

# 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 예상됨.
  - 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 예상됨.
  
- 그러나, 우리나라의 민간투자제도는 궁극적으로 ‘작은 정부’ 지향 측면의 공공부문 개혁과 규제 완화(deregulation) 측면의 민영화/민간화(privatization)로 전환되는 정책 기조를 유지할 것으로 예상됨.
  - 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 예상됨.

## 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.