

건설산업동향

민간투자 대상사업 선정방식의 개선방안

김홍수·송병관

2001. 10. 6

- 민간투자사업 추진 현황 3
 - 점차 활기를 얻고 있는 민간투자사업 3
 - 민간투자사업의 확대는 불가피 5
 - 향후의 정책과제 6
- 민간투자사업 선정방식의 개선 및 검토과제 7
 - 우리나라 민간투자사업 선정방식의 특징 7
 - 수익성이 높은 인프라부문에 대한 민간투자의 확대 8
 - 민간투자사업 유형의 신축적 조정 허용, 민간제안사업에 negative list 방식 도입 ... 9
 - 시설특성에 적합한 다양한 사업추진방식 채택 10
 - 정형화된 사업은 민간의 자원, 비정형화된 사업은 민간의 창의와 효율 추구 12
 - 몇 가지 검토과제 12

요 약

- ▶ 1999년 「사회간접자본시설에 관한 민간자본유치촉진법」이 「사회간접자본시설에 관한 민간투자법」으로 전면 개정된 이후 인프라시설에 대한 투자가 점차 활기를 얻고 있음.
- ▶ 인프라에 대한 정부의 꾸준한 투자에도 불구하고 급증하는 수요를 충족시키기에는 재원이 턱없이 부족하여 앞으로도 민간투자사업은 더욱 촉진될 전망
- ▶ 국내외 민간투자 유치를 위한 제도의 큰 틀은 마련되었으나 민간투자사업이 본 궤도에 오르고 제도에 대한 신뢰가 쌓이게 되면 사업선정, 입찰방식, 지원체계 등에 대한 보다 근본적인 검토가 이루어져야 할 것임.
- ▶ 본 고에서는 민간투자 대상사업 선정방식의 개선방안을 제시하고자 함.
 - 신규 건설사업에서 탈피하여 기존 인프라 시설의 위탁경영, 리스, 이용권의 양여(concession), 매각(민영화), 기존시설의 이용권과 연계하여 시설확충을 꾀하는 wrap around addition 등으로 추진방식 다양화
 - 정부고시사업은 현행과 같이 민간투자가 가능한 분야를 나열하는 positive list를 유지하되 list를 시행령에서 정하여 신축적인 조정 허용, 민간제안사업에 대해서는 제안이 안되는 경우만 정하고 이 외의 모든 사업을 허용하는 negative list 제도 도입
 - 정형화된 사업은 자원조달에 초점을 맞추고, 비정형화된 사업의 경우에는 민간의 창의와 효율의 활용을 목표로 하는 등 사업의 성격에 부합되는 선정기준 설정
 - 민간투자사업이 정당화되기 위해서는 민간의 창의와 효율 등이 도입되어 정부가 직접 시설과 서비스를 공급하는 것보다 높은 부가가치가 있어야 하므로 영국식의 공공부문 비교대안(Public Sector Comparator)을 통한 VFM(Value For Money) 테스트의 도입 검토 필요
 - 민간투자사업을 추진함에 있어서도 효율성과 함께 정부의 중요한 정책목표중 하나인 형평성이 고려되어야 하며 이를 위해 사업자에게 최소한의 의무(public service obligation) 부과 필요
 - 시설 특성과 민간자본 유치에 따른 거래비용 및 민간부문의 자원조달능력 등에 따라 민간투자사업의 적정 규모가 결정되는데 우리의 경우 민간사업의 규모가 지나치게 크다는 평가를 받고 있음.
 - 지금까지는 민간 사업자에 대한 유인책 강화를 위해 많은 노력을 하였으나 앞으로는 재정사업보다 다루기 어려운 민자사업을 추진하는 담당부서에도 예산상 또는 인사상 인센티브를 주는 방안 강구 필요

■ 민간투자사업 추진현황

점차 활기를 얻고 있는 민간투자사업

- 1999년 「사회간접자본시설에 관한 민간자본유치촉진법」이 「사회간접자본시설에 관한 민간투자법」으로 전면 개정된 이후 인프라에 대한 투자가 점차 활기를 얻고 있음.
 - 신공항 고속도로 및 공항 관련 시설 완공, 천안~논산, 대구~대동, 일산~퇴계원 등 공사 중
 - 이외에도 강남순환도로, 서울~춘천 고속도로, 각종 환경시설 등이 민간제안사업으로 추진되고 있음.
- 민자유치법에 의해 95년부터 98년까지 추진되던 사업의 대부분이 「민간투자법」에 따라 조정되었음.
 - 서울~하남 경전철 등 재고시 대상사업 7개, 서울외곽순환도로 등 계약체결 대상사업 9개, 인천 신공항고속도로 등 계약변경 대상사업 12개 대부분 재고시, 협상 중, 실시협약, 완공의 단계
 - 99년 이후 처음으로 금년에 서울도시철도 9호선을 민간투자 대상사업으로 지정
 - 2001년 4월 현재 민간투자사업심의위원회에서 지정된 사업 기준으로 34개의 정부고시사업 또는 민간제안사업이 있음.

<표 1> 민간투자사업 추진현황

연 도	주무관청	사 업 명	사업지정	시설계획고시	협약체결
1995 (10건)	건설교통부	○인천국제공항 고속도로	95. 3. 6	95. 5.24	95.10.27 (완공:00.11)
		○인천국제공항 화물터미널	"	95.12.30	97.2.21 (완공:00.10)
		○천안~논산 고속도로	"	"	00.12.14 (변경)
		○대구~부산 고속도로	"	"	00.12.14 (변경)
		○경인운하	"	96.10. 5	97.12.31
		○서울~하남 경량전철 ○부산~김해 경량전철	" "	00. 1. 7 "	협상중 "
	해양수산부	○목포신외항 (1단계)	95. 3. 6	95.12.15	00.12. 9 (변경)
	부산광역시	○부산~거제 연결도로	95. 3. 6	98. 1. 8	협상중
	부 천 시	○경인우회도로	95. 3. 6	95.12.30	협상중

연 도	주무관청	사 업 명	사업지정	시설계획고시	실시협약 체결
1996 (6건)	건설교통부	○서울외곽순환도로(일산~퇴계원)	96. 3. 2	98. 6.30	00.12.14
	해양수산부	○부산신항만	96. 3. 2	96. 9.25	00.12.14 (변경) 협상중
		○인천북항	"	96. 5.19	
		○포항영일 신항	"	98. 1. 8 (재고시에정)	
광주광역시	○광주 제2순환도로 1구간 터널 및 접속도로	96. 3. 2	96. 6. 5	97.2.28 (완공:00.11)	
경 기 도	○인천남동~시흥도리 IC도로	96. 3. 2	97. 4.28	협상중	
1997 (6건)	건설교통부	○호남권 복합화물터미널	97.3.25	98. 2. 6	00.12.26 (변경)
		○중부권 복합화물터미널 및 ICD	"	00. 7.29 (재고시)	
		○영남권 복합화물 터미널 및 ICD	"	98. 2. 6 (재고시에정)	
	철 도 청	○인천국제공항 철도	97. 3.25	98. 6.25	'01.3.23
서울특별시	○우면산 터널	97. 3. 25	97. 8.11	98.5.9	
부산광역시	○초읍선 경량전철	97. 3.25	98. 1.12	협상중	
1998 (1건)	경기도	○ 일산대교	98. 6.25	99.10. 5	협상중
1999 (6건)	해양수산부	○ 울산 신항만 1단계	99.12.31 (재지정)	00.12.8	
		○ 마산항 1단계	"	00.11.27	
	부산광역시	○ 부산해안순환도로(북항대교)	99.12.31 (재지정)	00.7.31	협상중
	의정부시	○ 의정부 경전철	99.12.31 (재지정)	고시에정	
	용인시	○ 용인 경전철	99.12.31 (재지정)	"	
김포시	○ 고촌~월곶도로	99.12.31 (재지정)	"		
2000 (2건)	경상남도	○ 마창대교	00.11.14 (민간제안)	00.11.22 (제안공고)	협상중
	서울특별시	○ 서울강남순환도시고속도로	00.11.14 (민간제안)	00.11.24 (제안공고)	협상중
2001 (3건)	건설교통부	○ 인천국제공항 제2연육교	01. 3.19 (민간제안)		
	인천광역시	○ 용유·무의관광단지 조성	"		
	서울특별시	○ 서울도시철도 9호선(1단계)	01.3.30		
계		34 개 사업			

자료 : 기획예산처, 민간투자기본계획 2001

민간투자사업의 확대는 불가피

- 정부의 인프라시설에 대한 꾸준한 투자에도 불구하고 급증하는 수요를 충족시키기에
는 재원이 턱없이 부족
 - SOC투자 여건
 - 경기 활성화 대책의 일환으로 SOC투자는 1999년까지 높은 증가세를 보였으나
이후 증가율은 크게 둔화
 - 국가기간교통망계획에서는 시설확충을 위해 2000~2019년 간 약 335조원이 소
요될 것으로 전망하고 있으나 재정여건을 감안할 때 SOC 투자의 대폭적인 확
대는 기대하기 어려움.
 - ※ 경제 구조조정과 경기 부양책을 집행하는 과정에서 국가채무는 크게 증가하
는 추세(2000년 말 국가채무는 총 119.7조원으로 GDP의 23.1%)

<표 2> 정부 SOC 투자

(단위: 조원, %)

비고	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
SOC투자	10.3	11.5	13.4	14.0	14.6
증가율	24.3%	10.2%	16.6%	5.0%	3.9%

- 무한경쟁시대를 맞아 국가경쟁력의 원천이 되는 인프라시설의 확충을 소홀히 할
수 없으므로 인프라 공급에 민간의 참여 유도
- 인프라시설의 공익성이 유지될 수 있어 완전한 민영화보다는 정치적인 부담이 덜
하고 또한 정부 인프라보다 민간 인프라시설의 유료화에 대한 거부감 적음.
- 인프라시설의 계획, 건설, 운영에 있어서 민간투자를 촉진하여 민간의 효율과 창의를
활용하고 자원동원의 효율성 증대
 - 시설공급에만 초점을 맞추던 종전의 시각에서 벗어나 시설의 운영·유지 보수까지
고려하는 생애주기비용(life cycle costing) 접근방식 도입
 - 인프라사업에 민간이 참여하게 되면서 규제, 공급방식 등의 시장성(market
orientation) 강화 유도
- 작은 정부(small government)의 추세가 확산되면서 전 세계적으로 인프라 공급에 있
어서 민간의 역할이 커지고 있음.
 - 정부는 장기 종합계획(network planning), 시설계획(project planning) 등을 수립하

고 민간이 수행 가능한 사업은 민간에 맡김.

- 수익성이 떨어지는 사업, 지역균형개발 등 형평성에 입각한 사업 등만 정부에서 직접 담당
- 민간부문의 입장에서는 민간투자사업을 통한 건설 및 운영 이윤 추구, 부외 사업(off balance sheet project) 수행의 이점, 프로젝트 금융과 SPC(Special Purpose Company) 설립을 통한 책임의 유한화와 위험분담의 유인 등의 이유로 사업에 참여
- 국토연구원 민간투자지원센터의 연구결과¹⁾에 따르면 매년 약 5조~6조원 내외의 민간투자사업이 추진될 것으로 전망하고 있음.

향후의 정책과제

- 국내외 민간투자 유치를 위한 제도의 큰 틀은 마련되었으며 집행상의 문제점 해소를 위해 법령 개정이 지속적으로 이루어지고 있음.
 - SOC민자사업에 대한 보험사 투자제한 완화, 금융기관 SOC 대출채권의 자산유동화 활성화, 시설사업기본계획에 협상기한 포함 고시, 민자사업 금융기관 대출자산 위험가중치 0% 적용 등 시행
 - 민자법인에 대한 법인세 감면, 외국인 투자에 대한 조세감면, 환리스크 보전범위 확대, 대출 약정시 주식질권 해지, 사업계획서 작성비용의 보전, 정부의 채무보증 허용 등을 업계에서는 추가로 요구하고 있음.
- 민간투자사업이 본 궤도에 오르고 제도에 대한 신뢰가 쌓이게 되면 사업선정, 입찰방식, 지원체계 등에 대한 보다 근본적인 검토가 이루어져야 할 것임.
- 본 고에서는 민간투자 대상사업 선정방식의 개선방안을 제시하고자 함.

1) 민간투자증장기계획 초안, 2001.9

■ 민간투자사업 선정방식의 개선 및 검토과제

우리나라 민간투자사업 선정방식의 특징

- 한국의 민간투자제도는 교통부문의 신규 프로젝트(green field project)에 초점을 맞추고 있다는 특징을 지님.
 - 현황에서 소개된 34건의 민자사업은 도로 15건, 철도·경전철 7건, 항만 6건, 물류시설 4건, 운하 1건, 관광단지 1건으로 구성되어 있어 교통시설 중에서도 특히 도로 중심으로 민자사업이 진행되고 있음을 알 수 있음.
 - World Bank 추정²⁾에 따르면 민간 인프라 시장은 연간 600억 달러 규모로 전력 30%, 통신 28%, 수자원·환경 18%, 도로 8%, 가스 6%, 주운 5%, 항공 3%, 철도 2% 차지
- 아직까지는 민자투자사업이 BOT 또는 BTO 방식으로 추진되고 있어 다양한 사업 추진방식 활성화 필요
 - 기존 인프라 시설의 위탁경영, 리스, 이용권의 양여(concession), 매각(민영화)을 통한 운영 효율화 및 재정확충의 예는 많지 않음.
 - 더욱이 기존시설의 이용권과 연계하여 시설확충을 꾀하는 민자사업 사례(wrap around)는 아직 없음.
- 민간투자의 대상이 될 수 있는 사업목록이 법에 정해져 있어 경제·사회적 여건 변화에 대한 적응력 떨어짐.
 - 모든 재정사업을 대상으로 민간투자의 가능성 여부를 우선적으로 검증한다는 원칙과 민간의 창의와 효율을 활용한다는 취지에 어긋남.
 - 정부 재정여건의 변화, 사업추진능력의 향상, 기술발전 등에 따라 민간 참여가 가능한 사업대상은 계속 바뀌고 있음.
- 민간투자 대상사업이 자체적인 수익성이 없어 정부 보조금이 민간투자 유인의 중요한 요인으로 작용한다는 것도 우리나라 민간투자사업의 한계임.

2) Gregory Fisher & Suman Babbar, Private Financing of Toll Roads, World Bank RMC Discussion Paper Series 117, PICKO 1999년 제1차 교육자료 제1권에서 재인용

<표 3> 민간 투자대상 인프라시설 유형

분 야	소관부처	사회간접자본시설 유형
도 로 분 야(3)	건설교통부	도로 및 도로부속물, 노외주차장, 지능형 교통체계
철 도 분 야(2)	철 도 청	철도
	건설교통부	도시철도
항 만 분 야(3)	해양수산부	항만시설, 어항시설, 종합여객시설
공 항 분 야(1)	건설교통부	공항시설
수자원분야(4)	건설교통부	다목적댐, 하천부속물
	환 경 부	하수도, 수도
통 신 분 야(2)	정보통신부	전기통신설비, 전산망
에 너 지 분 야(3)	산업자원부	전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설
환 경 분 야(6)	환 경 부	폐기물 처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공공처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 하수종말처리시설
유 통 분 야(3)	건설교통부	유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널
문화관광분야(7)	문화관광부	관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 도서관, 미술관 및 박물관, 국제회의시설
	건설교통부	도시공원

수익성이 높은 인프라부문에 대한 민간투자의 확대

- 사업 선정에 있어서 가장 중요한 잣대는 민간의 투자를 유인할 수 있는 충분한 수익성임.
 - 어떠한 계약방식을 통해서도 수익성이 약한 사업과 관련한 원천적인 문제점을 해결할 수는 없음.
 - 수익성과 함께 금융조달(project financing)을 위해서는 프로젝트 및 국가 위험도를 종합적으로 포괄하는 사업성이 검토되어야 하는데 대주단(lender)이 금융 가능성을 긍정적으로 평가할 경우 프로젝트의 bankability가 확보됨.
- 모든 공공사업에 대하여 타당성분석을 시행하여 수익성이 높은 사업은 민간투자사업으로 추진
 - 재정사업은 물론, 국제적으로 수익성이 확보될 수 있다고 인식되지만 우리나라에서는 공사가 주된 역할을 하고 있는 전기, 통신, 가스 등 분야에 대해서도 타당성분석에 기초하여 적극적으로 민간투자사업 추진

- 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 국토연구원의 민간투자지원센터와 한국개발원의 공공투자관리센터를 기획예산처 산하기관으로 통합 운영 필요성 검토
- 500억원 이상 모든 정부사업에 대해 예비타당성 분석을 시행하여 재정사업, 민자사업, 시행이 불필요한 사업으로 구분 추진
- 정부가 수익성이 낮은 사업을 일단 벌리고 보자는 식으로 추진하는 것을 막기 위해서 수익성 보장을 위해 지출되는 보조금을 계속비로 편성
 - 사업자 측의 보조금 지급에 대한 불확실성도 없애는 한편 정부가 나중의 지출을 염두에 두지 않고 무분별하게 민자사업이 추진되는 것을 억제

민간투자사업 유형의 신축적 조정 허용, 민간제안사업에 negative list 방식 도입

- 정부고시사업은 현행과 같이 민간투자가 가능한 분야를 나열하는 positive list를 유지
 - 정부가 공급주체였던 사회간접자본시설에 대한 민간투자뿐만 아니라 과거에는 민간의 영역이라고 생각하던 물류시설, 국제회의시설, 관광지 개발 등도 34개 대상사업에 포함되어 있음.
 - 이러한 취지라면 앞으로 긍정적인 외부효과가 큰 병원, 형무소, 학교 등의 시설도 민간투자의 대상사업 범위에서 제외시킬 이유가 없음.
 - 기술발전에 따라 지능형 교통체계(ITS), 지리정보체계(GIS)의 경우와 같이 대상사업목록에 추가되는 경우가 계속 나타날 것임.
 - 행정편의를 위하여 목록이 필요하다면 이를 유지하되 그 목록을 시행령이나 기본계획에서 정하게 하여 여건변화에 따른 신축적인 조정 허용
- 민간제안사업에 대해서는 34개 분야의 제약에서 탈피하고 제안이 안 되는 경우에만 정하는 negative list 제도 도입
 - 공익과 어긋나거나 지나친 보조금을 요구하는 경우 등은 민간제안사업 불허
 - 법정보조금이 나가는 환경기초시설 등에 민간제안을 허용하고 있으나 제안이 사업을 선점하여 경쟁을 제한하는 수단으로 활용될 수 있으므로 법정보조금이 지급되는 사업은 민간제안을 허용하지 않는 것이 타당하다고 보여짐.
 - 이와 같이 안 되는 경우로 정해진 사업을 제외하고는 민간의 자유로운 민간투자사업 제안을 허용

시설특성에 적합한 다양한 사업추진방식 채택

- 아직도 민간투자는 대형 신규건설사업에 대해 BTO 또는 BOT 방식으로 이루어진다는 인식이 고착되어 있으나 앞으로는 사업추진방식 다양화 필요
 - BOT, BLT, BOO, 민관합작방식을 통한 신규사업의 추진과 기존시설의 개선과 확충을 꾀하는 ROT, 기존시설의 이용권과 신규건설을 연계하여 사업의 수익성과 안정성을 제고하는 사업방식(wrap around) 등 활성화 필요
 - 이외에도 기존시설의 위탁경영, 이용권 매각, 민영화 등을 시설 특성에 맞게 추진하여 민간자본 유치

- 도로³⁾
 - 유료도로는 18세기 미국의 사유도로 건설을 시작으로 오랜 역사를 갖고 있음.
 - 19세기 중반에 미국에는 공공도로보다 많은 16,000km 이상의 민간소유 유료도로가 있었으나 철도와 연방정부의 고속도로 건설로 민간유료도로가 퇴조하다가 1990년대부터 BOT 방식의 민자사업(California SR 91 등) 재개
 - 유럽의 유료도로 역사는 2차 대전 이후 파괴된 도로를 복원하면서 시작, 당시의 사업주체는 대체로 공공부문이 대주주인 반관·반민 조직이었으나 최근에는 금융기법의 발달과 함께 순수민간부문의 concession이 확대되고 있음.
 - 아시아와 남미에서는 1980년대부터 BOT 방식의 민간유료도로 건설 시작

- 철도
 - 철도부문에 있어 민간참여는 새로운 개념이 아니며 2차 세계대전 이후의 국유화 바람(특히 신생 독립국)이 아니었다면 사철이 더 보편화되었을 것임.
 - 국유화 이후 정치적 결정에 의한 투자 효율성 저하, 관료주의로 인한 서비스 저하, 자동차 보급에 따른 mode 간 경쟁력 하락 등으로 1990년대 초부터 철도부문의 개혁을 모색하게 됨.
 - 일본, 영국, 미국에서는 민영화의 형태로 민간참여가 이루어졌으나 대개는 운영권을 넘기는 concession 형태로 진행되고 있으며 아르헨티나와 영국이 성공사례로 꼽히는 가운데 중남미, 아프리카, 중동으로 확산 중
 - 네트워크 시설의 특성상 선로의 공동사용 문제, 복수국가 통과노선의 concession 방법, 이용료 귀속, 유지보수 주체 등의 해결이 쉽지 않기 때문에 기존 철도의

3) PICKO 1999년 제1차 교육자료 제3권의 각종 사례에서 재정리

concession에 주로 국한

- 예외적으로 별도 운영되는 지선 또는 경전철의 경우 신규건설을 포함하는 concession 형태가 나타나고 있으나 이 경우에도 노반은 공공에서 담당하고 차량(rolling stock) 등은 민간에서 공급하여 일정기간 운영권을 갖는 방식 채택

◦ 항만

- 완전한 사유항만의 예는 자기 화물처리를 위한 일부 시설 외에는 찾아보기 어려우며 대개는 공공의 관리 하에 민간이 참여하는 형태(landlord port)
- 항만의 공사화 또는 항만운영회사(Terminal Operating Company)의 설립과 위탁경영 형태로 나타나고 있음.
- 공공부문은 관리에 필요한 통제, 항만 운영 및 확장 계획, 항만 기초인프라(항로유지, 방파제, 부두, 접근교통시설 등) 담당
- 민간은 주로 컨테이너 화물처리(하역, 보관, 운반 등) 부문에 참여, 필요한 장비는 직접 설치하고 인프라는 리스
- 항만에 대한 민간참여의 가장 큰 걸림돌로 해운노조와의 갈등이 지목되고 있음.

◦ 공항

- 공항에 대한 민간참여는 손실을 줄이기보다는 국가의 독점적 지위를 이용하여 수익을 올리는 수단으로 활용됨.
- 비행기의 활주로 사용료, 비행기 주차료, 화물처리비용, 관제비용, 연료 등이 airside 수입이며 면세점, 식당 및 기내식, 주차료, 차량 대여, 편의시설, 부동산 등이 landside 수입
- 각종 수입 원천에 대한 concession이 가능하며 대체로 공공 소유, 민간 경영이 일반적인 형태
- Joint venture(일본 간사이 공항), 위탁경영(카메룬공항), BOT(콜롬비아 보고타 엘도라도 공항), BOOT(그리스 아테네 공항), Lease-Develop-Operate(미국 애틀랜틱 시티), Wraparound Addition(United Airlines, Chicago O'hare 공항) 등 다양한 예가 있음.

정형화된 사업은 민간의 자원, 비정형화된 사업은 민간의 창의와 효율 추구

- 민간투자사업을 선정하는 과정에서 기준이 될 수 있는 요인의 예
 - 경제성 및 재무 타당성이 높은 사업
 - 민간참여로 건설과 운영의 효율을 기하고 창의를 활용할 수 있는 사업
 - 정부의 중장기 계획에 포함된 사업
 - 외부 파급효과가 큰 사업
 - 민간참여의 복잡한 절차를 정당화할 수 있는 일정 규모 이상의 사업

- 민간투자 대상사업을 선정하면서 시설유형에 따라 어느 기준을 더 중시할 것인가를 사전에 정하여 추진방법에 차이를 둘 필요가 있음.
 - 도로와 같이 어느 정도 정형화된 사업에 있어서는 공공의 부족한 재원을 민간참여를 통하여 보완한다는 접근이 타당
 - 통신시설, 공항 등과 같이 다양한 사업방식이 가능한 경우에는 민간의 창의와 효율을 활용할 수 있는 민간참여가 이루어져야 함.
 - 자원조달에 초점이 맞추어진 사업은 투명한 경쟁입찰방식을 적용하여 평가의 용이성을 높여야 할 것임.
 - 민간의 창의와 효율이 중시되어야 하는 사업의 경우에는 평가에 어려움이 있더라도 입찰에 있어 민간의 신속적, 혁신적인 접근이 가능하도록 추진
 - 결국 입찰과정에서 많은 융통성을 허용하면 평가가 어렵고 세부사항을 사전에 정하면 평가가 용이해지는 측면이 있으므로 사업추진방식을 시설유형에 따라 달리해야 할 것임.

몇가지 검토과제

- 민간참여를 통해 얻게 되는 부가성(additionality)의 평가
 - 다른 용도로 쓰여질 수 있는 민간자본이 인프라사업으로 유입되어 국민경제 전체적으로 효용이 높아지기 위해서는 민간참여에 따른 부가적인 가치창출이 있어야 함.
 - 부가성이 없다면 시설공급을 위해 한쪽 주머니에서 꺼내던 돈을 다른 주머니에서 꺼내는 결과이며, 심지어는 자원조달 주체가 신용도가 떨어지는 민간부문으로 바뀔으로써 오히려 자금의 기회비용이 높아지는 부작용도 야기 가능

- 민간투자사업이 정당화되기 위해서는 민간의 창의적인 기획력, 인력운용의 융통성, 운영단계의 효율성 등이 도입되어 정부가 직접 시설과 서비스를 공급하는 것보다 높은 부가가치가 있어야 함.
 - 민자사업의 건설비 및 운영비 산정방식 또는 입찰방식에 있어서 재정사업의 틀이 적용되고 있어 아직까지는 민간을 통한 자원조달에 그치고 있다는 인상을 주고 있음.
 - 앞으로는 민간투자사업의 부가성을 평가할 수 있도록 영국식의 공공부문 비교대안 (Public Sector Comparator)을 통한 VFM(Value For Money) 테스트의 도입 검토 필요
- 효율성과 형평성의 조화 문제
 - 정부의 중요한 정책목표중 하나인 형평성의 추구라는 측면이 민간투자사업을 추진 하면서 크게 고려되지 못하고 있음.
 - 이미 유료화된 고속도로는 민자유치로 인하여 통행료가 2배 이상 인상되더라도 거부감은 크지 않을 것이라고 보이며, 서비스의 성격상 고급재라고 볼 수 있으므로 대체도로가 존재하는 한 높은 통행료는 정당화될 수 있을 것임.
 - 그러나 국민의 통행권 보장을 위한 국도, 지방도에 대한 민간투자사업이 합리화될 수 있는 지에는 의문이 있을 수 있음.
 - 또한 민간투자 도로사업이 특정지역에 몰려 있을 경우 통행료의 지역 간 편차를 어떻게 합리화할 수 있는지도 고민사항임.
 - 민자역사의 경우에도 수익성 확보를 위하여 고급기능을 유치하고 있는데 철도 이용객의 상당수가 그러한 기능을 부담하기 어렵다면 정부 입장에서 역사를 통하여 어떠한 서비스를 국민에게 제공할 것인지 생각하게 하는 대목임.
 - 민자시설의 경우에도 형평성과 공익성의 차원에서 사업자에게 최소한의 의무⁴⁾ (public service obligation) 부과 필요
 - 민간투자사업의 적정 규모
 - 민간투자사업의 적정 규모는 국가별로 또 시설별로 차이가 날 것임.
 - 외자이건 내자이건 간에 민간자본을 동원하기 위해서는 상당한 거래비용이 수반되므로 인프라 건설을 재정사업이 아닌 민간투자로 추진하기 위해서는 추가되는 거래비용을 합리화할 수 있는 일정 규모 이상의 사업이어야 함.

4) 정부가 민간사업자에게 시설의 최소한의 공공성 유지를 위해 부과하는 조건으로 유료도로의 경우 소방차, 경찰차, 통학차, 장애인 차량 등에 대한 감면 또는 면제 조치

- 사업의 규모가 지나치게 크면 민간부문의 자본 동원능력을 벗어나거나 경쟁이 크게 제약되고 자본의 기회비용이 대폭 늘어나므로 민간부문과 자본시장의 역량을 감안한 규모의 사업이어야 함.
- World Bank 조사에 따르면 민간참여 도로사업의 경우 평균 규모가 <표 4>와 같이 나타남.

<표 4> 민간투자 도로사업의 지역별 분포와 규모

(단위: 건, 백만달러)

	아프리카	동아시아	동유럽	남미	남아시아	총계
사업 건수	5	102	2	93	6	208
금액	426	18,567	1,086	18,795	64	38,937
평균 규모	85	182	543	202	11	187

자료 : World Bank PPI Database

- 단정적으로 말하기는 어렵지만 종합적으로 볼 때 우리나라 도로사업의 적정 규모는 아마도 1,000억 ~ 5,000억원 정도라고 보여지며 만약 외자유치가 이루어진다면 2,000억 ~ 1조원 정도라고 추정됨.
- 민간투자사업 활성화를 위한 집행부서에 대한 유인책 제공
 - 사업을 담당하는 부서에서는 시급한 사업이 민자사업으로 지목되면서 사업추진이 지연될 것에 대해 상당한 우려를 갖고 있으므로 민자유치가 부진한 사업에 대해서는 「민간투자법」의 일몰규정에 따라 신속하게 재정사업으로 전환
 - 주요 민간투자사업 집행부처에는 전담부서를 설립하여 전문성을 확보하고 전담부서는 민자사업의 주체가 되어 예산부서, 주무부서, 민간투자지원센터의 협조를 받아 사업 추진
 - 지금까지는 민간 사업자에 대한 유인책 강화를 위해 많은 노력을 하였으나 앞으로는 재정사업보다 다루기 어려운 민자사업을 추진하는 담당부서에도 예산상 또는 인 사상 인센티브를 주는 방안 강구 필요

김흥수(선임연구위원.hskim@cerik.re.kr)

송병관(연구원.kwanii@cerik.re.kr)