

민자유치 전략의 개선방향

김의준(金義浚)

국토개발연구원
건설경제실
연구위원



이상호(李相浩)

대전산업대학교
도시공학과 교수



성을 지닌 공공재로 인식되었기 때문에, 정부가 국가재정으로 사회간접자본시설을 건설하고 운영·관리하는 것은 당연하다고 생각하였다. 그러나, 80년대 들어와서 사회간접자본시설의 부족, 공공부문의 비효율성 등 “정부의 실패”가 과거 정부개입을 정당화시켰던 “시장의 실패”보다 더 크다는 비판이 제기되었다. 특히 사회간접자본시설의 서비스를 생산할 수 있는 능력이 향상되고, 서비스 수요의 계층화·다변화가 이루어지면서 사회간접자본시설의 건설과 운영은 공공부문과 민간부문이 공유할 수 있게 되었다. 이와 같은 공공시장에서의 주체변화는 “작은 정부”와 규제완화를 지향하는 시대적 조류와 부합되기도 한다.

원론적으로 보면, 공공시설 공급에 있어서의 민간부문의 활용, 즉 민자유치는 대기업의 경제력 집중, 특혜시비, 공공성 유지의 한계 등 문제점이 있지만, 민간부문의 경험, 탄력적인 자금동원과 운영, 기술혁신을 통한 원가절감 노력 등으로 사회간접자본시설을 효과적으로 건설하고 관리할 수 있는 장점도 있다. 예를

I. 문제의 제기

전통적으로 사회간접자본시설은 공급의 자연독점, 소비의 비배제성과 비경합성 등의 특

들어, 투자 우선순위가 낮더라도 수익성이 있는 사업은 조기에 추진할 수 있다. 또한 사업 주체가 민간부문이므로 정부의 예산제약과 정책결정 지연 등으로 인한 서비스 공급이 지체되는 문제점을 해소할 수도 있다.

우리나라의 민자유치는 1960년대 중반부터 시작되었다. 「都市鐵道法」, 「私道法」, 「航空法」, 「産業立地 및 開發에 관한 法律」 등의 민자유치관련 개별법에 의거하여 68년 이후 도로, 철도, 항만부문 등 93개 사업, 3조 3589억원 규모의 민자유치가 이루어졌다. 주로 민간부문이 전용적으로 사용할 수 있는 항만과 수익성이 높은 역사시설을 중심으로 민자유치가 집중되었다. 그러나 민간부문의 참여를 유도하기에는 수익성 보장, 행·재정 지원 등 제도적 장치가 적절하게 마련되지 않았다. 이에 따라 정부는 93년 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법」과 94년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」(이하 민자유치법) 등 종합적인 민자유치법안을 제정하였다. 민자유치촉진법에서는 사회간접자본시설에 공통적으로 적용되는 민자유치방식, 사업의 지원사항, 재산권 문제 등을 규정하고 있다. 95년 2월 정부는 민자유치법에 따라 민자유치기본계획을 수립하여 민자유치 정책방향을 제시하였는데, 본 계획에 의하면 95년 민자유치사업 규모는 12개 사업, 9조 7,387억원(국내총생산대비 3% 수

준)에 이르고 있다. 주무관청은 민자유치기본계획을 근거로 하여 개별사업의 민자유치계획인 부문시설사업 기본계획을 수립한다.

시설사업 기본계획은 일종의 사업제안요청서(request for proposal)로서 사업개요, 사업신청자격 및 방법, 투자 및 운영조건, 기술적 요구사항, 사업이행 관련사항, 사업계획서 평가방법 등을 포함한다. 1995년 민자유치 1호 사업은 수도권신공항 고속도로사업으로서 지난 8월부터 정부와 신공항고속도로주식회사는 순공사비 및 운영비 규모, 할인율, 공사기간, 국고지원규모, 세제감면 등에 대해서 협상하기 시작하여 최근 타결된 바 있다.

우리나라의 민자유치정책은 민간부문을 사회간접자본의 신규투자사업에 활용하는 방식을 취하고 있다. 즉, 공공부문의 사회간접자본 투자기능은 부분적으로 민간부문에 이양되고, 공공투자재원의 여유분은 공공소비·복지부문에 지출하고자 하는 민자유치의 기본적인 도입취지와는 상이하게 운영되고 있다. 궁극적으로 민자유치는 사회간접자본시설을 확충함으로써 국가경쟁력에 도움을 주기도 하지만, 생산요소 공급불균형, 설비투자의 감소, 물가상승 등과 같은 부작용도 있다.¹⁾

본 논문에서는 민자유치사업의 경쟁성과 효율성 향상측면에서 민자유치 정책방향을 검토하는데 있다.

1) 김의준(1995)에 의하면, 국내총생산대비 건설투자규모가 1% 늘어날 경우, 국민총생산은 0.86%~1.03% 정도 증가하면서 동시에 소비자물가도 0.38%~0.61% 상승한다.

II. 민간부문 활용에 있어서의 공공부문의 역할

민자유치의 핵심은 효율성의 제고에 있다고 해도 과언은 아니다. 정유경(1995)은 국내경제에서 만성적으로 자금수요가 공급을 초과하고 있어 국내저축으로만 민자유치 투자재원을 조성하는 하는데 상당히 어려울 것으로 보고 있다. 정부도 민자유치사업과 관련하여 시설재도입을 목적으로 하는 상업차관만 허용하고 있어, 해외차입에 의한 자금조달은 상당기간 어려울 것이다. 이러한 재원조달의 제약조건을 감안하면, 우리나라의 단기적인 민자유치정책은 시설운영의 효율성을 강조할 필요가 있다. 경쟁의 원리가 적용될 경우, 효율성이 극대화되는 것은 당연하다. 현실적인 측면에서 보면 사회간접자본 특성상 대체 및 동종시설간 경쟁은 불가능하기 때문에, 경쟁원리가 적용가능한 분야는 사업시행자 선정과정이다.²⁾ 이와 같은 경쟁성은 민자유치사업의 수익성에 따라 결정되며, 따라서 효율성, 경쟁성, 수익성 등은 동일한 선상에서 이해되어야 한다.³⁾

1. 경쟁성 확보방안

다수의 사업신청자가 민자유치사업에 참여하는 것을 촉진시키기 위한 방안으로 사업신청자의 단독입찰과 경쟁입찰에 따라 사업시행조건을 달리하는 방안을 검토할 수 있다.⁴⁾ 우선, 소극적인 대안으로서 단일 사업신청자만 입찰할 경우, 해당 사업시행자의 시공권을 제한하는 것을 고려할 수 있다. 민자유치사업의 본질적인 수익성은 운영수입에 달려있음에도 불구하고, 우리나라의 민간기업은 민자유치제도의 문제점으로 인해 오히려 민자유치사업의 건설수주를 통한 이윤창출에 관심을 두고 있다. 따라서 단독입찰에 한해서 해당 사업의 순공사비중 일정 지분이상은 출자자가 직접 시공하지 못하도록 제약을 부과할 경우, 단일의 민간기업군만이 참여하는 사례를 피할 수 있을 것이다. 그러나 건설업 출자자 및 사업시행자의 자율성을 지나치게 규제하고, 사업시행자와 출자자를 동일시하는 등의 문제점이 있다.

두번째 대안은 민자유치사업의 정상이윤(<식 1>의 CR) 비율을 조정하는 것으로 적극적인 대안이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 단독입

- 2) 수도권신공항 고속도로 민자유치사업에서는 출자자 및 재원조달, 건설, 운영 및 관리, 사업규모(요금수준), 창의성(기술개발 능력) 등이 주요 평가요소로 설정된 바 있다. 홍콩의 Tate's Cairn Tunnel 민자유치사업의 경우에는 건설완공기간, 무상사용기간, 시설이용료 수준, 정부 및 지역사회에 대한 공헌도, 재원조달능력, 부채비율, 설계·시공·운영능력, 유지보수기준 등을 감안하여 사업시행자를 선정하였다.
- 3) 이미 경험한 바와 같이 수도권 신공항고속도로사업에서 사업신청자의 상위 출자자 최소지분 조건을 부과하여 인위적으로 경쟁을 유도하였지만, 단일 사업신청자만이 접수하여 정부의 의도대로 경쟁성이 확보되지 못하였다.
- 4) 물론, 일반 공공발주사업과 같이 流札 또는 再告示하는 방안을 검토할 수 있으나, 우수한 사업시행자가 배제될 수 있는 문제점이 있다.

찰에 한해서 민자유치법 시행령에 제시된 바와 같이 정상이윤폭은 10%이내로 설정하되, 경쟁입찰일 경우에는 사업시행자가 정상이윤 규모(위험 프리미엄 포함 가능)를 자율적으로 제시하도록 허용한다.

〈건설기간 5년, 운영기간 20년일 경우의 민자유치사업의 정상이윤〉

$$\sum_{t=1}^5 CC_t + CR = \sum_{t=6}^{25} (OR_t - OC_t) + \sum_{t=6}^{25} ANR_t \cdots (\text{식1})$$

CC_t : 시설준공을 위해 매년도 투입되는 건설비용의 현재가치

CR : 민자유치촉진법 시행령 제17조 제1항에서 정의하는 이윤

OR_t : 운영에 따른 매년도 수입의 현재가치

OC_t : 운영에 따른 매년도 비용의 현재가치

ANR_t : 부대사업 운영으로 인한 매년도 순수입의 현재가치

단, 정부는 민자유치 시설사업 기본계획을 통해서 정상이윤의 최저보장기준, 시설이용료 수준, 무상사용기간 등에 대해서 사회적으로 허용될 수 있는 범위를 제시하는 것이 바람직하다.⁵⁾ 현재, 수도권신공항 고속도로사업의 자기자본 수익률과 할인율(불변가격 기준)은

1995년 9월 28일 기준으로 각각 14.30% 및 8.89% 수준으로 책정되었는데, 이는 World Bank(1994)에서 산정한 전세계 도로사업의 재무적 수익률(financial rate of return)과 비교하면, 다소 낮은 수준이다. 한편, 일반적으로 정부발주공사의 이윤비중이 공사비의 15% 이내인 점을 감안하여 시공이윤을 시설이용료 산정식에 포함시켜 건설업이외 다른 업종 기업이 참여할 수 있도록 유도하여야 한다. 현재와 같은 조건에서 금융기관이나 제조업체가 단독으로 민자유치사업에 참여할 경우, 사업시행자의 정상이윤은 10%미만으로 하락할 수 밖에 없다.

세번째 대안은 민자유치촉진법에서는 공공부분의 법인만을 사업시행자로 지정 받을 수 있는 조항을 완화하여 공공부문도 민자유치사업에 단독으로 참여할 수 있도록 허용하는 것이다. 민자유치의 목적이 자원의 효율적인 배분과 우수한 경영방식의 활용에 있다. 따라서 민자유치사업에 참여하는 민간기업의 재원조달 및 운영능력은 기존의 공기업보다 우수해야 하며, 이를 평가하는 방안은 공기업과의 경쟁 외에는 다른 방도가 없다. 단, 사업시행자는 정부의 공기업에 대한 정부의 지원수단을 받을 수 있다는 것이 전제되어야 한다.⁶⁾

마지막 대안은 재원조달의 어려움과 민자사

5) 홍콩은 민자유치사업의 요금수준을 규제하는 대신, 사업신청자가 투자수익률을 자율적으로 제시하도록 하고 있다.

6) 이미 홍콩의 체렉콕(Chek Lap Kok)공항과 홍콩을 연결하는 민자철도사업에 공기업인 Kowloon-Canton Railway Corporation과 Mass Transit Railway Corporation 등이 사업신청자로 참여한 바 있다.

〈표 1〉 세계은행 지원사업의 재무적 수익률

(단위: %)

부 문 \ 기 간		1974-82	1983-92
관 개 · 배 수		17	13
통 신		20	19
교 통 부 문	평 균	18	21
	공 항	17	13
	도 로	20	29
	항 만	19	20
	철 도	16	12
전 력		12	11
도 시 개 발		-	23
	식 수	7	9
	상 수 도	8	6
	하 수 도	12	8
공 공 투 자 시 설		18	16
세 계 은 행 평 균		17	15

자료: World Bank(1994).

업의 위험부담을 고려하여 민간부문의 활용범위를 “건설-운영”에서 “운영”중심으로 축소하는 것이다. 민자유치촉진법에서는 민자유치 대상시설의 유형과 특성에 따라 제1종시설은 B.T.O.(build transfer operate), 제2종시설은 B.O.O.(build own operate) 방식을 적용하고 있다. 세부적인 방안으로서 공공부문이 일차적으로 사회간접자본시설을 건설하고, 시설의 민영화방식을 통해 건설자금을 회수하는 한편, 매각자금은 다른 사회간접자본 투자재원으로 재투자되는 것을 고려할 수 있다. 또는 민간부

문이 사회간접자본시설의 건설을 담당하되, 공공부문은 사업운영 결과에 관계없이 일정 기간내 건설비용을 민간부문에 제공하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 방식에서는, 일본의 동경만 횡단고속도로사업 사례에 보듯이, 운영수익이 일정 수준보다 초과할 경우, 초과분은 민간부문에 추가적으로 배당될 수 있는 단서가 있어야 한다.

2. 수익성 제고방안

앞에서도 언급한 바와 같이 경쟁성의 원천은 수익성에 있다. 이를 위해서는 우선 공공사업의 사회적 편익분석과 함께 민자유치 수익성조사도 의무적으로 수행되어 그 결과를 토대로 하여 민자유치 대상사업을 선정하여야 한다. 민자유치 대상사업은 사업의 공공적인 특성보다는 사업자체의 수익성이 높은 사업, 기업활동의 상승효과를 유발할 수 있는 사업, 민간제안사업 등이어야 한다. 또한, 투자재원 조달부담이 비교적 작은 사업부터 민자유치로 추진하여야 한다. 금년도 민자유치사업의 평균

투자규모는 8,116억원으로서 전세계 신규 민자유치사업중 3/4이 5억 미만의 투자사업임을 감안하면 다소 높은 것으로 판단된다.⁷⁾ 95년 민자유치사업과 같이 투자규모가 클 경우, 민간기업이 단일의 콘소시엄 형태로 참여할 수 밖에 없어 사업참여자간 경쟁성은 물론 사업운영의 효율성도 기대하기 어렵다. 더욱이 민자유치사업의 대형화는 지역개발에 대한 주민의 기대욕구를 높여, 사업이 실현화되지 않을 경우 지역주민과 공공부문간 갈등이 예상된다.

민자유치 대상사업에 대한 공공부문의 출자 또는 무상지원⁸⁾을 강화하여 수익성을 제고시킬 수도 있다. 공공부문의 출자를 통한 민관합

〈표 2〉 세계의 신규 민자유치사업의 투자규모 (단위: 억달러, 1994. 9. 기준)

투자규모		1미만	1~3	3~5	5~10	10~20	20~30	30이상	계
시 설	도 로	5	10	3	6	4		1	29
	철 도	2	2	1					5
	항 만		1						1
	공 항				2				2
	운 하	2							2
수 자 원 / 환 경		8	3	2			2	1	16
전 력		19		6	6	5	2		55
전 화		1	17						1
계		37	33	12	14	9	4	2	111

자료: 세계은행 내부자료.

주 : 세계은행 내부자료중에서 투자비가 제시되지 않은 사업과 150억 달러규모의 유로터널과 간사이 공항 등은 제외.

7) 물론 국가마다 경제적인 여건이 다르기 때문에 직접적으로 비교하기 곤란한 점이 있다.

8) 92년 일본의 민관관련 예산은 9,295억엔 수준으로 이는 GNP의 0.2% 수준이다.

동방식은 민간과 공공부문의 공익성과 민간부문의 효율성을 통합할 수 있고, 공공부문에서 민간기업의 경영방식을 도입할 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 공기업 측면에서는 기존 시설이용의 극대화, 사업다각화 등이 이루어지고, 정부측면에서는 공공투자정책의 일관성을 유지할 수 있다. 그러나 공공부문 조직의 비대화와 비효율적인 관리방식이 확산될 수 있는 문제점도 있다. 정부는 직접적인 재정지원이와 시설이용료수입의 최소보장, 이자율에 대한 위험부담, 경쟁대체시설 건설에 대한 규제, 유사시설 운영권 부여(in-kind benefit), 외환위험보장, 사용료책정의 자율성 부여 등을 고려할 수 있다. 여기서 유사시설 운영권 부여방안은 정부의 기존시설을 사업시행자에게 무상으로 제공하는 것을 의미하는 것으로, 예를 들어 프랑스 Prado-Carénage 유료도로의 경우 Marseille市는 사업시행자에게 기존의 철도노선 운영권을 제공하였다. 동남아시아의 경우, 민자유치사업에 대한 정부의 지원사항은 사업의 특성에 따라 상이하지만, 사업의 위험과 이익은 반드시 비례하여 분담되어지고 있다. 예를 들어, 수익성이 높은 홍콩의 Tate's Cairn Tunnel 사례를 보면 건설비용, 이자율, 최소수익 등에 대한 보장이 전혀 없으며, 오히려 실제수익이 예상수익을 초과할 경우 사업시행자는 일정 분을 정부에 납부한다. 반면에 수익성이 낮은 홍콩의 Western Harbour Crossing의 경우, 정부는 최소교통량을 보장하고, 실제수익이 예상수익에 미달할 경우에는 사업시행자

에게 시설이용료를 인상시킬 수 있는 권리를 부여한다. 동남아시아 민자유치사업에 대한 정부지원사항을 정리하면 다음과 같다.

- 투자수익률의 자율적인 제시
홍콩의 Western Harbour Crossing 및 Utility 사업
- 교통량 보장
말레이시아의 North South Highway, 홍콩의 Chemical Waste Facility와 Western Harbour Crossing
- 경쟁시설 규제
홍콩의 Chemical Waste Facility와 Western Harbour Crossing
- 유사시설 운영권
태국의 Bangkok 2nd stage Expressway, 중국 상하이의 2nd Huangpu River Tunnel
- 토지무상사용권
라오스의 Ngon Bridge
- 시설이용료 상향조정
건설비 및 운영비 상승, 수익에 영향을 미치는 국가정책의 변화, 교통수요의 하락, 이자율 상승, 환율변화
- 개발에 따른 세수입 증가 분의 출자
- 특정 기간 동안의 수익보장: 홍콩의 Eastern Harbour Crossing

3. 부대사업 허용의 제고

민자유치촉진법에 따라 제1종시설 사업에 참여하는 민자유치사업 시행자는 주택건설사업, 택지개발사업, 도시계획사업, 도심지재개발사업, 공업단지 개발사업, 관광숙박업 및 관광객 이용시설업, 화물터미널사업, 항만운송사업, 도·소매업진흥법에 의한 대형점, 대규모 소매점, 도매센터 또는 집배송단지사업 등 9개의 부대사업을 수행할 수 있다. 여기서 부대사업이란 제1종시설의 투자비 보전 또는 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 추진되는 사업을 의미한다.

현재 민자유치 기본계획에 의하면 부대사업의 운영과 관련하여 몇가지 규제가 설정되어 있다. 우선, 부대사업을 실시함으로써 다른 사회간접자본부문에 대한 정부의 투자소요를 크게 유발하거나 또는 부문별 지역별 정책을 감안하여 공공부문의 입장에서 부대사업의 유형이나 규모가 적합하지 않다고 판단할 경우에는 정부는 사업시행자가 제안한 부대사업을 인정하지 않을 수 있다. 또한 택지개발사업을 부대사업으로 시행하는 경우, 택지개발사업비는 본 사업 투자비의 100%이내 이어야 하고, 본 사업의 공정이 10%이상 진행된 이후에야 대상택지를 분양할 수 있다. 마지막으로 사업시행자가 본 민자사업보다는 부대사업의 운영에 집착하여 본 사업의 관리가 소홀하게 될 수 있는 점을 사전에 방지하기 위해서, 부대사업은 본사업보다 선행하여 착공되어서는 안된

다. 한편, 최근 착공된 신공항 고속도로사업과 같이, 주무관청이 민자유치시설사업 기본계획을 통해서 부대사업의 시행을 원천적으로 인정하지 않을 수도 있다.

부대사업의 장점으로 지역개발사업에 민간부문의 창의성을 활용할 수 있고, 부대사업의 초과수익이 민자유치사업에 대한 교차보조수단(cross subsidy)이 되어 민자유치사업의 시설이용료를 절감시키고 또한 무상사용기간도 단축시킬 수 있다는 점이다. 그러나, 이러한 부대사업의 장점은 부대사업의 수익성이 뛰어나다는 전제하에서만 유효하다. 현재 부대사업의 실시로 인해 예상되는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민자유치사업의 시설이용료 수준에 영향을 미칠 수 있는 요소로는 시설서비스 수요, 할인율, 무상사용기간, 부대사업과 부속시설의 순수입 등이다. 이중에서 시설서비스 수요, 할인율, 무상사용기간 등은 민자유치사업의 경영실적에 따라 부분적으로 조정가능한 항목들이다. 예를 들어, 수도권신공항 고속도로 민자유치시설사업 기본계획에 따르면, 실제 교통수요가 사업시행자와 정부간 협정된 교통량보다 $\pm 20\%$ 이상 차이가 발생할 경우, 교통량의 $\pm 20\%$ 초과분에 대해서는 정부와 민간부문이 위험을 분담한다는 의미에서 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 통행료나 무상사용기간을 조정할 수 있다. 할인율의 경우에도 시설운영중 이자율이 당초 사업시행자 지정시점과 비교하여 현격한 격차가 발생하는 등 불가피

한 경우, 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 통행료를 조정할 수 있다.

그러나, 부대사업은 사업시행자가 선택적으로 제시하게 되어 있으므로, 부대사업의 실제 수익이 예상수익에 미달하더라도 정부가 이를 보정(補正)해 줄 수는 없다. 즉, 부분적인 사후정산이 불가능한 항목이다. 따라서, 부대사업의 수익을 얼마나 정확하게 추정하느냐가 매우 중요한 요소로 부각된다. 주택건설사업, 택지개발사업, 공업단지 개발사업 등은 그나마 사전에 개발이익 차액을 어느 정도 파악할 수 있으나, 관광숙박업 및 관광객 이용시설업, 화물터미널사업, 항만운송사업 등의 수입이 주변 여건에 따라 발생시점이 크게 달라지므로 이러한 유형의 부대사업 수익을 추정하는 것은 거의 불가능하다.

한편, 부대사업의 수입은 부동산 경기, 정부의 부동산정책 등과 밀접한 관계가 있다. 우리나라의 부동산 경기를 주택가격지수와 지가지수를 중심으로 검토하면, 건설경기 호황시점인 90년의 주택가격지수는 21.1% 포인트 상승하였지만, 그 이후 지속적으로 떨어져 94년의 경

우에는 90년에 비해 9.3% 포인트나 하락하였다. 지가지수도 90년과 91년 각각 20.6% 포인트 및 12.8% 포인트 상승하였지만, 92년부터 94년까지는 0.6% 포인트~7.4% 포인트 정도 낮아졌다. 결국, 정부의 획기적인 부동산경기 부양책이 수립되지 않는 한, 중장기적으로 보면 부대사업의 수익성은 극히 불투명하여 오히려 민자유치사업의 수익성 악화를 초래할 가능성이 매우 높다. 사업시행자의 입장에서 보면, 기존의 기술/설계, 완공 등 건설리스크와 운영, 환경, 시장 및 가격, 법률, 국가/정치 등 운영리스크와 추가적으로 부대사업 리스크까지 감수할 필요는 없다.

둘째, 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서, 대다수 부대사업관련 인·허가 업무는 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있어, 지방자치단체의 행정적인 지원이나 중앙정부의 적극적인 개입이 없는 한, 사업시행자의 의도대로 부대사업을 시행하기 어렵다. 지방자치단체는 적어도 부대사업의 시행과 관련하여 두 가지 입장을 취할 수 있을 것이다. 우선, 부대사업의 수익성이 매우 높다고 판단할 경우, 지

〈표3〉 부동산경기 관련지표의 추이(1990.12=100)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994
주택가격지수	100.0 (21.1)	99.5 (△0.5)	94.5 (△5.0)	91.8 (△2.9)	91.7 (△0.1)
지 가 지 수	100.0 (20.6)	112.8 (12.8)	111.3 (△1.3)	103.1 (△7.4)	102.5 (△0.6)

자료: 이재우·손경환(1995).

방자치단체는 지방재정을 확충하는 방편으로 해당 사업을 지방재정사업으로 추진할 것이다. 또는 민간부문이 제안한 부대사업을 민관합동 방식으로 추진하도록 요구할 수도 있다. 특히, 후자의 경우 민자유치사업의 사업신청자는 민간부문과 해당 방자치단체로 구성된 제3섹터 법인이 되기 때문에 민자유치사업의 주무관청 의도와 상관없이 사업시행자로 선정될 것이다.

셋째, 일부 지역에서는 부대사업의 실시로 인해 해당 지역의 토지이용계획이 변경될 수 있고, 이는 지역계획 측면에서 개발의 일관성을 저해시킬 수 있다. 예를 들어, 철도역사 주변에 관광지나 택지개발이 이루어질 경우, 용수, 전력 등 기초 사회간접자본시설의 공급계획이 전면적으로 수정되어야 하는가 하면, 용도변경에 따른 형평성 문제도 제기될 수 있다.

마지막으로 일부 부대사업은 민자유치촉진법의 지원을 받지 않더라도 개별법에 의해 개발가능하다. 즉, 반드시 민자유치촉진법에 의거하여 부대사업을 추진함으로써 얻을 수 있는 경제적 실익이 불분명하다. 왜냐하면, 민자유치촉진법에서는 사업시행자의 부대사업에 대한 토지수용권을 인정하고 있지 않기 때문이다. 또한, 다른 민간기업이 개별법에 의거하여 기존의 부대사업 유형과 동일한 시설의 인·허가를 요구할 경우, 개발허가에 따른 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제이외

사업시행자가 민자유치사업보다 오히려 부대사업을 집중적으로 개발한 나머지 본 사업의 경영성과는 낮아질 수 있다. 예를 들어, 홍콩은 Eastern Harbour Crossing 사업에서 부대사업인 주택개발사업만 지나치게 개발되는 문제점이 발생하자, 그 이후부터 민자유치사업에 있어서 부대사업의 시행을 금지하였다.

결론적으로 부대사업의 허용에 관한 민자유치 정책기조는 검토될 필요가 있다. 물론 한시적으로 부대사업의 허용범위·규모를 축소하거나 또는 정부가 민자유치사업과 부대사업을 통합한 민자유치계획을 수립하는 방안도 대안이 될 수 있다. 예를 들어, 중장기 지역개발계획에 이미 마련되어 있는 공업단지, 택지개발, 주택사업 등 사업을 부대사업군으로 지정하고, 사업참여자가 부대사업군에서 특정 사업을 선정하여 사업신청시 부대사업으로 제한할 수도 있다. 그러나 기본적으로 도로와 판매시설, 철도와 역사개발 등 민자유치 대상사업과 연관성이 있는 사업만을 부대사업으로 허용하고 그 외에는 민자유치 대상사업과 부대사업은 분리되어 추진되어야 한다. 지역개발을 위한 부대사업은 개별법이나 지역균형개발법을 통해서 추진가능하며, 교차보조수단으로 부대사업을 허용하는 것보다는 오히려 인접한 사회간접자본시설 운영권을 부여하거나 정부의 재정지원을 강화하는 것이 타당하다.

9) 현재 민자유치사업은 민간부문보다는 공공부문에 의해 선정되고 있는데, 이는 공공부문의 수익성 분석오류를 초래할 가능성이 높다.

Ⅲ. 결론 : 경쟁성과 수익성의 제고

참 고 문 헌

민자유치정책의 성패는 사업의 공공성보다는 수익성에 있다. 정부는 민간기업의 입장에서 사업의 수익성을 검토한 후, 민자유치 대상 사업을 선정하여야 한다.⁹⁾ 이는 민자유치사업에 대한 건설업 중심참여에 대한 부정적인 시각도 불식시키고, 부대사업의 허용과 같이 본질적으로 민자유치정책과 관련이 없는 지원방안을 유보하는데 기여할 수 있다. 특히 소형사업 중심으로 민자유치가 추진되어야 사업참여자간 경쟁성을 확보할 수 있다.

또한 현재 재원조달 측면에서 보면 민간과 공공부문간 차이가 거의 없으므로 민자유치전략은 민간부문의 자금동원능력보다는 운영의 효율성을 강조하는 방향으로 추진하는 한편, 정부는 사업신청자가 공통적으로 필요한 자료를 제공함으로써 민간부문간 중복투자를 배제시켜야 한다. 부가적으로 시설이용료 수준, 무상 사용기간, 지원사항 등의 정부방침도 어느 정도 제시하여 사업의 공공성이 유지되도록 유도하여야 한다. 마지막으로, 민자유치사업의 실시에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 대응방안을 마련해야 한다. 예를 들어, 민자유치정책은 지역간 요율구조의 변화를 초래한다. 이는 시설의 가격탄력성으로 인해 시설수요의 변동을 유발하며 궁극적으로 거시적인 차원에서 시설이용의 효율성을 감소시킬 가능성이 높다.

- 김성배 · 서순탁, 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안, 국토개발연구원, 1993.
- 김의준, “민자유치정책의 현안과 대응방안,” 세 계화 · 지방화에 대응한 국토개발 전략, 국토개발연구원, 1995, pp.22-30.
- 김준동, 우리나라 외국인직접투자의 추가개방 방안, 대외경제정책연구원, 1995.
- 대한건설협회, 민간건설백서, 1994.
- 박순화, “민자유치사업 참여 건설업체의 효율적 자금조달방안,” SOC 사업을 위한 Project Financing 활용방안, 한국건설 산업연구원, 1995.
- 이재우 · 손경환, 건설업 경영실태 및 대책, 국 토개발연구원, 1995.
- 이한중, “BOT사업과 Project Finance,” 95 PROMAT 정기심포지엄 발표논문, 한국 프로젝트관리기술회, 1995.
- 정유경, “민자유치사업과 금융환경,” 국토정보, 11월, 국토개발연구원, 1995, pp.25-35.
- Claude Martinand, *Private Financing of Public Infrastructure*, DAEI, 1994.
- Fleming, Bernard and K. Hobgood-Brown, *Government Perspective of Privatization, Paper to be Presented at The Application of BOT Approach in Large-Scale Infrastructure Projects*, 1993.
- World Bank, *World Development Report 1994*, 1994.