26~37커버스토리-2 2005.2.12 9:35 AM 페이지34 001 Acrobat™ PDFWriter

BTL 방식의 민간 제안 사업 원천 봉쇄는 불합리하다

- 민간투자 사업 범위의 대폭 확대로 시장 활성화 도모를 -

지난해 말에 실물 경기의 침체가 장기화됨에 따라 이에 대한 대책으로 정부는 소위 '한국형 뉴딜 정책'을 발표하였다. 한국형 뉴딜 정책을 통한 경기 부양의 정책 기조는 재정 지출을 확대하는 한편, 이에 상응하는 민간부문의투자를적극적으로유도하는방안이다. 그리고이와같은정책기조의근간에는현재우리경제가처해있는상황을충분하게고려한흔적이 역력하다. 즉, 시중의 풍부한 유동 자금을 투자 지출로 유도하여 경기활성화를유인하겠다는것이다.

이러한 가운데 인프라 시설에 대한 민간 투자의 활성화 방안이 가장 효과적인 정책 대안으로제시되고있다. 특히, 인프라시설에 대한 민간 부문의 투자를 유도하기 위하여, 정부는1998년에전면개정된「민간투자법」을재개정하여기존의민간투자대상사업 범주에 학교, 병원 시설 등과 같은 복지 및교육부문의9개시설을포함시키려하고 있다.

이제 민간투자제도가 도입된 지 10년의 세월을거치면서, 민간투자사업이제도도입의 단계를 거쳐 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라 시설의 공급을 위한 하나의 정형화된사업방식으로정착되는단계에진입한것으로평가되고있다.

그럼에도 불구하고 여전히 현 제도의 추진과정에서민간투자사업의활성화및원활화를 저해하는 규제적 요소가 남아 있는 것으로 평가된다. 이에 본고에서는 민간 투자 사업의 활성화를 위한 규제 완화 방안을 제시하고자한다.

BTL 방식에 대한 민간 제안 사업을시행하지도 않은 상황에서 민간 제안을 원천 봉쇄하는 것은 불합리하다는 지적이많다.

민자 대상 사업의 범위 대폭 확대 필요

우리나라의민간투자제도는민간투자대상 사업을 선정하는 방식에 있어서 민간 투자가가능한분야를법률에명시적으로열거하는 소위 'positive list' 방식을채택하고 있다. 현행「민간투자법」제2조제1호의 규정은 민간 투자 대상의 인프라 시설을 35개의사업종류별로열거하고있다.

이처럼 민간 투자 대상 사업에 대해 열거식방식을유지하고있는이유는무엇보다도「민간투자법」이 사회간접자본 시설의 공급과 관련된 개별 법률에 우선하여 적용될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라,「민간투자법」에서는민간투자제도의활성화를위하여여러부문에있어서다양한제도적 · 재정적지원방안을마련하고있는데, 이와같은지원체계 또한 민간 투자 대상 사업을 열거식으로선정하는이유로지적되고있다.

그러나, 이러한 열거 방식에 의하여 민간투자대상사업의범위를사전적으로제한하여선정하는방식은당초민간투자제도도입의 목적인 민간 부문의 적극적인 참여를 통한창의성및효율성을기대하기에는한계가 있는것으로평가된다. 뿐만아니라민간투자 대상 사업의 범위가 법률에 한정되어 있으므로, 경제적 · 사회적 여건의 변화에 능동적으로 적응하는 것 또한 한계가 있는 것으로보인다.

26~37커버스토리-2 2005.2.12 9:35 AM 페이지35 001 Acrobat™ PDFWriter

최근정부는교육및복지부문에대한지원을위하여도로, 항만, 철도등산업기반시설중심의현행민자대상사업의범위에학교시설, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 군주거시설, 공공임대주택, 문화시설등9개생활기반시설을포함시키는내용을주요골자로하는「민간투자법」개정(안)을입법예고하였다. 이러한정부의 노력은 매우 긍정적인 것으로 평가되고있다.

그러나, 이러한정부의제도개선노력에도 불구하고, 현재의 민간투자제도는 여전히 민간 투자 대상 사업의 범위를 법률에 제한적인 열거 방식으로 운영하는 한계에서벗어날수없다. 특히, 정부지출을수반하는모든사업에대하여타당성분석을실시하고, 그결과에따라수익성이인정되는사업을 민간 투자 사업으로 추진하는 방안이 마련될 필요성이 있다. 따라서, 정부는 현재의열거방식으로민간투자대상사업의 범위를 제한적으로 명시하는 것을 원천적으로 모든 재정 사업에 적용하는 방안을 강구하거나또는민간투자대상사업의범위를 대폭 확대하여 현재의 상황에서 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체가 추진할 필요성이 있는 다양한 사업들을 추가할 필요성이있다.

BTL 사업의 민간 제안 허용해야

최근정부가추진하고있는「민간투자법」의개정안에의하면, 민간투자대상사업의 범주에 추가로 포함되는 9개 교육 및 복지 시설의 추진 방식은 기존의 BOT, BTO 또는BOO 방식과는매우상이한BTL(Build-TransferLease) 방식이다. BTL 방식은 민간부문이재원조달및건설을담당하고, 해당 시설물의 완공과 더불어 소유권이 정부에 귀속되는한편, 해당 시설물의실질적인운영은공공부문이임대의형태로담당하게되는방식이다.

정부가이러한추진방식을신규추가대상 사업에 적용하는 것은 교육 및 복지 시설의 경우 최종 수요자로부터 직접적인 사용료를부과하는데한계가있는것으로판단하기 때문이다. 뿐만 아니라 교육 및 복지시설의운영또한경제적이익을추구하는 민간 사업자가 직접적으로 담당하는 사업 방식을 적용하기 곤란하다는 판단에 기인한다.

그러나, 문제의심각성은해당사업의추진방식을전적으로 정부고시사업으로한정함으로써 민간 부문의 창의적인 제안을 원천적으로금지하고 있는 데있다. 이처럼 정부가 BTL 방식의 사업에서 민간 제안을 배제한것은해당사업의추진과정에서민간사업자의시설운영위험이크게경감됨에따라사업 제안이남발될가능성을원천적으로차단하는한편, 정부의투자우선순위에 따라 사업 규모를 조정하겠다는 목적에서비롯되었다.

이러한정부정책에대하여, 민간부문의 반발은BTL 방식에대한민간제안사업을 시행하지도 않은 상황에서 민간 제안을 원천적으로 제한하는 것은 행정 편의적일 뿐만 아니라 민간투자제도 도입의 원칙에도 불합리하다는 것이다. 특히, 기획예산처는 BTL 사업의 제안이 남발될 것을 우려하여 민간제안의 제외방침을 천명하고있으나, 사업추진의주체인 민간기업은사업을제안하기 전에약 2년여의 준비기간과상당 규모의 자금을 선투자하고 있는 실정이다. 따라서, 민간기업은개별사업에대한사업성검증뿐만아니라 정부의사업채택여부에 대한 위험 등 발생 가능한 모든 위험에 대비하여 철저한 사업 준비를 통하여 민간 투자사업을제안할 수밖에없기때문에사업제안의남발은사실상기대하기어렵다.

만에 하나라도 BTL 사업에 대하여 민간 부문의 사업 제안이 남발된다고 하여도 정부는 민간이 제안한 사업의 면밀한 검토를 통하여추진 대상사업과추진불가사업을 선별하여추진여부를결정할수 있는권한이「민간투자법」에 명시되어 있다. 따라서, BTL 사업에대한민간부문의다양한사업 추진 자체를 제한하는 것은 최적의 사업을 선택해야 하는 정부의 역할을 스스로 포기하는 것이다. 따라서, 최근 정부가 민간 투자 대상 사업의 범주에 포함시킨 7개 교육 및복지시설에대해서도민간제안을허용할필요성이있다.

정책 기조는 민자 사업 활성화 지향해야

최근 정부가 구상하고 있는 민간투자제도의기본방향은투자주체및대상사업의 다변화 및 확대, 사업자간경쟁 촉진 및 사업시행조건의지속적인합리화, 그리고수요자중심의추진체계효율화로 요약된다. 그러나, 정부가 추진하고자 하는 민간투자제도의 기본 방향은 무엇보다도 민간 투자 시장의확대를통한민간투자제도의활성화에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 특히, 최근과같이유동성은풍부한가운데경기침체가 장기화된 상황에서는 민간 부문의 투자를 유도하는 정책으로 민간 투자 사업은 가장적절한사업방식이다.

민간 부문의 투자를 극대화하기 위해서는 SOC 민간투자제도에대한 정책 기조가 무엇보다도민간투자시장의확대및민간투자사업의활성화를유지해야한다.

특히, 재정부족으로인해경기활성화를 위한공공부문의건설투자확대가어려운 현재의 상황에서는 재정 지원이 최소화되는 가운데 민간 투자 사업에 대한 강도 높은 규제 완화와 더불어 민간 투자 시장의 확대를 위한 제도 개선 및 세제 지원 등이 그 어느 때보다도 더욱 절실하게요구된다.

왕세종
한국건설산업연구원연구위원
sjwang@cerik.re.kr