

## 민간투자사업과 형평성: 대구시의 사례를 중심으로\*

김 석 태

민간투자사업에 의한 공공서비스 제공이 확대되면서 이에 대한 불만도 증대되고 있다. 지금까지 민자사업에서는 효율성의 문제만 강조되었지 공공서비스의 형평성 문제는 무시되어 왔기 때문이다. 이 논문은 공공서비스의 형평성 문제와 관련해 대구시의 3개의 민간투자 도로 사업을 분석하고 그 함의를 도출하였다. 이들은 민자사업으로 제공되는 서비스도 재정사업과 비슷한 주민 부담으로 제공할 것과 지역적으로 이용자가 특정되는 사업은 민자사업보다 재정사업으로 할 것, 그리고 민자사업은 예산상 미래세대에 과중한 부담을 지우지 않는 범위내로 한정할 것이다. 그리고 이 논문은 민자사업이 공공재원의 부족시대에 지방정부의 공공서비스 제공 기회를 확대하지만 VFM 판단 중심의 민자사업 추진은 주민들의 불만을 야기할 우려가 크므로 공공서비스의 형평성에 대한 보다 신중한 고려가 필요하다는 것을 주장한다.

[주제어: 민간투자사업, 재정사업, BTO, 공공서비스]

### I. 머리말

우리나라가 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자 촉진법」을 제정한 이래,<sup>1)</sup> 민간투자사업(이하 민자사업이라 한다)이 획기적으로 증대하여, 2004년에는 영국 다음으로 많은 민간투자가 이루어지고 있는 나라가 되었다(OECD, 2008: 29). 2007년에는 외국 언론이 우리나라를 민간투자의 온상(hot spot)으로 평가하였으며(McKinsey Quarterly, April 2007), 인도와 베트남 등에서는 우리나라 민자사업의 성공을 벤치마킹하고 있다고 한다.

하지만 우리나라에서는 민자사업에 의한 공공서비스 제공이 확대되면서 이에 대한 불만도 증대되고 있는 것도 사실이다. 전통적인 재정사업과 달리 민자사업에 의해 제공되는 서비스는 이용자에게 요금이 부과되거나 아니면 요금이 재정사업의 경우보다 비싸기 때문이다. 그 결과 민자사업에 의한 공공서비스를 이용해야만 하는 주민들이 형평성(equity)의 문제를 제기하는 것은 당연하다고 하겠다.

\* 이 논문(저서)은(는) 2008년도 경북대학교 학술연구비에 의하여 연구되었음

1) 이 법은 1998년에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개명되었고, 2005년에는 종래 도로, 철도, 공항 외에 교육시설, 복지시설, 문화시설 등을 투자대상에 포함시켰다.

이론적으로 볼 때 사회기반시설의 공급에서 재정사업과 민자사업은 상호 대체될 수 있는 관계이다. 사회기반시설은 조세나 공채로 재원을 조달하여 재정사업으로 할 수도 있고, 민간 투자를 유도하여 민자사업으로도 할 수 있기 때문이다. 또 민자사업의 중간 단계에서나 혹은 사업이 완료된 후에 민자사업이 재정사업으로 전환될 수도 있다.<sup>2)</sup> 따라서 주민들의 입장에서 볼 때 재정사업이나 민자사업 모두 공공서비스를 제공받는 수단(tool)에 불과하다. 그 결과 공공서비스를 제공받는 주민의 입장에 볼 때 민자사업에 대한 평가는 전통적인 공공서비스의 제공 방법인 재정사업을 기준으로 이루어질 수밖에 없고, 민자사업에서 제공하는 공공서비스의 가격이 재정사업과 비교하여 비싸거나 지역적 차별이 있는 경우에는 불만을 제기하지 않을 수 없다. 또 민자사업이 예산외 사업(off-budget)으로서 그 효율성이 떨어져 미래세대에 예산상 과중한 부담을 지우는 경우도 마찬가지이다.

민자사업은 신공공관리(new public management)의 전통에 따라 시장논리에 따른 효율성을 중시하는 사업으로 발전하여 민자사업 적격성 판단에서 형평성 문제는 간과되었다. ‘정부는 본래적으로 성장을 추구하기 때문에 공공서비스를 공급함에서 형평성에 우선하여 효율성을 추구할 개연성이 크다’(이승중 1993)는 사실이 여기에서도 나타나고 있다. 하지만 최근 민자사업에 대한 국민들의 불만(voice)에서 보듯이 민자사업에서 공공서비스의 형평성의 문제를 더 이상 무시하기는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 민자사업의 형평성 문제를 다룬 것은 정책적으로나 이론적으로 찾아보기 힘든 현실이다. 이 논문은 대구시의 3개 민자도로사업 사례에서 제기된 문제를 중심으로 형평성을 분석한다. 대구시의 민자사업으로 시작한 호국로, 매천로, 범안로의 3개 도로는 같은 도로사업이지만 각기 다른 건설과정과 성과, 그리고 주민들의 평가를 내리고 있다는 점에서 분석할 만한 가치가 있다고 본다.

이 연구의 가설은 ‘민자사업으로 제공되는 공공서비스가 재정사업에 비해 비싸거나 지역적 차별이 있거나 예산상 미래세대에 과중한 부담을 지우는 경우 성공하기 어렵다’이다. 민자사업도 정치적 성격을 다분히 가지고 있기 때문에 공공서비스 이용에 대한 부담이 과중될 경우 정치적 반발이 생길 수밖에 없기 때문이다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 민자사업과 관련한 이론적 배경과 선행연구, 그리고 분석을 틀을 정립하고, III장에서는 대구시의 사례를 정리 및 분석하고, IV에서는 이 논문을 마무리한다.

## II. 이론적 배경과 분석의 틀

2008년 자료를 보면 민간투자가 사회기반시설 투자의 15.3%를 차지할 정도로 중요한 공공서비스의 공급수단이 되고 있다. 이렇게 민간투자가 많은 이유는 사회기반시설 확충에 영국에서 발전한 PFI를 적극적으로 도입하였기 때문이다. 아래에서는 민자사업의 비교기준이 되

2) 그 예는 민자고속도로의 비싼 통행료에 반발해 한국도로공사가 민자도로의 지분을 인수해야 한다는 주장이 제기되고 있고, 대구시에서는 BTO 도로사업이 시행 중 재정사업으로 전환된 예가 있고, 현재 또 다른 BTO 도로 사업을 재정사업으로의 전환을 요구하고 있다.

는 재정사업을 민자사업과 비교한 후 민자사업이 확대된 배경을 설명한다. 그리고 민자사업에 대한 선행연구를 검토한 후 본 연구의 분석을 틀을 제시한다.

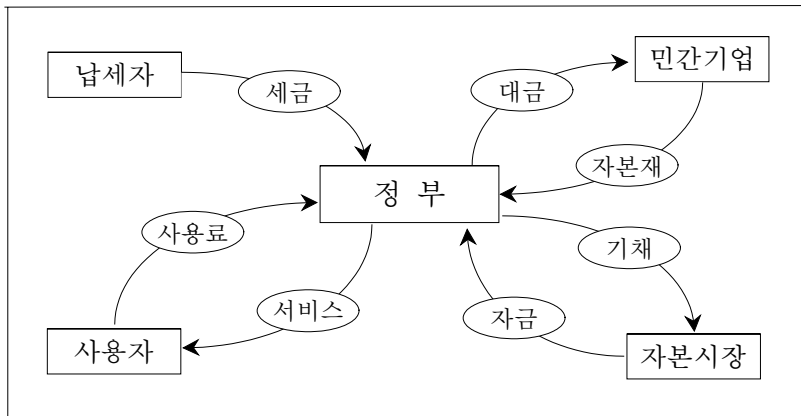
## 1. 재정사업과 민자사업의 구조와 성격

### 1) 재정사업과 민자사업의 구조

민자사업이란 종래 정부예산으로 건설하고, 운영하여 온 도로, 항만, 철도, 학교, 환경 등의 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영토록 함으로써 민간의 창의와 효율을 활용하고자 하는 사업을 말한다. 우리나라에서 1990년대에 본격적으로 도입되기 시작한 민자사업은 전통적인 재정사업과 여러 가지 점에서 비교된다.

재정사업은 정부가 중심이 되어 공공서비스를 제공하는 것으로 정부가 납세자로부터 세금으로 징수한 재원이나 자본시장에서 조달한 자금으로 민간기업이 건설한 공공시설에 대금을 지불한다. 정부는 민간 사용자에게 서비스 제공의 대가로 사용료를 징수하기도 한다. 재정사업의 구조는 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

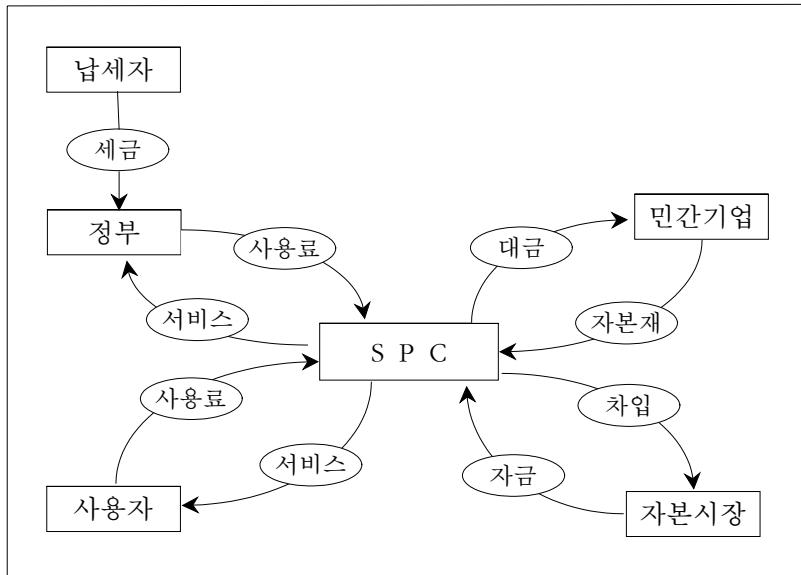
<그림 1> 재정사업의 구조



출처: OECD(2008), Public-Private Partnerships: In pursuit of risk sharing and value for Money, OECD Publishing, 41.

반면 민자사업의 경우 특별목적회사(SPC: special purpose company)가 중심이 되어 공공서비스를 제공하는 것으로 자본시장에서 차입한 자금으로 민간기업이 건설한 공공시설에 대한 대금을 지급하는 대신 SPC는 정부나 사용자에게 공공서비스를 제공하고 그 대가로 사용료를 징수한다. 정부는 납세자로부터 징수하는 세금으로 SPC에 제공하는 재원을 충당하기도 한다. 민자사업의 구조는 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 2〉 민자사업의 구조



출처: OECD(2008). Public-Private Partnerships: In pursuit of risk sharing and value for Money, OECD Publishing. 41.

민자사업 중 우리나라에서 가장 많이 활용되고 있는 형태는 수익형 민자사업(BTO: build-transfer-operate)과 임대형 민자사업(BTL: build-transfer-lease)이다.<sup>3)</sup> BTO 사업은 이용자에게 사용료를 부과하여 민간투자비를 회수하는 방식으로 도로, 항만, 철도 등의 사업에 적용된다. 이에 비해 2005년 새로 도입된 BTL 사업은 이용자에게 사용료 부과가 어려운 학교, 병영 생활관, 병원 등에 적용되며, 민간투자비용을 정부예산에서 10-30년간 분할하여 지급하는 형식이다.

재정사업과 민자사업은 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 재원이나 경비부담원칙, 수익과 비용의 계산에서 차이가 난다. 재정사업의 재원은 조세 혹은 공채 수입이지만 민자사업은 민간자본이다. 재정사업에서는 수익자와 부담자가 별개이지만 BTO 같은 수익형 민자사업은 수익자 부담이 원칙이다. 재정사업에서는 사업의 비용은 계산되지만 그 수익은 무시되는 반면 민자사업에서는 수익과 비용의 흐름 모두가 계산된다. 그 결과 재정사업과는 달리 민자사업은 그 수익성이 계속적인 관심과 평가의 대상이 된다.

3) 종래 우리나라에서 이용된 다른 형태로는 민간이 시설소유권을 갖고 운영하는 BOO(Build-Own-Operate)과 민간이 시설 운영 후 정부로 소유권을 이전하는 BOT(build-operate-transfer) 방식 등이 있다.

〈표 1〉 재정사업과 민자사업의 비교

	재정사업	민자사업
재원	조세 혹은 공채	민간자본
부담원칙	수익자와 부담자 유리	수익자 부담
수익과 비용의 계산	비용은 계산되지만 수익은 무시	수익과 비용의 흐름이 계산(BTO 사업)

## 2) 민자사업의 정당성

영국에서 1990년대 초부터 확대되기 시작한 민자사업(PFI: private finance initiative)은 민간의 유휴 자본을 활용할 뿐만 아니라 공공과 민간이 위험을 공유한다는 측면에서 긍정적인 평가가 많다. 또 민간의 효율적인 경영기법을 도입함으로써 기존의 정부 관료제의 비효율성을 극복한다는 점에서도 긍정적으로 평가된다. 민자사업은 정부 예산의 제약을 완화시켜 공공서비스를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 민간의 경영능력을 공공부문에 도입하여도 민간의 유휴 자본을 활용한다는 점에서 사업의 정당성이 인정된다.<sup>4)</sup>

### (1) 재정적 제약 극복

대부분의 선진국에서 재정수요는 크게 비하여 이를 충족시킬 수 있는 정부재원은 부족한 형편이다. 재정적 자원을 늘리기 위한 세금 인상이나 민간으로부터의 차입을 위한 공채의 발행도 이미 한계에 달해 있다. 이런 재정적 상황에서 정부재정에 부담을 주지 않고 공공사업을 할 수 있는 것으로 고안된 것이 민자사업이다. BTO 사업 방식으로 도로나 항만 등의 시설을 하고 이들 시설의 사용료로 건설비용과 금융비용을 충당한다면 정부 재정상의 아무런 부담이나 지원 없이도 이들 시설을 제공할 수 있다. 사회기반시설 서비스를 제공하기 위해 BTL 방식을 활용하면 종래 재정사업으로 서비스를 제공하는 것에 비해 20-30년 앞당겨 국민에게 편익을 제공할 수 있다.<sup>5)</sup> 이와 같이 민자사업은 재정상의 한계를 극복하고 공공서비스를 조기에 공급할 수 있다는 이점이 있다.

### (2) 효율성

전통적인 재정사업으로 사회기반시설을 하는 경우 당초의 설계변경, 비용의 초과(cost over-run), 공사기간의 연장(time over-run) 등의 문제점을 안고 있는 것으로 지적되어 왔다. 하지만 민자사업의 경우 공사기간이 연장되거나 총사업비가 늘어날 염려가 적고 민간사업자가 향후 그 시설을 20-30년간 관리 운영해야 하기 때문에 부실공사의 가능성이 줄어든다.<sup>6)</sup> 민간이 참여

4) 이하 부분은 기획예산처·한국개발원(2006)에 의거하였다.

5) 우리나라에서 현재 30년 이상 된 낡은 초중등학교 건물을 증개축하기 위해 먼 예산을 확보해(연간 2500억 수준) 정부가 직접 건설하면 20년이 걸리지만 리스 방식을 이용하면 2-3년 내에 대상 시설의 70%를 증개축 할 수 있다고 한다. 더구나 사업이 늦어지면 토지보상비의 상승, 건축비의 증가 등 증개축 비용이 늘어나기 때문에 이왕 해야 할 사업이라면 빨리 추진하는 것이 비용 측면에서도 유리하다는 것이다(기획예산처·한국개발원 2006).

6) 영국의 경우 재정사업의 공사비 준수율과 공사기간 준수율이 27%와 30%인데 비하여 민자사업은 공

하면 창의적인 사업 디자인을 통해 서비스의 질을 높일 수 있다고 한다.<sup>7)</sup>

### (3) 민간자본시장 활성화

현재 우리나라에는 연기금 금융기관 등이 적당한 투자처를 찾지 못해 상당한 여유자금을 보유하고 있다고 한다. 민자사업은 이들 자금을 중장기적으로 안전하게 투자할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 장기채권 시장이 없어 연기금 보험사들이 투자할 기회가 없는 현실에서 민자사업은 국가 경제 활성화에 도움을 준다.

### 3) 민자사업의 적격성 판단

민자사업에 대한 적격성의 판단에 대한 정부의 정책은 시대에 따라 변해 왔다. 1980년대까지 영국의 민자사업에 대한 지침은 라이 룰(Ryrie Rule)로 민자사업을 제한하는 입장이었다. 이 룰은 공공서비스에 대한 민자사업은 ① 정부의 보증 없이도 수행될 수 있는 위험성이 없는 사업이어야 하고, ② 금융시장에서 자금을 조달하여 수익을 낼 수 있을 만큼 효율적이어야 하며, ③ 재정사업을 대체하는 것이지 추가되는(additional) 사업이 아니어야 한다는 것이다. 이는 민자사업이 늘어나는 만큼 재정사업이 줄어들어야 한다는 룰로서 거시경제적 효과의 측면에서 볼 때 정부나 민간이 금융시장에서 돈을 빌리는 것에서 차이가 없다는 관점에서 출발하고 있다. 라이 룰은 공공지출을 우회적으로 늘리기 위한 방편으로 민간투자를 이용하는 것을 방지하기 위한 것이다.<sup>8)</sup>

1990년대 초에 라이 룰이 폐지되고 민자사업 적격성 조사로 대체되면 이후 영국의 PFI는 활성화되었다. 적격성 조사는 정부실행대안(public sector comparator)과 민간투자대안(private finance initiative)의 비교를 통하여 VFM(value for money)를 구하고 이를 토대로 재정사업으로 추진할 것인지 아니면 민자사업으로 추진할 것인지를 결정하는 것이다.

## 2. 선행연구 검토

민자사업에 대한 연구는 매우 광범하다. 민자사업의 초기에는 이를 소개하고 성공조건을 제시하는 수준이었지만 많은 민자사업이 추진되면서 다양한 측면에서 이를 다루고 있다. 서구에서의 선행연구에 대한 포괄적인 검토는 Kwak et. al.(2009)에서 찾아 볼 수 있다. 이 리뷰 논문은 민자사업에 대한 기존 연구를 ① 정부의 역할과 책임, ② 위험 관리, ③ 사업자 선정과 계약, 그리고 ④ 재원조달과 정부지원으로 나누어 정리하고 있는데, 이들 각각의 요소들이 민자사업의 성공과 실패를 좌우한다고 보고 있다.

사비 준수율과 공사기간 준수율이 100%와 88%로 영국의 회계감사원이 2000년에 15개 민자사업을 분석한 결과 재정사업보다 민자사업이 전체적 20%의 비용 절감 효과가 있는 것으로 나타나고 있다(기획예산처·한국개발원 2006).

7) 일본의 경우 중학교 건물을 개축하면서 문화센터, 수영장, 체육관 등을 같이 지어 중학교를 그 지역 주민의 여가센터로 활용한 것이 그 예이다.

8) <http://aberdeen.ac.uk/crpf/privatefinance.pdf>

여기에서 선행연구에 대한 검토는 이 논문과 직접 관련된 민자사업과 재정사업의 비교와 제정에 미치는 영향에 한정하기로 한다. 우선 재정사업과 비교한 연구를 보면 다음과 같다. 민자사업에 대한 교과서와 같은 Grimsey and Lewis(2004)의 제4장은 민간투자 사업의 장점을 부각시키면서 기존의 재정사업과 비교하고 있다. 이들은 종래 재정사업의 비용초과(cost over-run)와 공기 연장의 문제점을 지적하면서 민자사업의 경우 이런 문제가 훨씬 줄어든다고 한다. 민자사업을 포괄적으로 다루고 있는 Yescombe(2007)은 제2장에서 민투자사업의 찬반 논의에서 민간투자의 정부 예산운용상의 편의, 민간투자가 국가 전체 투자를 증대시키는가의 문제(additionality), 재정투자와 민간투자간 비용의 차이 문제, 투자 위험성(risk)의 분산문제와 투자가치(vale for money)문제, 규모의 경제 문제, 민간기술 투입으로 인한 효율성과 혁신의 증대 문제, 민간투자의 복잡성 문제, 민간투자의 정치적·행정적 문제를 다루고 있다. 선진국의 민자사업을 다룬 OECD(2008)의 제3장은 민자사업이 경제적 의미에서 최선의 대안인지를 검토하고, 제4장에서는 민자사업을 정부예산상에 반영하는 문제를 다루고 있다. 지금까지 우리나라에서의 민자사업에 대한 연구는 이를 소개하고, 그 성공조건을 제시하는 수준에 불과하다(민기 2009)고 할만큼 연구는 많지 않다.

민자사업의 성과와 관련하여 영국의 회계감사원이 2000년에 15개 민자사업을 분석한 결과를 보면 재정사업보다 민자사업이 전체적 20%의 비용 절감 효과가 있는 것으로 나타나고 있다고 한다(기획예산처·한국개발원 2006). 하지만 민자사업의 성과에 대한 학술적 연구는 엇갈린다. Pollitt(2005)는 영국의 PFI가 교도소나 도로 분야에서 성공적이라고 평가하는 반면, Shauol(2005)은 영국의 PFI가 교육, 보건, 범죄, IT가 성공적이지 못한 반면 도로 사업만이 성공적이라 평가하고 있지만 이들 성공이 정부의 지원이 크기 때문이라 한다. 주목할만 것은 Shauol(2005)은 PFI를 강도 높게 비판하면서 PFI는 좋게 볼 때 비싼 공공서비스 제공방법이고, 나쁘게 볼 때는 부를 국민들로부터 기업으로 이전시키는 것이라고 결론짓고 있다.

우리나라에서도 이와 비슷한 상황이다. 기획예산처의 「민자사업 기본계획」에서는 운영비용이 재정사업보다 민자사업의 경우 훨씬 저렴한 것으로 보고 있다(유영철, 2008). 하지만 이재철(2005, 2009)은 BTO 도로사업에서 교통수요 과다 추정으로 인한 재정부담과 건설단가의 과도한 상정으로 인한 독점적 이익의 문제를 지적한다.<sup>9)</sup> 그리고 이를 해결하기 위한 방안으로서 최소운영수입금(MRG: minimum revenue guarantee) 보장률의 축소와 입찰 경쟁의 강화를 제안하고 있다.

재정의 영향에 대한 연구는 BTO 사업과 BTL 사업간에 차이가 있다. 전자가 그 영향이 다른 조건에 좌우되는 반면 후자는 직접적이기 때문이다. BTO 사업의 최소운영수입보장 때문에 발생하는 국가의 부담에 대한 경실련(2007)이나 언론의 자료는 많은데 비해 학술적 연구는 많지 않다. BTL 사업과 관련해서는 최석준(2007)은 BTL 사업이 정부의 지급의무를 유발하는 채무적 성격이 강하기 때문에 민자사업 지출예산의 상한선을 두는 것을 제안하고 있다. 민기(2009)는 지방자치단체의 경우도 이런 상한선을 두는 것이 필요하다고 한다.

사실 종래 많은 연구가 재정사업과 민자사업의 선정기준에 대한 연구로 B/C 분석이나

9) 인천공항고속도로의 경우 2007년의 경우 통행량이 4배 이상 부풀려져 있고, 민자고속도로의 건설단가는 재정사업보다 평균 1.4배 높게 나타나고 있다고 한다.

VFM 분석 등 효율성 분석에 한정되고 있다. 이는 민자사업의 성공조건으로서 공익성, 민간의 수익성, 사업자 선정의 공평성과 평가기준으로서 효율성(efficiency), 위험분산성(risk sharing), 부가성(additionality)이 중시되어 온(Hall, 1998; Wang, 2009) 전통 때문이라 할 수 있다. 하지만 민간투자사업과 관련된 공공서비스에 대한 이용자들의 불만에서 보는 바와 같이 효율성 분석에 못지않게 형평성에 대한 분석도 필요하다.

### 3. 민자사업 서비스에서의 형평성

공공서비스 배분에서의 형평성은 보편적 형평성과 상대적 형평성으로 나누어 볼 수 있다(이승중 1993, 조경호·전성표 1999, 이영범 2004). 전자는 공공서비스가 모든 사람들에게 똑 같이 배분되어야 한다는 것이고 후자는 필요에 따라 배분(need based)되어야 한다는 입장이다. 전자가 절대적 평등을 강조하는 반면 후자는 상대적 평등을 강조한다. 양자에 대한 입장은 공공서비스의 성격에 따라 달라질 수 있는데, 재정사업에 의한 전통적 공공서비스의 형평성은 대체로 수요를 고려한 형평성이라 할 수 있다.<sup>10)</sup>

여기서 공공서비스 형평성 문제는 재정사업에 비교해 볼 때 민자사업이 어떤 형평의 문제를 야기하고 있는가이다. 공공시설에 대한 재정사업은 정부예산으로 집행되고 서비스에 대한 직접적인 반대급부를 요구하기 않지만 민자사업의 경우는 민간자본으로 건설되기 때문에 수익자 부담이 원칙적으로 적용된다. 그 결과 민자사업의 경우 비용 부담 등의 문제에서 재정사업과 다르게 나타난다. 하지만 공공서비스를 받는 입장에서 보면 민자사업과 재정사업이 공공서비스에서 차별이 없어야 한다. 이런 관점에서 보면 여기서 논의되는 형평성은 보편적 형평성의 문제이다.

종래 공공서비스 형평성에 대한 논의는 주로 특정 서비스, 예를 들어 상수도나 복지, 경찰 서비스의 지역과 소득계층 간의 배분 문제로 다루어 졌다(이승중 1993, 이영범 2004). 하지만 여기서는 재정사업과 민자사업 특성에 착안하여 형평성의 문제를 다룬다. 지금까지 우리 사회에서 제기된 민자사업의 형평성의 문제는 부담의 크기 문제, 지역적 부담의 편중의 문제와 미래의 민간사업자에 대한 지원과 관련한 예산상 세대간 공평부담의 문제로 나눌 수 있다.<sup>11)</sup>

#### 1) 지불비용의 형평성

지불비용의 형평성 문제는 사용료 지불 여부 문제와 사용료 지불 수준 문제로 나눌 수 있다. 사용료 지불 여부 문제는 재정사업으로 할 것인가 아니면 민자사업으로 할 것이냐의 문제이기도 하다. 재정사업인 경우 세금이나 공채를 재원으로 하여 도로를 건설하고 이 도로를

10) 이승중(1993)공공서비스 배분의 형평성은 수요를 고려한 평등 또는 수요 대응적 평등(equity based on need)의 구현을 의미하는 것으로 보는 것이 타당하다 할 것이며 대부분의 문헌도 이와 같은 견해를 보인다고 한다. 수요가 동일한 수준의 지역 또는 계층에 대해서는 동일한 서비스를 배분하고, 서비스 수요가 상이한 지역 또는 계층에 대해서는 상이한 수요에 부응하도록 서비스를 배분하는 것이 공평하며 또 정당하다고 한다.

11) 여기서 3가지로 나눈 것 외에 다른 것이 있을 수도 있다. 이 분야의 선행연구가 없는 상태에서 연구자가 관찰 한 것은 후술하는 3가지라는 의미이다.



무료로 이용하게 할 수 있는 반면 민자사업의 경우 민간자본으로 도로를 건설하게 하고 투자의 비용을 통행료로 회수하기 때문이다.

사회기반시설 확충을 재정사업으로 할 것인가 아니면, 민자사업으로 할 것인가의 여부에 따라 이에 대한 주민들 간의 부담이 달라진다. 재정사업의 경우 이 건설 비용부담이 전체 주민에게 돌아가지만 민자사업의 경우 이 시설의 이용자에게만 돌아가기 때문이다.

사용료 지불 수준의 문제는 도로의 경우 재정사업과 민자사업의 사용료의 차이가 문제가 된다. 사실 지불비용의 형평성 문제는 민자사업 서비스의 이용료가 높게 책정되는데서 나타난다. 예를 들어 민자고속도로의 통행료가 재정사업 고속도로의 통행료에 비해 비싸다든지, 아니면 BTL 기숙사의 이용료가 재정사업 기숙사의 이용료 보다 현저히 비싼 경우이다.

사실 민자사업의 경우 금융비용이 재정사업에 비해 비쌀 소지가 다분히 많다. 국가나 지방자치단체가 공채로 재원을 조달하는 경우 시중 금리보다 싼 이율로 재원을 조달할 수 있는데 비해 민간 SPC는 그러하지 못하다. 또 민자사업의 경우 제안서의 입안부터 입찰참가, 계약의 성사까지 많은 거래비용(transaction cost)이 수반하기 마련이다. 이런 높은 비용을 저렴한 관리비용 내지 효율화로 인한 비용절감으로 상쇄하는데는 한계가 있다.

구체적인 예로, 천안-논산, 대구-부산, 인천공항고속도로, 용인-서울, 서울-춘천 등의 민자도로도 정부가 만든 도로보다 1.5-3.7배 가량 통행료가 비싸다고 한다(중앙일보 2009. 11). 이 때문에 민자도로 통행료에 대해 민원이 끊임없이 제기어 왔다. 2003년 3월 인천공항고속도로 '통행료 인하' 저속시위, 2009년 6월 서울-춘천 고속도로 통행료 인하 건의, 2009년 9월 밀양 시민회에서는 신부산-대구 고속도로 통행료 인하 대정부 건의문을 제출, 그리고 2009년 12월 고양 시민회에서는 통행료에 대한 통행료 인하 소송 등이 그 예이다. 이런 문제에 대처하기 위하여 민자고속도로 통행료가 일반고속도로 평균 통행료의 100분의 120을 초과하지 못하도록 상한선을 정하도록 하는 방안이 국회의 여야 의원의 공감대를 형성하고 있다고 한다(강원일보 2009. 11.17).

## 2) 지역적 형평성

국가나 지방자치단체의 공공서비스는 관할권내의 모든 지역에 고르게 공평한 부담으로 제공되어야 함이 원칙이다. 특정지역에 거주하는 주민에 공공서비스가 공급되지 않거나 그 지역 주민에게 부담이 과중하게 되는 경우에는 불만이 생길 수밖에 없다. 특히 도로 같은 공공시설은 지역에 고착되어 있으므로 인근 주민들이 불만을 가질 수밖에 없다.

한 지역에서 특정 도로건설이 재정사업인가 아니면 민자사업인가의 여부에 따라 지역간 주민들의 부담이 달라진다. 재정사업의 경우 이 도로건설의 부담이 전체 주민에게 돌아가지만 민자사업의 경우 이 도로의 이용자에게만 돌아가기 때문이다.

공공서비스의 지역적 형평성의 판단을 위해 수혜자와 부담자의 지역적 특정-불특정의 여부를 <표 2>와 같은 조합으로 나누어 볼 수 있다.

〈표 2〉 지역적인 부담과 수혜의 특정성

구분		수혜자	
		불특정	특정
부담자	불특정	I	II
	특정	III	IV

공공서비스를 제공하기 위한 비용 조달이 국가의 세금과 같이 부담자가 불특정인 경우 수혜자가 누구이든 형평성의 문제가 크게 제기되지 않는다. 반면 부담자가 특정되어 있는 경우 수혜자의 비용의 부담을 놓고 형평성의 문제가 크게 제기된다. 보다 구체적으로 수혜자와 부담자가 불특정인 I 은 통상적으로 형평성의 문제가 제기되지 않는다. 이 경우 재정사업이든 민자사업이든 형평성 문제에서는 시비가 적다. 수혜자가 특정적이고 부담자가 불특정적인 II 는 형평성에 문제가 많지만 불특정 다수가 형평성의 문제를 제기하기 어렵기 때문에 정치적으로 되지 않는다. 특정지역의 특혜(pork-barrel)적인 지역사업이 그 예이다.

반면 수혜자가 불특정적이고 부담자가 특정인 III 의 경우는 부담자의 반발이 심해 민자사업으로 되기는 어렵다. 수혜자와 부담자가 특정인 경우가 IV인데 소수 클럽(club) 내에서 제공되는 서비스에서 예를 찾아 볼 수 있다. 수익과 부담의 관계에서 부담이 특정한 사람에게 한정되는 경우 이들이 형평성의 문제를 제기할가 능성이 많다. 그리고 이런 부담이 불합리하다고 생각되는 경우 IV의 경우에서 II 의 경우로의 이전을 요구하는 행태가 나타날 것이다.

IV의 경우의 예로 볼 수 있는 것이 지역적인 민자도로 통행료 인하 요구나 무료화 요구이다. 이들은 인천국제공항고속도로나 서울-춘천 고속도로 등에서 나타나고 있다. 2003년 2월 공항신도시 주민들의 ‘대체도로가 없는 공항고속도로에서 통행료 징수는 부당하다’는 주장에 따라 영종도 및 인근도서 지역주민을 대상으로 통행료를 48.4% 감면하였다(오마이뉴스 2003. 6.12). 최근 개통된 서울-춘천 고속도로 인근 주민들 중에는 비싼 통행료에 불만을 표시하자 도로 인근 지역 주민에게 통행료에 할인혜택을 주고 있다.<sup>12)</sup>

### 3) 예산상 세대간 형평성

민자사업은 흔히 파우스트 거래(Faustian bargain)로 비유된다(Flinders, 2005). 민자사업은 ‘미래의 고통을 생각하지 않고 우선 당장의 달콤함 때문에 거래를 한다’는 것과 비슷하게 추진된다는 것이다. 사실 민자사업은 당장 주민들에게 직접적인 부담을 지우지 않을 뿐만 아니라 재정상 예산외(off-budget) 사업이기 때문에 사업이 남발될 우려가 많다. 하지만 민자사업이 잘못된 경우 궁극적인 부담은 주민들에게 돌아가기 때문에 이것이 미래세대에 예산상의 부담으로 작용하기 마련이다.

재정사업은 매년 정부예산에 계상되어 관리되어 의회의 엄격한 통제를 받는데 비해 민자사업은 예산외 사업으로 의회의 통제절차가 아직 미흡한 수준이다. 현재 정부는 BTL사업이 무분별하게 확대되지 않도록 중장기적 재정관리 틀 속에서 관리하고 있다. 민자사업(BTL과

12) 춘천권 주민들에게 통행료 5,200원 중 200~300원 추가 할인 혜택이 주어진다고 한다.

BTO 포함)관련 재정소요를 세출예산의 2% 범위내로 관리하고 있는데, 이는 BTL 선진국인 영국과 같은 수준이다. BTO 사업의 최소수입보장제, BTL의 미래의 리스 부담 등은 재정의 건전성을 해칠 소지가 많은 제도이다. 정부는 2009년 최소수입보장제를 폐지하여 재정적 부담을 줄이는 방향으로 개혁을 하고 있다.

민자사업의 실질적 부담과 관련한 세대간 부담의 형평성의 문제를 놓고는 의견이 엇갈린다. 일반적으로 민자사업이 미래세대에 부담이 된다고 보지만 민자사업이 세대간 부담의 형평성 제고에 충실한 제도라는 견해도 있다.<sup>13)</sup> 민자사업의 세대간 실질적 부담에 대한 문제는 여기서 논외로 하고 예산상의 부담 문제만 다루기로 한다.

#### 4. 분석의 틀과 방법

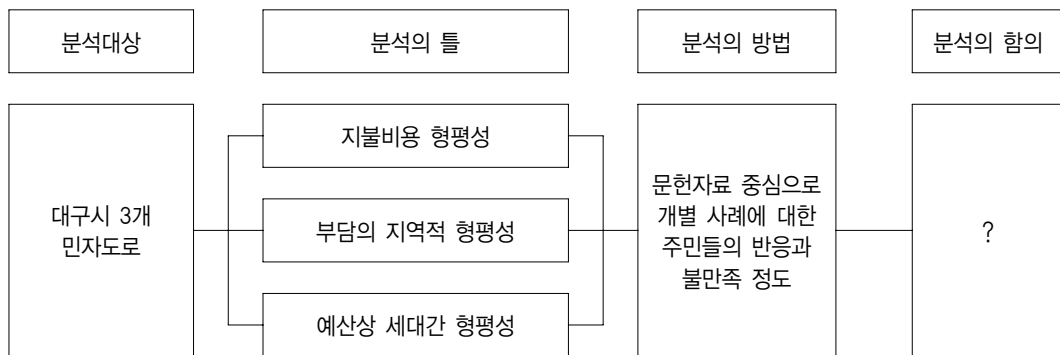
종래 공공서비스 형평성 판단과 관련한 지표는 투입물(input)과 산출물(output) 지표로 나누어 볼 수 있다. 투입지표는 공공서비스 생산과 관련한 인력과 예산 등이 어떻게 배분되어있는가를 측정하는 것이고, 산출물지표는 공공서비스가 어떻게 배분되어 있는가를 측정하는 것이다. 그리고 이런 측정치로서 비형평성계수(coefficient of inequity)가 계산된다(이승종 1993, 이영범 2004). 투입과 산출 지표가 비교적 측정하기 용이하고 객관성이 있다는데 이런 지표의 장점이 있으나 이것이 공공서비스에 대한 주민의 만족도를 나타내는 것은 아니라는 점에 한계가 있다.<sup>14)</sup>

여기서 형평성의 판단은 주민의 만족 정도를 그 기준으로 하고 이런 만족도는 공공서비스에 대한 불만(voice)의 정도로서 파악한다. 민자사업 서비스 이용자의 불만은 재정사업의 경우에 비추어 나타난다고 할 수 있다. 민자사업이 유료이거나(재정사업이 무료인 경우) 이용요금이 비싼 경우 불만을 가지지 않을 수 없다. 특정 지역민들이 공공서비스 이용하기 위해 다른 지역에서 부담하지 않는 민자시설 이용료를 부담하는 경우도 불만을 가지지 않을 수 없다. 이런 형평성의 문제는 불만을 가진 자들의 항의 수준으로 파악할 수 있다. 예산상 세대간 형평성의 판단은 민자사업이 전체 예산 사업에서 차지하는 비중과 미래의 재정적 부담과 관련한 재정 건전성의 우려에서 파악한다. 그리고 이런 불만족의 파악은 주로 문헌, 특히 시민단체의 성명이나 언론에 노출된 민자사업과 관련된 반응이나 불만과 관련된 기사에 근거를 둔다. 이상의 분석의 틀과 방법을 정리하면 <그림 3>과 같다.

13) 기획예산처한국개발원(2006)은 재정사업이 미래세대 편익에 대해 현재세대가 미리 부담하는 구조라면, BTL사업은 해당시설 이용세대가 임대료를 부담하는 '수익자부담 원칙'에 부합하는 구조인 것이다.

14) 공공서비스에 대한 궁극적인 평가는 그 서비스에 대한 주민 만족도에서 찾아야 하기 때문이다.

〈그림 3〉 연구의 체계



### Ⅲ. 민자사업 사례와 평가

대구시 민자사업은 시민 1인당 부채가 전국에서 가장 많은 도시라는 오명 속에서 재정상의 어려움을 피하면서 공공서비스를 조기에 공급하는 방법으로 활용할만한 제도이다. 하지만 대구시의 공공서비스 제공을 위한 민자사업은 그 예가 많지 않다.<sup>15)</sup> 여기에서 다루는 3개의 민자사업 외에 주요한 것은 현재 BTO 사업으로 건설 중인 상인-범물 4차 순환도로와 BTL 사업으로 시행되는 시립미술관 정도이고, 대구 뮤지컬 전용극장이 BTO 사업으로 준비 중인 정도이다. 이는 가장 성공적인 민자사업의 분야이라고 평가 받는 도로건설의 분야의 BTO 사업에 대한 논란이 많기 때문이다. 여기서는 3개의 민자도로로 계획된 사업을 정리하고 공공서비스 제공의 형평성 문제를 중심으로 평가한다.

#### 1. 민자사업 사례<sup>16)</sup>

##### 1) 호국로의 국우터널

대구시의 4차 순환선의 일부인 호국로의 국우터널(북구 국우동)은 민간투자법이 생기기 전 유료도로법에 따라 건설되기 시작한 것으로 총 사업비 523억원 가운데 민자가 494억원 투입됐고, 시비가 29억원이 투입된 사업이다. 국우터널은 1997년 대구 최초의 민자도로(왕복 6차선, 1,310m)로 완공되었으며, 민간사업자(SPC)가 대구시에 기부채납하였다. 2000년 4월 군인공제회가 관리운영권을 SPC 3사로부터 인수해 지금까지 운영해 오고 있으며, 대구시와의 운영협약기간은 2012년 7월까지이다. 이때까지 투자비가 회수되면 운영권은 대구시로 양도된다.

국우 터널의 하루 평균 차량 통행량은 2009년 경우 5.5만여 대로 실제 통행량이 당초 계획의 89% 수준으로 양호하나 통행료 수입의 경우 88억원으로 계획된 수입의 55% 수준 정도이

15) 지하상가 개발사업이나 공단 조성 등의 개발사업은 여기에 포함되지 않는다.

16) 여기 사례의 구체적인 내용은 대구시의 내부 자료와 대구 매일신문 등 지역신문에서 정리한 것이다.

다. 통행료 수입이 저조한 것은 99년에 700원, 2000년에 800원이던 통행료를 소형 500원, 대형 600원으로 인하하였기 때문이다. 그 결과 당초 예상했던 2012년 무료통행이 늦추어질 수밖에 없는 실정이다.

국우터널은 대구시 민자사업의 성공 사례로 평가될 수 있다. 대구시가 2001년과 2002년 각각 5억원과 10억원을 지원하기는 했지만 통행료 수입만으로 앞으로 무료 도로될 가능성이 높기 때문이다. 그 이유는 실제 통행량이 당초 계획과 비슷하다는 점과 도심 진입을 위한 유료 도로이면서도 이용자의 민원이 거의 없었기 때문이다.<sup>17)</sup>

## 2) 매천로

매천로는 금호강 북측에 위치한 약 30만 명의 인구 밀집지역인 칠곡지역과 대구 도심의 연결 도로로 칠곡지역의 교통난을 해소하기 위하여 민자사업으로 계획되었다. 1996년 7월 대구시 민자유치사업심의위원회의 심의를 거쳐 1996년 7월 사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법 제11조의 규정에 의하여 민자유치시설사업기본계획을 고시하였다.

매천로의 기본계획을 보면, 사업규모는 폭 35m, 총 연장 4,564m이며 사업비는 순공사비 977억원, 용지보상비 235억원, 설계·감리비 40억원 등 1,252억원이다. 사업비 중 기본 및 실시 설계·용역비와 용지보상비 전액은 대구시에서 부담하고 공사비는 유료도로로 건설·운영이 가능한 구간인 농수산물도매시장-구마지선 구간은 민자사업으로 시행하며 요금소 설치에 곤란한 태전동-농수산물 도매시장 구간은 부대사업 수익금으로 우선 충당하되 부족사업비는 대구시 예산으로 충당할 계획이었다.

1997년 4월 대구서북도로주식회사와 민간투자협약을 체결한 매천로 도로건설공사는 1997년 10월 공사가 착공되었다. 하지만 착공 때부터 통행료 폐지를 촉구하는 민원이 계속 제기되었다. 이 도로가 유료화되면 칠곡 지역을 연결하는 4개 노선의 도로 중 3개 노선이 유료도로이기 때문에 칠곡 주민들에게 과중한 부담이 된다는 이유 때문이다.

1997년 12월부터 2001년 4월까지 통행료 폐지촉구 민원이 7번이나 제기되었고, 2002년 9월에는 칠곡지역 주민 20만 명을 상대로 한 통행무료화 촉구 서명운동이 시작되었으며, 2002년 11월에는 칠곡지역 주민 22,810명이 서명한 무료화 진정 및 시의회 청원이 제출되었다.

칠곡지역 주민들의 민원제기에 대구시장 선거에서 매천로 무료화가 선거 공약으로 제시되었다. 대구시는 매천로 무료화를 검토하던 중 2002년 6월 매천로 영업소구간공사 부분 중지 조치를 취하고 민간사업자와 협의한 2002년 9월 민간사업자로부터 매천로 무료화 정책에 협조하겠다는 통보를 받았다. 2002년 10월 매천로 통행무료화 방침을 관계부서 합동대책회의 개최 등 내부적 절차를 거친 끝에 2003년 1월 통행무료화에 대한 최종 결정을 내리고 민간사업자와 양해각서를 체결하였다.<sup>18)</sup>

17) 하지만 한 시민단체의 국우터널의 명절 연휴기간 통행료 면제와 조기 공영화를 주장한 것에서 보듯이 유료도로에 대한 반감이 전혀 없었던 것은 아니다.

18) 대구시 의회도 2002년 12월 제117회 임시회 제4차 본회의에서 칠곡지역 주민의 매천로 유료화 폐지 촉구 청원에 대한 안건을 심의한 결과 「칠곡지역 주민들이 업무 및 생업을 위한 근거리인 도심으로 진입할 수 있는 도로는 본 매천로를 포함하여 4개 도로인데 그중 3개 도로가 유료도로로 타 지

매천로 통행무료화를 위한 대안으로 ① 민자사업비를 연차별로 분할 매수하는 방안, ② 민자유치사업은 존속시키되 통행료징수 면제에 따른 수입액 보전을 위해 추정통행료 수입액의 90%를 재정 지원해주는 방안, ③ 통행요금 500원(실시협약서상 통행요금)을 300원 또는 200원으로 감면하고 적자부분은 시에서 보존하는 방안 등 세 가지 대안을 검토하였다. 그 결과 제1안인 민간투자비 630억원을 3년 균등분할 상환하는 안을 채택하고 민자사업이던 매천로 건설사업을 재정사업으로 전환하였다.

### 3) 범안로

범안로는 대구시의 4차 순환선 도로의 일부로서 범물동 관계삼거리에서 율하동 안심국도까지의 7.25km에 이르는 도로로서 민자 1천683억원, 시비 571억원을 들여 2003년 5월 전구간이 개통됐고, 같은 해 9월부터 통행료를 징수하고 있다.

개통 첫 해인 2003년 실 통행수입은 추정 수입의 40%에 머물렀고, 2004년에는 37%로 떨어졌다. 20년 기간 동안 매 사업연도의 실제 통행료 수입이 보장기준 통행료(협약 당시 추정 통행료 수입의 90%)에 미달되는 경우 그 부족분을 보장하는 최소수입보장제에 따라 대구시가 업체에 재정 지원한 금액은 2003년 34억원, 2004년 121억원이었고, 2005년 이후에는 150억원 내외로 증가하였다. 이처럼 범안로의 통행량이 추정량에 크게 미치지 못하는 것은 과다한 교통량 산정 때문이다.<sup>19)</sup>

개통 후 실제 통행량이 추정 통행량에 크게 못 미쳐 해마다 지원하는 재정지원금이 불어나는 와중에 범안로 무료화 주장이 제기되었다. 수성구민들은 지산·범물택지개발 사업시행 당시 지주들이 범안로 개설 사업비 234억원을 부담했는데도 유료로 운영돼 이중부담이라는 것과 유료 도로로 건설하던 매천로는 지주 부담이 없는데도 무료화한 것에 비하면 범안로는 유료화는 주민들에게 부당한 차별이라는 것이다.

수성구 주민들에 이어 수성구청과 수성구의회도 통행료 무료화를 대구시에 건의하였다. 대구시의회에서는 '범안로 민자도로 실태조사 특별위원회'를 구성하여 이 문제를 다루었고, 일부에서는 범안로의 운영권을 대구시가 민간사업자로부터 넘겨받아 무료화하는 것이 대구시 재정상으로도 낫다는 주장을 제기하였다.<sup>20)</sup>

이에 대해 대구시는 범안로는 매천로와 경우가 다르며, 무료화는 불가하다는 입장을 고수하고 있다. 대구시에 따르면 범안로는 도시 광역 4차순환선 도로의 일부인 데 비해 매천로는 도시 간선도로여서 유·무료 비교 자체가 맞지 않다는 것이다. 대구시는 연차적으로 65.48km에 이르는 4차순환선을 민자유치로 조성하기로 하고, 현재까지 5개 구간 18.6km를 개통했는

역과 개발에 대한 형평성을 고려하여 시민화합과 지역간 균형발전을 위하여 매천로 통행료는 무료화 되어야 한다」며 본 청원을 채택하였다.

19) 대구시는 민자사업 협약체결시 교통량 추정은 4차순환도로의 개통 및 주변택지 개발 등이 이루어진다는 전제 하에 산정됐으나 기존 계획되었던 사업들이 연기되거나 보류되면서 이 같은 차이가 나고 있다고 한다.

20) 모 의원은 "범안로가 외곽순환도로의 일부인 만큼 대구시가 지방채를 발행해서라도 민간사업자와 사업비를 정산하는 게 낫다"며 "범안로 전체구간을 대구시가 관리할 수 없다면 우선 범물동~삼덕동 구간만이라도 무료화하자"고 제안했다.

데 범안로는 그 일부라는 것이다. 대구시는 매천로와 인접한 호국로의 국우터널도 4차순환선의 일부여서 유료로 운영되고 있어 매천로가 무료화 되었다고 범안로도 무료화하라는 것은 곤란하다는 것이다.<sup>21)</sup>

2008년 1월 대구시는 범안로 통행 무료화 논란과 관련하여 재정여건상 불가능하다는 결론을 내렸다. 대구시는 대구경북연구원의 ‘범안로 민자도로 사업분석 연구용역’ 결과를 바탕으로 재정 여건과 다른 민자사업 사례 등을 고려할 때 무료화는 현실적으로 어렵다고 밝혔다.<sup>22)</sup> 대구시는 통행 요금을 무료화할 경우 생기는 문제로서, 자산·범물지구의 교통체증 유발, 매입 자금 조달에 따른 시 재정 압박, 향후 4차순환도로 건설 등 민자사업 추진 장애, 북구 국우터널 등 다른 민자도로와의 형평성 문제 등을 들고 있다.

#### 4) 요약

호국로의 경우 4차 순환선의 일부로 재정적으로 자족적인 사업(financially free-standing project)으로서 수 년 내에 무료화가 실현될 것이므로 지역적인 형평성에서 문제가 없다. 반면 매천로는 도심 연결도로로 민자사업 시작부터 형평성의 문제가 크게 제기되었고 결국 재정사업 전환으로 무료 도로화 함으로써 형평성의 문제를 해소하였다. 범안로의 경우 4차 순환선의 일부인 유료 도로로서 대구시의 계속적인 재정지원이 수반되어야 하는 민관공동사업(joint venture)의 성격을 지니고 있지만 이용자들 중에는 형평성의 문제를 제기하면서 재정사업으로의 전환을 요구하고 있다.

〈표 3〉 3개 민자도로의 비교

	호국로(국우터널)	매천로	범안로
도로의 성격	4차 순환선 일부	도심 연결 도로	4차 순환선 일부
통행료	무료 도로화 예정	무료 도로화	유료 도로로 존속
지역적 형평성	문제가 없음	무료화로 형평성 문제 해소	형평성문제가 계속 제기되고 있음
예산상 부담	자족적 사업	재정사업 전환	재정 지원 수반

21) 최근 대구시 관계자는 "범안로 무료화를 위한 도로 매입에 800억원이 필요하지만 국비 지원이 없으면 현실적으로 어렵다"고 밝혔다.

22) 이에 따르면 민간사업자로부터 관리운영권을 매입할 경우 일시금으로는 2천8억 원, 5년 거치 10년 분할 상환 때는 3천167억 원의 자금이 필요한 것으로 나타났다. 현재처럼(추정 통행량 수입의 79.8% 보장)으로 민간사업자에게 2007-2022년 재정지원을 할 경우에는 모두 2천677억 원, 통행 요금을 50% 할인할 때는 2천981억 원, 삼척요금소를 무료화하면 3천121억 원이 필요한 것으로 분석됐지만 매년 지원하기 때문에 시 부담이 그리 크지 않다는 것이다.

## 2. 평 가

### 1) 사업성 평가

대구시의 3개 민자도로 사업은 같은 대도시권 내의 도로건설 사업이지만 성과는 매우 다르다. 국유터널 민자도로 사업은 대체로 성공적이다. 민자로 도로 건설이 되었고 통행료 수입으로 건설 및 운용비용이 충당되고 있으며, 수 년 내에 무료도로로 전환될 예정이기 때문이다. 이는 민간자본만으로 사회기반시설을 확충한 것으로 영국의 라이 룰(Ryrie Rule)에 충실한 사업이라 평가할 수 있다.

매천로는 건설 도중에 민자사업에서 재정사업으로 전환되었기 때문에 사업성에 대한 평가자료가 없는 실정이다. 이와 관련해 민자사업의 경우 사업성이 계속 평가되지만, 재정사업의 경우 사업 평가가 이루어지지 않기 때문에 사업성이 낮은 사업도 평가의 대상이 되지 못한다는 점이 있다.

범안로는 예산상의 부담을 피하기 위해 시작한 사업이지만 사실 대구시에 큰 재정적 부담을 주고 있는 사업으로 일부 구간을 재정사업으로 전환하자는 주장도 제기되고 있는 형편이다. 이는 최소수입보장제로 인한 민간사업자에 대한 의무적인 재정지원 때문에 민자사업으로 사업을 계속하는 것보다 재정사업으로의 전환이 대구시의 재정적인 부담을 경감한다는 것이다.<sup>23)</sup> 이런 것을 보면 민자사업의 성패여부가 수요 예측의 정확성에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>24)</sup>

### 2) 형평성 평가

#### (1) 지불비용과 관련한 형평성 평가

호국로의 국유터널의 경우 통행료 자체에 대한 논란은 제기되지 않았다. 반면 매천로의 경

23) 민간사업자의 수요과다 예측의 주범은 민자사업에 대한 최소수입보장제(MRG)이다. 실제 수요가 예측 수요에 못 미치더라도 부족한 수입의 일부를 국가나 지방자치단체가 보상해 주기 때문에 과다한 수요 예측을 하고 사업을 해도 민간업자에게 손해가 되지 않기 때문이다. 민간에게 투자에 대한 위험(risk)을 분산시키기 위해 도입된 제도가 민자사업인데 우리의 경우 민간의 투자위험을 거의 없애는 최소수입보장제를 도입하여 시행해 왔기 때문이다. 최소수입보장제는 1997년 외환위기 이후 위축된 민간투자를 촉진하기 위하여 도입되었다고 하지만 민자사업의 원조 국가인 영국에는 없는 제도이다. 최소수입보장제로 국가나 지방자치단체의 재정부담이 늘어나자 이에 대한 비판이 고조되었다. 뒤늦게 정부는 2006년에 민간제안사업에 대한 최소수입보장제를 폐지하였고, 2009년 9월에는 정부 제안사업에도 최소수입보장제를 폐지하기로 하고 그 대신 민간의 투자에 대한 적정 보상 제도를 마련하고 있다.

24) 민자사업은 아니지만 대구시가 수요 예측을 잘 못한 사업으로 예산 낭비는 다른 곳에서도 찾아 볼 수 있다. 대구인구가 350만명에 이를 것으로 보고 1천700여억원을 투입해 문산정수장을 건립 중이나, 대구인구가 250만명선에 머물러 상수도 공급과잉이 발생하자 노후된 두류정수장을 폐쇄키로 한 것. 두류정수장 폐쇄는 불필요한 문산정수장을 건립했기 때문으로, 다른 각도로 해석하면 문산정수장 건립에 투입된 1천700여억원을 날린 것이다. 또, 대구시가 서구 이현동 일원 21만여㎡에 대구북합화물터미널을 조성하려다 2005년 사업이 무산되면서, 대구시가 투자했던 140여억원은 공중으로 날아갔다. 2005년 당시 철도화물 수송량이 1996년 계획수립 때 예측했던 수송량의 20%선에 그치자 사업을 중단하였다.



우 통행료 징수 자체가 도로 개통 이전부터 제기 되었고 주민들의 강력한 항의로 결국 무료 도로로 개통되었다. 결국 의 경우 유료도로로 운행되고 있으나 삼덕요금소를 폐지하여 일부 구간을 무료 통행으로 하자는 요구는 계속되고 있다. 매천로의 경우 대체 도로가 없는 도심 연결 도로라는 점에서 형평성의 관점에서 무료화되었다고 볼 수 있다. 반면 결국 일부 구간의 경우 수성구민들이 지산-범물지구 단지 조성시 상당부분 도로 개설비용을 부담하였다는데 근거를 두고 형평의 관점에서 무료화를 주장하고 있으나 대구시는 수용하지 않고 있다.

지불비용과 관련해 국우터널이나 범안로의 경우는 통행료가 500원이나 1,000원 정도로 작은 금액이기 때문에 앞에서 본 인천공항고속도로나 서울-춘천고속도로에서 같은 통행료 할인 문제는 제기되지 않았다. 하지만 특정 지역 주민들이 많이 이용하는 범안로의 경우 이 지역 주민에게 할인혜택을 주는 것도 고려해볼 만하다.

## (2) 지역적 형평성 평가

앞의 3개의 민자도로의 사례는 지역적으로 통행료의 부담이 다르기 때문에 지역간 형평성의 문제가 심각하게 제기된 예이다. 이와 관련해 국우터널은 <표 1>에서 I에 해당하는 경우로서 불특정 다수가 이용하고 통행료를 부담하는 도로로서 민자사업에 대한 불만이 제기 되지 않았다. 하지만 매천로의 경우 칠곡지역 이용자가 통행료를 부담해야 하는 <표 1>에서 IV에 해당되는 경우로서 이 지역민들이 강한 불만을 제기에서 결국 재정사업으로 전환되어 무료통행 도로로 개통되었다. 범안로의 경우도 <표 1>에서 IV에 해당되는 경우로서 재정사업으로 전환 요구와 무료 통행을 요구하고 있는 형편이다.

대구시가 범안로를 재정사업으로 전환하기 어려운 것은 다른 민자도로 구간과의 형평성의 문제이다. 사실 수성구 출신 유력 국회의원이 1,000억 정도의 재원을 마련하여 무료화를 방안을 마련하려고 하고 있으나 국비 500억원을 마련하기 쉽지 않을뿐더러 지역간의 형평성 문제 때문에 추진에 난색을 표명하고 있다. 범안로를 무료화하면서 국우터널은 유료로 둔다면 칠곡 주민들의 반발가능성이 많다. 또 현재 건설 중인 대곡-범물 구간에서 무료통행의 요구가 불거질 소지가 많다.

이상의 3개 사례에서 볼 때 대도시내의 도로 관련 민자사업은 그 비용 부담이 지역적으로 편차가 있는 경우 성공하기 어렵다 것을 보여준다. 따라서 민자사업의 선정에의 지역적 형평성을 고려하여 재정사업으로 할 것인지 아니면 민자사업으로 할 것인지를 결정하여야 할 것이다. 그리고 민자사업이 지역적으로 집중될 수밖에 없는 경우에는 이를 이용하는 지역주민에게 적절한 할인제도가 마련되어야 할 것이다.

## (3) 예산상 세대간 형평성 평가

예산상 세대간 형평성의 논란도 민자사업의 당초 계획의 성공 여부와 직결된다. 민자사업이 성공하면 재정상의 추가적인 부담이 없기 때문이다. 사례에서 국우터널의 경우 수요예측이 대체로 적정하여 민간사업자가 가까운 장래에 통행료 수입으로 사업비 전액을 회수할 수 있을 것으로 예상되고 있어 대구시 재정에 미치는 영향이 거의 없어 예산상 부담의 문제가 없다.

반면 매천로의 경우 민간투자비 630억원을 3년 균등분할 상환하는 방식으로 민자사업을 재정사업으로 전환하는 과정에서 상당한 재정적인 부담이 있었다. 하지만 재정사업 전환 후에는 더 이상 형평상의 문제는 제기되지 않고 있다. 재정사업으로 전환되면 더 이상 관심의 대상에서 사라지기 때문이다.

범안로의 경우 재정사업으로의 전환을 위해 민간사업자로부터 관리운영권을 매입할 경우 일시금으로는 2천8억 원, 5년 거치 10년 분할 상환 때는 3천167억 원이 필요한 것으로 나타났고, 현재처럼 추정 통행량 수입의 79.8%를 보장하는 경우 민간사업자에게 2022년까지 재정지원을 할 경우 2천677억 원이 소요되는 것으로 나타났다. 이는 투입된 민자 1천683억 원보다 훨씬 많은 액수로서 그 차액만큼 앞으로 대구시의 미래세대의 예산상 부담이 된다. 이와 같은 채산성이 떨어지는 민자사업을 통제하기 위하여 민자사업을 예산외 사업으로 할 것이 아니라 지방자치단체의 예산상(on-budget) 사업으로 전환해야한다는 것이 주장되고 있다(민기 2009).

#### IV. 맺음말

지금까지 민자사업에서 효율성의 문제만 강조되었지 형평성의 문제는 무시되었다. 민자사업이 VFM을 중시하는 신공공관리의 한 방법으로 한계를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 하지만 민자사업이 성공하기 위해서는 효율성 못지않게 형평성에 대한 고려도 중요하다. 형평성이 없는 공공서비스는 제공은 정당성을 확보하지 못하기 때문이다. 재정사업과 민자사업에서 제공되는 공공서비스 간의 형평성을 높이기 위해서 다음 세 가지가 반영되어야 할 것이다.

첫째, 민자사업으로 제공되는 서비스는 재정사업과 비슷한 조건으로 제공되어야 한다. 재정사업에서 무료로 제공되면 민자사업도 무료로 제공되어야 하고, 재정사업에서 사용료를 부과하는 경우 민자사업에서도 사용료를 부과하지만 그 수준은 재정사업의 경우와 큰 차이가 없어야 한다. 민자사업에 의한 공공서비스 가격이 재정사업과의 비슷하게 하기 위해 필요한 경우 재정적인 지원을 한다.

둘째, 지역적으로 이용자가 특정되는 사업은 형평성의 차원에서 민자사업보다 재정사업으로 하여야 한다. 만약 민자사업이 불가피하다면 지역적으로 빈번이용자(heavy user)의 과중한 부담을 덜기 위하여 할인제도를 도입하여 공공서비스 비용 부담에서 형평성을 잃지 않도록 하여야 한다.

셋째, 민자사업은 예산상의 건전성을 해치지 않는 범위로 제한되어야 한다. BTO 사업의 최소수입보장제와 BTL의 미래의 리스 부담 등은 미래세대의 예산상 부담으로 지워지기 때문이다. 재정적 부담을 피하기 위해 공채에 의한 재정사업보다 민자사업을 선택하는 것은 지양되어야 한다. 특히 정치인들이 예산상의 부담이 자기 임기 중이 아니라는(not in my terms of office) 이유로 근시안적인 시각으로 민자사업을 시작하는 것은 경계되어야 한다. 그리고 흔히 ‘SOC 마피아’로 불리는 건설관련 관료, 관련 국회의원, 건설업자, 적격성 판단 전문가, 그리고 건설업자 간의 유착 관계에 대한 감시도 강화되어야 할 것이다.

이 논문에서 국우로의 예와 같이 잘 계획된 민자사업은 지방정부의 재정적 부담없이 공공서비스의 기회를 확대한다. 하지만 매천로나 범안로 같이 잘못 시작된 민자사업은 지방정부에 많은 부담을 준다. 따라서 민자사업에 대한 환상을 가지는 것이나 신자유주의적 방법이라 매도하는 것 모두 경계해야 할 것이다. 민자사업은 공공재원의 부족시대에 공공서비스를 제공하는 하나의 도구(tool)로 인식하고 효율성 못지않게 형평성의 요구를 충족시키는 제도로 발전시켜야 할 것이다. 이를 위해 민자사업의 적격성 판단에 형평성 요건을 추가하고 또 강화하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 경실련. (2007). 의견서(2007헌바63 구 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제9조 위헌소원). 기획예산처·한국개발원. (2006). 「BTL: 국민편익 앞당기는 새로운 투자방식」.
- 대구광역시. (2008). 「범안로 민자도로 사업분석」. 대구광역시.
- 민기. (2009). 임대형 민자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리 방안. 「지방정부 연구」, 13(3): 207-222.
- 이승중. (1993). 지방정부 공공서비스 배분의 균형성 분석. 「한국정책학보」 2: 1999-206.
- 이재철. (2005). 「민자유치 사업의 문제점과 개선방안」. 국회예산정책처.
- 이재철. (2008). 「수익형 민자사업의 재정부담과 개선방안」. 국회예산정책처.
- 유영철. (2008). 신거버넌스로 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구. 「한국행정논집」, 20(1): 21-46.
- 조경호·전성표. (1999). 행정서비스 배분의 형평성과 지방행정기관 평가. 「한국행정논집」, 11(2): 233-247.
- 최석준. (2007). 「BTL 사업의 재정관리 방향」. 한국개발연구원.
- Ball, R., Heafey, M., & King, D. (2002). The Private Finance Initiative and Public Sector Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(1): 57-74.
- Ball, Rob & King, David. (2006). The Private Finance Initiative in Local Government. *Economic Affairs*, 26(1): 36-40.
- Boyne, G., Powell, M., & Ashworth, R. (2001). Spatial Equity and Public Service: An empirical analysis of local government finance in England. *Public Management Review*, 3(1): 19-34
- Broadbent, Jane & Laughlin, Richard. (2005). The Role of PFI in the UK Government's Modernisation Agenda. *Financial Accountability & Management*, 21(1): 75-97.
- Flinders, Matthew. (2005). The Politics of Public-Private Partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2): 215-239.
- Grimsey, Darrin & Lewis, and Mervyn K. (2004), *Public Private Partnerships: The worldwide*

- revolution in infrastructure provision and project finance*, Cheltenham: Edward Elgar.
  - Hall, John. (1998). Private Opportunity, Public Benefit?. *Fiscal Studies*, 19(2): 121-140.
  - Hodge, Graeme and Carsten Greve ed.(2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.
  - Kwak, Young Hoon, YingYi Chih and C. William Ibbs,(2009). Toward a Comprehensive Understanding for Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*. 5(2): 51-78.
  - Kim, Kang-Soo. (2008). *PPP Regulation and Promotion in Korea*. PIMAC, Korea Development Institute.
  - Kim, Jay-Hyung. (2007). *Institutional Settings for Public-Private Partnerships in Korea*. Korea Development Institute.
  - Lee, Myoung-Sun. (2009). *Private Participation in Infrastructure in Korea*. Ministry of Strategy and Finance. Republic of Korea.
  - OECD. (2008). *Public-Privatepartnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. OECD Publishing.
  - Pollitt, Micheal.(2005). Learning from UK Private Finace Initiative Experience. in Hodge, Graeme and Carsten Greve ed. *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.
  - Ratcliffe, Albert. (2004). The Real Benefit of the PFI?. *Public Money and Management*, 24(3): 134-135.
  - Noumba Um, Paul & Dinghem, Severine. (2005), *Private Participation in Infrastructure in the Republic of Korea*, World Bank Policy Research Working Paper.
  - Shauol, Jean. (2005). The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit. in Hodge, Graeme and Carsten Greve ed. *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.
  - Wang, Yin. (2009). A Broken Fantasy of Public-Private Partnerships. *Public Administrative Review*, 779-782.
  - Yescombe, E. R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance*, London: Elsevier
- <http://aberdeen.ac.uk/crpf/privatefinance.pdf>.(2010년 2월 검색)

- 金錫泰 : 미국 Syracuse대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고 (논문: Property Transfer Tax and Housing Consumption, 1990) 현재 경북대학교 행정학과 교수로 한국정부학회 회장(2002), 경북대학교 법과대학장 겸 행정대학원 원장(2003.8-2005.7)을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 공공선택론 등이며, 논문으로는 “지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰 - 적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서(2009),” “지역간 정의와 분권 및 분산 정책간 선택: 정책실무자의 인식을 중심으로(2008)” “세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조발견(2007),” “지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여(2007),” 등이 있다.(stkim@knu.ac.kr).

논문투고일자 : 2010년 04월 29일

심사의뢰일자 : 2010년 05월 04일(초심), 2010년 06월 08일(재심)

게재확정일자 : 2010년 06월 10일