

민자유치제도의 개선과 보완 과제

조홍래 · 현대경제사회연구원 연구위원

현재 우리나라는 물류 비용의 상승이 전반적인 산업 경쟁력을 약화시키는 원인 가운데 하나로 등장하고 있다. 이는 80년대에 상대적으로 부족하였던 사회간접자본에 대한 투자 때문이며, 정부는 이 문제를 해결하기 위해 민간 자본에 의한 사회간접자본의 건설을 적극 추진하고 있다. 그러나 현재의 민자유치제도는 사업성 보장에 의한 참가 유인 제공과 자원 조달에 따른 금융 리스크 제거라는 측면에서 다소 미흡한 점이 있는 것으로 평가된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 부대 사업 연계, 투자 보수율 인상, 세제 혜택, 금리 및 환율 위험 회피를 위한 제도의 도입 등 다각적인 측면에서의 보완이 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

사회간접자본의 부족과 민자유치제도의 도입

현

재 우리나라는 물류 비용의 과다한 부담으로 산업 전반 특히, 제조업의 원가 부담이 가중되고 있다. 우리나라 제조업의 물류 비용 부담은 제조 원가의 16%를 넘어서는 수준으로 선진국 또는 경쟁 대상국에 비하여 50% 이상 높은 실정이다. 예를 들어, 고도 성장과 소득 수준 향상에 따라 차량 및 물동량이 급격히 증가됨으로써 도로의 교통 체증으로 인한 국민 경제적 손실이 연간

약 8조 원에 달하고 있으며, 철도의 경우에 향후 수년 내로 수송 능력이 포화 상태에 이를 것으로 전망되고 있다. 이러한 문제는 80년대 중반 이후 사회간접자본 투자의 상대적 감소에 기인하고 있다. 특히, 80년대 후반 사회 보장을 위한 복지 투자와 농어촌 부채 지원 등 소득 보상적 재정 지출의 증가로 사회간접자본 투자가 위축되었으며, 이는 <표 1>에서 보듯이 사회간접자본의 구성에 필요한 투자의 對GDP 비중에서도 나타나고 있다. 또한 스톡 개념으로서의 사회간접자본의 가치와 GNP를 비교하여도 선진국에 비하여 크게 낙후되어 있음을 알 수 있다.

그러나 부족한 사회간접자본을 구축하기 위해 정부 지출을 증가한다면, 재정 적자 문제는 물론 정부 지출에 의한 민간 투자의 위축 (crowding-out effect)을 초래할 수 있다는 점에서 바람직한 정책 대안이 될 수 없다. 따라서 부족한 사회간접자본을 건설하기 위하

<표 1> 사회간접자본 투자의 국제 비교

구분	한국	일본	미국	독일	영국
공공 투자의 對GDP 비교*	4.1	7.9	2.3	2.6	1.8
사회간접자본 對 GNP 규모 비교	41.8	60.8	73.4	91.4	113.8

주: *는 1980~88년 중 평균.

여 민간 주도로 재원을 조달하고 해당 시설의 운영에 민간 기업을 참여시키는 민자유치제도의 도입이 불가피하게 된다.” 정부도 이러한 문제점을 인식하고 민간 자본에 의한 국내 사회간접자본의 건설을 서두르고 있는데, 이는 비단 우리나라만의 현상이 아니라 동남아시아, 중국 등 신흥개발도상국은 물론 미국, 유럽의 선진국에서도 일반적인 추세이다. 개도국의 경우, 사회간접자본 수요에 비해 정부 재원 및 외부 원조가 턱없이 부족하고, 선진국들은 만성적인 재정 적자로 인하여 사회간접자본 건설을 위한 정부 지출의 여력이 없는 상태이다. 따라서 건설 공사의 수주 업체를 중심으로 국내외의 민간 자본을 유치하고 해당 시설의 운영권 (Build-Operate-Transfer : BOT), 또는 소유권 (Build-Operate-Own : BOO)을 일정 기간 인정하여 그 수익금으로 투자 비용을 충당하게 하는 방식이 보편화되고 있다. 구체적으로는 유럽의 경우 英佛간 유폴터널 건설 사업, 프랑스의 유료 고속도로 사업에서 보는 바와 같이,

민자 유치 방식에 의해 사회간접자본 시설이 활발히 건설·운영되고 있으며, 일본도 1986년에 「민간 사업자의 능력 활용에 의한 특정 시설의 정비 촉진에 관한 임시조치법(약칭 : 民活法)」 제정을 계기로 공공 투자 사업에 민간 부문의 자본과 효율을 활용하고 있다. 동남아 각국 및 중남미 제국들도 민간 기업의 참여를 통해 고속도로, 항만, 통신 시설, 발전 설비 등의 사회간접자본 시설을 확충하고 있다.

민간 자본 유치의 의의는 단순히 재원의 부족을 충당한다는 의미를 넘어서 새로운 ‘경영 기법’을 공공 부문에 도입하고자 하는 목적도 동시에 지니고 있다. 이는 세계적으로 공공 부문의 민영화 추세와 같은 의미를 지니는 것으로, 민간의 경영 기법이 그동안 정부의 ‘독점 부문’으로 인식되던 공공 투자 부문에서도 훨씬 효율적이 될 수 있다는 인식에 근거하고 있는 것이다. 그런데 민간에 의한 공공투자 또는 사회간접자본 건설이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 두가지 중요한 전제조건이 충족되어야 한다. 첫번째는 수익성 보장이다. 물론, 어떠한 사회간접자본 건설도 사후적으로 수익성이 보장될 수는 없다. 따라서 여기서 말하는 수익성 보장이란, 민간 사업자가 사업이 告示되는 시점에서 고려한 미

1) 이러한 방식에 의한 민간 자본 동원은 국제 금융 시장에서 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 일환으로 이루어지고 있음. 프로젝트 파이낸싱의 대상 사업에는 사회간접자본 건설뿐 아니라 일반 플랜트 건설, 자원 탐사 등 다양한 종류의 사업이 있음.

〈표 2〉 현행 민자유치제도의 개요(5대 국책사업을 중심으로)

구분	내용
재원 소요 전망	· 5대 사업 18조 2,400억 원 · 국고 지원 8조 700억 원, 나머지 민자 유치
공공 부문 투자 확대	· 교통세로 조성되는 교통 시설 특별 회계(1996년 6조 5,000억 원) 우선 배분
국채 사업	· 담배인삼공사, 한국통신 주식 매각 대금 투입
재원 조달	· 산업은행 출자 회사 매각 자금 융자 지원
자체 자금 조달 지원	· 공공자금관리 기금(각종 연기금의 여유 자금으로 조성)의 지원 확대 · 고속철도건설공단이 공공자금관리기금으로부터 차입 가능하도록 관련법 개정 · 고속철도관리공단의 외화차입원리금 상환분에 대한 외화 대출 허용
현금 차관 도입 허용	· 공사비 1조 원 이상, 공사 기간 5년 이상의 1중 시설에 한해 사업당 연 1억 달러, 공사비의 20% 한도에서 현금 차관 도입 허용, 산업은행의 일괄 도입 후 배분
민자 유치 촉진	· 금융 지원 확대 · 여신 규제 완화
세금 부담 경감	· 민간 참여 사업자에 대해 만기 10년 이상의 장기 대출 허용 · 투자 재원 조달을 위한 대출은 10대 계열 기업의 여신 관리 한도에서 제외 · 별도 설립 법인에 대해 민간 사업자(28%)와 달리 정부 투자 기관(25%) 수준으로 법인세 우대

자료 : 「한국경제신문」, 1996. 7.17.

래의 현금 흐름이나 사업의 내부 수익률로 표현되는 타당성 분석이 사업자의 기회 비용을 보상하는 수준이 되어야 함을 의미한다. 민간 기업이 정부나 지방자치단체가 아닌 이상, 최소한의 사업성은 보장되어야 민자 유치 사업에 관심을 보이기 때문이다. 두번째는 사회간접자본의 건설과 운영에 따르는 위험의 분산과 회피이다. 모든 사업에는 경영 위험이 따

르게 마련이다. 따라서 민간 기업 경영 활동의 많은 부분은 경영 과정에서 발생하는 각종 위험을 예방하고 제거하는데 초점을 두고 있다. 이런 의미에서 사회간접자본의 건설과 운영도 예외가 될 수 없다. 다른 사업과는 달리 사회간접자본의 건설과 운영에 따르는 다양한 위험 요소를 사전에 분석하여 적절한 대비책을 강구하는 것은 정책적인 배려가 뒤따라야 하는 것이다. 아래에서는 현행 우리나라의 민자유치제도를 간단히 소개하고 이러한 두 가지 관점에서의 문제점과 개선 과제를 점

2) 일반적으로 사회간접자본의 건설과 운영에 따르는 위험은 다음과 같이 분류됨.

- ① 건설 지연 및 비용 초과, ② 운영 및 판매 상의 문제, ③ 금융 비용의 상승(금리 및 환위험), ④ 정책 및 정치 상황의 변화.

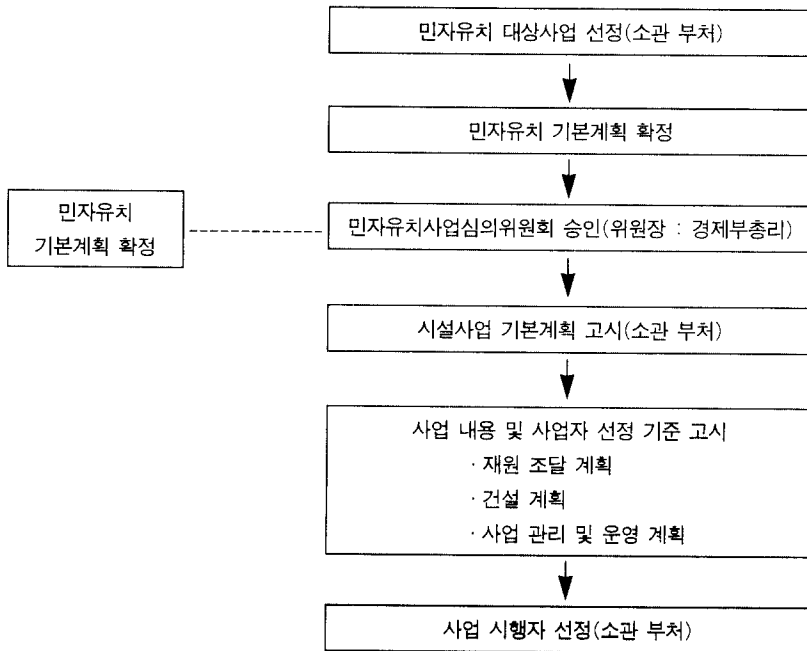
검해본다.

현행 민자유치제도의 개요

정부는 「사회간접자본 시설에 대한 민간 자본 유치촉진법(1994. 8.3)」과 「동법 시행령(1994. 11.30)」을 제정·공포하고, 민자 유치 추진의 실행 지침과 청사진 역할을 담당하게 될 민자유치 기본계획(1995. 5.20.)을 마련하였으며, 최근(1996. 7.16)에는 「사회간접자본 확충 및 민자 유치 활성화 대책」(이하 '활성화 대책')을 발표하였다. 활성화 대책은 그동안 민자유치제도가 도입된지 2년이 경

과하였으나, 제대로 기업들이 사업 참여를 주저하는 등 제도가 제대로 정착되지 못하고 있다는 비판을 감안하여, 보다 적극적인 정부의 정책 의지를 나타내고 있는 것으로 평가된다. 활성화 대책에 의하면, 인천국제신공항, 경부고속철도, 가덕도 신항만, 광양항, 아산항 등을 5대 국책 사업으로 선정하고 가칭 「SOC 추진위원회」를 설치하는 것으로 되어 있다. 아울러 민자 유치를 위한 유인 제공 차원에서 연 1억 달러 한도 내에서 사업자가 현금 차관을 도입할 수 있으며, 민자유치제도관련 10년 이상 장기 대출도 허용할 것으로 보인다.

<그림> 민자 유치 사업 절차도



또한 사업의 수익성을 제고하고 해당 시설의 효율성을 제고하기 위해 대상 사업의 배후연 계교통체계를 구축하는 등 기존 대책의 문제점을 보강한 것이다.

정부는 5대 국책 사업의 효율적인 추진을 위하여, 건설 단계별 실적평가제 도입, 외국인 근로자 투입 등 사업추진체계를 정비하고, 「국책사업특별법」의 제정 등 행정 절차 간소화를 지향하고 지방자치단체와의 마찰을 줄이기 위한 방안도 제시하고 있다.

현행 제도의 문제점과 개선 방안

현행 제도의 문제점 가운데에서 가장 두드러지는 것은 민자유치제도가 아직도 수익성 보장 또는 참여 유인을 충분히 제공하지 못하고 있다는 점이다. 특히, 활성화 대책에서는 이전에 민자유치제도의 가장 큰 문제점으로 지적되던 수익성 보장 문제와 관련한 파격적인 개선책이 없다는 것이 민간 기업들의 의견이다. 수익성 보장은 우선 본 사업에 관해서는 '내부 수익률 규제' 또는 '징수 예정 사용료 규제'의 방법³⁾을 사용하여 적정 한도 내에서 참여 기업의 수익성을 보장해야 함에도 불구하고

이 문제에 대해서는 뚜렷한 원칙없이 그 구체적인 해결책을 5대 국책 사업의 사업자 선정 과정에 떠넘긴 듯한 인상을 주고 있다. 정부에서는 실제 사업 추진 과정에서 대략 10% 남짓의 투자 보수율 또는 내부 수익률을 감안하는 것으로 알려져 있는데, 우리의 시중 금리 수준이나 다른 사업에서의 예상 이익률을 감안하면 투자 보수율이 15% 선 이상이 되어야 기업에게 충분한 참여 유인을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

또한 세제와 금융 지원에서도 미흡한 점이 있다. 업계에서 희망한 개발 부담금 50% 경감, 토지 매입에 대한 대출 규제 완화, 관련 채권 발행 등이 부처 협의 과정에서 삭제되었고, 통행료, 시설재 등에 부가되는 부가가치세 감면 문제도 미결된 상태이다. 1986년 제정된 「民活法」을 바탕으로 비교적 늦게 민자유치제도를 도입한 일본의 경우에도 사업 1차년도에 국세 13%를 감면하고 무이자 또는 저리의 용자를 알선하는가 하면, 사업에 참여하는 중소기업사업단에 대해서는 무이자 용자를 아끼지 않고 있다.

총체적인 자원 부족의 가능성도 문제이다. 5대 사업 추진에 소요되는 약 18조 원 가운데 국고 지원이 8조 원 남짓이고 나머지는 다양한 형태의 민자를 통해 조달 계획이나, 자원

3) 국내의 민간 자본에 의한 사회간접자본 건설이 본격적으로 정착된 인도, 파키스탄, 중국 등에서 사용되는 제도이다.

조달 측면에서 부족할 가능성이 있다. 특히, 현금 차관의 경우 사업당 연 1억 달러, 총공사비의 20% 이내에서 도입을 허용하였으나, 이러한 상한선을 확대하여야 한다. 정부는 통화 관리 등 다른 정책과의 조율 문제를 신경 쓰고 있으나, 예상되는 차관 도입 규모와 현재의 총통화 규모를 비교하여도 그리 우려할 수준은 아니며, 무엇보다도 차관 도입이 장기 간에 걸쳐 진행된다는 점을 감안하면 차관 도입 허용 상한선의 확대가 단기적인 통화량 조절에 심각한 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

사회간접자본의 건설과 운영에 관련된 각종 경영 위험을 회피하는 방안이 부족한 것도 문제이다. 우선, 사업자가 선정된 모든 민자 유치 사업은 독립된 주식 회사 형태의 법인에 의해 운영되도록 하는 방안을 강구해야 한다. 이 방법을 통해야만 사업이 실패로 끝날 경우

사업자가 유한 책임만을 부담하게 되고, 그래야만 事前的으로 재원 조달이 보다 용이해지기 때문이다.⁴⁾ 또한 금리 및 환율(현금 차관 도입의 경우)의 예상치 못한 움직임에 따른 위험을 어떻게 예방하느냐 하는 것도 중요하다. 이 문제는 우선적으로 사업자가 위험 회피 수단(헷징)을 동원하여야 하나 정책적으로 보완하는 방안도 고려할 수 있다.⁵⁾

끝으로, 국내 건설 산업의 기반 확충과 경쟁력 제고를 위해 중소기업의 참여 폭을 늘이는 정책 방향이 필요하다. 투자 규모가 몇조 원에 이르는 방대한 규모의 사회간접자본 건설 사업을 외부의 지원없이 중소기업 단독 또는 중소기업으로 구성된 사업단에서 수행하기는 불가능하다. 따라서 정부의 적극적인 세제, 금융 지원은 물론, 사업성 검토, 자금 조달 계획 작성 등 대형 사업 수행의 노하우를 습득할 수 있는 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. ■

4) 무한 회사보다 주식 회사와 같은 유한 회사가 보다 많은 자본을 동원할 수 있는 것과 마찬가지로 원리이며, 지분 투자를 통한 직접 금융을 활용하기에도 유리함. 국제 금융 시장에서의 프로젝트 파이낸싱에서는 이러한 制限求權 (limited recourse), 또는 非遡求權 (non-recourse)을 지닌 법인에 의한 프로젝트 추진이 보편적임.

5) 파키스탄의 경우, 발전소 건설을 촉진하기 위해 해외 도입 차관에 대해서는 일정한 보험료를 받고 환위험을 cover해주는 환율보험제를 운영하고 있음.