

SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

2002. 4.

왕세종
산업연구부 연구위원

한 국 건 설 산 업 연 구 원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요약	i
I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 구성	2
II. SOC 민간투자사업의 현황 및 전망	5
1. SOC 투자 및 민간투자사업의 현황	5
(1) SOC 투자 예산의 추이 및 2002년 현황	5
(2) 민간투자사업의 추진 현황	9
2. 민간투자사업의 향후 전망	12
(1) 민간투자사업의 투자 규모 전망(2002~11년)	21
(2) 향후의 민간투자 추진 후보사업	5
III. 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안	19
1. 민간투자사업의 금융 조달 현황	19
(1) 민간투자사업의 사업 구조 및 금융 구조	9
(2) 민간투자사업의 프로젝트 금융 현황	29
2. 민간투자사업의 금융 애로 해소 방안	30
(1) 금융 애로 해소의 기본 방향	30
(2) 민간 사업자의 출자 부담 완화 방안	33
(3) 프로젝트금융투자회사(PFV) 활용 방안	41
IV. 결론 및 향후 과제	49
1. 본 연구의 결론	49
2. 향후 과제	50

참고 문헌	53
Abstract	55
<부표 모음>	59

<표차례>

<표 II-1>	연도별 SOC 투자 예산 추이(1995~2001년)	6
<표 II-2>	2002년 SOC 투자 예산	7
<표 II-3>	2002년 건설교통부 예산	8
<표 II-4>	SOC 민간투자사업의 추진 현황(2002년 3월말 현재)	10
<표 II-5>	국가지정 36개 대형 민간투자사업 현황(2002년 3월말 현재)	11
<표 II-6>	2002년 주요 SOC 민간투자사업 투자 계획	31
<표 II-7>	SOC 부문 적정 정부 재원 배분 규모 산정(2002~11년)	41
<표 II-8>	민간투자 추진 후보사업의 부문별 투자 규모(2002~11년)	61
<표 III-1>	SOC 민간투자사업의 금융 구조 사례(BTO 방식의 도로부문)	12
<표 III-2>	수도권 신공항 고속도로 건설사업의 개요	2
<표 III-3>	수도권 신공항 고속도로 건설사업의 자금 조달 구조	2
<표 III-4>	민간투자사업 부문별 프로젝트 금융 현황(2000~01년)	9
<표 III-5>	민간투자사업의 금융기관별 프로젝트 금융 참여 현황(2000~02년)	10
<표 III-6>	민간투자사업 규모별 출자자의 지분 비율 제한(예시)	33
<표 III-7>	민간투자사업의 담보 및 지급 보증의 대표적 사례	3
<표 III-8>	프로젝트금융투자회사법(안)의 주요 내용	34
<부표 1>	도로부문 후보사업 리스트	5
<부표 2>	철도부문 후보사업 리스트	6
<부표 3>	항만부문 후보사업 리스트	11
<부표 4-1>	환경부문(하수종말처리시설) 후보사업 리스트	26
<부표 4-2>	환경부문(하수슬러지처리시설) 후보사업 리스트	36
<부표 4-3>	환경부문(폐기물처리시설) 후보사업 리스트	46
<부표 4-4>	환경부문(광역일반폐기물매립지가스 자원화시설) 후보사업 리스트	46
<부표 4-5>	환경부문(음식물쓰레기 자원화·연료화시설) 후보사업 리스트	64
<부표 5-1>	기타시설부문(물류분야) 후보사업 리스트	56
<부표 5-2>	기타시설부문(에너지분야) 후보사업 리스트	56
<부표 5-3>	기타시설부문(관광분야) 후보사업 리스트	56

<그림 차례>

<그림 I-1> 본 연구의 구성	3
<그림 III-1> 민간투자사업의 사업 구조	2
<그림 III-2> 민간투자사업의 현금흐름 구조	2
<그림 III-3> 타당성 분석에 따른 SOC 사업의 유형	3
<그림 III-4> 프로젝트금융투자회사(PFV)의 구조	4

요약

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 국가 경쟁력의 근간을 이루는 SOC 시설의 확충 과정에서 민간부문의 자본 및 경영을 도입하기 위한 민간투자제도는 기존의 『민자유치법』이 『민간투자법』으로 전면 개정되면서 점차 활기를 띠고 있으며, 이에 대한 기대 또한 고조되고 있음.
- 그러나, 제도적인 환경의 변화에도 불구하고, SOC 민간투자사업의 추진 실적은 당초의 기대를 만족시키지 못하고 있는 실정이며, 이는 투자 재원의 조달 과정에서 기존의 출자 및 대출 관행이 여전히 애로로 작용하기 때문임.
- 따라서 본 연구는 민간투자사업의 현황 및 향후 전망을 살펴보고, 민간투자사업의 활성화를 위하여 소요 자금을 원활하게 조달할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 함.

2. 연구의 구성

- 본 연구는 다음과 같이 4개의 장과 1개의 부표로 구성되어 있음.
- 서론에 이은 제2장에서는 먼저 SOC 투자 추이 및 2002년 예산 현황을 살펴보고, 민간투자사업의 현황 및 향후 전망을 살펴보고자 함.
- 제3장에서는 민간투자사업의 금융 조달 현황을 살펴보고, 이에 기초하여 금융 조달을 원활화할 수 있는 방안을 모색하고자 함.
- 제4장에서는 본 연구의 결과와 더불어 향후 과제를 제시하고자 함.
- 마지막으로, 부표에서는 2002~11년의 기간 동안에 민간투자사업으로 추진 가능할 것으로 예상되는 후보사업을 사업 부문별로 제시하였음.

II. SOC 민간투자사업의 현황 및 전망

1. SOC 투자 및 민간투자사업의 현황

- 정부는 1990년대 후반에 SOC 시설의 확충을 통한 국가 경쟁력의 증대를 목표로 SOC 투자를 지속적으로 증가하여 왔음.
- 그러나, 2000년 이후에는 재정 투자의 증가율이 SOC 투자의 증가율을 상회하여 재정 투자에 대비한 SOC 투자의 비중은 감소 추세로 반전하기에 이르렀음.
- 또한, 우리나라의 SOC 투자 규모는 1995~2001년의 기간 동안에 국내총생산 대비 2.4%에 불과하여, 세계은행이 제시하는 5% 수준의 적정 투자 규모에 크게 떨어지고 있는 실정임.
- 정부는 2002년의 SOC 투자 예산을 2001년의 본예산에 대비하여 7.5% 증가한 15조 9,860억원으로 편성하였고, 건설교통부 소관의 예산은 3.5% 증가한 15조 2,443억원으로 편성하였음.
- 2002년 SOC 투자 예산의 주요 특징으로서, 상대적으로 투자가 부족하였던 철도부문과 항만부문에 대한 투자 예산이 크게 증가한 반면, 그 동안 투자가 집중되었던 도로부문과 공항부문에 대한 투자 예산은 감소하였음.
- 또한, 정부 재정의 한계를 극복하고, 수익성이 있는 SOC 수요에 대한 민간 부문의 적극적인 투자를 유치하기 위하여, 민간투자사업에 대한 2002년의 정부 지원 규모를 전년 동기에 대비하여 무려 216.6% 증가한 8,766억원으로 편성하였음.
- 2002년 3월말 현재, 총사업비 2,000억원 이상의 국가관리사업은 총 36개 사업이며, 도로, 철도, 터널 및 교량, 그리고 항만부문의 대규모 사업이 주종을 이루고 있음.

- 이 중에서 사업시행자가 지정되어 시공 단계에 있는 사업은 전체의 36.1%인 사업에 불과하여 추진 실적이 다소 부진한 실정임.
- 이와는 달리, 민간투자지원센터(PICKO)에 접수된 민간 제안 사업은 총 40개 사업에 달하며, 이 가운데 전체의 45.0%인 18개 사업이 하수종말처리시설과 같은 환경부문의 사업임.

2. 민간투자사업의 향후 전망

- SOC 투자와 관련된 정부 부처가 최근에 발표한 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」에 의하면, 연간 약 17조~22조원 규모의 SOC 투자가 필요할 것이며, 이 가운데 연간 2조~4조원 규모에 대하여 민간부문의 순수 투자가 요구될 것으로 전망됨.
- 중장기 계획 기간 동안에 민간투자사업에 투입 가능한 정부 보조금의 규모가 9조 6,000억~20조 6,000억원에 이를 것으로 전망되어, 민간투자사업의 규모는 총 28조 1,000억~60조 3,000억원으로 전망됨.
- SOC 투자 소요에 대비한 민간투자사업의 투자 규모는 평균적으로 22.2% 수준인 44조 2,000억원에 이를 것이며, 이는 재정사업의 평균 규모에 대비하여 28.6%의 비중을 차지하여 민간투자사업이 향후 새로운 사업 영역으로 부상될 것으로 전망됨.
- 한편, 정부는 중장기 계획 기간 동안에 민간투자사업으로 추진 가능한 후보 사업으로서 총 179개 사업을 선정하였고, 총사업비 규모는 63조 1,761억원에 달함.
- 이 가운데 정부 보조금의 규모는 16조 4,425억원에 이르러, 민간부문의 투자 규모는 총사업비의 74.0% 수준인 46조 7,336억원에 이를 것으로 추정됨.
- 부문별로는, 도로 18개 사업, 철도 23개 사업, 항만 29개 사업, 물류 2개 사업 등 교통부문의 사업이 총 72개 사업이고, 환경 89개 사업, 에너지 13개 사업, 관광 5개 사업 등 기타부문의 사업이 총 107개 사업에 달함.

Ⅲ. 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

1. 민간투자사업의 금융 조달 현황

- 민간투자사업은 공공성이 강한 SOC 시설의 공급 과정에 있어서 민간부문이 소요 자금의 조달과 해당 시설의 건설 및 운영 단계를 전담하여 추진하는 투자 사업을 총칭하고 있음.
- 대규모의 자금이 소요되는 민간투자사업의 자금 조달 기법으로 프로젝트 금융이 활용되고 있는데, 이는 건설 기간 동안의 선투자를 바탕으로 운영 기간 동안에 창출되는 현금흐름으로 외부 차입금을 상환하는 사업 구조에 적절한 금융 기법임.
- 2001년 11월말 현재, 프로젝트 금융의 방식으로 자금이 조달되거나 또는 금융 자문의 단계에 있는 민간투자사업은 총 21개 사업으로서, 총사업비 규모는 무려 26조 1,587억원에 이르는 것으로 집계되었음.
- 도로부문의 사업이 총 7개 사업으로 총사업비에서 차지하는 비중이 44.3%에 이르고, 항만 및 철도부문의 사업은 각각 3개 사업이며 각각 24.8%와 24.0%의 비중을 차지하고 있음.
- 금융기관별 프로젝트 금융 현황을 살펴보면, 총 21개 사업 중에서 산업은행이 10개 사업에 대하여 금융 대출을 실시하고 있으며, 금융 자문의 단계에 있는 9개 사업 중에서 7개 사업에 대하여 금융 자문을 담당하고 있음.
- 일반 상업 은행 중에서는 조흥은행이 6개 사업에 대한 금융 자문 및 대출을 실시하고 있으며, 그 밖의 사업에 대해서는 국민은행, 한빛은행, 신한은행 등이 금융 자문 또는 사업비를 대출하고 있음.

2. 민간투자사업의 금융 애로 해소 방안

- 민간투자사업에 대한 금융 조달이 원활하게 이루어질 수 있도록, 최근 조달 방법의 다양화 및 투자 재원의 다원화 추세가 나타나고 있음.

- 특히, 전통적인 차입 방식에 비하여 채권 및 주식 발행을 통하여 자금을 조달하는 사례가 증가하고 있으며, 산업은행과 일부 상업 은행에 국한되었던 투자 자원 또한 제2금융권과 각종 연기금, 펀드 및 공제회 등으로 다원화되고 있는 추세임.
- 이와 같이 민간투자사업에 대한 금융 환경이 개선되고 있음에도 불구하고, 민간부문의 금융 조달이 보다 원활해지기 위해서는 민간투자제도 도입의 근본적인 목적에 부합하는 정책 기조가 설정되고, 이에 기초하여 투자 환경 또한 개선될 필요성이 있음.
- 이를 위하여, 무엇보다도 민간부문의 투자 대상 사업이 수익성을 바탕으로 적절하게 선정되어야 하고, 민간투자사업의 수익성을 보완할 수 있는 정책적 지원 기준 또한 설정되어야 함.
- 이와 더불어, 민간투자제도 시행의 초기 단계에서 자원 조달이 원활하기 위해서는, 민간부문의 투자 대상 사업의 규모를 적절한 수준에서 유지하는 한편, 수익성이 있는 사업으로 전환하여 민간부문의 적극적인 투자를 유치하는 방안이 마련되어야 함.
- 이와 같은 정책 기조와 더불어, 민간 사업자의 출자 부담을 완화할 수 있는 방안이 강구될 필요성이 있음.
- 최대 출자자의 지분 규제 완화 : 현행 제도는 최대 출자자의 의무 출자 비율을 25% 이상으로 규정하고 있는데, 이와 같은 규제는 사업 규모에 따라 차등적으로 적용하여 최대 출자자의 출자 부담을 완화하여야 함.
- 민간투자사업에 대한 연기금 등 공공기금의 투자 허용 : 투자 주체 및 재원을 다양화하는 한편, 민간투자사업에 대한 투자 환경을 개선하기 위하여 민간투자사업에 대하여 각종 연기금을 비롯한 공공기금의 적극적인 투자를 허용할 필요성이 있음.
- 출자자의 과다 담보 완화 : 정부의 다양한 지원 제도에도 불구하고, 금융기관은 대출 약정의 전제 조건으로 과다한 담보 및 지급 보증을 요구하는데, 이 가운데 중첩적인 담보 및 지급 보증은 완화하는 한편, 기타 제약은 프로젝트의 추진 과정에 따라 순차적으로 해소하여야 함.

- 민간 사업자의 자본금 선투입 규제 완화 : 금융기관은 대출 약정의 전제 조건으로 차입에 앞서 출자자 자본금의 선투입을 모든 사업에 일률적으로 요구하는데, 이는 개별 사업의 수익성에 대한 타당성 분석의 결과에 따라 자본금과 차입금이 동일 비율(Prorata)로 투입되는 방안이 검토되어야 함.
- 최근 정부는 내수 진작을 통한 경기 활성화를 위하여, 특별법의 형태로 『프로젝트금융투자회사(PFV)법』의 도입을 추진하고 있음.
- 이는 프로젝트 금융을 활용하여 사업성이 있는 개별 프로젝트와 해당 프로젝트의 추진 주체인 기업의 신용 위험을 법적으로 분리하기 위한 것으로서, 다양한 금융 및 세제 지원을 통하여 민간투자사업 추진 방식의 새로운 전형으로 자리 매김할 것으로 예상됨.
- 그러나, 현행 법률(안)은 동제도의 적용이 법률 제정 이후의 신규 사업에 국한될 것으로 규정하고 있어, 현재 추진 과정에 있는 민간투자사업과의 형평성 문제가 제기될 것임.
- 따라서 현재 시공 과정의 사업을 제외한 다른 단계의 민간투자사업에 동제도가 적용될 수 있도록 허용하는 한편, 열거 방식으로 선정된 금융기관 이외에 장기간의 투자가 요구되는 연기금을 비롯한 각종 공공기금과 인프라펀드, 그리고 각종 공제회 등이 포함되어야 함.

IV. 결론 및 향후 과제

1. 본 연구의 결론

- 1994년에 제정된 『민자유치법』이 외환 위기를 겪으면서 『민간투자법』으로 전면 개정된 이후, SOC 민간투자사업이 다소 활기를 띠며 진전을 보이고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 우리나라의 민간투자제도는 여전히 초기 단계에 있음을 부인하기 어려우며, 향후 단기적으로는 많은 시행 착오를 겪을 것으로 예상됨.

- 민간투자제도의 도입 단계에서 겪게 되는 시행 착오는 단지 우리 나라에만 국한되어 발생하는 것은 결코 아니며, 최근에 활성화되고 있는 민간 제안 사업 등의 추이를 감안할 때, 우리나라 또한 민간투자사업이 정형화된 사업 추진 방식으로 자리 매김하는 과정으로 판단됨.
- 이와 같은 상황에서 본 연구는 SOC 민간투자사업에 대한 자금 조달을 원활하게 하는 방안을 모색하기 위하여 추진되었음.
- 현행 민간투자사업의 실질적인 추진 실적은 제도 개정 이후에도 당초의 기대에 크게 미치지 못하고 있는 실정이며, 이는 민간부문이 SOC 민간투자사업의 추진 과정에서 소요되는 대규모의 자금을 조달하는데, 정부와 금융기관 등 참여 주체의 역할과 기능의 차이에 따라 요구되는 기준의 차이가 민간 사업자의 자금 조달에 애로로 작용하고 있는 것으로 판단됨.
- 그러나, 이와 같은 애로는 민간투자사업의 성공이 가시화됨에 따라 점진적으로 해소될 것이며, 이는 개별 참여 주체가 민간투자사업의 기본적인 전제 조건에 충실할 때에 가능할 것임.
- 민간투자사업의 가장 기본적인 전제 조건은 민간부문으로부터의 자금 조달이 가능하여야 한다는 것이며, 이를 위해서는 무엇보다도 수익성이 있는 사업이 민간 투자의 대상사업으로 선정되어야 함.

2. 향후 과제

- 최근에 나타나고 있는 SOC 민간투자사업의 추진 현황을 살펴보면, 민간투자제도의 향후 전망에 대하여 매우 긍정적인 현상들이 표출되고 있음.
- 긍정적인 민간투자 시장의 규모에 대한 전망, 재원 조달 방법의 다양화, 투자 재원의 다원화, 참여 주체의 다원화 및 외국계 금융기관의 관심 증대 현상 등임.
- 그리고, 이와 같은 현상은 향후 SOC 민간투자사업의 시장 환경을 보다 경쟁적으로 전환시킬 것으로 예상됨.

- 향후 SOC 민간투자제도의 활성화 여부는 수익성이 있는 민간투자사업의 기획 및 개발, 그리고 정밀한 타당성 검토를 통한 수익성 분석 능력에 의하여 결정될 것임.
- 이를 위하여 각 참여 주체들은 무엇보다도 개별 사업 단위의 기획 및 분석 능력을 배양할 필요성이 있음.
- 또한, 초기 비용(Upfront Fee)이 상대적으로 높은 프로젝트 금융의 기회 비용을 저하하기 위하여, 민간투자사업에 대한 현금흐름 분석 프로그램을 사업 부문별로 정형화할 필요성이 있음.
- 그리고, 이를 위한 구체적인 분석 및 작업들이 SOC 민간투자제도의 활성화를 위한 향후 과제가 될 것으로 판단됨.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

21세기는 정보화산업과 서비스산업을 중심으로 세계 시장의 무한 경쟁 시대로 요약되고 있다. 이는 정보가 경제·사회의 발전에 있어서 근간을 이루는 국가 경쟁력의 주요 요인으로 작용하는 지식 정보화 사회의 시대가 도래하였음을 의미하며, 이를 지원하기 위해서는 무엇보다도 사회간접자본(Social Overhead Capital : SOC) 시설의 구축이 절실하게 요청된다. 그러나, 우리나라는 SOC 시설의 만성적인 부족 국가로 지목되고 있으며, 특히 물류비의 증대에 따른 사회적 비용의 초래는 기업의 국제 경쟁력을 크게 저하시켜 국가 경쟁력의 제약 요인으로 지목되기에 이르렀다.

이러한 배경에 기초하여 우리 정부는 지난 1994년에 SOC 시설의 확충에 소요되는 투자 재원의 부족 문제를 해결하기 위하여 『사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법』(이하 『민자유치법』)을 제정하여 SOC 시설에 대한 민간 자본의 유치를 위한 제도적인 틀을 마련하였다. 그러나, 1997년 말에 발생한 외환 위기로 인해, 추진 과정에 있던 대부분의 민간투자사업이 담보의 상태에 빠졌고, 제도상의 미비점으로 인해 SOC 시설에 대한 민간부문의 투자가 지극히 저조한 실정이었다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 정부는 지난 1999년 4월에 기존의 『민자유치법』을 『사회간접자본시설에 대한 민간투자법』(이하 『민간투자법』)으로 전면 개정하여 민간투자제도의 기본 틀을 대폭 보완하였다.

이와 같이 민간투자제도의 법적·제도적 틀을 국제적인 수준에 부합하도록 정비함에 따라 개별 사업의 수익률 제고, 사업 추진 방식의 다양화 등 민간투자사업의 추진 환경 자체가 크게 개선된 것으로 평가된다. 그리고, 이로 인해 2000년대에 들어서면서 민간투자사업이 다소 활기를 띠고 있으며, 공공부문의 재원 부족에 따른 공공 건설공사의 발주 물량 감소로 인해 건설업계를 중심으로 SOC 민간투자사업에 대한 민간부문의 관심이 더욱 고조되고 있다. 특히, 민간부문의 제안에 의하여 추진되고 있는 민간투자사업 또한 증가 추세에 있어 향후 민간투자사업에 대한 전망이 지속적으로 밝아지고 있다.¹⁾

그러나, 이와 같은 제도적인 환경의 변화에도 불구하고, SOC 민간투자사업의 추진 실적은 당초의 기대를 만족시키지 못하고 있는 실정이다. 이는 기본적으로 프로젝트 금융의 방식으로 투자 재원을 조달하는 과정에서 민간부문이 자금을 조달하는데 애로 사항으로 작용하는 요인들이 기존의 출자 및 대출 관행에서 여전히 남아있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 민간투자사업의 현황과 향후 전망을 살펴보고, 민간투자사업의 활성화를 위하여 소요 자금을 원활하게 조달할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

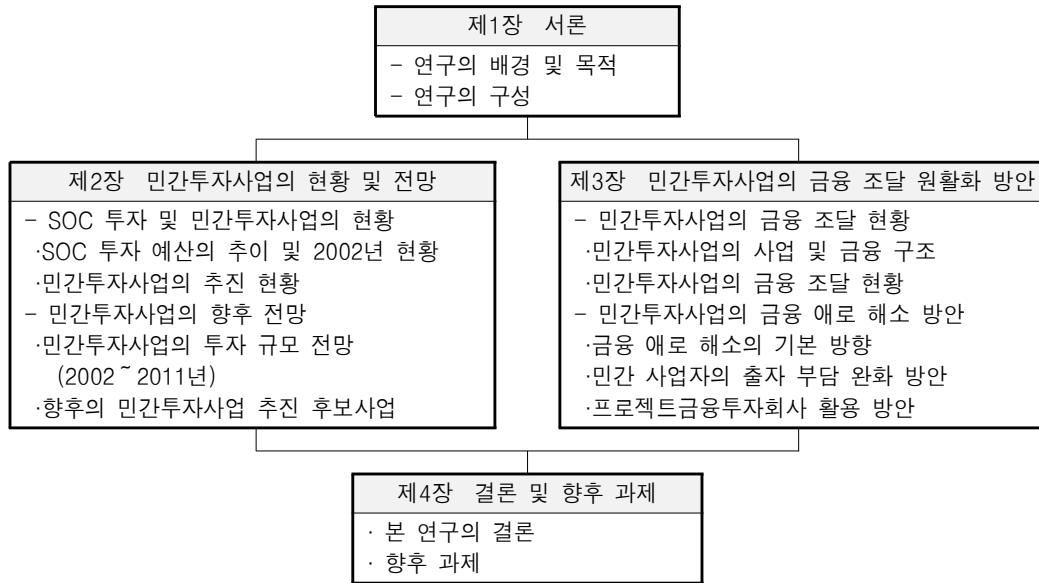
2. 연구의 구성

민간투자사업의 현황과 향후 전망, 그리고 민간투자사업의 활성화를 위한 자금 조달 원활화 방안을 모색하기 위하여, 본 연구는 <그림 I-1>에서와 같이 4개의 장으로 구성되어 있다. 본 서론에 이은 제2장에서는 민간투자사업의 현황 및 전망을 살펴보기 위하여, 먼저 1990년대 중반 이후부터 2002년에 이르기까지의 SOC 투자 예산의 추이 및 현황을 살펴보고, 이에 기초하여 총사업비 2,000억원 이상의 국가관리사업을 중심으로 민간투자사업의 추진 현황을 파악하고자 한다. 또한, 정부가 발표한 2002~11년의 전망치를 중심으로 SOC 민간투자사업의 향후 투자 규모를 살펴보고, 민간투자사업으로 추진 가능할 것으로 예상되는 후보 사업의 부문별 전망을 살펴보고자 한다.

제3장에서는 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안을 모색하기 위하여, 먼저 프로젝트 금융의 방식에 의하여 소요 자금이 조달되는 민간투자사업의 사업 구조 및 금융 구조를 고찰하고, 이에 기초하여 현재 추진 과정에 있는 SOC 민간투자사업의 금융 조달 현황을 살펴보고자 한다. 그리고, 이러한 현황에 기초하여 금융 조달 과정에서 발생하는 애로 사항을 살펴보고, 이를 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 특히, 민간투자사업에 대한 금융 조달의 애로 사항을 근본적으로 해소할 수 있는 방안으로서, 먼저 민간투자사업의 활성화를 위한 기본 방향을 중장기적인 방안으로 제시하고자 한다. 그리고, 단기적인 금융 애로의 해소 방안으로서, 민간 사업자의 출자 부담을 완화할 수 있는 방안과 2002년 상반기 중에 도입될 것으로 예상되는 『프로젝트금융투자회사법』을 현재 추진 과정에 있는 민간투자사업에 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 고찰하였다.

1) 2002년 3월말 현재, 민간투자지원센터(PICKO)에 접수된 민간제안사업의 수는 총 40개 사업이며, 이 가운데 환경부문과 관련되어 민간부문이 제안한 사업이 전체의 45.0%인 18개 사업에 이른다.

<그림 I -1> 본 연구의 구성



마지막으로, 제4장에서는 본 연구의 요약과 더불어 민간투자사업의 금융 조달 원활화를 위하여 풀어야 할 향후 과제를 고찰함으로써 본 연구의 결론을 제시하였다.

한편, 본 연구보고서의 부표에서는 2002~11년 동안에 민간투자사업으로 추진이 가능할 것으로 예상되는 후보사업을 사업 부문별로 정리하였다.

4SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

II. SOC 민간투자사업의 현황 및 전망

1. SOC 투자 및 민간투자사업의 현황

(1) SOC 투자 예산의 추이 및 2002년 현황

1) SOC 투자 추이

정부는 1990년대 후반에 사회간접자본 시설의 확충을 통한 국가 경쟁력의 증대를 목표로 SOC 투자를 지속적으로 증가하여 왔다. 이와 같은 SOC 투자 증대의 결과로, <표 II-1>에서 보는 바와 같이, 재정 투자에 대비한 SOC 투자의 비중이 1995년에는 12.3% 수준에 머물렀으나, 그 이후 지속적으로 증가하여 1999년에는 15.2% 수준으로 증가하였다. 그러나, 2000년 이후에는 재정 투자의 증가율이 SOC 투자의 증가율을 상회하여 재정 투자에 대비한 SOC 투자의 비중은 감소 추세로 반전하기에 이르렀다.

또한, 외환 위기 이후의 SOC 투자는 경기 부양의 목적으로 신규 공사보다는 완성 공사 중심으로 이루어졌고, 이로 인해 해당 기간에 완공된 SOC 부문에 대해서는 신규 투자가 크게 감소하여 SOC 부문별로 예산 지출의 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 2000년에 대비하여 큰 폭의 증감률을 보이는 2001년의 SOC 투자 예산을 부문별로 살펴보면, 인천국제공항 건설공사와 서울 지하철 2기 건설공사가 2000년 중에 종료됨에 따라 공항부문과 지하철부문에 대한 2001년의 투자 예산은 전년 동기에 대비하여 각각 54.0%와 21.8%의 감소율을 나타냈다. 반면, 2001년 4월에 인천신공항 철도 건설공사가 착공됨에 따라 철도부문에 대한 2001년의 투자 예산은 전년 동기에 비하여 12.5%의 비교적 높은 증가율을 나타냈다.

그러나, 우리나라의 SOC 투자 규모는 1995~2001년의 기간 동안에 경상가격을 기준한 국내총생산(GDP)에 대비하여 2.4%에 불과한 실정이다. 이는 세계은행(IBRD)에서 제시하고 있는 선진국의 경제 발전 과정에서 요구되는 적정 투자 규모인 5% 수준에 비하여 절대적으로 부족한 규모이다. 뿐만 아니라, 동남아시아의 주요 경쟁국에 대비해서도

우리나라의 SOC시설 축적도 또한 가장 낮은 수준에 머무르고 있는 실정이다.²⁾

<표 II-1> 연도별 SOC 투자 예산 추이(1995~2001년)

단위: 조원, %

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
SOC 투자 규모 (A)	6.7 (19.6)	8.3 (23.9)	10.3 (24.3)	11.6 (12.6)	13.5 (16.4)	14.2 (5.2)	15.2 (7.0)
재정 투자 규모 (B)	54.8 (15.6)	63.0 (15.0)	71.4 (13.3)	80.8 (13.2)	88.5 (9.5)	94.9 (7.2)	106.1 (11.8)
비중 (A/B)	12.3	13.2	14.4	14.4	15.2	15.0	14.3
국내총생산 (C)	377.3 (16.7)	418.5 (10.9)	453.3 (8.3)	444.4 (-2.0)	482.7 (8.6)	522.0 (8.1)	545.0 (4.4)
비중 (A/C)	1.8	2.0	2.3	2.6	2.8	2.7	2.8

주 : 1. ()안은 전년 동기에 대비한 증감률임; 2. 각년도 경상가격 기준임.

자료 : 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 철도청, 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」, 2001. 12, 6쪽; 한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

2) 2002년 SOC 투자 예산 현황

정부는 2002년의 SOC 투자 예산(<표 II-2> 참조)을 2001년의 본예산 14조 8,716억원에 대비하여 7.5%가 증가한 15조 9,860억원으로 편성하였고, 건설교통부 소관의 예산은 2001년의 본예산에 대비하여 3.5% 증가한 15조 2,443억원의 규모로 편성하였다.³⁾ 2002

- 2) 국제경영개발원(IMD, 2001)이 발표한 2001년의 국가별 경쟁력 평가에 의하면, 우리나라의 SOC 투자 수준은 세계 주요 49개국 중에서 29위로 평가되었다. 이와 같은 평가 결과는 2000년에 실시된 평가 결과인 22위에 비하여 무려 7단계 낮아진 것으로서, 최근 우리나라의 SOC 투자가 세계 주요 국가들에 비하여 상대적으로 부진한 것을 시사하고 있다. 특히, SOC 시설의 유지 및 개발에 대한 국제 경쟁력 비교에 있어서, 동남아시아의 주요 경쟁국보다 낮게 평가되고 있으며, 1위인 싱가포르의 52.1% 수준에 불과한 실정이다. 뿐만 아니라, 외환 위기 이후, SOC 투자의 부족에 따른 우리나라의 국가 경쟁력 약화 현상은 지속되는 것으로 평가되어, 국민 경제의 발전에 제약 요인으로 대두되고 있다.
- 3) SOC 부문 중에서 일반 및 광역철도와 항만은 건설교통부의 소관이 아닌 반면, 상수도과 주택은 건설교통부의 소관이나 SOC 부문에 포함되지 않는다. 한편, 2001년부터 공공주택 부문의 일부가 SOC 부문으로 편성됨에 따라 주거환경기반의 조성에 대한 예산은 주택 부문의 예산에 포함되고 있다. SOC 부문의 구성 범위를 보다 세분하여 살펴보면, 다음과 같다. ① 고속도로는 건설비와 조사비로 구성되는데, 고속도로 사업비 중에서 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 자본 보조 금액은 일반국도의 지원으로 제외된다. ② 도로부문은 전체 도로의 건설비와 조사비 중에서 고속도로의 건설비 및 조사비, 산업지원도로, 차관 상환, 그리고 공공 근로 등이 공제되지만, 광역도로가 포함되고 일반국도 중에서 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 자본 보조 금액은 포함되어 계상된다. ③ 고속철도는

6SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

년에 편성된 SOC 투자 예산의 주요 특징을 살펴보면, 먼저 SOC 부문 중에서 상대적으로 투자가 부족하였던 철도부문과 항만부문에 대한 투자 예산을 크게 증가하여, 전년 동기에 비하여 각각 25.4%와 28.0% 증가하였다. 반면, 그 동안 투자가 집중되었던 도로부문과 공항부문에 대한 투자 예산은 전년 동기에 대비하여 각각 1.7%와 8.5%가 감소하였다. 또한, 정부 재정의 한계를 극복하는 한편, 수익성이 있는 SOC 수요에 대한 민간 부문의 적극적인 투자를 유치하는 방안으로서, 민간투자사업에 대한 2002년의 정부 지원 규모를 전년 동기의 2,769억원에 대비하여 무려 216.6% 증가한 8,766억원으로 증대하였다.

<표 II-2> 2002년 SOC 투자 예산

단위: 십억원, %

구분	2001년 예산 (A)	2002년 예산		증감 (B-A)	증감률
		요구액	조정액(B)		
건설교통부	14,733.4	21,364.0	15,244.3	510.9	3.5
SOC 예산	14,871.6	21,153.3	15,986.0	1,114.4	7.5
도로	7,999.6	10,784.7	7,860.2	-139.4	-1.7
공항	340.9	507.0	311.9	-29.0	-8.5
철도	2,462.1	3,677.8	3,088.4	626.3	25.4
항만	1,012.3	1,531.7	1,296.1	283.8	28.0

주 : 2002년 예산 규모와의 적절한 비교를 위하여 2001년 예산 규모는 본예산을 기준한 규모로서, 제2차 추경시 반영된 5,100억원은 제외되었음.

자료 : 기획예산처, “2002년 SOC 예산”, 보도 자료, 2002. 1.

한편, <표 II-3>에서와 같이, 건설교통부 소관의 2002년 예산을 사업 부문별로 살펴보면, 먼저 도로부문은 「격자형 국가 간선망 계획」에 따라 고속도로 건설을 통한 국토의 균형 발전을 위하여 1조 4,450억원이 투입될 예정이다. 또한, 국도의 확정 및 포장 사업은 2001년과 동일한 수준인 4조 9,560억원이 투입되는 반면, 국도의 유지·보수 및 운

건설비, 관리비, 연구개발비로 구성된다. ④ 일반철도는 철도 특별 전출금과 광역철도로 구성된다. ⑤ 지하철은 건설비, 경량전철(기술개발비 포함), 도시철도차량 표준화로 구성되나, 원리금 상환은 공제된다. ⑥ 신공항은 건설비, 관리비로 구성되는데, 공공 근로는 공제된다. ⑦ 일반공항은 일반공항 건설비에서 공항 수입 관리비가 공제된다. ⑧ 댐은 다목적 댐의 건설비로 구성된다. ⑨ 치수는 치수부문의 주요 사업비에서 하천지도 전산화 비용과 낙동강연안개발의 차관 상환이 공제된다. ⑩ 지역개발은 토특 지역개발비로 구성된다. ⑪ 대중 교통은 환승 주차장, 대중 교통 시설, 성능 시험, 여객터미널 개선 등으로 구성된다. ⑫ 산업단지는 (일반)산업단지지원, (교특)산업도로, (토특)산업단지용자 지원 등에서 산업입지 정보망과 여천 산업단지 이주 조성이 공제된다. 그리고, SOC 부문의 마지막은 물류 부문이다.

II. SOC 민간투자사업의 현황 및 전망⁷

영 사업을 위하여 추진 과정에 있는 낙석 방지, 병목 지점의 개선, 표지판 개량 등에 7,707억원이 투입될 계획으로 있다. 한편, 철도부문은 경부고속철도의 대구~부산의 2단계 구간의 착공비로 300억원을 반영하는 등 2004년 4월에 총 412km의 서울~부산간 1단계 경부고속철도의 개통을 위하여 총 7,369억원이 투입될 예정이다. 또한, 지방에 소재한 대도시의 교통난을 해소하기 위하여 서울 9호선, 부산 2·3호선, 대구 1·2호선, 광주 및 대전의 1호선 지하철 건설과 기존선의 운영에 8,474억원을 투입하기로 하였다. 그리고, 육상 교통의 경우, 수도권과 부산·울산권 등 지방 5대 도시권의 만성적인 교통 정체를 해소하기 위하여, 광역도로와 광역철도 확충을 위한 예산으로 2,426억원을 편성하였다. 또한, 내륙화물기지, 유통단지의 개발을 통한 물류비 절감을 위하여 343억원을 편성하고, 대구 서부 및 중부, 대전의 일반화물터미널 건설 등과 대전, 천안, 울산 등에 유통단지의 건설을 추진하기로 하였다.

<표 II-3> 2002년 건설교통부 예산

단위: 십억원, %

구분	2001년 예산 (A)	2002년 예산		증감 (B-A)	증감률
		요구액	조정액(B)		
도로	8,195.6	10,971.5	8,006.9	-188.6	-2.3
철도	2,870.8	4,047.6	3,296.2	425.4	14.8
공항	606.6	783.4	313.7	-292.9	-48.3
수자원개발	1,698.4	2,165.3	1,426.4	-262.9	-15.6
광역교통시설	254.4	420.9	242.6	-11.8	-4.6
물류개선	19.4	52.2	34.3	14.9	77.0
주택	576.1	1,215.2	809.5	233.4	40.5
지역개발	162.8	360.4	168.1	5.3	3.2
산업단지지원	49.0	59.4	53.1	4.1	8.3
책특회계	110.9	163.3	126.1	15.2	13.7
기타	408.5	824.7	467.5	58.9	14.4
국고채무(도로)	300.0	300.0	300.0	0	0.0
합계	15,243.4	21,363.9	15,244.3	0.9	0.0

자료 : 기획예산처, “2002년 SOC 예산”, 보도 자료, 2002. 1.

다음으로, 수자원부문을 살펴보면, 2002년의 치수사업에 총 9,360억원을 투입하는 반면, 안정적으로 용수를 공급하기 위하여 「수자원 장기종합계획(2001~20년)에 의거하여 수계별로 2,007억원을 투입하여 다목적 댐의 건설을 추진할 계획이며, 52% 수준에 불과

8SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

한 광역상수도의 보급률을 2001년까지 65% 수준으로 제고할 계획이다. 한편, 공항부문의 주요 사업을 살펴보면, 인천국제공항의 여객 계류장, 여객터미널, 활주로 등 주요 시설이 2005~08년 중에 한계에 이를 것으로 전망되어, 제2단계 확장 공사를 추진하기 위하여 설계비 및 착공비로서 총 327억원이 반영되었다. 또한, 지방의 신공항 건설과 기존 공항의 확장사업에 총 1,862억원이 투입되고, 안전 운항을 위한 항행 안전 시설과 항로 관제시설의 확충 등 공항 운영을 위하여 934억원을 투입하기로 하였다.

한편, 주택부문에 있어서는 안정적인 주택 공급을 통한 서민의 주거 안정을 도모하기 위하여, 매년 민·관 부문에서 50만호 수준의 주택을 건설할 계획이다. 특히, 전세값의 급격한 상승 등으로 어려움을 겪고 있는 서민의 고통을 덜어주기 위하여, 2002년에는 국민 임대주택의 건설을 위한 예산으로 전년 동기에 대비하여 92%가 증대된 총 4,531억원을 투입할 계획이다. 또한, 농어촌 지역의 주택 개량 지원사업을 지속적으로 추진하기 위하여 360억원을 지원하고, 이와 더불어 2002년부터 도시영세민의 주거 지역에 대한 도로 개설 등 기반시설을 확충하고 불량 주택을 개량하기 위하여 추진 중인 주거환경개선사업에 50% 증대된 총 3,000억원 규모의 예산을 편성하였다.

(2) 민간투자사업의 추진 현황

2002년 3월말 현재, 정부가 추진하고 있는 민간투자사업은 총 118개 사업으로, 이 가운데 국가가 관리하는 총사업비 2,000억원 이상의 국가관리사업은 총 36개 사업으로서 도로, 철도, 터널 및 교량, 그리고 항만부문의 대규모 사업이 주종을 이루고 있다.⁴⁾ 이와는 달리, 총사업비 2,000억원 미만의 자체관리사업은 82개 사업으로서, 도로 및 터널부문의 사업이 일부 진행되고 있지만, 대부분의 사업은 관광단지 개발 등과 같이 투자 회임이 상대적으로 용이한 부문에 집중되어 있다. 따라서 중소규모의 자체관리사업은 전체 사업의 67.1%인 55개 사업에 대하여 사업시행자가 지정되어 시공 단계에 있는 반면, 국가관리사업 중에서 사업시행자가 지정되어 시공 단계에 있는 사업은 전체의 36.1%인 13개 사업에 불과한 실정이다.

4) 이와 같은 국가관리사업은 기획예산처의 민간투자사업심의위원회에서 지정된 사업을 기준한 것이다.

<표 II-4> SOC 민간투자사업의 추진 현황(2002년 3월말 현재)

구분	사업자 모집 단계	협상 단계	시공 단계		운영 단계	계
			준비 중	시공 중		
국가관리사업	10	13	3	7	3	36
자체관리사업	9	18	17	23	15	82
합계	19	31	20	30	18	118

자료 : 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>; 기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>.

국가가 지정하여 추진하고 있는 36개 대형 민간투자사업을 추진 단계별로 살펴보면, 먼저 운영 단계에 있는 사업은 인천국제공항의 완공에 따른 부대사업인 인천국제공항 고속도로 건설사업과 화물터미널 건설사업, 그리고 광주 제2순환도로의 1구간 터널과 접속도로 건설사업 등 3개 사업이다. 시공 단계에 있는 사업은 총 10개 사업으로, 1997년 12월에 착공한 천안~논산 고속도로 건설사업을 비롯하여 7개 사업이 시공 과정에 있고, 실시 협약의 변경을 위하여 협상 과정에 있는 경인운하 건설사업 등 3개 사업은 시공 준비의 단계에 있다. 한편, 협상 단계에 있는 민간투자사업은 서울~하남 경량전철 건설 사업을 비롯하여 총 13개 사업이 진행 중이고, 사업자를 모집하는 단계에 있는 사업은 중부권 복합화물터미널 및 내륙 컨테이너 기지(ICD) 건설사업을 비롯하여 총 10개 사업에 이른다.

국가지정 36개 대형 민간투자사업의 추진 부처별 분포를 살펴보면, 건설교통부 소관의 사업이 총 12개 사업으로 전체의 34.3%를 차지하고 있다. 다음으로 해양수산부 소관의 사업이 6개 사업이고, 경기도는 4개 사업, 그리고 서울시와 부산시가 추진하는 사업이 각각 3개 사업이다. 그리고, 철도청, 인천시, 광주시, 경상남도, 전라북도, 용인시, 의정부시, 김포시 등이 각각 1개 민간투자사업을 추진하고 있다.

한편, 2001년에 대규모 신규 사업에 대한 민간 투자는 부진했던 반면, 기존 사업의 추진 물량은 상당 부분 확대되었다. 또한, 2002년 3월말 현재, 민간투자지원센터(PICKO)에 접수된 총 40개 사업의 민간제안사업의 추진이 구체화되면 중소규모의 신규 사업에 대한 민간 투자가 활발해질 것으로 기대된다. 특히, 민간제안사업 중에서 하수종말처리시설 건설사업을 비롯한 환경부문의 민간투자사업이 전체의 45.0%인 18개 사업에 이르고 있다. 다음으로 서울 강남순환 도시고속도로 건설사업과 대전 천변고속화도로 건설사업을 비롯한 8개 사업은 도로부문의 민간투자사업 등이다. 그리고, 40개의 민간제안사업 중에서 인천국제공항 제2 연륙교 건설사업과 서울 강남순환 도시고속도로 건설사업 등 6개 사업은 국가지정 대형 사업으로 선정되어 추진 과정에 있다.

<표 II-5> 국가지정 36개 대형 민간투자사업 현황(2002년 3월말 현재)

구분		사업명
운영 단계 (3개)		·건교부(2): 인천국제공항 고속도로('00.11), 인천국제공항 화물터미널('00.10) ·광주시(1): 광주 제2순환도로 1구간 터널 및 접속도로('00.11)
시공 단계 (10개)	시공 중 (7개)	·건교부(3): 천안~논산 고속도로('97.12 착공), 대구~부산 고속도로('02.2 착공), 일산~퇴계원 서울외곽순환도로('01.6 착공) ·해수부(2): 부산 신항만('00.12 착공), 목포 신외항 1단계('00.12 착공) ·서울시(1): 우면산 터널('99.8 착공) ·철도청(1): 인천국제공항 철도('01.4 착공)
	준비 중 (3개)	·건교부(2): 호남권 복합화물터미널, 경인운하(협약 변경 협상중) ·해수부(1): 인천 북항
협상 단계 (13개)		·건교부(3): 서울~하남 경량전철, 부산~김해 경량전철, 인천국제공항 제2연륙교 (민간제안사업) ·해수부(1): 마산항 1단계 ·경기도(3): 경인우회도로, 인천남동~시흥도리 IC 도로, 일산대교 ·부산시(3): 부산~거제 연결도로, 초읍선 경량전철, 부산 해안순환도로(북항대교) ·경남도(1): 마창대교(민간제안사업) ·서울시(1): 서울 강남순환 도시고속도로(민간제안사업) ·인천시(1): 용유-무의관광단지(민간제안사업)
사업자 모집 단계 (10개)	모집 중 (3개)	·건교부(1): 중부권 복합화물터미널 및 ICD ·해수부(2): 울산 신항만 1단계, 포항영일 신항
	준비 중 (7개)	·건교부(1): 영남권 복합화물터미널 및 ICD ·의정부시(1): 의정부 경전철 ·경기도(1): 서수원~오산~평택간 고속도로 ·용인시(1): 용인 경전철 ·김포시(1): 고촌~월곶 도로 ·서울시(1): 서울도시철도 9호선 1단계 ·전북도(1): 환경기초시설
합계 (36개)		건교부(12), 해수부(6), 철도청(1), 경기도(4), 서울시(3), 부산시(3), 인천시(1), 광주시(1), 경남도(1), 전북도(1), 용인시(1), 의정부시(1), 김포시(1)

주 : 목포 신외항 1-1단계 사업은 2000년 12월에 착공되었고, 1-2단계 사업은 당초 민간제안사업으로 채택되어 2001년 12월에 민간투자사업으로의 추진이 결정되었음.

자료 : 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>, 2002. 3; 기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>, 2002. 4.

한편, <표 II-6>에서 보는 바와 같이, 정부는 2002년 중에 본격적으로 추진될 인천국제공항 철도 건설사업과 대구~부산 고속도로 건설사업 등 7대 주요 민간투자사업에 대한 민간부문의 투자 규모를 2001년의 투자 규모에 대비하여 무려 193.3% 증가한 1조 1,539억원을 투입시킬 계획에 있다. 뿐만 아니라, 정부는 동 사업에 대한 국고 지원을 전년 동기에 대비하여 152.3% 증가시켜, 민간투자사업의 리스크를 상당 부분 완화함으로

써 민간투자사업의 활성화를 적극적으로 지향하고 있다. 따라서 2002년에 본격적으로 추진될 예정인 7대 주요 민간투자사업에 투입될 자금의 규모는 총 2조 5,328억 원으로, 전년 동기의 투자 규모에 대비하여 무려 179.3%나 증가될 것으로 예상된다.

2. 민간투자사업의 향후 전망

(1) 민간투자사업의 투자 규모 전망(2002~11년)

최근 기획예산처를 비롯한 SOC 시설과 관련된 정부 부처가 종합적으로 발표한 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」(<표 II-7> 참조)에 의하면, 2002년부터 2011년의 기간에 이르기까지 연간 약 17조~20조원의 수준의 SOC 투자가 필요할 것으로 전망하고 있다.

이와 같은 전망 결과는 SOC 시설과 관련된 다양한 중장기 계획에 기초하고 있는데, 2000~04년의 기간을 대상으로 수립된 「제1차 중기교통시설투자계획」은 교통시설의 확충에 약 99조 9,000억 원의 투자 재원이 소요될 것으로 전망하고 있다. 또한, 2000~19년의 기간을 대상으로 수립된 「국가기간교통망계획」은 해당 기간 동안에 총 334조 6,000억 원 규모의 SOC 투자가 소요될 것으로 전망하는 한편, 2001~20년의 기간을 대상으로 수립된 「제4차 국토종합계획」은 해당 기간 동안에 총 344조원 규모의 SOC 투자가 소요될 것으로 전망하고 있다.

이 가운데, 「제1차 중기교통시설투자계획」을 근간으로 수립된 SOC 투자 계획에 의하면 2002~11년의 기간 동안에 소요될 SOC 총 투자 규모는 약 198조 9,000억 원에 이를 것으로 전망되고 있는데, 이 가운데 도로부문에 대한 투자 규모가 약 109조 3,000억 원으로 전체의 54.9% 수준을 차지할 것으로 전망되고 있다. 다음으로 철도부문에 대한 투자 규모가 약 57조 2,000억 원으로 28.8%의 비중을 갖고 있으며, 공항부문과 항만부문에 대한 투자 규모는 각각 6조 6,000억 원(3.3%)과 22조 5,000억 원(11.3%)에 이를 것으로 전망되고 있다. 그리고, 기타 물류시설에 대한 투자 규모는 총 3조 3,000억 원(1.7%)이 소요될 것으로 예상되고 있다.⁵⁾

5) 한편, 중장기 건설 투자에 대한 신기덕 외(2002)의 최근 연구 결과에 의하면, 2000~10년의 기간 동안에 공공 토목시장의 투자 규모는 연평균 3.8%의 증가율을 시현할 것으로 전망되었다. 특히, 동 연구의 분석 결과에 의하면, 1995년 불변가격을 기준으로 공공 토목부문의 투자 수요는 2000년의 25조 8,977억 원에서 2010년에는 37조 6,513억 원의 규모에 이를 것으로 추정되어, 정부의 중장기 투자 계획

<표 II-6> 2002년 주요 SOC 민간투자사업 투자 계획

단위: 십억원, %

사업명	사업기간	구분	총투자비	2001년 예산(A)	2002년 예산(B)	증감 (B-A)	
						증감률	
천안 ~ 논산 고속도로	1997 ~ 2002	민간	1,196.0	243.3	237.7	-5.6	-2.3
		국고	460.7	250.0	210.8	-39.2	-15.7
		소계	1,656.7	493.3	448.5	-44.8	-9.1
대구 ~ 부산 고속도로	2001 ~ 2006	민간	1,841.5	121.4	532.0	410.6	338.2
		국고	705.8	-	142.9	142.9	순증
		소계	2,547.3	121.4	674.9	553.5	455.9
일산 ~ 퇴계원 고속도로	2001 ~ 2006	민간	1,401.6	33.8	218.8	185.0	547.3
		국고	523.5	-	96.3	96.3	순증
		소계	1,925.1	33.8	315.1	281.3	832.2
일반도로 (거가마창대교)		민간	1,550.9	-	12.4	12.4	순증
		국고	684.1	-	80.0	80.0	순증
		소계	2,235.0	-	92.4	92.4	순증
부산신항만	2000 ~ 2008	민간	1,779.9	67.5	124.1	56.6	83.9
		국고	608.7	-	94.4	94.4	순증
		소계	2,388.6	67.5	218.5	151.0	223.7
목포신외항	2000 ~ 2004	민간	58.2	22.0	11.7	-10.3	-46.8
		국고	43.1	-	20.9	20.9	순증
		소계	101.3	22.0	32.6	10.6	48.2
인천국제공항 철도	2001 ~ 2008	민간	3,409.5	108.9	614.1	505.2	463.9
		국고	1,476.4	60.0	136.7	76.7	127.8
		소계	4,885.9	168.9	750.8	581.9	344.5
합계		민간	11,237.6	596.9	1,750.8	1,153.9	193.3
		국고	4,502.3	310.0	782.0	472.0	152.3
		소계	15,739.9	906.9	2,532.8	1,625.9	179.3

자료 : 기획예산처, "2002년 SOC 예산", 보도 자료, 2002. 1.

중장기 민간투자계획의 기간 동안에 SOC 투자 소요와 정부 재정에서 부담할 수 있는 투자 가능 규모를 비교하면, 약 18조 5,000억 ~ 39조 7,000억원 규모의 투자 재원이 부족한 현상이 발생하여 연간 약 2조 ~ 4조원 규모에 대한 민간부문의 순수 투자가 요구될

치에 비하여 SOC 부문에 대한 투자 규모가 증가할 것으로 전망하고 있다.

II. SOC 민간투자사업의 현황 및 전망¹³

것으로 전망되고 있다. 부족 재원의 규모를 SOC 부문별로 살펴보면, 도로부문이 11조 8,000억~23조 5,000억원, 철도부문이 4조 6,000억~10조 9,000억원, 공항부문이 0~4,000억원, 항만부문이 1조 9,000억~4조 3,000억원, 그리고 물류시설이 2,000억~6,000억원의 규모에 이를 것으로 전망된다.

<표 II-7> SOC 부문 적정 정부 자원 배분 규모 산정(2002~11년)

단위: 조원, %

구분	총 SOC 투자 소요	정부 SOC 투자 (A)	민간투자사업			재정사업 규모 (A-C)
			순수 민간투자 (B)	정부보조금 (C)	소계 (B+C)	
도로	109.3 (54.9)	85.8~97.5	11.8~23.5	5.1~10.1	16.9~33.6 [23.1]	75.7~92.4
철도	57.2 (28.8)	46.3~52.6	4.6~10.9	3.1~7.3	7.7~18.2 [22.6]	39.0~49.5
공항	6.6 (3.3)	6.2~6.6	0.0~0.4	0~0.2	0~0.6 [4.5]	6.0~6.6
항만	22.5 (11.3)	18.2~20.6	1.9~4.3	1.3~2.9	3.2~7.2 [23.1]	15.3~19.3
물류시설	3.3 (1.7)	2.7~3.1	0.2~0.6	0.1	0.3~0.7 [15.2]	2.6~3.0
총계	198.9 (100.0)	159.2~180.4	18.5~39.7	9.6~20.6	28.1~60.3 [22.2]	138.6~170.8

주 : 1. ()안은 총계에 대한 SOC 부문별 비중임; 2. []안은 부문별 SOC 투자 소요에 대한 민간투자사업의 비중이며, 민간 투자 규모의 중간 값을 적용하여 산출하였음.

자료 : 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 철도청, 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」, 2001. 12.

한편, 민간투자사업은 국고 보조금의 지급을 통하여 레버리지 효과(Leverage Effect)가 유발되므로, 한정된 정부 재원으로 민간부문의 투자를 유도하여 SOC 부문에 대한 투자 규모를 크게 확대할 수 있는 효과가 있다. 특히, 중장기 민간투자계획의 기간 동안에 민간투자사업에 투입 가능한 정부 보조금의 규모가 9조 6,000억~20조 6,000억원에 이를 것으로 전망되어, 민간투자사업의 규모는 총 28조 1,000억~60조 3,000억원으로 전망되고 있다. 따라서 총 SOC 투자 소요에 대비한 민간투자사업의 투자 규모는 평균적으로 22.2%의 비중을 차지하여 44조 2,000억원에 이를 것으로 전망된다. 그리고, 이와 같은 민간투자사업의 평균 투자 규모는 재정사업의 평균 규모인 154조 7,000억원에 대비하여 28.6%의 비중을 차지하여, 향후 민간투자사업은 국내 SOC 건설시장에서 매우 큰

비중을 갖는 새로운 사업 영역으로 부상될 것으로 전망된다.

(2) 향후의 민간투자 추진 후보사업

정부는 중장기 민간투자계획을 발표하면서, 「국토종합계획」, 「국가기간교통망계획」, 「중기교통시설투자계획」, 「광역교통망계획」, 「국가철도망구축기본계획」, 그리고 「항만개발계획」 등 각종 SOC 시설과 관련된 중장기 투자 계획에 제시된 사업을 토대로 민간투자 추진 후보사업을 선정하여 발표하였다. 민간투자 추진 후보사업의 선정 기준은 기본적으로 민간투자사업으로 추진할 수 있는 사업의 적정 규모를 SOC 부문별로 설정하고, 정부의 중장기 투자 계획에는 포함되어 있지 않으나 중장기적으로 필요성이 인정되는 사업을 신규 사업으로 발굴한 것이다.

<표 II-8>에서와 같이, 정부는 도로, 철도, 항만, 물류시설 등 4대 교통부문과 환경, 에너지, 관광 등 3대 기타부문에 대하여 총 179개에 이르는 후보사업을 선정하였고, 총 사업비 규모는 무려 63조 1,761억원에 이른다.⁶⁾ 이 가운데 정부 보조금의 규모는 16조 4,425억원에 이르고, 민간부문으로부터 요구되는 투자 규모는 총사업비의 74.0% 수준인 46조 7,336억원에 달하는 것으로 추정된다. 그리고, 총사업비의 규모에 대비한 교통부문과 기타부문의 민간 투자 비중은 각각 65.1%와 89.3%로서, 교통부문에 대비하여 기타부문에 대한 민간 투자가 더욱 요구되는 것으로 판단된다.

중장기 민간투자계획에 제시된 민간투자 후보 추진사업을 부문별로 살펴보면, 먼저 도로부문은 사업비 2조 7,762억원 규모의 부산 순환고속도로를 비롯한 10개 고속도로, 7,500억원 규모의 서수원~오산~평택간 도로를 포함한 4개 국대도, 그리고 화성과 파주를 연결하는 2조 2,094억원 규모의 서해안 벨트축 지방도를 비롯한 4개 지방도 등 18개 사업에 총사업비 규모는 18조 8,739억원에 이르며, 이 가운데 민간 투자의 규모는 13조 2,000억원 수준으로 추정된다. 다음으로 철도부문은 용산~청량리간 경원선 2복선을 비롯하여 3개 기간망철도, 사업비 2조 1,461억원 규모의 신분당선 등 2개 광역전철과 서울 지하철 7, 8, 9호선의 연장을 위한 3개 도시철도, 그리고 15개 경량전철 등 23개 사업에 총사업비 규모는 13조 3,042억원에 이르며, 이 가운데 민간 투자의 규모는 8조원 수준으로 예상된다.

6) 민간투자 추진 후보사업으로 선정된 179개 개별 사업에 대하여, 세부적인 사업명을 비롯하여 사업 규모, 사업비, 그리고 사업 기간에 대한 목록은 <부표>에 각 부문별로 정리되어 있다.

<표 II-8> 민간투자 추진 후보사업의 부문별 투자 규모(2002~11년)

단위: 개, 십억원

부문			대상 사업		정부보조금 규모	민간투자 규모
			사업수	총사업비 규모		
교통 시설	도로	고속도로	10	11,526.6	3,458.0	8,068.6
		국대도 등	4	1,619.4	485.8	1,133.6
		지방도	4	5,727.9	1,718.4	4,009.5
			18	18,873.9	5,662.2	13,211.7
	철도	기간망/광역	5	5,200.1	2,080.0	3,120.1
		도시철도	3	1,329.6	531.9	797.7
		경량전철	15	6,774.5	2,709.8	4,064.7
			23	13,304.2	5,321.7	7,982.5
	항만	무역항	23	6,001.2	2,400.5	3,600.7
		여항시설	2	140.4	56.1	84.3
		친수시설	3	837.9	335.2	502.7
		여객시설	1	22.3	8.9	13.4
		29	7,001.8	2,800.7	4,201.1	
	물류		2	869.7	173.9	695.8
			72	40,049.6	13,958.5	26,091.1
기 타 시 설	환경		89	3,942.5	1,769.3	2,173.2
	에너지		13	14,419.3	-	14,419.3
	관광		5	4,764.7	714.7	4,050.0
			107	23,126.5	2,484.0	20,642.5
총계			179	63,176.1	16,442.5	46,733.6

자료 : 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 철도청, 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」, 2001. 12.

한편, 항만부문은 총 29개 사업에 사업비 규모는 7조 18억원에 이르는데, 이 가운데 민간 투자의 규모는 4조 2,000억원 수준으로 추정된다. 항만부문의 세부 사업을 살펴보면, 사업비 1조 333억원 규모의 광양항 4-1지구를 비롯한 23개 무역항, 2개 여항시설과 3개 친수시설, 그리고 제주항 국제여객 터미널의 1개 여객시설 등이다. 반면, 물류부문은 중부권 및 영남권의 복합화물터미널의 2개 사업으로, 총사업비 규모는 8,697억원으로, 그리고 민간 투자의 규모는 7,000억원 수준으로 추정된다.

그리고, 민간투자 추진 후보사업 중에서 교통시설 이외의 환경, 관광 및 에너지 시설은 107개 사업으로, 총사업비 규모는 23조 1,265억원이며, 순수 민간 투자의 규모는 약

20조 6,000억원 수준에 이를 것으로 추정된다. 세부적으로 환경부문은 총 89개 사업에 사업비 규모는 3조 9,425억원이고, 관광부문은 총 5개 사업에 사업비 규모가 4조 7,647억 원에 이르며, 에너지부문은 총 13개 사업에 사업비 규모는 14조 4,193억원에 이를 것으로 보인다. 그러나, 민영화가 예정되어 있는 에너지부문을 제외한 순수 민간 투자 규모는 약 6조 2,000억원 수준으로 예상된다.

18SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

Ⅲ. 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

1. 민간투자사업의 금융 조달 현황

(1) 민간투자사업의 사업 구조 및 금융 구조

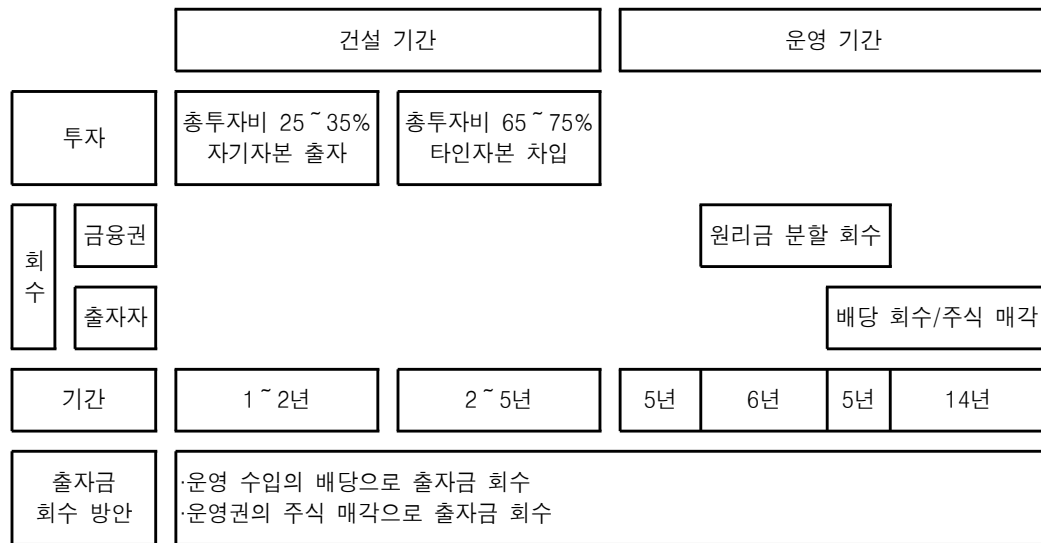
1) 민간투자사업의 사업 구조

민간투자사업은 공공성이 강한 SOC 시설의 공급 과정에 있어서 공공부문이 아닌 민간부문이 소요 자금의 조달과 해당 시설의 건설 및 운영 단계를 전담하여 추진하는 투자 사업을 총칭하고 있다. <그림 Ⅲ-1>에 제시된 바와 같이, 민간투자사업의 사업 구조는 기본적으로 SOC 시설의 건설 기간 동안에 소요된 건설 자금의 투자 단계와 해당 시설의 운영 기간 동안에 창출되는 운영 수입의 배당을 통한 출자금의 회수 단계로 구성되어 있다. 따라서 민간투자사업의 사업 구조는 크게 자금 조달, 시설물 건설, 그리고 해당 시설 운영의 3단계로 구성되어 있다.

이와 같은 민간투자사업의 사업 구조를 소요 자금의 조달 및 운영을 중심으로 추진 단계별로 세분하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 민간 사업자는 SOC 민간투자사업의 추진 주체로서 해당 SOC 시설의 건설 과정에서 소요되는 자금을 자기자본의 출자와 상업은행을 비롯한 금융기관으로부터의 대출 방식의 차입을 통하여 조달한다. 외부 차입금의 비중, 즉 부채비율은 해당 SOC 프로젝트의 종류, 규모, 그리고 수익성 등에 따라 개별 사업별로 상이하게 결정되지만, 대부분의 민간투자사업에 있어서 총민간투자비 중에서 25~35% 정도는 민간 사업자가 자기자본으로 출자하고, 65~75% 정도는 금융기관으로부터의 차입을 통하여 조달하는 것이 일반적이다.⁷⁾

7) 민간투자사업의 추진 과정에서 다양한 형태의 사업비 개념이 사용되는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 먼저, SOC 민간투자사업의 사업비에 대한 가장 기초적인 개념이 되는 “총사업비”는 『민간투자법』 시행령 제22조 제1항에 정의된 바와 같이 SOC 시설의 신설·증설 또는 개량에 소요되는 경비로서, 조사비, 설계비, 공사비(재료비·노무비·경비·일반관리비 및 이윤의 합계), 보상비, 부대비(사업타당성분석비·환경영향평가비·감리비 등의 제비용), 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금 등 8개

<그림 III-1> 민간투자사업의 사업 구조



자료 : 왕세종, “SOC 민자사업의 추진 전략”, 「SOC 민자사업 활성화를 위한 정책 방향 및 Project Financing 활용방안」, 한국건설산업연구원, 강의 교재, 2001. 10.

특히, 민간 출자자는 사업시행자의 지정과 더불어 자본금 납입 또는 자기자본 조달에 관하여 다음과 같은 의무 사항을 갖는 것이 일반적이다. 사업신청자가 설립 예정 법인인 경우에는 사업시행자로 지정된 이후에 총민간투자비의 25% 이상을 자본금으로 납입하여야 한다. 이와는 달리, 사업신청자가 기존 법인인 경우에는 사업시행자로 지정된 이후 총민간투자비의 25% 이상을 자기자본으로 조달하여야 한다.

둘째, 민간 사업자는 자기자본 출자 및 외부 차입의 방식으로 조달된 자금으로 해당

항목의 합산 금액을 의미한다. 「민간투자사업 기본계획」에 의하면, 실시 협약에서 정한 총사업비는 사후적으로 조정하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나, 건설 기간 동안에 물가 변동률이 현저하여 총사업비에 이를 반영할 필요가 있는 경우와 실시 협약의 단계에서 공사비 등을 확정하는 것이 사실상 불가능한 경우는 예외적인 조정을 허용하고 있다. “총민간사업비”는 총사업비 중에서 정부 또는 지방자치단체의 재정 지원 금액을 제외한 사업비를 의미하여, 총사업비 중에서 민간부문이 조달하여야 하는 순사업비를 뜻한다. 그리고, “총민간투자비”는 해당 시설의 준공 단계에 이르기까지 발생하는 민간부문의 실제 현금 유출 금액으로서, 총민간사업비와 예비비 및 건설이자로 구성되는데, 예비비(Contingency)는 물가변동비를 뜻하고, 건설이자(Interest During Construction : IDC)는 해당 시설의 건설과 관련하여 발생하는 제비용의 충당을 위하여 민간 사업자가 외부로부터 차입하는 자금에 대하여 준공 시점까지 발생하는 지급 이자를 의미한다. 따라서 총민간투자비의 구성 공식은 다음과 같다.

$$\text{총민간투자비} = \text{총사업비} - \text{재정지원금} + \text{예비비} + \text{건설이자}$$

SOC 시설의 건설을 담당하게 되는데, 조달된 자금의 운용과 관련하여 다음과 같은 제한 사항이 적용되는 것이 일반적이다. 자기자본금의 납입 또는 자기자금의 조달은 해당 시설의 건설공사 진척 정도에 따라 이행되지만, 타인 자본의 차입에 선행하여 현금으로 납입 또는 조달을 완료하여야 한다.

또한, 민간 사업자가 조달한 자금은 외부 차입금에 우선하여 해당 시설의 건설비용으로 선투입되는 것이 외부 차입의 전제 조건으로서 요구되어, 건설 기간 동안의 자금 투입 우선 순위는 ‘자기자본 선투입·외부 차입금 후투입’의 순위를 이루게 된다. 이와 같은 자기자본의 선투입 조항 또한 민간 사업자의 성실 시공 및 의무 시공을 유도하기 위한 것이며, 건설 기간 동안에 발생하는 건설이자의 증가 부담을 최소화하여 해당 프로젝트의 사업성을 제고하기 위한 것이다. 따라서 해당 SOC 시설의 규모에 따라 각 사업별로 건설 기간이 상이하지만, 민간 사업자의 자기자본이 건설 기간의 초기 1~2년 동안에 선투입되고, 금융기관으로부터의 차입금은 자기자본의 투입이 완료된 이후부터 해당 시설물이 준공되는 2~5년의 기간 동안에 투입된다.

셋째, 민간 사업자는 SOC 민간투자시설의 완공 시점부터 일정 기간 동안에 해당 시설의 운영을 통하여 현금흐름, 즉 운영 수입을 창출하게 된다. 현행 『민간투자법』에서 무상사용기간으로 지칭되는 운영 기간은 기본적으로 정부와의 협상 과정에서 체결되는 실시 협약에 의하여 사전적으로 설정된 양허 기간(Concession Period)을 의미한다.⁸⁾ 이와 같은 무상사용기간은 사업별로 입찰 의향서(Request for Proposal : RFP)에 해당하는 민간투자시설사업기본계획에 제시되지만, 궁극적으로 해당 시설의 소유권이 정부에 귀속되는 건설-운영-소유권 이전(Build-Operate-Transfer : BOT)의 방식 또는 건설-소유권 이전-운영(Build-Transfer-Operate : BTO)의 방식으로 추진되는 SOC 민간투자시설의 무상사용기간은 최장 50년을 초과할 수 없도록 현행 「민간투자사업 기본계획」에 명시되어 있다.⁹⁾

8) 매년 정부가 발표하는 「민간투자사업 기본계획」은 민간투자제도의 행정 지침의 역할을 하는데, 무상사용기간은 SOC 시설이 완공된 이후부터 민간사업자의 소유 또는 운영이 종료되는 시점까지의 기간을 의미한다.

9) BOT 방식은 민간 사업자가 필요한 자금을 조달하여 시설물을 완공한 후 일정 기간 동안 당해 프로젝트를 운영하여 그 수입으로 부채 상환 및 지분 출자자에 대한 배당을 실시하고, 운영 기간이 종료되면 소유권을 정부에 양도하는 사업 방식이다. 이와는 달리, BTO 방식은 해당 시설물의 공공성 등을 감안하여 소유권을 일정 기간 동안 민간 사업자에게 귀속시키는 것이 부적절한 경우에 적용하는 사업 방식으로서, 민간 사업자는 시설물의 관리 및 운영을 통한 운영 수입으로 투자비를 회수하게 된다. SOC 민간투자사업의 추진 방식 선정은 일반적으로 시설물의 종류 및 세제 적용의 범위에 의하여 결정되는데, 철도 프로젝트의 사례(<표> 참조)에서와 같이 BOT 방식에 비하여 BTO 방식의 조세 부담이 일반적으로 작은 것으로 나타났다.

민간 사업자는 무상사용기간 동안에 창출되는 운영 수입으로 외부로부터 차입된 자금의 원리금을 상환하고, 운영 수입의 배당을 통하여 출자금과 적정 수준의 투자 이윤을 회수하거나, 또는 관리운영권의 지분에 대하여 주식 매각의 방식을 통하여 출자금과 투자 이윤을 회수하게 된다. 특히, 이미 준공되어 운영 단계에 있는 인천국제공항 고속도로 건설사업을 비롯하여 대부분의 SOC 민간투자사업의 경우, 출자금 및 투자 이윤의 회수는 운영 수입의 배당을 통하여 이루어지는 것이 일반적이다.

그러나, 해당 SOC 시설의 관리운영권에 대한 지분을 주식 매각의 방식으로 처분하는 방법 또한 출자금 및 투자 이윤을 회수하는 방안으로 활용되고 있는데, 횡령산터널 건설사업, 수정산터널 건설사업, 백양산터널 건설사업 등이 대표적인 사례로 지적된다. 이와 같은 차입금의 조기 상환 및 출자금의 조기 회수가 가능한 사업 구조를 갖는 민간투자사업의 특징으로서, 해당 시설물이 준공된 이후의 초기 운영 기간부터 충분한 현금흐름이 창출되어 향후 운영 수입을 통하여 외부 차입금의 상환이 가능하다는 것을 지적할 수 있다. 또한, 이와 같은 사업은 운영 기간 동안에 창출되는 현금흐름의 충분성으로 인해 일반적인 민간투자사업에 비하여 총민간투자비 중에서 민간 사업자의 자기자본 출자금이 차지하는 비중이 상대적으로 낮기 때문에, 투자 수익률이 매우 높은 정(正)의 레버리지 효과가 있다.

한편, 운영 기간 동안에 창출되는 운영 수입의 배분과 관련하여, 외부 차입금의 선상환 조건이 제한 사항으로 적용되어, 배당을 통한 민간 사업자의 출자금 및 투자 이윤의 회수는 외부 차입금이 전액 상환된 이후에나 가능하다. 따라서 운영 기간 동안에 창출되는 운영 수입의 배분 순위는 건설 기간 동안의 ‘자기자금 선투입·외부 차입금 후투입’의 순위와는 달리 ‘외부 차입금 선상환·출자금 후배당’의 순위로서, 차입금의 변제에 우선 순위를 부여한다.

<표> 사업 추진 방식에 따른 조세 부담 비교(철도 프로젝트)

구분		BOT	BTO
재산세	-철도, 전동차	-비과세	-비과세
	-정거장, 차량기지	-과세	-비과세
부가세	-건설 기간	-매입 세액 불공제	-매입 세액 환급
	-운영 기간	-과세	-면세
	-기부채납 부가세 과세	-운영 종료 시점	-운영 시작 시점
법인세	-투자비용 손비 처리	-신고 내용연수 또는 사용 기간에 따라 균등 금액의 손금 산입	-감가상각법으로 감가상각비의 정액 또는 정률로 손금 산입

자료 : 왕세중, “프로젝트 금융의 사례 분석 및 시사점”, 한국건설산업연구원, 2001. 11.

22SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안

2) 민간투자사업의 금융 구조

이와 같은 민간투자사업의 사업 구조로 인해, 대규모 자금이 소요되는 대부분의 SOC 민간투자사업에 적용되는 금융 기법으로서 프로젝트 금융(Project Financing)이 활용되고 있다. 프로젝트 금융은 일반적으로 사업주(Project Sponsors)로부터 법률적·경제적으로 독립된 프로젝트(Legally and Economically Separable Project)에 대하여, 프로젝트에 귀속된 자산과 계약상의 권리들(Project Assets and Rights on Project Related Contracts)을 담보로 소요 자금을 조달하고, 프로젝트의 추진 과정에서 창출되는 현금흐름(Project Cash Flow)을 부채 상환의 기본 재원으로 하는 금융 기법이다. 따라서 프로젝트 금융은 건설 기간 동안의 선투자를 바탕으로 운영 기간 동안에 현금흐름, 즉 운영 수입을 창출하여 외부로부터 차입된 자금을 상환하는 사업 구조를 갖고 있는 SOC 민간투자사업의 자금 조달 기법으로서 가장 적절한 금융 방식이라고 할 수 있다.

더욱이 SOC 민간투자사업에 대한 프로젝트 금융 기법의 적용은 해당 시설의 건설사업과 관련된 정부, 금융기관, 그리고 민간 사업자 등 참가자들의 이해 관계를 적절하게 만족시킬 수 있다. 먼저, 정부는 막대한 투자비가 소요되는 SOC 시설의 건설사업에 프로젝트 금융 기법을 통하여 민간부문의 대규모 자금을 조달할 수 있으므로, SOC 시설의 공급에 부족한 정부 재원의 한계를 극복하여 재정 집행의 효율화를 제고할 수 있다. 또한, SOC 민간투자사업에 참여하는 대부분의 민간 기업들은 비교적 기업의 신용도가 높은 기업이므로, 정부는 해당 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 창의성과 효율성을 도입하는 효과와 더불어, 민간부문과의 경쟁을 통하여 공공부문을 개혁하여 ‘작은 정부’를 달성할 수 있는 효과 또한 기대할 수 있다.¹⁰⁾

다음으로, 금융기관은 프로젝트 금융 방식으로 자금을 대출할 경우, 일반적인 기업 금융(Corporate Financing)에 비하여 높은 이자율과 금융 수수료를 부과하게 되므로 높은 수익성의 실현이 가능하다. 또한, 금융기관은 해당 사업에 대한 리스크만을 부담하기 때문에 민간 사업주의 신용 리스크 등과 같이 프로젝트 이외의 리스크에 대한 부담을 회피할 수 있다. 뿐만 아니라, 금융기관은 프로젝트와 관련된 모든 현금흐름의 유출 및 유입을 결제 수탁 계정(Escrow Account)을 통하여 통제할 수 있으므로 프로젝트 현금흐름에 대한 투명한 관리 및 통제가 가능하다.

마지막으로, 민간 사업자는 대규모의 외부 차입금을 부외 금융(Off-Balance Sheet

10) 이로 인해 전세계적으로 민간투자제도는 규제 완화(Deregulation) 및 민간화(Privatization) 등과 같은 공공부문 개혁 프로그램의 일환으로 간주되는데, 가장 대표적인 사례로서 영국의 민간투자제도(Private Finance Initiative : PFI)를 지적할 수 있다.

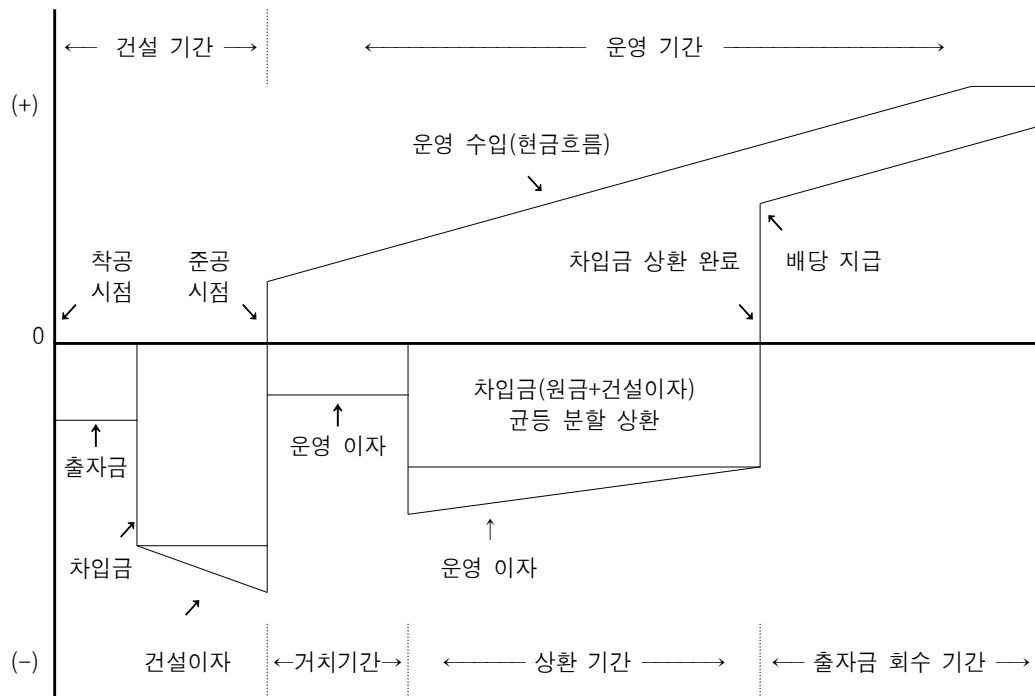
Financing)의 방식으로 조달하므로 출자자의 신용 리스크를 증대시키지 않는다. 또한, 프로젝트의 사업성이 양호할 경우에는, 출자자의 신용도와 관련된 부담을 크게 경감할 수 있을 뿐만 아니라, 제한적 소구(Limited Recourse) 방식에 의한 자금 조달을 통하여 프로젝트의 참여자들 사이에 프로젝트의 추진 과정에서 발생 가능한 리스크의 적정한 배분이 가능하다.¹¹⁾

이와 같은 프로젝트 금융의 특성으로 인해, 민간투자사업의 현금흐름 구조(<그림 III-2> 참조)는 해당 SOC 민간투자사업의 추진 단계인 건설 기간과 운영 기간에 따라 다음과 같이 설정되는 것이 일반적이다. 먼저, 건설 기간 동안에는 해당 SOC 시설의 건설 공정에 따라 건설비의 용도로 민간 사업자의 자기자본이 먼저 투입되고, 민간부문의 출자금 투입이 완료된 이후부터는 외부 차입금이 투입되는 기간으로서, 외부 자금의 차입과 더불어 건설이자가 발생한다.

다음으로 운영 기간 동안에는 해당 시설의 운영을 통하여 현금흐름, 즉 운영 수입이 발생하여 금융기관으로부터의 차입금에 대한 원리금의 상환과 운영 수입의 배당을 통한 출자자의 출자금이 적정 수준의 투자 이윤과 더불어 회수된다. 통상 3~5년 정도의 운영 단계의 초기 기간(Ramp-Up Period)에 발생하는 현금흐름은 일반적으로 차입 원금 및 이자의 상환을 충당하기에는 부족하기 때문에, 프로젝트별 현금흐름의 창출 패턴에 따라 운영 수입의 배분에는 우선 순위가 설정된다. 일반적으로 운영 수입 배분의 우선 순위는 일정한 거치 기간(일반적으로 약 3~5년) 동안에 차입 원금과 건설이자의 합으로 구성되는 총차입금에 대한 운영 기간 중 이자가 지급된다. 그리고, 거치 기간 이후의 상환 기간 동안에는 총차입금에 대한 균등 상환이 이루어지며, 총차입금의 균등 상환과 더불어 운영 기간 중 이자는 지속적으로 감소하게 된다. 이와 같은 상환 일정에 따라 외부 차입금에 대한 차입 원금과 건설이자 및 운영 기간 중 이자의 지급이 완료되면, 그 이후에 창출되는 운영 수입은 배당금의 방식으로 민간 사업주에게 지급되어 민간 출자자는 적정 이윤과 더불어 출자금을 회수하게 된다.

11) 소구(遡求, Recourse)는 채무자가 채무를 이행하지 않을 경우 채권자가 사업주에게 채무의 상환을 요구하는 권리를 의미하며, 소구의 형태로는 완전 소구(Full-Recourse), 제한적 소구, 그리고 비소구(Non-Recourse) 등이 있다. 따라서 소구 수준의 측면에 있어서 프로젝트 금융은 사업주가 대규모 자금의 출자에 의한 재무적 리스크(Financial Risk)와 투자 손실 리스크(Investment Loss Risk)가 수반되는 신규 프로젝트의 추진 과정에서 부채 상환의 의무를 가능한 범위 내에서 최소화하여 부담하며 외부 자금을 조달하는 금융 기법이다.

<그림 III-2> 민간투자사업의 현금흐름 구조



<표 III-1>은 현재 BTO 방식(30년 운영)으로 추진 과정에 있는 도로부문의 SOC 민간투자사업의 금융 구조 사례를 나타내는데, 총투자비 중에서 민간 투자비의 비중은 약 30% 내외의 수준이다. 또한, 차입금 이자율은 기본적으로 금융기관과의 대출 협약에 의하여 추진 사업별·시기별·사업 규모별·대출 규모별로 상이하게 결정되지만, 기준 이자율에 일정 수준의 스프레드가 설정되며, 특히 완공 리스크(Completion Risk)의 부담으로 인해 운영 기간의 스프레드는 건설 기간의 스프레드보다 낮게 설정된다.¹²⁾ 그리고, 차입금의 상환은 운영 초기에는 5년 정도의 거치 기간을 두고 10~11년의 약정 기간 동안에 균등하게 분할하여 상환하는 구조를 이루고 있다.

12) 건설 기간과 운영 기간 동안에 스프레드가 설정된 사례를 살펴보면, 당초 대출 금액이 1조 3,000억원으로 예정되었던 수도권 신공항 고속도로 건설사업의 경우 건설 기간의 스프레드가 1.95% 수준인 반면, 운영 기간의 스프레드는 1.60% 수준으로 0.35% 포인트가 낮다. 한편, 대출 금액의 규모가 340억원으로 예정되었던 철마산터널 건설사업의 경우에는 건설 기간의 스프레드는 2.5% 수준인 반면, 운영 기간의 스프레드는 1.50% 수준으로 0.9% 포인트가 낮게 설정되었다.

<표 III-1> SOC 민간투자사업의 금융 구조 사례(BTO 방식의 도로부문)

구분	대구 ~ 부산 고속도로	광주 제2순환도로	서울외곽 순환고속도로	수도권 신공항 고속도로
사업 규모	82.1km/왕복 4차로	4.35km/왕복 6차로	36.3km/왕복 8차로	40.2km/왕복 6 ~ 8차로
진행 현황	시공중	운영중	시공 준비중	운영중
주관사	현대산업개발	대우건설	LG건설	삼성물산
총투자비	2조 5,473억원	1,893억원	1조 9,251억원	1조 4,766억원
재정 지원	7,058억원	-	5,235억원	-
민간 투자	1조 8,415억원	1,893억원	1조 4,016억원	1조 4,766억원
자기자본	6,000억원(32.6%)	543억원(28.9%)	4,191억원(29.9%)	4,322억원(29.3%)
타인자본	1조 2,145억원(67.4%)	1,350억원(71.1%)	9,825억원(70.1%)	1조 424억원(70.7%)
약정 체결일	2000. 12. 22	1997. 7. 29	2001. 9. 27	1995. 12. 27
대리은행	한국산업은행	한국산업은행	한국산업은행	한국산업은행
차주	대구 ~ 부산간 고속도로(주)	광주제2순환도로(주)	서울고속도로(주)	신공항고속도로(주)
조달 이자	3년만기 회사채+SP	1년만기 산금채+SP	3년만기 회사채+SP	1년만기 산금채+SP
상환 조건	5년거치 11년상환	5년거치 11년상환	5년거치 10년상환	5년거치 11년상환

자료 : 이우영, “재원 조달을 중심으로 한 SOC 민자사업 사례 검토”, 「SOC 민자사업 활성화를 위한 정책방향 및 Project Financing 활용방안」, 한국건설산업연구원, 강의 교재, 2001. 10.

3) 사례 분석을 통한 사업 구조 및 금융 구조 고찰

① 개요

수도권 신공항 고속도로 건설사업은 『민자유치법』에 근거하여 추진된 제1호 민자사업으로서, 민간사업자가 해당 시설을 준공한 이후 소유권을 국가에 이전하지만, 30년의 무상사용기간 동안에 유료 통행료를 징수하여 민간 투자비 및 적정 수준의 이윤을 회수하고 사업권 및 관리운영권을 국가에 양도하는 건설·소유권 이전·운영(BTO) 방식의 민간투자사업이다. 본 사업은 <표 III-2>에서와 같이 인천국제공항(영종도 ~ 용유도 간석지 일대)과 수도권 및 서울 도심을 연결하는 6 ~ 8 차선의 총연장 40.2km의 인천국제공항 전용 고속도로를 건설하는 사업이다. 건설 기간은 5년으로서 1995년 11월 29일에 착공되어 2000년 11월 20일에 완공되었고, 15일 동안의 무료 시범 운행 기간을 거쳐 2000년 12월 5일부터 운영에 들어가 2030년 10월말에 이르기까지 총 30년의 기간 동안에 민간사업자가 유료 통행으로 운영할 예정이다.

<표 III-2> 수도권 신공항 고속도로 건설사업의 개요

구분	구간	연장(km)	차선 수
본선 (36.5km)	강변북로 J/C ~ 노오지 J/C	8.1	6
	노오지 J/C ~ 배후 지원 단지 I/C	28.4	8
지선 (3.7km)	북인천 I/C ~ 인천도시계획도로	2.0	4
	김포공항 I/C ~ 남부순환도로	1.7	2
합계		40.2	

본 프로젝트는 당초 인천국제공항의 개항에 맞추어 국고로 발주할 예정이었으나, 『민자유치법』이 제정된 이후 민자유치 기본계획상의 제1호 민자유치 대상사업으로 선정되었다. 특히, 본 사업은 1995년 3월에 민자유치 대상사업(연륙교 제1공구 제외)으로 고시된 이후, 삼성건설을 비롯한 11개 건설회사로 컨소시엄이 구성되고 자금 공여를 위한 신디케이션이 종료될 때까지 9개월의 매우 짧은 기간이 소요된 특징을 갖고 있다.

② 주요 금융 구조

본 사업에 소요된 총 자금 규모는 <표 III-3>에서와 같이 2조 984억원으로 국가 사업 3,584억원(17.1%)을 제외한 1조 7,400억원을 민간부문에서 조달하였다. 이 가운데 25%인 4,400억원을 삼성건설을 비롯한 11개 건설회사가 자기자본으로 출자하였고, 나머지 1조 3,000억원(75%)은 산업은행을 비롯한 18개 금융기관이 대주단(Syndication)을 구성하여 5년 거치 11년 상환의 총 16년의 기간에 걸쳐 프로젝트 금융 방식의 신디케이트 대출(Syndicated Loan)로 공급하였다.

<표 III-3> 수도권 신공항 고속도로 건설사업의 자금 조달 구조

단위: 억원

총소요 자금		조달 계획		비고
국가 사업	3,584	국고 지원	3,584	용지 매입, 어업권 보상 등
민자 사업	17,400	출 자 금	4,400	자기자본비율 25%
		차 입 금	13,000	타인자본비율 75%(프로젝트 금융 대출)
계	20,984	계	20,984	

차주는 본 사업의 추진을 위하여 특별목적회사(Special Purpose Company : SPC)의 형태로 설립된 신공항고속도로(주)이며, 대출 금리는 1년 금융채 유통수익률을 기준 금

리로 설정하였고, 이에 시설물의 완공을 기준하여 완공 이전에는 1.95%, 그리고 완공 이후에는 1.60%의 스프레드가 부가되었다. 그리고, 주요 금융 수수료로서, 약정수수료는 연중 최초 기표 예정일을 기준으로 1년 이내는 0.3%, 그리고 1년을 초과할 경우에는 0.5%로 설정되었고, 산업은행이 담당하 대리은행의 수수료로서 연간 5,000만원이 부과되었으며, 기타 관리수수료가 부과되었다.

1998년 9월 28일에 최초로 대출금이 인출된 이후 3개월마다 해당 사업의 추진 실적에 따라 일정 금액이 인출되었는데, 최초 인출을 위한 선행 조건은 다음과 같다. 먼저, 출자회사는 출자금을 선투입하여야 했으며, 차입 이전에 선행적으로 이루어져야 할 각종 계약·약정·협약 등을 체결하고, 각종 인허가 사항을 획득하여야 했다. 또한, 대주단이 지정한 은행에 자금 관리 계좌를 개설할 뿐만 아니라, 요구되는 담보의 제공을 약정하는 한편, 대주단이 지정한 보험회사에 적정한 수준의 보험을 입보하고 해당 보험회사의 부보 의견서를 제출하여야 했다.

한편, 본 사업의 주요 금융 조건으로서, 출자자 및 사업시행자의 담보 제공을 들 수 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 대출금 1조 3,000억원에 대하여 연대 보증 방식의 출자자 보증과 5,000억원의 한도 이내에서 지분율에 대한 출자자의 약정서가 요구되었으며, 1.0배 이상의 부채 상환 보상 비율(Debt Service Coverage Ratio : DSCR)이 유지되어야 했다. 또한, 이와 같은 출자자가 제공하는 담보 이외에도 출자자가 보유한 주식의 전량에 대한 질권 설정, 자금 관리 계좌에 대한 질권 설정, 보험 계약 청구권에 대한 질권 설정, 관리운영권에 대한 근저당 설정, 그리고 기타 계약상의 모든 권리 양도 등 사업시행자의 각종 권리 및 권한에 대한 제약 또한 요구된다.

수도권 신공항 고속도로 건설 프로젝트의 참가자들 사이에 체결된 계약 구조를 살펴보면, 먼저 삼성건설을 대표 출자자로 한 11개 건설회사는 주주 협약을 통하여 컨소시엄을 구성하였다. 그리고, 해당 컨소시엄은 이 사업의 추진 주체이자 SPC 형태로 설립된 신공항고속도로(주)와는 출자 계약 및 건설공사 계약을 체결하였으며, 해당 사업에 대한 신용 보강을 위하여 후순위 대출(Subordinated Loan) 계약을 체결하였다.

본 사업의 건설 및 운영과 관련된 양허 계약은 주무관청인 건설교통부와 사업 주체인 신공항고속도로(주) 사이에 이루어졌으며, 건설교통부는 해당 사업에 대한 관리 및 감독 권한을 도로공사에 이임하였다. 또한, 본 사업의 추진 과정에서 소요되는 모든 자금의 유출 및 유입은 대주단이 자금 관리에 관한 합의서에 기초하여 설정한 결제 수탁 계정을 통하여 이루어지며, 주간사인 산업은행을 포함한 대주단 사이의 계약 내용은 대주단 협약서에 명시되었다. 그리고, 본 사업의 추진 주체인 신공항고속도로(주)는 대주단과 은

행단 대출 약정을, 그리고 주간사인 산업은행과 수수료 약정을 체결하였고, 출자자인 삼성건설 등 11개 건설회사는 담보 제공의 목적으로 대주단에게 출자자 보증서 및 출자자 약정서를 제출하였다.

(2) 민간투자사업의 프로젝트 금융 현황

재정경제부가 집계한 SOC 민간투자사업에 대한 프로젝트 금융의 현황을 사업 부문별로 살펴보면, <표 III-4>와 같다. 2001년 11월을 기준으로 프로젝트 금융의 방식으로 자금이 조달되거나 또는 금융 자문의 단계에 있는 민간투자사업은 총 21개 사업으로서, 총 사업비 규모는 무려 26조 1,587억원에 이르고 있다. 이 가운데 도로부문의 민간투자사업이 총 7개 사업으로 총사업비에서 차지하는 비중이 44.3%에 이르고, 다음으로 항만부문과 철도부문의 민간투자사업은 각각 3개 사업으로서, 총사업비에서 차지하는 비중이 각각 24.8%와 24.0%를 차지하고 있다. 그리고, 현재 추진 과정에 있는 21개 민간투자사업 중에서 금융 자문의 단계에 있는 사업의 수는 9개 사업으로 터널사업이 3개 사업으로 가장 많고, 도로, 철도, 그리고 항만부문의 민간투자사업이 각각 2개이다.

<표 III-4> 민간투자사업 부문별 프로젝트 금융 현황(2000~01년)

단위: 개, 십억원, %

구분	도로	철도	터널	항만	공항시설	기타	합계
사업수	7 (33.3)	3 (14.3)	4 (19.0)	3 (14.3)	2 (9.5)	2 (9.5)	21 (100.0)
금융자문 단계	2	2	3	2	-	-	9
총사업비	11,584.5 (44.3)	6,275.2 (24.0)	457.4 (1.7)	6,482.4 (24.8)	93.5 (0.4)	1,265.7 (4.8)	26,158.7 (100.0)

주 : 1. ()안은 합계에 대한 비중임; 2. 2000년에는 금융 자문의 단계에 있던 서울 외곽순환고속도로 건설사업, 천안~논산간 고속도로 건설사업, 목포신외항 건설사업 등의 3개 민간투자사업이 2001년에 자금 조달이 실시되어, 사업 수 및 총사업비 규모의 합계가 조정되었음.

자료 : 재정경제부, 「프로젝트금융투자회사법 요강」, 2001. 11.

한편, <표 III-5>에서와 같이, 민간투자사업의 금융 조달 및 자문을 담당하고 있는 주요 금융기관을 살펴보면, 총 21개 사업 중에서 국책은행인 산업은행이 인천국제공항철도 건설사업 등 10개 사업에 대한 금융 자문과 더불어 사업비를 대출하고 있으며, 금융 자문의 단계에 있는 9개 사업 중에서 7개 사업의 금융 자문을 담당하고 있다. 일반 상업

은행 중에서는 조흥은행이 인천신공항 고속도로 건설사업 등을 비롯하여 6개 사업에 금융 자문 및 대출을 실시하고 있으며, 그 밖의 사업에 대해서는 국민은행, 한빛은행, 신한은행 등이 금융 자문 또는 사업비 대출을 실시하고 있다.

<표 III-5> 민간투자사업의 금융기관별 프로젝트 금융 참여 현황(2000~02년)

구분	산업은행	조흥은행	국민은행	한빛은행	신한은행
금융 대출	10	5	-	1	1
금융 자문	6	1	2	2	1

주 : 민간투자사업별 주참여 금융기관 기준임.

자료 : 재정경제부, 「프로젝트금융투자회사법 요강」, 2001. 11.

2. 민간투자사업의 금융 애로 해소 방안

(1) 금융 애로 해소의 기본 방향

SOC 민간투자사업에 대한 금융 조달의 원활화 방안으로서, 그 동안 조달 방법의 다양화 방안과 더불어 조달 재원의 다원화 방안에 대한 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. SOC 민간투자사업에 대하여 프로젝트 금융의 방식으로 투자 재원을 조달하는 방법으로서, 금융기관으로부터의 신디케이트 대출에 의한 차입 방식, 미래의 현금흐름을 기초 자산으로 한 사채형(Bond) 또는 지분형(Equity)의 채권 발행 방식, 그리고 주식회사 형태의 프로젝트 회사(Project Company)를 통한 주식 발행 방식 등이 있다. 최근 안양·부천 열병합발전소 매입사업 등에서와 같이 전통적인 차입 방식이외에 사회간접자본채권의 발행을 통하여 투자 재원을 조달하는 민간투자사업이 대두되어 조달 방법의 다양화가 진전되고 있다. 뿐만 아니라, 대출약정서에 근거하여 대출된 대출채권을 유동화하여 7,300억원 규모의 자금을 조달한 천안~논산간 고속도로 건설사업의 사례에서 보듯이, 다양한 조달 방법의 결합을 통하여 자금을 조달하는 사례 또한 증가하는 추세를 보이고 있다.

한편, SOC 민간투자사업에 대한 투자 자금을 조달하는 재원(Funding Source) 또한 다원화되고 있는 추세이다. 지금까지 대부분의 SOC 민간투자사업에 있어서, 국책은행인 산업은행을 비롯하여 일반 상업 은행으로부터의 대출에 대부분 의존하여 투자 재원을 조달하여 왔던 것이 사실이다. 그러나, 최근 저금리 기조의 장기화로 인해 안정적인 투

자 대상 및 방법을 모색하는 투자자가 증가하고 있으며, 이로 인해 기존의 상업 은행을 비롯한 제1금융권이외에 제2금융권과 각종 연기금, 펀드 및 공제회 등이 SOC 민간투자사업에 대한 투자를 증대하고 있는 추세이다.

특히, 대부분의 SOC 민간투자사업이 투자 자금의 안정적인 장기 운용이 가능한 BOT 방식으로 추진되고, 일반적인 대출에 비하여 상대적으로 높은 금융 이자와 각종 금융 수수료를 기대할 수 있는 프로젝트 금융 기법으로 투자 자금이 조달되기 때문에, 자금의 장기 운용이 필요한 보험사, 각종 연기금, 펀드 및 공제회 등의 가장 적절한 투자 대상으로 대두되고 있다.¹³⁾ 따라서 SOC 민간투자사업에 대한 투자 환경은 조달 방법의 다양화와 투자 재원의 다원화로 인해 향후 지속적으로 개선될 것이며, 이로 인해 금융 조달 또한 원활해질 것으로 예상된다.¹⁴⁾

이와 같이 SOC 민간투자사업에 대한 금융 환경이 개선되고 있음에도 불구하고, SOC 민간투자사업에 대한 민간부문의 금융 조달이 보다 원활해지기 위해서는 민간투자제도 도입의 근본적인 목적에 부합하도록 정책 기조가 설정되고, 이에 기초하여 투자 환경 또한 개선될 필요성이 있다. 이를 위하여, 무엇보다도 민간부문의 투자 대상 사업이 수익성을 바탕으로 적절하게 선정되어야 하고, 개별 민간투자사업의 수익성을 보완할 수 있는 정책적 지원 기준 또한 설정되어야 할 것이다. 그리고, 민간투자제도 시행의 초기 단계에서 재원 조달의 원활화 방안으로서, 민간 투자 대상 사업의 규모를 적절한 수준에서 유지하는 방안과 더불어 수익성이 있는 사업으로 전환할 수 있는 방안 또한 마련되어야 한다. 이를 보다 세부적으로 살펴보면, 다음과 같다.¹⁵⁾

13) 지난 2002년 3월 15일에 재정경제부가 발표한 보도 자료에 의하면, 보험회사가 SOC 민간투자사업에 대한 투자 규제를 『보험업법』 시행령의 개정을 통하여 완화하는 방안이 차관회의를 통과한 것으로 나타났다. 보다 구체적인 내용을 살펴보면, 보험회사는 SOC 회사의 비상장 주식을 취득하는 것이 원칙적으로 금지되어 왔으나 이를 전면적으로 허용하는 한편, 비상장 주식에 대한 보험회사의 소유 한도 또한 자기자본의 100% 이내에서 2005년 3월까지의 총자산의 5% 이내, 그리고 그 이후에는 총자산의 10% 이내로 확대할 예정이다.

14) 최근 민간제안사업으로 추진되어 우선협상대상자가 선정된 용마터널 건설사업의 경우, 최초 제안자인 용마(주)는 SK건설을 비롯한 5개 건설회사와 더불어 지분 투자 및 사업비 대출을 담당하는 군인공제회로 컨소시엄을 구성하였고, 제3자 제안을 하였던 용마터널(주) 컨소시엄에는 대우건설을 비롯한 3개사와 호주의 메커리은행이 참여하여 최초 제안자와 경쟁을 벌였다. 이와 같은 사례에서 나타나는 바와 같이, 수익성이 있는 것으로 판단되는 민간투자사업은 향후 국내 금융기관뿐만 아니라 국외 금융기관의 적극적인 참여를 유도할 것이며, 또한 다양한 업체로 구성된 다수의 컨소시엄이 참여하여 해당 사업에 대한 경쟁을 촉진할 것으로 전망된다.

15) 본 절에서 제기된 민간투자사업의 활성화 방안은 부분적으로 소재오·왕세종·임종국(1999)에 기초하고 있다.

III. 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안³¹

1) 대상 사업 선정 및 재정 지원의 기준 설정

민간투자제도의 근본적인 도입 목적은 국가 경쟁력의 근간을 이루는 SOC 시설의 확충 과정에서 민간부문의 자본을 활용하여 공공부문의 부족한 투자 재원을 보완할 뿐만 아니라 공공부문의 추가적인 투자 여력을 확보하여 보다 많은 SOC 시설을 확충하는 데 있다. 또한, 이와 같이 민간부문의 자본을 활용하여 SOC 시설을 건설하고, 운영하는 과정에서 민간부문의 창의성과 경영 효율성을 적극 활용하고, 시장 원리에 기초한 민간부문과의 경쟁을 통하여 공공부문의 효율성을 제고하는 데 있다. 그리고, 이러한 효율성 제고를 통하여 궁극적으로는 공공부문을 개혁하여 ‘작은 정부’를 달성하는 것 또한 민간투자제도의 주요 목적이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

그러나, SOC 시설에 대한 민간투자제도는 기본적으로 다소 이해 상충적인 측면을 내포하고 있다. SOC 시설은 공공재적 특성으로 인해 개별 시설의 우선 순위는 해당 시설의 확충으로 파생되는 편익-비용(Benefit-Cost)의 차이에 의하여 설정된다. 이와는 달리 민간투자사업의 추진 주체인 민간부문은 경제적 이윤의 추구 및 극대화를 경제 활동의 근본적인 목표로 삼고 있으며, 이로 인해 SOC 민간투자사업에 대한 민간부문의 참여 여부는 해당 시설에 대한 투자 활동의 결과로서 초래되는 수익-비용(Revenue-Cost)의 차이에 의하여 결정된다. 따라서 광의의 의미에서 민간투자제도의 성패, 그리고 협의의 의미에서 개별 민간투자사업의 성패는 무엇보다도 편익-비용의 구조와 수익-비용의 구조를 감안한 대상 사업의 선정에 의하여 좌우된다.

한편, SOC 시설은 그 특성상, 사회적·경제적 타당성에 기초한 국가 계획의 범주에서 추진되고 편익-비용 측면에서 우선 순위가 설정되는 반면, 민간부문의 투자 의사는 수익-비용 측면에서의 재무적·상업적 타당성에 기초하여 결정된다. 따라서 사회적·경제적 타당성은 인정되지만, 재무적·상업적 타당성이 미흡한 SOC 건설사업을 민간투자사업으로 추진하기 위해서는 재정 지원이 필연적으로 수반되어야 하며, 이러한 관점에 기초하여 SOC 민간투자사업에 대한 재정 지원의 정당성은 인정되어야 한다.¹⁷⁾

16) 이와 같은 민영화/민간화(Privatization) 추세는 경제 발전의 정도와 대형 SOC 프로젝트의 추진 방식에 대한 국제적인 비교에서 보다 명확하게 알 수 있는데, 세계은행의 분석 결과에 의하면 경제 발전의 정도가 매우 낮은 베트남은 일반적인 공공공사와 같은 건설-소유권 이전(Build-Transfer : BT)의 방식인 반면, 중국 또는 필리핀과 같이 경제 발전의 정도가 상대적으로 낮은 국가에서는 건설-소유권 이전-운영(BTO) 또는 건설-(소유)-운영-소유권 이전(B(O)OT)의 방식으로 대형 프로젝트의 건설 및 운영 사업을 추진하고 있다. 그리고, 경제 발전의 정도가 높은 호주와 영국, 그리고 북유럽의 국가들에서는 건설-소유-운영(BOO) 또는 BOO와 유사한 민간 금융 주도(Private Finance Initiative : PFI)의 방식으로 대형 프로젝트의 건설 및 운영 사업을 추진하는 것으로 나타났다.

17) 사회적·경제적 타당성은 해당 SOC 시설의 순편익이 경제 사회에 기여하는 바에 따라 결정되며, 이

따라서 정부는 일정 규모 이상의 모든 SOC 시설에 대하여 타당성 분석을 실시하고, 분석 결과에 기초하여 적정 수준의 수익성을 기대할 수 있는 사업을 우선적으로 민간 투자의 대상 사업으로 선정하여야 한다. 이를 위하여, 정부는 <그림 III-3>에서와 같이 편익-비용과 수입-비용에 대한 타당성 분석의 결과에 따라 모든 SOC 사업을 순수 재정 사업, 재정 지원 민간투자사업, 그리고 순수 민간투자사업으로 세분하여 추진할 필요성이 있다.¹⁸⁾ 그리고, 수입-비용의 격차에 근거하여 순수 민간투자사업의 우선 순위를 설정하는 한편, 수익성이 미흡한 사업은 적정 수준의 재정 지원 기준을 설정하여 추진할 필요성이 있다.

2) 대상 사업의 규모 축소 및 수익 사업으로의 전환 방안

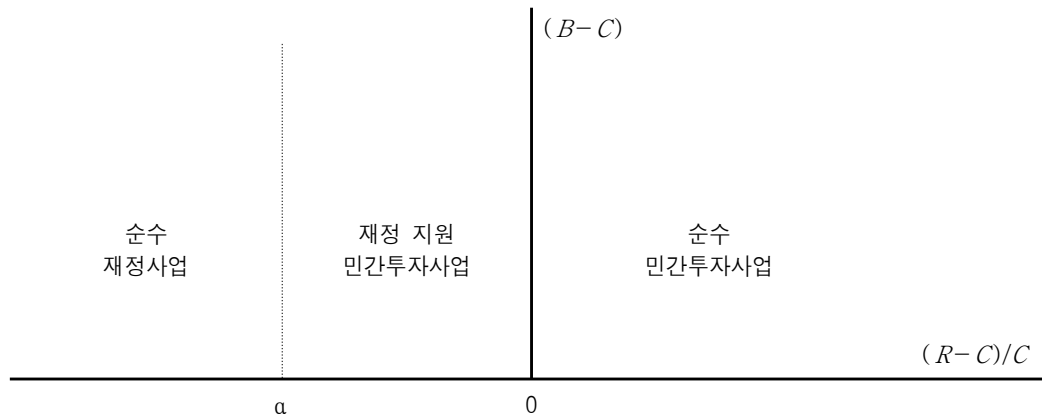
대상 사업 선정과 재정 지원의 기준 설정과 더불어, 정부는 민간 투자 대상 사업의 규모를 축소하여 민간부문의 투자 리스크를 축소하는 방안을 강구할 필요성이 있다. 『민자유치법』이 제정된 이후 2001년 말에 이르기까지 총사업비가 2,000억원 이상의 국가관리사업으로 선정된 민간투자사업의 평균 투자 규모는 무려 1조원에 이르러, 민간부문의 금융 조달 부담이 클 뿐만 아니라 민간투자사업에 대한 경쟁 촉진을 저해하는 요인으로 지목되고 있다.¹⁹⁾

를 측정하기 위한 기준으로서 사회적 할인율(Social Discount Rate : SDR)을 활용하는 것이 세계적인 추세이다. 사회적 할인율은 해당 국가의 발전 정도에 기초하며, 인구 구성, 잠재 성장률 및 이자율 수준 등 경제 상황에 따라 국가별로 상이하게 설정되고 있다. 필리핀 정부는 SOC 민간투자사업에 대한 적정 사회적 할인율 수준으로서 경상 할인율을 기준하여 15% 수준을 설정하고 있다. 우리나라의 경우, 최근에 실시된 송병록(2001)의 연구 결과에 의하면, 도서관, 박물관, 사회복지시설, 문화예술평업 등 국민들에 대하여 직접적인 편익만을 발생시키는 공공 투자사업에 적용할 수 있는 적정 수준의 사회적 할인율은 8.4~9.0% 수준으로 추정되었다. 그리고, 사회간접자본시설이나 기술개발 투자와 같이 공공 투자에 따른 직접적인 편익 이외에 부수적인 또는 간접적인 편익이 발생하는 투자사업에 적용할 수 있는 사회적 할인율 수준으로서는 7.5%가 적절한 것으로 추정되었으며, 적용 범위는 7.1~7.9%인 것으로 결론내리고 있다.

- 18) 순수 재정사업과 재정 지원 민간투자사업의 범위를 결정하는 재정 지원 범위의 결정 변수 α 는 정책적으로 선정되는 변수로서, 필리핀의 민간투자제도를 규정하는 BOT법에서는 총사업비의 50% 수준을 초과하지 않는 범위 이내에서 재정 지원이 가능한 것으로 규정화되어 있다. 이 경우에 있어서, 정책 결정 변수 α 는 $\alpha = -\frac{1}{2}$ 로 설정되어, 해당 SOC 민간투자사업의 총 운영 수입이 최소한 총사업비의 절반 이상, 즉 $R > \frac{1}{2}C$ 의 조건이 충족되어야 한다.
- 19) 외국의 사례를 살펴보면, 필리핀 중앙정부가 추진하는 BOT 사업의 평균 투자 규모는 3억 1,300만 달러로 우리의 절반에도 미치지 못하며, 설계·건설·금융·운영(Design-Build-Finance-Operate : DBFO) 방식으로 추진되는 영국의 민자 도로 사업의 평균 투자 규모는 7,040만 파운드인 우리의 1/7 수준에 불과하다.

III. 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안³³

<그림 III-3> 타당성 분석에 따른 SOC 사업의 유형



자료: 소재오·왕세종·임종국, 「민자 유치 촉진을 위한 제도 개선 방안」, 기획예산처, 1999. 12.

따라서 민간투자제도의 도입이 초기 단계에 있는 우리나라의 경우, 공공부문뿐만 아니라 민간부문 또한 무엇보다도 민간투자사업에 대한 경험을 축적하는 것이 필요하다. 그리고, 이와 같은 경험의 축적이 부족하기 때문에 발생할 수 있는 추가적인 기회 비용을 최소화하기 위하여, 대상 사업의 규모가 작아 민간부문의 투자 규모 또한 작고, 상대적으로 부담해야 하는 리스크 또한 적은 사업을 우선적으로 민간 투자의 대상 사업으로 선정할 필요성이 있다.

한편, 민간투자사업은 재무적·상업적으로 독립적인 사업으로서 재정 지원을 요구하지 않는 사업이 가장 이상적인 사업일 것이다. 그러나, 해당 사업이 자체적으로는 수익성이 없는 사업이라 할지라도, 편익-비용 분석에 기초하여 국가적으로 우선 순위가 높고, 총 사업비에 대비하여 요구되는 재정 지원의 규모가 상대적으로 적은 사업에 대해서는 부분적 재정 지원 또는 단계별 추진을 통해서라도 수익 창출의 가능성이 있는 사업으로 전환하는 방안이 강구될 필요성이 있다.

먼저, 전체 사업 중에서 일정 부분을 재정사업으로 추진하고, 남은 부분은 민간투자사업으로 추진하는 한편, 전체 사업에 대하여 사용료의 징수권을 비롯하여 무상사용기간 동안의 양허권을 민간부문에 이전하는 부분적인 재정 지원 방안을 보다 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 또한, 전체 사업에 대하여 부분 발주의 방식을 적용하여 전체 사업 중에서 수익성이 높은 부분의 사업을 우선적으로 민간투자사업의 방식으로 추진하고, 나머지 부분은 민간투자사업의 추진 결과에 기초하여 발생하는 수익성에 따라 순수 민간

투자사업 또는 재정 지원 민간투자사업의 방식으로 단계별로 추진하는 방안을 활용할 필요성이 있다.

(2) 민간 사업자의 출자 부담 완화 방안

1) 최대 출자자의 지분 규제 완화

① 현황 및 문제점

민간 사업자가 SOC 민간투자사업의 추진을 위한 소요 자금을 조달하는 과정에 있어서, 민간 사업자는 자기자본의 구성에 대하여 개별 사업의 민간투자 시설사업기본계획에서 다음과 같은 제한 사항이 적용되는 것이 일반적이다. 사업시행자가 5인 이상의 출자자로 구성된 컨소시엄인 경우, 해당 컨소시엄의 주간사 역할을 담당하는 최상위 출자자의 최소 지분 비율이 25% 이상으로 요구된다. 이와 같은 제한 사항은 민간투자 시설사업기본계획에 포함될 주요 내용과 관련하여 현행 『민간투자법』 제11조(시설사업기본계획의 내용) 제1항의 6에서 규정한 “사업시행자의 자격 요건에 관한 사항”을 포함하는 조항에 근거하고 있는데, 이는 기본적으로 민간 사업자의 성실 시공과 책임 범위를 명확하게 하기 위하여 설정된다.²⁰⁾

그러나, 이와 같이 최대 출자자의 지분에 대한 제한 사항이 SOC 민간투자사업의 종류 및 규모에 관계없이 모든 민간투자사업에 일률적으로 적용되고 있는 데 문제점이 있다. 특히, SOC 민간투자사업의 규모가 대규모일 경우에 최대 출자자의 지분 제한은 민간 사업자의 유동성 및 자금 동원 능력에 지대한 부담으로 작용하여 민간투자사업에 대한 출자자의 적극적인 참여를 어렵게 만들고 있다. 그리고, 이와 같은 부담은 다수의 컨소시엄을 구성하는 것을 저해하여, 다수 컨소시엄의 경쟁에 의한 민간투자사업의 효율성 제고 또한 저해하는 것으로 판단된다. 따라서 최대 출자자의 지분 비율에 대한 제한 사항은 민간투자사업의 규모에 따라 차등적으로 적용할 필요성이 있다.

20) 또한, 출자자 중에서 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 제2조 제2호 및 동법 시행령 제3조에 의한 기업집단내 계열회사가 공동으로 출자하는 경우에는 공동 출자자 전체를 단일 출자자로 간주하고 있다. 뿐만 아니라, 민간 사업자의 책임과 권한의 범위를 명확하게 설정하기 위하여, 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 제2조 제2호에 의한 기업집단내의 계열사가 민간투자사업에 공동으로 출자하는 경우, 1명의 대표 출자자를 지정하고, 그 대표 출자자만이 공동 출자자를 대표하여 경영권을 행사하도록 하는 제한 사항 또한 민간투자사업의 사업신청자에 대한 자격 요건으로서 민간투자시설사업기본계획에서 요구되고 있다.

② 개선 방안

최대 출자자의 지분 비율에 대한 규제를 민간투자사업의 규모에 따라 차등적으로 적용하기 위하여, 다음과 같은 방안이 마련될 필요성이 있다. <표 III-6>의 예시에서와 같이, 첫째 민간투자사업의 사업 규모별로 최대 출자자의 지분 비율을 현행의 25% 이상에 비하여 크게 완화하여 차등적으로 설정하고, 이를 『민간투자법』 시행령에 구체적으로 명시할 필요성이 있다. 둘째, 민간투자사업의 규모에 따라 상위 출자자 3개사의 지분 비율이 일정 범위 이내에 포함되도록 설정하고, 이를 『민간투자법』 시행령에 구체적으로 명시할 필요성이 있다.

<표 III-6> 민간투자사업 규모별 출자자의 지분 비율 제한(예시)

사업 규모	2,000억 ~ 5,000억원 이하	5,000억 ~ 1조원 이하	1조 ~ 3조원 이하	3조원 이상
최상위 출자자의 지분 비율(안)	15 ~ 20%	13 ~ 18%	10 ~ 15%	8 ~ 12%
상위 3개 출자자의 지분 비율(안)	45 ~ 50%	43 ~ 48%	40 ~ 45%	38 ~ 42%
현행	25% 이상			

2) 민간투자사업에 대한 연기금 등 공공기금의 투자 허용

① 현황 및 문제점

당초 기획예산처는 민간투자사업에 대한 투자 자원 및 참여 주체를 다양화하는 방안으로서,²¹⁾ SOC 민간투자사업에 대한 각종 연기금 등 공공기금의 투자를 허용할 것을 발표하였다. 그리고, 이를 위한 제도적 틀을 마련하기 위하여, 민간 투자 대상시설의 다양화 방안과 더불어 『민간투자법』을 개정할 예정이었다. 그러나, 기획예산처가 2001년 7월 11일에 입법 예고한 『민간투자법』의 개정(안)²²⁾에서는 민간투자사업에 대한 연기금의 투자 허용이 공공기금의 안정적인 운용 및 관리를 원칙으로 하는 『기금관리기본법』과 『공공자금관리기금법』의 당초 입법 취지에 위배된다는 논란이 제기되면서, 입

21) 기획예산처, “SOC 민간투자사업 투자재원의 다양화 추진”, 보도 자료, 2001. 6. 14.

22) 기획예산처, “사회간접자본시설에 대한 민간투자법 개정(안) 입법 예고”, 보도 자료, 2001. 7. 11.

법 예고(안)에서 제외되기에 이르렀다.

현행 각종 연기금은 『기금관리기본법』에 따라 기획예산처 장관의 승인 하에 개별 관리 주체가 기금을 운용하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 기금의 운용 과정에서 발생하는 잉여 자금 등은 『공공자금관리기금법』에 의거하여 재정 용자 등의 공공 목적 및 국채 발행 등을 효율적으로 관리하기 위하여 설치된 공공자금 관리기금에 편입하여 운용하고 있다. 특히, 기금 관리 및 운영의 원칙으로서, 『기금관리기본법』 제3조(기금관리·운용의 원칙) 3항은 기금의 운영이 기본적으로 해당 기금의 설치 목적과 공익에 위배되지 않는 범위 이내에서 기본 운영 계획에 반영된 경우를 제외하고는 주식 또는 부동산 등을 매입할 수 없도록 규정하고 있다.

또한, 『공공자금관리기금법』 제4조(관리기금의 용도)는 관리기금의 용도로서, 재예탁, 국·공채 등 유가증권의 인수 및 매입, 국채 및 기금예탁금의 원리금 상환, 국채 관리를 위한 경비, 그리고 대통령령에서 정하는 용도로만 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 동법 시행령 제1조 2(관리기금의 용도)에 의하면, 공공자금의 용도는 금융기관에 예치하거나 또는 대여로만 규정되어 있다. 그러나, 이와 같은 제한 조항은 각종 연기금 등 공공기금이 SOC 민간투자사업에 대하여 적극적으로 투자하는데 장애 요인으로 대두되고 있어 이를 개정할 필요성이 제기되고 있다.

② 개선 방안

최근 기획예산처가 2003년의 기금 운영 계획과 관련하여 발표한 보도 자료에 의하면,²³⁾ 2002년의 공공기금 규모는 재정 규모의 2.2배 수준인 약 145조원에 이를 것으로 추산되며, 사업비 규모는 약 48조원 수준에 이를 것으로 전망된다. 그러나, 기획예산처의 기금제도 개혁 내용에 의하면,²⁴⁾ 기금사업의 구조조정을 통한 기금의 지출 소요를 감축하는 방안으로서, 개별 기금의 설치 목적에 부합하는 핵심 사업에 주력하도록 하고, 예산과 기금 및 기금과 기금 사이의 중복적인 지원을 방지하는 한편, 민간부문과 경합되는 사업은 최대한 억제하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

그러나, 공공성이 강한 각종 연기금의 경우, 외환 위기 이후에 초래되는 저금리 현상 등 금융 환경의 변화를 감안할 때, 무엇보다도 수익성과 안정성 지향의 기금 운용이 정책적으로 요구된다. 뿐만 아니라, 각종 연기금은 기금의 장기 운용에 대한 필요성이 여

23) 기획예산처, “2003년도 기금운용계획안 작성 지침 통보”, 보도 자료, 2002. 3. 27.

24) 기획예산처, “기금제도 개혁 본격 추진”, 보도 자료, 2002. 3. 5.

타 투자 재원에 비하여 더욱 지대한 반면, 현재 국내 금융시장의 환경에서는 10년 이상의 장기 운용이 가능한 사업이 매우 제한적인 실정이다. 따라서 일반적인 대출에 비하여 상대적으로 높은 금융 이자와 금융 수수료를 통하여 일정 수준 이상의 수익성을 기대할 수 있을 뿐만 아니라, 기금의 안정적인 장기 운용이 가능한 SOC 민간투자사업에 대한 투자를 허용하는 방안이 마련되어야 한다.

이를 위하여 각종 연기금의 운용을 규제하는 『기금관리기본법』 제3조 3항을 개정하여, 기금 운용 계획에 SOC 민간투자사업에 대한 투자 또는 출자가 허용될 필요성이 있다. 또한, 『공공자금관리기금법』의 제8조(관리기금의 운용 및 관리) 및 시행령 제1조의 2를 개정하여, 동 기금의 운용 대상에 SOC 민간투자사업의 채권을 포함하여 보다 적극적인 투자를 허용하여야 한다.

3) 출자자의 과다 담보 완화

① 현황 및 문제점

『민간투자법』이 제정된 이후, 정부는 민간투자사업의 활성화를 위하여 다양한 형태의 제도적 지원 방안을 마련한 상태이다. 특히, 정부는 추정 운영 수입의 90% 범주 이내에서 최소 수준의 운영 수입을 보장할 뿐만 아니라, 천재지변 등과 같이 민간 투자 시설의 관리 및 운영이 불가능하다고 인정되는 경우에는 매수청구권(Buy-out Option)을 인정하고 있으며, 환리스크에 대한 위험을 민간 사업자와 정부가 분담하고 있다. 또한, 현재 추진 과정에 있는 대부분의 민간투자사업은 자금 조달 기법으로서 BOT 또는 BRO 방식의 프로젝트 금융 기법을 활용하여 민간 출자자의 자금 부담을 크게 경감하는 것을 지향하고 있다.

그러나, 정부의 제도적인 지원 방안에도 불구하고, 차입금 상환의 기본 재원을 프로젝트의 추진 과정에서 발생하는 미래의 현금흐름, 즉 운영 수입에 의존하는 프로젝트 금융의 특성과는 달리, 투자비 조달을 위한 대출 약정을 체결하는 과정에서 대출기관인 금융기관은 민간투자사업의 출자자에게 과도한 담보 및 지급 보증을 요구하여 출자자의 부담을 크게 증대시키고 있는 실정이다.

특히, <표 III-7>의 사례에서 제시된 바와 같이, 민간투자사업을 위한 대출 약정의 전제 조건으로 민간 사업자에게 요구되는 담보 및 지급 보증의 종류는 ① 대출금 전액에 대한 출자자의 출자 지분별 지급 보증, ② 일정 금액의 지분 한도 또는 일정 비율 이상

의 부채 상환 보상 비율(DSCR)을 유지할 수 있는 출자자 약정서(백지 약속어음), ③ 출자사의 SPC 주식에 대한 질권, ④ 예금 계정에 대한 질권, ⑤ 기타 계약상의 모든 권리에 대한 양도 담보 계약서, ⑥ 관리운영권의 근저당권, 그리고 ⑦ 보험계약 청구권의 질권 설정 등 프로젝트의 추진 과정에서 창출되는 모든 권리는 물론이고, 보험사와 같은 제3자뿐만 아니라 출자사의 지급 보증을 완전 소구(Full Recourse)의 조건으로 요구하고 있는 실정이다. 따라서 출자사의 자금 부담을 완화하기 위하여 현재 중첩적으로 설정되어 있는 담보 및 지급 보증의 과다한 부담을 경감시킬 필요성이 있다.

<표 III-7> 민간투자사업의 담보 및 지급 보증의 대표적 사례

사업명	신공항공속도로	철마산터널
담보 및 지급 보증	<ul style="list-style-type: none"> ·출자자 지급 보증: 1조 3,000억원 연대보증(약속어음 2매) ·출자자 약정서: 5,000억원 한도 지분율(백지 약속어음 4매) ·SPC주식에 대한 질권 ·예금 계정 담보 ·기타 계약상의 권리 양도 ·관리운영권의 근저당 ·보험계약 청구권 질권 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ·출자자 지급 보증: 340억원 연대보증(약속어음 2매) ·출자자 약정서: DSCR 1.2배 유지 지분율(백지 약속어음 4매) ·SPC주식에 대한 질권 ·예금 계정 담보 ·기타 계약상의 권리 양도 ·관리운영권의 근저당 ·보험계약 청구권 질권 설정 ·산업기반신용보증서

② 개선 방안

기본적으로 민간투자사업의 금융 조달 기법은 프로젝트 금융이며, 이는 프로젝트의 추진 과정에서 발생하는 미래의 현금흐름을 부채 변제의 기본 재원으로 설정하고 있다. 따라서 프로젝트의 현금흐름 창출을 위한 결제 수탁 계정(Escrow Account)의 관리와 더불어 출자자의 제한적인 지급 보증과 제3자에 의한 신용 보장 장치 이외에는 출자자의 자금 부담을 크게 경감할 필요성이 있다. 그러나, 현재 금융기관이 출자자에게 요구하는 담보 및 지급 보증은 중첩적이므로, 프로젝트의 추진 과정에 따라 순차적으로 해소될 필요성이 있다.

먼저, 대출금에 대한 출자자의 출자 지분별 지급 보증 및 연대 보증은 부채 상환 능력에 대한 출자자의 약정서와 거의 동일한 역할을 담당하기 때문에, 출자사가 선택할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 시공의 완료에 따른 완공 리스크 해소는 부채 상환의 능력을 크게 제고하므로, 해당 SOC 시설의 운영 시작과 더불어 프로젝트와 관련된 다양한 권

리에 대한 담보 및 지급 보증을 해지하여 출자사의 자금 조달 부담을 크게 경감시킬 필요성이 있다.²⁵⁾ 특히, 총 대출 기간(통상적으로 15년) 중에서 민간투자사업의 안정성이 가장 취약한 운영 초기(Ramp-Up Period, 통상 3~5년) 이후에는 부채 상환을 보장하는 출자자 약정서와 운영 수입의 유출 및 유입을 통제하는 결제수탁계정 이외의 모든 담보 및 지급 보증과 관리운영권을 비롯한 계약상의 권리에 대한 제약은 순차적으로 해소될 필요성이 있다.

4) 민간 사업자의 자본금 선투입 규제 완화

① 현황 및 문제점

사업시행자의 자격 요건에 대한 사항으로서, 대부분의 민간투자 시설사업기본계획은 민간 출자자가 사업시행자로 지정됨과 더불어 자본금 납입 또는 자기자본 조달에 관하여 다음과 같은 의무 사항을 갖도록 규정하고 있다. 첫째, 사업신청자가 설립 예정 법인일 경우에는 사업시행자로 지정된 이후에 총민간투자비의 25% 이상을 자본금으로 납입하여야 한다. 이와는 달리, 사업신청자가 기존 법인일 경우에는 사업시행자로 지정된 이후 총민간투자비의 25% 이상을 자기자본으로 조달하여야 한다. 그리고, 이와 같이 조달된 자본금 또는 자기자본은 해당 민간투자사업 건설공사의 진척 정도에 따라 이행하되, 타인자본의 차입에 선행하여 현금으로 납입하거나 또는 조달을 완료할 것을 권장하고 있다.

이와 같이 조달된 자기자본에 대하여 대출기관인 금융기관은 사업시행자의 성실 시공 및 책임 강화를 목적으로, 사업시행자의 자기자본을 타인자본을 차입하기 이전에 선투입하는 것을 자금 대출의 전제 조건으로 설정하고 있다. SOC 민간투자사업에 대한 자금 투입의 방식은 기본적으로 개별 사업의 사업성에 따라서 사업시행자와 금융기관의 협상에 의하여 결정되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 모든 사업에 대하여 일률적으로 자기자본의 선투입을 의무화하는 것은 출자자의 자금 조달 부담으로 작용하여 민간투자사업의

25) 특히, SPC 주식의 유동화를 제한하는 출자 지분의 질권 설정 및 이익 배당의 제한은 해지하여도 무방할 것으로 판단되지만, SPC 주식의 유동화 허용은 사업시행자의 리스크를 대주단에게 전가하는 결과를 초래하여 대출 약정의 협상 단계에서 대출 금리가 인상되어 금융 비용의 부담이 증대될 가능성이 있다. 그러나, SPC 주식의 유동화를 대출 계약의 당사자인 대주단이 담당하여 적절한 금융 상품의 구조를 개발할 경우, 금융 비용의 경감을 유도할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 이와 같은 금융 상품의 개발은 향후 SOC 민간투자사업에 대하여 장기 투자를 목적으로 한 연기금 등의 안정적인 투자를 유도하는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

활성화에 바람직하지 못한 요소로 작용할 것이다.

② 개선 방안

SOC 민간투자사업의 추진 과정에 소요되는 자기자본과 차입금의 투입 방식은 개별 사업의 사업성에 따라 결정될 필요성이 있다. 특히, 자기자본과 외부 차입금이 건설공사의 진척 정도에 따라 일정 비율로 동시에 투입되는 방식의 투자(Prorata Investment)는 일차적으로 사업시행자의 자금 부담을 크게 경감할 수 있는 투자 방식이다. 뿐만 아니라, 일정 비율의 투자 방식은 건설 기간 동안에 소요되는 차입금에 대한 이자, 즉 건설 이자(IDC)의 증가로 이어져 운영 기간 동안에 차입 원금 및 이자 지불에 대한 세제 절감의 효과를 기대할 수 있으며, 특히 개별 사업의 내부 수익률(Internal Rate of Return : IRR)과 차입금 이자의 차이가 현저하게 클 경우에는 세제 절감의 효과가 더욱 증대된다. 따라서 모든 민간투자사업에 대한 자금 투입의 방식으로, 사업시행자의 자기자본을 무조건적으로 선투입하는 것을 민간투자 시설사업기본계획에서 의무화하거나 권장하는 대신에, 사업시행자와 대출 금융기관이 다양한 형태의 자금 투입 방식에 대하여 공동으로 실시한 타당성 분석의 결과에 기초하여 자율적으로 결정할 수 있도록 허용할 필요성이 있다.

(3) 프로젝트금융투자회사(PFV) 활용 방안

1) 프로젝트금융투자회사 제도의 도입 배경 및 기대 효과

정부는 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등 세계 경제의 동반 침체 지속과 2001년 9월 11일에 발생한 미국 테러사태의 영향으로 침체 가능성이 있는 국내 경제를 활성화하기 위하여, 내수 진작을 통한 경기 활성화를 목적으로 특별법의 형태로 『프로젝트금융투자회사(Project Financing Vehicle : PFV)법(안)』의 제정을 발표하였다. 특히, 정부는 프로젝트 금융의 활성화를 위하여 PFV법을 제정하여, 사업성(Viability)이 있는 개별 프로젝트와 해당 프로젝트의 추진 주체인 기업이 갖고 있는 신용 위험이 법적으로 분리될 수 있도록 특수목적회사(Special Purpose Company : SPC)의 설립 근거를 마련하고, 설립 및 운영 과정에서의 금융 및 세제상의 제약을 해소하기로 결정하였다. 이와 같은 정부의 결정은 기본적으로 현재 프로젝트 금융을 위하여 주식회사 형태의 실체를 갖고 있는 프로

젝트 회사(Project Company : PC)를 설립할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나, 효과적인 유인이 크지 않다는 판단에 근거하고 있다.

특히, 프로젝트 회사에 대한 이중 과세의 문제가 발생하는 것이 주요 원인으로 대두되고 있는데, 이는 현행 법률상 프로젝트 회사가 법인세를 납부한 이후에, 이익을 배당할 경우에 출자자가 배당금에 대한 소득세 또한 납부하여야 하므로 이중 과세의 부담이 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 프로젝트 회사에 부동산과 같은 현물을 출자할 경우에는 해당 현물의 소유권을 이전하는 과정에서 등록세와 취득세 등을 납부하여야 하므로, 이는 기업 또는 금융기관이 개별 사업에 대하여 지분을 출자함에 있어서 큰 걸림돌로 작용하기 때문이다.

PFV법의 제정은 기업에 대한 신용 위험의 부담으로 인해 금융기관이 사업성이 있는 프로젝트에 대한 자금 지원이 소극적인 것을 개선하는 것을 기본 목적으로 하고 있다. 특히, 동법은 내수 진작의 효과가 지대할 뿐만 아니라 프로젝트 단위의 사업 추진이 가능한 주택 건설, 설비 증설, 사회간접자본 시설의 구축 등에 대한 금융 및 세제 지원을 활성화하는 것을 주요 대상으로 설정하고 있다. 따라서 대규모 단지의 공동주택의 건설과 민간투자사업 방식을 통한 SOC 시설의 확충을 위하여 효과적인 프로젝트 금융 기법이며, 이를 지원할 수 있는 제도로 판단된다.

2) 프로젝트금융투자회사 제도의 주요 내용

PFV법(안)의 주요 내용을 살펴보면, <표 III-8>과 같다. 이를 PFV의 설립 요건 및 운영 요건, 그리고 PFV에 대한 금융 및 세제 지원 사항 등 3개 주요 항목별로 세분하여 살펴보면, 다음과 같다.

① PFV의 설립 요건

PFV의 법적 성격은 기본적으로 2년 이상의 존립 기간(정관 명시)을 갖는 한시적인 특수목적회사(SPC)로서, 등록 당시의 최저 납입자본금이 50억원 이상인 상법상의 주식회사로서 금융감독위원회의 등록이 필요하다. 특히, PFV의 발기인 중에서 1인 이상은 금융기관(일반 은행, 산업은행, 수출입은행, 중소기업은행, 장기신용은행, 증권회사, 보험회사, 종합금융회사, 기타 시행령에서 허용하는 금융기관)으로서, 금융감독위원회에 해당 PFV의 등록을 신청할 당시 일정 비율(10%) 이상의 납입자본금을 출자하여야만 한다.

<표 III-8> 프로젝트금융투자회사법(안)의 주요 내용

요건	주요 내용
대상 사업	·프로젝트 금융의 수행에 한정 ·대상 사업/업종의 구분 없이 광범위하게 지원 ·장기간 대규모 사업에 한정(2년 이상으로 정관 명시)
설립	·금융감독위원회 등록제 ·한시적 페이퍼 컴퍼니 ·금융기관의 일정 비율(10%) 이상 출자 의무화 ·사모만을 인정(주주 수 50인 이내) ·최저 납입자본금 50억원 이상의 주식회사(상장 불가)
업무 내용	·자산의 매입/취득, 관리, 운용 및 처분 ·자금 차입 및 사채 발행 ·이에 부수되는 계약의 체결
자산 운용/ 자금 관리	·프로젝트금융계획서·업무위탁계약서에 따라 자산 운용 ·자금 관리 업무의 자금관리사무수탁회사 위탁 - 신탁업법에 의한 신탁경영 금융기관
존립 기간/ 해산 요건	·존립 기간은 등록일로부터 2년 이상 ·해산 요건 법정화 - 사업 목적 달성, 존립 기간의 만료, 주주총회의 해산 결의, 파산, 등록 취소 등
자산관리회사 (AMC)	·출자자(사업주, 금융기관) 또는 출자자 단독 또는 공동 설립의 주식회사 - PFV 등록의 주요 조건(실질적인 등록제) - 자산의 관리·운용 및 처분 업무 수행 - 6개월 단위로 이사회에 자산 운용 내역 등 보고 의무 ·고유 계정과 위탁 계정의 분별 관리 ·손해 배상 책임(연대 책임 가능)
자금 차입/ 사채 발행	·차입 허용(프로젝트금융계획서에 자금 조달 계획 확정) ·사업 목적 부합시, 사채 발행 허용(자기자본 10배 이내) - 사채, 이익참가부사채의 발행 허용
금융/세제 지원	·대도시에 법인 설립시, 등록세 일반세율(0.4%) 적용 ·PFV에 현물 출자시, 취득세(2.0%)·등록세(3.0%) 면제 ·배당 가능 이익의 90% 이상 배당시, 법인세 면제 ·금융기관의 출자 및 투자 제한 규정 배제 - 은행의 출자 한도 제한, 보험사의 재산 운용 제한, 종금사의 투자 제한 적용 배제 ·은행의 자회사 신용 공여 한도 산출시, PFV 배제 ·계열사 적용 기준 완화
감독	·금융감독위원회의 최소한 감독 시행: 자료 제출/보고 요구 및 심사 - 위반 사항의 시정 조치, 업무의 전부/일부 정지, 등록 취소 등

자료 : 한국금융연구원, 「프로젝트금융투자회사법(가칭) 제정 추진방향」, 2001. 10; 재정경제부, 「프로젝트금융투자회사법안」, 의안번호 1213, 2001. 11; 「프로젝트금융투자회사법 요강」, 2001. 11.

그리고, 기타 법률에서 규정하고 있는 은행, 보험회사, 종합금융사 등 금융기관의 PFV에 대한 출자 한도 제한, 재산 운용 제한 및 투자 제한 등에 대하여 특례를 인정함으로써,²⁶⁾ PFV에 대한 금융기관의 적극적인 출자를 유도하고 있다.

② PFV의 운영 요건

PFV법에서 규정하고 있는 PFV는 기본적으로 한시적인 명목회사(Paper Company) 형태의 SPC이므로, 각각 자산관리회사(Asset Management Company : AMC)와 자금관리사무수탁회사에 의하여 자산의 관리·운용 및 처분의 업무와 자금 관리의 업무를 수행하게 된다. 자산관리회사는 PFV의 출자자 또는 출자자가 설립한 상법상 주식회사로서, 위탁받은 자산을 고유 재산과 구분하여 관리하여야 하며, 업무 소홀로 인해 PFV에 손해를 발생시킬 경우에는 손해 배상의 책임을 연대하여 부여한다. 한편, 자금관리사무수탁회사는 『신탁업법』에 의한 신탁업을 겸영하는 금융기관인 신탁겸영은행으로서, 자산관리회사의 책임과 동일하게 자산 구분 및 연대 손해 배상의 책임을 갖게 된다.

또한, PFV는 설립 당시부터 소요 자금의 전부를 출자의 방식으로 조달하는 것이 어려운 현실을 감안하여, 사업의 수행 과정에서 외부 차입을 통하여 자금을 조달하도록 허용된다. 그러나, 외부 차입에 따른 레버리지가 너무 지대할 경우에는 사업 내용의 건전성을 저해할 가능성이 있으므로, 자금 차입에 대한 일정 제한이 설정된다. 또한, PFV는 프로젝트의 수행을 위해서는 자기자본의 10배를 초과하지 않는 범위 내에서 사채의 발행이 가능하다. 뿐만 아니라, PFV는 현재 상장법인 및 코스닥등록법인에게만 허용된 『증권거래법』에 의한 이익참가부사채 또한 발행할 수 있어, 상법상의 예외를 인정할 예정이다.

③ PFV에 대한 금융·세제 지원 사항

PFV에 대한 지원 사항의 기본 골격은 다른 SPC와 관련된 법률에서 규정하고 있는 금융·세제상의 지원 기준 및 범위에 준하여 지원을 허용하고 있다. 그리고, 이와 같은

26) 금융기관의 출자 제한, 운용 제한 및 투자 제한에 대한 현행 규정을 살펴보면, 『은행법』 제37조 제1항 및 제2항은 은행이 타회사의 의결권을 갖고 있는 주식의 15%를 초과하여 소유하는 것을 금지하고 있다. 『보험업법』 제19조는 보험회사가 비상장 주식을 취득하는 것을 원칙적으로 금지하고 있으며, 『종합금융회사에 관한 법률』 제17조는 종합금융사의 유가증권 투자 한도를 자기자본의 범위 이내로 설정하고 있다.

지원은 PFV의 도관채적(Conduit) 기능을 통하여 투자 이익의 극대화를 지향하는 것을 목적으로 하고 있다.

먼저, 세법상의 지원은 세법에서 규정하고 있는데, PFV가 대도시에 설립될 경우 등록세에 대하여 중과세율(1.2%) 대신에 일반세율(0.4%)을 적용하게 된다. 또한, PFV에 대한 현물 출자는 취득세(2%) 및 등록세(3%)가 면제되며, PFV가 배분 가능한 이익의 90% 이상을 투자자에게 배당할 경우, 법인세가 면제된다.

다음으로, 금융관련 제한의 완화 사항을 살펴보면, 먼저 금융기관의 출자에 대한 제한 규정이 배제되고, 은행이 자회사에 대한 신용 공여의 한도를 산출할 경우, PFV를 대상 적용에서 배제하게 된다. 또한, 계열사의 적용 기준을 완화하기 위하여, 연결재무제표 작성 대상에서 제외, 30% 이상 출자시 『공정거래법』상 동일 계열에서 포함되나 예외 인정 등이 요구된다.

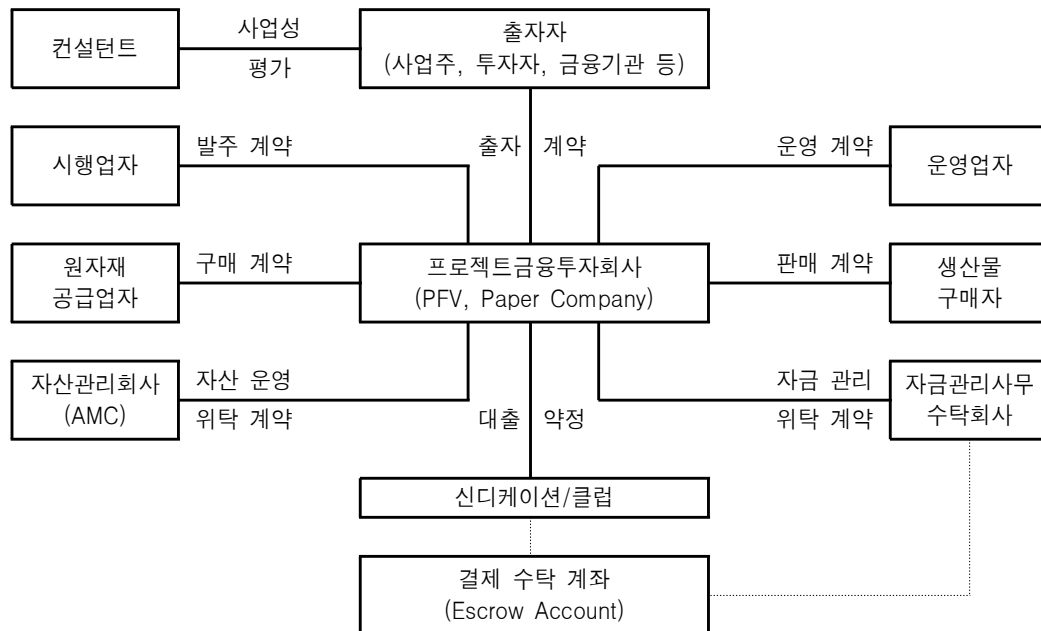
이상에서 살펴 본 PFV법의 주요 내용에 기초하여 PFV의 구조를 도해하면, <그림 III-4>와 같다. 프로젝트 금융에 의하여 자금이 조달되는 현행 민간투자사업의 사업 구조에 대비하여, PFV의 주요 특징은 ① 금융기관의 출자자 참여 의무화, ② 명목회사 형태의 PFV SPC화, ③ 자산 운영의 AMC 일괄 위탁 등을 지적할 수 있다.

3) 민간투자사업의 PFV 활용 방안

① 현황 및 문제점

PFV제도의 도입은 프로젝트 금융의 방식으로 자금 조달을 원활화하게 하고, 금융기관의 참여로 인해 사업 구조를 안정화시키며, 다양한 금융 및 세제 혜택으로 인해 민간투자사업의 활성화에 큰 도움이 될 것으로 판단된다. 그러나, 동 제도는 법 제정 이후에 추진되는 사업에 국한되어 적용될 전망이다. 현재 추진 과정에 있는 민간투자사업과의 형평성 문제가 제기될 것이 자명하다. 또한, 민간투자사업과 같이 일정 기간 동안의 건설 과정을 거쳐 장기의 운영 기간을 통하여 출자금을 회수하는 사업에 있어서, 장기의 투자는 필수적으로 요구된다. 그러나, 현행 법률(안)은 열거 방식으로 선정된 금융기관의 참여만을 명시적으로 규정하고 있으며, 자금의 장기 운용이 요구되어 민간투자사업의 출자자로서 적절한 연기금을 비롯한 각종 공공기금과 인프라펀드, 그리고 각종 공제회 등은 포함되어 있지 않은 실정이다.

<그림 III-4> 프로젝트금융투자회사(PFV)의 구조



② 개선 방안

현재 추진 과정에 있는 민간투자사업에 PFV제도가 적용될 수 있는 방안이 모색되어, 제도 적용의 형평성 문제를 해소하고, 민간투자사업의 활성화를 도모할 필요성이 있다. 그러나, 완공 리스크의 부담으로 인해 이미 시공 과정에 있는 민간투자사업에 대하여 PFV제도를 적용하는 것은 매우 어려울 것으로 판단되지만, 시공 이전 또는 운영 단계에 있는 SOC 민간투자사업의 법인에게서는 적용할 수 있어 법인세의 면제 등과 같은 세제 혜택과 금융기관의 지분 참여 등이 적극 추진될 필요성이 있다.

특히, 시공 이전의 단계에 있는 대부분의 민간투자사업은 민간 사업자가 우선협상대상자로 선정되어 정부와의 협상 과정에 있는 상황이고 금융기관과 대출과 관련된 금융 자문 및 주선이 추진되고 있으므로, PFV법의 적용을 통하여 금융기관의 적극적인 지분 참여를 유도하여 금융 조달의 부담 및 비용을 크게 절감할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고, 이와 같은 긍정적인 효과는 결과적으로 해당 사업의 수익성을 제고하여, 정부에게 있어서 사용료 수준의 저하와 정부 보조금의 절약 등을 기대할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 이미 운영 단계에 있는 SOC 민간투자사업의 법인에게서는 기존 출자자가 보유

한 주식을 참여 금융기관에게 매각하는 방식으로 전환할 경우, 해당 사업의 사업성이 크게 개선되는 효과와 더불어 새로운 민간투자사업에 대한 출자자로서의 참여 기회를 확대하는 효과를 기대할 수 있다.

한편, 프로젝트 금융의 방식으로 추진되는 SOC 민간투자사업과 같이 대규모 자금이 장기에 걸쳐 투자되고, 투자 자금의 회임 기간 또한 장기인 사업의 경우, 자금 운용 기간에 대한 필요성에 따라 PFV제도에 참여할 수 있는 금융기관의 범위가 설정되어야 한다. 따라서 현재 PFV법률(안)에 열거식으로 허용되어 있는 금융기관 이외에 장기의 자금 운용이 요구되는 연기금 등 공공기금, 인프라펀드, 그리고 각종 공제회 등이 포함되는 것이 PFV제도를 통하여 민간투자사업을 보다 활성화시킬 것으로 판단된다.

IV. 결론 및 향후 과제

1. 본 연구의 결론

1994년에 제정된 『민자유치법』이 외환 위기를 겪으면서 『민간투자법』으로 전면 개정된 이후, SOC 민간투자사업이 다소 활기를 띠며 진전을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리 나라의 민간투자제도는 여전히 초기 단계에 있음을 부인하기 어려우며, 향후 단기적으로는 많은 시행 착오를 겪을 것으로 예상된다. 특히, 민간투자사업은 기본적으로 정부가 제도적으로 규제 및 지원의 틀을 마련하고, 이러한 틀에 기초하여 민간부문의 적극적인 참여 의지를 바탕으로 추진되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 양 부문 사이의 시각 차이가 아직도 상당 수준에 이르는 것으로 판단되며, 이러한 시각의 차이를 해소하는데 향후 상당한 기간과 노력이 필요할 것으로 예상된다.

이와 같이 민간투자제도의 도입 단계에서 겪게 되는 시행 착오는 단지 우리나라에만 국한되어 발생하는 것은 결코 아니다. 우리보다 먼저 SOC 시설에 대하여 민간투자제도를 도입한 영국, 프랑스 등 유럽의 선진 외국과 호주 또한 제도 도입의 초기 단계에서 많은 시행 착오를 겪었고, 이러한 경험에 기초하여 선진국의 민간투자사업은 SOC 시설의 공급 과정에 있어서 정형화된 추진 방식으로 정착하기에 이르렀다. 그리고, 최근에 활성화되고 있는 민간 제안 사업 등의 추이를 감안할 때, 우리나라 또한 민간투자사업이 정형화된 사업 추진 방식으로 자리 매김하는 과정으로 판단된다.

이와 같은 상황에서 본 연구는 SOC 민간투자사업에 대한 자금 조달을 원활하게 하는 방안을 모색하기 위하여 추진되었다. 현행 민간투자제도는 외환 위기를 거치는 과정에서 관련 법률의 전면 개정을 통하여 국제적인 수준의 제도로 전환된 것으로 평가받고 있다. 그러나, 민간투자사업의 실질적인 추진 실적은 제도 개정 이후에도 당초의 기대에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다. 그리고, 이는 민간부문이 SOC 민간투자사업의 추진 과정에서 소요되는 대규모의 자금을 조달하는데, 정부와 금융기관 등 참여 주체의 역할과 기능의 차이에 따라 요구되는 기준의 차이가 민간 사업자의 자금 조달에 애로로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 특히, 민간 사업자의 출자 부담을 경감할 수 있는 방안들은 보다

많은 민간투자사업의 전개로 이어져 모든 참여 주체들이 'win-win'하는 게임으로 전환할 수 있을 것으로 예상된다.

그러나, 이와 같은 애로는 민간투자사업의 성공이 가시화됨에 따라 점진적으로 해소될 것이며, 이는 개별 참여 주체가 민간투자사업의 기본적인 전제 조건에 충실할 때에 가능할 것이다. 민간투자사업의 가장 기본적인 전제 조건은 민간부문으로부터의 자금 조달이 가능하여야 한다는 것이며, 이를 위해서는 무엇보다도 수익성이 있는 사업이 민간 투자의 대상사업으로 선정되어야 한다. 따라서 민간투자사업의 활성화를 위한 전제 조건으로서, 민간부문의 자금 조달 부담을 크게 경감하는 한편, 금융기관의 적극적인 참여가 가능하도록 제도적 환경이 조성될 필요성이 있다. 그리고, 이러한 제도적 환경의 개선과 더불어, 정부의 다양한 지원 방안이 사업의 추진 단계에 기초하여 보다 구체적으로 설정되는 한편, 개별 사업의 수익성에 따라 정부 보조금의 지원 기준이 명확하게 규정될 필요성이 있다.

2. 향후 과제

최근에 나타나고 있는 SOC 민간투자사업의 추진 현황을 살펴보면, 민간투자제도의 향후 전망에 대하여 매우 긍정적인 현상들이 표출되고 있다. 먼저, 향후 SOC 민간투자사업의 시장 규모에 대한 전망이 긍정적이며, 부문별로 보다 구체적인 후보사업들이 제시되어 민간부문의 제안에 의하여 추진되는 사례가 점진적으로 증가할 것으로 예상된다. 또한, 자원 조달의 방법이 기존의 은행 대출(Syndicated Loan) 중심에서 채권 및 주식의 발행 등을 통하여 다양화되고 있으며, 투자 자원 또한 일반 상업 은행 중심에서 보험회사, 인프라펀드, 군인공제회 등으로 다원화되고 있다. 그리고, 민간 사업자로 구성된 컨소시엄에 참여하는 주체들 또한 매우 다양화되어, 건설회사로만 구성되는 기존의 행태가 다양한 범주의 금융기관 참여가 증가하는 추세에 있다. 더욱이 외국계 금융기관의 국내 SOC 민간투자사업에 대한 관심이 증대되어, 향후 SOC 민간투자사업의 시장 환경이 보다 경쟁적으로 전환될 것으로 예상된다.

아직도 우리나라는 SOC 민간투자제도 도입의 초기 단계에 있음에도 불구하고, 이와 같은 긍정적인 시장 환경이 조성되는 것은 그 동안 참여 주체들의 노력이 체험 학습(Learning by Doing)의 기간을 통하여 어느 정도 가시적인 성과를 보이는 결과로 판단된다. 따라서 향후 SOC 민간투자제도의 활성화 여부는 수익성이 있는 개별 민간투자사

업의 기획 및 개발, 그리고 정밀한 타당성 검토를 통한 수익성 분석 능력에 의하여 결정 될 것으로 예상된다. 이를 위하여 각 참여 주체들은 무엇보다도 개별 사업 단위의 기획 및 분석 능력을 배양할 필요성이 있다. 또한, 초기 비용(Upfront Fee)이 상대적으로 높은 프로젝트 금융의 기회 비용을 저하하기 위하여, 민간투자사업에 대한 현금흐름 분석 프로그램을 사업 부문별로 정형화할 필요성이 있다. 그리고, 이를 위한 구체적인 분석 및 작업들이 SOC 민간투자제도의 활성화를 위한 향후 과제가 될 것으로 보인다.

참고 문헌

국내 문헌

- 기획예산처, “SOC 민간투자사업 투자재원의 다양화 추진”, 보도 자료, 2001. 6. 14.
- 기획예산처, “사회간접자본시설에 대한 민간 투자법 개정(안) 입법예고”, 보도 자료, 2001. 7. 11.
- 기획예산처, “2002년 SOC 예산”, 보도 자료, 2002. 1.
- 기획예산처, “기금제도 개혁 본격 추진”, 보도 자료, 2002. 3. 5.
- 기획예산처, “2003년도 기금운용계획안 작성 지침 통보”, 보도 자료, 2002. 3. 27.
- 소재오·왕세종·임종국, 「민자 유치 촉진을 위한 제도 개선 방안」, 기획예산처, 1999. 12.
- 송병록, 「공공투자사업의 적정 사회적 할인율 분석」, 중앙대학교 대학원, 박사학위논문, 2001. 12.
- 신기덕, 김태황, 최윤기, 김현아, 백성준, 강민석, 「21세기 건설환경 변화와 중장기 건설투자 전망」, 한국건설산업연구원, 연구보고서 2002-02, 2002. 1.
- 왕세종, “SOC 민자사업의 추진 전략”, 「SOC 민자사업 활성화를 위한 정책방향 및 Project Financing 활용방안」, 한국건설산업연구원, 강의 교재, 2001. 10.
- 왕세종, “프로젝트 금융의 사례 분석 및 시사점”, 건설산업동향 2001-29, 한국건설산업연구원, 2001. 11.
- 이우영, “재원 조달을 중심으로 한 SOC 민간투자사업 사례 검토”, 「SOC 민자사업 활성화를 위한 정책방향 및 Project Financing 활용방안」, 한국건설산업연구원, 강의 교재, 2001. 10.
- 재정경제부, 「프로젝트금융투자회사법안」, 의안번호 1213, 2001. 11.
- 재정경제부, 「프로젝트금융투자회사법 요강」, 2001. 11.
- 재정경제부, “보험업법시행령 개정안 차관회의 통과”, 보도 자료, 2002. 3. 15.
- 한국금융연구원, 「프로젝트 금융 투자회사법(가칭) 제정 추진방향」, 공청회 자료, 2001. 10.

- 행정자치부·문화관광부·산업자원부·환경부·건설교통부·해양수산부·기획예산처
- 철도청, 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」, 2001. 12.

국외 문헌

- The International Institute for Management Development (IMD), *The World Competitiveness Yearbook*, 2001. 4.

주요 Web-Sites

- 기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>.
- 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>.
- 재정경제부, <http://www.mofe.go.kr>.
- 한국건설산업연구원, <http://www.cerik.re.kr>.
- 한국금융연구원, <http://www.kif.re.kr>.
- 한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

Abstract

A Study to Facilitate Financing PPI Projects

Since the overall amendment of the legal system for private participation in infrastructure (PPI) from the Act on Private Capital Inducement to the Act on Private Investment in 1999 after the financial crisis in 1997, the environment for the PPI system in Korea is in the process of improvement. This is wholly due to the effort of the public and the private sectors. Through the amendment, the Korean government aimed at amending the Act conformable to international standard in order to attract foreign investors for the construction and operation of the infrastructure facilities such as roads, tunnels, airports, and harbors, to name a few.

In particular, the government changed the method of private investment in the infrastructure facilities project from a Regulatory System towards a Promotional System in three ways. The first is to refurbishing the frame of the infrastructure projects from a government-centered or government-financed scheme to a private-sector-oriented or private-investment-initiated scheme. The second is to actively promote creativity and efficiency in the private sector throughout the stages of planning, designing, constructing, and operating the infrastructure project. The third is to introduce advanced management techniques and efficient operation systems by way of inducing foreign capital.

However, it is generally agreed among the PPI experts and the practitioners that the performance of the PPI projects even after the amendment is far from their expectation and satisfaction made at the outset. In particular, the environment of financing the infrastructure facilities project is usually pointed out as the main reason for the blame, as there still remain some customary practices which make the private sector difficult in financing the project. The purpose of the current report is to criticize these customary practices and to recommend some measures to enhance the financiability of the private sector.

This report consists of four chapters and one appendix, which contains a list of candidate PPI projects by categories during the period from 2002 to 2011. After the introductory chapter, chapter two firstly reviews the current situation of social overhead capital (SOC) investment and the PPI projects in Korea, and then presents a future forecast of PPI projects. Since the late 1990's, the government has consistently increased SOC investment in order to enhance national competitiveness. For the year 2002, the government's budget for SOC investment is almost 16 trillion won, which is 7.5 percent increase compared to the previous year's budget.

For the case of PPI projects, the number of the on-going projects such as roads, railroads, tunnels, and harbors under the management of the central government, where a total project cost exceeds two hundred billion won in the amount, is 36, as the end of March, 2002. And, forty unsolicited PPI projects are currently under consideration of Private Infrastructure Investment Center of Korea (PICKO) on the basis of business proposals from the private sector, forty-five percent of which are environment-related projects such as basic environmental facilities, sewage (sludge) treatment plants, and recycling centers.

According to a mid and long-term plan recently reported by the SOC-related governmental ministries, the annual amount of SOC investment required during the planning period from 2002 to 2011 is on the average forecasted to range between seventeen to twenty-two trillion won. And, the necessary private investment for infrastructure projects during the period is forecasted to range between twenty-eight to sixty trillion won, including government subsidies. Also, the ministries presented a selective list of one hundred seventy-nine candidate PPI projects during the planning period, and their total project costs are estimated about sixty-three trillion won.

Chapter three is the main chapter of this report, which consists of two sections. The first section reviews the current practices of the business and the financing structures of PPI projects in terms of cash inflows and outflows, and then examines the present situation of financing PPI projects with a special attention to fund raising and operating by the technique of project financing. And, the second section considers the basic direction for activation of the PPI system in Korea by solving

financing difficulties, and presents some measures to facilitate financing PPI projects by examining the problems of the customary financing practices.

According to the statistics reported by the Ministry of Finance and Economy (MOFE), twenty-one PPI projects were either financed or are under consultation for financing by project financing. The sum of their total project costs are estimated more than twenty-six trillion won, and seven of them are road projects with the portion of forty-four percent in the total project costs. The funds for ten out of twenty-one PPI projects are currently financed by the Korean Development Bank (KDB), which is one of government-controlled banks. And, the KDB are in charge of financial consulting for the arrangement of funds for seven out of nine PPI projects. Some commercial banks such as Kookmin Bank, Hanvit Bank, and Shinhan Bank are now actively involved in project financing loans for PPI projects.

For the basic direction for activation of the PPI system in Korea, three particular directions are given: the first is to select PPI projects based upon their profitability and/or viability, which is determined by the difference between revenues and costs, not between benefits and costs; the second is to determine the basic guideline of financial support for PPI projects in terms of internal rate of return (IRR), users' costs, government subsidies, and concession period, making the PPI projects profitable up to a certain level; and, the third is to select PPI projects in terms of a reasonable size, where "reasonable" meaning not large enough to burden the private sector with fund raising.

Also, in chapter three, four particular measures are suggested to lessen the financing burden of project sponsors under the current practice of PPI system and the customary loan practices. The first is to deregulate the required financing ratio (currently, twenty-five percent) of the largest investor among consortium participants by discriminating the ratio on the basis of the size of PPI project under consideration. The second is to deregulate the current restriction on the investment guideline for various funds and pensions so that they could more freely invest on PPI projects. The third is to lessen the financial burden of project sponsors during the construction and operation period of PPI projects by mitigating collaterals and/or guarantee obligations which are duplicated in effect. And, the last is to allow the

order of funds between the equity and loans, which are solely determined by the feasibility of the PPI project under consideration.

Chapter four gives an overall summary of the findings from the current study with some concluding remarks. In addition, directions for further research are presented. In particular, it is noted in chapter four that the current PPI system in Korea is in the stage of introduction so that every relevant participant in PPI projects should be very faithful to three basic principles of PPI projects: they should be financed, profitable, and very competitive among the private participants, whether they are developers, constructors, and bankers.

<부표 모음>

본 부록에 수록된 부표는 정부가 각종 SOC 시설과 관련된 중장기 계획상의 사업을 토대로 선정한 후보사업 중에서 민간투자사업으로 추진 가능한 사업의 적정 규모를 부문별로 설정하여 발표한 사업 목록이다. 또한, 본 사업 목록에는 정부의 중장기 계획에는 포함되어 있지 않으나, 중장기적으로 필요성이 인정되는 사업이 신규 사업으로 포함되어 있다. 부문별 민간투자 추진 후보사업의 선정 기준 및 개별 사업의 지리적 위치에 대해서는 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」을 참조하기 바란다.

<부표 1> 도로부문 후보사업 리스트

유형	사업명	규모(km)	사업비(억원)	사업 기간
고속도로	양평 ~ 가남 (남북4축)	36.5	67,60	6년
	서울 ~ 춘천 (동서2축)	75.4	19,406	7년
	서울 ~ 강화 (남북1축)	24.1	7,286	7년
	서울 ~ 연천 (남북3축)	55.0	12,233	7년
	음성 ~ 충주 (동서4축)	31.2	7,371	7년
	장흥 ~ 광양 (동서9축)	101.0	17,015	7년
	화도 ~ 양평 (남북4축)	19.3	4,570	7년
	서울 ~ 문산 (남북2축)	24.8	5,700	7년
	군산 ~ 전주 (동서7축)	33.3	7,163	7년
	부산순환 (동서9축)	65.3	27,762	7년
		475.9	115,266	
국도대체 우회도로 등	서수원 ~ 오산 ~ 평택	39.5	7,500	5년
	안산동 ~ 미산동 ~ 만수	180	3,320	6년
	둔포 ~ 오성	10.9	2,338	6년
	석수 IC ~ 학의JCT	10.6	3,036	7년
		79.0	16,194	
지방도	국지도 84-86 호선 연결	9.4	2,253	5년
	제3 순환선 (시화 ~ 양평)	91.0	17,361	7년
	동서 1축 변경 (김포 ~ 포천)	59.0	15,571	7년
	서해안 벨트축 (화성 ~ 파주)	62.1	22,094	7년
		221.5	57,279	
합계 : 총 18개 사업		776.4	188,739	

<부표 2> 철도부문 후보사업 리스트

유형	사업명	규모(km)	사업비(억원)	사업 기간
기간망 철도	부전 ~ 사상간 복선전철	7.2	1,450	5년
	경의선 (서울 ~ 수색) 2복선	8.2	3,396	7년
	경원선 (용산 ~ 청량리) 2복선	12.6	7,494	6년
		28.0	12,340	
광역전철	신분당선	25.0	21,461	10년
	신안산선	45.0	18,200	10년
		70.0	39,661	
도시철도	서울지하철 7 호선 연장	9.1	6,370	7년
	서울지하철 8 호선 연장	7.1	4,569	7년
	서울지하철 9 호선 연장	7.9	2,357	7년
		24.1	13,296	
경량전철	용인 경량전철	21.3	6,089	7년
	서울 강남 신교통수단	10.0	2,415	5년
	전주 경량전철	20.3	4,022	5년
	부천 경량전철	11.5	4,487	8년
	서울 면목선	5.0	2,500	5년
	서울 목동선	8.0	4,000	5년
	서울 미아 ~ 삼양선	13.0	6,500	5년
	서울 신림 ~ 난곡선	15.0	7,500	5년
	서울 월계 ~ 청량선	14.0	7,000	5년
	서울 은평선	6.0	3,000	5년
	광명 경량전철	2.5	740	5년
	서울 도심 신교통수단	5.5	1,633	5년
	부산 영도선	11.1	3,842	5년
	김포 경량전철	19.7	7,932	5년
	경산 경량전철	23.3	6,085	5년
		186.2	67,745	
합계 : 총 23개 사업		308.3	133,042	

<부표 3> 항만부문 후보사업 리스트

유형	사업명	규모		사업비(억원)	사업 기간
무역항	인천북항 1-2지구	1선석	230m	320	3년
	인천북항 3지구	5선석	1,190m	2,060	4년
	인천북항 4지구	3선석	770m	960	4년
	인천북항 5지구	3선석	840m	1,649	4년
	인천남외항 2지구	3선석	840m	1,970	4년
	인천남외항 3지구	6선석	1,600m	3,030	5년
	인천남외항 4지구	8선석	2,150m	4,640	5년
	인천남외항 5지구	8선석	1,490m	2,950	5년
	평택항 1-2지구	5선석	1,190m	1,310	4년
	평택항 2-2지구	3선석	720m	940	3년
	평택항 3-1지구	3선석	720m	850	3년
	평택항 3-2지구	11선석	1,680m	1,533	4년
	평택항 4-2지구	4선석	1,120m	1,210	4년
	평택항 5-3지구	3선석	800m	1,035	4년
	군장항 3지구	4선석	1,000m	768	4년
	목포신외항 4-3지구	3선석	700m	515	4년
	광양항 2-2지구	5선석	1,750m	7,425	5년
	광양항 4-1지구	10선석	3,370m	10,333	6년
	부산신항 4지구	5선석	1,750m	7,840	5년
	부산감천항 1지구	2선석	500m	1,490	3년
	부산다대항 2지구	5선석	1,140m	3,053	4년
	울산신항 3지구	4선석	980m	2,400	4년
	영일만신항 4지구	4선석	710m	1,731	4년
				60,012	
어항시설	대포항(강원 ~ 속초)	접안시설 740m, 방파제		614	3년
	비응도항(전북 군산)	접안시설 1,633m 등		790	4년
				1,404	
친수시설	부산 동삼동 해양공원	139평		4,800	5년
	울산항 해양공원	46평		1,673	3년
	마산항 서항지구	419평		1,906	5년
				8,379	
여객시설	제주항국제여객터미널	신축1동(110㎡)		223	3년
				223	
합계 : 총 29개 사업				70,018	

<부표 4-1> 환경부문(하수종말처리시설) 후보사업 리스트

지역	사업명	규모(톤/일)	사업비(억원)	사업 기간
인천	학익	165,000	1,550	8년
	검단	70,000	1,012	3년
	송도	30,000	373	3년
	만수	70,000	855	3년
부산	동부반송	135,000	2,042	5년
대전	5단계	150,000	905	5년
강원	춘천	100,000	363	4년
	원주	75,000	334	3년
	강릉	75,000	489	3년
	태백	30,000	277	3년
	속초	46,000	1,109	3년
	삼척	25,000	317	3년
경기	수원 서호천	105,000	1,255	7년
	수원 황구지천	68,000	867	4년
	수원 원전천	9,000	168	3년
	안산·안산 대부	153,000	1,626	4년
	용인 기흥	32,000	604	4년
	용인 구갈	35,000	787	4년
	용인 수지	110,000	1,870	5년
	용인 모현	20,000	487	4년
	용인 천리	62,000	268	5년
	용인 고매	62,000	270	5년
	평택 안중	20,000	380	5년
	평택 장당	25,000	329	5년
	평택 통북	45,000	326	5년
	부천 역곡	75,000	1,138	11년
	고양 원능	120,000	940	6년
	고양 벽제	30,000	566	5년
	시흥	100,000	1,158	4년
	화성 봉담·마도	10,300	294	5년
	화성 향남	33,000	413	5년
	화성 남양	15,000	238	5년
	화성 조암	16,000	275	5년
	양주 신천·장흥·곡릉	75,000	1,240	5년
	파주 문산	19,000	675	6년
	파주 금촌	50,000	1,176	10년
	포천 소흘	15,000	273	4년
	포천 일동	9,000	150	4년

<부표 4-1> 계속

지역	사업명	규모(톤/일)	사업비(억원)	사업 기간
충남	천안 병천	10,500	266	3년
	공주 유구	5,200	145	4년
	공주 동학사	11,000	140	4년
	논산 강경	13,000	236	4년
	예산 삼교	8,000	160	3년
	보령 대천	11,000	239	4년
	서천	7,000	200	3년
전북	정읍 신태인·태인	7,000	440	3년
경남	창원 북면	15,000	625	3년
	김해 진례	6,000	321	5년
	거제 옥포	30,000	874	5년
경북	구미 선산	20,000	260	5년
	칠곡 왜관	22,000	488	3년
합계 : 총 51개소		2,450,000	31,793	

<부표 4-2> 환경부문(하수슬러지처리시설) 후보사업 리스트

지역	사업명	규모(톤/일)	사업비(억원)	사업 기간
대구	광역화	180	250	3년
경기	수원	300	360	3년
	평택	100	150	2년
	오산	50	75	2년
	김포	40	60	2년
강원	춘천	80	85	2년
	강릉	50	97	2년
	속초	75	60	3년
	원주	70	80	2년
전남	함평	600	943	3년
경북	안동	100	140	2년
	포항	100	140	2년
	경산	100	140	2년
경남	마산	200	240	3년
	진주	150	210	2년
제주	동부	200	183	2년
	서부	150	256	2년
합계 : 총 17개소		2,545	3,469	

<부표 4-3> 환경부문(폐기물처리시설) 후보사업 리스트

지역	사업명	규모(톤/일)	사업비(억원)	사업 기간
강원	원주	200	300	6년
	속초	50	100	4년
	춘천	150	311	5년
충북	청주	200	300	8년
충남	예산	50	100	3년
	서산	50	100	3년
전북	전주	300	450	3년
전남	순천	100	150	3년
	여수	100	182	3년
경북	포항	200	400	3년
경남	마산	200	392	3년
합계 : 총 11개소		4,145	2,785	

<부표 4-4> 환경부문(광역일반폐기물매립지가스 자원화시설) 후보사업 리스트

지역	사업명	규모(톤/일)	사업비(억원)	사업 기간
부산	생곡	12,502	55	5년
대구	달성군 방천리	9,225	110	4년
광주	북구 운정동	4,369	55	3년
	남구 양과동	9,733	110	4년
대전	유성구 금고동	8,465	96	4년
전북	전주시 이성리	1,260	14	2년
강원	원주시 사제리	3,410	41	3년
충북	청주시 문암	1,860	27	2년
합계: 총 8개소		54,969	508	

<부표 4-5> 환경부문(음식물쓰레기 자원화연료화시설) 후보사업 리스트

지역	사업명	규모(천㎡)	사업비(억원)	사업 기간
부천	대장동 자원화시설	2,000	650	3년
대구	방천리 연료화(RDF) 시설	200	220	3년
합계 : 총 2개소		2,200	870	

<부표 5-1> 기타시설부문(물류분야) 후보사업 리스트

사업명	규모(만평)	사업비(억원)	사업 기간
중부권 복합화물터미널	21	3,529	6년
영남권 복합화물터미널	25	5,168	6년
합계 : 총 2개 사업	46	8,697	

<부표 5-2> 기타시설부문(에너지분야) 후보사업 리스트

사업명	규모		사업비(억원)	사업 기간
당진 석탄화력	1,000MW	2기	10,870	5년
영월 무연탄 화력	200MW	1기	3,454	4년
인천 LNG복합화력	450MW	1기	2,574	5년
영흥 석탄격상화력	1,600MW	2기	17,440	5년
당진 LNG복합화력(*)	900MW	2기	5,130	4년
태안 석유화력(*)	1,000MW	2기	9,000	5년
군산 청정연탄	300MW	1기	4,500	5년
울산 오리멸전	1,000MW	2기	10,450	5년
북제주 석유화력	150MW	2기	2,200	4년
경인 LNG 복합화력	1,350MW	3기	7,695	5년
당진 석탄경상화력	3,200MW	4기	34,880	6년
석유화력(사업지 미정)	3,000MW	6기	27,000	6년
청정연탄(사업지 미정)	600MW	2기	9,000	4년
합계 : 총 13개 사업	14,750MW	30기	144,193	

주: (*)사업은 석탄 대체 건설 검토; 기존 석탄화력단지에 건설하는 사업임.

<부표 5-3> 기타시설부문(관광분야) 후보사업 리스트

사업명	규모(만평)	사업비(억원)	사업 기간
수도권 숙박문화단지	25.7	13,226	10년
동부산 관광단지	59.4	3,887	10년
해남화원 관광단지	154	7,528	10년
안동호 관광지	230	14,709	8년
양양 국제공항 배후 관광도시	37	8,297	7년
합계 : 총 5개 사업	506.1	47,647	