

# 인프라 민간투자사업의 국민경제적 역할

2005. 2.

왕세종

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## <차 례>

요 약 .....	i
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 구성 .....	3
<b>제2장 인프라의 국민경제적 역할 및 투자 현황 .....</b>	<b>5</b>
1. 인프라의 정의 및 국민경제적 역할 .....	5
(1) 인프라의 정의 및 특성 .....	5
(2) 인프라 시설의 국민경제적 역할 .....	9
2. 인프라 현황 .....	12
(1) 인프라 스톡의 개관 .....	12
(2) 인프라 투자 추이 .....	13
<b>제3장 민간투자사업의 개요 및 추진 현황 .....</b>	<b>15</b>
1. 민간투자사업의 개요 .....	15
(1) 민간투자제도의 도입 배경 .....	15
(2) 민간투자제도의 연혁 및 주요 내용 .....	19
(3) 재정사업과 민간투자사업의 비교 분석 .....	21
2. 민간투자사업의 추진 현황 .....	29
(1) 국가관리사업 .....	30
(2) 자체관리사업 .....	31
<b>제4장 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도 .....</b>	<b>33</b>
1. 민간투자사업의 국민경제적 역할 .....	33
(1) 정부 재정의 효율성 제고 .....	33
(2) 건설 및 운영의 효율성 개선 .....	34
(3) 자본시장의 발전 .....	35

2. 민간투자사업의 국민경제적 기여도 .....	37
(1) 정부 재정의 보완 .....	37
(2) 고용 창출의 레버리지 효과 .....	40
(3) 자본시장의 발달 .....	44
<b>제5장 인프라 민간투자의 향후 전망 .....</b>	<b>49</b>
1. 민간투자사업의 필요성 .....	49
(1) 정부의 가용 투자 재원의 한계 .....	49
(2) 인프라 시설에 대한 민간 투자 확대의 필요성 .....	51
2. 민간투자사업의 향후 전망 .....	52
(1) 민간투자사업의 투자 규모 전망(2002 ~ 11년) .....	55
(2) 향후의 민간투자 추진 후보사업 .....	54
3. 민간투자제도의 향후 전망 .....	56
(1) 기본 방향 .....	56
(2) 우리나라 민간투자의 변화 전망 .....	58
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>61</b>
<b>참고 문헌 .....</b>	<b>63</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>67</b>

## <표 차례>

<표 II-1> 연도별 국부통계조사상 인프라의 부문별 비교 .....	3
<표 II-2> 연도별 인프라 재정 투자의 부문별 추이(1993~2004년) .....	4 1
<표 III-1> 우리나라 민간투자제도의 기간별 특성 .....	2
<표 III-2> 『민간투자법』의 주요 개정 사항 및 내용 .....	2
<표 III-3> 재정사업과 민간투자사업의 추진 절차 비교 .....	2
<표 III-4> 인프라 사업의 추진 방식 비교 .....	2
<표 III-5> 국가관리사업의 추진 단계별·사업 부문별 현황(2004.9. 현재) .....	3
<표 III-6> 자체관리사업의 추진 단계별·사업 부문별 현황(2004.9. 현재) .....	3
<표 IV-1> 주체별 인프라 투자 비중 추이(1998~2004년) .....	8 3
<표 IV-2> 국가관리사업의 총투자비 구성 분포(2003.12. 현재) .....	9 3
<표 IV-3> 자체관리사업의 사업 종류별 총투자비 구성 분포(2003.12. 현재) .....	10 4
<표 VI-4> 산업별 고용 및 취업 유발 계수 .....	11
<표 IV-5> 민간투자사업의 사업 종류별 고용 유발 효과 .....	2
<표 IV-6> 예산 투입 비율에 따른 고용 레버리지 효과 .....	2
<표 IV-7> 사업별·은행별 프로젝트 금융의 추세(2000년~2003년 6월) .....	7
<표 IV-8> 프로젝트 금융과 기업 금융의 이자율 추세(2000년~2003년 6월) .....	8 4
<표 V-1> 정부의 인프라 투자 예산 추이 .....	9
<표 V-2> 일반정부 재정 지출의 국제 비교 .....	5
<표 V-3> 인프라 부문별 정부 재원의 적정 배분 규모 산정(2002~11년) .....	3 5
<표 V-4> 민간투자 추진 후보사업의 부문별 투자 규모(2002~11년) .....	5 5

## <그림 차례>

<그림 I-1> 본 연구의 구성 .....	3
<그림 II-1> 국부통계조사보고서상의 사회간접자본 스톡 .....	6
<그림 III-1> 정부 투자에 의한 인프라 서비스의 제공 방식 .....	2
<그림 III-2> 민간 투자에 의한 인프라 서비스의 제공 방식 .....	4
<그림 III-3> 재정사업과 민간투자사업의 추진 구조 비교 .....	2
<그림 V-1> 개발 정도에 따른 민간투자제도의 추진 구조 변화 .....	5
<그림 V-2> 민간투자사업의 추진 방식 변화 .....	5

# 요약

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 민간투자제도가 도입된 지 10년의 기간이 경과하였고, 비교적 짧은 기간에 동 제도가 현재와 같이 본격적인 정착의 단계에 진입한 것은 공공부문과 민간부문의 부단한 노력의 결과로 판단됨.
- 민간투자사업은 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본 참여뿐만 아니라 경제적 이윤을 추구하는 민간 경영의 창의성 및 효율성을 통하여 공사비 절감 및 공기 단축 등 국가 경제적 측면에서 저비용·고효율을 기대할 수 있는 사업 방식임.
- 따라서 본 연구에서는 민간투자사업의 국민경제적 역할을 규명하고, 지난 10년 동안의 실적에 기초하여 민간투자사업의 기여도를 평가하는 것을 목적으로 함.

### 2. 연구의 구성

- 본 연구는 총 6개의 장으로 구성되어 있음.
- 제2장에서는 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라의 국민경제적 역할을 살펴보고, 우리나라의 투자 현황을 살펴보고자 함.
- 제3장에서는 민간투자사업의 개요 및 추진 현황을 살펴보고자 함.
- 제4장에서는 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도를 살펴보고자 함.
- 제5장에서는 인프라 시설에 대한 민간 투자의 향후 전망을 제시하고자 함.
- 제6장에서는 본 연구의 결론이 향후의 연구 과제와 더불어 제시되어 있음.

## II. 인프라의 국민경제적 역할 및 투자 현황

### 1. 인프라의 정의 및 국민경제적 역할

- 인프라는 특정한 생산 주체에 속하여 사적인 생산 활동에 직접적으로 참여하는 것이 아니라, 국민 경제 전체의 기반이 되어 모든 경제 주체의 활동에 필요한 기초적인 서비스를 제공함으로써 생산 활동과 경제 활동을 간접적으로 지원하는 자본 또는 시설로 정의됨.
- 인프라 시설에 대한 투자 효과는 짧게는 3~4년, 길게는 10년 이후에야 비로소 가시화되기 때문에 장기적인 계획을 바탕으로 적기에, 그리고 적소에 투자가 이루어져야 국가 경제의 경쟁력 증대는 물론, 삶의 질 향상에 기여할 수 있게 됨.
- 인프라 시설의 국민경제적 역할을 살펴보면, 다음과 같음.
  - 첫째, 인프라 시설은 생산 활동을 간접적으로 지원함.
  - 둘째, 인프라 시설은 수요를 증대하는 한편 투자를 촉진함.
  - 셋째, 인프라 시설은 물가를 안정시키는 역할을 함.
  - 넷째, 인프라 시설은 기술 혁신(technology innovation)을 촉진함.
  - 다섯째, 인프라 시설은 지역 경제의 균형적인 발전을 유도함.
  - 마지막으로, 인프라 시설은 국민 생활 및 삶의 질을 향상함.

### 2. 인프라 투자 현황

- 1997년 말을 기준으로 우리나라 인프라의 총 자산 규모는 388조 2,580억원으로 집계되고 있음.
- 인프라 시설을 부문별로 살펴보면, 도로, 철도·지하철, 항만, 공항 등 교통부문의 총 자산은 전체 인프라의 55.4% 수준인 215조 원 규모이며, 이 가운데 도로는 172조원으로 교통부문의 79.7% 수준을 차지하고 있음.

- 정부는 경제 활성화와 물류비 절감을 통한 국제 경쟁력의 강화를 위하여 지난 10년의 기간 동안에 인프라 시설에 대한 투자를 지속적으로 확대하여 왔음.
- 일반 회계에 대비한 인프라 시설의 부문별 투자 비중을 살펴보면, 인프라 분야 중에서 교통부문의 비중이 1998년에 89.8% 수준으로 가장 높았다가, 2003년에는 83.3% 수준으로 점차 낮아지고 있음.
- 연도별 재정 투자의 추이를 부문별로 살펴보면, 도로, 지하철, 공항의 비중이 점진적으로 낮아지는 반면, 철도, 항만, 대중교통이 차지하는 비중이 지속적으로 높아지고 있음.

### Ⅲ. 민간투자사업의 개요 및 추진 현황

#### 1. 민간투자사업의 개요

- 인프라 시설에 대한 민간투자제도는 크게 보면 첫째, 조세를 바탕으로 한 정부의 재정 투입 대신 민간부문의 자본 도입을 통하여 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라 시설을 조기에 확충하고, 둘째 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 민간의 창의성과 경영 효율성, 그리고 혁신성을 도모하기 위하여 도입됨.
- 정부는 민간투자제도를 통하여 더 많은 인프라 시설을 조기에 확충하는 한편, 이와 같은 시설로부터 창출되는 공공 서비스를 국민들에게 제공할 수 있음.
- 민간투자사업을 통하여 인프라 시설의 공급 과정에서 민간부문의 창의성과 효율성을 도모할 수 있음.
- 민간투자사업은 인프라 시설의 공급 과정에서 공공부문이 부담할 다양한 형태의 리스크를 민간부문에게 분산 또는 이전시킬 수 있음.
- 민간투자사업은 인프라 서비스의 공급 과정에서 발생 가능한 정부 실패를 보완하는 역할을 함.



- 일반적으로 인프라 서비스는 인프라 서비스의 기획(planning)에 기초하여, 시설물의 설계(design), 시공(build), 자원 조달(finance), 그리고 운영/관리(operate/manage) 등의 다섯 가지 기능이 결합되어 제공됨.
  - 전통적인 재정사업은 정부가 경제적·사회적으로 필요한 인프라 서비스를 기획하는 한편, 해당 시설물의 설계 및 시공을 민간부문으로부터 조달하고, 자원 조달과 운영 및 관리는 직접 담당하여 인프라 서비스를 제공하는 방식의 사업임.
  
- 민간투자사업은 해당 사업의 추진 주체인 민간투자법인이 인프라 서비스를 제공하게 됨.
  - 사업계획서의 평가 및 협상의 절차를 통하여 사업시행자로 지정된 민간투자법인은 자신의 책임아래, 설계, 시공, 자원 조달, 그리고 운영 및 관리를 일괄적으로 수행함.
  
- 동일한 공종의 사업이라도 재정사업과 민간투자사업의 추진 절차는 매우 상이하여, 두 사업 방식을 직접적으로 비교하는 것은 매우 어려움.
  - 추진 절차를 기준으로 두 가지 사업 방식의 추진 단계를 개략적으로 비교한다면, 무엇보다도 사업 발굴의 단계부터 운영 및 유지·관리의 단계에 이르기까지 민간 사업자의 참여 정도가 크게 상이함.
  - 또한, 사업시행자의 선정 과정에 있어서, 재정사업은 전통적인 입찰 및 낙찰 방식의 선정으로 인해, 민간투자사업에 비하여 보다 경쟁적인 선정이 가능함.
  
- 인프라 사업을 추진하는 방식으로서, 재정사업 방식, 위탁경영 방식, BOT 방식, PFI 방식 그리고 민영화 방식 등의 다섯 가지 방식임.
  - 이와 같은 순서는 개별 추진 방식에 있어서 공공부문의 역할이 축소되는 반면, 민간부문의 참여 폭은 확대되는 것을 의미하며, 결과적으로 인프라 사업의 추진 과정에서 보다 많은 사업 리스크가 민간부문으로 이전되게 됨.

## 2. 민간투자사업의 추진 현황

- 2004년 9월말 현재, 47개의 국가관리사업과 102개의 주무관청 및 지방자치단체의 자체관리사업 등 총 149개의 민간투자사업이 각 부문별로 활발하게 추진되고 있음.
  - 이 가운데, 이미 해당 인프라 시설이 완공되어 운영 단계에 있는 국가관리사업과 자체관리사업은 각각 6개 사업과 37개 사업으로, 총 43개 사업이 운영 단계에 있는 것으로 조사되고 있음.
  
- 국가관리사업의 추진 현황을 사업 부문별로 살펴보면, 도로 및 터널사업이 21개 사업으로 전체의 44.7%를 차지하고 있으며, 항만사업이 9개 사업으로 19.1%의 비중을 차지하였음.
  - 다음으로, 철도사업(경전철 포함)이 8개 사업으로 17.0%의 비중을 갖고 있으며, 물류사업 및 환경·기타사업이 각각 6개 사업(12.2%)과 3개 사업(6.1%)이 추진 과정에 있음.
  
- 자체관리사업의 추진 현황을 사업 부문별로 살펴보면, 환경사업이 총 42개 사업(41.2%)으로 가장 많은 것으로 집계되었음.
  - 다음으로, 도로·터널·항만 및 공항사업이 25개 사업으로 전체의 25.5%를 차지하고 있으며, 주차장사업이 22개 사업으로 21.6%의 비중을 차지하는 반면, 관광 및 문화시설사업은 13개 사업(12.7%)인 것으로 나타났음.

## IV. 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도

### 1. 민간투자사업의 국민경제적 역할

- 민간투자사업의 국민경제적 역할은 정부 재정의 효율성 제고(fiscal benefits), 건설 및 운영 과정에서의 효율성 개선(improved efficiency), 그리고 자국내 자본시장의 발달(development of local capital market) 등으로 요약할 수 있음.

- 민간투자사업의 국민경제적 역할은 인프라 시설의 공급 과정에 소요되는 정부 재정의 효율성을 제고할 수 있다는 점임.
  - 정부 재정의 효율성 제고 효과는 재정 지출의 절감 효과, 재원 부담의 민간 이전 효과, 그리고 추가 세수의 증대 효과 등의 잠재적인 원인에서 비롯됨.
  
- 경제적 이윤의 추구를 목적으로 하는 민간부문은 공공부문에 대비하여 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 건설 기간의 단축 및 사업비의 절감 등을 통하여 효율성을 개선하는 유인 동기가 있음.
  - 민간투자사업의 경우, 상업적인 목적과 정치적인 목적의 상호 분리가 가능하기 때문에, 사업 전체의 효율성을 개선할 수 있음.
  - 민간 기업들은 공공부문과 달리 임금 수준의 결정 또는 물품 조달 등의 과정에 있어서 공공부문이 직면하고 있는 다양한 제약 사항들로부터 보다 자유롭기 때문에, 사업의 효율성을 제고할 수 있음.
  - 민간부문은 공공부문에 대비하여 해당 인프라 시설의 건설 및 운용 과정에서 소요되는 실질 비용을 충당할 수 있는 수준에서 적절한 사용료를 결정할 수 있음.
  - 공공부문에 대비하여 민간부문은 보다 엄격한 예산 제약에 직면하고, 이것이 성과 측정의 기준으로 연계되어 있기 때문에, 예산 절약의 유인 요인이 발생함.
  - 민간 기업들 사이의 경쟁적인 사업 환경은 비용 측면의 효율성(cost efficiency)과 생산 측면의 효율성(production efficiency)을 동시에 추구할 것을 지속적으로 요구함.
  - 인프라 서비스의 공급 주체가 해당 시설의 운영자와 밀접한 관계를 유지할 경우, 인프라 시설의 운영 과정에서 보다 효율적으로 운영자를 관리·감독·통제할 수 있음.
  
- 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본을 활용하는 민간투자사업은 자국내의 자본을 활용하는 과정에서 자본시장을 성숙시키는 한편, 자국내의 자본 유동성을 확대할 수 있는 기회를 제공함.

- 특히, 인프라 시설의 민영화 또는 민간투자사업의 추진 과정에서, 자본시장의 발전은 장기 자본시장의 발전 및 프로젝트 금융의 발달에 기인함.

## 2. 민간투자사업의 국민경제적 기여도

- 전체 인프라 투자에서 차지하는 민간 투자의 비중은 1998년의 2.32% 수준에서 2003년에는 무려 7.04% 수준에 이르렀고, 2004년에는 8.55% 수준에 이를 것으로 추정됨.
  - 지방정부와 공기업의 투자 실적을 제외할 경우, 인프라 시설에 대한 민간 투자의 비중은 2003년에 10.4% 수준에 이르러, 규모 측면에 있어서의 민간 투자는 인프라 투자의 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있음.
  - 한편, 민간투자지원센터(PICKO)가 2003년 12월 말을 기준으로 조사한 바에 의하면, 투자비 규모가 확정된 사업을 기준한 130개 민간투자사업의 총투자비 중에서 74.6%에 달하는 27조 9,881억원이 민간부문으로부터 조달된 것으로 집계되었음.
- 민간투자제도는 민간부문의 창의성과 효율성을 도입하는 장점뿐만 아니라, 동일한 규모의 정부 재정을 투입하여도, 그 이상의 투자 효과를 창출할 수 있는 레버리지 효과 또한 갖고 있음.
  - 2004년의 인프라 예산을 집행하면서도 정부의 재정만으로 투자할 경우에는 16만 5,994명의 고용 창출이 발생되지만, 민간 투자를 도입할 경우에는 총 28만 2,190명에 달하는 고용 창출의 레버리지 효과를 기대할 수 있음.
  - 따라서, 민간투자사업은 정부 재정의 보완 효과를 통하여 고용 창출의 효과를 극대화하는데 매우 유용한 정책 수단인 것으로 분석됨.

- 대부분의 인프라 민간투자사업에 있어서 타인자본의 전통적인 조달은 일반적으로 금융기관으로부터 프로젝트 금융 형태의 차입 방식에 의한 대출임.
  - 최근 인프라 민간투자사업에 대한 대출 시장의 한계를 극복하는 하나의 방편으로 장기 채권의 발행에 의한 자금 조달의 사례가 증가하고 있음.
  - 그리고, 이와 같은 장기 채권 시장의 형성은 궁극적으로 국내 자본시장의 발달에 크게 기여하고 있음.
  
- 우리나라의 경우, 외환 위기 이후에 기업의 신용 위험이 급격하게 증대되었음.
  - 그럼에도 불구하고, 프로젝트 금융이 우리나라의 금융시장에 하나의 자금 조달 기법으로 정착하게 된 배경에는 무엇보다도 민간투자사업의 역할이 지대한 것으로 평가됨.

## V. 인프라 민간투자의 향후 전망

### 1. 민간투자사업의 필요성

- 우리나라의 인프라 스톡 수준은 여러 가지 측면에서 부족한 실정이어서, 향후 상당 기간에 걸쳐 지속적인 투자가 필요한 상황임.
  - 그러나, 문제의 심각성은 향후 복지 지출의 증가 등으로 인해 여타 분야에 대한 재정 소요가 증가할 것이기 때문에, 지금까지와 같은 막대한 규모의 인프라 투자가 지속될 수 있는 가에 있음.
  - 특히, 교통시설을 비롯한 인프라 시설에 대한 투자는 지속될 필요성이 있으나, 우리나라의 재정 수지를 감안할 때, 복지 예산 지출에 대한 수요의 증대와 더불어 인프라 시설에 대한 재정 투자의 지속은 한계에 봉착할 것임.

- 가장 적절한 정책적 대안은 투자 예산의 집행을 합리적으로 수행함으로써, 예산의 증가를 최대한 억제하는 방안과 정부 재정이외에 인프라 투자의 대안을 마련하는 방안을 고려할 수 있을 것임.
- 특히, 인프라 시설에 대한 민간 투자는 국민경제적 역할 측면에서 활성화하는 것이 가장 바람직한 대안으로 평가됨.

## 2. 민간투자사업의 향후 전망

- 2001년 말에 기획예산처를 비롯한 인프라 시설과 관련된 정부 부처가 종합적으로 발표한 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」에 의하면, 2002년부터 2011년에 이르기까지 연간 약 17조~20조원의 수준의 인프라 투자가 필요할 것으로 전망하고 있음.
- 중장기 민간투자계획의 기간 동안에 인프라 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 요구됨.
- 민간투자사업은 국고 보조금의 지급을 통하여 레버리지 효과(leverage effect)가 유발되므로, 한정된 정부 재원으로 민간부문의 투자를 유도하여 인프라 부문에 대한 투자 규모를 크게 확대할 수 있음.
- 특히, 정부 보조금의 규모가 9조 6,000억~20조 6,000억원에 이를 것으로 전망되어, 민간투자사업의 규모는 총 28조 1,000억~60조 3,000억원으로 전망되고 있음.
- 총 인프라 투자 소요에 대비한 민간투자사업의 투자 규모는 평균적으로 22.2%의 비중을 차지하여 44조 2,000억원에 이를 것으로 전망됨.
- 이와 같은 민간투자사업의 평균 투자 규모는 재정사업의 평균 규모인 154조 7,000억원에 대비하여 28.6%의 비중을 차지하여, 향후 민간투자사업은 국내의 인프라 건설시장에서 매우 큰 비중을 갖는 새로운 사업 영역으로 부상될 것으로 전망됨.

### 3. 민간투자제도의 향후 전망

- 민간투자제도는 인프라 정책의 한 부분으로 이해되어야 하며, 이로 인해 민간투자제도에 대한 향후 정부 정책의 기본 방향은 인프라 정책의 큰 틀에서 강구할 필요성이 있음.
  - 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라에 대한 정부 정책의 기본 목표는 보다 많이, 그리고 보다 높은 수준의 인프라 서비스를 보다 저렴한 가격으로 사용자인 국민에게 공급하는 것임.
  - 따라서 향후의 민간투자제도 또한 이와 같은 인프라 정책의 기본 목표에 부합하는 방향으로 변화될 것으로 예상됨.
  
- 향후 민간투자제도에 대한 정부 정책 변화의 기본 방향은 다음과 같이 전망됨.
  - 첫째, 인프라 시설에 대한 민간 투자의 활성화를 지향하는 방향으로 제도 개선이 지속적으로 이루어질 것이며, 이는 기본적으로 양적·질적 확대를 목적으로 할 것임.
  - 둘째, 민간 투자의 활성화는 제도 운영의 투명성(transparency), 업체 간의 경쟁성(competition), 그리고 사업의 시장성 및 사업성(marketability and/or viability)에 좌우되기 때문에, 궁극적으로 민간 투자제도 개선의 기본 방향은 이를 지향할 것임.
  - 셋째, 민간투자 대상사업의 범위를 확대하는 방향으로 지속적인 제도 개선이 이루어지는 한편, 현재와 같이 신규 건설이 요구되는 사업(green-field projects)뿐만 아니라 보수·보강을 통한 개보수 사업(brown-field projects)으로 민간투자사업의 적용 범위 또한 확대될 것임.
  - 넷째, 시장 참여자의 기회적인 행동(opportunistic behavior)을 최대한 축소하는 방향으로 제도가 개선될 것이며, 이로 인해 민간투자사업은 점차 수익성 측면에서 한계적인 사업(business in marginality)으로 변화할 것임.

- 우리나라 민간투자제도의 단계별 발전 과정은 현행의 BOT/BTO 방식에서 민영화 이전의 단계인 BOO 방식으로, 그리고 영국 또는 호주의 민간투자제도인 PFI(private finance initiative) 방식을 거쳐 민영화 또는 민간화 방식으로 점진적인 변화를 거듭할 것으로 예상된다.
  - 이와 같이 민간투자제도가 변화하는 과정에서 인프라 민간투자사업은 현재 제도와 같이 투입물 산정 중심의 사업(input-based specification)에서 생산물 또는 서비스 산정 중심의 사업(output or service-based specification)으로 전환될 것으로 예상된다.
  
- 그러나, 우리나라의 민간투자제도는 궁극적으로 ‘작은 정부’ 지향 측면의 공공부문 개혁과 규제 완화(deregulation) 측면의 민영화/민간화(privatization)로 전환되는 정책 기조를 유지할 것으로 예상된다.
  - 이와 같은 정책 기조는 인프라 서비스의 공급 과정에서 발생 가능한 다양한 리스크를 가능한 범위 내에서 많이 민간부문으로 전가(risk transfer)하는 사업 구조에서 사업권 또는 양허권이 부여되는 방향으로 전개될 것임.
  - 그리고, 이로 인해, 민간부문의 역할, 기능 및 책임의 범위가 현저하게 증대되어, 현재의 사업 구조에 비하여 리스크가 증대되는 한편, 세계화·금융화·정보화에 따른 경쟁 심화로 하나의 정형화된 사업 방식으로 정착될 것으로 판단됨.
  - 결과적으로, 향후의 우리나라 민간투자사업은 “고위험-고수익(high risk, high return)”의 사업 구조에서 “관리 가능한 위험-예상된 수익 창출(manageable risk, expected return)”의 사업 구조로 전환할 것으로 예상된다.



## VI. 결론

- 본 연구는 지난 10년 동안에 인프라 시설의 공급 과정에서 민간투자사업의 추진 실적을 평가하고, 이를 통하여 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도를 조명하기 위하여 추진되었음.
  - 특히, 지난 10년의 실적 및 경험을 통하여 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도를 조명하고, 이를 바탕으로 또 다른 10년의 기간을 준비할 필요성이 있는 것으로 판단됨.
  
- 지난 10년의 기간을 통하여 우리나라의 민간투자사업은 국민경제적 역할의 일정 부분을 수행한 것으로 평가되며, 이를 바탕으로 향후의 민간투자사업은 보다 활성화되어, 국민경제적 파급 효과를 극대화할 필요성이 있음.
  - 특히, 민간투자제도가 도입된 지 10년이 경과한 지금, 우리가 당면한 과제는 보다 많은 성공 사례를 축적하여 동 제도에 대한 믿음을 보다 견고히 하고, 이를 위한 공공부문과 민간부문의 노력이 우선되어야 할 때임.

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

지금 우리가 살고 있는 21세기는 무엇보다도 정보화산업과 서비스산업을 중심으로 세계 시장의 무한 경쟁 시대로 요약되고 있다. 이는 향후 경제·사회의 발전에 있어서 정보가 근간을 이루는 국가 경쟁력의 주요 요인으로 작용하는 지식 정보화 사회의 시대가 도래하였음을 의미한다. 그리고, 이를 지원하기 위해서는 무엇보다도 사회 기반 시설, 즉 인프라 시설의 구축이 그 어느 때보다 절실하게 요청된다. 그러나, 우리나라는 인프라 시설의 만성적인 부족 국가로 지목되고 있으며, 특히 물류비의 증대에 따른 사회적인 기회비용의 초래는 기업의 국제 경쟁력을 크게 저하시키고, 나아가서 국가 경쟁력의 제약 요인으로 대두되기에 이르렀다.

이러한 배경에 기초하여 우리 정부는 지난 1994년에 인프라 시설의 확충에 소요되는 투자 재원의 부족 문제를 해결하기 위하여 『사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법』(이하 『민자유치법』)을 제정하여 인프라 시설에 대한 민간 자본의 유치를 위한 제도적인 틀을 마련하였다. 그러나, 1997년 말에 발생한 외환 위기로 인해, 당시 추진 과정에 있던 대부분의 민간투자사업이 담보의 상태에 빠졌고, 제도상의 미비점으로 인해 인프라 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 기준에 부합하도록 정비함에 따라 개별 사업의 수익률 제고, 사업 추진 방식의 다양화 등 민간투자사업의 환경 자체가 크게 개선된 것으로 평가된다. 그리고, 법률 개정의 결과로, 2004년 9월 말을 기준하여 총 149개의 민간투자사업이 부문별로 활발하게 진행되고 있으며, 특히 민간부문의 제안에 의하여 추진되고 있는 민간투자사업이 증가하는 추세에 있다. 뿐만 아니라, 최근에 들어서는 민간투자사업에 대한 금융권의 관심이 크게 고조되어, 자금 조달의 환경이 개선되고 새로운 금융 기법이 적용되는 등 향후 민간투자사업에 대한 전망이 지속적으로 밝아지고 있다. 이제 동 제도가 도입된 지 10년의 기간이 경과하였

고, 비교적 짧은 기간에 동 제도가 현재와 같이 본격적인 정착의 단계에 진입한 것은 공공부문과 민간부문의 부단한 노력의 결과로 판단된다.

그러나, 최근 완공되어 운영 단계에 있는 민자 도로사업에 대한 비판적인 견해가 대두되면서, 민간투자제도 자체에 대한 회의론마저 제기되고 있다. 이와 같은 상황은 민자 유료도로의 이용자들이 재정사업에 의한 고속도로에 비하여 상대적으로 높은 통행료를 지불하는 것에 불만을 제기하는 것에서 비롯된다. 또한, 정부 일각에서는 전통적인 공공 발주사업에 비하여 상대적으로 큰 규모의 공사비, 그리고 운영 수입의 보장 조건으로 인한 우발적 채무의 증대로 정부 재정의 부담이 증가함에 따라 민간투자사업의 추진에 대하여 회의론을 제기하고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

철저하게 사용자 부담의 원칙에 의하여 공급되는 민자 유료도로는 국민 세금에 크게 의존한 상황에서 공급·유지되는 재정 고속도로에 비하여 높은 수준의 통행료 지불이 필연적으로 요구된다. 뿐만 아니라, 대부분의 민자 유료도로는 초기 운영 단계에 있어서 해당 시설물에 대한 이용도가 낮고, 이로 인해 통행 수입 또한 적을 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 따라서 민자 유료도로에 대한 이해 관계자들의 저항은 사업 추진의 초기 단계부터 상당 수준에 이를 것으로 이미 예견되었던 것이다.

그럼에도 불구하고, 민간투자사업은 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본 참여뿐만 아니라 경제적 이윤을 추구하는 민간 경영의 창의성 및 효율성을 통하여 공사비 절감 및 공기 단축 등 국가 경제적 측면에서 저비용·고효율을 기대할 수 있는 사업 방식이다. 따라서 본 연구에서는 민간투자사업의 국민경제적 역할을 규명하고, 지난 10년 동안의 실적에 기초하여 민간투자사업의 기여도를 평가하는 것을 목적으로 한다.

---

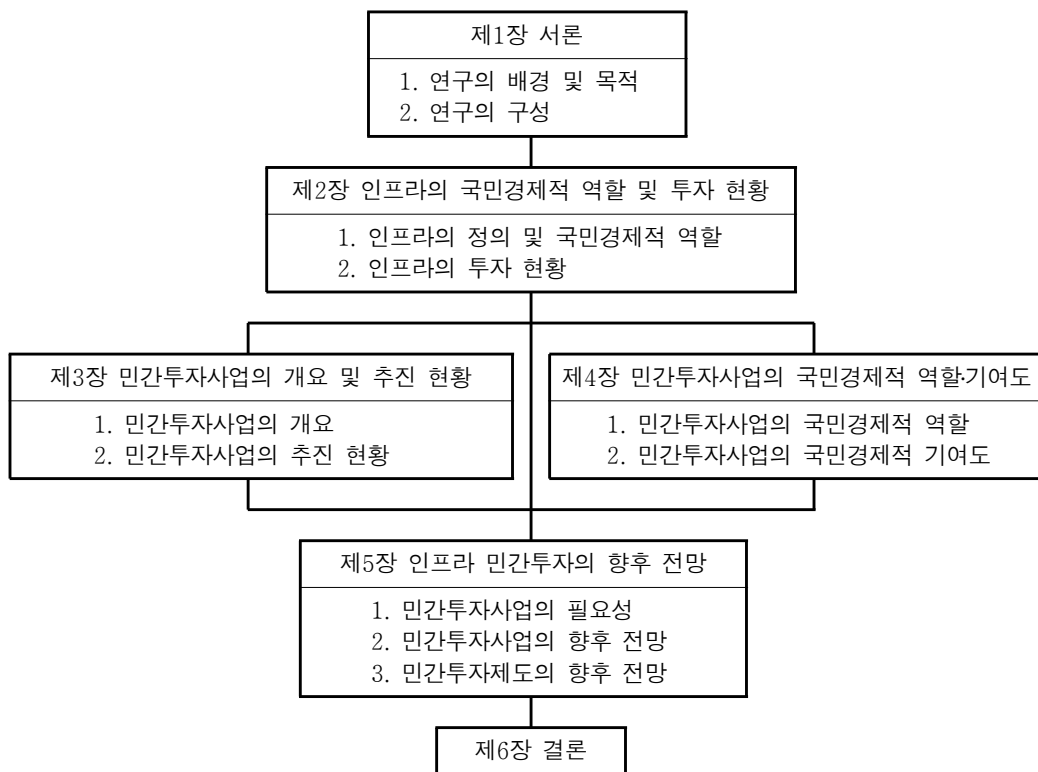
1) 천안~논산간 재정도로와 민자도로의 통행료 비교 분석에 대한 왕세종·김명수 외(2003)의 연구 결과에 의하면, 실 운행거리 기준으로 km당 통행료는 민자도로가 재정도로에 비하여 1.9~2.0배 높게 책정되고 있는 것으로 나타났다. 그러나, 민자도로에 재정도로와 같이 부가가치세와 법인세를 모두 면제하면 민자도로의 통행료는 재정도로에 비하여 1.1~1.2배 수준에 불과하다. 뿐만 아니라, 거리 단축에 따른 유류비 및 시간 비용의 절감 효과를 감안하면 민자도로가 재정도로보다 실질적으로 저렴하게 된다는 결과가 산출된다. 따라서 향후에 민자사업을 지속적으로 유도하기 위해서는 현재와 같은 최소 운영 수입의 보장 지원책뿐만 아니라 민자도로 통행료의 상승 요인을 제거할 수 있는 세제 및 금융 지원 등이 병행될 필요성이 있는 것으로 나타났다. 특히, 민자도로의 통행료를 하향 조정하여, 재정도로 통행료와의 격차를 줄임으로써 장차 통행 수요를 증대하여 미확정 재정부담(우발채무)의 증가 문제를 해소해 가는 방안이 강구될 필요성이 있는 것으로 분석되었다.

## 2. 연구의 구성

민간투자사업의 국민경제적 역할을 규명하는 한편, 지난 10년의 실적에 대한 기여도를 평가하기 위하여, 본 연구는 <그림 I-1>에서와 같이 6개의 장으로 구성되어 있다.

본 서론에 이은 제2장에서는 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라의 국민경제적 역할을 살펴보고, 우리나라의 투자 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위하여, 먼저 인프라에 대한 정의를 살펴보고, 이러한 정의에 기초한 국민경제적 역할을 조명하고자 한다. 그리고, 지금까지 우리나라의 인프라 투자 현황을 인프라 스톡 및 인프라 투자 추이를 통하여 살펴보고자 한다.

<그림 I-1> 본 연구의 구성



제3장에서는 민간투자사업의 개요 및 국민경제적 역할을 살펴보고자 한다. 먼저, 민간투자사업의 추진 방식을 살펴보고, 이를 전통적인 재정사업에 대비하여 차이점을 분석함

으로써, 민간투자사업의 종류 및 발전 과정을 고찰하고자 한다. 이와 더불어, 민간투자사업을 통하여 기대되는 국민경제적 역할을 정부 재정의 효율성 제고, 인프라 시설의 건설 및 운영 과정의 효율성 제고, 그리고 국내 자본시장의 발전 측면에서 살펴보고자 한다.

제4장에서는 민간투자사업의 추진 현황 및 국민경제적 기여도를 살펴보고자 한다. 먼저, 2004년 9월 말 현재 추진 과정에 있는 민간투자사업의 추진 현황을 정부고시사업과 자체관리사업으로 세분하여 살펴봄으로써, 그 특성을 파악하고자 한다. 또한, 지난 10년 동안의 추진 실적에 기초하여, 민간투자사업의 국민경제적 기여도를 민간 투자의 비중 및 규모를 통하여 정부 재정의 보완 효과 측면에서, 고용 창출의 레버리지 효과 측면에서, 그리고 장기 채권시장의 형성 및 프로젝트 금융의 정착을 통한 자본시장의 발달 측면에서 살펴보고자 한다.

제5장에서는 인프라 시설에 대한 민간 투자의 향후 전망을 제시하고자 한다. 이를 위하여, 정부 정책의 기조가 성장 중심에서 복지 중심으로 전환되는 과정에서 정부의 가용 재원의 한계에 대한 고찰을 통하여 향후 민간투자사업을 확대하여야 할 필요성을 제기하고, 이에 기초하여 국내 민간투자시장의 규모, 그리고 민간투자사업 및 민간투자제도의 향후 전망을 살펴보고자 한다.

마지막으로 제6장에서는 본 연구의 결론이 향후의 연구 과제와 더불어 제시되어 있다.

## 제2장

# 인프라의 국민경제적 역할 및 투자 현황

### 1. 인프라의 정의 및 국민경제적 역할

#### (1) 인프라의 정의 및 특성

##### 1) 인프라의 정의

인프라(infrastructure) 또는 사회간접자본(Social Overhead Capital : SOC)은 특정한 생산 주체에 속하여 사적(私的)인 생산 활동에 직접적으로 참여하는 것이 아니라, 국민 경제 전체의 기반이 되어 모든 경제 주체의 활동에 필요한 기초적인 서비스를 제공함으로써 생산 활동과 경제 활동을 간접적으로 지원하는 자본 또는 시설로 정의된다. 서양의 문헌에서는 사회간접자본(SOC)이란 용어를 지칭할 때,<sup>2)</sup> 생산 활동에 직접적으로 투입되는 생산 요소로서의 직접생산자본(Directly Productive Capital : DPC)과 개념적으로 대비할 필요성이 있는 경우에만 국한하여 제한적으로 사용하고 있다.<sup>3)</sup> 그리고, 대부분의 경우에 있어서는 사회 전반의 경제 활동을 위한 기반을 이룬다는 의미에서 하부구조, 즉 인프라 또는 공공 자본(public capital), 공공 인프라(public infrastructure) 등을 혼용해서 사용하고 있으며, 미국에서는 보다 협의의 의미로 공공사업(public works)이라는 용어를 사용하기도 한다. 이에 반해, 우리나라에서는 ‘사회간접자본’이라는 용어가 1994년에 『민자유치법』이 제정된 이후, 법률상의 용어로 사용되고 있다.

그러나, 최근 정부는 도로, 항만, 철도 등 산업 기반 시설 중심의 현행 『민간투자법』의 민간투자 대상사업의 범위에 학교시설, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 신항만건설사업의 대상시설, 자연휴양림, 수목원, 문화시설

2) 사회간접자본은 아담 스미스(Adam Smith)가 도로, 항구, 수도 등을 공공사업(public works)이라고 부르고, 이것이 성장에 필수적인 요건임을 주장한 이후, 여러 사람들이 다양하게 정의하여 사용하여 왔다. 그러나, 그 개념 자체가 편의적인 용어이고, 어느 것도 사회간접자본의 포괄 범위를 명확하게 규정하고 있지는 못하고 있다(양지청, 1994, 19~21쪽).

3) 노태성·옥동석, 「민자유치제도 발전방안」, 1996.10, 4쪽.

등의 10개 생활 기반 시설을 포함시키는 내용을 주요 골자로 『민간투자법』을 개정하였고, 2005년 3월부터 시행에 들어갈 예정이다. 이와 같이, 산업 기반 시설의 민간투자 대상사업에 생활 기반 시설이 포함됨에 따라, 해당 법률명 또한 『사회간접자본시설에 대한 민간투자법』에서 『사회기반시설에 대한 민간투자법』으로 변경하였다.<sup>4)</sup>

한편, 통계청에서 10년마다 발간되고 있는 「국부통계조사보고서」에서는 인프라 시설을 ‘개개 경제 주체의 생산 및 소비 활동에 직접 동원되지는 않으나, 국가 전체의 경제 활동에 중요한 기반을 제공하는 교통, 통신, 전력 등 공공시설인 자본 설비’로 정의하고 있다. 특히, 「국부통계조사보고서」에 의하면, 인프라 시설을 <그림 II-1>에서와 같이 부문별로 교통부문, 생활편의시설, 통신부문, 수리 및 치수시설 등 네 가지로 분류하고 있으며, 이것을 다시 소유 주체별로 공공 자산과 공익 자산으로 분류하고 있다. 그러나, 1999년에 『민자유치법』이 개정된 『민간투자법』 이후에는 ‘사회간접자본시설’ 또는 ‘사회기반시설’을 “각종 생활 활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민 생활의 편익을 증진시키는 시설”이라 규정하고 있다.

<그림 II-1> 국부통계조사보고서상의 사회간접자본 스톡



자료 : 통계청, 「국부통계조사보고서」, 서울 : 통계청, 1997.

4) 따라서, 본 연구에서는 민간투자 대상사업의 시설에 대한 용어로서, 기존의 사회간접자본(SOC) 또는 사회기반시설 대신에 하부구조의 의미를 갖고 있는 인프라(infrastructure)로 지칭하고자 한다.

보다 광의의 인프라 시설은 그 기능에 따라 산업 및 생활기반시설과 생활기반시설로 분류되어 정의되기도 한다.<sup>5)</sup> 산업 및 생활기반시설은 산업부문의 생산 활동에 필요한 기반 시설이면서 일상 생활에 밀접하게 관련되어 있는 시설로서, 도로, 항만, 공항 등의 교통관련 시설과 전기, 가스를 비롯한 에너지 관련시설, 통신시설, 행정 및 사법시설 등이 포함된다. 반면, 생활기반시설에는 상수도 및 하수도와 같은 주거환경시설, 교육시설, 의료복지시설, 문화 및 여가시설 등이 포함된다. 이와 같은 분류와 유사하게, 민간투자사업이 비교적 활성화되어 있는 영국 또는 호주의 경우, 인프라 시설을 경제적인 인프라(economic infrastructure) 시설과 사회적인 인프라(social infrastructure) 시설로 구분하고 있다. 경제적인 인프라 시설은 도로 등의 네트워크, 통신시설, 공항, 항만, 상수도 시설, 철도, 전력 생산 및 배전 시설 등과 같은 경제적인 행위 또는 개발을 지원하는 고정자산인 반면, 사회적인 인프라 시설은 병원, 학교, 경찰서, 탁아소 및 교도소 등을 의미한다.<sup>6)</sup>

## 2) 인프라 시설의 특성

이와 같이 정의되는 인프라에 대하여, 사회간접자본투자기획단(1992, 17쪽)이 규정한 인프라 시설의 특성을 살펴보면, 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 시설 측면에서, 인프라 시설은 대규모이면서도, 불가분(不可分)의 특성을 가지며, 투자의 회임 기간이 길고 규모의 비경제성(diseconomies of scale)과 유희화의 가능성이 존재한다. 둘째, 수요 측면에서, 인프라 시설은 저장 및 연기가 상당히 어려운 반면, 가격 및 소득에 대한 탄력성이 매우 낮다. 셋째, 투자 측면에서, 인프라 시설에 대한 투자 효과의 직접적인 측정 및 평가가 곤란하며, 시장 기능의 실패(market failure)가 예상되므로 중앙 및 지방 정부의 개입이 필연적으로 요구된다. 마지막으로, 영향력 측면에서, 인프라 시설은 장기적인 효과가 기대되어 외부 경제(externalities)를 창출하며, 수혜를 받는 대상 및 범위가 매우 광범위하다.<sup>7)</sup>

5) 양지청, 「사회간접자본론-이론과 정책」, 1994, 22쪽.

6) New South Wales Government, *Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects*, 2001, 53~56쪽. 한편, 비교적 최근인 1999년에 민간투자제도를 도입한 일본 또한 2004년 10월 말 현재 계획 단계를 포함한 총 197개의 민간투자사업 중에서 168개의 사업이 추진 중인데, 대부분의 민간투자사업이 사회적인 인프라시설에 적용되고 있다.

7) 사회간접자본의 정의, 개념, 특성, 분류 및 의의에 대한 보다 자세한 논의는 심의섭(「한국건설경제론」, 1990, 34~35쪽)과 양지청(「사회간접자본론-이론과 정책」, 1994, 15~25쪽), 그리고 이정욱(「국가경쟁



한편, 존 케이(John Kay, 1993)에 의하면,<sup>8)</sup> 인프라 시설은 다음과 같이 4가지 특성을 갖고 있다. 첫째, 인프라 시설은 보통 서비스 망을 갖추는 네트워크(network) 산업으로서, 인프라 서비스의 안정적인 공급과 효율성 제고를 위해서는 중앙 정부에 의한 조정이 요구된다. 둘째, 인프라 시설은 이용되는 제조업 제품의 총생산비용 중에서 인프라관련 비용의 비중이 크지 않지만, 인프라 서비스는 생산을 위하여 필수불가결하고, 인프라 서비스가 중단될 경우에 초래되는 기업의 손실은 대단히 크다. 셋째, 인프라 산업은 일반적으로 자본 비용(capital expenditure)의 규모가 운영 비용(operation expenditure)의 규모에 비하여 현저하게 큰 자본집약적 산업이다. 넷째, 인프라 서비스의 공급은 대규모의 함몰 비용(sunk cost)을 수반하기 때문에, 인프라 산업은 자연 독점적인(natural monopolistic) 구조를 갖는 것이 일반적이다. 특히, 인프라 시설이 갖고 있는 마지막 2가지의 특성은 인프라 서비스의 공급 과정에서 경쟁적인 산업 구조의 형성이 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 그러나, 선진 외국의 경우를 살펴보면, 전력, 통신, 가스 등을 비롯하여 거의 모든 부문의 인프라 서비스가 민영화되었거나,<sup>9)</sup> 민간부문의 적극적인 참여에 의한 경쟁 구조를 형성하고 있다. 우리나라의 경우 또한 통신부문은 이미 민영화되었고, 이로 인해 경쟁적인 산업 구조를 이루고 있다.<sup>10)</sup>

력 강화를 위한 사회간접자본 확충방안」, 1995, 17~29쪽) 등을 참조하기 바란다.

- 8) Kay, J., "Efficiency and Private Capital in the Provision of Infrastructure", *Infrastructure Policies for the 1990's OECD*, 1993.
- 9) 민영화는 공공부문에서 민간부문으로의 소유권 이전을 의미하는 반면, 독점적인 시장 구조가 경쟁적인 시장 구조로 전환되는 것을 의미하며 소유권의 이전은 공공부문의 주도 아래 공급자의 일방적인 의사 결정 과정이 수요자인 민간부문에 의하여 주도됨을 의미한다. 규모의 경제를 추구하는 공기업의 역할은 민간부문의 경제 규모가 증대됨에 따라 상대적으로 약화되었고, 오히려 경영의 비효율적인 요소가 누증되어 감에 따라 민영화를 통한 경제 운영 방침의 전환이 필요해지게 된다. 산업화의 초기에는 대규모의 경제 활동이 공공부문에 의하여 독점적으로 추진되는 것이 보다 효율적일 수밖에 없었고, 경제 개발을 위한 안정적인 재정 수입의 원천으로 공기업이 운영되어 온 것이 사실이다. 그러나, 민간부문의 경제 운영 역량이 강화됨에 따라, 공공부문 또한 시장기능 구조 하의 자율적인 경쟁에 기초한 경영 효율성의 제고가 요구되는 것이다. 나아가 기업 경영의 효율화는 근본적으로 기업의 소유 및 지배 구조와 경영 전략의 변화를 필요로 하게 된다. 이와 같은 민영화의 경제적인 기대 효과는 궁극적으로 경쟁적인 시장 질서에 기초한 경제적 효율성의 제고로 귀결된다.
- 10) 한편, Deutsche GTZ(2001)의 분석 결과에 의하면, 전통적으로 공공부문이 공급을 담당하여 왔던 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 최근 민간부문의 자본 및 경영이 도입되면서, 독점적인(monopolistic) 또는 자연 독점적인(natural monopolistic) 특성의 인프라 산업이 점진적으로 경쟁적인(competitive) 시장 구조로 전환되고 있는 것으로 나타났다. 그리고, 이와 같은 전환 과정에서 개발도상국을 중심으로 다음과 같이 9가지의 혜택(benefits)이 발생하는 것으로 분석되었다. 첫째, 정부가 재정을 집행하는 과정에서 한정된 재원의 효율화를 기대할 수 있으며, 이로 인해 납세자의 조세 부담 또한 크게 경감될 수 있다. 둘째, 민간부문과의 경쟁을 통하여 공공부문의 효율성을 증대하거나 또는 공공부문 자체를 개혁할 수 있다. 셋째, 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 효율성을 증대할 수 있으며, 이로 인해 인프라 시설의 건설 및 운영 비용을 크게 절감할 뿐만 아니라 인프라 서비스의 사용자가 지불해야 하는 가격 또한 인하할 수 있다. 넷째, 인프라 서비스의 공급을 증대할 뿐만 아니라, 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 다섯째, 민간부문의 투자 확대로 인해, 국가 경제의 투자가 증대되고, 이는 고용의 증가로 이어질 수 있다.

## (2) 인프라 시설의 국민경제적 역할

인프라 시설에 대한 투자 효과는 짧게는 3~4년, 길게는 10년 이후에야 비로소 가시화 되기 때문에 장기적인 계획을 바탕으로 적기에, 그리고 적소에 투자가 이루어져야 국가 경제의 경쟁력 증대는 물론, 삶의 질 향상에 기여할 수 있게 된다. 인프라 시설은 기업의 생산 과정에서 사용되는 투입 요소의 효율성을 제고함으로써, 기업의 생산성을 증대시키게 된다. 따라서 인프라 시설은 국가 경제의 활동을 위한 기본 요건이며, 산업 경쟁력과 직접적으로 연결되는 까닭에 장래의 성장 잠재력을 결정하는 요인이 된다. 즉, 인프라 시설이 국가 경제의 활동 수준과 적절한 비율로 유지되지 못할 경우, 실물 경제의 발전에 커다란 애로 요인으로 작용하여 국가의 산업 경쟁력과 성장 잠재력을 크게 저해하는 결과가 초래된다.

실제로 1970년과 1980년에 미국에서는 산업 및 지역의 생산성 하락이 심각한 정치·경제·사회적인 문제로 등장함에 따라 그 원인을 규명하고자 많은 연구가 진행되었다. 이와 같은 연구들의 대부분은 생산성 하락의 주요 원인으로서는, 열악하고 부족한 인프라 시설을 열거하고 있으며, 이에 따라 폐허 속의 미국(America in ruins)을 새로이 건설하기 위한 1980년대의 긴급한 과제로서 인프라 시설에 대한 투자의 획기적인 증대가 강조되었다.<sup>11)</sup> 그리고, 1990년에 발간된 미국의 대통령 경제백서(Economic Report of the President, 1990) 또한 열악하고 부족한 사회간접자본은 생산성의 증가를 저해하므로 사회간접자본의 유지·보수 및 확충에 의하여 경제 성장을 증대시키는 것은 중앙 및 지방 정부 정책의 중요한 부분임을 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

인프라 시설의 여러 기능 중에서 가장 핵심적인 기능은 생산 지원 기능, 소비 촉진 기능, 공동 이용 기능 등인데, 이로 인해 인프라 시설은 작게는 주민의 생활 편의이나 복리

---

여섯째, 민간부문의 장기 투자를 바탕으로 자본 시장에 대한 접근도가 증대되고, 이로 인해 장기의 자본 시장을 성숙시키는 계기를 마련할 수 있다. 일곱째, 사회간접자본 시설의 조기 확충을 기대할 수 있다. 여덟째, 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 경영 기법 및 노하우를 활용할 수 있다. 마지막으로, 이윤 창출을 경제적 목표로 삼는 민간부문의 창의성을 바탕으로 인프라 서비스의 제공 과정에서 기술 혁신(technology innovations)을 기대할 수 있다.

11) 특히, Aschauer(1989)의 연구 결과에 의하면, 1960년대 이후에 발생한 인프라 시설에 대한 투자 위축이 궁극적으로 생산성의 하락을 초래하게 된 주요 요인이라는 사실을 미국과 여타 선진국에 대한 실증 분석을 통하여 주장하였다. 그리고, 이와 같은 연구 결과는 1990년대 초반부터 우리나라가 경험한 물류비용의 급증 및 이에 따른 국가 경쟁력의 저하 현상이 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항 등의 교통관련 인프라 시설의 부족에 기인한 것과 맥을 같이 하고 있다.

12) 변창훈, 「사회간접자본의 공간적 분포 특성 및 지역개발효과에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문, 2000.

증진을 도모할 수 있고, 크게는 지방 및 국가 경영 능력을 제고하는 데 필수 불가결한 요소이다. 이를 세분하여 살펴보면, 국민 편익의 창출, 생산성 향상, 물가 조절, 경기 조절, 고용 증대, 기술 진보, 환경 보전, 지역 균형 발전, 잠재적인 국가 발전의 동력으로 세분할 수 있다. 따라서 인프라 시설은 국민과 산업 전반에 제공되는 가장 중요한 간접적인 서비스인 셈이다.<sup>13)</sup> 보다 세부적으로, 인프라 시설의 국민경제적 역할을 살펴보면, 다음과 같다.

### 1) 생산 활동의 간접 지원

첫째, 인프라 시설은 생산 활동을 간접적으로 지원하는 역할을 한다. 따라서 산업 전반에 걸쳐 생산 활동의 효율성을 제고하고, 간접적으로 생산량의 증가를 유발하며, 물류 비용의 절감을 통하여 기업의 생산 원가를 경감하여 국가 경제의 대외 경쟁력을 강화하는 데 크게 기여한다.

### 2) 투자 증대 및 경제 개발 촉진

둘째, 인프라 시설은 수요를 증대하는 한편 투자를 촉진하는 역할을 한다. 즉, 인프라 시설에 대한 투자는 수송비의 절감 등을 통하여 생산 원가를 절감하고, 이에 따른 가격의 하락은 수요를 증대시키고 투자를 확대하는 요인을 제공하게 된다. 특히, 인프라 시설은 도로, 철도, 용수, 공업단지 등의 국가 기반 시설을 포함하기 때문에, 도시화를 촉진시켜 국토의 효율적인 개발을 촉진하는 한편, 지역 간 분업화의 촉진 및 고용 증대 등의 효과가 있다.<sup>14)15)</sup>

---

13) 존 케인즈(John M. Keynes)의 거시 경제학적 접근 방식에 의하면, 인프라 시설에 대한 투자는 정부 투자의 지출 증대를 통하여 총수요를 증가시키고, 나아가 고용 증대 및 소득 증가를 유발시킨다. 뿐만 아니라, 인프라 시설에 대한 투자는 제반 생산 시설 및 산업 기반을 직접, 혹은 간접적으로 지원함으로써 기술 혁신을 촉진시킨다. 이는 국가 경제의 생산 능력을 증대시키는 것이므로, 인프라 투자가 총 공급의 증대에 미치는 효과로서 설명된다.

14) 홍성용·김의준(1993)의 연구 결과에 의하면, 교통부문에 대한 투자 증대는 경제 전반에 광범위한 유발 효과를 미치고, 부문별로 임금 및 자본 등 국내총생산에 기준한 생산요소소득에 대한 유발 효과는 1.2~1.3배에 이르며, 생산액을 기준한 생산유발효과는 약 4배에 달하여 매우 큰 것으로 나타났다. 반면, 소비에 대한 유발효과는 0.8배 수준에 불과해 여타 부문에 대한 투자의 부문별 투자 효과에 비하여 상대적으로 매우 낮은 것으로 분석되었다. 한편, 연산가능일반균형모형(computable general equilibrium model)을 활용한 김의준·천현숙(1994)의 분석 결과에 의하면, 1993년에 1조원 규모의 사회간접자본 투자가 이루어질 경우, 국민의 조세 부담률과 해외 차관 규모는 고정된 상황에서 국내 기업의 상업 차관 도입을 탄력적으로 허용한다는 가정 아래, 1993~97년의 기간 동안에 국내총생산 1조 6,636억원, 그리고 수출 4

### 3) 물가 안정

셋째, 인프라 시설은 물가를 안정시키는 역할을 한다. 이는 물류 비용의 절감과 유통 산업의 발전을 촉진시킴으로써 물가의 안정에 크게 기여하는 것으로 나타났다. 특히, 미국을 비롯한 선진국의 사례를 살펴보면, 각 주(州, state)를 연결하는 고속도로(interstate highway) 및 대도시의 외곽도로 등을 중심으로 대규모 유통 단지가 형성되어, 지역간 가격의 평균화를 가져오는 것으로 알려져 있다.

### 4) 기술 혁신의 촉진

넷째, 인프라 시설은 기술 혁신(technology innovation)을 촉진하는 역할을 한다. 이는 자동차 산업 등을 비롯하여 사회간접자본시설과 관련된 산업을 활성화시키고, 간접적으로는 해당 산업의 기술 혁신을 유도한다. 또한, 고속철도 및 경전철 등과 같은 첨단 수송 수단의 건설 및 개발을 통하여 해당 산업을 국제 경쟁력을 갖춘 첨단 산업화하는 데 크게 기여한다.

### 5) 지역 경제의 균형 발전

다섯째, 인프라 시설은 지역 경제의 균형적인 발전을 유도하는 역할을 한다. 특히, 도로·철도 등의 교통시설을 비롯한 네트워크 인프라 시설의 확충은 지역의 개발을 유도하고, 여타 지역과의 연계성을 향상시켜 지역간의 인적(人的)·물적(物的) 이동을 용이하게 한다. 따라서, 인프라 시설의 지역간 균형적인 배치는 지역 격차의 해소에 도움이 되고, 특정 지역에 대한 산업 집중화의 현상을 크게 완화한다.

---

억 6,890만 달러가 증가하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

15) 한편, 한국은행이 발표한 2000년 산업연관표에 의하면, 인프라 시설의 공급을 직접적으로 담당하는 건설 산업의 직간접 고용 유발 효과는 10억원당 17.9명에 이른다. 이는 제조업의 고용 유발 효과인 9.7명을 현저하게 상회할 뿐만 아니라, 전체 산업의 평균 효과인 12.4명보다 지대하여, 경제 전체에 미치는 건설 산업의 고용 파급 효과가 매우 지대한 것으로 분석된다. 또한, 투자 금액에 대비한 노동 인력의 산정 과정에서 피고용인뿐만 아니라 자영업자 및 고용주까지 포함한 취업 유발 계수를 살펴보면, 건설산업은 10억원당 20.8명으로, 전체 산업의 평균 계수인 20.1명과 비슷한 수준이고, 제조업의 평균 계수인 14.4명에 비하여 약 6명 정도가 많은 것으로 나타났다.

## 6) 국민 생활 및 삶의 질 향상

마지막으로, 인프라 시설은 국민 생활 및 삶의 질을 향상하는 역할을 한다. 즉, 인프라 시설은 공공재(公共財)의 성격을 갖고 있기 때문에, 국민의 효용, 여가, 관광 등의 서비스를 직접적으로 혹은 간접적으로 공급하고, 교통, 통신 및 정보의 발달에 따라 지역간에 상호 접근이 용이하게 되므로 물리적인 시간의 저축을 통한 여가 시간의 증대를 가져다 준다.

## 2. 인프라 현황

우리 경제의 경쟁력 강화를 위해서는 주요 인프라 시설을 적가·적소에 공급하여, 물류 비용을 절감시켜 기업의 생산 및 투자 활동을 활성화시키고, 효율적인 생산 및 소비 활동을 뒷받침하여야 한다. 정부 또한 인프라 시설의 부족을 타개하기 위하여, 인프라 시설에 대한 정부의 재정 투자를 늘리고 민간부문의 자본을 유치하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 우리나라의 인프라 현황을 알아보기 위해서는, 무엇보다도 먼저 인프라 스톡을 파악하고, 인프라 투자 추이를 조망할 필요성이 있다.

### (1) 인프라 스톡의 개관

우리나라의 인프라 스톡(stock)을 파악할 수 있는 자료로는 통계청에서 발간하고 있는 「국부통계조사보고서」가 있다. 국부통계조사는 1968년, 1977년, 1987년, 1997년의 인프라 스톡에 대한 자료가 있으나, 발표 시점마다 인프라에 대한 부문별 구분이 다소 상이하여 일관적인 비교 분석은 사실상 불가능한 실정이다. 1968년의 국부통계조사에서는 인프라 부문을 별도로 조사 집계하지 않고, 정부의 자산부문 중의 구축물에 교통시설, 발전 및 송배전시설, 수리 및 급수시설, 기타시설로 구분하여 인프라 스톡을 집계한 바 있으며, 도로부문은 별도로 스톡이 제시되어 있다. 1977년의 「국부통계조사보고서」에서는 인프라를 크게 공공 자산과 공익 자산으로 구분한 반면, 1987년과 1997년에는 교통부문, 생활편의시설, 수리·치수시설, 통신부문에 구분하여 추계하였다. 그러나, 세부적인 항목에는 커다란 차이가 없는 것으로 보인다.

<표 II-1>에 의하면, 1968년에 조사된 우리나라의 인프라 스톡은 7,370억원 규모이며, 1977년에는 4조 6,325억, 그리고 1987년에는 70조 1,640억 규모인 것으로 각각 나타나고

있다. 그리고, 1997년에 통계청에서 발표한 「국부통계조사보고서」에 따르면, 1997년 말을 기준으로 우리나라 인프라의 총 자산 규모는 388조 2,580억원으로 집계되고 있다. 인프라 시설을 부문별로 살펴보면, 도로, 철도·지하철, 항만, 공항 등 교통부문의 총 자산은 전체 인프라의 55.4% 수준인 215조원 규모이며, 이 가운데 도로는 172조원으로 교통부문의 79.7% 수준을 차지하고 있다.

**<표 II-1> 연도별 국부통계조사상 인프라의 부문별 비교**

단위 : 10억원(명목가격 기준)

1968년		1977년		1987년		1997년
구축물		1. 공공자산	3,291.4	1. 교통부문	26,697	215,196
-교통시설	506.0	-도로	2,162.8	-도로	15,119	171,566
(도로)	(261.9)	-항만	114.4	-철도/지하철	9,859	35,919
-발전/배전	45.1	-공항	9.3	-항만	1,376	4,140
-수리/급수	130.9	-수리/치수	1,004.9	-공항	343	3,571
-기타시설	55.1	2. 공익자산	1,341.1	2. 생활편의	18,225	72,451
		-철도	779.4	-전기가스	15,254	50,298
		-통신	237.2	-상·하수도	2,971	22,153
		-상수도	324.5	3. 수리/치수	15,697	72,081
				4. 통신부문	10,545	28,530
총액	737		4,632.5		70,164	388,258

자료 : 통계청, 「국부통계조사보고서」, 서울 : 통계청, 각년호.

## (2) 인프라 투자 추이

인프라 스톡의 변화 추이를 보다 명확하게 파악하기 위해서는, 연도별 인프라 시설에 대한 재정 지원의 추이를 살펴볼 필요성이 있다. 우리나라 교통부문의 인프라 투자 규모는 1994년 이후 크게 증가하여 1998년부터는 10조원을 초과하였고, 2003년에는 13.9조원으로 지난 5년의 기간 동안에 무려 32.7% 증가한 것으로 나타났다. 그러나, 교통부문의 인프라 시설에 대한 지속적인 투자 노력에도 불구하고, 교통시설의 공급 추이가 수요의 증대 추세에 미치지 못하여 국내총생산(GDP)에 대비한 혼잡 비용과 물류 비용의 증가가 고질적인 사회·경제적인 문제점으로 제기되고 있는 실정이다.

정부는 경제 활성화와 물류비 절감을 통한 국제 경쟁력의 강화를 위하여 지난 10년의 기간 동안에 인프라 시설에 대한 투자를 지속적으로 확대하여 왔다. 정부 재정의 일반회

계에 대비한 인프라 시설의 투자 비율은 1993년의 11.1% 수준에서 2003년에는 15.0% 수준으로 증가하였다. 인프라 시설에 대한 중앙정부의 예산 지원 규모는 1996년부터 GDP에 대비하여 2%를 상회하고 있다. 특히, 교통부문의 인프라 시설에 대한 투자 규모 또한 1998년을 기준으로 10조원을 넘어서서 일반 회계에 대비하여 14.6~16.1% 수준, 그리고 GDP에 대비하여 2.3~2.5% 수준의 투자 비중을 나타내고 있다.

일반 회계에 대비한 인프라 시설의 부문별 투자 비중을 살펴보면, 인프라 분야 중에서 교통부문의 투자 비중이 1998년에 89.8% 수준으로 가장 높았다가, 2003년에는 83.3% 수준으로 점차 낮아지고 있다. 교통부문에서는 도로부문이 차지하는 비중이 50% 내외의 수준으로 가장 크며, 그 다음이 철도, 항만의 순이며, 비교통 부문에서는 수자원의 투자 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 그러나, <표 II-2>에서 살펴보는 것과 같이, 인프라 시설에 대한 연도별 재정 투자의 추이를 부문별로 살펴보면, 도로, 지하철, 공항의 비중이 점진적으로 낮아지는 반면, 철도, 항만, 대중교통이 차지하는 비중이 지속적으로 높아지고 있는 것을 알 수 있다.<sup>16)</sup>

**<표 II-2> 연도별 인프라 재정 투자의 부문별 추이(1993~2004년)**

단위 : %

부문	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (계획)
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
도로	49.7	50.4	48.2	49.3	48.6	48.9	51.5	52.1	54.8	51.6	50.6	49.7
철도	16.7	14.2	15.7	16.4	17.1	15.7	13.4	15.5	17.0	20.3	21.0	19.4
지하철	9.0	11.5	12.3	10.1	7.9	8.1	7.7	8.3	6.2	5.4	4.1	5.3
공항	4.6	5.7	5.4	5.4	5.9	8.5	7.6	5.3	2.4	2.0	2.2	2.2
항만	8.4	7.7	6.9	7.4	9.0	8.6	7.5	6.8	7.2	8.5	9.6	10.3
물류	-	0.1	0.4	0.6	0.6	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5
교통계	88.4	89.6	88.9	89.2	89.1	90.3	87.9	88.4	87.8	88.0	87.8	87.3
수자원	7.7	7.0	7.5	7.6	7.4	5.8	7.9	7.7	8.7	7.4	8.2	8.7
지역개발	1.5	1.3	1.3	1.1	0.9	0.9	0.8	1.1	1.1	1.8	1.0	1.1
대중교통	-	-	0.04	0.08	0.06	0.03	0.2	0.4	0.3	0.7	0.8	0.8
산업단지	2.4	2.1	2.2	2.0	2.5	3.0	2.6	2.4	2.1	2.1	2.2	2.1

자료 : 기획예산처, 내부 자료, 2004.

16) 2002년 이후, 철도에 대한 재정 투자의 비중이 증가하는 것은 기존의 노후화된 철도시설의 개보수 투자와 더불어 신공항철도 민간투자사업의 착수에 따른 것이다.

## 제3장

# 민간투자사업의 개요 및 추진 현황

## 1. 민간투자사업의 개요

### (1) 민간투자제도의 도입 배경

인프라 시설에 대한 민간투자제도는 크게 보면 첫째, 조세를 바탕으로 한 정부의 재정 투입 대신 민간부문의 자본 도입을 통하여 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라 시설을 조기에 확충하고, 둘째 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 민간의 창의성과 경영 효율성, 그리고 혁신성을 도모하기 위하여 도입되었다.<sup>17)</sup>

인프라 시설은 기본적으로 외부 효과가 큰 공공재이다. 따라서, 최근에 이르기까지도 인프라 시설의 건설과 운영 및 관리는 공공부문이 담당하여야 한다는 인식이 일반적이였다. 이는 민간부문이 해당 시설을 공급할 경우, 인프라 시설의 공급에 따른 외부 효과가 시장에 제대로 반영되지 못하여 과소 또는 저질로 공급되는 등 시장 실패(market failure)의 발생 위험이 큰 것으로 판단하였기 때문이다. 그러나, 각 나라마다 이와 같은 시장 실패보다 정부 실패에 의한 공급 부족 및 운영 과정의 비효율성이 더 크다는 인식을 하게 되었고, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 민간부문의 적극적인 참여가 필요하다는 결론에 도달하였다.<sup>18)</sup> 특히, 정부 실패에 의한 투자 부족 및 비효율성 문제가 심각한 개발도상국 등에서는 인프라 시설을 확충하기 위하여 민간부문의 참여를 확대하려는 노력이 지속적으로 행해지고 있다.<sup>19)</sup>

17) 인프라 시설에 대한 민간 투자에 대하여 비판적인 의견 또한 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 공공 기능에 대한 민간 기업의 참여로 인해 민간부문에 대한 특혜 시비와 더불어 공공 투자의 민간 투자에 대한 구축 효과(crowding out effect)가 논리적으로 설득력을 얻고 있다. 그러나, 공공 투자의 민간 투자에 대한 구축 효과보다는 상호 보완적인 양의 파급 효과(spilling effect)가 더욱 크다는 논리가 지배적이다. 결과적으로, 인프라 시설에 대한 민간부문의 투자가 공공부문의 투자로 전환되는 민간 투자는 경제 전체의 생산성을 증대시키는 한편, 민간부문의 투자를 증대시키는 결과로 이어지는 것이다(강승필, 「사회간접자본 개발의 재원 조달」, 교통개발연구원, 1997).

18) 송병록, “민자유치사업과 바람직한 정부의 역할”, 「건설경제」 통권 제17권, 국토개발연구원, 1997.

19) 한편, 세계은행의 한국 담당관인 에이어(Aiyer, S-R., “PPI: International Experience and its Lessons”, 민간투자지원센터(PICKO) 세미나 발표 자료, 1999.4)는 인프라 시설의 공급 주체가 공공부문에서 민간 부문으로 전환하는 과정에서 다음과 같이 여섯 가지의 변화 동인(動因, driving forces for changes)이



우리나라의 경우, 1997년 말에 외환 위기가 발생한 이후, 국가 재정의 운영이 적자 재정으로 전환됨에 따라 인프라 시설에 대한 투자의 중요성에 비하여 정부 예산의 한계가 나타나고 있어 민간투자사업의 중요성은 더욱 부각되고 있는 실정이다. 특히, 참여정부가 출범된 이래, 정부 정책의 기조가 성장 중심에서 복지 중심으로 전환되고, 이로 인해 지금까지 공공 재원으로 공급되어 왔던 교육 및 복지시설 또한 민간투자사업의 방식으로 공급하고자 하는 정책적 시도가 전개되고 있다. 따라서 향후의 민간투자사업은 전형적인 인프라 시설의 공급 방식으로 정착될 것으로 전망된다.

### 1) 인프라 시설의 확충

민간부문의 자본 유치의 주된 대상 사업은 주로 인프라 시설이며, 이와 같은 시설들이 제공하는 사회적 편익은 지대하기 때문에 정부는 민간부문의 자본을 추가로 도입하여 이러한 시설의 적정 수준의 공급을 보장하고자 한다. 만약 기존 방식으로만 인프라 시설을 공급하고자 할 경우, 정부는 재정 자원이 크게 부족하여 적정 수준의 시설물을 확보하지 못할 것이다. 민간부문의 자본을 인프라 시설에 대한 투자로 유인할 경우, 수익성이 확보된 사업은 민간투자사업으로 진행되는 한편, 나머지 잉여 재정은 다른 지역에 대한 추가적인 투자가 가능하게 되어 전체적으로 인프라 시설의 공급 수준은 물론 사회 복지의 수준 또한 보다 제고될 수 있다.

민간투자제도는 전통적으로 정부가 수행하였던 공공사업을 민간부문이 담당하도록 허용하는 제도라 할 수 있다. 수익성보다는 공익성이 강한 공공사업을 시장 기능에 맡기면 충분히 공급되지 못하기 때문에, 이와 같은 문제를 타개할 수 있는 유인책을 정부가 제공하여 민간부문이 해당 시설의 건설 및 운영을 수행하도록 하는 것이다. 정부가 세제 지원 또는 보조금 지급의 방식으로 수익성을 제공하면서까지 인프라 시설의 공급 과정에 민간 기업을 참여시키는 이유는 민간 자본을 인프라 시설의 확충에 보다 더 많이 투

---

작용하고 있는 것으로 주장한다. 첫째, 정부 재정의 여력은 상당 부분 제약이 있는 반면, 산업 및 생활 수준의 향상에 따른 인프라 서비스에 대한 지속적인 수요 증대는 충족되지 못하고 있다. 둘째, 공공 기업에 의하여 제공되고 있는 인프라 서비스 수준이 결코 국민들에게 만족스럽지 못하고 있다. 셋째, 인프라 시설의 공급 과정에서 소요되는 민간부문의 자금 조달원이 다원화되었고, 이를 위한 금융 기법의 혁신이 지속적으로 이루어지고 있다. 넷째, 경제적 이윤의 추구를 목적으로 하는 민간부문은 지속적으로 기술적 변화를 추구하여, 인프라 시설의 공급 과정에서 효율성을 제고하고 있다. 다섯째, 국가 경쟁력의 강화를 위하여 '작은 정부'(small government)를 지향하는 세계적 추세는 과거 공공부문의 역할이었던 인프라 서비스의 공급 과정에 민간부문을 경쟁적으로 참여시킴으로써, 해당 산업의 궁극적인 소비자인 국민에 대한 규제의 주체를 혁신적으로 민간부문에게 전가하고 있다. 마지막으로, 세계적으로 인프라 시설에 대한 민간 참여의 경험이 증대됨에 따라, 보다 많은 정보의 수집이 가능하게 되었고, 이로 인해 국경을 초월한 사업 참여의 기회가 확대되고 있다.

자할 수 있도록 하여 더 많은 인프라 시설을 조기에 확충하는 한편, 이와 같은 시설로부터 창출되는 공공 서비스를 국민들에게 제공하고자 하는데 있다.

우리나라의 경우 또한 지난 1994년에 『민자유치법』을 제정하는 등 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 민간부문의 자본을 유치하여 부족한 재정 문제를 부분적으로 해결하고, 다른 한편으로는 민간부문의 창의성과 경영 효율성을 공공시설의 운영 및 관리 과정에 도입하기 위한 노력을 기울이고 있다.

## 2) 민간의 창의성 및 경영 효율성 도모

민간투자사업을 통하여 인프라 시설의 공급 과정에서 민간부문의 창의성과 효율성을 도모할 수 있다. 한 나라의 경제 규모가 작고, 국민 경제에 대한 민간부문의 역할이 미약한 시기에는 민간 기업이 대규모의 자금이 장기간에 투자되는 인프라 시설을 건설하고 운영할 수 있는 역량이 크게 부족하다. 그러나, 경제 규모의 확대와 더불어 민간부문의 능력 향상이 이루어질 경우 공공부문보다 훨씬 높은 효율성을 갖는다는 사실이 여러 학자들의 연구를 통하여 이미 확인되었다.

특히, 공공성이 강한 인프라 시설의 공급 과정에서, 민간부문의 창의성과 효율성은 첫째, 혁신적인 설계와 시공을 통한 사업비 및 사업 기간의 감축, 둘째 운영비용의 감축과 시장 수요에 민감하게 대응하는 경영 방식의 도입을 통하여 구체화될 수 있다. 즉, 민간투자사업은 이윤 창출 및 극대화를 경제적 목표로 삼고있는 국내외 민간 기업의 전문적 지식 및 풍부한 경험을 활용하여 궁극적으로는 건설비를 감축하고, 공기를 단축하는 한편, 운영 측면의 효율을 개선할 수 있는 것이다. 그리고, 이와 같은 민간부문의 경영 효율성은 국가 전체의 효율성 개선으로 이어지고, 국가 경제의 제한적인 자원의 효율적인 배분에도 기여하게 된다.

## 3) 리스크의 이전

민간투자사업은 인프라 시설의 공급 과정에서 공공부문이 부담하여야 하는 다양한 형태의 리스크를 민간부문에게 분산 또는 이전시킬 수 있다. 각 국에서 시행되고 있는 민간투자사업의 대부분은 건설-운영-소유권 이전(Build-Operate-Transfer : BOT) 방식이나 건설-소유권 이전-운영(build-transfer-operate : BTO) 방식, 또는 건설-소유-운영(Build-Own-Operate : BOO) 방식으로 추진된다.<sup>20)</sup> 특히, 이와 같은 추진 방식은 개별

O사업 단위로 자금이 조달되는 프로젝트 금융 방식의 제한적 소구 금융(limited recourse financing)을 주요 핵심으로 한다. 즉, 채권자들이 정부에 대하여 특정한 형태의 보증을 요구하지 않는 것이 원칙이며, 프로젝트 전담회사(사업시행자)의 자산과 해당 사업의 운영 과정에서 창출되는 미래의 현금흐름에 근거하여 금융 지원이 행해지는 특성을 갖고 있다. 따라서 민간투자사업은 정부가 인프라 시설을 건설·운영·관리하는 과정에서 부담하여야 할 다양한 위험들을 출자자 및 대주단에게 분산 또는 이전시키는 효과를 가져다 준다. 또한, 민간투자사업은 상당 부분의 사업 위험이나 부담을 민간 기업에게 전가할 수 있으며, 특히 민간 기업은 운영 기간에도 책임을 부담하기 때문에 정부 발주의 공공사업에 있어서의 하자보증기간에 비하여 현저하게 오랜 기간 동안에 해당 시설에 대한 책임을 부담하게 된다.

20) 국내 민간투자사업의 대부분이 일반적으로 세계 측면에서 BOT 방식에 비하여 유리한 BTO 방식으로 추진되고 있다. BTO 방식은 민간 사업자가 해당 사업의 추진 과정에 소요되는 자금을 조달하여 시설물을 완공한 이후, 일정 기간 동안 당해 프로젝트를 운영하여 그 수입으로 부채 상환 및 지분 출자자에 대한 배당을 실시하고, 운영 기간이 종료되면 해당 시설물의 소유권을 정부에 양도하는 사업 방식이다. 반면, BOT 방식은 시설물의 공공성 등을 감안하여 해당 시설물에 대한 소유권을 일정 기간 동안 민간 사업자에게 귀속시키는 것이 부적절한 경우에 적용하는 사업 방식으로서, 민간 사업자는 시설물의 완공과 더불어 소유권을 정부에 귀속하고, 일정 기간 동안에 해당 시설물의 관리 및 운영을 통한 운영 수입으로 부채를 상환하고, 적정 수준의 투자비를 회수하게 된다. 한편, 국내 민간투자사업의 추진 방식은 시설물의 종류 및 세제 적용의 범위에 의하여 결정되는데, 일반적으로 과세 대상 시설물이 있는 경우에는 BOT 방식의 조세 부담에 비하여 BTO 방식의 조세 부담이 적은 편이어서 BTO 방식이 선호되고 있다. BOT 방식 및 BTO 방식으로 추진되는 민간투자사업에 대한 조세 체계는 다음의 표와 같다.

<표> 민간투자사업의 추진 방식별 조세 체계

구분	BOT 방식	BTO 방식
취득세	비과세 <sup>*)</sup>	비과세
등록세	비과세	비과세
농특세	비과세 <sup>*)</sup>	비과세
교육세	비과세	비과세
부가세		
- 건설 기간	- 매입세액 환급	- 매입세액 환급
- 기부 채납	- 영세율 적용	- 영세율 적용
- 운영 기간	- 과세	- 과세
재산세	- 시가 표준액의 0.3%(년)	비과세
교육세	- 재산세의 20%(년)	비과세
사업소세	- 건축물 m <sup>2</sup> 당 250원(년)	비과세

주\*) : 『지방세법』 제106조 및 제126조에 의하면, 국가 및 지방자치단체에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산 등기에 대하여는 취득세 및 등록세를 부가하지 않음.

자료 : 왕세중, 「경기 회복을 위한 민간투자사업 활성화 방안」, 한국건설산업연구원, 2004.

#### 4) 정부 기능의 보완

민간투자사업은 인프라 서비스의 공급 과정에서 발생 가능한 정부 실패를 보완하는 역할을 한다. 민간투자사업은 사업 추진의 주체가 경제적 이윤의 극대화를 경제 활동의 목적으로 하는 민간 기업이지만, 공공성을 갖는 인프라 서비스 시설을 공급·운영하는 사업이다. 이로 인해, 민간투자사업은 재정 부족과 공공부문의 비효율성을 해결하는 하나의 대안이 되고 있기도 하다. 따라서 우리나라와 같이 다른 부문에 비하여 상대적으로 금융부문이 발전하지 못한 나라에서는 새로운 금융의 틀을 만들고 금융시장의 기능을 강화하는 역할 또한 기대된다.

특히, 대규모의 민간 자본을 인프라 시설의 공급 과정에 유치하는 과정에서 개발도상국이 외국의 자본을 도입할 경우에는 해당 국가의 자본시장과 금융시장의 기반을 강화하는 외부 효과를 기대할 수 있다. 또한, 민간부문과 협상하는 과정에서 정부와 사업시행자 모두가 프로젝트의 수행에 따른 제반 위험 및 현금흐름을 정밀하게 분석하게 됨으로써, 해당 프로젝트의 성공을 가로막는 불합리한 정부 규제 등에 관한 구체적인 개선 방안을 도출할 수 있다. 그리고, 반복적인 협상을 통하여 공정한 게임의 법칙이 정립되어 후속 민간투자사업의 성공에 기여하는 등 인프라 시설에 대한 민간 투자는 다양한 측면에서 긍정적인 외부 효과(positive externalities)를 가져다 준다. 민간투자사업은 국내의 민간부문의 재원을 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 활용함으로써, 재정의 차입이나 직접적인 지출을 감소하게 하고, 이는 정부의 대외신용도(credit rating)를 개선하게 되며, 개방된 사업에 있어서는 선진 기술의 이전, 인력 개발 및 훈련, 국내 금융시장의 발전 또한 추가적으로 기대할 수 있게 만든다.

#### (2) 민간투자제도의 연혁 및 주요 내용<sup>21)</sup>

우리나라 민간투자제도의 발전 과정은 크게 3기로 구분할 수 있다. 제1기는 개별법에 의해 민간투자사업이 추진되던 시기로서, 지난 1960년대부터 『민자유치법』이 제정된 1994년 8월 이전까지의 기간이다. 제2기는 1994년 8월 이후부터 「민간투자법」으로 전면 개정되어 적용되기 전인 1999년 3월까지의 기간이다. 그리고, 제3기는 1999년 4월부터 현재까지이며, 각 기간별 특성은 다음의 <표 III-1>에 나타난 바와 같다.

---

21) 본 항은 송병록(2004.2)에 기초하고 있다.

**<표 III-1> 우리나라 민간투자제도의 기간별 특성**

구분	기간	기간별 특성
제1기	1968~94	· 개별법에 의한 산발적인 민간투자사업의 추진
제2기	1994~98	· 『민자유치법』 제정 · 제반 여건의 미성숙 및 특혜 시비를 우려한 정부 역할 회피와 규제 추진 · 실적 부진 · 민자유치 종합대책 수립 및 『민간투자법』 전면 개정
제3기	1999~현재	· 개정된 『민간투자법』 시행 · 투자 활성화를 위한 적극적인 정부 지원과 역할 분담

1) 제1기(1968~94년)

1994년 8월에 『민자유치법』이 제정되기 전까지는 대부분의 인프라 투자가 정부 주도의 재정사업으로 추진되어 왔다. 그러나, 투자 재원의 부족 문제를 해결하기 위해 1968년부터 『도로법』, 『철도법』, 『항만법』 등 개별법에 의해 일부 시설에 대하여 민간투자사업으로 추진한 바 있다. 해당 기간 동안의 투자 실적을 살펴보면, 도로, 철도, 항만 등 총 93개 민간투자사업에 3조 3,590억원이 투자된 것으로 집계되고 있다.

2) 제2기(1994~98년)

『민자유치법』이 제정되기 이전에는 개별법에 의해 민간투자사업이 추진됨으로써 민간사업의 사업 추진 절차, 수익성 보장 등 구체적인 제도적 장치 미흡으로 인해 민간 자본을 유치하는데 한계가 있었다. 이에 건설부·교통부 등 여러 부처에서 부처소관의 인프라 민간투자사업을 추진하기 위한 대책이 검토되었으나, 일관성을 가진 전체 사업을 대상으로 하는 『민자유치법』 제정의 필요성이 대두되었고, 이에 따라 1994년 8월 『민자유치법』을 제정하기에 이르렀다.

『민자유치법』의 제정은 다음의 두 가지 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 민간투자사업의 추진 절차가 명확해지고 정부가 매년 「민자유치기본계획」 수립을 통해 민간투자 대상사업을 고시하는 등 수동적인 정책에서 능동적인 정책으로 전환하였다. 둘째, 무상사용기간, 시설사용료, 정부 지원 등에 대한 기준을 명확히 하는 한편, 사업성 부족의 문제를 보완할 수 있는 방안으로서 사업자에게 부대사업을 허용하는 등 민간투자사업의 추진에 따른 특혜 시비의 논란에서 주무관청이 어느 정도 자유로울 수 있는 환경이 마련되었다.

그러나, 대상사업 선정의 잘못, 금융시장 여건의 미조성, 사업추진 경험의 부족, 민간 및 정부의 사업추진 역량 부족 등과 1997년 말에 발생한 외환 위기 등으로 사업 추진 실적은 지극히 저조하였다. 해당 기간 동안에 45개의 대규모 민간투자사업이 고시되었으나, 10개 사업에 대한 입찰 과정이 완료되었고, 단지 5개 사업만이 1997년의 외환 위기 이전에 실행 단계에 들어갔다. 특히, 민간부문의 투자 확대를 통한 경기 부양, 외국인 투자의 유치를 통한 국가 신인도의 제고 및 외환 위기의 극복 등을 위한 대안의 하나로서 민간투자사업 활성화의 필요성이 제기되기에 이르렀다. 이에 정부는 1998년 12월 『민자유치법』을 전면 개편한 『민간투자법』을 개정하는 등 대폭적인 제도 개선을 시도하기에 이르렀다.

### 3) 제3기(1999년 ~ 현재)

『민간투자법』의 개정을 통하여, 그동안 제기되었던 여러 가지 문제점들을 해결하였으며, 주요 개정 사항은 <표 III-2>와 같다.

## (3) 재정사업과 민간투자사업의 비교 분석

### 1) 재정사업과 민간투자사업의 사업 구조 비교

일반적으로 사회간접자본시설의 공급을 통한 인프라 서비스는 인프라 서비스의 기획(planning)에 기초하여, 시설물의 설계(design), 시공(build), 재원 조달(finance), 그리고 운영 및 관리(operate/manage) 등의 다섯 가지 기능이 결합되어 제공된다. <그림 III-1>에서와 같이, 전통적인 재정사업은 정부가 경제적·사회적으로 필요한 인프라 서비스를 기획하는 한편, 해당 시설물의 설계 및 시공을 민간부문으로부터 조달하고, 재원 조달과 운영 및 관리는 직접 담당하여 인프라 서비스를 제공하는 방식의 사업이다. 즉, 정부는 인프라 서비스의 수요에 대한 기획을 바탕으로, 설계와 시공은 계약을 통하여 민간부문에서 조달되지만, 재원 조달은 국민으로부터의 세금 또는 인프라 서비스의 사용료에 기초하여 예산을 편성하고 집행하는 방식으로, 그리고 운영 및 관리는 직접 또는 산하기관을 통하여 수행하는 것이다.

**<표 Ⅲ-2> 「민간투자법」의 주요 개정 사항 및 내용**

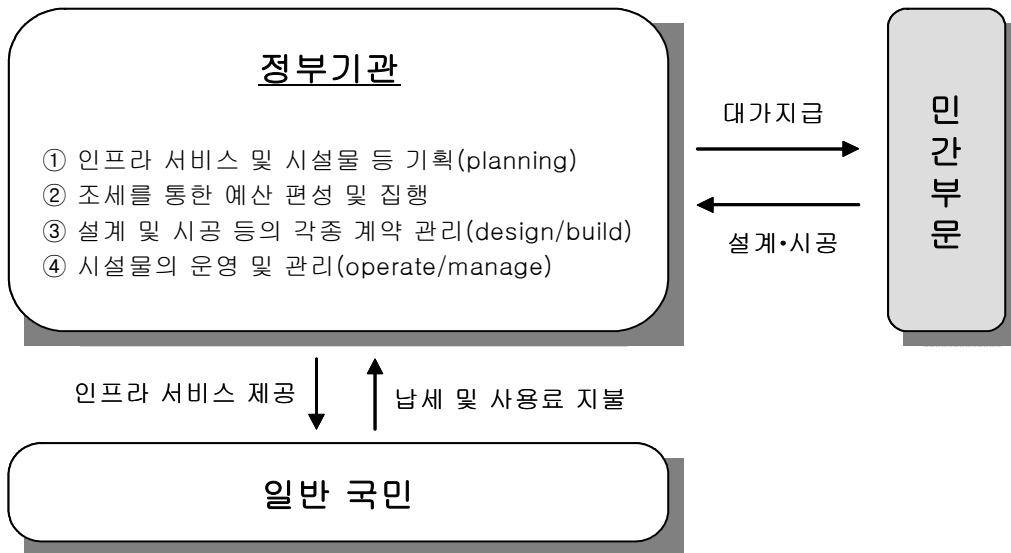
개정 사항	주요 개정 내용
대상시설 구분 폐지 (제2조)	·1종 시설과 2종 시설의 구분 폐지 ·BOO 시설도 공공성이 높고 사용자 징수가 제한되는 시설인 경우, 토지보상비 등 정부투자 또는 운영비 보조가 가능하도록 함.
사업추진방식 다양화 (제4조)	·정부고시사업 : 주무관청이 고시하는 모든 방식 ·민간제안사업 : BTO, BOT, BOO
민간제안방식 구체화 (제9조)	·별도의 시설사업기본계획 고시 없이 민간투자사업으로서의 추진 타당성 등을 검토하여 사업 추진여부를 결정할 수 있도록 하며 그 세부 절차를 시행령에서 규정
타당성분석에 근거한 대상사업 선정 의무화 (제8조)	·객관적이고 질 높은 타당성분석을 유도하고 그에 근거한 대상사업 선정이 이루어지도록 사전 타당성분석을 의무화
일몰제 도입 (제10조·제50조)	·당해 연도 민간투자대상사업으로 고시된 후 1년 이내에 시설사업기본계획의 고시를 의무화하고 불가피한 경우에 한하여 1년 연장 ·시설사업기본계획 고시 후 사업계획서의 제출이 없는 경우 1회에 한하여 재고시 가능
민간투자지원센터 설립 (제23조)	·민간투자지원사업 지원업무 전담기구 신설
민간의 창의·효율에 대한 인센티브 제공 (제25조 제5항)	·민간이 공기단축 또는 사업비를 절감할 경우 그를 이유로 사용자 또는 무상사용기간을 조정하지 아니할 수 있도록 함으로써 민간 투자자에 대한 인센티브 제공
산업기반신용보증 기금제도 개선 (제30조~제40조)	·기금관리기관을 신용보증기금으로 일원화 및 중소기업에 대한 우선적 신용보증 명문화 ·보증의 총액한도 확대 : 기금합계액의 15배→20배 ·기금의 보증대상 확대 : 금전채무외에 SOC 채권에 대한 보증 가능
사회간접자본투융자 회사 설립 및 운영 (제41조~제44조)	·산업기반신용보증기금과 별도로 국내외 사회간접자본시설사업에 직접 지분 참여 및 융자할 수 있는 투융자회사의 설립 근거 마련 ·Mutual Fund의 성격으로서 상업적 베이스에 의한 운영을 도모
매수청구권 인정 (제59조)	·천재지변 등 불가항력적 사유로 사업을 추진하기 어려울 경우 당해 시설 및 운영권에 대한 매수청구권 행사 근거 및 요건 명문화

이와 같은 재정사업에 대비하여, 민간투자사업은 <그림 Ⅲ-2>에서와 같이 해당 사업의 추진 주체인 민간투자법인(special purpose company : SPC)이 인프라 서비스를 제공하게 된다.<sup>22)</sup> 사업계획서의 평가 및 협상의 절차를 통하여 사업시행자로 지정된 민간투자법인은 자신의 책임아래, 설계, 시공, 자원 조달, 그리고 운영 및 관리를 일괄적으로 수행한다. 이러한 수행 과정에서 사업시행자는 여타 민간 기업과 개별적인 계

22) 민간투자사업의 사업 구조 및 금융 구조에 대한 자세한 설명은 왕세중(「SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안」, 2002, 19~29쪽)을 참조하기 바란다.

약을 체결하여 부분적으로 업무를 위탁하여 수행하게 할 수 있다. 결과적으로 인프라 서비스를 제공하는 최종적인 책임은 민간투자법인이 지는 것이며, 정부는 인프라 서비스를 기획하여 시설물의 규격을 산정하고, 민간투자법인과의 양허 계약(concession agreement)을 통하여 해당 사업의 추진 과정을 관리하는 일에 한정된다.

<그림 Ⅲ-1> 정부 투자에 의한 인프라 서비스의 제공 방식



자료 : 옥동석·이상호·김현아, 「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」, 한국건설산업연구원, 2000.2, 16쪽의 <그림 2-A>를 일부 수정하였음.

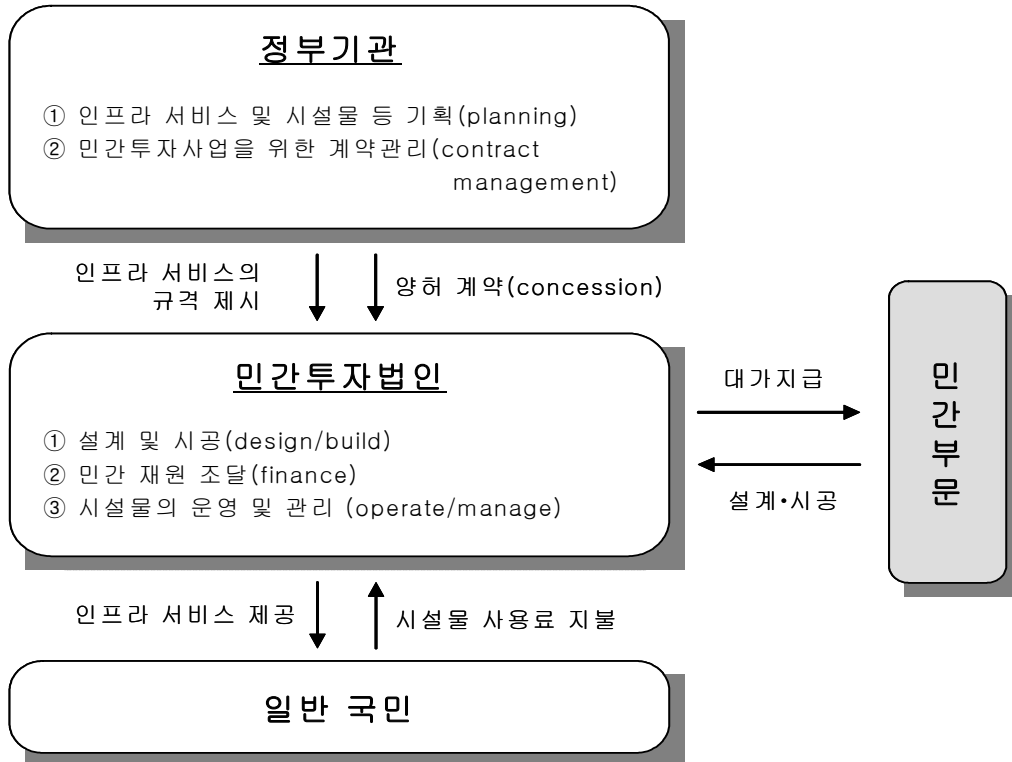
한편, 전통적인 재정사업에 대비하여 다양한 형태의 민간투자사업의 추진 구조를 비교하여 보면 <그림 Ⅲ-3>과 같다. 먼저, 전통적인 재정사업의 경우, 공공 발주자 또는 운영자가 사업의 기획 및 국민의 세금을 바탕으로 계약을 통하여 민간부문이 설계 및 시공을 담당하게 하며, 해당 시설의 운영은 공공부문의 운영자가 담당하게 된다. 따라서, 전통적인 재정사업은 설계 및 시공은 민간부문이 담당하는 한편, 해당 시설의 공급 과정에 소요되는 자금 및 운영은 전적으로 공공부문이 담당하게 되어 설계/시공과 재원조달/운영이 사업 참여자 사이에 이원화되어 있는 추진 구조를 갖게 된다.

반면, 민간투자사업의 추진 구조는 인프라 서비스의 공급 과정에 있어서 민간부문의 참여 정도에 따라 상이하게 나타난다. 먼저, 시공-운영-소유권 이전 방식의 BOT 경우, 공공부문은 사업 기획 및 국민의 세금을 바탕으로 일부 재원을 조달하는 한편, 민



간부문이 설계, 시공 및 운영을 담당하게 된다. 따라서, BOT 사업은 전통적인 재정사업에 대비하여 재원 조달은 사업 참여자 사이에 분담하지만, 설계, 시공 및 운영은 민간부문이 담당하는 추진 구조를 갖고 있다.

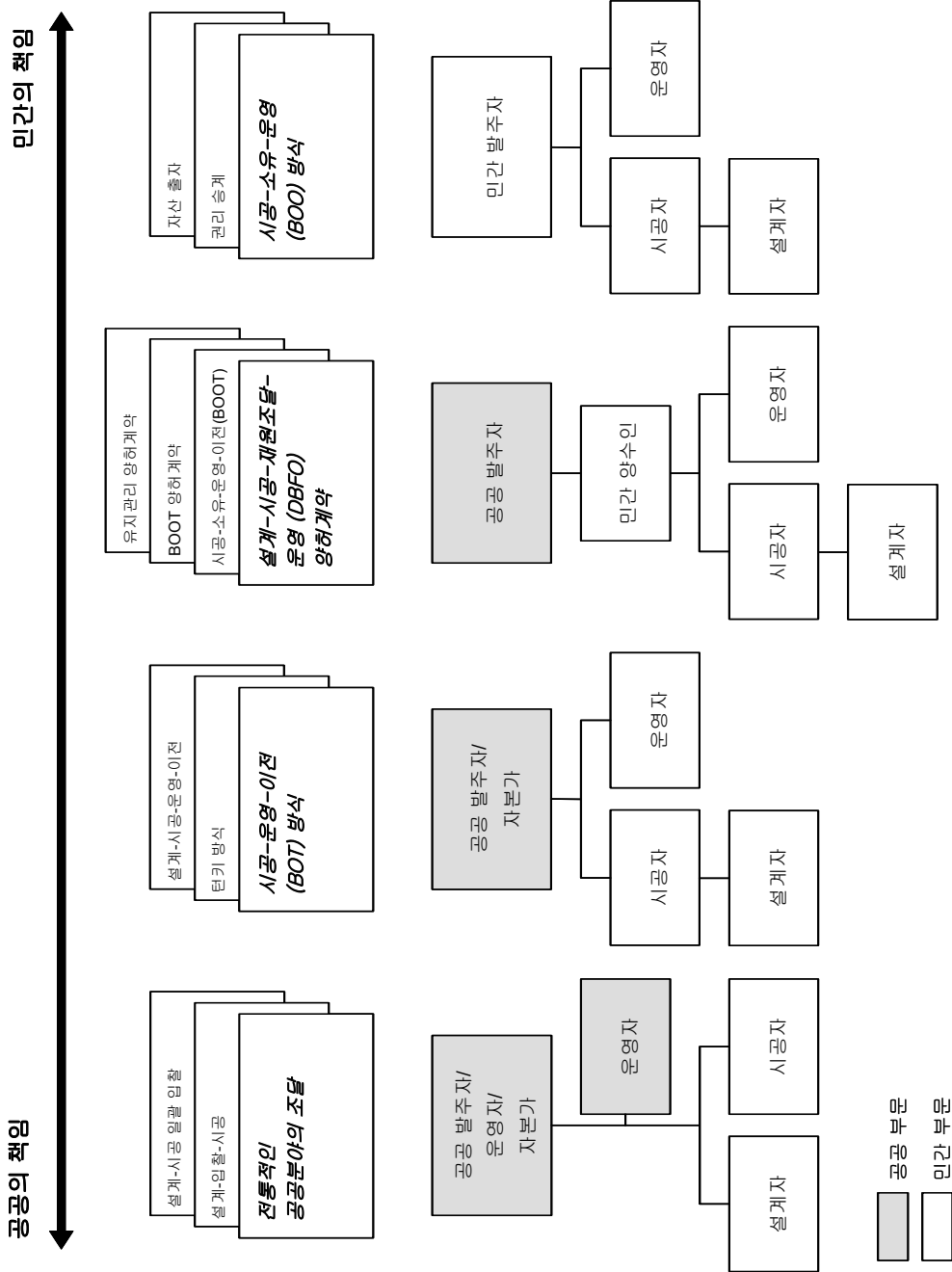
<그림 Ⅲ-2> 민간 투자에 의한 인프라 서비스의 제공 방식



자료 : 옥동석·이상호·김현아, 「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」, 한국건설산업연구원, 2000.2, 16쪽의 <그림 2-B>를 일부 수정하였음.

한편, 설계-시공-재원 조달-운영 방식의 DBFO 경우, BOT 방식에 대비하여 설계, 시공, 운영뿐만 아니라 재원 조달 또한 전적으로 민간부문이 담당하는 추진 구조를 갖고 있어, 공공부문은 사업의 기획 및 관리만 담당하게 된다. 그리고, 민영화 단계에 이르는 시공-소유-운영 방식의 BOO 경우, 민간 사업자가 해당 시설물의 소유권을 보유한 상황에서, 사업 기획, 재원 조달, 설계 및 시공, 그리고 운영 및 관리 등 인프라 서비스 공급의 전 과정을 담당하는 추진 구조를 이루고 있다.

<그림 Ⅲ-3> 재정사업과 민간투자사업의 추진 구조 비교



자료 : European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, 18쪽, 2003.3.

## 2) 재정사업과 민간투자사업의 추진 절차 비교

동일한 공종의 사업이라도 재정사업과 민간투자사업의 추진 절차는 매우 상이하기 때문에, 단계별로 두 사업 방식을 직접적으로 비교하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나, 현행 『민간투자법』에서 규정하고 있는 민간투자사업의 추진 절차를 기준으로 두 가지 사업 방식의 추진 단계를 개략적으로 비교한다면, <표 Ⅲ-3>에서와 같은 비교는 어느 정도 가능할 것으로 판단된다.

**<표 Ⅲ-3> 재정사업과 민간투자사업의 추진 절차 비교**

단계	재정사업	민간투자사업	
		정부고시사업	민간제안사업
사업 발굴	·주무관청·지자체·지역주민·정치권, 추진 대상 사업 발굴	·주무관청·지자체·35개 시설 대상·민투심의위원회의 심의 필요	·최초제안자·타당성분석 시행·35개 시설 대상·기본/실시 설계 →개략적 총사업비 추정
예비 타당성 조사	·시행 → 추진 유무 결정·국민경제적 편익이 높을 경우에 추진 - 경제성/사업성 미흡	·시행 → 추진 유무 결정·경제성 및 재무적 타당성이 인정될 경우에 추진	-
타당성 조사	·기본 및 실시설계 →개략적 총사업비 추정	·시설사업기본계획 수립 →기본/실시 설계 →개략적 총사업비 추정	-
예산 확보	·국회심의 통과	-	-
대상사업 고시	·입찰	·지정/고시 →사업계획서 제출/평가	·제3자 제안 공모 →사업계획서 제출/평가
협상	-	·국고 지원 필요시, 주무관청과 협의로 결정	·국고 지원 필요시, 주무관청과 협의로 결정
사업시행자 결정	·낙찰 및 계약·시공자 선정	·협상에 의한 사업시행자 결정	·협상에 의한 사업시행자 결정
용지 매입/보상	·주무관청	·주무관청 및 사업시행자	·주무관청 및 사업시행자
운영/관리	·발주처 시행	·사업시행자 시행	·사업시행자 시행

주 : 민간투자사업을 기준으로 한 개략적인 비교임.

자료 : 왕세중·김명수외, 「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」, 한국건설산업연구원·국토연구원, 2003, 64쪽.

추진 절차상의 기본적인 차이점은 무엇보다도 사업 발굴의 단계부터 운영 및 유지·관리의 단계에 이르기까지 민간 사업자의 참여 정도가 크게 다르다는 점이다. 그리고, 사업시행자의 선정 과정에 있어서 재정사업은 전통적인 입찰 및 낙찰 방식의 선정으로 인해, 민간투자사업에 비하여 보다 경쟁적인 선정이 가능하다는 점 또한 지적할 수 있다.

### 3) 민간투자사업의 발전 과정

인프라 사업을 추진하는 방식으로서 <표 III-4>에서와 같이 재정사업 방식, 위탁경영 방식, BOT 방식, PFI 방식 그리고 민영화 방식 등의 다섯 가지 방식을 고려할 수 있다. 그리고, 이와 같은 순서는 개별 추진 방식에 있어서 공공부문의 역할이 축소되는 반면, 민간부문의 참여 폭은 확대되는 것을 의미하며, 결과적으로 인프라 사업의 추진 과정에서 보다 많은 사업 리스크가 민간부문으로 이전되게 된다.

**<표 III-4> 인프라 사업의 추진 방식 비교**

구분	재정사업	위탁경영	BOT	PFI	민영화
공공서비스 성격 규정	공공부문	공공부문	공공부문 (기본설계)	민간부문	민간부문
자금 조달 및 시공	"	"	민간부문	민간부문	"
소유권의 귀속 <sup>(1)</sup>	"	"	일정 기간후 공공부문 이전	일정 기간후 공공부문 이전	"
비용/리스크 부담 주체 <sup>(2)</sup>	"	"	민간부문	민간부문	"
관리/운영 및 서비스 제공	"	민간부문	"	"	"

주 : (1) BOT는 소유권이 양허 기간 이후에 공공부문에 귀속되는 반면, PFI는 소유권이 공공부문에 귀속되지 않고 관리자만이 변경될 수 있음; (2) 비용과 리스크는 원칙적으로 민간부문이 부담하지만, 프로젝트의 실패로 인한 사회적인 충격이 지대할 경우 공공부문이 개입하는 경우도 있음.

자료 : The World Bank Institute, <http://www.worldbank.org>.

첫째, 재정사업 방식은 공공재의 성격을 갖는 인프라 사업의 전통적인 추진 방식으로, 공공부문이 공공 서비스의 성격 규정, 자금 조달 및 시공, 소유권의 귀속, 비용 및 리스크 부담, 그리고 관리·운영 및 서비스의 제공 등 인프라 사업의 각 단계에서 있어서 담당 주체가 된다. 반면, 위탁경영 방식은 전통적인 재정사업 방식에서 인프라 사업의 관

리 및 운영 단계를 민간부문에 위탁하는 방식으로, 인프라 사업의 경영 측면에 있어서 민간부문으로부터의 효율성을 도입하는 것을 목적으로 한다. 따라서 공공부문으로부터 위탁받은 민간부문이 공공 서비스를 제공하는 주체가 되지만, 비용 및 리스크 부담의 주체는 공공부문이 된다.

BOT 방식과 PFI 방식은 민간부문의 자본 및 경영 전문성을 활용한 인프라 시설의 확충 방식으로 최근 세계적으로 가장 많이 활용되고 있는 방식이다. 이는 재정사업 방식과 위탁경영 방식에 비하여, 인프라 사업의 추진 과정에서 민간부문의 역할 및 참여 정도를 대폭 허용하여 공공부문의 부담을 크게 경감할 수 있는 방식이다. 특히, 민간부문이 자금 조달, 건설 및 운영의 단계에서 주체가 되어, 추진 과정에서 소요되는 모든 비용과 발생 가능한 각종 리스크를 부담하게 된다. 그러나, 해당 인프라 시설의 소유권은 사전적으로 설정된 양허 기간(concession period) 이후에는 공공부문에 귀속되므로, 민간부문은 양허 기간 동안의 효율적인 운영을 통하여 해당 인프라 시설의 공급 과정에서 소요된 자금을 회수하여야 한다.

BOT 방식과 PFI 방식은 추진 절차에 있어서 매우 유사하지만, 경제·사회적으로 요구되는 공공 서비스의 성격을 규정하는 과정에서 차이점이 발생한다. BOT 방식은 공공부문이 기본 설계를 제공하여 공공 서비스의 성격을 규정한다. 반면, PFI 방식은 공공부문이 경제·사회적으로 요구되는 공공 서비스의 성격만을 설정하고, 민간부문은 이에 기초하여 창의적인 방법으로 공공 서비스를 제공하도록 허용되어 있다. 따라서, PFI 방식은 전형적인 BOT 방식에 비하여 민간부문의 창의성 및 효율성 도입을 위한 참여의 폭을 증대시킨 방식으로, 선진국형 BOT 방식으로 불린다.

마지막으로, 민영화 방식은 사회·경제적으로 요구되는 인프라 시설의 발굴 단계부터 해당 시설의 관리, 운영 및 서비스 제공의 단계에 이르는 모든 과정을 민간부문이 담당하는 방식이다. 더욱이 민영화 방식은 민간부문에게 인프라 시설의 소유권을 허용하여, 민간부문이 공공 서비스의 조달 및 관리 과정에서 추진 주체일 뿐만 아니라 책임의 주체가 된다. 이와 같은 추진 방식은 전통적으로 공공재의 성격을 갖는 인프라 시설의 건설 및 운영일지라도, 민간 기업의 경제적 목표인 이윤이 창출될 수 있는 경우에 민간부문의 사업 분야로서 추진이 가능하다는 인식의 전환에 기초하고 있다. 따라서 민영화 방식은 이윤 창출의 가능성에 기초하여 민간 기업들간의 경쟁이라는 시장 원리를 인프라 사업의 추진 과정에 도입한 방식으로 이해될 수 있다.

세계적으로 인프라 부문의 민영화가 가장 활발하게 추진되고 있는 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등의 사례를 살펴보면, 민영화를 통하여 정부가 지향하는 것은 공공사업 조달

의 재정 부담 완화와 더불어 민간부문에 대한 리스크 전가, 그리고 가격 및 품질에 대한 민간부문의 경쟁을 통한 공공 서비스의 품질 제고로 요약할 수 있다. 따라서 민영화 과정에서 각국 정부는 이윤 창출의 가능성에 기초하여 개별 인프라 사업에 대한 민영화의 우선 순위를 사전적으로 설정하고, 해당 사업을 단계별로 추진하여 전체적인 효율성을 제고하고 있다.

## 2. 민간투자사업의 추진 현황

외환 위기 당시인 1998년에 『민자유치법』이 『민간투자법』(이하 『민간투자법』)으로 전면 개정됨에 따라 민간투자제도는 다음과 같이 네 가지의 방향으로 재정립되었다. 국제적인 관행과 규범에 맞는 제도와 사업 추진 절차의 확립, 투명하고 간소한 절차를 마련하여 투자자의 신뢰와 경쟁 유도, 적정 수준의 투자 수익 보장과 합리적인 위험 분담을 통한 투자의 안정성 확보, 민간부문의 창의성과 효율성을 유도할 수 있는 인센티브 제공과 민간 책임의 명확화 등이 정부가 『민간투자법』의 제정을 통하여 추구하고자 하는 기본적인 정책 기조들이다.

이와 같은 기존 제도의 전면적인 수정 및 보완의 결과에 기초하여, 민간투자제도가 도입된 지 10년의 세월이 지난 지금, 동 제도는 이제 하나의 ‘정형화’된 사업 방식으로 정착하는 과정인 것으로 평가되고 있다. 그리고, 이와 같은 평가의 배경에는, 정부 주도로 민간투자사업의 환경을 지속적으로 개선하는 과정에서 공공부문과 민간부문의 꾸준한 노력과 부단한 창의적 실험 정신이 크게 기여한 것으로 판단된다.

그 결과로 인해, 2004년 9월말 현재, 47개의 국가관리사업과 102개의 주무관청 및 지방자치단체의 자체관리사업 등 총 149개의 민간투자사업이 각 부문별로 활발하게 추진되고 있다.<sup>23)</sup> 이 가운데, 이미 해당 인프라 시설이 완공되어 운영 단계에 있는 국가관리사업과 자체관리사업은 각각 6개 사업과 37개 사업으로, 총 43개 사업이 운영 단계에 있는 것으로 조사되고 있다.

23) 현재 추진되고 있는 민간투자사업은 해당 사업의 관리 주체에 따라 기획예산처가 직접적으로 관리하는 국가관리사업과 주무관청 또는 지방자치단체가 직접적으로 관리하는 자체관리사업으로 구분된다. 국가관리사업은 민간투자사업의 최고 의사 결정기구이며, 기획예산처의 장관이 위원장인 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐 민간투자 대상사업으로 지정된 사업이다. 특히, 국가관리사업은 총사업비의 규모가 2,000억원 이상인 사업이거나 총사업비가 2,000억원에 미달하더라도 2개 이상의 광역시도에 걸쳐 추진되는 사업, 또는 기타 필요성에 의하여 국가가 직접적으로 관리할 필요성이 있다고 인정되는 사업 등이 이에 해당된다.

## (1) 국가관리사업

2004년 9월말 현재, 국가관리사업은 <표 Ⅲ-5>에서와 같이 47개의 사업이 추진 과정에 있다. 47개 국가관리사업의 추진 현황을 사업 부문별로 살펴보면, 도로 및 터널사업이 21개 사업으로 전체의 44.7%를 차지하고 있으며, 항만사업이 9개 사업으로 19.1%의 비중을 차지하였다. 다음으로, 철도사업(경전철 포함)이 8개 사업으로 17.0%의 비중을 갖고 있으며, 물류사업 및 환경·기타사업이 각각 6개 사업(12.2%)과 3개 사업(6.1%)이 추진 과정에 있다.

**<표 Ⅲ-5> 국가관리사업의 추진 단계별·사업 부문별 현황(2004.9. 현재)**

구분	도로·터널	철도	항만	물류	환경·기타	합계
완공	4	0	1	1	0	6 (12.2)
시공 중	4	1	3	1	0	9 (19.1)
시공 준비	6	1	2	0	1	10 (21.3)
협상 중	6	6	2	3	2	19 (40.4)
모집 중	1	0	1	1	0	3 (6.1)
합계	21 (44.7)	8 (17.0)	9 (19.1)	6 (12.2)	3 (6.1)	47 (100.0)
	건설교통부 17(36.2), 해양수산부 10(21.3), 철도청 1(0.2), 서울시 3(6.4), 부산시 4(8.5), 대구시 1(0.2), 인천시 1(0.2), 광주시 1(0.2), 경기도 2(4.3), 경남도 1(0.2), 전북도 1(0.2), 부천시 1(0.2), 용인시 2(4.3), 의정부시 1(0.2), 김포시 1(0.2)					

주 : ( )안 합계에 대한 단계별·부문별 비중임.

자료 : 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>.

다음으로, 47개 국가관리사업의 현황을 추진 단계별로 살펴보면, 완공된 사업이 6개 사업(12.2%), 시공 과정의 사업이 9개 사업(19.1%), 그리고 시공 준비 단계에 있는 사업이 10개 사업(21.3%)으로, 총 47개 사업 중에서 절반이 넘는 25개 사업(53.2%)에 있어서 사업시행자가 선정된 것으로 나타났다. 한편, 협상 단계의 사업은 19개 사업(40.4%)으로서, 우선협상대상자 및 사업시행자가 선정된 사업은 총 44개 사업(93.6%)에 이른 것으로 집계되었다. 그러나, 현재 우선협상대상자를 모집하는 단계에 있는 사업 또한 3개 사업

으로, 6.1%의 비중인 것으로 나타났다.

한편, 47개 국가관리사업의 추진 현황을 소관 부처별로 구분하여 살펴보면, 건설교통부 소관사업이 17개 사업(36.2%)으로 가장 많고, 해양수산부가 10개 사업(21.3%), 부산시가 4개 사업(8.5%), 서울시가 3개 사업(6.4%), 경기도와 용인시가 각각 2개 사업(4.3%), 그리고 철도청, 대구시, 인천시, 광주시, 경남도, 전북도, 부천시, 의정부시, 그리고 김포시가 각각 1개 사업(0.2%)을 추진하고 있다.

## (2) 자체관리사업

2004년 9월말 현재, 자체관리사업은 <표 III-6>에서와 같이 총 102개의 사업이 추진 과정에 있다. 102개 자체관리사업의 추진 현황을 사업 부문별로 살펴보면, 환경사업이 총 42개 사업(41.2%)으로 가장 많았으며, 이 가운데 하수종말처리시설사업이 22개 사업(21.6%)으로 가장 큰 비중을 차지하였고, 다음으로 소각시설사업이 6개 사업(5.9%), 음식물처리시설사업이 3개 사업(2.9%), 그리고 폐기물처리시설사업과 가스시설사업이 각각 2개 사업(2.0%)인 것으로 집계되었다. 다음으로, 도로·터널·항만 및 공항사업이 25개 사업으로 전체의 25.5%를 차지하고 있으며, 이 가운데 도로사업이 6개 사업(5.9%), 터널사업이 10개 사업(9.8%), 항만사업이 3개 사업(2.9%), 그리고 공항사업이 6개 사업(5.9%)인 것으로 나타났다. 그리고, 주차장사업이 22개 사업으로 21.6%의 비중을 차지하는 반면, 관광 및 문화시설사업은 13개 사업(12.7%)인 것으로 나타났다. 따라서, 국가관리사업의 경우, 교통관련시설의 민간투자사업이 전체의 대다수인 39개 사업(80.8%)인 반면, 교통시설관련 자체관리사업의 수는 전체의 25.5%인 25개 사업에 불과한 것으로 나타났다.

한편, 102개 자체관리사업의 지역별 분포를 살펴보면, 서울시의 18개 사업을 비롯하여 6대 광역시가 추진하는 사업이 41개 사업을 비롯하여 대부분의 사업이 수도권(서울, 인천, 경기)과 부산권 그리고 기타 광역시에 집중되고 있으며, 제주도를 제외한 8개 도가 추진하는 사업이 48개인 것으로 조사되었다. 그리고, 자체관리사업의 추진 부처별 현황을 살펴보면, 건설교통부·해양수산부·환경부 등 주무관청이 추진하는 사업은 12개 사업으로, 도로, 철도 등 교통시설과 항만, 물류시설이 대부분인 것으로 조사되었다. 반면, 지방자치단체의 자체관리사업은 환경시설(40%)과 주차장(22%) 사업의 비중이 매우 높은 것으로 조사되었다.



<표 Ⅲ-6> 자체관리사업의 추진 단계별·사업 부문별 현황(2004.9. 현재)

구분	도로·터널·항만·공항	주차장	관광·문화	환경	합계
완공	13	15	4	5	37 (36.3)
시공 중	9	1	7	20	37 (36.3)
시공 준비	1	6	0	8	15 (14.7)
협상 중	2	0	2	8	12 (11.8)
모집 중	0	0	0	1	1 (0.1)
합계	25 (25.5)	22 (21.6)	13 (12.7)	42 (41.2)	102 (100.0)
	도로 6(5.9), 터널 10(9.8), 항만 3(2.9), 공항 6(5.9)		관광지 8(7.8), 기타 5(4.9)	하수 22(21.6), 소각 6(5.9), 폐기물 2(2.0), 음식물 3(2.9), 가스 2(2.0)	

주 : ( )안은 합계에 대한 비중임.

자료 : 민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>.

## 제4장

# 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도

### 1. 민간투자사업의 국민경제적 역할

전통적인 재정사업은 국민의 세금을 바탕으로 정부가 인프라 시설 및 서비스의 공급 주체가 되는 사업이다. 이에 반하여, 민간투자사업은 민간부문의 자원 조달을 바탕으로 민간 기업이 인프라 시설 및 서비스의 공급 주체가 되는 사업이다. 따라서, 민간투자사업의 국민경제적 역할은 정부 재정의 효율성 제고(fiscal benefits), 건설 및 운영 과정에서의 효율성 개선(improved efficiency), 그리고 자국내 자본시장의 발달(development of local capital market) 등으로 요약할 수 있다.

#### (1) 정부 재정의 효율성 제고

민간투자사업의 국민경제적 역할은 인프라 시설의 공급 과정에 소요되는 정부 재정의 효율성을 제고할 수 있다는 점이다. 이와 같은 정부 재정의 효율성 제고 효과는 다음과 같이 재정 지출의 절감 효과, 자원 부담의 민간 이전 효과, 그리고 추가 세수의 증대 효과 등 3가지의 잠재적인 원인에서 비롯된다.

##### 1) 재정 지출의 절감 효과

정부는 민간부문에 대한 인프라 시설 및 인프라 자산의 매각(sales) 또는 임대(lease)를 통하여 발생하는 수입이 상당 규모에 이르게 된다. 이로 인해, 정부는 대규모 공기업의 운영을 지원하기 위한 재정 지출의 규모에 대비하여 상당 규모의 재정 지출을 절감하는 혜택을 향유할 수 있다. 특히, 칠레, 아르헨티나, 페루 등의 중남미 국가들에 있어서 공기업의 운영 과정에서 소요되는 재정 지출의 절감 목표가 민간투자제도를 추진하는 주요 동인으로 작용하고 있다.

## 2) 투자 자원의 세대간 사용자 부담 효과

정부는 기존에 공급된 인프라 시설의 유지·관리 및 운영뿐만 아니라 신규 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에 소요되는 자원의 부담을 민간부문에 이전할 수 있다. 이와 같은 재정 절약의 혜택은 해당 인프라 서비스의 공급 과정에서 필연적으로 수반되는 자원 조달의 부담을 불특정 다수의 세금 납부자(taxpayers)로부터 세대간에 걸쳐 해당 인프라 서비스의 실질적인 사용자(users)에 적용함으로써 발생하게 되는데, 이를 민간투자제도의 운영 과정에서 적용되는 ‘사용자 부담의 원칙’(the user pays principle)이라고 한다. 특히, 이와 같은 원칙은 영국의 민간투자제도(private finance initiative : PFI)의 추진 동인으로 작용하는데, 결과적으로 정부는 공공 서비스의 공급자로서가 아니라 공공 서비스의 구매자로서의 역할을 담당하게 된다.

## 3) 추가 세수의 증대 효과

정부는 인프라 시설의 유지·관리, 건설 및 운영을 담당하는 민간화된 기업들로부터 추가적인 세제 수입(tax revenues)의 증대를 기대할 수 있다. 이는 대부분의 국가에 있어서 정부는 공공재의 특성을 갖고 있는 인프라 서비스를 제공하는 공기업에 대하여 다양한 형태의 세제 지원을 함으로써, 추가적인 재정 부담을 갖게 된다. 그러나, 경제적 이윤(economic profit)의 창출이 경영 목표인 민간부문이 인프라 시설의 운영 과정에서 과세 대상의 수익을 창출하게 된다. 따라서, 정부는 민영화 또는 민간화를 지향하는 민간투자제도를 통하여 공기업에 대한 세제 지원의 절감 효과뿐만 아니라 민간 기업으로부터 추가적인 세제 수입의 증대 효과를 향유할 수 있는 것이다.

## (2) 건설 및 운영의 효율성 개선

경제적 이윤의 추구를 목적으로 하는 민간부문은 공공부문에 대비하여 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 건설 기간의 단축 및 사업비의 절감 등을 통하여 효율성을 개선하고자 하는 유인 동기가 더욱 많으며, 이와 같은 효율성 개선의 효과는 다음과 같이 여섯 가지의 이유에서 비롯된다.

### 1) 상업적 목적과 정치적 목적의 분리

민간부문이 인프라 시설의 건설 및 운영 과정을 담당할 경우, 민간 기업의 경영 목표는 경제적 이윤의 극대화에 있다. 이로 인해, 정치적으로 추진되는 공공 재정사업과는 달리, 민간투자사업은 전적으로 상업적인 목적으로 추진된다. 따라서, 민간투자사업의 경우, 상업적인 목적과 정치적인 목적의 상호 분리가 가능하기 때문에, 사업 전체의 효율성을 개선할 수 있다.

### 2) 조달 및 입찰 과정의 유연성

민간 기업들은 공공부문과 달리 임금 수준의 결정 또는 물품 조달 등의 과정에 있어서 정부 조달 제도를 통하여 공공부문이 직면하고 있는 다양한 제약 사항들로부터 보다 자유로울 수 있다. 이로 인해 민간부문은 경쟁 입찰의 과정을 통하여 동일한 품질의 재료, 인력 및 서비스를 보다 저렴한 가격에 구입하여 해당 사업에 투입함으로써, 사업의 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

### 3) 적정 수준의 사용료 부과

민간부문은 공공부문에 대비하여 해당 인프라 시설의 건설 및 운용 과정에서 소요되는 실질 비용을 충당할 수 있는 수준에서 사용료를 결정할 수 있다. 대부분의 국가에 있어서 정부는 인프라 서비스의 사용료에 대하여 보조금 지급 또는 세금 감면 등을 비롯하여 다양한 형태의 금융 및 세제 지원이 이루어지고 있는 실정이다. 이와 같은 추세와는 달리, 민간투자사업은 운영 기간 동안에 사용료 수입의 징수를 통하여 건설 기간 동안의 투자비 및 일정 수준의 이윤을 회수하는 사업 구조를 갖고 추진되기 때문에, 적정 수준의 사용료가 부과된다.

### 4) 예산 절약의 유인

공공부문에 대비하여 민간부문은 보다 엄격한 예산 제약에 직면하고, 이것이 성과 측정의 기준으로 연계되어 있기 때문에, 예산 절약의 유인 요인이 발생하게 된다. 기본적으로 민간 기업은 시장기구(market mechanism) 하에서 적정한 대가를 지급하면서 자원을

획득하기 때문에 대가와 자원 사이에 적절한 균형을 유지하기 위한 유인 동기가 자연적으로 부여된다. 반면, 정부는 국민들의 세금을 바탕으로 필요 규모의 예산이 편성되기 때문에, 아무런 대가의 지급이 없이 일정한 사업을 집행할 수 있는 예산 자원을 획득하게 된다. 따라서, 정부의 경우, 자원 획득과 대가 지급 사이의 불균형이 발생할 수 있고, 이는 결과적으로 비효율을 낳을 수 있지만, 민간 기업에 있어서는 비효율의 발생 가능성을 최소화할 유인 동기가 있는 것이다.<sup>24)</sup>

#### 5) 경쟁에 의한 비용·생산 효율성

민간 기업들 사이의 경쟁적인 사업 환경은 비용 측면의 효율성(cost efficiency)과 생산 측면의 효율성(production efficiency)을 동시에 추구할 것을 지속적으로 요구한다. 뿐만 아니라, 민간 기업들 사이의 경쟁은 사용자들의 요구에 보다 신속하게, 그리고 적절하게 대응하도록 유도한다. 따라서, 민간 기업의 적극적인 참여를 통하여 조성되는 민간투자사업의 경쟁적인 환경은 인프라 서비스의 제공 측면에서 다양한 형태의 효율성을 창출할 수 있다.

#### 6) 건설 및 운영 기능의 통합

인프라 서비스의 공급 주체가 해당 시설의 운영자와 밀접한 관계를 유지할 경우, 인프라 시설의 운영 과정에서 보다 효율적으로 운영자를 관리·감독·통제할 수 있다. 따라서, 중앙정부가 공기업을 통하여 인프라 서비스의 공급을 대행하도록 만드는 것보다, 민간 기업들이 운영 기능을 내부화하여 인프라 서비스를 공급하는 것이 보다 효율적일 수 있다.

### (3) 자본시장의 발전

인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본을 활용하는 민간투자사업은

---

24) 이와 같이 자원 획득에 대한 대가의 경우, 민간부문에 비하여 공공부문은 지불 대가가 거의 없다는 현상에 대하여, 옥동석·이상호·김현아(「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」, 2000, 13쪽)는 ‘파산에 의한 자체 치유력(healing power of bankruptcy)’이라는 개념으로 설명하고 있다. 즉, 민간 기업은 방만한 경영을 할 경우, 파산할 수 있다는 위험에 항상 직면하므로 기업의 구성원들은 기관 자체의 위험을 자신의 위험으로 인식하게 된다. 반면, 정부기관의 구성은 잘못된 경영으로 인한 파산과 고용 상실의 위험을 거의 인식하지 못하게 된다.

자국내의 자본을 활용하는 과정에서 자본시장을 성숙시키는 한편, 자국내의 자본 유동성을 확대할 수 있는 기회를 제공한다. 특히, 인프라 시설의 민영화 또는 민간투자사업의 추진 과정에서, 자본시장의 발전은 다음에서와 같이 장기 자본시장의 발전에 기인하게 된다.

민간투자사업의 건설 및 운영 과정에서 소요되는 대규모의 자금을 조달하기 위하여, 민간 기업들은 직접 금융 형태의 대규모 채권을 발행할 수 있으며, 이는 금융권으로부터의 차입에 비하여 상대적으로 낮은 시장 위험을 수반하고 있다. 따라서, 이와 같은 대규모 채권의 발행은 민간투자사업을 통하여 상대적으로 안정적인 장기 수익을 기대할 수 있는 금융 환경을 조성할 뿐만 아니라, 자국내의 장기 자본시장이 발전하는데 크게 기여하게 된다. 또한, 민간투자사업을 통하여 발행 및 유통 시장이 가능한 장기 채권들은 보유 자금의 안정적인 장기 운용이 요구되는 각종 연기금과 같은 기관투자자들에게 안정적인 투자 기회를 제공할 수 있으므로, 장기 자본시장의 성숙도를 제고하는 한편, 자본시장의 장기 자금 유동성을 확보할 수 있게 된다.

## 2. 민간투자사업의 국민경제적 기여도

### (1) 정부 재정의 보완

#### 1) 민간 투자의 비중

<표 IV-1>에 나타난 바와 같이, 전체 인프라 투자에서 차지하는 민간 투자의 비중은 1998년의 2.32% 수준에서 2000년에 3.8% 수준으로 증가하였으나, 2001년에 다시 2.22% 수준으로 감소하였다.<sup>25)</sup> 그러나, 그 이후 민간 투자의 비중은 급격하게 증가하여, 2003년에는 무려 7.04% 수준에 이르렀고, 2004년에는 8.55% 수준에 이를 것으로 추정된다. 지방정부와 공기업의 투자 실적을 제외할 경우, 인프라 시설에 대한 민간 투자의 비중은 2003년에 10.4% 수준에 이르러, 규모 측면에 있어서의 민간 투자는 인프라 투자의 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

25) 2001년에 민간 투자의 비중이 일시적으로 축소된 것은 인천국제공항의 민간투자시설 및 인천국제공항고속도로의 완공에 기인하고 있다.

<표 IV-1> 주체별 인프라 투자 비중 추이(1998~2004년)

단위 : 억원

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
중앙정부 예산	116,454 (51.03)	134,939 (51.88)	142,326 (54.90)	151,817 (57.09)	159,860 (58.25)	182,978 (60.85)	173,008 (58.73)
공기업	42,425 (18.59)	51,509 (19.80)	54,168 (20.90)	48,838 (18.37)	34,845 (12.70)	31,965 (10.63)	31,524 (10.70)
지방정부 예산	64,045 (28.06)	65,635 (25.23)	52,874 (20.40)	59,341 (22.32)	63,190 (23.03)	64,590 (21.48)	64,849 (22.02)
민간 투자	5,293 (2.32)	8,031 (3.09)	9,871 (3.80)	5,924 (2.22)	16,532 (6.02)	21,193 (7.04)	25,194 (8.55)
합계	228,217 (100.0)	260,114 (100.0)	259,239 (100.0)	265,920 (100.0)	274,427 (100.0)	300,726 (100.0)	294,575 (100.0)

자료 : 기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>.

## 2) 민간 투자의 규모

### ① 국가관리사업의 투자 현황

민간투자지원센터(PICKO)가 2003년 12월 말을 기준으로 조사한 바에 의하면,<sup>26)</sup> 국가 관리사업에 대한 투자 규모는 투자비 규모가 확정되지 않은 제2연륙교 사업, 서울시 도시철도 9호선 등 4개 사업을 제외한 33개 사업의 총투자비는 31조 8,930억원(4개 사업의 개략적 총사업비를 포함할 경우, 약 35조 835억원)에 이르는 것으로 조사되었다.<sup>27)</sup> 한편,

26) 2003년 말을 기준으로, 추진 과정의 국가관리사업 수는 총 37개 사업이다.

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

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

33개 국가관리사업의 건당 총투자비 규모는 9,664억원(4개 사업의 개략적 총사업비를 포함할 경우, 9,482억원)인 것으로 집계되었다. 33개 국가관리사업에 대한 총투자비의 구성 분포(<표 IV-2> 참조)를 살펴보면, 건설분담금 형태의 재정 지원금이 8조 939억원(25.3%)이고, 출자자의 자기자본 투자액이 6조 7,591억원(21.1%), 그리고 금융기관 차입 등 타인자본이 17조 400억원(53.4%) 등이다.

**<표 IV-2> 국가관리사업의 총투자비 구성 분포(2003.12. 현재)**

단위 : 억원, %

구분	총투자비	구분		
		건설 보조금	자기 자본	타인 자본
규모	318,930	80,939	67,591	170,400
비중	100.0	25.3	21.1	53.4

주 : 국가관리사업 중에서 총투자비가 결정되지 않은 4개 사업(제2연륙교, 서울시 9호선, 영남권 및 중부권 화물터미널)은 제외됨.

자료 : 민간투자지원센터, 내부 자료, 2003년 12월 조사.

## ② 자체관리사업의 투자 현황

민간투자지원센터(PICKO)가 2003년 12월 말을 기준으로 하여 조사한 바에 의하면,<sup>28)</sup> 97개 자체관리사업의 총투자비(<표 IV-3> 참조) 규모는 약 5조 6,184억원의 규모로 조사되어, 자체관리사업의 건당 총사업비 규모는 579억원으로 나타났다. 총투자비 가운데 국비가 8,193억원(15.0%), 지방비가 5,964억원(10.0%), 그리고 민간부문의 투자 규모가 4조 1,890억원(74.5%)인 것으로 집계되어, 총투자비의 구성비는 국가관리사업과 유사한 것으로 나타났다. 따라서, 2003년 말 현재, 투자비 규모가 확정된 사업을 기준한 130개 민간투자사업의 총투자비 중에서 74.6%에 달하는 27조 9,881억원이 민간부문으로부터 조달된 것으로 집계되었다.

그리고, 97개 자체관리사업의 총투자비 중에서 사업 종류별 구성비를 살펴보면, 27개 하수처리장시설사업이 전체의 26.7%로 가장 높았고, 다음으로 터널사업이 18.4%, 그리고 도로사업이 17.3%의 비중을 갖는 것으로 나타났다. 그리고, 공항사업이 9.3%, 관광시설사업이 8.9%, 항만사업이 7.2%, 그리고 기타 시설사업이 6.3%의 순이며, 다른 부문의 사업은 미미한 것으로 집계되었다.

28) 2003년 말을 기준으로 하여, 추진 과정의 자체관리사업 수는 총 97개 사업이다.



<표 IV-3> 자체관리사업의 사업 종류별 총투자비 구성 분포(2003.12. 현재)

단위 : 억원

구분	건수	총투자비	국비		지방비		민간		기타
공항	6	5,232 [9.3]	-		-		5,232	(100)	-
항만	3	4,048 [7.2]	1,420	(35)	-		2,628	(65)	-
도로	6	9,724 [17.3]	-		2,670	(27)	7,054	(73)	-
터널	10	10,365 [18.4]	600	(6)	787	(8)	8,978	(86)	-
주차장	22	911 [1.6]	-		15	(1.5)	892	(98)	5(0.5)
하수처리장	27	14,985 [26.7]	5,570	(37)	2,335	(16)	6,903	(46)	176(1)
소각시설	7	1,158 [2.1]	581	(50)	88	(7)	491	(43)	-
기타환경	3	1,237 [2.2]	-		2	(1)	1,235	(99)	-
관광지	8	4,980 [8.9]	22	(0.7)	67	(1.3)	4,893	(98)	-
기타	5	3,544 [6.3]	-		-		3,544	(100)	-
합계	97	56,184 [100.0]	8,193	[15.0]	128.7	[10.0]	5,964	[74.5]	61.8 [0.5]

주 : [ ]안은 총투자비에 대한 사업 종류별·재원 종류별 비중이고, ( )안은 사업 종류별 총투자비에 대한 재원 종류별 비중임.

자료 : 민간투자지원센터, 내부 자료, 2003년 12월 조사.

## (2) 고용 창출의 레버리지 효과<sup>29)</sup>

건설산업의 고용 창출 효과는 여타 산업에 비하여 매우 크다는 것은 이미 주지의 사실이다. <표 VI-4>에서와 같이, 한국은행이 발표한 「2000년 산업연관표」에 기초한 산업별 직·간접 고용 효과를 살펴보면, 10억원의 투자 규모에 기초하여 건설산업은 17.9명, 그리고 제조업은 9.7명으로 나타났다. 특히, 건설산업의 고용 유발 효과는

29) 본 항의 주요 분석 내용은 윤하중·김난주(「일자리 창출을 위한 민간투자제도의 활용 방안」, 국토연구원, 2004)에 기초하고 있다.

전체 산업의 평균치인 12.4명을 크게 상회하여, 건설산업에 대한 투자가 경제 전반에 미치는 고용 파급 효과가 매우 지대한 것을 알 수 있다.

**<표 VI-4> 산업별 고용 및 취업 유발 계수**

단위 : 명/10억원

구분	고용 유발 계수	취업 유발 계수
건설산업	17.9	20.8
제조업	9.7	14.4
전체 산업 평균	12.4	20.1

주 : 고용 유발 계수는 해당 산업에 대하여 10억원의 투자에 따른 직접·간접 고용 유발 효과를 나타낸 것이며, 취업 유발 계수는 노동량의 산정 과정에서 피고용인뿐만 아니라 자영업자 및 고용주까지 포함하여 산출된 수치임.

자료 : 한국은행, 「2000년 산업연관표」, 2004.

건설산업의 여러 분야 중에서도 인프라 시설에 대한 건설 투자가 경제 전반에 미치는 파급 효과는 매우 지대한 것으로 분석된다. 특히, 민간투자제도는 민간부문의 창의 성과 효율성을 도입하는 장점뿐만 아니라, 동일한 규모의 정부 재정을 투입하여도, 그 이상의 투자 효과를 창출할 수 있는 레버리지 효과 또한 갖고 있다. 윤하중·김난주(2004)의 연구 결과에 의하면,<sup>30)</sup> <표 IV-5>에서와 같이 10억원 투자에 따라 도로는 13.20명, 항만은 9.03명, 철도는 11.70명, 그리고 환경은 12.85명의 고용이 직접적으로 유발되는 것으로 분석되었다.<sup>31)</sup> 따라서, 분석 대상의 4개 분야, 11개 민간투자사업의 총사업비 9조 8,635억원을 투자하여, 직접적으로 유발된 고용 효과는 11만 5,354명으로 나타났고, 평균적으로 10억원의 투자에 대비하여 11.69명의 고용 창출이 이루어진 것으로 분석되었다.<sup>32)</sup>

30) 윤하중·김난주(2004)는 현재 민간투자사업으로 추진 과정에 있는 11개 사업의 실적치를 바탕으로, 인프라 시설에 대한 민간투자사업의 고용 창출 효과를 분석하였다. 민간투자사업의 경우, 특별한 경우를 제외하고는 실시 협약에서 정해진 총사업비가 변경될 수 없기 때문에, 투자 규모는 실시 협약 당시의 금액을 설정하였다. 분석 대상 사업의 선정은 도로 4개 사업, 항만 3개 사업, 철도 2개 사업, 환경 2개 사업 등 11개 사업으로 선정하였다. 각 분야별로 실질적인 고용 유발 효과를 분석하기 위하여, 총사업비의 항목들 중에서 공사비, 조사비, 설계비, 감리비 및 건설기간 중 법인 운영비만을 고려하였다. 또한, 민간투자사업으로 추진된 사업의 직접적인 고용 유발 효과를 분석하기 위하여, 공사비는 공사비의 항목들 중에서 직접 공사비의 직접 노무비를 기준으로 해당 연도의 품셈상의 평균 노임을 적용하였다. 그리고, 조사비, 설계비, 감리비는 직접 노무 비율에 의해 직접 노무비를 산출하고, 엔지니어링 품셈 상의 고급 기술자 노임 단가를 적용하여 산출하였다.

31) 여타 부문에 비하여, 항만부문의 고용 유발 효과가 낮은 것으로 나타나는데, 이는 항만사업의 특성상 건설 과정에서 인력의 투입 비율에 대비하여 장비의 사용 비율이 높기 때문으로 이해된다.

32) 한편, 윤하중·김난주(2004)에 의하면, 상기의 고용 유발 효과는 투자에 대한 직접적인 고용 창출이외의

<표 IV-5> 민간투자사업의 사업 종류별 고용 유발 효과

단위 : 억원, 명/10억원

구분	도로분야	항만분야	철도분야	환경분야	합계
총사업비	63,234	19,219	14,712	1,470	98,635
직접 고용 효과	13.20	9.03	11.70	12.85	11.69

자료 : 윤하중·김남주, 「일자리 창출을 위한 민간투자제도의 활용 방안」, 국토연구원, 2004.

더욱이 민간투자제도의 경우, 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 정부와 민간이 투자 재원을 분담하고, 그에 따른 위험 또한 분담하기 때문에, 정부 재정의 한계 이상으로 인프라 시설을 추가적으로 공급할 수 있는 레버리지 효과가 있다. 민간투자사업을 통한 정부 재정의 레버리지 효과에 의한 추가 고용 창출의 분석 결과를 살펴보면,<sup>33)</sup> 다음과 같다. 2004년 인프라 예산(안) 규모 17조 3,007억원 중에서 민간투자사업과 관련된 예산 14조 1,936억원 전액이 정부 재정으로 집행될 경우, <표 IV-7>의 고용 유발 실적치에 근거하여 산출된 직접적인 고용 인구는 16만 5,994명에 이를 것으로 예상된다. 그러나, 민간투자제도를 활용하여 인프라 시설의 건설 과정에 소요되는 총사업비의 부담을 정부와 민간부문이 분담할 경우에 추가 고용 유발의 효과를 산출할 수 있다.

일반적으로 민간투자사업을 추진할 경우, 정부의 예산으로 총사업비의 일정 부분(약 30% 정도)을 건설 분담금의 형태로 지원하고, 나머지(약 70% 정도)를 민간 자본으로 투입하고 있다. 따라서, <표 IV-6>은 2004년 총 인프라 예산의 일정 비율을 건설 분담금으로 지원하고, 나머지는 민간부문에서 조달할 경우의 고용 유발 효과를 나타내고 있다. 정부는 기존 예산의 30%만 투입할 경우, 추가적으로 11만 6,195명의 고용을 창출할 수 있는 것으로 분석되었다. 즉, 정부는 인프라 예산 중에서 1조원을 민간투자사업으로 전환할 경우, 2.3조원 규모가 증액된 3.3조원의 인프라 투자 효과와 더불어 2만 7,000여명이 증가한 3만 8,000여명의 직접적인 고용 창출 효과를 기대할 수 있는 것으

간접효과는 고려되지 않은 것으로서, 간접 노무비 즉, 사업의 추진을 위하여 고용된 인원(본사 사무인원 등), 건설에 필요한 자재 등을 만들고 납품하기 위하여 고용된 인원 등을 고려하면 실제적으로는 더 많은 고용이 창출될 것으로 해석하고 있다. 그리고, 이와 같은 분석 차이로 인해 상기의 고용 유발 효과는 한국은행이 발표하는 산업연관표에 의한 고용 창출의 효과와는 그 의미에 있어 해석의 차이가 있다는 점 또한 지적하고 있다.

33) 윤하중·김남주(2004)는 2004년 인프라 예산(안)을 활용하여 민간투자사업을 통한 정부 재정의 레버리지 효과가 고용 창출에 미치는 영향 정도를 분석하였다. 2004년의 예산(안)에 의하면, 민간투자제도와 관련된 5개 분야에 총 14조 1,936억원이 배정되었고, 사업 분야별 예산 규모는 도로 8조 1,146억원, 철도 3조 1,742억원, 항만 1조 6,756억원, 지하철 8,675억원, 그리고 공항 3,617억원 등이 책정되어 있다.

로 분석되었다.

<표 IV-6> 예산 투입 비율에 따른 고용 레버리지 효과

구분	예산 투입 비율		
	30%	40%	50%
투입 예산 규모	4조 2,581억원	5조 6,774억원	7조 968억원
예산 투입에 따른 고용 유발 인원	4만 9,798명	6만 6,397명	8만 2,997명
민간투자제도를 통한 추가 고용 유발 인원	11만 6,196명	9만 9,597명	8만 2,997명
총 고용 유발 인원	16만 5,994명	16만 5,994명	16만 5,994명

결과적으로, 2004년의 인프라 예산을 재정사업만으로 집행할 경우에는 16만 5,994명의 직접적인 고용 효과를 낼 수 있다. 반면, 민간투자제도를 도입해서 정부와 민간이 분담하여 인프라 시설을 건설할 경우, 예산의 30% 정도를 민간 투자에 대한 정부의 건설 분담금 형태로 사용하고 나머지 70%를 정부 부담으로 인프라 시설을 건설한다면, 인프라 투자의 레버리지 효과뿐만 아니라 고용 창출의 레버리지 효과를 극대화할 수 있는 것으로 분석되었다. 즉, 동일한 규모의 정부 예산 30%(4조 2,581억원)을 집행하면서도 정부의 재정만으로 투자할 경우에는 16만 5,994명의 고용 창출이 유발되고, 나머지 70%(9조 9,355억원)을 정부 재원만으로 건설에 투자해서 11만 6,196명의 일자리를 창출할 수 있다. 따라서, 동일한 규모의 예산을 집행하면서, 정부의 재정만으로 투자할 경우에는 16만 5,994명의 고용 창출이 유발되지만, 민간 투자를 도입할 경우에는 28만 2,190명에 달하는 고용 창출의 레버리지 효과를 추가적으로 기대할 수 있는 것이다. 따라서, 민간투자사업은 정부 재정의 보완 효과를 통하여 고용 창출의 효과를 극대화하는데 매우 유용한 정책 수단인 것으로 분석되었다.<sup>34)</sup>

34) 이와 같은 분석 결과는 하헌구·김의준·안종희(1998)의 연구 결과와도 일치하고 있다. 동 연구는 연산 가능일반균형(CGE)모형의 구축을 통하여 정부 세수의 증대, 외국 자본의 도입, 국·공채의 발행, 그리고 민간 자본의 유치 등 4가지 투자 재원의 조달 방법에 따른 교통시설 종류별 투자의 경제적 효율성을 경제 성장, 소비자 물가, 무역 수지, 고용 및 사회적 후생 측면에서 분석하였다. 투자 재원 사이에 대체 관계가 형성되는 경우, 조세 수입의 증대에 의한 교통시설의 건설 경우에 대비하여 민간 자본의 유치를 통한 교통시설의 건설이 약 0.022% 정도의 고용을 추가적으로 증대시키며, 여타 재원 조달 방법에 비하여 고용 증대의 효과가 가장 큰 것으로 분석되었다. 또한, 투자 재원 사이에 대체 관계가 형성되지 않는 경우, 4가지 투자 재원의 조달 방법 중에서 민간 자본의 유치가 31만 4,000명~32만 3,000명으로, 여타 재원 조달 방법에 비하여 고용 증대의 효과가 가장 큰 것으로 분석되었다.

### (3) 자본시장의 발달

#### 1) 장기 채권시장의 형성

지금까지 대부분의 인프라 민간투자사업에 있어서 타인자본의 전통적인 조달은 일반적으로 금융기관으로부터 프로젝트 금융 형태의 차입 방식에 의한 대출에 의하여 이루어져 왔다. 그러나, 최근 인프라 민간투자사업에 대한 대출 시장의 한계를 극복하는 하나의 방편으로 장기 채권의 발행에 의한 자금 조달의 사례가 증가하고 있다.<sup>35)</sup> 그리고, 이와 같은 장기 채권 시장의 형성은 궁극적으로 국내 자본시장의 발달에 크게 기여하고 있다.

국내 인프라 민간투자사업과 관련하여 채권(자산 유동화 채권 포함)이 발행된 사례(<표 IV-10> 참조)를 살펴보면, 1999년 5월에 인천공항에너지(주)가 인천공항의 에너지시설공사에 소요되는 자금중 1,000억원을 신용 등급 AA와 만기 10년의 채권을 발행하여 조달하였다. 또한, 2000년 8월에 LG POWER(주)가 안양부천 열병합발전소의 매입과 관련하여 공모 방식에 의하여 신용 등급 AA와 5개의 상이한 만기 구조를 갖는 무보증 회사채를 발행하여 4,040억원을 조달하였다. 그리고, 천안~논산간 고속도로 민간투자사업의 경우, 5~15년의 다양한 만기를 가진 총 6가지 종류의 공모 방식에 의한 무보증 회사채 형태의 SOC 대출 채권에 대한 유동화를 통하여 7,300억원을 조달하였다.<sup>36)</sup>

35) 최근 다양한 형태의 채권 발행이 프로젝트 금융의 중요한 수단으로 활용되는 것은 세계적인 추세이다. Dealogic의 2003년 *Project Finance Review*에 의하면, 프로젝트 금융을 위한 채권 발행 실적은 2002년의 80억 5,000만 달러에서 2003년에는 198억 2,000만 달러의 규모로 크게 증가하여 프로젝트 금융의 형태로 조달된 금액의 18.3% 수준에 이르는 것으로 나타났다. 채권의 발행을 통한 프로젝트 금융 실적은 미국이 가장 두각을 나타내고 있다. 40개 프로젝트에서 79억 달러가 발행되었으며, 발전부문에서만 59억 달러가 발행된 것으로 집계되었다. 그 다음은 영국으로서, 69건의 인프라 시설에 대한 투자 자금 52억 달러 가운데, 49억 9,000만 달러가 채권의 발행을 통하여 조달되었다. 특히, 영국에서는 채권 발행을 통한 자금재조달(refinancing)이 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 자금재조달 실적을 살펴보면, 2002년에는 32건의 사업에 105억 달러 규모의 자금재조달이 이루어졌고, 2003년에는 65건의 사업에 237억 8,000만 달러 규모의 자금재조달이 이루어진 것으로 집계되었다. 민간투자사업의 자금재조달에 대하여 보다 자세한 내용은 왕세중·김남용 외(2004)를 참조하기 바란다.

36) 천안~논산간 고속도로 민간투자사업의 추진을 위한 채권 조달의 방법으로 SOC 채권의 유동화 방식을 선택하게 된 배경으로서, 전통적인 대출 방식으로 타인자본을 조달할 당시에 투융자 금융기관을 비롯한 금융권에서 민간투자사업에 대한 대출 재원의 가용성이 크게 부족한 점을 들 수 있다. 2000년 말부터 국내 금융시장에서 본격적으로 진행되고 있던 부실 금융기관의 정리를 비롯하여 금융기관의 구조 조정 및 합병 등으로 인해 민간투자사업에 참여할 수 있는 금융기관이 절대적으로 부족하였다. 이와 같은 상황으로 인해, 본 사업의 대주단(syndication)에 참가할 것으로 예상되었던 금융기관이 자산 운용의 보수화 전략을 고수하였고, 결과적으로 본 사업과 같은 대규모 자금의 장기 대출을 회피하여 대주단의 구

특히, 천안~논산간 고속도로 민간투자사업에 있어서, 타인자본의 조달 방안으로서 SOC 채권의 발행 방안에 비하여 대출 채권의 유동화 방안을 선택함으로써 다음과 같은 기대 효과를 유발한 것으로 평가된다.<sup>37)</sup> 첫째, SOC 채권시장의 풍부한 유동 자금을 정부 정책에 근거한 인프라 민간투자사업에 대한 투자로 유도하여 민간투자사업에 대한 투자 재원을 다양화하였다. 둘째, SOC 채권의 유동화는 금융시장에 대한 만기가 10년 이상인 우량의 장기 채권의 공급을 통하여 기관투자자의 자산 운용에 있어서 안정성, 건전성 및 균형을 도모하는 역할을 담당하였다. 셋째, 장기 SOC 채권의 유동화를 통하여 고정 금리의 재원 조달이 가능해짐에 따라, 인프라 민간투자사업의 안정성을 제고하여 해당 사업의 사업성을 크게 개선하는 효과가 있었다.<sup>38)</sup>

## 2) 프로젝트 금융의 정착<sup>39)</sup>

민간투자사업의 사업 구조는 자금 투입(cash inflow)이 요구되는 건설 기간과 자금 유출(cash outflow)이 발생하는 운영 기간으로 구성된다. 이와 같은 민간투자사업의 사업 구조로 인해, 대규모 자금이 소요되는 대부분의 인프라 민간투자사업에 적용되는 금융 기법으로서 프로젝트 금융(project financing)이 활용되고 있다. 프로젝트 금융은 일반적으로 ‘사업주(project sponsors)로부터 법적·경제적으로 독립된 사업(legally and economically separable project)에 대하여, 해당 사업에 귀속된 자산과 계약상의 권리들(assets and rights on project related contracts)을 담보로 소요 자금을 조달하고, 사업의 추진 과정에서 창출되는 현금흐름(project cash flow)을 부채 상환의 기본

정 자체가 어려운 실정이었다. 뿐만 아니라, 본 사업에 대한 대출 재원이 변동 금리를 기준으로 지원됨에 따라, 본 사업이 이자율 변동 리스크에 노출되어 사업의 안정성을 저하시키는 결과가 초래될 가능성이 매우 높았고, 이로 인해 금융기관의 대주단 참여가 어려운 상황이기도 하였다. 따라서 국책은행인 한국산업은행이 본 사업의 타인자본에 대한 자금 대출을 실시하고, 이로 인해 발생하는 대출 채권을 기초 자산으로 유동화함으로써 본 사업에 대하여 낮은 금리의 사업비를 조달할 필요성이 대두된 것이었다. 자금 조달을 포함하여 천안~논산간 고속도로 민간투자사업의 사례 분석에 대한 자세한 내용은 왕세중(「건설공제조합의 금융 지원 사업 활성화 방안 연구」, 2004, 38~46쪽)을 참조하기 바란다.

37) 이와 같은 경험에 기초하여, 2004년 6월에 한국산업은행은 대구~부산간 고속도로 민간투자사업을 대상으로 만기 9년부터 17년에 이르는 초장기 SOC 채권을 발행하여, 3,000억원을 조달하였다.

38) 반면, SOC 채권에 대한 투자자에 대한 문제로서 SOC 채권의 담보 부종성 부재의 문제가 대두된다. 즉, 민간투자법인의 자산을 담보로 취득하기 곤란하므로, 채권 보유자는 담보물을 처분할 경우, 운영 채무 또는 대기성 자금(stand-by facility) 등 민간투자법인의 추가 채무와 결합할 가능성이 있어 우선 순위의 보호를 받지 못할 수도 있다. 그러나, SOC 대출을 바탕으로 대출 채권의 유동화 ABS 발행 방식은 SOC 채권 발행을 통한 재원 조달 방안과 동일한 장점이 있을 뿐만 아니라, 대출과 이에 부수하는 모든 담보권이 유동화전문회사(SPC)에 양도되기 때문에, 채권 투자자들이 실질적으로 민간투자법인의 담보권을 직접 향유할 수 있어 채권 투자자에게 추가적인 안정성을 제공하는 효과가 있다.

39) 본 내용은 송병록외(2004.8)에 기초하고 있다.

재원으로 하는 금융 기법'으로 정의된다. 따라서 프로젝트 금융은 건설 기간 동안의 선투자를 바탕으로 운영 기간 동안에 현금흐름, 즉 운영 수입을 창출하여 외부로부터 차입된 자금을 상환하는 사업 구조를 갖고 있는 민간투자사업의 자금 조달 기법으로서 가장 적절한 금융 방식이라고 할 수 있다.<sup>40)</sup>

더욱이 프로젝트 금융은 프로젝트의 사업성을 바탕으로 이루어지는 금융이므로, 사업 추진 주체의 신용 위험과 프로젝트의 사업성을 분리할 수 있다. 따라서, 최근과 같이 기업의 신용 위험은 증대되지만 유동성이 풍부한 상황에 있어서, 이와 같은 프로젝트 금융은 자금의 수요자인 기업과 자금의 공급자인 금융기관에 있어서 매우 적절한 금융 방식으로 평가되고 있다.

우리나라의 경우, 외환 위기 이후에 기업의 신용 위험이 급격하게 증대되었음에도 불구하고, 프로젝트 금융이 우리나라의 금융시장에 하나의 자금 조달 기법으로 정착하게 된 배경에는 무엇보다도 민간투자사업의 역할이 지대한 것으로 평가된다.<sup>41)</sup> 특히, 한국은행의 조사 자료에 의하면, 2000년 이후부터 2003년 6월 말에 이르기까지 프로젝트 금융에 의하여 자금이 조달된 실적(<표 IV-7> 참조)은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 국내 은행이 민간투자사업과 부동산 개발사업, 그리고 기업 인수 금융(leveraged buyout : LBO) 등에 활용하고 있는 프로젝트 금융의 추진 실적은 2000

40) 더욱이 민간투자사업에 대한 프로젝트 금융 기법의 적용은 해당 시설의 건설사업과 관련된 정부, 금융 기관, 그리고 민간 사업자 등 사업 참가자들의 이해 관계를 적절하게 만족시키는 수준에서 구조화할 수 있다. 먼저, 정부는 막대한 투자비가 소요되는 인프라 시설의 건설 및 운영 사업에 프로젝트 금융 기법을 통하여 민간부문의 대규모 자금을 조달할 수 있으므로, 인프라 시설의 공급에 부족한 정부 재원의 한계를 극복하여 재정 집행의 효율화를 제고하는 한편, 조기에 인프라 시설을 공급할 수 있다. 또한, 인프라 민간투자사업에 참여하는 대부분의 민간 기업들은 비교적 기업의 신용도가 높은 기업이므로, 정부는 해당 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 창의성과 효율성을 도입하는 효과와 더불어, 민간부문의 경쟁을 통하여 공공부문을 개혁하여 '작은 정부'를 달성할 수 있는 효과 또한 기대할 수 있다. 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 차입금 부의 금융(off-balance sheet 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 적절한 배분이 가능하다.

41) 특히, 『민자유치법』에 의거한 제1호 사업인 신공항 고속도로 민간투자사업을 비롯하여 초기 단계의 민간투자사업에 대하여 프로젝트 금융 방식의 자금 조달 과정에 국책은행인 한국산업은행이 적극적으로 참여한 것은 프로젝트 금융에 대한 일반 금융기관의 신뢰도를 부여하고, 프로젝트 금융이 국내 금융시장에 정착하는데 매우 중요한 역할을 한 것으로 평가된다.

년 이후 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 약정액을 기준하여 2000년에 1조 3,000억원의 실적을 기록하였던 국내 프로젝트 금융에 의한 자금 조달 규모가 2002년에는 5조 9,000억원으로 증가하였고, 2003년 상반기 동안에는 3조 4,000억원의 실적을 보이고 있다. 특히, 2003년 상반기의 신규 약정액 3조 4,000억원 규모는 원화를 기준한 국내 은행의 기업 대출금 증가액 28조 1,000억원의 12.1% 수준에 해당하는 규모로서, 프로젝트 금융이 국내 금융시장에서 차지하는 비중이 매우 지대하다는 것을 단적으로 나타내고 있다.

<표 IV-7> 사업별·은행별 프로젝트 금융의 추세(2000년~2003년 6월)

단위 : 억원, %

구분	구분	2000년	2001년	2002년	2003년 6월
은행 종류	시중은행	9,599 (74.3)	13,018 (55.4)	45,942 (77.1)	24,510 (72.3)
	지방은행	1,100 (8.5)	680 (2.9)	2,330 (3.9)	2,430 (7.2)
	특수은행	2,228 (17.2)	9,780 (41.7)	11,324 (19.0)	6,946 (20.5)
사업 종류	민간투자사업	5,658 (43.8)	14,860 (63.3)	10,451 (17.5)	2,765 (8.2)
	부동산 개발사업	0 (0)	1,806 (7.7)	28,004 (47.0)	18,007 (53.1)
	기타 사업	7,269 (56.2)	6,812 (29.0)	21,141 (35.5)	13,114 (38.7)
합계	합계	12,927 (100.0)	23,478 (100.0)	59,596 (100.0)	33,886 (100.0)

주 : 1) ( )안은 연도별 합계에 대한 은행 종류별·사업 종류별 비중임; 2) 기타 사업은 기업 인수 금융과 신디케이션, ABS, ABL 방식의 프로젝트 대출로 구성됨.

자료 : 한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

국내 프로젝트 금융의 추진 실적을 은행 종류별로 살펴보면, 시중은행의 신규 약정액이 2001년을 제외하고는 전체의 72~77% 수준을 차지하고 있는 반면, 지방은행은 3~8%의 수준에 불과하다. 반면, 인프라 민간투자사업의 자금 조달에 지대한 역할을 담당해 온 한국산업은행을 비롯한 특수은행의 신규 약정 규모는 2001년에는 42%의 비중을 갖기도 하였으나, 그 외의 기간에는 17~20% 수준을 차지하고 있다.

<표 IV-8>에서와 같이, 우리나라의 프로젝트 금융은 일반 기업대출에 비하여 수익성이 높고, 부실화의 정도가 상대적으로 낮은 것으로 인식되고 있다. 이와 같은 이유



등으로 인해, 2000년 중 9.97% 수준에 달하였던 프로젝트 금융의 평균 대출 이자율이 2003년에는 7.53% 수준으로 하락하였으나, 일반 기업대출의 이자율에 비하여 여전히 수익성이 양호한 것으로 나타나고 있다. 최근에는 은행뿐만 아니라 각종 연기금 사이의 경쟁 심화 그리고 이자율의 지속적인 하락 추세로 인해 프로젝트 금융의 평균 대출 이자율이 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다.

**<표 IV-8> 프로젝트 금융과 기업 금융의 이자율 추세(2000년 ~ 2003년 6월)**

단위 : %

구분	2000년(A)	2001년	2002년	2003년 6월(B)	B-A
프로젝트 금융(C)	9.97	9.10	8.13	7.53	-2.44
기업 금융(D)	8.18	7.49	6.50	6.27	-1.91
C-D	1.79	1.61	1.63	1.26	-0.53

자료 : 한국은행, <http://www.bok.or.kr>

한편, 2003년까지는 국내 금융기관들의 프로젝트 금융 실적은 민간투자사업 부문보다는 부동산 개발부문에서 활기를 띠었다. 그러나, 2004년부터는 부동산 시장의 침체 상황이 가시화되면서, 부동산 개발 부문에 대한 실적은 감소하면서 민간투자사업 부문의 비중이 상대적으로 증대되고 있다. 최근 들어 여신시장의 가장 큰 특징은 일반 기업 대출보다는 프로젝트 금융 방식의 대출이 크게 증가하는 점을 들 수 있다. 프로젝트 금융 대출은 전통적인 신디케이트 대출 형식뿐만 아니라 자산담보부대출(asset-backed loan : ABL)과 채권시장을 이용한 자산담보부채권(asset-backed securities : ABS)의 활용 사례가 증가하는 추세를 보이고 있다.

신디케이트 대출은 기업의 장래 예상매출 또는 부동산 임대회사의 예상 임대소득 등에 기초하여, 다수의 금융기관으로 구성된 대주단(syndicated banks)이 약정 비율에 따라 해당 업체에 자금을 공여하는 방식이다. 반면, ABL 방식은 기업이 특정 사업의 수행을 위해 설립한 일종의 특수목적회사(special purpose company : SPC)인 '프로젝트 회사'를 차주로 하여 장래 매출채권 및 현금흐름 등을 근거로 자금을 대여(Loan)하는 방식이다. 특히, 해외시장에서 채권시장을 통한 프로젝트 금융의 비중이 증가하고 있는 것과 같이, 국내에서도 프로젝트 회사가 발행하는 ABS 채권을 인수하여 자금을 제공하는 방식 또한 크게 증가하고 있다.

## 제5장

# 인프라 민간투자의 향후 전망

### 1. 민간투자사업의 필요성<sup>42)</sup>

#### (1) 정부의 가용 투자 재원의 한계

우리나라의 인프라 스톡 수준은 여러 가지 측면에서 부족한 실정이어서, 향후 상당 기간에 걸쳐 지속적인 투자가 필요한 상황이다. 이와 같은 인식에 기초하여, 정부는 외환 위기가 발생한 1997년 이후부터 인프라 시설에 대한 지속적인 투자를 실행하여 왔다. 특히, <표 V-1>에서와 같이, 정부는 1999년 이후부터 경상가격을 기준한 국내총생산(GDP)에 대비하여 2.3~2.5% 수준의 인프라 투자를 지속적으로 실시하고 있다. 이는 짧은 인프라 투자 기간으로 인하여 선진국들에 비하여 아직 낙후되어 있는 인프라 스톡 수준을 따라잡기 위한 정책 방향으로 이해된다.

<표 V-1> 정부의 인프라 투자 예산 추이

단위 : 조원(경상가격 기준), %

	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
인프라 예산액(B)	13.4	14.1	14.9	16.0	18.3	17.2
증감률	6.4	5.0	5.6	7.5	14.4	-6.1
국내 총생산(B)	529.5	578.7	622.1	684.3	721.3	-
증감률	9.4	9.3	7.5	10.0	5.4	-
A/B	2.5	2.4	2.4	2.3	2.5	-

자료 : 기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>; 한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

그러나, 문제의 심각성은 향후 복지 지출의 증가 등으로 인해 여타 분야에 대한 재정 소요가 증가할 것이기 때문에, 지금까지와 같은 막대한 규모의 인프라 투자가 지속될 수 있는가에 있다. 일반 정부의 재정 지출에 대한 국제 비교(<표 V-2> 참조)에서 알 수

42) 본 항은 왕세종하연구(「재정사업과 민자사업의 중장기 최적화 방안 연구」, 2004, 36~39쪽)에 기초하고 있다.

있듯이, 우리나라의 사회 보장 및 복지 지출의 비중은 선진국에 비하여 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나, 사회 보장 및 복지 지출의 비중은 향후 고령화의 급격한 진전, 그리고 복지부문에 대한 수요 증대 등으로 급격하게 증대될 가능성이 매우 큰 상황이다.

<표 V-2> 일반정부 재정 지출의 국제 비교

단위 : %(GDP 대비)

	미국 (2001)	독일 (2002)	프랑스 (2001)	영국 (2001)	캐나다 (2002)	헝가리 (2001)	한국 <sup>1)</sup> (2001)	한국 <sup>2)</sup> (2001)
일반 공공 행정	7.0	6.2	9.0	2.0	2.3	10.3	4.0	2.5
국방	3.0	1.2	2.4	2.8	0.3	1.3	2.9	2.7
공공 질서 및 안전	1.8	1.6	1.0	1.9	0.5	2.1	1.1	1.6
교육	7.9	4.2	6.2	4.7	2.0	5.9	4.2	4.4
보건	7.5	6.4	7.8	6.2	1.8	4.6	0.2	0.3
사회 보장 및 복지	8.2	22.4	21.2	16.0	3.2	14.7	3.3	4.9
주택건설 및 지역사회개발	0.8	1.1	1.0	0.5	0.2	1.4	2.2	1.5
오락·문화·종교	0.4	0.7	0.9	0.5	0.2	1.5	0.2	0.6
경제 사업	3.1	4.0	5.6	2.6	1.1	6.1	7.6	6.4
연료 및 에너지	0.0	-	-	-	0.1	0.0	0.4	0.2
농림수산·수렵	0.6	-	-	-	0.2	1.8	1.7	1.9
광업·제조업·건설업	0.0	-	-	-	0.0	0.3	1.2	0.7
수송 및 통신	2.0	-	-	-	0.5	1.2	2.6	3.0
기타 경제 사업	0.0	-	-	-	0.0	0.1	1.7	-
주요 분류의 지출	0.0	0.6	3.5	0.5	0.0	1.0	3.0	0.7

주 : 1) 중앙정부의 통합 재정 기준임; 2) 국민계정상의 일반정부 기준임; 3) 외국 자료는 중앙정부·주정부·지방정부의 기능별 지출을 합산하여 산출함; 4) 한국의 일반정부 자료는 '일반 정부의 목적별 주요 지출'을 합산하여 산출함.

자료 : 1) International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2003; 2) 한국은행, 「국민계정」, 각년도.

따라서, 인프라 시설에 대한 투자 규모를 현재의 수준과 같이 유지할 경우, 복지 지출의 증가와 더불어 전체 재정의 규모가 비대화될 가능성이 우려된다. 특히, 현재의 인프라 투자 규모를 지속적으로 유지할 경우, 중앙 정부의 통합재정지출은 국내총생산(GDP)에 대비하여 2003년의 25% 수준에서 2010년에는 29% 수준으로 크게 증가하고, 이와 같은 증가 추세가 그 이후에도 지속되어 미국 및 일본의 투자 규모를 상회할 가능성 또한 있는 것으로 분석되고 있다. 결과적으로, 이와 같은 재정 규모의 비대화는 민간 투자의 위

축 등 다양한 형태의 부작용을 초래하고, 궁극적으로 경제 성장에 부정적인 영향을 주게 될 우려가 있는 것이다.

그러나, 이와는 반대로, 재정 규모의 팽창을 막기 위하여 사회 보장 및 복지 분야의 지출이 증가하는 만큼 인프라 투자를 감축할 경우, 이는 인프라 시설에 대한 과소 투자를 초래할 우려가 있다. 특히, 많은 선진국에서 아직도 국내총생산에 대비하여 2~4% 수준의 경제 사업 지출이 이루어지고 있음에 비추어, 인프라 부문에 대한 지나친 투자 감축은 절대적으로 지양할 필요성이 있는 것이다.<sup>43)</sup>

## (2) 인프라 시설에 대한 민간 투자 확대의 필요성

우리나라의 경우, 교통시설을 비롯한 인프라 시설에 대한 투자는 지속될 필요성이 있다. 그러나, 우리나라의 재정 수지를 감안할 때, 복지 예산 지출에 대한 수요의 증대와 더불어 인프라 시설에 대한 재정 투자의 지속은 한계에 봉착할 가능성이 큰 상황이다. 따라서, 이와 같은 상황에서의 가장 적절한 정책적 대안은 투자 예산의 집행을 합리적으로 수행함으로써, 예산의 증가를 최대한 억제하는 방안과 정부 재정이외에 인프라 투자의 대안을 마련하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

인프라 투자 체계의 합리화를 통하여 예산의 낭비를 최소화하고, 인프라 투자의 긍정적인 파급 효과를 극대화하는 정책 대안은 적극적으로 추진하여야 하나, 인프라 시설 수요의 절대적인 증대에 대한 효과적인 방안이 되기에는 무리가 있다. 따라서, 궁극적으로는 정부 재정이외의 현실적인 정책 대안을 고려하여야 할 것인데, 이와 같은 실현 가능한 대안으로서 공기업의 자체 조달 비중의 증대와 지방 정부의 역할 확대 및 민간 참여의 증대 등을 고려할 수 있다.

이와 같은 여러 가지 실현 가능한 대안들 중에서, 인프라 시설에 대한 민간 투자는 다음과 같은 다섯 가지 논거에 기초하여 비중 증대 또는 활성화가 바람직한 것으로 평가할 수 있다.<sup>44)</sup>

첫째, 투자 재원이 절대적으로 부족하여 정부 재정을 보완할 수 있는 대안이 필요한 상황에서, 민간 자본의 참여는 부족한 재정을 보완하는 하나의 효과적인 대안이 된다는 사실이다. 둘째, 민간 투자는 세대간 투자비의 분담과 수익자 부담의 원칙을 적용할 수

43) 보다 자세한 내용은 한국개발연구원(「우리나라 SOC 스톡 진단 연구」, 2004, 61~63쪽)을 참조 바란다.

44) 한편, 공기업 또는 지방자치단체 또한 인프라 시설의 공급 및 관리 과정에서 영국의 민간투자제도인 PFI(Private Finance Initiative)에서와 같이 관민합동(Public Private Partnerships : PPP)의 방식으로 민간 투자를 유도할 수 있다.

있는 유용한 방법이다. 셋째, 민간투자사업은 정부 위험을 민간부문에 분산 또는 이전시키는 효과가 있다. 즉, 프로젝트 금융에 의한 재원 조달로, 정부 재정의 부실을 수반하지 않을 뿐만 아니라, 인프라 시설의 건설 및 운영, 그리고 유지·보수의 과정에서 정부가 부담해야만 하는 공기 초과, 비용 초과, 불가항력에 의한 위험 등을 민간 사업자와 금융 제공자에게 분산시킬 수 있는 장점이 있다. 넷째, 인프라 시설의 건설과 운영 과정에 민간 기업의 창의성과 효율성을 도입할 수 있고, 민간 기업의 경영 방식을 접목함으로써 투자의 효율성을 제고할 수 있다. 다섯째, 금융 기법의 발전, 자본 시장의 발전, 타당성 분석 등 용역 수행 능력의 발전과 같은 긍정적인 외부 효과(externalities)와 더불어, 공공부문과 민간부문의 프로젝트 수행 능력 및 위험 관리 능력의 제고 등 긍정적인 외부 효과를 추가적으로 발생시킨다.

## 2. 민간투자사업의 향후 전망

### (1) 민간투자사업의 투자 규모 전망(2002~11년)

2001년 말에 기획예산처를 비롯한 인프라 시설과 관련된 정부 부처가 종합적으로 발표한 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」(<표 V-3> 참조)에 의하면, 2002년부터 2011년에 이르기까지 연간 약 17조~20조원의 수준의 인프라 투자가 필요할 것으로 전망하고 있다. 이와 같은 전망 결과는 인프라 시설과 관련된 다양한 중장기 계획에 기초하고 있는데, 2000~04년의 기간을 대상으로 수립된 「제1차 중기교통시설 투자계획」은 교통시설의 확충에 약 99조 9,000억원의 투자 재원이 소요될 것으로 전망하고 있다. 또한, 2000~19년의 기간을 대상으로 수립된 「국가기간교통망계획」은 해당 기간 동안에 총 334조 6,000억원 규모의 인프라 투자가 소요될 것으로 전망하는 한편, 2001~20년의 기간을 대상으로 수립된 「제4차 국토종합계획」은 해당 기간 동안에 총 344조원 규모의 인프라 투자가 소요될 것으로 전망하고 있다.

이 가운데, 「제1차 중기교통시설투자계획」을 근간으로 수립된 인프라 중장기 투자 계획에 의하면, 2002~11년의 기간 동안에 소요될 총 인프라 투자 규모는 약 198조 9,000억원에 이를 것으로 전망되고 있는데, 이 가운데 도로부문에 대한 투자 규모가 약 109조 3,000억원으로 전체의 54.9% 수준을 차지할 것으로 전망되고 있다. 다음으로 철도부문에 대한 투자 규모가 약 57조 2,000억원으로 28.8%의 비중을 갖고 있으며, 공

항부문과 항만부문에 대한 투자 규모는 각각 6조 6,000억원(3.3%)과 22조 5,000억원(11.3%)에 이를 것으로 전망되고 있다. 그리고, 기타 물류시설에 대한 투자 규모는 총 3조 3,000억원(1.7%)이 소요될 것으로 예상되고 있다.<sup>45)</sup>

**<표 V-3> 인프라 부문별 정부 재원의 적정 배분 규모 산정(2002~11년)**

단위: 조원, %

구분	총 인프라 투자 소요	정부 인프라 투자 (A)	민간투자사업			재정사업 규모 (A-C)
			순수 민간투자 (B)	정정보조금 (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.

중장기 민간투자계획의 기간 동안에 인프라 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 것으로 전망되고 있다. 부족 재원의 규모를 인프라 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 2,000

45) 한편, 중장기 건설 투자에 대한 신기덕 외(2002)의 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 8,977억원에서 2010년에는 37조 6,513억원의 규모에 이를 것으로 추정되어, 정부의 중장기 투자 계획치에 비하여 인프라 부문에 대한 투자 규모가 증가할 것으로 전망하고 있다.

억~6,000억원의 규모에 이를 것으로 전망된다.

한편, 민간투자사업은 국고 보조금의 지급을 통하여 레버리지 효과(leverage effect)가 유발되므로, 한정된 정부 재원으로 민간부문의 투자를 유도하여 인프라 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 인프라 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 국내의 인프라 건설시장에서 매우 큰 비중을 갖는 새로운 사업 영역으로 부상될 것으로 전망된다.<sup>46)</sup>

## (2) 향후의 민간투자 추진 후보사업

정부는 중장기 민간투자계획을 발표하면서, 「국토종합계획」, 「국가기간교통망계획」, 「중기교통시설투자계획」, 「광역교통망계획」, 「국가철도망구축기본계획」, 그리고 「항만개발계획」 등 각종 인프라 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 인프라 부문별로 설정하고, 정부의 중장기 투자 계획에는 포함되어 있지 않으나 중장기적으로 추진할 필요성이 인정되는 사업을 신규 사업으로 발굴한 것이다.

<표 V-4>에서와 같이, 정부는 도로, 철도, 항만, 물류시설 등 4대 교통부문과 환경, 에너지, 관광 등 3대 기타부문에 대하여 총 179개에 이르는 후보사업을 선정하였고,

46) 한편, 왕세종하헌구(2004)의 연구 결과에 의하면, 민간부문의 적정 투자 규모는 2003년 현재의 1.9조원에서 2011년에는 최소 2.8조원, 그리고 최대 5.3조원의 규모로 증대시킬 필요가 있는 것으로 추산되었다. 따라서, 전체 인프라 투자에서 차지하는 민간부문의 투자 비중이 2003년 현재의 7.1% 수준에서 최소 8%, 그리고 최대 18.9% 수준까지 확대되어야 하는 것으로 추산되었다. 이는 정부 예산의 제약은 향후 고령화 추세 등을 비롯한 경제적·사회적 여건의 변화로 인해 더욱 심화될 것이고, 이로 인해 인프라에 대한 투자 예산의 부족을 민간부문의 투자로 보전할 수밖에 없는 현실적인 미래 상황을 반영한 추정 결과로 판단된다. 특히, 우리 경제가 분석 대상의 기간 동안에 5% 수준의 높은 성장률을 유지하는 경우, 민간부문의 투자를 더욱 확대할 필요성이 있는 것으로 추산되었다. 이와 같은 경우에 있어서는, 적어도 현재 수준의 5배 정도의 규모인 10조원 이상의 재원이 민간부문에서 조달되어야 하며, 결과적으로 전체 인프라 투자에서 차지하는 민간부문의 투자 비중은 30% 수준으로 확대되어야 하는 것으로 분석되었다.

총사업비 규모는 63조 1,761억원에 이른다. 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.

<표 V-4> 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	
기타 시설	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.

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 기간망 철도, 사업비 2조 1,461억원 규모의 신분당선 등 2개 광역전철과 서울지하철 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.

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 수준에 달할 것으로 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 7,647억원에 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 수준에 이를 것으로 예상된다.

### 3. 민간투자제도의 향후 전망

#### (1) 기본 방향

민간투자제도는 인프라 정책의 한 부분으로 이해되어야 하며, 이로 인해 민간투자제도에 대한 향후 정부 정책의 기본 방향은 인프라 정책의 큰 틀에서 강구할 필요성이 있다. 국가 경쟁력의 근간을 이루는 인프라에 대한 정부 정책의 기본 목표는 보다 많이, 그리고 보다 높은 수준의 인프라 서비스를 보다 저렴한 가격으로 사용자인 국민에게 공급하는 것이다. 따라서 향후의 민간투자제도 또한 이와 같은 인프라 정책의 기본 목표에 부

합하는 방향으로 변화될 것으로 예상된다.

정부가 민간투자제도의 운용을 통하여 기대하는 것은 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다. 먼저, 인프라 시설의 조기 공급을 위하여, 인프라 시설의 건설 과정에서 민간부문의 자본을 활용하는 한편, 해당 시설의 운영 과정에서 민간부문의 창의성과 경영 효율성을 도입하여 보다 양질의 인프라 서비스를 국민에게 제공하는 것이다. 또한, 이와 같은 과정은 기본적으로 정부 재정 운용의 효율성 증대와 더불어 민간부문과의 경쟁을 통한 공공부문의 개혁을 지향하는 것이기도 하다. 그리고, 이와 같은 기대 효과는 민간투자사업의 추진 과정에서 발생 가능한 상당한 수준의 리스크를 민간부문에 이전할 수 있으므로 극대화된다.

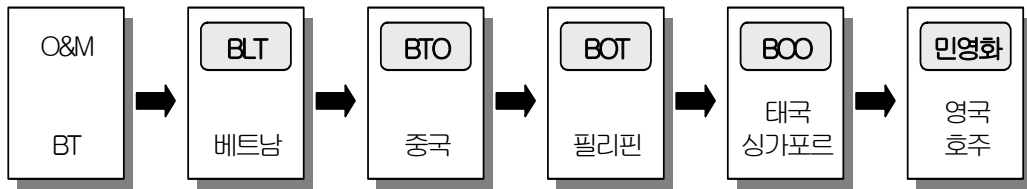
이와 같은 정부 정책의 기대 효과를 감안할 때, 향후 민간투자제도에 대한 정부 정책 변화의 기본 방향은 다음과 같이 전망된다. 첫째, 인프라 시설에 대한 민간 투자의 활성화를 지향하는 방향으로 제도 개선이 지속적으로 이루어질 것이며, 이는 기본적으로 양적·질적 확대를 목적으로 할 것이다. 둘째, 민간 투자의 활성화는 제도 운영의 투명성(transparency), 업체간의 경쟁성(competition), 그리고 사업의 시장성 및 사업성(marketability and/or viability)에 좌우되기 때문에, 궁극적으로 민간투자제도 개선의 기본 방향은 이를 지향할 것이다. 셋째, 민간투자 대상사업의 범위를 확대하는 방향으로 지속적인 제도 개선이 이루어지는 한편, 현재와 같이 신규 건설이 요구되는 사업(green-field projects)뿐만 아니라 보수·보강을 통한 개보수 사업(brown-field projects)으로 민간투자사업의 적용 범위 또한 확대될 것이다. 넷째, 시장 참여자의 기회적인 행동(opportunistic behavior)을 최대한 축소하는 방향으로 제도가 개선될 것이며, 이로 인해 민간투자사업은 점차 수익성 측면에서 한계적인 사업(business in marginality)으로 변화할 것이다.

그러나, 이와 같은 기본 방향에도 불구하고, 경제 상황의 변화에 따라 민간투자제도가 지속적으로 변화하는 현재의 상황에서, 공공부문과 민간부문 사이에 사업 단위의 시행착오(trials and errors)의 반복에 따른 제도 변화가 불가피한 실정이다. 따라서 현실적으로는 단계별 실행에 따라 단계별로 학습하는 결과가 초래(learning step by step by doing step by step)되지만, 민간투자사업이 경제 상황의 변화에 부응하면서 정착되고 그 이후에는 정형화된 사업으로 추진될 것으로 예상된다.

## (2) 우리나라 민간투자자의 변화 전망

우리나라 민간투자제도의 단계별 발전 과정은 <그림 V-1>에서와 같이, 현행의 BOT/BTO 방식에서 민영화 이전의 단계인 BOO 방식으로, 그리고 영국 또는 호주의 민간투자제도인 PFI(private finance initiative) 방식을 거쳐 민영화 또는 민간화 방식으로 점진적인 변화를 거듭할 것으로 예상된다.<sup>47)</sup> 이와 같이 민간투자제도가 변화하는 과정에서 인프라 민간투자사업은 현재 제도와 같이 투입물 산정 중심의 사업(input-based specification)에서 생산물 또는 서비스 산정 중심의 사업(output or service-based specification)으로 전환될 것으로 예상된다.

<그림 V-1> 개발 정도에 따른 민간투자제도의 추진 구조 변화



자료 : The World Bank, <http://www.worldbank.org>.

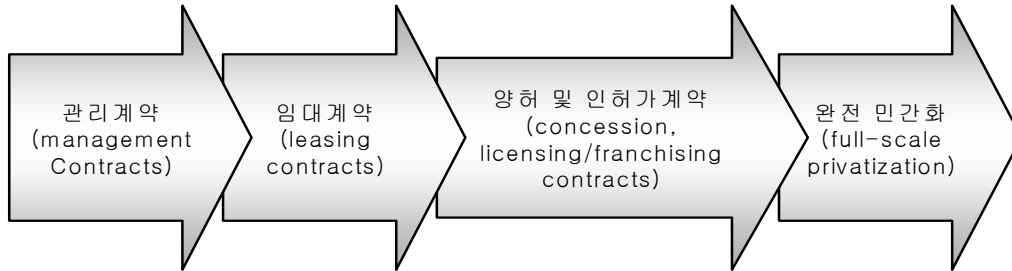
그러나, 우리나라의 민간투자제도는 궁극적으로 ‘작은 정부’ 지향 측면의 공공부문 개혁과 규제 완화(deregulation) 측면의 민영화/민간화(privatization)로 전환되는 정책 기조를 유지할 것으로 예상된다. 이와 같은 정책 기조는 인프라 서비스의 공급 과정에서 발생 가능한 다양한 리스크를 가능한 범위 내에서 많이 민간부문으로 전가(risk transfer)하는 사업 구조에서 사업권 또는 양허권이 부여되는 방향으로 전개될 것이다. 그리고, 이로 인해, 민간부문의 역할, 기능 및 책임의 범위가 현저하게 증대되어, 현재의 사업 구조에 비하여 리스크가 증대되는 한편, 세계화·금융화·정보화에 따른 경쟁 심화로 하나의 정형화된 사업 방식으로 정착될 것으로 판단된다. 결과적으로, 향후의 우리나라 민간투자사업은 “고위험-고수익(high risk, high return)”의 사업 구조에서 “관리 가능한 위험-예상된 수익 창출(manageable risk, expected return)”의 사업 구조로 전환할 것으로 예상된다.

이와 같은 전환 과정에서, 우리나라 민간투자사업의 추진 방식 또한 현저하게 변화할

47) 이와 같은 예상은 최근 정부의 인프라 민간투자 정책의 기조가 민간부문의 책임을 증대하려는 영국 및 호주의 PFI 제도에 크게 의존하고 있다는 사실에 기초한다.

것으로 전망된다. 현재 우리나라의 민간투자사업은 양허 계약(concession, licensing or franchising contracts)에 기초한 사업 구조를 갖고 있으며, 이로 인해 BOT 또는 BTO 방식의 추진 체계를 유지하고 있다. 그러나, <그림 V-2>에서와 같이, 필요에 따라서는 임대 계약(leasing arrangements)의 추진 체계를 활용하는 한편, 궁극적으로는 완전 민간화(full-scale privatization)를 지향할 것으로 판단된다.

<그림 V-2> 민간투자사업의 추진 방식 변화



자료 : The World Bank, <http://www.worldbank.org>.



## 제6장

### 결론

이제 우리나라에 인프라 시설을 공급하는 방식 중의 하나로써 민간투자제도가 도입된 지 10년의 기간이 지났다. 동 제도의 도입 목적은 기본적으로 인프라 시설의 건설 및 운영 과정에서 민간부문의 자본, 효율성 및 경영 전문성을 활용하여 경제적·사회적으로 요구되는 인프라 시설을 조기에 확충하는 데 있다. 뿐만 아니라, 공공부문이 전통적으로 공급하던 인프라 시설의 공급 역할을 민간부문에 일부 담당하도록 함으로써, 공공부문은 재정 투자의 추가 여력을 확보하는 것과 동시에 민간부문과의 경쟁을 통하여 공공부문을 개혁하고, 궁극적으로는 경쟁력이 있는 ‘작은 정부(small government)’를 실현하기 위한 것이다. 지난 10년에 걸친 공공부문과 민간부문의 부단한 노력과 실험적인 정신에 기초하여, 동 제도는 이제 도입의 단계를 하나의 정형화된 사업으로 인프라 시장에서 인지되고 있으며, 향후 그 역할이 더욱 증대될 것으로 예상된다.

본 연구는 지난 10년 동안에 인프라 시설의 공급 과정에서 민간투자사업의 추진 실적을 평가하고, 이를 통하여 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도를 조명하기 위하여 추진되었다. 제도적 장치의 마련을 통하여 새롭게 도입된 하나의 사업 방식에 대하여 공정한 평가를 실시하기에는 결코 10년의 세월이 충분하지는 않다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 향후 과제가 지속적인 성장과 더불어 복지 증대를 지향한다는 점을 감안할 때, 민간투자사업의 활성화를 통한 인프라 시설의 확충은 불가피한 정책 과제인 실정이다. 따라서, 지난 10년의 업적 및 경험을 통하여 민간투자사업의 국민경제적 역할 및 기여도를 조명하고, 이를 바탕으로 또 다른 10년의 기간을 준비할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

인프라 민간투자사업의 국민경제적 역할은 무엇보다도 공공 인프라 서비스의 공급 과정에서 민간부문의 참여를 통하여 정부 재정을 보완하는 한편, 경제·사회적으로 필요한 인프라 서비스를 조기에 확충하는 것에 있다. 뿐만 아니라, 이와 같은 과정에서 민간투자사업을 통하여 추가적으로 기대되는 역할로써, 투자 확대에 따른 경제 성장의 촉진, 고용 창출, 지역간 균형 발전, 그리고 금융시장의 발전을 기대할 수 있다. 지난 10년의 기간을 통하여 우리나라의 민간투자사업은 이와 같은 국민경제적 역할을 일정 부분 수행한 것으로 평가된다. 그리고, 이와 같은 평가를 바탕으로, 향후의 민간투자사업은 보다 활성화

되어, 국민경제적 파급 효과를 극대화할 필요성이 있다.

민간투자제도는 민간부문이 인프라 시설을 공급하고 운영하는 제도이므로, 궁극적으로는 인프라 제도의 큰 틀에서 고려되어야 한다. 인프라 제도의 기본 방향은 보다 양질의 많은 인프라 서비스를 보다 저렴한 가격으로 국민에게 제공하는 것이다. 따라서, 민간투자제도의 큰 틀은 국제적인 기준에 부합하는 현행 제도에서 유지하는 한편, 개별 사업단위의 효율성을 극대화하는 방향으로 전개되어야 한다. 그리고, 민간투자제도가 도입된 지 10년이 경과한 지금, 우리가 당면한 과제는 보다 많은 성공 사례를 축적하여 동 제도에 대한 믿음을 보다 견고히 하고, 이를 위한 공공부문과 민간부문의 노력이 우선되어야 할 때이다.

한편, 본 연구의 추진 과정에서 제기된 항목들 중에서 상당 부분은 연구 과제의 성격과 맞지 않는 이유로 인해, 또는 분석 자료가 부족한 이유로 인해 제외되었다. 특히, 계량적인 분석을 위한 통계 자료의 구축은 향후 민간투자사업과 관련된 연구를 위하여 해결할 문제로 판단된다. 그리고, 국경이 없는 경쟁의 시대에서 이제는 보다 미시적인 차원의 분석이 요구되므로, 개별 사업 단위의 연구 결과 또한 축적할 필요성이 있으며, 이와 같은 분야에 대한 연구는 향후 집중적으로 진행되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

### 국내 문헌

- 강승필, 「사회간접자본 개발의 자원 조달」, 교통개발연구원, 1997.
- 김의준·천현숙, 「공공투자정책의 경제적 분석」, 국토개발연구원, 1994.
- 노태성·옥동석, 「민자유치제도 발전방안」, 1996.
- 변창흠, 「사회간접자본의 공간적 분포 특성 및 지역개발효과에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문, 2000.
- 사회간접자본투자기획단, 「21세기를 대비한 사회간접자본확충 장기구상에 관한 연구」, 1992.
- 송병록, “민간투자제도 운영 성과에 대한 평가와 향후 개선 과제”, 「SOC 민간투자 활성화화를 위한 정책 세미나」, 2004.
- 송병록·김세용·김도일·김기수·이과섭·이영찬·강동석·양인석·주재홍·김난주·김태형, 「SOC 중장기 민간투자계획 재정비 연구」, 국토연구원, 내부 자료, 2004.8.
- 신기덕, 김태황, 최윤기, 김현아, 백성준, 강민석, 「21세기 건설환경 변화와 중장기 건설투자 전망」, 한국건설산업연구원, 연구보고서 2002-02, 2002. 1.
- 심의섭, 「한국건설경제론」, 서울: 진성사, 1990.
- 양지청, 「사회간접자본론-이론과 정책」, 서울: 서울프레스, 1994.
- 옥동석·이상호·김현아, 「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」, 정책연구 2000-02, 한국건설산업연구원, 2000.
- 왕세종, 「SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안」, 한국건설산업연구원, 2002.
- 왕세종, 「경기 회복을 위한 민간투자사업 활성화 방안」, 한국건설산업연구원, 2004.
- 왕세종, 「건설공제조합의 금융 지원 사업 활성화 방안 연구」, 한국건설산업연구원, 2004.
- 왕세종·김남용 외, 「SOC 민간투자사업의 자금제조달시 정부와 민간의 이익 공유 방안 연구」, 대한건설협회 SOC 실무위원회 연구 용역 보고서, 한국건설산업연구원, 2004.



- 왕세종·김명수 외, 「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」, 대한건설협회 연구  
 용역 보고서, 한국건설산업연구원·국토연구원, 2003.
- 왕세종·하헌구, 「재정사업과 민자사업의 중장기 최적화 방안 연구」, 한국건설산업  
 연구원, 2004.
- 윤하중·김난주, 「일자리 창출을 위한 민간투자제도의 활용 방안」, 국토연구원,  
 2004.
- 이정욱, 「국가경쟁력 강화를 위한 사회간접자본 확충방안」, 대한상공회의소, 한국경  
 제연구센터, 1995.
- 통계청, 「국부통계조사보고서」, 서울: 통계청, 1997.
- 하헌구·김의준·안중희, 「교통 투자의 경제적 효율성 분석」, 교통개발연구원, 1998.
- 한국개발연구원, 「우리나라 SOC 스톡 진단 연구」, 2004.
- 한국은행, 「국민계정」, 각년도.
- 한국은행, 「2000년 산업연관표」, 2004.
- 행정자치부·문화관광부·산업자원부·환경부·건설교통부·해양수산부·기획예산처  
 ·철도청, 「SOC 중장기 민간투자계획(2002~2011)」, 2001. 12.
- 홍성웅·김의준, “교통투자와 산업정책: 구조 경로 분석의 적용,” 「국토연구」, 제20  
 권, 1993.12, 11~26쪽.

## 외국 문헌

- Aiyer, S-R., “PPI: International Experience and its Lessons”, Seminar Presentation,  
 PICKO, 1999.4.
- Aschauer, D., “Is Public Expenditure Productive?”, *Journal of Monetary Economics*,  
 Vol. 23, pp. 177-200, 1989.
- Dealogic, *Project Finance Review*, 2003.
- Deutsche GTZ, “Key Issues for Private Sector Participation in Infrastructure in  
 Least Developed Countries (LDC)”, Discussion Paper No. 5: Private  
 Participation in Infrastructure, 2001.
- European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*,  
 2003.3.

International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2003.

Kay, J., “Efficiency and Private Capital in the Provision of Infrastructure”,  
*Infrastructure Policies for the 1990's OECD*, 1993.

New South Wales Government, *Working with Government: Guidelines for  
Privately Financed Projects*, 2001.

### 주요 Web-sites:

기획예산처, <http://www.mpb.go.kr>.

민간투자지원센터, <http://picko.krihs.re.kr>.

한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

The World Bank Institute, <http://www.worldbank.org>.



# Abstract

## A Study on the Role of PPI Projects on National Economy

Since the establishment of the Private Participation in Infrastructure (PPI) Act in 1994 as a new delivery method of economic infrastructure facilities such as roads, rails, ports, airports, to name a few, ten years have passed. During the ten years, the Act has been significantly amended twice, reflecting the change in the circumstance of PPI projects on the basis of economic condition. The first amendment was made in 1998 during the financial crisis, aiming at the activation of PPI projects and the inducement of foreign capital. And, the second amendment was made in 2005 in order to apply the PPI delivery method to social infrastructure facilities such as school facilities, children nursing facilities, elderly sanitarium, medical facilities, military residence facilities, publicly rental houses, and some other facilities.

On the basis of the history of PPI projects for the last ten years, this study aims at reviewing their role on national economy and then evaluating their performance as a method of delivering infrastructure services. In order to achieve this purpose, this report consists of six chapters. Following the introductory chapter, Chapter Two reviews the role of infrastructure on national economy by examining its various definition and characteristics, and then examines the trend of infrastructure investment.

Chapter Three reviews the background of introducing the PPI system as a new method of delivering infrastructure services, and the history of the PPI system in Korea from 1968 up to present. In particular, the history of the PPI system in Korea is divided in four parts based on the amendment of the PPI Act: pre-1994, 1994-1998, 1998-2004, and post-2005. Also, that chapter examines the differences between publicly funded infrastructure projects and PPI projects in terms of their respective processes, and the degree of responsibility of the private sector. In the same chapter, the current state of the PPI projects are reviewed,

both central government-managed projects and municipal government-managed projects.

Chapter Four, which is the key chapter of this study, reviews the role of PPI projects on national economy. In particular, three key roles are discussed: fiscal benefits, improved efficiency, and development of local capital market. Also, the same chapter examines the empirical evidence on the role of PPI projects on national economy on the basis of the last ten years' experience. More specifically, the fiscal benefits in terms of private investment on infrastructure facilities, the leverage effect of PPI projects on employment, and the development of long-term bond market and project financing market are discussed.

Chapter Five gives a prospect of private investment on infrastructure facilities in terms of the PPI market size, and the legal PPI system. The chapter starts with the reason why private investment on infrastructure facilities is needed based on the fiscal constraints and a trend of increase on government spending on welfare and education sectors. After that, a forecast of future market size on PPI projects is given, following the statistics given by the concerned authorities. And, a discussion is made on the future of the legal PPI system in Korea.

Chapter Six gives a brief summary of the current study, and gives some discussion on future research on the basis of the limit of this study.

## ○ 저자 소개

왕세중(sjwang@cerik.re.kr)

고려대학교 정경대학 경제학과 졸업

美 The Illinois State University 경제학 석사(계량경제학 이론 전공)

美 The Ohio State University 경제학 박사(계량경제학 이론 전공)

美 The University of Toledo 경제학과 객원교수 역임

현재 한국건설산업연구원 연구위원

### <주요 저서 및 논문>

「건설산업과 국민경제」

「건설업 부도 실태 연구」

「부동산 금융 환경의 변화와 새로운 건설금융 방안」

「SOC 민간투자사업의 금융 조달 원활화 방안」

「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」

「재정사업과 민자사업의 중장기 최적화 방안 연구」

「SOC 민간투자사업의 자금제조달시 정부와 민간의 이익 공유 방안 연구」