

도시 인프라 시설을 위한 민자 유치

— 대구시 범안로 민자도로의 운영 실태와 대책 —

최 병 두*

Private Procurement for Constructions and Operation of Buman Road in Daegu

Byung-Doo Choi*

요약: 최근 도시 인프라의 건설과 운영을 위하여 민자유치사업들이 급증하고 있다. 이러한 민자유치 인프라 프로젝트들은 국가 재정 부족의 보완과 창의성 및 효율성 향상을 통해 지역발전을 촉진하기 위한 것이라고 강조되지만, 실제 시장 메커니즘에 따른 민간자본의 새로운 투자 영역 확대와 이윤기회의 보장이라는 신자유주의적 도시정책에 따른 것이라고 할 수 있다. 이로 인해 한국에서도 1994년 이후 이러한 민자유치사업이 본격화되고 있지만, 실제 여러 가지 문제점들을 노정시키고 있다. 본 연구의 사례 분석 결과, 민자유치에 위한 범안로의 건설 및 운영에 있어 과도한 계획 교통량 예측 문제, 공사비 과다 계상 및 부대사업 조건의 문제, 사업 주체의 비합리적 운영과 회계 문제, 실시협약 내용 변경의 문제, 최소운영수입 보장 문제 등이 지적될 수 있다. 이러한 문제들을 안고 있는 범안로의 합리적 운영을 위해 가능한 대책으로, 통행료 수입 증대 방안, 재정 지원 축소 방안, 일부 구간 운영권 회수 방안, 전체 구간 운영권 회수 방안 등이 고려될 수 있다.

주요어: 민자유치, 도시 인프라, 공사파트너십, 프로젝트 파이낸싱, 대구시 범안로.

Abstract: Recently private procurement projects for urban infrastructure have been emphasized and introduced by government(both central and local) as an important method to supplement public budget shortage and to improve creativity and efficiency in its construction and operation, and hence to promote regional development. But these private procurement projects seem to be implemented under the neoliberal condition of urban policy for private capital to extend its sphere of investment and to ensure its opportunity of profit. Such private procurement projects for urban infrastructure have been legislated and widely applied since 1994 in S. Korea, but in recent years they have triggered out a variety of serious problems. In results of this study on the private procurement for construction and operation of Buman Road in Daegu, it can be pointed out, it has led serious problems such as overestimation of traffic volume in plan, over-appropriation of construction cost and appurtenant business, irrational operation and account of the operating firm, problem in refinancing and change in contents of practical agreement, and over-compensation of minimum operation revenue. Some measures that can be considered as alternatives to resolve those problems and to operate more rationally the Buman Road include those of increasing traffic revenues, of reducing supports of public financing, and withdrawal of (part or whole of) operational right from the private firm.

Key Words: Private procurement, urban infrastructure, public-private partnership, project financing, Buman Road in Daegu.

1. 머리말

도로, 철도, 항만 등의 인프라(infrastructure) 또는 사회간접자본(SOC) 시설은 장기적 투자를 요하면 공공재라는 관점에서 그 동안 국가 재정으로 건설·운영되어 왔다. 그러나 오늘날 급속한 산업화·도시화과정에서 엄청난 인프라 시설들이 요구되지만, 국가가 재정적 한계로 이들을 적시에 공급하기 어렵게 되자, 민간 기업들이 필요한 시설들을 건설·운영하는 과정에 다양한 방법으로 참여하게

되었다. 우리나라에서는 1994년 관련 법이 제정되고 정부(중앙 및 지방)가 이를 촉진하기 위한 직·간접적인 지원을 하게 됨에 따라, 민간자본 투자사업들은 크게 활성화되게 되었다. 물론 이러한 민간자본 투자사업들의 활성화는 단지 우리나라에 한정된 것이 아니라 전세계적 추세라고 할 수 있으며, 사실 이러한 사회간접자본시설의 확충을 위한 민간자본의 활성화는 신자유주의적 세계화 과정에서 국가 개입의 축소와 시장메커니즘에 의존한 경제 및 공간구조의 재편을 배경으로 한다.

* 대구대학교 지리교육전공 교수(Professor, Major in Geography Education, Daegu Univ)(bdchoi@daegu.ac.kr)

이러한 방법을 통해 도시 인프라 시설들에 대한 총투자액이 증가하고 이 가운데 민간투자가 차지하는 비중이 지속적으로 확대됨에 따라, 사회간접자본시설들은 크게 확충되었고, 이른바 공사파트너십에 바탕을 두고 관련 공사 및 운영과정에서 창의성과 효율성이 증대되었다고 평가되기도 한다. 그러나 이 과정에서 잘못된 교통수요예측과 최소 운영수입보장제의 운용에 따른 정부의 재정부담 증대, 비싼 사용료에 대한 민자시설 사용자들의 불만 등 여러 문제들이 유발되고 있다. 이로 인해 감사원의 감사나 국회의 감사 청구가 제기되기도 했으며, 일부 지방자치단체들에서는 재정부담의 과중으로 인해 운영의 합리화를 제고하기 위하여 재정지원금 축소(인하) 또는 운영권 회수절차를 추진하고 있다.

대구시에서도 이러한 민자투자사업의 촉진을 위한 사업의 일환으로 도시 4차 순환도로의 일부 구간인 범안로(범물지구-안심국도)를 민자투자사업으로 건설·운영하게 되었다. 그러나 2002년 9월 개통한 이래 이 도로의 현재 통행량은 당초 추정계획의 30% 정도밖에 미치지 못하여, 실제 통행료 수입이 대구시가 보장한 통행료에 크게 미달되었다. 이로 인해 대구시는 지난 4년간 연 평균 100억 원 이상의 재정 지원을 하게 되어 재정운용에 막대한 부담을 안게 되었고, 시민들 역시 세금의 불합리한 지출에 대해 불만을 노정시키게 되었다. 이에 따라 대구시 의회에서는 2007년 1월 범안로 민자도로 관련 실태조사특별위원회를 구성하고 실시협약 체결에 관한 내용 및 추진상의 문제점 조사, 진상조사와 분석을 위한 여론수렴활동, 현장방문 보고회 개최 등을 추진하게 되었다. 그럼에도 불구하고 대구시는 이러한 문제에 대해 큰 관심을 보이지 않은 채, 오히려 도시 4차 순환도로의 또 다른 구간(상인-범물구간)의 건설을 위해 민자유치계획을 세우고 2007년 6월 실시협약을 체결한 바 있다.

이 논문은 최근 급속히 확대되고 있는 민자유치에 의한 도시 인프라 시설의 구축에 함의된 의의와 문제점을 대구시 범안로 민자도로를 사례로 고찰하고, 나아가 범안로의 대안적 운영방안을 제시하기 위한 것이다. 이 논문은 우선 국가의 재정투자가 축소되면서 시장메커니즘에 의존하여 민자유치를 촉진하고자 하는 공사파트너십의 개념과 특

히 이러한 시설들의 건설과 운영에 요구되는 자금의 조달 방식으로서 이른바 프로젝트 자금조달의 의의와 한계를 개념적으로 살펴보고자 한다. 그리고 민자도로의 추진 배경으로서 우리나라의 전반에서 사회간접자본 시설의 확충을 위한 민자투자 관련 제도와 현황을 살펴본 다음, 대구시 범안로 민자도로의 추진과정과 운영 실태 및 이와 관련하여 지적될 수 있는 여러 문제점을 세밀하게 분석하고, 끝으로 이 도로의 합리적인 운영방안들에 대해 논의하기로 한다.

2. 도시 인프라 구축을 위한 공사파트너십과 민자유치사업

1970년대 이후 서구 사회는 경제침체를 극복하기 위한 이데올로기적 및 실행적 방안으로 공적 개입을 축소하는 대신 시장메커니즘에 따라 작동하는 민간자본의 유치를 선호하는 신자유주의적 정책들로 전환하게 되었다(Harvey, 2005; 최병두역, 2007). 이러한 전환과정은 전통적으로 국가 재정투자를 통해 건설·운영되는 경향이 있었던 사회간접자본 시설들뿐만 아니라 최근에는 학교, 병원, 소방서 및 여타(심지어 폐기물처리장이나 감옥 시설에 이르기까지) 시설 등의 건설에도 민간자본의 유치가 촉진되고 있다¹⁾. 이와 같이 도시의 다양한 물리적 및 사회적 인프라 시설의 구성과 운영에 있어 민간자본의 참여는 기존의 지역개발을 위한 사회적 주체들 간 관계와 권한을 크게 변화시켰을 뿐만 아니라 오늘날 도시 공간 구조의 재편을 유발하는 주요한 요인이 되고 있다(김용창, 2005 참조)

이와 같이 민간자본의 참여를 가능하게 하는 기본적인 사회정치적 체제는 흔히 공사파트너십(public-private partnership)이라고 불린다. 공사파트너십이란 사회적으로 필요한 사업들의 수행을 위하여 공적 영역과 사적 영역 간 상호관계의 구축을 의미한다. 여기서 '파트너십' 또는 '상호관계'는 시너지 효과를 가지는 부분들의 합 또는 역할의 분담 또는 기능적 혼합(즉 공적 기능과 사적 기능의 결합)을 의미하기도 한다(McQuaid, 2000, 10-11). 이러한 점에서 예로 앤더슨(Andersen, 2004, 4)은 공사파트너십이란 "전통적인 공공서비스 가치와 보다

큰 기업적 지향"을 결합시키는 혼종적 형태로서, 다양한 해석을 가능하게 하는 '공적 영역과 민간 영역의 상호교차'를 구성한다고 서술한다. 실제 공사파트너십은 매우 다양한 유형을 가지며, 이에 참여하는 주체들의 조건들도 개별 국가의 정책이나 민주적 전통, 도시재생의 역사적 맥락 등에 따라 차이를 가진다(Boxmer and Beckhoven, 2005).

이러한 공사파트너십은 도시나 지역 내 활동주체들의 단순한 협력을 능가하여 일종의 발전 레짐을 구축하기 위한 것으로 이해되면서, 분석적으로 흔히 레짐이론(regime theory)과 어떤 관계를 가지게 된다. 즉 이러한 측면에서 "도시 레짐은 특정 도시에서 발전을 촉진하거나 또는 탈투자를 지연시키기 위해 힘을 결합시키고자 하는 공적 및 사적 이해관계의 집합체"라고 할 수 있다(Hackworth, 2007, 62). 레짐이론은 공식적 권위와 계층적 운영에 의존하는 대신 협상과 협력의 정치를 추구하며, 이를 위한 정치에서 "권력은 행위자들이 연대를 구축하여 효율적이고 적절한 방법으로 집합적 문제들을 처리하기 위해 요구되는 자원들을 동원할 수 있는 능력과 관련"된다. 이러한 점에서 레짐이론은 집합적으로 요구되는 물리적 사회적 인프라를 구축하기 위하여 공사파트너십에 근거한 거버넌스의 새로운 형태에 관한 설명에 보다 적합한 것으로 이해된다.

이러한 공사파트너십은 특히 도시 인프라의 건설과 운영에서 기존의 공공주도적 정책이 유발했던 부정적 측면을 해소하고 민간자본의 참여를 통

해 원활한 자금조달은 물론 운영의 효율성을 증대시키는데 주 목적을 두고 있다. 즉 민간자본 조달(private financing)을 중심으로 한 민자유치제도는 "국가 또는 지방자치단체 등 공공부문이 공공시설의 건설과 운영을 위하여 부족한 재원의 전부 또는 일부를 민간부문으로부터 조달하고 대신 민간 부문에게 일정범위 내 공공시설의 운영 및 수익을 보장하는 제도"를 의미한다(모성은, 2001, 3). 민자유치에 의한 사업은 기존의 정부(중앙 및 지방)주도적 공공사업과는 계약의 주체, 대상, 내용 및 책임의 한계에 있어 많은 차이점을 가진다(표 1 참조) 이러한 민자유치는 이를 통해 건설된 인프라 시설의 운영 및 기부체납 또는 별도의 회사 설립을 통한 소유 및 운영을 전제로 하고 있다는 점에서, 주로 기존 공기업의 지분을 매각하거나 민간위탁 또는 외주 등을 통해 민간자본의 참여를 유도하고자 하는 '민영화'와는 구분된다. 또한 정부와 민간의 공동출자에 의한 '제3섹터' 방식이 이들 간 분담의 불확실성으로 인해 실패했다는 점에서, 민자유치사업은 민간부문에 사업의 기획, 시설 설계 및 건설, 자금조달, 그리고 운영에 가능한 한 많은 권한을 부여하고, 공공부문은 사업의 기본계획, 사업조건의 설정과 준수, 민간사업의 감시, 사업 실패 시 공공서비스의 지속적 유지 등을 담당한다(김성현, 2001).

이와 같이 민자유치사업을 추진하는 이유로는 첫째 급속히 증가하는 인프라에 대한 수요를 정부의 공공재원만으로는 부족한 투자 자금을 확보할 수 있도록 하고, 둘째 공공부문이 미흡한 창의성과

표 1. 공공사업과 민자유치사업의 비교

구 분	정부공공사업	민자유치사업
계약주체	정부(지자체)는 재원 투자자이며 또한 시설의 건설 및 운영 주체이며, 민간은 단순히 건설 공사의 위탁시행자임.	정부(지자체)는 사업의 발주자 겸 후견자이며, 민간은 자금조달 및 시설의 건설과 운영에 대해 일정기간 권한 갖음.
계약대상	시설의 건설공사만 계약 대상으로 함	시설 건설 및 일정기간 운영을 포함한 사업 자체를 계약 대상으로 함
계약내용	시설 건설비, 건설기간, 시설의 질에 대해서만 계약	시설 건설 전반과 더불어 시설의 운영비, 운영기간, 시설 소유형태, 운영수익, 향후 불확실성에 대한 책임소재 등에 관한 포괄적 계약
책임 한계	사업추진의 필요성, 효과 등에 대해 전적으로 공공이 책임지고, 민간은 단지 시설의 건설에 관한 사항만 책임.	사업추진의 필요성, 효과 등에 대해 공공과 민간이 공동 책임을 지고, 민간은 공공으로부터 사업수익에 대해 일정 부분 보장 받음.

자료: 이규방, 2000, 203; 모성은, 2001, 5 재인용

효율성을 민간부문으로부터 도입하여 사업 효과를 최대화하는 한편, 셋째 정부가 부담해야 할 여러 위험들을 민자 사업자와 금융제공자에게 분산시키는 효과를 가질 수 있으며, 넷째 공공사업으로 추진할 경우 정부가 일시에 부담해야 할 비용을 세대 간에 분담하도록 하고, 특히 사용자 중심으로 비용을 부담할 수 있도록 하기 위한 것이라고 할 수 있다. 요컨대 이와 같이 정부가 부담한 공공부문에서 부분적으로 민간부문의 참여와 책임성의 이전은 “국가소유기업의 운영에 있어 불만족과 국가주도적 발전 프로그램이 제대로 작동하지 않고 있다는 인식”, 즉 프로젝트를 수행함에 있어 공적 영역의 실패에 기인한다는 점이 강조된다(Grimsey and Lewis, 2004, 30).

이러한 민자유치 사업의 추진은 첫째 부족한 재정을 보전해 줄뿐만 아니라 해당 민간투자자로 인한 간접적 위축을 유발하지 않고, 오히려 총수요를 촉진하는 효과를 가진다. 둘째, 민자유치를 통해 인프라의 구축과 공공서비스의 향상은 기업의 생산 비용 절감과 수익률 개선 효과를 유도하여 기업의 투자활동을 촉진시키는 한편, 인프라 시설에 대한 투자는 직, 간접적 고용효과를 창출하는 파급효과를 가진다. 셋째, 민자유치를 통한 인프라 시설의 신속한 확충은 물류비용의 축소를 통한 지역 경쟁력 강화를 촉진한다. 넷째, 지역 내 민간자본의 순환을 촉진하여 자본시장과 금융기법의 발전을 강화시키는 효과를 가지는 것으로 이해된다²⁾(모성은, 2001 등 참조).

민자유치사업을 추진하는 방식은 사업의 성격, 시설의 소유권 귀속, 시설 운용 및 관리 방식 등에 따라 구분된다. 특히 투자자가 사업시설을 운영·관리하는 방식에 따라, BOT(Build-Own-Transfer), BTO(Build-Transfer-Operate), BOO(Build-Own-Operate), BLT(Build-Lease-Transfer), ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer), ROO(Rehabilitate-Own-Operate) 등으로 구분된다(박원석, 2006 등 참조). 대부분의 민간사업은 BOT 방식 또는 BTO, BOO 방식으로 추진되며³⁾, 이러한 방식은 이른바 프로젝트 파이낸싱(project financing)으로 재원을 조달하게 된다. “프로젝트 파이낸싱은 프로젝트 자체의 사업성과 프로젝트 현금 흐름에 근거하여 발생하는 수익을 담보로 사업자금을 차입하고 운영

시 발생하는 수익으로 대출금을 상환하는 재원조달방식이다”(황선웅·주재홍, 2006, 19). 또한 기존에 정부와 민간사업자간 체결했던 실시협약 상의 재원조달 방식이나 구조를 새롭게 변경하거나 새로운 금융기법을 이용하기 위해, 자금재조달(refinancing)이 흔히 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 정부는 민자유치 사업에 자금 조달을 원활히 하기 위하여 다양한 지원제도들을 마련하고 있다(모성은, 2001). 즉 ‘수익성이 없는 사업에 대한 민간자본의 투자는 있을 수 없다’는 점을 명분으로, 정부는 참여하는 민간자본이 기대하는 투자수익을 올리고, 미래의 불확실성을 줄일 수 있도록 수익 보장과 위험 분담을 제시하게 된다. 지원 방식으로는 조세 등 부담금 감면(예로, 양도소득세 또는 특별부가세액의 감면, 투자액의 일부에 대한 손비 처리, 차입금 이자에 대한 손금 인정, 사회간접자본 채권 발행 허용, BOT 방식사업의 경우 부동산 취득세, 등록세 면제 등), 귀속시설에 대한 재정지원(보조금 교부 또는 장기 대부를 통해 사용료 적정 수준 유지를 위한 재정 지원, 최소운영 수입 보장 및 초과수입 환수, 환리스크에 대한 재정 지원 등), 위험 분담(귀책사유에 따른 분담, 매수청구권 및 협약 해지 인정(해지시 지급금 지급), 각종 부대사업 인정(해당 사업과의 연관성 및 인접지역에서 실행될 수 있는 주택건설사업, 택지개발사업에서 관광숙박업·관광객 이용시설업 및 관광지·관광단지개발사업, 대규모 점포·도매배송업 및 공동집배송달지사업 등 매우 다양함), 사업시행자 토지확보 등에 관한 지원(토지수용권 부여, 국공유재산의 활용 등), 기타 규제완화(동일인이 지배하는 기업집단의 범위에서 제외, 주식취득 한도 예외 인정 등) 등이다.

이러한 민자유치를 통한 인프라 시설들의 건설과 운영은 위에서 언급한 바와 같이 여러 가지 이윤과 긍정적 효과를 가져다주는 것으로 이해되면서, 1990년대 이후 서구 선진국들뿐만 아니라 동아시아의 여러 국가들을 포함하여 세계적으로 확산되는 경향을 보이게 되었다(Kumaraswamy et al., 2002 등 참조). 이러한 점에서 공사파터너십에 기초한 민자유치는 인프라 제공과 프로젝트 파이낸싱 부문에 있어 세계적 혁명이라고 일컬어지기도 한다(Grimsey and Lewis, 2004). 그러나 실제 민간

표 2. EU 국가들에서 민간자금 조달에 대한 긍정적 입장과 부정적 입장의 비교

긍정적 입장	부정적 입장
민간자금 조달은 공공투자지출의 감소와 민간부문과 위험 분담을 가져다주고, 이에 따라 공공 예산 및 공공 부채에 대한 압박을 감소시킴.	민간자금 조달은 단기적으로만 공공 예산에 대한 압박을 줄일 뿐이고, 최근 공적 자금 조달보다 비용이 더 높게 나타나고 있으며, 복지국가의 재조직에 아무런 효과 없음.
민간자금 조달은 새로운 인프라 공급의 확충 및 신속성 또는 기존 시설의 개선에 기여함	새로운 인프라에 관한 의사결정을 지연시키는 주요 이유는 자금 부족이 아니라 민간자금 조달로도 극복할 수 없는 위험에 기인함.
건설 및 운영의 효율성을 증대시킴.	시장에서 경쟁자들이 충분히 있을 때만, 협약체결이 건설과 운영의 효율성이 보장됨
공공 및 민간 영역들 간 그리고 집단들 간 경쟁을 촉진함.	의사결정과정에서 경쟁이 아니라 인프라 건설 및 운영의 질이 중요함.
사용자 요구에 대한 시장의 인지 및 책임성을 향상시킴	인프라의 '사용자'는 시설 자체의 이용자일뿐만 아니라 주민이지만, 주민의 요구는 흔히 무시됨.

자료: Teisman and Klijn, 2000, 174 부분적으로 수정함

자본 조달에 의한 인프라 시설들의 건설과 운영 사업이 과연 기대한 바와 같은 긍정적 효과를 가져다주었는가에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 즉 민자유치와 이를 위한 공사파트너십의 구축은 새로운 회사를 창립하거나 지방 기업들을 지원하기 위해 보다 효율적이고 유연한 도구를 만드는 것이라고 할 수 있지만, 이 방안이 참여와 동원을 위한 새로운 통로를 개척하는데 이바지하는가에 대해 의문이 제기될 수 있다(Andersen, 2004). 달리 말해, “공사파트너십은 공공정책 영역들에서 효율성 증대와 서비스 개선 효과를 가져다 주었지만, 또한 이러한 혜택은 실질적인 정치적 및 민주적 비용을 요구하고 있다”고 주장되기 때문이다(Flinders, 2005, 215). 보다 구체적으로 EU 국가들에서 민간자금 조달에 의한 프로젝트 사업들을 둘러싼 긍정적 입장과 부정적 입장을 비교하면 <표 2>와 같이 요약될 수 있다.

또한 일본의 경우, 민자유치관련 법과 시행 상의 문제점으로, 무한정한 대상사업, 사업의 발안 및 결정에서 민간의 이윤 동기 우선, 이용자 및 공공 부문의 부담 증가, 과도한 규제 완화와 철폐의 요구, 대기업의 횡포, 투명성 확보의 필요성, 주민 참여와 환경보호의 필요성 등이 열거된다(김성현, 2001). 특히 “일본에서도 현재 우리나라의 상황과 마찬가지로 ‘쏟아지는 공공사업’이 계속 조작되고 있는데, 그 최대의 원인은 정부·관료·재계의 유

착에 의한 이권의 독점이라 할 수 있다”. 이러한 상황에서 과도한 규제 완화와 폐지는 정부, 관료, 재계의 유착관계 하에서 불공정한 운용, 대기업의 횡포와 더불어 무질서한 사업활동의 보장 등을 유발하고, 이로 인해 문제가 발생할 경우 “관청은 불필요한 지불을 계속할 것인가 위약금을 지불해서 사업을 중단할 것인가를 선택해야”하며, 어느 경우든 “사업자(민)는 손해를 보지 않는 사업을 하게 되어 있다”는 점이 지적되고 있다(김성현, 2001, 71-72).

우리나라에서도 민자유치사업이 활성화되면서, 이에 따른 문제점들이 지적되고 있다(모성은, 2001). 우선 정부 측면에서, 민간사업자와 협상을 정해진 규칙에 따라 진행함으로써 인해 사업별 특성이나 프로젝트의 유형, 재원 조달의 조건 등을 감안하지 않고, 규격화된 실시협약을 적용하는 경향이 있다. 특히 전문 인력이 부족하고 주무관청 담당자의 잦은 인사이동으로 이러한 상황은 심화되고, 그 결과 장기간의 건설과 운영을 요하는 인프라 사업에서 일관성과 책임성이 결여되어 있다. 둘째, 실제 대상 사업의 필요성이나 시의성에 대한 평가와 더불어 사업 선정을 위한 객관적 기준이나 민간 참여 입장에서의 철저한 사업성 분석 없이 사업을 추진할 경우가 발생하고 있다. 특히 수익성이 미흡함에도 불구하고 인프라 구축을 통한 지역발전을 명분으로 민자사업을 유치하는 과정에서 특혜시비 등

이 발생할 수 있다⁴⁾. 셋째, 참여하는 민간 기업은 대부분 건설업체로 건설과정에 대한 관심과 전문성은 높다고 할지라도, 실제 효율성과 창의성을 통한 사업비 절감과 합리적 운영을 통한 높은 투자 수익의 창출에는 전문적 노하우를 가지고 있지 않다. 특히 건설업체들 간 과당경쟁이나 경기 하락에 따른 어려움으로 참여기업들의 재정 악화 또는 파산 등이 발생할 수 있으며, 이로 인해 사업의 지속적 수행이 어려워지는 경우가 생길 수 있다. 넷째, 민자사업에 대한 자금 공여가 대부분 프로젝트 파이낸싱 방식에 의한 것으로, 관련된 계약과 비용 구조를 관련 당사자들에게 충분히 이해시키기 어렵고, 이를 악용할 여지가 있다. 특히 신용 공여기간이 수십 년에 걸쳐 장기간으로 사업 자체의 건설 및 운영 관련 각종 리스크가 발생할 수 있으며, 이를 명분으로 수익률이나 이자율을 지나치게 높게 설정하여 참여 기업들에게 지나친 이익을 보장해 줄 수 있다.

요컨대 공사파트너십에 기초한 민자유치제도는 레짐이론에 근거하여 변화하는 사회에서 새로운 거버넌스 체제의 구축을 의미하지만, 사실은 신자유주의적 입장에서 시장지향적 경제 운영과 재정 투자 및 시장 개입의 축소를 위한 '작은 정부'의 실현을 위한 주요 방안으로 축진되고 있다. 즉 민자유치는 건설될 인프라 시설의 공공성 보장을 위한 규제 보장 조치를 법적으로 마련하고 있다고 강조되기도 하지만, 이는 단순히 미래의 인프라 시설에 대한 건설, 위탁, 외주 등을 전제로 한다. 달리 말해 신자유주의적 세계화를 배경을 급속히 확산되고 있는 민자유치 방안은 공공부문의 축소, 교통·통신부문의 민영화, 그리고 각종 규제완화 조치들과 같은 맥락에서 이해된다⁵⁾. 이러한 점에서 만약 규제가 더욱 완화된다면, "현재의 규제 아래에서도 횡포를 부리고 있는 기업이, 그의 경영감각으로 만들어진 사업을 '공공'이라는 이름아래 그 횡포는 더 심해질 것이다. 이러한 점에서 '사회적 존재'로서 '공공사업'을 스스로 추진하려는 커다란 힘을 가진 기업에게 그 사회적 책임을 엄격하게 물을 수 있는 제도가 뒷받침되어야 할 것"이라는 점이 지적되기도 한다(김성현, 2001, 72).

3. 우리나라 도시 인프라 구축을 위한 민자유치사업 추진과정과 실태

인프라 시설의 확충은 1960년대 이후 급속한 경제성장을 위한 기반조성 방안으로서 국토 및 도시 정책의 핵심을 이루게 되었다. 특히 세계화 과정속에서 국가 및 도시 간 경쟁이 치열해지면서, 도시 인프라 시설에 대한 투자가 절실히 요청되게 되었다. 우리나라의 경우 1990년대 중반 이전까지는 개별 법령(도로법, 항만법 등)에 따라 도로, 교량, 항만, 역사 등에 민간자본이 부분적으로 참여하였지만, 전체 사회간접자본 투자에서 민간투자가 차지하는 비중은 극히 미미했다. 이는 도로, 철도, 항만 등과 같은 인프라 시설들은 기본적으로 공공재이고, 실제 대규모 투자를 요구하면서도 이윤의 회수는 상당한 시일을 요했기 때문에 민간자본의 투자대상으로는 부적절한 것으로 간주되었기 때문이다.

그러나 1990년대 이후 경제가 급속히 성장하고 기업들의 규모도 급팽창하면서 민간기업들이 개별 또는 컨소시엄을 구성하여 인프라 시설에 참여할 수 있는 잠재력을 가지게 되었다. 특히 1994년 당시 정부는 보다 적극적으로 세계화과정을 추진하면서, 사회간접자본시설 분야에 민간의 참여를 촉진하여 창의적, 효율적으로 인프라 시설을 확충·운영하도록 하기 위하여 '사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법'(민자유치법)을 제정하게 되었다. 민자유치법은 기존의 개별 법률에 분산되어 있었던 민간자본 유치관련 조항들을 통합·정리하여, 민자유치를 통한 수익성 기준과 정부지원 조건 등을 명확히 규정하고자 했다. 그러나 이 법은 민자유치 대상 사업 선정의 문제, 공공부문과 민간부문의 역할 분담 불명확, 민간의 창의성과 효율성 제고의 한계, 사업시행 지역의 공간적 불균형의 문제 등을 안고 있었다(변창흠, 1997 등 참조).

일단 민자유치법이 제정됨에 따라 민간자본이 인프라 사업에 본격적으로 참여할 수 있는 계기는 마련되었으나, 1997년 말 외환위기로 인해 금융권은 구조조정과정을 거치면서 이 사업을 실질적으로 중단하게 되었다. 그러나 외환위기는 경제 전반의 위축과 더불어 인프라부문에의 투자 축소를 야기했지만, 또한 이 문제를 해결하기 위해 1998년

표 3. 사회간접자본 시설의 투자에서 민간투자의 증가 추이

(단위: 조원)

구 분	'95-'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
전체 SOC 투자	25.0	13.2	15.1	16.2	16.6	17.2	19.6	19.1	20.9	21.6
재정투자(A)	24.7	12.7	14.3	15.2	16.0	16.0	18.4	17.4	18.3	18.4
민간투자(B)	0.3	0.5	0.8	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	2.6	3.2
B/A(%)	1.2	3.9	5.6	6.6	3.8	7.5	6.5	9.8	14.2	17.4

자료: 기획예산처, 2007

말 기존의 민간자본투자촉진법을 전면 개정하여 민간투자법으로 전환하도록 했다(김동주, 1999). 민자투자법은 대상사업 선정을 위한 타당성 분석 의무화, 사업자의 위험경감을 위한 제도적 장치 마련, 사회간접자본 투융자회사 설립근거 마련 등에 초점을 두었다. 특히 이러한 사업에 참여하는 민간자본에 대해 예상수익율이 미진할 경우 그 90%에 달하는 최소운영수입을 보장하는 근거가 마련되었고, 민간투자를 지원하기 위하여 국토연구원 산하에 민간투자지원센터를 설립하여 교통량수요 예측이나 사업타당성 조사 등을 자문·검토하도록 했다. 이에 따라 사회간접시설 확충을 위한 민자유치에 대한 관심이 다시 촉발되고, 성과도 확대되게 되었다.

이러한 과정을 통해 인프라 민자사업이 상당한 성과를 보임에 따라, 2005년 1월 정부는 사업대상을 보다 확대하는 한편, 사업과정에서 나타나는 문제점을 시정하기 위하여, 관련법을 '사회기반시설에 대한 민간투자법'으로 재개정하였다. 이 법의 개정으로, 민간투자사업 대상시설은 교육·복지시설 등으로 확대되었고, 추진 방식으로 BTL방식('임대형 민자사업' 최종사용자에게 사용료를 부과하여 투자비를 회수하기 어려운 시설에 대해 정부지급금으로 투자비 회수하는 방식)이 추가되어 사업추진 방식도 다양화되었다. 다른 한편, 이 법과 관련하여 민간투자사업기본계획을 변경하여 참여하는 민간자본에 대한 최소운영보장제도를 축소(민간제안사업은 최소운영수입보장제도 폐지, 정부고시사업은 보장기간을 15~10년으로 단정하고 보장수준도 90~70%에서 75~65%로 축소)하게 되었다.

이와 같이 경제규모의 성장에 따른 인프라 확충의 필요성과 이를 충족시키기 위한 정부의 지속적 관심 및 인센티브의 확대 등으로 사회간접자본 시설에 대한 민간자본의 투자는 급속히 활성화되는

추세를 보이게 되었다(표 3 참조). 즉 인프라 시설에 대한 민간투자액은 1998년 5천억원 정도였으나, 2006년에는 3.2조원에 달하게 되었고, 재정투자 대비 민간투자 비율도 1998년 3.9%에서 2006년에는 17.4%로 급증했다. 이에 따라 2006년 말 현재, 민자유치를 통해 실시협약이 체결되어 사업이 추진 중이거나 완공된 사업은 모두 146건에 약정투자규모는 42.2조원에 달하게 되었다. 이 가운데 지방자치단체 관리사업은 93건으로, 완공된 사업은 62건(2.7조원), 공사중인 사업은 22건(1.7조원), 공사 준비 중인 사업은 9건(3천억원)으로 구성되어 있다.

기획예산처(2007)는 사회간접자본 시설에 대한 이러한 민자투자사업의 성과로 다음과 같은 점들을 들고 있다. 첫째 민자사업은 부족한 재정을 보완해 국가적으로 시급한 SOC 시설의 조기 확충에 크게 기여하고 있다. 둘째, 인프라분야에 민간의 창의와 효율을 도입해 투자 효율성을 제고하였다(예로, 일부 재정사업의 경우 총사업비의 과도한 증액으로 준공가격이 상승하는 문제점이 발생했으나, 민자사업은 당초 약정한 총사업비 범위 내에서 사업수행. 또한 재정사업의 경우 예산사정 등에 따라 목표공기 대비 초과사레 발생하지만, 민자사업은 협약상 공기 초과시 민간사업자가 배상금 지급, 사용료 수입 상실 등의 불이익이 부과됨). 셋째, 민간의 이윤동기 활용으로 시설운영비용이 저렴해진다(민자사업의 경우 시설운영비가 일반 고속도로보다 30% 정도 저렴). 넷째, 민자사업은 선진 금융기법인 프로젝트 파이낸싱의 활성화 등 연관사업 발전에도 기여한다(프로젝트의 현금 흐름에 기초한 신용대출 활성화, 인프라펀드 설립 활성화, 건설업계의 사업관리 개발능력 향상). 다섯째, 사업 시행방식의 다양화와 대상사업 확대를 통해 민자사업에 대한 국민적 공감대 확대에 기여한다(BTL

의 도입으로 낙후교육·복지시설 조기 확충, 만족도 높은 공공서비스 제공 등).

정부가 제시한 이러한 성과에서 사회간접자본 시설의 조기 확충은 어느 정도 인정할 수 있으나, 그 외 사항들은 다소 의문스러운 점들을 포함하고 있다. 예로, '인프라분야에 민간의 창의와 효율을 도입해 투자 효율성을 제고하였다'고 하지만, 아래에서 논의할 것처럼 실제 그 효율성 못지않게 심각한 비효율성도 안고 있다. 기획예산처 역시 이러한 성과와 더불어 추진과정 상의 문제점들을 지적하고, 개선방안을 모색하고 있다. 즉 제도운영 초기단계에서 시행된 일부 사업에서 지나친 운영수입보장, 통행료 과다 등 문제점이 발생하였다. 이에 따라 기획예산처는 건설교통부와 협의하여 민간제안사업에 대한 운영수입보장을 폐지하는 등 관련 제도를 대폭 개선하였고, 통행료 상한제 설정 등으로 통행료가 합리적 수준에서 책정되도록 유도하고 있음을 밝혔다. 그러나 인프라 시설에 대한 민자투자 추진과정에서 드러난 문제점들은 주무부서인 기획예산처가 지적한 것보다는 훨씬 더 심각한 것처럼 보인다. 예로 감사원이 2004년 '민자제도 운용과 관련된 문제점과 그 발생 원인을 분석하고 합리적인 개선 방안 제시'를 위해 실시한 감사의 결과로 지적된 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민자사업 교통수요 예측의 문제: O-D(기종점통행량) 등 교통수요예측 기초자료가 미흡하고, 교통수요예측 방법에 대한 지침이 없으며, 국토연구원 민간투자지원센터에서도 교통수요예측에 대한 철저한 검토가 이루어지지 않고 있다. 둘째, 민자사업 재정지원 및 투자조건 문제: 민간사업자의 추정운영수입 확보 여부는 정부가 관여할 사항이 아닌데도 추정운영수입의 90~80%까지 보장하는 최소운영수입보장제도를 운영함으로써 교통수요의 과다 예측, 불요불급 사업 제안, 정부 재정 부담 확대 등이 초래되고 있다. 또한 물가상승률 적용에서 생산자물가지수가 합리적임에도 소비자물가지수를 적용하고, 시장금리가 하락함에도 민자사업의 투자수익률을 변경하지 않았다. 셋째, 민간투자 대상사업 선정 문제: 정부실행 대안을 만들어 민자사업안과 비교하여 정부입장에서 유리한지 여부를 판단하여 추진하는 것이 바람직한데도, 사업추진 방법간 비교체계를 구축하지 아니하여, 무분

별한 민간제안과 과도한 재정지원금을 지출하기도 했다. 넷째, 민자사업 사후관리 등 문제: 민간사업자가 관리운영권 매각과정 등을 통해 자본금을 축소하고 차입금을 증가시키는 등 자본구조를 변경시키고 있어 주무관청이 부담할 우발채무가 늘어나고 법인세 절감액에 상당하는 이익이 모두 사업자에게 귀속되는 경우가 초래되고 있다.

이러한 문제점들은 비록 인프라 분야의 민간투자가 가져올 것으로 예상하는 긍정적 성과에도 불구하고, 민간투자 인프라 건설의 부실, 사업자 선정에서의 특혜 논란, 정부의 재정 부담 과중, 민간투자 사업으로 인한 주민들과의 갈등 등을 초래하고 있음을 의미한다⁶⁾. 예로, 2004년 1월 현재 추진 중인 17개 민자사업만 분석하더라도, 정부는 최소운영수입보장으로 연간 5,000~6,000억원씩 2001년부터 2038년까지 38년간 총 12조원(2004 불변가격을) 지원해야 할 것으로 예상된다. 이러한 점에서 최근 언론에서는 민자도로를 민간부문의 창의와 효율이 접목된 도로가 아니라 '돈 먹는 도로' 또는 민간 기업들에 '돈 퍼주는 도로'라고 칭하기도 한다⁷⁾. 그리고 이러한 문제점들로 인해, 대구시의 경우뿐만 아니라 다른 지역의 일부 지자체들(대표적으로 광주의 제2순환도로, 부산의 수정터널 사례처럼)에서는 최근 재정지원금을 축소하거나 운영권을 회수하는 대책을 추진 중에 있다.

4. 대구시 범안로 민자도로의 추진과정과 운영실태

1) 범안로 민자도로의 추진과정

사회간접자본 시설 분야의 민간투자사업이 정부의 법적, 제도적 뒷받침과 인센티브 확대 등으로 점차 활성화되자, 대구시에서도 도시 인프라 시설 조기 확충과 교통난 완화 등을 목적으로 민자유치를 통해 사회간접자본 시설들을 건설하고자 했다. 특히 대구시는 1996~97년도에 자산·범물·시지 등 대규모 택지개발을 추진하는 한편 2002년 개최될 예정이었던 월드컵 경기와 각종 국제대회를 위한 경기장 조성과 관련하여 연결도로망 구축이 시급하다고 판단하고, 민자유치를 통한 범안로 건설사업을 추진하게 되었다. 즉 대구시는 1996년 7

표 4. 범안로 민자사업의 개요

구 분	주 요 내 용
위치	수성구 범물동 - 동구 율하동
사업규모	B=35-50m, L=7,250m(3차로 x 2) o 범물-달구벌대로(삼덕영업소) 구간 3,200m o 달구벌대로-안심국도(고모영업소) 구간 4,050m
사업비	2,254억원(민자 1,683억, 시비 571억원)
사업기간	97.10.22.~2002.8.31
민간사업자	대구동부순환도로(주)
시공사	코오롱 건설(주) 외 7개사(영남건설, 엘지건설, 금호산업, 화성산업, 삼성물산, 동아건설산업, 대왕, 최초협약시 대동도 포함되어 있었음)
민자유치조건	삼덕-시지(유니버시아드로)간 도로건설 수의계약(낙찰율 95%), 택지개발사업 추진

월 범안로 민자유치시설사업 기본계획(안)을 고시하고, 1996년 11월에 이 사업에 참여하고자 하는 2개 업체(코오롱컨소시엄과 쌍용컨소시엄)의 사업계획서를 심사하여 코오롱컨소시엄을 1순위로 평가하게 되었다. 그 이후 7차에 걸친 실시협상과 지방재정계획심의위원회 심의를 거쳐 1997년 4월 실시협약을 체결하게 되었고, 1997년 10월 공사를 착공하게 되었다. 이에 따른 범안로 사업개요는 <표 4>과 같다.

범안로 공사가 착공된 지 3년 7개월 정도 경과한 후 2001년 5월 범물-달구벌대로 구간이 우선 개통되어 10월에는 통행료(삼덕영업소, 소형 500원, 대형 700원)를 징수하게 되었고 그리고 약 1년 후 달구벌대로-안심국도 구간이 2002년 5월 개통되어 9월부터 통행료(고모영업소, 소형 600원, 대형 800원)를 징수하게 되면서, 전구간이 운행되게 되었다. 그러나 전 구간이 아직 통행되기도 전인 2002년 3월 중앙정부의 민자유치법이 민간투자법으로 변경되었음을 명분으로 제 1차 실시협약 변경이 있었다. 이 변경에서 중요한 사항은 위험부담을 반영하여 할인율을 7.88%에서 9.44%로 인상하고 최소운영수입보장율도 80%에서 90%로 상향조정하게 되었다.

또한 2005년 6월에는 법인 출자자 변경 및 자금재조달을 명목으로 제2차 실시협약 변경이 있었다. 이 당시 주요 변경내용은 기존의 법인출자자였던 코오롱 외 8개사의 주식을 매각하고 맥쿼리투융자 주식회사와 대한생명(주)이 출자자가 되면서 범안로를 관리하는 법인명칭도 맥쿼리대구동부순환도로투자

주식회사로 변경되었다. 이와 더불어 자금재조달에 따른 실시협약 변경의 주요 내용은 사업수익율을 9.44%에서 9.28%로 하향 조정(부대사업 포기)에 따른 수익금 31억원 반영)하고, 타인자본금리 인하 및 법인세 인하를 이유로 통행료 수입보장율도 90%에서 79.8%로 낮추었으며, 주식매각에 따른 추가이익금(208억원)을 대구시가 환수(3년간 분할하여 운영수입보장금 지급에서 공제)하는 것이었다.

이러한 과정을 통해 추진·운영되어 온 범안로는 범물·지산에서 안심지구에 이르는 통행량을 수용하여 해당지역 주민들에게 교통의 편익을 제공하였고, 대구시 전체(특히 4차순환도로의 일부로서) 교통망의 효율성을 증대시키는데 기여했다고 할 수 있다. 그러나 개통 이후 현재에 이르기까지 실제 통행량은 계획 통행량에 비해 훨씬 적은 수준(2003년 36.9%에서 계속 감소하여 2006년에는 30.3%)으로 나타남에 따라, 실시협약에서 제시된 최소운영수입보장을 위해 대구시가 연간 평균 100억원에 달하는 재정 지출을 부담해야 하는 상황에 이르게 되었다. 즉 대구시는 2003년 33.6억원, 2004년 121억원, 2005년 42.9억원, 그리고 2006년에는 83.8억원으로, 4년 동안 281.3억원을 현금으로 재정 지원하였다(표 5 참조). 이 금액은 자본구조변경에 의해 발생한 208억원의 수입을 3년 분할 삭감하면서 2005년 100억, 2006년 54억원을 제한 것이고, 이 금액을 삭감하지 않을 경우 435.3억원으로, 년 평균 재정지출은 100억원을 능가한다. 뿐만 아니라 이러한 상황은 앞으로도 상당 기간 동안은 해결되지 않을 것으로 추정되어, 대구시가 앞으로 재정

표 5. 범안로 교통량 및 재정지원 현황

(단위: 대, 억원)

구 분		2002년 (9.1일부터)	2003년	2004년	2005년	2006년	합 계
4차순환선 기본계획상 통행량		55,422	59,135	63,097	67,325	71,789	316,768
계획통행량 (실시협약상 통행량)		53,733	56,036	58,443	60,953	63,571	292,736
실제 통행량 (계획대비, %)		21,940	20,685	19,018	19,530	19,235	100,408
		40.8	36.9	32.5	32.0	30.3	34.3
통행료 수입계획		66.88	216.62	233.89	246.56	260.87	1,024.82
대구시 보 장 통행료 ¹⁾	계	60.19	194.96	210.50	207.32	208.18	881.15
	90% 보장	60.19	194.96	210.50	93.23	-	558.88
	79.8%보장	-	-	-	114.09	208.18	322.27
실제 통행료 수입 (계획대비, %)		26.59	73.96	67.56	69.57	67.82	305.50
		39.8	34.1	28.9	28.2	26.0	29.8
대 구 시 재정지원 현 황	계	-	33.60	121.00	142.94	137.75	435.29
	대체지원 ²⁾	-	-	-	100.00	53.95	153.95
	현금지원	-	33.60	121.00	42.94	83.80	281.34

1) 대구시보장 통행율은 97.4.21~05.5.31에는 90%, 2005.6.1~2022.8.31.에는 79.8%임.
2) 대체지원: 자금제조달에 따른 대구시 환수금액(207.9억원)으로 3년간 분할하여 지원한 금액

지원해야 할 예상 금액은 1,000억원을 넘는 것으로 예측된다.

2) 범안로 민자도로 운영에 있어 문제점

범안로 건설 및 운영을 둘러싸고 길으로 들어난 가장 큰 문제는 교통량 예측의 부적절성이다. 당시 대구시는 도시 인구 및 산업의 성장에 따른 교통량의 증가, 범안로 주변지역의 개발과 연계도로의 확충, 그리고 월드컵경기 등 각종 국제대회의 유치를 위한 도로 확충과 정비의 필요성 등을 전제로

계획통행량을 2006년의 경우 63,571대/일로 추산한 것으로 보인다. 그러나 실제 통행량은 추산치의 약 30%인 19,235대/일로 계획통행량에 크게 미달되는 것으로 드러났다 (삼덕: 24,702대/일; 고모: 13,767대/일). 따라서 분명한 사실은 당시 계획 교통량이 과다하게 예측되었다는 점이다. 이러한 교통량의 과다 산정은 우선 4차순환선 기본계획상 통행량 예측에서 두드러졌으며, 여기서 예측된 통행량의 약 90%정도로 범안로 실시협약 시 계획통행량(이는 또한 대구시가 제시한 통행량이고, 시행자의 사업계획서상 통행량임)으로 정해졌다. 물론 이와 같

표 6. 4개 민자도로 실제 교통량과 예측교통량 비교

(단위: 대/일 억원)

주무관청	민자사업명	실시협약 교통량(A)	실제 교통량(B)	차이 (A-B)	비율 (B/A%)	최소운영 보장율(%)	최소운영 수입보장금
건설교통부	인천국제공항고속도로	133,438	55,323	78,115	41.5	80	1,050
	천안-논산고속도로	46,423	21,859	24,564	47.1	90	494
서울특별시	우면산터널	51,745	11,218	40,527	21.7	90	251
광주광역시	제2순환도로	55,487	34,916	20,571	62.9	85	68
대구광역시	범안로(4차순환도로)	53,733	19,194	34,539	35.7	90	34

자료: 감사원 2004; 대구광역시 범안로는 추가함.
주: 2003년기준, 우면산터널은 2004년 기준

이 차이가 나는 부분적 이유는 “IMF 사태 이후 주변개발 지연 및 순환기능의 도로가 연결되지 못하여 유발 교통수요가 당초 계획에 미치지 못했다”(대구시 내부자료) 때문이라고 할 수 있다. 그러나 범안로의 계획교통량에 대비 실제교통량의 비율은 서울의 우면산터널의 경우를 제외하고는 전국의 다른 민자도로와 비교해서 가장 낮은 편에 속한다(표 6 참조).

민자도로사업에서 교통수요 예측의 결과는 해당 사업의 타당성 평가를 위한 중요한 판단 기준이 될 뿐만 아니라 통행료, 건설보조금, 최소운영수입보장금 등을 정하는 데 결정적으로 중요한 기초자료가 된다. 그럼에도 불구하고 이렇게 과다하게 예측된 것은 어떤 심각한 문제를 안고 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 당시 교통량 예측을 위한 기본자료와 과정을 면밀히 검토해 보아야 하겠으나, 일단 드러난 바와 같은 계획 교통량의 과다 예측과 관련하여 추정되는 문제로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다(감사원, 2004 참조).

첫째는 기본 자료의 부적절한 적용 문제로, 일반적으로 도시계획에서 흔히 지적되는 바와 같이, 교통량의 예측에서 부풀려진 사회경제지표(특히 도시인구와 경제성장)를 적용한 것으로 추정된다. 뿐만 아니라 확정되지 않았거나 실제 건설되기 위해 다른 여러 조건이나 요소들이 충족되어야만 하는 개발계획들(예로, 연계도로나 해당지역 주변 택지개발 등)을 모두 조기에 준공되는 것으로 가정하여 기종점간 통행량의 O-D를 과다하게 적용했을 것으로 추정된다. 또한 민자도로의 비싼 통행료를 지불하기보다는 다소 우회하더라도 무료 도로를 선호할 수 있다는 점을 과소평가하여 통행량을 높게 계획했을 수 있다. 이러한 점들은 모두 기본자료의 면밀한 검토를 통해 수정되어야 할 것이다.

둘째는 통행량의 의도적 조작가능성과 이에 대한 불성실한 검토 문제이다. 일단 민자도로 사업자는 장래 실제 교통수요가 적더라도 최소운영수입보장을 받기 때문에 우선 사업을 수주하기 위하여 교통수요를 부풀리는 경향이 있다. 여기에는 교통수요예측 용역수행자의 의도가 반영되었을 가능성이 있다. 즉 교통수요예측 용역수행자는 “장시간이 지난 후에야 교통수요예측 결과를 알 수 있고, 현행법령에 교통수요를 조작하더라도 이에 대한 처

별조항이 없기 때문에 발주자의 요구에 따라 교통수요를 조작하는 경향”이 있다(감사원, 2004). 또한 국토연구원 민간투자지원센터에서는 교통수요 예측을 검토하도록 되어 있다는 점이 강조되지만, 이러한 절차에 대해서도 거의 신뢰하기 어렵다⁸⁾. 뿐만 아니라 이를 면밀히 검토하고 통제해야 할 주무관청인 대구시는 장래 발생할 최소운영수입보장금 지급은 고려하지 않은 채, 우선 사업의 경제적 타당성을 확보하고 건설보조금 지급규모를 줄이기 위하여 교통수요를 부풀리는 데 암묵적으로 동의했을 수 있다.

범안로 민자도로와 관련된 또 다른 큰 문제는 공사비 과다 계상 및 부적절한 부대조건의 허용을 들 수 있다. 즉 범안로 실시협약과정에서 공사비를 적정하게 산정하지 않았고, 재정 지원을 명분으로 한 부대조건에서도 불합리한 계약이 이루어졌을 가능성이 있다. 1996년 당시 대구시가 계획한 범안로 민자유치시설사업기본계획(안)(1996년 5월 결재자료)에 의하면, 사업비는 총 1,849억원으로 추정되었고, 시비 569억원, 민자 1,280억원으로 예상되었으며, 부대사업으로 동구 율하동의 77,000평의 택지조성사업을 제시하였다. 그러나 실제 시행된 사업 개요에 의하면, 비록 사업기간은 지연 및 연장되었다고 하더라도 총액은 2,254억원으로 증대되었고 특히 민자투자(주로 공사비임)가 1,683억원으로 증액되었다. 또한 부대사업으로 율하동 택지조성사업 외에도 삼덕-지산간 도로건설(수의계약)사업이 추가되었다.

이러한 점은 기본계획에 비해 실제 사업에서 민자투자액(특히 공사비)이 부풀려졌다는 의혹을 가질 수 있도록 한다. 대구시는 시비의 추가 투입이 거의 미미하다는 전제 하에 이에 대해 암묵적으로 합의했을 수 있다. 특히 대구시는 기본계획(안)으로 관련 기업들에게 민자유치사업 참여희망여부를 타진한 결과, “과다한 사업비 투자로 투자사업비 회수 불확실 및 장래 교통수요 불투명으로 대구시가 제시한 조건으로는 사업 참여 난색”(대구시 내부자료)이라고 확인을 하였음에도, 실제 민자투자 공사비가 왜 기본계획(안)보다 400억원 이상 많이 계상되었는가에 대해서는 이해하기 어렵다(사업기간이 다소 늦추어 물가상승률을 고려하더라도).

이 점에 대해 감사원(2004) 감사 결과에서 지적

된 사항의 유추는 매우 시사적이다. 즉 “정부가 설계를 하고 예정가격을 산정한 후 공개경쟁입찰 과정을 거쳐 사업자를 선정하는 재정사업과 달리 민간투자사업은 공사비가 과다 계상된다는 지적이 있는데도 주무관청이 협상을 통해 공사비를 확정하고 있어 공사비의 적정여부를 검증하기 곤란한 실정”에 있다. 이에 따라 필요시 조달청에 공사비 단가의 적정성 검토를 의뢰하도록 2003년 민간투자사업기본계획에 반영하고자 했으나, “조달청에서 공사비 단가를 검증하더라도 경쟁을 통해 설계가 보다 공사비를 낮추는 재정사업과 달리 민자사업의 경우 설계가의 100%에 가깝게 공사비를 인정하게 되는 문제점”이 있다는 것이다. 따라서 실제 투입된 공사비의 정확한 산정(또는 자금투입 추정)이 요구된다고 하겠다.

뿐만 아니라 범안로 민자도로사업을 유치하기 위해 대구시가 제시한 부대사업은 사실 매우 파격적이고 불합리한 것이었다. 즉 민자유치 조건으로 제시된 삼덕-시시간 도로(유니버시아드, B=35-50m, L=3,650m) 건설 수의계약은 기본계획(안)에 의하면 공사비가 ‘500억 원 정도’로 추산되었음에도 불구하고 실제 약 621억원으로 낙찰률 95%로 대구동부순환도로에 도급되었다. 대구시는 이에 대한 이유로 “초기 투자비 과다 및 장래 교통수요의 불확실성 등으로 조건부 참여희망”으로 “각종 국제대회 대비 조속한 도로건설을 위해 민자유치 대상사업으로 시행 및 인센티브를 부여하는 조건으로 시행”하게 되었다고 주장한다. 그러나 도로건설공사의 낙찰율 95%는 대구시에서 스스로 인정하는 바와 같이 재정사업으로 시행하는 경우보다 평균적으로 16% 정도(최저입찰로 할 경우 25%정도) 상회(비슷한 시기에 대구시 발주 공사에서 황금-담터간 도로건설공사 69.59%, 고산국도-대구종합경기장간 도로건설공사 73% 있음)하는 것이었다.

이와 같이 범안로 자체 공사비 및 부대사업인 삼덕-시시간 도로 건설의 공사비는 분명 과다하게 계상되었다고 할 수 있다. 심지어 이러한 과다 계상을 전제로 대구시는 범안로 자체 공사를 위한 지원금 571억원, 그리고 삼덕-자산간 도로공사비 621억원, 총 1,191억원을 대구동부순환도로(주)에 지불함으로써 사업주체측에서는 실제 많은 추가 비용을 투입하지 않고서도 사업을 수행할 수 있었

을 것으로 추정된다.

또 다른 큰 문제로 사업 주체의 비합리적 운영과 회계도 지적될 수 있다. 도로가 건설된 이후 공사에 참여했던 코오롱건설(주)의 7개 회사가 대구동부순환도로(주)를 구성하였고, 이 민간사업자를 통해 범안로 관리와 운영이 이루어졌다. 그러나 대구동부순환도로(주)는 차입금의존도가 65%를 상회할 정도로 장기차입금에 크게 의존하여 운영되었고, 부채비율(부채총계/자기자본 x 100)은 200%(출자자가 변경된 2005년에는 무려 1658%에 달하게 됨)에 달할 정도로 재무구조가 부실했다고 할 수 있다(표 7 참조). 이로 인해 2002년부터 2005년까지 4년 동안 영업외 이자지출만 298.0억원에 달했고, 이 기간 동안 정부 지원금을 훨씬 능가할 뿐만 아니라 총수입액보다도 더 많아서, 결국 사업주체측의 경상이익이 마이너스로 전환하는 결정적 계기가 되었다(표 8 참조). 민자사업은 기본적으로 상당 비중의 차입금을 전제로 한다고 할지라도, 이러한 관행과 특히 범안로 운영에 있어 대구동부순환도로(주)는 심각한 문제를 안고 있었다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 회계에 있어서도 심각한 문제가 있었을 것으로 추정된다. 예를 들면, 감사원(2004)에 의하면, “민자사업의 건설기간 중에 교부하는 건설 보조금에 물가변동률을 적용할 때에는 — 소비자물가변동률보다는 건설자재 값에 영향을 주는 원자재와 기계류 같은 자본재를 기준으로 산정되는 생산자물가지수의 변동률을 적용하는 것이 합리적”이다. 그러나 범안로 자금제출 이의 측정과정에서는 물가지수를 2004년 12월 이전까지는 ‘실제소비자 물가변동율’을 반영하고⁹⁾, 2005년 1월 이후부터는 ‘연간 물가상승율’ 3.5%~4%를 적용하는 것으로 되어 있어 기본적으로 소비자물가변동률을 적용하고 있다. 또한 시장금리가 하락할 경우, 민자사업의 투자수익률도 하락하는 것이 당연한데도, 차입이자율, 위험보상률, 민간사업자의 수익률 등 투자수익률을 결정하기 위한 구체적 기준을 마련하거나 자료를 제시하지 아니한 채, 고금리 시설에 결정된 투자수익률 수준으로 협상하여, 제2차 변경 실시협약에서도 사업수익률은 9.28%로 되어 있다. 그 외에도 차입금의 이자율 및 법인세율의 변동에 대해서도 보다 철저한 검토가 협상이 필요하였을

표 7. 대구동부순환도로(주)의 대차대조표

(단위: 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	비 고
자산 총계	1622.0	1562.6	1614.7	1546.4	
유동자산	42.8	46.9	145.7	155.1	
고정자산	1579.2	1515.7	1468.9	1391.4	
무형자산	1573.2	1504.4	1438.0	1371.6	
관리운영권	1570.7	1504.4	1438.0	1371.6	- 소유권 대구시 귀속, 24년간 관리운영권을 가짐 (취득원가 1593억원, 년상각 66.4억원, 잔존상각기간 248개월)
부채 총계	1074.6	1075.7	1074.9	1458.5	
유동부채	6.5	6.7	48.2	12.8	
고정부채	1068.0	1069.1	1026.7	1445.7	
장기차입금	1066.0	1066.0	1023.3	1443.0	2000년 6월 국민은행 주간사로 차입 - 05년 6월 기존차입금상환, 대주단 교체(백쿼리인터내셔널 등), 대출약정 체결. 선순위: 1366억원 (최초 인출일 후 4년에서 11년 동안 분할상환; 후순위 399억원(13 및 14년 후 대출금 50% 각각 상환))
자본 총계	547.4	486.8	539.7	88.0	
자본금	594.0	594.0	594.0	297.0	- 2002년-4년: 코오롱건설(주) 173.9억원 (29.3% 지분율) 외 7개사로 주주구성 - 2005년 백쿼리대구동부순환도로투자주식회사, 지분율 100%(594만주)
결손금	44.6	105.2	52.3	207.1	
당기순이익	-34.4	-58.1	21.5	-154.8	
*부채비율	196.3	221.0	199.2	1658.2	부채총계/자기자본 x 100
*차입금의존도	65.7	68.2	66.0	93.3	차입금/총자산 x 100

것으로 추정된다¹⁰⁾.

범안로 민자도로의 운영과 관련된 또 다른 문제로 자금 재조달 과정에서 실시협약 내용 변경의 문제를 들 수 있다. 범안로 건설 및 운영과 관련된 대구시와 민간사업자 간 실시협약은 2차례에 걸쳐 변경되었다. 2002년 3월 있었던 1차 실시협약 변경은 “기존 실시협약체결에 적용되었던 민자유치촉진법이 금리, 물가상승, 설계변경 등을 사전에 결정하지 않고 시행중 정산에 의해 적용하도록 되어” 있었고, 또한 “IMF 사태로 인해 금리 폭등 등을 정부가 책임, 사업자는 부담을 지지 않는 불합리를 안고 있었음”(대구시 내부자료)을 명분으로 했다. 그러나 실제 개정된 민간투자법(1999년 4월 개정)에 의하면, 기협약사항을 변경 조치할 수 있는 경과 조치를 두고 있다는 점에서, 위험부담 증가분을 반영한다는 명분으로, 할인율은 7.88%에서 9.44%

로, 최소운영수입 보장율은 80%에서 90%로 상향 조정되었다.

2005년 6월의 2차 실시협약 변경은 출자자 변경 및 자금 재조달로 인해 이루어진 것이다. 이러한 변경은 “유료도로의 재정지원 등으로 인해 시 재정 부담 과중이 문제로 부각됨에 따라, 97년 당시의 고금리 자본을 현재의 저금리 자본으로 재조달하고, 이에 따른 차액을 재정지원을 인하여 사용할 목적으로 추진”되었다고 강조된다. 특히 기존투자자의 기본적 이익만 인정(즉 주식 액면가 5,000원 +250원)하고, 실제 매각한 결과 주당 7,000원에 매각하여 대구시는 207.9억원=[(7,000원 - 5,250원) x 11,880천주] 환수, 또한 최소운영수입보장율(재정지원금)을 90~79.8%로 인하하여 934억원의 예산절감 효과를 얻었다고 주장된다.

그러나 실제 자금 재조달을 위한 이러한 출자자

표 8. 대구동부순환도로(주)의 손익계산서

(단위: 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	비 고
매출액	60.2	73.8	67.8	69.6	
통행료수입	73.3	59.7	67.5	69.3	합계 269.8억원
매출원가	45.4	80.2	80.2	86.6	
매출총이익	14.8	-6.5	-12.5	-17.0	
판매비, 관리비	7.4	6.3	5.7	6.2	
영업이익	7.4	-12.7	-18.2	23.2	
영업외 수익	1.0	34.9	123.7	50.4	
국고보조금	-	33.6	121.0	42.9	합계 197.5억원
영업외 비용	42.8	80.3	72.5	179.0	- 2005년의 경우 금융수수료 73.4억원
이자비용	42.8	80.3	72.5	102.4	합계 298.0억원
경상이익	-34.4	-58.1	33.0	-151.8	
법인세비용	-	-	11.5	2.9	법인세비용 차감전순손실 발생으로 유효 세율을 계상할 수 없음.
당기순이익	-34.4	-58.1	21.5	-154.8	

변경과정은 여러 문제들을 안고 있는 것이었다(감사원, 2004; 국회예산처, 2006 등 참조). 첫째, 대구시의 우발채무가 증가하게 되었다. 대부분의 민자사업 실시협약서에 따르면 협약을 해지하게 될 경우 최소한 총선순위채무액을 주무관청이 지급하도록 되어 있고, ‘총선순위채무’는 협약 해지시 사업시행자가 자금차입계약에 따라 대주단에 상환해야 하는 총채무를 의미하는 내용으로 약정되어 있어 차입금이 증가할 경우 주무관청이 부담해야 할 우발채무(해지시 지급금)가 증가하게 된다. 이로 인해 “민간사업자가 자본금을 축소하고 차입금을 늘리는 방향으로 자본구조를 변경시키면 주무관청이 부담해야 할 우발채무가 증가하고, 법인세가 줄어드는 효과가 생겨 사업자는 노력과 무관한 이익을 얻게” 된다(감사원, 2004).

둘째, 그 동안 명목 회계상 당기순손실에 허덕이던 대구동부순환도로(주)는 주식매각 수입금만도 약 30억원(250원 x 11,880천주 = 29.7억원)을 남기고 사업에서 빠져나갈 수 있었다. 그러나 민자투자유치의 기본 취지를 살려 민간기업의 계획 및 운영상의 문제로 손실을 입었다면 이는 당연히 해당기업이 부담하도록 해야 함에도 불구하고, 대구시는 대구동부순환도로(주)가 약 30억원에 달하는 수익을 얻고 회계상 엄청난 손실이 발생하는 사업

을 이양시킬 수 있도록 묵인했다.

셋째, 자본구조 변경과정에서 각종 수수료 명목으로 상당한 비용부담(52.9억원: 자금제조달시 선순위차입금 주선수수료 16억원, 후순위차입금 주선수수료 5.7억원, 신용공여대출금 주선수수료 3억원, 조기상환수수료 11.7억원. 그리고 자금제조달 이후 대리은행 수수료 7.5억원, 신용공여은행 약정 수수료 9.0억원)이 발생했고, 이로 인해 운영상황은 사실상 더욱 악화되었지만 이 비용을 지급받은 기관이나 개인은 상당한 이익을 보았다고 할 수 있다.

넷째, 대구시는 이러한 비용(또는 부담)발생에도 불구하고 이러한 상황을 호도하고 ‘자금제조달로 이익’이 발생할 것으로 판단하였다. 즉 대구시는 ‘최소운영수입보장율(재정지원금)을 90% → 79.8%로 인하하여 934억원의 예산절감 효과를 얻었다’고 주장하지만, 이는 미래에 발생할 효과에 불과하고, 실제 문제를 모호하게 하였다 할 수 있다¹¹⁾. 뿐만 아니라 자금제조달로 발생하는 이익을 “2004년도 민간투자사업 기본계획에 의거 자금제조달 이익의 50%를 정부이익 공유비율”로 하였으나, 실제 제2차 실시협약변경이 이루어졌던 2005년 5월에는 2005년 1월에 재개정된 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’과 이에 따라 변경된 ‘민간투자사업기본계획’을 적용해야 했을 것이다.

마지막 문제로 대구시에 의한 최소 운영수입 보장 문제가 지적된다. 민자사업에 있어 최소운영수입 보장은 논리적으로도 적절하지 않으며, 외국의 사례도 없다. 즉 “민자사업은 민간사업자가 스스로 사업성을 판단하여 민간자본을 투자한 후 당해 시설을 운영하면서 투자비를 회수해 가는 구조이므로 민간사업자의 추정운영수입 확보 여부는 정부가 관여할 사항이 아닌데도” 최소운영수입보장제도를 도입하여 민자사업에 대한 재정 지원을 하고 있음은 논리적으로 불합리하다고 하겠다. 뿐만 아니라 “외국의 경우 최소운영수입을 제도적으로 보장하는 국가는 없고, 불가피한 경우 개별 사업별로 정부가 보장책임을 지는” 경우는 있다(감사원, 2004)¹²⁾.

민자사업에서 재정지원 근거는 민간투자법(제53조)으로, “국가 또는 지방자치단체는 귀속시설사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 경우에 한하여 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다”고 되어 있다. 그리고 민자사업의 재정지원 대상은 민간투자법시행령(제 37조)에 의하면, 법인의 해산을 방지하기 위하여 불가피한 경우, 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 추정 운영수입보다 현저히 미달하여 당해시설의 운영이 어려운 경우(최소운영수입 보장), 사용료를 적정수준으로 유지하기 위하여 불가피한 경우, 용지보상비가 과다하게 소요되어 사업의 수익성이 저하됨으로써 민간자본 유치가 어려운 경우 등으로 되어 있다. 그리고 재정지원의 구체적 기준 및 절차에 관한 사항은 실시협약에서 정하도록 되어 있다.

이러한 법적 근거로 시행되고 있는 최소운영수입보장제는 심각한 문제를 안고 있다. 즉 “민자사업은 민간사업자가 스스로 사업성을 판단하여 사업계획서를 제출하고 자본을 투자한 후 당해 시설을 운영하면서 투자비를 회수해 가는 구조이고 민간투자법 제8조의 2의 규정에 따르면 민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업으로서의 요건을 갖추도록 되어 있다. … [따라서] 실제 운영수입이 추정 운영수입에 미달한다고 해서 정부가 운영수입을 보장해 줄 경우 민간사업자가 수요량을 과다하게 추정하여 수익성이 없는 사업을 민자사업으로 추진하는 등 도덕적 해이에 빠져 민간부문의 창의와 효율을 도모하고자 하는 민자사업

본래의 취지가 퇴색될 가능성이 있다”(감사원, 2004). 이러한 문제점이 제기되자, 정부는 법을 개정하여 1999년~2002년 정부고시사업의 경우 추정 운영수입의 90%, 민간제안사업의 경우 80%의 범위 내에서 보장하고 기간에 대한 명시적 규정을 삭제했고, 또한 2003년 이후 정부고시사업은 운영개시 후 5년간은 90%, 매 5년 경과 시마다 10%씩 축소하여 15년간 보장하고, 민간제안사업은 10% 낮은 수준으로 정할 수 있도록 했다.

이러한 점들을 고려한다면, 대구시는 범안로 민자사업의 ‘최소운영수입보장율(재정지원금)을 90% → 79.8%로 인하여 934억원의 예산절감 효과를 얻었다’고 주장하지만, 이는 사실상 개정된 법이 정하는 범위를 가능한 최대로 보장한 것임을 알 수 있다. 따라서 최소운영수입보장비율을 현행 80%수준에서 그 이하로 대폭 축소하거나 보장기간을 단축하는 것이 현행 법적 근거 및 일반적 추세에 부합한다고 하겠으며, 만약 이를 위한 재협상이 원만하게 추진되지 않을 경우 운영권을 대구시가 회수하는 방안을 강구하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

5. 대구시 범안로 민자도로의 합리적 운영 방안

범안로 민자도로의 건설 및 운영을 둘러싸고 발생하고 있는 문제는 대구시와 대구시민들에게 심각한 문제를 안겨 주고 있음은 분명하며, 이에 대한 합리적 운영방안이 조속히 마련되지 않을 경우 문제는 더욱 심화될 것으로 추정된다. 일단 걸로 들어난 가장 큰 문제는 실제통행량이 계획통행량에 훨씬 미달하여 대구시가 최소운영수입보장을 위해 엄청난 재정지원을 해주어야 한다는 점이다. 이에 따른 대책으로 제시할 수 있는 합리적 운영방안으로, 첫째 통행료 수익 증대방안, 둘째 재정지원 축소 방안, 셋째 운영권 회수 등 3가지(또는 4가지; 운영권 회수를 일부 및 전체 구간으로 구분할 경우) 방안이 검토될 수 있을 것이다. 또한 범안로 민자도로의 문제가 다른 사업들에서 재발하지 않도록 하기 위한 몇 가지 방안들도 함께 고려되어야 할 것이다.

첫째는 통행료 수익 증대 방안이다. 현 상황에서 통행료 수익을 증대시킬 수 있다면, 문제는 쉽게

표 9. 범안로 재정지원 예상액

(단위: 억원)

계	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,142	139	135	141	147	151	154	86	70	67	52

주: 1) 교통량 추정에서 ① 2011년까지는 계획교통량의 30%, ② 2015년까지는 60%(상인-범물간 도로개통), ③ 2016년까지는 80%(혁신도시, 연경지구 택지 입주 등)로 추정한 것임.

2) 2007년 139원은 자금제조달에 따른 환수금액(207.9억원)의 잔여금 53.9억원을 포함한 것임.

자료: 대구시 추정

풀릴 수 있다. 그러나 계획 통행량이 엄청나게 과대 예측된 상황에서 실제 통행량을 여기에 맞추기란 쉽지 않다. 사실 2002년에서 2006년 사이 계획 통행량은 지속적으로 증가할 것으로 예상했으나 실제 통행량은 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 계획통행량의 예측 단계에서 인구성장 및 도시발전에 관한 기초자료들을 부풀려 반영했음을 의미한다. 이러한 상황에서 계획통행량 예측시 고려했던 연계도로들이 조기 건설된다고 할지라도 앞으로 대구시가 지불해야 할 재정지원액수는 1,000억원을 상회할 것으로 예측된다. 즉 향후 상인-범물구간이 개통되는 2011년 이후부터는 교통량이 다소 증가할 것(계획교통량의 60% 정도)이고, 동구 혁신도시, 연경택지 등에 입주가 되는 2016년까지는 계획통행량의 80% 정도에 달할 것으로 추정되지만, 그러나 이러한 추정을 감안하더라도 범안로의 민자 운영과 관련하여 대구시가 재정 지원해야 할 금액이 앞으로 10년 동안에도 1,142억원에 이를 것으로 예상된다(표 9 참조).

뿐만 아니라 이러한 통행량 증대를 위하여 4차 순환도로의 일부구간인 상인-범물구간을 무리하게 조기 착공할 경우 오히려 또 다른 문제를 초래할 수 있다. 상인-범물구간 도로는 범안로와 마찬가지로 민자유치를 통해 건설·운영될 것을 전제로 현재 실시협약이 체결되어 있지만, 앞산의 생태환경 파괴 및 지역주민들에 대한 공해문제 유발 등으로 환경단체 및 주민들의 심각한 반대를 초래했을 뿐만 아니라, 통행량의 과다 예측 및 엄청난 공사비와 재원 조달, 그리고 대구시의 최소운영수입보장의 문제로 인해 많은 진통을 겪었다. 이로 인해 상인-범물 민자도로 역시 범안로와 동일한 문제를 유발할 것으로 예상되기 때문에 사업을 쉽게 착공할 단계는 아닌 것으로 판단된다. 만약 계획된 상인-범물구간 도로건설이 취소되거나 지연된다면,

범안로 재정지원 예상액은 더욱 확대될 것이다.

통행료 수익을 증대시키는 그 외 방안으로 개별 통행료 자체를 인상하는 방법을 고려할 수 있으나, 통행료를 인상할 경우 그렇지 않아도 저조한 실제 통행량을 더욱 감소시키는 결과를 초래하여 통행료 총수입액을 오히려 감소시킬 것으로 예상된다.

둘째는 재정지원 축소 방안이다. 현실적으로 가능한 방안으로 최소 운영수입보장율을 축소하는 것으로, 이 방안은 관련 법과 원칙의 적극적 반영과 민자사업자의 회계의 효율성과 합리성 증대, 그리고 대구시의 철저한 감시, 감독을 통해 이루어질 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 민자사업은 민간사업자가 사업성을 판단하여 투자를 하고 이를 통해 수익이 발생하면 이윤과 투자비를 회수하며, 손실이 발생할 경우에는 당연히 스스로 그 손실을 감당하고 투자비의 회수도 포기할 수 밖에 없다. 최근 우리 사회에서 이루어지고 있는 대부분의 수익사업과 금융투자는 이를 원칙으로 하고 있다. 이 원칙은 2004년 감사원의 감사에서 지적되었을 뿐만 아니라 2005년에 재개정된 민간투자법에도 반영되어 있는 법적 사항이다.

현행법상 범안로 민자도로는 1999년~2002년 정부고시사업의 경우 추정운영수입의 90%, 민간제한사업의 경우 80%의 범위 내에서 보장하고 기간에 대한 명시적 규정을 삭제했고, 또한 2003년 이후 정부고시사업은 운영개시 후 5년간은 90%, 매5년 경과시 마다 10%씩 축소하여 15년간 보장하고, 민간제한사업은 10% 낮은 수준으로 정할 수 있도록 했다. 이러한 점을 고려하여 범안로의 경우도 비록 정부고시사업이라고 할지라도 제 2차 변경실시협약 당시 민간사업자가 자발적으로 변경되었다는 점에서 민간제한사업에 준하는 수준에서 최소운영수입보장율을 대폭 낮추도록 재협상을 할 수 있을 것이다.

이러한 재협상은 제1차 변경실시협약(제 2차 변경실시협약에서는 별도의 규정이 없기 때문에 1차 변경협약에 준함)상에 반영되어 있다. 즉 이 협약 49조(‘협약당사자에게 책임 없는 사유 및 그 처리’) 제 3항, ‘대한민국정부 또는 대구광역시 정책, 경제 환경 및 본 사업환경의 급격한 변경으로 자금차입 계약(들)의 체결이 불가능하거나 본 사업시행자의 본 사업수익성에 현저한 악영향을 미치는 경우’)에는 ‘통행로나 무상사용기간 조정으로 당해 사유를 치유할 수 있는지 검토하여 본 협약당사자에 의해 가능하다고 인정되는 경우 협의에 따라 통행로나 무상사용기간 조정을 통하여 대구광역시 부담부분의 지급을 대신할 수 있다’고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 대구시의 재정지원의 축소를 위한 재협상이 이루어질 수 있을 것이다.

물론 최소운영수입보장율을 어느 정도 낮출 수 있는가에 대해서는 재협상 과정에서 보다 세부적인 계산이 이루어져야 하며, 여기서 그 수치를 제시하기는 어렵다. 단 이와 관련하여 강조될 수 있는 점은 재협상을 위하여 민자사업자와 대구시는 보다 적극적이고 철저한 자세로 임해야 한다는 점이다. 민자사업자는 엄청난 차입금에 의존하는 재무구조를 개선하여 이자지출을 줄이는 한편, 회계에서 보다 적극적이고 엄정하게 기준(예로 물가상승률, 이자율, 할인율, 법인세율의 반영 등에서)을 설정하여 적용할 필요가 있다. 또한 대구시는 막대한 공사비 보조금을 지불하고 부대사업을 제공했을 뿐만 아니라 엄청난 재정지원을 하고 있음에 대해 겸허히 반성하고 민자사업자의 사업과정에 대한 철저한 감시감독을 통해 문제점을 확인하고 재정 지출을 감소시키도록 노력해야 할 것이다.

셋째는 운영권 회수 절차를 추진하는 방안이다. 최소운영수입보장율의 하향 조정을 통해 대구시의 재정 부담과 시민들의 조세 부담을 축소하기가 어렵다면, 운영권을 회수하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재의 문제 상황 자체가 운영권 회수를 위한 조건이 되는지 여부는 법적으로 고려해 보아야 하겠지만, 만약 대구시가 민자사업자에게 운영권 회수를 위한 협약을 요구하여 협상이 이루어지지 않을 경우, 대구시는 현재와 같은 문제 상황을 이유로 명시적 의무사항을 불이행하거나(1차 변경실시협약의 제 48조 5항) 여타 방법으로 운영권 회수

를 위한 법적 절차를 밟을 수도 있을 것이다. 이러한 점에서 일단 대구시는 민자사업자에게 운영권 회수를 위한 재협상을 요청하고 만약 민자사업자에게 불응하거나 또는 원만한 협상이 이뤄지지 않을 경우 법적으로 대응하는 방법을 택할 수 있을 것이다. 물론 대구시와 민자사업자 간의 원만한 협상을 통해 문제가 해결되는 것이 바람직할 것이다.

범안로 운영권 회수 방안의 모색에 있어 두가지 세부 방안이 고려될 수 있다. 첫째는 전체 구간의 운영권을 모두 회수하는 방안이며, 둘째는 일부 구간의 운영권은 회수하고, 다른 구간의 운영권은 현재 또는 변경된 민자사업자가 유지하는 방안이다. 첫째 방안, 즉 전체 운영권을 회수할 경우 대구시의 재정지원은 완전히 해소되고, 사용자들은 전 구간을 무료로 통행할 수 있게 될 것이다. 그러나 대구시는 운영권 회수를 위해 막대한 대금을 지불해야 할 것이다. 운영권 회수와 관련하여 지불해야 할 금액은 기본적으로 제2차 변경실시협약에서 ‘배수청구권 및 해지시 지급금 산정을 위한 현금 흐름’에 준하겠지만, 이 역시 협상의 대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 협상에서 대구시가 비록 유리한 조건으로 마무리된다고 할지라도 이 금액을 (일시 또는 채권과 같은 형태로 분할하여) 지불하기에는 상당한 부담을 안을 것으로 추정된다.

이러한 점을 고려하면, 협상과정에서 일부 구간의 운영권은 회수하고 다른 일부구간은 민자사업자가 계속 운영권을 행사할 수 있도록 하는 방법을 강구해 볼 수 있다. 범안로는 기본적으로 범물-달구벌대로 구간(삼덕영업소 구간, 3.2km, 2006년 1일 평균 통행량 24,702대)과 달구벌대로-안심 구간(고모영업소 구간, 4.05km, 2006년 1일 평균 통행량 13,767대)으로 구분된다. 어느 구간의 운영권을 회수할 것인가는 대구시와 민자사업자의 전략에 의해 결정될 수 있다. 만약 거리가 짧고(이에 따른 공사비 투입이 적을 것으로 추정됨) 통행량이 많은 범물-달구벌대로 구간의 운영권을 회수할 경우 대구시는 회수시 지급금이 상대적으로 적을 것이지만 달구벌대로-안심구간 민자운영에 따른 재정 지원금은 상대적으로 많이 남게 된다. 그 반대일 경우는 효과도 반대가 될 것이다. 그러나 어떠한 경우라고 할지라도, 대구시의 경우 운영권 회수를 위한 지급금이 반 정도 줄어 들 것이고, 민자사

표 10. 대안적 운영 방안 비교

		통행수익 증대 방안	재정지원 축소 방안	운영권 회수 방안	
				부분	전체
관련 당사자	시민 (사용자)	직접 추가 부담 없음, 간접 세금 유출	직접 추가 부담 없음, 간접 세금 축소	일부 구간 무료 통행, 간접 세금 비슷	전 구간 무료 통행, 간접 세금 비슷
	대구시	재정지원 지속, 연계 도로 조기 착공 압박	재정지원 감소	운영권회수를 위한 상당한 재정 투입, 재정지원 감소	운영권회수를 위한 매우 큰 재정 투입, 재정지원 해소
	민자 사업자	추가 부담 없지만, 지속적으로 대구시와 시민에게 부담 전가	손실 일부 분담(또는 실제 이익 축소)	운영권 일부 유지, 운영권회수 협상에서 약간 손실감수	운영권 포기, 운영권 회수협상에서 상당 손실 감수
종합적 타당성		타당성 가장 낮음	타당한 대안	타당성 높은 대안	타당성 낮음

업자도 부분적으로 운영권을 유지할 수 있다. 또한 한 구간이 무료 통행됨에 따라 통행량이 전체적으로 증가하고 따라서 다른 구간의 통행료 수입도 증가할 가능성이 있다.

이상에서 제안한 바와 같이 범안로의 합리적 운영을 위한 대책 마련에서 3가지 또는 4가지 방안을 종합적으로 고려하여 그 타당성을 제시해 보면(표 10 참조), 첫 번째 현상상태에서 통행료 수익 증대 방안을 강구하는 것은 타당성이 가장 낮은 방안이라고 할 수 있다. 그리고 세 번째 방안에서 전구간의 운영권을 회수하는 방안은 대구시의 적극적인 추진과 민자사업자의 협조가 요구된다는 점에서 쉽지 않을 것으로 평가된다. 반면 양자 간의 협상과 이해관계의 절충을 통해 최소운영수입보장 비율을 대폭 인하하거나 일부 구간의 운영권을 회수하는 방안은 상대적으로 타당성이 높다고 할 수 있다. 특히 일부 구간의 운영권 회수 방안은 사용자, 대구시, 그리고 민자사업자 모두에게 이익이 될 수 있는 방안으로 타당성이 가장 높다고 하겠다.

이러한 대안적 방안들의 제안과 더불어 민자도로사업의 추진을 위한 몇가지 유의 사항이 제시될 수 있다. 민자유치를 통한 범안로의 건설 및 운영사업은 대구시뿐만 아니라 중앙정부나 다른 지자체들이 민자도로사업 나아가 각종 사회간접자본 시설사업들을 추진함에 있어 주요한 사례가 될 것이다. 그동안 범안로 건설, 운영을 둘러싸고 발생한 문제점들을 검토하면서, 앞으로 민자도로사업을 추진할 경우 유의해야 할 사항들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민자사업에 따른 수익뿐만 아니라 손실은

민간기업이 부담해야 한다는 기본 원칙은 철저히 준수되어야 한다. 즉 민자사업은 기본적으로 민간사업자가 스스로 사업성을 판단하여 민간자본을 투자한 후 해당 시설을 건설 및 운영하면서 이윤과 투자비를 회수하는 것을 원칙으로 해야 한다. 민간사업자의 추정운영 수입 확보 여부는 정부가 관여할 사항이 아니며, 따라서 최소운영수입보장제도를 도입하여 민자사업에 대해 재정지원을 하는 것은 이 원칙에 위배된다. 따라서 민자사업자는 해당 사업에 대해 냉철하게 수지계산을 하여 투자여부를 결정해야 할 것이며, 위험부담에 대해 정부가 어떻게 보상을 해 줄 것이라는 기대를 해서는 안 될 것이다.

둘째, 민자사업 대상을 합리적이고 체계적으로 선정해야 하며, 이를 위해 예로 재정사업방법과 민자사업방법 간 비교 체계를 구축해야 한다. 정부(중앙 및 지방)는 사업에 따른 실질적인 사회적 편익과 비용을 합리적으로 고려하지 않은 채, 정치가들의 선거공약 또는 외부자본의 유치나 도시 재이미지화 등을 이유로 민자유치를 위해 유리한 조건들을 불합리하게 제공하는 경향이 있다. 이를 위해 지자체는 사업의 타당성을 높이기 위하여 교통수요를 과다하게 예측하거나 당해 사업의 수익을 과다하게 제시하는 경향이 있다. 또한 민자사업자들도 이러한 점을 이용하여 무리하게 민자사업을 제안해서는 안 될 것이다. 지자체는 민간부문의 참여가 실제 가능할 정도로 수익성이 있는 사업인가의 여부를 철저히 고려하여 민자사업을 추진해야 한다. 이를 위해 지자체는 민자사업을 추진할 경우 정부실행 대안을 만들어 민자사업안과 비교해 보

고, 정부 입장에서 유리한 지 여부를 판단하여 추진해야 한다. 또한 민간제안사업의 경우 경쟁입찰을 활성화시킬 수 있는 방안을 강구하고, 사업제안서에 대한 검토가 객관적이고 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 민자도로사업을 위한 최우선 과제로 계획교통량 추정은 현실에 기초해서 이루어져야 한다. 이를 위해 필요한 인구 및 산업 관련 자료들을 절대 과다하게 추정하지 않아야 하며, O-D(기종점통행량) 등 교통수요 예측도 철저히 검토해야 한다. 민자사업자 측과 특히 교통수요예측 용역수행자들은 관련 사업의 조기착공이나 경쟁도로의 연장, 통계자료 상의 교통량 등을 조작하거나 왜곡시켜서는 안 될 것이다. 교통량 추정을 위한 기본 지침과 계산 방식이 현실성 있게 마련 또는 변경되어야 할 것이며, 관련 연구기관이나 지자체는 이를 철저히 검토하고 감독하여야 한다.

넷째, 민자사업자는 사업을 합리적으로 운영(특히 자본조달과 회계에서)하고, 지자체 역시 이러한 입장에서 철저히 감시, 감독해야 한다. 도로, 항만, 역사 등 다양한 사회간접자본시설들은 단순히 이윤 추구의 대상이 아니라 공공재의 기능을 가진다. 따라서 이러한 사업들은 본래 국가가 담당하여야 하는 사업이라고 할 수 있다. 국가 재정의 부족을 이유로 민간자본이 참여한다고 할지라도 이러한 공공성이 우선되어야 할 것이다. 그러나 실제 민자사업의 건설과 운영은 제도적으로 매우 위험하고 불합리한 요인들을 안고 있다. 예로 차입금에 거의 전적으로 의존하여 민자사업은 재정지원자들에게 최적의 이자율을 보장하고 민자사업자에게는 상당한 이윤율을 보장하고 있다. 이러한 점에서 민자사업은 민간사업자에게는 더없이 좋은 투자방식이 될지는 모르지만, 그 만큼 지자체와 지역 주민들의 재정 부담은 증대하게 된다.

6. 결론

최근 우리나라에서 인프라 시설 분야의 민간투자는 정부의 지속적 관심과 민간투자자에 대한 인센티브 확대 노력 등에 힘입어 점차 활성화되고 있는 추세이다. 이러한 추세는 인프라 시설 조기 확충, 물류비용 절감, 교통난 완화 등 사회적 편익,

그리고 정부가 독점적으로 공급하였던 사회간접자본 시설의 건설, 운영에 민간부문의 창의와 효율을 접목시키고자 하는 명분을 전제로 한다. 그러나 민자유치를 통한 도시 인프라 확충 사업은 이러한 사회적 편익 못지않게 많은 문제점들을 유발하면서 사회적 비용을 누적시키는 결과를 초래하고 있다.

민자유치 인프라 사업을 둘러싸고 발생하는 문제들은 기본적으로 공공재적 성격을 가지는 도시 사회간접자본 시설들의 건설과 운영을 이윤 추구를 목적으로 하는 민간 자본이 담당함으로써 발생하는 모순에 기인한다고 할 수 있다. 즉 “현실적으로 민자유치의 가장 근본적인 문제는 공공부문의 공익 추구하고 민간부문이 필요로 하는 사업의 수익성 확보라는 두가지 기대효과를 동시에 추구하고 상호조화를 이루기는 어려운 실정”에 기인한다(이석희, 2003, 3). 특히 이러한 상황은 최근 도시정책을 규정하는 지배적 이념으로서 신자유주의에 규정된 것이라고 할 수 있다. 달리 말해 인프라 건설과 운영을 위한 민자유치사업은 “시장원리가 공공사업을 지배함으로써 ‘공공’이라는 이름은 허울만 남게” 된 대표적 신자유주의 도시 정책이라고 할 수 있다(김성현, 2001, 73).

이러한 상황은 전세계적 또는 전국적으로 민자사업들이 처해 있는 딜레마라고 하겠지만, 우리나라의 경우 급속히 팽창하고 있는 수도권은 나름대로 계획된 통행량이 유발됨에 따라 어느 정도 사업 타당성이 인정된다고 할지라도, 대구를 포함하여 비수도권 지역의 경우는 무리한 민자유치에 의한 사회간접자본 시설들의 건설과 운영은 지자체에게 심각한 재정 부담을 초래하고 있다. 특히 민자유치에 위한 범안로의 건설 및 운영에 있어, 과다한 계획 교통량 예측 문제, 공사비 과다 계상 및 부대조건의 문제, 사업 주체의 비합리적 운영과 회계 문제, 실시협약 내용 변경의 문제, 최소운영수입 보장 문제 등이 지적될 수 있다.

이러한 문제들을 안고 있는 범안로의 합리적 운영을 위해 가능한 대책들을 살펴보면, 통행료 수입 증대 방안, 재정 지원 축소 방안, 일부 구간 운영권 회수 방안, 전체 구간 운영권 회수 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 이러한 방안들의 타당성을 검토해보면, 통행료 수입증대 방안 → 전체구간 운영권 회수 방안 → 재정 지원 축소 방안 → 일부 구간

운영권 회수 방안의 순으로 타당성이 높아지는 것으로 평가된다. 또한 범안로의 문제점을 검토하면서 앞으로 이러한 시행착오를 더 이상 되풀이하지 않기 위해, 민자사업 추진 원칙의 준수, 민자사업 대상 선정의 체계적 검토, 계획 교통량 추정의 현실화, 그리고 사업 운영의 합리성 제고가 이루어져야 할 것이다.

註

- 1) 예로, 영국의 경우, 민간자본 조달에 의한 프로젝트의 수와 총자본가치는 1997년 이후 현격히 증가하여, 2003~4년 공공서비스 총투자의 11%(46억 파운드)를 차지하고 있으며, 투자대상의 시설들도 2003년 병원(34개)과 여타 보건시설(119개), 신설 또는 개보수 학교(239개), 신설 교통프로젝트(23개), 신설 소방서 및 경찰서(34개), 신설 감옥 및 보안훈련시설(13개), 폐기물 및 물 프로젝트(12개), 여타 프로젝트들(여가, 관광, 문화, 주택, 안보 등)(167개)에 달했다 (Flinders, 2005, p.215).
- 2) 또한 인프라 건설과 운영을 위한 해외 자본의 유치는 환율안정 및 외환확보 효과를 가진다고 주장된다. 즉 외평채 발행 등을 통해 외자를 조달할 경우, 환율의 안정을 보장할 수 없으며, 자칫 국내 이자율까지 동반 상승시키는 부작용을 낳을 수 있다. 그러나 “사회간접자본시설에 대한 민간투자를 통해 외자를 유치할 경우 유입되는 자금이 대부분 장기자금이므로 환율을 안정시키는 효과”를 가지며, 따라서 “단기자금의 비중을 줄이고 외국인 직접투자 방식의 외자유치”가 필요하다는 점이 강조된다(모성은, 2001, 7).
- 3) 그러나 실제 활용된 기법은 ‘BTO+최소수익보장’ 방식으로, 이 방식은 관련자에게 왜곡된 유인을 제공하여 실무부문의 비효율성(과다한 수요 예측과 그에 따르는 재정 낭비 등)을 유발하였다. 이러한 문제점에 대한 대안으로 BTL(build-transfer-lease)방식이 등장했다(양채열, 2007).
- 4) 이러한 점에서 “행정개혁과 재정 개혁을 목표로 시작된 민자유치 개념이 우리나라에서는 난개발이라는 새로운 문제를 야기하는 주요 원인”으로 여겨지고, 특히 “지방자치단체장은 선심성, 과시성 사업을 민자유치라는 틀 속에 가두어 두고 무리한 사업을 실시”하는 경우도 있다(김성현, 2001, p.52).
- 5) 이러한 점에서 민자유치에 의한 도시개발 전반에 대한 배경, 즉 지구-지방화 과정 속에서 축진되고 있는 신자유주의적 도시화에 관하여 보다 체계적인 연구가 필요하다. 예로 최병두(2007a, 2007b) 참조.
- 6) 구체적인 갈등 사례 연구로, 부산-거제연결도로의 민자유치사업에서 발생했던 이해당사자간 갈등과 조정에 관한 이양수(2002) 참조.
- 7) 예로 시민단체인 경실련의 주장에 의하면, “정부는 비용절감과 공사능력에서 장점이 있다며 민자사업을

확대시킴에 따라, 전국 곳곳에서 도로건설공사가 눈에 띄게 확대되고 있다. 90년대 초 일본의 버블경제 붕괴 직전의 토건국가 공사판이 연상될 정도. 하지만, 현재 민자고속도로사업은 애초 취지와는 정반대의 결과를 낳으며 소수의 재벌급 건설사들의 폭리수단으로 전락”한 것으로 비난된다.

- 8) 감사원의 2004년 감사에 의하면, 국토연구원의 민간투자지원센터에는 “전체 인원 30명 중 교통전문위원은 1명(2004년3월부터 2004년6월 현재 공석만을 채용한 후 2003년의 경우 17건 중 7건은 내부전문가의 검토조차 거치지 않고 책임이 없는 외부전문가에게 자문형식으로 검토하게 하는가 하면 나머지 10건은 교통전문위원 1인에게 동시에 5건을 검토(외부전문가 1명 포함)하게 하는 등으로 교통수요예측에 대한 검토를 철저히 하기 위한 노력을 하지 않았”던 것으로 밝혀졌다.
- 9) 대구시의 ‘자금제조달 및 실시협약 변경계획(안)’(2005년 5월 결재)에 따름. 그러나 2002년 1차 변경실시협약의 현금흐름분석에 의하면 2001년에는 연 4.1%를 적용했지만 2002년에는 연 5%로 산정하였고, 또한 제2차 변경실시협약(2005.6.7)에 의하면 ‘물가상승율은 5%에서 3.5%로 한다’고 되어 있다.
- 10) 제 2차 변경실시협약계획(안)에 의하면, 기준모델 선순위 이자율은 7.5%로 비교적 높은 것으로 추정되며 특히 비교모델선순위 이자율 7.0%보다 더 높게 책정되어 있다. 제2차 변경실시협약에 의하면, 법인세(주민세 포함)의 세율 변동이 있을 경우 “상호협의를 통해 통행료 조정, 무상사용기간의 조정 또는 재정지원 등을 통해 변동사항을 반영한다”고 하여 민간사업자 측에 유리하도록 되어 있으며, 법인세율도 29.7%에서 27.5%로 인하하는 것으로 되어 있다. 그러나 그동안 실제 범안로 민자사업 운영에 따른 법인세 납부실적은 전무하다.
- 11) 또한 제2차 변경실시협약에 의하면, 법인세율의 인하로 인해, 앞으로 2026년까지 대구시가 징수할 것으로 예상되는 법인세는 1,356억원(통행료결정을 위한 현금흐름분석에서 표기되어 있음). 1차변경실시협약에서는 1,359억원으로 되어 있음)에서 1,010억원(매수청구권 및 해지시지급금 산정을 위한 현금흐름에서 표기되어 있음)으로 249억원 정도 감소할 것으로 추정됨. 물론 실제 통행량이 이에 미치지 못할 경우는 법인세율 자체가 무의미해진다.
- 12) 일본에서는 사용료가 정책적으로 낮게 설정된 경우(예로 수도사업 등) 공공부문이 보조하는 경우가 있다(김성현, 2001, p.63). 영국과 비교하면, 재정지원과 예산편성 간 연계가 없고, 의사결정을 위한 행정절차도 마련되어 있지 않은 문제점이 지적될 수 있다(옥동근, 배근호, 2002 참조).

文獻

감사원, 2004, SOC 민간투자제도 운용실태 (감사결과 공개문).

- 감사원, 2007, 공공시설 민간투자사업 추진 실태 (감사결과 처분요구서).
- 경실련, 2007, 민자도로의 허와 실 (시민의 신문, <http://www.ccej.or.kr/issue/>)
- 국회 예산정책처, 2006, 민자사업 프로젝트 파이낸싱의 자금제조달 사후평가.
- 기획예산처, 2007, 민간투자사업 10년간의 성과 (2007.8.9. 보도자료).
- 김동주, 1999, 금융위기와 인프라시설의 민자유치, 국토, 3월호, 13-21.
- 김성현, 2001, 일본의 민자유치(PFI)의 재조명, 한국 지방자치학회, 2001년도 하계학술세미나 자료집.
- 김용창, 2005, 공간-자본시장의 통합과 도시개발금융의 다양화 방법, 지리학논총, 45, 239-258.
- 모성은, 2001, 민자유치사업 현황과 문제점, 한국지방자치학회 2001년도 하계학술세미나 자료집.
- 박원석, 2006, 도시와 금융, 김인, 박수진 편, 도시 해석, 푸른길, 83-94.
- 변창흠, 1997, 현행 사회간접자본 민자유치사업의 구조와 발전방향, 도시연구, 3, 273-294.
- 양채열, 2007, 프로젝트 파이낸싱 기법의 활용: 민자유치사업(BTO)에 대한 비판적 검토 (2006, 행정학회 동계학술대회 발표 내용을 수정한 원고).
- 옥동석·배근호, 2002, 민자사업의 제도적 기반연구: 영국 PFI를 중심으로, 재정논집, 16(2), 65-88.
- 이규방, 2000, 국내외 민자유치활성화 방안, 2000 경영사업과정 직무교재, 국가전문행정연수원(자료집).
- 이석희, 2003, 민자유치사업의 추진실태와 활성화 방안, 대구경북개발연구원 연구보고서 2003-20.
- 이양수, 2002, 부산-거제 연결도로 민자유치사업의 이해당사자간 갈등과 조정에 관한 사례연구, 한국지역개발학회지, 14(3), 23-42.
- 최병두(역), 2007, 신자유주의: 간략한 역사, 한울; Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- 최병두, 2007a, 발전주의에서 신자유주의로의 이행과 도시공간정책의 변화, 한국지역지리학회지, 13(1), 82-103.
- 최병두, 2007b, 기업주의 도시 전략의 논리와 한계, 경제와 사회, 75, 12-38.
- 황선웅·주재홍, 2006, Project financing의 자금 조달에 따른 효과분석 - 우리나라 SOC 민간투자사업 중심으로, 재무관리논총, 12(1), 19-44.
- Andersen, O.J., 2004, Public-private partnerships: organisation hybrids as channels for local mobilisation and participation?, *Scandinavian Political Studies*, 27(1), 1-21.
- Boxmer, B.V. and E.V. Beckhoven, 2005, Public-private partnership in urban regeneration: a comparison of Dutch and Spanish PPPs, *European Journal of Housing Policy*, 5(1), 1-16.
- Flinders, M., 2005, The politics of public-private partnerships, *Political Studies Association*, 7, 215-239.
- Grimsey, D. and M. K. Lewis, 2004, *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Pub,
- Kumaraswamy, M., Asce, M., Morris, D.A., 2002, Build-operate-transfer-type procurement in Asian megaprojects, *Journal of Construction Engineering and Management*, 128(2), 93-102.
- McQuaid, R.W., 2000, The theory of partnership: why have partnerships? in Osborne, S. P.(ed), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, New York and London.
- Teisman, G.R. and Klijn, E-H., 2000, Public-private partnerships in the European Union: officially suspect, embraced in daily practice, in Osborne, S. P.(ed), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, New York and London, 165-186.

(집수 : 2007. 11. 13, 채택 : 2007. 12. 7)