

지속적 확충이 필요한 사회간접자본

백중기 / 대한상공회의소 조사부 차장

약 57조 원 내외에 이를 것으로 보이는 96년도 예산안에 대한 심의가 부처별로 또, 당정간에 진행되고 있다. 새해 예산안은 9월 하순 국무회의 의결을 거쳐 10월 정기 국회에 제출될 예정이다. 예산 편성을 둘러싸고 백가쟁명식 논란이 벌어지는 일은 거의 연례 행사가 되다시피 하고 있지만, 새해 예산 편성 문제는 유달리 뜨거운 이슈로 등장하고 있는 것 같다. 명실상부한 지방자치체가 실시됨으로써 지방의 예산 할당 요구가 더욱 드세지고 있는 데다가 96년 4월 총선이 실시됨에 따라 정치권으로부터의 요구도 크게 증가하고 있다. 이에 더하여 교육 개혁을 뒷받침하는 데 필요하다는 GNP대비 5%에 달하는 재원을 조달하는 문제, 농어촌 구조 개선 사업 및 농어촌 특별세 사업 그리고 복지 수요 등 세출 요인은 급증하고 있는 반면, 경기의 감속과 개혁 정책의 보완을 위한 세제 개편에 따른 세수 감소 요인의 확대 등으로 세입측 여건이 그다지 밝지 못한 현실이 예산 편성 문제를 어렵게 만들어 가고 있는 것이다. 한편, 내년은 경기가 정점을 지남으로써 경기 확

장 국면의 후반에 나타나는 인플레이 압력이 본격화될 가능성이 매우 높다. 따라서 경기의 연착륙을 유도하기 위한 노력의 일환으로써 재정의 안정적 운용이 어느 때보다 절실하다는 점도 예산 당국에게 더욱 어려운 선택을 요구하고 있다 하겠다. 이처럼 한정된 주머니에 비하여 턱없이 많은 용처를 감안할 때 무엇보다도 중요한 것은 재정 수요의 완급을 가려서 꼭 필요한 곳에 재원을 배분토록 하는 일이다.

■ 사회간접자본 애로 심각

어느 곳이 재정에서 역점을 뒤편해야 할 부문이냐에 대한 판단은 사회 계층에 따라 그리고 지역에 따라 다르겠지만, 공통적으로 우선 순위가 부여되지 않을 수 없는 부문의 하나로 사회간접자본의 확충을 빼놓을 수 없을 것이다. 그 이유는 사회간접자본은 국가 경쟁력을 강화하는데 필요불가결한 요소의 하나일 뿐 아니라 그 자체가 국민 삶의 질을 높여 주는 데 기여하기 때문이다. 또한 사회간접자본의 확충에는

선행 투자가 중요하다라는 점도 예산 편성에서 반드시 감안되지 않으면 안될 것이다. 길은 막히기 전에 뚫어야지 막힌 후에는 돈도 시간도 배가 되는 것이다.

우리나라의 사회간접자본의 실상을 들여다 보면, 이러한 수준으로 어떻게 우리 기업들이 경쟁력을 유지해 왔는지 신기할 정도라는 생각을 금하지 않을 수 없다. 스위스 국제경영개발원의 조사에 의하면 94년 현재 우리나라의 사회간접자본 부족이 중요한 경쟁력 저해 요인으로 작용하고 있음을 시사하고 있다. 실제도 우리의 사회간접자본 소득은 미국, 영국, 독일 등의 절반을 밑도는 데에 불과한 것으로 추정되고 있다. 보다 구체적으로 보면, 국토 면적에 대비한 도로 연장은 선진국의 20~50%선에 불과한 실정이며 이에 따라 교통 체증으로 인한 손실액만도 93년 현재 GNP의 3.3%인 8조 6,000억 원에 달하는 것으로 교통개발연구원은 추정하고 있다. 이러한 상황을 반영하여 우리 기업의 매출액대비 물류비 부담률은 91년 현재 17%로 미국의 7%, 일본의 11% 등에 비하여 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 우리 기업의 매출액대비 경상 이익률이 평균 2~3%에 불과하다는 사실과 비교해 보면, 이러한 물류비 부담의 격차는 우리 기업 경쟁력 약화를 가져오는 데 주요한 요인으로 작용하고 있는 것이 분명하다 하겠다. 또 부산, 인천 등 주요 항만의 시설 확보율은 80%에도 못 미치고 있으며 이

에 따라 입항 후, 수입 통관에 소요되는 시간은 미국이 평균 2일, 일본이 4일 20 시간인데 비하여 우리는 이보다 3 배 이상 많은 14 일 11 시간이 걸리고 있다. 이리하여 부산에서 미국까지 물건을 싣고 가는 시일보다 부산에 입항하여 중부지방으로 실어오는 데 더 많은 시일이 걸린다는 웃지 못할 일마저 벌어지고 있는 것이다. 사회간접자본의 부족은 비단 교통 부문에만 국한되지 않는다. 매년 용수 부족으로 인한 손실액만도 6조 8,000억 원에 이른다고 하며, 전력 부문도 증설을 서두르지 않으면 조만간 급증하는 수요를 감당하기 어려운 지경에 이를 것으로 전망된다.

■ 80년대의 투자 부족이 애로 초래

이처럼 우리의 사회간접자본이 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하게 될 정도로 취약한 수준을 보이게 된 것은 투자 부족에 그 일차적 책임이 있다 할 수 있다. 지난 60~70년대에 압축 성장 전략을 지향하면서 인플레이가 우리 경제에 구조적으로 체질화되기에 이르자, 5공화국 정부는 안정을 최우선시하는 경제 전략을 채택하였다. 그런데 이러한 안정 정책의 근간을 이루는 것은 전통적인 소득 정책과 더불어 재정의 사실상 동결이었다. 사회간접자본 부문에의 예산 배분도 크게 축소된 것은 당연한 일이었다. GNP대비 사회간접자본 투자 규모가

84년 5.6%를 정점으로 하여 87년 4%까지 떨어진 것은 이같은 투자 소홀 현상을 수치로 보여주고 있는 것이다. 부문별로 보면 수송 부문에의 투자 배분이 특히 비효율한 것으로 나타났는데 실제로 77~87년 중 전체 사회간접자본 스톡의 연평균 증가율이 14.8%였던 데 비하여 교통 기반 시설의 평균 증가율은 겨우 11.1%에 불과하였던 것이다. 80년대 중반까지의 안정 우선 정책이 우리 경제에 만연된 '舊인플레이' 체질을 어느 정도 치유하는 데 성공하였다는 점에서는 높이 평가될 만하다고 볼 수 있으나, 꼭 필요한 SOC 확충마저도 소홀히 함으로써 사회·경제적 지연 비용을 크게 높여 놓았다는 점은 비판을 받아 마땅하다.

사회간접자본의 부족 현상이 심화되게 된 원인의 또 하나는 수요 급증에서 찾을 수 있다. 경제 발전은 산업 부문으로부터의 수요 급증과 더불어 소비성 사회간접자본 수요의 폭발을 초래하게 되었다. 82~92년 중 연평균 자동차 증가율이 27.1%에 달하였던 데 비하여, 도로 연장의 증가율은 0.9%에 그침으로써 사회간접자본의 수요 초과 현상의 장기화를 가져왔고, 이것이 곧 교통 대란으로 귀결되었던 것은 그 대표적인 사례의 하나이다. 또 승용차 한 대당 평균 연간 주행 거리는 일본에 비하여는 2 배, 여타 선진국에 비하여도 50%가 많은 2만 km를 넘고 있는 것으로 추정되고 있다. 이처럼 높은 수요 증가율이 한정된 재원으로 인하여 제약받을 수

밖에 없는 공급 확대로 충당될 수 없음은 물론이다. 여기에 더하여 사회간접자본의 관리 효율성이 높지 못한 점도 문제로 제기될 수 있다. 실례로, 우리의 교통 표지판만 해도 위치와 크기 등에서 소통 효율을 떨어뜨리고 있는 것으로 지적되고 있으며, 신호 등 체계의 개선으로 교차로의 체증을 30% 이상 줄일 수 있다는 연구도 제시되고 있기도 한다. 사회간접자본의 역사가 일천한 우리나라에서 시행 착오를 거치면서 축적되는 노하우를 갖추기 어려웠다는 변론은 어느 정도 이해될 수 있다. 그러나 저효율의 보다 큰 원인은 이러한 학습 기회의 부재에 있는 것이 아니라, 과도한 규제와 정부 등 공공기관에 의한 사회간접자본의 건설, 관리 독점이 빚어낸 결과라는 것이 중론이다. 싱가포르의 부두 규모는 부산과 다를 바 없음에도 불구하고 연간 취급 물동량은 부산의 3 배가 넘는다고 한다. 이처럼 효율적으로 물동량을 처리하는 비결 중의 하나는 규제가 없다는 데 있다. 우리처럼 일일이 서류를 들고 도장을 받으러 다니는 것이 아니라 입항 전에 전산으로 수속을 마칠 수 있도록 해주고 있는 것이다. 중요한 것은 하드웨어뿐만 아니라 수요자의 입장에서 보는 마음인 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 경쟁이나 수익 개념이 취약한 공공기관에 의한 사회간접자본 서비스의 독점도 물류비 상승에 적지 않은 책임을 분담하여야 한다.

■ 민자 유치 노력이 병행되어야

위에서 살펴본 문제점들은 그 자체로 사회간접자본 정책의 방향에 대한 해답을 내포하고 있다. 그것들은 바로 투자의 확대, 불요불급한 수요의 억제 및 운영·관리의 효율화이다. 최근의 정책들은 이러한 것들을 포함하여 비교적 올바른 방향으로 나아가고 있는 것으로 보여 다행스럽게 여겨진다. 먼저, 투자 확대를 보면 노태우 정부 이후 GNP대비 투자 규모는 꾸준히 증가하여 92년에는 4.3%로까지 회복되었는데 신정부가 들어서면서 재정 투자가 대폭 증가한 것을 미뤄볼 때, 이 비율은 더욱 상승하였을 것이 분명하다. 실제로 95년 예산의 경우 사회간접자본 부문 예산은 전년대비 22% 증가한 6조 8,000억 원으로 일반 회계 증가율 15.6%를 훨씬 상회하고 있다. 특히, 작년에는 유류 관련 특소세를 교통세로 전환하고, 교통 시설 특별회계를 신설하는 등 재원 확충 및 체계적이고 효율적인 투자 추진을 위한 제도적 기반이 마련되기도 하였다. 그러나 투자 확충을 도모하는데 있어서 공공 부문의 역할보다 더욱 중요시되고 있는 것은 민간의 참여 유도이다. 민간 투자 유치는 부족한 투자 재원을 補填한다는 측면뿐 아니라, 민간의 효율성과 서비스 정신을 사회간접자본에도 도입하여 양과 질을 모두 향상시킨다는 다차원적인 의의를 갖고 있다고 볼 수 있다. 이 때문에 선진국에서는 이미 오래

전부터 민간 자본의 참여가 민영화, 개발 투자 등 다양한 방식으로 이루어져 왔던 것이다. 우리나라의 경우, 94년 7월 민자유치법이 제정되고 시행령 제정과 관련 법령 개정 작업이 작년 말까지 완료됨에 따라 올 들어 본격적인 민자유치가 추진되고 있다. 이러한 SOC 민자 유치 사업에 대한 민간의 참여 열기는 낮지 않아 민자 유치 노력이 상당한 성과를 거둘 것이라는 기대를 불러 일으키고 있다. 올해, 대한상공회의소가 주요 기업체를 대상으로 조사한 바에 따르면 민간의 참여 희망 사업은 92 건에, 금액으로는 72조 원에 달하는 것으로 나타남으로써 민자 유치의 성공 가능성을 뒷받침해주고 있다. 더욱이 6.27지방선거 이후 각 지방자치단체가 지역 개발 사업을 적극 추진할 경우, 재정이 취약한 자치단체들로서는 민간 참여 유치에 적극성을 보일 것이 분명하여 민간 참여의 폭은 더욱 확대될 것으로 보인다.

사회간접자본에 대한 수요 관리는 투자 확충 못지 않게 중요한 과제로 등장하고 있다. 그 이유는 아무리 투자를 확충하여도 현재의 수요 급증세를 방지하여서는 만성적인 SOC 수요 초과 현상을 해소할 수 없기 때문이다. 예컨대, 국민 소득 증가에 따라 자동차 증가율은 앞으로도 연간 20%를 상회할 것이 분명한 반면, 고속도로 연장은 정부의 투자 계획이 차질없이 진행된다고 해도 1993~2003년까지 90% 증가하는 데 그칠 것으로 전망되어 현재의 고속도

로 포화 상태는 앞으로도 더욱 심해질 수밖에 없으리라는 것을 시사해준다. 특히, 토지 수용비가 비싸서 도로 확장이 벽에 부딪친 대도시 교통 사정은 더욱 말할 나위가 없다. 따라서 적절한 수요 억제책에 의하여 보완되지 않는 한 투자 확대만으로는 사회간접자본 애로 현상을 타개할 길이 없는 것이다. 수요 관리에 있어서 가장 중요한 것은 가격 정책이라 할 수 있다. 우리의 대중성 요금 정책은 그동안 물가 관리의 측면에서만 다뤄져 왔을 뿐, 수익자 부담 원칙을 통하여 불요불급한 수요를 억제하고 투자 확대에 필요한 재원을 마련한다는 측면은 간과되어 왔던 점을 반성하지 않으면 안된다. 실제로, 연간 2만 km를 넘는 자동차의 평균 주행 거리를 낮추기 위하여는 주행세 도입 등을 통하여 운행 비용이 높아지도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 요금 부과에 있어서도 성수기할증세 등을 적극 도입하여 수요의 집중 현상을 완화하는 데에도 신경을 써야 한다. 아울러 물류 단지 조성, 물류 표준화, 물류 네트워크 구축 등 효율적인 수송 체제를 짜는 일도 중요하다. 한편, 사회간접자본 운영의 효율화를 위하여는 SOC 관리를 민간에게 대폭 위양하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 올 들어 고속도로 휴게소 관리를 민간에 넘김으로써 휴게소 서비스가 개선되고 있다는 점은 좋은 선례가 될 것이다. 이와 아울러 교통, 물류, 통관, 항만, 공항 운영 등 제반 사회간접자본 부문에서

하드웨어의 건설에 못지 않게 소프트웨어를 강화하는 데에도 아낌없는 투자가 이뤄져야 할 것이다. 이와 관련하여 독점이 불가피한 분야를 제외하고는 경쟁 체제를 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

■ 체화 비용 감소가 가장 시급

사회간접자본이 가진 공공성과 외부 경제 효과로 인하여 그 건설에는 공공 부문이 가장 큰 역할을 담당할 수밖에 없기 때문에 사회간접자본의 확충은 국가 예산의 중요한 한 기둥을 이루게 마련이다. 따라서 96년 예산도 위에서 제시된 사회간접자본 기본 정책 방향들과 보조를 같이 하는 것이 되어야 함은 물론이다. 먼저 사회간접자본 부문 예산의 규모는 적어도 95년 예산에서의 증가율 22%를 유지하는 8조 원 이상이 되어야 한다고 본다. 특히, 지난 93년 이래 우리 경제가 기대 이상의 활황을 시현함으로써 사회간접자본에 대한 수요가 예상보다 크게 늘고 있다는 사실을 감안한다면, 이같은 증가 규모도 최소한의 요구에 불과한 것이 아닐 수 없다. 최근 건설교통부에서 서해안 고속도로 및 경부고속전철의 개통 시기를 앞당기기로 한 것은 이같은 수요 급증에 사전 대비키 위한 것으로 보인다. 과거 우리는 장기적인 비전과 계획 하에서 추진되어야 할 사회간접자본 확충이 경기 조절이라는 단기적 목적에서 변질

되는 일을 종종 목격하였다. 새정부가 들어서는 일관성있는 확충 노력이 전개되고 있어 다행인데, 행여라도 내년 예산에 안정을 도모한다는 이유에서 사회간접자본이 확대되는 일은 피하여야 할 것이다. 사회간접자본의 확충은 물류 비용을 절감시켜서 궁극적으로 물가 안정에 順기능을 하게 된다는 관점에서 일관된 예산 정책이 요구되는 것이다. 부문별로는 무엇보다도 애로가 심하면서 기업의 국제 경쟁력에 미치는 영향이 큰 교통 부문에 역점을 두어야 할 것이다. 현재 계획 중이거나 건설 중인 도로 및 철도의 완공을 앞당겨서 체화 비용을 하루라도 빨리 줄여나가는 데 힘써야 하겠다. 다만, 한가지 지적되어야 할 점은 철도에 대한 투자가 보다 확충되어야 한다는 것이다. 92년 현재 철도의 화물 수공 분담률은 23%로서 81년의 46%에 비하여 크게 감소되었다. 대량 수송에 유리하며 교통 혼잡을 유발하지 않는 철도의 확장을 통하여 도로 부문에의 과도한 부하를 완화시키는 노력이 경주되어야 할 것으로 영동선 전철화, 호남선 복선화 등을 서두르는 한편, 동서 고속전철의 건설도 조기에 가시화시켜야 할 것이다. 95년 예산을 보면, 철도 부문의 예산은 도로 확충에 비하여 약 4분의 1에 불과한 수준에 머물고 있는데, 좀 더 많은 예산이 철도 확충에 투입되는 것이 바람직하다. 이와 동시

에 항만, 공항 등 대외 교류와 관련된 부문의 확충에도 박차를 가하여야 한다고 본다. 특히, 이들 부문의 확충은 세계 각국이 경쟁을 벌이고 있는 국제 화물이나 여객 중심지 건설에 우리나라가 뒤처지지 않도록 하는 데 필수적인 것인 만큼 과감한 예산 배정이 필요하다고 생각된다. 아울러 본격화될 것으로 보이는 민자유치에 따른 정부 부문에서의 지원 예산을 배정하는 데에도 소홀함이 없도록 함으로써 민자 참여가 실효성 있게 추진되도록 유의하여야 할 것이다. 반면, 지방 자치단체들의 과도한 개발러시가 자원 낭비와 국토의 무분별한 개발로 이어지지 않게끔 재정 정책이나 예산이 적절한 통제 기능을 수행할 수 있도록 하는 데에도 만전을 기하여야 할 것이다.

한편, 최근 잇단 대형 사고에 따라 국민의 안전에 대한 경각심이 고조되고 있는 만큼 96년 예산에는 안전 관리를 위한 예산도 적극 반영되어야 할 것이다. 이와 관련 당정간에 내년도 안전 관리 예산을 대폭 증액키로 합의된 것은 긍정적인 조치라 생각된다. 그러나 예산을 계상하는 것 보다 더욱 중요한 것은 정부의 지속적인 안전 관리 강화 노력인 만큼, 조달 및 예산 관련 법 등에 안전 강화를 위한 제반 제도적 장치들을 마련하는 데에도 소홀함이 없어야 하겠다.♣