

국가경쟁력 강화를 위한 SOC 확보 방안

A Study to Secure Reasonable Transportation Infrastructure Stock for Improving National Competitiveness in Korea

박 용 석*
Park, Yong-Seok

요 약

한 국가의 SOC 시설 보유량은 공공서비스의 공급능력을 보여주는 지표로 활용되고 있으며, 국가경쟁력의 원천이 되고 있다. 한국은 SOC 시설이 충분하다는 판단하에 '03년 이후 SOC 투자를 점차 축소하고 있다. 하지만 SOC 투자 축소는 기존 SOC 공사의 공기지연이 발생하고 있으며, 향후에는 국가경쟁력을 저해할 가능성을 갖고 있다. 따라서 충분한 수준의 SOC 투자는 지속되어야 한다. 이를 위해 우선 교통시설특별회계를 최소한 국가간교통망계획의 계획기간인 '19년까지 연장할 필요가 있다. 또한 민간투자사업을 효과적으로 활용하고, SOC 투자를 완공위주의 집중투자를 해야 한다.

키워드: SOC, 국가경쟁력, 교통시설특별회계, 재정투자

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

정부는 국가 물류비 절감과 국가경쟁력 제고를 위해 '90년대 이후 교통인프라에 대한 재정투자를 지속적으로 확대해 왔다. 특히, '94년 교통시설특별회계(이하 교통회계)를 도입하면서 SOC 시설에 대한 투자재원이 대폭 확충되었다. 이에 따라 인천국제공항 개항('01.3), 경부고속철도 개통('04.3) 등 대형 국책사업이 마무리 되었고, 도로·도시철도·항만 등 SOC 스톡 역시 크게 증가했다.

'03년 이후 교통인프라에 대한 재정투자가 축소되기 시작했다. '03~'05년에는 SOC 예산은 -1.9%, 교통시설은 -3.0% 감소하였다. 향후 우리나라 SOC 투자의 방향을 가늠해 볼 수 있는 국가재정운영계획(2007~2011)에서는 수송 및 교통분야는 연평균 -0.5%로 SOC 투자의 감소를 계획하고 있다¹⁾.

이와 같이 SOC 투자를 축소시키는 것은 우리나라 SOC

스톡이 상당 수준 확충된 것으로 판단하고 있기 때문이다. 현재의 SOC 투자는 도로간, 철도와 도로간, 지역 내의 과다·중복투자가 있는데 이에 대한 조정이 필요하고, 사회복지·교육·국방 등 타 분야의 재정소요가 증가하고 있는데 재정수입의 증대에는 한계가 있어 SOC 투자의 축소가 불가피하다는 것이다.

특히, 그동안 교통 인프라 투자의 핵심적 역할을 하고 있는 교통회계의 폐지가 예정되어 있어 향후 SOC 시설의 확보는 더욱 어려워질 것으로 예상되고 있다.

이에 따라 본 연구는 국가경쟁력과 SOC와의 관계성을 정성적으로 분석하고, 한국의 SOC 스톡의 확보 수준을 국제비교를 통해 파악한 후 SOC 확보를 위한 대안을 검토해 보고자 한다.

1.2 연구의 범위

사회간접자본(SOC : Social Overhead Capital)에 대한 개념은 다양하게 정의되고 있는데, 건설이나 물리적 측면 보다는 기능적인 측면이 강조되고 있다. 사회간접자본은 그 기능에 따라 산업 및 생활기반시설과 생활기반시설로 구분된다. 산업 및 생활기반시설은 산업생산활동에 필요한 기반시설이면서 일상생활과 밀접한 관련성이 있는 시설로서 도로, 항만 등 교통관린시설이 대표적인 예이고 그 밖에 전기, 가스, 통신 등이 있다. 생활기반시설은 상·하수도과 같은 주거환경,

* 한국건설산업연구원 연구위원, 경제학박사

yspark@cerik.re.kr

본 연구는 한국건설산업연구원의 기본과제로 진행된 연구의 일부를 재구성한 것임

1) 새정부는 SOC 투자 확대를 모색하고 있다. '09년 예산(안)에 보면, SOC 예산 증가율을 7.9%로 계획하여 지난 5년간 평균 증가율 2.5% 보다 확대하여 편성하였다.

교육, 의료복지, 문화 및 여가시설로 구분할 수 있다. 「국부 통계조사보고서」에서는 사회간접자본을 “개개 경제주체의 생산 및 소비활동에 직접 동원되지는 않으나 국가 전체의 경제활동에 중요한 기반을 제공하는 교통, 통신, 전력 등 공공 시설인 자본설비”로 규정하고 있다.

본 연구에서는 통계자료의 활용 가능성과 건설산업과의 직접적인 관련성 등을 감안하여 “도로, 철도, 항만, 공항”과 같은 교통시설을 분석의 대상으로 설정했다.

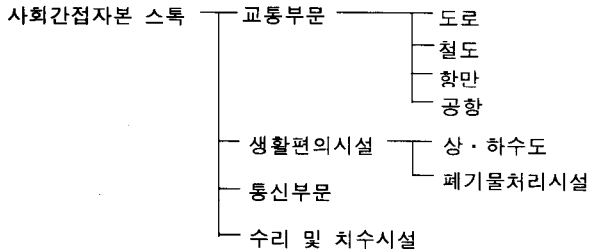


그림 1. 사회간접자본의 분류

2. 국가경쟁력과 사회간접자본

2.1 국가경쟁력의 개념

국가경쟁력에 대한 명확한 정의는 아직 정립되어 있지 못하다. 하지만, 현재까지 논의의 결과, 국가경쟁력은 “기업이 다른 나라의 기업들과 세계시장에서 성공적으로 경쟁할 수 있게 하는 효율적인 사회구조, 제도 및 정책을 제공하는 국가의 총체적인 능력”을 의미하고 있다. 일반적으로 경쟁력(competitiveness)의 개념은 기업의 경영 능력과 성과를 평가하는 개념으로 활용되어 왔다. 그런데 기업의 경영 활동이 국제화되면서 기업은 국내뿐만 아니라 국제적으로 경쟁을 하게 됨에 따라 “경쟁력은 곧 기업의 국제경쟁력”으로 인식되고 있다²⁾.

즉, 국가경쟁력의 개념은 기업환경의 외부에 존재하는 국민경제적 요인들이 기업의 경쟁력에 미치는 효과를 의미하고 있다. 국가는 기업의 경쟁력을 극대화시킬 수도 있고 그 반대의 역할을 할 수도 있다. 즉, 국가경쟁력이 높은 국가는 세계적인 경쟁력을 갖춘 기업과 산업을 보유하고 있는 것을 의미한다. 세계적인 기업이 되기 위해서는 해당 국가의 전반적인 투자환경이 매우 중요하다는 점을 감안할 때 국가경쟁력과 기업경쟁력은 별개의 개념이지만 상호 보완적인 성격을 갖고 있다. 이 때문에 국가경쟁력이라는 개념의 유용성이 점차 커지고 있는 추세이다.

2.2 국가경쟁력과 사회간접자본간의 관계

도로, 철도, 항만, 통신, 전기, 가스와 같은 SOC 시설의 확

2) 스위스 국제경영원(IMD : International Institute for Management Development)이 세계경쟁력 연감(The World Competitiveness Yearbook)을 1987년부터 발표하면서 세계적으로 “국가경쟁력”에 대한 관심이 높아졌다.

보는 산업 일반의 경쟁력 제고를 위한 필수적인 정책이다. SOC는 경제발전과 국민의 복지증진에 직접적인 기여를 하는 국민 경제의 물적 기반으로 모든 생산 활동에 필요한 기초적인 서비스를 제공하는 자본으로서 외부 경제를 창출하여 생산성 증진, 거래비용 절감, 고용 및 소득증가, 수출 증대 등의 효과를 갖고 있다.

도로, 철도, 항만 공항 등 물류 기반시설이 미비하고 교통 수단간이 연계가 부족하여 수송 효율이 저하된다면, 국민의 생활 불편은 물론이고, 막대한 사회·경제적 비용의 증가를 초래하여 기업의 경쟁력을 저하시킬 수 있다. SOC는 공공재로서 시장실패(market failure)로 인해 시장기구를 통한 최적의 공급이 어려워 정부가 재원을 마련하여 공급하고 있다. 따라서 SOC의 공급 책임은 기본적으로 정부에게 있으나, SOC의 부족으로 인한 원가 상승은 제품의 생산자인 민간 기업이 부담하게 되어 기업의 국제경쟁력은 하락하게 된다. 이에 따라 한 국가의 SOC 보유량(stock)은 공공 서비스의 공급 능력을 보여주는 지표로 활용되고 있다.

매년 국가경쟁력 순위를 발표하는 국제경영개발원(IMD : International Institute for Management Development) 및 세계경제포럼(WEF : World Economic Forum)에서도 국가경쟁력에 있어서 SOC 스톡 수준을 국가경쟁력의 평가지표로 활용하고 있다.

표 1. IMD 평가시 사회간접자본의 세부 내용

항목	세부 항목	
기초사회 간접자본	사회간접자본 유지 및 개발	수상운송
	유통망	보건 인프라
	도로	산업용 전력요금
	철도	경작면적
	항공운송	도시화
기술사회 간접자본	통신부문 투자	Y2K
	컴퓨터 보급 및 성능	전화회선수
	인터넷 접속	이동전화 가입자
	신정보기술	국제전화 요금
	전자상거래	산업로보트
에너지자금	에너지 소비	국내 에너지생산
	에너지소비절약도	비에너지 원자재 자급도
환 경	폐기 재활용율	CO ₂ 배출
	하수 처리시설	메탄가스배출

자료 : 김박수 외 3인(1999.12), pp.34~35

3. 교통인프라에 대한 SOC 투자 추이 및 전망

3.1 교통인프라에 대한 SOC 투자 추이

교통부문의 SOC 투자(예산)는 건설부 창설 당시인 '62년에는 14억원으로 건설부 총예산인 65억원의 21.5% 수준으로 도로, 철도 등 교통시설에 투입되었다. 당시 정부 총예산은 1,083억원으로 교통부문 SOC 투자가 차지하는 비중은 1.3% 수준이었다. '60년대 후반 경인고속도로와 경부고속도로 건설이 추진되면서 도로부문의 투자가 크게 증가하여 '70년 교통부문 SOC 예산은 351억원으로 정부 총예산의 5.7% 수준으로 증가하였다. 그런데 '80년대 물가안정 등의 추진으로

교통부문 SOC 예산은 급격히 감소하여 정부 총예산에서 차지하는 비중이 '80년 2.0%, '85년 3.6% 수준에 불과하였다. 이와 같은 SOC 투자 감소는 결과적으로 교통인프라의 공급을 위축시켰다.

표 2. 시기별 SOC 투자정책의 변화

년대	정책기조	주요정책
1950년대	빈곤의 극복	도로, 철도, 항만 등 주요기반시설 복구
1960년대	성장의 추구	도로, 항만, 울산공단 건설
1970년대	성장의 극대화	중화학공업 육성, 동남해안 공업벨트
1980년대	성장의 분배	수도권 관리, 주택 200호 건설, SOC 투자 축소
1990년대	세계화·지방화·민주화	동북아 중심 국가 추구, 중앙·지방간 협조 교통·물류난 극복을 위한 SOC 투자확대,
2000년대	통합국토, 자립형 지역발전	수도권 기능분산 및 지역분권, SOC 투자 축소

'90년대에 들어오면서 교통난 및 물류난을 극복하기 위해 SOC 예산이 대폭 확대되었다. '94년에는 건설부와 교통부가 통합되어 철도, 공항, 항만 등에 대한 투자가 본격화 되어 교통부문 SOC 예산이 정부 총예산에서 차지하는 비중이 '95년 10.0%, 2000년에는 13.8%로 급증했다.

교통부문 SOC 예산의 증감율을 살펴보면, '93~'00년에는 SOC 예산은 연평균 19.1% 증가하였고, 그중 교통인프라 부문은 19% 증가하여 일반회계 12.9% 증가율 보다 훨씬 컸다. '03~'05년에는 일반회계가 5.5% 증가한데 비해, SOC 예산은 -1.9% 감소하였고, 교통시설 부문은 -3.0% 감소하였다. 즉, '00년대에 들어오면서 교통부문 SOC 예산은 일반회계 예산 증가율에도 미치지 못했고, 급기야 예산이 축소 운영되기 시작하였다. SOC 예산이 일반회계에서 차지하는 비중도 '03년 15.5% 수준에서 '08년 10.7%대로 감소하였다. 한편, '04년부터 '08년까지 SOC 투자는 재정규모 증가율인 연 7%에도 미치지 못하는 연평균 2.5% 수준에 그쳤다.

표 3. SOC 예산 증감율 현황

(단위 : %)

구분	1993~2000	2000~2003	2003~2005
SOC 예산	19.1	8.3	△1.9
교통시설부문	19.0	6.5	△3.0
기타부문	20.2	19.2	3.3
일반회계	12.9	10.0	5.5

자료 : 기획예산처(2006. 3)

표 4. SOC 예산 및 민간투자 추이

(단위 : 조원, %)

구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	연평균증가율
SOC예산	17.4	18.3	18.4	18.4	19.2	2.5
전체재정	196.2	209.6	224.1	238.4	257.3	7.0
민간투자	1.8	3.1	4.5	6.1	7.5	42.9

자료 : 기획재정부

3.2 교통인프라에 대한 SOC 투자 전망

향후 재정투자 방향을 가늠할 수 있는 국가재정운용계획(2007~2011)에서는 SOC 투자를 사실상 동결 또는 축소를 계획하고 있다. '07~'11년간 사회복지의 연평균 9.7%, R&D는 9.3% 등을 계획, SOC 분야인 수송·교통 및 지역개발은 1.9% 증가를 계획하고 있다. 그중 수송·교통분야는 -0.5%, 도로 -0.7%, 항공·공항은 -34.9%로 투자 규모를 점차 축소할 예정이다.

표 5. 교통부문 SOC 투자계획(2007~2011)

(단위 : 억원, %)

구분	07년	08년	09년	10년	11년	연평균증가율
SOC 분야 (증가율)	184,217 (-)	188,581 (2.4)	188,960 (0.2)	192,170 (1.7)	198,875 (3.5)	1.9
수송·교통분야	157,502 (-)	157,530 (0.0)	151,486 (△3.8)	151,975 (0.3)	154,658 (1.8)	△0.5
·도로	75,330	75,637	72,003	72,424	73,102	△0.7
·철도	34,625	35,822	34,214	34,550	35,256	0.5
·도시철도	12,845	12,733	12,370	12,500	12,700	△0.3
·해운, 항만	20,622	20,207	20,100	20,400	20,800	0.2
·항공, 공항	3,334	2,109	1,799	600	600	△34.9
·물류 등 기타	10,746	11,022	11,000	11,501	12,200	3.2

자료 : 기획예산처(2007.10)

정부는 SOC 분야는 재정투자의 확대 보다는 투자의 효율성을 제고할 계획이다. 이를 위해 도로부문과 수요가 부족한 지방공항의 투자규모를 축소하고, 필요한 시설의 적기 완공을 위해 민간투자를 활성화하고 투자재원의 다변화를 위해 공기업의 자체 투자를 강화할 계획이다.

도로의 경우 민간투자를 확충하여 교통수요 증대에 대응하고, 지역균형발전에 필요한 도로시설을 확충할 계획이다. 그리고 신규사업 보다는 현재 추진 중인 사업의 마무리와 이미 구축된 도로의 운용 효율성의 제고에 중점을 둘 계획이다.

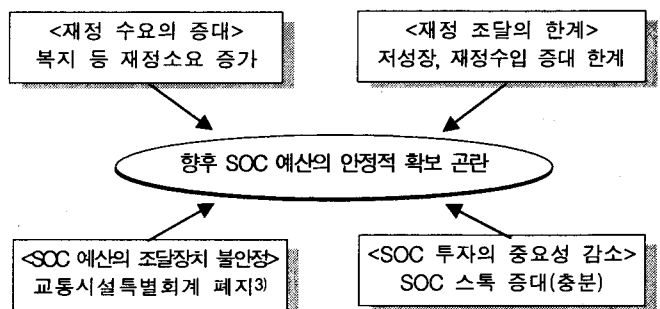


그림 2. SOC 재정투자에 영향을 주는 요인

3) 기획재정부는 교통에너지환경세를 폐지하고 이를 '10년부터 시행하는 내용의 교통에너지환경세 폐지에 관한 입법예고('08.9) 했다.

4. 재정투자 축소에 따른 문제점

4.1 공기지연에 따른 사회·경제적 손실

교통시설 SOC에 대한 재정투자가 축소되자, 이미 발주된 건설공사의 공기가 연장되는 부작용이 발생하고 있다.

감사원은 시공 중인 453개('04.6.30 기준) 도로건설사업의 사업기간 변동현황을 조사한 결과, 고속도로는 평균 6.9년, 일반국도는 7.4년 공기가 연장되는 것으로 분석되었다. 이에 따라 감사원은 공기 연장에 따라 해당 시설의 경제적 편익이 줄어드는 것으로 진단하고, 현재 공사중인 사업은 경제성과 형평성 등 사업효과를 감안하여 사업기간내에 완료해야 할 사업과 완공시기를 조정할 사업을 구분하여 기간내에 완료해야 할 사업에 집중 투자를 관련 부처에 권고하였다⁴⁾.

한편, 현재 건설중인 전국 244개 국도사업중 86건의 개통이 연기됐고, 57건이 연기가 불가피한 것으로 나타났다. 이를 합친 국도공사 차질 및 지연비율은 58.6%에 달하고 있다⁵⁾. 그리고 현재 공사가 진행 중인 수도권 주요전철과 전국 일반철도 21개중 15개의 완공시기가 2~7년 정도 늦어질 것으로 전망되고 있다. 사업비도 당초 14조원에서 현재 22조원으로 7조9천억원(56.2%)이 증가했다⁶⁾.

장기계속사업으로 공사중인 대부분의 현장에서 공기 지연이 발생하고 있다. 일반적으로 공기 지연은 보상지연, 예산배정 문제, 설계변경 등 복합적인 원인에 의해 발생한다. 그런데 현재의 공기지연은 대부분 예산부족 문제에 그 원인이 있는 것으로 파악되고 있다.

공기가 지연될 경우 직접 및 간접 공사비가 늘어나기 때문에 공사비는 증가할 수밖에 없다. 즉, 물가상승에 의한 공사비 증가가 불가피하고, 공기 연장 기간 만큼의 직접공사비와 현장 관리비 등의 증가도 불가피 한다. 공사를 착공만 하고 제대로 진척시키지 못하기 때문에 불필요한 간접비 부담이 증가할 수밖에 없다. 또한 터널, 장대교량 등 연속공사를 하여야만 품질관리가 되는 공종의 경우 공기 지연은 원활한 건설생활활동에 지장을 초래할 수 있다. 그리고 공기지연은 공사를 수행하는 건설업체와 하도급업체가 적기에 공사비를 조달받지 못하기 때문에 경영 부담이 가중될 수 있다.

공공 건설사업에서 공기 지연은 발주처 예산을 당초 공사비보다 10~15%가량 더 증가시키고, 시공업체 간접비는 15~20%⁷⁾가량 증가하는 등 직접적인 사업비 손실 규모는 당초 공사비의 25~35%에 달할 것으로 추정하고 있다. 그런데 이 같은 손실비용에는 간접적인 사회·경제적인 손실은 포함하지 않은 것인데, 이를 포함할 경우 전체 사업비 손실은 총사업비의 약 45%에 달할 것으로 추정⁸⁾되는 등 공기지연은 막대한 사회·경제적 편익의 손실을 초래하고 있다⁹⁾.

표 6. 공기지연으로 인해 발생한 손실항목 및 내용

구분	내용	
직접 공사비 (Direct Job-Cost)	노무비	· 작업중간기간 중 발생한 유휴비용(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 중간기간 중 발생한 유휴비용 · 추가 임대료
	하도급비용	· 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 외2인(2004.12)

4.2 교통인프라 축적지연에 따른 국제경쟁력 약화

한국의 도로, 철도, 항만 등 교통부문 SOC 스톡이 경쟁국에 비해 열악한 것으로 분석되고 있다. 국가간의 공정한 비교를 위해 우리나라와 국토계수(면적, 인구 등)와 경제수준이 비슷한 국가를 선정(그리스, 포르투갈, 스웨덴, 영국)하여 1인당 GDP 1만달러 도달 시점을 기준으로 분석하였다. 4개국의 1인당 GDP 1만달러 도달시기의 국토계수당 도로보급율을 비교하면, 우리나라의 유효도로¹⁰⁾보급률은 이들 국가 평균의 59% 수준, 철도스톡은 이들 국가 평균의 50% 수준에 불과하다¹¹⁾.

'03년 한국과 국토계수와 1인당 GDP, 경제성장률이 유사한 스페인의 '96년 기준 도로 물량스톡과 비교 분석하였다. 국토면적 기준의 국토계수(A)당 도로연장이 스페인은 0.078인 반면, 한국은 0.044로 '96년 스페인 대비 56.4% 수준에 불과하고, 도로 1km 당 차량대수도 스페인이 52대, 우리나라가 145대로 '96년 스페인 대비 278.8%를 상회하고 있어 상대적으로 혼잡한 것으로 나타났다¹²⁾.

교통부문 SOC의 물량 스톡으로 비교할 때 도로의 경우 한국의 국토계수당 도로연장은 1.47로 미국 3.78, 일본 5.35 등 주요국중 가장 낮은 수준이고, OECD 국가별 km당 자동차 대수도 30개국 중 최하위 수준이다.

4) 감사원(2005. 9)

5) 건설경제신문, 2008. 10.7자

6) 이진구 의원실, 보도자료, 2006. 9.12

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

8) 이재섭(1999.12), p.3

9) 건설교통부(1999.3)

10) 도로등급(질)이 고려되지 않은 단순 도로연장으로는 도로능력을 반영하지 못함. 이에 따라 유효도로는 도로의 능력을 고려한 방식, 유효도로는 등급별 도로의 차로수 및 차로폭, 선형, 구매, 포장상태, 설계속도 등을 근거로 평가, 유효도로연장 = 지방도×1 + 국도×2 + 고속도로×8, 자세한 내용은 신회철·이재민(2004.12)을 참고하기 바람.

11) 신회철·이재민(2004. 12)

12) 건설교통부(2007.3)

표 7. 국토계수와 경제여건이 유사한 시점의 SOC 스톡 비교

구분	스페인	한국	스페인 대비 비율
기준연도	1996년	2003년	-
1인당 GDP	12,112	12,232	-
경제발전정도($\frac{GDP}{GDP}$)	0.005	0.005	-
국토계수(A) 당 도로연장	0.078	0.044	56.4%
도로 1km 당 차량대수	52	145	278.8%

자료 : 건설교통부(2007. 3)

표 8. 주요 국가의 도로보급을 현황

국명	국토면적(천km ²)	인구(천명)	도로연장(km)	국토면적당 도로연장(km/km ²)	인구당 도로연장(km/천명)	국토계수당 도로연장(km)
한국	99.65	48,497	102,060	1.02	2.10	1.47 (1.0)
미국	9,629.10	301,029	6,433,272	0.67	21.37	3.78 (2.6)
영국	243.61	59,847	387,674	1.59	6.48	3.21 (2.2)
프랑스	551.50	60,723	951,220	1.72	15.66	5.20 (3.5)
이탈리아	301.34	58,140	484,688	1.61	8.34	3.66 (2.5)
일본	377.90	128,219	1,177,278	3.11	9.18	5.35 (3.6)

주 : 국토면적과 인구를 동시에 고려한 도로연장비율로 여건이 유사한 국가간 비교에 용이,

$$\text{국토계수} = \sqrt{\text{국토면적}(\text{km}^2) \times \text{인구}(\text{천명})}$$

자료 : 건설교통부

이훈기·신희철(2007)¹³⁾은 장래 교통수요를 전망하고 현재 교통시설이 장래에도 동일하다는 가정하에 교통에로구간이 발생하는지에 대해 분석했다. 교통수요 장래 전망치는 2006년에 대비하여 2031년까지 여객은 1.2배, 화물은 2.6배 증가하고, 2031년에는 수송애로가 발생하는 축이 상당수 존재하는 것으로 나타났다. 대도시주변과 경부축의 수송애로가 타 교통축에 비해 조기에 발생하며, 수송애로 구간이 순차적으로 전국적으로 확산될 것으로 분석되었다. 즉, 교통시설을 확충하지 않을 경우 수송애로구간이 전국적으로 발생하게 되는데, 이로 인한 교통혼잡비용과 물류비용이 증가는 결과적으로 국가경쟁력을 저해시킬 것으로 분석되었다.

국가물류비는 '00년 77조원(국제수송비 포함시 94조원)에서 '05년 101조원(131조원)으로 지속적으로 증가하고 있다. 경제규모가 커지면서 물류비가 증가하는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만, 현재 한국의 현상은 비효율적으로 물류비가 상승하고 있다. 한국의 GDP 대비 물류비는 12.5%('05년)인데 비해 미국은 9.1%('05년), 일본은 8.2%('03년) 수준에 불과하다. 물류비의 비중이 계속 증가한다는 것은 부가가치한 단위를 생산하는데 물류비가 제품가격의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 해석할 수 있다. 그리고 전국 교통혼잡비용은 '00년 19조원에서 '05년 23조원으로 지속 상승하고 있다.

컨테이너항의 선석 부족으로 인한 체선(12시간 이상 대기)으로 인한 경제적 손실은 '00년 439억원에서 '05년 628억원으로 증가하고 있다¹⁴⁾.

5. 적정 SOC 확보를 위한 정책과제

13) 이훈기·신희철(2007.9.13)

14) 해양수산부(2006.12)

5.1 SOC 예산의 안정적 확보

교통시설 SOC 투자를 확충하기 위해서는 무엇보다 안정적인 투자재원의 확보가 필요하다. 현재 교통부문 SOC 투자재원은 교특회계에서 충당하고 있다. 교특회계는 교통세를 주요 재원으로 하는 특별회계로 '09년 12월까지 한시적으로 운영되고 있다. 교특회계의 세입과 세출은 '94년 4.5조원 규모에서 '03년 14.3조원을 정점으로 점차 감소하고 있다.

정부는 교통·에너지·환경세를 '10년에 폐지하는 내용의 법률안을 입법예고('08.9)¹⁵⁾했다. 교통·에너지·환경세의 80%(연 9조원)가 교특회계로 전입되기 때문에 특별세를 폐지할 경우 교특회계는 유명무실해 질 수 밖에 없다.

목적세와 특별회계에 대한 논란은 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성(case by case)에 의해 결정되어야 한다. 즉, 교특회계를 운영함에 있어 목적세와 특별회계에서 나타날 수 있는 비효율성을 최소화하는 방향으로 검토되어야 한다. 미국, 독일 등 주요국도 교통시설 확충을 주목적으로 한 재원을 운영하고 있다. 독일은 '55년 이후, 미국과 일본은 '56년 이후 유류세를 중심으로 교통관련 특별회계를 유지하고 있으며, 영국과 프랑스는 목적세를 통한 교통관련 특별회계를 운영중에 있다¹⁶⁾.

우리나라의 경우 지속적이며 수준 높은 교통시설 확충이 필요한 현시점에서 교통부문의 SOC 투자를 축소하기 보다는 교통시설의 재정투자를 보다 일관성 있고 안정적인 정책 추진이 필요하다. 우리나라 SOC 스톡이 최소한 OECD 국가의 평균 수준이 될 때까지는 지속적인 투자 확대가 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계를 최소한 국가기간교통망계획의 계획기간인 '19년까지 연장할 필요가 있다.

5.2 민간투자제도의 효율적 활용

정부는 국가재정운영계획에서 부족한 정부재정을 보완하기 위해 민간투자사업을 적극 활용할 계획이다. 하지만 민간투자사업은 무한대로 확대할 수 없고, 모든 재정사업을 민간투자사업으로 대체할 수도 없다. SOC 시설은 공공성이 강한 재화로 시장에 맡겨둘 경우 "시장실패"의 가능성이 있다. SOC는 초기 투자비가 크고 자본회임기간이 길어서 리스크 관리능력이 중요하다. 민간부문의 리스크 관리능력이 아직 완전히 검증되지 않은 상태에서 민간투자의 확대는 자칫 정부 부담을 가중시킬 수 있다. 즉, 민간투자사업을 확대한다고 하더라도 재정 부담이 대폭 완화되는 것은 아니다.

따라서 민간투자사업을 부족한 정부재정을 보완하기 위한 투자재원으로 활용하기 보다는 민간의 창의와 효율이 발휘될 수 있는 사업에 국한하여 추진하는 것이 바람직하다.

15) 교통·에너지·환경세를 폐지(개별소비세에 통합)하고 이를 '10년부터 시행할 예정이다. 폐지이유는 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세 정비하고, 예산운용의 경직성, 예산낭비, 비효율 초래하고 칸막이식 세원운용으로 인한 재정 지출 효율극대화에 한계가 있기 때문이다.

16) 이훈기·신희철(2007.9.13) pp.21~22

민간투자사업은 기본적으로 사업적 타당성이 있는 사업을 대상으로 추진해야 한다. 만약 사업타당성이 부족할 경우 이를 보완할 수 있는 정부지원의 범위를 사전에 명확히 제시해야 한다. 또한 본 사업의 부족한 재원을 보완할 수 있도록 부대·부속사업에 대한 다양한 인센티브 제공이 필요하다. 그리고 예산부족으로 공기 지연, 착공 지연 되는 장기계속공사와 시급히 완성할 필요성이 높은 공사는 민간투자사업으로 전환하는 방안의 검토가 필요하다.

5.3 완공위주의 집중투자

교통시설 등 대부분의 SOC 재정사업은 수년간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고 대부분 장기계속계약제도로 예산 편성 및 집행되고 있다. 장기계속계약제도는 계속비제도와 같이 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정하지 않고, 매년 예산 여건을 감안하여 당해연도의 예산만을 편성하여 계약(차수계약)을 체결하기 때문에 완공위주의 집중투자 보다는 분산투자를 초래하고 있다.

따라서 교통시설 등 SOC 재정사업의 예산제도 운영을 완공위주의 집중투자가 가능한 계속비계약 제도를 중심으로 운영되어야 한다. 이를 위해 현재 장기계속계약으로 운영하는 사업 중에서 준공에 따른 사회·경제적 파급효과가 높은 사업 순으로 계속비계약으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

정부는 '08년 6월 '민간 선투자 제도'를 도입하여 공기지연 사례가 많은 국도, 철도공사 등에 '민간자금 차입을 통한 선시공'을 허용하였다. 그런데, '민간 선투자 제도'는 현재 계속비 공사에 대해서만 허용하고 있고, 실제로 공기지연 현상이 발생하고 있는 장기계속공사는 제외되어 있다. 따라서 민간 선투자 제도를 장기계속공사에도 허용할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

6. 결론

한국의 SOC 시설에 대한 본격적인 축적은 '60년대 이후로 그 역사가 짧고, 급속한 경제성장, 자동차 증가 등으로 인해 막대한 물류비와 교통혼잡비용이 지속적으로 증가하고 있다.

이런 상황에서 교통시설 등의 SOC 투자 축소는 향후 국가 경쟁력을 저하시킬 수 있다. SOC 투자에 따른 효과는 단기간에 실현되는 것이 아니라 장기간의 지속적인 투자를 통해 그 효과가 실현되기 때문에 적절한 투자시점을 놓치게 되면 "소 잃고 외양간 고치기"가 될 수 있다. 한국은 동북아 고부가가치형 물류거점을 계획하고 있으며, 혁신도시 건설, 지역산업의 특화발전, 낙후지역 육성 등의 지역균형발전 정책을 추진하고 있다. 이 같은 사업의 성공을 위해서는 충분한 SOC 시설의 확충이 전제되어야만 한다.

참고문헌

1. 감사원, 「감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반시설 확충 실태」, 2005. 9
2. 건설경제신문, 2008. 10.7자
3. 건설교통부, 「건설교통분야 SOC 스탁에 관한 기초연구」, 2007.3
4. 건설교통부, 「공공 건설사업 효율화 종합대책」, 1999.3
5. 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집」, 2006. 3
6. 기획예산처, 「국가재정운용계획(2007~2011)」, 2007.10
7. 김박수 외 3인, 「IMD의 국가경쟁력 평가에 관한 연구」, 대외경제정책연구원, 1999.12
8. 신희철·이재민, 「국제비교를 통한 적정 SOC 스탁 및 투자지표 개발 연구」, 교통개발연구원, 2004. 12
9. 이상호 외 2인, 「대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안」, 한국건설산업연구원, 2004.12
10. 이재섭, 「공기지연에 따른 손실비용 산정기준」, 한국건설산업연구원, 1999.12, p.3
11. 이훈기·신희철, 「국가경쟁력 강화를 위한 교통분야 현황진단 및 전략모색」, 2007.9.13
12. 해양수산부, 「해양수양백서」, 2006.12.
13. 기획재정부(www.mosf.go.kr)
14. 통계청(www.nso.go.kr)

Abstract

The purpose of this study is to secure reasonable transportation infrastructure stock for enhancing national competitiveness in Korea. National competitiveness may be defined as a country's overall capacity to create the most effective social structure, institutions and policies that allow her company within the national boundary to be more competitive in the world market. If Korea's transportation infrastructure stock is not sufficient and a connection among transportation facilities is not efficient, we should pay the social and economic cost. As a result, we worry that national competitiveness may drop. Some methods to maintain or to increase the national investment for transportation infrastructure that are suggested from this study are as follows: Firstly, we need to operate the Special Account for Traffic Facilities. Secondly, the investment should be focused on the facilities and districts in needs. Thirdly, PFI (private finance initiative) policy should be aimed at investing for the highly economic-valued projects.

Keywords : SOC, National Competitiveness, Special Account for Traffic Facilities