사회기반시설의 민간투자사업 활성화 방안
- 도로부문을 중심으로 -

Research on the Improvement Plan of the SOC Private Investment Project in Road Construction

이 규 영 (대림그룹, 상주영천민자고속도로 SPC 상무 - 주저자)
심 문 보 (한서대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Kyuyoung Lee / Moonbo Sim

This study has an objective to research on the improvement plan of the SOC private investment project in road construction. Based on these study, the following are suggested in this research as measures to activate SOC private investment projects in road construction.

First, as to activation for publicness, it is suggested to diversify and expand the scope of potential business projects and their implementation processes and restructure businesses through covering cost, etc., rather than listing a few projects or specifying excluded projects.

Second, for activation in terms of economic feasibility (marketability), it is suggested to ensure a stable investment return by nurturing specialized management companies in this regard with the following: business combining through bundling; diversifying relevant or paralleled businesses for elevated profitability such as a larger quota in evaluation criteria;

Third, concerning the reliability (transparency), the legislation of demand estimation-based traffic volume forecast is suggested for the reliability of public DB, along with the establishment of liability limit of each business participant and cooperative structure among them;

Fourth, concerning the stability (legal/institutional business environment), the research suggestions are the systematic organization of applicable institutions; legal system establishment and standard contract improvement; withdrawal of obligatory public competition in selecting a project operator; private investment policy stability such as the prohibition on changing negotiation details due to the participation of a governing public office.

주 제 어: 사회간접자본, BTO 방식 BTL 방식, BOT방식, 민간투자사업

Keywords: Social Overhead Capital, Build – Transfer – Operate, Build – Transfer – Lease, Build-Own-Transfer, Private Investment Project

I. 서 론

사회간접자본(SOC : Social Overhead Capital / 이하'사회기반시설'과 혼용하여 사용한다)은 국가경제와 생산 활동 등에 직접적인 영향을 미치며 국가 경쟁력과 국민의 삶의 질과도 밀접하게 연관되어 있다. 하지만 전통적으로 정부 주도로 공급되던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)은 제한적인 반면에, 우리나라의 경우 경제규모가 증대됨에 따라 그 수요는 지속적으로 증가하고 있어, 정부의 재원만으로는 효율적인 사회간접자본을 확보하는데 한계를 나타내고 있다.

이런 점에서 민간의 자본과 민간의 창의성 및 효율성을 활용하여 정부가 부담하는 여러 가지 사회간접자본을 민간사업자와 금융제공자가 함께 건설하여 국가적 사회간접자본 수요에 적극적으로 대응할 필요성이 증대되고 있다고 할 수 있다.

또한 민간의 사회간접자본에 대한 투자는 고용의 증대, 소득증가, 지역개발, 기술진보 등에 기여할 뿐만 아니라 국가적인 생산 활동을 촉진할 수 있다. 이러한 측면에서 이들 시설에 대한 민간자본의 참여는 정부나 지방자치단체의 부족한 재정 압박도 해소시키는 등 공공투자사업의 패러다임 변화에 큰 영향을 미치고 있다고 판단할 수 있을 것이다.

우리나라 민간투자사업은 1994년 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 바탕으로 탄생하였으며 1999년에는 「사회간접자본 시설에 대한 민간투자법」에 따라 전면 개정되었고 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되어 오늘에 이르고 있다.

우리나라의 경우도 경제규모가 확대되면서 도로·철도·항만·공항·전력·용수·하수처리시설 등 인프라 시설의 부족 문제는 물류비 증가 등과 같은 경제적 측면에서 국가경쟁력을 하락시키는 악영향을 초래하기도 한다. 예컨대, 도로부문 SOC 사업의 경우, 2007년 120개 사업에 11조 2000억원 규모로 이루어지던 민간투자가 2013년에는 13개 사업 4조 4000억원 수준으로 급감 추세를 보이고 있다.

이와 같은 민간투자사업의 감소는 민간투자법령상 최소운영수입보장(MRG)제도 폐지이후 위축추세를 보이고 있어 도로부문의 민간투자시장이 활성화될 수 있는 제도개선 방안이 무엇보다 필요하게 되었다.

따라서 본 논문에서는 민간투자사업을 활성화하기 위한 투자요인을 공공성, 경제성(시장성), 신뢰성(투명성), 안정성(법·제도의 사업환경)의 4가지 측면에서 최적화 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 SOC민간투자(도로)의 효과적인 활성화를 위한 전문가들의 의견을 측정하였으며, 도로 민간투자 사업의 AHP(계층간분석)의 세부항목에 대한 우선순위를 측정하여 정책적인 해결방안을 마련하는데 있어 우선순위에 대한 정보를 제공하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. SOC 민간투자사업의 개념과 투자방식

민간투자제도는 전통적으로 국가작용의 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접 자본시설과 교육, 문화, 복지 등의 사회기관시설 등 공공시설의 건설과 운영을 민자를 유치하여 민간부문을 참여시킴으로서 국민에게 공공서비스를 제공하는 제도라고 할 수 있다. 민간투자제도는 전통적으로 공공부분이 담당하여 왔던 행정서비스에 민간부문이 일정한 형태로 참여하는 '사화(Privatisation)'현상의 하나라고 볼 수 있다(유성철, 2004:12). 민간투자사업은 민간이 별도의 법인을 설립하고 정부로부터 사업시행자 지정을 받아 민간의 자금으로 사회기반시설[1]을 건설하고, 운영수입을 통한 이익 배당으로 투자비를 회수하는 사업이다. 민간투자제도의 법적 성질과 개념을 한마디로 정의하기는 어렵지만, 민간투자제도는 '민간투자의 유치를 통한 민간의 경영참여'를 기본 개념요소로 한다(유성철, 2004:12).

〈표 1〉 BTO 방식과 BTL 방식 비교

구 분		BTO (Build Transfer Operate)	BTL (Build Transfer Lease)
대상시설		최종 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수 가능한 시설	최종 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수 어려운 시설
투자비회수		최종 사용자의 사용료	정부의 시설임대료
사업리스크		민간이 수요위험 부담	민간의 수요위험 배제
소유권	준공시	정부	정부
	종료시	정부	정부
관리운영권		민간사업자	민간사업자
대상시설성격		최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설(도로,철도,항만 등)	최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설(학교,박물관,군인아파트 등)
투자비 회수		최종이용자의 사용료	국가의 시설임대료
사업리스크		민간이 수요위험 부담	민간의 수요위험 배제
사용료산정		· 총사업비 기준 (고시·협약체결시점 가격) 기준사용료 산정 후, 물가변동분을 별 도 반영 사용료는 이용자가 부담	총 민간투자비 기준 (시설의 준공시점 가격) 임대료 산정 후, 균등 분할하여 지급 임대료는 정부가 지급
재 정 지 원		건설기간 중 건설 분담금 운영기간 중 운영수입보장 (정부고시사업에 한함) 용지보상비 등	– – (필요시 재정지원 가능) 토지 무상 제공 등

자료 : 기획재정부. 민간투자제도의 현황 및 향후 정책방향. 2011; 국토연구원. 민자고속도로 중장기 발전방향 연구. 2012에서 정리.

---

1) 사회기반시설(산업기반시설 + 생활기반시설)은 국민경제 전체의 기반이 되어 모든 경제 주체의 활동에 필요한 기초적인 서비스를 제공함으로써 생산 활동과 경제활동을 간접적으로 지원하는 자본 또는 시설

이러한 민간투자는 미래 사회기반시설의 건설, 소유, 운영, 매각 및 기부체납 등과 관련되어 있다. 사회기반시설의 민간투자 방식은 소유권 귀속유무에 따라 BTO (Build - Transfer - Operate) 방식, BTL (Build - Transfer - Lease) 방식, BOT(Build-Own-Transfer)방식 및 BOO(Build-Own-Operate) 방식 등으로 나눌 수 있다.

BTO 방식은 사회간접 자본시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방 자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리 운영권을 인정 하는 방식이고 BTL 방식은 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식이다.

또한 BOT 방식은 사회간접자본 시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식이며 BOO 방식은 사회간접자본 시설의준공과 동시에 사업 시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정 되는 방식이다.

그 외에도 BLT(Build-Lease-Transfer) 방식은 사업 시행자가 사회간접자본 시설을 준공한 후 일정기간동안 운영권을 정부에 임대하고 임대기간 종료후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식이며 ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer) 방식은 국가 또는 지방자치 단체소유의 기존 시설을 정비한 사업시행자에게 일정기간 동 시설에 대한 운영권을 인정 하는 방식으로 ROO(Rehabilitate-Own-Operate)방식은 기존 시설을 정비한 사업시행자에게 당해 시설의 소유권을 인정하는 방식과 구분 된다.

2. 민간투자사업의 특징

일반적으로 민간투자사업은 기존에 공공에서 발주한 공공사업이나 순수한 민간사업과는 상당한 차이가 있다. 기존에 연구된 민간투자사업이 공공사업이나 순수민간사업과는 다른 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 사업비가 많이 소요되는 대규모 국가기반시설 사업으로서 일반 국민이 납부하는 사용료에 의해 운영되므로 민간이 시행하지만 공공성이 강하다. 둘째, 투자 기간 및 투자비 회수기간이 길어 사업자체의 위험 부담이 크다. 셋째, 투자 효과가 장기적·지속적으로 영향을 미친다. 넷째, 사업자가 사업 계획을 세우고 집행하며 자기자본뿐만 아니라 타인자본을 유치하여 시행하는 투자 사업이다. 다섯째, 민간 기업에 의해 추진되기 때문에 준비에서 건설 관리 운영에 이르기까지 민간의 효율성을 극대화할 수 있는 사업이다. 여섯째, 그동안 정부에서 독점적으로 수행하던 분야를 민간이 담당하게 되었으므로 민간의 입장에서는 사업영역을 확대 할 수 있는 사업이다. 일곱째, 지역의 입장에서는 숙원사업을 민자를 유치하여 해결할 수 있게 됨으로써 지역경제를 활성화 시킬 수 있는 사업이다. 여덟째, 민간투자사업은 적게는 20년에서 많게는 50년까지 민간이 건설·유지·관리하는 사업으로 공급하는 서비스의 질에

따라 성패가 좌우되는 사업이다.

이러한 특징 하에서 과거 정부주도로 개발되거나 건설되던 것 중에서 민간투자에 적합한 사업은 매우 다양하다고 할 수 있다. 이러한 민간투자에 적합한 사업 중에서 사회간접자본에 국한해 보면 도로·철도·항만·공항·운하·전력·통신·상하수도 등이 될 것이다.

또한 민간투자사업의 대상여부는 다양한 조건에 의해 결정되겠지만 다음과 같은 사항이 충족될 필요가 있다. 첫째, 민간투자에 적합한 사업은 수익성이 있는 사업이어야 한다. 민간투자의 기본적인 전제는 사업의 수익성이다. 즉, 사용료를 부과함으로써 건설비 및 유지 운영비를 보전할 수 있도록 적절한 수익이 확보 되어야 한다. 둘째, 민간투자에 적합한 사업은 경쟁성과 대체성을 가지고 있어야 한다. 만약 독점적인 사업을 민간자본으로 수행한다면 이를 남용할 수 있는 우려가 있기 때문이다. 셋째, 민간투자에 적합한 사업은 형평성 및 환경성을 갖추어야한다. 형평성은 소득의 많고 적음에 따라 이용에 차별이 발생해서는 안 되며 환경성 역시 중요한 고려 요소이다.

3. SOC 민간투자사업의 시설투자 현황

인프라 시설에 대한 민간투자제도는 크게 보면 첫째, 조세를 바탕으로 한 정부의 재정투입 대신 민간부문의 자본 도입을 통하여 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라 시설을 조기에 확충하고, 둘째 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 민간의 창의성과 경영 효율성, 그리고 혁신성을 도모하기 위하여 도입되었다.[2)]

2013년도 KDI 공공투자센터의 연차보고서를 살펴보면, 〈표 2〉에 제시하는것과 같이 1994년 8월 민간투자법을 제정하여 민간투자 대상사업을 선정 및 추진한 이래 2013년까지 총 643건의 민간투자사업이 진행되어 왔으며 이때까지의 총투자비는 98조 4,849억원에 이른다. 이를 발주방식별로 세분하면 정부고시사업이 531건에 58조 4,492억원으로 전체 민간투자사업 현황의 83%를 차지하였고 민간제안 사업은 112건에 40조 357억원으로 건수 기준에 의한 비율은 17%에 그쳤으며 금액 기준으로도 정부고시사업에 미치지 못했다.

---

2) 인프라 시설에 대한 민간 투자에 대하여 비판적인 의견 또한 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 공공기능에 대한 민간기업의 참여로 인해 민간부문에 대한 특혜 시비와 더불어 공공투자의 민간투자에 대한 구축 효과(crowding out effect)가 논리적으로 설득력을 얻고 있다. 그러나 공공투자의 민간투자에 대한 구축효과보다는 상호 보완적인 양의 파급효과(spilling effect)가 더욱 크다는 논리가 지배적이다. 결과적으로, 인프라 시설에 대한 민간부문의 투자가 공공부문의 투자로 전환되는 민간 투자는 경제 전체의 생산성을 증대시키는 한편, 민간부문의 투자를 증대시키는 결과로 이어지는 것이다(강승필, 「사회간접자본 개발의 재원 조달」, 교통개발연구원, 1997).

〈표 2〉 연도 및 발주 방식별 민간투자사업 현황 (단위 : 억원)

연 도	사업 수	총투자비	정부고시		민간제안	
			사업 수	총투자비	사업 수	총투자비
1995	1	14,602	1	14,602	·	·
1996	1	1,220	1	1,220	·	·
1997	14	27,442	14	27,442	·	·
1998	4	26,730	4	26,730	·	·
1999	13	7,895	12	7,545	1	350
2000	14	52,125	11	50,016	3	2,109
2001	15	50,358	10	45,153	5	5,204
2002	15	28,996	11	16,068	4	12,928
2003	16	53,521	7	28,856	9	24,665
2004	18	55,916	9	25,908	9	30,007
2005	26	80,913	14	29,735	12	51,178
2006	80	60,768	77	56,334	3	4,434
2007	120	112,529	107	61,454	13	51,075
2008	79	96,072	65	30,143	14	65,929
2009	96	92,187	85	54,411	11	37,776
2010	51	75,686	49	47,064	2	28,622
2011	36	47,948	24	13,669	12	34,279
2012	31	55,470	23	16,151	8	39,319
2013	13	44,472	7	31,990	6	12,481
합 계	643	984,849	531	584,492	112	400,357

자료: KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 2013.

또한 이를 민간투자사업 추진 방식별로 세분하면 〈표 3〉과 같이 수익형 민자사업이 213건에 69조 8,447억원으로 33%를 차지한 반면 임대형 민자사업은 430건에 28조 6,401으로 67%를 나타냈다. 아울러 2013년까지 총 643건의 민간투자사업을 사업추진 방식과 대상시설별로 살펴보면 BTO 방식이 총 202건(67조 9,549억원), BOT 방식이 총 7건(1조 2,318억원), BOO 방식이 총 4건(6,580억원), BTL 방식이 430건(28조 6,401억원)으로 각 사업추진 방식별로 대상시설를 살펴 보면 아래 표와 같다. 여기서 특이한 점은 BTO 방식 사업 중 도로부문이 83건(41조 4,844억원)으로 민간투자사업에서 절대적인 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다.

〈표 3〉 추진방식 및 대상시설별 민간투자사업 현황 (단위 : 억원)

구 분		사업수	비중	총투자비	비중	평균투자비
BTO	공항	13	6.44%	6,635	0.98%	510
	교육	1	0.50%	195	0.03%	195
	도로	83	41.09%	414,844	61.05%	4,998
	문화관광	3	1.49%	650	0.10%	217
	정보통신	1	0.50%	1,004	0.15%	1,004
	철도	9	4.46%	133,065	19.58%	14,785
	항만	18	8.91%	69,282	10.20%	3,849
	환경	74	36.63%	53,874	7.93%	728
	소계	202	100%	679,549	100%	3,364
BOT	문화관광	2	28.57%	2,854	23.17%	1,427
	유통	5	71.43%	9,464	76.83%	1,893
	소계	7	100%	12,318	100%	1,760
BOO	문화관광	3	75.00%	3,439	52.26%	1,146
	유통	1	25.00%	3,141	47.74%	3,141
	소계	4	100%	6,580	100%	1,645
BTL	교육	216	50.23%	93,524	32.65%	433
	국방	71	16.51%	55,813	19.49%	786
	문화관광	31	7.21%	9,733	3.40%	314
	복지	10	2.33%	2,343	0.82%	234
	정보통신	4	0.93%	2,394	0.84%	598
	철도	5	1.16%	55,443	19.36%	11,089
	환경	93	21.63%	67,151	23.45%	722
	소계	430	100%	286,401	100%	666
합계		643		984,849		1,532

자료: KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 2013.

그리고 민간투자사업 현황을 추진단계별로 추가로 살펴본 결과 〈표 4〉와 같이 운영중인 사업장은 전체 643건 중 539건으로 84%이며, 2013년 현재 78건(12%)은 시공 중이며, 26건(4%)는 시공 준비 중이다.

〈표 4〉 추진단계별 민간투자사업 현황 (단위:억원)

구분	사업 수	비중	충투자비	비중	평균투자비
운 영 중	539	83.83%	627,548	83.83%	1,164
시공중	78	12.13%	247,420	12.13%	3,172
시공준비중	26	4.04%	109,881	4.04%	4,226
합계	643	100.00%	984,849	100.00%	1,532

자료 : 기획재정부 2014「민간투자제도 도입 20주년 기념 세미나」

Ⅲ. 선행연구 및 분석의 틀

1. 선행연구의 검토

선행연구들을 고찰해 보면 SOC 민간투자사업의 정량적인 위험에 대한 연구는 다소 있으나 정성적인 측면의 위험을 고려한 연구는 전무한 실정이었다.

김건중(2000)은 문헌조사와 해외사례조사 및 전문가 면담을 통해 민간투자사업과 관련된 리스크 유형과 발생요인을 분석하여 리스크를 사업리스크, 타당성분석 리스크, 시장 리스크, 건설리스크, 운영 및 관리리스크, 기타 리스크 등 사업단계별로 6개 항목 33개 요소로 분류하고 그 영향도 분석 후 사업시행자의 관점에서 이를 효과적으로 분산 시킬 수 있는 방안을 제시하였으나 민간투자 사업초기 전문가 면담을 통한 리스크 분석에 한정되었다.

하헌구 · 박규영(1997)은 민간투자사업의 문헌고찰을 통한 분석을 위주로 하고 국내 및 국외의 사례분석을 통해 사업단계별로 주체별 위험방안을 분석하였으며 또한 AHP를 활용하여 상대적 위험을 측정하였다. AHP기법 적용시 정량적 정성적 위험을 포괄적으로 포함하여 조사하였으나 연구의 시기가 민간투자사업 활성화 전 단계였다.

배인성(1995)은 민간투자사업의 위험관리의 기본개요 및 위험의 배분 상황을 선진국과 비교분석하고 위험의 가치를 어떻게 측정하며 이를 타당성 조사와 민자 적격성 조사에서 어떻게 반영할 것인가 연구하였으나 여기서 제시한 위험은 기존에 제시한 위험과는 별 차이가 없었다.

백석봉(2000)은 재무적 타당성 평가를 위해 리스크 변수들 중에서 비교적 사업성에 영향을 크게 주는 변수들의 특성을 고찰하고 이들 변수에 대한 민감도분석을 통하여 사업성에 미치는 영향 변수들을 도출하였으나 정량적인 위험들로 한정하였다.

김시곤(1995)은 BTL 민간투자사업의 제안단계의 재무적 측면에서 사업에 영향을 미치는 주요 리스크인 공사비 운영비용 차입금리 할인율 부대사업수익 운영 기간을 도출하고 대응방안을 제시하였으나 재무적 분석을 통하여 사전에 위험의 정도를 측정할 수 있는 정량적 위험에만 국한되었다.

양지청(1998)은 사업위험을 설계, 건설, 준공, 성과물, 유지관리, 안전, 그리고 시장수요로 구분하였고, 이들 위험을 도시인프라 건설 및 운영에 대한 민간참여 방안별로 구분하여 분석하였다. 양지청은 민간이 직접 참여하 제3장 민간투자사업의 위험 관련 선행연구 분석하여 인프라를 공급하는 경우에 설계, 건설, 준공, 성과물, 유지관리, 안전에 관한 위험은 민간이 부담하고 시장수요에 대한 위험은 정부와의 계약에 따라 분담해야 한다고 지적하였다.

앞에서 살펴 본 선행연구들은 BTO 및 BTL 등 민간투자사업의 사업 수행시 발생하는 위험에 대하여 재무적 타당성분석을 통하여 정량적인 리스크를 연구한 것이 대다수였다. AHP 기법을 활용한 연구는 유일하게 하헌구 등(1998: 23-29) 1편에 불과한 실정이나 이 또한 재무적 분석

에서 위험의 정도를 측정할 수 있는 정량적 위험까지 포함하여 쌍대비교를 통한 중요도를 산출하였으나 민간투자사업의 활성화이전에 실시된 연구였다.

2. 연구 분석의 틀

본 연구의 목적은 사회간접자본(SOC)의 민간투자 활성화 방안을 모색하는데 있다. 따라서 본 연구에서는 SOC 민간투자사업의 배분적 형평성을 투영할 수 있는 산출요소를 선정하는데 있어 Hatry & Fisk(1992: 142)가 제시한 산출요소의 충족요건을 참조하여 산출요소의 요건들을 설정하였다.

SOC 민간투자사업의 여러 가지 활동은 그 목표가 명확하게 제시되지 않아 측정이 가능하도록 조작화 시키기 어려운 것이 사실이다. 또한 그 목표가 다원적이며 서비스의 종류가 다양하여 산출물의 선정과 측정이 쉽지 않다(Rogers, 1990: 50). 이러한 산출지표의 구성이 쉽지 않음에도 SOC 민간투자사업의 배분의 효과성에 의한 SOC 민간투자사업의 서비스 동기 및 행정환경의 영향을 고려하여 서비스를 분류하고 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

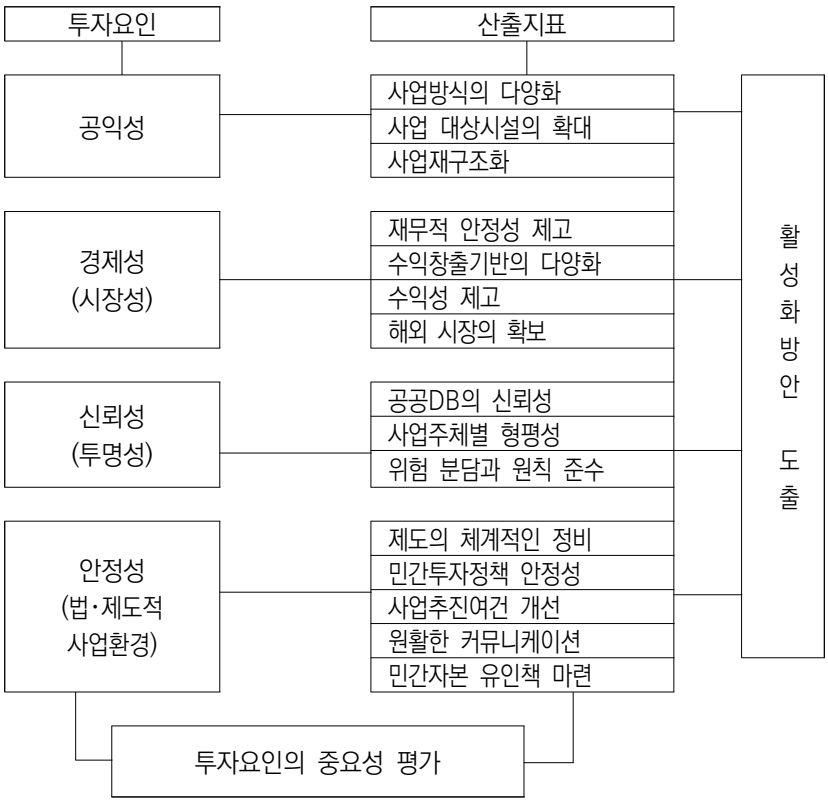
분석을 위해 필요한 민간투자사업의 투자요인인 공익성, 시장성(경제성), 신뢰성(투명성), 안정성(법·제도적 사업환경) 등 4가지 요인에 대한 산출지표를 선행연구를 기초하여 선정하였다. 선정된 산출지표는 분석 틀에 제시한 것과 같다.

위의 산출지표를 가지고 정부의 최소운영수입보장제도(MRG)폐지이후 급격히 위축된 도로민자사업의 실질적인 활성화[3]를 위한 세부각론을 도출하기 위해 우리나라 민자사업분야에서 약 10년 이상 경륜이 있는 수석변호사 1명, 국책은행간부 1명, 회계법인 공인회계사 2명, 건설사 간부 2명 등과 접촉하여 일대일 면접 등을 통하여 SOC 민간투자사업의 투자요인에 대한 산출지표를 선정하였다. 이와 같이 전문가와의 인터뷰를 통해 먼저 SOC 민간투자사업의 투자요인을 공익성, 시장성(경제성), 신뢰성(투명성), 안정성(법·제도적 사업환경) 등 4개의 카테고리로 대 항목을 분류하였다.

---

3) MRG제도 폐지후 급격히 위축된 민자사업의 시장 활성화를 도모하기 위하여 2015. 4. 20 기획재정부에서 공표된 민간투자사업 기본계획의 주요 내용을 보면 2가지 방식이 새로 추가된 것을 일 수 있다. 첫째는 위험분담형(BOT-rs)으로 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용에 대한 사업 위험을 분담하는 방식이다. 둘째는 손익공유형(BOT-a)으로 정부가 최소사업 운영비(민간투자비의 70%, 민간투자비의 30% 이자 등)을 보전하고 초과이익 발생시 이익을 공유하는 방식이다.

〈그림 1〉 분석의 틀



그리고 대 항목 중 공익성의 산출지표로는 사업방식의 다양화, 사업 대상시설의 확대, 사업재구조화 등 3개의 지표를 선정하였으며, 경제성(시장성)의 산출지표로는 재무적 안정성 제고, 수익창출기반의 다양화, 수익성 제고, 해외 시장의 확보 4개의 지표를 선정하였다.

신뢰성(투명성)의 산출지표로는 공공DB의 신뢰성, 사업주체별 형평성, 위험 분담과 원칙 준수 등 3개의 지표를 선정하였으며, 안정성(법·제도적 사업환경)으로는 제도의 체계적인 정비, 민간투자정책 안정성, 사업추진여건 개선, 원활한 커뮤니케이션, 민간자본 유인책 마련 등 5개의 지표를 선정하였다.

Ⅳ. 분석결과 및 도로부문 민자사업의 활성화방안

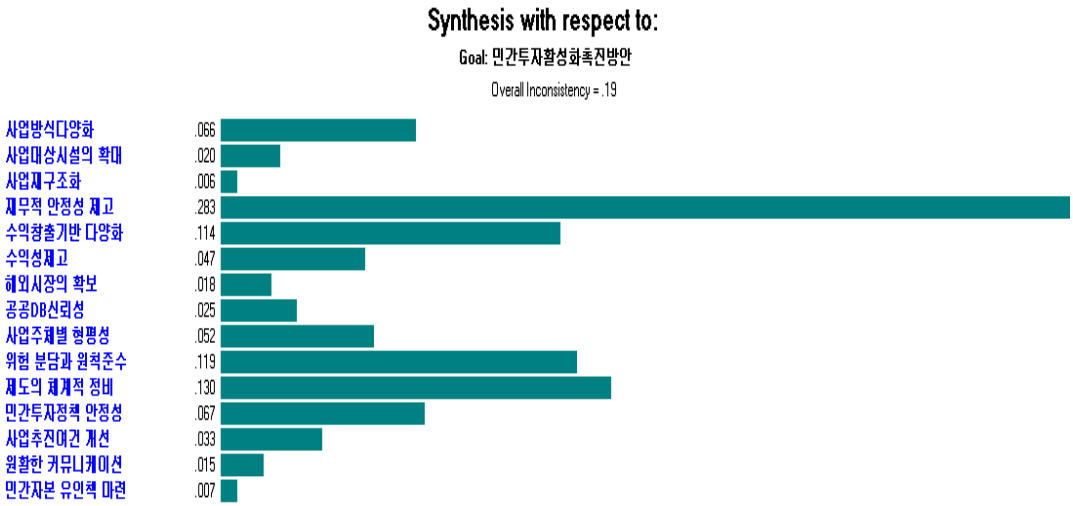
1. 분석결과

SOC 도로분야의 민간투자 활성화를 위한 각 세부 항목간 중요도 및 우선순위를 분석한 결과는 〈표 4〉에서 보는바와 같이 경제성 부문의 재무적 안정성을 제고해야 사업이 활성화 된다는

항목의 우선순위 및 중요도가 가장 높은 0.283으로 나타났다.

〈표 4〉 SOC 민간투자사업 투자요인 전체항목의 중요도

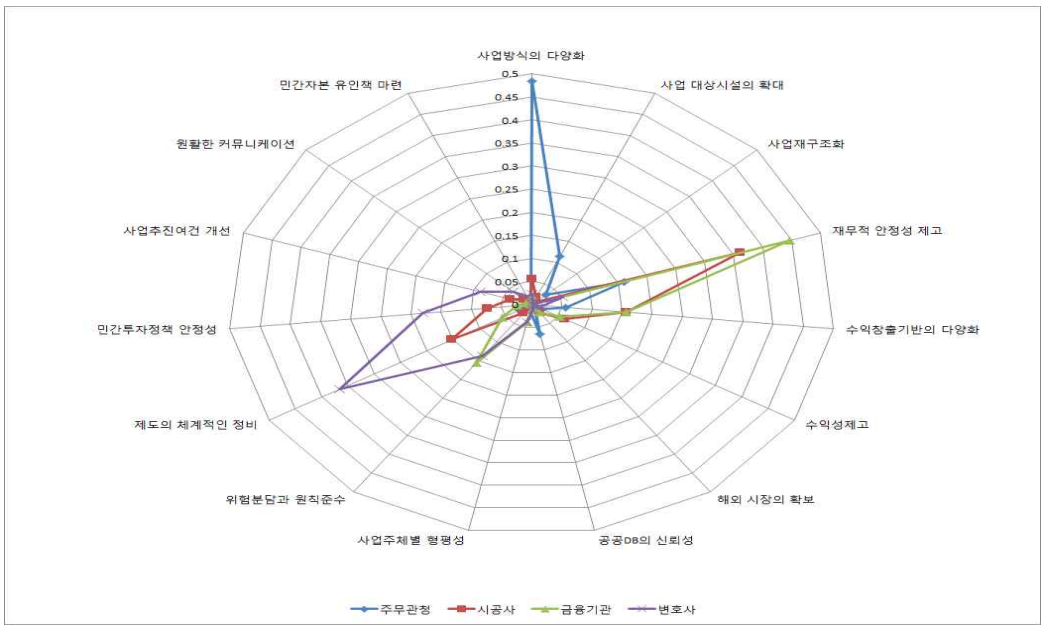
목표	1단계		2단계		전체우선순위	
	분야	중요도	세부항목	부문별 중요도	전체 중요도	우선 순위
민간투자활성화촉진	공익성	0.110	사업방식의 다양화	0.720	0.066	6
			사업 대상시설의 확대	0.217	0.020	11
			사업재구조화	0.063	0.006	15
	경제성 (시장성)	0.474	재무적 안정성 제고	0.614	0.283	1
			수익창출기반의 다양화	0.246	0.114	4
			수익성 제고	0.101	0.047	8
			해외 시장의 확보	0.038	0.018	12
	신뢰성 (투명성)	0.199	공공 DB의 신뢰성	0.129	0.025	10
			사업주체별 형평성	0.265	0.052	7
			위험분담과 원칙준수	0.606	0.119	3
	안정성 (법제도)	0.217	제도의 체계적인 정비	0.517	0.130	2
			민간투자 정책 안정성	0.265	0.067	5
			사업추진 여건 개선	0.132	0.033	9
			원활한 커뮤니케이션	0.059	0.015	13
			민간자본 유인책 마련	0.028	0.007	14



다음으로 안정성 부문에서의 제도의 체계적인 정비를 통하여 민간투자를 활성화 할 수 있다는 세부항목이 우선순위 및 중요도 0.130, 신뢰성 부문의 위험분담과 원칙준수를 통하여 민간투자를 활성화할 수 있다가 0.119, 경제성 부문의 수익창출기반의 다양화가 0.114 순으로 나타났다.

〈표 5〉 직업별 전체항목 중요도

세부영역		우선순위 및 중요도							
		주무관청		시공사		금융기관		변호사	
공익성	사업방식의 다양화	0.484	1	0.055	6	0.019	9	0.022	8
	사업 대상시설의 확대	0.114	3	0.018	10	0.005	12	0.007	12
	사업재구조화	0.031	6	0.006	13	0.001	15	0.002	14
경제성	재무적 안정성 제고	0.160	2	0.362	1	0.447	1	0.053	5
	수익창출기반의 다양화	0.056	5	0.157	2	0.157	2	0.020	9
	수익성제고	0.020	8	0.063	5	0.054	5	0.008	11
신뢰성	해외 시장의 확보	0.009	11	0.022	9	0.020	8	0.003	13
	공공DB의 신뢰성	0.065	4	0.002	14	0.009	11	0.011	10
	사업주체별 형평성	0.014	9	0.006	13	0.038	6	0.038	7
	위험분담과 원칙준수	0.004	13	0.023	8	0.155	3	0.138	3
안정성	제도의 체계적인 정비	0.024	7	0.152	3	0.056	4	0.365	1
	민간투자정책 안정성	0.010	10	0.074	4	0.024	7	0.180	2
	사업추진여건 개선	0.005	12	0.037	7	0.010	10	0.089	4
	원활한 커뮤니케이션	0.002	14	0.017	11	0.004	13	0.041	6
	민간자본 유인책 마련	0.001	15	0.007	12	0.002	14	0.020	9



이를 종사자 직업별로 전체항목의 중요도를 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 주무관청에 근무하고 있는 전문가들의 민간투자활성화와 관련된 우선순위 및 중요성에 대한 종합분석결과를 살펴보면 첫째로 BTO방식이나 BTL 등 사업방식의 다양화가 가장 중요한 세무항목으로 0.484의 중요도를 나타내 가장 중요한 우선순위로 나타났다. 다음으로 재무적 안정성 제고 0.160, 사업대상시설의 확대 0.114 순으로 나타났다.

시공사에 근무하고 있는 전문가들의 민간투자활성화와 관련된 우선순위 및 중요성에 대한 종합분석결과를 살펴보면 첫째로 재무적 안정성 제고 0.362, 수익창출기반의 다양화 0.157, 제도의 체계적인 정비 0.152, 민간투자정책의 안정성확보 0.074 순으로 나타났다.

또한 금융권에 근무하고 있는 전문가들의 민간 투자활성화와 관련된 우선순위 및 중요성에 대한 종합분석결과를 살펴보면 첫째로 재무적 안정성 제고 0.447, 수익창출기반의 다양화 0.157, 위험분담과 원칙준수 0.155, 제도의 체계적인 정비 0.056 순으로 나타났다.

아울러 변호사 등 법률과 관련된 분야에 근무하고 있는 전문가들의 민간투자활성화와 관련된 우선순위 및 중요성에 대한 종합분석 결과를 살펴보면 첫째로 제도의 체계적인 정비 0.365, 민간투자정책 안정성 0.180, 위험분담과 원칙준수 0.138, 사업추진여건 개선 0.089 순으로 나타났다.

2. 도로부문 민자사업의 활성화방안

사회간접자본시설 투자를 활성화하여 국가 경제·산업분야의 경쟁력을 높이기 위해 시작한 정부의 민간투자사업이 기대수준의 성과를 거두지 못하고 있다. 이에 대한 원인은 사업의 규모의 대형화, 자금조달 유인체계, 수익성보장, 사업추진 절차의 문제 등 여러 가지가 지적되고 있다. 본 연구에서는 앞에서 살펴본 SOC 도로 민간투자사업의 투자요인과 산출지표의 분석결과를 토대로 하여 SOC 도로 민간투자사업의 활성화 방안을 공익성, 시장성, 신뢰성, 안정성 측면으로 나누어 제시하면 다음과 같다.

1) 공익성 측면

(1) 대상사업의 다양화 및 범위 확대

현재 민간투자법에서 대상사업을 한정적으로 열거하고 있으나 이는 민간창의성 발휘에 제약요인이 있다. 제도 개선 방안으로는 민간대상사업을 정부지출에 수반되는 모든 시설사업으로 확대 되어야 할 것이다.

대상사업의 다양화 및 범위의 확대를 위한 방안은 사업을 추진하여 이익을 도모하는 1차적 집단인 건설 및 설계사에서 환영하고 있다. 대상사업을 다양화하고 추진방식을 다양화하는 것은 민간의 창의성을 활용한다는 측면에서 의의가 있는데, 이를 위하여 정부에서는 사업추진이 가능한 사업을 열거하기 보다는 사업대상이 될 수 없는 특수시설을 명기하고 나머지는 모두 가능하도록 하는 방식을 적용할 필요가 있다. 이 때 대상시설은 공익성이 확보되는 기본 취지를 살릴 수 있는 시설에 한해서 적용되어야 할 것이다(김종완, 2009: 78-79).

또한 기존시설의 위탁경영사업 및 확장투자사업을 포함시켜 대상사업의 범주를 확대할 필요가 있다(최재훈, 2003: 52).

(2) 추진방식의 다양화

민간투자사업의 추진방식을 지나치게 BTO와 BOT 방식에만 의존할 것이 아니라 BOO나 제3섹터방식 그리고 기존 시설의 개선작업을 통한 운영방식 등 다양한 방식으로 추진되어야 한다.

사회간접자본의 민사사업은 규모나 목적 등에 따라 매우 다양한 방식으로 추진될 수 있다. 가장 많이 활용되는 방식은 BTO(Build-Transfer-Operate)방식과 BOT (Build-Own-Transfer)방식 및 BOO(Build-Own-Operate)방식이 있다. 그 외에도 BLT (Build-Lease-Transfer)방식, BT(Build-Transfer)방식, CAO(Contract-Add-Operate)방식, DOT(Develop-Operate-Transfer)방식, ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)방식, ROO(Rehabilitate-Own-Operate)방식, 제3섹터 방식 등 여러 방식이 가능하다.

대형 시설사업의 경우 건설 후에 정부에 기부채납하게 되어 부가세가 부가됨으로써 사업성을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 민간투자하에 사회간접자본시설을 수행하는 방식은 해당 프로젝트의 성격 및 정부의 민영화 의지에 따라 결정되는 것이므로 이에 대한 방식을 한정할 필요가 없다. 따라서 기존 BOT방식 중심에서 기부채납한 후 운영하는 BTO방식으로 전환하는 것이 필요하다.

또한 사업방식을 두 세가지로 한정시키는 것보다는 BLT, BT, CAO, DOT, ROT, ROO 등 여러 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 많은 경우에 있어서 민자유치사업은 민간컨소시움에 의해 추진되는데 가덕신항만과 경인운하 등과 같이 제3섹터의 도입을 활성화하는 것도 중요하다. 민간투자 전략수립시 새로운 투자사업에 대한 민간자본의 유치 뿐만아니라 공공시설의 유지 및 운영에도 민간부문을 참여시켜야 한다(최재훈, 2003: 51~52).

(3) 비용보전을 통한 사업재구조화

각종 비용보전 등의 정부지원 확대를 통한 사업의 재구조화가 필요하다.

정부의 지원 확대는 일반적으로 용지 보상비를 지원하는 것으로 원칙으로 하고, 건설공사비의 지원이 수반되어야 사업성을 확보할 수 있는 사업의 경우 일정비율(과거 도로사업은 30%이내, 철도사업은 40~50%수준)의 공사비를 지원하는 것으로 추진되었으나, 최근에는 민간투자사업의 과열 경쟁에 의하여 공사비 지원은 물론 보상비까지 사업자가 부담하는 사업구도로 추진하는 사업이 등장하고 있다. 물론 사업성이 확실한 경우에는 문제될 것이 없으나, 앞으로 이러한 사업구도를 계속 지향한다면 민간투자사업자의 부담은 더욱 커지게 되고 이는 이용자부담으로 전가되는 악순환이 예상된다.

민자사업의 구조상 정부가 적정 수익률을 보장하고 사업 리스크가 전혀 없다는 오해를 가져올 수 있는데 사업의 추진과정에서 발생 가능한 운영 위험에 대해 사업자가 위험을 부담하지 않는 것이 아니라는 점을 인식해야 한다.

또한 민자사업의 과잉경쟁은 낮은 수익률을 고착화시킬 수 있으며 이는 과잉경쟁에 의한 역

마진 현상을 발생시킬 수 도 있다는 것이다.

사업성 악화는 결국 정부에 대한 매수청구를 유발하게 되고 이는 정부 입장에서 또 다른 부담으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 정부는 적절한 범위에서 초기에 예산을 지원하고 민간사업자는 안정된 사업구도를 유지하여 이용자의 부담을 덜고 이용율을 제고하여 선순환이 유지되는 사업을 추진할 수 있도록 함에 있어 최소한 보상비의 지원은 정부에서 부담하는 것이 합리적일 것이다(김종완, 2009: 81).

2) 경제성(시장성) 측면

(1) 운영 전문회사 육성을 통한 투자 수익률의 안정성 보장(재무적 안정성 제고)

민간투자사업의 경우 기대수익률이 낮은 대신 일정 부분의 안정성이 보장되는 방식이다. 그러나 이와 같은 안정성은 운영 위험에 대한 부분까지 보장해주지 못한다. 즉, 민간투자사업의 추진에 따르는 각종 운영상 위험(서비스 공급의 중단, 관리 운영상 치명적 문제 발생 등)은 항상 내재되어 있으며, 이에 따라 정부는 운영비에 대한 페널티 제도를 시행하고 있다. 즉, 일정 수준의 관리 운영에 대한 범위를 정해 놓고 이를 만족시키지 못할 경우 정부가 지급하는 지급료 차감을 통해 패널티를 부여한다. 이러한 패널티가 발생할 경우 투자 수익률은 하락하게 되는데, 재무적 투자자가 가장 우려하는 부분인 장기 투자에 대한 수익률 확보상 문제가 발생하게 된다. 이러한 상황을 대비하여 정부는 SPC 구성에 있어 운영 전문회사의 참여를 적극 권장하고 있다. 그러나 국내 관리 운영회사의 수준을 고려할 때 수많은 민간투자사업을 모두 담당할만한 규모와 인력, 노하우를 갖춘 운영사가 매우 부족한 상황이다.

이러한 국내 시장 상황을 고려할 때 단순한 FM(Facility Management)업무를 담당하는 운영사들이 성장할 수 있는 제도적 지원이 필요하며 특히, 다양한 분야의 민자사업이 가시적인 성과를 도출해 내기 위해서는 분야별로 특화된 전문 운영회사가 필요하다고 할 수 있다.

또한 재무적 투자자의 참여 확대를 유도하기 위해서는 우량한 운영 전문회사의 사업 참여가 필수적이며, 아직 미흡한 수준의 국내 운영 회사에 대한 적극적인 지원과 육성책을 마련하여 각종 민간투자사업의 적절한 운영 업무를 담당하도록 해야 할 것으로 판단된다(김윤준, 2006: 92-93).

(2) 다양한 부속사업 및 부대사업을 통한 수익성 향상 유도(수익창출기반의 다양화)

정부의 민간투자사업은 안정적인 정부 지급료를 통해 상대적으로 위험도가 낮다. 이같은 낮은 위험도 때문에 제시되고 있는 수익률 수준도 기존 SOC사업에 비해 매우 낮은 수준으로 형성되고 있는데, 이러한 부분이 재무적 투자자가 사업 참여를 꺼리는 가장 주요한 요인이 되고 있다. 안정적이지만 낮은 수익률은 재무 투자자의 보다 적극적인 참여를 유도하기에 다소 어려움이 있는데, 이를 보완하기 위한 핵심적인 방안이 해당 민간투자사업과 관련하여 부속사업 또

는 부대사업의 확대라고 할 수 있다. 정부의 임대료 이외에 부대사업을 통한 수익을 통해 투자 수익률을 제고시킬 수 있으며, 이는 정부 입장에서도 부담금을 최소화시키는 대안이 될 수 있다(김윤준, 2006: 94-95).

현재 부대·부속사업의 사업 제안을 사업계획서 평가 단계에 제출하고 있으나, 부대사업은 사실상 독립된 단일사업으로 시간 제약이 크며 또한 부대·부속사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부 지급금 축소등에 사용하고 있으며 부대·부속사업 실패시 민간사업자가 그 위험을 모두 부담하는 반면에 이익은 주무관청과 공유해야 하고, 부대사업 추정 순이익을 사전에 확정했으나 각종 리스크로 사업지연 또는 좌초시 민간사업자의 손실이 불가피하기 때문에 금융기관 역시 부대사업 추진시 투자 리스크가 크고 사업 추진 여부가 불투명하기 때문에 활성화의 저해 요소로 작용하고 있다.

3) 수익성 측면

(1) SPC 법인의 활성화

건설업체들이 민간투자사업에 참여할 경우 투자자 신분이 아닌 단순한 시공위주의 시공사 참여는 배제되어야 하며, 민간투자사업자는 파이낸싱이나 투자자 유치가 가능한 자로 하여금 구성토록 하는 것이 바람직하다. 따라서 시공사 또한 이들 민간 사업자가 선정토록 함으로써 사업예산의 절감을 도모할 뿐만 아니라 투자에 대한 부담도 감소시켜 사업자는 수익률을 보장받을 수 있다.

민자유치가 활발히 이루어지고 있는 일본의 경우, SPC(Special Purpose Company)라고 하는 특별목적회사가 설립되어서 정부와 서비스 제공에 관계하는 계약을 체결하는 역할을 한다. 이 SPC는 민간투자 유치에 대한 know-how와 경험을 정부에 지원해주게 된다. 그러나 우리나라는 현재 SPC 설립에 있어서 민간투자법 제14조에 민간투자사업 법인의 설립근거를 두고 있지만 법인의 활동에 대해서는 제약이 따르며, 자금조달이란 면에서 대기업의 참여가 불가피한 경우에도 참여지분의 30%가 넘을 때 규제가 적용되는 등 SPC 설립에 걸림돌이 되고 있다(조석현, 2001: 65).

(2) 무상 사용기간 산정방식의 개선

민간투자사업의 수익성 기준은 무상 사용기간 산정공식으로 표현되어 있다. 그러나 무상 사용기간 산정공식의 변수에 대한 정의가 명확치 않아 매 사업마다 복잡한 협상과정을 거치게 되어 있다. 즉 신공항고속도로는 수익성 기준을 자기자본수익률로 결정되었으며, 대부분의 사업은 총자본수익률을 기준으로 하고 있다. 뿐만 아니라 정부와 사업자와의 협약당시의 수익률이 사업 종료 시까지 유지되는 것이 아니라, 준공 후에 정산하도록 되어서 양측 모두 안일한 자세로 사업에 임하게 하는 요인이 되고 있다(최재훈, 2003: 55-56).

따라서 무상 사용기간 산정방식에 대한 개선이 필요하며, 일정한 원칙과 기준을 선정할 필요가 있다.

(3) 최소비용지원방식의 자금조달

민간투자사업의 새로운 추진 모형은 SCS 방식의 민간투자 구조를 유지하되 사업권가치 상각액(투자원금 상환액)을 포함하는 표준운영사업비가 아니라 사업권가치 상각액(투자원금 상환액)을 제외한 최소사업운영비를 보장대상으로 한다.

즉, 실제 수입이 최소운영사업비(Minimum Cost)에 부족할 경우, 그 부족분을 주무관청이 재정지원을 하는 방식으로서 연간 실제 운영수입이 연간 최소사업운영비를 지불하고도 남을 경우 그 금액으로 예정된 총 민간투자비(사업권 가치)를 상각하고, 이후 남는 금액이 존재하면 총 민간투자비의 조기 상각 또는 주무 관청에서 환수한다(이재오, 2014: 80).

3) 신뢰성(투명성) 측면

(1) 공공DB의 신뢰성 확보를 위한 수요예측통행량 입법화

BTO사업 시행 여부에서 수요예측통행량 측정의 결과는 사업 타당성 평가의 중요한 판단기준이 되고 특히 민간투자사업의 경우 사용료, 건설보조금, 최소운영수입보장금 등을 결정하는 중요한 기초자료이나, 교통수요예측에 대한 정부지침이 없고 감독도 하지 않으며 부실 수행자에 대한 법적 제재근거 마련도 하지 않고 있어 교통수요를 조작·왜곡시키는 사례가 발생하고 있다. 이처럼 부실한 교통수요예측으로 인하여 매년 막대한 정부재정이 투입되고 있는 실정이다. 민간제안사업의 경우, 예측사용량(예측통행량)은 민간투자사업자가 자신의 사업수행능력을 토대로 작성·제안한 내용으로서, 민간투자사업의 타당성 검증을 위한 가장 중요하고도 기초적인 자료이다. 그러므로 만약 민간주체가 미래사용량을 잘못 예측하였다면 이에 대한 책임은 당연히 민간부문에 부과되어야 할 것이다. 그러나 민간이 제안한 예측통행량이 잘못되었음에도 불구하고, 이에 대한 책임은 관계가 없는 정부기관이 지고 있는 실정이다. 그 결과 민간투자사업(BTO)에서 예측통행량 오류가 발생하였음에도 불구하고, 오히려 아무런 책임도 없는 국민이 세금으로 이러한 책임을 부담하고 있는 실정이다(김태진, 2013: 39-40).

따라서 이를 예방하기 위해서는 수요예측통행량 조사의 입법화가 필요하다. 민간투자사업을 시행하는 주무관청의 입장에서는 해당 기관의 실적 및 업무성과를 위해서 하나의 사업이라도 더 시행하기 위해서 사후의 최소운영수입 보장금의 지급 등을 고려하지 않고 우선 사업시행을 위하여 민간사업 시행자와 결탁하여 기존의 교통수요를 부풀릴 가능성이 높다. 민간사업 시행자 역시 완공 후 최소운영수입보장금의 지급을 많이 받기 위하여 역시 부풀릴 가능성이 크다. 이러한 예측 통행량 왜곡은 또한 완공 후에 예측 통행량 감소로 인하여 높은 통행 요금까지 부추기는 폐해를 초래하고 있다. 이러한 부풀려진 교통수요예측조사의 용역 수행자는 조사결

과에 대한 입증이 장기간이 지나 비로소 차량운행이 되어야만 그 정확성내지 적정성을 판단할 수 있다는 점을 알고 있다는 것이다. 따라서 이러한 교통수요예측 조사의 허위를 막기 위한 방법으로 이러한 교통수요예측조사를 입법화하는 방안이 다. 그리하여 허위로 교통수요예측조사를 수행한 용역 수행자 및 민간사업자를 처벌하거나 재재하는 조항이 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 현재는 이러한 처벌조항의 부재로 인하여 용역 수행자는 발주자의 요구에 따라 조작되는 현실이기 때문이다. 이러한 처벌 및 제재조항이 규정 되어야 이후의 민간투자사업의 실시협약 및 재 협약 시에 최소운영보장금의 제한 등이 가능하다고 볼 수 있으므로 더욱이 이러한 개정이 필요 할 것이다(김태진, 2013: 75).

(2) 사업주체별 책임한계와 협력체계 구축(사업주체별 형평성)

사업주체별 형평성을 제고하기 위해서는 사업 참여 주체간의 역할 및 책임한계를 분명히 하고, 장기운영에 따른 협력체계 구축방안을 수립할 필요가 있다.

현재의 민간투자사업 참여구도는 초기 컨설팅 비용, 설계비용 등 상당한 비용 때문에 실패비용을 건설사가 부담하는 방식으로 주로 건설회사가 SPC를 구성하고 있다. 이에 따라 건설회사가 참여를 회피하고 있는 실정이다. 건설회사의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 투자손실보정의 책임이 건설회사에게 전가되지 않도록 SPC 운영지침이 마련되고 참여주체간의 협력체계가 갖추어질 필요가 있다.

SPC의 주도적 역할은 SPC의 특성에 따라 장기적인 운영을 책임지는 운영사의 역할이 기대되나, 현 시점에서 운영전문사의 영세성과 경험부족, 영속성에 대한 회의 등으로 운영사의 주도적인 역할은 어려운 실정이다.

향후 민간투자사업이 진전됨에 따라 다양한 형태의 SPC가 출현할 것으로 예상되지만 현재의 상황으로는 지분참여비율에 따라 금융회사(투자법인)가 주체가 되고 건설사, 설계사, 운영사가 함께 참여하는 시스템이 가장 무난할 것으로 보인다. 즉, 투자사인 금융사가 제반 재무관리를 계획하고 설계사는 미래지향적이고 참신한 디자인과 아이디어를, 시공사는 최적의 시공관리를, 운영사는 효율적이고 양질의 서비스를 제공할 수 있는 SPC를 구성하는 재무적 투자자가 주축이 되는 형태로 시스템이 구축될 필요가 있을 것이다(여횡호, 2007: 93-94)

4) 안정성(법·제도적 사업환경) 측면

(1) 제도의 체계적인 정비

공공사업을 민간부문 주도로 설계·건설·운영 및 경영하는데 있어서 정부가 많은 지원과 유인책을 제공해야 하는 것은 당연하다. 그러나 그 유인을 제공하는데 많은 제약과 관련 타법과의 충돌이 일어난다면 민간투자가 어렵게 되는 것이다. 이런 면에서 민간부문은 사업투자과정에서 발생하는 애로점이나 문제점을 지속적으로 개정·보완하는 노력을 해야 한다. 즉, 민간부

문이 공공사업 참여를 뒷받침할 수 있는 법·제도를 계속적으로 개정해야 할 것이다.

이밖에 실현성 없는 법규개정을 위해서는 사회간접자본사업의 당면문제를 파악하고, 이를 해결하는 차원에서 법규의 재검토가 있어야 한다. 사회간접자본의 문제점 파악은 국토의 구조, 도시화 과정, 교통 효율성, 투자규정, 수요와 투자비의 상호계산 등을 고려하는 선에서 이루어져야 한다(조현석, 2001: 66-67).

(2) 민간자본 유인책 마련

민간투자사업의 원활한 추진을 위하여 정부는 사업 환경, 금융 환경 및 세제 측면에 있어서 다양한 지원 방안을 모색 중에 있다. 지자체가 추진하는 복합화 시설에 대한 국고 보조율 10% 가산해주는 등의 내용 등의 지원 방안이 이에 해당한다. 그 외에 금융기관의 투자상 인센티브 부여를 위한 각종 세제 개선 방안도 관련 법률 개정을 추진하고 있다. 이와 같은 정부의 지원 방안에도 불구하고 장기적 투자자인 연기금이나 인프라 펀드 등의 재무적 투자자의 투자 유인 요소가 부족한 것으로 판단된다. 특히 현재의 민간투자사업 구조는 매우 정형화된 형태여서 사업 시행자의 경영적 목적은 관리 가능한 리스크에 따른 예상된 수익의 획득이다. 이는 기존의 BTO 형태의 사업 구조가 고위험-고수익(High Risk-High Return)의 획득이 가능한 것과는 매우 상이하다(김윤준, 2006: 90). 따라서 민간자본 유인책을 위해서는 각종 세제혜택, 정부 공모사업의 신규 도입 등이 필요하다.

V. 결 론

사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)은 국가 경제 생산 활동에 직접적인 영향을 미치며 국가 경쟁력 및 국민의 삶의 질에 밀접하게 연관되어 있다. 이러한 상황을 고려하여 본 연구는 2007년 120개에서, 2013년에는 2007년의 10분의 1에 불과한 13개로 급감추세를 보이고 있는 현행 도로부문 민간투자사업의 활성화방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

민간투자 사업은 지난 1994년 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」은 그러한 배경 하에서 탄생하였으며 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 대폭 개정하여 오늘에 이르고 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 SOC 민간투자사업에 대해 알아보고, 민간투자사업의 활성화를 위한 투자요인을 공공성, 경제성(시장성), 신뢰성(투명성), 안정성(법·제도의 사업환경)의 4가지 요인으로 구분하여 전문가(AHP)분석을 실시하여 각 요인의 중요도를 알아보고, SOC 민간투자사업의 관계자들을 대상으로 설문조사를 통하여 SOC 도로 민간투자사업의 활성화 방안을 모색하였다.

본 연구의 분석결과 투자요인의 중요도는 민간투자사업의 경제성(시장성)에 대한 중요성이 가장 높은 중요도(0.474) 순위를 보였으며 다음으로 안정성(법·제도적 사업환경)이 0.217로 높았고, 다음으로 신뢰성(투명성)이 0.199, 공익성이 0.110의 순으로 중요도 및 우선순위를 나타냈다.

또한 투자요인 전체항목의 중요도에 대한 분석한 결과는 경제성 부문의 재무적 안정성을 제고해야 사업이 활성화 된다는 항목의 우선순위 및 중요도가 가장 높은 0.283으로 나타났다. 다음으로 안정성 부문에서 제도의 체계적인 정비를 통하여 민간투자를 활성화 할 수 있다는 세부항목이 우선순위 및 중요도 0.130, 신뢰성 부문의 위험분담과 원칙준수를 통하여 민간투자를 활성화할 수 있다가 0.119, 경제성 부문의 수익창출기반의 다양화가 0.114 순으로 나타났다.

이러한 분석결과를 바탕으로 SOC 도로부문 민간투자사업의 활성화 방안으로는 다음과 같은 것을 제안하였다.

첫째, 공익성 측면에서의 활성화 방안으로는 대상사업을 나열하기 보다는 투자할 수 없는 사업대상을 명기하는 방식을 통한 대상사업의 다양화 및 범위 확대, 추진방식의 다양화, 비용보전을 통한 사업재구조화 등을 제시하였다.

둘째, 경제성(시장성) 측면에서의 활성화 방안으로는 운영전문회사 육성을 통한 투자 수익률의 안전성 보장, 번들링(Bundling)을 통한 복합화 추진, 사업평가시 배점의 비중 확대 등을 통한 다양한 부속사업 및 부대사업 육성을 통한 수익성 향상 도모, 특수목적법인(SPC ; Special Purpose Company)의 활성화·무상 사용기간 및 산정방식의 개선·최소비용지원방식의 자금 조달 등 수익성 제고 방안을 제시하였다.

셋째, 신뢰성(투명성) 측면에서는 공공DB의 신뢰성 확보를 위한 수요예측통행량 입법화, 사업주체별 책임한계와 협력체계 구축, 불가항력적 경우의 법적 보상 기준 정비, 리스크 분담체계의 명확화 등을 위험분담과 원칙 준수의 활성화 방안으로 제시하였다.

넷째, 안정성(법·제도적 사업환경) 측면에서는 제도의 체계적인 정비, 법적 제도 구비 및 표준협약서 개선, 시공사 선정 경쟁입찰 의무화 방침 철회, 주무관청 참여로 협상 내용 변경금지 등의 민간투자정책 안정성, 사업추진 절차간소화, 협상시한제 도입, 민간투자 심의위원회 심의대상의 조정 등 사업추진 여건개선, 각종 세제 혜택, 정부 공모사업 신규 도입 등을 활성화 방안으로 제시하였다.

참고문헌

강승필. (1997). 『사회간접자본 개발의 재원 조달』. 교통개발연구원.

김건중. (2000). 민자사업 제1호의 출범에서 완공까지. 「월간 토목」, 48(12): 29-34.

김수엽. (2012).「관광개발사업의 민간투자 활성화요인 우선순위 결정에 관한 연구」. 동의대학교 박사학위논문.

김시곤. (1995). 사회간접자본 민자유치 제도의 주요쟁점 및 개선방안: 신공항고속도로 민자유치사업의 경험을 토대로.「교통개발연구」, 2(4): 27-44..

김윤준. (2006).「민간투자사업의 발전 방안에 대한 연구 : BTL 사업에서 재무적 투자자의 참여 확대를 중심으로」. 건국대학교 석사학위논문.

김종완. (2009).「SOC 민간투자사업의 성과와 효율성 개선방안에 관한 연구」. 고려대학교 석사학위논문.

김태진. (2013).「한국의 사회간접자본(SOC) 민간투자사업의 문제점과 대응방안」. 경상대학교 석사학위논문.

대한건설협회 SOC 포럼자료. (2013). 민간투자사업 자금 재조달 제도의 문제점 및개선 방안 연구.

배인성. (1995). 개발도상국의 민영인프라에 대한 금융지원: Project Finance를 중심으로.「수은조사월보」, 14(2): 4-39.

백석봉. (2000). 인천국제공항고속도로 계획과 설계.「월간 토목」, 48(12): 7-10.

범상운. (2008).「민간투자법제에 관한 연구」. 조선대학교 박사학위논문.

손명찬. (2011).「사업자 관점에서의 임대형 민자사업(BTL) 문제점 해결방안」. 부경대학교 박사학위논문.

양정식. (1989).「Data Envelopment Analysis에 의한 정부투자기관의 효율성 평가에 관한 연구」. 고려대학교 박사학위논문.

양지청. (1998).「도시인프라 개발과 민간참여방안」. 국토연구원.

여횡호. (2007).「BTL사업의 성공적 정착을 위한 개선방안에 관한 연구」. 한양대학교 석사학위논문.

옥동석·이상호·김현아. (2002).「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」. 한국건설산업연구원.

유성철. (2004).「공공시설에 대한 민간투자법제에 관한 연구」. 성균관대학교 박사학위논문.

이용택·김상범·원제무. (1999). 민자유치대상 고속도로 투자의 위험도 분석.「대한교통학회지」, 17(5): 33-42.

이윤식·오철호. (1999). 국가정보화를 통한 정부생산성 제고방안에 관한 연구.「한국정책학회보」, 8(1): 91-116.

이은구외. (2001). SOC 민간투자사업(도로).「한국지방자치학회보」, 23: 73-74.

이재오. (2014).「민간투자사업의 재구조화를 통한 공익적 개선방안에 관한 연구 : 최소비용지원방식(MCS)을 중심으로」. 동의대학교 박사학위논문.

조현석. (2001).「SOC시설 확충을 위한 민자유치 활성화 방안」. 단국대학교 석사학위논문.

최재훈. (2003).「SOC 민간투자사업의 문제점과 활성화 방안에 관한 연구 : 민간투자사업자의 투자인식을 중심으로」. 연세대학교 석사학위논문.

하헌구·박규영. (1997).「SOC 민자유치 사업의 효과적 추진을 위한제도 개선방안」. 교통개발연구원.

Hatry, Harry P. & Fisk, Donald M. (1992). Measuring Productivity in the Public Sector. in Marc Holzer.(ed.). *Public Productivity Handbook*. New York: marcel Decker. Inc.: 142-156.

Rogers, S. (1990). *Performance Measurement in Local Government*. Harlow, U.K.: Longman: 50.

접수일(2015년 11월 15일)
수정일(2015년 12월 14일)
게재확정일(2015년 12월 17일)