민간 투자 사업‘ 기지개 ’… 제도는 여전히 국제 수준에 미흡

- 교통 시설에 너무 집중, 사업 특성별로 다양한 추진 방식 모색해야 -

1999 년「사회간접자본시설에 관한 민간자본유치촉진법」이「사회간접자본시설에 관한 민간투자법」으로 개정된 이후 인프라에 대한 투자가 활기를 얻고 있다. 현재 민간투자사업심의위원회에서 지정된 사업 기준으로 34 개의 정부 고시 사업, 민간 제안 사업이 진행되고 있다. 사업의 대부분이「민자유치법」에 의해 1995 년부터 1998 년까지 추진되던 사업인데「민간투자법」에 따라 사업성을 높이는 방향으로 조정되었다. 기존 사업에 대한 정비가 이루어지면서, 올해는 서울도시철도 9호선이 1999 년 이후 처음으로 민간 투자 대상 사업으로 지정되는 등 민간 투자 사업이 재가동되기 시작했다.

민간 투자 확대 불가피 추세

향후 정부의 재정 여건과 인프라 시설 확충을 위한 투자 금액(국가기간교통망계획은 20 년간 약 335 조원 소요 전망)을 감안할 때 민간 투자의 확대는 불가피할 것으로 보인다. 이제「민간투자법」을 통해 국내외 민간 투자 유치를 위한 제도의 큰 틀은 마련되었으나 아직도 국제 기준과 비교하여 미흡한 측면이 있다. 민간 투자 사업을 본 궤도에 올리고 제도에 대한 신뢰를 확립하기 위해서는 지속적인 제도 개선 노력을 기울여야 한다. 이러한 맥락에서 본고에서는 사업 특성에 맞는 다양한 방식의 민간 투자 활성화 방안을 검토하고자 한다.

교통 시설에의 집중이‘ 아킬레스건 ’

우리나라의 민간 투자는 교통 부문의 시설에 집중되어 있다. 진행 중인 34 건의 민자 사업은 도로 15 건, 철도 · 경전철 7 건, 항만 6건, 물류 시설 4건, 운하 1건, 관광 단지 1건으로 구성되어 있어 교통 시설 중에서도 특히 도로 사업 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

반면에 세계 은행(World Bank)의 추정에 따르면 세계 민간 인프라 시장은 연간 600 억 달러 규모로 전력 30%, 통신 28%, 수자원 · 환경 18%, 도로 8%, 가스 6%, 주운 5%, 항공 3%, 철도 2% 로서 국내와는 매우 다른 분포를 보이고 있다. 일반적으로 수익성이 높지 않다고 평가되는 교통 시설에 민간 투자 사업이 집중되다 보니 정부 보조금이 민간 투자 유인의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 어떠한 유인책을 통해서도 수익성이 약한 사업과 관련한 원천적인 문제점을 해결할 수는 없으므로 사업 선정 단계에서부터 수익성을 중시하는 접근이 이루어져야 한다. 재정 사업은 물론, 우리나라에서는 공사(公社)가 주된 역할을 하고 있는 전기, 통신, 가스 등 분야에 대해서도 타당성 분석에 기초한 민간 투자 사업이 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

민간 제안 사업에는 네거티브 방식을

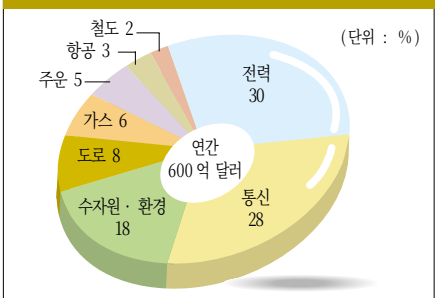
민간 투자의 대상이 될 수 있는 34 개 유형의 사업 목록을 법에서 규정함으로써 경제 사회적 여건 변화에 대한 적응력이 떨어지고 있다. 정부 재정 여건의 변화, 사업 추진 능력의 진전, 기술 발전 등에 따라 민간 참여가 가능한 사업 유형은 계속 바뀌고 있으므로 이를 수용할 수 있는 제도가 갖추어져야 한다. 정부 고시 사업의 경우

행정 편의를 위하여 가능 사업 목록(positive list)이 필요하다면 이를 유지하되 그 목록을 시행령이나 기본 계획에서 정하여 신축적인 조정이 가능하도록 하여야 할 것이다. 민간 제안 사업에 대해서는 34개 분야의 제약에서 탈피하고 제안이 허용되지 않는 경우만 정하는 네거티브(negative list) 체계를 도입해야 한다. 공익과 어긋나거나 지나친 보조금을 요구하는 경우는 민간 제안 사업을 허용하지 말아야 할 것이다. 또한, 법정 보조금이 나가는 분야에서는 민간 제안이 사업을 선점하여 경쟁을 제한하는 수단으로 활용될 수 있으므로 민간 제안을 허용하지 않는 것이 타당할 것이다. 이러한 예외적인 경우를 제외하고는 민간의 자유로운 민간 투자 사업 제안을 허용해도 그 채택 여부를 정부에서 결정한다면 민간 투자 사업의 계획적 추진이 가능할 것이다.

시설 특성별 사업 방식 다양화 필요

아직도 민간 투자는 대형 신규 건설 사업에 대해 BTO 또는 BOT 방식으로 이루어진다는 인식이 고착되어 있으나 앞으로는 사업 추진 방식을 다양화할 필요가 있다. BOT, BLT, BOO 방식은 물론 민관 합작 방식을 통한 신규 사업의 추진과 기존 시설의 개선과 확충을 꾀하는 ROT, 기존 시설의 이용권과 신규 건설을 연계하여 사업의 수익성과 안정성을 제고하는 사업 방식(wrap around) 등을 활성화해야 할 것이다. 이 외에도 기존 시설의 위탁 경영, 이용권 매각, 민영화 등을 시설 특성에 맞게 추진하여야 한다.

세계 민간 인프라 시장 구성



자료 : World Bank.

도로의 경우 반관 반민 형태의 이용권 양허(concession)가 성행하다가 1980년대부터 아시아와 남미에서 BOT 방식의 민간 유료 도로 건설이 시작되었다. 철도의 경우에는 일본, 영국 등에서 민영화의 형태로 민간 참여가 이루어졌으나 다른 국가에서는 운영권을 넘기는 양허 형태가 더 보편화된 예로 나타나고 있다. 항만의 경우 완전한 사유 항만의 예는 자기 화물 처리를 위한 일부 시설 외에는 찾아보기 어려우며 대개는 공공의 관리하에 민간이 참여하는 형태(landlord port)로 나타난다. 공항에 대한 민간 참여는 활주로 사용료, 화물 처리 비용, 급유 서비스, 면세점, 식당 및 기내식, 편의 시설 등의 수입 원천에 대한 양허로 나타난다.

지난 2년여 동안 휴면하고 있던 민간 투자 사업이 최근의 서울도시철도 9호선 사업을 계기로 기지개를 켜고 있다. 그러나 우리나라의 민간 투자 사업은 교통 시설 부문에 너무 집중되고 있어 정부 보조금이 투자 유인의 중요한 '당근'으로 작용하고 있다. 사진은 경인운하 조감도와 인천국제공항고속도로.

재원 조달인가, 창의와 효율인가

민간 투자 사업은 민간의 재원, 창의와 효율을 활용하기 위해 추진된다. 모두 소홀히 할 수 없는 중요한 목표이기는 하지만 시설 유형에 따라 추구하는 목표의 경중을 따져 사업 추진 방법에 차이를 둘 필요가 있다. 예를 들어 도로와 같이 어느 정도 정형화된 사업에 있어서는 공공의 부족한 재원을 민간 참여를 통하여 보완한다는 접근이 타당하지만 통신 시설, 공항 등과 같이 다양한 사업 방식이 가능한 경우에는 민간의 창의와 효율을 활용할 수 있는 민간 참여가 이루어져야 한다.

재원 조달에 초점이 맞추어진 사업은 투명한 경쟁 입찰 방식을 적용하여 평가의 용이성을 높여야 할 것이며, 민간의 창의와 효율이 중시되어야 하는 사업의 경우에는 평가에 어려움이 있더라도 입찰에 있어 민간의 신축적, 혁신적인 접근이 가능하도록 추진해야 한다. 결국 입찰 과정에서 많은 융통성을 허용하면 평가가 어렵고 세부 사항을 사전에 정하면 평가가 용이해지는 측면이 있으므로 사업 추진 방식을 시설 유형에 따라 달리해야 할 것이다. CJ

김흥수
한국건설산업연구원 선임연구위원
hskim@cerik.re.kr