

지방자치단체 민자유치 실태 및 정책방향

송병록 / 국토연구원
민간투자지원센터
연구위원

1. 들어가기

정보화와 인프라시설, 금융을 축으로 하는 국경 없는 무한경쟁의 시대가 도래하였다. 경제발전 및 국가발전의 핵심요소는 지식, 정보의 양과 질, 산업의 경쟁력을 좌우하는 인프라시설, 그리고 금융시장의 안정과 발전으로 집약되고 있다. 경제발전에 따라 국가의 경쟁력을 나타내는 지표들이 변화되어 왔지만 인프라시설은 여전히 국가경쟁력과 국민의 복지후생을 가름하는 척도가 되고 있다. 경제구조와 사회구조가 변화했지만 국가경쟁력과 국민후생은 인프라시설의 양과 질로부터 출발하고 있다. 21세기에 들어 인프라시설의 대상과 개념도 더욱 확대되고 있다. 우리가 SOC라고 칭했던 전통적인 인프라시설들 즉, 도로·철도·공항·항만·댐·상하수도·전력으로부터 위성통신망, 정보네트워크, 물류와 유통 등 소프트웨어적인 것으로 그 범위가 확대되고 있고 중요성도 점차 커지고 있다.

지방자치가 본격 실시되면서 지방정부의 주된 과제도 인프라시설의 확충이 되고 있다. 국가경쟁력 확보를 위한 국가경영과 마찬가지로 지방경영은 지방의 경쟁력 강화가 핵심요소가 될 수밖에

없었고, 지방의 경쟁력은 지역산업의 발전과 지역개발, 주민후생을 향상을 통해서 실현할 수 있다. 그러기 위해서는 도로, 철도, 항만 등 산업기반시설의 확충이 필요하고 상하수도시설과 폐기물처리, 각종 편의시설 등 생활기반시설의 확충도 필요하다. 지방자치제 실시 이전에는 중앙정부가 그러한 역할을 담당했지만 이제는 지방정부의 몫이 되었다. 기초자치단체, 광역자치단체 가릴 것 없이 모든 지방자치단체들이 인프라시설의 확충에 심혈을 기울이고 있는 이유도 이 때문이다.

지방자치단체의 인프라시설 확충활동은 궁극적으로 주민의 복지향상과 지역발전을 그 목적으로 하고 있기 때문에 그 본질에 있어서 일반행정활동과 다르다고 볼 수는 없다. 그러나, 일반행정활동과 인프라시설의 공급 및 운영은 목적에 접근하는 수단과 방법에 있어서 근본적인 차이를 가진다. 즉, 일반행정서비스(행정, 경찰, 소방 등)는 그 혜택을 받는 대상이 불특정 다수의 주민이기 때문에 조세를 통해 제공되는 것이 바람직하지만 인프라시설을 통해 공급되는 서비스는 서비스 공급의 수혜 대상이 분명하기 때문에 일반행정활동과 같이 조세에 의해 운영되기보다는 서비스 혜택을 받은

자가 그 대가를 지불하는 수익자부담원칙에 가깝게 운영할 수 있다.

조세의 변화에 대한 반응은 매우 민감하고 탄력적으로 나타나지만 수혜자가 분명한 재화나 서비스의 공급대가를 요구하는데 대한 반응은 상대적으로 덜 민감하고 비탄력적이다. 지방정부가 공급하는 공공서비스 중 수익자부담원칙을 적용할 수 있는 대상은 대부분 인프라시설들이며, 상하수도, 지하철, 의료사업, 주차장, 관광, 도서관, 박물관, 시장사업 등 그 유형이 매우 다양하고 폭넓다. 그러나, 이들 사업들을 추진하기 위해서는 지방정부 또는 자치단체장들의 기업적인 마인드가 절대적으로 필요로 하고, 기업적 경영활동이나 민간자본의 활용 및 민간경영방식을 도입한 재화와 서비스 공급이 필수적이다.

지방자치의 실시 이후 주민들의 복지수요와 후생 증대욕구가 크게 늘고 있다. 시대적 상황도 역할을 하고 있다. 먹는 것이 더 이상 문제가 되지 않을 만큼 주민들의 소득과 생활수준이 향상되었고, 경제사회의 구조도 빠른 속도로 변화하였다. 정부가 주민들에게 일방적으로 행하는 공권적 행정만으로는 그러한 욕구를 충족시킬 수 없게 되었다. 주민들에게 직접 편익을 줄 수 있는 급부 행정이

필요하고 그 비중도 커지고 있다. 그러나, 문제는 그러한 욕구를 어떻게 충족시키고 아울러 어떠한 방법으로 지역발전을 도모할 것인가 하는 것이다.

현실의 문제는 그리 간단하지 않다. 그러한 것들을 추진할 수 있는 재원을 확보하는 문제로 귀결된다. 세금을 올리거나 빚을 내어 투자할 수도 있지만, 선택할 수 있는 대안으로는 한계가 있다. 투자는 해야하는데 돈은 없다. 물론, 한정된 재원을 얼마나 효율적으로 쓰느냐 하는 것이 중요하다. 그렇다고 모든 사업에 경제논리와 시장논리를 접목할 수도 없다. 방법은 두 가지 밖에 없다. 돈이 생길 때까지 기다리거나 돈을 가진 사람으로 하여금 사업을 하도록 하는 것이다. 투자비를 마련할 때까지 기다리는 것이 좋은가? 돈을 가진 사람으로 하여금 투자하도록 하는 것이 좋은가? 하는 것은 선택사항이다. 중요한 것은 기다리더라도 투자비가 마련될 가능성은 그리 높지 않다는 것이다.

그렇다면, 어떻게 할 것인가? 그러한 측면에서 본 고에서는 현재 우리나라 지방정부들이 앓고 있는 인프라시설에 대한 투자의 문제점이 무엇인지를 개관해 보고, 부족한 투자재원 마련과 경영효율 도입의 대안으로서 거론되고 있는

민간자본유치사업의 현황과 문제점, 그리고 그러한 민간투자사업을 추진하는데 있어 성공할 수 있는 요인과 실패할 수 있는 요인을 분석해 보기로 하며, 마지막으로 지방정부의 민간투자 활성화 방안 및 정책적 시사점 등을 제시해 보고자 한다.

2. 지방자치단체 인프라시설 투자의 문제점

1) 시설의 절대부족

'90년대 들어서부터 자동차수의 급격한 증가와 물동량, 여가교통수요의 증가 등으로 교통시설에 대한 수요가 급증하였다. 그러나, 공급은 이에 미치지 못함으로써 도로, 철도, 항만시설의 부족문제가 심각하게 대두되게 되었다. 국가 전체 물류비가 GDP의 16.5%('97년 기준)에 달하고 체선, 체화 및 도로의 정체로 인한 경제적 손실이 막대하게 나타나고 있다. 교통시설의 수용능력이 한계에 도달한지는 이미 오래다. 도로의 경우 혼잡구간이 연평균 18%씩 증가하여 '80년 260km에서 '97년 4,400km로 크게 증가하였고, 철도의 경우 경부선, 영동선, 중앙선, 전라선 등 모든 간선철도망들이

오래 전부터 한계용량에 도달해 있다. 항만 역시 하역시설 부족량이 '81년 3,910만 톤에서 '97년 1억 6,270만 톤으로 증가하였고, 부족율도 19%에서 36%로 상승한 상태다.

지방정부가 투자하는 인프라시설의 부족문제도 이와 별 다를 바가 없다. 국가지원지방도의 경우 연간 배정예산의 부족으로 효과적인 투자가 이루어지지 못하고 있고, 더욱이, 지방도는 지방자치단체들의 예산확보 부족으로 시설투자가 매우 부진하다. 최근 들어서는 하수처리시설과 소각시설, 폐기물처리시설 등 환경시설의 노후화와 처리용량 부족으로 투자수요가 급증하고 있고, 관광단지 개발사업과 주차장시설 등에 대한 투자수요도 크게 증가하고 있다.

2) 투자재원의 부족

중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 인프라시설 투자수요는 계속 증가하는 추세에 있다. 경제성장과 경쟁력을 강화하기 위해서도 투자의 확대가 불가피하다. 제4차 국토계획에 따르면 향후 20년 동안 도로, 항만 등 주요 인프라시설에 대한 투자에만 약 343조원(지방도로 및 도시철도를 포함할 경우 378조원)이 소요

될 것으로 추정하고 있다. 현재 중앙정부와 지방자치단체의 투자규모를 감안할 때, 향후 20년 동안 약 50조원 내외의 투자비가 부족할 것으로 예상되며, 기 건설된 인프라시설의 유지·보수비용이 증가하고 있는 추세를 감안하면, 향후 20년 동안 적어도 70조원 이상의 투자재원이 부족할 것으로 예상된다.

더욱이, 앞으로는 교육, 환경, 복지, 정보화부문 등에 대한 투자수요가 증가하고 있어 이들 부문에 대한 투자수요가 가파르게 상승할 것으로 예상된다. 따라서, SOC부문에 투자할 재정적 여력은 상대적으로 더 축소될 수밖에 없을 것이다. 지방정부의 경우도 세원을 개발하는데 한계가 있고, 중앙정부로부터의 보조금이나 양여금 확대, 국세의 지방세로의 대폭적인 이전도 당장은 기대하기 어려운 상황이기 때문에 인프라시설 투자를 위한 지자체의 재원확보 어려움이 더욱 심각해 질 것으로 예상되고 있다.

3) 경직적인 예산편성 및 운영

현재 인프라시설에 대한 투자예산은 일반회계와 특별회계 분리되어 운영되고 있으며, 각 계정별로 지원할 대상사업의 내용과 규모로 나뉘어져 있다. 따

라서, 각 부문간 또는 부문 내에서의 예산운용이 매우 경직적이다. 또한, 각 사업의 유형에 따라 중앙재정과 지방재정의 비율이 정해져 있고, 공사와 공단 등 사업주체별로도 재원분담비율이 일률적으로 정해져 있다. 이처럼 경직적으로 투자예산이 운용됨으로써 재정능력이 빈약한 지방자치단체는 사업을 원활하게 추진할 수 없게 되고 투자효과를 극대화할 수 있는 예산편성이 불가능하게 되어 장기에 걸쳐 여러 사업을 동시에 추진할 수밖에 없는 비효율적인 투자를 야기하고 사업의 적기 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

4) 효율성이 낮은 예산집행

예산 집행과정의 비효율성도 하나의 문제로 지적될 수 있다. 특히, 민간투자사업의 경우는 단년도 예산운용체계가 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 단년도 예산운용시스템이 제 기능을 다하기 위해서는 매년 예산계획과 예산편성이 체계적으로 이루어지고, 그 과정에서 과년도의 투자실적 및 투자효과에 대한 검토, 분석이 이루어져야 하나, 현재까지는 그러한 체계에까지 이르지 못하고 있다. 따라서, 대부분의 지자체들은 과거의 실

적과 예산편성 관행에 따라 예산을 배정하게 되고 그로 인해 시급성이나 경제적 효과가 적은 사업에 투자되는 경우도 있고, 불용 예산처리를 위한 밀어내기 사업추진 사례도 많이 발생하고 있다. 더욱이, 사전 분석이나 타당성 검증 없이 예산을 배정하다 보니 계획보다 사업비가 증가하는 사례도 많으며, 대규모 사업을 연차별, 공종별 혹은 구간별로 분리하여 집행하다 보니 사업기간의 연장, 일반관리비 등 고정비용의 증가도 발생하고 있다.

5) 시설간 연계투자가 미흡함

교통시설을 예로 들 경우 대부분의 도로사업들이 철도 및 항만과의 연계, 해당 도로와 연계가 필요한 여타 도로와의 네트워크효과를 고려하지 않은 채 그때 그때의 상황에 따라 사업별로 분리 시행되는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 그러다 보니 시설이용의 효율성이 낮아지게 되고, 중복투자문제를 야기하거나 애로구간만을 타 도로에 이전시키는 경우도 많았다. 우리 나라 전체로 볼 때도, 대도시와 경부 축에 투자가 집중됨으로써 기타 지역과 지방의 교통망 구축이 저조하며, 남북 축에 비해 동서축의 교

통망이 취약한 결과를 초래하였고, 교통 시설간 Synergy도 매우 낮은 수준에 있다.

이러한 문제는 대부분 국가나 지자체, 공기업 등이 각기 별도로 사업을 추진한 때문이다. 도로의 경우 건교부(지방국토관리청)·지자체·도로공사가 철도의 경우는 철도청, 항만은 해양수산부·컨테이너부두관리공단, 공항시설은 건교부·공항공사, 수자원의 경우는 건교부·한국수자원공사, 환경시설의 경우 지자체·환경관리공단 등으로 사업주체가 분리되어 있으나, 국가 전체적인 측면에서 시설간 연계투자를 조정할 수 있는 장치나 기구가 전혀 없는 실정이다. 지방정부의 경우도 도시계획도로나 지방도로 건설과 관련하여 국가 기간교통망과의 연계성 강화를 도모할 수 있는 장치가 없어 투자효율이 낮게 나타나고 있다.

6) 시장기능 미 도입과 기업적 마인드가 부족한 시설운영

앞서 지적하였듯이 인프라시설의 투자효과 등에 대한 검증작업이 이루어지지 못함으로써 투자효율성이 떨어지고, 시설의 운영과 관리에 기업적 마인드를

접목시키지 못하고, 경영혁신 노력에 대한 동기를 부여하지 못함으로써 시설운영자들이 문제만을 발생하지 않으면 된다는 책임 회피적, 소극적 태도로 일관하는 결과를 초래하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특수한 경우를 제외하고는 투자에 따른 경제적 편익을 추정하고, 시설운영을 민간에 위탁하거나 운영효율 달성 시 인센티브를 제공하는 방법으로 시장기능과 기업적 경영방식을 도입하는 것이 바람직하다.

집단주의와 지역이기주의도 지방자치단체의 투자활동 및 투자효율을 저해하는 문제점으로 지적되고 있다. 지역 전체의 투자 필요성을 고려하고 기존시설을 효율적으로 이용하는 등 한정된 재원을 효율적으로 활용하는 방안보다는 자기가 사는 주변지역에 대한 투자 또는 신규투자의 확대만을 요구함으로써 과잉투자나 중복투자 등의 문제점을 야기하기도 한다.

3. 민간투자사업 추진현황 및 문제점

1) 개요

우리 나라에서 인프라시설에 대한 민

간투자사업이 본격적으로 추진되기 시작한지는 그리 오래되지 않는다. 물론 유료도로법, 주차장법, 관광진흥법 등 개별법에 의해 민자사업이 추진된 경우가 있고, 지역균형개발법에 의한 각종 개발사업과 광역권개발계획에 의한 광역개발사업, 도시계획법에 의한 도시계획사업 등에서 독립적 개별적으로 민간자본의 참여가 이루어졌으나, 그 실적이 미미하고 성공사례도 많지 않았다.

이에 따라 정부는 지난 '94년 8월 “사회간접자본시설에대한민간투자촉진법”을 제정하고 '95년 신공항고속도로를 시작으로 본격적인 민자유치사업을 추진해 왔다. 그러나, 정부의 의욕과 노력에도 불구하고, 민자유치실적은 기대에 크게 미치지 못하였다. 설상가상으로 '97년 말 IMF로부터 구제금융을 받는 금융위기를 맞게 되어 민간투자사업은 거의 개점폐업 상태를 벗어나지 못하였다.

지난 '95년부터 '98년까지 중앙정부 관리사업으로서 정부가 민자유치기본계획을 통해 고시한 민자유치 대상사업은 총 45개 사업이었으며, 사업비 규모도 고시 액 기준으로 37조 8천억 원에 달하였으나, 현재까지도 사업추진은 매우 더딘 편이다. 특히, IMF 금융위기 이후 재원조달 여건이 나빠지고, 기업들의 투자

의욕이 악화되면서 착공에 들어간 신공항고속도로사업과 광주 제2순환고속도로 1구간 사업이외에는 2년 이상 사업추진이 담보상태에 머물렀으며, 이후 제도개선과 금융시장 안정에 힘입어 실시협약 변경을 위한 협상을 재개하여 완료하였거나 협상을 진행 중에 있는 등 사업추진이 가속화되고 있는 중이다.

2) 중앙정부 관리사업 현황

정부가 고시한 총 45개 사업 중 30개 사업은 현재 추진 중에 있으며, 대상사업으로 지정되었으나 시설사업기본계획이 고시되지 않은 20개 사업 중 의정부 경전철사업 등 5개 사업을 제외한 15개 사업(대전-당진 고속도로사업 등)이 재지정되지 않아 대상사업에서 제외되었다. 추진 중인 30개 사업들도 각 사업마다 사업추진 정도가 다르다.

시설사업기본계획이 고시된 이후 사업계획이 접수되지 않은 사업 중 영남권 복합화물터미널을 제외한 나머지 사업들은 시설사업기본계획을 재고시하였고, 이 중 부산-김해경전철사업과 서울-하남경전철사업 등 2개 사업은 지난 2000년 8월 우선협상대상자가 선정되어 협상을 추진 중에 있다. 시행령 개정 당시 사

업계획서를 접수한 후 평가 중이었거나 협상 중이던 사업들은 대부분 변경사업 계획서를 제출하여 협상을 진행하고 있으며, 이미 사업시행자가 지정되었던 10개 사업의 경우도 대부분 실시협약 변경

을 위한 협상을 진행하여 협약을 체결하였거나 협상을 마무리하는 단계에 이르고 있다. 30개 국가관리사업의 추진현황은 <표 1>, <표 2>, <표 3>과 같다.

<표 1> 사업시행자가 지정되어 시공 중이거나 착공을 준비중인 사업(11개 사업)

구 분	사 업 명	비 고
시공중 (7개)	○ 인천국제공항고속도로(건교부)	▪ '95. 11 착공(완공)
	○ 천안-논산고속도로()	▪ '97. 12 착공(공정 55%)
	○ 인천국제공항 화물터미널()	▪ '98. 5 착공(완공)
	○ 인천항 종합여객시설(해수부)	▪ '97. 9 착공(완공)
	○ 우면산터널(서울시)	▪ '99. 11 착공(공정 20%)
	○ 광주제2순환도로1구간(광주시)	▪ '97. 6 착공(완공)
	○ 목포 신외항 1단계(해수부)	▪ '00. 12 착공(공정 0%)
설계 및 착공준비중 (5개)	○ 대구-대동 고속도로(건교부)	▪ '98. 3 사업시행자 지정
	○ 부산 신항만(해수부)	▪ '97. 6 사업시행자 지정
	○ 경인운하(건교부)	▪ '97. 9 사업시행자 지정
	○ 호남 복합화물터미널(건교부)	▪ '99. 12 사업시행자 지정
	○ 서울외곽순환고속도로(건교부)	▪ '00. 12 사업시행자 지정

<표 2> 협약체결을 위한 협상과정에 있는 사업(10개)

구 분	사 업 명	비 고
협상중 (10개)	○ 포항 영일신항(해수부)	▪ '00. 11 협상종료(사업 포기)
	○ 인천국제공항철도(철도청)	▪ '98. 12 협상대상자 선정
	○ 인천 북항(해수부)	▪ '97. 9 "
	○ 부산-거제연결도로(부산시)	▪ '98. 5 "
	○ 부산 초읍선 경전철(부산시)	▪ '98. 6 "
	○ 경인 우회도로(경기도)	▪ '96. 11 "
	○ 인천 남동-도리IC도로(경기도)	▪ '97. 12 "
	○ 일산대교(경기도)	▪ '00. 5 "
	○ 서울-하남 경전철(건교부)	▪ '00. 8 "
	○ 부산-김해 경전철(건교부)	▪ '00. 1 "

〈표 3〉 투자자(사업계획)를 모집 중인 사업(8개)

구 분	사 업 명	비 고
기본계획 고시 중 (3개)	○ 중부권 복합화물터미널(건교부) ○ 영남권 복합터미널(건교부) ○ 북항대교(부산시)	▪ 2000. 7. 29 고시 ▪ 시설계획 변경(안) 준비 중 ▪ 2000. 7. 31 고시
기본계획(안) 준비중 (5개)	○ 의정부 경전철(의정부시) ○ 용인 경전철(용인시) ○ 마산항 1단계(해수부) ○ 울산신항만 1단계(해수부) ○ 고촌-월곶도로(김포시)	▪ 재지정 사업

3) 지방자치단체 추진 민자사업 현황

현재까지 파악되고 있는 지방자치단체 등 자체관리를 통해 민간자본의 유치를 추진하고 있는 사업(완공된 사업은 제외)은 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 약 62개 내외로 조사되고 있다. 이들 사업 중에는 민간투자법을 적용하여 추진

하는 사업도 있고, 유료도로법, 주차장법 등 개별법으로 추진 중에 있는 사업도 있으며, 지역개발균형법에 의한 개발촉진지구사업, 광역권개발계획에 의한 광역개발사업, 도시계획법에 의한 도시계획사업, 복합단지 개발사업도 있다.

그러나, 이들 사업들이 당초 계획한대로 잘 추진되고 있다고 보기는 어렵다. 이처럼 사업추진이 잘 되지 않는 이유에

〈표 4〉 지방자치단체 추진 민자사업(2천억원 미만) 현황

지 역 별	사업수	비 고
○ 서 울	14	· 주차장 등
○ 경기· 인천	10	· 인천공항관련시설 등
○ 강 원	2	· 터널, 공원, 관광지개발사업 등
○ 대전, 충남· 북	14	· 관광지, 유스호스텔 등
○ 부산, 대구, 경남· 북	17	· 경기장, 화물터미널, 지방도
○ 광주, 전남· 북	5	· 터널, 관광단지 개발사업 등
계	62	

는 여러 가지가 있을 수 있으나, 사업성 없는 사업을 충분한 사전준비나 계획 없이 추진하고, 실적에만 연연하는 자치단체장들의 무리한 과욕이 가장 큰 요인이라고 할 수 있다. 현재 지방자치단체가 추진하고 있는 사업들 중 하수처리시설과 소각시설 등 환경관련시설사업과 광역도시가 추진하고 있는 도로사업의 경우에만 나름대로 사업이 추진되고 있을 뿐 그 밖에 사업들은 추진이 지연되거나 답보상태를 벗어나지 못하고 있다.

4) 민자유치를 통한 지역개발사업 추진방법

① 대상사업

지자체가 추진하는 지역개발사업 중 민간의 자본을 유치하여 추진할 수 있는 사업은 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 광역권개발계획에 의한 광역개발사업과 도시계획법에 의한 도시계획사업, 개발촉진지구개발계획에 의한 지구개발사업 그리고, 복합단지 개발사업 등 네 가지이다. 이들 네 가지 유형의 사업 중에서 지역개발을 위해 민간자본을 유치할 필요가 있다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장, 서울특별시, 광역

시장, 도지사가 민간자본 유치계획을 수립하여 국토종합계획심의회(지방은 지방도시계획위원회 또는 도건설종합계획심의회)의 심의를 거쳐 그 내용을 확정 공고하는 방법으로 추진할 수 있다.

민자유치계획에는 민자를 유치하고자 하는 대상사업의 범위와 사업시행 조건 및 방법, 사업제안자의 자격과 선정기준, 해당 사업에 대한 지원사항, 기타 지역 균형개발법시행령 제32조 2항에서 정한 사항 등이 포함되어야 한다. 첫 번째로 지방의 대도시와 신 산업지대를 중심으로 광역적으로 개발할 필요가 있는 지역을 대상으로 광역개발계획을 수립하고 있으며, 광역시장 및 도지사가 개발계획을 수립하고 건설교통부장관이 국토건설종합계획심의회 심의를 거쳐 확정하는 절차를 거치도록 하고 있다.

둘째, 개발촉진지구는 개발수준이 현저히 뒤떨어진 낙후 지역(수도권 및 제주도 제외)을 대상으로 지정되며 다음의 세 가지 유형으로 구분된다. ①낙후지역형으로서 인구증가율, 재정자립도, 지가수준, 제조업 종사자비율, 도로율(면적대비 법정 도로) 중 3가지 이상이 전국 하위 1/5에 속하는 시·군, ②균형개발형으로 광역개발권역 중 민간자본을 유치하여 집중개발이 필요한 지역, ③도농통

합형으로서 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역의 새로운 소득기반 조성을 위하여 인근의 도시지역과 연계하여 개발할 필요성이 있는 지역이 지정된다. 개발촉진지구는 각 도별로 총면적의 10%까지 지정이 가능하고 매년 전체 도면적의 2% 이내에서 지방자치단체가 개발계획을 수립할 수 있다. 지역 실정에 밝은 지방자치단체가 개발촉진지구의 지정범위와 개발계획(안)을 수립하고 건설교통부장관이 승인하도록 하고 있으며, 민자사업으로 시행하는 경우에는 지자체가 주관하여 사업을 시행할 수 있다.

세 번째는 복합단지개발로서 주거용 건축, 공업용시설, 교육·연구용 시설, 문화·관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 일단의 토지를 복합단지라 하는데 민간이 복합단지개발사업에 참여하기 위해서는 시·도지사에게 개발계획을 포함한 사업시행자 지정 신청서를 제출하고 지정권자로부터 시행자 지정 및 실시계획 인가를 받아 사업을 추진할 수 있다.

② 참여형태

지역개발에 대한 민간투자 형태에 대해 특별한 제한을 두지 않고 있기 때문

에 다양한 형태의 민간참여가 가능하다. 공공기관과 민간이 공동으로 개발하는 민관합동개발인 경우에는 정부투자기관 또는 지방공사 등이 민간기업과 법인체를 구성하여 사업을 시행하며 공공기관은 주로 용지매수와 행정상의 인허가업무를 담당하고 민간은 자금의 조달과 부지조성사업의 추진, 사업관리 등을 담당하는 방법으로 역할을 분담하며, 민간만으로 개발하고자 하는 경우에는 단독 또는 민간기업들간 컨소시엄을 구성하여 공동으로 개발할 수 있다.

5) 최근의 민자사업 동향

지난 '99년 4월 민간투자법을 전면 개정, 시행한 후 현재까지 민자사업의 추진실적을 평가한다면, 비교적 꾸준하고 성공적이었다고 볼 수 있다. 올해만 해도 SOC 민간투자지원단(단장: 기획예산처 차관)이 구성되고, 인천국제공항철도사업 등 8개의 중점관리대상사업을 선정하여 관리하는 등 노력을 기울이고 있고, 협상기간이 길어지는 등 다소의 우려곡절이 있기는 했지만 대구-대동고속도로와 서울외곽(일산-퇴계원)순환도로, 천안-논산고속도로와 부산신항만, 목포신외항 등 대형사업들을 비롯하여 약 8

개 사업이 실시협약 체결 및 변경협상을 완료하였고, 내년 초쯤에는 그 동안 진행되어 온 협약변경이 마무리될 예정으로 있어 본격적인 투자가 이루어질 것으로 판단된다. 변경협약이 그 동안 부진했던 외국인 투자도 대구-대동고속도로 사업을 필두로 구체적인 결실이 맺어질 것으로 예상된다.

그 동안 시공 중이던 인천국제공항고속도로와 광주 제2순환도로 1구간사업이 완공되어 지난 12월부터 운영을 시작하였으며, 민간제안사업의 급증도 2000년도의 두드러진 특징 중의 하나다. '99에 5건에 불과하던 민간제안사업이 지방자치단체의 환경사업 추진 활성화에 힘입어 12월 현재 총 25건이 제안되었으며, GIS 등 대상사업의 범위도 크게 확대되고 있다. 2001년 예산에 민간투자사업(도로부문) 지원을 위한 2,500억 원과 인천국제공항철도사업 정부 출자 분 및 건설비 지원을 위한 600억 원의 예산이 반영됨으로써 정부재정지원의 신뢰성도 얻을 수 있게 되었다.

산업은행 등이 출자한 인프라펀드도 업무를 개시하였다. 201년부터는 SOC 투융자업무에 본격적으로 뛰어들 것으로 보인다. 캐나다 퀘벡투자신탁기금의 1억불 출자로 역외펀드도 설립되었다.

지난 10월 26일 '사회간접자본시설에대한민간투자법시행령중개정령(안)'이 입법 예고됨으로써 미세하지만 일부 조항에 대한 제도개선도 이루어질 것이다. 이번에 개정되는 시행령은 그 기본방향을 사업성 있는 프로젝트의 개발을 위해 대상사업 선정절차를 강화하고, 항상 논란이 되어 왔던 정부재정지원절차와 기준도 명확해질 것이다.

이번에 개정될 시행령 개정(안)에는 크게 다섯 가지 사항을 담고 있다.

첫째, 민간부문이 민간제안서를 제출할 때, 기본설계도서를 첨부토록 하여 보다 확실한 사업비 추정과 경제·재무성 분석의 내실화를 유도하고 있으며 둘째, 민간제안서 접수 후 주무관청이 제안서의 형식요건 구비여부 및 법령 또는 주무관청의 정책에 부합하는지 등을 판단하도록 하는 규정도 신설하였다. 셋째, 민간제안서 접수 일로부터 제안서를 채택하여 제3자 제안요청 공고를 하기 전까지 제안자 의사에 반하여 제안서의 세부사항을 공개할 수 없도록 하고, 제안서 공고 시 제안자의 본질적인 이익을 침해하는 사항을 포함할 수 없도록 하고 넷째, 주무관청은 사업계획서 평가 후 특별한 사유가 없는 한 2인 이상의 협상대상자를 지정하여 협상하도록 함으로

써 협상의 Leverage 효과를 높이도록 하였다. 또, 산업기반신용보증기금의 신용보증 최고한도를 300억원 내에서 1,000억원 이내로 확대하였으며, 과도한

환율변동으로 인한 환차손에 대한 재정 지원 또는 사용료를 조정할 수 있는 근거를 마련하였다.(아래표 참조)

제 도 개 선 과 제	추 진 사 유
<ul style="list-style-type: none"> ● 민간투자대상사업 선정절차 개선 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업지정에 앞서 타당성조사 및 기본설계를 의무화 (기본계획) ○ 민간제한사업에 대한 절차 보완 (시행령) <ul style="list-style-type: none"> - 기본설계를 포함 제출, 주무관청 사전검토 절차 추가 - 제안서 내용 보호규정 신설 ○ 최초제안자 우대점수를 부여 기준 등 제안서 평가항목 및 평가기준 개발 (PICKO) ● 재정지원의 절차 및 기준 명확화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정지원 기준·절차·방법, 협약 당사자간 위험분담 기본원칙 등을 포함한 표준협약(안) 개발 (PICKO) ○ 지자체 민자사업 재원분담원칙 정립(기본계획) ○ 환차손 보전 근거 명시 (시행령) ● 협상과정의 경쟁성 및 투명성 제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 협상대상자는 복수를 원칙 (시행령) ○ 주무관청의 협상시한 제시 허용 (기본계획) ○ 사업자 모집 시 기본설계·타당성조사 자료 등을 포함 고시(기본계획) ● 산업기반신용보증기금 보증한도 300→1,000억원 인상(시행령) 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제성·재무성 분석의 내실화 · 민간제한사업의 절차를 정부고시 사업에 준하여 보완 및 제안서 검토를 내실화 · 제안서 평가의 객관성 유지 · 안정적인 투자여건 조성 · 무분별한 사업추진 방지 · 환리스크 정부보전 명시 · 사업자간의 경쟁을 촉진 · 협상의 효율성 제고 · 다양한 투자정보 제공 · 대규모 민자사업에 대한 보증 지원 한도 현실화

4. 민자사업의 성공·실패요인

1) 개요

정부지원체계의 개선 등 제도를 정비하고 투자자에 대한 조세감면과 각종 부담금 감면 등 각종 인센티브를 지급하면서까지 인프라시설에 대한 민자유치사업 활성화하기 위해 노력하고 있음에도 실적은 전체적으로 기대했던 수준에 크게 못 미치고 있다. 특히, 지방자치단체가 추진하는 사업들의 경우 일부 환경시설사업을 제외하고는 대부분의 사업이 제대로 추진되지 못하고 있다.

이처럼 민자유치사업이 전반적으로 부진한 사유를 한마디로 말한다면, 우리나라의 사회·경제적 여건이 민자사업을 효과적으로 추진할 수 있을 만큼 성숙되지 못한 때문이며, 구체적으로는 민자사업의 기본개념에 대한 인식의 결여와 경험부족, 시장의 미성숙을 꼽을 수 있다.

세계 각국에서 민자사업이 추진되고 있지만 모든 사업들이 성공을 거두는 것은 아니다. 정확히 말해 성공하는 경우보다는 실패하는 경우가 더 많다. 지난 '90년대 초 동남아 국가와 남미국가

중심으로 많은 민자사업이 추진되었으나, 대부분의 사업들이 실패함으로써 프로젝트금융의 구조를 새로 짜거나 협약을 새롭게 갱신하는 방법으로 새로운 사업으로 만들어 나가고 있다. 그러한 실패사례들은 역설적으로 민자사업의 성공이 얼마나 어려운가를 보여 주는 것이기도 하다.

2) 실패요인과 성공요인

민자사업을 추진하는 사람들은 사업계획을 세우고, 협상을 해 나가는 과정에서 발생 가능한 모든 위험들을 고려하고, 그러한 위험들을 회피할 수 있는 가능한 모든 수단과 방안을 동원한다. 외국에서 추진된 다른 모든 프로젝트들도 아마 그랬을 것이다. 그럼에도 불구하고 사업은 실패한다. 그 이유는 무엇일까? 이유는 간단하다. 사업을 실패시킬 수 있는 위험은 우리가 고려했거나 고려할 수 있었던 것보다 더 많이 존재한다. 그러나, 해결방법은 매우 제한적이고, 현시점에서 가능한 수단 및 해결방안을 찾을 수밖에 없기 때문이다.

위험은 사업 자체에도 있고, 외적인 것들도 있다. 수요부족이나, 비용증가, 운영능력 부족 등 사업 내적인 요인은

그렇다 하더라도 개별 사업의 추진과는 거의 관계가 없을 것 같은 요인의 변화 즉, 국제금융시장의 변화 또는 국가경제의 여건변화가 개별사업에 영향을 미치고 실패를 만들기도 한다. 그러나, 그러한 위험을 치유할 수 있는 수단은 매우 제한적이다. 제도적인 한계, 재정적인 한계, 인식의 한계 등으로 협약을 통해 모든 위험을 조절할 수 있는 여지가 크지 않고, 민자사업은 일시적인 자금부족문제를 치유하기 위한 추가 재원조달도 용이하지 않은 특성을 거지고 있다.

우리 나라의 경우는 아직 민자사업이 실패했다거나 성공했다고 말하기는 아직 이르다. 이제 경우 두 개의 프로젝트만이 준공되었고, 이제 막 운영을 시작하고 있기 때문이다. 그러나, 사업추진이 부진한 것만은 확실하다. 왜 부진한가? 이하에서는 민자사업의 실패를 가져올 수 있는 요인들에는 과연 어떠한 것들이 있는가를 살펴보고, 그러한 실패요인들을 통해 지방자치단체가 추진하는 민자사업이 성공할 수 있는 조건이 무엇인지를 분석해 보기로 한다.

3) 민자사업의 실패요인

앞서 언급하였듯이 민자사업은 실패

할 수도 있고, 성공할 수도 있다. 성공한 사업은 나름대로 이유가 있고 실패한 사업들도 나름대로 그 원인이 있다. 성공하느냐 실패하느냐는 동전의 앞·뒷면과 같다. 즉, 실패를 야기시킬 수 있는 요인을 제거하거나 미연에 방지할 수 있다면, 성공할 수 있고, 그것이 곧 성공시킬 수 있는 요인이 될 것이다.

민자사업의 실패요인은 크게 세 가지의 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 민자사업 자체의 특성으로부터 발생하는 실패요인들이며, 두 번째 유형은 각 사업추진 주체 즉, 정부와 민간투자자, 금융기관들로부터 발생하는 실패요인, 세 번째 유형은 제도적 한계 또는 사회경제상황의 변화로부터 야기되는 요인, 그리고 불가항력적인 사유로부터 발생하는 실패요인들을 들 수 있다.

먼저, 민간투자사업 자체의 특성으로부터 파생되는 실패요인 유형들로서는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 민자사업은 단기에 대규모의 투자자금을 필요로 하는데 반해 투자비를 회수하는 기간이 매우 길다. 즉, 미래 불확실성에 노출되는 기간이 매우 길고, 투자의 성과가 곧바로 나타나지 않기 때문에 수익성과 확실성이 높아야만 투자가 이루어지고 투자 의사 결정에 많은 시

간과 검토가 뒤따른다.

둘째, 공급하는 시설 및 서비스가 공공재이기 때문에 사용자들로부터 투자비를 회수할 수 있을 만큼 충분한 사용료를 징수하는 것이 매우 어렵다.

셋째, 건설이나 운영 등 사업 자체보다는 재원조달이 사업의 성패를 가름하게 되고 사업이 지속되는 동안 금융시장의 구조 또는 금융환경의 변화에 절대적인 영향을 받는다.

넷째, 일반 기업금융의 기준과 방식을 적용하는 것이 곤란하다. 대부분의 기업금융은 5년 미만의 단기금융이 주를 이루고 있으나, 프로젝트금융은 최소 10년 이상의 기간을 요한다. 성숙된 채권시장이 존재해야만 원활한 자금조달이 가능한 사업구조를 가지고 있다.

다섯째, 30년 내지 50년동안의 수요예측 등 장기의 불확실한 가정들을 전제로 사업계획을 수립할 수밖에 없고, 그로 인해 위험의 정도가 더 크다.

다음은 민자사업을 추진하는 각 주체들로부터 발생되거나 발생시키는 유형으로서 다음과 같은 요인들을 들 수 있다.

첫째, 민자사업의 개념과 기본구조에 대한 인식 및 이해가 부족할 경우이다. 민자사업은 각 당사자들이 적절히 위험을 분담하고 파트너십을 가져야만 성공

할 수 있다. 따라서, 상대방에 대한 이해 없이 모든 위험을 상대방에게 떠넘기려 하거나 책임을 다하지 않으려 할 경우 실패할 가능성이 크다.

둘째, 정부가 객관적인 검토나 평가 없이 대상사업을 선정하지 않고, 투자자들도 사전에 철저한 타당성을 행하지 않을 경우 실패하게 된다.

셋째, 각 담당자들이 충분한 경험과 전문성을 갖추지 못하거나 소신있는 의사결정을 할 수 있는 여건이 조성되지 못할 경우 실패할 수 있다.

넷째, 특혜시비 등을 우려하여 사업계획 평가 및 협상절차를 복잡하게 만들고 정부가 마땅히 분담해야 할 인허가 등 책임과 의무를 다하지 않거나 회피할 경우 사업추진이 지연되거나 실패할 수 있다.

다섯째, 민간투자자들이 효율적인 운영관리 등 경영효율을 달성하지 못하거나 우리 나라와 같이 시공에 더 큰 비중을 두어 투자를 결정하게 되는 경우 실패할 가능성이 높다.

마지막으로 제도적인 요인, 사회경제여건의 변화 또는 불가항력적 요인으로서 다음과 같은 들 수 있다.

첫째, 민자사업에 대한 충분한 조사·연구와 대비책 마련없이 제도를 만들고 운영하는 경우 실패할 가능성이 높다.

둘째, 제도가 불투명하고 객관성을 갖지 못할 경우, 제도를 획일적, 경직적으로 운용하거나 사업특성 및 여건변화를 반영할 수 있는 유연성을 갖추지 못할 경우 실패할 수 있다.

셋째, 재원조달에 필요한 금융시장이 발달하지 못하거나 금융기법이 낙후될 경우, 금융시장이 안정되지 못하고 불안할 경우 실패할 수 있다.

넷째, 민간투자자의 투자수익을 적절히 보장해 줄 수 제도적 장치가 마련되지 못하는 경우 또는 재정지원 절차가 복잡할 경우 실패할 가능성이 높다.

다섯째, 지진·태풍·전쟁 등 불가항력인 사태가 발생할 경우에도 실패할 수 있다.

4) 민자사업의 성공조건

민자사업의 성공은 앞에 열거한 실패 요인들을 여하히 잘 극복하고 조정하는가에 달려있다. 타 사업도 마찬가지이겠지만 민자사업은 그 어느 사업보다도 정부와 민간, 금융기관 등 이해당사자들의 충분한 이해와 협조, Win-Win 전략을 필요로 한다. 이 역시 공공재인 인프라 시설의 특성으로부터 파생되는 조건이라 할 수 있다. 모든 투자재원을 민간자

본으로 조달한다 하더라도 사적 재화나 서비스를 공급하는 사업과 인프라시설과 같은 공공서비스를 제공하는 사업은 투자여건 자체가 다르다. 민자사업에 있어서 공공의 역할이 강조되는 이유도 거기에 있다.

민자사업이 성공하기 위해서는 최소한 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 조급증 없이 차분하고 진지한 자세로 사업을 추진해야 한다. 민자사업은 그 동안 우리가 추진해 왔던 정부사업과 그 구조부터가 다르다. 사업을 추진하는데 많은 시간을 필요로 하기도 한다. 그러나, 정부나 민간 모두 그러한 특성을 이해하려 하지 않고 단기간에 성과를 내려 한다. 정부사업은 예산만 편성되면 소정의 절차를 거쳐 단기간내에 진행할 수 있다. 정부사업은 실패하더라도 그 손실을 국민 모두가 책임진다. 따라서, 개인의 입장에서는 위험이 없는 것이나 마찬가지다. 설령 계획이나 판단이 잘못되더라도 특정 개인이나 기업에 심각한 문제를 발생시키지 않는다.

그러나, 민자사업은 본질에 있어 일반 투자사업과 다를 바 없다. 이윤이 남아야 하고, 작게는 수 백억 원에서 많게는 수 조원의 돈을 투자해야 하는 위험을 안고 있다. 조그마한 실수나 위험이 발

생하더라도 민간기업과 금융기관이 쓰러질 수 있다. 따라서, 투자자들은 투자를 계획하는 단계에서부터 세심한 검토와 평가를 실시한다. 많은 시간이 소요되는 것은 당연하다. 사업성이 있는지? 없는지? 어떤 위험이 있는지? 요모조모 따져 보지 않을 수 없다.

투자계획을 세웠다 해서 곧바로 투자가 이루어지는 것도 아니다. 복잡한 입찰절차와 평가절차, 험난한 협상과정도 거쳐야 한다. 협상을 성공적으로 끝냈더라도 필요한 자금이 확보되지 않으면 실패한다. 사업자와 금융기관은 원칙적으로 생각이 다르다. 금융기관은 대출금을 회수할 수 있는 안정성을 최우선으로 친다. 협상보다 자금을 빌리는 것이 더 어렵다. 민자사업의 단점으로 사업기간의 장기화를 꼽는 이유도 바로 여기에 있다. 국내외 사례로 볼 때, 민자사업을 계획하여 착공에 이르기까지 통상 5년 내외가 소요되고 있다. 10년 이상 걸리는 사업도 있다.

그런데, 우리는 너무 조금하게 서두르고 있다. 특히, 지방자치단체장들은 우물가에서 승냥 찾는 식으로 성과를 내도록 독촉하고 서두르는 경우가 많다. 그러다 보니 생각지 못했던 문제들이 수시로 불거지게 되고, 아이러니컬하게도 서두를

수록 사업은 더 더디어지는 결과를 초래하고 있다. 우리가 사업 추진이 부진하다고 예기했던 지난 5, 6년간을 돌이켜 보면, 시행착오를 거듭했다. 충분한 사전 준비와 경험 없이 성과만을 위해 맹목적으로 서두른 대가이다. 경험이나 준비 없이 성과만을 얻으려다 보니 우격다짐으로 밀어붙이고 아집을 무기로 버티기 하는 어설픈 일들도 많이 발생했다.

둘째, 민간투자사업 자체의 특성으로부터 파생되는 실패요인들을 극복 또는 완화할 수 있는 대책이 필요하다. 이들 유형의 실패요인들은 대부분 정부와 사업시행자가 적절한 위험분담과 협력체제를 구축하는 방법으로 완화 내지는 치유가 가능하기 때문에 합리적인 협약을 체결하고 협약상의 책임과 의무를 이행할 수 있는 체계를 갖추는 방법으로 해결할 수 있다. 회수기간의 장기화로 인한 미래 불확실성문제는 일정수준의 운영수입 보장과 일반투자사업보다 다소 높은 투자수익률 보장, 투명하고 분명한 재정지원절차를 통해 해소할 수 있다. 공공재적 성격으로 인한 사용료 징수의 한계문제는 보조금 지급을 통해서 그리고, 금융시장의 구조 또는 금융환경의 변화로 인한 영향을 최소화하기 위해서는 환 위험 헷징과 적절한 분담, 보험가

입 등의 방법으로 해소하고 10년 이상의 장기금융문제를 해결하기 위해서는 채권시장의 활성화를 통해 해결해야 한다. 또, 수요예측의 불확실성 및 장기 경제지표의 불확실성으로 인해 발생하는 문제들은 해당 사항유가 발생할 경우 정부와 사업시행자가 이를 협의하여 해결할 수 있도록 유연한 형태의 실시협약디자인이 필요하다.

셋째, 민자사업의 성공을 위해서는 관련 각 주체들로부터 제공될 수 있는 실패요인들도 해소해야 한다. 사업추진 담당자 또는 의사결정자의 민자사업에 대한 이해부족과 인식부족 문제는 꾸준한 교육과 경험 축적을 통해서만 해결할 수 있다. 앞서 언급한 정부와 민간간의 파트너쉽 구축이나 적절한 위험분담도 결과적으로는 담당자들의 의식이 바뀌어야만 가능하다. 따라서, 정부 특히, 민자사업을 추진하고자 하는 지방자치단체의 경우는 담당자들의 잦은 교체와 인사이동을 자제하고 교육훈련과 국내외 사례에 대한 조사·연구를 하도록 해야 할 것이다. 사업성 있는 대상사업을 선정하는 것도 민자사업 성공에 핵심적 요소가 된다. 이를 위해서는 객관적인 사업성 검토와 분석을 시행하는 것이 관건이 된다. 사업을 담당하는 사람들이 전

문성에 근거하여 소신 있게 의사를 결정할 수 있는 여건도 중요하다. 그러나, 가장 문제가 되는 것은 행정관청의 경직성이다. 특혜시비나 감사를 의식한 의사결정 및 인허가 지원 회피 등이 이루어지지 않도록 담당자에게 책임과 권한을 동시에 부여해 주어야 한다.

넷째, 제도적·사회경제적 여건변화 또는 불가항력으로 인한 실패요인을 치유할 수 있는 장치를 만들어야만 성공할 수 있다. 제도나 정책은 유연하면서도 투명하고 객관성을 유지해야 한다. 프로젝트금융이 활성화되기 위해서는 채권시장도 발달해야 한다. 다양한 선진 금융기법의 개발과 도입도 필요하다. 재정지원절차는 간결하고 분명해야 한다. 그러한 것들은 대부분 주무관청이 담당해야 할 역할이다. 그리고, 민자사업에서 가장 중요한 사항인 불가항력사유로 인한 위험의 관리와 배분에 합리성과 객관성이 있어야 한다. 지진·태풍·전쟁 등은 물론이고 기타 정치적 위험이 발생할 경우 이를 누가 어떻게 관리할 것인가를 사전에 확정하고 이를 협약으로 구체화함으로써 투자자들이 신뢰할 수 있도록 해야 한다.

5. 지방정부의 민자사업 활성화 과제와 정책적 시사점

지난 '99년에 시행한 민간투자법 개정 등 적극적인 제도개선으로 국내 투자자들의 투자의욕이 되살아났으며, 적극적인 외국인 투자유치와 홍보로 외국인 투자자들의 한국시장에 대한 관심도 커지고 있다. 그러나, 아직 사업추진 경험과 관행, 업무처리절차, 그리고 사회경제적 구조, 전문인력의 확보와 양성 등에 있어서 부족한 점, 보완해야할 점이 많다. 그 중에서도 가장 부족한 점이 바로 민자사업에 대한 인식 부족이며, 그 다음이 사업추진 실행시스템과 미흡과 전문가의 부족이다. 특히, 지방자치단체의 경우는 필요한 예산을 확보하는 문제에서부터 사업추진 경험의 부족, 전문가 부족 등 민자사업을 추진하기에는 매우 열악한 조건하에 있다.

지방자치단체들의 민자사업에 대한 열의는 그 어느 때보다도 높고 매우 적극적이다. 그러나, 성공적인 사업추진 사례는 그리 많지 않다. 자치단체장들의 해외투자설명회가 2, 3년 전부터 붐을 이루었지만, 구체적인 성과가 나타난 사업은 일부 환경관련시설들 뿐이다. 이처럼 민자사업 추진이 성과를 거두지 못하

는 데는 분명하고도 명백한 이유가 있다. 그리고, 그 핵심에는 앞의 실패요인에서도 밝혔듯이 민자사업에 대한 인식부족 문제가 자리잡고 있고, 관련 제도나 민자사업을 추진하는 시스템에 대한 이해도 부족하다.

대부분의 지자체들이 범하고 있는 가장 큰 우는 너무 많은 사업을 계획 없이 추진하려고 하는데 있다. 투자자들이 무엇을 원하는지? 그들이 투자하도록 하기 위해서는 어떠한 조건들을 구비해야 하는지에 대해서는 깊이 생각하지 않는다. 가장 대표적인 예가 외국 투자자들과 체결하는 투자협정서 투자의향서이다. 대부분은 투자협정서를 체결하면 곧 투자가 이루어진다고 생각하고 또 성공했다고 홍보한다.

그러나, 투자는 우리가 생각하는 것만큼 손쉽게, 간단하게 이루어지지 않는다. 물론, 투자방향서 없이 투자가 이루어지지 않고, 그것이 출발점이기는 하나 투자방향서는 어디까지나 투자방향서일 뿐이다. 실제 투자가 이루어지기 위해서는 투자의 전제가 되는 수많은 조건들이 충족되어야 하고 투자비를 회수할 수 있는 충분한 사업성과 안정성이 담보되어야 한다. 쉽게 말해 투자방향서는 이제 막 시작에 불과하다. 이제 그 사업을 쳐다보고 분석해 보겠다는 의사 표시일 뿐

아무런 효과나 의미가 없다. 그러나, 자칫 잘못하면, 그 협정서가 지자체에 족쇄가 될 수 있으며, 사업추진을 가로막는 걸림돌로 작용한다. 즉, 투자의향을 보인 자에게는 부담이 없는 것이지만 당사자인 주무관청에는 족쇄가 될 수 있는 것이 투자협정서 임에도 이를 심각하게 받아들이는 지자체는 거의 없어 보인다. 투자의향서를 체결할 때는 사업의 특성과 해당사업을 추진하는데 필요한 조건, 협약서를 체결하는 자에게 허용할 수 있는 내용이 무엇인지를 각 단계마다 꼼꼼히 따져보고 체결해야만 투자의 확실성을 보장할 수 있고, 민자사업을 성공시킬 수 있다.

지나친 과욕을 부리거나 너무 서두르는 것은 금물이다. 실패하기 위해서는 그렇게 해도 되지만, 성공은 불가능하다. 어떤 지자체는 한꺼번에 대여섯 개의 민자프로젝트를 추진하는 경우도 있다. 그럴 땐 사업 이름만 있으면 사업이 될 것이라고 믿는 것이 아니라 하는 인상을 받는다. 그러나, 그러한 접근방식으로는 민간자본을 유치할 수 없다. 원천적으로 불가능하다. 우리가 조그마한 구멍가게 하나를 마련하는 데도 고려할 것이 많은데 하물며, 수 백억 원 또는 수 천억 원의 돈을 투자하는 경우에는 얼마나 많은 조건들을 따질 것인가를 생각해 보면 알

수 있을 것이다.

민자사업을 정부사업과 같은 사고로 추진하는 경우에도 성공할 수 없다. 물론, 그러한 사고는 정부사업만을 추진해 왔던 경험부족과 타성 때문에 발생된다. 민자사업의 주체는 사실 정부가 아니라 민간 투자자이다. 그들이 투자하는데 무엇이 필요한지를 찾아 해결해 주고 도움을 주는 것이 정부의 역할이다. 그러나, 우리들 대부분은 발주자의 지위에 서서 투자자들을 감독하고 누르려고 한다. 좀 과장된 표현을 쓴다면, 민자사업자는 정부사업을 도급 받는 자가 아니라 정부라는 주식회사에 출자한 주주와 같은 존재다. 외국 투자자들이 가장 이해하지 못하는 것 중 하나가 바로 정부의 권위적 태도이며, 현재 민자사업 추진이 더딘 이유 중 하나도 바로 그러한 정부 우위적 사고라는 사실을 인식해야 한다.

다음으로는 사업추진이 투명하고 객관적이어야 한다. 입찰에서부터 평가, 협상에 이르는 절차가 투명해야 하고 정부의 정책에 예측 가능성과 확실성이 있어야 한다. 그래야만 민간투자자들의 경쟁을 확보할 수 있다. 현재까지의 추진된 사례들을 볼 때, 시설사업기본계획 고시 단계에서 확실한 사업비를 제시한 사례도 많지 않으며, 투명한 사업조건을 제시한 사례도 거의 없다. 그러다 보니 투

자의사 결정이 매우 어려워지고 사업계획수립에도 어려움을 겪는다. 그 결과 민간의 경쟁을 유도하는 데도 실패하였다. 민자사업이 성공하기 위해서는 충분한 사업성 분석과 합리적인 사업추진체계 마련도 중요하지만 작성된 설계도서·타당성 분석자료, 재정지원규모, 협상의 주요요소와 협약의 기본 룰 등 관련정보를 잠재적 투자자들에게 충분히 제공해 주어야 한다.

운영기간 중의 자금부족문제를 해소할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 민자사업의 특성은 대부분의 영업수입을 사용자 수입에 의존한다는 것이다. 따라서, 운영수입이 부족하거나 과도한 환차손 등 추가 비용이 발생할 경우 일시적으로 운영자금 부족문제에 직면할 수 있고, 흑자 도산하는 경우도 생길 수 있다. 협약을 통해 운영수입 부족을 재정지원하기로 한 경우라 하더라도 현금부족시점과 재정지원 시점간의 시차로 인해 자금부족이 발생할 수도 있다. 따라서, 프로젝트별로 적립계정을 개설하여 그러한 일시적 자금부족문제를 해소할 수 있도록 하거나, 사업자로 하여금 Stand-by LC를 개설하도록 하여 이러한 문제를 해소할 수 있도록 하는 것도 성공을 위한 요소가 된다.

결론적으로 민자사업을 성공시키기

위해서는 정부 또는 공공부문의 역할이 매우 중요하고 역할의 범위도 매우 넓다. 사업추진에 필요한 환경을 구축하는 일에서부터 특정 사업의 건설과 운영을 민간에 이양할 수 있는 절차의 마련, 사업계획 내용의 심사와 실시협약 체결을 위한 협상, 사업시행자 또는 시설운영자를 감독하는 일에 이르기까지 매우 광범위하다. 특히, 운영과 관련하여 그 역할이 분명하지 않을 경우 투자의 불확실성을 증가시키고 실패 가능성이 높아지게 된다.

6. 끝내며

인프라시설은 국가라는 신체의 혈관에 해당한다. 인프라시설의 원활한 공급 없이 경제발전과 사회후생의 확대는 불가능하다. 지방정부라고 예외가 될 수는 없다. 지금까지 모든 인프라투자는 정부 위주, 공급자 위주로 추진되었다. 공급자들도 체도의 보호막 아래서 경쟁에 노출되지 않고, 시설의 운영과 관리는 사각지대로 방치되었다. 국가사업이라는 명분아래 불필요한 낭비나 비효율도 발생했다. 인프라부문도 개혁이 필요하고 가치를 창조할 수 있도록 하는 구조조정이 필요하다. 민간투자사업이 성공한다면 아마도 구조조정의 새로운 틀이 만들어지고 가치창조를 추구하는 새로운 모델

이 만들어질 것이다.

정부는 이제 더 이상 주도자, 군림자가 되어서는 안 된다. 협력자, 조력자가 되어야 한다. 사업성이 있는 사업 즉, 민간의 참여가 필요한 사업과 정부가 직접 추진해야 하는 사업을 구분해야 한다. 사업성이 있는 사업에는 과감하게 민간의 자본과 창의, 효율을 접목시켜야 한다. 그러기 위해서는 민간으로부터 신뢰를 얻고 정부와 민간이 동업자가 되어야 한다. 민간자본을 참여시키는 과정에 시장성을 검증하고 그 결과를 공개하여 민간의 자금조달능력과 경영능력을 활용해야 한다.

반복하는 예이지만 민자사업이 성공하기 위해서는 적어도 다음 여섯 가지 사항은 확립되어야 한다.

첫째, 민자사업에 대한 정확한 이해와 정부·민간간 파트너십의 구축

둘째, 타당성 있는 사업계획 수립과 객관적인 대상사업 선정기준 마련

셋째, 적정수준의 수익보장과 공정경쟁을 유도할 수 있는 환경 조성

넷째, 사업추진과정의 각종 위험의 효과적 관리, 분담

다섯째, 전담조직 및 전문인력의 양성
여섯째, 명확하고 합리적인 규제와 제한
앞으로 민자사업이 성공할 수 있을 것

인가? 여기에 대해 확실한 답을 하기는 어렵다. 그러나, 인식을 바꾸고 합리적인 실행프로그램을 만든다면, 그리고 정부와 민간, 대주단 등 관련 주체들이 각자의 역할을 잘 수행한다면 확실히 성공할 수 있다. 인프라시설에 대한 투자를 소홀히 할 수는 없다. 민간투자 활성화는 지역경제 활성화 나아가 지금의 경제위기를 극복할 수 있는 발판이 될 수 있다. 큰 틀에서 본다면 민간투자사업은 이제 막 정상궤도에 진입하고 있는 셈이다. 지난 6년간은 한마디로 우리의 생각을 바꾸고 제도의 틀을 만들며, 민간투자사업을 어떻게 추진해야 하는가 하는 것을 배우는 시기였다. ‘시작이 반’이라고 했다. 그러한 맥락에서 본다면 우리는 절반의 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 나머지 절반은 앞으로 우리가 해 나가야 할 몫이다.

참고문헌

- 기획예산처·민간투자지원센터, “사회간접자본시설에대한민간투자법·시행령·기본계획”, 2000. 1.
대한상공회의소, “동남아 SOC 민자유치 경험과 시사점”, 1997. 12
대한상공회의소, “민자유치 도로사업 활

- 성화 방안”, 1997. 12
- 송병록, “민자유치제도 개선에 따른 세 부추진절차 수립 연구”, 국토연구원, 1999. 5.
- 이규방 · 송병록 · 김민철, “인프라시설에 대한 민자유치 종합대책”, 국토개발연구원, 1998. 7.
- 이규방 · 송병록의 “인프라 민간투자사업의 표준실시협약(안) 지침수립 연구”, 국토연구원, 2000. 6.
- Augenblick, M. and B. Custer, Jr., “The Build, Operate, and Transfer (‘BOT’) Approach to Infrastructure Projects in Developing Countries,” Working Paper, the World Bank, August 1990, WPS 498.
- Heggie, Ian G., “Commercial Management and Financing of Roads”, World Bank Technical Paper No. 409., Washington, D.C., 1998.
- Kerf, Michel & Gray, R. David & Irwin, Timothy & Levesque, Celine & Taylor, Robert R., “Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award”, World Bank Technical Paper No. 399., 1998.
- World Bank, Concessions for Infrastructure : A Guide to Their Design and Award, 1998. ☺

시사용어 해설

• 리볼빙 시스템 (Revolving System)

회전신용방식. 크레디트 판매의 한 방식으로 매달 정해진 금액을 지불하는 월부판매와 달리 상환회수를 한정하지 않고 매달 일정액 또는 잔고에 대한 일정비율의 금액을 지불하는 방식이다. 또 정해진 이용한도액내에서라면 언제라도 다시 구매할 수 있다. 월부방식보다 이용하기 편하기 때문에 선진국에서는 대형 백화점 · 슈퍼 등에서 적극적으로 도입하기 시작, 신용판매의 주류를 이룰 것으로 예상된다.

- 편집실 -