

시행 착오를 반면교사로...아직은 갈 길이 멀다

- 서비스성과관리미흡, 시장기능의정상가동추구해야-



지난 10여 년 동안 우리나라의 민간투자 제도와 민간투자사업은 많은 개선과 발전이 있었다. 가장 큰 성과는 민자 사업이 인프라 시설의 공급에 있어서 재정 부족 문제를 상당 부분 보완해 온 것일 것이다. 가시적으로 크게 드러나지는 않지만 민자 사업은 인프라 시설의 질적인 성장에도 많은 기여를 하고 있다. 그동안 많은 시행착오를 겪기는 했지만 사업 추진과 관련된 정부 정책과 제도의 정비가 이루어지면서 이제는 세계에서 가장 성공적인 제도적 틀을 갖춘 나라로 평가받고 있다.

그럼에도 불구하고 아직 갈 길은 멀고, 시행착오를 교정하는 작업도 꾸준히 진행되어야 한다. 민간투자 제도를 처음 도입했을 때

미처 생각하지 못했던 사항들, 문제점이 예상되기는 했지만 대안이 마땅치 못했던 사항들도 아직 많다. 이하에서는 민간투자 제도를 도입한 이후 어떠한 시행착오들을 겪어왔는지를 살펴보고, 이를 개선할 수 있는 대안들로 어떠한 것들이 있을 것인지를 논의해보고자 한다.

어떤 시행착오들이 있었나

사람도 그렇고 역사도 그렇듯이 모든 것들은 시행착오를 거치면서 배우고, 성장하고, 진화한다. 그리고 그러한 시행착오가 있음으로써 더 나은 것들이 만들어질 수 있다. 건강한 비판과 합리적 대안은 그러한 시행착오를 인정해야만 나올 수 있다.

세계에서 가장 성공적인 제도적 틀을 갖춘 것으로 평가받고 있는 우리나라의 민간투자제도. 그러나, 민간투자사업에 대한 이해 부족은 여전한 실정이다.

우리가 겪은 시행착오 중에서 가장 큰 것은 민자 사업에 대한 이해 부족이다. 그런 관점에서 보면 아직도 시행착오는 계속되고 있다. 최근 개최된 어떤 전문 회의에서 나온 발언이 아직 시행착오가 계속되고 있는 단적인 예이다. 발언의 논지는 “민간 투자 사업은 민간이 이윤을 추구하기 때문에 문제가 있고, 국민의 빛이기 때문에 제고해야 한다”는 것이었다. 여과 없이 들으면 민간이 이윤을 추구하는 매우 나쁜 부류이고, 장래 국민의 빛이기 때문에 민자 사업을 해서는 안 된다는 의미로 들린다.

과연 그런가? 민자 사업의 특성과 필요성

여부를여기서설파할필요는없다. 그러나, 민간은 나쁜 족속들이고, 민자사업은해서 안 되는 사업인지에 대해서는 반문해볼 필요가있다. 민간기업이란태생자체가이윤을 추구하는 집단이고 이윤을 좇아 행동한다. 그런데그런민간기업들을향해이윤을 추구하는 집단이니까 나쁘다고 말할 수 있을까? 물론, 저변에는과도한 이익을 추구해서안 된다는메시지가 있을것이고, 기업의 사회적 책임을 얘기하고자 하였을 것이다.

사람들은 흔히 민간 자금과 공공 자금을 혼동한다. 그뿐만 아니라공공자금이자나 이윤이없는것으로생각한다. 그런인식이바탕에 깔려있기 때문에민간이사업을 추진하도록해서이윤을 가져가도록하느냐는 논리를편다. 하지만공공자금에도분명 이자가 있다. 누구에게이자를 직접지급하지는 않지만, 이자는 공공 자금의 기회비용 형태로 나타난다. 기회비용이 어느 정도 수준인지를산정하는 것은 어려운 일이다. 그러나, 우리가공공투자사업의타당성분석에 적용하고 있는 사회적 할인율을 기회비용률의 간접적 지표로 간주하더라도 크게 틀리지는 않는다. 최근까지 정부가 사용한 사회적 할인율은 실질 기준으로 6.5%였다. 이러한 수치는 민자 사업에 적용되는 수익률수준과크게차이가나지않는다.

민자사업의 인식부족문제와관련해도한가지생각해야할 것은투입에만초점을 둔점이다. 민자사업은사업추진으로인해 국가 또는 국민이 얻을 수 있는 공공 서비스, 성과에목적이었다. 그럼에도불구하고 정부나 민간 모두 성과보다는 투입에 관심을두어왔다. 투입관점에서만본다면재정사업이 민자 사업보다더 경제적이다. 정부발주로공사비를줄일수있고, 정부신용으로적은이자율수준에서재원조달이가능하기때문이다. 그러나, 시설의내구연한동안 투입되는 생애 비용으로 본다면 반드시

그런결론에 도달하지는않는다. 최근들어 정부가생애비용을활용한VFM(Value for Money) 테스트를통해민자사업의적격성 여부를평가하는이유도거기에있다.

민간 투자 사업에서 정부가 수행해야 할 가장큰역할은성과관리이다. 투입에대한 관리는 적절한 경쟁을 통해서 목표를 달성할 수 있지만, 성과에 대한 관리는 엄격한 기준과 지속적인 노력이 있어야 가능하다. 우리가 민자 사업의 선진국이라 일컫는 영국, 호주등에서성과관리에주안점을두고 있는이유도그때문이다. 성과를제대로관리하려면 성과 관리에 관한 기준과 지침이 필요하다. 그리고그러한기준과지침을 마련하기위해서는많은사례조사와연구, 수요자의요구사항파악이필요하다. 그런측면에서우리는아직 많이미흡하고가야할 길이멀다.

두번째시행착오로준비운동없는출발을 들수있다. 우리는제도를 도입하는것도 신속했지만, 사업도 매우 신속하게 추진하였다. 그러한 신속성은 우리의 강점이 되기도했지만, 약점이되기도했다. 국내외사례나 참고할 자료조차 변변하지 못한 상태에서 밤샘 작업으로 제도를 만들어내었다. 대상사업을정하고, 사업추진절차를만들어내는 일도 속전속결로 이루어졌다. 모든것이 그렇듯이 강점과 약점은 동전의 양면과 같다. 강점이크면약점도당달아켜진다.

준비가 부족하다 보니 사업 추진 과정에서 여러 가지 문제점들이 드러나기 시작했다. 가장 큰 문제점은 정부와 민간 기업의 역할과 위험 관리의 문제였다. 해외 사례에 관한조사가 충분하지못했고, 국내기업의 사업 추진 능력이나 PF 사업을 추진할 수 있는금융시장여건 등에대한검토도미진한 상태에서 제도가 도입되었기 때문이다. 정부나민간모두각기어떤역할을해야하는지에대해잘알지못했고, 불필요한간섭과 책임 전가가 두루 이루어졌다. 일본이

PF제도를 도입하기 위해 5년 이상을 조사 · 연구했었던것과비교해보면우리는너무 서둘렀고 그만큼 시행착오도 클 수밖에 없었다.

세번째시행착오로사업시행초기정치적목적에의해추진된사업들이 많았던점을 들 수 있다. 제1호 사업인 신공항고속도로만 하더라도 민자 사업으로 추진하는 것이 타당한지에 대한 조사나 검토가 제대로 이루어지지 않은 채 대상 사업으로 선정되었다. 대전 당진고속도로등과같이민자 대상 사업으로 선정되었다가 후에 타당성 조사과정을 거쳐재정사업으로 전환된사업들도 많다. 이러한현상이나타난가장큰 이유는민자 사업이지역민원또는정치적 부담을해소하기위한수단으로이용되었기 때문이다.

이러한 폐단은 초기 민자 사업이 대규모 사업위주로추진된 데서도 나타났다. 민자 사업은 초기에 작은 규모의 사업부터 추진하고, 그경험을 토대로점차대형사업으로 추진되는 것이 바람직했다. 그런데 우리의 경우는 초대형 위주로 대상 사업이 선정되었다. 경험이없는 상태에서초대형 사업들을 추진할 수 있는 민간 기업은 몇 손가락 안에들지 못했다. 결과적으로효과적인경쟁을유도하기 어렵게 되었고, 이는 나중에 경쟁의 부재, 과도한 시공 이윤 발생, 민자 사업의 효율성에 대한 논쟁 등을 불러일으켰다.

네번째는변화에대한예측과대응이서툴렀던점이다. 시장은끊임없이변한다. 민자 시장도 마찬가지다. 「민축법」을 제정하고처음사업을추진할때정부가가장고민했던것은민간기업과금융기관의참여여부였고, 참여한다면과연1년에어느정도의 민간자본을유치할수있을것인가하는점이었다. 그때는시중에자금여유가없었던때였고, 투자대상이많았던때였다. 그래서 민간기업이참여할수있는여러가지인센

티브들을 발굴하여 제시하였다. 그것은 불가피한 정책적 선택이었다고 일정 부분은 치러야할 사회적비용이라고보아야한다.

그러나, 그 다음 대응이 다소 문제였다. 외환 위기가 극복되면서 시중 자금이 여유가 생기기 시작했다. 민자사업은 매력적인 투자 대상의 하나로 부각되었다. 대출 금리가 하향안정화되면서, 외환위기때 결정된 수익률에도 여유가 생겼다. 몇 개의 사업들이 추진되면서 경험도 어느 정도 축적되었다. 그러한 상황에서는 민간기업의 건전한 경쟁을 유도할 수 있는 장치들이 마련되어야했다. 가장 효과적인 정책적 대안은 설계비보상제도와 같은 실질적인 것이었다. 하지만 정부는 망설였고 결과적으로 실기를 하고말았다.

무엇을 개선해야 하나

올해 정부는 정책목표를 민간투자사업 시설의 운영시스템 정착에 두고 있는 것으로 보인다. 그동안 소홀히 다루었던 성과관리 부문을 강화해야 할 필요성이 있었고, BTL 사업의 운영이 시작되는 해이기 때문이기도 하다. 그러나, 민자사업의 가장 취약한 부문은 시설의 유지 보수와 운영 효율성 등 서비스 성과 관리이다. 성과 관리는 매우 복잡하고 어려운 과정을 거쳐야 할 뿐만 아니라 투입 관리와 같이 단시간 내에 개선되기도 어렵다. 성과 관리가 빨리 정착되지 않는다고 해서 뒤로 미루어 놓을 성질의 정책도 아니다. 민자사업의 가장 중요한 목적은 국민들에게 더 나은 공공서비스를 제공하는데 있기 때문이다.

또 하나의 관심사는 국민들이 양질의 공공 서비스를 제공받고 있느냐 하는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 부실 문제가 발생하지 않아야 하고, 적정 수준의 비용이 투입되도록 해야 한다. 민간의 창의와 효율이 전제됨은 말할 것도 없다. 구체적인 방안으로는 정부 실행대안(PSC)을 기준으로 한

총사업비 평가와 적격심사제도의 도입, RFP 상 물량 및 비용의 세부 산출 기준을 제시하는 등의 방법으로 해결할 수 있을 것이다. 이는 값싸게 인프라 시설을 공급받고자 했던 정책의 전환을 의미한다.

저가 경쟁 유도 정책에 대한 재고 역시 필요하다. 반복하지만 민자 사업의 최대 목표는 좋은 시설, 양질의 공공 서비스를 제공하는데 있다. 비현실적인 유지 보수비와 관리 운영비를 제시하는 사업자가 선정되는 것이 바람직할 일인지 생각해 보아야 한다.

도입 3년째를 맞고 있는 BTL 사업과 난립하고 있는 BTO 사업들에 대해서도 새로운 정책적 접근이 필요하다. BTL 사업과 관련해서는 특이한 운영 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 검토와 대응 전략이 수립되어야 할 것이다. 전문 운영사의 역량이 충분하지 못한 상황에서 추진된 BTL 사업의 특성을 잘 관찰할 필요가 있다. 운영 부실의 문제가 발생할 경우 우가 어떠한 방법으로 해결하도록 할 것인가를 고민해야 할 것이다. 정책적으로 한계가 있겠지만 전문 운영사의 내실을 기할 수 있는 제도적 뒷받침도 연구 대상이다. 난립하고 있는 BTO 사업에 대한 검증도 철저해야 할 것이다. 반드시 필요한 사업인지에서부터 민자 사업으로 서 타당성을 갖는 것인지, 사후에 과연 재원 조달이 이루어질 수 있을 것인지 등 짚고 넘어야 할 사항들이 많음을 잊어서는 안 될 것이다.

정상적인 게임의 룰이 작동할 수 있는 시장 구조도 만들어야 한다. 담합이나 정실 평가와 같은 교란 요인이 작동하는 시장 구조에서는 정책 목표를 달성할 수 없다. 산업의 후진성도 벗어나기 어렵다. 이는 게임의 당사자인 민간의 몫이지만 정부가 교란 요인을 없앨 수 있는 평가 시스템을 마련 해주어야 한다. 민간 스스로가 정상적인 게임의 룰을 만들어 내기를 기대하는 것은 매우 지난하기 때문이다. 구체적으로는 평가

항목과 기준을 세분화하고 평가의 근거와 사유를 구체적으로 비교, 적시해야 할 것이다. 경쟁에서 탈락한 제안자가 평가 결과의 공개를 요구할 경우 공개하는 방안도 전향적으로 검토해 볼 만하다. 평가자들이 타당한 근거와 엄격한 잣대로 평가했다면 굳이 공개하지 못할 이유도 없기 때문이다.

시장 기능이 정상적으로 작동되어야

인프라 시설 투자와 관련하여 국가는 크게 두 가지 정책 목표를 가진다. 하나는 국민들의 후생을 증대시키는 일이고, 다른 하나는 국가 경제(또는 산업)를 성장·발전시키는 일이다. 이 두 가지 정책 목표는 서로 양립하는 것으로 보이지만 상호 작용을 일으켜야만 달성될 수 있다. 민자사업은 이제 하나의 산업 영역으로 확대되었다. 건설 산업과 금융 산업의 성장, 발전에도 많은 기여를 하고 있다.

여러 가지 비판이 가해지고 있었음에도 불구하고 인프라 시설 투자 정책의 한 축으로서 민간 투자 방식을 택한 것은 지속적인 경제 성장과 국부 창출, 공공 서비스의 질 개선을 위한 현실적인 선택이었다고 생각된다. 이제 과제는 민간 투자 제도를 한 단계 업그레이드시키는 일이다. 그러기 위해서는 시장 기능이 정상적으로 작동해야 한다. 합리적인 사고와 행동이 통하는 시장 환경, 공정하고 투명한 시장이 만들어져야 한다. 또한, 정책의 확고한 목표와 일관성, 객관성이 유지되어야 한다. 정책 목표가 흔들리고 일관성과 객관성이 유지되지 않으면 유연한 대응은 실패한다. 장기적인 안목에 바탕을 두지 않고 발등의 불을 끄는데 급급하거나 외부의 비난을 무마하는 데 초점을 두어서는 안 되는 이유가 거기 에 있다. 



송병록

(주)코리아인프라스트럭처 대표이사