

공공건설사업의 민간자본 유치 활성화를 위한 제도개선 방향

▪ 문제의 제기	4
▪ 대규모 공공건설사업 및 민간투자사업 추진 현황	5
▪ 공공건설사업의 민간자본 유치 현황 및 향후 전망	9
▪ 민간자본 유치를 위한 관련 제도 동향	15
▪ 민간자본 유치 활성화를 위한 정책과제	19

요 약

- ▶ **광역경제권 선도프로젝트, 녹색뉴딜 등 대규모 투자사업과 기존의 민간투자사업 추진, 이들 계획의 성패는 민간자본을 어떻게 효과적으로 유치하느냐에 달려 있음.**
 - 내수 진작과 경기활성화를 위한 공공건설사업은 필요하지만 조세징수의 한계 및 국가재정 건전성 측면에서 모든 공공건설사업을 재정을 통해 추진하기는 현실적으로 매우 어렵음.
 - 정부계획을 예정대로 추진키 위해서는 향후 5년간 약 40조원의 민간자본 유치 필요
 - 그런데 많은 민간투자사업 및 PF(Project Financing)사업들은 금융경색 및 사업여건 악화로 사업추진이 지연 또는 유보되고 있는 실정
- ▶ **정부는 민간자본 조달을 통한 공공건설사업의 원활한 추진을 위해 ‘민간선투자 방안(’09.2.27)’과 ‘민자 사업 활성화 방안(’09.2.26)’을 확정 발표**
 - 민간선투자시 인센티브 수준을 ‘선투자 기성검사 시점부터 대가지급 청구일까지의 3년물 국고채 최종호가수익률의 평균값과 4% 중 큰 값’으로 확정함.
 - 민자사업 활성화 방안은 ‘민간투자사업의 집행 촉진을 위한 유동성 지원’, ‘민간투자사업의 금리변동에 대한 위험 부담 완화’, ‘민자사업의 사업준비기간 단축’ 등이 주요 내용
- ▶ **‘민간선투자’의 인센티브는 회사채 수준 또는 매년초 경제 및 금리상황 등을 고려하여 확정하는 등 탄력적 운영 필요, 장기계속사업도 대상사업에 포함하는 것이 필요**
 - 정부 설명 자료의 시뮬레이션(인센티브 4%, 건설사(신용평가등급 AA) 이자율 6% 가정) 결과도 건설사 부담 순금융비용이 정부의 인센티브 지원 수준을 초과
 - 신용평가 등급별 건설업체 현황(’07.8기준)을 보면 신용등급이 A- 이상인 회사는 30%에 불과, 나머지는 BBB+이하로 실제 건설사 부담 금융비용은 정부제시안보다 초과 예상
 - 공공공사를 저가로 수주한 경우 공사 실행률이 높아 파격적인 인센티브가 제공되지 않으면 ‘민간선투자’ 제도의 활용 가능성은 높지 않음.
- ▶ **민간투자 활성화를 위해서는 인프라펀드의 설립·운영을 활성화하고, 재무적투자자의 민자사업 참여 확대를 위한 정부의 지원책 마련 필요**
 - 정부는 인프라펀드의 설립·운영 활성화를 위해 인프라펀드에 대한 과세특례를 다시 환원시키고, 인프라펀드의 공모 상장을 확대할 필요가 있음.
 - 재무적투자자의 민자사업 참여확대를 위해 투자규제 측면에서의 규제완화와 투자위험 요인 회피를 위한 능력 배양이 필요
 - SOC 사업의 수익성을 감안하여 산업은행 등 금융 공기업의 민자사업 참여 확대를 위한 정부의 독려 필요

1. 문제의 제기

- 정부는 실물경기 침체에 대응하기 위해 '08년 9월에 '광역경제권 선도프로젝트' 30개를 국책사업으로 지정하고, 5년간 50조원을 투입하기로 함.
- '09년 1월에는 '12년까지 50조원을 투입해 96만개의 일자리를 창출하는 소위 '녹색뉴딜'을 추진기로 발표함.
- 녹색성장비전 및 새로운 미래를 준비하기 위해 범부처 차원의 신성장동력 비전 및 발전전략 확정, 3대 분야 17개 신성장동력을 육성하여 10년후 약 700조원('08년 222조) 규모의 부가가치 창출 및 약 350만명 규모의 신규 일자리 창출 추진
- 정부는 '광역경제권 선도프로젝트', '녹색뉴딜', '신성장동력 사업' 추진시 민간자본을 통해 투자금의 상당 부분을 확보할 것을 계획
- 한편, SOC 투자액 중 민간투자가 차지하는 비중은 '04년 9.4% 수준에서 '08년 28.1%로 확대되어 민간투자사업은 규모 측면에서 SOC 투자의 중요 부분으로 자리매김함.
- SOC 시설에 대한 민간투자 규모는 매년 증가, BTO 사업은 '01년 민간투자집행액이 6천억원 수준에서 '08년 3.3조원, BTL 사업은 '05년 1천억원 수준에서 '08년 4.2조원으로 확대
- 그런데 많은 민간투자사업들이 미국발 금융위기로 촉발된 금융경색, 원자재 가격 급등 등의 영향으로 공사비 보전이나 자금조달에 어려움이 큰 것으로 파악되고 있음.
- BTL 사업의 경우 '08년 12월 기준으로 학교건물과 체육관 등을 건설하는 공립 초·중·고교는 약 275개에 이르고 있는데 이중 120여 곳이 사실상 공사를 중단한 상태¹⁾
- BTO 사업도 5~6년 전 제안된 8.3조원 규모의 10개 민간제안사업이 금융약정이 체결되지 않고 있는 실정임.
- 실물경기 침체, 금융경색 등으로 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 '광역경제권 선도프로젝트', '녹색뉴딜', '신성장동력 사업' 투자비용의 상당 부분을 차지하고 있는 민간자본의 효과적인 조달은 쉽지 않을 것으로 예상됨.

1) 한국경제신문 '08. 12.10자 참조

- 본 고의 목적은 공공건설사업 추진시 민간자본의 유치 활성화를 위한 제도개선 방향을 모색하는 데 있음.
- 이를 위해 정부가 실물경제 회생을 위해 추진하고 있는 대규모 공공건설사업의 재원 조달 계획과 민간투자사업의 현황 및 문제점을 살펴보고, '민간선투자' 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안과 '민간투자제도' 활성화를 위한 정책과제를 검토할 것임.

2. 대규모 공공건설사업 및 민간투자사업 추진 현황

가. 대규모 공공건설사업

□ 광역경제권 선도프로젝트

- 정부는 대통령 주재로 「2008년 제2차 국가균형발전위원회」를 개최('08. 9.10)해 광역경제권 선도프로젝트를 선정하고 추진 방안을 확정함.
- 광역경제권 선도프로젝트는 도로, 철도, 공항만, 해양내륙 관광기반 조성 등의 공공건설사업을 추진할 계획

<표 1> 30대 선도프로젝트 현황

선도프로젝트	
1. 제2외곽순환도로(인천-파주-양평-오산-인천)	16. 동북아제2허브공항
2. 원시-소사-대곡 복선전철	17. 마산-거제 연륙교
3. 인천지하철 2호선	18. 부산외곽순환도로
4. 행정중심복합도시(광역교통시설, 정주기반 등)	19. 동서5축 간선도로(영주-울진간 국도 36호선)
5. 대전-행정도시-오송 신교통수단	20. 동서6축 고속도로(상주-영덕)
6. 물류 고속도로(제2경부, 제2서해안)	21. 남북7축 고속도로(울산-포항-영덕)
7. 서해선 복선전철(화양-원시)	22. 3대 문화권 문화생태 관광 기반조성
8. 동서4축 고속도로(음성-충주, 충주-제천)	23. 대구외곽순환도로
9. 새만금개발(새만금 개발, 신항 건설, 군산공항 확장)	24. 동서2축 고속도로(춘천-양양)
10. 여수 EXPO(박람회장, 주변 기반시설)	25. 남북7축 고속도로(동해-삼척, 주문진-속초)
11. 서남해안 연육교(압해-암태, 화양-적금)	26. 원주-강릉 철도
12. 호남고속철도	27. 제2영동 고속도로(경기광주-원주)
13. 광주외곽순환도로	28. 서귀포 크루즈항
14. 경전선 복선전철(부산-마산, 진주-광양)	29. 제주해양과학관
15. 동서8축 고속도로(함양-울산)	30. 영어교육도시

자료 : 기획재정부국토해양부, 『광역경제권 발전 선도프로젝트 추진방안』, 2008.9.10

- 광역경제권 선도프로젝트 사업 추진에 필요한 소요자금은 '09년 예산부터 반영하고, 국가재정운용계획('09~'13년) 및 광역경제권 발전계획에 이를 반영
- 신규 사업은 '09년 예산에 기본 조사비, 용역비 등을 지원하고, 설계완료 사업은 '10년에 본격 공사가 이뤄지도록 연차별 소요를 지원
- 민간자본, 공기업 재원 등 다양한 재원을 활용하여 향후 5년간 50조원을 집중 투자
- '민간선투자'가 활성화되도록 계속비 대상을 확대 지정하고, 민간차입에 대한 공공보증제를 도입
- 광역경제권 선도프로젝트에 적어도 25조원의 민간자본이 투입될 것으로 전망²⁾
- 토지공사에 토지은행(Land Bank)을 설치, 향후 5년간 10조원 규모의 SOC 및 산단 용지를 비축하여 적기 공급

□ 녹색 뉴딜 사업

- 정부는 국무회의에서 「일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 추진방안」을 확정('09.1.6)
- 뉴딜사업(일자리 창출용 대규모 공공투자 사업)이라는 점을 감안하여 공공부문의 투자사업을 중심으로 추진
- 4대강 살리가녹색 교통망 구축친환경 중소담 건설 등 총 36개 사업(9개 핵심사업 및 27개 연계사업)을 통해 '09~'12년간 총 50조원 규모를 투입할 계획
- 녹색뉴딜사업의 총사업비 50조원중 37.5조원(75%)은 국비, 5.2조원(10.5%)은 지방비, 7.2조원(14.5%)은 민간자본으로 조달할 계획

<표 2> 녹색뉴딜사업 핵심 및 연계사업 총괄표

(단위 : 억원, %)

구 분	합계	2009		2010	2011	2012
		기존	추가소요			
□ 국 비	375,411	26,298	14,379	104,285	128,673	101,776
□ 지방비	52,724	3,968	4,434	16,400	17,257	10,665
□ 민 자	72,357	13,360	-	21,671	21,471	15,855
재정소요	500,492	43,626	18,813	142,356	167,401	128,296

자료 : 교육과학기술부 등 9개 부처, 『녹색뉴딜사업 설명자료』, 2009.1.6

2) 건설경제신문, '09. 1.6자 참조

<표 3> 녹색뉴딜사업의 핵심·연계사업별 재정소요액

사업명		재정소요(억원)			사업명	재정소요(억원)			
		기반영 (2009)	추가 (~2012)	계		기반영 (2009)	추가 (~2012)	계	
합 계		43,626	456,866	500,492					
핵심사업 ^ 9개 v	4대강 살리기 등	4,881	139,895	144,776	연계사업 ^ 27개 v	도로기반 지하시설물 전산화	400	2,199	2,599
	녹색 교통망 확충	18,349	78,187	96,536		해외 물산업 진출	199	1,790	1,989
	국가공간정보 통합체계 구축	250	3,467	3,717		해수담수화 기술개발	246	878	1,124
	우수유출시설, 중소댐	1,845	7,577	9,422		하수처리수 재이용	403	3,364	3,767
	그린카 및 청정에너지보급	3,209	17,318	20,527		그린카 독자기술력 확보	414	1,522	1,936
	폐기물자원 재활용	506	8,794	9,300		바이오에탄올 차량보급 확산	-	30	30
	녹색 숲 가꾸기	3,131	21,043	24,174		바이오에탄올(E5) 등 시범보급	-	272	272
	그린홈, 그린스쿨 사업	-	80,500	80,500		바이오매스 에너지화	362	10,858	11,220
	eco river 조성 등	52	4,786	4,838		바이오매스 생산기반 구축	546	2,262	2,808
연계사업 ^ 27개 v	재해위험지구 정비사업	5,137	19,901	25,038	사용종료매립지 재개발	-	5,300	5,300	
	클린코리아 실천사업	437	1,666	2,103	재해예방, 훼손산림 복원	786	6,541	7,327	
	수변지역 녹색화	331	7,669	8,000	산림바이오매스 활용	65	816	881	
	환승시설 구축	1,782	3,396	5,178	농어촌 테마공원 조성	95	755	850	
	간선급행버스체계 구축	200	1,544	1,744	공공시설 LED조명 교체사업	-	13,356	13,356	
	전국 자전거도로 네트워크	-	4,980	4,980	그린IT기술 테스트베드 구축	-	100	100	
	(자전거 급행도로 시범사업)	-	3,000	3,000	그린홈 닥터 양성	-	160	160	
	건물에너지통합관리시스템	-	340	340	건물옥상, 벽면녹화사업	-	1,130	1,130	
	전자문서 활용촉진	-	800	800	에코로드 조성	-	310	310	
				소규모 유흥시설 문화공간화	-	360	360		

자료 : 교육과학기술부 등 9개 부처, 『일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진방안』, 2009.1.6

□ 신성장동력 사업

- 정부는 대통령 주재로 제29회 국가과학기술위원회와 제3회 미래기획위원회의 합동회의에서 우리 경제의 새로운 성장비전으로 「신성장동력 비전과 발전전략」을 발표하고, 3대 분야 17개 신성장동력을 확정('09.1.13)
- 신성장동력이 성공적으로 구현되면 '18년에 신성장동력 분야에서 약 700조원('08년 222조원)의 부가가치가 창출되고 수출액도 9천억 달러('08년 1,771억달러) 규모로 확대
- 주요 공공건설사업은 그린홈 100만호·고도 물처리·그린수송시스템·관광 인프라 조성(전시장 등) 등이 있음.
- 정부는 '09년 4월에 성장동력별 세부사업 등에 대한 구체적인 추진방안, 재정투자 규모 등을 확정·발표할 예정
- 신성장동력 사업의 총투자액은 '09~'13년간 총 97.8조원을 투자하는데, 정부는 7.3조원을 투자하고 각종 인센티브와 제도개선, 기술개발 지원 등을 통해 민간으로부터

90.5조원의 투자를 유치할 계획³⁾

- 즉, 정부 예산으로 매년 1.5조~2조원을 투입하고 민간에서 18조~20조원의 투자를 받아 한해 20조원 이상을 투자할 예정
- 신성장동력 펀드를 3조원(정부 0.7조원, 민간 2.3조원) 규모로 조성, '09년중 정부(500억원)와 민간투자(2,000억원)를 유치해 2,500억원대의 펀드를 조성

나. 민간투자사업 추진 현황

- 전체 SOC 투자액 중 민간투자가 차지하는 비중은 '04년 9.4% 수준에서 '08년 28.1%로 급증하여 SOC 시설에 대한 민간투자의 비중과 중요성이 확대되고 있는 추세

<표 4> SOC 투자 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	'04	'05	'06	'07	'08	'09(p)
총 SOC 예산	19.2(100.0)	21.4(100.0)	22.9(100.0)	24.5(100.0)	26.7(100.0)	32.1(100.0)
· 재정투자	17.4(90.6)	18.3(85.5)	18.4(80.3)	18.4(75.1)	19.2(71.9)	24.6(76.6)
· 민간투자 ¹⁾	1.8(9.4)	3.1(14.5)	4.5(19.7)	6.1(24.9)	7.5(28.1)	7.5(23.4)

주 : 1) 민간투자집행액 기준

- BTO 사업은 '01년에 민간투자집행액이 6천억원에 불과했으나, '09년에 3.5조원에 이르고, '05년에 도입된 BTL사업은 '05년에 1천억원 수준에서 '09년에는 4조원이 될 것으로 예상됨.

<표 5> BTO 사업

(단위 : 조원)

	'95~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09(p)
· 실시협약금액 (민간투자)	11.5 (9.1)	4.1 (3.1)	2.4 (1.6)	4.6 (3.0)	5.0 (3.6)	5.9 (3.4)	3.8 (2.9)	4.3 (3.9)	3.7 (2.8)	4.0 (3.4)
· 민간투자집행액	2.7	0.6	1.3	1.0	1.8	3.0	3.0	3.1	3.3	3.5

자료 : 기획재정부

<표 6> BTL 사업

(단위 : 조원)

	'05	'06	'07	'08	'09(p)
· 고시액 (한도액)	3.8 (6.2)	7.2 (8.3)	5.5 (9.9)	3.0 (5.0)	6.5 (6.5)
· 실시협약금액	0.3	2.8	5.4	2.6	5.0
· 민간투자집행액	0.13	1.5	3.0	4.2	4.0
※정부지급금(억원)	—	—	549	2,711	5,073

자료 : 기획재정부

3) 조선일보 '09. 1.14자 참조

- '09년 BTL 사업 규모(고시기준)는 6.5조원으로 중점 투자 분야는 아래와 같음.
- 병영시설로 노후하고 협소한 군주거시설을 연차적으로 교체하여 '12년에 완료할 예정. 이를 위해 병영생활관 (63개소 3,650억원), 군관사 (1,834세대 1,908억원), 독신자 숙소 (4,313실 1,725억원)를 계획
- 철도시설 확충으로 대곡~소사 철도(19.6km, 13,036억원), 부전~마산 철도(30.4km, 19,251억원)를 계획
- 학교시설에 문화체육시설 등을 함께 건립하는 학교복합시설 건설을 확대할 계획 ('08년 128억원 → '09년 1,127억원)
- 노후 하수관거 정비 및 하수관거 보급 확대(6,703억원)를 추진하여 '10년까지 하수관거 보급률 80%를 달성할 계획
- 초·중등학교 교육환경 개선을 위해 택지개발지역 등의 신설학교 건립 및 노후학교 교육여건 개선을 위한 개축사업('08년 96개교 → '09년 107개교, 1.3조원)을 추진하고 행복도시 조기 정착과 정주성 확보를 위해 유치원 및 초·중등학교 시설 건립(9개교, 871억원)을 계획

3. 공공건설사업의 민간자본 유치 현황 및 향후 전망

가. 민간자본 유치 현황 및 문제점

□ 민간투자사업 추진 지연

- 많은 민간투자사업들은 원자재 가격 급등과 시장금리 상승으로 사업제안 당시와 비교할 때 사업여건이 악화되어 공사비 보전이나 자금조달에 어려움이 큰 것으로 조사됨.
- BTL 방식으로 학교건물과 체육관 등을 건설하는 공립 초·중·고교는 약 275개에 이르고 있는데 이중 120여 곳이 사실상 공사를 중단한 상태('08년 12월 기준)
- 특히 '08년 중 인천·경기·부산교육청 등이 추진한 96개의 신규 학교사업의 경우 단 한 곳도 공사를 착수하지 못한 상태⁴⁾

- 학교 BTL 사업 추진이 원활치 못한 이유는 미국발 금융위기의 여파로 국내 금융시장이 경색되어 은행, 제2금융권 등 재무적 투자자들이 일제히 대출을 포기하기 때문
- 금융회사들이 BTL 사업에 대한 투자를 기피하는 것은 정부에서 보장해 주는 수익률이 시중의 회사채 수익률보다 훨씬 낮아 투자 수익을 기대하기 곤란

<표 7> 공사가 중단된 주요 BTL 학교사업

(단위 : 천만원, %)

구분	업체명(주공사)	사업명	총사업비	공정률
개축 증축	장안	군포시 당정동 당정초 외 14개교	243	40
	백세건설	안성시 공도읍 용머리초 외 10개교	155	75
	대아건설	진주시 인사동 중앙초 외 18개교	391	45
	국제산업	고양시 일산동구 낙민초 외 14개교	315	30
	대양종합건설	인천시 강화군 강화여고 외 2개교, 만수초교외 18개교 체육관	512	30 ~ 65
	서희건설	서울 용산구 남정초 외 7개교	718	0
	신동아종합건설	남양주 퇴계원면 도제원초 외 13개교	271	60
	동신건설	경북 구미시 육계동부초 외 13개교	482	50
	남영건설	전주시 효자동 우림중 외 11개교	337	0
신축	경동건설	부산시 강서구 명지일고 외 2개교	396	70
	동신개발	부산시 정관면 정관5초 외 3개교	435	계약체 결 지연
	서희건설	통영시 무전동 신전중 외 5개교	583	
	남해종합건설	광주광역시 광산구 수완1초 외 3개교 신축개축	384	

자료 : 한국경제신문, '08.12.10자

- 이 같은 현상은 BTL 사업 뿐만 아니라 BTO 사업에서도 발생하고 있음. 5~6년 전에 제안된 8.3조원 규모의 10개 민간제안사업도 금융약정이 체결되지 않고 있어 민간사업자는 실시계획신청 승인을 최대한 연기하여 사업 추진 지연이 불가피한 실정
- 10개 사업중 A사업의 경우 금융약정서 제출시기를 2차례나 연장했음에도 불구하고 금융약정이 체결되지 않아 브릿지론 형태로 사업을 추진하는 등 파행적으로 운영

4) 학교 BTL 사업은 학사 일정이라는 특수성으로 인해 사업 추진 연기가 곤란. '07년 고시된 학교 BTL 사업의 경우 교육청은 개교 일정을 고려하여 금융 약정 체결 전에 패스트트랙 방식으로 공사를 선착공 시켜 공정률이 이미 30~70%에 이르고 있음. 그러나 최근 금융위기로 인해 금융회사들의 투자 포기 또는 기피로 인해 지역 건설업체, 자재업체 등이 기성금을 받지 못하고 있는 상태

<표 8> 10개 민간제안 도로사업 현황

(단위 : 억원)

구간	제안년도	총사업비	비고
평택 ~ 시흥 (39.5km)	'03	7,088	착공('08.3)
안양 ~ 성남 (20.9km)	'02	5,813	
수원 ~ 광명 (26.3km)	'02	6,493	
서울 ~ 문산 (44.0km)	'03	8,507	
화도 ~ 양평 (18.8km)	'02	4,472	
인천 ~ 김포 (28.5km)	'02	7,547	
영천 ~ 상주 (90.5km)	'03	14,293	
제2영동 (57.5km)	'03	10,804	
서울 ~ 포천 (45.4km)	'02	9,811	
광명 ~ 서울 (20.4km)	'03	7,662	

자료 : 대한건설협회

- 이 같은 금융경색으로 인한 민자사업의 추진 지연은 앞으로도 좀처럼 개선될 기미가 보이지 않고 있고, 현재도 금융회사들은 BTO 및 BTL 사업에 대한 신규 투자를 기피
- 자금재조달에 의한 문제도 민간투자 활성화의 장애요인으로 나타나고 있음.
- 자금재조달을 통하여 이익이 발생할 경우 사업시행자와 주무관청이 50 : 50으로 이익을 공유 하는데, 금융환경이 악화되는 경우(변동금리에 따른 대출로 사업시행자에게 금리부담이 가중되는 상황)에는 사업시행자가 그 손실을 전부 부담하게 되어 있음.
- 최소운영수입보장(MRG)도 거의 없고, 자금재조달의 이익 공유도 제한되어 있는 상황에서 재무적 투자자의 투자유인은 더욱 감소할 수밖에 없음.

□ PF(Project Financing) 사업 지연

- 신도시 건설이나 지역 숙원사업 추진시 활용되는 공모형 PF 사업의 경우 최근 대부분의 사업이 추진 지연되거나 무기한 연기되고 있는 실정
- 경기도시공사가 '08년 12월에 광교신도시내 2만 6천㎡ 규모의 주상복합건물 용지를 분양할 예정이었으나 입찰에 참여한 건설업체가 없어 무산되었고, '08년 10월에도 광교신도시 11개 특별계획구역 중 업무단지인 '비즈니스 파크(11만 8,345㎡)' 조성 사업자를 공모했으나 신청자가 없어 무기한 연기됨.
- '08년 10월 코레일의 대전역세권 개발 PF 사업 공모도 참여 건설업체가 없어 유찰됨.
- 부산 영도구 태종대 해양 테마관광지와 가덕도 종합해양레저휴양지구, 해운대 관광리

조트 등 대형 민자사업들이 민간사업자의 컨소시엄도 구성되지 않음.

·또한 동해시에 추진 중인 ‘망상골프리조트 개발사업’의 경우 투자기업이 사업을 포기하였고, 가칭 ‘보물섬 프로젝트’도 PF의 어려움 때문에 사업이 유보됨.

－ 이 같은 PF 사업의 추진이 지지부진한 이유도 민간투자사업과 같이 금융경색에 따라 금융권으로부터 신규 PF 대출을 받기가 매우 어렵기 때문임.

<표 9> 부산 및 강원도 대형 민자 프로젝트 현황

구분	사업명	규모	현황	개발면적	개발개요
부산권	영도 태종대권 종합개발	2조원 이상	민자 공모 접수 실패	태종대(179만 3천㎡) 중리산(119만 5천㎡)과 공유수면(64만 7천㎡) 등 총면적 407만 5천㎡	해양레포츠·문화체험 등 해양관광시설
	강서구 가덕도 종합개발계획	미정	경제자유구역 지정 추진, 민자사업공모 보류	가덕도 전체 (22.52km ²)	놀이, 가덕, 대항지구 해양레저복합단지개발
	해운대 관광리조트	1.5조원	중도금 상환 지연	해운대해수욕장 온천센터 부지 일원 6만 5,790㎡	117층 규모의 온천관광리조트
강원권	망상 골프 리조트	6천억원	사업 포기	골프장(27홀) 콘도미니엄(600실) 워터파크 등	동해시 망상동 심곡지구 일대에 골프 리조트 개발
	보물섬 프로젝트	1.2조원	강릉시와 MOU 체결, PF 난항을 들어 사업 유보	골프장, 휴양시설, 워터파크 등을 777만여㎡에 조성	체류형 휴양리조트 조성

자료 : 부산일보 '09. 1.14자 및 건설경제신문 '09.2.11자 참조

－ PF 사업이 지지부진한 것은 부동산 실물자산이나 개발사업, 그리고 부동산 관련 채권에 투자하는 부동산 금융 동향을 통해 간접적으로 확인할 수 있음.

·자산담보부 기업어음(Asset Backed Commercial Paper : ABCP)⁵⁾의 발행규모는 '08년 9월 이후 4개월 연속 감소하였고 토지 확보나 공사비 조달을 위한 PF ABCP는 없음⁶⁾).

나. 민간자본의 유치 전망 및 필요성

□ 공공건설사업 추진시 민간자본의 유치 전망

5) 유동화전문회사(SPC)가 매출채권, 리스채권, 회사채 등 자산을 담보로 발행하는 기업어음(CP)을 말함. SPC는 유동화 자산을 기초로 회사채 형태의 자산유동화증권(ABS)을 발행하는데 비해 ABCP는 회사채가 아닌 CP형태로 ABS를 발행하는 것임.

6) 문화일보 '09. 2.12자 참조

- 현재 정부가 실물경제 회복 및 경제 성장동력 확충을 위해 광역경제권 선도프로젝트, 녹색뉴딜, 신성장동력 사업 등 대규모 투자계획을 추진, 이들 계획의 성패는 민간자본을 어떻게 효과적으로 유치하느냐에 달려 있음.
- 정부가 현재 계획하고 있는 대규모 공공건설사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 향후 5년간 최소 40조원 이상의 민간자본을 유치해야 함.
- 금년도 SOC 민간투자 집행액 목표를 7.5조원으로 설정
- 광역경제권 선도프로젝트 약 25조원, 녹색뉴딜사업 7.2조원, 신성장동력 사업 90.5조원으로 총 122.7조원의 민간자본을 유치해야 함.
- 그런데 녹색뉴딜사업과 신성장동력사업중 일부 사업이 중복되고, 신성장동력 사업 대부분이 제조업 및 과학기술에 집중되어 있어 신성장동력 사업을 제외하면, 민간자본 유치목표는 향후 5년간 약 32.2조원 규모가 될 것으로 보임.

<표 10> 공공건설사업의 민간자본 유치 목표액

사업명	민간자본 유치목표액	비고
① 광역권 선도 프로젝트	25.0조원	
② 녹색뉴딜사업	7.2조원	
③ 신성장동력	90.5조원	·공공건설사업의 경우 녹색뉴딜사업과 일부 중복 ·대부분 제조업, 과학기술 중심의 투자
④ 민간투자사업	7.5조원	·'09년 SOC 민간투자 목표 집행액
⑤ 총계 (①+②+③+④)	130.2조원	
순계 (⑤ - ③)	39.7조원	·신성장동력 사업 제외

- 향후 국내 경제 및 금융 여건이 호전되거나 민간투자와 관련 제도를 획기적으로 개선하지 않을 경우 공공건설사업에 대한 민간투자의 활성화는 기대하기 어려울 것으로 판단됨.
- 경기 침체기에는 대부분의 기업은 현금 보유량을 늘리고 투자 규모를 줄이려 함.
- 특히, 금융권은 민간투자사업의 수익성이 낮고, 정책 리스크가 클 경우 투자 또는 대출의 기피는 불가피

□ 민간자본 활용의 필요성

- 내수 진작과 경기 활성화를 위한 공공건설사업은 필요하지만, 이들 공공건설사업에

필요한 재원을 모두 재정으로 조달하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단됨.

·지금과 같은 경기 불황기에 국민의 조세부담을 늘려 재정을 확충하는 것은 쉽지 않고, 국채를 발행하여 공공건설사업의 재원을 충당하는 것도 한계가 있음.

- '97년 외환위기 이후 국민들의 조세 부담이 증가되는 가운데 재정수지, 국가채무 등 재정 건전성 관련 지표들이 악화⁷⁾
- '90년대 18% 수준이었던 조세부담률이 부동산 세제 개편, 과표 양성화 등에 따라 '07년 22.7%로 상승
- 사회보장기여금을 포함한 국민부담률도 공적연금·보험의 적용범위 확대, 보험료율 인상 등에 따라 '90년대 18%에서 '07년 28.7%까지 상승
- 우리나라의 조세부담률은 OECD 평균에 비해서는 낮은 수준이나, OECD 주요국의 조세부담률이 하락 추세인 것과 달리 우리나라는 상승 추세

<표 11> 주요국의 조세부담률

(단위 : %)

구분	한국	미국	일본	영국	프랑스	OECD 평균
2000년(A)	19.6	23.0	17.5	30.9	28.4	27.3
2005년(B)	20.2	20.6	17.3	29.6	27.8	26.9
차이(B-A,%p)	0.6	△2.4	△0.2	△1.3	△0.6	△0.4

자료 : 대한민국 정부, 『2008~2012 국가재정운용계획』, 2008, p.18

- 국가채무도 '97년말 60.3조원(GDP 대비 12.3%)에서 '07년말 298.9조원(GDP 대비 33.2%)로 외환위기 이후 5배 증가
- 우리나라의 국가채무는 OECD 평균에 비해 작은 수준이나 일본을 제외한 대부분 주요국들의 국가채무 비율은 다소 하락하거나 현 수준을 유지
- 국회 예산결산특별위원회의 최근 정책연구과제 보고서에 따르면 선진국 기준에 따른 '07년 정부 부채가 GDP 대비 76.3%로 정부 발표의 국가채무 규모의 2배 이상을 기록⁸⁾하고 있는 것으로 분석⁹⁾

7) 대한민국 정부, 『2008~2012 국가재정운용계획』, 2008, pp.14~18.

8) 용역보고서는 “우리나라 정부가 사용하고 공표하는 국가채무 지표는 선진국의 정부부채와 다른 개념으로 국제적인 비교 대상이 될 수 없다”고 지적. 국가채무가 정부행정조직 핵심의 일반회계, 특별회계, 국채, 차입금 등을 포함하는 소극적 개념인 반면, OECD 국가가 사용하는 ‘일반정부 총금융부채’는 정부행정조직과 준정부기관의 부채전체 금액을 대상으로 하는 포괄적 개념이라는 것임.

9) 헤럴드경제 '09. 2.18자 참조

·한편 정부는 '09년에 총 86.3조원 한도 내에서 국채를 발행할 예정¹⁰⁾

<표 12> 주요국의 GDP 대비 국가채무 비율

(단위 : %)

구분	한국		미국	일본	영국	프랑스	OECD 평균
2000년(A)	12.3		67.6	100.5	52.9	69.1	72.3
2007년(B)	33.2	76.31)	62.8	170.3	47.5	69.4	75.4
차이(B-A,%p)	20.9	-	△4.8	69.8	△5.4	0.3	3.1

주: 1) 국회 예산결산특별위원회의 정책연구과제 보고서 내용, 동 보고서에서는 '07년말 정부부채 규모가 국내총생산(GDP) 대비 76.3%에 달하는 것으로 주장

자료 : 대한민국 정부, 『2008~2012 국가재정운용계획』, 2008, p.18 및 헤럴드경제 2.18자

- 조세 징수의 한계 및 국가재정 건전성 측면 등에서 볼 때 모든 공공건설사업을 재정을 통해 추진하는 것은 현실적으로 매우 어려움.
- 이에 따라 민간투자 활성화는 현재의 상황에서 매우 절실한 정책과제가 될 수밖에 없음.

4. 민간자본 유치를 위한 관련 제도 동향

가. '민간선투자' 제도¹¹⁾

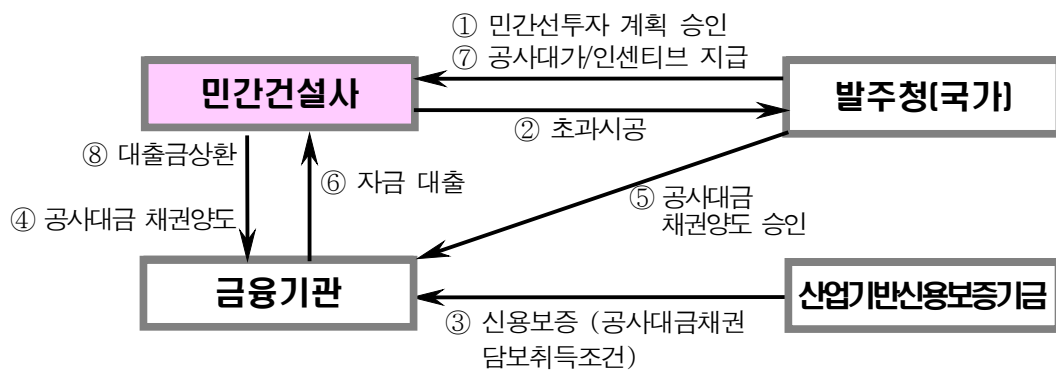
- SOC 투자 지연에 따른 사업비 증가를 방지하여 재정 부담을 완화하고, 국민경제에 긴요한 SOC 시설을 적기에 확충하기 위해 '민간선투자' 제도를 도입하고 그 추진방안을 확정 발표('09. 2. 27)
- 민간선투자는 계속비 예산으로 편성된 공공사업에 대해 건설사가 당해연도 예산을 초과하여 선투자시공하고 완공후 계속비 연부액 예산으로 대가지급을 받는 제도
- 건설사가 발주청과 협의하여 선투자 계획을 수립하며, 선투자에 필요한 민간자금 조달을 위해 공공보증을 받을 수 있고 이 경우 공사대금 채권담보를 제공
- 민간선투자의 대상사업은 계속비 사업에 대해서만 실시. 계속비 사업은 민간시공사

10) 기획재정부, 「보도자료 : 2009년 국채발행계획」, 2009. 1.12.

11) 기획재정부·국토해양부·산업기반신용보증기금, 『민간선투자 투자설명회』, 2009.2.27 등을 참조하여 작성

- 부담으로 당해 연도 예산규모 이상의 초과시공 가능
- 선투자분에 대한 대가는 완공후 인센티브와 함께 지급, 인센티브는 선투자금 조달비용의 일부로 산출
- 인센티브 수준 : ('08.5월) 2% → ('08.7월) 4% → ('08.12월) 직전년도 3년물 국고채 → ('09. 2월) 선투자 기성검사 시점부터 대가지급 청구일까지의 3년물 국고채 최종호가 수익률의 평균값과 4% 중 큰 값

<그림 1> 민간선투자 자금흐름 구조



자료 : 기획재정부

- 정부는 민간선투자 활성화를 위해 공공보증제 도입 및 관련 법령 근거를 보완
- 민간의 원활한 자금조달을 위해 차입금에 대해 산업기반신용보증기금에서 보증 지원, 민간선투자를 민간투자법상 민간투자자로 간주하여 산업기반 신용보증대상에 포함
 - ※ 산업기반신용보증기금의 보증여력을 2조원 확충
- '09년 예산부터 현재의 국도 중심에서 국도·산단도로·건축시설 등으로 계속비 대상과 계속비 규모('08년 7.7조원 → '09년 20.8조원)를 확대, 이들 사업은 모두 '민간선투자' 대상사업임.

<표 13> '09년 계속비 예산 현황

(단위 : 억원)

유 형	계	연부액					비고
		'09	'10	'11	'12	'13	
【합 계】	208,381	57,293	53,743	44,518	31,825	21,002	
·도로	130,387	30,427	29,084	26,958	24,645	19,273	·국도 등 세부사업 135개
·철도	53,808	18,519	17,696	12,030	4,076	1,488	·경춘선, 분당선 등 10개
·항만	10,143	4,559	3,071	1,763	749	—	·부산신항배후단지 등 5개
·산단도로	8,954	2,446	2,168	1,900	2,200	241	·여수국가산단 등 2개
·건축사업	5,089	1,342	1,725	1,867	155	—	·법원청사,과학관 등 6개

자료 : 기획재정부

- 원활한 민간자금 조달을 위해 공공보증 및 보증대출 통합 상품 지원을 시행할 계획
- 대출자금에 대해서 산업기반신용보증기금은 건설사에 대한 신용보증을 지원
- '09년 1조~2조원의 선투자 자금공급을 목표로 상반기중 5천억원 규모의 Accel-K Loan 제1호 출시
- 산업기반신용보증기금을 통해 보증대출의 신속한 One-Stop 지원 실시
- 금융기관간 금리 입찰경쟁을 통해 선정된 금융기관과 산업기반신용보증기금이 MOU를 체결('09. 4월 목표)하고 보증대출 통합 상품 제공
- ※ 금리입찰 결과, 대출시기 등에 따라 자금조달 비용은 달라지나, 일반 대출에 비해 0.5~2.5%p 낮은 수준이 될 것으로 예상, 특히 일반대출에 비해 보증활용시 대기업·중소기업에 대한 신용도 프리미엄 편차를 최소화(2%→0.1% 내외)

나. 민간투자제도¹²⁾

- 최근 금융여건 악화로 사업추진에 애로를 겪고 있는 민자사업의 애로 요인을 개선하기 위해 비상경제대책회의와 민간투자사업심의위원회('09. 2.26)에서 민자사업 활성화 방안을 확정하고 즉시 시행기로 함.
- 정부의 이 같은 학교 BTL 사업의 추진 지연 문제는 어느 정도 해결될 것으로 보임.
- 민간투자사업의 집행 촉진을 위한 유동성 지원
- 산업은행이 일반 금융기관 등을 대신하여 사업시행자(SPC)에게 1조원을 한시적으로 지원(1조원 : '09년 착공예정인 신규 민자사업의 1년 공사비에 해당)

12) 관계부처 합동, 『민자사업 활성화 방안』, 2009.2.26 등을 참조하여 작성

※ 금년 착공사업 중 건설사의 출자가 완료된 사업으로 '09년 중 착공이 시급한 학교, 군관사 등을 우선 지원, 지원기간은 최대 1년으로 하고 추후 금융기관 참여시 회수·산업기반신용보증기금의 보증 여력(2조원)을 최대한 활용하여 사업시행자에 대한 보증확대, 사업당 보증한도를 현재 2,000억원에서 3,000억원으로 증액

－ 민자대상시설을 현행 45개 외에 3개 시설(하수처리수 재이용시설, 장애인복지시설, 전 문체육시설)을 추가하고 사립학교 증개축을 공립학교와 같이 BTL 방식으로 전환

·민간제안사업은 원칙적으로 민자사업으로 추진

※ 예시 : 제2경부제2서해안 고속도로, 제2수도권 외곽순환도로

－ 민간투자사업의 금리변동에 대한 위험 부담을 완화

·'09년 착공사업 또는 금융약정을 체결하는 사업에 한해 사업시행자와 주무관청이 협의하여 적용여부 선택

·시장상황에 따라 금리가 급변할 경우, 정부가 금리변동 위험의 일정 부분을 분담

※ (BTO) 기준금리(예시 : 은행채 5년 AAA)가 협약시점 대비 $\pm 0.5\%$ 포인트 이상 발생 시 그 초과분 또는 감소분의 60~70%를 지원 또는 환수

* 정부재정 차등지원 : $\pm 0.5 \sim \pm 1.0\%$: 60% 지원(환수), $\pm 1.0\%$ 초과 : 70% 지원(환수)

※ (BTL) 수익률 지표금리(국채)의 조정시기를 5년에서 2년으로 단축하고, 국채와 은행 채간의 금리차 50 bp를 기준으로 상회 또는 하회분의 60~80% 지원 또는 환수

－ 민자사업의 자금부담 축소를 위해 사업시행자의 자기자본비율을 완화하고 총사업비 변경 허용, 자금재조달 규정의 일부를 완화함.

·총사업비중 자기자본으로 조달하는 비율을 인하함으로써 투자재원부담 완화

※ BTO 사업 : 건설기간중 25 → 20%(재무적투자자가 50% 이상일 경우 : 20 → 15%)

※ BTL 사업 : 5~15 → 5%(학교, 군주거, 하수관거 등 총사업비 1,000억원 미만 사업)

·민원·지자체 요구 등에 따라 불가피하게 사업이 변경될 경우 총사업비 변경 허용

※ IC 추가설치, 환경민원 등 사업자 귀책이 아닌 사유, 총사업비 증가규모가 총사업비 대비 5% 미만인 경우 민간투자심의위원회 심의 대상에서 제외

·최소운영수입보장(MRG)이 없는 사업의 경우 단순 출자자 변경을 자금재조달 대상에서 제외함으로써 출자자 변경과 자금조달이 보다 용이하도록 개선

- 민자사업의 사업준비기간 단축으로 조기 투자기반 조성
 - 주무관청이 민간사업자와의 협상 이전에 노선, 추가시설 요구 및 민원 사항 등에 대해 관계기관과 협의한 이후 협상 시작
 - 협상 중 노선선정, 환경영향평가 등에 문제가 없는 구간에 대하여 사업시행자 책임하에 실시설계 추진 가능
 - 사업공고시 협상기간 단축을 위해 사업특성에 맞는 실시협약(안)을 작성·첨부하고, 구체적인 정부 요구사항을 명시하여 협상과정에서 발생할 수 있는 쟁점사항을 사전에 해소
 - 임대형 민자사업(BTL)에 간이 민자적격성 조사를 도입, 정형화된 소규모시설은 간이 민자적격성조사를 실시할 수 있도록 근거규정(4개월 → 1주일) 만들.
- 민자사업의 조기준공에 대한 인센티브를 부여하는데, 이는 '09년 착공사업에 한하여 한시적으로 적용
 - ‘민간선투자’에 의한 공사기간 단축시 단축된 공사기간의 1/2 범위 내에서 인센티브를 부여하여 조기완공 유도
 - 즉 조기준공시 단축기간의 1/2 범위 내에서 사업시행자 책임 하에 운영 가능하도록 인센티브 부여

5. 민간자본 유치 활성화를 위한 정책과제

가. ‘민간선투자’의 실효성 제고

□ ‘민간선투자’의 활성화 필요성 및 기대 효과

- ‘민간선투자’를 통해 ‘광역경제권 선도프로젝트’와 ‘공기가 지연되고 있는 공공건설사업’, ‘민간투자사업’ 등의 조기준공이 가능해져 조기준공에 따른 사회적 편익 증대뿐만 아니라 건설투자의 조기 확충으로 경기 활성화를 기대할 수 있음.
- 현재 추진 중인 공공건설사업은 예비타당성조사 등을 통해 사업타당성이 검증된 사업으로 조기 준공시 사회적 편익이 다수 발생

· 공공건설사업과 같은 건설산업은 고용유발 및 생산유발 효과가 크기 때문에 실업 및 경기부양 대책으로의 활용도가 큼.

– 잔여시공물량 81조원¹³⁾ 중 1/3이 민간선투자를 활용한다면, 조기에 26.7조원의 건설투자를 발생시킬 수 있음.

· ‘민간선투자’ 대상 사업을 계속비는 ‘조기준공’, 장기계속은 공기지연 방지 및 조기준공, 해당 시설물의 준공에 따른 사회경제적 편익이 많이 발생하는 사업으로 선정¹⁴⁾ 하는 것을 가정할 경우 잔여시공 물량의 약 1/3 수준이 됨.

· 26.7조원의 건설투자가 조기에 이루어진다면 신규 고용창출인원 약 35만명으로 추정

$$\text{※ } 14.2515/10\text{억원} \times 24.3\text{조원} = 346,311\text{명}$$

· 한국은행 산업연관표(2003년 기준)로 공공건설사업의 조기 투자시 총 47조 7천억원의 생산유발효과가 있는 것으로 분석됨.

13) 공공건설사업의 잔여 시공물량은 '07년 기준으로 81조원, 기획재정부, 「새 정부의 SOC 투자방향」, 2008.10.1

14) '99년 이후부터 '08년까지 KDI의 공공투자지원센터(PIMAC)에서 수행한 예비타당성조사의 B/C ratio를 조사한 결과, B/C ratio 1.3 이상인 공공건설사업은 전체의 약 30% 수준

예비타당성 B/C ratio 분석 결과

구 분	대상사업수	비율	누적사업수	누적비율
B/C > 3.0	9	2.8%	9	2.8%
B/C > 2.0	21	6.6%	30	9.4%
B/C > 1.5	33	10.3%	63	19.7%
B/C > 1.3	32	10.0%	95	29.7%
B/C > 1.2	20	6.3%	115	35.9%
B/C > 1.1	32	10.0%	147	45.9%
B/C > 1.0	26	8.1%	173	54.1%
B/C < 1.0	147	45.9%	320	100.0%
총계	320	100.0%		

자료 : <http://pimac.kdi.re.kr>

<표 14> 건설업 24.3조원 투자시 산업별 생산유발액

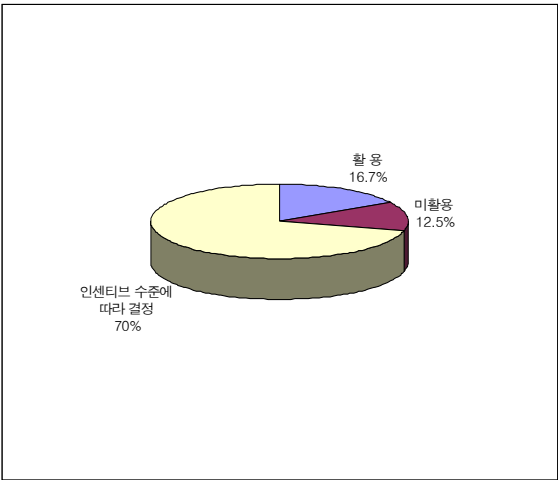
(단위 : 백만원)

No	산업	생산유발액	No	산업	생산유발액
01	농림수산물	134,594	15	수송장비	148,395
02	광산물	370,489	16	가구및기타제조업제품	149,148
03	음식료품	158,479	17	전력가스및수도	574,770
04	섬유,가죽제품	116,294	19	도소매	894,322
05	목재,종이제품	620,718	20	음식점및숙박	352,575
06	인쇄,출판및복제	159,374	21	운수및보관	1,026,844
07	석유,석탄제품	843,361	22	통신및방송	363,431
08	화학제품	1,590,274	23	금융및보험	1,067,406
09	비금속광물제품	2,788,460	24	부동산및사업서비스	3,031,219
10	제1차금속	3,522,799	25	공공행정및국방	8,207
11	금속제품	2,000,840	26	교육및보건	461,346
12	일반기계	1,080,084	27	사회및기타서비스	92,829
13	전기,전자기기	1,160,978	28	기타	681,657
14	정밀기기	62,913	18	건설	24,300,000
총 생산유발액					47,761,806

□ 정책 과제 1 : ‘민간선투자’ 인센티브의 상향 조정 필요

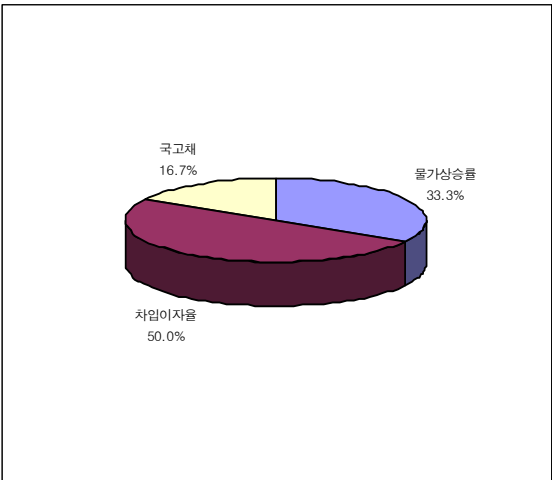
- ‘민간 선투자’ 활성화의 관건은 ‘인센티브’의 수준에 따라 결정될 것으로 보임.
- 건설사들은 인센티브 수준에 따라 ‘민간선투자’ 활용여부를 결정, 최소한의 인센티브 수준은 차입 이자율 수준인 것으로 조사됨(대한건설협회, '08. 8).

<그림 2> 민간선투자제도 활용 여부



자료 : 대한건설협회

<그림 3> 최소한의 인센티브 수준



자료 : 대한건설협회

- 정부는 인센티브 수준을 ‘선투자 기성검사 시점부터 대가지급 청구일까지의 3년물 국고채 최종호가수익율을 평균값과 4% 중 큰 값’ 수준을 제시하고 있지만, 이 수준으로

는 ‘민간선투자’를 활성화하기에 어려울 것으로 보임.

- 정부는 민간선투자 투자설명회('09.2.27)에서 인센티브를 4% 건설사 부담 금융비용의 이자율을 6%로 가정하여 분석, 시뮬레이션 결과 건설사 부담 순금융비용이 모두 정부의 인센티브 지원 수준을 초과¹⁵⁾

※ (Case 1) 5년간 연부액 총액 1,000억원, '09'10년 선투자로 공기 1년 단축시 : 건설사 이자비용 7억원, 인센티브 4.33억원으로 건설사 부담 순금융비용은 2.67억원

※ (Case 2) 5년간 연부액 총액 1,000억원, '09'10'11년 선투자로 공기 2년 단축시 : 건설사 이자비용 37.4억원, 인센티브 24.93억원으로 건설사부담 순금융비용은 12.47억원

- ‘민간선투자’시 건설사가 금융회사로부터 건설공사 자금을 대출 받을 경우 이자율 수준은 정부가 시뮬레이션에서 제시한 6%보다 높은 수준이 될 가능성도 있음.

- 신용평가 등급별 건설업체 현황('07년 8월 기준)을 보면, 신용등급이 A- 이상인 회사는 30%에 불과하고, 나머지 회사는 모두 BBB+ 이하인 것으로 파악되고 있음.

- 현재 신용등급별 예상 금리는 AA 6.0%, A 6.2%, BBB 6.8%, BB 8.0% 내외¹⁶⁾

※ 금리산정방식 = 조달금리 + 신용·유동성프리미엄 + 업무원가 + 마진 ± 조정금리

<표 15> 신용평가 등급별 건설업체 현황('07. 8월 기준)

(단위 : 개사, %)

신용평가등급 (회사채, 기업신용)	유자격자명부 등급별 업체 수 분포 및 비율				
	1등급	2등급	3등급	4등급	계
AAA	-	-	-	-	-
A- 이상	87	102	89	25	303 (30.6)
BBB+	14	40	65	32	151 (15.2)
BBB-이상	41	59	115	95	310 (31.3)
BB-이상	11	14	58	90	173 (17.5)
B-이상	2	2	20	23	47 (4.7)
CCC+이하	-	3	2	2	7 (0.7)
신용평가 업체수(B)	155	220	349	267	991 (100.0)
신용평가를 받지 않은 업체	18	80	246	538	882
유자격자명부 등록업체 수(C)	173	300	595	805	1,873

주 : 본 자료에 제시된 신용평가업체는 1,295개사로 조달청 유자격자명부에 등록된 등록업체 5,280개사의 24.5%임.

자료 : 조달청, 김민형, 『적격심사 경영상태 평가시 신용등급 활용의 문제점 및 개선 방안』, 한국건설산업연구원, 2007.8 재인용

- 민간선투자의 활성화를 위해서는 ‘민간선투자’ 시행시 건설사의 부담을 경감시켜야 함.

15) 기획재정부·국토해양부·산업기반신용보증기금, 『민간선투자 투자설명회』, 2009.2.27, pp.15 ~ 18

16) 기획재정부·국토해양부·산업기반신용보증기금, 『민간선투자 투자설명회 보조자료』, p.16

- 건설업계에 따르면 공공공사를 저가로 수주한 경우 건설현장에서의 공사 실행률이 높은 것으로 알려져 있는데, 이런 현장들 일수록 파격적인 인센티브가 제공되지 않으면 민간선투자를 활용할 가능성은 높지 않음.
- 최저가낙찰공사의 평균 낙찰률이 '06년 이후 점차 상승하는 것처럼 보이지만, 예정가격산정 기준이 되는 실적공사비제도로 인해 실제 낙찰률이 상승한 것은 아님¹⁷⁾

<표 16> 최저가낙찰공사 연도별 현황 ('09.2.27 현재)

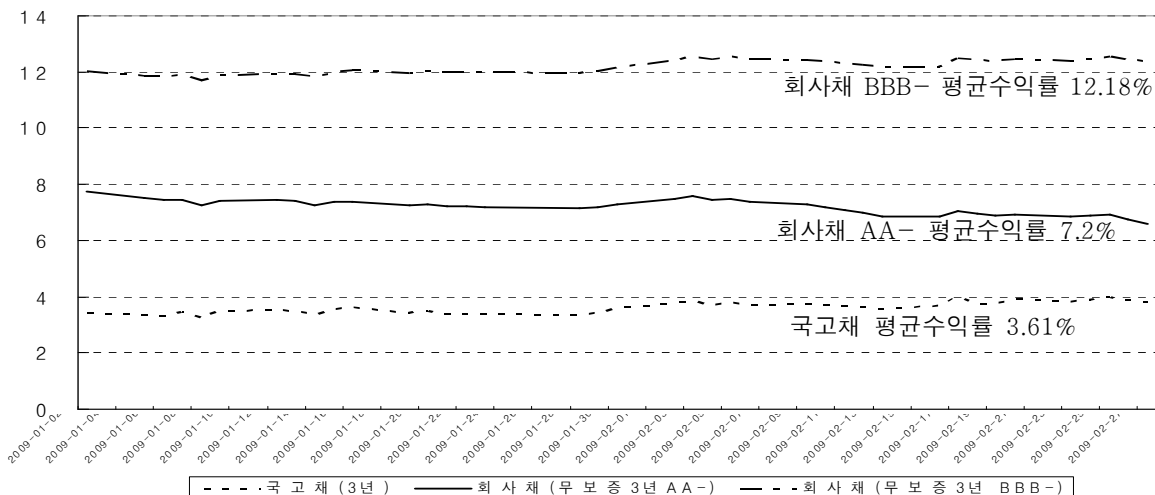
(단위 : 건, 10억원, %)

연도	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	평균
평균낙찰률	65.77	63.03	60.10	59.44	60.84	67.21	68.32	72.18	72.85	67.71

자료 : 대한건설협회

- '민간선투자'시 인센티브는 회사채 수준 또는 매년초 경제 및 금리상황 등을 고려하여 탄력적으로 인센티브를 확정하는 방식 필요
- '09.1.1 ~ 3.2간 평균 수익률을 보면, 국고채(3년물)는 3.61%인데 비해 회사채(무보증 3년, AA-) 7.2%, 회사채(무보증3년 BBB-) 12.18%로 회사채와 국고채간의 격차가 큼.

<그림 5> 국고채 및 회사채 수익률 추이 ('09.1.1 ~ 3.2)

자료 : 한국금융투자협회(<http://www.ksda.or.kr/>)

17) 건설업계에는 현행 예가산정기준이 되는 실적공사비제도를 과감하게 손질해야 한다고 주장. 실적공사비는 실제로 투입되는 단가나 자재를 기준으로 만들어지는데 문제는 건설업체가 저가로 낙찰한 금액을 기준으로 작성됨. 예를 들어 A사가 도로공사를 예가 100원 대비 70원에 수주했으면 다음에 발주되는 도로공사는 70원을 100원으로 보고 또 다시 70% 낙찰률로 공사를 수주하게 됨. 공사입찰이 계속될수록 원래 초기 예가와와는 큰 격차가 벌어지게 됨. (파이낸셜뉴스 '09.2.9자)

□ 정책 과제 2 : 장기계속사업도 ‘민간선투자’ 대상사업 포함

- 현재 ‘민간선투자’는 계속비 사업에만 적용되고 장기계속 사업은 제외되어 있음.
- 국가재정법 제23조(계속비) ① 완성에 수년도를 요하는 공하나 제도 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.
- 예산총칙 제7조 계속비 예산으로 총공사 계약이 체결되었을 경우에는 기획재정부장관과 사전에 협의된 한도액 범위내에서 연부액을 초과하여 시공할 수 있다.
- 공기지연으로 공사비 증가 및 국민 불편이 발생하는 공공건설사업은 대부분 장기계속 사업에서 발생
- 감사원은 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로건설사업의 사업기간 변동현황을 조사한 결과 대부분의 현장에서 공기지연 발생
- 장기계속사업인 고속도로는 평균 6.9년, 일반국도 7.4년, 국가지원지방도 2.4년, 국도 대체우회도로 3.2년 공기지연, 계속비로 공사하는 기간국도의 공기지연장은 0.2년 불과
- 장기계속사업에 대해서도 ‘민간선투자’가 가능토록 관련 근거 마련 필요
- 장기계속사업중 총사업비가 확정되고 적기완공 및 재원조달 가능성이 높은 사업에 대해 ‘민간선투자’ 허용 필요

<표 17> 도로건설사업 사업기간 변동 현황

(단위 : 억원, 년)

구 분	총사업비			현재 계획상 사업기간(평균)		사업기간 변동 내역		
	총사업비	04년까지 투자액	잔여 사업비 (A)	총사업 기간(B)	잔여사업 기간(C)	연간 예산 (D)	수정잔여 사업기간 (E=A/D)	수정 총 사업기간 (B+E-C)
총 계 (453개)	650,712	257,648	393,064	6.8	3.3	54,952	6.2	9.7
고속도로 (37개) (전체사업비1))	193,708 (356,096)	52,776 (101,706)	140,932 (254,390)	6.5	3.7	13,245 (31,721)2)	10.6 (8.0)	13.4 (10.8)
일반국도 (176개)	201,330	65,613	135,717	6.6	3.6	12,327	11.0	14
기간국도3) (101개)	126,074	94,123	31,951	7.1	1.7	17,149	1.9	7.3
국가지원지방도 (75개)	53,980	19,840	34,140	6.6	3.9	5,426	6.3	9.0
국도대체우회도로 (64개)	75,620	25,296	50,324	7.3	4.2	6,805	7.4	10.5

자료 : 감사원, 『감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반시설 확충 실태』, 2005. 9

나. 민간투자 활성화를 위한 정책과제

□ 정책 과제 1 : 인프라펀드 설립·운영 활성화

- 현재 민간투자 활성화를 가장 저해하는 요인은 금융경색에 따른 금융권으로부터의 투자 또는 대출을 받기가 어려운 것임.
- 정부가 이 같은 문제를 인식하고 ‘민자사업 활성화 방안’에서 산업은행을 통해 1조원을 한시적 지원하고 민간투자사업의 금리변동에 대한 위험 부담을 완화함.
- 시중의 유동자금을 SOC 건설과 같은 생산적 용도로 지속적으로 활용할 수 있는 장치인 ‘인프라펀드’를 활성화해야 할 것임.
- 인프라펀드는 다수의 투자자로부터 자금을 모아 SOC 프로젝트에 투자하여 그 수익을 투자자에게 배분하는 것을 목적으로 하는 펀드
- 법적 형태는 상법상의 주식회사, 공모 또는 사모방식에 의한 설립을 모두 허용
- 현재 우리나라의 인프라펀드는 「민간투자법」에 근거한 간접투자회사로 민간투자사업자가 발생하는 주식 및 채권을 취득하거나 동 사업자에 대한 대출방식으로 투자
- 국내 인프라펀드는 '99년 설립된 한국인프라투융자회사(KIF)를 시작으로 '02년 맥쿼리 한국인프라투융자회사(MKIF), '06년 발해인프라투융자회사 등이 설립

<표 18> 국내 주요 인프라펀드 현황 ('06년말 기준)

(단위 : 억원)

자산운영사	운영펀드수	펀드규모	주요투자사업	최대주주
한국인프라자산운영	5	35,500	인천공항 철도, 평택항 동부두, 수도권매립지가스자원화, 양덕-양재 고속도로 등	한국산업은행
맥쿼리신한인프라스트럭처자산운용	1	17,400	천안-논산고속도로, 백양터널, 신공항하이웨이, 광주순환도로 등	맥쿼리그룹
다비하나인프라펀드자산운용	1	5,800	서울외곽순환도로(퇴계원-일산)	프랭클린템플턴
KB자산운용	2	19,450	대구-부산고속도로, 김해경전철, 강남순환도로, 거가대교 등	국민은행
우리크레디트스위스 자산운용	2	9,000	전라선 BTL 등	우리은행
신한비앤피파리바 자산운용	1	3,000	학교 BTL 등	신한은행
계	12	91,160		

자료 : 강종선, 「국내외 인프라펀드 시장의 현황과 전망」, 산은경제연구소, 2007.9, p.12.

- '06년말 현재 국내에서 운용 중인 인프라펀드는 12개이며 인프라펀드 대부분이 사모형태로 설립운용되고 있으며, 자금 조성은 연기금, 보험사, 은행 등을 통해 자본(equity)방식으로 조달
- '06년 3월 국내 인프라펀드로는 최초로 맥쿼리한국인프라투자회사(MKIF)가 국내 주식시장에 상장, MKIF는 당초 사모형태로 설립되었으나 국내 민자사업에 대한 투자 및 운용성과를 바탕으로 공모펀드로 전환¹⁸⁾
- 주요 인프라펀드는 '06년도에 대부분 설립, 당시 BTL 민자사업의 수익모델에 대한 시장의 호응이 좋았고 정부도 인프라펀드 설립에 대한 규제 완화와 함께 세제혜택 등을 제공하여 BTL을 대상으로 한 인프라펀드가 다수 설립됨.
- '06년 이후 '09년 2월 현재까지 인프라펀드의 설립이 부진한 상태
- 또한 민간투자업계에 따르면 그동안 인프라펀드가 많은 민간투자사업에 투자하였기 때문에 신규 민간투자사업에 대한 투자 여력은 크지 않은 것으로 알려지고 있음.

<표 19> 국내 주요 인프라펀드 상품별 현황

(단위 : 십억원)

펀드명	모집형태	펀드규모	설정일	주요투자사업
맥쿼리한국인프라투자회사(MKIF)	공모	1,740	'02.12.12 (상장: '06. 3.15)	광주제2순환도로, 인천국제공항고속도로, 우면산터널, 백양터널, 천안-논산고속도로, 수정터널, 대구제4차순환도로, 마창대교, 서울-춘천고속도로, 인천대교, 용인-서울 고속도로 등
발해인프라투자회사	사모	1,190	'06. 1.24	부산-김해경전철, 대구-부산고속도로, 의정부 경전철
한반도BTL사모특별자산투자신탁제1호	사모	755	'06. 5.30	전주시·논산시·마산시 하수관거정비BTL사업, 군 관사 BTL사업
국토사랑BTL사모특별자산 투자신탁제1호	사모	400	'06. 9.20	천안백석고 외 9개교 신·개축 BTL사업
경기사랑 BTL 사모특별자산투자신탁	사모	45	'06. 5.15	대덕고 외 4개교 BTL사업
한국인프라일호투자회사 (KIF 1호)	사모	141	'99.12.15	인천국제공항고속도로, 부산-거제간연결도로, 인천공항철도 등
한국인프라이호투자회사 (KIF 2호)	사모	1,500	'06. 6.22	서울-용인고속도로, 수도권매립지 매립가스자원화사업 등
KBTL 1호	사모	720	'06. 9.19	학교BTL, 하수관거BTL 등
KRF 1호	사모	500	'06.12. 8	전라선BTL 등

자료 : 한국인프라자산운용(www.kinfra.co.kr), 맥쿼리신한인프라스트럭처자산운용(www.macquarie.com), KB자산운용(www.kbam.co.kr) 참조

－ 민간투자사업 활성화의 관건은 금융권으로부터 공공건설사업에 필요한 자금의 원활한

18) MKIF는 '02년 공무원연금, 군인공제회, 신한은행 등 19개 기관투자자들이 1조 2,604억원의 출자약정을 통해 사모형태로 설립되었으며, '06년 3월 한국과 런던 주식시장에 동시 상장됨.

- 조달에 있고, 자금조달의 원활화를 위해서는 인프라펀드의 설립 및 운영의 활성화에 대한 정부의 관심과 지원이 필요
- 인프라펀드 설립·운영이 활성화되기 위해서는 우선 민자사업에 대한 수익모델에 대한 시장의 확신이 있어야 하며, 정부의 인프라펀드 설립에 대한 규제완화 및 세제혜택 등 정부의 유인책이 필요
 - 정부는 인프라펀드 설립·운영 활성화를 적극 지원하기 보다는 오히려 기존의 지원을 축소하고 있는 실정
 - 선박투자회사는 일반투자자의 투자자금 및 금융기관 차입금으로 선박건조 및 중고선을 매입하여 해운사에 임대하는 뮤추얼펀드에 대해 배당소득 분리·비과세 혜택¹⁹⁾을 부여하고 있으나 이와 유사한 인프라펀드에는 혜택이 없었음.
 - 이에 따라 '05년 7월 조세특례제한법을 개정해 인프라펀드 활성화를 위해 '08년까지 한시적으로 분리·저율과세를 하기로 함.
 - 그런데 정부는 '09년부터는 펀드간의 과세형평성 제고 차원에서 인프라펀드에 대한 과세특례를 축소
 - ※ 5% 분리과세 : 액면가 3억원 이하 → 1억원 이하
 - ※ 14% 분리과세 : 액면가 3억원 초과 → 1억원 초과
 - 따라서 정부는 인프라펀드 설립·운영 활성화를 위해 인프라펀드에 대한 과세특례를 다시 환원하는 것을 포함한 다양한 지원 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 그리고 인프라펀드의 공모 상장을 확대할 필요가 있음²⁰⁾.
 - 현재 국내 인프라펀드는 대부분 사모형태이고 공모상장은 1개에 불과한 실정
 - 인프라펀드의 주식시장 상장 확대는 기관 및 일반 개인투자자들이 SOC 사업에 참여할 기회를 제공함으로써 대규모 투자자금의 조달이 가능해지고, 유동성 문제를 내재하고 있는 SOC 투자자금의 유동성을 제고하는 효과를 가져다줄 수 있음.
 - 인프라펀드의 활성화는 곧 적정한 투자처를 찾지 못한 시중의 부동산자금²¹⁾을 생산적

19) 선박투자회사는 '08년까지 한시적으로 액면가 3억원 초과 보유주식 배당소득은 분리과세, 3억원 이하 보유주식 배당소득은 비과세

20) 조성원·박창욱, 『자본시장을 활용한 공공투자 자금조달에 관한 연구』, 한국증권연구원, 2008.8, p.90

21) 시중의 단기 부동산자금 규모가 500조원 수준으로 파악되고 있음. 한국은행과 금융감독원 등 금융당국과 금융업체 등에 따르면 자산운용사의 초단기 금융상품인 머니마켓펀드(MMF), 증권사의 종합자산관리계좌(CMA), 단기채권

투자자금으로 전환시키고, 투자자에게는 안정적 수익을 확보하게 할 수 있음.

□ 정책 과제 2 : 재무적투자자의 민자사업 참여 확대²²⁾ 등

- SOC 건설에 소요되는 대규모 자금과 장기 투자회수 기간을 감안할 때 연기금 등 장기 만기구조를 지닌 재무적 투자자들의 SOC 투자 확대는 민자사업의 원활한 자금조달을 위해 매우 중요
 - 연기금 등 재무적 투자자의 입장에서 SOC에 대한 투자는 투자다변화를 통한 위험 분산과 수익성 제고 측면에서 적절한 투자대안이 될 수 있음.
 - '07년말 현재 국민연금의 경우 대체투자 규모는 5.4조원으로 전체 금융자산 219조원의 2.5%를 차지, 그중 SOC에 대한 투자는 1.7조원으로 0.8%에 불과
 - 해외의 주요 연기금은 SOC에 대한 투자를 확대하는 추세
 - ※ 미국 캘리포니아공무원연금 : SOC 포함한 대체투자 비중 5.7%('06년)
 - ※ 캐나다 공적연금 : 인프라자산에 대한 투자 비중 2.2%('07년)
 - ※ 캐나다 오타리오주 공급학교 교사연금 : 인프라자산에 대한 투자 비중 6%('07년)
- 현재 국내의 연기금 등 재무적투자자가 SOC 투자가 부진한 것은 민자사업 추진과정에서의 위험요인과 재무적투자자에 대한 투자 규제 등에 기인
 - 최소운영수입보장(MRG)가 축소되면서 민자사업의 위험요인이 증가하였는데, 민자사업의 위험요인을 완화하기 위해 민자사업에 대한 사업성 평가를 보다 정교하게 할 수 있는 능력 배양이 필요
 - 투자규제 측면에서 재무적투자자의 참여를 확대하기 위해 총 민간투자비의 일정비율 이상을 자기자본으로 조달해야 하는 규제²³⁾를 보다 더 완화를 검토해야 함.
 - ※ 영국의 경우 민자사업의 자기자본비율은 10% 내외 수준

- SOC 투자자금 조달의 원활화를 위해 산업은행 등 금융 공기업의 민간투자사업에 대한

형 펀드, 은행의 실세요구불예금 등 만기 1년 미만의 단기 유동성은 모두 500조원 안팎인 것으로 파악되고 있음 (연합뉴스, '09.2.5자).

22) 조성원·박창욱, 『자본시장을 활용한 공공투자 자금조달에 관한 연구』, 한국증권연구원, 2008.8, pp.91~92을 참조하여 요약 작성하였음.

23) 정부는 금번 민자사업 활성화 방안('09.2.26)에서 BTO 사업의 경우 건설기간중 기존 25%에서 20%, 재무적투자자가 50% 이상일 경우 기존 20%에서 15%로 완화함.

참여를 활성화시킬 필요가 있음.

- 금번 ‘민자사업 활성화 방안’(’09.2.26)에서 산업은행이 일반 금융기관을 대신하여 주로 BTL 사업시행자에게 1조원을 한시적으로 지원하기로 했지만, 이는 산업은행이 지속적으로 국내 민자사업에 적극 참여하겠다는 의사로 보기는 어려움.
- 상당수 금융 공기업들은 투자 여력이 있음에도 불구하고 수익성 악화를 이유로 민간 투자사업에 참여를 기피하고 있는 것으로 알려지고 있음.
- 정부는 SOC 민간투자사업의 수익성을 감안하여 금융 공기업들의 적극적인 참여를 독려할 필요가 있음.

－ BTL 정부지급금 차등지급 대상을 변경할 필요가 있음.

- 현재 정부지급금(시설임대료+운영비용)을 운영성과 평가를 통해 차등지급
- 시설이 준공된 후 운영성과 평가를 하고 있는데 차등지급은 정부지급금 전체로 건설 비용의 대가적 성격인 시설임대료도 포함되어 있음.
- 따라서 운영성과 평가를 통한 차등지급 대상은 운영비용으로 한정하는 것이 필요

－ 건설업계에서는 민간투자사업 활성화 및 정상화를 위해 다음과 같은 제도개선을 정부에 요청하고 있음²⁴⁾.

- 경기 침체와 금리 상승으로 사업수익률이 변화하거나, 원자재 가격 상승과 주무관청의 요구로 인해 총사업비가 변경될 경우 통행료 조정을 허용
- 자금 재조달시 MRG(최소운영수입보장)가 있는 사업만 이익을 공유하고 MRG가 없는 사업의 이익 공유는 불합리
- 현행 평가방식을 가격 위주에서 기술위주로 전환하여 시설물의 부실화를 방지하고 민간의 창의력을 극대화해야 함.
- 부대·부속사업을 활성화 추진, 특히 운영수익이 미달할 경우 주무관청의 손실 보전 장치는 없고 초과수입에 대한 환수조치는 시정되어야 함.
- 부(負)의 재정지원 폐지
- 최초제안자에 대한 우대점수 상향으로 민간제안 활성화 유도
- 민간투자사업 협상시 가격 삭감만이 아닌 품질과 기능, 서비스 질 제고를 위한 플러

24) 대한건설협회(www.cak.or.kr) 내부자료

- 스 가격협상도 가능토록 협상지침 제정 필요
- 민간투자사업은 협상 단계부터 운영 종료시까지 이해당사자 간에 크고 작은 분쟁이 있는바, 이를 신속하게 조정할 수 있는 분쟁조정기구 설치 필요

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)