

건설산업동향

교통시설 재정사업의 예산 부족에 따른 문제점과 대책방안

이상호·박용석·박성민

2006. 7. 20

- 문제의 제기 4
- 교통시설 부문의 재정 투자 추이 5
- 교통시설 부문의 재정 투자 전망 7
- 재정 투자 축소에 따른 정부 대책 11
- 재정 투자 축소에 따른 건설현장 실태 12
- 교통 시설 부문의 재정 투자 축소에 따른 문제점 15
- 향후 대책방안 23
- 맺음말 29

요 약

- ▶ **중앙정부의 교통 시설 등 SOC에 대한 재정 투자는 '03년까지 지속적으로 증가하다가 '04년부터 감소 또는 정체**
 - SOC 예산 증감률 : 19.1%('93~'00) → 8.3%('00~'03) → △1.9%('03~'05)
 - 도로 투자 중 국도 건설 부문은 '03년 4.6조원, '05년 3.9조원, '06년 3.4조원으로 지속 감소
 - 일반회계에서 교통시설 부문이 차지하는 비중은 13.6%('00년)에서 10.5%('05년)로 낮아졌고, SOC 투자가 GDP에서 차지하는 비중도 2.1%('00년) 1.7%('05년)로 감소

- ▶ **교통시설특별회계 폐지 예정, 사회복지 등의 재정 지출 증대, 재정 수입 증대의 한계 등을 종합적으로 감안할 때 향후 SOC 예산의 안정적 확보 및 증액은 매우 어려울 것으로 전망**

- ▶ **'03년 이후 교통 시설 등 SOC에 대한 재정 투자 축소는 건설공사의 공기 지연과 공사비 증가뿐만 아니라 많은 사회경제적 문제 유발**
 - 감사원에 따르면, 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로 건설 사업 중 고속도로는 평균 6.9년, 일반국도는 평균 7.4년 가량 공기 지연
 - 국회 예산정책처에 따르면, 건교부 지방국토관리청에서 시행 중인 234개 국도사업(100억원 이상) 중 98개(41.2%)가 사업기간을 연장함으로써 사업비 1.8조원 증가
 - 대한건설협회의 조사에 따르면, 소속 회원사의 638개 건설 현장 중 344개(53.9%) 현장이 원활한 공사 수행을 위한 예산 배정이 부족한 것으로 나타남.
 - 교통 시설 부문의 예산 부족으로 공기 지연 사례가 빈번하게 발생하고 있으며, 이에 따라 교통 혼잡 구간 증가, 건설업체의 현장관리비 등 간접비용 증가, 공사 품질 저하 우려 등 여러 가지 문제 유발

- ▶ **교통시설 등 SOC 재정 투자 축소에 대한 대책 방안으로 교통시설특별회계 연장, 계속비제도 적용 확대, 재정 사업의 민간투자사업 전환, 공사 대금 할부 채권 유동화 등 다각적인 검토 필요**
 - 교통 시설 등 SOC 투자 확충을 위한 예산 확보 방안 수립은 국가경쟁력 강화, 건설사업의 효율적 추진과 건설 경기 활성화, 지역균형 발전을 위한 시급한 정책 과제
 - 물류비 및 교통혼잡비용 증가, 지역 균형 발전, 공기 지연에 따른 다양한 문제 등을 종합적으로 고려할 때 교통 시설 등의 SOC 예산의 축소 운영은 재고되어야 함.

■ 문제의 제기

- 정부는 경제 활성화와 국가 물류비 절감을 통한 국가경쟁력 제고를 위해 '90년대 이후 교통시설 등 SOC 시설에 대한 재정 투자를 지속적으로 확대해 왔음(<표1> 참조).
 - 특히, '94년 교통시설특별회계를 도입하면서 SOC 시설에 대한 투자 재원이 확충되어 교통 시설 등 SOC에 대한 재정투자 급증¹⁾.
 - 이에 따라 '90년 대비 '05년에는 4차선 도로 연장은 4배, 항만 하역 능력은 2.7배, 공항 운항 능력은 1.5배 증가하는 등 SOC 스톡 대폭 확충
- '03년 이후 교통 시설에 대한 재정 투자가 축소되자 건설공사의 공기 지연과 사업비 증가 외에 많은 사회경제적인 문제를 유발하고 있음.
 - 교통 시설의 신규 공급은 차치하고, 기존의 공사 중인 사업에서도 필요 예산 부족으로 공기 지연 사례 빈발
 - 공사 기간의 장기화는 교통 혼잡 구간을 증가시키고, 건설업체의 현장관리비 등 간접 비용 증가, 품질 저하 우려 등 많은 부작용 초래

<표 1> SOC(수송·교통 및 지역개발) 예산 증감률 현황

(단위 : %)

구 분	1993~2000	2000~2003	2003~2005
SOC 예산	19.1	8.3	△1.9
교통 시설 부문	19.0	6.5	△3.0
기타 부문	20.2	19.2	3.3
일반회계	12.9	10.0	5.5
GDP	10.3	7.6	-

자료 : 기획예산처, 『2006-2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집』, 2006. 3.

- 여기서는 교통 시설 등 SOC에 대한 재정 투자 추이를 분석해보고, 재정 투자 부족에 따른 문제점과 대책방안을 제시하고자 함.
 - 재정 투자 확대의 필요성과 함께 부족한 정부 재정을 보완할 수 있는 다각적인 정책 과제 모색 필요

1) 교통시설특별회계 설치에 교통시설 투자확충의 획기적인 계기였고, GDP 대비 1%에도 미치지 못했던 교통시설에 대한 재정 투자는 1990년대 후반부터 GDP 대비 2.1~2.3%대로 확대되었음. 이에 따라 인천국제공항 개항('01.3), 경부고속철도 개통('04.3) 등 대형 국책 사업이 마무리되었고, 도로, 도시철도, 항만 등 SOC 스톡 역시 크게 증가하였음.

■ 교통시설 부문의 재정 투자 추이

- '94년 교통시설특별회계의 설치로 SOC에 대한 투자 재원의 안정적 조달이 가능해짐에 따라 교통 시설 등에 대한 재정투자는 대폭 증가하였음.
- 중앙정부의 교통 시설 부문에 대한 재정 투자 추이를 보면, '03년까지 지속적으로 증가하다가 '04년부터 감소 또는 정체 양상으로 반전되었음.
 - 도로 투자는 '04년부터 감소했고, 철도 투자는 '04년에 대폭 감소
 - 정부 제출안 기준으로 도로 투자 중 국도 건설 부문은 2003년 4.6조원, 2005년 3.9조원, 2006년 3.4조원으로 지속적으로 감소²⁾
 - 일반회계에서 교통시설 부문이 차지하는 비중도 '00년 13.6%에서 '05년 10.5%로 낮아졌고, GDP에서 차지하는 비중도 '00년 2.1%에서 '05년 1.7%로 저하(<표2> 참조)

<표 2> 교통시설 부문의 재정투자 추이

(단위 : 억원, %)

부 문	1994년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
교통시설부문(A)	48,824	120,971	125,714 (3.9)	130,068 (3.5)	146,295 (12.5)	136,212 (△6.9)	137,543 (1.0)
도 로	28,396	73,410	80,832 (10.1)	78,602 (△2.8)	87,961 (11.9)	81,154 (△7.7)	76,606 (△5.6)
철 도	6,327	18,426	21,363 (15.9)	26,914 (26.0)	30,167 (12.1)	25,298 (△16.1)	25,449 (0.6)
지 하 철	6,500	11,749	9,190 (△21.8)	8,164 (△11.2)	7,098 (△13.1)	8,675 (22.2)	13,030 (50.2)
공 항	3,200	7,410	3,549 (△52.1)	3,119 (△12.1)	3,785 (21.4)	3,617 (△4.4)	4,005 (10.7)
항 만	4,351	9,642	10,587 (9.8)	12,926 (22.1)	16,718 (29.3)	16,724 (0.0)	17,599 (5.2)
물 류	50	334	193 (△42.2)	343 (77.7)	566 (65.0)	744 (31.4)	854 (14.8)
일반회계(B)	432,500	887,363	991,801	1,096,298	1,181,323	1,201,394	1,315,110
A/B	11.3	13.6	12.7	11.9	12.4	11.3	10.5
GDP (C)	3,402,083	5,786,645	6,221,226	6,842,635	7,246,750	7,784,446	-
A/C	1.4	2.1	2.0	1.9	2.0	1.7	

주 : 1) () 전년 대비 증감률

2) GDP는 주요 국제기구에서 채택한 국민계정 편제기준(SNA)을 적용한 수치임.

자료 : 기획예산처(2006. 3)

2) 고속도로 건설은 '05년 13,729억원에서 '06년 10,310억원으로 24.9% 감소하였고, 국도 건설 역시 38,506억원에서 33,594억원으로 12.8% 감소하였음(기획예산처, 2006 나라살림, 2006.2, p.89).

- <표 3>과 같이 국회에서 집계한 교통 시설 부문의 세출 예산을 보면, 2006년에는 도로, 철도, 공항 관련 예산이 2005년 대비 모두 감소하였음³⁾.

<표 3> 교통시설 부문별 세출 예산 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2005년	2006년
도 로		
국도, 도로운영, 고속도로, 민자유치 등	76,614 (-)	73,363 (△4.2)
철 도		
고속철도, 도시철도, 일반철도 등	50,793 (-)	47,618 (△6.3)
광역교통		
광역도로, 광역철도 등	4,932 (-)	5,601 (13.6)
공 항		
인천공항, 일반공항	4,005 (-)	3,848 (△3.9)

자료 : 국회 예산정책처, 『대한민국 재정』, 2006. 6

- 교통 시설 부문별 재정 투자 비중도 변하고 있는데, '01년도에 도로 부문의 재정투자 비중이 56.2%로 가장 컸지만, '05년도에는 47.8%로 비중 축소(<표 4>참조)
- 항만시설에 대한 재정투자 비중은 '01년 7.4% 수준에서 '05년 11%로 증가하였고, 수자원·지역개발 등의 투자 비중도 꾸준히 증가

<표 4> 교통시설 부문별 재정투자 비중

(단위 : %)

부 문	1994년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
도 로	51.9	53.4	56.2	52.9	52.4	51.5	47.8
철 도	11.6	13.4	14.8	18.1	18.0	16.1	15.9
지하철	11.9	8.5	6.4	5.5	4.2	5.5	8.1
공 항	5.9	5.4	2.5	2.1	2.3	2.3	2.5
항 만	8.0	7.0	7.4	8.7	10.0	10.6	11.0
물 류	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.5
기 타 ¹⁾	10.7	12.0	12.6	12.5	12.9	13.5	14.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 1) SOC 재정투자에 포함되어 있는 항목중 수자원, 지역개발, 대중교통지원, 산업단지, R&D 등임.

자료 : 기획예산처(2006. 3)

3) 정부에서 작성한 예산(안)과 국회에서 결정된 예산 간에는 금액상 다소 차이가 있음. 이같은 차이는 국회의 예산 심의과정을 거치면서 발생할 수 있고, 추가경정예산 등 국가재정 운영시 수시로 발생하는 다양한 변수 등으로 여러 자료들의 통계수치가 상이한 데에도 원인이 있음. 예산 항목 분류도 작성 주체 및 자료의 용도에 따라 통계수치가 상이할 수 있음. 이에 따라 예산항목의 재분류와 금액 등의 통일된 통계적 조정이 쉽지 않아 여기서는 국회 및 정부 발간자료의 내용을 그대로 인용하였음. <표 2>, <표 3>, <표 5>를 비교할 때 이같은 현상을 감안해야 하며, 수치보다는 추세를 눈여겨 볼 필요가 있음. 추후 SOC 예산 부문에 대한 통일된 통계자료 작성이 필요함.

■ 교통 시설 부문의 재정 투자 전망

(1) 국가재정운용계획상의 전망

- 「국가재정운용계획(2005~2009)」⁴⁾은 중장기적으로 국가적 우선 순위를 감안하여 한정된 재원을 전략적으로 배분하는 계획을 보여주고 있음.
 - 국민의 기본 생활 보장 관련 투자는 우선 지원하고, R&D·교육 등 성장 잠재력 분야 및 사회복지 예산은 확충 계획
 - 인프라 구축이 진전된 분야, 시장 기능이 강화되어야 할 분야는 재정투자 내실화에 주력
 - 국가 균형 발전, 동북아 경제 중심, 자주 국방 등 핵심 국정 과제에는 중점 지원 계획
- 고령화 사회의 진전으로 복지 재정 수요 확대가 불가피하지만, 저성장 시기 진입으로 정부 재정 지출 증대에는 한계가 있음.
 - 정부는 사회 복지 분야에 대한 투자가 지연되어 국민 복지에 대한 다양한 요구를 충족시키지 못하고 있는 것으로 인식
 - 우리나라의 경제 운용 방식이 민간 주도로 바뀌고 있음에도 불구하고, 경제 분야에 대한 재정 지출 비중은 높은 것으로 인식
 - SOC 시설 투자 등 경제 지출 부문에 대해서는 정부의 직접적인 재정 지출 보다는 민간 자본 활용 계획

<표 5> 복지 및 경제(SOC 예산 포함) 지출 비중의 국제 비교

(단위 : 억원, %)

구 분	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	OECD 평균
복지지출/전체재정(%)	26.6	53.3	52.3	54.5	69.5	62.2	51.7
경제지출/전체재정(%)	19.7	6.6	3.4	4.3	7.3	8.1	9.5

주 : 한국은 '05년, 기타국가는 2000년 전후(IMF Government Finance Statistics, 2000), 통합재정 기준
 자료 : 기획예산처, 『2005~2009 국가재정운용계획』, 2005. 9.

4) 기획예산처, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 9.

- SOC 시설이 상당 수준 확충된 것으로 보고, 향후에는 재정에 의한 직접 투자를 적정 수준으로 조정할 계획임.
- 재정 투자의 효율성 제고를 위해 SOC 시설 내 투자 우선 순위 조정
- 민간 자본 및 공기업 등을 통해 매년 5조~6조원 규모의 추가 투자 유치

* 민간투자비중 전망 : 9.1%('05) → 11.9%('06) → 18.4%('08) → 21.9%('09)
 * 도로공사는 6년간('05~'10년) ABS 등을 통해 5조원을 조달하여 고속도로 건설에 추가 투자계획

- <표 6>의 교통 시설 부문 자원 배분 계획을 보면, 교통 시설에 대한 재정 투자는 '05~'09년간 연평균 0.4%씩 증가시킬 계획임.
- 도로와 도시철도 부문의 재정 투자는 지속적으로 줄이고, 공항 및 물류시설에 대한 재정 투자는 확충
- 향후 교통 시설에 대한 재정 투자는 전체적으로 현재와 큰 차이는 없겠지만, 점차 축소 조정될 것으로 예상됨.
- 도로 및 철도 부문의 재정 투자가 축소됨에 따라 신규 육상 교통 인프라 확충은 매우 제한적일 것으로 예상
- 이에 따라 장기계속계약방식으로 공사중인 기존 사업은 예산 배정 부족으로 차질 예상

<표 6> 교통시설 부문의 자원배분 계획

(단위 : 억원, %)

부 문	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증감률
합 계	155,324	151,974 (△2.2)	151,676 (△0.2)	154,131 (1.6)	157,682 (2.3)	0.4
도 로	77,071	74,075 (△3.9)	72,644 (△1.9)	71,389 (△1.7)	71,266 (△0.2)	△1.9
철 도	36,619	32,346 (△11.7)	32,946 (1.9)	34,884 (5.9)	37,250 (6.8)	0.4
도시철도	12,366	12,953 (4.7)	12,199 (△5.8)	12,142 (△0.5)	10,070 (△17.1)	△5.0
해운·항만	18,555	18,855 (1.6)	19,202 (1.8)	20,387 (6.2)	21,786 (6.9)	4.1
항공·공항	4,458	4,348 (△2.5)	5,629 (29.5)	6,267 (11.3)	8,212 (31.0)	16.5
물류 등 기타	6,255	9,397 (50.2)	9,056 (△3.6)	9,062 (0.1)	9,098 (0.4)	9.8

자료 : 기획예산처(2005. 9).

(2) 「교통시설특별회계」에 따른 교통 시설 부문 재정 투자 전망⁵⁾

- 교통시설특별회계(이하 교특회계)는 교통세⁶⁾를 주요 재원으로 하는 특별회계로 '06년 12월⁷⁾까지 한시적으로 운영
- 교특회계의 세입과 세출을 보면, '94년 4.5조원 규모에서 '03년 14.3조원을 정점으로 '05년까지 총 누적 규모는 125.8조원 수준(<표 7> 참조)
- 교특회계 세입 중 교통세는 87.4조원으로 전체의 69.4% 차지
- 교특회계 설치로 교통 시설 등 SOC 시설에 대한 재정 투자가 '94년 이후 획기적으로 증가하였고, 국내 SOC 스톡 증대에 결정적으로 기여

<표 7> 교통시설특별회계 세입 및 세출 현황

(단위 : 억원)

구 분	세 입				세 출
	계	교통세	일반회계	자체세입	
1994	45,345	32,244	2,359	10,742	45,345
1995	53,840	35,558	4,341	13,941	53,840
1996	65,310	42,338	8,264	14,708	65,310
1997	82,820	59,653	6,447	16,720	82,820
1998	103,339	72,236	14,851	16,252	103,339
1999	117,388	81,661	20,308	15,419	117,388
2000	123,309	98,279	9,200	15,830	123,309
2001	125,217	92,491	14,371	18,355	125,217
2002	132,557	76,515	33,258	22,784	132,557
2003	143,704	85,858	30,331	27,515	143,704
2004	135,529	91,940	24,173	19,416	135,529
2005	130,586	105,327	4,919	20,340	130,586
계	1,258,944	874,100	172,822	212,022	1,258,944

자료 : 국회 건설교통위원회, 『교통시설특별회계법 일부개정법률안 검토보고』, 2006. 2

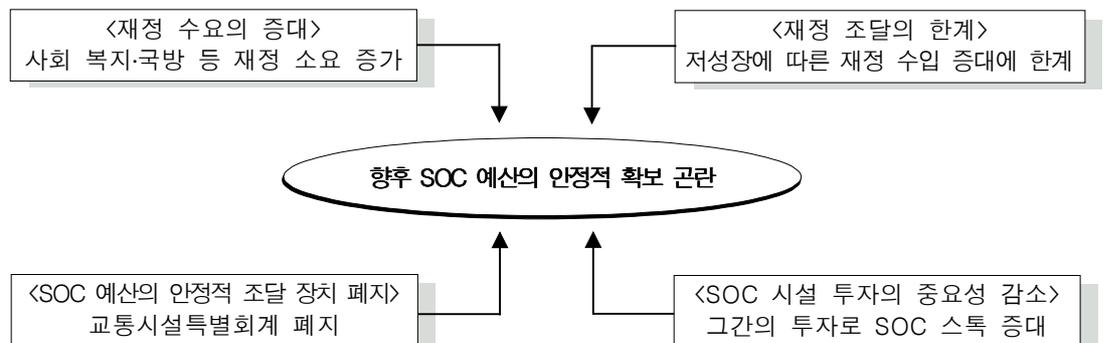
5) 국회 건설교통위원회, 『교통시설특별회계법 일부개정법률안 검토보고』, 2006. 2, 서훈택, 「SOC 투자현황 및 전략 : 사업재원을 중심으로」, 『국토』, 국토연구원, 2005. 9, pp.6~15을 참조하여 작성하였음.

6) 교통세는 휘발유세와 경유세로 구성되는데, 이들의 기본세율은 「교통세법」 제2조 제1항에 의해 휘발유와 경유가 각각 리터당 630원과 404원으로 규정되어 있음. 여기에 동조 제3항에 의한 탄력세율 ±30%을 가감하여 실행세율을 결정하고 있으며, 이에 따라 '05년 7월 이후 휘발유세와 경유세의 실행세율은 각각 리터당 535원과 323원으로 책정되어 있음.

7) 교특회계는 본래 10년 한시제도로 운영되다가 '03년에 '06년 12월까지 3년간 연장 운용하기로 결정되었음.

- 정부는 정부혁신·지방분권위원회('05.5.20)에서 '특별회계기금 정비방안'을 마련하여 교특회계를 폐지하고, 이를 일반회계에 편입·운영하기로 하였음.
- 일반적으로 특별회계는 특정 세입에 의한 특정 세출이라는 칸막이식 재정 운영으로 예산 집행의 경직성과 정책 우선 순위가 고려되지 못한 채 비효율적인 예산 집행의 가능성이 높기 때문에 위와 같이 결정
- 교특회계가 폐지될 경우, 교통 시설 등 SOC 예산의 안정적인 확보에 차질이 발생할 것으로 예상됨.
- 교통세, 자동차특별소비세, 항만사용료 등 교특회계의 주요 세입 재원은 '07년 이후 일반회계 재원으로 편성
- 교통 시설 등 SOC 예산을 일반회계에서 편성할 경우 일반회계의 특성상 지금까지와 같은 안정적인 SOC 예산 확보 곤란
- 특히, 복지·국방·환경 등 타 부문에 대한 재정 소요가 늘어나고 있고, 국내 경제의 저성장 추세로 인해 세입을 크게 증대시킬 수 없는 재정 여건을 감안할 때 교통 시설 등 SOC 예산의 확보 전망은 불투명
- 사회복지 등에 대한 재정지출 증대, 우리 경제의 저성장 시대 진입에 따른 재정지출 증대의 한계, SOC 예산의 안정적 확보에 절대적으로 기여한 교특회계의 폐지 예정 등을 종합적으로 감안할 때 향후 SOC 예산의 안정적 확보 및 증액은 매우 어려울 것으로 전망됨(<그림 1> 참조).

<그림 1> SOC 재정 투자 확보에 영향을 주는 요인



■ 재정 투자 축소에 따른 정부 대책⁸⁾

- 건설교통부에서도 도로 부문의 재정 투자가 감소함에 따라 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있도록 관련 대책을 검토하고 있음.
- 도로건설 부문에 대한 추가 재정 투자 감소를 감안하여 신규 사업을 최소화하고, 완공 사업 및 교통 애로 구간을 제외한 전 구간의 공기 연장 계획도 검토
- 공사 중지시 도로 이용에 큰 무리가 없을 경우, 국도현장안식년제도의 도입도 검토
- 국도 건설의 각 구간별 연간 사업비 배정 규모를 축소하는 방향으로 예산 편성 기준을 조정하기도 하였음(<표 8> 참조).
- 준공사업 전액 지원 잔여액 기준을 기존의 200억원 미만(시설비 기준)을 120억원 미만 사업으로 조정하고, 계속사업 잔여액 배분 비율을 보상비는 5년에서 10년, 시설비는 7년에서 18년으로 조정
- 국도 건설 사업의 시설비는 일반적으로 600억원 이상이기 때문에 건설 기간은 당초 5~7년에서 10~18년으로 연장될 것으로 예상됨.

<표 8> 당초 및 조정 국도건설 시설비 연차별 투자 계획

당초 계획			조정 계획		
잔여사업비	기간	연차별 사업비 배분비율(%)	잔여사업비	기간	연차별 사업비 배분비율(%)
200억원 미만	1	100	120억원 미만	1	100
200~300억원	2	55,45	200억원 미만	2	55,45
300~450억원	3	27,40,33	200~400억원	4	19,23,31,27
450~600억원	4	19,23,31,33	400~500억원	7	8,10,12,13,16,22,19
600~700억원	5	14,17,19,27,23	500~600억원	8	7,9,11,12,14,15,17,15
700~1,500억원	6	10,12,14,17,26,21	600~700억원	10	6,7,9,11,12,12,12,12,10,9
1,500억원 이상	7	8,10,12,13,16,22,19	700~800억원	11	6,7,8,8,8,9,9,9,9,10,8
			800~1,000억원	13	5,6,7,7,8,8,8,8,8,9,10,8
			1,000~1,500억원	15	4,5,6,7,7,7,7,7,7,7,8,8,6
			1,500억원 이상	18	3,4,5,6,6,6,6,6,6,6,6,6,6,6,4

자료 : 건교부 내부자료, 안태훈(2006. 5), pp. 10~11의 표를 재편집

8) 안태훈, 『교통시설 SOC 재정사업에 대한 민간자본유치 필요성 고찰』, 국회예산정책처, 2006. 5, pp.9~11을 참조하여 작성

■ 재정 투자 축소에 따른 건설 현장 실태

- 교통 시설 부문에 대한 재정 투자는 지속적으로 축소되고 있고, 그중 도로부문의 재정 투자 축소폭이 가장 큼.
- 교통 시설에 대한 재정 투자 축소에 따라 각 사업별 예산 편성 기준을 조정하고 있지만, 건설 현장에서는 이미 공사 기간 연장 초래
- 감사원에서 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로 건설 사업의 사업기간 변동 현황을 조사한 결과, 사업 기간이 고속도로는 평균 6.5년에서 13.4년으로 6.9년, 일반국도는 6.6년에서 14년으로 7.4년이나 공기가 연장되는 것으로 나타났음.(<표 9> 참조)
- 감사원은 공기 연장에 따라 경제적 편익이 줄어드는 등 투자 효율성이 떨어지고 있다는 문제점 지적
- 현재 공사 중인 사업은 경제성과 형평성 등 사업 효과를 감안하여 사업 기간내에 완료해야 할 사업과 완공 시기를 조정할 사업을 구분하여 기간 내에 완료해야 할 사업에 집중 투자할 것을 권고

<표 9> 도로건설사업 사업기간 변동현황

(단위 : 억원, 년)

구 분	총사업비			현재 계획상 사업기간(평균)		사업기간 변동 내역		
	총사업비	04년까지 투자액	잔여 사업비 (A)	총사업 기간 (B)	잔여 사업기간 (C)	연간예산 (D)	수정잔여 사업기간 (E=A/D)	수정 총 사업기간 (B+E-C)
총 계 (453개)	650,712	257,648	393,064	6.8	3.3	54,952	6.2	9.7
고속도로 (37개) (전체사업비 ¹⁾)	193,708 (356,096)	52,776 (101,706)	140,932 (254,390)	6.5	3.7	13,245 (31,721) ²⁾	10.6 (8.0)	13.4 (10.8)
일반국도 (176개)	201,330	65,613	135,717	6.6	3.6	12,327	11.0	14
기간국도 ³⁾ (101개)	126,074	94,123	31,951	7.1	1.7	17,149	1.9	7.3
국가지원지방도 (75개)	53,980	19,840	34,140	6.6	3.9	5,426	6.3	9.0
국도대체우회도로 (64개)	75,620	25,296	50,324	7.3	4.2	6,805	7.4	10.5

주 : 1) 고속도로의 괄호 안 사업비는 도로공사 부담액을 포함한 전체 사업비

2) 도로공사에서 향후 6년간 연간 8천억원의 ABS를 발행할 계획으로 있어 이를 포함하여 분석하면 수정 잔여 사업연수는 8년, 총사업기간은 10.8년

3) 기간국도 : 일반국도건설사업 중 국가공단, 지정항만 등을 배후 지원하는 구간, 조기 개통이 필요한 교통에 로구간 등을 대상으로 '90년 이후 매년('99, '04년 제외) 계속비 사업으로 편성·집행하는 사업

자료 : 감사원, 『감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반시설 확충 실태』, 2005. 9

- 국회 건설교통위원회의 2006년도 예산(안) 검토보고서에 따르면 국도 확장 사업 중 장기계속계약방식으로 추진되는 사업의 예산(안)은 8,954억 원으로 전체 사업 현장당 평균 시설비는 54억원 수준임.
- 현행 사업 현장당 평균 시설비 수준은 연간 적정 금액인 150억원 수준에 크게 미달되어 공사 기간 장기화에 따른 교통 혼잡 구간 증가, 사업비 증가 및 각종 민원 발생 등 우려⁹⁾
- '06년까지 착공되는 장기계속계약방식의 국도 확장 사업을 보면, 총 154건으로 총공사비는 17.6조원 규모(<표 10> 참조)
- 잔여 사업비 14.3조원을 '06년 국도 확장 사업 예산 7,484억원으로 나누면 잔여 공사 기간은 19.2년
- 일반적으로 국도 건설기간은 5년 정도로 국도 확장 예산이 현수준으로 지속될 경우, 공사 기간은 약 15년가량 연장 불가피

<표 10> 국도 확장 공사비 투입 현황(장기계속계약방식)

2006년 현재 시공 대상 사업		2004년까지	2005년	2006년	2007년 이후
건수	총공사비				
154건	176,709억원	18,785억원	6,623억원	7,484억원	143,817억원

주 : 공사비 = 시설비 + 용지비
 자료 : 건교부 내부자료, 안태훈(2006. 5) 재인용

- '05년 기준으로 건교부 지방국토관리청에서 시행 중인 234개 국도 사업(100억원 이상) 중 98개(41.2%)가 사업 기간을 연장하였고, 2년 이상 연장된 사업도 60개(25.2%)이며, 사업비는 1.8조원이나 증가하였음(<표 11> 참조).

<표 11> 건설교통부 지방국토관리청별 공기연장 공사 현황

구분	총공사수 (변경건수)	당초 사업비	변경 사업비	증감액	증감률	평균 연장기간	2년이상 공기연장
전체	238건(98건)	74,886억원	93,502억원	18,615억원	25%	12개월	60건
서울	41건 (22건)	20,313억원	26,070억원	5,757억원	28%	13개월	11건
원주	33건 (13건)	12,293억원	14,906억원	2,613억원	21%	8개월	6건
대전	57건 (31건)	17,999억원	23,145억원	5,146억원	29%	16개월	17건
익산	47건 (14건)	10,220억원	12,792억원	2,571억원	25%	12개월	11건
부산	60건 (18건)	14,061억원	16,589억원	2,528억원	18%	12개월	15건

주 : 2000년 1월 ~ 2005년 9월 현재, 100억원 이상 공사
 자료 : 건교부 내부자료, 안태훈(2006. 5) 재인용

9) 안태훈(2006. 5) p. 7 재인용

- 대한건설협회는 소속 회원사를 대상으로 SOC 현장에 대한 실태조사('06.5) 결과, 총 638개 건설 현장 중 344개(53.9%) 현장에서 원활한 공사수행을 위한 예산 배정이 부족한 것으로 조사됨(<표 12> 참조).
- 40개 현장에 대한 '06년도의 예산 배정 현황을 보면, 배정된 예산수준이 공사 이행에 필요한 적정 예산의 39.2%, 당초 예산의 50% 수준에 불과
- 예산부족으로 공기 연장이 이루어졌거나, 예정인 현장은 57.5%

<표 12> 정부 재정 SOC 현장의 예산 배정 현황

현장수 (A)	2006년도 예산			공기연장 현장수 (E)
	당초 예산 계(B)	배정 예산 계(C)	공사 수행 적정 금액 계(D)	
40개	5,312억원	2,660억원 (C/B = 50.0%) (C/D = 39.2%)	6,788억원	23개 (E/A = 57.5%)

자료 : 대한건설협회

- 예산 부족 현장의 현장 운용 실태를 보면, 외상(사전)공사¹⁰⁾를 101개(29.4%) 현장에서 시행 중이고, 공중 및 현장 배치 인원을 축소하여 운용하는 현장은 130개(37.8%)(<표 13> 참조)
- 예산 부족에도 불구하고 간접비 등 현장 경비를 부담하며 공사를 시행하는 등의 기타 현장은 113개(32.8%)

<표 13> 정부 재정 SOC 현장의 예산배정 현황 및 현장 운용 실태

(단위 : 개, %)

업체수	SOC 현장 수	예산 배정 현황		예산 부족에 따른 현장 운용실태			
		원활 현장 수	부족 현장 수	소계	외상(사전) 공사	공중·현장 배치 인력 축소 운용	기타 ¹⁾
15개사	638 (100)	294 (46.1)	344 (53.9)	344 (100)	101 (29.4)	130 (37.8)	113 (32.8)

주 : 1) 예산부족에도 불구하고 간접비 등 현장경비를 부담하여 운영하는 현장 등

자료 : 대한건설협회

10) 예산배정을 받지 못하더라도 건설업체가 자체 자금으로 선시공하고 예산확보후 기성금을 받는 공사를 말하며, 이들 공사대금은 정부의 국가채무부담에 해당됨.

■ 교통 시설 부문의 재정 투자 축소에 따른 문제점

(1) 교통 인프라 축적 지연에 따른 국가경쟁력 약화 우려

- 현재 우리나라의 SOC 스톡과 재정 투자 규모에 대해서는 과잉 또는 부족 여부에 대한 논란이 제기되고 있음.
- 정부는 그동안 교통시설에 대한 지속적인 투자로 우리나라의 SOC 시설이 대폭 확충된 것으로 판단하고 있음¹¹⁾(<표 14> 참조).
- OECD 국가와 비교하면 국토면적당 도로 연장은 28개국 중 15위, 국토면적당 철도연장은 21개국 중 13위로 중간 수준이고, 1인당 GNP(23위)를 비교하면 상대적으로 높은 수준 차지¹²⁾
- 즉, SOC 스톡이 어느 정도 갖추어졌기 때문에 SOC 재정 투자 증가율을 적정 수준에서 조정하고, 필요한 SOC 시설이 적기에 완공될 수 있도록 민간 투자 확충 등 투자재원의 다변화 추진
- 또한 우리나라는 GDP에서 차지하는 SOC 부문의 투자 비중이 2~3% 수준으로 여타 OECD 국가들에 비해 상대적으로 높은 수준

<표 14> SOC(수송교통 및 지역개발) 시설 확충 추이

(단위: %)

구 분	1990년(A)	2005(B) ¹⁾	B/A	비고
4차선 이상 도로 연장(km)	4,823	19,375	4.01	
철도복선 연장(km)	847	1,343	1.59	
고속도로 연장(km)	1,559	2,972	1.91	
항만하역능력(백만톤/년) ²⁾	190	514	2.70	
공항운항능력(천회/년)	1,331	2,012	1.51	예천공항 운항중단('04.5)

주 : 1) 잠정 집계치로서 2006년 3월말 집계 완료 예정, 2) 무역항 기준 수치
 자료 : 기획예산처(2006. 3)

11) 대한민국 정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10, pp.82~86

12) 국토면적당 교통 인프라를 비교할 경우 OECD 국가 중 중위권 수준으로 나타나고 있지만, 인구당 도로 연장, 차량당 도로 연장, 국토계수당 도로 연장으로 비교할 경우 OECD 국가 중 최하위 수준이고, 특히 도로 1km당 자동차 대수(도로혼잡의 정도)를 비교할 경우 최하위 수준으로 평가되고 있음.

OECD 국가에 대한 우리나라 도로 규모의 지표 비교

구 분	도로 전체	고속국도	비고
1인당 연장	28위	24위	
차량1대당 연장	28위	19위	
국토계수당 연장	28위	22위	
도로 1km당 자동차 대수	29위	-	도로 1km당 151대,

주 : OECD 30개 국가와 비교, 1999년 도로규모 지표 현황 비교, 국토계수 = 도로연장/√인구면적
 자료 : 건설교통부, 「보도자료」, 2006. 5. 4, 이춘용김호정, 「도로사업의 필요성과 추가재원 확보방안」, 『국토』, 국토연구원, 2005. 9

- 우리나라의 SOC 스톡은 아직 충분치 못하며, SOC에 대한 재정 투자를 축소할 경우 중장기적으로 국가경쟁력의 약화를 초래할 수 있음.
- 우리나라의 국가물류비는 '00년 77조원, '02년 87조원, '03년 90조원으로 지속적으로 증가하는 추세
- 특히, 우리나라의 GDP 대비 물류비는 12.5%('03년)인데 반해, 미국과 일본은 모두 8.4%로 우리나라 물류비가 이들 국가의 1.5배 수준에 이르는 등 도로 혼잡이 국가경쟁력 약화 요인으로 작용¹³⁾
- 유류 소비, 시간 낭비 등을 고려한 우리나라의 전국 교통 혼잡 비용은 '02년 22.1조원, '03년 22.7조원, '04년 23.1조원으로 꾸준한 증가 추세
- <표 15>, <표 16>에서 보는 바와 같이, 국가 물류비와 교통 혼잡 비용의 절대액은 증가하고 있지만, GDP에서 차지하는 비중은 점차 감소하고 있어, 과거 교통 인프라에 대한 적극적인 재정 투자로 물류 여건은 어느 정도 개선된 것으로 평가

<표 15> 국가 물류비 지표 추이

(단위 : 십억원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003
국내 물류비 (증감율)	77,119 (-)	80,792 (4.8)	87,032 (7.7)	90,345 (3.8)
GDP 대비 비중	13.3	13.0	12.7	12.5

자료 : 한국교통연구원, 「보도자료」, 2004. 11

<표 16> 전국 교통혼잡비용 추이

(단위 : %)

구 분		2000	2001	2002	2003	2004
전국 혼잡비용 (십억원)	계 (A)	19,448	21,108	22,135	22,769	23,116
	지역간	8,299	8,788	9,151	9,113	9,131
	도시내	11,149	12,320	12,984	13,656	13,985
GDP (조원) (B)		578.7	622.1	684.3	724.7	778.4
A/B		3.36	3.39	3.23	3.14	2.97

자료 : 건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2005, 조한선·심재익, 『2004년 전국 교통혼잡비용 산출과 추이 분석』, 한국교통연구원, 2006.1 p. 52 재인용

13) 건설교통부, 「보도자료」, 2006. 5. 4

- 지금까지 SOC에 대한 지속적인 재정 투자에도 불구하고 IMD(International Management Development)에 따르면, 우리나라의 SOC 인프라 확충은 여전히 주요 경쟁국에 비해 뒤진 것으로 분석됨(<표 17> 참조).

<표 17> 주요 국가별 교통관련 인프라 부문의 비교(2005년 기준)

(단위 : 순위)

구분	한국	일본	싱가포르	홍콩	대만
도로	24	4	2	8	23
철도	26	23	2	1	28
항공	13	2	26	28	9
항만·운하	27	24	7	1	18
물류시설	33	21	2	3	19

자료 : IMD, 국회 건설교통위원회(2006.2) 재인용

- 우리나라 교통 인프라의 본격적인 축적은 1960년대 이후로 그 역사가 짧고, 급속한 경제 성장, 자동차 증가 등으로 인해 막대한 물류 비용 및 교통 혼잡 비용이 발생하고 있는 것은 사실임.
 - 그동안의 교통 시설에 대한 재정 투자의 집중으로 물류 여건이 어느 정도 개선되었지만, 지금 같은 교통 시설에 대한 재정 투자 축소는 그동안의 성과에도 불구하고 오히려 국가경쟁력 제고의 장애 요인으로 작용 우려
- 현재 정부는 공공기관 지방 이전, 행정중심복합도시 건설, 혁신도시 건설 등 국가균형 발전을 추진하고 있음.
 - 또한 지역혁신을 통한 지역 산업의 특화 발전과 낙후 지역 육성으로 지역경제 활성화 적극 추진
 - 지역 경제 활성화를 통한 국가 균형 발전을 위해서는 충분한 교통 인프라 확충 필요

(2) 건설산업 침체에 따른 경제 성장 지연

- 건설산업은 생산 유발, 부가가치 창출, 고용 유발 측면에서 그 효과가 매우 크기 때문에, 정부는 오랫동안 불황 또는 고용기회를 확대하기 위해 건설 부문에 대한 재정 투자를 증시해 왔음(<표 18> 참조).

- 건설산업은 수입유발계수가 낮아 국제수지를 방어하는데도 효과적
- 건설산업은 고용유발효과가 매우 커서 건설업에 1조원 투자하면 17,900명의 직·간접적인 고용 기회가 창출되며, 이는 제조업(9,700명)의 약 2배 수준

<표 18> 산업별 최종수요 10억원 증가시 파급 효과(2000년 기준)

(단위 : 백만원, 명)

구 분	건설업	제조업	전산업
생산유발효과	1.990	1.959	1.659
부가가치창출효과	836	627	714
고용유발효과	17.9	9.7	12.4
수입유발효과	164	373	286

자료 : 한국은행, 김준한(2004), p.13 재인용

- 최근 들어 건설경기의 선행지표인 건설수주액 및 건축허가면적, 건설경기실사지수 등이 지속적으로 감소하는 추세임.(<표 19> 참조)
 - 건설수주액은 '06년 5월 현재 전년 동월 대비 22.4% 감소하였고, 계약액 감소 비율은 공공 부문이 -30.9%로, 민간 부문 -19.2%보다 크게 나타나고 있음.
 - 건축 허가 면적도 '06년 5월 현재 전년 동월 대비 21.1% 감소하고 있고, 건설기업 경기실사지수(CBSI)도 '06년 6월 조사에서 55.7로 급락하는 등 건설 경기가 전반적으로 침체기로 진입하고 있음.
- 건설 경기가 침체될 경우 경제 성장을 효과적으로 지원·견인할 수 없고, 사회안정기반의 악화 등이 우려되기 때문에 이에 대한 대책 마련이 필요함.

<표 19> 건설 수주액 및 건축허가면적 추이

구 분	2003	2004	2005	2006(e)
수주액(조원)	102.4	94.6	99.3	95.8
(증감률 %)	(23.2)	(△7.6)	(4.9)	(△3.5)
건축허가면적(천㎡)	142,108	117,461	111,506	-
(증감률 %)	(2.4)	(△17.3)	(△5.1)	-

자료 : 대한건설협회

(3) 공기 지연으로 인한 공사비 증가와 사회 경제적 손실 가중

- 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 추진되고 있는 교통 시설 부문의 장기계속사업 및 신규 사업 등 대부분 공사에서 공기 지연이 발생하고 있음.
- 공기 지연이 발생하는 요인은 보상지연, 분산 투자에 따른 예산 배정 문제, 지질 상태의 차이에 의한 설계변경 등 복합적인 원인에 의해 발생
- 현재 공기 지연의 가장 큰 요인은 예산 부족 문제

- 공기 지연시 직접공사비와 간접공사비가 늘어나면서 공사비가 늘어나게 되고, 결국 국가 예산 부담의 증가를 초래하게 됨.
- 공기가 지연될 경우 물가 상승에 의한 공사비 증가가 불가피하고, 또한 공기 연장 기간 만큼의 직접공사비와 현장관리비 등 증가(<표 20> 참조)
- 안태훈(2006.5)은 최근 5년간 물가 상승에 의한 공사비 증가를 건설공사비 지수를 통해 분석하였는데, 물가가 연평균 5%가 증가하여 공사 지체시 잔여 공사비를 매년 5%씩 인상해야 한다는 결과 도출

<표 20> 공기 지연으로 인해 발생한 손실항목 및 내용

구 분		내 용
직접공사비 (Direct Job-Cost)	노무비	◦작업 중단기간 중 발행한 유휴 비용(idle time cost) ◦공기연장 기간 중 인건비 요율 상승으로 인한 추가 인건비
	자재비	◦작업기간 연장으로 인한 추가 보관비 ◦작업기간 연장으로 인한 낭비율 증가로 인한 손실 ◦가설재(Form 등)의 감가상각 및 추가 임대료 ◦공기연장 중 자재비 상승으로 인한 추가 자재비
	장비임대료	◦작업 중단기간 중 발생한 유휴비용(idle time cost) ◦추가 임대료
	하도급자비용	◦작업중단을 이유로 한 하청업자 클레임
관리비용 (Overhead)	현장관리비	◦비용항목 중 시간지연으로 인해 발생하는 비용에 해당되는 항목들에 대해 청구 가능
	본사관리비	◦합의된 요율이나 각종 공식을 이용하여 클레임 금액 산출
금융비용		◦실제 발생한 추가 금융 비용 ◦지급계획이나 현금흐름 등을 이용한 금액 산출
이윤손실		◦계약조건 또는 클레임 성격에 의해 보상 청구 여부 결정

자료 : 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안』, 한국건설산업연구원, 2004.12

- 공기가 지연될 경우 공사를 수행하는 건설업체와 하도급업체가 적기에 공사비를 조달받지 못하기 때문에 경영 부담이 가중될 수밖에 없음.
- 공사를 착공만 하고 제대로 진척시키지 못하기 때문에 불필요한 간접비 부담 과중
- 대한건설협회 조사에 따르면 예산 부족으로 공사에 차질이 발생하자 건설현장에서는 공중현장 배치 인력 축소, 현장 경비를 자체 비용으로 조달하는 적자 운영, 외상(사전) 공사 등 변칙적인 현장 운영 사례 빈발(<표 21> 참조)
- 외상(사전) 공사는 자금 여력이 있는 대형 건설업체는 시행 가능하지만, 중소건설업체는 매우 어려운 실정이며, 특히 공기 지연은 중소건설업체의 기업 경영에 큰 부담으로 작용
- 하도급 업체도 공사 대금을 적기에 지급받지 못하거나 장기어음으로 지급받아 심각한 경영 애로 상황에 봉착¹⁴⁾

<표 21> 정부 재정 SOC 현장의 건설업체별 예산배정 현황 및 현장 운용 실태

(단위 : 개, %)

업체명	SOC 현장 수	예산 배정 현황		예산 부족에 따른 현장 운용 실태			
		원활 현장 수	부족 현장 수	소계	사전(외상) 공사	공중·현장 배치 인력 축소 운용	기타 ¹⁾
A사	34 (100.0)	7 (20.6)	27 (79.4)	27	22	5	-
B사	70 (100.0)	8 (11.4)	62 (88.6)	62	6	-	56
C사	30 (100.0)	10 (33.4)	20 (66.6)	20	15	2	3
D사	54 (100.0)	14 (25.3)	40 (74.7)	40	11	27	2
E사	17 (100.0)	3 (17.6)	14 (82.4)	14	1	12	1
F사	18 (100.0)	4 (22.3)	14 (77.7)	14	11	-	3

주 : 1) 예산 부족에도 불구하고 간접비 등 현장 경비를 부담하여 운영하는 현장 등
 자료 : 대한건설협회

- 재정 투자 부족으로 건설업계는 외상(사전)공사를 시행하고 있는데, 외상 공사 대금은 추후 국가가 지급해야 하는데 이를 “국고 채무 부담 행위”라고 함.

14) 파이낸셜뉴스, 2006.6.14자

- 국도사업은 그 동안 한정된 재정 여건상 충분한 예산을 마련할 수 없어 부족한 재원을 충당하기 위해 「예산회계법」 제24조에 의거 '79년부터 사업비의 일부를 매년 국고 채무 부담 행위로 예산을 편성하여 운용
- 국고 채무 부담 행위는 '79년도부터 실시해 오면서 그 규모가 꾸준히 증가, '00년도 이후에는 매년 3,000억원씩 편성해 오다가 '06년도에 4,000억원으로 1,000억원 증액(<표 22> 참조)
- 국회 예산결산특별위원회는 국고 채무 부담 행위의 악순환을 반복하지 않기 위해서 기채행위액 규모를 축소할 수 있는 다각적인 방안 강구 권고¹⁵⁾
- 이에 따라 정부는 예산 부족으로 인한 국고 채무 부담 행위를 가급적 반복하지 않을 수 있는 적극적인 해결 방안 모색 필요

<표 22> 일반국도 건설사업의 국고 채무 부담 행위액 예산 편성 추이

(단위 : 억원)

연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
금액	2,500	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	4,000

자료 : 국회 예산결산특별위원회(2005.11)

- 공기 지연은 원활한 건설 생산 활동에 지장을 초래하고, 교통 혼잡 구간 증가로 각종 민원을 발생시킴.
 - 터널, 장대교량 등 연속 공사를 하여야만 품질 관리가 되는 공종의 경우 공기 지연은 품질 저하 초래
- 공기 지연은 막대한 사회·경제적 편익의 손실을 초래하게 됨.
 - 건교부(1999.3)¹⁶⁾에 따르면, 공공건설사업에서 공기 지연은 발주처 예산(물가상승비 등)을 당초 공사비보다 10~15%가량 더 증가하게 만들고, 시공업체 간접비는 15~20%¹⁷⁾가량 증가하는 등 직접적인 사업비 손실 규모는 당초 공사비의 25~35%에 달할 것으로 추정

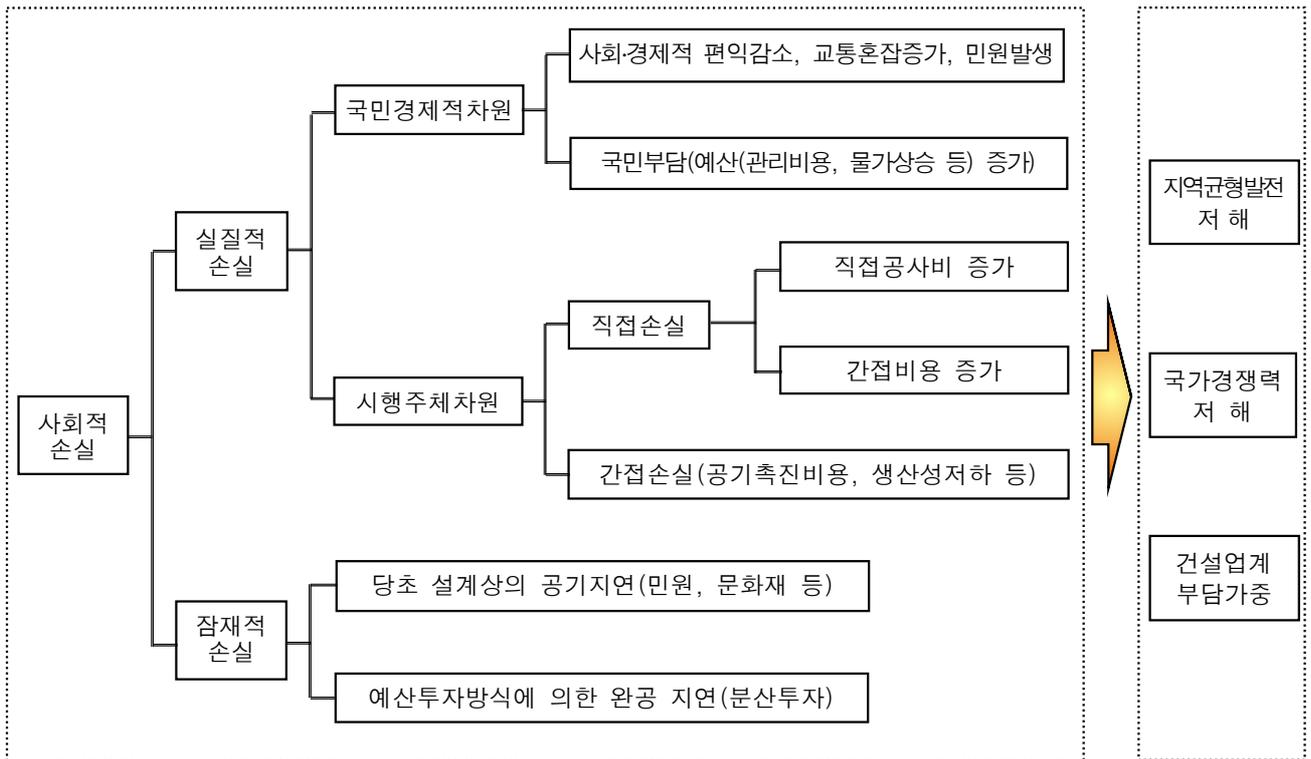
15) 국회 예산결산특별위원회, 『2006년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』, 2005.11.

16) 건설교통부, 『공공 건설사업 효율화 종합대책』, 1999.3

17) 시공업체에게 발생하는 관리비 등의 추가비용으로서 적정공기 3년이 5년으로 지연될 경우를 가정

- 이같은 손실 비용에는 간접적인 사회·경제적인 손실은 포함되지 않은 것인데, 이를 포함할 경우 전체 사업비 손실은 총사업비의 약 45%에 달할 것으로 추정¹⁸⁾
- 예산 부족에 따른 직접적인 사례는 아니지만, 2년간 공기 지연에 따른 손실 비용 추정 사례로 서울외곽순환도로(일산~ 퇴계원)의 경우 총 손실금액은 5,853억원으로 추정¹⁹⁾
- 이상과 같은 사례를 볼 때, 현재의 교통 시설 부문 예산 부족으로 인한 공기 지연은 막대한 사회·경제적인 편익 손실 초래 불가피(<그림 2> 참조)

<그림 2> 공기지연에 따른 사회적 손실과 영향



18) 이재섭, 『공기지연에 따른 손실비용 산정기준』, 한국건설산업연구원, 1999.12, p.3

19) 서울외곽순환도로의 공기 2년 연장에 따른 손실내역은 장비 및 인력 등의 가동 중단으로 인한 현장 관리 비용 등 민자 사업자 및 시공사 손실액이 655.2억원, 물류비 손실액 등 공기 지연 손실 비용이 5,198억원으로 총손실비용은 5,853.6억원으로 추정됨, 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안』, 한국건설산업연구원, 2004.12, p.26

■ 향후 대책방안

(1) 교통시설특별회계의 연장

- 교통시설에 대한 중앙정부 투자의 대부분을 차지하고 있는 교특회계는 2006년 12월에 만료될 예정임.
 - 정부혁신·지방분권위원회('05.5.20) 결정에 따라 교특회계를 폐지하고, 이를 일반회계에 편입·운영 방침
 - 교통세는 전체 교특회계 세입 중 약 70%를 차지하는 매우 중요한 세입 원인데, 이 교통세도 2006년 12월에 만료 예정
 - 교특회계가 폐지될 경우 향후 교통 시설 등 SOC 예산의 안정적 확보에 차질 불가피
- 목적세와 특별회계에 대한 논란은 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성(case by case)에 의해 결정되어야 함.
 - 즉, 교특회계를 운영함에 있어 목적세와 특별회계에서 나타날 수 있는 비효율성을 최소화하는 방향으로 검토되어야 함²⁰⁾.

<표 23> 교특회계(교통세) 존폐에 대한 논점

구분	폐지론	존치론
조세 체계의 간소화	·목적세 등 세금 종류가 많고 조세 체계가 복잡	·교통세는 단일세로서 단순(교육세, 농특세는 부과세로서 복잡)
조세 운용의 효율성	·칸막이식 재정 운용으로 경직성 초래	·과세 대상이 자동차 이용에 따른 휘발유, 경유로 교통시설 확충이라는 세출목적과 직결 ·조세 저항이 적고 징수가 용이 ·신축성 문제는 교특회계 세입 중 일반회계 전입금의 조정으로 가능
목적달성	·교통 시설 확충이 어느 정도 달성됨	·교통 혼잡과 높은 물류 비용 등 목적 미달성
교통시설 투자재원 확보	·일반회계에서 세입 보장	·일반세나 목적세나 국민 부담은 동일 ·수익자 부담 원칙에 따른 세입과 세출 직결 ·교통시설은 장기간의 일관된 시설 확충이 필요하며, 안정적인 재원 확보가 관건

자료 : 김흥수·백성준(2001.9), p. 6

20) 자세한 내용은 김흥수·백성준, 『사회간접자본 시설의 확충과 교통세의 유지 필요성』, 건설산업동향 2001-24, 한국건설산업연구원, 2001.9을 참조하기 바람.

- 미국, 일본, 독일 등 주요국도 교통시설 확충을 주목적으로 한 재원을 지속적으로 운영²¹⁾
 - 미국의 경우 교통시설 확충을 주목적으로 한 재원에 대해 예산청의 비판에도 불구하고 정치적 사안으로 남겨두고 있음.
 - 일본의 경우 '82년 특별회계를 일반회계로 편입하자는 주장이 있었지만, '도로위원회'의 건의에 따라 특별회계 유지를 결정
- 현재 국회에는 교통회계 연장을 골자로 한 「교통시설특별회계법」 일부개정 법률안이 의원 입법으로 발의되어 있음.
- 지속적이며 수준 높은 교통 시설 확충이 필요한 현시점에서 교통회계의 폐지를 논하기보다는, 현 시점에 적합한 교통회계의 개선과 지속적이고 일관된 정책 추진이 우선적으로 검토되어야 함.

(2) 계속비계약제도의 활성화

- 현재의 교통 시설 등 SOC 사업의 공기 지연의 원인은 재정 투자 축소에 따른 원인 외에 예산제도 미비도 관련성이 있음²²⁾.
 - 교통 시설 등 대부분의 SOC 재정 사업은 수년 간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고 대부분 장기계속계약제도로 예산 편성 및 집행
 - 장기계속계약제도는 계속비제도와 같이 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정하지 않고, 매년 예산 여건을 감안하여 당해 연도의 예산만을 편성하여 계약(차수계약)을 체결하기 때문에 완공 위주의 집중 투자보다는 분산 투자 초래
 - 이에 따라 공기 지연과 공사비 증액이 일상화되어 막대한 사회·경제적 손실 초래²³⁾

21) 미국은 도로신탁기금(Road Trust Fund, 1956년), 일본은 도로정비특별회계(1955년), 독일은 도로건설재정법(1960년)을 지속 운영. 이춘용·김호정(2005. 9) pp. 23~24 및 김홍수·백성준(2001.9) 참조

22) 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안』, 한국건설산업연구원, 2004.12, pp. 11~12 참조

23) 옥동석, 『정부 대형사업의 선택과 예산 편성』, 한국개발연구원, 1995.

- 건교부 공공건설사업 효율화 종합대책(1999)에서 216개 사업을 대상으로 분석한 결과, 분산 투자로 인한 경제적 손실은 6조 4천억원에 이르는 것으로 추정
- 건교부 국도 확장사업의 예산 현황을 보면 장기계속계약제도로 운영하는 공사는 총 154건(63%), 예산 규모로는 17조원(61%) 수준(<표 24> 참조)

<표 24> 국도 확장 사업 예산 현황(2006년 기준)

(단위 : km, 백만원, 건, %)

구분	총연장	공사비(시설비+용지비)	사업건수
장기계속계약	1,381.7 (61.0)	17,670,906 (60.8)	154 (62.9)
계속비계약	885.0 (39.0)	11,375,340 (39.2)	91 (37.1)
총 계	2,266.7 (100.0)	29,046,246 (100.0)	245 (100.0)

자료 : 건설교통부 자료 및 안태훈(2006. 5), p. 8 참조

- 교통 시설 등 SOC 재정 사업의 예산제도 운영을 완공 위주의 집중 투자가 가능한 계속비계약제도를 중심으로 운영되어야 함.
- 장기계속계약으로 운영하는 사업 중 준공에 따른 사회경제적 파급 효과가 높은 사업순으로 계속비계약으로 전환 필요

(3) 민간투자제도의 활용

- 예산 부족으로 공기 지연, 착공 지연 되는 장기계속공사와 시급히 완할 필요성이 높은 공사는 민간 투자 사업으로 전환하는 방안의 검토가 필요함.
- 예컨대, 당초 재정 사업으로 추진되었던 부산-울산간 고속도로를 정부 재원 부족으로 공사가 지연되는 것을 막기 위해 민간 투자 사업으로 전환²⁴⁾

* 사업규모 : 47.2km(4~6차로)
 * 공사기간 : '01.11~'08.12
 * 총투자비 : 13,445억원(민자 9,907억, 국고 3,538억)
 * 통행료 : 최장구간 3,000원(도로공사 요금대비 1배 수준)
 * 사업자 : 부산울산고속도로(주) (도로공사 51%, 국민연금관리공단 49%)

24) 건교부와 사업 시행자인 부산울산고속도로(주)와 실시협약 체결('06.5.12)

- 일반국도는 고속도로와 달리 일정한 현금 수입이 발생하지 않고, 통행량 및 공사 구간이 고속도로에 비해 작기 때문에 BTO방식보다는 BTL방식을 적용해야만 민간 투자 유치에 가능할 것으로 보임²⁵⁾.
 ·'06년 현재 245개의 국도 확장 사업장의 평균 공사 구간은 9.4km²⁶⁾로 BTL 방식으로 기존 사업을 전환하거나 신규 사업 추진시 현재의 4~5개 사업장을 통합하여 민간 투자 방식으로 추진 필요
- 안태훈(2006.5)²⁷⁾은 재정사업을 BTL 민간 투자 사업 방식으로 전환하는데 따른 정부 부담(이자부담)은 공기 지연에 따른 손실과 물가 상승에 의한 공사비 증액을 감안할 경우 충분히 상쇄될 수 있을 것으로 판단하고 있음.
 ·현재 시공 중인 교통 시설 재정 사업들에 대해 민간 자본을 유치할 경우 연간 3조원 이상이 실물 경제에 투입될 수 있어 경기 진작에도 기여

(4) 공사대금 할부채권의 유동화 방안²⁸⁾

- 공사대금 할부채권은 수주산업에서 발생하는 미래의 현금흐름을 채권 형태로 전환한 것을 의미함.

25) BTO(Build-Transfer-Operate) 방식과 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식은 몇 가지 점에서 상이함.

- 첫째, 대상 시설의 성격에 있어 BTO 방식은 최종 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 SOC 시설을 대상으로 하고 있으나, BTL 방식은 사용료가 무료 또는 염가여서 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설을 대상으로 하고 있음.
- 둘째, 투자비 회수 방식에 있어 BTO 방식은 시설의 최종 이용자에게 사용료를 부과하여 투자비를 회수하는 반면, BTL 방식은 정부 재정에서 임대료를 지급해 투자비를 보전하는 방식을 취하고 있음.
- 셋째, 수익률 산정에 있어 BTO 방식은 장래의 운영 수입에 대한 위험이 반영된 수익률을 가정하고 있으나, BTL 방식은 수요 위험이 배제된 '국채 + α(장기국채이자율 수준에서 결정)'의 산정방식을 가지고 있음.

BTO 방식과 BTL 방식의 차이

추진방식	BTO(Build-Transfer-Operate)	BTL(Build-Transfer-Lease)
① 대상 시설 성격	·최종 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 SOC 시설	·사용료가 무료 또는 염가여서 사용료 부가로 투자비 회수가 어려운 사회복지시설
② 투자비 회수	·최종 사용자의 사용료	·정부의 시설 임대료 · 부속 사업 수입
③ 사업 리스크	·민간이 수요 위험 부담	·민간의 수요위험 배제
④ 수익률	·장래 운영 수입(수요) 위험이 반영된 수익률 (시장에서 경쟁을 통해 결정)	·수요 위험이 배제되어 '국채 + α'수준 (시장에서 경쟁을 통해 결정)

자료 : 국회 예산결산특별위원회(2005.11) p. 62

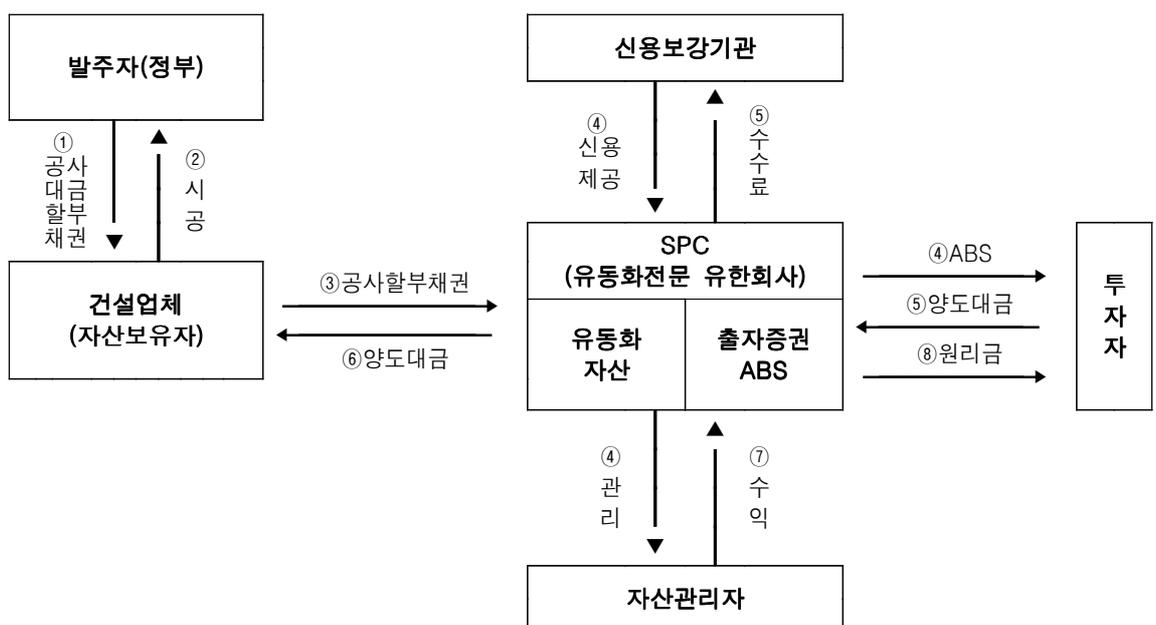
26) 건설교통부 '06년도 국도확장사업 자료를 분석한 결과

27) 안태훈(2006.5) pp. 36~41

28) 왕세중·신창득·서후석, 『부동산 금융환경의 변화와 새로운 건설금융 방안』, 한국건설산업연구원, 2001. 9, pp. 56, 83~88을 참조하여 작성, 자세한 내용은 본 보고서를 참고하기 바람.

- 건설업체는 정부로부터 공사 대금 대신 공사할부채권을 받고, 이를 자산 보유자에게 양도하여 공사 대금을 회수하는 방식
- 공사대금할부채권의 유동화 구조는 먼저 공공 발주자가 공사 발주 단계에서 건설업체에게 공사 대금을 향후 사전에 설정된 일정에 따라 할부로 분할하여 지급할 것을 명시한 공사대금할부채권을 발급하게 됨.
- 건설업체는 공사대금할부채권을 기초 자산으로 시공을 하고, 동시에 공사대금 할부채권을 유동화전문회사(SPC, special purpose company)에 양도
- SPC는 공사대금할부채권을 기초 자산으로 자산유동화증권(ABS, Asset Backed Securities)를 발행하여 유동화하고, 양도대금의 일부를 건설업체에게 지급(<그림 3> 참조)
- 공사대금할부채권 유동화 방안을 효과적으로 활용할 경우 당장의 재정 투자 부족에 따른 건설 현장의 건설 생산 활동의 위축과 이로 인한 공기 지연 등의 문제점을 상당 부분 완화시킬 수 있을 것으로 예상됨.
- 공사대금할부채권 유동화 방안은 현재는 아이디어 수준이고, 향후 심도 있는 실무적 차원의 검토 필요

<그림 3> 공사대금할부채권의 유동화 구조



자료 : 왕세종신창득서후석(2001.9), p 57

- 우리나라의 재정 건전성이 유지되는 틀 속에서 국가경쟁력 제고 및 지역균형발전 등을 위해 기수행 사업의 예산 부족분 보완을 위해 국채를 발행하는 방안도 적극 검토할 필요가 있음.
- 특히 예산 부족으로 공기 지연, 착공 지연되는 장기계속공사와 시급히 완성할 필요성이 높은 공사를 보다 효과적으로 추진하기 위해 필요
- 향후 재정 사업으로 추진되는 공사는 선택과 집중에 의한 완공 위주의 투자를 통해 효율성을 제고하여 공기 지연 등을 사전에 방지함으로써 추가 '국채' 발행은 억제

■ 맺음말

- 국내 SOC 스톡의 적정성에 대한 논쟁이 있기는 하지만, 향후에도 SOC 재정 투자의 적정 수준을 유지하는 것이 필요함.
- 잠재 경제성장률을 제고하기 위해 SOC에 연평균 20조원(중앙정부 11조원)을 투자하면 실질 GDP 성장률 4.3%의 유지가 가능하고, 연평균 26조원(중앙정부 15조원)을 투자하면 5%의 잠재성장률 유지 가능³⁰⁾
- 수도권을 비롯한 대도시 주변과 대도시 간의 연결 도로, 수도권과 관광지를 연결하는 도로망에서는 교통 정체로 인한 국가적 손실이 많으므로 이들 지역에 대한 도로 시설 공급 확대 필요³¹⁾
- 기획예산처가 추정한 10년간('02~'11) SOC 투자 소요액이 199조원임을 감안할 때 연간 20조원 수준의 지속적인 투자 필요
- 물류비 및 교통 혼잡 비용 증가, 지역 균형 발전, 건설산업 활성화, 공기 지연문제 등을 종합적으로 고려할 때 교통 시설 등의 SOC 예산을 지속적으로 축소 운영하는 것은 재고되어야 함.

30) 김정호, 「SOC투자확대를 통한 성장 잠재력 확충 방안」, 『국가경쟁력 강화를 위한 SOC 확충 대토론회』, 국회 박상돈 의원, 2005. 9.21

31) 강원의, 「국토발전과 도로의 역할」, 『제2회 건설교통산업 활성화를 위한 대토론회』, 한국교통신문사, 2006. 6.13

- 그리고 교특회계를 폐지하기보다는 현 시점에 적합한 교특회계의 개선과 일관성 있는 정책 추진이 필요함.
- 또한 이미 공사가 발주되어 시공되고 있는 현장에서 SOC 예산 부족으로 발생하는 문제를 해결하기 위해 계속비계약제도의 활성화, 민간투자제도의 활용, 공사대금 할부채권유동화 등 다각적인 대안의 심도 있는 검토가 필요할 것으로 사료됨.

이상호(선임연구위원·shlee@cerik.re.kr)

박용석(부연구위원·yspark@cerik.re.kr)

박성민(책임연구위원·smpark@cerik.re.kr)