

<요 약>

제 I 장 서 론

1. 민자유치 부진의 이유

□ 민자유치 부진은 수익성 부족 때문

- 민간자본이 유인되지 못하는 근본 원인은 민자유치사업의 수익성이 부족하기 때문
 - 1995년 이후 「민자유치기본계획」의 대상사업 중 사업시행자가 지정된 건수는 극히 적음.
 - 민자유치사업에 관심을 표명하는 기업은 건설업체에 한정되어 민간자본을 폭넓게 유인하지 못함.

□ 왜 민자유치사업의 수익성은 부족한가

- 정부는 수익성 개선에 적극적 의지를 표명하지만 민간자본 기대에는 크게 미흡함.
- 수익성이 개선되지 않는 이유는 정부가 암묵적 지원에 지나치게 의존하고 명시적 지원을 불확실하게 하기 때문임.
 - 암묵적 지원은 조세 및 부담금 감면, 국공유재산 무상사용, 부대사업 허용, 일부 구간 공사부담 등을 의미하는데 이의 확대는 한계가 있음.
 - 명시적 지원은 재정자금의 직접지급인데, 「민자유치기본계획」과 실시협약에서는 그 지급요건이 극도로 불분명함.

□ 왜 정부는 명시적 지원을 꺼리는가

- 정부의 인식부족으로 민자유치를 직접재정사업에 부수적으로 추가하는 사업으로 간

주하기 때문임.

- 현재 민자유치 대상사업은 정부예산 편성과 별도로 선정되며, 또 민자유치사업에 지급될 예산항목이 구분 명시되지 않음.
- 민자유치는 ‘민간도 SOC서비스를 제공할 수 있다’는 것이 아니라, ‘정부가 원하는 SOC서비스를 누가 제공하건 관계없이 정부는 그에게 대가를 지급한다’는 것임.

- 정부가 재정자금을 지급하면 특혜시비에 휘말릴 수 있다는 우려가 있기 때문임.
 - 민자유치사업을 ‘SOC서비스의 정부조달’로 이해하지 않고 ‘민간 소유의 투자사업’으로 이해하는 한 이에 대한 재정자금은 특혜로 인식될 가능성.
 - 민자유치사업의 입찰에 극히 소수의 업체가 참여하고, 또 ‘공개적이고도 공정한 경쟁’이 확립되지 않는 한 특혜라는 인식에서 벗어나기 어려움.
- 수십년 지속되는 민자유치사업에 어떤 방법으로 재정자금을 지급해야 하는가에 대한 확신이 없기 때문.
 - 민자유치사업의 성공적 완수를 보장할 수 있는 재정자금의 지급시기와 기간, 규모, 방법 등에 대한 연구와 공감대가 극히 부족한 실정임.
 - 지급방법(Payment Mechanism)은 정부와 사업자간의 위험분담(Risk Allocation)을 결정하는데, 세련되고도 섬세한 계약관행이 우리 사회에 부족함.

2. 민자유치 활성화를 위한 정책과제

가. 기본방향

- 민자유치사업의 수익성을 개선하기 위해서는 직접적인 재정지원이 제공되어야 함.
- 재정지원이 가능하기 위해서는 대상사업에 실행 의지가 반영되고, 지급방식이 명확하고, 공개적이고 공정한 경쟁이 확립되고, 실시협약의 내용이 선진화되어야 함.

나. 대상사업 선정

□ 현행 방법

- 민자유치 대상사업은 **정부예산의 가용성과 무관하게 선정**되기 때문에 사업시행의 정책적 의지가 미흡함.
 - 주무관청은 “민간투자법상의 사회간접자본 시설인가?”와 “사회간접자본 시설에 대한 중장기계획과 우선순위에 부합하는가?”를 중심으로 대상사업 검토

□ 영국의 PFI

- 공공사업의 예산편성과정 내에서 민자유치 대상사업을 선정함.
 - 정부예산으로 지원되는 공공사업 전체 집합 내에서 민자유치 대상사업이 선정(Treasury, *Government Construction Procurement Guidance* No. 2).
 - 1994년 재무성 장관은 민자유치 가능성을 검토하지 않은 공공사업에 대해 더 이상 예산을 편성하지 않겠다고 선언함.

□ 개선방안

- 기획예산처는 예산편성과정에서 공공사업 중 일부를 민자유치 대상사업으로 선정하고, 공공사업 예산 중 일부를 「민자유치지급금」으로 별도 편성함.
 - 예산편성과정에서 대상사업이 선정되면 공공기관과 민간기업 사이에 경쟁이 유발될 수 있으며 동일한 재정자금으로 더 많은 사회간접자본이 확보됨.
 - 공공기관이 담당하던 사업을 민자유치한다면 당해 사업에 대한 「기관출연금」이 「민자유치지급금」으로 변경될 것임.
 - 고속도로 1개 건설운영비 100억원을 「기관출연금」대신 「민자유치지급금」으로 변경하면 민자유치 고속도로의 수익성이 개선되어 민간자본이 유입되고 고속도로 2개 건설가능.

다. 재정자금을 통한 명시적 지원

□ 현행 방법

- 민자유치사업에 대한 현행 지원은 대부분 **암묵적 지원**으로 이들은 모두 **숨겨진 지출**(Hidden Spending)임.
 - － 「민간투자법」상에 규정된 조세 및 부담금 감면, 국공유재산의 무상사용, 채무보증, 배당금 특례 등은 모두 **정부부문에 귀속될 재정수입을 포기하는 것**임.
- 민자유치사업에 재정자금이 지원되는 법령이 구비되어 있으나, 그 **요건이 “사후적으로 필요에 따라 지급할 수 있다”는 모호한 방식**으로 규정됨.

□ 영국의 PFI

- 영국에서는 민자유치사업에 지급되는 재정자금을 지원(Aid, Subsidy)이라 하지 않고 ‘제공된 공공서비스에 대한 지불(Payment)’이라 하여 당연히 함.

□ 개선방안

- 실시협약에 **재정자금의 지급요건을 명확히 규정**하고 이에 대한 일반지침(또는 업무편람)을 수립함.
 - － 명시적 지원의 장점으로는 **지원금액 파악의 명료성, 사업자 성과의 유인, 정부 직영사업과 비교용이, 암묵적 지원의 축소** 등을 들 수 있음.
- 민자유치사업은 수십년 지속되는 사업이기 때문에 **지급의 안정성을 보장하는 계속비 제도**를 활용함.
 - － 「예산회계법」상 계속비 연한은 5년에 한정되기 때문에 민자유치 시설물 완공후 5년 이내에 정부지급의 대부분을 완결할 필요가 있음.

라. 입찰평가와 경쟁

□ 현행 방법

- 최근까지 민자유치사업 입찰에서는 **단독 또는 2개사 입찰**이 전부였으며, 그나마 컨소시엄 형태로서 경쟁이 활발하지 않았음.
 - 지금까지 수행된 민자유치사업은 지나치게 규모가 커서 **활발한 경쟁을 유도하지 못했음**.
- 입찰평가에서 종합낙찰제 방식이 채택됨으로써 **경쟁의 초점이 명확하지 않아 민간**의 창의성을 유도하는데 미흡하였고 또 탈락자들의 불만이 나타남.
 - 입찰평가에 포함되는 **항목들이 상호 연계되어** 있는데도 별도의 배점이 주어지는 방식이어서 경쟁의 초점이 명확하지 않음.
 - 예컨대 사업비규모, 무상사용기간, 적용수익률, 통행료, 부대사업수익 등은 상호 연계된 변수임에도 불구하고 별도로 평가함.

□ 영국의 PFI

- 영국에서는 **2단계의 적격심사**를 통해 사업수행능력이 있는 3~4개의 기업(Short List)을 선정한 후 이들에 대해서만 제안서를 제출하게 함.
- 최종 입찰평가에서는 **제안서 내용의 적정성을 검토한 후 ‘위험가치를 감안한 정부부담 총원가’**를 기준으로 낙찰자를 선정함.
 - 입찰자들은 서로 다른 위험분담 방안을 제시할 것인데, 공공부문이 부담하는 일체의 위험을 금액으로 평가한 가치에 지불금액을 합하면 ‘위험가치를 감안한 정부부담 총원가’가 계산됨.

□ 개선방안

- **대상사업을 소규모 위주로 선정**하여 민자유치에 대한 경쟁 활성화.
 - 2단계의 적격심사와 협상을 통해 사업자를 선정하는 PFI 방식 도입 필요

- 입찰평가의 초점을 ‘정부부담 총원가’ 개념으로 확정하여 업체들 사이의 창의성 경쟁을 활성화

마. 실시협약의 내용

□ 현행 방법

- 현행 실시협약은 투입물에 대한 규제, 사후적이고 모호한 위험분담, 성과에 대한 인센티브 및 점검부족 등의 문제점을 갖고 있음.

□ 영국의 PFI

- 민자유치의 핵심은 유인구조를 결정하는 계약서 내용에 있다는 생각 하에서 성과 위주, 사전적이고도 명확한 위험분담을 가장 중요한 원칙으로 간주함.
 - 민자유치를 ‘대규모 자본자산 건설을 필요로 하는 민간위탁사업’으로 정의하여 성과계약을 위주로 하는 정부개혁 이념 하에서 추진하고 있음.
 - 정부, 자금공여자, 사업시행자 사이의 계약내용에서 준수되어야 할 원칙들이 정부발간물 등의 형태로 제시되고 있음.

□ 개선방안

- 민자유치 본연의 정신을 제대로 구현하기 위해서는 먼저 경험쌓기에 주력할 필요가 있기 때문에 소규모 사업 위주의 시범사업들을 활성화시켜야 함.
 - 공개적이고도 공정한 경쟁하의 민자유치를 활성화하기 위해서는 선진화된 계약 관행이 전제되어야 하는데 현재 우리 나라는 이 분야에서 극히 미흡함.
 - 1950년대 이후 정부개혁을 추진한 영국에서도 1980년대에 비로소 산출물 위주의 성과계약을 실행할 수 있었으며 민자유치는 1992년 이후 활성화되었음.