점검, SOC 민간 투자 사업

‘ 정부는 민간 투자 사업의 지속적 활성화를 지향한다 ’

- 민간투자제도 개선 방안 확정, 운영 과정상의 문제점 시정키로 -

SOC 분야의 민간 투자는 정부의 지속적인 제도적 기반 조성과 인센티브 확대 노력 등에 힘입어 점차 활성화되고 있는 추세이다. 특히 1999 년 4월 SOC「민간투자법」을 전면 개정하여 최소 운영 수입 보장, 환차손 보전 등 사업 시행자의 위험 부담을 적정 수준으로 경감시켜 주는 제도적 장치를 도입함으로써 민자 사업이 시장에서 투자 메리트를 갖기 시작했다. 여기에 IMF 경제 위기 극복과 함께 금리 인하와 금융 상품의 다변화가 이루어져 저리의 장기 투자 재원 조달이 용이해진 것도 SOC 민간 투자를 활성화시키는 기반이 되었다.

민간 투자 비중 크게 늘어

이에 따라 현재까지 실시 협약이 체결된 국가 관리 사업은 27 건에 약정 투자비가 23 조 2,000 억원에 이르며 지자체가 관리하는 사업까지 포함하면 91 건에 약정 투자비가 26 조 3,000 억원에 달한다. 우선 협상 대상자가 지정되어 협상 중인 사업까지 포함하면 국가 · 지자체가 관리하는 사업이 총 130 건에 약정 투자비 규모가 36 조원 수준에 이르고 있다.

이러한 투자 약정에 따라 매년 집행되고 있는 민간 투자 실적을 보면 1998 년 5,000 억원에서 2003 년에는 2조원으로 4 배 늘었고, 이에 따라 SOC 예산을 포함한 총 SOC 투자에서 차지하는 민간 투자 비중이 1998 년 4.4 %에서 2003 년에는 11 %로 2.5 배 수준 증가하였다.

문제점 시정 위한 제도 개선

그 동안 SOC 민간 투자가 활성화됨으로써 여러 가지로 국가 경제에 기여를 하고 있다. 먼저 부족한 재정을 보완하여 국가적으로 시급한 SOC 시설을 조기에 확충하는 데 큰 도움이 되고 있다. IMF 경제 위기 발생 이후 재정 사업으로는 추진이 어려웠던 신공

기 협약 체결된 국가 관리 사업 현황

구 분	사업 수	총투자비	예시(총투자비)
· 완공	10 건	3.9 조원	• 신공항고속도(1.5 조원), 천안 논산 고속도로(1.6 조원)
· 시공 중	9건	12.3 조원	• 대구 부산 고속도로(2.5 조원), 인천공항철도(4.6 조원), 부산 신항만(2.4 조원)
· 시공 준비 중	8건	7조원	• 거가대교(2.3 조원), 부산 김해 경전철(1 조원)
합계	27 건	23.2 조원	

항고속도로, 천안 논산 고속도로 등 국가 기간 인프라 사업에 민간 자본을 유치해 목표 공기 내에 완공함으로써 물류 비용 절감, 교통난 완화 등 사회적 편익을 조기에 가시화시키는 성과를 거두었다.

또한 고품질의 차별화된 인프라 서비스를 제공함으로써 종래 정부의 독점적 공급 분야였던 인프라 분야에서 이용자의 편익을 증대시키고 수요자의 선택폭을 확대하였다. 아울러 국내 건설산업의 취약 분야인 사업 기획·설계(developer 기능) 및 금융 조달(project financing) 분야의 경쟁력을 한 단계 상승시키는 계기를 제공하였다.

그러나 한편으로 완공·운영되는 민자 사업 시설이 늘면서 일부 문제점도 함께 나타나고 있다. 먼저, 어느 정도 예상된 문제이나 민자 시설의 상대적으로 높은 사용료에 대한 이용자의 불만이 제기되고 있다. 민자 사업의 수익자 부담 원칙이나 고편익·고부담 특성상 재정 시설에 비해 높은 사용료 책정은 불가피한 측면이 있으나, 이용자들이 수용할 수 있는 수준을 넘어설 경우 불만이 제기될 수밖에 없다. 특히 인천 신공항고속도로의 경우는 대체 교통 시설이 없어 지역 주민의 불만이 가중되고 있는 상황이다. 또한, 높은 사용료가 사업 시행자에게 과도한 수준의 수익률을 보장해 주는데서 기인하지 않느냐 하는 의문이 일고 있다. 그리고 민자 제도가 어느 정도 정착 단계에 이른 상황에 비춰볼 때 운영 수입 보장의 기간이나 수준이 과도하지 않느냐 하는 비판도 제기되고 있다. 아울러 민자 사업 출자가 건설업체 위주로 되다보니 사실상 경쟁이 미흡해 민자 사업의 장점인 공사비 절감이나 운영 효율 제고를 기대하기 어렵다는 지적도 제기되고 있다.

정부는 이상에서 언급한 민자 사업의 성과와 비판을 종합적으로 감안하여 민자 사업의 활성화 기조를 견지해 나가는 가운데 제도 운영 과정에서 나타난 문제점을 조기에 시정한다는 원칙을 세우고 민간투자제도 개선 방안을 마련하여 지난 5월 7일 민간투자사업심의위원회(위원장 : 기획예산처장관)에 상정·확정하였다.

민간 투자 활성화 기반 조성

동북아 경제 중심 실현에 필요한 핵심 SOC를 조기에 확충하고 최근 둔화되고 있는 경제의 회복을 뒷받침하기 위해서는 SOC 민간 투자의 지속적인 활성화가 긴요하다. 중장기 SOC 투자 소요와 함께 정부 가용 재원을 감안할 때 연간 2조 4조원 수준의 민간 투자가 보충되어야 한다는게 전문가들의 일반적인 견해이다.

이러한 맥락에서 SOC 민간 투자의 지속적인 활성화를 뒷받침하기 위해 SOC 민간 투자 대상 사업 범위를 넓혀 국토지리정보체계(GIS), 초고속정보통신망, 과학관을 추가하여 총 36개 사업으로 확대하였다. 그리고 민간 제안 사업의 추진 방식을 다양화하여 종전의 BTO (건설-양도-운영), BOT (건설-운영-양도), BOO (건설-소유-운영) 외에 BLT (건설-리스-양도), ROT (개량-운영-양도) 방식도 허용키로 하였다.

또한 민자 사업에 대한 금융 지원과 신용보증 활성화를 위해 민자 사업자가 발행할 수 있는 SOC 채권 용도에 기존의 출자·융자 이외에 채무 상환을 포함시켜 민자 사업의 경영 개선을 지원하도록 하였다. 아울러 '산업기반신용보증기금'의 보증 대상에 농·수협 대출과 외국 금융기관의 대출까지 포함시키고, 동일 사업 시행자 보증 한도도 1,000억원에서 2,000억원으로 확대시켰다.

사용료의 합리적 책정

민자 시설 사용료가 이용자들이 수용할 수 있는 수준에서 책정될 수 있도록 민자 사업 지정 요건으로 사용료 상한을 두기로 하였다. 예를 들어, 민자 고속도로의 경우 건설보조금 30% 수준 지원을 전제로 도로공사 통행료의 1.5 2배를 상한으로 제시할 계획이다.

또한, 민자 고속도로와 도공 고속도로 통행료의 격차를 단계적으로 축소해 나가기 위해 원가에 미달하는 도공 통행료의 단계적인 현실화를 추진하고 민자 고속도로 통행료의 상대적 고비용 부담 구조를 해소시켜나가는 방안도 강구해 나갈 계획이다.

아울러 사용료 수준 결정에 영향을 미치는 목표 수익률(사업 시행자의 투자비를 보

인천 국제공항고속도로의 경우, 대체 교통 시설이 없어 사용료에 대한 지역 주민들의 불만이 가중되고 있다.

총 SOC 투자에서 민간투자가 차지하는 비중은 1988년의 4.4%에서 2003년에는 11%로 늘어나 2.5배의 신장률을 보이고 있다.

상하는 이윤율)이 합리적으로 책정될 수 있도록 하는 방안도 마련하였다. 자연스럽게 목표 수익률을 낮춰나가기 위해서는 사업 제안 단계의 경쟁 촉진이 가장 효과적이라고 판단하여 차순위 탈락자의 사업 제안 비용의 일부를 보상하기로 하였다. 관련하여 제3자 제안 요청 공고 기간도 내실 있는 사업 계획 준비가 가능하도록 현행 60일에서 90일 이상으로 연장하였다.

운영 수입 보장의 합리적 조정

그 동안 민자 사업에 대해 통상 운영 개시 후 20년 동안 목표 운영 수입의 80%(민간 제안 사업), 90%(정부 고시 사업)를 보장 수준 상한으로 하여 실제 운영 수입이 여기에 미달할 경우 그 차액을 정부 예산으로 지원해주도록 하고 있다. 이러한 사업 위험 경감 조치는 초기 민자 사업을 활성화시키는 데 기여한 바 컸으나, 사업 시행자의 합리적인 경영 개선 노력을 감퇴시키고 국가의 우발 채무를 증가시킬 수 있는 부작용도 적지 않았다.

이에 따라 금년부터 운영 수입 보장 기간은 15년으로 단축하고 보장 수준 상한은 초기 5년은 현행대로 80%, 90%를 유지하되 다음 5년은 70%, 80%, 마지막 5년은 60%, 70%로 축소하였다. 또한 운영 수입을 보장받을 수 있는 요건으로 실적 운영 수입이 목표 운영 수입의 50% 이상이 되도록 함으로써 수익성 없는 사업의 진입을 원천 차단하였다. 한편으로 이러한 운영 수입 보장 축소로 인해 민자 사업에 대한 금융 대출 등이 차질을 빚지 않도록 '산업기반신용보증기금'의 보증 규모를 확대하는 보완 대책도 함께 마련하였다.

투자 재원 조달의 다변화

민자 사업은 그 동안 건설업체 위주의 출자로 실질적인 사업 경쟁이 미흡하고 이에 따라 건설비 절감과 운영 효율 제고를 크게 기대하기 어려운 상황이었다. 이러한 사업 여건을 개선하기 위해서는 연·기금 등 재무적 투자자의 민자 사업 참여를 촉진함으로써 투자자의 다변화를 꾀하고 한편으로 연·기금 재정의 안정화를 도모하는 것이 중요한 정책 과제로 대두되고 있다.

이에 따라 민자 사업에 대한 재무적 투자자(pure investor)의 출자 참여를 높이기 위해 사업제안서 평가시 출자자의 업종별 분산도 및 재무적 투자자 출자 비중 등에 대한 배점 한도를 현행 1%에서 5% 수준으로 상향 조정하였다. 또한 재무적 투자자의 출자 비중이 일정 수준(50%) 이상인 경우에 최소 자기 자본 비율 요건을 완화시켜 나가기로 하였다.

또한 이미 설립된 한국 인프라펀드(KIF)의 출자 구조를 개편하여 민자 사업에 대한 투자를 적극 유도하고, 연·기금 등을 대상으로 한 SOC 민간 투자 IR을 확대하는 등 SOC 투자 전용 펀드의 설립과 운영을 활성화시켜 나가기로 하였다.

사업 추진 및 관리 시스템 개선

먼저 총사업비에 대한 객관적 검증을 강화하기 위해 민간 사업자가 제시한 총사업비 단가의 적정성 등에 대해 조달청이 사전 검토하는 제도를 도입하였다. 주무 관청이 사전 검토 결과를 가지고 사업 시행자와의 총사업비 협상에 임하게 될 경우 보다 공정한 총사업비 책정이 가능해질 것으로 기대된다. 또한, 사용료 등 사업 시행 조건을 결정하는 데 관건이 되는 장래 사용량 추정의 객관성·공정성 제고를 위해 주무 관청이 별도로 중립적 전문 기관에 사용량 추정을 의뢰하도록 하고, 추정 기관의 책임성을 높이기 위해 추정 결과에 대한 실명제를 도입하기로 하였다.

정부는 이상과 같은 내용의 제도 개선 방안을 차질 없이 실행하여 SOC 민간투자제도의 운영을 보다 내실화하고 민자 사업이 국가 경쟁력을 제고시키는 데 제몫을 다하도록 최선의 노력을 기울여 나갈 계획이다.

안도걸
기획예산처 제도관리과 과장