이슈&칼럼

민자고속도로의 발전방향

"민간투자사업의 공공성 확보와 적정한 민간수익의 균형, 그리고 민간의 창의성"

정 천 우
국토교통부 도로투자지원과장

시작하며

우리나라의 고속도로 연장은 약 4,940km('22년 운영기준)에 달한다. 최초의 고속도로인 경인고속도로(23km)가 1968년 개통하였으니 어림잡아 1968년부터 매년 약 100km씩 고속도로가 늘어난 셈이다. 100km라는 길이가 잘 체감은 안 되지만 서울에서 천안까지 거리임을 생각한다면 그간 고속도로가 얼마나 건설되었는지 가늠해 볼 수 있다. 씨줄과 날줄이 서로 연결되면서 베를 짜는 것처럼 도로도 도로망으로 촘촘하게 연결되면서 그 편의성과 효과성이 배가된다.

도로는 대표적인 공공재(公共財)이다. 누구나 이용할 수 있고(비배제성), 교통혼잡이 없다면 다른 사람과 함께 이용이 가능하다(비배타성). 이러한 공공재적 성격으로 인해 도로는 국가가 재정으로 건설하는 것이 원칙이다. 정부의 재정이 뒷받침된다면, 국가에서 필요한 만큼 필요한 곳에 도로를 건설하면 된다.

그러나, 정부 재정은 늘 부침을 겪는다. 제2차 세계대전이 발발하면서 프랑스, 독일 등 유럽국가들은 민간재원으로 필요한 도로를 건설했고, 1980년대 신자유주의가 유행하면서 작은정부를 표방할 때에도 민자 도입이 활발하게 논의되었다. 우리나라는 1994년 '사회간접자본에 대한 민간자본유치촉진법'이 도입은 되었으나, 활발하게 논의되지 못하다가 1997년 IMF를 겪으면서 정부 재정을 보완하기 위해 민간투자에 대한 논의가 본격화되고 지금 시행되고 있는 '사회간접자본에 대한 민간투자법'도 이즈음 제정·시행되었다.

90년대 후반부터 본격 도입된 민간투자사업으로 구축된 고속도로(이하 "민자고속도로")가 현재 약 829km에 이르고 전체 고속도로의 17%에 달한다. 민자고속도로는 정부의 부족한 재정을 보완하여 도로의 건설 및 운영비를 절감해 투자 효율성을 높일 수 있으며, 이를 통해 도로에 투자되었을 재정 여유분을 다른 곳에 투자하여 재정 효율성을 높일 수도 있다.

민자고속도로의 역할과 과제

정부의 재정으로 국가도로망종합계획에 따라 고속도로를 충분히 건설한다면 좋겠지만, 시간과 재정 여건으로 인해 민자도로의 역할도 필요하다. 좋은 영화에서는 주연(재정고속도로)도 중요하지만 주연을 빛내줄 맛깔스럽고 익살스러운 연기를 보여주는 조연(민자고속도로)도 필요하다. 결국 주연과 조연의 연기가 적절히 어우러져 훌륭한 작품이 되는 것처럼, 재정과 민자도로가 각각의 제 역할을 할 때 도로의 이용자인 국민이 만족할 수 있을 것이다.

수요예측 및 리스크 분담

그러나, 민자도로의 역할 설정과 이익구조를 설계하는 것은 생각만큼 쉽지 않다. 민자고속도로 사업은 초기에 대규모의 사업비가 투자되기 때문에 사업자는 리스크가 크다. 따라서 이러한 리스크를 정부가 일부 부담하길 바라게 된다. 기존에는 수요에 대한 대부분의 위험을 정부가 부담하는 최소운영수입보장제도(MRG)가 활용된 적이 있으나, 재정부담 등으로 폐지되었다. 이후 민자고속도로 사업은 손실분 또는 이익분을 사업자와 정부가 일정 분담하는 손익공유형(BTO-a) 모델이 검토되고 있다. 하지만, 이 경우에도 분담하는 범위와 교통수요 예측에 대한 부정확성으로 정부와 사업자가 모두 만족할 만한 균형점을 찾기는 쉽지 않다. 자칫 민간사업자의 사

업 실패가 국가 재정부담으로 이어질 수 있기 때문에 수요예측과 리스크분담 측면을 면밀히 살펴볼 필요가 있겠다.

수도권 vs 비수도권

아울러, 민자고속도로 사업은 사업성을 고려하여 수도권 중심으로 제안되고 있어 지역 균형 발전을 위한 정책 지원에 한계가 있다. 교통수요가 충분하여 수익성이 높아야 민간제안 사업이 가능하기 때문이다. 재정고속도로 수준의 통행료 정책은 이런 경향을 가속화할 수 있다. 지역 균형 발전을 위해 정책적으로 예비타당성조사 면제 사업들이 추진되고 있는 만큼 비수도권 민자도로에 대한 정부의 고려가 필요하다. 예를 들어, 사업성 위주의 BTO 방식 외에도, 수도권 외 지역의 민자고속도로 사업을 활성화하기 위해 BTL+BTO 혼합형 등 좀 더 다양한 유형의 사업추진방식을 고려할 필요가 있다.

통행료 적정수준

민자고속도로는 인천국제공항 고속도로 개통('00년)을 시작으로 천안-논산 고속도로, 대구-부산 고속도로 등이 순차적으로 개통되면서 현재는 21개 노선이 운영 중이다. 민자도로가 운영되기까지 사업제안-적격성 검토-우선협상대상자 선정-협상-실시계획 승인-공사 등 실로 여러 절차를 거치게 된다.

민자고속도로를 이용하기까지 사업제안부터 준공에 이르는 여러 과정을 거치는 만큼, 검토해야 할 사항들도 많다. 정부 재정고속도로를 보완하는 역할을 하는지, 국가도로망종합계획에 부합하는지, 사업자의 적정이윤은 어떻게 보장해야 하는지, 결국 국민의 편익은 얼마나 늘어나는지 등 충분한 검토가 이루어져야 한다. 특히 통행료는 사업자 측면에서는 이익이지만 이용자 측면에서는 비용이다. 이를 어떻게 절충시켜야 사업자의 이윤은 보장하면서 국민의 이용 편의성과 공공성을 확보할 것인지는 매우 어려운 과제이다.

정부는 지난 2월 28일 민자고속도로인 인천국제공항 고속도로와 인천대교 고속도로의 통행료를 재정사업으로 건설된 고속도로(재정고속도로)의 약 1.1배 수준으로 인하할 계획이라고 발표하였다. 이에 따라 인천국제공항 고속도로 통행료는 약 6,600원에서 3,200원 수준으로 인하되며, 인천대교 고속도로는 약 5,500원에서 2,000원으로 인하될 전망이다. 이는 '18년 3월에 발표한 "민자고속도로 통행료 관리 로드맵"에 포함되었던 내용으로, 당시 재정고속도로와 비교하여 통행료가 상대적으로 비싼 민자고속도로에 대하여 공공성 강화를 목적으로 사업재구조화, 자금재조달 등 다양한 방식을 활용해 통행료를 인하하는 방안을 수립하였다.

이러한 노력의 결과로 대구-부산 고속도로의 통행료는 10,500원에서 5,000원으로, 서울-춘천 고속도로는 5,700원에서 4,100원으로 인하하는 등 7개 노선의 민자고속도로에 대하여, 사업재구조화 또는 자금재조달 등을 통해 통행료를 인하하거나 인상을 억제하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 통행료가 인하되면 사업자의 기대이익은 감소하기 때문에 이를 보완하기 위해 민자사업의 운영기간은 연장된다. 다만, 민자도로 운영기간은 현세대 뿐 아니라 다음 세대까지 도로를 이용한다는 점에서 그 편익과 비용을 함께 나눈다는 측면으로도 볼 수 있겠다.

인천국제공항 고속도로와 인천대교 고속도로는 해상교량의 특성상 원가가 상대적으로 높고, 최근 금리 등 거시경제 여건도 녹록지 않아 통행료 인하 시기가 지연되는 상황이었으나, 국민과의 약속 이행을 위해 통행료 인하 방안을 추진하기로 했다. 물론 추진 과정에서 사업성 측면에서 다소 어려운 부분도 있겠으나, 도로의 공공재로서의 성격, 국민의 이용 편의성 등 공공성을 고려하여 좋은 결실을 맺을 수 있기를 기대한다.

민자고속도로의 방향

우리는 상하수도를 이용하면 상하수도 요금을, 전기를 쓰면 전기료를, 공항을 이용할 때는 공항이용료를 낸다. 국가가 제공하는 서비스라도 이용자가 서비스를 이용하는 대가로 이용료를 지불하는 것이다. 도로는 어떨까? 대부분은 국도나 지방도를 이용하면서 돈을 지불한 경험이 없을 것이다. 고속도로도 이용구간에 따라 통행료를 내지만, 도로는 규모의 경제를 통해 비용을 흡수하여 비교적 낮은 수준으로 부과되고 있다. 이러한 상황에서 민자도로는 상대적으로 비싸다고 인식된다. 민자사업자는 국민적 정서와 경험을 고려하여 통행료를 낮은 수준으로 부과하기 위해 다양한 노력을 기울여야 한다. 그러나, 비용 절감을 위해 안전이나 유지관리 비용을 줄인다면 더 큰 비용으로 돌아올 수 있다는 점도 잊어서는 안 될 것이다.

현재의 낮은 출산율은 미래의 재정여력이 그만큼 감소한다는 의미이기도 하다. 이렇게 보면 앞으로 SOC 건설을 위한 재원은 지금보다 줄어들 것이고, 그렇다면 민간투자사업은 더 이상 선택이 아니라 필수가 될 것이다. 지금은 민간투자사업의 호불호보다는 민간의 창의성이라는 장점은 살리되, 사업자의 과도한 이익이나 운영 부실이 없도록 철저히 관리하여 국민들의 신뢰를 쌓아가야 할 시점이다. 민간투자사업에 대한 공공성 확보와 함께 적정한 민간 수익이 균형있게 보장된다면, 우리가 필요한 곳에 필요한 도로를 앞으로도 이용할 수 있지 않을까 생각해본다.

정천우 _ skyrain@korea.kr