

# **2010년도 예산(안) 및 SOC 시설의 안정적 확충을 위한 정책과제**

**2009. 10.**

박용석·이홍일·박철한

- 문제 제기 ..... 4
- 2010년도 SOC 예산(안) 및 국가재정운용계획(안) 현황 ..... 5
- SOC 사업 추진상의 문제점 및 향후 정책 방향 ..... 13
- SOC 시설의 안정적 확충을 위한 정책과제 ..... 19



## 요 약

- ▶ **2010년 SOC 예산은 4대강 사업(3.5조원)을 포함하고도 금년 대비 0.3% 증가에 그침**
  - SOC 예산 중 교통시설 예산은 -17.1% 감소, 부문별로 도로 -17.6%, 철도 -14.3%, 도시철도 -28.4%, 해운항만 -13.8% 감소
  - 2009~2013년 국가재정운용계획(안)에서는 2009~2013년간 총지출예산 중 SOC 부문이 차지하는 비중을 2009년 8.68%에서 2013년 7.96%로 축소 계획
  - 2010년도 정부 예산(안) 및 국가재정운용계획(안)에서는 부족한 재정투자를 공기업 투자 확대, 민간투자사업 및 민간선(先)투자로 보완 추진
  
- ▶ **SOC 예산의 급격한 축소는 대형 국책사업과 이미 추진 중인 SOC 사업의 추진지연을 발생시킬 수 있음.**
  - 특히, 민자사업을 통해 부족한 정부재정을 보완하여 SOC 시설을 확충하려는 계획은 현재의 시장 상황을 고려할 때 그 실현 가능성은 크지 않음.
  - 또한 금년부터 본격 시행에 들어간 '민간선투자'의 경우 정부는 매년 1조~2조원 규모로 추진할 계획이었으나 현재까지의 추진실적은 약 2천억원 수준에 불과
  
- ▶ **SOC 사업의 적기 준공과 국책사업의 성공적 완수를 위해서는 SOC 예산의 안정적 확보를 위한 장치 마련과 민자사업 활성화를 위한 전향적인 대책 마련 필요**
  
- ▶ **금년말 폐지 예정인 교통시설특별회계를 최소한 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속 필요**
  - 교통 SOC 투자에는 장기적으로 막대한 재원이 소요되기 때문에 교통시설특별회계의 지속적인 운영을 통해 소요 재원의 안정적 조달 필요
  
- ▶ **민자사업 활성화를 위한 전향적인 대책 마련 필요**
  - 정부는 민자사업 활성화를 위해 2차에 걸친 대책을 발표(2009. 2.26, 8.12)했지만 시장의 반향은 크지 않은 것으로 보임.
  - 민자사업 활성화를 위해 무상사용기간 연장을 통한 운영수익 보전, 부대·부속사업의 활성화, 부(負)의 재정지원제도 폐지 등 다각적인 대안 검토 필요
  
- ▶ **'민간선투자'의 실효성 증대를 위한 대책 마련 필요**
  - '민간선투자'의 실효성 증대를 위해 인센티브 수준의 상향 조정, 민간선투자 대상사업에 장기계속사업 포함 등의 대안 검토 필요

## 1. 문제의 제기

- 정부는 2010년 예산(안)을 2009년 대비 2.5%로 증가한 291.8조원으로 확정(2009. 9.28) 하고 이를 국회에 제출
  - 2010년 예산(안)을 주요 부문별로 보면, 외교·통일 분야가 14.7%로 증가율이 가장 크고, 다음으로 R&D 10.5%, 보건·복지 8.6%, 문화·체육·관광 7.8%, 환경 5.1% 등의 순으로 나타남.
- 2010년 SOC 예산은 4대강 예산(3.5조원)을 포함하고 있음에도 불구하고 24.8조원으로 2009년 24.7조원 대비 0.3% 증가에 그침.
  - SOC 예산 중 교통시설 SOC 예산은 -17.1% 감소했으며, 부문별로는 도로 -17.6%, 철도 -14.3%, 도시철도 -28.4%, 해운·항만 -13.8% 감소함.
  - 이에 비해 4대강 예산 3.5조원이 포함된 수자원 부문은 132.2%의 가장 높은 증가율을 보였고, 지역개발도 13.1% 증가함.
- 교통 SOC 예산 축소로 2009년 대비 신규 공공공사 발주 규모의 축소가 불가피하고, 기 발주된 교통 SOC 현장 중 건설공사비 부족으로 공기연장 등의 부작용이 발생할 가능성이 있음.
- SOC 시설의 확보는 장기간의 지속적인 투자를 통해 가능하므로 SOC 시설을 안정적으로 확충할 수 있는 다각적인 대안 모색 필요
  - 복지, 국방, 교육 등의 다양한 분야에 대한 국가재정의 수요가 증가하고 있고 국가재정 건전성 측면에서 SOC에 대한 재정투자의 지속 확대는 어려울 것으로 판단됨.
  - 더욱이 교통시설 SOC 예산의 안정적 조달을 위한 장치인 「교통시설특별회계」가 금년말 폐지될 가능성도 있음<sup>1)</sup>.
  - 또한 SOC 민간투자사업이 활성화 단계에 이르지 못했고, 금년부터 본격 시행에 들어간 ‘민간선투자’도 그 추진실적이 부진함.

1) 2009년 9월 현재, 국회에서 교통시설특별회계의 지속 유지를 위한 개정 법률안(이병석 국토해양위원장 대표 발의(2009. 6.16))이 발의되어 있는 상황

- 본 고의 목적은 SOC 시설의 안정적 공급을 위한 정책과제를 모색하는데 있음.
- 이를 위해 우선 2010년 예산(안)과 2009~2013년 국가재정운용계획(안)을 검토하고, SOC 사업 추진상의 문제점을 분석한 후 교통시설특별회계의 필요성을 살펴볼 것임.
- 그리고 ‘민간선투자’ 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안과 ‘민간투자제도’ 활성화를 위한 정책과제를 도출하고자 함.

## 2. 2010년도 SOC 예산(안) 및 국가재정운용계획(안) 현황

### 가. 2010년도 정부 예산(안) 및 SOC 예산(안)<sup>2)</sup>

#### □ 2010년도 정부 예산(안) 개요

- 2010년도 총지출은 291.8조원으로 2009년 284.5조원 대비 2.5% 증가
- 2013~2014년에 균형재정을 달성하기 위해 재정 적자를 연차별로 축소
- 2010년 GDP 대비 국가채무 비율은 36.9%로 2009년에 대비 1.3% 증가

〈표 1〉 2010년 정부 총지출 예산(안)

(단위 : 조원, %)

구 분	2009년		2010년(안) (B)	증감률 (B/A)
	본예산(A)	추경		
◇ 총지출	284.5	301.8	291.8	2.5
○ 예 산	204.1	210.3	202.8	△0.6
○ 기 금	80.4	91.5	89.0	10.6

〈표 2〉 2010년 재정수지 및 국가채무(안)

(단위 : 조원, %)

구 분	2009년		2010년(안)
	본예산	추경	
▪ 관리대상수지 <sup>1)</sup> (GDP 대비, %)	△24.8 (△2.4)	△51.0 (△5.0)	△32.0 (△2.9)
▪ 국가채무 (GDP 대비, %)	349.7 (34.1)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)
▪ 일반회계 국채 * 실질성장률	19.7 4.0%	35.5 △2.0%	30.9 4.0%

주 : 1) 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민, 사학, 고용, 산재)을 제외한 수치

2) 기획재정부, 「2010년 예산기금안 주요내용」, 2009. 9. 28의 내용을 재정리한 것임.

- 주요 분야별 재원 배분안을 보면 외교·통일분야의 예산 증가율이 14.7%로 가장 높고, 다음으로 R&D(10.5%), 보건·복지(8.6%), 문화·체육·관광(7.8%) 순으로 나타남.
- 이에 비해 SOC 분야는 0.3% 증가에 그쳐 농림수산식품(2.1%), 일반공공행정(1.8%)과 함께 가장 낮은 증가율을 보이고 있음.

〈표 3〉 각 부문별 예산(안) 증감 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2009년 본예산	2010년(안)	증가율
1. R&D	12.3	13.6	10.5
2. 산업·중소기업·에너지	16.2	14.4	△10.9 <sup>1)</sup>
3. SOC	24.7	24.8	0.3
4. 농림수산식품	16.9	17.2	2.1
5. 보건·복지	74.6	81.0	8.6
6. 교 육	38.2	37.8	△1.2 <sup>2)</sup>
7. 문화체육·관광	3.5	3.7	7.8
8. 환 경	5.1	5.4	5.1
9. 국 방(일반회계)	28.5	29.6	3.8
10. 외교·통일	3.0	3.4	14.7
11. 공공질서·안전	12.3	12.9	4.3
12. 일반공공행정	48.6	49.5	1.8
총지출	284.5	291.8	2.5

주 : 1) 신용보증 및 정책자금 제외시 6.5% 증가  
 2) 지방교육재정교부금 제외시 6.4% 증가

□ 2010년도 SOC 예산(안)

- 경제위기 극복과정에서 한시적으로 증가되었던 SOC 재정투자 규모를 적정수준에서 조정하고 공기업·민간투자 확대 등을 통해 재정투자를 보완할 계획
- 공기업의 투자 확대를 통해 SOC 시설 공급 : ('09) 1.4 → ('10) 5.1조원
  - \* 도로공사(0.85 → 1.0조원), 철도공단(0.5 → 0.9조원), 수자원공사(3.2조원)
- 자금조달 여건 개선 등으로 민자사업 활성화 추진
  - \* 민간투자사업(BTO 및 BTL) 집행규모 : ('09) 7.8 → ('10) 7.9조원
  - \* '10년 임대형 민자사업(BTL)은 3.6조원으로 '09년 대비 -45.3% 감소
- 민간선투자의 적극 활용 : ('09) 1.0 → ('10) 2.0조원

- 간선도로망을 제외한 도로투자 규모를 축소하고, 저탄소 녹색성장을 뒷받침하는 철도 부문에 중점 투자
  - 확장 일변도(4~6차로 단순 확장)의 도로건설을 지향하고 2+1차로 및 2차로 용량 보강 등 기존 도로의 효율적 활용 추진
    - \* 광역간선급행버스(BRT) 구축 179억원, 대중교통환승시설 구축 72억원 등
  - 녹색교통을 위한 대중교통수단 활성화 및 교통 수단간 통합·연계성 강화
    - \* 광역철도 예산 확대 : ('09) 8,288 → ('10) 8,496억원
- 4대강 살리기 사업 등 수자원 부문에 중점 투자하고 지역 및 기업의 생산·물류활동 지원을 위한 기반시설 지원 확대로 지역경제 활성화 추진
  - 4대강 살리기 재정지원 규모 확대 : ('09) 0.8 → ('10) 3.5조원
  - 30대 선도프로젝트 필수 소요예산 반영 : ('09) 3.6 → ('10) 3.4조원
- 교통부문 SOC 예산은 2009년 17.9조원에서 2010년 14.9조원으로 -17.1% 감소
  - 도시철도 예산 감소율이 -28.4%로 가장 크고, 다음으로 도로(-17.6%), 철도(-14.3%), 해운·항만(-13.8%) 순으로 나타남.
  - 이에 비해 4대강 예산<sup>3)</sup> 3.5조원이 포함된 수자원 부문은 132.2%의 가장 높은 증가율을 보였고, 지역개발도 13.1% 증가함.
- 2010년도 교통부문 SOC 예산의 축소에 따라 2009년 대비 신규 공공공사 발주 규모의 축소가 불가피할 것으로 예상됨.

3) 정부는 SOC 예산이 확정('09.9.28)되기 이전에 대폭적인 SOC 예산 축소를 계획하였음. 그런데 SOC 예산 축소는 이미 추진 중인 건설 사업을 공기지연 또는 중단시키고, 품질 및 안전상의 문제를 초래할 수 있다는 반대 여론에 직면함.

- 이에 따라 대통령 주재 비상경제대책회의('09. 9.7)에서 SOC 예산을 축소시키지 않는다는 전제하에서 2010년도 SOC 예산을 수렴키로 결정
- 2012년까지 투입될 총 15.4조원 규모의 4대강 사업비 중 8조원을 수자원공사가 채권발행 등을 통해 조달하고 7.4조원을 재정으로 추진, 2010년 4대강 사업비 6.7조원 중 3.2조원은 수자원공사에서 부담하고 3.5조원은 재정에서 충당기로 함.
- 또한 수자원공사가 직접 4대강 주변 개발사업자로 참여해 투자비를 일부 충당할 수 있도록 「하천법」을 개정하고, 정부가 일정 부분을 지원하기로 함.
- 정치권 일각에서는 수자원공사를 통한 4대강 사업비 조달의 효율성과 수자원공사의 개발사업 추진에 대한 논란이 제기되고 있음.
- 수자원공사채(5.5%)가 5년 만기 국채(4.8%)보다 이자율이 높기 때문에 국채보다 더 많은 이자 부담 필요(이태일리 '09.9.16자), 4대강 예산 중 8조원을 수자원공사채로 조달하고 공사채 이자를 정부가 부담할 경우 2010년에 800억원, 2011년 2,550억원, 2013년 이후에는 매년 4,000억원의 국민 부담이 예상(한겨레신문 '09. 9.13자)된다고 함.
- 또한 「국토계획법」, 「하천법」 등을 개정해서 수자원공사가 개발사업을 통한 개발이익을 얻어 사업비를 보전하는 방법도 법의 형평성 및 환경보전적 차원에서 문제가 있다는 지적이 있음.

- 정부는 계속사업은 완공위주로 투자하고, 신규사업은 재원마련 후 추진 계획
- 국도사업의 경우 48개를 완공소요 반영(총 302개 사업의 15.9%), 신규사업은 2009년 56개에서 2010년 10개로 축소

〈표 4〉 2010년 SOC 예산(안)

(단위 : 억원, %)

구 분	'09본예산 (A)	2010(안) (B)	증감률 (A/B)	비 고
▪ 도로	94,731	78,065	△17.6	·고속도로 건설(14,544→11,055)
▪ 철도	47,454	40,672	△14.3	·광역철도건설(8,288→8,496)
▪ 도시철도	15,898	11,382	△28.4	·도시철도 건설(8,729→6,329)
▪ 해운·항만	21,298	18,350	△13.8	·신항만 개발(9,677→6,934)
▪ 항공·공항	592	656	10.8	·공항소음대책(187→187)
교통 SOC 계	179,973	149,125	△17.1	
▪ 물류 등 기타	21,952	22,228	1.3	·여수EXPO개최지원(1,915→3,885)
▪ 수자원	22,657	52,615	132.2	·국가하천정비(7,910→37,350)
▪ 지역개발	14,047	15,891	13.1	·제주영어교육도시(신규 60)
▪ 산업단지	8,808	8,216	△6.7	·산업단지 진입도로(8,021→6,695)
기타 SOC 계	67,464	98,950	46.7	
총 계	247,436	248,074	0.3	

□ 2010년도 임대형민자사업(BTL) 추진 계획(안)

- 2010년도 BTL 사업은 3.6조원 수준으로 편성, 2009년 대비 사업비가 큰 신규 철도사업이 포함되지 않아 한도액이 감소되었으나 타 부문은 작년에 비해 다소 증가
- 철도사업 제외시 한도액 : ('09) 3.2 → ('10) 3.6조원

〈표 5〉 BTL 사업 총한도액

(단위 : 억원, %)

구 분	2009년	2010년(안)	증감률
BTL규모 (지자체 자체사업)	65,465 <sup>1)</sup> (12,625)	35,788 (11,070)	△45.3%

주 : 1) 부전-마산, 대곡-소사 등 철도사업 한도액(33,569억원) 포함

- 2010년도 BTL 중점 투자분야는 다음과 같음.
- 노후 초·중등학교 신·개축(1.1조원) 및 과학기술경쟁력 확보를 위한 연구중심 대학 건립(대구경북과학기술연구원, 3,573억원)
- 노후하고 협소한 병영생활관, 군관사, 독신자 숙소 등 현대화 : ('09) 8,283억원 → ('10) 1조 5,595억원
- 불량하수관거 정비 : 200km, 2,217억원
- 지역주민의 문화수요 충족을 위한 문화복합시설(청주 문화센터), 전문과학관(김천, 천안), 도서관(부산 동래) 등 건립(1,058억원)

〈표 6〉 2010년 BTL 대상시설별 사업규모

(단위 : 억원)

대상 사업	(추정)총사업비
<b>【 국가사업 】</b>	20,147
① 군 주거시설 개선	15,595
② 대구경북과학기술원 건립	3,573
③ 행정중심복합도시 초·중등학교	979
<b>【 국고보조 지자체사업 】</b>	3,394
④ 하수관거	2,217
⑤ 문화복합시설	380
⑥ 도서관	147
⑦ 전문과학관	531
⑧ 공공보건의료시설	119
<b>【 예비한도액】</b>	1,177
소 계	24,718
<b>【 지자체 자체 사업(초·중등학교 신·개축) 】</b>	11,070
합 계	35,788

## 나. 2009~2013년 국가재정운용계획(안)<sup>4)</sup>

- 정부는 2009~2013년 국가재정운용계획(안)을 수립('09. 9. 28)하여 국회에 제출

4) 기획재정부, 「2009~2013 국가재정운용계획(안)」, 2009. 9. 28을 재정리한 것임.

### □ 재정운영 여건

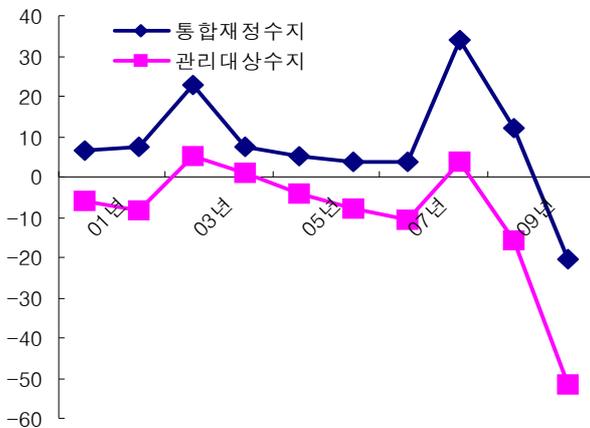
- 국세는 경제성장률 하락으로 당초 「2008~2012년 국가재정운용계획」 대비 크게 감소, 재정지출은 경제위기 극복과 민생안정을 위한 재정 확대로 지출 수준이 당초 계획보다 크게 증가

·2009년 및 2010년 이후 경제성장률이 당초 전망 대비 크게 하락함에 따라 당초 2008~2012년 계획의 세수 대비 매년 13조~20조원 감소 예상

·2010년에도 경제의 불확실성을 감안하여 적극적인 재정운용이 필요한 상황

- 재정수지는 세입감소와 지출확대에 따라 재정수지가 2009년 기준 GDP 대비 -5.0% (2008년 -1.6%) 악화, 확대 재정정책에 따라 2012년 균형재정 목표 달성이 어려운 상황
- 국가재무의 경우 추정 재원 등을 대부분 국채로 충당함에 따라 2009년의 경우 GDP 대비 35.6%로 상승

〈그림 1〉 재정수지 현황



〈그림 2〉 국가채무 현황



### □ 2009~2013년 재정운용방향

- 단기적으로 경기회복에 적극 대응하고 중장기적으로는 경제성장 능력 제고에 중점을 두고, 경기회복 추이에 따라 재정지출 규모를 적정수준으로 유지
- 중점투자 분야 : 서민생활안정 지원 및 미래대비 투자
- 구조조정 분야 : 경제위기 극복과정에서 일시적으로 지원이 확대된 분야, 투자효율 및 사업성고가 낮은 사업 등

- 경기동향, 국정과제 소요 등을 감안하여 재정건전성 목표를 설정하고 철저하게 관리
  - 재정수지 균형을 가급적 조기에 회복(당초 '12년 → '13~'14년 균형)하고, 국가채무는 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리
  - 세입기반 확대, 세출구조조정 등 재정건전화 노력 강화
  
- 재정지출의 효과 극대화를 위한 지원체계를 개편하고 성과관리 강화 등을 통해 불요 불급한 재정지출 억제
  - 계속사업은 완공위주로 투자하고, 신규사업은 기존 사업 구조조정이나 재원대책 등을 감안하여 추진
  - 민간투자, 아웃소싱(outsourcing) 등 시장 친화적 재정운용 확대
  - 예비타당성조사 및 총사업비 관리 등을 통해 대규모 신규 재정소요를 최소화하고 재정사업의 자율평가, 심층평가 등 예산편성의 피드백 기능을 강화

□ 분야별 재정투자계획(안)

- R&D, 복지, 교육 등의 분야에 대한 투자를 확대하고, SOC, 산업·중소, 농림수산식품 등 경제분야 등은 투자 내실화 추진

<표 7> 2009~2013년 분야별 자원투자 계획(안)

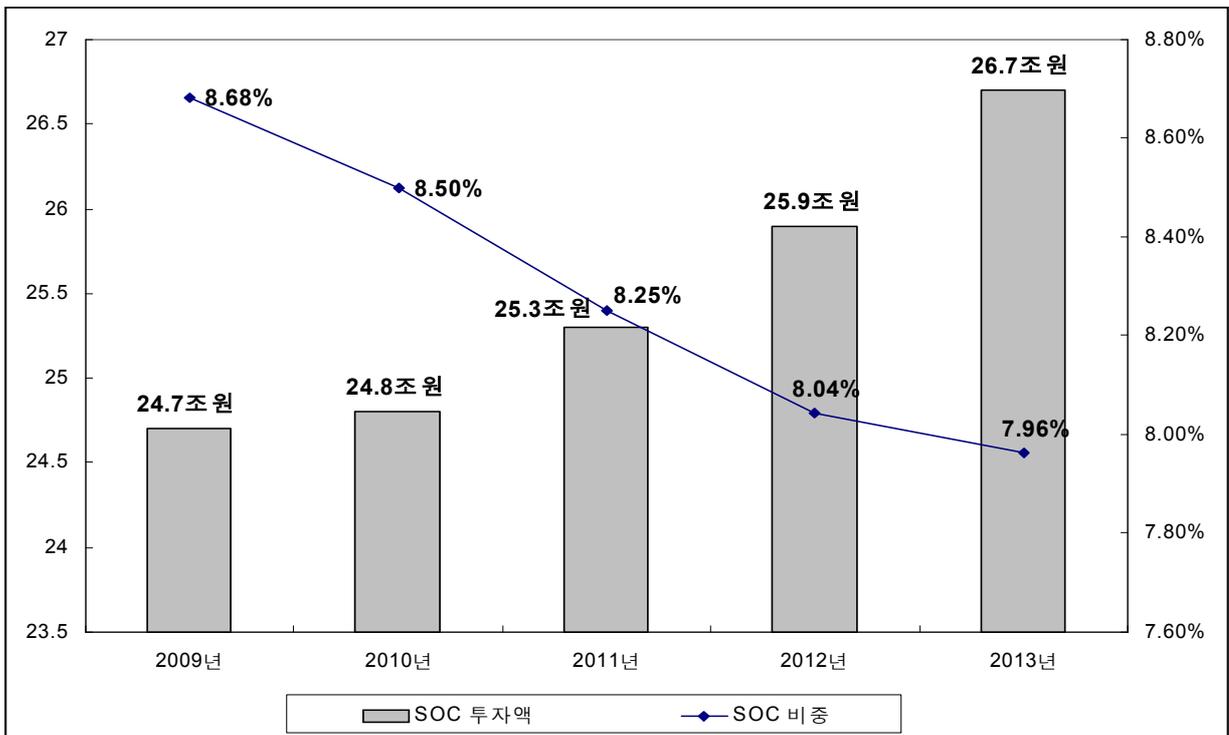
(단위 : 조원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균
1. R&D	12.3	13.6	14.9	16.6	18.4	10.5
2. 산업·중소기업·에너지	16.2	14.4	15.1	15.9	17.0	1.3
3. SOC	24.7	24.8	25.3	25.9	26.7	2.0
4. 농림수산식품	16.9	17.2	17.4	19.2	17.6	1.2
5. 보건·복지	74.6	81.0	85.3	90.7	96.9	6.8
6. 교 육	38.2	37.8	40.7	44.3	48.3	6.0
7. 문화체육관광	3.5	3.7	3.8	3.9	4.0	3.4
8. 환 경	5.1	5.4	5.5	5.7	5.8	3.5
9. 국방(일반회계)	28.5	29.6	30.9	32.3	33.7	4.2
10. 통일·외교	3.0	3.4	3.4	3.4	3.4	3.6
11. 공공질서 및 안전	12.3	12.9	13.2	13.7	14.0	3.3
12. 일반행정	48.6	49.5	52.7	54.0	54.8	3.0
총 지 출	284.5	291.8	306.6	322.0	335.3	4.2

□ SOC 분야

- SOC 분야는 성장 잠재력 확충과 지역경제 활성화를 위해 SOC 사업의 적기 공급 및 재정투자의 효율화 지속 추진
  - 민간선투자, 토지은행(Land Bank) 제도를 활용, 완공위주의 집중투자를 유도하고, 공기업, 민간투자사업 등 투자재원을 다양화하여 SOC 재정투자를 보완
  - 간선도로망을 제외한 도로투자 규모를 조정하고, 저탄소 녹색성장을 뒷받침하는 철도 부문에 중점투자
  - 4대강 살리기 사업 등 수자원 부문에 중점 투자하고, 광역경제권의 특화 발전을 뒷받침하는 30대 선도프로젝트를 집중 지원
- 2009~2013년간 정부의 총지출예산은 4.2% 증가를 계획. SOC는 2.0% 증가했으나 정부 총지출예산에서 SOC가 차지하는 비중은 지속적으로 감소
- 총지출예산 중 SOC의 비중은 2010년 8.5% 수준에서 2013년에는 7.96%로 감소, 향후 정부지출 중 SOC의 중요도는 점차 축소될 것으로 보임.

<그림 3> 2009~2013년간 SOC 투자액 및 총지출 예산중 SOC 비중 추이



### 3. SOC 사업 추진상의 문제점 및 향후 정책 방향

#### 가. SOC 사업 추진상의 문제점

##### □ 기 발주공사의 공기지연 우려

- 과거 교통 SOC에 대한 재정투자가 축소됨에 따라 도로와 철도 등의 공기지연이 만성화되었음.
- 감사원은 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로건설사업의 사업기간 변동현황을 조사한 결과, 고속도로는 평균 6.5년에서 13.4년으로 6.9년, 일반국도는 6.6년에서 14년으로 7.4년 공기가 연장된 것으로 분석<sup>5)</sup>
- 감사원은 공사중인 광역철도의 경우 9개의 사업('07년말 기준)의 공사기간이 당초 계획보다 최소 4년에서 최장 19년이 지연됨으로써 공사구간의 교통혼잡 가중, 개통지연에 따른 사회적 편익감소, 투입예산의 장기간 사장 및 시설물 노후화를 지적<sup>6)</sup>
- SOC 예산 부족에 따른 공기지연이 향후 발생할 가능성이 없다고 단정할 수는 없음.
- 예산 당국인 기획재정부는 2008년과 2009년의 경우 일자리 창출과 지역경제살리기를 위해 SOC 투자를 크게 늘렸지만 현재의 경기회복 등을 감안할 때 SOC 예산을 정상(축소)화할 것으로 판단<sup>7)</sup>하고 있음.
- 실제로 2010년 교통 SOC 예산은 전년 대비 -17.1% 감소했고, 2013년까지 SOC 예산의 연평균 2% 증가를 계획하고 있지만, 4대강 예산(총 15.4조원중 재정 7.4조원)이 포함되어 있어 실질적인 교통부문 SOC의 재정투자 확대는 어려울 것으로 보임.

〈표 8〉 교통 SOC 예산 추이('03~'10년)

(단위 : 억원, %)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년(안)
교통 SOC 예산 (도로, 철도, 항만, 공항)	152,140	135,468	148,217	142,781	144,063	153,974	179,973	149,125
증감률	-	△10.9	9.4	△3.7	0.9	6.9	16.9	△17.1

자료 : 각 년도 예산안 참조

5) 감사원, 『감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반시설 확충 실태』, 2005. 9  
 6) 감사원, 『감사결과처분요구서 : 광역철도 건설사업 추진 실태』, 2007. 12  
 7) 건설경제신문, 2009. 8.13자

- 특히, 복지·교육 등 타 분야에 대한 재정소요가 증가하고 있어 교통 SOC 부문 예산의 현행 유지도 쉽지 않을 것으로 보임.
- SOC 예산을 과거 참여정부 수준으로 감소시킬 경우 과거 빈번하게 발생했던 공기지연이 불가피하게 발생할 가능성이 있음.
- 철도의 경우 금년에 40여개 공구가 신규 착공되었고, 도로도 금년에 56개가 신규로 추진되나, 관련 예산이 축소되면 일부 공구의 사업지연은 불가피
- 또한 도로의 적정공사비는 현장당 약 150억원 수준이지만 배정 예산이 30억~40억원에 불과하다면 3개월내 공사 중지가 예상된다.<sup>8)</sup>

#### □ SOC 민간투자사업의 위축

- 정부는 지역발전 5개년 계획(안)을 발표하고, 향후 5년간 총 126조원(국비 71.2조원)을 투입할 예정
- 지역발전 5개년 계획은 광역경제권 등 새로운 지역발전전략을 구체화하고, 향후 추진될 지역과제를 총 망라한 종합적인 계획
- 지역발전 5개년 계획은 「국가균형발전특별법」 제4조에 의거한 법정계획이며, 예산과 연계한 5년 단위(2009~2013년) 중기 실행계획으로 금년 10월 중 국무회의 심의와 대통령 승인을 통해 최종 확정 예정
- 지역발전 5개년 계획에서는 광역경제권 발전을 위해 2009~13년간 SOC 투자에 50조원 등 총 126.4조원이 소요될 것으로 추정
- 그중 국비 71.2조원(56.3%), 지방비 24.3조원(19.3%), 민간투자 30.9조원(24.4%) 예상
- 지역발전 5개년 계획에서 제시하고 있는 선도 SOC 사업은 작년에 발표된 광역경제권 30대 선도프로젝트(2008. 9. 10)의 내용과 동일함.
- 30대 선도프로젝트 사업비의 50%인 25조원은 민간투자를 통해 조달할 계획<sup>9)</sup>, 민간투자 활성화가 지역발전 5개년 발전계획의 성공적 완수를 위해 매우 중요

8) 건설경제신문, '09. 10. 7자

9) 건설경제신문, '09. 1. 6자 참조

〈표 9〉 지역발전 5개년 계획 자원 소요(2009~2013)

(단위 : 억원)

구 분	총계 (국비)	2009	2010	2011	2012	2013
총투자소요	1,264,633 (711,974)	195,008 (120,136)	234,171 (128,802)	269,500 (146,922)	272,530 (155,623)	293,424 (160,490)

자료 : 지식경제부 보도자료, 2009. 9.16

〈표 10〉 지역발전 5개년 계획의 주요 내용

구 분	선도사업	인재양성	선도 SOC 사업
충청권	▪NEW IT, 의약바이오	▪한국기술교육대, 호서대, 순천향대, 충남대	▪세종시, 대전~세종시~오송 신교통수단, 물류 고속도로, 서해선 복선전철, 동서4축 고속도로
호남권	▪신재생에너지, 친환경 부품소재	▪목포대, 전북대, 전남대, 조선대	▪새만금 개발, 여수EXPO, 서남해안 연륙교, 호남고속철도, 광주외곽순환도로
동남권	▪수송기계, 융합부품소재	▪한국해양대, 창원대, 부산대, 부경대	▪경전선 복선전철, 동서8축 고속도로, 동북아 제2허브공항, 마산-거제 연륙교, 부산외곽순환도로
대경권	▪그린에너지, IT융복합	▪영남대, 금오공대, 경북대, 계명대	▪동서5축-동서6축 간선도로, 남북7축 고속도로, 3대 문화권 조성, 대구외곽순환도로
수도권	▪해당 없음	▪해당 없음	▪제2외곽순환도로, 원시-소사-대곡 복선전철, 인천지하철 2호선
강원권	▪의료융합, 의료관광	▪강원대, 한림대	▪동서2축 고속도로, 남북7축 고속도로, 원주-강릉 철도, 제2영동 고속도로
제주권	▪물산업, 관광레저	▪제주대	▪서귀포 크루즈항, 제주해양과학관, 영어교육도시

자료 : 전게서

- 현재 민간투자사업들은 사업제안 당시와 비교할 때 원자재 가격 상승 등 사업여건이 악화되어 공사비 보전이나 자금조달에 어려움이 큰 것으로 조사되고 있음.
- 2002~2003년에 제안된 고속도로 민간제안사업들은 대부분 금융약정이 체결되지 않아 민간사업자는 실시계획신청 승인을 최대한 연기하는 등 사업 추진이 지연되고 있음.
- 국토해양부는 2007년 8월에 수도권 서남부 지역의 평택-시흥, 인천-김포, 안양-성남 등 3개 민자고속도로가 2007년내 착공할 전망이라고 발표
- 평택-시흥간 민자고속도로만이 2008년 3월에 착공되고, 나머지 사업은 착공하지 못하였고, 평택-시흥간 민자도로<sup>10)</sup>도 현재까지 자금차입계획이 체결되지 않아 브릿지론<sup>11)</sup> 형태로 사업을 추진하고 있는 상황

10) 평택-시흥간 민자고속도로 사업자는 대출약정서 제출기한을 2009년 12월 19일로 연장 신청한 상태

- 민자사업의 사업리스크가 커서 재무적투자자들은 민간투자사업에 대한 투자(대출)를 기피하고 있음.

·최소운영수입보장제도(MRG)가 폐지되었으나 그 보완대책은 마련되지 않았음.

<표 11> 민간제안 고속도로 사업 현황

사업명	사업구간 (연장)	투자비 (억원)	사업기간	참여업체	비고
인천-김포	인천시 중구 신흥동 ~ 김포시 양촌면 양곡리(28.6km)	13,328	60개월	금호산업 등 16개사	협약체결 ('07.7)
안양-성남 (제2경인연결)	경기 안양시 석수동 ~ 경기 성남시 여수동(21.9km)	7,967	60개월	롯데건설 등 11개사	"
광주-원주 (제2영동)	경기도 광주시 초월면 ~ 강원도 원주시 가현동(57.0km)	14,062	60개월	현대건설 등 21개사	협약체결 ('08.5)
부산신항 제2배후도로	경남 김해 남문 ~ 진례(15.3km)	5,020	54개월	롯데건설 등 16개사	협약체결 ('08.10)
상주-영천	경북 상주시 낙동면 ~ 영천시 북안면(93.9km)	20,776	60개월	대림산업 등 21개사	협상체결 ('08.12)
수원-광명	경기 수원시 호매실동 ~ 경기 광명시 소하동(29.5km)	16,449	60개월	고려개발 등 23개사	"
서울-문산	서울 마포구 상암동 ~ 경기 파주 내포리(34.7km)	21,021	60개월	GS건설 등 15개사	협상중 ('08.1~)
구리-포천	경기 구리시 교문동 ~ 경기 포천군 신북면(53.0km)	24,525	60개월	대우건설 등 10개사	"
화도-양평	경기 남양주시 화도읍 ~ 경기 양평군 옥천면(18.6km)	5,366	54개월	한국인프라디벨로퍼 등 6개사	"
광명-서울	경기 광명시 가학동 ~ 서울 강서 마곡동(19.8km)	16,227	60개월	코오롱건설 등 12개사	"
옥산-오창	충북 청원 옥산 ~ 청원 오창(12.1km)	3,374	48개월	GS건설 등 5개사	협상중 ('09.2~)
계	384.4km	148,115			

자료 : 국토해양부, 『도로업무편람』, 2009

- MRG 폐지는 결과적으로 민자사업에 대한 재정지원을 축소한 것으로 수익률 및 사업 리스크 증대로 인해 재무적투자자들의 투자를 위축, 결과적으로 민자사업 추진을 어렵게 하고 있음<sup>12)</sup>.

11) 브릿지론(bridge loan)은 장기차관 도입시 필요한 시점과 자금유입 시점이 일치하지 않을 경우 단기차입 등에 의해 일시적으로 조달하는 자금.

12) 국회예산정책처, 『민자유치건설보조금사업 평가: 민자고속도로를 중심으로』, 2009. 5

- 민간투자사업의 사업리스크 증대와 재무적 투자자들의 투자 위축에 따라 민간투자사업에 대한 시장의 관심이 저하되고 있음.
- 이와 같은 현상이 지속될 경우 정부에서 계획하고 있는 지역발전 5개년 계획의 선도 SOC 사업에 대한 민간자본 유치는 장담하기 어려울 것으로 판단됨.

#### □ 민간선투자제도 활성화 미흡

- 민간선투자는 SOC 사업에 민간건설사의 자체자금을 먼저 투자해 기성을 초과하는 공정으로 완공을 앞당기고, 정부가 계속비 예산으로 대가를 지급하는 방식
- 신용보증기금과 한국산업은행은 민간선투자사업 금융지원을 위한 업무협약을 체결하고 2009년 하반기부터 1조원 규모의 보증부대출을 시행하고 있음.
- 금년부터 본격적으로 추진하고 있는 “민간선투자”의 추진실적은 당초 기대보다 미흡한 것으로 나타나고 있음.
- 정부는 매년 1조~2조원 규모의 민간선투자를 추진할 계획<sup>13)</sup>, 2009년에 1조원, 2010년에 2조원의 민간선투자를 목표로 하고 있으나 민간선투자 실적은 2009년 10월 현재 약 2천억원 수준에 불과한 것으로 알려져 있음.

### 나. SOC 사업 추진의 기본 방향

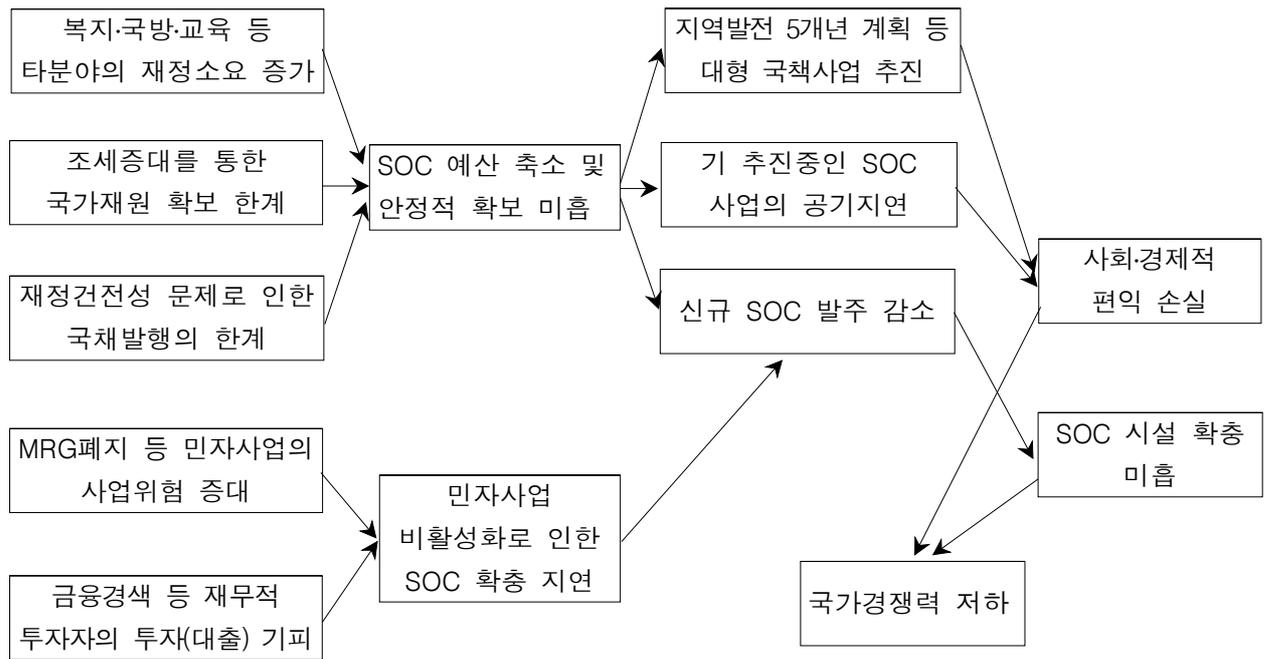
#### □ 기본방향 설정의 필요성

- 교통 SOC 예산의 급격한 축소는 지역발전 5개년 계획 등 대형 국책사업의 추진지연을 초래할 수 있고, 기 추진중인 SOC 사업의 공기지연 발생 가능성도 있음.
- 한편, 민간투자사업을 통해 부족한 정부재정을 보완하여 SOC 시설을 확충하려는 계획도 현재의 민간투자 시장여건을 고려할 때 그 실현 가능성이 낮아지고 있음.
- SOC 사업의 적기 준공과 국책사업의 성공적 완수를 위해서는 우선 SOC 예산의 안정적 확보가 전제되어야 하고, 민간투자사업 활성화를 위한 전향적인 대책 마련이 필요

13) 기획재정부, 『2008-2012 국가재정운용계획』, 2008. 10

- SOC 확충은 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되기 때문에 안정적인 투자재원 확보는 매우 중요
- 또한 SOC 민간투자 활성화와 함께 민간선투자의 실효성을 높여야 함.

〈그림 4〉 SOC 사업 추진상의 문제점



□ SOC 사업 추진의 기본 방향

- 첫째, 과거 참여정부 시절 SOC 재정투자의 축소로 인해 기 발주된 공사의 공기지연이 만성화되었는 바, 기 발주된 공사의 적기준공을 위한 대책 마련 필요
- 둘째, 우리나라의 SOC 축적량은 주요 선진국에 비해 부족하고, 물류비용 및 교통혼잡 비용이 지속적으로 상승하고 있는 바, 지속적인 SOC 시설 확충을 위한 안정적인 재원 확보 방안 마련 필요
- 셋째, 부족한 정부 재정을 보완하고 민간의 창의와 효율을 공공사업에 반영하는 민간 투자사업의 활성화를 위한 전향적인 대책 마련 필요

## 4. SOC 시설의 안정적 확충을 위한 정책과제

### 가. 교통시설특별회계의 지속 운영

#### □ 추진 경과

- 정부와 한나라당은 당정회의(2009. 9.10)에서 「교육세법」 폐지를 2년 유보기로 함.
  - 이에 따라 이미 본회의에서 통과한 「교통·에너지·환경세법」 과 「농어촌특별세법」 폐지안의 시행을 2년 유보하는 개정을 금년 정기국회에 제출 예정<sup>14)</sup>
  - 한편, 현재 「교통시설특별회계법」 개정안이 국회 국토해양위원회에 계류중
- 이병석 국회 국토해양위원장 등 13인은 「교통시설특별회계법」 일부개정법률안을 발의(2009. 6. 16)<sup>15)</sup>
  - 교통시설특별회계의 세입재원에서 교통·에너지·환경세를 삭제하되, 일반회계에서 전입받는 규정을 존치
  - 교통시설특별회계 각 계정간 자원배분은 중기 교통시설투자계획을 토대로 관계부처가 협의하여 정하도록 함.
  - 2009년 12월 31일로 규정된 「교통시설특별회계법」 유효기간을 삭제함.

#### □ 교통시설특별회계 존치의 필요성

- 우리나라의 교통 SOC 시설이 충분히 확충되었을 경우 교통시설특별회계의 폐지는 그 정당성을 가질 수 있으나 여전히 물류비 및 교통혼잡비용이 지속적으로 상승
  - 국가물류비는 2000년 77.1조원에서 2006년 106.1조원으로 지속 상승, 우리나라 물류비의 GDP 비중은 2006년 15.9%수준으로 미국 9.9%(2006년), 일본 8.4%(2005년)에 비해 높은 실정
  - 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2007년 25.8조원으로 지속 상승
  - 또한 SOC 예산 부족으로 이미 발주한 공사현장에서는 공기지연이 발생할 가능성이 높고, 이로 인한 사회경제적 비용이 과다 발생

14) 서울경제신문, 2009. 9.10자

15) 국토해양위원회, 『교통시설특별회계법 일부개정법률안 검토보고』, 2009. 7

- 우리나라 SOC 시설은 주요 경쟁국에 비해 부족한 실정
  - 우리나라의 국토계수당 도로연장은 1.47로 미국 3.78, 일본 5.35 등 주요국중 가장 낮은 수준, OECD 국가별 km당 자동차 대수도 30개국 중 최하위 수준
  - 철도는 그리스·포르투갈·스웨덴·영국 등 국토계수가 유사한 4개국과 비교할 때 이들 나라 평균의 약 40~50% 수준에 불과
  
- 일반회계에서 교통 SOC 예산을 조달할 경우 관련 예산의 축소 운영이 우려됨<sup>16)</sup>.
  - 과거 도시정비사업특별회계(1968~76년)가 폐지된 후 10여년간 교통 예산 급감
  - 도시정비사업특별회계가 운영되었던 1975년의 경우 교통예산이 정부총예산에서 차지하는 비중이 4.6% 수준, 1976년 도시정비사업특별회계가 폐지된 후 교통예산이 정부총예산에서 차지하는 비중이 1980년 2.0%, 1985년 3.6% 수준으로 감소
  - 1986년 도로사업특별회계가 다시 설치된 이후인 1990년은 5.1% 수준으로 다시 증가하였고, 1994년 교통시설특별회계가 설치된 이후인 1995년에는 10% 수준으로 증가
  - 1977년 이후 10여간 교통관련 특별회계가 폐지되고 일반회계에 의존한 결과, 교통투자가 소홀, 1990년대 이후의 물류비 증가와 교통혼잡 심화의 결과를 초래함.

〈표 12〉 교통 관련 특별회계의 변경 추이

구 분	제정 일자	폐지 일자	비 고
도로정비사업특별회계법	1968. 7. 12	1976. 12. 22	
도로사업특별회계법	1988. 12. 26	1993. 12. 31	
도시철도사업특별회계법	1990. 12. 31	1993. 12. 31	
도로 등 교통시설특별회계법	1993. 12. 31	-	1995. 12. 6, 「교통시설특별회계」로 명칭이 변경됨

- 교통 SOC 투자에는 막대한 재원이 장기간 소요되기 때문에 교통시설특별회계의 지속적인 운영을 통해 소요 재원의 안정적 조달 필요
  - 교통 SOC 예산을 단일 회계로 관리함으로써 교통 SOC 투자의 효율성 제고 가능
  - 교통세의 폐지에도 불구하고 교통부문에서 발생하는 수입<sup>17)</sup>을 독립된 회계로 관리하고 이를 교통시설에 재투자해야 함.

16) 자세한 내용은 박용석, 『교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계 준치의 필요성』, 건설이슈포커스 2008-12, 한국건설산업연구원, 2008. 10.23 을 참조하기 바람.

17) 2008년 총 수입금 2조 8,663억원, 도로(승용차 특별소비세 등), 공항(항공소음부담금, 항행안전시설사용료 등), 철도(수입차 관세 등), 광역교통(광역교통시설부담금), 항만(항만시설사용료 등)

## □ 정책과제

- 교통시설특별회계를 최소한 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속 필요
- 「교통체계효율화법」에 의해 우리나라의 육상, 해상, 항공교통 등 국가종합교통체계 계획을 수립한 국가기간교통망계획(2000~19)은 2019년까지 총 410조원의 투자비가 소요될 것으로 추정(2007~19년간 투자비는 291조원)

〈표 13〉 국가기간교통망 계획의 총 투자비

구 분	2000~19		2000~06(기투자)		2007~19	
	투자비(억원)	비중(%)	투자비(억원)	비중(%)	투자비(억원)	비중(%)
간선도로	2,120,327	51.7	726,757	60.9	1,393,570	47.9
간선철도	1,199,445	29.2	258,028	21.6	941,417	32.3
공 항	190,938	4.6	61,028	5.1	129,910	4.5
항 만	504,697	12.3	136,365	11.4	368,332	12.6
물 류	44,946	1.1	5,135	0.4	39,811	1.4
교통기술	43,906	1.1	5,071	0.4	38,835	1.3
계	4,104,259	100.0	1,192,384	100.0	2,911,875	100.0

주 : 1) 2005년 가격 기준으로 산정

2) 도로·철도 등 각 부문별 계획상 사업비를 위주로 산정

자료 : 국토해양부, 『국가기간교통망계획(2000~2019)』, 2007. 11, p.225

## 나. 민간투자 활성화를 위한 정책과제

### □ 추진 경과

- 현재까지 경제위기 극복을 위한 주요 국책사업은 주로 재정사업으로 추진되고 있지만, 조세징수의 한계와 국가재정 건전성 측면에서 향후에도 SOC 재정투자를 지속적으로 확대하기에는 어려움이 많음.
- 국가 경제발전을 위해서 SOC 시설의 지속적인 확보가 필요한 바 부족한 재정을 보완할 수 있는 민간투자사업의 중요성은 향후 더욱 강조될 것으로 판단됨.
- 정부도 민간투자사업의 중요성과 현재의 문제점을 인식하고 다양한 대책을 마련
- 2009년 2월 제1차 민자사업 활성화 방안을 마련하여 이를 2009년 민간투자기본계획에 반영하였고, 2009년 8월에 제2차 활성화 방안을 마련

〈표 14〉 민간투자 활성화 대책

구 분	주 요 내 용
제1차 민자사업 활성화 방안 (2009. 2.26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪금리변동위험에 따른 부담완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009년 착공사업 또는 금융약정을 체결하는 사업에 적용</li> <li>- 시장상황에 따라 금리가 급변할 경우 정부가 금리변동위험의 일정부분 분담 (BTO) 기준금리(예시: 은행채 5년 AAA)가 협약시점 대비 ±0.5% 포인트 이상 발생 시 그 초과분 또는 감소분의 60~70%를 지원 또는 환수</li> <li>(BTL) 수익률 지표금리(국채)의 조정시기를 5년에서 2년으로 단축하고, 국채와 은행채간의 금리차 50bp를 기준으로 상회 또는 하회분의 60~80% 지원 또는 환수</li> </ul> </li> <li>▪조기준공에 대한 인센티브 부여                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009년 착공사업에 한하여 한시적 적용</li> <li>- 조기준공시 단축기간의 1/2 범위내에서 사업시행자 책임하에 운영 가능하도록 인센티브 부여</li> </ul> </li> <li>▪사업시행자의 자기자본비율 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- BTO 사업 : 건설기간 중 25% → 20% (재무적투자자가 50% 이상일 경우 : 20 → 15%)</li> <li>- BTL 사업 : 5~15% → 5% (학교, 군주거, 하수관거 등 총사업비 1,000억원 미만 사업)</li> </ul> </li> <li>▪자금재조달 규정 일부 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- MRG가 없는 사업의 경우 단순 출자자 변경을 자금재조달 대상에서 제외</li> </ul> </li> </ul>
제2차 민자사업 활성화 방안 (2009. 8. 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪부대·부속사업 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 본사업의 수익성 보안을 위해 사업대상 확대, 초과이익 배분 개선, 주무관청 역할 강화</li> </ul> </li> <li>▪해지시지급금 한시적 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 불가피한 사유로 민자사업이 중도 해지시 해당시설의 잔존가치에 대한 보상규모 확대</li> <li>- 운영기간 중 해지시지급금 산정시 민간투자자금의 상각방법을 정률법에서 정액법으로 변경</li> </ul> </li> <li>▪투자위험 분담 방식 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부고시사업의 최소운영수입보장제도(MRG)를 폐지하고 최소한의 투입원가 회수를 보장하는 새로운 사업모델 도입</li> <li>- 해당사업을 재정으로 추진시 발생했을 원가를 한도(민간투자금에 국채이자율 수준)로 운영수입이 이에 미달시 부족분을 지원하고 초과시는 기 지원액을 환수</li> </ul> </li> <li>▪자금재조달 적용의 한시적 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협약상 투자수익률에 미달하고 재정지원이 없는 사업의 경우 기대이익 공유를 면제</li> <li>- 사용료가 재정사업의 1.2배 이하로서 '10년까지 착공사업에 한해 적용</li> </ul> </li> <li>▪공공인프라펀드 조성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융여건 등을 감안하여 필요시 공공기관과 민간자금이 참여하는 공공인프라펀드 1조원 조성 추진</li> </ul> </li> <li>▪민자사업 관련 세제혜택 기한 연장 및 지원확대(조특법 개정)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부가세 영세율 적용 기한을 3년간 연장('09년말 → '12년말)</li> <li>- 사회기반시설채권 이자소득 분리과세 기한 3년간 연장('09년말 → '12년말) 및 대상 확대(만기 15년 이상→7년이상)</li> </ul> </li> <li>▪민자사업 분쟁조정위원회 설립</li> <li>▪사업자선정 평가결과 공개</li> </ul>

자료 : 기획재정부, 각 발표자료 참조

- 정부가 민간투자사업의 활성화를 위한 다양한 대책을 추진하고 있지만 아직 시장의 반향은 크지 않은 것으로 보임.
- 현재 금융약정이 장기 지연 사태를 빚고 있는 도로 BTO 사업이나 하수관거 BTL 사업이 아직 해결의 기미가 보이지 않고 있음<sup>18)</sup>.
- 이와 같이 금융약정이 체결되지 않는 것은 재무적투자자 입장에서 투자여력이 없어서 아니라 리스크 대비 수익률이 너무 낮다는 이유로 민자사업에 대한 투자를 기피하고 있는 것임.
- 이에 따라 민간투자사업의 활성화를 위한 보다 전향적인 대책 마련이 필요할 것으로 판단됨.

#### □ 정책과제<sup>19)</sup>

- 무상사용기간 연장을 통한 운영수익 보전
  - 재무적투자자는 과거 최소운영수입보장(MRG)이 있을 때에는 사업리스크가 크지 않아 민자사업에 적극 참여했으나 MRG가 폐지된 현재는 과거에 비해 소극적임.
  - 민자사업의 사업리스크를 낮추어 재무적투자자를 적극 유인하는 방안 검토 필요
  - 민자사업의 (목표)수익률을 협상을 통해 고정해 놓고, 무상사용기간 동안 고정(목표) 수익률을 달성하지 못하면 무상사용기간을 연장할 수 있는 방안을 고려할 수 있음.
- 민자유치건설보조금 지원 규모 확대를 통한 무상사용기간 단축<sup>20)</sup>
  - 민자유치건설보조금의 지원규모를 확대하되, 운영기간을 단축하여 민자고속도로의 수익률 및 통행료를 낮추는 방안
  - 천안-논산간 민자고속도로에 대한 실증 분석 결과, MRG 대신 민자유치건설보조금 지원을 확대하는 방식은 운영기간 동안의 정부 재정지출을 1997년 현재가치로 815억 원 절감 가능

18) 건설경제신문, 2009. 9. 22자

19) 대한건설협회, 『SOC 민자사업 활성화 방안』, 2009.5 및 SOC 포럼-인프라금융포럼, 『민간투자사업의 수익률 및 리스크 적정화 방안』, 2009. 9.24 등을 참조하여 작성

20) 자세한 내용은 국회예산정책처, 『민자유치건설보조금사업 평가: 민자고속도로를 중심으로』, 2009. 5 참조 바람.

- 부대·부속사업 활성화 추진

- 현행 민자사업은 부대·부속사업의 사업 제안을 사업계획서 제출단계에서 어느정도 완료해서 제출하도록 되어 있으며, 부대사업의 유형을 민간투자기본계획에서 제시하고 있음.
- 부대사업은 사실상 독립된 단일 사업, 예를 들어 주택건설사업을 부대사업으로 제안할 경우 주택건설사업계획을 수립하기 위해서는 매우 방대한 작업이 진행되어야 함.
- 그런데 사업계획서 제출시 부대사업을 제안할 경우 부대사업의 발굴 및 관련 계획 수립을 위한 시간적 제약이 매우 큼.
- 이에 따라 협상 기간 또는 운영기간 중 부대·부속사업을 제안할 수 있는 방안 검토가 필요함.
- 그리고 현행 민자사업은 사전에 수익률을 확정하는 이익사전확정방식으로 부대사업 추진시 부대사업의 리스크가 수익률에 포함되어 있기 때문에 재무적투자자들의 입장에서는 이 리스크를 사업시행자(건설사)가 흡수하지 않으면 금융조달이 어려운 구조
- 이에 따라 현행과 같은 이익사전확정이 아니라 사후이익정산방식의 부대사업을 검토하여 투자자와 이익공유를 하면서 운영기간중 요금인하 및 MRG 부담완화 등에 활용하는 방안이 검토되어야 함.
- 부대·부속사업에 대한 민간의 창의를 극대화하기 위해 현재 부대사업의 유형을 제시하는 나열형(positive) 방식에서 negative 방식으로의 전환 검토 필요

- 부(負)의 재정지원제도 폐지

- 부의 재정지원제도는 BTO 사업에서 초과 수익의 일부를 환수하는 제도로 이익이 남을 정도로 수익성이 좋은 민자사업의 이익의 일부를 정부가 환수하는 제도
- 이 제도는 정부가 MRG를 보장하는데 따른 반대 급부로 정부가 초과이익을 환수하는 평등조건이었으나 MRG가 폐지됐음에도 불구하고 이 제도를 계속 유지함으로써 민간사업자의 사업리스크를 더욱 악화시켜 재무적투자자의 투자 기회를 유발
- 2009년 3월 우선협상대상자가 사업을 포기한 부산신항 2-4단계 컨테이너 부두사업은 부의 재정지원(30년간 약 1,300억원을 정부에 납입)이 사업포기의 결정적 요인으로 작용
- 이에 따라 부의 재정지원제도의 폐지 검토 필요

- 자금재조달시 이익 공유 배제
  - 제2차 민자사업 활성화 방안(2009.8)에서 자금재조달의 이익공유 배제를 ‘사용료가 재정사업의 1.2배 이하로서 2010년까지 착공사업에 한해 적용’토록 하고 있음.
  - 자금재조달시 발생이익은 주무관청과 공유하면서 금융환경이 악화되는 경우(변동금리에 따른 대출로 사업시행자에게 금리 부담이 가중되는 경우)에는 사업시행자만 부담
  - MRG가 없는 사업에 대해서는 자금재조달에 따른 이익공유 배제 및 자금재조달 배제의 상시적 적용 방안 검토 필요
  
- BTL 사업의 정부지급금제도 합리화
  - 민간투자기본계획에서는 BTL 사업의 정부지급금은 시설운영 서비스 평가와 연계하여 조정할 수 있도록 규정
  - 정부지급금은 시설임대료와 운영비용을 합한 금액, 시설임대료는 사업시행자가 운영기간중 시설을 주무관청이 사용하도록 한데 따른 대가이기보다는 관리운영권 설정기간 동안 사업시행자가 주무관청으로부터 원리금균등분할 방식으로 민간이 투입한 시설투자비에 대한 보상분을 의미
  - 이러한 시설임대료를 서비스평가와 연계하여 지급함으로써 사업리스크가 커지고, 재무적투자자들의 투자 기피를 유발
  - 이에 따라 정부지급금 중 운영비용만 시설운영 서비스 평가와 연계 필요
  
- 조기준공에 대한 인센티브 제도의 상시화
  - 조기 준공시 단축기간의 1/2 범위 내에서 사업시행자 책임하에 운영이 가능, 이를 2009년 착공사업에 한하여 한시적으로 적용
  - 조기준공에 따른 국민편익 제고 차원에서 조기 준공시 인센티브 부여제도 지속 유지 필요
  
- 민자사업의 평가체계 개선
  - 현재 민자사업은 기술 경쟁 보다는 가격 경쟁 중심의 평가 체계
  - 대체적으로 BTO 평가는 기술 대 수요가격의 비율이 4 : 6, BTL 평가는 기술 대 가격 비율이 5 : 5 수준

- 가격 요소의 평가비중이 높아 사업 제안자의 경우 저가 투찰이 불가피, 사업비 절감 차원에서 저가 투찰이 바람직할 수도 있지만 무리한 저가 투찰로 인한 수익률 저하는 추후 재무적투자자 유치에 부담으로 작용
- 저가투찰은 유지보수를 포함한 총생애주기비용(LCC) 측면에서 볼 때 오히려 비효율적일 수도 있음.
- 현행 가격 위주의 평가 체계에서 민간의 창의를 극대화할 수 있는 기술 위주의 평가 체계로 개선

## 다. 민간선투자제도의 실효성 증대

### □ 추진 경과

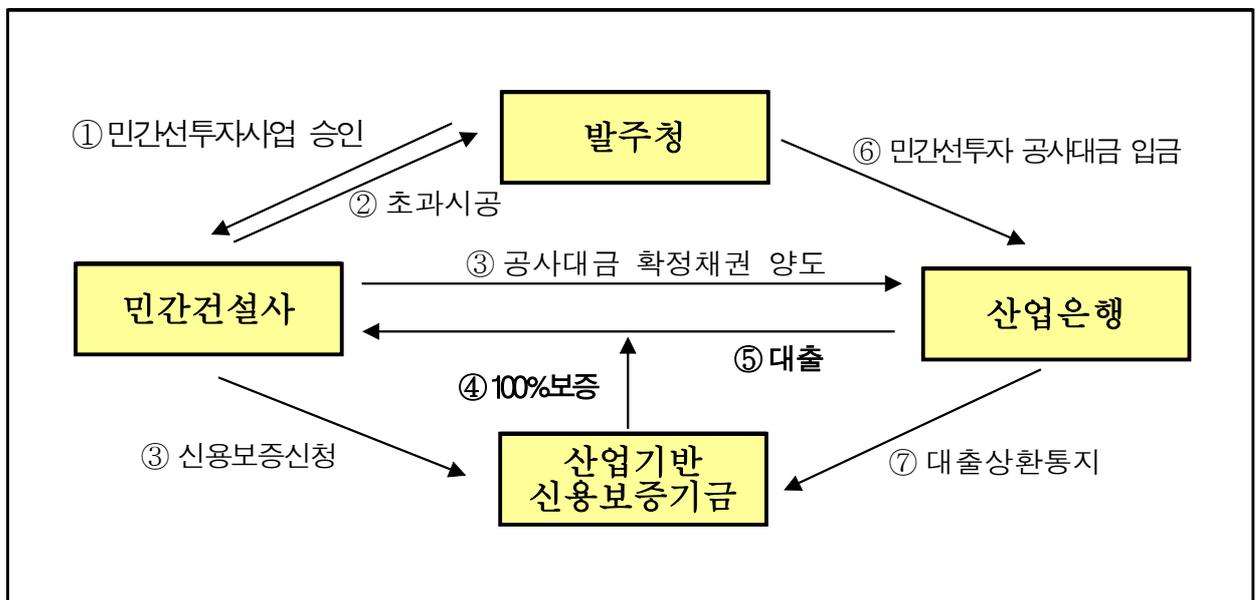
- SOC 투자 지연에 따른 사업비 증가를 방지하고, 국민경제에 긴요한 SOC 시설을 적기에 확충하기 위해 ‘민간선투자’ 제도를 도입하고 그 추진방안을 확정·발표(2009.2.27)
- 민간선투자는 계속비 예산으로 편성된 공공사업에 대해 건설사가 당해연도 예산을 초과하여 선투자시공하고 완공후 계속비 연부액 예산으로 대가지급을 받는 제도<sup>21)</sup>
- 건설사가 발주청과 협의하여 선투자 계획을 수립하며, 선투자에 필요한 민간자금 조달을 위해 공공보증을 받을 수 있고 이 경우 공사대금 채권담보를 제공
- 민간선투자의 대상사업은 계속비 사업에 대해서만 실시. 계속비 사업은 민간시공사 부담으로 당해 연도 예산규모 이상의 초과시공 가능
- 선투자분에 대한 대가는 완공후 인센티브와 함께 지급, 인센티브는 선투자금 조달비용의 일부로 산출
- 인센티브 수준은 “선투자 기성검사 시점부터 대가지급 청구일까지의 3년물 국고채 최종호가수익률의 평균값과 4% 중 큰 값”
- 2009년 예산부터 현재의 국도 중심에서 국도·산단도로·건축시설 등으로 계속비 대

21) 자세한 내용은 다음을 참조하기 바람. 박용석, 『공공건설사업의 민간자본 유치 활성화를 위한 제도개선 방향』, 건설이슈포커스 2009-03, 한국건설산업연구원, 2009. 3.11

상과 계속비 규모(2008년 7.7조원 → 2009년 20.8조원)를 확대, 이들 사업은 모두 ‘민간선투자’ 대상사업임.

- 민간선투자시 공공보증 및 보증대출 통합 상품 지원을 시행하기 위해 신용보증기금은 민간선투자 보증부대출 취급 전담 금융기관으로 한국산업은행을 선정  
·신용보증기금과 산업은행은 “민간선투자사업 금융지원을 위한 업무협약”을 체결 (2009. 6. 26)하고 2009년 하반기부터 1조원 규모의 보증부대출을 시행
- 민간선투자 보증부대출은 우선 민간건설사와 발주청이 협의하여 선투자 계획을 수립하고, 민간건설사는 당해 연도 예산집행분을 초과하여 시공하면 건설사의 원활한 자금조달을 위한 민간선투자 보증부 대출을 지원, 선투자분에 대한 대가는 공사완공후 인센티브와 함께 지급

〈그림 5〉 민간선투자 보증부대출 개요



자료 : 신용보증기금(www.kodit.co.kr)

- 민간선투자 보증부대출의 대출조건
  - 대출금액 : 기성검사 완료 후 발생하는 확정채권금액 범위내
  - 상환방식 : 정부에서 선투자공사대금 지급시 일시상환
  - 대출기간 : 1 ~ 3년(예상)

- 대출금리 : 산금채(1년) 수익률 + 1.93% (대출기간 3년 가정)
  - \* 차주의 신용등급과 관계없이 동일 금리 적용
- 담보조건 : 공사대금 확정채권 및 신용보증서(100%)
- 건설사의 부채비율을 낮추기 위하여 공사대금 확정채권 매각 거래에 근거한 Factoring 방식 활용 가능
- 대출규모 : 5,000억원 ~ 1조원(예상)
- 시행기간 : 2009년 8월 ~ 2010년 2월(예정)

## □ 정책과제

- ‘민간선투자’를 통해 지역발전 5개년 계획에서 제시하고 있는 선도 SOC 사업(30대 선도프로젝트)의 조기준공과 ‘공기가 지연되고 있는 공공건설사업’의 적기준공이 가능
- 조기준공은 경제·사회적 편익 증대뿐만 아니라 건설투자의 조기 확충으로 경기 활성화 기대할 수 있음.
- 현재 추진 중인 공공건설사업은 예비타당성조사 등을 통해 사업타당성이 검증된 사업으로 조기 준공시 사회적 편익이 다수 발생
- 공공건설사업과 같은 건설산업은 고용유발 및 생산유발 효과가 크기 때문에 실업 및 경기부양 대책으로의 활용도가 큼.
  
- 민간선투자 인센티브 수준의 상향 조정 검토 필요
- ‘민간선투자’ 활성화의 관건은 ‘인센티브’의 수준에 따라 결정, 대한건설협회 조사(2008. 8)에 따르면 민간선투자시 최소한의 인센티브 수준에 대해 차입이자율 수준이 50.0%로 가장 많았고, 물가상승률 수준이 33.3%, 국고채 수준이 16.7%로 조사됨.
- 그런데 9월말 현재 보증부대출의 금리 수준은 5.85%(산금채(1년) 수익률 3.92% + 1.93%)로 정부의 인센티브 수준인 4% 보다 1.85% 더 높음.
- 현재와 같은 상황에서 민간시행사가 민간선투자제도를 활용할 경우 1.85%의 금리를 추가로 부담하면서 공사를 추진해야 함.

〈표 15〉 2009년도 금리 수준

(단위 : 연리 %)

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
국고채(3년)	3.44	3.78	3.69	3.76	3.83	4.09	4.09	4.42	4.40
산금채(1년)	3.33	2.95	3.10	2.78	2.89	3.19	3.15	3.50	3.92
회사채 (장외3년, AA- 등급)	7.34	7.07	6.14	5.68	5.16	5.21	5.46	5.74	5.58
회사채 (장외3년, BBB- 등급)	11.95	12.40	12.12	11.81	11.43	11.40	11.53	11.87	11.77

자료 : 한국은행(www.bok.or.kr)

·건설업계에 따르면 공공공사를 저가로 수주한 경우 건설현장에서의 공사 실행률이 높은 것으로 알려져 있는데, 이런 현장일수록 과격적인 인센티브가 제공되지 않으면 민간선투자를 활용할 가능성은 높지 않음.

·이에 따라 ‘민간선투자’시 인센티브는 회사채 수준 또는 매년 초 경제 및 금리상황 등을 고려하여 탄력적으로 인센티브를 확정하는 방식 필요

- 민간선투자 대상 사업에 장기계속사업 포함 필요

·‘민간선투자’는 계속비 사업에만 적용되고 장기계속 사업은 제외되어 있음.

·그런데 공기지연으로 공사비 증가 및 국민 불편이 발생하는 공공건설사업은 대부분 장기계속사업에서 발생하고 있음.

·감사원은 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로건설사업의 사업기간 변동현황을 조사한 결과 장기계속사업인 고속도로는 평균 6.9년, 일반국도 7.4년, 국가지원지방도 2.4년, 국도대체우회도로 3.2년 공기지연, 계속비로 공사하는 기간국도의 공기지연장은 0.2년 불과

·이에 따라 장기계속사업중 총사업비가 확정되고 적기완공 및 재원조달 가능성이 높은 사업에 대해 ‘민간선투자’ 허용 필요

## 라. 정책과제 종합

- SOC 예산의 안정적 확보를 위해 교통시설특별회계를 국가기간교통망이 완료되는 2019년까지 존속 필요

- 민간투자사업 활성화를 위해 재무적투자자의 투자유인 제고를 위한 대책 마련 필요  
·무상사용기간 연장을 통한 운영수익 보전, 민자유치건설보조금 지원 규모 확대를 통한 무상사용기간 단축, 부대·부속사업의 활성화, 부의 재정지원제도 폐지 등
- 민간선(先)투자 활성화를 위해 우선 인센티브 수준의 상향, 민간선투자 대상사업에 장기계속사업 포함 필요

〈표 16〉 정책과제 종합

구분		주요 내용
SOC 예산의 안정적 조달		·2009년말 폐지 예정인 교통시설특별회계를 최소한 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속
민간자본 활용	민간투자사업 활성화	·무상사용기간 연장을 통한 운영수익 보전 ·민자유치건설보조금 지원 규모 확대를 통한 무상사용기간 단축 ·부대·부속사업의 활성화 추진 ·부(負)의 재정지원제도 폐지 ·자금재조달시 이익 공유 배제 ·BTL 사업의 정부지급금 제도의 합리화 ·조기준공에 대한 인센티브 제도의 상시화 ·민자사업의 평가체계 개선
	민간선투자 활성화	·민간선투자시 인센티브 수준의 상향 조정 ·민간선투자 대상사업에 장기계속사업 포함

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