

민간투자사업의 문제점과 향후 전망

A Prospective Review to the Private Finance Initiative(PFI) of Korea



이중운

1. 서론

민간투자사업은 1970년대 이후부터 미국, 영국 등 주요 선진국에서 정부의 재정적자 규모가 점차 확대되면서 사회간접자본시설 등의 건설에 필요한 재정부담을 완화하고자 하는 목적으로 본격적으로 확대되기 시작하였다. 우리나라 역시 1990년대에 들어서면서 정부의 재정적자가 국가 재정운용에 상당한 부담으로 작용하고 동시에 산업화 및 경제 규모가 빠른 속도로 확대됨에 따라 도로·항만·철도·학교·환경 등의 사회기반시설을 더욱 더 확충해야 하는 필요성 등으로 인해 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 제정하여 현재까지 시행되고 있다.

정부는 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 제정한 이후 2010년도 말 현

재까지 총 3차례에 걸쳐 관련법을 전면적으로 개정한 바 있다. 그리고 총 50여 차례에 걸쳐 관련법에 근거한 「민간투자사업기본계획」 등 관련 규정을 개정, 시행하면서 현재의 민간투자사업을 위한 제도를 운영하고 있다.

2009년 6월 말 현재 민간투자사업의 총사업비 규모는 약 77조 원(집행액 기준 약 33조 원)에 달하는 등 국가경제에서 차지하는 중요성이 점차 커지고 있다. 특히 지난 10년간 민간투자규모를 가늠할 수 있는 SOC 투자비 중 민간투자비율은 1998년도에 3.9%에서 2008년도에는 18.4%로 4.7배 증가하였다.¹⁾

이와 같은 민자사업은 정부의 입장에서 볼 때, 사회기반시설을 구축함에 있어 민간의 자금을 활용하여 정부의 재정부담을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 또한 민간의 경영기법 등을 활용하여 사회적

이중운 : 감사원 감사교육원 교수, ljwins@bai.go.kr, 직장전화:031-940-8853

* 이 논문의 내용은 감사원이 공식적으로 발표한 내용 외에는 감사원의 공식적인 의견과 무관함.

1) 기획재정부의 「국가재정운용계획」 “수송·교통 및 지역개발” 분야를 기준으로 SOC 투자비는 1998년에 12조 7,000억 원, 2008년에는 20조 5,000억 원인 것으로 파악되었다.

반시설서비스에 소요되는 사업기간을 단축하고 비용을 절감하는 등 운영상의 효율성 및 효과성 측면에서 정부의 위험부담을 민간과 공동으로 분담할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정부 입장에서의 이와 같은 장점에도 불구하고 그리고 정부가 민간투자사업에 대해 그동안 제도와 운영상의 많은 개선 노력을 하였음에도 불구하고 아직까지도 많은 문제점과 개선사항이 있다고 판단된다.

이 논문에서는 먼저 현행 우리나라 민간투자사업의 제도적 연혁과 추진방식을 검토한다. 다음으로는 지난 약 15년간의 사업추진현황을 감사원의 민간투자사업에 대한 감사결과를 통해 분석한다. 그리고 마지막으로 현행 민간투자사업에서 노출되는 문제점과 개선방안을 검토한다.

II. 민간투자사업의 연혁과 추진방식

1. 민간투자사업의 연혁

우리나라의 민간투자사업은 1968년 이후 1994년 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 시행되기 이전까지는 도로법, 항만법 등 개별 법령에 근거하여 민간자본을 유치하는 방식으로 진행되었다. 정부는 1994년에 사회간접자본시설에 대한 민간 참여를 촉진함과 동시에 이전까지의 다양한 개별 법령에 의해 추진되고 있는 민자사업의 효과성 강화와 공통적용 절차의 마련 등을 통한 제도의 통일성 확보 및 조세감면 등 각종 지원 절차의 일원화를 목적으로 1994년 8월에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법(이하 「민자유치법」이라 함)」을 제정하여 시행하였다.

그러나 배득종 등(1995)은 당시 「민자유치법」이 헌법이나 관련 법률에 저촉될 소지가 있을 정도의 과도한 특혜(토지수용권 등)를 민간사업자에게 부여하고 있다는 점과 중소기업 등에 대한 지방자치단체 등의 참여를 보장하는 규정이 미흡하

다는 점 그리고 이용자에 대한 권리구제제도가 미흡함과 동시에 주무관청의 재량권 남용 가능성이 있다는 점에서 문제가 있음을 지적한 바 있다. 이와 관련하여, 정영석(2010)은 1994년 제정된 「민자유치법」에 의한 민간투자사업은 배득종 등(1995)이 지적한 바와 같이 정부가 특혜시비를 우려하여 사업수익률 등을 제한하는 등 지나치게 경직적으로 운용함으로써 그 추진성과가 부진하게 되는 결과를 초래하였다고 지적하고 있다. 또한 당시 우리나라 금융시장의 미성숙과 민간투자사업 경험의 부족 등으로 이 법이 시행된 기간 동안의 민간투자사업은 활용실적이 저조하였던 것으로 추정된다.

1997년 말의 외환위기에 따른 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 지원받으면서 정부는 사회간접자본시설에 대한 투자를 확충하면서 동시에 재정 부담을 줄이기 위해 이전의 「민자유치법」을 1998년에 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법(이하 「민간투자법」이라 함)」으로 법령 명칭을 변경하는 수준으로 전면 개정하여 시행하였다. 새로운 「민간투자법」은 외국자본 등의 유치를 활성화함과 동시에 민간투자자의 수익성을 강화할 목적으로 최소운영수입보장제도(MRG, Minimum Revenue Guarantee)를 도입하고 민간투자지원센터(PICKO)를 설치하는 등을 주요 법제적 내용으로 하고 있다. 또한 이 법에서는 사회간접자본시설에 대한 민간투자를 활성화할 목적으로 사회간접자본투융자회사의 설립을 허용하고, 사업시행자에게 해당 사회간접자본시설에 대한 무상사용이나 수익사업의 영위를 통해 사용기간동안 사용료를 징수할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다.

이와 관련하여, 감사원은 2004년도에 「SOC 민간투자제도 운용실태」에 대해 감사를 실시한 결과²⁾ 실제 운영수입이 추정 운영수입에 미달할 경우 정부가 운영수입을 보장함에 따라 민간사업자가 사업수요를 과다 추정하는 등 민간부문의 창의와 효율을 저해하

2) 해당 감사 이후에도 2006. 10월 「공공시설 민간투자사업 추진실태」(최소운영수입보장관련 국회감사청구사항), 2007. 10월 「민자사업 선정 및 평가제도 등 운용실태」 등의 감사를 실시한 바 있다.

고 민간투자사업 본래의 목적에 어긋나게 민간투자 제도가 운용되고 있음을 지적한 바 있다.³⁾ 이에 따라 감사원은 2004년 9월 당시 기획예산처장관에게 최소운영수입보장(MRG) 수준을 축소하도록 통보하는 등 관계 부처에 최소운영수입보장 관련 제도개선을 촉구하고, 적정 투자수익률과 민간투자 적격성 등 민간투자사업의 골격을 이루는 주요 제도에 대하여 개선 조치하도록 통보한 바 있다.

감사원의 감사결과 통보 등을 계기로 정부는 2005년에 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 더욱 활성화할 목적으로 1998년 「민간투자법」을 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 법령 명칭을 다시 개정하는 「민간투자법」을 공포하였다. 이 법은 종전의 사회간접시설에 대한 민간투자를 사회기반시설에 대한 투자로 그 대상범위를 확대하였다는 점이 가장 큰 특징이다. 그리고 이에 따라 민간투자사업의 범위는 이전까지의 35개 사업대상에서 학교·군·공공임대주택·사회복지시설·문화시설 등 총 44개 사업대상을 포함하는 것으로 확대되었다. 또한 민간투자사업의 시행방식에 있

어서도 사업자가 자금투자와 건설을 담당하고 정부가 직접 시설운동을 담당하면서 시설임대료 등을 회수하는 방식인 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식을 추가하여 학교 및 사회복지·문화시설 등에 대한 민간투자를 적극 활성화하기 위한 사업방식이 도입되었다.

한편 이 법에서는 감사원의 감사결과 통보를 수용하여 민간제안사업의 경우 최소운영수입보장제도(MRG)를 폐지하였고, 1997년 「민간투자법」에 설치근거를 두었던 국토연구원 소속의 사회간접자본시설 중심의 민간투자지원센터(PICKO)를 한국개발연구원(KDI) 소속의 공공투자관리센터(PIMAC)로 개편하여 사회기반시설에 대한 민간투자사업 지원 업무를 수행하도록 하였다. 그리고 기존의 사회간접자본시설투융자회사의 설립을 사회기반시설투융자회사의 설립으로 확대하면서 자금투자자가 자본시장을 통해 신축적으로 자본조달 및 회수를 할 수 있는 법적 장치를 마련하였다. 이상 3차례에 걸친 민간투자 관련 법령 개정 등의 주요 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 민간투자사업의 주요 제도적 연혁

기간	주요내용
1968~1993년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도로법, 항만법 등 개별법령에 따라 추진 - 도로, 항만, 역사 등을 중심으로 민간자본 유치
1994~1998년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정('94. 8월) - 금융시장 미성숙, 사업 경험 부족 등으로 활용실적 저조
1999~2004년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정('98. 12월) - 최소운영수입보장 근거 마련(시행령 제37조) - 민간투자지원센터(PICKO) 설치
2005~2008년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정('05. 1월) - 대상사업 확대(35개 → 44개) - 한국개발연구원(KDI) 소속으로 공공투자관리센터(PIMAC) 설치 ■ 「민간투자사업 기본계획」 변경('06. 1월) - 민간제안사업은 최소운영수입보장제도 폐지 - 정부고시사업은 보장기간 단축(15년→10년) 및 보장수준 축소(90~70% → 75~65%)
2009년~	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정('09. 5월) - 사회복지시설을 추가하는 등 민간투자법의 대상사업 확대(44개 → 46개)

자료: 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

3) 외국의 경우 최소운영수입을 제도적으로 보장해 준 국가는 없으며, 필요시 사업별로 보장하는 경우는 있는 것으로 파악되었다.

〈표 2〉 추진시기별 민간투자사업 현황

기간	제1기 (1999.4.~2003.4.)	제2기 (2003.5 ~2005.12.)	제3기 (2006.1.~)
주요 사업	인천공항고속도로 등 18개 (도로 10, 철도 3, 항만 등 5)	서울~춘천 고속도로 등 17개 (도로 8, 철도 3, 항만 등 6)	평택~시흥고속도로 등 49개 (도로 18, 철도 3, 항만 등 28) ※ 민간제안사업만 추진
운영 수입 보장	· 보장기간 규정 없음 · 90%(정부고시) · 80%(민간제안)	· 운영개시 후 15년 · 90~70%(정부고시) · 80~60%(민간제안)	· 운영개시 후 10년 · 75~65%(정부고시) · 운영수입보장 폐지(민간제안)
주요 제도 개선	· 최소운영수입보장금 법적 근거 마련	· 운영수입 하한선(50%) 도입('03. 5.) · 국가교통DB 통합 구축('03. 5.) · 적격성조사 도입('05. 3.) · 임대형민자사업 도입('05) 및 PIMAC 설치('05)	· 과다 수요예측 제재('08. 1. 건설기술관리법) · 운영수입보장 완전 폐지('09.8.)

자료: 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

특히 최소운영수입보장제도(MRG)와 관련하여 정부는 1998년 「민간투자법」에 처음 도입하였던 MRG제도를 2003년 부분적으로 축소하였다가 2006년부터는 민간제안사업의 경우 이 제도를 전면 폐지하는 등 몇 차례의 정책적 시행착오를 거쳐 왔다. 〈표 2〉는 민간투자사업의 추진시기별 사업 현황을 요약한 것이다.

마지막으로, 2010년 말 기획재정부는 「민간투자사업기본계획(이하 「기본계획」이라 함)」을 개정(기획재정부 공고 2010-250, 2010. 12. 31.자 변경공고)하여 2011년 현재 시행하고 있다. 「기본계획」의 주요 변경내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민간투자사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 공사이행보증서 추가 납부시 최소자기자본 비율을 완화할 수 있도록 하였다. 이전의 「기본계획」에서는 사업시행자의 책임을 강화하기 위해 건설기간 중에는 최소자기자본비율을 20%(재무적 출자자 50% 이상 출자시에는 15%) 그리고 운영기간 중에는 10% 등 일정비율의 최소자기자본 출자와 유지를 의무화하고 있었다. 그러나 재무적 투자자들의 투자기피로 건설출자자들이 독자적으로 출자비율을 맞추기가 현실적으로 어렵고 일반 프로젝트 파이낸

싱(PF, Project Financing) 사업에 비해 자기자본비율이 과다하다는 문제점이 제기되어 개정된 「기본계획」에서는 현행 10%인 공사이행보증서를 추가 납부하는 경우 최소자기자본비율을 5% 포인트 범위 이내에서 완화할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 최소운영수입보장제도(MRG)가 적용되지 않는 사업에 대한 자금재조달(refinancing)의 경우에는 사용료 및 건설보조금 등을 고려하여 이익공유비율을 차등적용 할 수 있도록 하였다. 이전의 「기본계획」에서는 자금재조달에 따른 주무관청과 사업시행자간의 이익공유비율을 50:50을 원칙으로 하고 있었다.⁴⁾ 그러나 이와 같이 최소운영수입보장제도의 적용여부와 관계없이 일률적으로 주무관청과 사업시행자가 동일하게 이익을 공유하게 됨에 따라 상대적으로 정부의 기여가 적은 최소운영수입보장이 없는 사업의 경우에는 자금재조달을 위한 금융약정 체결이 어려운 실정이다. 이에 따라 개정된 「기본계획」에서는 최소운영수입보장제도가 적용되지 않는 경우에는 주무관청과 사업시행자간의 이익공유비율을 차등적용 할 수 있도록 하고 있으며, 이를 위해 사용료, 건설보조금 등에 따른 차등적용 기준을 공공투자관리센터(PIMAC)에서

4) 자금재조달(refinancing)은 사업시행자가 사업시행법인(SPC)의 자본구조, 출자자 지분 및 타인자본 조달조건 등을 변경하는 행위를 통해 출자자의 기대수익을 극대화하고자 하는 행위를 말한다.

『자금재조달에 관한 세부요령』을 마련하여 시행하도록 하고 있다.

셋째, 정액법에 의한 해지시지급금 산정방식을 영구화 하였다. 이전의 『기본계획』에서는 정률법에 의한 해지시지급금 산정방식을 원칙으로 하고 정액법에 의한 산정방식을 2010년도까지 한시적으로 적용하도록 규정하고 있었다. 그러나 『국가회계법』에 의한 국가회계기준에서는 사회기반시설에 대한 감가상각을 정액법에 의하도록 규정하고 있어 개정된 『기본계획』에서도 국가회계기준에 일치하는 방식으로 해지시지급금 산정방식을 정액법으로 변경하였다.

넷째, 개정된 『기본계획』에서는 민간투자사업의 조기준공을 유도하기 위해 조기준공 우대제도를 2012년까지 착공하는 사업으로 연장하여 단축기간의 1/2 범위 내에서 사업시행자의 책임 하에 운영이 가능하도록 인센티브를 부여하고 있다. 또한 산업기반신용보증기금을 활용한 신용보증의 종류·보증요율을 현재 신용보증기금에서 운용 중인 기준과 일치시키는 내용으로 개정하여 보증의 종류를 표준화하고 보증요율 역시 실질적으로 인하는 효과를 거두도록 하였다.

2. 민간투자사업 추진방식

현행 『민간투자법』 및 같은 법 시행령과 그에 따른 『민간투자사업 기본계획』에서는 사회기반시설에 대한 민간투자사업 추진방식을 다음과 같이 규정하고 있는데, 주무관청은 민간부문이 사전에 알 수 있도록 당해 사업에 대한 추진방식을 시설사업기본계획에 제시하도록 규정하고 있다.

- BTO(Build-Transfer-Operate) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정
- BTL(Build-Transfer-Lease) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업

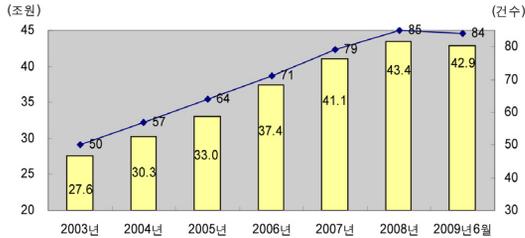
시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식

- BOT(Build-Own-Transfer) 방식: 사회기반시설의 준공후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
- BOO(Build-Own-Operate) 방식: 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식
- 민간부문이 법 제9조의 규정에 의하여 사업을 제안하거나 법 제12조의 규정에 의하여 변경제안을 하는 경우 당해 사업의 추진을 위하여 BTO, BOT, BOO 이외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
- 기타 주무관청이 법 제10조의 규정에 의하여 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식으로서 다음과 같은 방식(예시)
 - BLT(Build-Lease-Transfer) 방식: 사업시행자가 사회기반시설을 준공한 후 일정기간 동안 타인에게 임대하고 임대 기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전
 - ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer) 방식: 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 정비한 사업시행자에게 일정기간 동 시설에 대한 운영권을 인정
 - ROO(Rehabilitate-Own-Operate) 방식: 기존시설을 정비한 사업시행자에게 당해 시설의 소유권을 인정
 - RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease) 방식: 사회기반시설의 개량·보수를 시행하여 공사의 완료와 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자는 일정기간 관리운영권을 인정받아 당해 시설을 타인에게 사용·수익하도록 하는 방식

III. 민간투자사업 추진 현황5)

1. 민간투자사업 추진 실적

민간투자사업 추진실태에 대한 2009년도 감사원의 감사결과, 2009년 6월 말 현재 민간투자사업의 총사업비 규모는 77조 원(집행액 33조 원)인 것으로 파악되어 국가경제에서 차지하는 중요성이 점차 확대되고 있는 것으로 나타났다. 특히 수익형(BTO) 민간투자사업 총사업비 규모는 2003년 27조 6,000억 원(50건)에서 2009년에는 42조 9,000억 원(84건)으로 지난 6년간 1.6배 성장한 것으로 분석되었다.



주1) 고시연도 기준(총사업비는 실시협약(고시) 불변가액)
 주2) 사업이 중단된 하남·부산초읍선 경전철은 제외
 자료 : 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

〈그림 1〉 민간투자사업(BTO) 추진 실적

지난 10년간 사회기반시설 투자비 중 민간투자비율은 1998년도 3.9%에서 2008년도에는 18.4%로 4.7배 증가한 것으로 나타났다. 민간투자사업은 사업제안 방식에 따라 정부고시사업(주무관청이 민간투자사업을 발굴하여 사업자를 모

집)과 민간제안사업(민간이 민간투자사업을 발굴하여 주무관청에 사업 선정을 요청)으로 구분하는데, 2009년 6월 현재 시설이 완공되어 운영 중인 국가관리(BTO) 사업만 27건에 이르는 등 민간투자사업이 우리나라 사회기반시설의 주요 공급방식으로 정착되어 가고 있는 것으로 파악되었다.⁶⁾ 〈표 3〉은 사업제안 방식별 민간투자사업의 추진 실적을 요약한 것이다.

2. 민간투자사업 중 도로분야 추진 성과

2009년 6월 말 현재까지 추진된 민간투자사업(42조 9,000억 원, 84건) 중 도로부문 사업비가 25조 4,000억 원(59.2%, 건수는 36건, 42.8%)으로 전체 민간투자사업의 절반 이상을 차지하는 등 도로부문의 경우 민간투자사업은 사회기반시설 확충을 위한 예산부족에 따른 재정부담을 완화하고 사회기반시설의 중추가 되는 도로의 적기 공급 및 확충에 기여하고 있는 것으로 평가된다.⁷⁾ 그리고 민간투자사업으로 추진되는 도로의 경우 사업계획 단계에서 추정된 사업비의 증액 없이 공사가 시행될 뿐 아니라 재정여건에 관계없이 기간 내에 준공하여 공기 준수율이 재정보로보다 높은 편이어서 사업의 효율성 측면에서도 효과가 있는 것으로 평가되고 있다. 예를 들면, 공기준수율의 경우 민간투자에 의한 도로는 100%인 반면 재정사업에 의한 경우(국도 기준)는 75%인 것으로 분석되고 있으며, 총사업비 증가율 역시 민간투자 도로의 경우에는 증

〈표 3〉 사업제안 방식별 민간투자사업 추진 실적

(단위: 건, 조, 원)

구분	합 계(금액)	완공	공사 중	공사 준비 중	협상·고시 중
정부고시사업	38(20.7)	21(10.6)	17(10.1)	-	-
민간제안사업	46(22.2)	6(1.6)	15(8.1)	12(6.5)	13(6.0)
합계	84(42.9)	27(12.2)	32(18.2)	12(6.5)	13(6.0)

자료 : 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

5) 이하의 내용은 감사원에서 2009년에 종료된 '민간투자사업추진실태' 감사결과보고서에 기초한 것임.

6) 국가관리(BTO) 사업은 민간투자사업심의위원회 심의대상으로 총사업비 2,000억 원 이상, 국고보조금 300억 원 이상인 사업이 이에 해당한다.

7) 2008년 기준 도로에 대한 민간투자사업은 재사업 대비 26.2%(1조 6,464억 원) 수준인 것으로 파악되었다.

〈표 4〉 민자도로 최소운영수입보장금 현황

(단위: %, 억원)

사업명	최소운영수입 보장비율	총사업비	최소운영수입보장금 발생액			
			2006년	2007년	2008년	누 계
인천국제공항고속도로	90 → 80	13,346	710(52)	763(52)	900(47)	6,269
천안-논산고속도로	90 → 82	14,028	404(55)	390(58)	472(56)	2,446
우면산터널	90 → 85	1,402	87(49)	72(52)	55(56)	413
광주제2순환도로1구간	85	1,731	100(53)	117(43)	140(45)	690
대구-부산고속도로	90 → 77	19,511	337(56)	331(61)	478(56)	1,146
서울의곽순환고속도로	90(110 환수)	14,712	△48(159)	△168(185)	66(82)	△150
마창대교	80(120 환수)	2,527	-	-	58(35)	58
일산대교	90	1,784	-	-	47(44)	47
합 계 (8개 사업)	-	69,041	1,590	1,505	2,216	10,919

자료: 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

가율이 0%이나 재정사업 도로의 경우에는 평균 12.7%의 사업비 증가가 있는 것으로 분석되었다.⁸⁾

그러나 인천국제공항고속도로 등 〈표 2〉에 따른 1·2기 민간투자사업의 경우 교통수요의 기중점 통행량(O/D) 정비 등 국가교통 데이터베이스를 통합 구축하지 않아 수요예측에 오류 및 과다 산정 문제가 발생하고 있는 것으로 감사원은 파악하고 있다. 그리고 이러한 이유로 인하여 과도한 최소운영수입보장(MRG)이 협약되어 재정사업 도로와 비교할 때 이용자로부터 징수하는 통행료가 상대적으로 과다하여 국민으로부터 민간투자사업에 대한 부정적인 인식이 점차 확대되고 있는데, 2008년 말 정부의 도로부문 최소운영수입 부담금 총액은 이미 1조 원을 넘어선 반면 협약 대비 통행량은 35%~74%로서 평균 50%대에 그치고 있는 실정이다(〈표 4〉 참조).

최소운영수입이 보장된 1·2기 민간투자도로는 총 18개로서 현재 11개⁹⁾가 운영 중이고 나

머지 7개¹⁰⁾는 2011년까지 운영을 개시할 예정이며 협약 대비 실제 통행량을 50%로 가정했을 경우 17개 민간투자도로¹¹⁾의 최소운영수입보장금 총액은 20조 4,778억 원에 달할 것으로 전망되고 있다.¹²⁾ 그러나 1·2기 민간투자사업의 최소운영수입 보장, 통행수요량 예측 등은 이미 협약사항으로 약정되어 있어 정부가 임의로 변경하는 것은 사실상 불가능하고, 2009년 9월 말 기준 공사 중인 사업은 공공기관을 통하여 매입을 추진하거나 운영 중인 사업은 출자자변경 등 자금재조달의 기회를 최대한 활용하는 것이 현실적으로 유일한 대안이라 할 수 있다.¹³⁾ 한편 〈표 5〉에서 보는 바와 같이, 2006년 이후 실시협약 기준으로 정부고시사업 추진이 전면 중단되고 민간제안사업에 대한 운영수입보장이 폐지된 제3기 도로사업의 경우 1·2기 사업과 비교하여 수익률, 건설보조금 등 정부 재정지원 액수와 통행료 등이 현저히 감소하고 있는 것으로 나타났다.

8) 민간투자도로의 경우 재정사업 도로와 비교 시 평균 2년 정도 조기 개통되고 있는 것으로 분석되고 있는데, 국토해양부는 조기 개통 결과 1조 4,500억 원 상당의 사회적 편익이 발생한 것으로 추산하고 있다.

9) 〈표 4〉의 8개 도로와 부산-울산, 서울-춘천, 용인-서울 등 3개 도로임.

10) 인천대교, 거가대교, 명지대교, 북항대교, 서수원-평택, 제3경인(시흥-남동), 강남순환도시고속도로임.

11) 최소운영수입보장 방식이 상이한 부산-울산고속도로를 제외한 17개 사업을 대상으로 감사원이 분석한 것임.

12) 감사원이 "민간투자사업 성과의 실증분석 및 제도개선방안 연구"(한국개발연구원) 자료를 재구성한 것임.

13) 2007년 3월부터 개통·운영되고 있는 공항철도(주)는 2008년까지 최소운영수입보장금 총 2,763억 원을 지급되었는데, 정부는 향후 30년간 총 13조 8,000억 원이 지급되어 재정 부담이 가중될 것으로 예상되자 2009년 9월 현재 공항철도(주)의 민간출자지분(88.8%)을 한국철도공사에서 매입 추진(MRG 90%→58%)한 바 있다.

〈표 5〉 민간투자사업 각 기별 사업수익률 등 비교

구분	2005년까지 (1·2기)	2006년 이후(3기)
사업 수익률(세후불변)	8.49%	5.36%
건설보조금 (총투자비 대비)	26%	0~10%
통행료 (도로공사요금 대비)	1.83배	1.16배

주) 실시협약 체결된 28개 도로사업 기준
자료: 감사원, 민간투자사업 추진실태, 2009.

IV. 민간투자사업의 문제점과 개선방안

어느 나라를 막론하고 사회기반시설에 대한 투자는 정부가 재정사업으로 시행하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 사회발전에 따라 정부의 역할이 점차 확대됨과 동시에 사회복지시설 등에 대한 재정수요가 증대됨에 따라 많은 국가에서 사회기반시설 등에 대한 투자에 민간투자를 확대하고 있는 실정에 있다. 이하에서는 사회기반시설 등에 대한 우리나라 민간투자사업의 주요 문제점을 제기하고자 한다.

첫째, 현행 「민간투자법」에 근거하여 기획재정부 공고로 고시되는 「민간투자사업 기본계획」은 법적인 근거에 의한 행정적 구속력을 가지고 있다고 본다. 따라서 막대한 투자자금이 투입되는 민간투자사업에 대해 주무관청은 그 「기본계획」을 중장기적인 관점에서의 정책적·행정적·절차적 원칙이 준수될 수 있도록 그 내용이 충실히 마련될 필요가 있다.

그러나 감사원의 2007년도 및 2009년도 민간투자사업 추진실태 감사결과에서 지적한 바와 같이 그동안의 민간투자사업의 시행에 있어서 노출된 많은 문제점은 지난 15년간 총 50여 차례에 걸쳐 관련 법령 및 주무관청의 「기본계획」이 개정될 정도로 정부의 많은 시행착오가 있었던 측면에도 그 원인이 있다고 할 수 있다. 따라서 정부는 민간투자자금과 함께 공사시행 단계에서 정부의 재정지원이 이루어짐과 동시에 일정한 조건 하에서의 운영손실에 대해 다시 재정지원을 약정하는 민간

투자사업에 대해 정부의 공공성에 입각한 원칙이 준수될 수 있도록 「기본계획」의 내용을 더 충실히 마련할 필요가 있다.

둘째, 이용료(또는 통행료) 산정의 기초가 되는 재무모델 상의 제 변수에 대한 검증 시스템을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 과거 민간투자사업 중 일부의 경우 소위 '개념설계'라고 하는 근거가 명확하지 않은 방식에 의해 불변가격 기준 총공사비 및 총사업비를 개략적으로 추정하고, 이를 최초재무모델에 반영하여 불변가격에 의한 기준이용료(또는 기준통행료)를 산정함으로써 결과적으로 경상가격에 의한 현가이용료(또는 현가통행료)가 과다산정되어 실제 부과되고 있는 사례가 발견되고 있기도 하다. 또한 도로의 경우, 통행량을 추정함에 있어서도 추정통행량과 실제통행량의 차이가 큰 격차를 보이고 있는 사례가 다수 발견되고 있는데, 이 역시 통행료 산정에 상당한 영향을 미치는 주요 변수 중의 하나이다. 물론 중장기적인 통행량 등 미래 추정치를 사후적인 실제치에 비추어 근사하게 예측하는 것이 현실적으로 불가능한 일이라는 하지만 다양한 대안적인 추정방법 중 몇 가지의 통일된 추정모형을 제시하여 추정된 통행량을 재무모델에 투입할 수 있도록 유도하는 것이 적정한 기준통행료 등의 산정을 위해 반드시 필요할 것이다.

셋째, 공공투자관리센터(PIMAC) 등 외부기관의 검증시스템을 강화할 필요가 있다. 실시협약을 위한 최초재무모델 및 변경협약을 위한 재무모델 등의 주요 변수(총사업비, 물가상승률, 운영기간, 운영수입과 비용, 부대(또는 부속)수입, 이용량(또는 통행량), 운영기간, 내부수익률 등)에 대해 회계법인의 용역 및 공공투자관리센터를 통해 적정성 여부에 대한 검토가 이루어지고 있으나 그 중 사업시행자가 제시한 총사업비, 운영수입과 비용(부대 또는 부속사업 포함), 통행량 등의 산출내역의 적정성에 대해서는 사실상 그 산출타당성에 대한 검증이 미흡한 것으로 파악되고 있다. 그리고 그 결과는 궁극적으로 이용료(또는 통행료)의 과다 산정 등에 상당한 영향을 미치고 있고, 이는 국

민의 입장에서 볼 때 재정투입에 따른 조세부담 이외의 추가부담으로 인식되고 있다. 따라서 정부는 국민의 입장과 민간사업자의 입장을 감안하여 재무모델에 대한 합리적 검증을 실시할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 재무모델 상의 주요변수에 대한 외부검증시스템을 강화할 필요가 있다. 특히 민간투자사업의 사업시행자(발주자)와 시공자 및 운영자가 출자지분에 의한 관계회사로서 사실상 대주주 법인을 중심으로 동일 지배주주에 의한 경영권이 확보되어 있다면 이러한 강화된 외부검증시스템에 의한 재무모델 적정성 검토는 반드시 필요하다고 본다.

넷째, 민간투자사업에 대해 건설기간은 물론 운영기간동안에 대해서도 외부감사를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 민간투자사업의 실시협약은 공법상 계약으로 보는 것이 타당하다. 또한 비록 민간기업이 해당 사회기반시설을 관리운영한다 하더라도 실시협약 등에 의해 정부의 재정이 투입되고 있기 때문에 운영기간동안의 운영수입 및 운영비용에 대한 회계처리 적정성 및 그에 따른 이용료(또는 통행료)의 조정(또는 변경) 여부를 모니터링하여 국민과 정부의 재정부담의 적정 수준을 유지하기 위한 외부감사는 더 강화될 필요가 있다고 본다.

V. 요약 및 결론

민간투자사업은 정부의 재정부담을 완화하면서 동시에 사회기반시설에 대한 확충을 지속적으로 추진할 수 있다는 측면에서 많은 국가에서 일반적으로 활용하는 형태를 자리를 잡아가고 있다. 우리나라는 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 제정하여 도로·항만·철도·학교·환경 등의 사회기반시설에 대한 민간투자를 본격적으로 도입하여 현재까지 시행하고 있다. 그리고 그동안 정부는 현재까지 총 3차례에 걸친 관련법령의 개정과 총 50여 차례에 걸친 「민간투자사업기본계획」 등 관련 규정을 개정하여 시행하면

서 현재의 민간투자사업을 위한 제도를 운영하고 있다. 그리고 그 결과 2009년 6월 말 현재 민간투자사업의 총사업비 규모는 약 77조 원에 달하고 있으며, 사회기반시설 투자비 중 민간투자비율은 1998년도에 3.9%에서 2008년도에는 18.4%로 4.7배 증가할 만큼 상당한 규모의 확대가 이루어지고 있다.

현행 민간투자사업은 그동안의 제도적 시행착오를 거쳐 과거에 비해 상당히 안정화되기는 하였으나 아직도 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 판단되어 개선방안이 필요하다. 먼저 막대한 투자자금이 투입되는 민간투자사업에 대해 주무관청은 「민간투자사업 기본계획」을 단기적인 시각이 아닌 중장기적인 관점에서 공정성과 일관성이 유지될 수 있도록 그 내용이 충실히 마련될 필요가 있다. 다음으로는 재무모델 상의 제 변수에 대한 검증시스템과 공공투자관리센터(PIMAC) 등 외부기관의 검증시스템을 강화할 필요가 있다. 특히 민간투자사업의 사업시행자(발주자)와 시공자 및 운영자가 사실상 대주주 법인을 중심으로 동일 주체에 의해 경영권이 확보되어 있다면 총사업비를 포함한 재무모델 상의 제 변수에 대한 외부검증시스템이 보다 더 객관적이고 강화되어야만 국민으로부터 신뢰를 확보할 수 있게 된다고 본다. 마지막으로 민간투자사업에 대해 감사원 등에 의한 외부감사를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 민간투자사업은 대부분의 경우 정부의 재정이 투입되고 있기 때문에 외부감사를 강화하여 국민과 정부의 재정부담의 적정 수준을 유지하기 위한 노력이 있어야 한다.

민간투자사업은 오늘날의 행정환경 하에서 국가 발전을 위한 기반시설 조성하기 위한 재정사업의 대안으로서 상당한 자리매김을 하고 있다. 반면에 우리나라의 민간투자사업에 대해 국민은 이용료가 과다부과 되고 있다는 정서 등의 이유로 사업추진 내역에 대해 신뢰하지 못할 뿐 아니라 일부 재정투자자에 따른 조세부담과 운영기간동안의 이용료부담 및 손실보전을 위한 추가 조세부담 등의 문제를 제기하는 경향도 나타나고 있다. 따라서 정부는 사회

기반시설 확충을 위하여 전부 재정사업으로 시행하는 것이 바람직하나 재정부담 등의 한계로 인해 대안으로 자리잡고 있는 현행 민간투자사업을 유지·발전시키고자 할 경우 중장기적인 관점에서 정책적·제도적·운영적 투명성을 지속적으로 강화하는 노력을 통해 국민의 신뢰를 우선적으로 확보하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

1. 감사원(2007·2009), 민간투자사업 추진실태.
2. 기획재정부(1999~2010), (각 년도) 민간투자사업기본계획(www.most.go.kr).
3. 배득중·김성수·유평준, 1995, 민자유치론-도시 및 사회공익시설을 중심으로, 박영사.
4. 법제처, 1994, 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법(www.law.go.kr).
5. 법제처, 1998, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법(www.law.go.kr).
6. 법제처, 2005, 사회기반시설에 대한 민간투자법(www.law.go.kr).
7. 정영석, 2010, 민간투자법제에 관한 연구, 성균관대학교 법학대학원 석사학위 청구논문.
8. 최현덕, 2010, 민간투자사업의 재정사업 전환에 대한 타당성검토 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사학위 청구논문.