

정부 돈줄 막힌 지역 SOC 투자, 민자사업이 대안

– 민간의 풍부한 자금이 사회적 생산력 확대와 복지 증진 재원으로 쓰일 수 있어 –

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

지역에서 필요한 SOC 시설을 확보하는 데 있어서 사업이 지연되는 원인으로는 민원, 보상 지연, 설계변경, 인·허가 등 다양한 요인이 있지만, 대부분 재원 확보가 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 더욱이 재원 확보에 실패해서 지역에서 필요한 SOC 사업을 착수조차 하지 못한 경우도 있는 것으로 알려지고 있다.

SOC 예산 갈수록 줄어들어

국가 차원에서 국토의 균형 발전과 경쟁력 향상을 위한 교통·물류, 산업·경제 부문의 투자 확대는 지자체 입장에서도 지역의 핵심적 사안이다. 이들 SOC 시설은 대부분 국가가 주도해야 할 사업이며, 궁극적으로 중앙정부의 지속적인 SOC 투자는 지역 발전에 매우 중요하다. 즉, 지자체의 핵심 지역 인프라 사업을 차질 없이 추진하기 위

해서는 중앙정부의 SOC 투자 정책이 안정적이어야 한다. 그런데 중앙정부의 SOC 예산은 2015년 26조 1,000억원을 정점으로 2017년 22조 1,000억원, 2018년 19조원으로 계속 축소되고 있다.

국가재정운용계획(2017~2021년)에서는 전체 재정지출 규모를 2018년 429조원에서 2021년에는 500조원으로 늘리는 등 연평균 5.8% 증액을 계획하고 있다. 반면, SOC 예산은 연평균 7.5%씩 감액되어 2021년에는 16조 2,000억원 수준으로 축소될 계획이다. 이와 같은 중앙정부의 SOC 예산 축소는 지자체의 SOC 사업 추진에 부정적인 영향을 줄 수밖에 없다.

전체 지자체의 2008년과 2018년 세출 예산을 비교해보면, SOC 투자에 대한 관심과 중요도가 많이 낮아진 것을 볼 수 있다. 전체 지자체의 세출 예산은 2008년 161조원에서 2018년 284조원

재원 확보 미흡으로 사업이 지연된 지역 SOC 사업 사례

지역	사업명	지연 사유 등
부산시	금강공원 재정비	재원 확보 등으로 사업 지연
대전시	유성시장 재정비촉진지구 선도사업	2016년 이후 보조금 중단으로 사업 중단
부천시	역곡문화체육센터 건립	예산 확보 및 보상 협의 등으로 사업 지연
	성심고가교 확장공사	재원 미확보로 사업 지연
거제시	거제 동서간 연결도로 건설	가용 재원 부족에 따른 예산 확보 문제로 사업 지연

주 : 2013~2016년 기간 동안 투자 심사가 완료된 총사업비 500억원 이상 사업.
자료 : 지방재정 365.

으로 연평균 5.8% 증가했다. 전체 세출 예산에서 각 예산이 차지하는 구성비를 보면, 사회복지의 경우 2008년 21.1%에서 2018년에는 32.9%로 확대되었고, 예산 규모도 33조원에서 93조원으로 대폭 늘어났다. 이에 비해 SOC 예산으로 볼 수 있는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 부문의 구성비는 2008년 22%에서 2018년에는 14%로 대폭 축소되었다.

시설 노후화 빨라지고 신규 수요는 커지고

사실 우리나라가 SOC 시설을 충분히 보유하고 있고, 이들 시설들이 국가 발전을 효율적으로 지원하며, 지역별로도 지역 발전과 주민의 삶의 질을 높이는 데 기여하고 있다면 정부의 SOC 예산 축소는 당연한 조치로 이해될 수 있다. 하지만 우리나라의 SOC 시설은 여전히 부족하고, 기존 시설들은 노후화가 진행되고 있다.

강원도 내 전체 주택 중 30년 이상된 주택의 비중은 23%를 차지하고 있다. 경남의 전체 교육시설 중 20년 이상된 노후 시설은 67.8%, 50년 이상된 시설도 37.6%에 이르고 있는 실정이다. 대전시 도심 생활권 도로의 평균 주행속도는 19.5km/h에 불과하고, 전북의 도시공원 지정 면적 중 75%가 미집행 상태로 장기 방치되고 있다.

이러한 상황에서 SOC 시설에 대한 지자체의 수요는 커지고 있다. 교통·물류 분야의 경우 대전, 인천, 울산 등 광역시와 강원, 전남 등 다수의 도 지역에서는 순환 도로망 건설이 필요하다. 특히, 혁신도시와 택지개발지구 등 신도시 지역과 구도심 또는 인접 지역 간의 신규 도로 및 철도 건설에 대한 요구가 많다. 서울·부산·대전 등 특·광역시들과 전주·김포·군산·천안 등 주요 기초지자체들의 경우 교통난은 더욱 심화되고 있다.

산업·경제 분야의 경우 지역 특화산업 육성을 위한 신규 산업단지에 대한 개발 수요가 많아지고

있다. 대전·충남·충북·경기 등은 4차 산업혁명 대응, 부산·대구·경북 등은 첨단 산업 육성, 그리고 경북·제주·강원 등은 신재생 에너지와 같은 신성장 산업의 육성을 위한 연구-생산-유통 시설 등 복합적 클러스터 조성에 대한 건설 수요가 존재하고 있다.

민간의 유동성을 부족한 SOC 재원의 대안으로

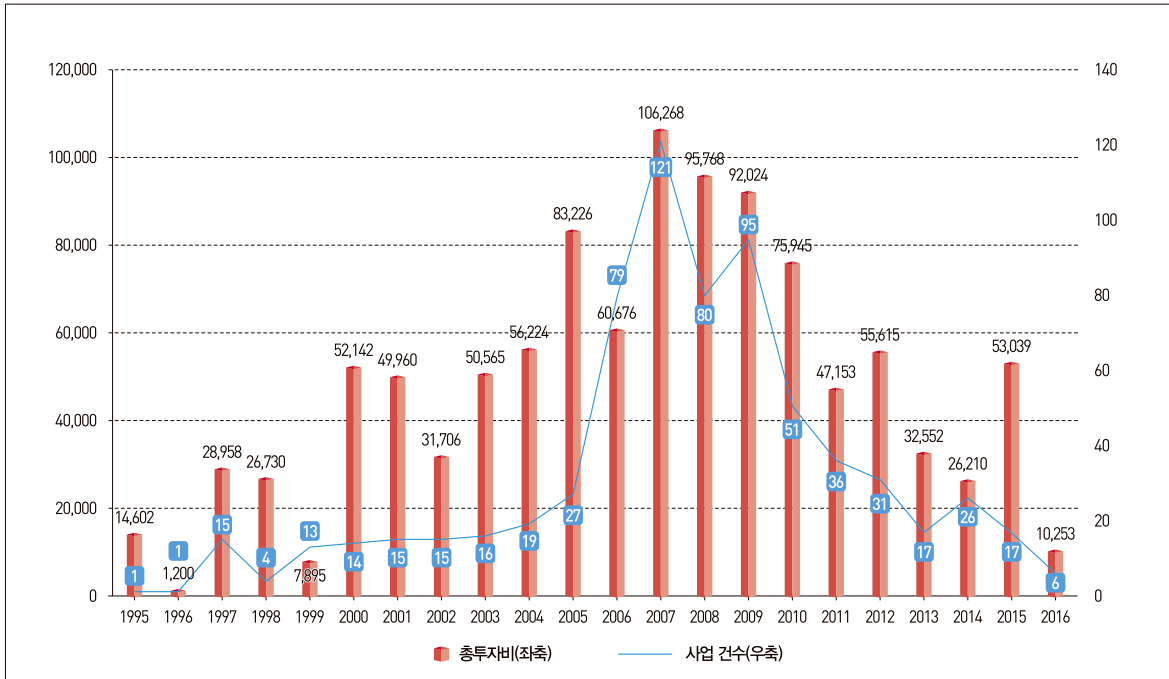
이상에서 보는 바와 같이 여전히 SOC 시설에 대한 사회적 수요가 많다. 그런데 중앙정부의 SOC 예산은 지속적으로 축소되고, 지자체의 SOC 예산이 실질적으로 증액될 가능성도 희박해 보인다. 결과적으로 지역에 필요한 SOC 시설을 적기에 확충하는 것은 현재의 재정 여건상 매우 어려운 것이다. 그렇다고 지역 발전에 필요한 SOC 시설을 재정이 확보될 때까지 무작정 기다릴 수도 없다. 이러한 수요와 공급의 불일치를 어떻게 해결할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

지역 SOC 시설 확충에 재정을 투입하기 어렵다면 민간의 유동성을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 민간투자사업(이하 민자사업)으로 추진하면 민간의 풍부한 자금이 부동산 투기 등 비생산적 부문에 유입되는 것이 아니라 사회적 생산력 확대와 복지 증진의 재원으로 쓰일 수 있다. 특히, 적기에 사회적 필요 시설을 공급할 수 있고, 부족한 SOC 재원을 보완할 뿐만 아니라 지역 경제에 활력을 불어넣는 묘안이 될 수 있다.

그런데 현재 민자사업은 침체되어 있다. 추진 건수와 민간 투자비를 보면, 2010년 51건, 7조 5,000억원에서 2016년에는 6건, 1조원 수준으로 감소했다. 2017년에 이어 2018년에도 민자사업의 뚜렷한 활성화 가능성은 크지 않을 것으로 보인다. 문재인 정부가 출범한 이후 민간투자 활성화를 위한 대안 제시는 없었다. 설상가상으로 공공성 강화라는 명목 아래 민자사업을 재정사업으

민간투자사업의 총투자비 및 사업 건수 추이

(단위 : 억원, 건)



자료 : KDI 공공투자관리센터, 『2016년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서』, 2017.4.

로 전환하거나 실시협약 변경을 통한 민자도로의 통행료 인하와 같은 조치들이 취해지고 있다.

민간투자 활성화를 위한 정책 과제

민자사업의 효율적 활용을 위한 정책 과제는 다음과 같다.

첫째, 민자사업 정상화에 대한 정부의 명확한 의지 표명이 필요하다. 민자사업은 장기 투자 사업으로 정부 정책에 대한 신뢰가 없이는 장기 투자를 유지할 수 없다. 정부는 2017년에 당초 민자사업으로 추진해 오던 서울~세종 간 고속도로 건설을 재정사업으로 전환했으며, 2018년에도 수도권 제2순환고속도로 인천~안산 구간을 재정사업으로 전환했다. 민자사업으로 추진되고 있는 일부 사업들의 경우에도 교통 인프라의 공공성 강화 차원에서 재정사업으로 전환될 것으로 알려지고 있다. 이 같은 조치들로 인하여 그동안 민자사업들

준비했던 민간 기업의 노력이 헛일이 되고, 동시에 민자사업에 대한 정부의 신뢰도가 실추될 것으로 우려된다.

민자사업이 정상적으로 추진되려면 투명성, 시장성, 경쟁성의 원칙이 지켜져야 한다. 투명성은 민간투자 정책의 일관성을 의미한다. 시장성은 국민, 민간사업자, 정부, 금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성 보장을 말한다. 정책의 투명성과 시장성이 보장되면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 일어난다. 경쟁성은 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있다. 현재 상황에서는 '투명성'의 확보가 무엇보다 필요하다. 즉, 민간투자 정책에 대한 정부의 신뢰성 회복이 필요하다. 불확실한 정부 리스크를 최소화하여 정부를 믿고 투자할 수 있는 정책 환경이 조성되어야 한다.

둘째, 우리나라 「민간투자법」은 민간투자 대상 시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방

식(positive system)을 채택하고 있다. 현재 법률에서 정하고 있는 53개 사업 이외에는 민자사업으로 추진할 수 없다. 즉, 53개 사업 이외에 민간투자가 필요한 새로운 사업이 발생하면 반드시 법률 개정을 통해 추진해야 한다. 현행 「민간투자법」은 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 환경을 법률에 탄력적으로 반영하는 데 한계가 있다. 또한 민간투자 대상 시설이 제한됨에 따라 민간의 창의를 담을 수 있는 다양한 사업의 발굴에도 제약이 있을 수밖에 없다.

민자사업으로 제안된 모든 사업들이 반드시 추진되는 것은 아니다. 우선 적격성 조사를 통과해야 하고, 이후에는 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. BTL 사업은 주무 부처의 협의와 기획재정부의 검토를 거쳐 국회에서 사업 한도액 승인을 받아야 한다. 즉, 민간제안 또는 정부고시 사업 등 모든 민자사업은 사전에 다양한 검증 단계를 거쳐야 하므로 무분별한 민자사업의 추진은 제어될 수 있다. 따라서 현행의 열거주의 방식을 포괄주의(negative system) 방식으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

셋째, SOC 시설의 공급 책임은 기본적으로 중앙정부, 지자체, 공기업 등 공공부문에 있으므로 민자사업도 공공부문에서 계획되고 통제되는 것이 바람직하다. 그런데 대체로 공직자들은 민자사업을 기피하는 것 같다. 재정사업에 비해 복잡한 추진 절차와 계약 조건, 프로젝트에 대한 사후 감사 및 담당자의 책임, 사회적 비판 여론 등을 부담스러워 하기 때문이다. 이에 따라 민자사업 업무 수행자에 대한 인센티브 제공과 같이 공직 사회에서 민자사업을 적극 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

최근 BTO의 경우, 정부고시사업은 거의 없다. 이는 공공부문에서 필요로 하는 사업에 민간투자를 통한 자원 조달이 이루어지고 있지 않다는 것

을 의미한다. 그런 만큼 민자사업을 적정하게 활용하기 위해서는 적정 개수의 정부고시사업이 꾸준히 있어야 한다. 풀링(Pooling)에 의한 전체 사업 평가와 민간투자 목표 예산 사전 배분 절차에 의해 정부가 민자사업을 꾸준히 고시하는 의지가 필요한 것이다. 구체적인 정책 대안으로, 재정사업과 민자사업의 구분 없이 예비타당성 조사를 수행한 후 정부실행 대안과 비교해 민간투자 대안이 적격인지의 여부를 판단하는 적격성 조사(VFM : Value-for-Money)를 통과한 사업에 한하여 일정 비율을 민자사업으로 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

마지막으로, 사회적으로 시급히 개선할 필요성이 높은 노후 인프라 시설에 대한 개·보수 및 성능개선 사업 추진시 민간투자 방식을 적극 활용해야 한다. 노후 인프라 시설에 대한 민자사업이 실질적으로 가능하도록 하기 위해서는 공공투자관리센터(PIMAC)의 “노후인프라 민간투자 가이드라인”에 대한 작업이 필요하다.

무조건 경시보다는 장점을 극대화해야

민자사업을 보는 일부 언론과 시민단체, 국회의 시각은 여전히 곱지 않다. 이들은 민자사업을 세금 먹는 하마, 기업에 대한 특혜, 공공에 비해 비싼 요금 징수 등 부정적 평가를 내리고 있다. 이로 인해 정부 역시 민자사업의 활성화 방안을 고려하지 않는 것 같다.

그러나 민자사업의 사업 환경은 많이 바뀌었다. 최소운영수입보장(MRG)은 9년 전에 폐지되었고, 건설 보조금은 축소되었으며, 공공요금과의 요금 격차는 많이 줄어들었다. 더욱이 민자사업을 통한 투자 확대는 지역 사회의 경제 활성화와 일자리 창출에 적잖은 기여를 한 것도 사실이다. 민자사업을 무조건 경시하기보다는 장점을 극대화하려는 노력이 필요하다. END