

서울시 민간투자사업 업무 명확히 구분 기관별로 사업 추진절차·수행업무 제시

민자전문기관 업무 효율화 위해 서울시 특성 반영한 업무매뉴얼 필요

- 민간투자사업은 정부와 민간의 협력으로 부족한 정부의 재정여건을 해소하고 사업 추진 시 위험을 분배하는 방법으로 신규 사업을 발굴하고 진행하여 왔음
- 기획재정부는 민간투자사업의 수익모델 및 사업방식 다양화와 생활형 SOC 사업 등의 추진을 활성화하기 위해 민간투자 검토 및 평가업무를 수행하는 기관을 다수의 전문기관으로 확대
- 서울공공투자관리센터가 전문기관으로서 민자 제안서 검토, 평가, 협상, 운영, 관리이행계획 수립 등 주도적인 역할을 수행하고 서울시 특성이 반영된 민간투자사업의 업무를 지속적으로 향상시키기 위해 매뉴얼 작성이 필요
- 서울시 민간투자사업에 관한 일반인들의 인식과 쟁점 조사를 위해 '09~19년간 인터넷 뉴스의 기사를 수집하여 텍스트마이닝 기법 중 단어빈도분석을 수행



[그림 1] 서울시 민간투자사업 특성

주무관청·민자전문기관의 민간투자사업 추진절차, 관련 수행업무 제시

- 민간투자사업의 추진절차를 사업계획 수립, 제안서 평가, 실시협약 체결(협상), 공사 및 운영 단계로 나누어 주무관청 및 민자전문기관의 업무를 구분
 - 사업계획 수립 단계는 정부고시사업과 민간제안사업을 구분하여 제시
 - 전문기관의 민자사업 관련 수행 업무를 제시

[표 1] 민간투자사업 기관별 업무

구분	기관별 민간투자 업무		
	주무관청	전문기관	민간사업자
사업계획 수립 (대상사업 지정)	· 사업 발굴 및 대상사업지정/ 제안서 접수(전문기관 의뢰, 민투심의 개최, 시의회 동의 신청 등)	· 제안서 사전검토(서울공공투자관리센터) (제안서의 형식적 요건 검토) · 타당성 및 적격성조사(경제성 및 AHP, VFM, 민간실행대안 작성 등)	사업제안
	시설사업기본계획 수립/제3자 제안공고 작성 및 검토		-
	시설사업기본계획 고시/제3자 제안공고를 공고		-
제안서 평가	· 제안서 평가/협상대상자 지정 (전문기관에 의뢰 및 공동수행)	· 제안서 평가 및 지원(평가위원 선정, 1단계 PQ 평가, 2단계사업계획 평가, 협상대상자 선정)	제안서 제출
실시협약 체결(협상)	· 실시협약체결/사업시행자지정 (협상 및 실시협약 작성, 전문기관 의뢰, 실시협약 사전예고, 민투심의개최 등)	· 협상 또는 협상 지원 (실시협약안 사전검토, 위탁 시 협상 준비, 일정계획 수립, 회의진행, 회의록 작성 등 협상 진행)	협상
공사 ²⁾ 및 운영	· 실시계획 승인	· 사업계획 검토 및 지원	실시계획 승인서류 제출
	· 준공 확인	· 최초 사용료 검토 등 (실시협약을 기준으로 물가 등 여건 변화를 반영하여 사용료 검토)	시공 및 건설
	· 금융조건 변화에 따른 대응 (자금재조달/사업재구조화)	· 자금재조달 ¹⁾ 및 사업재구조화 검토	시설 운영
	· 운영상황 모니터링(BTL)	-	-
운영 종료	관리아행계획 수립 및 검토		운영자료 제출

주 1: 자금재조달은 최초 금융약정 체결에서 공사 및 운영 단계에 발생

주 2: 실시협약 체결 후 실시계획 승인, 착공, 준공확인까지를 포함

[표 2] 기관별 민간투자사업 업무

단계별 업무		서울시	PIMAC (2천억이상)	전문기관 (2천억미만)	용역기관	서울공공투자관리센터		
						수행여부	계약방식	
사업 계획 수립 (대상 사업 지정)	정부 고시	발굴/계획	계획수립			○		
		타당성분석		◎(검토)	○	○	◎(검토)	수탁
	민간 제안	제안서 사전검토	접수/검토				◎ (2천억 원 이상)	현안 ²⁾
		제안서 검토 (적격성조사)	추진 여부 (방식) 판단	◎	○		○ (2천억 원 미만)	수탁
	RFP	작성	대상사업지정 /고시(공고)	△	△		△	수탁
		검토		◎			◎	현안
제안서 평가		협상대상자 선정	△	△		△	수탁	
실시 협약 체결	비용 및 수요 검증 (도로공사/ 조달청 등)		협약 체결/ 사업시행자 지정			○		해당없음
	협상 ³⁾			△	△		△	협약 ⁴⁾
	실시협약(안) 검토			◎			◎	현안
공사 및 운영	실시계획 승인	검토	접수검토/ 승인	△			△	현안
		승인						해당없음
	최초사용료 검토 (운영 60일 전)		사업시행자와 협약 및 조정	△			△	현안
	시행조건 조정 시	자금재조달/ 자금재구조화	협약 변경	△	△		△	수탁
		사전검토 ⁶⁾		◎				
	관리 이행 계획	공동시설점검 (정밀안전진단)		사업자와 공동수행			○	-
		사설유지 여부 및 대안검토 ⁵⁾	사설유지 여부 /사업추진방식 선정			△	○	△
○				○		○		
◎				○		○		
계획 검토 ⁶⁾						○	현안	

주 1: [◎ 해당기관에만 의뢰 / ○ 해당기관을 선택 의뢰 / △ 자체수행 가능, 필요시 지원/위탁 수행]

주 2: 서울시의 현안 요청사항에 대해 서울연구원 예산을 활용하여 업무수행

주 3: 사업추진단계에서 RFP고시(제3차 제안공고)와 비교하여 총사업비가 100분의 20 이상 증가, 수요가 100분의 30 이상 감소되는 등의 변경이 발생하는 경우 PIMAC(한국개발연구원 공공투자관리센터) 또는 전문기관에 민자적격성 재검증을 의뢰하여야 함

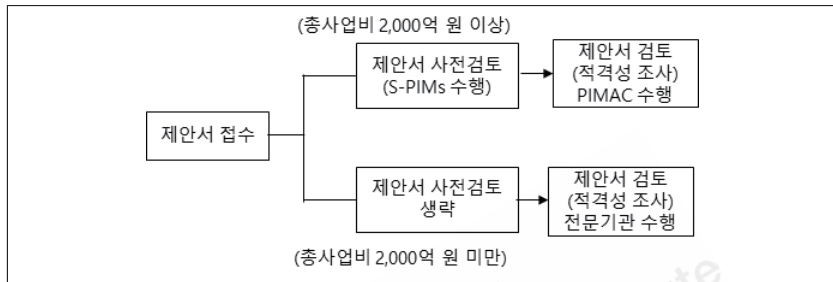
주 4: 서울시와 서울연구원 간 협약에 의해 업무수행

주 5: 주무관청과 전문기관과의 협의에 따라 용역기관이 수행하거나 전문기관이 VFM분석/Option Test와 동시수행 가능

주 6: “사업시행조건 조정 시 사전검토” 및 “관리이행계획 검토”는 기획재정부 심의위원회 대상사업의 경우 PIMAC에 의뢰하여야 하며 그 결과를 기획재정부장관과 협의하여야 함

사업계획수립 단계에서 민간제안사업의 제안서 사전검토 수행절차 설명

- 사업계획수립 단계는 민간투자법 제2조 1호에서 정의하는 대상시설을 검토하고, 정부고시 및 민간제안사업에 대해 타당성분석(B/C: Benefit-Cost ratio, AHP: Analytic Hierarchy Process) 및 적격성조사(VFM: Value for Money)를 수행하여 사업계획 수립 후 고시/공고하는 절차임
- 민간제안사업의 경우 제안서 사전검토는 민간투자사업기본계획 제2조에 따른 민자 전문기관 확대 운영에 따라 아래와 같이 수행



[그림 2] 제안서 사전검토 수행절차

- 타당성분석의 AHP는 「예비타당성조사 제도 개편방안」(관계부처 합동회의, 2019)에 따라 경제성과 정책성의 가중치를 조정하여 평가하는 것으로 제시하였으며, 지역균형발전 항목을 제외¹⁾
- 이 연구는 서울시 AHP 평가항목의 내용 및 평가기준을 제시

- AHP분석 평가항목:
 - 사업추진여건: 관련계획 및 정책부합성, 사업의 필요성 및 입지타당성, 사업의 시급성, 주민수혜 및 민원해소
 - 정책효과: 일자리효과, 환경성평가
 - 특수평가항목: 재원조달 가능성, 기타 추가평가항목

- 가중치: 경제성 60~70%, 정책성 30~40%
- B/C비율 표준점수화²⁾:

$$\text{경제성분석(B/C비율)에 대한 표준점수} = 5.968594 \times \ln(\text{B/C비율}) + i$$
 (단, B/C비율 $\geq 1 \rightarrow i=1$, B/C비율 $< 1 \rightarrow i = -1$)

1) 「예비타당성조사 운용지침」(2019. 5)은 정책적분석의 평가가중치를 개략적으로 제시하고 있으나 구체적인 평가항목의 분석사례가 없어 향후 검토가 필요하며, 현재로는 「지방재정사업의 타당성조사를 위한 다기준분석 연구」(서울공공투자관리센터) 및 「예비타당성조사 제도 개편방안」(관계부처합동)의 현행을 근거로 분석체계를 구성함

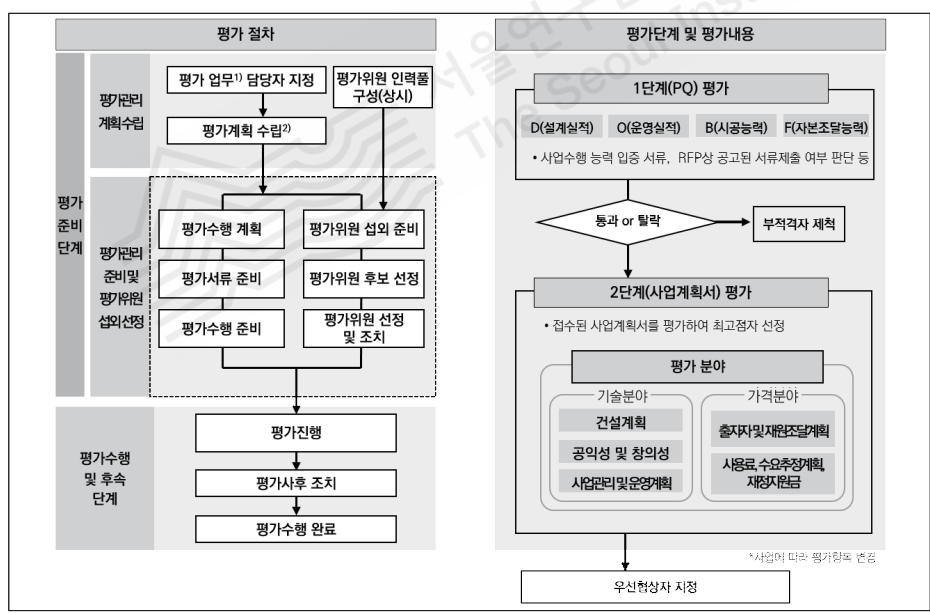
2) 「지방재정사업의 타당성조사를 위한 다기준분석 연구」(서울연구원, 2013)

우선협상자 뽑는 제안서 평가에 활용하게 평가원칙, 단계별 일정 소개

- 이 매뉴얼은 투명성, 공정성, 객관성의 평가원칙과 이를 기본으로 한 평가단계별 일정과 업무매뉴얼을 제시하여 우선협상자를 지정하는 제안서평가에 활용
 - 평가위원 인력풀 구성: 기술분야, 가격 및 기타의 평가위원 모집 후 선정위원회 결정에 따라 인력풀을 구성
 - 평가위원 섭외 시 비공개 또는 공개를 검토

- 비공개: 인력풀 관련 이력정보를 활용하여 제척 후 운영
- 공 개: 평가위원 후보자와 제척·기피·회피 기준을 공개하고 기준에 해당될 때 제척하여 운영

- 이 매뉴얼은 단계별로 평가원칙을 준수하기 위한 세부요령 및 일정, 양식을 제시하여 전문기관의 제안서 평가에 활용
- 2단계 평가(1단계-사전자격(PQ: Pre-Qualitfication)평가, 2단계-사업계획서 평가)를 기준으로 평가기준, 평가방법, 평가배점계획 등 작성요령을 제시



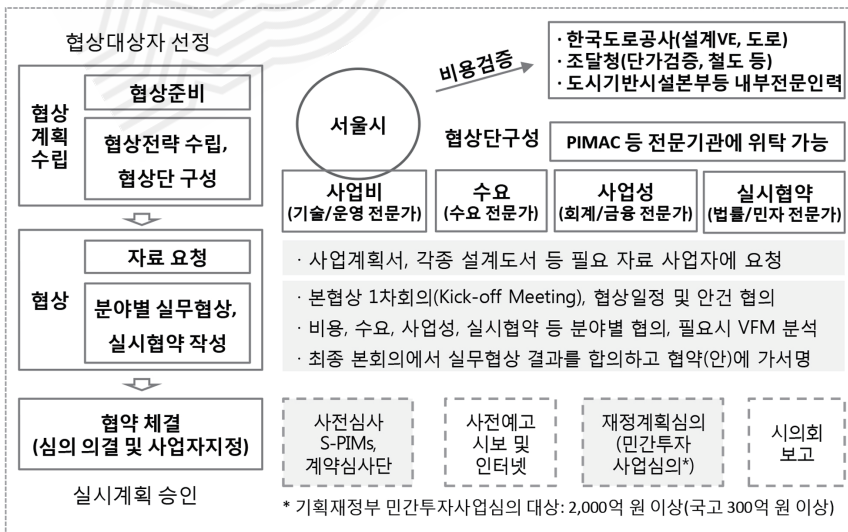
주 1: 평가운영단을 구성하는 평가운영팀 및 평가섭외팀
 주 2: 주무관청 또는 평가수탁기관
 주 3: 평가 준비 일정은 사업에 따라 조정

자료: 「민간투자사업 사업계획서 평가관리 세부요령(안)」(한국개발연구원, 2009)을 참고하여 작성

[그림 3] 제안서 평가관리 절차 및 평가단계

서울시 수행 민자사업 사례 제시로 ‘협상에 도움되는’ 경험·노하우 공유

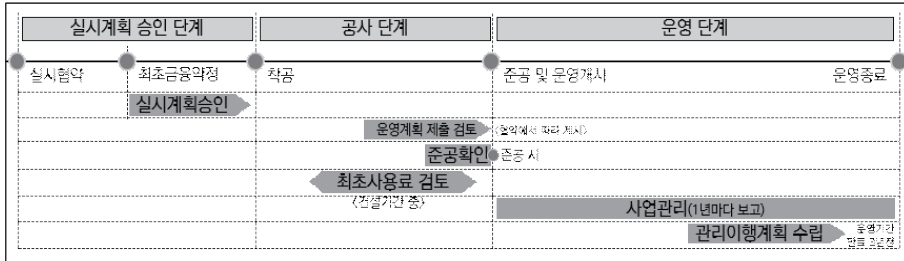
- 협상은 정부와 사업자가 총사업비나 사용기간 등 사업시행조건의 간극을 좁혀나가는 과정으로 실시협약을 체결함으로써 완료
 - 정부는 시설의 공공성, 서비스의 안정성, 시설 서비스 적기 제공 등의 목표를 달성하기 위해 협상을 수행
- 협상에는 기술·수요·회계·금융·법률·민자관리 전문가와 전문기관을 활용
 - 공공투자관리센터 등 전문기관의 지원을 받고, 분야별 전문가를 활용하여 협상단을 구성하고 사업 특성에 맞게 협상전략 수립
 - 누락되는 협상사안을 사전에 방지하기 위해 분야별 체크리스트도 활용
- 시민에게 적기에 서비스를 제공하기 위해서는 사업계획단계부터 협상기간 단축을 위한 다양한 노력이 필요
 - 시설사업기본계획 고시에 구체적 사업시행조건을 제시하고 이를 반영한 실시협약(안)을 첨부하여 해당사업에 적합한 민간사업자의 참여를 유도
 - 신속한 비용검증 의뢰, 효율적인 업무프로세스, 행정절차 소요시간 단축
- 서울시가 수행한 민간투자사업의 사례를 제시하여 실무자가 축적된 협상 경험과 노하우를 공유



[그림 4] 협상업무 및 절차

운영 종료까지 사업 관리 위한 주무관청 업무, 전문기관 검토업무 제시

- 공사 및 운영단계에서 민간투자사업을 관리하기 위한 주무관청의 업무와 전문기관의 검토 업무를 제시



[그림 5] 운영 종료 시까지 민자사업 관리업무

- 공사단계에서 수행하는 업무인 실시계획승인, 최초사용료 검토

- 실시계획 승인의 법적 근거, 절차 세부요령(쟁점 최소화) 제시
- 최초사용료 검토의 목적, 검토 내용 제시
[통행료 변경 및 근거 비교 → 최초통행료 재무모델 재산정 → 최초통행료 산정 및 유사시설과 비교 등]

- 운영종료(관리운영권 설정기간 또는 무상사용기간이 만료)되는 사회기반시설의 관리이행계획 수립을 위한 세부요령을 제시

- 관리이행계획은 「서울시 민간투자사업에 대한 관리이행계획 세부요령」(서울연구원, 2018)을 활용

- 시설점검 및 시설의 상태
- 사회기반시설 유지여부 확정 및 대안수립
- VFM분석 및 Option test

- 사업사행조건 조정에 따른 자금재조달과 재구조화의 근거, 절차를 사업사례로 제시
- 자금재조달 및 재구조화의 요령은 「자금재조달에 관한 세부요령」(한국개발연구원, 2014)를 참고

- 자금재조달: 민간투자사업심의위원회 심의 여부, 이익공유 대상 등을 검토하여 협상
- 자금재구조화: 비용보전 방식, 수입공유 방식, 이익처분 방식 등 사업 여건에 맞는 재구조화 방식을 검토 후 협상