

■ 이 슈 진 단

민간투자사업 활성화 - 보다 구체적 · 현실적 보완 필요

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

투자 매력 떨어져

현재 민자시장은, 좀 심하게 얘기 하면 개점휴업 중인 것 같다. 2000년 대 초 · 중반과 현재를 비교해보면, 민자사업에 대한 추진 열의가 많이 식었다. 도로 수익형 민자사업(BTO)의 경우 평균 수익률은 과거 9~10%에서 5% 수준으로 낮아졌고, 건설 보조금은 아예 없거나 10% 미만으로 대폭 떨어졌다.

통행료는 2005년까지 도로공사 대비 1.83배 수준에서 현재는 1.16배 수준으로 낮아졌다. 이같이 민자사업이

고위험 저수익(high risk & low return) 구조로 변화하면서 사업의 투자 매력도가 저하되고 있다. 2011년도 민간투자 금액은 2.2조원으로 2008~10년의 약 4조원 수준의 절반으로 감소했고 민자사업이 재정 투자에서 차지하는 비중도 9%대로 낮아졌다.

최근 일부 민간투자사업에서 금융 약정이 체결되고 있어 금융권이 민간 투자사업에 적극 참여한다는 보도가 이어지고 있지만, 이는 투자보다는 건설사가 대부분의 사업 위험을 책임

지는 담보 대출의 성격이 크다.

이 같은 금융 행태는 재무적 투자자를 중심으로 민간 자본을 조달코자 했던 당초 민간투자제도의 취지와는 다르다.

정부, 기본계획 변경 고시

이런 상황에서 기획재정부는 지난 2월 민간투자사업기본계획을 변경 · 고시했다. 이번 민간투자 기본계획을 보면 민자사업의 활성화를 위한 정부의 고민을 엿볼 수 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

SOC 투자 중 민간 투자의 규모 및 비중

(단위: 조원, %)

구분	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
SOC 예산(A)	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1
민간 투자(B)	1.7	2.9	3.8	3.9	4.1	2.2	-
B/A	9.7	15.7	18.5	15.3	16.3	9.0	-

주 : 민간 투자는 BTO 사업과 BTL 사업의 합계로 국가관리 사업 기준.
자료 : 기획재정부, 『2011~15년 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 2011. 6 ; 2012년 예산.

첫째, 수익형 민자사업(BTO)의 대부분이 민간 제안 방식으로 추진되고 있는데 향후에는 정부고시사업을 활성화하기로 했다.

이를 위해 타당성 분석 단계 축소, 타당성 판단시 AHP 분석 방법 도입, 주무 관청의 시설사업기본계획(RFP) 작성시 공공투자관리센터(PIMAC) 지원 등을 추진하기로 했다. 또한, 매년도 운영 수입이 협약에서 정한 수준에 미달할 경우 부족분에 대한 보전이 가능한 투자위험분담제도의 적용 대상을 모든 정부고시사업으로 확대하기로 했다.

둘째, 민간투자사업은 BTO, BTL 이외에도 ROT, RTL 등 기존 시설을 개량·보수·정비하는 R(Rehabilitate)-사업의 추진이 가능하다. 하지만 R-사업의 대상 사업 범위, 사업 타당성 평가 요령 등이 미비하여 추진 실적이 없었다. 이에 따라 R-사업에 증설·확장과 RTO 방식을 추가하고, PIMAC에서 R-사업에 대한 타당성 평가 요령 등 세부 사항을 마련할 계획이다.

셋째, BTO와 BTL 방식을 혼합한 'BTO+BTL 혼합형'의 추진도 가능토록 했다. 예를 들어 철도사업의 토목 분야(노반, 터널 등)는 BTL 방식으로 하고, 건축 분야(차량, 전기, 통신 등)는 BTO 방식으로 추진하는 것이다.

넷째, 재무적 투자자의 민자사업에 대한 참여를 촉진하기 위해 현재 사업 시행자가 사업 시행 법인(SPC)의 자본 구조, 출자자 지분 및 타인 자본 조달 조건 등을 변경하여 출자자의 기대 수익을 극대화하는 자금 재조달을 실시할 경우, 주무 관청과 사업 시행자 간의 이익 공유 비율을 기존 50대 50에서 최소 운영 수입 보장(MRG) 또는 투자 위험 분담금이 없는 수익형 민자사업(BTO)의 경우 30대 70으로 조정했다.

또한, 2012년 말까지 금융 약정이 이루어지는 사업에 한하여 후순위 채권 원금(미지급 이자 제외)을 해지시 지급금에 포함하기로 했으며, 법령 제·개정 등 불가피한 사유로 건설 보조금의 추가 지급이 필요할 경우에는 민자 적격성(VFM) 재검증 후 건설 보조금에 대해 기획재정부와 협의토록 했다.

다섯째, MRG 부담 완화를 위한 노력을 추진하기로 했다. 현재 주무 관청과 사업 시행자가 사업 시행 조건 변경 등을 통하여 MRG 지급금 부담을 완화할 수는 있으나 명시적인 규정이 없고, 수입 증대 방안(요금 체계 개선, IC 증설, 부대사업 발굴 등) 발굴 의무가 사업 시행자에게만 국한되어 있어 MRG 부담 완화를 위한 창의적이고 다양한 방안 발굴 및 추진이 부진한 실정이다.

이에 따라 MRG 대상 사업의 주요 위험 분담을 위해 사업 시행 조건 등을 변경할 수 있도록 하고, 수입 증대 방안 보고 제도에 주무 관청의 역할을 강화하기로 했다.

여섯째, 민자사업에서 발생하는 수익을 환수하는 '부(負)의 재정 지원'이 '정부 재정 부담 완화 기여도 평가 기준'으로 구체화되었다. 사업 계획서 제출시 정부 부담을 완화하는 사업 제안을 하는 경우 이를 평가에 반영하기로 했다. 이를 위해 용지 보상비 부담, 운영 기간 단축, 초과 운영 수입 환수 등의 방법을 규정하고 주무 관청이 이를 가격 요소 평가 점수의 5/100 이내에서 가점을 부여하기로 했다.

그런데 이 제도는 민간의 과당 경쟁을 부추겨 민자사업의 수익률을 하락시켜 또다시 민자사업의 고위험 저수익 구조를 심화시킬 수 있다.

구체적 보완 방안 마련해야

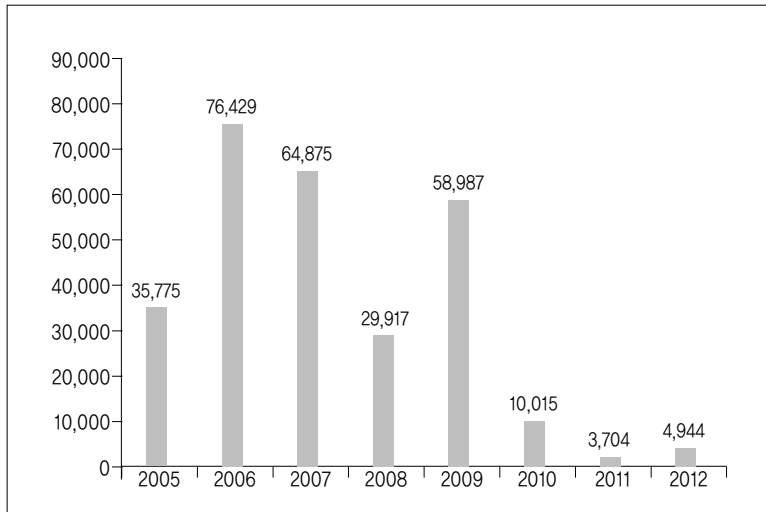
이번에 고시된 민간투자사업기본계획은 일부 내용을 제외하면 대체적으로 민자사업의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 이제부터는 이들 계획을 보다 구체화하고 보완할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

우선 민간 투자 대상 사업의 확대를 위한 종합적인 검토가 필요하다. 현행 법령상 민간 투자는 「민간투자

■ 이 슈 진 단

임대형 민간투자사업(BTL)의 한도액 추이

(단위 : 억원)



자료 : 각 연도 예산안.

법」 제2조의 총 48개 사업에 대해서만 이루어질 수 있다. 이처럼 현행 「민간투자법」은 열거주의 방식(positive system)을 채택하고 있는데, 이를 포괄주의 방식(negative system)으로 전환하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

이러한 방식은 민자사업으로 할 수 없는 사업을 열거하고, 열거되지 않은 사업은 자동적으로 민간 투자 대상 사업이 될 수 있도록 하는 방식이다. 이럴 경우 시장 원리와 주무 관청의 판단에 의해 보다 다양한 분야에서 민간투자사업의 추진이 가능할 것으로 보인다.

예를 들어 공공 청사의 경우 현재 민자사업으로는 추진할 수 없는데 이

를 민자사업으로 추진할 경우 지자체 또는 공공부문의 청사 건설에 관한 예산을 절감할 수 있어 타 분야에 투자할 수 있는 재원을 마련할 수 있다. 선진국의 경우 공공기관의 자체 보유 자산을 매각하여 임대하고, 매각 자금을 공공 투자 사업에 활용하는 매각 후 재임대(sales and lease back) 방식이 사용되고 있다.

2005년에 임대형 민간투자사업(BTL)이 도입된 후 7년여의 시간이 지나면서 BTL 사업의 추진 실적이 떨어지고 있다.

2005~09년 간 BTL 한도액은 3조~7조원 수준에서 2011~12년에는 3,000억~4,000억원 수준으로 대폭 감축되었다. BTL 대상 사업은 과학

관, 국립 및 기능 대학, 초·중등학교, 군 주거, 정보통신망, 문화 시설, 학교 복합, 하수관거, 일반 철도 등이었다.

현재 대부분의 시설이 어느 정도 갖추어졌기 때문에 향후 이들 분야의 BTL 수요는 많지 않을 것으로 보인다. 이에 따라 복지, 문화, 환경, 교통 등에 관한 국가 계획 및 국민적 수요 등을 감안하여 BTL 대상 사업에 이러한 분야의 시설을 발굴해 추가하는 것이 필요할 것으로 보인다.

또한, 민간투자사업의 혼합 방식(BTO+BTL)은 철도, 도로 등 토목 시설뿐만 아니라 대학 기숙사, 사립 학교 등 다양한 시설에 적용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

부대·부속 사업의 활성화도 검토해야 한다. 사실 민자사업에 있어 부대·부속 사업이 활성화될 경우 정부의 MRG 부담, 높은 통행료 등의 문제를 해결할 수 있다.

그런데 현재의 부대·부속 사업은 사전에 수익률을 확정하여 총사업비에 반영하는 사전 확정 방식으로서, 사업 위험을 민간 사업자가 대부분 감당하고 있어 부대·부속 사업의 추진을 기피하고 있다. 이에 따라 부대·부속 사업의 수익률을 사후 확정 또는 정산하거나 주무 관청이 적극적으로 지원하는 등 다각적인 활성화 대안을 모색해야 할 것이다. CERIK