

碩士學位論文

民官協力에 의한 國有地 開發方案 研究

— Trust방식과 SPC방식의 비교를 중심으로 —

2006年

漢城大學校 不動產大學院

不動產投資金融 專攻

全 漢 竣

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 龍 萬

民官協力에 의한 國有地 開發方案 研究
— Trust방식과 SPC방식의 비교를 중심으로 —

A Study on Development of State-owned Real Estate
through Public-Private Partnership

2006年 6月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產投資金融 專攻

全 漢 竣

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 龍 萬

民官協力에 의한 國有地 開發方案 研究
— Trust방식과 SPC방식의 비교를 중심으로 —

A Study on Development of State-owned Real Estate
through Public-Private Partnership

위 論文을 不動産學 碩士學位論文으로 제출함.

2006年 6月 日

漢城大學校 不動産大學院

不動産投資金融 專攻

全 漢 竣

全漢竣의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2006年 6月 日

심사위원장 (인)

심 사 위 원 (인)

심 사 위 원 (인)

- 目 次 -

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위	2
3. 연구방법	2
4. 연구내용	3

II. 민관협력 국유지개발의 이론적 배경과 현황5

1. 국유지 개발의 필요성	5
1) 국유지의 개념 및 의의	5
2) 국유지 관리 현황	8
3) 국유지개발의 필요성	14
2. 민관협력 국유지 개발의 이론적 근거	16
1) 민관협력의 이론적 근거와 필요성	16
2) 국내 민관협력 추진현황	24
3) 민관협력 국유지 개발의 개념	30
3. 민관협력 국유지 개발현황과 개선방향	31
1) 민관협력 국유지개발 현황	31
2) 현행 민관협력 국유지개발의 문제점 및 개선방향	36

III. 민관협력 국유지개발의 일반모형과 사업방식 비교 44

1. 개발 대상사업의 선정	44
1) 개발 대상 국유지	44
2) 타당성 조사	48
2. 민관협력 국유지 개발사업 유형	49
1) 사업주체의 성격에 따른 개발 유형	49
2) 개발후 소유여부에 따른 유형	55
3) 민간사업자의 역할범위에 따른 유형	57
4) 개발용도에 따른 유형	59
3. 사업절차	59
1) Trust 방식	59
2) SPC 방식	60
4. 자금조달 수단	63
1) Trust 방식	63
2) SPC 방식	65
5. 리스크 관리 방안	69
1) 리스크 분담	70
2) 리스크 민감요인과 대응방안	71
6. 사업방식의 비교 및 장단점	73
 IV. 국내외 민관협력 국유지 개발사례	76
1. 일본 국유지 개발 사례 : 중앙합동청사 제7호관 사업	76
2. 영국 국유지 개발 사례 : 재무성 리모델링 사업	83
3. 우리나라 국유지 개발 사례 : 남대문세무서 복합개발 사업 ...	88

V. 위탁기관에 의한 국유지 개발 방안	92
- Trust방식과 SPC방식의 비교 및 개선방안	
1. 위탁기관 국유지 개발 현황	92
1) 위탁기관의 역할	92
2) 개발 추진현황	93
3) 사업방식의 문제점	94
2. 위탁방식과 SPC방식의 비교	95
1) 사업구조	95
2) 국가 및 위탁기관의 수익 기여도	96
3) 위탁기관의 위험 부담	96
4) 자금조달수단의 다양성	97
3. 위탁기관에 의한 개발방식의 개선방안	98
1) 대상사업의 발굴	98
2) 사업구조의 다각화 모색	100
3) 자금조달방안의 효율화	102
4) 위험관리능력	102
5) 사업의 수익성 제고	102
6) 민관협력 조정자로서의 역할 정립	103
VI. 결 론	106
참고문헌	108
ABSTRACT	111

- 表 目 次 -

<표 2-1> 국유재산법상국유재산의 구분	6
<표 2-2> 각 관리청이 예외적으로 직접 관리·처분하는 잡종재산	12
<표 2-3> 국유지 현황과 재산구분별 관리주체	13
<표 2-4> 국유 잡종재산의 위임·위탁 관리현황	13
<표 2-5> 공공사업의 민관협력 정도에 따른 사업방식 비교	19
<표 2-6> 민관협력의 유형과 사례	25
<표 2-7> 민관협력 국유지 개발방식의 유형 분류	33
<표 2-8> 신탁제도의 의한 국유지 개발 진행 경과	34
<표 2-9> 토지신탁의 부진요인과 활성화 방안	37
<표 3-1> 실태조사에 의한 국유재산 분류 및 관리계획 수립기준	46
<표 3-2> 저이용 국유재산의 유형별 활용·관리모델	47
<표 3-3> BTL 방식 국유지 개발사업 추진절차	62
<표 3-4> 리스크 분담	70
<표 3-5> Trust 방식과 SPC 방식의 비교	75
<표 4-1> 시설의 소유 및 이용	82
<표 4-2> 남대문세무서 개발타당성 검토결과	90
<표 4-3> 남대문세무서 임대형개발 타당성 검토결과 비교	90
<표 5-1> 3개 국유지 시범개발사업 추진현황	93
<표 5-2> 위탁기관의 사업방식별 비교	97

- 그림 目次 -

<그림 2-1> 국유재산의 관리체계	12
<그림 2-2> 국유지 구성 현황(2005년말)	14
<그림 3-1> 실태조사 결과 재산분류 방안	45
<그림 3-2> 민자사업을 선택하는 경우	48
<그림 3-3> 신탁방식 국유지개발 사업구조	50
<그림 3-4> 위탁방식 국유지개발 사업구조	51
<그림 3-5> 민관합동법인 방식 국유지개발 사업구조	53
<그림 3-6> BTL 방식 국유지개발 사업구조	54
<그림 3-7> 설계, 자금조달, 건설 담당방안	58
<그림 3-8> 설계, 자금조달, 건설, 운영 담당 방안	58
<그림 3-9> SPC 설립절차	61
<그림 3-10> 국유지 개발 SPC의 자금조달 구성	67
<그림 4-1> 중앙합동청사 대상부지 및 조감도	76
<그림 4-2> 중앙합동청사 제7호관 사업구조	79
<그림 4-3> 리모델링후 영국 재무성 전경	83
<그림 4-4> 남대문세무서 복합 개발 사업구조	89

I. 序 論

1. 연구배경 및 목적

‘공유지의 비극(Tragedy of the Commons)’¹⁾이란 무엇인가. 주인이 없는 것은 누구도 아끼려 하지 않고, 생산하려 하지 않기 때문에 결국 못쓰게 되어버린다는 이론이다. 일반적으로 토지에서 사유재산의 속성을 제거하면 할수록 토지이용의 효율성은 떨어진다. 따라서 토지이용의 효율을 높이려면 사유재산의 속성을 높여주어야 한다. 토지는 귀중한 자원이기 때문에 그것을 가장 효율적으로 이용할 사람에게 배정되어야 하는 것이다. 따라서 극단적으로 말하면 토지는 정부가 아니라 민간이 소유하고 관리할 때 더 효율적이다. 토지를 국가가 보유할 필요가 있는지에 대해서도 원론적으로 여러가지 이론이 있을 수 있으나, 공공성을 위해 국가가 어느 정도의 국유지를 보유하는 것은 필요하다. 문제의 핵심은 국가가 국유지를 얼마나 효율적으로 관리하는가에 있다. 우리나라 국유지 관리는 그 효율성을 극대화하지 못하고 있는 실정이며, 개발잠재력은 있으나 미활용 유휴지가 상당한 것으로 보고되고 있다. 비효율적 국유지의 관리는 국가재정과 국민편익을 저해한다.

본 연구는 근본적으로 비효율성을 가질 수 밖에 없는 이러한 국유지를 어떻게 그 효용을 극대화 할 것인가에서 출발한다. 그리고 그 방법은 어떻게 하면 민간의 참여를 최대한 효율적으로 유치하여 사유지와 같은 효용을 창출할 수 있을 것인가에서 시작해야 할 것이다.

효율적 토지의 이용은 國富의 증대와 직결되어 있다. 따라서 자원의 효율적 배분과 이용차원에서도 작은 정부 지향 차원에서도 이제 국유지는 민간의 창의와 효율을 최대한 이용하여 관리할 필요가 있다. 본 연구는 국유지의 활용방안(매각, 임대, 개발) 중에서도 가치와 효율을 가장 극대화할 수 있는 형태인 ‘개발’에 초점을 둔다. 현행 국유지 개발의 사업방식들을 유형화하고, 각각의 사업구조, 자금조달방안 등을 비교 분석하여 개선방안을 연구 제시함으로써 위탁기관에 의한 국유지개발 활성화를 도모

1) 미국의 미생물학자 Garrett Hardin이 1968년 Science誌에 발표한 논문 “The Tragedy of the Commons”에서 유래된 표현으로, 경제학에서 공동소유권에서 나타나는 경제적 비효율을 뜻한다.

하고자 한다. 이를 통해 국가재정에 기여하고, 국민의 편익증대를 달성함에 본 연구의 목적이 있다.

2. 연구범위

본 연구는 국유지를 그 개발대상으로 하며, 민官간 협력을 통한 개발에 비중을 둔다. 구체적인 개발대상은 저활용, 유휴 국유지를 대상으로 하여 그 부가가치를 높이는 개발로 한정한다. 즉, 수용 등을 통한 부지확보를 전제로 건설되는 도로, 교량, 항만 등의 대규모 SOC 사업이 아니라, 기존의 국유재산 중 유휴지 혹은 저이용 국유부동산의 활용도 제고를 위한 개발을 의미한다. 따라서 대상사업의 규모는 중소기업의 공공서비스 및 수익형 부동산 등에 한정하며 SOC 및 대규모 단지개발은 제외된다. 개발대상이 되는 국유재산은 행정재산, 잡종재산으로 대별할 수 있는데, 공공, 민간 용도 혹은 복합용도 개발이 가능하다. 국유지 개발의 목적이 재정확충이라면 민간용도로 개발하여 분양하는 고위험 고수익을 추구할 것이며, 공공서비스를 위한 청사, 학교, 보육시설 등의 개발이라면 임대형 개발을 할 것이다. 사업자의 범위는 민간사업자이되 결론부에서 자산관리공사, 토지공사 등 위탁관리기관으로 한정할 것이다. 공익적 개발에 비중을 두되 수익형 개발도 배제하지는 않는다. 신축뿐 아니라 리모델링을 통한 개발도 포함한다. 자금조달방식은 민간사업자의 차입, 채권발행의 전통적 자금조달보다는 Project Financing을 활용한 재무적 투자자의 유치, ABS 발행 등을 활용하여 자금조달하는 방안을 모색할 것이다. 사업구조는 국유지를 개발할 수 있는 법적 근거 모두를 검토하여 제시해 보고자 한다.

3. 연구방법

민관협력 및 국유지개발에 대한 문헌조사를 통해 이론 및 사례를 중심으로 개념을 정리한 후, 이를 근거로 민관협력 국유지개발의 일반적 개발방식들을 유형화하고 각 사업방식의 특징을 비교 분석한 후 현행 위탁기관에 의한 국유지 개발사업의 개선방안을 도출한다.

4. 연구내용

제Ⅱ장에서는 민관협력(Public Private Partnership) 국유지 개발에 대한 이론적 배경을 고찰한다. 먼저 국유재산의 개념과 의의를 살펴보고, 우리나라 국유지 관리현황 분석을 통해 국유지 개발의 필요성을 고찰한다. 공공시설의 민간공급에 대한 이론적 근거와 민자유치의 필요성을 살펴보고, 우리나라 민관협력 추진 현황을 개관한 후, 본 연구에서 말하는 민관협력 국유지 개발의 개념을 정의한다. 그리고 국유지 개발현황과 그동안 국유지 개발이 활성화되지 못한 요인을 분석하여, 본 연구에서 추구하는 민관협력 국유지개발의 개선방향을 제시할 것이다.

제Ⅲ장에서는 민관협력 국유지개발의 일반적인 모형을 제시하고자 한다. 아직 시행초기 단계이므로 이러한 모형화가 의미가 있으리라 여겨진다. 먼저 개발대상 국유지를 선정한다. 개발가능성이 있는 국유지는 어떠한 것이 있는지, 개발가능한 용도는 어떤 것인지 살펴보고, 타당성 조사를 거쳐 사업을 선정한다. 다음으로, 우리나라 국유지 개발의 법적근거와 이에 따른 개발방식을 유형화한다. 본 연구에서는 사업방식의 성격에 따라 크게 양분하여 Trust방식과 SPC방식으로 분류하였다. Trust방식은 신탁회사를 통한 국유지개발과 위탁기관에 의한 국유지개발을 묶은 개념이고, SPC 방식은 임대형 민자사업 방식(BTL방식)을 통한 개발사업과 국가와 민간이 공동출자한 민관합동법인에 의한 개발사업을 포함하는 개념이다. 또한 임대형, 분양형, 혼합형 개발방식을 분류하여 살펴보고, 민간사업자가 설계, 시공, 자금조달, 운영의 어느 부분까지 맡을 것인가에 대한 민간사업자의 역할범위를 살펴본다. Trust 방식인 경우와 SPC 방식인 경우를 나누어, 국유지 개발사업의 절차를 검토하며, 적합한 자금조달수단들을 검토한다. 국유지 개발사업에 적합한 자금조달방안 도출을 위해 가능한 여러 금융기법들을 개관하고 이들 기법들을 국유지 개발에 효과적으로 활용할 수 있는 방안이 무엇인가를 찾을 것이다. Debt/Equity Financing의 방법으로 채권발행, 후순위채 이용, 프로젝트 파이낸싱, ABS 등을 통한 자금조달방안을 살펴보고 국유지 개발에 적용가능한 방안들을 모색한다. 마지막으로 국유지개발사업의 리스크 관리방안을 리스크의 분담방안과 대응방안을 중심으로 검토한다. 이렇게 사업방식별 비교를 통해 장단점을 분

석하여 향후 국유지 개발 개선방안에 토대로 한다.

제Ⅳ장에서는 국내외 민관협력 국유지개발의 사례를 소개한다. 일본 종합청사 제7호관 정비사업, 영국 재무성 리모델링 사업, 그리고 우리나라 남대문세무서 복합개발의 사례를 선정하여 살펴본다.

제Ⅴ장에서는 민간사업자를 위탁기관으로 한 국유지개발 방안을 제시한다. 왜냐하면 공공기관의 참여가 민관협력 국유지 개발사업의 활성화에 유효한 역할을 하고 있다고 판단되었기 때문이다. 따라서 국유지 위탁관리기관의 고유한 역할 정립이 요구되며, 위탁기관의 사업방식에 대한 다양한 접근이 요구된다. 본 장에서는 위탁기관에 의한 국유지개발방안을 고찰한다. 위탁기관이 직접개발하는 방식과 위탁기관이 SPC를 설립하여 국가 혹은 지자체와 민간업체와 공동 출자하여 사업을 추진하는 방식을 비교하고 현행 위탁개발방식의 문제점을 분석한후 위탁기관에 의한 국유지 개발방안의 개선안을 제시하고자 한다.

제Ⅵ장 결론에서는 앞 선 논의를 요약하고 결론을 맺는다.

Ⅱ. 民官協力 國有地 開發의 理論的 背景과 現況

1. 國유지 開發의 필요성

1) 國유재산의 개념 및 의의

(1) 國유재산의 개념

우리나라에서 재산의 소유형태에는 개인이 소유하는 사유재산과 국가가 소유하는 국유재산, 그리고 지방자치단체가 소유하는 공유재산이 있다. 국유재산은 국민 전체가 소유하는 재산으로서 국가적 이익과 국민의 복지향상에 기여하도록 운영·관리되어야 한다. 특히 국유지는 그 경제적 가치가 다른 일반재산에 비해 현저히 클 뿐 아니라, 행정목적에 필요한 물적 수단이자 국가재정수입의 원천이 되므로 철저히 관리할 필요가 있다. 그러나 사유재산은 소유주가 항상 재산가치의 유지·증대를 위해 노력하는데 비해, 국유재산은 국민 전체의 공동자산인 까닭에 자칫 그 관리가 소홀해지기 쉽다. 이에 국유재산의 효율적 관리를 위해 마련한 것이 1950년에 처음 제정된 국유재산법이다²⁾.

국유재산은 광의로는 국가가 소유하는 부동산, 동산, 현금, 기타 경제적 가치를 가진 모든 권리를 의미하나, 협의로는 국유재산법의 적용을 받는 것으로 그 범위를 한정하여 파악한다. 국유재산법상 국유재산이라 함은 다음의 재산으로서 국가의 부담이나 기부채납 또는 법령이나 조약의 규정에 의하여 국가소유로 된 것을 말한다(국유재산법 제3조 제1항).

- 부동산과 그 중물
- 선박·부표·부잔교·부선거 및 항공기와 그들의 중물
- 정부기업 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구
- 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리

2) 1950년에 처음 제정된 국유재산법은 1956년 국유미간지이용법과 통폐합된 후 1976년 전문개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

- 주식(신주인수권을 표시하는 증서를 포함함), 출자로 인한 권리, 사채권, 특별법에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권, 국채증권, 지방채증권과 투자신탁 또는 개발신탁의 수익증권과 외국 또는 외국법인이 발행한 증권으로서 이에 준하는 것
- 특허권 · 저작권 · 상표권 · 실용신안권 기타 이에 준하는 권리
- 부동산신탁의 수익권

국유재산법은 국유재산을 그 용도에 따라 행정재산, 보존재산, 잡종재산의 세 가지로 구분하며, 행정재산은 다시 공용재산, 공공용재산, 기업용재산의 세 종류로 분류하고 있다(동법 제4조). 각 재산의 내용은 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 국유재산법상 국유재산의 구분

구 분		내 용
행정재산	공용재산	국가가 직접 그 사무용 · 사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(청사 · 관사 · 학교 등)
	공공용재산	국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(도로 · 제방 · 하천 · 구거 · 유지 · 항만 등)
	기업용재산	정부기업(철도 · 통신 · 양곡 · 조달)이 직접 그 사무용 · 사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산
보존재산		법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산(보존임야, 문화재 등)
잡종재산		행정재산 및 보존재산 이외의 모든 국유재산

이와 같은 국유재산을 보호하기 위해 국유재산법은 누구든지 국유재산을 정당한 사유없이 사용 또는 수익하지 못하도록 규정하고 있다. 또 국유재산은 민법의 규정에 불구하고 시효취득의 대상이 되지 않는다. 다만, 잡종재산의 예외이다(동법 제5조).

(2) 국유지의 의의 및 기능

국유지는 지방자치단체가 소유하는 공유지와 함께 국가재정 및 국민생활에 걸쳐 매우 다양한 기능을 가진다. 즉 국·공유지는 재산의 성격상 크게 재정수입원, 공공재³⁾, 공적 비축자원, 환경재 등 네 가지 기능을 가진다.⁴⁾

첫째, 국유지는 전통적으로 재정수입원으로서의 기능을 가진다. 따라서 국유지는 재정 강화의 측면에서 적절하게 관리·처분되어야 한다. 그러나 기업처럼 이윤 추구만을 목적으로 국유지를 관리·처분 할 수는 없으며, 국유지의 취득·매각·임대·교환·양여·신탁 등을 통해서 민간의 부동산 이용을 건전한 방향으로 유도해야 하는 사회적 책무가 있다. 또한 건전하고 안정적인 행·재정 운용이 무엇보다 중요하다. 때문에 적절한 양의 이용가능한 국유지를 항상 유지 관리할 필요가 있다.

둘째, 국유지는 국민 또는 주민이 공유하는 공공 재산으로서의 기능을 가진다. 이는 국유지의 대부분이 임야이고, 도로·하천·항만 등이 국유재산이라는 점에서 잘 알 수 있다. 따라서 국유지는 소유권이 정부에 있지만, 국민 또는 주민들이 공유하며 이용하는 재산이라는 의미가 더 강하다. 국유지는 이와 같은 공공적 성격 때문에 무단 점유사용, 쓰레기 불법매립 등의 재산관리상 어려움이 수반되므로 유지·보존업무에 대한 배려가 필요하다.

셋째, 국유지는 공적 보류지로서 비축자원의 기능을 가진다. 국유지의 상당부분은 미래의 이용·개발을 위하여 현재의 개발을 유보하는 비축자원으로서의 성격을 지니고 있다. 개인이나 기업은 현재의 경제적 이익만을 위해 토지를 개발하는 것이 보통이나, 정부는 장래의 사회적 필요를 감안해 국유지의 개발을 유보하기도 한다. 이 같은 公的 土地備蓄기능(land banking)은 질서있는 도시개발과 계획적

3) 국유지는 경제학적 의미에선 ‘공공재’가 아니다. 토지의 공적 관리가 정당화되기 위해서는 도시 토지가 전반적으로 비배제성과 소비의 비경합성을 나타내는지를 따져 보아야 한다. 그리고 대개의 토지는 그런 특성을 가지고 있지 않다. 아마도 대다수의 사람들이 토지 없이는 살 수 없기 때문에 시장에 맡길 수 없다는 의미로 법학자들이 이 단어를 사용하는 것 아닌가라고 추측이 된다. 여기서는 법학자들의 개념으로 공공성이 있는 재산이라는 의미로 쓰인 것이다. 김정호, 한국 법학자들의 토지재산권 개념 비판, 2000. pp.8~10 참조.

4) 이창우, 국유지의 개발과 보존, 「토지연구」 제6권 제3호, 한국토지개발공사, 1995. 6. p19.

토지이용을 통해 미래세대의 이익까지 고려하는 지속가능한 개발을 가능하게 해 준다. 따라서 당장의 재정수입확보를 목적으로 하는 국유지의 무분별한 매각이나 불요불급한 이용·개발은 지양할 필요가 있다.

넷째, 국유지는 최근 들어 강조되고 있는 환경재로서의 기능을 가진다. 과거에는 공기·물·토양 등의 환경재는 생산·소비활동에 無償으로 무한정 제공될 수 있는 재화로 간주되어 왔다. 그러나 이제는 깨끗한 물, 공기, 토양과 쾌적한 환경이 더 이상 무료가 아닌 유상재가 되었다. 양호한 환경서비스에 대해 비용을 지불하여야 하는 시대인 것이다. 그러한 맥락에서 엄격한 토지이용규제를 받는 상수원보호구역, 국립공원, 개발제한구역 안의 토지에 대한 보상 및 매수청구 등의 요구도 거세어지고 있다. 따라서 환경적으로 민감한 지역의 국유지는 환경자원으로서 더욱 잘 보전하고, 환경보전에 필요한 경우에는 국유지 매입을 확대해 나가는 것이 바람직하다.

2) 국유지 관리 현황

(1) 국공유재산 관리정책의 변천

우리나라는 일제 침략과 광복, 6·25 전쟁을 겪는 과정에서 재산공부가 멸실되는 등의 사회적 혼란으로 인하여 많은 재산이 무단 점유되는 등 재산관리가 어려운 역사적 배경을 지니고 있다. 이에 따라 해방이후 정부는 수차에 걸쳐 재산공부 정비와 무단점유 해소에 노력해 왔다. 해방 이후부터 현재까지의 국유부동산 관리정책의 변화를 개관하면 크게 3기로 나눌 수 있다.⁵⁾

해방 이후 1970년대 중반까지는 재정수입 확보를 목적으로 국공유부동산을 처분하는데 중점을 두었다. 이어 1970년대 후반부터 1990년대 초까지는 국유부동산의 보존 필요성을 강조하는 차원에서 관련 제도를 도입하고 국유부동산에 대한 실태조사 및 권리보전조치를 취하여 왔다. 1980년대 이후부터는 각종 개발사업과 지가상승으로 토지에 대한 관심이 제고되

5) 재정경제부, 국유재산관리, 1998.6, pp. 8~10.

면서 국유부동산의 이용에 대한 수요가 증대하였다. 이에 대응하여 1994년부터는 국유부동산을 확대·활용하기 위한 재산관리제도의 개선이 전개되어 오고 있다. 이상에서 개관한 국공유부동산 관리정책의 변화의 내용을 시기별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

① 재원조달을 위한 처분 위주의 정책(1945~1976)

이 기간 중에는 많은 국유지가 처분되었던 바, 조세의 징수보다는 국유지의 매각에 역점을 두어 국가가 필요로 하는 재원을 조달하였다.

특히 정부수립 초기에는 대부분의 재정수입을 원조자금에 의존해 왔기 때문에 국유재산을 매각하여 재정수입 부족을 충당하였으며, 5.16 이후에는 경제개발계획의 추진에 필요한 막대한 투자재원을 조달하기 위해 국유재산의 매각을 확대하였다. 이와 같이 1970년대 전반기까지는 당장에 필요한 재정수요를 충족하기 위하여 국유부동산을 매각처분 위주로 관리함으로써 국유부동산이 많이 감소되었다.

② 유지·보존 위주의 정책(1977~1993)

1962년 이후 3차에 걸친 경제개발계획의 추진에 의한 급속한 경제발전으로 조세로써 재정충당이 가능해지기 시작하면서, 그동안 처분 위주의 관리로 국유재산이 계속해서 감소하는 문제가 제기되었다.⁶⁾

이에 따라 1976년 말 국유재산 관리정책을 처분 위주에서 유지·보존 위주로 전환하게 되었다. 즉, 국유재산법을 전면 개정하여 1977년부터 국유재산관리계획을 도입·시행함으로써 국유지 매각을 가능한 한 제한하고 보존에 치중하는 정책기조를 유지할 수 있게 되었다. 또한 당시에는 이와 함께 잡종재산의 관리업무를 국세청에서 지자체로 이관하는 조치(1997. 6)가 이루어졌다.⁷⁾

이 기간 중에는 1985년부터 1996년까지 두 차례에 걸쳐 국유재산 실태조사 및 권리보전조치가 추진되었는데, 이를 통해 총 237만 필지(1차 116만

6) 또한 경제개발과정에서 급격히 늘어난 토지수요로 인해 1970년대에 들어서면서부터 부동산가격이 급등하고 투기가 발생하기 시작하였기 때문에, 매각처분 위주의 국유재산 관리정책에 대한 비판적 시각이 나타날 수밖에 없었다.

7) 잡종재산을 중심으로 한 국유재산의 관리기관은 미군정청(해방당시), 관제청(1950년), 재무부(1955년), 국세청(1966년)을 거쳐 지방자치단체로 변동되었다.

필지, 2차 121만 필지)에 달하는 국유재산에 대해 등기를 완료하는 등의 실적을 거두었다.

요컨대, 이 시기의 성과로는 국유재산관리계획의 도입에 의한 무분별한 매각처분의 제한과 실태조사를 통한 권리보전조치를 들 수 있으나, 이에 따른 재산관리정책의 기초가 기존재산을 유지·보존하는 소극적인 관리에 머물렀다는 일정한 한계를 지니고 있다.

③ 확대·활용 촉진정책(1994~현재)

중전의 유지·보존 위주의 국유지 관리정책은 한정된 국토자원을 효율적으로 이용하고 국민의 다양한 행정서비스에 대한 요구를 충족하는데 한계가 있었다. 이에 따라 1994년에 소극적 유지·관리로부터 확대·활용 위주의 적극적 관리로 전환하기 위하여 국유재산관리특별회계를 신설하고 국유지개발신탁제도⁸⁾를 도입하였다. 국유재산관리특별회계의 신설 취지는 국유재산 매각대금이 일반회계 세외수입에 편입되어 경상경비화 되던 것을 지양하고, 그 대금으로 대체 토지를 확보하여 장래 행정수요에 필요한 토지의 공급을 원활히 하려는 것이다. 국유지개발신탁제도의 도입은 그동안 유휴지로 방치되어 도시미관을 저해하거나 일반인에게 무단 점유되던 국유지를 활용함으로써 재정수입의 증대 및 국민편익의 증진을 도모하기 위한 것이다.

그 후 최근에 이르기까지 정부는 국공유지 관리와 관련한 불필요한 각종 규제를 완화하여 국민편익을 증진하고 나아가 국공유지의 활용기반을 확대하기 위한 제반시책을 추진하였다. 구체적으로 2004.12월 개정된 국유재산법개정안⁹⁾에는 국유지의 교환 및 신탁제도의 활성화를 위하여 소규모 국유지를 집단화하여 국유지의 효용성을 증대시키기 위한 경우 국유재산과 다른 재산(공유·사유재산)간의 교환을 허용하였고, 국유지 신탁제도의 활용을 제한해 왔던 예상이익요건¹⁰⁾을 삭제하였다. 또한 시행령

8) ① 분양형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 등을 축조한 후 분양하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 신탁(5년 이내) ② 임대형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 등을 축조한 후 임대하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 신탁(30년 이내), 국유재산법 제45조의 2

9) 2004.12.31 국유재산법 개정안에 포함된 주요 내용은 국유재산관리계획 이월 집행 허용, 행정 보존 재산의 예외적 처분 허용, 국유재산 임대시 보증금 예치제도 신설, 관리청의 채납처분권 강화, 전자입찰(온비드 시스템)을 통한 국유재산 처분 의무화, 국유지 교환 및 신탁제도 활성화 등이다.

10) 국유지 신탁으로 인한 이익이 매각 또는 임대로 인한 이익보다 적을 것으로 예상되는 경우 신탁

(2004.12.31)에서 자산관리공사 및 토지공사의 위탁관리기관이 위탁받은 국유지에 건물을 신축·임대하여 얻은 수익을 국가에 교부할 수 있는 근거를 신설하였다.

(2) 현행 국공유재산 관리제도의 개관

① 국유재산의 관리체계

국유재산의 관리체계는 국유재산을 그 구분과 종류에 따라 관리·처분하는 기관의 구성체계라고 할 수 있다. 국유부동산의 관리기관에는 국유부동산의 관리·처분에 관한 사무를 총괄하는 총괄청과 그 사무를 직접 담당하는 관리청이 있다. 재정경제부장관은 총괄청으로서 국유재산에 관한 사무를 총괄한다(국유재산법 제6조 전단). 총괄청은 국유재산의 총괄에 관한 사무 및 잡종·보존재산의 관리·처분에 관한 사무의 일부를 관리청 또는 지자체의 장에게 위임하거나, 정부출자기업체·금융기관·증권회사 또는 특별법에 의해 설립된 법인에게 위탁할 수 있다(동법 제19조 및 제32조 제3항). 관리청은 각 중앙관서의 장¹¹⁾으로서 그 소관에 속하는 국유재산의 관리·처분사무를 직접 담당하는 기관이다(동법 제6조 후단). 이와 같은 관리청은 소관 재산을 그 구분과 종류에 따라 국유재산법령에 의해 적정하게 관리·처분하여야 할 권한과 의무가 있으며, 총괄청에 대하여 그 재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료제출을 하고 총괄청이 요구하는 기타 필요한 조치를 이행한다.¹²⁾ 한편 재산구분별로 국유부동산의 관리체계를 살펴보면 재산구분에 따라 행정·보존재산과 잡종재산의 관리주체가 달라짐을 알 수 있다. 행정 및 보존재산은 이를 소관하는 각 관리청이 재산관리관 및 분임재산관리관을 두어 직접 관리하나, 그 관리를 위해 필요한 경우에는 다른 관리청이나 지자체의 장에게 관리를 위임하거나 국가기관 외의 자에게 관리를 위탁할 수 있다(동법 제21조, 제21조의2). 이때 관리위탁기간은 5년 이내로 하되, 그 범위 안에서 갱신할 수 있다(동

탁을 금지함(국유재산법 제45조의 2, 제1항 3호)

11) 예산회계법 제14조의 규정에 의한 중앙관서의 장을 말한다.

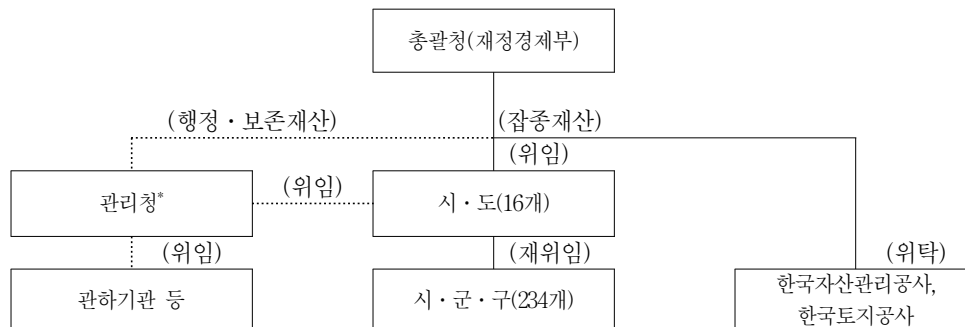
12) 관리청은 그 지위상 총괄청의 하위기관으로서 지휘감독을 받는 기관은 아니며, 총괄청의 조치에 대하여 이의가 있을 때에는 총괄청이 단독으로 처리하지 않고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 처리한다(국유재산법 제15조).

법시행령 제21조의2 제1항).

<표 2-2> 각 관리청이 예외적으로 직접 관리·처분하는 잡종재산

특별회계 또는 기 금에 속하는 재산	- 기업예산회계법 제3조의 규정에 의한 특별회계(통신사업·양곡관 리·조달특별회계)의 재산 - 기타 다른 법률의 규정에 의하여 설치된 특별회계의 재산 - 예산회계법 제7조의 규정에 의한 기금의 재산
관리환·교환 또는 양여의 목적으로 용도를 폐지한 재산	
선박·부표·부잔교·부선거·항공기와 그 종물	
공항·항만 또는 공업단지내의 재산으로서 그 시설운영에 필요한 재산	
용도 폐지된 재산을 총괄청이 그 관리청으로 하여금 관리·처분토록 지정한 재산	

잡종재산은 <표 2-2>과 같이 예외적으로 각 관리청이 직접 관리·처분하는 경우를 제외하고는 원칙적으로 총괄청이 관리·처분하게 되어 있다(동법 제32조 제1항). 이상을 종합해서 볼 때 우리나라의 국유재산 관리체계는 <그림 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.



주 : 관리청은 예산회계법 제14조의 규정에 의한 중앙관서의 장임.

<그림 2-1> 국유재산의 관리체계

총괄청은 1977년 6월부터 잡종재산의 관리·처분에 관한 사무를 지방자치단체의 장에게 위임하여 관리해 오고 있다.¹³⁾ 요컨대, <그림 2-1>에서 볼 때 현재 지자체(16개 시·도 및 234개 시·군·구)는 총괄청 소관 잡

중재산과 관리청 소관 행정·보존·잡종재산의 일부를 위임받아 관리하고 있다. <표 2-3>와 <표 2-4>은 이에 따라 우리나라의 국유지 관리체계와 국유부동산 중 잡종재산의 위임·위탁 관리현황을 각각 정리한 것이다.

<표 2-3> 국유지 현황과 재산구분별 관리주체(2003년)

국유지 총면적	재산구분별 현황	관리청	관리위임 및 재위임	
15,711km ² (국토면적의 15.7%) ※공유지 7,326km ² (국토면적의 6.8%)	행정재산 : 13,078km ² (83.2%)	관리청 (중앙관서)	일부 위임 (시·도)	재위임 (사군구)
	보존재산 : 824km ² (5.3%)			
	잡종재산 : 1,809km ² (11.5%)	특별회계 : 관리청 일반회계 : 총괄청	위임(시·도)	

자료 : 재정경제부, 행정자치부.

<표 2-4> 국유 잡종재산의 위임·위탁 관리현황(2003년)

(단위 : 천m², 억 원)

관리기관 구 분	지 자 체		자산관리공사		한국토지공사		계	
	면 적	금 액	면 적	금액	면 적	금 액	면 적	금액
토 지	472,216	99,734	20,959	5,798	320	394	493,495	105,926
건 물	14	71	204	387	-	-	218	458
관리비율(%)	95.6	94.1	4.3	5.5	0.1	0.3		

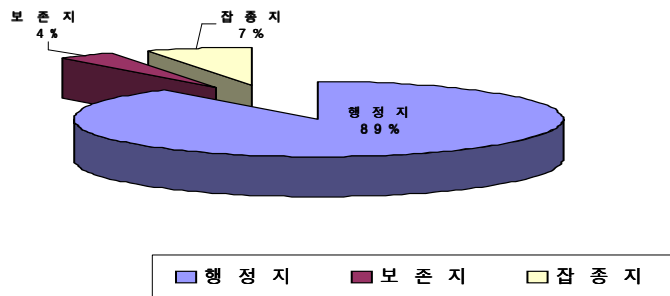
자료 : 국가재정정보시스템(NAFIS).

② 국유지 현황

2005년 말 현재 국유지는 국토면적의 23.1%인 69억평에 달하며, 금액으로는 전체 국유재산가액의 40%로서 105.6조원에 상당한다. 그 구성을 살펴보면, 행정재산 62.1억평, 보존재산 2.8억평, 잡종재산 4.8억평으로 <그림 2-2>와 같다.

13) 지자체가 위임받아 잡종재산을 관리·처분하는 경우에는 당해 국유재산의 대부분·매각대금·신탁수입·변상금 등의 일부는 그 지자체에 귀속된다(동법 제32조제6항).

<그림 2-2> 국유지 구성 현황 (05년말 현재)



3) 국유지 개발¹⁴⁾의 필요성

도로, 교량, 항만 등 행정재산으로 분류되는 국유재산의 건설은 기존의 민간투자법에 의해 재정사업과 함께 민간자본의 유치에 의해 개발이 이루어져왔다. 본 연구에서 개발대상 국유지인 저이용·유휴 행정지 및 잡종지의 경우 그 이용실태조사가 초기 단계¹⁵⁾이며 체계적인 개발 또한 거의 전무한 상황이었다. 총괄청인 재정부는 과거 유지·보존 위주 정책으로 소극적으로 관리되어 왔던 국유지를 민간위탁을 확대하며 적극적인 개발을 도모하고 있다. 관리하지 못하는 토지를 국가가 장기간 보유하는 것은 국토의 효율적 이용측면에서 바람직하지 못하며, 재정수입을 저해할 뿐만 아니라 국민경제에도 악영향을 끼친다. 잡종재산의 경우 2004년 표본실태조사의 결과를 살펴보면 무단점유가 26%, 유휴지의 비율이 19%로 매우 높게 나타났다.¹⁶⁾

2005년 감사원의 ‘국유재산 관리실태’ 발표¹⁷⁾에 따르면, 구체적인 활용계

14) 국유지 관리의 취득, 유지·보존, 운용, 처분을 포함하는데 이 중 ‘국유지 개발’에 가장 근접한 개념은 운용을 들 수 있다. 국유지 운용은 대부, 사용·수익허가, 관리환, 용도폐지로 나뉘어진다. 김정렬, 신탁제도를 통한 국유지 활용방안, 충남대학교 석사학위 논문, 1994, p.3

15) 재정경제부는 2003년, 2004년에 걸쳐 단편적인 표본실태조사만 실시하였으나 국유지 관리실태의 파악과 활용도 제고 등 관리의 효율화를 위해 잡종지 70만 필지(5.2억평) 전체에 대해 3년간(05~07년)간 실태조사를 실시중에 있다.

16) 재정경제부, 국유지 관리제도 혁신 방안 2005.4.1

17) 전체 국유지 면적 68억6900만 평 가운데 특별한 용도 없이 임대 등으로도 활용되지 않는 땅은 4억2000만 평인 것으로 나타났다. 공원이나 보호림 등은 여기에 해당하지 않는다. 감사 결과에 따르면 이 땅은 대부분 재정경제부와 산림청 소유로 돼 있다. 감사원은 이들 땅에 대한 정부

획 없이 장기간 방치되고 있는 유휴 국유지가 서울시 전체면적의 약2.2배인 4억 2,000만평에 이르는 것으로 파악되었다. 막대한 국유재산이 효율적으로 관리되지 않아 국가재산의 낭비가 일어나고 있는 것이다. 국유재산의 총괄청인 재정경제부는 이러한 국유지관리의 비효율성을 극복하기 위해 최근 여러 가지 정책적 개선을 시도하고 있다. 2005.4월 정부는 ‘국유지 관리혁신방안’을 발표하고 과거 단편적 표본실태조사에서 나아가 종합적 전수실태조사를 실시하기로 하고, 지자체 위임관리에서 민간기관에 위탁관리를 확대키로 하였으며, 과거 임대 위주의 활용에서 개발을 통한 적극적인 활용을 병행하기로 하였다.

국유지 개발은 다음과 같은 이유에서 그 필요성이 요구된다 할 수 있다. 국유지 개발이익으로 인해 재정수입의 증대를 기대할 수 있으며, 토지신탁의 경우 지가가 현재화 되지 않으면서 수요를 충족시켜 지가 및 임대료의 안정에 기여할 수 있다. 국유지의 임대형 개발은 토지만의 대여에 비하여 고수익을 기대할 수 있다. 신탁개발의 경우 국가나 지방자치단체는 수익권을 통하여 소유권을 확보할 수 있으며 장래의 행정수요에도 대응할 수 있다. 또한 분양(처분)형으로 개발하는 경우 토지의 개발이익을 향수할 수 있으며 건물을 건설할 경우에도 토지외의 건물개발이익 까지 구현할 수 있다. 유휴 토지재원의 이용도를 높임으로써 토지의 효율적인 이용에 기여하며, 다양한 토지수요에 제공됨으로써 토지공급의 확대를 가져올 수 있다. 이렇게 국유지 개발을 통한 저이용 국유재산의 최고최선의 이용은 국가 재정수입의 증대와 국민편익의 제고를 달성한다.

차원의 전수 실태조사가 이뤄지지 않아 현황 파악도 제대로 안 돼 있는 수준이라고 지적했다. 또 경찰청과 해양수산부, 외교통상부 등 15개 정부부처가 청사 건립 등의 목적으로 구입했으나 사업이 제대로 진행되지 않아 5년 이상 놀리고 있는 땅도 264만 평(4770억 원 상당)에 이르는 것으로 나타났다. 조달청은 1999년 3월 광주지방조달청을 새로 짓겠다며 광주 서구에 청사 부지 7366평을 사들였으나 그 뒤로 5년 넘게 공사를 시작하지 않은 채 땅을 방치했다. 사용하는 땅도 효율적으로 쓰지 않는 곳이 많아 서울 중구 남대문세무서의 경우 법으로 정해진 용적률 한도는 600%지만 청사는 지상 3층 규모로 실제 용적률이 법정 허용치의 10분의 1에도 못 미쳤다.국세청 등 21개 기관 874개 행정청사의 평균 용적률도 법으로 정해진 용적률의 16% 수준에 불과한 것으로 분석됐다. 한편 이번 감사 결과 아직까지 일본인 명의로 돼 있거나 주인 없는 토지가 전국적으로 여의도 면적의 36배인 9200만 평인 것으로 나타났다. 감사원은 또 개인이 국유지를 멋대로 사용하는 사례가 크게 늘어나 무단 점유된 국유지가 561만 평이라고 밝혔다. 동아일보 기사, 2005.8.25

2. 민관협력 국유지 개발의 이론적 근거

1) 민관협력의 이론적 근거와 필요성

(1) 공공부문에 대한 민관의 역할 분담론¹⁸⁾

공공선택학파이론¹⁹⁾ 중 하나인 W.A. Niskanen의 예산극대화 이론에 따르면 공공재의 생산량은 관료의 예산극대화 성향 때문에 사회가 필요로 하는 최적 수준보다 두 배가 넘게 과잉공급되고, 이로 인해 자원의 낭비가 발생함을 지적하고 있다.

E.S. Savas는 공공서비스를 민간에 이양하면 높은 세금에 의한 주민의 반발을 해소하고 서비스 공급에 사용자부담원칙(user pays principle)을 적용, 민간경제시장이 더욱 능률적으로 공공서비스를 제공할 수 있다는 민영화의 장점을 주장한다.

J.M. Buchanan은 비용확산이론(cost spreading)을 통해 공공시설은 수세대에 걸쳐 편익이 발생하므로 장기채나 융자 등의 재원을 통해 건설하고 그 비용은 수세대에 걸쳐 이용자에 전가 또는 확산시키는 것이 바람직하며, 민간경제시장을 통해서 공급할 수 있다고 말한다.

이는 공공부문의 비효율성을 최소화하기 위해서는 서비스공급에 있어 시장경제의 논리가 도입되어야 한다는 주장을 뒷받침한다. 이와 같은 행정 및 재정개혁은 영국,미국,일본을 중심으로 신보수주의의 이념에 의거 이루어져 왔고, 구체적인 목표는 1930년대 대공황이래 계속되어온 공공부문의 확대를 지양하고 민간부문의 참여를 활용하고 있다. 이와 같은 주장은 급변하는 사회환경에 능동적으로 대처하고 민간의 자율성을 신장시키

18) 이석희, 민자유치사업의 추진실태와 활성화 방안, 대구경북개발연구원, 2003, pp.24~25

19) 공공선택이론(public choice theory)란 정부를 공공재(public goods and services)의 생산자로, 시민을 소비자로 규정하고, 시민의 편익을 극대화할 수 있는 서비스의 공급과 생산은 공공부문의 시장경제화를 통해 가능하다고 주장하는 이론 지향을 말한다. 공공선택론자들은 공공서비스를 제공할 때에 시민 개개인의 선호와 선택을 존중하고, 경쟁을 통하여 서비스를 생산하고 공급하게 함으로써 행정의 대응성을 높일 수 있다는 것이다. '비시장적 의사결정의 경제학적 연구' 혹은 정치학에 경제학을 응용하는 연구'라고 정의된다.

기 위해서 공공재의 공급에 있어 공공부문과 민간부문의 역할 분담이 재정립되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

(2) 민관협력(Public Private Partnership)의 개념

민관협력의 개념정의를 위해서는 영국에서 발전해온 PFI(Private Finance Initiative)제도²⁰⁾에 대한 이해가 도움이 되리라 여겨진다. 국민생활의 질을 향상시키기 위한 정부의 노력은 불가피하게 재정부담이 늘어나거나 外債가 누적되는 문제를 야기한다. 공공서비스 제공이나 사회간접자본의 확충은 지금까지 정부의 몫이었다. 그러나 공공 서비스를 받는 국민의 입장에서는 그것이 良質의 것이기만 하면 누가 주체가 되어 서비스를 제공하든 상관이 없을 것이다. 이에 따라 1980년대 이후 예산상의 제약이 따르고 비효율적인 관료제에 의존하기보다는 경제효율면에서 우수한 것으로 입증된 민간부문의 자본과 경영 노하우를 살려 사회간접자본 시설을 개발하는 편이 낫다는 인식이 확산되었다. 여기에 각종 프로젝트 리스크의 대두, 새로운 금융상품의 등장, 개도국의 누적채무 증가와 외환위기, 선진국의 산업구조 개편, 프로젝트 참여자들의 코스트 절감 노력으로 비소구금융에 속한 전통적인 프로젝트 금융 방식에도 변화가 일어나고 있다. 그중 두드러진 성과를 올리고 있는 것이 1990년대 들어 영국을 중심으로 선진 각국에 채택된 PFI 방식이다. PFI란 Private Finance Initiative의 약어로 1992년 11월 영국 메이저 정부가 처음 도입한 民資를 활용한 SOC 정비 방법을 말한다. PFI는 이른바 선진국형 BOT 라 일컬어지는 것으로, BOT 와 마찬가지로 본래 정부가 수행해야 할 교통운송, 상·하수도, 정보통신, 교육, 보건의료 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금조달에서 운영(design-build-finance-operate:DBFO)까지 일괄하여 수행함으로써 공공 서비스를 제공하는 것이다. PFI와 BOT는 民資방식으로 공공사업을 수행한다는 점에서는 비슷하지만, 그 목적이 前者는 선진국에

20) 'Initiative'란 주도적인 정책수법을 의미한다. PFI제도는 영국과 일본에서 공공사업시행시 활성화된 수법인데, 관청사등의 국유지 개발에 활용되고 있다.

서 재정난을 해소하면서 공공 서비스를 효율적으로 제공한다는 것이고, 後者는 外債부담 없이 필요한 인프라를 건설한다는 점에서, 그리고 서비스를 구매하는 최종 이용자(end-user)가 전자는 정부와 지자체이고, 후자는 일반공중이라는 점에서 차이가 있다. 최근 유럽 각국과 오스트레일리아, 캐나다, 미국 등지에서는 영국에서의 PFI성가에 주목하고 작은 政府 하에서 재정부담을 줄이는 한편 공공 서비스 업무를 효율화할 수 있는 PFI 프로젝트를 활발히 추진하고 있다. 토니 블레어 노동당 정부에서도 PFI를 발전시키면서 공공부문과 민간부문의 장점을 살린 PPP (Public-Private Partnership) 프로그램을 전개하고 있다. PFI는 현재 도로·교량의 건설, 학교·병원의 개보수·운영, 사회보험등록 시스템(national insurance recording system:NIRS)의 운영, 교도소·체육시설의 건립·운영 등 여러 분야에 폭넓게 적용되고 있다.²¹⁾

이러한 PFI사업의 성격은 정부조달 사업이나 공공사업의 아웃소싱, 민영화와 비교 해 볼 필요가 있다. 즉 정부조달(public procurement)사업은 정부가 처음부터 사업계획을 수립하고 예산을 배정 받은 후 민간사업자에게 프로젝트를 발주하고 공사를 감독한다. 그리고 준공 후에는 스스로 소유권을 취득하고 관리운영까지 담당하지만, 아웃소싱(outsourcing) 내지 위탁경영(delegated management)은 정부가 여전히 공공시설의 소유권은 보유하면서 일정한 서비스의 제공만 민간부문에 위탁하는 것이다. 民營化(privatization)는 공공시설의 소유권과 관리운영을 전부 민간에 이양하는 것이며, PFI는 정부가 사양과 품질을 규정한 서비스를 민간부문이 설계 및 건설, 자금조달, 관리운영(DBFO)을 통하여 제공할 때 공공부문이 구매하는 것이다. 당해 시설의 소유관계는 PFI의 유형에 따라 조금씩 다른데 정부와 민간사업자가 이를 공유하거나, 민간사업자가 일정 기간 소유한 후 정부에 양도하게 된다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

21) 박원일, 「민간주도에 의한 프로젝트 금융의 법적 연구」, 경희대학교 법학박사학위논문, 2000, pp.47~49

<표2-5> 공공사업의 민관협력 정도에 따른 사업방식 비교

구 분	정부 조달사업	위탁경영	BOT	PFI	民營化 (privatization)
설계(Design) 및 공공서비스의 성격규정	정부, 지자체	정부, 지자체	기본설계는 정부	민간	민간
자금조달 및 시공 (Finance, Build)			민간	민간	
관리,운영 및 서비스 제공 (Operate)		민간	민간	민간	
소유권의 귀속 (Ownership)		정부, 지자체	일정기간후 정부에 이전	일정기간후 정부에 이전	
비용,리스크의 부담			민간	민간, 정부	

자료 : 박원일, 전개논문, p.67을 변형

최근 영국은 다시 PFI제도를 한층 더 발전시켜 공공서비스를 민간에게 위탁하는 것뿐만 아니라 정부와 민간이 공동사업으로 하거나, 완전하게 민간서비스에 맡기는 등 공공서비스가 최대의 효과(best value)를 낼 수 있도록 PFI보다 더욱 포괄적인 PPP²²⁾(Public Private Partnership)을 발전시켜 나가고 있다. PPP는 PFI를 포괄하는 상위개념으로 정부부문과 민간부문이 사업에 따라 책임 및 위험을 더 잘 관리할 수 있는 파트너가 나누어 가짐으로써 전통적으로 정부부문이 제공해오던 방식(PSC²³⁾:Public Sector Comparator)에 비해 더 나은 VFM(Value for Money)와 더 나은 질을 확보하는 방식으로 정의된다.

22) PPP는 크게 나누어 다음 8가지 유형으로 대별된다. Asset Sales(여유 정부자산의 매각), Wider Market(민간의 기술,금융기법 도입), Sales of Businesses(공기업의 주식매각), Partnerships Companies(정부와 민간의 공동사업), Private Finance Initiative(PFI사업), Joint Venture(합동법인에 의한 자산운용), Partnerships Investment(지분투자), Policy Partnership(정책입안에 민간이 참여)를 들 수 있다. 남경철, 선진국의 BTL운영 사례와 시사점, 기획예산처

23) PSC는 ‘정부실행대안’으로 재정사업으로 시행하는 방안을 의미한다.

본 연구에서 ‘民官協力’은 Public Private Partnership의 번역으로서, 민관합동, 민관파트너십, 민간투자제도, 민자유치, Private Finance Initiative 등과 혼용하여 쓰일 때도 있다. 민자유치란 협의의 민간자본 유치를 의미하며 민관협력은 광의의 개념으로서 민간자본 및 민간의 참여가 수반되는 모든 協力關係(partnership)를 말하는 것이다. 민관협력(PPP)에 대한 개념을 영국에서도 여러 유형 및 개념으로 구분하고 있다. 서비스구매방식, Concession 계약방식, 민관합동법인 방식, 그리고 민간투자의 관리 4가지²⁴⁾로 유형화 하기도 하는데, 본 연구에서 다루게 될 신탁방식, 위탁방식, BTL방식, 민관합동법인 방식들도 모두 이 범주에 속하는 민관협력의 유형들이라 할 수 있다. 또한 마지막 유형인 민간투자의 관리 역시 본 연구에서는 중요한 의미를 지닌다. 뒤에서 논의할 위탁기관의 국유지개발에 있어서 공공기관의 역할을 논의할 때 유용한 개념이 될 것이다.

(3) 민간자본의 참여근거와 필요성

공공사업(public works)²⁵⁾에 대한 민간자본의 참여 근거 및 필요성으로는 일반적으로 다음의 다섯 가지를 들고 있다.

첫째, 인프라시설²⁶⁾에 대한 투자소요 확대에 대응할 수 있는 재원조달 방법이 필요하였다. 각국은 인프라 투자소요는 점차 확대되는데 투자재원 확보는 점점 더 어려워지는 문제에 직면하였다. 새로운 세원을 발굴하기도 어렵고, 국민들의 세 부담 확대를 통해 투자재원을 확대하기에는 조세 저항이 우려되었다. 다른 한편으로는 지속적인 경제성장과 국가경쟁력 확보가 필요하였고, 국민들의 복지수준향상 욕구를 충족시키기 위한 재정수요도 급격하게 증가하였다. 특히, 개도국들은 그러한 재정수요가 인구 증가 및 소득 증가 속도를 크게 상회하여 만성적으로 인프라시설의 공급에 필요한 투자재원 부족에 시달리는 현상이 나타났다. 그러한 상황에서 민

24) Edward Farquharson, Public Private Partnership - UK Experience to Date, KDI 국제세미나 발표자료, 2005

25) 공공사업(public works)은 국유재산(행정재산)의 건설을 의미한다.

26) 최근에는 인프라시설(SOC 혹은 Infrastructure)을 도로, 항만, 교량 등의 국유재산을 경제적 기반시설(Economic Infrastructure)로, 그리고 공공서비스를 제공하는 교육,복지시설 등의 국유재산을 사회적 기반시설(Social Infrastructure)로 구분하기도 한다.

간자본 유치가 부족한 정부 재정을 확대할 수 있는 하나의 유용한 대안이 되었다.

둘째, 인프라시설에 대한 민간자본 유치방식은 세대간 투자비용 분담 및 ‘사용자부담원칙’을 적용할 수 있다. 인프라시설 투자비를 현세대가 모두 부담하게 되면 그만큼 현세대는 소비와 복지를 희생해야 한다. 현세대의 과도한 부담은 소비를 위축시키고 소비위축은 내수경기 침체 → 생산 감소 → 고용 감소 → 소득 감소 → 저축 감소 → 투자 감소라는 악순환을 초래할 수 있어 결과적으로 현세대의 희생이 후세에게 부와 경쟁력을 물려주지 못하고 가난만을 물려주는 결과를 초래할 수도 있다. 민간투자사업은 이러한 문제를 해결하는 데에도 바람직한 방법이 될 수 있다. 즉, 일정부분을 현세대가 부담하고 일정부분은 후세대가 부담(사용료)하도록 하여 현세대의 과도한 희생을 줄이고 사용자부담원칙을 적용하여 후세대가 일정부분을 부담하도록 하는 것이 더 바람직할 수 있다.

셋째, 정부가 부담해야 할 위험을 민간에 분산시키는 효과가 있다. 민간투자사업은 대부분 BOT(Build-Operate-Transfer)방식 또는 BTO, BOO 방식으로 추진된다. 이러한 방식은 제한적 소구금융(制限的 訴求金融 : limited recourse financing) 소위 Project financing으로 재원을 조달한다. 따라서 민간투자사업은 시설의 건설, 운영, 유지보수 과정에서 정부가 부담해야 할 비용초과(건설비 및 운영비), 불가항력 등 각종 위험 등을 사업자와 금융제공자에게 분산(이전)시킬 수 있다.

넷째, 민간의 創意와 효율을 도입할 수 있다. 경제규모가 확대되고 민간기업의 능력이 향상될수록 공공보다 높은 효율성을 갖는다. 여러 나라에서 민간투자사업은 혁신적 설계와 시공을 통해 사업비를 감축한 사례가 많고, 시설의 유지·관리운영²⁷⁾에도 효율성이 나타나고 있다. 특히, 민간기업의 경영방식을 채택함으로써 공공부문에 비해 시장수요에 탄력적인 대응이 가능하고, 창의와 효율도 발휘될 수 있다.

다섯째, 正(+)의 외부효과를 얻을 수 있다. 대규모 민간자본을 인프라사업에 유치하게 되면(특히, 자본시장구조가 취약한 개도국에서 외국자본

27) 통상적으로 민간의 관리·운영에서 발생하는 효율이 민간의 설계·건설 등에서 발생하는 효율보다 크다고 보고되고 있다.

을 도입하는 경우) 해당 국가의 자본시장과 금융기법이 성장, 발전하는 효과를 얻게 된다. 또한, 사업계획 검토·협상 등 사업추진 과정에서 정부와 민간사업자 양측이 프로젝트 관련 제반 위험과 제약요소, 현금흐름상의 문제점 등을 정밀하게 분석하게 되고 이로 인해 프로젝트 추진을 제약하는 불합리한 각종 규제들과 문제점을 도출하여 개선할 수 있다. 여러 사업이 추진되면서 공정한 게임의 룰이 정립되는 많은 긍정적 외부효과(externalities)가 나타나게 된다.

(4) 민간투자사업의 성공요소

민간투자사업이 성공하기 위해서는 기본적으로는 다음의 4가지 요소들이 제대로 구비되어 있어야하며, 상호 유기적으로 기능해야 한다. 이하에서는 이들 4가지 성공요소 하나하나에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 합리적인 제도

민간투자사업이 성공하기 위한 첫 번째 요소는 합리적인 제도를 갖추는 것(institutional capability)이다. 합리적인 제도란 정부나 민간투자자 어느 일방에 치우치지 않는 제도, 사업이 효율적으로 추진될 수 있는 시스템을 말한다. 또한 국제적인 룰에 부합하면서도 그 나라의 사회·여건과 문화에도 부합하는 제도, 투명하고 일관성 있는 제도가 만들어져야 한다. 제도 운영의 유연성도 중요하다. 우리나라를 비롯하여 민간투자제도를 도입하고 있는 많은 나라들은 합리적인제도를 만들고 민간투자사업을 성공시키기 위해 부단히 노력하고 있다. 각국이 민간투자제도를 개척하고 잘 정착시켜나가고 있는 영국의 제도와 시스템을 연구하는 이유도 여기에 있다.

② 정부와 사업시행자의 적극적인 의지

인프라 민간투자사업은 대부분 사업계획에서부터 시설을 준공하기까지 5년내지 10년이 소요되며, 민간에게 시설운영권을 부여하는 기간도 보통 30년~50년이다. 사업비규모도 작게는 수백억 원에서 크게는 몇 조원에 이

르는 대형사업들이 대부분을 차지한다. 이러한 장기 사업들은 위험을 정확히 예측하여 합리적으로 배분한다 하더라도 미래 불확실성에 의한 위험이 존재하게 된다. 따라서 장기의 대규모 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 사업수행에 대한참여기관(stakeholder) 즉, 정부, 민간투자자, 대주단 등 모든 관련기관들의 적극적인 의지(long term commitment)가 중요하다. 적극적인 의지는 서로에 대한 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 그러한 신뢰는 여러 가지 가변적인 위험들을 완화시킨다. 예를 들어 신뢰할 수 없는 정부의 정책으로 인해 공공서비스를 제공하는 민간투자사업의 사업시행조건이 수시로 바뀔 경우 사업이 성공치 못하는 것과 같은 이치이다.

③ 창의적이고 효율적인 파트너십 형성

민간투자사업은 정부가 민간기업에게 대가를 지불하고 단일의 재화나 서비스를 공급받는 전통적인 재정사업과는 다르다. 민간투자사업은 사업 목적을 달성하기 위해 공공부문과 민간부문이 동일한 위치에서 상호 이익을 창출할 수 있는사업구도를 만들어가는 과정이 중시된다. 또한 민간투자사업은 사업추진 구조상 국민을 대리하는 정부, 지분투자자, 사업개발자, 시공자, 운영자, 은행, 보험사, 보증기관 등 국내외의 다양한 관련자가 참여하는 사업구도를 형성하게 된다.

따라서 목표하는 서비스를 공급할 수 있는 최적의 사업구조 즉,효율적이고 창의적인 파트너십을 형성하는 것이 매우 중요하다. 공공부문으로부터 민간부문으로의 위험 이전, 부외부채(off-balance debt)를 활용한 재원조달, 그리고 전통적인 조달방식의 재정사업보다 더 나은 화폐적 가치의 창출(Value for Money)이라는 민간투자사업의 기본적인 전제조건이 충분히 이행되도록 사업구도를 형성하는 파트너십을 구축해야 함은 물론이다.

④ 경쟁과 성과중심의 사업 추진

경쟁은 일반적으로 사업시행자 선정과정에서 그 필요성이 논의된다. 그러나 민간투자사업 추진 전 과정에 걸쳐 경쟁이 도입되어야만 성공적인 민간투자사업이 될 수 있다. 투자재원 조달, 시공, 운영, 위험에 대비한 보험, 심지어는 정부측 자문팀을.성할 때에도 경쟁을 도입하면 비용절감 뿐

만 아니라 효율을 달성할 수 있다. 성과중심의 사업 추진 역시 경쟁 도입만큼 민간투자사업의 성공에 중요한 요소로 작용한다. 민간부문으로부터 사업제안서를 제출받기 전에 정부 측이 필요한 서비스의 성능을 세부적으로 기술하고 사업계획서를 제출하는 민간이 제시한 세부 목표를 달성할 수 있는 제안을 하게 하는 성능제안형(output specification) 사업추진방식이 영국을 비롯한 많은 국가에서 시행되고 있는 이유도 이 때문이다. 성능제안형방식을 채택하면 실시협약 상 모호한 표현으로 인해 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 수 있고, 각 참여기관의 책임과 의무의 한계를 분명히 설정하여 사업의 최종 목적인 서비스를 확보할 수 있다. 정부의 재정적 지원을 성과에 연계시키는 것도 좋은 방안이다. 성과와 재정지원이 연계될 수 있는 계약을 체결하는 것이다. 주무관청이 감독기능을 발휘하여 일정한 성과에 도달하거나 보다 나은 성과를 달성하였을때 재정지원이라는 인센티브를 제공하는 방식을 채택하면 사업시행자에게 더 많은 성과동기를 부여하게 되고 결과적으로 보다 성공적인 민자사업을 추진할 수 있다.

2) 국내 민관협력 추진 현황

(1) 국내민관협력 개발사업 추진 현황과 시사점

국내 민관협력에 의한 개발사업은 다양한 법과 제도에 의해 시행되고 있다. 앞서 살핀 민관협력의 개념을 기초로 우리나라의 경우에 적용하여 민관협력 사업을 살피기로 한다. 즉, 우리나라 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’에 의한 민자유치뿐만 아니라 여타 신탁업법, 택지개발촉진법, 국유재산법 등의 다양한 법제에 의한 민관간의 협력이 가능한 모든 사업방식을 포함하는 민관협력 사업들을 살펴보기로 한다. 민간의 자본을 유치하는 사업뿐 아니라 민관간의 역할 조정, 민간투자의 관리 등을 포함하는 개념이다. 현재 국내에서 추진되고 있는 국유지를 포함한 민관협력 개발사업의 유형과 사례를 정리하여 보면 다음의 <표 2-6>과 같다.

<표2-6> 민관협력의 유형과 사례

유 형	특 징	역할분담		사 례
		공공부분	민간부분	
사회기반시설에 대한 민자유치 사업	-SOC개발사업권의 민간위탁 -공모에 의한 민간사업자 선정 -이론상의 PF에 가장 근접한 사업형태	기본계획수립 및 공고, 사업권 위탁	-토지수용, 설계,건설,운영에 대한 턴키방식의 수익형 민자사업(BTO,BTO) -임대형 민자사업(BTL)	민간투자법에 의한 각종 도로,터널,항만 사업, 학교, 기숙사 등
공공-민간 합동 PF사업	-공공부문이 토지를 현물 출자 -민간부문은 공모에 참가 토지확보 및 개발사업	토지의 현물출자 및 인허가 지원	설계,건설,운영 등의 개발 진행	-토공 동백지구 등 PF -주공 아산배방 신도시 PF사업
국공유지 신탁	-국가로부터 수탁받은 국유지에 건축물을 건축하여 발생하는 수익(임대,분양수익)을 국가에 교부	토지소유자인 국가는 위탁자 겸 수익자	신탁회사는 설계,시공,자금조달 등 사업 진행	-부천시의 삼정동 아파트형 공장 건립사업(분양형 신탁)
민자역사 사업	-定期借地방식 (30년) -역사는 국가에 기부채납 -상업시설에 대한 설치,운영은 SPC가 자율적으로 결정 (국유철도의 운영에 관한 특례법 제 24조에 의거 철도청과 민간의SPC가 사업시행)	철도청 부지 점유허가	민간은 역사 건설후 국가에 기부채납, 상업시설 설치 운영	-서울 민자역사, 용산 민자역사 등
국공유지 매각,임대	-특정 개발사업 내용 및 조건을 정해 부지 매각 및 임대 -투자자의 사업시행에 대한 통제가 강함	토지조성 공사(필요시) 개발조건부 부지매각 및 임대	부지매입(임차) 후 개발조건에 따라 건축허가	-여의도 국제금융센터(서울시 50년 임대후 1회 Renewal) -송도국제업무단지개발 사업(인천시 부지조성후 매각, SPC가 추진)

자료 : 진미윤 외, 도시지역 개발사업의 파트너쉽 활성화 방안, 2005. p49을 보완 · 재구성

상기 표에서도 보여지듯 다양한 방식의 국내 민관협력 추진현황을 살펴 보면, 정부나 지자체가 자체적으로 시행하는 사업보다는 정부나 지자체 출연 공공기관이 민간사업자와 공동으로 시행하는 방식이 더욱 더 활발하게 시행되었음을 알 수 있다. 이는 정부나 지자체가 직접적으로 실무를 수행하는 조직이 아니며 수행 인력도 부족하기 때문이기도 하겠지만 공공기관의 민관협력 개발의 참여가 시장에서 고유한 기능을 하고 있다고 분석해볼 수 있을 것이다. 철도공사의 민자역사사업 및 토지공사의 민관합동 PF사업 등 공공기관과 민간부문의 협력사업의 성공 요인을 분석해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공부문과 민간부문의 이해가 일치된 점을 들 수 있다. 공공부문에서는 민간의 건설기술력과 창의력을 도입하여 사업의 위험을 감소시킬 수 있고, 민간사업자 입장에서는 공공기관이 보유토지를 현물출자함으로써 인해 초기 토지매입비 없이 사업을 추진할 수 있다.

둘째, 민간사업자는 공신력이 있는 공공기관과 공동으로 시행하는 경우, 공동 출자한 프로젝트회사(SPC)의 신용도가 향상되어 자금조달이 용이해지며 이로 인해 금융비용의 절감 등 사업성이 제고된다. 또한 민간사업자의 부대사업의 수익성 확보도 주된 참여 요인으로 들 수 있다.

마지막으로 공공기관의 공익성을 고려한 개발 유도로 보유토지를 민간에게 매각하여 민간사업자 단독으로 수익성만을 추구하여 사업 시행할 때 발생할 수 있는 난개발을 방지하여 ‘균형잡힌 개발’이 이루어 질 수 있었던 점을 높이 평가할 수 있다.

외국의 경우 이러한 민관협력 개발사례들이 많이 있는데, 미국 뉴욕주 배터리파크시티개발공사(Battery Park City Authority)의 배터리 파크 시티 개발²⁸⁾ 및 영국 런던 도크랜드개발공사의 도크랜드 개발 등은 대표적인 사례로 꼽힌다. 두 개발사업 모두 낙후되어 황폐해진 지역을 활성화시키기 위한 목적의 대규모 개발사업으로서 유연한 사업진행을 위해 민간부

28) 뉴욕주가 시가지 일부와 선착장을 매입해 조성한 토지의 관할권을 이양받은 뉴욕시는 BPCA에 리스계약으로 개발권을 넘겨준 뒤 BPCA는 다시 민간개발업자에게 2069년까지 장기임대하여 개발하는 방식이다.

문과 파트너십을 형성하여 진행되었는데, 개발이익을 확보하는 방안과 함께 공공을 위한 기반시설과 환경친화적인 개발을 유도해 지역경제의 회복 및 도시재생(urban regeneration)의 효과를 얻고 있는 것으로 평가되고 있다.

(2) 우리나라의 민간투자제도

2005.1월 개정된 민간투자법에 추가된 임대형 민자사업(BTL사업)의 대상시설물은 공공서비스를 제공하는 정부 및 지자체 소유의 행정재산에 해당되며 이는 본 연구의 민관협력 국유지 개발의 한 사업방식으로 분류된다. 따라서 국내 민관협력의 법적 근간이 국내 민간투자제도를 간략히 살펴보기로 한다.

‘사회기반시설에대한 민간투자법(이하 민간투자법)’과 시행령이 2005.1.27 공포 시행되었다. 개정된 민간투자법과 시행령의 주요 내용은 크게 일곱 가지로 요약된다. 첫째, 민간투자 대상시설을 산업기반시설 위주에서 생활기반시설까지로 확대하였다. 둘째, 사업추진방식 다변화를 위해 BTL(Build-Transfer-Lease, 건설-기부채납-임대)방식이 명문화되었다. 셋째, 공모방식의 인프라펀드 설립 운용에 관한 규정이 마련되고 펀드설립 및 운용요건이 대폭 완화되었다. 넷째, 정부실행대안(Public Sector Comparator:PSC) 비교를 통한 적격성조사제도가 도입되었다. 다섯째, 민간제안사업 제출서류가 간소화되었다. 여섯째, 실시계획 승인기간 단축, 중앙민투심 심의대상 축소 등 사업추진기간 단축을 도모하였다. 일곱째, 최초제안을 수정할 수 있는 수정제안제도가 도입되었다. 이 가운데 가장 큰 이슈는 BTL 방식의 명문화이고, 그 다음은 공모방식에 의한 인프라펀드 설립·운영의 활성화와 수정제안제도의 도입 등이다. 이하에서는 우리나라 민간투자제도의 변천과 제도변화에 대해 개관하고자 한다.

① 민간투자제도의 변천

우리나라의 민간투자제도는 크게 3기로 구분할 수 있다. 제1기는 1960년대 초부터 ‘사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법(이하 민촉법)’이

제정된 1994년 8월 이전까지다. 이 시기에는 유료도로법 등 개별법에 근거하여 민간자본이 투자되었다. 제2기는 민촉법 제정 이후부터 민간투자법으로 전면 개정된 1998년 말까지이고, 제3기는 민간투자법 개정 이후 지금까지다.

민간투자제도는 각 기간마다 뚜렷한 특성을 보인다. 제1기는 민간투자사업이 일시적 투자재원 부족문제를 해결하기 위한 수단으로만 인식되었다. 개별법에 따라 일부 사업이 산발적으로 추진되었으며, 주무관청이나 민간사업자 모두 경험이 부족하였다. 일관된 기준과 사업추진체계도 마련되지 않았다. 이때 추진된 사업으로는 원효대교, 부산 구덕터널, 부산항, 인천항 등이며 항만시설을 제외하고는 대부분 민간에 의한 시설운영이 이루어지지 못하였다. 제2기에는 민간투자제도가 정비되고 사업도 본격적으로 추진되었다. 정부는 민간자본 유치를 통해 SOC부문 투자재원 부족문제를 해결하려 하였다. SOC 사업 전체를 아우를 수 있는 ‘민자유치기본법’의 제정이 필요하였고, 1994년 8월 민촉법이 제정되었다. 민촉법은 부족한 SOC 자재원의 효율적 조달과 민간의 창의 및 효율성 도입을 법 제정의 목적으로 하였으며, 다른 법률(유료도로법, 항만법 등)보다 우선하는 특별법으로 제정되었다. 민촉법의 제정은 크게 두 가지 측면에서 의의가 있다. 첫째는 SOC 민간투자사업을 적극 추진하려는 정책의지를 명확히 한 점이다. 둘째는 사업추진 절차와 무상사용기간, 시설사용료, 정부지원사항등 사업추진 조건과 기준을 명확히 한 점이다. 법 제정으로 민간투자제도의 틀은 갖추었으나, 제도 자체의 미흡과 특혜시비를 우려한 주무관청의 소극적 태도, 경험부족, 사업에 대한 정부와 민간 모두의 확신부족, 금융시장의 미성숙, 1997년 말의 외환위기 등으로 기대했던 것만큼 사업이 추진되지는 못하였다. 그에 따라 정부는 이러한 문제점을 해결할 수 있는 대책을 수립하였고, 1998년 12월 민촉법을 민간투자법으로 전면 개정하는 제도개선을 꾀하였다. 1999년부터 현재에 이르는 제3기는 민간투자제도의 정착과 안정화, 민간투자시장의 성장이 이루어지고 있는 시기다. 1998년 민간투자법 개정에서는 다음의 네 가지 정책방향을 설정했었다. ① 국제관행과 룰에 맞는 제도와 사업추진절차의 확립, ② 사업추진절차 간소화와 투명성 확보를 통한 투자자 신뢰 제고 및 경쟁 유도, ③ 적정 수준의

투자수익 보장과 합리적 위험분담, ④민간창의와 효율을 유도하는 인센티브 제공과 민간 책임의 명확화다. 보다 세부적으로 살펴보면, 사용료 산정에 비용항목으로 반영하였던 사업이윤(CR)을 제외하는 대신 투자자본의 수익률에 포함시키는 개념으로 정리하였으며, 최소운영수입 보장조항의 명문화를 통한 투자안정성 제고, 조기완공 및 사업비 절감 등에 대한 인센티브 제공, 매수청구권의 인정 등이 이루어졌다. 다른 한편으로는 사업자의 책임강화를 위하여 총 사업비 변경을 엄격히 제한하기도 하였다.

② 민간투자제도 개정 내용

최근 변경된 민간투자제도를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대상 시설이 도로·철도 등 산업기반시설 위주에서 생활기반시설인 건축물까지로 확대 되었다. 민축법 제정 이후 네 번째 대상시설 확대다. 이번에는 기존 35개 시설에 교육, 복지시설 등 9개 시설이 추가되어 총 44개 시설이 되었다. 특징적인 것은 이번에 추가된 대상시설은 대부분 건축물이라는 점이다. 둘째, BTL 방식이 명문화되었다. BTL 방식은 투자비를 20~30년 동안 정부의 임대료 및 부대사업수익 등으로 회수하도록 하는 구조다. 수익률은 ‘국채금리+장기투자프리미엄’으로 경쟁을 통해 결정된다. BTL 방식은 민간제안을 허용하지 않고 정부고시사업으로만 추진된다. 기존 BTO(Build-Transfer-Operate, 건설-소유권이전-운영) 방식에 비해 상대적으로 운영위험이 크게 줄기 때문에 수익률 수준은 높지 않을 것으로 예상된다. 보험사·연기금 등 재무적 투자자의 투자가 활성화될 것으로 기대되며, 경쟁을 통한 사업비 절감 등 효율성 제고도 기대되고 있다. 셋째, 공모방식에 의한 인프라펀드 설립·운용 규정의 마련 등 인프라펀드의 활성화를 꾀하였다. 지금까지는 공모인프라 펀드의 설립·운용이 사실상 불가능하였다. ‘간접투자자산운용법’상의 공모펀드 설립·운용요건이 단기 분산투자를 목적으로 하는 간접투자기구(뮤추얼펀드)에 맞추어져 있었기 때문이다. 따라서 소수 기관투자기관이 참여하는 사모인프라펀드 2개가 설립·운영되고 있을 뿐이다. 이번 개정에서는 장기투자 목적에 적합한 공모인프라펀드의 설립·운용에 관한 규정을 새로 마련하였고 펀드의 설립·운용요건도 대폭 완화하였다. 넷째, 민간제안사업 제출서류를 간

소화하였다. 민간제안 구비서류 중 기본설계 2004년 말 현재 KRIF(한국도로인프라투자회사)는 약정출자금 1.3조 원에 광주 제2순환도로·백양터널 등6개 민자사업에 4,700억 원을 투자하고 있고, KIF는 약정출자금 0.14조 원에 거가대교 등 3개 사업에 300억 원을 투자하고 있다. 도서를 제외함으로써 과다한 사업제안비용으로인한 민간제안 제약을 개선하였다. 지금까지는 민간제안서 제출시 기본설계도서를 포함하도록함으로써 경쟁이 제약되는 결과를 가져왔다. 다섯째, 적격성조사제도가 도입되었다. 총사업비가 3천억 원 이상인 민간제안사업에 대해서는 주무관청이 사전에 중립적 기관인 공공투자관리센터에 의뢰하여 엄격한 타당성분석을 거치고, 수요추정의 적정성, 재정사업으로 추진시와의 비교분석 등을 골자로 하는 적격성조사를 실시하도록 하였다. 적격성이 인정되어야만 민간투자사업으로 추진할 수 있으며, 이 경우 공공투자관리센터의 장은 적정한 사업비, 사용료, 수익률 등에 대한 의견을 제시할 수 있다. 여섯째, 실시계획승인기간 단축 및 중앙 민투심의 심의대상 축소가 이루어졌다. 실시계획승인신청 후 3개월 이내(중전 6개월 이내)에 실시계획 승인이 이루어지도록 하였으며, 국고보조금이 300억 원 미만인 지자체사업은 중앙민투심의 심의대상에서 제외하였다. 일곱째, 수정제안제도가 도입되었다. 주무관청은 제3자 제안요청 공고시 적정한 사업비와 사용료, 수익률 등 주요 사업조건을 정부에 유리하도록 결정하여 공고할 수 있다. 이 경우 주무관청은 최초제안자가 최초제안내용을 변경 제출할 수 있도록 하였다. 이 경우 최초제안자에게는 총 평가점수의 5% 범위내에서 우대할 수 있도록 하였다.

3) 민관협력 국유지개발의 개념

본 연구에서 ‘민관협력 국유지개발’이란 국가가 국유지를 개발할 때 재정사업으로 실시하지 않고, 민간에 위탁하거나 민간의 자본을 유치하는 등 민간의 참여를 이용하여 국유지를 개발하는 것으로 정의한다.

개발대상이 되는 국유지는 유허 잡종지 및 저활용의 국유부동산으로 한정한다. 본 연구에서는 부지의 수용, 확보를 통한 국유 행정재산의 신축이 아닌, 기확보하여 관리중인 국유지에 신축하거나 저활용 국유부동산의 부

가가치를 높이는 개발을 대상으로 하고 있다.

사업방식별로 간략히 유형화해 보면, 국가는 국유지의 개발을 신탁회사를 통해 신탁방식으로 개발할 수 있고, 위탁관리기관인 자산관리공사, 토지공사 등의 공공기관에 위탁하여 개발할 수 있다. 또한 민간투자법에 의거 민간사업자를 직접 공모하여 시행할 수 있을 것이며, 또한 국유지를 민관합동법인에 출자하여 지분출자 방식으로 사업에 참여할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 하기에 다시 설명키로 한다. 요약하면 민간의 창의와 효율을 국유지개발에 도입하여 재정의 부담을 최소화하며, 국유지의 부가가치를 제고하는 사업을 민관협력 국유지개발 사업이라고 할 수 있다.

3. 민관협력 국유지 개발 현황과 개선방향

'94년 국유재산의 정책기조를 종전의 「유지·보존」에서 「확대·활용」으로 전환하고 국유지신탁 개발방식의 도입 등을 추진하였으나 개발을 위한 제도적 뒷받침이 부족하고, 국유잡종지의 관리를 지방자치단체에 주로 위임함에 따라 개발실적이 전무한 것으로 조사되었다. 특히, 잡종지는 무단점유와 유희지의 비율이 높고, 행정재산의 경우도 비효율적으로 이용되는 경우가 많았다.²⁹⁾ 본 절에서는 국유지 개발 현황과 그 문제점을 분석하고자 한다. 먼저 우리나라 현행 제도상 국유지를 개발할 수 있는 방식들의 근거와 그 개발방식들을 살펴보고 이를 유형화한다. 그리고 현재까지의 개발현황과 문제점 및 개선방향을 살펴보도록 한다.

1) 민관협력 국유지 개발 현황

(1) 민관협력 국유지 개발의 법적 근거와 유형

우리나라 현행법제상 민관협력으로 국유지를 개발할 수 있는 근거로는 국유재산법을 기본으로 하여, 국유지 개발에 신탁제도를 활용할 수 있도록 한 신탁법, 사회기반시설에 대한 민간투자법을 그 주요한 근거법으로

29) '04년 표본실태조사(잡종지 2.2만필지)결과 잡종지 중 무단점유 26%, 유희지 19%에 달함

볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 현행 법제상 국유지를 개발할 수 있는 방식을 다음과 같이 유형화하여 민관협력 국유지 개발방안을 일반모형화하고자 한다. 다음에 제시하는 유형은 현재까지 시행되지는 않았으나 현행 법제상 가능하다고 판단되는 개발유형을 포함하여 정리한 것이다. 사업방식 비교의 편의를 위하여 사업주체의 법적성격에 따라 사업구조와 자금조달방식 등이 다르게 만들어질 것을 전제로 하여, 크게 신탁(혹은 위탁:Trust)방식³⁰⁾과 SPC방식³¹⁾으로 분류하여 개발방식을 비교하고자 한다.

첫째, 신탁 및 위탁방식은 민간의 사업주체가 국가로부터 포괄적으로 국유지개발을 위임 혹은 위탁받아 시행하는 방식이다. 국유재산법에 근거한 신탁방식은 국유재산법의 제45조의 2(신탁)에 근거하여 이루어지는 개발방식으로 1994년 처음 도입하였으나 현재까지 개발실적이 거의 전무한 실정이다. 이는 국유재산법의 신탁에 관한 규정의 미비점과 신탁회사 자체의 문제점에 기인한 것으로 2004.12.31 국유재산법 일부 개정시 ‘조건부 신탁’에 관한 조항을 삭제함으로써 보완되었고, 현재 정부는 신탁방식 개발의 활성화를 위해 관련 법제를 계속적으로 정비중에 있다. 위탁방식이란 국유재산법 제45조의 5에 의해 정부가 위탁기관에 국유지의 개발을 위임하는 방식인데 신탁방식의 변형이라고 볼 수 있다. 사업주체인 수탁자의 성격이 공공기관³²⁾이라는 점이 신탁방식과 크게 다른 점으로 자체 자금조달시 신탁회사보다 유리한 면이 있다.

둘째, SPC방식은 국유지 개발사업의 주체가 다수의 출자자들에 의한 특수목적회사인 경우이다. 이 방식은 민간투자법에 근거하여 시행되는 임대형 민자사업(Build-Transfer-Lease: BTL방식), 수익형 민자사업(Build-Transfer-Operate :BTO방식)등에서 이러한 방식이 사용된다. 국공립학교, 기숙사 등 공공서비스의 공급을 위한 사회기반시설 민자사업으로서 국유지에 행해지는 사업이다. 이 경우 민간사업자는 건설사, 운영사, 재무적

30) 본 연구에서는 신탁제도에 의한 신탁회사와 국유재산법의 위탁기관이 정부로부터 국유지를 수탁받아 개발하는 신탁 및 위탁 개발방식을 통칭하여 ‘Trust방식’이라 정의하기로 한다.

31) 본 연구에서 ‘SPC방식’이란 Trust방식이 수탁자가 단독의 사업주체가 되어 사업이 시행되는 것에 대해 다수의 사업참여자가 공동으로 설립한 SPC에 의해 사업이 시행되는 개발방식을 통칭한다.

32) 국유재산법상 한국자산관리공사 및 한국토지공사가 국유지 위탁관리기관으로 지정되어 있다.(국유재산법시행령 제33조 제2항)

투자자 등으로 컨소시엄을 구성하여 SPC를 설립하고, SPC가 사업주체로 참여하는데 경쟁입찰 방식에 의해 정부가 고시한 사업을 수주한다. 또 다른 개발방식으로 민관합동형 PF(Project Financing)을 들 수 있다. 이는 공공부문³³⁾이 보유토지를 현물출자하고 민간의 자본과 아이디어를 경쟁입찰방식으로 공모하여 시행하는 방식이다. 이러한 방식은 철도청의 민자역사 개발사업, 토지공사의 역세권 복합개발사업 등에 시범적으로 활용되고 있으나, 국유지에는 적용이 되지 않는 방식이었다. 그러나 2005.9월 정부나 지자체가 국유지를 민관합동법인에 현물출자할 수 있도록 한 국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조(2005.9.30 개정)에 의거 새로운 국유지개발 방식을 기대할 수 있게 되었다. 이상에서 살펴본 현행 제도상 가능한 민관협력 국유지 개발방식을 유형화하여 도표로 정리하면 <표2-7>과 같다.

<표2-7> 민관협력 국유지 개발 방식의 유형 분류

구분	Trust 방식		SPC 방식	
	신탁방식	위탁방식	BTL방식	민관합동법인(JV)방식
근거법	-국유재산법 제45조의2 - 신탁법	국유재산법 제45조의 5 (04.12.31 신설)	민간투자법 제4조 및 제19조	국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조 ①항 57
소유권	형식: 신탁회사 실질 :국가	국가	국가	국가(공공부문)는 국유지 출자지분 소유
사업주체	신탁회사	위탁기관	SPC	SPC
사업자 구정	신탁업법에 의한 부동산신탁회사	국유재산법 제32조 제3항에 의한 위탁기관	민간 컨소시엄	공공부문 (국가,지자체,공사,공단 등)+민간부문

33) 토지공사,주택공사, SH공사 등의 중앙 및 지방 공기업이 이에 속한다.

(2) 민관협력 국유지 개발 현황

위에서 살펴 본 방식 중 가장 도입이 빨랐던 신탁제도를 통한 국유지 개발의 경우 현재까지 성공적인 개발사례가 거의 전무한 실정이다. 이에 대해서는 아래에서 자세히 살펴보도록 한다. 2005년부터 시행된 위탁방식의 경우 도입된 지 얼마 되지 않았고, 현재 3건이 총괄청과 위탁기관의 협조하에 위탁개발이 진행되고 있다. BTL 방식의 경우 역시 2005년부터 시행되어 아직 개발이 완료되어 운영된 사례는 없는 상황이며, 민관합동 PF방식의 경우 사업방식으로서의 현재까지 가장 가시적인 성과가 있는 방식이었다고 판단되나, 국유지를 그 대상으로 시행할 수 있게 된 것이 2005년 9월부터이다. 따라서 여기에서는 국유지에 개발사업을 시도해오고 있는 신탁방식의 개발현황을 살펴보고, 그 문제점들을 분석하여 시행초기에 있는 새로운 국유지 개발 방식에 참고하고자 한다. 1994년 정부가 도입한 국유지 신탁제도에 의한 국유지 개발 사업의 진행경과는 다음 표와 같다.

<표 2-8> 신탁제도에 의한 국유지 개발 진행 경과

-
1994. 1 재정경제부는 유희국유지의 활용을 촉진하기 위하여 민자방식의 하나인 부동산신탁제도를 국유재산법에 반영, 잡종재산에 한하여 임대형 토지신탁 도입.
- 1996.1 대전시 중구 문화동에 스포츠센터 건립을 위한 국유지 임대형 토지신탁 시범사업이 국방부와 대한부동산신탁간에 체결되었으나 신탁사업은 보류로 추진실패.
- 1997.12 인천시 서구 석남동에 주차장센터 건립을 위한 국유지 임대형 토지신탁 사업이 산림청과 대한부동산신탁간에 체결되었으나 이 건 역시 신탁사업으로 추진실패.
1999. 1 행정자치부는 지방자치단체의 공유재산을 생산적으로 활용하기 위하여 지방재정법을 개정, 잡종재산에 대한 신탁제도 도입.
1999. 4 후속조치로 지방재정법시행령을 일부개정, 신탁제도 도입에 따른 신탁회사 선정, 신탁보수 등 신탁운영에 관한 세부사항을 정함.
1999. 7 공유재산신탁에 관한 업무편람을 제작, 지자체에 시달하면서 지방자치단체 조례로 임대형·분양형 토지신탁, 관리신탁 및 처분신탁까지 광범위한 신탁제

도의 도입방안 제시.

1999.8 기획예산처 주관, 정부소유 부동산 활용도 제고방안의 일환으로 25개 중앙부처 소관 국유부동산 이용실태 조사 등 실시

1999.12 재정경제부는 국유재산법을 일부 개정하여 분양형 토지신탁을 도입하면서 "토지를 신탁함으로써 국가가 통상 얻을 것으로 예상되는 이익이 당해 토지의 대부 또는 매각에 의하여 국가가 통상 얻을 것으로 예상되는 이익에 미치지 아니한다고 판단되는 경우"(법제45조의2 제1항 제3호)에는 신탁을 하지 못하도록 하는 조항 신설.

2000.3 국방부는 재정경제부가 국유재산법상 분양형 토지신탁 도입에 따른 시행규칙 개정안을 준비중에 동빙고동 군인관사부지 개발건에 대한 신탁사업을 위하여 사업제안 공문 발송.

2000.6 재정경제부는 분양형 토지신탁에 대한 지침(국재41301-672)을 시달하면서 신탁수입은 건물 등 물납은 불가하며 현금납부토록 시달.

2000.7.6 국방부는 동빙고동 신탁사업이 2000. 6 재경부의 지침과 상치됨을 판단, 신탁사업 중단사실 신탁사에 통보.

2000.7.21 서울지방국세청은 남대문세무서 부지에 대한 임대형 토지신탁사업을 신탁사에 공모제안 하였으나, 6개 신탁사 전원이 부동산 경기침체 및 상시 교통 정체지역 등 사업성 불투명을 이유로 불참.

2000.7.27 국유재산법시행령을 개정, 신탁수입금 일부(분양형 20%, 임대형 50%)를 지자체에 귀속케 하였으나(령제34조 제3항 2의2, 2의3), 인센티브제 도입은 당초 개정초안에 토지신탁부문도 명시되었으나 확정안에는 삭제됨(령제65조)

2000. 8 재경부는 국유재산법시행규칙을 개정, 분양형 토지신탁계약서 확정

2001.6 부천시는 오정구 삼정동, 약대동 일대 4만여평의 공유지를 개발, 아파트형 공장을 건립하고자 1차 부천시 직영사업으로 수행하였으나, 인력과 예산의 확보에 어려움을 느껴 2차 사업은 신탁방식으로 사업제안 공모를 실시, 2001.8 부천시와 한국토지신탁간 신탁계약 체결, 2001.11 공사착공, 2002.9 분양완료, 2004. 4 완공과 더불어 입주개시

로 공유재산에서 최초로 분양형 토지신탁사업이 완성된 사례를 남김.

2001.11.15 서울지방국세청은 2000. 7월 발주한 남대문세무서 부지에 대하여 임대형 토지신탁방식을 분양형 토지신탁방식으로 수정·공모하였으나 대한 토지신탁 1개사만 참여로 보류됨

2002.1 행정자치부에서는 공유재산신탁 시범사업 실시방안을 포함하는 『2002년 공유재산관리 지침』을 각 지방자치단체에 시달하였으나 지자체로부터 실효성이 있는 공유지 제안은 없었음.

2002. 5 서울시교육청에서는 서울시 종로구 효제동 소재 1100여평 규모의 현 중부교육청사로 사용중인 행정재산에 대한 신탁사업 타당성 검토용역을 생보부동산신탁에 의뢰하였고,

2002.7 서울시교육청은 제출된 연구용역결과를 토대로 2002.11 사업제안 공모를 실시하였으나, 한국자산신탁만이 참가로 1차 유찰되었으며,

2003.2 2차 공모제안 실시, 한국자산신탁과 대한토지신탁이 참여하였으나 서울시교육위원회에 현재 보류중임.

2) 현행 민관협력 국유지 개발의 문제점 및 개선방향

전술한바와 같이 민간의 신탁제도를 활용한 국유지개발은 현재까지는 성과를 보지 못하고 있다. 이미 1994년의 국유재산법 개정(지방채정법은 1999년)에 의해 도입되었으나 지난 10여 년간 활용실적이 거의 없는 실정이다.

그동안 민관협력 국유지 개발이 활성화되지 못한 가장 큰 요인으로 관련 법제의 문제점과 민관 양측의 사업참여 동기 유인이 없었다는 점일 것이다. 민간의 신탁회사는 신탁제도에 의한 국유지개발사업의 구조상 수탁자가 부담하는 과도한 사업위험과 낮은 수익성 때문에 사업참여가 극히 저조하였다. 즉 초기투자비가 과다하고, 위험분산이 전혀 이루어지지 않는 사업구조에 신탁사의 영세성을 인해 사업추진을 꺼릴수 밖에 없었다. 그러나 앞으로 논의될 위탁기관에 의한 개발, BTL 방식 및 민관합동법인

방식에 의한 개발의 경우 이러한 위험요소들이 많은 부분 경감되는 사업 구조를 가지고 있다고 판단되며, 향후 사업구조를 어떻게 설계하느냐에 따라 다양한 개발사업 모형들을 도출할 수 있으리라 기대된다. 이에 대해서는 Ⅲ장에서 후술하기로 하고, 여기서는 그동안 시행된 방식인 신탁제도를 활용한 국유지 개발의 문제점들을 분석하고 그 개선방향을 제시하고자 한다.

국유지 신탁제도는 임대형과 분양형으로 나뉘어 각각 1994년과 2000년에 도입되었으나, 이것이 아직까지 제도적으로 활성화되지 못한 데에는 여러 가지 원인이 있다. 우선 분양형 신탁제도의 경우에는 그 도입 시에 신탁에 의한 예상수익률이 대부 또는 매각에 의한 수입보다 높을 때에 한해서만 할 수 있도록 규정한 점을 들 수 있다. 그리고 담당공무원들이 위험회피를 위해 금융감독원의 신탁업감독규정에 위배하여 신탁사에 원본(신탁국유지) 보족(補足)계약을 요구함으로써 업체에 부담을 준 점, 임대형 또는 분양형만 허용하고 혼합형은 허용치 않음으로써 탄력적인 운용이 어려웠던 점, 국유재산관리계획에 신탁을 반영하는 등 관리청의 의사결정에 시간이 과다하게 소요되는 점도 이 제도의 활용을 가로막는 요인이다. 또한 대상재산 면에서 잡종재산에는 대규모의 입지여건이 우수한 토지가 없고, 일부 행정재산에는 개발가능성이 있는 토지가 있으나 용도폐지 절차등이 번거롭다. 참고로 <표 2-9>는 우리나라의 일반 부동산시장에서 토지신탁이 부진한 것과 관련하여 그 부진요인과 활성화 방향을 제시한 것이다.

<표 2-9> 토지신탁의 부진요인과 활성화 방향

토지 신탁의 부진요인		▪ 자본축적의 미비 ▪ 사회적 인식의 부족 ▪ 토지시장의 불안정 ▪ 정책지원 미흡(수익보장 미비, 수익권 유통시장 미형성, 신탁회사의 한정) ▪ 토지신탁제도 자체의 미비
활성화 방향	거시적 환경	▪ 토지시장의 안정(장기간의 투자가 가능할 수 있도록 시장이 안정되어야 함) ▪ 소유권과 이용권에 대한 사회적 인식 전환
	미시적 환경	▪ 토지신탁대상의 확대(민간이 토지를 공급할 수 있는 수단중의 하나가 토지신탁이라는 것을 중시할 것) : 나대지 신탁개발 적극

		홍보, 금융기관과 보험회사가 업무상 불가피하게 보유하고 있는 토지로 대상확대 허용 등 ▪ 신탁활동 영역의 다양화 ▪ 토지신탁 촉진정책의 마련(보편적 규칙 확립, 부동산 투자금융시장 창설, 조세금융지원)
--	--	--

자료 : 정희남·최수, 토지신탁 활성화 방안 연구, 국토개발연구원, 1996.

(1) 제도적 문제점

우선 국유지 신탁제도에 관한 법제의 미비점을 국유재산법과 신탁업법 중심으로 분석하여 보면 다음과 같다.

① 국유재산법상의 문제점

첫째, 재정경제부는 '99.12 토지신탁을 다음의 조건부 개정으로 신탁 제도의 사문화를 초래하였다. “법 제45조의2(신탁) 제1항 잡종재산은 ---- 신탁할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 제3호: 토지를 신탁함으로써 국가가 통상 얻을 것으로 예상되는 이익이 당해 토지의 대부 또는 매각에 의하여 국가가 통상 얻을 것으로 예상되는 이익에 미치지 아니한다고 판단되는 경우”에 신탁을 금지하였다. 이는 신탁제도의 대원칙인 실적배당³⁴⁾을 이해하지 못한 데서 비롯된 것이다. 둘째, 토지의 특성을 최대한 살릴 수 있는 다양한 제도의 미비를 들 수 있다. 토지의 입지적 특성을 살려 최대의 수익을 올리기 위해서는 민간의 다양한 사업기법이 활용되어야 성공가능한데, 기존 제도는 분양형과 임대형을 완전 분리·규정화되어 있어 분양과 임대를 혼용할 수 있는 官商복합 개발을 지원할 혼합방식의 제도가 미비하였다. 예를 들어 분양형 토지신탁 추진과정 중 분양율이 양호하여 사업비 조달이 원만할 경우 임대형으로 일시 또는 영구전환하거나, 반대로 분양율 저조에 대응하여 임대분을 분양으로 변경 또는 공사비 대물지급 등 민간의 다양한 대응 기능을 보완함으로써 사업리스크를 최대한 방지할 수 있을 것이다.

셋째, 임대형 토지신탁 도입을 위한 지원제도 미비하였다. 재산매각이 수반되지 않는 임대형 토지신탁의 경우에도 매각과 동류로 취급, 국무회의 심의를 거치는 절차상 불합리 초래하였다. 특히, 행정재산으로 임대형

34) 총 수입에서 총 지출을 제한 나머지를 배당, 고수익도 가능하나 원본도 훼손 가능하다.

신탁도입시 잡종재산으로의 용도폐지 절차, 국무회의 심의 절차는 최하 6개월 이상 장기간 소요로 국·공유지신탁 사업 활성화에 지대한 걸림돌로 작용하였다. 官商 복합개발을 임대형으로 도입하는 경우에는 대규모 장기사업화를 고려, 행정청사 활용부문에 대한 임대료 부담을 규정화하여 안정된 사업추진 지원이 필요하다 할 것이다.

넷째, 리모델링 사업을 위한 제도의 미비점을 들 수 있다. 국·공유재산의 현재 상태를 최대한 재활용하는 리모델링 방식 또한 필요하다. 재산의 상태가 양호하여 소액 투자로 리모델링하여 분양, 임대 또는 관리할 수 있는 신탁제도의 도입이 요구된다. 다섯째, 사업추진 절차가 장기간 소요되는 점이다. 관리계획 작성, 국무회의심의(지방의회 심의), 용도 폐지 등 필수 절차만 거쳐도 최소 6개월 이상의 장기간 소요로 단기 실현 수익이 필요한 민간 신탁사로서는 소극적일 수 밖에 없었다.

② 신탁업법상 문제점

첫째, 신탁사의 영세성을 꼽을 수 있다. 일본의 경우 토지신탁사업자는 거대한 자본을 가진 신탁은행이 담당함으로써 국가나 지자체는 신탁은행을 믿고 우량한 국·공유지를 신탁사업에 제공함으로써 대규모 개발사업도 성공한 반면, 우리나라는 일본의 신탁제도를 도입하면서 부동산부문은 현행 신탁업법 제3조 제2항의 규정에 의거 자본금 100억원 이상의 부동산신탁회사를 인가, 담당하게 함으로써 2004. 6월 기준으로 신탁사 평균자본금이 622억원에 불과, 일본과 비교하여 영세성을 벗어나지 못하고 있어 국가(지자체)로부터의 우량한 부동산 위탁이 활성화되지 못하였다.

둘째, 신탁사로서의 기능을 할 수 있는 자금조달수단(금전신탁)이 없었던 점이다. 일본은 신탁은행이 부동산신탁업을 영위함으로써 저리의 풍부한 양질자금을 자체 조달하여 신탁사업을 수행함으로써 장기적이고 대규모 임대형 개발 사업이 가능하였으나, 일본제도를 도입·원용한 우리의 제도는 부동산 인수를 전업으로 하는 부동산신탁사가 인가되면서 신탁기능(금전신탁)에 의한 사업비 조달이 인가방침상 불허됨으로써, 신탁사는 자체의 신용으로 사업비를 조달하게 되었고, 이로 인하여 신탁사업의 부실시 잔존 부채는 신탁사가 감당하게 되며, 이는 신탁사의 부실로 이어지고 타 우량 신탁사업에까지 영향을 주는 악순환을 초래하였다.

셋째, 신탁사의 자본금에 대한 운용제한이 과다한 점이다. 현행 신탁업

법 제15조에 의거 자본금을 포함하는 고유자금에 대한 규제가 타법에 비하여 과다·제한적이어서 금융기관 예치로 물가상승률 감안 자본잠식 초래 등으로 업계의 자발적인 증자 분위기가 되지 못한 실정이다.

(2) 제도외적인 문제점

① 국가(지자체) 부문

첫째, 정부 및 지자체가 사업실패시 책임부담을 우려하여 우량한 부동산의 위탁을 꺼린다는 점이다. 이는 신탁제도에 대한 전반적 이해부족 등 신탁환경의 미성숙에 원인도 있으나 성공보다는 실패시의 책임을 우려, 우량한 재산의 위탁에 소극적으로 인하여 일본과 같이 대규모 성공사례가 나오지 못하고 있어, 범 정부적 차원에서 우량재산에 대한 시범사업 발굴 노력 필요하다. 둘째, 신탁제도에 대한 교육·홍보부족을 들 수 있다. '94년 국유지신탁, '99년 공유지신탁이 각기 도입되었으나, 일선 실무자 위주의 신탁교육은 부분적으로 시행되었지만, 신탁제도를 활용하고 기획하는 중간 관리층 이상에 대한 교육은 전무하여 신탁제도에 대한 이해부족으로 활용도가 저조한 것으로 파악되었다. 셋째, 개발사업을 비전문가가 담당하며 담당자의 잦은 이동 등으로 위탁자의 결정 사항이 지연되고 이는 사업기간의 지연으로 제 비용의 증가로 나타나 사업성을 약화시키는 요인으로 작용하였다.

② 신탁사 부문

첫째, 신탁사들은 신속한 결정에 따라 단기 수익이 가능한 민간사업에만 적극적으로 대응한 반면, 절차진행상 장기간 소요되고, 국방부와 같이 투입결과 제안도 해보지 못하는 사례 발생으로 소극적 대응하였다. 둘째, 국·공유지 신탁제도에 대한 홍보 활동은 신탁사가 적극적으로 담당해야 할 몫이나, 일부 신탁사에 의하여 일선 담당자 교육실시되고, 국가(지자체)로부터 요청시에만 자문 활동하는 등 소극적 활동으로 제도정착을 지연하였다.

(3) 민관협력 국유지 개발의 개선방향

① 현행 신탁제도 개선 사항

첫째, 2005. 1. 17 재정경제부는 신탁업법 제10조 제4항을 신설, 토지신탁계약 체결한 경우 금전신탁을 할 수 있도록 하여 신탁회사의 자금력을 보완토록 하였다. 둘째, 행정·보존재산을 대상으로 임대형 토지신탁 도입이 가능하도록 국유 재산법·지방재정법을 개정하였다.³⁵⁾ 셋째, 분양형과 임대형 신탁을 혼합·운영할 수 있는 혼합방식 추가 도입하여, 상태가 양호한 국·공유재산을 리모델링하여 활용할 수 있는 제도를 신설을 추진중이다. 즉 국유부동산을 일부 개·보수하여 분양·임대·관리할 수 있는 제도도입이 필요하다. 넷째, 국유재산법·지방재정법상 절차 간소화가 필요한데, 임대형 신탁의 경우 관리계획 계상은 생략하고 총괄청의 승인만으로 사업이 가능하도록 절차를 간소화하였다. 행정재산을 임대형 신탁 혹은 리모델링 임대신탁으로 개발하는 경우 용도폐지절차를 생략하여 사업진행을 신속히 할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 임대형 관상 복합개발시 행정청사로 사용하는 부문에 대한 임대료지급을 규정화하여 민간사업자의 수익성을 보장해주는 방안도 민간참여를 촉진할 수 있을 것이다. 마지막으로 신탁업법상 자본금의 상향조정으로 신탁사 대형화를 유도하여 신탁사 신용도 제고와 동시에 자본금의 활용도를 높일 수 있도록 고유자금에 대한 제한규정을 완화함으로써 신탁사가 자발적으로 자본금 증자할 기회제공 함이 필요하다. 국공유지신탁 제도와 제도외적인 신탁사업 환경 전반에 걸쳐 개선함으로써 국가(지자체)의 재정이나 인력의 부담 없이 신탁방식으로 국·공유지활용도 제고를 통해 재정수입의 증대와 국민복지 향상에 기여할 수 있다.

② 민관협력 국유지 개발의 개선 방향

본 연구의 중요한 목적은 민관협력의 확대를 통한 국유지 개발의 활성화이다. 이는 국가 재정수입의 확충과 이에 따른 국민들의 세부담 경감,

35) 국유재산법 제20조(처분등의 제한) 행정재산과 보존재산은 이를 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 매각이 수반되지 않으면서 행정재산을 재개발할 목적으로 하는 임대형 토지신탁의 경우에는 그러하지 아니하다. (단서조항 신설)

국유지의 최고최선의 이용으로 인한 국민편익의 증대로 이어진다.

앞서 기술한 민관협력 국유지 개발의 부진요인들을 분석한 결과, 다음의 개선방향이 도출되었다.

첫째, 국유지 개발 사업방식의 다양화가 필요하다. 즉 다양한 민관협력 방식의 사업구조³⁶⁾를 모색하여야 한다. 신탁제도를 이용한 국유지 개발방식만으로 민간자본을 유치하여 유휴 국유지를 개발하는 것에는 한계가 있다. 새로이 도입되고 있는 다양한 제도들을 활용하여 국유지 개발사업을 다양화하고, 개발용도와 목적에 맞는 사업방식을 다양하게 이용하여 민간자본을 유치하여 국유지개발 사업을 확대해 나가야 한다.

둘째, 표준화된 국유지 개발사업의 모형을 제시할 필요가 있다. 현행 제도상 국유지 개발사업에 적용 가능한 다양한 사업방식의 유형들을 정리하여 유형화하고 모형화함으로써 국유지 개발에 참여하려는 사업주체들에게 적합한 개발방식들을 선택하여 추진할 수 있도록 하여 국유지 개발의 활성화를 도모해야 한다.

셋째, 국유지 개발사업에 참여하는 사업주체의 자금조달능력을 제고하는 제도 및 방안이 필요하다. 신탁방식 국유지개발 비활성화의 가장 큰 요인은 신탁회사가 자금조달 및 사업의 위험을 전적으로 부담해야함에 따른 사업 참여 기피라고 판단된다. 신탁방식과 사업구조가 유사한 위탁기관에 의한 국유지 개발방식에서도 역시 수탁자가 전적으로 자금조달을 책임지는 구조로 되어있다. 이는 전통적으로 건설회사가 시행을 할 때에 자체 신용으로 금융기관으로부터 차입을 하는 경우와 동일한 방식이다. 그러나 국유지를 위탁받은 수탁자는 건설사와 같은 우량한 신용도와 규모를 갖추고 있지 못한 실정이다. 따라서 국유지 개발에 참여하는 사업주체의 자금조달수단이 다양화될 수 있는 사업구조를 도입하여야 한다. 여기에는 정부가 일정 수준의 사업 수익성을 보장한다든지, 민관간의 리스크 분담 방안 등 여러 가지 재무적 요소의 고려가 필요하다.

넷째, 민간자본을 활용한 민관협력 국유지 개발의 성공사례를 선보일 필요가 있다. 그동안 국유지개발의 선례가 거의 전무했기에 시장에서 검증되지 않은 국유지 개발사업에 민간참여가 저조하였다고 판단된다. 민간

36) 예를 들면, 영국의 PFI제도를 우리나라 민간투자법에 도입한 BTL제도(임대형 민자사업)를 이용한 사업구조, 민관합동법인(SPC)을 이용한 사업구조 등이다 이들 사업구조에 대해서는 이후에서 자세히 살펴기로 한다.

의 자본과 민간의 사업자를 유인하기 위해서는 시장에서 국유지 개발사업의 성공 모델을 보여주어야 한다. 정부가 현재 국유지 위탁관리기관에 의한 국유지 시범개발사업(pilot project)을 의욕적으로 추진중에 있는 것도 이 때문이다.

다섯째, 민관협력의 조정자(coordinator) 혹은 촉진자(enabler)로서 역할을 담당할 주체가 필요하다. 정책적으로 강력한 추진주체가 없었기 때문에 정부측 민간측 어느 한쪽도 국유지 개발사업을 주도적으로 추진하려 하지 않은 것도 국유지개발이 저조했던 원인이라 생각된다. 또한 국유지의 특성상 공익과 사익을 적절하게 조정하며 개발하는 것이 중요하기 때문에 민관협력 조정자의 역할이 요구된다.

이하에서는 이와 같은 다섯 가지 개선방향을 좀 더 구체적으로 살피는데, 유희·저활용 국유지에 대한 다양한 개발방식의 유형화, 국유지 개발사업의 일반 모형, 그리고 이들 사업방식간의 비교를 통하여 현행 민관협력 국유지 개발사업 방식의 개선방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅲ. 民官協力 國有地開發의 一般模型과 事業方式 比較

1. 개발 대상사업의 선정

개발 대상 국유지의 선정은 국유재산(행정재산)의 노후화 혹은 신규수요로 인한 정부 및 지자체의 요구에 의해 이루어질 수도 있고, 신탁사나 위탁기관등이 유휴·저활용 국유지(행정재산, 잡종재산) 중 개발 가능성이 있는 국유지를 발굴하여 정부에 제안할 수도 있을 것이다. 사업성이 있는 개발대상 국유지의 발굴은 국유지 개발에서 민관협력의 성공여부와도 직결된다고 할 수 있다. 이하에서는 개발대상물건의 조사 및 선정과 선정된 개발사업의 타당성 분석에 관하여 논의하고자 한다.

1) 개발대상 국유지

(1) 개발 대상 국유지 현황 조사

본 연구에서 개발대상이 되는 국유지는 우선적으로 잡종재산 중 무단점유 혹은 저활용·유휴 국유지, 그리고 행정재산 중 활용도가 낮은 국유부동산을 그 대상으로 한다. 재정경제부는 04.12월 민관T/F를 설치하여 전산자료·서류 및 현장조사를 거쳐 개발가능한 국유지 55건³⁷⁾(5.1만평)을 파악한바 있다. 개발대상의 국유지로는 행정재산중 건축연수가 오래되고, 토지이용률이 낮은 도심에 위치한 관청사³⁸⁾(우체국사,세무서,경찰서 등)가 우선적으로 고려되었다.

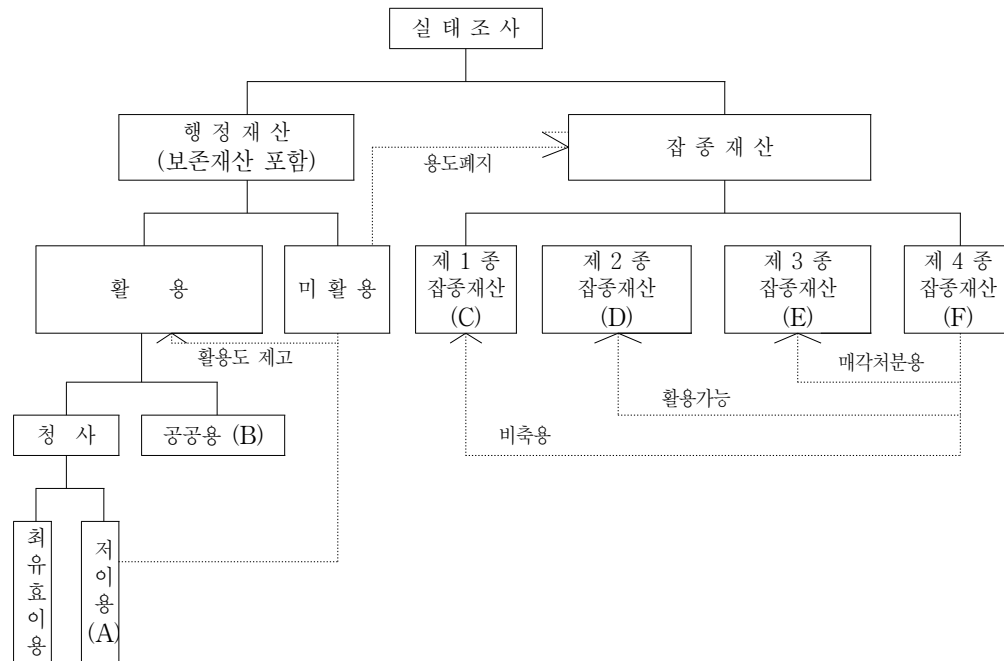
개발대상 국유지의 범위를 명확히 하기위해 국유재산 실태조사에 의한 국유재산의 분류방안 및 활용계획을 정리하여 본다. <그림3-1>은 실태조사 결과에 따른 국유재산 분류방안의 예시이며, <그림3-1>의 실태조사에

37) 정부청사중 노후되었거나 비효율적으로 사용중인 국유지 등 25건(2.7만평), 위탁개발시 경제성이 예상되는 국유지 30건(2.4만평)

38) 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 수정안(2004.12.31)에서 민간투자 대상시설범위 중 공공청사의 경우, 민간투자를 통한 조기 확충의 필요성이 적고, 지나친 사업담발을 방지하기 위하여 민간투자대상범위에서 제외하였다. (개정안 제2조 제1호 초목 삭제) 따라서 공공청사는 법제상 BTL사업으로 추진이 불가능하다.

의한 국유재산 분류 및 관리계획 수립의 기준을 예시하면 <표 3-1>와 같다. 분류체계는 (A)등급에서 (F)등급으로 등급화 하였다.

<그림 3-1> 실태조사 결과 재산분류 방안



자 료: 재정경제부, 국공유재산 관리체계의 효율화방안 연구, 2005, p.130

① 물건 조사

총괄청의 수요에 의한 개발가능성 검토요청에 의하거나, 위탁관리기관이 관리중인 국유재산, 국가재정정보시스템(NAFIS)상의 국유재산정보, 기타 전수실태조사에 의한 국유재산정보 등을 통해 물건을 조사한다.

② 개발가능성 검토

개발대상 국유지로 선정하기 위해서는 국유지의 활용도제고 뿐만 아니라 수익성, 공익성 등 지역발전 기여도 등에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 민간자본을 유치하여 민관협력 개발을 추진하기 위해서는 무엇보다도 수익성이 전제되어야 한다. 토지가격이 높을수록 임대수익률 또한 높을 확률이 크므로 공시지가가 일정한 수준이상인 국유지를 대상으로 할

필요가 있다.

③ 물건분석 및 개발방향 설정

배후지 분석, 상권분석 등의 지역분석을 실시하고, 대상 국유지의 입지 분석, 공법상의 규제 및 규모와 용도 계획을 고려한 개발컨셉을 설정하고 이후 타당성 조사를 실시하여 사업을 선정한다.

<표 3-1> 실태조사에 의한 국유재산 분류 및 관리계획 수립기준

구 분	분류기준	관리 및 활용방안
A.저이용 행정재산	법정 건폐율 및 용적률에 미달되게 이용되는 재산	통합정사 또는 관상주(官商住) 복합건물 등 효율적 활용방안 강구
B.공공용 행정재산	도로·하천·제방 등 공공목적으로 이용되는 재산	지속적인 유지관리를 원칙으로 하되, 사실상 용도 폐지되면 즉시 총괄청에 인계
C.제1종 잡종재산 (비축용 재산)	- 장래 행정목적으로 활용할 필요가 있는 재산 - 환경보전을 위해 국가가 관리할 필요가 있는 재산 - 기타 정책목적 수행을 위해 이용 개발을 보류할 필요가 있는 재산	현상유지 관리에 중점을 두되, 비축목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적으로 대부활용 가능
D.제2종 잡종재산 (활용가능 재산)	- 재정수입 확충을 위해 국가에서 보유할 필요가 있는 재산 - 신탁개발 등 가치증대사업을 목적으로 보유할 필요가 있는 재산 - 기타 활용가치가 높은 재산	- 현상유지 관리보다 적극적인 개발 등 활용에 중점을 두고 관리 - 시설물 설치제한의 완화 및 장기임대 허용
E.제3종 잡종재산 (매각처분 재산)	국가보유 필요성이 적고 활용이 곤란한 재산	매각처분을 원칙으로 하되, 국유지를 집단화하기 위한 교환대상으로 적극 활용
F.제4종 잡종재산 (무단점유 재산)	현재 무단 점유된 재산 중 단기간에 무단점유를 해소하기 어려운 재산	무단점유 해소에 중점을 두고 관리하되, 무단점유가 해소된 재산은 위의 제 1·2·3 종 재산으로 적정하게 재분류한 후 분류목적대로 관리

자료 : 재정경제부, 상계논문, p.131

(2) 개발대상 사업의 종류

국유지 개발대상 사업은 행정재산과 잡종재산을 구별하여 향후 행정수요를 고려한 개발이 되어야 한다. 공익형 개발과 수익형 개발로 대별할 수 있을 것이다. 공익형 개발은 공공서비스를 공급하는 시설로 국립학교, 기숙사, 보육시설, 노인복지시설, 관청사, 임대주택 등의 개발을 예로 들 수 있다. 수익형 개발은 민간의 요구에 의한 상업시설들로 오피스, 쇼핑몰, 오피스텔 등 민간 수익형 시설로 개발할 수 있을 것이다. 이들 용도에 따라 개발방식을 달리 정해야 하는데, 예를 들어 공익형 개발에는 신탁 및 위탁방식, 혹은 BTL 방식이 적합하고 상업시설의 개발에는 민관합동형 개발방식이 적합한 것으로 판단된다. 이상을 유형별로 정리하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 저이용 국유재산의 유형별 활용·관리모델

재산구분				활용·관리 방안
행정 (보존) 재산	활용도가 낮은 행정재산			□ 최유효 이용이 가능토록 청사합동화, 공공·민간 복합건물 등으로 개발 - 부동산신탁 또는 민관합동법인 활용
	미활용 행정재산			□ 즉시 용도 폐지해 잡종재산으로 전환, 총괄청 인계
잡종 재산	장래 행정수요 있는 재산			□ 비축해야 할 토지이므로 임대 등 제한적 활용
	장래 행정 수요 없는 재산	대규모 재산		□ 일반에 매각(원칙) □ 매각이 여의치 않을 경우 민관합동법인 또는 부동산신탁을 통해 官商住 복합건물로 개발
		소규모 모재 산	개발 실익이 있는 재산	□ 주변현황 및 임대수요 등을 감안, 근린생활시설로 개발 - 위탁기관 직접개발 활용
			개발 곤란한 재산	□ 적극 매각하여 활용 가능한 대규모 토지 매입(국유지의 집단화) 재원으로 활용
		무단점유 재산		□ 위탁기관에 일괄하여 집중관리 - 개별 무단점유 : 무단점유 해소 후 임대 및 개발 - 집단 무단점유: 민간에 일괄 매각

2) 타당성 조사

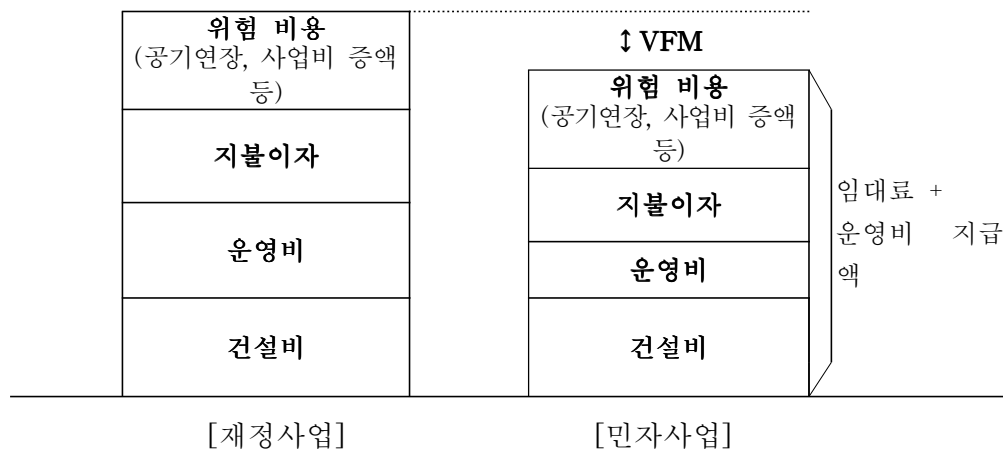
사업의 채택을 위해서는 사회적 할인율과 투자수익률을 기초로 경제성 분석과 재무성 분석을 통합하여 분석한다. 이후에 사업추진 타당성을 검토하는데 사업시행으로 인한 기대편익 및 시급성 등을 위주로 경제적, 정책적 타당성을 조사한다. 이하에서는 BTL 사업의 타당성 분석 방법인 VFM Test를 간략히 살펴보기로 한다.

(1) BTL사업 적격성 조사(VFM Test)

재정사업으로 추진 시와 대비하여 민자사업 추진시 비용·편익면에서 우월성 여부 분석한다.

재정사업과 민자사업의 생애주기동안 발생하는 비용(LCC: Life Cycle Cost)를 비교하여 정량적 분석을 거치고, 서비스 질의 제고, 사업 편익 조기 실현, 사업 위험 분담효과 등을 비교분석하여 정성적 분석을 실시한다. 이에 따라 산출된 금전의 가치(Value for Money)가 있다고 판단되면 민자사업을 실시하고 없다고 판단되면 재정사업으로 실시한다. 이를 그림으로 설명하면 다음의 <그림3-2> 와 같다.

<그림 3-2> 민자사업을 선택하는 경우



2. 민관협력 국유지 개발사업의 유형

현행 법제상 우리나라에서 민간자본 유치로 국유지를 개발할 수 있는 방식은 앞서 언급한 바와 같이, 본 연구에서는 신탁방식과 위탁방식을 포함하는 Trust방식과 BTL사업 및 민관합동법인의 PF사업 등을 포함하는 SPC방식으로 크게 대별하여 비교·논의하기로 하였다.³⁹⁾ 본 절에서는 우리나라 국유지 개발사업의 유형을 살펴본데, 사업주체의 성격에 따른 유형, 개발후 소유여부에 따른 유형, 민간사업자의 역할 범위에 따른 유형, 개발용도에 따른 유형등으로 국유지개발사업을 유형화해 보고자 한다.

1) 사업주체의 성격에 따른 사업 유형

Trust 방식과 SPC방식의 사업구조를 비교하여 보면, 단일의 사업주체인 受託者와 다수의 사업주체가 모인 SPC가 사업을 추진함으로써 사업구조를 달리함을 알 수 있다. 따라서 Trust 방식은 단순한 사업구조로 인해 신속한 사업추진이 가능한 반면, SPC방식은 다수의 참여자들로 인해 복잡한 사업구조를 띠게 되고, 상대적으로 더 많은 비용과 시간이 소요된다. 이하에서는 이들 사업구조를 구체적으로 살핀다.

(1) Trust형 사업구조

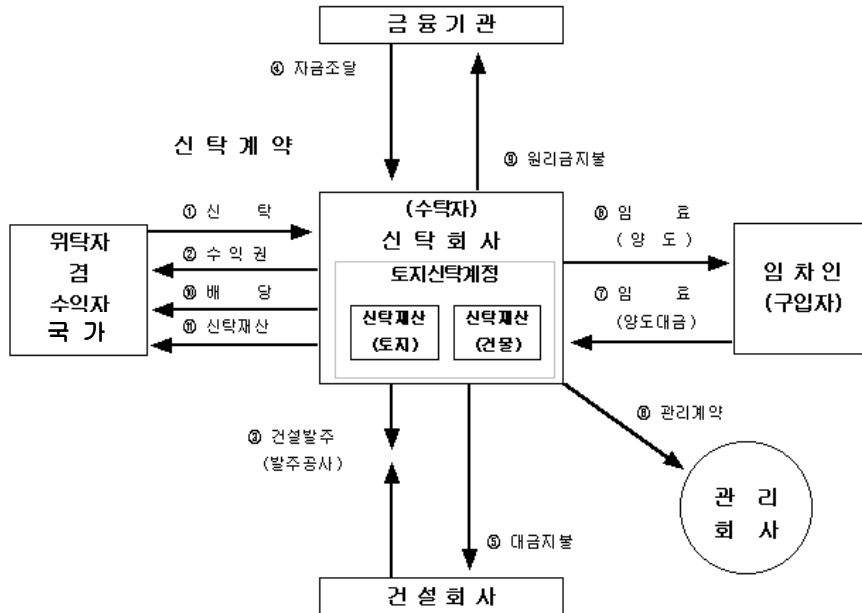
민관협력 국유지 개발사업에 있어 Trust방식은 국유지 개발에 신탁제도를 도입한 신탁방식과 총괄청이 국유지관리를 위탁한 위탁기관에 의한 개발방식인 위탁방식을 본 연구에서는 ‘Trust방식’으로 정의하였다. 그 이유는 국유지개발의 受託者(신탁회사 및 위탁기관)가 자체적으로 자금조달의 주체가 된다는 점, 국가는 개발사업 전체를 포괄적으로 수탁자에게 위임하고 수수료를 지급한다는 점, 수탁자는 별도의 계정(고유계정과 신탁·위탁계정의 분리)으로 사업을 수행하는 점 등에서 구조적으로 유사한

39) Trust방식이나 SPC방식 모두 정부의 입장에선 재정사업이 아닌 SPV라는 장치를 통해 off balance로 사업을 추진하는 점에선 동일하다 할 수 있다. 즉 개발사업을 Trust나 SPC를 사용하여 재정부로부터 분리하는 것이다. 일반적으로 별도의 프로젝트를 위한 특수목적기구(SPV)의 형태에는 신탁형, 회사형(SPC), 조합형(partnership)이 있다.

사업형태를 가지기 때문이다. 두 방식의 사업구조를 살펴보면 다음과 같다.

① 신탁방식

<그림 3-3> 신탁방식 국유지개발 사업구조



신탁제도⁴⁰⁾와 국유재산법에 근거한 국유지 신탁방식의 사업구조는 다음과 같다. 국가(총괄청 및 관리청)가 신탁업법에 의해 설립된 부동산신탁회사에 대해 부동산(잡종재산 중 토지 및 그 정착물에 한한다)의 개발을 위탁하고 수탁회사는 그 부동산을 신탁목적에 부합하게 개발한다.⁴¹⁾ 개발이 완료된 후에는 계약내용에 따라 신탁회사는 신탁기간 중 매년도 말일을 기준으로 신탁사무의 계산을 하고, 개발대상물건을 운용하여 얻은 수익을 개발비용, 신탁수수료를 공제한 후 다음연도 2월 말일까지 관리청에

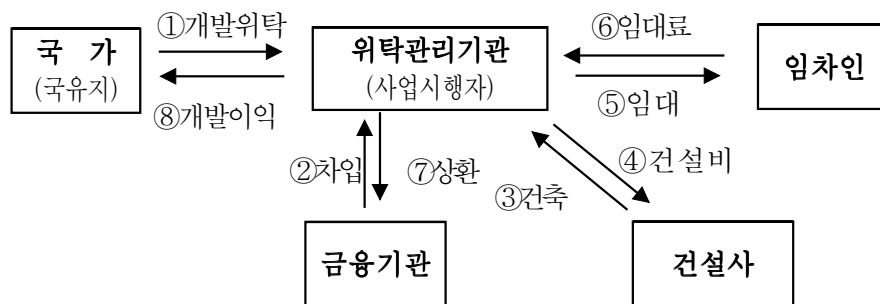
40) 토지신탁제도의 기본적인 개념은 토지의 소유와 이용을 분리하여 건물을 건설하는 방식이다. 이 같은 사업방식에는 사업수탁방식, 정기차지방식, 지주공동사업 등을 들 수 있다. 사업방식간 비교는 김정렬, 전개논문, p.35 참조.

41) 국유재산법 제45조의 2 제1항

납부하여야 한다. 신탁기간이 만료되거나 신탁계약이 해지된 경우 신탁회사는 신탁사무의 최종의 계산을 하여 관리청 등의 승인을 얻고, 당해 신탁재산을 국가로 이전해야 한다. 즉 토지와 그 정착물은 신탁등기를 말소하고 국가로 소유권을 이전해야 한다. 다만, 등기가 곤란한 정착물은 현상대로 이전한다. 또한 기타 신탁에 따라 발생한 재산은 금전으로 관리청 등에 납부한다.⁴²⁾ 현재 국유재산의 신탁기간은 20년 이내로 하고 이를 갱신할 수 있으며 그 때마다 20년을 초과할 수 없다.

② 위탁방식

<그림3-4> 위탁방식 국유지 개발 사업구조



국유재산법 제45조의5에서는 국유재산을 위탁받아 관리하는 자가 위탁받은 토지에 건물 등을 축조하여 임대한 후 그 임대수익을 국가에 교부할 수 있도록 하여 국유지의 가치증진 및 국가재정의 확보를 도모함으로써 위탁관리기관에 의한 직접개발의 방법을 제시하고 있다.

위탁기관이 개발 비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공 시점에 소유권은 국가로 귀속된다. 동시에 국가는 일정기간 동안 위탁기관에 관리운영을 위탁하고 위탁기관은 위탁기관동안 국가를 대리하여 임대사업을 수행하고 이에 따른 임대수입 등 모든 수입은 국가에 귀속되며, 위탁기관은 개발과 관리 등에 따른 보수와 개발비용 상환비용을 위한 원리금을 정부로부터 위탁기관 동안 지급받는 구조이다.⁴³⁾ 위탁기간은 국

42) 국유재산법시행령 제48조의 4 제1항 및 제2항

43) 국유재산법시행령 제48조의 5 제1항 및 제2항

유재산법 제45조의5에서 정한 30년 이내의 범위에서 시설물 축조와 관련된 개발비용과 위탁보수의 회수시점을 감안하여 산정토록 되어 있다.

위탁기관 직접 개발방식은 현재는 자금조달 면에서 위탁기관이 공공기관이기 때문에 순수 민간의 신탁회사에 비해 경쟁력이 있다고 할 수 있겠으나, 앞으로 직접개발이 확대될 경우에는 위탁기관의 위험부담이 높아져 자금조달비용의 상승이 예상되어 지속적인 사업여부에 다소간의 한계가 있다고 판단된다. 또한 현재로서는 임대형만 허용되어 있어, 사업다각화를 위해서는 분양형의 도입이 필요하다. 위탁기관의 사업구조에 대한 개선안이 요구되는 부분이다.

(2) SPC형 사업구조

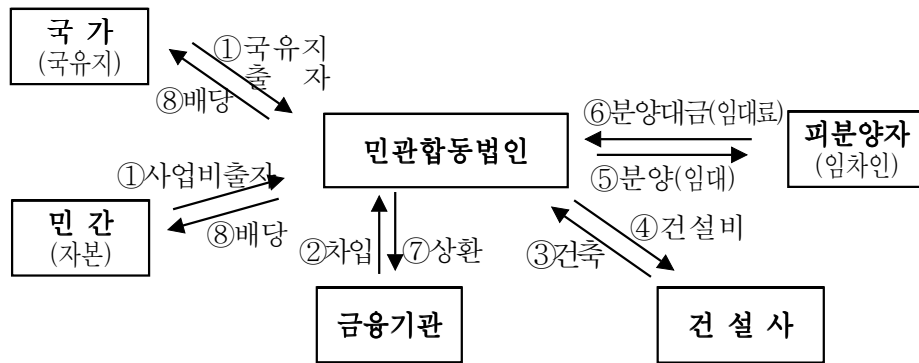
SPC방식⁴⁴⁾은 특정 사업을 위한 별도의 프로젝트회사(project company) 혹은 특수목적법인(SPC)등의 기구(Vehicle)⁴⁵⁾를 이용하여 사업주체인 모기업으로부터 사업을 분리하여 시행하는 방식이다. 국유지 개발에 있어 SPC방식이란 국가가 사업을 추진함에 있어 민간사업자에게 사업을 위임할 때, 그 사업주체가 민간의 컨소시엄이 설립한 SPC이거나 혹은 이러한 SPC에 정부가 국유지를 현물로 출자하는 등 국유지 개발사업의 주체가 SPC가 되는 경우를 의미한다. 이렇게 함으로써 민간의 사업자는 다른 사업자들과 위험과 수익을 분담하여 가져갈 수 있는 구조로 사업에 참여한다. 이하에서는 이러한 SPC방식 중 정부나 지자체가 보유 국공유지를 SPC에 현물출자하여 개발하는 경우와 정부가 민간투자법상 BTL사업으로 고시한 후 민간사업자를 공모하여 추진하는 방식의 구조를 살펴보기로 한다.

① 민관합동법인방식 개발

44) SPC는 실체형(real company)과 명목형(paper company)이 있으며 사업별로 달리 설립한다.

45) 법인세법 시행령에 의한 프로젝트금융회사(PFV)를 이용하는 경우 세제상의 혜택도 고려되므로 사업성을 더욱 제고할 수 있다.

<그림 3-5> 민관합동법인 방식 국유지 개발사업 구조



민관합동법인 개발방식은 ‘국유철도와 우정사업의 운영 특례법’에서 인정되는 개발방식인데, 국가와 민간이 일정 지분씩 출자(25%:75%)하여 합동법인을 설립한 후 동 법인에게 철도역사부지 등을 민관복합건물의 신축부지로 사용수익을 허가(준공 후 역사시설 등 공용재산은 국가에 무상 귀속되고, 기타 상업시설은 동 법인이 30년간 소유, 사용수익 후 국가에 귀속)하는 구조로 되어 있으나, 이 방식을 일반 국공유지에 확대 적용하려면 현물출자와 장기임대 및 영구건축물 신축을 허용하는 특례인정이 필요하였다. 이에 정부는 2005.9.30 국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조 제①항 제57호를 신설하여 민관합동법인⁴⁶⁾에 의한 국유지개발이 가능하도록 법제를 정비하였다. 또한 이와 유사하게 한국토지공사가 자체 보유 토지를, 민간은 자금을 각각 출자해 합동법인을 설립한 후 동 법인이 프로젝트 파이낸싱(project financing)등으로 자금을 조달하여 상업시설 등을 개발하는 방식(준공 후 분양 또는 임대하다가 청산)도 이에 해당한다. 토지공사에 의한 민관합동 PF 사업은 토지공사 보유 장기 미매각토지의 활용도 제고를 위해 택지개발촉진법시행령 개정⁴⁷⁾을 추진하여 공공

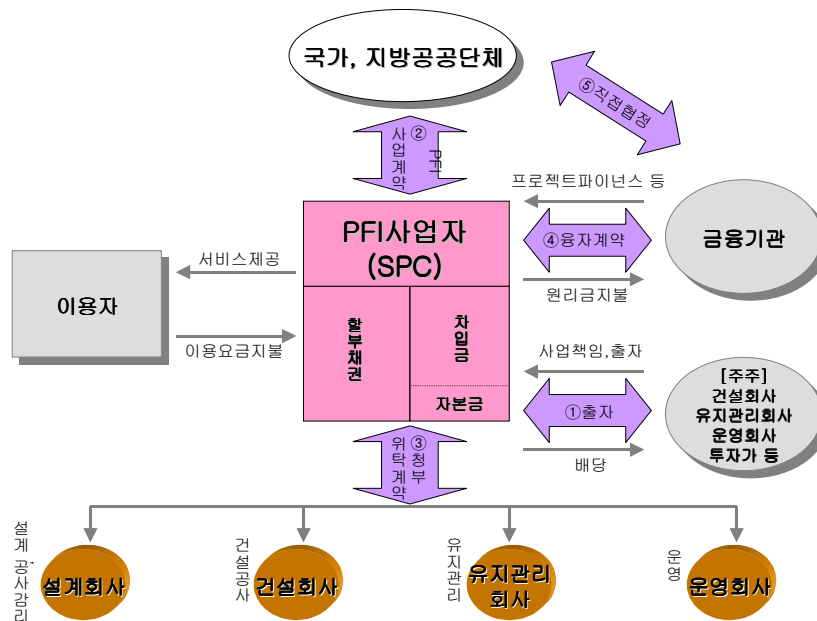
46) ‘국유재산의 현물출자에 관한 법률’에서 규정하는 국유지개발 민관합동법인은 ‘정부출자기업체’ 중 제57호에서 ‘가. 정부가 잡종재산(토지와 그 정착물에 한함)을 현물출자하고, 정부외의 자가 금전 그 밖의 재산을 출자할 것, 나. 가목의 규정에 따라 출자된 토지에 건물 그 밖의 시설물을 축·개조한 후 그 토지와 건물 그 밖의 시설물을 임대·운영하거나 분양하여 발생하는 수익을 정부 및 정부외의 자에게 그 지분비율에 따라 배당하는 것을 설립목적으로 할 것’의 요건을 모두 갖춘 상법상의 주식회사이다.

47) 면적이 165만 제곱미터 이상인 예정지구안에서 지형조건 및 다양한 시설용도 등을 고려하여 복합적이고 입체적인 개발이 필요한 구역의 세부개발계획에 대한 공모에서 선정된 자에게 택지를

택지개발사업자가 민간기업의 우수한 아이디어를 공모하여 공공-민간 합동으로 개발사업을 수행할 수 있는 근거를 마련하였다. 공공민간합동 PF 방식은 양측 모두의 이해관계가 일치하여 비교적 성공적으로 추진되어왔다고 평가된다. 이에 따라 주택공사와 SH공사 등의 공공기관도 이 방식을 채택하여 사업추진을 시작하였다.

② BTL방식 국유지 개발

<그림3-6> BTL 방식 국유지 개발사업 구조



국유지 개발의 방식으로, 민간투자법에 의한 BTL 대상사업인 국립학교(대학, 초, 중, 고등학교), 기숙사, 보육원, 도서관 등 공공서비스를 공급하는 행정재산을 개발하는 경우를 들 수 있는데 이 경우 BTL 방식에 의한 국유지 개발이 이루어진다. 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후 국가·지자체로 소유권을 이전(Transfer)하고, 국가·지자체에게 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식이다. 민간사업자는 시설을 건설하여 주무관청에 기부채납한 대가로 민투법 제26조에 근

공급하는 경우 수익계약 가능(택지개발촉진법 시행령 제13조의 2 제5항 5의3)

거하여 시설의 관리운영권(物權)을 획득한다. 민간사업자가 관리운영권 행사의 방법으로 약정한 기간동안 주무관청에 시설을 임대하고, 약정된 임대료 수입을 통해 투자비를 회수하는 구조이다.⁴⁸⁾

동 사업방식의 특징을 보면, 민간사업자가 투자한 자금은 주무관청이 지급하는 시설임대료(일부, 부속사업순이익)로 회수하여, 민간사업자가 운영위험(시설 수요변동 위험)을 부담하는 BTO방식⁴⁹⁾과 차별화된다. 최종사용자의 사용료(기숙사 입실료, 미술관 입장료 등)는 민간사업자가 아닌 주무관청으로 귀속되는 구조이다. 시설의 설계·건설·운영에 있어 민간의 창의와 효율 활용하므로써 재정사업과 차별화되며, 설계·건설·운영의 통합관리, 건설·운영관련 위험의 민간이전 등을 통해 사업비 경감과 이용자에 대한 서비스의 질이 제고된다는 점이 장점이다.

2) 개발 후 소유여부에 따른 유형

일반적으로 개발사업은 토지소유자가 토지를 개발한 이후 자신이 계속 소유하면서 스스로 이용하거나 임대하는 경우와 분양하여 매각하는 경우로 나눌 수 있다. 국유지의 경우도 국가가 개발후 계속 국유지로 소유하며 임대수익을 추구하는 경우, 혹은 정부나 지자체가 직접 사용하는 경우와 민간에게 분양하여 국유지를 매각하는 경우로 분류할 수 있다.

(1) 임대형

48) 위탁방식 중 임대형 개발로 관청사를 개발하는 경우, 정부 및 지자체가 지급하는 임대료가 위탁기관의 투자비 회수의 재원이 되어 투자비 회수면에서 BTL사업과 유사하다. 다시말해 관청사가 개정안 발의시 BTL사업에 포함되었다가 입안과정에서 제외된 점을 고려하면, 관청사의 경우 BTL방식을 그대로 사업방식으로 적용할 수 있는 것이다.

49) ① BOT(건설, 운영, 권리이전): 민간사업자가 스스로 자금조달을 하고, 시설을 건설(Build), 소유하고, 사업기간에 걸쳐 유지관리, 운영(Operate)를 행한 후, 사업종료시점에서 공공에 시설의 소유권을 이전(Transfer)하는 방식. ② BOO(건설, 소유, 운영): 민간사업자가 스스로 자금조달을 하고 시설을 건설(Build), 소유(Own)하고 사업기간에 걸쳐 유지관리, 운영(Operate)를 행한 후, 사업종료시점에서 민간사업자가 시설을 해체, 철거하는 등의 방식 ③ BTO(건설, 권리이전, 운영): 민간사업자가 스스로 자금조달을 하고, 시설을 건설(Build)한 후, 시설의 소유권을 공공에게 이전(Transfer)하고 시설의 유지관리, 운영(Operate)를 민간사업자가 사업종료 시점까지 행하는 방식. ④ RO(보수, 운영): 민간사업자가 스스로 자금조달을 하고, 시설을 개수(Rehabilitate)한 후, 유지관리, 운영(Operate)를 사업종료시점까지 행하는 방식.

국유지개발사업은 일반적으로 국가 입장에서는 장래 행정수요에 대비한 국유지 비축을 위하여 매각이나 분양으로 인한 국유지의 감소를 방지하고, 지속적인 임대수익을 창출하는 임대형 개발이 선호된다. 그러나 민간사업자 입장에서는 투자회수 기간이 길어 임대형의 선호도가 낮다.

현재 신탁방식의 경우 임대형과 분양형이 모두 도입되었으나, 위탁방식의 경우 임대형만 시행되고 있다. 최적개발을 위해서는 분양형도 도입해야 할 것이다.

(2) 분양형

국가가 개발후 보유하며 임대하는 것 보다 민간에게 완전히 분양, 매각하여야 하는 국유지 개발사업도 필요하다. 장래 행정수요가 없다고 판단되거나 장기적으로 국가가 보유할 필요가 없는 국유지는 개발후 분양이 적합하다. 또한 민간의 사업참여를 유인하게 위해서는 투자비 회수가 신속한 분양형이 더욱 유리하다. 이에 적합한 대상사업으로는 공공기관의 이전적지가 이에 해당할 것인데, 예를 들어 국가가 이용하던 관청사, 군부대, 교도소, 연수원 등의 종전부지의 경우 일정규모 이상의 토지들이므로 개발가능성이 크며 민간사업자들에게 매력적인 사업지가 될 수 있다. 그러나 이들 토지들을 곧바로 민간에 매각하기보다 공익적 활용을 위해서 민관협력에 의해 개발하여 분양하는 것이 바람직 할 것이다.

정부가 민관협력으로 개발하여 매각하는 방식의 장점은 국유지를 민간에 먼저 매각하여 민간사업자가 전적으로 사업을 시행할 경우 생길 수 있는 난개발을 막을 수 있다는 점도 분양형 국유지개발이 필요한 이유이다.

(3) 혼합형

임대형과 분양형을 혼합하는 방식은 민간사업자의 사업성을 제고시켜 민간참여율을 높이는 주효한 수단으로 사용될 수 있다. 예를 들어, 국유지 복합개발의 경우 민간사업자가 국유지에 官商住복합건물을 신축하고 행정용도는 국가에 귀속시키고 상업용도 부분은 임대수익을 국가에 교부토록 하며, 주거부분은 민간에 분양하여 매각하는 방식으로 적절히 혼합한다면 민관 모두에게 적절한 수익률을 보장해 줄 수 있을 것이다. 따라서 혼합

형 개발을 조속히 국유재산법에 도입할 필요가 있다.

3) 민간사업자의 역할 범위에 따른 유형

민관협력에 있어 국가가 국유지 사업에 민간의 참여를 어디까지 참여토록 하는가에 따라 민간사업자가 담당하는 역할이 달라질 것이다. 이하에서는 민간사업자의 역할범위에 대해 검토하기로 한다. 이하에서 SPC는 모두 명목회사이며, SPC의 출자자는 재무적 투자자를 포함한다.

(1) 자금조달(Finance) 담당방안

자금조달만 담당하는 방안의 장점으로서는 사업추진절차 간소함으로 인해 자금공여자로 구성된 SPC만 모집하게 되므로 기존의 정부역할이 유지되어 정부 관련조직의 반발이 없게 된다. 반면에 단점으로는 기존 재정사업과의 차이점이 없으며 임대료로 국채+ α 비용 부담으로 인해 민간의 참여가 자금조달에 국한되어 있어 창의와 효율을 발휘할 수 있는 역할이 없게 된다는 점이다.

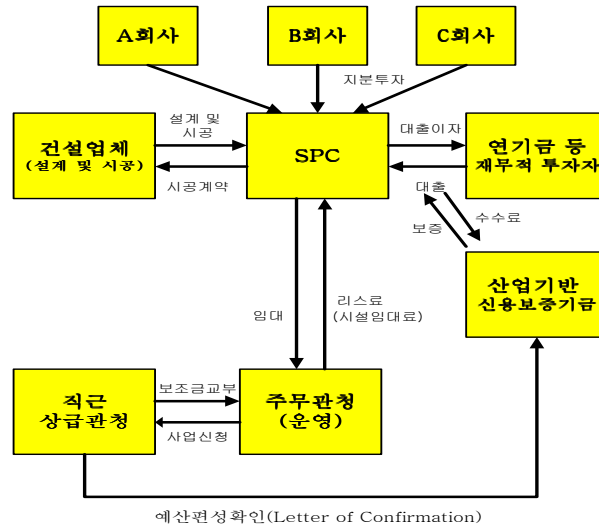
(2) 설계 및 자금조달(Design, Finance) 담당방안

설계 + 자금조달 담당 방안의 장점으로서는 정부의 초기 건설(설계) 비용 부담이 없으며 사업추진절차가 간소하게 된다는 점이다. 단점으로는 민간의 참여가 자금조달 및 설계에 국한되고 기획·설계에 대한 추가보상이 필요하다는 점이다.

(3) 설계, 자금조달, 건설 담당(Design, Finance, Build) 방안

설계 + 자금조달 + 건설담당 방안의 장점으로서는 민간의 창의와 효율을 활용하고 민간이 시공위험을 분담하며 정부는 운영만 담당할 수 있다는 점이다. 이 방안은 위탁기관에 의한 개발과 유사하다.

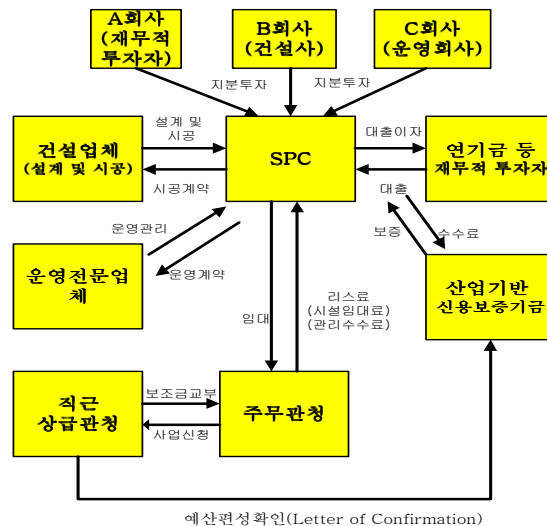
<그림 3-7> 설계, 자금조달, 건설 담당 방안



(4) 설계, 자금조달, 건설, 운영(DBFO) 담당 방안

이 방안의 장점으로서는 민간의 창의와 효율을 최대한 활용할 수 있으며 민간이 시공위험과 운영위험 부담하게 되며 시공사 경쟁입찰을 새로이 도입할 수 있게 된다는 점이다. 단점으로는 민간의 위험이전에 따른 임대료 부담이 증가된다는 점이다.

<그림 3-8> 설계, 자금조달, 건설, 운영 담당 방안



4) 개발 용도에 따른 유형

국유지를 어떠한 용도로 개발할 것인가에 따라 사업유형이 나뉘어 진다. 즉, 공익형 개발과 수익형 개발로 구분된다. 공공서비스를 제공하는 시설물로의 개발이 가능한데, 예를 든다면 유희 혹은 용도폐지된 국유지를 복지시설, 임대주거 등으로 개발 할수 있을 것이다. 또한 재정수입의 증대에 비중을 두어 수익성을 추구하는 상업용 혹은 사무용 시설로도 개발이 가능할 것이다. 어떠한 경우이든 대상 국유지의 입지여건 등을 검토하여 최고최선의 이용과 동시에 공익성을 저해하지 않는 범위내에서 공익형, 혹은 수익형 개발이 이루어져야 할 것이다. 또한 이들을 적절히 혼합하여 복합개발을 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다고 여겨진다.

3. 사업절차

사업절차에 있어 Trust 방식과 SPC방식의 가장 큰 차이점은 사업주체가 되는 법인의 설립형태가 상이함에 기인한다. 즉 Trust방식은 기존의 신탁 혹은 위탁기관이 그대로 사업주체로 기능하지만, SPC방식은 사업주체를 새롭게 설립해야 하는 절차를 거쳐야 한다. 각기 사업에 어떠한 성격의 SPC가 적합한지 검토하여 설립절차를 거쳐야 할 것이다. 따라서 SPC의 출자자 구성 및 새로운 법인 설립에 따른 비용과 기간이 필요하다. 또한 SPC방식은 SPC 출자자의 구성이 곧 그 사업의 구조라고 할 수 있기 때문에 사업구조의 설계와도 직결되어 있다.

또한 사업절차는 정부가 제안한 사업과 민간이 제안한 사업에 따라 그 절차가 달라질 것이다.

1) Trust 방식

신탁 및 위탁방식의 사업은 사업절차가 유사하지만 신탁에는 사업기간 동안 소유권을 신탁사로 이전하여 등기하는 절차가 있으나, 위탁방식에서는 국가의 토지의 소유권에 변동이 없다. 또한 신탁방식은 민간의 신탁회사를 경쟁입찰에 의해 선정하지만 위탁방식은 이미 국가가 지정한 위탁기관 2곳에 의해 시행된다. 사업절차는 수탁자로서의 개발절차로 유사하지

만 구체적인 사항은 사업방식에 따라 달라지므로 여기에는 신탁방식의 추진절차만을 아래와 같이 예시하기로 한다.

국유지 신탁개발 절차⁵⁰⁾는 크게 3단계로 구분한다. 제1단계는 기획단계, 제2단계는 사업실시단계, 제3단계는 관리운영 단계이다. 기획단계는 기획입안, 기본계획 수립 및 사업성 검토, 실시계획작성, 사업결정으로 세분되고, 사업실시단계는 신탁계약의 체결, 시설물의 건설 개발, 건물 완성으로 세분된다. 관리운영 단계는 임대차 등의 관리와 자금관리 등으로 나눌 수 있다. 기획입안 단계에 있어서는 관리청은 개발구상과 활용방법을 선택하게 되고 신탁으로서의 개발을 검토 결정하게 된다. 그 결과를 바탕으로 총괄청과 사전 협의를 거쳐 실시계획을 세우고 사업실시 결정을 한다. 이때 신탁회사는 기본계획을 세우고 기초조사를 실시하는 한편 기본계획도면을 작성하여 개략적인 사업계획을 준비하여 국유지신탁사업에 대한 응찰을 하게 된다. 사업실시 단계에서 관리청은 신탁회사와 신탁계약체결 및 신탁등기 후 필요자금을 조달하여 시설물의 건설에 들어가 개발을 완료한다. 관리운영단계에 있어서는 신탁회사는 당초계획에 따라 건축된 건물을 임대하여 각종 임대료 등의 수입과 관리비 등의 비용을 총괄적으로 관리하고 수익금에 대해서는 신탁보수 공제후 관리청에 배당한다. 신탁기간이 끝나면 신탁등기를 말소하고 신탁종료를 하게 된다.

2) SPC 방식

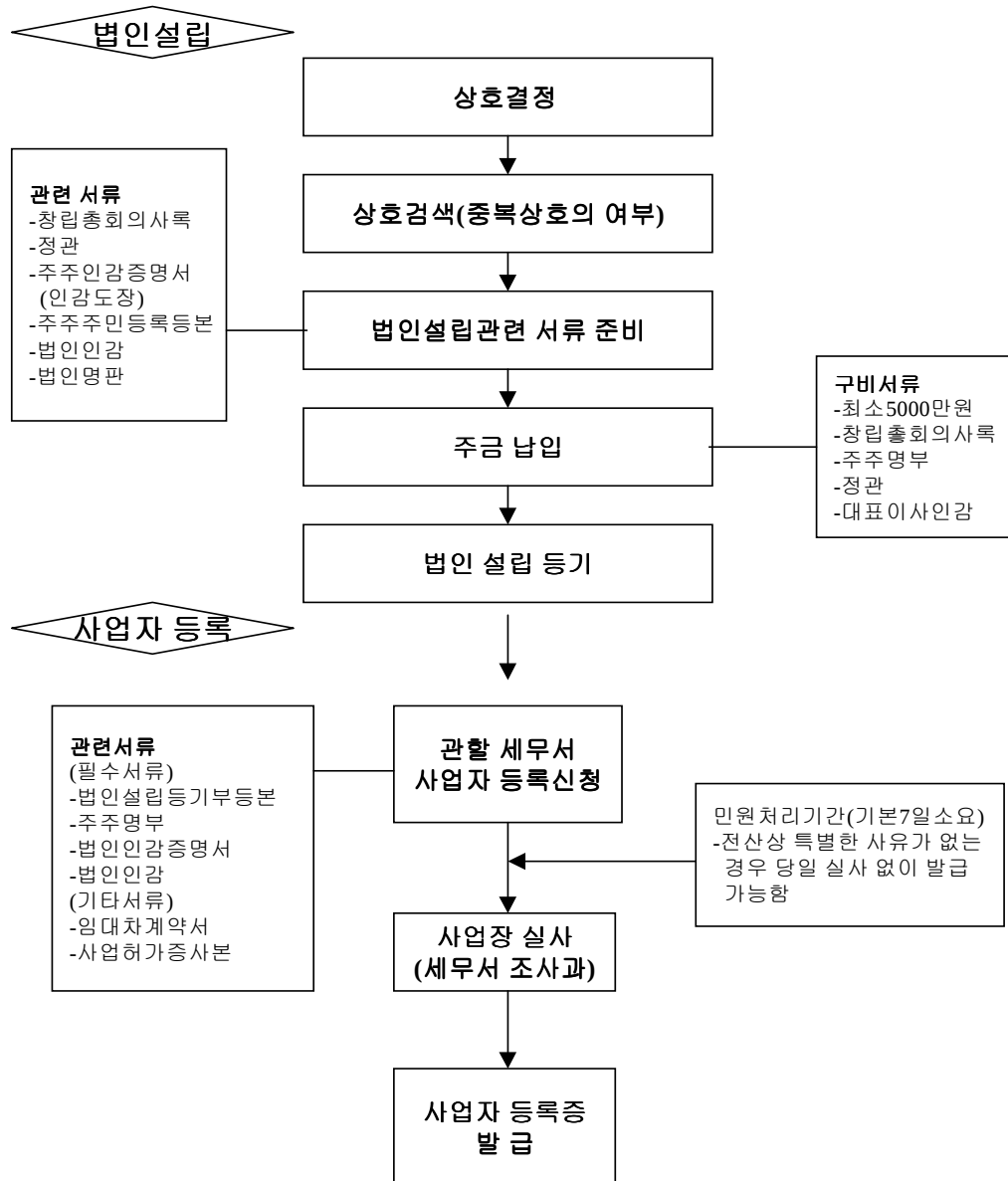
SPC가 사업주체인 경우 새로운 프로젝트회사의 설립이 Trust방식과 가장 큰 차이점이 될 것이다. 일반적으로 상법상 주식회사 형태로 SPC를 설립한다.(그림<3-9>참조). 앞으로는 법인세법시행령의 개정으로 도입된 PFV⁵¹⁾ (project financing vehicle)의 활용도 예상된다. PFV는 자산을 설비투자나 SOC 등 특정사업에 운용하고 그 수익을 주주에게 배분하는 회사로 그동안 문제가 되어온 이중과세 문제를 제거하였다.⁵²⁾

50) 김정렬, 전제논문, pp.23~27

51) 민관합동 PF사업에 도입되어 활용중인데, 토지공사의 대전엑스포 스마트 시티 및 주공의 아산 배방 PF사업에 PFV가 설립되었다. 대규모 국유지사업의 경우 세제상 유리하다.

52) 명목회사인 PFV는 토지만 소유하고 별도 자산관리회사(AMC)를 두고, 자본금 50억원 이상, 금융기관 5% 이상 출자 등의 조건을 갖추면 토지보유에 따른 취득등록세를 50% 감면, 90% 이상 배당시 법인세를 감면받게 된다. BTL SPC의 경우 자본금 10억원이상으로 완화되어 있다.

<그림 3-9> SPC 설립 절차 (상법상 주식회사)



SPC 방식의 사업절차 역시 세부절차는 사업방식에 따라 달라지므로, BTL사업의 경우 추진절차를 예시하면 다음 <표 3-3>과 같다.

<표3-3> BTL방식 국유지 개발사업 추진 절차

추진절차 흐름도	내 용	주 체
투자계획 수립	※ 국회 제출(기획예산처)	주무관청 (주무부처)
단위사업 선정	· 단위시설을 묶어 적정규모 설정 · 복합화, 다양한 수익사업 개발	주무관청 (주무부처)
예비타당성조사	· 총사업비 500억원이상 · 정형화된 건축사업 면제(예타지침)	주무관청
타당성조사	· 사업의 타당성· 시급성 · 재정사업대비 우월성 검토	주무관청 (주무부처)
시설사업기본계획 수립/ 고시	· 정부가 요구하는 시설 및 운영서비스의 성과수준	주무관청
민간 사업제안	· 설계· 건설· 운영· 자금조달계획 등	민간사업자
평가 / 협상대상자 선정	· 사전적격심사(PQ) 활용 · 기술· 가격요소 평가	주무관청
실시협약 체결	· 세부사업시행조건 확정	주무관청
실시설계 / 실시계획 승인	· 환경영향평가 실시 등	주무관청
착공 / 준공		민간사업자

4. 자금조달 수단

자금조달에 있어 Trust방식과 SPC방식은 큰 차이점을 보인다. 즉 Trust방식인 현행 신탁방식과 위탁방식은 수탁자가 자체신용으로 자금조달하는 기업금융(Corporate financing)의 형태를 취한다.

반면, SPC방식은 SPC가 자금조달하는 주체가 되어 당해 사업에 기반한 프로젝트 파이낸싱(Project financing)의 형태를 취하여, 출자자간에 사업의 위험과 수익을 분담하는 구조가 된다. 따라서 이 두 방식은 자금조달측면에서 상반되는 특징을 가지며, 서로 다른 조달수단들을 사용하게 된다. 이하에서는 각기 사용되는 자금조달수단들을 검토하기로 한다.

1) Trust 방식

기본적으로 현행방식은 신탁사나 위탁기관이 고유계정에서 차입을 일으켜 사업을 시행하고 있다. 신탁회사나 위탁기관 모두 수탁사업의 계정을 신탁계정 및 위탁계정으로 구분계리하고는 있으나 이는 전혀 방화벽(firewall)으로 기능하지 못한다. 여전히 차입은 고유계정에서 이루어지며 이 차입금을 통해 다수의 수탁사업을 진행하기 때문이다. 사업별로도 손익을 구분하기 위해 구분계리하고는 있으나 이 또한 고유계정에 모두 연결되어 있다. 따라서 어느 한 사업이 부실화되면 이는 바로 수탁자의 부실로 연결되고 여타 사업도 연쇄적으로 부실화되는 악순환이 초래될 수 있다. 이하는 수탁자가 활용하고 있는 간접금융기법들을 설명하고 차환(Refinancing) 수단을 소개하고자 한다.

(1) 차입 (Loan)

전통적 기법인 기업대출은 수탁자의 신용과 자산 및 모회사 또는 금융기관의 보증하에 은행으로부터 차입이 이루어진다. 차입을 이용하는 경우 수탁자는 자금조달 원천이나 방식을 다양화함으로써 자금조달을 효율적으로 할 수 있지만, 현실적으로 대부분의 신탁회사의 경우 단기차입후 연장하는 방식으로 자금을 조달한 반면, 자금 운용기간은 신탁사업이 최소 2~3년이 소요되므로 자금조달 및 운용의 만기 불일치로 인한 유동성 위험

과 금리위험으로 만성적인 자금부족과 고비용에 노출되어왔다. 수탁자는 사업을 수주하면 할수록 고유계정의 부채비율은 상승한다. IMF 위기시 국내 신탁회사들이 대거 도산한 것도 이러한 악순환에 의한 것이었다. 수탁자의 은행으로 부터의 기업대출은 분명히 한계점이 있으며, 신탁개발에 있어 은행의 신탁계정, 각종 연기금, 리츠 등 다양한 재원이 투입되어야 할 것으로 보인다.

위탁기관의 경우 공공기관이기에 차입 금리가 신탁회사보다 유리한 면이 있으나, 신탁사의 부실사례 경험을 비추어 볼 때, 지속적인 사업을 위해선 지양해야 할 자금조달방법이라 판단되며 이에 대한 개선방안은 말미에서 검토기로 한다.

(2) 債券(Bond) 발행

채권발행은 장기저리의 자금조달이 가능하며, 만기에 일시상환하고, 기간중에는 이자만 지급하기 때문에 조기상환의 압박이 없는 매력적인 자금조달수단이다. 특히 임대형 국유지개발 사업은 그 기간이 20~30년에 달하므로 금융기관을 통한 단기 간접금융만으로 한계가 있으며, 운영후 일정기간이 경과되어야 상환이 가능한 장기채권을 발행할 경우 민자유치 국유지사업에 부합하는 조달방법이 될 수 있다.

신탁회사의 경우 사채발행실적이 미미한데 이는 상법상 사채총액 제한으로, 영세한 규모의 국내 신탁사들에는 회사채 발행을 통한 자금조달효과가 미미하기 때문이다. 위탁기관의 경우 공사채를 발행하여 기존 기업대출의 차환에 활용할 수 있을 것이다.

신탁사의 경우 신탁업법의 개정을 통하여 토지신탁채권(특수채)의 발행을 허용하여 신탁사의 조달 재원을 다각화할 필요가 있다고 판단된다.

위탁기관의 경우, 가칭 '국유지개발채권'을 발행하여 자금조달하는 방안도 검토할 필요가 있으며 이를 위해 '국유지개발기금'의 설치를 고려할 필요가 있다고 여겨진다.

(3) 자금재조달(Refinancing) 방안

수탁자의 차환수법은 SPC방식에 비해 제한적이긴 하지만 기존 기업대

출을 장기저리의 채권발행함으로써 상환하는 수법이나 기존 단기대출을 장기대출로 상환하는 수법 등을 고려할 수 있을 것이다.

2) SPC 방식

(1) 프로젝트 파이낸싱 (Project Financing)

국유지 개발사업 시행법인인 SPC는 프로젝트의 사업성을 담보로 건설사, 재무적 투자자, 운영사 등으로부터 자기자본(equity)과 타인자본(debt)으로 구성된 자금을 조달한다.

주지하는 바와 같이, 앞서 Trust 방식에서 사용되는 일반 기업금융에 비해 프로젝트 파이낸싱은 다음과 같은 차이점이 있다.

기업금융이 차주의 재정 신용상태에 근거하고, 차주가 대출금의 상환을 책임지는데 비해, PF는 당해 사업의 현금흐름에 기초하고 이를 상환재원으로 하며 사업주에 대해서는 청구권이 없거나 제한적이다. 또한 사업주의 재무제표상 표시되지 않는 부외(off balance sheet) 금융기법이다. 따라서 사업주는 SPC를 통해 사업을 함으로써 사업을 법적으로 경제적으로 완전히 모법인으로부터 분리·절연하여 시행할 수 있으며, 다수의 참여자간 위험을 분산시켜 사업을 수행할 수 있게 되는 장점이 있다. 또한 SPC를 프로젝트금융회사(PFV)등의 도관체(conduit)로 설립하면 조세감면 효과로 사업성이 더욱 제고될 수 있다.

따라서 신탁사나 위탁기관은 사업에 따라서 SPC방식으로 국유지개발사업을 시행함으로써, 특정 사업의 부실로 인한 여타 사업의 부실화, 수탁기관의 재무구조 악화를 방지하고, 지속적으로 여러 사업을 수행할 수 있는 SPC방식 사업구조로 사업방식을 모색해야 할 것이다.

(2) 자산유동화증권(ABS) 발행

현금흐름을 담보로 자산유동화증권(Asset Backed Securities:ABS)을 발행하여 자금조달할 수 있는 방안도 고려할 수 있는데, 은행이 사업시행법인(SPC)에 대출한 PF Loan을 담보로 ABS를 발행함으로써 SPC가 부동산개발자금을 조달하는 방식이 시장에서 활성화된 상황이다. 혹은 시공

사나 시행사의 분양대금채권(매출채권과 유사)도 유동화가 가능할 것이다.

또한 최근 대전도시철도 1호선 사업 사례에서는 대전광역시와 민간사업자와 BLT방식으로 사업을 추진하면서 민간사업자는 대전광역시와의 리스계약을 담보로 하여 ABS를 발행하여 자금을 조달하였다. 간단히 소개하면 SPC는 대전시와의 리스계약 등을 담보로 제공하고 은행과 대출약정을 맺는다. 은행은 일정기간마다 실행된 대출채권을 유동화SPC에 양도한다. 유동화SPC는 양도받은 대출채권을 담보로 ABS를 발행하고 조달된 현금으로 은행에 유동화자산의 매입대금을 지급한다. 유동화SPC는 채무자가 지급하는 대출원리금을 수령해 ABS의 원리금을 상환하게 된다.

상기의 방식들은 모두 대출채권을 담보로 ABS를 발행한 CLO(Collateralized Loan Obligation) 발행 사례이다. 임대형 국유지개발 사업의 경우 상기 대전도시철도의 사례처럼 ABS로 자금을 조달함이 가능할 것으로 판단된다.

위와 다른 방식으로 국유지개발사업에 있어 정부지급금(임대료 수익)등을 대상자산으로 유동화하여 민간사업자가 자금조달할 수 있을 것인데, 캐나다의 프린스 에드워드 교량 사업⁵³⁾이 이에 해당한다.

(3) 후순위채권(Mezzanine Capital)의 이용

SPC가 효율적으로 투자를 유치하기 위해서는 무엇보다도 재무적투자자의 참여가 활성화되어야 한다. 재무적 투자자가 사업을 개발하는 단계에서부터 지분투자자로 참여하기 위해서는 건설기간과 시설운영 초기에도 배당이나 이자수익이 가능해야 한다. 다른 한편으로 정부입장에서 볼 때 재무적 투자자라 하더라도, 투자의 확실성과 사업추진의 안정성 확보를 위해 일정비율 이상의 자기자본 비율 유지가 요구된다. SPC가 자금조달 시 사업초기에 재무적 투자자(financial investor)의 참여를 활성화하기위

53) 캐나다 정부는 1997년부터 35년간 교량을 건설하고 관리하는 보조금을 민간사업자에게 지급하기로 함으로써 민간사업자로 하여금 교량을 건설토록 하였다. 민간사업자는 교량 완성시점부터 예상되는 보조금을 대상자산으로 하여 6.6백만 캐나다 달러의 분할상환채권인 ABS를 발행하여 건설공사비에 충당하였다. 또한 민간사업사업자는 ABS가 높은 신용등급을 받도록 채권의 매년 상환액을 캐나다 정부의 매년보조금과 일치시켜 채권의 상환위험을 제거하였다. ABS의 만기역시 사업기간과 동일한 35년이다. 서울시정개발연구원, 공공프로젝트에 대한 금융기법 연구, 2003, p.72 참조

한 방안 중 하나가 바로 準자본(Quasi-equity 혹은 Mezzanine capital)형태로 투자할 수 있도록 하는 것이다. 가장 대표적인 준자본 형태의 투자 방식은 후순위 채권(subordinated debt) 형태로 자금을 조달하는 것인데, 이는 선순위 채권(senior debt)보다 원리금청구권 순위가 낮지만 자본금보다는 높다. 후순위 채권은 선순위 채권보다는 높은 위험을 부담하는 대신 그에 상응하여 높은 이자가 주어진다. 후순위 채권은 자본금과 같이 채무를 상환한 뒤에 배당을 통해 투자수익을 회수하지 않고 대출 초기부터 이자를 수취할 수 있는 장점을 지닌다. 또한 후순위 채권은 일반 대출에 참여하는 선순위 채권자들에게 안정감을 제공함으로써 신용보강이 되어 금융기관의 선순위 대출 및 채권발행을 용이하게 하는 결과를 가져온다.

따라서 순수 재무적 투자자들이 후순위채를 이용할 수 있도록 자기자본 비율을 낮추어 주는 것이 자금조달구조에서 반드시 필요하다.

<그림 3-10> 국유지 개발 SPC의 자금조달 구성(예시)

타인자본 (Debt)		선순위 채권 (Senior Debt)	금융기관 차입금	총사업비
		후순위 채권 (Subordinated Debt)	재무적 투자자	
자기자본 (Equity)	준자본금 (Mezzanine Capital)	출자지분 (Equity)	전략적 투자자	
	자본금			

자료 : 송병록 외, 민간투자사업의 투자재원 다양화방안 연구, 국토연구원, 2002, P95 변형

(4) 자금재조달 (Refinancing) 방안

SPC 방식에 있어 자금재조달이란 최근 금융약정 당시와 비교하여 사업시행자가 사업시행법인(SPC)의 자본구조 및 타인자본 조달조건 등을 변경하는 행위를 통해 출자자의 기대수익을 극대화하는 행위를 말한다. 자금재조달에 따른 이익은 주무관청과 사업시행자 간에 공유하는 것을 원칙으로 하며, 자기자본, 후순위채 등을 증감시키는 등 자본구조⁵⁴⁾의 변경과 자본구조의 변경을 수반하는 타인자본조달 조건의 변경을 포함한다. 자금재조달의 이유는 아래와 같다.⁵⁵⁾

첫째, 자본금규모를 줄이고 차입금을 늘리거나 자본금중 일부를 후순위 주주대출금으로 전환하는 자본구조 변경을 하게 되면 조기에 자본을 회수할 수 있어 기업의 유동성을 확보할 수 있고 배당금 수익률도 증가시킬 수 있다.

둘째, 상환시기를 연장하거나 대출금리를 하향조정하는 등의 재원조달조건을 변경하게 되면 조기배당과 배당수익률이 증가되어 기업의 이익이 증가하게 된다.⁵⁶⁾ 민간투자사업에서 자금재조달 계약이 발생하는 사유는 여러 가지 사유가 있을 수 있는데 그 주요 사유들을 소개하면 다음과 같다.

첫째는 건설이 완료되어 운영에 들어가면 민간투자사업의 가장 큰 위험인 건설위험이 해소된다. 그렇게 되면 민간투자사업의 가장큰위험 중 하나인 완공위험이 없어져 전체적인 사업위험이 감소한다. 따라서 타인자본을 제공하는 금융기관 등의 입장에서 위험이 줄어든 만큼 더 좋은 금융조건을 제공할 수 있는 여건이 조성되게 된다. 둘째는 협약체결당시에 비해 실제사업이 착수되어 운영되는 시점의 사회경제적 여건이 개선되게 되면

54) 자금조달 구성은 p.67 <그림 3-10> 참조

55) 송병록·주재홍, 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립, 국토연구원, 2004, p.225~227

56) 물론 자본구조를 변경하거나 재원조달조건을 변경한 뒤 예상치 못한 변수가 발생하여 사업의 재무구조가 더욱 악화되는 경우도 발생할 수 있지만 (예컨대 고정금리를 변동금리로 변경한 뒤 금리가 크게 인상되는 경우 등), 그런 경우는 외부요인에 의한 것들이 대부분이기 때문에 자금재조달을 하지 않았을 경우에도 같은 현상이 나타날 수 있으므로 본질적 의미에서 자금재조달에 따른 문제점이라고 보기는 어렵다.

외생적 요인에 의해 금융시장 특히 PF시장 여건이 변화하는 경우가 발생한다. 예를 들어 시장금리가 하향안정세를 지속하고 시중의 자금도 풍부해지게 되면 당초보다 좋은 조건을 제시하는 차입선들이 나타나게 된다.

셋째는 출자자들은 일반적으로 투자비를 조기회수하여 유동성을 확보하려고 노력한다. 자본금을 줄이고 이를 부채(후순위채 포함)로 전환하게 되면 투자비의 조기회수를 실현할 수 있고 배당시점을 앞당기는 효과도 얻을 수 있게 된다.

넷째는 금융시장 내의 끊임없는 혁신도 하나의 사유가 된다. 더 나은 조건으로 조기에 수익을 실현할 수 있는 많은 새로운 금융기법과 상품들이 개발됨으로써 보다 나은 재원조달 구조로 바꿀 기회가 생기게 된다.

다섯째는 자본구조변경 등을 통해 세금을 절감할 수도 있다 예를 들어 25%의 자기자본을 10%로 줄이고 이를 후순위채 또는 차입금으로 전환할 경우 이자비용 증가에 따른 법인세절감효과가 발생한다.

여섯째는 많은 새로운 투자자가 도래함으로써 Refinancing이 발생한다. 종래에는 대부분 건설업체가 출자자였으나 최근 연기금, 공제조합 등 재무적 투자자가 참여하면서 시설이 준공된 지분을 인수하거나 건설중에 있는사업의 지분과 차입금을 인수하는 경우가 늘고있다. 이처럼 투자자의 수가 많아지게 되면 다양한 형태의 자금재조달이 이루어지게 된다.

5. 리스크 관리방안

민관협력 국유지 개발사업의 리스크의 분담은 Trust방식 및 SPC방식이 민간에 국가의 사업위험을 이전하여 실시하는 방식이기 때문에 기본적으로는 전통적으로 정부가 재정사업을 하며 부담했던 위험들을 민간으로 다수 이전시키며, 민간은 다시 민간사업자간 리스크를 적절히 분담하여 사업을 진행한다. 민관간의 적절한 리스크 분담은 민관협력사업의 성공여부와도 직결된다. 따라서 민관간의 리스크 분담구조를 명확히 체계화해 나가야 할 것이다. 또한 전체 사업단계에서 리스크는 최대한으로 파악되고 추출되어야 하고, 인지된 리스크는 적절히 대응방안을 마련하여 경감시키거나 분담시켜야 한다.

Trust방식 경우 사업구조상 사업기간동안 수탁자가 전적으로 사업 전반의 리스크를 관리해야 한다. 위탁방식의 경우 준공전 위험은 모두 수탁자가 부담하고 준공후 국가에 귀속된 이후로는 국가가 시장 리스크나 금융리스크 등을 부담한다.

반면, SPC방식의 경우 사업 위험을 SPC 출자자간 적절히 분산할 수 있으며, BTL방식의 경우 전체 사업기간에 걸쳐 정부(주무관청)와 민간이 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 측에 이전하여 분담하고 있는 구조이다. 리스크 관리측면에서 SPC방식이 민간사업자의 위험분산 차원에서 유리하다고 판단된다.

1) 리스크 분담 (Risk Allocation)

민관협력 사업에서 대전제가 되는 것은 설계, 건설, 운영에 이르는 각 사업단계별로 발생하는 리스크에 대해 리스크를 가장 잘 제어할 수 있는 주체에게 이전하되 각 주체간 역할과 분담을 명확히 하는 것이 중요하다. 기본적으로 민간의 노력으로 대응할 수 없는 리스크에 대해서는 정부가 부담하는 리스크로 설정되는 것이 올바른 방향이다. 민관간의 적절한 리스크 분담이 이루어지지 않으면 민간사업자의 응찰이 없어지게 되고 금융기관 등으로 부터의 조달금리가 상승하게 된다.

민관간 리스크 분담의 예시를 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 3-4> 리스크 분담(예시)

단계	리스크 항목	리스크 개요	리스크 분담	
			정 부	민 간
공통 기획 단계	설계내용	민간사업자가 실시한 실시설계에 관한 리스크		○
	설계변경	민간사업자에 의한 설계변경에 관한 리스크		○
	조사,측량 오류	민간사업자가 실시한 조사, 측량		○
	노동재해	건설, 운영에 있어서 종업원의 노동재해		○
건설 단계	자금조달	초기투자액에 대응한 자금조달		○
	사업용지의 확보	시설의 건설에 필요한 사업용지의 확보	○	
	건설코스트의 초과	예상할 수 없었던 기술적 문제나 시공상의 문제 등에 의해 당초 견적액 이상의 지출이 발생		○
	건설공사납기의 도과	시공시, 설계미스나 사고의 발생, 상정한 성능이		○

		발휘되지 못하는 등에 의해 서비스의 제공시기가 계약 보다 늦어짐		
		정부에 책임이 있는 이유에 의해 서비스의 제공시기가 계약보다 늦어짐	○	
	성능미달	계약에서 정해진 사양, 서비스레벨을 만족하지 못함		○
	성능변경	건설중에 정부의 의도에 의해 사양, 성능요건 변경에 의한 지연, 코스트 발생	○	
		민간사업자의 제안에 의한 사양의 변경		○
	자재 하치장의 확보	시설의 건설에 필요한 자재하치장의 확보		○
	시공관리	시공관리에 관한 리스크		○
	시설의 손상	인도전의 시설의 손상		○
	물가변동,금리변동	인플레이션, 디플레이션 등의 발생, 금리의 상승	○	○
	천재	천재, 전쟁 등에 의한 물적 손해	○	○
		천재, 전쟁 등에 의한 인적 손해		○
운 영 유 지 관 리 단 계	수요리스크	이용자의 감소에 따른 시설의 채산성 악화		○
	이용자로부터의 배상 책임청구	운영상의 사고나 시공 중에 발견 못한 하자 등에 의한 사고 등에 의한 이용자로부터의 손해배상청구		○
	행정에 의한 사양변경 요구	운영기간중에 행정, 제도의 변경이나 성능요건의 수준변경에 따른 개수비용의 발생	○	
	시설,설비,제공서비스의 진부화	기술혁신 등에 따른 시설, 설비의 진부화	○	
	유지관리비의 상승	물가나 인건비의 상승에 의한 유지관리비의 증가		○
	수선비의 상승	물가의 상승 등에 의한 수선비의 증가	○	
	법제도, 규제의 변경	보유시설, 설비나 운영수법에 관한 법제도, 규제의 변경에 따른 재투자, 서비스의 정지	○	○
	사고 등에 의한 보유 자산에의 물적손해	사고 등 제3자의 책임으로 시설, 설비 등의 손해가 발생	○	
		운영상의 미스 등 민간사업자의 책임에 의한 손해발생		○
	주변주민에 의한 배상 책임청구	운영상의 문제에 의해 주변주민에의 손해발생 등에 의한 배상책임		○
	금리변동	금리의 상승	○	○
	천재	천재, 전쟁 등에 의한 물적 손해	○	○
		천재, 전쟁 등에 의한 인적 손해		○

2) 리스크 민감요인과 대응방안

이하에서는 리스크 관리방안이 활발히 검토되고 있는 BTL방식 개발사업의 리스크 관리방안에 대한 분석사례를 살핀다.

(1) BTL 사업의 민감요인 분석

BTL사업의 민감요인분석은 임대기간 동안 자금의 수입, 지출을 파악할 수 있는 현금흐름표를 작성하고, 작성된 현금흐름표에 의해 일정시점을 기준으로 순현재가치(NPV: Net Present Value)를 구한다. 그리고 현금흐름표상의 재무적 변수(민감요인)들을 변동시켜 NPV가 변하는 범위를 작성한다. 이들 NPV의 변동범위를 수익의 변화로 보고, 수익에 가장 민감하게 작용하는 민감요소들을 추출하는 것이다.

(2) BTL 사업의 민감요인 관리방안

BTL사업의 사업성에 영향을 미치는 변수로 크게 공사비, 운영비용, 차입금리, 할인율, 리스료, 부대사업수입, 운영기간을 선정하였다. 공사비, 리스료, 운영비, 부대사업수익 변동에 따른 수익금(20년 기준)의 변화를 이자율과 함께 그래프에 의한 민감도 분석을 실시하여 보면 공사단가와 리스료의 변동이 수익성에 가장 민감하게 변화하였으며, 운영비와 부대사업 임대료는 상대적으로 작게 민감하다. 이러한 분석결과는 사업제안단계에서 수익성을 높이는 방안은 공사단가를 작게하고 리스료를 높이는 방안을 강구하여야 하며, 운영비를 줄이고 부대사업 임대료를 높일 수 있는 방안을 강구하여야 한다는 것을 의미한다. 그러나 공사단가를 낮추게 되면 SPC의 일원인 건설사에게 불이익이 돌아가고, 리스료를 높이는 것은 다른 제안사와의 경쟁에서 불리하게 되는 것을 의미한다. 또한 발주자의 입장에서 볼 때 리스료는 예산범위 내에서 지급하게 되므로 상승한계가 있다.

따라서 BTL사업의 기대효과 중 민간부문의 몫인 창의성을 바탕으로 한 운영관리 효율도 높이고 부대사업 임대료를 높일 수 있는 기획안을 마련하는 것이 필수적이다. 즉, 경쟁사와 비교하여 주어진 범위 내에서 임대료를 높일 수 있는 운영상품을 개발하여야 하며, 유지관리의 효율성을 높이기 위한 방안을 설계 및 시공 단계에서부터 제시하여야 한다.

그러나 궁극적으로는 해당 BTL사업의 민감요인에 따른 변동수준을 종합적으로 파악하는 것이 가장 중요하다. 각 요인들에 대한 민감정도를 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 다음으로는 SPC에 참여하는 각 업체들

이 창의적 노력을 통하여 분석한 민감요인들에 대하여 공동으로 최적화하여야 한다. 그 이유는 공사비, 이자율, 부대사업 임대료 등의 민감요인이 SPC 참여 업체들에게 각기 상반되게 작용하기 때문이다. 민자유치사업의 리스크는 사업수행 단계별로 매우 다양하게 발생한다. 그러나 사업제안단계의 재무적 측면에서는 공사비, 운영비용, 차입금리, 할인율, 리스료, 부대사업수입, 운영기간이 가장 민감한 요인으로 분석되었다. 그 중에서도 운영기간은 대부분의 발주자가 제시하고 있으며, 할인율의 경우에도 제한적으로 적용하여야 한다. 이들 요인들은 SPC 참여업체에 따라 서로 유리 또는 불리하게 작용함을 알 수 있다.

요약하면, 첫째, 반드시 민감요인의 변동에 따른 수익변동을 현금흐름표를 대상으로 종합 분석하여야 하며 둘째, SPC 참여업체들간의 창의적 노력을 통해 민감요인을 최적화하는 방안을 강구하여 BTL사업의 참여업체 모두의 관점에서 리스크를 최소화할 필요가 있다.

6. 사업방식의 비교 및 장단점

Trust방식과 SPC방식의 가장 큰 차이점은 첫째, 사업주체의 성격에서 비롯된다. 기설립된 단일의 사업주체인 수탁자와 시공사, 운영사, 재무투자자 등 다수의 참여자로 이루어진 SPC가 사업을 시행함으로써 자금조달의 방법이 달라지고 사업구조를 달리 취하게 되는 것이다.

따라서 SPC방식의 경우 SPC를 구성하는 출자자의 구성과 이에 따른 타인자본의 유치 등 SPC의 성공적인 구조가 사업의 성공여부와 직결된다고 할 수 있겠다. 반대로 Trust방식은 기존의 회사가 사업을 진행함으로써 의사결정의 통일성은 더 높다는 장점이 있다.

둘째, 자금조달에 있어 Trust 방식과 SPC방식은 큰 차이점을 가진다. Trust방식은 기업의 자체신용으로 대출을 일으키는 기업금융을 주된 자금조달수단으로 하는 반면, SPC방식은 해당 국유지 개발사업의 사업성에 기초한 프로젝트 금융의 수법을 주된 조달수단으로 한다.

셋째, 위험의 부담(Risk taking)에 있어 Trust방식은 원리금상환의 책임을 전적으로 부담하지만, SPC방식은 사업주가 출자지분에 대해서만 위험과 수익을 나누어 가지므로써 사업자간 적절한 위험분산이 이루어진다. 또한 SPC라는 기구를 이용하기에 사업주는 해당 국유지 개발사업의 파산

으로부터 경제적으로 법률적으로 절연되어 있다.

넷째, 이러한 절연효과로 인하여 SPC방식으로 사업을 추진하는 사업주는 다수의 국유지 개발에 지속적으로 참여할 수 있게 된다.

다섯째, Trust 방식에 비하여 SPC방식은 다수의 지분투자자와 대출투자자로 조합되어 있기 때문에 이 SPC의 자본구성을 국유지사업의 진행상황에 따라 최적의 금융조건으로 변경할 수 있어 재무적 리스크를 더욱 잘 제어할 수도 있다.

여섯째, SPC방식은 ABS의 발행, 프로젝트 채권 등 다른 구조금융기법과 혼합하여 새로운 구조로 자금을 조달할 수 있는 가능성이 더 크다.

이상을 좀 더 세부적으로 항목별로 각각 사업방식별로 비교하여 보면 다음의 <표3-5>와 같이 정리할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 Trust방식은 기존의 신탁방식이 활성화되지 않았던 주된 요인인 수탁자의 과도한 사업비 부담과 사업위험 분산이 이루어지지 않았던 점이 해결되지 않는다면 신탁의 변형인 위탁방식 개발도 그 한계점이 있음이 분명하다. 따라서 신탁사나 위탁기관 모두 SPC방식의 사업추진을 검토하여 시행할 필요가 있다고 보여진다. SPC방식은 이 두가지 문제점을 해결하는 사업구조를 취하기 때문이다.

그러나 SPC의 설립에는 출자와 설립절차 등 시간과 비용이 부담이 된다. 그렇다면, 고유계정과 신탁·위탁계정을 사업별로 명확히 구분하여 사업을 추진하는 것도 한 방안이 될 것이다. 즉 차입을 고유계정에서 일으키지 않고 각 사업별 신탁계정에서 일으켜 사업을 하면 모회사가 개발사업의 부실화로부터 보호될 수 있다. 그리고 사채, ABS 등 채권발행이나 연기금, 각종 리츠, 부동산 펀드등을 재원으로 자금조달수단을 다양화함으로써 사업구조를 개선해 나갈 수 있다고 여겨진다.

<표 3-5> Trust 방식과 SPC방식의 비교

구분	Trust 방식		SPC 방식	
	신탁방식	위탁방식 (위탁기관 직접개발)	BTL 방식	민관합동법인 방식
소유주체	-형식: 부동산신탁회사 -실질: 국가	국가	국가	민관합동법인(국가는 지분권 행사)
사업구조	-신탁회사에 소유권 이전(신탁등기) -신탁사가 건설 -사업기간 종료후 국가에 소유권 귀속	-위탁기관이 건설 -국가에 소유권 귀속 -국가가 운영 (위탁 기관이 대행)	-민간이 건설(B) -국가에 소유권 귀속(T) -국가가 시설 임차(L)	-국가가 SPC에 국유지를 현물출자 -민간은 사업비를 출자 -SPC가 건설
재산운용	임대 및 분양	임대(분양 미도입)	임대 및 분양(부대사업)	임대 및 분양
자금조달 주체	부동산신탁회사	위탁관리기관	SPC	민관합동법인(SPC)
자금조달 수단	차입	차입, 채권발행	PF	PF
국가수익	신탁보수 외 모든 수익 (분양,임대수익 등)	위탁수수료 외 모든 수익(임대수익 등)	시설이용료 및 부대시설 수익	배당수익 (임대수익 및 분양대금)
민간의 투자비 회수	정부 지급 신탁개발 수수료	정부 지급 위탁개발수수료	정부 지급금 (임대료+운영비)	배당수익
위험 부담	국가:신탁재산 신탁사:차입원리금	국가: 준공전위험 위탁기관: 차입원리금,준공후위험	국가: 수요위험 부담 SPC: 건설,운영 위험	국가: 출자지분 SPC: 출자지분
장점	-민간의 자금과 신탁사의 노하우 활용 - 중규모 국유지개발	-저리자금의 조달이 가능해 최소의 수익성만으로 사업추진 가능 -청사, 일반 수익용(소규모 국유지 개발)	-민간의 자금 및 창의와 효율을 이용 -이용료 수입으로 투자비 회수어려운 공공 서비스 시설 개발	-민간의 자금과 개발 및 마케팅 노하우 활용 -대규모의 국유지 개발
단점	민간에 의한 무분별한 국유지 수탁 우려	사업부진시 위탁기관의 부실이 국가로 전가	사업납발에 따른 중장기 재정 건전성 훼손 우려	민간의 투자유인이 있는 입지조건이 양호한 부지만 개발
법적근거	-국유재산법 제45조의2 -신탁법	국유재산법개정법률 제45조의5	민간투자법	국유재산현물출자에 관한법률시행령 제2조 1항 57호
실적	1건 개발	3건 개발중	진행중	-서울역 등 8개 역사 완공(5건 진행중) - 토지공사 4건 진행중

IV. 國內外 民官協力 國有地 開發 事例

1. 일본 개발 사례 : 중앙합동청사 제7호관 정비 등 사업

일본의 경우 대도시권의 관청시설 정비는 민간시설과 일체가 되어 도시거점을 형성하도록 원칙적으로 민간자금·능력을 활용한 PFI 방식으로 전환하여 실시하고 있다. 1999년 PFI제도를 도입한 일본의 국유지 개발 사례를 살펴 보기로 한다.

<그림 4-1> 중앙합동청사 대상부지 및 조감도



1) 사업 개요

본 사업은 2001년 긴급경제대책 및 동년 6월의 도시재생프로젝트 제1차 결정을 토대로 東京都 千代田區에 중앙중합청사 제7호관 2동을 설계, 건설, 유지관리, 운영을 행하기 위한 PFI사업이다. 그와 동시에 해당 지구의 도시계획의 재검토 및 시가지재개발사업(시행자는 도시기반정비공단)을 실시하도록 하고 있다.

도심지 중심부의 재생이라는 상징적 사업으로서, 그리고 官과 民이 협력하여 지구전체의 개발계획이 추진된다는 의미를 가지고 있다.

- ① 대상지 : 東京都 千代田區 霞が関3丁目-2(霞が関3丁目 남부지구)
- ② 부지의 소유권현황 : 국유지(23,100㎡), 민유지(1,100㎡)
- ③ 용도지구 : 상업지구, 방화지구
- ④ SPC : 霞が関7호관PFI 주식회사 (대표회사 : 新日鐵주식회사)
- ⑤ 시설계획 : 관청동(지하3층, 지상32층), 관민동(지하3층, 지상36층)
 - 중앙합동청사 제7호관(연면적약 172,000㎡)
 - 민간수익시설(연면적약 18,000㎡)
 - 매각예정유보면적(약 24,000㎡)
 - 민간권리자 면적 및 보류면적(약 16,500㎡)
- ⑥ PFI사업의 형식 : BTO방식
- ⑦ 사업의 기간 및 내용 : PFI사업과 부대사업, 시가지재개발사업으로 구성
 - PFI사업으로서 계약기간 약19년에 걸쳐 시설의 설계, 건설, 유지관리, 운영을 민간업자가 일괄하여 업무위탁
 - 부대사업으로서 계약기간 30년에 걸쳐 국유지의 일부를 임대하여 민간수익시설을 설계, 감리, 건설, 유지관리, 운영을 행함
 - 시가지재개발사업으로서 설계, 건설업무를 도시기반정비공단으로부터 위탁받아 동 사업에 관련된 유보지를 SPC에 참가하는 부동산기업연합이 취득해 상기의 민간수익시설과 같이 부동산 사업으로 실시시.
- ⑧입찰가격 : 882.71억엔

2) 사업의 구조 (＜그림 4-2＞사업구조도 참조)

	사업명칭	사업의 주체	PFI사업과의 관계
1	중앙합동청사제7호관정비등사업 (설계, 건설, 유지관리, 운영)	국가(시가지재개발사업에 대한 특정 건축자)	PFI사업
2	민간수익시설에 관한 사업 (설계, 건설, 유지관리, 운영)	PFI사업자	PFI사업의 부대사업
3	기존건물의 해체사업	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련사업
4	민간권리자시설의 설계, 건설에 관한 사업 (설계, 건설)	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련사업

5	매각예정유보건면적취득자시설의 설계, 건설에 관한 사업(설계, 건설)	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련사업
6	민간관리자시설의 유지관리, 운영에 관한 사업 (유지관리, 운영)	민간관리자	개별사업
7	매각예정유보건면적취득자시설의 유지관리, 운영에 관한 사업(유지관리, 운영)	매각예정유보건면적취득자	개별사업
8	霞が関3丁目남부지구 시가지재개발사업 (사업계획의 책정, 권리변환계획의 책정)	도시기반정비공단	개별사업

3) PFI사업자의 구성

- ① 대표기업: 新日鐵株式會社
- ② 설계업무: (주)久米設計,大成建設(주)
- ③ 건설업무: 大成建設(주),日本電設工業(주),三菱重工業(주),(주)日鐵일렉스
- ④ 유지관리,운영업무: 新日鐵都市開發(주),東京建設(주),(주)하리마B-Stem
- ⑤ 자금융자: 日鐵리스(주)

4) 자금의 조달

SPC참가 사업자가 SPC주식의 50%이상을 가지도록 규정. 자금융자는 日鐵리스(주)에 의한 후순위채권

5) PFI사업에 대한 업무의 범위

- ① 청사의 설계 및 건설(건설정비) : 사업자는 중앙합동청사 제7호관의 시설정비에 관한 업무를 행한다.
- ② 청사의 유지관리 : 사업자는 완성, 인도 후의 중앙합동청사제7호관(구 문부성청사를 포함. 이하 포함.)에 대해 업무를 수행한다. 「집무효과 및 행정서비스 수준확보」 「안전성의 확보」 「환경부담 저감」 「유지관리 코스트의 적정화」의 4개의 원칙에 준해서 행한다.

The diagram illustrates the PFI (Public Finance Initiative) model, showing the flow of responsibilities and payments between various entities:

- 국가 (State):** Grants land rights (소유권이전) and provides services (서비스제공) to the PFI company. It also receives payments (대금지불) from the PFI company.
- PFI사업자 (SPC):** The central entity responsible for the project. It manages the design, construction, and maintenance of the facility. It receives payments (유지) from the Lender and provides services (서비스제공) to the State.
- 렌더 (Lender):** Provides financing (대출) to the PFI company. It receives payments (원금) and interest (이자) from the PFI company. It also provides services (서비스제공) to the PFI company.
- 설계, 감리업무 (Design and Supervision):** Provides design and supervision services to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.
- 건설업무 (Construction):** Provides construction services to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.
- 유지관리, 운영업무 (Maintenance and Operation):** Provides maintenance and operation services to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.
- 임대사업자 (Leasee):** Provides space to the PFI company. It receives payments (임대료) from the PFI company.
- 유지관리, 운영 (Maintenance and Operation):** Provides maintenance and operation services to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.
- 도시개발청 (Urban Planning and Construction Agency):** Provides services (서비스제공) to the PFI company.
- 도시개발채권부담금 (Urban Planning and Construction Fund):** Provides financing (대출) to the PFI company. It receives payments (원금) and interest (이자) from the PFI company.
- 부동산보유 TMK (Real Estate Holding TMK):** Provides services (서비스제공) to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.
- AM/PM업무 (AM/PM Services):** Provides AM/PM services to the PFI company. It receives payments (업무발주) from the PFI company.

- LXXIX -

③ 청사 등의 운영

복리후생시설의 운영업무는 대가를 이용자로부터 징수하고 독립채산으로 운영한다. 국가와 민간수익시설, 민간관리자와 공용부분의 유지관리 외에 외부공간의 순회경비 등은 소유권에 관계없이 일체화 하여 행해야 하기 때문에 소유권자의 관리조합 등과 합의된 방법에 의한다. 또, 광열수도비에 대해서는 PFI사업에 포함되지 않지만 보건 시설의 광열수도비의 부담에 대해서는 관리조합 등과의 합의에 의한다.

6) 부대사업(민간수익시설)과 조건조항

국유재산유상임대계약의 체결기간은 시설의 공사착공예정일로부터 30년후로 한다.

- ① 시설의 근거 : 부대사업(민간수익시설)은 PFI법 11조 2-2항 및 제3항을 토대로 국가가 사업자에게 행정재산을 임대함으로서 이루어진다.
- ② 기본방침 : 사업자는 국가와 사어계약을 체결하고 자신의 이익을 창출하기 위한 시설을 자신의 비용과 책임에 의해 설계, 건설, 소유, 유지관리, 운영하는 것으로 한다. 이 경우 민간수익사업에 대해 발생하는 리스크를 PFI사업과 분리하고 그 리스크를 사업자가 지는 것을 조건으로 한다.
- ③ 민간수익시설의 사용목적 : 민간수익시설이 국가와의 구분소유인 것을 감안하여 행정재산의 용도 또는 목적을 방해하지 않는 범위, 그리고 같은 부지에 관공청사시설이 입지한다는 사실에 상응하도록 한다. 또한 官廳棟에 위치하는 민간수익시설은 국가가 취득한 경우 기본적으로 일반사무실로 사용하는 것을 상정하고 있기 때문에 이를 감안하여 사업자는 용도를 정해야 한다.
- ④ 시설의 권리(소유권)
 - 사업자(TMK)는 시가지재개발사업에 의해 정비된 시설건축물의 일부인 유보지를 시행자로부터 취득한다.
 - 官庁棟, 官民棟은 각각 구분소유건물로서 국유재산유상임대계약이 종료될 때까지 민간수익시설에 대해서는 사업자가 구분소유하는 것으로 한다.

- 사업자가 제3자와 시설의 임대차계약을 체결하는 경우 사전에 서면으로 국가에 동의를 구해야 한다.

- 사업자는 국유재산유상임대계약에 정한 기간을 넘어서 제3자와 시설의 임대차계약을 체결할 수 없다.

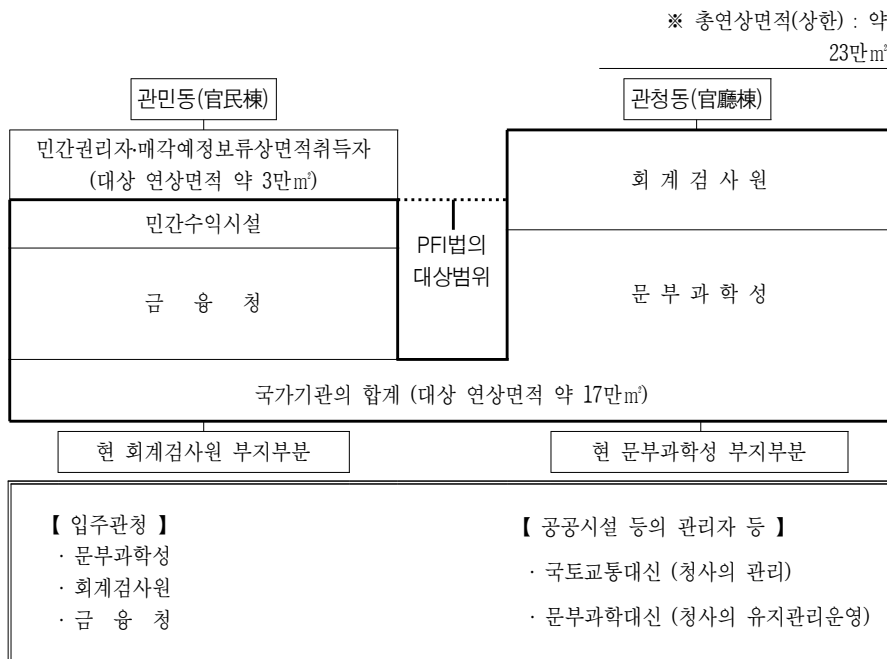
⑤ 계약기간 종료시의 조치

- 종료 및 계약위반에 의한 계약해제의 경우 국가는 민간수익시설을 취득할 수 있도록 한다. 취득시 사업자는 국가에 대해 민간수익시설을 장부가격 혹은 시가 중 낮은 가격으로 양도하고 지상권 및 토지의 임차권을 무상으로 양도한다.

- 국유재산유상임대계약기간 종료 2년전에 민간수익시설의 조치에 대해 협의를 시작해야 한다.

- 양도시 사업자는 내장 및 설비기기류를 철거하고 비품이나 소모품 등이 없는 상태로 비워 넘겨야 한다.

7) PFI사업과 관련사업 및 사업의 개념도



8) 시설의 소유권 및 사용

- ① 중앙합동청사제7호관 : 시행자에 의한 시설 건축물의 등기에 의해 국가가 소유권을 가진다.
- ② 민간수익시설 : PFI사업자는 국유지의 일부를 이용하여 민간수익시설을 설계, 건설하고 사업기간에 걸쳐 소유 및 운영한다.

<표 4-1> 시설의 소유 및 이용

동	기능	토지		건물		
		소유	이용	소유	이용	용적대상건면적
관청동	민간수익시설	국가 (借地權설정자)	PFI사업자	PFI사업자 (구분소유자)	스스로 사용 또는 테넌트	PFI사업자의 제안에 의해
	7호관	국가 (소유권자, 借地權者)		국가 (구분소유자)	국가	약 172,000㎡
관민동	7호관	국가 (소유권자, 借地權者)		국가 (구분소유자)	국가	
	민간수익시설	국가 (借地權설정자)	PFI사업자	PFI사업자 (구분소유자)	스스로 사용 또는 테넌트	PFI사업자의 제안에 의해
	민간권리자시설	민간권리자 (소유권자, 借地權者)		민간권리자 (구분소유자)	스스로 사용 또는 테넌트	약 34,000㎡
	매각예정유보 건면적취득자 시설	매각예정유보건면적취득자(소 유권자, 借地權者)		매각예정유보 건면적취득자 (구분소유자)	스스로 사용 또는 테넌트	

자료 : 국토교통성· 문부과학성, 실시방침, 2002

2. 영국 개발 사례 : 재무성 리모델링 사업

영국의 PFI 사례 중 재무성 리모델링사업(HM Treasury Redevelopment)은 건축물의 역사적 가치와 행정청사로서의 기능을 훌륭하게 제고시킨 성공적인 사업으로 평가되며 PFI의 조달기법을 혁신한 사례로 유명하다.

<그림 4-3> 리모델링후 英國 財務省廳舍전경



1) 사업개요

- ① 연면적 : 50,000 m^2
- ② 사업방식 : PFI
- ③ 발주자 : 영국 재무성
- ④ 시행자 : Exchequer Partnership Plc. (SPC-3개사 컨소시엄)
- ⑤ 설계 : Foster and Partners, Fieldon and Mawson(문화재 보수)
- ⑥ 시설물 임차자 : 재무성, 국·관세청
- ⑦ 사업자 선정방식 : 2단계 입찰
- ⑧ 사업기간 : 1999년부터 35년간

2) 사업자 구성

- ① Bovis Lend Lease Holdings Ltd. (지분율 42.5%)
- ② Stanhope Plc (42.5%)
- ③ Chesterton Int'l Plc. (15%)

3) 정부지급금 및 총사업비

- ① 정부지급금(Unitary Payment) : 14백만 파운드
(Ambac社⁵⁷⁾에 의한 최종 제안금액)
- ② 총사업비 : 141 백만 파운드

4) 개발 효과

리모델링전의 재무성은 20세기초 조적식 건축물로서 迷路와도 같은 구조에 기능적으로 매우 노후화된 건물이었다. 따라서 재무성 직원을 모두 수용하기 어려워 별관으로 나뉘어 있었고, 능률적인 사무공간의 활용도 불가능하였다.

재개발후 사무공간은 무주공간의 개방형 평면(open plan)으로 변경되어 공간활용도가 높아져, 재무성 및 국·관세청(HMRC) 두 개 관청의 직원을 모두 수용하게 되었고, 효율적이며 현대적인 동시에 역사적 가치를 잘 보존한 청사로 변모하였다. 청사의 中庭은 주차장에서 시민공원으로 개발되어 지역주민을 위해 열어 놓았다. 또 다른 중정은 아트리움으로 개발되어 각종의 편의시설을 갖추고, 조경을 갖추어 직원들과 시민들에게 쾌적한 환경을 제공한다. ⁵⁸⁾

5) 자금조달 경쟁(Funding competition) 도입⁵⁹⁾

재무성 리모델링 사업에서는 영국 PFI 최초로 자금조달경쟁을 도입하여 사업을 실시하였다. 이하는 영국 재무성 지침에 의거 PFI 사업에 있어

57) 모노라인 보험회사로 자금조달경쟁에 의해 최종선정된 자금조달자이다.

58) 우리나라의 경우 관청사중 서울시청 증축사업(재정) 및 위탁기관 청사복합개발사업(민자)시 참고할만한 사례로 여겨진다.

59) National Audit Office, Innovation in PFI Financing : The Treasury Building Project, 2001.

자금조달 경쟁에 대해 소개한다.

PFI 프로젝트를 수행하는데 있어서 자금조달의 책임은 민간사업자에게 있다. 그러나, 자금의 유용성에 대한 조건은 정부에게 있어서 화폐의 가치(VFM)에 대한 영향을 끼치므로 정부와 정부의 자문사는 입찰 평가 절차 및 민간사업자와의 협상에서 끼칠수 있는 자금조달의 여러 이슈를 고려하여야 한다. 영국의 PFI 사업과 관련하여 영국에서는 자금조달 계약과 관련한 경쟁구도에 대한 지침을 다음과 같이 설명하고 있다.

① 개 요

우선 프로젝트 비용이 많이 예상되어 정부의 unitary payment가 높아질 경우에는 민간사업자가 금융기관으로부터 "대출확약서"를 수령하여 제출하도록 되어있다. 이는 프로젝트의 계약이 성사되는 경우, 제3자로부터 조달하는 자금이 "대출확약서"에 기재된 조건대로 수행될 것을 확인하기 위해서이다.

자금조달 비용의 이슈는 정부가 우선협상대상자로부터 자금조달의 경쟁구도를 유도함으로써 해결 한다. 자금조달의 경쟁구도를 유도함으로써 우선협상대상자가 조달처로부터 좀더 경쟁적인 제안을 수령할 수 있으며 결과적으로 자금 조달 비용을 줄일 수 있을것이다. 경쟁구도를 구성함으로써 위와 같은 장점을 가질수 있으나 정부가 모든 프로젝트에 대하여 경쟁구도를 구성하는 것은 옳바르지 않다. 정부와 정부의 자문사가 개별 프로젝트의 성격을 이해하고 프로젝트 별로 경쟁구도가 화폐의 가치를 창출할 수 있는지의 여부를 결정해야 한다.

경쟁구도가 이익을 창출할 수 있는지의 여부를 결정을 한 후, 정부는 우선협상대상자들로부터 자금조달의 경쟁구도로 절차를 진행할 것을 ITN에 설명해야 한다. 만약, 경쟁구도의 결정이 화폐의 가치를 창출한다는 판단이 미비한 경우에는 정부가 우선협상대상자들로부터 자금조달의 경쟁구도 절차를 진행할 권리를 가질 수 있다는 조항을 설명해야 한다. 이러한 조항이 ITN에 포함되는 것만으로도 우선협상대상자의 자금조달자로부터 경쟁적인 자금조달 pricing 및 자금조달 조건의 요구사항을 축소시키는데 도움을 줄 수 있다.

② 자금조달의 경쟁구도가 요구되는 프로젝트

- 프로젝트 비용이 큰 프로젝트의 경우 (지침상에서 비용의 구분 관련 내용은 없음)
- 특이한 프로젝트로서 시장위험에 영향을 받으며 자금조달자가 통상적인 접근방법에서 벗어난 접근방법을 제시할 경우
- 입찰자의 참여가 낮다고 판단될 경우
- 우선협상대상자의 자금조달자가 계약서가 일반적인 내용으로 작성되었거나 특이성 및 복잡성이 낮음에도 불구하고 조건 및 구성에 관련하여 변경을 요구할 경우
- 우선협상대상자의 선정으로부터 financial close까지의 기간에 큰 공백이 있어 (예, 계획 단계에서 시간의 연장 등으로 인한 경우) 시장에서 상등의 조건으로부터 멀어질 경우

우선협상대상자들로부터 자금조달의 경쟁구도를 요구할 때 정부와 정부의 자문사가 자금조달에 관련한 적합한 이해와 자격을 갖추어야 한다. 또한 법률자문을 포함한 자문을 통하여 우선협상대상자들이 어떠한 경쟁구도를 갖추어야 하는지도 고려해야 한다. 또한 일반적으로 복잡한 구조의 프로젝트에서는 경쟁구도를 요구하지 않으며 경쟁구도가 정부의 지급능력을 검토하는 목적만으로 활용하기 위해서는 경우에도 요구되어서는 안 된다.

③ 자금조달 경쟁구도를 유치하는 방법

모든 금융기관이 자금조달 경쟁에 참여할 수 있게 하여야 하나 정부의 행정이나 잠재적 참여자의 참여의지를 고려하여 pre-qualification 절차를 실행할 수 있다. 그리하여 pre-qualification을 통한 4~6개의 자금조달자를 선정하여 프로젝트에 관련한 비용의 자금조달에 관한 내용을 상세히 제출하게 하도록 한다. 자금조달의 경쟁은 정부와 민간사업자가 계약서를 협상한 후 유도한다. 자금조달 내용을 제외한 (예, 건설 계약, 운영/보수 계약 등) 내용이 먼저 협상되어야 한다.

④ 자금조달 안내서 (Financial Information Memorandum, "FIM")

민간사업자가 프로젝트에 관련한 FIM을 작성하며 정부의 최종 검토를 받은 후 배포한다. FIM에 포함되는 내용은 다음과 같다.

- 프로젝트의 배경 및 개요
- 민간사업자에 대한 개요, 주주구성, 조직구성 및 경영진 소개
- 주주협약 등 민간사업자 및 프로젝트에 관련한 내용
- 민간사업자의 및 컨소시엄 구성원의 재무현황, 사업 경험 등
- 건설의 기술적인 내용 및 프로젝트의 운영에 관한 내용
- 정부와 협상한 계약서 내용
- 프로젝트 비용 및 자금조달 계획
- 위험분석
- 재무분석 (기초 case 및 sensitivity 분석)
- 자금조달의 구체적 조건 내용

정부가 우선협상대상자로부터 자금조달 경쟁을 요구할 경우, 정부는 정부의 자문사 선정을 통하여 우선협상대상자가 어떠한 부분을 자금조달자에게 개방해야 할지를 결정해야 한다. 이 부분은 통상적으로 unitary payment 나 Net Present Value에 영향을 끼칠 수 있는 요소들을 포함한다. 자본구조, 마진, 수수료, 프리미엄, Reserve requirements, 상환 구조, Hedging 배합 (자금조달 금리 스왑 및 고정금리 보증 등 포함) 등이다.

위의 내용을 포함한 FIM을 고려한 자금조달자는 모든 제시된 조건을 수령하거나 수령하지 못하는 내용을 제기하여야 하며 금전적 가치를 창출할 수 있도록 제시된 조건을 유연성이 있게 하여야 한다. 경쟁구도를 진행하는 중 정부는 자금조달자와 우선협상대상자의 미팅에 참여할 수 있으며 진행 상황에 대하여 보고 받을 수 있는 권리가 있다. 이러한 절차를 거쳐 우선협상대상자는 자금조달자를 결정하나 정부의 승인을 받아야 한다. 자금조달의 경쟁을 조성하는데 소모되는 비용은 (재문 자문, 법률 자문, 기술 자문)등은 우선협상대상자가 부담하여야 하며 이 비용은 입찰 가격에 포함된다.

3. 우리나라 개발 사례 : 남대문세무서 복합개발

재정경제부에서 국유지개발 시범사업 1호로 추진하고 있는 사업으로 저이용 행정재산 개발의 모델을 제시할 것으로 기대된다.

남대문 세무서 부지는 도심 요지에 위치하면서도 그 활용도가 낮아 국회 및 감사원으로부터 개발 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으나, 위탁기관(자산관리공사)을 통해 추진되는 동 사업으로 공공청사와 일반업무시설이 함께 입주하는 현대식 복합건물로 개발되고 있다.

1) 사업개요



개발 前



개발 後

지상3층, 지하1층	규 모	지상15층, 지하4층
남대문 세무서 청사	활 용	남대문, 종로세무서 업무, 근린 생활
755평	연 면 적	8,148.69평
57%	용 적 륜	599.95%(법정 600%)

2) 추진일정

2005.4.1 경제정책조정회의에서 시범개발물건으로 선정

2005.4.7 자산관리공사에 개발추진 통보

2005.8.5 자산관리공사 제출 사업계획안 승인

2005.12.15 설계 및 시공업체 선정

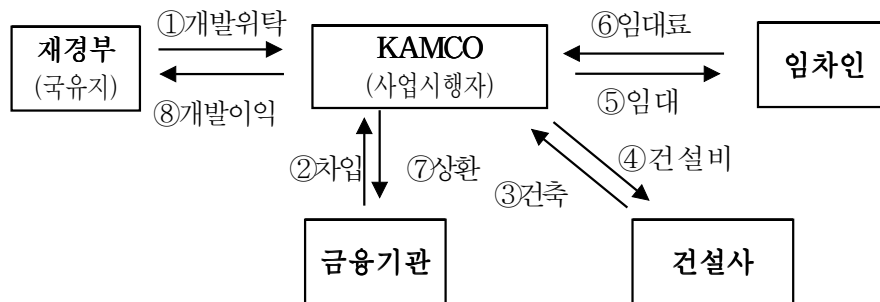
2005.12.20 기공식 개최

2006.2.22 건축허가 취득

2008.8 준공예정

3) 사업구조

<그림 4-4> 남대문 세무서 복합개발 사업구조



4) 남대문세무서의 개발타당성 검토 60)

개발의 컨셉(concept)과 자금조달 금리 등 조건이 동일하다면 타당성 검토결과는 동일하게 나올 것이나, 민간에 의한 국유지 개발이라는 점을 고려하여 생보부동산신탁회사(부동산신탁), 한국자산관리공사(위탁기관 직접개발), 한국토지공사(민관합동개발)로 하여금 각자 개발 컨셉을 정하고 자신의 조달금리 등을 감안해서 타당성 검토를 하도록 하였다.

민관합동법인에 의한 개발결과의 수익(분양형 351억 원, 임대형 2,346억 원)이 상대적으로 높은 이유는, 세무청사를 지상 3~5층에 배치하고 민간의 공사비 출자로 차입이자 등이 없기 때문이며, 이 경우 국가의 수입은 국가가 출자한 토지의 지분에 따라 결정된다.

부동산신탁방식은 직접개발방식 등에 비해 조달금리가 높은 관계로 10년차까지는 모든 보증금수입 등을 공사비 상환에 사용하게 되므로, 11년

60) 재정경제부, 전계보고서, 2004, pp.150~151에서 인용

차부터 비로소 운영수익이 발생한다.

<표 4-2> 남대문세무서 개발타당성 검토결과⁶¹⁾

구 분		신탁 방식		위탁방식		민관합동법인 방식	
		분양형	임대형	분양형	임대형	분양형	임대형
개발 전	면 적	대지면적: 4,284㎡(공원면적 1,050㎡ 포함) 연면적(청사 활용면적): 2,492㎡(지하 1층, 지상 3층)					
	재산가액	267억 원(공시지가 기준)					
	건축연도	본관: 1926년, 기타 부속건물: 1958년					
	활 용 도	건폐율: 32%(법정 60%), 용적률: 50%(법정 600%)					
개발 후	개발컨셉	업무시설 주거시설	업무시설 주거시설	업무시설 주거시설	업무시설 근생시설	업무시설 근생시설	업무시설 근생시설
	규 모	지하 5층 지상 20층	지하 5층 지상 20층	지하 4층 지상 15층	지하 3층 지상 15층	지하 3층 지상 15층	지하 3층 지상 15층
	청사활용	1~3층 (6,418㎡)	1~3층 (6,418㎡)	1~3층 (5,134㎡)	3~5층 (3,897㎡)	3~5층 (4,933㎡)	3~5층 (4,933㎡)
	분양 및 임대수익*	234억 원	866억 원	204억 원	1,744억 원	351억 원	2,346억 원
	신 청 사 가 액	273억 원	691억 원	267억 원	616억 원	194억 원	617억 원

종합컨대, 남대문세무서 부지는 입지조건상 업무용시설이 최적의 개발 컨셉인 것으로 보이며, 당해시설의 특성상 분양형보다는 임대형이 리스크 관리 차원에서 바람직할 것으로 판단되었다.

<표 4-3> 남대문세무서의 임대형개발 타당성 검토결과 비교

구 분		부동산신탁개발 ⁶²⁾ (생보부동산신탁)	위탁기관 직접개발 (한국자산관리공사)	민관합동법인 개발 ⁶³⁾ (한국토지공사)
규모 등	개 발 컨 셉	업무시설 주거(아파트)시설	업무시설 근생시설	업무시설 근생시설
	층 수	지하 5층, 지상 20층	지하 3층, 지상 15층	지하 3층, 지상 15층
	연 면 적	9,600평(지상 5,850평)	8,145평(지상 5,876평)	8,145평(지상 5,874평)
	용 적 륜	599%	600%	600%
총 사 업 비		424억 원 (441만 원/평)	348억 원 (420만 원/평)	350억 원 (430만 원/평)

61) 임대수익은 30년 기준이며, 부동산신탁개발은 10년차까지 모든 보증금수입 등을 공사비 상환에 사용함에 따라 11년차부터 운영수익이 발생하고, 위탁기관 직접개발 등은 보증금(600만 원/평)의 90%를 전월세환원을 15%를 적용한 월세로 전환·운용하면서 30년에 걸쳐 공사비를 상환하는 것을 전제로 하여 분석한 것이다.

보증금 등	임대면적	7,655평	6,970평	6,650평
	보증금(평균)	업무시설: 50만 원/평 아파트: 700만 원/평	60만 원/평	60만 원/평
	임대료	5만 원/평	6.7만 원/평	6.7만 원/평
세무서 사용 공간		1~3층(1,945평)	3~5층(1,175평)	3~5층(1,495평)
조달금리		8%	5.5%	-
보증금 등 상승률		2.5%/년	3%/년	3%/년
기타		지하 1층 중 450평을 문화 및 집회시설 용도로 제공	-	-
임대수익(30년)		866억 원	1,744억 원	2,346억 원
건물가액 (장부가 기준)		691억 원	616억 원	617억 원

5) 개발효과

(1) 국유재산가액의 증가

국가재정지출없이 기존에 271억원에 불과하던 재산가액이 816억원으로 약 3배 증가한다.

(2) 임대수입의 증가

민간임대를 통해 연간 약 30억원의 순임대수입이 신규발생한다.

(3) 정부의 예산지원 없이 청사 확보

2개 세무서(남대문,종로)가 무상임주(약 3,200평)하게 됨으로써 연간 약 22억원의 청사임차료 절감할 수 있다.

(4) 지역활성화에 기여

저활용 노후건물을 첨단 빌딩으로 대체함으로써 도심지의 미관개선 및 지역활성화에 기여할 것으로 예상된다.

62) 부동산신탁개발은 10년차까지 모든 보증금수입 등을 공사비 상환에 사용함에 따라 11년차부터 운영수익이 발생하며, 위탁기관 직접개발 등은 보증금(600만 원/평)의 90%를 전월세환원율 15%를 적용한 월세로 전환·운용하면서 30년에 걸쳐 공사비를 상환함.

63) 민관합동법인 개발방식의 운영수익이 상대적으로 많은 이유는 민간이 공사비를 출자해 공사비가 없기 때문이다.

V. 委託機關에 의한 國有地 開發方案

- Trust 방식과 SPC 방식의 비교 및 개선방안

본 장에서는 국유지개발을 시행할 수 있는 민간사업자를 국유재산법상 위탁관리기관으로 한정하여 논의한다. 그 이유는 앞서 논의한 민관협력에 의한 국유지개발의 방식들을 유형화하고 분석한 결과, 민관협력 국유지개발의 활성화를 위해서는 민간사업자의 투자 유인이 중요한데, 사업의 수익성뿐 아니라 공공기관의 사업참여가 사업의 안정성을 담보하는 차원에서 민간투자자의 유치를 더욱 촉진하는 것으로 나타났다. 또한 공공기관의 참여로 인해 사업의 수익성이 담보되어 지역사회와 국민 편익도 증대되는 효과를 기대할 수 있다. 즉, 토지공사의 민관합동 PF 및 철도청 민자역사사업의 성공적 사례에서 보여지듯이 공공기관의 참여가 민관협력 개발사업의 활성화에 유효한 역할을 하고 있다고 판단된다. 따라서 민관협력 국유지 개발사업에 있어 위탁관리기관의 고유한 역할정립이 요구되며, 위탁기관의 사업방식에 대한 다양한 접근이 요구된다.

이하에서는 위탁기관에 의한 국유지개발방안을 고찰한다. 위탁기관이 직접개발하는 방식과 위탁기관이 SPC를 설립하여 국가 혹은 지자체와 민간업체와 공동 출자하여 사업을 추진하는 방식을 비교하고 위탁기관에 의한 국유지 개발방안의 개선안을 제시하고자 한다.

1. 위탁기관 국유지 개발 현황

1) 위탁기관의 역할

총괄청은 기존 유지보존의 관리에서 적극적 활용으로 국유지 관리정책을 선회하고, 국유지 개발의 활성화를 위해 위탁관리기관에 국유지의 개발을 위임하여 개발하는 방식을 시행하고 있다. 2004년말 국유재산법의 개정으로 국유지 위탁관리기관(자산관리공사, 토지공사)을 통해 국유지를 개발할 수 있는 법적 근거를 마련하였는데, 위탁관리기관이 국가로부터 관리를 위탁받은 국유지에 건물 등을 신축하여 임대한 후 그 수익을 국가에 교부하는 방식이다.

이는 앞서 살핀 민간사업자(신탁사 혹은 순수민간의 SPC)가 경쟁입찰에 의해 국유지개발사업을 수행하는 경우와는 다른 사업요소를 가진다. 그것은 민간사업자인 동시에 공공기관이라는 중간적 역할에 기인한다. 공공기관으로서 가지는 공신력을 바탕으로 신탁방식으로 개발시 신탁회사보다 보다 저리로 자금을 조달할 수 있는 반면, BTL방식과 유사한 사업구조로 국유지 개발을 시행하지만 민간사업자간의 경쟁없이 국가로부터 독점적으로 시행자와 운영자의 역할을 위임받은 사업자로 규정될 수 있을 것이다.

2) 개발 추진현황

총괄청은 2004년 10월부터 12월까지 자산관리공사에 설치한 T/F팀을 통하여 국유지 중 개발가능성이 높은 물건을 조사하여 개발대상지를 선정하였다. 총괄청은 국유지 시범개발사업으로 3개 사업을 확정하였고, 민관합동의 국유지개발T/F팀을 구성·운영하여, 국유지 시범개발사업의 추진구조와 시범개발사업별 세부추진방안을 수립하였다. 자산관리공사에 의해 추진되고 있는 3개 개발사업은 <표5-1>와 같다.

<표 5-1> 3개 국유지 시범개발사업 추진현황

(단위: m²)

위 치		서울시 중구 저동1가 1-2외	서울시 금천구 가산동 1가 140-28	대전시 서구 월평동 282-1
개발전 현황	용도	남대문세무서 청사	공실	나대지
	토지면적	4,287.8	285.5	19,835
	공시지가	267억원 (2004년)	10억원 (2005년)	416억원 (2005년)
	건물 연면적	2,495.9	93.3	-
	건물 규모	지상3층, 지하1층	1층	-
	용적률	57%	32%	-

개발방향 (계획)	용도	민관복합시설	소규모판매시설	1단계:공공복합청사 2단계:수익시설
	토지면적	4,287.8	285.5	1단계:13,223.2
	건물 연면적	26,937.81	166.39	1단계:40,383.65
	건물규모	지상15층, 지하4층	지상1층 (리모델링)	미확정
	용적률	599.95% (법정600%)	58.28% (법정800%)	미확정 (법정1,300%)
	예산사업비	549억원	2.1억원	1단계 820억원
사업 구조	추진기관	자산관리공사	좌동	좌동
	입주예정 기관	남대문·종로세무 서 및 민간	민간	통계청교육원,선관위,보 훈처
	위탁기간	30년	5년	30년
	개발보수율	총건축원가의 3%	5%	2%
	관리보수율	총재산가액의 0.5%	0.5%	0.5%
	성과보수율	초과이익의 50%이내	10% 이내	없음

자료 : 자산관리공사

3) 사업방식의 문제점

(1) 신탁방식의 변형에 따른 한계

현재 시행되는 위탁기관 직접개발 방식은 신탁방식의 변형이라고 볼 수 있다. 사업구조나 수수료 구조를 살펴보면 과거에 도입된 신탁방식을 차용하여 위탁기관이 실시하는 구조로 보여진다. 그러나 신탁방식이 가진 문제점이 개선되지 않은 현 상황에서 위탁방식 또한 같은 문제점을 내포할 수 밖에 없다. 말하자면 위탁기관이 단독으로 사업의 시행자가 됨으로 인한 자금조달부담 및 사업위험이 크고, 수수료구조상으로는 오히려 공공기관이라는 점 때문에 신탁회사의 개발신탁수수료보다도 낮은 수준에서 총괄청과 합의점을 찾고 있는 상황이다. 따라서 현재의 위탁기관 직접개발방식은 과거 신탁방식의 문제점이 여전히 남아 있는 구조로 보여진다.

(2) 수탁자의 자금조달능력의 한계

현재 시행되는 방식의 자금조달은 위탁기관 자체의 신용으로 금융기관으로부터의 차입에 의존하고 있다. 그러나 이러한 방식으로는 사실상 지속적인 국유지개발사업의 전개가 불가능하다. 왜냐하면 위탁개발사업이 늘어날수록 위탁기관의 재무구조는 차입의 누적으로 인해 계속 악화될 것이기 때문이다. 따라서 프로젝트 파이낸싱 등 새로운 자금조달방안의 도입이 필요하다. 또한 위탁기관이 조달한 개발비용의 회수에 있어서도 BTL 방식의 정부지급금과 유사한 성격의 보전장치를 마련해 놓았으나, 임대수입 등의 현금흐름에 의존하고 있어 위탁기관의 개발비용 회수 및 상환이 완전하게 보장되지 않으며 이를 국가가 보전할 경우 국가 재정부담으로 연결되는 구조로 되어 있는 바, 개선책이 요구된다.

2. 위탁방식과 SPC방식의 비교

본 절에서는 현행 위탁 개발방식인 위탁기관 직접개발 방식과 국가와 위탁기관 등이 SPC를 설립하고 Project Financing을 통해 자금조달하는 사업방식인 SPC방식을 비교 분석하여 현행 위탁방식의 개선점을 찾아보고자 한다.

1) 사업구조

위탁방식의 기본적인 사업구조는 신탁이다. Trust방식은 SPC방식에 비하여 기설립된 회사가 사업 추진하므로 새로운 법인의 설립이 불필요한 장점이 있으며, 사업의 참여자도 SPC방식에 비해 소수이며 구조가 간단하다. 이에 따라 비용과 시간이 절감되는 효과가 있다. 또한 참여자가 소수이므로 SPC방식에 비해 의사결정의 통일이 더 용이할 수 있다.

반면, SPC방식의 경우 SPC의 설립을 위한 각종 계약, 사업자의 선정 및 구성, 자문사의 활용 등 고비용의 단점을 가지고 있다. 일반적으로 잡종재산 중 소규모의 사업은 고유계정으로 차입하여 직접개발하는 것이 수익성이 더 높을 것이며, 행정재산(관청사, 우체국사)의 복합개발과 같은 중규모의 사업은 비용을 감안하더라도 SPC를 설립하여 참여하는 것이 중

장기적으로 사업을 지속해 갈 수 있다고 판단된다.

2) 국가 및 위탁기관의 수익기여도

위탁방식은 국가입장에서는 위탁수수료 외 개발시설의 운영수익을 모두 향유하지만, SPC방식은 국가가 출자한 지분만큼만 배당수익으로 향유한다.

또한 위탁기관입장에서 위탁방식은 위탁수수료로 사업비를 회수하며, SPC방식의 경우 BTL스킴으로 추진시 정부지급금으로 회수한다. 국가와 함께 국유지개발 SPC에 출자하는 방식의 사업은 출자지분만큼 배당수익을 취하게 된다. 즉, 현행 위탁방식으로 할 경우 수수료 사업(fee business)이기 때문에 수수료율의 책정 및 구조가 수익과 직결된다고 할 수 있으며, SPC 사업으로 지분투자 하는 경우에는 고유계정에서 출자하는 경우 배당수익을 취하는 형태가 될 것이다.

3) 위탁기관의 위험 부담

위탁기관 직접개발 방식은 고유계정에서 금융기관으로부터 차입하여 사업을 수행하게 되는데, 원리금상환 책임이 온전히 위탁기관에 있으므로 사업비 부담이 높으며, 이에 대한 출구전략(exit strategy)이 요구된다.

반면, SPC 방식으로 여러 출자자의 지분 및 대출로 사업자금을 구성하면 사업자간 역할 및 책임이 전체 사업기간 동안 적절히 배분되어 위탁기관의 위험부담을 경감시킬 수 있는 장점이 있다.

영국석유공사(BP)의 북해 유전 개발시⁶⁴⁾ SPC가 세워진 이유가 그러했듯이 공기업이 과다한 부채에 노출되는 것은 최종적으로 국가 채무로 귀속되고 조세부담으로 귀결될 수 있다. 따라서 공기업인 위탁기관이 고위험의 부동산개발사업을 수행하면서 고유계정으로 사업을 하면 이는 결국 재정부담으로 연결될 수 있다는 점을 간과하면 안될 것이다.

64) SPC가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 1970년대 영국석유공사(BP)가 북해유전 개발에 착수하면서 SPC를 설립함으로써 BP가 직접 원리금 상환의무를 지지 않는 구조를 취하게 되었다. 1972년 PF가 성공함에 따라 BP는 자신의 대차대조표에 계상하지 않고 소요비용을 조달할 수 있었다. 박현일, 구조화 금융과 특수목적기구, 10p.

4) 자금조달수단의 다양성

위탁방식은 신탁사의 자금조달형태에서 보여지듯이 금융권 차입으로 사업 수행하게 된다. 공공기관의 신용도를 바탕으로 저리로 대출받을 수 있다는 장점이 있다. 또한 장기의 채권(공사채)을 발행하여 차환할 수 있는 능력도 있다. 그러나 이는 SPC방식으로 PF로 자금조달할 때의 다양성과 비교한다면 매우 제한적인 조달방안이다. 국유지 개발사업의 사업성이 시장에서 증명이 되고, 많은 재무적 투자자, 전략적 투자자들이 참여하여, 국유지개발 투자재원이 만들어진다면, 위탁기관의 국유지 개발사업이 지속적으로 사업을 확대해 가는데에 원동력이 될 수 있다. 위탁기관을 포함한 다수의 사업참여자들은 SPC의 자기자본 및 타인자본을 적절히 조정하거나 ABS, 프로젝트 채권, 리츠 등 다양한 금융기법을 활용하여 최대의 수익을 내기위한 노력을 경주할 것이기 때문이다.

<표 5-2> 위탁기관의 사업방식별 비교

구 분	직접개발 방식 (위탁방식)	SPC 방식
자금조달구조	- 위탁기관이 금융기관으로부터 차입, - 채권발행 등 (Corporate Financing)	-국가와 위탁기관 등이 공동출자한 프로젝트회사 명의로 차입 (Project Financing)
사업리스크	위탁기관이 책임	출자자들과 분담
사업구조	단순함	복잡함 (SPC의 설립, 참여자 다수)
수익기여도	높음	상대적 고비용, 고금리로 수익성이 상대적으로 낮음
재무구조	위탁기관 부채비율 상승	부외금융
개발대상 규모	중,소규모	대규모

이상에서 비교한 바에 따르면 위탁기관은 매 사업마다 사업특성별로 국유지 개발사업의 스킴을 고유계정으로 할 것인지, SPC로 따로 떼어 내어 할 것인지, 혹은 혼합할 것인지를 검토하여 결정하는 것이 중요할 것이다.

3. 위탁기관에 의한 개발방식의 개선방안

1) 대상사업의 발굴

위탁관리기관은 국유지에 대한 관리를 위임받은 기관이다. 국유지현황의 DB를 생산하는 기관이므로 대상 부지의 발굴에 경쟁력이 있으며, 국유지 개발을 염두에 둔 국유지의 비축을 꾀할 수도 있다. 이러한 장점을 살려 대상사업의 선정에 면밀한 검토가 있어야 한다. 대체로 유휴, 저활용 국유지를 어떠한 용도로 개발하는 것이 최고최선의 이용이 될 것인가 하는 데에서 국유지 개발의 성공 여부가 달려있다 할 것이다. 여기서는 기존 저활용, 유휴 행정재산, 잡종 나대지 등에서 더 나아가 새로운 개발 부지를 발굴하여 적합한 용도로 개발하는 방안을 제시해 보고자 한다.

(1) 공공기관 이전부지 등의 활용 사업

위탁기관⁶⁵⁾은 정부의 혁신도시특별법에 의한 공공기관 이전부지 혹은 용도폐지된 국유지인 군부대나 교도소 이전적지⁶⁶⁾를 대상으로 한 개발사업을 고려할 수 있다. 이전부지는 민간에 매각되어 개발될 수도 있겠으나, 기존의 공공성이 지속되는 방향으로 개발되는 것이 개발이익의 공익화 차원에서 그리고 민간에 의한 무분별한 난개발 방지를 위해 필요하다.

예를 들어 삼성동의 한국전력공사 부지가 민간이 공급하는 아파트단지로 대체된다고 가정하면, 기존의 공적 용도에서 사적 용도로 전환되며 개발이익은 온전히 사유화될 것이다. 또한 이러한 용도의 개발은 도시계획 차원에서도 바람직하지 않을 것이다.

이전부지의 개발이익이 공공의 목적에 재활용되기 위해서는 공적재화를 공급하고 있는 관련 공공기관이나 지자체가 매입하여 종전부지를 개발할 필요가 있다고 보여진다. 공익성이 조화된 개발을 달성하기 위해서는 이

65) 입안중인 혁신도시특별법시행령상 공공기관 이전부지(종전부지)의 매입 및 매각대행 기관으로 각기 토지공사 및 자산관리공사가 지정될 것이라고 한다.

66) 국유재산관리계획에 반영된 국유지 매각기준(제10조 4호 단서, 재정경제부, 2005)에 따르면 ‘다만 군부대, 교도소 이전부지 및 폐교부지 등 용도폐지된 국유지 중 입지 여건이 양호하 부지는 건교부장관과 협의하여 국유재산법 제39조(용도를 지정한 매각)에 따라 가능한 한 장기 공공임대주택용도로 우선 매각한다.’라고 하여 임대주택으로의 개발을 유도하고 있다.

전부지에서도 국공유지개발 위탁기관 등에 의한 민관협력 개발사업이 당위성을 갖게 되는 것이다. 그러나 이를 위해서는 관련법제의 입안이 완결되어야하고 법제의 보완도 필요할 것이다.

(2) 관청사의 정비 및 개발 사업

관청사의 리모델링 및 신축 사업은 우리나라에서는 BTL 사업으로 추진할 수 없도록 되어있어 그 개발을 국유지 위탁관리기관이 전담하게 되었다. 도심에 위치하면서도 토지의 사용이 극히 비효율적인 노후된 관청사가 다수 존재하고 있다. 이는 국유지 개발사업에서 주요한 대상사업이 된다. 우정사업본부의 우체국사 역시 이에 해당하며, 경찰서 등의 관사도 이에 해당한다. 재정사업으로 하기 어려운 관청사의 경우 적극적으로 개발하여 행정재산이 효율적으로 기능하고 쓰여지도록 해야 할 것이다. 이러한 관청사의 정비는 일본의 경우도 ‘Civic Core 지구 정비제도’⁶⁷⁾라는 프로그램을 실시하여 대대적으로 관청사의 복합개발을 시행해오고 있다. 관청사의 집약·합동화는 공중의 이용 편리와 공무의 능률 증진에 기여함과 동시에 장래의 행정수요 변화에 대해서도 입주 관서(官署)의 조정에 의한 유연한 대응을 가능케 한다.

(3) 민간 수익용 부동산 개발 사업

어떠한 국유지는 입지여건에 따라 상업용시설로 개발되는 것이 최고최선의 이용일 수 있다. 그리고 완전한 민영화를 위해 정부가 임대사업하지 않고 민간에 완전히 분양하는 사업도 가능하다. 대규모의 복합상업시설 개발이 이에 해당할 것인데 이는 앞서 언급한 행정청사, 공공기관, 군부대 부지와 같은 이전적지, 용도폐지된 대규모 국유지에 적합한 사업이 될 것

67) 특히 도시의 관공청(官公廳) 시설 정비를 추진하는 고도 활용의 구체적 사례로서, 1997년도에는 시모노세기 직업종합청사에서 국가 행정기관과 오키나와(沖縄)현 고용촉진사업단 등의 합축(合築)에 의한 정비를 실시하였다. 또 이후에는 도시환경을 정비하고 도시의 균형 있는 발전에 공헌하기 위해 ‘CIVIC CORE 지구(地區)정비제도’를 활용하여 관공청시설을 핵으로 한 도시거점(據點) 지구의 형성을 추진하고 있으며, 그 일환으로 1998년도에는 오카자키(岡崎) 지방합동청사의 건설에 착수하였다.

이다. 위탁기관은 이러한 국유지를 발굴하여 정부로부터 개발을 위탁받아 국가와 함께 출자자로 참여하여 개발사업을 수행하면 국가와 위탁기관, 민간사업자 모두의 수익을 극대화할 수 있을 것이다.

소규모 잡종지의 경우 근린생활 등으로 개발하되 위탁기관은 대상사업을 용도, 규모, 위치 등을 감안하여 몇 개의 사업을 일정 규모이상으로 번들링(bundling)하여 SPC 방식으로 개발할 필요가 있다. 이는 규모의 경제 때문이며 이렇게 하면 소규모개발이라도 사업성을 확보할 수 있을 것이다. 예를 들어 국유지에 신축하는 소규모 근린시설만을 개발하는 SPC⁶⁸⁾를 설립하여 투자자를 유치하면 좋은 수익원이 될 것으로 예상된다.

2) 사업구조의 다각화 모색

(1) SPC의 이용

앞 서 살핀 바와 같이 위탁기관은 향후 직접개발 방식보다 SPC를 설립하여 사업을 진행하는 것이 자금조달 측면이나 위험관리 측면, 시장에서의 위탁기관의 역할 정립⁶⁹⁾ 측면, 다양한 금융기법을 이용한 사업구조의 다각화 측면에서 유리하다. 이하에 시행방안을 간략히 제안해 본다.

SPC의 구성은 명목형으로 설립하되 일반적으로 국가가 국유지를 현물출자하고⁷⁰⁾, 위탁기관, 재무적투자자, 시공사 등이 현금출자하여 설립할 것이다. 그리고 금융시장에서 자금을 조달할 것이다. 이러한 민관합동법인(SPC)에 의해 위탁기관은 다수의 국유지사업을 독립적으로 동시에 진행시킬 수 있게 된다. 이는 신용절연과 부외금융, 비소구성 등 프로젝트 파이낸싱의 장점에 기인한다.

위탁기관이 SPC를 설립하여 사업을 진행하면 다음과 같은 장점이 있다고 본다.

첫째, 위탁기관이 출자한 SPC가 사업주체가 됨으로써 다수의 국유지

68) 이때의 SPC는 REITs로 설립함이 적합하다고 보는데 검토가 필요하다.

69) 다양한 여타 민간사업자와의 공동개발사업을 진행함으로써 공공디벨로퍼로서의 고유한 역할을 확립할 수 있을 것이다.

70) 위탁기관의 위탁계정(국유회계)에서 국유지를 현물출자하고, 위탁기관 고유계정에서 SPC에 현금출자하고 사업을 시행하면 국가와 위탁기관은 개발로 인한 배당수익을 각각 수취할 수 있을 것이다.

개발사업을 동시에 지속적으로 진행시킬 수 있다. 이때에 고유계정에서 출자하느냐 위탁계정에서 출자하느냐는 사업성격에 따라 달라질 것이다.

둘째, 사업이 지속적으로 증가하여 SPC가 많아지면 SPC간 합병을 통해 SPC를 적정하게 관리하는 것도 필요하다. 또한 SPC는 명목회사이고 AMC역할을 위탁기관의 직원들이 수행하는 형태가 되는 것이 바람직할 것이다. 실체형회사로 설립되는 경우 직원의 파견 등이 필요해지기 때문이다.

셋째, SPC를 이용하면 국유지 사업을 적절히 풀링할 수 있어진다. 소규모 개발사업을 번들링하여 규모의 경제를 달성하고 사업특성이 각기 다른 사업들을 묶어 사업을 수행하게 하면 사업위험이 분산되어 적절한 사업구조를 만들 수 있을 것이다.

(2) BTL스킴의 활용

현재 설계, 시공 일괄입찰을 통해 시공사를 선정하고, 개발비용은 위탁기관 자체의 신용으로 조달하는 사업구조이다. 이러한 방식은 앞서 살핀 바와 같이 위탁기관이 계속적으로 국유지를 개발 관리하는 데에 한계가 있다.

첫 번째 대안으로 BTL사업에 민간참여자의 일원으로 참여하는 방안을 검토할 수 있다. 이때에 위탁기관은 장기간 시설물을 운영, 관리하는 운영사로 참여하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 국유재산법에 있어 위탁기관의 성격을 살피더라도 위탁기관은 장기간의 운영에 대한 책임을 부담하는 것이 바람직하며 자금조달은 위탁기관 및 다른 민간의 참여자들과 분담하는 것이 바람직하다.

두 번째 대안으로 BTL사업의 주무관청으로서 사업참여하는 방안이다. 일본의 경우 PFI사업의 주무관청에 국가와 지자체 공공기관을 모두 포함하고 있으나 우리나라 민간투자법은 국가와 지자체만을 주무관청으로 제한하고 있다. 공공기관을 포함한다면 정부 행정기관 산하의 공기업들이 사업의 실무를 담당할 수 있어 BTL사업의 활성화를 기대할 수도 있다고 여겨진다. 국유지 위탁기관이 재경부 소유 국유지를 재경부로부터 주무관청 역할을 위임받아 BTL사업을 고시하고 시행할 수 있을 것이다.

3) 자금조달방안의 효율화 : Funding competition 이용

위탁기관의 개발사업은 자금조달방법에 따라 수익성이 크게 좌우된다. 따라서 효율적인 자금조달이 무엇보다 중요하며 자금조달수단의 다양화가 요구된다. 일반적인 자금조달수단에 대해서는 제Ⅲ장에서 다루었다. 여기에서 제안하는 것은 자금조달 경쟁(Funding Competition)의 도입이다. 앞서 살펴본 영국재무성 리모델링 사업에서 처음 도입된 방식이다.

위탁기관은 시공 및 설계자를 선정할때 시공 및 설계자(Preferred Bidder)로 하여금 가장 경쟁력 있는 자금공여자를 선정하게 하는 자금조달경쟁 입찰을 별도로 실시하도록 할 수 있을 것이다. 이 방식은 좀 더 민간의 효율을 극대화하는 측면에서 바람직하며, 위탁기관 입장에서는 최적의 자금조달구조를 유치할 수 있을 것이다.

4) 위험관리능력

위탁관리기관은 개발사업에 대한 위험의 배분을 총괄청과 적절하게 분담하고 명확화하여 사업을 추진하는 것이 가장 중요하다 할 수 있다. 또한 SPC 방식의 사업은 많은 민간사업자와 경쟁하며 사업해야 하므로 위험관리가 특히 중요시 된다. 서로간의 리스크 이전 경쟁이기 때문이다.

임대형 국유지 개발사업의 경우 사업기간이 장기이고, 사업기간동안 발생할 리스크를 모두 예측할 수 없기 때문에 적절한 리스크 대응방안이 필요하다. 우선적으로 앞서 살핀 사업기간 동안 자금재조달을 적절히 실시하여 차입금의 상환 리스크를 최소화하는 방안이 요구된다.

임대형 국유지 사업은 30년간 해당 국유재산의 관리·운영을 책임지는 역할이므로 운영위험이 가장 큰 관건이다. 관리 및 운영에 대해 아웃소싱하는 경우가 많을 것인데 이에 대한 관리도 매우 중요하다.

5) 사업의 수익성 제고

위탁기관이나 국가 모두 국유지 개발수익의 극대화를 바랄 것이다. 국가 입장에서는 국유지 개발이익이 공익화·공유화된다는 측면에서 바람직

한 것이다. 위탁기관은 수익성을 최대한 고려한 민간부대시설의 합축을 통해 재정수입의 증대와 개발비용의 회수를 안정화할 수 있다. 이하에서는 수익성을 향상시키는 방안을 제시해 본다.

(1) 분양형과 임대형의 혼합방식

대상 개발사업의 일부를 임대형으로 일부는 분양형으로 하면, 일정한 수준의 사업성을 담보할 수 있다. 예를 들어 행정청사와 민간오피스 혹은 오피스텔을 합축하여 행정용도는 국가가 이용하고, 민간오피스 및 오피스텔은 민간에 분양하여 개발비를 회수할 수 있는 것이다. 또는 분양형 개발 추진중에 분양율이 양호하여 사업비 조달이 원만할 경우 임대형으로 전환하는 것도 가능하며, 반대로 분양율이 저조하여 사업비가 회수가 안 될 경우 임대분을 분양으로 변경하여 시장여건에 따라 적절하게 대응하여 사업성을 높힐 수가 있다.

(2) 민간 부대시설의 활용

위탁기관은 선진외국의 공공시설 복합개발 사례에서도 나타나듯이 부대사업을 대상사업에 적합하게 혼합하여 개발함으로써 수익성을 담보 할 수 있다. 예를 들어 위탁기관이 복합행정청사 대지 중 일부에 정부로부터 국유지의 사용수익권을 받아 민간수익용 부대시설을 신축하고 고유계정 사업을 추진하여 시설의 운영을 통해 사업비를 회수하는 별도의 부대사업을 실시한다면 위탁기관도 수수료이외의 부동산개발 이익을 향유할 수 있어 좋은 수익사업이 될 수 있을 것이다.

6) 민관협력 조정자로서의 역할 정립

위탁기관은 공공부문과 민간사업자의 성격⁷¹⁾을 동시에 가지고 있는 특수성을 활용하여 국유지 관리 및 개발의 전담기관으로서 ‘민관협력’의 모범적인 역할을 제시할 수 있다고 판단된다. 위탁기관은 국유지개발의 공

71) 위탁기관은 정부에게는 민간전문위탁기관이지만, 민간사업시행자들에게는 공공부문이 된다.

공 디벨로퍼로서, 다음의 역할들을 수행할 필요가 있다.

이는 두 가지 측면에서 그 역할이 요구되는데, 첫째, 민간사업자의 투자 유인을 공공기관의 공신력으로 보완해줌으로써 민간참여를 높이는 측면, 둘째, 국유지가 지자체 등에 위임되어 분산 관리되고 있어 강력한 국유지 개발의 추진체가 없다는 점을 보완할 필요가 있다. 위탁기관은 향후에 중앙정부의 국유지뿐 아니라 지자체의 공유지 사업으로 영역을 확대해갈 필요가 있다.

(1) 위탁국유지 개발사업을 통한 민관간 협력 활성화

공공기관으로서 SPC에 여타 순수 민간사업자들과 참여하여 다양한 사업구조에 참여함으로써 국유지개발에 민간참여율을 높힐 수 있다고 여겨진다. 또한 위탁기관에 위탁된 국유지 중에 신탁회사가 수행하는 것이 적합한 사업이라고 판단되는 경우 신탁회사에 다시 위탁하여 개발할 수 있을 것이다. 위탁기관이 민관간 협력 개발의 매개체 역할을 충분히 발휘해야 하는 것이다.

국유지 개발의 큰 과제는 수익성과 공익성의 균형을 어떻게 맞출 것인가의 문제이다. 국공유지의 공익적 활용보다도 신탁수익의 증대에 초점이 맞추어 질 경우 국공유지 본래의 공익적 기능과 상충될 우려가 있다. 될 수 있는 한 사업내용의 공익에 기여할 수 있는 사업을 선정하여야 한다. 또한 한편으로 정부의 직접개입을 지양하고 최소한의 공익성을 확보하면서 민간의 활력을 최대한 활용하겠다는 민관협력의 필요성이 강조되고 있으며 앞으로 더욱 강화될 것이다. 따라서 공공기관인 위탁기관은 국유지 개발에 있어 공공 디벨로퍼(Public developer)로서의 역할을 수행함과 동시에 민간역량을 최대한 활용하고 지원할 수 있는 조정자(Coordinator) 혹은 민관협력(Public-Private Partnership)을 촉진하는 지원자(Enabler)로서의 역할을 동시에 수행할 필요가 있다.

(2) 총괄청을 대행한 국유지 개발사업의 총괄 관리

국유지 관리의 효율화를 위해 향후에 정부와 지자체의 국공유재산(행정,잡종)개발의 총괄관리 기능이 필요하다. 위탁기관은 앞서 살핀 시행자

로서의 역할 뿐만 아니라 장기적으로는 총괄청을 대행하는 역할을 수행할 필요가 있다고 보여 진다. 이는 총괄청의 국유지 관리 기능을 효율화하는 방법 중 하나일 것이다. 분산 관리되고 있어 발생하는 비효율을 제거해야 한다. 따라서 위탁기관은 향후에 중앙정부의 국유지뿐 아니라 지자체의 공유지 사업으로 그 관리 및 개발 영역을 확대해갈 필요가 있다. 공유지의 개발을 통하여 지방정부의 재정수입을 증대시키는 것도 시급한 과제이기 때문이다.

VI. 結 論

본 연구의 목적은 국가가 보유한 토지중 最高最善의 이용이 되지 않고 국가자원의 낭비를 초래하는 유휴·저활용 국유지를 민간의 資本과 創意 및 效率을 이용하여 民官協力에 의해 개발하는 방안을 제시함으로써 국가 재정수입의 증대와 국민편익의 제고를 달성하는 데에 있다.

국유지는 국가재정과 국민생활에 걸쳐 매우 다양한 기능을 가진다. 크게 재정수입원, 공공재산, 公的비축자원, 환경재로서의 기능을 지닌다. 그동안 체계적인 현황 파악조차 되지 않고 방치되어 온 국유지가 상당한 면적인 것으로 조사되었다. 관리하지 못하는 토지를 국가가 오랫동안 보유하는 것은 국가 자원의 낭비일 뿐이다. 이제 국유지는 민간의 창의와 효율을 이용하여 사유지와 같은 효용과 가치를 창출하도록 개발될 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 국유지 개발의 당위성을 설명하고, 국유지개발에 민간의 자본과 참여가 필요한 이론적 논거를 제시하였다. 그리고 지금까지 국유지 개발 추진의 현황과 문제점을 파악하여 다음의 개선방향을 제시하였다. 대전제는 국유지개발에 민간의 참여를 높여 개발을 활성화함으로써 재정과 국민편익에 기여하는 것이다.

현행 국유지 개발의 개선방향으로 다음 다섯 가지를 도출하였다.

첫째, 국유지 개발 사업방식의 다양화할 필요가 있다. 둘째, 표준화된 국유지 개발사업의 모형(Model)을 제시할 필요가 있다. 셋째, 개발사업에 참여하는 사업주체의 재원조달을 제고하는 제도 및 방안이 요구된다. 넷째 민관협력 국유지 개발사업의 성공사례를 제시하여야 한다. 다섯째, 민관협력의 조정자 혹은 촉진자로서 역할을 담당할 주체가 필요하다.

이러한 개선방향의 답안으로서 유휴 저활용 국유지에 대한 민관협력 개발사업의 유형화와 모형화를 시도하였으며, Trust방식과 SPC방식으로 개발방식을 유형화하고 각기 사업구조와 절차, 적합한 자금조달수단, 리스크 관리방안 측면에서 비교 분석하여 사업방식의 장단점을 도출하였다. 그 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

Trust 방식과 SPC방식은 단일한 사업주체의 Trust와 다수의 출자자에 의한 SPC 법인이라는 관점에서 자금조달과 사업구조를 모두 달리하게 된다. 즉, Trust방식은 전통적 간접금융 방식인 기업금융형태로 자금을 조달하게 되는 반면, SPC방식은 간접금융 방식인 프로젝트금융 형태로 자금을 조달한다. Trust는 전적인 원리금 상환의 책임을 지게 되지만, SPC는 출자지분에 대해서만 책임이 있으며 출자자의 모법인은 사업으로부터 안전하게 보호될 수 있다. 또한 SPC는 지분투자자와 대출투자자로 조합되어 있기 때문에 자본구조의 변경을 통해 출자자들은 재무적 리스크를 잘 제어할 수 있다. 그리고 마지막으로 ABS, REITs 등 다른 구조금융기법과 혼합하여 새로운 구조로 자금을 조달할 수 있는 가능성이 더 크다는 장점이 있다. 이상에서 제시한 SPC 방식의 장점은 기존의 신탁제도를 이용한 민자유치 국유지 개발의 미비점을 해결하고 있다고 보여진다.

이를 근거로 위탁기관의 현행 개발방식에 위와 같은 비교를 적용하여 개선점을 모색한 결과, 결론적으로, 우리나라 민관협력 국유지 개발의 발전단계상 현시점에서 요구되는 민관협력 국유지 개발의 형태는 위탁기관과 국가 및 민간사업자가 공동으로 참여하는 민관합동법인에 의한 개발방식으로 도출되었다.

국유지라는 공적 자원을 개발할 때에는 收益性和 함께 公益性이 조화되어야 한다. 정부의 직접개입을 지양하고, 공익성을 확보하면서 민간의 활력을 최대한 활용하는 것이 민관협력의 목표이기도 하다.

따라서 국유지개발에 있어 위탁기관은 공공 디벨로퍼로서의 역할을 수행함과 동시에 민간역량을 최대한 활용하고 지원할 수 있는 민관협력(Public Private Partnership)의 조정자(Coordinator) 혹은 지원자(Enabler)로서 역할을 수행함이 요구되는 바이다.

參考文獻

I. 국내문헌

1) 단행본

- 김규진, ABS의 이해와 활용, 새로운 제안, 1999
민태욱, 부동산조세법, 부연사, 2004
박동규, 부동산 개발사업의 파이낸싱과 투자, 명경사, 2005
-----, 프로젝트 파이낸싱의 개념과 실제, 명경사, 2003
아리오카 마사키 외 5인, 문영기·장희순 역, 부동산 개발사업과 위험관리, 2004
안정근, 현대부동산학, 법문사, 2004
이성근, 부동산 금융론, 부동산경제연구원, 2001
이용만, 서후석 외 4인, 부동산펀드의 자산운용전략, 부동산114, 2004
홍선관, 부동산디벨롭먼트, 중앙일보조인스랜드, 2005

2) 논 문

- 기획예산처, 영·일 민자사업 사례조사 및 BTL 사업모델 개발 연구, 2004.12
김경호 외 4인, 국유재산관리특별회계 정비방안, 한국행정연구원, 2004
김정렬, 신탁제도를 통한 국유지 활용방안, 충남대학교 석사학위 논문, 1994
김정호, 한국법학자들의 토지재산권 개념비판, 2000
남정철, 선진국의 BTL 운영 사례와 시사점, 기획예산처, 2005
박환일, 구조화 금융과 특수목적기구, 동의대경제경영연구, 2003
-----, 민간주도에 의한 프로젝트 금융의 법적 연구, 경희대학교 법학박사학위 논문, 2000

서정진, 사회간접자본 건설프로젝트를 위한 부동산금융기법 통합적용에 관한 연구, 한성대학교 부동산대학원 석사학위 논문, 2006

손상호, 고성수 외 2인, 부동산신탁제도 활성화방안, 한국금융연구원, 1999

송병록 외, 민간투자사업의 투자재원 다양화방안 연구, 국토연구원, 2002

송병록, 주재홍, 민간투자사업 업무수행 일반지침 수립, 국토연구원, 2004

오용협, 윤형호, 공공프로젝트에 대한 금융기법 연구, 서울시정개발연구원, 2003

이석희, 민자유치사업의 추진실태와 활성화 방안, 대구경북개발연구원, 2003

이종권, 김용태, 김주진, 도심재개발 활성화를 위한 프로젝트 파이낸싱 기법 도입 방안 연구, 대한주택공사, 2005

이창우, 국유지의 개발과 보존, 토지연구, 제6권 제3호, 한국토지공사, 1995

재정경제부, 국공유재산 관리체계의 효율화방안 연구, 2005

정희남, 최수, 토지신탁 활성화 방안 연구, 국토개발연구원, 1996

조주현, 부동산개발사업에 있어서프로젝트 파이낸싱 기법에 관한 연구, 주택연구, 제10권 제2호, 2002

진미윤 외, 도시지역 개발사업의 파트너쉽 활성화 방안, 2005

한국토지공사 토지연구원, 토지신탁 활성화 방안에 관한 연구, 1997

3) 기타 자료

기획예산처, 민간투자사업 업무 매뉴얼, 2006

인성식, 부동산신탁론, 한성대학교 부동산대학원 자체교재, 2004

재정경제부, 국유재산관리 혁신 추진현황 및 향후계획, 보도자료, 2006.5.4

-----, 국유재산관리, 1998.6

-----, 국유지 관리제도 혁신 방안, 경제정책조정회의 안건, 2005.4.1

-----, 남대문세무서 개발사업 기공식 개최, 보도자료, 2005.12.19

II. 외국문헌

National Audit Office, Innovation in PFI Financing : The Treasury Building Project, 2001

-----, Update on PFI Debt Refinancing and the PFI Equity Market, 2006

Office of Government Commerce, HM Treasury Building in Mint Condition

Stainback, John, Public/Private Finance and Development, John Wiley & Sons, Inc., 2000

ABSTRACT

A Study on Development of State-owned Real Estate through Public-Private Partnership

- Focused on Comparison of Trust and SPC based Schemes -

Jeon, Han Joon

Major in Real Estate Finance and
Investment

Graduate School of Real Estate
Hansung University

The purpose of this study is to propose a newly improved development method of underdeveloped and idle state-owned real estate through public-private partnership("PPP"). This will promote private participation in state-owned property development thus strengthen public finance and national economy.

State-owned property("SOP") is closely related to the life of nation's people and has an enormous effect on the national economy. However, according to a 2005 report by the Board of Audit and Inspection, a substantial volume of national property is not being used or even illegally occupied. This will undermine public finance and people's benefit.

In this context, by reviewing theoretical development in PPP or PFI(Private finance initiative) and current status of SOP in Korea, this study explains why national property should be developed through public private partnership. Recently Ministry of Finance and Economy which owns SOP is taking actions to improve institutional capability in

SOP development.

Identifying current problems in SOP/PPP development in Korea, this study suggests some guidelines on what should be done about current SOP/PPP projects depression. To attract more private partners to SOP/PPP projects, specific suggestions are as follows :

1) It is necessary to diversify development schemes of national property such as BTL scheme, Trust system etc., 2) to produce a standardized business model for SOP/PPP development, 3) to help sponsors and financial partners to invest in the projects for SOP development by removing investment related regulation, 4) to present a success model of the SOP projects and 5) to have a coordinator between public and private authorities, who plays a role in activating SOP/PPP projects.

On the basis of the above-stated guidelines, this study assumes that there are two types of SOP business schemes on a legal condition in Korea: one is Trust based-scheme and the other is SPC(Special purpose company) based-scheme. It analyzes comparatively two schemes in the aspects of development process, financing techniques, and risk management. etc. This comparative analysis can be summarized as follows :

1) Trust consists of one corporation that is a trust company while SPC does of debt and equity investors that are financial investor, strategic investor, and sponsors. As a result, they use different financing tools and business structures.

2) Trust uses corporate financing while SPC does project financing. Consequently lenders have a recourse to Trust but do not to SPC investors.

3) SPC investors can transfer risks to partners who are best able to manage them.

4) SPC investors can utilize diverse financing tools such as ABS, Bonds, REITs etc. and refinance their debts and equities.

In conclusion, it is more advisable for a public organization such as KAMCO which is delegated to manage and develop SOP by MoFE, to do SPC based(i.e. off-balanced) projects rather than its own balance based projects for sustainable development. In other words, SPC comprising KAMCO, MoFE, and private sector partners can develop SOP projects most effectively.

Since a coordination of public and private interest is a key issue of SOP/PPP development, KAMCO is required to play an important role in coordinating and motivating PPP projects as well as in developing state-owned real estate as a public developer.