

국가재정운용계획의 부문별 SOC 투자 방향

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

향후 5년 간 재정 투자의 방향을 가늠할 수 있는 2011~15년 국가재정운용계획이 수립되고 있다. 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반은 SOC 재정 투자에 관한 세미나를 개최했는데, 본고는 이 때 발표된 SOC 투자 방향의 주요 내용을 정리·분석한 것이다.

SOC 투자 규모 줄어든 듯

정부는 2000년대에 들어 복지 및 교육 등의 재정 소요가 증대하고, SOC 스톡이 어느 정도 축적되었다는 인식하에 SOC 재정 투자를 축소했다. 그러나 2008~10년 글로벌 금융위기의 극복 과정에서 SOC 재정 투자가 일시적으로 증가했지만, 2011년부터는

정부 예산, 공기업 자체 투자, 민간 투자의 축소 등으로 전체 SOC 투자가 다시 감소하고 있다.

우리나라 SOC 투자의 이론적 적정 비율에 대해서 『2010~14년 국가재정운용계획』은 장기 경제 성장률(3~5%), 감가상각률(2.5%), SOC 스톡의 산출탄력성(0.255) 등을 고려할 때 GDP 대비 3.08~4.20% 수준인 것으로 분석하였다.

지방 정부의 투자 규모를 제외하고 중앙 정부, 공기업, 민간 투자의 규모를 합한 적정 규모는 GDP 대비 2.17~3.44% 수준으로 추정된다. 이 기준으로 볼 때 2008년까지는 SOC 투자가 적정 수준을 유지하였다가 2009년에 최대치에 이르렀고 2010년에 최대치를

SOC 투자 추이

(단위 : 조원)

구분	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년	2011년
정부 SOC 예산	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4
공기업 자체 투자	4.5	4.2	4.4	5.8	9.9	9.2
민간 자본 투자	1.7	2.9	3.8	3.9	4.1	2.2
합계	23.6	25.5	28.7	35.2	39.1	35.8

주 : 1) 공기업은 한국도로공사, 한국고속철도공단, 인천국제공항공사, 한국컨테이너부두공단, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국수자원공사 등.

2) 민간 투자는 BTO 사업과 BTL 사업의 합계로 2009년 12월 말 국가관리사업 기준.

자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 『2011~15년 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 2011. 6. 27.

적정 SOC 투자 규모

(단위 : 조원)

구분	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년	2011년
실제 SOC 투자	23.6	25.5	28.7	35.2	39.1	35.8
최소 적정 투자(GDP 2.17%)	17.9	19.7	22.3	23.1	23.5	24.7
최소와 최대의 평균치	23.2	25.5	28.8	29.9	30.4	32.0
최대 적정 투자(GDP 3.44%)	28.4	31.3	35.3	36.6	37.3	39.2

주 : 1) 최소 및 최대 적정 투자 규모(GDP 대비 2.17~3.44%)는 추정된 이론적 적정 투자 규모(GDP 대비 3.08~4.20%)에서 지방 정부의 투자 규모 추정치(중앙정부 예산의 38%, GDP 대비 0.76~0.91%)를 제외한 수치임.
2) 2011년 적정 투자 규모의 경우 GDP 성장률 5%를 가정하여 추정함.

적정 SOC 투자 규모 추정(GDP 대비 SOC 투자 비율)

(단위 : %)

구분		감가상각률		
		25	20	10
경제 성장률	5	4.20	3.92	3.36
	4	3.64	3.36	2.80
	3	3.08	2.80	2.24

자료 : 국가재정운용계획 수송·교통 및 지역개발 분야 작업반, 『2010~14년 국가재정운용계획 : 수송·교통 및 지역개발 분야』, 2010. 6. 15.

초과했다가 2011년에 다시 적정 범위 내로 들어온 것으로 분석되고 있다. 2012년 이후 4대강 사업이 마무리되면 약 2.5조원의 SOC 투자가 축소되므로 이론적으로는 2012년 이후의 투자 수준이 적정 투자 범위인 것으로 보고 있다.

이 같은 분석의 전제는 감가상각률이 2.5%로 최대를 가정한 것으로 만약 감가상각률을 2.0% 또는 1.0%과 같이 보수적으로 가정하게 되면, 최소 및 최대의 SOC 적정 투자 규모는 현재 수준보다 더욱 줄어들게 된다. 결과적으로 정부는 SOC 투자 규모를 2011년 수준보다 향후에는 더욱 감소시킬 것으로 예상된다.

도로·철도 부문 투자 방향

SOC 분야 작업반에서 밝힌 향후 SOC 투자 여건은 다음과 같다.

대외적으로 기후 변화 대응 및 녹색 성장에 대한 국제적 요구가 증대되고 있어 기존의 도로 및 자동차 위주의 교통구조를 철도·해운·녹색교통 중심으로 전환해야 한다는 것이다. 대내적으로는 저탄소 녹색 성장을 추진하고 있고, 열차, 항공기, 선박, 지하철, 버스, 택시, 승용차 등 복합 교통수단간의 원활한 연계 교통 체계인 중합 교통시설(intermodal transport)에 대한 필요성이 높아지고 있다.

그리고 고속형 교통 서비스에 대한 요구의 증가로 고속철도가 국가 교통 체계의 중심으로 부상할 것으로 보고 있다.

도로부문의 투자 방향은 다음과 같다. 향후 도로부문의 투자 배분 비율 및 투자 규모의 감소가 불가피할 것으로 예상된다. 2011~20년 간 교통부문의 투자 예산은 철도가 도로보다 더 큰 비중을 차지할 것으로 보

인다. 도로부문은 기존의 ‘공급 위주의 투자’에서 ‘도로 활용성의 극대화’의 방향으로 전환된다. 즉, 신규 사업의 추진보다는 진행 중인 사업에 대한 완공 위주의 투자와 대도시권역을 중심으로 혼잡을 완화시키는데 집중한다. 이와 함께 고규격의 도로 건설보다는 도로의 위계별로 수송 기능을 정립하고, 도로사업의 우선순위를 기존 도로의 용량 증대, 상시 지·정체 구간 개선, 병목 지점 및 교차로 개선 등에 역점을 둘 것으로 보인다.

도로 투자시 다양한 재원 조달 대책을 마련할 계획이다. 수익자 부담 원칙 강화, 교통시설 이용료의 합리적 개편, 재정 투자 외에 민간 자본 또는 외국인 직접투자 등의 활성화를 추진하는데, 수익성이 높은 사업에 대해서는 민간 자본 유치를 우선적으로 검토키로 했다. 또한, 지방 정부의 자체 재원 조달을 촉진하기 위한 인센티브제도 등을 마련하고, 도로공사와 같은 공기업의 투자 재원 비중을 확대할 계획이다.

철도부문의 투자 방향은 다음과 같다. 장래 투자비는 ‘국가철도망구축계획’에 근거하여 2011~15년 간 국고 기준으로 총 36조원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 재원 배분의 큰 틀은 ‘국가철도망구축계획’ 등에 제시하는 부문별 투자 계획을 유지키로 했다. 가용 재원은 철도부문에 88%, 도시철도부문에 12%를 배분하고, 철도부문 재원은 고속철도 23%, 일반철도 43%, 광역철도 12%, 그리고 안전 및 운영에 22%를 배분할 계획이다.

도시철도부문 재원은 시설 투자에 77%, 경영 개선에 23%를 배분할 계획이다. 상대적으로 시급성이 떨어지는 계속사업의 경우 공정률 등을 감안하여 완공 시기를 조정하고, 대규모 재원이 소요되는 신규 사업은 사업 효과와 재정 상황을 감안하여 추진 시기를 조

정할 계획이다.

한편, 지자체 추진 사업의 재원 기준을 재설정하는데, 국고로 지원할 수 있는 사업비 총액 한도를 설정하는 ‘재정지원상한제’ 도입을 검토하고, 한도 이상의 증가는 지자체가 부담토록 할 계획이다. ‘공공 건설과 민간 운영’을 제도화하여 운영비 경감을 유도하고, 지자체가 기존의 도시철도 또는 광역철도의 연장을 요구하는 경우 운영에 관한 책임 주체는 해당 지자체임을 규정할 예정이다.

항공·항만 부문 투자 방향

항공부문의 투자 방향은 다음과 같다. 중추-거점-일반-소형 공항으로 기존 공항을 구분하고, 중추 및 거점 공항에 대해 적기에 시설을 확충하며, 도서 지역 소형 공항 개발로 국내 노선에 중·소형 항공기의 운송사업 활성화를 도모할 계획이다. 인천공항은 3단계 확장 사업 시행으로 동북아 중추 공항으로서의 역할을 강화하고, 주요 공항에 대한 시설 개선사업으로 공항 활성화를 추진할 것으로 보인다. 나머지 일반 공항은 내륙 항공 수요가 감소하므로 항행 안전시설 확충 및 개량 등 안전시설 개선으로 신규 투자를 최소화할 계획이다.

항만부문의 투자는 항만 경쟁력의 지속적 제고를 목표로 하고 있다. 부두 개발과 연계한 배후 물류단지과 내륙 수송망 확충을 통해 항만+배후단지+산업단지의 종합 클러스터 활성화를 추진할 계획이다. 이를 위해 부산항 170만㎡, 광양항 195만㎡ 등 4개 항 594만㎡의 항만 배후단지를 확보하여 항만 연관 산업을 유치하고 배후 도로, 인입 철도 등 연계 수송망을 확충할 예정이다.

항만 재개발사업의 도입으로 항만 주변 지역과 노

후·유희 향만의 개발과 지속 가능한 이용을 추진한다. 또한, 소득 수준 향상과 해양 관광 수요 증가에 대응하여 마리나 및 크루즈 산업 활성화의 기반을 마련할 것으로 보인다.

4대강 이후 수자원부문의 투자 방향은 다음과 같다. 4대강 살리기 구간 이외의 하천 미개수 구간에 대해서 연차별 투자 계획에 따라 하천 정비 투자를 계획하고 있다. 지방 하천의 하천 정비 투자는 4대강 사업과 연계하여 지역 개발, 홍수 방지, 수변구역 정비, 레크리에이션 공간 등에 우선적으로 투자할 것으로 보인다.

투자 여력 제고 대책 마련을

이상에서 SOC 부문의 재정 투자 방향을 정리했다.

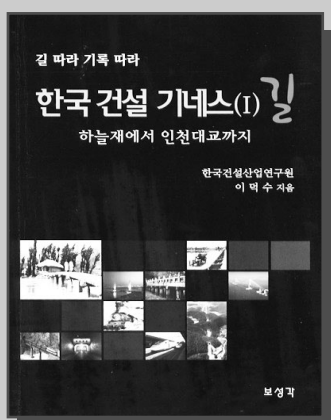
SOC 투자는 정부 예산 외에 민간 투자와 공기업의 비중도 크다.

그런데 현재의 민간투자시장은 금융 약정이 원활치 못하여 많은 BTO 사업이 지지부진한 상태이며, 수익률 저하와 리스크 상승 등으로 민간투자시장 자체가 위축되어 있다. 공기업의 경우 부채 규모가 지속적으로 증가하여 SOC 투자 축소가 불가피할 것으로 보인다.

이런 상황에서 정부가 제시한 SOC 투자의 적정 수준을 정부가 의도하는 바와 같이 과연 유지할 수 있을지에 대한 의문이 든다. 민간투자시장 활성화, 공기업 정상화, 지방자치단체의 SOC 투자 여력 제고 등에 대한 보다 종합적인 대책 마련이 필요하다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명한 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 최근 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.