

교통투자를 위한 혁신적 재원조달사례 평가
- 미국 캘리포니아주 사례를 중심으로 -

혁신적 재원조달기법이란?

- 전통적 교통시설투자 재원
 - 전통적으로 미국에서 교통시설투자는 공공자금으로 건설
 - 미연방고속도로는 유류세, 통행료수입, 연방고속도로기금 등에 의해 건설되었고, 주정부고속도로는 연방고속도로기금의 지원, 주정부에서 부과하는 유류세와 소비세(sales tax), 공채 등에 의해 건설
- 혁신적 재정기법
 - 위에서 언급한 전통적 재원조달방안이 아닌 그 외의 다양한 방법
 - 기존에 사용되지 않은 정부나 민간의 창의적 재원조달 방법, 시설공급/소유/관리에 대해 새로운 제도의 도입, 민영화 등
 - 혁신적인 방안들은 공공성 보다 기업성이 강조됨([그림1] 참조)



[그림 1] 재원조달방법에 있어서 혁신의 정도

혁신적 재원조달 방안에 대한 논의 배경

○ 공공투자의 위축

- 공공부문에서 제공되어 오던 재원이 고갈되어 가고 있고 그럼에도 교통투자사업에 대한 수요는 지속적으로 증가
- 실제 캘리포니아주의 경우 인구는 1950년대 이후 1998년까지 3.2배 증가하고 있으나 교통투자지출은 1950년대 대비 50% 가량 감소. 또한 고용인구는 1982년 기준 1.3배 증가했으나 총차량 운행거리는 1.7배 가까이 증가

○ 공공부문 중심의 교통투자의 한계

- 차량연비의 향상으로 차량운행거리 대비 유류소비 감소
- 유지관리비용 증가. 캘리포니아주 주정부 교통관련 지출의 80% 차지
- 계획 및 환경영향평가 단계 복잡, 공공조직의 비효율성, 정치적 사유 등으로 건설비용의 대폭적 증가
- 재정적자의 가속화와 조세저항
- 공공사업에 있어서 공공부문의 개입 최소화 요구 증대, 투자에 있어서 경쟁과 이윤창출의 기준을 적용할 필요성 대두
- 교통투자에 따른 개선효과의 미미함
- 교통시설의 공급이 환경적 손실을 유발하였다는 인식 확대
- 공급을 통해 교통문제를 해결할 수 없다는 경험적 사실 인식
- 교통시설건설에 따라 사회적 편익을 얻는 집단이 있으면 그 집단이 스스로 돈을 내어 건설하도록 하는 것이 바람직하다는 인식의 확산

○ 혁신적 재원조달 방안의 장점 인식

- 공사기간의 단축 및 그에 따른 사업비 축소와 조기이익 실현 가능
- 민간부문 참여로 공사시 비용절감 효과가 크고
- 민간은 투자분석을 보다 철저히 시행하여 사업의 적정성을 판단하기 때문에 사업성이 높은 사업에 우선적으로 투자하고 건설된 시설물을 자산으로 인식하여 관리하기 때문에 관리가 효율적
- 공공자금을 무상으로 쓰는 것이 아니라 차입금의 형태로 사용하기 때문에 자금의 생산성을 높일 수 있음

교통시설투자의 재원조달 유형별 평가

○ 주정부채권, 조기건설과 전통적인 재원조달 방법

- 투자손실이 전적으로 공공부문에 발생, 사업에 대한 수용가능성은 상당히 높은 반면, 비용지출총액이 커진다는 문제점
- 정부가 직접 투자하기 때문에 기관간의 갈등요인은 그리 크지 않지만, 과정에 각종 이익집단과 의회 등이 관여함으로 과정이 다소 복잡. 교통수요의 규모가 재원조달시 주요 요인 아님

○ 지역정부기금, 사용자 징수와 같은 비전통적 재원조달 방법 평가

- 사업에 대한 주민들의 수용가능성은 그리 높은 편이 아닌데 그 이유는 세금인상과 사용료를 징수하기 때문
- 비용절약 측면에서 효율이 전통적 방법보다 높으며, 재원 조달에 여러 기관이 관여하기 때문에 기관장애요인은 높은 편이며, 재원조달이 순수한 정부투자에만 의존하는 것이 아니기 때문에 차입금 상환을 위해 안정적인 이용수요 확보가 중요

- 민자유치, 민영화와 같은 혁신적 재원조달 방법 평가
 - 위험이 대부분 민간부문에 발생하지만 정부도 일정 부분에서는 손실 보전등의 책임을 공유
 - 사용료 수준, 민간사업자의 낮은 신뢰도로 인해 사업에 대한 주민들의 수용가능성이 비교적 낮으며, 비용저감 효과는 높은 편
 - 투자가 주로 민간부문에서 이루어지기 때문에 관계기관의 이해관계가 덜 복잡하지만 민간이 투자하는 것이기 때문에 교통수요와 같이 사업성을 결정하는데 중요한 요인에 대해서는 아주 민감

혁신적 재원조달기법을 활용한 사례연구

- 4개 대도시권 고속도로 사례
 - 1989년에 제정된 캘리포니아주 법안 680에서는 민간자본유치를 촉진시키는 내용을 담고 있고 이 법안에 기초하여 4개의 시범사업이 캘리포니아주 대도시권을 중심으로 추진되었음
 - 첫번째 사업은 남가주 오렌지카운티에 위치한 SR 57 고속도로를 연장하는 사업으로 11.7마일 연장의 4차선 유료도로 건설 사업으로 1990년 기준으로 추정사업비는 7억불, 개통연도는 1997년으로 예정되었음
 - 둘째 사업은 샌프란시스코에 위치한 I-80 연방고속도로를 연장하는 사업으로 40마일 연장의 5차선 유료도로 건설 사업으로 1990년 기준으로 추정사업비는 12억불, 개통연도는 1997년으로 예정되었음
 - 셋째 사업은 샌디에고 카운티에 위치한 10마일 길이에 4차선 유료도로인 SR 125 고속도로를 10차선으로 확장하는 유료도로 건설 사업으로 1990년 기준으로 추정사업비는 4억불, 개통연도는 1995년으로 예정되었음. 사업시작은 2003년 말경 예상

- 넷째 사업은 오렌지 카운티에 SR 91 라는 10마일 연장에 4차선 고속도로 내에 유료도로시설을 추가 건설하는 사업으로 1990년 기준으로 추정사업비는 1.25억불, 개통연도는 1994년으로 예정. 현재 이 사업은 1995년도에 완공되었음

○ 4개 대도시권 고속도로 추진 상황

- SR57 고속도로: 고속도로가 주변개발이 많이 이루어진 지역의 강을 따라 고가구조물로 건설되어야 하기 때문에 지역주민단체에서 강력하게 반발. 건설사업이 거의 추진되기 어려운 실정
- I-80 연방고속도로: 건설사업은 지나치게 공사규모가 크고 건설자체에 대해 해당 지역에서 상당한 반발이 있는 상황
- SR125 고속도로: 환경문제로 인한 사업비 상승과 사업자체의 자연이 문제되고 있으며 상승하는 운영비로 인해 소유권변경이 이루어질 가능성이 크고 유료도로 수입금은 부채를 상환하기에 부족한 것으로 추정
- SR91 고속도로: 비교적 저예산 사업으로 해당구간의 혼잡도가 상당히 높은 고속도로의 중앙에 유료차로를 운영하는 것이기 때문에 사업성은 높았으나, 무료차선을 추가 건설하지 못하도록 한 민간사업자와의 협약으로 인해 무료차선의 혼잡이 심각한 상태에 이르렀고 결과적으로 지역정부가 유료도로 부분을 사들여야 하는 부담을 안게 되었음

○ 교외지역 유료도로사업

- 캘리포니아 교외지역을 대상으로 4개의 유료도로화 사업이 추진되었고 그 노선은 [그림 2]에서 점선으로 표시되어 있음
- 위에 점선으로 그려진 교외지역 고속도로노선은 길이가 10마일에서 50마일에 이르고 비용도 적게는 3.5억불에서 18억불, 사업기간도 대부분 10년 정도로 길며 예정된 완공기간내에 완료된 고속도로는 거의

없는 실정임



[그림 2] 캘리포니아 교외지역 유료도로 사업

- 교외지역 사업들의 추진 상황을 보면 예기치 않은 많은 변동요인들에 의해 사업 자체에 커다란 변화를 경험(건설사업 규모 축소, 수요과대 추정 등) 하였음
- 환경파괴에 대한 우려로 지역주민들의 심각한 반발이 유발
- 유료화로 인해 비유료화 구간으로 교통혼잡이 이전되었지만 계약조건에 의해 비유료화 구간에 대한 확장투자를 할 수 없는 경우도 발생하였음

○ 사례연구결과 요약

- 대부분의 사업들이 비용을 과소계상하여 차후 구체적인 계획과정에서

건설비가 급작스럽게 늘어나는 부작용이 발생

- 각종 평가절차로 인해 사업이 지연
- 수입이 예상보다 훨씬 적어서 사업자가 파산할 가능성 제기
- 광역적으로는 중요하지만, 지역적으로 받아들이기 어려운 지역간 고속도로 사업제안이 많았고
- 민간사업자에게 토지수용권이 없어서 사업추진이 어려운 경우도 외곽 지역 고속도로 건설사업 추진과정에서 제기됨

혁신적 재원조달방법 활용시 유의사항

- 혁신적인 재원조달 방식은 강력한 지역주민들의 지지와 공공부문에서의 강력한 의지가 확인된 상태에서 추진될 필요
- 대부분의 고속도로는 무료라는 인식이 많고, 요금수준을 조정하는데는 정치적으로 어려운 점들이 많기 때문에 요금인상을 통해 장기적 비용상승요인에 대응하는데 한계가 있다는 점을 인식할 필요
- 혁신적 재원조달방법이 성공하기 위해서는
 - 캘리포니아 오렌지카운티의 SR91과 같이 많은 혼잡이 예상되는 구간을 대상으로 해야 하며
 - 재원조달시 기관간의 이해관계가 그리 복잡하지 않고, 공공으로부터의 차입자금을 유용하게 활용할 수 있어야 함
 - 또한 혁신적인 재원조달방안을 활용하지 않을 경우 현실적으로 필수적인 교통시설투자를 적기에 이행하기에는 어려움이 있음을 적극적으로 설득시킬 필요가 있음
 - 교통시설투자에 민간의 자금이 유입되어 사업을 실현시키는데 도움이 되지만 정부의 부담이 전혀 면제되는 것은 아니기 때문에, 정부보장

부분에 대해 민간부문의 도덕적 해이현상이 발생하는 것을 경계하고, 대형콘소시엄을 조성하여 근본적으로 경쟁을 저해하는 행태에 대해서는 유의할 필요가 있음

- 민간사업자가 선정된 뒤 실제 구체적인 협상을 진행할 때 정보를 독점한 민간부문이 비용부문을 과대계상할 가능성이 크므로 정부 측에서는 이에 대한 대응 능력을 향상시킬 필요가 있음

황기연 . 서울시정개발연구원 선임연구위원
keith@sdi.re.kr

위 글은 지난 9월 25일 서울시정개발연구원이 개최한 『해외 전문가 초청 세미나』에서 Genevieve Giuliano교수(University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development)가 발표한 원고를 요약·편집하여 게재합니다.