

최재성 후보 석사논문 표절 의심 부분 비교

<p>최재성, 「지방자치단체 민간자본 유치방안 연구」, 26-38쪽, 2001.</p> <p>5.1 민자유치사업에 있어 수익성의 의의</p> <p>(1) 민자유치의 수익성 개념과 의의</p> <p>일반적으로 '수익성'이란 투자사업에 있어 투입되는 비용과 창출되는 이익을 고려하여 투자의 가치와 타당성을 판단하는 기준이라 할 수 있다. 흔히 '사업성', '투자가치' 등의 용어와 같은 뜻으로 여겨지며 넓은 의미로는 '공익성' 개념과 혼용되기도 한다. 그러나, 보통의 경우 민간부문에서 말하는 수익성은 '현금수익성'을 지칭하며 현금흐름으로 판단한 비용과 산출을 수익성의 기준으로 삼는다. 이는 사회적 가치, 사회적 편익, 사회후생, 효용 등을 판단</p> <p style="text-align: center;">- 26 -</p> <p>기준으로 삼는 공익성 개념과 엄연히 구별되는 점이다. 즉 공익성 개념에서는 사회적 가치를 개별 소비자의 지불의사를 기준으로 파악하고 있는데 개별소비자의 지불의사를 화폐단위로 측정 한 후 이를 단순 합계한 금액이 양의 값이면 사회후생을 증가시키는 것으로 파악한다. 만약 특정 민자유치사업이 개인에게 주는 후생이나 효용을 그 개인이 민자유치사업의 서비스에 대한 구입자 전체의 지불 의사가 합해서 +3000원이 될 경우 이 사업의 공익성은 +3000원으로 표현될 수 있을 것이다. 그러나, 이 구입자들이 실제 지불한 가격이 1000원에 불과하다면 그 차액 2000원은 소비자 잉여가 되고 사업시행자의 현금수익성은 +1000원에 불과할 것이다. 제화와 용역의 시장가격이 곧 개인의 지불의사와 완전히 일치하는 완전경쟁시장이 아닌 이상 위와 같은 공익성과수익성의 괴리는 불가피한 것이다.</p> <p>일반적으로 경제학에서 공익성을 측정하는 방법으로는 비용편익분석을 사용하며, 수익성 즉 현금수익성을 측정하는 기법으로는 재무분석을 사용한다. 따라서 민자유치사업의 공익성과수익성도 기본적으로는 이런 방법으로 평가될 수 있을 것이다.</p> <p>비용편익분석은 개별사업의 사회적 가치를 사회후생이라는 관점에서 평가하는 분석기법이다. 사회후생은 소비자의 지불의사로 평가되기 때문에 소비자들의 효용증가를 사회적 편익으로 보며 효용의 감소를 사회적 비용으로 평가하고 있다. 구체적으로 지불의사는 사업으로 증가하는 제화 및 용역에 대해서 어느 정도를 지불할 것인가로 측정될 수 있는데, 이들의 수요곡선과 소비자잉여가 추정되면 보다 정확한 파악이 가능하다.</p> <p>이에 반해 재무분석은 사업의 현금흐름을 평가하는 분석기법이다. 사업의 현금수익성에 관심을 가지지 때문에 현금흐름이 수반되지 않는 소비자의 효용변화는 모두 고려대상에서 배제된다. 소비자의 지불의사 즉 그 소비자가 해당 서비스에 대해 느끼는 가치를 기준으로 하지 않고 소비자가 실제로 지불하는 금액만을 사업의 수익으로 간주한다. 또한 비용편익분석은 당해'생산요소의 사용으로 상실된 편익의 가치'로 비용을 판단한다. 이른바 사회적 기회비용의 개념이다. 그러나 재무분석에서는 '생산요소를 구입하기 위해서 지불한 금액 전체'를 비용으로 간주한다. 따라서 기업이 현금을 지출하여 구입한 생산요소가 사회 전체적으로는 기회비용이 0이 될 수도 있는 것이다.</p> <p style="text-align: center;">- 27 -</p>	<p>제평호, 「민자유치사업 활성화를 위한 연구」, 33-67쪽 일부, 1998.</p> <p>第1節 民資誘致事業에 있어 收益性의 意義</p> <p>1. 民資誘致의 收益性 概念과 意義</p> <p>(1) 收益性의 概念과 公益性과의 關係</p> <p>일반적으로 '수익성'이란 투자사업에 있어 투입되는 비용과 창출되는 이익을 고려하여 투자의 가치와 타당성을 판단하는 기준이라고 할 수 있다. 흔히 '사업성', '투자가치' 등의 용어와 같은 뜻으로 여겨지며 넓은 의미로는 '공익성' 개념과 혼용되기도 한다. 그러나 보통의 경우 민간부문에서 말하는 수익성은 '현금수익성'을 지칭하며 현금흐름으로 판단한 비용과 산출을 수익성의 기준으로 삼는다. 이는 사회적 가치, 사회적 편익, 사회후생, 효용 등을 판단기준으로 삼는 공익성 개념과 엄연히 구별되는 점이다. 즉 공익성 개념에서는 사회적 가치를 개별 소비자의 지불의사를 기준으로 파악하고 있는데 개별소비자의 지불의사를 화폐단위로 측정한 후 이를 단순 합계한 금액이 양의 값이면 사회후생을 증가시키는 것으로 파악한다. 만약 특정 민자유치사업이 개인에게 주는 후생이나 효용을 그 개인이 민자유치사업의 서비스에 대한 지불의사로 파악한다면, 어떤 민자유사업이 제공하는 서비스에 대한 구입자 전체의 지불의사가 합해서 +3000원이 될 경우 이 사업의 공익성은 +3000원으로 표현될 수 있을 것이다. 그러나 이 구입자들이 실제 지불한 가격이 1000원에 불과하다면 그 차액 2000원은 소비자 잉여가 되고 사업시행자의 현금수익성은 +1000원에 불과한 것이다.²⁴⁾ 제화와 용역의 시장가격이 곧 개인의 지불의사와 완전히 일치하는 완전경쟁시장이</p> <p>24) 옥동석, 「민자유치사업의 공익성과 수익성」, 「사회간접자본과 민자유치정책의 재조명」, 한국공간환경학회, 1997, pp.168-169</p> <p style="text-align: center;">- 33 -</p> <p>아닌 이상 위와 같은 공익성과 수익성의 괴리는 불가피한 것이다.</p> <p>일반적으로 경제학에서 공익성을 측정하는 방법으로는 비용편익분석을 사용하며, 수익성 즉 현금수익성을 측정하는 기법으로는 재무분석을 사용한다. 따라서 민자유치사업의 공익성과 수익성도 기본적으로는 이런 방법으로 평가될 수 있을 것이다.</p> <p>비용편익분석은 개별사업의 사회적 가치를 사회후생이라는 관점에서 평가하는 분석기법이다. 사회후생은 소비자의 지불의사로 평가되기 때문에 소비자들의 효용증가를 사회적 편익으로 보며 효용의 감소를 사회적 비용으로 평가하고 있다. 구체적으로 지불의사는 사업으로 증가하는 제화 및 용역에 대해서 어느 정도를 지불할 것인가로 측정될 수 있는데, 이들의 수요곡선과 소비자잉여가 추정되면 보다 정확한 파악이 가능하다.</p> <p>이에 반해 재무분석은 사업의 현금흐름을 평가하는 분석기법이다. 사업의 현금수익성에 관심을 가지지 때문에 현금흐름이 수반되지 않는 소비자의 효용변화는 모두 고려대상에서 배제된다. 소비자의 지불의사 즉 그 소비자가 해당 서비스에 대해 느끼는 가치를 기준으로 하지 않고 소비자가 실제로 지불하는 금액만을 사업의 수익으로 간주한다. 또한 비용편익분석은 당해 '생산요소의 사용으로 상실된 편익의 가치'로 비용을 판단한다. 이른바 사회적 기회비용의 개념이다. 그러나 재무분석에서는 '생산요소를 구입하기 위해서 지불한 금액 전체'를 비용으로 간주한다. 따라서 기업이 현금을 지출하여 구입한 생산요소가 사회 전체적으로는 기회비용이 0이 될 수도 있는 것이다.</p> <p>이처럼 비용편익분석과 재무분석이 서로 다른 기준을 사용할 뿐아니라 비용편익분석의 평가치와 재무분석의 평가치 사이에는 아무런 상관관계가 없다. 비용편익분석의 결과는 '편익/비용'의 비율로 나타나고 재무분석의 결과는 '현금수입/현금지출'의 비율로 나타나는데, 공익성의 지표인 '비용/편익'의 비율이 수익성의 지표인 '현금수입/현금지출'의 비율을 초과할 수</p> <p style="text-align: center;">- 34 -</p>
---	--

이처럼 비용편익분석과 재무분석이 서로 다른 기준을 사용할 뿐 아니라 비용편익분석의 평가치와 재무분석의 평가치 사이에는 아무런 상관관계가 없다. 비용편익분석 (외) 결과는 '편익/비용'의 비율로 나타나고 재무분석의 결과는 '현금수입/현금지출'의 비율로 나타나는데, 공익성의 지표인 '비용/편익'의 비율이 수익성의 지표인 '현금수입/현금지출'의 비율을 초과할 수도 있고 미달할 수도 있다. 공익성이 크다고 해서 수익성이 큰 것이 아니며 서로 상충관계에 있는 것도 아니다.

(2) 민자유치사업에서의 공익성과 수익성

전통적으로 정부의 사업영역으로 간주되는 사회간접자본과 공공재는 수익성보다 공익성이 크다고 인정된다. 결국 사회간접자본에 대한 민자유치사업은 공익성이 수익성을 초과하는 사업을 대상으로 하겠다고 하겠다. 이점은 민자유치사업을 보는 시각에 있어 중요한 시사점을 갖는다. 즉 수익성을 기준으로 행동하려는 민간사업자와 공익성에 대한 고려를 벗어나기 어려운 정부간에 공익성과 수익성을 어떻게 조화시키느냐하는 문제를 던져주게 된다. 민자유치사업에 관한 많은 연구와 논의가 '수익성과공익성의 조화'라는 이름으로 나타나는 것은 이런 이유에서이다. 그러나 공익성과 수익성을 조화시킨다는 것은 쉬운 문제가 아니다. 우선 공익성과 수익성을 비교하기가 쉽지 않다. 이미 살펴본 바와 같이 공익성에 대한 판단은 주로 비용편익 분석에 의하고 수익성에 대한 판단은 재무분석에 의하므로 판단기준의 성질이 다르다. 즉 비용편익분석의 사회적 기회비용이나 사회적 편익개념은 다분히 추상적인 개념으로 재무분석의 구체적 현금흐름과 비교가 원칙적으로 불가능하다.

결국 민자유치사업에서는 재무분석에 입각한 행동을 하는 기업의 입장을 인정할 수밖에 없는 상황이므로 직접 공익성과 수익성을 조화시켜 공익성도 달성하고 수익성도 달성하기란 불가능하다. 따라서 공익성과수익성의 조화에 대한 일반적인 사고를 전환할 필요가 있다. 즉 사업자의 수익성을 보장하여 민자사업 자체를 성공적으로 실현시키는 것이 바로 국가 전체적으로 공익성을 도모하는 방법이라는 시각을 정립할 필요가 있는 것이다. 이는 민자사업을 통한 사회간접자본의 확충이 국가적으로 총편익을 증가시킬 것이라는 일반적 합의에 기초한 것으로 민자사업에서 총편익의 적정배분이라는

대원칙을 정립함을 의미한다.

(3) 민자유치사업에서의 수익성의 의의

앞에서도 언급했듯이 수익성은 민간기업이 투자사업에 대한 판단을 내리는 기준이다. 이윤추구라는 자본주의 사회 기업의 본질적 속성상 현금흐름을 기준으로 한 수익성 판단에서 손해를 볼 것으로 예상되는 사업에는 참여할 수 없는 것이 당연하다. 민간기업의 행동에 대해서 이런 수익성 기준에 의하지 않고 공익성 기준을 고려하여 행동할 것을 강요한다는 것은 적어도 자본주의 체제에서는 불가능한 일이다. 결국 민자유치사업에서는 수익성의 달성 여부가 사업의 실현을 결정짓는 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

문제는 민자유치의 대상인 사회간접자본시설이 수익적 성격보다 공익적 성격이 강하다는데 있다. 수익성기준에서 문제가 있는 사업이라도 공익성 기준으로는 타당한 사업이 대부분일 것이다. 따라서 수익성이 미흡하다는 이유로 민간기업이 참여하지 않을 것이므로 정부가 그 차이를 보완해 주는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이는 결국 공익성과 수익성의 조화문제라고 할 수 있는데, 본질적으로 공익성과 수익성 사이에는 일치할 수 없는 측면이 있고 그것이 사회간접자본의 경우 더 심하므로 이 조화의 문제는 쉽게 접근할 수 있는 성질이 아니다. 민자유치사업의 진행이 지지부진한 가장 큰 이유도 공익성과수익성간의 괴리에 대한 보완장치를 어느 정도 제공할 것인가를 놓고 정부와 사업자간에 의견이 일치하지 않기 때문이다. 그러나, 앞서 언급했듯이 수익성 보전을 통한 사업의 실현은 결국 공익성에 이바지하므로 우선은 수익성의 확보가 중요한 것이다. 다만 수익성이 열악하고 공익성도 그렇게 크지 않은 사업을 정부가 판단착오 또는 특정기업의 잘못된 제안 이끌려 무리하게 추진하여 결국 기업만 이득을 보고 사회 전체적으로 비용을 부담하는 일만 없다면 말이다.

한편, 수익성에 대하여 또 한 가지 문제가 될 수 있는 부분은 수익성에 대한 판단 작업이 어렵거나 그릇된 경우이다. 예상되는 현금소요와 현금수입을 추정하는 일은 판단자료의 객관성과 정확성이 뒷받침되지 않으면 관련자간에 분쟁이 일어날 가능성이 높다. 실제로도 일부 민자유치사업에서 우선협상대상자와 정부간 협상에서 예상통행량의 객관성을 놓고 논란이 일어 사업

도 있고 미달할 수도 있다. 공익성이 크다고 해서 수익성이 큰 것이 아니며 서로 상충관계에 있는 것도 아니다.

(2) 民資誘致事業에서의 公益性和 收益性

전통적으로 정부의 사업영역으로 간주되는 사회간접자본과 공공재는 수익성보다 공익성이 크다고 인정된다. 결국 사회간접자본에 대한 민자유치사업은 공익성이 수익성을 초과하는 사업을 대상으로 하고 있다고 하겠다. 이점은 민자유치사업을 보는 시각에 있어 중요한 시사점을 갖는다. 즉 수익성 기준으로 행동하려는 민간사업자와 공익성에 대한 고려를 벗어나기 어려운 정부간에 공익성과 수익성을 어떻게 조화시키느냐하는 문제를 던져주게 된다. 민자유치사업에 관한 많은 연구와 논의가 '수익성과 공익성의 조화'라는 이름으로 나타나는 것은 이런 이유에서이다. 그러나 공익성과 수익성을 조화시킨다는 것은 쉬운 문제가 아니다. 우선 공익성과 수익성을 비교하기가 쉽지 않다. 이미 살펴본 바와 같이 공익성에 대한 판단은 주로 비용편익 분석에 의하고 수익성에 대한 판단은 재무분석에 의하므로 판단기준의 성질이 다르다. 즉 비용편익분석의 사회적 기회비용이나 사회적 편익 개념은 다분히 추상적인 개념으로 재무분석의 구체적 현금흐름과 비교가 원칙적으로 불가능하다. 결국 민자유치사업에서는 재무분석에 입각한 행동을 하는 기업의 입장을 인정할 수밖에 없는 상황이므로 직접 공익성과 수익성을 조화시켜 공익성도 달성하고 수익성도 달성하기란 불가능하다. 따라서 공익성과 수익성의 조화에 대한 일반적인 사고를 전환할 필요가 있다. 즉 사업자의 수익성을 보장하여 민자사업 자체를 성공적으로 실현시키는 것이 바로 국가 전체적으로 공익성을 도모하는 방법이라는 시각을 정립할 필요가 있는 것이다. 이는 민자사업을 통한 사회간접자본의 확충이 국가적으로 총편익을 증가시킬 것이라는 일반적 합의에 기초한 것으로 민자사업에서 총편익의 적정배분이라는 대원칙을 정립함을 의미한다.

2. 民資誘致事業에서의 收益性の 意義

앞에서도 언급했다시피 수익성은 민간기업이 투자사업에 대한 판단을 내리는 기준이다. 이윤추구라는 자본주의 사회 기업의 본질적 속성상 현금흐름을 기준으로 한 수익성 판단에서 손해를 볼 것으로 예상되는 사업에는 참여할 수 없는 것이 당연하다. 민간기업의 행동에 대해서 이런 수익성 기준에 의하지 않고 공익성 기준을 고려하여 행동할 것을 강요한다는 것은 적어도 자본주의 체제에서는 불가능한 일이다. 결국 민자유치사업에서는 수익성의 달성 여부가 사업의 실현을 결정짓는 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

문제는 민자유치의 대상인 사회간접자본시설이 수익적 성격보다 공익적 성격이 강하다는데 있다. 수익성기준에서 문제가 있는 사업이라도 공익성 기준으로는 타당한 사업이 대부분일 것이다. 따라서 수익성이 미흡하다는 이유로 민간기업이 참여하지 않을 것이므로 정부가 그 차이를 보완해 주는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이는 결국 공익성과 수익성의 조화 문제라고 할 수 있는데, 본질적으로 공익성과 수익성 사이에는 일치할 수 없는 측면이 있고 그것이 사회간접자본의 경우 더 심하므로 이 조화의 문제는 쉽게 접근할 수 있는 성질이 아니다. 민자유치사업의 진행이 지지부진한 가장 큰 이유도 공익성과 수익성간의 괴리에 대한 보완장치를 어느정도 제공할 것인가를 놓고 정부와 사업자간에 의견이 일치하지 않기 때문이다. 그러나, 앞서 언급했듯이 수익성 보전을 통한 사업의 실현은 결국 공익성에 이바지하므로 우선은 수익성의 확보가 중요한 것이다. 다만 수익성이 열악하고 공익성도 그렇게 크지 않은 사업을 정부가 판단착오 또는 특정기업의 잘못된 제안에 이끌려 무리하게 추진하여 결국 기업만 이득을 보고 사회전체적으로 비용을 부담하는 일만 없다면 말이다.

한편 수익성에 대하여 또한가지 문제가 될 수 있는 부분은 수익성에 대한 판단 작업이 어렵거나 그릇된 경우이다. 예상되는 현금소요와 현금수입

추진이 정제되는 경우가 있다. 민자유치 사업의 진정한 수익성 확보를 위해서는 객관적인 수익성 판단이 필수적이다.

5.2 민자유치사업의 수익성에 영향을 주는 요소

(1) 금융조달비용

민자유치사업은 기본적으로 민간이 자기자본이나 자체조달한 자본으로 사업을 추진하고 시설의 사용료 등으로부터 투자비를 회수하는 방식으로 전개된다. 자본조달 방법은 자기자본이나 자체 개발한 채권, 외화증권 등에 의한 직접금융과 금융기관으로부터 차입에 의한 간접금융이 있다. 충분히 여유자본을 소유한 민간사업자가 사업을 추진한다면 이상적이겠으나, 대개의 민자유치사업의 경우 민간사업자는 금융기관 등으로부터 자금을 차입하여 사업에 임하게 되는데 이때 자금차입이 어렵거나 많은 비용이 소모된다면 사업의 수익성은 저하될 수밖에 없다. 자기자본을 투입하는 외에 정부의 재정융자를 통해 사업비를 조달하는 방법은 있으나 현실적으로 사업비 전체를 재정융자에 의존할 수는 없고 또한 이는 정부의 재정적 한계를 극복하기 위해 민자유치사업의 본래 취지와도 맞지 않으므로 효율적이고 안전한 재원조달 창구의 확보가 불가피하다.

한편 구체적인 금융조달비용은 우선 자본시장의 여건에 좌우되며 조달 방법에 따라서도 달라진다. 또한 금융규제의 완화정도에도 영향을 받는다. 따라서 금융비용조달의 세부 요소를 1)자본시장과 금융시장의 여건, 2)금융조달방식, 3)규제완화정도의 셋으로 나누어서 검토하고자 한다.

1) 자본시장과 금융시장의 여건

민자유치사업이 활발히 전개되기 위해서는 기본적으로 자본시장의 규모가 어느 정도 확보되고 민간경제 전체적으로 여유자금이 있어야 한다. 또한 자본시장의 유연성이 높아 자금동원이 용이해야 한다. 자본시장의 규모나 여유자금의 유무는 민자유치와 관련한 제도적 장치로는 통제가 어려운 부분으로 국가 전체의 경제사정에 좌우된다. 민자유치 제도의 도입이 활발히 거론되던 80년대 말과 90년대 초에는 국내경기의 호조로 민간부문의 여유자금이

- 30 -

상당부분 확보되어 있었기 때문에 이를 활용하자는 주장이 설득력을 가졌다. 그러나, 민자유치제도가 본격적으로 실시된 1995년 이후의 사정은 90년대 초에 비해 결코 유리하다고 할 수 없다. 더구나 사회간접자본에 대한 투자는 시설이 필요하다고 해서 경제규모나 경기여건, 자금조달 가능성을 고려하지 않고 무리하게 진행할 수 없는 것이다. 사실 현재의 민자유치 규모가 우리나라의 경제여건을 고려할 때 너무 크다는 비판은 이런 맥락에서 불가피한 지적인지도 모른다. 실제로 민자유치에 동원가능한 자금은 94년 기준으로 국내채권시장과 시중은행 대출잔액의 순증가분의 10%정도인 3조원 내외이다.

그러나 민자유치제도 첫해인 95년부터 매년 총액 9조원 이상의 규모로 증가하고 있어 사업의 위험부담을 높이고 수익성 악화를 초래한다는 지적이 있는 것이다.

2) 자본조달 방식

금융비용과 관련하여 재원조달의 방법을 개괄해 볼 필요가 있다. 조달 형태는 크게 자체조달, 정부재정융자로 나눌 수 있고 자체조달은 직접금융과 간접금융으로 다시 나누어 볼 수 있다. 낮은 이자율의 정부지원은 수익성 제고에는 유리하나 투자비의 일부에 국한될 수 밖에 없기 때문에 주된 조달방법은 자체조달이며 그 중에서도 금융기관차입에 의한 간접금융이다. 직접금융과 간접금융에 관해서 차례로 보기로 한다.

을 추정하는 일은 판단자료의 객관성과 정확성이 뒷받침되지 않으면 관련자간에 분쟁이 일어날 가능성이 높다. 실제로도 일부 민자유치사업에서 우선협상대상자와 정부간 협상에서 예상불행량의 객관성을 놓고 논란이 일어 사업추진이 정제되는 경우가 있다⁴²⁾. 민자유치 사업의 진정한 수익성 확보를 위해서는 객관적인 수익성 판단이 필수적이다.

第3節 民資誘致事業의 收益性에 影響을 주는 要素

1. 金融調達費用

민자유치사업은 기본적으로 민간이 자기자본이나 자체조달한 자본으로 사업을 추진하고 시설의 사용료 등으로부터 투자비를 회수하는 방식으로 전개된다. 자본조달 방법은 자기자본이나 자체발행한 채권, 외화증권 등에 의한 직접금융과 금융기관으로부터 차입에 의한 간접금융이 있다. 충분한 여유자본을 소유한 민간사업자가 사업을 추진한다면 이상적이겠으나, 대개의 민자유치사업의 경우 민간사업자는 금융기관 등으로부터 자금을 차입하여 사업에 임하게 되는데 이때 자금차입이 어렵거나 많은 비용이 소모된다면 사업의 수익성은 저하될 수밖에 없다. 자기자본을 투입하는 외에 정부의 재정융자를 통해 사업비를 조달하는 방법도 있으나 현실적으로 사업비 전체를 재정융자에 의존할 수는 없고 또한 이는 정부의 재정적 한계를 극복하기 위해 도입한 민자유치사업의 본래 취지와도 맞지 않으므로 효율적이고 안전한 재원조달 창구의 확보가 불가피하다.

한편 구체적인 금융조달비용은 우선 자본시장의 여건에 좌우되며 조달 방법에 따라서도 달라진다. 또한 금융규제의 완화정도에도 영향을 받는다. 따라서 금융비용조달의 세부 요소를 1)자본시장과 금융시장의 여건, 2)금융조달방식, 3)규제완화정도의 셋으로 나누어서 검토하고자 한다.

(1) 資本市場과 金融市場의 與件

민자유치사업이 활발히 전개되기 위해서는 기본적으로 자본시장의 규모가 어느 정도 확보되고 민간경제 전체적으로 여유자금이 있어야 한다. 또한 자본시장의 유연성이 높아 자금동원이 용이해야 한다. 자본시장의 규모나 여유자금의 유무는 민자유치와 관련한 제도적 장치로는 통제가 어려운 부분으로 국가 전체의 경제사정에 좌우된다. 민자유치제도의 도입이 활

- 52 -

발히 거론되던 80년대 말과 90년대 초에는 국내경기의 호조로 민간부문의 여유자금이 상당부분 확보되어 있었기 때문에 이를 활용하자는 주장이 설득력을 가졌다. 그러나 민자유치제도가 본격적으로 실시된 1995년 이후의 경제사정은 90년대 초에 비해 결코 유리하다고 할 수 없다. 더구나 사회간접자본에 대한 투자는 시설이 필요하다고 해서 경제규모나 경기여건, 자금조달 가능성을 고려하지 않고 무리하게 진행할 수 없는 것이다. 사실 현재의 민자유치 규모가 우리나라의 경제여건을 고려할 때 너무 크다는 비판은 이런 맥락에서 불가피한 지적인지도 모른다. 실제로 민자유치에 동원가능한 자금은 94년 기준으로 국내채권시장과 시중은행 대출잔액의 순증가분의 10%정도인 3조원(GNP의 약 1%) 내외라고 추정된다⁴²⁾. 그러나 민자유치제도 첫해인 95년부터 매년 총액 9조원 이상의 규모로 사업을 계획하고 있어 사업의 위험부담을 높이고 수익성 악화를 초래한다는 지적이 있는 것이다.

<표3-1> 민자유치사업에 동원가능한 자금

(단위: 십억원)

구분	주식발행	채권발행	시중은행 대출잔액	산업은행 대출잔액	계
1993	3,259	15,598(4,461)	115,137(12,340)	20,792(2,567)	154,786(22,627)
1994	6,248	20,033(4,435)	135,850(20,713)	23,153(2,361)	185,284(27,509)

자료: 한국산업은행, 팔호안의 수치는 증가분

(2) 資本調達 方式

금융비용과 관련하여 재원조달의 방법을 개괄해 볼 필요가 있다. 조달 형태는 크게 자체조달, 정부재정융자로 나눌 수 있고 자체조달은 직접금융과 간접금융으로 다시 나누어 볼 수 있다. 낮은 이자율의 정부지원은 수익

42) 국토개발연구원 건설경제연구실 자료의 추정치

① 직접금융

사회간접자본 민자유치사업에서의 직접금융이란 사업의 현금흐름이나 사업시행자의 신용을 바탕으로 주식, 채권 등의 증권을 국내외에서 발행하여 소요자금을 조달하는 금융기법을 말한다. 민자유치사업은 오랜 기간에 걸쳐 막대한 양의 자금이 투입되고 투자비의 회수도 장기간이 걸릴 뿐 아니라 사업초기의 시공기간에는 전혀 투자비 회수를 기대할 수 없으며 사업의 전 영역에서 각종 위험이 높으므로 금융기관을 통한 간접금융만으로는 소요자금의 조달에 한계가 있다. 즉 여러 위험과 부담을 고려하여 이자율이 실제 위험에 맞는 적절한 수준보다 높아지거나 위험분담과 전가를 둘러싼 의견차로 제원조달이 순조롭지 못할 가능성이 높기 때문이다.

- 31 -

이러한 어려움을 반영하여 최근에는 민자유치사업의 시행자가 장기에 걸쳐 상환이 가능한 채권을 발행하거나 자본시장에서의 신규주식발행 혹은 유무상증자를 통해 안정적인 자금흐름을 확보하는 직접금융의 유용성이 증대되고 있다. 아직까지는 대부분의 프로젝트에서 간접금융의 비중이 직접금융의 그것보다는 높은 편이지만 최근 직접금융의 사용빈도 및 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 민자유치⁴³⁾사업을 위한 프로젝트 금융에서도 금융의 탈은행화가 진전되고 있는 것이다.

민자유치사업의 사업시행자나 사업시행법인, 즉 프로젝트 전담회사가 직접금융을 통해 기대하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 은행 등을 통한 간접금융에 대한 대안으로서의 역할, 둘째, 초기의 간접금융에 대한 효율적인 재차입 수단으로서 장기저리의 자금을 확보하는 역할, 셋째, 간접금융에 비해 덜 제한적인 약관과 신속한 금융협상 절차 등이다.

한편, 최근에는 국내외 금융시장의 개방으로 이러한 직접금융의 대상시장이 전세계로 확대되어 다양한 외화증권의 발행을 통해 보다 저렴한 금리로 필요자금을 확보하는 것도 가능하게 되었다.

② 간접금융

가. 간접금융의 의미

국내에서의 직접금융은 전술한 바와 같이 장애요인을 현재의 여건에서는 민자유치사업을 위한 효율적인 자금조달수단이 되기 어려우므로 금융기관을 통한 간접금융이 보다 현실적인 재원이라고 할 수 있다. 사업시행법인에 대한 자기자본 출자도 우리 기업현실에 비추어 유보이익과 기업내부자금으로 조달하는 것은 어려워 대부분 금융기관으로부터 차입에 의존할 수 밖에 없는 형편이다. 결국 민자유치사업 소요자금의 대부분을 간접금융에 의존할 수 밖에 없는 데, 국내 금융기관들이 이러한 자금수요를 원활하게 흡수할 수 있는 여력과 경험이 있는가가 문제가 된다. 즉, 사회간접자본 건설사업은 대규모의 자금이 투입되고 투자 회수기간이 길며 발생가능 위험이 다양하고 예측이 힘들기 때문에 사업시행자, 채권자를 비롯한 당사자간의 위험배분과 효율적인 자금조달기법의 개발이 절실히 요구된다.

- 32 -

상 제고에는 유리하나 투자비의 일부에 국한될 수밖에 없기 때문에 주된 조달방법은 자체조달이며 그중에서도 금융기관차입에 의한 간접금융이다. 직접금융과 간접금융에 관해서 차례로 보기로 한다.

1) 直接金融

① 直接金融의 概念과 長點

사회간접자본 민자유치사업에서의 직접금융이란 사업(프로젝트)⁴³⁾의 현금흐름이나 사업시행자의 신용을 바탕으로 주식, 채권 등의 증권을 국내외에서 발행하여 소요자금을 조달하는 금융기법을 말한다.

민자유치사업은 오랜 기간에 걸쳐 막대한 양의 자금이 투입되고 투자비의 회수도 장기간이 걸릴 뿐 아니라 사업 초기의 시공기간에는 전혀 투자비 회수를 기대할 수 없으며 사업의 전 영역에서 각종 위험이 높으므로 금융기관을 통한 간접금융만으로는 소요자금의 조달에 한계가 있다. 즉 여러 위험과 부담을 고려하여 이자율이 실제 위험에 맞는 적절한 수준보다 높아지거나 위험분담과 전가를 둘러싼 의견차로 제원조달이 순조롭지 못할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 어려움을 반영하여 최근에는 민자유치사업의 시행자가 장기에 걸쳐 상환이 가능한 채권을 발행하거나 자본시장에서의 신규주식발행 혹은 유무상증자를 통해 안정적인 자금흐름을 확보하는 직접금융의 유용성이 증대되고 있다. 아직까지는 대부분의 프로젝트에서 간접금융의 비중이 직접금융의 그것보다는 높은 편이지만 최근 직접금융의 사용빈도 및 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 민자유치사업을 위한 프로젝트 금융에서도 금융의 탈은행화가 진전되고 있는 것이다.

민자유치사업의 사업시행자나 사업시행법인, 즉 프로젝트 전담회사(project company)가 직접금융을 통해 기대하는 바는 다음과 같이 요약할

43) 사회간접자본과 민자유치에 관련하여 금융계에서는 '프로젝트'라는 용어를 주로 쓰고 있다.

- 54 -

수 있다.

첫째, 은행 등을 통한 간접금융에 대한 대안으로서의 역할

둘째, 초기의 간접금융에 대한 효율적인 재차입(refinancing)⁴⁴⁾수단으로서 장기저리의 자금을 확보하는 역할

셋째, 간접금융에 비해 덜 제한적인 약관과 신속한 금융협상 절차

한편 최근에는 국내외 금융시장의 개방으로 이러한 직접금융의 대상시장이 전세계로 확대되어 다양한 외화증권의 발행을 통해 보다 저렴한 금리로 필요자금을 확보하는 것도 가능하게 되었다.

2) 間接金融

① 間接金融의 意義

국내에서의 직접금융은 전술한 바와 같은 장애요인으로 현재의 여건에서는 민자유치사업을 위한 효율적인 자금조달수단이 되기 어려우므로 금융기관을 통한 간접금융이 보다 현실적인 재원이라고 할 수 있다. 사업시행

- 58 -

법인에 대한 자기자본 출자도 우리 기업현실에 비추어 유보이익과 기업내부자금으로 조달하는 것은 어려워 대부분 금융기관으로부터 차입에 의존할 수 밖에 없는 형편이다. 결국 민자유치사업 소요자금의 대부분을 간접금융에 의존할 수 밖에 없는 데, 국내 금융기관들이 이러한 자금수요를 원활하게 흡수할 수 있는 여력과 경험이 있는가가 문제된다. 즉 사회간접자본 건설사업은 대규모의 자금이 투입되고 투자 회수기간이 길며 발생가능 위험이 다양하고 예측이 힘들기 때문에 사업시행자, 채권자를 비롯한 당사자간의 위험배분과 효율적인 자금조달기법의 개발이 절실히 요구된다.

나. 프로젝트 금융

전통적인 자금조달기법인 기업금융만으로는 사회간접자본 건설사업에 필요한 충분한 자금의 확보가 어려운 현실에서는 신금융기법의 적용이 필수적이다. 그러나 이것 또한 우리나라의 사업시행자나 금융기관들에게 익숙하지 않은 기법들이라는 점에서 문제의 소지가 없는 것은 아니다. 금융기관으로부터의 차입과 관련하여 근래에 등장한 신금융기법으로서 민자유치의 일반적인 자금조달 방법으로 사용되고 있는 것이 소위 '프로젝트금융'이다. 이는 통상의 기업금융방식⁴⁸⁾과는 달리 사업주가 당해 프로젝트를 모기업과는 법적으로 별개인 독립법인으로 설립하여 해당 사업의 현금흐름을 모기업의 그것과 완전히 분리시켜 자금을 조달하는 방법이다. 즉 모기업의 대차대조표가 해당 사업의 현금흐름에 영향을 주지 않는 **역외금융**에 의한 방법이다.

순수한 비소구금융으로서의 프로젝트금융은 현실적으로 존재하기 어렵다. 채권자들은 기본적으로 채권과 관련된 신용위험만을 받아들이려 하고 사업주의 지분투자위험을 수용하지 않으려 하며 신용위험의 크기도 되도록 줄이려 한다. 또한 프로젝트가 실패했을 때 사업주의 다른 재산에서 변제받을 수 있는 권리를 프로젝트의 대출조건으로 요구하는 경우가 대부분이다.

한편 프로젝트의 채무불이행위험이 일반적인 신용위험보다 높을 때에는 채권의 금리가 아무리 높더라도 프로젝트 자체의 기대현금흐름만을 근거로 투자하지는 않을 것이다. 이처럼 사업주와 채권자는 가능한 한 위험을 상대방에게 전가하려하기 때문에 프로젝트금융은 이들간에 위험의 적절한 배분이 이루어 질 때에만 가능하며 구체적인 위험의 배분비율은 프로젝트의 성격과 금융자본시장의 상황, 관련자의 위험에 대한 태도 등에 따라 결정된다.

다. BOT 방식

프로젝트 금융에서 가장 많이 쓰이는 민자유치 방식이 BOT 방식이다. BOT 방식은 보통 여러 민간기업으로 구성되는 컨소시엄으로서의 프로젝트 전담회사가 약정된 기간동안 특정 시설을 시공운영한 후 프로젝트의 소유권을 정부 혹은 발주기관에 이전하는 프로젝트 개발기법을 의미한다. BOT 프로젝트에서 가장 중요한 과제중의 하나는 어떻게 하면 프로젝트에 투입된 모든 비용(금융비용 포함)과 합리적인 자본수익율을 감당할 수 있을 정도의

② 프로젝트 金融

전통적인 자금조달기법인 기업금융만으로는 사회간접자본 건설사업에 필요한 충분한 자금의 확보가 어려운 현실에서는 신금융기법의 적용이 필수적이다. 그러나 이것 또한 우리나라의 사업시행자나 금융기관들에게 익숙하지 않은 기법들이라는 점에서 문제의 소지가 없는 것은 아니다.

금융기관으로부터의 차입과 관련하여 근래에 등장한 신금융기법으로서 민자유치의 일반적인 자금조달 방법으로 사용되고 있는 것이 소위 '프로젝트금융(project financing)'이다. 이는 통상의 기업금융방식⁴⁸⁾과는 달리 사업주가 당해 프로젝트를 모기업과는 법적으로 별개인 독립법인으로 설립하여 해당 사업의 현금흐름을 모기업의 그것과 완전히 분리시켜 자금을 조달하는 방법이다. 즉 모기업의 대차대조표가 해당 사업의 현금흐름에 영향을 주지 않는 **簿外금융(off-balance sheet financing)**에 의한 방법이다. 채권자

48) 기업금융은 특정 사업을 사업주의 모기업이 시행하고 있는 여러 사업중의 하나로 취급하여 자금을 조달하는 것이다. 채권자 입장에서는 당해 사업의 현금흐름이 다른 부문의 흐름과 섞여 그 기업자체의 현금흐름이 된다. 채권자의 프로젝트에 대한 평가는 프로젝트 자체의 현금흐름보다 그 프로젝트를 포함하는 기업전체의 현금흐름의 확실성과 변제우선순위에 달려있다고 할 수 있다. 채권자 입장에서 기업금융은 프로젝트의 위험을 사업주에게 상당부분 전가시킬 수 있어 프로젝트 금융보다 안전한 방법이라 할 수 있다.

- 59 -

들은 사업이 도산했을 경우 채권의 상환을 사업자체의 자산 및 현금흐름내에서만 청구해야 한다. 해당 사업이외의 현금흐름에 대해서 사업주에게 상환을 청구할 수 없다는 점에서 **非訴求금융(non recourse financing)**이라고도 부른다. 대개 프로젝트금융에서 사업주는 지분을 출자하고 운영을 맡으며 사업의 위험을 채권자에게 전가하기 위해 보다 많은 채무를 발행하려고 한다.

그러나 순수한 비소구금융으로서의 프로젝트금융은 현실적으로 존재하기 어렵다. 채권자들은 기본적으로 채권과 관련된 신용위험만을 받아들이려 하고 사업주의 지분투자위험은 수용하지 않으려하며 신용위험의 크기도 되도록 줄이려 한다. 또한 프로젝트가 실패했을 때 사업주의 다른 재산에서 변제받을 수 있는 권리를 프로젝트의 대출조건으로 요구하는 경우가 대부분이다. 한편 프로젝트의 채무불이행위험이 일반적인 신용위험보다 높을 때에는 채권의 금리가 아무리 높더라도 프로젝트자체의 기대현금흐름만을 근거로 투자하지는 않을 것이다. 이처럼 사업주와 채권자는 가능한 한 위험을 상대방에게 전가하려하기 때문에 프로젝트금융은 이들간에 위험의 적절한 배분이 이루어 질 때에만 가능하며 구체적인 위험의 배분비율은 프로젝트의 성격과 금융자본시장의 상황, 관련자의 위험에 대한 태도 등에 따라 결정된다.

③ BOT(Build-Operate-Transfer)방식

프로젝트 금융에서 가장 많이 쓰이는 민자유치 방식이 BOT방식이다. BOT방식은 보통 여러 민간기업으로 구성되는 컨소시엄으로서의 프로젝트 전담회사(project company)⁴⁹⁾가 약정된 기간동안 특정 사회간접자본을 시공·운영한 후 프로젝트의 소유권을 정부 혹은 발주기관에 이전하는 프로젝트 개발기법을 의미한다. BOT 프로젝트에서 가장 중요한 과제중의 하나는

49) 사업시행자 또는 사업시행법인을 의미한다.

- 60 -

프로젝트 현금흐름 즉, 현금수익을 실현해 낼 수 있을 것인가이다.

BOT는 원래 정부가 사회간접자본 프로젝트에서 발생할 수 있는 다양한 상업적 위험을 민간사업자에게 전가하려는 목적으로 사용했는데, 현실적으로 금융기관들이 100% 비소구조건의 금융은 수용하려 하지 않기 때문에 정부 혹은 발주기관의 보증을 요구하는 경우가 대부분이다. 최근에는 전술한 본래의 BOT외에도 시장상황과 프로젝트의 속성에 따라 조금씩 변형된 다양한 자금조달기법들이 민자유치사업에 사용되고 있다.

우선 BOT를 Built-Operate-Transfer가 아닌 Built-Own-Transfer로 지칭하는 경우가 있다. 양자 모두 시설 완공 후 소유권이 사업주에 귀속되어 일정기간 운영 후 정부에게 양도되는 것을 뜻하므로 기법상의 차이는 크지 않다.

BOT와 모든 면에서 거의 차이는 없지만 사업주에 의한 제반시설의 소유 및 운영을 강조하는 방식을 BOOT(Build-Own-Operate-Transfer)라고 한다. 이 BOOT 기법에서는 프로젝트 회사가 소유·운영기간 만료 후에 발주국 정부에 시설 양도하는 것은 물론 양도 후에 운영을 담당하게 될 공무원들에 대한 교육 및 훈련을 운영 기간 중에 제공하는 것이 일반적이다.

BOT기법이 변형된 또다른 프로젝트 금융기법의 하나로 BOO(Build-Own-Operate)를 들 수 있는데 이것은 사업주가 개발계획을 세우고 소요자금을 조달하며 시공 및 운영도 담당하는 등 턴키방식으로 프로젝트를 개발하는 것을 의미한다. 이 과정에서 소유권이 정부에 귀속되지 않으며 다만 정부는 산출물의 구매자 혹은 고객의 역할을 하게 될 뿐이다. BOO 방식에서는 산출물의 안정적 판매가 보장되어 수요량 변동에 의한 위험이 극복되는 것이 선결 조건이다. 우리나라의 제2종 사회간접자본시설의 민자유치사업에서 쓰는 방식이다.

(2) 정부의 재정지원

정부의 지원은 수익성에 중요한 영향을 미친다. 특히 수익성이 부족한 사업에 있어 수익성을 사후적으로 보완하는 장치로서 의미가 크다. 정부의 지원은 직접적인 재정지원과 간접적인 제도상의 지원으로 나눌 수 있는데 수익성의 판단이 되는 것은 재정지원이다. 직접적인 재정지원은 정부가 보

- 34 -

조금, 재정용자 등으로 민간사업자에게 지원하는 것을 말한다. 보조금이나 장기저리의 재정용자는 사업의 금융비용을 직접 감소시키므로 수익성을 향상시킨다. 구체적인 사업추진과정에서 사업자는 정부에 재정지원을 강력하고도 꾸준히 요청하지만 정부의 재정지원은 엄격하고도 제한적이다. 제1종 시설에 대하여 사업법인이 해산할 지경에 이르거나, 사업수익성이 현저히 낮아 공공성에 부합하는 합리적인 사용료 수준을 도저히 유지할 수 없을 때만 지원하기로 되어 있던 것을 그나마 96년 11월의 민자유치 활성화대책으로 용지보상비 파다로 수익성이 저하되어 사업의 지속이 어려운 경우, 또는 당해 민자사업을 지원함으로써 전체 사업추진상 공기단축, 경비절감 등의 효과가 기대되는 경우에도 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 완화되었다.

(3) 기타 제도상의 지원

그 밖의 정부지원으로는 금융제도상의 지원, 세제상의 지원, 출자규제완화, 사업추진 원활화 지원 등을 들 수 있으며, 자세한 내용은 아래의 표와 같다. 이중에서는 세제상의 지원이 수익성에 주는 긍정적인 효과가 크다고 할 수 있다. 세금의 감소는 곧바로 비용의 감소로 이어지기 때문이다.

위의 지원책 외에 산업기반신용보증을 통한 보증지원이 있다. 정부가 산업은행, 신용보증기금, 기술신용보증기금으로 하여금 기금을 출연하게 하여 이를 바탕으로 금융기관으로부터 융자를 받으려는 사업시행자의 신용을 보증하는 방법이다. 물적담보 없이 신용만으로 보증서가 발급되므로 완공 후 소유권이 정부로 이전하기 때문에 물적담보가 불가능한 1종 시설에 대해 특히 유용성이 뛰어나다.

어떻게 하면 프로젝트에 투입된 모든 비용(금융비용 포함)과 합리적인 자본수익율을 감당할 수 있을 정도의 프로젝트 현금흐름 즉 현금수익을 실현해 낼 수 있을 것인가이다.

BOT는 원래 정부가 사회간접자본 프로젝트에서 발생할 수 있는 다양한 상업적 위험을 민간사업자에게 전가하려는 목적으로 사용했는데, 현실적으로 금융기관들이 100% 비소구조건의 금융은 수용하려 하지 않기 때문에 정부 혹은 발주기관의 보증을 요구하는 경우가 대부분이다. 최근에는 전술한 본래의 BOT외에도 시장상황과 프로젝트의 속성에 따라 조금씩 변형된 다양한 자금조달기법들이 민자유치사업에 사용되고 있다.

우선 BOT를 Build Operate-Transfer가 아닌 Build-Own-Transfer 로 지칭하는 경우가 있다. 양자 모두 시설 완공후 소유권이 사업주에 귀속되어 일정기간 운영후 정부에게 양도되는 것을 뜻하므로 기법상의 차이는 크지 않다.

BOT와 모든 면에서 거의 차이는 없지만 사업주에 의한 제반시설의 소유 및 운영을 강조하는 방식을 BOOT(Build-Own-Operate-Transfer)라고 한다. 이 BOOT 기법에서는 프로젝트 회사가 소유·운영기간 만료후에 발주국 정부에 시설 양도하는 것은 물론 양도후에 운영을 담당하게될 공무원들에 대한 교육 및 훈련을 운영기간중에 제공하는 것이 일반적이다.

BOT기법이 변형된 또다른 프로젝트 금융기법의 하나로 BOO(Build-Own-Operate)를 들 수 있는데, 이것은 사업주가 개발계획을 세우고 소요자금을 조달하며 시공 및 운영도 담당하는 등 턴키 방식으로 프로젝트를 개발하는 것을 의미한다. 이 과정에서 소유권이 정부에 귀속되지 않으며 다만 정부는 산출물의 구매자 혹은 고객의 역할을 하게 될 뿐이다. BOO 방식에서는 산출물의 안정적 판매가 보장되어 수요량 변동에 의한 위험이 극복되는 것이 선결 조건이다. 우리나라의 제2종 사회간접자본 시설의 민자유치사업에서 쓰고 있는 방식이다.

- 61 -

2. 政府의 財政支援

정부의 지원은 수익성에 중요한 영향을 미친다. 특히 수익성이 부족한 사업에 있어 수익성을 사후적으로 보완하는 장치로서 의미가 크다. 정부의 지원은 직접적인 재정지원과 간접적인 제도상의 지원으로 나눌 수 있는데 수익성의 판단이 되는 것은 재정지원이다.

51) 연간한도는 순공사비 1조이상인 경우는 1억불까지, 순공사비 5천억이상 1조미만은 5천만불까지이다.(상업차관도입인가지침, 97.2.5 제정경제원 고시 제1997-9호)
52) 일반적으로 사회간접자본시설 건설의 비용중 시설제 구입에 쓰이는 비용은 전체의 5%정도로 본다.

- 63 -

직접적인 재정지원은 정부가 보조금, 재정용자 등으로 민간사업자에게 지원하는 것을 말한다. 보조금이나 장기저리의 재정용자는 사업의 금융비용을 직접 감소시키므로 수익성을 향상시킨다. 구체적인 사업추진과정에서 사업자는 정부에 재정지원을 강력하고도 꾸준히 요청하지만 정부의 재정지원은 엄격하고도 제한적이다. 제1종 시설에 대하여 사업법인이 해산할 지경에 이르거나, 사업수익성이 현저히 낮아 공공성에 부합하는 합리적인 사용료수준을 도저히 유지할 수 없을 때만 지원하기로 되어 있던 것을 그나마 96년 11월의 민자유치 활성화대책을 통해 용지보상비 파다로 수익성이 저하되어 사업의 지속이 어려운 경우, 또는 당해 민자사업을 지원함으로써 전체사업추진상 공기단축, 경비절감 등의 효과가 기대되는 경우에도 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 완화했다.⁵³⁾

3. 기타 制度上의 支援

그밖의 정부지원으로는 금융제도상의 지원⁵⁴⁾, 세제상의 지원, 출자규제완화, 사업추진 원활화 지원 등을 들 수 있으며 자세한 내용은 아래의 표와 같다. 이중에서는 세제상의 지원이 수익성에 주는 긍정적인 효과가 크다고 할 수 있다. 세금의 감소는 곧바로 비용의 감소로 이어지기 때문이다.

위의 지원책외에 산업기반신용보증기금을 통한 보증지원이 있다. 정부가 산업은행, 신용보증기금, 기술신용보증기금으로하여금 기금을 출연하게 하여 이를 바탕으로 금융기관으로부터 융자를 받으려는 사업시행자의 신용을 보증하는 방법이다. 물적담보없이 신용만으로 보증서가 발급되므로 완공후 소유권이 정부로 이전하기 때문에 물적담보가 불가능한 1종시설에 대해 특히 유용성이 뛰어나다.⁵⁵⁾

53) 산업은행, SOC업무해설서, 1997

54) 여신한도나 차관, 채권에 대한 규제완화도 금융지원에 해당하지만 앞의 금융규제완화 부분에서 논했으므로 제외한다.

55) 개별사업시행자당 보증한도는 100억이며, 보증대상기관은 은행, 신탁회사, 중

<표 2-5> 정부의 각종 지원책

구 분	지 원 내 용
금융제도상의 지원	- 토지매입비 대출허용
세제지원	- 토지·건물 양도세 부가세 50% 감면 - 투자자금 15% 손금으로 인정 - 출자금액상당 차입금 이자에 대한 손금 인정 - 농지·산림 전용부담금, 대체농지 조성비 감면 - 법인세 공기업 수준으로 인하 - 사용료 부가세 면제(1종) - 장기 SOC채권 발행(만기12년)시 분리과세 - 수도권에 회사 설립시 등록세 5배 증가 면제
출자금제한화	- 계열사 출자금액제한 예외(1종)
사업추진 원활화 지원	- 인·허가업무 의제처리 - 토지수용권 부여 - 국·공유 재산 무상 사용
신용보증 지원	- 금융기관에 대한 정부의 신용보증

자료: 산업은행, SOC 업무해설서

<표 2-6> 민자유치사업에 대한 정부의 지원내역

구 분		신공항 고속도로	광주 제2순환도로	신공항 화물터미널
행정지원		○	○	○
토지보상		○	○	○
재정지원	후순위 대출	×	○	×
	공사비 변경시 지원	×	○	×
	통행료 및 무상사용기간 조정	○	○	○
	통행료 등 조정으로 수익조정 불가능시 지원	○	○	×
	계약해지시 지원	×	○	○
기타지원(추가공사수의 계약)		×	○	×

자료: 박원석, 사회간접자본과 민자유치정책의 제조명, 한국환경공간학회

(4) Risk의 분담

Risk를 정부와 민간이 어느 정도 나눠 갖느냐에 의해 수익성이 영향을 받을 수 있다. 정부가 되도록 많은 Risk를 부담하거나 보증하면 사업자의 수익성은 향상될 수 있지만, 사업자가 많은 부분을 분담할 경우 보험비용과 소송비용의 증가로 수익성이 악화될 수 있다. 사업자와 정부간 협상도 Risk 분담 규모를 정하는 과정이라고 볼 수 있다.

일반적인 투자사업이라면 사업자와 투자자가 위험을 모두 부담하겠지만, 사회간접자본이 공공성이 강한 재화이기 때문에 또 현실적으로 정부의 지원 없이 순수하게 민간에 의해서 사업이 이루어지기 어렵기 때문에 민자유치사업에서의 위험은 상당부분 정부가 최종 분담하게 된다. 앞으로 정치적 Risk나 불가항력적인 Risk를 제외하고는 민간이 되도록 많은 위험을 자체적으로 부담·분산시키는 쪽으로 나아가야 할 것이다.

Risk 분담이 합리적으로 이뤄지기 위해서는 Risk에 대한 철저한 분석이 선행되어야 하며, 대응책이 준비되어 있어야 한다. 정부가 부담할 수밖에 없는 Risk에 대한 명확한 범위 설정도 필요하다. 이런 Risk 관리체제가 미비하면 금융기관으로 하여금 사업에 대한 불안감을 조장하여 높은 금리를 요구하게 되고 이는 차입비용을 높이게 되므로 결과적으로 수익성을 떨어뜨린다. Risk에 개념과 종류 등은 앞 절에서 논했으므로 생략한다.

(5) 부대사업

1) 부대사업의 의미

부대사업은 민간투자의 수익성을 주 사업만으로는 확보하기 어렵거나 주 사업의 강한 공공성 때문에 사용료 수준을 충분히 높일 수 없어 투자비 보전이 필요할 때 도입할 수 있는 장치이다. 현재 민자사업의 무상사용 기간 산정공식에서도 부대사업의 수익성을 무상사용기간과 사용료 수준 결정을 위한 변수로 포함시키고 있다. 일반적으로 부대사업이 많을수록 수익성은 향상되므로 부대사업 발굴은 사업성공을 위한 중요변수라 할 수 있다. 현행 제도상으로는 1종 시설에 대해서만 부대사업이 허용되고 있다.

한편 민자유치촉진법 및 민자유치 기본계획에서는 다른 관련 사회 간접

<표3-2> 정부의 각종 지원책

구 분	지 원 내 용
금융제도상의 지원	- 토지매입비 대출허용
세 제 지 원	- 토지·건물 양도시 부가세 50%감면 - 투자자금 15% 손금으로 인정 - 출자금액상당 차입금이자에 대한 손금 인정 - 농지·산림 전용부담금, 대체농지 조성비 감면 - 법인세 공기업 수준으로 인하 - 사용료 부가세 면제(1종) - 장기 SOC채권 발행(만기12년)시 분리과세 - 수도권에 회사 설립시 등록세 5배 증가 면제
출자금제한화	- 계열사 출자금액제한 예외(1종)
사업추진 원활화 지원	- 인·허가업무 의제처리 - 토지수용권 부여 - 국·공유 재산 무상사용
신용보증 지원	- 금융기관에 대한 정부의 신용보증

자 료: 산업은행, SOC업무해설서

<표3-3> 민자유치사업에 대한 정부의 지원내역

구 분		신공항 고속도로	광주 제2순환도로	신공항 화물터미널
행정지원		○	○	○
토지보상		○	○	○
재정지원	후순위대출	×	○	×
	공사비변경시지원	×	○	×
	통행료 및 무상사용기간 조정	○	○	○
	통행료 등 조정으로 수익조정 불가능시 지원	○	○	×
	계약해지시 지원	×	○	○
기타지원(추가공사수의계약)		×	○	×

자료: 박원석, 사회간접자본과 민자유치정책의 제조명, 한국환경공간학회

합금융회사, 보험회사이고, 보증요율은 연0.6-0.8%이다. 보증한도가 작으므로 앞으로 기금을 확대하여 보증규모를 늘려야 할 것이다.(산업은행, SOC업무해설서)

4. 리스크 分擔

리스크를 정부와 민간이 어느 정도 나눠갖느냐에 의해 수익성이 영향을 받을 수 있다. 정부가 되도록 많은 리스크를 부담하거나 보증하면 사업자의 수익성은 향상될 수 있지만, 사업자가 많은 부분을 부담할 경우 보험비용과 소송비용의 증가로 수익성이 악화될 수 있다. 사업자와 정부간 협상도 리스크분담 규모를 정하는 과정이라고 볼 수 있다. 일반적인 투자사업이라면 사업자와 투자자가 위험을 모두 부담하겠지만, 사회간접자본이 공공성이 강한 재화이기 때문에 또 현실적으로 정부의 지원없이 순수하게 민간에 의해서 사업이 이뤄지기 어렵기 때문에 민자유치사업에서의 위험은 상당부분 정부가 최종 부담하게 된다. 앞으로는 정치적 리스크나 불가항력적인 리스크를 제외하고는 민간이 되도록 많은 위험을 자체적으로 부담·분산시키는 쪽으로 나아가야 할 것이다.

리스크 분담이 합리적으로 이뤄지기 위해서는 리스크에 대한 철저한 분석이 선행되어야 하며, 대응책이 준비되어 있어야 한다. 정부가 부담할 수 밖에 없는 리스크에 대한 명확한 범위 설정도 필요하다. 이런 리스크 관리체제가 미비하면 금융기관으로 하여금 사업에 대한 불안감을 조장하여 높은 금리를 요구하게 되고 이는 차입비용을 높이게 되므로 결과적으로 수익성을 떨어뜨린다. 리스크에 개념과 종류 등은 앞 절에서 논했으므로 생략한다.

5. 附帶事業

(1) 附帶事業의 意義

부대사업은 민간투자의 수익성을 주사업만으로는 확보하기 어렵거나 주사업의 강한 공공성 때문에 사용료수준을 충분히 높일 수 없어 투자비 보전이 필요할 때 도입할 수 있는 장치이다. 현재 민자사업의 무상사용기간 산정공식에서도 부대사업의 수익성을 무상사용기간과 사용료수준 결정

자본에 대한 정부의 투자수요를 유발하는 경우나 국가정책에 부합하지 않는 경우에는 부대사업에서 제외할 수 있도록 하고 있다.

2) 부대사업의 종류와 특징

현재까지 허용된 부대사업으로는 택지개발사업이 대부분이다. 택지개발사업은 1종 시설과 관련성이 있어야 하고 1종시설과 지리적으로 근접해야 하며 사업비는 본사업의 100%이내여야 하고 본사업 공정이 10%이상 진행된 이후에 분양이 가능하도록 제한되어 있다. 다만 사업 시행자에게 개발 부담금을 전액면제하고 농지전용부담금은 70%가 감면된다.

부대사업은 민자사업 전체의 수익성을 보완하는데는 아주 효과적인 장치이지만 특혜시비가 일기 쉽고, 부대사업의 수익규모를 정확히 산정하기가 쉽지 않다는 문제도 있다. 사업자 입장에서는 공공성으로 인해 주 사업에서 달성키 어려운 수익성을 만회할 수 있으므로 되도록 부대사업을 확대하려 하기 때문에 정부와 협상과정에서 마찰을 빚기도 한다.

제3절 민자유치 사례

1. 국내사례

'94. 8월 「민자유치촉진법」이 제정되고 같은 해 11.30 동법 시행령을 만들어 공포·시행되기 전까지는 도로법, 항만법, 화물유통촉진법, 여객자동차터미널법, 청소년기본법, 관광진흥법, 국유철도재산의 활용에 관한 법률, 지역균형개발법, 주차장법 및 도시계획법 등 각 개별법에 의해 민자유치사업을 추진하였다.

'99. 2월 현재, 전국에서 총 100개 사업(약 52.5조원)을 민간자본으로 추진하고 있다. 관리대상별로 보면, 사업규모가 2천억원 이상인 중앙관리사업은 45개, 건설교통부 등 개별부처나 지방자치단체 자체추진사업은 55개이다. 이를 관리주체별로 보면, 중앙정부에서 37개, 지방자치단체에서 63개 사업을 추진하고 있다(참고: 백승주, 1999:4-5).

을 위한 변수로 포함시키고 있다. 일반적으로 부대사업이 많을수록 수익성은 향상되므로 부대사업 발굴은 사업성공을 위한 중요변수라 할 수 있다. 현행 제도상으로는 1종 시설에 대해서만 부대사업이 허용되고 있다. 한편 민자유치촉진법 및 민자유치기본계획에서는 다른 관련 사회간접자본에 대한 정부의 투자수요를 유발하는 경우나 국가정책에 부합하지 않는 경우에는 부대사업에서 제외할 수 있도록 하고 있다.

(2) 附帶事業의 種類와 特徵

현재까지 허용된 부대사업으로는 택지개발사업이 대부분이다.⁵⁶⁾ 택지개발사업은 1종시설과 관련성이 있어야 하고 1종시설과 지리적으로 근접해야 하며 사업비는 본사업의 100%이내여야 하고 본사업 공정이 10%이상 진행된 이후에 분양이 가능하도록 제한되어 있다. 다만 사업시행자에게 개발부담금을 전액면제하고 농지전용부담금은 70%가 감면된다.

부대사업은 민자사업 전체의 수익성을 보완하는데는 아주 효과적인 장치이지만 특혜시비⁵⁷⁾가 일기 쉽고, 부대사업의 수익규모를 정확히 산정하기가 쉽지 않다는 문제도 있다. 사업자 입장에서는 공공성으로 인해 주사업에서 달성키 어려운 수익성을 만회할 수 있으므로 되도록 부대사업을 확대하려 하기 때문에 정부와 협상과정에서 마찰을 빚기도 한다.

56) 경인운하사업의 경우 골프장, 호텔, 종합체육시설을 포함한 38만평 규모의 종합관광단지가 부대사업으로 계획되고 있다.(동아일보 97년 4월 6일)
57) 가령도 신항만 사업의 경우 사업자와 협상을 거치면서 당초 계획보다 104만평이나 많은 부대사업지를 실시협약에서 허용하여 특혜시비가 일어 났다. 더욱 문제가 되는 부분은 주무부서인 해양부가 협상 타결 발표시에는 부대사업지 규모를 줄여서 발표하고 합의문 작성과정에서 확대시켜 주었다는 점이다.(국민일보, 97년 9월 29일) 이는 본사업의 수익성미비를 부대사업을 통해 음성적으로 보완해주는 관행을 드러낸 전형적인 사례이다. 이런 음성적 관행은 정부 스스로 특혜시비를 자초하는 측면이 강하다.