

민자교통시설사업 합리화 방안

Making Sense for Private Financing Transport Projects



최진석

1. 서론

민간투자사업은 우리나라에서 공공시설의 조기 공급, 효율성 제고, 예산절감 등을 목적으로 도입되었다¹⁾. 이렇게 시작된 민간투자사업은 100여개의 수익형사업(BTO : Build-Transfer-Operate)들로 재정에 의해 건설되는 사업에 비해 평균 2년 정도 조기 개통을 하고 있다. 민간투자사업은 초기 사업자의 위험감소 차원에서 보장되었던 최소수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee) 제도의 문제점이 알려진 이후 2006년부터 민간제안 사업에서 이를 폐지, 이후 2009년 정부고시사업에서도 폐지하면서 민간투자사업은 국내에서 현저히 위축되어 있다.

하지만 민간의 사회간접자본(SOC : Social Overhead Capital) 투자 참여는 세계적인 추세이다. 이유는 국가의 재정만으로는 사회적으로 필요한 모든 SOC를 공급하기 어렵기 때문이며, 또

한 국민 모두가 지불해야하는 재정사업과는 달리 민간투자사업은 이용자가 그 비용을 지불해야 (User Pay Principle)하기 때문에 형평성 측면에서도 올바른 결과를 가져 올 수 있다. 민간투자사업이 주목 받는 또 다른 이유는 사업과정(건설 및 운영의 전과정)에서 창의적 민간경영(관리)기법을 기대할 수 있다는 것이다. 이와 같은 창의적, 효율적 경영(관리)은 서비스의 품질을 높여 이용자 관점에서도 환영 받을만한 것으로 평가되고 있다. 이러한 이유로 2011년 기준 세계 민간투자사업 규모는 약158억 달러 규모²⁾로 알려져 있다. (그림 1 참조).

우리나라 역시 1997년 외환위기 이후 중앙정부 및 지방자치단체에서 공공교통시설을 중심으로 민간자본에 의한 투자사업, 특히 교통시설사업이 다수 추진 되었다. 하지만 사업 타당성 검토 단계에서의 수요예측 오류가 빈번하였다. 또한 과도한 최소수입보장제도(MRG)에 의해 정부의 재정부담

1) 1994년 「민간자본유치촉진법」 제정 이후

2) International Finance Corporation(2011),《PPP in Transport Sector》, World Bank Group

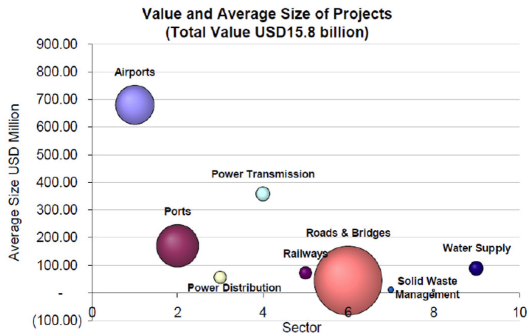


그림 1. 세계 민간투자사업 분야 및 규모

이 지나치게 높아지고 있다. 본 원고는 민자교통시설 사업 추진과정에서 발생한 문제점을 분석하고, 예산낭비 및 비효율을 제거하는 제도적 개선방안을 찾고자 한다.

II. 민자교통시설사업 현황 분석

1. 민자교통시설사업 현황

중앙정부가 추진하고 있는 교통분야 수익형 민간투자사업은 2012년 말 기준으로 교량 1개, 도로 17개, 철도 3개, 항만관련 17개, 항공관련 13개 사업이 있으며, 임대형 민간투자사업 역시 4개 사업이 진행 중이다³⁾. 이들 모두 교통시설이지만 항만 및 항공 관련 시설의 경우 이동보다는 저장 및 관련 업무에 필요한 시설이므로 본 원고에서는 도로 및 철도를 주요하게 다루게 될 것이다. 이 밖에도 지자체 차원에서 진행되는 민간투자사업 역시 70여개에 달하고 있다.

2 정책 동향

최근 민간투자사업 관련정책은 3가지 변화가 포착된다⁴⁾. 먼저 민간투자사업 활성화를 위해 AHP

분석을 민간제안 사업에도 적용, 현재의 조기준공 인센티브 제도를 연장하였다. 둘째, 민간투자사업 내실화를 위해 총사업비 관리를 강화하는 한편, 민자철도 사업의 요금 상한을 제시하였다. 셋째, 민간투자사업 분야를 정책시급성에도 불구하고, 재정투자 확대에 한계가 있는 분야에서 적극 검토하겠다는 것으로 이는 주로 보육시설, 노인복지시설, 복합화 시설에 국한된다고 볼 수 있다.

교통분야 정책방향으로는 도로·철도와 항만 분야로 나누어 접근하고 있는데, 먼저 도로·철도 분야에서는 기존 사업의 설계·시공·운영의 효율성을 제고하고, 신규 사업은 투자 우선순위 및 시급성 등을 고려하여 선별하여 추진하겠다는 것이 핵심이다. 다시 말해 협약체결이 완료된 사업은 계획기간 내에 완공될 수 있도록 점검하고 지원하기 위해 신속한 금융약정 체결, 민원해소방안 등을 적극 강구한다는 방침이다. 한편 이미 운영 중인 사업에 대해서는 재정부담 완화 및 효율성 제고를 목표로 최소수입보장(MRG)에 따른 재정부담 완화를 위해 사업재구조화, 부대사업 발굴, 수요확대 등을 추진하겠다는 방침이다. 신규 사업은 수요가 검증된 대도시 교통 혼잡구간 중심으로 추진하되, 기존의 수익형민간투자사업(BTO) 방식 이외에 혼합형 등 신규방식 적용의 가능성을 적극 검토하겠다는 입장이다. 항만의 경우 운영 중인 민간투자사업의 활성화를 추진하고, 신규 사업은 주요항만을 대상으로 추진하겠다는 방침이다. 즉, 운영부분의 중요성을 인식하고 부두기능조정, 선사 및 화주유치를 위한 세일즈(Port Sales) 강화, 신규항로 개설 적극 발굴 등을 통해 침체된 항만민간투자사업의 활성화를 추진하겠다는 것이다. 한편 신규사업의 경우, 항만물동량 추이, 국제경쟁력 강화, 국가이미지 제고, 시설확충의 시급성 및 재정여건 등을 고려 주요항만⁵⁾에 대해서 신규 사업을 검토하겠다는 입장이다.

3) 기획재정부(2013), 《2012년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서》

4) 기획재정부(2013), 《2012년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서》

5) 주요항만이란 부산항 신항(실시협약 체결 준비 중), 평택·당진항(민자자격성 조사 중)을 말한다.

III. 민자교통시설사업 성과와 문제점

1. 민간투자사업의 성과 - 일반론

민간투자사업을 긍정적 관점에서 바라보면, 국가재정을 이용하지 않고 투자를 이루어냈기 때문에 국가 경제에 지렛대(leverage) 효과가 있는 것으로 보고 있다. 국가적으로 꼭 필요한 SOC에 대한 민간투자가 없었다면 사회, 복지, 교육, 환경, R&D 부문에 대한 재정투자가 추가로 소요되어 국가채무가 급증했을 것이며, 민간의 투자에 따라 관련분야의 생산이 증가하는 지렛대 효과까지 만들어지면서 국민경제적으로 효과가 있었다는 것이다. 특히 1997년 국가적 금융위기를 극복하고 다시 경제성장을 이끈 촉매제로서의 역할을 부정할 수는 없다. 게다가 재정적으로 어려운 시기에 조세의 확대가 아닌 민간자본을 활용한 SOC 투자로 국민의 부담을 상당부분 경감시킨 것도 사실이다. 이와 함께 자칫 침체될 수 있었던 국내 경제에 투자된 민간자본은 고용을 늘리고, 생산을 독려하여 부가가치를 창출하는 원인을 제공했다. 게다가 금융위기 극복 이후 갑자기 풍부해진 유동성으로 인한 문제점까지 감축시키는 역할도 했다. SOC 시설 건설이라는 생산적인 부문에 투자되지 않았을 경우 과잉 유동성으로 인한 부동산시장 교란 등 더욱 심각한 문제가 발생했을 것이다. 좀 더 사회간접시설 관점에서 본다면 SOC 시설의 적기 건설로 재정사업에서와 같은 완공 지연에 따른 매몰비용이 발생하지 않았다. 한편 민간투자사업은 우리나라 금융시장의 성장 및 발전에도 기여했다. 다시 말해 채권조달 기법인 프로젝트 파이낸스 금융기법의 도입 및 발전은 물론 펀드, SOC채권·ABS채권 상품 등 다양한 금융상품 개발에 기여하는 등 국내 자본 시장 규모의 확대 및 자산운용 효율화 등 자본시장 발전에 기여한 것도 주목할 만한 성과이다.

민간투자사업의 국민경제적 파급효과를 분석한 결과 생산유발효과 16조원, 고용유발효과 109만

명, 부가가치유발효과 62조원이라는 연구결과도 발표된 바 있다⁶⁾.

2. 민자교통시설사업의 문제점

우리나라 민간투자사업의 문제점은 '초기 조급한 제도 도입 및 사업 추진'이었다. 실제로 1994년 제도 도입 당시 정부, 민간 모두 준비나 공부가 전혀 되어 있지 않았고 특히, 민간투자사업을 추진할 수 있는 금융시장 여건이 전혀 조성되어 있지 못했다. 이에 따라 사업자가 사업추진 능력 배양이나, 경험 축적 없이 사업에 참여한 것이 많은 문제의 원인이 되었다. 이는 영국, 일본 등이 사업추진 전 수년간의 스테디와 준비단계를 거쳐 제도 도입 및 사업을 추진한 사례에 비해 반성할 바가 매우 크다. 게다가 초창기 민간투자사업을 재정지출을 줄이기 위한 보완적 수단 또는 정치적 목적으로 접근한 경향도 나타난다. 일례로 제1호 사업인 신공항고속도로의 경우도 신공항 건설재원 부족문제 해결을 위해 추진되었고, 일부 경전철사업은 지역의 민원을 해소하고 당선을 목적으로 진행되기도 하였다.

이러한 시작단계의 문제점은 사업을 진행하는 단계에서 냉정한 사업성 진단을 불가능하게 하였으며, 이에 따라 사업추진 여건 등에 대한 충분한 검토 및 충실한 계획 없이 사업을 추진되었다. 대표적인 사례가 수요 추정의 중요성에 대한 이해 부족이었으며, 이 밖에도 예상되는 다양한 문제점들에 대한 검토가 미흡하였다. 이런 여건 아래에서 사업자는 민간투자사업이 대국민 공공서비스 제공이라는 사업취지 보다는 사업을 진행하기 위해 지나치게 긍정적인 수요를 추정하여 정부지원 및 MRG에 의존한 사업을 추진하였고, 정부 역시 사업타당성 및 사업위험 분석을 소홀히 함으로써 현재의 상태에 이르고 있다. 다시 말해 사업자는 시공이윤에 초점을 맞추어 과도한 설계 및 시공을 하면서, 공사비 절감에는 노력하지 않는 결과로 이어

6) KDI(2009), 《민간투자사업의 후생효과 분석모형 구축》, 국회예산정책처

졌다.

결국 민간투자사업은 사회적 공감과 이해를 구하고 신뢰를 얻는데 실패하였는데 이는 국민(사용자)의 입장과 눈으로 민간투자사업을 관리하지 못하였기 때문이며 문제발생 이후에도 국회, 언론, 시민단체의 비판에 대한 성찰이 부족했기 때문이다. 결국 민간투자사업은 정체성 확립과 국민적 합의를 이끌어 내는데 실패함으로써 민간투자사업의 유용성에 대한 국민적 비판의 근본 원인이 되고 있다.

2. 민자교통시설사업의 현안

현재 민간투자사업의 문제점의 원인 중 하나는 사업 참여주체에 따라 각기 다른 이해관계가 존재하기 때문이다(표 1 참조).

현재 우리나라에서 추진되어 온 대부분의 민간투자사업의 주체는 건설사이다. 그 이유는 초기부터 민간투자사업이 건설과정(시공)의 이익을 목표로 이루어졌기 때문이고 이런 현상은 아직까지도 지속되고 있다. 이런 현상은 사업이익의 실현을 시공과정에 집중시키는 원인을 제공하여, 완공 후 수요를 창출하는 형태의 사업이 되지 못하고 있다. 만일 운영수익을 목표로 사업구조가 만들어지는 전통이 만들어졌다면, 건설사는 운영사의 명확한 설계기준에 따라 건설만을 수행하기 때문에 수요의 과잉예측과 같은 문제점은 나타나지 않았을 것이다.

우리나라 민간투자사업 투자자는 대부분 금융기

관으로 사업을 구상하였다기보다는 특정사업의 성공가능성에 투자하는데 그쳤다. 전통적으로 우리 금융기관은 위험(risk)을 최소화하려는 경향을 보이며, 이에 따라 위험을 사업자 또는 정부가 떠안지 않는 경우 참여하지 않는다. 소위 '낮은 위험을 택하며, 낮은 배당에 만족한다(Low Risk and Low Revenue)'는 정책 아래 사업의 성공여부에 대한 관심이 낮아 사업자의 합리적 사업진행을 독려하는 역할을 수행하지 못한다.

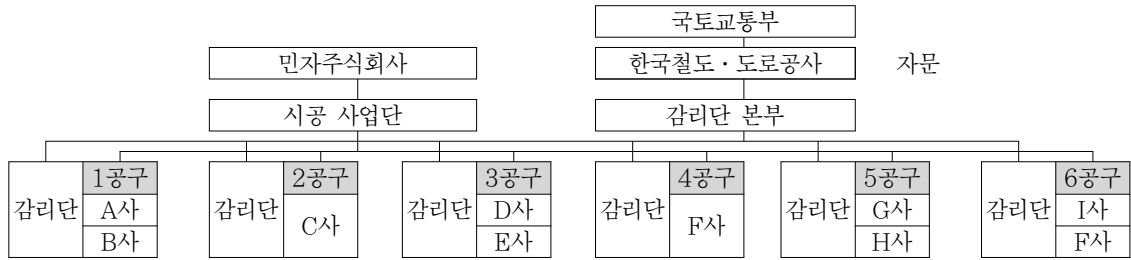
마지막으로 사업의 관리자인 정부는 재정사업 중심의 사업관리에 익숙한 반면 민간투자사업에 대한 전문성이 결여되어 있으며, 책임에 대한 부담감 때문에 시장, 효율성 보다는 규제 관점에서 문제를 다루는 경향을 보인다. 또한 정책방향에 따라야 한다는 강박에 의해 사업자체의 특수성 보다는 정책적 고려나 정치적 관점이 나타나는 경향을 보인다. 한편 정책결정 당사자와 사업완료 후 책임자가 상이할 수밖에 없기 때문에 생기는 괴리 역시 중요한 변수로 나타난다.

일반적으로 민간투자시장에 가장 큰 영향을 미치는 것은 정책 및 제도변화와 국내·외 경제상황 및 금융시장 여건변화이다. 일례로 1999년 MRG 제도의 명문화 등 정책이 도입되면서 민간투자시장이 크게 활성화 된 바 있으며, 1997년말 IMF 경제위기와 2008년 금융위기 및 최소수입보상제도(MRG) 폐지 이후 민간투자시장은 장기 침체에 돌입하였다.

2000년 초반과 중반, 민간투자사업 시장이 과

표 1. 민간투자사업 참여주체의 목적 및 특징

구분	사업자(건설사)	투자자(금융기관)	관리자(정부)
기본 입장	· 시공이윤 추구, 투자 최소화 · 준공 후 지분매각을 통한 유동성 확보	· 리스크 회피(Low Risk) · 초기투자 기피 · 시공사 및 정부에 위험 이전	· 정부 재정부담 완화 · 리스크 및 역할 분담 소극적 · 재정사업과 동일 시
목적	· 수주실적과 시공이윤 확보	· 안전한 대체투자	· 재정부족 보완수단에 초점
특징	· 사업성(수요) 분석능력 부족 · 투자여력 부족 · 장기 투자마인드 부족 · 운영효율 및 국민편익 증진에 낮은 관심 · 시류에 편승하는 투자결정	· 무조건적 Risk 회피 추구 · 사업성 및 위험분석 소홀 · 금융기법 개발 미흡 · 정부지원, 보증 등 신용보강에 치중	· 시장에 대한 인식 부족 · 시장 및 수요 창출에 소극적 · 상생보다는 규제강화 추구 · 외부 환경 및 지적에 민감 · 정책적 입장, 의지 모호



자료 : 이관영 & 김세중(2004), 《민자사업의 사업관리 사례연구》, 한국건설관리학회, 건축도시연구정보센터.

그림 2. 민자 교통시설사업 사업관리 현황

열양상을 보이면서 부정적 여론이 형성되기 시작하였다. 특히 수요예측 부정확성, 최소수입보상제도(MRG)에 따른 재정부담, 높은 통행료 등이 부정적 여론 형성에 기여했으며, 이에 따라 국회, 언론, 시민단체 등에서 무차별적 비판이 지속적으로 이어졌다. 이에 따라 정부는 최소수입보상제도(MRG) 폐지, 가격위주의 사업자 선정 등 규제 및 재정 방어적 정책을 지속적 추진하고 있다. 이와 같이 정책의 일관성이 상실되고 예측가능성이 희미해지면서 민간투자사업은 시장으로부터의 신뢰성을 상실한 지 오래이며, 현재는 기대수익 하락, 총사업비 감소 등 고위험-저수익(High Risk & Low Return) 구조가 정착되어 있다. 이에 따라 사업자(건설사)는 물론 투자자(금융기관)의 사업 의욕은 이미 상실된 것으로 보인다.

최소수입보상제도(MRG)를 대신할 위험 완화장치 부재로 무위험자산의 위험자산화가 진행되면서 자금조달비용(금리)이 상승하였고 이에 따라 기대 수익률은 낮아지고 있다. 최소수입보상제도(MRG)의 상쇄는 현실적으로 대출이자율 상승을 가져왔고, 위험완화 등 금융여건이 개선되지 않는 한 신규사업 발굴 및 기존사업 추진에는 한계가 있을 전망이다.

타당성 검토 단계에서 시행되는 교통수요 추정 및 통행료 산정도 큰 문제에 봉착하고 있다. 먼저 교통수요 추정의 경우 민자도로의 실제 교통량이 대부분 추정교통량의 50% - 80% 수준으로 '수요 부풀리기' 의혹이 지속되고 있다. 부정확한 교통수요 추정원인에 대한 규명 작업 등에 대한 노력은

아직까지 미흡한 형편이며, 대안도 없어 보인다. 한편 개통된 민자도로의 통행료와 도로공사 통행료간 격차가 발생하여 여론의 주목을 받고 있다. 실제로 신공항고속도로, 천안-논산고속도로, 서울 외곽고속도로 등은 재정이 투입된 유사 고속도로에 비해 1.5-2.0배 격차를 나타내고 있다. 민자도로와 도로공사 유료도로의 통행료간 격차 발생 원인에 대한 규명 역시 명확하게 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 도로특성, 재정지원 수준, 도공 부채, 부가세 및 법인세, 운영기간(30년) 등이 원인으로 지목되고 있으나 이에 대한 이해 확보 노력이 미흡한 실정이다.

일반적으로 사용료(통행료)의 결정방식은 기본계획상의 산식에 의해 결정되며 이는 총사업비, 재정지원금, 사업수익률, 교통수요(운영수입), 금융비용, 세금 등에 영향을 받는다. 한편 사용료는 이론적, 실질적으로 이용자의 편익과 투자비의 함수여야 하지만 현실은 도로공사 통행료와의 단순비교를 통해서만 사용료 수준을 평가하는 것이 최근 추세이다. 더 큰 문제는 매년 사용료(통행료)를 조정(결정)하는 구조로 매년 물가상승률을 반영하는 현행 조정방식을 30년간 유지하는 것은 불가능한데 이를 가장 잘 보여주는 사례가 서울지하철 9호선의 요금인상 관련 논란이었다. 한편 철도(경전철)사업의 환승요금, 무임승차 문제도 해결해야 할 중요한 문제인데, 무임승차(대도시 13.8%) 및 환승요금 문제는 중앙정부 차원에서 해결책이 마련되어야 하며 지방자치단체에만 맡겨서는 해답을 찾기 어려운 상황이다.

Ⅳ. 민자교통시설사업 합리화 방안

1. 합리화의 기본전제와 목적

민자교통시설사업 합리화의 기본 전제는 민간투자사업의 유효성을 인정하는데서 시작해야 한다. 앞서 언급했듯이 교통시설에 대한 민간투자는 재정여건이 어려운 시기에 사회적으로 꼭 필요한 시설을 공급할 수 있는 거의 유일한 수단이다. 민간투자가 이루어져 교통문제가 해결 또는 개선되면, 경제시스템은 더욱 더 효율적으로 작동할 수 있다. 또한 민간투자사업은 재정투자사업이 재원을 모든 국민으로부터 받아 특정 지역 또는 특정 수단에 투자함으로써 발생하는 불균형을 ‘이용자 부담의 원칙(User Pay Principle)’ 아래 다소 완화시킨다는 장점을 가진다. 한편 재정여건이 좋지 않아 미루어지는 투자가 민간의 자본으로 이루어져 기술개발 등 관련산업의 발전을 담보할 수 있다. 다시 말해 민간투자사업은 국민경제적으로 효과가 있다는 것이 정설이며, 이에 따라 선진국은 물론 개발도상국가에서도 교통부문에 다양한 민간투자사업이 구상되고 실현되고 있다. 그러므로 민자교통시설사업의 합리화는 특정 민간투자사업의 문제를 해소하기보다는 민자교통시설사업이 사회·경제적으로 유익하다는 시각으로 문제가 될 수 있는 부분을 개선하는 방향으로 검토할 예정이다.

민간투자사업 합리화의 목적은 재정부담 최소화 와 이용자 편의 증진이다. 현재 국내 민간투자사업에 대한 비판의 핵심은 매년 지속적으로 발생하고 있는 최소수입보장(MRG)이란 재정적 부담과 이용자에게 소외받고 있는 현실이다. 본 원고에서 추구하는 민자교통시설 합리화는 보다 많은 이용자가 시설을 이용할 수 있는 여건을 사업의 구상단계에서 실제 운영단계에까지 발굴하여, 최종적으로 정부재정의 부담을 경감시키고, 사회적 편익을 극대화 하는 것을 목표로 할 것이다. 이를 위해서는 민자교통시설사업이 이용자 편의를 중심으로 운영될 수 있도록 민간투자사업 전단계에서 관리할 수

있도록 하는 방안을 찾을 것이다. 재정부담이 줄어들고 편익이 증가하면 보다 많은 민간투자사업이 시행될 수 있으므로 더욱 큰 이용자 편의 증진도 기대할 수 있을 것이다.

2. 합리화의 방법 - 단계, 진행 단계

먼저 민자교통시설사업의 합리화는 사업단계별로 접근할 수 있다. 다시 말해 기본구상단계, 계획수립 및 타당성 평가 단계, 사업 시행 단계, 사업 완공 후 단계 등으로 나누어 합리화 방안을 검토할 예정이다. 한편 민자교통시설사업은 이미 완공하여 운영 중인 사업과 현재 협상 또는 건설 중인 사업, 마지막으로 아직 실현되지 않은 사업으로도 나눌 수 있다. 그러므로 사업의 진행 단계에 적합한 합리화 방안 역시 검토할 예정이다.

3. 합리화 방안

1) 사업단계별 합리화 방안

우선 기본구상단계에서 수익자부담의 원칙, 수익성 원칙, 사업편의성 원칙 및 효율성의 원칙이 지켜져야 함에도 현행 제도는 재정사업과 같은 적격성 조사(경제적 타당성, 정책적 분석, AHP)에 머무르고 있다.

사회기반시설의 사용료를 사회가 지불한다면 재정이 투입되지만 민간투자사업은 특정 지역에 국한된 사업이거나 특정 세대 또는 특정 계층의 이용이 지배적이기 때문에 재정사업으로 추진할 수 없어서인 경우가 많다. 이 경우 철저하게 ‘이용자 부담의 원칙(User Pay Principle)’이 적용되는 것이 맞다. 다만 협약에 의해 높게 책정된 사용료에 대한 사회적 비판은 당연한 것이므로, 이를 우회할 수 있는 장치는 마련되어야 한다. 서울메트로 9호선에서와 같이 민원에 의해 요금 인상이 어려운 경우, 재정지원도 하나의 방법이지만 이 밖의 방법을 유연하게 검토할 필요가 있다. 예를 들어 이용빈도에 따른 ‘차등요금제’라든가 ‘특정시간 할증’을 통한

수요분산 등이 가능할 수 있도록 규정을 일부 수정할 필요가 있다.

경제성 분석단계의 요금과 재무성 분석단계의 요금이 다르다는 것은 매우 심각한 문제이다. 경제성 분석단계의 낮은 요금은 수요증가로 이어질 것이지만 재무성 분석단계의 높은 요금은 수요감소를 반영하기 어려운 구조이기 때문이다. 모든 분석과정에서 쓰이는 요금은 현재 유사서비스의 요금을 반영하고, 요금의 인상 역시 이들 요금인상과 연동시킨다면, 국민들로부터 보다 큰 공감을 얻을 수 있을 것이다.

민간투자사업의 최대 장점이 필요시설의 조기공급이고 그 효과가 측정될 수 있다면 이를 타당성 분석과정에서 반영하는 것은 당연한 것으로 보아야 한다. 민간투자사업이 이미 여럿 시행되어 유형별 효과를 추정할 수 있을 것이므로 유형별 사회기반시설의 조기공급효과를 분석하고, 사회적 공감대를 형성한 후 타당성 분석 과정에 반영해야 한다.

적격성조사 단계에서 민간투자사업이 일반 재정사업과 같은 방식으로 운영된다는 것을 전제로 분석된다는 것은 이해하기 어렵다. 민간투자사업의 민간의 효율성과 창의성을 발휘할 수 있다는 기대 아래 추진된다고 보면, 운영비용 감소 효과나 수요 창출 효과 등은 기존 사업을 심층 분석하여 반영할 수 있는 여지를 만들어야 할 것이다.

계획수립 및 타당성 평가단계의 핵심 쟁점은 수요 및 비용의 추정과 편익산정 방식에 있다.

특히 '수요'는 우리나라에서 최근까지도 커다란 쟁점이 되고 있는 사안이다. 결론적으로 말하자면 '민간사업자 등이 낙관적으로 수요를 예측하기 위한 동기를 억제'하는 방향으로 제도를 개선해야 한다. 과거에 비해 수요에 대한 검토가 매우 정밀하여졌기 때문에 소위 비도덕적인 '과잉추정'의 가능성은 낮아졌지만 타당성과 적격성을 높이기 위해 높은 수요를 선호하고 있는 것이 현실이다. 최소수입보장(MRG)이 폐지된 이후 수요 과잉추정의 동기는 많이 낮아진 것이 사실이지만 여전히 수요가 크면 시설수준을 높이기 위해 공사규모가 커지고

이는 사업종료 후 사업의 자금재조달 과정에서 높은 '해지시 지급금'의 기준이 되기 때문에 이를 막을 수 있는 장치가 필요하다.

한편 사업자에게 수요 예측 단계별 유의사항 및 판단 논거 제시를 의무화해서 수요 예측의 불확실성에 대한 비판 보다는 각 단계별 합리적인 논거 및 자료에 근거하여 분석을 수행했는지에 대해 추후 검토할 수 있도록 해야 한다. 수요 예측의 신뢰성 제고를 위한 기초 연구 강화도 필요하다. 예를 들어 도로민간투자사업은 유료 교통시설 사업으로 일반 도로사업에서의 수요예측과는 다르게 보아야 할 것이다. 다시 말해 유료도로사업만을 대상으로 하는 분석 방법론의 정립이 필요하다. 이를 위해서는 실제 조사를 강화하여 차량 번호판 조사, 설문 및 실측조사 등 사업 노선의 수요를 보다 정확히 예측하기 위한 방안을 도입할 필요성이 제기된다.

마지막으로 수요 예측 단계별 유의사항 및 판단 논거를 지침 등에 마련할 필요가 있다. 개발 계획과 교통시설 계획의 반영단계, 반영 내역, 반영방법 및 유의사항, 요금 수준 등 수요예측의 각 단계별 합리적인 논거 및 자료에 근거하여 분석을 수행했는지에 대해 추후 검토할 수 있도록 각 단계별 유의사항 및 자료 등 제시해야할 내용을 제시해야 한다. 또한 사후 평가에 의한 교통수요 차이 발생 원인을 규명하고 이를 수요 예측에 반영하여 수요 예측의 신뢰성을 제고하는 방안의 강구가 필요하다.

비용 부분의 가장 큰 문제점은 교통시설 민간투자사업에서 문제가 되는 부분은 계획·설계단계에서의 비용과 공사단계에서의 실제 비용간의 차이가 크게 발생한다는 것이다. 경제성장 단계에서는 물가상승률과 금융비용(이자율)이 높기 때문에 이와 같은 일이 큰 문제가 되지 않지만 현재와 같이 저성장, 저금리 시대에서 같은 일이 일어난다는 것은 심각한 문제이다. 특히 계획·설계단계의 비용이 변동한다면, 사업의 타당성이 재검토 되어야 하는 것으로 이에 대한 대책이 필요하다.

비용의 과잉추정 또는 과소 추정을 막기 위해서는 사업자에게 비용 변동의 책임을 부여하는 방식

으로 추진되어야 한다. 그렇다고 사업과정에서 비용변동이 생기는 경우 이를 무조건 승인하지 말라는 것은 아니다. 다만 비용변동을 인정하되 완공 이후 운영단계에서 발생할 수 있는 사업해지에 따른 보상비(해지시지급금)의 산정 과정에서는 산출 근거로 계획단계의 비용을 적용하는 방법을 강구해 볼 필요가 있다. 이 제도가 적용될 경우 공사단계에서 비용절약에 따른 부실이 발생할 수 있다는 우려가 있다면, 해지시지급금 산출 근거로 계획단계 비용과 실제 공사비용 중 낮은 비용을 적용하도록 하는 방법도 구상할 수 있다. 어쨌든 비용 추정의 적정성 유지를 위해, 사업자의 비용 증액 동기를 차단하기 위해서는 비용변동의 책임을 사업자에게 두자는 것이다. 이와 같은 제도가 도입되면, 사업해지 또는 자금재조달 과정에서 정부의 협상력(Bargaining power)이 높아져 공익적 관점의 합의에 도달 할 가능성이 높다.

편익 추정의 문제는 민간투자사업에서의 편익을 현실성에 입각하여 추정하기 위해 비용편익분석(cost-benefit analysis)의 틀을 벗어나는 기법의 병기(併記)를 고려해야 한다. 일반적인 비용편익분석의 대안으로 '비용효과분석(cost-effectiveness analysis)⁷⁾'이 있다. 물론 비용효과분석의 근거는 사업자가 찾아 제시해야 할 것이다. 주로 유사사업의 효과를 기준으로 산출하고, 가급적 화폐가치화하여 제시하고, 타당성 검토 주관기관(공공투자관리센터)에서는 이의 수용 또는 거부를 결정하는 정도로 원칙이 정해지는 것이 바람직하다.

사업시행단계의 문제점은 민간투자사업의 관리주체가 해당사업의 시행을 위해 별도로 설립된 사업시행법인, 즉 특수목적회사(SPC : Special Purpose Company)라는 것이다. 그렇기 때문에 현재의 사업관리는 단순한 공정관리 외에 사업비의 증감 등 비용관리 또는 초기 사업구상 단계의 아이디어, 사업종료 후 유지 및 관리와 운영성과 극대화를 위한 조치 등에는 큰 관심이 없는 것으로 보인다. 앞서

외국의 민간투자사업 사례에서 보았듯이 민간투자사업의 성패는 건설·시공 단계가 아닌 운영 단계의 성과에서 표출된다는 점에서 현재의 사업관리 관련 제도의 부재는 큰 문제가 아닐 수 없다.

사업시행법인은 공사단계에서는 운영전문가가 채용되지 않은 상태로 성공적인 운영을 위한 건설이 이루어지도록 관리하기가 매우 어렵다. 결국 운영성과와는 거리가 먼 비효율적 시설이 만들어지거나 이용자 편의 또는 수익 극대화를 위한 필수 시설은 만들어지지 않을 가능성이 매우 높다. 게다가 공사규모 역시 커질 수 있다.

그러므로 유사시설을 활용하는 사업의 경험을 가진 인력 및 해당분야 전문가 및 주무관청 담당자 등으로 구성된 '(가칭)사업관리 자문단'을 구성·운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이들을 중심으로 시공과정에서 건설사업이 관리되면 사업자가 선정된 이후 운영단계에서 반드시 필요한 시설이 만들어지고 과도한 시공은 줄어들 수 있다. 다만 이들의 활동은 기존의 안전·효율시공을 감시하는 감리단과는 차별화된 것이며, 의견을 제시하되 100% 반영되는 것이 아니라 주무관청과의 협의 후 꼭 수용해야 할 부분과 반영하지 않아도 된다.

자문단의 의견은 적기준공 또는 적정규모 시공에 도움을 줄 뿐만 아니라, 자료화 한다면 향후 운영과정에서 활용될 수 있도록 한다면, 보다 빠른 운영효율화를 달성할 수 있을 것이다.

민간투자에 의한 교통시설이 완공되면 운영이 시작되게 된다. 앞서 언급한 것처럼 민간투자사업의 성공은 운영과정에서의 효율성, 즉 시설의 이용이 많아지는 경우에 이루어진다. 그럼에도 불구하고 현재 제도 어디에도 민자교통시설 운영에 관한 평가, 자문 등을 규정하는 내용은 발견되지 않는다. 사업자 역시 사업계획에 일반적인 운영계획, 즉 운영인원, 시설관리방안 등에 대한 언급만 있을 뿐, 수요창출을 위한 계획, 수요부족 시 대책 등에 대해서는 언급조차 하지 않고 있다. 결과는 이용량

7) 총 투입비용과 산출 혹은 목표 간의 관계를 측정하는 평가하는 방법이다. 즉, 어떤 사업이 실행되면 그것이 실재하는 것이든 실재하지 않든, 수량화하기 쉽든, 어렵든지 간에 모든 비용과 혜택을 체계적으로 수치화하는 것이다.

부족으로 이어지고 있으며, 이는 결국 정부의 재정 부담으로 이어지고 있다.

그러므로 현재 민간투자사업의 합리적 관리를 위해 ‘민간투자사업심의회위원회’, ‘공공투자관리센터’, ‘산업기반신용보증기금’ 등이 설치되어 운영되고 있으며, ‘공공투자관리센터’의 업무 중 하나가 민간투자사업의 운영과 관련되어 있다⁸⁾. 하지만 현황에 대한 종합적인 통계작성·공표(제39조 13)와 민간투자사업 추진업무별 세부요령의 작성·공표(제39조 14) 등에 국한되어 있다. 이들 지침을 근거로 공공투자관리센터에서 운영효율화를 추진할 수도 있겠지만, 민간투자사업이 다양한 분야이며, 관련부처도 다양하므로 최적의 운영지원은 사실상 어렵다. 그러므로 따로 민간투자사업의 운영효율화 지원을 위한 기구를 설치해야 한다. 민간투자사업의 유형과 분야가 다르므로 주무관청별로 ‘(가칭) 민간투자사업 운영지원단’ 또는 ‘(가칭) 민간투자사업 운영성과 관리위원회’를 구성·운영해야 한다. ‘지원단’ 또는 ‘위원회’에는 유사 운영기관, 해당분야 전문가, 주무관청 담당자를 참여시켜 민간투자사업의 성공적 운영을 관리·지원해야 한다.

민자교통시설사업의 경우 국토교통부가 주관하여, 도로는 한국도로공사, 철도는 한국철도공사, 항만은 항만공사를 참여시킨 자문단 또는 위원회를 운영해야 할 것이다. 이 과정에서 도로 및 철도는 연계성 확보 등 이용자 편의를 높일 수 있는 방안의 도출도 기대할 수 있으며, 항만의 경우 우수 사례의 빠른 확산을 기대할 수 있다.

2) 사업진행 단계별 합리화 방안

2012년 말 기준 교통부문 민간투자사업은 수익형민간투자사업(BTO) 기준 128개이며, 이들 중 국가사업은 59개, 지자체 사업은 69개이다. 이미 완공하여 후 운영 중인 사업은 전체의 69%인 88개이며, 시공 중인 사업은 20%인 23개, 시공 준비 중인 사업은 17개이다(표 2 참조).

표 2. 2012년 말 기준 교통분야 수익형 민간투자사업(BTO) 운영현황

구분 (국가사업)	도로 및 도로의 부속물	철도	항만· 공항시설· 물류터미널	기타	계
운영중	28 (9)	5 (2)	30 (30)	25 (0)	88 (41)
시공중	17 (8)	3 (1)	3 (3)	0 (0)	23 (12)
시공준비중	11 (3)	1 (1)	3 (2)	2 (0)	17 (6)
계	56 (20)	9 (4)	36 (35)	27 (0)	128 (59)

주 : () 안은 국토교통부 주관 국가사업
임대형민간투자사업(BTL)은 전라선, 경전선, 소사-원시 사업 등 3개 사업이 있음

현재 완공 후 운영 중인 민간투자사업은 공통적으로 이용이 저조하기 때문에 다양한 문제를 겪고 있다. 최소수입보장(MRG)이 존재하는 사업의 문제는 재정적 부담이 크다는 점이며, 최소수입조장이 없는 경우 파산 가능성이 높아진다는 것이다. 2013년 5월 발표된 민간투자사업 기본계획에 따르면, 최소수입보장(MRG)에 따른 재정부담을 개선하기 위한 방안으로 사업 시행조건에 대한 재협상, 즉 재구조화를 추진하도록 하고 있다. 한편 영업적자로 어려움을 겪고 있는 사업에 대해서는 광고유치 등 부대사업을 통한 수익창출을 제안하고 있다. 이와 같은 정책들은 실제 운영 중인 사업의 효율성 개선에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

하지만 보다 넓은 국민적 공감대를 기반으로 민간투자사업을 합리화하기 위해서는 해당사업과 기존의 시설들을 효율적으로 연계하여 이용을 높일 수 있는 특단의 대책 마련이 필요하다. 앞서 제안한 ‘(가칭) 민간투자사업 운영지원단’ 또는 ‘(가칭) 민간투자사업 운영관리 위원회’ 등을 조속히 사업별로 혹은 분야별로 구성하고 주무관청은 물론 관련 지자체, 공기업의 참여 아래 민자교통시설의 이용확대를 위한 대책 마련이 필요하다. 이런 대책의 지원을 전제로 사업재구조화 논의도 탄력을 받을 수 있을 것이다. 건설단계 또는 시공단계의 민간투

8) 민간투자사업 추진 일반지침

자사업은 23개이며, 이들 중 철도 및 도로사업이 20개이다. 이들 사업들은 대부분 최소수입보장(MRG)이 폐지된 이후 시작된 사업들로 재정부담은 크지 않을 것으로 보인다. 다만 여전히 타당성 검토 과정에서 수요가 과다 추정되었을 가능성이 높기 때문에 개통 초기 이용수요 창출을 위한 대책을 적극적으로 마련해야 할 것이다. 이를 위해 이미 운영 중인 유사 민간투자사업의 초기 수요문제 및 그 원인에 대한 집중분석을 통해 완공 전에 대책을 마련하고 이를 주무관청과 협의를 통해 조정해야 한다. 이런 과정에서 앞서 언급한 ‘(가칭) 민간투자사업 운영지원단’ 또는 ‘(가칭) 민간투자사업 운영관리 위원회’가 구성되어 있는 경우 이들 기구를 적극 활용해야 할 것이다. 일부 시설의 추가 또는 불필요 시설의 시공 지연 등도 검토하여 비용을 줄이는 작업도 필요하다.

다른 한편으로는 운영방식에 대한 전향적 접근도 고려해 볼 필요가 있다. 새로운 운영조직을 구성하여 운영하기보다는 기존의 운영자에게 위탁운영을 채택함으로써 비용은 줄이고 경험을 이용하는 이종의 효과를 기대할 수도 있다. 이처럼 아직 운영이 시작되지 않은 사업에 대해서는 사업정상화를 위한 대책마련을 위한 연구를 통해 사전 준비가 시작되어야 한다.

타당성 검토 단계의 민간투자사업은 지금부터라도 본 원고에서 제안한 타당성 검토시 고려해야 할 사안을 반영하여 신중하게 추진되어야 한다. 그리고 이 과정에서 기존 시설과의 연계성 여부를 중요한 잣대로 평가해야 한다. 왜냐하면, 독립적 네트워크 사업은 현재 국민적 정서상 좋은 인상을 받을 수 없으므로 초기부터 이용이 저조할 수 있다. 하지만 기존 시설에 연계되는 사업은 네트워크 효과를 전제로 보다 많은 수요를 창출할 수 있다고 보기 때문이다.

향후 검토를 거칠 민간투자사업이란 아직 발굴되지 않은 사업으로, 향후 민간투자사업 추진대상 사업을 합리적으로 선택하는 것이 미래 민간투자사업을 합리화 하는 것이라고 본다. 지금까지의 민

자교통시설사업은 지나치게 새로운 시설 중심으로 이루어져 막대한 비용이 소요되고 이를 만회하기 위해서 높은 요금을 적용함으로써 이용자에게 멀어지는 상황을 연출해 왔다. 그러므로 향후 민간투자사업은 가급적 최소비용으로 국민들의 교통이용여건을 개선시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 기존에 투자되어 있는 시설 중 이용이 저조하거나 시설관리 비용이 많이 소요되는 시설을 재생, 서비스를 개선하여 낮은 요금으로도 이동편의를 제공하는 것도 필요하다. 낮은 비용이 적용되면 민간투자사업의 성공은 보장될 수 있으며, 가까운 미래에 해당사업에 기초한 보다 큰 사업의 구상도 가능하다.

V. 결론 및 향후과제

1990년대 초 우리나라는 교통부문 사회간접자본(SOC) 부족으로 국가경쟁력의 후퇴를 경험한 바 있다. 이에 따라 교통시설특별회계가 마련되고 이를 통해 국가적으로 필요한 교통시설을 확보할 수 있었다. 아직 우리나라의 사회간접자본이 세계 경제포럼의 국가경쟁력 평가에서 10위권 밖이지만 도로, 철도 등의 국가간교통망의 수준은 비교적 높게 평가되고 있다.

1990년대 초 교통망 확충을 위해 구상되었던 민자교통시설사업은 1990년대 후반 외환위기 이후 실행되기 시작했다. 당시 목적은 재정을 절약하기 위한 것이었기 때문에 재정사업이 민간투자사업으로 전환되었다. 또한 몇몇 사업은 정치적 관점, 즉 경제활성화 또는 지역사업의 일환으로 추진되기도 하였다. 이렇듯 민자교통시설사업의 본연의 목적을 잃은 민간투자사업들은 모두 국민들에게 외면당하는 사업으로 전락했다.

민자교통시설사업은 교통서비스를 개선하기 위한 공공사업이다. 그렇기 때문에 이들 사업이 성공하기 위해서는 공공서비스, 즉 이동편의 증진이 실현되고 있는가를 평가해야 한다. 본 원고가 제한적으로나마 민자교통시설사업의 합리화 방안을 제안

하고 있으나 현황에 대해서는 일차원적 검토 수준의 평가만이 이루어졌다. 앞서 언급했듯이 민자교통시설사업의 성공여부는 교통서비스 제공과 관련이 있으므로 이 관점을 가진 심층적 평가가 필요하다. 이런 평가가 지속적으로 이루어지는 것이 성공적인 민자교통시설사업 모델을 만들어 내는 계기가 될 것이다.

참고문헌

- 교통개발연구원(2001), 일부노선 민간위탁 타당성 조사 및 절차수립 연구, 철도청 용역보고서
- 기획예산처(2002), SOC민간투자제도 발전방안 연구
- 기획재정부(2013), 2012년 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서
- 류시균(2011), 민간투자사업 개선방안, 이슈 & 진단 27호, 경기개발연구원
- 송병록(2011), SOC 민간투자사업의 공과와 올바른 정책방향, 세미나 발표자료
- 지자체의 무분별한 경전철사업 추진, 대폭 정비한다, 국무총리실 보도자료(2011.3.11)
- KDI(2009), 민간투자사업의 후생효과 분석모형 구축, 국회예산정책처
- KDI(2007), 사회기반시설에 대한 민간투자법령 정비방안 연구
- Competition Commission(2010), Review of a request by FirstGroup PLC for a variation to the undertaking given following its acquisition of the Scottish passenger rail franchise, Competition Commission(UK)
- KPMG(2010), Success and Failure in Urban Transport Infrastructure Projects, KPMG International
- International Finance Corporation(2011), PPP in Transport Sector, World Bank