

사회간접자본 정책의 성과와 문제

손재영

한국개발연구원

1. 서 론

1990년을 전후하여 3저호황기의 자아도취적 분위기가 깨지고 국가발전에 대한 위기의식이 높아졌다. 이전 몇 년간의 급속한 경제성장이 국가경쟁력과 무관한 외부적인 요인(유가, 금리, 환율)들에 의해 가능했었다는 자각과 더 이상의 양적 팽창이 불가능해졌으며 그렇다고 경제의 직적인 고도화의 전망도 밝지 못하다는 인식이 확인되어간 것이다. 노사관계가 쉽게 안정되지 못하면서 임금은 가속적으로 상승하였고, 고금리가 투자를 제약하였으며, 제한적이긴 하지만 민주화가 추진되면서 사회·경제현안문제 해결에 있어 정부의 권위와 조정능력이 저하되었고, 사회간접자본 시설의 부족은 국민생활과 기업활동의 주요 애로요인으로 등장하였다.

그 중에서도 사회간접자본 문제는 투자와 운영이 대부분 정부의 고유한 기능이었음에 비추어 정부의 정책결정과 행정과정의 실패를 대표적으로 나타내는 것이었으며, 같은 이유로 해서 해결책이 가장 적극적으로 모색될 수 있었다. 이 글은 1990년 이후의 사회간접자본 문제의 발생요인과 이 문제를 해결하기 위한 정부의 노력을 정리하고 향후의 과제를 찾아보고자 하는 목적을 가지고 있어서 최근 몇 년간 중점 추진되어 온 사회간접자본 투자정책의 중간점검이라고 할 수 있다. 이 과정은 또한 현 경제사회 발전단계에서의 정책결정 및 행정과정에 관련된 일반적 문제들의 특징적 면모를 밝히는 의

미도 가질 것이다.

이 글은 전통적인 사회간접자본의 개념을 탈피하는 발상의 전환이 사회간접자본 문제를 해결하는 전제가 될 것이라는 점을 강조하고 있다. 즉, 사회간접자본의 특성을 다시 인식하여 이에 합당한 정책방향을 설정하는 것이 중요하다는 것이 이 글의 논지이다. 이러한 주장의 배경에는 몇 가지 국내외 경제사회 여건변화에 대한 인식이 자리하고 있다. 첫째로, 기술진보에 따라 사회간접자본의 경제적·기술적 특성이 변화하고 있으며, 둘째로, 사회간접자본 수요가 산업생산양식의 변화, 예컨대 즉시배송방식(Just-in-time delivery) 등으로 인해 빠르게 확대될 것이라는 점이다. 세번째로는 사회주의의 몰락, 지역경제권의 형성, UR의 타결 등으로 효율에 기반을 둔 국가간 경쟁이 치열해 질 것이며(김중기·문우식, 1993) 사회간접자본 부문도 효율성 제고의 압박을 심하게 받을 것이라는 점이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 1990~91년을 전후로 하여 밝혀진 사회간접자본 문제의 발생요인을 공급, 수요, 국토공간 구조상의 측면에서 검토한 후, 사회간접자본투자기획단(이하, SOC기획단)의 주도로 추진된 사회간접자본 정책의 성과를 정리한다. 제3절은 사회간접자본의 전통적 개념의 전환을 필요로 하는 여건변화들을 지적하여 사회간접자본 문제해결에 어떤 새로운 접근이 필요한가를 논하며, 요즈음 제기되고 있는 정책현안을 검토한다. 제4절은 결론으로

사회간접자본과 관련한 연구가 한층 심화되어야 함을 강조한다.

2. 사회간접자본 문제와 정책대응

1) 사회간접자본의 의미와 애로실태

(1) 사회간접자본의 전통적 개념

전통적으로 사회간접자본(Social Overhead Capital) 혹은 하부구조(Infrastructure)란 직접생산자본과 대비되는 개념으로서 재화와 서비스의 생산에 직접 사용되기 보다는 생산활동을 간접적으로 지원하고 촉진하는 자본으로 정의되며, 도로, 철도, 항만, 통신, 전력, 용수 등이 예가 된다. 그러나 용어를 더 광의로 정의할 때, 기업생산과 국민생활에 필수불가결한 서비스의 생산과 관련된 자본으로서 보통 정부가 소유하거나 정부의 통제를 받아야 하는 사회적 성격의 자본을 지칭하는데, 그 예로는 교육, 의료, 보건, 국방 등 공공적 성격을 띤 활동이 모두 포함된다. 그 외에도 사회간접자본의 정의가 달리 내려질 수 있지만,¹⁾ 모든 종류의 자본과 서비스를 사회간접자본(또는 서비스)과 직접생산자본(또는 서비스)으로 엄밀히 구분하기는 어렵다. “첨단산업”, “적정배분”, “기본수요” 등의 용어가 경제발전단계나 해당 국가의 독특한 여건에 따라 달리 정의될 수 밖에 없는 것과 마찬가지로 사회간접자본도 위의 정의를 기본으로 하되 그 외연은 개별국가의 필요성에 따라 증감될 수 있는 것으로 생각된다.²⁾ 1990년경 정책담당자들에 의해 제기되었던 사회간접자본 문제는 좁은 범위의 것으로 위의 두 정의 중 협의의 개념(경제적 사회간접자본)에 관한 것이었는데, 다만 자본스톡 뿐 아니라 그 계획 및 운영에 관련된 조직, 기법, 기타 제도적 요인들까지도 고려되었다.

사회간접자본에 대한 전통적인 견해는 정부의 역할을 강조한다. 많은 학자들은 정부에 의해 공급되어야 한다는 특성 자체를 사회간접자본 정의의 일부로 생각한다. 그러나, 대부분의 사회간접자본 서비스는 수익자부담의 원칙이 적용 가능하다는 점에서 엄밀한 의미의 공공재가 아니며, 민간기업이 투자, 운영하더라도 적절한 규제으로써 사회간접자본의 공급이 적정 수준에 이르도록 할 수 있다. 또한, 기술진보등의 여건변화에 따라 사회간접자본 각 부분의 특성이 변화해 간다. 이러한 사실을 감안하여 사회간접자본의 개념을 재정립하는 것이 공기업의 민영화, 사회간접자본에 대한 민간투자유치 등에 관련된 논의가 활발해지는 시점에서 중요한 문제다.

(2) 사회간접자본의 애로실태

사회간접자본의 애로실태는 정부나 연구기관의 각종 보고서, 예컨대 SOC기획단(1992), 한국개발연구원 외(1991), 한국교통학회 학술발표대회 발표논문들(1991), 국토개발연구원 및 한국개발연구원 정책토론회 발표논문들(1991)에 자세히 정리되어 있으므로 여기서 반복하지 않는다. 다만 도로, 철도, 항만, 공항, 용수, 전력 등 거의 모든 부문에서 이미 애로가 발생하였거나 수년내에 발생할 것이며, 이로 인한 생산차질액,³⁾ 국민생활 불편이 한계를 넘어 있었다는 점을 주목하게 된다.⁴⁾ 정부산하 공기업까지 포함하여 사회간접자본투자에 관련된 대다수의 부처가 장기수요의 예측-투자계획의 수립-재원의 조달-사업의 시행-운영으로 이어지는 사회간접자본 공급경로에서 하나 또는 그 이상의 과정에서 실패하였다는 것은 총체적 정부기능의 마비라고 밖에는 말할 수 없다.

2) 사회간접자본 부족의 원인

(1) 공급측면의 요인

〈투자부족〉

1960~70년대의 경제개발정책이 경부고속도로의 건설로 상징되듯이 1970년대 전반기까지는 산업화의 기반이 되는 부문의 사회간접자본 투자에 역점이 두어져서 도로, 항만, 공단 등 산업과 직접 관련된 부문이 투자의 대부분을 이루고 있었다(부표 1 참조). 1970년대 하반기 이후에는 주택, 교육 등의 사회개발 관련부문이 상대적으로 주목을 받기 시작하였으며, 1980년대에 들어서서는 직접적인 산업지원보다는 지역간 균형개발과 국민생활의 편익이 더욱 강조되었다. 올림픽을 대비하여 투자가 확대되었던 공항을 예외로 한다면 도로, 철도, 항만 등의 수송부문의 투자는 이전 시기에 비해서나 수요증가에 비해 상대적으로 저조했으며, 이에 따라 전국 수송망의 골격은 1970년대에 형성된 기본구조에서 변화되지 못하였다.

이처럼 1980년대의 사회간접자본 투자가 저조했던 주된 이유는 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째로, 지속적으로 추진되었던 경제안정화 시책의 일환으로 재정이 긴축운용되었으며, 대규모 투자를 요하는 사회간접자본 투자가 억제되었다.⁵⁾ 둘째로, 1960~70년대의 고도성장과정에서 상대적으로 소외되었던 지역, 계층, 산업부문의 불만이 커져서 지역간, 계층간, 산업부문의 균형과 형평을 더 이상 도외시하기 힘들어졌다. 이에 따라 예산의 더 많은 부분이 농업부문, 중소기업부문, 영세계층에 대한 소득보상적 지출 등에 할애되었으며, 그나마의 사회간접자본 투자예산도 투자효율성을 도외시한 상징적인 사업(예로써, 영호남을 연결하는 올림픽고속도로)에 할당되는 예가 많았다.⁶⁾

〈용지보상비의 상승〉

사회간접자본의 투자액이 크게 늘어나지 못했던 데 덧붙여서 투자액당 시설건설 물량이 줄어든 것도 사회간접자본의 부족을 초래한 요인이다. 이는 손실보상비, 특히 용지보상비가 급속히 증가했던 데 기인한다. 고속도로사업을 예로 들면 공사비 중 용지보상비의 비율이 1980년대 중반까지만 해도 평균 10~20%였으나 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 건설된 판교-구리, 구리-퇴계원 구간에서는 각각 41%, 63%에 달한다. 이들 고속도로의 노선이 지가가 높은 수도권 구간이라는 특징이 있기는 하지만, 용지보상비의 급등이 사회간접자본 건설비용을 높이는 주된 요인이 되는 것은 지방도, 시도사업의 경우에도 마찬가지이다.⁷⁾

한편, 보상기준, 절차, 방법 등의 측면에서도 많은 문제가 있다. 현금보상의 원칙은 사업시행자가 용지보상비 전액을 미리 확보하기 어려운 실정에 비추어 무리가 있으며, 매수 또는 수용재결시점 기준의 보상평가는 사업에 비협조적인 토지소유자에게 보다 큰 이득을 안겨준다.⁸⁾ 또한, 사회간접자본 부문별 특성을 무시한 획일적인 보상기준 및 방법으로 인해 피보상자의 협조를 구하기 어려운 반면, 어업권 보상의 경우 여러 법령에서 상이한 보상기준을 제시하고 있어 민원을 유발한다.

〈투자의 비효율성〉

사회간접자본의 각 부문은 복잡한 보완 또는 대체관계를 가지면서 전체적인 체계(system)를 이룬다. 철도와 도로, 항공은 장거리 수송에 있어 상호대체적인 관계에 있지만, 단거리 수송에서는 그렇지 않다. 시멘트, 철강 등의 특정 화물수송에서는 도로, 철도와 연안해운이 대체관계를 가지고 있지만, 항만 및 공항과 접속도로,

철도는 긴밀한 보완관계를 이룬다. 공업 단지는 용수, 전력, 도로, 항만 등이 같이 건설되지 않을 경우 그 효율성이 크게 낮아진다. 통신의 발전은 수송부문에 걸리는 부하를 줄일 수 있다.

특정 사회간접자본 시설은 전체 체계를 어떻게 구성하는가에 따라 그 유용성이 크게 달라진다. 시설간의 보완·대체관계를 검토하여 투자우선순위 및 사업시기를 결정하는 것이 매우 중요한 일인데 우리나라의 사회간접자본 투자는 부문별로, 부문내에서도 시설 종류별로 계획주체가 다르기 때문에 투자의 효율성을 달성하기 어렵다.⁶⁾

(2) 수요측면의 요인

〈급속한 수요증가〉

사회간접자본 투자가 부진했던 요인 중의 하나는 사회간접자본에 대한 수요가 그렇게 급속히 팽창하리라는 예상을 하지 못했다는 점이다. 특히 자동차, 그 중에서도 승용차는 인구 천인당 보유대수가 1980년의 12대에서 1990년 207대로 폭증하였다. 자동차 보급은 1990년대에 연간 80만대씩 증가할 것으로 예상된다.¹⁰⁾

자동차 대수가 늘어나고 있을 뿐 아니라, 경제성장에 따라 물적, 인적 교류가 활발해져서 도시내, 지역간 통행회수가 증가하며, 소득증가 및 여가에 대한 선호가 커져서 관광위락 통행도 증가하고 있다. 또한, 대도시권의 공간적 팽창에 따라 통근자의 통행거리도 장거리화되는 추세인데 음성직(1991)은 획기적인 투자확충이 없을 경우 1996년에는 고속도로 746km, 국도 3,353km 등 모두 4,099km에서 애로가 발생하여 교통애로가 심화될 것으로 예상하였다.

〈요율구조의 불합리성〉

사회간접자본의 공급 및 수요 양측면에

서 문제가 되는 것이 요율구조의 불합리성이다. 사회간접자본의 공공재적 성격이 과장되어 인식되고 있다는 점은 다시 설명할 것이지만, 고속도로, 상수도, 전력, 항만 및 공항 등은 그 이용자에 대해 수익자 부담원칙을 적용할 수 있다. 직접적인 사용료를 징수하기 어려운 분야, 예컨대 도시내 도로, 국도, 지방도의 이용에 대해서도 연료세(우리나라의 경우 특별소비세)로써 간접적인 사용료 징수가 가능하다. 그러나, 이들 사회간접자본 사용료는 공공요금으로서 물가정책 또는 저소득층의 생활안정 대책의 일환으로 통제되어 왔고, 서비스의 공급원가 또는 다른 나라의 사용료와 비교할 때 현저히 낮게 책정되어 있다.¹¹⁾

낮은 사용료는 공급측면에서 투자 및 운영재원 조달을 어렵게 하고, 수요측면에서는 낭비를 조장한다. 사회간접자본 서비스의 량과 질이 낮아짐에 따라 사용료 인상을 억제한 당초의 의도도 달성하지 못하게 되었다. 우선 물가문제를 검토해 보자. 기업과 소비자들이 정부가 제공하지 못하는 사회간접자본 서비스를 많은 비용을 들여 자체적으로 해결하고자 하는데, 교통부문에서의 소통애로 때문에 기업들은 더 많은 차량을 소유, 운행하게 되며, 수도물에 비해 1,000배나 비싼 생수의 소비가 늘어난다. 충분한 양의 전력이 안정적으로 공급되지 못한다면 기업은 자체적인 발전시설을 갖추어야 한다. 기업의 원가상승 요인은 사용료를 현실화하지 못함으로써 오히려 더 커지는 것이며, 장기적으로 물가상승 압력이 증대된다.

또 저소득층의 부담 증가 문제에 대해서도 저가격 정책이 과연 저소득층을 보호하는 실질적 효과가 있는지 의문이 제기된다. 수도물의 질이 나빠짐에 따라 고소득층은 생수를 마시는 한편 수도물을 낭비하여 수도물 부족현상이 심해지며 질을 개선하는데도 무관심해질 것이다. 사

회간접자본 서비스가 부족해지면 어떤 종류이건 이를 배분하는 장치가 필요하다. 많은 경우 저소득층에 대한 서비스가 상대적으로 더욱 악화되는 결과가 초래되는데, 고지대의 수도물 공급이 줄어드는 것이 한 예이며, 서비스망에의 접속, 한정된 공급량의 배분과정에서 각종 비리, 부정이 발생하기 쉬워진다. 이러한 이유로 저소득층 국민들도 사회간접자본 서비스의 양적 부족과 질적 저하를 동반하는 낮은 사용료보다는 부담이 다소 증가하더라도 안정적인 양질의 서비스를 원한다는 사실이 여러나라의 연구결과에서 확인되고 있다(Kessides, 1993b).

(3) 국토공간구조상의 문제

(수도권의 비대화와 경부축의 집중)

우리나라 정치, 경제, 교육, 문화 등 모든 분야의 중구기능이 수도권에 집중되어 있음은 재론을 요하지 않는데, 특히 물류의 흐름은 주요 생산기지인 수도권과 수출화물의 대부분을 처리하는 부산을 연결하는 경부축에 집중되어 있으며 가장 심각한 교통으로 현상도 수도권 및 경부축에서 발생한다. 또, 70년대에 경부축 연결을 위주로 형성된 교통망 구조는 다시 수도권 및 경부축의 집중을 강화하는 역할을 하고 있다.

사회간접자본의 수요도 수도권 및 경부축에 집중되어 팽창하고 있으며, 멀지않아 수도권의 기능이 마비될 지경에 이르게 될 것이라는 비관적인 전망도 나오고 있다(지역균형발전기획단, 1990, pp.5~6). 그러나, 용지보상비가 높기 때문에 수도권의 사회간접자본 건설단가는 다른 지역에 비해 매우 높다. 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항 등 1991년 당시 계획된 수도권 교통시설 확충사업을 1998년에 완료하는 데에만 16조원, 매년 GNP의 1%가 이 지역에 투자되어야 하며(최병선,

1991), 이는 국가재산배분의 효율성과 형평성을 저해하는 요소가 된다.

(사회간접자본 투자와 입지정책의 승리)

1960년대 이래의 산업발전은 정부의 공업입지 정책에 힘입은 바 크다. 입지여건이 양호한 곳에 대단위 공업단지를 조성하고 항만, 도로, 철도, 용수 등의 사회간접자본을 집중 투자, 지원하여 왔으며, 그 결과 생산과 수출의 비약적인 성장이 가능하였다. 이러한 입지정책의 혜택은 주로 수도권 및 영남권, 그리고 두 지역을 연결하는 경부축상의 대도시 및 공업도시들이었다.

이들 지역의 기업활동 여건이 발전되어 감에 따라 기업의 입지수요는 더욱 커지며 사회간접자본의 수요도 확대되고, 사회간접자본의 확충은 다시 기업입지 유인을 증가시킨다. 반면에, 총량적인 사회간접자본의 부족에도 불구하고 호남권의 간선도로는 상대적으로 이용률이 낮다. 그러나 기업의 입장에서는 부족하나마 사회간접자본 각 부문의 시설들이 고루 갖추어진 곳에 입지하고자 하며, 공업단지, 주택단지 등 하나의 부문만을 담당하고 있는 사회간접자본 건설주체로서도 그러한 곳에 시설을 건설하고자 하는 경향이 있어서 기존 교통애로구간에 더욱 큰 부하가 걸리게 된다.

3) 사회간접자본 정책의 주요내용

사회간접자본의 애로문제가 심각해지자 정부는 청와대에 SOC기획단을 설치하고 1991년 추경편성을 기해 본격적인 투자 확대 및 관련제도 정비를 시작하였다. SOC기획단의 활동은 사회간접자본의 시급한 애로를 해소하는데 초점이 맞추어졌으나, 관련 재원의 확대 및 사회간접자본 체계망의 구상 등은 장기적 정책방향을 결정하는 것이었다.

〈국토이용구조 개편 구상〉

현재의 국토이용 골격은 수도권, 영남권, 두 지역을 잇는 경부축에 산업시설이 집중되어 있고 상품수출은 부산항, 원료수입은 인천항이 주로 담당하고 있는 구조이다. 이러한 집중구조를 완화, 분산하기 위한 방안으로서 광양에 컨테이너항을 건설하고 아산에 인천항의 보조 항구를 건설하며, 각 항구의 배후에 공업단지 및 배후도시를 개발하여 국토의 다핵적 개발을 유도한다는 기본 전략이 구상되었다.

〈투자재원 확대 및 효율성 제고〉

사회간접자본에 대한 재정투자는 1991~94년간 연평균 25%씩 증가하여 일반회계예산 평균증가율 12%의 두배를 상회하였으며, 특히 한계에 달한 교통시설 확충에 주안점을 두어서 유류관련 특별소비세를 인상하고 이를 목적세로 전환함으로써 「도로 등 교통시설특별회계」를 신설하였다.¹²⁾ 또한 재원확대의 일환으로 지방세인 컨테이너세를 도입하여 부산시의 항만 배후도로의 확충에 활용하도록 하였다. 조세 이외에도 공공기금이 도로공사채를 인수하도록 하여 고속도로 투자재원의 조달을 도모하였으며, 새로 건설되는 아산항, 광양항, 그리고 내륙 컨테이너기지 건설에 일부 민자를 유치하였다.

한편, 사회간접자본 건설비의 절감을 위하여 용지보상제도의 개편이 필요함은 이미 언급된 바와 같은데, 보상평가 시점을 매수 시점에서 사업인정 시점으로 당겨서 사업시행에 따른 지가차익을 보상에서 배제하도록 하였으며, 부채지주 및 비업무용 토지 소유자에게 채권으로 보상되 양도소득세 감면 폭을 확대하였다.

또한 수도권 및 부산권의 내륙화물기지를 조성하여 인천항 및 부산항의 화물 흐름을 신속히 처리하고자 부곡화물터미널 및 의왕ICD, 양산화물터미널 및 양산

ICD의 건설이 추진되었으며 컨테이너 물동량의 신속한 처리를 위해서는 부두내에서 직통관될 수 있도록 하였다. 또한, 수출입 화물의 이동과 서류처리에 입력과 비용의 높은 문제를 해결하고 “서류없는 무역”체계를 실현하기 위해 물류종합전산망 구축이 추진되고 있는데, 상공자원부 산하의 한국무역통신(KTNET), 관세청의 통관망자동화, 해운항만청의 물류운송망이 그 구성요소를 이루게 될 것이다.

〈부처간 협의, 조정 활성화〉

SOC기획단을 중심으로 추진되어 온 사회간접자본 정책이 짧은 시기에 괄목할 만한 성과를 이루었던 가장 큰 요인은 대통령의 권위에 힘입어 부처간 협의 및 조정이 용이했다는 점이다. 청와대에서 직접 나서지 않았더라면 유류관련 특별소비세의 목적세 전환, 컨테이너세 도입, 안산항 및 광양항 건설계획의 조기추진, 물류종합전산망의 구축 등에 관련된 여러 부처간의 조정이 신속히 이루어질 수 없었을 것이다. 구체적인 사업추진 사례를 통해 이 점을 확인할 수 있다.

아산항 개발은 인천항 화물을 분산처리함으로써 경인축의 교통체증을 완화하고 배후 공단에 수도권으로부터 공장을 이전 유치하려는 목적으로 1980년대 초반에 계획되었고, 본격적인 개발사업이 1989년 시작되었다. 이 지역에서는 여러 공공사업이 동시에 추진되어 아산만 전해역을 대상으로 1,200억원으로 추정되는 대규모 어업권보상이 필요해졌으나, 보상에 관련된 여러 기관간의 협의가 진행되지 않아서 어민들의 집단행동이 초래되었고 항만 개발사업 추진이 불가능한 상태가 되었다. 이 상황은 SOC기획단 주도로 항만청(항만), 토개공(공단), 도로공사(서해안고속도로), 해군(기지)간의 보상비 분담비율이 잠정 결정되어 보상에 착수함으로써 타개될 수 있었다. 아산항과 연계개발

되는 아산국가공단 개발의 경우에도 분양이 저조한 문제를 해결하기 위해 SOC기획단 주도로 입주업종 규제완화, 분양가 인하 등 각종 지원조치를 시행하는 한편 지속적인 점검과 애로요인 파악 및 대책 수립이 가능하였다.

수도권 및 부산권의 내륙 화물기지 조성사업의 경우에도 화물터미널 및 ICD건설을 위한 법적 근거 마련(교통부), 운영법인 설립, 개발제한구역내의 행위제한 완화(건설부), 사업면허 교부(교통부), 도시계획 입안(건설부), 의왕ICD 지역 도시계획 변경(지방도시계획위원회) 및 양산기지 도시계획시설 결정(건설부), 용지매수(양산군, 군포시) 등 여러 단계를 거쳐야 했으며 SOC기획단의 개입이 없었더라면 사업시행까지 실제 소요된 2년여의 기간보다 최소 수배 이상의 기간이 필요했을 것이다.

이상의 사례들은 사회간접자본에 보다 많은 예산을 할애하는 일도 중요하지만, 투자계획 수립 및 추진에 있어 부처간 협의와 조정을 원활히 하는 것이 필수적이라는 사실을 보여준다. 이를 바꾸어 말하면 부처별로 사회간접자본 시설들을 분리, 관할하고 있는 체제가 사회간접자본 전체 시설망의 효율적 설계나 투자에 커다란 장애가 되어 왔다는 것이다. 여기서 사회간접자본 시설망을 이루는 각 요소간의 대체성, 보완성, 그리고 개별 시설의 투자효율성을 제고하기 위해 개별 부처의 이해를 떠난 조정기구가 상설화되어야 할 필요성이 제기된다.

3. 사회간접자본 정책의 과제

1) 사회간접자본의 특성과 민간참여

SOC기획단의 활동은 나름대로 큰 성과를 거두었지만, 이 기구는 제2절에서 소개된 바와 같은 사회간접자본의 특성에

대한 전통적 개념정의, 문제의식, 원인진단, 그리고 가능한 정책수단의 범위 등이 규정하는 제약하에 있었다. 그러나 사회간접자본의 애로가 재연될 수 있는 구조적인 문제를 해결하기 위해서는 사회간접자본의 특성을 재검토하여 민간부문의 참여 폭을 넓히고 정부의 역할을 재정립하여야 할 것이다.

(1) 사회간접자본 특성의 재검토

사회간접자본의 투자와 운영에 있어 전통적으로 정부의 역할이 강조되어 온 이유는 이를 개인과 기업의 경제활동, 즉 시장에 맡길 경우 공급이 현저히 부족해질 우려 때문이다.¹³⁾ 이러한 우려가 근거하고 있는 사회간접자본 특성은 공공재적 성격, 외부효과의 존재, 자연독점의 발생세가지로 요약된다.

그러나 이러한 특성 때문에 정부가 전적으로 공급을 담당하여야 한다는 주장은 많은 면에서 부정확하다. 사회간접자본 부문들 중 도시내 도로 및 지방도, 국도를 제외한 거의 모든 부문에서 소비의 비배제성이 발생하지 않으며(즉, 무임승차를 배제할 수 있으며) 수익자 부담원칙에 입각하여 사용료를 부과할 수 있다. 어떤 한 사회간접자본 시설이 사회적 편익과 비용을 비교하여 경제성이 있는 것이라면 이 편익-비용계산에 의한 적정공급량이 보장되는 한 민간이 해당 시설을 투자하고 운영하는 것이 가능하다. 더우기, 하나의 사회간접자본 부문을 이루고 있는 여러 시설들 중에서는 민간투자 및 운영이 가능한 부분도 많다. 예를 들어 전국적인 도로망은 정부가 설계하는 것이 필요할 것이지만, 특정 구간의 도로(예컨대, 신공항과 서울을 연결하는 전용도로), 터널 및 교량도 사용료 징수를 전제로 민간이 투자, 운영하는 것이 가능하다. 항만 시설 중에서도 방파제, 항로, 공공부두 등의 시설은 공공재의 성격이 강한 것이지

만, 전용부두시설, 여객터미널, 창고 및 야적시설 등은 수익자 담당원칙을 적용할 수 있다.

또한, 사회간접자본이 매우 큰 공급량에 이르기까지 규모의 경제성을 보이므로 자연독점이 발생한다는 문제와 관련해서도 일부 부문(예컨대, 장거리통신, 무선통신, 발전)에서는 기술진보에 따라 최적설비 규모가 점차 작아지고 있음이 주목된다(Kessodes, 1993a). 실제로 사회간접자본 중 많은 부문의 공공독점은 기술적 특성에 기인한 것이라기 보다 민간기업의 시장진입을 차단하는 규제에 의한 것인데, 택지개발 및 공업단지 개발이 대표적인 예라고 할 수 있다. 외부효과나 자연독점의 문제가 있을 경우에도 정부가 시설투자 및 운영을 전적으로 책임지지 않고 시장의 실패를 교정할 수 있음은 잘 알려져 있다. 민간이 투자, 운영하도록 하되 적절한 규제 또는 보조금 지급으로써 사회간접자본의 공급이 적정수준에 이르도록 할 수 있기 때문이다.¹⁴⁾

(2) 민간참여의 타당성

이상과 같이 사회간접자본의 특성을 재검토하는 것은 투자 및 운영을 정부가 담당하는 데 따르는 문제점을 교정하거나 민간부문이 참여할 수 있는 범위를 확대하는 개념적 근거를 제공해 준다.¹⁵⁾

재화의 특성을 재인식하는 이외에 민간참여가 바람직한 또 다른 이유는 정부의 역할이 중요하다 해도 시장의 실패를 교정하려는 정부의 개입이 “정부의 실패”로 대체되고 마는 경우가 많기 때문이다.¹⁶⁾ 첫째로, 정부가 사회간접자본을 담당하면 이에 관련된 문제들은 정치적 결정의 대상이 된다. 투자효율성의 객관적 평가에 근거한 우선순위에 따라 투자계획이 수립되고 집행되는 체계가 정립되어 있지 않은 한 부처간의 세력다툼이나 흥정, 특정계층, 산업부문 또는 지역에 대한 정치적

고려에 따라 투자가 이루어질 우려가 크다. 그 결과로 단기간에 가시적인 결과를 얻고자 하는 방향으로 투자계획이 수립될 가능성이 높은데, 사회간접자본 시설은 대규모이며 긴 투자회임기간을 가지고 있어 정치적 간섭 등으로 인해 장기투자계획이 잘못 수립될 경우 규모의 비경제 및 시설의 유희와나, 장기간에 걸친 공급부족 현상이 초래된다.

둘째로, 사회간접자본의 효율적 운영을 위해서는 운영주체가 달성할 수 있고 또 달성해야 할 목표가 분명히 설정되어야 할 것인데, 정부는 장기적으로 저소득층 생활안정, 중소기업 육성, 지역개발, 물가안정 등 시설투자 및 운영의 효율성과 상충되는 다기화된 정책목표를 추구하지 않을 수 없다(The World Bank, 1994). 이에 따라 사회간접자본 투자 및 운영주체가 달성해야 할 목표가 불분명해지며, 그 성과를 평가하기도 어려워져 효율적인 경영이 곤란해진다. 셋째로, 정부부문의 비탄력적인 고용구조로 인해 인원 합리화, 기술혁신 등을 통한 원가절감의 의욕을 가지지 않게 되며,¹⁷⁾ 예산 및 정책결정에 관련된 제도적·행정적 경직성으로 인해 적기에 투자를 하지 못할 우려가 커진다. 마지막으로, 사회간접자본 공급이 행정사무의 연장으로 파악되어 수요자의 욕구충족보다는 상급기관의 지시, 감독이 우선하여 국민과 기업이 원하는 시기와 장소에 안정적이고 다양한 서비스를 제공하는데 소홀하기 쉽다.

사회간접자본 투자 및 운영에 있어 민간이 보다 큰 역할을 하는 것이 가능하다는 것을 인식하는 것은 정책수립에 있어 중요한 의미를 가지는데 민간의 참여가 확대될 경우 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째로, 예산계약 때문에 정부가 투자하기 어려운 시설을 민간이 건설할 수 있는데, 이 점은 현재의 사회간접자본 수요에 비해 투자재원이 크게 부족한 현

재 상황에서 민자유치를 추진하는 주된 논거가 되고 있다.

둘째로, 사회간접자본 투자 및 운영에 경쟁의 요소를 도입하는 것이 가능하다.¹⁸⁾ 사회간접자본의 일부 시설에서만이라도 민간이 참여한다면 대체관계에 있는 시설들과의 경쟁관계가 형성될 것이며, 이는 전체적인 효율성을 크게 증진시키는 계기가 될 것이다. 셋째로, 정치적인 이유나 행정적인 편의에 의해 왜곡되어 있는 공급경로나 가격체계를 교정하는 것이 보다 용이해진다. 사회간접자본 서비스 공급에서 원가절감 및 서비스개선에 소홀한 한편 지나치게 낮은 효율체계를 유지하는 경우가 많은데, 이윤동기에 의해 존재이유가 정의되고 기업회계 방식에 의해 이익과 손실 요인들이 가려지는 체계가 확립되면서 각 서비스 공급주체의 목표가 분명해지게 된다.

물론 모든 사회간접자본의 모든 시설에 민간이 참여하는 것이 가능하지도 않고, 민간이 투자와 운영을 담당한다고 해서 정부의 역할이 없어지는 것도 아니다. 민간참여가 단순히 정부의 독점을 민간의 독점으로 변형시키는 것이라면 효율성이 높아질 것을 기대하기도 힘들다. 우리가 강조하는 바는 민간기업의 사회간접자본 투자 및 운영이 정상이 아니라는 인식을 재고할 필요가 있다는 것이며, 새로운 시각에서 검토할 때 민간의 참여가 가능하고 바람직한 시설의 종류는 지금까지 파악된 것보다 많으리라는 점이다.

2) 정부기능의 재정립

이제까지 사회간접자본에 대한 정부의 역할이 과장되어 왔다고 해도 이 분야에 있어 정부가 할 일을 과소평가해서도 안 될 것이다. 첫째로, 정부는 민간의 참여 부문, 시설을 결정하고 재원조달, 건설, 소유권 귀속, 운영 각 단계의 경기규칙(rules of the game)을 정하는 주체가 된

다. 사회간접자본에 민간이 참여하는 형태는 다양하며, 각 형태가 가진 장점과 단점을 사회간접자본 시설들의 기술적, 경제적 특성과 연계하여 최적의 방안을 선택하는 것은 정부의 책임이다. 둘째로, 정부는 사회간접자본 전체 시설망의 조화를 유지하고 환경보호, 낙후지역에 대한 서비스 확충과 같이 민간이 소홀히 하기 쉬운 분야에 있어 문제가 발생하지 않도록 조정·규제해야 한다. 셋째로, 민간의 참여 폭이 늘어난다 해도 더 많은 부문, 시설의 투자와 운영은 여전히 정부의 책임으로 남을 것인데, 이 시설들이 효율적으로 그리고 수요자의 욕구를 충족시키는 방향으로 운영되도록 하여야 한다.

<민간참여의 경기규칙>

<표 1>에 정리된 바와 같이 민간이 사회간접자본에 참여하는 형태는 도로유지보수와 같은 한정된 서비스를 요약에 의해 제공하는 방법(contracting out), 한 사회간접자본 부문의 구성요소가 되는 시설이나 기능을 분리하여 이에 한해 경쟁체제를 도입하는 방법(unbundling), 정부가 소유권을 유지하고 일정한 통제하에 민간이 운영하는 방법(lease, franchise, concession), 정부가 소유권을 민간에 매각하는 방법(divestiture) 등으로 다양하다.¹⁹⁾ 대부분의 사회간접자본 부문은 핵심적인 주요 시설이나 기능에서 정부가 직간접으로 개입하여야 할 특성, 즉 전통적 사회간접자본 개념에 부합하는 특성을 가지고 있다.²⁰⁾ 따라서 정부는 사회간접자본에 참여하는 민간기업에 대해 광범위한 통제를 가할 수 있으며, 이 통제체제는 효율성을 제고하기 위한 경쟁여건의 조장을 목표로 구상되어야 한다(The World Bank, 1994).

사회간접자본 공급에 있어서 경쟁의 여건을 조성하기 위해서는 첫째로, 대체관계에 있는 서비스간의 경쟁을 촉진하도록

하여야 한다. 도로와 철도, 전력과 가스, 민간이 운영하는 서비스와 공공이 운영하는 서비스 등 대체관계에 있는 부문의 공급주체를 달리하여 경영성과의 비교·평가가 가능하게 하는 것이 바람직하다. 둘째로, 시장이 규모나 기술적 특성으로 보아 독점체제가 불가피한 경우에도 이 공급자와 같은 조건하에 다른 경쟁자가 시장에 참여할 수 있는 가능성을 개방함으로써 기존의 독점공급자가(잠재적 경쟁자에게 시장을 빼앗기지 않기 위해) 원가절감, 기술개발, 서비스 제고 등에 유인을 갖게 한다. 셋째로, 서비스 생산의 수직적·수평적 통합을 해체하여 개별 요소를 경쟁시장에 맡기는 가능성을 발굴한다. 철도는 공공독점을 유지하더라도 차량운행은 경쟁하는 다수의 기업이 담당할 수 있으며, 전국적인 송전망은 공공이 담당하더라도 개별 발전시설은 민간이 건설할 수 있을 것이다. 네째로, 경쟁의 요소를 도입할 수 없는 시설이나 기능(예컨대, 송전망, 시내전화선로, 도시내 도로 등)에의 접속에 있어 이와 보완관계를 가진 시설 및 기능(예컨대, 발전소, 무선통신시설, 고속도로) 공급자들을 공평하게 대우함으로써 경쟁이 가능하도록 해야 한다.

정부가 민간참여의 경기규칙을 정할 때 정부·민간 양자가 갖는 불확실성을 최소화하도록 노력하는 것이 중요하다. 수요패턴, 생산기술, 기타 시장의 여건을 모두 확실하게 전망하는 것은 불가능하며 또 정부가 그 책임을 질 필요도 없는 것이지만, 일단 정해진 규칙이 일관성 있게 시행되어 제도적 요인에 의한 불확실성을 제거하고 사업환경에 대한 민간의 신뢰를 구축하도록 해야 한다.

〈사회간접자본 부문간 균형〉

1980년대에 사회간접자본 투자가 부진했던 한 요인이 안정과 성장, 효율과 형평간의 갈등이었음은 앞서 논의된 바와

같다. 이런 정책목표간의 갈등이 어느 나라에서도 만족스럽게 해결되고 있다고 보기 힘들지만, 문제는 이 갈등속에서 적절한 균형을 찾으려는 노력이 부족하였고 또 균형을 찾아가도록 하는 체제가 미비되어 있었다는 점이다. 지금까지 정책담당자들은 주로 정치적 판단에 근거하여 정책우선순위를 조정하여 왔다. 그러나, 정책우선순위 조정의 상당한 영역은 이론적, 경험적 증거에 의한 분석대상이 될 수 있는 것이며, 관련 전문가 집단이 수행해야 할 부분이 많다. 경제사회의 발전추세를 면밀히 관찰하고 그 결과를 예측하는데 있어 전문가들은 조기경보체계가 되어야 한다. 또한, 이들은 이론적, 경험적 증거에 부합하지 않는 정치적 고려에 의해 투자가 부족하거나 낭비되는 것을 막는 견제기능도 수행하여야 한다. 학계의 중장기 전망을 받아들여 공론화하고 정책결정을 하는 정치기능, 정책을 구체화하고 집행하는 행정기능 3자가 유기적으로 연결되어 상호보완하면서 견제하는 체제가 확립되어 있었다면 사회간접자본 부족에 기인한 비효율과 낭비를 크게 줄일 수 있었을 것이다.

한편, 행정조직 내부의 비협조 및 조정력 부재가 문제를 심화시켰다는 점도 이미 논의되었지만, 한시기구인 SOC기획단이 해산될 경우 협조·조정문제가 재발될 소지가 많다. 특히, 지방자치제가 실시되면 이 문제는 더욱 심각해질 우려가 있는데 중앙과 지방간, 지방과 지방간의 이해조정을 어떻게 잘할 수 있는가가 지방자치라는 거대한 실험의 성패를 좌우할 것이다(지역균형 발전기획단, 1990, pp.477-490; 김중기, 1993). 사회간접자본 관련 기관간의 협조와 조정장치가 미비하고 제대로 작동하지 않고 있는 문제를 해결하기 위해 SOC기획단과 유사한 기능을 갖는 상설기구를 설치하는 가능성을 언급한 바 있지만, 이 문제가 비단 사회간접자본

表 1. 사회간접자본 투자 및 운영형태

조직형태 기능	정부부서		준정부기관 "전통적"		공社		계약에 의한 개발서비스 공급		위탁경영		사업면허 Leasing Concession (예: BOT)		민영화
	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	민간	민간	
자산소유권	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	국가	민간과 공동	민간	민간 (다수지분)
투자계획 및 정책수립, 규제	정부	감독관청	감독관청	감독관청	감독관청	감독관청	감독관청 또는 별도의 규제기구	감독관청 또는 별도의 규제기구	감독관청	감독관청	감독관청	규제기구와 민간의 협상	민간 또는 규제기구
고정 자본 금융 조달	정부	보증금 및 정부보증차입	제한적인 보조 금 및 자본시장 차입	제한적인 보조 금 및 자본시장 차입	공공	공공	공공	공공	공공	공공	민간참여자	민간	
운영 자본 금융 조달	정부	정부보증차입	정부보증차입	정부보증차입	공공	공공	공공	공공	공공	민간참여자	민간참여자	민간	
투자 집행			준정부기관	준정부기관	준정부기관	준정부기관	정해진 범위내에 서 민간참여자	정해진 범위내에 서 민간참여자	공공참여자	민간참여자	민간참여자	민간참여자	민간
운영 및 유지보수									민간참여자	민간참여자	민간참여자	민간	
경영권	정부	정부	정부기관	준정부기관	준정부기관	준정부기관	공공참여자	공공참여자	민간참여자	민간참여자	민간참여자	민간	
위험부담주체	정부	정부	준정부기관	준정부기관	준정부기관	준정부기관	공공참여자	공공참여자	주요 공공	민간참여자	민간참여자	민간	
민간참여자의 수익원천	-	-	-	-	-	-	서비스공급	서비스공급	자산사용 및 경영성과	자산사용 및 경영성과	자산사용 및 경영성과	자세 경영성과	
기간	-	-	-	-	-	-	5년 미만	5년 미만	3~5년	5~10년	10~30년	-	

자료: Kessides, C(1993 A)에서 재구성.

과 관련되어서만 나타나는 것이 아니라는 점에서 행정적 개편과 수직적, 수평적 통제수단의 정비를 포함하는 보다 근본적인 대책이 모색되어야 할 것이다.

〈정부부문의 효율성 증진〉

민간참여를 늘린다고 해도 정부가 담당하는 부문 및 시설은 많을 것이며, 정부 부문의 투자와 운영을 효율화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 앞서 지적한 “정부의 실패”가 나타나지 않도록 공급의 각 단계에 관련된 부처나 종사자 개인의 인센티브 체계를 구성해야 할 것이다. 구체적인 방법들 중의 일부는 이미 검토되었지만, 첫째로 공급주체가 성취할 수 있고 해야 하는 목표가 양적, 질적으로 분명히 정의되어야 하며, 둘째로 투자와 운영의 효율성, 수요자의 만족도 등 부여된 목표의 달성 여부가 합리적으로 측정되어 운영성과의 고저를 평가할 수 있어야 한다. 셋째로, 투자와 운영 성과를 제고하기 위해 필요한 자원조달, 투자계획 수립 및 집행, 운영(특히, 효율결정)의 자율권이 공급주체에게 주어져야 한다. 이 조건이 충족되지 않는 한 성과에 대한 책임을 물을 수 없을 것이다.²¹⁾

한편, 수요자의 욕구를 충분한 그리고 양질의 서비스로 충족시키기 위해서는 시설과 기능, 그리고 이와 관련된 투자 및 운영에 관련된 권한과 자원의 분권화를 통해 산업별, 지역별, 계층별 수요를 정확히 파악하고, 분권화된 운영단위간의 경쟁체제가 생성될 수 있도록 하여야 할 것이다.²²⁾ 또한, 투자와 운영의 각 단계에서 수요자들이 의사표시를 할 수 있는 장치를 마련하는 것이 바람직한데, 이는 투자 효율성을 제고하기 위해 수요자에 관한 정보를 얻는 것 뿐 아니라 용지매수, 건설, 운영의 과정을 용이하게 하기 위해 관련 국민, 기업의 협조를 구하는데도 유리할 것이다.

3) 기타의 과제

〈수도권 집중과 지역간 균형개발〉

수도권 집중과 지역간 균형개발은 성장과 형평이 첨예하게 대립하는 문제이며,²³⁾ 사회간접자본 투자재원의 지역간, 부문간 배분을 결정함에 있어 매우 중요한 문제이다. 이제까지의 국토개발정책은 소위 인구집중 유발시설의 입지규제로 수도권의 인구 및 산업을 분산하고 이들이 지방에 정착함으로써 지역개발을 촉진하게 한다는 내용을 요약될 수 있다.

수도권 입지규제정책의 실질적 내용은 증가된 입지비용을 지불하지 못할 주민이나 기업들을 지방으로 분산하려는 것인데, 이는 경제적 약자의 고통을 증가시키고 기업의 원가상승을 초래하여 일관되게 추진되지 못했으며,²⁴⁾ 지속적으로 추진된 정책들도 그 사회적 비용이 매우 커서 수도권 분산의 명목이 유지된 채로 경제성장, 도시기능 향상을 위한 시책들이 빈번하게, 그러나 예외적으로 시행되어 왔다. 만약 분산정책이 보다 강력히 추진되었다면 지역간 형평의 문제가 완화되었을지 모르지만, 그 대가로 경제성장률의 저하, 수도권 주민의 생활환경 악화가 초래되었을 가능성이 높다.

수도권정책의 초점은 인구 규모, 인구 집중도와 같은 추상적 지표에서 교통혼잡과 과밀, 주택부족 및 가격상승, 환경오염과 같은 개별 사안으로 전환되는 것이 불가피하다(박상우, 1992; 손재영, 1993b). 이와 함께, 지역간 균형발전이나 낙후지역 개발을 위해서는 해당 지역에 대한 직접적인 투자확대나 행정권한의 지방화를 통해 지역의 자생적 발전잠재력을 실현시키도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서 사회간접자본 정책이 수행하는 역할, 즉 지방의 인구정착과 산업발전을 위한 최소한의 물리적 환경을 조성하는 것이 중요하다. 즉, 이제까지 수도권의 입지비용만

을 높여 간접적으로 그리고 정책투자없이 지방을 발전시키려고 했었다면, 정부가 일정 수준의 생활 및 생산여건을 갖추는 의무를 지고 이에 합당한 투자를 해야 할 것이다.

그러나, 지역간 균형발전과 경제성장 양자를 함께 추구하기에는 투자재원이 부족하다는 문제가 제기된다. 이 문제는 정부가 1960~70년대에 산업기지에 대한 지원을 했던 방식과 같이 항만, 도로, 철도, 용수, 공장용지 등 모든 부문의 사회간접자본 투자를 전담하는 것을 염두에 두는 한 해결될 수 없다. 정부가 재원을 조달하고 무상 또는 생산원가 이하로 서비스를 공급하는 부문은 대폭 축소되어야 하며, 정부가 투자, 운영하든 민간이 담당하든 수익자 부담의 원칙이 확대 적용되어야 한다.²⁵⁾

정부가 특정지역의 모든 사회간접자본 투자를 책임지는 과거의 개발방식에서 탈피하기 어려운 현실정치적 문제는 경제성장 과정에서 소외되어 온 지역의 반발이 클 것이라는 점이다. 수도권과 영남지역의 개발과정에서 전적으로 투자를 담당했던 정부가 왜 호남지역, 서해안 지역, 영동지역의 개발에서는 수익자 부담을 강화하는가? 이러한 논란은 광주첨단산업단지 개발에 중앙정부의 재정적, 행정적 지원이 컸던 것과 같이 지역사정이 일부 고려되지 않는 한 해결되기 어려울 것이다. 그러나, 중앙정부의 시혜적인 사회간접자본 투자에 전적으로 의존하여 지역개발을 이루려는 과도한 기대는 시정되어야 한다(권태준, 1988). 국가 전체적인 수요에 부응하지 못하면서 상징적인 의미만을 갖는 사업은 정당화될 수 없다. 다행히도 광양항 및 아산항 건설과 배후 공업단지 개발, 서해안 고속도로, 군장 및 대불공단 등의 사업이 국토이용구조의 개편을 위해 전략적으로도 중요하며, 경제성도 있는 것으로 평가되고 있으므로 이들 사업이

적절한 시간계획을 가지고 추진되면 과거로부터의 유산을 어느 정도 떨칠 수 있으리라고 기대한다.

〈경제력 집중과 토지문제〉

부족한 사회간접자본 재정을 보완한다는 목적으로 민자유치에 관련된 법안이 1991년과 1994년 초에 각각 준비되었지만 두 시도가 모두 실패하고 말았다. 이들 법안의 주요 내용은 정부가 민자유치 기본계획을 마련하고 민간기업의 사회간접자본 사업참여를 유도하되 신용보증기금의 설치, 국공유지 수의매각 또는 무상사용, 각종 인허가의 의제처리, 출자총액 제한의 예외인정, 개발관련 부담금 및 조세의 감면, 부대사업의 허용 등 각종 지원을 할 수 있도록 하는 것이다. 현재 같은 내용을 담은 「사회간접자본시설 확충을 위한 민간자본유치 촉진법(이하, 민자유치법)」 입법이 다시 추진되고 있으나,²⁶⁾ 이 법에 대한 논란이 큰 것은 토지문제와 계열대기업군(이하 재벌)문제에 대한 뿌리깊은 불신과 우려가 있기 때문이다. 민자를 유치한다는 명목으로 토지문제와 재벌문제가 결합되어 최악의 상태가 초래할 수 있다는 것이다.²⁷⁾

토지문제에 대해서는 보유과세의 강화로 불필요한 토지보유를 억제하며 양도관련세금 및 개발부담금의 강화로 지가상승차익의 환수를 도모하고, 개발토지의 공급을 대폭 확대하여 수급을 균형시킨다는 것이 정책기조이지만(대한민국정부, 1993, pp.206-214) 이러한 정책방향이 장기적인 지가안정, 토지소유의 편중완화, 개발이익의 환수, 토지이용의 효율화 등의 정책목표를 달성할 수 있는지는 판명되지 않고 있다. 재벌문제라고 해도 부의 편중완화, 소유와 경영의 분리, 공정거래, 재무구조 개선, 국가경쟁력 제고 등 다양한 측면을 가지고 있는 것이며(정병휴·양영식, 1992, pp.22-27) 어떤 측면에 대해

정부가 개입하여야 하고 어떤 개입수단이 가능한지에 대해서 공감대가 이루어져 있지 않다. 각 문제의 본질 자체에 대한 공통의 인식도 부족한 상황에서 두 문제가 결합된 민자유치법안에 대해 논란이 많은 것도 무리가 아니다.

특히 문제가 되는 세가지 사안은 민간 기업의 사회간접자본 사업을 위한 토지수용권 발동, 부대개발사업권 부여, 그리고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상의 출자총액제한의 예외 인정의 문제이다. 첫번째 문제에 대한 판단은 비교적 용이하다. 토지수용권의 발동 또는 발동의 위협이 없다면 토지소유자가 독점력을 행사하여 용지매입에 감당하기 어려운 많은 비용과 시간이 소요될 것이 분명하므로 민간 사회간접자본 사업에서도 수용권이 주어지는 것은 불가피하다.

두번째로 문제가 되는 부대사업권 부여는 사회간접자본 사업 자체의 채산성을 보전하게 한다는 일종의 수익보장 장치이다.²⁸⁾ 하나의 사회간접자본 시설(예컨대, 고속도로)을 건설하면서 이와 보완관계에 있는 다른 시설들(예컨대, 주택단지, 공업단지)을 동시에 개발하는 것은 분명 바람직한 일이지만(손재영, 1993a), 여기서 창출되는 개발이익으로 민간참여자의 수익을 보전하는 것이 개발이익을 토지소유자나 최종 개발성과물의 이용자(예컨대, 주택, 공장용지 피분양자)에게 귀속시키거나 정부가 전액 환수하는 것보다 바람직한가에 대해서 의문이 제기된다. 또한, 사회간접자본 본 사업 자체의 수익보다 부대사업의 수익을 위주로 투자, 운영할 경우 주시설물의 유지관리가 소홀해지는 등의 문제가 발생할 수도 있다.

그러나, 일본의 경우 광역 동경권의 공간구조가 민간 철도자본의 사철건설 및 주변지역 개발에 의해 이루어져 왔고, 구미 각국에서도 거대한 개발사업자(developer)들이 신도시에 해당하는 규모의 투

자를 주도하는 예를 보면 부대사업권의 부여는 세계적인 투자관행에서 일탈하는 것은 아니다. 또한, 절대적으로 부족한 재정을 보완하고 사회간접자본의 효율성을 높이기 위해 민간의 참여가 필요하다는 전제 위에서 어느 정도의 수익보장이 민간참여를 위해 요구되는 것이 현실이라면 여타의 수익보장 장치, 예컨대 투자수익율 보장, 보조금 지급 등과 같은 장치보다는 공공이 부담하여야 할 투자위험이 감소된다는 장점이 있다.

부대사업과 관련된 현재의 논란은 효율성에 대한 우려보다는 정부와 대기업에 대한 불신에 기반을 두고 있다고 생각된다. 따라서 대상 사업과 사업 시행자의 선정 기준, 부대사업의 내용, 투자와 운영에 관련된 조건 등에 대해 개별 기업 또는 컨소시엄들의 입찰제안을 접수하고 공개적이고 공평한 조건하에 대상을 선정하는 체제의 확립이 중요하다.²⁹⁾

출자총액제한의 완화 문제는 재벌 문제 및 정책에 대한 공감대가 형성되어 있지 못한 때문에 가장 큰 쟁점이 된다.³⁰⁾ 재벌 문제는 우리 경제의 여러 문제 중에서도 가장 구조적이고 핵심적인 문제로서 관점에 따라서는 사회간접자본 문제보다도 심각한 것이며, 이 글도 사회간접자본의 확충을 위해 재벌의 문제를 방기하고자 주장할 의도는 없다. 만약 재벌 문제가 보다 심각한 것이어서 출자총액제한 등으로 참여가 제한된다면 사회간접자본 확충에 있어 어떤 문제가 있고 다른 대안이 가능한가의 문제만을 검토하겠다.

우선 재벌의 사회간접자본 투자 참여는 재원조달보다는 효율성 제고 측면에서 정당화되는 것임을 인식하는 것이 필요하다(김종기외, 1994). 재벌이 참여하기 위해 필요한 재원의 대부분이 자본시장에서 조달될 것이며, 그 효과는 정부부문에서 국공채를 발행하는 것과 큰 차이가 없기 때문이다. 투자재원 부족만이 문제라면 민

자유치법에 규정된 바와 같은 수익보장 장치를 정부 부처, 지방자치단체 또는 공기업에 부여하고 국공채를 발행하여 재원을 조달함으로써 정부부문에서 사업을 담당할 수 있을 것이다. 이 점을 이해한다면 민간참여의 가능성을 개방하는 보다 중요한 목적은 민간부문과 정부부문간에 또 각 부문 내의 사회간접자본 공급자간에 경쟁관계를 가지도록 하여 투자 및 운영의 효율성을 높이려는 것이 된다. 출자 총액제한을 유지할 경우 개별 또는 컨소시엄형태로 중소기업들이 제한된 범위의 사업에 참여할 수 있을 뿐이며 그 파급효과는 작을 것이다. 결국 정부부문 공급자의 효율성을 높이려는 진지한 노력만이 재벌참여를 대신하는 대안으로 제시될 수 있다. 공기업 경영평가제도의 개선이 한 방법이 될 수 있겠지만 공기업들의 사업영역을 확대·중복시켜서 각 사업자들이 경쟁관계를 갖도록 하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

4. 결 론

이 글은 1990년 이래 추진되어 온 사회간접자본 정책을 평가하고 향후의 과제를 검토하였다. 전통적으로 사회간접자본의 개념규정은 정부의 역할을 강조하는 것이었으나 우리는 민간의 참여가 확대될 수 있고 또 되어야만 할 논거를 제시하였으며, 이와 함께 정부의 역할이 어떻게 재정립되어야 할 것인가를 논의하였다. 또, 현안문제와 관련되어 수도권 집중억제 정책 및 민자유치법 제정방향에 대한 쟁점을 검토하였다. 여기서 이 글의 내용을 다시 정리할 필요는 없겠으나, 관련 학계가 문제에 대한 조기경보체계의 역할을 하지 못했음을 반성하고 앞으로 정책 수립과 결정에 필요한 합리적인 근거를 제공하는데 보다 큰 노력을 기울여야 할 것임을 지적하고자 한다. 지난 몇 년간의

사회간접자본정책 추진과정에서 제기되던 문제들은 주로 다음과 같은 것이었으며 그 일부에 대해서는 연구가 이루어졌다.

사회간접자본에 대한 수요가 어떤 추세로 증가할 것이며, 그 수요증가를 기존의 정부계획이 충족시킬 수 있는가? 현재의 계획이 불충분하면 그 원인은 무엇이며 대안은 무엇인가? 사회간접자본 투자가 물가를 비롯하여 거시경제에 주는 중·단기적 영향이 어느 정도이며, 그 결과는 재원조달 방식에 따라 어떻게 달라지는가? 만약 물가에 악영향을 준다면 장래의 경제성장과 현재의 물가안정이라는 상충되는 목표간에 어떤 균형을 취하는 것이 바람직한가? 사회간접자본의 수요가 작지만 국토의 균형개발을 위해 투자가 확대되어야 할 낙후지역과 이미 사회간접자본이 부족하지만 그간 투자 혜택을 많이 받았던 지역사이에는 어떻게 투자가 배분되어야 하는가? 헌법에 규정된 사유재산권의 원칙은 공공사업 용지를 확보하는 방법이나 보상기준에 어떤 구체적인 한계를 부여하는가? 수익자 부담원칙의 적용이 가능한 사회간접자본의 경우 사용료 인상이 어떤 소득분배 효과를 갖는가? 사회간접자본의 민간참여와 재벌 문제의 상충은 어떻게 해결하여야 하는가?

그러나 장기적 국가발전을 도모한다는 입장에서 볼 때 사회간접자본의 확충은 기업생산과 국민생활의 애로를 타개한다는 것 이상의 의미를 가진다(직접생산자본의 양과 질에 더하여). 사회간접자본의 양과 질이 우리나라가 국제경제관계 속에서 어떤 위상을 차지하는가를 결정짓는 주요한 요인이 될 것이기 때문이다. 예를 들어 중국, 원동 러시아, 동남아시아 지역에서의 급격한 경제발전 추세는 향후에도 지속될 것이며, 우리나라의 경제가 상호보완적인 발전관계를 구축해 갈 수 있을 것이다. 중국, 러시아, 동남아시아의 상품과 서비스, 고급인력과 정보가 우리나라

에서 집중, 교류, 배분되는 관계가 이루어진다면 우리경제 및 사회의 발전도 가속화될 것이다.

이러한 미래상을 염두에 두면, 사회간접자본 시설의 종류와 규모, 서비스의 질적 수준은 이제까지와는 다른 기준하에 계획되어야 할 것이다. 또한, 사회간접자본의 개념 자체도 이 글의 주된 검토대상이었던 협의의 경제적 사회간접자본보다 넓어져야 한다. 깨끗한 물과 공기, 오염되지 않은 자연환경을 지키려는 투자가 강조될 것이며, 컴퓨터와 통신기술이 결합되어 새로운 영역의 서비스를 창출해 가는 국제적 추세에도 적극 참여해야 할 것이다. 이처럼 사회간접자본의 범위를 확대하고 서비스의 양적·질적 수준을 향상시키는데 필요한 기본 전략도 이 글에서 논의한 바와 크게 다르지 않을 것이다. 즉, 다양한 서비스 공급주체들이 올바른 인센티브 체계하에서 경쟁하도록 함으로써 투자와 운영의 효율성을 높여가는 것이다. 그러나 세부사항에 들어가서 우리나라와 주변국가들이 어떻게 발전해 갈 것이며, 그 속에서 우리나라가 어떤 위상을 차지해야 하는지, 또 이를 위해 필요한 사회간접자본의 종류와 규모, 서비스 수준은 어떠해야 하는지, 이를 달성하기 위해 필요한 정책은 무엇인지에 대해서는 앞으로 연구가 심화되어야 할 것이다.

이런 문제들이 심층 연구되어 정치기능, 행정기능과 유기적으로 연결될 때 우리는 사회간접자본 문제 뿐 아니라 국가 발전과정에서 나타날 수밖에 없는 여타의 문제에 있어서도 시행착오를 줄일 수 있을 것이다.

註

1) 위의 두 정의는 각각 Hirschman(1959)의 좁은 의미의 사회간접자본, 넓은 의미의 사회간접자본에 해당된다. 사회간접자본의 정의

가 달리 내려지는 예는 한국개발연구원 외(1991, pp.3~7) 참조.

- 2) 예를 들어, 용어의 외연을 확장하여 물, 공기, 자연환경 등 환경자원까지도 사회간접자본에 포함시키는 것이 가능하고(자연적 사회간접자본), 실제로 많은 선진국에서 환경자원의 보호를 위해 투자를 아끼지 않고 있다.
- 3) 앞서 언급된 보고서 및 논문들 중 일부는 사회간접자본 부족에 따른 사회적 비용 또는 생산차질액을 추산하고 있다. 예를 들어 음성직(1991)은 애로구간에서 발생하는 혼잡비용만 해도 1991년에 고속도로 3,800억원, 국도 1조 7,000억원, 지방도 1,700억원으로 추산하였으며, 강승필(1991)은 같은 해의 6대 도시 도로 혼잡비용을 2조 6,800억원으로 계산하였다. SOC기획단(1992, pp.135~146)은 항만부문 중 컨테이너 체선에 따른 직간접비용만해도 3조 1,700억원에 달하는 것으로 보았으며, 울산지역의 용수부족에 따른 생산차질액이 연간 2조 4천억원인 것으로 추정하였다(pp.265~266). 이러한 추산들이 정확한가에 대해서는 이론을 제기할 여지가 많지만, 일상생활에서 사회간접자본 문제의 심각성을 느끼고 있던 국민과 기업의 여론을 환기시키고 조세부담 증가를 포함한 사회간접자본 정책수립 및 집행에 효과적인 홍보자료가 되었음은 부인할 수 없다.
- 4) 사회간접자본의 일반적인 외연에 비추어 볼 때 애로가 발생하지 않은 유일한 예외는 통신부문인데, 1980년대에 매년 100만 회선 이상의 통신시설이 공급되어 1987년 전화적체가 해소되었다. 사회간접자본의 각 부문이 나름대로의 고유한 특성을 가지고 있지만, 여타 부문에서 애로가 발생한 원인을 찾는 것보다 통신부문에서 애로가 발생하지 않은 원인을 분석함으로써 여타 부문의 계획수립 및 집행에 더 큰 교훈이 될 수도 있다는 생각을 하게 된다.
- 5) 사회복지 등의 부문에서는 수혜계층의 정치적 압력때문에 정부지출의 삭감이 어려운 반면 사회간접자본 부문에서는 이익집단이 형성되어 있지 않으므로 삭감이 용이하다. 정책진척기에 사회간접자본 투자가 일차적인 삭감대상이 되는 것은 우리나라만의 문제가 아니다.
- 6) 1970년대 후반 이후 사회간접자본 투자가 부족하였다는 사실은 10년마다 조사되는 국부통계에서 확인된다(한국개발연구원 외, 1991, pp.9~12). 1977~1987년의 기간 중 전산업총자본스톡은 불변가액 기준 4.3배 증가하였지만, 전기·가스·수도업(4.8배) 및 운수·보관

- 통신업(3.1배)의 자본스톡 증가율은 서비스업(6.1배), 금속·기계업(7.1배)에 비해 낮게 나타났다. 이에 따라 전산업 자본스톡에 대비한 사회간접자본의 비중이 1977년의 24%에서 10년 후 22%로 낮아졌는데, 그 중에서도 도로, 철도, 상하수도 부문의 자본스톡 증가는 각각 2.9배, 3.2배, 3.3배에 그치고 있어 수송 및 용수부문의 투자가 특히 저조했음을 알 수 있다.
- 7) 사회간접자본 부문별 용지보상비 비용추이는 대한건설협회(1990) 참조. 일본의 경우, 대도시권인 동경도의 공공사업비에서 용지보상비 비율이 1988년에 43.3%로 나타나며, 건설성의 전국적인 사업에서는 10~20%의 비율을 보인다(SOC기획단, 1991, p.368). 일본과 비교하더라도 우리나라의 용지보상비 비율은 지나치게 높다고 할 수 있다.
- 8) 이는 공공사업시행자의 협의매수를 거부하고 시간을 끌수록 그 기간동안의 지가상승만큼 보상비가 늘어나기 때문인데, 이 때문에 수용재결에 의한 용지취득 비율이 1980년에 2%에서 1990년에 9.7%로 크게 증가했다(이태일, 1991; 손재영, 1993a).
- 9) 예를 들어, 마산항, 포항항 등 공업항(건설부)이 과일 시설을 가지고 있는 반면 부산항, 인천항과 같은 상업항(해운항만청)의 용량이 절대 부족하고, 부산항(해운항만청)의 시설이 지속적으로 확충되고 있지만 항만과 접속되는 도로(부산시)가 미비하여 제대로 활용되지 못하였다. 사화-반월, 울산-온산공단(건설부) 등은 용수부족(건설부)으로 공장가동의 제약을 받고 있으며, 대도시 접근도로(대도시와 인접 도로)의 투자비분담 문제 때문에 도로가 확충되지 못하는 경우가 많다. 수도권 전철(철도청)과 지하철(지하철공사)의 기술적 특성의 차이 때문에 선로건설비 및 차량구입비가 증가하고 사고의 위험이 커진다.
- 10) 이 수치는 “승용차 기준을 4차선 도로 1, 100km를 완전히 주차장화할 수 있는 물량이며”, 서울의 차량증가분(하루 650대)만 해도 연간 추가도로수요, 주차소요 면적이 각각 여의도 면적의 6배, 3배에 달한다(최상철, 1991).
- 11) 고속도로 통행료의 경우 1986년 이래 동결되어 왔는데, 1990년 당시 통행료(20원/km)를 적용할 경우 구리-퇴계원 구간의 건설비 원가(약 1,200억원)를 회수하기 위해서도 80년이 소요될 전망이다. 컨테이너 하역효율은 일본 고베항이나 대만 카오슝항의 1/3 수준에 불과하고, 항공시설 사용료(착륙료 및 정류료)도 국제수준에 비해 25~85% 가량 낮은 수준이다. 전력요금은 1985년에 비해 27.5% 인하되어 투자재원 조성이 어려워졌고, 용수요금도 보조금 없이는 지방공기업의 운영이 어려울 정도로 낮다(SOC기획단, 1992, 제4편의 자료).
- 12) 유류특별소비세를 목적세로 전환한 의도이자 이에 대한 내무부, 교육부의 반대가 심했던 이유는 목적세로 전환할 경우 세수의 일부(25.07%)가 지방재정교부금 및 교육교부금으로 충당되지 않기 때문이다.
- 13) 사회간접자본에 관련된 문헌이 정부의 역할을 강조하게 된 또 다른 이유는 이들이 1960년대 이전에 활발히 연구된 경제발전론의 시각에 입각하여 경제개발의 초기단계에 있는 국가들에 관심을 두고 있었기 때문이라 짐작된다. 거의 모든 투자가 정부부문에서 이루어지는 상황에서는 민간이 사회간접자본 투자를 담당한다는 것은 생각하기 어려운 것이었다.
- 14) 또한 기술특성상 자연독점의 요소가 존재하는 경우에도 재화 또는 서비스 생산에 함몰비용(sunk costs)이 소요되지 않는 한 경쟁시장과 같은 시장의 규율(market discipline)이 가해질 수 있음이 밝혀지고 있다(Baumol et al., 1988).
- 15) SOC기획단의 활동 가운데는 전용부두건설과 같은 민자유치 노력이 있었지만, 이는 부족재원을 충당하기 위해 사용료를 미리 징수하는 의미만을 가지고 있으며, 민간사업자가 수익을 목적으로 자신의 책임하에 시설을 건설하고 수익목적으로 운영하는 가능성까지는 고려되지 않았다. 민간에 의한 사회간접자본 건설을 허용할 법적근거가 없다는 현실적 제약도 있지만, 보다 근본적으로는 사회간접자본의 공공재적 성격이 지나치게 과장되어 인식되고 있기 때문일 것이다.
- 16) 정부의 실패에 관한 일반적 논의는 박경원(1989) 및 인용문헌 참조.
- 17) 공공부문의 고용관행상 과다한 인원을 줄이는 것이 어려운 문제도 중요하지만, 우리나라에서 보다 큰 문제는 담당자의 빈번한 이동, 전문인력의 부족으로 전문성이 결여된다는 점이다.
- 18) 공공부문의 경영이 비효율적이며 민간이 효율적이라는 도식적 규정은 지나치게 단순한 것이다. 민간소유 및 경영이 그 자체로서 효율성을 보장한다기 보다는 시장에서의 경쟁이 기술개발, 인원합리화 등을 통한 원가절감의 노력과 수요자의 욕구를 더 많이 더 잘 충족시키려는 노력을 강요하기 때문이

다. 경쟁 없이는 민간기업도 비효율적일 수 있으며, 경쟁하에서는 정부소유 시설도 효율적으로 운영될 수 있다.

- 19) <표 1>에서 특별히 부각되지 못하고 있으나 지방자치제를 앞두고 지방정부가 민간부문과 합자회사를 설립하여 사회간접자본 확충, 지역개발을 추진하는 소위 제3섹터가 최근 관심을 끌고 있다. 오히환(1993) 및 藤田武夫(1984, pp.220~261) 참조.
- 20) 예를 들어 발전설비에서 규모의 경제는 작아지고 있지만 전국적인 고압송전망은 여전히 자연독점의 성격을 가진다. 장거리 통신, 무선통신은 경쟁체제를 도입하기 용이하지만 개별 사용자의 접속선로에는 중복 투자할 필요가 없으며, 일정 구간의 고속도로는 수익자 부담원칙의 적용이 가능하지만 이에 연결되는 도시내 도로 등은 공공재의 성격을 가진다.
- 21) 위의 조건을 충족시키기 위해 가장 좋은 방법은 정부부문의 사회간접자본 서비스 공급주체를 공사화(corporatization)하여 기업회계와 경영기법을 적용하는 것이다. 또 사회간접자본 부문에 민간의 참여가 활발해진다면, 민간공급주체의 성과를 잣대로 하여 정부산하 공사의 효율성을 보다 높일 수 있을 것이다. 우리나라에서는 공사화가 많이 이루어져 있으며 공기업 경영평가를 통한 효율성 제고의 노력도 크지만 철도, 상하수도 폐기물 수거 및 처리부문도 여건이 갖추어지는 대로 공사체제를 도입할 수 있을 것이다.
- 22) 여기서 주의할 점은 분권화 자체로서는 좋은 것도 나쁜 것도 아니라는 점이다. 중앙정부에 비해 지방정부가 더욱 비효율적이고 관료적일 수도 있다. 중요한 것은 분권화된 체계내에서 각 사회간접자본 공급주체가 올바른 인센티브하에 있게 되는가의 여부이다. 위에서 검토한 바와 같이 명확한 투자 및 운영목표가 설정되어야 하며, 성과에 대한 책임과 이를 뒷받침하는 운영의 자율성을 갖도록 하는 것이 필요하다.
- 23) 지역간 불균형이 형성차원의 문제로 인식되는 것이 일반적이지만, 홍성웅(1989)은 국민 개인간의 형평이 사회정의의 핵심문제임에 비추어 지역간 생산, 고용, 산업구조의 균등화가 무슨 의미가 있겠는가하는 의문을 제기하고 있다.
- 24) 전자의 대표적인 예는 수도권의 주택부족과 가격급등이며, 후자의 예로 무등록 공장이 수도권 공장의 60%에 달하는 현상을 들 수 있다. 이들 문제를 해결하기 위한 수도권

신도시 건설, 무등록 공장의 양성화, 도시형 업종의 확대, 남동, 시화 등 대규모 공단의 건설은 수도권 분산정책의 기초와 상반되는 것이다. 김명환(1991)은 수도권정책의 동태적 과정을 정책분석학적 관점에서 분석하여 개별시책의 도입과 도입 이후의 강화, 약화, 또는 변질의 배경을 밝히고 있다.

- 25) 다만 국민생활과 기업활동에 있어 기본적인 수요를 이루는 전력, 통신, 용수, 교통 등의 부문에서는 지역간 서비스 균등화가 이루어져야 할 것이지만 “기본적 수요”의 범위와 “균등”의 구체적 의미에 대해서는 보다 많은 검토가 필요하다. 예를 들어 전국을 단일통화권으로 묶어 시내·시외전화료의 차등이 없어지는 것이 좋은가? 또, 목포시의 수도물 값이 전국평균의 3배에 이르면서도 수질이 나쁜 문제는 어떻게 해결하여야 하는가? 만약 시외통화나 수도물 소비를 전국민이 권리로써 누려야 할 기본적 수요라고 한다면, 재정이 부담하든지 지역간 교차보조 방식을 동원하든지간에 어느 지역에서나 동일한 요금으로 동질의 서비스를 받아야 할 것이다. 그러나 기본적 수요의 범위를 확장해 갈수록 재정부담이 증가하고 수익자 부담원칙이 지켜지지 않아서 비효율이 증가하므로 신중한 접근이 요구된다.
- 26) 동 법안에 의한 민간참여 형태는 민간이 건설(build), 운영(operate)하되 일정 기간이 경과한 후 정부에 소유권을 넘기는(transfer) BOT 방식이다. 그러나 여기서의 논의는 <표 1>에 나타난 여러 민간참여 형태, 예를 들어 최근 추진되고 있는 공기업 민영화정책 등에 동일하게 적용된다. BOT방식의 여러 가능한 변형에 대해서는 Israel(1992) 참조.
- 27) 비판적인 입장의 논자들이 상정하는 시나리오는 재벌기업이 경제력 집중을 완화하기 위한 각종 시책의 예외로서 일정 구간의 고속도로 등을 건설하면서 주변의 공업단지, 주택단지, 유통단지 개발권을 독점하면 결국 경제력 집중은 더욱 심화되고 그것도 토지수용 등 공권력을 앞세운 토지투기를 통해서 이루어지게 되는 경우 등이다.
- 28) 어떤 사회간접자본 투자가 국민경제적으로 경제성이 있는 사업이라면 왜 수익보장 장치가 필요한지에 대해 의문을 제기할 수도 있다. 경제성의 정의 자체가 사회적 편익이 비용보다 크다는 것인데, 만약 민간사업자가 사회적 편익에 해당되는 만큼의 사용료를 징수할 수 있다면 별도의 수익보장이 필요하지 않을 것이기 때문이다. 수익보장이

- 필요한 현실적 이유는 첫째로, 사회간접자본의 투자규모가 크며 회임기간이 길어서 위험도(risk)가 크다는 점, 둘째로 사회간접자본 건설과 운영으로 주변지역의 발전이 촉진된다는 등의 외부효과가 있어서 이를 투자자에게 내재화(internalize)하는 것이 필요하다는 점, 셋째로 사회간접자본 운영에 있어 정책적 목적으로 사용료를 규제하는 등의 통제가 필요할 경우 보상이 필요하다는 점 등을 들 수 있다.
- 29) 예를 들어 경부고속전철과 제2이동통신 사업자 선정의 경우를 비교해 볼 수 있는데, 전자의 경우 참여회합 기업간의 경쟁을 조장하여 합리적인 결정이 내려졌다고 할 수 있지만 후자의 경우 정부가 공권력의 행사를 포기하고 기업간의 흥정으로 사안이 결정되도록 했다는 점에서 비난을 면할 수 없다. 두 사업간의 차이는 객관적인 합리성을 갖는 사업조건의 설정, 각 입찰제안을 평가하는 평가자의 전문성과 과정의 공정성, 사업추진 목표의 명확성 등에서 비롯된 것이라 할 수 있는데, 이를 교훈으로 하여 일반적으로 적용가능한 원칙을 수립해가는 노력이 필요하다.
- 30) 일부에서는 재벌문제의 개별 사안을 분리하여 부의 편중에 대해서는 상속, 증여세 등으로 대처하고, 공정거래 여건조성의 문제는 하도급관계 등의 규제로 접근하며, 경제력 집중문제는 여신규제, 상호출자 규제 등의 시책으로 대응하는 등의 정책이 불가피하다(즉, 다른 실효성 있는 대안이 없다)는 주장을 한다. 다른 논자들은 재벌의 사회간접자본부문 참여(즉, 사업영역 확대) 자체가 새로운 특혜라고 보고 있다.

참고문헌

- 강승필, 1991. 4, 「대도시 교통부문 투자수요 전망」, 사회간접자본 장기투자수요 전망에 관한 토론회 발표논문, 한국교통학회.
- 권태준, 1988. 3, 『지역개발제도의 개선방향』, 한국개발연구원.
- 김명환, 1991. 6, 「수도권 인구분산 정책과정의 평가」, 『국토연구』, 제 15권.
- 김종기, 1993. 8, 「지역계획제도의 필요성과 도입방향」, 송대회·문형표 편 『국가예산과 정책목표 : 1993년도』, 한국개발연구원.
- _____, 문우식, 1993. 12, 「동북아경제권의 부상과 국토개발전략」, 한국개발연구원, 『한국경제의 선진화를 위한 정책과제와 대응전략』.
- _____, 유일호·김관영·황성현·문우식, 1994. 2, 「사회간접자본시설 확충을 위한 재원조달 방안」, 한국개발연구원 연구자료 94-01.
- 대한건설협회, 1990. 9, 『부동산가격이 공공사업과 건설사업에 미치는 영향분석 : 최종보고서』.
- 대한민국정부, 1993. 『신경제 5개년계획』.
- 박경원, 1989, 「민간화의 개념, 배경, 전략 : 3차원 모형의 구상」, 『현대사회와 행정』, 창간호, 연세행정연구회.
- 박상우, 1992. 4, 「수도권 정책전환의 방향」, 수도권시책의 개선방향에 관한 정책토론회 발표논문, 국토개발연구원.
- 사회간접자본투자기획단, 1992. 3, 『21세기를 대비한 사회간접자본확충 장기구상에 관한 연구 : 최종보고서』.
- 손재영, 1993. 12.a, 「개발이익환수의 제문제와 정책방향」, 손재영 편저, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원.
- _____, 1993. 12.b, 「입지규제중심의 수도권정책 평가와 개선방향」, 『주택연구』, 제1권 제2호.
- 오희환, 1993, 「지방정부와 제3섹터, 김안제 외, 『한국의 지방자치와 지역개발』, 박문각.
- 음성직, 1991. 4, 「도로부문 투자수요 전망」, 사회간접자본 장기투자수요 전망에 관한 토론회 발표논문, 한국교통학회.
- 이태일, 1991. 9 「공공사업용지 보상제도의 개선방향」, 사회간접자본 정책에 관한 정책토론회 발표논문, 국토개발연구원.
- 정병휴·양영식, 1992, 『한국재벌부문의 경제분석』, 한국개발연구원.
- 지역균형발전기획단, 1990. 3, 『지방화시대의 지역균형발전을 위한 시책방안』.
- 최병선, 1991. 9, 「수도권집중의 문제와 대책」, 사회간접자본 정책에 관한 정책토론회 발표논문, 국토개발연구원.
- 최삼철, 1991. 9, 「사회간접자본 문제의 현황과 대책방향」, 사회간접자본 문제와 정책방향에 관한 토론회 발표논문, 한국개발연구원.
- 한국개발연구원·국토개발연구원·해운산업연구원·건설기술연구원·교통개발연구원, 1991. 12, 『사회간접자본 애로요인분석과 정책과제』.
- 홍성웅, 1989, 「사회정의와 지역정책」, 『국토연구』, 제10권.
- Baumol, William J., Panzar, John C., and Robert D. Willig, 1988, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego : Harcourt Brace Jovanovich.
- Hirschman, A.O. 1959, *The Strategy of Economic Development*, New Haven : Yale

University Press.

Israel, Arturo, 1992, *Issues for Infrastructure Management in the 1990s*, World Bank Discussion Papers 171.

Kessides, Christine, 1993a, *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers 212.

_____, 1993b, *The Contributions of Infrastructure to Economic Development: A Review of Experiences and Policy Implications*, World Bank Discussion Papers 213.

The World Bank, 1994, *Infrastructure*, World Development Report.

藤田武夫, 1984, 『現代日本地方財政史(下巻)』, 日本評論社.

This paper reviews the achievements of the infrastructure investment policies since around 1990 and identifies policy area in which further efforts should be made.

Traditional definition of social overhead capital has implied that the government should be the main, if not sole, supplier of the service. However, many sectors or sub-sectors of infrastructure investment and service allow room for private sector involvement. Expanding the role of the private sector will supplement the resources of the public sector, but more importantly, introduce competition in infrastructure provision. Competition will enhance the efficiency even a particular service remains in the hand public supplier.

Private sector involvement, however, raises special problems in Korean context. They are the concentration of the Capital region and regional imbalance; excessive economic powers of large business conglomerator, so-called land problems. We examine each problems in detail and suggests possible solutions.

ABSTRACT

An Assessment of Infrastructure Investment Policies in Korea

Son, Jae-young

Korea Development Institute

附表. 경제사회발전 5개년계획 기간별 수송부문투자정책

구분	제1차경제개발계획 (1962~1966)	제2차경제개발계획 (1967~1971)	제3차경제개발계획 (1972~1976)	제4차경제사회개발계획 (1977~1981)	제5차경제사회개발계획 (1982~1986)	제6차경제사회개발계획 (1987~1991)
경제계획목표	기간산업의 건설과 에너지 공급원 확보, 생산 및 사회간접자본의 확충	각 분야별 균형적 발전의 도모와 생산규모의 확장	성장·안정·균형의 조화, 자립식경제구조, 국토종합개발의 추진	경제자립구조의 강화, 사회개발의 형평증진 및 기술집약적 기술의 개발	지속적인 경제성장과 물가안정	경제의 균형개발, 경제의 개방화, 국제화 추진
수송부문 투자정책의 기초	철도수송력 강화를 위한 투자에 역점	자동차 수송력 증강을 위한 공로부문투자에 역점	•공로와 해운에 중점 투자 • 제1차국토종합개발계획 작성	• 철로, 공로, 해운, 항공 등 종합수송 체계 확립 • 새로운 시설 투자보다는 유지보수 등 보전투자에 역점	• 대도시 및 권역교통체계의 개혁 • 수송기술의 혁신 • 수송 조정, 투자심리 기능 강화	• 수송수요 증가에 대한 수송력 확충 및 질 향상 • 대도시 교통개신 • 지역간 교통망 정비 확충 • 오지교통개발 확대 및 질향상
주요투자사업	• 철도산업선 191.5 km와 경인복선 27.8km 등 총 274.6km 건설	• 경부고속도로 등 654.9 km 고속도로 건설 • 울산, 창원, 중화학공단 조성 • 춘천댐 건설	• 남해, 호남 고속도로 등 487km 고속도로 건설 • 인천, 부산, 목포항 등 주요 항만 건설 • 수도권지역의 98.6km 전철화와 9.5 km 지하철 건설	• 구마 129.5 km 고속도로 건설과 3, 734km 국도 포장 • 중앙선 등 102.3km 전철화 및 162.1 km복선화 • 부산, 인천 항 개발 • 지하철 2호선 건설	• 대구-광주, 대구-춘천고속도로 신설 • 국도, 지방도, 군도포장 확대 • 서울지하철 3, 4호선 및 부산지하철 1호선 건설	• 중부고속도로 등 300km신설과 240km 확장 • 1,908km의 일반도로포장 및 988km 확장 • 호남선 일부구간 복선 CTC, 서울-구로간 3복선건설, 수원-천안간복선건설 • 광양, 군산항 건설
도로		고속도로건설 착수	대도시연결 고속도로망	국도포장 착수	국도포장사업의 본격화, 고속도로망 확충	지방도·국도포장사업착수
기간말 자동차 보유대수(연평균 증가율)	49,133 (13.9)	140,435 (24.2)	218,978 (10.7)	571,754 (20.0)	1,309,434 (19.3)	3,394,803('90) (28. 2, '89~'90)
기간말 공로	11,464	22,917	43,399	67,315	79,586	110,371
국내여객 철도	8,665	8,750	14,305	21,528	24,023	33,238
수송 실적(백만 인-km)	196	256	249	480	570	725
적(백만 인-km)	55	314	276	557	1,371	2,469
계	20,380	32,237	58,617	91,138	112,684	146,795
기간말 포장도로연장(km)	1,934	5,789	10,912	17,179	29,071	40,545('90)

자료: 건설부, 도로현황조사
 건설부, 사회간접자본 투자실적(제4차 경제개발 5년개년계획)
 교통부, 경제발전과 사회간접자본 투자방향(수송부문을 중심으로), 1978. 7.
 경제기획원, 주요경제지표
 SOC기획단(1992)에서 편집.