

미래를 위한 합리적 선택, '공공투자'란 무엇인가?

안중욱 국토연구원 연구위원(건설·민간투자·자원연구센터 센터장)



도로·철도·학교·기반시설
우리 삶을 뒷받침하는
공공투자



공공투자 자원
조달 다변화



타당성 조사·성과관리로
공공투자의 장기적
지속가능성 확보



미래를 위한
사회적 선택, 공공투자는
재정의 핵심 수단



I. 국가의 생존전략, 공공투자

우리는 매일 공공투자의 결과물을 이용하며 살고 있다. 출퇴근길에 이용하는 도로와 철도, 아이들이 다니는 학교, 에너지를 공급하는 발전시설, 깨끗한 물을 제공하는 상하수도 시설까지 모두 공공투자의 산물이기 때문이다. 병원과 공공 의료, 재난을 막는 제방과 댐, 디지털 행정시스템과 통신망도 모두 마찬가지다. 이러한 시설은 한 번 만들어지면 수십 년 넘게 우리의 행복한 삶을 뒷받침한다. 그러나 정작 공공투자라는 말은 조금 낯설게 다가온다. 정부 예산으로 하는 일이라면 모두 '지출'이라고 생각하기 쉽기 때문이다. 세금을 쓰는 행위는 곧 비용으로 인식된다. 실제로 복지 급여나 인건비처럼 당장의 필요를 위해 소모되는 예산도 존재한다. 하지만 위에서 말한 시설 등에 들어가는 재정지출은 자산을 남긴다는 점에서 '소비'가 아니라 '투자'라고 부를 수 있으며, 이러한 맥락에서 경상지출과 구분하여 '공공투자'라 부르는 것이다.

공공투자의 본질을 이해하기 위해서는 '소비'와 '투자'의 차이를 명확히 해야 한다. 공공투자의 핵심은 '현재의 소비를 일부 희생하여, 미래 기간에 걸쳐 더 큰 편익과 가치를 창출할 수 있는 고정자산을 만드는 것'이라 할 수 있다.

예를 들어 도로를 건설하면 건설비는 한 번에 '지출'된다. 그러나 그 도로는 수십 년 동안 물류비를 절감하고 이동 시간을 단축하며 경제를 활성화한다. 이는 매년 반복되는 편익으로, 초기 비용이 많은 대신 시간이 흐르면서 더 큰 편익이 축적된다. 바로 이 점이 공공투자가 '지출'이나 '소비'가 아니라 '투자'로 불리는 이유다.

경제학적으로 보아도 공공투자는 자본 형성에



해당한다. 민간기업이 공장을 짓는 것이 투자이듯, 정부가 기반시설을 구축하는 것도 사회 전체의 자본을 늘리는 행위다. 차이는 소유와 목적에 있다. 민간투자가 이윤을 목적으로 한다면, 공공투자는 공공의 편익을 목적으로 한다.

최근 정부 재정 여건은 점점 어려워지고 있다. 저출산·고령화로 복지지출은 증가하고, 경기 둔화 및 경제 불확실성 등으로 세수는 불안정하다. 기후위기 대응, 디지털 전환, 지역균형발전 등 새로운 정책 수요도 늘고 있다. 재정부담이 커지는 동시에 투자 수요도 확대되는 상황으로, 소위 '재정 여력'이 줄어드는 구조적 위기 상황에 직면한 것이다.

그러나 어렵다고 해서 사회기반시설 투자를 중단할 수는 없다. 도로·철도·항만 등 사회간접자본, 병원과 학교 같은 공공시설, 신재생에너지와 데이터센터 같은 미래 인프라는 국가 경쟁력의 토대이기 때문이다. 특히 디지털 전환과 에너지 전환 분야는 초기 투자비가 막대하지만, 민간이 단독으로 감당하기 어렵다는 점에서 공공투자의 역할이 다시 강조된다.

재정 여건의 과제를 해결하기 위해서 정부는 최근

발표된 “2026년 예산안(총지출 727.9조 원, 전년 대비 8.1% 증가)¹⁾”을 통해 ‘공공투자 재원조달의 다변화’와 ‘적극적 재정 운용’이라는 승부수를 던졌다. 이러한 맥락에서 공공투자는 국가의 미래 생존전략으로 재정의되는 중이라고도 할 수 있다.

II. 공공투자 재원조달 방식의 변화와 민간투자사업

문제는 공공투자에 필요한 ‘돈’인데, 국가 채무 비율이 GDP 대비 51.6%(2026년 전망)를 상회하는 형편에 무작정 세금으로만 모든 사업을 밀어붙일 수는 없다. 따라서 민간의 자본과 창의적인 기술력을 공공 영역으로 끌어들이는 ‘재원조달 다변화’를 필요로 하게 된다.

공공투자의 재원조달 방식은 다양화되어 왔으며, 대표적인 방식이 PPP(Public-Private Partnership), 즉 ‘민간투자사업’이다. 이는 정부와 민간이 역할을 분담해 공공사업을 추진하는 구조다. 민간이 자금을 조달하고 시설을 건설·운영하며, 정부는 장기간에 걸쳐 사용료 지급이나 운영수입 보장 등의 방식으로 비용을 분담한다.

1. 2026년 총 지출은 727.9조원으로 2025년 본예산 대비 8.1% 증가한 규모로 편성되었다.



이를 통해 초기 재정부담을 완화하면서도 필요한 투자를 지속할 수 있게 된다.

민간투자사업에는 여러 유형이 있으나, 가장 대표적인 것은 수익형인 BTO(Build-Transfer-Operate)와 임대형인 BTL(Build-Transfer-Lease)이다. 수익형(BTO)은 민간이 시설을 건설한 뒤 정부에 소유권을 이전한 다음 관리운영권(사용수익권)을 받아 일정 기간 직접 운영하며 이용자에게 사용료를 받아 투자비를 회수하는 방식이다. 민자고속도로처럼 이용자가 낸 돈(통행료)으로 사업비를 충당하므로 정부의 재정 부담이 적다. 임대형(BTL)은 건설 후 소유권을 정부에 이전하고 관리운영권을 획득하는 과정까지는 같으나, 정부가 그 시설을 빌려 쓰면서 민간에 임대료(시설임차 및 사용료)를 지불하는 방식으로, 주로 학교 기숙사, 군 관사, 공공 도서관처럼 이용자에게 직접 요금을 받기 어려운 시설에 활용된다. 용어는 다소 복잡해 보이지만, 핵심은 ‘누가 자금을 먼저 부담하고, 누가 운영하며, 소유권이 언제 누구에게 귀속되는가’의 차이다. 이는 결국 재정부담의 시점과 구조를 조정하는 방식의 차이로 볼 수 있다.

민간투자사업을 통해 정부가 민간과 손을 잡는 이유는 명확하다. 당장 수조 원의 예산을 마련하지 못하더라도 사업을 즉시 착수할 수 있다. 재정투자사업을 통해서는 10년 뒤에나 가질 수 있었던 도로를 5년 만에 완공하여 국민들이 더 일찍 편리함을 누리게 하는 것인데, 예산 확보 절차가 복잡한 재정사업에 비해 의사결정이 빨라져 필요한 시기에 시설을 공급할 수 있게 된다. 또한 공공이 직접 관리하는 것보다 전문 기업이 운영할 때 유지보수 비용이 절감되거나 혁신적인 서비스가 제공되는 경우도 많다. 정부 재정이 부족



한 상황에서 투자 공백을 줄이는 역할을 하는데, 경기 침체기에도 필요한 인프라 투자를 유지할 수 있다는 점에서 정책적 의미를 지닌다.

물론 민간투자사업에는 장점만 있는 것은 아니며, 단점도 분명하다. 초기 재정부담은 줄어들 수 있지만, 장기간에 걸쳐 정부가 지급해야 할 비용이 발생한다. 이는 미래 세대가 갚아야 할 ‘잠재적 외상’으로, 미래의 재정부담으로 이어질 수 있다. 수익형에서는 민간 참여자가 이윤을 남겨야 하므로, 재정 사업보다 사용료가 비싸지는 경우가 발생하여 국민의 부담이 늘어날 수 있다. 임대형에서도 당장은 돈이 안 드는 것처럼 보이지만, 향후 20~30년간 정부가 임대료를 꼬박꼬박 내야 하므로 미래 예산의 자율성을 떨어뜨릴 수 있게 된다. 또한 계약 구조가 복잡해 투명성과 책임성을 확보하기 어렵다는 지적도 있다. 이로 인해 사업이 예상과 다른 결과를 가져올 때(예: 이용객 저조) 누가 책임을 지느냐를 두고 법적 분쟁이 발생하기도 한다.

III. 전통적 공공투자와의 다른 민간투자사업의 자금 흐름

공공투자는 도로, 철도, 학교 등 자산(시설)을 만들어 오랫동안 사회적 서비스를 창출하는 지출이고, 일반 재정지출은 임금, 복지급여, 운영비, 이자 등 그 해 소진되는 비용이 많다. 공공투자는 초기 지출이 크지만 장기 편익이 발생한다는 점에서 시간 구조가 다르고, 따라서 어떤 방식으로 먼저 돈을 내고(투자) 나중에 어떻게 갚는지(상환·운영)가 정책의 핵심이 된다. 공공투자를 정부가 직접하면(재정 사업) 예산에 자본지출이 먼저 나타나고, 민간투자사업을 활용하면 민간이 선투자하고 정부 또는 이용자가 장기간에 걸쳐 대가를 지불하는 구조가 된다.

재정 사업과 민간투자사업의 차이는 자금 흐름에서 분명해진다. 재정 사업에서는 정부가 직접 차입(국채 발행)해 자금을 마련하고, 공사를 발주해 건설한 뒤 유지·관리까지 책임진다. 비용은



즉시 재정에 반영되고, 명시적인 채무가 예산이나 통계에도 비교적 직접적으로 기록된다. 반면 민간투자사업에서는 민간이 먼저 자금을 조달하고, 정부는 향후 수십 년에 걸쳐 임대료나 운영보조금 등의 비용을 지불한다. 거기에 재협상, 분쟁 등까지 포함하면 그 비용이 더 커질 수도 있다. 표면적으로는 재정지출이 줄어든 것처럼 보이지만, 실질적으로는 장기적 지급의무가 발생한다. 민간투자사업은 계약 체결 시점이나 건설 기간에 '부채'가 드러나지 않더라도, 운영 기간의 사용료, 운영보조금, 수요보전, 해지지급금 등 미래의무를 만들어 중장기 재정계획의 경직성을 키울 수 있다. 지출을 가림으로써 정부 부채와 유사하게 재정의 유연성과 지속가능성을 제한할 수 있으므로, 위험을 식별 및 계량화한 후 공개하고 재정위험 통제 장치를 마련해야 한다. 따라서 중요한 것은 회계상 처리 방식이 아니라 실질적 부담이다. 민간투자사업은 예산상의 지출만으로는 실질 부담을 과소평가하기 쉬우므로, 중장기 재정계획에 이러한 장기 지급의무를 투명하게 반영하고 자산과 부채를 적절히 인식

하는 것이 필수적이다.

공공투자의 건전성은 단기 적자 여부가 아니라 장기 지속가능성에 달려 있다. 결국 공공투자는 '누가 언제 부담하느냐'의 문제로, 정부가 직접 빚을 내어 지금 부담할 것인지, 민간이 먼저 투자하고 정부가 장기간에 걸쳐 분담할 것인지를 선택한다. 이 선택은 세대 간 형평성의 문제로도 이어진다. 만약 공공투자가 미래세대에게도 편익을 제공한다면, 일정 부분 미래 세대가 비용을 부담하는 것은 정당화될 수 있다. 그러나 편익이 단기적이거나 효율성이 낮다면 이는 부담의 일방적 전가에 불과하다.

국가의 생존전략으로도 볼 수 있는 공공투자는 단순히 '많이 하느냐 적게 하느냐'의 문제가 아니라, '어떤 사업을 선택하느냐'의 문제다. 철저한 타당성 조사와 성과관리가 중요한 이유다.

IV. 공공투자, 우리의 미래를 위한 합리적 선택

국민의 입장에서 보면 공공투자는 당장의 세금 인상 여부보다 더 중요한 의미를 가진다. 이는 우리 사회의 미래 경쟁력을 좌우하는 기반 투자기 때문이다. 신속한 교통망은 기업의 생산성을 높이고, 안정적인 에너지 공급은 산업의 토대가 된다. 질 높은 학교와 병원은 인적 자본을 축적한다. 디지털 인프라는 새로운 산업을 창출한다. 이러한 자산은 세대를 넘어 모두가 함께 누릴 수 있는 공공의 자산이다. 공공투자는 눈에 보이는 건물이나 도로만을 의미하지 않는다. 연구개발 투자, 인재 양성, 정보시스템 구축 등 무형의 자산도 포함된다. 미래 산업의 경쟁력은 이러한 무형 자산에 의해 좌우된다.

공공투자를 가장 직관적으로 이해하는 방법은

집을 살 때 활용하는 '주택담보대출'에 비유하는 것이다. 우리가 집을 살 때 거액의 현금을 한 번에 내는 사람은 거의 없다. 대출을 받아 집을 먼저 사고, 그 집에서 가족과 행복하게 살면서 매달 원리금을 조금씩 갚아 나가는 방식이다. 만약 돈을 다 모아서 집을 사려 한다면 평생을 무주택자로 살거나, 집을 살 때쯤이면 이미 집의 효용이 떨어진 이후가 될 것이다. 공공투자도 마찬가지다. 우리 사회에 꼭 필요한 철도나 병원을 20년 동안 세금을 모아 짓는다면, 그 20년 동안 국민들은 불편과 위험을 감수해야 한다. 하지만 공공투자를 통해 미래에 누릴 편익을 현재로 앞당겨 줄 수 있다면, 국민 전체의 삶의 질을 높이는 가장 합리적인 선택이라 할 수 있다.

공공투자는 국민 부담을 없애는 제도가 아니라, 부담의 시점과 구조를 조정하는 제도다. 정부가 직접 빚을 내든, 민간이 선투자 후 장기 지급 구조를 취하든, 궁극적으로 비용은 사회 전체가 부담한다. 여기서 중요한 것은 그 비용이 미래 편익을 창출하는지의 여부다.



적극재정 기조 속에서 공공투자의 역할은 더욱 확대될 가능성이 크다. 그러나 규모의 확대만으로는 충분하지 않다. 정교한 설계(예비타당성조사), 합리적 위험 분담(집행 효율성), 엄격한 성과 관리(성과 평가 및 환류 체계), 세대 간 형평성 고려(중장기 재정운용계획과의 정합성)가 병행될 때 공공투자는 진정한 의미의 '투자'가 된다.

재정은 단순한 지출의 총합이 아니라 미래에 대한 사회적 선택이며, 공공투자는 그 선택의 핵심 수단이다. 우리가 오늘의 비용을 어떻게 배분하느냐에 따라, 미래의 성장과 삶의 질은 달라질 것이다. 지금의 투자가 미래 세대에게 빛이 아닌 '수익성 높은 자산'이 되도록 설계해야 한다. 탄소중립을 위한 신재생에너지 투자나 AI 인프라가 바로 그 사례가 되기를 바란다. 공공투자에 대한 막연한 불안감이 이번 기회를 통해 '대한민국의 미래를 위한 합리적인 선택'이라는 확신으로 바뀌기를 기대한다. 우리가 오늘 뿌린 이 공공투자의 씨앗은 반드시 내일의 풍요로운 결실로 돌아올 것이라 확신한다.