

SOC사업의 발상 전환

Paradigm Shift on Infrastructure Projects



글 | 李 林 澤

(Lee, Im Tech)
 발송배전기술사, 공학박사,
 현대건설 컨설턴트, 숭실대학교 교수.
 E-mail: itslee@hdec.co.kr
 http://www.skybusiness/itsconsultant

목 차

1. 머리말
2. 인프라 사업의 역사적인 고찰
3. 우리나라 현실과 민간분야에서 추진할 경우 장단점
4. 세계적인 변화
5. 제안 및 맺음말

1. 머리말

필자는 2000년 6월 7일부터 9일 사이에 미국의 샌프란시스코에서 열리는 인프라 토론회 (Infrastructure Conference)에 참가하여 위험 관리 토론장(Risk Management Session)에서 발표자(Panelist)로 참석할 기회를 가졌다. 본 토론회에는 세계 각국에서 400여명의 전문가들이 모여서 인프라 사업(Infrastructure projects-우리나라에서 사회간접 자본-SOC사업이라고 함)의 추진 방향과 현안 문제점을 토의하고 의견 교환을 하는 대화의 장으로 마련되어 있었다. 인도와 인도네시아에서는 차관급을 단장으로 하여 인프라 사업에 대한 투자 유치단을 파견하여 특별 제목의 토론장을 개최하였으며, 중국의 토론장에는 대학

Since the industrial revolution in 19 century, there had been a pro and con argument on which is better solution between privatization and nationalization in developing the infrastructure projects and in maintaining the infrastructure facilities worldwide. This paper introduces the privatization-nationalization wheel along with its advantage and disadvantage. At this stage according to the global trend, it is the time that the most of infrastructure projects are being developed by the private sector in the industrialized countries. It is mainly because the product or the services produced by the facilities of the infrastructure should be fully paid back by the end users according to the mechanism of the market economy. Some solutions have been suggested for the future development of infrastructure projects in S-N Korea.

교수진들이 참여하여 투자에 대한 환경 분석과 전망 등에 대하여 논쟁을 벌였다.

이를 계기로 인프라 사업의 역사적인 고찰과 현재는 어떤 방향으로 진행되고 있는가를 인지하고 우리나라의 기업이나 이 분야에 종사하는 사람들의 좌표를 그려보는 것도 의미가 있다고 생각한다.

우리나라는 1998년 외환위기를 맞이하여 모든 사회구조를 세계기준(Global rule)에 맞추어 개조(restructuring)작업이 진행 중이다. 그러나 인프라 분야를 담당하는 공공분야의 개혁 및 그 성과는 대단히 미미할 뿐만 아니라 가장 어려운 문제로 생각하는 노조결성과 집단 이기주의가 만연하게 되었다는 점이다. 정부로서도 손을 쓸 수가 없는 상태에 이르렀다고 하여도 과언이 아닐 지경이다.

우리는 더 이상 문을 걸어 잠그며 우리만 살아갈 수 있는 우리나라가 아니다. 세계 속의 일부로

서 세계의 물에 따라서 살아야 하기 때문에 세계역사의 흐름에 발 맞추어 나가면서 그 동안 우리가 쌓았던 경험을 바탕으로 더 더욱 세계시장으로 진출하여 번성하자는 데 의미가 있다고 하겠다.

2. 인프라 사업의 역사적인 고찰

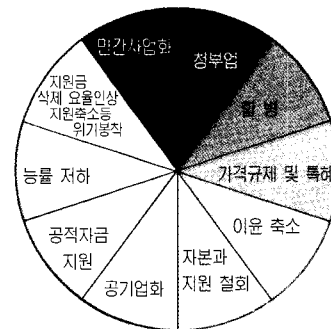
인프라 사업은 19세기(1820~1850)에는 민간 분야에서 주동이 되어 추진하여 오다가 일반 국민생활에 영향을 많이 끼치므로 정부에서 가격규제를 많이 하게 되어 사업성이 없어지게 된다. 그래서 인프라 사업은 공공사업으로 전환하게 되는 과정을 거치게 되었다. 그러나 20세기 후반(1980년대)에 뉴질랜드, 남미, 영국 등지에서 인프라 사업은 민영화를 본격적으로 추진하였으며 이 물결은 미국을 거쳐 전세계적으로 확대되어 가고 있다. 한편 20세기 후반(1960년대)에 산업화를 본격적으로 추진하던 국가에서는 인프라 사업을 처음부터 공공 사업으로 추진하여 왔던 것이 사실이다. 국제 금융 기관인 세계은행, 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등에서 저리의 장기 융자(soft loan)를 많이 공여하여 주었고 이를 위하여 사업의 심사 평가 팀이 구성되어 세계 각국에 많은 자금을 조달하여 왔던 것이 사실이었다. 그러는 가운데 자금 수요는 많아지고 국제금융기관의 회원사인 각국 정부의 부담은 증가하여 큰 문제로 대두하게 되었다. 이에 미국의 클린턴 정부가 들어서면서 국제금융기관이 개발도상국의 인프라 사업 추진에는 자금공여를 중지시키고 그 대신 민간 부문(private sector)에서 추진토록 방향을 바꿈과 동시에 사업 담보 금융 방식(Project Financing Scheme)을 구성하여 강력히 추진토록 하였다. 이보다 먼저 영국에서 국영기업의 노조문제가 산업의 발전을 저해하는 요소

로 대두되어 그 당시 대처수상이 총력을 기울여 노조의 힘을 약화시키고, 민영화 추진을 본격적으로 이루어야 하는 계기가 되었다.

역사적인 고찰을 하여보면, <그림 1-1>에 표시하는 바와 같이 인프라 사업은 민간 사업화-청부업-합병-요금규제 및 특혜-이윤축소-자본과 지원 철회-공기업화-공적자금지원-능력저하-지원금 삭제, 요금인상, 지원축소 등 위기봉착-민간 사업화 등의 순환을 되풀이하는 역사적인 고찰이 1993년에 고메스와 메이여에 의해서 제시되었다.

현재의 상황 속에서는 미국이 주축이 되어 민영화 정책을 강력하게 추진하게 되어 많은 인프라 사업들이 민간 부문 주도로 추진되고 있으며 이에 따른 문제점을 검토하고, 이 과정에서 발생하는 위험을 어떻게 잘 관리하여 수익창출 또는 손실발생 예상 시 이를 최소화시키는 점에 지난 샌프란시스코의 토론회의 관심이 집중되었다는 점을 지적하고 싶다.

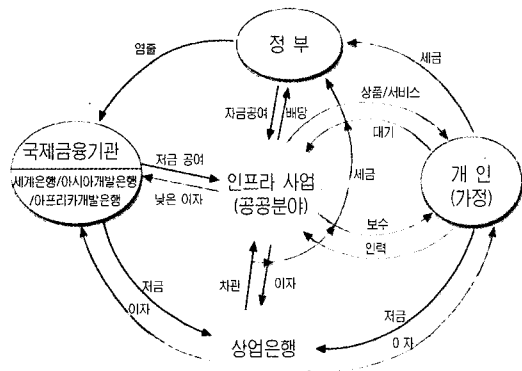
민간주도-국영사업으로의 순환바퀴



<그림 1-1>

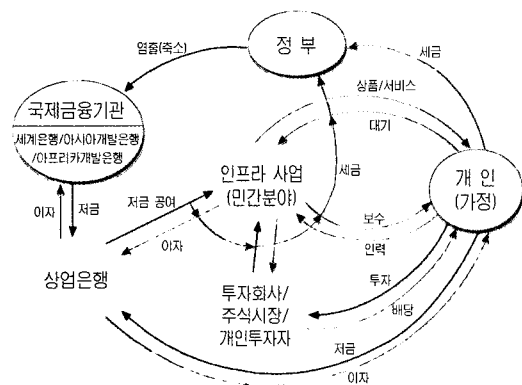
자금 흐름 과정을 공공부문 과민간 부문에서 추진 할 때를 비교하여 보면 <그림 1-2> 및 <그림 1-3>과 같다고 볼 수 있다. 공공 부문에서 사업을 추진할 때는 자금 조달을 정부예산에서 할당받되

가능한 많은 자금을 국제 금융기관에서 조달하였으며, 국제금융기관의 자금은 선진국이 주축이 되어 자금 염출을 하여야만 하였다. 사업의 타당성 여부는 수익이 비용보다 많을 경우는 타당하나 대부분의 인프라 사업은 수익사업 이라고 하기보다는 국민의 복지와 편의 설비 증진과 연계되어 있으므로 본 사업을 심사 분석할 때에는 사회적 수혜를 고려하여 타당성을 평가하는 경우가 많았었다.



(그림 1-2)

그러나 민간부문에서 추진 할 때는 철저하게 수익사업으로 분리가 되고 또한 수익성이 있어야 사업을 착수하게 된다. 자금 회수도 철저히 수익자 부담 원칙이 되어야 하는 것이다.



(그림 1-3)

3. 우리나라 현실과 민간분야에서 추진할 경우 장단점

우리나라는 1960년대 산업화 과정에서 국가에서 주도하여 인프라 사업을 추진하여 왔고 그때에는 그렇게 할 수밖에 없었고 또 그렇게 함으로서 상당한 성공을 거둘 수가 있었다. 예를 들어서 전력사업은 1898년 한성전기 설립으로 태동하여, 1898~1946년에는 70~80여 개의 전력회사 난립으로 소지역 독점체제를 유지하다가 1946~1960 경성전기, 남선전기, 조선전업회사로 통합하여 3개회사 분업체제로 운영하다가 1961년 이후 한국전력 공사로 통합하여 독점체제로 유지하여 오고 있다.

물론 중간에 1969~1973년 사이에 민간전력회사를 설립하였으나 일시적인 발전소 초과 건설로 잉여설비가 70%에 이르게 되어 독립채산이 불가능하게 되었다. 결국 한국 전력공사에 통합하게 되는 사례도 있었다. 한국전력이 독점 사업을 유지 하려는 의도도 있었던 것은 사실이었다. 전력 분야는 산업의 기간산업으로서 그 동안 계속하여 증가된 수요에 맞추어 전력 설비를 건설하였고 지금은 비교적 양질의 전기를 수용가에 공급하고 있으며 전기요금도 비교적 저렴한 편에 속한다고 한다. 이러한 상황에 있는 회사를 정부는 6~7개 회사로 분할 하려는 계획으로 추진하고 있고 일부에서는 반대 입장을 취하고 있다.

서울시의 지하철 또한 마찬가지로 현재는 대단히 편리한 설비가 되어 있고 운임도 세계에서 제일 저렴한 편에 속한다. 얼마나 살기 좋은 사회 환경을 만들어 놓았는가 자화 자찬 할 만하다. 그러나 시장 경제 원리로 검토하여 볼 필요가 있다.

한국 전력공사는 현재의 설비를 갖추는데 약34조원의 부채가 있어 이자부담이 매출액에 약 22%이며 투자 수익률이 약4.7% 정도에 지나지

않는다고 한다. 서울 지하철공사도 약 3.5조원의 부채에 99년에는 2,800억원의 적자가 발생하였다고 한다. 양 공사는 모두 강력한 노동 조합이 결성되어 정치권에서도 경제원리에 따라서 특별한 조치를 취하기도 어려운 막강한 힘을 가지고 있다. 피상적인 입장에서는 좋은 설비로 저렴한 가격으로 이용 고객에게 혜택을 주고 있기 때문에 대단히 좋은 제도라고 볼 수 있다. 그러나 문제는 설비건설에 소요된 막대한 부채가 국민의 부담으로 남아 있다는데 있다. 다시 말해서 수혜자 부담 원칙을 벗어나 수혜자는 저렴하게 즐기는 반면에 전국민의 세금으로 그 부족분을 매워 가고 부담을 하여야 한다는 것이다. 산업분야의 전력 요금이 타국에 비하여 낮다는 것이 투자비의 금융비용을 모두 부담하고 실질 원가보다 높은 수준이라고 하면 언급할 필요도 없이 우수한 상황이라 할 수 있다. 결과적으로 부족분은 국민의 세금에서 충당하여야 한다. 지하철 요금도 대단히 낮아서 부족분은 지하철을 이용하지 않는 국민이 부담을 하여 주어야 한다.

이러한 점은 시장의 경제 원리를 벗어난 사회주의적인 이론에서 그 원리를 찾아 볼 수가 있다.

한편 민간 부문에서 추진 할 경우는 완전한 수익사업으로 평가받지 못하면 사업의 타당성이 없을 뿐만 아니라, 금융기관으로부터 자금 조달을 할 수가 없게 된다. 투자자의 입장에서 수익률은 적어도 시중 금리이상 되어야 하며 보통 15% 이상의 수익률이 보장되어야 한다. 그 대신 정부나 공공기관에서 자금 조달을 할 필요는 없지만 수익성을 보장하여 주어야 하는 경우가 많다고 봐야 한다. 그러나 민영화의 실질적인 장점은 서비스의 질을 높이고, 효율성을 제고하며 비용을 줄일 수 있다.

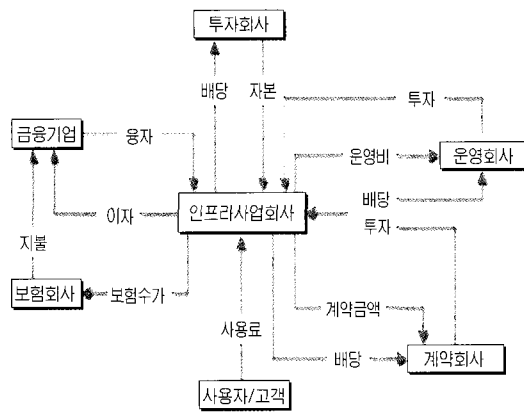
또한 국가의 재정에 의지하지 않기 때문에 결과적으로 국민의 세금 부담을 줄일 수가 있으나, 경

제 원리에 따른 수익자 부담이 증가된다고 볼 수가 있다.

이상과 같이 전세계적으로 인프라 사업의 추진 여건이 변화하기 때문에 그에 따른 사업의 위험도 올라가고 그에 상응한 조치들을 취하게 된다. 이러한 방식의 사업추진은 미국 업체들이 주도하면서 보안장치를 하기 때문에 이런 종류의 사업에 변호사, 보험회사, 자금공여회사, 사업추진회사, 사업수행회사, 사업유치국가의 상위 공무원 등이 토론회에 대거 참여를 하게 된다.

우리나라의 경우에도 1998년의 재정 위기를 맞으면서 기업사회의 구조조정은 이런 방향에 초점이 맞추어 저서 국영기업을 민영화하는 방침이나 신규 인프라 사업은 민자를 동원한 민간부문 사업으로 추진하고 있기 때문에 방향은 확실하게 설정이 되어 있으나 그 실천은 의심스러운 정도로 미진한 상태에 있다. 또한 이러한 국제적인 대화의 장에도 좀처럼 참여를 하지 않는 경향이 많다.

4. 세계적인 변화



(그림 1-4)

샌프란시스코의 토론회에 참여하여 느끼는 점은 첫째, 변화의 물결을 신속히 감지하고 그 변화의 주도적인 역할에 동참을 하여야 한다. 둘째,

건설업계에 종사하는 사람 외에도 금융업, 보험업, 창업투자회사의 사람들과 변호사, 교수, 정부의 정책 수립자들이 동참을 하여 변화에 대처를 하여야 한다. 셋째, 건설 산업분야에도 인터넷 사업 (e-Business)의 개념을 도입하여 경쟁력을 고취시키고 있기 때문에 그에 대비를 하여야 우리 업체가 세계 시장에서 살아 남을 수 있다는 것을 알 수 있었다. 넷째, 위험 관리를 잘 하여 건설업체로서 이익을 창출 할 수 있어야 한다. 다섯 번째, 이런 분야는 전문 컨설턴트(Consultant)를 활용함으로써 경비를 줄이고 효과적으로 대처하여 나갈 수 있다.

특히 Project Financing 방식이 많이 활용되고 있으므로 이에 따른 각계의 관심과 부수된 위험 관리에도 기법을 익혀야 할 것이다. 참고로 Project Financing 기법을 간단히 소개하면 <그림 1-4>에 표시된 바와 같이 사업을 담보로 하여 투자를 하고 상환 차관을 도입하여야 되기 때문에 사업의 타당성이 사전에 충분히 입증되어야 사업을 착수할 수가 있는 것이다.

5. 제안 및 맺음말

- 1) 인프라 사업도 시장 원리에 따라서 수익자 부담 원칙을 모든 국민이 이해하고 또한 적용하여야 한다.
- 2) 세계시장에 인프라 사업의 추진 방향을 감지하고 그에 맞추어 추진하되 위험 관리를 철저히 하여 이익 창출에 심혈을 기울여야 한다.
- 3) 인프라 건설사업에 은행계에서도 관심을 갖고 사업의 타당성 평가 능력을 함양하여 적절히 투자함으로써 은행자체사업의 수익성을 올려야 은행도 살아 남을 수가 있다. 더 나아가서 보험업에 종사하는 사람이나, 변호사 등도 이 분야에 사업 영역을 키워 가면서 더불어 살아

가야 한다. 우리나라에서는 마치 구조조정이 인력 감축으로 인식되고 있는데, 각개개인의 능력과 업무효율을 높이고 업무 영역을 확대하여 사업을 확장하면, 인력이 더 필요하게 될 것이다

- 4) 특히 우리나라는 북측의 열악한 인프라 설비가 통일 후에도 큰 문제점으로 대두되고 있기 때문에 차분한 계획을 세워서 외국의 민간 자본을 끌어들이 설비를 건설하여야 하나 그의 수익성에 따른 타당성이 문제가 대두될 것이다. 지금 단계에서는 남북한이 공동 팀을 만들어서 모든 인프라 분야, 예를 들면, 도로, 항만, 철도, 송전과 배전망, 발전소 건설, 통신 설비 등등 사전의 종합 계획과 연차별 수행에 따른 타당성 조사를 실시 할 적기라고 볼 수 있다. 전체 계획과 타당성 조사를 충분한 시간 (2내지 5년 혹은 10년)을 잡아서 세밀하게 실시하여야 한다. 이런 타당성 조사를 수행하는 데는 그렇게 많은 자금이 소요되지 않으므로 국제협력기금을 할당하여 실시하는 방안도 고려하여 불만하다.

(원고 접수일 2000. 7. 14)

참고문헌

1. Private sector Infrastructure:utility regulation/The World Bank
2. Infrastructure 2000 Conference in San Francisco, CA, USA.
3. Internet Solutions for Project Management, Amit K. Maitra.
4. UNIDO BOT Guidelines.
5. Risk Management on Infrastructure Projects perspective of EPC Contractors: 필자의 Paper.