

민자사업 운영수입보장 당분간 유지되어야



윤하중

1. 서언

전통적으로 사회간접자본시설의 건설과 운영은 공공부문의 몫이었다. 그러나 정부 재정의 부족 및 조속한 인프라의 확충, 민간의 창의성과 효율성의 도입 등을 이유로 1994년 민자유치촉진법이 제정됨으로써 사회간접자본시설에 대한 민간부분의 투자가 실질적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 민간투자사업을 추진하기 위한 제반 여건의 미성숙 및 특혜 시비를 우려한 정부의 적극적인 역할 기피와 관련 규제조항, 그리고 외환 위기 등의 사유로 신공항 고속도로, 부산 신항만 등 5개 사업 정도만 추진되는 부진한 실적을 보여 주었다.

이에 정부는 민간의 투자를 촉진하고 건설경기의 활성화를 통한 경기부양을 위하여 민자유치촉진법을 각종 정부의 보장 제도를 포함한 민간투자법으로 1998년 12월 개정하게 되었다. 그 결과 2004년 현재 추진 중인 민간투자사업은 총 142개로 총 민간투자비 규모가 35조 835억에 이르고 있다.

다음 표에서 볼 수 있듯이 정부의 SOC 투자액에서 민간투자액이 차지하는 비율과 투자액의 추이만 보아도 민간투자법이 개정·시행된 후 민간투자사업이 상당히 활성화된 것을 알 수 있다.

그러나 민간투자제도의 추진은 정부의 지속적인 관심과 민간투자자에 대한 각종 인센티브 확대 노력 등에 힘입어 점차 활성화되고 있는 반면에 운영수입보장제도, 평가, 대상사업의 선정 등 몇 가지 제도들에 대한 문

〈민간투자 추진추이〉

(단위 : 조원)

구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
SOC 투자액(A)	6.7	8.3	10.3	11.6	13.5	14.2	15.2	16.0	18.3
민간투자액(B)	0.01	0.05	0.3	0.5	0.8	1	0.6	1.5	2.1
B/A(%)	0.15	0.6	2.8	4.1	5.6	6.5	9.6	9.37	11.4

제점이 제기되고 있다. 특히 신 공항고속도로와 천안-논산간 고속도로의 개통으로 통행수요의 미달로 발생하는 부족분에 대한 정부의 우발채무가 발생하면서 운영수입보장제도에 대한 논란이 제기되었다.

따라서 본고에서는 운영수입보장제도의 도입 배경 및 적용 현황 등 전반적인 부분에 대하여 고찰하고 향후의 개선 방안 등에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 운영수입보장제도의 도입 배경

운영수입보장제도의 도입 배경

최소운영수입보장제도는 1998년 12월 민간투자법 개정을 통하여 명문화되었다. 이 후 1999년 4월 민간투자법 시행령 제37조에 최소운영수입 보장조항이 신설됨으로서 민간투자사업에 본 조항이 적용되기 시작하였다.

민자유치 촉진법 시행 당시에는 최소운영수입 보장에 대한 명문 규정이 없었으며, 단지 민자유치 촉진법 제42조에 재정지원 규정이 있었다. 이 조항을 근거로 인천국제공항 고속도로사업에서 통행량의 20% 이상 증감에 대한 수입보장을 실시협약으로 체결함으로써 운영수입보장제도가 시작되었다. 운영수입보장제도는 운영시 실적 수요가 실시협약 당시 합의된 추정 수요의 합의된 비율 이하일 경우 이 부족분을 정부에서 부담하는 내용이다.

과거의 민간투자사업은 재정사업 시행 시와 마찬가지로 도로, 항만, 철도사업 등 주요사업들도 사업타당성 제고를 위해 의욕적으로 추정된 수요를 근거로 추진되었다. 이와 더불어 수요 추정시 일반적으로 나타나는 램프업 효과에 따른 사업 운영초기의 일시적인 수요 감소분 또한 감안되지 않았던 것이 사실이다. 그 결과 최근 운영이 개시된 민간투자사업들의 실

적 수요가 운영 초기의 예상 수요를 하회함에 따라 상당한 수준의 재정 부담이 발생하였다.

운영수입보장제도 운용의 미흡점

현행 최소운영수입보장제도는 다음과 같은 몇 가지 사유로 인하여 민간 투자제도의 기본적인 원칙에 부합되지 못하는 면을 가질 수 있다. 첫째, 이론적으로 프로젝트의 운영수입변동 위험은 상업적인 위험(commercial risk)으로 분류되는 사항으로 민간사업자가 부담하는 것이 일반적일 수 있다. 둘째, 운영수입에 대한 정부의 보장으로 민간사업자의 도덕적 해이를 조장할 가능성이 있을 수 있다. 셋째, 운영수입의 보장기준이 추정수입의 일정비율(80%~90%)로 일률적이며 보장기간도 전반적으로 일률적으로 적용되어 사업의 특성을 전혀 반영하지 못 할 수 있다. 넷째, 보장의 수준이 상한으로 설정되어 있음에도 불구하고 대부분의 사업에 있어 수입보장의 상한 수준으로 협약이 체결되어 왔다는 것이다

운영수입보장제도 도입의 논거

이러한 한계에도 불구하고 수입보장제도가 도입될 수 밖에 없었던 이유는 다음과 같다. 담보위주의 금융관행에서 운영수입보장과 같은 정부의 위험 보장 없이 금융기관 등으로부터의 투자재원을 조달하는 것은 매우 어려운 상황이었다. 더구나 1997년 말 촉발된 외환위기로 금융시장이 극도로 불안해 짐에 따라 민간투자사업의 추진은 거의 불가능한 실정이었다. 따라서 절대적으로 부족한 인프라 시설의 건설을 위한 투자자 유치를 위해서는 정부가 일정부분의 위험을 분담하는 정책을 선택할 수밖에 없는 실정이었다.

운영수입보장제도의 도입 당시 우리나라는 심각한 SOC 부족에 직면해 있는 상황이었다. IMD보고서에 의하면 우리나라의 SOC 수준은 조사대상국 46개국 중 37위 수준, 물류비는 GDP 대비 16.5%(일본 8.8%)로서 SOC의 조기 확충이 지상과제였다. 더구나 SOC시설의 건설을 위해서는 장기간·대규모 자금이 필요하다는 특성 때문에 정부부문만의 부담으로는 SOC 조기 확충이라는 과업을 달성하는 것이 거의 불가능하였다.

결론적으로 최소운영수입보장제도는 SOC 시설의 조기 확충과 공공부문에도 민간의 창의와 효율이 도입되어야 한다는 시대적 요구에 의해 도입된 것이다. 다시 말해서 운영수입보장과 같은 안전장치를 만들어서라도 민간투자 유치를 통하여 사회간접자본시설을 확충하고자 하는 정부 정책 의지의 산물이었다.

Ⅲ. 운영수입보장제도의 개선 방안

운영수입보장제도의 존재 논란

최근에 와서 운영수입보장제도에 대하여 시민단체를 비롯하여 여러 분야에서 비판의 목소리가 나오고 있다. 이러한 여론의 관심과 더불어 운영수입보장제도에 의한 정부의 우발채무가 실현됨으로써 운영수입보장제도의 존재 필요성 및 효율적 적용방안에 대하여 새로운 시각 전환이 모색되고 있다.

또한 당초 이 제도를 도입 할 수밖에 없었던 주변의 여건들도 변하고 있다. 과거의 한정된 금융기관의 무위험 사업추진에서 경쟁을 통한 금융기법의 향상 및 일정수준의 위험은 서로 관리해야 한다는 쪽으로 인식의 전환이 이루어지고 있는 것은 금융시장 환경의 커다란 변화이다. 그리고 문제의 핵심이 되고 있는 수요 추정과 관련하여서도 분석가들의 전문성이 제고되고 있으며, 이로 인해 용역의 질 또한 향상되고 있다. 특히 민간사업제안자들도 문제를 인식하고 과거의 사업성 확보를 위한 인위적인 수요 예측 행태에서 탈피하고 있는 추세이다.

운영수입보장제도의 개선 방안

그러나 민간투자사업의 활성화를 통하여 건설 경기회복을 기대하고 있는 현재의 시점에서 운영수입보장제도의 전반적인 폐지를 논하기에는 아직 이른 감이 있다. 정책 변화에 따른 긍정적 효과를 극대화하고 그에 따른 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 주어진 여건을 고려하여 충격을 최소화하는 노력이 필요하다. 따라서 정책의 변화는 제도 도입의 근본 취지를 충분히 이해하고 변화를 위한 선결 과제를 해결한 후 시행해야 또

다른 문제를 유발시키지 않을 것이다.

운영수입 보장제도는 궁극적으로 실현되지 않은 장래 수요의 불확실성 위험에 대한 정부 보증이라고 할 수 있다. 정부의 재정사업은 장래 수요 증가에 대비하여 SOC시설을 공급하는 차원 이외에도 낙후지역 개발 등의 정책적인 판단에 의해서도 사업 추진 여부가 결정되었다. 그러나 민간 투자사업의 경우 수요는 수입을 결정하는 요인으로써 절대적으로 정확해야 하는 기본 명제를 가지고 있다. 이러한 수요추정의 정확성을 위해서는 경제사회지표, OD자료 등 수요예측에 있어 결정적으로 영향을 미치는 기초자료들이 잘 구축되어 있어야 한다. 그러나 애석하게도 정부가 구축해서 민간에게 제공해야 할 수요 예측을 위한 제반 기초자료들이 아직은 미비한 것이 사실이고, 심지어 공식적으로 원활히 제공되고 있지도 않은 실정이다. 따라서 이러한 제반 자료 등이 구축된 후 수요예측에 대한 위험은 제안자가 감수하도록 해야 할 것이다.

또한 제도적으로 경쟁을 유도하여 제안자가 경쟁에서 우위를 획득하기 위하여 수입보장을 자발적으로 요구하지 않도록 유도할 수 있을 것이다. 이는 사업제안자의 선정을 위한 평가시 정부에 대한 지원요구사항에 따른 배점의 변화를 통하여 가능할 것으로 판단된다.

따라서 운영수입보장제도의 폐지보다는 점진적으로 축소 내지는 중장기적 폐지가 더욱 적절할 것으로 판단된다. 이를 위해서 다음과 같이 운영수입 보장제도에 대한 제도 개선 방안을 제안하고자 한다. 전제조건은 제도의 정책변화상황을 사전에 고시해야 한다는 것이다. 이는 정부 정책의 일관성 유지 차원에서도 필요하고 변화에 대응하기 위한 사회적 합의도 필요하기 때문이다.

점진적으로 운영수입보장을 축소할 경우 적용 시기는 정책적으로 판단할 사항이나 다음과 같은 대안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 운영수입보장의 수준을 다음과 같이 점차 축소하는 방안이다

- 2010년까지 제도를 유지하는 경우
 - 2006년부터 보장기간을 10년으로 축소
 - 2006년부터 현행 보장금액의 70%만 보장(민간제안사업의 경우

50%만 보장)

- 2008년부터 현행 보장금액의 50%만 보장(민간제안사업의 경우 30%만 보장)
- 2015년까지 제도를 유지하는 경우
 - 2008년부터 보장기간을 10년으로 축소
 - 2008년부터 현행 보장금액의 70%만 보장(민간제안사업의 경우 50%만 보장)
 - 2010년부터 현행 보장금액의 50%만 보장(민간제안사업의 경우 30%만 보장)

둘째로는 현재의 추정수입 대비 실적 수입 비율로 되어 있는 보장기준을 DSCR(부채상환비율) 등 금융측면의 기준으로 전환하는 방법이다. 이 방법을 통해 사업의 특성을 반영하지 못하고 있는 현재의 운영수입보장제도를 어느 정도 보완할 수 있을 것이다.

셋째, 일정기간 이후(예: 2006년 이후)부터는 운영수입 보장을 재정지원이 아닌 무상사용기간의 조정을 통하는 것도 하나의 대안으로 생각된다. 이 대안의 경우에는 실제적으로 정부의 재원이 투입되지 않아 정부의 부담으로 작용하지 않을 수 있으나 무상사용기간의 연장에 따른 또 다른 비용의 증가도 염두에 두어야 할 것이다.

IV. 맺음말

민간투자제도는 민간의 창의성과 효율성을 가지고 사회간접자본시설을 조기에 확충하기 위해 도입되었다. 그러나 또 다른 이유로는 부족한 정부 재원을 충당하고 건설경기 활성화를 통한 경기 부양을 도모하기 위한 목적이었다. 궁극적으로 민간투자제도의 성공은 결국 민간 자본(외국자본 포함)을 얼마나 유치하느냐에 따라 달려 있다. 이러한 민간자본의 유치를 위하여 운영수입 보장제도가 도입된 것이다. 정책의 수립과 결정은 해당 시기의 여건을 고려하여 입안되기 마련이다. 운영수입보장제도가 도입될

당시의 경제상황은 외환위기 등 좋은 여건이 아니었다. 또한 현재의 경제 상황도 그 당시와 비교하여 결코 더 나아졌다고 단정하기는 어렵다. 정부에서는 민간투자사업을 통하여 경기부양을 도모하고자 연기금을 포함한 투자자의 다양화 및 대상사업의 확대를 위해 법안의 개정도 계획하고 있다.

현재 발생하고 있는 운영수입보장에 따른 정부의 부담부분은 민자유치 촉진법 시절의 정부 고시사업들에서 발생하고 있다. 그러나 민간 투자법으로 개정된 후에 추진된 사업들은 보다 폭 넓은 검토과정을 거쳐 결정된 사업으로 상황이 같지 않을 것으로 기대한다. 또한 외국의 사례를 살펴보면 제도적으로 명문화되어 있지는 않지만 사업의 특성에 따라 운영수입보장을 해 주는 경우가 많이 있다. 이러한 사항들을 고려하면 현재의 시점에서는 운영수입보장제도의 폐지를 논의하기에는 아직 시기상조인 것으로 판단된다. 물론 이론적으로는 사업제안자가 제안된 사업에 대해서 책임을 지는 것은 분명하나, 해당 시설이 사회간접자본시설임을 감안하면 정부의 개입은 필수적이며 이에 따른 위험 역시 서로 분담해야 한다. 장기적으로는 혹은 점진적으로 운영수입보장제도의 축소 내지는 폐지를 논의해야 할 필요는 있으나 그 시기는 민간투자제도가 정착하고 좀 더 활성화 된 이후가 되어야 할 것으로 생각된다.