

# 지역개발 사업 성패 - 재원 확충이 가름한다

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원  
yspark@cerik.re.kr

**지**역개발 사업은 지역의 숙원 사업임에도 불구하고 다양한 요인에 의해 원활히 추진되지 않는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 지역개발 사업의 추진을 어렵게 하는 요인은 사업 수요의 적절성, 사업 주체의 리더십, 관련 기관 또는 단체 간의 갈등, 국가 또는 지자체의 예산 부족 등이 있다. 그런데 최근 들어 재원 부족이 지역개발 사업 추진의 가장 큰 걸림돌로 지적되고 있다. 본고에서는 지역개발 사업의 주요 재원에 대한 확충 방안을 검토해 보고자 한다.

## SOC 예산 안정적 유지 절실

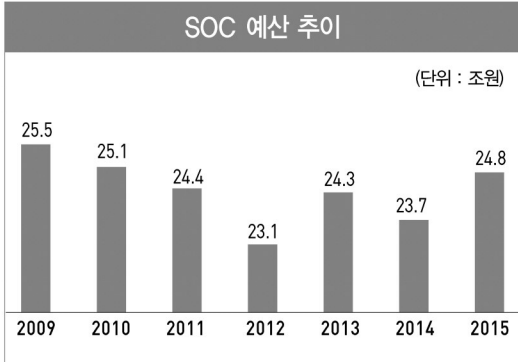
지역개발 사업을 추진하는 재원은 크게 중앙 정부의 재원, 중앙 정부의 보조와 함께 투입되는 지자체 재원, 민간 자본으로 구분할 수 있다. 이 세 가지 부분의 재원 확충에 관한 정책 과제는 다음과 같다.

첫째, 인프라 시설에 대한 중앙 정부의 직접 투자

를 확대해야 한다. SOC 예산은 도로, 철도, 항공·항만, 산업단지, 수자원, 물류, 지역 및 도시 등 국가와 지역 발전을 위한 핵심 인프라에 대한 중앙 정부의 직접 투자를 의미한다. 즉, 핵심 지역개발 사업의 원활한 추진을 위해서는 SOC 예산의 확대 및 안정적인 유지가 필요하다.

SOC 예산은 2004년 이후 2009년까지 지속적으로 증가해 오다가 2009년을 정점으로 다시 축소되었고, 2013년 이후부터 확대와 축소가 반복되고 있다. 2015년의 경우 경제 활력을 제고하기 위해 SOC 예산이 다시 확대 편성되었다. 향후 재정 운용의 방향을 정하고 있는 2014~2018년 '국가재정운용계획'에서는 SOC 예산을 지속적으로 축소할 계획이다. 보건·복지·고용은 2014년 106.4조원 규모에서 2018년에는 137.7조원으로 연평균 6.7% 확대되지만, SOC 예산은 2014년 23.7조원 규모에서 2018년 19.1조원으로 연평균 5.2% 축소할 예정이다.

## 특집 지역 인프라 확충과 지역경제 살리기



자료 : 각 연도 예산안.

SOC 시설은 단기간보다는 장기간에 걸쳐 공급되기 때문에 중장기적인 비전 아래 체계적이고 안정적인 재정 투자를 해야 한다. 특히, SOC 투자는 지역 균형 발전에 필요한 기반 시설을 공급함으로써 지역 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 일자리 창출, 경기 부양, 사회적 취약 계층의 참여 등이 다른 산업에 비해 우수한 것이 사실이다. 현재와 같이 저성장, 저물가, 저투자 기조로 한국 경제의 성장이 불투명한 상황에서 SOC 투자의 확대는 경제 활성화를 위한 유력한 대안 중 하나인 것은 분명하다.

SOC 재정 투자의 적정 수준을 유지하는 것과 더불어 안정적인 SOC 재원을 확보하기 위해 교통·에너지·환경세의 유지와 교통시설 특별회계의 재원 확대가 필요하다. 정부는 목적세인 교통·에너지·환경세를 2015년 12월 31일자로 폐지할 예정이다. 목적세의 존폐는 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성(case by case)에 의해 결정해야 한다. 즉, 우리나라의 교통 SOC가 충분히 확충되었을 때에 교통·에너지·환경세를 폐지하는 것이 합당하다. 이에 따라 교통·에너지·환경세는 최소한 국가 기간교통망 계획이 달성되는 2020년까지는 유지되는 것이 바람

직할 것으로 보인다.

또한, 교통시설 특별회계의 재원을 확대하고, 이를 교통 SOC 시설 투자에 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 외국의 경우 도로 손상에 따른 비용 부담 방식으로 차량중량세, 타이어세 등을 부과하여 교통시설의 투자 재원으로 활용하고 있는데, 우리도 이를 참고할 필요가 있다.

### TIF 방식 도입 등 재원 확충 노력도

둘째, 지방자치단체는 열악한 재정 여건으로 인해 주민들이 선호하는 지역개발 사업의 추진이 쉽지 않은 상황인바, 지자체가 자율적이며 책임감 있는 재정 운용이 가능한 자주 재원의 확충 방안이 마련되어야 한다. 지자체의 평균 재정 자립도는 2000년 59.4%에서 2014년 50.3%로 낮아지고 있다. 이같이 지자체 재정 여건이 악화되고 있는 것은 지역 경제의 침체, 중앙 편중적 재원 배분 구조, 지방세제의 낮은 세수 신장성, 지자체의 과세 자주권 미흡 등이 원인으로 지적되고 있다.

이에 따라 정부의 포괄 보조금 확대, 세원의 지방 이전 등이 모색되어야 한다. 또한 현행 국고 지원은 사업 유형에 따라 대체적으로 정률로 지원됨으로써 지자체의 재정 여건을 반영하지 못하고 있는바, 지자체의 재정 여건을 반영한 차등적인 국고 지원을 검토할 필요가 있다.

그리고 지역개발 사업의 재원 마련을 위하여 주로 미국에서 활용되고 있는 TIF(Tax Increment Financing) 방식의 도입을 연구할 필요가 있다. TIF는 미래에 발생될 세금 수입을 증권화한 금융 혁신의 한 방식으로 미래에 증가하게 될 재산세 등을 담보로 지방 채권을 발행하여 해당 지역의 도로

및 기타 인프라 시설에 필요한 재원을 조달하는 방안이다. 신도시 조성과 같은 지역개발 사업 추진시 도로 및 편의 시설 등의 인프라 구축에 필요한 재원을 TIF를 통해 조달할 수 있을 것으로 보인다.

**민간 투자 활성화 필요**

셋째, 민간 투자 활성화가 필요하다. 많은 지자체들은 지역개발 사업의 재원 조달 방식으로 민간 투자를 활용하고 있거나 적극 도입할 계획이다. 그런데 민간투자사업은 사업 운영에 따른 수익성 확보가 핵심적인 관건인데, 지방 경제의 침체로 수익성의 안정적 확보가 어려운 경우도 있고, 민간 투자를 유지하지 못하여 사업 추진 자체가 불투명한 사례도 있다.

과거 민간투자사업을 추진하는 과정에서 수요 예측의 부정확성, MRG 문제, 높은 통행료 등으로 인해 민간투자사업에 대한 부정적 여론이 형성되었고, 정부도 재정 방어적인 정책을 추진했다. MRG 폐지와 당초 MRG 수준의 인하, 사용자 인상 억제, 사업 재구조화 등의 규제 강화와 시장 내 과당 경쟁이 맞물려 수익률, 공사비, 운영비 등이 한계치 또는 그 이하로 낮아진 것으로 알려지고 있다.

우리나라의 민간투자사업은 2007년에 120개 사업, 11.2조원 규모의 투자가 있었으나 2013년에는 13개 사업에 4.4조원 규모로 대폭 축소되는 등 민간투자시장이 침체 국면에 처해 있다. 현재, 건설사와 재무적 투자자들은 민간투자사업에 대한 추진 열의가 2000년대 초반에 비해 저하되어 새로운 사업을 발굴하기보다는 지금 하고 있는 사업의 마무리에 집중하는 경향을 보이고 있다. 그런데 모든 사회 기반 시설의 건설과 운영을 재정사업으로 추진하기에는

재정적 한계가 있다. 시중의 유휴 자금을 생산적 인프라에 투자하고 민간의 창의와 효율을 공공재 시장에 활용하는 민간투자사업의 활성화는 필요하다. 특히, 지역개발 사업의 투자 재원으로서의 민간투자사업은 매우 중요하다.

민간 투자 활성화를 위한 정책 과제로 우선 민간 투자 대상 사업을 획기적으로 확대해야 한다. 현재, 민간투자사업은 「민간투자법」 제2조에서 열거하는 49개 사업으로 한정되어 있다. 만약 민간 투자가 필요한 사업이 신규로 발생하면 반드시 법률을 개정해야 한다. 이에 따라 급변하는 사회·경제적 환경 변화를 탄력적으로 반영하기 위해 현행 열거주의(positive system) 방식을 포괄주의(negative system) 방식으로 전환하는 방안을 검토해야 한다.

노후화된 학교, 교량, 터널, 도로, 철도 등 잠재적 위험 시설에 대한 안전진단과 함께 보수·보강 및 성능 개선을 추진해야 한다. 1·2종 시설물 중 준공된 지 30년이 지난 기반 시설물은 1,860개(건축물 제외)로 전체 1만 9,543개 중 9.5%를 차지하고 있으며 5년 후에는 2,921개(14.9%), 10년 뒤에는 4,211개(21.6%)로 급증할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 노후 인프라 시설에 대한 민간 투자 방식인 RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease) 및 RTO(Rehabilitate-Transfer-Operate)를 적극 추진할 필요가 있다.

지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이다. 지역개발 사업의 원활한 추진은 궁극적으로 지역 균형 발전과 국가의 경쟁력을 높일 수 있다. 또한 지역개발 사업을 추진하는 과정에서 지역 경기의 부양을 기대할 수 있다. 지역개발 사업의 보다 전향적인 재원 확보 방안이 적극 강구되어야 할 시점이다. CERIK