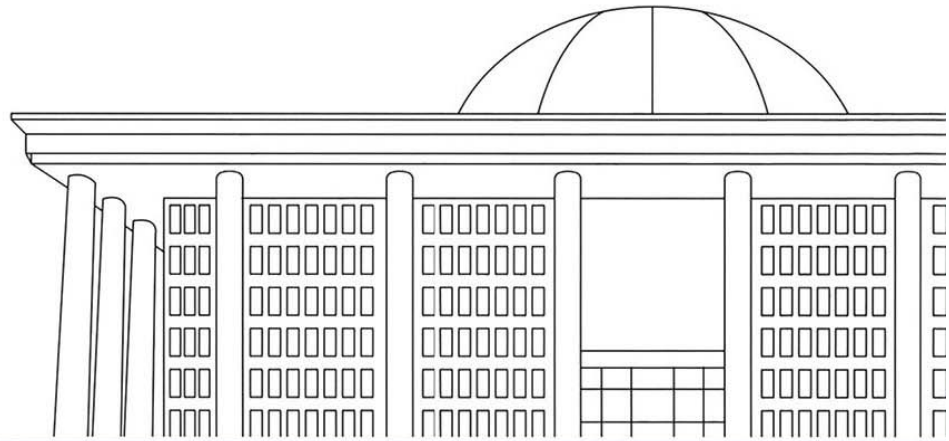


민자유치건설보조금사업 평가

- 민자고속도로를 중심으로

2009. 5



발간등록번호 31-9700223-000608-14

민자유치건설보조금사업 평가

-민자고속도로를 중심으로-

2009. 5

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

발 간 사

국토해양부는 2007년 8월에 수도권 서남부 지역의 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남간 3개 민자고속도로 건설을 위한 실시협약을 체결하여, 빠르면 당해 년도에 착공할 것이라고 밝힌 바 있습니다. 하지만 인천-김포, 안양-성남간 민자고속도로는 아직 착공되지 않고 있으며, 착공된 평택-시흥간 고속도로는 금융 약정을 체결하는 않고 있는 등, 각 사업들이 원활히 추진되지 못하고 있습니다. 따라서 본 보고서에서는 국토해양부가 민자고속도로의 원활한 추진을 위해 시행하고 있는 「민자유치건설보조금사업」에 대해 평가하였습니다.

평가결과에 따르면, 민자고속도로 사업 추진의 어려움은 세계적인 금융시장의 신용경색 외에도 민간제안사업에 대한 운영수입보장 폐지에 따른 것으로 나타났습니다. 정부는 고속도로에 대한 민간투자를 유치하기 위해 ‘건설보조금 지원’과 ‘운영수입보장’ 방식으로 재정지원을 해 왔던 것인데, 민간제안사업에 대한 운영수입보장 폐지는 민자사업에 대한 재정지원을 축소할 결과를 초래하였습니다. 이에 따라 민자고속도로 사업의 원활한 추진이 어렵게 되었습니다.

운영수입보장 폐지에 따라 사업 추진이 어려운 민자고속도로 사업을 재정사업으로 전환하는 것을 검토할 수 있을 것입니다. 하지만 공공사업에 민간의 효율과 창의를 도입하려는 민간투자제도 도입 취지를 고려할 때, 이는 근본적인 해결방안이라고 볼 수 없습니다. 따라서 본 보고서에서는 ‘건설보조금지원’ 규모를 늘리되, 민간 운영기간을 단축하여 민자고속도로의 수익률 및 통행료를 낮추는 방안 등이 모색되었습니다. 또한 소모적일 수도 있는 민간투자사업추진 타당성에 대한 논의보다 한국도로공사와 민자사업자의 경쟁을 통해 효율적으로 고속도로를 공급할 수 있는 제도 장치 마련을 제안하였습니다.

아무쪼록 본 평가보고서가 고속도로 건설에 따른 국민 부담 완화와 민자고속도로 사업의 효율화에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2009년 5월

국회예산정책처장 신 해 룡

요 약

I. 서 론

- 국토해양부의 「민자유치건설보조금사업」은 민간투자사업의 원활한 시행을 위해 정부가 민간투자사업 시행자에게 건설비를 보조하는 사업임.
- 건설보조금 규모는 민간투자사업이 원활히 시행될 수 있는 수준이어야 바람직하지만, 현재 운영수입을 지원받거나 금융약정을 체결하지 못하는 민자고속도로사업들은 원활한 시행 상태에 있다고 볼 수 없음.
- 민자고속도로 사업들이 원활히 시행되지 않는 이유가 건설보조금 규모의 부적절에 있다면, 국회와 정부는 이와 관련한 제도의 개선방안을 모색할 필요가 있음.

II. 민자유치건설보조금사업 개요 및 현황

- 민간투자도로 유치사업의 원활한 시행을 위하여, 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 경우에 한하여 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장 기대부를 할 수 있음.
- 이에 따라 국토해양부는 민자고속도로 유치를 위하여 「민자유치건설보조금사업」을 시행하고 있음.
 - 동 사업의 지원형태는 민간보조형태이며, 지원수준은 토지매입비 전액 및 건설비 30%이내의 국고보조임.
- 국토해양부는 민자고속도로에 대한 건설보조금 지원수준을 토지매입비 전액

및 건설비 30% 이내로 설정하였으나, ‘인천대교 민자고속도로’의 건설비에 대한 보조 비율은 48.3% 임.

- 인천대교 민자고속도로는 연결도로를 정부가 건설하므로, 실질적인 보조 비율은 63.4% 임.

- 국토해양부는 건설보조금 규모의 기본 원칙을 정하고 있지만, 필요시 건설보조금 규모를 사업별로 차등 적용하고 있음.

Ⅲ. 집행 및 사후 평가

1. 프로그램 논리모형 분석

- 프로그램 논리모형은 의도한 산출결과들과 궁극적인 산출결과들의 체인(chain)에 활동들이 어떻게 기여하는가를 이해하도록 하고, 이벤트, 프로젝트, 프로그램, 전략 등을 기획, 집행, 모니터링 및 평가하는 것을 도와주는 단순화된 모형임.
- 프로그램 논리모형 분석 결과에 따르면, 정부는 「민자유치건설보조금사업」으로 건설기간동안 재정지출을 축소하였으나, 운영수입보장사업인 「민자유치활성화지원사업」으로 운영기간동안 재정지출을 확대하였음.
- 정부는 민간투자유치를 위해 「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화지원사업」을 상호 보완적으로 운영하였으므로, 민간제안사업에 대한 「민자유치활성화지원사업」의 폐지는 민자고속도로 추진을 어렵게 할 수 있음.
 - 민자유치를 위한 총 재정지출은 「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화지원사업」 비용의 합계임.

2. 사업집행의 효율성 평가

- 국토해양부는 2007년 8월 6일에 수도권 서남부 지역의 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로 건설을 위한 실시협약을 체결하여, 빠르면 2007년 내에 착공할 전망이라고 밝힌 바 있음.
- 하지만 평택-시흥간 민자고속도로만이 2007년 11월 12일에 민간투자사업 실시계획 승인신청서를 제출하여, 2008년 3월에 착공되었음.
- 다양한 이유로 민자고속도로 건설사업은 계획대로 추진되지 않고 있으므로, 동 사업의 집행 효율성은 낮은 것으로 평가됨.

3. 성과목표의 달성도 평가

- 정부가 급증하는 고속도로 수요가 얼마인지 제시하지 못하고 있으므로, 「민자유치건설보조금사업」으로 고속도로 건설수요에 잘 대처하고 있는가를 평가할 수 없음.
- 민자고속도로에 대한 민간의 창의와 효율성 도입에 대한 목표가 없으며, 민간투자에 따른 재정부담 완화는 재정 및 민자고속도로 재정지원에 대한 법적 근거 없는 기준에 따른 것으로 성과목표라고 보기 어려움.
- 정부가 합리적인 근거 없이 성과목표를 설정한다면, 목표달성을 위해 운영수입보장과 같은 무리한 정책을 추진할 수 있음.

4. 환류의 적정성 평가

- 건설 중인 민자고속도로에 대한 건설자금조달의 어려움이 발생하고, 실시협약이 체결된 민자고속도로의 착공이 지연되고 있는 상황이 발생하고 있음.

- 담당부처인 국토해양부는 민자고속도로 추진 부진의 원인을 세계적인 금융 시장의 신용경색으로만 보고 있으며, 신용경색과 관련한 문제들은 국토해양부의 업무 범위를 벗어난 것이므로 환류 대상으로 보지 않음.

5. 종합 평가

- 2009년 3월 현재 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로에 대한 자금조달이 이루어지지 않고 있으며, 운영수입보장 및 민자유치건설보조금이 축소되어 민자고속도로들의 정상적 추진이 매우 불투명함.
- 정부가 민자고속도로 사업을 추진하는 근본적인 목적은 한정된 재정 범위 내에서 필요한 고속도로를 건설하기 위한 재원을 확충하는 데 있음.
- 민간투자자의 상당 부분은 공공기관을 포함한 공적기관들로 구성되어 있어, 정부는 민간투자라는 명목 하에 고속도로 건설을 위해 다양한 공공기관의 자금을 투입하고 있는 것임.
- 따라서 고속도로 건설투자를 늘리기 위해서 민간투자를 유치해야 하는가에 대한 원론적인 고민이 필요하며, 민간투자의 정의가 어떻게 되는가에 대한 고민도 필요함.
- 위와 같은 평가결과를 바탕으로 민자고속도로 건설과 관련한 정책 개선방안을 모색할 필요가 있으며, 정책 개선 방향은 민자고속도로 건설을 추진하면서 재정부담을 최소화하는 것이어야 함.

IV. 개선과제 및 정책제언

1. 보조금지원 규모 및 운영기간 조건 변경

- 정부가 고속도로를 건설하기 위한 재원을 확충하기 위하여 민자고속도로 사업을 추진해야 한다면, 재정부담을 최소화하고 민자유치가 가능한 방안들을 모색할 필요가 있음.
- 경제성 분석결과에 따르면, 민자고속도로의 운영기간을 기존과 같이 30년으로 설정하는 것 보다 민자고속도로의 운영기간을 10년으로 한정하고, 건설보조금을 높이는 방안도 정부 측 대안으로 설정할 수 있음.
 - 운영기간을 줄인다면, 장기투자에 따른 프리미엄을 낮추어 재정지출을 줄일 수 있으며, 민간투자자는 장기투자 위험을 줄일 수 있음.
- 예산 제약으로 건설단계에서 지급해야 하는 건설보조금을 늘리기 어려운 경우에는 운영완료 이후 시설물의 잔존가치를 매입하는 방안을 모색할 필요가 있음.

2. 고속도로 건설사업에 대한 경쟁체계 도입

- 민자고속도로의 건설보조금 지원비율을 높이기 위해서 기존 고속도로 운영수입을 한국도로공사의 건설재원으로만 활용하는 것을 조정할 필요가 있음.
 - 투자비의 회수가 끝난 경부고속도로 및 경인고속도로 등의 운영수입을 재정고속도로 건설재원으로만 투자할 필요는 없음.
- 재정고속도로도 민자고속도로처럼 개별사업별로 수익률에 따라 국고보조비를 달리한다면, 한국도로공사와 민자사업자가 경쟁할 수 있는 체계 구축으로 예산절감이 가능할 것임.

- 이를 위해서 정부가 계획한 고속도로와 민간이 제안한 고속도로들을 모두 통합하여 건설의 우선순위를 결정할 필요가 있음.
- 한국도로공사와 민자사업자가 경쟁시 통행료 등에서 불공평한 경쟁이 될 수 있으나, 2005년과 2006년에 우선협상자가 선정된 6개 민자고속도로의 경우 통행료수준이 한국도로공사 대비 1.0~1.3배 수준이므로 공정한 경쟁이 가능할 것임.

3. 재무적 투자자의 책임 강화

- 평택-시흥간 민자고속도로는 2008년 3월에 착공되었으나, 착공된 후 1년이 지난 2009년 3월까지 실시협약 상에 지분을 90%를 차지하고 있는 재무적 투자자는 자기자본을 한 푼도 출자하지 않고 있음.
- 민간투자사업에서 금융기관으로 이루어진 재무적 투자자들은 민자고속도로가 착공된 이후에도 계약이행과 관련하여 아무런 제재를 받지 않으며, 자기자본을 투입해야 하는 재무적 투자자들은 착공된 사업임에도 불구하고 ‘브릿지 론’ 만을 공급하고 있음.
- 재무적 투자자들이 사업비 규모 및 수익률과 관련하여 정부 측에 유리한 역할을 할 이유가 없으므로, 정부는 재무적 투자자들의 투자를 유도해야 하는 이유를 명확히 할 필요가 있음.
- 실시계획승인이 이루어진 민자고속도로 사업의 추진 부진은 재무적 투자자의 자기자본 투자 미이행에 있으므로, 정부는 민자사업비의 90%까지 타인자본 공급권을 독점하게 되는 재무적 투자자의 자기자본 투입에 대한 법적 구속력을 높일 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.

V. 결 론

- 정부는 민간투자유치를 위해 「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화 지원사업」을 상호 보완적으로 운영하였으므로, 민간제안사업에 대한 「민자유치활성화지원사업」의 폐지는 민자고속도로 추진을 어렵게 하고 있음.
- 정부가 민자고속도로 사업을 추진하는 근본적인 목적은 한정된 재정 범위 내에서 고속도로 건설 물량을 확대하기 위하여 공공부문이 참여하는 ‘민관 합동법인’으로부터 자금을 조달하는 것임.
- 공공부문의 추가 재원확대가 어려운 상황에서 고속도로 건설투자를 위한 민자유치가 필요하다면, 고속도로 건설 및 운영과 관련한 기존 방식을 답습하는 것보다 효율적인 방안을 모색하는 것이 필요함.
 - 재정고속도로와 민자고속도로를 구분하여 추진할 필요가 없으며, 민자고속도로의 운영기간을 30년으로 고정할 필요도 없음.
 - 재정을 통한 건설보조금 지원비율도 재정고속도로 50%, 민자고속도로 30% 이내를 고수할 필요도 없음.
- 정부는 현재 지연되고 있는 민자고속도로들의 완공시기를 명확히 할 필요가 있으며, 사업추진 지연의 원인 및 문제점을 정확히 파악하여 적절한 대책을 마련할 필요가 있음.
- 민간투자가 정상적으로 추진되기 위해서는 건설 이후에도 자기자본을 투자하지 않는 재무적 투자자를 제재하지 않는 현행 민간투자제도의 개선이 필요함.
- 결론적으로 정부는 고속도로 건설과 운영을 통해 축적된 한국도로공사와 민간의 경험들을 보다 효율적으로 활용하고, 재정부담을 최소화 하는 다양한 정책방안들을 모색하는 것이 바람직할 것임.

- 평가결과 요약 -

평가단계	평가항목	평가결과
사업 계획	사업추진의 타당성	-
	사업계획의 타당성	-
	성과계획의 적정성	-
사업 집행	사업 추진체계의 합리성	-
	사업 집행의 효율성	사업이 계획대로 적절히 추진되었는가? ↳ 민자고속도로 사업의 추진이 지연되고 있어, 동 사업은 계획대로 추진되지 않는 것으로 평가됨.
사업 성과	성과목표 달성도	계획된 성과를 달성하였는가? ↳ 정부가 급증하는 고속도로 수요가 얼마인지 제시하지 못하고 있으므로, 「민자유치건설보조금사업」으로 고속도로 건설수요에 잘 대처하고 있는가를 평가할 수 없음. ↳ 민자고속도로에 대한 민간의 창의와 효율성 도입에 대한 구체적인 목표가 없으며, 민간 투자에 따른 재정부담 완화는 재정 및 민자 고속도로 재정지원에 대한 법적 근거 없는 기준에 따른 것으로 성과목표라고 보기 어려움 ↳ 따라서 동 사업은 성과목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 평가됨.
	환류의 적절성	사업계획의 결함을 수정하고 전략적 계획을 효과적으로 평가하는 시스템을 개발하여 활용하고 있는가? ↳ 담당부처인 국토해양부는 민자고속도로 추진 부진의 주원인을 세계적인 금융시장의 신용경색으로 보고 있음. ↳ 신용경색과 관련한 문제들은 국토해양부의 업무 범위를 벗어난 것이므로 환류 대상으로 보지 않음. ↳ 따라서 동 사업은 환류가 이루어지지 않고 있는 것으로 평가됨.

차 례

요 약 / v

I. 서 론 / 1

- 1. 평가배경 및 목적 1
- 2. 평가범위 및 방법 4

II. 민자유치건설보조금사업 개요 및 현황 / 8

- 1. 사업 개요 8
- 2. 사업추진 경과 및 실적 9
- 3. 민자고속도로 투자 현황 11

III. 집행 및 사후 평가 / 15

- 1. 프로그램 논리모형 분석 15
- 2. 사업집행의 효율성 평가 22
- 3. 성과목표의 달성도 평가 34
- 4. 환류의 적정성 평가 41
- 5. 종합 평가 41

IV. 개선과제 및 정책제언 / 43

- 1. 보조금지원 규모 및 운영기간 조건 변경 43
- 2. 고속도로 건설사업에 대한 경쟁체제 도입 58
- 3. 재무적 투자자의 책임 강화 61

V. 결 론 / 65

표 차례

[표 1] 평가 항목 및 기준	5
[표 2] 민간투자고속도로 현황(2009년 3월 현재)	10
[표 3] 도로부문 연차별 국고 투자소요	11
[표 4] 고속도로 건설 투자 규모	12
[표 5] 고속도로 건설비 및 시행자별 부담비율	13
[표 6] 향후 민자고속도로 건설 투자 규모	14
[표 7] 운영수입 정부보조 현황	19
[표 8] 민자유치지원사업 현황	20
[표 9] 평택-시흥간 민자고속도로 연도별 자금조달계획	22
[표 10] 평택-시흥간 민자고속도로 연도별 자금조달현황	23
[표 11] 평택-시흥간 민자고속도로 출자자 및 지분율	25
[표 12] 인천-김포간(제2외곽순환) 고속도로 연도별 자금조달계획	26
[표 13] 인천-김포간 민자고속도로 출자자 및 지분율	27
[표 14] 한국인프라이호투자회사 출자자 및 지분율(2009년 2월 현재)	28
[표 15] 안양-성남간(제2경인연결) 고속도로 연도별 자금조달계획	29
[표 16] 안양-성남간 민자고속도로 출자자 및 지분율	30
[표 17] 2006~2010년 도로부문 투자소요(국고기준)	35
[표 18] 2010년 이후 고속도로 사업계획	35
[표 19] 관리연장 기준 고속도로 운영비용 비교	39
[표 20] 천안-논산 운영 현황	48
[표 21] 매수청구권 및 해지시지급금 산정 미래현금흐름표	49
[표 22] 건설보조금 증액에 따른 미래현금흐름표	50
[표 23] 건설보조금 증액시 정부측 미래현금흐름표	51
[표 24] 실제 운영현황을 고려한 미래현금흐름표	52

[표 25] 실제 운영현황에 대한 건설보조금 증액시 미래현금흐름표	53
[표 26] 건설보조금 추가 증액을 고려한 미래현금흐름표	54
[표 27] 건설보조금 추가 증액 시 정부측 미래현금흐름표	55
[표 28] 잔존가치 매각에 따른 미래현금흐름표	56
[표 29] 잔존가치 매입에 따른 정부측 미래현금흐름표	57
[표 30] 평택-시흥간 민자고속도로 주주명부(2009년 3월 현재)	62
[표 31] 운영 및 건설 중인 민자고속도로의 공공기관 출자 현황	64

그림 차례

[그림 1] 고속도로 건설비 및 시행자별 부담비율	13
[그림 2] 민자유치건설보조금사업 프로그램 논리모형	18
[그림 3] 건설보조금 규모 조정에 따른 민자고속도로 비용 개념	21
[그림 4] 민간 운영기간 단축시 비용 구성 개요	45
[그림 5] 잔존가치 매입 시 비용 구성 개요	47

I. 서 론

1. 평가배경 및 목적

국토해양부의 「민자유치건설보조금사업」은 민간투자사업의 원활한 시행을 위해 정부가 민간투자사업 시행자에게 건설비를 보조하는 사업이다. 동 사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제53조(재정지원)에 근거하고 있으며, 국토해양부는 민자고속도로에 대한 건설보조금을 토지보상비 전액 및 건설비의 30% 이내로 지원하고 있다. 모든 민자고속도로 사업자들은 동 사업의 건설보조금(보상비 포함)을 지원받아 민자사업을 시행하고 있지만, 지금까지 민자고속도로에 대한 건설보조금 지원의 필요성¹⁾ 및 규모의 적정성에 대한 평가는 미흡하였다.

건설보조금 지원 규모의 적정성과 관련하여 민간투자사업에 대한 보조금 지원의 입법 취지를 고려할 때,²⁾ 건설보조금 규모는 민간투자사업이 원활히 시행될 수 있는 수준이어야 바람직하다. 여기서 민간투자사업의 원활한 시행이란 ‘추가적인 정부지원 없이 정상적인 영업이 이루어지는 상태’라고 정의할 수 있다.³⁾ 그러나 현재 운영단계에 있는 모든 민자고속도로 사업자들은 ‘운영수입보장협약’에 따라 정부로부터 운영수입을 지원받고 있으며, ‘운영수입보장협약’이 체결되지 않은 민자고속도로 사업자들은 금융기관과 민간투자사업의 자금조달을 위한 금융약정을 체결하는 데 어려움을 겪고 있어, 정상적으로 사업을 추진하기가 어려운 상태에 있다.

- 1) 건설보조금 지원의 필요성은 민자고속도로 유치 필요성과 직결되는 문제이다. 하지만 본 평가는 「민자유치건설보조금사업」을 통해 민자유치가 잘 되고 있는가에 한정한다.
- 2) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제53조(재정지원) 국가 또는 지방자치단체는 귀속 시설사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 경우에 한하여 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다.
- 3) 원활한 시행이 어려운 경우에 대한 정의는 「사회기반시설에 대한 민간투자법시행령」 제37조의 각호에 따른다고 볼 수 있다.

실제 사례를 살펴보면, 국토해양부는 2007년 8월 6일에 수도권 서남부 지역의 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로 건설을 위한 실시협약을 체결하여, 빠르면 2007년 내에 착공할 전망이라고 밝힌 바 있다.⁴⁾⁵⁾ 하지만 평택-시흥간 민자고속도로만이 2007년 11월 12일에 민간투자사업 실시계획 승인신청서를 제출하여, 2008년 3월에 착공되었을 뿐이다. 2009년 3월 현재 인천-김포간 민자고속도로 및 안양-성남간 민자고속도로는 착공되지 못하고 있다. 2008년 3월에 착공된 평택-시흥간 민자고속도로도 2009년 2월 현재까지 자금차입계획이 체결되지 않고 있는 실정을 감안할 때,⁶⁾ 민자고속도로 사업들이 정상적으로 추진되고 있다고 보기 어렵다.

현재 운영수입을 지원받거나 금융약정을 체결하지 못하는 민자고속도로사업들은 원활한 시행 상태에 있다고 볼 수 없으므로, 민간투자사업의 원활한 시행을 위해 지원되는 건설보조금 규모가 적절하지 않다고 추론할 수 있다. 이러한 직접적인 추론은 다소 약한 인과관계에 근거한다고 볼 수 있다. 하지만 다음과 같은 이유에서 건설보조금 지원비율을 높인다면, 운영수입보장지원은 발생하지 않을 것이며 자금조달의 어려움은 발생하지 않을 수 있으므로, 위의 추론은 정당화 될 수 있다.

‘운영수입보장지원’과 ‘건설보조금’의 관련성을 살펴보면, 정부의 건설보조금이 많을수록 민자고속도로 사업자의 투자금은 작아지므로, 민자고속도로 사업자들은 교통수요를 과다하게 예측하여 운영수입보장지원을 받을 필요가 없다. 왜냐하면 민자고속도로 사업자는 투자금을 회수할 수 있는 교통수요를 예측하기 때문이다. 일부에서는 민자고속도로 사업자들이 보다 높은 수익을 얻기 위해 교통수요를 과다 예측할 수 있다고 주장할 수 있으나, 민자고속도로 사업의 수익은 정부와 민자사업자간의 협상으로 결정된다. 또한 민자고속도로 사업의 수익률은 기존 민자고속도로 사업의 수익률을 고려하여 결정된다. 민자사업자들은 임의로 사업수익률을 높일 수 없으므로, 교통수요를 과다 예측할 필요가

4) 국토해양부, 「민자고속도로 통행료 부담해소」, www.korea.kr, 2007

5) 위의 3개 민자고속도로의 실시협약은 2007년 7월에 모두 체결되었다.

6) 평택-시흥간 민자고속도로 사업자는 대출약정서 제출기한을 2009년 12월 19일로 연장 신청하였다.

없다.⁷⁾

다음으로 ‘자금조달의 어려움’과 ‘건설보조금’의 관련성을 살펴보면, 민자고속도로의 수익률을 높일 수 없다면 장래 수입에 대한 위험을 감당할 수 있는 수준으로 민간투자 규모를 줄여야 하며, 민간투자 규모를 줄이기 위해서는 민자고속도로에 대한 건설보조금을 늘리는 것이 필요하다. 최근 민자고속도로에 대한 자금조달이 어려운 이유는 금융권이 ‘국제적인 신용경색’ 상황에서 보다 높은 수익률을 요구하고 있기 때문이며, ‘자금의 통로’가 막혀있기 때문이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 신용경색은 금융시장에 공급된 자금의 절대량이 적거나 자금의 통로가 막혀있을 때 발생하는데, 국내 부동산자금의 규모가 상당한 수준이기 때문이다. 금융권은 사업의 ‘위험’이 클수록 높은 ‘수익률’을 요구하므로, 민자사업자가 자기자본 및 타인자본의 투자를 유치하기 위해서는 민자사업의 ‘위험’에 상응하는 ‘수익률’을 보장해야 한다. 운영수입보장이 없는 민자고속도로 사업은 투자금 회수의 ‘위험’이 높아진 사업이다. 따라서 민자유치를 위해서는 민자고속도로 사업의 수익률을 높이거나, 위험을 낮출 수 있는 방안을 모색해야 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 민자고속도로 사업들이 원활히 시행되지 않는 이유가 건설보조금 규모의 부적절에 있다면, 국회와 정부는 이와 관련한 제도의 개선방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서 우선적으로 「민자유치건설보조금사업」에 대한 객관적인 평가가 선행될 필요가 있다.

7) 고속도로를 건설하기 위해 교통수요를 과다 예측하는 것은 민자고속도로만의 문제가 아니다. 따라서 본 평가에서는 위의 문제를 고려하지 않았다.

2. 평가범위 및 방법

(1) 평가범위

사업평가는 사업이 진행되고 있는 단계가 어느 시점인지와 평가를 시행하는 시기를 기준으로 사전평가, 집행평가 및 사후평가로 구분될 수 있다. 사전평가는 사업을 본격적으로 시행하기 전에 사업을 추진하는 것이 타당한지를 살펴보는 것이며, 집행평가는 사업추진이 결정된 이후에 사업의 진행과정에 대해 평가하는 것을 말한다. 사후평가는 사업이 완료된 후에 사업의 성과를 평가하는 것이다.

집행평가와 사후평가에 대해 보다 자세히 살펴보면, 집행평가는 사업의 추진과정을 모니터링하고 분석·평가함으로써 사업의 문제점이 확대되는 것을 미연에 방지하고, 사업추진계획의 변경 또는 중단을 이끌어내는 것이다. 이러한 집행평가는 사업의 집행과정에서 나타난 개선사항을 발굴하여 현 사업 또는 유사 사업 추진 시에 즉시 활용할 수 있다는 점에서 사전평가나 사후평가에 비해 현실적 유용성이 높다. 사후평가는 사업 수행 결과 정책결정자가 사업의 지속 여부나 결과를 보는 것이다. 사후평가는 사업의 계속여부에 필요한 정보를 제공한다는 의미에서 사전평가적인 요소도 가지고 있다. 본 평가에서는 동 사업의 집행과 성과의 적절성을 평가하기 위해 [표 1]에서와 같은 평가 항목 및 기준으로 ‘집행 및 사후평가’를 실시하였다.

동 사업의 평가 항목과 기준들은 본 평가를 위한 사전조사 시에 파악된 문제점들에 근거하여 선정되었다. 각 평가항목에 대한 평가기준을 살펴보면, 먼저 ‘사업 집행의 효율성’에서는 사업이 계획대로 적절히 추진되었는가를 평가하였다. 두 번째로 ‘성과목표 달성도’에서는 계획된 성과를 달성하였는가를 평가하였다. 마지막으로 ‘환류의 적절성’에서는 사업계획의 결함을 수정하고 전략적 계획을 효과적으로 평가하는 시스템을 개발하여 활용하고 있는가를 평가하였다. 마지막으로 집행 및 사후평가 결과에 따라 사업의 개선 과제 및 정책 대안을 살펴보았다.

[표 1] 평가 항목 및 기준

	평가항목	평가기준
사전평가 (사업 계획)	사업추진의 타당성	-
	사업계획의 타당성	-
	성과계획의 적정성	-
집행평가 (사업 집행)	사업 추진체계의 합리성	-
	사업 집행의 효율성	사업이 계획대로 적절히 추진되었는가?
사후평가 (사업 성과)	성과목표 달성도	계획된 성과를 달성하였는가?(효과성)
	환류의 적절성	사업계획의 결함을 수정하고 전략적 계획을 효과적으로 평가하는 시스템을 개발하여 활용하고 있는가?

(2) 평가방법

(가) 프로그램 논리모형⁸⁾ 분석

일반적으로 ‘사업’은 ‘프로그램’으로 간주할 수 있다.⁹⁾ 따라서 사업, 즉 프로그램의 성과를 측정하고 평가하기 위해서는 프로그램이 무엇을 하고, 그것이 달성하고자 하는 결과가 무엇인가를 분명하게 이해할 수 있어야 한다. 따라서 프로그램을 명확히 이해하기 위해서, 프로그램 논리모형을 분석하는 것이 필요하다.

프로그램 논리(program logic)는 프로그램의 여러 구성 요소들이 어떻게 상호 작용하며, 그 결과로 생산한 생산품이나 서비스는 어떤 것들이며, 그들은 어떻게 바라는 결과들을 산출하는가를 나타내는, 프로그램 설계의 밑에 깔려있는,

8) 국회예산정책처, 「사업평가방법론 연구」, 2007, p.225-249

9) 사업은 프로젝트와 프로그램으로 구분된다.

논리를 나타낸다. 프로그램 논리는 프로그램 이론(program theory)이라고 부르기도 하고, 간여의 논리(intervention theory)라고 부르기도 한다. 프로그램 논리가 없는 경우, 이 프로그램 산출 결과에 초점을 맞춘 평가는 배면에 깔려있는 프로그램 이론들의 다양성을 간과할 가능성이 높다. 또한 만일 평가 결과가 긍정적인 경우에는 어떤 특정한 프로그램 활동들이 왜 그러한 바람직한 결과들을 가져왔는지에 대해 말하기 어렵고, 반대일 경우에는 실망스런 결과가 오게 된 이유를 분석해 내기가 어렵다.

프로그램 논리모형은 프로그램 논리에 바탕을 두고 프로그램의 요소들과 해결되어야 할 문제들 간의 핵심적인 논리적 (인과)관계들을 기술하는 다이어그램(diagram)이면서 텍스트(text)이다. 프로그램 논리모형은 어떻게 활동들이 의도한 산출결과들과 궁극적인 산출결과들의 체인(chain)에 기여하는가를 이해하도록 하고, 이벤트, 프로젝트, 프로그램, 전략 등을 기획, 집행, 모니터링 및 평가하는 것을 도와주는 단순화된 모형이다.

프로그램 논리모형은 프로그램의 자원, 활동 및 산출결과 등과 이들 간을 연결시켜주는 인과적 가정들을 식별해 주는 기능을 한다. 논리모형은 커뮤니케이션, 평가기획, 전략적 기획과 운영기획, 프로그램의 설계와 개선 및 집행의 모니터링 등에 활용될 수 있다. 프로그램 논리모형 활용의 이점은 다음 네 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 평가이슈들을 지적해 주고, 균형 잡힌 한 세트의 핵심적인 성과 측정의 포인트를 지적해 줌으로써 자료수집과 이의 유용성을 증대시켜 주고, 성과보고에 대한 요구사항을 충족시키는 데 기여한다.

둘째, 목적달성에 매우 중요하거나, 중복되거나, 또는 프로그램 목적에 불일치하는 연계(linkage)를 가진 프로젝트들을 식별해 줌으로써 프로그램의 설계, 정렬(alignment), 조정(coordination) 및 개선 등에 도움을 준다.

셋째, 조직이나 문제의 계층 구조상에서 프로그램이 어디에 위치하고 있는가를 커뮤니케이션 시켜준다. 또한 이해관계자들에게 프로그램의 진행 상황과 가치를 커뮤니케이션하는데 도움을 준다.

넷째, 자원 및 서비스가 도달되는 고객 및 결과에 대한 기대와 프로그램에

관한 공통적인 이해를 형성해 준다. 이에 따라 아이디어의 공유, 가정들의 식별, 팀 형성 및 커뮤니케이션 등에 유익하다.

(나) 사업목표 분석

사업 목표는 계획을 추진함에 따라 성취하고자 하는 것이 무엇인가를 분명하게 명기한 것으로, 사업 목적을 구체화한 것이다. 또한 사업을 추진함에 따라 얻고자 하는 궁극적인 사회적 편익을 기술하는 것이며, 「정부업무평가기본법」에 따라 시행되는 정부업무평가의 성과목표와 동일한 것이다. 이러한 사업 목표는 구체성, 측정가능성, 달성가능성, 타당성, 시간 제약성을 고려하여 설정할 필요가 있다.

사업목표를 설정하는 목적은 사업규모를 적절하게 조정하며, 목표를 달성할 수 있는 모든 범위의 대안들을 검토하기 위해서다. 따라서 사업목표가 구체적으로 설정되어 있지 않다면, 사업을 적정 규모 이상으로 확대할 가능성이 높고, 대안 검토가 제대로 이루어지지 않았을 개연성이 있다고 볼 수 있다. 사업을 적정 규모 이상으로 확대하는 것은 예산낭비를 초래할 수 있으며, 대안 검토가 미흡하다는 것은 사업방식이 부적절할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 ‘성과목표 달성도’를 평가하기 위해서는 우선적으로 성과목표 즉, 사업목표가 무엇인가를 명확히 하는 것이 중요하다.

Ⅱ. 민자유치건설보조금사업 개요 및 현황

1. 사업 개요

「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 목적은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하는 것이다.¹⁰⁾ 동 법에 근거하여, 정부는 재정 부담 완화와 급증하는 SOC수요에 적극 대처하고, 민간의 자본과 창의·효율성을 공공부문에 도입하기 위하여, 민간투자도로 유치사업을 추진하고 있다.¹¹⁾

민간투자도로 유치사업의 원활한 시행을 위하여, 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 경우¹²⁾에 한하여 사업시행자에게 보조금을 교부하거나

10) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」제1조(목적)

11) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(Ⅲ)」, 2008, p.2580

12) 「사회기반시설에 대한 민간투자법시행령」제37조 (재정지원) ①국가 또는 지방자치단체는 법 제53조의 규정에 의하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의위원회의 심의를 거쳐 시설의 건설 또는 운영기간중 예산의 범위안에서 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 예산으로 보조금을 교부하거나 장기대부를 하는 경우 또는 국가의 보조금이 300억원 미만인 지방자치단체의 사업인 경우에는 심의위원회의 심의를 거치지 아니한다. <개정 2000.12.30, 2005.3.8>

1. 법인의 해산을 방지하기 위하여 불가피한 경우
2. 사용료를 적정수준으로 유지하기 위하여 불가피한 경우
3. 용지보상비가 과다하게 소요되어 사업의 수익성이 저하됨으로써 민간자본유치가 어려운 경우
4. 실제운영수입(당해 시설의 수요량에 사용료를 곱한 금액을 말한다)이 실시협약에서 정한 추정운영수입보다 현저히 미달하여 당해 시설의 운영이 어려운 경우
5. 민간투자사업에 포함된 시설사업중 그 자체로서는 민간투자사업으로서의 수익성이 적으나 전체사업과 함께 시행됨으로써 현저한 공기단축이나 경비절감등 사업의 효율성을 제고할 수 있는 시설사업에 대하여 사전에 보조금의 교부 또는 장기대부가 이루어지지 아니하면 당해 민간투자사업을 원활하게 시행하기가 어렵다고 판단되는 경우
6. 과도한 환율변동으로 인하여 사업시행자가 타인자본으로 조달하는 건설자금용 외화차입금에 대한 환차손이 발생한 경우

장기대부를 할 수 있다. 이에 따라 국토해양부는 민자고속도로 유치를 위하여 「민자유치건설보조금사업」을 시행하고 있다. 동 사업의 지원형태는 민간보조형태이며, 지원수준은 토지매입비 전액 및 건설비 30%이내의 국고보조이다.¹³⁾

2009년 2월 현재 「민자유치건설보조금사업」의 총사업비는 12조 2,158억원이며, 2001년부터 2008년까지 기투자된 금액은 5조 7,238억원이다.¹⁴⁾ 2009년 예산은 2008년도 1조 2,096억원보다 3,670억원이 감액된 8,426억원이다.¹⁵⁾ 2009년도 예산의 주요 세부내역을 살펴보면, 서울-춘천간 민자고속도로 935억원, 서수원-평택간 민자고속도로 946억원, 인천대교 1,278억원, 거가대교 479억원이 건설보조비 명목으로 지원되고 있으며, 토지매입비 명목으로 3,329억원이 지원되고 있다.

2. 사업추진 경과 및 실적

2009년 3월 현재 국토해양부가 관리하는 민자고속도로 추진현황은 [표 2]와 같다. 2009년 3월 현재 완공되어 운영되고 있는 민자고속도로는 인천신공항 민자고속도로, 천안-논산간 민자고속도로, 대구-부산간 민자고속도로, 서울외곽 민자고속도로 및 부산-울산간 민자고속도로이다. 건설 중인 민자고속도로는 서울-춘천간 민자고속도로 외 4개 고속도로이며, 착공준비 및 민자협상노선은 인천-김포간 민자고속도로 외 8개 노선이다.

국토해양부는 민자고속도로에 대한 건설보조금 지원수준을 토지매입비 전액 및 건설비 30% 이내로 설정하였다. 하지만 [표 2]에서와 같이 ‘용인-서울간 민자고속도로’와 ‘인천대교 민자고속도로’의 건설비에 대한 보조 비율은 각각 39.1%¹⁶⁾와 48.3%이다. 특히 인천대교 민자고속도로는 연결도로를 정부가 건설

13) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2008, p.2580

14) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2008, p.2579-2583

15) 국토해양부, 「2009회계년도 예산개요」, 2008, p.11

16) ‘용인-서울간 민자고속도로’의 보조금 및 보상비는 광역교통개선대책에 따른 분담금

하므로, 실질적인 보조 비율은 63.4%에 이른다.¹⁷⁾¹⁸⁾ 즉 국토해양부는 건설보조금 규모의 기본 원칙을 정하고 있지만, 필요시 건설보조금 규모를 사업별로 차등 적용하고 있다.

[표 2] 민간투자고속도로 현황(2009년 3월 현재)

	연장 (km)	투자비(억원)				건설 보조율 b/(a+b)	공사 기간	
		계	민자(a)	보조(b)	보상			
운영 노선	인천공항	40.2	17,440	14,602	1,232	1,606	7.7%	'95-'00
	천안~논산	81.0	17,297	11,589	4,364	1,344	27.4%	'97-'02
	대구~부산	82.0	27,476	17,960	6,812	2,704	27.5%	'01-'06
	서울외곽	36.3	22,649	14,848	5,002	2,799	25.2%	'01-'07
	부산~울산	47.2	15,489	9,798	3,605	2,086	26.9%	'01-'08
	소 계	286.7	100,351	68,797	21,015	10,539	23.4%	
건설 노선	서울~춘천	61.4	22,539	12,952	5,024	4,563	27.9%	'04-'09
	서수원~평택	38.5	16,869	8,055	3,099	5,715	27.8%	'05-'09
	용인~서울	22.9	14,932	5,732	3,673	5,527	39.1%	'05-'09
	인천대교	12.34	15,914	8,231	7,683	-	48.3%	'05-'09
	평택~시흥	42.6	11,630	8,131	-	3,499	-	'08-'13
	소 계	177.74	81,884	43,101	19,479	19,304	31.1%	
착공 준비	인천~김포	28.5	14,601	10,498	-	4,103	-	60개월
	제2경인연결	21.86	7,393	5,962	-	1,431	-	60개월
	광주~원주	56.95	14,062	11,914	-	2,148	-	60개월
	영천~상주	93.9	20,776	16,854	2,074	1,848	11%	60개월
	수원~광명	29.5	16,449	11,700	1,600	3,149	12%	60개월
협상 노선	서울~문산	34.7	21,021	10,592	-	10,429	-	60개월
	서울~포천	53.0	24,525	15,720	-	8,805	-	60개월
	화도~양평	18.6	5,366	4,282	596	488	12.2%	54개월
	광명~서울	19.8	16,227	11,692	-	4,535	-	60개월
합 계	821.25	322,655	211,112	44,764	66,779	17%		

출처: 국토해양부

으로 정부지원금은 아니지만, 분담금은 개발이익환수 차원에서 부과되는 것이므로 궁극적으로 정부지원금으로 보는 것이 타당하다.

17) 인천대교 연결도로사업의 총사업비는 6,572억원이다. 인천대교의 총사업비는 1조 5,914억원이며, 건설보조금은 7,683억원이다. 따라서 인천대교와 연결도로의 총사업비는 2조 2,486억원이며, 재정부담액은 1조 4,255억원이다.

18) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2008, p.2587.

3. 민자고속도로 투자 현황

「국가재정운용계획(2006)」에서 제시하고 있는 2006~2010년까지의 도로투자규모는 36조 5,890억원이다. 이는 「도로정비기본계획 수정계획」의 국고투입 40조 2,949억원과 비교하여 3조 7,059억원이 부족하다. 따라서 정부는 한국도로공사로 하여금 2005~2010년까지 6년간 자산유동화채권(ABS)을 5조원 규모로 발행하여 고속국도 건설에 추가 투자하도록 하였다. 정부는 고속도로 건설에 대한 국고투자를 줄이지만, 고속도로 건설 규모를 줄이지 않기 위한 다양한 방안을 모색하고 있다.

이와 더불어, 정부는 [표 3]에서와 같이 2007년도 및 2008년도 「국가재정운용계획」에서 도로부문 국고 투자액을 증액하고 있다. 특히 2007년도 「국가재정운용계획」에서는 2006년도 「국가재정운용계획」과 비교하여 도로부문에 대한 5년간의 국고 투자소요액을 36조 5,890억원에서 36조 8,496억원으로 0.7% 증액하는 것으로 계획하였지만, 2007년도와 2008년도 국고 투자액을 각각 2.7%, 4.7% 증액하는 것으로 계획하였다. 도로부문 중기재정계획에서도 도로예산 조기 집행에 초점을 맞추고 있는 것이다. 2008년도 「국가재정운용계획」에서는 국고투자액을 대폭 증액하고 있다.

[표 3] 도로부문 연차별 국고 투자소요

(단위: 억원)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
도로예산		73,554	79,259	92,736			
도로정비기본계획		80,747	80,416	82,167	93,151		
국가재정운용 계획	2006년도	73,345	72,263	73,225	73,490		
	2007년도	75,330	75,637	72,003	72,424	73,102	
	2008년도		77,848	81,456	84,915	88,444	91,796

출처 : 1. 국토해양부, 「2009회계연도 예산 개요」, 2008, p.8

2. 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 2006, 2007, 2008

국가재정에 의해 투입되는 고속도로 건설비는 ‘고속도로건설 출자금’ 및 ‘민자고속도로건설 보조금’ 형태로 약 2조원 수준이다. [표 4]과 같이 2003년부터 2009년까지 고속도로 건설에 투자되는 연간 예산은 1조 9,645억원에서 2조 3,327억원 사이에 분포한다. 민간투자는 2003년에 5,828억원에서 2008년에 1조 1,774억원으로 두 배가 넘게 증가하였지만, 고속도로 재정지출은 감소하지 않았다. [표 4]에서 주목할 점은 2009년도에 재정고속도로 건설 출자금이 증가하였지만, 이는 ‘민자고속도로 건설보조금’ 및 ‘민자유치활성화 지원금’ 감소분이라는 점이다. 2008년도 대비 2009년도의 고속도로와 관련한 국가재정 총 증가율은 $1-(23,327\text{억원}/23,048\text{억원})=1.2\%$ 로 1.2% 증가에 그쳤다.

[표 4] 고속도로 건설 투자 규모

(단위 : 억원)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국 가 재 정	재정고속도로건설 출자금	16,051	13,995	13,245	10,844	9,320	8,806	13,117
	민자고속도로건설 보조금	5,260	4,520	5,080	10,002	11,026	12,096	8,426
	민자유치활성화지원금	1,068	1,850	1,320	1,200	1,664	2,146	1,784
	소 계(a)	22,379	20,365	19,645	22,046	22,010	23,048	23,327
한국도로공사 투자금액(b)		13,611	12,631	18,791	18,939	16,580	14,631	-
민간투자금액(c)		5,828	6,789	13,043	11,606	11,316	11,774	-
합 계(a+b+c)		41,818	39,785	51,479	52,591	49,906	49,453	-

출처 : 국토해양부

민자고속도로 사업자들의 건설비 부담비율을 살펴보면, 2005년도까지는 민자고속도로 사업자가 부담하는 고속도로 건설비 비율이 한국도로공사가 부담하는 고속도로 건설비 비율보다 높았다. 그러나 [표 5]에서와 같이 2006년도부터 고속도로 건설비 부담비율이 역전되었다. 또한 2008년도에는 민자고속도로 건설비 총액이 재정고속도로의 건설비 총액보다 커졌다. 이러한 경향을 살펴볼

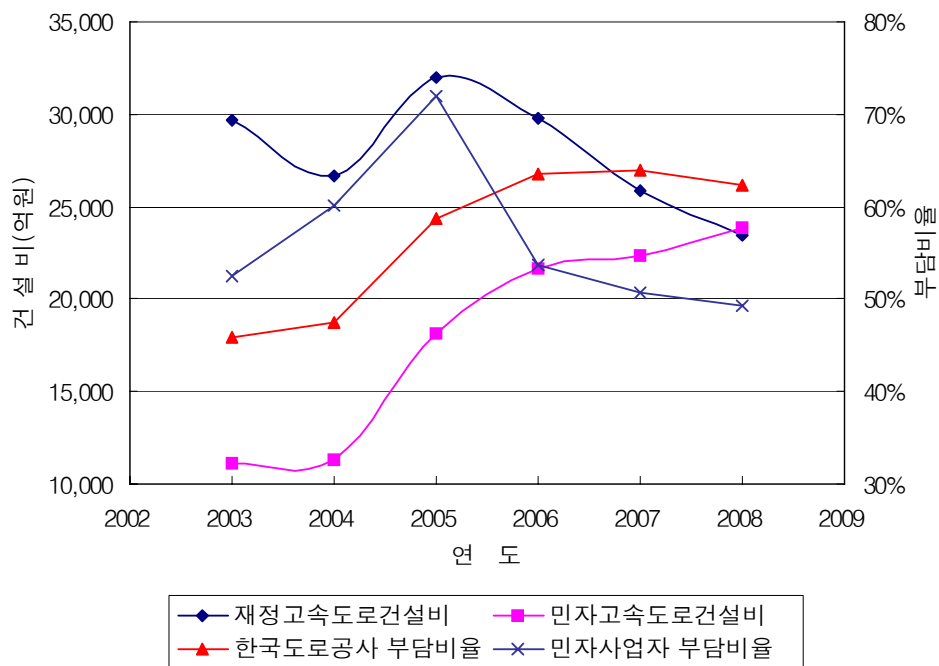
때, 민자고속도로 건설규모는 확대 추세에 있으며, 고속도로 건설에 있어 한국도로공사의 역할은 축소되고 있으나 투자부담은 증가하고 있다.

[표 5] 고속도로 건설비 및 시행자별 부담비율

(단위 : 억원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
재정고속국도 건설비	29,662	26,626	32,036	29,783	25,900	23,437
민자고속도로 건설비	11,088	11,309	18,123	21,608	22,342	23,870
한국도로공사 부담비율	45.9%	47.4%	58.7%	63.6%	64.0%	62.4%
민자사업자 부담비율	52.6%	60.0%	72.0%	53.7%	50.6%	49.3%

[그림 1] 고속도로 건설비 및 시행자별 부담비율



따라서 현재 착공 준비 중인 민자고속도로의 사업 추진이 지연된다면, [표 6]과 같이 2010년 이후 고속도로에 대한 민간투자금액은 2,680억원 수준으로 급감한다. 재정을 통한 고속도로 건설 투자를 증가하지 않는다면, 고속도로 건설투자는 상당 부분 감소할 것이다.

[표 6] 향후 민자고속도로 건설 투자 규모

(단위: 억원)

		2009	2010	2011	2012	2013
서울-춘천 고속도로	건설 보조금	934	-	-	-	-
	민간투자금액	3,490	-	-	-	-
	소 계	4,424				
서수원-평택 고속도로	건설 보조금	947	-	-	-	-
	민간투자금액	2,257	-	-	-	-
	소 계	3,204				
용인-서울 고속도로	건설 보조금	1,070	-	-	-	-
	민간투자금액	945	-	-	-	-
	소 계	2,015				
평택-시흥 고속도로	건설 보조금	-	-	-	-	-
	민간투자금액	1,268	2,680	2,213	1,939	116
	소 계	1,268	2,680	2,213	1,939	116
인천대교	건설 보조금	1,278	-	-	-	-
	민간투자금액	1,621	-	-	-	-
	소 계	2,899	-	-	-	-
민자고속도로건설 보조금 합계		4,229	-	-	-	-
민간투자금액 합계		9,581	2,680	2,213	1,939	116

출처: 국토해양부

Ⅲ. 집행 및 사후 평가

1. 프로그램 논리모형 분석

프로그램의 성과를 측정하고 평가하기 위해서는 프로그램이 무엇을 했고, 그것이 달성하고자 하는 결과가 무엇이었는지를 분명하게 이해할 수 있어야 한다. 따라서 다음과 같이 「민자유치건설보조금사업」에 대한 프로그램의 논리모형을 분석하였다.

(1) 프로그램 논리모형 구성요소

(가) 자원

자원은 인적 및 물적 자원들과 아울러 파트너십(partnership)이나, 계약에 의한 서비스 등과 같은 프로그램을 지원하기 위하여 요구되는 여러 가지 투입물들이다. 또한 고객의 요구(needs)에 대한 정보는 프로그램의 필수적인 자원이다. 본 평가 대상인 「민자유치건설보조금사업」의 자원은 기본적으로 ‘교통시설 특별회계-도로계정’ 세출예산으로 간주할 수 있다.

(나) 활동

활동은 프로그램의 산출물(outputs)을 생산하는데 필요한 모든 활동 조치들이다. 이러한 활동들은 서비스의 제공, 법률이나 규제의 집행들을 포함한다. 동사업의 활동은 민자고속도로 건설기간 중에 보조금을 지원하는 것이다.

(다) 산출물

산출물이란, 프로그램의 직접적인 고객이나 프로그램 참여자들에 제공되는

생산물, 제화 및 서비스들이다. 동 사업의 산출물은 신설된 고속도로이며, 정부는 재정지출 감소 효과를 얻게 된다. 또한 고속도로 건설에 민간의 자본, 창의 및 효율을 도입하는 것이다.

(라) 고객

고객이나 서비스를 받는 사람들을 프로그램 논리 체인의 중간에 명시적으로 삽입함으로써, 프로그램 요원들(staff)이나, 이해관계자들은 무엇이 무엇에 도달되고(what leads to what), 프로그램이 어떤 대상 집단에 전달되게 되는가를 생각하고 설명할 수 있다. 동 사업의 고객은 정부와 국민이다. 정부는 예산절감 효과를 얻고, 국민은 교통편익을 얻는다.

(마) 산출결과(outcome)

활동과 산출물들로부터 나오는 편익을 기술한 것이다. 먼저, 최초의 산출 결과는 프로그램의 산출물이 원인이 되어 일어난 변화나 이것과 밀접하게 관련되어 일어난 직접적인 변화 또는 편익을 지칭한다. 중간산출결과는 최초산출결과로부터 파생되는 결과를 의미하며, 장기적 산출결과 또는 프로그램 임팩트(impact)는 중간산출결과로부터 발생하는 편익이다. 동 사업의 산출결과는 물류수송비 절감 및 국민생활의 편익 증진 등이 있다.

(바) 상황적 요인(contextual factor)

프로그램의 외생적인 상황요인은 프로그램의 성공과 실패에 긍정적이거나, 부정적으로 영향을 미칠 수 있다. 프로그램 디자인과 전달에 영향을 미치는 핵심적인 두 가지 상황요소는 선행변수와 매개변수이다. 동 사업과 관련하여, 상황적 요인으로는 ‘국제적인 신용경색’, ‘민간사업자의 보조금 과소 요청’ 및 ‘정부의 예산 부족’ 등을 고려할 수 있다. 이러한 상황적 요인은 리스크(risk)로 간주되며, 리스크 관리를 통해 회피(avoid), 수용(contain), 완화(mitigate) 및 모면

(evade) 방안을 강구해야 한다. 하지만 국내에서는 정부의 정책 및 사업계획 수립단계에서 리스크 관리¹⁹⁾를 하지 않고 있으므로, 본 분석에서도 상황적 요인을 고려하지 않았다.

(2) 프로그램 논리모형 개발 및 분석

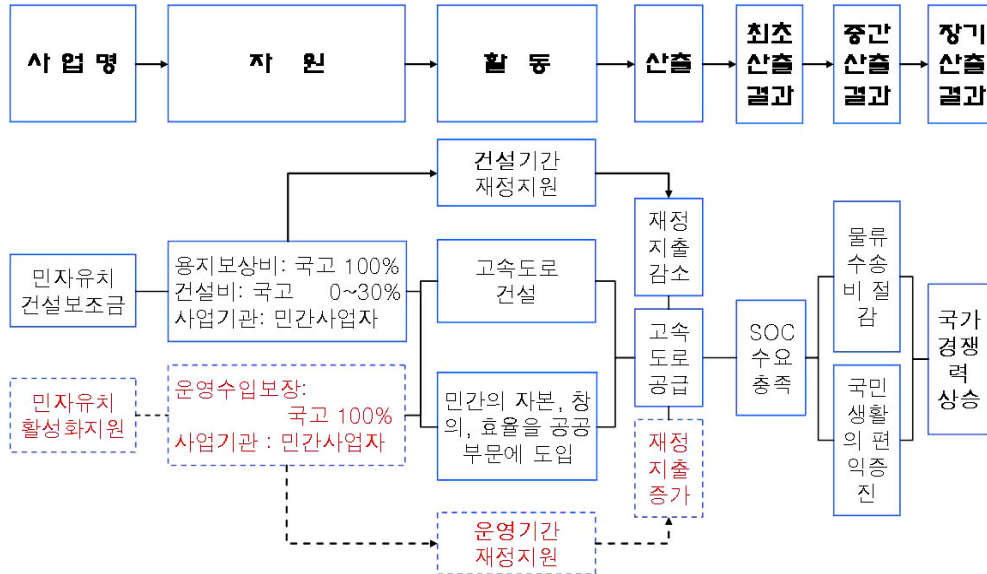
「민자유치건설보조금사업」은 민자유치를 통해 정부의 재정부담을 완화하기 위하여, 민자고속도로 건설단계에 국고를 지원하는 것이다. 하지만 정부는 「민자유치활성화지원사업」을 통해, 민자고속도로 운영단계에도 국고를 지원하고 있다. 두 사업은 모두 민간투자자유치를 위해 민자사업자에게 국고를 지원하는 사업들이다.

따라서 사업평가를 위한 프로그램 논리모형을 개발하기 위해, 프로그램 범위를 사업목적이 유사한 사업들을 모두 포함하여 ‘민자유치를 위한 재정지원사업’으로 확장한다. 프로그램 논리모형 개발을 위하여, 국토해양부의 「2009년도 예산안 사업설명자료(III)」을 참고하였으며, 개발된 프로그램 논리모형은 [그림 2]와 같다. [그림 2]에 따르면, 정부는 「민자유치건설보조금사업」으로 건설기간 동안 재정지출을 축소하였다. 하지만 운영수입보장사업인 「민자유치활성화지원사업」으로 운영기간 동안 재정지출을 확대하였다. 결과적으로 민자고속도로 추진에 따른 재정지출의 증감여부를 확인하기 위해서는 「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화지원사업」의 총사업비 합계를 조사해야 하는 것이다.

19) 정부가 정책 및 사업을 추진함에 있어서 상황적 요인을 포함한 리스크를 인식하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 정부는 정책 및 사업 계획 단계에서 정책실패 가능성을 고려해야 하며, 정책실패를 가져올 수 있는 다양한 리스크에 대한 관리를 해야 하기 때문이다. 하지만 정부는 정책 및 사업의 계획·집행단계에서는 정책실패를 고려조차 하지 않으며, 사후에 정책실패에 따른 문제해결에만 관심을 갖는 경향이 있다. 또한 정부는 정책실패에 따라 발생한 문제를 새로운 정책이 해결해야 하는 새로운 문제라고 판단하는 경향이 있다.

“정책실패가 있을 때 정책담당자나 기관의 주된 대응방법은 울타리를 더욱 두껍게 치는 것이다. 다시 말하면 자기 위주로 대응할 수 있는 정책영역을 키우는 것이다. 이렇게 정책부문이 커지면 이 안에서 ‘정책이 정책을 먹고 사는 일’이 생겨나게 된다.”(최병선, “정책연구, 얼마나 과학적인가?,” 「정책연구의 관점과 방법」, 2007, p.16-17)

[그림 2] 민자유치건설보조금사업 프로그램 논리모형



건설기간 중에 지원하는 「민자유치건설보조금사업」의 총사업비는 실시협약 단계에서 확정된다. 하지만 운영기간동안에 지원하는 「민자유치활성화지원사업」의 총사업비 규모는 장래 민자고속도로의 운영수입에 따라 달라지므로, 이를 정확히 파악하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 국토해양부에서 추정한 「민자유치활성화지원사업」의 총사업비를 사용하여, 민자고속도로 추진에 따른 재정지출의 증감여부를 살펴보고자 한다.²⁰⁾

운영수입에 대한 정부보조 현황은 [표 7]과 같다. 현재 운영중인 인천신공항민자고속도로, 천안-논산간 민자고속도로, 대구-부산간 민자고속도로 및 서울 외곽민자고속도로에 대한 건설보조금 지원규모는 [표 8]에서와 같이 평균적으로 건설비의 22.8%이다. 하지만 위 4개 사업에 대하여 국토해양부가 산정한 「민자유치건설보조금사업」의 총사업비는 「민자유치건설보조금사업」 총사업비의 195%에 이르며, 민자고속도로에 대한 총 재정지원비율은 건설비의 약 67.26%에 이른다.

20) 운영수입보장 규모는 매우 불확실하므로, 국토해양부가 산정한 자료도 신뢰성이 높다고 보기 어렵다.

[표 7] 운영수입 정부보조 현황

(단위: 억원)

	사업 기간	준공 년도	총사 업비	예산투입현황				
				구분		'06까지	'07년	'08년
인천 공항	'95-'00	'00	17,440	정부예산 투입	출자	-	-	-
					출연+보조	1,232	-	-
				운영 수입	예측운영수입	11,964	2,579	2,775
					실제운영수입	6,210	1,258	1,409
					운영수입정부보조	4,817	805	808
천안- 논산	'97-'02	'02	17,297	정부예산 투입	출자	-	-	-
					출연+보조	4,364	-	-
				운영 수입	예측운영수입	3,636	1,426	1,508
					실제운영수입	1,802	757	846
					운영수입정부보조	1,180	404	390
대구- 부산	'01-'06	'06	27,480	정부예산 투입	출자	-	-	-
					출연+보조	6,812	-	-
				운영 수입	예측운영수입	-	1,446	1,758
					실제운영수입	-	785	1,022
					운영수입정부보조	-	337	331
서울 외곽 (일산-퇴 계원)	'01-'07	'07	22,699	정부예산 투입	출자	-	-	-
					출연+보조	4,604	398	-
				운영 수입	예측운영수입	-	132	1,260
					실제운영수입	-	193	980
					운영수입정부보조	-	-	280

주: 1. 토지매입비 미포함

2. 서울외곽민자고속도로의 운영수입정부보조액 280억원은 자금제조달 이후 변경될 수 있다.

출처: 국토해양부

[표 8] 민자유치지원사업 현황

	총사업비	사업기간	비 고
민자유치건설보조금	1조 7,410억원(a)	1995~2007	건설보조금비율 22.8%
민자유치활성화지원	3조 3,971억원(b)	2002~계속	b/a=1.95

주: 1. 총사업비는 인천신공항고속도로, 천안-논산고속도로, 대구-부산고속도로, 서울외곽고속도로에 한정한다.

2. 국토해양부는 ‘민자유치활성화지원사업’의 총사업비를 「2009년도 예산안 사업설명자료(Ⅲ)」에서 제시하였다.

출처: 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(Ⅲ)」, 2008, p.2578-2583

국토해양부가 산정한 「민자유치활성화지원사업」의 총사업비는 개략적으로 계산한 것이며, 정밀한 분석결과는 아니다. 하지만 민자고속도로 유치에 따라 정부의 재정지출이 감소한다고 단정할 수 없다는 것이 명확하게 나타내고 있다.²¹⁾ 즉 「민자유치건설보조금사업」에 의한 건설기간 중의 재정지출 감소는 「민자유치활성화지원사업」에 의한 운영기간 중의 재정지출로 상쇄되는 것이다.

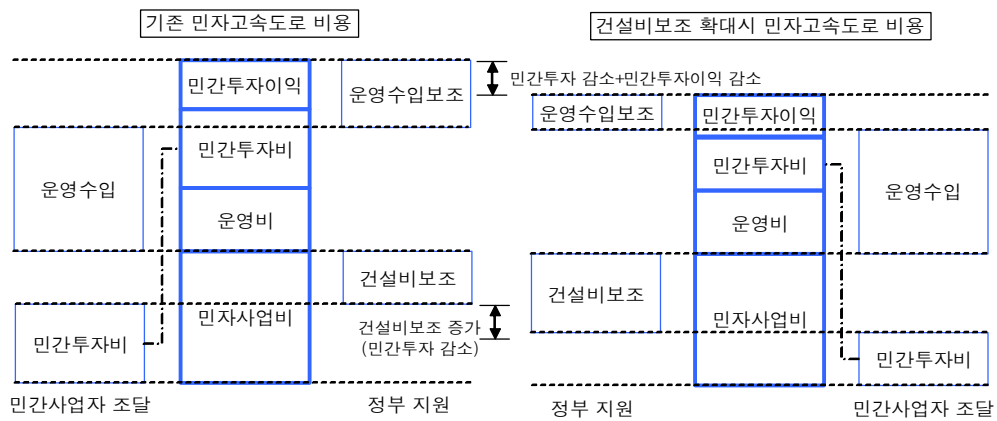
「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화지원사업」의 관련성을 정리하면 [그림 3]과 같다. 먼저 민자고속도로의 비용은 [그림 3]에서와 같이 민자사업비, 운영비, 민간투자비 및 민간투자이익으로 구성된다. 비용에서 민자사업비와 운영비가 고정되고 수입에서 운영수입이 확정된 경우, 정부가 건설보조금을 늘리면, 운영수입보조금은 줄일 수 있다. 반대로 정부가 건설보조금을 줄이면 운영수입보조금이 증가되어야지 민간투자가 이루어질 수 있는 것이다. [그림 3]에 따르면 운영수입보조가 필요 없는 건설보조금 규모가 산정될 수 있다. 또한 운영수입이 크다면, 건설보조금 확대 없이도 운영수입보조가 필요 없게 될 수 있다.

[그림 3]에서 주의해야 할 것은 ‘운영수입보장제도’ 하에서 운영수입보조 규모는 확정된 것이 아니며, 운영수입에 따라 변동된다는 것이다. 운영수입보조

21) 최근 운영수입보장 없이 추진되고 있는 민자사업은 민자유치로 정부의 재정지출이 감소한다고 볼 수 있다. 하지만 아직까지 운영수입보장 없이 준공이 된 사업이 없어, 위 의견에 동의하기에는 어려움이 있다.

이 되어있는 민자사업의 운영수입이 감소하면 운영수입보조액은 증가하는 것이다. 따라서 운영수입과 운영수입보장을 더한 합계는 운영수입변동에 상관없이 일정하다. 이것은 민간투자의 위험(risk)를 감소시켜주는 막강한 장치이다.

[그림 3] 건설보조금 규모 조정에 따른 민자고속도로 비용 개념



최근 운영수입보장의 폐지와 축소는 민간투자 위험 감소 장치를 약화시킨 것이며, 이에 따라 신규 민자고속도로 사업의 추진이 원활히 이루어지지 않고 있는 것이다. 민간제안사업에 대한 운영수입보장 폐지에 따라 운영수입보조금을 대체할 수 있는 수준까지 건설보조금을 늘리더라도 민간투자유치가 이루어지지 않을 수 있다. 왜냐하면 민자사업자는 운영수입에 대한 리스크를 감수할 수 있는 수준까지 건설보조금 증액을 요구할 수 있기 때문이다.

정부는 민간투자유치를 위해 「민자유치건설보조금사업」과 「민자유치활성화지원사업」을 상호 보완적으로 운영하였으므로, 민간제안사업에 대한 「민자유치활성화지원사업」의 폐지는 민자고속도로 추진을 어렵게 하고 있다.

결론적으로 프로그램 논리모형을 분석한 결과, 건설보조금 확대만으로는 「민자유치활성화지원사업」에 따른 운영수입보장제도의 역할을 할 수 없으므로, 운영수입보장제도의 폐지 혹은 축소는 민간투자의 축소를 가져올 수 있다.

2. 사업집행의 효율성 평가

(1) 사업현황

사업집행의 효율성 평가는 사업이 계획대로 적절히 추진되는가를 평가하는 것이므로, 사업 추진 상에 문제가 있는 개별 사업들을 대상으로 한다.

(가) 평택-시흥간 민자고속도로

평택-시흥간 민자고속도로는 경기도 평택시 청북면 고잔리(서해안, 평택-음성간 고속도로)에서 경기도 시흥시 월곶동(영동고속도로)를 연결하는 도로이다. 연장은 42.6km이며, 공사비는 2004년 6월 불변가격으로 5,139억원이다. 본 사업에 소요되는 총투자비는 8,611억원이며, 총괄적인 자금조달계획은 다음 [표 9]와 같다.

[표 9] 평택-시흥간 민자고속도로 연도별 자금조달계획

(단위: 억원)

	합계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
자기자본(a)	2,156.6	194.1	1,071.5	890.9	-	-	-	-
타인자본(b=c+d)	6,454.2	-	-	175.0	2,017.4	2,212.0	1,940.0	109.8
후순위차입금(c)	2,092.4	-	-	175.0	1,917.4	-	-	-
금융기관차입금(d)	4,361.8	-	-	-	100.0	2,212.0	1,940.0	109.8
합계(a+b)	8,610.7	194.1	1,071.5	1,065.9	2,017.4	2,212.0	1,940.0	109.8

출처: 제이서해안고속도로(주), 「실시계획 승인신청서(보완)」, 2008, p.92.

하지만 실제 자금조달현황은 [표 10]과 같다. 앞의 [표 9]에 따르면, 민자사업자는 2008년에 1,072억원을 자기자본으로 조달해야 한다. 하지만 실제 조달한 자기자본은 63억원이다. 나머지는 ‘브릿지 론’²²⁾으로 조달하고 있다. 또한

민자사업자는 2008년 12월 19일에 2009년도 사업자금 확보를 위해 중소기업은행과 농업협동조합중앙회로부터 각각 1,000억원씩 총 2,000억원의 브릿지 론을 조달하였다. 브릿지 론 추가약정 규모는 출자자들이 투자해야 하는 자기자본 2,157억원과 유사한 규모이다.

[표 10] 평택-시흥간 민자고속도로 연도별 자금조달현황

(단위 : 억원)

	합계	2007년	2008년	2009년
자기자본(a)	194	131	63	-
타인자본(b=c+d)	2,201	-	201	2,000
후순위차입금(c)	-	-	-	-
금융기관차입금(d)	-	-	-	-
단기차입금	2,201		201	2,000
합계(a+b)	2,394	131	264	2,000

주 : 2008년 9월에 브릿지 론 300억원을 약정하였으나, 2008년도 투입금액은 201억원이다.

출처 : 국토해양부

중소기업은행과 농업협동조합중앙회는 브릿지 론의 대출기관이지만, [표 11]과 같이 지분율이 각각 20%인 출자자들이다. 결과적으로 두 기관은 자기자본투자를 브릿지 론 형태로 변경하여 자금을 투입하고 있는 것이다. 특이한 점은 중소기업은행은 기타공공기관으로 분류되며, 농업협동조합중앙회도 「농업협

22) 기업들이 금융기관으로부터 중장기 자금을 차입할 때, 일반적으로 고정금리를 적용받는다. 고정금리 수준은 자금조달 시점에서 금리수준이나 금융시장 여건에 크게 좌우되므로 그 후의 여건 변화에 따라 고정금리가 이득이 될 수도 있고 손해가 될 수도 있다. 따라서 자금조달을 하는 기업의 입장에서는 자금이 필요할 때마다 단기 차입으로 자금을 확보한 다음 시장변화를 지켜보다가 중장기 자금조달이 유리하다고 판단될 경우 중장기 자금을 차입해 단기부채를 상환할 수 있다. 이처럼 단기간에 이루어지는 대출로서 장기차관 도입 시 필요한 시점과 자금유입 시점이 일치하지 않을 경우 단기차입 등에 의해 필요자금을 일시적으로 조달하는 것을 브리징(bridging)이라 하며, 브리지 론은 그 자금을 말한다.

동조합법」에 의해 설립된 기관으로 농림수산식품부에서 관리하는 기관이라는 점이다.²³⁾ 두 기관은 ‘넓은 의미에서 공공기관’²⁴⁾²⁵⁾(이하 “공적기관”)으로 분류될 수 있으며, 결과적으로 공적기관에서 브릿지 론 형태로 민자고속도로의 자금을 공급하고 있는 것이다.

23) 「농업협동조합법」 제162조 (감독) ①농림수산식품부장관은 이 법이 정하는 바에 따라 조합등과 중앙회를 감독하며 대통령령이 정하는 바에 따라 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있다. 다만, 신용사업에 대하여는 금융위원회와 협의하여 감독한다. <개정 2004.12.31, 2008.2.29>

24) 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 기획재정부장관이 지정하는 기관이다. 하지만 정부의 감독 및 영향을 받는 기관은 ‘넓은 의미에서의 공공기관’이라고 볼 수 있다.

25) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 (공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007.12.14, 2008.2.29>
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사
- ③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

정부는 ‘최근의 국내외 금융시장 신용경색에 따라 대출약정서 체결이 어려운 실정이며, 정부의 경제 활성화 정책에 부합하는 등의 사유로 금융약정서 제출기한을 연장 승인하는 방침을 결정’하였다고 밝히고 있다.²⁶⁾ 하지만 자기자본 최대 출자자가 브릿지 론 방식으로는 자금을 공급하면서 자기자본 출자를 하지 않는 것은 신용경색 상황 하에서도 바람직한 상황으로 보기 어렵다.²⁷⁾

[표 11] 평택-시흥간 민자고속도로 출자자 및 지분율

공적기관	지분율(%)	민간업체	지분율(%)
중소기업은행	20.00%	광주은행	15.00%
농업협동조합중앙회	20.00%	동양생명보험(주)	15.00%
-	-	금호생명보험(주)	10.00%
-	-	동부생명보험(주)	10.00%
-	-	한라건설(주)	1.53%
-	-	(주)한화건설	1.53%
-	-	(주)대우건설	1.53%
-	-	(주)한진중공업	1.26%
-	-	금호산업(주)	1.17%
-	-	한일건설(주)	0.99%
-	-	동부건설(주)	0.99%
-	-	한국도로관리(주)	1.00%
합 계	40.00%	합 계	60.00%

출처: 국토해양부·제이서해안고속도로(주), 「평택-시흥고속도로 민간투자사업 실시협약」, 2007, p.55

26) 국토해양부

27) 재무적 출자자들은 타인자본 출자가 확정되어야 자기자본을 출자할 수 있다고 주장하고 있다. 하지만 정부와 체결한 ‘실시협약’ 및 ‘실시계획 승인신청서’에는 자기자본과 타인자본 연계 출자에 관한 사항이 없다. 또한 투자 리스크가 높은 자기자본에 대한 투자의 조건으로 투자 리스크가 낮은 타인자본 대출 가능성을 제시하는 것은 논리적으로 타당하지 않아 보인다.

(나) 인천-김포간(제2외곽순환) 고속도로

인천-김포간 민자고속도로는 인천광역시 중구 신흥동(남향교차로)에서 경기도 김포시 양촌면 양곡리(국도 48호선)를 연결하는 도로이다. 연장은 28.57km이며, 공사비는 2004년 6월 불변가격으로 6,788억원이다. 본 사업에 소요되는 총투자비는 1조 498억원이며, 총괄적인 자금조달계획은 다음 [표 12]와 같다. 타인자본은 한국산업은행을 주관사로 하는 대주단의 후순위차입금 및 금융기관 차입금으로 7,716억원 규모로 조달될 계획이다.

[표 12] 인천-김포간(제2외곽순환) 고속도로 연도별 자금조달계획

(단위: 억원)

	합 계	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
자기자본(a)	2,782.0	438.3	1,254.7	1,088.9	-	-	-
타인자본(b=c+d)	7,716.0	-	-	1,197.9	3,036.0	2,474.3	1,007.9
후순위차입금(c)	3,149.4	-	-	1,197.9	1,951.5	-	-
금융기관차입금(d)	4,566.6	-	-	-	1,084.5	2,474.3	1,007.9
합계(a+b)	10,498.0	438.3	1,254.7	2,286.8	3,036.0	2,474.3	1,007.9

출처: 인천김포고속도로(주), 「실시계획 승인신청서」, 2009, p.90

[표 13]과 같이 한국산업은행은 지분율이 14%인 출자자이며, 기타공공기관으로 분류되는 법적 공공기관이다. 또한 출자자 구성을 살펴보면, 최대 출자자인 한국인프라이호투융자회사는 공적기관의 지분율이 60.7%에 이르므로, 공적펀드로 간주될 수 있다. 또한 기금관리형 준정부기관인 사립학교교직원연금관리공단이 20% 출자하고 있으며, 군인공제회²⁸⁾가 10%, 농업협동조합중앙회가 5% 출자하고 있다. 따라서 동 사업에 대한 공적기관의 출자비율은 79%에 이른다.

28) 공무원인 군인들의 공제회를 순수민간업체로 분류하기 위해서는 충분한 논의가 필요하다.

[표 13] 인천-김포간 민자고속도로 출자자 및 지분율

공적기관	지분율(%)	민간업체	지분율(%)
한국인프라이호투융자회사	30.00%	교보생명보험 주식회사	15.00%
사립학교교직원연금관리공단	20.00%	금호산업 주식회사	1.50%
한국산업은행	14.00%	주식회사 포스코건설	1.35
군인공제회	10.00%	두산산업개발 주식회사	0.5664
농업협동조합중앙회	5.00%	두산중공업 주식회사	0.5664
-	-	주식회사 한화건설	0.5664
-	-	고려개발 주식회사	0.4866
-	-	주식회사 케이씨씨	0.3888
-	-	타이세이건설 주식회사	0.2364
-	-	주식회사 삼호	0.1890
-	-	주식회사 포스콘	0.15
합 계	79.00%	합 계	21.00%

출처: 국토해양부·인천김포고속도로(주), 「인천-김포고속도로 민간투자사업 실시협약」, 2007, p.52

공적펀드로 간주될 수 있는 한국인프라이호투융자회사에 대해 보다 자세히 살펴보면, 한국인프라이호투융자회사 출자자 및 지분율은 [표 14]와 같다. 특히 한국산업은행은 인천김포고속도로(주)의 지분 14.00%을 가지고 있으면서 한국인프라이호투융자회사의 지분 26.7%를 가지고 있으며, 농업협동조합중앙회는 인천김포고속도로(주)의 지분 5.00%을 가지며 한국인프라이호투융자회사의 지분도 13.3% 가지고 있다.

[표 14] 한국인프라이호투자회사 출자자 및 지분율(2009년 2월 현재)

공적기관	지분율(%)	민간업체	지분율(%)
한국산업은행	26.7%	교보생명	6.7%
농업협동조합중앙회	13.3%	대한생명	6.7%
우리은행	13.3%	삼성생명	6.7%
기업은행	6.7%	동양생명	3.3%
대한지방행정공제회	4.0%	금호생명	2.0%
-	-	대구은행	2.0%
-	-	광주은행	1.3%
-	-	부산은행	1.3%
-	-	경남은행	0.7%
-	-	동부화재	0.7%
-	-	미래에셋생명	0.7%
-	-	전북은행	0.7%
합 계	60.7%	합 계	39.3%

- 주 : 1. 약정금액 1조 5,000억원
 2. 2007년도 감사보고서에 따르면, 우리금융지주가 우리은행 지분율 100%를 가지고 있으며, 예금보험공사는 우리금융지주의 발행주식 중 588,158,609주(72.97%)를 소유하고 있다. 예금보험공사는 금융위원회의 감독을 받으며, 정부 출연금 100억원으로 설립된 기관이다. 따라서 현재는 우리은행을 순수민간업체로 분류하기 어렵다.
 출처 : 한국인프라자산운용주식회사

(다) 안양-성남간(제2경인연결) 고속도로

안양-성남간 민자고속도로는 경기도 안양시 만안구 석수동(제2경인고속도로 석수 IC)에서 경기도 성남시 중원구 여수동(성남-장호원간 도로)를 연결하는 도로이다. 연장은 21.82km이며, 공사비는 2004년 6월 불변가격으로 3,486억원이다. 본 사업에 소요되는 총투자비는 6,534억원이며, 총괄적인 자금조달계획은

다음 [표 15]와 같다. 타인자본은 주주대여금 및 일반차입금으로 4,900억원을 조달할 예정이다.

[표 15] 안양-성남간(제2경인연결) 고속도로 연도별 자금조달계획
(단위 : 억원)

	합 계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
자기자본(a)	1,633	152	368	114	230	333	315	121
타인자본(b=c+d)	4,900	-	129	489	987	1,428	1,349	518
주주대여금(c)	1,634	-	43	163	329	476	450	173
금융기관차입금(d)	3,266	-	86	326	658	952	899	345
합계(a+b)	6,533	152	497	603	1,217	1,761	1,664	639

출처 : 제이경인연결고속도로(주), 「실시계획 승인신청서」, 2009, p.99

안양-성남간 민자고속도로의 출자자 구성에 있어 특이한 점은 [표 16]과 같이 한국도로공사가 10% 지분을 출자하고 있다는 것이다. 출자자에 참여하는 건설사는 롯데건설, 두산건설, 금호산업, 코오롱건설, 포스코건설, 고려개발, 동부건설이지만, 건설사들의 지분을 합계는 10%로서 한국도로공사 지분율과 동일하다.²⁹⁾ 재정고속도로를 건설 및 운영하는 한국도로공사가 대주주로 참여하는

29) 한국도로공사는 2008년도에 완공된 부산-울산간 민자고속도로의 지분을 51% 갖고 있다. 한국도로공사는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 ‘민관합동법인’ 형태도 참가하였지만, 재정고속도로 추진주체가 민자고속도로의 주주로 참여한다는 것이 어떠한 의미를 가지는가에 대한 검토가 필요하다. 한국도로공사가 개통 후 고속도로 운영을 담당하여 민자고속도로 및 재정고속도로의 통합관리를 통해 이용자의 편의 및 관리운영의 효율성을 제고할 수 있다면, 민자고속도로는 민간자본으로 건설된다는 것 이외에 재정고속도로와 차이점이 없다. 민자고속도로는 특수목적회사(SPC)를 통해 타인자본을 프로젝트 파이낸싱의 고금리로 조달하여 건설되고, 재정고속도로는 한국도로공사가 타인자본을 낮은 금리로 공사채로 조달하여 건설되는 고속도로로 간주될 수 있다. 재정고속도로 건설을 위해 한국도로공사가 부담하는 비용은 공사채로 타인자본으로 조달하기 때문이다. 2009년 2월 기준으로 채권금리를 살펴보면 다음과 같다.

고속도로를 민자고속도로라고 분류하는 것이 타당한가에 대한 논의가 필요할 것이다.

[표 16] 안양-성남간 민자고속도로 출자자 및 지분율

공적기관	지분율(%)	민간업체	지분율(%)
한국교직원공제회	15.00%	한국도로인프라투자회사	50.00%
한국도로공사	10.00%	대한생명보험 주식회사	15.00%
-	-	롯데건설 주식회사	2.88%
-	-	두산건설 주식회사	2.41%
-	-	금호산업 주식회사	1.67%
-	-	코오롱건설 주식회사	1.67%
-	-	주식회사 포스코건설	0.77%
-	-	고려개발 주식회사	0.30%
-	-	동부건설 주식회사	0.30%
합 계	25.00%	합 계	75.00%

출처: 국토해양부·제이경인연계고속도로(주), 「제2경인연결(안양-성남간)고속도로 민간 투자사업 실시협약」, 2007, p.55

(2) 사업집행의 효율성 평가³⁰⁾

국토해양부는 2007년 8월 6일에 수도권 서남부 지역의 평택-시흥, 인천-김

	3년만기 국고채	3년만기 도공채	3년회사채(AA-)	비 고
금 리	3.82%	4.93%	6.74%	'09.2.27 기준

결론적으로 민자고속도로 건설의 필요성은 재정투자 한도 내에서 한국도로공사가 어느 수준까지 공사채를 발행할 수 있는가에 있으며, 한국도로공사의 공사채 발행 능력을 넘어선 고속도로 건설을 어느 수준까지 해야 하는가에 있을 것이다. 이러한 판단을 위해서는 효율성과 형평성 측면에서의 복합적인 고려가 필요하다.

30) '사업집행의 효율성'의 여러 평가기준 가운데, 사업이 계획대로 적절히 추진되었는가를 평가한다.

포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로 건설을 위한 실시협약을 체결하여, 빠르면 2007년 내에 착공할 전망이라고 밝힌 바 있다.³¹⁾³²⁾ 이들 3개 민자고속도로는 2005년부터 추진되는 10개 민자고속도로 사업 중 최우선적으로 추진되는 구간으로, 주변 도로 교통혼잡해소는 물론 체계적인 지역개발에도 보탬이 될 것으로 기대되었다.

하지만 평택-시흥간 민자고속도로만이 2007년 11월 12일에 민간투자사업 실시계획 승인신청서를 제출하여, 2008년 3월에 착공되었을 뿐이다. 인천-김포간 민자고속도로의 사업자는 2008년 4월 28일에 실시계획 승인신청서를 제출하였으나,³³⁾ 2008년 9월 8일에 민간투자사업 실시계획승인 보류 요청을 하였다.³⁴⁾ 다시 인천-김포고속도로 민자사업자는 2009년 1월 15일에 민간투자사업 실시계획 승인신청서를 제출하였다.³⁵⁾ 또한 안양-성남고속도로 민자사업자는 2008년 7월 29에 실시계획승인 신청기간 연장을 요청하였으며,³⁶⁾ 2009년 1월 29일에 실시계획 승인신청을 하였다.³⁷⁾

민자사업자들이 실시계획 승인을 연기한 이유는 실시계획승인 이후 3개월 이내에 자금차입계약을 체결하는 것이 어렵기 때문이다.³⁸⁾³⁹⁾ 민자사업자가 기

31) 국토해양부, 「민자고속도로 통행료 부담해소..평택-시흥 등 연내 착공」, www.korea.kr, 2007.

32) 위의 3개 민자고속도로의 실시협약은 2007년 7월에 모두 체결되었다.

33) 인천김포고속도로(주), 「인천-김포고속도로 민간투자사업 실시계획 승인신청서 제출」, 인천김포 2008-52(2008.9.8), 2008.

34) 인천김포고속도로(주), 「인천-김포고속도로 민간투자사업 실시계획승인 보류 요청」, 인천김포 2008-83(2008.9.8), 2008.

인천김포고속도로(주), 「실시협약 해지사유 치유계획 협의 및 실시계획 승인 신청기간 연장요청」, 인천김포 2008-106(2008.10.22), 2008.

35) 인천김포고속도로(주), 「인천-김포고속도로 민간투자사업 실시계획 승인신청서 제출」, 인천김포 2009-3(2009.1.15), 2009.

36) 제이경인연결고속도로(주), 「제2경인연결고속도로 민간투자사업 실시계획승인 신청기간 연장 요청」, 제 08-73호, 2008.

37) 제이경인연결고속도로(주), 「제2경인연결(안양-성남간) 고속도로 실시계획 승인신청」, 제 09-4호, 2009.

38) 제이경인연결고속도로 주식회사의 「제2경인연결고속도로 민간투자사업 실시계획승인 신청기간 연장 요청」(문서번호 제08-73호, 2008. 7. 29) 안양-성남고속도로의 민

한 내에 자금차입계획을 이행하지 못하여 협약이 해지되는 경우에는 치유기간 이후에 투자된 금액이 해지시지급금 대상에서 제외되므로, 민자사업자가 실시 계획 승인신청을 미루고 있는 것이다. 2008년 3월에 착공된 평택-시흥간 민자고속도로도 2009년 3월 현재까지 자금차입계획이 체결되지 않고 있는 실정을 감안할 때,⁴⁰⁾ 민자고속도로 사업이 계획대로 추진되고 있다고 보기 어렵다.

민자고속도로의 자금차입이 어려운 이유는 다양할 수 있다. 민자고속도로의 자금차입의 어려움은 최근에 발생한 세계적인 금융시장여건의 악화 때문에 발생하였을 수도 있다. 국토해양부는 경색된 금융시장 상황이 지속될 경우에 금융약정 체결 및 공사가 계속 지연될 수 있다고 밝히고 있다.⁴¹⁾ 이 경우 금융시장이 정상화될 때까지 민자고속도로의 정상적 추진이 어려울 것이므로, 민자고속도로 사업 추진을 중단하거나, 지원방안을 모색하는 등 필요한 조치를 취해야 할 것이다.⁴²⁾ 이러한 정부의 조치가 없다면, 평택-시흥, 인천-김포, 안양-

간투자사업의 실시계획승인 신청 연장 사유는 교통영향평가 심의가 지연되기 때문이라고 밝히고 있다. 하지만 교통영향평가 협의는 2008년 9월 28일에 종료되었으므로, 안양-성남간 민자고속도로 사업의 지연사유가 단지 교통영향평가 심의 지연이라고 단정하기 곤란하다.

39) 최근 민자사업자들이 실시계획승인 신청을 하고 있는 이유는 정부가 세계적인 금융시장의 신용경색에 따라 대출약정서 제출기한을 연장해 주고 있기 때문이다.

40) 평택-시흥간 민자고속도로 사업자는 2008년 12월 26일에 대출약정서 제출기한을 2009년 12월 19일로 연장하는 신청서를 정부에 제출하였다.

41) 국토해양부

42) 과거 외환위기가 발생하자 금융경색으로 인해 국내 민자조달 여건이 악화되었다. 1997년까지 5조원 이상의 사업이 추진되었으나 1998년에는 0.4조원 규모로 민자사업추진이 극도로 침체되었다. 이는 국가 경제의 불확실성 증가로 수익성 확보가 불투명하였기 때문으로, 당시 금융기관은 출자사 부도위험 등에 따른 대출 위험 증가, BIS 기준상 제약 등을 이유로 대출을 기피하였다. 따라서 정부에서는 외환위기로 인한 민자유치 침체를 극복하기 위하여 민자유치 유인제도 도입을 검토하였다. 운영수입보장 확대를 통한 투자수익성 보장 및 사업위험 축소 제도를 강화하였고 사업방식이 국제방식에 못 미치고 민간의 선택을 제약한다고 판단하여 다양한 민자사업방식을 인정하게 되었다. 또한 외국법인 참여를 유인하기 위한 제도도 강화하였다. 주요 개선내용으로는 민자유치 유인제도 강화 측면에서 투자수익률을 기존 13-14%에서 18%까지 허용하였고, 정부 재정지원범위를 사전에 제시하고, 민간의 경쟁을 촉진토록 사업수익 보장범위를 정부고시사업의 경우 80% → 90%로 확대하였다. 또한 외자도입에 따른 환리스크 보상제도를 도입하였다.

성남 등 3개 민자고속도로가 주변 도로 교통혼잡해소는 물론 체계적인 지역개발에도 보탬이 될 것이라는 국토해양부의 발표는 무의미하게 된다.

하지만 민자고속도로의 자금차입이 어려운 이유는 경색된 금융상황 이외에도 민자고속도로 사업의 수익률 감소와 위험 증가로 인한 측면도 있을 수 있다. 자금을 공급하는 재무적 투자자가 민자고속도로에 참여하는 목적은 적정 수익 창출이다. 또한 위험은 수익과 함께 항상 고려된다. 적정수익의 개념은 위험이 반영된 수익이며, 위험을 감내하더라도 사업에 투자할 유인이 있을 정도의 기대수익이다.⁴³⁾ 민자고속도로의 수익률은 점차 낮아지고 있다. 2000년 12월에 실시협약을 체결한 천안-논산간 민자고속도로의 세후실질수익률은 9.24%이며, 2004년 3월에 실시협약을 체결한 서울-춘천간 민자고속도로의 세후실질수익률은 8.00%이다. 하지만 2007년 7월에 실시협약을 체결한 평택-시흥간 민자고속도로의 세후실질수익률은 5.29%로 낮아졌다. 인천-김포간 민자고속도로의 세후실질수익률은 5.07%, 안양-성남간 민자고속도로의 세후실질수익률은 5.49%이다.

민자고속도로의 수익률은 낮아지지만, 사업리스크는 점차 증대하고 있다. 단계적으로 축소되던 정부의 운영수입보장이 2006년부터는 민간제안사업의 경우 아예 폐지되었으며, 정부고시사업의 경우에도 보장기간 및 보장율이 대폭 축소되었다. 위험이 증가하면 기대수익이 증가해야 한다. 하지만 민자고속도로 사업의 경우, 위험은 증가하면서 수익이 낮아지고 있는 것이다.

결론적으로 다양한 이유로 민자고속도로 건설사업은 계획대로 추진되지 않고 있으므로, 사업집행의 효율성은 낮은 것으로 평가된다. 이러한 문제 발생의 원인은 국제적인 금융시장의 신용경색 이외에도 민간투자 수익률 감소와 위험 증가에 있음을 유념할 필요가 있다.

43) 송승익, “민간투자사업의 재원조달시장 현황”, 「건설경제」 통권51권 (2007년 봄), 국토연구원, 2007, pp.41-47

3. 성과목표의 달성도 평가

(1) 성과 목표 설정 여부

성과목표 달성도를 평가하기 위해서는 우선적으로 성과목표 즉, 사업목표의 설정 여부를 확인해야 한다. 사업목표는 사업 목적을 구체화한 것이며, 국토해양부가 제시한 본 사업의 목적은 다음과 같다. 첫째, 급증하는 SOC 수요에 적극 대처, 둘째, 민간 자본 유치로 정부의 재정부담 완화, 셋째, 민간의 창의·효율성을 공공부문에 도입하는 것이다.⁴⁴⁾⁴⁵⁾

(가) 급증하는 SOC 수요 대처 목표 조사

「도로정비기본계획 수정계획(2006~2010년)」에 따르면, 2006~2010년까지 도로부문 국고 투자 규모는 [표 17]과 같이 40조 2,949억원이다. 국토해양부는 「국가재정운용계획(2005 ~2009)」을 감안하고, 고속국도 사업계획, 국도·국지도 5개년계획, 대도시권교통혼잡도로개선계획, 도로운영사업계획 등의 연차별 소요액을 반영하여 향후 5년간 적정 투자규모를 제시한 것이라고 설명하고 있다. 이 가운데 고속도로 투자규모는 15조 3,219억원이며, 전체 도로투자규모의 38% 수준이다. 2010년 이후의 고속국도 사업계획은 [표 18]과 같다.

2010년 이후의 고속도로 투자규모는 95조 4,395억원이며, 2010년 이후에도 현재와 같이 연간 약 5조원의 고속도로 투자가 유지될 경우에는 2030년이 되어 서야 계획된 고속도로가 모두 건설될 수 있다. 정부는 광역경제권의 경제·사회 통합을 위해 광역경제권별 중심-주변도시를 연계하는 외곽순환도로망과 7×9 국가기간도로망 중 결손구간을 보완하여 낙후 내륙권역의 도시화·산업화를 촉진하고 국토의 경제적 효율을 제고할 계획이다.

44) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2008, p.2580.

45) 국토해양부는 동 사업의 목적으로 교통소통의 원활로 물류수송비 절감 등도 제시하고 있으나, 이는 재정사업을 통해서도 달성할 수 있는 것이다. 따라서 동 사업의 목적으로 적절하지 않다.

[표 17] 2006~2010년 도로부문 투자소요(국고기준)

		연장(km)	투자액
고속도로	신 설	1,149	11조 1,521억원
	확 장	473	4조 1,698억원
	소 계	1,622	15조 3,219억원
일반국도	확 장	1,515	12조 7,131억원
	국도대체우회도로	288	4조 8,996억원
	도로 운영	1식	4조 7,374억원
	소 계	1,803	22조 3,501억원
국가지원지방도		674	2조 6,229억원
합 계			40조 2,949억원

출처: 국토해양부, 「도로정비기본계획 수정계획」, 2005, p.103

[표 18] 2010년 이후 고속도로 사업계획

	연장(km)	사업비
고속국도 신설	1,791.5	57조 9,643억원
고속국도 확장	552.5	4조 8,706억원
장기 수도권 고속(화)도로망	551.6	32조 6,046억원
합 계	2,895.6	95조 4,395억원

출처: 국토해양부, 「도로정비기본계획 수정계획」, 2005, p.121-124

위의 계획들은 고속도로건설 수요가 급증하기 때문에 수립된 것은 아니며, 중·장기적인 고속도로 구축방향을 제시하는 것으로 보아야 한다. 2019년까지의 고속도로 사업계획인 「국가기간교통망계획(2007)」도 고속도로 건설 수요가 급증하고 있다는 것을 제시하지 않고 있다. 「국가기간교통망계획(2007)」에서는 2007~2019년의 고속도로 및 철도 확충에 따른 직접효과로 통행시간 절감, 차량

운행비 절감, 교통사고 절감, 환경비용 절감 등 총 132조원의 개선효과가 발생할 것으로 추정하고 있을 뿐이다. 또한 간접효과로 생산 및 부가가치 유발효과가 819조원, 고용유발효과는 417만명으로 추정하고 있다.

하지만 정부는 「국가기간교통망계획(2007)」에서 고속도로 건설 필요성이 고속도로 건설의 직접효과에 있는지, 아니면 간접효과에 있는지 설명하지 않고 있다. 직접효과를 위해서라면 철도, 국도 및 지방도 등의 건설을 통해서도 달성될 수 있으며, 간접효과는 교통시설 이외의 사업에 대한 투자를 통해서 달성될 수 있다. 즉 「국가기간교통망계획(2007)」에서 제시하는 고속도로 건설 효과는 다른 사업을 통해서도 달성될 수 있다. 또한 정부는 고속도로 건설 수요를 충족시키기 위한 공급 시기와 규모의 목표치를 구체적으로 제시하지 않고 있다.

(나) 재정 부담 완화 목표 조사

국토해양부는 고속도로를 재정고속도로와 민자고속도로로 나누고 있다. 재정고속도로 사업은 「고속도로 건설지원 출자사업」으로 한국도로공사에 건설비를 출자하는 형태로 추진되며, 민자고속도로 사업은 「민자유치건설보조금사업」으로 민자사업자에게 건설비를 보조하는 형태로 추진된다. 두 사업 간에 차이점이 있다면, 재정고속도로는 국고출자비율이 고정되었으나,⁴⁶⁾ 민자고속도로는 사업별로 장래 수익조건에 따라 국고보조비율이 변동된다는 것이다.

정부는 한국도로공사를 통해 고속도로를 건설하기 위하여 한국도로공사에 건설비의 50%를 지원하고 있는 반면, 민간투자사업으로 고속도로를 건설할 경우에는 건설비의 30%이내에서 지원하고 있다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 따라서 고속도로를 민간투

46) 「한국도로공사법」 제16조 (보조금등) ①국가는 예산의 범위안에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 공사의 업무에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 재정자금을 융자하며, 사채를 인수할 수 있다.

「한국도로공사법시행령」 제16조 (보조금등) ①법 제16조제1항의 규정에 의한 보조금의 교부는 다음 각호의 1에 해당되는 경우에 이를 행한다.

1. 공사가 유료도로를 신설하거나 기존도로를 유료도로로 하기 위하여 개축할 때
2. 공사가 관리하는 유료도로의 효용을 증진하기 위하여 그 유료도로에 연결되는 일반국도를 개축할 때

②국가는 법 제16조제1항의 규정에 의한 재정자금의 융자를 한국산업은행으로 하여금 행하게 할 수 있다.

자사업으로 추진하면, 정부는 건설비용의 20% 이상을 절감할 수 있는 것으로 보인다. 최근에는 몇몇 민자고속도로 사업자들이 건설비에 대한 정부 재정지원을 요구하지 않으므로, 정부 재정부담이 상당히 완화된 것으로 보이고 있다.⁴⁹⁾

그러나 정부가 재정고속도로건설에 대한 국고보조비율을 50%로 해야 하는 법적 근거는 없다.⁵⁰⁾ 또한 민자고속도로에 대한 국고보조비율의 법적 근거도 없다. 재정고속도로도 민자고속도로처럼 개별 사업의 수익률에 따라 국고출자비율을 달리한다면, 민간투자사업으로 추진한다고 하여 재정부담이 감소한다고 볼 수 없다. 한국도로공사가 재원마련에 문제가 없다면, 재정고속도로에 대한 국고보조비율을 얼마든지 낮출 수 있다. 결국 정부는 법적 근거도 없는 고속도로 건설비에 대한 출자 및 보조 비율 기준에 근거하여, 민자고속도로 추진으로 재정부담을 완화시킨다고 주장하고 있는 것이다. 재정고속도로의 국고보조비율을 사업별로 조정할 경우 민자고속도로와 유사한 사업구조가 될 수 있으므로, 민자고속도로를 추진한다고 재정부담이 완화된다고 볼 수 없다.

(다) 민간의 창의·효율성 도입 목표 조사

민간의 창의·효율성 도입 목표를 조사하기 이전에 민자고속도로의 건설 및 운영에 민간의 창의·효율성이 도입된 사례가 있는가를 살펴보고자 한다. 최초의 민자고속도로 사업인 인천신공항민자고속도로의 「민자건설 및 운영 사업 계획」(1995)을 살펴보면, 공익성 및 창의성 항목으로 ‘긴급구난대책’, ‘환경관리 대책’ 및 ‘기타 관련시설 운영계획’이 있다. 하지만 이는 모두 한국도로공사에서 시행하고 있는 것으로, 민간만이 할 수 있는 창의와 효율성이 도입된 사례

47) 국토해양부, 「2009년도 예산안 사업설명자료(Ⅲ)」, 2008, p.2581.

48) 「민간투자사업기본계획」(기획재정부, 2008, p.42) <사용료를 적정수준으로 유지하기 위한 재정지원기준>에 따르면, “주무관청은 도로, 철도, 항만 등 당해 시설별로 재정지원이 없다는 전제하에 계산된 사용료와 대체시설과 비교하여 발생하는 편익과 경쟁력 등을 고려한 적정사용료를 비교하여 적정사용료 수준을 유지하기 위하여 필요한 범위 내에서 지원할 수 있음.”

49) 사업이 완료된 것이 아니므로, 정부 재정부담이 완화되었다고 결론지을 수 없다.

50) 국토해양부

라고 보기 어렵다. 또한 현재 건설 중인 서수원-평택간 민자고속도로의 「수정사업제안서」(2002)를 살펴보면, 공익성과 창의성 항목으로 ‘사업수익률 및 통행료 수준’, ‘사회적 편익에 대한 기여도’ 및 ‘부속시설계획’이 있다. 민간의 창의성으로 볼 수 있는 ‘부속시설계획’은 경기도 오산시 지곳동에 휴게소를 양방향 각 1개소 설치하는 것이며, 복합 휴게 기능이 가능한 New Concept 도입으로 수요를 창출하겠다는 것이다.⁵¹⁾ 하지만 New Concept이 무엇인지 설명되어 있지 않다. 가장 최근에 착공된 평택-시흥간 민자고속도로의 「사업제안서」(2005)에서도 민간의 창의성을 도입한 흔적이 없다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제1조(목적)에는 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모한다고 규정하고 있으나, 민자고속도로의 신규 주주들은 대부분 금융기관으로 고속도로 운영에는 대부분 비전문가이다. 일부 전문투자회사들의 경우, 자신들이 고속도로 운영의 전문가라고 하고 있으나, 그들은 투자전문가이지 고속도로 운영전문가로 보기에 어려운 측면이 있다.

민자고속도로 사업의 최근 추세를 살펴보면 건설이후 출자자가 변경되고 있으며, 금융기관들이 운영기간에 출자자로 들어오는 사례가 발생하고 있다. 건설이후 출자자들이 변경되는 것은 민간사업제안자들은 건설만을 수행하겠다는 것이며 운영에 관해서는 무관심하다는 것을 의미한다. 민자사업자 선정 시에는 건설부문 뿐 아니라 운영부문에 대해서도 평가하고 있으나, 최초 출자자들이 운영조직을 구성하더라도 건설 이후에는 주식을 매각하므로 운영부문에 무관심하게 될 수 있다.

일부 민자고속도로들이 운영의 안정단계에 돌입하고 있으므로, 실제로 민자고속도로들이 재정고속도로보다 운영 측면에서 효율적인가에 대해 평가할 시기가 되었다. 민자고속도로의 운영이 어떠한 측면에서 유리한 것인지 명확히 한다면, 한국도로공사의 운영시스템을 보다 개선할 수 있는 중요한 자료가 될 수 있을 것이다.

민간의 창의와 효율성과 관련하여, 공사기간 중에는 ‘공사기간의 적정성’,

51) (가칭)경기고속도로 주식회사, 「서수원-오산-평택간 고속도로 민간투자사업 수정사업제안서(본보고서)」, 2002, p.XII-1-30.

‘총사업비의 변동성’ 및 ‘비용초과의 부담주체’ 등을 고려해야 하며, 운영기간 중에는 ‘운영비용의 적정성’, ‘효율적 집행도’ 및 ‘비용초과에 따른 부담주체’ 등을 고려해야 한다는 주장도 있을 수 있다. 하지만 ‘총사업비의 변동성’ 및 ‘비용초과의 부담주체’ 문제는 재정고속도로에서도 턴키입찰제도를 통해 해결될 수 있으며, ‘공사기간의 적정성’은 계속비 계약 확대를 통해 달성될 수 있다.

또한 운영기간에 기대할 수 있는 민간의 창의와 효율성은 대부분 인건비 절감 및 저렴한 외주계약을 통해 달성되는 것이다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 [표 19]에 따르면, 4차로로 환산한 한국도로공사의 운영비가 가장 저렴한 것으로 나타난다. 민자고속도로들은 개통된지 얼마 되지 않아 유지보수비가 저렴하다는 것을 고려할 때, 민자고속도로의 효율성에 대한 정밀한 분석이 필요하다.

[표 19] 관리연장 기준 고속도로 운영비용 비교

		도로공사 (‘69 ~)	공용중인 민자고속도로			
			천안논산 (‘02 ~ ‘32)	신공항 (‘00 ~ ‘30)	대구부산 (‘06 ~ ‘36)	일산퇴계원 (‘06 ~ ‘36)
운영비용 계		9,048억	222억	202억	219억	237억
인 건 비		3,181억	39억	33억	22억	30억
경 비		5,867억	183억	169억	197억	207억
4차로 환산	연장(km)	3,592	81	73.8	82	72.6
	운영비용(/km)	2.52억	2.75억	2.74억	2.67억	3.26억
단순 차로	연장(km)	3,132	81	40.2	82	36.3
	운영비용(/km)	2.89억	2.75억	5.03억	2.67억	6.52억

주: 2007년 결산서 기준, 영업외비용(이자비용 등) 및 특별손실(재해손실) 제외
출처: 한국도로공사

52) 해외에서는 인건비 절감 및 저렴한 외주계약을 통한 비용절감을 민간투자의 효율성에서 제외하고 있다.

민간의 창의와 효율성과 관련하여, 민자고속도로는 운영기간의 위험을 민자사업자가 부담한다고 주장할 수도 있다. 하지만 민자고속도로를 포함한 국내 민간투자사업에 있어서, 운영기간에 민자사업자가 부담하는 위험은 최소화 되어 있다. 국내에서는 일반적으로 민간투자사업을 BTO(Build-Transfer-Operate)로 알고 있지만, 민간투자사업에 있어서 BTO방식과 BOT(Build-Operate-Transfer)방식은 상당한 차이가 있다. BTO에서는 민간투자자가 ‘관리운영권’을 가지는 것이고, BOT에서는 민간투자자가 ‘시설물’을 가지는 것이다. 따라서 BTO사업자는 시설물에 대한 손상 및 손실 위험까지도 부담하지 않는다. 민자사업자가 시설물을 소유하고 있으면 시설물에 대한 보험료가 민자사업비에 포함되므로, 비용절감 차원에서 정부가 시설물을 소유하고 민자사업자는 관리운영권을 갖는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 하지만 결과적으로 민자사업자는 운영기간의 시설물에 대한 위험을 정부에 이양한 것이다. 즉 BTO는 민자사업자가 책임을 갖지 않고 권리만 가지는 방식인 것이다.

결론적으로 정부는 민자고속도로를 건설하면 당연히 민간의 창의·효율성이 도입된다고 보고 있다. 하지만 정부는 고속도로 건설 및 운영에 민간의 창의·효율성이 어떻게 도입되는가에 대해 구체적으로 검토한 자료가 없으며, 민자고속도로를 통한 민간의 창의·효율성 도입 목표는 설정되어 있지 않다.

(2) 성과목표의 달성도 평가

정부가 급증하는 고속도로 수요가 얼마인지 제시하지 못하고 있으므로, 「민자유치건설보조금사업」으로 고속도로 건설수요에 잘 대처하고 있는가를 평가할 수 없다. 또한 민자고속도로에 대한 민간의 창의와 효율성 도입에 대한 목표가 없으며, 민간투자에 따른 재정부담 완화는 근거도 없는 기준에 따른 것으로 성과목표라고 보기 어렵다.

정부가 합리적인 근거 없이 성과목표를 설정한다면, 목표달성을 위해 무리한 정책을 추진할 수 있는 것이다. 동 사업과 관련한 무리한 정책은 많은 문제점들이 지적된 운영수입보장으로 나타난 것이다.

4. 환류의 적정성 평가

「민자유치건설보조금사업」이 시행됨에도 불구하고, 민자고속도로에 대한 운영수입지원이 이루어지고 있다. 또한 건설 중인 민자고속도로에 대한 건설자금조달의 어려움이 발생하고, 실시협약이 체결된 민자고속도로의 착공이 지연되고 있는 상황이 발생하고 있다. 정부는 민간제안사업에 대한 「민자유치활성화지원사업」 폐지에 따라 민자유치건설보조금을 확대해야 했으나, 사업 추진의 책임을 민간에게만 맡겨 수도권 고속도로 건설에 차질이 발생하고 있는 것이다.

하지만 정부는 이에 대한 문제인식은 물론, 해결노력도 미흡한 상태이다. 담당부처인 국토해양부는 민자고속도로 추진 부진의 원인을 세계적인 금융경색으로만 보고 있다. 금융경색과 관련한 문제들은 국토해양부의 업무 범위를 벗어난 것이므로 환류 대상으로 보지 않는 것이다. 결론적으로 동 사업과 관련하여 환류가 이루어지지 않고 있다고 평가된다.

5. 종합 평가

지금까지 살펴본 바에 따르면 정부는 「민자유치건설보조금사업」을 통해 고속도로 건설에 민간투자를 유치하였지만, 재정부담은 건설단계에서 운영단계로 시기만 늦추어졌을 뿐 감소하였다는 증거는 없었다. 즉 정부는 동 사업에 의해 건설기간 중에 재정지출을 줄였으나, 운영기간 중에 ‘민자유치활성화보조금’을 지급함에 따라 결과적으로 재정지출이 감소되었다고 볼 수 없었다. 이러한 문제점들을 해결하기 위하여, 정부는 민자고속도로에 대한 운영수입보장을 축소 혹은 폐지하였다. 하지만 그 결과로 운영수입보장이 없는 민자고속도로 사업은 현재 정상적으로 추진되지 않고 있다.

또한 고속도로 건설과 운영에 민간의 창의와 효율이 도입되었다는 증거는

없으며, 민자고속도로 투자자들의 상당수가 한국도로공사를 포함한 공적기관들이었다. 고속도로 건설과 운영과 관련한 민간의 창의와 효율이 고속도로 전문기관인 한국도로공사가 아닌 금융 공공기관을 통해 도입될 수 있는가를 고민할 필요가 있다. 결과적으로 민자고속도로 사업은 한국도로공사에서 조달하던 고속도로 건설비용을 기타공공기관인 한국산업은행·중소기업은행, 기금관리형 준정부기관인 국민연금관리공단·사립학교교직원연금관리공단·공무원연금관리공단, 공적기관인 우리은행·농업협동조합중앙회·한국교직원공제회·군인공제회가 공급하여 추진하는 것이다. 정부는 민자고속도로라는 이유로 공적기관에게 높은 수익률을 허용하고 있다.⁵³⁾

정부가 민자고속도로 사업을 추진하는 근본적인 목적은 한정된 재정 범위 내에서 필요한 고속도로를 건설하기 위해 재원을 확충하는 데 있다. 즉 고속도로 건설 물량을 확대하기 위하여, 민간투자를 유치하고 있는 것이다. 또한 민간투자자의 상당 부분은 공공기관을 포함한 공적기관들로 구성되어 있어, 정부는 민간투자라는 명목 하에 고속도로 건설을 위해 다양한 공공기관의 자금을 투입하고 있는 것이다. 하지만 2009년 3월 현재 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로에 대한 자금조달이 이루어지지 않고 있으며, 운영수입보장 및 민자유치건설보조금이 축소되어 수도권 10개 민자고속도로의 추진이 매우 불투명하다. 따라서 고속도로 건설투자를 늘리기 위해서 민간투자를 유치해야 하는가에 대한 원론적인 고민이 필요하며, 민간투자의 범위가 어떻게 되는가에 대한 고민도 필요하다.

위와 같은 평가결과를 바탕으로 민자고속도로 건설과 관련한 정책 개선방안을 모색할 필요가 있다. 정책 개선 방향은 민자고속도로 건설을 추진하면서 재정부담을 최소화하는 것이다.

53) 공공기관은 ‘원가보상주의’에 따라 요금 및 수수료를 징수하는 것이 바람직하다. 공공기관에게 높은 수익률을 허용한다면, 독과점에 따른 문제가 제기될 수 있다. 정부가 국민연금과 같은 기금관리형 공공기관에게 사회기반시설에 대한 민간투자사업으로 높은 수익률을 허용한다면, 공공시설에 대한 요금을 높이는 결과를 초래한다. 따라서 공공기관의 요금 및 수수료에 대한 ‘원가보상주의’와 배치될 수 있다. 이와 관련하여 ‘민관합동법인’이라도 공공기관의 수익률은 민간의 수익률과 분리할 수 있으므로, 공공기관의 투자는 민간투자와 차별적으로 다룰 필요가 있다.

IV. 개선과제 및 정책제언

1. 보조금지원 규모 및 운영기간 조건 변경

(1) 문제 제기

정부는 재정의 효율적 집행을 위해 사업목표를 달성하기 위한 대안들을 충실히 검토해야 한다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이, 정부는 동 사업에 대한 구체적인 사업목표를 설정하고 있지 않았다. 따라서 정부는 사업목표를 달성하기 위한 다양한 대안들을 설정하여, 최적의 대안을 선정하는 것이 곤란한 상태이다. 사업목표가 명확하지 않기 때문에 어떤 대안이 최적의 대안인가를 판단할 수 없기 때문이다.

앞에서 평가한 결과에 따르면, 정부는 민자고속도로 사업을 통해 재정부담을 줄이지도, 민간의 효율과 창의성을 도입하지도 못하였다. 그럼에도 불구하고 정부가 현재와 같은 방법으로 민자고속도로 사업자에게 건설보조금을 지원하고 있는 근본적인 이유는 한정된 재정 범위 내에서 필요한 고속도로를 조기에 건설하기 위해 재원을 확충하는 데 있다고 보인다. 따라서 정부가 현재 추진하고 있는 방법이 고속도로 재원을 확충하는 방법으로 가장 효율적인가를 살펴볼 필요가 있다. 여기서 효율적이라는 것은 재정지출을 최소화하면서 고속도로 건설 재원을 최대한 확충하는 것으로 정의한다.

(2) 대안검토

본 대안검토에서는 한정된 재정 규모 하에서 현재 정부가 추진하고 있는 방식보다 고속도로 투자 재원을 확충할 수 있는 방안을 모색하였다.

(가) 대안 1 : 고속도로 민간 운영기간 단축

정부는 단기적인 시각에서 건설비에 대한 재정부담을 줄이는 방안에 대해 서만 검토하고 있다. 하지만 정부는 최소한 「국가기간교통망계획」 기간인 2019년까지 고려하여 재정부담 감소 방안을 마련할 필요가 있다. 보다 바람직한 것은 민자고속도로 건설을 추진함에 있어서 총 재정지출을 최소화하는 방안을 모색하는 것이다.

민자고속도로 건설을 추진함에 있어, 재정지출을 최소화하기 위해서 우선적으로 고려해야 하는 것은 민간투자자들이 요구하는 수익률이 국고채 수익률보다 높다는 점이다.⁵⁴⁾ 또한 투자기간이 길수록 민자투자자들이 요구하는 수익률은 높아진다는 것이다. 민간투자자들이 요구하는 수익률을 만족시키기 위해서는 통행료를 올리거나, 수익성이 높은 고속도로 노선을 민자사업으로 추진해야 한다.⁵⁵⁾ 고속도로 확충을 위해 민간투자의 유치가 필요하더라도, 재정부담을 줄이기 위해서는 투자기간을 단축하여 민간투자자의 수익률을 낮추는 방안을 검토할 필요가 있다.

현행 민자고속도로의 관리운영기간은 30년으로 되어 있다. 동 규정은 「유료도로법시행령」⁵⁶⁾ 제10조에 근거하여, 유료도로의 최대 운영기간을 적용한 것

54) BTO 보다 위험이 낮은 BTL의 민간투자자 수익률도 ‘국고채 수익률+1.0%’ 수준이다.

55) 최근 민자고속도로의 통행료는 한국도로공사 통행료와 비슷하게 되므로, 수익성이 높은 고속도로 노선만이 민자사업으로 추진되는 것이다. 정부는 수익성이 낮은 고속도로는 한국도로공사를 통해 건설하고, 수익성이 높은 고속도로를 민자고속도로로 건설하려고 하고 있다. 공공기관인 한국도로공사가 수익성이 높은 고속도로를 운영한다면, 장기적으로는 고속도로 건설이 재정부담이 아니라, 재정확충에도 도움이 될 수 있다.

56) 「유료도로법시행령」 제10조 (통행료의 수납기간 등) ① 유료도로관리청은 법 제16조의 규정에 의하여 30년의 범위안에서 통행료의 수납기간을 정하여야 한다.

② 법 제16조의 규정에 의한 유료도로의 건설유지비총액은 다음 각호의 비용을 합산한 금액을 말한다.

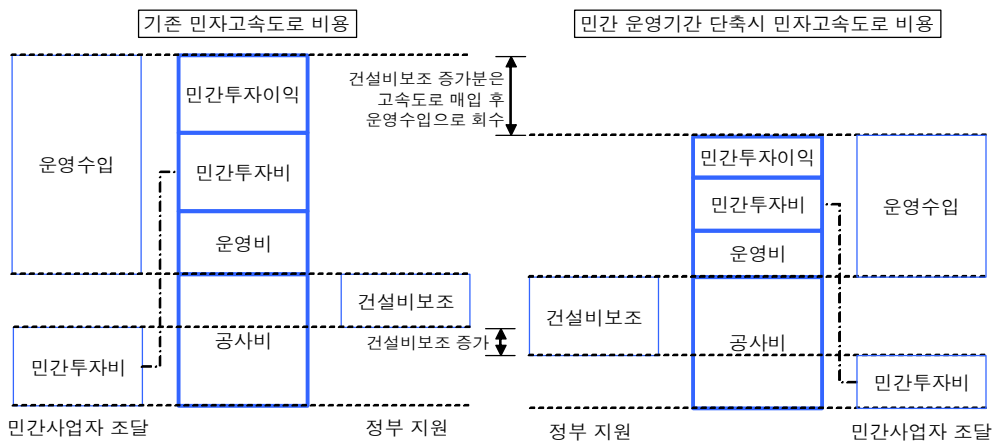
1. 도로설계비
2. 도로공사비
3. 토지 등의 보상비
4. 그밖의 유료도로의 건설·유지관리에 필요한 비용

이다. 하지만 운영기간을 현행 30년에서 10년으로 낮춘다면, 민자고속도로 수익률을 ‘10년 국고채 수익률+ α ’ 수준으로 낮출 수 있다.

국내 장기국고채도 최장기간이 20년으로 되어 있는데, 민자고속도로의 관리운영기간 30년 동안의 민간투자는 적절하지 않을 수 있다. 특히 재무적 투자자의 비중이 높아지고 있는 상황에서 30년 장기투자를 결정할 수 있는 재무적 투자자는 많지 않을 것이다. 30년 정도의 장기투자를 할 수 있는 재무적 투자자는 공적기관으로 한정될 수 있다. 평택-시흥간 민자고속도로의 경우에도, 공적기관인 중소기업은행과 농협협동조합중앙회에서만 참여가능성을 비추고 있다. 민간 금융기관인 광주은행, 동양생명보험, 금호생명보험은 민간투자 참여를 결정하지 못하고 있다.

민간 운영기간을 단축할 경우에는 [그림 4]와 같이 건설보조금 비율을 높일 필요가 있다. 정부가 건설보조금 비율을 높이더라도 통행료 수익을 조기에 얻는 것이 경제적으로 유리하다면, 이에 대한 적극적 검토가 필요할 것이다. 따라서 대안 1은 민간 운영기간을 10년 이내로 하고, 건설보조는 현행 건설비의 30% 이내의 보조비율을 확대하는 방안으로 설정한다.

[그림 4] 민간 운영기간 단축시 비용 구성 개요



③ 제2항의 규정에 의한 건설유지비총액의 산정에 관한 세부사항은 도로의 종류, 건설공사의 규모 및 유지관리방법 등을 고려하여 유료도로관리청이 정하여 고시한다.

(나) 대안 2 : 고속도로 건설보조금 확정지원

대안 2는 민자고속도로의 건설보조금 지원비율을 확정하여 지원하는 방안이다. 정부 및 한국도로공사가 민자고속도로 건설비의 30%씩을 보조한다면, 건설보조금은 건설비의 60%에 이르게 된다. 반면 정부 및 한국도로공사는 각각 건설비 20%의 부담을 줄일 수 있다.

위와 같은 방법은 고속도로 건설투자비를 67% 증대시킬 수 있다. 예를 들어 보면 정부와 한국도로공사가 고속도로 건설에 500억원씩 투자할 경우, 현재 방식으로는 고속도로 건설에 1,000억원을 투입할 수 있다. 하지만 정부와 한국도로공사가 민자고속도로에 건설보조금을 60% 지원할 경우, 민간투자는 667억 원이 되므로, 총 고속도로 투자비는 1,667억원으로 증가한다.

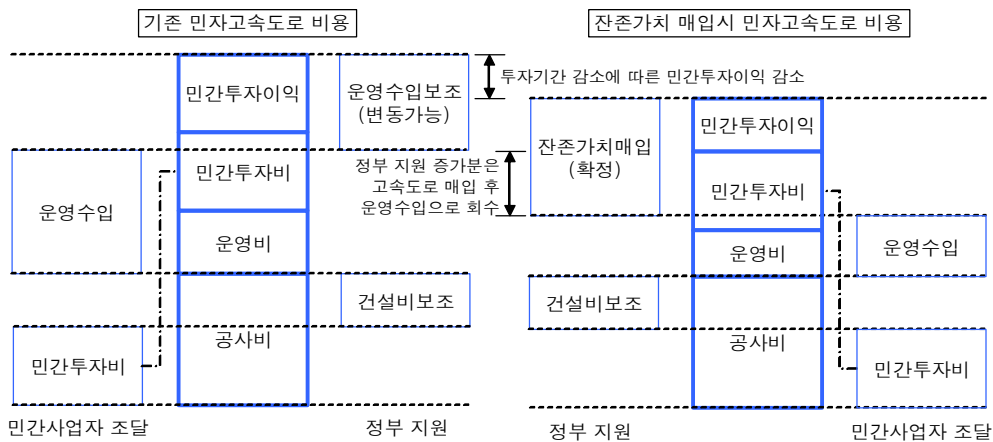
(다) 대안 3: 시설물의 잔존가치 매입

정부가 재정부담을 줄이고, 국가 부채를 증가시키는 국고채 발행을 줄이는 방법으로 민자고속도로의 잔존가치를 매입하는 방안을 검토할 수 있다. 현행 민자고속도로의 30년간 관리운영권을 '10년간의 관리운영권' 및 '잔존가치 매각권'으로 변경하는 것이다. 잔존가치 매각권의 수익률은 국고채 수익률과 동일하게 설정하는 것이다. 또는 운영기간 동안에 민자사업자가 요구하는 적정수익률을 만족시키는 수준에서 잔존가치를 매각할 수 있다. [그림 5]는 정부가 잔존가치를 매입할 경우에 발생하는 비용의 개념을 나타내는 것이다. 정부가 잔존가치를 매입하면, 투자기간 감소에 따른 민간투자이익 감소는 민간투자기간 단축에 따른 수익률 감소분까지 포함한다. 일반적으로 투자기간이 짧을수록 수익률은 낮기 때문이다.

정부가 현행 방식과 달리 운영기간 30년 이전에 잔존가치를 매입할 경우에는 운영수입을 보조하는 것보다 재정지출이 많을 수 있다. 하지만 증가된 재정지출은 잔존가치 매입 후 정부가 얻는 고속도로 운영수입으로 회수가 가능하다. 정부가 잔존가치 매입을 위한 재정여력이 없을 경우에는 운영을 위한 민자사업자를 채모집하면 된다.

정부가 민자고속도로의 운영권을 갖기 위해, 해지시 지급금을 지급하는 것과 잔존가치를 매입하는 것은 상당한 차이가 있다. 정부 귀책사유로 인한 해지시 지급금은 고속도로의 잔존가치 외에 잔여운영기간의 기대 수익까지 포함하고 있기 때문이다.⁵⁷⁾

[그림 5] 잔존가치 매입 시 비용 구성 개요



(3) 경제성 분석

(가) 최적 대안 선정

현행 「민자유치건설보조금사업」 시행방식 보다 재정지출을 줄일 수 있는 방안으로 토지매입비 전액 및 건설비의 60%을 지원하는 방안을 제안한다. 건설보조금 지원규모를 확대함에 따라, 관리운영기간은 현행 30년에서 10년으로 단축하며, 필요시 정부가 잔존가치를 매입하는 것으로 한다. 새롭게 제안한 건설보조금 지원비율과 민자고속도로 운영기간 및 잔존가치 매입 방식이 실제로

57) 정부가 운영수입보장이 되어 있는 민간투자사업을 조기에 인수하는 것은 민간투자사업의 잔여운영기간의 기대 수익까지 조기에 지급하는 것이므로 신중할 필요가 있다. 정부가 민자사업자와 협약한 민간투자사업의 수익률은 장기투자수익률이다. 정부가 민간투자사업의 관리운영권을 매입할 경우, 민간투자자들은 단기에 장기투자수익률을 얻을 수 있다.

재정지출을 감소시키는가에 대해 실제 민자고속도로 사례를 통해 분석하였다.

본 분석결과는 운영수입보장이 없는 사업에도 동일하게 적용될 수 있다. 또한 사업성이 매우 낮은 민자고속도로 사업에도 적용할 수 있다. 민자사업자들은 건설비의 60%를 지원받더라도 운영완료 후 잔존가치 매각으로 적정 수익률을 얻을 수 있기 때문이다. 정부는 현재의 부족한 재원을 마련하기 위해, 부채 증가 없이 잔존가치 매입 협약에 의해 민간투자를 유치할 수 있다. 잔존가치 매입 시점에 재정의 여유가 없다면, 다시 민간운영기간을 연장하거나 새로운 고속도로 운영을 위한 민자사업자를 유치할 수 있다.

(나) 분석 조건

분석방법은 동일한 사업에 대해, 현행 방식에 따른 국고부담과 최적 대안에 따른 국고부담을 비교하는 것이다. 비교 사례는 국내 고속도로망의 중앙부에 위치하여 고속도로 운영 조건의 대표성을 갖는 천안-논산간 민자고속도로로 하였다. 본 분석을 위한 천안-논산간 민자고속도로의 조건은 [표 20]에 따라 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 실제운영수입은 예측운영수입의 $846/1,508=56.1\%$ 이다. 둘째, 운영수입보장은 자금제조달 전 90%에서, 자금제조달 후 82%로 변경되었다. 셋째, 불변할인율은 5.5%로 한다.

[표 20] 천안-논산 운영 현황

(단위: 억원)

	사업 기간	준공 년도	총사 업비	예산투입현황				
				구분	'06까지	'07년	'08년	
천안- 논산	'97-'02	'02	17,297	정부예산 투입	출자	-	-	-
					출연+보조	4,364	-	
				운영 수입	예측운영수입	3,636	1,426	1,508
					실제운영수입	1,802	757	846
					운영수입정부보조	1,180	404	390

출처: 국토해양부

(다) 재정정보조비율 상향

민자고속도로에 대한 재정정보조비율을 높일 경우의 내부수익률(IRR)과 현재 가치(NPV)를 산정하기 위하여, 기본 현금흐름표를 [표 21]과 같이 설정하였다.

[표 21] 매수청구권 및 해지시지급금 산정 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출			현금유입				
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업 수입	부속시설 수입	국고보조금	현금유입계
합 계	14,028	13,865	27,893	49,277	370	1,832	4,082	55,561
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243					
2001	4,556		4,556				2,688	2,688
2002	2,524		2,524				1,394	1,394
2003		145	145	1,025	37	37		1,099
2004		145	145	1,061	111	39		1,211
2005		134	134	1,086	111	40		1,237
2006		136	136	1,159	111	42		1,312
2007		285	285	1,201		44		1,245
2008		141	141	1,249		46		1,295
2009		170	170	1,298		48		1,346
2010		258	258	1,404		53		1,457
2011		306	306	1,457		55		1,512
2012		494	494	1,504		57		1,561
2013		377	377	1,550		59		1,609
2014		407	407	1,594		61		1,655
2015		435	435	1,640		62		1,702
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
2024		570	570	1,934		71		2,005
2025		570	570	1,934		71		2,005
2026		574	574	1,934		71		2,005
2027		740	740	1,934		71		2,005
2028		573	573	1,934		71		2,005
2029		576	576	1,934		71		2,005
2030		577	577	1,934		71		2,005
2031		579	579	1,934		71		2,005
2032		1,159	1,159	1,934		71		2,005
IRR		9.24%	NPV		4,965			
재정보조율		29.10%	국고보조NPV		3,236			

출처 : 건설교통부·천안논산고속도로주식회사, 「실시협약」, 2005, p.61

[표 21]은 천안-논산간 민자고속도로의 실시협약을 위한 현금흐름표이다. [표 20]에 따르면, 천안-논산간 민자고속도로의 IRR=9.24%이며, NPV=4,965억 원이며, 재정보조 NPV=3,236억 원이다. 또한 국고보조율은 29.1%이다. 위와 동일한 조건에서 건설비 보조율을 60%로 높일 경우, 민자사업자는 11년만 운영 하여도 [표 22]와 같이 9.94%의 내부수익률을 얻게 된다.

[표 22] 건설보조금 증액에 따른 미래현금흐름표

(단위 : 억 원)

	현금유출			현금유입				
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업 수입	부속시설 수입	국고보조금	현금유입계
합 계	14,028	2,591	16,619	13,994	370	520	8,417	23,301
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243				1,337	1,337
2001	4,556		4,556				4,556	4,556
2002	2,524		2,524				2,524	2,524
2003		145	145	1,025	37	37		1,099
2004		145	145	1,061	111	39		1,211
2005		134	134	1,086	111	40		1,237
2006		136	136	1,159	111	42		1,312
2007		285	285	1,201		44		1,245
2008		141	141	1,249		46		1,295
2009		170	170	1,298		48		1,346
2010		258	258	1,404		53		1,457
2011		306	306	1,457		55		1,512
2012		494	494	1,504		57		1,561
2013		377	377	1,550		59		1,609

IRR	9.94%	NPV	1,932
건설비 보조율	60.00%	국고보조NPV	6,747

정부는 건설보조금을 확대하였으므로, 2014년 이후에는 정부가 고속도로의 운영수입을 갖게 된다. 따라서 건설보조금 상향에 따라 정부가 얻는 경제적 편익은 [표 23]과 같이 B/C=1.48으로 재무적 타당성이 높은 것으로 나타났다.

[표 23] 건설보조금 증액시 정부측 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출				현금유입			
	운영비용	국고보조금	현금유출계	현재가치	통행료수입	부속시설수입	현금유입계	현재가치
합 계	11,274	4,335	15,609	6,310	35,283	1,312	36,595	9,343
1997								
1998								
1999								
2000		1,337	1,337	1,139				
2001		1,868	1,868	1,508				
2002		1,130	1,130	865				
2003								
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
2013								
2014	407		407	164	1,594	61	1,655	666
2015	435		435	166	1,640	62	1,702	649
2016	466		466	168	1,686	63	1,749	632
2017	656		656	225	1,733	66	1,799	617
2018	504		504	164	1,779	68	1,847	600
2019	520		520	160	1,822	69	1,891	582
2020	533		533	156	1,859	71	1,930	563
2021	546		546	151	1,896	71	1,967	544
2022	724		724	190	1,934	71	2,005	526
2023	565		565	140	1,934	71	2,005	498
2024	570		570	134	1,934	71	2,005	472
2025	570		570	127	1,934	71	2,005	448
2026	574		574	122	1,934	71	2,005	424
2027	740		740	148	1,934	71	2,005	402
2028	573		573	109	1,934	71	2,005	381
2029	576		576	104	1,934	71	2,005	361
2030	577		577	99	1,934	71	2,005	343
2031	579		579	94	1,934	71	2,005	325
2032	1,159		1,159	178	1,934	71	2,005	308

IRR	8.80%	NPV	3,033
B/C	1.48	할인율	5.50%

천안-논산간 민자고속도로의 실제운영수입은 예측운영수입의 56.1%이며, 운영수입보장이 82%이다. 따라서 실제운영조건을 반영하여, 경제성 분석을 한 결과는 [표 24]와 같이 내부수익률은 7.13%이며, 순현재가치는 1,959억원이다. 또한 정부가 보조한 금액의 현재가치는 7,562억원이다.

[표 24] 실제 운영현황을 고려한 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출			현금유입				
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업 수입	부속시설 수입	국고보조금	현금유입계
합 계	14,028	13,865	27,893	27,644	370	1,832	16,845	46,691
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243					
2001	4,556		4,556				2,688	2,688
2002	2,524		2,524				1,394	1,394
2003		145	145	575	37	37	265	915
2004		145	145	595	111	39	275	1,020
2005		134	134	609	111	40	281	1,042
2006		136	136	650	111	42	300	1,103
2007		285	285	674		44	311	1,029
2008		141	141	701		46	323	1,070
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2030		577	577	1,085		71	501	1,657
2031		579	579	1,085		71	501	1,657
2032		1,159	1,159	1,085		71	501	1,657

IRR	7.13%	NPV	1,959
건설비 보조율	120.08%	국고보조NPV	7,562

그러나 [표 25]에서와 같이, 정부가 건설비 보조율을 60%로 높이면, 운영 수입보장을 하지 않아도 내부수익률은 7.16%가 된다. 또한 정부가 보조한 금액의 1997년 기준 현재가치는 6,747억원이다. 따라서 정부는 재정지출을 1997년 기준 현재가치로 815억원 절감할 수 있다. 현행 30% 수준인 건설보조 비율을 60%로 높여서 적용하였다면, 결과적으로 정부 재정에 유리한 것으로 나타났다.

[표 25] 실제 운영현황에 대한 건설보조금 증액시 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출			현금유입				현금유입계
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업수입	부속시설수입	국고보조금	
합 계	14,028	13,865	27,893	27,644	370	1,832	8,417	38,263
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243				1,337	1,337
2001	4,556		4,556				4,556	4,556
2002	2,524		2,524				2,524	2,524
2003		145	145	575	37	37		649
2004		145	145	595	111	39		745
2005		134	134	609	111	40		760
2006		136	136	650	111	42		803
2007		285	285	674		44		718
2008		141	141	701		46		747
2009		170	170	728		48		776
2010		258	258	788		53		841
2011		306	306	817		55		872
2012		494	494	844		57		901
2013		377	377	870		59		929
2014		407	407	894		61		955
2015		435	435	920		62		982
2016		466	466	946		63		1,009
2017		656	656	972		66		1,038
2018		504	504	998		68		1,066
2019		520	520	1,022		69		1,091
2020		533	533	1,043		71		1,114
2021		546	546	1,064		71		1,135
2022		724	724	1,085		71		1,156
2023		565	565	1,085		71		1,156
2024		570	570	1,085		71		1,156
2025		570	570	1,085		71		1,156
2026		574	574	1,085		71		1,156
2027		740	740	1,085		71		1,156
2028		573	573	1,085		71		1,156
2029		576	576	1,085		71		1,156
2030		577	577	1,085		71		1,156
2031		579	579	1,085		71		1,156
2032		1,159	1,159	1,085		71		1,156

IRR	7.16%	NPV	1,144
재정보조율	60.00%	국고보조NPV	6,747

건설보조비 비율을 추가로 높여서 운영기간을 단축한다면, 정부 재정부담에 어떠한 영향을 주는가를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 건설비의 국고보조율을 60%에서 65%로 증가시키면, [표 26]과 같이 21년 운영으로 민자사업 수익률은 7.20%에 달한다.

[표 26] 건설보조금 추가 증액을 고려한 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출			현금유입				
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업수입	부속시설수입	국고보조금	현금유입계
합계	14,028	7,947	21,975	17,880	370	1,193	9,118	28,561
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243				2,038	2,038
2001	4,556		4,556				4,556	4,556
2002	2,524		2,524				2,524	2,524
2003		145	145	575	37	37		649
2004		145	145	595	111	39		745
2005		134	134	609	111	40		760
2006		136	136	650	111	42		803
2007		285	285	674		44		718
2008		141	141	701		46		747
2009		170	170	728		48		776
2010		258	258	788		53		841
2011		306	306	817		55		872
2012		494	494	844		57		901
2013		377	377	870		59		929
2014		407	407	894		61		955
2015		435	435	920		62		982
2016		466	466	946		63		1,009
2017		656	656	972		66		1,038
2018		504	504	998		68		1,066
2019		520	520	1,022		69		1,091
2020		533	533	1,043		71		1,114
2021		546	546	1,064		71		1,135
2022		724	724	1,085		71		1,156
2023		565	565	1,085		71		1,156

IRR	7.20%	NPV	858
재정보조율	65.00%	국고보조NPV	7,344

정부는 건설비의 5%를 추가 지원함에 따라, [표 27]과 같이 7.03%의 사업 수익률을 얻을 수 있다. B/C=1.17에 이른다. 따라서 정부측 입장에서도 건설보조금을 높이는 것이 경제적으로 불리하지 않다.

[표 27] 건설보조금 추가 증액 시 정부측 미래현금흐름표

(단위: 억원)

	현금유출				현금유입			
	운영비용	국고보조금	현금유출계	현재가치	통행료 수입	부속시설 수입	현금유입 계	현재가치
합 계	5,918	701	6,619	1,712	9,765	639	10,404	1,998
1997								
1998								
1999								
2000		701	701	597				
2001								
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2023								
2024	570		570	134	1,085	71	1,156	272
2025	570		570	127	1,085	71	1,156	258
2026	574		574	122	1,085	71	1,156	245
2027	740		740	148	1,085	71	1,156	232
2028	573		573	109	1,085	71	1,156	220
2029	576		576	104	1,085	71	1,156	208
2030	577		577	99	1,085	71	1,156	198
2031	579		579	94	1,085	71	1,156	187
2032	1,159		1,159	178	1,085	71	1,156	177

IRR	7.03%	NPV	286
B/C	1.17	할인율	5.50%

(라) 운영기간 단축 및 잔존가치 매입

건설비 보조율을 60%로 유지하되, 민자고속도로 운영기간을 10년으로 제한하기 위하여 잔존가치를 매입하는 방안을 검토해 보았다. 민자사업자가 10년간의 민자고속도로 운영으로 IRR=7.13% 이상을 얻기 위해서는 [표 28]과 같이 2012년에 잔존가치를 5,550억원에 매각해야 한다.

[표 28] 잔존가치 매각에 따른 미래현금흐름표

(단위 : 억원)

	현금유출			현금유입				
	총사업비	운영비용	현금유출계	통행료수입	부대사업 수입	부속시설 수입	국고보조금	현금유입계
합 계	14,028	2,214	16,242	6,981	370	461	13,967	21,779
1997	37		37					
1998	381		381					
1999	2,287		2,287					
2000	4,243		4,243				1,337	1,337
2001	4,556		4,556				4,556	4,556
2002	2,524		2,524				2,524	2,524
2003		145	145	575	37	37		649
2004		145	145	595	111	39		745
2005		134	134	609	111	40		760
2006		136	136	650	111	42		803
2007		285	285	674		44		718
2008		141	141	701		46		747
2009		170	170	728		48		776
2010		258	258	788		53		841
2011		306	306	817		55		872
2012		494	494	844		57	5,550	6,451

IRR	7.17%	NPV	805
건설비 보조율	60.00%	국고보조NPV	9,234

정부가 잔존가치를 매입하기 위해서는 2012년에 5,550억원의 재정지출을 해야 한다. 하지만 잔존가치 매입에 따라, 정부는 2013년부터 고속도로의 관리 운영권을 얻게 된다. 2013년부터 발생하는 고속도로 운영수입은 [표 29]와 같이 2조 2,034억원에 이르며, 1997년 현재가치로 5,783억원에 이른다. 정부는 2012년에 5,550억원을 투입함에 따라, [표 29]와 같이 7.14%의 사업수익률을 얻을 수 있다. 잔존가치 매입의 경제성 분석 결과는 B/C=1.06로 경제적 타당성이 높은 것으로 나타난다.

[표 29] 잔존가치 매입에 따른 정부측 미래현금흐름표

(단위: 억원)

	현금유출				현금유입			
	운영비용	국고보조금	현금유출계	현재가치	통행료수입	부속시설 수입	현금유입계	현재가치
합 계	11,651	5,550	17,201	5,445	20,663	1,371	22,034	5,783
2012		5,550	5,550	2,486				0
2013	377		377	160	870	59	929	394
2014	407		407	164	894	61	955	384
2015	435		435	166	920	62	982	375
2016	466		466	168	946	63	1,009	365
2017	656		656	225	972	66	1,038	356
2018	504		504	164	998	68	1,066	346
2019	520		520	160	1,022	69	1,091	336
2020	533		533	156	1,043	71	1,114	325
2021	546		546	151	1,064	71	1,135	314
2022	724		724	190	1,085	71	1,156	303
2023	565		565	140	1,085	71	1,156	287
2024	570		570	134	1,085	71	1,156	272
2025	570		570	127	1,085	71	1,156	258
2026	574		574	122	1,085	71	1,156	245
2027	740		740	148	1,085	71	1,156	232
2028	573		573	109	1,085	71	1,156	220
2029	576		576	104	1,085	71	1,156	208
2030	577		577	99	1,085	71	1,156	198
2031	579		579	94	1,085	71	1,156	187
2032	1,159		1,159	178	1,085	71	1,156	177

IRR	7.14%	NPV	339
B/C	1.06	할인율	5.50%

(3) 정책제언

분석결과에 따르면, 민자고속도로의 운영기간을 기존과 같이 30년으로 설정하는 것 보다 민자고속도로의 운영기간을 10년으로 한정하고, 건설보조금을 높이는 방안도 정부 측 대안이 될 수 있다. 운영기간을 줄인다면, 장기투자에 따른 프리미엄을 낮출 수 있으므로 재정지출을 줄일 수 있을 것이다.

2. 고속도로 건설사업에 대한 경쟁체계 도입

(1) 민자고속도로 선정원칙 고찰

앞에서 고속도로 건설투자를 확대하는 방안으로 정부와 한국도로공사가 각각 민자고속도로 건설비의 30%를 부담하는 방안을 제시하였다. 한국도로공사가 민자고속도로의 건설비를 부담하면, 재정고속도로 건설 재원이 부족해진다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이 한국도로공사는 민자고속도로의 출자자로 참여하는 경우가 있으며, 민자고속도로와 재정고속도로를 구분하는 경계는 상당히 모호한 실정이다. 또한 건설보조비 비율만 높인다면 사업성이 낮은 고속도로도 민자고속도로로 건설할 수 있으며, 건설보조비 비율을 낮춘다면 사업성이 높은 고속도로도 재정고속도로로 건설하는데 문제가 없다. 따라서 민자고속도로와 재정고속도로를 구분하여 건설하는 현 방식에 대한 재검토가 필요하다.

현재 우선순위에 따라 사업추진이 결정된 고속도로를 재정사업으로 추진할 것인가, 아니면 민자사업으로 추진할 것인가를 결정하는 기준은 기획예산처가 「민간투자사업 기본계획」에서 제시한 민간투자사업 선정원칙이다. 민간투자사업 선정원칙은 수익자 부담능력원칙, 수익성원칙, 사업편익의 원칙 및 효율성원칙인데, 이러한 원칙들이 민자고속도로 사업 선정에 적합한가에 대한 검토가 필요하다. 각 원칙들은 다음과 같은 문제점들이 있기 때문이다.

첫째, ‘수익자 부담원칙’은 기존 저부담의 이용시설에 대비해 양질의 서비스제공이 가능하고, 이용자가 이러한 고평익에 상응하여 고부담 사용료를 부담할 의사가 있다고 판단되는 사업을 선정한다는 것이다. 하지만 추진되고 있는 민자고속도로 사업을 살펴보았을 때, 양질의 서비스에 대한 정의가 명확하지 않다. 재정고속도로에 비하여 민자고속도로의 서비스가 양질이라고 판단할 수 있는 근거는 미미하다. 양질의 서비스라고 볼 수 있는 것은 거리단축 정도일 것이며, 이것은 재정고속도로에 의해서도 공급이 가능한 서비스이다.

둘째, ‘수익성원칙’은 정부가 허용가능하고 이용자가 지불 가능한 사용료, 정부가 지원 가능한 건설보조금 수준 하에서 민간사업자의 투자를 충족시킬 수

있는 수익률을 확보할 수 있는 사업이라고 규정하고 있는데, 본 규정도 자의적 해석이 가능하다. 지불 가능한 사용료에 대한 판단근거를 살펴보면, 기획예산처는 민자고속도로 통행료를 건설보조금 30% 수준 전제로 한국도로공사 통행료의 1.5~2배를 상한으로 하되, 특수교량 등에 대해서는 예외 적용토록 하고 있다. 하지만 1.5~2배를 상한으로 하는 것이 지불 가능한 사용료임을 입증할 증거는 미흡한 실정이다. 최근 민자고속도로의 경우 통행료가 고속국도와 유사한 수준에서 결정되고 있으나, 일반적으로 민자고속도로의 통행료는 재정고속도로보다 높다. 민자고속도로가 건설되는 지역에서는 높은 통행료에 대한 지역차별을 주장하고 있으며, 이에 대한 정부 측의 답변은 다소 미흡한 측면이 있다.

셋째, ‘사업편익의 원칙’은 정부 재정사업 추진 시 예산제약 등으로 조기 시설 건설과 서비스 제공이 어려우나, 민자사업으로 추진 시 목표연도 내 사업을 완료함으로써 사업편익의 조기 창출효과가 날 수 있는 사업으로 규정하고 있는데, 고속도로의 경우 민자사업으로만 추진 가능한가는 재고해 볼 문제이다. 즉 필요시 재정고속도로의 예산은 한국도로공사에서 전액 조달할 수도 있다는 것이다. 고속도로 사업의 경우 정부는 건설비의 50%를 한국도로공사에 지원해야 하지만, 예산부족으로 2006년도에는 34%, 2007년도에는 36% 수준으로 재정 지원을 하고 있다. 정부는 고속도로 건설비의 부족 부분을 한국도로공사로 하여금 ABS를 발행하여 자체 조달하도록 하고 있다. 자체적으로 수익이 창출될 고속도로 사업이라면, 한국도로공사가 자체적으로 재원을 조달하여 추진하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

넷째, ‘효율성 원칙’은 민간의 창의를 활용한 SOC 건설·운영의 효율 제고, 정부재정시설과의 경쟁촉진으로 서비스 질 제고 등이 기대되는 사업으로 규정하고 있는데 고속도로 사업에 있어 이에 대한 판단근거는 미흡하다. 건설사와 금융사들로 구성된 민자사업자가 운영하는 민자고속도로가 한국도로공사가 운영하는 고속도로보다 서비스의 질이 높은가에 대해 객관적인 평가가 수행될 필요가 있다. 민자고속도로와 재정고속도로의 서비스 질에 대한 평가는 고속도로 사용자를 대상으로 하는 설문조사를 통하여 쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

(2) 경쟁체계 도입 방안

국내에서 고속도로를 건설 및 운영할 수 있는 조직은 한국도로공사 및 민자고속도로회사들이 있다. 그러나 한국도로공사와 민자고속도로회사들은 재정사업과 민자사업으로 업역이 구분되어 있다. 한국도로공사는 지분출자자로 민자사업에 참여하고 있으나, 주간사로서 주도적 역할은 수행하지 못하고 있다. 이러한 구분이 향후에도 지속될 필요가 있는가에 대한 검토가 필요하다.

국토해양부는 고속도로 사업을 재정사업과 민자사업으로 나누고 있는데, 재정고속도로 건설사업의 공식적인 명칭은 ‘고속도로 건설지원 출자’로 한국도로공사에 국고를 보조하고 있는 형태이다. 이것은 민자고속도로 사업에 대한 지원방식과 유사하며, 민자고속도로 국고지원은 ‘민자유치건설 보조금’ 형태로 이루어진다. 차이점이 있다면 재정고속도로는 국고보조비율이 확정되었으나, 민자고속도로는 사업별로 장래 수익조건에 따라 국고보조비율이 결정된다는 것이다.

재정고속도로건설에 대한 국고보조비율을 모든 사업에 대하여 일률적으로 50%로 적용해야 하는 근거는 없다. 한국도로공사에 대한 국고지원 비율은 그동안의 관행에 의해 형성된 것이며, 최근 정부 재정여건(중기재정계획)에 따라 2007년도 국고보조비율은 36%로 낮아졌다. 정부가 재정고속도로에 대한 국고보조비율을 낮춤에 따라 고속도로 건설예산의 부족은 한국도로공사가 ABS를 발행하여 조달하고 있으므로, 재정고속도로의 국고보조비율 50%는 변경이 가능하다. 재정고속도로의 국고보조비율을 사업별로 조정할 경우 민자고속도로와 동일한 사업구조가 될 수 있다.

재정고속도로도 민자고속도로처럼 개별사업별로 수익률에 따라 국고보조비율을 달리한다면 한국도로공사와 민자사업자가 경쟁할 수 있는 체계를 구축할 수 있을 것이다. 정부가 계획한 고속도로와 민간이 제안한 고속도로들을 모두 통합하여 건설의 우선순위를 결정한 후, 한국도로공사와 민자사업자가 경쟁한다면 한국도로공사의 공기업으로서의 효율성 문제를 재고할 수 있는 계기가 마련될 수 있을 것이다.

한국도로공사와 민자사업자가 경쟁시 통행료 등에서 불공평한 경쟁이 될

수 있으나, 2005년과 2006년에 우선협상자가 선정된 6개 민자고속도로의 경우 통행료수준이 한국도로공사 대비 1.0~1.3배 수준으로 충분히 경쟁력이 있다고 판단되며, 정부가 한국도로공사와 민자사업자간 공정한 경쟁이 가능하도록 경쟁 시스템을 구축하는 것은 충분히 가능하다.

민자고속도로의 건설보조금 지원비율을 높이기 위해서는 기존 고속도로 운영수입이 한국도로공사의 건설재원으로만 활용되는 것을 수정할 필요가 있으며, 투자비의 회수가 끝난 경부고속도로 및 경인고속도로 등의 운영수입을 재정고속도로 건설재원으로만 투자할 필요는 없다.

3. 재무적 투자자의 책임 강화

평택-시흥간 민자고속도로는 2008년 3월에 착공되었으나, 2009년 2월 현재 평택-시흥간 민자고속도로의 주주현황은 [표 30]과 같다. 착공된 후 1년이 지난 2009년 3월까지 실시협약 상에 지분을 90%를 차지하고 있는 재무적 투자자는 자기자본을 한 푼도 출자하지 않고 있다. 이러한 상황에서도 기획재정부는 「민간투자사업 기본계획(2008)」에서 건설사 이외에 재무적 투자자인 금융기관 및 개인투자자의 투자활성화를 적극 유도하겠다고 밝히고 있다.

민간투자사업에서 금융기관으로 이루어진 재무적 투자자들은 민자고속도로가 착공된 이후에도 계약이행과 관련하여 아무런 제재를 받지 않는다. 그럼에도 불구하고 평택-시흥간 민자고속도로 재무적 투자자들은 ‘브릿지 론’을 독점 공급하고 있다. 자기자본을 투입해야 하는 재무적 투자자들은 착공된 사업임에도 불구하고 ‘브릿지 론’ 만을 공급하고 있는 것이다.

정부는 민간투자사업에 출자자들이 건설사들만으로 이루어질 경우에 건설이윤을 높이기 위해 사업비가 증가한다고 판단하고 있다. 따라서 재무적 투자자들이 참여하여, 사업비를 줄일 수 있도록 유도해야 한다는 것이다. 하지만 정부는 재무적 투자자들이 어떻게 사업비를 줄일 수 있는가에 대해 구체적으로 검토한 바 없다. 민간투자사업의 사업비는 정부 측 협상단과 민자사업자의 협

상으로 결정된다. 또한 조달청에서 사업비의 적정성을 검토한다. 정부의 논리는 정부 측 협상단보다 재무적 투자자들이 사업비를 낮추는데 보다 효율적이라고 판단하고 있는 것이다. 이러한 정부의 주장을 납득하는 것은 쉽지 않다. 재무적 투자자들은 사업비 축소를 통한 투자 규모 축소보다는 수익률 확대에 관심이 있기 때문이다.⁵⁸⁾ 하지만 수익률은 정부 측과 협상을 통해서 결정된다. 민간투자사업의 수입이 확정된다면, 정부 측과 협상을 통해 결정된 수익률을 만족시키는 사업비가 결정되는 것이다.

[표 30] 평택-시흥간 민자고속도로 주주명부(2009년 3월 현재)

	주식수(주)	주당 액면 금액 (원)	금 액	지분율(%)
한라건설(주)	660,000	5,000원	3,300,000,000	17%
(주)한화건설	660,000	5,000원	3,300,000,000	17%
(주)대우건설	660,000	5,000원	3,300,000,000	17%
(주)한진중공업	543,600	5,000원	2,718,000,000	14%
금호산업(주)	504,800	5,000원	2,524,000,000	13%
한일건설(주)	427,000	5,000원	2,135,000,000	11%
동부건설(주)	427,000	5,000원	2,135,000,000	11%
합 계	3,882,400		19,412,000,000	100%

출처 : 제이서해안고속도로주식회사

따라서 재무적 투자자들이 사업비 규모 및 수익률과 관련하여 정부측에 유리한 역할을 할 이유가 없다. 정부는 재무적 투자자들의 투자를 유도해야 하는 이유를 명확히 할 필요가 있다. 민간투자사업에서 재무적 투자자들이 정부를 위해 기여할 수 있는 부분은 거의 없음에도, 정부가 재무적 투자자들을 적

58) 재무적 투자자가 투자 규모를 낮추려는 것은 자금이 부족할 때에만 해당될 것이다. 자금이 부족한 재무적 투자자는 투자기간이 30년이나 되는 민자고속도로 사업에 참여하기 쉽지 않을 것이다.

극 유치하려는 이유가 명확하지 않기 때문이다.

재무적 투자자들이 민자고속도로의 대주주로 참여하려는 이유를 다음과 같은 관점에서 추정해 볼 수 있을 것이다. 「민간투자사업 기본계획(2008)」에 따르면, 재무적 투자자들의 출자비중이 50% 이상인 경우에는 건설기간 중의 최소자기자본비율을 20%까지 인하하는 것을 가능하도록 하였다.⁵⁹⁾

따라서 재무적 투자자들은 사업비의 10%를 자기자본으로 참여함에 따라, 사업비의 80%에 대한 타인자본 공급권을 얻게 된다. 또한 운영기간 중에는 자기자본 비율을 10%만 유지하면 되므로 재무적 투자자는 사업비의 90%에 해당하는 타인자본 공급권을 얻게 되는 것이다. 재무적 투자자들이 출자자로 참여하지 않을 경우에는 사업비의 90%에 해당하는 타인자본 공급을 위해, 타 금융기관들과 경쟁을 해야 한다. 또한 건설사 중심의 출자자들은 금융기관간의 경쟁을 유발하여, 보다 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있게 된다.

재무적 투자자와 관련하여, 추가로 살펴보아야 할 점은 민자고속도로 투자자들의 상당수가 한국도로공사를 포함한 공적 기관들이었다는 것이다. [표 31]에서와 같이 대부분의 민자고속도로에는 공공기관이 주주로 참여하고 있다. 특히 부산-울산간 민자고속도로는 공공기관에서 100% 출자하고 있어, 민자고속도로로 분류되는 것이 타당한가에 대한 검토가 필요하다. 또한 공공기관인 한국산업은행은 2008년도에 평균금리 6.22%로 자금을 조달하고 있다.⁶⁰⁾ 하지만 한국산업은행이 15% 출자하기로 한 인천-김포간 민자고속도로의 세후 실질수익률은 5.07%이다. 물가상승률 3%를 적용하였을 때, 한국산업은행이 얻을 수 있는 수익률은 세후 경상수익률 8.07%에 이른다. 즉 한국산업은행은 6.22%의 산업금융채권을 발행하여, 민자고속도로에 투자하여 8.07%의 수익률을 얻고 있는 것이다.

결론적으로 정부는 재무적 투자자들의 참여 확대 필요성을 객관적으로 제시할 필요가 있으며, 사업비의 90%까지 타인자본 공급권을 얻게 되는 재무적 투자자의 자기자본 투입에 대한 법적 구속력을 높일 수 있는 방안을 마련할 필

59) 최근 기획재정부는 재무적 투자자들의 출자비중이 50% 이상인 경우에는 건설기간 중의 최소자기자본비율을 15%까지 인하하는 것을 가능하도록 하였다.

60) 한국산업은행

요가 있다. 추가로 공공기관을 포함하여, 공적기관들의 민자고속도로 투자를 민간투자라고 볼 수 있는가에 대한 사회적 논의가 필요하다.

[표 31] 운영 및 건설 중인 민자고속도로의 공공기관 출자 현황

(단위 : %)

	출자자	기관의 구분	지분율
대구-부산 고속도로	국민연금공단	기금관리형 준정부기관	59.08%
천안-논산 고속도로	사립학교교직원 연금관리공단	기금관리형 준정부기관	20.33%
서울-춘천 고속도로	한국도로공사	준시장형 공기업	10.0%
부산-울산 고속도로	한국도로공사	준시장형 공기업	51.0%
	국민연금공단	기금관리형 준정부기관	49.0%
인천대교	기업은행	기타 공공기관	15.0%
평택-시흥 고속도로	기업은행	기타 공공기관	20.0%
인천-김포 고속도로	한국산업은행	기타 공공기관	14.0%
안양-성남 고속도로	한국도로공사	준시장형 공기업	10.0%
상주-영천 고속도로	국민연금공단	기금관리형 준정부기관	15.0%
수원-광명 고속도로	국민연금공단	기금관리형 준정부기관	15.0%
	사립학교교직원 연금관리공단	기금관리형 준정부기관	9.54%
	한국도로공사	준시장형 공기업	5.0%
	한국산업은행	기타 공공기관	5.0%
광주-원주 고속도로	한국산업은행	기타 공공기관	15.0%
	국민연금공단	기금관리형 준정부기관	8.0%

출처 : 국토해양부

V. 결 론

정부는 최근 민자고속도로 사업이 계획대로 추진되지 않고 있는 이유를 ‘세계적인 신용경색’ 때문이라고 밝히고 있다. 그렇다면 현재 추진 중인 민자고속도로 사업이 정상적으로 진행되기 위해서는 ‘세계적인 신용경색’이 해소되기만을 기다려야 하는가에 대한 논의가 필요하다. 아니면 지난 IMF 시절에 민자유치 유인 제도를 도입한 것처럼, ‘세계적인 신용경색’에 따른 민자고속도로 추진의 어려움을 해소하기 위하여 민자유치 유인 제도를 새롭게 도입해야 하는가에 대한 정책적 검토가 필요할 것이다.

위와 같은 검토의 필요성은 민자고속도로 사업 추진의 필요성을 전제한 것이다. 하지만 민자고속도로 사업추진을 위한 「민자유치건설보조금사업」을 평가한 결과, 정부가 제시하는 민자고속도로 추진의 필요성을 확인할 수 없었다. 정부는 「민자유치건설보조금사업」을 통해 고속도로 건설에 민간투자를 유치하였지만, 재정부담은 건설단계에서 운영단계로 시기만 늦추어졌을 뿐 감소하였다는 증거는 없었으며, 고속도로 건설과 운영에 민간의 창의와 효율이 도입되었다는 증거도 없었다. 단지 민자고속도로 사업은 한국도로공사에서 조달하던 고속도로 건설비용을 다양한 공적기관으로부터 조달하여, 고속도로 조기 건설을 위해 추진되는 것으로 평가되었다.

하지만 정부가 민자고속도로 사업을 추진하는 근본적인 목적은 한정된 재정 범위 내에서 고속도로 건설 물량을 확대하기 위하여 공공부문이 참여하는 ‘민관합동법인’으로부터 자금을 조달하는 것이다. 이를 위해 정부는 민간투자의 리스크(risk)를 ‘운영수입보장’ 및 ‘해지시 지급금’으로 헷지(hedge)해 준 것이다. 최근 정부가 민간제안사업에 대한 ‘운영수입보장’을 폐지함에 따라, 현재 추진 중인 민자고속도로는 리스크를 갖게 되었다. 불행하게도 민자고속도로 사업자들은 이를 헷지할 수 있는 능력이 없는 것으로 보인다. 따라서 운영수입보장이 없는 민자고속도로 사업들은 정상적인 사업추진이 매우 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 민간제안사업에 대한 운영수입보장 폐지 이후에도 신

규 민자고속도로 사업이 추진되는 이유는 공공기관이 민자사업의 재무적 투자자로 참여하기 때문이며, 현행 민간투자제도 하에서 재무적 투자자의 책임은 없기 때문이다. 민간투자가 정상적으로 운영되기 위해서는 건설 이후에도 자기자본을 투자하지 않는 재무적 투자자에 대해 제재하지 않는 현행 민간투자제도의 개선이 필요하다.

민자고속도로 건설이 필요하다는 가정 하에서, 이를 정상적으로 추진하기 위해서는 고속도로의 건설 및 운영과 관련하여, 기존 방식을 답습하는 것보다 효율적인 방안을 모색하는 것이 필요하다. 재정고속도로와 민자고속도로를 구분하여 추진할 필요가 없으며, 민자고속도로의 운영기간을 30년으로 고정할 필요도 없다. 또한 재정을 통한 건설보조금 지원비율도 재정고속도로 50%, 민자고속도로 30% 이내를 고수할 필요도 없다. 공공부문의 추가 채원확대가 어렵다는 가정 하에 「민자유치건설보조금사업」을 통한 민자유치 활성화 방안은 ‘수익률 상향 조정’을 지양하고, ‘리스크 감소’에 중점을 두어야 한다. 이러한 조건하에서 살펴본 민자유치 활성화 방안으로는 ‘운영기간 단축’, ‘건설보조금 확대’ 및 ‘잔존가치 매입’ 등이 있을 수 있다.

결론적으로 정부는 현재 지연되고 있는 민자고속도로들의 완공시기를 명확히 할 필요가 있으며, 사업추진 지연의 원인 및 문제점을 정확히 파악하여 적절한 대책을 마련할 필요가 있다. 또한 민간투자가 정상적으로 추진되기 위해서는 건설 이후에도 자기자본을 투자하지 않는 재무적 투자자를 제재하지 않는 현행 민간투자제도의 개선이 필요하다. 이를 위해서 정부는 고속도로 건설과 운영을 통해 축적된 한국도로공사와 민간의 경험들을 보다 효율적으로 활용하고, 재정부담을 최소화 하는 다양한 정책방안들을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

국가 주요 정책·사업 평가 보고서 목록

2009

	제 목	집 필 진	발간일
1	국방군사시설이전사업평가	이환성	2.16
2	난방부문 에너지 수요관리 정책 및 사업 평가	허가형	3. 9
3	공공기관 지분증권 손실현황 -공기업을 중심으로	이은경	3.31
4	부품·소재산업 경쟁력 향상사업 평가	이환성·이현정	4. 6
5	하수도시설 확충사업 평가	김상우	4. 8
6	전자정부 지원사업 평가	여차민	4.13
7	국민임대주택사업 평가	박홍엽	4.20
8	해외인턴사업 평가	정유진·박애린	4.29

연구 및 참여진

분 야	직 위	성 명	전화번호 (국번: 788)
총 괄	사업평가국장	박 용 주	3779
기획·조정	산업사업평가팀장	최 미 희	3781
집 필	사업평가관	안 태 훈	4678
편 집	사무보조원	현 소 라	3781

사업평가 09-09

민자유치건설보조금사업 평가

발 간 일	2009년 5월 8일
편 집	사업평가국 산업사업평가팀
발 행 인	신해룡
발 행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	성문인쇄소 (TEL 02·2272·7553)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 산업사업평가팀(TEL 02·788·3781)으로 문의해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-200-1 93350

© 국회예산정책처, 2009