도로 투자 재원 부족의 대안 - 민간 투자 활성화

- 중장기 민간 투자 계획, 도로 부문 19 조원 규모 18 개 후보 사업 선정 -

우리가 살아가는 21 세기는 정보화의 혁명으로 경제적 국경이 사라지는 무한 경쟁의 시대이다. 무한 경쟁 시대에 있어서 국가 경쟁력 확보를 위해서는 충분하고 질 높은 사회간접자본 시설, 즉 인프라 시설의 효율적인 적기 공급이 필수적인 요소이다. 경제 규모의 확대와 소득 증대로 인프라 시설의 수요는 기하급수적으로 증가하고 있으나 막대한 자금과 시간을 필요로 하는 시설 공급은 이러한 수요를 충족시키지 못하고 있다. 따라서, 인프라 시설에 대한 투자는 종합적인 계획에 따라 우선 순위에 입각하여 시행되어야 사회적 효율성이 극대화될 수 있다.

SOC 예산 증가율 하락 추세

그러나, 정부의 예산은 한정되어 있다. 실제로 정부의 예산 구조를 살펴보면, 2001 년 현재 신지식인 양성 분야, 생산적 복지, 과학 기술 · 지식 정보 기반, 환경 · 문화 · 관광 분야 등에서는 재정 규모 증가율 이상으로 예산이 증가하고 있으나 농어촌, SOC , 국방 분야 등은 예산 증가율이 상대적으로 낮아지고 있는 추세이다.

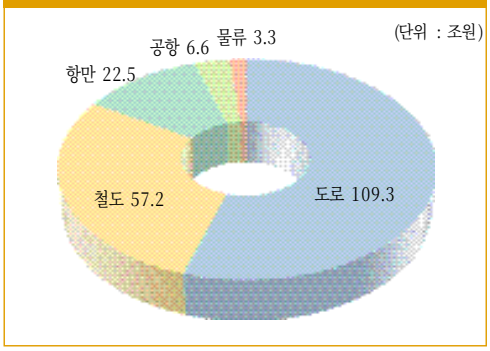
이 가운데 SOC 투자에 대한 부족한 재원 확보를 위하여 사용 가능한 정책 수단으로는 조세 확충 또는 공적 자금을 통한 정부 지출, 국공채 발행, 통화 발행, 민자 유치, 외자 도입 등을 고려해볼 수 있다. 그러나, 이자율 상승, 조세 저항 문제, 물가 상승 문제 등의 현실적인 어려움으로 민간 투자 외에는 큰 대안이 없는 실정이다. 민간 투자 사업은 부족한 정부 재원으로 SOC 사업을 수행할 수 있고 사용자 부담 원칙과 세대간 비용 분담을 가능하게 하기 때문에 조세 확충보다는 합리적이라 할 수 있다.

국가관리사업 37 개 중 17 개가 도로 부문

지난 1994 년부터 SOC 에 대한 민자유치제도의 추진이 이루어졌다. 하지만 그 결과가 미진해 정부는 1999 년에 「민간투자법」 개정 및 제도 개선 등 민간 투자 사업 추진의 가시적 성과를 달성하기 위한 노력을 강화하였다. 그 결과 주요 대형 사업의 완공 및 신규 사업 착공 사례가 증가하였고, 민간 부문이 사업을 제안하여 추진하는 민간 제안 사업의 증가와 함께 외국인의 지분 참여 등 외국인의 투자 관심도 증가하고 있다.

아울러 정부는 「민간투자법」 전면 개정 시행(1999. 4) 이후 민자 사업의 적극적 추진을 위해 SOC 민간투자지원단(단장 기획예산처 차관)을 구성 · 운영하여 민자 사업의 추진 관리를 강화하고 적기 대응 체계를 구축하고 있다. 또한, 민간투자사업심의위에서 사업 지정이 이루어져 추진 중인 37 개 사업을 국가 관리 사업으로 지정하여 중점 관리하고 있다. 37 개의 국가 관리 사업을 분야별로 살펴보면 도로 부문이 17 개로 대부분을 차지하고 있으며, 철도 부문 7개, 항만 부문 6개, 화물 터미널 4개 및 환경 시설 등 기타 3개로 구성되어 있다.

SOC 부문별 투자 소요 추정



또한, 국가 관리 사업 외에도 지자체가 자체 관리하고 있는 민간 투자 사업도 90 여 건에 이르고 있으며, 환경 기초 시설 등을 중심으로 민간 제안 사업이 최근에 크게 증가하고 있다.

그러나, 현재까지 추진된 민간 투자 사업들에서는 대부분 출자자가 건설업체 위주로 되어 있어 운영보다는 시공 이윤에 관심이 많은 등 출자자의 다변화가 미흡하다. 게다가 사업이 일부 중앙 부처 및 지자체에 편중되어 있으며, 일부 지자체의 경우 정부 재원의 조달 계획 없이 무리하게 추진해 과다한 국고 지원을 요구하는 등 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.

도로 부문, 12 조 24 조원 민자로 충당해야

정부에서는 현재까지 추진한 개별 사업 단위의 민간 투자 추진 방식을 종합적이고 체계적인 방식으로 전환해 정부 투자 정책에 대한 예측 가능성을 부여하고 민간 투자의 활성화를 도모하기 위하여 중장기 민간 투자계획을 수립하였다.

SOC 관련 중장기 계획을 토대로 2002 년부터 2011 년까지의 SOC 시설에 대한 총 투자 소요를 파악해보면 그 규모가 약 199 조원(연간 20 조원)에 이른다. 이 중

SOC 부문 적정 재원 배분 규모 산정

(단위 : 조원)

구분	총 SOC 투자 소요	정부 SOC 투자 (A)	민간 투자 사업		
			순수 민간 투자 (B)	정부 보조금 (C)	민간 투자 사업 규모(B+C)
도로	109.3	85.8 97.5	11.8 23.5	5.1 10.1	16.9 33.6
철도	57.2	46.3 52.6	4.6 10.9	3.1 7.3	7.7 18.2
공항	6.6	6.2 6.6	0 0.4	0 0.2	0 0.6
항만	22.5	18.2 20.6	1.9 4.3	1.3 2.9	3.2 7.2
물류	3.3	2.7 3.1	0.2 0.6	0.1 0.1	0.3 0.7
계	198.9	159.2 180.4	18.5 39.7	9.6 20.6	28.1 60.3

주 : 정부 보조금은 정부 SOC 투자액에 포함.

도로 부문 민간 투자 후보 사업

구분	사업명(18개)
고속도로(10)	양평 가남, 서울 춘천, 서울 강화, 서울 연천, 화도 양평, 서울 문산 음성 충주, 장흥 광양, 군산 전주, 부산순환
국대도 등(4)	서수원 평택, 안산동 만수동, 둔포 오성, 석수IC 학의JC
지방도(4)	국지도 84 86 연결, 시화 양평, 김포 포천, 화성 파주

도로가 차지하는 비중이 약 55% 로 아직까지도 인프라 시설 중에서 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 그러나, 계획 기간 중 정부의 SOC 부문에 대한 투자 가능 규모를 GDP 대비 2.4% 로 가정할 경우 정부의 SOC 투자 가능 금액은 약 159조 180조원(연 16조 18조원) 수준이다.

계획 기간 중 SOC 투자 소요와 정부의 SOC 투자 규모를 고려해볼 때 약 19조 40조원(연 2조 4조원)의 재원 부족이 전망되며 이 부족분을 충당하기 위해 민간 투자의 도입은 불가피하다고 할 수 있다.

특히, 중장기 민간투자계획에서는 각 부문별로 정부의 SOC 시설 관련 중장기 계획상의 사업 중에서 민간 투자 사업으로 추진 가능한 일정 규모 이상의 후보 사업을 선정하고 있다. 후보 사업 선정의 일반 원칙은 첫째, 경제성 분석 결과 경제적 타당성이 있는 사업, 둘째, 적정 수준의 재정 지원을 포함하여 민간 투자 사업으로 추진할 정도의 사업성이 있는 사업, 셋째, 해당 지역의 발전 가능성 및 수송 수요 증가가 예상되는 사업 등이며, 각 부문별로 특성에 맞게 선정 기준을 적용하여 민간 투자 후보 사업을 선정하고 있다.

중장기 민간투자계획에서 선정한 민간 투자 후보 사업은 총 179개로 순수 민간 투자 규모는 약 47조원 수준이고 정부 재정 지원을 포함한 민간 투자 총사업비 규모로는 63조 2,000억원 규모이다. 교통 시설(도로, 철도, 항만, 물류)은 총 72개 사업에 26조 1,000억원, 환경을 포함한 기타 분야는 107개 사업에 20조 6,000억원 규모의 민간 투자 후보 사업을 선정하고 있다. 도로 부문의 경우는 약 110조원의 재원이 필요할 것으로 전망되나 정부에서 확보 가능한 재원 규모는 약 86조 98조원 정도로 12조 24조원 정도가 부족할 것으로 예상돼 이 부족분이 민간 투자로 충당되어야 할 것으로 보인다.

도로 부문에서의 민간 투자 후보 사업의 내역을 살펴보면 혼잡도, 경제성 분석, 국고 지원 규모의 적정성, 대체 교통 수단의 유무 등의 선정 원칙을 적용하여 총 18개 사업에 총 민간 투자 사업비 18조 9,000억원 규모의 사업을 선정하였다. 이 외에도 현행 중장기 계획에는 포함되어 있지 않으나 장기적으로 필요한 노선대로 민간 제안 방식으로 추진이 가능한 사업을 5개(청주 대전, 김천 구미 영천 등) 발굴하여 선정하였다.

구체적 실행 방안과 공감대 형성이 관건

민간투자제도의 근본 취지는 민간에게 인센티브를 주고 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이다. 그러나, 현재 사업의 실제 진행 과정은 제도의 큰 틀과는 괴리가 있다.

이는 민간과 정부가 민간투자제도의 총론에 대해서는 서로 공감하면서도 각론에 들어가면 의견 차이가 심한 데 기인한다. 이제는 민간투자제도의 취지를 살릴 수 있는 실행 방안을 만들어 나가야 한다. 정부와 민간 사업자가 서로 이익을 얻을 수 있는 구체적인 실행 방안 및 공감대를 형성하는 것이 급선무라 할 수 있다.

민간 투자 사업은 「민간투자법」 개정 이후 시행 3년이라는 짧은 기간에 비해 SOC 투자에 있어 많은 역할 및 실적을 내고 있다. 국내 SOC 사업에 활력을 불어넣어 지역 발전에 기여한 바도 크고 국가 재정의 효율성을 높임과 동시에 외자 유치의 선봉에 서기도 했다. 이러한 민간투자제도가 성숙되기 위해서는 사업 추진 과정에서 도출되는 제도적 개선점에 대한 활발한 논의와 정책적 반영이 필요하다.

아울러 정부 재정 사업과의 막연한 비교를 통해 민간 투자 사업을 평가하고 비판하기보다는 운영과 재정 집행 과정에서의 민간 투자 사업만의 특성을 이해하여 활용하는 의식의 전환이 필요할 것이다.

이를 통해 정부에게는 재정의 효율적 운영을 제공하고 민간 투자자에게는 적정한 수익성을 확보해주며, 국민들에게는 질적으로 우수한 인프라 서비스를 공급하는 민간 투자제도의 본래 기능을 더욱 강화할 수 있을 것이다.

윤하중
국토연구원 민간투자지원센터 연구위원