



제434회국회(임시회) 폐회중  
제7차 재정경제기획위원회

# 사회기반시설에 대한 민간투자법

## 일부개정법률안

### 검 토 보 고

〈물가변동으로 인한 총사업비 조정 근거 신설〉

■ 전현희의원 대표발의(의안번호 제2216997호)

2026. 4.

재 정 경 제 기 획 위 원 회

전문위원 임명현



## 목 차

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                   | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....           | 1 |
| III . 검토의견 .....                 | 3 |
| 1. 물가변동으로 인한 총사업비 조정 근거 신설 ..... | 3 |



## I. 제안경위

가. 제 출 자 : 전현희의원 등 20인

나. 제 출 일 : 2026. 2. 24.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 25.

## II. 제안이유 및 주요내용

민간투자사업은 사업의 기획·타당성 검토부터 실시협약 체결, 착공 및 준공에 이르기까지 장기간이 소요되는 경우가 대부분으로, 총사업비 산정 이후 준공 시점까지 상당한 기간 동안 물가 변동이 발생하는 것이 일반적임.

그러나 현행법은 물가변동으로 인한 총사업비 조정에 관한 명확한 법률상 근거 규정이 부재하여, 실제 사업비 조정 기준은 「민간투자사업기본계획」 등 행정지침에 의존해 운영되고 있음. 이로 인해 사업방식(BTO·BTL)에 따라 서로 상이한 물가지수가 적용되는 등 합리성과 일관성이 부족하다는 지적이 제기되어 왔음.

특히 동일한 건설공사임에도 불구하고 재정사업의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따라 법률에 근거한 물가변동 반영 기준이 적용되는 반면, 민간투자사업은 법률상 근거 없이 지침에 의해 상이한 기준이 적용되고 있어, 사업비 산정의 합리성 및 예측가능성을 저해하고 민간투자사업 추진 과정에서 불필요한 갈등과 불확실성을 초래할 우려가 있음.

이에 민간투자사업에 있어서도 재정사업과 마찬가지로 물가변동 등

을 합리적으로 반영할 수 있는 법률상 근거를 마련하여 사업비 산정의 합리성·투명성 및 제도적 일관성을 제고하고 민간투자사업의 안정적 추진을 도모하려는 것임(안 제13조의2 신설).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 물가변동으로 인한 총사업비 조정 근거 신설(안 제13조의2 신설)

| 현 행     | 개 정 안                                                                                                                                    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ○ <신 설> | ○ 물가변동으로 인한 총사업비의 조정<br>- 실시협약에 포함된 총사업비는 준공 시 물가변동을 반영하여 조정함<br>- 제1항에 따른 물가변동은 「국가재정법」 제50조 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에서 정하는 바에 따름 |

민간투자사업은 사업의 기획·타당성 검토부터 실시협약 체결, 착공 및 준공까지 장기간이 소요되어 공사 기간 중 원자재 가격 상승 등 물가 변동 리스크에 노출될 가능성이 높음. 그러나 현행법은 물가변동으로 인한 총사업비 조정에 관한 명확한 법률상 근거 규정이 부재하여, 실제 물가변동에 따른 사업비 조정은 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’이라 함) 시행령」, 「민간투자사업기본계획」(기획예산처공고) 등에 따라 운영되고 있음.

이에 개정안은 실시협약상 총사업비를 준공 시 물가변동을 반영하여 조정하도록 법률에 명시하고, 그 기준을 「국가재정법」 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘국가계약법’이라 함)」과 연동함으로써 민자사업의 안정적 추진과 재정사업과의 형평성을 도모하려는 것임.

이와 같은 개정안은 아래와 같은 측면에서 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 민간투자사업의 총사업비 조정 근거를 시행령 및 행정지침에서 법률로 상향함으로써 제도적 안정성과 투명성을 제고할 수 있을 것으로 보임.

현행법상 민간투자사업은 법률이 아닌 「민간투자법 시행령」<sup>1)</sup> 및 기획예산처공고인 「민간투자사업기본계획」<sup>2)</sup>에 따라 총사업비에 물가변동을 반영할 수 있도록 하고 있음. 그러나 이는 주무관청과 사업시행자 간 ‘협약’에 의한 재량적 성격이며, 대규모 자본이 장기간 투입되는 사업의 핵심 조건인 공사비 변동 리스크 부담이 정부의 재량적 지침에 의존하게 되어 민간사업자의 법적 지위가 불안정한 측면이 있음.

특히, 정부가 최근의 공사비 급등에 대응하여 2024년 10월 「민간투자사업기본계획」을 개정하여 실시협약 전이라도 총사업비의 일부(최대 4.4%)를 증액할 수 있는 특례 제도를 신설하여 운영 중이며<sup>3)</sup>,

- 1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제22조(무상 사용기간 등) ② 사업시행자는 법 제25조제3항에 따라 실시협약에 명시된 총사업비를 다음 각 호의 경우 외에는 변경할 수 없다.
  1. 건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 웃돌거나 밑도는 경우
  2. 그 밖에 실시협약에서 정한 총사업비를 조정할 수 있는 부득이한 사유에 해당하는 경우
- 2) 「민간투자사업기본계획」 제10조(총사업비의 변경) ① 주무관청과 사업시행자는 실시협약 체결로 확정된 총사업비를 영 제22조 제2항에서 정한 사유가 발생한 경우 외에는 변경할 수 없다.
  - ② 영 제22조제2항제2호에 따른 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 주무관청과 사업시행자는 상호 협의하여 총사업비를 변경할 수 있다.
    1. 건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우

**제10조의2(공사비등의 현저한 변동)** ① 실시협약 상 소비자물가지수변동률을 반영하는 수익형 민간투자사업의 경우, 준공 시점에 해당 시점 직전분기말까지의 물가지수를 적용(단, 실시협약 상 총민간투자비 산정 시 적용되는 물가지수 산정방식이 이와 다를 경우 실시협약 상 물가지수 산정방식을 적용)하여 아래 가.와 나.에 따라 산정한 공사비 금액의 차이(“지수 적용 공사비 차액분”)가 기획예산처장관이 정하여 고시하는 기준 이상인 경우에는 제10조 제2항 제1호에 따른 총사업비 변경(증감)을 협약 당사자가 협의할 수 있다.

가. 실시협약 상 불변 공사비에 불변가격기준시점부터 실시협약 체결시점까지는 소비자물가지수 변동률을 반영하고, 실시협약 체결시점부터 준공시점까지는 건설투자 부문 GDP 디플레이터 변동률을 적용한 공사비 금액

나. 실시협약 상 불변 공사비에 불변가격기준시점부터 준공시점까지 소비자물가지수 변동률을 적용한 공사비 금액
- 3) 「민간투자사업기본계획」 제168조의4(수익형 민자사업 건설비용 급등 관련 특례) ① 주무관청은 2021년~2022년 건설물가 급등에 대응하여 수익형 민자사업의 시설사업기본계획 고시,

2026년 2월에는 동 특례를 감안하여 사업여건 변화 등의 영향이 현저한 경우에는 사업시행조건을 조정할 수 있도록 기본계획을 개정<sup>4)</sup>하는 등 탄력적으로 제도를 운용하고는 있으나, 이는 기획예산처공고인 행정지침에 근거한 것이며 특정 시기나 조건에 국한된 임시적 조치라는 한계가 있음.

따라서, 개정안과 같이 물가변동에 따른 조정을 법률에 명시하고 「국가재정법」 및 「국가계약법」의 기준을 준용하도록 하는 것은, 민간투자사업을 법치주의 원칙에 기반하여 관리하겠다는 취지로 판단됨. 이는 조정의 의무를 법제화함으로써 민간 투자자의 예측 가능성을 높여 국내 인프라 투자의 활성화를 유도하는 제도적 유인이 될 것으로 보임.

둘째, 재정사업 및 사업 방식(BTO·BTL) 간의 물가변동 반영 기준 불일치를 해소하여 제도적 일관성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

현행 제도는 동일한 공사임에도 불구하고 사업 방식에 따라 서로

---

제3자 제안공고 또는 실시협약 체결 시, 1회에 한하여 최초 불변가격 기준시점 총사업비(보상비 제외)의 최대 4.4% 이내의 금액을 공공투자관리센터 등 전문기관의 검토를 거쳐 총사업비에 반영할 수 있다.

② 제1항에 따른 총사업비 변경금액은 사용료, 관리운영권 기간 조정으로 반영한다. 다만, 주무관청이 지방자치단체인 경우, 지방자치단체 재원 분담을 고려할 수 있다.

③ 본 특례는 최초 불변가격 기준시점이 2020년 12월 31일 이전이면서 이 기본계획 시행일까지 실시협약이 체결되지 않은 사업에 한하여 적용하며, 이 기본계획 시행 이후 제안서를 제출한 민간제안사업에 대해서는 적용하지 아니한다.

④ 본 특례로 인한 총사업비 변경금액은 제58조 적용시 '물가인상분'으로 간주한다.

- 4) 「민간투자사업기본계획」 제89조 (실시협약 체결) ② 주무관청은 사업계획서 제출일 이후 관련법령의 제개정이나 사업여건 변화로 본사업에 미치는 영향이 현격한 경우에는 제168조의4, 제168조의5 등을 감안하여 시설사업기본계획에서 제시한 사업시행조건을 조정하여 실시협약을 체결할 수 있다.

상이한 물가지수를 적용하고 있어, 실질적인 공사비 보전 효과의 형평성 문제가 제기될 수 있음. 「민간투자사업기본계획」에 따르면, 임대형 민자사업(BTL)은 실제 건설 원가를 반영하는 ‘건설투자 GDP 디플레이터’를 적용하여 물가변동분을 정산하는 반면<sup>5)</sup>, 수익형 민자사업(BTO)은 원칙적으로 실제 공사비와 차이가 있을 수 있는 ‘소비자물가지수(CPI)’를 적용하고 있어,<sup>6)</sup> 고물가 시기에 BTO 사업자가 상대적으로 공사비 보전 효과가 낮을 수 있음.<sup>7)</sup>

따라서 개정안과 같이 물가변동 조정 기준을 「국가재정법」 및 「국가계약법」과 연동하여 ‘90일 이상 경과 및 3% 이상 증감’<sup>8)</sup>이라

- 
- 5) 「민간투자사업기본계획」 제16조(시설임대료의 산정) ③ 총민간투자비는 불변가로 협약한 총민간사업비에 제1호에 따른 물가변동분과 제2호에 따른 건설이자를 가산하여 산출한다.
1. 물가변동분 : 건설투자부문 GDP 디플레이터 등 적정 물가지수를 적용하여 별도로 정산한다.
  2. 건설이자 : 가목에 따른 기준금리에 나목에 따른 가산율( $\beta$ )을 반영한 이자율을 적용하여 산정한다.
- 가. 건설이자의 산정을 위한 기준금리 : 시설사업기본계획 고시일부터 실시협약 체결 전 120일까지의 영업일별 3년만기 무보증 회사채(AA-) 금리의 산술 평균값
- 나. 건설이자의 산정을 위한 가산율( $\beta$ ) : 자금조달의 가능성 등을 감안하여 개별사업별로 사업제안 경쟁 등을 통해 결정
- 6) 「민간투자사업기본계획」 제14조(사용료의 조정) ① 수익형 민자사업의 운영 개시연도의 최초사용료는 건설기간중 소비자물가변동률을 반영하는 등 실시협약에서 정한 사용료 변경방법에 따라 사업시행자가 산정하여 주무관청에 신고한다.
- 7) - 건설투자 GDP디플레이터 변동률(%) : ('20) 1.2 → ('21) 8.6 → ('22) 7.8 → ('23) 2.8  
 - 소비자물가지수 상승률(%) : ('20) 0.5 → ('21) 2.5 → ('22) 5.1 → ('23) 3.6
- 8) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.
- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약의 체결을 말한다)한 날부터 90일이상 경과하고 동시에 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 재정경제부령이 정하는 바에 의하여 계약금액(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약체결시 무기한 총공사 및 총제조등의 금액을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 조정한다. 이 경우 조정기준일(조정사유가 발생한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터 90일이내에는 이를 다시 조정하지 못한다.
1. 입찰일[수의계약(제28조제2항에 따라 준용되는 같은 조 제1항의 수의계약은 제외한다)의 경우에는 계약체결일을, 2차 이후의 계약금액 조정의 경우에는 직전 조정기준일을 말한다. 이하 이 항 및 제6항에서 같다]을 기준일로 하여 재정경제부령으로 정하는 바에 따라 산출된 품목조

는 객관적 요건을 모든 민자사업에 공통 적용하는 것은, 사업 방식에 따른 불합리한 차별을 제거하고 재정사업 수준의 보전 체계를 확립하는 데 기여할 것으로 판단됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

첫째, 물가변동에 따른 사업비 증액이 의무화될 경우 주무관청의 재정적 부담이 가중되고, 개별 민간투자사업의 특수성을 무시한 일률적인 법적 기준 적용이 사업의 신축성을 저해할 가능성이 있음.

현행법 체계에서는 물가변동에 따른 총사업비 조정을 주무관청과 사업시행자 간의 ‘협약’을 통해 결정하도록 하여, 주무관청이 가용 예산 범위 내에서 리스크를 분담할 수 있는 재량권을 보유하고 있음. 그러나 개정안과 같이 이를 법률상 강행 규정으로 명문화할 경우, 최근과 같은 고물가 시기에 대규모의 건설보조금 추가 지급이나 요금 인상이 강제됨에 따라 정부의 재정 압박이나 국민의 부담이 증가할 수 있을 것으로 판단됨.

특히, 개정안이 준용하는 「국가계약법」의 ‘3% 이상 변동’ 기준은 현행 지침인 ‘5% 이상 차액’ 기준<sup>9)</sup>보다 완화된 요건으로, 이는 조정

---

정률이 100분의 3 이상 증감된 때

2. 입찰일을 기준으로 하여 재정경제부령이 정하는 바에 의하여 산출된 지수조정률이 100분의 3 이상 증감된 때

- 9) 「민간투자사업기본계획」 제10조의2(공사비등의 현저한 변동) ① 실시협약 상 소비자물가지수변동률을 반영하는 수익형 민간투자사업의 경우, 준공 시점에 해당 시점 직전분기말까지의 물가지수를 적용(단, 실시협약 상 총민간투자비 산정 시 적용되는 물가지수 산정방식이 이와 다를 경우 실시협약 상 물가지수 산정방식을 적용)하여 아래 가.와 나.에 따라 산정한 공사비 금액의 차이(“지수 적용 공사비 차액분”)가 기획예산처장관이 정하여 고시하는 기준 이상인 경우에는 제10조 제2항 제1호에 따른 총사업비 변경(증감)을 협약 당사자가 협의할 수 있다.

빈도와 전체 총사업비 조정 규모를 확대하는 결과를 초래할 가능성이 있을 것으로 보임.

또한, 물가변동 기준의 법제화는 제도의 일관성 측면에서는 긍정적일 것이나, 사회기반시설사업은 시설의 종류, 수익 구조, 리스크 배분 방식이 사업마다 상이하여 실시협약을 통해 개별적으로 규율하는 것이 적절한 측면도 있음에도 불구하고, 「국가계약법」 등 일반 재정사업의 기준을 일률적으로 적용하는 것은 주무관청과 사업시행자 간의 자율적인 협상 범위를 제한하게 될 우려도 있음.

따라서 사업별 특성에 맞는 유연한 리스크 분담 구조가 유지될 수 있도록 신중한 접근이 필요할 것으로 판단됨.

둘째, 총사업비 증액에 따른 이용자 부담 가중 가능성과 시설물의 안전 및 품질 확보 필요성을 동시에 고려할 필요가 있음.

BTO사업의 경우, 물가 상승으로 인한 공사비 증액분은 통행료 등 사용료 인상이나 관리운영권 기간 연장을 통해 보전받게 됨.<sup>10)</sup> 개정안

가. 실시협약 상 불변 공사비에 불변가격기준시점부터 실시협약 체결시점까지는 소비자물가지수 변동률을 반영하고, 실시협약 체결시점부터 준공시점까지는 건설투자 부문 GDP 디플레이터 변동률을 적용한 공사비 금액

나. 실시협약 상 불변 공사비에 불변가격기준시점부터 준공시점까지 소비자물가지수 변동률을 적용한 공사비 금액

「민간투자사업기본계획」 부칙 제3조(제10조의 2의 공사비 등의 현저한 변동에 대한 적용례) ② 제10조의 2 제1항 및 제2항제2호에서 ‘기획예산처장관이 정하여 고시하는 기준’은 아래와 같다. - 아래 - \* ‘가’와 ‘나’에 따라 산정한 공사비 금액의 차이(“지수적용 공사비 차액분”)가 ‘나’에 따라 산정한 공사비의 5% 이상인 경우

10) 「민간투자사업기본계획」 제10조(총사업비의 변경) ⑤ 주무관청은 총사업비의 변경에 따라 사업시행자의 수익의 감소 또는 손실의 증가 등을 보전할 필요가 있는 경우에는 재정지원과 병행하여 사용료·무상사용기간 조정의 가능성 등을 사업시행자와 협의하여야 한다.

제10조의2(공사비등의 현저한 변동) ③ 제2항에 따른 총사업비 변경금액은 사용료, 관리운영권 기간 조정 등으로 반영하되, 불가피한 경우 재정지원으로 정산하도록 한다.

에 따라 건설 원가 성격의 지수조정률 등을 총사업비에 의무 반영하게 될 경우, 건설 물가 증가분이 요금에 반영됨으로써 도로·철도 등 사회기반시설의 사용료가 상승하여 일반 국민의 부담이 증가할 가능성이 있음.

다만, 실제 투입된 건설 원가 상승분을 합리적으로 보전하지 못할 경우, 사업시행자가 수익성 보존을 위해 저가·부적합 자재를 사용하거나 설계·공법을無理하게 변경하는 등 비용 절감을 시도할 유인도 있음. 이는 사회기반시설의 품질 저하와 부실시공을 초래하여 국민의 안전을 위협할 뿐만 아니라, 시설 준공 후 장기적으로는 유지관리 비용의 증가를 유발하는 등 사회적 비용을 발생시킬 수 있다는 점에 대해서도 유의할 필요가 있어 보임.

한편, 개정안과 관련하여 기획예산처는 다음과 같은 측면에서 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

첫째, 민간투자사업은 민간사업자가 사용료(요금)나 정부지급금 등을 통해 비용(총사업비·운영비)을 회수하는 구조로서, 요금 산정의 기초가 되는 ‘소비자물가지수’를 기준으로 물가 변동분을 반영하는 것이 바람직함. 개정안과 같이 국가계약법령상의 품목·지수조정률 등을 총사업비에 의무적으로 반영할 경우, 사용료의 변동성이 과도하게 확대되어 물가 변동에 따른 비용 부담이 일반 국민에게 전가될 우려가 있음.

둘째, 재정사업은 「총사업비 관리지침」<sup>11)</sup>에 따라 물가변동에 따른 사업비 변경 시 조달청의 사전 검토를 통한 엄격한 검증 절차를 수반하는 반면, 민간투자사업은 변경된 총사업비의 적정성을 객관적으로 확인하고 점검할 수 있는 별도의 검토 체계가 구축되어 있지 않아 재정사업의 물가변동 방식을 그대로 적용하기에는 행정적·기술적 한계가 있음.

셋째, 현행 「민간투자법 시행령」 및 「민간투자사업기본계획」에서도 급격한 물가변동시 원활한 사업 추진을 위해 실시협약 후 건설기간 중 총사업비를 변경할 수 있도록 운영 중이며, 전술한 바와 같이, ‘최초 불변가 대비 최대 4.4% 증액 특례(기본계획 제168조의4)’ 신설 및 ‘사업여건 변화 시 시행조건 조정(기본계획 제89조제2항)’ 근거 마련 등 탄력적으로 제도를 운용하고 있음.

개정안과 관련하여 대한건설협회는 재정사업과 민간투자사업(특히 BTO) 간의 물가변동 반영 기준 불일치에 따른 불공정을 해소하고 사업비 산정의 합리성을 확보하기 위한 법적 근거를 마련한다는 점에서

---

11) 「총사업비 관리지침」 제64조(시공 단계) ③ 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조의 규정에 따라 물가 변동으로 인하여 총사업비를 변경하는 경우에는 조달청장의 사전검토 결과 및 다음 각 호의 기준에 따라 이를 조정한다. 다만, 시공회사의 책임 있는 사유로 인하여 공사기간이 연장됨에 따라 발생하는 물가변동분에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 계약체결 이후 90일이 경과하고, 「정부 입찰·계약 집행기준」에 따라 산출한 지수조정률(k) 또는 품목조정률에 100분의 3 이상의 증감이 있는 경우
2. 공정예정표상 조정기준일 이전에 이행이 완료되어야 할 부문 중 시공자의 책임 있는 사유에 의해 사업추진이 지연된 부분은 물가변동 적용 대상에서 제외
3. 공사 미계약분, 물가상승 예상분 등 확정되지 아니한 물가조정 요구는 불인정. 다만, 다음 연도 완공사업으로서 다음 연도에 물가상승으로 인한 공사비 증액이 불가피할 것으로 예상되는 사업은 당해 연도 6월말 이전에 해당 물가상승 예상분의 반영을 위한 총사업비 조정을 시행하고, 다음 연도에 조달청 검토를 거친 금액으로 공사비를 정산

찬성하는 입장임. 다만, 별도의 하위법령 개정 절차가 불필요하고 준공 임박 사업의 의도적 지연 방지 및 공사비 급등으로 난항을 겪고 있는 대규모 SOC 사업의 신속한 정상화가 시급하다는 점을 고려하여 법 시행일을 ‘공포 후 6개월이 경과한 날’이 아닌 ‘공포한 날’로 수정할 필요가 있다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

| 현행    | 개정안                                                                                                                                                        |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신 설> | 제13조의2(물가변동으로 인한 총사업비의 조정) ① 제13조제3항에 따라 실시협약에 포함된 총사업비는 준공시 물가변동을 반영하여 조정한다.<br>② 제1항에 따른 물가변동은 「국가재정법」 제50조 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에서 정하는 바에 따른다. |

문의처

02)6788-5153