

● 주제발표③

도로재정 확충 및 효율화 방안

남 동 익
대한건설협회 상근부회장

I. 도로 투자 현황 및 문제점

- 도로는 한 국가의 얼굴이며, 산업경쟁력과 국민복지수준의 척도임.
- 우리나라 도로는 전체 SOC 총투자의 57%를 점하는 국가 Infra의 주요부문이나 선진국은 물론 동남아 국가에 비해서도 크게 떨어지고 있음.

도로국제비교 (최고=10)	한국	싱가폴	홍콩	대만	일본
	4.05	9.39	6.26	4.22	5.46

※ IMD, Competitiveness Report ('95)

- 2000년도 IMD 국가경쟁력 평가에 의하면, 국가전체 경쟁력의 상향에도 불구하고 Infra 등 사회간접자본 경쟁력은 오히려 후퇴

	'97	'98	'99	'00
국가경쟁력	30	35	38	28
사회간접자본경쟁력	34	31	30	31

- 90년대 중반이후 도로를 주축으로 한 SOC에 대한 투자릿수 투자정책이 유지되

있음에도 불구하고, 물류비 부담은 가중되는등 SOC경쟁력은 계속 저하

(단위:조원,%)

	'96	'97	'98	'99	'00
· SOC투자액 (증가율)	8.3 (23.1)	10.3 (24.1)	11.6 (13.5)	13.4 (13.3)	14.1 (5.0)
도로투자액 (증가율)	4.0 (25.0)	4.9 (22.5)	5.8 (18.4)	7.1 (22.4)	7.3 (2.8)
· 물류비 (GDP 대비율)	64 (16.3)	69.6 (15.4)	74.2 (16.5)	-	-

- 물류비는 97년기준 GDP의 15.4%로 미국(10.5%), 일본(9.5%)에 비해 높으며, 물류비는 69조6천억원에 달하고 있음

II. 도로 투자소요 전망

- 현재 자동차 보유대수가 '99.말. 1,116만대에서 2015년경에는 2000만대에 달할 것으로 예상되는 바, 도로투자소요는 확대 될 것임
- 향후 도로투자 소요(고속도로등 간선도로)는 정부계획을 기준으로 할 때 연평균 약 12조~13조원으로 추정

※ GDP 4,495,088억원('98기준) × 5% (IBRD 제시율) × 57%(SOC중 도로

부분 투자비율)

- 그러나 도로부문 가용재원은 연평균 7~8 조원에 불과하여 도로공사의 차입액 2조 원을 감안해도 3조~4조원이 부족한 실정

III. 도로 투자 확충 및 효율화 방안

1. 도로투자 확충 방안

□ 정부재정투자 확대

- 정부는 2003년까지 균형재정 달성을 목표로 하고 있으므로 도로등 SOC에 대한 대폭적인 투자확대는 어려울 것으로 예상
- 그러나 재정투자 확대의 어려움에도 불구하고 도로등 SOC에 대해서는 그 특성상 최소한 투자릿수 이상의 재정투자를 지속적으로 유지할 필요 있음.
- 우리나라의 SOC 투자규모('99)는 GDP 대비 2.9% 수준으로 세계은행(IBRD)에서 제시한 적정투자규모 5% 수준보다 절대 부족
- SOC 스톡이 외국에 비해 크게 부족한 우리의 경우 투자의 효율성 제고와 함께 투자 확대가 병행되어야 당면으로 타개와 더불어 성장잠재력 확보 가능

사회간접자본 스톡 축적도 ('97 기준)	한국	일본	미국	독일	영국
	42	61	73	91	114

□ 도로등 SOC에 대한 민간투자 활성화

- 정부재정 운용의 효율성 제고와 함께 Infra 투자소요에 대한 재정한계를 보완하

기 위해 민간투자 활성화 필요

- IMF경제하의 민자사업 여건 악화, 수익성 확보 불투명, Risk 축소 방안 미흡 등으로 민자사업 부진
- 국가관리 SOC 민자유치사업 총 31건(299,847억원)중 공사진행은 6건(29,980억원)으로 전체사업비의 9.9%에 불과
- 도로부문 민자사업도 전체 도로 투자에 대한 비율이 '95년 15.8%, '96년 3.6%, '97년 이후는 전무한 실정
- 정부는 사업수익률(IRR)을 15~16%로 잡고 있으나 실제 금융조달이 가능하려면 16% 이상으로 상향되어야 하고 Risk 분담에 대한 구체적인 가이드라인이 구비되어야 함
- 민자사업을 활성화하기 위해 영국의 민자유치제도인 PFI (Private Finance Initiative)도입이 바람직
- 영국은 10년 전부터 PFI를 도입하여 재정투자 여부를 결정하기 전에 반드시 민간투자 가능성 여부를 사전 검토

<RISK 분담>

- 우리나라의 경우 예기치 않은 분쟁,문제 발생시 해결방안에 대한 구체적인 규정 없음(특히, 운영과정상 문제에 대한 규정이 없음)
- 영국 PFI의 경우 발생가능한 문제에 미리 예측하고 이를 해결할 수 있도록 규정하고 있는 바, 사업리스크(건설비용 초과, 운영, 불가항력 등), 정치리스크, 법개정시 리스크 등과 같이 리스크의

종류, 정도를 발주자가 발주시 상세히 명기, 사업주체간 분담이 가능토록 함.

<안정적인 사업수익성 보장>

- 영국 PFI의 경우 개별사업, 리스크에 따라 차등적인 수익률을 안정적으로 보장함으로써 민자유치사업 활발
- 반면, 우리나라의 경우 민간투자법에서 수익률을 실시협약 단계에서 결정하고 있으며, 실시협약단계에서는 15~16%의 낮은 수익률을 적용
- 수익성 좋은 SOC사업은 과감히 민자사업으로 돌리고 수익성은 적으나 공공성이 강한 SOC사업만 정부재정으로 추진

<민간제안사업의 활성화>

- 도로등 SOC사업 대부분이 정부고시사업이며 민간제안사업은 거의 전무한 실정
- 민간제안사업 실적이 많은 정부부처에 예산추가배정 등 인센티브 부여
- 소규모 민자사업의 활성화로 민자사업에 대한 Know-how 축적

<금융기관의 SOC 참여 촉진>

- SOC는 위험도와 함께 수익성이 높은 사업이나 금융기관의 이해부족으로 금융지원이 타산업에 비해 차별적 대우를 받음
- 금융기관의 건설산업에 대한 불신을 해소하고 건설산업에 대한 합리적인 금융 지원체계를 구축하는 작업 필요

- Project Financing 활성화를 위해 건설업체의 수익성 분석능력 배양과 금융권의 적극적인 사업참여 유도 필요

□ 기타 재원충당 방안

- 통행료의 현실화
 - 어느 수준(유지운영비, 총사업비, 편익)까지 통행료를 받을 것인지에 따라 통행료의 수준 및 징수기간 결정 가능
 - 또는 비용과 관계없이 통행량 조절기능에 초점을 맞추어 통행료를 받을 수 있음
 - 편익의 절반 정도를 현재 통행료로 징수하고 있는 바, 도로시설이 아직 충분히 확보되지 못한 우리의 상황에서는 통행량 조절 또는 편익의 환수라는 측면에서 통행료의 상향조정 필요
 - ※ 현재 통행료는 원가의 60~70%수준
- 국공채 발행
 - 재원확보 용이, 세대간 건설비용 부담
 - 이용자에게 요금을 받으므로 수익자 부담원칙 측면에서 바람직
 - ※ GNP 대 국채비율이 15% 미만으로 선진국에 비해 낮음

2. 도로투자의 효율성 제고

- 관련 SOC부분간, 국가와 지방간 투자계획을 사전조정하여 투자효율 제고
- 국토종합계획, 기간교통망계획, 도로장기계획 등에 의한 교통부문 투자 우선순위 결정
- 도로, 철도, 항만, 공항 등 부문별 투자조정 및 동일 교통축에 고속도로, 국도, 지방

도로의 중복투자 방지

- 국도대체우회도로(건교부소관)와 시가지 통과 국도(행자부, 지자체 소관) 사전 조정
- 정부 「공공사업효율화 대책」의 철저한 이행
- 정부는 SOC확충등 공공건설사업의 지속 추진으로 인한 예산낭비 요인을 제거하기 위해 「공공건설사업 효율화 종합대책」을 마련('99.3)
 - 합리적·체계적 사업절차를 확립, 준수
 - 예비타당성조사 제도 도입
 - 타당성조사의 실효성 확보
 - 설계 내실화
 - 무분별한 신규사업 제어장치 마련
 - 완공위주로 집중적인 예산투자
 - 선보상-후시공 원칙의 정립
 - 담합·덤핑없는 공정경쟁체제 구축
 - 기술력 위주의 경쟁 활성화
 - 투명하고 과학적인 공사관리시스템 구축
 - 정보화·표준화 체계 및 Incentive 활성화
- 총 52개 세부 과제중 「예산의 순차적 반영」등 44개 과제에 대하여는 제도 개선을 완료(85%)

<예산편성 분야 : 16건>

- 예산회계법시행령을 개정하여 예산의 순차적 반영 및 집중적 예산편성 법제화 등 4건을 반영(기획예산처, '99. 4. 9)
- 「2000년 예산편성지침」을 통하여 완공 위주의 집중적인 예산편성 등 9건을 반영(기획예산처, '99. 3. 31)
- 엔지니어링 대가기준을 개정하여 기본

설계 비중을 실시설계의 30%→50% 수준으로 상향조정(과학기술부, '99. 12. 31)

- 예비타당성 기준정립(기획예산처, '99. 3. 31) 및 사업별 우선순위 재조정(각부처, '99. 12. 31)

<입찰·계약 분야 : 12건>

- 회계예규인 적격심사기준을 개정하여 적격점수를 75점에서 85점으로 상향조정(재경부, '99. 4. 30)
- 국가계약법시행령 및 회계예규 등을 개정, 턴키제도 활성화 및 기술개발보상제도 개선 등 7건을 반영(재경부, '99. 9. 9)
- 지금까지 공사비를 최대 7%까지 삭감 하던 예정가격 산정관행을 ±2% 범위 내에서 추첨에 의하여 결정토록 개선(조달청, '99. 4. 16)

<사업절차 분야 : 13건>

- 사업구상→ 예비타당성조사→ 타당성조사→ 기본계획→ 기본·실시설계→ 보상→ 발주→ 시공→ 사후평가→유지관리(건교부, 2000. 3. 28)
- 타당성조사 : 결과검증제, 공사비 증가시 재검증제 도입(건교부, 2000. 3. 28)
- 설계내실화 : 최소설계기간제도, 기본설계시 민원수렴, 설계VE·LCC검토 의무화(건교부, 2000. 3. 28)
- 공사관리 : 계획-실적대비 관리제(EV-MS), 실명제 등 도입(건교부, 2000. 3. 28)

<보상분야 : 1건>

- 감정평가보수기준을 개정, 감정평가 수수료 산정기준을 종전 감정가격 → 실비용 기준으로 전환 (건교부, '99. 7. 2)

<시공분야 : 2건>

- 2005년까지 CALS체제 구축을 위한 건설인허가 전자처리시스템 구축(건교부, '99. 12. 31) 및 표준공종분류체계 마련(건교부, 2000. 1. 31)
- 향후 도로등 공공사업의 효율화를 위하여 추진중인 8건에 대해서는 조속한 시일내에 완료토록 추진

<토지관계법령 개정 : 3건>

- 보상전문기관제도 도입 등을 위한 공특법 개정등 3건은 현재 전문기관 연구용역중으로서 금년말까지 제도개선을 추진할 계획(건교부, 2000. 9 국회상정 예정)
- ※ 보상전문기관제도 도입 (공특법 개정), 수용재결절차 간소화(토지수용법 개정), 실농보상비 개선 (공특법 시행규칙 개정)

<각종 회계예규등 개정 : 2건>

- 국가계약법령 개정 후속작업으로 주계약자형 공동도급제 도입을 위하여 회계예규의 개정을 추진중(재경부, 2000. 5 완료예정)
- 도로·철도 등 시설물별 적격심사기준은 PQ시공경험 평가시 유사 공사실적

평가의 변별력을 높이는 방안으로 추진중(재경부, 건교부 2000. 5 완료예정)

<건설기술관리법 개정 : 1건>

- 건설사업의 체계적 관리를 위한 CM제도를 건설기술관리법 개정을 통해 반영(건교부, 2000. 6 국회상정 예정)

<각종 기준·지침 제정 및 연구개발 : 2건>

- 타당성조사 기준통일은 용역결과 마무리 단계(2000. 6 완료예정)
- 토목표준화 지침 마련은 현재 연구중으로 2000. 9 용역 완료후, 토목 표준화장단기 추진계획을 수립하여 시범사업 추진