

민간투자자와 파트너십으로 도시경쟁력 강화해야

사회간접자본 투자확대와 민관파트너십

- 민간부문과 공공부문의 협력적인 관계를 의미하는 민관파트너십은 매우 광범위하고 다의적(多義的)인 개념임.
 - 정부사업에 대한 민간기업의 자본 투자, 정부 직영기업의 공단 내지는 공사화, 각종 민간위탁사업의 실시, 그리고 정부 자산의 매각과 민영화에 이르기까지 다양한 유형을 포함함.
 - 협의로는 공공사업에 대한 민간투자(private finance initiative)를 의미하며, 현행 민간투자법에 근거한 BTO(build-transfer-operate), BOT, BLT(build-lease-transfer)*, RTO(renovate-transfer-operate) 등과 DBFO(design-building-financing-operation), DBOM(design-building-operation-management)을 포괄하는 사회간접자본에 대한 민간투자사업을 지칭하는 것으로 해석됨.

* BLT(build-lease-transfer) 여신전문금융방식으로 진행되는 국내 민자유치 사례로는 대전도시철도 민간투자사업을 들 수 있는데, 사업시행자가 금융 및 7개 분야(전력, 전차선, 신호, 통신, AFC, 차량, 검수)에 총 2,845억원을 투자하여 시설준공 후 일정기간 대전광역시에 운영권을 임대하여 투자비를 회수하며, 약정 임대기간 종료 후 시설물 소유권을 대전광역시에 이전하는 방식으로 추진되고 있음.

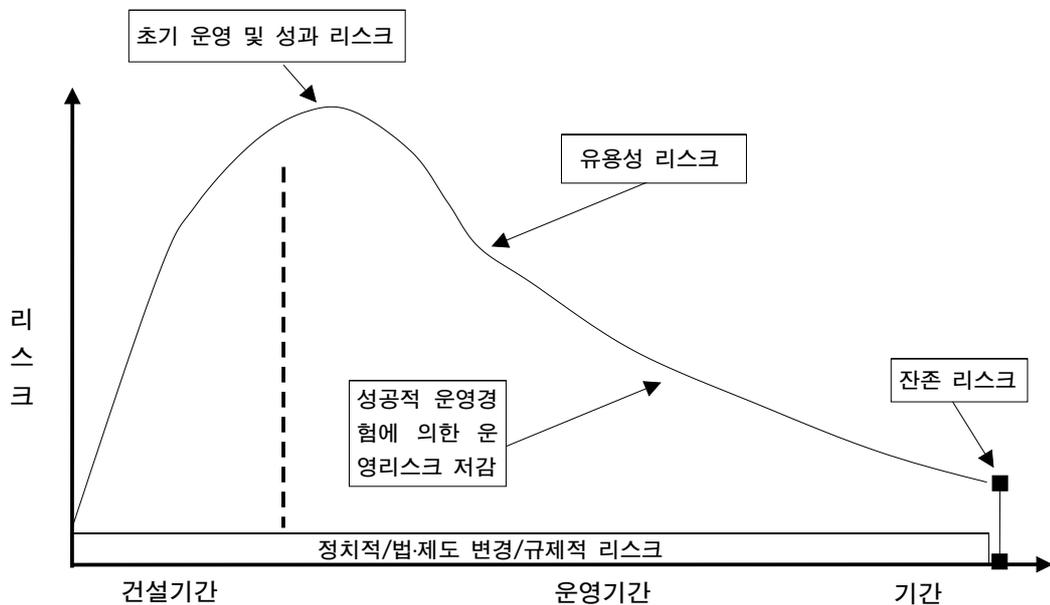
- 사회간접자본(이하 'SOC'라 칭함)에 대한 투자확대는 서울의 도시경쟁력 강화와 시민복지 향상 및 시민생활의 편의증진을 위해 매우 중요함.
 - 이를 위해서는 막대한 시 재정의 투입이 필요하나, 세입의 한계와 함께 다양하고 경쟁적인 세출 용처에 대응하면서 필요한 SOC시설을 확보하기는 근본적으로 한계가 있음.

- 따라서, 자원부족 문제를 해결하기 위해서는 수익성있는 SOC시설에 대해 민간투자를 유도하여 부족자원을 충당하면서 민간의 창의력과 경영능력을 최대한 활용해야 함.
- SOC 시설에 대한 민간투자사업의 추진은 현실적으로 여러 가지 애로와 문제에 직면해 있는데, 민자사업(民資事業)의 활성화를 위해서는 최소한 다음의 사항들을 우선 개선하여야 함.

민간투자사업 추진의 애로사항과 개선 방안

1. 사업 리스크의 적절한 분담과 이전(移轉)

- 민자유치사업은 건설 및 운영단계에 걸쳐 비용추정 리스크, 금융완결 리스크(finance closing risk), 수요 리스크(demand risk), 운영비용 초과 리스크, 불가항력, 사업시행자의 파산 등 다양한 사업리스크에 노출됨.
- 민간투자사업 전기간 동안의 전형적인 리스크 프로파일은 다음과 같음.



출처: Uilleam Cameron, PPP The London Experience, SDI, 2004.

[그림 1] 민간투자사업의 전형적인 리스크 프로파일

- 사업시행에 따른 제반 리스크는 사업시행자(project company)나 주무관청인 정부 어느 한편이 일방적으로 모두 부담할 수는 없으므로 리스크의 적절한 분담이 필요함.
- 결과적으로 리스크 유형에 따라 해당 리스크를 가장 잘 해결할 수 있는 당사자가 책임지는 것이 바람직한데, 민간 사업시행자에게 사업시행에 따른 자율성과 권한을 최대한 부여하게 되면 사업리스크의 대부분을 사업시행자에게 이전할 수 있음.
- 실제로 민간투자사업에서 설계, 시공, 품질보증, 운영비용 등에 관한 리스크는 사업시행자가 부담하고 불가항력(*force majeure*), 정책변화 및 정치적 위험은 정부, 그리고 인플레이션, 환율변동, 수요부족, 민원발생 등의 리스크는 공동으로 분담하는 것이 바람직함.
- 그리고 무엇보다도 정부 재정지출의 가치(value for money)가 극대화될 수 있는 방향으로 리스크 분담이 이루어져야 함.

2. 합리적이고 현실적인 교통수요의 추정

- 교통시설 민자유치사업에 있어 타당성 검토나 사업제안서에 교통수요가 과다 추정되고 있는 것이 일반적임.
- 수요추정은 우선협상대상자와의 협상중 문제로 부각되기도 하고, 시공(施工) 후 운영단계에서는 실시협약에서 약정한 기준통행량 대비 실제 통행량이 매우 낮게 나타나게 되어 사업시행에 애로를 가져오게 됨.
- 참고로 현재 완공하여 운영중인 민자유치사업의 실제 수요는 협약 당시의 추정수요 대비 65% 수준 이하로서 상당한 수요 리스크를 보여주고 있음.

- 협상 단계에서는 수요추정 과다 문제가 협상 자체를 지연시키거나, 심한 경우 협상의 결렬을 가져올 수도 있으며, 사업제안서에서 제시한 교통수요를 협약단계에서 많이 조정하게 되면 사업제안서 평가의 공정성 시비가 제기될 수 있음.
- 따라서 다소간의 시간이 더 소요되더라도 실시협약 체결 이전에 양 당사자가 동의하는 제3의 전문기관으로 하여금 교통수요를 확인, 검증, 조정하는 절차를 거치는 것이 바람직할 것임.

3. 재원조달의 원활화와 조달방법의 다양화

- 최근의 SOC 민자유치 사업은 기존의 건설회사 중심의 투자 외에 연·기금(捐·基金), 공공기관, 보험회사, 펀드운용 PF투자회사 등과 같은 재무적 투자자(financial investor)의 참여가 증가하는 추세임.
 - 자본 수익을 추구하는 재무적 투자자의 참여 활성화는 민간의 창의와 효율성을 극대화하고, 공사비를 포함한 사업비를 줄일 수 있어 비용을 최소화할 수 있는 효과가 있음.
 - 이런 맥락에서 산업은행 주도로 추진 예정인 조(兆) 단위의 SOC 전용 사모(私募) 펀드 조성계획은 국민연금 같은 연기금이나 대형 기관투자자들이 보다 쉽게 SOC사업에 참여할 수 있게 길을 터주게 될 것임.
- 후순위 채무 활용과 리파이낸싱 활성화를 통한 조달방식의 다양화.
 - 재원조달의 효율을 높이고 재무적 투자자들의 참여를 유도하기 위해 후순위 채무(subordinated debt)를 활성화할 필요가 있는데, 출자자에게는 건설기간중 이자지급이 가능해지고 정부로서는 건설분담금 부담을 줄일 수 있는 장점이 있음.
 - 기존의 민자유치사업들이 점차 운영단계에 접어들고 안정화되면서 초기 재원조달구조가 변경되고 있는 바, SOC채권 같은 장기채 소화를

위한 채권시장 조성이나 최초 대출채권 또는 미래의 현금흐름에 근거한 자산유동화증권(ABS)의 발행 같은 리파이낸싱(refinancing) 기법 활용이 필요함.

4. 협상방법 및 과정의 개선 필요

- 우선협상대상자 지정이후 실시협약 체결이전까지 이루어지는 협상과정이 장기화되는 경우가 많아 시간과 비용낭비의 문제가 발생하고 있음.
 - 이를 방지하기 위해 시설사업기본계획이나 협상 초기에 협상시한을 미리 정하여 책임있는 협상을 유도할 수 있음.
 - 협상의 주요 쟁점사항들을 미리 고시하거나 우선협상대상자 지정시 알려줌으로써 당사자 모두가 충분한 준비기간을 갖고 예측가능한 협상을 진행할 수 있도록 함.
 - 협상시 정부협상단은 프로젝트의 특성에 따라 관련 전문가로 태스크포스를 구성/운영하되, 단기간에 집중적으로 협상을 종결할 수 있도록 일정 범위내에서 책임있는 의사결정 권한을 부여하는 방안 고려.

5. Back to the principle: 프로젝트 파이낸싱의 기본 원칙에 충실

- SOC시설에 대한 민간투자사업은 프로젝트 파이낸싱(project financing) 방식에 의한 非遡求(non-recourse), 簿外金融(off-balance)의 특성을 지니는 것이 일반적임.
 - 그러나 우리나라의 현실은 사업자체의 현금흐름에 근거하기 보다는 소구 또는 제한된 소구방식으로 진행되는 경우가 많아 금융에 큰 장애요인으로 나타나고 있음.

- 민간투자 활성화를 위해서는 프로젝트 파이낸싱을 통한 재원조달이 가능하도록 정부와 사업시행자 모두의 노력이 필요하고, 대주단(貸主團)인 금융기관의 담보요청이나 신용연대보증 요구 관행이 개선되어야 함.

민간투자사업과 파트너십 활성화로 도시경쟁력 강화해야

- 대규모 SOC 및 도시정비사업 추진에 민간 참여 유도.
 - 서울시가 추진하고 있는 대규모 시책사업과 지역 균형발전 관련사업, 각종 도시기반시설 확충사업, 그리고 노후 공공시설의 리노베이션과 현대화사업에 민간의 자본, 창의력, 경영능력을 적극 도입하도록 함.
 - 예컨대 뉴타운 사업, 마곡지구 개발이나 DMC의 조성에는 국내·외 자본에 의한 DBFO나 DBOM방식, 정수장이나 하수처리장 시설/설비 개선 및 현대화에는 RTO방식, 그리고 도시철도 건설과 차량도입에는 BLT나 임대차량 도입계약을 체결할 수 있을 것임.
- 다양한 투자자 그룹의 참여와 역할 분담.
 - 위의 사업들은 서울시가 전적으로 주도할 것이 아니라 시장(市場)의 논리에 의해 투자자 그룹이 형성되고 각자의 참여 수준과 역할이 정해지도록 여건을 조성하고 도와주는 것이 바람직함.
 - BTO방식이나 양여계약과 같이 장기간의 시설운영이 필요한 민자유치(民資誘致) 사업은 재무적 투자자의 사업참여 기회를 더욱 확대하고, 건설회사와 같은 전략적 투자자와의 역할분담 및 시너지 효과 발휘를 유도하도록 함.
 - 예컨대, 건설회사들은 민간투자사업의 제안자 및 시공주체로서, 재무적 투자자들은 배당수익을 추구하는 투자자로서의 역할을 할 수 있음.

- 서울의 경쟁력 향상을 위해서는 민간투자를 통한 도시기반시설의 확충과 정비 긴급요.
 - 도시기반시설의 확충은 사회적 비용을 줄여 산업경쟁력을 제고하고, 서울에 대한 긍정적인 이미지 조성과 도시마케팅에 큰 도움을 주게 됨.
 - 또한 교통소통의 원활화와 물류비용의 절감을 가져오고, 시민의 복지증진과 시민생활의 편의 향상에 기여하게 됨.
 - 대규모 시책사업의 추진과 도시기반시설 확충에 필요한 투자재원의 부족문제는 민간자본의 참여와 민간투자사업을 통해 해결해야 할 것임.

이종규 · 서울시정개발연구원 서울마케팅연구센터장
jglee@sdi.re.kr