

건설사 입장에서 바라본 민자투자사업 활성화 방안

KICEM

박한철 금호건설 상무(인프라개발담당), hcpark2@kumhoenc.com

1. 서언

민간투자사업에 의한 SOC(Social Overhead Capital)건설은 90년 중반 『사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법』을 근간으로 하여 현재 『사회기반시설에 대한 민간투자법』에 이르기까지 약20년 넘게 법과 절차에 따라 국민들에게 기반시설 건설에 따른 편의 서비스를 제공해 왔다. 이처럼 기간시설 건설(수도권 고속도로의 41.5%, 교통량 28.1% 분담)의 한부분을 담당해 왔음에도 국민들로부터 부정적인 의견이 많이 있다는 것이 매우 안타까운 현실이다.

또한 최근 민간투자사업에 대한 정책방향이 동일서비스·동일요금이라는 기조로 공공성 강화를 강조하고 있으나 이는 매우 적절치 못하며, 공공성은 공공재의 적기공급에 의한 사회·경제적 편익이 종합적으로 고려되어야 하는 것이다.

2 민간투자사업 제도 변화 및 건설 현황

2.1 민간투자사업 제도 변화

우리나라의 민간투자제도 발전과정은 1994년 민자유치촉진법 제정 이후 크게 4기로 구분할 수 있다. 민자유치촉진법 이전에는 개별법(도로법, 항만법)에 근거로 일부 시설에 대한 민간투자사업이 추진되었다.

제1기는 민자유치촉진법이 제정된 1994년 8월 이후로 민간투자사업 추진절차가 명확해지고 정부가 매년 대상사업을 고시하는 등 능동적인 정책으로 전환되었다. 그러나 금융시장 여건의 미조성, 사업추진 경험의 부족 등의 문제와 1997년 말 외환위기 등으로 사업추진실적 저조하여 민간투자사업 활성화의 필요성이 제기되었다.

제2기는 이러한 문제점 해결을 위해 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」이 제정된 1998년 12월이후 이다. MRG제도를 도입하고 매수청구권을 신설하는 등 금융기관 및 외국계 투자자들의 활발한 참여를 유도하여 민간기업의 투자의욕 확대 및 사업 참여 활성화 등을 유도하게 되었다.

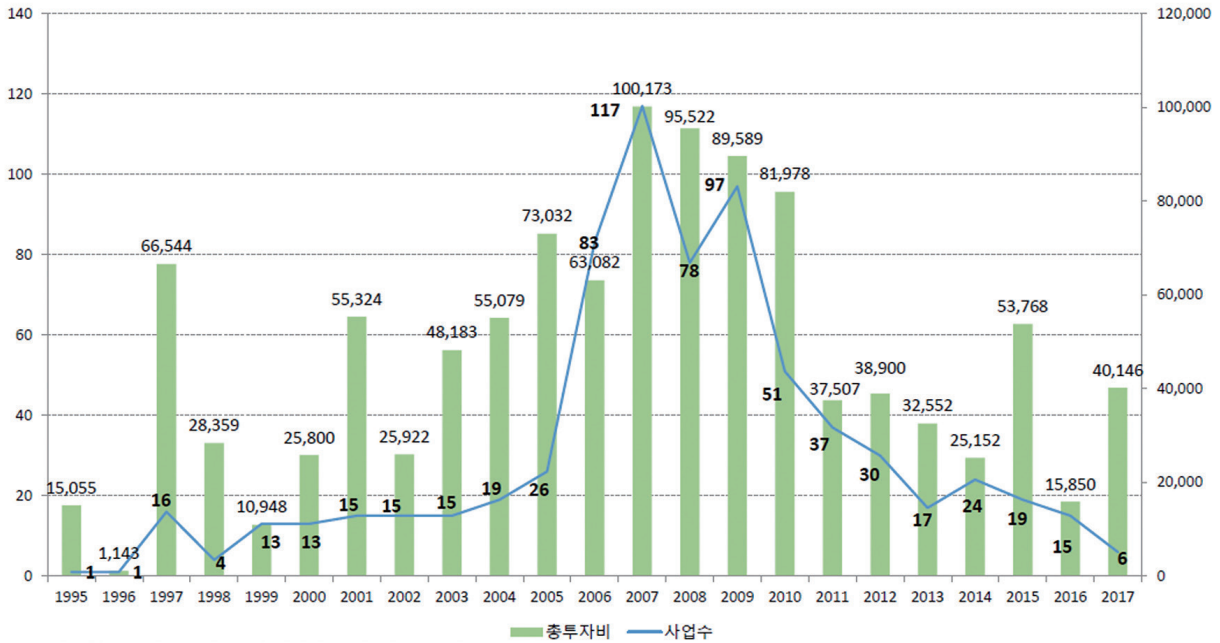
제3기인 2005년 1월 이후에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법(2005)」으로 법명을 변경하고 민간투자사업의 대상시설과 시행 방식을 추가하게 되었다. BTL제도 도입으로 대규모 SOC사업 위주에서 복지, 교육, 환경 등 사업분야가 확대되었고, 2009년에는 MRG제도 시행으로 인한 재정부담을 완화하고자 이를 폐지하고 민간 경쟁을 유도하게 되었다.

제4기인 2015년 이후에는 BTO-a, BTO-rs로 대표되는 새로운 제도를 도입하고 정부지원을 확대하면서 민간투자사업의 활성화를 꾀하였다. 2019년 현재에는 공공성 강화를 전제로 민간투자사업을 활성화하기 위해 통행료를 인하하고, 대형 민자사업을 조기착공시키기 위한 정책을 추진하고 있다.

2.2 민간투자사업 건설 현황

기획재정부 자료에 따르면 1994년 민간투자법이 제정된 이후 2018년까지 735개의 민간투자사업이 추진되었으며, 총투자규모는 129,7조원이다.

1994년 민간투자제도의 법적 근거가 마련된 이후 사업 수와 투자비가 지속적으로 증가해왔으나, 1999년 민간제한방식과 운영수입보장제도(MRG)가 도입된 이후에 민간투자사업에 대한 투자금액이 크게 늘어나기 시작하였다. 임대형 방식이 도입된 2005년 이후에 사업수가 큰 폭으로 증가하고 2007년에 사업수(121개)와 총투자금 규모(10.6조원)가 모두 최고치를 기록하였다. 2000년 이후 민간제한방식 도입과 MRG 활용으로 대규모 사업이 추



자료 : KDI 공공투자관리센터, 2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 2018.4, p.83

그림 1. 민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적(1994년~2018년)

진되기 시작하였고, 2006년 이후에는 임대형 사업 도입의 영향으로 사업 수는 크게 증가했지만, 평균 투자비 규모는 감소되었다. 2007년에는 사업건수 및 총투자비 규모가 최대치를 기록하였고 이후 감소 추세에 있다.

2.3 민간투자사업 사회 기여

민간투자사업은 한정된 재정여건을 보완하여 투자재원을 확보하고 주요 시설을 적기에 구축하는 의의가 있다.

사업의 조기 구축은 교통혼잡 완화, 통행시간단축, 연료비 절감, 온실가스 감축 등 편익을 이용자에게 단시간에 제공해 줄수 있다. 일례로 서울춘천 고속도로는 2년 8개월 조기 개통으로 3,384억원의 편익을 제공하였으며, 용인서울 고속도로는 4년 4개월 조기 개통으로 5,771억원의 편익을 제공할 수 있었다.

사회 기반시설의 투자 증가는 고용창출 및 국민생산 증대로 이어진다. 2017년 기준 운영중인 14개 민자고속도로(총투자비 23.9조원)의 건설로 28만명의 직접고용, 69조원의 생산유발효과, 18조원의 부가가치 유발 효과가 발생하였다. 특히 민간투자사업은 재정사업 대비 10~30%의 적은 재정부담으로 높은 고용 창출 및 생산유발 효과를 발휘한다.

민간투자사업은 민간사업자가 설계, 자금조달, 건설, 운영 등을 일괄 담당하면서 사업관리 능력을 향상 시킬 수 있고, 프로젝트 파이낸싱 금융기법이 활성화 되어 국내외 기관 투자자의 간접 투자 기회가 확대되고, 장기 자본시장이 발전을 견인하는 등 사

회·경제적으로 기여해 왔다.

하지만 이러한 사회·경제적 기여 및 국민 서비스 제공에도 불구하고 민간투자사업의 순기능 평가는 미흡하고 부정적인 면만 부각되는 사회분위기가 형성되어 있는 현실은 매우 안타까운 일이다.

3. 민간투자사업 활성화 저해원인

3.1 사업추진방식 변화

앞서 언급한대로 민간투자사업은 초기 민자유치촉진법 제정시기, 민간투자사업 활성화를 위해 MRG를 신설한 민간투자법 적용시기, 사업자에 대한 특혜 논란이 지속된 MRG의 단계적 축소·폐지 시기, 정부의 위험분담을 반영한 BTO-rs, BTO-a 적용시기로 변화해왔다.

이러한 제도의 변화는 시장상황과 제도에 대한 여론 등을 고려하여 정부가 주도하여왔다. 재원의 효율적 활용을 위해 민족법을 제정하여 민간투자사업에 대한 체계적인 절차를 수립하였고, IMF 위기로 추진실적이 부족했던 90년대 말에는 민간업체의 사업참여 활성화를 유도하기 위해 MRG를 도입하였다. MRG폐지 이후, 민간투자사업은 시장의 활성화와 쇠퇴의 시기를 지났고, 위험분담에 대한 요구로 최근 BTO-rs, BTO-a를 적용하여 침체된 민간투자사업을 활성화시키고자 했다.

민간투자사업에 대한 이러한 정책의 변화 속에서 사업에 참여

하는 민간업체들은 법령 내에서 사업을 추진해야하는 바 정부 정책의 일관성은 사업의 성패에 있어서 매우 중요한 부분이다.

3.2 민간투자사업 저해원인

첫째, 제도의 일관성 부족에 있다.

인프라시설은 정부에서 주도하는 사업으로 정부정책에 따라 대형공사, 기타공사, 민자사업 등 사업방식이 결정되면 해당 사업방식의 절차에 따라 진행되기 때문에 사업추진을 위해서는 정부정책이 우선시 되어야한다.

민간투자사업기본계획에는 상위계획에 부합하는 노선에 대하여 민자제안을 하도록 되어있다. 하지만 정부는 민자도로 공공성 강화 정책으로 국가간선도로망 계획노선은 정부와 도로공사에서 건설한다는 방침을 세웠다. 이에 제2경부고속도로 세종-안성, 수도권제2외곽순환도로 안산~인천, 계양~김포, 부산신항~김해 고속도로가 민자에서 재정사업으로 전환되면서 이에 대한 피해는 고스란히 사업을 발굴하던 민간기업이 떠안게 되었고 신규사업 발굴이 위축되는 결과를 초래하고 있다.

둘째, 경제성분석(B/C) 방식의 문제에 있다.

우리는 경제발전 더불어 사회간접시설에 대한 투자를 통해 많은 기간시설들을 국민에게 공급해 왔으며, 공급된 시설은 이제 노후화 되었고 사회는 변화되어 변화된 사회적 환경(지하화 요구 등) 맞는 시설의 요구가 생기게 되었지만 경제성분석(B/C)의 틀은 아직 예전의 방식을 고수하고 있다.

셋째, 지나친 요금에 의한 공공성 강조에 있다.

사회기간망의 건설의 효과는 시설물을 적기에 공급하여 시설 이용의 서비스제공과 이에 따른 시간적 편익 가치에 있음에도 지나치게 요금인하에만 초점을 두어 민간투자자의 적정수익을 고려하지 않은 부분이 크다. 이는 우리경제 특성상 공공재의 일부인 금융에도 민간투자사업의 투자 기피 초래한다.

4. 민간투자사업 활성화 방안

4.1 정부정책

첫째, PPP(Private-Public-Partnership) 본연의 의미 복원의 노력 필요하다.

민간투자사업은 값싼 공공시설을 적기에 국민에 공급한다는 공동의 목표가 필요하다. 이에 민간투자사업이 활성화되기 위해서는 Partnership 즉, 정부에 대한 민간기업의 신뢰, 민자사업에

대한 국민의 신뢰 회복이 중요하다고 할 수 있다. 정부는 민간투자사업에 대한 심도 있는 이해를 바탕으로 일관된 정책을 추진하여야 하며, 정책 변화로 인해 피해를 본 기업의 손실에 대한 정당한 보상을 통하여 정책의 신뢰성을 회복하여야 한다. 부정적인 여론으로 인한 민자사업에 대한 오해는 정부와 민간 전문가들이 세미나와 홍보 등을 통하여 공동으로 풀어나가야 할 숙제이며, 정치권에서도 민자사업에 대한 평가를 정치적 도구로 활용하지 않아야 할 것이다.

둘째, 민간투자사업 시장의 확대가 필요하다.

최근 노후인프라시설의 안전 확보와 성능개선 수요가 점점 늘어나는 상황에서 민간투자활성화를 위해서는 기존시설을 개량 또는 확장하는 RTO (Rehabilitate-Transfer-Operate), RTL (Rehabilitate-Transfer-Lease) 방식을 활성화해야 하고 민간투자사업기본계획에서는 RTO, RTL에 대한 세부 절차와 방법 등을 규정할 필요가 있다. 또한, 선진 여러 나라에서 시행하고 있는 AP(Availability Payment)방식과 VP(Volume Payment) 방식 도입을 고려해볼 필요가 있다.

노후인프라시설 개량의 민간투자사업 추진은 기존 공공운영주체인 한국도로공사, 수자원공사, 철도공사, 각지자체의 도시철도·상하수도부분과의 업역 충돌이 발생할 수 있다. 민간투자사업으로의 성공적인 추진을 위해서는 국가 시설에 대한 적정시기의 유지·보수라는 대의적 명분 하에 각 기관과 민간의 협력방안 강구가 필요할 것이다.

노후시설의 민간투자사업 추진은 수익형 BTO와 임대형 BTL이 대부분인 현 상황에서 사회적 환경변화에 맞춰 다양한 방식인 RTO, RTL, AP, VP의 추진이 가능하게 할 것이다.

셋째, 적정수익의 보장이 필요하다.

수익형 민간투자사업(BTO)은 사업의 RISK를 사업자 부담하는 사업이며 협약에서 정한 수익률(고정)로 30년간 사업을 운용하게 된다. 30년가 시장금리가 어떻게 변할지 예측하기 어렵듯 시장금리 변화에 맞게 사업수익을 조정이 가능하도록 제도 보완이 필요하다.

넷째, 개별법률과의 충돌조항이 사업 영역확장에 저해가 된다.

앞으로 인프라시설은 복합화될 수 밖에 없을 것이다. 한정된 공간에 다양한 시설을 계획하게 됨에 따라 도로와 철도, 도로와 건축, 환경시설과 건축 등 시설요구의 변화에 맞게 사업을 구상할 수 있도록 관계법령의 정비가 필요하다.

다섯째, 최초제안의 가점 확대가 필요하다.

민간투자사업의 큰 이점중의 하나는 민간의 창의적인 아이디어와 기술력을 창출할 수 있다는 점이다. 민간은 초기에 자신의 비용을 들여 사업을 개발해야 되기 때문에 최초제안제에게 부여되는 가점이 원하는 수준에 미달할 경우 제안사업에 소홀할 수밖에 없다. 민간의 자발적인 참여와 창의성을 끌어올리기 위해서는 최초제안제에게 부여하는 가점을 확대할 필요가 있다.

4.2 제도보완

첫째, 민간투자사업 절차 간소화가 필요하다.

정부는 최근 필수 공공시설의 조기 확충 및 경제활력 제고를 위한 민간투자사업 추진 방향을 발표하였다. 여기에는 민자사업 추진 단계별 최대 허용기한을 제한하고 제안서 검토기관 다원화 및 예비타당성조사가 면제되는 사업은 민자적격성조사에서 경제성 분석을 제외하는 등 절차를 간소화하기로 하였다. 적격성조사 및 실시협약이 장기화 되면서 예측하지 못한 사업 지연과 이에 따른 비용발생 RISK를 해소할 수 있다는 점에서 매우 환영할만한 활성화 방안이다. 이를 좀 더 보완한다면 사업제안서 제출 후 적격성조사 의뢰까지 복잡한 절차(국토교통부 도로사업: 사업제안서제출→관계기관협의→국토연구원사전검토의뢰→관계기관의견통지→관계기관 협의의견 조치방안 제출→도로정책심의위원회 의결→적격성조사 의뢰)를 간소화시켜 적격성조사 의뢰가 신속하게 이루어질 수 있도록 개선한다면 신규사업의 적극적인 발굴을 통하여 민간투자시장의 활력을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 적격성조사과정의 투명성 확보가 필요하다.

민간기업이 제안한 사업은 적격성조사를 통하여 사업의 추진 여부를 결정하게 되는데 민간 기업들은 그동안 사업 개발을 위하여 투입한 비용과 노력이 물거품이 될 수도 있고 제3자 경쟁에서 가점을 얻을 수도 있는 중대한 과정이므로 적격성조사 결과에 대한 논란이 생겨서는 안된다. 적격성조사는 1단계 타당성판단, 2단계 적격성판단, 3단계 민간투자실행대안 구축으로 진행되는데 1단계 타당성판단을 위한 교통수요예측 및 경제성분석 과정에서 분석가의 주관이 개입될 수 있고 분석방법에 따라 결과에서 큰 차이를 보이기 때문에 많은 논란이 발생하고 있다. 특히, 교통수요 및 경제성분석에서 정확도를 높이기 위해서는 분석영향권의 존세분화, 도심지에서 속도정산이 필요하지만 분석의 근간이 되는 예비타당성조사지침에 구체적인 규정이 없다는 이유로 분석가마다 서로 다른 기준을 적용하여 분석결과의 차이가 발생하고, 이는 적격성조사에 대한 신뢰도 하락으로 이어지고 있다. 민

간제안을 활성화하기 위해서는 적격성조사에 대한 신뢰성 확보가 우선시되어야 한다. 이를 위해서는 존세분화에 대한 세부지침, 속도기반 정산방법론을 수립하는 등 논란이 발생하는 부분에 대한 예비타당성조사지침의 개선과 조사결과에 대해 정부와 제안자가 모두 납득할 수 있도록 적격성조사과정을 제안자에게 공개하는 등 투명성을 확보할 수 있는 제도 보완이 필요하다.

셋째, 원활한 총사업비 변경 협의가 필요하다.

정부와 사업자간 협약을 통해 총사업비 변경 협의를 가능하게 되어있지만 실상 협약에서 정한 공사비 증액은 매우 어렵다. 총사업비 증액변경은 기업에 대한 특혜라는 담당 공무원의 의식이 크기 때문이다. 총사업비 확정을 실시계획 승인 요청 시(각종 영향평가 및 실시설계완료)로 조정한다면 사업자 귀책이 아닌 사업여건 변동에 따른 총사업비 증가로 사업추진이 지연되는 경우는 없을 것이다.

5. 결론

건설산업은 정부의 제도 및 정책방향에 영향이 큰 산업이고 민간투자사업도 크게 다름이 없다. 민간투자를 활성화하기 위해서는 정책의 일관성, 투자를 위한 여건마련, 적정한 수익률 등이 뒷받침 되어야하며 변화하는 건설산업에맞춰 새로운 민간투자사업 제도의 마련이 시급하다.

또한 민간투자사업은 정부와 민간 상호간의 확고한 Partnership이 필요한 구조를 갖고있다. 다른 제도사업과 달리 민간의 자본이 투입되어야 하고 민간이 자본을 투자하기 위해서는 적어도 정부 정책의 일관성에 대한 RISK가 없어야 사업의 원활한 추진이 가능하다.

이제 정부와 민간이 협심하여 민간투자사업 활성화라는 과제를 풀어야 할 때이다. 서로의 입장을 더 많이 듣고 경청하는 시간을 통해 바람직한 제도의 정립을 도모할 때이다.

참고문헌

1. 기획재정부, 2019.05, 2018년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서
2. KDI, 2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서
3. 국토교통부 도로국, 2017.03, 민자고속도로 사업현황
4. 기획재정부, 2019.03, 2019년 민간투자사업 추진 방향