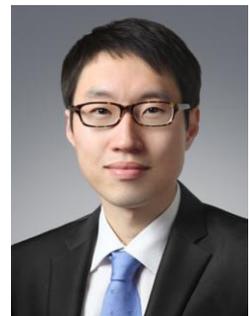


2016년 민간투자사업 전망 및 주요 법적 이슈



변호사 김 기 식

T. 02-3019-2150 / E. kskim@onelawpartners.com

1. 정부의 '민간투자사업 활성화 방안' 발표

우리나라 민간투자사업은 1997년 외환위기와 2008년 금융위기 전후로 집중적으로 시행됨으로써 경기 회복에 큰 역할을 하였습니다. 그러나 1907년 이후부터 투자규모와 신규사업의 수가 지속적으로 감소하고 있습니다. 이는 민자사업의 위험 증가 및 수익성 악화, 대상시설 제한, 민자사업에 대한 부정적 여론 확산 등에 기인한 것입니다. 정부는 민간자본의 SOC투자를 확대하여 침체된 경기를 회복시키기 위하여 2015. 4. 8. '민간투자사업 활성화 방안'을 발표하였습니다.

2. 6대 추진과제의 내용

정부는 민자사업 활성화를 통한 경제활력 제고라는 목표를 설정하고, 다음의 사항을 목표달성을 위한 6대 추진과제로 설정하였습니다.

6대 추진 과제	1. 창의적인 사업 방식 도입	BTO-rs, BTO-a 사업방식 도입
	2. 민간투자 제약 요인 대폭 완화	<ul style="list-style-type: none"> ① 공정거래법상 계열회사 편입 제외 ② 민간제안 부담완화 ③ 신속처리절차(Fast Track) 도입
	3. 대상시설 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 민자 우선검토 제도 도입 ② 공공청사 등 대상 확대
	4. 정부지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 부대사업 활성화 ② 토지선보상제도 확대 ③ 산업기반신용보증기금 보증 확대 ④ 세제 지원 ⑤ 신속한 분쟁해결 지원 ⑥ 민자담당 공무원 전문성 제고 ⑦ KDI PIMAC 지원기능 강화
	5. 기존 MRG 절감	기존 민자사업 MRG 절감 추진
	6. 신속한 사업추진	① 진행 중인 민자사업 신속 추진

정부가 설정한 6대 추진과제 중에서 주요 현안으로 논의되고 있는 사항은 “BTO-rs, BTO-a 사업방식 도입”과 “공공청사 등 대상 확대”, “기존 민자사업 MRG 절감 추진”을 꼽을 수 있습니다.

3. 주요 현안의 내용 및 추진현황

가. BTO-rs, BTO-a 사업방식 도입

정부는 BTO, BTL 방식으로 이루어지는 기존의 사업 틀 안에서는 신규 사업을 발굴하기 어렵다고 판단하고, 위험분담형(BTO-rs)과 손익공유형(BTO-a) 방식을 도입하였습니다.

위험분담형(BTO-rs)은 주무관청과 사업자가 시설투자비와 운영비용을 부담함으로써 사업자의 위험을

낮추고, 이에 대응하여 사업수익률과 이용요금을 인하하는 방식이고, **손익공유형(BTO-a)**은 주무관청이 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비를 보전해 주고, 초과이익 발생시 공유함으로써 사업 위험을 낮추는 방식입니다.

정부는 새로운 사업 방식을 경인고속도로 지하화 사업, 서울시 경전철 사업, 지방상수관망·정수장 개선 사업, 하수폐수 종말처리시설 개량사업 등에 적용하여 총 7조 원 이상의 민간투자를 유치할 수 있을 것으로 예상하였습니다. 그러나 제1호 위험분담형, 손익공유형 사업은 아직까지 나타나지 않고 있고, 사업추진에 속도를 내기 위해 도입한 신속처리절차(Fast Track), 평가와 협상을 동시에 진행하는 경쟁적 협의절차 등에 대한 시험가동도 이루어지지 않고 있는 상황입니다.

현재 서울시 경전철 사업 중 면목선(청량리~신내동) 구간은 BTO방식으로 추진되었으나 민간사업자 모집이 이루어지지 않아 위험분담형과 손익공유형 방식을 추가해 새롭게 사업을 추진하고 있습니다. 그리고 최근 총 900억 원 규모의 국가 소유 폐수종말처리시설 개량사업이 손익공유형 방식의 민간투자 대상사업으로 지정되어, 조만간 이에 대한 시설사업기본계획(RFP)이 공시될 예정입니다. 새로운 민간 투자사업 방식의 도입이 MRG폐지로 인하여 침체된 민간투자사업에 활력을 불어넣을 수 있을지 추이를 지켜볼 필요가 있습니다.

나. 공공청사 등 대상 확대

2016. 2. 4. 사회기반시설의 범위에 공공청사 중 중앙행정기관의 소속기관 청사(단, 경찰청의 지방청 및 경찰서는 제외), 화장시설, 아동복지시설, 택시공영차고지를 포함하며, BTL 방식의 민투사업의 경우에도 민간제안사업 방식으로 추진할 수 있도록 하는 내용의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 ‘민간투자법’) 개정안이 국회 본회의에서 의결되었습니다.

BTL 방식에 대하여 민간제안을 허용하는 민간투자법 개정안은 2013. 11. 국회에 제안되었습니다. 그러나 민간제안을 허용하는 사회기반시설의 범위에 관한 여야 사이의 견해 차이가 좁혀지지 않아 법안이 장기간 표류하였고, 결국 2016. 2. 4. 국회 본회의 의결이 이루어진 것입니다.

위와 같이 의결된 민간투자법 개정안은 BTL 사업에 대해서도 민간투자를 허용하였다는 점에서 긍정적

인 측면이 있으나, 시장에서는 BTL 사업 중 실효성이 가장 클 것으로 예상되었던 노후화된 경찰청의 지방청 및 경찰서, 지자체 청사 등이 그 범위에서 제외되어 법 개정으로 인한 효과가 제한적일 것으로 전망하고 있습니다. 전국에 5,800개 정도의 경찰서(파출소, 기동대 등)가 있고, 그 중에서 2014년 기준으로 반 이상이 노후화되었음에도 이를 사회기반시설의 범위에서 제외하여 법 개정의 실효성을 확보하지 못하였다는 것입니다.

그렇지만 민간투자법 개정안이 반쪽짜리 개정이 될 것이라는 우려에도 불구하고, 중앙행정기관의 소속 기관 청사 등이 사회기반시설의 범위에 새롭게 포함됨으로써, BTL 방식의 민간제안사업에 대한 시장의 관심과 참여가 활발해질 것으로 기대됩니다.

다. 기존 민자사업 MRG 절감 추진

현재 사회기반시설에 대한 민간투자사업은 대부분 BTO, BTL 방식으로 진행되고 있습니다. 그 중 BTO 방식은 “사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식”입니다.

주무관청과 민간사업자는 실시협약을 체결함에 있어 장래의 이용량 및 사업수익을 예측하고, 주무관청은 예측한 사업수익 중 일정비율을 보장합니다. 그런데 장래 사업수익 예측이 빗나감에 따라 과도한 MRG가 지급되어 재정부담이 늘어나고, 민자사업에 대한 부정적 인식이 확산되었습니다. 정부는 과도한 재정부담 및 민자사업에 대한 부정적 인식의 확산이 민자사업 활성화에 악영향을 미치고 있다고 판단하고, 기존 BTO 사업의 MRG 절감을 추진하고 있습니다.

정부가 ‘민간투자사업 활성화 방안’을 발표하기 이전에도 민자사업 주무관청들은 사업시행조건을 조정하기 위하여 사업시행자와 지속적으로 협의해 왔습니다. 그러나 주무관청이 사용할 수 있는 카드가 제한적이다 보니 사업시행자와 합의를 이끌어내는 데 한계가 있었고, 결국 협상이 이루어지지 않아 법적 분쟁으로 비화되는 경우도 종종 발생하였습니다.

그 와중에 경남 거가대로 사업재구조화, 서울시 도시철도 9호선 1단계구간 사업재구조화, 우면산터널 사업재구조화가 성공적으로 이루어졌고, 현재 마창대교 사업, 광주 제2외곽순환 1구간 사업과 관련한

재구조화 논의도 활발히 이루어지고 있습니다.

현재 MRG가 적용되고 있는 사업의 유형은 다음과 같이 4가지로 구분할 수 있습니다.

구분	사업의 특성
사업유형 I	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 전체 사업기간에 MRG 적용 ✓ 운영수입과 MRG로 안정적인 사업 운영 가능
사업유형 II	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 일부 기간에만 MRG 적용 ✓ MRG 기간 이후에도 운영수입으로 안정적인 사업 운영 가능
사업유형 III	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 일부 기간에만 MRG 적용 ✓ MRG 기간 이후에는 운영수입으로 안정적인 사업 운영이 불가능
사업유형 IV	<ul style="list-style-type: none"> ✓ MRG 지급제한 기준(50%) 미달 등으로 인해 MRG 수급이 어려움 ✓ 운영수입과 MRG로 안정적인 사업 운영 불가능

사업유형 I, II에서의 사업시행조건 조정은 출자자가 지분을 매각하는 경우와 매각하지 않는 경우가 있을 수 있는데, KDI 공공관리센터의 견해에 따르면 전자의 경우에는 MCC 방식¹, 후자의 경우에는 ROE MCC 방식²으로 사업시행조건 조정의 조정이 이루어질 필요가 있습니다.

사업유형 III의 경우에는 MRG 기간 중 사업시행조건 조정은 위 사업유형 I, II와 같을 것이지만, 사업유형 III에서 MRG 기간 이후 및 사업유형 IV의 사업시행조건 조정은 사업시행자 귀책으로 인하여 실시협약을 해지하고 해지 시 지급금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있습니다.

위와 같은 사업유형 중 사업유형 III, IV의 경우에는 MRG로 안정적인 사업운영이 불가능하여 사업시행 조건 조정(재구조화)이 비교적 용이한데 비해 사업유형 I, II는 MRG로 안정적인 사업운영이 가능하

¹ Minimum Cost Compensation: ① 기존 출자자에게 출자한 시점부터 사업시행조건 조정 시점까지의 투자비에 예상 출자자 기대수익률(ROE)를 기회비용으로 적용한 사업권 가치를 보전하여 주고, ② 신규출자자에게 잔여 관리운영기간에 대한 사업권 가치에 일정 수익률이 적용된 금액을 보조금과 운영수입을 통해 회수하도록 하는 방식

² ROE based Minimum Cost Compensation: 기존 출자자가 잔존한 상태에서, MRG 상황에서 보장되는 예상 출자자 기대수익률(ROE)을 출자자에게 보전함을 전제로, 운영수입에서 운영비(제시공과금 포함), 출자자 보장액, 선순위채 원리금을 순서대로 충당하고, 부족한 금액을 정부가 보조하는 방식

여 사업시행조건 조정(재구조화)이 쉽지 않은 상황입니다. 한편, 사업시행조건 조정(재구조화) 과정에서 전략적 투자자는 지분을 매각하여 조기에 투자금을 회수하고, 다른 사업기회를 확보하려는 경향이 있습니다. 그러나 재무적 투자자는 관리운영권이 보장된 기간 동안 고정적·안정적으로 수익을 올리기 위하여 지분을 매각하거나 기존의 사업시행조건의 변경에 동의하지 않는 경향이 있어 재구조화에 어려움이 있는 상황입니다. 그러나 사업시행자로서도 민자사업에 대한 국민 여론이 더욱 악화된다면 지속적인 사업운영에 타격을 받을 수 있고, 주무관청이 끝내 감독명령이나 공익처분 등의 조치를 취한다면 최악의 경우 사업시행자의 지위를 박탈당할 위험이 있기 때문에, 협상에 소극적인 자세로만 일관하기는 어려울 것으로 예상됩니다.

그럼에도 불구하고 사업시행법인이 재무적 투자자로 구성된 민자사업에서는 협상을 통한 재구조화가 끝내 이루어지지 않게 될 가능성이 있습니다. 이 경우에는 주무관청이나 민자사업을 총괄하는 기획재정부 중앙민간투자심의위원회에서는 민간투자법에서 정하고 있는 감독명령 또는 공익처분을 활용하여 사업시행조건을 조정하는 방안을 고려할 것으로 예상됩니다.