



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

사회기반시설에 대한 민간투자법

일부개정법률안

검 토 보 고

〈산업기반신용보증기금의 보증연계투자 근거 마련〉

■ 이인선의원 대표발의(의안번호 제2207582호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 산업기반신용보증기금의 보증연계투자 근거 마련	2

I. 제안경위

가. 제 출 자 : 이인선의원 등 13인

나. 제 출 일 : 2025. 1. 16.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

자기자본 모집에 어려움을 겪는 민자사업 지원을 위해 기재부가 민간투자사업기본계획에 의거하여 산업기반신용보증기금의 보증연계투자자의 업무수행근거를 규정하고 있으나, 이는 포괄위임규정으로 신용보증기금, 기술보증기금 등 타 보증기금과 같이 근거를 법률로 명시할 필요가 있음.

이에 「신용보증기금법」 제23조의4, 「기술보증기금법」 제28조의4와 같이 신용보증 관계가 성립한 기업에 직접투자를 할 수 있는 근거를 법률로 명시하여, 법률의 명확성을 제고할 수 있도록 함(안 제35조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 산업기반신용보증기금의 보증연계투자 근거 마련(안 제35조의2 신설 등)

현 행	개 정 안
○ 기금의 용도 - <신 설> <신 설>	○ 기금의 용도 - <u>보증연계투자</u> ○ 보증연계투자 - 보증관계가 성립한 사업시행자등에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 투자할 수 있음 ·주식의 인수 ·전환사채의 인수 ·신주인수권부사채의 인수 ·교환사채의 인수 ·「상법」 제287조의8 또는 제556조에 따른 지분의 인수 ·그 밖에 대통령령으로 정하는 방식 - 보증연계투자할 수 있는 총액의 한도는 출연금과 적립금의 합계액의 100분의 10을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정함 - 동일한 사업시행자등에 대하여 보증연계투자 할 수 있는 최고한도는 대통령령으로 정함

개정안은 산업기반신용보증기금이 보증관계가 성립한 사업시행자등에 대하여 직접 투자(이하 ‘보증연계투자’라고 함)할 수 있는 근거를 마련하는 취지임.

산업기반신용보증기금은 민간투자사업자금이 원활하게 조달될 수 있도록 민간투자 사업시행자가 금융회사 등으로부터 조달하는 금전 채무에 대한 신용보증을 함으로써 사회기반시설(SOC) 확충·운영에 대한 민간투자를 촉진하기 위한 목적으로 1994년 「사회기반시설에

대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’이라 함)」에 근거¹⁾하여 설치되었음.

「민간투자법」 제32조는 산업기반신용보증기금의 용도를 ① 보증채무의 이행, ② 차입금에 대한 원리금 상환, ③ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비, ④ 기금의 육성 및 민간투자제도의 발전을 위한 연구·개발, ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도로 사용할 수 있도록 규정하고 있음.

[산업기반신용보증기금의 용도]

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제32조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 보증채무의 이행
2. 제31조제1항제5호의 차입금에 대한 원리금 상환
3. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
4. 기금의 육성 및 민간투자제도의 발전을 위한 연구·개발
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도

「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제28조(기금의 운용) 법 제32조제5호에서 “대통령령으로 정하는 용도”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도를 말한다.

1. 금융회사등에의 예치
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제3항에 따른 국채증권, 지방채증권 및 특수채증권이나 정부 또는 금융회사등이 지급을 보증한 채권의 매입
3. 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 주식(출자증권을 포함한다), 사채, 그 밖의 증권의 인수 또는 매입
4. 그 밖에 기획재정부장관이 민간투자사업의 시행과 관련하여 필요하다고 인정하는 용도

한편, 정부는 출자금 모집에 어려움을 겪는 민간투자사업의 원활한 추진을 지원하기 위하여 2025년부터 ‘출자 전용 특별인프라펀드’²⁾를

1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제30조(산업기반신용보증기금의 설치 및 관리) ① 민간투자사업자금이 원활하게 조달될 수 있도록 제34조제1항 각 호의 금전채무를 보증하기 위하여 산업기반신용보증기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금(이하 “관리기관”이라 한다)이 관리·운용한다.

도입하여 산업기반신용보증기금에서 1,000억원을 출자³⁾하여 특별인프라 펀드를 조성하여 사회기반시설 사업시행자의 출자지분에 투자하는 방식으로 자기자본 모집에 어려움을 겪는 민간투자사업에 투자하고 있음.

[(참고) 출자 전용 특별인프라펀드 운용 개요]

구 분	내 용
운용사	○ KDB인프라자산운용
약정규모	○ 2,000억원(산업은행 1,000억원, 산업기반신용보증기금 1,000억원)
투자대상	○ 「민간투자법」에 따른 민간투자사업 시행법인이 발행하는 출자지분
투자한도	○ 사업별 출자지분의 1/3 이하
투자기간	○ 준공 시까지(준공 시 투자금 회수)
투자금납입	○ Capital Call 방식 ⁴⁾
존속기간	○ 설정일로부터 10년
목표수익률	○ 국고채(5년)+ α

자료: 기획재정부

다만, 동 사업을 신규로 실시하면서 별도로 「민간투자법」상 근거를 신설하진 않고 「민간투자법」 제32조제5호, 「민간투자법 시행령」 제28조제3호 및 「2024년 민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제 2024-221호)」을 법적근거⁵⁾로 제시하였음.

2) 이는 「민간투자법」 제정 30주년을 맞이한 민간투자사업의 활성화를 위하여 민간투자사업이 당면한 현안 해결 및 규제 합리화 등을 통해 민간투자제도를 혁신하여 민간의 창의와 효율을 극대화하고 민간투자를 확대하기 위하여 정부가 2024년 10월 발표한 <민간투자 활성화 방안>의 ‘4대 분야 18개 과제’ 중 하나로 추진된 사업임.

3) 추가로 산업은행에서도 1,000억원을 출자하여 총 2,000억원 규모로 펀드를 조성함.

4) 출자금을 일시에 납입하지 않고, 약정한도내에서 출자 이행의 요구가 있는 때에 출자하는 방식

5) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제32조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도

「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제28조(기금의 운용) 법 제32조제5호에서 “대통령령으로 정하는 용도”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도를 말한다.

3. 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 주식(출자증권을 포함한다), 사채, 그 밖의 증권의 인수 또는 매입

「2024년 민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제2024-221호)」 제46조(기금의 운용) ② 영 제28조제3호의 “기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 주식(출자증권을 포함한다)·사채, 그 밖의 증권의 인수 또는 매입”이란 연기금투자품에의 예탁 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서 정한 사회기반시설채권의 보증을 위한 유동화회사에 대한 출자, 출자 전용 특별인프라펀드에 대한 출자를 의미한다.

개정안은 「민간투자법」상 산업기반신용보증기금의 용도에 보증연계투자를 할 수 있는 근거를 추가하여 기금에서 금전채무를 보증한 사업시행자등에 대하여 직접 투자 업무를 수행할 수 있도록 함으로써 금융조달을 지원하여 자기자본 모집에 어려움을 겪는 민간투자사업을 지원하려는 것으로,

다음과 같은 측면에서 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 사회기반시설의 확충 요구는 지속적으로 증가하는 반면, 공사비 및 금융비용 상승 등 사업 여건 및 자금 모집은 악화되고 있는 상황에서 민간투자사업의 자금 모집 지원의 필요성이 있음.

최근 국민 교통격차 해소를 위한 GTX, 지방권 광역급행철도 개통 및 혼잡도 완화 등을 위한 도로·철도 지하화 등 대규모 사업 수요가 지속적으로 확대되고 있으며 지방소멸대응 등을 위한 생활SOC 확충 필요성은 커지고 있음에도 재정 투입의 여력은 제한적인 만큼 민간투자사업 추진의 필요성은 커지고 있는 반면, 공사비 상승으로 민간투자사업의 여건이 악화되고 있고 고물가·고환율 등 금융환경의 불확실성 증가로 자금조달이 원활하지 않아서 사업 추진이 지연되는 사례가 발생하고 있음.

따라서 민간투자사업 사업시행자등에게 산업기반신용보증기금의 보증과 연계하여 직접 투자함으로써 자금조달의 안정성을 확보하고 민간 자본의 시장 참여를 유도함으로써 신속히 사업을 추진하고 다양한

사회기반시설을 적시·적기에 공급할 수 있도록 하는 개정안은 타당성이 있어 보임.⁶⁾

둘째, 보증연계투자 사업을 실시할 경우 개정안과 같이 법률에 근거를 신설할 필요가 있음.

전술한 바와 같이 ‘출자 전용 특별인프라펀드’ 도입 시 정부는 별도로 「민간투자법」에 근거를 마련하지 않고 사업을 실시하였으나, 산업기반신용보증기금의 설치목적은 민간투자사업 시행자에 대한 신용보증을 위한 것이며, 채무를 보증한 사업시행자에 대한 투자라는 새로운 업무를 실시할 경우 명확한 법률상 근거를 마련할 필요가 있다는 국회의 지적이 다수 있었음.⁷⁾

따라서 보증연계투자 사업을 실시하기 위하여도 개정안과 같이 법률상 근거를 마련할 필요성이 있어 보임.

참고로, 신용보증기금의 경우 「신용보증기금법」 제23조의4에서 개정안과 유사하게 보증연계투자를 할 수 있는 근거를 법률에 명시하고 있음.

6) 개정안에 대하여 기획재정부도 민간투자사업의 금융환경이 어려운 만큼, 산업기반신용보증기금의 적극적인 활용이 필요한 상황이므로 보증연계투자 사업을 실시하는 것이 필요하다는 입장임.

7) 국회예산정책처, 「2025년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회)」 p.134
국회예산결산특별위원회, 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」 p.80
기획재정위원회, 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 예비심사검토보고서」 p.198 등

[신용보증기금의 보증연계투자 법적 근거]

「신용보증기금법」제23조의4(보증연계투자) ① 기금은 신용보증관계가 성립한 기업에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 투자를 할 수 있다.

1. 주식의 인수
 2. 전환사채의 인수
 3. 신주인수권부사채의 인수
 4. 교환사채의 인수
 5. 「상법」 제287조의8 또는 제556조에 따른 지분의 인수
 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 방식에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 방식
- ② 기금의 보증연계투자 총액의 한도는 기금의 기본재산과 이월이익금의 합계액의 100분의 10을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.
- ③ 기금이 같은 기업에 대하여 보증연계투자할 수 있는 한도는 대통령령으로 정한다.
- ④ 금융위원회는 기금의 효율적 운영과 적절한 위험분산을 위하여 필요한 때 따로 지침을 정하여 통보할 수 있다.

특히, 신용보증기금이 별도의 법적근거 없이 정부의 <중소기업 경쟁력 강화 대책> 및 (구)재정경제부의 <보증연계투자 운용지침>에 따라 2005년 2월부터 보증연계투자를 시행하였다가, 국회 및 감사원이 보증연계투자에 대하여 법적근거가 부족하다는 점을 지적함에 따라 2011년 보증연계투자가 중단된 후, 2013년 「신용보증기금법」을 개정하여 보증연계투자를 할 수 있도록 법률상 근거가 신설된 이후에야 보증연계투자를 재개한 사례가 있는 만큼,

보증연계투자 사업 신규실시 시 개정안과 같이 법률상 근거를 마련할 필요가 있을 것임.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

첫째, 보증연계투자 제도 도입 시 발생할 수 있는 리스크에 대한 고려가 필요함. 민간투자사업에 투자를 하는 것인 만큼 투자한 사업추진

이 원활하지 않거나, SOC 건설 공사가 지연되거나 취소되는 등의 상황이 발생하게 되면 자칫 투자한 금액을 원활히 회수하지 못할 우려가 있음.

특히, 산업기반신용보증기금을 통하여 민간투자사업 시행자의 채무에 대한 보증 지원을 하면서 동시에 보증연계투자를 통하여 동 민간투자사업에 투자까지 중복하여 실시한다면, 사업 과정에서 문제 발생 시 대출에 대한 ‘보증’과 사업에 대한 ‘투자’라는 두 분야에서 중복하여 손실이 발생할 수 있다는 위험성이 있음.

따라서, 보증연계투자로 인하여 기금 기본재산의 손실이 발행하여 기금의 안정성이 훼손되고 보증 여력이 약화되는 일이 없도록 보증연계투자의 타당성과 리스크에 대하여 사전에 면밀하게 검토할 필요가 있음.

둘째, 산업기반신용보증기금 재정의 안정적 운영도 함께 고려할 필요가 있음.

「민간투자법」은 관리기관이 기금의 부담으로 신용보증할 수 있는 총액의 한도⁸⁾를 정하고 있는데(이를 ‘운용배수’라 함), 「민간투자법 시행령」⁹⁾에 따르면 기본재산(출연금 및 적립금)의 20배까지 보증할 수

8) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제34조(보증 대상 및 한도 등) ③ 관리기관이 기금의 부담으로 신용보증할 수 있는 총액의 한도는 제31조제1항제1호 및 제2호의 출연금과 제33조제5항에 따른 적립금의 합계액의 20배를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

9) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제29조(보증의 한도) ① 법 제34조제3항에 따른 신용보증 총액의 한도는 법 제31조제1항제1호 및 제2호에 따른 출연금과 법 제33조제5항에 따른 적립금을 합한 금액의 20배에 해당하는 금액으로 한다.

있도록 하고 있음. 기금은 BIS자기자본비율 최소한도인 8%를 반영하여 기금 내부 적정배수를 기본재산의 12.5배¹⁰⁾로 정하고 있으나, 최근 기금 운용배수 추이를 보면 2015년에는 12배 수준이었으나 2020년 13.7배 수준으로 나타났고 기획재정부는 2025년에는 15.7배 수준으로 증가할 것으로 예상하는 등 운용배수가 커지고 있는 상황임.

[산업기반신용보증기금 운용배수 등]

(단위: 억원, 건, 배, %)

연도	보증 공급액	누계	보증 공급건수	보증잔액 (A)	기본재산 (B)	운용배수 (A/B)
2015	17,833	193,213	22	82,868	6,884	12.0
2016	25,905	219,118	17	93,325	7,183	13.0
2017	20,286	239,404	13	98,536	7,416	13.3
2018	20,832	260,236	16	105,539	7,753	13.6
2019	18,102	278,338	12	111,559	8,025	13.9
2020	20,513	298,849	12	114,001	8,345	13.7
2021	25,642	324,492	13	127,402	8,635	14.8
2022	23,106	347,598	6	128,873	8,789	14.7
2023	26,543	374,141	6	140,689	9,557	14.7
2024	31,399	405,540	16	157,000	10,272	15.3
2025계획	30,000	435,540	10	162,454	10,351	15.7

자료: 신용보증기금

또한, 정부가 대형 민자사업 추진을 고려하여 2024년 12월 「민간투자법 시행령」 개정을 통하여 산업기반신용보증기금을 통해 부담하는 민간투자사업 금전채무의 신용보증 한도를 1조원에서 2조원으로 상향조정¹¹⁾¹²⁾하는 등 민간투자사업 활성화를 위한 기금의 보증공급 확대

10) 운용배수 = 보증잔액(위험가중자산) ÷ 기본재산(자기자본) = 12.5배(=100/8)

11) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제29조(보증의 한도) ② 법 제34조제4항에 따라 관리기관이 기금의 부담으로 동일한 민간투자사업에 대하여 신용보증을 할 수 있는 최고한도는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 금전채무(제2호의 금전채무는 제외한다)에 대한 신용보증의 경우: 2조원

2. 사업시행자가 제2조의2제4호에 따른 보상비를 지급하기 위한 자금을 미리 조달하는 경우에 발생하는 금전채무에 대한 신용보증의 경우: 3천억원

기조로 인하여 향후에도 지속적인 운용배수 확대가 예상되어 상대적으로 기금 재정운용의 리스크가 커지고 있으며,

기금운용 개시 이후 현재까지는 한 번도 보증사고가 발생하지 않아 대위변제가 이루어지지 않았으나 최초로 2025년 중 대위변제 1건(약 19억원) 발생이 예상되는 상황 하에서,

비록 출연금 및 기본재산의 100분의 10을 초과하지 않는 범위 내이긴 하지만 리스크가 있는 보증연계투자 사업을 시작하기 위해서는 신중한 검토가 선행되어야 할 것임

추가적으로, 전술한 바와 같이 2025년부터 ‘출자 전용 특별인프라펀드’ 사업을 시작한 만큼, 동 사업의 성과 및 시행상의 문제점 등을 검토한 후 이를 보완하여 보증연계투자 제도를 도입할 필요성도 있어 보임.¹³⁾

12) 최근 5년간 보증한도액이 5천억원('19.5.)→7천억원('22.11.)→1조원('23.12.)→2조원('24.12.)으로 4배로 증가하였음.

13) 산업기반신용보증기금을 관리하는 신용보증기금도 개정안의 취지에는 동의하나, 현재 ‘출자 전용 특별인프라펀드’를 통하여 간접투자 업무를 수행중이므로 이에 대한 성과분석을 한 후 중장기적으로 보증연계투자 도입을 검토할 필요가 있다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제32조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> 3. ~ 5. (생략) <u><신설></u>	제32조(기금의 용도) ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) <u>2의2. 제35조의2에 따른 보증연계투자</u> <u>자</u> 3. ~ 5. (현행과 같음) <u>제35조의2(보증연계투자) ① 관리기관</u> <u>은 제35조에 따른 보증관계가 성립</u> <u>한 사업시행자등에 대하여 다음 각</u> <u>호의 어느 하나에 해당하는 방식으</u> <u>로 투자(이하 이 조에서 “보증연계</u> <u>투자”라 한다)를 할 수 있다.</u> 1. <u>주식의 인수</u> 2. <u>전환사채의 인수</u> 3. <u>신주인수권부사채의 인수</u> 4. <u>교환사채의 인수</u> 5. <u>「상법」 제287조의8 또는 제556</u> <u>조에 따른 지분의 인수</u> 6. <u>그 밖에 제1호부터 제5호까지의</u> <u>방식에 준하는 것으로서 대통령령</u> <u>으로 정하는 방식</u> <u>② 관리기관이 기금의 부담으로 보</u> <u>증연계투자할 수 있는 총액의 한도</u> <u>는 제31조제1항제1호 및 제2호의 출</u> <u>연금과 제33조제5항에 따른 적립금</u> <u>의 합계액의 100분의 10을 초과하지</u> <u>아니하는 범위에서 대통령령으로 정</u>

현 행	개 정 안
	<u>한다.</u> ③ <u>관리기관이 기금의 부담으로 동 일한 사업시행자등에 대하여 보증연 계투자할 수 있는 최고한도는 대통 령령으로 정한다.</u> ④ <u>그 밖에 보증연계투자의 절차 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

문 의 처

02)6788-5153

참고

「신용보증기금법」상 보증연계투자 실시 현황

(단위: 억 원)

구 분			2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
투자현황	업체수 ¹⁾	신규	62	110	112	110	78
		잔여	325	411	496	557	589
	투자금액	신규	591	591	557	664	658
		잔액	2,283	2,677	3,030	3,460	3,914
투자수익(A)			34	103	64	275	165
매각차익			25	95	65	272	159
배당금 등			9	8	△ 1	3	6
감액손실(B)			71	60	85	123	99
투자손익(A-B)			△37	43	△21	153	67
연간투자수익률 ²⁾			△ 1.97	1.87	△0.79	5.04	1.92
당해연도 투자손익			△37	43	△21	153	67
기초투자잔액			1,899	2,283	2,677	3,030	3,460
누적투자수익률 ³⁾			△0.56	0.60	0.06	3.01	3.81

주: 1) 프로젝트투자 제외

2) 연간투자수익률 = 연간투자손익 / 직전연도말 투자잔액

3) 누적투자수익률 = 누적투자손익 / 누적투자금액

자료: 신용보증기금

