

民資誘致에 의한 釜山港 背後道路의 效率的인 建設方案에 관한 研究

秋淵吉* · 李在均** · 安寄明***

A Study on Construction of Rear Road of Busan Port Through
the Private Investment Promotion

Yeon-Gil Choo · Jae-Gyoon Lee · Ki-Myung An

< 목 차 >

Abstract	도로 건설방안
I. 서론	IV. 효율적인 민자유치사업 실행방안
II. 민자유치제도의 의의와 효과	V. 결론
III. 민간자본을 활용한 부산항 배후	참고문헌

Abstract

This study is to indicate policy alternatives to promote the private investment in infrastructure project at the local government level. Especially, as case study, this research presented the Busan port harbor road projects where is facing many traffic problems in these days.¹⁾

The main results of this research are same as the following policy alternatives.

First, this research suggest the public sector's equity participation to promote the private investment in infrastructure projects by giving more credit to the private investors including the many lenders. Second, this research suggest to give the tax incentives the foreign investors into the SOC projects same as the greenfield investors. Third, and Fourth, This research suggest to indicate the possible amount of government subsidy and the rate of return (IRR or ROE) at the Instruction for Proposal to give

* 한국해양대학교 대학원, 경영학 석사

** 해양수산부 공보관, 한국해양대학교 대학원 해운경영학과 박사과정

*** 한국해양대학교 국제대학 해운경영학부 교수

private investors effectively preparing the Business Plan. However, these alternatives are to be carefully considered because it may prevent the effectiveness of the private sector.

I. 서론

사회간접자본의 확충에는 막대한 자금이 투입되므로, 조세 등을 통한 재원확보에는 한계가 따르게 된다. 따라서 사회간접자본사업에 민간의 참여와 경쟁을 촉진하고 효율적인 재원조달 방안을 모색하기 위해 1994년도에 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법이 제정되어 민자유치사업의 활성화를 도모하고 있다.

그러나 현행 민자유치제도는 사업시행자의 효율적인 재원조달과 조세·금융상의 문제점, 사업추진상의 리스크에 대한 효과적인 분담방안 등이 아직 미흡한 상태이며, 수익성 보장을 위한 사용료 수준의 결정, 재원조달 방법의 다양성 보장 등에 대한 명쾌한 정책지침이 미흡하여 이에 따른 불확실성으로 인해 민간의 참여가 활발히 이루어지지 못하고 있다. 또한 개별 사업의 규모가 크고 수익성이 불분명하며, 국가적으로 투자 우선 순위가 나타나지 않았다. 또한 사업자 선정과정이 지연되고, 사업자 선정을 위한 평가의 기준이 불분명한 문제점이 있다. 따라서 현행 민간유치 제도가 갖고 있는 제반 문제점을 분석하고 민간의 자율과 창의가 최대한 발휘될 수 있도록 개선 대책을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 민간의 참여와 경쟁을 촉진하고 효율적 재원조달 방안을 모색하는 등 SOC 민간자본유치제도의 큰 틀을 재구성하는 것이 바람직하다.

특히 지방자치의 실시로 지방재정 수요는 증가하고 있으나 지방세수의 증대 및 국비 지원확대 등의 방법으로 재원을 마련하는데 한계가 있다. 따라서 물류흐름을 개선하여 지역 경쟁력을 강화하기 위한 도로시설 확충 등의 사업은 민간자본을 유치하여 시행함이 적합한 방법이라 할 수 있다. 또한 부산의 물류는 세계 제3위의 항만과 국가 산업단지 등이 소재하여 전국적인 산업에 영향을 미치고 있다. 때문에 부산의 물류비용의 절감과 도시 내 교통여건 개선은 지역뿐만 아니라 국가 차원에서도 적극적 지원이 요구되고 있다. 부산광역시는 이를 위하여 도심을 통과하는 통행을 우회시키고, 항만 등의 배후 수송시설로서 고속도로 등에 접속시킬 수 있는 해안 순환도로의 단계적 건설을 추진하고 있다. 그러나 부산시의 해안 순환도로는 현재 90% 이상의 공사를 마친 광안대로와는 대조적으로 지자체의 재원부족으로 남항대교와 북항대교 등의 사업추진 실적이 극히 미흡한 실정이다.

본 연구는 부산시가 추진하고 있는 부산항 배후도로 사업에 민간자본을 유치하여 항만 배후도로를 조기에 건설하고, 또한 부족한 시 재정을 효과적으로 운영할 수 있도록 부산시가 계획하고 있는 부산항 배후도로 건설사업의 효율적 건설방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 먼저 부산시에서 추진하고 있는 민자유치사업의 추진 현황을 파악하여 추진상의 문제점을 분석하고, 민자유치의 실질적인 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 사회간접자본(SOC) 부분에서 민간자본유치를 연구의 범위로 한정하며 부산시가 현재 추진하고 있는 부산항 배후도로인 항만 배후도로와 해안 순환도로를 중심으로 민자유치의 가능성, 예상되는 문제점과 그 개선사항을 제시하고자 한다.

II. 민자유치제도의 의의와 효과

1. 민자유치 제도의 의의

민자유치의 일반적인 개념은 국가 또는 지방자치단체 등의 공공부문이 공공시설의 건설과 운영을 위하여 부족한 재원의 전부 또는 일부를 민간부문으로부터 조달하고 대신 민간부문에게 일정범위 내에서 공공시설의 운영 및 수익을 보장하는 제도라고 할 수 있다. 이러한 민자유치는 정부의 입장에서는 제한된 재정자금으로 필요한 사회간접자본시설을 건설하기 어렵다는 이유와 함께 민간의 창의성을 사회간접자본시설사업에 도입하여 효율화를 제고한다는 두 가지 목적에서 민자유치사업의 타당성을 찾을 수 있다.

민자유치는 그 개념상 사업의 주체, 대상이나 사업방식 등에서 몇 가지 특징을 지닌다.

첫째, 민간자본을 유치하는 주체는 국가 또는 지방자치단체 등 공공부문이라는 점이다. 민자유치는 공공부문과 민간부문의 협력을 통해 이루어지게 되는데, 민간자본을 유치하는 주체는 역시 국가나 지방자치단체 등이며, 그들이 사업의 전 과정을 주도하게 되고 민자유치시설의 관리, 감독권을 행사하게 된다. 민간부문은 단지 민자유치사업을 통해 건설된 시설 등을 소유, 사용, 수익할 뿐이다. 민자유치사업을 위한 민간부문의 참여유형에는 민간부문이 사업주체가 되어 계획입안, 자원조달, 건설, 관리운영 등 전체 사업시행을 하는 직접참여, 민간부문이 자원조달만을 담당하는 간접참여, 공공부문이 사업주체가 되어 사업시행상의 일부 및 전부를 민간부문에 위탁하는 위탁참여, 단일사업을 공공부문과 민간부문이 분담하여 시행하는 분담참여, 그리고 민간과 공공이 공동으로 참여하여 동일한 역할을 수행하는 제3섹터 등이 있다.

둘째, 민자유치방식으로 시행하는 사업은 수익사업이 아닌 공공성이 강한 개발사업, 즉 공공사업을 대상으로 한다. 따라서 민간자본을 유치하여 공공시설을 건설, 운영함으로써 궁극적으로 국민생활의 향상에 기여하는 데에 목적이 있다고 할 수 있다.

셋째, 민자유치를 통하여 민간부문은 공익사업에 소요되는 재원의 전부 또는 일부를 조달하고, 일정범위 내에서 공공시설의 운영 및 수익권 등을 갖는다. 민자유치는 공공사업을 대상으로 하기 때문에 영리를 목적으로 하는 민간기업의 자금조달, 개발, 운영 등을 유치하기 위해서는 공공사업에 대한 인센티브나 수익성 보장이 중요한 문제가 된다. 최근 민간투자법에 따르면 시설의 운영이나 수익권 부여 이상으로 수익성 부대사업까지 허용하여 수익을 보장해 주고 있다.

민자유치는 단순히 민간자본을 공공부문으로 유입하는 방안에만 관심이 있는 것이 아니라 공공부문의 경직된 경영력과 서비스공급에 민간부문의 효율성과 창의력을 도입하고자 하는 의도이다. 결국 민자유치는 시장기구의 장점을 이해하고 시장원리에 따른 자유주의 경제원리를 인정하여 정부의 개입을 최소화하고자 함이다. 따라서 공공사업을 효과적으로 수행할 뿐만 아니라 민간경제의 활성화에도 크게 기여하게 된다.

2. 민자유치의 활용방안

1) 총수요의 확대

민자유치는 재정투자 대체를 통해 총수요 확대 효과를 누릴 수 있다. 정부는 국공채의 발행을 통해

4 연구논문집 제14권 제1호

재정지출을 증가시키면 채권의 공급이 늘어나게 되고 이는 채권 이자율을 상승시켜 시장 이자율에 영향을 미치게 되고, 시장 이자율이 증가하면 투자감소를 초래할 수 있다. 즉 정부(지방)의 국·공채 발행은 민간부분의 자금조달을 구축하는 효과를 나타낼 수 있다. 그러나 민간부분의 인프라시설에 대한 투자는 부족한 재정을 보전해줄 뿐만 아니라 이자율 상승이나 가처분 소득의 감소를 유발하지 않기 때문에 수요를 구축하지 않으면서 총수요를 진작하는 효과가 있다.

2) 고용창출

사회간접자본에 대한 민자유치는 고용을 창출하는 효과가 크다. 직접적으로 인프라시설의 건설과 운영에 참여하는 인력 외에도 타 산업으로의 파급효과를 통하여 간접적으로 고용창출을 할 수 있다. 지방정부는 고용창출을 위해 중·대규모의 사회간접자본시설 확충에 대하여 재정지출을 최소화하면서 실업인력을 흡수할 수 있는 민자유치 제도를 활용 할 수 있다.

3) 지역의 경쟁력강화

사회간접자본시설에 대한 민자유치는 경제의 인프라 확충을 통해 국가는 물론 지역의 경쟁력을 강화시키는 역할을 한다. 민간투자를 통해서 궁극적으로 추구하고자 하는 목표는 물류비용의 감소를 통한 지역의 경쟁을 강화시켜 사회복지제도의 확충이라고 볼 수 있다. 어려운 지방재정여건에 비추어 볼 때 민간자본의 유치는 지역의 경쟁력 향상과 복지사회 구현에 도움이 될 수 있는 효과적인 방안이다. 또한 민간투자사업의 추진과정을 통해 얻게되는 협상과 관련된 지식과 노하우(know-how)의 축적은 지역공무원의 실력 향상을 통한 지역의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 요인이 된다.

4) 환율안정 및 외환확보

사회간접자본시설에 대한 민자유치 제도를 통해 외자를 유치할 경우 유입되는 자금이 대부분 장기자금이므로 환율을 안정시키는 효과와 함께 단기자금의 비중을 줄이므로 외환위기로부터 보다 안정될 수 있다.

영국의 경우 런던의 도크랜드 라이트레일웨이(LRT ; 경전철)사업은 런던 동남부 루이샴보로 지역과 런던 중심부간의 4.2km를 민자유치를 통해서 건설하는 경전철 사업으로, 경기 침체지역인 루이샴보로 지역의 경기활성화와 고용창출, 범죄율 감소 등의 효과를 거두어 민자유치사업의 대표적 성공사례가 되었다.

Ⅲ. 민간자본을 활용한 부산항 배후도로 건설 방안

부산시에서는 부산항 배후도로의 항만배후도로 건설 2단계 사업 중 제3도시고속도로 구간인 백양터널과 수정산 터널에 민간자본을 유치하여 완공하였으며, 해안순환도로 건설 사업 중 민간자본을 유치하여 건설하기로 결정한 사업으로는 명지대교 건설사업, 천마산 터널 건설사업, 영도통과 고가도로 건설사업, 북항대교 건설사업 등이 있으며, 부산항 배후도로사업에는 포함되지 않지만 부산신항만의 물동량 수송에 아주 크게 기여하게 될 부산~거제간연결도로 건설사업 등 7개 사업이 민간자본 유치대상 사업이다.

1. 백양·수정산 터널 민간투자사업 추진결과

항만배후도로 건설사업의 일환으로 추진한 제3도시고속도로의 일부구간인 부산진구 당감동에서 북구 모라동까지 2.34km를 건설하는 백양터널 민간투자사업은 1997년 12월 총사업비 893억원을 투자하여 완공되었으며 부산시 동구 좌천동에서 부산진구 가야동까지의 2.33km를 건설한 수정산 터널 민간투자사업은 2001년 12월 총사업비 1,393억원을 투자하여 완공되었다. 이 터널건설 사업의 완공으로 부산항 자성대·신선대·감만 부두 등 부산항에서 발생한 컨테이너 화물을 양산 ICD에서 처리할 수 있게 되어 시내에 소재한 컨테이너 야적장을 양산 ICD 기능에 흡수시킬 수 있어 도심 교통흐름과 환경개선 효과를 기할 수 있게 되었으며, 부산항과 양산 ICD간에는 기존에 번영로를 이용하던 교통수요에 비해 운행시간이 30분 이상 절약되어 거리상 으로 약 10km 정도 단축되었으며 이에 따른 연료비는 약 2,000원 정도 절감하는 효과가 발생한다. 백양 및 수정산 터널 민간투자사업은 모두 BTO (Build-Transfer-Operate)방식이며 내부수익률(IRR)은 8.28%이고 통행료는 소형차 기준으로 700원이다. 민간투자사업에 있어 총사업비·재정지원금·통행료·내부수익률 등의 모든 조건이 공사착공 전에 협상을 통하여 확정하고 실시협약서를 체결하여야 하며 총사업비는 특별한 경우가 아니고는 변경할 수 없음이 원칙이나 백양 및 수정산 터널 민자유치사업은 여러 가지 사유로 공사를 완공하고 난 이후 실시협약을 체결하거나 변경하였다.

2. 천마터널 및 명지대교 민간투자사업 추진방안

천마터널 건설사업은 서구 암남동에서 사하구 감천동까지 터널 1.1km, 고가교량 1.8km, 총 2.9km를 6차선으로 건설하는 사업으로서, 사업비 2,158억원을 민간자본을 유치하여 조달할 계획으로 추진하고

<표 III-1> 백양·수정산 터널 민간투자사업 추진 현황

구 분	백 양 터 널	수 정 산 터 널	
사업구간	부산진구 당감동 ~사상구 모라동	동구 좌천동 ~부산진구 가야동	
사업규모	L=2.34km, 왕복 4차선	L=2.33km, 왕복 4차선	
총사업비	893억원 (전액 민자)	1,393억원(재정지원 600억원)	
사업기간	'93. 7 ~ '97. 12 (4년5월)	'95. 5 ~ '01. 12 (6년 7월)	
실시협약체결일	'99. 12	'99. 12	
추진방식	B T O (기부채납후운영)	좌동	
무상사용기간	25년 (통행료 징수일로 부터)	좌동	
불변실질수익률	8.28% (경상 13.15%)	좌동	
추정통행량 (2002년)	45,535대 / 1일	50,000대 / 1일	
최초 통행료	소형	700원	700원
	대형	900원	1,000원
	초대형	900원	1,000원

*자료 : 부산광역시, 「내부자료」, 2002.

있다. 이 사업은 해안 순환도로의 일부구간일 뿐만 아니라 감천항 일대의 수산·어업·조선단지에서 발생하는 수산물 및 조선 물동량의 수송로를 확보하여 교통체증을 완화하고 부산신항, 감천항과 기존 항간의 항만화물의 수송체계를 구축하기 위하여 건설하는 데 그 목적이 있다. 그러나 감천항 배후도로의 건설로 교통난이 어느 정도 완화되어 민간 사업자의 사업성 확보 및 시비부담에 따른 재원조달(시비부담) 문제 등의 사유로 2003년부터 2007년까지 건설한다는 당초 계획이 상당히 지연될 전망이다.

천마터널의 총사업비 2,158억원 중 325억원은 보상비이며 나머지는 거의 공사비이므로¹⁾ 공사비에 대해서만 민간투자사업으로 추진할 때 통행요금은 1,000원 정도의 수준으로 결정될 것이다. 지금은 감천항 배후도로가 개설되어 교통난이 완화되었다고 하여 민간 사업자가 투자를 꺼리는 분위기이지만 해안 순환도로의 전 구간이 개설되었을 때 이 구간에 대한 교통수요를 감천항 배후도로 등 현재의 도로만으로 감당하기 어려울 것이다. 따라서 이 사업은 북항대교, 남항대교, 명지대교 등 해안순환도로 개설과 동시에 개통되기 위해서는 재정지원을 확대하는 등의 정책적인 고려가 있어야 할 것이다.

명지대교 건설사업은 사하구 장림동 66호 광장에서 강서구 명지동 75호 광장까지 5.1km를 6차로로 건설하며 총사업비는 4,200억원이며 민간자본을 유치하여 2001년부터 2006년까지 건설할 계획이었으나 환경단체의 반발과 문화재청의 낙동강 하류 철새 도래지에 미치는 영향 등을 최소화할 수 있는 방안이 마련되지 않았다는 이유로 문화재 형상변경 허가를 보류하여 사업추진에 많은 차질을 빚고 있다. 명지대교 건설은 동서간을 연결하는 해안 순환도로망 구축으로 물류비를 절감할 수 있음은 물론이고, 녹산·신호공단 등 서부산권 지역경제 활성화를 위하여 하루라도 시급하게 건설하여야 할 사업이나 전통적인 논쟁인 개발이나 보존이나를 놓고 부산시와 환경단체간에 1996년부터 의견이 일치되지 않고 합의점을 찾지 못하고 있다. 그러다가 2001년 12월 문화재위원회의 인공 철새 도래지를 우회건설 통과하는 조건부허가(안)에 대하여 시민단체와 협의를 거쳐 2002년 2월 명지대교 건설 노선(안)이 확정되었으며 '02. 3 롯데건설(주)외 9개사로 구성된 컨소시엄이 이 사업에 민간투자 사업자로 참여할 의사 표시를 함으로써 양해각서(MOU)를 체결하였다.

민간투자사업으로 추진한 도로건설에 대한 민간 사업자의 투자비 회수는 주로 통행료 수입에 의존하게 됨에 따라 총 민간투자비의 규모는 통행료 수준 결정에 가장 중요한 변수가 되고 통행료 수준은 교통량에 영향을 미치게 된다. 또한 통행료는 단순히 투자비 회수를 위해서만 결정되는 것이 아니며 물가 및 공공요금 정책과 정치적인 고려 등 여러 가지 변수에 의해 결정되므로 민간투자사업에 있어 재정지원 규모는 통행료의 적정수준을 위해서 총사업비에 대하여 결정된다. 교통난 등의 문제를 해결하기 위하여 정책적으로 도로의 개설이 필요하여 민간투자사업으로 추진한 도로가 완공하게 되었지만 통행료가 비싸 시민이 이용을 기피한다면 그 민간투자사업의 추진은 실패한 정책일 것이고 그 사업에 투자한 사업자는 투자금을 회수하지 못하여 파산하거나 큰 손실을 보게 될 것이다²⁾. 명지대교 건설 민간투자사업은 사업비 약 4,200억원을 전부 민간투자사업으로 추진할 때 통행료는 3,000원이상이 될 것으로 예측되어 민간투자사업은 실패할 가능성이 많으므로 적정규모의 재정지원이 불가피하다. 부산시는 민간투자비를 1,400억원 정도로 하고 나머지 2,800억원은 시비 및 국비로 한다는 계획³⁾이나 국

1) 부산광역시, 「천마터널 건설사업」, 2001.

2) 민간투자법상 총통행료의 90%까지 최소 수입을 보장하고 있으므로 민간 사업자는 사업계획 수립 시 최소 수입 보장 수준에서 사업계획을 수립하고 있으므로 민간 투자사업만으로 볼 때 큰 손실로 인해 파산되는 경우는 없을 것이다.

<표 III-2> 천마터널·명지대교 건설사업 추진현황

구 분	천 마 터 널	명 지 대 교
사업구간	서구 암남동~사하구 감천동	사하구 장림동 66호 광장~ 강서구 명지동 75호 광장
사업규모	터 널 L=1.1km, B=6차로 고가교량 1.8km 평면도로 확장 L=5.1km, B=35→50m	L=5.1km, B=6차로
총사업비	2,158억원 (공사 1,730, 보상 325, 기타 103)	4,200억원 (공사 3,800, 보상 270, 기타 130)
추진상황	• 92.6월 기본설계 용역완료	• 93.12 도시계획시설(도로) 결정고시 • 02. 2 문화재위원회 노선 결정확정 • 02. 3 투자양해각서(MOU)체결

*자료 : 부산광역시, 「내부자료」, 2002.

비 지원이 아직 결정되지 않았으며, 이 정도의 민간투자비 수준에서는 통행료가 약 1,000원에서 결정될 가능성이 많으므로 부산시 소재 타 유료도로와 비교할 때 이용자로부터 별다른 불만과 저항 없이 이용가능 할 것이므로 민간투자사업이 효율적으로 이루어 질 것이다.

3. 북항대교 및 영도통과 고가도로건설 민간투자사업 추진방안

북항대교와 영도통과 고가도로건설 민간투자사업은 해안순환도로 구간의 일부로서 처음에는 각각 분리하여 별개의 사업을 추진하다 예산절감과 민간투자사업 추진의 효율성을 위하여 1998년 8월 북항대교와 영도통과고가도로 건설사업을 하나의 사업으로 시행하는 방안을 확정하였다. 이 사업의 구간은 영도구 영선동 남항대교 입구에서 남구 감만동까지의 5.7km로써 북항 횡단교량 구간 3.1km는 6차로이고, 영도고가도로 구간 2.76km은 4차로로 건설되며 사업비는 3,971억원이고 사업기간은 2003년부터 2006년까지이다.⁴⁾

이 사업은 해안순환도로 구간 중 가장 핵심구간이며 2002년도 완공 예정인 광안대로 건설사업과 2006년에 완공할 목표로 건설중인 남항대교를 연결하는 사업으로써 광안대로와 남항대교의 효용을 크게 증진시키는 사업이다. 또한 광안대로와 남항대교가 건설됨으로써 교통량이 확보되어 민간투자사업으로 추진하기가 한결 수월해 질 수 있을 것이다. 그러나 영도통과 고가도로 구간의 지면 부분인 평면도로를 확장하는데 약 1,080억 원의 예산이 별도로 투자되어야 하며 적정 통행료수준인 1,500원 정도가 되기 위해서는 민간투자비를 2,000억원 정도 되도록 하고 부족한 사업비에 대해서는 재정지원을 하여야 하나 국비 지원이 확정되지 않아 부산시 재정만으로 사업 추진이 계획대로 진행될 지 의문이다. 국비를 확보하기 위한 방안으로 첫 번째는 해양수산부를 통한 방안으로 이 사업이 항만 물동량을 원활하게 수송하여 국가경쟁력 강화에 크게 기여한다는 점을 해양수산부에서 인식하고 항만배후도로로 지정하여 국비와 시비의 매칭(Matching)으로 추진하는 방안과 두 번째로는 사회간접자본 확충을 위하여

3) 부산광역시, 「해안 순환도로망 구축에 따른 국비지원건의」, 2002.

4) 부산광역시, 「북항대교(해안 순환도로)민간투자사업 자료」, 2002.

<표 III-3> 북항대교 민간투자사업 개요

<p>□ 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 산업 항만 물동량의 원활한 수송을 위한 해안순환도로망 조기구축 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 해안순환도로 : 구서 IC → 광안대로 → 북항대교 → 남항대교 → 감천항배후도로 → 명지대교 → 녹산공단간 54km ○ 도심통과 교통량의 우회분산으로 도심교통난 완화 ○ 부산신항, 녹산·신호산업단지 등 서부산권과 기존 부산항 물동량의 원활한 처리로 물류비용 절감 및 국가경쟁력 제고 <p>□ 사업개요</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업구간 : 영도구 영선동(남항대교 입구)~남구 감만동 ○ 사업규모 : L=5.7km, 왕복 4~6차로, 램프 3개소, 요금소 1개소 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 북항횡단교량 3.01km(6차로), 영도고가도로 2.76km(4차로) → 민간투자사업 ○ 사업비 : 3,971억원 (기본계획설계 '98년 불변가) <ul style="list-style-type: none"> ▷ 민간 사업자 제시 : 4,396억원 민간투자 1,420, 재정지원 2,976(2000년 불변가) ○ 사업신청자 : (가칭)북항대교(주) 현대산업개발 50%, VINCI 50% ○ 사업기간 : 건설 4년(2003~2006), 운영 30년(2007~2036) <ul style="list-style-type: none"> ※ 영도통과 평면도로 확장공사 [소요사업비 1,080억원(시비)] - 예산사업
--

*자료 : 부산광역시, 「내부자료」, 2002.

민간투자사업으로 추진하는 유료도로의 적정 통행료 수준을 유지하기 위하여 건설교통부를 통하여 지원 받는 방안이 있을 것이나 어떠한 방안이든지 정부의 정책적인 결정으로 국비 지원이 있어야만 비로소 계획대로 추진될 수 있고 이 사업의 완공으로 부산항 해안순환도로 건설도 사실상 완성되는 것이다

4. 부산~거제간 연결도로건설 민간투자사업 추진방안

부산-거제간 연결도로 건설사업(Busan-Keoje Fixed Link Project)은 부산광역시 강서구 가덕도에서 경상남도 거제시 장목면을 연결하는 총 길이 8.2km의 도로로서 대전~통영간 고속도로와 경부고속도로를 U-Type형으로 연결하여 남해·경부고속도로의 교통량을 분산하고 동남권 산업벨트의 대동맥 역할을 하여 물류비용을 절감함으로써 국가경쟁력을 강화하고 남해안 관광벨트 개발계획구간(부산~목포)을 연결하여 관광시장을 다변화하는 한편 국민 레저문화의 향상은 물론이고 영·호남을 연계하여 개발하고, 특히 2006년도 준공 예정인 부산신항과 녹산·신호공단의 물동량을 원활하게 처리하는 데 목적이 있다.⁵⁾

이 도로는 국내 최초로 침매터널 3.7km와 교량 4.5km로 이루어지며 공사기간은 6년이고, 운영기간은 40년이다. 사업비는 1999년 12월 기준으로 14,923억원이며 (재정지원금 4,824억원 포함) 부산광역시와 경상남도가 공동으로 주무관청이 되어 추진하고 있는 민간투자사업이다. 이 사업에 필요한 접속도로 25.5km의 사업비 6,360억원을 포함하면 총사업비가 21,516억원이 투자되는 초대형 프로젝트이다. 이 사업이 완공되면 부산~거제간 140km의 거리가 60km로 단축되고 2시간10분 소요되던 통행시간이 40분으로 단축되어 연간 총 편익은 시간비용을 포함하여 4,000억원 이상이 될 것으로 기대된다.⁶⁾

5) 대우건설, 「부산~거제간 연결도로 민간투자사업에 따른 지역경제파급효과」, 1999.7.p.24.

<표 III-4> 부산~거제간 연결도로 재정 투자계획

□ 사업별 구분	▷ 총액 21,516억원 ('99년12월말 불변가격)
○ 교량건설비 : 14,923억원(민간투자 10,099, 재정지원 4,824)	
○ 어업권보상 : 233억원(부산 116.5, 경남 116.5)	
* 총보상비 500억원(예상)중 사업자부담 267억원은 교량건설비에 포함	
○ 접속도로공사비 : 6,360억원(부산 2,890, 경남 3,470)	
▷ 공사비 5,775억원(정부), 보상비 585억원(부산 225, 경남 360)	
* 부산 7.9km, 2,665억원, 경남 17.6km 3,110억	
□ 부담주체별 구분	▷ 총액 21,516억원
○ 민간부담 : 10,099억원(VINCI 40%, CKI 33%, 대우건설 27%)	
○ 정부부담 : 7,222억원(재정지원 1,447, 접속도로공사비 5,775)	
○ 부산시부담 : 2,030억원(재정지원 1,688.5, 보상비 341.5)	
○ 경남도부담 : 2,165억원(재정지원 1,688.5, 보상비 476.5)	
⇒ 재정부문 계 11,417억원(총사업비의 53.06%)	

IV. 효율적인 민자유치사업 실행방안

1. 민자유치 제도의 구체적 개선방안

1) 사업추진방식

민간투자사업은 사업추진상의 투명성을 높이기 위해서는 협상을 통해 결정되는 사항을 최소화해야 한다. 또한 사업의 수익성이나 위험요인과 결부되는 사항은 사전에 시설사업기본계획 등에 제시함으로써 사업에 대한 예측 가능성을 높여주어야 한다. 예를 들어 정부가 민자유치 대상사업의 시설사업기본계획을 고시할 때 재정지원이 필요한 사업의 경우 사전에 재정지원의 상한규모 및 지급방법을 고시하고, 사업신청자는 고시된 재정지원 범위를 참조하여 사업성 분석을 실시하고 다양한 위험의 조정비용을 고려한 다음 적정 재정지원금 규모 등을 사업계획서 제출 시 요구하도록 함으로써 주요사업조건을 사전에 제시하여 민간의 경쟁을 유도하여 창의성과 효율성을 높일 수 있도록 하여야 한다. 즉, 사업참여자는 자신의 책임과 경쟁력으로 경쟁을 통하여 사업비, 통행료, 무상사용기간, 재정지원 규모가 시장의 원리에 의해서 결정되도록 하여야 한다. 재정지원규모 및 지원방식의 사전고시를 위한 법적 근거는 민간투자법 제11조에 나타나 있다. 이를 위해서는 민간투자대상사업 선정전 분석능력이 뛰어난 전문기관에 의해 미리 타당성분석을 실시하여 국내외 유사시설의 사용료를 검토하여 재정지원금 규모를 사전에 고시할 수 있어야 한다.

해당 민간투자사업에 대한 민간의 사업계획서 제출과 관련하여 민간투자자는 해당사업에 대한 사업성 분석을 구체적으로 실시하여야 하고 사업계획서를 작성, 제출하는 데에는 적지 않은 비용이 소요되어 쉽게 아무나 사업계획서 제출을 하기 어려우며 더구나 동 비용은 일단 우선협상대상자의 경쟁에서 탈락하면 완전히 매몰비용이 되므로 사업계획서 제출에 한계가 있을 수밖에 없다. 정부의 입장에서 다수의 사업자가 사업계획서를 제출하여야만 경쟁에 의한 사업구도에 의해서 양질의 SOC민간투자사

6) 대우건설 「전제서」,1999.7,p11.

업을 기대할 수 있다. 이를 위한 하나의 방법으로 현행 정부의 Turnkey 발주 형태와 같이 사업계획서 작성 및 제출비용 중 비용의 타당성이 확보되는 범위 내에서 사업 신청자 중 탈락자에게 평가점수의 순위에 따라 차등하여 일정부분 주무관청이 보전해 주는 방안을 채택함으로써 경쟁을 유도하여 능력 성과 창의성을 가진 민간 사업자 선정에 도움이 될 수 있을 것이다.

2) 민간투자 대상사업의 선정

민자유치사업은 공공성이 강하기 때문에 사회적 비용과 편익을 적절히 반영하여야 하며 이를 기초로 하여 사업선정이 이루어져야 한다. 이익집단의 입김에 의해서 사업이 선정되거나 어느 특정집단의 이익을 대변하는 안전이 채택되어서는 안 된다.

적절한 민자유치 대상 사업을 선정하기 위하여 기획예산처에서는 일정규모 이상의 사업에 대하여 예비 타당성조사를 의무화하고 있다. 1999년도 민간투자법 이전에는 예비타당성조사 없이 대상사업 선정으로 조사결과의 객관성과 신뢰성에 대한 의문이 제기 되었다. 실제로 지난 '94~'98년 중에 완료된 타당성 조사 33건 중 타당성이 없는 것으로 조사된 것은 1건에 불과 했으나, 1999년도에는 27조원 규모의 19개 사업에 대해 예비타당성 조사를 실시한 결과, 총사업비 20조원에 달하는 7개 사업의 추진을 보류하거나 중장기적으로 검토하도록 함으로써 각 부처 및 지방자치단체가 대형 투자사업의 요구를 예년보다 신중하게 하고 있으며 민자유치의 가능성을 판단하기 위하여 사업주체의 입장에서 경제적 타당성 및 재무적 타당성 분석을 실시하고 있다.

또한 적절한 수익성이 보장될 수 있는 공공사업이 먼저 민자유치 대상사업으로 선정되어야 한다. 현재 민간투자법상 실시협약(Concession Agreement)시 정한 수익률의 사후조정이 불가능하며, 민간투자사업에 대한 재정지원 기준과 경험이 많지 않아 기대수익률에 미치지 못할 경우 사업수행이 어려울 수 있다.

그리고 소규모 사업이 먼저 민자유치의 대상사업으로 선정되어야 한다. 대규모 사업은 그만큼 비용 증가의 위험이 크고 또 차후에 재정지원을 제공하지 않을 수 없는 상황에 직면하기 쉽다. 특히 대형 사업에 있어 해외 금융조달 시 과도한 금융비용으로 요구 수익률이 올라 갈 수 있다. 때문에 소규모 사업을 시작으로 사업금융(Project Finance)등의 경험을 쌓을 필요가 있다.

반면, 수익성이 높아 사회적으로 대단히 긴요한 사업은 정부의 예산으로 직접 시행되는 것이 적절할 것이며, 대안 서비스의 제공이 거의 불가능한 경우에는 민자유치가 적절하지 않을 것이다. 예를 들면 특정노선에서 독점적 지위를 부여할 수 있는 고속도로 사업을 민간투자사업으로 하는 것은 타당하지 않다.

정부가 민간투자 대상사업을 지정하고자 할 경우 사전 타당성 조사 및 기본설계를 거치도록 의무화하고 그 결과를 사업고시 내용에 포함해야한다. 시행관청이 의욕만 앞서 사업성에 대해 철저한 사전조사 및 검증도 없이 막연한 기대감으로 사업을 시행해서는 절대적으로 성공할 수 없다.

재정사업으로 추진키로 한 사업의 민간투자사업 전환 규정이 미비한 바, 실시설계 완료 및 용지보상 등이 완료되었으나 미 착공된 재정사업을 정부고시 민간투자사업으로 전환할 수 있는 명문 규정을 마련할 필요가 있다.

지방자치단체 내에서의 민자유치사업 대상의 설정은 궁극적으로 지방자치단체의 주민욕구의 선호에 의하여 정립되는 것이 바람직하다. 따라서 민자유치사업의 대상이 지방자치단체의 지역개발과 맞물

려 있으면 더욱 추진력을 얻을 수 있을 것이다.

3) 투자수익보장

민간 사업자의 입장에서 볼 때 민자유치사업은 장기간에 걸쳐 이윤이 회수되고 투자의 불확실성이 높기 때문에 철저한 수익성 보장장치가 마련되지 않으면 투자를 주저하게 되며, 특히 외국인투자자의 경우는 국제적 기준에 맞는 타당성 분석결과를 요구하며 수익성 보장장치에 매우 민감하다.

사회간접자본에 대한 민간참여는 기술을 보유한 건설회사와 자본만 투자하는 투자회사로 컨소시엄을 구성할 수 있는데, 건설회사의 경우 건설기간 중에 시공에 따른 이익이 발생하나, 자본만 투자한 회사는 SOC시설의 건설이후 시설 운영기간 중에 이익이 발생하여야 투자금에 대한 배당이 실현된다. 일반적으로 주주는 투자이익에 조급하여 투자 후 수년간 아무런 배당 없이 기다리려고 하지 않으므로, SOC사업에 있어 자본투자회사의 투자 유인방안으로 “후순위채”제도 도입이 필요하다. 즉, 후순위채를 도입하여 자본투자액에 대한 높은 이자를 지급할 수 있다면, SOC사업은 한층 더 매력적인 투자처가 될 것이다.

또한 정부는 사업의 정부투자비 규모 및 기준 총사업 수익률, 기준 수요량, 무상 사용기간을 사전에 명확히 고시함으로써 투자에 따른 위험이 명확히 드러나도록 하여야 한다.

부대사업의 업종, 규모에 대한 규제를 철폐함으로써 다양하고 실효성 있는 부대사업이 시행될 수 있도록 해야한다. 또한 부대사업 시행에 따른 인·허가 절차를 간소화하여 사업추진이 원활히 이루어 질 수 있도록 하여야한다.

민자유치사업은 기본적으로 수익자 부담원칙에 근거하고 있으므로 이 원칙에 근거하여 사업을 추진하는 것이 당연한 것이며, 수익률과 관련하여 사용료 수준이 낮은 것이 반드시 바람직항가에 대한 진지한 논의가 있어야 할 것이며, 사용료수준이 다소 높더라도 사업자체가 원활히 추진되어 서비스공급을 앞당기는 것이 경제적 사회적으로 합리적일 수 있다는 인식의 전환이 필요하다.

4) 사업위험분담

사회간접자본에 대한 민간투자사업의 이해관계자는 크게 정부, 사업시행자, 금융기관으로 대별될 수 있다. 민간투자사업에 있어서 위험이란 비정상적이거나 평균치를 상회하는 자산의 손실가능성이나 개연성을 의미하며, 재정적, 비재정적 위험을 모두 포함하고 사업의 유형에 따라 다양한 형태로 나타난다.

민간사업의 성패는 사업관련 위험을 어떠한 방식으로 민·관사이에 적절히 분담하느냐에 달려있으며 정부입장에서는 민간부분으로의 적절한 위험이전이 정책의 기본전제이며 관건이라 할 수 있다. 합리적인 위험 분담원칙은 민간투자사업 추진과정에서 위험을 가장 잘 관리 할 수 있는 주체가 그 위험을 분담해야 할 것이다. 즉 상대적으로 민간이 더 효율적으로 관리할 수 있는 위험은 이전되어야 하는데 위험의 민간이전은 사회간접자본의 효율적인 공급과 운영이 될 것이다. 따라서 정부가 관리하기에 유리한 위험은 토지취득과 관련된 민원, 인·허가 등 사업추진관련 행정처리과정의 위험 등이며, 사업자 측에 유리한 위험관리 항목은 건설비용, 공정관리, 운영유지비 등 사업비, 운영유지 및 서비스의 수준, 자금조달, 조세공과 및 잔존가치 등이다. 민간이 함께 고려해야할 위험으로는 인플레이션 및 환율, 노동시장의 급격한 변동, 천재지변 등은 양측이 함께 공유해야 할 위험이다.

5) 합리적 협상

현행 민간투자사업의 경우 모든 사업시행조건은 협상의 주요안건으로 협상에 상당한 기일이 소요되어 시설사업기본계획 고시 후 사업시행자가 지정되기까지 수년 이상이 소요되는 경우가 있다. 이러한 현상은 사업추진의 확실성을 저하시키고 초기 비용의 증가를 가져와 민간의 민간투자사업 참여 애로 사항으로 작용되고 있는 실정이다. 또한 정부의 입장에서도 사업계획서 제출 시 적용된 고정가격은 시간이 지남으로써 매년 물가상승률이 적용되어 협상에 소요되는 시간만큼 재정적으로 큰 부담을 가질 수 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 주무관청의 전담반을 통하여 단시간 집중적으로 협상에 임할 수 있어야 하며, 특히 지방정부가 협상의 주 당사자가 될 경우는 민간투자지원센터(PICKO)의 전문인력이 함께 협상단에 참여함으로써 협상단의 협상결과가 최대한 반영될 수 있도록 하며 시설사업기본계획에서 협상대상자 지정 후 최대 협상기한을 명시하여 협상당사자가 책임을 갖고 협상에 임할 수 있도록 하는 방법도 고려될 수 있다.

협상제도 측면에서 보면 협상단계에서 가장 중요한 사항은 무엇을 협상의 대상으로 삼을 것인가를 규정하는 문제이다. 현재는 거의 모든 것을 협상의 대상으로 제기할 수 있도록 되어 있어 정부나 우선협상대상자 모두 당초 시설사업기본계획의 제시조건 이외에 추가 또는 변경조건을 제시하여 원점에서 다시 시작하는 경우가 많은데 이는 협상 장기화의 주된 원인이기도 하다. 따라서 협상대상 가능한 항목을 주무관청측의 입장에서는 시설사업기본계획에 사전적으로 제시하고 협상의 대상이 아닌 항목은 최대한 협상대상자가 제출한 사업계획서의 사업조건을 최대한 반영할 수 있어야 한다. 그러나 여기서 중요한 것은 협상대상자의 사업계획서는 경쟁을 통해서 선정된 경우이어야 한다.

2. 지방자치단체의 역할

1) 민자유치 담당 공무원의 전문성 확보

SOC 민간투자사업의 담당 공무원은 SOC사업의 특성과 핵심개념을 정확히 이해할 수 있는 전문성을 갖추어야 할 것이다. 공무원 조직은 일정기간(1~2년) 담당 공무원을 특정 부서에 보직한 후 타 부서로 전보하는 순환근무제를 원칙으로 하고 있어 SOC사업에 대한 전문성과 경험을 갖춘 근무기간이 충분치 않아 SOC사업의 민자유치 과정, 특히 협상에서 다음과 같은 문제점이 제기 될 수 있다.

첫째, 업무추진의 효율성 저해이다. SOC 민자유치사업을 시설사업기본계획고시에서부터 시작하여 협상과 시공과정을 거쳐 운영을 하게 되는데 시설사업기본계획과 사업시행자 지정까지만 하더라도 2~3년의 기간이 소요되는 것이 대부분이다. 이 기간 동안 담당 공무원이 바뀌어 그간의 협상 내용을 잘 숙지하지 않고, 전문지식이 없는 상태에서 다음 단계의 협상을 하게될 때 그 결과는 바람직하지 않은 방향으로 전개될 것이고, 주무관청의 신뢰에도 상처를 입게 될 것이다.

둘째, 주무관청에 불리한 협상결과를 초래할 수 있다. SOC민간투자사업에 참여하려는 기업은 국내 외 굴지의 회사가 대부분이며 오랫동안 SOC사업을 경험해 보았거나 SOC전담조직을 갖추고 있어 담당직원은 주무관청 공무원보다 전문성과 경험을 갖고 협상에 임하고 있어 주무관청 공무원을 리드할 수 있게 된다.

셋째, 민자유치사업을 예산사업과 같은 시각에서 협상에 임하려 하고 있다. 일반적으로 공무원은 예

산사업에 익숙하며, 민자사업의 특수성을 이해하지 못할 때 사업시행자의 협상요구 사항을 아예 무시하거나 일방적 지시와 같은 형태로 협상을 전개하려는 경우가 있고, 주무관청에서 부담함이 사업수행이 용이한 사항까지도 사업시행자의 부담으로 처리하려고 하여 협상이 결렬되거나 지연 처리되어 결국 주무관청의 사업비 증가요인이 되는 결과를 초래 할 수 있다.

넷째, 나무만 보고 숲을 보지 못한 협상을 할 수 있다. 민간투자사업의 협상은 주무관청과 협상 대상자간 대등한 관계에서, 서로 협력하여 SOC사업을 성공적으로 완성할 기본적인 자세를 갖추고 있어야 하나 막상 협상에 있어서는 서로의 부담을 최소화하려고 하므로, 일정부분을 양보하고 더 많은 부분을 취하는 협상전략이 필요하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 서로 협력하여 사업을 계획대로 추진하여 질 좋은 SOC시설을 시민에게 제때에 제공하는 것이다. 그러므로 지방정부는 공공시설을 위한 민자유치에 있어서 대규모 사업이 아닌 체계적이고 장기적인 공공사업의 검토와 사업 타당성을 조사함과 동시에, 공공 서비스의 제공을 위한 민간 사업자와의 계약 등의 문제에 있어 전문적인 기술을 배양하는 노력을 갖추어야 할 것이다.

이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 민자유치사업을 추진하는 지방자치단체의 조직체계가 무엇보다도 잘 구축되어야 하는데 현재 부산광역시의 민자유치사업 추진체계는 사업추진의 전반적인 관리는 경제진흥국에서 담당하여 협상 등의 전문성을 확보하고 있고, 개별사업의 시설사업기본계획 마련 등은 주관 부서에서 추진하고 있어 민자유치사업의 효율성을 기하고 있다고 볼 수 있다. 타 지방자치단체는 주관부서에서 협상 등 전문성이 필요한 사항까지 모두 관장하고 있어 실시협약을 위한 협상에서 전문성 부족으로 주무관청에 불리한 조건을 수용 할 수도 있을 것이다.⁷⁾ 그러한 지방정부는 전담조직(Task Force Team)을 구성하여 전문인력을 양성하거나, 협상을 PICKO 등 전문기관에 위탁 시행함이 더 효율적일 것이다.

2) 지방자치단체의 공동출자 조함체 결성

사회간접자본시설에 대한 민자유치사업의 주체는 민간투자법에 명시되어 있다. 그러나 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 확보하여 정부의 재정위기와 비효율성을 제거하기 위해서는 반드시 민간투자법에 의존해야하는 것은 아니다. 사회간접자본시설의 범위는 다양하기 때문에 다른 법률에 의해서도 얼마든지 민간의 자본을 유치 할 수 있다. 예를 들어 제3섹터 지방공기업을 규정한 지방공기업법이나 사회간접자본시설과 관련된 개별법은 대표적인 사례다. 따라서 사회간접자본시설에 대한 민간투자를 도모하는 경우 민간투자법에 따를 수도 있으며 지방공기업법이나 개별법에 따를 수도 있지만, 민간투자법은 민간투자사업에 관하여 관계 법률의 규정에 우선하여 적용⁸⁾하도록 되어 있어 특별법적 성격을 지니고 있다.

현행 민간투자법은 공공부분의 개념을 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관, 특별법에 의하여 설립된 각종 공사 또는 공단이라고 규정하고 있으며⁹⁾, 민간부분이라 함은 공공부분 이외의 법인을 총칭하는 것으로 여기에는 ①외국법인 ②공공부분과 민간부분이 공동으로 출자하여 설립하는 법인으로 사업시행자의 지정을 받아 민간투자사업을 시행하는 법인으로 규

7) 주관 부서는 교통·도로, 항만등 단일 사업별로 추진하고 있으므로 협상 등의 업무를 전문화하기 어렵다

8) 민간투자법 제3조

9) 민간투자법 제2조 제10호

정하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 공공부분이 준공 후 사업시행자에게 소유권이 귀속되는 사회간접자본시설을 시행하는 민관합동법인(설립예정인 민관합동법인 포함)에 출자할 경우 공공부분의 총 출자비율은 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 50% 미만으로 규정하고 있다.¹¹⁾ 또한 공공부분이 이러한 민관합동법인에 출자하는 경우 상법 제369조 제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 의결권을 행사지 못하도록 되어있다.¹²⁾

따라서 민간투자법은 사업시행자를 공공부분 외의 자로 규정¹³⁾하고 있는데 사업시행자는 첫째, 공공부분 이외의 국내 민간법인, 둘째 외국법인, 셋째 국가, 지방정부, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 공사 또는 공단이 민간부분과 공동으로 출자하여 설립한 민관합동법인이다. 따라서 민간투자법상으로는 지방공사, 지방공단, 주식회사형 및 재단법인형의 지방공기업이 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 특별법상의 공사, 공단에 해당되지 않으므로 출자가 가능하다는 해석이 가능하지만, 지방공사, 지방공단, 주식회사형 및 재단법인형의 지방공기업은 지방공기업법상 출자가 가능하도록 규정하고 있는 조문은 없다. 또한 지방공사 및 지방공단 외의 출자·출연법인(주식회사형 또는 재단법인형)의 경우는 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인 포함)와는 설립·운영이 가능 하지만, 이미 설립된 지방공기업이 출자 할 수 있는 규정은 전혀 없는 실정이다. 2000년 경영 평가결과에 따라 부산도시개발공사와 경기지방공사의 문제점으로 지적된 사항으로 행정자치부에서는 지방공기업의 외부출자에 대해 관계전문가의 의견을 검토하여 수용한다는 의견을 제시 해놓은 상태이다.

3) 시공 및 운영에 대한 관리 강화

건설단계의 리스크를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 확보하여 금융·보험비용의 증가로 이어지지 않도록 해야 한다.

사업시행자의 중도 포기 및 도산을 막기 위한 장치로서 공사 개시 전에 출자자가 총사업비의 일정 비율 이상을 자기자본으로 먼저 투입하도록 하고 출자기업 대표명의의 사업이행보증을 제출하게 하는 방안도 있다.

유사한 프로젝트를 수행한 경험이 있는 사업자만 사업신청서를 제출할 수 있도록 하고, 일정수준 이상의 신용과 기술능력을 가진 건설회사만 시공계약을 체결하도록 사업시행자와 협약을 체결해 두는 방법도 고려해야 한다. 완공지연으로 운영 개시가 늦어질 경우를 대비한 지체상금 부과기준을 설정하여 엄격히 집행하고 어떠한 경우라도 공사비 초과분을 정부가 분담해서는 안 된다.

정부는 운영관리 차원에서 시설이 일정수준 이상의 성능을 유지하는지를 체크 또는 통제할 수 있는 장치를 마련하고, 자의적으로 사용료를 인상하거나 이용을 제한하는 사례가 발생하지 않도록 해야 한다. 이에 대한 확실성을 기하기 위해서는 시설 이용량(통행량) 등의 수요 및 산출물 구매와 관련한 보장을 협약으로 체결하는 방법을 생각할 수 있다.

10) 민간투자법 제2조 제11호 및 12호

11) 민간투자법 제52조 제1항

12) 민간투자법 제52조 제2항

13) 민간투자법 제2조 제7호

V. 결 론

본 연구는 부산항이 국내의 경쟁 항만과의 경쟁에서 낙오되어 2급 항만으로 전락하게 될 그러한 한계상황에서 계획된 항만배후도로 및 해안순환도로 건설계획이 부산시의 열악한 재정사정으로 제대로 추진되지 못함에 따라 민간자본을 유치함으로써 해결하고자 하는 데 그 목적이 있었다.

부산항 배후도로 건설사업 중 민간자본 유치대상사업으로는 제3도시고속도로 구간중 백양터널 및 수정산터널 건설사업과 북항대교 및 영도통과 고가도로 건설사업, 천마터널 건설사업, 명지대교 건설사업, 부산~거제간 연결도로 건설사업 등 6개 사업이 있다. 이중 백양터널 및 수정산터널 건설사업은 이미 완공되었으나, 타 사업은 현재 협상 중이거나 계획 중에 있다.

본 연구는 부산시가 추진하고 있는 민자유치사업의 추진현황을 파악하고 추진상의 문제점을 분석하여 바람직한 정책대안을 제시하는데 목적이 있다. 특히 순수 국내 투자자로 이루어진 사업의 경우 사업시행자 지정으로부터 협상의 타결까지 순조롭게 진행되는 경우가 많으나 사업의 규모가 크고 외국 투자자가 개입이 되는 경우는 사업의 순조로운 진행에 많은 걸림돌이 있는 것이 현실이다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안으로 정부는 사업의 후원자로서 뿐만 아니라 실제 정부가 공사나 투자자금 혹은 정부출연기관을 통하여 사업주로서 참여할 수 있어야 할 것이다. 이는 사업의 공신력을 높이며 원활한 재원조달 뿐 아니라 민간의 효율성 활용이라는 민간투자사업의 본래 취지를 살릴 수 있는 방안이 될 수도 있다. 실제 해안 순환도로의 한 구간인 북항대교는 정부의 재정지원을 지나치게 요구하여 사업의 추진에 난항을 겪고 있는데 민간이 함께 참여함으로써 금융조달비용을 300~400억원을 절감할 수 있는 것으로 나타났다.

또한 본 연구는 사회간접자본시설에 대한 민자유치사업을 활성화시키기 위하여 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다.

먼저 민자유치 대상사업의 선정에 있어서, 공공재로서의 가치가 크고 투자에 따른 시너지효과가 큰 사업, 지역간·부문간 균형발전을 도모할 수 있는 사업으로 해당 사업에 대한 행·재정적 지원 가능성에 근거하여 대상사업을 선정하여야 하며, 정치적 또는 정책적 필요에 의한 사업 선정 및 추진은 곤란하다. 또한 사전 타당성 조사를 거친 사업으로서 민간의 투자 가능성과 해당 사업에 대한 정부투자방침 등을 확정한 뒤 사업추진을 결정하는 것이 필수적이라 생각한다.

그리고 사업추진 조직과 전문인력 양성이 선행되어야 하는데, 사업초기 계획 수립과 예산 확보, 그리고 각종 인·허가 등 행정업무를 원활히 수행하는 등 사업진행을 순조롭게 하기 위해서는 전문인력의 확보와 전담반을 확보하는 것이 필수적이라 생각한다.

민간투자사업은 재정사업과 근본적으로 차이가 있다. 즉 민간에 의한 사업추진과 관리를 기본으로 하므로 발주자와 수급인 관계가 아닌 상호 협력관계이다. 정부는 시설의 질과 이용자의 편의 등 사회적 편익증진과 관련된 사항만 관리를 한다. 그리고 궁극적으로 사업의 성공 여부는 민간과 정부간의 파트너십에 의해 좌우된다. 파트너십은 사업을 기획하는 단계에서부터 요구되며 원활한 재원조달을 위한 협력과 시설의 건설 및 운영기간 중의 위험에 대한 적절한 분담이 이루어져야만 성공 가능하다. 사업지연에 따른 사업비 초과 위험 등은 사업자의 경영노력과 책임강화 차원에서 민간이 위험을 부담하는 것이 바람직하나 토지 보상업무나 사업성 민원과 불가항력에 의한 위험 등은 정부가 그 위험을 분

담하는 것이 타당할 것이다.

그리고 담당공무원의 역할도 또한 중요하다. 주무관청의 입장에서 볼 때, 민간투자사업은 정부의 역할을 민간에 이양하므로, 정부도 그에 따른 책임과 역할이 부여된다. 정부의 위험을 이전 받는 민간은 어떠한 형태로든 위험분담을 요구하게 될 것이며, 그러한 요구들은 사업 계획서를 통해 또는 협상과정에서 제기되고, 최종적으로는 협상을 통해 서로의 이해가 조율되어야 하며, 사업을 담당하는 공무원은 이에 대한 치밀한 준비와 대응이 필요하다. 담당 공무원은 민간(대주단을 포함)의 요구가 무엇인지를 명확히 파악하고, 그 타당성 여부를 검증하며, 민간 사업자와 정부가 분담해야 할 리스크 내용을 설정하는 일 등은 담당 공무원의 역할이며 이러한 역할의 성공적인 수행은 사업성패의 결정적 요인임을 명심해야 할 것이다.

끝으로, 조세감면 혜택이 필요하다. IMF 경제체제 극복과 외국자본 유치를 위하여 외국인투자촉진법을 제정, 시행하고 있으나 고도기술 수반사업 및 산업지원 서비스업에 한정하여 조세감면 등의 인센티브를 부여하고 SOC사업에 대한 외국인투자촉진 시책 수립을 외면하고 있다. 때문에 SOC분야 외국인투자 활성화를 위해 SOC분야에 외국인 직접 투자 시에도 조세감면 혜택을 받을 수 있도록 조세특별제헌법 개정이 필요하고, 현행의 과도한 법인세를 인하하여 정부의 재정지원이 실질적으로 실현 되도록 하여야 할 것이다.¹⁴⁾

참 고 문 헌

- 가칭 북항대교(주), 「해안순환도로(북항대교)민간투자시설 사업계획서」, 2000. 11
- 국토연구원 민간투자지원센터, 「2001민간투자지원센터연차보고서」, 2002
- 국토연구원 민간투자지원센터, 「민간투자지원센터개소 3주년 기념세미나」, 2002. 4
- 기획예산처, 「2002년도 민간투자사업기본계획」, 2002. 5
- 김병곤, 「부산시 인프라사업 민자유치 활성화 방안」, 부산발전연구원, 2001. 4
- 김성현, 「지방자치단체의 민자유치 활성화 방안에 관한 연구」, 중앙대 행정학과 석사논문, 2000.
- 김용현, 「예비타당성 조사의 추진 방향」, 국토 제48권(3호), p. 7-8, 2000.
- 김재형, 「예비타당성 조사 수행을 위한 일반지침」, 국토 제48권(3호), p. 9-12, 2000.
- 김태승 외, 「부산해안 순환도로 민간투자사업 타당성분석」, 국토연구원, 2000.
- 김학로 외, 「컨테이너세 징수기한 연장 타당성 검토에 관한 연구」, 부산광역시, 2001.
- 대우건설, 「부산~거제간 연결도로 민간투자사업에 따른 지역경제 파급효과」, 1999. 7
- 류해웅, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법 해설」, 국토연구원, 1999.
- 모성은, 「지방자치단체의 민자유치 의의」, 지방재정 제6호, p. 25-46, 2000.
- 부산광역시, 「2001 차량 통행속도 조사결과」, 2002. 1
- 부산광역시(도로계획과), 「도로건설 현황」, 2002. 2
- 부산광역시, 「명지대교건설」, 2002. 4
- 부산광역시(도로계획과), 「명지대교 건설 추진계획보고」, 2002. 3

14) 2002년도 현행 법인세는 27%이며, 법인세와 주민세 2.7%를 포함할 때 29.7%를 법인세로 부담하게 된다.

- 부산광역시, 「부산광역시 도로정비기본계획 -최종보고자료-, 부산광역시, 2001.
- 부산광역시, 「부산시 항만(신항, 기존항) 광역 배후 수송망 계획», 2000.
- 부산광역시, 「북항대교(해안 순환도로)민간투자사업», 2002.
- 부산광역시, 「수정산터널 민간투자사업 실시협약 변경», 2002. 3
- 부산광역시, 「천마터널 건설사업», 2001.
- 부산광역시(건설방재과), 「콘테이너 차량의 제3도시고속도로 통행료 한시적 면제 요청 검토보고», 2001. 12
- 부산광역시, 「해안 순환도로 관련 자료», 2000.
- 부산광역시, 「해안 순환도로망 구축에 따른 국비지원건의», 2002.
- 부산광역시·경상남도·VINCI·(주)대우건설, CHEUNGKONG 유한회사, 「부산~거제간 연결도로 민자투자사업 중간합의서», 2002. 2
- 부산광역시의회, 「부산항의 현재와 미래», 2001. 4
- 원 구환, 「지방정부 민자유치사업의 주체와 방식에 관한 연구», 한국지방자치학회보 제13호, p. 171-187, 2001.
- 이 규방, 김 민철, 「경제구조에 따른 민자유치 제도개선 방안», 국토개발연구원, 1998.
- 이 규환, 「지방자치와 민자유치, 지방재정 2000년도 하계학술세미나 자료」
- 이 성현, 「민간의 사회간접자본 투자사업의 수익률에 관한 연구», 서울시립대도시행정학과 석사논문, 1999.
- 이 양수, 최 외출, 「외국인 직접투자유치를 통한 지역경제활성화 방안», 도시행정학보 제14집(3호), p. 159-178, 2001.
- 이 재열, 「민자유치사업 추진현황과 민자유치 제도 발전방향», 국토 제47권 (7호), p. 20-24, 1997.
- 한국기업평가주식회사, 「SOC민간투자사업의 Financing 활성화 방안», 2000. 11
- 한국지방자치법학회, 「지방재정 건전화를 위한 지방세제 및 재정법제의 개선방안», 「민간협력과 지방 공기업», 2002. 4.

