안산 구간을 한국도로공사가 사업을 시행하는 재정사업으로 전환한 바 있다.”¹²⁷⁾

2. 민간투자사업 실시

이는 종래대로 사회기반시설에 대한 관리·운영을 민간사업자에게 맡기는 경우로서, 이때 반드시 고려되어야 할 사항은 공적 업무와 민간의 업무를 가능한 한 명확히 구분하고 공공의 관리·감독체계가 정립되어야 할 필요가 있다는 점이다.

126) 김재형, 민간투자사업의 중장기 추진방향 및 정책과제, KDI 공공투자관리센터, 2010., 244면.

127) 황지혜, 한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구 - 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-, 한국법제연구원, 한국도지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 30면.

3. 제3섹터 기관 설립

“민·관이 합작하여 하나의 독자적인 법인을 설립하고, 그 법인이 공적 사무를 수행하는 제3섹터 방식은 전형적인 기관형성적 민관협력에 속하는데, 그 법인의 법적 방식은 대체로 사법상의 회사 형태를 갖는다. 그 영역은 도시개발에서부터 항공산업 및 해외투자 사업에 이르기 매우 다양한 형태로 이뤄지고 있다.¹²⁸⁾ 다만, 제3섹터 방식의 민관협력은 민간과 행정청간의 의사결정과정에서는 갈등과 업무상의 책임소재를 가리기 어려운 점 등이 문제점으로 언급되고 있다.”¹²⁹⁾

128) 제주항공은 2005년 1월 애경그룹(75%)과 제주도(25%)가 공동출자하여 민관합작법인 형태로 설립되어 2009년 3월 10일 최초로 국제선을 운항하였으며, 서울-제주노선을 주요노선으로 하여 기존 양대 항공사(대한항공, 아시아나 항공)의 약 80% 수준의 이용요금을 제공하여 저비용, 저가격, 최상의 서비스를 제공하는 목표로 운영중이다. 김계철 외 2인, 신규항공사 시장참여에 따른 항공운송사업 시장구조 분석연구, 한국교통연구원 2012, 29면

129) 배건이, 민관협력 및 관련법제, 한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집(민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 개선방안), 2019.6.8., 205면.

제5장 민간투자SOC사업별 공공성 강화를 위한 법제 정비방안

제1절 민자고속도로

제2절 민자철도

제3절 민자항만

제5장

민간투자SOC사업별 공공성 강화를 위한 법제 정비방안

제1절 민자고속도로

1. 민자고속도로 현황 및 추진방식

2018년 1월 기준으로 전체 18개의 민자고속도로 노선을 유지, 국내 고속도로의 약 14%를 차지하고 총연장 길이가 769.6km에 달하고 있으며, 그 외에도 3개 노선이 공사 중에 있으며 총연장 길이가 84.8km에 이르고, 3개 노선이 착공을 준비하고 있는데 그 노선의 총연장 길이가 187.4km에 이른다.¹³⁰⁾

【민자고속도로 현황(2018.5. 현재)¹³¹⁾】

구 분	연장(km)	투자비(억원)	공사기간	시행단계
계	1,041.8	409,489		
운영단계 (18개사업)	769.6	299,396		
인천공항	38.2(6-8)	17,440	'95~'00	운영('00~'30)
천안-논산	81.0(4)	17,297	'97~'02	운영('02~'32)
대구-부산	82.1(4)	27,477	'01~'06	운영('06~'36)

130) 정명운/박세훈, 민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2018., 41면~42면.

131) 국토교통부 정책자료, 민자고속도로 사업현황, 2018.5.9., http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=388, 최종확인일 2019.9.25.

구 분	연장(km)	투자비(억원)	공사기간	시행단계
서울외곽	36.3(8)	22,792	'01~'07	운영('06~'38)
부산-울산	47.2(4-6)	14,777	'01~'08	운영('08~'38)
서울-춘천	61.4(4-6)	21,833	'05~'09	운영('09~'39)
용인-서울	22.9(4-6)	15,256	'05~'09	운영('09~'39)
인천대교	12.3(6)	15,200	'05~'09	운영('09~'39)
서수원-평택	38.5(4-6)	16,415	'05~'09	운영('09~'39)
평택시흥(153)	42.6(4-6)	12,871	'08~'13	운영('13~'43)
수원-광명(17)	27.4(4-6)	18,306	'11~'16	운영('16~'46)
광주-원주	57.0(4)	15,946	'11~'16	운영('16~'46)
부산신항 제2배후	15.3(4)	6,213	'12~'17	운영('17~'47)
인천-김포	28.9(4-6)	17,379	'12~'17	운영('17~'47)
상주-영천	93.9(4)	21,460	'12~'17	운영('17~'47)
구리-포천	50.6(4-6)	28,687	'12~'17	운영('17~'47)
안양-성남	21.9(4-6)	10,919	'12~'17	운영('17~'47)
옥산-오창	12.1(4)	3,484	'14~'18	운영('18~'48)
건설단계 (3개사업)	84.8	46,877		
서울-문산	35.2(4-6)	21,760	'15~'20	착공('15.11.06)
이천-오산	31.3(4)	13,129	'17~'22	착공('17.03.21)
봉담-송산	18.3(4)	11,988	'17~'21	착공('17.04.27)
실시계획단계 (2개사업)	158.5	53,286		
광명-서울	20.2(4-6)	16,069	60月	협약체결('12.09.27)
평택-부여-익산	138.3(4-6)	37,217	60月	협약체결('17.02.27)
협상단계 (1개사업)	28.9	9,930		

구 분	연장(km)	투자비(억원)	공사기간	시행단계
포천-화도	28.9(4)	9,930	60月	협상 중

2. 주요사업 개관

민작고속도로사업의 대표적 사례로서는 인천국제공항 고속도로와 천안논산 고속도로를 들 수 있을 것이다. 이하에서는 양자의 사업개요를 간략히 도시화하여 개관하고자 한다.

【사업개요】¹³²⁾

	인천공항 고속도로	천안-논산 고속도로
개통일자	2000. 12	2002.12
통행료	6,900원	7,800원
연 성장률 (평균 9%)	14.3 %	11.7 %
이동거리	40.2 km (172원/ km)	82 km (95원 / km)
도로공사 대비	2.4 배 (서울-안산 고속도로 40km - 2,900원)	1.8 배
운영	신공항 하이웨이(주) 30년	천안논산고속도로(주) 30년
초기 컨소시엄 (민간)	삼성물산(29.5%), 한진건설(23.4%), 동아건설(10.5%), 포스코건설(6.9%), 기타	GS건설, 현대건설, 대우건설, 금호건설, 기타
비고	민자투자 유치사업 제 1호 (건교부)	민자투자 유치사업 제 2호 (건교부)

132) 엄주현, SOC민간투자사업의 경제성 분석에 관한 연구 -인천국제공항고속도로,천안-논산고속도로 사례 중심으로 -, 홍익대학교 건축도시 대학원 석사학위논문, 2006., 65면.

3. 관련법령

(1) 유료도로법

“도로의 일반사용은 무료임이 원칙이다. 통행료를 징수하기 위해서는 특별한 법적 근거를 요하게 된다. 우리나라 개정(1998.2.8, 법률 제5894호)전의 구 도로법은 도로관리청은 도로의 시설인 교량·도선시설·지하도 또는 사도의 이용자로부터 통행료를 징수할 수 있다고 규정하고 있었으며(제35조 제1항), 이 경우에 통행료와 그 징수에 관하여 필요한 사항은 국도인 경우에는 당해 도로관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다(제35조 제2항). 통행료 징수에 관한 법으로서는 「유료도로법」에서 도로관리청은 유료도로를 신설 또는 개축하여 당해 도로를 통행하는 자로부터 통행료를 징수할 수 있으며(제4조 제1항), 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료 도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 부과한다(제15조).”¹³³⁾

(3) 유료도로법과 민간투자법의 관계

“민간투자법은 민간투자사업에 관하여 관계법률에 우선하여 적용하고(민간투자법 제3조), 관계법률은 유료도로법 및 도로법을 포함하고 있다(민간투자법 제2조 제1호, 제13호). 한편 유료도로법은 유료도로법 및 민간투자법에 따른 통행료 또는 사용료를 받는 도로를 유료도로로 규정하고 있고(유료도로법 제2조 제2호), 유료도로의 신설·개축·유지·수선 또는 그 밖의 관리에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「도로법」에 따른다고 규정하고 있다(유료도로법 제3조). 결국 이러한 법률체계에 따르면 민간투자도로사업의 경우 민간투자법이 정하고 있는 사항은 민간투자법이 유료도로법의 특별법으로⁴⁾, 유료도로법이 정하고 있는 사항은 유료도로법이 도로법의 특별법이 된다.”¹³⁴⁾

133) 정명운/박세훈, 민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2018., 47면~48면.

134) 황창용, 민간투자도로의 통행료에 관한 법적 고찰, 행정법연구(40), 행정법이론실무학회, 2014., 109면.

4. 민자고속도로의 문제점 및 공공성 강화방안

(1) 문제점

1) 비싼 통행료와 무료화 요구 증대

민자고속도로는 재정고속도로에 비하여 비싼 통행료 산정에 따라 아래와 같은 결과를 낳고 있다.

【민자고속도로 노선별 통행요금 비교】¹³⁵⁾

(2019년 3월 기준)

노선명	거리 (차로수)	민자노선	도로공사	대비
인천공항	38.2km (6~8)	6,600원	2,900원/대 [900+44.3×38.2×1.2]	2.28배
천안~논산	81.0km (4)	9,400원	4,500원/대 [900+44.3×81.0]	2.09배
대구~부산	82.1km (4)	10,500원	4,500원/대 [900+44.3×82.1]	2.33배
서울외곽 (일산~퇴계원)	36.3km (8)	3,200원	2,900원/대 [양주TG: 720+17×44.3×1.2=1600원] [불암산TG: 720+10×44.3×1.2=1300원]	1.10배
부산~울산	47.2km (4~6)	4,000원	3,400원/대 [900+44.3(6.3+40.9×1.2)]	1.18배
용인~서울	22.9km (4~6)	1,800원	2,100원/대 [900+44.3(4.7+18.2×1.2)]	0.86배
서울~춘천	61.4km (4~6)	5,700원	3,800원/대 [900+44.3(46.6+14.8×1.2)]	1.50배
인천대교	21.4km(2-6) 연결도로 포함 <19.2km>	5,500원	1,900원/대 [900+44.3(17.4×1.2+1.8× 0.5)]	2.89배

135) 한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019., 73면.

노선명	거리 (차로수)	민자노선	도로공사	대비
서수원 ~ 평택	38.5km(4-6) <27.4km기준>	2,700원	2,300원/대 [900+44.3(9.7+17.7×1.2)]	1.17배
평택 ~ 시흥	42.6km (4)	2,900원	2,800원/대 [900+44.3(38.7+3.9×1.2)]	1.04배
수원 ~ 광명	27.4km (4~6)	2,600원	2,200원/대 [900+44.3(15.9+11.5×1.2)]	1.18배
광주 ~ 원주	57.0km(4)	4,200원	3,400원/대 [900+44.3×57.0]	1.24배
부산신항	15.3km(4)	1,900원	1,600원/대 [900+44.3×15.3]	1.19배
인천 ~ 김포	28.9km(4~6)	2,600원	2,300원/대 [900+44.3(12.8+15.7×1.2)]	1.13배
상주 ~ 영천	93.9km(4)	6,700원	5,100원/대 [900+44.3×93.9]	1.31배
구리 ~ 포천	44.6km(4~6) <50.6km기준>	3,600원	3,100원/대 [900+44.3(14.3+30.3×1.2)]	1.16배
안양 ~ 성남	21.9km(4~6)	1,900원	2,000원/대 [900+44.3(11.2+10.7×1.2)]	0.95배
옥산 ~ 오창	12.1km(4)	1,500원	1,400원/대 [900+44.3×12.1]	1.07배

위의 표를 통하여 알 수 있는 바와 같이 “인천대교의 경우 도로공사 대비 2.89배로 거의 3배에 가까운 통행료를 받고 있다. 뒤를 이어 인천공항고속도로는 도로공사 대비 2.28배, 대구-부산 고속도로는 2.33배, 천안-논산고속도로도 2.09배 등을 받고 있는 것으로 조사된다. 이를 요금으로 계산하면, 현행 5500원인 인천대교 통행료는 도로공사 요금기준으로 1900원(-65.5%), 1만500원인 대구-부산 고속도로는 4500원(-57.1%), 6600원인 인천공항은 2900원(-56.1%), 9400원인 천안-논산 고속도로는 4500원(-52.1%)으로 산정이 가능하다. 요금 인상 부분에 있어서도 최대한 인상을 막으려는 정부와 달리 운영사들은 통행료를 인상해 수익을 내길 바라며, 따라서 많은 민자고속도로가 매년 꾸준히 5% 가까이 통행료를 인상하고 있다.”¹³⁶⁾

136) 투데이신문, ‘혈세 낭비 오명 민자도로, 재협약 길 열렸지만-’, 2018.08.27., <http://www.ntoday.co.kr/news/articleView>.

신규 건설수요가 축소되고, 유료도로 운영기간이 장기화됨에 따라 회수완료 노선에 대한 통행료 감면 요구는 더욱 확대될 전망이다. 이에 따라 일부 구간 이용자들의 통행요금 면제 요구, 통행료 감면제도의 확대 요구, 서비스 수준에 맞는 요금수준 인하 요구 등 다양한 논의가 활발히 전개되고 있어 이에 대한 심도 있는 고찰이 필요한 시점인 것이다.

2) MRG의 문제

민자도로의 경우 지속적으로 제기되는 문제로서 MRG의 경우 민자사업 초기 단계에서는 민간의 투자 활성화를 위하여 도입된 바 있으나, 실제 운용에 있어 과다한 수요예측 등으로 인하여 실제 통행료 수입이 협약 상 고려된 수입의 일정비율에 미치지 못하는 경우가 발생하여 그 차액을 지원하는 제도로써 아래의 표에서 보여 지는 바와 같은 현황을 나타내고 있다.

【주요 민자도로 통행료 보장 보조금 지급 현황】¹³⁷⁾

도로명	인천 공항	천안 논산	대구 부산	서울 외곽	부산 울산	서울 춘천	용인 서울	인천 대교	서수원 평택
운영개시월	2001.01	2002.12	2006.02	2006.06	2008.12	2009.08	2009.07	2009.10	2009.10
국고보조금	13,994	6,009	7,074	2,469	2,837	638	51	672	159
최근연도보조금	881	747	807	655	259	71	3	73	2014년
예상잔여보조금 (잔여기간)	4,000 (5년)	3,000 (7년)	8,000 (10년)	7,000 (10년)	7,480 (22년)	600 (8년)	6 (2년)	700 (8년)	MRG 해지
도공대비 통행료	2.28배	2.09배	2.33배	1.71배	1.18배	1.79배	0.86배	3.1배	1.23배
통행료 수익	19,053	14,584	13,715	14,372	2,977	6,811	3,273	4,442	3,728
협약통행료수익 (경상)	40,156	28,722	29,588	19,889	7,247	13,871	4,657	7,488	5,156
협약대비 통행료수익비율	47.4%	50.8%	46.4%	72.3%	41.1%	49.1%	70.3%	59.3%	72.3%

html?idxno=62991 최종확인일 2019.9.25

137) 정명운/박세훈, 민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2018., 59면.

“인천공항을 비롯해 천안논산, 대구부산, 서울외곽, 부산울산, 서울춘천, 용인서울, 인천대교, 서수원평택 등이 민간투자고속도로를 건설하면서 최소운영 수입을 보장하고 있다. 인천공항의 경우 지난 2016년 기준으로 824억원의 재정지원을 받았으며, 개통 이후 2002년부터 2016년까지 무려 1조3678억원을 보장 - 지원받은 바 있다. 천안논산도 지난 2004년부터 매년 400~700억원대의 재정지원을 받으며 지난 2016년까지 6010억원의 재정지원을 수령하였다. 대구부산은 지난 2008년부터 총 6266억원의 재정지원을 받았다. 그 외에도 서울외곽, 부산울산, 서울춘천, 용인서울, 인천대교, 서수원평택 등도 적게는 50억 원에서 많게는 2466억 원까지 손실을 보전 받았다.”¹³⁸⁾

이러한 MRG제도는 아래의 개관에서 보여 지는 바와 같이 2009년 전면 폐지되었다고는 하나 향후 과다한 보전금액으로 인하여 민간투자사업 전반에 걸쳐 문제시 되고 있다.

138) 투데이신문, ‘혈세 낭비 오명 민자도로, 재협약 길 열렸지만-’, 2018.08.27., <http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=62991> 최종확인일 2019.9.25

※ 최소운영수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee)¹³⁹⁾

- 개념 : 민간투자사업의 매년도 실제운영수입이 협약에서 정한 추정 운영수입의 일정 한도에 미달할 경우, 그 부족분을 정부가 지원하는 제도
- 근거 : 사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령 제37조, (구)민간투자사업기본계획 민간투자사업일반지침 5-3*
- 정부는 '06.1월과 '09.10월 민간투자사업기본계획 개정을 통해 민간제안사업과 정부고시 사업에 대하여 적용되던 MRG 제도를 각각 폐지
 - * '09.10. 민간투자사업기본계획 변경시 '05.3.부터 단계적으로 축소중인 정부고시사업 MRG 까지 삭제, 민투법시행령 제37조에 MRG 근거는 현재까지 남아있음
 - 사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령 제37조에 MRG 근거조항이 있으나, 시행여부는 기본계획 공고를 통해 결정되므로 법령 개정은 필요 없는 사항임
 - * '06년 이후의 신규사업은 MRG 적용사례 없음(정부고시사업도 해당)
- 연혁
 - '99.04. : MRG 제도 도입
 - '06.01.18: 민간제안사업 MRG 폐지(기획예산처공고 제2006-1호)
 - '09.10.06: 정부고시사업 MRG 폐지(기획재정부공고 제2009-162호)

【MRG제도 폐지 경과】

구분	'99.4~'03.5		'03.5~'05.12		'06.1~		'09.10~
	정부고시	민간제안	정부고시	민간제안	정부고시	민간제안	
보장기간	20~30년		15년	15년	10년		
보장상한	90%	80%	70~90%	60~80%	65~75%	폐지	폐지
			(매 5년마다 10%P 인하)				
보장요건	-		50% 미만시 배제		좌동		

139) 국토교통부, 철도업무편람, 2016., 287면.

3) 통합채산제 유지·적용에 대한 검토요청

총래 요금인하 방법으로서의 자금재조달, 사업재구조화의 문제점에 대한 대응 방안으로서의 ‘민자 노선 선투자 후 인수’ 방안 등이 활발히 전개되고 있는 시점이다. 특히 사업 종료기간이 도래하는 천안논산 등 민자 노선 선투자 후 인수 시 수납기간 연장에 따른 해당 노선 이용자 반발, 독립채산 요구 등 논란 발생에 대한 우려가 제기되고 있는 바에 대한 대응방안이 요청되는 것이다.

(2) 공공성 강화를 위한 법제정비 방안

1) 민자고속도로사업의 재정고속도로사업화 방안

현행 민간투자법에 근거, 운영되어지고 있거나 사업기간이 종료된 민자고속도로사업을 재정고속도로사업화 하는 방안을 고려할 때, 사업주체로서의 도로 유지관리권자 지위 취득과 재정고속도로 운영 상 요금체계의 근간인 통합채산제 적용 가능성 검토가 우선적으로 선행되어야 할 필요가 있을 것이다. 민자고속도로사업의 재정고속도로사업화에 있어 도로 유지관리권자로서의 도로공사 설정은 현행 관련 법체계 상 큰 문제점은 없다 할 것이나, 고려 시 되는 주요 쟁점은 현행 재정고속도로 운영 상 통합채산제 적용 가능성 여부로 귀결되어지는 것이다.

이때 재정고속도로사업화 되는 민자고속도로사업은 크게, ①도로공사의 선투자 후 인수된 민자고속도로와 ②사업기간이 종료된 민자고속도로로 구분하여 논의를 전개할 필요가 있다.

(가) 도로공사의 선투자 후 인수 민자고속도로

기존의 민자고속도로 통행료 인하는 주로 앞에서 살펴본 바와 같이 자금재조달이나 사업 재구조화를 통해 이루어진 바 있으나, 그 실효성에 관하여서는 다소 의문을 제기하는 것이 일반적 평가라 할 것이다. 또한 관리운영권 연장의 경우 무엇보다 현 정부정책의 요체라 할 수 있는 도로의 공공성 강화 방안에 비 상응하는 문제점이 있다. 즉 도로관리의

주체인 국가의 업무를 민간에게 지속적으로 위탁하여 결과적으로 법적 안정성을 저해하는 효과발생 및 이미 나타나고 있는 바와 같은 부작용으로 인한 통행료 부과에 대한 국민적 저항감의 지속적 유발이라는 문제는 상존하게 되는 것이다.

가) 도로공사의 선투자 후 인수방안

가. 개 요

현재의 민자 통행 단가를 재정 통행단가 수준으로 인하하고, 이로 인한 민자법인의 운영 수입 차액을 도로공사의 투자금을 통해 보전하며, 동 투자금은 관리운영권 종료 이후 통합채산제에 편입·회수하는 방안이다. 민자법인의 운영수입 차액의 산정은 통행단가 인하에 따른 통행량증가를 고려, 민자법인 입장에서 통행단가 인하 후 운영수입과 보전액을 합산한 금액이 기존 민자 통행단가 적용시의 운영수입과 일치하도록 설정하는 것이다. 관리운영권이 종료되면 도로공사는 동 민자노선을 인수, 통합채산제 편입 후 지속적인 유료도로 운영을 통해 협약종료까지의 보전액(원금+ 이자상당액)을 이후의 운영이익으로 회수하게 된다. 이때 도로공사의 보전액 투자금은 도로공사채 발행을 통해 조달, 상대적으로 낮은 조달금리로 인해 민간자본 활용과 비교, 짧은 회수기간 운용이 가능하게 되는 것이다.

나. 사업방식

도로공사 선 투자 사업 방식의 경우 민간투자기본계획 제54조의2 및 유료도로법에 근거하여 공공부문이 관리·운영하는 방식으로 추진하는 방안을 우선적으로 고려해 볼 수 있다.

【민간투자사업 기본계획】

제54조의2(관리운영권 설정기간 만료되는 사업의 추진방식 및 관리이행계획 수립 등)

① 주무관청은 관리운영권 설정기간이 만료되는 해당 시설의 경우 제54조 제2항에 따른 시설점검 상태와 시설의 공공성, 재정집행의 효율성, 효율적 운영 주체 등을 고려하여 다음 각 호 중 어느 하나의 방식으로 사회기반시설사업을 추진할 수 있다.

1. 해당 시설을 신설·증설 또는 개량한 후 법 제4조 중 어느 하나의 방법으로 추진하는 방식
2. 공개경쟁 방법으로 민간에 운영을 위탁하는 방식
3. 주무관청 또는 공공부문이 관리·운영하는 방식
4. 국가 또는 지방자치단체 소유 시설의 관련 법률에 따라 해당 시설의 매각, 처분 등을 통해 주무관청이 수익을 실현할 수 있는 방식

이에 따라 정부는 별도의 정부재정 투입 없이 통행료 인하정책을 추진하게 되는 것이다. 이러한 도로공사 선투자 후 통합채산제 편입 안은 민자법인의 사업자 및 기존 투자자에 미치는 영향이 적어 자금재조달 및 재무구조화 대비 실현가능성이 상대적으로 높고 통행료 인하효과가 매우 클 것으로 기대되고 있다.

- 현재 통행료는 1종 승용차 기준 9,400원. 이는 도로공사가 운영하는 다른 재정 고속도로의 2배에 해당.
- 이를 선투자 후 인수방안에 따라 재정고속도로수준으로 인하한다면 민간사업자가 내야하는 부가가치세분(10%)를 고려할 때, 재정고속도로의 1.1배 수준인 4900원까지 인하가 가능

즉 민자고속도로의 통행단가가 재정 통행단가 수준으로 동일하게 인하됨에 따라 고속도로 이용금액의 지역별 편차가 사라지고 국가 전체적인 고속도로 이용 편익 증대 효과를 낳게 되는 것이다.

다. 선투자 후 인수 방안의 천안-논산고속도로 적용 검토

이하에서는 앞서 언급된 도로공사의 선투자 후 인수방안을 개별 민자고속도로 노선에 적용하는 구체적 방향을 검토하여 본다. 이때 방안 적용의 대상은 현행 운영되고 있는

민자고속도로 노선 가운데 민자사업 기간이 현재를 기준으로 가장 근접하여 종료되는 (2032년) 천안-논산고속도로로 설정하고, 적용검토의 방향성은 선투자 가능성과 선투자 회수를 위한 법제적 근거를 살펴보고 최종적으로 통합채산제 적용을 위한 적용요건 분석과 이에 근거, 해당 노선 적용 평가를 통하여 그 타당성을 제시하여 본다.

가) 도로공사의 투자 가능성

한국도로공사법 제12조 제13호에서는 ‘공사의 업무와 관련되는 사업에 대한 투자 및 출연’을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 투자와 출연할 수 있는 사업에 대해서는 동법 시행령 제11조의5에서 구체화하고 있다.

【한국도로공사법】

제12조(업무) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1.~12. 생략

13. 공사(公社)의 업무와 관련되는 사업에 대한 투자 및 출연

14.~15. 생략

②~③ 생략

【한국도로공사법 시행령】

제11조의5(투자등)① 법 제12조제1항제13호에 따라 공사가 투자하거나 출연할 수 있는 사업은 다음 각 호와 같다.

1.~6. 생략

7. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 시행하는 도로사업(공사의 업무에 해당하는 도로사업으로 한정한다)

8.~10. 생략

② 공사가 제1항에 따라 사업에 투자하거나 또는 출연하려는 경우에는 이사회의 의결을 거친 후 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

도로공사의 선투자는 한국도로공사법 시행령 제11조의5 제7호의 ‘사회기반시설에 따른 민간투자법에 따른 민간투자사업으로 시행하는 도로사업’에 대한 투자 및 출연에 해당하며,

위 투자의 구체적인 ‘방식’ 등에 대해 위 규정 및 다른 관련 규정 등에서는 이러한 투자의 제한내지 요건 등에 관하여 별도로 규정하고 있지 않고, 당사자 간 사적자치의 원칙(공법상 계약에서도 유효)에 따라 통행료 수입 부족분을 보전(선투자)해주는 방안은 실현 가능할 것으로 판단된다. 이때 도로공사는 국토교통부와 ‘민간사업자의 관리운영기간이 모두 종료된 후 국토교통부에서 유료도로관리권을 도로공사에게 위탁하고, 한국도로공사는 이 유료도로관리권을 근거로 통행료를 징수하여 선투자한 금액을 충당한다’는 내용의 협약 체결은 필요할 것이다.

다만 이와 같은 도로공사의 선투자 방안에 있어 고려되는 사항은, 현행 유료도로법 제23조의8은 민간 사용기간이 종료된 이후 해당 도로의 효율적 유지·관리 목적으로 통행료를 정할 수 있도록 아래와 같이 규정하고 있다고는 하나,

【유료도로법】

제23조의8(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법 등) ① 생략

② 유료도로관리청 또는 비도로관리청은 제16조 및 제17조제1항에도 불구하고 제1항제2호 또는 제3호에 따라 관리되는 도로의 경우 해당 도로의 효율적인 유지·관리를 위하여 필요한 범위에서 통행료를 정할 수 있다.

③ 제2항에 따른 통행료의 산정 기준·방법 및 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

이는 통행료 인하를 위하여 도로공사가 선투자한 금액의 회수에 대한 통행료 징수의 근거 규정이라고 보기에는 미흡한 면이 있다. 때문에 도로공사의 선투자 회수를 위한 별도의 법률적 규정이 요청되는 것이며, 이에 관하여 최근 아래와 같은 의원입법을 통하여 이를 입법화하고자 하는 노력이 전개되어진 바 있다.

나) 선투자 회수 관련 입법화 전개

① 주요 의원입법안¹⁴⁰⁾

입법안의 주요 내용은, 민자고속도로 관리운영권 소멸 후 공익적 비용 회수를 위한 통행료 징수와 이러한 통행료의 산정 시 통행료 총액에 공익적 비용이 포함되어 질 수 있는 근거 마련에 관한 규정으로 구성되어 지고 있다.

a. 관리운영권 소멸 후 공익적 비용회수를 위한 통행료 징수근거

현 행	개 정 안
제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 도로관리청은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 개설된 유료도로의 관리운영권이 소멸되는 경우에도 민간자본 이외에 당해 도로의 공익적 목적을 위해 투입된 비용 회수를 위하여 제10조제1항에서 정한 유료도로관리권을 설정하고 당해 도로의 이용자로부터 통행료를 징수할 수 있다.</u>

b. 통행료 산정 시 수납기간의 연장

종래 통행료 인하 목적으로 비용이 투입되는 경우, 통행료 수납기간 중 통행료 인하 목적으로 발생한 손실분을 수납기간 연장을 통해 보전할 수 있도록 하는 명시적 근거를 법률에 마련한다는 점에서 의미가 있다.¹⁴¹⁾ 다만 개정안 주요내용 상 입법적 체계와 규정 내용의 명확화는 좀 더 논의가 필요한 것으로 고려된다.

140) 강훈식의원 대표발의 (의안번호 제13344호- 2018년 4월 30일)

141) 박희석, 유료도로법 일부개정법률안 검토보고, 국토교통위원회, 2018. 11., 25면.

현 행	개 정 안
제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (생략) <u><신설></u>	제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (현행과 같음) ③ <u>유료도로관리청이 공익적 목적을 위해 통행료 수납기간 동안 적정 통행료보다 낮은 통행료를 받은 경우 그 손실을 보전하기 위해 그 수납기간을 연장할 수 있다.</u>

(a) “공익적 목적”

본 개정안 규정내용상 공익적 목적을 위한 통행료 요금인하의 경우, 손실분의 보전을 위하여 그 수납기간의 연장 가능성을 명시하고자 하는 것이다. 이때 공익적 목적의 범주에 어떠한 경우가 포함되는 것인지에 대한 관련법령상 해석기준이 모호한 면이 있다. 다만,

- 유료도로법 제1조, “---유료도로의 신설·개축(改築)·유지 및 관리 등에 관한 사항을 정함으로써 교통의 편의를 증진하고 국민경제의 발전에 이바지함”
- 도로법 제1조, “--- 국민이 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 도로의 건설과 공공복리의 향상에 이바지함”
- 개정안 제4조제4항, “도로관리청은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 개설된 유료도로의 관리운영권이 소멸되는 경우에도 민간자본 이외에 당해 도로의 공익적 목적을 위해 투입된 비용 회수를 위하여 제10조제1항에서 정한 유료도로관리권을 설정하고 당해 도로의 이용자로부터 통행료를 징수할 수 있다.” 라는 규정내용 등을 통하여,

민간자본이외의 공적자본을 통한 유료도로의 신설·개축(改築)·유지 및 관리에 관한 사항으로써 도로이용자의 안전성·편의성 제공과 국민경제 발전에 기여함으로써 설정이 가능할 것이다. 때문에 이를 위하여 투입되는 공적자금의 유형은 다양하게 나타날 수 있고 이는 최종적으로 통행료의 증액을 야기하는 바, 이를 “요금인하를 위해” 라고 규정하는

방안 등 보다 명확히 규정할 필요성이 있다.¹⁴²⁾

(b) “통행료 수납기간 동안”

현행 유료도로법령 상 통행료 수납기간에 관하여 명시적으로 규정하고 있는 시행령 제10조제1항에서는 “--- 30년의 범위안에서 통행료의 수납기간을 정하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 생각건대 이는 통합채산제 적용에 있어 세대간 형평성 보장 및 통행료산정을 위한 척도로서의 기능을 하는 것으로 이해된다.

(c) “적정 통행료보다 낮은 통행료”

통행료 요금인하라고 하는 요금체계의 변동을 가져오는 근거로서 종래 요금인하 조정 방안(자금재조달, 재무구조화 등)과 일정 요건을 갖춘 경우, 시원적으로 요금을 낮게 책정하고 있는 ‘감면’까지 포함하는 것인지가 불명확한 면이 있다. 때문에 낮은 통행료 산정을 위한 사안 별 인하율내지 범주가 예시적으로라도 규정됨이 보다 바람직 할 것이다.

c. 통행료 산정시 통행료 총액에 공익적 비용 합산 근거

현 행	개 정 안
제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (생략)	제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ (생략)
③ 통행료의 총액은 해당 유료도로의 건설유지비 총액[유료도로관리청이 손실을 보전(補填)하기 위하여 대통령령으로 정하는 국가예산 또는 제24조제1항에 따라 지방자치단체의 특별회계에 계상(計上)된 손실보전준비금을 포함한다]을 초과할 수 없다.	④ ----- ----- ----- -----포함한다]과 제4조의 규정에 의한 공익적 목적을 위하여 투입된 비용의 합산한 금액을-----.
④ (생략)	⑤ (현행 제4항과 같음)

142) 박희석, 유료도로법 일부개정법률안 검토보고, 국토교통위원회, 2018. 11., 27면.

본 개정안은 ‘공익적 목적을 위하여 투입된 비용’을 규정화 하여 향후 기간연장을 통한 통행료 부과-징수를 위한 산정기준에 이를 포함토록 명확히 설정함에 의미가 있다.

② 국토교통위원회 수정가결

앞에서 논의 된 입법안은 제370회 국회(임시회) 제2차 국토교통위원회(2019.8.23.)에서 수정 가결되어 향후 선투자 회수를 위한 법제적 근거는 마련된 것으로 이해할 수 있다.

【수정안조문대비표】¹⁴³⁾

현 행	개 정 안	수 정 안
제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 도로관리청은 「사회기반 시설에 대한 민간투자법」에 따라 개설된 유료도로의 관 리운영권이 소멸되는 경우 에도 민간자본 이외에 당해 도로의 공익적 목적을 위해 투입된 비용 회수를 위하여 제10조제1항에서 정한 유료 도로관리권을 설정하고 당 해 도로의 이용자로부터 통 행료를 징수할 수 있다.	제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축 등) ① ~ ③ (개정안과 같음) ④ -----민자도로의----- -----해당----- -----도로의 통행료 인하 등----- ----- ----- -----징수하게 할 수 있다.
제16조(유료도로관리청에 의 한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (생 략)	제16조(유료도로관리청에 의 한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (현행과 같음)	제16조(유료도로관리청에 의 한 통행료의 결정 및 기준) ①·② (개정안과 같음)

143) 유료도로법 일부개정법률안 심사보고서, 국토교통위원회, 2019.10.31., 23면~25면.

현 행	개 정 안	수 정 안
<p><신 설></p> <p>③ 통행료의 총액은 해당 유료도로의 건설유지비 총액[유료도로관리청이 손실을 보전(補填)하기 위하여 대통령령으로 정하는 국가 예산 또는 제24조제1항에 따라 지방자치단체의 특별회계에 계상(計上)된 손실보전준비금을 포함한다]을 초과할 수 없다.</p> <p>④ (생 략)</p>	<p>③ 유료도로관리청이 공익적 목적을 위해 통행료 수납기간 동안 적정 통행료보다 낮은 통행료를 받은 경우 그 손실을 보전하기 위해 그 수납기간을 연장할 수 있다.</p> <p>④ ----- ----- ----- -----포함한다]과 제4조의 규정에 의한 공익적 목적을 위하여 투입된 비용의 합산한 금액을----- <단서 신설></p> <p>⑤ (현행 제4항과 같음)</p>	<p>③ 유료도로관리청은 해당 도로의 통행료 인하 등 공익적 목적으로 투입된 비용을 회수하기 위하여 통행료-----.</p> <p>④ ----- ----- -----포함한다]을 초과할 수 없다. 다만, 제4조제4항에 따라 유료도로관리권을 설정하여 통행료를 징수하는 경우에는 통행료의 총액이 건설유지비 총액(유료도로관리권 설정 이후 발생한 비용에 한한다)과 해당 유료도로의 통행료 인하 등 공익적 목적을 위하여 투입된 비용을 합산한 금액을 초과할 수 없다.</p> <p>⑤ (개정안과 같음)</p>

다. 통합채산제 적용 가능성 검토

① 통합채산제 적용 요건

유료도로법 제18조에서는 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 둘 이상의 유료도로가 다음의 요건에 해당하는 경우 해당 유료도로를 하나의 유료도로로 하여 통행료를 징수할 수 있다고 하는 통합채산제를 규정하고 있다.

1. 유료도로에 대한 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 동일할 것
2. 유료도로가 교통상 관련을 가지고 있을 것
3. 유료도로에 대하여 통행료를 통합하여 받는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사유가 있을 것

(a) 유료도로에 대한 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 동일할 것

민자도로의 기존 관리운영기간이 종료한 후 도로공사가 관련 규정 등에 근거, 유료도로관리권자의 지위를 득할 경우 기존 통합채산제 운영 주체로서의 도로공사는 당연히 동일 제도 운영을 위한 주체적 지위는 확보되는 것이다.

(b) 유료도로가 교통상 관련을 가지고 있을 것

우리나라는 다른 나라에 비하여 비교적 국토가 협소하여 전국이 1일 생활권으로서 고속국도가 하나의 단절된 노선이 아닌 분기점을 통해 상호 유기적으로 연결되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다.¹⁴⁴⁾ “특히 고속국도는 다른 도로들과 연결되어 도로망의 근간을 이루며 다른 도로와의 연계성이 높아질수록 그 효용도가 높아진다는 점과 신규고속도로 건설을 통한 지역 간 불균형 해소라는 측면, 유료도로법 제4조제2항, 제16조제2항에 의하면 고속국도는 다른 유료도로와 달리 취급할 수 있는 점을 종합하여 보면 고속국도

144) 이훈기/정명운, 통합채산제 평가를 통한 현 요금제도 개선방안 수립 연구, 한국법제연구원/한국교통연구원, 2014., 68면.

가 교통상 관련성을 갖는다는 의미는 고속국도가 분기점을 통해 상호 유기적으로 연결되어 교통망을 이루고 있는 것을 의미하는 것이다.”¹⁴⁵⁾

“고속국도의 경우 ‘교통상 관련성’은 통행료를 통합하여 받는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사유와 결합하여 이 사건 법률조항의 신설 당시부터 집행기관 및 법원 판례에 의하여 ‘전국의 모든 고속국도’에 대하여 인정되고 있으므로 자의적인 집행의 염려가 있다고 보기도 어렵다(대법원 2005.6.24. 선고 2003두6641 판결)”

“즉 교통상 밀접한 관련을 가진 노선을 개별적으로 재산하고자 했을 때 노선별 구간을 획정하여 폐쇄형으로 운영할 수밖에 없는 바, 이는 도로가 가지는 네트워크적 특성을 충분히 반영할 수 없고 오히려 도로 유지비용이 추가되는 결과를 초래하게 되기 때문에 ‘교통상 관련성’을 가지는 고속도로를 하나의 망(network)로 파악하는 것이 도로교통정책상 타당한 것이다.”¹⁴⁶⁾

(c) 통행료 통합 필요성의 특별한 사유

‘특별한 사유’라는 불확정 개념에 대한 개념, 범위 등에 대한 명문 규정은 부재하다. 때문에 사안별 특성에 따른 입법 정책적 해석에 의존하게 되는 것이다.

이에 관하여 헌법재판소는,

“이 사건에서 쟁점이 된 구 유료도로법제18조 중 ‘고속국도’에 관한 부분이 명확성원칙에 위배되는지 여부에 관해서 헌법재판소는, “이 사건 법률조항의 입법목적과 유료도로법의 다른 조항들을 종합해 보면, 고속국도가 교통 상 관련을 가진다는 의미는 고속국도가 분기점을 통해 상호 유기적으로 연결되어 교통망을 이루고 있는 것을 의미하는 것으로 충분히 해석될 수 있으므로 이 사건 법률조항은 명확성원칙에 위배되지 않는다.”

145) 이훈기/정명운, 통합채산제 평가를 통한 현 요금제도 개선방안 수립 연구, 한국법제연구원/한국교통연구원, 2014., 71면.

146) 이훈기/정명운, 통합채산제 평가를 통한 현 요금제도 개선방안 수립 연구, 한국법제연구원/한국교통연구원, 2014., 61면.

“여기서 전국 고속국도를 하나의 도로로 간주하여 통행료를 부과하는 것은 전국 고속국도의 원활하고도 일원적인 유지관리체제를 확립함으로써 지역균형발전을 위한 신규고속국도 건설재원의 확보, 기존도로에 대한 유지관리, 건설시점 차이에 따른 지역 간의 불균형을 해소하기 위한 것인데, 개별 노선별로 독립채산제로 하거나 투자비 회수가 완료된 고속국도를 무료화 할 경우 지역 간 불균형이 심화될 것이라는 점, 정부에서 예산을 배정하거나 민자고속국도의 건설을 추진하는 방법을 대안으로 보기 어려운 점, 청구인들이 부담하는 통행료가 크게 부담되는 금액이라고 보기 어려운 점, 통행료 감면제도가 인정되는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 법률조항은 과도하게 청구인들의 재산권을 침해하지 아니한다.”

라고 판시하고 있다.¹⁴⁷⁾

② 적용 평가

이상에서와 같은 논리전개에 따라 천안-논산고속도로 적용의 경우를 고려할 때, 기존 민자고속도로의 운영주체와 운영체계 등에 대한 실제적 상이점은 존재하였다고 할지라도, 이를 재정고속도로화 함에 있어,

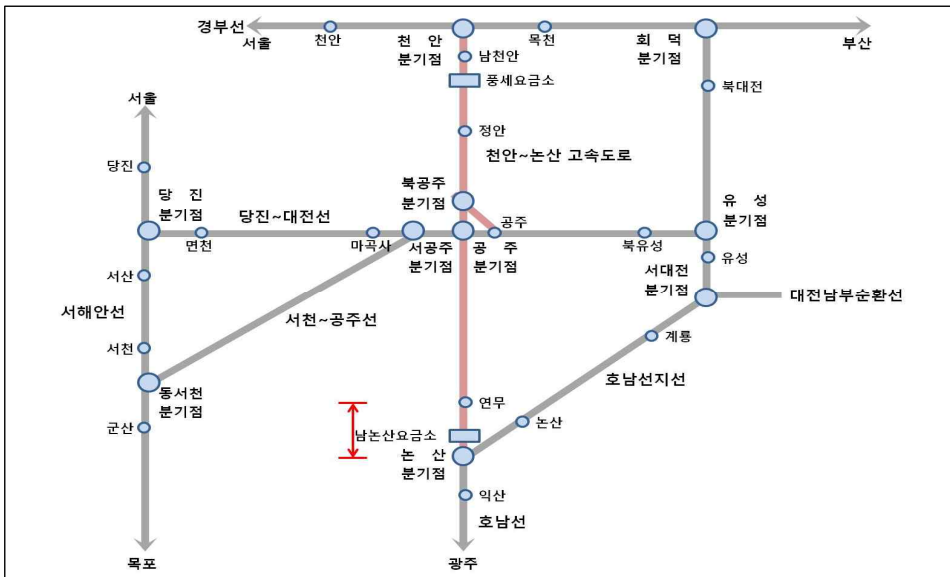
- ① 그 대상인 ‘고속도로’의 실질적-현상적 성격은 변함이 없으며,
- ② 투자비 회수를 목적으로 하는 시설관리권으로서 유료도로관리권의 법리적 성격역시 변함이 없고,
- ③ 위에서 살펴본 동법 제18조제1항 각 호중 제1, 2호의 요건 부합성에 문제점이 없고,
- ④ 민자고속도로에서 재정고속도로화 하여 일정 통행료를 징수한다고 하여 해당 고속도로 사용자의 재산권을 침해하는 새로운 사유를 발생시키는 것도 아니며,
- ⑤ 종래 유사사례에 대한 판례 등의 입장은 이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 유료도로에 대한 통합채산제 도입 취지와 필요성에 대하여 변함없는 견해를 견지하고 있다. 즉,

147) 헌재 2014. 7. 24. 2012헌바104.

- 우리나라는 국토가 협소하여 1일 생활권으로서, 고속국도는 하나의 단절된 노선이 아닌 분기점을 통해 상호 유기적으로 연결되어 있으므로 전국 고속국도는 ‘교통 상 관련성’을 지니고 있다고 해석, 통합채산제의 도입 이유인 전국 고속국도의 원활하고도 일원적인 유지관리체제의 확립 및 신규고속국도 건설재원확보, 기존도로에 관한 효율적 유지관리, 건설시점 차이에 따른 지역 간 불균형 해소 등은 고속국도에 대하여 ‘통행료를 통합하여 받는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사유’

특히 유료도로법 제18조제1항제2호 교통 상 관련성 여부에 대하여 ‘고속국도가 분기점을 통해 상호 유기적으로 연결되어 교통망을 이루고 있는 것을 의미하는 것’ 임을 명확히 판시하고 있으며,148)

【천안논산고속도로 교통망】



※ 출처: 한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019., 55면.

148) 헌재 2014. 7. 24. 2012헌바104.

제3호 ‘특별한 사유’인정여부에 대하여, 통합채산제의 도입 이유인 전국 고속국도의 원활하고도 일원적인 유지관리체제의 확립 및 신규고속국도 건설재원확보, 기존도로에 관한 효율적 유지관리, 건설시점 차이에 따른 지역 간 불균형 해소 등은 고속국도에 대하여 ‘통행료를 통합하여 받는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사유’라고 판시하여 그 인정 범주를 제시하고 있음은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다. 즉,

- 천안-논산고속도로의 경우에 있어서도 기존 판례 등에서 제시한 특별한 사유로서의 제도취지에 근거, “전국 고속국도의 원활하고도 일원적인 유지관리체제의 확립 및 신규고속국도 건설재원확보, 기존도로에 관한 효율적 유지관리, 건설시점 차이에 따른 지역 간 불균형 해소 등의 범주 내 포함되는 것으로 판단 가능하며,
- 이때, 해당 사용자의 재산권 침해여부와 관련, 법원은 통합채산제를 적용함에 따른 공익과 해당 사용자의 사익 간 형량을 고려하여 판단할 것을 고려토록 하고 있고, 살펴본 바와 같이 공공성 강화라는 공익적 관점에 비해 침해되는 사익의 우월성은 부존재

나아가 법원은 이에 근거, 통합채산제가 아닌 독립채산제에로의 적용상 발생할 수 있는 문제점 등에 대한 의견을 아울러 제시하고 있음을 고려하여야 할 것이다.¹⁴⁹⁾

(나) 사업기간이 종료된 민자고속도로

가) 민간투자사업 종료 후 관리기관(주체) 설정 방향

민자고속도로 역시 민간투자사업의 한 유형이다. 종래 민간투자사업이 종료되거나 취소된 이후, 관리기관을 중심으로 어떻게 운영할 것인가에 대한 논의는 지속적으로 전개된 바 있으며, 이러한 논의는 민자고속도로사업의 경우에 있어서도 동일하게 적용될 것이다.

149) “개별 노선별로 독립채산제로 하거나 투자비 회수가 완료된 고속국도를 무료화 할 경우 지역 간 불균형이 심화될 것이라는 점, 정부에서 예산을 배정하거나 민자고속국도의 건설을 추진하는 방법을 대안으로 보기 어려운 점, 청구인들이 부담하는 통행료가 크게 부담되는 금액이라고 보기 어려운 점, 통행료 감면제도가 인정되는 점 등”

가. 민자노선 운영기간 종료 후 도로관리 방안

현행 관련 법령 등에서는 민자노선 운영기간 종료 후 사업방식에 관하여 규정하고 있으며,

【유료도로법】

제23조의8(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법 등) ① 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제25조제1항에 따라 사업시행자가 무상으로 사용·수익할 수 있는 기간이 종료된 민자도로는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 관리한다.

1. 「도로법」 제10조에 따른 도로(고속국도는 제외한다)로서 관리
 2. 「한국도로공사법」에 따른 한국도로공사 또는 「지방공기업법」에 따라 설립된 법인에 위탁하여 관리
 3. 해당 도로를 증설 또는 개량한 후 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제1호 또는 제2호에 해당하는 방식으로 관리생략
- ② ~ ③ 생략

【민간투자사업 기본계획】

제54조의2(관리운영권 설정기간 만료되는 사업의 추진방식 및 관리이행계획 수립 등)

① 주무관청은 관리운영권 설정기간이 만료되는 해당 시설의 경우 제54조 제2항에 따른 시설점검 상태와 시설의 공공성, 재정집행의 효율성, 효율적 운영 주체 등을 고려하여 다음 각 호 중 어느 하나의 방식으로 사회기반시설사업을 추진할 수 있다.

1. 해당 시설을 신설·증설 또는 개량한 후 법 제4조 중 어느 하나의 방법으로 추진하는 방식
 2. 공개경쟁 방법으로 민간에 운영을 위탁하는 방식
 3. 주무관청 또는 공공부문이 관리·운영하는 방식
 4. 국가 또는 지방자치단체 소유 시설의 관련 법률에 따라 해당 시설의 매각, 처분 등을 통해 주무관청이 수익을 실현할 수 있는 방식
- ②~③ 생략

이러한 규정내용에 근거, 크게 ①주무관청 이 직접 운영하는 방안, ②한국도로공사에 위탁하여 운영하는 방안, ③종래와 같이 민간업체에게 위탁하여 운영하는 방안 그리고 ④민자고속도로 통합운영기관 설립을 통한 운영방안으로 구분하여 볼 수 있을 것이다.

① 주무관청 직접운영방안

“지방국토관리청을 통하여 직접 관리운영 할 경우 무료 또는 유지관리비 한도 내에서 통행료를 징수하게 된다. 유지관리비 만큼 통행료를 징수하여 고속도로 이용에 대해 낮은 요금을 제공하거나 낮은 요금으로 인한 혼잡이 발생할 우려가 생각되어질 수 있다.”¹⁵⁰⁾

② 한국도로공사 위탁운영방안

“민자고속도로 운영 만료 후 현재 고속도로관리자인 한국도로공사에 위탁하여 기존 운영하는 고속도로와 통합하여 운영하거나 별도로 분리하여 운영하는 방안이다. 요금수준은 전체 통합채산제 하에서 운영할 경우 도공요금수준으로 운영되며, 별도의 계정으로 분리하여 운영할 경우 운영관리비를 고려하여 요금수준 결정이 가능할 것이다.”¹⁵¹⁾ 이때 특별한 사유에 해당됨은 인정되나, 특별한 사유는 기존 통합채산제에로의 포섭가능성을 확인하는 규정으로 이해되고, 통합채산제 내 별도의 계정으로 포섭가능하다는 것까지 예견한 것은 아니라 사료된다.

③ 민간업체 위탁운영방안

기존 민간사업자 또는 새로운 민간사업자가 정부의 고유업무를 위탁하여 관리-운영하는 방식이다.

④ 민자고속도로 통합운영기관 설립을 통한 운영방안

“민자고속도로의 무상사용기간 만료 도래에 따라 운영기간이 종료되는 민자고속도로를 대상으로 별도의 통합 운영기관을 설립- 운영하는 방안이다. 기존 고속도로와 경쟁체

150) 육동형, 고속도로 공공성 강화를 위한 정책마련 연구, 국토연구원, 2018., 210면.

151) 육동형, 고속도로 공공성 강화를 위한 정책마련 연구, 국토연구원, 2018., 210면.

제를 유지하여 효율적인 고속도로 운영이 가능할 수 있으며, 도로공사와 다른 통행요금체제로 운영이 가능할 것이다.”¹⁵²⁾ 다만 현행 관련 법제도 운용 하에서 별도의 요금체계가 가능한지에 대하여서는 의문이다.

나) 평가

위에서 살펴본 바와 같이 다양한 주체설정에 대한 논의가 있을 수 있으나 현행 고속도로 운용체계에 있어 도로공사가 이러한 지위를 가지게 됨을 우선적으로 고려하여 볼 수 있다. 이때 사용기간 종료 후 민자고속도로에 대한 도로공사의 업무수탁의 형태는 크게, 사업기간 종료 이후 해당 민자고속도로사업을 재정고속도로화 하여 운영하는 방안, 그리고 사회기반시설물에 대한 민자사업 종료 이후 시설물 귀속에 따른 중앙부처의 해당 고속도로 유지·관리 위탁업무 (업무대행) 수행의 경우로 구분하여 고려할 수 있다.

가. 재정고속도로화 (통합재산제 적용)

이는 위 선투자 후 인수의 경우와는 달리 도로공사가 기존 민자고속도로 운영에 대한 어떠한 재정적 투입이 없었던 상황에서 새로이 기존 재정고속도로 운영 체제로 전환함을 의미한다. 때문에 기존 재정고속도로의 요금체계에 이를 흡수할 경우, 무엇보다 요금 산정방식에 있어 불가피한 산술적 제약 발생과 이에 따른 민원 제기와 법리적 이견이 예견되어진다.

무엇보다 현행 법제는, 유료도로법 제23조의8(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법 등)제2항에서, “유료도로관리청 또는 비도로관리청은 제16조 및 제17조제1항에도 불구하고 제1항제2호 또는 제3호에 따라 관리되는 도로의 경우 해당 도로의 효율적인 유지·관리를 위하여 필요한 범위에서 통행료를 정할 수 있다.”라고 규정하고 아래와 같이 하위법령에 위임하고 있다.

152) 육동형, 고속도로 공공성 강화를 위한 정책마련 연구, 국토연구원, 2018., 211면.

【유료도로법 시행규칙-2019년1월16일 신설】

제8조의4(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 통행료) ① 유료도로관리청 또는 비도로관리청은 법 제23조의8제1항제2호 또는 제3호에 따라 관리되는 도로에 대하여 같은 조 제2항에 따라 통행료를 정하려는 경우에는 **해당 도로의 효율적인 유지·관리에 필요한 다음 각 호의 비용을 고려해야 한다.**

1. 인건비

2. 수선유지비

3. 그 밖에 도로의 원활한 기능 유지를 위하여 필요한 비용

② 제1항에 따라 정한 **통행료의 적용기간**은 통행료를 정한 다음 해의 회계연도(「국가회계법」 제5조의 회계연도를 말한다)로 한다. 다만, 해당 도로의 민간 사용기간이 종료된 시기, 물가변동, 그 밖의 경제상황 등을 고려하여 필요한 경우에는 **신축적으로 적용기간을 정할 수 있다.**

③ 유료도로관리청 또는 비도로관리청은 제2항에 따른 통행료의 적용기간이 경과하지 않은 경우라도 통행료의 산정 당시 예측할 수 없었던 불가피한 사유가 발생하여 통행료를 현저히 변경할 필요가 있을 경우에는 **해당 사유를 반영하여 통행료를 새롭게 산정할 수 있다.**

④ 유료도로관리청이 제1항 및 제3항에 따라 **통행료를 산정하려면 다음 각 호의 구분**에 따른 **위원회의 심의를 미리 거쳐야 한다.**

1. 국토교통부장관이 유료도로관리청인 경우: 「도로법」 제9조에 따른 도로정책심의위원회
2. 지방도로관리청이 유료도로관리청인 경우: 영 제11조제2항에 따른 통행료심의위원회

이와 같은 규정은 기존 통합채산제 적용을 위한 관련 법제와의 관계에 있어 통행료 산정체계의 상이성이 발생함에 따라 동일요금, 동일서비스를 요체로 하는 기존 통합채산제 적용은 용이하지 않다고 판단된다.

그러나 기존 재정고속도로 요금체계의 근간으로서의 통합채산제의 도입취지 및 운영현황을 고려하고, 입법자의 취지는 사업기간이 종료되었다 하여 해당 노선이 즉시 무료화되는 것은 아니라는 것으로 이해하고자 할 때, 기존 건설유지비가 회수된 재정고속도로의 실무적 운영 현황과 관련 법원 등의 판단을 고려하여 재정고속도로화 방안을 구성하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

이때 도로공사의 입장에 있어서는 기존 통합채산제 하에서의 운용자금 전체에 비하여 새로운 고속도로 통행료 징수를 통한 새로운 재정 자본이 발생, 이를 재정고속도로 건설·유지비로 활용하여 종국적으로는 전체 재정고속도로의 통행료 인하 그리고 민자고속도로 운영현황을 통한 각종 지표에서 나타나고 있는 바와 같이 이용자 서비스 분야에 있어 재정 고속도로에 비하여 그 만족도가 낮은 점을 고려, 이를 재정고속도로화하여 교통이용자의 안전과 편의성 및 이동성을 제고하는 효과를 기대(= 특별한 사유) 할 수 있는 것이다.

나. 고속도로의 유지·관리 위탁업무수행 (업무대행)

이는 단순 해당 고속도로에 대한 유지·관리에 대한 중앙부처의 업무를 도로공사가 대행하는 형태로 이해 가능하다. 물론 도로공사 규정 상 이러한 업무를 수행함에 문제가 없다고 할지라도 생각건대 공사의 주요업무가 아닌 단순 대행 업무를 위한 조직구성과 인원배치 그리고 운영체계에 있어 별도의 요금체계를 적용하는 것이 효율적인지에 대한 의문은 남게 된다.

(나) 공용년수 증가에 따른 특정 노선무료화 요구

가) 30년 이상 노선 현황 및 지속적 무료화 요구 증가

[준공 후 30년 경과노선- 2018.12.31. 기준]¹⁵³⁾

번호	노선명	최종개통일	개통경과년수
제 1호	경 부 선	1970. 7. 7	48년
제 16호	울 산 선	1969.12.29	49년
제 25호	호 남 선	1973.11.14	45년
제102호	남해 제1지선	1973.11.14	45년
제104호	남해 제2지선	1981. 9. 4	37년
제120호	경 인 선	1968.12.21	50년

153) 한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019., 143면.

번호	노선명	최종개통일	개통경과년수
제251호	호남선의 지선	1970.12.30	48년
제451호	중부내륙선의 지선	1977.12.17	41년

이러한 노선 중 아래의 표에서 알 수 있는 바와 같이, 경부선(121.2%), 울산선(144.2%), 경인선(146.2%), 호남지선(110.7%) 등 2017년 말 기준으로 통행료 수납 총액이 해당 유료도로의 건설유지비 총액을 초과하는 4개 노선에 대해서도 통행료가 징수되고 있다. 이러한 경향은 통행료의 총액이 해당 유료도로의 건설유지비 총액을 초과할 수 없다는 유료도로법 제16조의 취지와 수익자 부담 원칙 등을 이유로 민원이 지속적으로 제기되고 있다.¹⁵⁴⁾

[한국도로공사 관리 노선별 투자 및 회수가액]¹⁵⁵⁾

(단위: 억원)

구분	건설유지비 총계			회수액	미회수액 (③-④)	회수율(% (④/③))
	건설투자비 (①)	유지관리비 (②)	계 (③=①+②)	수익(④)		
합계	847,244	413,209	1,260,453	682,914	577,359	54.2
경부선	75,319	96,898	172,217	208,748	(36,531)	121.2
남해선	52,477	31,711	84,188	50,422	33,766	59.9
광주-대구선	37,039	11,916	48,955	8,899	40,056	18.2
서해안선	51,531	33,758	85,289	50,765	34,524	59.5
울산선	735	1,783	2,518	3,631	(1,113)	144.2
익산-포항선	35,666	7,196	42,862	7,371	35,491	17.2
천안논산,호남선	19,308	25,872	45,180	37,930	7,250	84.0
순천-완주선	23,585	3,550	27,135	3,064	24,071	11.3
당진-영덕선	61,679	8,739	70,418	12,384	58,034	17.6
대전통영,중부선	46,971	32,582	79,553	50,633	28,920	63.6

154) 박희석, 유료도로법 일부개정법률안 검토보고, 국토교통위원회, 2018. 11., 10면.

155) 박희석, 유료도로법 일부개정법률안 검토보고, 국토교통위원회, 2018. 11., 4면.

구분	건설유지비 총계			회수액	미회수액 (③-④)	회수율(%) (④/③)
	건설투자비 (①)	유지관리비 (②)	계 (③=①+②)	수익(④)		
제2중부선	7,596	3,320	10,916	5,028	5,888	46.1
평택-제천선	30,523	5,385	35,908	7,779	28,129	21.7
중부내륙선	53,301	22,426	75,727	33,204	42,523	43.8
영동선	55,666	40,703	96,369	72,359	24,010	75.1
중앙선	51,790	19,947	71,737	23,856	47,881	33.3
서울-양양선	30,508	987	31,495	912	30,583	2.9
동해선	53,712	5,808	59,520	3,832	55,688	6.4
서울외곽선	41,151	25,251	66,402	47,824	18,578	72.0
남해제1지선	8,250	1,621	9,871	2,063	7,808	20.9
남해제2지선	7,906	3,696	11,602	6,748	4,854	58.2
제2경인선	8,411	4,338	12,749	5,869	6,880	46.0
경인선	2,762	6,039	8,801	12,863	(4,062)	146.2
서천-공주선	10,205	1,980	12,185	1,894	10,291	15.5
호남지선	3,554	5,933	9,487	10,499	(1,012)	110.7
고창-담양선	9,088	1,840	10,928	1,425	9,503	13.0
대전남부순환선	3,469	1,162	4,631	1,600	3,031	34.5
중부내륙지선	6,953	3,936	10,889	5,572	5,317	51.2
중앙지선	4,390	4,832	9,222	5,740	3,482	62.2
부산외곽순환선	24,179	0	24,179	0	24,179	-
기타건설중인노선	29,520	0	29,520	0	29,520	-

※ 한국도로공사가 통합채산제를 적용하여 관리하고 있는 구간에 대한 건설투자비 회수율은 2017년 말 기준 수준으로 31.8% 수준이며, 이미 완성된 노선만을 고려하면 34.8%의 회수율을 보이고 있는 상황

현 행	개 정 안
② (생략)	③ (현행 제2항과 같음)

이에 대하여 국토교통위원회 전문위원은 법률안 검토의견을 통하여, “통합채산제와 관련하여 헌법재판소는 전국 고속국도에 대한 일원적인 유지관리체제를 통해 신규고속국도 건설재원의 확보, 기존도로에 대한 유지관리, 건설시점 차이에 따른 지역 간 불균형 해소 등을 목적으로 운영되고 있는 제도로 판결한 바 있으므로, 통합채산제 내 기존 노선에서의 통행료 상승 가능성 및 유료도로관리권자의 재무 상태 등을 고려한 종합적인 검토가 필요”하다는 의견을 제시한 바 있다.¹⁵⁸⁾

다) 무료화 요구 등에 대한 평가

가. 통행료 수납기간 규정의 실무적 비 상응성

현행 유료도로법령 상 통행료 수납기간에 관하여 명시적으로 규정하고 있는 시행령 제10조제1항에서는 “--- 30년의 범위안에서 통행료의 수납기간을 정하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

제10조(통행료의 수납기간 등) ① 유료도로관리청은 법 제16조의 규정에 의하여 **30년의 범위 안에서** 통행료의 수납기간을 정하여야 한다.

② 법 제16조의 규정에 의한 유료도로의 건설유지비총액은 다음 각호의 비용을 합산한 금액을 말한다.

1. 도로설계비
2. 도로공사비
3. 토지 등의 보상비
4. 그밖의 유료도로의 건설·유지관리에 필요한 비용

158) 박희석, 유료도로법 일부개정법률안 검토보고, 국토교통위원회, 2018. 11., 5면.

③ 제2항의 규정에 의한 건설유지비총액의 산정에 관한 세부사항은 도로의 종류, 건설공사의 규모 및 유지관리방법 등을 고려하여 유료도로관리청이 정하여 고시한다.

유료도로 통행요금 30년의 수납기간 설정은 유료도로 이용자 부담을 한세대에 최소화하여 미래세대의 부담으로 전가되지 않도록 하기 위함이며, 아울러 수납기간 설정을 통해 통행요금 수준의 적정함으로 활용하기 위함에 기인한다.¹⁵⁹⁾ 아울러 민간사업자의 경우 본인이 투자한 금액에 대한 회수와 적정수익을 보다 명확히 예견할 수 있어 민간의 사업 참여를 제고하는 기능도 수행하는 것이다. 이때 법정기한으로써의 ‘30년의 범위안’ 규정의 실효성에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

즉 실무적으로 한국도로공사가 관리하는 유료도로의 경우 30년의 수납기간이 경과한 후에도 수납기간을 연장할 수밖에 없는 상황이며, 관련 대법원의 판례에서도, “동 규정의 취지와 관련하여 유료도로관리청이 통행료 수납기간을 정함에 있어서 30년을 넘는 장기간의 통행료 수납기간을 정해서는 아니 된다는 것으로 봄이 타당하고, 이와 달리 어떠한 경우에도 당해 도로의 통행료 징수 개시시점부터 30년이 경과하면 일률적으로 통행료를 수납할 수 없도록 하려는 취지라고 볼 수는 없다고 판시.” (대법 2015. 10. 15. 2013두 2013)하고 있다. 따라서 현행 법령체계 하에서도 연장은 가능한 것이다.

실무적으로 통합채산제가 적용되는 고속도로가 장래에 계속적으로 존재함에도 불구하고 일정 기간(30년)동안만 통행료를 징수할 수 있도록 하는 것은 통합채산제 도입취지에 배치하는 결과를 낳게 된다.¹⁶⁰⁾ 때문에 비록 30년이 경과한 재정고속도로라 할지라도 통합채산제의 취지에 비추어 그 기간을 조정·연장하고 있는 실정인 것이다.

159) 이훈기/정명운, 통합채산제 평가를 통한 현 요금제도 개선방안 수립 연구, 한국법제연구원/한국교통연구원, 2014., 65면.

160) 이훈기/정명운, 통합채산제 평가를 통한 현 요금제도 개선방안 수립 연구, 한국법제연구원/한국교통연구원, 2014., 65면.

【통행료수납기간 연장(6차)- 28개 노선(3,952.4km)- 2017.11 기준】¹⁶¹⁾

노선번호	노선명	연장(km)	통행료징수기간	
			현행	변경
제1호	경부선	415.4	1968.12.~2017.11	1968.12.~2027.11
제10호	남해선 (순천~부산) (영암~순천)	273.2 (166.3)	1976. 4.~2017.11	1976. 4.~2027.11
		(106.9)	2012. 4.~2017.11	2012. 4.~2027.11
제12호	광주대구선 (무안~나주,고서~옥포) (나주~광주)	212.9 (202.0)	1985. 4.~2017.11	1985. 4.~2027.11
		(10.9)	2008. 5.~2017.11	2008. 5.~2027.11
제15호	서해안선	336.6	1994. 7.~2017.11	1994. 7.~2027.11
제16호	울산선	14.3	1970. 1.~2017.11	1970. 1.~2027.11
제20호	익산포항선 (대구~포항) (익산~장수)	130.3 (71.4)	2004.12.~2017.11	2004.12.~2027.11
		(58.9)	2007.12.~2017.11	2007.12.~2027.11
제25호	호남선	194.2	1972. 1.~2017.11	1972. 1.~2027.11
제27호	순천완주선 (동순천~순천) (순천~서남원) (서남원~전주)	117.8 (5.6)	2011. 4.~2017.11	2011. 4.~2027.11
		(47.0)	2011. 1.~2017.11	2011. 1.~2027.11
		(65.2)	2010.12.~2017.11	2010.12.~2027.11
제30호	당진영덕선 (청원~상주) (상주~영덕) (당진~대전)	278.9 (79.4)	2007.11.~2017.11	2007.11.~2027.11
		(107.9)	2016.12.~2017.11	2016.12.~2027.11
		(91.6)	2009. 5.~2017.11	2009. 5.~2027.11
제35호	통영대전,중부선	332.5	1988. 3.~2034. 3	1988. 3.~2027.11
제37호	제2중부선	31.1	2001.11.~2017.11	2001.11.~2027.11

161) 한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019.,123면.

노선번호	노선명	연장(km)	통행료징수기간	
			현행	변경
제40호	평택제천선	126.9		
	(평택~안성)	(35.9)	2002.12.~2017.11	2002.12.~2027.11
	(안성~음성)	(22.0)	2008.12.~2017.11	2008.12.~2027.11
	(음성~충주)	(27.6)	2013. 8.~2017.11	2013. 8.~2027.11
	(충주~동충주)	(17.7)	2014.10.~2017.11	2014.10.~2027.11
	(동충주~제천)	(23.7)	2015. 6.~2017.11	2015. 6.~2027.11
제45호	중부내륙선	302.0		
	(마산~여주)	(203.6)	1978.12.~2017.11	1978.12.~2027.11
	(현풍~김천)	(62.0)	2007.11.~2017.11	2007.11.~2027.11
	(여주~북여주)	(17.6)	2010. 9.~2017.11	2010. 9.~2027.11
	(북여주~양평)	(18.8)	2012.12.~2017.11	2012.12.~2027.11
제50호	영동선	234.4	1972. 1.~2034. 3	1972. 1.~2027.11
제55호	중앙선	288.7	1994.12.~2034. 3	1994.12.~2027.11
제60호	서울양양선	88.8		
	(춘천~동홍천)	(17.1)	2009.10.~2017.11	2009.10.~2027.11
	(동홍천~양양)	(71.7)	2017. 6.~2017.11	2017. 6.~2027.11
제65호	동해선	175.3		
	(삼척~동해)	(17.8)	2016. 9.~2017.11	2016. 9.~2027.11
	(동해~현남)	(60.2)	1983. 5.~2017.11	1983. 5.~2027.11
	(현남~하조대)	(15.2)	2009.11.~2017.11	2009.11.~2027.11
	(하조대~양양)	(9.7)	2012.12.~2017.11	2012.12.~2027.11
	(양양~속초)	(18.8)	2016.11.~2017.11	2016.11.~2027.11
	(울산~남경주, 동경주~포항)	(42.1)	2015.12.~2017.11	2015.12.~2027.11
(남경주~동경주)	(11.5)	2016. 6.~2017.11	2016. 6.~2027.11	
제100호	서울외곽순환선	91.7	1991.11.~2017.11	1991.11.~2027.11
제102호	남해제1지선	17.9	1976. 4.~2017.11	1976. 4.~2027.11
제104호	남해제2지선	20.3	1981. 9.~2017.11	1981. 9.~2027.11

노선번호	노선명	연장(km)	통행료징수기간	
			현행	변경
제110호	제2경인선	26.7	1994. 7.~2017.11	1994. 7.~2027.11
제120호	경인선	23.9	1968.12.~2017.11	1968.12.~2027.11
제151호	서천공주선	61.4	2009. 5.~2017.11	2009. 5.~2027.11
제251호	호남선의지선	54.0	1972. 1.~2017.11	1972. 1.~2027.11
제253호	고창담양선 (장성~담양) (고창~장성)	42.5	2006.12.~2017.11	2006.12.~2027.11
		(25.3) (17.2)	2007.12.~2017.11	2007.12.~2027.11
제300호	대전남부순환선	13.3	1999. 9.~2017.11	1999. 9.~2027.11
제451호	중부내륙선의지선	30.0	1978.12.~2017.11	1978.12.~2027.11
제551호	중앙선의지선 (대동~양산) (김해~대동)	17.4	1996. 5.~2034. 3	1996. 5.~2027.11
		(8.2) (9.2)	2014.12.~2017.11	2014.12.~2027.11
계	28개노선	3,952.4		

생각건대 이러한 규정은 개별적 노선에 대한 사업판단 기준에 해당하므로 통합채산제로 운영되는 재정고속도로에 이를 적용하는 것은 다소 문제시 된다. 다만 유료도로에 관한 일반법으로서의 유료도로법상 이를 보다 명확히 하는 법제정비는 필요한 것으로 고려된다. 이때 법제 정비방안으로 생각해 볼 수 있는 사항은 30년 규정의 삭제, 수납기간을 현행 30년에서 일정기간 연장하는 방안, 유료도로별 특성에 따라 일반유료도로와 유료도로인 고속국도로 구분하여 수납기간을 설정하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

나. 통합채산제 제도취지에 비 상응

“무료화 요구는 직접적으로 도로공사의 재무여건 및 고속교통 서비스의 변화를 야기할 것이며, 무료화요구의 반영은 도로공사의 수입을 감소시켜 도로공사의 재무부담을 가중시킬 뿐만 아니라 무료화된 고속도로로 교통량이 집중되어 고속교통 서비스의 변화를

야길할 것으로 예견된다.”¹⁶²⁾ 아울러 여전히 적자노선이 존재하고 있다는 점을 고려하여야 할 것이다.

【적자 운영노선】¹⁶³⁾

(단위 : 억원, %)

구 분		건설투자비 (A)	유지비 (B)	수익 (C)	미회수액 (A+B)-C	투자비 회수율 (C-B)/A
제12호	무안광주 광주대구선	37,097	12,852	9,939	40,010	△7.8
제27호	순천완주선	23,651	4,055	3,575	24,131	△2.0
제60호	서울양양선	30,531	1,372	1,247	30,656	△0.4
제65호	동해선	55,263	6,514	4,370	57,407	△3.9
제151호	서천공주선	10,239	2,254	2,204	10,289	△0.5
제253호	고창담양선	9,129	2,071	1,748	9,452	△3.5

○ 관련하여 헌법재판소는,

“고속국도 네트워크를 구축하기 위해서는 재원이 많이 필요할 뿐만 아니라 전 구간의 건설이 완료되기까지 매우 오랜 시간이 걸리며, 고속국도는 일단 건설되면 관리-유지를 통하여 여러 세대에 걸쳐서 공용된다. 따라서 노선이 연결되어 전국 네트워크를 형성하는 고속국도 통행료를 설정함에 있어서는 일관성 내지 일체성이 필요하고, 건설시기의 상위에 기인하는 부지 매입비, 공사비의 단가 차이에 의하여 발생하는 노선 간의 요금차이를 회피하는 것이 필요하다”

“개별 노선별로 개별채산제로 하거나 투자비 회수가 완료된 고속국도를 무료화 할 경우, 조기에 건설된 노선에서는 물가수준이 낮아 건설비용이 저렴하게 들어 도로 공용의 이점을 누릴

162) 육동형, 고속도로 공공성 강화를 위한 정책마련 연구, 국토연구원, 2018., 58면.

163) 한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019., 142면.

수 있는 반면, 후기에 건설된 노선에서는 도로 이용의 이점을 누리는 것이 늦어지는 데다 그 과정에서 물가수준이 높아진 결과, 건설비용이 비싸게 되는 등의 불이익을 당하게 된다”

“투자비 회수가 더딘 고속국도의 통행료는 지금보다 인상되어야 하며, 지방의 교통량이 적은 고속국도는 현재보다 몇 배가 되는 요금을 내게 될 것이다. 이는 고속국도에 대한 낮은 접근성으로 오랜 기간 불편을 감수한 낙후지역 고속국도 이용자에게 상대적으로 더 높은 통행료를 부과하여야 하는 불합리한 결과가 되어 지역 간 형평성에 위배된다 할 수 있다.”

“신규고속국도 건설재원 및 고속도로의 노후화에 따른 유지를 위하여 고정적으로 소요되는 유지관리비를 충당하기 위해서는 ‘교통상의 관련성이’이 있는 고속국도에 대한 통합채산제를 채택하는 것보다 덜 제한적인 수단을 상정하기 어렵다.”

라고 판시하고 있다.¹⁶⁴⁾ 이는 이미 우리나라 법제에 있어 민간사업자에 의한 민자고속도로 운영상 개별채산제와 공공에 의한 재정고속도로의 통합채산제로 구분되어 운영되는 통행료 요금체계 외에 별도의 요금체계상정의 곤란함과 도로시설 관리권의 변동에 따른 통행료 체계는 통합채산제로 포섭됨이 바람직하며, 아울러 통합채산제 내의 별도로 통행료 산정 등에 관련된 예외적 사항 인정은 고려하고 있지 않은 것으로 이해 가능할 것이다.

164) 헌재 2014. 7. 24. 2012헌바104.

제2절 민자철도

1. 민자철도 현황 및 추진방식

(1) 현 황

[철도민자사업 건설 및 운영현황]¹⁶⁵⁾

(단위: 억원)

사업 방식	사업명	추진 단계	제안 방식	총 사업비	착공	개통연도	운영 기간
BTO	인천국제공항 철도	운영중	정부 고시	32,957	2001.04	1단계:2007.3 2단계:2010.12	30년
	신분당선(강남-정자) 복선전철	운영중	민간 제안	11,690	2005.07	2011.12	30년
	신분당선(정자-광교) 복선전철	운영중	민간 제안	10,257	2011.02	2016.1.30	30년
	9호선1단계 (상부부분)	운영중	정부 고시	9,145	2007.02	2009.7.24	30년
	부산-김해 경전철	운영중	정부 고시	7,742	2006.04	2011.9.17	30년
	용인 경전철	운영중	정부 고시	7,278	2005.12	2013.4.16	30년
	의정부 경전철	운영중	정부 고시	5,477	2007.08	2012.7.1	30년
	우이-신설 경전철	운영중	민간 제안	6,465	2009.9	2016.11	30년

165) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., 22면.

사업 방식	사업명	추진 단계	제안 방식	총 사업비	착공	개통연도	운영 기간
	신림선 경전철	결설중	민간 제안	8,329	2015.2	2022.2 예정	30년
	동북선 경전철	협상완료 (18)	민간 제안	15,754	2019 예정	2024 예정	30년
BTL	전라선(익산-신리) 복선전철	운영중	정부 고시	6,172	2001.4	2011.1	20년
	경전선(함안-진주) 복선전철	운영중	정부 고시	3,383	2005.7	2012.12	20년
	소사-원시 복선전철	시공중	정부 고시	15,495	2011.3	2018	20년
	부산-마산 복선전철	시공중	정부 고시	14,303	2014.6	2020	20년
	대곡-소사 복선전철	시공중	정부 고시	11,628	2015.12	2020	30년
BTO-rs	신안산선	협상중	정부 고시	33,895	2018년 말예정	2023년 예정	40년
	수도권광역급행철도 A 노선	협상중	정부 고시	33,641	2018년 말예정	2023년 예정	30년

(2) 추진방식

국내철도민간투자사업의 최초 추진방식은 BTO 방식으로 인천공항철도사업에 적용된 바 있다. 이후 MRG에 따른 재정부담 등의 문제점으로 2005년 경전선·전라선 일부 구간에 BTL 방식이 도입 되었다.¹⁶⁶⁾

166) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., 22면.

추진방식	수익형 민자사업 (BTO : Build-Transfer-Operate)	임대형 민자사업 (BTL : Build-Transfer-Lease)
① 대상 시설 성격	· 최종사용자에게 사용료를 부과하여 투자비 회수가 가능한 시설(독립채산형)	· 최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설(서비스구입형)
② 투자비 회수	· 최종사용자의 사용료(수익자부담원칙)	· 정부지급금(임대료 + 운영비)(정부재정부담)
③ 해당 사업	· 인천국제공항철도 · 신분당선 강남~정자 · 신분당선 정자~광교 · 신분당선 용산~강남 · 신분당선 광교~호매실 · 부산~김해 경전철 등	· 전라선 익산~신리 복선전철 · 경전선 함안~진주 복선전철 · 소사~원시 복선전철 · 부전~마산 복선전철 · 대곡~소사 복선전철

※ 출처 : 국토교통부, 철도업무편람, 2016., 282면.

2. 주요사업내용 개관

(1) 공항철도

“공항철도는 2007년 1단계 구간(인천공항~김포공항)이 개통한 후 2010년 2단계 구간(김포공항~서울역)이 개통되었다. 공항철도는 운영 초기 실시협약 수요보다 실제수요가 부족하여 운영 후 최소수입수입보장(이하, MRG) 지급문제가 발생하였다. 이러한 문제로 건설투자자(CI)를 중심으로 한 컨소시엄이 2008년 출자자 변경 및 자금재조달을 신청하였고 사업재구조화가 실시되었다. 첫 번째 사업재구조화(2009)로 MRG 보장비율을 90%에서 58%수준으로 변경한 것과 동시에 한국철도공사가 지분을 88.8% 가지고 국토교통부가 9.9% 지분을 가지게 되었다. 지속적인 정부 재정 부담이 크고 한국철도공사가 부채비율이 증가하면서 경영환경이 악화되어 2016년 공항철도는 KB공항철도 사모특별자산투자신탁이 최대주주가 되고 MRG를 폐지한 후 최소비용보전방식(MCC)으로 변경하는 사업재구조화를 추가로 실시하였다.”¹⁶⁷⁾

167) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., xvi.

(2) 메트로9호선

메트로 9호선은 BTO 방식으로 진행되었으며, 2005년 5월 16일에 서울시와 실시협약을 체결 한 후 2009년 7월 24일에 상업운전을 개시하였다.¹⁶⁸⁾ 메트로 9호선은 수요부족 문제가 있는 타 민간투자사업과 달리 출퇴근 이동시간대 과도한 수요 문제가 발생하였다. 2011년 메트로 9호선을 연장 개통할 때 당초 계획된 전동차(34량) 보다 많은 전동차(48량)를 증차하였으나, 출퇴근 시간 혼잡은 여전히 높은 수준이다.¹⁶⁹⁾

서울지하철9호선 사업은 정부가 MRG제도의 문제를 인식하고 MRG 기간을 축소하던 시기에 실시협약을 체결하였음에도 MRG를 인정하여 민간사업자에게 높은 사업수익률을 보장하고 15%의 고리의 후순위 금리를 인정하여 재정지원금이 새어 나간다는 비판을 받아왔다.¹⁷⁰⁾ 이에 따라 서울시는 고수익률-고금리-고요금 구조인 기존협약의 변경 필요성을 인식하고 사업재구조화 및 MRG축소 등을 민간사업자에 요구하게 되었고, 2013년 신·구투자자교체, MRG폐지, 수익률4.96%로 인하, 요금결정에 대한 승인권 확보 등을 내용으로 하는 사업 재구조화를 단행하게 되었다.¹⁷¹⁾

(3) 부산 · 김해경전철

“부산-김해경전철은 당초 MRG 보장비율은 20년간 90%으로 매우 높은 수준이었으나 2002년과 2005년에 주무관청인 부산시와 김해시가 각각 보장비율을 순차적으로 줄여나 갔다. 개통초기 예측수요가 부정확했던 관계로 주무관청은 MRG로 인하여 재정부담이

168) 서울시는 10개년 도시철도기본계획 종합발전방안(2013)에서 경제적 타당성이 인정된 경전철 등10개 노선을 기본계획노선으로 선정하였다. 서울시 기본계획에 반영된 노선(경전철9개, 중전철1개)의 총건설사업비는 8조 5,533억원으로, 이중 서울시가 투자해야 할 재정소요는 3조550억 원으로 예상되며, 기타 국비가 1조 1,723억 원, 민간사업비가 3조 9,494억 원, 개발사업자 부담금은 3,766억 원이다.-황보연외 1인, 서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구, 서울도시연구 제16권 제2호, 2015., 216면.

169) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., xvi-xvii.

170) 황보연외 1인, 서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구, 서울도시연구 제16권 제2호, 2015., 216면.

171) 황보연외 1인, 서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구, 서울도시연구 제16권 제2호, 2015., 217면.

가중되었으며 특히, 부산광역시와 김해시는 각각 보장 분담비율이 달라 두 지자체간에도 갈등이 심화되었다. 주무관청의 재정 부담이 지속적으로 늘자 2017년 재구조화를 통하여 MRG에서 비용보존방식(MCC)으로 변경하였다.”¹⁷²⁾

변경된 실시협약으로 부산·김해시는 2017년부터 2041년까지 총 1조 7,963억 원(연718억 원)에 달하는 재정부담을 1조 4,919억 원(연 597억 원) 수준으로 낮춰 총 3,040억 원(연 121억 원) 가량의 지방재정부담을 줄이는 효과가 있을 것으로 전망했다.¹⁷³⁾

3. 관련법령

민자철도와 관련 주요법률 현황과 주요내용은 아래와 같다.

법 률 명	주 요 내 용 ¹⁷⁴⁾
철도산업발전기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도산업발전기본계획의 수립 ○ 철도산업위원회의 구성과 기능 ○ 철도시설 투자의 확대 ○ 철도산업의 교육과정 확대와 전문인력 양성 ○ 철도안전 및 이용자 보호와 철도서비스 개선 ○ 철도기술의 진흥과 철도산업 정보화 촉진 ○ 철도산업구조개혁의 추진 ○ 철도건설 등의 비용부담
한국철도공사법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사의 자본금 및 출자 근거 ○ 공사의 사업 범위 지정 및 역세권개발사업 시행 ○ 손익금처리, 사채발행, 보조금 지원 ○ 국유재산의 관리에 대한 사항

172) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., xvii~xviii.

173) 김정화, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정절감 방안에 관한 연구-공항철도 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 철도전문대학원 학위논문, 2017.,38면.

174) 국토교통부, 철도업무편람, 2016., 6면~7면.

법 른 명	주 요 내 용 ¹⁷⁴⁾
철도사업법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도사업의 면허 및 사업계획 변경 ○ 철도사업자 및 운수종사자의 준수사항 ○ 운임·요금 제도 ○ 공동운수협정, 사업 개선명령 등 관리 ○ 철도운송에 따른 책임 ○ 철도서비스 품질평가 및 인증 ○ 전용철도 등록 등 관리 ○ 철도시설의 점용허가 및 권리 의무 ○ 철도사업자의 보고, 서류제출 등 감독 ○ 벌칙, 과태료 등 처벌
철도안전법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도안전종합계획, 철도안전관리체계 ○ 철도종사자 관리(운전면허, 교육, 자격) ○ 철도시설의 기술기준 ○ 철도차량·용품 형식승인, 제작자승인, 완성검사 ○ 철도차량 운행, 철도교통관제, 종사자 음주제한, 위험물품 휴대금지, 위험물 탁송·운송 ○ 철도보호지구 내 행위제한 및 금지행위 ○ 철도사고 등의 발생 시 조치 및 보고 ○ 철도안전기술 진흥 및 철도안전 전문기관 육성
철도건설법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가철도망구축계획의 수립 및 변경 ○ 철도건설사업 기본·실시계획의 수립 ○ 철도의 건설기준 ○ 철도건설의 비용부담
역세권의개발및이용에관한법률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 역세권 개발구역의 지정 ○ 역세권개발 사업시행절차 ○ 역세권개발 사업계획 수립 ○ 역세권 개발이익의 환수 ○ 역세권 개발촉진을 위한 용적율·건폐율 조세·부담금의 감면 등 특례

법 률 명	주 요 내 용 ¹⁷⁴⁾
철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도물류산업육성계획 수립·시행 ○ 거점 철도화물역 지정 및 개량지원 ○ 철도물류사업자 비용 보조, 해외진출 활성화 등 ○ 위험물, 대형중량화물의 철도운송 촉진 등

4. 민자철도의 문제점 및 공공성 강화방안

(1) 문제점

1) MRG 폐지이후 민간투자 감소화 경향

선행 연구에서는, 운영이 개시된 BTO 사업에 대하여 보조금의 규모가 증가하는 추세를 보이며, 향후신분당선 강남~정자, 의정부 경전철 및 용인 경전철의 경우에도 지속적으로 증가될 것으로 예상하고 있다.¹⁷⁵⁾

[초기 MRG 및 환수 협약 현황]¹⁷⁶⁾

구 분	기간	MRG		환수
		기준	비율	
인천국제 공항철도	34년	협약 수입	<ul style="list-style-type: none"> · '07~'08년 : 90% 미달분 · '09~'20년 : 65% 미달분 · '21~'30년 : 58% 미달분 · '31~'40년 : 46% 미달분 	<ul style="list-style-type: none"> · '07~'08년 : 110% 초과분 · '09~'40년 : 환수기준(65%, 58%, 46%)별로 정부와 사업시행자간 일정비율 공유

175) 김정화, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정절감 방안에 관한 연구- 공항철도 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 철도전문대학원 학위논문, 2017., 20면.

176) 김정화, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정절감 방안에 관한 연구- 공항철도 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 철도전문대학원 학위논문, 2017., 18면.

구 분	기간	MRG		환수
		기준	비율	
신분당선 강남~정자	10년		<ul style="list-style-type: none"> · 1~5년 : 90% 미달분 · 6~10년 : 80% 미달분 단, 협약수입 50%미달시 보장 제외	<ul style="list-style-type: none"> · 1~5년 : 120% 초과분 · 6~10년 : 130% 초과분
서울지하철 9호선	15년		<ul style="list-style-type: none"> · 1~5년 : 90% 미달분 · 6~10년 : 80% 미달분 · 11~15년 : 70% 미달분 단, 협약수입 50%미달시 보장 제외	<ul style="list-style-type: none"> · 1~5년 : 110% 초과분 · 6~10년 : 120% 초과분 · 11~15년 : 130% 초과분
부산김해 경전철	20년		<ul style="list-style-type: none"> · 당초 : 90% 미달분 · 변경(*11.4) * 최초10년 : 76% 미달분 * 11~15년 : 74% 미달분 * 16~20년 : 71% 미달분 	<ul style="list-style-type: none"> · 110% 초과분
의정부 경전철	10년		<ul style="list-style-type: none"> · 최초5년 : 80% 미달분 · 6~10년 : 70% 미달분 단, 협약수입 50%미달시 보장 제외	<ul style="list-style-type: none"> · 최초5년 : 110% 초과분 · 6~10년 : 120% 초과분
용인 경전철	30년		<ul style="list-style-type: none"> · 당초 : 90% 미달분 · 변경(*09.7) : 79.9% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> · 110% 초과분

이러한 우려와 함께 MRG폐지 이후, 민간사업자의 사업기피 현상은 여타 교통SOC사업 분야에서도 같이 동일하게 발생하고 있으며, 이러한 문제점은 기존 민자철도사업방식으로서의 BTO방식을 탈피한 새로운 사업방식의 도입과 전개를 요청하게 되는 것이다.

2) 철도민간투자사업의 단계별 관리감독 미흡

여타 민간투자SOC사업 전개과정에서 나타나는 문제점으로서 관리·감독체계의 미흡은 민간철도사업의 경우에 있어서도 나타나고 있다. 민간투자사업의 성격 상 사업시행자의 자유로운 영업활동에 대한 세세한 관리·감독은 제약적일 수밖에 없다고는 하나, 공공성이라는 관점에 있어 이용자인 국민의 편익을 고려할 때 현황에 비하여 보다 체계적인 관리·감독이 요청되는 것이다. 이러한 요청은 민자철도사업에 있어서도 요청되는 사항으로서

현재 민자철도사업은 실시협약 체결과정은 물론 이후에 있어서도 이러한 관리-감독을 전담하여 수행할 기관이 존재하고 있지 않다. 이때 최근 제3섹터 기관의 형태로 출범한 민자도로 관리지원센터의 경우를 살펴 민자철도분야에 있어서도 이러한 기관의 설립을 추진할 필요성이 있을 것이다.

(2) 공공성 강화를 위한 법제정비 방안

1) 공공성 강화를 위한 새로운 민간투자방식 도입

“철도교통의 경우 교통요금과 관련하여 협약상의 요금인상 조건을 적용하기 힘들고 오히려 할인 및 감면요금 등을 적용해야 하는 상황으로 전개되고 이는 종국적으로 민간투자자의 운영수입 감소로 이어지며 곧 필연적으로 최소수입보장금액의 증가로 귀결되어 재정 부담을 가중시키는 결과를 낳게 된다.”¹⁷⁷⁾ 종래 이러한 문제점에 대한 해결방안으로서 비용보전방식(BTS-cc)의 도입과 확대에 관한 논의가 활발히 전개되어져 왔다.

위에서와 같은 종래의 논의는 민간투자사업이 갖는 수익성과 공공성의 조화를 찾고자 함에 그 주된 목적이 있다 할 것이다. 즉 민간의 수익성을 보장에 중점을 둔 기존 사업방식의 운용에 따라 필연적으로 나타날 수밖에 없는 정부 재정부담을 사업 RISK의 합리적인 분배를 사전에 마련하여 보고자 함이라 할 것이다.

이와 같은 민간투자사업의 추진방식의 다양화와 관련되어 민자철도사업에 있어서는 최근 이용가용성 반영 지급(AP) 방식, 정부요금지급(Shadow Toll) 방식과 같은 새로운 방식을 민간투자사업 기본계획에 추가하자는 의견이 제시되고 있으며,¹⁷⁸⁾ 나아가 법제적인 개선 방안으로서 현행 민간투자사업기본계획 제3조의 개정을 언급하고 있다.

177) 김연규외 1인, 민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안 연구, KOTI-BRIEF Newsletter, Vol.6/NO.7, 2014.6.13., 10면~11면.

178) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., 107면.

현행	개정안 ¹⁷⁹⁾
<p>제3조(민간투자사업의 추진방식)</p> <p>① 민간투자사업은 법 제4조에 따라 다음 각 호의 방식으로 시행할 수 있다.</p> <p>1. BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 <개정 2013.5.10, 2015.4.20></p> <p>2. BTL(Build-Transfer-Lease) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식<개정 2013.5.10, 2015.4.20></p> <p>3. BOT(Build-Operate-Transfer) 방식 : 사회기반시설 준공(신설·증설·개량) 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>4. BOO(Build-Own-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>5. BLT(Build-Lease-Transfer)방식 : 사업시행자가 사회기반 시설을 준공(신설·증설·개량)한 후 일정기간동안 타인에게 임대하고 임대기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>6. <삭제 2015.4.20></p>	<p>제3조(민간투자사업의 추진방식)</p> <p>① 민간투자사업은 법 제4조에 따라 다음 각 호의 방식으로 시행할 수 있다.</p> <p>1. BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 <개정 2013.5.10, 2015.4.20></p> <p>2. BTL(Build-Transfer-Lease) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식<개정 2013.5.10, 2015.4.20></p> <p>3. BOT(Build-Operate-Transfer) 방식 : 사회기반시설 준공(신설·증설·개량) 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>4. BOO(Build-Own-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>5. BLT(Build-Lease-Transfer)방식 : 사업시행자가 사회기반 시설을 준공(신설·증설·개량)한 후 일정기간동안 타인에게 임대하고 임대기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식<개정 2015.4.20></p> <p>6. <삭제 2015.4.20></p>

현 행	개 정 안 ¹⁷⁹⁾
<p>7. <삭제 2015.4.20> 8. <삭제 2015.4.20> 9. <삭제 2015.4.20> 10. 혼합형 방식 : 법 제4조제1호 내지 제6호의 방식 중에서 둘 이상의 방식을 혼합한 방식 <신설 2012.2.15, 개정 2014.5.12></p> <p><신설></p> <p><신설></p> <p>11. 그 밖에 민간부분이 제시하고 주무관청이 타당하다고 인정하거나 주무관청이 민간투자 시설사업기본계획에 제시하는 방식(교육청이 사립학교시설을 제2호와 유사한 방식으로 추진하는 경우를 포함한다)</p> <p>② ~ ③ 생략</p>	<p>7. <삭제 2015.4.20> 8. <삭제 2015.4.20> 9. <삭제 2015.4.20> 10. 혼합형 방식 : 법 제4조제1호 내지 제6호의 방식 중에서 둘 이상의 방식을 혼합한 방식 <신설 2012.2.15, 개정 2014.5.12></p> <p><u>11. AP(Availability Payment)방식: 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식, 사업시행자 책임 하에 운영을 하고 성과평가를 통해 주무관청은 정부지급금을 지급</u></p> <p><u>12. Shadow Toll 방식(정부요금분담 방식): 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식, 사업시행자는 교통량수준에 따라 정부지급금을 차등하여 수령</u></p> <p>13. 그 밖에 민간부분이 제시하고 주무관청이 타당하다고 인정하거나 주무관청이 민간투자 시설사업기본계획에 제시하는 방식(교육청이 사립학교시설을 제2호와 유사한 방식으로 추진하는 경우를 포함한다)</p> <p>좌동</p>

179) 김연규외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018., 107~108면.

(2) 민간철도사업의 관리감독 체계화

앞에서 언급한 바와 같이 현행 민자철도사업의 효율적인 수행과 공공성 강화를 위하여서는 실시협약 절차에서부터 사업의 전개와 완료 그리고 지속적 유지-관리를 위한 전담 기구의 신설을 요청할 필요성이 있다.

이때 이러한 기능과 유사한 유료도로법상 신설된 ‘민자도로 관리지원센터’의 입법례(동법 제23조의7(민자도로 관리지원센터의 지정 등))와 아래와 같은 실무적 운영례를 고려토록 하여야 할 것이다.

※ 민자도로관리지원센터 조직 및 주요업무

- 민자도로 관리지원센터는, 실시협약 체결 및 변경 협상 대행, 유지·관리에 대한 운영 평가, 적정 통행료·운행비 산정 자문, 미납 통행료 징수, 민자도로 관련 제도 연구의 업무를 담당¹⁸⁰⁾

【민자도로 관리지원센터 조직현황】¹⁸¹⁾

```

graph TD
    A[민자도로 관리지원센터장] --> B[실시협약 관리팀]
    A --> C[운영평가팀]
    A --> D[통행료관리팀]
    A --> E[기획총괄팀]
    
```

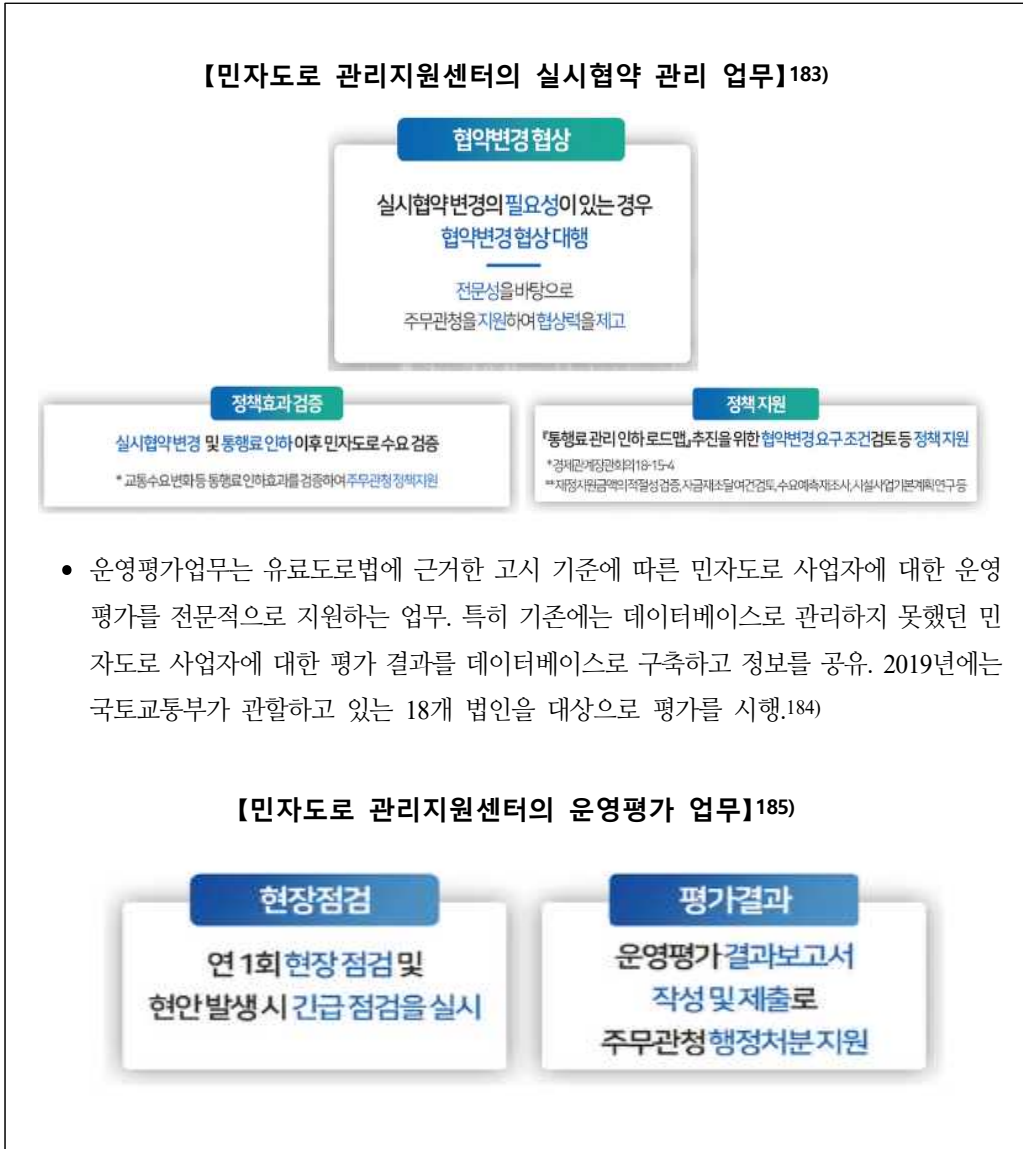
- 실시협약 관리업무는 민자도로 사업 실시협약을 작성하거나 변경하기 위해 필요한 모든 업무를 담당하며, 그 중에서 협약 변경에 대한 협상업무와 통행료 인허가를 위한 협약변경에 관한 연구를 주로 수행. 그 밖에도 실시협약 관리업무에는 다양한 정책효과에 대한 검증업무, 각종 정책 지원업무를 담당하며, 특히 올 해에는 천안-논산 고속도로에 대한 협상대행 업무를 시작¹⁸²⁾

180) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

181) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

182) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

【민자도로 관리지원센터의 실시협약 관리 업무】¹⁸³⁾



- 운영평가업무는 유료도로법에 근거한 고시 기준에 따른 민자도로 사업자에 대한 운영 평가를 전문적으로 지원하는 업무. 특히 기준에는 데이터베이스로 관리하지 못했던 민자도로 사업자에 대한 평가 결과를 데이터베이스로 구축하고 정보를 공유. 2019년에는 국토교통부가 관할하고 있는 18개 법인을 대상으로 평가를 시행.¹⁸⁴⁾

【민자도로 관리지원센터의 운영평가 업무】¹⁸⁵⁾



183) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

184) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

185) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

- 통행료 관리·징수는 민자도로의 미납통행료 강제징수 대행 업무. 현재는 18개의 민자 법인이 각각 미납 통행료를 징수하고 있어, 징수율도 떨어지고 징수 비용도 많이 드는 상황. 이러한 문제점들을 해결하기 위해 징수 지침을 수립하고 통합 시스템을 개발·구축하는 등 미납 통행료 징수 운영방법을 개선해나간다는 계획이다.¹⁸⁶⁾

【민자도로 관리지원센터의 통행료 관리-징수 업무】¹⁸⁷⁾

The infographic is divided into three columns, each with a blue header and a white box containing text:

- 기준수립 (Standardization):**
 - 민자고속도로통행료 고액·상습체납에 대한 징수지침을 개발
 - 미납통행료 부과기준을 개발하고 통행료 부과절차를 표준화
- 강제징수 (Enforcement):**
 - 강제징수를 위한 법률검토 및 실행
 - 센터·국토부·법안간 MOU에 따라 압류·결정·통지·압류 등 집행업무수행
- 시스템구축 (System Construction):**
 - 미납통행료 조화납부 시스템을 개발·구축하여 이용자의 편의 제공
 - 미납통행료 통행료 고지 조화 납부 시스템 연동 등 징수방법 개선

제3절 민자항만

1. 민자항만현황 및 추진방식

(1) 현 황

【항만분야 민간투자사업 현황 - 2013년 기준】¹⁸⁸⁾

단계	사업명	건설기간	운영기간	비고
	목포신항(1-1단계)	'01.1~'04.5	50년	MRG존재
	목포신항(1-2단계)	'02.2~'04.5	50년	MRG존재

186) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

187) 한국교통연구원 공식 블로그에서 발췌하여 구성., <https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

188) 서영재, 항만분야 최소운영수입보장제도 적용현황 및 개선방안, NARS현안보고서 제259호, 국회입법조사처, 2014., 9면

단계	사업명	건설기간	운영기간	비고
운영단계	인천북항(1-1, 현대)	'03.3~'07.1	41년8월	
	인천북항(1-1, 동국)	'03.3~'06.12	47년8월	
	군산비응항	'03.7~'07.6	23.37년	
	인천북항(2-1단계)	'03.8~'08.5	50년	MRG존재
	부산항신항(1단계)	'01.11~'09.5	50년	
	부산항신항(2-3단계)	'07.11~'11.12	29년3월	
	인천북항(일반부두)	'05.11~'09.5	50년	MRG존재
	울산신항(1-1단계)	'04.7~'09.5	50년	MRG존재
	포항 영일만신항(1-1단계)	'05.8~'09.7	50년	MRG존재
	평택당진항(다목적부두)	'06.9~'10.5	30년	MRG존재
	평택당진항(양곡부두)	'07.7~'11.7	17년	
	군산항(잡화부두)	'07.8~'11.8	30년	
광양항 여천부두	'08.6~'13.8	34년		
건설단계	미산신항 (1-1단계)	'05.12~	50년	MRG존재
협상단계	부산항신항(2-4단계)	'14.1~'18.12	28년11월	
실시계획	광양항(3-3단계)	착공 미정	50년	

(2) 추진방식

“우리나라의 항만개발방식은 크게 정부주도형과 민간주도형으로 구분할 수 있는데, 정부주도형은 정부의 직접적 재정투입을 통한 개발방식과, 정부출자로 이루어진 한국컨테이너부두공단의 개발방식으로 대별될 수 있다. 민간주도형은 항만법에 의거한 비관리청항만공사 형태와 민간투자법에 의한 개발방식으로 구분될 수 있는데 민간투자법에 의한 항만개발은 주로 BTO사업방식을 채택하여 왔다.”¹⁸⁹⁾ 이러한 BTO 중심의 운영방식은 앞의 민자

189) 전찬영, 항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안연구, 한국해양수산개발원 해양정책연구 제18권 제1호, 2003., 73~74면.

도로, 민자항만의 경우에서 살펴본 바와 같은 문제점을 가지고 있는 것이다.

(3) 제도적 전개¹⁹⁰⁾

- 항만 민자유치제도는 1998년 이후 크게 4단계를 거치며 변화하였음
- 1단계는 1998~2001년 사이로 ‘민간투자자유치제도 기반구축시기’ 임
 - 제도 홍보를 위한 기반구축, 사업추진을 위한 기반조건 및 지침을 제시함
- 2단계는 2002~2003년 사이로 ‘제도 내실화’ 시기로서 제도개선 및 구체적 실천방안의 제시가 있었던 시기임
 - 2단계는 ‘SOC 중장기 민간투자계획의 수립, 예비타당성 조사결과의 반영(재무성 분석결과의 반영), 운영수입보장기간의 단계적 축소(20년→15년) 및 보장 하한선 제시(추정운영수입의 50% 미만은 미 보장) 등의 제도 변화가 있었음
- 3단계는 ‘민간투자사업의 외연확대와 경쟁촉진 시기(2004~2006)로서 정부와 사업시행자간 비용절감을 도모하면서 경쟁을 유도하고, 사업추진방식 다양화를 통한 민간투자사업 외연확대를 추구한 시기임
 - 이시기에는 운영수입보장의 폐지 및 축소를 통한 정부의 불확실성 위험 감소, BTL방식으로 사업추진이 가능한 시설범위의 확대 등의 시행을 요구하였음
- 4단계는 2007년 이후 현재까지 진행되고 있는 시기로서 ‘실용적 관리운영시스템 구축 단계임
 - 법인세 인하효과를 시행사업에 반영함
 - 운영기간 중 사업위험을 재검토하여 사용자, 운영수입보장 수준 조정에 반영하는 등 정부와 사업시행자 간 운영위험배분의 변화를 추진함

190) 해양수산부, 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구, 2013., 34면.

2. 주요사업내용 개관¹⁹¹⁾

(1) 부산 신항 1단계사업

“부산신항만 개발사업은 국가의 경제발전에 따라 증가되는 수출입 물동량을 처리하고 동북아 경제권의 급속한 팽창으로 인한 국제복합운송의 발달에 따라 이전 부산 구항만의 포화된 물동량 처리능력을 해결함과 동시에 21세기 동북아 중심 허브항만으로서 부산항을 자리매김하고자 추진된 사업이다.”¹⁹²⁾

사업목적	동북아시아 물류 중심항만(Hub port)으로 개발
사업시행자	부산신항만(주)
사업내용	컨테이너 부두 9선석(5만톤급, 3.2km), 배후부지 3,083천㎡
총사업비	19,984억원 (본사업 16,392억원, 부대사업(배후부지) 3,504억원) - 2000년 1월 불변가격기준
총투자비	2조 3,886억원(경상가격)
사업수익율	세후 9.5%
운영수입보장	없음
사업방식	BTO (Build-Transfer-Operate) 방식
운영기간	준공으로부터 50년
사업기간	2001.11.17 ~ 2014.2.17 · 본사업준공(운영) : 1-1(3선석) : '05.12.9 ('06.1.19), 1-1추가(3선석) : '06.12.31 ('07.1.1) 1-2(3선석) : '09.5.11 ('09.5.21) · 배후부지본사업 준공(운영)예정 : '14.2.17 -2006년 준공 1-1 3선석은 2009년 10월 부산항만공사(BPA)에 매각됨

191) 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 39면 이하.

주요출자자	삼성 23.9%, DP World 29.6%, 한진중공업 10.5%, 현대건설 7.9%, 여수광양항만공사 9.6%, 금호건설 6% 등 (12개 그룹 17개사)
-------	--

※ 출처 : 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 40면.

(2) 목포신외항 개발사업

전남 목포의 신외항은 대중국 화물량 급증에 대비하여 프로젝트 파이낸싱으로 건설된 국내 최초의 민자항만으로서 전남 목포시 충무동 허사도, 장구도 일원에 다목적 부두건설 및 배후부지를 조성하는 BTO 방식의 공사로 2단계로 구분되어 공사되었다.¹⁹³⁾

구분	1 - 1 단계 (' 09.6.30 경실시협약기준)	1 - 2 단계 (' 09.6.30 변경실시협약기준)
사업시행자	목포신항만(주)	제2목포신항만(주)
사업내용	다목적부두 3만톤급 2선석(500m) - 배후부지 조성 324천㎡	다목적부두 3만톤급 1선석(250m) 배후부지 조성 171천㎡
총사업비	843억원 (배후부지조성 148억원 별도) * '00.1.1 불변가 기준	226억원 (배후부지조성 126억원 별도) * '00.1.1 불변가 기준
사업기간	2001.1.30~2004.5.29	2002.2.14 ~2004.5.30
운영기간	2004.6.1~2054.5.31 (운영개시일로부터 50년간)	2004.6.1~2054.5.31 (운영개시일로부터 50년간)

192) 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사 산업대학원, 석사학위논문, 2012., 39면-40면.

193) 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사 산업대학원, 석사학위논문, 2012., 44면.

구분	1 - 1 단계 (' 09.6.30 경실시협약기준)	1 - 2 단계 (' 09.6.30 변경실시협약기준)
사업수익율	세후 9.62%	세후 8.57%
운영수입보장	20년(50%~90%, 79.43%, 77.43%) * 50%미달분 보장제외	20년(50%~90%, 79.43%, 77.43%) * 50%미달분 보장제외
사업방식	BTO 방식	BTO 방식
주요출자자	목포신항투자유한회사 100%	제2목포신항투자유한회사 100%

※ 출처 : 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 45면.

(3) 인천북항 일반부두사업

“인천 북항은 인천항 내항의 만성적인 체선·체화 현상을 해소하기 위해 2003년 착공되어 총 17개 선석과 105만7천㎡ 규모 부지 등에 7천843억 원이 투입되었다. 인천 북항은 총 길이 4천298m 안벽에 5만톤급 8개·2만톤급 9개 선석, 수심 11m~14m 규모로서 수도권 핵심 물류기지로서의 역할은 물론, 세계 물류중심으로 부상하고 있는 중국과의 교역중심지로서의 역할을 수행하기 위해 건설되었다.”¹⁹⁴⁾

사업시행자	인천북항부두운영(주)
사업내용	일반부두 3선석(2만톤급, 700m), 부지조성 205천 ㎡
총사업비	1,139억원 * '03.7.1 불변가 기준
사업수익율	세후 8.17% (경상 13.58%)

194) 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 48면.

운영수입보장	초기 5년간85%, 이후 5년간 75%, 이후 5년간 65% * 보장기간중 50%미달분 보장제외
사업방식	BTO 방식
운영기간	2009.5.15 ~ 2059.5.14 (준공후 50년간)
공사기간	2005.11.5 ~ 2009.5.14 (42개월)
주요출자자	쌍용건설 59.965%, 반도건설 33.989%, 우련통운 0.016%, 영진공사 0.016%, 선광 0.016%, 금광기업 5.998%

※ 출처 : 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 48면.

3. 관련법령

민자항만 관련 법령으로서 대표적인 것은 국가재정법이다. 동법 제1조에서 “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로”함을 규정하고 매년 국가재정운영계획을 수립에 따라 항만시설에 대한 투자계획을 마련하게 된다. 아울러 교통시설특별회계법 제1조에서 “이 법은 도로, 철도, 공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위하여 교통시설특별회계를 설치함을 목적으로 한다.”고 규정하고 동법 시행규칙 제2조에서 시설 계정 간 재원의 배분 기준 및 방법에 관하여 규정하고 있다.¹⁹⁵⁾ 항만법의 경우, 동법 제9조(항만공사의 시행자 등)에서 국가재정

195) 제2조(각 계정 간의 재원의 배분 기준 및 방법) ① 「교통시설특별회계법」 제9조제1항에 따른 교통시설 특별회계 각 계정 간의 재원의 배분은 다음 각 호의 비율(회계 각 계정의 총 합계액에 대한 비율을 말한다. 이하 같다) 범위에서 매년 예산이 정하는 바에 따른다.

1. 도로계정: 1천분의 430 이상 490 이하

사업과 민자사업의 시행자를 규정하고 있고 특히 민자사업의 경우 동조 및 동법 시행령 제10조와 제13조 등에서 이를 구체적으로 규정하고 있다.

4. 민자항만의 문제점 및 공공성 강화를 위한 법제정비 방안

(1) 문제점

민자항만의 경우 교통분야SOC사업에서와는 달리 항만이라고 하는 시설의 입지적 특성에 따라 배후도로/철도 인프라시설의 준공 지연, 정부의 ODCY 폐쇄 지연 및 연장, 대불 산업단지의 불황으로 인한 물동량 부족, 중국경제 성장률 둔화에 따른 물동량 부족 등에 따른 문제점 등이 나타나고 있음은 특징이라 하겠다.¹⁹⁶⁾

2. 철도계정: 1천분의 300 이상 360 이하

3. 공항계정: 1천분의 70 이하

4. 항만계정: 1천분의 70 이상 130 이하

5. 교통체계관리계정: 1천분의 100 이하

② 환경친화적 교통물류체계 구축 또는 투자 효율화 등을 위하여 필요한 경우에는 제2항 각 호에 따른 각 계정의 재원의 배분 비율을 1천분의 100의 범위에서 늘리거나 줄일 수 있다.

196) 이러한 문제점에 관하여 종합적으로는, 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선 방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 48면.

구 분	부산신항	목포신외항	인천북항 일반부두	인천북항 목적부두
사업시행자	부산신항만(주)	목포신항만(주)	인천북항부두운영(주)	동부인천항만(주)
선석규모	9선석	2선석	3선석	3선석
총사업비	19,984억원	843억원	1,139억원	1,896억원
운영기간	50년	50년	60년	50년
운영수입보장	없음	20년	15년	15년
사업방식	BTO	BTO	BTO	BTO

1) 정부 지원 축소로 인한 민간 투자자 리스크 확대

2013년 12월 현재, MRG 대상항만인, 목포신외항 1-1, 목포신외항 1-2, 인천북항 2-1, 인천북항 일반, 울산신항 1-1, 포항영일만신항 1-1, 평택당진항 양곡부두 등에서의 항만 운영비 정산 이후 MRG 실지급금은 요구대비 70% 수준으로 낮게 나타나고 있다.¹⁹⁷⁾

【항만 민투사업 MRG 지급현황】¹⁹⁸⁾

구분		'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
발생액	1,065.5	7.8	1.4	25.3	59.5	100.3	150.2	320.8	400.2
지급액	826.1	7.8	1.4	25.3	59.5	100.3	54.7	208.9	368.2

이와 같은 MRG 보장은 재정 부담으로 직결되어 항만 민간투자사업에 있어 주요 장애 요인으로 자리매김하고 있는 실정이다.

구분	부산신항	목포신외항	인천북항 일반부두	인천북항 목적부두
문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 배후도로/철도 인프라 시설의 준공 지연 2. 정부의 ODCY 폐쇄 지연 및 연장 3. 개장초기 선사유치를 위한 과도한 마케팅 비용발생 4. 수요/공급 예측의 오류 5. 북항/신항간 과다경쟁 6. 자금 재조달시 이익공유 문제 발생 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대불산업단지의 불황으로 인한 물동량 부족 2. 열악한 인프라 시설과 배후도로 및 철도 준공의 지연 3. 인근지역의 기업유치 실패와 열악한 산업구조 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중국경제 성장률 둔화에 따른 물동량 부족 2. 인천항 터미널 및 인근 평택항과의 물동량 유치를 위한 과도한 마케팅 비용 지출 및 과당경쟁 3. 배후부지 개발지연으로 인한 기반시설의 부족과 화주유치의 어려움 	

197) 해양수산부, 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구, 2013., 36면.

198) 해양수산부, 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구, 2013., 36면.

2) 민자투자사업 추진방식의 한계

우리나라의 항만개발에 대한 기존 민간투자는 거의 대부분 BTO방식으로 추진되고 있음은 이미 위에서 살펴본 바와 같다. 이러한 사업추진 방식의 민자항만사업 적용에서 발생하는 문제점에 관하여 선행연구에서는 건설회사중심의 운영체계구조에서 발생하는 문제점과¹⁹⁹⁾ 민자항만사업이 교통분야 SOC사업에 비하여 공공성이 약한 점에 근거 민간투자사업의 취지를 제대로 반영할 수 없음²⁰⁰⁾을 들고 있다.

(2) 공공성 강화를 위한 법제 정비방안

민자항만의 경우 나타나고 있는 문제점은 위에서 언급된 바와 같이 크게 BTO 중심의 사업방식에서 보다 다양한 방식에로의 전환을 요청받고 있다는 점과 이는 곧 2006년 이후 MRG폐지에 따른 민간투자의 재정부담 완화라는 개선방안과 결을 같이하는 것으로 이해되어 질 수 있다. 이의 개선에 관한 법제적 측면에 있어서는 위에서 언급된 민자철도의 사업방식 다양화를 위한 법제 개선방안과 유사하다.

무엇보다 민자항만의 경우 관련 법령으로서 항만법과 민간투자법에 따라 민간투자사업을 수행할 수 있음은 앞에서 언급한 바와 같다. 문제는 여타 민간투자 SOC사업관련

199) 전찬영, 항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안연구, 한국해양수산개발원 해양정책연구 제18권 제1호, 2003., 76면.- “항만사업의 경우, 항만운영업자의 운영능력에 따라 물동량 확보에 큰 차이가 날 수 있는데, 현재와 같은 운영수입 보장방식은 물동량 확보능력에 따른 인센티브의 효과를 제대로 낼 수 없다. 이것은 항만사업의 경우 전문 항만운영자의 참여를 유도하는 것이 매우 중요한데, 건설초기단계에서 이들의 참여가 매우 어려운 구조적 문제를 안고 있기 때문이다. 오히려 항만운영과는 거리가 먼 건설회사만이 많은 관심을 가지게 되는데, 이것은 정부 발주 사업과 비교 시 경쟁제한에 따라 비교적 후한 시공이윤을 남길 수 있기 때문이다. 그러나 건설회사 중심의 투자자 구성은 추후 항만운영에 있어서 비효율성을 초래할 수 있고, 이들 회사의 낮은 신인도가 금융비용을 높여 결과적으로 요구 수익률이 올라가는 현상이 발생하게 된다.”

200) 전찬영, 항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안연구, 한국해양수산개발원 해양정책연구 제18권 제1호, 2003., 77면.- “또한 항만은 도로, 철도, 공항, 환경시설 등 타 SOC분야에 비해 공공성은 약하나, 상대적으로 운영의 중요성이 높은 특성을 지니고 있다. 공공성이 약하다는 것은 이용범위 및 이용자에 대한 파급효과가 한정되어 있음을 의미하며, 따라서 항만시설은 타 분야에 비해 민간에 의한 가격조절기능과 마케팅 능력이 비교적 잘 발휘될 수 있는 분야라 할 수 있다. 이러한 시설에 대해서는 전문운영사가 아닌 건설사 위주로 투자주체가 구성되는 기존의 BTO사업방식으로는 민간투자유치의 취지를 충분히 살리기 어렵다.”

수행체계 및 효과 등에 있어 동일 사회기반시설임에도 불구하고 적용 법률에 따라 다른 양태로 사업이 진행되어 진다는 점이다. 즉 민간투자법에 따른 민간투자사업과는 달리 민자항만의 경우 근거법령으로서 항만법 제9조(항만공사의 시행자등)제2항에서, “해양수산부 장관이 아닌 자(이하 “비관리청”이라 한다)가 항만공사를 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만공사계획(이하 “항만공사계획”이라 한다)을 작성하여 해양수산부 장관의 허가를 받아야 한다.” 라고 규정, 사업개시를 위한 법적 절차에서 차이를 나타내고 있다.

또한 민간투자자는 귀속된 항만시설을 유상으로 사용할 경우의 사용료와 타인으로부터 징수하는 사용료, 그리고 민간투자자가 다른 항만시설을 사용할 경우의 사용료 합계액이 총사업비에 달할 때까지 귀속항만시설을 무상 사용함으로써 투자비를 보존할 수 있고, 민간투자법과는 달리 정부지원이 없는 반면, 사후정산과 다른 항만시설의 무상사용으로 투자비를 보전 받을 수 있어 투자비 회수기간을 단축할 수 있다는 장점도 있는 등²⁰¹⁾ 이하 표에서 보여 지는 바와 같이 시설소유권, 사용기간 그리고 투자비 보전에 있어서도 여타 민간투자사업과는 상이한 방식으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 특히 실무적 차원에 있어 민간투자사업의 경우 항만법의 비관리청항만공사에 비해 협상기간의 장기화로 인해 평균 2년 이상이 더 소요되는 것으로 평가되고 있다.²⁰²⁾

201) 박정천, 정부의 민간투자사업 추진 전략(III)- 항만시설 민간투자사업 추진전략, 국토연구원, 국토 2000년 11월 호(통권 229호), 2000., 22면.

202) 해양수산부, 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구, 2013., 169면.

구분	정부재정	민간투자법(고시)	민간투자법(제안)	항만법(귀속)	항만법(비귀속)
예비타당성 조사	○ (1년)	○ (1년)	X	X	X
타당성조사	X	X	X	○ (4개월)	X
기본설계	○ (8개월)	○ (8개월)	○ (8개월)	○ (3개월)	○ (3개월)
대상사업 공고	X	○ (3개월)	X	○ (3개월)	X
제3자 공고	X	X	○ (3개월)	X	X
협상	X	○ (1-2년)	○ (1-2년)	X	X
사업시행허가	X	X	X	○ (2개월)	○ (2개월)
실시설계	○ (1년)	○ (6개월)	○ (6개월)	○ (5개월)	○ (5개월)
공사계약	○ (3개월)	○ (1개월)	○ (1개월)	○ (1개월)	○ (1개월)
부두건설	○ (3년)	○ (3년)	○ (3년)	○ (3년)	○ (3년)
총소요기간	약 6년	약 7-8년	약 6-7년	약 4-5년	약 4년

※출처 : 해양수산부, 중장기 항만 민간투자사업 추진 로드맵 연구, 2013., 169면.

향후 민자항만의 경우에 있어서는 앞서 논의된 민간투자사업에서의 경우와 같이 재정적 부담완화를 위한 자금조달, 사업방식의 다양화에 선행하여 양 법률 간 체계 검토 및 정립에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

【관련법령 주요내용 비교】²⁰³⁾

근거법(소관)	사회간접자본시설에 대한 민간투자법(기획재정부)	항만법(해양수산부)
사업명칭	민간투자사업	비관리청항만공사
도입년도	1994년	1967년
사업대상	화물처리를 위한 안벽, 항만부지 조성 등	전용성이 강한 돌핀, 소규모 항만시설, 유지보수 등

203) 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012., 28면.

근거법(소관)	사회간접자본시설에 대한 민간투자법(기획재정부)	항만법(해양수산부)
추진절차	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자 대상사업 지정 - 시설사업 기본계획 고시 - 사업계획서 제출, 평가 - 협상대상자 지정 - 협상 및 사업시행자 지정 - 실시계획 승인 - 착공 및 준공 	<ul style="list-style-type: none"> - 비관리청항만공사 시행허가 신청 - 비관리청항만공사 시행허가 - 실시계획 승인 - 착공 및 준공
소유권 귀속	사업추진 방식(BTO, BOT, BOO)에 따라 다양	국가귀속(전용시설 등은 비귀속)
무상사용기간	사전 결정(최장 50년)	사후 정산(투자비에 달할 때까지)
투자비 보전	<ul style="list-style-type: none"> - 자가사용 및 타인사용료 징수 - 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 자가사용 및 타인사용료 징수 - 다른 항만시설 무상사용

이때 민자항만의 경우, 민자고속도로-, 민자철도 분야 민간투자SOC사업과는 그 특성을 달리하고 있음에 기반 하여야 할 것이다. 즉 항만에서 민간투자가 되는 부분은 도로나 철도와 같은 교통 분야가 아니며, 이러한 교통인프라 시설은 그 규모에 있어 대단위적인 성격을 가지는 바 이는 재정사업으로 전개하고 있는 것이다. 민간투자사업 대상으로서의 항만의 경우는 주로 전용시설과 관련되는 것으로서 항만법 제55조 및 산업입지 및 개발에 관한 법률 제16조 등에 근거, 주로 배후단지개발이라는 대상적- 공간적 특성을 갖게 되는 것이다. 때문에 일반 토지이용-, 개발 사업에서 보여 지는 바와 같이 다수의 관련 법률이 적용되며,²⁰⁴⁾ 이는 곧 기타 교통 분야 민간투자SOC사업에 있어서의 공공성 강화와는 차별되는 특징을 갖게 됨을 고려하여야 할 것이다.

204) 이는 항만사업의 경우 배후단지를 중심으로 한 항만재개발사업의 양태로 나타나게 된다., 지성훈, 항만재개발 사업의 활성화 방안에 관한 연구, 부경대학교 경영대학원 학위논문, 2018.,12면.- “항만재개발은 항만의 기능이 쇠퇴하여 그 지역을 새로운 개념의 공간으로 개조하려는 것을 의미하며, 또한 노후화, 슬럼화한 도시 임해부를 대상으로 어떤 종류의 재개발을 함으로써 지역의 환경정비 및 발전을 시도하고 더 나아가 도시구조, 산업구조, 문화구조의 재구축을 위한 도시의 재구성(Restructure)을 꾀할 수 있도록 하는 개념이라고도 볼 수 있다.”

관련하여 선행연구에서는, 항만민간투자사업은 타 시설분야(도로, 철도, 공항, 환경시설)에 비하여 아래와 같은 차이가 있다고 판단한 바 있다.²⁰⁵⁾ 이의 내용을 요약하여 본다면 우선,

“① 상대적으로 낮은 수준의 공공성이라 하여 공공성의 구성요소로서 비배타성(non-excludibility)과 비경합성(non-rivalry)이라 규정하고 비배타성에 관하여 항만시설의 경우 이용자의 범위가 제한적이라는 점에서 다른 SOC시설보다 사회적재화의 성격이 더 강함을 이유로, 그리고 비경합성에 관하여서는 항만의 경우 도로나 공항에 비하여 달리 대체시설이 없음을 이유로 경합성이 높다는 것이다.”²⁰⁶⁾

“② 민간의 가격 통제력의 정도에 관하여 도로, 철도, 공항 등 기타 시설과는 달리 항만시설의 경우 비록 일반부두에 대하여는 정부가 인가요를 결정하고 있다고는 하는 실질적으로 운영사(하역사)는 선사와의 계약을 통하여 인가요금과 다르게 적용하고 있으며, 컨테이너 전용부두의 경우 요율을 민간의 자율에 맡기고 있음에 따라서 타 시설에 비하여 항만의 경우 민간의 가격 통제력이 높다는 것이다.”²⁰⁷⁾

“③ 높은 수준의 마케팅 능력 요구라는 관점은 항만시설의 운영자는 항만시설 사용료에 대한 가격통제력이 높아 그 자체만으로도 물동량 유치에 영향을 주고, 제공할 수 있는 서비스의 범위가 다양(부두 이용 스케줄의 조정, 부두시설의 우선 이용 여부, 장치장의 확보, 무료장치장의 제공 등)하여 실질적인 영향력을 미칠 수 있다. 아울러 수요의 가격 탄력성이 높아 운영마케팅 성과에 따라 물동량 유치에 영향을 준다. 때문에 특정 시설을 운영할 경우 마케팅 능력이 있거나 화주나 선사를 확보하고 있는 운영사의 운영이 항만 활성화의 중요한 요소로 부각 된다.”²⁰⁸⁾

205) 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007., 12면.

206) 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007., 13면.

207) 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007., 13면~14면.

208) 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007., 14면.

선행연구자는 위에서와 같은 내용의 종합-분석을 통하여 항만시설의 경우 여타 SOC시설에 비하여 공공성이 낮게 작용되는 영역이라 평가하고 이를 아래와 같이 도시화 한 바 있다.

【SOC시설 분야별 특성 비교】²⁰⁹⁾

비교	도로	철도	공항	환경시설	항만
공공성	중	상	중	상	하
민간의 가격통제력	상	하	중	하	상
민간의 마케팅 능력 영향	하	중	중	하	상

- 주 : 중요도는 타 SOC분야에 대한 상대적 중요도를 의미

209) 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007., 14면.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참고문헌

I. 국내문헌

- 길준규, “민간투자사업에서의 공공성과 경제성 확보방안 - 민자유치제도에서 재국영화
까지-”, 토지공법연구 제66집, 2014.
- 김광현, SOC 민간투자사업 참여결정요인에 관한 연구, 목포대학교 경영행정대학원 석
사학위논문, 2008.
- 김대인, “지방자치단체 민간투자사업의 공공성 확보수단 - 공법상 계약과 행정처분의
관계를 중심으로-”, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안(한
국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건
국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.
- 김동근, “일본 PPP/PFI(민간투자사업) 동향 및 시사점”, K-Build 저널, 해외건설정책지원
센터, 2018.
- 김명엽 외 1인, “사회기반시설에 대한 일본 민간투자법의 고찰”, 일감부동산법학 제19호,
건국대학교 법학연구소, 2019.
- 김성수, 민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구-II, 2009.
- 김연규 외 1인, “민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안 연구”,
KOTI-BRIEF Newsletter, Vol.6/NO.7, 2014.

- 김연규 외 2인, 교통SOC 민간투자의 공공성 강화 지원사업, 한국교통연구원, 2018.
- 김우호, 항만민간투자사업 운영수입 리스크관리 발전방안 연구용역, 한국해양수산개발원, 2007.
- 김재형, 민간투자사업의 중장기 추진방향 및 정책과제, KDI 공공투자관리센터, 2010.
- 김제철 외 2인, 신규항공사 시장참여에 따른 항공운송사업 시장구조 분석연구, 한국교통연구원, 2012.
- 김해룡 외 1인, “도시정비사업과 민관협력”, 외법논집 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.8.
- 노승범, 민자도로 갈등관리 방안 연구 보고서, KDI 공공관리센터, 2015.
- 노승범, 민자도로 추진 원활화를 위한 갈등관리 방안 연구, KDI 공공투자관리센터, 2015.
- 류시균 외, 경기도 민자도로 통행료의 합리적 개선방안 연구, 경기연구원, 2018.
- 박세훈, “민간투자사업 공공성 확보를 위한 지방의회 통제 강화방안”, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안(한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.
- 박신, 고속도로 통행요금제도의 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2010.
- 박현석 외 2인, 『민간투자법 해설과 실무』, 삼일인포마인, 2019.

- 배건이, 민관협력 및 관련법제, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안 (한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.
- 범상운, 민간투자법제에 관한 연구, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 서영재, “항만분야 최소운영수입보장제도 적용현황 및 개선방안”, NARS현안보고서 제 259호, 국회입법조사처, 2014.
- 성홍경, SOC 민간투자사업의 활성화 방안에 관한 연구, 영남대학교 산업대학원, 학위 논문, 2005.
- 송백호, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 민자항만에서의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교 해사산업대학원, 석사학위논문, 2012.
- 신두섭, “일본의 민간투자사업과 시사점”, 지방자치 이슈와 포럼, 지방행정연구원, 2016.
- 엄주현, SOC민간투자사업의 경제성 분석에 관한 연구 - 인천국제공항고속도로, 천안-논산고속도로 사례 중심으로-, 홍익대학교 건축도시 대학원 석사학위논문, 2006.
- 육동형, 고속도로 공공성 강화를 위한 정책마련 연구, 국토연구원, 2018.
- 윤성철, “민간투자사업에서 사정변경과 손실보상 - BTO 수익형 민간투자사업을 중심으로 -”, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안(한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.

윤하중 외 1인, 민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안, 국토연구원, 2007.

이경선, 민투법의 연혁과 입법정책적 검토, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안(한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.

이승수, 일본의 민간투자사업 사례, 국토연구원, 2007.

이종탁, 지하철 건설 민자사업 방식 비판과 새로운 대안의 모색, 월간 산업과 노동, 산업노동정책연구소, 2009.5.

이지은, 사회기반시설에 대한 민간투자사업에 관한 공법적 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2011.

이찬복, 주요국의 고속도로 관리체계 분석을 통한 합리적 고속도로 정책방향 연구, 한국도로공사 도로교통연구원, 2017.

이태진, 민간투자사업의 분쟁해결과 리스크 분담 - 영국, 일본, 한국의 중단·중지된 민간투자사업 사례중심-, Pubple, 2016.

임수영, 영국과 일본의 PFI사업과 한국의 과제, 건축 제50권 제2호, 2006

전찬영, 항만 민간투자사업의 효과적 추진을 위한 대안연구, 해양정책연구 제18권 제1호, 2003.

정명운/박세훈, 민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2018.

- 정영석, 민간투자법제에 관한 연구, 성균관대학교 법학대학원 석사학위논문, 2009.
- 지성훈, 향만재개발사업의 활성화 방안에 관한 연구, 부경대학교 경영대학원 학위논문, 2018.
- 최승필, “민간투자사업에 대한 법·제도적 검토”, 외법논집 제34권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2010.
- 최우용, “민간투자사업의 공공성 보장을 위한 관리체계에 관한 비교법적 연구 -일본 민간투자사업법(PFI)상의 운영권제도와 지정관리자제도를 대상으로-”, 입법학 연구 제15집 제1호, 2018.
- 황보연 외 1인, “서울시 도시철도 등 민자사업의 개선방안 연구”, 서울시연구 제16권 제2호, 2015.
- 황지혜, “민간투자사업 관리체계 확립에 관한 비교법적 연구 -일본의 지정관리자 제도를 중심으로-”, 외법논집 40권 2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016.
- 황지혜, “한국과 일본의 민간투자사업의 관리통제방안에 관한 비교법적 연구- 사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-”, 민간투자SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제개선방안(한국법제연구원, 한국토지공법학회, 한국지방자치법학회, 한국입법정책학회, 건국대학교 법학연구소 공동학술대회 자료집) 2019.6.

II. 참고자료

국토교통부, 민간투자사업 투자위험분담방식의 도로분야 적용방안 연구, 2016.9.

국토교통부 정책자료, 민자고속도로 사업현황, 2018.5.9.,

강훈식의원 대표발의 (의안번호 제13344호- 2018년 4월 30일)

정갑윤 의원 대표발의(의안번호 제11293호- 2018.1.5.)

민경욱의원 대표발의(의안번호 제12320호- 2018.3.6.)

유료도로법 일부개정법률안 심사보고서, 국토교통위원회, 2019.10.31.

현재 2014. 7. 24. 2012헌바104.

http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=388, 최종확인일- 2019.10.25

<https://koti10.blog.me/221466603874>, 최종확인일: 2019.10.25

한국도로공사 영업처 영업정책팀, 통행요금 제도 및 운영현황, 한국도로공사, 2019.

2019.3.13., 경제활력대책회의, 기획재정부 보도자료

투데이신문, ‘혈세 낭비 오명 민자도로, 재협약 길 열렸지만-’, 2018.08.27.

연구보고 19-12

민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한
법제정비 방안 연구

2019년 10월 28일 인쇄
2019년 10월 31일 발행

발행인 | 김계홍

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 8,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-985-7 93360

