

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 737

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

민간투자사업 관리이행계획 필요성과 개선과제

김성수 연구위원, 정 현 연구원

요약

- 1 관리이행계획은 관리운영권 설정기간이 만료된 시설의 지속성 여부와 향후 사업추진방식을 결정하는 행정 계획으로, 민간투자사업으로 진행된 모든 사회기반시설에 대해서는 반드시 수립토록 법률에 명시
- 2 민간투자사업 제도가 도입된 지 20년이 경과한 현 상황은 사회기반시설에 대한 관리운영권 설정기간의 만료가 시작되는 시기이며, 2019~2032년까지 운영기간이 만료되는 민간투자사업은 총 300건 이상
- 3 사회기반시설의 지속가능성 확보를 위한 현(現)정부의 정책기조로 인해 민간투자사업 시설의 효과적인 유지·보수에 초점을 두는 관리이행계획의 중요성이 부각될 것으로 전망
- 4 관리이행계획은 관리운영권이 만료되기 3년 전 지속적으로 사회기반시설을 유지할 것인지에 대한 여부를 판단하기 위해 시설의 '물리적 지속가능성'과 '정책적 필요성' 등을 검토
- 5 사회기반시설을 유지하기로 결정했다면 4가지의 사업추진 방식(신설·증설 또는 개량, 민간위탁, 정부직영, 매각 또는 처분) 중 효율적 방식 결정
- 6 관리이행계획은 관리운영권 만료 이후에도 사회기반시설을 토대로 국민에게 지속적인 공공서비스를 제공 하기 위한 타당한 방안을 제시하고 시설운영에 대한 성과를 평가한다는 의의가 있음

개선과제

- ① (수요적 측면) 관리이행계획 수립요구 건수는 꾸준히 증가할 것으로 판단되므로 특정 기간(2028~2029년)에 집중될 관리이행계획 수립수요에 대비할 필요
- ② (관리·운영적 측면) 관리이행계획 수립은 주무관청, 사업시행자, 전문기관 등 다양한 부문의 주체들이 참여하는 계획으로 각 주체의 역할 파악이 중요
- ③ (제도적 측면) 현재 정부가 제시한 관리이행계획 수립을 위한 지침에서는 검토항목 및 판단기준의 세분화가 미흡한 실정이므로 사회기반시설의 유형에 따른 세분화된 가이드라인 제시 필요

1. 민간투자사업의 관리이행계획 현황과 동향

민간투자사업의 사회기반시설 관리운영권 설정기간 만료 도래

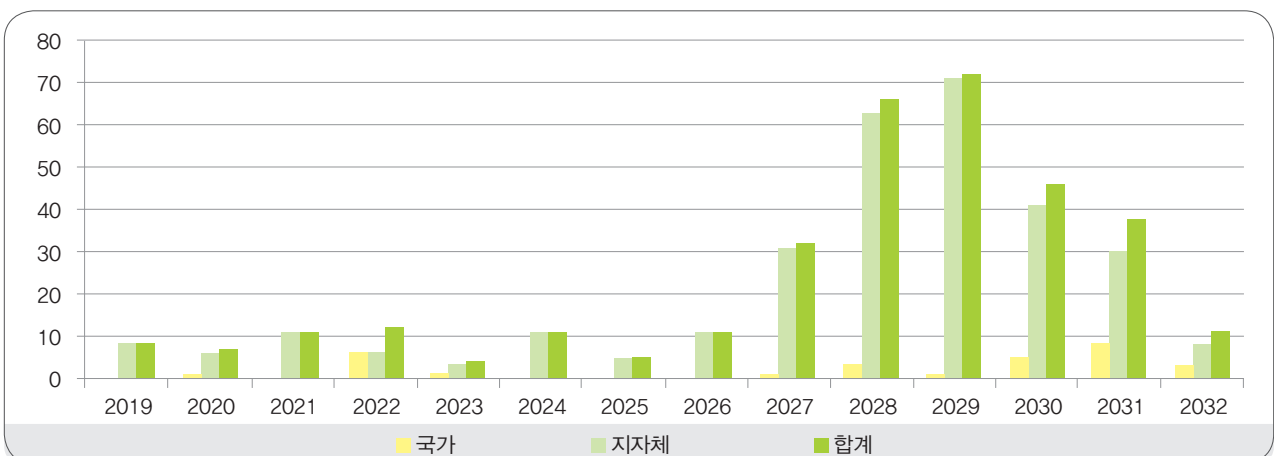
- 민간투자사업 제도가 도입된 지 20년이 경과함에 따라 사회기반시설에 대한 관리운영권 설정기간이 만료되기 시작했고, 향후 만료예정인 사업의 수 증가 예상
- 다수의 사회기반시설 공급·운영이 민간투자사업으로 진행(2018년 기준으로 운영종료 12건, 운영 중 658건, 시공 중 45건, 시공준비 중 9건 등 총 724건)됐기 때문에, 관리운영권 기간이 만료된 시설에 대한 구체적·세부적인 관리방안 수립 필요
- 정책적 필요성이 제기됨에 따라 정부는 민간투자사업 기본계획에서 '관리운영권 설정기간 만료되는 사업의 추진방식 및 관리이행계획 수립 등'의 행정계획을 수립토록 하는 새로운 조항을 2015년 4월에 신설

※ 관리이행계획은 민간투자사업 기본계획 제54조의2에 따라, 실시협약에서 정한 관리운영권의 설정기간이 만료된 경우 해당 사회기반시설을 지속적으로 유지해야 하는지의 여부 판단과, 유지한다면 어떤 방식으로 사회기반시설을 추진하는 것이 적합한지 여부 등의 내용이 포함되는 주무관청의 행정계획을 말함(KDI 공공투자관리센터 2017)

민간투자사업의 사회기반시설에 대한 관리이행계획 수립수요 증대 전망

- 관리이행계획은 민간투자사업으로 진행된 모든 사회기반시설의 관리운영권 설정기간이 만료되는 시점에 수립돼야 하는 행정계획임
- 2018년까지 KDI 공공투자관리센터에서 검토한 관리이행계획은 단 한 건에 불과(국방부의 '차기 국방광대역 통합망[Build-Transfer-Lease: BTL, 임대형 민간투자사업] 구축')
 - ※ KDI 공공투자관리센터에 검토를 의뢰하지 않은 사업도 국토연구원이 수행한 경험 있음
- 2019~2032년까지 연차별로 운영기간이 만료되는 민간투자사업은 총 300건 이상이며, 2028년과 2029년에는 가장 많은 수의 민간투자사업 관리운영권 기간이 만료될 예정

그림 1 2019~2032년 연차별 운영기간 만료 민간투자사업 수 추이



출처: KDI 공공투자관리센터 2015, 33(내부자료).

정부는 지속가능한 기반시설의 안전강화를 위한 종합대책 수립(관계부처 합동 2019)

- 정부는 인프라시설의 안전 강화를 위해 향후 2023년까지 32조 원(연간 8조 원)을 투입하여 낡은 인프라 시설물에 대한 정비 및 체계적 관리를 위한 종합대책 마련
- 2020년 1월 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」 시행에 맞춰 중요 공공시설(민간투자사업 중 교통SOC 포함)과 민간시설(통신구·송유관 등)을 포함한 15종의 시설을 하위법령에 관리대상으로 지정해 일관된 관리체계 구축
- 사회기반시설의 지속가능한 운영·관리와 안전강화를 위한 체계구축을 강조하는 현 정부의 정책기조에 따라 민간투자사업의 사회기반시설에 대한 유지·보수의 중요성 역시 부각될 것으로 전망

2. 관리이행계획 내용과 수립절차

민간투자사업 기본계획은 관리이행계획 수립과 관련한 구체적인 사항에 대해 KDI 공공투자관리센터에서 발행한 '관리운영권 설정기간 만료사업에 관한 세부요령'을 참고하도록 명시하고 있음

관리이행계획 내용

- 관리운영권이 만료되기 전에 주무관청은 지속적으로 사회기반시설을 유지할 것인지에 대한 여부를 판단하기 위해 시설의 내구연한(耐久年限, 어떠한 물체를 원래의 상태대로 사용할 수 있는 기간), 안전진단, 기능성 등 시설의 현재 상태를 종합적으로 판단해야 함
 - 민간투자사업의 사회기반시설 유지 여부는 물리적 지속가능성과 정책적 지속필요성(공공성·필요성·적합성 등)으로 나눠 검토하며 종합적으로 판단해야 함
 - 물리적 지속가능성은 사회기반시설의 유형·특성에 따라 내구연한이 상이하고 시설의 관리 정도에 따라 잔존수명이 다르기 때문에, 최우선적으로 파악해야 하는 부분이며 크게 '시설의 현재 상태 검토'와 '시설의 기능성 검토'로 구분

•(시설의 현재 상태 검토) 관리운영권이 만료되는 시설이 향후 얼마나 더 이용가능한지를 판단하기 위해 필요한 과정으로, '내용연수 및 내구연한 검토', '안전성 검토', '시설의 노후도 및 잔존수명 평가' 등의 체계를 통해 시설의 현재 물리적 상태에 대한 정확한 평가·진단 실시

•(시설의 기능성 검토) 관리운영권이 만료되는 상황에서 시설의 서비스 제공 능력이 변화된 여건이나 사회적 수요에 적절하게 대처할 수 있는지를 판단하는 과정으로, '시설규모의 적정성 재검토', '시설의 서비스 기능 검토', '시설의 운영효율성 검토' 등의 체계를 통해 시설의 현재 서비스 제공 능력에 대한 정확한 평가·진단 실시

- 정책적 지속필요성은 공공성·필요성·적합성 등의 기준을 종합적으로 판단해 서비스 공급이 지속적으로 필요하다고 판단하는 과정임

•(공공성) 사회기반시설이 제공하는 서비스가 공공성을 충분히 확보하고 있는지 여부

•(필요성) 사회기반시설이 산출하는 편익과 수익, 서비스 등이 충분한지의 여부

•(적합성) 공공부문의 재정상황 및 현행 법령 등을 고려할 때, 해당 시설의 유지가 적합한지의 여부

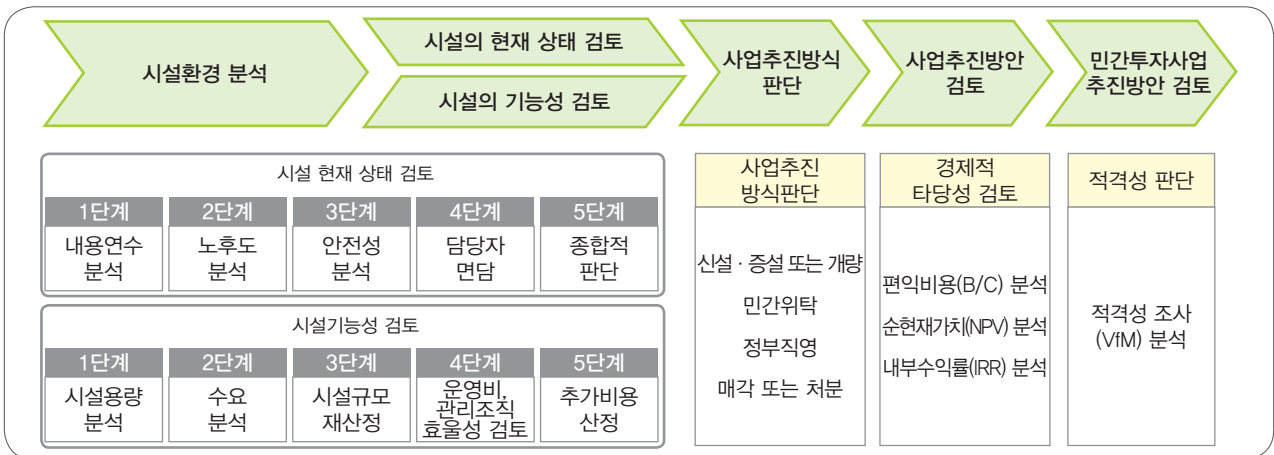
- 물리적 지속가능성과 정책적 지속필요성을 검토한 결과, 관리운영권이 만료되는 시설을 유지하기로 결정했다면 어떤 사업추진 방식으로 유지하는 것이 효율적인지를 판단해야 하며, 4가지의 세부적인 추진방식들을 토대로 결정해야 함

- (신설·증설 또는 개량) 신설·증설 또는 개량한 후 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 민간투자법) 제4조에서 규정한 어느 하나의 방법으로 민간 투자사업 재추진하는 방식으로 수익형 민간투자사업(Build-Transfer-Operate: BTO), BTL, 사업자가 자금을 조달하고 건설한 후 일정 기간 운영까지 맡는 수주(Build-Operate-Transfer: BOT), 시설의 준공과 함께 사업시행자가 소유권과 운영권을 갖는(Build-Own-Operate: BOO) 방식 등이 있음
- (민간위탁) 공개경쟁 방법으로 민간에 운영을 위탁하는 방식
- (정부직영) 주무관청 또는 공공부문이 관리·운영하는 방식
- (매각 또는 처분) 「국유재산법」, 「공유재산법」 등의 관련 법률에 따라 해당 시설의 매각 또는 처분을 통해 주무관청이 수익을 실현하는 방식

- 만일 시설의 신설·증설 또는 개량을 민간투자사업으로 재추진할 경우 경제적 분석(편익비용, 순현재가치, 내부수익률 등)을 통해 타당성을 확보하고, VfM(Value for Money, 적격성 조사) 분석을 통해 사업의 적격성을 판단

※ VfM 분석은 사업의 총비용(총사업비, 운영비 등)을 PSC(Public Sector Comparator, 정부실행대안)와 PFI(Private Finance Initiative, 민간투자개발사업)를 대안으로 설정해 비교한 후, PFI가 PSC보다 총 사업비가 낮게 측정된다면 민간투자사업의 적격성을 확보한 것으로 판단하는 분석방법

그림 2 민간투자사업 재추진의 경우 관리이행계획 내용



출처: KDI 공공투자관리센터 2017의 자료를 바탕으로 재작성.

관리이행계획의 수립절차

- 주무관청은 사회기반시설의 관리운영권 설정기간이 만료되기 4년 전에 사업시행자와 시설의 공동점검을 시행하고, 만료 3년 전에 관리이행계획을 전문기관에 의뢰해 관리이행계획을 수립해야 함
 - 전문기관은 민간투자사업의 전문성과 실적이 있는 기관으로서 기획재정부장관이 인정하고 지정한 기관이며, 현재 지정된 전문기관은 공공기관 8개(국토연구원 외 7개 공공기관)와 지방연구원 6개(한국지방행정연구원 외 5개 지방 공공기관)임



- 중앙민간투자심의의 대상사업에 해당하는 관리이행계획은 만료 2년 전까지 KDI 공공투자관리센터의 검토를 받아 만료 1년 전까지 기획재정부와 협의해야 함
- 사업시행자는 만료 6개월 전에 시설의 수리·보수를 완료하고 기간이 만료되는 시점에 주무관청에 시설을 인도해야 함

그림 3 중앙민간투자심의의 대상사업의 관리이행계획 수립절차

수행시기	수행내용	수행자	비고
관리운영권 만료 4년 전	• 공동시설점검	• 주무관청 및 사업시행자	
관리운영권 만료 3년 전	• 관리이행계획 수립	• 주무관청	• 전문기관에 의뢰
관리운영권 만료 2년 전	• KDI 공공투자관리센터 검토 의뢰	• 주무관청	
관리운영권 만료 1년 전	• 기획재정부와 협의	• 주무관청	
관리운영권 만료 6개월 전	• 시설의 수리 및 보수	• 사업시행자	• 공동시설점검 결과
관리운영권 만료일	• 주무관청에 시설 무상 인도	• 사업시행자	

주: 중앙민간투자심의의 대상사업이 아닌 경우, KDI 공공투자관리센터 검토 의뢰 및 기획재정부장관과의 협의를 제외했고, 중앙민간투자심의의 대상 사업은 총사업비 2천억 원(임대형 민간투자사업의 경우에는 1천억 원) 이상인 민간투자사업이 해당함.

출처: KDI 공공투자관리센터 2017, 14의 자료를 바탕으로 재작성.

3. 관리이행계획 의의와 개선과제

관리이행계획의 의의

- 민간투자사업은 원활한 사회기반시설의 공급·운영을 통해 효율적인 공공서비스를 제공하고자 하는 취지로 시작된 사업으로, 관리운영권 설정기간이 만료된 후에도 그 취지를 이어갈 필요가 있음
- 구체적이고 실질적인 관리이행계획 수립을 통해 관리운영권 만료 이후에도 사회기반시설을 토대로 국민에게 지속적인 공공서비스 제공을 위한 타당한 방안을 제시한다는 점에서 실효성이 있음
- 기존에 추진되었던 민간투자사업 기반시설의 물리적·정책적 측면에 대한 가능성 검토를 통해 시설의 지속 가능성을 확보하고, 민간투자사업의 성과를 정당하게 평가한다는 점에서 의미가 있음

관리이행계획에 관한 향후 개선과제

- (수요적 측면) 민간투자사업의 사회기반시설에 대한 관리이행계획에 대한 수요는 지속적으로 증가할 전망
이므로 전문기관 수립역량 강화 등을 통한 장래 수요에 대비할 필요

- 특히 BTL 방식이 도입된 2005년 이후부터 민간투자사업의 건설·운영 건수가 급격히 증가함에 따라 해당 기간에 집약된 민간투자사업에 대한 관리이행계획 수립요구에 대비
- 향후에는 도로·철도 외에도 교육·환경 시설 등의 다양한 부문에서 관리이행계획의 수요가 급증할 것으로 예상되지만, 현재는 전문기관의 경험과 수립체계가 부족한 실정
- 정부는 관리운영권 만료가 도래하는 사회기반시설을 미리 파악하고 해당 시설의 유형·특성을 고려해 전문기관이 관리이행계획을 분담해 수립할 수 있도록 대비
- (관리·운영적 측면) 민간투자사업의 관리이행계획 수립에는 주무관청, 사업시행자, 전문기관 등 다양한 주체들의 적극적인 참여가 요구되므로 적정 역할분담 필요
 - (주무관청) 관리이행계획은 민간투자사업으로 건설·운영된 모든 사회기반시설이 수립해야 할 법정 계획이므로 관리운영권 만료 4년 전부터 정해진 지침에 따라 수립돼야 하고, 이를 적기에 수립하는 것이 새로운 민간투자사업을 문제없이 진행하기 위한 전제조건이 되므로 주무관청은 해당 행정적 절차를 적극 추진
 - (사업시행자) 관리이행계획은 민간투자사업의 사회기반시설에 대한 물리적·정책적 지속가능성을 판단하고 향후 시설의 관리방향을 결정하는 계획이므로 사업시행자는 관리운영권 만료가 도래하기 전부터 시설에 대한 체계적인 유지·보수를 통해 주무관청에 시설을 순조롭게 양도할 준비
 - (전문기관) 관리이행계획은 법적으로 지정된 기관만이 수립할 수 있는 계획이므로 수립을 요청받을 경우 큰 틀에서는 정부의 가이드라인을 토대로 진행해야 하며, 세부적으로는 각 시설의 유형과 특성에 대한 고려를 토대로 물리적 측면의 검토와 타당성분석을 통해 관리이행계획을 수립
- (제도적 측면) 관리이행계획 수립을 위한 지침의 검토항목·판단기준에 대한 세분화 필요
 - 현재 ‘관리운영권 설정기간 만료사업에 관한 세부요령’(2017)은 사회기반시설의 관리이행계획 수립에 대한 판단기준·검토항목 등을 통해 제시됐는데, 시설의 물리적 지속가능성에 대한 평가체계와 사업추진 방식의 결정기준을 대표적인 시설유형(철도, 주택재건축 사업, 노후 수도관, 도로, 항만, 환경 등)에 한정해 제시
 - 민간투자사업으로 추진되는 사회기반시설은 민간투자법 제2조 1호에 따라 15개 분야 54개 유형으로 분류되는데, 다양한 사회기반시설별 관리운영계획 수립을 위한 세부지침이 필요
 - 각 기반시설마다 운영목적, 수익구조, 관리운영권 설정기간 등이 상이하기 때문에, 올바르게 효율적인 관리이행계획 수립을 위해 시설유형별로 보다 상세한 수립 가이드라인 제시

참고문헌

관계부처 합동, 2019. 지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책, 6월 18일, 보도자료.
 KDI 공공투자관리센터, 2019. 2018년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 세종: KDI 공공투자관리센터.
 _____, 2017. 관리운영권 설정기간 만료사업에 관한 세부요령, 세종: KDI 공공투자관리센터.
 _____, 2015. 민간투자사업 추진성과 및 동향, 내부자료.

※ 본 자료는 국토연구원이 수탁과제로 수행한 ‘김성수 외, 2018. 차기 국방광대역통합망 전환을 위한 관리이행계획 수립, 국방부 내부자료; 안산 U-City 1·2단계 민간투자사업 관리이행계획 수립, 안산: 안산시’의 내용을 토대로 작성한 것임

김성수 도시연구본부 연구위원(sskim@krihs.re.kr, 044-960-0241)
정 현 도시연구본부 연구원(hjeong@krihs.re.kr, 044-960-0254)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
 전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
 팩스 044-211-4760

