

시장 경제하에 SOC 사업은 수익자 부담이 원칙

이 임택

한국남부발전(주) 사장, 공학박사, 기술사

필자는 2000년 6월 7일부터 9일 사이에 미국의 샌프란시스코에서 열리는 인프라 토론회(Infrastructure Conference)에 참가하여 위험 관리 토론회(Risk Management Session)에서 발표자(Panelist)로 참석할 기회를 가졌다. 본 토론회에는 세계 각국에서 400여명의 전문가들이 모여서 인프라 사업(Infrastructure Projects—우리 나라에서 사회간접 자본—SOC 사업이라고 함)의 추진 방향과 현안 문제점을 토의하고 의견을 교환하는 대화의 장으로 마련되어 있었다. 인프라 사업의 구체적인 사례로는 전력 공급, 물 공급, 통신 서비스, 도로망 구축, 항만 및 항공 설비의 운영과 이러한 설비를 건설하는 사업 등을 들 수 있는데 인도와 인도네시아에서는 차관급을 단장으로 하여 인프라 사업에 대한 투자 유치단을 파견하여 특별 제목의 토론회를 개최하였으며, 중국의 토론회에는 대학 교수진들이 참여하여 투자에 대한 환경 분석과 전망 등에 대하여 논쟁을 벌였다.

이를 계기로 인프라 사업의 역사적인 고찰과 현재는 어떤 방향으로 진행되고 있는가를 인지하고 우리나라의 기업이나 이 분야에 종사하는 사람들의 좌표를 그려보는 것도 의미가 있다고 생각한다.

우리 나라는 1998년 외환위기를 맞이하여 모든 사회구조를 세계기준(Global Rule)에 맞추어 개조(Restructuring)작업이 진행중이다. 인프라 분야를 담당하는

공공분야에서도 개혁이 추진중인데, 가장 어려운 문제는 노조 반대와 집단 이기주의가 만연하게 되었다는 점이다.

우리 나라는 이제 더 이상 문을 걸어 잠그고 우리만 살아가갈 수 있는 나라가 아니다. 세계 속의 일부로서 세계의 물에 따라서 살아가야 하기 때문에 세계역사의 흐름에 발 맞추어 나가면서 그 동안 우리가 쌓았던 경험을 바탕으로 더더욱 세계시장으로 진출하여 번성하자는데 의미가 있다고 하겠다.

인프라 사업의 역사적인 고찰

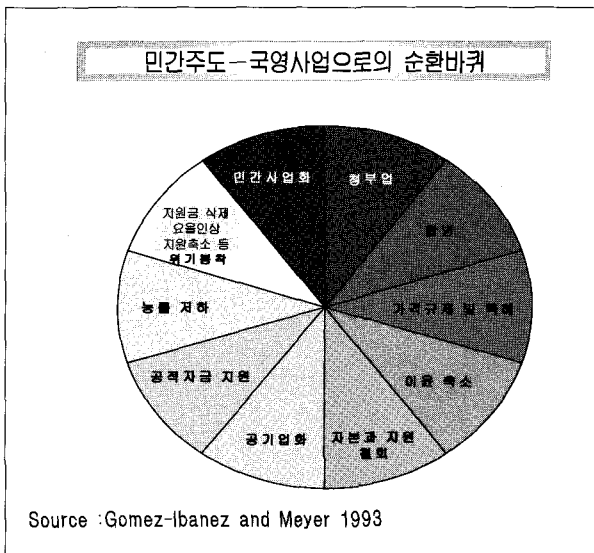
인프라 사업의 1세기(1820-1850)는 민간 분야에서 주축이 되어 추진하여 오다가 일반 국민생활에 영향을 많이 끼친다는 이유로 정부에서 가격규제를 하게 되어 사업성이 없어지게 된다. 그 결과 인프라 사업은 공공사업으로 전환하게 되는 과정을 거치게 되었다. 그러다 20세기 후반(1980년대)에 뉴질랜드, 남미, 영국 등지에서 본격적으로 민영화를 추진하였으며 이 물결은 미국을 거쳐 전세계로 확대되어 가고 있다. 그 이전에도 20세기 후반(1960년대)에 산업화를 본격적으로 추진하던 국가에서는 인프라 사업을 처음부터 공공 사업으로 추진하여 왔는데, 국제 금융기관인 세계은행, 아시아 개발은행, 아프리카 개발은행 등에서 저리의 장기융자(Soft Loan)를 많이 공여하여 주었고 이를 위하여 사업의 심사 평가팀이 구성되어

세계 각국에 많은 자금을 조달하여 왔던 것이다. 그러는 가운데 자금 수요가 많아지고 국제금융기관의 회원사인 각국 정부의 부담이 증가하여 큰 문제로 대두하게 되었다. 이에 미국의 클린턴 정부가 들어서면서 국제금융기관은 개발도상국의 인프라 사업 추진에는 자금공여를 증시시키고 그 대신 민간부문(Private Sector)에서 추진토록 방향을 바꿈과 동시에 사업을 담보로 하는 금융방식(Project Financing Scheme)을 구성하여 강력히 추진토록 하였다. 이보다 먼저 영국에서 국영기업의 노조문제가 산업의 발전을 저해하는 요소로 대두되어 그 당시 대처수상이 총력을 기울여 노조의 힘을 약화시키고, 민영화 추진을 본격적으로 추진하는 계기가 되었다.

역사적인 고찰을 하여 보면, 인프라 사업은 민간 사업화—청부업—합병—요금규제 및 특혜—이윤 축소—자본, 지원금 철회—공기업화—공적자금 지원—능률저하—지원금 삭제—요금인상—지원축소 등 위기봉착—민간 사업화 등의 순환을 되풀이한다는 연결고리가 1993년에 고메스와 메이어에 의해서 제시되었다(그림 1 참조).

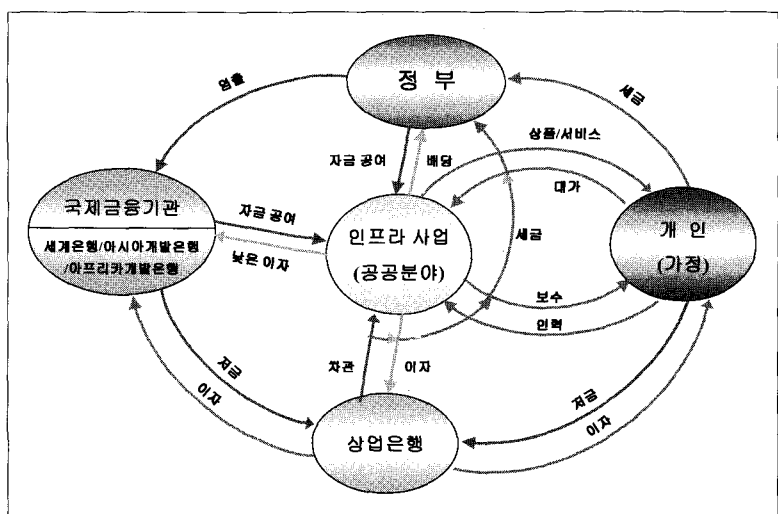
현재는 미국을 주축으로 민영화 정책이 강력하게 추진되어 많은 인프라 사업들이 민간 부문 주도로 추진되고 있으며 지난 샌프란시스코의 토론회에서는 이에 따른 문제점을 검토하고, 이 과정에서 발생하는 위험을 어떻게 잘 관리하여 수익을 창출할 수 있는지 또는 어떻게 하면 손실발생 예상시 이를 최소화시킬 수 있는지 그 방법에 대해서 관심이 집중되었다는 점을 지적하고 싶다.

자금 흐름의 과정을 공공부문과 민간 부문에서 추진할 때를 비교하여 보면 그림 2 및 3과 같다고 볼 수 있다. 공공 부문에서 사업을 추진할 때는 자금 조달을 정

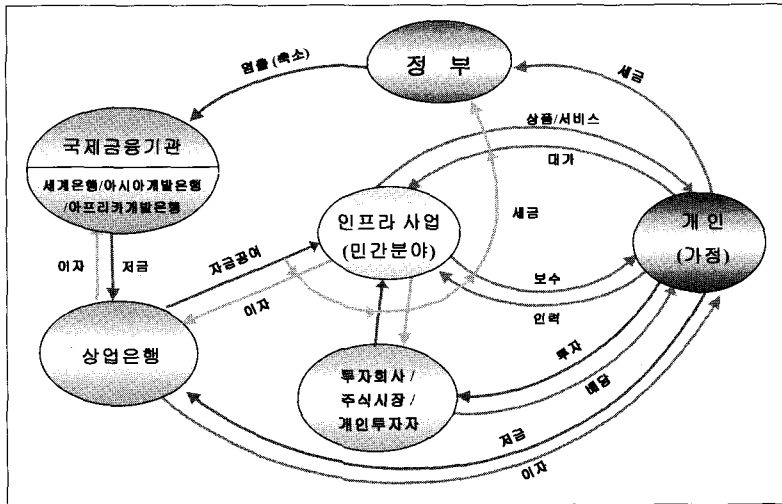


〈그림 1〉

부예산에서 할당받되 가능한 많은 자금을 국제 금융기관에서 조달하였으며, 국제금융기관의 자금은 선진국이 주축이 되어 자금 염출을 하여야만 하였다. 사업의 타당성 여부는 수익이 비용보다 많을 경우는 타당하나 대부분의



〈그림 2〉



<그림 3>

인프라 사업은 수익사업이라고 하기보다는 국민의 복지와 편의 설비 증진과 연계되어 있으므로 본 사업을 심사 분석할 때에는 사회적 수혜를 고려하여 타당성을 평가하는 경우가 많았었다.

그러나 민간부문에서 추진할 때는 철저하게 수익사업으로 분리가 되고 또한 수익성이 있어야 사업을 착수하게 된다. 자금 회수도 철저히 수익자 부담 원칙이 되어야 하는 것이다.

우리 나라 현실과 민간분야에서 추진할 경우 장단점

우리 나라는 1960년대 산업화 과정에서 국가에서 주도하여 인프라 사업을 추진하여 왔다. 그때에는 그렇게 할 수밖에 없었고 또 그렇게 함으로써 상당한 성공을 거둘 수가 있었다. 예를 들어서 전력사업은 1898년 한성전기 설립으로 태동하여, 1898~1946년에는 70~80여 개의 전력회사 난립으로 소지역 독점체제를 유지하다가 1946~1960 경성전기, 남선전기, 조선전업회사로 통합하여 3개회사 분

업체제로 운영하였으며 1961년 이후 한국전력 공사로 통합하여 독점체제로 유지하여 오고 있다.

물론 중간에(1969~1973년 사이) 민간전력회사를 설립하였으나 일시적인 발전소 초과 건설로 잉여설비가 70%에 이르게 되어 독립채산이 불가능하게 되었고 결국 한국전력공사에 통합되는 사례도 있었다. 한국전력이 독점 사업을 유지하려는 의도도 있었던 것은 사실이었다. 전력분야는 산업의 기간산업으로서 그 동안 계속하여 증가된 수요에 맞추어 전력 설비를 건설하였고 지금은 비교적 양질의 전기를

수용가에 공급하고 있으며 전기요금도 비교적 저렴한 편에 속한다고 한다. 이러한 상황에서 정부는 발전회사를 6개 회사로 분할하였으며, 장차 배전회사를 분할할 예정으로 있다. 이러한 변화에 대하여 국민 일부에서는 반대 입장을 취하고 있다.

서울시의 지하철 또한 마찬가지로 현재는 대단히 편리하게 설비되어 있고 운임도 세계에서 제일 저렴한 편에 속한다. 얼마나 살기 좋은 사회 환경을 만들어 놓았는가 자화자찬할 만하다.

그러나 시장 경제 원리로 검토하여 볼 필요가 있다.

한국전력공사는 현재의 설비를 갖추는데 약 48조원의 부채가 있어 이자부담이 많은 반면에 투자 수익율이 약 4.7% 정도에 지나지 않는다고 한다. 서울지하철공사도 약 3조 5천억원의 부채에 '99년에는 2800억원의 적자가 발생하였다고 한다. 양 공사는 모두 강력한 노동조합이 결성되어 정치권에서도 경제원리에 따라 특별한 조치를 취하기도 어려운 막강한 힘을 가지고 있다. 피상적인 입장에서는 좋은 설비를 저렴한 가격으로 이용 고객에게 해

택을 주고 있기 때문에 대단히 좋은 제도라고 볼 수 있다. 그러나 문제는 설비 건설에 소요된 막대한 부채가 국민의 부담으로 남아 있다는데 있다. 다시 말해서 수혜자 부담 원칙을 벗어나 수혜자는 저렴하게 즐기는 반면에 전국민의 세금으로 그 부족분을 메워 가고 부담을 하여야 한다는 것이다. 산업분야의 전력요금이 타국에 비하여 낮다는 것이 투자비의 금융비용을 모두 부담하고 실질 원가보다 높은 수준임을 말한다면 언급할 필요도 없이 바람직한 상황이라 할 수 있다. 그러나 결과적으로 부족분은 국민의 세금에서 충당하여야 한다. 지하철 요금도 대단히 낮아서 부족분은 지하철을 이용하지 않는 국민이 부담을 해야 한다.

이러한 점은 시장의 경제 원리를 벗어난 사회주의적인 이론에서 그 원리를 찾아 볼 수가 있다.

한편 민간부문에서 추진할 경우는 완전한 수익사업으로 평가받지 못하면 사업의 타당성이 없을 뿐만 아니라, 금융기관으로부터 자금 조달을 할 수가 없게 된다. 투자자의 입장에서 수익률은 적어도 시중 금리 이상되어야 하며 보통 15% 정도로 적어도 9% 이상은 수익률이 보장되어야 한다. 그 대신 정부나 공공기관에서 자금 조달을 할 필요는 없지만 수익성을 보장하여 주어야 하는 경우가 많다고 봐야 한다.

민영화의 실질적인 장점은 서비스의 질을 높이고, 효율성을 제고하며 비용을 줄일 수 있다는데 있다.

또한 국가의 재정애 의존하지 않기 때문에 결과적으로 국민의 세금 부담을 줄일 수가 있으나, 여기에는 경제 원리에 따른 수익자 부담원칙이 적용되어야 한다.

이상과 같이 전세계적으로 인프라 사업의 추진 여건이 변화하기 때문에 그에 따른 사업의 위험도 올라가고 그에 상응한 조치들을 취하게 된다. 이러한 방식의 사업추진은 미국 업체들이 주도하면서 보안장치를 하기 때문에 이런 종류의 사업에 변호사, 보험회사, 자금공여회사, 사업추진

회사, 사업수행회사, 사업유치국가의 상위 공무원 등이 토론회에 대거 참여를 하게 된다.

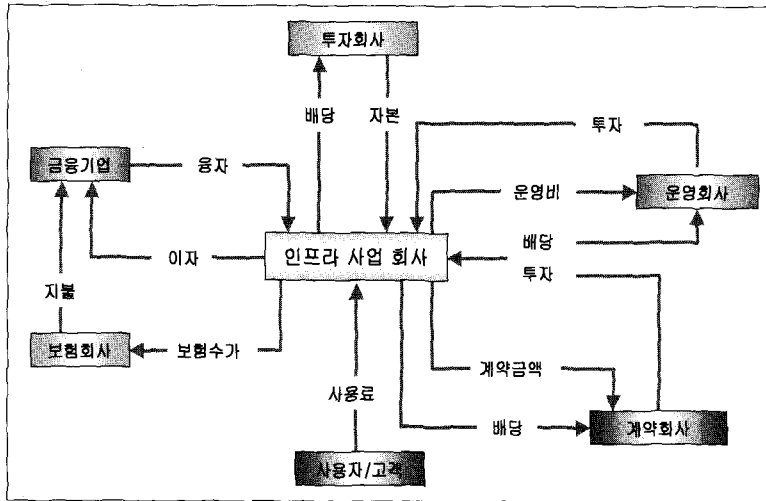
우리 나라의 경우에도 1998년의 재정위기를 맞으면서 기업사회의 구조조정은 이런 방향에 초점이 맞추어져 국영기업을 민영화하는 방침이나 신규 인프라 사업은 민자를 동원한 민간부문 사업으로 추진하고 있기 때문에 방향은 확실하게 설정이 되어 있으나 그 실천은 쉽지 않다고 본다. 또한 이러한 국제적인 대화의 장에도 좀처럼 참여를 하지 않는 경향이 많다.

세계적인 변화

샌프란시스코의 토론회에 참여하여 느낀 점은 다음과 같다. 첫째, 변화의 물결을 신속히 감지하고 그 변화의 주도적인 역할에 동참을 하여야 한다. 둘째, 건설업계에 종사하는 사람 외에도 금융업, 보험업, 창업투자회사의 사람들과 변호사, 교수, 정부의 정책 수립자들이 동참을 하여 변화에 대처하여야 한다. 셋째, 건설 산업분야에도 인터넷 사업(e-Business)의 개념을 도입하여 경쟁력을 고취시키고 있기 때문에 그에 대비를 하여야 우리 업체가 세계 시장에서 살아 남을 수 있다. 넷째, 위험 관리를 잘 하여 건설 업체로서 이익을 창출할 수 있어야 한다. 다섯 번째, 이런 분야는 전문 컨설턴트(Consultant)를 활용함으로써 경비를 줄이고 효과적으로 대처하여 나갈 수 있다.

특히 Project Financing 방식이 많이 활용되고 있으므로 이에 따른 각계의 관심과 부수된 위험 관리기법을 익혀야 할 것이다. 참고로 Project Financing 기법을 간단히 소개하면 그림 4에 표시된 바와 같이 사업을 담보로 하여 투자를 하고 상업 차관을 도입하여야 되기 때문에 사업의 타당성이 사전에 충분히 입증되어야 사업을 착수할 수가 있는 것이다.

칼럼



〈그림 4〉

제안

- 인프라 사업도 시장 원리에 따라서 수익자 부담 원칙을 모든 국민이 이해하고 또한 적용하여야 한다. 예를 들어 전기는 에너지를 수입하여 발전소에서 가공을 하여 전기를 생산한다. 따라서 전기요금은 수입하는 에너지 값이 오르거나 내리면 그에 따라 조정이 되어야 한다. 이것을 정치 논리에 따라서 인상 요인이 있는데도 불구하고 전기료를 통제하고 억제하면 문제가 발생한다. 미국의 캘리포니아 전력 부족사태의 근본 원인 중의 하나도 정부에서 소매전력요금을 억제했기 때문에 전기사업자는 새로운 발전소 건설이 타당성이 없다고 판단, 이를 기피하게 되었던 것이다. 이 점을 우리는 교훈으로 삼아야 한다.
- 세계시장의 인프라 사업의 추진 방향을 감지하고 그에 맞추어 추진하되 위험 관리를 철저히 하여 이익 창출에 심혈을 기울여야 한다.
- 인프라 건설사업에 은행계에서도 관심을 갖고 사업의 타당성 평가 능력을 함양하여 적절히 투자함으로써

은행 자체사업의 수익성을 올려야 은행도 살아 남을 수가 있다. 더 나아가서 보험업에 종사하는 사람이나, 변호사 등도 이 분야에 사업 영역을 키워 가면서 더불어 살아가야 한다. 우리 나라에서는 마치 구조조정이 인력 감축인 것으로 인식되고 있는데, 각 개인의 능력과 업무효율을 높이고 업무 영역을 확대하여 사업을 확장하면, 인력이 더 필요하게 될 것이다.

○ 특히 우리 나라는 북측의 열악한 인프라 설비가 통일 후에도 큰 문제점으로 대두되고 있기 때문에 차분한 계획을 세워서 외국의 민간 자본을 끌어들여 설비를 건설하여야 하나 그의 수익성에 따른 타

당성이 문제점으로 대두될 것이다. 지금 단계에서는 남북한이 공동 팀을 만들어서 모든 인프라 분야, 예를 들면, 도로, 항만, 철도, 송전과 배전망, 발전소 건설, 통신설비 등등 사전의 종합 계획과 연차별 수행에 따르는 타당성 조사를 실시할 적기라고 볼 수 있다. 전체 계획과 타당성 조사를 충분한 시간(2년 내지 5년 혹은 10년)을 잡아서 세밀하게 실시하여야 한다. 이런 타당성 조사를 수행하는 데는 그렇게 많은 자금이 소요되지 않을 것이므로 국제협력 기금을 할당하여 실시하는 방안도 고려해 볼 만하다. ■

참고 문헌

1. Private sector Infrastructure: utility regulation/The World Bank
2. Infrastructure 2000 Conference in San Francisco, CA, USA.
3. Internet Solutions for Project Management, Amit K. Maitra.
4. UNIDO BOT Guidelines.
5. Risk Management on Infrastructure Projects perspective of EPC Contractors: 필자의 Paper.