

민자시장의 금융위기 진단 및 시장 활성화방안

- 최근 정부에서는 건설산업을 활성화하고, 이를 통한 경기회복의 전환점을 가져오기 위하여 공공 및 민간부문의 SOC 투자확대에 주력하고 있음
- SOC 부문의 투자확대를 위해서는 일정부분 민간에 의한 투자가 필수적이거나 현 상황은 정부의 각종 규제와 민간투자자에 대한 일반인의 부정적 시각 등으로 민간사업자에게 불리한 여건이 조성되고 있음
 - 이로 인한 공사물량 급감으로 출혈경쟁이 지속되어 건설업체의 기반 자체가 흔들리고 있음
 - 또한 세계적 금융위기까지 겹쳐 재무적 투자자가 민자시장을 떠나고 있음
- 민자시장의 침체원인을 분석해보면 크게 사업추진의 제도적 문제, 정부의 정책적 배려 부족, 외부요인의 영향 등으로 구분할 수 있는데, 이들은 상호 연계 작용하며 민자시장의 위기를 증가시키고 있음
 - 전 세계 금융시장 위기로 제반 경제가 흔들림에 따라 국민과 정부는 민자제도의 제도적 문제점들에 더욱 예민하게 반응하며 부정적 시각이 팽배해짐
 - 민자제도에 대한 단편적 시각과 이해부족이 이기적인 제도형태로 드러남
- 민간투자가 SOC 확충의 필수적 요소로 자리 잡은 현 시점에서 정부, 민간사업자, 국민 등 각 주체가 민간투자의 의미를 제대로 인식하고 합리적으로 역할을 분담하여 민자제도의 내실화 및 시장활성화를 통한 경기회복을 도모해야 함

1. 민자사업의 현황

● 정부의 ‘건설부문 투자지원방안’ 발표

- 지난 6월 12일 정부가 발표한 ‘건설부문 투자지원방안’에는 민간투자에 대한 내용이 상당부분을 차지함
- 건설업과 민간투자는 불가분의 관계이므로 민간투자의 활성화와 내실화를 통하여 건설산업을 활성화하려는 정책적 시도임
 - 공기지연을 감소하기 위하여 ‘민간자금 차입을 통한 선(先) 시공’ 제도를 도입·시행함으로써 정부와 시공사의 손실 축소와 지역주민 불편해소 도모
 - 주요 공기업의 내년도 사업물량(5조 원)을 금년에 앞당겨 투자함으로써 민간부문의 투자활성화 견인
 - 계획된 민자사업을 위해 사전준비를 조기 추진하고, ‘민자사업 추진점검 TF’를 운영하여 사업진도 관리와 현장 애로사항 해소 노력 등 다각적 지원

● 정부의 지원방안과 현재의 민자시장

- 민간투자제도는 1994년 도입된 이래, SOC 분야의 부족한 정부재정을 보완하며 SOC 시설 확충 및 국민의 삶의 질 향상에 크게 이바지해 왔음
 - 그동안 SOC 시설에 대한 민간투자는 재정투자의 17.4%를 분담(2006년 기준)하는 수준까지 성장하였으며, 건설산업 발전에 많은 부분을 기여하였음

【 표 1 】 재정투자대비 민간투자비중

(단위: 조 원)

구분	'98년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
민간투자(A)	0.5	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	2.6	3.2
SOC 재정투자(B)*	12.7	15.2	16.0	16.0	18.4	17.4	18.3	18.4
A/B(%)	3.9	6.6	3.4	7.5	6.6	9.8	14.2	17.4

*: “수송·교통 및 지역개발” 분야 기준.

출처: 기획예산처. 2007. 『2007~2011 국가재정운용계획(민간투자분야)』.

- 정부의 ‘건설부문 투자지원방안’을 효율적으로 실현하기 위해서는 민자시장이 지속적으로 발전하며 활성화되어야 하지만 현재 민자시장은 많은 문제점들과 악재 속에서 매우 침체되어 있는 상황임

2. 민자시장의 침체

● 사업성 악화

- 재정부담을 줄이기 위한 정부의 각종 규제 때문에 높아진 리스크를 민간사업자가 단독 부담해야 하는 입장이며, 현재 민간이 감당하기 어려운 수준에 도달
- 최소운영수입보장(MRG) 폐지, 토지보상비 및 부(負)의 재정지원 등 정책적 압박과 자재값 인상, 환율 폭등으로 인한 리스크 증가
- 한국도로공사에서 운영하는 도로와 비슷한 수준의 통행료를 기대하는 시민의 반발 등으로 통행료 인하 압박

[그림 1] 민간투자사업의 시장금리와 IRR



출처: 공세일, 2008·9. “SOC 민자사업의 금융위기와 대처방안”. SOC 포럼.

● 물량급감

- 공사물량이 급감하여 제3자경쟁에 다수의 컨소시엄이 참여할 수밖에 없고, 이로 인한 출혈경쟁 가속
- 정부의 민간제안사업 채택 건수가 현저히 줄어들고 최초제안자 가점도 없는 등 사업 발굴의 동기부여 요인이 없어, 업체들이 제안사업을 포기하며 신규사업 발굴난 지속
- 2002년에는 16건의 민간제안사업이 접수되어 10건 채택되었지만, 2007년에는 접수된 31건 중 단 6건만 채택되었음

● 금융시장 악화

- 전 세계적인 금융시장 환경변화로 재무적 투자자의 민자시장 이탈 본격화
 - 세계적인 금융시장 환경악화와 부동산시장 침체로 금융기관의 투자협조가 어렵고 이에 따라 정부와 민간사업자 간 협상이 장기화되고 있음
 - 민자사업은 적기에 금융약정이 안 되면 사업추진이 불가능함

【 표 2 】 금융약정 난항 민자도로

(단위: km, 억 원)

노선명	연장	사업비	민간사업자	노선명	연장	사업비	민간사업자
평택~시흥	39.5	7,088	한라건설 컨소시엄	제2영동	57.5	1조 804	현대건설 컨소시엄
인천~김포	28.5	7,547	금호건설 컨소시엄	서울~문산	44.0	8,507	GS건설 컨소시엄
안양~성남	20.9	5,813	롯데건설 컨소시엄	서울~포천	45.4	9,811	대우건설 컨소시엄
영천~상주	90.5	1조 4,293	대림산업 컨소시엄	화도~양평	18.8	4,472	RTB코리아 컨소시엄
수원~광명	26.3	6,493	고려개발 컨소시엄	광명~서울	20.4	7,662	코오롱건설 컨소시엄

3. 민자시장의 침체원인 분석

● 사업추진의 제도적 문제

- 민자사업의 특성상 장기간에 걸쳐 진행되는 사업인데도 사업초기에 모든 요소를 확정하여 시장변화에 탄력적으로 대응할 수 없음
 - 최초 사업제안은 당시 조달 가능한 금리를 기준으로 금융부대비용 등 가격요소를 결정하지만, 협상이 장기화되고 실제 금융조달까지 수년이 소요되는 경우도 있기 때문에 시장변동 위험이 증가함
- 최저가낙찰제 시행으로 사업자 간 출혈경쟁이 더욱 심화되고, 기술과 품질보다 가격경쟁에 치중하여 오히려 비효율적 사업이 시행되는 경우도 있음

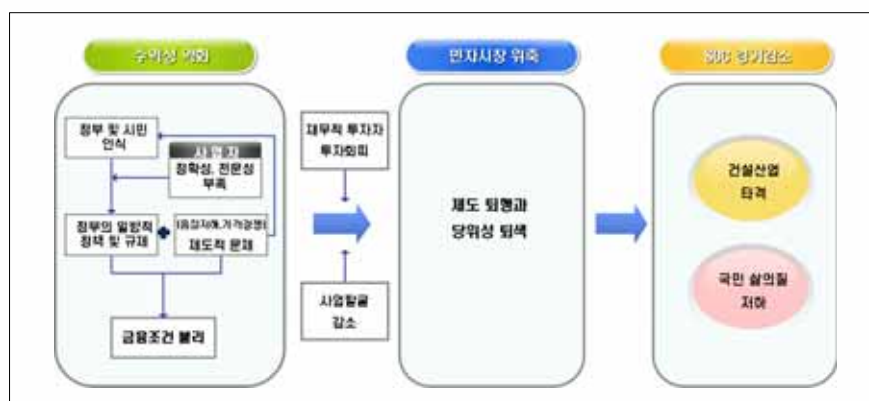
● 정책적 배려 부족

- 토지보상비와 부의 재정지원을 평가요소에 활용, MRG 축소·폐지, 자금재조달 세부요령 등 민간사업자에게 일방적 희생만을 강요
 - “High risk, High return”은 민자사업에서 가장 중요한 요건이나, 현 제도는 “High risk, Low return”을 강요하며 위험은 민간부담, 이익은 공유하는 시스템을 요구
- 행정의 편의성을 내세워 현실에 맞지 않는 정책 시행과 각종 법률 및 규제 적용
 - 실시협약 체결 후 제출하던 투자확약서를 정부가 우선협상대상자 선정 이후로 기간변경을 요구하는 경우도 있어 재무적 투자자의 모집에 난항을 겪음
 - 각종 심의 및 인허가의 중복 등 비효율적 과정 또한 많음

● 외부적 요인의 영향

- 세계경제의 불황으로 주가하락과 환율상승에 따른 자금조달 여건 등이 악화되고, 물가와 자재비 상승 등 시장자체에 불안감이 조성되어 있음
- 민자사업에 대한 정부, 민간사업자, 국민(사용자)의 인식부족
 - 통행량을 분산시키는 대안도로의 건설과 일방적인 통행료 인하 압박 등으로 민자사업의 긍정적 효과를 감소시키고 오히려 부정적 결과를 초래
 - MRG 제도운영 시 수요예측의 정확성 및 전문성의 신뢰상실
 - 도로 등 공공시설의 이용료는 세금만으로 충분하다고 생각하는 사용자의 민자시설에 대한 이해부족은 민자도로 등의 사용료 지불에 거부감을 유발함

[그림 2] 민자시장의 금융위기와 영향



4. 민자시장 활성화를 위한 개선방안

1 민자제도의 의미 재인식

- 민자제도는 민간의 자금을 통하여 정부와 국민을 위한 시설물이 건설·운영되고 민간 사업자는 이를 통해 수익을 얻는 시스템이므로 세 주체는 대립구도가 아니며, 민간사업자의 창의와 효율로 재정사업보다 더욱 질 높은 서비스와 효율을 누릴 수 있음

2 정부와 민간사업자의 파트너십 제고

- 정부는 민간사업자에게 과도하게 지워진 위험에 대한 일부 공유 및 경감 노력 필요
 - 자금재조달 및 부의 재정지원과 관련하여 MRG 유무를 통한 적용기준 분리, 총사업비에 자재비 인상분 반영, 토지보상비의 선 보상방안 검토 등이 필요
 - 정부우위의 시각으로 행해지는 불합리한 행정절차와 소급적용 제도, 사용료에 대한 무리한 인하 압력 등의 개선
- 민간사업자는 정확한 사업검증 마련 등 전문성과 객관성 제고 노력
 - 민자사업은 향후 20~30년을 전망하여 사업을 추진해야 하며, 정확한 사업검증과 전문성이 확보된 사업은 리스크가 줄어드는 만큼 안정적 사업운영이 가능함

3 지속적인 민간투자제도의 내실화 추진

- 외부 환경변화에 유연하게 대응할 수 있는 탄력적 제도 마련
 - 총사업비 변경요건 완화와 물가·금리 등 변동가능 요소에 대한 유동적 적용, 목표 수익률의 전환 및 다변화를 통한 합리화로 지속가능한 사업환경 조성
 - 총민간투자비의 자기자본비율 및 투자한도 규제완화와 설계보상비 지급기준 개선
- 기술과 품질 등 비 가격요소 경쟁 유도과 투자시장의 활성화 도모
 - 최적가치낙찰제 도입으로 지나친 가격경쟁 지양, 신용보증기금 확대, 성과와 연계한 재정지원, 해지 시 지급금 산정기준 개선 및 재무적 투자자의 다각적 유인책 개발

● 국토연구원 SOC·건설경제연구실 윤하중 연구위원 (031-380-0661, hjyoon@krihs.re.kr)

● 국토연구원 SOC·건설경제연구실 박선희 연구원 (031-380-0293, parksh@krihs.re.kr)