

경제 성장 견인을 위한 SOC 정책 과제

2015. 9

박용석 · 이흥일 · 박철한

■ 들어가는 말	4
■ 국내 SOC 투자 동향 및 전망	5
■ 국내 SOC 투자 위축에 따른 문제점	15
■ SOC 투자 정책의 주요 과제	27

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **최근 국내 경제의 성장세가 점차 둔화되는 모습을 보이는 가운데, 향후에도 당분간 저성장 기조가 지속될 것으로 우려됨.**
 - 최근 메르스 사태 여파로 2015년도 2/4분기 경제 성장률이 2.2%에 그쳤고, 금년도 경제 성장률도 전년 대비 3% 달성이 쉽지 않을 전망이다.
 - 주요 기관들의 전망에 의하면, 2016년에도 국내 경제 성장률이 3%대 초중반에 그치면서 국내 경제는 L자형 저성장 국면을 지속할 것으로 예상된다.

- ▶ **한국 경제의 경기 진작을 위해 다양한 조치가 검토되어야 하는 상황에서 정부는 2016년 이후 경기 부양 효과가 큰 건설 투자의 축소를 검토하고 있음.**
 - 2014~18년도 재정운용계획상 SOC 예산은 연평균 7.8% 감소할 것으로 계획

- ▶ **2008년 글로벌 금융위기 이후 우리나라의 경우 건설 투자의 GDP 성장 기여도가 매우 부진한 모습을 보여 주요 선진국과 대조됨.**
 - 건설 투자의 GDP 성장 기여도는 2009년을 제외하면 2008~12년 동안 마이너스(-)를 기록했고, 2014년에도 0.15%p에 그침. 독일, 일본, 영국 등 주요 선진국들이 글로벌 금융위기 이후 자국 경제가 회복하는 과정에 건설 투자가 중요한 영향을 미친 것과 대조됨.

- ▶ **건설산업의 경우 다른 산업에 비해 일자리 창출 효과가 큰 특성을 갖고 있는데, 2014~18년 국가재정운용계획상에서 SOC 예산의 삭감 계획을 기초로 취업자 감소 효과를 산출해보면, 3년 동안 총 16.8만명의 취업자가 감소할 것으로 추정됨.**

- ▶ **2016년도 SOC 예산은 지나친 감액보다는 적정 수준을 유지하여야 하며, 교통·에너지·환경세법의 존치로 통한 SOC 투자 재원의 안정적 조달이 필요함.**
 - 재해·재난 예방, 노후 인프라의 업그레이드 및 안전도 제고, 오지·낙후 지역의 교통권 확보, 국가 교통 체계의 원활한 구축 지원을 통한 국가 경쟁력 제고, 생활 밀착형 SOC 투자 확대, 경기 부양 등의 종합적 고려 필요

- ▶ **부족한 정부 재정을 보완하고 시중의 유동 자금을 생산적인 투자로 전환시키며, 적기에 사회 기반시설을 공급할 수 있는 민간투자사업의 활성화가 필요함.**
 - BTL 민간제안 허용, 공공 청사, 화장장 등의 민간 투자 허용 등 필요
 - 현행 열거주의(positive system) 방식으로 민간 투자 대상 사업을 정하는 방식에서 포괄주의(negative system) 방식으로의 전환 검토 필요
 - 노후 인프라 시설에 대한 민간 투자 활성화 방안 마련
 - 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율의 지속 유지 및 확대(RTO, RTL 포함) 필요

I. 들어가는 말

- 현재, 한국 경제는 저물가와 내수 침체, 수출 부진 등으로 경기 침체를 겪고 있는데, 옆친 데 덮친 격으로 메르스 사태¹⁾로 인해 내수 경기와 관광산업 등은 더욱 위축되고 있음.
- 한국의 2015년도 경제성장률 전망치에 대해 경제협력개발기구(OECD)는 당초 3.8%에서 3.0%로, 국제통화기금(IMF)은 4.0%에서 3.1%로 낮추었으며, 한국개발연구원(KDI)은 3.0%, 산업연구원(KIET)은 2.9%로 수정 전망함.
- 특히, 한국경제연구원은 메르스 사태가 3개월 가량 지속되면 관광, 소비, 생산 등의 위축으로 약 20조원 규모의 경제적 손실이 예상되고, 대외 신인도에 영향을 줘 수출 경쟁력을 위축시킬 뿐만 아니라 국내 투자에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상함.²⁾
- 이와 같은 경기 침체로 일자리는 줄어들고, 내수 부진, 기업 투자의 위축 등이 진행되고 있는바, 한국 경제의 경기 진작을 위한 다양한 조치가 검토되어야 함.
- 특히, 건설산업의 경우 타 산업에 비해 일자리 창출과 생산유발효과가 크다는 특성을 갖고 있으므로 경기 부양과 일자리 창출, 그리고 민간 투자 확대를 위한 하나의 대안으로 건설산업의 활성화 방안을 검토할 수 있음.
- 그런데 정부는 경기 부양 효과가 높은 건설 투자의 축소를 검토하고 있음. 즉, 국내 경제의 회복세가 저조함에 따라 당분간 확장적 재정 정책 기조를 유지할 방침이나, SOC 예산만큼은 점진적으로 축소해 나갈 방침임.
- 2016년도 예산 요구 현황에 따르면 복지·교육·국방 등은 증액을 요구했지만, SOC 부문은 금년도 24.8조원에서 15.5% 감액한 20.9조원을 요구함.
- 본 연구에서는 건설 투자 및 공공부문의 SOC 투자 동향과 경기 활성화에 있어서의 건설산업의 역할과 SOC 투자 정책 과제를 제안할 것임.
- 특히, 향후 국내 경제의 저성장 지속 가능성과 SOC 투자의 감소와의 연관성에 대해서는 선진국의 사례 등을 기초로 분석함.

1) 중동호흡기증후군(MERS)으로 고열, 기침, 호흡곤란 등 호흡기 증상을 유발하는 바이러스로 2015년 5월 말에 발생, 7월 말 기준으로 확진자 186명, 사망자 36명, 누적 격리 대상자(해체자)가 총 1만 6,693명이 발생하였음.

2) 한국경제연구원, '메르스 사태 석 달 끝면 GDP 손실 20조 922억원', 보도자료, 2015. 6. 11.

II. 국내 SOC 투자 동향 및 전망

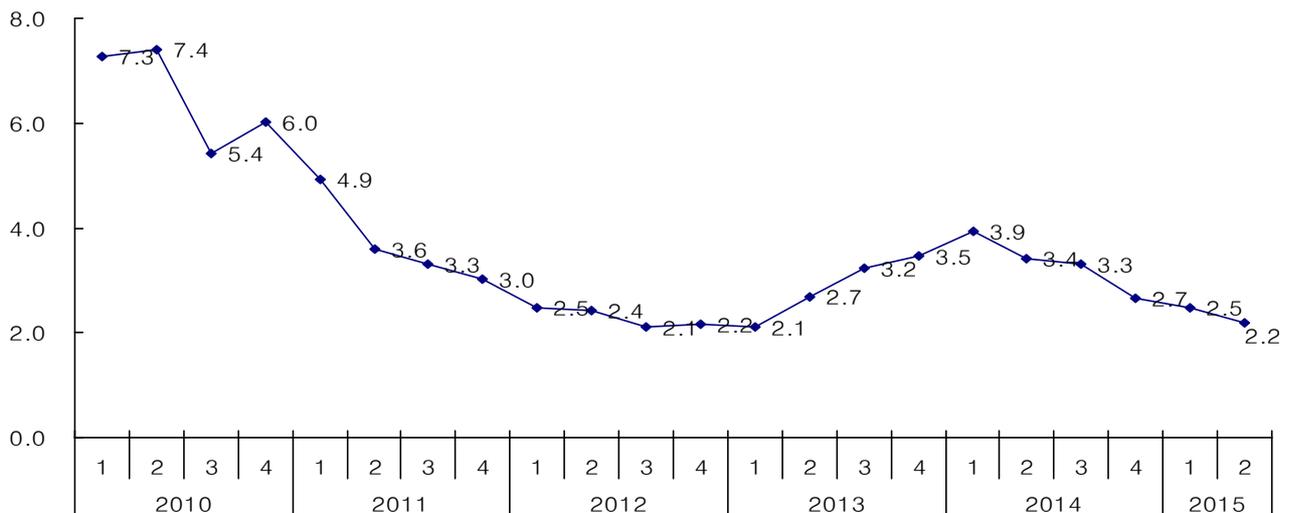
1. 국내 경제의 저성장 지속 가능성

가. 동향

- 최근 국내 경제는 성장세가 점차 둔화되는 모습을 보이는 가운데 2~3% 수준의 저성장 추이가 2~3년 간 지속되는 모습을 보임.
- 전년 동기 대비 경제 성장률이 지난 2014년 1/4분기 3.9%를 정점으로 2014년 2/4분기 부터 올해 2/4분기까지 각각 3.4% → 3.3% → 2.7% → 2.5% → 2.2%로 점차 하락함.
- 현재 경기 수준을 나타내는 경기동행지수의 순환변동치가 지난 6월에 전월 대비 0.3p 하락한 99.5를 기록, 2012년 7월 100.9를 기록한 이후 기준선인 100 근처에서 0.5p 사이에서 등락을 반복하는 등 최근 2~3년 간 뚜렷한 회복세가 보이지 않고 있음.

<그림 1> 국내총생산 증감률 추이

(단위 : %, 전년 동기 대비)



자료 : 한국은행.

- 최근 소비/투자/수출 등 주요 경기 지표가 대부분 부진하면서, 향후 저성장 국면이 고착화될 수 있다는 우려가 증가함.
- 통계청 산업 동향에 의하면 소매 판매의 경우 준내구재(-12.1%), 가전제품 등 내구재(-1.6%), 그리고 화장품 등 비내구재(-1.1%) 판매가 줄어 지난 5월에 전월 대비 0.1%p 감소한 이후 6월에도 전월 대비 3.7%p 감소한 것으로 나타남.

- 투자의 경우 설비투자가 지난 1/4분기에 전기 대비 1.6% 감소하였는데 2/4분기에도 4월과 5월의 감소세로 총 1.5% 감소한 것으로 나타남.
 - 수출도 대중국, 대EU 지역 수출이 부진한 영향으로 증가세가 둔화되어, 통관 기준으로 상반기 수출 총액이 전년 동기 대비 5.1% 감소함.
- 국내 경제의 저성장 기조가 단기에 그치지 않고 지속될 가능성이 커지고 있는 가운데 향후 뚜렷한 경제 돌파구가 미흡한 것으로 판단됨.
- 이러한 상황은 일본이 1999년부터 GDP 성장률이 1% 수준에 불과한 장기 불황이 시작된 초기 상황과 비슷함.
 - 당시 일본의 경우 1999년부터 10년 간 공공 건설투자를 감축하기 시작해 성장 기여도가 초기 6년 간 마이너스(-) 0.4%p~0.6%p를 기록하였는데, 1999년 이후 연평균 GDP 성장률이 1% 수준인 것을 감안하면 공공 건설투자 감소가 경제 성장률을 지속적으로 저해했음.

나. 전망 : 저성장 고착화 가능성

- 국내 경제는 2015년에도 저소비, 저투자, 저성장의 기조가 지속될 전망이다.
- 소비가 실질임금 정체, 가계부채³⁾ 부담 등의 영향으로 2~3%대의 미미한 회복세가 예상되는 가운데, 지속적으로 낮은 경제성장이 전망됨.
 - 설비 투자는 기업의 매출 및 수익성 회복 지연으로 5%대의 증가에 머물며 전년에 비해 증가세가 둔화될 전망이다.
 - 수출도 세계경제 성장의 하방 위험이 확대되면서 2~3%대 증가에 그칠 전망이다.
 - 중국의 성장세 둔화 지속, 미국의 금리 인상 예상, 유로존 리스크 지속, 저유가에 의한 산유국 위기 등 세계경제 성장의 하방 위험이 커진 가운데, 일본 엔화 대비 상대적 환율 절상으로 올해 수출이 경기 회복을 이끌기는 어려울 전망이다.
- 결국 2015년 국내 경제 성장률은 3% 초반에 머물며 저조할 것으로 예상됨.
- 한국은행 또한 지난 4월에 수정 전망치를 발표하면서 올해 성장 전망치를 기존의 3.4%보다 0.3%p 낮은 3.1%로 제시하였는데, 지난해 3.3% 성장률을 기록한 것을 감안하면, 작년보다도 성장 속도가 낮아질 것으로 전망함.

3) 지난 2014년 12월 말 기준 가계부채는 1,089조원으로 1년 전에 비해 6.3% 증가함.

- 당초 국내 주요 기관들의 2015년 국내 경제 성장률 전망치는 3%대 중후반 수준이었으나, 최근 대내외 불확실성 요인이 증가하면서 최근 전망치를 낮춤.
- 최근 KDI도 올해 전망치를 3.5%에서 3.0%로 낮춤. KDI는 구조 개혁 정책이 가시적인 성과를 내지 못하고 가계부채 통제 실패로 세수 결손이 나타나면 전망치가 2%대 후반으로 하락할 가능성 또한 배제할 수 없다고 전망하였으며, 이런 기조는 2016년에도 지속될 것으로 예상함.

<표 1> 주요 기관들의 국내 경제 성장률 전망치

(단위 : %, 전년 대비 성장률)

기관	연도	GDP 성장률	기관	연도	GDP 성장률
한국은행 (4월 10일)	2015	3.1	IMF (5월 13일)	2015	3.1
	2016	3.4		2016	3.5
LG경제연구원 (4월 14일)	2015	3.0	KDI (5월 27일)	2015	3.0
	2016	-		2016	3.1

- 결국 2016년 이후에도 국내 경제 성장률은 3% 초·중반에 머물면서 L자형 경기 국면을 지속할 것으로 전망됨.
- IMF는 5월 13일 한국과의 2015년 연례협의(Article IV Consultation) 결과를 발표하면서 2015년 GDP 성장률을 4월 3.3%에서 3.1%로 하향 조정함.
- IMF는 작년 10월에 2015년 성장률을 4.0%로 제시하였지만, 올 2월에 3.7%, 4월에 3.3%, 5월에 3.1%로 성장률 전망치를 계속 낮춰 제시함.
- IMF는 2013년 초부터 형성되었던 성장 동력이 지난해 2/4분기 세월호 침몰 사건 이후, 전환점을 맞아 정체되었다고 발표함.
- IMF는 최근 내수 진작을 위해 실시한 통화, 재정, 그리고 다른 정책 변화에 대해 긍정적이나, 아직까지 성장 동력이 회복되었다는 명확한 신호가 나타나지 않는다면서, 경기 회복 속도가 예상보다 낮은 상황이라고 지적함.
- IMF는 4월 WEO(World Economic Outlook)에서 2016년도 성장 전망치는 3.5%로 수정하지 않았지만 이후 우리나라 연평균 성장률이 2015년부터 2020년까지 3.5~3.6% 수준에 머물 것으로 전망함.
- 결국 3% 중반의 저성장 국면은 2015년부터 2020년까지 장기적으로 지속될 가능성이 큰 것으로 예상됨.

- 한편, OECD는 우리나라의 연평균 잠재 성장률이 2001~07년 4.4%에서 2012~17년에 3.4%, 2018~30년에는 2.4%로 하락할 것으로 전망하였으며, 2022년에는 2.9%로 3% 이하로 하락하고 2034년에는 1.97%로 1%대 수준을 기록할 것으로 전망함.
- 2018년은 3.35%로 세계 평균 잠재 성장률 3.4%보다 낮아질 전망이며, 2031년에는 OECD 평균 2.18%보다도 낮은 2.14%까지 하락할 전망이다.
- 잠재 성장률이 급속도로 하락하는 것은 저출산에다가 고령화 속도마저 빨라져 생산 가능 인구(15~64세)가 낮아지는 동시에, 자본 스톡과 같은 생산 투입 요소가 정체하고 있기 때문임.

<표 2> OECD의 국내 잠재 성장률 전망

(단위 : %)

기간	2000~2007년	2008~2013년	2014~2030년	2031~2060년
한국	4.6	3.7	2.9	1.6
OECD	2.2	1.7	2.2	1.8

자료 : OECD(2014.1/4 Growth prospects and fiscal requirements over the long term).

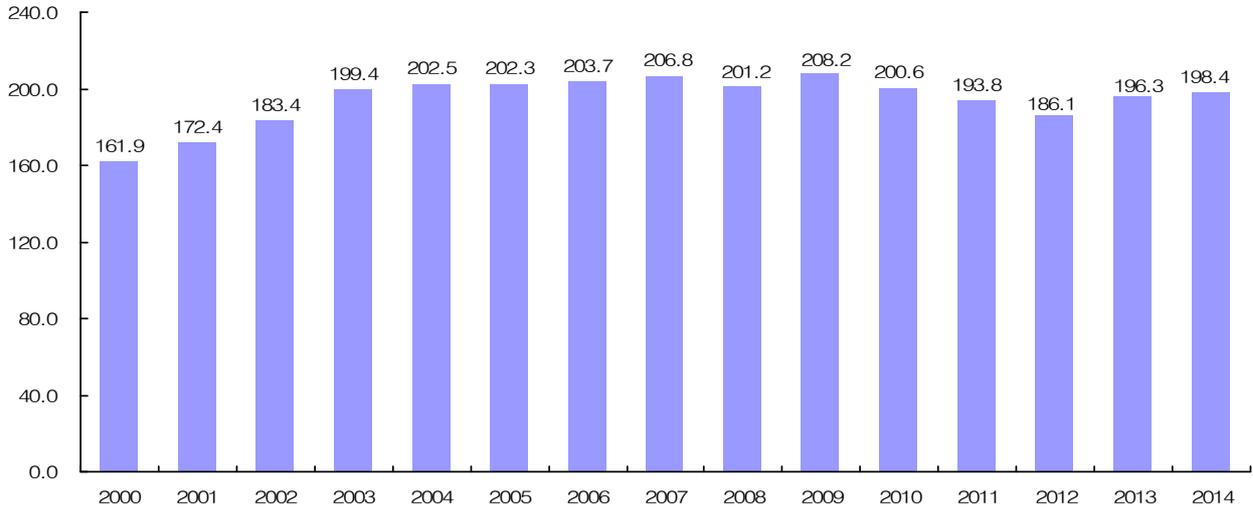
2. 국내 건설 및 SOC 투자 동향

가. 국내 건설투자 동향

- 국내 건설 투자는 글로벌 금융위기 기간인 2009년에 208.2조원으로 정점을 기록한 후, 3년 연속 침체함. 이후 최근 2년 연속 증가하였지만, 여전히 200조원대를 회복하지 못하고 있으며 장기적으로 정체한 모습을 보이고 있음.
- 건설 투자는 2009년 208.2조원(2010년 실질가격 기준)을 정점으로 2010년 200.6조원, 2011년 193.8조원, 2012년 186.1조원으로 3년 연속 감소하였음.
- 2013년과 2014년 각각 196.3조원, 198.4조원으로 2년 연속 투자액이 증가했으나 여전히 200조원대에 이르지 못하고 있으며, 지난 2003년의 199.4조원에도 미치지 못한 수준임.
- 건설 투자가 2009년 정점을 기록한 이후 5년 동안 이전 수준을 회복하지 못한 것은 주거용 건축의 장기 침체 및 토목 투자가 지속적으로 위축된 데 따른 결과임.

<그림 2> 국내 건설 투자 추이

(단위 : 조원, 2010년 실질가격 기준)

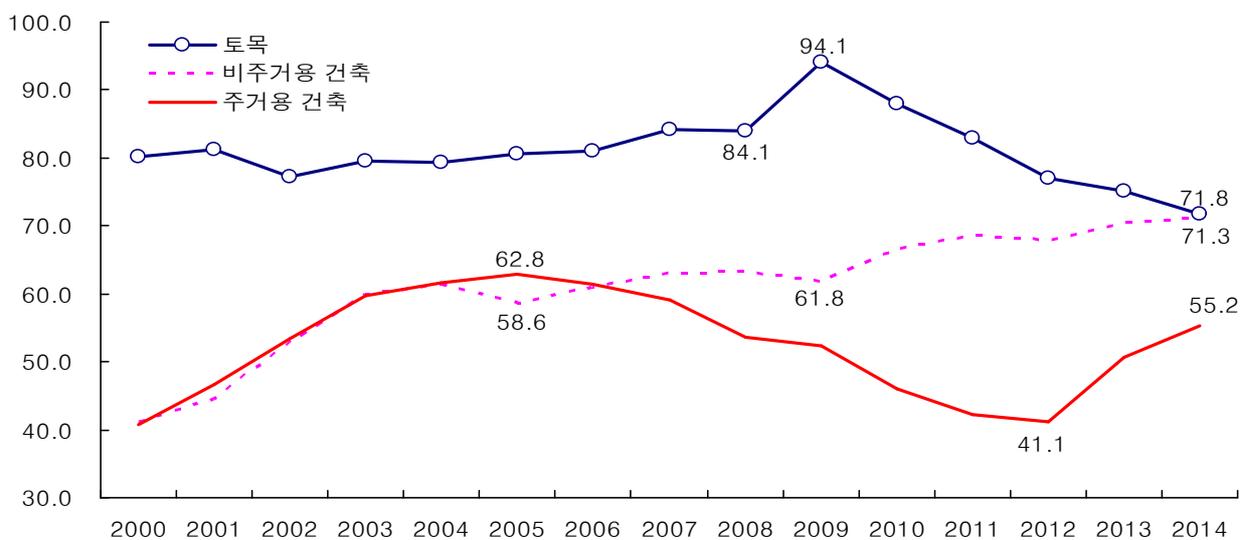


자료 : 한국은행.

- 토목 투자는 2009년에 정부의 SOC 예산 확대로 94.1조원이라는 매우 높은 수치를 기록하였으나, 이후 2014년까지 5년 연속 하락한 결과 2014년에 71.3조원을 기록함.
- 토목 투자가 하락한 것은 민간 플랜트 투자가 위축된 영향도 있지만, SOC를 비롯한 공공 건설투자가 부진하였기 때문임.
- 특히 2015년도는 SOC 예산 증가, 공기업 투자 증가 등 확장적 재정 정책을 시행하고 있지만, 2016년 이후에는 공공부문 건설 투자가 다시 위축될 가능성이 큼.

<그림 3> 공종별 건설 투자 추이

(단위 : 조원, 2010년 실질가격 기준)



자료 : 한국은행.

나. SOC 투자 동향

- 중앙정부, 지자체, 공기업, 민간 투자 등 SOC 투자는 글로벌 금융위기의 극복을 위한 SOC 투자 확대와 4대강 사업 등이 집중되었던 2009년을 정점으로 확대되어 왔음.
- 중앙정부의 SOC 예산은 2009년을 기점으로 대체적으로 감소 추세이며, 지자체의 SOC 예산도 약 9조원대를 유지하고 있음.
- 공기업의 SOC 투자는 2010년과 2011년 9.6조원에서 2013년에는 6.5조원으로 감소 추세이고, 민간 투자도 2009년 3.9조원에서 2013년에는 2.8조원으로 줄어들고 있음.
- SOC 투자가 GDP에서 차지하는 비중은 2009년 3.9%에서 2014년 2.9% 수준으로 지속적으로 축소되고 있는 추세임.

<표 3> SOC 투자 추이

(단위: 조원, 경상가격 기준)

연도	중앙정부 예산	지자체 예산	공기업	민간 투자	계	GDP당 비중(%)
2004	17.4	6.6	2.5	1.7	28.2	3.2
2005	18.3	7.0	3.4	2.9	31.6	3.4
2006	18.4	7.0	3.9	2.9	32.2	3.3
2007	18.4	7.0	3.9	3.1	32.4	3.1
2008	20.5	7.8	4.1	3.8	36.2	3.3
2009	25.5	9.7	5.6	3.9	44.7	3.9
2010	25.1	9.5	9.6	2.7	46.9	3.7
2011	24.4	9.3	9.6	2.2	45.5	3.4
2012	23.1	8.8	6.1	2.7	40.7	3.0
2013*	25.0	9.1	6.5	2.8	43.4	3.0
2014*	23.7	9.3	6.7	2.9	42.6	2.9

주: 1) 2013~2017년 국가재정운용계획 : SOC 분야 <표 16>, <표 17>을 토대로 2014년 수치 재구성함.

2) 2013년과 2014년 중앙정부 예산은 기 발표된 확정 예산 반영.

3) 2014년 지자체 예산은 중앙정부 예산 대비 38% 수준 유지 가정, 공기업과 민간 투자는 2013년 수준 가정.

3. 국내 SOC 투자 전망

가. 공공부문 SOC 투자 계획 및 여력

- 2016년 이후 중앙 정부의 SOC 재정 투자는 점차 축소될 것으로 예상됨.

- 정부는 2014~18년 국가재정운용계획에서 SOC 예산을 2015년 24.8조원⁴⁾에서 2018년 19.1조원으로 약 5.7조원을 축소할 것으로 계획함.
- 세부 항목 중 도로의 경우 향후 3년 간 2.7조원으로 감소폭이 가장 크고, 지역개발과 철도, 도시철도는 각각 1.3조원이 감소할 계획임.
- 2015년 SOC 예산인 24.8조원과 대비하였을 때, 2016년과 2017년에는 각각 2.5조원, 4.2조원이 축소될 전망이다.

<표 4> 2014~18년도 재정운용계획상 SOC 계획

(단위 : 십억원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
□ SOC 분야	23,690	24,409	22,383	20,660	19,110	-7.8
○ 교통 및 물류	18,894	19,882	18,635	17,116	15,892	-7.2
▪ 도로	8,470	8,859	7,980	7,007	6,129	-11.6
▪ 철도·도시철도	6,803	7,303	6,879	6,306	6,040	-6.1
▪ 해운·항만	1,505	1,611	1,575	1,529	1,415	-4.2
▪ 항공·공항	101	128	156	199	211	18.1
▪ 물류 등 기타	2,015	1,981	2,045	2,075	2,097	1.9
○ 지역개발	4,796	4,527	3,748	3,544	3,218	-10.8
▪ 수자원	2,383	2,305	1,845	1,787	1,663	-10.3
▪ 지역 및 도시	1,514	1,349	1,201	1,107	957	-10.8
▪ 산업단지	899	873	702	650	598	-11.8

자료 : 기획재정부.

- 각 부처가 제출한 2016년도 예산 요구안 규모를 살펴보면, SOC 분야의 경우 20.9조원으로 금년도의 24.8조원에 비하여 3.9조원이 줄어들어 무려 15.5% 감소하는 것으로 나타나고 있음.
- 2016년도 SOC 예산 20.9조원은 ‘2014~18년도 국가재정운용계획’에서 제시한 22.3조원보다 1.4조원이 더 축소된 수준이고, 다른 분야와 비교해보아도 감소폭이 가장 큰 것으로 나타남.

4) 재정운용계획상에서는 2015년 SOC 예산이 24.4조원이나, 작년 연말 국회에서 24.8조원으로 확정됨.

<표 5> 2016년도 각 부처별 분야별 예산 요구 현황

(단위 : 조원, %)

구 분	2015년 예산 (A)	2016년 요구 (B)	증감 (B-A)	증감률
◆ 총 지 출	375.4	390.9	15.5	4.1
1. 보건·복지·고용	115.7	122.4	6.8	5.8
2. 교 육	52.9	56.2	3.3	6.3
3. 문화·체육·관광	6.1	6.5	0.4	6.1
4. 환 경	6.8	6.5	△0.3	△4.8
5. R&D	18.9	19.4	0.5	2.6
6. 산업·중소기업·에너지	16.4	15.5	△0.9	△5.3
7. SOC	24.8	20.9	△3.9	△15.5
8. 농림·수산·식품	19.3	19.0	△0.3	△1.5
9. 국 방	37.5	40.1	2.7	7.2
10. 외교·통일	4.5	4.6	0.1	1.2
11. 공공 질서 및 안전	16.9	17.8	0.8	5.0
12. 일반·지방 행정	58.0	61.9	3.9	6.8

자료 : 기획재정부, 2016년도 예산 요구 현황, 2015. 6. 17.

- 중앙정부의 SOC 예산 축소에 더하여 지자체를 통한 SOC 확충도 쉽지 않을 것으로 예상됨.
- 지방 재정 자립도⁵⁾는 전국 평균이 2002년 54.8%에서 2013년에 50.1%로 낮아졌으며, 2015년에는 재정 자립도가 45.1%로 더 떨어짐.
- 2015년 특별시의 재정 자립도는 80.4%이지만 군 단위의 평균 재정 자립도는 11.0%에 불과하고, 전국 지자체 244곳 중 재정 자립도 50% 미만이 233곳으로 전체의 96%에 달하는 등 지자체간 불균형이 심화되고 있음.
- 재정 자립도가 낮을 경우 지자체는 지역 개발을 위한 다양한 투자를 하고 싶어도 충분한 재원을 조달할 수 없어 SOC 투자가 위축될 수밖에 없음.

5) 일반회계, 최종 예산 기준으로 산정 공식은 다음과 같음.

$$\text{재정 자립도} = (\text{자체 수입} \div \text{자치단체 예산 규모}) \times 100$$

* 자체 수입 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외 수입

* 자치단체 예산 규모 : 자체 수입 + 지방교부세 + 조정교부금 및 재정보전금 + 보조금 + 지방채 및 예치금 회수

<표 6> 2015년 지방 재정 자립도 비교

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	80.4	52.4	44.0	30.3	30.3	27.9	11.0	25.1
최고	80.4 (서울 본청)	63.6 (울산)	세종 (44.0)	60.7 (경기도)	30.3 (제주)	59.1 (경기 화성)	45.1 (울산 울주)	60.0 (서울 강남)
최저		44.2 (광주)		17.8 (전남)		8.4 (경북 상주)	4.5 (경북 양양)	9.9 (대구 남구)

자료 : 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>), 지방재정통합공시, 2015 회계연도 예산(4월) 기준 자료.

- 한편, 공기업을 통한 SOC 투자 확대 역시 기대하기가 쉽지 않을 것으로 전망됨.
 - 28개 공기업 부채는 2007년 157조 9,906억원에서 2011년 329조 3,819억원으로 108% 증가, 부채 비율(부채/자기자본)도 2007년 102%에서 2011년 169%로 크게 증가함.
 - 공공기관 경영정보 공개 시스템(ALIO)에 의하면 30개 주요 공기업의 부채비율은 2010년 160.7%에서 2011년 192.5%, 2012년 207.3%, 2013년 214.1%, 2014년 207.1%로 2013년까지 증가하였음.
 - 2014년의 부채비율이 7.0%p 하락했어도 여전히 높은 부채비율을 기록하고 있음.
- 국가재정전략회의(2013. 5. 16)에서 공기업의 경우 ‘부채 문제가 심화되지 않도록 유의’ 할 것을 지적하고 있는바, 공기업을 통한 향후 SOC 투자도 감축될 것으로 예상됨.
 - 가장 최신 자료라 할 수 있는 2014년 8월 감사원에서 제시한 공공기관 결산 검사서에 따르면, 부채비율이 높은 8개 공기업은 한국토지주택공사, 한국철도공사, 한국전력공사, 한국석유공사, 한국수자원공사 등 국내 SOC 투자를 담당하고 있는 공기업이 대부분으로 이들 공기업의 향후 투자 여력은 매우 낮은 상황인 것으로 판단됨.

<표 7> 8개 공기업의 주요 재무 지표

(단위 : %)

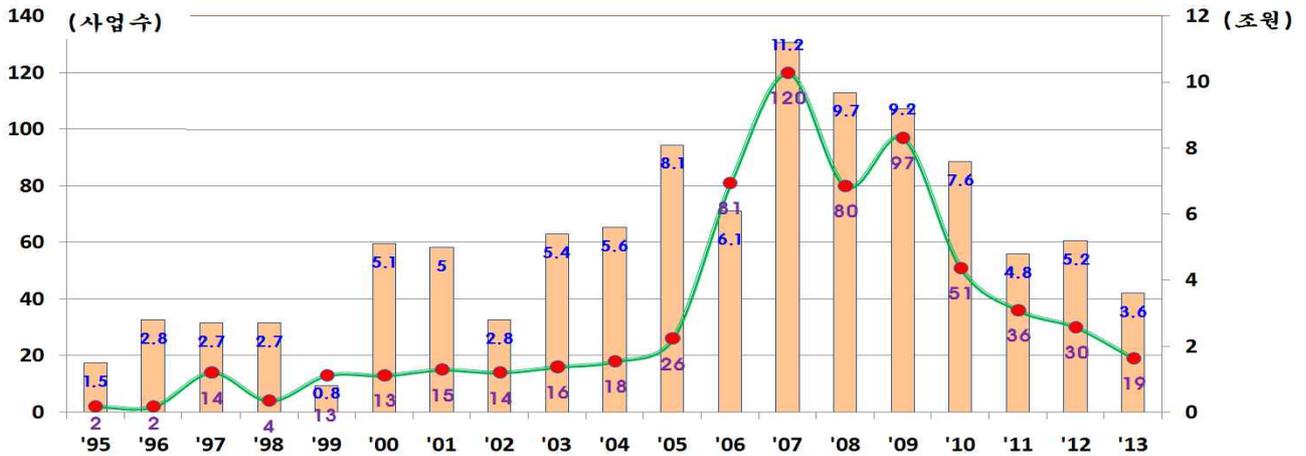
구분	부채비율	총자산 순이익률	매출액 순이익률
한국전력공사	202.3	0.1	0.3
한국광물자원공사	207.6	0.4	5.8
대한석탄공사	자본 잠식 상태	-12.0	-38.2
한국석유공사	180.1	-2.5	-7.2
한국철도공사	372.0	-20.4	-84.9
한국도로공사	94.3	0.2	1.2
한국수자원공사	120.6	1.4	9.5
한국토지주택공사	457.8	0.4	3.9

자료 : 감사원, 2013 회계연도 공공기관 결산 검사서, 2014. 8. 5.

나. 민간부문 SOC 투자 여력

- 중앙정부, 지자체, 공기업뿐만 아니라 민간의 경우 민간투자사업의 형태로 SOC 투자를 시행하고 있음.
- 민간투자사업은 1997년 외환위기 및 2008년 금융위기 시기에 투자가 집중되어 경기 회복뿐만 아니라 사회적으로 필요한 사회 기반시설의 확충에 기여함.

<그림 4> 민간투자사업의 총투자 규모 및 사업 수 추이



자료 : 기획재정부, 민간투자사업 활성화 방안, 2015. 4. 8, p.2

- 민간투자사업은 2007년 120개의 사업과 11.2조원 규모로 추진되었으나, 지속적으로 축소되어 2013년에는 19개의 사업과 3.6조원 규모로 감소하는 등 침체 국면에 있음.
- 정부는 민간투자사업으로 부족한 재정 투자를 보완하고 사회적으로 필요한 사회 기반 시설을 적기에 확충하기 위해 경제관계장관회의(2015. 4. 8)에서 ‘민간투자사업 활성화 방안’을 확정하여 민간 투자 활성화를 추진하고 있음.
 - 금번 대책에서 정부와 민간이 사업 위험을 분담하여 민간 투자를 유인하는 제3의 방식인 위험분담형(BTO-rs : Build Transfer Operate-risk sharing) 방식과 손익공유형(BTO-a : Build Transfer Operate-adjusted) 방식⁶⁾을 도입함.
 - 민간제안사업의 제출 서류를 1/2 수준으로 간소화(기본설계→기본계획)
 - 민간제안의 활성화를 위해 제안 비용 보상 금액도 40%에서 50%로 상향
 - BTO 사업의 최소 자기자본비율(건설 기간)을 20%에서 15%로 완화

6) BTO-rs는 정부와 민간이 시설 투자비와 운영 비용을 분담(예 50 : 50)하는 것이며, BTO-a는 정부가 시설 투자비와 운영 비용의 일부(예 : 시설 투자비의 70%)를 보전하여 사업 위험을 줄이면서 동시에 이용 요금도 인하하는 방식임.

- 경쟁적 협의 절차 등 신속 추진 절차(Fast Track)의 도입을 통하여 소요 기간을 단축(BTO-rs 등 새로운 사업 방식 아래)
- 금번 정부의 민간 투자 활성화 대책은 민간투자시장에 긍정적인 신호로 작용하여 어느 정도 가시적인 성과를 기대할 수 있을 것으로 보임.
- 정부는 재정상 추진이 곤란한 상수관망 개선 사업, 경인고속도로 지하화 사업, 서울 경전철 사업 등의 추진이 가능할 것으로 예상함.

<표 8> 민간투자사업의 추진 방향

추진 방향	주요 내용
1. 창의적인 사업 방식 도입	① BTO-rs, BTO-a 사업 방식 도입
2. 민간투자 제약 요인 대폭 완화	① 공정거래법상 계열회사 편입 제외 ② 민간제안 부담 완화 ③ 신속 처리 절차(Fast Track) 도입
3. 대상 시설 확대	① 민자 우선 검토 제도 도입 ② 공공 청사 등 대상 확대
4. 정부 지원 확대	① 부대사업 활성화 ② 토지선보상제도 확대 ③ 산업기반신용보증기금 보증 확대 ④ 세제 지원 ⑤ 신속한 분쟁 해결 지원 ⑥ 민자 담당 공무원 전문성 제고 ⑦ KDI PIMAC 지원 기능 강화
5. 기존 MRG 절감	① 기존 민자사업 MRG 절감 추진
6. 신속한 사업 추진	① 진행 중인 민자사업 신속 추진

자료 : 기획재정부, 민간투자사업 활성화 방안, 2015. 4. 8, p.4.

III. 국내 SOC 투자 위축에 따른 문제점

1. SOC 투자 감소에 따른 국내 경제 성장 동력 축소

가. 건설 투자 및 SOC 투자의 경제 성장 기여율 추이 분석

- 건설 투자의 GDP 성장 기여도는 1990년대 매우 양호한 모습을 보였으나, 외환위기 이후부터 지속적으로 하락 추이를 보임.
- 1980년대 후반에서 1990년대 중반 사이 2~5%p의 높은 경제 성장 기여도를 기록한

- 건설 투자의 GDP 성장 기여도는 외환위기 이후 낮아짐.
- 2000년대 초반인 2003년까지는 1%p 내외의 성장 기여도를 유지했으나, 2004년 이후에는 건설경기 침체로 인해 1%p 미만으로 성장 기여도가 낮아짐.
 - 특히, 2008년 이후 건설경기 침체기에 건설 투자의 GDP 성장 기여도는 매우 부진한 모습을 보이며, 국가 경제 성장에 일정 부분 부정적 영향을 미침.
 - 건설 투자의 GDP 성장 기여도는 2009년을 제외하면 건설경기 침체 기간인 2008~12년 동안 마이너스(-)를 기록함.
 - 국내 경제 성장이 2011~12년 부진한 성장률을 기록한 것에는 건설 투자의 부진도 일부 영향을 미침.
 - 2013년에는 기저효과로 건설 투자가 양호한 증가율을 보였으나, 2014년 이후부터 최근까지는 다시 증가율이 둔화됨.
 - 2013년 건설 투자는 건설경기의 장기 침체로 인한 기저효과로 전년 대비 5.5% 증가했으나, 2014년 1.0% 성장에 그침.
 - 세부 공종별로 건설 투자의 GDP 성장 기여도를 살펴보면, 토목 투자의 성장 기여도가 2000년대 이후 급격히 낮아졌으며, 2000년 이후에 국내 경제 성장을 저해한 것으로 나타남.
 - 2000년 이전인 1970년부터 1990년대를 살펴보면 토목 투자는 1%p 기여도를 기록해 경제 성장에 일조함.
 - 그러나, 2000년 이후 2014년까지 토목 투자는 마이너스(-) 성장 기여도를 기록한 연도가 절반 이상으로 다수 연도의 경제 성장을 저해한 것으로 나타남.
 - 비록 2009년의 경우 수정예산 편성을 통해 정부 SOC 예산을 전년 대비 25% 이상 증액하면서, 2009년 토목 투자의 GDP 성장 기여도가 0.85%p를 기록해 국내 경제의 성장에 큰 역할을 하였지만, 이후 5년 연속 경제 성장에 부정적 영향을 미침.
 - 2010년부터 2014년까지 5년 연속 토목 투자가 매년 0.2~0.5p 정도 경제 성장률을 감소시킨 것으로 분석됨.

<표 9> 세부 공종별 건설 투자의 경제 성장 기여도

(단위 : %, %p)

연도	GDP 증가율	건설 투자 증가율	건설 투자의 GDP 성장 기여도	토목 투자의 성장 기여도	건축 투자의 성장기여도	주거용 건축 투자	비주거용 건축 투자
1975	7.86	7.83	1.45	1.25	0.23	0.01	0.23
1980	-1.70	-4.36	-1.01	0.18	-1.22	-0.58	-0.65
1985	7.75	4.60	1.05	1.32	-0.30	0.05	-0.37
1990	9.81	29.99	7.16	1.38	5.85	4.12	1.63
1995	9.57	9.71	2.71	0.57	2.13	0.88	1.25
2000	8.92	-0.06	-0.01	-0.27	0.25	-0.53	0.75
2001	4.53	6.46	1.27	0.12	1.14	0.73	0.41
2002	7.43	6.37	1.28	-0.47	1.73	0.77	0.96
2003	2.93	8.75	1.74	0.26	1.47	0.69	0.78
2004	4.90	1.54	0.32	-0.03	0.35	0.19	0.15
2005	3.92	-0.10	-0.02	0.13	-0.15	0.13	-0.28
2006	5.18	0.69	0.14	0.04	0.10	-0.14	0.24
2007	5.46	1.53	0.29	0.30	0.00	-0.20	0.20
2008	2.83	-2.73	-0.49	-0.02	-0.47	-0.49	0.02
2009	0.71	3.52	0.60	0.85	-0.25	-0.11	-0.14
2010	6.50	-3.66	-0.64	-0.53	-0.12	-0.53	0.42
2011	3.68	-3.42	-0.54	-0.39	-0.15	-0.29	0.14
2012	2.29	-3.95	-0.58	-0.45	-0.14	-0.09	-0.04
2013	2.90	5.49	0.76	-0.15	0.91	0.72	0.19
2014	3.31	1.05	0.15	-0.24	0.39	0.33	0.06

주 : 한국은행 연쇄 합산 시계열의 경우 기여도 계산시 가법성이 성립하지 않아 실제 한국은행에서 제공하는 기여도와 약간의 차이가 있을 수 있음.

자료 : 한국은행의 국내총생산(2010년 기준) 데이터 사용.

- 한편, SOC 투자의 GDP 성장 기여도 역시 2009년을 제외하고, 2008년부터 2012년까지 지속적으로 마이너스(-)를 기록함.
- SOC 투자의 GDP 성장 기여도는 1990년대 초반에 정점을 기록한 이후 소폭 하락하였으나, 1990년대에는 외환위기 직전까지 2000년대에 비해서는 비교적 양호한 경제 성장 기여도를 기록했음.
- SOC 투자의 GDP 성장 기여도는 2000년대에 들어서 부진한 모습을 보였는데, 특히 건설경기 침체 기간인 2008~2012년 동안 지속적으로 마이너스(-)를 기록해 국내 경제에 부정적 영향을 미쳤음.

<표 10> SOC 투자의 GDP 성장 기여도 추이

(단위: %, %p)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
명목 SOC 투자	31.60	32.20	32.40	36.20	44.70	46.90	45.50	40.70	42.10	43.30
실질 SOC 투자	40.20	39.75	38.16	38.31	46.51	46.90	42.84	37.55	38.80	39.33
실질 SOC 투자 증가율	8.64	-1.12	-4.00	0.38	21.42	0.83	-8.65	-12.36	3.34	1.36
GDP 증가율	3.92	5.18	5.46	2.83	0.71	6.50	3.68	2.29	2.90	3.31
SOC 투자 GDP 성장기여도	0.32	-0.04	-0.15	0.01	0.70	0.03	-0.32	-0.40	0.09	0.04

주 : 2010년 연쇄 시계열 실질금액 기준.

자료 : 한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

- 국회예산정책처에 따르면 ‘국토 및 지역 개발(0.0304%p)’과 ‘수송 및 교통(0.0302%p)’에 대한 지출이 산업·중소기업(0.0275%p), 사회복지(0.0229%p) 등 15개 정부 지출 분야 중 경제 성장(실질 GDP)에 가장 높게 기여하는 것으로 분석됨.
- 실업률에 미치는 영향에서도 ‘국토 및 지역 개발(-0.00202%p)’과 ‘수송 및 교통(-0.00200%p)’의 지출이 산업·중소기업(-0.00181%p), 사회복지(-0.00149%p) 등 15개 분야 중 실업률 축소 효과가 가장 높았음.
- 자본적 투자에 해당하는 총고정자본형성에 있어서도 ‘국토 및 지역 개발’과 ‘수송 및 교통’ 분야가 15개 분야 중 가장 높게 나타남.⁷⁾
- 또한 교통 인프라 공급은 지역경제 개발에 미치는 효과가 큼. 생산시장에 있어서 교통비용의 감소, 집적 경제 등의 유도가 가능하고, 노동시장을 확대할 수 있음.

<표 11> 교통 인프라 공급이 지역경제 개발에 미치는 효과

시장 유형	교통사업의 지역경제 개발 효과
생산시장	<ul style="list-style-type: none"> · 교통비용 감소 · 네트워크 효과에 의한 물류비용 감소 · 유출효과(spillover effect) · 집적의 경제 : 중심 및 배후지 연결 효과 등
노동시장	<ul style="list-style-type: none"> · 통근 시간 감소에 따른 노동시장 확대 : 더 넓은 노동시장에서 저임금 혹은 고기술 노동력 확보

자료 : 안근원 외 5인, 교통 인프라가 지역 발전에 미치는 실증적 효과분석, 한국교통연구원, 2014, p.24.

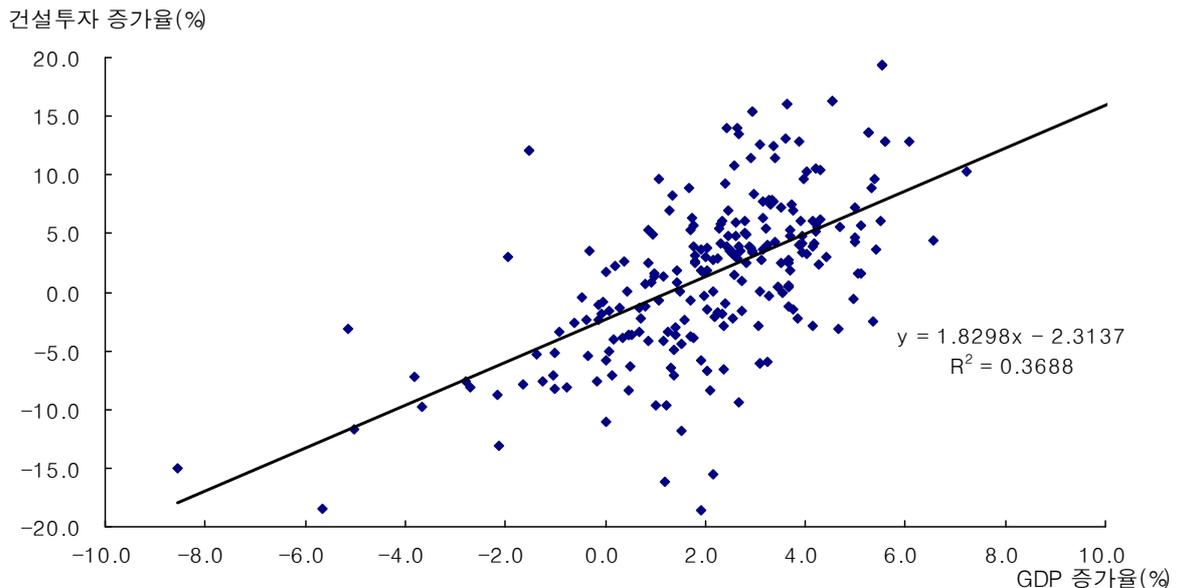
- 건설 투자의 확대는 한국 경제의 지속적인 성장과 지역 경제의 개발 효과를 담보할 수 있는 대안이 될 수 있음.

7) 박승준, 재정 확대의 거시경제적 효과 분석 : 분야별 재원 배분을 중심으로, 국회 예산정책처, 2009. 4 ; 박용석, SOC 투자 동향 및 생산적 복지 차원의 건설투자 방향, 건설이슈포커스 2013-23, 한국건설산업연구원, 2013. 9. 25, p.23 재인용.

나. 주요 선진국과 건설 투자의 경제 성장 기여율 변화 비교

- 주요 선진국의 경우 건설 투자의 연평균 증가율이 대체적으로 실질 GDP 성장률과 유사한 수준을 기록함.
- 즉, 건설 투자가 최소한 거시경제의 성장에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 파악됨.
- OECD 국가들 중 1인당 실질 GDP가 3만 달러를 초과하는 국가들을 대상으로 분석한 결과, 대체적으로 실질 GDP 증가율만큼 건설 투자도 증가하는 것으로 나타남.
- 1인당 실질 GDP 3만 달러 이상 OECD 국가들의 건설 투자와 GDP 증가율 간의 관계를 분석한 결과, <그림 5>와 같은 선형 관계가 나타났음.
- 선형식을 기초로 시뮬레이션을 해보면 GDP 증가율이 3%인 경우 건설 투자 증가율은 3.17%를 기록해 비슷한 증가율을 보임.
- GDP 증가율이 3% 이하인 경우는 건설 투자 증가율이 GDP 증가율을 소폭 하회하고, GDP 증가율이 3% 이상인 경우는 건설 투자 증가율이 GDP 증가율을 소폭 상회하는 것으로 나타남.

<그림 5> 1인당 실질 GDP 3만 달러 이상 OECD 국가들의 건설 투자와 GDP 증가율 비교



주 : 2005년 기준 실질금액, GDP는 실질금액 및 PPP 기준임.

자료 : 한국건설산업연구원, '국내 건설 투자의 중장기 변화 추이 전망(2014)'에서 재인용. 데이터는 'National Accounts of OECD Countries' 자료를 활용함.

- 그러나, 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 2008년 이후 최근까지 지속해 건설 투자의 전년 대비 증가율이 잠재 성장률 수준을 밑돌며, 경제 성장에 부정적 영향을 미치고 있음.
- 반면, 해외 주요 선진국의 경우 글로벌 금융위기로 촉발된 경제 위기 극복 과정에서 노후 SOC 인프라의 재건을 비롯한 SOC 투자를 확대하고 있음.
- 미국은 글로벌 금융위기 극복을 위해 2009년에 「미국의 복구 및 재투자법(ARRA : American Recovery and Reinvestment Act)」을 제정해 교통 SOC를 중심으로 980억 달러를 투자함.
- 이는 1950년대 연방 고속도로 건설사업 이후 최대의 투자로 평가되는데, 단지 글로벌 금융위기 극복뿐만 아니라 노후화된 주요 SOC에 대한 개선을 통해 국가 경쟁력을 향상시키기 위한 정책으로 평가됨.
- 미국은 2011년에도 4,000마일 철도 등 교통 SOC에 총 500억 달러를 투자하는 등 2009년 이후 2012년까지 SOC 포함 건설부문에 약 1,500억 달러를 투자했음.
- 미국뿐만 아니라 영국과 일본, 독일 등도 글로벌 금융위기 이후 적극적으로 SOC 투자를 확대하고 있음.
- 영국은 글로벌 금융위기 이후 2015년까지 SOC에 총 2,000억 파운드(50%는 민간 자본)를 투자하기로 계획하고, 추진 중임.
- 일본은 2012년 12월 아베 총리 집권 이후 엔저를 유도하는 통화 정책과 더불어 지진을 비롯한 자연재해 예방을 위한 SOC 등 토목 건설에 총 200조엔을 투자하기로 하고 정부 예산 확대, 민간 자본 유치를 위한 정책 방안 등을 시행함.
- 독일은 2009년에 철도 43억 유로 등 교통 SOC 확충을 위해 총 112억 유로를 투자함.
- 주요 선진국들의 경우 글로벌 금융위기 이후 경기를 회복하는 데 있어서 건설 투자가 결정적 영향을 미침.
- 독일과 일본 영국의 경우 글로벌 금융위기 직후인 지난 2009년 5%대의 마이너스(-) 성장을 경험함.
- 2010년 이후 이들 국가는 모두 플러스(+) 성장률을 기록하였는데, 이에는 건설 투자의 성장 기여도가 GDP 성장률 회복에 긍정적 영향을 미침.
- 이후 이들 국가의 건설투자 성장 기여도가 낮아질 경우 경제 성장률이 동일하게 낮

아지는 패턴을 보여, 건설 투자가 주요 선진국들의 경제 성장에 중요한 영향을 미칠 수 있음.

- 우선 독일의 경우 2011년 경제 성장률이 3.3%를 기록하였는데, 2011년 건설투자 성장 기여도는 0.68%p로 높았음.
 - 그러나, 경제 성장률이 2012년과 2013년 각각 0.7%, 0.4%로 1% 아래로 낮아짐.
 - 이 기간 동안 건설투자 성장 기여도는 -0.12%p, -0.02%p로 마이너스(-)를 기록함.
- 일본은 2011년에 -0.5%의 경제 성장률을 기록했는데, 이때 건설투자 성장 기여도는 -0.04%p였음.
 - 이후 경제 성장률은 2012년과 2013년 각각 1.8%, 1.6%를 기록 양호한 모습을 보임.
 - 이 시기 건설투자 성장 기여도는 각각 0.25%p와 0.33%p로 건설 투자 회복이 경제 성장에 긍정적 역할을 한 것을 알 수 있음.
- 영국의 경우 경제 성장률이 2011년에 1.1% 증가한 이후 2012년에 0.3%로 주춤했는데, 이 시기의 건설투자 성장 기여도가 0.33%p에서 -0.36%p로 건설 투자가 급격히 위축되었음.
 - 2013년에 경제 성장률이 1.7%로 양호한 모습을 보였는데, 이 시기 건설투자 성장 기여도는 0.02%p를 기록함.

<표 12> 주요 선진국의 경제 성장률 및 건설 투자의 성장 기여도

(단위 : %, %p)

구분	GDP 성장률			성장 기여도								
				건설 투자			비주거용 건설 투자			주거용 건설 투자		
	독일	일본	영국	독일	일본	영국	독일	일본	영국	독일	일본	영국
2009	-5.1	-5.5	-5.2	-0.27	-0.57	-1.70	-0.15	-0.09	-0.66	-0.12	-0.49	-1.04
2010	4.0	4.7	1.7	0.28	-0.29	0.20	0.06	-0.16	-0.23	0.23	-0.13	0.42
2011	3.3	-0.5	1.1	0.68	-0.04	0.33	0.24	-0.15	0.24	0.44	0.12	0.08
2012	0.7	1.8	0.3	-0.12	0.25	-0.36	-0.18	0.17	-0.15	0.06	0.08	-0.21
2013	0.4	1.6	1.7	-0.02	0.33	0.02	-0.04	0.08	-0.12	0.02	0.25	0.14

자료 : OECD.

2. SOC 투자 감소에 따른 일자리 축소

가. 일자리 창출과 SOC 투자

- 건설산업은 전통적으로 타 산업에 비해 일자리 창출 효과가 큰 산업으로 평가됨.
- 건설업의 취업유발계수를 살펴보면, 2010년 기준 건설업의 취업유발계수는 13.7로서 이는 건설업에서 최종 수요가 10억원 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수가 13.7명에 이른다는 것임.
- 건설업의 취업유발계수를 타 산업과 비교해보면, 농림어업과 서비스업 다음으로 취업유발 효과가 높고, 전 산업 평균보다 취업유발효과가 높은 것을 알 수 있음.
- 고용주를 제외한 피고용자만을 대상으로 한 일자리 창출 효과인 고용유발효과에서도 건설산업은 2010년 기준 10억원당 12.1명을 기록해 전 산업 평균인 8.3에 비해 훨씬 높은 수준임.

<표 13> 산업별 취업유발효과의 비교

구 분	전 산업 평균	건설산업	제조업	서비스업	농림어업	광업	전력/가스/수도
취업유발계수	12.9	13.7	9.3	16.6	37.3	7.8	2.5

주 : 취업유발계수는 특정 산업 부문에 대한 최종 수요가 10억원 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수를 의미함.

자료 : 한국은행, 2010년 산업연관표.

- 아울러 건설산업의 일자리 창출 효과는 사회 취약 계층인 저소득층 근로자에 대한 일자리 창출 효과가 특히 크다는 특징이 있음.
- 이는 건설산업의 경우 공사 현장에서 일하는 대다수의 피고용자가 단순 노무직이거나 현장 기능직이기 때문임.
- 결과적으로 건설 투자가 증가하면, 사회 취약 계층인 서민들의 일자리가 증가하여, 사회 취약 계층을 대상으로 생산적 복지 혜택을 늘리는 결과를 가져오게 됨.

나. SOC 투자 감소에 따른 일자리 축소 효과

- 이상에서 살펴본 바와 같이 건설산업의 일자리 창출 효과, 특히 사회 취약 계층에 대한 일자리 창출 효과가 크지만, 2008년 이후 건설경기 침체로 건설업 취업자 수가 지속적으로 감소했음.

- 기존 연구에 의하면, 2008~12년의 건설경기 침체기 동안 2009년을 제외하고, 건설 투자 감소로 인해 총 51.1만명의 취업자 수 감소 효과가 발생한 것으로 추정되었음.⁸⁾
- 이는 연간 평균으로 4년 동안 매년 12.8만명의 취업자 수 감소 효과가 발생한 것임.
- 특히 사회 취약 계층인 기능직, 단순 노무직 등의 취업자 수 감소 효과가 컸음.
- 2014~18년 국가재정운용계획상에서 SOC 예산의 삭감 계획을 기초로 취업자 감소 효과를 산출해보면, 3년 동안 총 16.8만명의 취업자가 감소할 것으로 추정됨.
- 국가재정운용계획을 기초로 2015년 SOC 예산 대비 2016~18년 동안 감소 예상되는 예산 규모를 산출하고, 여기에 건설산업 취업유발계수를 곱해 향후 3년 동안 예상되는 취업자 수 감소 규모를 추정함.
- 정부는 정부 SOC 예산을 2015년 24.8조원 대비 2016년에 2.42조원, 2017년에 4.15조원, 2018년에 5.7조원 삭감하기로 계획을 수립했음.⁹⁾
- 동 계획대로 정부가 SOC 예산을 삭감하면 3년 동안 총 16.8만명의 취업자 수 감소 효과가 발생할 것으로 추정됨. 이는 연간 5.6만명의 취업자 수가 감소하는 효과임.
- 직종별로 보면 기능직, 단순 노무직 등 사회적 취약 계층에서의 취업자 감소 효과가 클 것으로 추정됨.
- 결국 SOC 투자 감소는 일자리 감소 효과, 특히 사회 취약 계층의 일자리 감소 효과가 커 생산적 복지 차원의 정책과도 배치되는 결과를 초래하게 됨.

<표 14> 정부 SOC 예산 축소로 인한 취업자 수 감소 효과

구분	합계	관리자	전문가 및 관련 종사자	사무 종사자	서비스 종사자	판매 종사자	농림어업 숙련 종사자	기능원 및 관련 기능 종사자	장치, 기계 조작 및 조립 종사자	단순 노무 종사자	
건설업 취업유발계수	13.7	0.6	1.5	1.9	0.3	1.1	0.2	4.3	1.7	2.1	
취업 감소 인원(명)	2016년	33,262	1,509	3,692	4,725	700	2,559	461	10,404	4,219	4,992
	2017년	56,907	2,582	6,317	8,085	1,197	4,379	789	17,801	7,218	8,541
	2018년	78,178	3,547	8,678	11,106	1,645	6,015	1,084	24,454	9,915	11,733
	합계	168,347	7,639	18,687	23,917	3,542	12,953	2,333	52,659	21,351	25,266
	평균	56,116	2,546	6,229	7,972	1,181	4,318	778	17,553	7,117	8,422

주 : 취업유발계수는 특정 산업부문에 대한 최종 수요가 10억원 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수를 의미함.

자료 : 한국은행 '2010년 산업연관표'.

8) 한국건설산업연구원, '건설경기 침체로 인한 경제 성장률 저하 및 일자리 감소 효과 추정과 시사점', 2013.4, p.18 참조.

9) 올해 하반기 편성된 추경 예산상의 SOC 예산 증액분은 감안하지 않고 산출한 SOC 예산 감소 규모임. 추경예산 편성은 매우 예외적인 상황을 감안해 향후 SOC 예산 감소 규모 및 취업자 수 감소 효과 추정에서 제외했음.

3. 사회·경제 성장에 필요한 충분한 SOC 시설 부족

가. 선진국 대비 교통 SOC 스톡의 부족

- 개별 국가의 경제가 성장하기 위해서는 기술 혁신과 생산성 향상과 더불어 생산 요소 중 하나인 자본의 투입이 중요함.
- 설비 투자와 더불어 중요한 고정자본 형성을 위한 투자 중 하나인 건설투자 역시 경제의 지속적인 성장을 위해 충분히 구비되는 것이 필요함.
- 특히 사회간접자본인 SOC는 물류망 구축, 생산성 향상 등 경제 성장에 간접적 역할을 하는 자본을 구축해 경제 성장을 촉진할 수 있어 신규 SOC 구축과 더불어 노후 SOC의 생산성 향상 등이 경제 성장의 매우 중요한 기반을 제공한다고 볼 수 있음.
- SOC 시설의 이러한 중요성에도 불구하고, 근래 들어 우리나라의 SOC 공급이 어느 정도 충분히 공급되었다는 시각이 확산되고 있음.
- 우리나라의 건설 투자 및 SOC 시설 확충이 1990년 이후 본격화되어 지난 20여 년간 SOC 스톡이 지속 증가해 온 것은 사실임.
- 그러나, 주요 선진국들과 SOC 스톡을 비교, 분석해볼 경우 아직 선진국들과 SOC 스톡은 일정 수준 격차를 보이고 있음.
- 향후 우리나라가 서구 선진국과 같은 선진국으로 도약하기 위해서는 지속적인 SOC 투자가 필요한 상황임.
- 도로의 경우 국토면적당 도로 연장이 OECD 국가들 가운데 최하위 수준임.
- 2012년 기준 우리나라의 국토면적당 도로 연장은 1.06(km/km²)인 데 비해 영국(1.72), 일본(3.20), 네덜란드(3.01), 벨기에(5.04)에 크게 못 미치는 수준이며, 노르웨이나 호주, 미국 등 산간 지역이거나 국토 면적이 넓은 나라를 포함할 경우 OECD 34개국 중 20위권 이하에 불과함.
- 국토 면적과 나라의 인구를 종합적으로 감안해 가장 객관적으로 도로보급률을 비교할 수 있는 지표인 국토계수당 도로보급률의 경우 2012년 기준으로 우리나라는 1.49에 불과해 OECD 33개국(34개국 중 에스토니아 제외) 중 29위에 불과함.

<표 15> 주요 국가별 도로 보급률

구분	도로 연장 (km)	면적 (천km ²)	인구 (천명)	차량 (천대)	면적당 도로연장 (km/km ²)	인구당 도로연장 (km/천명)	인구당 도로연장 (km/천대)	국토계수당 도로보급률
한 국	105,703	100	50,004	18,870	1.06	2.11	5.60	1.49 (29위)
미 국	6,545,326	9,832	315,791	246,283	0.67	20.73	26.58	3.71 (16위)
일 본	1,209,800	378	126,435	75,176	3.20	9.57	16.09	5.53 (6위)
영 국	419,628	244	62,798	32,361	1.72	6.68	12.97	3.39 (19위)
프랑스	1,028,446	549	63,458	37,435	1.87	16.21	27.47	5.51 (5위)
독 일	643,782	357	81,991	46,159	1.80	7.85	13.95	3.76 (15위)
스페인	667,064	301	60,964	40,475	2.22	10.94	16.48	4.92 (12위)

주 : 국토계수당 도로 밀도(도로보급률) = 도로 연장(km) / √[국토면적(km²)X인구(천명)].

자료 : 국토교통부 보도자료 '우리나라 도로보급률, OECD 34개국 30위 수준'(2013. 5. 29).

- 철도보급률 역시 도로보급률과 마찬가지로 OECD 평균에 미치지 못해 교통 인프라 전반이 선진국 대비 부족한 상태임.
- 철도보급률은 2009년 기준으로 0.034km/km²에 불과해 체코(0.12km/km²), 벨기에(0.117km/km²), 룩셈부르크(0.106km/km²), 독일(0.094km/km²) 등에 비해 매우 뒤처져 있음.
- 특히, OECD 국가들의 평균 0.046km/km²에도 미치지 못하였으며, 철도보급률 순위가 OECD 34개국 중 18위에 그쳤음.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 교통 인프라의 보급 수준이 주요 선진국에 비해 매우 부족한 반면, 통신과 전력 등의 인프라는 상위 수준이어서 대조를 이룸.
- 2010년 국내 전력 생산량은 478TWh(테라와트아워)로 OECD 국가 중 6위이며, 통신 시설의 경우 100명당 유선전화 회선 수가 59.2로 OECD 국가 중 2위로 높은 수준임.
- 이렇게 교통 인프라 보급 수준이 선진국에 비해 매우 부족한 수준인데도 불구하고, 최근 몇 년 동안 교통 인프라에 대한 투자는 매우 부족했음.
- 특히, 고속철도를 중심으로 투자가 이뤄졌던 철도와 달리 도로에 대한 투자가 부족해 2008~12년 동안 도로 연장이 1.4% 증가에 그침.

나. 교통 SOC 투자 미흡으로 교통 혼잡 및 물류 비용 높아

- 위에서 살펴본 바와 같이 선진국 대비 교통 SOC 스톡의 부족으로 교통혼잡비용 및

물류비용 등이 주요 선진국 대비 높은 것으로 나타나고 있음.

- 우리나라의 전국 교통혼잡비용¹⁰⁾은 2015년 기준으로 33조 4,000억원으로 GDP 대비 2.16%에 이르는 것으로 예측되는데, 이 규모는 2010년 대비 17.0% 증가함.¹¹⁾
 - 이 비용 규모는 고속도로를 매년 약 887km, 인천국제공항을 3.8개 건설할 수 있는 규모로 교통 혼잡 완화를 위한 노력이 필요¹²⁾
 - 주요국과 비교할 때 미국의 교통혼잡비용인 136.6조원보다는 적지만 GDP 대비 비율로 보면, 우리나라가 2.16%인 데 비해 미국은 0.83%에 불과함.
 - 교통혼잡비용의 증가는 국민들의 생활 불편 증가와 함께 국가 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용함.

<표 16> 전국 교통혼잡비용 추이 및 예측

(단위 : 십억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증가율
계	23,540	24,621	26,172	26,903	27,706	28,509	29,097	30,315	31,420	32,385	33,350	3.54
지역간	9,094	9,180	9,684	9,881	10,064	10,436	10,742	11,130	11,418	11,737	12,057	2.86
도시간	14,446	15,441	16,488	17,022	17,641	18,073	18,355	19,185	20,002	20,647	21,293	3.96
GDP 비중	2.56	2.55	2.54	2.44	2.41	2.25	2.18	2.20	2.20	2.18	2.16	-

자료 : 한국교통연구원, 보도자료, 2014. 4. 22.

- 도시부 도로의 교통혼잡비용이 전체의 63.8%로 지역간 도로보다 많으며, 연평균 증가율이 3.96%로 지역간 도로 2.86%보다 높게 나타나고 있어, 지역간 도로에 비해 대도시권의 교통 상황이 점차 악화되는 것을 보여주고 있음.
 - 혼잡 비용의 비중이나 증가율을 고려할 때 도시 내 교통혼잡비용을 줄이기 위한 교통 SOC 투자가 추가적으로 필요한 상황임.
 - 수도권을 비롯해 대도시권의 순환도로 사업, 기존 간선도로 확장 및 지하화 등을 통해 도시부의 교통혼잡비용을 줄이기 위한 대책 마련이 필요함.

10) 교통혼잡비용(Traffic Congestion Cost)은 환경오염, 교통사고 비용과 함께 교통 수요의 증가에 따른 사회적 비용을 말하며, 차량운행 비용과 시간가치 비용의 합으로 이루어짐. 차량운행 비용은 고정비(인건비, 감가상각비, 보험료, 제세공과금 등), 변동비(연료소모비, 유지정비비, 엔진오일비 등)로 구성되고, 시간가치 비용은 수단별(승용차, 버스), 목적별(업무, 비업무) 재차인원의 시간가치 비용을 적용함.

11) 한국교통연구원, 보도자료, 2014. 4. 22.

12) 고속도로 신설 4차로 기준 평균 건설비 약 376억원/km, 인천국제공항 건설비 약 7.9조원 기준 ; 한국교통연구원, 보도자료(2014. 4. 22) 재인용.

- 한편, 국내 물류 활동 과정에서 발생한 국가 물류비 역시 지속적으로 증가하고 있음.
 - 2012년 기준 국가 물류비는 151조 9,798억원에 이르며, 전년 대비 1.6% 증가했음.
 - 국가 물류비는 물동량의 증가 및 부가가치 물류 활동의 활성화로 인하여 꾸준히 증가 추세를 보이고 있음.
- GDP에서 차지하는 국가 물류비의 비중을 살펴보면, 우리나라는 2012년 기준으로 11.94% 수준임. 이는 중국(18.1%)에 비해서는 낮으나, 미국(7.98%), 일본(2010년 7.46%)에 비해서는 높은 수준임.
- 국가 물류비의 증가 및 높은 비중은 물동량의 증가에도 원인이 있겠지만, 미국, 일본 등에 비해 국토 면적이 좁은데도 불구하고 물류비 비중이 높고, 꾸준히 증가하고 있다는 점을 감안할 때 교통 인프라의 효율성을 향상시키기 위한 추가 건설과 확장, 고속화 등이 지속적으로 필요하다고 볼 수 있음.

<표 17> 국가 물류비 추이

(단위 : 십억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국가 물류비	95,792	100,515	107,479	120,262	116,238	131,242	149,654	151,980
GDP 대비 물류비 비율	11.1	11.1	11	11.7	10.9	11.2	12.1	11.9

자료 : e-나라지표.

- 이상에서 살펴본 교통혼잡비용 및 물류비용 문제는 결국 우리나라 제품의 국제 원가 경쟁력을 약화시키고, 기업의 수익성을 악화시키는 결과를 초래하며, 국민의 삶의 질이라고 할 수 있는 ‘교통 복지’ 수준을 떨어뜨리는 결과를 초래해 개선이 필요함.

IV. SOC 투자 정책의 주요 과제

1. SOC 예산의 적정 수준 유지

- 2008~15년 간 SOC 예산은 2009년에 24.4%로 증액이 되었다가, 2010~12년 간은 지속적으로 감소하였으며, 이후 2014~15년 간은 증가와 감액이 반복적으로 시행되었다

- 가, 2016년에는 대폭 감액될 것으로 예상되고 있음.
- 2008년 말 발생한 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 2009년 SOC 예산이 증액되었고, 이후 경제가 안정되었다는 판단 하에 SOC 예산을 지속적으로 감액 편성함.
- 즉, 건설 투자는 일자리 창출, 생산유발효과 등 경기 부양 효과가 크기 때문에 정부는 경기 불황시 SOC 투자 확대 정책을 추진함.
- 건설 투자의 GDP 성장 기여도를 살펴보면, SOC 예산이 확대된 2009년에 0.6%p의 성장 기여도를 보였으며, SOC 예산을 감축한 2010~12년 간 마이너스(-) 성장률을 기록했으며, 다시 SOC 예산을 증액한 2013년에 0.76%p의 경제 성장 기여율을 보임.

<표 18> SOC 예산 추이

(단위 : 조원, %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SOC 예산	20.5	25.5 ¹⁾	25.1	24.4	23.1	25.0 ¹⁾	23.7	24.8 ³⁾	20.9 ²⁾
전년 대비 증감률	-	24.4	-1.6	-2.8	-5.3	8.2	-5.2	4.6	-15.7
건설 투자의 GDP 성장 기여도	-0.49	0.60	-0.64	-0.54	-0.58	0.76	0.15	-	-

주 : 1) 추경 포함. ; 2) 부처별 예산 요구안. ; 3) 추경 감안시 26.1조원 예상(7월 24일 기재부 보도자료 참고).

- 국내외 주요 기관들은 2016년도 한국 경제에 대해 금년에 비해 크게 호전될 것으로 예상하고 있지 않은 상황으로 경기 진작 차원 및 건설 투자를 통한 경제 성장의 견인을 위해서는 SOC 예산의 대폭적인 감축은 바람직하지 않을 것으로 판단됨.
- 현재 국내 경제는 저물가, 내수 위축, 수출 부진을 겪고 있는 상황으로 경기 부양을 위한 대책 마련이 필요한 상황이며, 2016년에도 경기 부양을 위한 다각적인 대책 마련이 필요할 것으로 보임.
- 한편, 국가기간교통망계획¹³⁾에 따르면 2011~20년 간 국가 기간교통시설 확충에는 국고 기준으로 총 185조원이 소요될 것으로 계획함.
- 도로, 철도, 공항, 항만, 물류 등 기타 시설의 확충을 위한 목표 계획을 원활히 달성하기 위해서는 2011~20년 간 교통 SOC 투자에만 단순 계산으로 연평균 18.5조원 규모가 필요함.

13) 국가기간교통망계획은 「국가통합교통체계효율화법」에 의해 20년 단위로 마련되며, 육상·해상·항공 등 교통 정책과 시설 확충 등 교통 관련 계획에 관한 최상위 계획.

<표 19> 국가기간교통망계획 제2차 수정계획의 주요 추진 전략 및 과제

5대 추진 전략	추진 과제
부문간 효율적 스톡 조정을 통한 국가 경쟁력 강화	국가 교통 체계의 종합 조정 및 효율성 강화
	KTX 중심 철도고속화 및 도로 기능 효율화
	항공·해운·물류 경쟁력 강화
교통 연계성 강화를 위한 인터모달리즘 구현	교통수단간 연계 환승 체계 강화
	인터모달리즘 실현을 위한 물류 거점 연계 교통 체계 구축
21세기 글로벌 교통·물류 강국 실현	육·해·공 통합 연계 국제 교통망 구축
	국제 교통·물류 시장 통합 대응
저탄소 녹색 성장형 교통 체계 구축	녹색 성장형 교통 체계 전환
	미래형 교통 기술 개발 및 구현
선진국 수준의 교통 서비스 제공	교통 안전 및 재난 대응, 보안 검색 체계 강화
	교통 서비스의 사회적 형평성 강화

자료 : 국토해양부, '국가기간교통망계획 제2차 수정계획 확정·고시' 보도자료, 2011. 1. 18.

<표 20> 2011~20년 국고 기준 총투자 사업비

(단위 : 조원, %)

구분	도로	철도	공항	항만	물류 등 기타	계
투자비	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. ; 박용석, 경제 및 사회 발전 지원을 위한 SOC 투자 정책 방향, 건설이슈포커스 2012-16, 2012. 10. 15, p.23 재인용.

- 그런데 국가기간교통망계획에서 제시하고 있는 신규 사업 이외에도 노후 인프라에 대한 유지·보수·성능 개선에 대한 사업이 증대될 것으로 예상되는바, 이 부문에 대한 대폭적인 예산의 확대가 필요함.
- 주민들의 생활 편익에 직접적으로 영향을 미치는 지방도와 시·군도 등의 개선에 중앙정부의 역할을 강화할 필요가 있음.
 - 재정 자립도 악화, 복지비 증가 등으로 지자체 차원의 SOC 투자 재원 확보가 어려워져 지역(경향)간·공급 주체(국가 및 지자체)간 SOC 시설 수준의 격차는 더욱 벌어질 우려가 있음.
 - 국가에서 직접 시행하는 고속도로, 국도의 도로 포장률은 100%에 달하고 있지만 지자체에서 담당하고 있는 지방도, 시군도의 도로 포장률은 상대적으로 낮음.
 - 정부의 재정 지원이 있는 국가지원 지방도, 국도대체 우회도로, 광역도로의 경우 지

자체의 재원이 부족하여 공기 지연 또는 사업 철회가 발생할 수 있음.¹⁴⁾

- SOC 시설의 확보는 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되기 때문에 안정적인 재원 확보가 필요함.
 - 특히, 안정적인 재원 확보 없이는 중장기 SOC 투자 계획의 수립이 어렵고, 적기에 시설 확충은 더욱 곤란할 것임.
 - 이에 따라 SOC 투자를 과도하게 줄였다 늘렸다 하기 보다는 안정적으로 유지하는 것이 필요할 것으로 판단됨.
- 2016년도 SOC 예산의 지나친 감액보다는 적정 수준을 유지해야 할 것임.
 - 국내의 침체된 경제 상황을 감안할 경우 경기 부양에 대한 다각적 대책 마련 필요
 - 국가 교통 체계의 원활한 구축 지원을 통한 국가 경쟁력 제고
 - 노후 인프라에 대한 안전도 제고 및 개선
 - 오지·낙후 지역의 교통권 확보 및 지역 균형 발전 차원에서 지방 인프라 구축에 대한 중앙정부의 지원 확대
 - 기 공사 중인 SOC 사업의 적기 준공 등

2. 교통기본권의 확립과 교통·에너지·환경세법의 존치

가. 교통기본권을 통한 ‘교통 복지’의 확립

□ 교통기본법의 제정 배경 및 동향

- 프랑스, 일본과 같은 주요국들은 국민들의 기본적인 교통권을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있음.
 - 프랑스는 1975년 「장애자기본법」을 제정하여, 장애인도 일반인과 동등한 참여 기회를 보장하였으며, 1982년 장애인을 포함하여 모든 국민에 대해 새로운 권리인 교통권을 인정하는 최초의 성문법인 「교통기본법」을 제정함.¹⁵⁾
 - 일본은 1980년대에 들어 지방 대중교통의 쇠퇴와 장애인과 노인을 비롯한 교통 약자의 ‘이동의 자유’를 보장하자는 운동이 시작되었고, 2012년 지방의 정립철도(주)의 사

14) 박용석(2012. 10. 15), p.34 재인용.

15) 국토교통부(<http://molit.go.kr>) ; 박용석(2013. 9. 25), p.31 재인용.

업 폐지를 계기로 지역 공공 교통 문제가 긴급한 과제로 부상되어 2013년 11월 「교통정책기본법」이 제정됨.¹⁶⁾

- 우리나라에서도 국민의 보편적이고 편리하며 안전하게 육상·해상·항공 교통 서비스를 제공하기 위한 「교통기본법」의 제정을 추진하고 있음.
 - 정부는 「교통기본법」을 국무회의 의결(2011. 4)을 거쳐 국회에 제출했지만, 제18대 국회가 2012년 5월 해산되기 이전에 본회의를 통과하지 못하여 법안이 폐기됨.
 - 2014년 9월에 의원입법(이철우 의원 등 11인)으로 「교통기본법」이 발의되어 현재 국토교통위원회에 회부되어 있는 상황임.
- 의원입법으로 발의된 「교통기본법」은 교통 관련 정책에 대한 중장기적 차원의 기본적인 교통 정책의 방향을 설정하고, 서민과 사회적 약자에 대한 보호를 위하여 국민의 교통권을 보장하는 것을 기본 방향으로 정했으며, 주요 내용은 다음과 같음.
 - 중장기적 차원의 기본적 교통 정책 방향 제시(안 제6조부터 제12조까지)¹⁷⁾
 - 교통권(交通權)의 보장 및 진흥 시책 방향의 제시(안 제13조 및 제14조)¹⁸⁾
 - 국가 및 지자체는 국민의 보행권 보장 및 진흥을 위한 의무를 지며 국민은 신체적·사회적·경제적·지역적 여건에 따라 차별받지 아니한다는 점을 명시(안 제15조)
 - 최저 교통 서비스의 지표·기준 및 교통 서비스 조사·평가(안 제16조 및 제17조)
 - 교통 서비스 취약 지역의 지정 및 지원 등(안 제18조 및 제19조)¹⁹⁾
 - 교통산업의 체계적 육성 및 지원 등(안 제23조부터 제29조까지)
 - 교통복지기금의 설치(안 제30조부터 제32조까지)²⁰⁾
- 「교통기본법」의 제정을 통해 서민과 사회적 약자에 대한 보호를 위하여 국민의 교통

16) 박종철, 일본의 교통정책기본법 입법 배경과 주요 내용, 최신 외국 법제 동향, 한국법제연구원, 2014, pp.59~60.

17) 육상·해상·항공 교통 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 통합 교통, 공공 교통, 지속가능 교통, 교통 안전, 교통 보건위생, 교통 기술 등의 기본적 방향을 제시함.

18) 서민과 사회적 약자에 대한 보호를 위하여 교통권의 보장 및 강화가 필요, 국가 및 지방자치단체는 국민의 교통권 보장 및 진흥을 위한 의무를 지며 국민은 신체적·사회적·경제적·지역적 여건에 따라 차별받지 아니한다는 점을 명시하고, 교통권 진흥을 위한 시책 방향을 제시함.

19) 최저 교통 서비스를 제공받지 못하는 지역의 교통 서비스를 개선하기 위해서는 종합적인 개선 대책을 수립하고 그 시행을 담보할 수 있는 점검 절차를 마련할 필요가 있음. 지방자치단체의 장은 최저 교통 서비스 수준에 미달하는 지역에 대하여 대상 지역의 위치 및 범위, 최저 교통 서비스 기준 대비 달성 목표, 대중교통 수단의 운행 확충 등을 포함한 교통 서비스 개선 대책을 수립하고, 그 시행 결과를 국토교통부 장관에게 제출하도록 함.

20) 국민의 교통권을 보장하고 교통 서비스의 개선을 위하여 필요한 비용을 지원하기 위하여 교통복지기금의 설치가 필요함. 기금의 재원은 정부와 정부 외의 자의 출연금, 교통유발부담금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금 수익금, 복권 기금 등으로 조성함.

권을 보장하는 것은 바람직한 정책 방향으로 조속한 제정이 필요할 것으로 판단됨.

□ 「교통기본법」의 제정시 교통 인프라 확충에 대한 고려 필요

- 「교통기본법」 기존 제정안의 교통 약자를 위한 대중교통 체계의 개선도 필요하지만 지역적으로 불균형화되고, 특히 낙후·오지 지역 주민들을 위한 교통 인프라에 대한 개선도 포함되어야 함.
 - 교통 SOC 투자의 가장 중요한 목적 중 하나는 국민의 자유로운 이동권 보장에 있는데, 특히 낙후·오지 지역의 교통망 확충을 통한 국민의 삶의 질 제고 필요
 - 이동권은 국민의 기본적인 경제 활동을 위해 반드시 필요하며 자연적으로 보장되는 보편적인 권리로, 주요국은 개인의 경제 활동과 기초적인 이동권을 보장하는 도로교통 부문 예산을 복지 예산에 포함(프랑스 등은 1980년대부터 도입)²¹⁾
- 도로의 비포장 및 미개통도 비율을 보면 대도시, 고속도로, 국도 등은 낮게 나타나는 반면, 국민의 생활에 직접적인 관련성이 높은 지방도, 시도 및 군도의 경우 상대적으로 높게 나타나는데, 이는 낙후·오지 주민들의 이동권을 제한할 수 있음.
 - 도로 포장률은 서울이 100%인 데 비해 경남은 71.4%에 불과하며, 비포장 및 미개통도 비율의 경우 고속도로는 0%이지만, 지역 주민들의 생활 속에서 이용도가 높은 시도, 군도는 각각 27.4%, 34.1% 수준으로 나타나고 있음.

<표 21> 도로별 미포장 및 미개통 비율 현황(2013. 12. 31일 기준)

구분	고속도로	일반국도	특별·광역시도	지방도	시도	군도
미포장 및 미개통 비율(%)	0	2.3	1.2	15.7	27.4	34.1

자료 : 국토교통부, 『2014 도로업무편람』, 2014.

<표 22> 전국 광역시도별 도로 포장률 현황(2013. 12. 31일 기준)

(단위 : %)

시도별	포장률	시도별	포장률	시도별	포장률	시도별	포장률
서울	100.0	광주	99.6	강원	72.1	전남	78.7
부산	97.5	대전	100.0	충북	82.5	경북	75.6
대구	100.0	울산	98.0	충남	82.5	경남	71.4
인천	95.0	경기	88.4	전북	74.0	제주	83.8

자료 : 전거서.

21) 국토해양부, 『SOC 투자의 이해 높이기』, 2012, p.20.

- 지역간 교통 SOC 스톡의 불균형이 존재하는바 이에 대한 해소가 필요함.
- 국토계수당 도로보급률은 서울과 제주만이 유일하게 3.0을 상회하고, 나머지 지역에서는 이에 미치지 못하는 실정임. 특히 대구, 인천, 울산, 세종, 충북, 충남, 경북 등은 국토계수당 도로보급률이 2.0에도 미치지 못해 낮은 상태임.

<표 23> 2013년 기준 시도별 도로 보급 현황

구분	면적당 도로 연장 (km/km²)	인구당 도로 연장 (km/천명)	자동차당 도로 연장 (km/천대)	국토계수당 도로보급률	구분	면적당 도로 연장 (km/km²)	인구당 도로 연장 (km/천명)	자동차당 도로 연장 (km/천대)	국토계수당 도로보급률
전국	1.06	2.09	5.48	1.49	경기	1.26	1.06	2.83	1.16
서울	13.59	0.81	2.76	3.31	강원	0.60	6.59	15.68	2.00
부산	4.03	0.88	2.62	1.88	충북	0.89	4.20	9.76	1.93
대구	2.97	1.05	2.53	1.77	충남	0.85	3.45	7.90	1.72
인천	2.64	0.96	2.40	1.59	전북	1.00	4.29	10.29	2.07
광주	3.60	1.23	3.18	2.10	전남	0.86	5.52	13.18	2.18
대전	3.85	1.36	3.43	2.29	경북	0.65	4.55	10.15	1.72
울산	1.66	1.53	3.63	1.60	경남	1.24	3.93	8.75	2.21
세종	0.89	3.64	7.77	1.80	제주	1.73	5.48	9.54	3.08

자료 : 전게서.

- 이상에서 보는 바와 같이 교통기본권을 확립하기 위해서는 소프트웨어적인 교통 체계 개선과 같은 조치뿐만 아니라 하드웨어적인 교통 인프라 확충도 매우 중요한바, 이를 위한 재원 확충 방안이 모색되어야 함.
- 교통 인프라 확충에 활용되고 있는 교통시설특별회계(이하 교특회계)와 교특회계의 핵심 재원을 제공하고 있는 교통·에너지·환경세를 통한 재원 조달 방안의 검토가 필요할 것으로 판단됨.
- 교특회계의 교통체계관리계정은 대중교통 수단의 고급화 및 다양화, 시설의 확충 및 개선에 필요한 자금 융자 사업을 추진하고 있음.

나. 교통·에너지·환경세법의 존치 필요

- 휘발유와 경유를 과세 대상으로 하는 교통·에너지·환경세는 교통 SOC 시설의 확충에 소요되는 재원을 마련하기 위해 1994년에 목적세인 교통세로 도입되어 2015년 12

월 31일까지 부과되고 있음.

- 당초 1994년 1월 1일부터 2003년 12월 31일까지 10년 간 한시적으로 부과될 예정이었으나, 2003년, 2006년, 2009년, 2012년 등 총 4차례에 걸쳐 각 3년 간 연장되었음.
- 정부는 2012년에 목적세 폐지 방침에 따라 교통세뿐만 아니라 농어촌특별세와 교육세 폐지를 추진했지만 부정적인 여론으로 인해 이들 3개 목적세의 일몰 기한을 2015년 12월 31일까지 연장함.

<표 24> 교통·에너지·환경세의 일몰 기한 연장 현황

구분	시기	내용
제정	1994. 1. 1	· 교통세법 시행(2003. 12. 31일까지)
일몰 기한 연기	2003. 12. 31	· 일몰 기한 3년 연장(2006. 12. 31일까지)
세명 변경 및 일몰 기한 연기	2006. 12. 31	· 세명 변경(교통세→교통·에너지·환경세법) 및 세수 활용 대상 확대(교통시설→교통시설, 환경, 에너지·자원, 국가 균형 발전) · 일몰 기한 3년 연장(2009. 12. 31일까지)
일몰 기한 연기	2009. 12. 31	· 일몰 기한 3년 연장(2012. 12. 31일까지)
일몰 기한 연기	2012. 12. 28	· 일몰 기한 3년 연장(2015. 12. 31일까지)

자료 : 국회 기획재정위원회, 교통·에너지·환경세법 일부 개정법률안 심사 보고서, 2012.12.31, p4 참조.

- 교통·에너지·환경세는 1994년에 도입될 때에는 2.5조원이 징수되었다가 2010년 14조원, 2012년 13.8조원, 2013년에는 13.3조원 규모로 확대됨.
- 교통·에너지·환경세수는 모두 교통 SOC 시설에만 투자되는 것이 아니라 환경 개선 사업, 에너지 사업, 국가 균형 발전 등에도 사용되고 있음.
- 2007년부터 교통·에너지·환경세수의 80%는 교통시설특별회계(이하 교특회계)로 전입되고, 15%는 환경개선특별회계, 3%는 에너지 및 자원사업특별회계, 2%는 국가균형발전특별회계로 전입되고 있음.
- 2012년의 경우 전체 교특회계 15조 101억원 중 85.1%에 해당하는 12조 7,691억원이 교통·에너지·환경세로부터 전입됨.

<표 25> 2012년 교통시설특별회계의 세출·세입 현황

(단위 : 억원, %)

연도	총규모	도로계정	철도계정	공항계정	항만계정	교통체계 관리계정
교특회계 총예산	150,101 (100.0)	79,169 (100.0)	44,538 (100.0)	1,207 (100.0)	13,370 (100.0)	11,817 (100.0)
교통·에너지·환경세 전입액	127,691 (85.1)	69,516 (87.8)	36,137 (81.1)	- (0.0)	11,107 (83.1)	10,937 (92.6)

자료 : 국토교통부.

- 전체 SOC 예산은 일반회계, 교특회계, 지역발전특별회계 등으로부터 조달되고 있는데, 그 중 교통·에너지·환경세수를 핵심 재원으로 하는 교특회계가 차지하는 비중은 2014년에 62.6%, 2015년(안)에는 63.3%의 수준임.
- 이와 같이 교통·에너지·환경세가 SOC 예산에 차지하는 비중과 중요도는 매우 크다고 할 수 있음.

<표 26> SOC 자원 중 회계·기금별 예산안 현황(2014년, 2015년(안))

(단위 : 억원, %)

구분	2014년 예산	2015년 예산안
예산	236,895 (100.0)	244,090 (100.0)
- 일반회계	52,041 (22.0)	54,864 (22.5)
- 교통시설특별회계	148,206 (62.6)	154,481 (63.3)
- 지역발전특별회계	28,826 (12.2)	28,923 (11.8)
- 에너지 및 자원사업특별회계	285 (0.1)	300 (0.1)
- 혁신도시건설특별회계	109 (0.0)	68 (0.0)
- 책임운영기관특별회계	383 (0.2)	367 (0.2)
- 행정중심복합도시건설특별회계	6,975 (2.9)	5,001 (2.0)
기금	71	86
- 국유재산관리기금	71	86
합계	236,966	244,176

자료 : 국회예산정책처, 2015년도 예산안 분야별 분석 II, 2014. 10, p.6.

- 교통·에너지·환경세법은 2016년 1월 1일까지 시행할 예정으로 특별법이 폐지될 경우 교특회계의 핵심 재원이 없어지기 때문에 교통 SOC 시설의 투자 자원 조달에 어려움이 발생할 것으로 예상됨.
- 교통·에너지·환경세가 폐지될 경우 교특회계에서 과거 교통세에서 전입되었던 규모를 일반회계에서 배분받아야 하는데, 일반회계의 경우 당시의 정치·경제·사회적 상

- 황을 반영하여 예산이 분배되는바, 자칫 교통 SOC 예산의 안정적 확보에 차질이 있을 가능성이 높을 수밖에 없음.
- 더욱이 사회 일각에서는 “SOC 지출 줄이고 복지 정책 강화”, “구시대적 SOC 투자에 집중할 게 아니라 더 새로운 시대에 대비하기 위해 보편적 복지 확대” 등의 요구가 강하게 제기되고 있음.
- 과거 일반회계로부터 교통시설 투자 재원을 조달하였을 때에는 교통시설에 대한 투자의 불안정성이 존재하였음.
 - 도시정비사업특별회계(1968. 7~1976. 12)가 운영되었던 1975년의 경우 교통 예산이 정부 총예산에서 차지하는 비중이 4.6% 수준이었으나, 1976년 관련 특별회계가 폐지된 이후 일반회계로부터 교통 관련 예산을 조달하였을 시기인 1980년의 경우 교통 예산이 정부 총예산에서 차지하는 비중은 2.0% 수준으로 감소함.²²⁾
 - 목적세의 존치 여부는 획일적인 이론과 원칙에 의해 결정되기보다는 현재 우리 사회가 처한 사안의 특성에 의해 결정되어야 함.
 - 정부는 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세를 정비하는데, 교통·에너지·환경세의 조세 체계는 단일세(휘발유와 경유가 과세 대상) 체계로 농특세나 교육세와 같이 다른 세액에 부과(sur-tax)하는 것과 같이 복잡하지 않음.
 - 또한 교통·에너지·환경세는 세입과 세출의 연계가 어느 정도 일치하여 목적세 고유의 기능을 유일하게 발휘하고 있음.
 - 미국, 독일 등에서도 SOC 예산의 안정적 확충을 위해 1950년대부터 현재까지 목적세를 유지하고 있음.²³⁾
 - 우리나라의 교통 SOC 시설이 충분히 확충되었고, 이들 시설물의 유지·보수·성능 개선을 원활히 할 수 있는 재원의 조달에 큰 어려움이 없을 때 특별세 폐지의 정당성을 갖을 수 있는바, 교통·에너지·환경세의 지속적인 유지가 필요할 것으로 판단됨.
 - 향후 5년 내 도로·철도 등 20년 이상 노후화 대상 교통 시설물이 전체의 25%를 초과해²⁴⁾ 시설물 유지·보수·성능 개선 비용이 점차 증가할 것으로 예상되며, 이미 착

22) 박용석, 교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계 존치의 필요성, 건설이슈포커스 2008-12, 2008, pp.20~21.

23) 미국은 1956년부터 연료세, 자동차세, 타이어세를 재원으로 특별회계를 운영 중이며, 독일은 1955년부터 휘발유세, 자동차세를 재원으로 특별회계를 운영 중임. 국회 기획재정위원회, 교통·에너지·환경세법 일부 개정법률안 심사 보고서, 2012.12.31., p.5.

24) 한국교통연구원(2015. 5)에 의하면 20~30년 된 시설물의 유지보수 예산은 10~20년 된 유지보수 예산에 비해 도로는 2.5배, 철

공된 기 SOC 공사의 적기 준공을 위해서는 안정적 재원 투입이 필요함.

- 정부는 2014년 세월호 참사 사고 이후 사회 전반의 안전관리 강화를 위한 안전 예산을 확충하고 있으며, ‘안전설비 투자펀드’를 조성하고 있음.
 - 안전관리 강화를 위한 인프라 투자, 그리고 재해·재난 예방을 위한 인프라 투자의 핵심 재원으로 교통·에너지·환경세를 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 교특회계의 재원을 교통 SOC의 시설 투자뿐만 아니라 버스를 비롯한 대중교통의 운영에 활용하지는 등의 사회 복지적 차원의 예산 수요가 증가하고 있는바, 교특회계의 핵심 재원인 교통·에너지·환경세의 지속적인 유지는 필요함.
 - 정부는 2015년 세법 개정안에서 교통시설·환경·지역 발전 투자 재원 확보를 위해 교통·에너지·환경세법의 적용 기한을 2018년까지 존치하는 안²⁵⁾을 국회에 제출할 예정

3. 국민의 안전 제고를 위한 SOC 투자 확대

가. 노후 인프라의 업그레이드 및 안전도 제고

- 국내 건설투자는 1990년대에 본격화되었고, 당시 건설된 수많은 SOC 시설들이 향후 노후화가 빠르게 진행될 전망이다.
 - 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(이하 「시특법」)상 1, 2종 시설물 중 사용 연수가 30년 이상된 노후 기반시설물(건축물 제외)은 2008년 말 기준 8.4%에서 2014년 3월 9.5%로 증가하는 데 그쳤으나, 향후에는 그 증가세가 빨라질 전망이다.
 - 2024년에 준공 후 30년 경과 1, 2종 기반시설물 수는 2014년 대비 2배 이상 급증할 전망이며, 동 시설물의 비중 역시 21.5%에 이를 전망이다.
- 향후 SOC 시설의 노후화가 점점 빠르게 진행되는 가운데, 2020년 이후에는 준공 후 30년이 경과한 SOC 시설이 급증하면서 시설물 유지보수에 대한 수요가 증대될 전망이다.
 - 1990년대에 신축된 SOC 시설들은 2020년 이후에는 준공된 지 30년이 경과하게 됨.
- 2020년 이후 SOC 시설의 유지보수 수요가 급증하지만, 향후 SOC 투자 재원의 부족

도는 9배 가량 많이 소요되며, 이로 인해서 현재 4조원 수준인 시설물 유지보수 예산은 10년 이내 10조원을 초과해 2030년 14조원에 이를 것으로 예상함.

25) 기획재정부, 2015년 세법 개정안, 보도자료 4(상세본), 2015.8.6, p.133.

- 으로 동 SOC 시설들에 신속하게 적절한 유지보수가 이뤄지기 어려울 것으로 우려됨.
 - 현재, 국가재정운용계획상 향후 정부의 SOC 예산을 축소할 것으로 계획하고 있는바, 이럴 경우 한정된 예산으로 신규 건설 수요와 함께 급증하는 유지보수 수요를 모두 충족하기 어려울 것으로 예상됨.
 - 따라서 노후화된 SOC 시설에 대해 재·개축과 같은 적극적 방식의 유지보수보다는 소규모 보수·보강 위주의 소극적인 방식의 유지보수가 추진될 가능성이 큼.
 - 현재에도 공공 시설물 관리 주체의 예산 부족으로 1, 2종 시설물에 대한 보수·보강이 신속히 이뤄지지 않는 경우가 적지 않다는 점을 감안하면, 향후 급증하는 유지보수 수요에도 불구하고 예산 부족으로 인해 적절한 유지보수 조치가 이루어지지 않는 노후 SOC 시설이 증가할 것으로 우려됨.
- 이에 따라 노후 인프라 시설의 유지·보수·성능 개선을 위한 관련 예산의 확보 및 안정적인 공급이 필요함.

나. 재해·재난 예방 및 시설물 관리의 선진화

- 기후 및 환경 변화로 각종 자연 재해 및 재난이 증가 추세에 있고, 우리나라 역시 최근 집중호우, 산사태, 태풍, 해일, 가뭄, 지진 등 자연 재해가 증가하고 있음.
 - 2011년 여름에는 수도권 집중호우로 인해 서울 남부 권역의 우면산에 산사태가 발생해 인명 피해를 포함해 큰 재산 피해가 남.
 - 이 외에도 집중호우로 인한 광화문 광장 수몰, 주요 간선도로 침몰, 태풍으로 인한 피해 등이 지속되고 있음.
- 따라서 과거 자연재해 발생 확률과 재해 수준에 대비해 설계, 시공한 SOC에 대한 재설계, 재축을 비롯한 유지보수가 필요한 상황임.
- 최근 지진에 대비한 내진 보강은 실시되고 있으나, 이외에도 집중호우, 태풍, 산사태 등 다양한 자연 재해, 재난에 대비한 SOC 시설 점검 및 보완이 필요함.
 - SOC 시설에 대한 피해는 막대한 인명 피해뿐 아니라 생산 기반과 국민들의 생활 기반을 파괴하고, 도시 기능을 마비시킬 수 있는바 철저한 대비가 필요함.

<표 27> 주요 시설물의 안전사고 사례

사고 내용	사고 시기	준공 시기
경주 저수지 제방 붕괴	2013년 4월	1964년
구미공단 화학 물질 누출	2013년 3월	1973년
부산 상수도관 파열	2013년 1월	1983년
안양 송유관 기름 유출	2004년 9월	1970년
성수대교 붕괴	1994년 10월	1979년
지하철 2호선 터널 벽 붕괴	1992년 8월	1984년

자료 : 현대경제연구원.

<표 28> 국가 주요 SOC 30년 이상 노후 시설물 현황과 안전 등급

등급	교량	터널	항만	댐	건축물	하천	상하수도	응벽	절토사면	계
A	31	8	1	59	53	64	47	18	0	281
B	314	65	41	120	341	209	107	82	0	1,279
C	207	54	10	129	130	55	17	9	1	612
D	8	0	1	8	3	7	0	0	0	27
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
불명	0	1	0	1	5	188	1	1	0	197
소계	560	128	53	317	532	523	172	110	1	2,396

주 : 2014. 3. 31일 기준.

자료 : 한국시설안전공단.

- SOC 시설이 노후화됨에 따라 자연 재해에 대한 대응력은 더욱 떨어지는 상황임.
- 실제로 최근 주요 시설물의 안전사고 사례를 살펴보면, 대부분 준공된 지 30년 내외가 지난 노후 시설물에서 사고가 발생했음.
- 「시특법」 상의 1, 2종 시설물 기준으로 이렇게 국민의 안전을 위협하는 준공된 지 30년이 지난 시설물은 전체의 10%에 육박하고 있음. 이러한 노후 기반시설물은 향후 그 숫자가 더욱 급증할 것으로 예상되는바 이에 대한 적절한 투자 자원 마련과 대책이 필요함.

다. 시설물의 안전성 제고를 위한 ‘안전투자 펀드’ 등 자원 확충

- 2014년 세월호 참사 이후 정부는 사회 전반의 안전 관리의 강화를 위해 안전 예산의 재편, ‘안전설비 투자펀드’ 조성 등 다양한 정책을 추진하고 있음.

- 우선 2015년부터 각 부처에 흩어져 있는 안전 관련 사업을 모아서 안전 예산으로 재편하였는데, 2014년 기준으로 안전 예산은 12.4조원 규모임.
- 안전 예산을 체계적으로 관리하기 위해 사업 기능별로 ① 안전 시스템 구축·운영, ② 위험시설 기능 강화 ③ 교육·훈련, ④ 안전 R&D, ⑤ 안전 기능 보완 지원 ⑥ 재난 예방 보완 시설 확충, ⑦ 예비비 등 7가지로 분류
- 인프라 시설의 보완에 해당하는 “위험시설 기능 강화” 부문에 ‘우수저류시설 설치’, ‘위험도로 구조 개선’, ‘도로 안전 및 환경 개선’, ‘고속철도 안전 및 시설 개량’, ‘철도 건널목 입체화’, ‘도시철도 내진보강 지원’, ‘배수개선’, ‘사방사업’ 등이 포함되어 있음.
- 또한 “재난예방 보완시설 확충” 부문에 ‘하천 정비’, ‘댐 치수능력 증대’, ‘항만시설 유지보수’, ‘어항 관리’, ‘가뭄 대비 수리시설 설치’, ‘치수 능력 증대 사업’ 등을 포괄

<표 29> 안전 예산 분류별 예산 규모

(단위 : 조원)

구분	2014년 예산	2015년 안	증감	(%)
합 계	12.4	14.6	2.2	17.9
① 안전 시스템 구축·운영	2.6	3.5	0.9	34.2
② 위험시설 기능 강화	2.6	3.3	0.8	29.3
③ 교육·훈련	0.07	0.11	0.04	60.6
④ 안전 R&D	0.5	0.6	0.1	15.6
⑤ 안전 기능 보완 지원	0.6	0.7	0.1	12.7
⑥ 재난 예방 보완시설 확충	4.2	4.4	0.2	4.7
⑦ 예비비	1.8	2.0	0.2	9.3

자료 : 기획재정부, 안전 예산 세부 투자 내용, 보도자료, 2014. 9. 29.

- 정부는 사회 전반의 안전관리 강화를 위해 최대 5조원 규모의 ‘안전설비 투자펀드’를 조성하여 2017년까지 노후 안전시설 교체 관련 설비 투자 및 안전 산업 등에 지원키로 함.
- 정부는 민간·공공 시설(27.1만개)의 일제 안전 점검을 착수하고, 안전투자 펀드 지원 등을 통해 안전관리 강화 및 안전산업 발전 기반 마련을 추진 중²⁶⁾
- 2015년 하반기부터 ‘안전설비 투자펀드 운용지침’을 개정해 노후 건축물의 리뉴얼에도 5,000억원 규모의 장기·저리 융자 지원을 추진할 예정²⁷⁾

26) 관계 부처 합동, 새 경제팀의 경제정책 방향 후속조치 계획, 2014. 7. 30.

27) 국토교통부, 노후 건축물 정비 촉진 등 건축투자 활성화 대책 발표, 보도자료, 2015. 7. 7.

<표 30> 안전투자 펀드 운영(안)

구분	주요 내용
조성 규모	▪ 산업은행 및 기업은행이 최대 5조원 규모로 조성, 기존의 설비 자금 공급 계획과 별도로 관리
자금 공급	▪ 기업의 노후 안전시설 교체 관련 설비 투자 및 안전산업 등에 대해 2017년까지 자금 지원 추진
지원 방식	▪ 투자와 대출을 병행하되, 기업이 선호하는 방식에 따라 지원 - 직접 투자 : 기업이 원하는 다양한 방식(우선주, 보통주, 정기회사채, 전환사채 등) - 대출 : 시중 금리보다 1% 일괄 감면
정부 출자	▪ 산업은행, 기업은행 등 안전설비 투자펀드 조성 기관에 대해 예상 손실률 등을 감안하여 정부 출자 추진

자료 : 관계 부처 합동, 새 경제팀의 경제정책 방향 참고 자료, 2014. 7. 24, p.18.

- 정부는 국민의 안전을 위한 다각적인 조치를 취해야 하고, 이를 위한 충분한 재원 조달이 필요할 것으로 판단되는바, 향후 안전예산 확대를 위한 노력이 필요
- 특히, 노후 교통 인프라에 대한 안전성 제고를 위한 재원 확보를 위해 교통·에너지·환경세를 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- ‘안전설비 투자펀드’는 기업의 노후 안전시설에 대한 투자 또는 대출을 주목적으로 하여 설립되었기에, 재해·재난 시설 또는 기존의 교량, 터널, 댐, 공공 건물 등 국가 기반시설 중 노후 시설의 보수·보강·성능 개선을 위한 민간투자사업에 대한 투자를 지원 범위에 포함하는 것을 고려해볼 수 있음.
- 정부는 민간 자본을 활용해서 재해 위험 저수지²⁸⁾, 노후 고속도로²⁹⁾, 노후 주택 재건축³⁰⁾ 등 3개 분야에 대한 개보수 시범 사업을 추진하고 철도, 항만 등 타 분야로의 확산을 검토하고 있음.³¹⁾
- 현재 민간투자기본계획에서는 노후 시설에 대한 RTL(rehabilitate transfer lease), RTO(rehabilitate transfer operate) 방식이 있는바, 이들 시설에 대한 민간투자사업 추진시 투자 재원으로 ‘안전설비 투자펀드’를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

라. 생활 밀착형 SOC 투자 확대

- 우리나라는 그동안 경제 성장을 뒷받침하기 위한 생산 지원 인프라, 교통 인프라, 국

28) 수요 조사 후 2016년 상반기 중 대상지 선정.

29) 중부고속도로, 영동고속도로 일부 노후 구간의 시설 개량, 2015년 하반기 착공.

30) 시범 대상 1~2개 지구 선정 후 2015년 하반기 착공.

31) 산업통상자원부·국민안전처, 안전산업 활성화를 위한 범부처 역량 결집, 보도자료, 2015. 5. 20.

토 보전 인프라³²⁾의 확충에 집중했으나, 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 생활형 인프라³³⁾ 구축은 부족했음.

- 도로, 철도, 전력, 수도 등 생산 지원형 SOC뿐만 아니라, 생활형 인프라도 선진국과의 격차는 큰 상황이며, 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서는 생활형 인프라 구축을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
 - 생활형 인프라는 공원, 도서관, 체육시설, 문화시설, 복지시설 등 국민의 복지 수준과 밀접한 관련이 있는 시설들임.
- 대표적인 생활형 인프라 중 하나인 도시공원의 경우 주요 선진국과 격차가 매우 큼.
- 서울의 도시공원 조성률과 부산의 도시공원 조성률이 모두 해외 주요 도시의 공원 조성률과 큰 격차를 보이고 있음.
 - 서울의 1인당 공원 면적은 캐나다 토론토의 1/3 수준에 불과하고, 부산의 경우는 무려 캐나다 토론토의 1/6 수준에 불과함.
 - 뉴욕, 런던, 베를린, 파리 등 해외 주요 도시와 비교해도 도시공원 면적이 부족함.

<표 31> 국내와 해외 주요 도시의 공원 면적 비교

구분	서울	부산	뉴욕	토론토	런던	베를린	파리
공원 면적(km ²)	101	16	81	74	173	83	22
공원율(%)	16.7	1.7	9.7	11.7	10.9	9.3	21.0
1인당 공원 면적(m ² /인)	9.9	4.6	10.3	30.0	24.1	24.5	10.4

주 : 공원 면적은 결정 면적이 아닌 조성 면적 기준이고, 기준 연도는 서울, 부산이 2009년, 외국이 2004년임.
 자료 : 국토교통부, 2009 도시공원 통계.

- 공공 도서관 역시 주요 선진국에 비해 스톡이 부족한 상황임.
- 주요 선진국들과 도서관 1관당 인구 수를 비교해보면 격차가 매우 큰 상황임.
- 우리나라의 도서관 1관당 인구 수는 독일 대비 무려 6배에 달함. 이는 인구 수를 감안한 도서관 시설 수가 독일에 비해 1/6 수준에 불과하다는 의미임.
- 또한, 미국, 영국, 독일, 일본의 도서관 수와 인구 수를 모두 더하여 4개국의 도서관 1관당 평균 인구 수를 산출하면 2만 3,683명임.
- 우리나라 도서관 1관당 인구 수와 비교해볼 때 커다란 차이가 있어, 우리나라 인구를

32) 국토 보전 인프라는 치수, 치산, 해안 시설 등을 의미하며 생산 지원 인프라는 공업용 수도, 공업용지 조성, 유통 시설, 전력·가스 시설, 농업기반 시설 등을 의미함.

33) 생활형 인프라는 국민들이 먹고, 자고, 쉬고, 일하고, 가족을 부양하는 등 일상생활에 필요한 인프라를 의미함.

감안한 도서관 시설 수가 선진국의 1/4 수준에 불과한 것으로 판단됨.

<표 32> 우리나라와 주요 선진국의 공공 도서관 현황 비교

(단위 : 관, 명, 권)

구분	도서관 수	1관당 인구 수	
한국(2012)	828	61,532	
미국(2010)	8,951	34,493	23,683 (4개국 평균)
영국(2011)	4,265	14,826	
독일(2011)	8,131	10,060	
일본(2011)	3,210	39,813	

주 : 괄호 안은 기준 년도임. ; 자료 : e-나라지표(www.index.go.kr).

- 생활형 인프라 역시 지역간 격차가 큰 상황인데, 대표적인 생활형 인프라인 사회복지 시설을 지역별로 비교해보면 격차가 4배 이상 나는 상황임.
- 2012년 기준으로 인구 10만명당 사회복지시설 개수를 시도별로 비교해보면, 충북, 강원 등은 20개소를 상회한 반면, 서울, 부산, 광주, 울산, 경남 등은 이의 절반인 10개 소에도 미치지 못함.
- 특히, 가장 시설 개수가 적은 울산의 경우 5.06개소에 불과해 충북의 22.48개소의 1/4 수준에 불과함.

<표 33> 인구 10만명당 사회복지시설 현황(2012년 기준)

(단위 : 개)

구분	현황	구분	현황
서울	6.95	강원	20.28
부산	7.32	충북	22.48
대구	11.97	충남	16.32
인천	11.39	전북	16.71
광주	9.73	전남	18.54
대전	10.10	경북	14.82
울산	5.06	경남	9.40
경기	12.87	제주	14.39

주 : 사회복지시설은 아동, 노인, 장애인, 여성 복지시설, 부랑인 시설 등임.

자료 : 통계청.

- 공원 면적 역시 지역별로 차이가 나는 상황인데, 세종, 울산, 충북, 전남 등은 인구 천 명당 3만km²를 상회하는 반면, 서울, 대구, 광주, 경기 등은 1.5만km²를 하회해 지역간 편차가 큼.

- 공원 면적이 가장 좁은 대구는 공원 면적이 가장 넓은 세종시의 약 6%에 해당하는 면적만을 보유하고 있으며, 전남, 충북 등에 비해서도 1/3이 채 안 되는 면적만을 보유하고 있음.

<표 34> 시도별 인구 천명당 도시공원 조성 면적(2013년 기준)

(단위 : 천㎡)

구분	지표	구분	지표
서울	13.87	경기	14.44
부산	16.96	강원	26.16
대구	9.86	충북	32.77
인천	17.24	충남	24.46
광주	13.97	전북	27.79
대전	18.19	전남	37.41
울산	31.18	경북	27.83
세종	169.2	경남	27.78

자료 : 통계청.

4. 민간투자사업 활성화

- SOC 시설 확충에 있어 정부, 지자체, 공기업의 역할이 매우 중요하지만, 민간투자사업의 기여도도 매우 큼.
 - 민간투자사업은 부족한 정부 재정을 보완하고 사회 기반시설의 적기 공급을 위해 활용되고 있음.
 - SOC 재정 투자 중 민간 투자의 비중은 2008년 18.5%를 차지, 민간투자사업이 점차 침체되어 2011년 9.0%까지 낮아졌다가 2013년 현재 11.5% 수준임.
- 민간투자사업은 2014년 12월 말까지 총 662개 사업에 총투자비 99.4조원 규모로 추진되고 있음.
 - 민간 투자 대상 시설별로 총투자비 규모를 보면, 도로가 42.4조원(84개 사업, 42.6%)으로 가장 크고, 다음으로 철도 17.3조원(13개 사업, 17.4%), 환경 12.9조원(176개 사업, 13.0%), 교육 9.7조원(223개 사업, 9.8%), 항만 6.9조원(18개 사업, 7.0%), 국방 5.6조원(71개 사업, 5.6%) 순으로 나타나고 있음.

<표 35> 대상 시설별 민간투자사업 현황

구분	사업 수(개)	비중(%)	총 투자비(억원)	비중(%)	평균 투자비(억원)
교육	223	33.7	97,401	9.8	437
환경	176	26.6	128,742	13.0	731
도로	84	12.7	423,894	42.6	5,046
국방	71	10.7	55,833	5.6	786
문화관광	41	6.2	19,079	1.9	465
항만	18	2.7	69,454	7.0	3,859
철도	13	2.0	173,121	17.4	13,317
공항	13	2.0	7,104	0.7	546
복지	12	1.8	3,490	0.4	291
유통	6	0.9	12,605	1.3	2,101
정보통신	5	0.8	3,398	0.3	680
총 합계	662	100.0	994,121	100.0	1,502

자료 : KDI 공공관리센터, 2014년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서, 2015. 3, p.87.

- 최근의 저금리 기조 등으로 마땅한 투자처가 없는 시중의 자금을 우리 경제의 지속적 인 성장을 담보할 수 있는 SOC 시설과 같은 생산적 투자로 전환시키는 것이 필요하 며, 이는 건설투자 확대로 이어져 내수 진작, 지역 경기 활성화로 이어질 수 있음.
- 시중의 단기 부동산자금³⁴⁾은 2008년(연말 기준) 539조 6,000억원에서 글로벌 금융위기를 겪으며 2009년 646조 7,000억원으로 19.8% 급증함. 2010~12년에는 매년 명목 국내총 생산(GDP) 증가율보다 낮거나 비슷한 수준에서 증가하여 한국 경제의 덩치가 커지는 속도를 단기 부동산자금이 따라오지 못했지만, 2013년 712조 9,000억원(7.0%), 2014년 794 조 8,000억원(11.5%)으로 급증, 2015년 1월 기준으로 800조원 규모로 추정되고 있음.³⁵⁾

<표 36> 단기 부동산자금 규모 추이

(단위 : 조원, %)

년도	2008. 12	2009. 12	2010. 12	2011. 12	2012. 12	2013. 12	2014. 12	2015. 1
단기 부동산자금	539.6	646.7	653.5	649.9	666.4	712.9	794.8	800.0
전년 대비 증감률	-	19.8	1.0	-0.8	2.5	7.0	11.5	-

자료 : 연합뉴스, 2015. 3. 16.

- 정부는 2015년 4월, 위험분담형(BTO-rs) 방식 도입을 골자로 한 민간투자사업 활성화 방안(2015. 4. 8)을 적극적으로 추진하고 있음.

34) 단기 부동산자금은 현금, 요구불예금, 수시입출식 저축성예금, 머니마켓펀드(MMF), 종합자산관리계좌(CMA), 양도성예금증서(CD), 환매조건부채권(RP), 6개월 미만 정기예금, 증권사의 투자자예탁금 등을 집계한 총액을 의미하고 있음.

35) 연합뉴스, 2015. 3. 16.

- 정부의 급변 대책은 과거 경제성이 없던 사업들을 재검토할 수 있는 여건이 마련되어 민간투자시장에서 어느 정도의 성과가 있을 것으로 기대됨.

가. 민간투자 대상 사업 범위의 확대

- 국회의 적극적인 협조를 통한 민간투자 대상 사업 범위의 확대
- 정부는 BTL 사업의 민간제안 허용, 공공 청사, 화장장 등의 민간 투자 허용 등을 추진하고 있지만, 현재 관련 법안이 국회에 계류 중에 있음.

<표 37> 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 일부 개정 법률안 제안 현황

제안 일자	대표 제안자	주요 내용
2015. 1. 22	강동원 의원	▪ 민간투자 대상 사업으로 택시 공영차고지 포함
2014. 5. 19	김장실 의원	▪ 민간투자 대상 사업으로 아동복지시설 포함
2014. 4. 10	김태원 의원	▪ 민간투자 대상 사업으로 지방자치단체 청사 포함
2013. 11. 6	이한구 의원	▪ 임대형 민간투자사업에 대한 민간부문의 사업 제안 허용 ▪ 민간투자 대상 사업으로 중앙 행정기관의 청사, 헌법기관의 청사 및 교정시설 포함
2013. 8. 9	김정록 의원	▪ 민간투자 대상 사업으로 화장시설 포함

자료 : 국회 의안정보시스템.

- 시장 원리와 주무 관청의 판단에 의해 다양한 분야의 민간투자사업의 추진이 가능하도록 현행 열거주의 방식(positive system)을 포괄주의(negative system) 방식으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 현재 민간투자 대상 사업은 「민간투자법」 제2조에서 열거하고 있는 49개 사업으로 국한되어 있음.
- 현행 「민간투자법」은 민간투자 대상 시설을 법률에서 구체적으로 정하는 열거주의 방식을 채택하고 있어 사회·경제 환경의 변화에 따라 민간 투자가 필요한 사업이 발생할 경우 법률 개정을 통해 추진해야만 함.
- 즉, 민간투자 대상 시설을 법률로 정하고 있기 때문에 급변하는 사회·경제적 환경과 시장 상황을 법률에 탄력적으로 반영하는 것은 한계가 있음.
- 포괄주의 방식에서의 전면 개편 이전에 현행 법률에서 정하고 있는 민간투자사업 대상 사업 범위를 시행령 또는 시행규칙에서 정하는 방법도 고려해볼 수 있음.

나. 노후 인프라 시설에 대한 민간투자 활성화

- SOC 시설물의 노후화가 빠르게 진행되고 있음. 특히, 노후화된 학교, 도로, 철도, 교량, 터널 등 잠재적 위험 시설에 대한 안전진단과 함께 보수·보강·성능 개선을 추진해야 하는데, 이들 시설에 대한 민간투자사업의 적용을 검토해야 함.
- 잠재적인 위험 시설에 대한 보수·보강·성능 개선 사업을 재정을 통해 우선적으로 추진하겠지만, 모든 시설을 재정으로 추진하는 것은 막대한 자원 조달과 적시의 개보수 추진에 어려움이 있을 것으로 보임.
- 이에 따라 노후 시설에 대한 민간투자 방식의 적용을 적극 추진할 필요가 있음.
- 유럽에서 활성화되고 있는 무료 도로(Shadow Toll)³⁶⁾ 방식의 국내 적용을 검토할 필요가 있음.
- 정부는 향후 도로 투자를 점차 축소할 것으로 정책 방향을 설정하고 있지만, 수송 부담률, 도로 SOC 축적량, 지역 균형 발전, 국민들의 교통권 보장 등을 종합적으로 고려할 때 도로 투자의 급격한 축소보다는 일정 수준의 투자 지속 필요
- 이에 따라 필요한 도로시설을 재정 부담이 아닌 민간 자본으로 확충할 수 있는 Shadow Toll 방식을 국도 사업에 적용하는 방안의 심도 있는 연구가 필요
- Shadow Toll 방식을 적용할 경우 국민들의 통행료 부담을 해소할 수 있고, 도로 건설에 부족한 정부 재원의 보완이 가능하며 도로 네트워크 운영의 효율화³⁷⁾도 가능³⁸⁾

다. 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율의 지속 유지 및 확대

- 현재, 민간투자사업 사업 중 BTO, BTL, BOT 방식으로 추진하는 사업과 도시철도의 건설 용역에 대한 부가가치세는 영(零)세율이 적용되고 있음.
- 영세율이 적용되는 경우에는 그 거래의 매출세액은 '0'이 되므로 거래 상대방은 부가가치세를 거래 징수당하지 않게 되고, 영세율을 적용받는 사업자는 그 재화 또는 용역과 관련하여 이미 거래 징수당한 매입세액을 전액 환급받게 됨.

36) 무료 도로(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 방식으로 영국, 프랑스, 포르투갈, 스페인 등 주로 서구 유럽에서 활용하는 민간 투자 방식임. 주로 영국에서 활발히 적용하고 있음.

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

38) 박용석, 민간투자시장 정상화를 위한 정책과제, 건설이슈포커스 2010-05, 한국건설산업연구원, 2010. 4. 2, pp.29~31.

- 이에 따라 재화 또는 용역의 부가가치세 부담이 완전히 제거되고 거래 상대방은 부가가치세를 전혀 부담하지 않게 됨.³⁹⁾
 - 민간투자사업 추진시 사업 시행자는 건설 기간 중 부가가치세에 대한 부담이 없기 때문에 총사업비의 절감과 사용료 인하 요인으로 작용할 수 있는 등 민간투자사업 활성화에 기여를 하고 있음.
- 민간투자사업의 건설 용역에 대한 부가가치세 영세율은 2015년 12월 31일까지 적용할 수 있고, 2016년부터는 적용할 수 없음.

<표 38> 조세 감면 내용

관련 규정	감면 내용	비고
「조세특례제한법」 제105조 제1항 제3의 2호	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제7호에 따른 사업 시행자가 부가가치세가 과세되는 사업을 할 목적으로 같은 법 제4조 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 방식으로 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 같은 법에 따른 사회기반시설 또는 사회기반시설의 건설 용역에 대한 부가가치세는 영(零)의 세율을 적용	2015년 12월 31일까지 적용
「조세특례제한법」 제105조 제1항 제3호	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제7호에 의한 사업 시행자에게 직접 공급하는 도시철도 건설 용역에 대한 부가가치세는 영(零)의 세율을 적용	2015년 12월 31일까지 적용

자료 : 「조세특례제한법」.

- 민간투자사업의 건설 용역에 대한 부가가치세 영세율은 민간투자사업 활성화를 위해 2000년부터 적용되기 시작했고, 부가가치세 영세율 적용에 관한 기한을 두지 않았음.
 - 2005년부터는 「민간투자법」에 의해 추진되는 도시철도 건설 용역이 포함됨.
 - 2006년 말 「조세특례제한법」 일부 개정시 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율을 2009년까지 적용토록 하였고, 이후 2차례에 걸쳐 각 3년씩 부가가치세 영세율 적용의 시한을 연장함.
- 민간투자 관련 제도 중 세제 부문에 있어서 민간투자사업 추진에 가장 큰 도움이 되는 제도는 부가가치세 영세율 적용이 되고 있는바, 만약 부가가치세 영세율 적용이 폐지될 경우 민간투자사업 추진에 큰 애로가 발생할 것으로 보임.
- 전국경제인연합회(2000. 9)는 부가가치세 영세율 적용, 특별부가세 감면⁴⁰⁾, 민간투자 시설 투자액 손금 산입⁴¹⁾, 차입금 이자 손금 산입⁴²⁾, 그리고 수도권 내 등록세 중과

39) 백원재, 현행 부가가치세법상 영세율제도의 문제점과 개선 방안, 계간 세무사, 2009년 봄호, p.121.

40) 특별부가세액 50% 감면.

<표 39> 「조세특례제한법」 중 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율 연혁

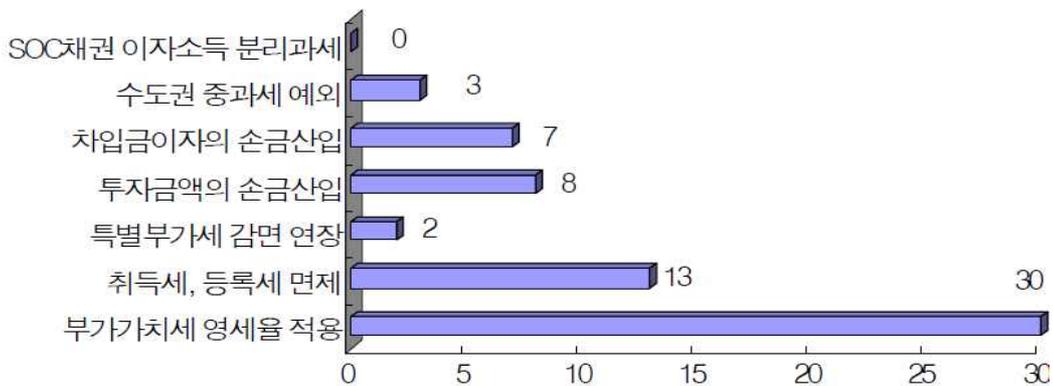
개정 시기	개정 내용	비고
「조세특례제한법」 일부 개정 [법률 제6045호, 1999.12.25]	▪ 부가가치세 영세율 대상에 민간투자사업 포함(제105조 3의 2 신설) ▪ 제105조 3의2. 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 제4조 제1호 또는 제2호의 규정에 의한 방식으로 국가 또는 지방자치 단체에 공급하는 사회간접자본시설 또는 동 시설의 건설 용역	부가가치세 영세율 적용에 관한 기한을 두고 있지 않음.
「조세특례제한법」 일부 개정 [법률 제7322호, 2004.12.31]	▪ 부가가치세 영세율의 대상에 민간투자법에 의해 추진되는 도 시철도 건설 용역을 포함(제105조 3호의 마. 신설)	
「조세특례제한법」 일부 개정 [법률 제8146호, 2006.12.30]	▪ 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율을 2009년 12월 31일 까지 적용	2009년 12월 31일까지 적용
「조세특례제한법」 일부 개정 [법률 제9921호, 2010.1.1]	▪ 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율을 2012년 12월 31일 까지 적용	2012년 12월 31일까지 적용
「조세특례제한법」 일부 개정 [법률 제11614호, 2013.1.1]	▪ 민간투자사업에 대한 부가가치세 영세율을 2015년 12월 31일 까지 적용	2015년 12월 31일까지 적용

자료 : 「조세특례제한법」 조문연혁.

예외 인정⁴³⁾, SOC 채권이자 분리 과세⁴⁴⁾, 취득세·등록세 면제⁴⁵⁾ 등 민간투자 활성화와 관련된 세제 지원 사항에 대한 설문조사를 실시함.

- 조사 결과, 부가가치세 영세율 적용이 민간투자사업의 직접적인 활성화에 가장 큰 도움이 되었다고 응답함.

<그림 6> 민간투자 활성화를 위한 세제부문 중 가장 큰 도움이 되는 항목



자료 : 전국경제인연합회, SOC 민간투자사업 현황과 제도 개선 과제, 조사연구자료 ECO 2000-24, 2000.9, p.8.

- 민간투자사업의 부가가치세 영세율의 적용은 총 사업비를 줄이며, 민자사업의 사업성

41) 민간투자사업 투자액의 10%을 손금으로 처리.
 42) 민간투자사업 직접 출자시 주가가액 상당액의 차입금 이자를 손금으로 인정.
 43) 민간투자사업 관련 신설 법인의 등록세 중과(3배) 예외.
 44) 귀속시설(BTO, BOT) 사업 시행시 12년 이상 SOC 채권의 이자소득 15% 분리세율 적용.
 45) BOT 사업 부동산에 대한 취득세 및 등록세 면제.

- 을 높이며, 결과적으로 사용료 인하에 영향을 주는 핵심적인 조세 지원 제도임.
- 부가가치세 영세율의 적용되지 않을 경우 총 사업비의 증가와 민자사업의 사업성을 악화시켜 민간투자사업의 활성화를 저해할 뿐만 아니라 사용료의 인하 유인도 사라질 수밖에 없음.
- 이에 따라 부가가치세 영세율은 지속적으로 유지할 필요가 있으며, 현재와 같이 일몰제를 적용할 것이 아니라 일몰제 자체도 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 정부는 2015년 세법 개정안에서 국가 또는 지자체에 공급하는 사회 기반시설과 도시철도 건설 용역에 대한 부가가치세 영세율 적용 기한을 2018년까지 연장하는 방안⁴⁶⁾을 국회에 제출할 예정임.
- 또한 부가가치세 영세율의 대상 사업은 민간투자사업 중 BTO, BTL, BOT 사업으로 제한하고 있는데, 노후 인프라의 안전도 제고 및 성능 개선에 관한 민간투자사업의 확대가 필요한바, RTO, RTL 등의 사업에 적용을 확대하는 것도 고려할 필요가 있음.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)
이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)
박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)

46) 기획재정부, 2015년 세법 개정안, 보도자료 4(상세본), 2015. 8. 6, pp.29, 37.