

특집

지방재정과 민간자본 투자 유치



- 사회기반서비스 민간투자제도의 의의
/옥동석 14

- BTL 민간투자사업의 의의 및 정책과제
/김재형 30

- 지방자치단체 BTL사업의 실태와 발전방향
/안세경 45

사회기반서비스 민간투자제도의 의의

옥 동 석

인천대학교 교수

I. 머리말

시장기능 하에서는 비경합성, 배제불가능성의 특징을 가지고 있는 공공재가 적절하게 공급되지 않는다. 공공재의 성격을 갖는 서비스의 사회적 가치는 높지만 민간기업이 수행할 수 있을 만큼의 적절한 수익성이 보장되지 않기 때문이다. 전통적으로 정부는 공공재의 성격을 갖는 이러한 서비스를 직접 생산하여 국민경제에 제공하는 방법으로 시장기능의 이러한 실패를 보완하였다.

시장실패의 보완을 이유로 정부가 직접 생산·제공하는 서비스는 대부분 대규모의 자본자산 시설물을 필요로 한다. 도로, 항만, 공항, 철도 등은 말할 것도 없고 공공재의 성격이 상대적으로 약한 주차장, 박물관, 미술관, 체육시설 등도 상당한 규모의 시설물이 필요하다. 이들을 통칭하여 사회기반시설물이라 할 수 있고 여기서 제공되는 서비스는 사회기반서비스로서 정부가 주도로 제공할 필요가 있다.

사회기반서비스에 대한 민간투자제도는 사회기반서비스가 본질적으로 갖고 있는 낮은 수익성을 정부가 부분적으로 보전함으로써 민간기업이 생산할 수 있도록 유인하는 제도라 할 수 있다. 시장경제의 정상적 수익률이 사회기반서비스에서는 보장되지 않기 때문에 정부가 일부 지원을 제공하여 사회기반서비스의 부족한 수익성을 보전하고자 하는 것이다.

정부의 지원은 규제상의 지원, 현물지원, 현금지원 등 다양한 형태로 제공될 수 있다. 사회기반서비스를 생산·제공하는 민간기업에 대해서는 통상적인 기업활동에서 적용되는 제반 규제,

예컨대 독과점금지, 인허가절차, 조세 및 부담금 감면 등에서 우대조치를 할 수 있다. 또는 국공 유재산의 무상사용을 허가하거나 시설물의 일부를 제공하는 현물지원도 가능하다. 물론 보조금 등과 같은 현금지원도 가능한데 이는 민간투자를 유인하는 가장 강력한 수단이 될 수 있다.

각종 정부지원을 활용하여 사회기반서비스에 대한 민간투자를 유인하는 제도는 경제개발의 역사와 함께 우리나라에서도 이미 오래전부터 구축되어 있었다. 그런데 1990년대 이전만 하더라도 민간투자는 활발하게 나타나지 않았다. 이 당시에는 민간기업이 일정한 사회기반시설물을 제안하고 정부가 이를 인허가하는 소극적 절차만 존재하였다. 또 이 당시에는 아무리 공익성이 큰 사회기반시설이라고 하더라도 정부가 각종 지원을 제공한다는 것은 엄청난 특혜라는 인식이 사회 전반에 팽배하였다.

1990년대 이후 사회간접자본을 획기적으로 개선할 필요성이 널리 인식되고 또 민주화의 급속한 진전으로 정부의 투명성이 제고되면서 민간투자제도가 새로이 각광을 받았다. 그 결과 1994년 민자유치촉진법이 제정되었고 대부분의 사회기반시설물에서 민간투자의 문호가 개방되었다. 민자유치촉진법은 정부가 대상 사업을 공고히 하고 민간투자를 공모하도록 하였기 때문에, 민간기업이 대상 사업을 제안하고 정부가 인허가하는 과거의 수동적 입장에서 크게 바뀌었다. 또한 특혜시비에서 벗어날 수 있도록 정부지원 규모를 객관적으로 결정하는 일정한 수익성 공식을 제안하였다.

민자유치촉진법이 제정될 당시만 해도 사회기반시설은 민간기업에게 황금알을 낳은 거위가 될 것으로 기대하였다. 그러나 결과는 기대와 달리 일부 사업에서 일부 대기업만이 참여할 뿐 전반적으로 민간투자실적은 저조하였다. 민간기업에 규제상의 지원, 현물지원을 아무리 많이 제공하더라도 여기에는 한계가 있기 때문에 현금지원을 포함한 보다 획기적인 지원의 필요성이 요구되었다. 더구나 1997년의 외환위기로 해외자본의 유치 필요성, 정부재정의 한계가 널리 인식되면서 보다 광범하고 획기적인 정부지원을 제공하기 위하여 민자유치촉진법을 전면 개정하였다.

1999년 민간투자법으로 법률 명칭이 변경되며 상당한 내용의 개정이 이루어지면서 민간투자사업에 대한 정부의 재정지원이 본격화되었다. 시설물의 건설 중에는 정부가 직접 건설보조금을 지급할 수 있을 뿐만 아니라 운영기간 중에도 최소운영수입보장을 통하여 안정적인 시설물 운영을 보장해주었다. 이러한 지원조치로 인하여 대규모 자본투자를 필요로 하는 도로, 항만, 철도 등에 많은 민간투자가 이루어졌다.

민간투자사업이 전면적으로 활성화되면서 이에 대한 비판적 시각도 함께 증가하였다. 정부부

문에서 직접 시행하는 재정사업보다 민간투자사업에서 공사비 등이 더 많이 소요되고 있다는 현상의 목소리도 상당한 반향을 형성하였다. 보다 더 경쟁을 활성화할 필요가 있고 최소운영수입의 보장폭을 줄여 운영기간 중의 위험을 민간기업이 보다 더 많이 부담하도록 해야 한다는 것이었다.

다른 한편으로 민간투자제도는 재정제약을 받지 않으면서 많은 사업을 시행할 수 있는 효과적 정책수단으로 자리잡기 시작하였다. 특히 참여정부가 출범한 이후 사회복지에 대한 정책적 관심이 고조되었는데, 민간투자제도는 당장의 재정제약을 받지 않으면서 복지관련 사업을 다수 시행할 수 있는 타개책으로 부각되었다.

2005년 1월 민간투자법은 다시 한번 큰 변화를 맞이 하였다. 민간투자사업의 대상 사업에 학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 문화시설, 자연휴양림, 수목원 등이 포함되었다. 이들은 국민에게 제공해야 할 기초적 서비스로서 비록 그 재정부담을 미래로 떠넘긴다 하더라도 당장 정부가 의무적으로 건설·운영해야하는 것으로 판단하였기 때문이다. 또 새로운 사업시행방식으로서 BTL(Build-Transfer-Lease)방식의 사업제도를 전격 도입하였다.

우리나라의 민간투자제도는 1990년대 이후 많은 변화를 겪으면서 꾸준히 제도적으로 발전하였다. 시대별로 새로운 현안이 등장할 때마다 그에 적절한 제도적 개선책을 도입·시행하였는데, 점차 재정운용에서 그 비중과 중요성이 더 하고 있다. 본고에서는 사회기반서비스에 대한 민간투자제도의 이론적 의의를 조명하면서 그 본연의 효과를 극대화하기 위해 우리에게 주어진 도전과 과제가 무엇인지를 살펴보고자 한다.

II. 민간투자사업의 장점과 단점

모든 선택에는 대가가 있으며, 모든 제도에는 장점과 단점이 있게 마련이다. 올바른 정책적 선택을 위해서는 매 주어진 상황에서 우리 사회가 어떤 부분을 보완해야 하며 또 어떤 부분을 희생해도 좋은지 비교하여야 한다. 사회기반서비스에 대한 민간투자제도를 우리가 어느 정도 도입하는 것이 적절한지를 판단하기 위해서는 무엇보다도 먼저 민간투자사업이 전통적인 재정사업에

비해 어떤 장점과 단점이 있는지 헤아려야 할 것이다. 여타의 제도처럼 민간투자제도가 우리 사회의 전지전능한 해결책이 될 수는 없다.

(1) 재정적 효과

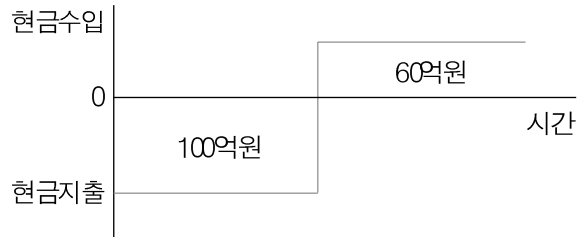
사회기반서비스 민간투자사업은 한정된 재정자금으로 더 많은 사회기반서비스 또는 시설물을 확보할 수 있는 정부의 사업방식이다. 재정자금 100억원을 투입하여 향후 60억원의 통행료 수입이 나타나는 고속도로 A가 있다면 이는 수익성 기준에서 볼 때 적자노선이다. 그런데 이 고속도로 사업을 민간기업에 맡기며 정부가 여기에 50억원을 보조한다고 하자. 민간기업은 자금 50억원을 투자하여 이 사업에서 통행료 수입 60억원을 획득할 수 있기 때문에 민간기업의 투자수익률은 10억원/50억원으로서 20%가 될 것이다.

[그림]은 고속도로 A에 대해 재정사업에 의한 정부부문 현금흐름(그림 a)과 민간투자사업에 의한 정부부문 현금흐름(그림 b)을 대비하고 있다. 그림 b)에서 보는 바와 같이 정부가 고속도로 A를 민간투자사업으로 시행하면 그림 a)에서 나타나는 재정수입 60억원을 포기하게 된다. 결국 사회기반시설물 민간투자사업은 미래의 재정수입을 포기하고 현재의 재정부담을 줄이는 정부의 사업방법이라 할 수 있다.

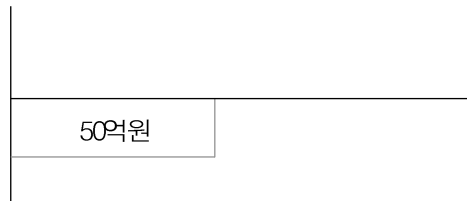
만약 정부가 고속도로 A를 민간투자사업으로 시행하면서, 건설기간 중 정부보조금을 20억원으로 한정한다고 하자. 민간기업은 건설기간 중 80억원을 투자하여야 이 고속도로를 완성시킬 수 있다. 민간기업이 여전히 20%의 수익률을 올리기 위해서는 운영기간 중 96억원의 수입을 획득하여야 하기 때문에 민간기업에 대한 최소운영수입 보장금액은 96억원이 되어야 한다. 운영기간 중 통행료 수입은 60억원으로 기대되기 때문에, 정부는 최소운영수입 보장을 위해 36억원을 지급해야 할 것이다. 정부의 건설보조금 20억원, 최소운영수입 보장금액 96억원인 경우 정부부문 현금흐름은 [그림]의 c)와 같이 주어진다.

● [그림] 재정사업, 민간투자사업의 정부부문 현금흐름 ●

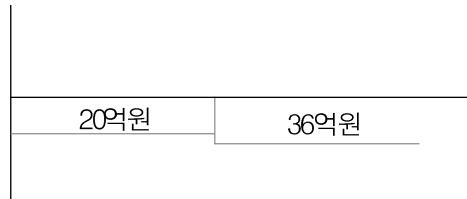
a) 재정사업의 현금흐름



b) 민간투자사업(정부지원 50억원)의 현금흐름



c) 민간투자사업(최소운영수입보장 86억원)의 현금흐름



사회기반시설물을 재정사업으로 시행하건 민간투자사업으로 시행하건 그 건설비용과 운영수입 등에 아무런 차이가 없다면 재정적 측면에서 이들은 아무런 차이가 없다. [그림]에서 보는 바와 같이 세 가지 사업방식 a), b), c)에서 정부가 부담한 재정의 현재가치 금액은 모두 50억원으로서 동일하기 때문이다. 운영수입은 할인율 20%로서 할인되어야 현재가치로 전환되기 때문에, 재정사업 a)의 재정부담은 운영수입 60억원의 현재가치 50억원을 공사비 100억원에서 공제한 나머지 금액으로 평가될 것이다.¹⁾

결국 사업시행방식의 차이로부터 나타나는 정부 재정부담의 차이는 없다. 그렇다면 사회기반

1) 본 설명에서는 민간부문의 정상적 투자수익률을 20%로 가정할 수 있다. 다시 말해 정부는 재정자금을 은행에 예금하거나 또는 민간기업에 대여한다면 20%의 수익을 올릴 수 있을 것이다.

서비스 민간투자사업의 재정적 효과는, 긍정적 측면에서는 ‘긴요한 기반시설의 조기확충’으로 부정적 측면에서는 ‘재정부담의 미래전가’로 정리할 수 있다. 예컨대 그림 c)의 사업시행 방식에서 정부는 당장 20억원의 재정자금만 있다면 고속도로를 민간투자방식으로 획득가능한 것이다. 물론 운영기간 중에는 36억원(현재가치 30억원)의 재정부담을 지게 될 것이다.

이와 같이 민간투자제도는 당장의 재정부담을 경감시키는 효과적인 제도로 볼 수 있다. 만약 민간투자제도를 통해 조기에 확보된 기반시설물이 국민경제에 20% 이상의 사회적 편익을 제공한다면 이는 대단히 바람직한 것이다. 반면 민간투자제도는 미래의 재정부담을 증가시키는 제도이기 때문에 이를 합리적으로 관리하지 않는다면 상당한 폐해도 예상된다. 예컨대 미래 기간에 충분한 재정이 확보되지 않아 20% 이상의 이자율로 국채를 발행해야 한다면 민간투자의 재정적 효과는 부정적이라 할 수 있다. 따라서 ‘미래의 재정부담을 증가시켜도 좋을만큼 긴요한 사회기반시설인가?’를 엄격하게 판단해야 민간투자사업의 부정적 효과와 긍정적 효과의 적정 균형이 모색될 수 있다.

(2) 비용절감

앞의 설명에서는 재정사업을 민간투자사업으로 전환할 때 시설물의 비용과 수입에 아무런 변화가 없다는 것을 전제하였다. 그러나 재정사업을 민간투자사업으로 전환하면 사회기반서비스의 생산비용에서 상당한 변화가 나타날 수 있다. 민간투자사업이 재정사업에 비해 생산비용과 원가를 절감할 수 있는 이유는 두 가지 측면에서 설명할 수 있다.

첫째, 재정사업은 공공기관이 투자의 주체이지만 민간투자사업의 주체는 민간기업이기 때문이다. 민간기업은 경쟁에 노출되어 있고, 도산의 위험을 부담하고 있으며, 내부경영에서 예산·인사·조직상의 제약이 거의 없다. 이에 반해 공공기관은 독점적 사업환경 하에서 경쟁을 겪지 않으며, 도산의 위험을 정부가 대신 부담하며, 내부경영에서는 여러 가지 법령상의 제약을 준수해야 하는 행정적 조직이다. 공공기관과 민간기업의 이러한 차이 때문에 민간기업은 공공기관보다 원가절감에 보다 더 창의적이고 적극적인 태도를 취한다.

둘째, 민간투자사업에서는 재정사업과 달리 건설과 운영의 주체가 동일하기 때문에 20~30년간의 생애전체비용을 절감하기 위한 일관성 있는 최적화 선택을 할 수 있다. 민간투자사업은 설계(Design), 시공(Build), 자금조달(Finance), 운영(Operate)이 통합되기 때문에 DBFO사업이

라고도 하는데, 이러한 통합과정에서 원가절감을 위한 최적의 선택이 이루어질 수 있는 것이다. 반면 공공기관의 경우에는 정부의 단년도 예산주의에 따라 설계, 시공, 운영의 과정이 분리되어 이들을 담당하는 조직이 서로 다르기 때문에 총괄적인 최적화가 도모되지 못하는 것이다.

이러한 두 가지 이유는 민간투자사업이 재정사업에 비해 원가절감에서 유리한 측면을 설명하고 있다. 그러나 민간투자사업보다 재정사업이 생산원가 측면에서 더 유리할 수 있는 이유도 두 가지 존재한다. 첫째, 위험프리미엄으로 인하여 민간기업의 자금차입 이자율은 정부 또는 공공기관보다 상대적으로 더 높다. 민간기업의 신용도가 아무리 높다한들 정부보다 더 안전하다고 말하기는 곤란할 것이다. 따라서 민간투자사업의 자금조달비용은 정부보다 더 높기 때문에 금융비용에 따른 생산비용의 증가가 예상된다.

둘째, 재정사업은 기존의 정부조직을 활용할 수 있지만 민간투자사업에서는 별도의 특수목적법인(SPC, Special Purpose Corporation)이 설립되어야 하는데 이에 따른 비용증가가 나타날 수 있다. 예컨대 고속도로를 신규로 건설하는 경우 재정사업에서는 기존의 고속도로 기획, 건설, 관리조직을 활용할 수 있지만, 민간기업은 별도의 조직을 구성하여 이러한 사업을 추진하여야 한다.

이처럼 민간투자사업은 재정사업에 비해 원가절감에 유리한 측면과 불리한 측면을 모두 가지고 있다. 만약 정부가 민간투자사업을 통해 총체적인 비용절감 효과를 거두기 위해서는, 비용증가 요인을 상쇄하고도 남을 만큼의 비용절감 규모에 대한 확신을 가져야 한다. 따라서 정부는 내부적인 행정절차를 구비하여, 특정 사업을 민간투자사업으로 시행하면 재정사업에 비해 비용절감이 가능할 것인지를 검증할 필요가 있다. 이러한 과정을 영국, 일본 등에서는 ‘돈의 값어치(VFM, Value For Money)’ 검사라고 부르고 있다.

(3) 서비스 품질제고

민간기업이 사회기반서비스를 민간부문에 제공하고 그 대가로서 이용료(또는 통행료)를 징수한다면, 민간기업은 자신의 매출수입을 증가시키기 위하여 서비스의 품질을 혁신하고자 노력할 것이다. 반면 재정사업에서 공공기관은 자신의 매출수입을 더 많이 획득하고자 노력할 유인과 능력이 상대적으로 낮다. 왜냐하면 민간기업은 매출수입을 자신의 재량으로 처분할 수 있고, 경쟁에 노출되어 있으며, 도산의 위험을 부담하며, 내부경영에서 예산·인사·조직상의 제약이 없

기 때문이다.

물론 서비스 품질제고가 나타나기 위해서는 민간기업이 자신의 매출수입을 증가시킬수록 자신의 이윤이 증가한다는 유인구조가 형성되어 있어야 한다. 민간기업이 사회기반서비스의 이용자로부터 그 대가를 징수할 수 없거나 또는 민간기업의 이용료 수입 전액이 정부로 환수된다면 민간기업은 매출수입을 증가시킬 유인을 갖지 못한다. 따라서 민간투자사업을 시행할 때 정부는 민간기업이 매출수입을 증가시킬 유인을 가지도록 정부는 각종 지원의 지급방법(Payment Mechanism)을 적절히 설계하여야 할 것이다.

서비스 품질제고의 유인을 제공하는 일차적인 수단은 민간기업에 매출수입 또는 제3자수입(third-party revenue)을 허용하는 것이다. 이차적인 수단은 정부가 지급하는 금액을 서비스의 품질수준에 연계시키는 소위 성과연계(performance-related) 지급방법을 채택하는 것이다. 성과연계를 위해서는 서비스의 규격서, 성과지표가 명확해야 할 뿐만 아니라 별점제도 등으로 성과와 지급금액이 밀접하게 연계될 수 있어야 한다.

서비스 품질을 제고하여 매출수입을 증가시키려는 유인이 존재한다면, 민간투자사업에 대한 정부의 재정부담은 그만큼 줄어들 수 있다. 예컨대 정부가 최소운영수입을 보장하였지만, 민간기업이 서비스 품질제고를 통하여 운영수입 또는 매출수입을 크게 늘일 수 있다면 실질적인 정부의 재정부담은 크지 않을 것이다.

(4) 사업수행의 확실성

민간투자사업은 재정사업과 달리 정부와 민간기업 사이에 20~30년간의 계약(또는 실시협약)을 근거로 사업이 진행된다. 계약에서는 발생가능한 미래의 여러 가지 상황에 대하여 권한과 책임관계를 엄격하게 규정하고 있다. 반면 재정사업에서는 사업을 수행하는 공공기관과 정부 사이에 일정한 계약이 성립하지 않기 때문에 임기응변적 사후통제가 보장된다. 재정사업의 진행과정에서는 예기치 않은 문제가 발생하면 정부는 그때그때 지시를 시달하고 공공기관이 이를 준수하여 문제를 해결하는 것이다.

민간투자사업이 도입되면 임기응변적 사후통제를 계약을 통한 엄격한 사전규율로 전환할 수 있는데, 이는 사업수행의 확실성을 크게 제고할 것이다. 현재 우리나라에서는 대부분의 재정사업이 단년도 예산주의에 따라 매년 예산규모를 조정 가능한 형태로 진행되고 있다. 예컨대 고속

도로 사업 A에서 총사업비 100억원이 3년간 소요된다고 할 때 100억원의 재정자금이 최초의 사업계획에 따라 3년 이내에 제공되는 것은 아니다. 매년의 예산사정에 따라 임기응변적으로 변경 조정이 가능할 것이다. 따라서 재정사업의 시설물 완공시기는 합리적으로 예측할 수 없는 경우가 많다.

또한 임기응변적 사후통제가 가능한 경우에는 사업내용의 변경이 상당히 용이하다. 그때그때의 정치적 요구에 따라 사업내용의 변경이 비교적 용이하게 변경될 수 있다. 그러나 엄격한 사전 규율을 원칙으로 하는 계약에서는 사업내용을 변경하는 경우 정부가 변경에 따른 책임과 비용을 일정 부분 부담하여야 한다. 이러한 명시적 비용부담 때문에 민간투자사업에서는 정부가 사업내용을 임의로 변경하기 어려운 것이다. 임기응변적 사후통제가 축소되어 사업의 안정성이 제고되면 사업시행자인 민간기업은 창의와 효율을 발휘할 유인을 더 많이 가질 것이다.

(5) 시장중립성

사회기반서비스에 대한 민간투자사업의 확대는 다량의 민간자금을 공공재 성격의 사회기반시설물 투자로 전환시켜 민간고유의 진취적이고 창의적인 투자를 위촉시킬 수 있다. 이는 오히려 경제의 장기적 발전을 저해할 요인이 될 수 있다. 사회기반서비스 민간투자사업의 수익률이 여타 민간부문의 투자수익률보다 높다고 한다면 민간고유의 고위험 투자는 위축될 수 있는 것이다. 반면 민간투자사업의 확대가 민간투자를 대체하는 효과보다는 민간의 여유자금을 흡수하는 효과를 가진다면 시장의 중립성은 크게 훼손되지 않을 것이다.

국민경제는 민간의 시장부문과 정부의 공공부문으로 대별될 수 있는데, 사회기반서비스에 대한 과도한 투자는 민간의 시장부문을 위축시킬 수 있다. 시장기능의 실패를 보완하기 위하여 정부의 개입이 과도하게 나타난다면 정부실패에 따른 사회적 비용이 시장실패의 교정에 따른 사회적 편익을 초과하게 될 것이다. 따라서 사회기반서비스에 대한 민간투자사업은 시장중립성을 유지할 수 있도록 일정한 견제장치를 구비하여야 할 것이다.

Ⅲ. 민간투자사업의 제도적 기반

민간투자사업은 당장의 재정부담을 경감할 수 있고, 사회기반서비스의 생산비용을 절감하며 그 품질을 개선할 수 있고, 사회기반서비스라는 공공서비스 제공의 확실성을 제고할 수 있으며, 민간부문의 여유자금을 생산적 활동에 투입시킬 수 있다. 그러나 마찬가지로 측면에서 단점들도 존재한다. 방만한 재정운용을 초래할 수 있으며, 적절하지 않은 유인구조 하에서 민간기업은 오히려 생산비용 증가와 서비스 품질 저하를 초래할 수 있으며, 계약분쟁으로 사업수행의 불확실성이 상승할 수 있으며, 민간기업의 창의적 투자를 저해할 수도 있다. 민간투자사업의 장점을 보다 극대화하고 단점을 극소화하기 위해서는 보다 세련된 제도적 틀을 탐색하여야 한다.

(1) 중장기 재정운용

민간투자사업은 재정부담을 미래로 전가하는 제도이지만 ‘긴요한 기반시설의 조기확충’에 따른 사회적 편익과 ‘재정부담의 미래전가’에 따른 비합리적 재정운용의 사회적 비용을 적절히 조화할 수 있는 제도적 기반이 구비되어 있어야 한다. 만약 이러한 제도적 기반이 마련되어 있지 않다면 사회기반시설에 대해 과도한 투자가 초래되어 미래의 재정운용을 상당히 제한하는 재정운용의 방만함이 나타날 수 있기 때문이다. 민간투자사업은 결국 사회기반시설물을 외상 또는 할부구매하는 제도로 이해될 수 있기 때문에 이에 대한 철저한 재정관리가 선행되어야 한다.

재정운용을 개선하기 위해서는 크게 두 가지 측면의 요구가 충족되어야 할 것이다. 첫째, 개별 민간투자사업의 시행에 따른 중장기적 재정부담을 엄격하게 예측하고 관리하여야 한다. 민간투자사업의 생애전체에 대한 재정부담을 시기별로 예측하여 이를 중장기 재정운용에 감안하는 제도가 구비되어야 할 것이다. 특히 개별 사업에 대한 재정부담은 확정적으로 추정가능한 금액뿐만 아니라 정부의 위험부담에 따른 우발채무도 포함시켜야 한다. 가능한 시나리오들을 구분하여 정부에게 나타날 수 있는 재정부담을 총괄적으로 추정할 때 합리적 재정운용이 가능할 것이기 때문이다.

둘째, 민간투자사업 전체로부터 비롯되는 중장기적 재정부담에 대하여 의회를 중심으로 정치권의 합의가 있어야 할 것이다. 미래 재정부담의 증가를 견제할 수 있는 사회집단으로는 선거를 통해 정권을 쟁취하고자 하는 정치인들과 재정관련 전문가 집단들일 것이다. 이들은 미래 재정

부담의 증가를 견제하기 위한 사회적 여론을 형성할 수 있다. 따라서 20~30년 이후의 재정운용에 대한 관심을 고취하기 위해서는 민간투자사업의 재정부담을 정치권이 전문가 집단의 자문을 얻어 합의하는 절차가 마련되어야 한다.

특히 우리나라의 헌법은 미래 재정부담에 대해 국회의 승인을 명시하고 있음을 유의할 필요가 있다. 헌법 제58조에서는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.”고 규정하고 있다. 민간투자사업에 대한 실시협약은 국가의 부담이 되는 계약이 분명하기 때문에 관련 내용을 예산에 포함시키든지 아니면 예산과 별도로 국회의 의결을 얻어야 할 것이다.

(2) 사업의 합리적 선택

민간투자사업의 방만한 운용을 견제하기 위해서는 당해 사업에서 초래되는 재정부담의 규모를 합리적으로 추정할 뿐만 아니라 사업시행 여부를 판단하는 합리적 절차를 갖추어야 한다. 이러한 타당성 조사는 재정사업보다 민간투자사업에서 보다 더 엄격하고 철저하게 수행되어야 할 것이다. 특히 타당성 조사는 주무부처로부터 상당한 독립성을 갖는 기관에 의해 수행되어야 한다.

재정사업의 경우에는 매년 예산과정에서 ‘총액배분 자율편성(Top-Down)’ 제도가 도입되어 있기 때문에 타당성 조사의 문제점이 상대적으로 크지 않다. 왜냐하면 주무관청은 한정된 재정자금의 범위 내에서 재정사업의 우선순위를 정해야 하기 때문이다. 이에 반해 민간투자사업은 당장의 재정부담이 없기 때문에 엄격한 타당성 조사가 시행되지 않는다면 사업이 방만하게 시행될 개연성이 높은 것이다.

특히 민간투자사업 중에서 민간기업이 자율적으로 정부에 제안하는 민간제안사업의 경우에는 이와 같은 폐해가 더 크게 나타날 수 있다. 현재 우리나라에서는 민간제안사업에 대해서도 정부고시사업에 상응하는 재정지원을 제공하고 있다. 민간제안사업을 장려하는 본래의 취지를 살리고 향후 예상되는 부작용을 줄이기 위해서는, 재정지원이 없는 경우에만 민간제안사업을 인정하는 것이 바람직할 것이다. 민간제안사업의 문제점은 다음과 같이 나타날 수 있기 때문이다.

첫째, 민간제안사업은 여타의 공공사업에 비해 사회적 우선순위가 낮음에도 불구하고 이들의 재무적 수익성이 높다는 이유로 먼저 시행되기 때문에 자원배분의 비효율성을 초래할 수 있다. 예컨대, 「100억원의 사업비가 소요되는 재정사업 A」가 「100억원의 재정지원을 요구하는 민간제

안사업 B』보다 사회적 우선순위가 높음에도 불구하고 민간제안이라는 이유로 B가 먼저 시행될 수 있는 것이다.

둘째, 민간제안사업의 재무적 수익성이 정상이윤율을 초과하는 이유가 외부비경제 또는 ‘숨겨진 이윤(hidden profit)’에 있다면 민간제안사업은 외부비경제 또는 숨겨진 이윤이 높은 사업을 우선 시행하는 제도가 된다. 민간사업자는 민간제안사업을 통해 사업자(또는 관련 기업집단) 소유 토지의 지가상승 등과 같은 자본이득을 취득할 수 있는데, 이는 민간기업의 지대추구행위를 장려하는 결과를 초래할 것이다. ‘숨겨진 이윤’은 노선선정 등과 같은 설계(설계변경 포함) 과정에서 발생할 수 있는데, 민간제안사업은 이를 방지하고 제한하는 시스템을 결여하고 있는 것이다.

셋째, 민간제안사업은 그 본질적 성격상 수익계약적 요소가 내재되어 있기 때문에 경쟁입찰의 공정성을 충분히 확보할 수 없는 국가에서는 이를 특히 유의하여야 한다. 민간제안사업의 수익계약적 성격을 활용하여, 민간사업자들은 민간제안을 통해 사실상의 재정사업을 선점하려는 움직임이 있기 때문이다.

(3) 민간의 창의성 유인

사회기반서비스에 대한 민간투자사업의 가장 큰 장점은 민간의 창의성을 유인하여 원가를 절감하고 서비스 품질을 개선하는데 있다. 물론 여타의 많은 장점들도 있지만 그 장점들은 상황에 따라 단점으로 바뀔 가능성도 충분히 존재한다. 전통적인 재정사업에서 전혀 검토되지 않았던 기발한 창의성이 사회기반서비스에서 나타날 때 비로소 민간투자사업에서 나타날 수 있는 단점들을 크게 상쇄할 수 있는 것이다.

민간투자사업에서 창의성이 최대한 발휘될 수 있도록 하기 위해서는 다음 세 가지 측면의 검토가 필요하다. 첫째, 사업규모와 범위가 상당하여 민간기업이 창의성을 발휘하여 충분한 수익성을 보장받을 수 있도록 해야 한다. 사업규모가 너무 작다면 민간기업이 창의성을 발휘하더라도 기업이 회수가능한 수익이 작기 때문에 창의성 발휘의 유인이 작을 것이다. 또한 사업규모가 적정하다고 하더라도 사업내용이 단순 반복적이고 지나치게 정형화되어 있다면 기업이 창의성을 발휘할 여지가 나타나지 않을 것이다.

둘째, 가능하면 민간기업에 더 많은 위험을 부담시킬 필요가 있다. 물론 민간투자사업에서 정부와 민간기업 사이의 위험배분에 대한 기본 원칙은, 특정 위험을 보다 잘 관리할 수 있는 자에

게 당해 위험을 부담시키는 것이다. 위험의 사회적 비용은 이 원칙이 준수될 때 절감될 수 있다. 따라서 이 원칙을 위반하지 않는 범위 내에서는 가능한 많은 위험을 민간기업에 부여하여 위험의 사회적 비용을 전반적으로 하락시켜야 한다. 특히 사회기반시설의 유형에 따라서는 수요량 변동의 위험을 사업자가 부담하도록 하는 것이 적절하다.

셋째, 일정한 품질수준을 준수하는 범위 내에서 민간기업의 경쟁을 최대한 고취시켜야 한다. 입찰평가에서 항목별 배점이 지나치게 다양하고 분산되어 있다면, 민간기업들의 경쟁은 ‘평가 점수를 더 많이 획득할 수 있는 사업계획서’를 작성하는데 집중될 수 있다. 입찰경쟁은 ‘사회기반서비스의 품질을 개선하고 원가를 절감하는 방안’을 실질적으로 모색하기 위한 경쟁이 되도록 평가배점을 적절히 조절하여야 할 것이다.

특히 정부는 시설사업기본계획에서 협약서 전체 문안을 제시하고, 민간사업자가 이를 수용할 때 요구하는 재정지원금액(최소운영수입 보장비율 포함)을 기준으로 입찰평가를 하는 것이 바람직하다. 재정지원 요구금액이 평가배점의 거의 대부분을 차지하도록 한다면 민간기업들 사이의 경쟁은 보다 치열하게 전개될 수 있을 것이다.

(4) 계약과 분쟁해결

민간투자사업에서 예기치 않은 문제가 발생하면 정부와 민간사업자는 계약서에 의지하여 문제를 해결해야 하는데, 사전에 충분히 규정되어 있지 않으면 매번 분쟁과 소송이 발생한다. 민간투자사업의 계약은 20~30년간 지속되는데 이와 같은 장기간 계약을 원만하게 소화하기 위해서는 계약관행이 선진화되어야 한다.

계약관행이 선진화되지 않는다면 계약분쟁이 빈번하게 발생할 수 있다. 계약분쟁을 해결하기 위해서는 변호사 등의 전문가 도움을 필요로 하는데, 법적 자문비용이 만만치 않게 소요될 것이다. 따라서 정부와 민간기업 사이의 분쟁을 조속하게 해결할 수 있는 제도적 장치를 구비할 필요가 있다.

IV. BTL사업에 대한 시사점

(1) BTL사업의 성격

참여정부는 2004년 종합투자계획을 발표하면서 민간투자사업에 대한 새로운 시행방식으로 BTL(Build-Transfer-Lease) 제도의 도입을 공표하였다. 이는 기존의 민간투자사업 방식 BTO(Build-Transfer-Operate) 제도와 대비되는 용어로 쓰이고 있다. 그러나 영국 등의 선진국에서는 이들을 명확하게 구분하지 않고 BTL을 BTO에 포함시켜 이해하는 것으로 생각할 수 있다.

우리나라에서 지금까지 시행된 BTO사업은 민간기업이 시설물을 설계, 시공하여 준공한 후 그 시설물을 정부로 기부채납한 후 당해 시설물을 직접 운영하는 방식을 의미한다. BTO사업은 고속도로에 많이 적용되었는데 여기서는 민간기업이 고속도로 서비스라는 사회기반서비스 전체에 대해 책임을 지고 생산하였다. 이와 같은 BTO사업에서 민간기업이 획득하는 수입은 이용료 수입등과 같은 매출수입, 그리고 정부지원이라는 두 가지 형태로 구성된다. 그런데 정부의 지원금도 사실은 민간기업이 제공하는 사회기반서비스에 대한 일종의 보상이기 때문에 ‘정부가 지급하는 서비스 대가’로 볼 수 있을 것이다.²⁾

BTL사업도 사실은 기존의 BTO 사업방식과 큰 차이가 없지만, 민간기업이 당해 시설물에서 제공되는 사회기반서비스 전체를 책임지기 어려운 경우에 적용되는 사업방식이다. 예컨대 민간기업이 학교시설과 군 주거시설을 준공할 수는 있지만 당해 시설물을 활용하여 제공되는 ‘교육’ 및 ‘군 주거’라는 사회기반서비스를 직접 제공하기는 어렵다.

그런데 민간기업이 사회기반서비스 전체에 대해 운영책임을 부담하기 어려운 경우에도 당해 서비스를 구성하는 일부 생산요소에 대해서는 민간기업의 역할을 수용할 수 있다. 사회기반서비스를 제공하기 위한 시설물의 건설과 당해 시설물의 유지보수 기능은 대부분의 경우 민간기업이 수행할 수 있다. 예컨대 학교시설과 군 주거시설의 경우 민간기업은 이들 시설물의 건설, 보수유지 등의 기능을 담당할 수는 있을 것이다.

2) 정부가 지급하는 금액이 특히 통행량과 밀접하게 연계되어 있는 경우 정부의 지급금은 잠재통행료(shadow toll)로 불릴 수 있다.

민간기업이 사회기반서비스의 일부 생산요소를 담당하는 경우, 시설물의 건설에 대해서는 임대료(Lease)를, 시설물의 유지보수에 대해서는 유지보수비를 정부로부터 수령할 수 있다. 우리나라의 현행 BTL사업은 민간기업이 사회기반서비스 전부를 책임지고 제공하기 어려워, 당해 서비스의 일부 구성요소인 시설물 건설과 유지보수를 민간투자사업으로 시행하는 경우를 일컫는다. 시설물의 유지보수 기능은 운영업무의 비핵심기능(non-core service)이라 할 수 있다.

BTL사업은 민간기업이 시설물 건설과 유지보수를 담당하기 때문에 특별한 위험부담이 없으며 또 창의성을 발휘할 여지가 크지 않다고 할 수 있다. BTL사업에서 민간의 창의성이 발휘되기 위해서는 사회기반서비스에서 민간기업이 수탁할 수 있는 비핵심기능을 다수 발굴하여야 할 것이다. 이는 우리나라 BTL사업의 향후 과제라 할 수 있다.

현행과 같은 BTL사업에서는 민간의 창의성 발휘가 크게 기대될 수 없음에도 불구하고 정부가 BTL사업을 도입한 이유는 ‘국민에 대한 기초적 서비스’를 일반 국민들에게 보편적으로 제공하고자 하기 때문이다. ‘국민에 대한 기초적 서비스’가 이용료 부과만으로 투자비 회수가 충분히 가능한 경우에는 기존의 BTO 방식으로 민간투자가 가능하다. 그러나 ‘최종 이용자로부터 사용료 부가가 어렵거나, 사용료 부과만으로는 투자비 회수가 구조적으로 어려운 사업’을 조속히 시행하기 위해서는 BTL방식을 채택할 수밖에 없을 것이다.

(2) BTL사업의 정책적 과제

일반적으로 민간투자사업에서는 민간기업이 창의성을 발휘하여 원가절감과 서비스 품질제고의 노력을 경주하지 않는다면, 민간투자제도의 장점이 단점보다 더 크다고 말하기 곤란하다. BTL사업에서도 마찬가지로 설명이 가능하다. BTL 방식을 통해 민간의 창의와 효율이 도입되어 서비스의 품질제고와 원가절감이 기대될 수 있어야 한다. 그 때 비로소 BTL 방식의 사회적 비용을 상쇄할 수 있는 것이다. 그런데 BTL 사업은 운영상의 책임을 민간기업이 전적으로 부담하지 않기 때문에 사회기반서비스의 생산비용을 절감하고 그 품질을 향상시키는 측면에서 큰 효과를 기대하기 어렵다.

BTL사업의 효과를 극대화하기 위해서는 두 가지 측면의 노력이 필요할 것이다. 첫째, 민간기업이 사회기반서비스 전부를 책임을 지기 어려운 경우에는 정부가 비핵심기능을 다수 발굴하여 민간기업이 수탁할 수 있도록 해야 한다. 이 경우에만 민간의 창의성이 발휘될 여지가 생기며 또

비로소 민간투자제도의 효과가 나타날 수 있는 것이다.

둘째, BTL 사업자에게 수요위험을 이전하는 방법으로 정부가 최종 이용자의 수에 따라 잠재이용료(shadow fee)를 지급하는 방법을 적극 검토하여야 한다. 정부가 BTL 사업자에게 잠재이용료를 지급하는 경우에도 BTL 사업자의 위험부담을 줄이기 위하여 일정 금액의 시설임대료를 지급할 수는 있을 것이다. BTL 사업자에게 잠재이용료를 지급하며 수요위험을 사업자에게 이전하는 경우 운영상의 효율과 창의성은 극대화될 수 있을 것이다.

만약 BTL 사업자가 창의성을 발휘할 여지가 없다면 차라리 정부는 적자국채를 발행하고 연기금이 이를 구입하도록 하는 방법을 적극 검토해야 할 것이다. ‘재정부담의 미래전가’ 측면에서 BTL사업은 BTO사업보다 더 취약하다고 할 수 있기 때문이다. ☹️

재정 토막상식

시장성 테스트

정부가 공공서비스를 제공할 때 정부 내부조직과 외부 민간공급자를 공정하게 경쟁입찰에 참여시켜 보다 효율적인 공급자를 선택하는 제도. 정부부문의 효율성과 생산성을 높이기 위해 이 제도를 도입했다. 이 제도로 인해 계약자는 계약을 따내기 위해 비용절감, 고객만족도 제고 등 경영혁신에 주력하게 돼 재정지출의 효율성을 높이게 된다. 또 정부 조직도 서비스 공급 주체가 민간에게 넘어가는 것을 막기 위해 비용절감이나 업무방식을 개선하게 된다.