특정 사업의 민간 제안 금지는 바람직하지 않다

- 수익성 있는 사업 발굴해야, 정부 · 사업자 · 대주단이수평적 지위로 리스크 분담을 -

국가의초기재정부담을줄이고민간자본을 유치하여 사회적 효용이 높은 사회간접자본 시설을 적기에 완공하여 사회적 편익을 증대하고자 하는 SOC 민자사업제도를 국내에 도입한 지도 벌써 십여 년이 지났다.

그간 민간은 정부와의 협의를 통하여 인천국제공항고속도로, 천안 논산고속도로 등 도로 시설, 항만(목포 신외항 등), 건축(인천국제공항화물터미널등), 발전소(신공항 LNG발전소) 시설, 그리고각 지자체 내 터널, 하수종말처리 시설 등을 성공적으로 준공해 운영하고 있다. 또한, 인천국제공항철도, 서울외곽순환고속도로, 대구 부산간 고속도로 등의 사업도 본격적인 공사가 진행 중으로 3 4년 내 모두 완공될 예정이다. 국내인프라의조기구축에기여해오고 있는것이다.

그러나, 한편으로는감사원등일부국가기관이나 시민단체로부터의 시시비비도 끊이지않고있다. 이들은국가인프라구축의 경우시설물의계획, 공사, 운영등제반사업단계를국가가 시행해야한다는논리아래 SOC 민자제도 자체의 폐지를 주장하고 있고, 제도 자체의특혜시비, 민자사업최소운영수입보장제도에따른과중한 국가우발채무우려등을거론하고있다.

이러한 시장 상황에서 일단 정부는 계속되는국가전체의경제불황타개책의한방향으로 중요한 비중을 차지하고 있는 건설시장을 어떻게끌어갈것인지, 아울러이에 따른한축을이루는SOC 민자시장을어떻게운영하는것이바람직한것인지등에대해 많은 고민을 하고 있는 것으로 보인다. 이에그동안약9년에걸쳐다수의SOC 민자사업에 참여해온주체의일원으로서현

최근 들어 일부 국가 기관이나 시민 단체들이 SOC 민자제도의 특혜 시비, 민자 사업 최소 운영 수입 보장에 대한 우려 등을 거론하고 있다. 10년 전사업 입안 당시의 어려웠던상황은 망각하고 사업 추진 과정의일부과오만 지적하고있는셈이다.

SOC 민자제도 전반에 관하여 짚어봄으로써「민간투자법」개정안에 대해 시사점을 제공하고자한다.

최선 아닌 차선의 정책

사회간접자본시설, 사회기반시설을국가 재정으로 적기에 공급하여 국민들에게 사회적 편익을 제공하는 것이 모든 국가의 최선의재정정책임은 주지의 사실이다. 그러나, 막대한재정적자속에국민들의편익증진을 위하여 인프라 시설을 국가가 전액 부담하여건설한다는것은장기적으로국가채무의지속적인 증가를초래하고, 이에수반되는막대한비용은전액현세대가부담할 수밖에 없다. 정부의 재정 상황과 국가경제능력을고려할때현세대의경제주체에게는너무나과도한부담이다. 따라서, 이러한제반경제환경에대한고려는물론향후인프라시설에대한편익을향유하게될 다음 세대들과의 비용 분담 차원에서도 민자유치제도는차선의정책으로서국민모두가 공감대를 형성한 후 계속 추진되어야만 한다.

잠시 지난 10여 년 전 인천 외곽 지역인 영종도에 동북아 허브 공항을 새로이 건립할당시를돌이켜보자. 이사업은공항시설물 구축에만 8조원 이상이 소요될 것으로 예상되었으며, 공항 시설과 동시에 구축되어야 할 공항 접근 고속도로 및 공항 전용 철도시설에만5조원이상이소요되는초대형 국책사업이었다. 이에 재정이절대적으로부족한정부로서는민간자본유치가절대적으로 필요하여「민자유치촉진법」이라는관련법규까지신설하여인천공항고속도로 시설사업 기본계획 고시를 통하여 민간 사업자를공모하였으나사업과관련된많은 리스크 때문에 어떠한 재무적 투자자도 선뜻나서지못하였다. 그러던차에국내건설사들로 구성된 민간 사업자들이 참여하여 온갖 어려움을헤쳐나가며신공항개항시점에 맞추어 신공항 전용 고속도로를 적기에완공해정부에기부채납할수있었다.

신공항철도사업역시도로사업보다상대적으로리스크가커사업추진일정이계속 지연되다가 현대건설을 주간사로 한 컨소시엄이 정부 고시 사업에 유일하게 참여하여 약 4조 4,000억원이라는 막대한 자금을 조달해 인천공항부터 김포공항까지의 1단계사업을현재수행하고있다. 민간사업자가참여하지않았어도 과연공항전용고속도로와 전용 철도 시설이 적기에 건립되었거나 건설될 수 있을까? 모두가 한 번쯤 생각해볼문제이다.

‘ 운영 수입 보장은 불가피했다 ’

앞서언급한바와같이국가인프라시설에 대한 민자유치제도는 최선이 아닌 차선의정책이다. 따라서, 국가가주도해인프라시설에대한수요가사전계획되고이에대한 공급자(민간사업자)가 투명하고 공정한 경쟁 절차에 따라 선정되는것이최적이다. 하지만막대한재원이소요되고건설 · 운영기간 중의 다양한 리스크로 국가의 인프라 수요에 비해 공급자가 절대 부족했던 10년 전초기SOC 민자시장의여건에서는운영수입 보장 제도의 도입은 불가피한 선택이었다.

정부, 대주단, 민간 사업자가 사업 초기 개발단계에서부터공사완공, 운영등사업추진의전기간동안삼위일체가되어 공동으로 참여하고 있는 외국과 달리 국내에서는 정부와 민간 사업자 간에 1차로 협약을 체결하고, 실질적으로50% 이상소요 재원을 제공하는 대주단과 별도로 금융 계약을 체결하고있다. 이런 구조에서는 운영 수입의일정부분을보장하는제도없이는 어떠한 금융 조달도 어렵다. 이에 따라 당시 정부와 민간 사업자, 학계, 기타 전문가 집단 모두가인식하여운영수입보장제도를도입하였다.

정부의 이러한 운영 수입 보장에도 불구하고몇개의 프로젝트는사업 추진상리스크가 너무나 막대한 것으로 예상되어 민간 사업자누구도참여치않아사업추진이장기간 지연되었던 사례도 있다. 서울 춘천 고속도로, 대구 부산 고속도로, 대전 당진고속도로, 김해 · 하남경전철 등5개 사업이그것이다. 이들 사업은 신공항 고속도로, 신공항 전용 철도, 경인운하, 서울외곽순환고속도로천안 논산고속도로등과함께 정부가 제1차로 계획한 SOC 민자 사업들이다.

최근10여년이흘러초기계획된사업가운데 난관을 극복하고 준공되어 운영 단계에접어든2 3개사업에대한운영수입보장(국가 우발 채무) 문제가 대두되고 있다. 문제는지난10년전사업입안당시의시장상황은 모두 망각하고 그동안 민자 사업의 제반추진과정에서나타난일부과오만지적하고 있다는 것이다. 더욱이 준공시까지의난관과이를극복한민간의 노력에대한 정당한평가는뒤로한채민간 사업자에대한특혜 시비만거론하는 양상이다. 이래서야어떻게SOC 민자사업이추진될수있겠는가?

공급자 다양화로 경쟁 체제 돌입

모든 시장 경제 논리와 마찬가지로 SOC 민자시장역시철저히수요와 공급의원칙 아래자율적으로추진되어 왔다. 인프라 민자사업특성상디벨로퍼가갖는초기사업개발단계, 건설단계, 운영단계의높은리스크는누구나쉽게피할수있는것이아니다. 그렇기 때문에 운영 수입 보장, 선순위채보장같은 정부의지원체계가확보되지 않을경우재원조달이쉽지않아사업참여를꺼리게된다.

그렇다면10여 년 전 OECD에가입한다른국가들보다상대적으로열악했던우리나라금융시장 여건에서도재원 조달이가능

SOC 민자사업이더욱성숙해지기위해서는정부가사업성이 우수한 사업을 지속적으로 발굴하여, 정부 · 사업자 · 대주단이수평적지위에서적절하게리스크를분담해야한다.

하였던 것은 무엇 때문일까? 그것은 바로 건설사들이 개척자적 정신으로 건설 기간 중의 추가 사업비 발생에 대하여 전적으로 책임지고, 나아가개별회사의명운이걸렸다고할수있는거대한은행차입금의원리금 상환에 대해 연대 보증(백지 어음 제출)을 확약하는 등 나름대로 할 수 있는 모든 기법을 동원하였기 때문일것이다. 각종 연기금, 생보사, 제1 · 2금융권심지어일부건설사들도 SOC 민자 시장에 관심을 보이지 않았을 때 약 십수 개의 건설사들만이 1개 사업당 초기개발비용만십억원에서수십억원까지 부담해 가며 시장을 활성화시켜 왔던것이다.

1994년민자시장태동이래IMF 사태라는커다란시련을겪는과정에서도국내민자시장은계속발전 · 성숙되어 왔다. 급기야2, 3년전부터는일명재무적투자가들이 SOC 민자시장에관심을갖게되고최근에는제1금융권까지자본참여를적극검토하는등공급자다양화를기대할수있게되었다. 또한, 채권금융 시장 역시 종래 13%대에서형성되던 조달금리가최근에는 7%대까지내려와자금조달코스트측면에서매우유리한시장이구축되어있다. 저비용구조 아래 자연스럽게 경쟁 구도가 형성되고 있는 것이다. 이런 점을 감안할 때 정부가 제도의 초기 단계에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 일부 시행착오와 부작용 등만 너무의식하지말고 일관성있는정책을지속적으로 추진한다면 국내 SOC 민자 시장은1 2년내에투명하고공정한경쟁구도를확립해더욱발전될것이다.

민간의 창의와 효율 제한은 삼가야

경쟁 유도, 우발 채무 최소화라는 2마리 토끼를다잡고국가인프라조기구축과국민 복리 증진이라는 국가적 소명을 달성하고 싶은 것이 정부의 바람일 것이다. 이를 위해서는 정부가 사업성이 우수한 사업을 지속적으로 발굴하여 정부, 사업자, 대주단이수직관계가아닌수평적지위에서적절하게리스크를분담해야한다.

이에대한실천방안의하나로최근정부가 관련 법 개정을 통해 ① 사회간접자본시설에서사회기반시설까지대상사업확대, ② 연기금 등 재무적 투자자의 참여 토대 마련, ③ 공모 펀드 도입 등을 시도하는 것에 대해 필자 역시 원론적으로 찬성하고 기대를 하고 있다. 그러나, 일부 특정 사업 추진 형태에 있어서 민간의 제안을 원천적으로 금지하는 일부 법 개정 내용은 선진 해외 민자제도에서도 그 사례를 찾아볼 수 없다. 특정 사업 분야에 대한 민간의 창의와효율을제한하는것은법개정의일관성 결여와 제도 운영의 혼란을 야기할 우려가 있으므로 이에 대한 제도적 보완이 뒤따라야 할 것이다.현재 우리나라 SOC 민자시장여건은지난10여년의경험을토대로양호하게형성되어있다. 대형건설사뿐만아니라 모든 건설사들이 SOC 시장에 적극적인 참여 의지를 갖고 있고, 저비용 재원 조달 구조가 가능한 채권 금융 시장, 그리고 무엇보다도재무적투자가들이이제본격적으로투자할의향을보이고있다.

따라서, 이제막 불 붙은 SOC 민자 시장에 찬물을 끼얹는 시행착오(?)를 겪지 않도록관계자모두가시대적사명감 및책임감을한층더느껴야할것이다.

그리고 재무적 투자가는 민자 사업 결정 시 후순위채 이자 등 나름대로 막대한 ROI를 염두에 두고 있고, 대주단 역시 자금 조달및운용과정상상대적으로높은수익을 기대할수있을경우에한하여민자시장에 자금을 제공하는 것이지 공공 편익을 위해 무조건적으로자금을제공하는기관이아니라는 점을 알아야 한다. 특히, 재무적투자가와국내대주단이생각하는SOC 민자사업추진상의가장큰리스크는' 시설물에대한 적기 준공 이라는 점을 반드시 인식해야 할 것이다.

조명현
현대건설사업개발부부장