

민간투자사업이 경제성장에 미치는 영향과 나아갈 길

석재성 전문연구원
김선홍 연구원

민간투자사업이 시작되면서 SOC(사회기반시설) 투자에 필요한 재정적인 한계를 극복하여 국민의 편익에 영향을 미쳤으며, AI 등 신기술이 급속도로 발전하는 상황에서 민간투자사업의 의존도는 더욱 높아질 것으로 전망됨

- 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정되면서 민간투자사업이 시작되었으며, 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되어 추진
- 대규모 인프라 건설은 일자리 및 연관 산업 발전을 촉진하여 경제 전반에 활력을 불어넣었으며, 민간투자사업으로 SOC를 구축함에 따라 재정 절감, 공사기간, 운영비용 절감 등의 효과가 나타나 국가적인 편익으로도 큰 부분을 차지
- 현 정부에서는 인공지능(AI), 반도체 등 글로벌 기술 지원, 민생회복, 청년 일자리 창출 등에 예산지출을 예정하고 있는 만큼 민간투자사업에 대한 중요도는 더욱 높아짐

민간투자사업이 추진됨에 따라 경제활성화 및 사회경제적 효과가 발생할 수 있으나, 금리 및 건설공사비 급등으로 사업성이 악화하면서 민간투자사업의 비중이 감소하고 있어 정부에서도 지원 방안을 마련하고 있음

- 운영 중인 23개 민자고속도로 기준으로 약 29.6만 명의 취업유발 효과, 20.1만 명의 고용유발 효과, 57.8조 원의 생산유발 효과, 26.6조 원의 부가가치유발 효과가 있는 만큼 경제 활성화에 기여도가 높음
- 도로·철도 사업에 따른 편익을 산출해본 결과 통행시간 절감편익은 연평균 약 1,573.9억 원, 차량운행비 절감편익은 연평균 약 139.6억 원, 교통사고 절감편익은 연평균 약 1.2억 원이 발생하였으며, 재정사업 대비 공사기간이 평균 약 2년으로 짧은 것을 감안하였을 때 편익은 더욱 증가할 것으로 보임
- 하지만 현재 미·중 무역갈등, 러·우 전쟁, 코로나19 등 예측 불가능한 대외경제 변수로 인해 건설공사비 지수가 2020년 대비 2025년 31.17 상승하였고, 기준금리는 2022년 대비 2025년 2.5%p 상승하여 민간투자사업의 비중이 감소하고 있음

재정한계와 국민편익을 고려하여 활발한 민간투자사업 추진이 가능하도록 환경조성이 필요한 상황임

- (심의체계 재정립) 선행 심의와 유사한 심의는 삭제제를 통해 심의절차를 통합심의로 일원화하고 사업추진 속도도 향상시킬 필요
- (경쟁 제언 활성화) 제3자제언 공고상 과도한 사업조건 완화 등 사업성 개선을 통한 경쟁 지향적인 방향으로 전환
- (권한 강화) 사업을 추진하는 주무부처 및 주무관청이 의사결정 권한과 책임을 가질 수 있도록 추진영역 마련 필요
- (합리적 보정) 30년 이상의 관리운영 기간을 제시한 사업에 대해서는 사업자와 정부 모두가 수요 관련한 불확실성에 직면해 있기 때문에 고금리 및 고물가, 공사비 상승 이슈, 수요 불확실성에 대응할 수 있는 합리적 보정제도 필요
- (신산업 지원 방안) 기존의 SOC(도로, 철도 등)와 상반된 디지털 관련 신산업에 대한 유형을 정의하여 추진 가능성 확대
- (생활 SOC 사업 지원 방안) 소규모, 지역 기반의 사업특성을 반영할 방안도 마련할 필요

01 민간투자사업의 도입

한정적인 정부 재정을 보완할 수 있는 새로운 사업방식의 도입

- 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정되면서 민간투자사업이 시작됨
 - 1960년대 ‘한강의 기적’이라 불린 경제성장을 이루기 위해 우리나라의 인프라 및 사회기반시설의 구축은 정부의 주도 아래 공공 재정투자 방식으로 추진
 - 급속한 경제성장과 산업화로 인해 인프라 수요가 폭발적으로 증가했지만, 국가의 가용 재원은 이를 모두 감당하기에는 역부족이었고, 재정의 한계라는 근본적인 문제에 직면
 - 민간투자사업이 제도화된 지 30년이 지난 지금 우리나라 경제는 고도성장기와 안정기를 지나 경제 성장이 2% 내외로 축소된 저성장기로 진입
 - 민간투자사업은 도로, 철도를 중심으로 한 전통적인 SOC 투자에서 생활 밀착형 SOC 투자로 전환되고 있으며, 신규사업 추진 중심에서 유지보수를 중심으로 한 계량운영형 사업이 새롭게 추진
 - 2025년 출범한 이재명 정부는 국민의 삶에 실질적 도움이 되는 방향으로 기업에 대한 규제보다는 창의성, 자율성을 존중하는 실용적 시장주의를 지향
 - 경제회복, 건설시장 활성화, 미래산업 기반 구축이라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 방안 중 하나로 고려해 보았을 때 민간투자사업을 전략적으로 재설계하여 기업이 될 수 있는 운동장을 만들어야 할 시점이라고 판단
- 민간투자사업의 추진은 국민 생활에 직간접적으로 영향을 미치는 사회기반시설의 구축을 민간이 참여하여 건설, 운영하는 것으로 국가재정, 경제, 편익 등에 영향을 미침
 - 대규모 인프라 건설은 필연적으로 막대한 일자리가 창출되며, 효과 이외에도 건설 관련 장비, 자재, 엔지니어링, 설계 등 다양한 연관 산업의 발전을 촉진하여 경제 전반에 활력 가증
 - 운영 단계에서도 서비스업, 유지보수업 등 지속적인 고용을 통해 취업을 제고에 기여하며 잘 갖춰진 도로, 철도, 항만, 공항 등은 이동권과 물류 효율성을 높여 국민 생활 편익 증진에 기여
- 민간투자사업을 통해 SOC를 구축함으로써 정부의 재정 절감, 공사기간 절감, 운영비용 절감 등의 효과가 나타남
 - 민간자본 활용을 통하여 인프라를 적기에 공급하고, 소요될 국가재정을 유연하게 활용함으로써 국가재정의 효율성이 증대되는 효과를 보임
 - 재정투자사업 대비 1km당 평균 약 27일의 공사기간을 절감하였으며, 민간사업자의 창의적 운영 방식을 통한 비용 절감 효과도 나타남

재정투자계획에 따른 민간투자사업 전망

- 정부의 재정이 한정적인 상황에서 국민의 편익을 위한 사회기반시설을 구축하기 위해서는 민간투자사업에 대한 의존도도 높아질 것으로 예상됨
 - 정부의 SOC 예산은 2010년 25.1조 원까지 증가하였으나, 그 이후 지속 감소해 2016년 21조 원 편성
 - 2020년 이후에는 코로나19 팬데믹으로 인한 내수경제 활력 제고를 위해 4년 연속 SOC 예산확대 기조를 유지하여 2022년 28조 원까지 증가하였으나, 2022년 5월 윤석열 정부가 들어서면서 정부 재정운영 원칙이 긴축재정으로 전환됨에 따라 2023년부터 SOC 예산은 감소추세로 변화
 - 민간투자금액은 평균 4.9조 원이 투입되고 있으며, 사회기반시설 구축에 있어 중요한 역할을 맡음

〈표 1〉 연도별 SOC 예산 및 민간투자집행 실적

(단위: 조 원, %)

구분	'04	'06	'08	'10	'12	'14	'16	'18	'20	'21	'22	'23	'24	'25
SOC 예산액	17.4	18.4	20.5	25.1	23.1	22	21	21.8	23.6	26.5	28	25	26.4	25.5
민간투자금액	1.7	2.9	9.4	6.9	6.3	4.8	5.3	3.5	4.2	3.2	4.2	4.9	5.8	-
비율(%)	9.8	15.8	45.8	27.5	27.3	21.8	25.2	16.1	17.8	12.1	15.0	19.6	22.0	-

주: 민간투자는 BTO 사업과 BTL 사업의 합계 비용임.

자료: 기획재정부의 연도별 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서와 국회예산정책처의 대한민국 재정(2012, 2017, 2019, 2024년)을 참고하여 작성함.

- 기획재정부에서 발표한 예산안에 의하면 2026년 SOC 예산은 27.5조 원이 예상되나, 이재명 정부가 인공 지능(AI), 반도체 등 글로벌 기술 지원, 민생회복, 청년 일자리 창출 등에 막대한 예산 지출을 예정하고 있어 SOC 예산 증액이 쉽지 않은 상황
 - 국정기획위원회 국민보고대회 자료에 따르면 향후 5년간(2026~2030년) 정부의 핵심공약 및 주요 국정과제에 210조 원을 투입
 - 필요한 재원의 조달은 세제 개편 및 세입기반 확충을 통해 94조 원, 지출구조 조정, 기금 및 민간재원 활용을 통해 116조 원을 마련할 계획

〈그림 1〉 재정투자계획 및 재원조달 대책



자료: 국정기획위원회 국민보고대회 발표자료.

02 민간투자사업의 성과 및 효과

사업추진에 따른 사회경제적 효과

- 운영 중인 23개 민자고속도로 기준으로 약 29.6만 명의 취업유발 효과 및 20.1만 명의 고용유발 효과, 57.8조 원의 생산유발 효과, 26.6조 원의 부가가치유발 효과가 있는 만큼 경제 활성화에 기여도가 높음
- 민자고속도로에 대한 취업유발 효과는 평균 1만 2,877명으로 나타났으며, 대구~부산 고속도로가 2만 8,026명으로 가장 높은 수치를 기록
- 고용유발 효과는 평균 8,852명으로 나타났으며, 대구~부산이 1만 9,049명으로 가장 높은 수치를 기록
- 생산유발 효과는 평균 24.3조 원으로 나타났으며, 대구~부산이 5.5조 원으로 가장 높은 수치를 기록
- 부가가치유발 효과는 평균 11.6조 원으로 나타났으며, 대구~부산이 2.5조 원으로 가장 높은 수치를 기록

〈표 2〉 민자고속도로 사회·경제 파급 효과

노선명	총사업비(억 원)	취업유발 효과(명)	고용유발 효과(명)	생산유발 효과(억 원)	부가가치유발 효과(억 원)
인천국제공항	13,727	14,250	9,686	27,833	12,803
천안~논산	14,028	18,414	12,516	35,965	16,544
대구~부산	19,511	28,026	19,049	54,739	25,180
수도권 제1 순환	14,712	18,720	12,724	36,563	16,819
부산~울산	11,319	14,549	9,889	8,416	13,071
서울~춘천	14,296	18,298	12,437	35,739	16,440
용인~서울	8,050	9,910	6,736	19,355	8,903
인천대교	10,962	14,055	9,553	27,451	12,628
서수원~평택	8,569	10,968	7,455	21,422	9,854
평택~시흥	9,123	8,191	5,567	15,998	7,359
수원~광명	11,421	11,401	7,749	22,268	10,243
광주~원주	8,094	10,360	7,042	20,235	9,308
부산항신항 제2 배후도로	3,731	4,479	3,044	8,748	4,024
인천~김포	8,858	9,661	6,566	18,868	8,679
상주~영천	12,862	16,463	11,190	32,155	14,791
구리~포천	18,431	13,899	9,447	27,146	12,487
안양~성남	5,614	5,955	4,047	11,630	5,350
옥산~오창	2,305	2,950	2,005	5,763	2,651
서울~문산	14,801	18,945	12,877	37,003	17,021
봉담~송산	4,328	5,540	3,765	10,820	4,977
화성~광주	5,243	6,711	4,561	13,108	6,029
포천~화도	5,263	6,737	4,579	13,158	6,052
평택~부여	21,628	27,684	18,816	54,070	24,872
합계	246,876	296,166	201,301	578,450	266,087

주: 1) 노선별 총사업비를 기준으로 한국은행 산업연관표(2020년)상 계수를 적용해 작성함.

2) 총사업비의 경우 최초실시협약 불변가 비용임.

자료: 노선별 최초실시협약서 내 총사업비를 활용하여 연구진 작성.

사업추진에 따른 편익

- 기획재정부 예비타당성조사 수행 총괄지침(2019.5.1. 시행)에 따르면 도로·철도부문은 사업시행에 따라 공통 편익, 사업특수 편익으로 구분하여 산출할 수 있음
 - 공통 편익은 통행시간 절감편익, 차량운행비용 절감편익, 교통사고비용 절감편익, 환경비용(공해 및 소음) 절감편익이 있음
 - 사업특수 편익은 각 사업의 특수성에 따라 적용되는 편익으로 주차수요 감소로 인한 주차공간 기회비용 절감편익, 공사 중 교통혼잡으로 인한 부(-)의 편익, 철도부문 사업으로 인한 도로공간 축소에 따른 부(-)의 편익, 전철화 사업에 따른 환경비용 절감편익 등 다양한 편익이 있음
 - 수도권 지역 노선을 선정하여 신규 민자고속도로가 운영됨에 따라 발생하는 편익을 노선별로 분석해 보았으며, 본 자료에서는 통행시간과 차량운행비용, 교통사고비용 절감에 대한 편익만을 분석
 - 통행시간가치는 차종별 업무 및 비업무통행에 대한 시간가치를 활용하여 산출
 - 차량운행비용은 속도별·차종별에 따른 유류비(휘발유, 경유, LPG), 엔진오일비, 타이어 마모비, 유지관리비, 감가상각비를 포함하여 산출
 - 교통사고비용은 도로 교통사고의 인적피해(사망, 중상, 경상, 부상신고) 구분을 1명당 비용과 물적 피해 비용을 포함하여 산출

〈표 3〉 도로·철도부문 사업시행에 따른 편익 항목

공통 편익	사업특수 편익
• 통행시간 절감편익 • 차량운행비용 절감편익 • 교통사고비용 절감편익 • 환경비용(공해 및 소음) 절감편익	• 주차수요 감소로 인한 주차공간 기회비용 절감편익 • 공사 중 교통혼잡으로 인한 부(-)의 편익 • 철도부문 사업으로 인한 도로공간 축소에 따른 부(-)의 편익 • 전철화 사업에 따른 환경비용 절감편익 등

자료: 이승현 외 2021.

- 통행시간 절감편익은 각 노선이 운영됨에 따라 연평균 약 1,573.9억 원이 발생하였으며, 단일노선 기준 연간 최대 2,450.9억 원이 발생하는 것으로 분석
 - 통행시간 절감편익을 분석하기 위해 각 고속도로의 일 통행량, 차종별·인별 통행시간, 차종별·인별 시간 가치, 고속도로 차량 비율 등을 활용하여 분석을 진행
 - 세 가지 편익에 대한 비율을 살펴보았을 때 평균 89.5%의 비율을 차지하고 있어 대부분의 편익이 통행 시간 감소에 따른 시간가치 편익으로 산출된 것을 파악
- 차량운행비용 절감편익은 각 노선이 운영됨에 따라 연평균 약 139.6억 원이 발생하였으며, 단일노선 기준 연간 최대 246.7억 원이 발생하는 것으로 분석
 - 차량운행비용 절감편익을 분석하기 위해 각 고속도로의 일 통행량, 차종별·속도별 운행비용, 고속도로 차량 비율 등을 활용하여 분석을 진행
 - 세 가지 편익에 대한 비율을 살펴보았을 때 최대 27.1%에서 최소 1.3%로 노선별로 큰 편차가 나타났으며 평균 10.4%의 비율을 차지

- 교통사고비용 절감편익은 각 노선이 운영됨에 따라 연평균 약 1.2억 원이 발생하였으며, 단일노선 기준 연간 최대 2.1억 원이 발생하는 것으로 분석
 - 교통사고비용 절감편익을 분석하기 위해 각 고속도로의 일 통행량, 신규노선 운영 전후 사고율, 사고 정도에 따른 처리비용 등을 활용하여 분석을 진행
 - 세 가지 편익에 대한 비율을 살펴보았을 때 극소수를 차지

〈표 4〉 민자고속도로 편익

(단위: 백만 원, %)

노선	통행시간 절감편익	차량운행비용 절감편익	교통사고비용 절감편익	총편익
A	57,534.4	21,426.2	119.8	79,080.3
	(72.8)	(27.1)	(0.15)	
B	162,394.8	13,445.2	212.9	176,053.0
	(92.2)	(7.6)	(0.12)	
C	174,270.1	24,669.2	216.0	199,155.9
	(87.5)	(12.4)	(0.11)	
D	245,086.9	3,270.1	11.4	248,368.9
	(98.7)	(1.3)	(0.01)	
E	123,409.5	17,064.5	97.1	140,571.1
	(87.8)	(12.1)	(0.07)	
F	181,653.7	3,856.2	76.0	185,586.0
	(97.9)	(2.1)	(0.04)	
평균	157,391.7	13,955.3	122.2	171,469.2
합계	944,350.1	83,731.8	733.1	1,028,815.1

주: 괄호 안은 총편익에 대한 비율(%)임.

자료: 이승현 외(2021), 노선별 최초실시협약, 연도별 도로교통량 통계연보 데이터를 활용하여 연구진 작성.

- 앞서 분석한 총편익에 각 노선의 재정대비 소요시간을 가중하여 편익을 산출해본 결과 최소 약 2,500억 원에서 최대 약 7,100억 원의 편익이 발생하는 것으로 나타남
 - 고속도로 재정사업의 경우 타당성 조사 시점부터 운영 시작까지 평균 12년의 기간이 소요되는 반면 민간투자를 통한 사업 평균 소요기간은 10년 내외로 나타남
 - 재정고속도로로 사업을 수행하였을 때 소요되는 평균 기간에 분석한 6개 노선의 총사업기간을 감하여 남은 기간을 산출
 - 분석을 진행한 총 6개의 사례 중 2건의 소요기간이 길게 나타났으나, 앞서 언급한 공사 기간 절감 효과와 같이 대다수 민간투자사업이 운영 시작점까지 소요되는 기간이 짧게 나타나기 때문에 편익 또한 양(+)의 상관관계를 보일 것으로 예측
 - 하지만 민간투자사업이라고 할지라도 협상 및 공사기간 등 예측할 수 없는 다양한 리스크로 인해 재정사업보다 늦게 운영되는 경우도 있음

참고

공사기간 절감 효과

- 민자고속도로는 1km당 1.4개월, 재정고속도로는 1km당 2.3개월로 민자고속도로가 1km당 0.9개월(27일)의 공사기간 단축효과가 있음
 - 2024년 기준 재정고속도로는 55개, 민자고속도로는 24개로 총 79개의 사업이 운영 중
 - 공사기간은 재정고속도로의 경우 평균 77.5개월(6년 5개월), 민자고속도로는 평균 61.3개월(약 5년 1개월)이 소요됨에 따라 민자고속도로가 재정고속도로 대비 약 16.2개월(1년 4개월)의 공사기간이 단축
 - 또한, 도로연장까지 고려해 본다면 민자고속도로가 재정고속도로 대비 약 9km 길게 나타나는 반면 기간은 더욱 단축

〈표〉 재정 및 민자고속도로 공사기간 비교

구분	개수	평균 사업연장	공사기간	1km당 공사기간
재정고속도로	55	34.3km	77.5개월	2.3개월
민자고속도로	24	43.4km	61.3개월	1.4개월

주: 사업연장, 공사기간, km당 공사 기간은 평균값임.

운영비용 절감 효과

- 6개 민자고속도로의 km당 운영비는 평균 5억 원이고, 재정고속도로는 8.1억 원으로 운영비용에 대한 절감 효과가 있음
 - 재정고속도로의 경우 통행료 수익을 모두 운영비로 활용
 - 2024년 기준 재정고속도로의 연간운영비는 약 3조 4,478억 원으로 km당 운영비는 약 8.14억 원인 반면, 민자고속도로의 경우 3.9억 원에서 6.3억 원으로 평균 약 5억 원이 km당 운영비로 사용
 - 재정고속도로보다 민자고속도로의 운영비가 적게 나타나고 있어 운영비용에 대한 절감 효과를 나타내고 있으나, 운영 중인 전체 24개의 민자고속도로 중 6개의 민자고속도로 데이터를 활용하였기 때문에 나머지 노선에 대해서도 추가 검토 필요

〈표〉 재정 및 민자고속도로 운영비용 비교

(단위: 억 원)

구분	재정고속도로 ¹⁾	민자고속도로 ²⁾					
		㉠	㉡	㉢	㉣	㉤	㉥
연간 운영비	34,478.3	232.3	160.1	149.2	158.2	99.9	143.5
km당 운영비	8.1	3.9	3.7	6.3	5.1	5.5	4.9

주: 1) 재정고속도로의 연간 운영비는 도로관리사업 비용임.

2) km당 운영비는 주 1)의 연간 운영비를 2023년 기준 재정고속도로 전체 연장으로 나눈 수치임.

출처: 재정고속도로는 공공데이터 포털(한국도로공사 주요 사업비)에서, 민자고속도로는 노선별 재무모델에서 발체함.

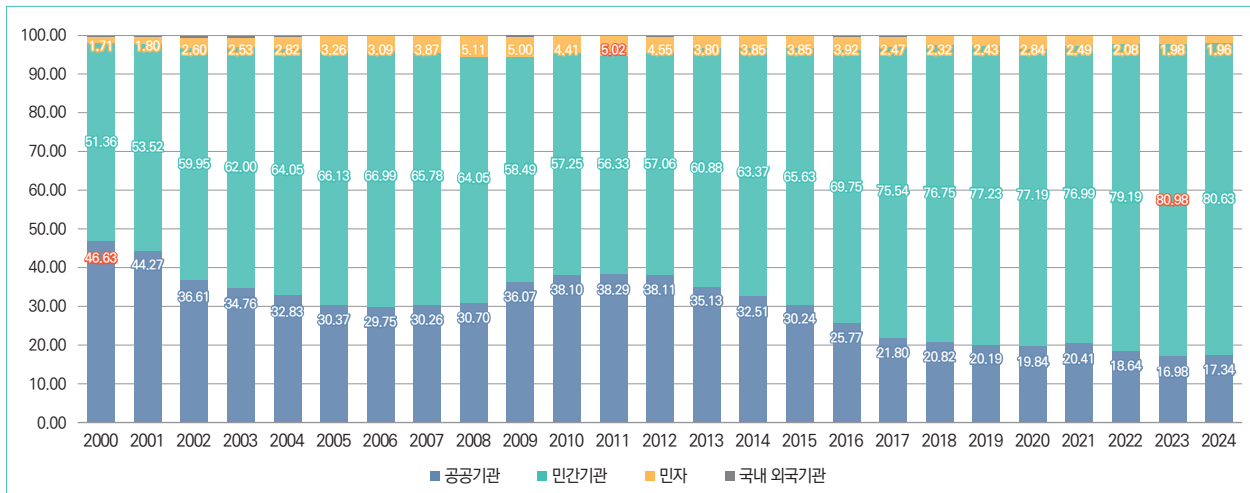
03 민간투자사업의 현재와 과제

건설투자 중 민간투자사업의 비중 감소

- 공공기관에서 발주한 건설기성액은 2000년 46.63%에서 2024년 17.34%로 대폭 하락하였으나, 민간기관의 경우 2000년 51.36%에서 2024년 80.63%로 대폭 상승하였고, 민간투자도 2000년 1.71%에서 2024년 1.96%로 소폭 상승함
 - 공공기관의 경우 2000~2007년 기간동안 하락세를 보이다 2011년 38.29%까지 다시 상승 후 현재까지 하락세를 보임
 - 민간기관은 2000년부터 2024년까지 꾸준한 상승세를 보이며, 공공기관이 하락한 비중만큼 상승한 것으로 나타남
 - 민간투자의 경우 2011년 5.02%로 최고치를 기록하였으나 이후 지속해서 하락하고 있으며 특히 2021년 이후 기준금리 및 건설자재비 급등의 여파로 인해 시장 상황이 좋지 않음

〈그림 2〉 발주자별 건설기성액 비율

(단위: %)



자료: 국가데이터처. 건설경기동향조사: 발주자별 건설기성액(경상) 자료를 참조하여 연구진 작성.

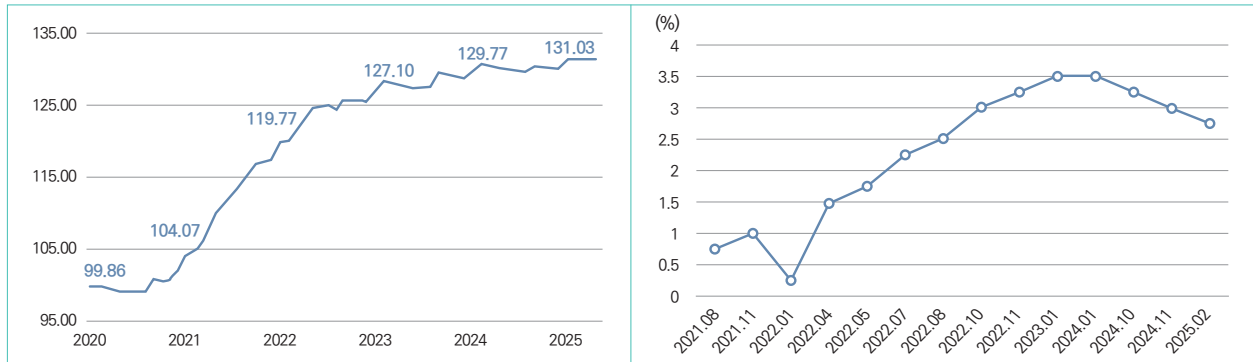
대외경제 변수로 인한 물가 및 금리 변동

- 건설공사비 지수는 2020년 99.86에서 2025년 현재 131.03으로 급등함
 - 2018년부터 현재까지 진행 중인 미국·중국의 무역갈등, 코로나19 팬데믹, 2022년 발생한 러시아·우크라이나 전쟁 등의 여파로 건설 관련 주요 자재비가 최근 3년간 약 35.6% 급상승
 - 건설공사비에서 큰 비중을 차지하는 철근, 시멘트, 레미콘 등의 자재비 상승이 지수 상승을 주도
 - 2020년 99.86이었던 건설공사비 지수는 2021년부터 급격히 증가하여 2022년에는 119.77, 2025년 현재는 131.03으로 2020년 대비 31.17 상승

■ 기준금리는 2021년 8월 0.75%에서 2025년 2월 2.75%로 상승함

- 금리가 급격하게 상승하면 초기 공사비 조달을 위한 이자 비용이 증가하고, 금융기관의 대출 심사 기준이 강화됨에 따라 자금조달에 대한 난이도도 상승하게 되어 사업성 악화 요인으로 작용
- 기준금리 또한 최근 3년간('22년 1월 0.25% → '25년 2월 2.75%) 2.5%p 상승하는 등 큰 폭의 사업성 악화로 인해 추진 중이던 사업이 장기간 지연되거나 민간투자사업 자체가 취소되어 재정사업으로 전환된 사례가 발생

〈그림 3〉 2020년 기준 건설공사비 지수(좌) 및 한국은행 기준금리 추이(우)

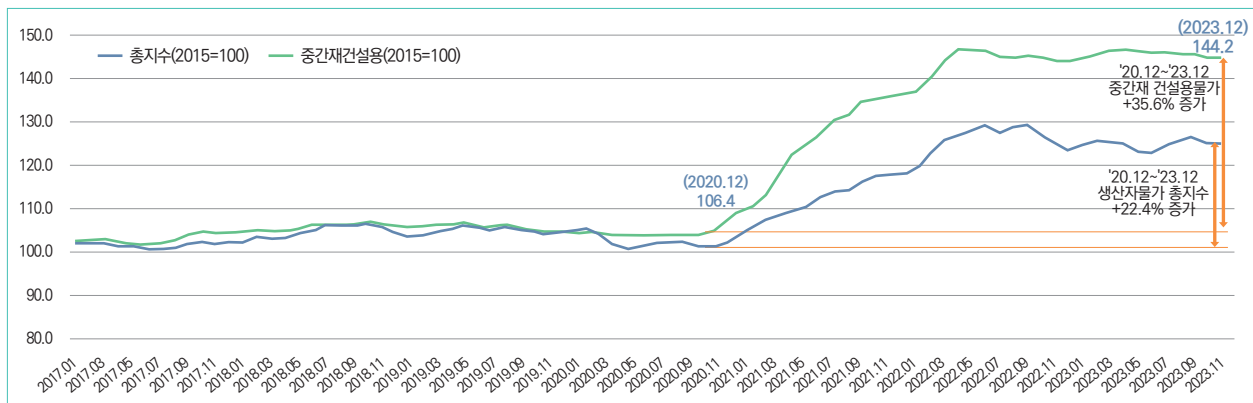


자료: 국가데이터터치, 건설경기동향조사: 건설기성액(경상)과 한국은행 기준금리추이 자료를 참조하여 연구진 작성.

■ 기획재정부에서는 2024년 민간투자 활성화 방안을 통해 향후 5년간 민간투자사업을 30조 원 이상 확대하기 위해 특례조항 및 금융지원 패키지를 마련함

- 2024년 수익형(BTO) 민간투자사업의 총사업비에서 최대 4.4% 이내로 금액을 인상할 수 있도록 하는 특례조항과 24조 원의 금융지원 패키지를 마련
 - 수익형(BTO) 민간투자사업에 대한 공사비 인상 특례¹⁾는 2020년 12월 31일 이전 최초 불변가격으로 책정된 사업 중 공사비 급등분을 반영하지 못하는 사업에 대하여, 2021~2022년 급격한 물가변동폭을 반영하여 사업자의 손실을 일부 보전함으로써 공사비 부담을 완화하기 위한 조항
- 최근 3년간의 물가상승률은 약 3.67%, 주요 건설자재 가격은 약 35.6%, 건설공사비 지수는 약 29%가 상승한 것으로 나타나고 있어 여전히 실제 공사비와 차이가 발생(한국건설기술연구원, 2020년 기준)

〈그림 4〉 주요 건설자재 물가 추이



자료: 박철한 2023.

1) 민간투자사업 기본계획 제168조의4(수익형 민자사업 건설비용 급등 관련 특례).

04 민간투자사업이 나아갈 방향

■ 민간투자사업의 활성화는 규제 완화, 인센티브 강화, 투명한 추진 절차, 민간의 창의와 효율이 종합적으로 접목되었을 때 가능함

- ‘민간투자사업 활성화 방안’을 마련해 규제 완화와 인센티브 강화를 추진하고 있으나 민간투자사업의 본질적 취지를 살리는 구체적인 실행 계획이 미흡
- 2022년 BTO 사업추진 건수는 6건이었으나, 2023년 5건, 2024년 3건으로 추진 건수가 더 줄어들면서 실질적인 활성화로 이어지지 못하고 있음
- 민간투자사업 활성화 방안 등 정책의 방향성은 명목상 대책이 아닌 실질적으로 사업추진이 가능한 여건을 마련해 줄 수 있는 대안이 제시되어야 할 것임

① 다단계의 심의절차를 통합심으로 간소화할 필요

- 연료전지사업을 예로 들어보면, 산업통상자원부의 신재생에너지법에 따른 에너지사업 계획승인 심의, 환경부 환경영향평가법 및 대기환경보전법 등에 따른 환경영향평가 심의, 국토교통부의 교통영향평가 및 입지 타당성 심의, 기획재정부의 민간투자사업심의, 행정안전부의 재정투자심의, 지방자치단체의 도시계획 심의 및 건축위원회 심의 등 여러 단계의 심의 통과가 필요함
- 각각의 심의는 사업의 공공성, 경제성, 재정 건전성 등을 확보하기 위한 장치로 설계되었지만, 현실에서는 동일하거나 유사한 심의가 여러 부처에서 반복적으로 이루어지는 구조로 진행
- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 심의 양식을 일원화할 필요가 있고, 중복 항목에 대해서는 선행 심의에서 통과되면 추가 중복 심의가 없도록 심의체계의 재정립 필요

② 경쟁 제안을 통한 재정절감 및 민간투자사업 활성화 도모 필요

- 민간투자사업의 본질은 민간의 경쟁을 통한 공공인프라의 효율적인 공급에 있으나 최근에는 공사비 상승, 고금리 등의 이슈로 사업성이 악화하면서 대부분의 사업이 최초제안자의 단독제안으로 추진
- 단독제안으로 사업이 추진되면 경쟁을 통한 가격경쟁이 되지 않기 때문에 재정절감 효과가 낮아지고 협상 단계에서 차순위 협상 대상자 부재로 정부가 협상의 주도권을 쥐기 어려운 상황이 발생
- 제3자 제안공고상 과도한 사업조건(실적 기준, 통행료 상한, 보상비 부담, 투자위험부담금 비율 등)을 완화하고 위험의 종류, 범위, 수준을 명문화해 사업성을 개선하는 경쟁 지향적 방향으로 전환이 필요

③ 사업을 추진하는 주무부처 또는 주무관청의 의사결정 권한 강화가 필요

- 사업추진 필요성과 예산규모에 대한 심의는 필요하다고 할 수 있으나 관련 부처의 높은 승인 문턱이 사업 구조를 왜곡시키기도 함
- 이러한 구조는 사업을 주도할 필요가 있는 주무부처 또는 주무관청의 의사결정 권한을 약화시키는 것으로 합리적인 의사결정보다는 심의절차를 통과하는 데 우선순위를 두고 사업이 추진
- 사업여건이 변경되었을 때에도 권한이 없기 때문에 사업을 자율적으로 조정할 유인도 크지 않아 사업의 의사결정 권한과 책임을 주무관청이 가질 수 있도록 정책적 판단 및 자율적 정책결정 영역을 마련할 필요

④ 고금리 및 고물가, 공사비 상승 이슈, 수요 불확실성에 대응할 수 있는 합리적 보장제도 필요

- 민간투자사업은 최대 100년까지 관리운영 기간이 민간에 부여될 수 있으며, 사업자가 투입하는 비용을 운영 기간 동안 회수하는 방식으로 사업이 추진
- 장기적인 수요예측을 위해서는 공신력 있는 DB를 통해 수요를 추정해야 하나 공공이 제공하는 DB는 통상 30년을 제공하고 있어 그 이상의 관리운영 기간을 제안하기에는 수요의 불확실성 존재
- 30년 이상의 관리운영 기간을 제시한 사업에 대해서는 사업자와 정부 모두가 수요 관련한 불확실성에 직면해 있기 때문에 기본계획에서 규정하는 재정지원 방식과 리스크 분담 기준을 현실화할 필요

⑤ 신사업 추진에 필요한 지원방식 마련을 위해 법제도 개선이 필요

- 기술 발전에 따른 신사업 추진이 가능하도록 디지털 인프라(데이터 센터, 사이버 보안센터, 공공클라우드 등), 에너지 인프라(발전소, 수소충전소, 연료전지 등), 기술혁신 인프라(소프트웨어 기반 플랫폼) 등 새로운 유형을 정의하고, 민간투자사업 대상시설로 자리 잡을 수 있도록 재정지원 방식을 마련할 필요
- 물리적 인프라 사업에서 데이터 기반의 디지털 인프라로 전환이라는 정부의 정책방향에 따라 추진
- 초기 사업에서는 필연적으로 수요 관련 리스크와 수익성 리스크(기술개발비, 데이터 구축비)가 발생할 수 있어 재정지원 방안(세액공제, 금융 우대 등)을 기존의 전통적인 유형(도로, 철도 등) 대비 강화할 필요
- 반면에 운영은 지속적인 데이터 업데이트와 관리가 필요함에 따라 운영성과 중심의 평가를 통해 정부 측 입장에서의 리스크를 관리할 방안 마련도 필요

〈그림 5〉 민간투자사업 활성화를 위한 방향



⑥ 기존의 사업방식이 아닌 새로운 사업방식의 고민도 필요

- 생활 SOC의 대상시설은 지역 주민의 삶의 질 향상에 도움이 되는 소규모 시설로 공공성이 높은 대신 사업성이 낮은 사업이 대부분이며, 사업참여 주체는 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 지역재단 등 지역에 기반을 두고 있는 비영리 조직이 다수 있음
- 이러한 참여 주체는 공공성을 가지고 있지만 재정 여력이 부족한 경우가 대부분인데 ‘민간투자법’, ‘민간투자사업 기본계획’은 대형 인프라 사업 중심으로 운영되면서 소규모 사업, 지역 기반 사업의 특성은 반영되지 못함
- 사업 참여자의 재정 여력을 고려해 자기자본 비율을 점차 완화하는 방향으로 변화할 필요가 있음

참고문헌

- 국가데이터처. 건설경기동향조사: 발주자별 건설기성액(경상). https://kostat.go.kr/statDesc.es?act=view&mid=a10501010000&str_cd=S007001 (2025년 10월 16일 검색).
- 국토교통부. 2024. 2024 도로업무편람.
- _____. 2024. 2024년 민자고속도로 운영평가 결과, 9월 10일. 보도자료.
- _____. 2000~2024. 도로교통량 통계연보.
- 국토교통부 고시 2022-500호. 교통시설 투자평가지침 제7차 개정.
- 국토교통부 민간투자사업 실시협약. 노선별 최초실시협약(광주~원주, 구리~포천, 대구~부산, 봉담~송산, 부산~울산, 부산항신항 제2 배후도로, 상주~영천, 서수원~평택, 서울~문산, 서울~춘천, 수도권 제1 순환, 수원~광명, 안양~성남, 옥산~오창, 용인~서울, 인천~김포, 인천국제공항, 인천대교, 천안~논산, 평택~부여, 평택~시흥, 포천~화도, 화성~광주). https://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_37047/BRD.jsp (2025년 10월 7일 검색).
- 국회예산정책처. 2012, 2017, 2019, 2024. 대한민국재정.
- 기획재정부. 2004~2024. 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서.
- _____. 2025. “회복과 성장을 위한” 2026년 예산안 및 2025~2029년 국가재정운용계획, 8월 29일. 보도자료.
- 대통령 직속 국정기획위원회. 2025. 국정기획위원회 국민보고대회, 8월 13일. 서울: 청와대 영빈관.
- 박철한. 2024. 건설경기 변화에 따른 주요 건설자재 수요 동향 및 전망, 2월 5일. 건설자재 공급 여건과 정책 개선 방안 세미나. 서울: 대한건설정책연구원·한국건설산업연구원.
- 윤하중, 조은경, 석재성. 2012. 민자고속도로 중장기 발전방향 연구. 세종: 국토교통부.
- 이승현, 정우현, 최규진, 홍준의. 2021. 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 도로·철도부문 연구. 세종: 기획재정부.
- 한국건설기술연구원. 건설공사비지수(2020년 기준). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=397&tblId=DT_39701_A003&conn_path=I2 (2025년 11월 3일 검색).
- 한국은행. 기준금리 추이. <https://www.bok.or.kr/portal/singl/baseRate/list.do?dataSeCd=01&menuNo=200643> (2025년 11월 3일 검색).
- _____. 산업연관표(2020년). <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0001588/view.do?nttlId=10087143&menuNo=200457&programType=newsData&relate=Y&depth=200457> (2025년 9월 23일 검색).

석재성 국토연구원 주택·부동산연구본부 전문연구원 (jssuk@krihs.re.kr, 044-960-0236)

김선홍 국토연구원 주택·부동산연구본부 연구원 (shkim2@krihs.re.kr, 044-960-0253)