

건설이슈포커스

## 경제 및 사회 발전 지원을 위한 SOC 투자 정책 방향

2012. 10

박용석

■ 들어가는 말 .....	4
■ 국내외 경제 현황 및 재정 정책 전망 .....	5
■ SOC 투자 실태 및 전망 .....	9
■ SOC 투자 위축에 따른 문제점 .....	17
■ SOC 투자 정책 방향 .....	23

요 약

- ▶ **세계 경제의 불확실성이 높아지는 가운데 우리나라의 잠재 성장률 급락 우려**
  - OECD는 2031~50년 간 잠재 성장률이 세계 평균 2.4%, OECD 평균 1.9%, 미국 2.1%, 유로 1.4%, 일본 1.3%인 데 비해 우리나라는 1%로 OECD 회원국 중 최하위권으로 전망
  - 한국의 잠재 성장률 급락 전망은 생산 가능 인구의 감소, 자본 스톱과 같은 생산 투입 요소 위축 등에 기인하며, 경제의 지속 성장을 위해서는 SOC에 대한 투자 확대가 필요
- ▶ **국가기간교통망계획의 달성을 위해서는 2013년부터 SOC 예산은 최소 23.8조원은 넘어야 하며, 4%대의 경제 성장률 달성을 위해서는 그에 상응하는 SOC 투자 확대 (2009년 SOC 예산 25.5조원, 당시 4% 경제 성장률을 위해서는 최소 27조원 필요) 필요**
  - SOC 투자는 높은 생산유발 및 고용창출 효과로 경기 활성화를 위한 유효한 정책 수단 이 될 수 있으며, 특히 서민들의 일자리 창출과 지역경제 활성화에 적합
- ▶ **안정적 SOC 투자 재원 마련을 위해 교통세는 최소한 국가기간교통망계획이 달성되는 2020년까지 존속 필요**
  - 교통시설특별회계의 재원 확대를 위해 차량중량세 또는 타이어세 신설 등 검토 필요
- ▶ **민간 선투자 활성화 필요**
  - 민간투자사업 중 부지 매입비, 건설 보조금 등은 정부에서 부담하고 있는바 민간 선투자 대상 사업에 '민간투자사업'을 포함하는 방안 검토 필요
  - 공기 지연이 주로 발생하는 '장기계속사업'에 대한 민간 선투자 대상 사업 포함 필요
- ▶ **생활 편의 증진과 안전 부문의 SOC 투자 확대 필요**
  - 낙후·오지 주민들의 생활 여건 개선을 위한 SOC 투자를 늘려야 하는데, 도로 포장률의 경우 서울, 고속도로는 각각 100% 수준인 데 비해 경남 68.7%, 군도 61.4%에 불과
  - 방재 시설의 투자 확충과 각종 SOC 시설에 대한 사전·예방적 투자 필요
- ▶ **지자체 차원의 다양한 SOC 투자 재원 확보 필요**
  - 매각 후 재임대(Sales and Lease Back), TIF(Tax Increment Financing) 등 도입 검토
  - 지방도, 시군도 등의 개선에 중앙 정부의 역할 강화 필요
- ▶ **민간투자사업 활성화 필요**
  - 민간투자 대상 사업 확대(positive system에서 negative system으로 전환), R(Rehabilitate) 사업 및 부대부속 사업 활성화, 민간 사업의 혼합 방식 추진, 임대형(BTL) 민자 사업 대상 확대, 무료 도로(Shadow Toll) 도입 등 검토

1. 들어가는 말

- 우리나라의 금년도 경제성장 전망이 당초 3%대에서 2% 수준으로 하향 예상되며, 잠재성장률도 2000년대 초반기의 4%대에서 2030년대에는 1%대로 전망됨.
- 유로권의 경기 침체 장기화, 중국의 경제성장률 하락 등 수출 여건이 악화되고 국내적으로 설비투자 저하, 고용 둔화 등으로 경기 침체의 가능성이 있음.
- OECD에 따르면 우리나라의 연평균 잠재성장률은 2001~07년 4.4%에서 2031~50년에는 1%에 그쳐 OECD 회원국 중 최하위권으로 추락하는 것으로 전망하고 있음.
- 한편, 경제성장을 지원할 수 있는 SOC의 공급이 원활치 못할 것으로 예상
- 중앙정부는 SOC 예산을 미국발 금융위기를 극복하기 위해 2009년 25.5조원으로 확대한 이후 지속적으로 축소해 2012년에는 23.1조원 수준에 그침.
- 지방자치단체는 재정자립도 저하, 사회복지비의 증가, 지방세 수입 증가율 하락 등 SOC 투자 여력이 떨어지고 있음.
- 공공기관의 부채 규모가 지속적으로 증가하고 있고, 정부의 출자 감소, 공공요금 통제 등의 복합적 요인에 따라 향후 추가 투자 여력도 저하
- MRG 폐지, 재무적 투자자의 투자 위축, 지자체 등의 리스크 증대 등으로 인해 민간 투자사업은 전반적으로 침체
- 중앙정부, 지자체, 공기업, 민간투자사업 등의 SOC 투자가 지속적으로 위축될 경우 국가 경쟁력을 저하시키고, 우리 경제의 성장 기회를 상실시킬 수 있음.
- 국내 SOC 스톱이 충분하다면 SOC 투자를 적절히 조정하는 것이 필요하지만, 아직 SOC 스톱은 충분하지 못함.
- SOC와 같은 건설투자는 산업유발 및 고용창출 효과가 모두 크며, 지역경제에서 차지하는 비중이 커서 경제 활성화에 핵심적 역할을 수행함.
- SOC 시설은 지역 발전의 중요한 선행 조건으로, 낙후 지역을 발전 지역으로 도약시킬 수 있는 촉매제 역할을 할 수 있음.
- 본고는 한국 경제 및 사회가 지속적으로 성장하는 것을 지원하기 위한 SOC 투자 정책의 방향을 모색하는 데 있음.
- 이를 위해 4개 SOC 공급 주체들의 SOC 투자 여력, SOC 투자 축소에 따른 문제점 등을 살펴보고, SOC 투자 정책의 방향을 검토할 것임.

## 2. 국내외 경제 현황 및 재정 정책 전망

### 가. 경제 현황 및 전망

- GIIPS(Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain)의 재정위기가 세계 경제의 불확실성을 증대시키고 있음.
- 세계 경제의 불확실성에 대한 우려로 IMF도 경제 성장률 전망을 하향 조정, 2012년도 7월 경제 성장률 전망이 4월 전망에 비해 0.1%p 낮아졌고, 2013년도 0.2%p 하향 조정됨.
- 우리나라와 무역 비중이 높은 중국의 경제 성장률도 예상보다 부진하고, 우리나라가 포함된 NIEs의 경우 0.6%p 낮아질 것으로 전망됨.

<표 1> 2012년도 세계 경제성장률 전망(2012년 7월 기준)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012년 7월 전망		2012년 4월 전망 비교치	
			2012	2013	2012	2013
세 계	5.3	3.9	3.5	3.9	-0.1	-0.2
미 국	3.0	1.7	2.0	2.3	0.0	-0.2
유 로	1.9	1.5	-0.3	0.7	0.0	-0.2
일 본	4.4	-0.7	2.4	1.5	0.4	-0.2
중 국	10.4	9.2	8.0	8.5	-0.2	-0.3
NIAE <sup>1)</sup>	8.5	4.0	2.7	4.2	-0.6	0.0

주 : 1) Newly industrialized Asian Economies : 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르.  
 자료 : IMF, World Economic Outlook UPDATE, July 16, 2012.

- 세계 경제의 불확실성이 높아지는 가운데 국내적으로 경기 불황에 대한 우려가 있음.
- 유로권의 재정위기가 극단적으로 갈 경우 우리 경제는 수출과 같은 실물 부문뿐만 아니라 금융 등 경제 전반에 타격을 입을 수 있음.
- 최근 우리 경제는 대외적인 악화에 따라 수출이 감소하고 내수 증가세도 둔화되는 등 전반적으로 경기 부진이 지속되고 있음.<sup>1)</sup>
- 전 산업 생산 지수 증가율은 2010년과 2011년에 각각 6.7%, 3.9% 증가했지만 2012년에 들어와서 1, 2분기에는 각각 2.5%, 0.7%로 증가세가 둔화
- 민간 소비를 알 수 있는 소매 판매액은 2012년에 큰 폭으로 증가세가 둔화됨.
- 설비투자 지수는 2012년 1분기에 잠시 증가하였다가 다시 감소세로 전환되었고, 건설 기성액은 2010년 이후 지속적으로 감소세를 유지함.

1) 한국개발연구원, 『KDI 경제동향』, 2012. 8, p.3.

- 대외 여건의 악화에 따라 수출은 2012년 2분기부터 대체적으로 감소세를 보여 7월 중 무역수지 흑자 규모는 전월 49억 달러에 비해 크게 축소된 28억 달러를 기록
- 노동시장은 취업자 증가세가 소폭 둔화되고 고용률도 소폭 하락

<표 2> 주요 경제 지표

(단위 : 전년 동기 대비 증가율, %)

구 분	2010	2011	2011		2012				
			III	IV	I	II	5	6	7
전 산업 생산	6.7	3.9	4.1	3.1	2.5	0.7	1.8	0.1	-
광공업 생산	16.3	6.9	5.3	5.0	3.8	1.5	2.9	1.6	-
서비스업 생산	3.9	3.3	4.5	2.7	2.5	1.5	2.9	1.6	-
소매 판매액	6.7	4.3	4.7	1.9	2.0	1.0	2.2	0.6	-
설비투자 지수	24.2	0.7	-3.1	-4.7	9.3	-0.7	-1.0	-5.6	-
건설 기성액(불변)	-3.3	-6.7	-8.4	-0.5	-3.7	-10.9	-6.4	-16.5	-
수출(통관)	28.3	19.0	21.4	9.0	3.0	-1.6	-0.8	1.1	-8.8
수입(통관)	31.6	23.3	27.7	13.4	7.7	-2.4	-1.2	-5.5	-5.5
무역수지(10억 달러)	41.2	30.8	6.3	9.2	1.5	9.2	2.2	4.9	2.8
실업률	3.7	3.4	3.1	2.9	3.8	3.3	3.1	3.2	-
취업자 수	1.4	1.7	1.5	2.0	2.0	1.8	1.9	1.5	-

자료 : 한국개발연구원, 『KDI 경제동향』, 2012.8

- 한국 경제의 금년도 경제성장 전망은 당초 3% 수준에서 2%대로 하향 조정됨.
- 한국은행은 금년도 경제성장 전망을 최초 3.7%(2011.12)에서 3.5%(2012.4), 3.0(2012.7)로 했다가 10월에는 2.4%로 지속적으로 낮추고 있음.
- 한국경제연구원과 현대경제연구원은 경제성장률 전망을 각각 3.2%에서 2.6%, 3.5%에서 2.8%로 하향 조정하였고, 골드만삭스도 3.0%에서 2.6%로 낮춤.
- 유로권의 경기 침체 장기화, 중국의 경제성장률 하락 등 수출 여건이 악화되고, 국내적으로 설비투자 저하, 고용 둔화 등으로 경기 침체의 가능성이 있음.

<표 3> 2012년 한국 경제 성장률 전망

(단위 : %)

한국은행	KDI	한국경제연구원	현대경제연구원	LG경제연구원	골드만삭스	모건스탠리
2.4	2.5	2.6	2.8	2.5	2.6	2.8

자료 : 각 기관 보고서 및 언론보도 종합

- 세계 경제의 불확실성이 높아지는 가운데 우리나라의 잠재성장률 하락으로 세입 기반의 위축이 우려되고 있음.
- OECD는 우리나라의 연평균 잠재성장률<sup>2)</sup>이 2001~07년 4.4%에서 2012~2017년에 3.4%, 2018~30년에는 2.4%로 하락할 것으로 전망

2) 잠재 성장률은 한 나라의 생산 자원을 최대한 가동했을 때 물가 상승의 압력 없이 달성할 수 있는 경제 성장률로 한 나라 경제의 기초 체력을 보여주는 지표로 활용되고 있음.

· 그런데 2031~50년 간 연평균 잠재 성장률은 세계 평균 2.4%, OECD 평균 1.9%, 미국 2.1%, 유로 1.4%, 일본 1.3%인 데 비해 우리나라는 1%로 OECD 회원국 중 최하위권으로 추락하는 것으로 나타나고 있음.

<표 4> OECD 잠재 성장률 전망

(단위 : %)

구 분	2001~2007	2012~2017	2018~2030	2031~2050
한국	4.4	3.4	2.4	1.0
세계 평균	2.7	3.4	3.3	2.4
OECD 평균	2.3	2.1	2.3	1.9
유로존 평균	1.8	1.5	1.8	1.4
미국	2.5	2.1	2.4	2.1
일본	0.6	0.9	1.3	1.3
중국	10.2	8.9	5.5	2.8

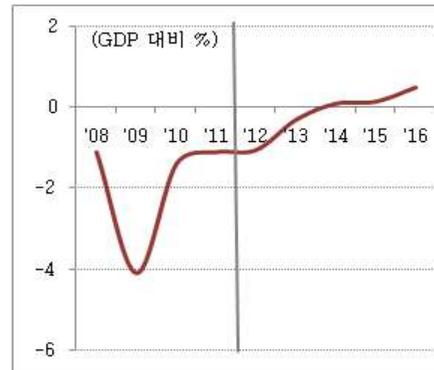
자료 : OECD, *OECD Economic Outlook*, May 2012, p.200.

- 잠재 성장률은 생산가능 인구, 자본 스톡과 같은 생산투입 요소와 인적 자본, R&D 투자 규모, 제도 등 경제적 효율성과 연관된 요인들에 의해 결정됨.
- OECD는 한국 등 주요 회원국의 저출산·고령화로 생산가능 인구(15~64세)가 감소하면서 중장기 잠재 성장률이 지속적으로 하락하는 것이라고 분석하고 있음.
- 복지 분야에 대한 정치권의 포퓰리즘이 우려되고 있어 SOC에 대한 재정투자 확대가 쉽지 않고, 이는 자칫 향후 우리 경제의 지속 성장을 저해할 가능성도 있음.
- 시민단체들은 SOC 지출을 줄이고 복지 정책의 강화를 주장
- 야당은 “구시대적 SOC 투자에 집중할 게 아니라 더 새로운 시대에 대비하기 위해 보편적 복지를 확대해야 한다”고 요구하고 있음.
- 여당도 “복지, 의무 지출을 제외한 재량 지출을 일괄적으로 10% 축소하고, SOC 투자에서 추가로 10% 줄이는 등 세출 구조조정이 필요하다”고 주장
- 복지 분야와 같은 의무 지출(경직성 비용) 비중이 2007년 41.6%에서 2012년에는 45.3%로 꾸준히 증가

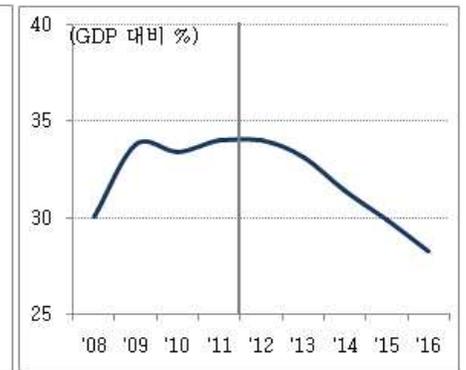
나. 재정 정책 방향

- 향후 정부의 재정 운영 방향은 우선적으로 재정 건전성의 회복과 국가 채무의 개선 등 재정운용의 안정화를 추진할 것으로 보임.
- 정부는 ‘2012~16년 국가재정운용계획’에서 2013년에 적자 규모를 GDP 대비 -0.3%로 축소(2012년 -1.1%)하여 균형 재정 기초를 유지하고 2014년 이후부터 관리재정수지의 흑자 규모를 점차 확대하여 2016년에는 +0.5% 흑자를 달성하겠다는 전략을 수립
- 국가 채무 비율은 관리재정수지의 개선에 따라 점차 줄어들 전망이며, 정부는 세입 기반 확충, 지출 생산성 제고, 재정 관리 체계 개선 등 재정 건전화 노력을 강화할 계획

<그림 1> 관리재정수지 추이 및 전망



<그림 2> 국가 채무 비율 추이 및 전망



주 : 2008~11년은 결산, 2012~16년은 전망임.

자료 : 기획재정부, ‘2012~16년 국가재정운용계획’, 2012. 9.

- 정부의 재정 운영 방향은 재정의 확대보다는 기존 재원의 배분에 역점을 두는 것이 불가피할 것으로 보임.
- 정치권에서는 국내 경제 침체를 극복하기 위한 추가경정 예산 편성을 주장하지만, 정부는 추경을 통한 경기 부양에 반대하고 있음.<sup>3)</sup>
- 한정된 재원의 배분은 자칫 어느 한쪽이 득을 보면 반드시 다른 한쪽이 손해를 보는 ‘제로섬(Zero-sum)’이 될 수도 있음.

3) 박재완 기획재정부 장관은 정치권의 추경 편성 요구에 대해 부정적 입장으로, 추경은 국가재정법상 경기 침체, 대량실업, 남북 관계 변화 등의 요건에 해당되어야 하는데 현재는 경기 침체에 해당되지 않는다고 판단하고 있음. 기획재정부는 추경을 실시한 1998년과 2009년은 GDP가 연속 마이너스를 기록하였지만 현재는 그 정도 경기 침체는 아니며, 지금보다 훨씬 상황이 나빠졌을 때를 대비하기 위해 추경을 아껴 놓아야 한다는 입장임(매일경제신문, 2012. 8. 13).

### 3. SOC 투자 실태 및 전망

#### 가. 중앙정부

- SOC 재정 투자는 2004년 이후 2009년까지 지속적으로 증가했다가 2009년을 정점으로 다시 축소되는 추세
- 2008년 말 발생한 글로벌 금융위기를 대응하는 차원에서 SOC 투자가 확대됨.
- 정부 및 공기업의 SOC 투자는 4대강 사업 완료 등에 따라 각각 2009년 이후 감소
- GDP 대비 SOC 투자 비중은 2009년 3.31% 수준이었으나 2011년에는 2.85%로 감소
- 중앙정부 SOC 예산 중 민간투자가 차지하는 비중은 2008년 18.5% 수준에서 2012년에는 11.7% 수준으로 떨어져 지속적으로 낮아지고 있는 추세

<표 5> SOC 투자 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
정부 SOC 예산(A)	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1
증감률	-	5.7	11.4	24.4	-1.6	-2.8	-5.3
공기업 자체 투자	4.5	4.2	4.4	5.8	9.9	8.7	6.3
증감률	-	-6.7	4.8	31.8	70.7	-12.1	-27.6
민간 자본 투자(B)	1.7	2.9	3.8	3.9	2.7	2.2	2.7
(B/A)	(9.8)	(15.8)	(18.5)	(15.3)	(10.8)	(9.0)	(11.7)
증감률	-	70.6	31.0	2.6	-30.8	-18.5	22.7
합계	23.6	25.5	28.7	35.2	37.7	35.3	32.1
(2.85)	(2.81)	(2.80)	(3.31)	(3.21)	(2.85)	(-)	(-)
증감률	-	8.1	12.5	22.6	7.1	-6.4	-9.1

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

2) 민간투자는 BTO사업과 BTL사업의 합계로 국가 관리사업 기준임.

3) 괄호 안은 GDP 대비 비중.

자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, '2012~16 국가재정운용계획 : SOC 분야', 2012. 6. 14.

- 정부의 2013년도 예산(안)에서 SOC 예산은 23.9조원으로 2012년 대비 3.6% 증액되는 것으로 나타남.
- 2013년도 총지출 예산은 342.5조원으로 전년 대비 5.3% 증액되었으며, 교육 7.9%, 환경 5.8%, R&D 5.3%, 보건·복지·노동 4.8%의 증감률을 보이고 있음.
- 도로는 도로 혼잡 구간의 조기 완공 위주로 집중 투자하고, 철도는 KTX(경부·호남 등), 원주~강릉 복선전철 등 국책사업에 중점 투자하며, 항만은 동해항 3단계, 대산항 국제여객부두 등 지역 거점 항만 기능 강화를 위한 신규 투자를 확대함.

- 향후 국가재정 운용의 방향을 알 수 있는 '2012~16년 국가재정운용계획'에서도 12개 사업 부문 중 SOC 부문만 유일하게 감축 계획
- 12개 사업 부문의 2012~16년 간 연평균 증감률을 보면, 교육이 7.1%로 가장 높고, 이어 일반 공공행정(6.1%), 외교통일(5.9%), 보건·복지·고용(5.1%) 등의 순으로 증가하나 SOC 부문만 유일하게 0.5% 감축할 예정임.

<표 6> 12개 분야별 자원 배분 계획

(단위 : 조원, %)

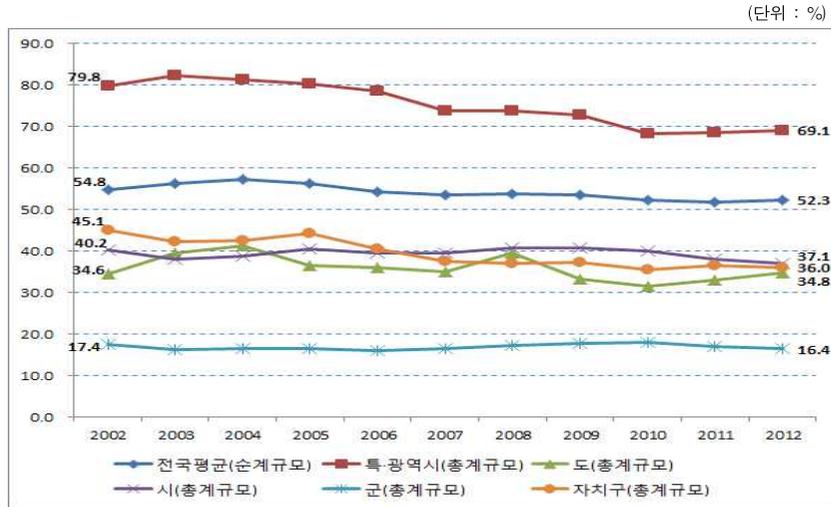
구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2012~16 연평균
총지출	325.4	342.5	357.5	373.1	389.7	4.6
1. 보건·복지·고용	92.6	97.1	102.1	107.2	112.9	5.1
2. 교육 (지방교육교부금)	45.5 (38.4)	49.1 (41.0)	53.2 (45.3)	56.7 (49.1)	59.9 (53.1)	7.1 (8.4)
3. 문화·체육·관광	4.6	4.8	4.8	4.9	5.1	2.5
4. 환경	5.9	6.3	6.4	6.5	6.6	2.5
5. R&D	16.0	16.9	17.5	18.2	19.5	5.0
6. 산업·중소기업·에너지	15.1	15.7	15.3	15.3	15.4	0.5
7. SOC	23.1	23.9	23.0	22.7	22.7	△0.5
8. 농림·수산·식품	18.1	18.3	18.5	18.5	18.6	0.6
9. 국방(일반회계)	33.0	34.6	36.2	37.8	39.4	4.5
10. 외교·통일	3.9	4.1	4.4	4.7	5.0	5.9
11. 공공질서·안전	14.5	15.0	15.7	16.5	17.3	4.5
12. 일반 공공행정 (지방 교부세)	55.1 (33.0)	57.3 (35.5)	61.6 (39.6)	65.7 (43.1)	70.0 (46.9)	6.1 (9.2)

자료 : 기획재정부, '2012~16년 국가재정운용계획', 2012. 9.

#### 나. 지방자치단체

- 지자체의 재정 자립도는 전국 평균이 2002년 54.8%에서 2012년에 52.3%로 낮아졌으며, 재정 자립도가 50% 미만인 지자체가 216개로 전체 지자체 244개 중 88.5%를 차지
- 지자체 중 도를 제외한 특별시·광역시, 시, 군, 자치구 모두의 재정 자립도가 낮아지는 추세를 보이고 있음.
- 상대적으로 소규모 지자체로 분류되는 시와 자치구의 2012년도 재정 자립도는 각각 37.1%와 36%에 불과하고, 군은 16.4%로 매우 낮은 상황임.
- 재정 자립도가 낮을 경우 지자체는 지역개발을 위한 다양한 투자를 하고 싶어도 충분한 재원을 조달할 수가 없어 SOC 투자는 위축될 수밖에 없음.

<그림 3> 지방자치단체의 재정 자립도 추이



자료 : 행정안전부 ; e-나라지표(www.index.go.kr).

- 지자체의 사회복지 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 2006년 13.6%에서 2011년에는 20.2%로 급속히 확대되었고, 2006~11년 간 전체 예산이 연평균 6.8% 증가한 데 비해 사회복지 예산은 15.6% 급증함.

<표 7> 중앙과 지방의 사회복지 예산 추이

		구분							연평균 증가율
		2006	2007	2008	2009	2010	2011		
중앙 정부	정부 총지출(A)	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	6.6	
	사회복지 재정(B)	56.0	61.4	68.8	74.6	81.2	86.4	9.1	
	비중(B/A)	25.0	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	-	
지방 정부	순계 예산(C)	101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	6.8	
	사회복지 예산(D)	13.8	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	15.6	
	비중(D/C)	13.6	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	-	

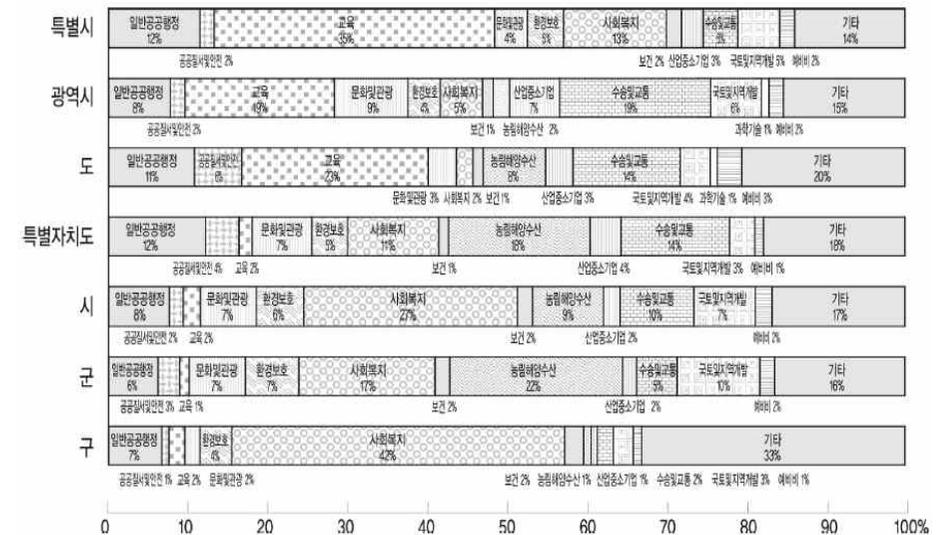
자료 : 국회예산정책처 ; 이용환, 『지방예산의 위기와 정책방향』, 이슈&진단 제18호, 경기개발연구원, 2011. 9. 21, p.3 재인용.

- 각 지자체의 일반회계 세출 예산 구성을 보면, 지자체의 유형별로 상이한 세출 구조를 갖고 있는데, 기초 지자체일수록 사회복지 비중이 높고 지역개발 비중이 낮음.
- 서울은 교육이 35%로 가장 높고 사회복지 13%, 일반 공공행정 12%, 수송·교통은 5%
- 광역시는 교육과 수송·교통이 19%로 높은 비중을 차지하고, 사회복지 5%

- 시민과의 접촉이 많은 시·군·구의 경우 사회복지 27%, 17%, 42%로 매우 높은 비중을 차지한 반면에 수송 및 교통은 각각 10%, 5%, 2%에 불과

- 현재 지자체는 재정 소요는 증가하지만 재원조달 능력은 이에 미치지 못하여 만성적 재정 적자가 발생하는 재정난을 겪고 있음.
- 2009년 219개 지자체에서 적자 재정이 발생하였으며, 지방 채무는 2008년 19조원에서 2010년에는 28.5조원으로 증가 추세4)
- 재정 자립도가 낮은 지자체일수록 경직성 예산인 사회복지비의 증가와 재정난이 가중될 경우 지역 개발 등 타 분야의 예산 축소는 불가피
- 지역개발, SOC 등의 투자가 부진할 경우 해당 지역은 더욱 낙후되어 인구가 유출되고, 산업 기반이 취약해져 다시 재정 자립도가 악화되는 악순환이 우려됨.

<그림 4> 2012년도 지방자치단체별 일반회계 세출 예산 구성 비교



자료 : 행정안전부, 2012년도 지방자치단체 예산 개요, 2012. 5, p.16.

4) 지자체 재정난에 관한 자세한 내용은 다음을 참조하기 바람. 권아영, 『이슈와 논점』, “지방자치단체 재정난의 실태와 개선 과제” 제434호, 국회입법조사처, 2012. 4. 18.

**다. 공공기관**

- 도로공사, 수자원공사, 철도시설공단 등 공공기관의 SOC 투자는 2010년까지 대체적으로 증가했다가 다시 감소하는 추세를 보이고 있음.
- 4대강 사업에 따라 수자원공사의 투자가 증가했다가 사업 완료로 인해 다시 감소한 것이 주요 원인으로 볼 수 있음.
- SOC 부문에 대한 공기업 투자의 비중을 보면 한국도로공사, 철도시설공단, 수자원공사의 비중이 높음.
- 도로공사의 투자 비중은 2006년 45.2% 정점으로 감소 추세에 있으며, 철도시설공단은 2006년 4.8%에서 2012년 27%로 증가했고, 수자원공사는 2011년 63.2%를 정점으로 감소, 공항공사와 항만공사의 SOC 투자는 도로, 철도, 수자원 분야에 비해 크지 않음.
- 그런데 공기업들의 부채가 급증하고 있어 재정 부담 가능성 등 공공기관의 재무 건전성 관리가 필요한 상황
- 공공기관 부채 규모(조원) : 2007년 249 → 2008년 295 → 2009년 342 → 2010년 402 → 2011년 464)

**<표 8> 공공기관의 SOC 투자 추이**

(단위: 조원, 전년 대비 증감률 %)

구 분	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
합계	4.5	4.2 (-6.7)	4.4 (4.8)	5.8 (31.8)	9.9 (70.7)	8.7 (-12.1)	6.3 (-27.6)
한국도로공사	1.3	1.9 (46.2)	1.5 (-21.1)	1.7 (13.3)	1.9 (11.8)	1.3 (-31.6)	1.2 (-7.7)
한국철도시설공단	0.3	0.2 (-33.3)	0.8 (300.0)	1.2 (50.0)	1.3 (8.3)	1.4 (7.7)	1.7 (21.4)
인천국제공항공사	0.1	0.6 (500.0)	0.2 (-66.7)	0.1 (-50.0)	0.04 (-60.0)	0.04 (0.0)	0.03 (-25.0)
한국공항공사	0.01	0.01 (0.0)	0.1 (900.0)	0.2 (100.0)	0.1 (-50.0)	0.04 (-60.0)	0.08 (100.0)
한국컨테이너부두공단	0.2	0.2 (0.0)	0.02 (-90.0)	0.03 (50.0)	0.04 (33.3)	0.02 (-50.0)	0.03 (50.0)
부산항만공사	0.02	0.1 (400.0)	0.3 (200.0)	0.3 (0.0)	0.2 (-33.3)	0.2 (0.0)	0.2 (0.0)
인천항만공사	-	0.01	0.1 (900.0)	0.1 (0.0)	0.2 (100.0)	0.2 (0.0)	0.1 (-50.0)
한국수자원공사	2.6	1.1 (-57.7)	1.3 (18.2)	2.3 (76.9)	6.1 (165.2)	5.5 (-9.8)	3.0 (-45.5)

자료 : 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, '2012~16년 국가재정운용계획 : SOC 분야', 2012. 6. 14, p.5.

5) 기획재정부, '2012~16년 공공기관 중장기 재무관리계획', 보도자료, 2012. 9. 26일자.

- 2011년 말 기준, 41개 기관의 자산은 659조원으로 2010년의 608조원과 비교해 51조원 (8.4%)이 증가하였으며, 부채는 444조원으로 전년의 384조원 대비 61조원(15.8%) 증가하였고, 부채 비율은 207%로 전년 대비 36%p 상승함.
- 2011년 말 기준, 분야별 부채 현황을 보면 SOC 분야의 부채가 203조원으로 가장 큰 비중(45.7%)을 차지하고 있는데, 공공기관의 부채가 국민경제 전체의 부담으로 귀결되지 않도록 공공기관의 재무 건전성 관리 강화<sup>6)</sup>를 추진

**<표 9> 공공기관의 분야별 부채 현황**

구 분	2010(A)	2011(B)	증감(B-A)	비중(%)
◆ 41개 기관(조원)	383.8	444.4	60.6	100
▪ SOC 분야(12개)	186.3	202.9	16.6	45.7
▪ 에너지 분야(12개)	119.5	141.6	22.1	31.9
▪ 금융 분야(9개)	45.7	60.6	14.9	13.6
▪ 기타 분야(10개)	32.3	39.3	7.0	8.8

자료 : 관계 부처 합동, '2012~16년 공공기관 중장기 재무관리계획' 주요 내용, 2012. 9. 26.

- 공공기관의 재무상태가 악화되는 원인으로는 크게 정부 출자의 감소, 금융비용의 증가, 공공 요금의 통제 등이 지적되고 있음.<sup>7)</sup>
- 고속도로 건설 예산의 경우 정부 출자에 의한 국고 보조는 2004년 54%에서 2010년 36%로 감소 추세
- 또한 정책성 사업의 증가에 따라 수익 창출이 어렵고, 고속도로 통행료, 전기 요금 등 공공요금에 대한 규제 정책으로 부채가 누적되고 있음.
- 공공기관의 재무 상태 등을 전반적으로 고려할 때 공공기관을 통한 향후 SOC 투자 확대에 어려움이 있을 것으로 보임.

6) SOC 분야의 경우 사업 조정, 자산 유통화, 보유자산 매각, 수익창출 극대화, 원가 절감 등을 통해 공공기관의 자기 노력을 추진할 계획으로 도로공사, LH공사, 철도공사 등의 사례는 다음과 같음.

- 도로공사의 경우 도로 건설 투자 규모를 당초 3.3조원에서 2.5조원으로 조정하고, 복합휴게시설 민자유치 등 고속도로 휴게 시설 활용, 도로 시설물 이용 광고사업 등 신규 수익사업 발굴 등을 추진할 계획임.
- LH공사는 임대료 채권, 토지매출채권 등을 대상으로 ABS 발행 등을 통해 유동성을 확보하며 토지신탁 등 자회사 및 토공, 주공 통합으로 인한 중복 사옥 매각 추진함.
- 철도공사 및 철도공단은 민자역사 지분 등 매각, 정규직 대표 전담 철도역 창구 폐쇄, 비예산 노선(경의선 톨건 등)의 열차 편성량 수 조정, 불필요한 철도시설(대피용 선로 등) 축소 등 추진함.

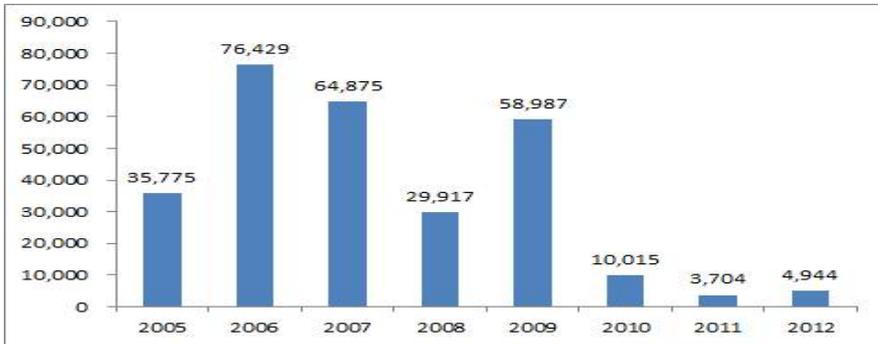
7) 김지영·유정숙, 「공공재 생산의 재원구조와 가격결정에 대한 연구」, 한국조세연구원, 2011. 12, pp.39~40.

라. 민간투자사업

- 2000년대 초중반에 비해 현재 민간 사업자 및 주무관청의 민자사업 추진 열의가 상당히 저하된 것으로 보임
- <표 5>를 보면, 2011년도 민간투자 금액은 2.2조원으로 2008~10년의 약 4조원 수준의 절반으로 감소하였고, 민자사업이 재정 투자에서 차지하는 비중도 9%대로 축소됨.
- 임대형 민간투자사업(BTL)이 2005년에 도입된 후 7년여의 시간이 지나면서 BTL 사업의 추진 실적이 떨어지고 있음.
- 2005~09년 간 BTL 한도액은 3조~7조원 수준에서 2011~12년에는 3,000억~4,000억 원대 수준으로 대폭 감축

<그림 5> 임대형 민간투자사업(BTL)의 한도액 추이

(단위 : 억원)



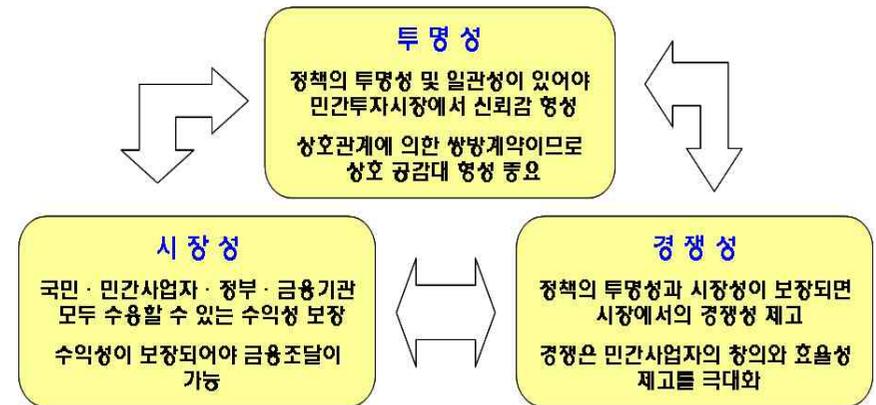
자료 : 각 연도 예산안.

- 2005년부터 민간투자 정책은 재정 부담을 축소하고 관련 규제를 강화하기 시작
- 최소운영수입보장(MRG)은 2003년부터 보장 기간과 보장 수준을 축소하기 시작하여 2006년에 민간제안사업, 2009년에는 정부고시사업에서 전면 폐지
- 2006년에 민자사업의 이익 일부를 환수하는 부(負)의 재정지원제도<sup>8)</sup> 도입
- MRG 및 건설 보조금이 없는 사업에 대해서도 자금 재조달시 정부와 이익을 공유
- 우선 협상자를 선정할 때 기술과 품질보다는 가격(건설 보조금 축소, 통행료 인하, BTL 사업의 정부 지급금 축소)에 대한 평가 비중을 높여서 정부의 재정지원을 축소

8) 민간 사업자가 정부에 대해 재정 지원을 요구하지 않는 수준을 넘어서 일정 수익을 정부가 환수.

- 도로 수익형(BTO) 민자사업의 평균 수익률은 과거 9~10%에서 5% 수준으로 낮아졌고, 건설 보조금은 아예 없거나 10% 미만 수준으로 대폭 떨어짐.
- 통행료는 2005년까지 도로공사 대비 1.83배 수준에서 현재는 1.16배 수준으로 낮아짐.
- 결국, 민자사업은 고위험·저수익(High Risk & Low Return) 구조로 변화하여 금융기관의 투자 매력도가 급격히 저하됨.
- 현재 우리나라 민자시장은 개별 민자사업의 '시장성'이 저하되고 정부가 민자사업의 안정적 운영을 확고히 한다는 정책적 신뢰감 결여가 가장 큰 문제로 지적되고 있음.

<그림 6> 민간투자사업의 3대 원칙



자료 : 박용석, "민간투자시장 정상화를 위한 정책과제", 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2010. 4.

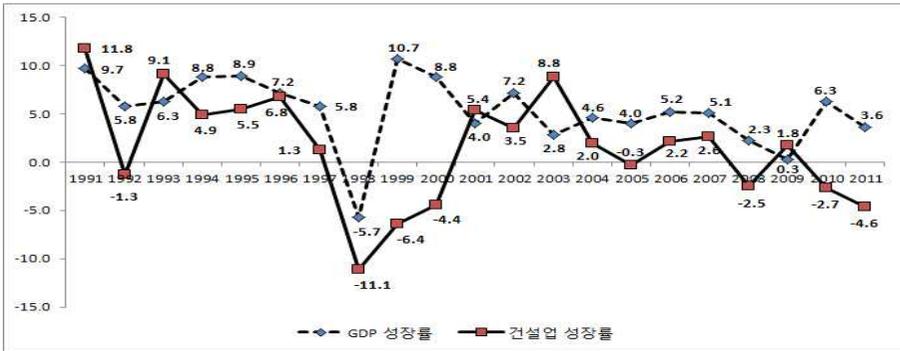
#### 4. SOC 투자 위축에 따른 문제점

##### 가. 건설투자 위축에 따른 한국경제의 성장 동력 축소

- 2000년대 이후 건설업의 경제성장 기여율을 보면, 대체적으로 정(正)의 효과를 발휘
- 지난 2008년 세계 금융위기가 발생하자 경제 불황에 선제적으로 대응하기 위해 2009년 SOC 재정 투자를 확대함에 따라 건설업의 경제성장 기여율은 0.1%을 기록
- 2009년 경제 성장률이 0.3% 급락했지만 SOC 투자 확대를 통한 내수 활성화로 경제 침체를 저지한 것으로 볼 수 있음.

<그림 7> 국민계정상 실질 GDP 및 건설업 성장률 추이

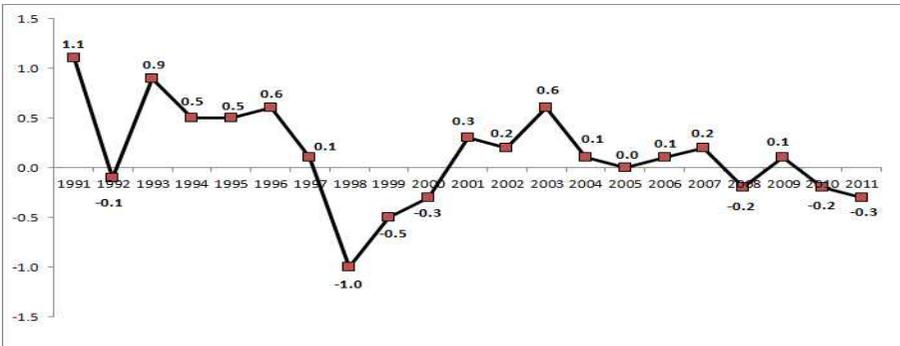
(단위 : 2005년 기준, 실질 지표, %)



자료 : 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

<그림 8> 국민계정상 건설업의 경제성장 기여율

(단위 : 원계열, 실질, %p)



자료 : 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

- 건설업의 세부 사업별로 경제성장 기여율을 보면, 1990년대 초·중반기에 토목건설의 경제성장 기여율이 높았음.
- 특히, IMF 외환위기 및 세계 금융위기 시점인 1998~99년, 2008~09년에 SOC(토목건설)의 경제성장 기여율이 건물건설 및 수선에 비해 상대적으로 높게 나타남.
- 이는 부동산 경기의 영향을 많이 받는 주거용 건물건설에 비해 SOC(토목건설)는 정책적 판단에 의해 투자 확대를 할 수 있기 때문임.

<표 10> 국민계정상 건설업 및 세부 사업별 경제성장 기여율

(단위 : 원계열, 실질, %p)

구분	건설업	주거용 건물건설	비주거용 건물건설	토목 건설	건물 수선	구분	건설업	주거용 건물건설	비주거용 건물건설	토목 건설	건물 수선
1992	-0.1	-0.3	-0.2	0.3	0.1	2002	0.2	0.1	0.3	-0.2	-0.1
1993	0.9	0.3	0.4	0.1	0.1	2003	0.6	0.2	0.3	0.0	0.0
1994	0.5	-0.1	0.2	0.2	0.1	2004	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
1995	0.5	0.2	0.3	0.0	0.0	2005	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1996	0.6	0.0	0.0	0.6	0.1	2006	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
1997	0.1	-0.2	0.0	0.3	0.1	2007	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0
1998	-1.0	-0.2	-0.5	-0.2	-0.2	2008	-0.2	-0.2	0.0	0.1	0.0
1999	-0.5	-0.2	-0.4	0.1	0.0	2009	0.1	-0.1	-0.1	0.3	0.0
2000	-0.3	-0.2	0.2	-0.2	0.0	2010	-0.2	-0.2	0.2	-0.2	0.0
2001	0.3	0.1	0.2	0.0	0.0	2011	-0.3	-0.2	0.1	-0.2	0.0

자료 : 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

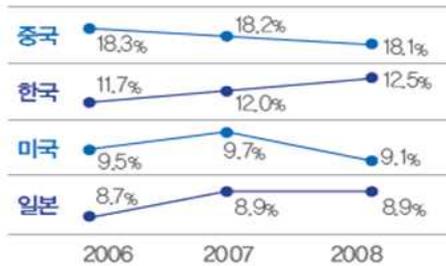
- 2011년도 경제 성장률은 3.6%이고, 건설업의 경제성장 기여율은 -0.3%p에 불과했는데, 이는 2011년도 건설업이 부진했기 때문임.
- 국민계정상 건설업은 2009년 1.8% 증가를 기점으로 2010년 -2.7%, 2011년 -4.6%로 건설업은 지속적으로 위축되는 추세
- 현대경제연구원(2012. 2. 15)<sup>9)</sup>에 따르면 만약, 건설업이 위축되지 않고 일반적인 경제 성장률 수준이었다면 2011년도 건설업의 경제성장 기여율이 0.2%p로 0.5%p만큼의 '경제성장률 기회 손실'이 발생
- 그리고 '고용 기회 손실'은 약 6.5만명과 건설업의 진후방 연관효과에 따른 '생산 기회 손실'도 발생한 것으로 추정됨.

9) 이원형, 「건설업 장기 침체, 경제성장률 0.5%p 잠식」, 「VIP REPORT」, 12-02(통권 제503호), 현대경제연구원, 2012. 2. 15.

나. 사회·경제 성장을 지원할 수 있는 충분한 SOC 시설 불비(不備)

- 정부는 우리나라 SOC 시설이 충분하다고 판단하고 있지만, 우리나라의 SOC 시설은 아직 충분치 못하고 향후에도 지속적이며 안정적인 공급이 필요
- 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2008년 26.6조원으로 증가, GDP 대비 교통혼잡비용의 비중은 2.8%로 미국 0.6%, 일본 2.3%에 비해 높음.
- 2008년 우리나라 국가 물류비는 GDP 대비 12.5%로 일본의 8.9%, 미국의 9.1% 등 주요국보다 높은 수준임. 높은 물류비 비중은 제품의 국제 경쟁력을 약화시키는 요인임.

<그림 9> GDP 대비 국가 물류비 비중



자료 : 국토해양부, 「SOC 투자의 이해 높이기」, 2012, p.13.

- 1인당 국민소득 2만 달러 달성 시점을 기준으로 국토면적과 인구를 고려한 도로연장률을 살펴보면 2010년 우리나라의 도로연장률은 1987년 당시 일본의 29.7%, 프랑스의 33.4%(1990년) 수준에 불과함.

<표 11> 국민소득 2만 달러 달성 당시 도로 스톡

구분	2만 달러 달성 시기	국토계수당 도로연장률	구분	2만 달러 달성 시기	국토계수당 도로연장률
한국	2010년	1.52	이탈리아	1991년	2.33
스웨덴	1987년	2.13	프랑스	1990년	4.55
영국	1996년	3.11	일본	1987년	5.12

주 : 국토계수 :  $\sqrt{\text{국토면적(㎢)} \times \text{인구(천명)}}$ .

자료 : 대한상공회의소, 『우리나라 SOC 경쟁력의 국제비교와 시사점』, 2011. 7.

- 물류의 효율성 정도를 평가할 수 있는 도로 보급률의 경우 우리나라는 OECD 30개국 중 17위, 철도 보급률은 18위로 OECD 국가 중 중간 수준
- \* 도로 보급률(2010년) : 한국 1.05km/km<sup>2</sup>(17위/30개국), OECD 평균 1.31km/km<sup>2</sup>
- \* 철도 보급률(2009년) : 한국 0.034km/km<sup>2</sup>(18위/34개국), OECD 평균 0.046km/km<sup>2</sup>

- 전체 인프라의 질은 18위, 도로 17위, 항만운송 25위, 항공운송 28위로 조사됨.
- OECD 국가들도 꾸준히 도로 공급을 추진하여 OECD 평균은 2010년의 경우 1.31km/km<sup>2</sup>로 향상된 반면 우리나라는 1.05km/km<sup>2</sup> 수준에서 벗어나지 못한 상태임.

<그림 10> 한국의 도로 보급률 추이(30개국 기준, km/km<sup>2</sup>)



자료 : 기획재정부, 「2011년 국가 경쟁력 보고서」, 2011. 12.

- 교통 안전 부문에 대한 인프라 투자 및 시민의식 교양이 무엇보다 필요
- 인구 100만명당 도로 사망률(교통사고 사망)은 2009년 기준 120명으로 OECD 평균 71명에 비해 많으며, 순위도 34개국 중 32위 기록
- 특히, 노인 교통사고 사망률은 OECD 평균의 5배, 어린이 교통사고 사망률은 세계 1위로, 이는 교통 안전에 관한 인프라 투자가 매우 미흡하다는 것을 방증함.

<표 12> 교통사고 사망자 국제 비교 현황(2008년 기준)

구분	자동차 1만대당 교통사고 사망자 수(명)	인구 10만명당 교통사고 사망자 수(명)	보행 중 교통사고 사망자 구성비(%)
한국	2.9	12.1	36.4
OECD 평균	1.3	7.7	17.8
영국	0.8	4.3	22.3
독일	0.9	5.4	14.6
미국	1.4	12.3	11.8
프랑스	1.2	6.9	11.8
호주	1.0	6.7	13.2
스웨덴	0.7	4.3	11.3
일본	0.7	4.7	32.8

자료 : 전게서

**다. 지역개발 사업의 추진 지연 및 공기 지연 발생**

**□ 핵심 지역개발 프로젝트 추진 차질**

- MB정부 출범 이후 의욕적으로 추진된, 30대 선도사업 중 26개 사업은 공사 및 설계에 착수하였지만 제2경부고속도로, 부산외곽순환도로, 상주~영덕 고속도로 등 3건이 지역 사업비 부족, 민원, 민간자본 유치 실패 등으로 추진 차질
- 동남권 신공항 사업은 타당성 미흡으로 중단
- 광역경제권 선도 프로젝트는 SOC 예산 부족과 민간자본 유치 실패로 사업 추진이 지연
- 제2경부고속도로(총사업비 7조원)는 2009년에 타당성조사를 끝냈지만 예산 부족과 민원(강동구, 남한산성 일대 지하 구간, 문화재 보호구역 관통 등)으로 추진 미흡
- 서울 제2외곽순환도로(총사업비 9조원)는 재정 4개 구간, 민자 8개 구간으로 나누어 추진코자 했으나 당초 민자로 추진한 화도~양평, 안산~인천 구간은 재무적 투자자 유치 실패로 재정 구간이 6개로 증가하면서 예산 부족으로 추진 곤란
- 광주, 대구, 부산 외곽순환도로(총사업비 3.3조원)는 예산 부족으로 추진 미흡
- 강원도와 경상북도 간의 초광역개발권 전략으로 추진 중인 백두대간고속도로, 동해중부선 철도, 동해안고속도로 등은 예산 문제로 인해 후순위로 밀려 답보 상태<sup>10)</sup>
- 백두대간고속도로(영천~양구, 총사업비 5.1조원) 건설은 2007년부터 추진됐으나 4년째 연기되었고 2011년 6월 도로정비기본계획에조차 반영되지 않음.
- 동해중부선(포항~삼척, 총사업비 2.8조원) 철도 건설은 2003년부터 일부 구간에서 시공 중이지만 예산 확보의 어려움 등으로 사업 진도가 15%에 수준으로 지지부진
- 동해안고속도로의 경우 강릉~동해 구간이 기 건설, 동해~삼척 구간 건설 중, 영덕~삼척 구간(총사업비 4.1조원)은 전혀 진척이 없는 상태

**□ SOC 예산 부족에 따른 공기 지연**

- 서울지방국토관리청이 시행 중인 38개 국도 건설사업의 평균 공기 지연 기간은 22개월이며, 이로 인한 사업비 증가액이 7,854억원에 달해 총사업비가 21% 상승<sup>11)</sup>

10) 매일신문, 2012. 6. 8일자.  
11) 현기환 의원실, 보도자료, 2010. 10.

- 지역 현안 사업으로 추진 중인 상당수 현장에서 SOC 예산 부족으로 인해 공기 지연 현상이 빈번히 발생
- <표 13>을 보면, 1~9번 사업은 이미 공사가 완료되었어야 하지만 미완료된 상태
- 10번 사업은 65억원 규모의 토목사업이 10년에 걸쳐 진행되었지만 6년 간 공정률은 25%에 불과

**<표 13> 건설 중단 국가 공사 현황(2011년 7월 말 기준)**

현장명	계약금액(억원)	공사 기간(계약일 기준)	공정률(%)
1. 평택소사벌지구 택지개발사업 조성공사(2공구)	476	2008.11.19 ~ 2011.11.18	46
2. 신동지구 배수개선 토목공사	173	2004.12.22 ~ 2010.12.10	43
3. 인제지구 주거환경 개선사업	6.6	2007.10.11 ~ 2011.09.25	82
4. 돌산읍 진두~조선소 간 도로 확포장 공사	32	2006.11.30 ~ 2011.6.30	49
5. 미한 문화공원 조성사업	12	2008.11.24 ~ 2009.11.30	80
6. 울촌면 월산~산수 간 도로 확포장공사	5.2	2009.06.15 ~ 2011.01.03	80
7. 도양장유 소하천 정비사업	5	2010.3.23 ~ 2011.11.25	50
8. 화대~모두 간 농어촌도로 확포장공사	6	2008.06.23 ~ 2010.12.27	55
9. 군도 19호선(능산~염창 간) 도로 확포장공사	24	2008.11.12 ~ 2010.11.17	83
10. 장선지구 농촌옹수개발사업 토목공사	65	2005.12 ~ 2015.12	25

자료 : 배영식 국회의원실, 보도자료, 2011. 8.

- 공사 지연은 공사현장의 원활한 건설 생산활동에 지장을 초래하고, 교통 혼잡 구간 증가로 각종 민원을 발생시키고 있음.
- 터널, 장대교량 등 연속 공사를 하여야만 품질관리가 되는 공종의 경우 공기 지연은 품질 저하 현상을 발생시킬 수도 있음.
- 공기 지연시 건설업체는 공사 착공만 하고 제대로 진척시키지 못하기 때문에 불필요한 간접비 부담이 발생
- 공기 지연은 결국 사회·경제적 편익 손실을 초래하게 됨.
- 공공 건설사업에서 공기 지연은 발주처의 예산(물가 상승비 등)이 당초 공사비의 10~15%, 시공업체의 간접비 손실은 15~20%<sup>12)</sup> 수준으로 직접적인 사업비 손실 비용은 당초 공사비의 25~35%에 달하는 것으로 조사됨.<sup>13)</sup>
- 이 손실 비용에는 간접적인 사회·경제적 손실이 포함되지 않은 것으로 이를 포함할 경우 전체 사업비 손실은 전체 사업비의 약 45%에 달할 것으로 추산됨.<sup>14)</sup>

12) 시공업체에게 발생하는 관리비 등의 추가 비용으로서 걱정 공기 3년이 5년으로 지연될 경우를 가정.  
13) 건설교통부, 『공공 건설사업 효율화 종합대책』, 1999. 3.  
14) 이재섭, 『공기지연에 따른 손실비용 산정기준』, 한국건설산업연구원, 1999. 12, p.3.

## 5. SOC 투자 정책 방향

### 가. SOC 재정 투자의 최소 수준 유지 및 확대

- 국가기간교통망계획에 따르면 2011~20년 간 국가 기간교통시설 확충에는 총 185조원 (국고 기준)이 필요
- 국가기간교통망계획은 「국가통합교통체계효율화법」에 의해 20년 단위로 마련되며, 육상·해상·항공 등 교통 정책과 시설 확충 등 교통 관련 계획에 관한 최상위 계획
- 국가기간교통망계획을 당초 계획대로 달성하기 위해서는 2011~20년 간 교통시설 등 SOC 투자에 연평균 18.5조원 필요
- 2011년과 2012년의 교통시설 등 SOC 예산은 각각 16.7조원과 17.4조원으로 연평균 수준인 18.5조원에 각각 1.8조원과 1.1조원 미달
- 국가기간교통망계획을 당초 계획대로 달성하기 위해서는 2013년부터 SOC 예산은 최소 약 23.8조원 수준은 넘어야 할 것으로 보임.<sup>15)</sup>

<표 14> 2011~20년 국고 기준 총투자 사업비

구 분	도로	철도	공항	항만	물류 등 기타	계
투자비(조원)	70	72	1	18	24	185
비중(%)	37.9	38.9	0.5	9.7	13.0	100.0

주 : 유지관리비 포함  
 자료 : 국토해양부, '국가기간교통망계획 제2차 수정계획 2001~20', 2010. 12, p.198.

<표 15> 교통 등 SOC 예산 추이

(단위 : 억원)

구 분	2008	2009(추경 포함)	2010	2011	2012	2013(안)
· 도로	77,848	95,850	80,038	74,487	77,614	83,948
· 철도(도시철도 포함)	49,403	63,552	53,512	54,055	61,129	68,077
· 해운·항만	20,374	21,298	18,617	16,333	16,358	14,614
· 항공·공항	2,109	592	666	679	698	998
교통 SOC 계	149,734	181,292	152,833	145,555	155,799	167,637
· 물류 등 기타	14,417	22,264	22,386	22,434	19,020	18,878
총계	164,151	203,556	175,219	167,989	174,819	186,515

자료 : 기획재정부.

15) 2012년도 SOC 예산은 23.1조원으로 이 가운데 4대강과 여수엑스포 예산을 제외하면 22.7조원이며, 이 금액에 2012년도 교통시설 SOC 투자 부족분 1.1조원을 합산.

- 선형 연구에서는 내생성장 모형<sup>16)</sup>과 CGE 모형<sup>17)</sup>을 이용하여 SOC 투자의 적정 규모를 추정<sup>18)</sup>
- 김의준(2012. 9.27)은 교통 SOC 투자 규모가 2000~09년까지 2003년을 제외한 대부분의 기간에서 적정 교통투자 수준에 비해 실제 교통투자가 부족했던 것으로 분석
- 2009년의 경우 내생성장 모형에 의해서는 3.2조~6.1조원이 부족하고, CGE 모형에 의해서는 1.5조원이 부족한 것으로 분석
- 2009년에 미국발 경제위기를 극복하기 위해 SOC 예산을 25.5조원으로 확대 편성했지만, 경제성장률 4%를 달성하기 위해서는 최소 27조원의 SOC 예산이 필요할 것으로 분석

<표 16> 적정 교통 SOC 투자 규모 추정

(단위 : 조원, %)

구 분	2000	2003	2005	2006	2007	2009
GDP(A)	602.8	767	852	894.4	960	1,047.9
경제성장률(%)	8.8	2.8	4.0	5.2	5.1	0.3
교통투자(B)	21.5	24.0	22.1	22.9	24.3	32
교통투자 비율(B/A)	3.56	3.13	2.59	2.56	2.53	3.05
적정 교통투자(C)	23.6~27.4	21.5~30.1	28.6~36.2	35.1~40.7	37.6~43.7	33.5
C - B	2.1~5.9	-2.5~6.1	6.5~14.1	12.2~17.8	13.3~19.4	1.5

자료 : 김의준, "사회간접자본 정책의 중기 과제", SOC 정책토론회, 2012. 9. 27.

<표 17> 적정 교통 SOC 투자 규모 추정

구 분	적정 투자 규모	실제 투자 규모	부족 규모
내생성장 모형	35.2조~38.1조원 (4% 성장률 가정)	32조원	3.2조~6.1조원
CGE 모형	33.5조원		

자료 : 전게서.

16) 경제성장률 모형은 민간 자본소득, 노동 투입, SOC 스독, 국내총생산 및 SOC 투자 자료와 SOC의 감가상각률, 장기 경제성장률 등을 이용하여 최적화 조건을 만족시키는 SOC 투자의 적정 규모를 산정(류덕현 중앙대 교수).

적정 SOC 투자 규모 추정(GDP 대비 SOC 투자 비율; 내생성장 모형)

(단위 : %)

구 분		감가상각률		
		2.5%	2.0%	1.0%
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.

17) 경제 주체의 합리적인 경제 행위를 강조하는 신고전주의 균형모형으로서 제약 조건에 따른 자원 배분을 도출할 수 있다는 점에서 투자의 적정 규모를 간접적으로 산정(김의준 서울대 교수). 김의준(2012. 9)은 경제성장률 4%를 달성하기 위해서는 3.36~4.24%의 GDP 대비 SOC 투자가 필요할 것으로 분석함.

18) 김의준, "사회간접자본 정책의 중기 과제", SOC 정책토론회, 2012. 9. 27. p.14.

- SOC 재정투자는 첫째, 국가기간교통망계획을 당초 계획대로 달성하기 위해 2013년부터 SOC 예산은 최소 23.8조원 수준은 넘어야 하며 둘째, 4%대의 경제성장률을 달성하기 위해서는 그에 상응하는 SOC 투자 확대가 필요
  - 한국은행은 2013년도 경제성장률(GDP 성장률)을 3.2% 전망하고 있는데 금년도 경제 성장률 전망치 2.4%(한국은행 전망치 기준) 보다는 높은 수준이기는 하지만 보다 적극적인 경제활성화 조치가 필요
  - 즉, 세계경제의 불확실성에 대비하고 우리 경제의 성장동력 및 국제경쟁력 제고를 위해 SOC 투자 확대를 적극 고려할 필요가 있음.
- SOC 투자는 높은 생산유발 및 고용창출 효과로 경기 활성화를 위한 유효한 정책 수단이 될 수 있음.
  - SOC 투자의 생산유발계수는 2.249로 제조업 2.067, 서비스업 1.719보다 훨씬 높은 수준이며, 고용유발효과 역시 투자 금액 10억원당 고용유발인원이 10.9명으로 제조업의 7.0명보다 크며 서비스업의 10.9명과 비슷한 수준

<표 18> 산업별 생산유발계수

구 분	2000	2003	2005	2007	2009
농림어업	1.642	1.680	1.746	1.709	1.706
광업	1.588	1.574	1.721	1.698	1.757
제조업	2.010	1.987	2.071	2.046	2.057
서비스	1.648	1.642	1.703	1.730	1.719
- 전력·가스·수도	1.499	1.492	1.459	1.467	1.448
- 건설	1.990	1.980	2.020	2.056	2.069
- 도소매	1.549	1.600	1.649	1.664	1.681
- 음식점 및 숙박	1.978	1.922	2.024	2.049	2.054
교통시설 건설	2.137	2.098	2.125	2.204	2.249
- 도로	2.016	2.072	2.127	2.473	2.236
- 철도 및 지하철	2.430	2.374	2.354	2.890	2.575
- 항만	2.032	1.950	1.958	2.329	2.130
- 항공	2.069	2.022	2.089	2.462	2.173
교통부문 운송	1.527	1.561	1.636	1.599	1.634
- 도로	1.662	1.688	1.848	1.867	1.891
- 철도	1.683	1.757	1.786	1.754	1.734
- 수상	1.391	1.380	1.303	1.347	1.409
- 항공	1.371	1.417	1.607	1.428	1.503

주 : 산업연관표를 기준으로 세부 산업별 유발계수를 산정.  
 자료 : 한국은행, 각 연도 산업연관표 ; 국가개정운용계획 SOC분야 작업반, '2012~16년 국가재정운용계획 : SOC 분야, 2012. 6. 14, p.10 재인용.

- 일자리 창출, 특히 서민들의 일자리 창출 차원에서 SOC 투자 확대는 필요
  - 건설업 취업자의 절반 정도가 일용직 근로자로 대부분 우리 사회의 취약계층인 서민들로서 건설투자가 확대되면 하도급, 자재, 장비업 등 건설 연관산업이 활성화되어 결과적으로 서민들의 일자리는 늘고 지역경제는 활성화될 수 있음.
  - 경제의 안정 운영과 선순환(고용 증가 → 소득 증가 → 소비 증대 → 생산 증가 → 고용 증가) 구조를 확고히 하려면 일자리 창출, 특히 서민들의 일자리 마련이 필요
- 경제 위기시 SOC 투자 확대는 경제 활성화를 위한 정책 대안으로 여전히 유효하며, 이에 주요 국가들은 국가 경쟁력 확보와 경기 부양, 녹색교통 체계 구축을 위하여 SOC 투자를 확대하고 있음.<sup>19)</sup>
  - 독일은 2009년에 철도 43억 유로 등 교통 SOC 확충을 위해 총 112억 유로 투자
  - 중국은 1.7만km 고속철도망 등 SOC 사업에 18조 위안 투자
  - 미국은 2011년에 4,000마일 철도 등 교통 SOC에 500억 달러 투자
- 유럽 주요 국가의 재정 지출 대비 SOC 시설에 대한 투자 비율을 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음.
  - 현재 재정위기를 겪고 있는 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등은 SOC 부문에 대한 투자 비율이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.
  - 이에 비해 GDP 성장률이 상대적으로 높은 터키, 아이슬란드, 에스토니아 등은 SOC 부문에 대한 투자 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있음.

<표 19> 유럽 주요국의 재정 대비 SOC 투자 비중 추이

재정 대비 SOC 투자 비중	2004	2005	2006	2007	2008	2004~09 GDP 성장률
투자 축소 국가						
그리스	<b>9.40</b>	5.30	5.70	<b>5.40</b>	n.a.	3.1
이탈리아	<b>7.90</b>	8.70	8.90	7.90	<b>6.90</b>	2.2
포르투갈	<b>8.30</b>	7.50	6.50	5.20	<b>4.50</b>	2.0
스페인	<b>7.80</b>	7.60	7.20	6.60	<b>6.30</b>	2.8
투자 확대 국가						
에스토니아	<b>5.60</b>	5.10	5.70	5.90	<b>7.20</b>	4.9
아이슬란드	<b>9.50</b>	9.30	12.20	10.60	<b>11.50</b>	7.3
터키	<b>1.50</b>	2.20	3.40	2.50	<b>2.60</b>	8.6

자료 : 김의준, '사회간접자본 정책의 중기 과제', SOC 정책토론회, 2012. 9. 27.

19) 국토해양부, 「SOC 투자의 이해 높이기」, 2012, p.11.

- 최근 유로권의 재정위기에 대한 우려와 함께 세계경제의 불확실성도 증가하는 상황에서 경기 불황에 선제적으로 대응하기 위한 추가경정 예산의 편성 또는 2013년도 SOC 투자 확대를 전향적으로 검토할 필요가 있음.

**나. 안정적인 SOC 투자 자원 마련**

**□ 교통·에너지·환경세 지속 유지**

- 정부는 목적세인 「교통·에너지·환경세」를 2012년 12월 31일자로 폐지할 예정이었으나 교육세, 농어촌특별세 등 다른 목적세와의 형평성을 감안하여 2015년 12월 31일자로 3년 연장함.<sup>20)</sup>
- 목적세의 존폐에 관한 논란은 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성(case by case)에 의해 결정해야 함.
  - 우리나라의 교통 SOC가 충분히 확충되었을 경우에만 「교통·에너지·환경세」 폐지는 그 정당성을 가질 수 있음.
  - 「교통·에너지·환경세」는 최소한 국가기간교통망계획이 달성되는 2020년까지는 유지되는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

**□ 「교통시설특별회계」의 자원 확대**

- 교통시설특별회계의 재원을 확대하고, 이를 교통 SOC 시설 투자에 활용할 수 있는 방안 모색 필요
- 수익자 부담원칙에 따라 이용자가 교통시설 투자 재원을 부담하는 것이 필요<sup>21)</sup>
  - 교통시설 특별회계 진입 세원의 확대를 위해 수송용 LPG 차량에 대한 LPG 특별소비세, 석유수입부과금 등의 교통시설 특별회계로의 진입 검토와 차량중량세 및 타이어세 신설을 통한 투자 자원 다양화 필요

20) 기획재정부, 「2012년 세법 개정안」, 2012. 8. 8. p.123.

21) 이훈기·신희철, “국가경쟁력 강화를 위한 교통분야 현황 진단 및 전략모색”, SOC 확충 및 국가경쟁력 강화를 위한 정책토론회, 2007. 9. 13.

- 도로시설 이용의 부(-)의 편익에 대한 대가를 부과한다는 의미에서 도로시설 손상에 대한 비용 부담으로 차량중량세 혹은 타이어세의 도입을 검토할 필요가 있음.
- 외국의 경우 도로 손상에 따른 비용부담 방식으로서 차량중량세 및 타이어세를 부과하고 있으며 이를 도로 등 교통시설 투자 재원으로 활용하고 있음.

**다. 민간 선투자 활성화**

- SOC 투자 지연에 따른 사업비 증가를 방지하고, 국민경제에 긴요한 SOC 시설을 적기에 확충하기 위해 2009년에 ‘민간선투자제도’를 도입
- 민간 선투자는 계속비 예산으로 편성된 공공사업에 대해 건설사가 당해 연도 예산을 초과하여 선투자·시공하고 완공 후 계속비 연부액 예산으로 대가 지급을 받는 제도
- 민간 선투자의 대상사업은 계속비 사업에 대해서만 실시. 계속비 사업은 민간 시공사 부담으로 당해 연도 예산 규모 이상의 초과 시공 가능
- 그런데 민간 선투자는 도입 이후 금융비용 과다, 제도에 대한 낮은 인지도 등으로 건설업체의 참여가 미흡

**<표 20> 민간 선투자 추진 실적**

구분	2008(시범사업)	2009	2010년	2011	합계
계획	-	2조원	1,020억원	-	-
실적	2,200억원	646억원	64억원	317억원	3,227억원

자료 : 기획재정부, 「2012년 하반기 경제정책 방향」 참고 자료, 2012. 6. 28, p.17.

- 정부는 금년 6월에 민간 선투자의 인센티브 수준을 ‘3년물 국고채 수익률 평균값과 5% 중 큰 값’에서 ‘금융비용을 보전하는 수준으로 인상하되, 최대 6%까지 지원’키로 함.
  - 금융비용은 은행 대출 이자, 보증 수수료 등으로 2012년 4월 기준으로 5.4% 수준
  - 산업은행만이 취급하는 민간 선투자 대출을 여러 금융기관으로 확대하여 금리인하 유도
- 현재, 보증부대출의 금리 수준은 5~6% 미만(산금채(1년) + 가산금리(2% 미만)) 수준으로 금융권에서는 개선된 민간 선투자의 인센티브 수준으로 민간 선투자 대출에 따른 금융비용의 보전이 가능할 것으로 보고 있음.<sup>22)</sup>

22) 민간선투자제도가 도입된 2009년 9월 말의 경우 보증부대출 금리 수준은 5.85%(산금채(1년) 수익률 3.92% + 1.93%)로 당시 정부의 인센티브 최대 수준인 4%보다 무려 1.85%가 높아 민간 시행사가 민간 선투자를 활용할 경우 1.85%의 금리를 추가로 부담하면서 공사를 해야 하는 문제가 있어 민간 선투자의 활용이 미흡하였음.

<표 21> 2012년도 금리 수준

(단위 : 연리 %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
국고채(3년)	3.37	3.43	3.55	3.50	3.38	3.29	3.01
산금채(1년)	3.57	3.54	3.59	3.53	3.46	3.40	3.12
회사채(장외3년, AA- 등급)	4.24	4.25	4.36	4.25	4.01	3.87	3.60
회사채(장외3년, BBB- 등급)	10.04	10.02	10.09	9.96	9.63	9.48	9.18

자료 : 한국은행 (<http://ecos.bok.or.kr>)

- 민간 선투자가 활성화될 경우 공공 시설물의 조기 준공과 공기가 지연되고 있는 공공 건설사업의 적기 준공이 가능
  - 조기 준공은 경제·사회적 편익 증대뿐만 아니라 건설투자의 조기 시행으로 고용 및 생산유발효과를 통한 경기 부양을 기대할 수 있음.
- 민간 선투자를 활성화시키기 위해서는 인센티브 수준의 현실화와 함께 예산 당국(기획재정부)과 실행 당국(국토해양부) 간의 긴밀한 업무 협조가 있어야 함.
  - 민간 선투자를 하려면 계속비 공사의 연부액 전액을 확보해야 하는데, 예산 부족으로 연부액을 모두 확보하지 못하면 민간 선투자의 시행은 어려울 수 있음.
- 민간 선투자 대상 사업에 민간투자사업 포함 필요
  - 민간투자사업 중 부지 매입비, 건설 보조금 등을 정부에서 부담하는데, 재정이 확보되지 않을 경우 차질 공기 지연 우려가 있는바, 이 부문에 대한 민간 선투자의 허용을 검토할 필요가 있음.
- 민간 선투자 대상 사업에 장기계속사업 포함 필요
  - 2010년 공공 건설사업 중 계속비 공사는 건수로 261건(1.5%)에 5조 7,980억원(12.5%), 장기계속계약공사는 건수 2,453건(14.3%)에 20조 3,080억원(43.9%) 규모<sup>23)</sup>
  - 현재 공공 건설사업의 상당 부분에서 공기 지연으로 공사비 증가 및 국민 불편이 발생하고 있는데, 주로 장기계속사업에서 공기 지연이 발생
  - 감사원은 시공 중인 도로 건설의 사업기간 변동 현황을 조사한 결과 장기계속사업에서는 모두 심각한 공기 지연이 발생했지만 계속비로 공사하는 현장의 공기 지연은 미미
  - 장기계속사업 중 총사업비가 확정되고 적기 완공 및 재원 조달 가능성이 높은 사업에 대해 ‘민간 선투자’ 허용 필요

23) 국회 기획재정위원회, ‘장기계속계약제도 개선 방향에 대한 공청회’, 2011. 6. 30.

라. 생활 편의 증진과 안전 부문의 SOC 투자 확대

- SOC 시설은 공공재로서 이용하는 데 있어 충분한 대가를 지불하지 않는 사실상 공짜인 데 비해 복지는 개별적으로 향유하는 사적재이기 때문에 국민들은 SOC보다는 복지에 대한 선호도가 높은 것 같음.
- SOC와 복지는 큰 맥락에서 ‘삶의 질’ 향상이라는 동일한 목표를 지향하기 때문에 이들간의 적절한 조화가 필요
  - 만약 개인의 원활한 이동권이 보장되지 못하고 재해와 재난으로부터 안전하지 못하거나, 국가 산업 활동을 지원할 수 있는 인프라가 부족하여 우리 산업의 국제 경쟁력이 저하되어 소득과 일자리가 줄어든다면, SOC 문제는 생존권의 문제가 될 수 있음.
  - 임대주택의 공급을 통한 저소득층의 주거 안정이나 산간 벽지의 도로 건설을 통해 오지 주민들의 이동권을 확보해주는 것은 넓은 의미에서 복지의 일부분으로 해석할 수 있음.

□ 낙후·오지 지역 주민들의 생활 여건 개선을 위한 SOC 투자 확대

- 교통 SOC 투자의 가장 중요한 목적 중 하나는 국민의 자유로운 이동권 보장, 특히 낙후 지역의 교통망 확충을 통한 국민의 삶의 질 제고 필요
  - 이동권은 국민의 기본적인 경제활동을 위해 반드시 필요하며 자연적으로 보장되는 보편적인 권리임.
  - 이런 측면에서 선진국은 개인의 경제활동과 기초적인 이동권을 보장하는 도로교통 부문 예산을 복지 예산에 포함(프랑스 등은 1980년대부터 도입)
- 도로 포장률을 보면, 대도시, 고속도로, 국도 등의 포장률은 매우 높으나 국민의 생활 편의 증진에 직접적 역할을 하는 지방도의 포장률은 상대적으로 낮는데, 이는 낙후·오지 주민들의 이동권을 제한할 수 있음.
  - 도로 포장률은 서울이 100%인 데 비해 경남은 68%에 불과하며, 고속도로의 경우 100%인 반면 지역 주민들의 생활 속에서 이용도가 높은 시도, 군도는 60%대 수준

<표 22> 도로별 포장률 현황(2010. 12. 31)

노선명	고속도로	일반국도	특별·광역시도	지방도	일반지방도	시도	군도
포장률(%)	100.0	97.6	99.4	82.4	82.1	68.5	61.4

자료 : 국토해양부, 『2011 도로업무편람』, 2011. 5.

<표 23> 전국 광역시도별 도로 포장률 현황(2010. 12. 31)

시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)	시도별	포장률(%)
서울	100.0	광주	99.0	강원	72.0	전남	72.5
부산	96.9	대전	99.7	충북	73.3	경북	73.2
대구	98.9	울산	96.8	충남	74.9	경남	68.7
인천	91.1	경기	84.8	전북	72.7	제주	83.9

자료 : 국토해양부, 「2011 도로업무편람」, 2011. 5.

□ 도시 내 도로에 대한 SOC 투자 확대

- 정부는 도로 투자에 있어 도시와 도시를 연결하거나 주요 대도시와 공단을 연결하는 고속도로 신설 사업을 먼저 추진하고, 주민의 생활 편익에 직접적으로 영향을 미치는 도시부 도로에 대한 투자는 미흡
- 고속도로와 일반국도 등 지역간 도로는 과투자 논란이 제기되고 있지만, 전체 인구의 90%가 집중되어 있는 도시 지역의 도시부 도로는 교통혼잡 비용이 급격히 증가
- 도시 내 교통 혼잡을 완화하기 위해 순환도로망 공급이 필요
- 서울, 대전 대도시권은 광역적인 순환도로망을 갖추고 있지만 그 외의 대도시권은 아직 순환도로망을 갖추어 있지 못하여 불필요한 도심 통과 통행량이 존재하여 도시 내 교통 혼잡을 유발
- 고속도로 상습 정체 구간 해소 필요
- 도시 공간의 확산으로 고속도로를 이용하는 장거리 출퇴근 통행이 증가하면서 고속도로 정체가 심화됨. 고속도로의 상습적인 정체 구간은 51개소 373km 수준<sup>24)</sup>

□ 재해 예방과 안전 확보를 위한 SOC 투자 확대

- 매년 자연재해로 인적·물적 피해 발생. 이를 복구하는 데 많은 비용과 시간이 소요되며 최근 10년(2000~09년) 간 SOC 복구비용은 피해액의 약 2.2배 수준(국토해양부)
- 2011년 7월 수도권 집중호우로 우면산 산사태, 광화문광장 수몰, 올림픽대로 침수 등 많은 인명과 재산 피해 발생

24) 조남건, "20-50 클럽가입과 도로의 과제", 『도로정책 Brief』, 국토연구원, July, 2012.

- 기후변화로 홍수·태풍의 영향이 증대하고 있는 가운데 우리나라의 기후변화는 전 세계 추세보다 빠르게 진행되고 있는 것으로 알려지고 있음
- 기후변화 등으로 각종 자연재난이 발생, 그 빈도도 높아질 것으로 예상, 현재 국내 방재시설의 설계 용량이 환경변화에 제대로 대처하고 있지 못한 것으로 알려져 있음.
- 재해 관련 예산이 피해복구에 집중되고 있어 상대적으로 방재시설(중소 하천, 도시 하수도 등 내배수시설, 사방시설)에 대한 투자가 적어 국지성 집중호우시 피해 속출
- 재해 예방을 위한 방재시설의 투자 확충뿐만 아니라 각종 SOC 시설에 대한 사전·예방적 투자 필요
- 도로, 철도, 항만, 하천 등 생활 인프라 재해로 인한 피해는 막대한 인명 피해뿐만 아니라 생활·산업 기반 및 국가·도시 기능 마비 우려

마. 지자체 차원의 다양한 SOC 투자 자원 확보 전략 수립 필요

□ 매각 후 재임대(Sales and Lease Back) 방식

- 지자체가 보유하고 있는 자산의 효율적 활용을 통한 수익성 제고 노력이 필요
- 자체 보유하고 있는 자산 중 비효율적으로 이용되고 있는 일부 자산을 새롭게 개발하거나 매각 또는 임대 방식을 통하여 수익성을 제고시켜 나갈 수 있음.
- 지자체의 자체 보유 자산을 매각하여 임대하는 대신 그 자금을 공공투자 사업에 활용하는 Sales and Lease Back 방식의 도입도 적극 검토할 필요가 있음.

□ TIF(Tax Increment Financing) 방식

- 사업 추진을 위한 재원 마련의 방안으로서 미국에서 적용하고 있는 TIF(Tax Increment Financing) 방식의 도입 검토 필요
- TIF는 지방자치단체가 도시의 신시가지나 기존 시가지의 개발 또는 재개발에 소요되는 재원을 미래의 세금 수입을 기초로 조달하는 방법<sup>25)</sup>

25) 1951년 미국 캘리포니아주가 처음 도입한 이래 대부분의 주정부들이 입법화했고, 1979년에는 40%의 주정부가 이 제도를 도입함. TIF는 1960년대부터 1970년대까지 미국의 중앙정부가 지방정부에 지급하던 보조금이 대폭 삭감되면서 지방자치단체들이 새로운 재원조달 수단을 모색하는 과정에서 발달하게 됨. 세율을 높여 재원을 확충하는 데 따른 조세 저항을 피하면서 재원을 확보하여 지방자치단체들은 도시 환경의 정비, 인프라 시설의 구축 등을 추진할 수 있게 됨.

- 지자체가 경제 재건과 지역경제의 성장을 위해서 개발이 필요한 지역을 지정하고 개발에 필요한 공적 개발비용을 해당 지역으로부터 발생될 미래의 부동산 관련 보유세 수입으로 충당함.
- 지자체는 사업 시행 구역의 용지를 수용한 후에 TIF 지역(TID : TIF district)을 지정하여 해당 지역의 도로 및 기타 인프라 시설을 정비하고, 사업 시행 구역을 새로운 용도 변경 등을 취한 후 민간에게 매각
- 도시 환경의 정비에 따라 매각 이후 해당 지역의 지가 상승 등이 이루어짐에 따라 이전보다 늘어난 조세 징수가 가능

<표 24> 미국의 TIF 사례

지자체	주요 내용
클라크카운티 (워싱턴주)	· 대규모 쇼핑센터를 건설하는 민간 기업이 자치단체에서 간선도로와 연결하는 접근 도로를 정비해주도록 요구 · 자치단체는 도로정비에 소요되는 자금을 수입채(Revenue Bonds)를 발행하여 조달하고 상환 재원으로 쇼핑센터로부터 발생될 매상세 세수분을 이용
데이븐포트 (아이오와주)	· 개발지역의 도로, 편익 시설의 개량에 필요한 자금을 아이오와주 경제진흥기금(RISE)으로부터 10년 상환 조건으로 250만 달러 차입 · TIF세수를 차입금 반환, 도로, 편익 시설 공사에 충당하기 위해 TID 설정(1986)
프린스조지카운티 (매릴랜드주)	· 철도조차장 개선, 고속도로 개선 등을 위해 1980년 이후 10지구에 대해 TID를 설정, TIF 수입을 담보로 일반보증채권으로 발행 · TIF 수입금도 채무 상환에 한정되지 않았으며 일반 재원으로도 충당, 1987년도 예산 가운데 TIF 수입 규모는 800만 달러 규모
올란도 (플로리다주)	· 도심 재개발에 필요한 하수도, 교통시설 개량 등을 목적으로 지역사회 재개발 트러스트 본드를 설립, 1,900만 달러 규모의 수입채권을 상환하기 위해 도심 재개발 지역에 569에 이커 규모의 TID 지정 · 1981년 1월부터 증가한 재산세의 95%를 기금으로 만들어 채권 상환에 충당

자료: 고준환 · 장철순 역, 외국의 도시계획 · 개발제도, 일본 도시개발제도 비교연구회 편, 국토연구원, 1996. P. 98(1).

- TIF는 미래에 발생될 세금 수입을 증권화한 금융 혁신의 한 방식으로 미래에 증가하게 될 조세 수입을 담보로 지방 채권을 발행하여 해당 지역의 도로 및 기타 인프라 시설에 필요한 재원을 조달하는 것임.<sup>26)</sup>
- TIF는 신도시 개발사업 추진시 도로, 편익시설 등의 인프라 구축에 있어 적용 가능한 대안으로 향후 지방의 핵심 지역 개발사업에 도입할 필요가 있음.

26) 김현아, 『도시개발사업의 공공시설 설치비용 조달방안 : 조세증가제정(TIF) 기법 적용을 중심으로』, 경원대학교 박사학위논문, 2000. 12, PP.51~52.

□ 지방도 · 시도 · 군도 등 지자체 SOC 사업에 대한 국가의 지원 확대

- <표 22>, <표 23>과 같이 국가에서 직접 사업을 시행하는 고속도로, 국도와 서울시의 특별도의 경우 도로 포장률은 거의 100%에 달하고 있지만 지자체에서 담당하고 있는 지방도, 시군도의 도로포장률은 상대적으로 낮음.
- 지자체의 재정자립도가 낮고, 복지비 등이 증가하여 도로 등의 SOC 투자 재원의 확보에 어려움이 있는바, 지역(경향)간 · 공급주체(국가 및 지자체)간 SOC 시설 수준의 격차는 더욱 벌어질 것으로 우려됨.
- 중앙정부의 재정 지원이 있는 국가지원지방도, 국도대체우회도로, 광역도로의 경우에도 지자체의 재원이 부족할 경우 공기지연 또는 사업철회가 발생할 수 있음.
- 중앙정부가 담당하고 있는 도시와 도시를 연결하는 기간도로망 사업은 어느 정도 성과가 있었다고 판단되므로 향후에는 지방도와 도시 내(시군도) 도로의 개선에 집중할 필요가 있음.
- 주민들의 생활 편익에 직접적으로 영향을 미치는 지방도, 시군도 등의 개선에 중앙정부의 역할 강화가 필요

<표 25> 도로 유형별 자원 조달 체계

도로 유형	사항(근거)	자원 조달
고속도로	(고속도로 건설) 도로법 제24조, 교통시설특별회계 제4조	- 신설/확장 : 국가(50%), 도로공사(50%) - 운영 중 도로 : 도로공사(100%)
	(고속도로 조사 설계) 교통시설특별회계 제4조	국가(100%)
일반국도	도로법 제24조	국가(100%)
국가지원지방도	도로법 시행령 제30조의 3	국가(공사비), 지자체(보상비)
국도대체우회도로	도로법 시행령 제30조의 3	국가(공사비), 지자체(보상비)
광역도로	대도시권광역교통관리에 관한 특별법 시행령 제12조	국가(50%), 지자체(50%)
산업단지 진입도로	산업입지 및 개발에 관한 법률 제29조	국가(100%)
지방도	도로법 제67조	지자체(100%)
특별 · 광역시도	도로법 제67조	지자체(100%)
시 · 군 · 구도	도로법 제67조	지자체(100%)

**바. SOC 민간투자사업 활성화**

- 민간투자사업(이하 민자사업)은 1994년부터 본격적으로 추진되어 도로, 철도, 환경, 국방, 학교, 문화·복지·과학관 등 다양한 사회 기반시설을 공급하고 있음.
- 2011년 12월 기준으로 총 600개(실시협약 체결 기준) 사업에 총투자비 86.9조원 규모의 민자사업이 추진되고 있음.
- 수익형(BTO) 사업이 200개에 63.2조원, 임대형(BTL) 사업이 400개로 23.7조원 규모

**<표 26> 민간투자사업 추진 규모(2011년 12월, 실시협약 체결 기준)**

구분	합계	비중	완공	공사 중	준비 중
총계	600건 86.9조원	100% 100%	417건 50.3조원	143건 24.2조원	40건 12.4조원
BTO	200건 63.2조원	33.4% 72.2%	144건 38.1조원	34건 13.9조원	22건 11.2조원
BTL	400건 23.7조원	66.6% 27.8%	273건 12.2조원	109건 10.3조원	18건 1.2조원

자료 : 기획재정부.

- 최근, 민자사업을 추진하고 있는 지자체들이 당초 실시협약 내용을 변경하여 MRG 인하 등을 요구하고 있음.
- 상당수 민자사업들의 추진이 지연되거나 운영 중인 사업의 경우 민간 사업자와 지자체 간의 갈등이 상존하고 있음.
- 이 같은 현상은 지자체 입장에서는 MRG를 감당할 만한 능력이 부족하고, 재무적 투자자 입장에서는 정부(지자체)를 믿고 투자를 했지만 계약 이행의 불확실성 증가로 민자사업에 대한 투자를 기피하는 또 다른 요인으로 작용하고 있음.
- 장기간 표류하던 일부 민자사업이 2011년 하반기부터 금융약정이 체결되자 언론은 금융권이 민자사업에 관심이 높다고 보도하였음.
- 금융 약정은 금융권의 투자이기보다는 건설사가 대부분의 사업 위험을 책임지는 담보 대출의 성격이 큼.
- 이 같은 금융 관행은 재무적 투자자를 중심으로 민간 자본을 조달코자 했던 당초 민간투자제도의 취지와는 다름.

**<표 27> 지자체 관련 주요 추진 저해 사례**

사업명	추진저해 사유
창원~부산 간 민자 도로	· 공정률17%(제2 창원터널 30%) 상황에서 추가 자금조달 부족으로 공사 중단 위기/ 발해 인프라투융사가 투자 의사 철회 · 경남도가 기존 창원터널 무료화를 3년 앞당겨 실시하면서, 제2 창원터널 유료통행량 감소 예상, MRG가 적용되지 않으면서 금융기관들이 여신 회수에 대한 확인 저해
용인 경전철	· 용인경전철 2010년 7월 완공되었지만 미운행 상태 · 용인시와 사업 시행자는 시공중 일부 구간 소음 민원과 공사 지연에 따른 추가 비용 부담 문제로 상호 대립 · 용인시 MRG 인하 요구(하루 평균승객 14만명 예상, 2010년 수요 추정시 3만명으로 감소, 매년 300억~450억원의MRG 보전 필요) · 현재 국제상공회의소 산하 국제중재법원에 중재 신청하여 최소 해지시 지급금(5,159억원) 지급 합의 · 민간 사업자와 용인시 간 새로운 MOU 체결 추진 중
부산~김해 경전철	· 2011년 4월 준공 예정, 현재 안전성(시험운행 중 2건의 탈선사고 발생) 확보 및 MRG 협상 등으로 당초 운행 예정일에서 수개월 지연 예상 · 김해시 MRG 인하 요구, 최초 사업 추진시 하루 평균승객 17만명 예상, 최근 조사에서 5만명 예상으로 김해시의 MRG 보전 필요
제2순환도로 1구간, 3-1구간	· 광주광역시 사업자가 MRG를 인하하지 않을 경우 사업 취소 검토 · 요구 사항 : 1구간 85% → 75%, 3-1구간 90% → 85%
인천시 민자 터널	· 문학터널, 원적산터널, 만월산터널 등에 대해 시의회에서 MRG가 문제가 됨, 인천시 MRG 인하 요구 및 터널 인수 방안 모색
경남 거가대교	· 경남도 MRG 인하 요구, 90% → 77.5%

자료 : 박용석, "SOC 건설시장의 실태 및 대응방안", 『건설경제』, 2011년 봄 통권 66권, 국토연구원, 2011. 5.

- 현재의 민자시장 상황에서 정부의 특단의 대책 없이는 민자사업, 특히 수익형(BTO) 사업의 활성화는 기대하기 어려울 것으로 판단됨.
- 민자사업으로 추진되고 있는 대부분의 사업들은 지자체 차원에서는 핵심 개발사업의 성격을 갖고 있음.
- 민자도로의 경우 각 지자체의 교통망 확충 계획에 맞추어 추진되므로 민자사업의 추진이 지연되거나 좌초될 경우 지역 발전에 부정적 파장 효과가 우려됨.

**□ 민간투자사업 활성화 검토 대안**

- 민간투자 대상사업 확대
- 현재 민자사업 대상 사업은 「민간투자법」 제2조의 총 48개 사업으로 국한되어 있는데, 대상사업을 포괄주의 방식으로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있음.
- 현행 「민간투자법」은 열거주의 방식(positive system)을 채택하고 있는데 이를 포괄주의 방식(negative system)으로 전환하는 것을 생각해 볼 수 있음.

- 민자사업으로 할 수 없는 사업을 열거하고, 열거되지 않은 사업은 자동적으로 민간투자 대상사업이 될 수 있는 방식
  - 이럴 경우 시장원리와 주무 관청의 판단에 의해 보다 다양한 분야에서 민자사업의 추진이 가능할 것으로 보임.
- R(Rehabilitate) 사업의 활성화
- 현행 민자사업은 대부분 신설(Green Field) 사업이지만 향후에는 기존 시설의 개보수·성능 개선(Brown Field) 사업에 대한 수요가 증가할 것으로 예상
  - 개량·보수·증설·확장 등에 대한 민자사업의 추진이 필요하기 때문에 R 사업에 대한 심도 있는 검토가 필요
- 부대·부속사업의 활성화
- 현재의 부대·부속 사업은 사전에 사업의 수익률을 확정하여 총사업비에 반영하는 사전확정방식으로 사업 위험을 사업 시행자가 대부분 감당, 부대·부속 사업에 대한 불확실성이 높기 때문에 사업 시행자는 부대·부속 사업의 추진을 기피
  - 협상기간 및 운영기간 중에도 부대·부속 사업을 제안할 수 있도록 하고 평가시에도 부대·부속 사업의 제외 또는 실현 가능성만 평가에 반영
  - 현행 사전이익확정방식을 사후이익정산방식으로 개선하고, 민간 사업자와 주무관청 간의 합리적 위험 분담 및 이익 분담 방안 마련
- 민자사업의 혼합 방식 추진 검토
- 혼합 방식은 수익형(BTO) 사업과 임대형(BTL) 사업의 장점을 조화시킬 수 있으므로 수익이 있는 부문은 BTO 방식을 적용하고 수익이 없지만 재정으로 반드시 해야 할 사업부문은 BTL 방식을 적용
  - 혼합 방식은 도로 등 토목시설뿐만 아니라 대학 기숙사, 사립학교 등 다양한 시설에 적용할 수 있는 방안 모색이 필요
- 임대형(BTL) 민자사업의 대상사업 확대
- 정부는 기존 사업 유형에서 탈피해서 새로운 시설 유형을 모색하고 있는데, 예를 들어 주거, 교육, 문화, 복지시설(유치원, 보육시설, 요양원, 상수도 시설 등), 환경 필수 시설 등에서 추가 시설 유형의 발굴 필요

- 임대형(BTL) 대상사업은 국가 계획과 국민적 수요 등을 종합적으로 감안하여 발굴해야 함.
- 무료도로(Shadow Toll) 도입 검토
- 무료도로(Shadow Toll)는 운전자가 직접 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고, 정부가 양허 기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 특수목적회사(DBFO)에게 대가(Shadow Toll)를 지급하는 방식
  - 무료도로(Shadow Toll) 방식을 적용할 경우 국민들의 통행료 부담을 해소할 수 있고, 도로 건설에 부족한 정부 재원의 보완이 가능하며, 도로 네트워크 운영의 효율화<sup>27)</sup>가 가능함.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

27) 유료도로와 일반도로, 요금 수준이 상이한 재정 고속도로와 민자 고속도로가 있으면 이용자의 도로 선택이 복잡해지고 도로 네트워크 운영의 불균형을 초래. Shadow Toll 제도 도입은 이용자 입장에서 모두 일반도로 또는 동일 요금 수준이라면 본인의 편의에 의해 도로를 선택적으로 이용하여 도로 네트워크 운영의 효율화 가능.