

2005~2009년 국가재정운용계획

- SOC 분야 -

- 2005년 3월 10일(목) 14:00~18:00
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획
SOC 분야 작업반

SOC 분야 작업반

반 장 기 획 예 산 처 : 경제예산심의관

한국개발연구원 : 박현 연구위원

반 원 기 획 예 산 처 : 건설교통예산과장

산업재정1과장

재 정 경 제 부 : 지역경제정책과장

해 양 수 산 부 : 항만정책과장

건 설 교 통 부 : 예산담당관

국 토 연 구 원 : 정일호 연구위원

한국철도기술연구원 : 양근율 수석연구원

한국해양수산개발원 : 정봉민 선임연구위원

서 울 대 학 교 : 김의준 교수

인 하 대 학 교 : 하헌구 교수

KDI국제정책대학원 : 김정호 교수

목 차

A. 임대주택공급 활성화 방안 : 임대주택공급 확대: 당위성과 한계, 그리고 전략	1
1. 서 론	1
2. 저소득층 주거실태	3
3. 공공지원 임대주택 건설실적 및 재고	7
4. 임대주택정책의 현황과 문제점	11
5. 임대주택공급 활성화 방안	20
 참 고 문 헌	30
참고자료	31
 B. 2005~2009년 SOC분야 재정운용방향	37
I. 그동안의 재정투자 분석	37
1. SOC 분야의 현황	37
2. 재정투자에 대한 성과평가	44
II. 정책 방향 및 재정투자 방향	47
1. 정책 방향	47
2. 재정투자 방향	48
3. SOC 분야의 5년 후 미래상	50
III. 부문별·사업별 투자계획	52
1. 전체 재정투자계획	52
2. 도로부문	53

3. 철도부문	54
4. 지하철부문	55
5. 항만부문	56
6. 공항부문	57
7. 주택부문	59
8. 수자원부문	60
9. 기타부문	61

C. 도로·철도간 투자재원 배분 및 해상교통수단 지원 65

1. 문제의 제기	65
2. 부문별 투자재원 배분 현황과 적정성	66
3. 철도 투자확대의 당위성 검토와 투자정책 방향	71
4. 연안여객선 지원 필요성 검토	77
참고문헌	80

A. 임대주택공급 활성화 방안

- 임대주택공급 확대: 당위성과 한계, 그리고 전략 -

정의철 (건국대학교 부동산학과)

1. 서 론

- 주택시장에 대한 정부개입의 근거는 효율과 형평의 측면에서 찾아볼 수 있음.
 - 효율 측면에서는 주택시장에서 발생할 수 있는 시장의 실패를 완화하고 주택부문에 대해 적절한 자원배분을 달성하기 위해 정부개입이 필요함.
 - 형평 측면의 정부개입은 시장을 통해 자력으로 주거문제를 해결할 수 있는 부담능력이 없는 소득계층에 대해 적절한 주거서비스를 제공하기 위한 목적으로 이루어짐.
- 저소득층을 위한 주택정책은 정부의 복지적 의무, 그리고 이를 통한 소득재분배와 같은 형평의 측면이 강조되고 있음.
 - 저소득층이 “사회적으로 합의된 최소한의 주거수준”을 자력으로 달성하기 어려우므로 이에 대한 정부지원이 필요하다는 것이 일반적인 견해임.
- 주택은 삶의 영위하기 위한 기본 요소로서 주거안정은 국민의 삶에 중요한 영향을 미침.
 - 근로자의 근로의욕을 북돋아주고 과도한 주거비용에 따른 임금 및 물가상승 압력을 해소함.

- 주택자산의 공평한 배분은 계층간 상대적 박탈감과 상호불신을 완화하고 사회통합과 경제발전을 촉진시킴.
- 따라서 대부분의 국가에서는 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경을 제공하는 것을 주택정책의 최상위 목표로 설정하고 있으며 공공지원을 통해 일정수준의 주거수준을 유지할 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하고 있음.
- 이러한 방향에 입각한 주택정책의 추진이 궁극적으로 사회통합과 경제발전을 도모할 수 있다는 깊은 신념에 기초하고 있음.
- 그동안 우리나라도 국민주거생활의 안정과 주거수준의 향상을 주택정책의 목표로 설정하여 왔음.
 - 주택의 양적 부족이 해결되지 못한 상황에서 주택부족문제의 해소가 선결과제가 되었던 것이 사실이었으며 지속적인 공급 확대정책 결과 2002년 말 전국의 주택보급률은 100%를 초과하였고 이에 따라 전반적인 주거수준은 향상되었음.
 - 그러나 불행하게도 계층간 주거수준의 격차는 크게 개선되지 않고 있음.
- 우리나라 저소득층 주택정책은 주로 공공임대주택 공급을 통해 수행되어 왔으며 현재 대부분의 저소득층 주택정책도 공공임대주택 공급위주의 정책이라고 볼 수 있음.
 - 수요자지원방식으로 전세자금융자제도가 시행되어 왔으나 재원의 규모 및 지원대상 가구 규모, 가구별 지원금액이 그리 크지 않아 제도 존재에 의의를 두어 왔음.

- 최근 국민기초생활보장법에 따라 주거급여가 지급되고 있으나 이 또한 지원규모가 현실적이지 못한 면이 큼.
- 정부는 2012년까지 국민임대주택 100만호와 10년 장기임대주택 50만호 등 총 150만호의 장기적 임대주택 공급을 계획, 추진중에 있음.
 - 이를 위해 재정 및 국민주택기금 등 공공자금이 60조원 이상이 투입될 예정이며 장기공공임대주택의 비율을 15%까지 높일 계획에 있음.
- 그러나 이러한 임대주택 공급 계획은 다양한 문제 및 딜레마에 부딪히고 있는 것이 현실임.
 - 임대주택 건설을 위한 택지확보, 정책대상계층의 부담능력, 수혜자선정의 적정성, 수혜자와 비수혜자간의 형평성, 사업주체의 재무구조, 지방자치단체와의 갈등 등의 문제가 존재.
- 따라서 정부의 임대주택 공급 정책이 저소득층 주거안정을 위한 프로그램으로 자리잡기 위해서는 다양한 문제들에 대한 심도있는 논의가 필요하며 이를 통해 효과적이고 실현성 있는 대안들을 모색, 추진해야 할 것임.
- 본 연구에서는 임대주택 공급에 있어서 현실적으로 나타나는 다양한 쟁점들을 검토하고 이에 기초하여 합리적인 정책 대안을 제시하고자 함.

2. 저소득층 주거실태

- 전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 소득계층간 주거수준은 개선되지 않고 있음.

- 2002년 국토연구원의 조사 결과에 따르면 소득 1분위 이하 가구의 평균 주거면적은 15.7평으로 전체 가구 평균인 21.2평의 74%
- 가구당 평균 사용방수도 전체 가구 평균인 3.5개의 77% 수준인 2.7개
- 소득 1,2분위 계층의 60% 이상은 단독, 다가구주택 등 상대적으로 열악한 주거환경을 가지고 있는 주택에 거주
- 보증부월세나 월세, 사글세 등 상대적으로 열등한 임차형태로 거주하는 가구 또한 34%~40%를 차지
- 주거시설 측면에서도 입식부엌, 수세식 화장실, 온수목욕탕 등이 제공되는 주택 거주 가구의 비율도 낮은 수준에 머무르고 있으며 상대적으로 노후화된 주택에 거주

<표 1> 소득계층별 주거실태

		1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하	계
주거면적평균(평)		15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2
평균방수 (개)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주택 유형 (%)	단독	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	아파트	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	연립주택	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	다가구주택	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	다세대주택	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	기타	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
점유 형태 (%)	자가	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	전세	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	보증부월세	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	월세	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	사글세	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	기타	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
주거 시설 (%)	입식부엌	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	수세화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	온수목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과년수(년)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

- 건설교통부(2003)의 주택종합계획에 따르면 소득 1분위에 속하는 저소득층은 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR은 6.7로 전체 평균 PIR보다 2배나 높음.
 - 이들 계층이 자력으로 주택마련이 거의 불가능하다는 점을 시사
 - 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR은 19.2로 외부보조 없이는 적절한 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있음을 보여줌.
- 2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 3,344천 가구로 전체 가구의 23.4%
 - 최저주거기준 미달가구는 현대식부엌 및 수세식화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,383천 가구(71.3%)로 가장 많음.
 - 면적기준 미달가구는 1,306천 가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496천 가구(14.8%)
 - 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176천 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보임.
- 일반가구와 최저주거기준 미달 가구의 주거수준은 주거면적, 주택 유형, 점유형태, 주거시설 등 모든 측면에서 상당한 차이가 존재
 - 최저주거기준 미달 가구의 평균 주거면적은 13.1평으로 일반가구의 68.5% 수준
 - 1인당 주거면적 및 방당 가구원수는 각각 6.2평, 1.23명으로 일반가구의 1인당 주거면적(7.3평) 및 방당가구원수(0.98명)와 비교할 때 최저주거기준 미달가구의 주거밀도 또한 상당히 열악한 상태

<표 2> 일반가구와 최저주거기준 미달가구의 주거수준 비교

		일반가구	최저주거기준 미달가구
가구수(천가구)		14311.8	3344.0
1인당 주거면적평균(평)		7.3	6.2
평균방수(개)		3.4	2.5
방당 가구원수(명)		0.98	1.23
주택유형 (%)	단 독	27.6	58.0
	아 파 트	36.6	6.0
	연 립 주 택	5.8	1.8
	다 가 구 주 택	22.0	25.8
	다 세 대 주 택	3.2	1.0
	오 피 스 텔	0.1	0.1
	기 타	4.5	7.3
점유형태 (%)	자 가	54.2	42.9
	전 세	28.2	22.5
	보 증 부 월 세	10.7	18.7
	월 세	2.0	5.9
	사 글 세	2.2	6.0
	기 타	2.8	4.1
주거시설 (%)	입 식 부 역	93.9	71.2
	수 세 화 장 실	87.0	29.1
	온 수 목 욕 탕	87.4	50.7
주택경과년수 (년)		13.3	22.2

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

- 이들 중 83.8%는 단독 및 다가구주택에 거주하여 일반가구의 단독 및 다가구주택 거주 비율인 49.6%에 비해 월등히 높음.
- 일반가구보다 자가거주율은 낮고 월세거주율은 2배 이상 높음.

- 주거시설도 매우 열악하여 수세식 화장실을 갖춘 주택에 거주하는 비율이 29% 밖에 되지 않으며 온수가 공급되는 목욕탕을 갖춘 주택에 거주하는 비율도 50% 정도
- 주택의 경과년수도 매우 높아(평균 22년) 대부분 노후주택에 거주
- 주거의 상향이동을 통해 전체 가구의 주거수준을 향상시키려는 중산층 위주의 주택정책이 충분한 효과를 얻지 못하고 있는 것으로 평가되고 있음.
- 건설교통부(2003)의 주택종합계획 자료에 따르면 최저주거기준 미달가구의 40.7%가 20년 이상을 같은 주택에 거주

3. 공공지원 임대주택 건설실적 및 재고

- 1982년 이후 약 1천 50만호의 주택이 건설되었으며 그 중 14.7%인 154만호가 공공지원 임대주택(사원임대주택 포함)으로 건설
- 이 중 공공임대주택(5년, 50년)은 100만여호, 영구임대주택은 19만여호, 사원임대주택은 7만여호, 그리고 국민임대주택이 19만여호를 차지

<표 3> 공공임대주택 건설실적

구분	건설실적	임대주택				
		소계(비율)	공공임대	영구임대	사원임대	국민임대
'82~'86	1,155,071	77,719(6.7%)	77,719	-	-	
'87	244,301	51,918(21.3%)	51,918	-	-	
'88	316,570	52,218(16.5%)	52,218	-	-	
'89	462,159	82,475(17.8%)	39,222	43,253	-	
'90	750,378	144,544(19.3%)	64,890	60,004	19,650	
'91	613,083	76,391(12.5%)	15,074	49,607	11,710	
'92	575,492	62,679(10.9%)	15,121	36,706	10,852	
'93	695,319	41,525(5.9%)	30,912	507	10,106	
'94	622,854	74,862(12.0%)	65,751	-	9,111	
'95	919,057	82,032(13.2%)	77,584	-	4,448	
'96	592,132	111,063(18.8%)	104,648	-	6,415	
'97	596,435	108,728(18.2%)	108,115	-	613	
'98	306,031	93,795(30.6%)	91,294	-	-	2,501
'99	404,715	109,417(27.0%)	89,107	-	84	20,226
'00	433,488	95,932(22.1%)	85,923	-	-	10,009
'01	529,854	102,557(19.4%)	66,980	-	350	35,227
'02	666,541	86,586(13.0%)	35,767	-	-	50,819
'03	585,382	86,005(14.7%)	12,977	-	-	73,028
합계	10,468,862	1,540,446(14.7%)	1,085,220	190,077	73,339	191,810

주: 공공임대 : 1982~91 장기임대, 1992~현재 공공임대.

자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

- 총주택건설에서 공공지원 임대주택이 차지하는 비율은 시기에 따라 다르게 나타남.

- 1996~2001년 기간동안에 건설된 공공지원 임대주택이 총 주택건설에서 차지하는 비율이 상대적으로 높음(총 주택건설의 15% 이상).
- 그러나 1998년 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세. 1998년의 총주택건설실적은 30만여호로 이중 공공임대주택이 차지하는 비율은 30.6%이었으나 이후 점차적으로 감소하여 2001년에는 20% 이하로, 2002년부터는 15% 이하
- 공공지원 임대주택의 구성을 보면 5년 및 50년 공공임대주택 건설의 비중은 감소하고 국민임대주택이 이를 대체
 - 국민임대주택은 1998년 2,500호 건설을 시작으로 2000년을 제외하고 꾸준하게 증가하였으며 특히 2001년 이후 빠른 속도로 증가
 - 계획목표(2003년 8만호, 2004년 10만호)에 어느 정도 근접한 수준으로 공급(2003년 7.3만호, 2004년 9.1만호)
- 사업주체가 민간부문인 공공지원 임대주택건설은 1997년 9만 1천여호로 가장 높은 실적을 보였으나 이후 지속적인 감소추세
 - '98~'99년 기간동안은 7만 9천여호, 2000년 6만 3천여호, 2001년 5만 9천여호, 2002년에는 2만 7천여호, 2003년에는 1만여호

<표 4> 사업주체별 공공임대주택 건설실적(1997~2003)

연도	합 계			장기(공공)임대주택			사원임대주택			국민임대주택	
	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공
'97	1,057	15,941	91,730 (84.4)	1,057	15,941	91,117	-	-	613	-	-
'98	160	13,958	79,677 (84.9)	160	11,457	79,677	-	-	-	-	2,501
'99	441	30,115	78,861 (72.1)	441	9,889	78,777	-	-	84	-	20,226
'00	1,714	30,953	63,265 (65.9)	1,714	20,944	63,265	-	-	-	-	10,009
'01	2,438	40,908	59,211 (57.7)	2,088	5,681	59,211	350	-	-	-	35,227
'02	4,033	55,403	27,150 (31.4)	1,831	6,786	27,150	-	-	-	2,202	48,617
'03	10,331	65,698	9,976 (11.6)	1,816	1,185	9,976	-	-	-	8,515	64,513

주: () 안은 총 건설호수 중 민간부분이 차지하는 비중임.

자료: 건설교통부(2004), 『주택업무편람』.

- 이에 따라 1998년 이후 공공지원 임대주택 건설에서 민간부분의 비중이 감소하고 지방자치단체와 주택공사와 같은 공공부분의 비중이 점차 증가
 - 2000년 민간부분에서 공급한 공공지원 임대주택은 총 6만3천 여호로 같은 해 건설된 임대주택의 65.9%를 차지.
 - 그러나 2001년에는 57.7%, 2002년에는 31.4%로 감소하였으며 2003년에는 11.6%에 불과
- 2003년 말 현재 우리나라 임대주택(공식부문)의 총 재고는 1,046,086 호로 전체 주택재고인 12,699천호의 약 8.3%

- 그러나 이 중 임대기간이 5년인 임대주택의 비율이 61.2%, 3년인 매입임대주택의 비율은 5.7%, 그리고 공공적 성격이 약한 사원임대주택의 비율이 4%나 차지
- 따라서 사실상 장기간에 걸쳐 임대가 가능한 공공적 성격의 임대주택의 비율은 30만 3천여호로 이는 전체 주택재고의 2.4%에 불과

<표 5> 공공임대주택 재고 현황(2003년 12월 기준)

영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거 환경 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간 /건축허가)	국민임대	사원임대 (5년/10년/50년)	매입임대 (3년)	계
190,077 (18.2%)	92,730 (8.9%)	640,031 (61.2%)	20,862 (2.0%)	42,392 (4.0%)	59,994 (5.7%)	1,046,086호

자료: 건설교통부(2004), 『주택업무편람』.

4. 임대주택정책의 현황과 문제점

1) 정책의 특징

- 장기간의 계획을 통해 정책을 추진한다는 측면에서 과거 임대주택정책과 차별성을 가짐.
- 2003~2012년까지 국민임대주택 100만호, 10년 장기임대주택 50만호 건설 계획.

<표 6> 국민임대주택 및 장기임대주택 공급계획

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10
장기임대 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6

- 정부 재정 투입으로 실질적인 저소득층 주택정책 수단으로의 자리매김 강화
 - I형(14~15평) : 재정(40%), 기금(40%), 입주자(10%), 시행자(10%)
 - II형(16~18)평 : 재정(20%), 기금(40%), 입주자(30%), 시행자(10%)
 - III형(18~20평) : 재정(10%), 기금(40%), 입주자(40%), 시행자(10%)
- 소득수준에 근거한 국민임대주택 규모별 입주계층의 차별화

<표 7> 국민임대주택 규모별 입주자격

구 분	입 주 자 격
전용 50㎡ 미만	무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자
전용 50㎡ 이상 ~ 60㎡ 이하	청약주택에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이 70% 이하인 자
전용 60㎡ 초과	청약저축에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자

2) 지원체계

- 공공임대주택 프로그램에 대한 지원은 택지지원, 금융지원, 세제 지원 등으로 구분
- 택지지원은 임대주택건설용지의 배분, 택지공급가격의 할인, 토지 수용권 부여 등을 통해 이루어짐.
 - 개발택지 중 일정비율 이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급
 - 임대주택 용지는 분양주택 용지에 비해 낮은 가격으로 공급
 - 임대사업자가 85㎡ 이하의 임대주택을 100세대 이상 건설하기 위하여 사업 대상 토지의 90% 이상을 매입한 경우에는 토지 수용권 부여

- 금융지원은 재정지원과 국민주택기금을 통한 지원으로 나누어짐.
 - 국민주택기금은 임대주택의 유형, 임대의무기간, 주택규모에 따라 차등 지원
 - 2005년의 경우 국민임대주택 건설에는 연이율 3%로 규모별로 차등화되어 호당 1,816만원~2,594만원을 지원
 - 공공임대주택 건설에 대한 지원은 규모별 차등화되어 60 m^2 이하 주택에는 연이율 3%로 호당 5,500만원까지 지원되며 60~85 m^2 주택의 경우에는 연 이율 4.5%로 호당 7,500만원까지 지원
 - 국민임대주택과 공공임대주택 모두 10년(임대의무기간이 10년 인 경우 15년) 거치 20년 상환조건
 - 매입임대주택은 연 이율 5.0%(공공기관은 3.0%)로 호당 6,000만원까지 지원되며 3년 이내 일시상환 조건
- 조세지원은 취득, 보유, 처분 등 전 단계에 걸쳐서 이루어지고 있음.
 - 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합 등의 부동산 취득·등기·등록에 대해서는 취득세·등록세가 면제
 - 공공단체·주택건설사업자 및 임대사업자 등이 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60 m^2 이하인 5세대 이상의 공동주택이나, 등록임대사업자가 임대할 목적으로 건축주로부터 최초로 분양 받는 전용면적 60 m^2 이하인 공동주택에 대해서는 취득세·등록세 면제
 - 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합·외국정부 등에 속하는 재산 및 토지에 대해서는 비과세

- 공공단체·주택사업자·임대사업자등이 과세대상 기준일 현재 5세대 이상을 임대목적으로 직접 사용하는 부동산 중 전용면적 40 m^2 이하인 영구임대목적의 공동주택용 부동산에 대해서는 재산세 및 종합토지세 면제
- 주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60 m^2 이하인 임대목적의 공동주택에 대하여는 재산세의 50%를 감면
- 전용면적 85 m^2 이하인 임대목적의 공동주택토지에 대해서는 0.3%로 분리과세
- 건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 매입임대주택 중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택(취득당시 입주된 사실이 없는 주택에 한함) 및 10년 이상 임대한 임대주택의 경우 양도소득세 전액 감면
- 5호 이상을 10년 이상 임대한 법인의 경우 법인세 특별부가세 면제

3) 문제점

(1) 건설을 통한 장기임대주택 150만호 공급의 실현성

- 임대주택의 대량 건설에는 이에 필요한 택지확보가 필수적임. 국민임대주택 100만호 건설을 위한 필요택지는 약 1억 4천만평 규모로 나타나고 있으나 정책대상계층(또는 수요계층)에 적절한 대도시 중심의 입지에 택지를 확보하는 데는 한계가 있을 것임.
- 참여정부 기간동안(2005~2007)의 필요택지 중 31.9%가 미확보되어 있으며 42.5%가 확보 중에 있음.
- 참여정부 기간동안의 필요택지가 확보된다 하더라도 참여정부 이후(2008~2012)의 필요택지의 확보는 더욱 어렵게 될 것임.

- 소요재원도 점차적으로 증가할 것으로 예상되며 이에 따라 재정 및 기금, 사업주체와 입주자의 부담도 증가할 것임.
- 건축비의 상승은 차치하고라도 택지가 무한정 공급될 수 있는 것이 아니므로 임대주택건설용지의 지속적 확보에 따라 대도시권을 중심으로 가용택지가 감소하면서 토지보상가격이 상승하게 될 것임.

(2) 국민임대주택 건설규모별 배분의 적정성

- 현행 계획에 따르면 국민임대주택 건설은 I 유형 30만호, II 유형 30만호, III유형 40만호를 계획하고 있으나 이러한 계획이 정책대상계층의 규모와 부담능력을 충분히 고려하여 수립된 것인지 명확하지 않음.
- 2003년 현재 기초생활수급자 가구 수(일반수급자)는 약 718천 가구로 현재의 영구임대주택 재고인 19만호를 제외하고라도 약 528천 가구가 잠재적 대상계층으로 남아있음.
- 영세민전세자금융자나 주거급여 등 간접지원제도가 현 상태에서 충분치 못한 점을 감안할 때 소형 국민임대주택 건설의 확대가 필요할 것임.

(3) 임대료 부담의 계층별, 지역별 적정성

- 당초의 임대보증금 및 임대료 산정기준에 의해 계산된 입주자의 편익은 규모가 클수록, 대도시일수록 증가하는 형태를 가지고 있는 것으로 분석되고 있음.
- 국토연구원(2004)에서 대한주택공사가 2004년까지 공급한 국민임대주택 자료를 통해 분석한 결과 입주자편익은 15평형에서 월 14만원, 19평형에서 월 19만원, 24평형에서 월 23만원으로 나타나고 있음.

- 입주 평형이 클수록 상대적으로 높은 소득계층이 입주할 수 있는 체계하에서 소득역진적이라고 볼 수 있을 것임.
- 동 자료는 또한 지역간 입주자편익의 비형평성을 언급하고 있음. 서울, 인천, 대전 등의 대도시지역에서의 입주자편익이 기타 지역에 비해 높게 나타났음.
- 이 문제는 최근 국민임대주택 임대보증금 및 임대료에 대한 고시가 개정되면서 규모계수와 지역계수가 도입되어 상당부분 완화될 것으로 예상되나 2005년 1월 21일 이후 최초로 입주자를 모집하는 임대주택부터 적용됨으로써 이미 공급된 임대주택의 경우에는 동일한 문제가 상존하게 될 것임.
- 또한 국민임대주택 입주가구와 비입주가구(입주자 편익 = 0) 사이의 동일 계층간 비형평성문제도 상존함.
- 이보다 더욱 중요한 문제는 임대보증금 및 임대료 산정시 입주자의 부담능력을 전혀 고려하지 않고 있다는 것임.
 - 현행 제도는 국민임대주택 평형별 대상계층의 선정에서 이미 소득수준을 고려하였으므로 동일평형(또는 동일계층)내에서의 소득편차는 그리 크지 않을 것임을 기본적으로 가정한 것으로 생각할 수 있음.
 - 그러나 동일계층 내에서도 소득편차가 충분히 나타날 수 있으며 특히 입주기간이 오래될수록 소득편차가 커질 가능성이 존재함.

(4) 사업주체의 공급규모와 공급목표와의 괴리

- 국민임대주택 공급의 90% 이상을 담당하고 있는 주택공사가 직면하는 문제는 현실적인 국민임대주택 수요자가 상대적으로 큰 규모와 고품질의 임대주택을 요구하고 있다는 것임.

- 건설비용의 상당부분을 부담해야 하는 사업주체의 입장에서는 수요자의 요구에 부응하는 임대주택을 공급해야 미분양 등에 따른 위험을 회피할 수 있으며 현금흐름을 안정적으로 만들 수 있음.
- 그 결과 2001~04년 기간동안 당초 국민임대주택 공급규모의 상한선을 넘은 임대주택 공급이 전체 공급량의 47%를 차지하고 이로 인해 사업주체의 부담이 증가
- 사업자 자금부담률도 공식부담률 10%를 훨씬 초과하는 20.7%

<표 8> 주택공사 국민임대주택 규모별 공급량

	2001년	2002년	2003년	2004년	총호수	실적비율 (%) (2001~04)	실적비율 (%) (2004)	계획비율 (%)
I형(14~15평)	98	-	106	1,724	1,928	4.13	6.67	30
II형(16~18평)	1,301	1,309	2,522	6,799	11,931	25.55	26.32	30
III형(19~20평)	338	289	2,674	7,594	10,895	23.33	26.39	40
기타(21평 이상)	1,289	6,204	4,732	9,721	21,946	46.99	37.72	-
계	3,026	7,802	10,034	25,838	46,700	100	100	100

- 사업주체의 비용부담이 증가함으로써 사업수익성이 악화되었음. 2003년 말까지 입주 완료된 국민임대주택 단지를 대상으로 한 임대주택사업의 순현재가치는 약 1,400억원 적자
- 아울러 최저소득계층에 대한 국민임대주택(I형) 공급이 계획 규모보다 매우 작게 공급됨으로써 최저소득계층의 국민임대주택 입주기회가 감소

(5) 입주자 관리의 문제

- 국민임대주택 입주 이후 소득의 변화에 따라 당초의 입주자격을 초과한 계층이 다수 거주
 - 국토연구원(2002)의 분석결과 경기도 지역 국민임대주택 입주자의 35% 정도가 입주자격 소득기준을 초과
 - 대한주택공사(2004)의 분석결과 수도권에서 21.7%, 비수도권에서 13.3%가 입주자격 소득기준을 초과. 소득기준 초과 가구주는 자영업인 경우가 상대적으로 높음.
- 자영업자의 경우 소득확인이 어려우며 소득기준 적용시 소득이외의 기타 자산보유상태가 고려되지 못하고 있다는 점에 기인함.
- 입주자격 소득기준을 초과하는 가구의 규모가 지속적으로 증가하는 경우 장기적으로 국민임대주택의 공급이 실질적으로 필요한 계층에게 제공되는 기회를 감소시키게 될 것임.
 - 결국 수혜받지 못하는 정책대상 가구를 위해 추가적으로 국민임대주택을 공급해야하는 문제를 초래

(6) 정책목표 및 기타 정책수단과의 연계성 부족

- 최저주거기준이 정책지표화 되었으나 국민임대주택의 규모별 공급배분이나 공급 대상 계층의 선정기준에는 이에 대한 고려가 없음.
 - 주택법이 개정됨에 따라 최저주거기준이 도입되었고 정책지표로 설정되어 2007년까지 100만 가구를 감축할 계획
- 또한 전세자금융자나 주거급여 등 간접지원제도가 국민임대주택과 어떠한 맥락을 가지고 연결되어 있으며 동일 소득계층에 대해 국민임대주택이 제공하는 편익이 간접지원제도를 통해 얻을

수 있는 편익과 유사하여 수평적 형평성이 유지되고 있는지 등에 대한 체계적 분석 요구

(7) 중앙과 지방사이의 역할 분담 미흡

- 국민임대주택 공급에서 지방자치단체의 기여도는 매우 미흡한 실정
 - 2003년까지 공급된 국민임대주택 중 지방자치단체가 사업주체가 되어 공급된 비율은 5.6%에 불과
- 통상적으로 지방자치단체의 참여 부진의 이유를 임대주택 건설과 저소득층 유입으로 인한 슬럼화, 교육환경 악화, 세수감소, 복지비 지출 증대로 이해하고 있으나 택지확보의 문제, 건설재원 부담의 문제 등도 중요한 이유임.
- 이유가 무엇이든 장기임대주택 공급계획이 쌍방의 유기적 협조 체계하에서 이루어지지 않음으로 인해 실행단계에서 문제가 노정되고 있다고 생각할 수 있음.

(8) 민간부문 임대주택 공급 저조

- 민간부문의 공공임대주택 공급은 지속적으로 감소되고 있음.
 - 1999년 총 공급량 중 72.1%를 차지하였으나 2003년 11.6%에 불과
 - 민간부문 공공임대주택 공급의 지속적 감소 이유는 그동안 주택매매가격의 지속적 상승에 따라 분양주택 건설사업의 수익성이 임대주택 건설사업의 수익성보다 월등하게 높았기 때문
- 최근의 주택가격 안정에 따라 민간부문의 분양주택 건설사업의 수익성이 어느 정도 감소하겠지만 분양과 임대간의 특성 차이로

임대주택 건설을 통해 분양주택 건설사업의 수익성을 극복하기는 어려운 과제일 것임.

- 건설된 주택의 시장성, 투자자금의 회수기간 등을 고려할 때 임대 의무기간이 길어질수록 수익성 차이는 더욱 커지게 됨.
- 장대원·박현주(2004)의 연구에서는 전용면적 18평, 5년제 공공임대주택과 동일규모의 공공분양 주택에 대한 수익성을 비교한 결과 임대주택의 순현재가치는 분양주택의 58% 수준에 불과하다는 결과를 제시
- 동일한 수준의 순현재가치를 확보하기 위해서는 상당 수준의 기금지원 증대, 이자율 감소, 표준건축비의 인상, 택지공급가격 할인 등이 필요하다는 결론임.
- 따라서 신속한 자본회전이 필요한 기존 건설기업보다 안정적 운영수익을 추구하는 장기성 자금을 운용하는 사업주체로 하여금 다양한 인센티브를 제공하여 임대주택 건설에 참여하도록 유도하는 것이 필요

5. 임대주택공급 활성화 방안

1) 기본방향

(1) 공공과 민간의 역할 분담

- 역할분담이 명확하지 않을 경우 특정 계층에 대한 중복 투자 또는 과소 투자 가능성이 높아 한정된 재원이 비효율적으로 사용될 우려
- 공공부문은 지불능력이 미약하여 시장기능을 통하여 일정수준 이상의 주거수준을 유지할 수 없는 계층에 대하여 복지적 차원에서 주거수준 향상과 주거안정 지원

- 그 이상의 계층에 대해서는 민간부문이 시장기능을 최대한 활용할 수 있도록 각종 규제를 완화하고 간접지원을 확대
 - 공공부문의 능력만으로 소기의 임대주택 공급 목적을 달성하는 데는 한계가 있음.
 - 특히 중산층 이상이 수요하는 임대주택을 공급하기 위해서는 민간활력을 최대한 활용해야 할 것임.

(2) 중앙과 지방의 역할 분담

- 공공부문이 담당해야 할 계층의 주거수준 향상과 주거안정을 위해서는 중앙정부의 역할이 강조될 수밖에 없으나 국민임대주택 공급 등 장기임대주택 공급정책이 중앙정부 주도로 추진되면서 지방자치단체의 현실이 제대로 고려되지 못한 측면이 있음.
 - 정책대상 계층의 입주에 적절한 택지확보의 문제나 공공주택 공급을 위한 가용재원의 문제 등은 지역마다 사정이 각기 다를 수 있음.
- 총량적 계획은 중앙정부가 담당하되 공급규모별 배분이나 입주 대상 계층의 선정 조건 등에 대한 결정은 지방분권의 차원에서 지방자치단체에 과감히 이양하는 것이 바람직
 - 주택문제는 지역적 특성이 강하게 반영되므로 지역의 특성에 따라 임대주택정책의 방향이 다를 수 있고 임대주택 건설유형이나 제반 지원수단의 효과도 다를 수 있음.
- 지방자치단체도 중앙정부가 제공하는 자원 이외에 일정수준의 재원을 부담함으로써 스스로의 주택역량을 강화할 필요가 있으며 지방세 감면 등을 통해 민간부문 임대주택 건설을 유도해야 함.

- 미국의 경우 1980년 후반 이후 중앙정부의 주택정책 재원 감소에 대처하기 위해 다양한 임대주택건설 관련 재원조달 및 지원방안을 개발 시행

2) 공공부문 임대주택 공급 활성화 방안

(1) 택지 및 재원

- 국민임대주택 및 장기임대주택 150만호 공급계획을 차질없이 추진하기 위해서는 택지확보가 필수적이며 가장 시급한 문제
 - 참여정부 기간 동안 국민임대주택 건설 필요택지 중 31.9%가 미확보된 상태
- 소기의 목적 달성하기 위해서는 확보된 택지를 최대한 활용할 수 있는 대안 마련 필요
 - 택지개발지구내 개발밀도를 적정한 수준으로 상향 조정하고 소형평형 건설비율을 상향조정하여 주어진 택지에서 공급되는 국민임대주택 물량을 확대
 - 소형평형의 비율의 상향 조정은 잠재적 소요계층이 존재하므로 이들의 부담수준을 낮추게 되면 입주여사가 충분할 것으로 판단되며 이들이 우선적으로 지원받아야 할 계층임.
- 건설비의 40%를 충당하고 있는 국민주택기금의 안정적 확보도 중요
 - 2002년 기준으로 향후 10년간 국민임대주택 건설에 약 22조 4천억원, 10년 장기임대주택에 26조 2천억원 등 총 46조 6천억원의 기금이 필요할 것으로 추정(국토연구원, 2003)

- 기금확보가 우려되는 경우 국민주택기금의 기본목적인 서민주거안정에 걸맞게 임대주택공급을 중심으로 기금운용체계를 전반적으로 개편해야 할 것임.

(2) 공급수단 다양화

- 택지확보문제를 고려할 때 건설을 통한 국민임대주택 공급이 유일한 대안은 아님.
 - 목표달성을 위해 건설물량에 치중하여 단기에 대단지건설 중심으로 대량의 임대주택이 공급되는 경우 슬럼화를 초래할 수도 있음.
 - 매입이나 간접지원제도를 활용하여 정책대상계층에게 적절한 주택을 제공하는 방안도 존재
- 주택공사의 국민임대주택 건설이 상대적으로 큰 규모 위주로 이루어졌던 이유 중의 하나는 소형평형에 대한 임대보증금 및 임대료 부과 수준을 만족하는 수요자가 많지 않았기 때문으로 이해할 수 있음.
 - 매입임대주택(특히 다가구)은 이러한 한계를 넘어서 최저소득계층에게 실질적인 혜택을 줄 수 있을 것임.
 - 또한 입지가 도시외곽이 아닌 기성시가지에 위치할 것이므로 접근성측면에서도 건설국민임대주택보다 양호할 것임.
 - 다만, 매입임대주택의 재고가 지속적으로 증가하는 경우 임대주택의 유지·보수, 입주자 관리 등이 밀집된 임대주택단지보다 어려워 관리의 비효율성이 초래될 가능성이 높으므로 이에 대한 대비가 필요함.

- 현재 공급된 매입임대주택 시범사업의 성과를 객관적으로 평가하여 확대 가능성 검토 필요

(3) 공급주체의 자금부담 완화

- 주택공사의 재무구조 악화는 수요자의 요구에 부응하여 20평형 초과 국민임대주택을 건설함으로써 인해 나타난 문제임과 동시에 소형평형에 대한 수요자가 많지 않았기 때문임.
 - 소형평형(유형 I)의 계획 공급비율은 30%이나 실제 4.13% 공급
 - 장기적으로 현재와 같은 추세로 건설이 지속되는 경우 공급주체의 재무구조는 극히 악화될 것임.
- 기본적으로 국민임대주택은 저소득층(평균소득 이하)을 위한 것이며 이를 위해 재정까지 투입된 정책이므로 현재의 지원조건으로 중형(20평 초과) 규모의 임대주택을 건설하는 것은 적절하지 않음.
 - 중형 국민임대주택 수요계층은 10년 장기임대주택 등 국민임대주택이외의 다른 방법을 이용하여 주거수준 향상을 모색할 필요가 있음.
- 국민임대주택의 최대 규모는 현재수준(20평)을 유지하되 20평 초과 국민임대주택의 경우 투입된 자체 자금만큼 국민주택기금에서 저리 장기상환 조건으로 지원하여 자금부담을 완화
 - 아울러 입주자의 임대보증금 및 임대료 수준을 시장임대료를 반영할 수 있도록 점진적으로 상향 조정하여 적은 규모 입주자와 차별성을 가질 필요가 있음.
- 일정기간 운영 후 현금흐름이 건전한 임대주택을 대상으로 유동화 시킬 수 있는 체계 구축

- 입주자의 소득수준을 고려할 때 유형 III을 대상으로 한 유동화를 우선적으로 검토

(4) 평형별 배분비율 및 재정지원조건 조정

- 저소득층에 적정한 소형 평형 건설 비율을 확대하고 이들의 부담수준을 낮추는 형태로 평형별 배분 비율과 지원조건을 조정
 - 간접지원제도의 규모가 높지 않은 점을 감안할 때 국민임대주택 공급이 저소득층 주거안정을 위한 가장 유효한 대안
 - 그러나 계획 물량의 40%가 상대적으로 높은 소득수준의 가구가 입주할 수 있는 유형 III으로 계획되어 있어 실질적으로 필요한 계층에 대한 고려가 미흡
- 유형 I의 공급비율과 재정지원 규모를 확대하고 유형 III의 공급비율과 재정지원 규모 축소
 - 예를 들어 유형 I의 비율을 30%에서 40%로, 재정지원 비율을 40%에서 45%로 늘리고 입주자 부담비율을 10%에서 5%로 감소. 유형 III의 비율은 40%에서 30%로 재정지원 비율은 10%에서 5%로 축소하고 입주자 부담비율을 40%에서 45%로 확대
 - 구체적인 비율은 유형별 국민임대주택 수요계층과 계획 재정 규모를 상세히 분석하여 현재의 정책대상 계층이 부담할 수 있는 범위내에서 결정
- 현재 유형 I의 공급비율이 적은 것은 임대보증금과 임대료에 이에 해당하는 계층의 부담수준보다 높기 때문으로 판단됨.
 - 대상계층에 적절한 부담수준으로 공급함으로써 과거 영구임대주택 프로그램의 전철을 밟지 않아야 할 것임.

- 아울러 입주자의 소득조건이 제대로 파악되지 않고 이에 따른 임대료 부과가 현실적으로 어려운 점을 감안할 때 소득계층간의 형평성을 제고시킬 수 있는 한 가지 방안일 것으로 판단

(5) 추가 검토 과제

- 국민임대주택 입주자 선정시 최저주거기준을 선정 조건으로 포함.
 - 현재 소득수준과 가구주 연령, 가구원 수, 노인 부양 여부, 특정 보호 계층, 청양저축 가입 회수 등이 고려되고 있으나 최저주거기준 미달 여부는 포함되지 않고 있음.
 - 최저주거기준이 이미 공표되었고 정부의 미달가구 감축 계획(2007년까지 100만가구 감축)도 존재하므로 최저주거기준 미달 가구를 선정 조건에 포함.
- 소득산정 기준 개선
 - 현재 명목소득에 기초하여 입주자를 선정함으로써 보유자산 등에 대한 고려 미흡
 - 국민기초생활 수급자 선정과 유사하게 보유자산에 대한 평가를 추가 도입하여 저소득층 정책의 일관성 확보
- 국민임대주택 임대기간에 대한 명확한 규정 필요
 - 임대기간 30년이 30년 동안 거주할 수 있는 것인지에 대한 규정을 명확히 하여 불필요한 오해를 사전에 방지
- 입주자격 상실 가구에 대한 효율적 관리시스템 구축
 - 입주 후 소득수준의 변화에 따라 입주자격을 상실하는 가구에 대한 처리대안 필요

- 추가 거주 기간, 임대보증금, 임대료 부과 요건 마련(현재 영구임대주택 입주자의 경우에도 동일한 문제 발생)
- 장기적으로 저소득층 주택정책 프로그램의 통합적 공급·운영 시스템 구축
 - 국민임대주택뿐 아니라 기존 영구임대주택, 공공임대주택과 전세자금융자 및 주거급여 등 간접지원정책 등이 계층간 형평성을 달성할 수 있도록 유기적으로 작동할 수 있는 시스템 구축
 - 건설원가에 기초한 임대보증금 및 임대료 산정기준을 정책대상 계층의 소득수준에 근거한 기준으로 변환할 수 있는 방안 모색

3) 민간부문 임대주택 공급 활성화 방안

(1) 국민주택기금 지원 기준 개선

- 민간부문이 활용할 수 있는 국민주택기금 지원 조건이 어느 정도 향상되었음에도 불구하고 지역, 임대의무기간 등에 대한 차별성이 고려되지 않고 있음.
 - 호당 용자한도액 - 전용면적 $60m^2$ 이하: 4,500만원(2004년) → 5,500만원(2005년)
 - 전용면적 $60\sim 85m^2$: 6,000만원(2004년) → 7,500만원(2005년)
 - 지역간 택지비 차이를 고려하지 않음으로써 기금배분에 지역 주택시장 여건이 반영되지 않음. 임대주택 수요가 상대적으로 많은 대도시를 중심으로 임대주택이 원활하게 공급되기 위해서는 택지비 차이를 반영할 수 있는 체계로 개선
 - 또한 임대의무기간의 장·단기에 관계없이 일정금액을 지원하고 있어 임대기간의 단기화를 초래할 가능성 존재

- 지역간 건설원가의 차이와 임대 의무기간이 기금지원 규모 및 이자율에 반영될 수 있도록 기금지원기준을 개선해야 할 필요
 - 택지비가 높은 지역일수록, 임대 의무기간이 길수록 기금지원 규모를 높이고 이자율을 낮추는 방식을 모색해야 함.

(2) 세제지원 기준 개선

- 임대주택 취득·보유 단계에서의 세제 감면 범위 확대
 - 전용면적 60~85 m^2 에 대해 일반과세 되고 있는 취·등록세 및 재산세의 일부를 감면할 수 있도록 검토(예: 취득세: 50%, 재산세: 25% 감면)
 - 전용면적 40~60 m^2 에 대해서는 종합토지세 분리과세비율을 0.3%에서 0.5%로 확대 검토
 - 주택거래 실거래가 과세 기조가 정착되고 있고 보유세에 대한 과표가 현실화되고 있으므로 세제 감면에 따라 지방자치단체 세수에는 커다란 변동이 없을 것으로 판단
- 세액공제 프로그램 도입
 - 저소득층용 임대주택을 취득 또는 건설시 사업주체의 소득세를 일부 공제
 - 이 경우 입주대상자를 정부에서 정한 기준에 따라 선정하여 정책효과를 제고해야 할 것임.
 - 미국의 연방정부 차원에서 운영되고 있는 프로그램으로 우리나라 실정에 맞게 수정하여 도입할 필요가 있음.

(2) 장기임대 기업형 임대사업 육성

- 우리나라 임대주택 사업은 주로 소규모 사업자에 의해 주로 운영되고 있음.
 - 2003년 현재 매입임대사업자 및 건축법 허가로 인한 사업자가 전체 사업자의 95% 정도를 차지하고 있으나 이들이 운영하는 임대주택 호수는 전체 임대주택의 27.8%에 불과하며 나머지 72% 정도는 주택건설사업자에 의한 임대주택
 - 주택건설사업자는 분양주택건설에 많은 비중을 두므로 분양사업의 수익성이 상대적으로 높으면 임대주택 건설을 기피하게 될 것임.
- 임대주택사업의 장기간 지속적으로 유지되기 위해서는 규모의 경제를 실현할 수 있고 장기간 자금운용이 가능한 사업주체가 민간부문을 주도해야 할 필요
 - 연·기금, 보험회사, REITs 등 안정적 운용수익을 선호하는 사업주체가 임대주택사업에 참여할 수 있는 방안 모색 필요
 - 임대주택사업 활성화 방안(2004. 11)을 통해 추진 중에 있으나 적정 수익률 보장이 관건

참 고 문 헌

건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

_____, 『주택업무편람』, 2004.

국토연구원, 『주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구 - 평가모델개발 및 사례분석을 중심으로』, 2002.

국토연구원, 『국민주거안정을 위한 주택정책 개편 방안 연구』, 2003.

_____, 『공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구』, 2004.

대한주택공사, 『국민임대주택 운영방안 연구』, 2004.

장대원·박헌주, “분양주택사업과의 수익성 비교를 통한 임대주택 지원정책 개선방안 연구”, 『주택연구』, 제12권 제1호, 한국주택학회, 2004.

참고자료

<표 A-1> 임대주택공급에 대한 택지지원 현황

임대용지 비율	<ul style="list-style-type: none"> - 택지지구내 공동주택건설용지의 40% 이상을 85m^2 이하의 임대임대기간 10년 이상 장기임대주택 건설용지로 우선 공급 - 국민임대주택 25% 이상, 10년 장기임대주택 5% 이상 포함
임대용지 가격	<ul style="list-style-type: none"> - 60m^2 이하: 조성원가의 60% - 60m^2 - 85m^2 <ul style="list-style-type: none"> 수도권: 조성원가의 85% 부산권: 조성원가의 80% 광역시: 조성원가의 70% 기타지역: 조성원가의 60%

<표 A-2> 공공임대주택 국민주택기금지원 조건

자금종류	호당용자 한도액(만원)	연이율 (%)	용자기간	비 고
- 국민임대 · 60㎡이하	1,816 ~ 2,594	3.0	10년 거치 20년 상환	- 지자체 · 주택공사에서 재정지원으로 건설하는 주택(임대기간 30년) - 호당용자 한도액은 주택규모별로 차등적용
- 공공임대 · 60㎡이하 · 60~85㎡	5,500 7,500	3.0 [6.0] 4.5 [6.0]	10년(임대의무 기간이 10년인 경우 15년) 이내에서 임대기간동안 거치 후 20년 상환	- 민간사업자 등이 건설하는 주택(임대 기간 5년 이상), 지자체 또는 주택공사 등이 건설하는 재개발사업지구내 세입 자용 임대주택(임대기간 50년) - 60㎡ 이하로서 지자체 또는 주택공사 가 건설하는 주택은 총사업비의 70% 까지 용자(임대기간 5년 이상) - []는 분양전환 및 입주자 대환시 금리
- 매입임대	6,000	5.0	3년 이내 일시상환	- 공공기관은 연 3.0% 적용 - 임대기간 동안 1년 단위로 연장가능 - 신규주택은 주택가격의 1/2내에서 지원 - 기존주택은 공공기관에 한하여 다음의 주택 종류별 지원한도 범위내에서 지원 • 다세대 : 세대당 2,000만원 • 다가구 : 가구당 1,500만원 (동당 12,000만원) • 단 독 : 4,000만원

<표 A-3> 임대주택에 대한 세제지원

세제별		규모별			감면근거
		40m ² 이하	60m ² 이하	85m ² 이하	
취득시 (시·도세)	취득세	면제	면제	일반과세	- 지자체별(각시·도) 감면조례 - 취득세 및 등록세는 임대를 목적으로 새로이 건축하거나 최초로 분양받는 공동주택에 한정
	등록세	면제	면제	일반과세	
보유시 (시·군세)	종합토지세	면제	분리과세 (3/1,000)	분리과세 (3/1,000)	
	재산세	면제	50% 감면	일반과세	
	도시계획세	면제	50% 감면	일반과세	

B. 2005 ~ 2009년 SOC분야 재정운용방향

I. 그동안의 재정투자 분석

1. SOC 분야의 현황

- 국가경쟁력 강화를 위해 SOC 투자를 지속적으로 확대해 왔음.
 - 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 SOC(사회간접자본)¹⁾ 즉 경제 활동의 기반을 제공하는 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통시설과 주택, 수자원, 산업단지, 물류시설 등을 적기·적소에 공급하여 국가경쟁력을 강화하고 국민의 삶의 질 향상에 기여하여야 함.
 - 정부는 그동안 SOC 부족을 타개하여 국가경쟁력을 강화하기 위해 SOC 분야 재정투자를 늘리고 민간자본투자 기반을 확충하는 등 많은 노력을 기울여 왔음.
 - SOC 시설 투자재원을 안정적으로 확보하기 위해 1994년부터 교통시설특별회계를 설치·운영해오고 있음.
- 1990년대 이후 SOC 시설 대폭 확충
 - 1990년대 이후 국가경쟁력 제고를 위해 교통시설에 지속적으로 투자함으로써 1990년도에 비해 4차선 도로연장은 3.8배, 항만하역능력은 2.6배, 공항운항능력은 1.5배 증가하는 등 우리나라 SOC 시설은 대폭 확충되었음.

1) 우리나라 예산 분류상 SOC(Social Overhead Capital; 사회간접자본) 분야는 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통시설과 수자원, 주택, 산업단지, 물류 및 지역개발 사업 등을 포함.

<표 1> SOC 시설 확충 추이

구 분	'90(A)	'04(B) ¹⁾	(B)/(A)	비 고
4차선 이상 도로연장(km)	4,823	18,290	3.79	단순연장 (‘90) 56,715→(‘04) 102,133
철도복선연장(km)	847	1,079	1.27	단순연장 (‘90) 3,091→(‘04) 3,135
고속도로연장(km)	1,559	2,923	1.87	
항만하역능력 (백만톤/년) ²⁾	190	501	2.64	“컨”시설 확보율 (‘90) 57.4%→(‘04) 63.9%
공항운항능력(천회/년)	1,331	2,012	1.51	예천공항 운항중단(‘04. 5)
주택(천호)	7,357	12,988	1.77	주택보급률 (‘90) 72.4%→(‘04) 102.2%

주: 1) 잠정집계치로서 2005년 3월 말 집계 완료 예정임.

2) 무역항 기준 수치.

□ 우리나라 SOC 시설은 OECD 국가 중 중위권 수준

○ OECD 국가와 비교하면, 국토면적당 도로연장은 28개국 중 15위, 국토면적당 철도연장은 21개국 중 13위로 중위권 수준이며, 1인당 GDP(23위)에 비해서는 상대적으로 높은 수준을 차지(한국개발연구원, 『우리나라 SOC 스톡진단 연구』, 2004. 3)

○ 세계 174개국의 패널자료(World Development Indicators, 2003) 분석 결과, 우리나라 도로 SOC 충족률은 2003년 기준으로 국제추세치(100)의 84%, 철도 SOC 충족률은 66% 수준으로 추정됨.

$$\text{※ 도로 SOC 충족률}_t = (\text{실제도로연장} / \text{국제추세치})_t \times 100$$

○ 교통개발연구원(2004. 9)은 그리스, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등 4개국의 1만불 도달시점의 평균스톡수준과 비교한 우리나라 '02년 도로 및 철도 스톡수준을 각각 63%와 50% 수준으로 평가

- 동일한 지표체계를 적용한 2004년 우리나라 도로스톡 비교치는 71.4%까지 증가

<참고> 도로 및 철도시설의 국제비교

항 목	인구	면적	경 작 가능지	1인당 GDP	도로연장	철도연장	도로밀도		경작가능지당 도로밀도		철도밀도		경작가능지당 철도밀도	
							km/ km ²	순위	km/ km ²	순위	km/ km ²	순위	km/ km ²	순위
단 위	1,000명	1,000km ²	%	경상US\$	km	km	km/ km ²	순위	km/ km ²	순위	km/ km ²	순위	km/ km ²	순위
기 준 연 도	2001	2001	2000	2001	1999/2000	2000/2001	1999/2000		1999/2000		2000/2001		2000/2001	
한 국	47,343	99	17.41	8,917	86,990	3,123	0.88	(15)	5.06	(13)	0.03	(13)	0.18	(12)
일 본	127,035	365	12.27	32,601	1,161,894	20,165	3.19	(3)	25.97	(2)	0.06	(11)	0.45	(1)
캐 나 다	31,082	9,221	4.94	22,343	901,903	..	0.10	(28)	1.98	(23)	..	..	..	..
멕 시 코	99,420	1,909	12.99	6,214	329,532	..	0.17	(25)	1.33	(28)	..	..	..	..
미 국	285,318	9,159	19.32	35,277	6,304,193	160,000	0.69	(18)	3.56	(18)	0.02	(20)	0.09	(18)
오스트레일리아	19,387	7,682	6.55	19,019	811,604	..	0.11	(27)	1.61	(26)	..	..	..	..
뉴 질 랜드	3,849	268	5.80	13,101	92,053	..	0.34	(22)	5.92	(12)	..	..	..	..
오스트리아	8,132	83	16.91	23,186	200,000	5,780	2.42	(4)	14.30	(5)	0.07	(8)	0.41	(3)
벨 기 에	10,286	33	24.83	22,323	148,216	3,471	4.52	(1)	18.19	(3)	0.11	(2)	0.43	(20)
체 코	10,224	77	39.88	5,554	55,408	9,365	0.72	(17)	1.80	(25)	0.12	(1)	0.30	(7)
덴 마 크	5,359	42	53.76	30,144	71,591	2,047	1.69	(7)	3.14	(21)	0.05	(12)	0.09	(19)
핀 란 드	5,188	305	7.18	23,295	77,900	5,854	0.26	(24)	3.56	(19)	0.02	(18)	0.27	(9)
프 랑 스	59,191	550	33.52	22,129	894,000	32,515	1.63	(9)	4.85	(15)	0.06	(9)	0.18	(13)
독 일	82,333	357	33.09	22,422	230,735	36,652	0.65	(19)	1.95	(24)	0.10	(3)	0.31	(5)
그 리 스	10,591	129	21.26	11,063	117,000	2,299	0.91	(14)	4.27	(16)	0.02	(19)	0.08	(20)
헝 가 리	10,187	92	49.84	5,097	188,203	7,729	2.04	(5)	4.09	(17)	0.08	(4)	0.17	(14)
아이슬란드	282	100	0.07	27,312	12,962	..	0.13	(26)	185.17	(1)	..	..	..	..
아 일 랜드	3,839	69	15.24	26,908	92,500	1,915	1.34	(11)	8.81	(8)	0.03	(15)	0.18	(11)
이 탈 리 아	57,948	294	27.15	18,788	479,688	16,499	1.63	(8)	6.01	(11)	0.06	(10)	0.21	(10)
룩셈부르크	441	..	..	42,041	5,189	..	..	..	..	..	..	..	..	..
네 덜 란 드	16,039	34	26.83	23,701	116,500	2,802	3.44	(2)	12.82	(6)	0.08	(5)	0.31	(6)
노 르 웨 이	4,513	307	2.88	36,815	91,454	..	0.30	(23)	10.36	(7)	..	..	..	..
폴 란 드	38,641	304	45.97	4,561	364,656	22,560	1.20	(13)	2.61	(22)	0.07	(6)	0.16	(15)
포 르 투 갈	10,024	92	21.75	10,954	68,732	2,814	0.75	(16)	3.45	(20)	0.03	(14)	0.14	(16)
슬로바키아	5,404	..	..	3,786	42,717	3,662	..	..	..	..	..	..	..	..
스 페 인	41,117	499	26.66	14,150	663,795	13,866	1.33	(12)	4.98	(14)	0.03	(16)	0.10	(17)
스 웨 덴	8,894	412	6.57	23,590	212,402	10,068	0.52	(20)	7.85	(9)	0.02	(17)	0.37	(4)
스 위 스	7,231	40	10.44	34,171	71,011	..	1.80	(6)	17.19	(4)	..	..	..	..
터 키	68,529	770	31.36	2,155	385,960	8,671	0.50	(21)	1.60	(27)	0.01	(21)	0.04	(21)
영 국	58,800	241	24.39	24,219	371,913	17,067	1.54	(10)	6.33	(10)	0.07	(7)	0.29	(8)
평 균	37,888	1,198	21.39	19,861	488,357	17,678	1.24	-	13.17	-	0.05	-	0.23	-

자료: World Bank(2003), *World Development Indicators CD-ROM*.

□ 재정투자 추이

- 경제활성화 및 물류비절감을 통한 국가경쟁력 강화를 위하여 1990년대 중반 이후 2000년까지 SOC에 대한 집중적인 투자가 이루어지다가 2000년 이후 재정투자증가율이 둔화
 - 1993~2000년 동안 SOC 예산증가율은 19.1%로서, 같은 기간 일반회계증가율 12.9%보다 현저하게 높은 수준
 - 1994년 교통시설특별회계의 설치로 SOC 투자재원 조달의 안정성이 높아지면서 SOC 분야 시설투자가 대폭 증가
 - 2000년 이후 사회복지 등 타 분야의 예산소요 증가에 따라, 2004년 SOC 분야 예산은 오히려 감소하였다가 2005년 1.8% 증가함(도로부문을 제외한 2005년 SOC 예산은 전년 대비 8.9% 증가).

<표 2> SOC 예산증가율 추이

(단위: %)

	1993~2005	1993~2003	1993~2000	2000~2003	2003~2005
SOC 예산	12.6	15.8	19.1	8.3	-1.9
교통시설부문	11.8	15.1	19.0	6.5	-3.0
기타부문	16.9	19.9	20.2	19.2	3.3
일반회계	10.9	12.0	12.9	10.0	5.5
GDP		9.5	10.3	7.6	

- 일반회계 및 GDP 대비 SOC 예산 비중은 2000년까지 증가하다가 그 이후 감소 및 정체
 - SOC 예산/일반회계: (1993) 10.7% → (2000) 15.6% → (2005) 12.9%
 - SOC 예산/GDP: (1993) 1.4% → (2000) 2.4% → (2003) 2.4%

<표 3> SOC 부문별 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

부 문	1993	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005(계획)
SOC(A)=(B)+(C)	40,821	54,662	138,866	148,022	155,855	176,568	167,163	169,819
교통시설부문(B)	35,884	48,824	120,971	125,714	130,068	146,295	136,212	137,542
도 로	21,049	28,396	73,410	80,832	78,602	87,961	81,154	76,605
철 도	5,516	6,327	18,426	21,363	26,914	30,167	25,298	25,449
지하철	3,800	6,500	11,749	9,190	8,164	7,098	8,675	13,030
공 항	1,959	3,200	7,410	3,549	3,119	3,785	3,617	4,005
항 만	3,560	4,351	9,642	10,587	12,926	16,718	16,724	17,599
물 류	0	50	334	193	343	566	744	854
기타부문(C)	4,937	5,838	17,895	22,308	25,787	30,273	30,951	32,277
수자원	3,272	3,920	10,872	12,767	11,297	14,285	14,773	13,945
지역개발	633	734	1,589	1,628	2,681	1,749	1,734	3,057
대중교통지원	0	0	522	462	1,130	1,332	60	131
산업단지	1,032	1,184	3,367	3,087	3,148	3,781	3,658	3,866
주 택	0	0	1,545	4,364	7,531	9,126	10,226	10,778
산업기반신보							500	500
일반회계(D)	380,500	432,500	887,363	991,801	1,096,298	1,181,323	1,201,394	1,315,110
(A)/(D)(%)	10.7	12.6	15.6	14.9	14.2	14.9	13.9	12.9
(B)/(D)(%)	9.4	11.3	13.6	12.7	11.9	12.4	11.3	10.5
GDP ¹⁾ (E)	290,756	340,283	5,786,645	6,221,226	6,842,635	7,213,459		
(A)/(E)(%)	1.4	1.6	2.4	2.4	2.3	2.4		
(B)/(E)(%)	1.2	1.4	2.1	2.0	1.9	2.0		
국민주택기금 ²⁾	32,786	40,208	93,222	112,974	79,328	91,040	102,823	105,638

주: 1) 주요 국제기구에서 채택한 국민계정 편제기준(SNA)을 적용한 수치임.

2) 일반지출 기준(2003년까지는 실적치).

□ 통합재정 대비 SOC 재정투자비중을 통계 구득가능한 OECD 국가들과 비교하면 높은 수준임.

- 우리나라의 경제사업비중은 높고 사회보장 및 복지분야 예산 비중은 낮은 수치를 보임.
- 우리나라 GDP 대비 SOC(수송 및 통신) 분야의 투자비중은 2001년 2.6~3.0%로서 미국, 프랑스, 영국, 캐나다 등에 비하여 높은 수준을 보임.

<표 4> 일반정부 재정지출의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	미국 (2000)	독일 (1996)	프랑스 (1993)	영국 (1998)	캐나다 (2001)	한국 (2000)	한국 ¹⁾ (2001)	한국 ²⁾ (2001)
일반공공행정	2.8	2.4	4.0	1.9	2.0	2.4	2.5	4.0
국 방	3.0	1.3	2.5	2.7	1.1	2.8	2.7	2.9
공공질서 및 안전	1.7	1.5	0.8	2.5	2.0	1.4	1.6	1.1
교 육	7.5	4.4	5.2	4.5	8.3	4.0	4.4	4.2
보 건	7.0	8.8	10.2	5.6	7.0	0.3	0.3	0.2
<u>사회보장 및 복지</u>	8.0	21.5	19.7	16.7	12.9	<u>4.2</u>	<u>4.9</u>	<u>3.3</u>
주택건설 및 지역사회개발	0.8	2.1	2.9	1.4	1.0	1.5	1.5	2.2
오락·문화·종교	0.4	0.8	1.0	0.5	1.0	0.6	0.6	0.2
경제사업	3.0	5.4	4.6	2.2	4.5	5.6	6.4	7.6
연료 및 에너지	0.0	0.1	0.5	0.0	0.4	0.2	0.2	0.4
농림수산·수렵	0.7	0.6	0.1	0.2	0.8	1.6	1.9	1.7
광업·제조업·건설업	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0	0.5	0.7	1.2
<u>수송 및 통신</u>	1.9	2.4	0.8	0.8	1.9	<u>2.7</u>	<u>3.0</u>	<u>2.6</u>
기타경제사업	0.5	2.0	3.0	1.1	1.4			1.7
주분류외 지출	4.4	8.4	5.1	9.4	7.8	0.5	0.7	3.0
이 자	2.4	2.4	2.7	3.3	2.5			

주: 1) 한국의 일반정부 자료는 『국민계정』(한국은행)의 ‘일반정부의 목적별 주요 지출’을 합산하여 구하였음.

2) 중앙정부 통합재정 기준.

3) 외국 자료는 IMF의 *Government Finance Statistics Yearbook*(2002)에 제시된 중앙정부·주정부·지방정부의 기능별 지출을 합산하여 구하였음.

□ SOC 재정투자 대비 민간투자의 비율은 증가 추세

- 민간투자/SOC 재정투자비율: (1998) 4.7%→ (2000) 7.1%→ (2004) 15.1%

<표 5> SOC 재정투자 대비 민간투자비중 추이

(단위: 억원, %)

	1998	2000	2001	2002	2003	2004
민간투자(A)	5,293	9,871	5,924 ¹⁾	16,532	21,193	25,194 ²⁾
SOC 재정투자(B) ³⁾	111,755	138,866	148,022	155,855	176,568	167,163
(A)/(B)(%)	4.7	7.1	4.0	10.6	12.0	15.1

주: 1) 2000년 신공항고속도로 완공에 따른 일시적 감소.

2) 계획치.

3) 중앙정부 투자액.

□ 도로부문에 대한 높은 투자비중

- SOC 예산 중에서는 도로부문의 비중이 가장 크며, 그 다음이 철도(지하철 포함), 항만, 수자원의 순서를 보임.

<표 6> 교통시설부문별 재정투자비중

(단위: %)

부 문	1993	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005(계획)
도 로	58.7	58.2	60.9	64.4	60.6	60.4	59.9	56.0
철 도	15.4	13.0	15.3	17.0	20.7	20.7	18.7	18.6
지하철	10.6	13.3	9.7	7.3	6.3	4.9	6.4	9.5
공 항	5.5	6.6	6.1	2.8	2.4	2.6	2.7	2.9
항 만	9.9	8.9	8.0	8.4	10.0	11.5	12.3	12.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2. 재정투자에 대한 성과평가

- 국가 기간교통시설 확충으로 인적·물적자원의 이동성을 제고
 - 국가간선도로망 체계의 골격을 형성
 - 고속도로연장 증가: (1993) 1,602km → (2004) 2,923km
 - 2004년 4월, 경부고속철도 1단계 및 호남선 전철화 구간 개통으로 전국 반일 생활권에 진입
 - 서울~부산: 4시간 10분 → 2시간 40분(1시간 30분 단축)
 - 서울~목포: 4시간 43분 → 2시간 58분(1시간 45분 단축)
 - 2001년 3월, 인천국제공항 개항으로 국제수송능력을 획기적으로 증대
 - 운항가능횡수: 24만회
 - 여객수송능력: 3,000만명
 - 화물수송능력: 270만톤
- 국내기업의 수출경쟁력 제고 및 국민의 삶의 질 향상
 - 교통부문에 대한 투자를 통한 도로애로구간(교통량이 적정용량을 초과하는 구간) 증가억제 및 항만체선율 하락 등으로 국내기업의 수출경쟁력을 제고
 - 도로애로구간: (1991) 1,770km → (1996) 3,952km → (2004) 2,907km
 - 부산항 체선율: (1992) 4.1% → (1996) 9.3% → (2003) 1.4%

○ 사회기반시설의 적기 확충으로 국민의 삶의 질 향상과 지역균형 발전에 기여

- 주택보급률: (1990) 72.4% → (2000) 96.2% → (2004) 102.2%

- 댐 용수공급능력: (1993) 9개, 93억톤 → (2004) 25개, 112억톤

- 개발촉진지구 지정: (1996) 7개 지구 → (2004) 35개 지구

□ 투자효율성 및 SOC 부문간 적정배분이 미흡

○ 도로부문의 투자비중이 여전히 높고 투자효율성의 극대화 미흡

- 지역 간 도로 우선투자로 인한 도시 내 교통혼잡 지속

<표 7> 도로의 교통혼잡비용 (2002년)

(단위: 십억원)					
	전국	지역간 도로 ¹⁾	도시내 도로 ²⁾	GDP (조원)	GDP 대비 비중(A/B, %)
혼잡비용	22,135	9,151	12,984	596.4	3.71

주: 1) 고속도로, 국도, 지방도.

2) 특별시, 광역시, 시도.

자료: 설재훈, 박인기(2003), 『2002 전국교통혼잡비용 산출과 추이 분석』, 교통개발연구원.

<표 8> 도로 유형별 연장 변화 및 투자액

(단위: km, 억원)						
	고속도로	국도	특별·광역시도	지방도	시·군도	계
1990(A)	1,551	12,161	12,298	10,672	20,033	56,715
2003(B)	2,778	14,234	17,130	17,485	45,625	97,252
B/A	1.79	1.17 ¹⁾	1.39	1.64	2.28	1.71
투자액 ²⁾	23,348	64,613	16,674	16,096	28,009	148,740
비중(%)	(15.7)	(43.4)	(11.2)	(10.8)	(18.8)	(100.0)

주: 1) 4차로 국도연장은 (1990) 924km → (2003) 4,361km로 4.72배로 증가.

2) 고속도로와 국도는 2003년 기준, 특별·광역시도, 지방도, 시·군도는 2002년 기준.

자료: 1) 건설교통부(2003), 『건설교통통계연보』.

2) 기획예산처, 내부자료.

- 국도시설의 고급화로 km당 건설공사비('90년 가격 기준)가 3.8 배로 증가(1990년 16.4억원→ 1999년 73.0억원 → 2003년 60.2 억원)
- 분산투자로 완공이 지연되거나, 국지적 도로투자로 인하여 교통 네트워크의 완결성이 낮아 투자의 효율성 제고에 미흡
 - 2004년 일반국도 건설비는 1조 2,789억원으로 168구간 사업을 추진. 구간당 연간 76억원 투자로 1년에 0.6km 공사(국도 4차로 확장공사비 130억원/km)에 불과
- 저소득층 주거문제가 상존하고 있고, 치수관리체계가 미흡하여 정주 환경의 불안정이 지속되는 지역이 존재
 - 장기임대주택비율이 4.3%로서 선진국수준(7~40%)에 미달
 - 기상이변으로 인한 집중호우 등으로 대규모 홍수피해 발생
 - 전국 하천개수율²⁾은 (2004) 78.4%, 낙동강수계 개수율은 70.6%로서 수해발생에 취약
 - 1990~2003년 홍수피해: 인명피해 138명, 재산피해액 1.35조 원, 침수면적 56,502ha

2) 제방이 필요한 하천연장 대비 제방연장.

II. 정책 방향 및 재정투자 방향

1. 정책 방향

- SOC 분야에 대한 재정투자 확대요인이 존재하나, 과거와 같은 재정투자 확대 추이를 유지하기 어려운 여건
 - 인적·물적자원의 이동성 제고를 통한 경제성장의 지원, 행정중심복합도시, 지역균형발전 등 국정과제의 뒷받침, 주거안정 및 안전시설 확충 등 국민생활편의 증대 욕구에 대응하기 위한 재정투자 확대 요인이 존재
 - 우리나라 경제가 저성장 구조로 이행함에 따라 세입증가율 둔화가 예상되는 반면, 사회복지분야에 대한 지출소요는 급속히 증가하는 추세에서 SOC 분야 재정투자 확대가 여의치 않은 상황
 - 모든 분야에서 재정투자 효율성 제고가 재정운용의 핵심과제로 대두
- SOC 재정투자증가율을 적정수준으로 조정하고 투자재원을 다변화
 - 그동안 과감한 재정투자로 SOC 시설이 상당 부분 확충되어 SOC 절대부족 상황은 해소된 것으로 평가됨.
 - 어느 정도 시설확충이 이루어진 도로와 수요가 부족한 지방공항의 투자규모를 조정하는 등 SOC 재정투자증가율을 적정수준으로 조정하되, 필요한 SOC 시설이 적기에 완공될 수 있도록 민간자본 투자기반을 확충하는 등 투자재원을 다변화

- 동북아물류중심 건설 및 삶의 질 향상을 위한 투자를 확대
 - 국가경쟁력 제고를 위한 신항만, 국제공항 등의 물류기반시설을 적기에 확충
 - 서민층의 주거안정 및 풍수해 예방을 위한 투자 등 삶의 질을 높이기 위한 SOC 시설에 대한 투자는 지속적으로 확대

2. 재정투자 방향

- SOC 부문간·부문내 우선순위 조정을 통한 재정투자의 효율성 제고
 - SOC 투자규모 증가추세의 억제가 불가피한 여건에서 투자효율 극대화를 위하여 SOC 부문간·부문내 우선순위를 조정
 - 상당수준 시설이 확충된 도로·지방공항에 대한 투자비중을 축소하되, 도시교통난 완화를 위한 국도대체우회도로, 산업 경쟁력을 제고할 수 있는 산업단지 진입도로 등에 대한 투자는 확대
 - 기존의 신규시설 공급중심의 투자에서 시설관리의 효율성 제고 및 수요관리정책 강화, 안전 및 환경을 중시하는 방향으로 투자 패턴을 전환
 - 한반도를 동북아 물류중심으로 육성하기 위하여 항만시설을 적기에 확충할 수 있도록 지원
 - 철도부문은 현재 추진중인 사업에 대해서는 완공사업 위주로 집중 투자하되 민간자본유치를 추진하고, 항만부문은 물동량 재추정 결과와 표준하역능력 상향조정으로 인한 투자소요 감소 요인을 투자계획에 반영

□ 국정과제 추진을 적극 뒷받침

- 동북아시대 기반구축 및 국가경쟁력 제고 등 국정과제 추진을 적극 뒷받침하기 위해 신항만·국제공항 등 국제간 교통시설을 적기에 확충하고, 경제자유구역 기반시설 확충 및 행정중심복합도시 건설이 차질 없이 추진될 수 있도록 지원

□ 국민의 생활편익 증대 및 삶의 질 제고

- 생활패턴 변화에 따른 국민들의 요구에 부응함으로써 국민생활의 편익 증대와 삶의 질을 높이기 위해 서민층의 주거안정 및 풍수해예방 관련 재정투자는 지속적으로 확대

- 장기임대주택비율: (2004) 4.3% → (2009) 11.9% → (2012) 15.0%

- 하천개수율: (2004) 78.4% → (2009) 92.0% → (2011) 100.0%

□ SOC 투자재원의 다변화

- SOC 재정투자규모 조정에 대응하여 연기금 등 민간투자를 적극 유치하는 등 SOC 투자재원을 다변화하여 필요한 SOC 시설이 적기에 공급될 수 있도록 조치
- BTO 방식에 추가하여 BTL 방식을 통한 SOC 투자재원 조달³⁾
- 공기업 자체자금을 활용한 SOC 투자재원 조달

3) BTL(Build-Transfer-Lease) 방식이란 사회기반시설 건설을 위한 민간투자사업의 한 방식으로 민간사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)하여 국가나 지자체로 소유권을 이전(Transfer)한 후, 국가와 지자체에게 시설을 임대(Lease)해준 대가로 운영기간 동안 “국채수익률+알파” 수준의 수익률이 반영된 시설임대료(리스료)와 국가와 지자체로부터 위임받은 시설운영에 소요되는 운영비를 합한 정부지급금을 통해 투자금을 회수하는 방식.

□ 교통수요의 효율적 관리

- 시설공급을 통한 교통혼잡 해소에는 한계가 있는 만큼 SOC 시설 사용요금 현실화로 수익자부담원칙을 강화하는 등 교통수요관리 정책을 통하여 재정투자 효율을 제고

- 1991~2002년 동안 차량등록대수는 424.8만대에서 1,394.9만대로 3.3배 증가하고, 같은 기간 교통혼잡비용은 4.6조원에서 22.1조원으로 4.8배로 증가('05. 2. 자동차등록대수 1,500만대)

□ 완공위주의 투자

- 신규사업 과다추진에 따른 분산투자를 지양하고, 선택과 집중에 의한 완공위주의 투자를 통해 효율성을 제고

3. SOC 분야의 5년 후 미래상

□ 21세기 동북아 물류중심으로 부상

- 부산신항, 광양항 등 컨테이너항만 및 인천국제공항을 국제적인 항만·공항으로 육성하는 등 국제수준의 물류거점시설을 완비하여 21세기 동북아 물류중심으로 부상할 것으로 기대됨.

- 부산항 체선율: (1996) 9.3% → (2003) 1.4% → (2008) 0.0%

□ 전국이 한나절 생활권으로 통합

- 도로·철도 등 교통시설에 대한 지속적인 투자로 경부고속도로 확장 및 중부내륙고속도로 연결, 경부선·호남선 전철화 완료 등으로 전국은 「고속간선교통망」이 구축되고, 전국 주요 도시가 4시간 이내로 연결되어 한나절 생활권으로 통합될 것임.

□ 서민층 주거복지의 획기적 개선 및 교통사고 대폭 감축

○ 국민임대주택 100만호 계획 중 2009년까지 70만호가 건설 또는 건설승인되어 서민층의 주거복지수준이 획기적으로 개선되고, 교통안전시설의 확충으로 교통사고율이 대폭 감축

- 장기임대주택비율: (2004) 4.3% → (2009) 11.9% → (2012) 15.0%

- 자동차 1만대당 사망자: (2004) 3.9명 → (2009) 1.8명

□ 항구적인 수해방지기반 마련

○ 낙동강수계 등 피해빈발지역에 대한 집중투자로 항구적인 수해방지기반을 마련

- 전국 하천개수율: (2004) 78.4% → (2009) 92.0% → (2011) 100.0%

<표 9> 지표로 본 5년 후의 모습

구 분	2004	2009 ¹⁾	비 고
• 고속도로연장 (4차선기준, km)	3,299	4,214	중부내륙(대구~영동고속도로) 연결완료('04), 경부고속도로 94% 확장 완료('09)
• 철도 전철화율(%)	41.6	58.1	경부선·호남선 전철화 완료('06 완료, 속도 40% 개선)
• 항만하역능력(백만톤/년) ²⁾	500	865	부산 22선석, 광양 24선석 완공
- 부산항 체선율(%)	1.4 ³⁾	0.0	
• 하천개수율(%)	78.4	92.0	낙동강수계 개수율: ('03) 68% → ('09) 92%
• 장기임대주택비율(%)	4.3	11.9	국민임대주택 52만호 건설

주: 1) 부처 자체계획으로 추후 조정될 예정임.

2) 항만하역능력은 무역항 기준임.

3) 2003년 기준 통계.

Ⅲ. 부문별 · 사업별 투자계획

1. 전체 재정투자계획

□ SOC 연평균 재정투자증가율을 조정

- 그동안 과감한 재정투자로 SOC 시설은 크게 확충되었고, 사회 복지 등 여타 분야의 증액요인 등을 감안, SOC 재정투자규모는 계속 증가시키되 증가율은 적정수준으로 조정하고, 민간자본 투자기반을 확충함으로써 필요한 SOC에 대한 투자를 지속

<표 10> SOC 분야 재정투자계획

(단위: 조원, %)

구 분	2004 ¹⁾	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	연평균 증가율
계	27.0	27.6	28.6	29.6	30.6	3.2
예 산	16.7	17.0	17.4	18.6	19.7	4.2
기 금	10.3	10.6	11.2	11.0	10.9	1.4

주: 1) 2004년과 2005년 자료는 최근 자료로 수정.

자료: 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』.

- ※ 2004~2008년간 전 분야 예산 및 기금의 연평균증가율은 6.3% 수준

□ SOC 부문 간 투자재원 배분을 조정

- 상대적으로 많이 확충된 도로는 건설중인 사업의 완공과 산업단지 진입도로 등 국가경쟁력 관련 사업 중심으로 지원
- 동북아 물류중심 구축을 위한 항만시설의 적기 확보를 위하여 항만에 대한 투자를 지속

- 동북아 교통거점 확보를 위한 인천국제공항에 대한 투자는 지속
- 수송실적의 증가가 미미한 철도부문에 대한 투자확대를 위해서는 획기적인 수요진작책 병행 필요
- 주택 및 치수사업에 대한 투자확대
 - 서민층 주거안정을 위한 주택부문과 반복되는 풍수해의 항구적 예방을 위한 수자원부문에 대한 투자비중은 지속적으로 확대
- 주요 국정과제 추진을 지원
 - 동북아경제중심 구축, 경제자유구역 활성화, 행정중심복합도시 건설 등 국정과제가 차질 없이 추진될 수 있도록 지속적인 재정 투자를 뒷받침

2. 도로부문

- 고속도로·국도 완공위주 투자
 - 고속도로는 국가기간망으로 조기에 완공 가능한 사업에 우선 투자하고, 국도는 완공위주 및 정체구간 중심의 선별적 집중투자과 시급성이 낮은 사업은 공기를 연장하고 신규 착공사업은 축소
- 국대도 및 광역도로 투자확대
 - 도시지역의 교통난 해소를 위해 국도대체우회도로 및 광역도로 건설에 대한 투자를 확대하고, 국가지원지방도는 시급성이 낮은 사업의 투자규모를 축소하고 완공위주의 효율적 투자가 되도록 유도
- 기존도로의 효율성 제고 및 안전개선
 - 기존도로의 활용성을 높이기 위한 도로관리시설 투자의 강화

- 교통사고 감축 등을 위해 유지보수 및 안전개선에 대한 투자는 확대

3. 철도부문

□ 장거리·대용량 수송, 대도시권 통근·통학 수송분야 역할 제고

- 철도투자를 지속하여 철도의 장점을 활용할 수 있는 장거리·대용량 수송, 대도시권 통근·통학 수송분야에서 철도의 역할을 제고할 필요

- 철도의 수송분담률 제고를 위한 운영 개선대책 마련 시급

□ 고속철도사업은 향후 투자계획을 검토

- 경부고속철도 2단계 사업(대구~부산)은 1단계 개통 이후 사회경제적 여건변화 및 교통수요 변화 등을 토대로 성과평가를 실시
- 호남고속철도사업은 국무총리가 지적한 경부고속철도의 문제점 분석결과 및 기본계획수립 내용 등을 종합적으로 고려하여 사업규모·방법 등을 결정할 필요

- 경부 KTX의 일평균 수송실적은 61천명으로 2003년 예측치(116천명/일)의 52.4% 수준이며, '98 기본계획 수요예측치 149천명의 40.9% 수준에 불과

- 2004년 KTX 수입 5,802억원은 계획목표 1조 2,710억원의 45.6% 수준(경부 KTX 51%, 호남 KTX는 27.9%)

□ 일반철도는 병목·애로구간 해소 및 광역전철에 대한 투자를 확대

- 일반철도는 주요 간선철도의 병목·애로구간에 중점 투자하고 대도시권 교통난 해소를 위해 광역전철에 대한 투자를 확대하되, 분산투자를 지양하고 완공위주의 집중투자로 투자효율을 극대화

<표 11> 철도부문 주요 완공사업

구 분	주요 완공사업	내 용
경부선	조치원~대구 전철화('06)	경부선 전 구간 전철화 완료
광역전철	청량리~덕소('06) 의정부~동안('06) 용산~문산('08)	수도권 교통난 해소 및 인구분산

- 삼랑진~진주, 전라선복선전철화사업은 BTL 방식으로 추진하고 이를 철도부문 재정투자계획에 반영

4. 지하철부문

- 현재 진행중인 사업은 적기에 완공될 수 있도록 지원
 - 지하철은 대도시 교통난 완화, 지자체 재정여건 등을 고려하여 현재 진행 중인 사업이 적기에 완공되도록 지원
 - 주요 사업 완공일정
 - 대구 2호선(2005), 대전 1호선(2006), 광주 1호선(2007), 인천 1호선 연장(동막~송도, 2008), 서울 9호선(2008), 서울 3호선·부산 3호선 연장(2008)
 - 수송분담률('02→'08): 서울(37.8→40.0), 부산(13.4→20.0), 기타(5→17)
- 지자체의 지하철부채 해소 자구노력과 연계하여 광역시 지하철부채 상환을 지원
 - 대도시 재정운영의 압박요인으로 대두되고 있는 지하철부채 문제를 지자체가 주체가 되어 해결해 나갈 수 있도록 부채를 감축

해 나가는 지자체에 대해서만 신규사업을 허가하고, 지자체 자
구노력과 연계하여 광역시 지하철 부채상환을 지원

※ 지하철부채 문제 해결을 지원하기 위하여 정부는 2004년 9월
「지하철부채 해소를 위한 국가와 지방자치단체 간 공동 합의
문」을 체결하여 기존 부채의 조기상환과 신규 지하철 건설시
차입금을 10%로 억제하는 조건 등을 전제로 건설비 지원율
을 60%로 상향 조정하였음.

5. 항만부문

□ 항만부문에 대한 투자는 동북아 거점항만 육성을 위하여 부산신항 및 광
양항에 중점 투자

○ 동북아 물류중심 구축에서 주변 항만과의 경쟁에서 우위를 선점
할 수 있도록 부산신항 및 광양항에 투자하여 Mega Hub Port
구축을 지원

○ 전국항만기본계획('01. 12)의 항만물동량 재추정과 선석당 표준
하역능력 상향조정으로 컨테이너 물동량은 2001년 수립한 기존
계획의 70% 수준의 시설투자로 항만물동량 처리가 가능한 것으
로 분석됨. 다만, 기존투자액은 계획치의 62% 수준으로서 재정
투자계획 수립을 위해서는 항만별 투자소요액 추정 필요

- 2011년 기준 전국 컨테이너 항만물동량은 2,710만TEU로서 당
초 예측치 대비 약 9% 하향조정됨.

- 선석당 표준하역능력을 재산정한 결과 기존의 연간 30만TEU
에서 40만TEU로 상향조정됨.

- 부산신항(30선석)과 광양항(33선석) 완공시기는 당초 2011년에서 3~4년씩 지연되는 것으로 분석(2015년 기준으로 31선석, 34선석 필요)
- Trigger-rule 적용 등 신개념의 항만시설 투자기법을 도입하여 투자의 효율성 제고
 - 기반시설 투자는 물동량 예측결과를 반영하여 일정 범위까지 선행하되, 화물처리실적이 부두시설능력의 일정 비율 이상에 도달하여야 다음 단계의 선석개발에 착수

□ 항만배후단지 및 배후수송망 적기 건설

- 부두시설 확충과 연계된 항만배후단지를 개발하여 생산·유통 등 부가가치를 창출하는 국제물류의 거점기지로 육성하고, 도로 등 배후 수송망을 적기에 건설함으로써 항만과 내륙 간 물류를 원활히 하여 항만의 경쟁력을 제고
 - 배후물류단지 조성: 부산신항(2008년까지 37만평),
광양항(2008년까지 37만평) 조성
 - 배후수송망: 광양항 서측배후도로 1공구(부두~세풍), 2006년 완공
부산신항 배후도로 I (가락~초정), 2008년 완공
- 항만 인입철도 및 배후철도 건설은 용지확보 가능성과 도로수송과의 경쟁력을 고려하여 사업별로 사업추진 여부를 판단

6. 공항부문

□ 인천국제공항을 동북아 중추공항으로 육성

- 인천국제공항을 동북아 중추공항으로 육성하기 위하여 인천국제공항 2단계 사업은 활주로가 포화되는 2008년까지 완료하며, 일

부 포화가 발생하는 여객계류장과 화물터미널은 2006년까지 우선적으로 완공을 지원

<표 12> 인천국제공항 건설계획

(단위: 조원, %)

구 분	1단계 사업	2단계 사업	계	
사업기간	'92~'00	'02~'08		
사업비(추정)	5조 6,323억원	4조 7,032억원	10조 3,355억원	
시설 현황	부 지	355만평	250만평	605만평
	활 주 로	2본(3,750×60m)	1본(4,000×60m)	3본
	여객터미널	150천평	내부시설확장	150천평
	계 류 장	51만평(84대 주기)	36.5(56대 주기)	87.5만평(140대 주기)
	탑 승 동	-	1동(48천평)	1동(48천평)
처리 능력 (년)	운 항 횟 수	24만회	17만회	41만회
	여 객 처 리	3,000만명	1,400만명	4,400만명
	화 물 처 리	270만톤	180만톤	450만톤

- 동측배후부지 30만평을 2005년까지 조성하고, 화물터미널지역 32만평을 자유무역지역으로 추가 조성하여 다국적 물류기업 및 세계적 특송업체 등을 유치

□ 일반공항은 완공위주로 투자하되, 항공수요를 감안 완공시기 조정

- 고속철도 및 고속도로 개통 등으로 국내 항공수요가 감소하고 있는 점을 감안하여 확장공사가 진행 중인 김해·제주공항 등 5개 공항 및 신규 건설중인 무안·울진·김제공항에 대해서는 연차별 투자규모를 조절하여 완공시기를 조정
- 국내항공여객의 경우 2004년 4월 고속철도 개통으로 직접적인 영향을 받는 김포/대구노선이 59.4%, 김포/김해노선이 26.9%, 김포/광주노선이 21.4%, 김포/목포노선이 62.7% 각각 감소함.

□ 항공안전시설 투자는 적극 지원

- 선진국수준의 항공안전시스템 구축을 위하여 항공안전시설에 대한 투자를 적극 지원하는 한편, 국제민간항공기구(ICAO)의 공항 시설 점검에 대비하여 국제기준에 미달하는 공항을 우선 지원

7. 주택부문

□ 국민임대주택 건설 등 서민층 주거복지 향상을 위한 투자확대

- 국민임대주택 100만호 건설계획에 따라 2005~2009년간 52만호를 건설하는 등 서민층 주거복지 향상을 위한 투자를 확대

<표 13> 국민임대주택 100만호 연차별 건설계획

(단위: 만호)

계	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
100	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10

- 서민 노후불량주거지 주거환경 개선을 위해 2005년도 1단계 사업을 완료하고, 2단계 사업('05~'10)도 적극 지원

□ 국민임대주택 및 공공임대주택 등 서민주거안정을 위한 투자

- 국민주택기금은 무주택 서민의 주거안정이라는 기금목적에 충실한 사업위주로 운용하고, 국민임대주택 건설사업과 민간 장기임대주택 확보를 위한 공공임대사업(2004~08년간 26만호 확보)을 차질 없이 지원

- 장기임대주택비율: ('04) 4.3%→ ('08) 10.0%

□ 저소득층을 위한 국민임대주택 100만호 건설(임대기간 30년)

- 장기공공임대주택은 국민임대주택과 10년 공공임대주택으로 구분. 이 중 국민임대주택은 자기능력으로 주거문제 해결이 어려운 저

소득층(소득 1~4분위)이 우선 입주할 수 있도록 월소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50%(50m² 미만) 또는 70%(50m²~60m²) 이하인 무주택 세대주에게 공급됨.

- 도심 내 최저소득계층이 현재 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 다가구주택 등을 확보하여 임대하고, 철거이주민들이 재정착할 수 있도록 주거환경개선지구 내 소형평형(11평형)을 건설하여 공급

8. 수자원부문

□ 환경친화적인 중소규모댐 건설 및 기존댐 치수능력을 증대

- 안정적인 물 공급기반을 확충하기 위해 환경친화적인 중소규모댐을 건설하는 한편, 기상여건 변화에 대응하여 기존댐의 치수능력 증대사업을 추진

- 댐건설

- 2005년 완공: 평화의 댐 증축사업, 탐진댐, 대곡댐
- 2006~09년 완공: 감포댐('06), 평림댐('07), 화북댐('08), 성덕댐('09)
- '11년 완공: 한탄강댐

- 댐 개수: ('04) 25개 → ('09) 32개

- 용수공급능력: ('04) 11,164백만m³/년 → ('09) 11,396백만m³/년

□ 치수투자 확대로 근본적인 수해방지기반 마련

- 최근 기상으로 인해 빈발하는 집중호우로부터 국민의 생명과 재

산을 보호하고 근본적인 수해방지기반을 마련하기 위해 치수에 대한 투자를 확대. 특히, 낙동강수계 등 피해빈발지역에 대한 집중투자로 기본적인 치수시설을 획기적으로 확충

- 낙동강수계 개수율: ('04) 70.6% → ('09) 92.0%

- 전국 하천개수율: ('04) 78.4% → ('09) 92.0% → ('11) 100.0%

- 재해예방을 위한 수해상습지 개선사업 등에 대한 투자를 확대하여 지방하천의 방재능력을 제고
- 치수사업 및 하천관리에 대한 지방자치단체의 역할 증대를 유도하는 방향의 정책개선이 필요

9. 기타부문

□ 경제자유구역 기반시설 확충을 적극 지원

- 동북아시아 기반구축 및 국가경쟁력 제고 등을 위하여 국정과제 수행을 적극 뒷받침. 특히 외국인 투자를 유치하기 위하여 경제자유구역 연결도로 등 기반시설을 조기에 구축

- 경제자유구역 기반시설 지원사업

- 부산: 명지대교, 의곡~부산과학산단 연결도로, 소사~녹산간 연결도로
- 광양: 울촌 1산단간선도로, 갈사만진입도로, 상삼~신대간 선도로
- 인천: 경인고속도로 연결도로, 송도중앙대로, 영종도 남북유수지 연결도로 등

□ 5대 권역 내륙화물기지 및 유통단지 건설

- 거점 간 대량수송체계 구축을 위하여 물류시설부문 투자를 확대. 현재 운영중인 수도권·부산권 외에 2010년까지 호남권·중부권·영남권 등 5대 권역 내륙화물기지를 완공하고, 2008년까지 6개 유통단지를 추가 건설

- 복합화물터미널: ('04) 2개 → ('09) 5개

- 호남권 기간시설투자 '06년 완료
- 2008년 중부권, 2009년 영남권, 2010년 수도권 확장 및 수도권 북부, 호남권 완공

- 유통단지: ('04) 2개 → ('09) 10개

- 2005년 완공: 평택
- 2006년 완공: 대전, 강릉, 천안
- 2007년 완공: 서울 동남권, 광주 등

□ 지방중소기업이 저렴하게 이용할 수 있는 산업단지 확충

- 지방소재 미분양·미개발 산업단지 및 도시첨단산업단지를 국민임대산업단지로 조성하여 기반시설을 지원하며, 국고지원 대상 지방산업단지 면적을 50만 m^2 에서 30만 m^2 로 하향조정하는 등 지방중소기업이 저렴하게 이용할 수 있는 산업단지를 확충

- 국민임대산단 조성: ('04) 51만평 → ('09) 210만평

- 지방산단

- 2005년 완공: 아산인주
- 2006년 완공: 부산과학, 여천울촌, 서부경남, 칠곡왜관, 포항 4단지
- 2007년 완공: 탕정첨단, 부산정관

- 국가산단 공업용수

- 2006년 완공: 구미 공업용수도
- 2007년 완공: 광양(III) 공업용수도

□ 지역개발사업 적극 지원

- 국가균형발전을 위해 지역개발사업을 지속적으로 지원. 특히, 국가균형발전특별법에 의거한 제1차 국가균형발전5개년계획('04~'08)을 SOC 측면에서 뒷받침

- 백제문화권 개발

- 백제큰길, 백제로, 웅포대교 접속도 등 2008년까지 완공

- 개발촉진지구 개발지원

- 계획수립이 완료된 27개 지구사업을 차질 없이 지원

C. 도로·철도간 투자재원 배분 및 해상교통수단 지원

박 현 (한국개발연구원 연구위원)

1. 문제의 제기

□ 교통시설 부문간 투자재원 배분의 중요성

○ SOC 투자재원 조달의 제약

- 1990년대 SOC 스톡의 절대부족을 해소하여 인적·물적 자원의 이동성을 제고하여 국가경쟁력을 제고하기 위하여 1994년 교통시설특별회계를 설치하여 SOC 투자재원조달의 안정성을 높이는 등 SOC 투자재원 확보가 범정부차원의 중요 정책 방향으로 설정됨.
- 경부고속철도 공사비의 지속적인 증가, 국도시설 고급화에 따른 도로부문 과잉투자 우려, 부산-광양 Two-port system의 실현 가능성 등에 대한 논란이 제기되면서 '00년대 들어 SOC 투자 정책 방향의 재검토가 필요하다는 분위기로 반전됨. 교통세 10년 연장에 다양한 반론이 제기되어 2006년까지 3년간 한시적으로 연장하는 것으로 결론
- 우리나라 경제가 저성장 구조로 이행함에 따라 세입증가율 둔화가 예상되는 반면, 사회복지 분야에 대한 지출소요는 급격히 증가하는 추세로서 향후 SOC 분야 재정투자 확대를 지속하기 여의치 않은 상황

- SOC 투자재원의 제약이 예상되는 상황에서 SOC 부문간 투자재원의 효율적 배분이 재정운용의 핵심과제로 부상
- 적정 투자재원배분에 대한 논의를 기초로 국가재정운용방향에서 제시한 투자재원 배분방향의 적정성을 검토
 - 철도시설 투자확대 정책방향의 적절성을 검토하는 데 주안점을 둠.

2. 부문별 투자재원 배분 현황과 적정성

가. 교통시설 투자재원 배분 현황

- 도로중심의 투자재원 배분이 이루어짐
 - 도로계정의 배분비율을 '05년부터 대폭 하향조정
 - 해양수산부에서 집행하는 항만시설에 대한 배분비율을 명시
 - 도시철도계정을 분리

<표 1> 교통시설특별회계의 교통세전입액 배분 비율 (%)

계 정	1994~2004	2005~
도 로	65.5	51.0~59.0
철 도	18.2	14.0~20.0
도 시 철 도		6.0~10.0
공 항	4.3	2.0~6.0
항 만		10.0~14.0
광역교통시설	2.0	2.0~6.0
유 보	10.0	

주: 교통시설특별회계 세입은 교통세 이외에 승용차 특소세, 자동차 수입관세, 항만이용료 및 일반회계전입금으로 구성.

<표 2> 2000~2004년 정부의 교통시설별 투자 실적(%)

연 도	도 로	철 도	지하철	항 만	공 항	합 계
2000	60.9	15.3	9.7	8.0	6.1	100.0
2001	64.4	17.0	7.3	8.4	2.8	100.0
2002	60.6	20.7	6.3	10.0	2.4	100.0
2003	60.4	20.7	4.9	11.5	2.6	100.0
2004	59.9	18.7	6.4	12.3	2.7	100.0
평 균	61.2	18.5	6.9	10.0	3.3	100.0

나. 교통시설간 적정 투자자원 배분에 대한 연구 사례

□ 비용최소화 접근법

- 비용함수를 이용하여 장기적인 관점에서 기업 생산비를 최소화 하기 위한 SOC 부분별 투자규모를 추정
- 박승록·이상권(1996)은 1993년 31개 산업을 대상으로 한 비용함수를 이용하여 교통시설 부문별 최적투자규모를 추정
- 교통개발연구원 외(2000)는 가변비용함수, 요소수요함수, 산출물 수요함수, 이윤극대화조건을 연립방정식 형태로 추정하여 이를 이용하여 교통시설 부문별 최적투자규모를 추정

<표 3> SOC 부문별 투자배분 사례연구 (비용최소화 접근법)

(단위: %)

	도 로	철 도	항 만	공 항
박승록·이상권(1996) ¹⁾	29~40	22~33	16~23	3~4
5대 국책연구기관(2000) ²⁾	58~63	29~33	7~8	1~2

주: 1) 박승록·이상권(1996), 『사회간접자본의 적정규모와 확충방안』, 삼성경제연구소.

2) 교통개발연구원, 국토연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원 (2000), 『SOC 종합투자조정계획의 수립』.

□ 수송분담률 접근법

- 거리별 수송분담구조가 변화할 경우 우리나라의 연간 총수송비용을 산정하여 바람직한 수송분담률을 추정(이상건, 임영태, 박동주, 1999)
 - 현재의 거리별 수송분담구조에서 중·장거리 수송에서 도로의 수송분담률을 낮추고 철도의 분담율을 증대시켜 수송비를 절감
 - 200~300km 구간에서 도로의 수송분담율을 70%, 그 이상 구간은 60% 수준으로 조정할 경우 여객수송비용은 연간 7,850억원, 화물 수송비용은 1,745억원 감소

□ 일반균형 접근법

- CGE(Computable General Equilibrium)모형을 이용하여 장기적인 관점(20년)에서 중앙정부, 지자체 및 민간투자를 포함하여 경제적 효율성 측면에서 SOC 부분별 투자배분 비중을 추정

<표 4> SOC 부문별 투자배분 사례연구 (CGE)

(단위: %)

	도 로	철 도	항 만	공 항
국토연구원(2003) ¹⁾				
단기(10년)	58~59	24~26	13~14	1~2
장기(10~20년)	52~54	27~29	15~18	1~2
교통개발연구원(2003) ²⁾				
국가전체	53~54	29~31	12~13	3~4
중앙정부	47~48	32~34	13~14	6
한국개발연구원(2004) ³⁾				
국가전체	53~58	25~28	14~16	1~2
중앙정부	49~52	26~29	19~22	1

주: 1) 국토연구원(2003), 『중장기 SOC 투자전략에 관한 연구』, 중앙정부+지방정부+공기업 투자비 포함한 비율임.

2) 교통개발연구원(2003), 『중장기 SOC 투자전략 수립연구』.

3) 한국개발연구원(2004), 『우리나라 SOC 스톡진단 연구』.

□ 전문가 설문조사

<표 5> SOC 부문별 투자배분 사례연구 (Delphi)

(단위: %)

	도 로	철 도	항 만	공 항
교통개발연구원(2003) ¹⁾	44.4	30.3	15.5	9.8
건설교통부(2000) ²⁾				
향후 5년간	43.0	34.0	12.0	11.1
향후 5~10년간	38.4	36.0	12.6	12.9

주: 1) 교통개발연구원(2003), 『중장기 SOC 투자전략 수립연구』.

2) 건설교통부(2000), 『중기교통시설투자계획』.

다. 종합

□ 각각의 접근방법에는 뚜렷한 한계가 존재

- 비용최소화 접근법: 부분균형분석으로 시설투자가 각 경제주체들에게 미치는 영향을 파악하기 어려우며, 산업별 비용함수 추정결과의 신뢰도가 담보되어야 함.
- 수송분담률 접근법: 규범적으로 설정되는 적정분담률에 자의성이 내재되고, 적정분담률과 실제분담률간의 괴리발생 원인에 대한 설명이 필요
- 일반균형 접근법(CGE): 교통시설 건설이 거시경제에 미치는 영향에 주안점을 둔 접근방법으로서 교통측면의 특성을 감안한 정책적 시사점 제시가 미흡
- 전문가 설문조사: 응답자의 주관이 개입될 가능성이 큼.

- 방법론상의 한계와 차이점에도 불구하고 투자재원 배분에 대해서는 공통된 경향이 발견됨.
 - 기존의 투자배분 실적에 비하여 도로부문의 투자를 줄이는 방향의 정책 대안을 제시
 - 도로부문에 대해 가장 높은 투자배분비율(58~63%)을 제시한 5대 국책연구기관(2000)의 경우, 지방자치단체와 공기업 투자액을 포함한 수치로서 중앙정부 기준 도로부문 투자배분비율은 52~56%에 상당
 - 철도 및 항만부문의 투자를 늘리는 방향의 투자재원 배분을 권고
- 부문별 적정투자비율과 SOC 부문별 투자재원배분의 평가

<표 6> SOC 부문별 적정투자비율 및 계획

(단위: %)

부 문	도 로	철도+ 지하철	철 도	지하철	항 만	공 항	합 계
적정배분비율 ¹⁾	47~53	26~34			19~22	1~6	
'00~'04 실적	61.2	25.4	18.5	6.9	10.0	3.3	100.0
'05~'08 계획	54.3	28.0	20.5	7.5	14.1	3.7	100.0
'05	56.0	28.2	18.6	9.5	12.9	2.9	100.0
'06	55.2	27.5	20.3	7.2	13.9	3.4	100.0
'07	53.2	28.2	21.1	7.2	14.6	4.0	100.0
'08	52.6	28.2	21.9	6.2	15.0	4.3	100.0

주: 1) 최근 연구결과인 국토연구원(2003), 교통개발연구원(2003) 및 한국개발연구원(2004)의 연구결과를 종합.

- 2005~08년 계획은 2000~04년 실적에 비하여 적정배분비율에 접근하고 있는 것으로 평가됨.

3. 철도 투자확대의 당위성 검토와 투자정책 방향

가. 철도투자 확대의 정당화 논리

□ 친환경성

- 2005년 3월 온실가스 배출량 감축을 위한 교토의정서 발효에 따라 교통부문에서 온실가스배출량 감축은 시급한 과제로 부상
- 우리나라는 2차 의무이행대상국에 소속되어 2013년부터 온실가스를 감축하여야 함. 에너지경제연구원은 2015년 최선의 시나리오에서도 우리나라 온실가스 총배출예상량의 3.31%는 자체적으로 감축해야 하고, 4.32%는 이른바, “교토메커니즘”을 통해 구매하여 감축을 대신해야 할 것으로 예상
- 단위수송량당 온실가스의 비용은 화물수송의 경우 도로가 철도의 12.2배에 달함. 도로 화물수송의 대기오염비용은 철도의 4.6배

<표 7> 수송수단별 대기오염 및 온실가스의 단위비용

(단위: 원/인·km, 원/톤·km)

		온실가스	대기오염
여객	도로(A)	8.00	15.20
	철도(B)	3.20	5.50
	(A)/(B)	2.50	2.76
화물	도로(A)	22.00	46.10
	철도(B)	1.80	10.00
	(A)/(B)	12.22	4.61

자료: 한국환경정책평가연구원, 『육상교통수단의 환경성 비교분석』, 2002.

□ 에너지 효율성

- 철도의 단위 수송량당 에너지 소모량을 1로 할 때, 버스 5.5, 택시 15.7, 도로화물은 15.8배에 달함.
- 수송부문의 에너지 소비량은 국내 총에너지 소비량의 약 20% 수준임.
- 이중 도로부문이 약 3/4을 소모하며, 철도부문은 1.7%에 불과

<표 8> 수단별 에너지 효율성

구 분	수 단	단위수송량 당 에너지 소모 (kcal/인(톤) · km)	철도대비(배율)
여 객	택 시	1,192.24	15.7
	버 스	415.43	5.5
	철 도	75.97	1.0
화 물	도 로	1,674.21	15.8
	철 도	105.98	1.0

자료: 환경정책평가연구원(2002) / 산업자원부(2001), 『에너지 통계연보』.

□ 안전성

- 2002년 기준 1백만 통행 km당 사고건수는 도로가 철도보다 40배 이상 많으며, 사망자수는 3배 많고, 부상자수는 100배 이상 높은 것으로 나타나 철도교통이 상대적으로 안전

<표 9> 교통수단별 사고건수 및 사상자수 비교('02)

구 분	도 로	철 도
연간 통행키로(백만)	671	73
연간 사망자수(인)	7,222	265
연간 부상자수(인)	348,149	360
백만 통행키로당 사망자수	10.7	3.6
백만 통행키로당 부상자수	518.8	4.9

자료: 건설교통부, 『2004년 교통안전연차보고서』, 2004. 8.

나. 철도의 미흡한 수송실적 증가

□ 철도부문 투자에도 불구하고 수송실적 증가는 미흡

- 1990~2003년 기간동안 여객수송량은 증가하였으나 인키로기준 수송실적은 오히려 감소.
 - 수도권 광역철도의 수송량은 지속적인 노선 확충으로 증가하였으나, 일반철도 총여객 수송량은 감소하여 장거리 수송에서의 경쟁력 하락을 반영
- 화물수송실적은 19% 감소
 - 화물의 경우 1990년대 중반까지 증가추세를 보이다가 1998년 외환위기 이후 경제불황의 여파로 급감하였으나 2000년 이후 안정세를 나타내고 있음.

<표 10> 철도 스톡 및 수송실적 추이(1980~2003)

	여객수송실적		화물수송실적	
	백만명	백만 인키로	백만톤	백만톤키로
1980	430.8	21,639.9	49.0	10,797.6
1985	503.1	22,595.7	55.3	12,296.2
1990(A)	644.8	29,863.9	57.9	13,662.9
1995	790.4	29,292.1	57.5	13,838.0
2000	814.5	27,787.5	45.2	10,803.0
2003(B)	1,022	28,562.0	47.1	11,057.0
B/A	1.58	0.96	0.81	0.81

자료: 철도청, 『철도통계연보』, 2003.

□ 철도 수송실적 증가가 미흡한 원인

○ 도로시설이 대폭 확충되어 철도의 경쟁력이 약화

- 예) 대전~진주 고속도로 개통으로 영향권내 철도이용객수의 1/3 수준으로 대폭 감소

<표 11> 대전~진주 고속도로 개통 효과

	도 로			철 도		
	개통 전	개통 후	변화	개통 전	개통 후	변화
통행거리(km)	317.6	161.0	△156.6	319.1	319.1	0
통행시간 ²⁾	3시간 32분	1시간 47분	1시간 45분	3시간 20분	2시간 56분 ¹⁾	△24분
이용객 ³⁾ (명/년)				197,254	66,468	△130,786 (△66.3%)

주: 1) 경부고속철도 개통으로 인한 통행시간 단축효과 반영.

2) 평균속도를 시속 90km로 가정.

3) 서울권-진주, 수원권-진주, 대전권-진주의 상하행 여객수의 합.

- 서울-대전구간의 여유용량 부족상태에서 시설 노후화로 용량 증대에 한계
 - 경부선과 호남선은 역Y자형의 노선체계를 유지하고 있어, 호남선 복선화와 전라선 개량사업으로 선로용량이 증가되었지만 서울~대전 구간의 용량부족으로 실질적인 열차운행회수의 증가로 이어지지 못함.
- 부산항, 광양항 등 주요 화물발생지와 내륙물류거점간의 철도시설용량 부족으로 컨테이너 물동량수송 애로구간 발생
 - 배후단지 화물처리 능력 부족, 인입철도시설 미비 등 수단간 연계수송체계가 미비하여 환적비용이 과다하여 철도의 수단경쟁력이 약함.
- 철도 수송수요의 중요한 비중을 차지하는 품목의 수송 감소
 - 1980년대 화물수송의 가장 큰 비중을 차지하던 무연탄은 36% 수준으로 격감하는 등 컨테이너와 양회를 제외한 주요 품목의 수송톤수가 감소
- 교통시장의 환경변화에 대한 적절한 대응 부족
 - 도로시설의 확장과 설계수준의 향상, 고속버스 전용차로제 실시 등으로 도로교통 서비스 수준이 이루어져 경쟁력이 약화
 - 전통적인 주요 수송품목(무연탄, 비료, 광석, 양곡 등)이 감소하고 컨테이너 화물 증가에 대응한 철도인입선 설치 등 컨테이너 수송 및 취급을 위한 시설투자가 부족

다. 철도 투자정책 방향 설정

□ 쟁점

- 철도에 대한 투자를 확대하면 수요가 증가할 것인가?
- 대규모 재원이 소요되는 철도부문에 대한 투자우선순위는?
- SOC 분야의 예산증가가 둔화되는 상황에서 투자재원을 어떻게 조달할 것인가?

□ 1990년대 이후 유럽 및 미국 철도 산업의 부흥 원인과 시사점

○ 원인

- 도로투자에 의한 도로투자혼잡해소에 한계를 경험, 수송효율성이 높은 대중교통수단에 대한 투자를 확대
- 교토의정서 발효에 따른 이산화탄소 배출량 억제
- 철도의 고속화 및 고속철도등장에 의한 경쟁력 회복
- 규제완화 및 민영화에 의한 비용절감 및 서비스 향상

○ 시사점

- 유럽의 상황은 우리나라에도 적용될 수 있음. 특히, 2013년 교토의정서 적용에 따른 이산화탄소 배출량 억제에 대비하기 위해서는 장기적인 관점에서 대책을 마련할 필요
- 철도공사의 출범에 따른 경영개선 및 서비스개선 가능성 여지가 존재
- 1990년대 이후 도로에 비하여 상대적으로 저투자된 상황에서 현재의 철도 수단경쟁력은 저평가 될 가능성을 배제할 수 없음.

□ 철도 투자정책 방향

- 여유용량이 부족한 간선철도의 병목·애로 구간을 해소하고 대도시권 대응량 수송을 제고하기 위한 광역철도에 대한 투자를 확대
- 화물발생지와 내륙물류거점간의 연계를 강화하고 증가하는 컨테이너 화물수요를 흡수하기 위한 시설투자를 확대
- 철도공사의 출범과 함께 경영환경의 변화에 신속적으로 대응하여 획기적인 서비스개선 대책을 마련
- 철도시설 용량 증가를 위한 투자에는 대규모 재원이 소요되므로 민간투자유치 등 투자재원의 다변화를 꾀함.

4. 연안여객선 지원 필요성 검토

□ 연안여객선의 기능

- 정주환경이 가장 열악한 도서와 육지, 도서와 도서를 잇는 유일한 교통수단으로서 생활의 기초적인 생활을 유지하기 위한 교통수단
- 다른 교통수단이 없는 도서주민들에 대한 이동권 확보는 공공부문의 기초서비스 제공의무(PSO; Public Service Obligation)에 해당
- 낙후지역 주민의 정주환경 조정을 지원

□ 연안여객선 운임정책

- 원가보상운임정책을 취하고 있어 높은 운임수준이 불가피

<표 12> 주요 장거리 연안해운 항로의 여객운임 현황

(단위: 원, 편도)

항 로	일반인	도서주민	비 고
인천~백령	43,700	34,750	초쾌속선
	56,500	44,750	카 페 리
포항~울릉	51,100	39,700	카 페 리
목포~홍도	32,600	29,050	초쾌속선

주: 1) 여객터미널 이용료 1,500원 포함.

2) 인천~백령항로의 경우, 4인 가족(중고생 2인 포함)의 여객운임은 326,420원 임. 당일관광 불가로 1박 숙박요금 추가소요.

- 도서주민의 연안여객선 이용에 대한 지원이 미흡하여 여객선 미 취항 도서가 다수 존재

<표 13> 지역별 여객선 취항도서 현황

지 역	여객선 취항도서(인구)	여객선 미취항 도서(인구)
경 기 · 인 천	30 (19천인)	9 (1천인)
충 남	15 (4천인)	15 (1천인)
전 북	20 (6천인)	5 (-)
전 남	163 (111천인)	99 (17천인)
경 남	29 (12천인)	44 (6천인)
부 산		2 (4천인)
경 북	1 (10천인)	3 (-)
제 주	4 (4천인)	4 (2천인)

□ 여객선 운임 지원 방안

- 제주~추자, 인천광역시 옹진군, 강화군, 중구청, 울릉도 주민의 여객선 운임을 지방자치단체 재원으로 지원하고 있음.
- 지하철, 버스 등과 유사한 대중교통수단으로서의 지위를 부여하고 그에 상응하는 지원책 검토가 필요

참 고 문 헌

- 교통개발연구원(2003), 『중장기 SOC 투자전략 수립연구』.
- 국토연구원(2003), 『SOC부문 재정투자방향 및 정책과제』.
- 국토연구원, 교통개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원(2000), 『SOC 종합투자조정계획의 수립』.
- 김명수, 권혁진(2002), 『사회간접자본 스톡추계 연구』, 국토연구원.
- 김의준(2003), 『중장기 SOC 투자전략에 관한 연구(CG+E+T모형의 개발)』, 국토연구원.
- 박승록(1996), 『사회간접자본의 적정규모와 확충방안』, 삼성경제연구소.
- 이상건, 임영태, 박동주 (1999), 『21세기 국가 수송분담의 효율성 제고를 위한 연구(1)』, 국토연구원.
- 하현구·조희덕(2001), 『교통부문의 지역별 자본스톡 추정』.
- 환경정책평가연구원(2002), 『육상교통수단의 환경성 비교분석』.