

# 호주의 운영형 민자사업 사례

김승훈 국토연구원 부연구위원

## 들어가며

민간자본 활용사업(Public-Private-Partnership, 이하 “민자사업”)은 사회기반시설과 같이 공공(혹은 정부)이 주체로서 건설 및 관리 책임을 가지는 사업을 민간에게 일부 위탁 혹은 이전하는 사업이다. 일반적으로 기업에서 수행하는 외주사업(Outsourcing)과 다른 점은 사업을 위탁받는 기업 혹은 조직에서 사업에 필요한 자금까지 조달한다는 것이다.

민자사업 방식은 1992년 영국을 시작으로 많은 국가에서 채택하고 있으며 사업 방식 또한 다양해지고 있다. 민자사업은 민간사업자의 참여 방식에 따라 크게 세 가지로 나눌 수 있다. ① 민간사업자가 사업을 설계·건설·소유·운영하여 공공이나 정부에게 어떠한 권리도 이전하지 않는 방식과 ② 민간사업자가 시설을 설계·건설한 후 일정 조건 및 기간 하에서 소유 혹은 운영하고 정부에 소유권을 넘기거나 임차하는 방식, ③ 민간사업자가 기존의 공공 혹은 정부가 관리·운영하는 시설을 구입하거나 임차하여 이를 운영하는 방식이 있다.

③번 방식을 운영형 민자사업이라 한다. 곧, 건설이 완료된 공공 혹은 정부 소유 시설을 민간이 재원을 조달하여 운영 및 유지관리 업무를 수행하고 수익을 가져가는 사업 방식이다. 운영형 민자사업은 이미 건설된 교통 인프라를 대상으로 하기 때문에 추정 수요와 실 수요간 차이로 인한 위험이 적다는 장점이 있다.

국내의 경우, 경제 발전과 함께 도로시설 확충에 대한 높은 요구와 맞물려 “사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법” 제정, “사회간접자본시설에대한민간투자법” 개정으로 민자도로 사업이 활발하게 추진되었다. 초기의 민자사업 유형은 효율적인 인프라 확장을 위해 민간이 재원을 조달하여 시설을 건설하고 일정기간 동안 운영권을 보장하는 ②번 방식이 대부분이었다. 그러나 이렇게 건설된 다수의 도로시설들의 관리운영 기한이 도래하고, 도로시설의 노후화로 인해 정부의 재정지출이 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 효율적인 도로의 유지·보수·관리 방안의 필요성이 대두되고 있어 운영형 민자사업 방식에 대한 관심이 증가하고 있다. 본고에서는 호주의 브라운필드(Brownfield) 도로사업의 사례를 통해서 국내 운영형 민자사업의 활성화 및 추진 방안을 위한 시

사점을 얻고자 한다.

## 호주의 브라운필드(Brownfield) 민자사업

호주의 민자도로 사업은 1990년대부터 시작되었는데 한국과는 달리 도로인프라 분야에서 운영형 민자사업이 활발히 추진되었다. 브라운필드(Brownfield) 민자사업이라 불리는 운영형 민자사업은 기 건설되어 노후화된 도로시설을 민간사업자가 개선하여 수명을 연장하거나, 기존 민자사업 계약의 관리운영 기한을 연장하는 사업이다. 반대 개념으로 그린필드(Greenfield) 민자사업이 있으며 이는 새로운 시설을 민간이 주도하여 건설하는 사업 유형이다.

호주에서는 정부 주도의 운영형 민자사업이 주를 이루었으며, 사업 계약을 위해 경쟁 입찰에서 선정되어야 한다. 사업자 선정 시 가장 중요한 것은 도로를 운영하기 위해 정부에 지불하는 임대 비용의 총액, 사업 기간, 사업자의 재무 신용 상태 등이다. 본고에서는 최근에 호주에서 추진되고 있는 브라운필드 민자사업 중 하나인 멜버른 서부 지역 ‘외곽 간선도로 사업’(The Outer Suburban Arterial Roads Program) 사례를 소개하고자 한다.

## 멜버른 서부 지역 ‘외곽 간선도로 사업’

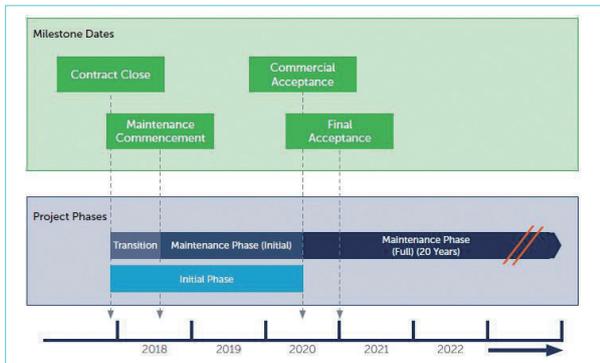
빅토리아주의 주도인 멜버른은 호주 제2의 금융 중심지로 1890년대에는 서양에서 가장 큰 도시 중 하나였다. 제2차 세계대전 이후 1950년대에 베이비붐으로 인해 급격히 인구가 증가하고 도시가 팽창함에 따라 대중교통과 도로시설에 많은 투자가 이루어졌다. 21세기에 들어서는 시 외곽지역이 발달하여 서부(Western Package), 북부(Northern Package), 동남부(South East Package) 지역의 토지이용 패턴이 급격하게 변화하게 되었다. 이에 빅토리아 주정부는 멜버른 시 교외지역의 교통서비스 개선을 위해 외곽 간선도로 교통서비스 개선사업을 추진할 필요성을 느끼게 되었다.

빅토리아 주정부에 의해 추진되며 ‘외곽 간선도로 사업’(The Outer Suburban Arterial Roads Program)이라고 명명된 이 사업은 브라운필드 유형의 사업이며, 다음과 같은 목적을 가지고 있다.

- 도로용량 증대 및 통행시간 절감을 통해 모든 도로이용자의 편의성 및 접근성 제고
- 시 외곽 지역의 주민에게 고용, 교육, 서비스로의 접근성을 제고하여 경제 활동의 기회 증대
- 도로환경 개선 및 혼잡 완화를 통해 편의성 및 삶의 질 제고
- 효율적인 관리 사업을 통한 장기적으로 지속가능한 자산 관리

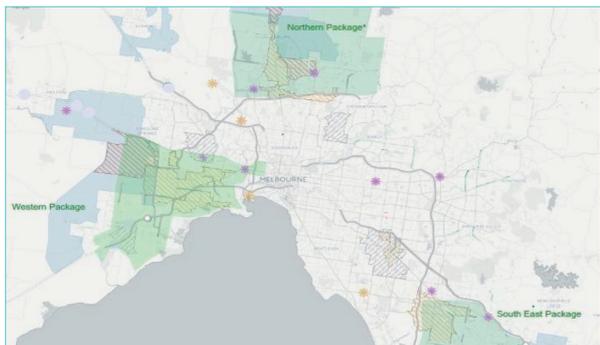
외곽 간선도로 사업은 상기 언급한 3개 지역을 대상으로 도로 확장 및 개선사업을 추진하고자 하였고 가장 먼저 서부 지역의 도로개선사업이 2017년 2월에 20년간 약 6~7억달러 규모의 계약을 체결하면서 시작되었다. 해당 사업은 서부 지역 8개 간선도로를 확장(건설)하면서도 주요 도로 재포장 및 운영관리 등을 포함하고 있어 브라운필드 유형의 사업에 속한다. 사업 추진 일정은 계약 시점으로부터 약 2년간 도로확장 사업을 시행하고, 그 이후 20년 동안 도로의 운영관리를 수행한다. 기존에는 도로 운영관리 사업을 주정부가 수행하였으나 해당 계약으로 인해 향후 20년 동안 민간에서 수행하게 되었다. 2023년 3월 현재, 8개 도로 및 4개 교량 확장 및 개선사업은 완료<sup>1)</sup>되었고, 도로 유지관리 사업만이 지속적으로 추진되고 있다. 서부 지역 외곽 간선도로 사업 추진 이후, 북부와 동남부 지역은 12개의 프로젝트로 분리하여 개별적으로 추진하고 있다.

▶ '외곽 간선도로 사업' 프로젝트 사업 추진 단계



자료: Victoria State Government(2018)

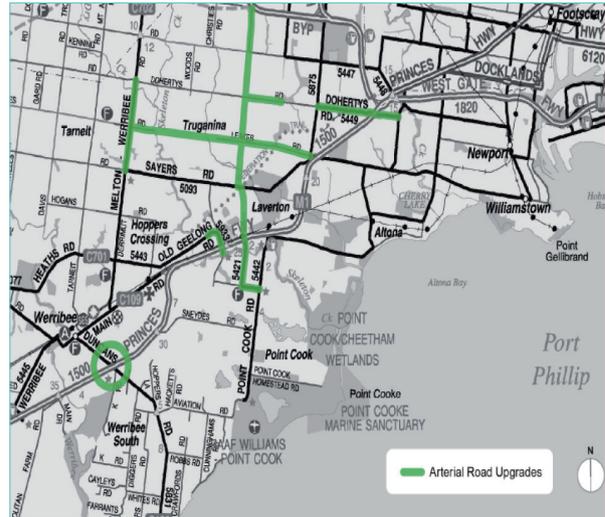
▶ 교통서비스 개선이 필요한 멜버른 시 외곽 지역



자료: Societe Generale Corporate & Investment Banking(2016)

서부 지역의 도로사업을 자세히 살펴보면 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째는 8개 구간의 간선도로를 확장 및 개선하는 사업이며, 둘째는 서부 지역 간선도로 전체의 운영·관리이다. 먼저 간선도로 확장·개선사업은 도로의 폭을 확장하여 용량을 증대시키고 도로구조 개선을 통해 안전성을 제고, 도로 재포장 등을 통해 주행 쾌적성을 향상하고자 하는 사업이다.

▶ 멜버른 시 서부 외곽지역의 간선도로 확장사업



자료: Societe Generale Corporate & Investment Banking(2016)

또한 서부 지역 도로사업에는 705차로-km에 이르는 서부 지역 도로의 관리가 포함되어 있다. 사업 내용은 도로 검사(inspection), 사고 대응 및 조치(incident response and reinstatement), 도로 재건(rehabilitation), 그 밖의 도로시설 유지관리 등이다.<sup>2)</sup>

▶ 멜버른 시 서부 외곽지역의 간선도로 유지관리사업 대상구간



자료: Societe Generale Corporate & Investment Banking(2016)

본 사업의 계약 방식은 Availability-based Payment로 도로 시설의 서비스 수준이나 이용가능 상태에 따라 정부 지급금이 달라질 수 있다. 곧, 정부는 민간사업자에게 일정 기간마다 금액을 지급하며 해당 금액은 민간사업자의 운영관리 능력에 따라 달라질 수 있다. 예를 들면, 서부 지역 사업대상 도로의 유지관리 실적이 저조하여 일부 도로의 통행이 원활하지 않거나 사고 위험성이 증가할 경우, 정부 지급금이 감소하게 된다.

빅토리아주의 브라운필드 사업 제도 중 최근에 도입된 ‘사업개선’(Augmentation regime)이라는 제도가 있다. 이는 계약 이후에도 상황의 변화 및 사업의 목적에 따라 사업의 내용이나 계약 규모를 변경할 수 있는 제도이다. 빅토리아 주정부는 서부 지역 외곽 간선도로 사업에 사업개선 제도를 잘 활용하였다. 멜버른 교외 지역은 멜버른 시의 팽창으로 장래에도 급격한 토지이용 변화가 전망되고 있어, 필요에 따라 사업내용이 변경될 수 있도록 한 것이다. 빅토리아 주정부는 5년 단위로 사업의 범위와 계약 규모를 변경할 수 있도록 하고 5년이 도래하기 1년 6개월 전에 협상을 시작할 수 있게 하였다. 또한, 민간사업자의 입장에서도 동일하게 사업의 범위와 계약 규모의 변경을 제안하고 협상할 수 있다.

## 시사점

2022년 민간투자사업기본계획이 개정되어 개량운영형 민자사업 방식이 도입되었고 「개량운영형 민자방식 추진에 관한 세부요령」이 발간되었다. 기존 계획은 주로 건설-이전-운영(Build-Transfer-Operate)이나 건설-운영-이전(Build-Operate-Transfer) 방식 등으로 ‘건설’이 전제가 된 사업방식 위주로 구성이 되어 노후 인프라 개선에 한계가 있었다. 또한 코로나 위기 대응 등으로 정부의 인프라 투자 규모 증대에 한계가 있는 상황에서 유료도로법 개정, 통행료 인하 요구 등으로 인하여 민자사업도 위축되어 있는 상황이었다. 이러한 상황 속에서 개량운영형 방식이 도입됨에 따라 민자사업이 활성화되고 국내의 노후 인프라가 효율적으로 개선될 것으로 기대하고 있다. 하지만, 2023년 2월 기준으로 아직 개량운영형 방식의 민자도로 사업은 전무한 상태이다.

본고에서 소개하고 있는 호주 멜버른 서부 지역의 ‘외곽 간선도로 사업’은 국내의 민자사업 활성화를 위한 시사점을 제공하고 있다. 교통인프라 관련 사업은 계약 기간이 보통 10~20년 장기기간의 계약이고, 계약 체결 이후에 급격한 상황 변화가 있을 경우, 사업추진에 어려움이 있을 수 있다. 이는 민자도로사업의 불확실성을 증가시켜 사업 활성화에 장애물이 된다. 하지만, 이 외곽 간선도로 사업에 적용된 ‘사업개선’

제도는 정부와 민간기업 간의 협의에 따라 일정 범위 안에서 계약 내용을 변경할 수 있게 하여 사업에 영향을 줄 수 있는 급격한 변화에 대응할 수 있도록 하고 있다. 또한 Availability-based payment 법은 정부가 사업을 지속적으로 모니터링함으로써 교통서비스 수준 및 안전성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 국내에서도 이러한 제도와 사업 방식을 적극 도입 활용하여 민자사업이 활성화되길 바란다. 🍀

김승훈\_sh.kim@krihs.re.kr

1) 자세한 내용은 <https://bigbuild.vic.gov.au/projects/mrpv/western-roads-upgrade> 참조

2) 단, 교통신호, Intelligent Transport System(ITS) 등과 같은 시설의 운영관리는 제외되어 있음

## 참고문헌

1. Societe Generale Corporate & Investment Banking, 2016, Brownfield Infrastructure Projects
2. Victoria State Government, 2018.2, Western Road Upgrade(Project Summary)
3. <https://bigbuild.vic.gov.au/projects/mrpv/western-roads-upgrade>
4. 한국교통연구원, 2022, 민자고속도로 실시협약 변경요구제도에 관한 지침 수립 연구
5. KDI 공공투자관리센터, 2020, 운영형 민자사업의 제도화 방안 연구