

민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제 정비방안 연구

민간투자SOC사업의 공공성 강화요인으로서 공공의 관리-감독체계 강화, 사업참여자 Risk분담 체계정립, 실시협약 변경 관련 절차적 명확화, 계약종료 이후 시설 이용-관리방안 정립 등을 검토, 이를 현행 도로, 철도, 항만 민간투자SOC사업에 대비, 그 법제 정비방안을 제시하고자 한다.

강문수(한국법제연구원 국토·환경·에너지법제연구실 선임연구위원)

‘민간투자SOC사업’이란 사회간접자본시설에 대한 민간투자를 촉진하고 효율적인 사회간접자본시설의 확충 및 운영을 위해 1994년부터 「사회간접자본시설에 대한 민자유치법」(현 「사회기반시설에 대한 민간투자법」)에 근거, 추진되고 있는 사업을 말한다. 이와 같은 목적 하에 시작된 사업은 도로, 철도, 항만, 공항, 수자원, 통신, 에너지, 환경, 유통 그리고 문화관광에 이르기까지 다양한 분야의 사회간접자본시설에 활용되고 있다. 이러한 SOC사업에 대한 투자는 정부에 한정되지 않고, 지방자치단체에서도 해당 지역의 경제발전을 위한 하나의 방안으로서 적극 활용하고 있다. 실례로써 충청북도의 경우 “SOC 본격 추진으로 국토균형발전 선도”를 2018년 주요업무로 하고 있으며, 세부추진업무로서 ① 도로망 확충: 고속도로 건설(세종-청주, 옥산-오창 등), 충청내륙고속화도로 건설, 세종시 연결도로 건설, ② 고속철도망 구축: 천안-청주공항 복선전철, 충북선 고속화사업 등을 설정-전개하고 있다. 이러한 민간투자SOC사업의 특징은 정부의 재정부족으로 민간자본을 활용하고자 한다는 것과, 사업추진에 있어 다양한 방식을 적용하여 해당 분야 내지 대상별 특성을 반영하여 사업추진의 실효성을 제고하고자 한다는 것이다. 최근 민간투자SOC사업에 대한 투자 및 예산 규모에서 사회기반시설의 확충을 위한 정책적 의도를 알 수 있으며, 또한 경제 활성화와 일자리 창출이라는 측면에서 정부나 지방자치단체에게 매우 주요한 사업으로 자리매김하고 있다. 그러나 현재 민간투자SOC사업은 무엇보다 공공서비스를 제공하는 사회기반시설임에도 불구하고 지속적인 공공성 저하의 문제, 즉

- 민간투자SOC사업방식 중 주로 BTO방식으로 사업을 진행함에 따라 민간사업자는 일정기간 동안 총사업비의 범위 내에서 무상으로 사용·수익할 수 있도록 하여 초기 투자비용을 회수할 수 있도록 하고 있으나, 이 비용이 다른 공공기관에 의해 제공된 시설물의 사용료보다 높게 책정되어 있어 해당 시설물의 이용자인 국민에게 전가되어 부담으로 나타나고 있으며,

- 민간투자SOC사업으로 설치된 시설의 건설 및 운영의 지속성을 담보하기 위해 사용료를 적정수준으로 유지하기 위한 경우(「사회기반시설에 대한 민간투자법」시행령 제37조제1항제2호) 또는 실제 운영수입(해당 시설의 수요량에 사용료를 곱한 금액을 말한다)이 실시협약에서 정한 추정 운영수입에 훨씬 못 미쳐 해당 시설의 운영이 어려운 경우(같은 항 제4호)에는 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 보조금을 지급하거나 장기 대부할 수 있도록 함으로써 민간사업자에게 재정지원을 하고 있으나, 결국 국가나 지방자치단체의 재정 부담으로 작용하고 있다는 점,

- 여건의 변동을 고려하지 않은 실시협약에 따른 재정부담 발생 및 가중문제로서, 현재 민간투자SOC사업은 국가나 지방자치단체가 사업시행자와 사업시행 조건에 대해 실시협약을 체결하여 진행하고 있는데, 이 실시협약에서 정한 이용률에 미달하여 민간사업자가 수익이 발생하지 않을 경우 협약에서 정한대로 수익률을 보장해 주어야 한다는 점이다. 이것은 협약에 명시된 일정기간과 연동되고 또한 앞의 재정지원과 연계되어 국가나 지방자치단체의 재정부담을 가중시키는 요인이 되고 있으며, 이용자인 국민, 특히 해당 지역주민에게 부담으로 작용하고 있는 실정이다.

- 또한 최근 민간투자SOC사업 시설관리운영권 만료 후 지속적인 관리운영 체계가 마련되지 못하여 향후 관련 제도운영의 불명확성으로 인한 혼란이 예견되고 있는 것이다.

이와 같은 문제점은 민간투자를 촉진하고 활용하여 효율적으로 사회기반시설을 확충함으로써 국민편익증진, 경제발전 이바지라고 하는 공공성을 저해하는 요인으로 작용, 궁극적으로 국가행정-, 국민 간 신뢰를 저하시키는 결과를 낳게 되는 것이다. 따라서 본 연구는 이와 같은 문제에 대한 개선방안으로서 관련 법제의 정비와 법정정책적 제언 제시를 통한 민간투자SOC사업의 공공성 강화 제고에 이바지함에 목적이 있다.

본 연구에서는 우선적으로 현행 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거, 전개되고 있는 민간투자SOC사업의 운영현황을 통한 문제점을 제시하고, 관련 주요국가(독일,미국,일본,영국,호주)의 경우를 살펴 그 시사점을 얻을 것이다. 또한 민간투자SOC사업의 공공성을 저해하는 주요요인으로서 공공의 관리-감독체계 미흡, 사업참여자 Risk분담 체계의 미정립, 사업시행과정에서의 절차적 불투명성, 계약종료 이후 시설 이용-관리방안 미흡을 도출하고 검토하여 보고자 한다. 이후 이러한 민간투자SOC사업 전개에 있어 나타난 공공성 저하요인을 사업 유형별(도로, 철도, 항만)로 대비, 그 개선방안을 정립함으로써 연구목적을 달성하고자 한다. 이때 지방분권화 시기에 상응, 지방자치단체의 민간투자SOC사업 참여 제고를 위한 법정정책적 제언을 함께 병행할 것이다.

이를 위하여 연구방법론으로서 관련 자료의 수집 분석에 있어 문헌연구, 비교 방법론적 연구방법론 외에 특히 관계 전문가 대상 FGI, 자문회의, 워크숍 및 공동학술대회 개최 등의 현장지향적 연구방법론을 적용한다. 이러한 연구방법론의 적용에 따른 본 연구의 최종 성과물은 현 정부의 민간투자SOC사업 공공성 강화 제고를 위한 정책에 있어 법적적 기초자료로 활용됨은 물론 입법실무에 있어서도 주요한 근거자료로 활용되어질 것으로 기대된다.