

■ 이 슈 진 단

민자 사업 활성화 - 민간 투자 유인할 전향적 정책 있나

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

최근 정부는 복지 확대와 같은 대선 공약의 재원을 마련하기 위해 SOC 예산을 4년 간 11조 6,000억원 삭감하겠다고 발표했다. 정부는 축소되는 SOC 예산에 따른 경기 침체를 감안하여 SOC 사업에 대한 실질적인 투자 규모는 일정 수준을 유지하는데, 대안으로 “수익성이 있고, 수익자 부담 원칙이 적용 가능한 사업은 민간 투자를 적극적으로 활용할 것”이라고 밝혔다. 즉, 민자 사업을 통해 삭감된 SOC 예산을 보완할 계획이다.

민간의 열의 ‘싸늘’, 정부 의지가 관건

민자 사업을 활성화하겠다는 정부 발표에 대해 벌써부터 일부 언론은 “SOC 분야의 지출을 줄이면서 민자

사업을 활성화하겠다는 것은 현재 정부의 재정 지출을 줄여주지만 장기적으로 민간에 수익을 보장해주어야 하기에 재정 사업에 비해 국민에게 더 부담을 주는 방식”이라는 반대 목소리를 높이고 있다. MRG(최소 운영 수입 보장)가 폐지되고, 민자 도로 통행료도 도로공사와 비슷해졌음에도 불구하고 민자 사업에 대한 비판의 여론은 여전히 높다. 이런 상황에서 혁신적인 민자사업 활성화 방안이 과연 도출될지는 전적으로 정부의 의지에 달려 있다.

현재와 2000년대 초·중반을 비교해보면, 민자 사업에 대한 추진 열의가 많이 식었다. 도로 민자사업(BTO)의 평균 수익률은 과거 9~10%에서 지금은 4% 말에서 5% 초반 수

준으로 낮아졌고, 건설 보조금은 아예 없거나 10% 미만으로 대폭 떨어졌다. MRG 폐지 등 정부의 재정 방어적인 민자 정책과 시장 내 과당 경쟁이 맞물려 수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치 또는 그 이하로 낮아진 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 민간 기업과 금융기관 등은 민자 사업에 대한 사업 개발 및 투자 의욕이 많이 저하되어 있다. 민간 투자 금액은 2008~2010년의 4조 원대에서 2011~2013년도에는 2조 원대로 절반이 감소했고, 민자 사업이 재정 투자에서 차지하는 비중도 16~18% 수준에서 9~11%대로 낮아졌다.

투명성·시장성·경쟁성의 원칙

민자 사업이 원활하게 추진되기

■ 이 슈 진 단

SOC 투자 중 민간 투자의 규모 및 비중

(단위 : 조원, %)

구분	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
SOC 예산(A)	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3
민간 투자(B)	1.7	2.9	3.8	3.9	4.1	2.2	2.7	2.8
B/A	9.7	15.7	18.5	15.3	16.3	9.0	11.7	11.5

주 : 민간 투자는 BTO 사업과 BTL 사업의 합계로 국가 관리 사업 기준임.
 자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, '2013~2017년 국가재정운용계획 : SOC 분야', 2013. 6. 12.

위해서는 투명성, 시장성, 경쟁성의 3대 원칙이 지켜져야 한다. 투명성은 민간 투자 정책 또는 정부의 일관성을 의미한다. 민자 사업은 장기 투자 사업이므로 정부에 대한 신뢰 없이는 투자를 결정하기 어렵다. 시장성은 국민·민간 사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 한다. 수익성이 있어야 금융 조달이 가능하고 기업도 투자할 유인이 발생하는 것이다. 투명성과 시장성이 보장된다면 자연스럽게 시장에서 경쟁이 발생한다. 경쟁성은 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있다. 이와 같이 적정 수익을 확보해주고, 정부가 민간투자시장의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감이 형성될 때 비로소 민자 사업의 활성화를 기대할 수 있다.

현재 우리나라의 민자 사업은 시장성과 투명성이 결여되어 있다. 많은 민자 사업들이 금융 약정에 어려움을 겪고 있거나, 민간 기업들이 민

자 사업의 추진을 주저하는 것은 시장성이 낮기 때문이다. 더욱이 민자 사업에 대한 지속적인 규제 강화, 당초 계약에 대해서 지자체 등 공공의 일방적인 수정 요구, 증가된 각종 비용을 민간 사업자에게 전가시키는 등 정부 우위적인 사업 추진은 민자 사업에 대한 정책적 신뢰감을 상실시키고 있다. 민자 사업을 활성화시키기 위해서는 우선 민간 사업자와 정부 간의 신뢰감인 '투명성'을 확보해야 한다. 그리고 투자가 가능한 수준의 수익성인 '시장성'을 높여야 한다.

활성화 위한 정책 과제는

민자 사업의 활성화를 위해 검토해볼 수 있는 정책 과제들은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 「민간투자법」은 민간 투자 대상 시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식(positive system)을 채택하고 있다. 민자 사업으로 추진하기 위해서는

「민간투자법」 제2조 1호의 어느 하나에 해당되는 시설이어야 한다. 그런데 이 같은 방식은 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 상황을 법률에 즉각적으로 반영하는 것에 한계가 있다. 이에 따라 포괄주의 방식(negative system)으로의 전환을 생각해볼 필요가 있다. 법률에는 민자 사업으로 할 수 없는 사업을 열거하거나, 민자 사업의 기본 원칙만을 제시하는 것이다. 이럴 경우 시장의 필요성과 주무 관청의 판단에 의해 보다 다양한 분야에서 민자 사업의 추진이 가능해질 수 있다.

둘째, 민자 사업의 투자 위험을 민간과 정부가 분담해야 한다. 2009년 10월 「민간투자사업 기본계획」 개정 시 MRG를 폐지하면서 투자 위험 분담 방식을 도입하였고, 이를 정부고시사업에만 적용토록 했다. 투자 위험 분담 방식은 해당 사업을 재정 사업으로 추진했을 경우 발생할 정부원가 수준을 한도로 정부가 투자 위험을 분담하는 것이다. 그런데 정부고시사업으로 한정되어 있어 실효성이 낮고, 보장 범위가 넓지 않아 금융기관의 투자 유인책으로 부족하다는 지적이 많다. 이에 따라 국민 경제적 파급 효과가 큰 민간제안사업에도 적용하고, 아울러 투자 위험 분담 범위의 상향도 검토할 필요가 있다.

셋째, 부대·부속 사업의 활성화가 필요하다. 사실 민자 사업에 있어 부대·부속 사업이 활성화될 경우 정부의 MRG 부담, 높은 통행료 등의 문제를 해결할 수 있다. 그런데 현재의 부대·부속 사업은 사전에 수익률을 확정하여 총사업비에 반영하는 사전 확정 방식으로서, 사업 위험을 민간 사업자가 대부분 감당하고 있어 부대·부속 사업의 추진을 기피하고 있다. 이에 따라 부대·부속 사업의 수익률을 사후 확정 또는 정산하거나 주무 관청의 적극적 지원 등 다각적인 활성화 방안이 모색되어야 한다.

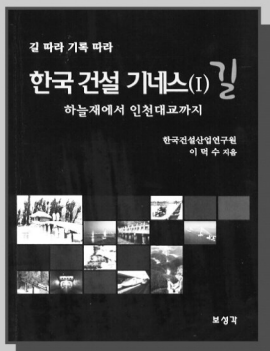
넷째, 민자 사업의 투자 재원 확보를 위해 '인프라 모태 펀드'의 도입을 검토하고, 궁극적으로 인프라 은행의 설립도 생각해볼 수 있다. 모태펀드(fund-of-funds)는 정부의 기금 및 예산을 기업에 직접 투자하기 보다는 투자조합에 출자하여 운영하는 펀드로서 투자자들의 직접 투자에 따른 위험의 감소가 가능하다. 현재,

국내에서 운영 중인 모태 펀드는 중소기업청 주도로 한국벤처투자(주)가 관리 운영 중인 펀드(2005, 「벤처기업육성에 관한 법률»)와 농식품 모태펀드(2010, 「농림수산식품투자조합결성 및 운용에 관한 법률»)가 있다. 가칭 '인프라모태펀드'는 정부(특별회계), 공공부문(국책 은행 포함), 민간부문(공적 기금 포함)이 공동 출자해서 펀드를 조성한 후 민자 사업에 대한 투자 또는 대출로 민자 사업을 실질적으로 지원하는 방식이다.

중국은 1954년에 중국인민건설은행을 설립하여 대형 건설 프로젝트 수행에 기여를 하고 있다. 미국도 2008년 미국 연방은행 차원에서 광역 인프라 재원을 효율적으로 마련·운영하기 위해 「NIB(National Infrastructure Bank)법」을 제정하고 독립 전담 기관인 '국가인프라은행'을 설립하였다. 이를 통해 광역적·국가적으로는 중요하나 다양한 이해관계 및 지역 갈등 때문에 소홀

히 다루어져 왔던 광역 인프라 사업에 대해 연방정부의 투자를 늘리고 인프라 시설 투자를 가속화하고 있다. 우리나라의 경우 향후에는 '인프라모태펀드'를 '인프라은행'으로 개편하여 민자 사업뿐만 아니라 다양한 SOC 시설에 대한 투자를 확대해야 한다.

이 외에도 민자 사업에 대한 민간 사업자의 재원 조달 부담 완화를 위해서는 자기자본 비율을 완화해야 한다. 수익형(BTO) 민자사업에 대한 정부고시사업이 거의 없고 대부분 민간제안사업으로 추진되고 있는바, 정부고시사업 활성화를 위해 각 부처에 대한 점검과 독려도 필요하다. 도로공사의 고속도로는 부가세가 면세되지만 민자 고속도로의 통행료에는 부가세가 부과되어 시민들이 상대적으로 비싼 통행료를 지불하고 있으므로 민자 도로에 대한 부가세 면제도 생각해볼 필요가 있다. CERIK



도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄

고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명할 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수포교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.