

민자사업 외자유치 활성화 방안

- 민간투자법 개정 이후 '01년 대전천변고속도로를 시작으로 외자유치가 이루어지고 있으나 아직도 다양한 유형의 걸림돌이 남아있는 것으로 밝혀짐
 - 언어·문화적 장벽 : 사업 관련 영문 정보 부재, 관 우위적인 문화 등
 - 실시협약상의 문제 : 옥상옥의 협상 구조, 불확실한 표현, 영문 협약안의 채택, 중재지 선택 등
 - 정부의 인식에 대한 불만 : Partnerships에 대한 이해 부족, 담당자의 지식 부족 등
- 대다수의 외국 투자자들은 획기적인 제도의 개혁보다는 Back to the Basic, 즉 있는 제도의 충실한 이행을 절실히 요구하고 있음
 - 조급하게 성과를 요구하거나 거창한 지원책을 제공하기보다는 외자유치 성공 사례를 많이 만들어 한국시장에 대한 신뢰도를 제고하는 것이 필요함
 - 각종 고시문의 영문 작성, 관 우위의 협상 관행 탈피, 영문 협약의 동일한 효력 인정, 제3국의 국제중재법원 선택 등은 적극적인 이행이 요구됨
 - 신규 투자자 발굴 노력과 함께 이미 한국에 진출한 외국 투자자들에게 관심을 기울여 제2, 제3의 투자로 연결시켜야 할 것임
- 외자도입의 내실을 기하기 위해서는 단계적이고 선별적인 접근이 필요함
 - 점진적으로 외자유치 성공사례를 만들어 가며 외국자본의 월경비용 경감
 - 단순한 자본보다는 기술, 전문성을 함께 얻을 수 있는 전략적 투자자 유치
 - 장기적으로는 민간의 창의를 보다 효율적으로 수용할 수 있는 성능중심의 사업추진 절차 도입 등 보다 심층적인 연구가 뒷받침되어야 할 것임

1. 인프라 민간투자사업의 외자유치 현황

- '98년 사회간접자본시설에 대한 민간투자법(이하 민투법) 개정을 분기점으로 크게 다른 양상을 보이고 있음
 - '98년 이전에는 외자유치 사업이 전무하였으나, 법 개정 이후 '01년 대전천변고속도로를 시작으로 최근 금융협약을 체결한 부산 신항만 사업까지 총 12개 사업에서 외자유치가 이루어짐
 - 현재 제안서 검토 단계인 사업과 제안서를 준비중인 사업 등을 감안하면 그 수는 더욱 증가할 것으로 예상됨
- 민투법 개정 이후의 외자유치 성과는 법 개정을 통한 제도 개선 및 투자환경 개선과 함께 정부의 강력한 외자유치 노력이 큰 역할을 한 것으로 평가됨
 - '98년 민투법 개정시 World Bank의 자문을 통해 국제적 기준에 부합하는 정책 및 제도를 도입함으로써 외국인 투자를 유치할 수 있는 기반 마련
 - '99년 캐나다와 '00년 유럽 대통령 순방시 총 7개 사업의 외국인 투자 양해각서(MOU)를 체결함으로써 외자유치에 대한 정부의 강력한 의지를 보여줌
 - 이 중 마창대교, 인천 제2연육교, 송도·만수 하수종말처리시설, 검단하수종말처리시설의 4개 사업이 실제 외국인 투자 유치로 연결됨
- 민간투자사업 전체 규모와 비교하면 외국인 투자유치의 비중이 크지 않지만, 외자유치가 이루어진 사업만 보면 외국인 투자가 적지 않은 비율을 차지하고 있음
 - 특히 외국인 지분참여가 이루어진 사업에 있어서 자기자본 조달규모 대비 외국인 투자비율은 국가관리사업의 경우 23.3%, 자체관리사업의 경우 93.0%임
 - 규모가 작은 민자사업에 대한 외자유치가 비교적 용이한 것으로 나타남
- 재정 자립도가 낮은 지자체가 적정한 규모의 민자사업을 기획하여 행정적 융통성과 신속성이라는 강점을 살려 외자유치에 적극 나선다면 오히려 중앙정부보다도 좋은 성과를 낼 수 있을 것으로 보여짐

외국인 투자 지분참여 현황

(단위 : 억원, %)

	사업명	총투자비	자기자본 (A)	외자유치		투자자	비고
				(B)	B/A		
국가관리 사업	▪ 부산신항만1단계	23,886	4,777	722	15	CSXWT	확정
	▪ 부산김해경전철	10,410	1,832	92	5	Systra	확정
	▪ 인천공항 제2연육교	11,931	200	102	51	AMEC	확정
	▪ 마창대교	3,634	470	235	50	Bouygues	확정
	▪ 전북환경기초시설	3,587	361	144	40	SNC Lavalin	추진중
	▪ 용인경전철	10,855	1,260	759	60	Bombardier	추진중
	▪ 검단하수종말처리시설	1,276	92	41	45	Veolia	추진중
	소계	2,095 (확정 1,151 / 추진중 944)					
자체관리 사업	▪ 대전천변고속화도로	1,675	60	40	67	Egis 등	확정
	▪ 송도·만수 하수처리시설	1,057	317	254	80	Veolia	확정
	▪ 수정산 터널	1,423	823	823	100	신한Macquarie	확정
	소계	1,117 (확정 1,117)					
	총계	3,212 (확정 2,268 / 추진중 944)					

※ 추진중인 사업과 인천공항 제2연육교의 경우 제안서를 기준으로 한 금액이므로 변동 가능함

외국인 투자 금융조달 현황

(단위 : 억원, %)

	사업명	총투자비	융자규모	금융기관	비고
국가관리 사업	▪ 대구부산고속도로	25,473	1,200	Mizuho	확정
	▪ 부산신항만1단계	23,886	3,600	HVB 외 7개사	확정
	▪ 서울외곽순환도로	14,625	1,200	UFJ Bank	추진중
	소계	6,000 (확정 4,800 / 추진중 1,200)			
자체관리 사업	▪ 대전천변고속화도로	1,675	1,385	노무라증권	확정
	소계	1,385 (확정 1,385)			
	총계	7,385 (확정 6,185 / 추진중 1,200)			

2. 민간투자사업의 외자유치와 관련한 문제점

- 외국인 투자의 문제점은 크게 외국 투자자의 관점에서 본 문제점과 외자유치를 하는 정부의 관점에서 본 문제점, 그리고 지금까지는 등한시되어 왔지만 역차별 문제 등으로 대표되고 있는 국내 투자자의 관점에서 본 문제점으로 나누어 볼 수 있음

■ 외국인 투자자가 보는 문제점

- 외국인 투자자들을 대상으로 한 면담과 국제세미나의 결과¹⁾를 보면 언어·문화적 장벽, 실시협약상의 문제, 그리고 정부의 인식에 대한 불만 등 다양한 문제점이 지적되고 있음
- 언어·문화적 장벽은 정보 입수 및 사업기회 발굴과 밀접한 관련을 갖고 있으며 진입 장벽의 성격을 지니고 있음
 - 현재 민투법과 시행령 그리고 민간투자사업 기본계획을 제외한 각종 계획 및 사업 고시 등이 대부분 한글로만 이루어짐
 - 외자유치를 계획한 사업의 경우에도 요약문만 영문으로 작성되는 경우가 대부분임
 - 이외에도 자치단체장과는 달리 실무자들이 언어와 문화적 차이로 인해 외국 투자자를 기피하는 것도 문제점으로 제기됨
- 제도상의 문제점 중 협상 단계가 가장 많은 문제점을 갖고 있는 것으로 지적되었음
 - 세부적으로는 과도한 협상기간, 옥상옥의 협상구조(주무관청 - PICKO - 기획예산처), 세부 단가 중심의 협상에 대한 불만으로 분류할 수 있음
 - 이들 문제점은 단순히 협상 단계만의 문제점으로 이해하기보다는 성능중심(output-oriented)의 사업추진 절차²⁾에 익숙한 해외 투자자들이 절차를 중시하는 우리나라의 사업추진 절차에 대한 개선 요구로 이해하여야 할 것임
 - 이외에도 부처간 협조부재 및 책임회피, 정부정책의 잦은 변경에 따른 정책불신, 그리고 협약 체결 이후 정부측의 사업에 관한 입장 변화와 무관심 등에 대한 불만도 도로함

1) 개별면담은 2003년 4월과 5월중 한국에 진출한 외국 투자자를 대상으로 이루어졌으며, 「2003 PPI 외자유치 국제세미나」는 지난 6월 26일 은행회관에서 개최되었음

2) 성능중심의 사업추진 절차(output-oriented procurement process)에 대해서는 국토연구원(2002), 『민간투자사업의 성능제형방식 도입에 관한 연구』 참조

- 민간투자사업의 실시협약과 관련해서는 불확실한 표현, 언어, 중재지 선택 등의 문제점을 지적함
 - 민간투자사업의 실시협약에서 정부의 의무사항에 대해서는 “~할 수 있다”로, 민간측의 의무사항은 “~해야 한다”로 표현되는데, 외국인 투자자들은 이를 사업의 불확실성을 가중시키는 또 하나의 Risk로 간주하며, 정부와 민간의 대등하지 못한 관계를 나타내는 대표적인 사례로 꼽고 있음
 - 외국인 투자자가 참여한 경우 영문 실시협약이 한글 실시협약과 동일한 효력을 발휘하도록 하기 위해서는 장기간의 추가 협상이 요구되는 실정임
 - 분쟁 발생시 정부측은 대한상사중재원을, 외국인 투자자는 제3국의 국제중재법원을 이용할 것을 위하여 중재지의 결정 또한 외국인 투자자의 주요 불만 중 하나임
- 정부의 인식 부족 또한 많은 외국 투자자들의 불만 중 한 가지임
 - 민간투자사업을 해외에서는 Public Private Partnerships라고 표현하는데, 우리 정부 Partnerships에 대한 이해가 부족하여, 동등한 입장에서 계약한다는 자세가 아쉬움
 - 또한 일선 담당자들이 설계, 시공, 금융, 운영을 모두 포함하는 민간투자사업의 특성을 충분히 이해하지 못하고 있다는 점도 개선해야 할 부분으로 꼽았음

■ 외국 투자를 도입하는 입장에서의 문제점

- 외자를 유치하는 주무관청은 또 다른 문제점에 직면하게 됨
 - 높은 인건비와 운영비, 그리고 높은 국가위험을 이유로 높은 수익률을 요구하는 외국인 투자를 받아들여야 하는지의 고민이 있음
 - 또한 국내투자자에 비해 훨씬 과도한 요구를 하는 외국인 투자자들이 일선 담당자들에게는 큰 부담으로 작용함
- 국내 투자자들은 역차별을 받고 있다고 주장함
 - 현재 민간투자법상에는 외국인에만 적용되는 별도의 incentive가 없으므로 제도적인 역차별은 존재하지 않음
 - 그러나 외국 투자자가 참여했을 경우 순수 국내 프로젝트보다 높은 수준의 수익률이 허용되는 사례가 있음

- 국내 투자자들이 외국 투자자와 공동으로 사업을 추진함으로써 보다 좋은 투자조건을 얻을 수도 있으나, 아직은 그로 인한 편익보다는 비용이 많다는 것이 국내 투자자들의 견해임

3. 시사점 및 외자유치 활성화 방안

- 대다수 선의의 외국 투자자들은 우리의 제도를 인정하고 있으며, 혁신적인 제도 개혁보다는 Back to the Basic, 즉 제도의 충실한 이행을 절실히 요구하고 있음
 - 제도 자체의 문제보다는 제도 운영상의 문제점, 문화적인 장벽 등이 외자유치의 걸림돌로 작용하고 있으며, 대부분의 외국 투자자들은 거창한 지원책보다는 현재 정책의 안정적 유지와 협약 내용의 충실한 이행을 바라는 ‘소박한 희망’을 갖고 있음
 - 각종 고시문의 영문 작성, 관 우위의 협상 관행 탈피, 영문 협약의 동일한 효력 인정, 제3국의 국제중재법원 선택 등은 앞으로 적극적인 이행이 요망됨
- 외자유치가 곧 최선이라는 접근에서 벗어난 단계적이고 선별적인 접근으로 외자도입의 내실을 기하는 자세가 필요함
 - 점진적으로 외자유치 성공사례를 만들어 가는 한편, 생소함에서 오는 외국 자본의 추가비용을 낮추어 나가야 할 것임
 - 국내 유동성이 풍부한 현시점에서는 재무적 투자자보다는 특수한 장비나 기술을 보유하였거나 운영의 전문성을 확보하고 있는 전략적 투자자를 유치하는 것이 합당할 것임
 - 장기적으로는 민간의 창의를 보다 효율적으로 수용하고 투자의 가치를 제고할 수 있는 성능중심의 사업추진 절차의 도입 등 보다 심층적인 연구가 뒷받침되어야 함
- 마지막으로 외국에 있는 신규 투자자들에게만 관심을 가질 것이 아니라 이미 국내에 진출한 투자자들에게 보다 많은 관심을 기울여 제2, 제3의 투자로 연결시킨다면 한국 정부와 외국 투자자 모두에게 보다 적은 비용으로 큰 효과를 얻는 win-win 결과를 가져올 것으로 기대됨

김흥수 선임연구위원, 함정림 전문위원 (jlhahm@krihs.re.kr 031 - 380 - 0681)