

# 사회간접자본 시설 확충을 위한 자원 조달방안

김종기 / 한국개발연구원 선임연구원  
(지역경제학 박사)

현재 사회간접자본시설의 부족은 육상 4조8천억원, 해상 1조4천억원 등 매년 6조2천억원의 막대한 경제손실을 발생시키고 있을 뿐만 아니라 궁극적으로는 산업의 경쟁력을 약화시키는 주요인으로 작용하고 있는 실정이다.

사회간접자본시설의 부족은 결국 생산기업에 「물류비용증대→가격상승→경쟁력약화」라는 악순환을 되풀이 시킬 뿐이다.

한국건설정책연구원(원장 김호일)은 지난 4월 14일 국회의원회관 소회의실에서 국가경쟁력 강화 방안의 일환으로 사회간접자본확충을 위한 근본대책이 조속히 마련되어야 한다는 시대적요청에 따라 정책토론회를 개최했다.

본고는 이날 발표된 김종기 한국개발연구원 선임연구원(지역경제학 박사)의 사회간접자본 시설확충을 위한 자원조달방안을 전면 개재한 것이다. [편집자 주]

## I. 국가발전과 사회간접자본 의 기능

현재 우리 사회는 총체적 생산성 향상을 통한 국가경쟁력의 강화와 민생안정을 통해 새로이 전개되는 21세기 국제사회에서 국가의 위상을 제고하여야 할 시점에 있다.

국가경쟁력 제고를 위하여는 윤리적, 정신적 기본질서의 회복과 인적자본의 양성을 바탕으로 임금안정, 기술개발 및 물적 사회간접자본을 확충하는 등 다각적인 노력이 필요하다.

물적·비물적 사회간접자본이 적절히 선행투자되지 않을 경우 경제발전에 병목현상이 발생하고 성장잠재력과 경쟁력을 잠식하는 결과를 초래할 것이다.

사회간접자본시설은 생산활동을 직접적으로 지원하면서 산업경쟁력과 국민복지를 결정하는 중요한 국가기간시설이다.

도로·철도·항만의 시설부족은 막대한 추가비용과 시간지체를 초래하여 산업경쟁력약화와 국민생활의 불편을 초래하면서 중·장기적으로는 물가상

# 사회간접자본 확충방안



자동차의 급속한 증가로 교통량이 급증, 도로상에서 발생하는 지체비용 4조8천억원(GNP의 2.5%)이 물류비용으로 전가되어 산업경쟁력 약화의 주요인으로 작용하고 있다.

## 사회간접자본 확충방안

승요인으로 작용된다.

따라서 적절한 수준으로 사회간접자본시설이 공급되지 못할 경우 선진국으로의 도약은 매우 어렵다.

사회간접시설은 건설하는 데에 장기간이 소요되므로 경제변화와 전망에 비추어 사전적인 투자가 이루어져야 한다.

애로요인이 발생된다고 인식될 시점은 이미 때가 늦어 단기간내 해결이 불가능할 뿐 아니라 재원도 막대하게 소요된다.

그동안 사회간접자본시설의 수요는 급증한 반면 시설은 크게 부족하여 전반적인 애로현상이 지속되고 있다.

이에따라 국토공간의 많은 부분이 심각한 동맥경화증을 보이고 있으며 전반적인 국민생활의 질적악화는 물론 국민생산성의 저하를 야기시켜 국가경쟁력을 약화시키고 있다.

최근 사회간접자본의 거의 모든 분야가 포화상태인데도 차량 및 교통량 등은 계속 급증하여 사회간접자본시설의 애로는 더욱 악화될 전망으로 SOC문제를 둘러싼 제반여건의 급속한 변화로 보아 향후 획기적인 대안이 마련되지 못하면 우리 경제의 재도약을 무산시킬 수도 있는 최대 걸림돌로 대두되고 있다.

1991~92년간투자재원을 대폭 확충하였으나 성과가 가시화되기까지는 시간이 소요된다.

따라서 사회간접자본시설의 확충은 국민소득의 향상 및 국제화에 따른 여건변화와 외국의 예를 감안할 때 향후 정책의 최우선순위를 두어 지속적으로 추진하여야 할 과제이다.

## II. 사회간접자본시설의 문제점 과 원인

### ■ 주요사회간접자본 지표의 비교

	한국 (1991)	일본 (1990)	미국 (1988)	영국 (1989)	서독 (1989)
<b>철도</b>					
· 연장거리(km)	3,045	20,254	-	16,584	26,943
· 복선화율(%)	27.8	39.5	-	70.1	45.9
· 자동차보유(대/천명당)	98	581	408	402	518
<b>도로</b>					
· 총도로(천(km))	56	1,099	6,242	752	493
· 고속도로(km)	1,597	4,407	83,964	2,993	8,721
· 포장율(%)	76.4	68	90.0	100	99.0
<b>항만</b>					
· 접안시설(km)	111	1,782	-	-	-
· 컨테이너부두(선석)	7	67	133	22	37
<b>공항</b>					
· 여객처리(백만인)(km)	16,700	51,000	195,500	96,900	40,700
· 화물처리(백만톤)(km)	2,438	4,350	7,700	3,439	3,990

자료 · 교통부

사회간접자본(SOC) 시설확충의 기본적 책임은 정부가 맡아야 한다. 이러한 차원에서 사회간접자본 시설확충의 재원마련을 위해 최근 정부는 유류관련 특소세를 높여 이를 목적세인 교통세로 신설하는 등 재원조달에 노력하고 있다.

정부는 SOC 확충을 위한 민간 참여 촉진책으로 수익성 제고 제도를 도입, SOC사용요금의 산정과 무상운영기간의 책정시 수익자부담원칙에 근거, 시설사용료를 자율적으로 결정해 신고토록하는 등 여러가지 유인책을 마련해 놓고 있다.

### 1] 부문별 현황과 문제점

#### (가) 도로부문

자동차의 급속한 증가로 교통량은 급증하였으나 도로능력의 신장은 이에 이르지 못하고 있으며 투자확대에도 불구하고 건설단가의 급등으로 투자결과는 기대에 미치지 못하고 있다.

지난 5년간('87~'92) 자동차는 3.2배가 증가한데 비하여 도로는 7.6% 증가에 불과, 도로상에서 발생하는 지체비용 4조8천억원(GNP의 2.5%)이 물류비용으로 전가되어 산업경쟁력 약화의 주요인으로 작용한다.

	1987(A)	1992(B)	대비(B/A)
자동차(만대)	161	523	3.2
교통량(대/일)	5,814	12,370	2.1
투자규모(억원) <sup>1)</sup>	4,856	23,235	3.8
도로능력(km) <sup>2)</sup>	19,402	24,044	1.2

註: 1)투자규모는 고속도로와 국도에 대한 투자의 합계임. 2)고속도로 및 국도의 교통소통능력을 국도 2차선기준으로 환산한 연장임.

자료: 교통개발연구원

이로 인하여 교통애로구간이 누적되고 있으며 교통난이 도시외곽으로 광역화되었다.

	1989	1992	증감
서울도심속도 (KM/HR)	24	17	△ 7
교통애로구간 (KM)	396	1,993	1,597
애로구간비용 (%)	3	15	-

자료: 교통개발연구원

도로구조가 취약한 상태에서 포장위주로 투자하였기 때문에 과속등으로 인한 교통사고가 지속적으로 증가하고 있다.

#### (나) 철도부문

철도부문에 대한 투자는 1970년대

	1987	1992	증가율(%)
사고건수(건)	175,661	275,194	7.9
사망자(명)	7,206	11,640	10.1
부상자(명)	222,701	325,944	7.9

자료: 교통개발연구원

이후 상대적으로 저조하였으며, 특히 1980년대 이후에는 새로운 노선의 건설보다는 기존 선로 용량증대를 위한 직선화, 복선화, 궤도장대화 등을 추진한 정도에 불과하였다.

#### ■ 도로 및 철도연장 증가 추이

	1961(A)	1971	1981	1991(B)	B/A
도로연장(KM)	27,170	40,635	50,336	58,088	2.14
철도연장(KM)	4,630	5,582	6,045	6,462	1.40

자료: 건설부, 철도청

이 결과 철도 용량의 부족으로 대량성, 정시성(定時性)의 특성으로 수송효율이 높은 철도의 수송분담율은 지속적으로 하락하고 있다.

경부선의 경우 1991년부터 이미 한계용량(138회)까지 운행하고 있으며 전라선 및 영동선은 1992년에 한계용량에 도달하였고, 거의 모든 구간이 1990년대 중반부터 한계용량에 달할 전망이다.

\* 철도 여객 수송분담율(인·KM): 22x(1981), 19x(1991)

\* 철도 화물 수송분담율(톤·KM): 38x(1981), 20x(1991)

#### (다) 항만부문

수출입화물 등 항만 화물량은 급증한 반면 항만시설은 적기 확충이 어려워 적체현상이 심화되고 기업의 화물 유통비용이 상승하여 대외경쟁력의 약화를 초래한다.

부산, 인천항 등 주요항의 시설용

	1992(A)	1992(B)	배수(B/A)
항만수요(백만톤)	105	286	2.7
시설능력(백만톤)	87	248	2.9
부족능력(백만톤)	△18	△38	-

주 : 항만 수요중 유류 수요는 제외  
자료 : 해운산업연구원

량 부족으로 수출입화물처리가 지체되어 외항선박의 기피현상까지 발생한다.

	제선율(제선선박/입항선박)		평균 제선 시간(1992)
	1991	1992	
부선항	12.4%(23.9%)	4.1% (5.7%)	45시간(22시간)
인천항	48.0%	28.2%	74시간

주 : ( )내는 컨테이너 전용부두  
자료 : 해운산업연구원

항만적체로 인한 추가 유통비용으로 수출입 지장 등 많은 경제적 손실을 초래한다.

1992년도 직·간접 사회경제적 손실비용은 약 4천3백억원으로 추정된다.

항만과 내륙을 연계하는 배후수송 시설(도로/철도)이 미비하여 교통혼잡을 유발하고 항만 처리능률의 저하를 초래한다.

#### (라) 공항부문

항공수요는 국민소득수준 향상, 해외여행 자유화 및 수출입 항공화물 증가 등으로 급성장 추세이나, 지난 10년전에 비하여 국내여객은 7.9배, 국제여객은 3.3배 증가하였으며, 국내화물은 8.2배, 국제화물은 3.6배 증가했다.

그러나 항공수요의 급격한 증가에도 불구하고 그간 공항시설 투자는 미흡했다.

전국 14개 공항중 10개 공항이 군

#### ■ 항공수요 추이

	1982(A)	1992(B)	배수(B/A)	연평균 증가율(%)
여객(천명)	5,344	25,968	4.9	17.1
· 국내	1,843	14,555	7.9	23.0
· 국제	3,501	11,413	3.3	12.5
화물(천톤)	265	1,086	4.1	15.1
· 국내	30	242	8.2	23.4
· 국제	235	844	3.6	13.6

자료 : 해운산업연구원

비행장으로 운항회수, 취항기종, 운항시간등의 제한으로 급증하는 항공수요에 대응한 다양한 항공서비스 제공이 곤란하다.

항공수요의 급격한 증가가 예상되나 수요 초과를 단기적으로 해소하는 미봉적인 투자 결과, 대부분의 공항시설의 처리능력이 한계에 도달해 있다.

\* 김포공항 : 1995~96년간에 처리능력 한계도달 전망

\* 김해, 제주, 광주, 울산, 사천공항 : 이미 처리능력 한계능력 도달

\* 여수, 속초, 목포공항 : 활주로 제약으로 중형기 취항도 불가

#### 2] 사회간접자본 애로의 발생원인

##### (가) 수요급증

1980년대 들어 사회간접자본시설에 대한 확충은 완만한 반면, 차량 및 물동량은 급격히 증가하여 수요와 공급의 괴리가 발생하였다.

특히 80년대의 고도성장기를 거치면서 여객은 연평균 7.7%, 화물은 6.2%의 증가를 보였다.

##### (나) 투자부족

1984~88년 기간에 긴축적인 재정 운용으로 SOC에 대한 재정투자가 상대적으로 낮았으며, 1989년 이후 SOC에 대한 재정투자의 비중이

정부가 투자우선 순위를 마련하고 이렇게 결정된 SOC 사업은 필연적으로 건설해내야만 하는데, SOC 투자책임을 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부와 민간영역까지 책임을 분담한다는 의식의 전환과 이런 바탕 위에서 서로 연계해 SOC 투자가 이뤄져야 한다.

민간자본의 능동적이며 체계적인 유치를 위한 각종 자금조성의 방법을 쉽게 마련해줘야 한다. 즉 은행의 장기 저리융자와 해외자금차용 등의 방안을 강구해야 한다.

증대하였으나 투자효과가 아직 가치적으로 나타나지 못하고 있다.

	1980(A)	1991(B)	배수(B/A)
자동차대수(천대)	528	3,395	6.4
도로 연장 (천Km)	46.9	58.1	1.2
항만물동량(백만톤)	132	413	3.1
시설 능력 (백만톤)	75	248	3.3

■SOC에 대한 재정투자규모

	SOC재정투자	재정규모 (일반회계+특별회계)	SOC투자규모	
			대재정규모비중	대GNP비중
1982	8,450	115,186	7.34	1.62
1986	13,083	172,328	7.59	1.44
1990	27,456	325,369	8.44	1.65
1991	35,913	365,109	9.84	1.82

주 : 1)도로, 철도, 항만 수자원, 상수도  
기준 2)순계기준

자료 : SOC투자기획단

(다) 지가상승

토지투자비용에 편승한 용지보상비 급등 및 노임단가 상승 등으로 공사단가가 급증하여 실제시공에 충당되는 재원은 오히려 감소하는 결과를 초래하고 있다.

1985~86년간의 Km당 고속도로 건설비는 30억원 내외였으나 최근에는 100~300억원수준으로 상승했다.

■고속도로 건설비용

	중부 고속도로	판교-구리	구리-퇴계원
시간기간	1985~87	1988~91	1990~93
km당 건설비(억원)	29	105	270
용지비 비중(%)	16	41	63

자료 : SOC투자기획단

이에따라 1986~90년중 도로부문 투자금액이 2.5배 증가하였으나 도로 능력은 1.15배 증가에 그쳤다.

(라) 국토구조의 특이성

생산 및 소비활동 등 경제증추기 능이 수도권에 집중되어 있고, 국토 계획상 도로망 계획은 지역도시간의 연계를 통한 자족기능을 증시하기보다는 모든 지방도시를 서울과 연결하는 방식으로 이루어져 수도권에의 집중을 증폭시키고 있다.

①인구 및 제조업체의 수도권 집중현상 심화(수도권 면적은 전국토의 11.8%)

②최근의 자동차 증가도 수도권에 밀집 발생

	1970	1980	1990
수도권 인구비중(%)	28.3	35.5	42.7
수도권제조업체비중(%)	32.8	43.8	58.1

자료 : 통계청

	1985	1991	증가(비중%)
전국자동차대수(천대)	1,113	4,248	3,135(100%)
수도권자동차대수(천대)	600	2,180	1,580(50.4%)

자료 : 교통개발연구원

수출은 80%가 부산항을 통해 이루어지며 특히 컨테이너 수출입은 국제항로 여건상 부산항 한 항구에 집중(전체 컨테이너의 95% 처리)되어 있으며, 일반화물 수입은 수도권내의 인천항에 집중됨에 따라 수도권 및 경부축에 물동량 이동이 집중(전체 물동량의 69% 발생)되어 수도권 과밀 및 경부축 수송애로현상이 가속화되어 수도권 및 경부축 주요도로의 정체현상으로 막대한 추가비용 및 시간지체가 초래되고 있다.

(마) 투자계획 및 조정기능 미비

중·장기적 관점에서 문제를 종합적으로 제기·대처하는 역할이 결여되어 있어 SOC 문제해결에 있어서 체계적인 범부처적 접근이 미흡하고 개별, 부문별로 투자사업을 추진하여 투자효율성이 낮다.

물동량의 원활한 처리보다는 지역 균형발전 차원의 발전이 우선되어 체계적인 수송시스템 구축이 미흡하고, 수도권 집중억제, 지방육성 등 국토개발의 기본전략을 고려하지 않은 투자로 인하여 투자 효율성이 낮다.

### III. 주요 사회간접자본의 수요 전망과 소요재원

#### 1] 수요변화 전망

##### (가) 자동차 대수의 증가

자동차는 연평균 약 100만대씩 증가하여 1997년에 천만대를 돌파하고 2001년에 1,380만대에 달할 것으로 예상, 교통상황이 어려운 수도권의 차량도 꾸준히 증가하여 전체 차량의 절반수준을 유지할 것으로 보이며, 매년 80~100만대의 차량증가가 예상됨에 따라 서울~부산간 고속도로의 3.5배에 달하는 주차장이 필요(4차선 기준)하다.

	1991	1997	2001	증가율(%)
자동차(만대)	425	1,027	1,380	12.5
·승용차(만대)	273	717	972	10.1
·수도권(만대)	218	494	657	11.7
(비율 %)	(51.3)	(48.1)	(47.6)	

자료 : SOC투자기획단

##### (나) 여객수송 수요

소득수준의 향상과 생활양식의 변화로 여객수송수요가 지속적으로 증

가될 전망이다, 특히 고속·고급의 교통수단을 선호하는 여객이 증대될 것이다.

경부고속철도의 건설과 기존철도 수송능력의 확충으로 대량성·정시성을 갖춘 철도의 수송분담율은 지속적으로 증가되고, 국민의 고급 교통수단선호, 시간가치증대 등으로 항공수요는 연 8% 이상의 증가가 예상되며 자가용 증가와 생활양식의 변화로 도로수송수요의 꾸준한 증가가 예상된다.

#### ■ 여객수송 수요전망(人·Km기준)

	1991	1996	2001	연평균 증가율(%)	
				1991~96	1996~2001
공로	126,339	152,891	179,293	3.9	3.2
철도	45,361	57,890	72,880	5.0	4.7
해운	524	602	639	2.8	1.2
항공	4,447	6,570	9,699	8.1	8.1
계	176,671	217,953	262,511	4.3	3.8

자료 : 국토개발연구원, 교통개발연구원

##### (다) 화물수송수요

향후 10년간 국내화물은 약 2배, 연평균 7~8%씩 증가하고, 화물의 컨테이너화 및 고가·고부가가치 품목의 수송수요가 증가할 것으로 전망된다.

특히 개방화, 국제화의 추이에 따라 국제적인 인적, 물적 이동성이 급격히 증가될 것으로 보이며 서해안 및 태평양 시대의 도래로 물동량이 급증할 것이다.

상품의 경박단소화(輕薄短小化) 및 다품종 소량생산체제의 발전으로 수송패턴도 다빈도 소량수송과 정시성의 요구가 증대된다.

#### 2] 투자소요규모 추정

사회간접자본시설투자에 필요한

현행제도에는 수익성 보장근거가 미비하거나 실효성이 없어 민간자본의 유치가 어렵다. 따라서 참여기업에 대한 사업의 수익성을 제고하고, 사업의 추진체계를 제도화하는 것이 필요하며, 이에 대한 제도적 보완이 필요하다.

SOC는 공공재의 차원에서 파악해야 한다. 시장규모가 적고 후진국이면서 국토면적이 작은 나라일 경우 공공재적 개념으로 중앙정부 책임하에 투자하고 건설해야 한다.

■ 화물수송수요 전망(톤기준)

	1991(A)	1996	2001(B)	1991~2001	
				배수(B/A)	연평균 증가율(%)
총 계	1,462	2,126	3,140	2.1	7.9
철 도	61	65	119	2.0	6.9
공 로	1,325	1,954	2,853	2.2	8.0
·영업용	(245)	(300)	(361)	(1.15)	(4.0)
·자가용	(1,080)	(1,654)	(2,493)	(2.3)	(8.7)
해 운	7.6	106	167	22	82
항 공	0.2	0.4	0.7	3.5	13.3

자료 : 해운산업연구원(단위 : 백만톤)

소요규모는 필요한 사업의 우선 순위, 사업기간 등의 기준에 따라 다양하기 때문에 적정한 투자규모를 추정하는데는 한계가 있다.

그러나 현재의 시급한 사회간접자본의 애로요인을 해결하고 향후 예상되는 수요를 충족하기 위하여 필요한 투자소요액에 비하여 조달가능액은 태부족한 실정이다.

사회간접자본 투자기획원의 추정에 의한 투자소요액(1992~2001년)은 73.5조원(교통, 용수 및 유통부문)에 달하고, 신경제 5개년 계획기간(1993~1997년)중 SOC 부문의 투자계획은 수송부문의 48조1천6백억원을 포함하여 55조4천7백억원으로 확정되었다.

사회간접자본부문의 애로현상을 타개하고 향후 예상되는 수요증가를 수용하기 위하여는 막대한 투자재원이 필요하나 재정의 확충으로 조달하기에는 한계가 있다.

정부는 유류관련 특소세를 목적세로 전환하는 등 투자재원을 마련하고 재정지출을 확대하고 있으나 소요투자재원 규모에는 훨씬 못미치는 실정이다.

신경제 5개년계획중 사회간접자

본확충에 정책의 우선순위를 두고 투자계획을 수립하였으나 확정된 투자액은 필요한 투자액의 75% 수준에 그치고 있다.

IV. 투자재원확충방안

1] 지정투자의 확대

사회간접자본은 경제발전에 필요하지만 투자의 회임기간이 길고 규모가 커서 민간기업으로서는 투자에 한계가 있고 정부가 사회간접자본건설의 과정에서 극히 중요한 역할을 해야 한다.

90년대 들어와서 사회간접자본부문에 대한 정부의 투자우선순위가 높아졌으며, 특히 1993년에는 유류특소세를 높이고 이를 목적세로 전환하여 SOC 투자재원의 확충을 기하였다.

1994년의 경우 총 예산은 전년대비 13% 증가한 수준에 머물고 있으나 SOC 부문에 대한 투자는 전년대비 30%가 증가한 수준이다.

■ 정부의 SOC 투자추이

(단위 : 억원,%)

	1990	1991	1992	1993	1994
예산액	30,093	36,939	38,448	46,795	60,862
전년대비 증가율	24.2%	22.7%	4.1%	21.7%	30.1%

주 : 일반회계(추정포함)+주요 특별회계 기준  
자료 : 경제기획원

현행 예산구조의 경직성 및 소득보상적 지출 확대에 따라 SOC부문에 대한 투자여력은 미미하나 불요불급한 경비를 최대한 억제하여 SOC부문 예산을 최대한으로 증대하도록 한다.

원활한 SOC 투자를 위한 지방재정이 확충되어야 하며, 이를 위해 국세이양보다는 지방자치단체의 자주적인 세원을 확대하여 조성하도록 한다.

1993년 현재 19.5%인 조세부담을

■조세부담율의 국제비교(1989년 기준)

	미국	독일	영국	프랑스	한국(93)
조세부담율	20.7	24.6	30.5	23.9	19.5
국민부담율	(27.7)	(40.0)	(36.2)	(42.9)	(21.8)

주 : 국민부담율은 사회보장기여율을 포함한 경우

자료 : 신경제 5개년 계획

을 1997년까지 22~23% 수준으로 증대하여 SOC 투자재원을 확충하고, 조세부담율의 제고를 위해서는 신세목의 신설보다는 음성, 탈루소득에 대해 과세포착률 제고 및 비과세 감면 축소에 의한 과세대상 확대등 기초세목의 세수증대기능을 방향으로 추진한다.

2]국공채 등 채권발행 활성화

국채발행은 비교적 손쉬운 재원조달 수단일 뿐 아니라 세대간 부의 이전 또는 세부담 이전의 효과가 있으므로 사회간접자본과 같이 후세대에도 그 혜택이 돌아가는 투자의 재원조달을 위해 국채를 발행하는 것은 수익자부담의 원칙에 합당한 측면이 있다.

반면 국채발행에 의한 재정적자의 확대는 단기적으로 물가상승을 야기하며, 민간투자의 위축같은 부작용을 가져올 가능성이 크다.

또한 국채잔액이 상당수준 누적되어 상환되어야 할 원리금의 규모가

커지는 것은 그만큼 재정의 경직성을 증가시키는 부작용도 가져올 수 있다.

우리나라는 아직 채권시장여건이 성숙되지 못하여 채권발행이 투자재원마련의 주수단이 되기는 어렵다.

일본의 경우 우편저금, 국민연금 등 정부나 공공기관에서 조성한 공공자금을 사회간접자본투자를 위한 장기 안정적 재원으로 충당하고 있다.

현재 장기채권의 소화는 주로 강제할당 및 끼워팔기에 의존하고 있으며, 채권 수익률이 실제 수익률을 반영하지 못하는 등 채권발행 및 유

■채권시장 규모 (단위 : 억원)

	1992	1993(계획)
회사채	105,029	142,672
특수채	174,761	201,097
국공채	83,523	142,029
SOC관련채권	18,942	20,771
계	382,255	506,569

주 : 사회간접자본관련채권은 1993년 기준, 한전 9,000억원, 도공 5,000억원, 지하철 3,000억원, 수자원공사 1,000억원, 한국통신 1,500억원 등으로 구성됨

통시장 모두 그 발전 수준이 지극히 초보적인 단계에 있다.

그러나 후술하는 공공자금의 여금자금을 채권발행에 활용할 수 있다는 점이나 국내채권시장 여건의 호전 및 규모의 확대 추세(30% 이상 증가)와 금리인하추세를 감안할때 채권발행에 의한 제한된 규모의 재원조달이 가능할 것이다.

도로국채, 철도채권 등 현행법에서 국공채발행이 가능한 부문에서의 신규발행을 적극 검토하고 신공항, 경부고속철도 등 대규모 신규사업추

민간자본의 참여 경우 대상기업선정을 어떻게 할 것인가가 중요한 관건이다. 현재 논의되고 있는 관련 법이나 제도가 국내 재벌기업들을 염두에 두고 만들어지고 있는 것 같은데, 이는 국내 금융기관의 독점 지배의 문제점과 특혜 시비를 불러올 수 있다.



**사회간접자본  
확충방안**

국·공채발행에 의한 자원조성은 비교적 쉽고, 세대간 자원분담이라는 측면에서 바람직하나 물가상승, 민간투자 위축 등과 같은 부작용이 우려됨으로 제한된 범위내에서 추진하는 것이 바람직하다.

진 주체의 자체채권 발행을 유도한다.

절대적으로 부족한 SOC 재원조달을 위해 불가피하게 국공채발행을 고려할 수 있으나 물가상승, 민간투자 위축 등의 부작용을 감안하여 전체 규모에 대한 통제는 이루어져야 한다.

특히 물가에 대한 영향을 고려할 때 전체 재정적자가 GNP의 2%내로 억제되는 수준하에서 국채발행의 규모도 결정되어야 할 것이다.

**3]공공자금의 활용**

1992년 현재 우리나라의 재정체계 내에는 37개의 정부관리기금과 42개의 민간관리기금이 법률에 의해 설치·운용되고 있다.

정부관리기금의 순조성규모(총조성규모-사용액)와 운용규모는 각각 40.9조원, 27.8조원 규모이며, 민간관리기금의 경우 각각 12.7조원, 5.2조원 규모이다.

최근 정부는 신경제 5개년 계획 재정개혁의 중요과제로 년·기금과 체신예금 등의 공공여유자금을 통합관리하여 이를 사회간접자본 확충, 중소기업 및 농어촌지원 등을 위한 재정투융자재원으로 활용하는 「공공자금관리기금」을 설치하여 이의 운영을 추진하고 있다.

'93년말 통과된 관리기금법에서는 의무예탁대상기금을 국민연금기금, 공무원연금기금, 석유사업기금, 국민체육진흥기금, 체신예금, 사학연금기금 등 6개로 정하고 있다.

또한 동법의 시행령 제정과정에서 '94년중 농지관리기금, 문화예술진흥기금, 직업훈련촉진기금, 가스안전관리기금 등 4개 기금이 추가된다.

여유자금의 예탁은 년·기금 등이 그 설치목적 달성을 위하여 직접 필요한 자금 이외의 자금을 대상으로 하며, 예탁자금에 대해서는 국·공채 금리수준을 보장한다.

**■공공자금의 여유자금 운용현황**

	재특 예탁	한은 예치	국공채	기타 금융자산	계
정부기금	32	0.4	1.9	4.1	96
민간기금	1.8	-	0.9	22	49
체신예금	1.1	-	1.1	1.7	39
계	6.1	0.4	3.9	8.0	18.4

資料 : 경제기획원 (단위 :兆원, 92년말)

1992년말 현재 정부관리기금, 민간관리기금, 체신예금의 여유자금의 총계는 잔액기준으로 18.4조원이며 이중 이미 재특(財特)에 예탁된 규모가 6.1조원이고 국·공채에 투자된 규모가 3.9조원이고, 원칙적으로 「공공자금관리기금」의 통합관리대상이 되는 기타금융자산분은 8.0조원 규모이다.

국민연금과 같은 연금기금의 여유자금을 재정자금으로 활용하는 것은 공공부문으로 유입된 민간자금에 대한 차입의 의의를 지니며, 공공여유자금을 재정투융자사업에 이용하는 적정투자배분을 결정하는데 있어서 세대간의 공평한 부담문제가 우선적으로 고려되어야 한다.

이러한 측면에서 연금기금의 여유자금을 사회간접자본부문과 같이 투자자의 회임기간이 긴 부문에 투자하여 그 혜택이 후세대에게까지 돌아가게 하는 투자배분이 이루어져야 할 것이다.

공공여유자금의 재정자금 활용에 있어서 연금기금과 같이 장기적인

안목에서 세대간의 부담문제와 상환 부담문제를 고려해야 할 장기성 공공자금을 구분하여 SOC확충을 위한 용자사업에, 특히 수익성이 보장되는 사업에 우선적으로 사용하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

이렇게 볼 때 「공공자금관리기금」이 본격적으로 운용될 경우 최대규모로 약 8조원 규모의 공공여유자금이 점차적으로 재정부문으로 흡수될 수 있으며, 향후 수년간 큰 규모의 여유자금을 적립하게 될 국민연금기금에서 연간 2~3조원 규모, 그리고 체신예금자금에서 연간 6~7천억원 규모의 자금활용이 가능할 것으로 보인다. 그밖에 각종 기금운용의 효율화를 통하여 상당규모의 여유자금을 활용할 수 있을 것이다.

공공자금관리기금의 모든 대상기금에 대한 사업통계를 강화함으로써 기금운용을 효율화하고 여유자금 규모를 객관적으로 산정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이와같이 공공자금의 통합관리체계가 구축될 경우 세입기반의 전반적인 확대를 통하여 사회간접자본 확충을 위한 재원조달에 크게 기여할 수 있을 것이다.

#### 4] 수익자부담의 현실화

각종 사회간접자본관련요금에 대한 장기간 인상 억제로 투자재원 확보가 어렵고 가격을 통한 수요조절기능이 제대로 작동하지 못한다.

고속도로통행료는 Km당 27원에 불과하여 고속도로건설을 위한 재원 확보기능이 대단히 미약하다.

요금체계가 건설투자비용과 관계없이 책정되어 있고, 통행인의 편익수익보다도 훨씬 낮은 수준으로 책

정되어 있다.

컨테이너 하역요율의 경우 일본 고베항이나 대만 카오승항의 1/3수준에 불과한다.

항공시설사용료도 국제수준과 비교할 때 최소 25%~80%가량 낮은 수준이다.

고속도로 통행료, 항만하역료, 공항시설사용료, 창고보관료 등 각종 사회간접자본 사용료의 현실화를 추진한다.

향후 사회간접자본관련 공공요금은 거시적인 물가정책 차원에서 다룰 것이 아니라 사회간접자본 정책 차원에서 다루어 수요조절은 물론 투자재원을 마련하도록 한다.

가급적 운영주체가 이를 자율결정토록 하여 수지개선을 도모하고 정부출자, 음자 등을 축소운영한다.

사회간접자본시설 이용요금의 현실화를 통하여 재원을 확보하고 가격을 통한 수요조절기능을 수행하며 자원배분의 왜곡을 시정하여 경제정책의 효율성을 제고한다.

### 5] 민자유치 촉진

#### 가) 민자유치의 필요성

사회간접자본시설의 애로현상을 타개하고 향후 예상되는 수요증가에 대처하기 위하여 유류관련 특소세를 목적세로 전환하는 등 투자재원을 확충하고 재정지출을 확대하고 있으나 소요투자재원 규모에는 훨씬 못 미치는 실정이다.

이에따라 부족한 SOC 투자재원을 조달하기 위해 각종 기금 등 공공여유자금의 활용은 물론 국공채 발행 및 각종 사회간접자본관련사용료의 현실화 등이 모색되고 있으나 필요한 재원조성에는 여전히 부족하고

SOC 시설확충을 위해 민간자본을 유치하는 것은 부족한 재원을 조달하는 목적이외에도 민간기업의 효율적인 경영기법, 우수한 인적자원을 활용하여 보다 나은 공공서비스를 신속하고 효율적으로 활용하기 위한 것이다.

특혜시비를 불식하고 객관적으로 민간기업의 참여를 심의할 수 있는 제도 확립이 필요하고, 현재 정부에 의해 제안되고 있는 민자유치법은 향후 민자유치를 위해 필요한 제도를 갖추고 있으므로 이의 제정을 통해 민자유치의 기반을 공고히 해야 할 것이다.

불확실하여 민자유치의 필요성이 강하게 대두되고 있다.

전통적으로 공공성이 강조되는 사회간접자본시설의 특성상 수익성을 추구하는 민간자본의 유치는 어렵다는 견해가 지배적이었으나 최근에는 공공부문의 재원부족으로 세계 각국에서 SOC투자에 민간참여가 점차 확대되고 있는 상황이다.

민간부문의 효율적인 경영기법, 우수한 인적자본 및 효과적인 자금조달기법이 도입된다면 보다 나은 공공서비스가 신속하고 효율적으로 제공될 수 있다.

#### 나) 민자유치현황과 문제점

##### (1) 현황

도로·항만·공항·철도 등 모든 사회간접자본시설 분야별로 민간자본유치 근거가 있으나 이는 단지 선언적 규정에 불과하여 국내의 민자유치사례는 적은 편이다.

현재 사회간접자본시설에 민간자본의 활용은 지하상가·민자역사 등 분야가 가능한 시설, 터널·지하주차장 등 용지비 부담이 적은 시설, 전용부두·전용청사 등 기업목적상 필요한 시설 등 극히 제한적인 범위내에서 이루어지고 있다.

철도의 경우 역세권 개발제도와 사철의 근거가 있으나 개발계획의 수입절차와 시행방법 등에 관한 구체적 규정미비로 적용실적이 없고 민자역사 건설사업만이 추진되었다.

민자역사는 서울역, 동인천역, 영등포역 등이 추진되었는 바 이는 대형유통판매 시설을 겸함으로써 상당한 수익성이 있는 사업으로 평가되고 있다.

도로는 민간이 소요사업비 전체를 부담하는 것을 전제로 민간자본을

유치하게 되어 있어 부담이 과중하고 수익기반이 약하여 유치사례가 적은 편이다.

서울-인천, 언양-울산간 고속도로가 민간자본으로 건설되었으나 건설 직후 도로공사에서 인수를 하였고 원효대교 또한 수익성이 저조하여 서울시에 기부채납형태로 인도하였다.

부산의 구덕터널과 제2만덕터널이 도로부문에서 민자유치 성공사례로 꼽히고 있는 것은 통행료는 낮으나 통행량이 많고 터널이기 때문에 용지보상비가 저렴하기 때문이다.

항만과 공항은 민간기업이 단독으로 혹은 연합하여 사업목적상 필요한 전용시설을 설치, 기부채납한 후 일정기간 무상사용하는 개념으로 민자를 유치하고 있다.

항만의 경우 전용부두의 건설을 위해 한국콘테이너부두공단의 부산·광양 콘테이너 부두를 비롯해 인천항 시멘트 유통기지 등 총 14건의 계획이 수리되어 추진되는 등 민자유치가 활발히 진행되고 있다.

공항의 경우에도 대한항공의 김포 제2청사를 비롯하여 주로 터미널을 사용하는 항공사가 터미널을 민자유치형식으로 신·증축하는 투자를 하고 있다.

이처럼 항만·공항의 경우 민자유치가 최근들어 다소 활발히 진행되고 있으나 터미널 등 전용시설만이 대상이고 방과제, 활주로 등 기본시설은 공공투자원칙에 의해 투자되므로 민자유치 규모가 아직은 크지 못한 편이다.

이외에도 울산화력, 경인화력 등 3개 발전소와 화물기지 등에서 민자유치가 시행되었거나 추진되고는 있

으나 아직 우리나라에서 민자유치가 활발하게 이루어졌다고 보기는 어렵다.

(2)문제점

사회간접자본시설은 초기투자비가 과다하고 장래 불확실성이 높으며 사업추진절차가 까다로운 등 공공성이 높아 민간자본의 참여가 제약적일 수 밖에 없었으며 또한 이를 보완하여 투자를 유인할 수 있는 여건이 미비하였다.

현행법은 민간이 사업신청을 할 경우 수동적 입장에서 사업시행을 허가해 줄수 있다는 선언적 규정과 구비서류의 종류 등 의례적 사항을 명시하고 있다.

또한 현행제도로는 수익성 보장 근거가 미비하거나 실효성이 없어 민간자본의 유치가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

철도의 경우 역세권개발제도가 개발계획의 수립절차와 실행방법 등에 관한 구체적 규정미비로 적용실적이 없다.

민간과 공공이 역할을 분담할 수 있는 구체적 규정미비로 적용실적이 없다.

민간과 공공이 역할을 분담할 수 있는 구체적이고 분명한 제도가 미

비하여 사례별로 그때 그때 임의적으로 해결해야 하므로 책임소재 등의 이유로 관계공무원은 소극적인 자세로 임하게 된다.

SOC시설 사용료의 산정체계의 불합리성 시설운영계약상의 경직성, 세제상의 불리 등도 민자유치의 제약요인으로 작용하고 있다.

공개적이고 공정한 절차에 의하여 민자유치를 추진하는 제도가 확립되어 있지 못하고 금융산업의 낙후등으로 민간여유 자금을 동원할 수 있는 제도적 장치도 미흡하다.

다)민자유치 촉진법의 필요성

사회간접자본의 확충을 위해 민간의 참여를 촉진하여 SOC시설의 확충을 유도하기 위하여는 민간의 투자욕을 고취할 수 있는 유인책과 민간자본유치의 절차와 방법 등을 규정하는 민자유치촉진법의 제정이 필요하다.

정부는 현재 민자유치촉진법을 만들어 국회에 법안을 제출하고 있고 그 주요내용은 다음과 같다.

(1)수익성 제고제도의 도입

사회간접자본이 제공하는 서비스의 특성상 SOC부문에 대한 투자사

사회간접자본시설에 대한 투자소요를 최소화하고 지역간 균형개발을 위하여 수송수요를 최소화할 수 있는 국토공간의 개편 및 지역균형발전을 지속적으로 추진해야 한다.

■우리나라의 민자유치 현황(1968년 이후)

	계	도 로	철 도	항 만	화물기지	공 항	발전소
건 수	93	8	12	52	4	16	3
사업비 (억원)	33,589	1,321	8,244	15,394	4,719	3,200	891
비 고	--	경인고속도로, 원호대교, 구덕터널 등	청량리역 등 민자역사	부산 및 광양항 컨테이너 부두 등	의왕 및 양산 ICD 및 복합 화물터미널	김포국제선 터미널 등	울산화력 등

자료 : 경제기획원, SOC확충을 위한 민자유치촉진법(안)제정, 1994. 1.

SOC사업은 사업 종류에 따라서 특혜 시비를 불러 일으킬 소지가 있고, 이에 따라 부정의 대상이 될 수 있기 때문에 이를 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

업은 기본적으로 수익성이 없는 경우가 대부분이고, 있다고 하더라도 충분한 수익을 얻기가 어려운 경우가 많을 것이므로 수익성을 제고시킬 수 있는 유인책이 필요하며 민자유치법(안)에는 다음과 같은 사항이 포함되어 있다.

㉠사용요금의 산정과 무상운영기간의 책정시 수익자 부담원칙에 근거하여 결정하도록 하되 민간의 결정을 최대한 존중하여 시설사용료를 자율적으로 결정하고 이를 신고하게 한다.

㉡특성 SOC 시설사업만으로는 수익성이 없을 경우 시설주변의 택지개발, 주택건설, 집배송단지 등 수익성 부대사업을 허용하고, 민·관이 공동출자할 경우 민간출자분에 대한 차등배당으로 우대한다.

㉢SOC시설의 원활한 건설을 위하여 국·공유지로 민자유치사업에 필요한 토지는 당해 사업외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없고, 국·공유지를 공사 준공시까지 무상으로 사용토록 하고 있으며, 이주대책을 포함하여 토지매수업무를 행정관청에 위탁할 수 있도록 한다.

㉣대체농지조성비, 개발부담금, 과밀부담금과 조세를 감면하고, 공정거래법상 출자총액제한의 예외를 인정하여 민간출자의 규제를 완화한다.

㉤국가 및 지자체의 보조금교부 및 장기대부의 마련하고 외국차관도입이 가능하도록 한다.

#### (2)사업추진체계의 제도화

민간자본을 계획적·능동적·체계적으로 유지하기 위해 사업허가 및 시행의 투명성을 유지하기 위해 구체적인 사업추진체계와 절차를 명

시하여 계획수립 단계부터 민간투자의 선정과정, 사업계획의 신청 및 승인절차 등을 제도화하였다.

㉦민자유치에 대한 사업추진절차의 확립

㉧주무관청은 EPB에 설치된 민자유치사업심의위원회 심의를 거쳐 민자유치기본계획을 수립하고 이를 고시한다.

㉨민간사업자가 주무관청으로부터 실시계획을 승인받은 경우에는 사업시행에 필요한 여타법률의 인·허가사항도 동시에 인·허가 받은 것으로 의제처리하여 행정절차를 간소화한다.

㉩민간의 자금부담을 완화하고 소규모자본참여를 촉진하기 위하여 기금, 구간, 시설별로 사업의 분할 시행을 허용한다.

#### (3)사업자선정의 공공성 확보

민자유치사업에 관한 사항을 심의·결정하기 위해 경제기획원에 민자유치심의위원회를 설치·운영하여 사업자선정의 공공성을 확보하도록 하였다.

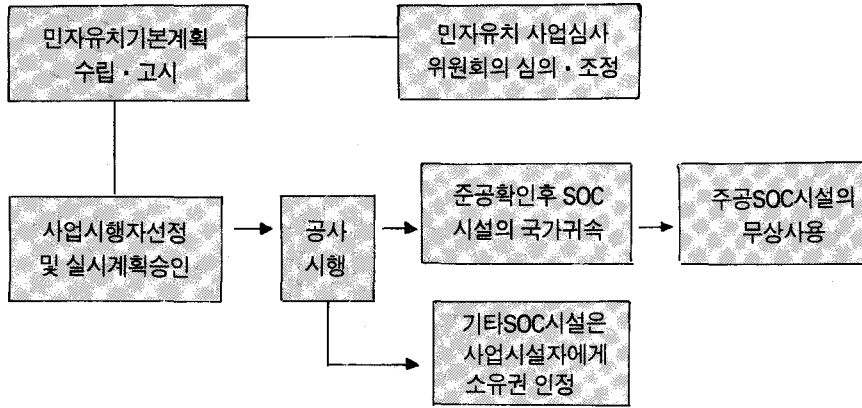
SOC사업은 사업종류에 따라서 특혜시비를 불러 일으킬 소지가 있고, 이에 따라 부정의 대상이 될 수 있기 때문에 이를 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

개별사업의 지원내용은 사업의 특성에 따라 관계부처 및 민간사업자와 협의후 민자유치심의위원회의 의견을 거쳐 확정하도록 한다.

## V. 요약 및 결론

사회간접자본시설에 대한 수요는 급증하는 반면 시설은 크게 부족하

■사업추진체계제도



여 국토의 상당부분이 심한 애로현상을 보이고 있어 국민의 일상생활의 불편은 물론 기업의 경쟁력을 약화시키고 있을 뿐만 아니라, 향후에도 SOC시설에 대한 수요는 계속 급증하여 SOC시설의 애로는 더욱 악화될 전망이다.

SOC시설의 애로요인을 해결하기 위한 획기적인 대안이 마련되지 못하면 우리 경제의 선진화를 저해할 수 있는 최대 걸림돌로 대두되고 있는 바, 이의 확충은 향후 정책의 최우선순위를 두고 지속적으로 추진해야 할 과제이다.

최근 정부는 SOC시설확충을 위해 유류관련 특소세를 높이고 이를 목적세로 전환하여 재원조달에 노력하고 있으나, 현재 나타나고 있는 SOC시설의 애로현상을 타개하고 향후 예상되는 수요증가에 대처하기 위한 투자재원을 조성하기에는 역부족이므로 재정투자를 확대할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

재정투자를 확대하기 위하여는 불요불급한 경비를 최대한 억제하여 SOC부문에 대한 투자예산을 증대하도록 하고, 점차적으로 국민의 조세

부담을 제고하여 SOC 투자재원의 확충을 모색해야 할 것이다.

그러나 재정에 의한 SOC 투자재원의 조달에는 한계가 있으므로 필요한 SOC 투자재원을 조달하기 위해 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

국·공채발행에 의한 재원조성은 비교적 쉽고, 세대간 재원부담이라는 측면에서 바람직하나 물가상승, 민간투자위축등과 같은 부작용이 우려되므로 제한된 범위내에서 추진하는 것이 바람직하다.

각종 기금과 체신예금 등 공공여유자금으로 조성된 공공자금관리기금이 본격적으로 운용될 경우 상당한 여유자금을 SOC 투자재원으로 활용할 수 있는 바, 이를 적극적으로 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

각종 사회간접자본 관련 요금을 수익자 부담원칙에 의거하여 점차적으로 현실화하여 불요불급한 수요를 억제하는 한편 투자재원의 조성 방안으로 활용한다.

그러나 이상의 방법만으로는 급증하는 SOC 투자재원을 충분히 조성

## 사회간접자본 확충방안

현재 정부에 의해 제안되고 있는 민자유치법은 향후 민자유치를 위해 필요한 제도를 갖추고 있으므로 이의 제정을 통해 민자유치의 기반을 공공히 해야 할 것이다.

할 수 없기 때문에 부족한 투자재원을 조성하기 위하여 민간자본의 적극적인 유치가 필요하다.

SOC 시설확충을 위해 민간자본을 유치하는 것은 부족한 재원을 조달하는 목적 이외에도 민간기업의 효율적인 경영기법, 우수한 인적자본을 활용하여 보다 나은 공공서비스를 신속하고 효율적으로 활용하기 위한 것이다.

사회간접자본시설은 초기투자비가 과다하고 장래 불확실이 높으며 사업추진절차가 까다롭고 제도적으로 미비하여 민간자본의 참여가 극히 제한적으로 이루어졌다.

현행 제도하에서 민자유치의 근거는 있으나 너무 형식적이고 단순한 선언적 규정만이 존재한다.

현행 제도에는 수익성 보장근거가 미비하거나 실효성이 있어 민간자본의 유치가 미미한 상황이다.

공개적이고 공정한 절차에 의하여 민자유치를 추진할 수 있는 제도가 확립되어 있지 못하고 민간자본의 유치를 위한 지원책은 특정기업에 대한 특혜로 인식되어 이에 대한 논의를 할 수 있는 분위기가 조성되어 있지 못하였다.

따라서 향후 SOC 시설투자에 민간자본을 유치하기 위해서는 참여기업에 대한 사업의 수익성을 제고하고, 사업의 추진체계를 제도화하는 것이 필요하며, 이를 위한 기본법의 제정이 필요하다.

기본법에는 투자기업의 수익성을 제고할 수 있는 지원책이 명시되고, 민간자본이 계획적·능동적·체계적으로 참여할 수 있도록 사업추진체계의 제도화가 필요하다.

또한 특혜시비를 불식하고 객관적

으로 민간기업의 참여를 심의할 수 있는 제도확립이 필요하다.

현재 정부에 의해 제안되고 있는 민자유치법은 향후 민자유치를 위해 필요한 제도를 갖추고 있으므로 이의 제정을 통해 민자유치의 기반을 공공히 해야 할 것이다.

끝으로 향후 효율적인 SOC 시설확충을 위해서는 재원조성정책과 함께 다음과 같은 정책이 동시에 추진되어야 할 것이다.

토지평가시점을 실제보상시점에서 사업승인시점으로 앞당기는 용지보상평가방법의 개선이나 용지비와 시설비를 동시에 부분적으로 책정하는 현행 예산제도를 선용지확보, 후착공하는 제도로 개선하여 SOC 건설비용중에서 토지비용의 비중을 낮출 수 있는 정책의 추진이 필요하다.

사회간접자본시설에 대한 투자소요를 최소화하고 지역간 균형개발을 위하여 수송수요를 최소화할 수 있는 국토공간의 개편 및 지역균형발전을 지속적으로 추진한다.

원활한 物流체계를 구축하고 종합도로정보체계를 구축하는 등 교통시설이용의 효율화를 제고할 수 있는 정책을 추진한다.