

2012 녹색연합 정책토론회

토건국가 진단과 탈토건 사회로의 모색

2012. 03. 14. 오후 3시 | 장소 - 민주화운동기념사업회 교육당

주최



일 정 안 내

시 간	내 용
14:30~15:00	참가등록 및 입장 사회: 서재철(녹색연합 자연생태국장)
15:00~15:20	개 회 사 내빈소개 좌장: 김규복(녹색연합 대표)
15:20~16:50	발제 1 카와세 미즈요시 교수 (일본 교토부립대학교) - 토건국가 공공사업 정책과 정권교체의 관계 발제 2 정창수 (좋은예산센터 부소장) - 정부 국책사업을 중심으로 토건국가 재정문제와 극복방안
16:50~17:00	휴식
17:00~18:00	토론 1 홍헌호(시민경제연구소) 토론 2 김헌동(경실련 국책감시단장) 토론 3 강현수(중부대학교 도시행정학과) 토론 4 윤기돈 (녹색연합 사무처장) 토론 5 종합토론

목 차

발제 1	I	토건국가 공공사업 정책과 정권교체의 관계 카와세 미츠요시 교수 (일본 교토부립대학교)		1
발제 2	I	정부 국책사업을 중심으로 토건국가 재정문제와 극복방안 정창수 (좋은예산센터 부소장)		39
토론 1	I	홍현호(시민경제연구소)		76
토론 2	I	김현동(경실련 국책감시단장)		93
토론 3	I	강현수(중부대학교 도시행정학과)		104
토론 4	I	윤기돈 (녹색연합 사무처장)		106

토건국가 공공사업 정책과
정권교체의 관계
「土建国家」日本の公共事業政策は政権
交代で変わったか

川瀬光義(都府立大学公共政策学部)

카와세 미츠요시(교토부립대학교)

みなさんこんにちは。京都府立大学の川瀬光義(かわせみつよし)と申します。

今日、このようなシンポジウムを企画されたのは、韓国でも、4大河川事業など大規模公共事業の弊害が目だってきたことが背景にあるのではないかと、推察します。そこで今日は、公共事業をめぐる日本では今どういうことがおこっているかを紹介することします。

日本は、長年「土建国家」と言われてきました。その背景には、日本財政の歳出に占める公共事業費の比重が異常に高いことがあります。この図は、公的固定資本形成、つまり政府や地方自治体が道路や橋などの公共施設整備に使った経費のGDPに占める割合の推移を、1989年から20年間、アメリカなど発達した資本主義諸国と比較したものです。日本はどの国よりも極めて多くの経費を社会資本整備に充当してきたことが一目瞭然だと思えます。皆さんご承知のとおり、この5カ国のなかで、日本はイギリスとともに国土面積が最も小さいです。しかも、イギリスの国土は平地が多いのに対し、日本は3分の2以上が森林です。つまり、国土面積が狭い上に、人々が経済活動に使える可住地面積の比重が極めて少ないにもかかわらず、他の国に比べて数倍もの経費を公的固定資本形成に費やしているのです。財政状況が悪くなったため、最近はずすかに減少気味です。ともあれ、この図は日本の「土建国家」ぶりを象徴的に示しています。

このように、公共事業に多くの財政資金を投入できたのは、主に次のような理由によります。

まず第1に、戦後の日本は憲法9条などにもとづいて軽武装政策を採ったため、さほど多くの資金を軍事費に投入しなかったことがあげられます。これは、日米安保条約にもとづいて米軍が駐留し、その負担をもっぱら沖縄に押し付けてきたことによるものですが。

第2に、経済成長と都市化にともなって増加する福祉需要を、もっぱら企業内福祉で解消し、福祉的経費に財政資金をさほど投入せずにすんだことがあります。

そして第3に、国家のみならず、地方自治体も、補助金などによる財政誘導によって公共事業に偏重した財政政策に巻き込まれてきました。また、郵便貯金などの資金を活用した「財政投融资」といわれる公的金融を活用して、高速道路や鉄道などの建設もおこなわれました。これらは、公社・公団などの外郭団体によるものです。

そして第4に、高度経済成長が終わってから、とくに1980年代末のバブル経済崩壊以後、景気対策の手段として、大量の公債を発行して公共事業が遂行されてきました。この図は、公債発行の状況を示したものです。この4条公債が、公共事業に充当されるために発行されるものです。バブル経済が崩壊してから、大きく増えていることがわかります。また、この図には表れていませんが、地方自治体も、大量の公債を

発行して公共事業を行いました。

その結果、条件不利地域といわれるところは、本来の地場産業である農林水産業よりも、建設産業が基幹産業となってしまいました。また、これは自民党政権が長年続いたことの大きな要因です。というのは、自民党が強い農村地域に相対的に多くの定員を配置する選挙制度となっていた上に、こうした地域で公共事業に依存した地域経済構造が形成されたからです。

しかし1990年代半ば頃から、こうした財政運営は困難になってきました。

その直接の要因は、膨大な債務累積によるものです。今日本の債務残高のGDPの2倍ほどですが、日本が軍国主義によって滅亡した1945 年時点のそれをはるかに上回っています。

しかし、もし、景気回復に有効な施策に投じられていたら、経済がよくなって、税収が増えて、こんなにひどい財政状態にならなかったはずです。したがって、こういう状態になった最大の要因は、それが経済政策として失敗であったことによるといえます。

この表は、バブル経済崩壊後の20 年間の経済状況と、社会資本整備の状況をみたものです。この間、ダム、高速道路、港湾整備をこれだけすすめたにもかかわらず、GDP は14 %、1人当たり国民所得はわずか2.2 %しか増えていません。これは、明らかに経済政策の失敗を示しています。

こうした中で、一部の政策を見直す動きも出てきました。私の知る限り、その契機は、岐阜県にある長良川の河口堰を建設する事業だったと思います。日本は河川に恵まれた国なのですが、戦後のダム建設により、ほとんどの川がダムで埋め尽くされました。その中で、長良川は、数少ないダムのない清流でした。ここに巨大な堰をつくるという、高度成長期に立案された、すでに必要性が疑わしくなった事業の必要性が、厳しく問われました。この事業の必要性をめぐる議論を通して、多くの人々の共通認識になってきたのは、金銭で測ることのできない、自然の生態系の豊かさでした。そして、自然環境を保全し、それを wise use 賢く利用する方が、地域経済にとっても望ましいことが明らかになってきました。この事業は、残念ながら中止させることはできなかったのですが、世論を喚起するのに大きな役割をはたし、その後は、この表に示したように、いくつかの事業を中止させることができるようになりました。

これら事業の是非をめぐる論争で明らかになったのは、事業を推進する側の論理のたらめきです。それらに概ね共通する論理は、経済成長が続くことを前提にした、過大な需要予測です。

この図は、東京に近い群馬県で半世紀前から計画されている八ッ場(やんば)ダムを

すすめる側の需要予測と現実の水需要をみたものです。この図に明らかなように、高度経済成長が終わり、また節水技術がすすんだこともあり、水需要は横ばいないしは減少傾向です。ところが、なおこの黒い実線で示したような水需要があることを前提に、ダム建設を進めようとしているのです。

過大な需要予測という点で触れておかなければならないのは、日本で今なおすすんでいる高速道路や新幹線建設についてです。実はその計画は、1969 年に策定された「新全国総合開発計画」に盛り込まれたもののなのです。その計画は、1965 年を基準年次、85 年を目標年次として、国民総生産が30兆円から130～150兆円、累積総固定資本形成は1955年から10年間で63兆円であったのが450兆円～550兆円、基幹産業の生産規模は鉄鋼4倍、石油5倍、石油化学13倍に膨れあがることを見越しています。このような高度経済成長が続くことを前提にした計画にもとづいて、今もなお膨大な道路・鉄道建設を進めています。

過大な需要予測という点に関連して、皆さんにも多大なご迷惑と心配をかけた原子力発電所にも触れておきます。地震の巣窟である日本には、何と54 基もの原子力発電所があります。ところが、今動いているのは2基だけです。来月には、その2基も定期点検のため停止し、すべて止まります。昨年夏も今年の冬も、電力不足が懸念されたのですが、まったく大丈夫でした。

象徴的な事例が、京都、大阪、神戸などに電力を供給している関西電力です。朝鮮半島に近い福井県には13 基も原子力発電所があり、原発への依存度が50 %を超えていました。今、それらすべてが止まっています。今年の冬は例年以上に寒かったのですが、電力需要は関西電力の供給力の90 %をこえたことはありませんでした。このことは、いかに過大な需要予測にもとづいて、原子力発電所というとても危険な施設を立地させてきたことの象徴的な事例といえるでしょう。

2009年9月の政権交代は、これまでの政策を変える絶好のチャンスでした。実は、先ほど述べた八ツ場ダムの建設を中止することは、民主党の看板政策の1つでした。民主党政権の初代国土交通大臣は、就任後最初の記者会見で、このダムの中止を明言したのです。しかし、残念ながら中止どころか、来年度には工事が再開されようとしています。

また、国土交通省による見直し対象の83ダム事業のうち、今のところ中止はわずか6ヶ所に過ぎません（「京都新聞」2011年12月25日付社説）。そして、この表のように全国になお132箇所ものダム建設事業が予定されており、その総事業費は7兆円を超えることが見込まれています。

政権交代にもかかわらず問題の大きい事業が止まらない事例を紹介します。

それは沖縄県沖縄市にある泡瀬干潟を埋立ててすすめられている東部海浜開発事業で

す。

この事業については、日本の環境政策史上画期的な出来事がありました。この事業に疑問を抱いた住民が公金支出の差し止めを求めた裁判で、住民側が勝訴したのです。日本は、司法の独立が充分でなく、裁判所が行政側に敗訴判決を出すことは極めて希なのです。ところが、この裁判では一審で住民側が勝訴したのみならず、二審判決でも勝訴しました。そして被告の沖縄県と沖縄市は、上告を断念し、この判決は確定しました。まともな民主主義国なら、これでこの事業は中止となるはずです。ところが、批判された事業計画を少し手直ししただけで、昨年秋に事業が再開されたのです。

まず沖縄がどこに位置するか紹介します。沖縄は、日本の一番南の端にある島嶼県です。県庁所在地の那覇市からソウルまでの距離は、東京より近いのです。

沖縄市は、沖縄本島のこの位置にあります。そして舞台となった泡瀬干潟はここです。ちなみに、沖縄市は基地の町です。この黄色いところは、東アジア最大のアメリカ空軍基地、嘉手納基地です。

泡瀬干潟は、沖縄のみならず日本に残された数少ない干潟で、その稀少性について日本内外からこのように高い評価を受けています。

この計画は、バブル経済期に構想されたものです。当初は、その実現性に疑問が多く、国も補助金をつけることを認めませんでした。ところが、1999年に、突如国が事業主体として参画することになり、2002年に着工されたのです。

国が参画した目的は、泡瀬干潟の北側に位置する中城港湾の拡張工事で発生した浚渫土砂の処分地とすることにあつたのです。したがって、今は国が事業主体となって埋立をすすめています。

ここが干潟域なのですが、187ha を埋め立てて人工島を造成しようというものです。

今は、国と県が事業主体となって埋め立て工事をすすめています。これを沖縄県が購入し、民間に売却してホテルなどリゾート施設を誘致しようとしているのです。

先ほど申しましたように、この事業の必要性に疑問を抱いた住民が公金支出の差し止めを求める裁判を起こしました。

裁判の争点は2つです。第一は、環境アセスメントがいかに不十分であるかという

ことです。第二は、沖縄市が見込んでいる埋立地の売却の実現困難さです。詳しくは、省略しますが、まったく過大な需要予測を前提としたもので、何ら実現する見込みがありません。そして、もし予定通り売却できなかった場合、干潟を消滅させた上に、多額の負債を抱え込むことになり、沖縄市の財政が危機に陥ることが危惧されたのです。

判決では、住民側が提起した二つの争点について、裁判長はその趣旨は認めたものの、埋立を認可した2000年時点での違法性は認められないとして、却下しました。

しかし、一審判決を出した2008年時点では「経済的合理性を欠く」と判断し、公金支出の差し止めを命じたのです。

実は、この時、計画の実現が難しいことを沖縄市も認めざるを得ず、全面的な見直し作業が進められていました。裁判所は、具体的な計画も不明確なのに、漫然と事業がすすむことに警鐘を鳴らしたといえます。

先に民主党政権の初代国土交通大臣が、最初の記者会見で八ツ場ダムの中止に触れたと言いましたが、実はこの事業の見直しにも触れていたのです。そして政権発足後まもなく、1審判決を支持する2審判決が出て、それが確定したのですから、この事業を中止する絶好のチャンスでした。

ところが、従来の計画を多少見直しただけの新たな計画を国はあっさりと認め、事業が再開してしまったのです。本当に残念なことです。

このように、日本では多くの人々の努力によって、これまでの公共事業政策の見直しがすすんでいます。が、まだまだ道は遠いというのが率直なところです。とりわけ難しいのが、いったん着工した事業を止めることです。なかなか止まらない最大の要因の1つが、肝心の地元において、反対が多数派にならないことです。最後にこの点に触れて終わりにします。

こうした事業がおこなわれているところの多くが、条件不利地域です。つまり、第一次産業が低迷し、地域経済の衰退が著しいところです。ふるさとの貴重な自然環境を破壊する事業に、最初は多くの人が反対します。しかしどんなに反対しても、その意見に耳を傾けない日本政府の姿勢に疲れ、やむを得ず賛成に転じた方もいます。

そして事業が行われること自体が、有力な雇用先になってしまいます。その典型例が、原子力発電所所在自治体です。あれだけの破滅的な事故を経験したにもかかわらず、福島県を除く原子力発電所所在自治体で、脱原発の姿勢を明確にしている自治体は、茨城県の東海村だけです。中には、公然と原発の再稼働、増設を求める自治体もあります。その最大の理由は、原子力発電所とそれに関連する事業所が地域にとって最も有力な雇用先となっていることです。

こうしてみると、こうした事業を批判する私たちの主張が、地元の人々の支持を得るには、自然環境を保全したほうが、経済的にもメリットがあることを、説得的に示せ

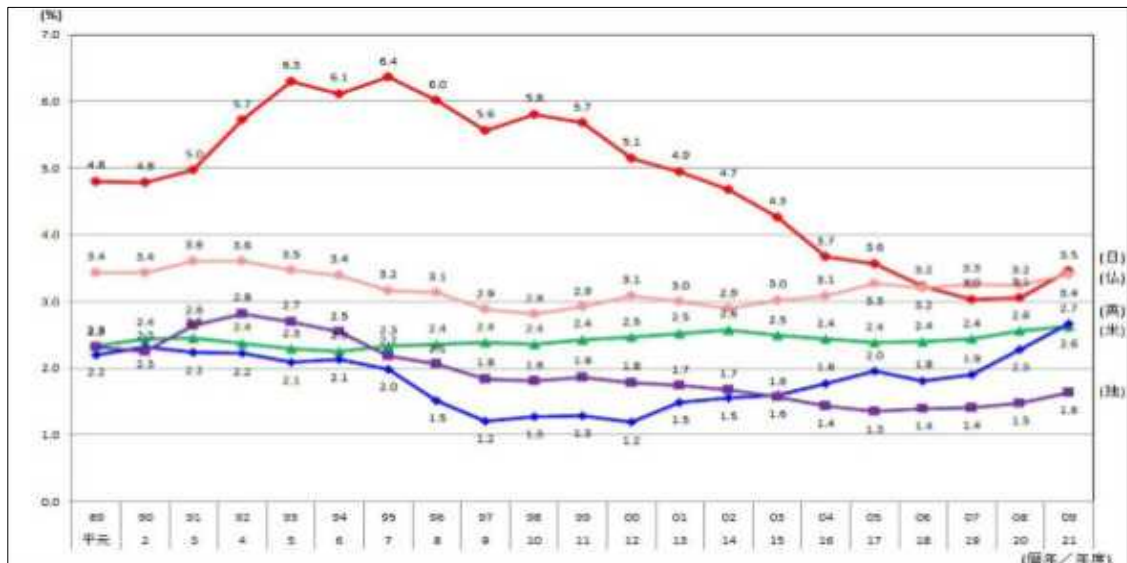
るかどうかが鍵となると言えます。最後に1つ、希望がもてる事例を紹介します。

熊本県球磨川の河口から約20キロメートル上流にある県営「荒瀬ダム」ダムの撤去が2010年に決まりました。撤去に先立って、水門をすべて解放したところ、球磨川河口の干潟の自然環境の回復が顕著になり、地元漁師の漁獲高もよくなっています。このことは、自然環境を再生することが、生物のみならず。人々の暮らしや経済基盤もよくなることを示唆しています。こうした事例が全国に広がることにより、やむを得ず事業を受け入れた地元の人々に共感の輪を広げることが大切だと思います。

토건국가 공공사업정책과 정권교체의 관계

이번 토론회가 기획된 것은 한국에서도 4대강 사업과 같은 대규모 공공사업의 폐해가 눈에 띄게 된 것이 배경이 되지 않았을까 추측합니다. 그래서 오늘은 공공사업을 둘러싸고 일본에서는 지금 어떤 일이 일어나고 있는지 소개하려고 합니다.

일본은 장기간 「토건국가」라고 불려 왔습니다. 그 배경에는 일본 재정의 세출을 차지하는 공공사업비의 비중이 상당히 높기 때문입니다. 이 그림은 공적고정자본형성, 즉 정부나 지방자치단체가 도로나 교량 등 공공시설정비에 사용한 경비에 대해 GDP에서 차지하는 비중의 추이를 1989년부터 20년간 미국 등 발달한 자본주의국가와 비교한 것입니다.



일본은 어느 나라보다도 확실하게 많은 경비를 사회자본경비로 충당한 것이 일목요연하게 보입니다. 여러분이 아시는 대로 5개국 중에서 일본은 영국과 같이 국토면적이 가장 작습니다. 하물며 영국의 국토는 평지가 많은 것에 비해 일본은 3분의 2가 산림입니다. 국토면적이 좁은데다가 사람들이 경제활동에 사용하는 허용 주거 면적의 비중이 굉장히 적음에도 불구하고 다른 나라와 비교했을 때 몇 배나 공적고정자본형성에 경비를 사용하고 있습니다. 재정상태가 나빠졌기 때문에 최근에는 확실히 감소기미를 보이고 있습니다. 이 그림은 일본의 「토건국가」모습을 상징적으로 보여줍니다.

이렇듯 공공사업이 많은 재정자금을 투입 가능한 것은 주로 다음과 같은 이유에서입니다.

먼저 첫 번째로, 전쟁 후의 일본은 헌법 9조 등으로 인해 경무장정책을 채택했기

때문에 많은 자금을 군사비용에 투입하지 않았다는 것을 이유로 들 수 있습니다. 이것은 일미안보조약에 따라 그 부담을 전적으로 오키나와에 짊어지게 했습니다.

두 번째로 경제성장과 도시화가 동시에 부가되는 복지수요를 전적으로 기업 내 복지로 해소하고 복지적비용을 재정자금으로 투입하지 않은 것도 있습니다. 그리고 세 번째로 국가 뿐 아니라 지방자치단체도 보조금 등의 재정유도에 의한 공공사업에 편중된 재정정책에 휩쓸려버렸습니다. 그리고 우편자금 등의 자금을 활용한 「재정투융자」라고 하는 공적 금융을 활용하여 고속도로나 철도 등의 건설을 진행했습니다. 이것들은 공사·공단 등의 외곽단체에 의한 것입니다.

그리고 네 번째로 고도경제성장이 끝나고 특히 1980년대 말의 버블경제붕괴 이후 경기대책의 수단으로 대량의 채권을 발행하여 공공사업이 수행되었습니다. 이 그림은 채권발행의 상황을 보여줍니다. 이 4안의 채권이 공공사업을 충당하기위해 발행한 것입니다.

일본의 재정은 세출이 세입을 상회하는 상황(재정적자)이 지속되고 있습니다. 최근 경기의 회복과 재정건전화노력에 의해 세출과 세입이 차이는 축소경향이 있습니다만 평성 20년도 이후 경기악화에 동반한 세수의 감소 등에 의해 다시 확대되고 있습니다.



일반 회계의 세입 세출 현황

버블경제가 붕괴하면서 크게 늘어난 것을 알 수 있습니다. 그리고 이 그림에는 표 현되지 않았지만 지방자치단체도 대량의 채권을 발행하여 공공사업을 진행하였습니

다. 이 결과 조건불리지역이라고 불리는 곳에서는 본래 지방산업이었던 농림수산업이 건설산업으로 기간산업이 바뀌어 버렸습니다. 그리고 이것은 자민당 정권이 장기간 지속된 것이 큰 요인입니다. 이것은 자민당이 농촌지역에 상대적으로 많은 인원을 배치하는 선거 제도가 있었기 때문에 이런 지역 공공사업에 의존한 지역경제구조가 형성되었습니다.

하지만 1990년 중반부터 이런 재정경영은 곤란하게 되었습니다.

이런 직접적인 요인은 엄청난 부채누적에 의한 것입니다. 지금 일본은 채무 잔고는 GDP의 2배 정도로 일본이 군국주의에 의해 멸망한 1945년 시점을 확실하게 상회하고 있습니다.

하지만 만약 경기회복의 유효한 시책에 투입되었다면 경제가 좋아져 세수가 증가하여 이런 심각한 재정 상태는 되지 않았을 것입니다. 따라서 이런 상태가 된 최대의 요인은 이것이 경제정책으로 실패했기 때문이라는 것을 알 수 있습니다.

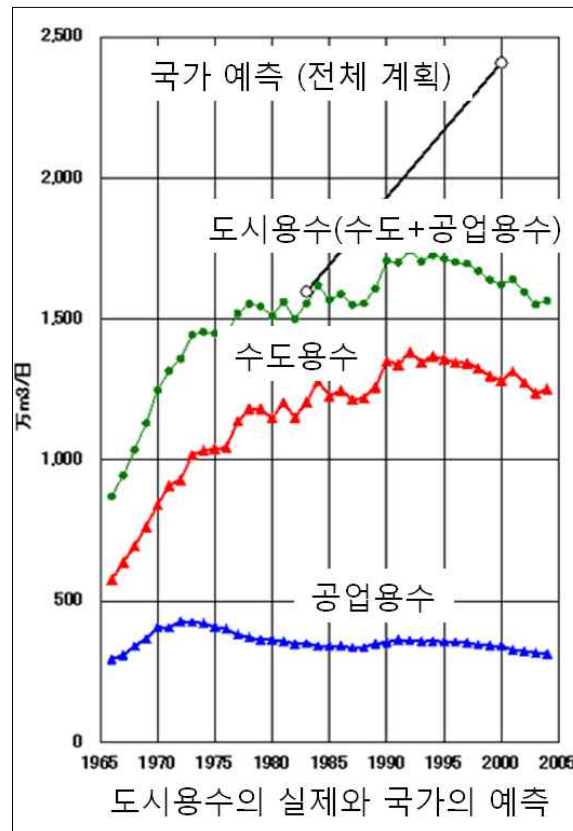
버블경제붕괴 이후의 20년간의 경제 상태로 사회자본정비의 상황은 그동안 댐, 고속도로, 항만정비를 이렇게나 진행했음에도 불구하고 GDP는 14%, 1인당 국민소득은 불과 2.2%밖에 늘어나지 않았습니다. 이것은 확실하게 경제정책의 실패를 보여줍니다.

이러던 중 일부 정책을 재검토 하는 움직임이 생겨났습니다. 그 계기는 기후현의 나가라강의 하구 독을 건설하는 사업입니다. 일본은 하천의 혜택을 받은 나라입니다만, 전쟁 후 댐 건설로 인해 대부분의 하천이 댐으로 메워졌습니다. 이 중에서 나가라강은 몇 안 되는 댐이 없는 청류였습니다. 여기에 거대한 보를 만든다고 하는 고도성장기의 입안된 필요성이 의심되는 사업이었습니다. 이 사업의 필요성을 둘러싼 논의를 통해 많은 사람들의 공통인식이 된 것은 금전적인 측면의 것이 아닌 자연 생태계의 풍부함이었습니다. 그리고 자연환경을 보존하고 그것을 현명하게 이용하는 편이 지역경제에도 바람직한 것이 명백했습니다. 이 사업은 아쉽게도 중지되지는 못했지만, 여론을 환기시키는데 큰 역할을 했고 이후 몇 개의 사업들을 중지할 수 있게 하였습니다.

이들 사업의 옳고 그름을 둘러싼 논쟁이 명백해진 것은 사업을 추진하는 쪽의 논리가 항당무계했기 때문입니다. 그들의 대체적으로 공통하는 논리는 경제성장이 지속될 것을 전제한 과대한 수요예측입니다.

이 그림은 동경에서 가까운 군마현에서 반세기 전부터 계획된 안바댐을 추천하는 쪽의 수요예측과 현실의 물의 수요를 보여줍니다. 이 그림은 고도경제성장이 끝나고 또한 절수기술이 진행된 것도 있어 물수요가 크게 변동하지 않거나 감소 동향인 것을 확실하게 보여줍니다. 하지만 여전히 이 검은 실선이 보여주듯 물수요가 있다는 것을

전제로 댐건설을 진행하려고 하고 있습니다.



과대한 수요예측이라는 점에서 훑어봐야하는 것은 일본에서 현재 진행되고 있는 고속도로나 신칸센건설에 대한 것 입니다. 이 계획은 1969년 책정된 「신 전국종합개발계획」에 포함된 것입니다. 이 계획은 1965년을 기준연차, 85년을 목표해로 하고 국민총생산이 30조 엔에서 130~150조엔, 누적총고정자본형성은 1955년부터 10년간으로 63조엔 이었던 것이 450조엔~550조엔, 기간산업의 생산규모는 철강4배, 석유 5 배, 석유화학 13배로 급증하는 것을 예측하고 있습니다. 이런 고도경제성장이 지속되는 것을 전제로 한 계획에 따라 지금도 방대한 도로·철도건설을 진행하고 있습니다.

과대한 수요예측이라는 점과 관련하여 여러분에게도 굉장한 피해와 염려를 끼친 원자력발전소도 훑어보겠습니다. 지진의 소굴이기도한 일본에는 54개의 원자력발전소가 있습니다. 하지만 현재 가동 중인 것은 2기 뿐입니다. 다음 달에는 그 2기도 정기 점검을 위해 중지하고 모두 멈추게 됩니다. 작년 여름도, 올해 겨울도 전력부족이 염려되지만 괜찮았습니다.

상징적인 사례로 교토, 오사카, 고베 등에 전력을 공급하고 있는 관서전력입니다. 한반도에 가까운 후쿠이현에는 13기의 원자력발전소가 있고 원자력에 의한 의존도가 50%가 넘습니다. 현재 이 모든 것이 정지되어있습니다. 올해 겨울은 작년 이상으로 추웠지만 전력수요가 관서전력의 공급력의 90%를 넘는 일은 없었습니다. 이것은 과

대한 소요예측을 기반으로 원자력발전소라고하는 굉장히 위험한 시설의 지어온 것에 대한 상징적인 사례로 볼 수 있겠습니다.

2009년 9월의 정권교체는 지금까지의 정책을 바꾸는 절호의 찬스였습니다. 사실 앞서 언급한 안바댐의 건설을 중지하는 것은 민주당의 간판정책 중 하나였습니다. 민주당 정권의 초대 국토교통대신은 취임 후 최초의 기자회견에서 이 댐을 중지를 명언 하였습니다. 하지만 아쉽게도 중지는커녕 내년에는 공사를 재개하려고 합니다.

또한 국토교통성에 의한 검토 대상의 83개 댐 중 현재 중지된 곳은 6개소에 지나지 않습니다. (「교토신문」 2011년 12월 25일자 사설) 그리고 이 표처럼 전국에 132개소에 댐 건설 사업이 예정되어있으며 이 총 사업 예산은 7조 엔이 넘고 있음을 알 수 있습니다.

	시설 수	2011년도 예산	총 사업비	2011년 이후 남은 사업비
직접 관할 댐	40	1,523	44,054	16,472
수자원기구 댐	7	207	8,751	5,254
보조 댐	85	689	20,427	10,291
계	132	2,419	73,232	32,017

단위 억 엔

정권교체에도 불구하고 문제의 큰 사업이 중지되지 못한 사례를 소개합니다.

그것은 오키나와현 오키나와시에 있는 아와세 갯벌을 매립하여 진행하는 동부해변 개발사업입니다. 이 사업은 일본의 환경정책사상 가장 획기적인 사건이었습니다. 이 사업에 의문을 품은 주민들이 공금지출금지를 요구한 재판에서 주민 측이 승소했습니다. 일본은 사법의 독립이 충분하지 않고 재판소가 행정 측에 패소판결을 내는 것은 굉장히 드문 일입니다. 하지만 이 재판에서는 1심에서 주민 측이 승소했을 뿐 아니라 2심 판결에서도 승소했습니다. 그리고 피고인 오키나와현과 오키나와시는 상고를 단념하고 이 재판은 확정되었습니다. 제대로 된 민주주의국가라면 이것을 근거로 사업을 중지했을 것입니다. 하지만 비판받았던 사업 계획을 조금 수정하여 작년 가을에 사업이 재개되었습니다.

먼저 오키나와가 어떤 위치에 있는지 소개하겠습니다. 오키나와는 일본의 가장 남쪽에 있는 도서지역입니다. 현청소재지인 나하시에서 서울까지의 거리는 도쿄보다도 가깝습니다. 아와세 갯벌은 오키나와 뿐 아니라 일본에 남아있는 몇 안 되는 갯벌로 이 희소성에 대해서는 일본 안팎으로 이처럼 높은 평가를 받고 있습니다. 이 계획은

버블경제기에 구상된 것입니다. 당초에는 이 실현성에 의문이 많았고 국가도 보조금을 지급하는 것을 허용하지 않았습니다. 그러던 것이 1999년에 갑자기 국가가 사업주체로 참가하게 되어 2002년에 착공하게 되었습니다.

국가가 참가한 목적은 아와세 갯벌의 북측에 위치한 나카구스쿠 항만의 확장공사로 발생한 준설토의 처분지로 만들기 위함이었습니다. 지금은 국가가 사업주체가 되어 매립을 진행하고 있습니다. 지금은 나라와 현이 사업 주체가 되어 매립공사를 진행하고 있습니다만 이것을 오키나와현이 구입하여 민간에 매각하여 호텔이나 리조트 시설을 유치하려 하고 있습니다.

앞서 말씀드렸듯이 이 사업의 필요성에 의문을 품은 주민이 공금지출금지를 요구하는 재판을 신청했습니다.

재판의 쟁점은 두 가지입니다. 첫 번째는 환경평가가 부실한 것입니다. 두 번째는 오키나와시가 예상하고 있는 매립지의 매각의 실현 어려움입니다. 자세한 내용은 생략합니다만 그야말로 과대한 예측수요를 전제로 한 것이기 때문에 어떠한 것도 실현 가능성이 없습니다. 그리고 만약 예측대로 매각이 되지 않았을 경우 갯벌을 소멸시킨 데다 거액의 빚을 안게 되어 오키나와시의 재정은 위기에 빠질 것으로 염려됩니다.

판결에서는 주민측이 제기한 두 가지의 쟁점에 대해 재판장은 그 취지를 인정하였지만 매립을 허가한 2000년 지점에서의 위법성을 인정할 수 없으므로 기각하였습니다. 하지만 1심 판결이 나온 2008년 지점에서 「경제적 합리성이 결여됨」으로 판결하여 공금지출을 금지하는 것을 명령하였습니다. 사실 그 당시 계획 실현이 어려운 것을 오키나와시도 인정하였고 전면적인 재검토 작업을 진행하고 있었습니다. 재판소는 구체적인 계획이 불명확함에도 만연하게 사업을 진행하는 것에 대해 경종을 울렸습니다.

먼저 민주당 정권의 초대 교통부대신이 최초의 기자회견에서 안바댐의 중지를 언급과 더불어 이 사업의 재검토도 언급하였습니다. 그리고 정책발족 후에 얼마 안 되어 1심판결을 지지하는 2심판결이 나오고 그것이 확정됨에 따라 이 사업을 중지할 수 있는 절호의 찬스가 있었습니다. 하지만 본래의 계획을 조금 재검토한 것뿐인 새로운 계획을 국가가 간단히 인정하여 사업은 재개하였습니다. 정말 안타까운 일입니다.

이처럼 일본에서는 많은 사람들이 노력하여 지금까지의 공공사업정책을 재검토하는 것을 진행하고 있지만, 아직도 갈 길이 멀다는 것이 솔직한 말입니다. 특히 어려운 것이 일단 착공한 사업의 중단입니다. 웬만해서는 중단되지 않는 최대의 요인 중 하나는 가장 중요한 지역에서의 반대가 다수파가 되지 않는다는 점입니다. 마지막으로 이점에 대해 언급하고 마치겠습니다. 이런 사업이 가능하게 되는 대다수가 조건불

리지역입니다. 제1차 산업이 침체하고 지역경제가 쇠퇴한 곳입니다. 고향의 귀중한 자연환경을 파괴하는 사업에 처음에는 많은 사람들이 반대합니다. 하지만 어떠한 반대 의견에도 귀 기울이지 않는 일본정부의 자세에 지쳐 할 수 없이 찬성 측으로 돌아서는 분도 있습니다.

그리고 사업이 진행되는 자체가 유력한 일자리가 되고 있습니다. 그 전형이 원자력발전소 소재지자체입니다. 그토록 파멸적인 사고를 경험했음에도 불구하고 후쿠시마현을 제외한 원자력발전소소재 지자체 중 탈원자력 입장을 명확히 하고 있는 곳은 이바라키현의 도카이 마을뿐입니다. 이 중에는 공연하게 원자력의 재가동, 증설을 요구하는 지자체도 있습니다. 가장 큰 이유는 원자력 발전소와 그것과 관련된 사업소가 지역에 있어서는 최고 유력한 일자리가 창출되기 때문입니다.

이렇게 보면 이런 사업을 비판하는 우리들의 주장이 지역의 사람들의 지지를 얻기 위해서는 자연환경을 보전하는 것이 경제적으로 메리트가 있다는 것을 설득력 있게 보여주는 것이 관건이라고 생각합니다. 마지막으로 한 가지 희망을 가질 사례를 소개합니다.

쿠마모토현 구마강의 하구에서 약 20킬로미터 상류에 있는 현에서 관리하는 「아라세 댐」의 철거가 2010년에 결정되었습니다. 철거에 앞서 수문을 모두 개방하였더니 구마강 하구의 갯벌의 자연환경의 회복이 뚜렷하게 되어 지역 어부들의 어획고도 좋아졌습니다. 이것은 자연환경을 재생하는 것이 생물을 포함하여 사람들의 삶이나 경제기반을 잘 되게 함을 시사하고 있습니다. 이런 사례가 전국에 확산되어 어쩔 수 없이 사업을 받아들인 지역사람들에게 공감대를 확대하는 것이 중요하다고 생각됩니다.

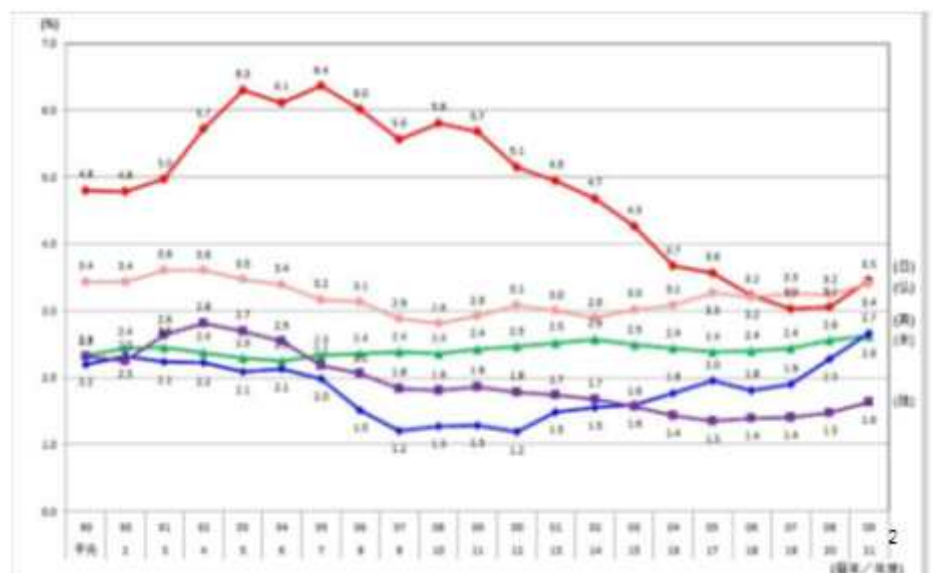
「土建国家」日本の公共事業政策は政権交代で変わったか

京都府立大学公共政策学部

川瀬 光 義

1

公的固定資本形成のGDP比



経済成長優先の財政政策

- 軽武装
日米安保条約にもとづく基地負担は沖縄にしわ寄せ
- 低福祉
企業福祉への依存
- 公共事業偏重の財政政策
補助金による地方自治体の動員
有償資金を活用した外郭団体の活用
- 低成長期には景気対策として
大量の公債発行
条件不利地域では建設業が'基幹産業'
自民党長期政権の秘密

3

4. 一般会計における歳出・歳入の状況

我が国財政は歳出が歳入を上回る状況（財政赤字）が続いています。近年、景気の回復や財政健全化策により、歳入と歳入の差額は縮小傾向にありましたが、平成20年度以降、景気悪化に伴う税収の減少等により再び拡大しています。



4

有効性への疑問: 建設が自己目的化 not to use but to make

1989年度から2010年度の変化

GDP 416兆円→474兆円(09年) (+14%)
1人当たり名目国民所得
260万円→266万円(09年) (+2.2%)
ダムの数 313→538(+72%)
道路延長(高規格幹線道路)
4862km→9855km (+103%)
重要港湾の岸壁数(水深14km以深)
7箇所→70箇所

5

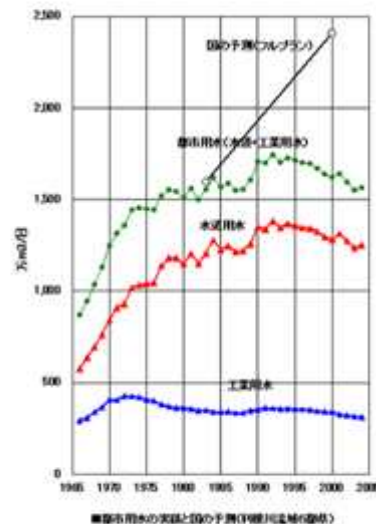
一部で見直しの例

- 長良川河口堰(岐阜県)
中止できなかったが世論を喚起
- 穴道湖・中海干拓(島根県)
- 藤前干潟(愛知県)、三番瀬干潟(千葉県)
- 細川内ダム(徳島県)、川辺川ダム(熊本県)

6

推進の論理: 過大な需要予測

八ツ場ダムの場合



7

高速道路・新幹線は「新全国総合開発計画」
(1969年)に依拠

1965年基準年次→85年目標年次

国民総生産 30兆円→130~150兆円

累積総固定資本形成

1955年から10年間で63兆円→450兆円~550兆円

鉄鋼生産 4倍

石油生産 5倍

石油化学生産 13倍

過大な電力需要を前提とした原発54基

現在2基のみ稼働、4月にはすべて停止

原発依存度50%以上の関西電力管内は全原発を停止

寒波が襲来しても最大電力需要は供給力の90%

8

政権交代にもかかわらず改革はすすまず
ダム事業の予算の場合(国土交通省関係)

	施設数	2011年度 予算(億円)	総事業費 (億円)	2011年度以 降の残事業 費(億円)
直轄ダム	40	1,523	44,054	16,472
水資源機 構ダム	7	207	8,751	5,254
補助ダム	85	689	20,427	10,291
計	132	2,419	73,232	32,017

9

東部海浜開発事業(泡瀬干潟埋立事業)の場合

- 2008年11月、那覇地方裁判所が公金差し止めを命じる
- 2009年10月、第二審も一審判決を支持
被告の沖縄県、沖縄市が上告を断念し判決確定
- にもかかわらず、少しの手直しで事業再開

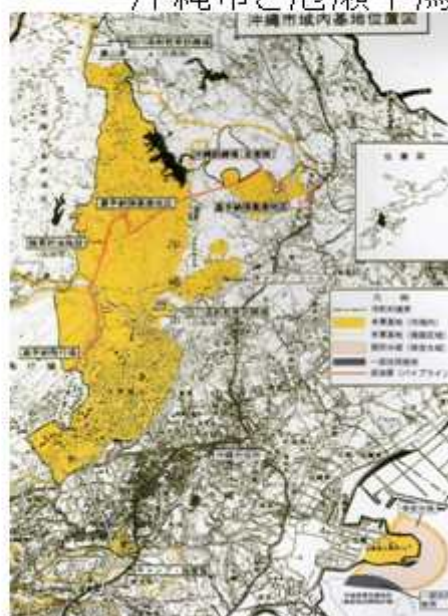
10

沖縄はどこに位置するか



11

沖縄市と泡瀬干潟



12

泡瀨干潟





泡瀬干潟への高い評価

- 環境省が2001年に選定した500の重要干潟に含まれる
- 「沖縄県環境管理計画」(1993年)において、ランク1 (厳密に保全すべき地域)の評価

埋立事業の中止を求める声明

- 日本弁護士会
- 日本自然保護協会 (NACS-J)
- ラムサールネットワーク日本

事業の歴史

- 1987年:沖縄市が「東部海浜地域開発計画」を発表
- 1991年:事業の実現性に疑問がつき、国の補助金を獲得できず
- 1999年: 沖縄開発庁が計画に参加を決める
- 2000年: 沖縄県が埋立を認可
- 2002年:事業に着手

17

埋立事業の二つの目的

①国の目的

泡瀬干潟の北側に位置する中城港湾拡張のために発生した浚渫土砂の処分

②沖縄市と沖縄県の目的

埋立地を国から購入して、民間に売却し「マリシティ泡瀬」を建設

18



図4 中城湾泊瀬地区周辺の干潟域と埋立予定地

注) 干潟の面積は大雨時に干出する区域の面積。
出所) 図3に同じ。

19

埋立事業の概要

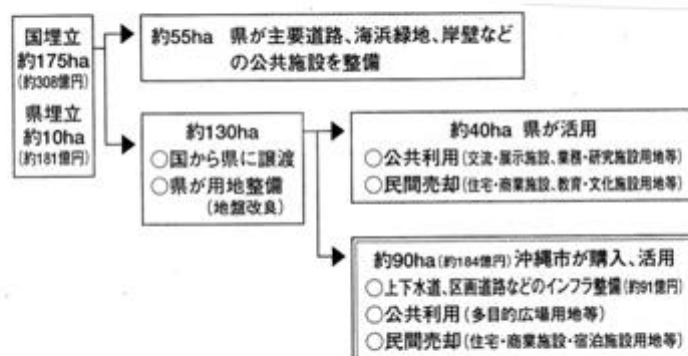


図3 泊瀬干潟埋立事業の財政支出

出所) 沖縄市東部海浜開発局『マリシティー泊瀬 なんでもQ&A』より作成。

20

裁判の争点

①環境アセスメントの杜撰さ

②土地売却プランの実現困難さ

バブル経済期に構想された過大な需要予測
売却できなかった場合の過大な財政負担

21

判決のポイント

- 二つの争点は、いずれも却下
埋立が認可された2000年時点での違法性はない
- 2008年時点では、「経済的合理性」を欠いている→
公金支出を差し止め
計画を見直し中のため、具体的な計画なし
- 上告を断念し、判決確定
- にもかかわらず、計画を見直ただけで事業再開

22

埋立を再開した泡瀬干潟



23

地元で批判の意見が多数派とならない
～事業が止まらない最大の要因～

- 条件不利地域の経済困難

第1次産業が低迷し、事業そのものが有力な雇用先に

長年の反対行動の‘疲れ’

- 典型例としての原子力発電所在自治体
- 公共事業に頼らない地域経済像を示せるか
- ダムが撤去された熊本県球磨川の場合

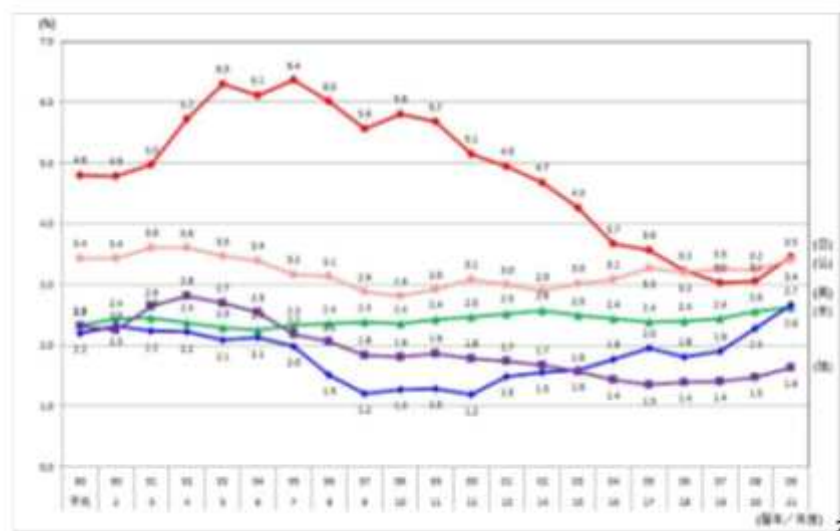
24

토건국가 공공사업정책과 정권교체의 관계

교토부립대학 공공정책학부
카와세 미즈요시

1

공적 고정 자본형성의 GDP비율



2

경제성장 우선의 재정정책

- 경무장 정책
일미안보조약에 의한 기지부담은 오키나와에 악영향
- 저복지 정책
기업복지에 의존
- 공공사업편중의 재정정책
보조금에 의한 지방자치단체의 독립
유상자금을 활용한 외곽단체의 활동
- 저성장기에는 경기대책으로
대량의 공채발행
조건불리지역에는 건설업이 '기간산업'
자민당 장기집권의 비밀

3

일반 회계에 의한 세출·세입의 상황

일본의 재정은 세출이 세입을 상회하는 상황(재정적자)이 지속됨
최근 경기의 회복과 재정건전화노력에 의해 세출과 세입이 차이는 축소경향이 있지만
2008년 이후 경기악화에 동반한 세수의 감소 등에 의해 다시 확대

我が国財政は歳出が歳入を上回る状況(財政赤字)が続いています。近年、景気の回復や財政健全化努力により、歳出と歳入の差額は縮小傾向にありましたが、平成20年度以降、景気悪化に伴う税収の減少等により再び拡大しています。



4

유효성의 의문 : 건설이 자기목적화

not to use but to make

1989년도부터 2010년도의 변화

GDP 416조엔→474조엔(09年) (+14%)

1인당 국민소득 260만엔→266만엔(09年) (+2.2%)

댐의 수 313→538(+72%)

도로연장(고속간선도로) 4862km→9855km (+103%)

중요항만의 안벽수 (수심14km의 깊이) 7개소→70개소

5

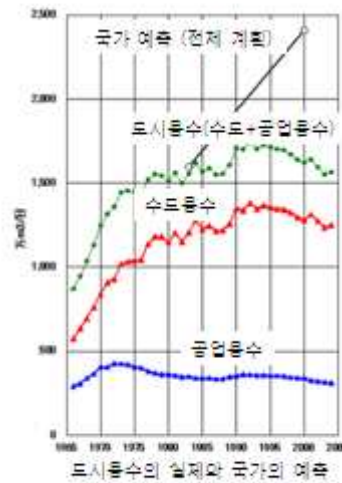
토건건설 사업 일부 재검토의 예

- 나가라강 하구 보 (기후현)
중지 되지 못했지만 여론을 환기
- 신지호 · 나카우미간척(시마네현)
- 후지마에 갯벌(아이치현),
산반제 갯벌(치바현)
- 호소고우치 댐(토쿠시마현),
카와벤강 댐(쿠마모토현)

6

추진 논리 : 과대한 수요예측

안바탕의 경우



7

고속도로 · 신칸센 「신 국가종합개발계획」 (1969년)에 의하면

1965년 기준연차→85년 목표연차

국민총생산 30조엔→130 ~ 150조엔

누적 총 고정자본형성

1955년부터 10년간 63조엔→450조엔 ~ 550조엔

철강생산 4배

석유생산 5배

석유화학생산 13배

과대한 전력수요를 전제로 원자력발전소 54기

현재 2기만 가동, 4월엔 모두 정지

원자력 의존도 50% 이상의 관서전력 관내 전체

원자력발전소 정지

한파가 찾아와도 최대전력수요는 공급력의 90%

8

정권교체에도 불구하고 개혁은 진행되지 않음
댐 사업의 예측의 경우(국토교통성관계)

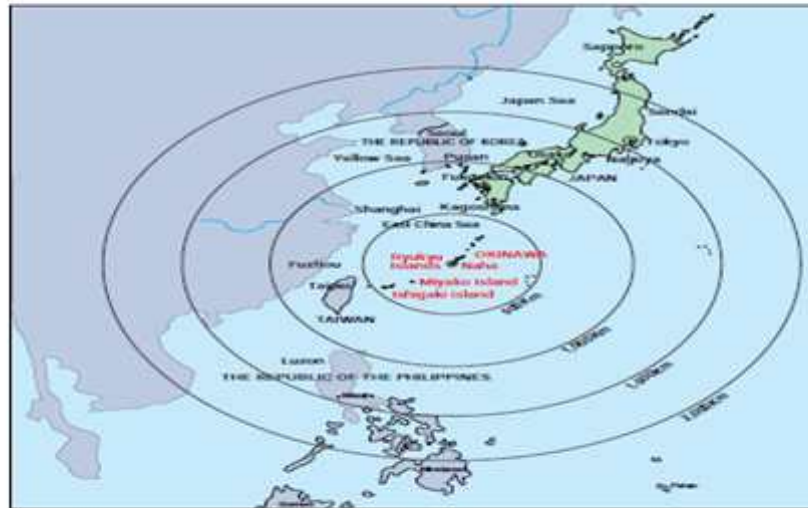
운영 방식	시설 수	11년도예산	총사업비	11년도이후 남은 사업비
직접관할	40	1,523	44,054	16,472
수자원기구	7	207	8,751	5,254
보조	85	689	20,427	10,291
계	132	2,419	73,232	32,017

(단위 억엔)

동부해변개발사업(아와세 갯벌 매립사업)의 경우

- 2008년 11월 2008년 11월 나하 지방법원이
공금중단을 명령
- 2009년 10월 제2심이 1심 판결을 지지
피고인 오키나와현, 오키나와시가 상고를
단념하여 판결결정
- 이럼에도 불구하고 일부 재검토하여 사업재개

오키나와의 위치



11

오키나와시와 아와세 갯벌



12

아와세 갯벌





아와세 갯벌의 높은 평가

- 환경성이 2001년 선정한 500의 중요갯벌에 포함됨
- 「오кина와환경관리계획」(1993년)에 랭크 1 (엄밀하게
보전해야하는 지역)으로 평가
- 매립사업 중지를 요구하는 성명
일본변호사회
일본자연보호협회 (NACS-J)
람사르 네트워크 일본

사업의 역사

- 1987년 : 오кина와시가 「동부해변개발계획」을 발표
- 1991년 : 사업의 실현성의 의문을 갖고 국가의 보조금을 획득하지 못함
- 1999년 : 오кина와개발청이 계획 참가 결정
- 2000년 : 오кина와현이 매립 승인
- 2002년 : 사업착수

17

매립사업의 두 가지 목적

① 국가의 목적

아와세 갯벌의 북측에 위치한 나가구스쿠 항만확장으로 발생한 준설 토사 처리

② 오кина와시와 오кина와현의 목적

매립지를 국가로부터 구입하여 민간에 매각하여 「마린시티 아와세」를 건설

18

아와세 지구 주변의 갯벌지와 매립예상지

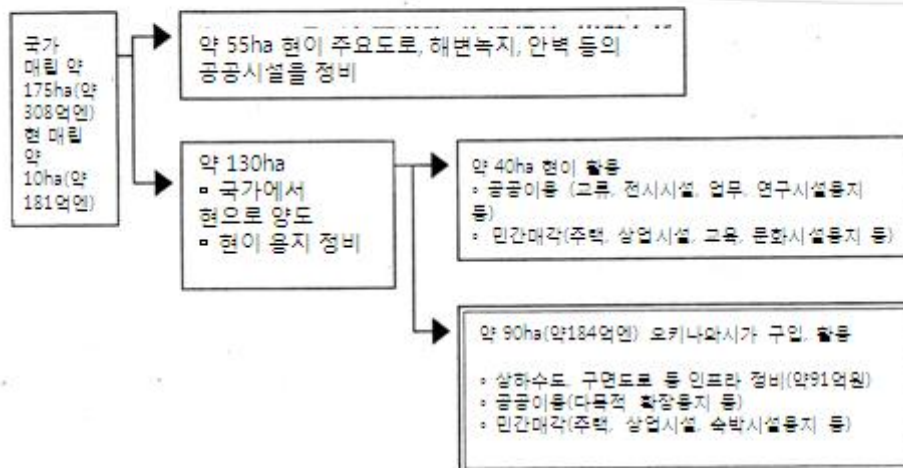


図4 中城湾沿岸地区周辺の干潟域と埋立予定地

(注) 干潟の面積は大潮時に干出する区域の面積。
出所) 図3に同じ。

19

매립사업의 개요



아와세 갯벌 매립사업의 재정 지출

출처) 오키나와시 동부해변개발국 '마린시티 아와세 무엇이든 Q&A'에서 작성

20

판결의 쟁점

① 환경 평가 허술

② 토지매각 계획의 실현의 어려움

버블 경제기에 구상된 과대한 수요예측
매각 되지 않았을 경우 과대한 재정부담

21

판결의 포인트

- 두 개의 쟁점은 모두 기각
매립이 승인된 2000년 지점에서의 위법성은 없음
- 2008년 지점에는 「경제적합리성 부족」
→ 공금지출금지
계획을 재검토 중이었기 때문에 구체적인 계획 없음
- 상고를 단념하고 판결결정
- 이럼에도 불구하고 계획을 재검토 한 것만으로 사업 재개

22

매립 재개한 아와세 갯벌



23

지역의 비판 의견이 다수파가 될 수 없다 사업을 막지 못하는 최대의 요인

- 조건 불리 지역의 경제적 어려움
1차 산업이 침체하고 사업 그 자체가 일자리가 됨
장기간 반대 행동의 '지침'
- 전형적인 원자력발전소재 지자체
- 공공사업에 의지 하지 않는 지역경제상을 보여줄 수 있는가?
- 댐이 철거된 쿠마모토현 구마강의 경우

24

참고 문헌

- 天野礼子『ダムと日本』岩波書店
- 五十嵐敬喜・小川明雄(1997)『公共事業をどうするか』岩波書店
- 今川博健(2010)『ダムが国を滅ぼす』扶桑社
- 岡田知弘(2005)『地域づくりの経済学入門』自治体研究社
- 開沼博(2011)『「フクシマ論」 原子力ムラはなぜ生まれたのか』青土社
- 金澤史男編(2002)『現代の公共事業』日本経済評論社
- 清水修二(2011)『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社
- 高橋ユリカ『川辺川ダムはいらない』岩波書店
- 古谷桂信(2009)『どうしてもダムなんですか』岩波書店
- 保母武彦(2001)『公共事業をどう変えるか』岩波書店
- 本間義人(1996)『土木国家の思想』日本経済評論社
- 宮本憲一(1973)『地域開発はこれでよいか』岩波書店

25

정부 국책사업을 중심으로 토건국가 재정문제와 극복방안

정창수 (좋은예산센터 부소장)
<http://goodbudget.kr/>

<목 차>

1. 한국의 토건국가 재정구조
2. 한국 공공재정의 토건구조
3. 한국의 토건예산
4. 토건재정의 원인과 문제점
5. 토건재정을 사람재정으로 전환하기 위한 대안

* 참고1. 기능별예산 항목
참고2. 성질별 예산 항목

1. 공공재정과 토건 : 일본의 사례

○ 토목이나 복지냐의 갈림길에서 서로 다른 판단을 한 일본과 북유럽을 비교할 수 있음

- 일본의 건설 부분 투자액 비중은 최근 경제위기와 정권교체 등으로 감소하고 있지만 여전히 다른 국가들에 비해 높은 수준임

<정부 총지출 대비 건설투자액 비중(%)>

	일본	스웨덴	덴마크	핀란드
1989			3.2	7.1
1990	15.0		2.8	7.6
1991	15.3		2.6	6.7
1992	16.5		3.2	5.7
1993	17.9	4.5	3.0	4.5
1994	17.7	4.9	3.0	4.7
1995	16.8	5.0	3.0	4.6
1996	17.3	4.6	3.3	4.8
1997	15.4	4.2	3.3	5.6
1998	13.1	4.5	2.9	5.4
1999	15.2	4.5	3.0	5.5
2000	13.1	4.3	3.1	5.2
2001	13.1	4.5	3.2	5.5
2002	12.3	5.5	3.2	5.6
2003	11.1	5.2	2.9	5.8
2004	10.5	5.3	3.4	5.8
2005	9.6	5.3	3.3	5.2

* OECD자료가공, 흥헌호에서 재인용

- 일본의 경제성장률은 매우 낮은 상태를 보임
 - 이에 비해 한국은 상대적으로 높은 경제성장률을 보여주고 있음
 - 하지만 최근 성장률이 급격하게 둔화되고 있음
 - 일본의 경제성장률이 낮아진 것은 낭비성 SOC건설투자와 감세정책 등 경제정책의 실패로 인한 것임

<OECD 각국의 1인당 실질GDP 성장률>

순위	국 가	성장률	순위	국 가	성장률
1	아일랜드	119.9%	16	터키	40.3%
2	슬로바키아	97.7%	17	캐나다	37.3%
3	폴란드	94.8%	18	뉴질랜드	34.8%
4	한국	84.6%	19	네덜란드	34.1%
5	헝가리	73.8%	20	덴마크	34.1%
6	핀란드	62.3%	21	벨기에	33.3%
7	체코	61.8%	22	오스트리아	32.6%
8	룩셈부르크	58.0%	23	미국	32.3%
9	그리스	54.7%	24	포르투갈	27.2%
10	아이슬란드	49.4%	25	멕시코	26.4%
11	스웨덴	47.1%	26	프랑스	25.8%
12	스페인	44.1%	27	독일	23.5%
13	노르웨이	43.7%	28	스위스	21.6%
14	영국	43.0%	29	이탈리아	20.6%
15	호주	41.1%	30	일본	17.9%

(주) 성장률 : 1993~2007년 OECD 각국의 1인당 실질GDP 성장률 (출처) : IMF, 홍헌호 자료에서 재인용

- 일본의 재정은 매우 심각한 상태임
 - 1990년대 초 비슷한 부채율을 보이던 OECD국가들의 부채 증가율과 격차가 크게 발생함
 - 2009년 기준으로 조세보다 공채 발행이 많은 국가가 되었음
- 일본의 경제적 추락
 - 1995년부터 2007년까지 국민소득감소 (42,000달러 -> 34,000달러), 세계경제비중 감소 (18%->8%)
 - 1천조 엔의 부채 (GDP의 185%, 1990년에는 60%)

<주요국 GDP 대비 국가부채 비율(>

연도	일본	미국	영국	프랑스	독일
1991	69	66	31	36	39
1992	73	68	33	40	42
1993	79	70	38	46	46
1994	85	69	43	49	48
1995	93	69	46	55	55
1996	100	69	48	58	58
1997	107	67	49	59	59
1998	120	63	46	59	59
1999	134	60	44	59	60
2000	142	54	41	57	59
2001	152	54	38	57	58
2002	161	56	37	59	60
2003	167	59	39	63	63
2004	178	60	40	65	65
2005	192	61	42	66	66
2006	195	60	43	63	66

(출처) : IMF

2. 한국 공공재정의 토건구조

○ 선진국들에 비해 과도하게 높은 건설업 비중

- UN에 따르면 우리나라의 건설업 비중은 7.0%로 OECD 34개 회원국 평균 6.1%보다 0.9% 포인트 높음(34개국 중에서 7번째로 건설업 비중이 높은 나라)
- 가장 높은 나라는 스페인(7.0%)이며, 가장 낮은 나라는 독일(3.7%)임

<OECD 34개국의 건설업 비중(2009)>

낮은 순위	국가	건설업 비중	낮은 순위	국가	건설업 비중
1	Germany	3.7%	18	Portugal	5.8%
2	United States	4.1%	19	Japan	5.9%
3	Turkey	4.4%	20	Canada	6.0%
4	Norway	4.5%	21	Ireland	6.2%
5	Hungary	4.6%	22	Czech Republic	6.4%
6	Israel	4.7%	23	Austria	6.5%
7	Denmark	4.8%	24	Finland	6.5%
8	Sweden	4.9%	25	Chile	6.6%
9	Belgium	5.0%	26	Estonia	6.6%
10	Greece	5.3%	27	Mexico	6.9%
11	Luxembourg	5.3%	28	Korea	7.0%
12	New Zealand	5.3%	29	Poland	7.1%
13	Netherlands	5.5%	30	Slovenia	7.4%
14	Switzerland	5.5%	31	Australia	7.5%
15	France	5.6%	32	Slovak Republic	8.2%
16	United Kingdom	5.7%	33	Iceland	10.7%
17	Italy	5.8%	34	Spain	10.8%
				OECD 평균	6.1%

(주) 건설업 비중 : 전 산업 실질 부가가치 대비 건설업 실질부가가치 비중

○ 우리나라의 GDP대비 건설 투자 비율이 매우 높음

- 건설투자는 70~80년대 높은 상승률로 증가하면서 우리나라의 경제성장을 이끌어 온 바 있으나, 외환위기 이후 건설투자 증가율이 연평균 2% 이하로 크게 낮아졌음.
- 우리나라의 GDP 대비 건설투자비율은 90년대 20%를 넘어서기도 하였으며 2010년에는 11.6%로 낮아졌지만 여전히 다른 OECD국가들 보다 높은 수치를 보이고 있음
- 따라서 건설부분의 과잉 투자가 이루어 졌는데 미분양 주택의 장기간 적체현상, 교통량이 적은 지방의 신설도로, 지방공항의 난립, 유사 구간에 있어 국도와 고속도로의 중복투자 등이 과잉공급의 대표적인 사례들로 지적됨

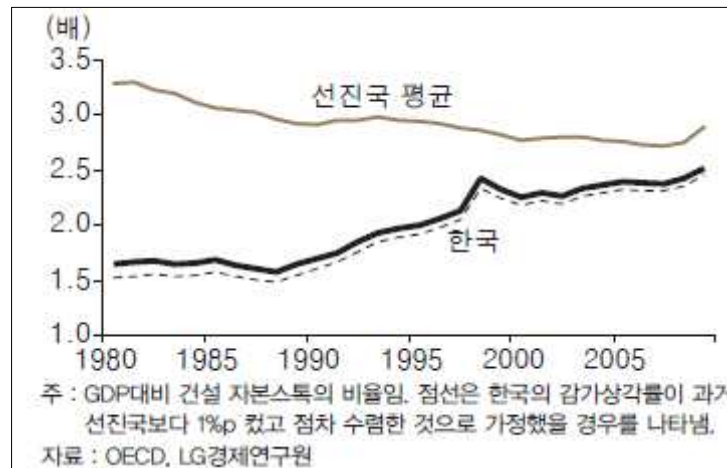
<그림> 선진국 대비 높은 건설투자율 지속



○ 한국의 건설 자본스톡 선진국 수준에 근접

- 공급과잉에 대한 우려를 진단해 보기 위해서는 투자율과 같은 축적속도뿐 아니라 경제 내의 건설자본의 양(이하 건설 자본스톡)이 우리 경제수준에 비해 적정한지도 살펴볼 필요가 있음
- 만약 현재의 건설 자본스톡이 적정량보다 적은 수준이라면 높은 투자율은 자연스러운 결과이며 좀 더 지속 가능한 수준일 수 있기 때문임
- LG경제연구소에서 추정한 건설 자본스톡의 추계는 OECD 국가 중 추정된 건설 자본스톡은 1980년도에는 GDP 대비 1.6배로 선진국 평균의 50%에 불과하였으나, 2009년에는 2.5배로 선진국의 87% 수준에 이른 것으로 나타남
- 70~90년대 건설 자본스톡이 과부족 상태였기 때문에 이 부문에 자원을 집중하는 성장전략을 취해왔고 투자 증가를 통해 빠른 속도로 자본축적이 이루어졌음을 확인할 수 있음
- 따라서 한국은 인프라 부족 상태가 아니라, 이미 선진국 수준의 인프라가 양적으로는 확보되었음을 보여 줌

<그림> 건설 자본스톡



- 건설투자의 성장기여도가 급격히 하락하고 있음
 - 따라서 경제활성화 차원에서의 건설 산업의 비중은 점차 감소하였음
 - 특히 외환위기 이후에는 0.3 ~ 0.4%의 성장기여도를 보이고 있음

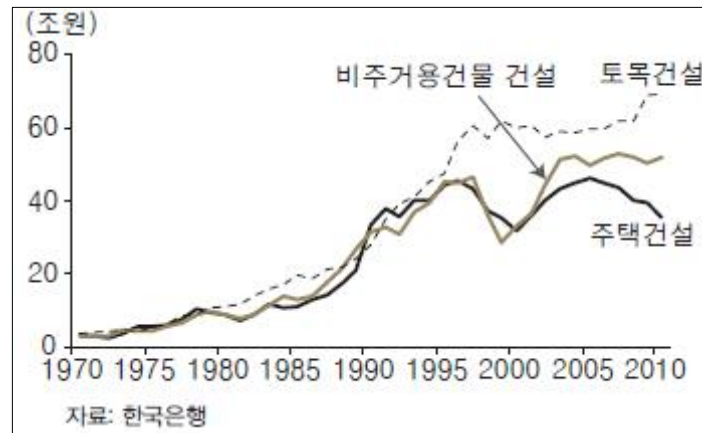
<건설투자의 성장기여도>

	경제성장률 (%)	건설투자 증가율(%)	건설투자의 성장기여도(%p)
1971~1980	8.8	12.1	2.1
1981~1990	10.0	14.6	3.1
1991~2000	6.2	2.0	0.4
(1991~1997)	7.1	6.1	1.5
2001~2010	4.2	1.8	0.3

주 : 연평균 기준
자료 : 한국은행, LG경제연구원

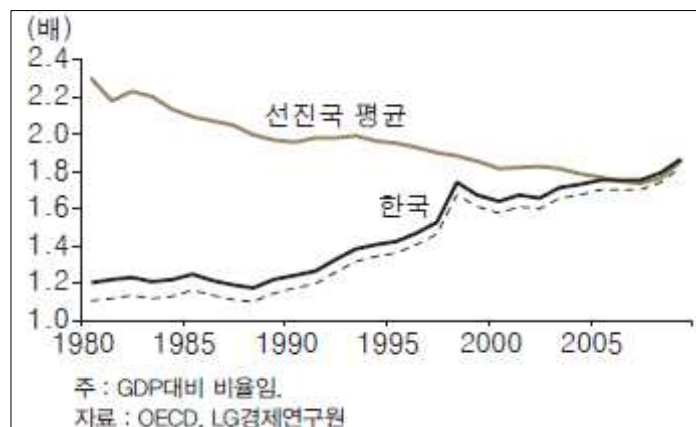
- 외환위기 이후에는 주택건설이 감소하고 토목건설이 증가하는 현상을 보이고 있음
 - 경제규모 대비 건설 자본스톡이 선진국수준으로 근접한 것은 비 주거용 건설투자 때문임

<그림> 외환위기 이후의 건설투자



- 비주거용 건설부분의 자본스톡은 이미 선진국 수준으로 이르렀음
 - 2006년 이후로 이미 선진국 평균 수준에 이른 것으로 나타났으며, 이는 GDP 대비 비주거용 건설투자가 10%를 상회하는 수준으로 이루어졌기 때문임
 - GDP 대비 토목 자본스톡 비율이 1980년 1.2배에서 가파르게 상승하여 2010년에는 1.9배로 크게 높아진 것임
 - 자본스톡 비율 이외의 다른 지표에서도 이와 유사한 결론을 내릴 수 있음
 - SOC 자본스톡 규모를 알 수 있는 도로밀도(=도로연장/국토면적)와 같은 단순 물리지표를 이용하여 보면 우리나라의 규모는 선진국 중 중위권에 속하는 것으로 나타남
 - 2007년 기준 국토면적당 도로연장은 $1.05\text{km}/\text{km}^2$ 으로 총 34개국 중 19위에 속하는 것으로 나타났으며, 철도 밀도는 $0.03\text{km}/\text{km}^2$ 으로 32개국 중 18위에 위치하였음

<그림> 비주거용 자본스톡



○ 일본의 사례를 알아가고 있음

- 비주거용 건설투자가 과다 공급되어 있는 대표적인 국가로 일본을 들 수 있음. - 일본의 도로밀도는 세계적으로 높은 수준이며, 1980년 기준 비주거용 건설 자본스톡 비율은 GDP 대비 4.1배나 되고 있음
- 일본의 비주거용 건설부문은 부동산 버블 붕괴 직후까지 높은 투자증가율이 이어졌으나, 1992년부터 지속적으로 마이너스 성장을 하는 등 장기침체에 빠져 있음
- 우리의 경우에는 일본처럼 과도한 투자가 이루어진 것으로는 보이지 않기 때문에 이와 같은 급격한 조정이 일어나지는 않을 것으로 판단되지만, 다만 경제규모 대비 자본스톡이 어느 정도 갖추어짐으로써 현재와 같은 높은 투자율이 지속될 수는 없을 것임
- SOC 자본스톡이 부족했던 시기에는 투자 대비 높은 경제적 효과를 기대할 수 있기 때문에 정책적으로 투자율을 높게 유지할 필요가 있었음
- 그렇지만 어느 정도 자본스톡이 갖추어져 감에 따라 투자 대비 효과는 점차 낮아질 수밖에 없으며, 이는 투자 상품으로 본다면 수익률이 떨어지는 자산이 되어가고 있는 것이라고 할 수 있음
- 따라서 앞으로 비주거용 건설투자 증가율도 경제성장률을 하회하는 모습을 이어갈 것으로 예상됨

○ 주택건설 자본스톡은 선진국 수준을 하회

- 주택건설은 토목건설부문과는 다른 양상을 보이며, 이는 고비용 구조 때문인 것으로 분석됨
- 선진국 대비 주택 자본스톡이 충분히 쌓이지 않은 것은 상대적으로 높은 지가 등 주택공급의 고비용 구조가 균형 공급수준을 낮추었기 때문이며, 타 선진국 대비 인구밀도가 높으며, 수도권 집중현상도 두드러져 상대적으로 지가가 매우 높은 수준임
- 높은 지가로 인한 택지의 부족, 택지조성에 있어 과도한 규제에 의한 비용 상승 등으로 고정비용이 선진국 대비 높은 것으로 알려져 있음

<표> 주요국 주거수준 비교

	주택보급율 (%)	1천명당 주택 (호)	주택가격/소득 (PIR, 배)
한국	101.9('10)	364('10)	7.7('09)
일본	115.2('08)	439('05)	5.7('04)
미국	111.4('08)	410('10)	4.8('07)
영국	106.1('07)	439('09)	3.4('03)
프랑스	120.5('04)	509('05)	5.1('99)
독일	100.6('03)	488('08)	6.0('02)

자료 : 국민은행, 국토해양부

3. 한국의 토건예산

- 한국은행의 산업연관표에는 공공부분 연간 건설투자액은 2008년 기준으로 46조원으로 되어 있음
 - 2011년에는 공공부분의 투자가 감소하였으나 36조원에 이르는 공공부분 건설계약이 진행되었음
 - 여기에는 토지 보상비가 제외되어 있음 토지 보상비는 매년 22조원에서 29조원에 이르며, 일부 보도에서는 2010년 기준 40조원의 보상비가 집행된다고 함
 - 이러한 규모로 볼 때, 최소 56조원 규모의 건설관련 예산이 있는 것으로 추정되며, 이는 중앙정부와 지방정부의 재정을 합한 통합재정규모 279조원(2011)에 지방정부 자체재정 79.3조원을 합한 약 358조원의 의 22.9%에 이름
 - 예산규모에서 보상비가 작게 책정된 것은 주로 LH공사나 SH공사 등 공기업들이 주택단지와 산업단지를 조성하면서 토지보상을 하지만, 그 중 대부분은 주택, 상가, 사무실 등을 분양할 때 분양가에 반영되기 때문.
 - 하지만 공기업은 만성적인 적자에 시달리며, 따라서 적자를 메워주는 전달구조는 출연 혹은 출자(현금출자, 현물출자)등으로 우회적으로 진행됨

<한국의 건설투자 내역(단위 : 십억 원)>

구분	민간부문 건설투자			공공부문 건설투자			건설투자 합계		
	2008	2010	2011	2008	2010	2011	2008	2010	2011
주택건축	41,271			889			42,161		
비주택건축	45,553			11,367			56,921		
교통시설건설	7,528			20,517			28,046		
일반토목	7,129			10,725			17,855		
기타특수건설	20,929			2,706			23,636		
합계	122,413	64,978	74,076 (14.0%증)	46,207	38,229	36,624 (△4.2%)	168,620	102,677	110,070 (7.2%증)

(주) 공공부문 건설투자 = 중앙정부, 지방정부, 공기업, 기타 공공기관의 건설투자.

(자료) : 한국은행(2008), 건설산업연구원(2010,2011) 자료 정리

- 토건예산은 성질별 예산에서 확인할 수 있음
 - 재정부 자료는 회계기준의 성질별 예산안을 확인할 수 있음
 - 2010 예산보다 2010년 예산은 건설비가 10.2% 증가 했으나, 토지매입비는 42.9%감소함
 - 이는 4대강 등 대규모 토건사업의 보상이 완료되었다는 것을 반증하며, 늘어난 부채로 인하여 상환지출을 통한 원금 및 이자지출이 계획되고 있음
 - 다만 정확한 정보를 알기 위해서는 공기업이나 지방자치단체와의 관계에서 종합적으로 세밀한 연구를 할 필요가 있음

<성질별 세출예산(일반회계, 단위:10억 원, %)>

		2011예산	2010예산	금액	증가율
100	인건비	23,175	21,884	1,291	5.9
200	물건비	16,045	15,569	476	3.1
210	운영비	11,671	11,246	424	3.1
300	이전지출	110,955	103,007	7,987	7.8
350	출연금	12,796	12,177	618	5.1
400	자산취득	117,766	17,209	556	3.2
410	토지매입비	710	1,243	△533	△42.9
420	건설비	8,435	7,703	782	10.2
460	출자금	152	307	△155	△50.5
500	상환지출	7,466	6,762	703	10.4
600	전출금	32,075	34,745	△2,669	△7.7
700	예비비	2,404	2,104	299	14.2
		209,930	201,283	8,646	4.3

* 기획재정부. 『2011 나라살림-예산개요 참고자료』. 2011.5

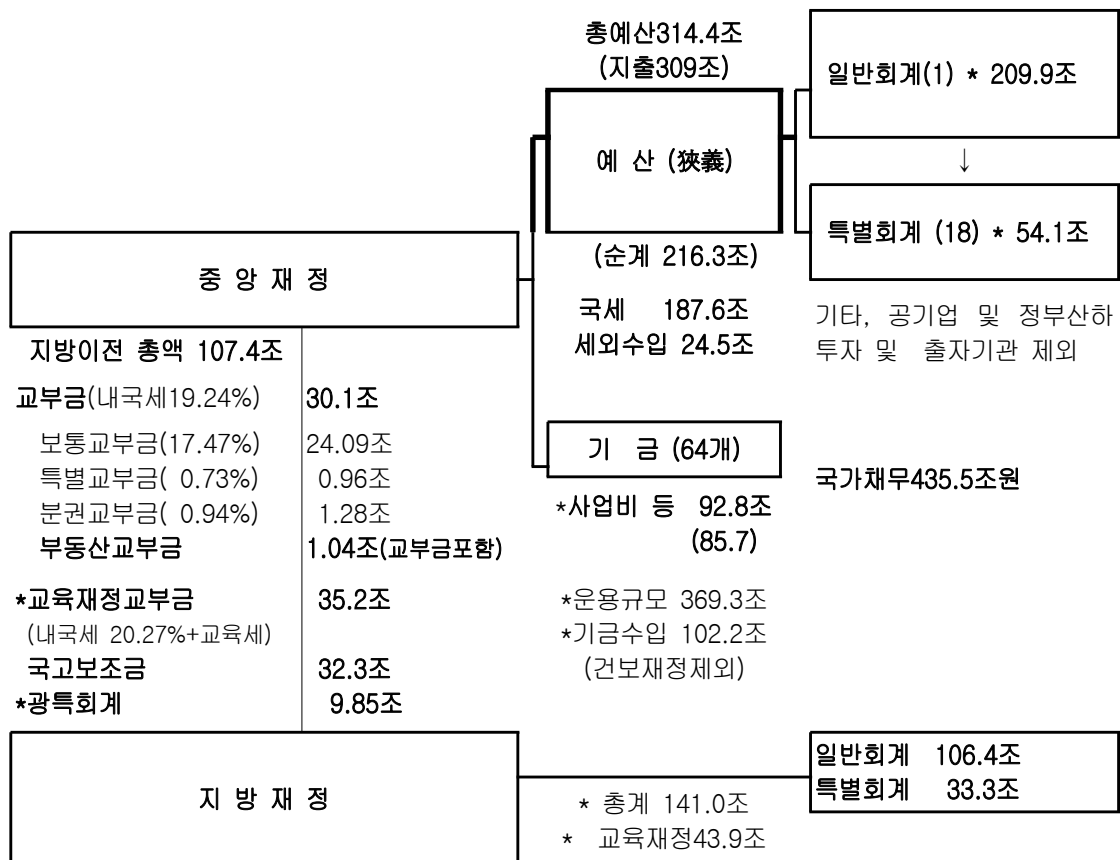
<세출예산의 성질별. 기능별분류 (단위:10억, %)>

		일반공 공행정	공공질 서 및 안전	외교 통일	국방	교육	문화 및 관광	환경	사회 복지	보건	농림 수산	산업, 중소 기업, 에너지	교통 및 물류	통신	국토 및 지역개 발	과학 기술	예비 비	합계
100	인건비	2,180	8,097	370	8,639	1,823	256	-	556	81	532	124	343	92	8	68	-	23,175 (11.0)
200	물건비	2,191	2,801	438	7,885	409	315	31	411	166	492	93	440	86	173	105	-	16,045 (7.6)
210	운영비	1,123	1,622	329	6,527	347	254	12	309	100	429	53	326	59	92	82	-	11,671 (5.5)
300	이전지출	31,759	743	1,063	2,336	37,421	860	70	19,718	1,571	1,571	3,501	1,523	181	1,355	3,743	-	110,955 (52.8)
350	출연금	735	89	514	1,438	1,640	5	-	320	126	136	2,868	1,079	143	29	3,669	-	12,796 (6.0)
400	자산취득	590	1,123	61	10,556	519	238	31	59	47	433	107	205	21	3,677	93	-	17,766 (8.4)
410	토지매입비	60	80	-	96	6	28	-	2	-	117	32	23	-	244	15	-	710 (0.3)
420	건설비	272	764	38	2,795	395	179	29	25	26	244	52	158	13	3,421	66	-	8,435 (4.0)
460	출자금	100	-	-	-	-	-	-	2	-	20	15	5	-	9	-	-	152 (0.0)
500	상환지출	7,312	0	39	-	16	-	-	0	0	0	-	95	-	-	-	-	7,466 (3.5)
600	전출금	2,632	97	350	2,161	652	135	2,816	2,944	219	2,093	613	12,007	5	5,300	43	-	32,075 (15.2)
700	예비비	3	0	-	-	0	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	2,400	2,404 (1.1)
		46,670	12,864	2,324	31,759	40,844	1,806	2,949	23,691	5,660	5,123	4,441	14,616	386	10,515	4,055	2,400	209,930 (100.0)

* 기획재정부. 『2011 나라살림-예산개요 참고자료』. 2011.5

- 연기금, 지자체, 교육예산은 별도, 이전된 재원의 건설예산은 별도로 추계해야 함
- 중앙정부 예산, 연기금 예산, 지방자치단체 예산, 공기업 예산 등에 대한
 - 건설예산은 최소 건설비와 토지매입비, 최대 출연 및 출자, 운영비, 이전지출(민간 이전 등)의 일부

<재정체계 : 2011년>



*지방재정 자체수입은 79조원(지방세 49.7조원, 세외수입 29.5조원, 지방채 3.7조원)

*중앙: 자치단체: 지방교육, 예산규모기준 56.0:33.5:10.5 // 총재정사용액기준 42.8:42.5:14.7

<지방자치단체 성질별 예산분류(단위:10억 원, %)>

		2011 예산	02010예산 (최종)	금액	증가율	중앙정부 기준
100	인건비	16,521	16,248	273	1.6	
200	물건비	10,360	9,982	378	3.7	
210	운영비	6,016	5,481	535	9.7	
300	이전지출	72,981	72,926	55	0.0	
350	출연금	1,479	1,586	△107	△6.7	306
400	자산취득	56,976	68,239	△11,263	△16.5	
410	토지매입비	1,199	1,438	△239	△16.6	405
420	건설비	32,948	40,863	△7,915	△19.3	401
460	출자금	437	664	△227	△34.1	502
500	상환지출	4,296	3,614	682	18.8	601
600	전출금	15,722	16,867	△1,145	△6.7	
700	예비비	5,658	6,091	△433	△7.1	
		185,466	197,897	△12,431	△6.1	

*지방자치단체 일반회계, 특별회계를 합한 것으로 교육청예산은 제외되어 있음

- 광역과 기초자치단체 예산이 중복되어 있는 총계기준임

○건설의 주된 사업이 도로에서 건물로 바뀌고 있음

- 중앙의 도로 보조금이 감소하면서 지방자치단체들이 전체적으로 도로예산을 감소시키고 있음
- 하지만 다른 분야에서 인프라 구축을 이유로 건설 사업들이 진행되고 있음

<2011년 교통 및 물류 및 도로부문 예산 증감현황>

부 문	2009년		2010년 (A)	2011년 (B)	증감	
	본예산	추경			2010 대비 (B-A)	(%)
도로	92,304	93,423	77,281	69,432	△7,849	△10.2
교통 및 물류	195,096	196,727	168,643	160,279	△8,364	△5.0

<2010년 지자체 주요세출분야 증감현황>

전년대비 증가규모가 큰 분야	전년대비 감소규모가 큰 분야
1. 사회복지 26.5조원(2.4조원 증)	1. 수송 및 교통 16.5조원(1.9조원 감)
2. 일반공공행정 11.9조원(1.6조원 증)	2. 국토 및 지역개발 12.8조원(1.7조원감)
3. 문화 및 관광 7.8조원(0.7조원 증)	3. 과학기술 0.4조원(0.3조원감)
4. 환경보호 14.9조원(0.5조원 증)	4. 기타 21.4조원(0.2조원 감)
5. 농림해양수산 9.7조원(0.5조원 증)	5. 예비비 2.2조원(0.1조원 감)

* 자료 : 예산정책처

4. 토건재정의 원인과 문제점

- 점증주의 예산편성
 - 기존에 진행되는 예산의 범위 내에서 낮은 비율의 증감을 하면서 예산이 편성되는 점증주의 행태를 보이고 있음
- 인프라에 집중된 예산편성,
 - SOC가 아닌 토건, 문화예술예산, 장애인 예산 등이 인프라확충을 구실로 건축물 건설에 집중되어 있음

< 총괄표 >

통계 년도 : 2009

지역 : 전체

지역	구분	년도	총계	국립도서관	공공도서관	대학도서관	학교도서관	전문도서관
전국	도서관 수	2009	5,686	3	4,444	519	136	584
	직원	2009	8,645	684	7,572	0	0	389
	1관당 직원 수	2009	1.52	228	1.70	0	0	0.67
	1관당 사서수	2009	0.69	113.67	0.73	0	0	0.56
	장서수	2009	88,264,235	10,763,857	65,366,434	0	0	12,133,944
	1관당 장서수	2009	15,523.08	3,587,952.33	14,708.92	0	0	20,777.30
	연간 이용자(명)	2009	242,168,574	1,140,890	239,622,220	0	0	1,405,464
	1관당 이용자(명)	2009	42,590.32	380,296.67	53,920.39	0	0	2,406.62
	연간 이용책(책)	2009	376,387,032	4,011,829	369,020,018	0	0	3,355,185
	1관당 이용책(책)	2009	66,195.40	1,337,276.33	83,037.81	0	0	5,745.18
	예산액(전체)	2009	908,572,947	92,558,887	816,014,060	0	0	0
	자료구입비	2009	139,379,536	8,586,264	117,228,711	0	0	13,564,561
	1관당 예산액(천원)	2009	159,791.23	30,852,962.33	183,621.53	0	0	0
	1관당 자료구입비	2009	24,512.76	2,862,088	26,379.10	0	0	23,226.99

국가도서관통계시스템(<http://www.libsta.go.kr>)

○ 재량지출의 감소로 인한 재정압박 가중

- 재량지출(Discretionary Expenditure)출은 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성·심사할 수 있는 지출임
- 재량지출은 보다 세분할 수도 있는데, 완전자유재량, 편의재량 및 준의무지출이 있음
- 토건사업은 대규모 재원으로, 장기적으로, 진행되기 때문에 그나마 부족한 재량지출의 총량을 더욱 축소시킨다.

<2012년도 의무지출 예산안 현황>

		2010 결산	2011 예산(A)	2012 예산안(B)	증 감	
					B-A	(B-A)/A
■ 총지출		282.8	309.1	326.1	17.0	5.5
● 의무지출		125.8	138.9	150.3	11.4	8.2
- 교부금		59.7	65.5	71.5	6.0	9.2
- 복지	공적연금	20.9	23.7	26.8	3.1	12.9
	보건	5.6	5.9	6.3	0.3	5.6
	기초생활·보육 등	11.8	12.5	13.2	0.7	6.0
	노동	7.7	8.0	8.2	0.2	1.9
	보훈	2.9	3.1	3.4	0.3	8.4
	소 계	48.9	53.2	57.8	4.6	8.6
- 농림		1.3	1.1	1.1	0.0	-2.6
- 이자상환 ¹⁾		13.4	16.5	16.7	0.3	1.7
- 기타 ²⁾	국제분담금	0.5	0.6	0.7	0.2	32.6
	보상	0.2	0.2	0.2	0.0	3.6
	기타	1.8	1.8	2.2	0.3	18.6
	소 계	2.5	2.6	3.1	0.5	20.6
● 재량지출		157.0	170.2	175.8	5.6	3.3

주: 1. 정부는 국민주택기금의 이자상환액을 복지분야로 포함하는 등 기금의 이자상환액을 분야별 재원배분에 포함시켜 계산하고 있으나, 본 보고서에서는 「국가재정법」의 의무지출의 정의를 준용하여 이자지출로 포함하였다.

2. 교부금, 복지, 농림, 이자상환에 포함되지 않는 의무지출은 기타로 처리하였다.

3. 반올림하여 차액의 끝자리가 일치하지 않을 수 있음

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

5. 토건재정을 사람재정으로 전환하기 위한 대안

■ 재정개혁-‘총액배분·자율편성방식’ 활용

- 2007년 국가재정법 제정으로 우리나라에서 예산편성방식이 크게 바뀌었음
 - 과거처럼 수천 개의 세부사업들을 아래로부터 모아 정부 지출체계를 짜는 것이 아니라, 거꾸로 위로부터 전략적으로 분야별 지출규모를 정하고 이 범위 내에서 세부사업들을 조정해 나가는 ‘총액배분·자율편성방식’(TOP-DOWN)이 도입됐음
 - 전체 정부사업을 16개 분야로 재편성하는 프로그램예산제도를 도입함
 - 기금을 포함한 예산을 부처별로 구분하지 않고 정책목표가 유사한 사업(activities)들을 하나의 프로그램으로 통합하여 편성하는 것을 의미함
 - 이제 개별사업들은 부처별, 회계별(일반회계, 특별회계, 기금) 틀을 넘어 특정 ‘분야’에 속하게 되며, 따라서 거시적인 재정의 틀이 중요한 재정 이슈가 됨
- 총괄적인 재정전략이 중심임
 - 정부가 효율적인 예산운용을 위해 ‘총액배분·자율편성방식’을 짜는 것은 진보세력이나 일반 시민들도 예산을 전체적으로 대응할 수 있다는 점에서 유리함
 - 예를 들면 복지예산은 9번 보건 분야를 합쳐 복지지출로 정의되며 이의 구성과 재정전망이 중요한 대응과제가 되는 셈임
- 토건예산 축소
 - 토건예산 10% 감축안
 - 정부 예산(지자체 포함)에 반영되는 건설투자비 36조 원 중 10%를 절감한다면 약 4조 원의 예산절감 가능.
 - 토건예산 20% 감축의 경우 약 7조원 재정확보 가능
- 공공기관 지배구조개혁
 - 공공기관의 공공성을 강화하려면 우선적으로 의사결정구조를 이해관계자 중심형으로 전환 할 필요가 있음.
 - 특히 대형 공기업의 의사결정구조에 일반 국민들의 참여를 대폭 늘리고 국민들을 대표하는 사람들의 전문성을 보완하기 위한 “전문위원회”의 설치도 확대해야 할 것임

○ 분야별 토건통제

- 매트릭스형(행렬형) 세출결산보고를 통한 재정개혁
- 분야별(개능별)예산안에 구조적으로 포함된 토건예산 총량통제

○ 보조금 제도 개선

- 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지 : 보조금 매칭이 토건사업을 유인하는 효과 있음, 최근 도로보조금 감소로 역현상도 발생
- 광특회계의 교부금화 : 포괄보조금임에도 불구하고 경제예산위주의 집행이 계속되고 있음

○ 개발 촉진을 위한 비과세 감면 축소

- 취득등록세 등 부동산 개발을 촉진하는 비과세 감면을 축소하여 재원을 확보하고 개발욕구를 완화시켜야 함

○ 지방자치단체장 견제 강화

- 최근 일본의 유바리시의 사례처럼, 예결산을 분식 회계하는 사례가 감사원에서 적발됨
- 이는 기존의 의회가 견제권한이 미약하거나, 그나마의 권한을 활용하지 못했기 때문임
- 의회의 권한강화와 주민참여예산 등을 통한 주민통제 강화

○ 교통에너지 환경세를 탄소세로 전환

- 현재 교통세는 원자력, 도로 등의 예산으로 쓰이고 있음
- 올해 목적세이면서 일몰의 해인 교통세를 탄소세로 전환하는 인식의 전환이 필요함

<참고 1> 분야.부문 분류체계 및 코드 설정

16분야 69부문			
010. 일반공공행정	050. 교육	083 공적연금	115 에너지및자원개발
011. 입법및선거관리	051 유아및초중등교육	084 보육·가족및여성	116 산업·중소기업일반
012 국정운영	052 고등교육	085 노인·청소년	120. 교통및물류
013 지방행정·재정지원	053 평생·직업교육	086 노동	121 도로
014 재정·금융	054 교육일반	087 보훈	122 철도
015 정부자원관리	060. 문화 및 관광	088 주택	123 도시철도
016 일반행정	061 문화예술	089 사회복지일반	124 해운·항만
020. 공공질서및안전	062 관광	090. 보건	125 항공·공항
021 법원및헌재	063 체육	091 보건의료	126 물류등기타
022 법무및검찰	064 문화재	092 건강보험	130. 통신
023 경찰	065 문화및관광일반	093 식품의약품안전	131 방송통신
024 해경	070. 환경	100. 농림수산	132 우정
025 재난관리	071 상하수도·수질	101 농업·농촌	140. 국토및지역개발
030. 외교·통일	072 폐기물	102 임업·산촌	141 수자원
031 통일	073 대기	103 수산·어촌	142 지역및도시
032 외교·통상	074 자연	104 식품업	143 산업단지
040. 국방	075 해양환경	110. 산업·중소기업및에너지	150. 과학기술
041 병력운영	076 환경일반	111 산업금융지원	151 기술개발
042 전력유지	080. 사회복지	112 산업기술지원	152 과학기술연구지원
043 방위력개선	081 기초생활보장	113 무역및투자유치	153 과학기술일반
044 병무행정	082 취약계층지원	114 산업진흥·고도화	160. 예비비
			161 예비비

<참고 1> 성질별 분류체계 및 코드 설정

목번호	목	내역
100	1. 인 건 비	
110	인 건 비	01. 보 수 1. 봉 급 2. 정근수당 3. 성과상여금 4. 정액수당 5. 초과근무수당 6. 정액급식비 7. 명절휴가비 8. 연가보상비 9. 명예퇴직수당 02. 기타직보수 03. 일용임금
200	2. 물 건 비	
210	운 영 비	01. 일반수용비 1. 사무용품 구입비 2. 인쇄비 및 유인비 3. 안내·홍보물 등 제작비 4. 소모성 물품 구입비 5. 간행물 등 구입비 6. 비품 수선비 7. 각종 수수료 및 사용료 8. 업무위탁대가 및 사례금 9. 공고료 및 광고료 10. 기타 업무수행과정에서 소규모적으로 발생하는 물품의 구입 및 용역제공에 대한 대가 11. 업무용 택시 이용에 대한 대가 02. 공공요금 및 제세 1. 공공요금 2. 제 세 03. 피복비 04. 급량비 05. 특근매식비 06. 일·숙직비 07. 임차료 08. 연료비

목번호	목	내역
100	1. 인 건 비	
110	인 건 비	01. 보 수 1. 봉 급 2. 정근수당 3. 성과상여금 4. 정액수당 5. 초과근무수당 6. 정액급식비 7. 명절휴가비 8. 연가보상비 9. 명예퇴직수당 02. 기타직보수 03. 일용임금
200	2. 물 건 비	
210	운 영 비	01. 일반수용비 1. 사무용품 구입비 2. 인쇄비 및 유인비 3. 안내·홍보물 등 제작비 4. 소모성 물품 구입비 5. 간행물 등 구입비 6. 비품 수선비 7. 각종 수수료 및 사용료 8. 업무위탁대가 및 사례금 9. 공고료 및 광고료 10. 기타 업무수행과정에서 소규모적으로 발생하는 물품의 구입 및 용역제공에 대한 대가 11. 업무용 택시 이용에 대한 대가 02. 공공요금 및 제세 1. 공공요금 2. 제 세 03. 피복비 04. 급량비 05. 특근매식비 06. 일·숙직비 07. 임차료 08. 연료비

		09. 시설장비유지비 - 건물 및 건축설비(건축물, 기계장치), 공구, 기구, 비품 기타 시설물의 유지 보수비 - 통신시설 및 기상관측장비(단, 대체비는 노임, 제비용 포함) 유지비 - 원동기 등 동력장치, 중장비 및 항공기에 소요되는 유류대, 기타 육상 운반구(차량제외) 유지비 * 이륜차 중 1,200cc이상은 210-10 목에 계상 - 시설장비유지관리의 용역비 (노무비와 제비용을 포함) * 내용년수를 현저히 증가시키는 대규모 수리비는 420-03목에 계상 10. 차량·선박비 - 차량 및 선박 유류대 - 차량정비 및 선박정비 유지비 - 차량 소모품비, 선박용품 및 선구비
		11. 재료비 1. 사업용 및 시험연구, 실험·실습 등에 소요되는 소모성 재료비 2. 제품생산에 소비되는 각종 재료비용 3. 광물 및 기타 특수한 물건의 구입비 4. 동물, 식물 및 식물종자 구입비 5. 사료구입비 12. 복리후생비 1. 기업회계등의 법정 복리비, 복리시설부담금 및 후생비 2. 기업회계등의 임시적 재해 보상금 3. 동호회 및 연구모임 지원경비 4. 맞춤형 복지제도 시행경비 13. 시험연구비 14. 학교운영비 (공무원인건비 및 시설비는 제외) 15. 위탁사업비 16. 기타 운영비 1. 기업회계 등의 공고료, 광고료 기타 제품의 생산·구매·판매를 위한 선전비(의식비 제외)와 견본비

목번호	목	내역
220	여비	2. 기업회계 등의 원재료, 제품 등 물자(외자 포함) 및 우편물 등의 운송비(항공, 철도, 자동차, 선박 등 요금과 인부 포함), 외주가공비, 상하차비, 물자 조작과정에 수반되는 보관료 3. 의료비 4. 기본적인 조직운영을 위하여 조직단위(과)로 지급하는 과 운영비 및 기관장·부기관장 등 비서실 운영비 5. 사업추진 또는 기관운영을 위한 자체교육강사료 및 시험관리비 6. 조직 및 기관을 대표하여 행하는 축·조의 경비 및 우수부서·직원 등에 대한 격려금 01. 국내여비 1. 공무원여비규정에 의한 공무원 국내출장여비 2. 공무원여비규정에 의한 공무원이 아닌 자의 국내출장여비 3. 각종 월액여비지급규정에 의하여 월정액으로 지급하는 여비 4. 공무원의 인사이동에 따른 이전여비

목번호	목	내역
		02. 국외업무여비 1. 공무원여비규정에 의한 해외출장여비중 업무수행관련 여비 - 특정업무(조사·확인·점검·물품구매·검사, 협력체결 등) - 외교활동(정상회담, 대통령 특사, 국가간 협약 체결 등) - 국제회의·국제행사 등 2. 국가사업을 민간인에게 위촉할 때의 여비 3. 외빈초청에 따른 여비(숙식비 및 항공료 등 교통비) 03. 국제화여비 1. 장·단기 공무원 교육훈련 등을 위한 국외훈련여비 2. 해외연찬여비
230	특수활동비	기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 직접 소요되는 경비
240	업무추진비	01. 사업추진비 02. 관서업무비
250	직무수행경비	01. 직급보조비 02. 직책수행경비 03. 특정업무경비 04. 교수보직경비
260	연구개발비	

목번호	목	내역
300	3. 이 전 지 출	
310	보 전 금	01. 보상금 국가가 사업을 적법하게 수행함에 있어 또는 공무원이 적법하게 그 직무를 수행함에 있어 타인에게 손해나 손실을 가했을 경우 각종 법률에 따라 지급하는 경비 02 배상금 국가가 사업을 수행하거나 국가 공무원이 직무를 집행함에 있어 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 가했을 경우 국가배상법이나 기타 법률에 근거하여 지급하는 경비 - 손해배상금, 국가배상금

목번호	목	내역
		- 망실, 도난, 미회수금의 보전금 - 반대급부 또는 채권채무의 원인행위에 의하여 보전해야 할 보상금(징발보상금) - 법령에 의하여 증인, 감정인, 참고인, 공술인에 대한 실비 변상금 03. 포상금 등 1. 법령에 의하여 반대급부 또는 채권채무의 원인 행위없이 일방적으로 공무원 또는 기관에 대하여 급여하는 포상금, 상여금 및 상금 2. 국제과학기술협력규정에 의한 해외파견 공무원의 학자금 3. 예산절약 상여금
320	민 간 이 전	01. 민간경상보조 1. “보조금의예산및관리에관한법률”에 의한 보조금 중 민간에 대한 경상적 지원으로 다음을 포함한다. 2. “복권및복권기금법”에 의한 법정배분금 중 민간에 대한 경상적 지원

목번호	목	내역
		02. 민간위탁금 - 국가가 법령의 규정에 의하여 민간인에게 위탁관리시키는 사업 중 기금성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때에는 전액 국고로 회수하는 제 사업비 (단, 예산관리상 예산에서 기금으로 전출되는 국고대여장학금은 610-03목으로 편성) 03. 연금지급금 1. 공무원연금법, 군인연금법에 의한 연금 및 재해보상금 등 지급여 2. 공무원연금법의 적용을 받지 않은 기타직 (110-02목)과 일용직(110-03목) 등에 대한 퇴직금 및 각종 부담금 04. 보험금 - 보험금, 제보험금 등 보험 지급금 05. 이차보전금 - 특정 목적을 위하여 필요한 자금이 일반 대출금리 또는 조달금리보다 낮은 금리로 조성될 수 있도록 하기 위하여 지원되는 경비(환차손 포함) 06. 구료비 1. 환자, 수용자, 요구호대상자 및 기타 민간인에게 급여하는 - 주·부식 취사용 연료대, 동부대경비 (운반비 및 공고료 등) - 주·부식물 생산에 필요한 제경비 - 주·부식물을 조리 및 취사하기 위하여 필요한 소모성 소도구의 구입비 단, 부식비 총액의 100분의의 1을 초과 계상할 수 없음

목번호	목	내역
330	자 치 단 체 이 전	2. 피복급여규정에 의거 환자, 수용자, 요구호 대상자에게 지급하거나 대여하는 - 피복의 구입비 - 피복을 직접 제조·지급할 경우에는 피복 제조에 소요되는 재료비, 노임, 운반, 기타 제경비 07. 민간자본보조 1. “보조금의예산및관리에관한법률”에 의한 보조금 중 민간의 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급하는 보조금 2. “복권및복권기금법”에 의한 법정배분금 중 민간에 대한 자본형성적 지원 08. 민간대행사업비 - 국가가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비(시설물의 건설 및 유지보수를 위한 사후관리 등 자본 형성적 경비에 한함)
		01. 자치단체 경상보조 1. “보조금의예산및관리에관한법률”에 의한 보조금 중 자치단체에 대한 경상적 지원 2. “복권및복권기금법”에 의한 법정배분금 중 자치단체에 대한 경상적 지원 3. 지방자치단체를 통하여 민간에게 지급하는 경상적 지원으로 자본적 경비를 제외한 보조금 02. 자치단체교부금 - 지방교부세법에 의한 지방재정교부금 - 지방교육재정교부금에 의한 지방교육재정교부금 03. 자치단체 자본보조 1. 지방자치단체에 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급하는 보조금

목번호	목	내역
340	해 외 이 전	2. “복권및복권기금법”에 의한 법정배분금 중 자치단체에 대한 자본형성적 지원 3. 지방자치단체를 통하여 민간에게 지급하는 자본형성적 보조금 04. 자치단체 대행사업비 - 국가가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 자치단체에 대행 또는 위탁 시키는 사업비(자본형성적 경비에 한함) 01. 해외경상이전 - “보조금의예산및관리에관한법률”에 의한 보조금 중 해외교포 또는 외국기관에 지급하는 경상보조금과 교포교육 경비 02. 국제부담금 - 법령, 조약, 협정 등에 의하여 설립된 법인, 외국기관, 국제기구, 외국인 또는 외국과 공동으로 설립된 기관 및 조합에 대하여 국고에서 직접 지급할 국제부담금 및 조약 또는 협정에 의하여 정부가 부담하도록 규정된 부담금 03 해외자본이전 “보조금의예산및관리에관한법률”에 의해 지급하는 보조금 중 다음에 해당하는 경비 1. 해외교포 또는 외국기관에 지급하는 자본형성 보조금 2. 해외 출자금

목번호	목	내역
350	출 연 금	01. 출연금 - 법령에 의한 정부출연금 02. 금융성기금 출연금 03. 민간기금 출연금 - 민간기금에 대해 무상으로 지원하는 출연금
400	4. 자 산 취 득	
410	토 지 매 입 비	1. 사무실, 창고, 공장 등의 부지 및 기타 토지매입비 2. 건물, 토목공사에 편입되는 토지 및 건물의 보상비와 동공사로 인한 손실(경영권, 광업권, 어업권, 이전비, 이농비 및 실어비 등)에 대한 보상비 * 소규모의 도로 및 하천의 건설 및 개보수에 따른 토지보상금은 420-03목에 계상 3. 1~2로 인한 재산권 변동에 위한 등기 등록비, 감정수수료, 측량수수료 등 부대경비
420	건 설 비	01. 기본조사설계비 1. 사업계획을 기초로 하여 기술적, 경제적 타당성 조사 및 교통·환경영향평가와 사업기본계획 수립에 소요되는 경비 2. 주요설계 시행지침, 예비설계, 기본설계 및 개략공사비 산정에 소요되는 경비 3. 일괄입찰 또는 대안입찰방식으로 집행방법이 확정된 공사의 발주에 따른 설계보상비 지급에 소요되는 경비

목번호	목	내역
		02. 실시설계비 기본계획 및 기본설계를 바탕으로 하여 공사현장에서 공사집행이 가능한 설계 작성에 소요되는 경비 03. 시설비 1. 건물, 공작물, 구축물, 대규모 기계장치, 기구의 신조 및 동 부대시설에 필요한 경비 2. 전력신호 및 전신전화, 선로시설비와 동 부대경비 3. 토지정지공사비 4. 조립, 육립 및 병해충 방제에 필요한 경비 5. 도로, 하천등의 건설 및 개보수비와 이에 따른 소규모 용지보상금 * 토지매입비는 410목에 계상 6. 직영공사일 경우에는 공사에 직접 소요되는 재료비·노임·운반비 등 기타 제경비 * 국방부 방위력개선사업에 의한 군의 직영 소요경비 포함 7. 전신전화가입 및 가설료, 무선설비, 무선허가 신청료 및 검사료 8. 기업회계 등의 경우는 420-06목, 440목 등의 내역에 적합한 경우 각 해당목에 계상 9. 건물, 기계, 기구, 선박 및 기타 공작물의 수선비(재료비 포함)와 도장공사비 등 내용년수를 현저히 증가시키는 수리비 또는 대체비(도로, 하천 등 유지보수를 위한 노임, 재료비, 유류대, 소규모 토지매입비 및 용지보상비 등 포함)

목번호	목	내역
		04. 감리비 도로, 항만 등 건설공사와 청사 등 건축공사의 현장관리와 품질향상을 위하여 위탁받은 자의 조사·감독·검사등 감리용역에 소요되는 경비 05. 시설부대비 도로, 하천, 항만 등의 건설, 대수선 또는 재산취득 등에 직접 소요되는 부대경비 1. 공사시공 계획수립 및 시공관리에 필요한 공공요금 2. 공사용 기계, 물자도입에 따르는 조작비 및 통관수수료 3. 공사감독과 재산취득에 따르는 여비, 용지 매수 및 시공관리에 직접 필요한 일용임금, 공사현장 또는 사업장 감독의 현장체제비 및 피복비(작업복, 명찰, 헬멧, 완장, 장화, 장갑 등) 4. 공고료, 시험 및 직접공사에 소요되는 수용비 및 수수료 5. 재산취득에 따르는 감정료, 측량수수료 6. 공사계약 수수료와 공사감독에 따르는 임차료 (차량 또는 선박을 임차하는 경우에는 운영비 포함) 및 수수료 7. 공사의 기공식 및 준공식에 따르는 최소한의 의식비 8. 공사과정에서 발생하는 경미한 피해에 대한 보상비 또는 복구비 (예) - 도로굴착시 민간건물 손상 - 전주건설식에 따른 농작물 피해 - 공사인부의 경미한 치료비

목번호	목	내역
430	유 형 자 산	06 건설가계정 1. 기업회계등에 있어서 단위사업(세부단위)으로 해당년도에 완성하지 못하는 유형고정자산의 건설을 위하여 지급 및 설비의 소요경비 2. 사업집행에 직접 소요되는 부대경비 01. 자산취득비 1. 건물 및 공작물(토지를 포함하여 취득하는 경우에 토지매입비가 구분되지 않은 경우는 이를 포함) 대규모 기계, 기구, 차량, 선박, 항공기 및 임목죽 등의 취득비 * 무형자산의 취득은 440목에 계상 2. 차량, 운반구 및 공구·기구 비품 - 육상운반구 구입 및 동 주요 부속설비의 구입 또는 제작비 - 선박, 항공기, 수상 및 항공운반구 또는 동 주요 설비의 구입 또는 제작비 - 물품관리법 제19조의 규정에 의한 재물조사 대상이 되는 공구·기구·비품, 기타 물품구입비 등 3. 물건의 성질 및 형상이 변하지 않고 비교적 장기간 사용할 수 있는 기계기구(부속품 포함) 및 사무집기류 4. 도서관용 등 자본형성적 도서 구입비 5. 방위력 개선사업에 의한 장비취득비 6. 서류함, 책상, 의자, 전화기등 사무용 집기류의 구입비 7. 정부미술품보관관리규정(조달청고시)에 의하여 관리되는 문화예술품 취득 경비 8. 전산자원 구입비 - 정보시스템구축에 필요한 HW, 상용 SW, NW(네트워크장비) 등 구입비 9. 자산취득에 직접 소요되는 제세, 수수료 등 부대경비

목번호	목	내역
440	무형자산	02. 저장품매입비 - 특별회계의 양곡, 석탄 등 저장품 매입비 (저장용품 포함) 03. 차관물자용역대 - 외국차관으로 직접 도입되는 물자대 - 차관자금에서 직접 지급되는 것으로서 국내외에서 수행되는 조사, 연구 등 용역비 및 해외 훈련비 - 차관자금에서 직접 지불되는 건설기간 중 이자 및 약정수수료 1. 법률상의 권리 - 특허권, 실용신안권, 의장권, 상표권, 전신전화 가입권 등 기타 통신시설 가입권 * 전화가입권 등 통신시설 가입권은 기업회계 등(재무제표상 무형고정자산으로 취급)의 경우외에는 420-03목에 계상 - 임대차계약에 의한 청·관사 보증금 및 전세금 2. 법률상 권리가 아닌 장래의 수익을 예상한 경영상의 권리로서의 영업권
450	융자금	01. 비금융공기업 융자금 - 부문간거래로서 중앙정부부문과 비금융공기업 부문인 기업회계간 유상으로 빌려주는 자금

목번호	목	내역
460	출자금	01. 일반출자금 - 예금은행을 제외한 정부투자기관 및 민간부문에 대한 정부출자금
470	예치금 및 유가증권매입	02. 통화금융기관 출자금 - 예금은행에 대한 정부출자금 01. 한국은행 예치금 - 공공분야가 여유자금운용 등의 목적으로 한국은행에 예입·예치하는 자금 (추후 이를 회수할 경우 한국은행예치금회수과목(851목)으로 세입 계상)

목번호	목	내역
		02. 통화금융기관 예치금 03. 비통화금융기관 예치금 04. 국공채매입 05. 지방채매입 06. 기타 유가증권매입

목번호	목	내역
480	예탁금	01. 일반회계 예탁금 - 기타특별회계나 공공기금이 일반회계에 유상으로 빌려주는 자금 02. 기타특별회계 예탁금 03. 공공기금 예탁금

목번호	목	내역
500	5. 상환지출	
510	상환지출	01. 국내차입금 상환 1. 부문간 차입금 원금상환 2. 통화금융기관 차입금 원금상환 3. 비통화금융기관 차입금 원금상환 4. 기타 민간 차입금 원금상환 5. 국공채 원금상환 6. 한국은행 차입금 원금상환

목번호	목	내역
		02. 해외차입금상환 1. 차관 원금상환 2. 기타 해외채무 원금상환 03 차입금이자 04 예수금 원금 상환 05 예수금이자상환

목번호	목	내역
600	6. 전 출 금 등	
610	전 출 금 등	01. 일반회계 전출금 02. 기타특별회계 전출금 03. 공공기금 전출금 04 비금융공기업 경상전출금 05 비금융공기업 자본전출금 06 감가상각비 07 당기순이익
700	7. 예 비 비 및 기 타	
710	예 비 비 및 기 타	01 예비비 02 예비금 03 반환금 기타

토건예산 통제를 중심으로 한 재정개혁 방안

홍헌호 (시민경제사회연구소 연구위원)

<http://www.piess.or.kr>

<목 차>

- I. 재정개혁 필요성
- II. 재정개혁방안 1 - 토건예산 비중 축소
- III. 재정개혁방안 2 - 공공기관 개혁
- IV. 재정개혁방안 3 - 복지를 가장한 토건 감축방안
-매트릭스형(행렬형) 세출예산편성, 결산보고를 통한 재정개혁
- V. 재정개혁방안 4 - 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지
- VI. 재정개혁방안 5 - 지방공기업 부채 통제방안

I. 재정개혁 필요성

1. 지속가능한 성장을 위해서 재정개혁 필요

- 재원배분이 비효율적으로 이루어지면 성장률이 떨어지고, 성장률이 떨어지면 일자리 창출능력이 동시에 떨어지기 때문에 지속가능한 성장을 위해서 재정개혁 필요

2. 지속가능한 재정건전성 확보를 위해서 재정개혁 필요

- 재원배분이 비효율적으로 이루어지면 성장률이 떨어지고, 성장률이 떨어지면 세수 창출능력도 동시에 떨어지기 때문에 지속가능한 재정건전성 확보를 위해서 재정개혁 필요

3. 지속가능한 복지를 위해서 재정개혁 필요

- 재원배분이 비효율적으로 이루어지면 성장률이 떨어지고, 성장률이 떨어지면 일자리 창출능력과 세수창출능력도 동시에 떨어지기 때문에 지속가능한 복지를 위해서도 재정개혁 필요.

II. 재정개혁방안 1 - 토건예산 비중 축소

1. 토건예산 비중 축소의 당위성

(1) 선진국들에 비해 과도하게 높은 건설업 비중

- UN에 따르면 우리나라의 건설업 비중은 7.0%로 OECD 34개 회원국 평균 6.1%보다 0.9% 포인트 높음(34개국 중에서 7번째로 건설업 비중이 높은 나라)

(2) 선진국들에 비해 과도하게 높은 건설투자 비중

- UN에 따르면 우리나라의 GDP 대비 건설투자 비율은 16.5%로 20개 주요 선진국 평균 12.7%보다 3.8% 포인트 높음(20개국 중에서 19번째로 건설투자 비중이 높은 나라)

(3) 도로투자 과잉 우려

- 한국개발연구원(KDI)은 2004년에 <재정지출의 생산성 제고를 위한 연구>라는 연구보고서에서 다음과 같이 서술함

"세계 174개국의 패널자료를 바탕으로 각 나라의 연도별 도로 스톡과 주요결정 변수들과의 관계를 회귀 분석한 결과 국제추세선과 비교한 우리나라 도로SOC총족율은 2003년 기준으로 기대치(100)의 84% 수준인 것으로 추정된다.(GDP 대비 1.3%

를 지속적으로 도로건설에 투자할 경우 2006년경 국제추세선에 도달) 향후 도로 부문 투자예산이 최근과 같이 높은 수준을 유지할 경우, 우리나라 도로SOC 충족률은 국제추세선을 크게 상회할 것으로 예상된다. 전망추계에 의하면 향후 도로투자예산이 2003년 수준(GDP 대비 1.3%)을 계속 유지할 경우 10년 후에는 기대치 수준의 120%까지 상승하는 것으로 나타났다."

2. 토건예산 비중 축소 방안

(1) 토건예산 현황

- 한국은행이 발표한 2008년 산업연관표에 따르면 연간 건설투자 총액은 168조원, 이 중 민간부문 건설투자액은 122조원, 공공부문 건설투자액은 46조원.

[표] 2008년 산업연관표에 나타난 건설투자 내역(단위 : 백만 원)

구분	민간부문 건설투자	공공부문 건설투자	건설투자 합계
주택건축	41,271,939	889,450	42,161,389
비주택건축	45,553,393	11,367,781	56,921,174
교통시설건설	7,528,986	20,517,919	28,046,905
일반토목	7,129,660	10,725,563	17,855,223
기타특수건설	20,929,158	2,706,868	23,636,026
합계	122,413,136	46,207,581	168,620,717

(주) 공공부문 건설투자 = 중앙정부, 지방정부, 공기업, 기타 공공기관의 건설투자.

(자료) : 한국은행

- 산업연관표에 나타난 건설투자액에는 토지매입비가 제외되므로 이것도 별도로 고려해야 함
- 국토해양부에 따르면 공공기관의 연간 토지 보상비는 2006년 29.9조 원, 2007년 25.2조 원, 2008년 22.5조 원 등으로 매년 22조~30조 원 수준
- 그러나 토지보상비 중 일부만 정부예산(지방정부 예산 포함)에 반영됨.
- LH공사나 SH공사 등 공기업들이 주택단지와 산업단지를 조성하면서 토지보상을 하지만, 그 중 대부분은 주택,상가,사무실 등을 분양할 때 분양가에 반영되기 때문.
- 물론 공기업 중 일부가 철도, 도로, 댐을 건설하기 위해 토지보상을 할 때 국가예산이 들어가는 경우는 있음. 그러나 그것도 이들의 여러 사업 중 일부분에 불과.

※ 수자원공사의 경우

- 2009년 수공의 총사업비는 3조 2580억 원, 이 중 투자사업비가 1조 6810억 원, 관리 사업비가 1조 4338억 원, 정부 지원금은 4416억 원.
- 수공의 투자 사업비 1조 6810억 원 중 정부 예산과 관련되는 것은 4416억 원.

※ 도로공사의 경우

- 주요 수입 : 도로공사는 2010년 정부로부터 1조 728억 원의 출자금을 받고, 2조 9787억 원의 통행료를 징수.
- 주요 지출 : 3조 4억 원을 들여 고속도로를 건설하고, 3624억 원을 들여 도로를 개량했으며, 2849억 원을 들여 고정자산을 취득.
- 3조 4000억 원 도공 건설투자액 중 정부 예산과 관련되는 것은 1조 1000억 원 정도.

- 요건대 연간 25조 원 내외의 토지보상비 중 일부가 정부 예산(지방정부 예산 포함)에 반영됨. 공공부문 건설투자비 46조 원(2008) 중 일부가 정부 예산에 반영됨.
- 공공부문 건설투자비 46조 원과 토지보상비 25조 원, 도합 71조 원 중 60% 정도가 예산에 반영되어 있을 것이라는 추정 가능.
- 71조 원 중 60% 정도가 예산에 반영되어 있다고 가정하면 그 액수는 42조 원

(2) 토건예산 축소 방안

□ 토건예산 10% 감축안

- 정부 예산(지자체 포함)에 반영되는 건설투자비(토지보상비 포함) 42조 원 중 10%를 절감한다면 약 4조 원의 예산절감 가능.

□ 토건예산 20% 감축안

- 정부 예산(지자체 포함)에 반영되는 건설투자비(토지보상비 포함) 42조 원 중 20%를 절감한다면 약 8조 원의 예산절감 가능.

Ⅲ. 재정개혁방안 2 - 공공기관 개혁

1. 공공기관에 대한 국가지원 현황

○ 공공기관에 대한 국가 지원금은 22조 2999억 원(2010)

- 이중 시장형 공기업에 대한 지원금이 1조 5053억 원, 준시장형 공기업에 대한 것이 2조8749억 원, 기금관리형 준정부기관에 대한 것이 5119억 원, 위탁집행형 준정부기관에 대한 것이 12조6615억 원, 기타 공공기관에 대한 것이 4조7463억 원.

[표] 공공기관에 대한 국가 지원금 총규모 (단위 : 억원)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
시장형 공기업	8,133	9,389	19,987	7,575	15,053
준시장형 공기업	25,343	28,667	26,270	28,384	28,749
기금관리형 준정부	5,484	5,928	6,584	14,339	5,119
위탁집행형 준정부	103,088	122,016	135,284	130,411	126,615
기타 공공기관	26,698	30,513	50,003	222,811	47,463
계	168,746	196,513	238,128	403,520	222,999

2. 공공기관의 부채 현황

- 2010년 284개 전체 공공기관의 부채는 721조6979억 원
 - 이 중 4대 국책은행 부채를 제외한 부채는 395조9488억 원
 - 실질적인 공공기관의 부채는 후자를 지칭함. 국책은행 부채의 대부분은 예금주들의 예금이기 때문.

[표] 공공기관의 부채(단위 : 억 원)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
시장형 공기업	548,423	595,103	797,458	882,630	991,346
준시장형 공기업	794,336	972,913	1,198,266	1,479,856	1,726,154
기금관리형 준정부(고유)	31,685	42,534	65,835	86,421	90,982
기금관리형 준정부(기금)	566,169	523,113	490,049	507,575	539,606
위탁집행형 준정부기관	260,404	284,776	310,762	365,878	416,337
기타 공공기관(1)	2,078,160	2,467,833	3,216,057	3,250,975	3,452,554
(중소기업은행)	975,384	1,126,199	1,342,582	1,417,014	1,549,865
(한국산업은행)	880,171	1,040,293	1,418,974	1,072,227	969,771
(한국수출입은행)	126,885	187,039	308,916	355,645	401,666
(한국정책금융공사)	0	0	0	223,882	336,189
(4대 국책은행 소계)	1,982,440	2,353,531	3,070,472	3,068,768	3,257,491
기타 공공기관(2)	95,720	114,302	145,585	182,207	195,063
공공기관 부채(1)	4,279,177	4,886,272	6,078,427	6,573,335	7,216,979
공공기관 부채(2)	2,296,737	2,532,741	3,007,955	3,504,567	3,959,488

(주) : 기타 공공기관(1), 공공기관부채(1) = 4대 국책은행 포함

(주) : 기타 공공기관(2), 공공기관부채(2) = 4대 국책은행 제외

(자료) : 기획재정부 자료 재구성

3. 공공기관 개혁 지체 요인

(1) 공공기관을 수렁으로 밀어 넣는 공공기관 평가기준

- 평가기준이 공공기관을 국민들에게 봉사하는 기관으로 유도하는 기준일 때 그 기관들은 그 기준에 따라 국민의 공공기관이 되는 것임

- 그러나 우리나라 공공기관 평가기준은 기관들을 국민의 기관으로 유도하는 기준이라 볼 수 없음

<표> 2008년 공공기관 경영평가지표

부문	범주	평가지표	가중치		
			공기업	준정부	중소형
리더십/전략	리더십	경영진 리더십	3	3	-
		이사회 및 감사기능	4	4	-
		CS 경영	3	3	-
		윤리·투명 경영	2	2	-
	전략	비전 및 전략 개발	3	3	-
		주요사업 추진계획	5	5	-
	소계		20	20	-
경영시스템	주요사업 활동	주요사업 활동	15	20	-
	경영효율화	조직관리	3	3	-
		재무예산관리	3	3	-
		인적자원관리	3	3	-
		보수 관리	5	5	-
		노사관계의 합리성	3	3	-
		성과관리	3	3	-
	소계		35	40	-
경영성과	주요사업 성과	주요 사업성과	15	15	15
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	5	5
	경영효율화 성과	노동생산성	5	5	5
		자본생산성	5	-	-
		계량인건비	3	3	3
		계량관리업무비	4	4	4
		총인건비 인상률	4	4	4
		재무예산성과	2	2	2
		정부권장정책 이행실적	2	2	2
	소계		45	40	40
	전체 합계		100	100	40

- 현행 공공기관 평가지표는 국민들의 여망을 철저히 외면한 비현실적인 평가지표임.
- 이런 평가지표가 지속적으로 활용되는 한 공공기관들이 국민들의 지지를 받는 기관으로 재탄생하기는 어려울 것임.
- 공공기관들을 국민들의 지지를 받는 기관으로 다시 태어나게 하려면 현재의 공공기관운영위원회를 정부 대표, 공기업 경영진 대표, 노조 대표, 전문가 대표와 시민사회 대표가 공동으로 참여하는 공공기관운영위원회로 대폭 확대개편하고, 이들로 하여금 국민들의 여망을 반영하는 공공기관 평가지표를 만들도록 유도해야 함.

- 따라서 공공기관 평가지표의 개혁을 위해서는 무엇보다도 지배구조의 문제가 정립되어야 함. 현재의 공공기관운영위원회의 구성 및 운영방식에 대한 획기적인 개혁이 없는 한 실질적인 공공기관 개혁은 불가능
- 지배구조 개혁이 실효를 거두지 못할 때, 경영평가 개혁도 실효를 거두지 못할 것임.

(2) 공공기관운영위원회의 존립기반을 위협하는 요인들

- 지금도 명목상으로는 공공기관 운영위원회가 존재함. 그러나 이 위원회의 존립기반 자체를 위협하는 요인들이 상존함.
- * 위원회 구성 과정에서 정부 입김이 지나치게 강하게 작용하면 위원회는 유명무실한 존재로 전락할 가능성이 높음.
- * 극소수 위원들로 하여금 284개 공공기관을 관장하라고 하면 위원회는 유명무실한 존재로 전락할 가능성이 높음.
- * 위원의 권한을 형식적 권한으로 축소시키면 위원회는 유명무실한 존재로 전락할 가능성이 높음.
- * 비전문가 위원들의 전문성을 보강해 줄장치가 없으면 위원회는 유명무실한 존재로 전락할 가능성이 높음.

4. 공공기관 개혁을 위한 세부방안

- 공공기관 운영위원회를 명실상부한 공공기관 최고기구로 만들려면 다음과 같은 개혁이 필요함.
- ▶ 첫째, 위원회 구성 과정에서 정부관료, 경영진 대표, 노조 대표 외에 전문가 집단 대표와 시민사회 대표의 비율을 대폭 높여야 함.
- ▶ 둘째, 극소수 위원들이 284개 공공기관을 관장하려면 아무런 역할도 할 수 없기 때문에, 위원 수는 최소한 60명 이상으로 확대할 필요
 - 또 이들에게는 연급여 5000만원 상당의 보수를 지급하여 공공기관 평가, 감시, 통제에 주력하게 해야 함.
 - 공공기관 운영위원회 재원은 284개 공공기관 임원의 보수를 삭감하여 충당
 - * 284개 기관 당 임원이 5명이라 가정할 때 1500명의 연급여를 200만원씩 삭감하면 60명의 위원들에게 5000만 원의 보수를 지급할 수 있음.
 - 단, 위원들에게는 겸직 금지 규정을 두어, 공공기관 평가, 감시, 통제에만 주력하게 해야 함.
 - ※ 물론 이들 중 전문가 대표와 시민사회 추천인사는 대학교수 출신들로 채워질 가능

성이 높음. 또 이 경우 대학교육이 다소간 소홀해질 수 있다는 비판이 있을 수 있음. 그러나 그들을 대신해서 대학교육을 충실히 해줄 재원은 학계에 충분히 확보되어 있기 때문에 큰 문제는 아니라고 봄.

▶ 셋째, 위원의 권한을 대폭 확대해야 함.

- 국민들의 염원은 공기업을 포함한 공공기관이 정부관료와 경영진, 노조의 전유물이 아니라 국민의 공기업, 국민의 공공기관이 되는 것임
- 국민들의 염원을 실현하려면 위원들로 하여금 국민의 염원을 반영한 공공기관 평가기준을 만들게 하고, 그것을 토대로 국민의 염원에 부합하는 방향으로 공공기관을 평가, 감시, 통제하도록 해야 함.
- 또 OECD 권고대로 감사에 대한 임면권만은 공공기관 운영위원회가 갖도록 해서 공공기관의 투명성과 책임성을 높여야 함.

▶ 넷째, 공공기관 운영위원회를 전문가만으로 채울 경우 ‘전문가의 무능 현상’에 빠질 수 있고 국민의 염원을 제대로 반영할 수 없기 때문에, 비전문가도 대거 위원으로 참여하는 길을 열어야 함.

- 단, 독일의 주식회사 지배구조를 참고하여, 비전문가 위원의 전문성을 보강해 줄 전문조직이 필요. 독일의 주식회사는 감사회의 전문성을 보강하기 위해서 감사회의 보좌기구로 전문위원회를 두도록 의무화하고 있음
- 우리나라 여러 공공기관 산하에 연구조직이 매우 많으므로 이들 조직들을 통폐합해서 공공기관 운영위원회 산하조직으로 재편하고 그 재원을 현재의 금융감독원처럼 각 기관으로부터 각출해서 조달할 필요.

○ 이와 같은 일련의 개혁이 완성될 경우, 공공기관은 명실상부한 국민의 공공기관으로 재탄생할 수 있을 것임.

- 다행스러운 것은 이런 일련 개혁과정이 추가적인 재원을 필요로 하는 게 아니라는 것임. 기존의 재원만으로도 이와 같은 개혁이 충분히 가능하다는 것임.

Ⅳ. 재정개혁방안 3 - 복지로 가장한 토건 감축방안

1. 복지를 가장한 토건 통제 필요성

- 노무현 정부가 복지지출 확대를 제도화하는 정책을 시행한 이후 정부와 지자체가 복지지출 비중을 꾸준히 늘리고 있으나, 복지정책에 대한 체감도가 여전히 낮게 나타나고 있음
 - 그 주요 원인은 선진국에 비해 복지지출액 절대액이 작기 때문이지만, 복지지출액 중 상당부분이 토건사업을 주요 내용으로 하고 있기 때문임.
 - 일본에서도 1990년대 복지, 문화를 가장한 토건예산이 급증하여 정부의 공공정책에 대한 국민들의 불신을 초래한 바 있음.

"일본의 경우 사회간접자본의 정비를 빌미로 추진된 공공사업의 상당부분이 낭비되고 비효율적이라는 징표가 곳곳에서 나타나고 있다. 근래 어느 마을에서나 음악당, 박물관, 민예관, 체육관 등 다수의 훌륭한 건물이 생기게 되었는데 재정상황이 매우 나쁜 상태에서 과연 개개 마을마다 이렇게 훌륭한 시설이 필요한 것인지에 대해 많은 사람들이 고개를 갸우뚱거리고 있다. 전국 각지에 엄청나게 많은 심포니 홀들이 만들어지고 있으나 그만한 수의 악단은 일본에 존재하지도 않는다고 한다."

- 최광, <일본의 경제정책과 재정정책>(2002)

- 우리나라에서도 최근 복지지출 확대정책의 일환으로 복지관, 문화관, 체육관 등이 우후죽순처럼 건립되고 있는데, 그것이 지나치게 호화로워서 예산낭비가 심하다는 지적이 있음.
 - 복지지출을 확대한다는 미명 아래 복지관, 문화관, 체육관 등이 지나치게 호화롭게 건립될 경우 보다 많은 수혜자들에게 지속가능한 복지혜택을 줄 수 없기 때문에 이에 대한 적절한 통제가 필요.

2. 복지를 가장한 토건 통제 방안

-매트릭스형(행렬형) 세출결산보고를 통한 재정개혁

(1) 매트릭스형(행렬형/行列型) 세출결산보고의 정의

- 정부나 지자체가 결산보고를 할 때, 목적별 세출내역과 성질별 세출내역을 매트릭스형(행렬형/行列型)으로 배열하게 하여 자원 낭비를 줄이기 위한 장치

(2) 매트릭스형 세출결산보고의 필요성

- 최근 몇 년간 정부나 지자체의 예산 중 과도한 토건예산 비중이 줄어들고 있으나, 비토건 분야에서 토건과 결합된 비토건사업의 늘고 있는 바, 이를 적절히 통제할

필요

- 예컨대 정부나 지자체가 복지예산 중 지나치게 많은 부분을 호화로운 복지관 건립에 투입할 경우, 지나친 건설비와 유지관리비로 복지예산이 낭비될 가능성이 높음.
- 또 정부나 지자체가 문화체육예산 중 지나치게 많은 부분을 호화로운 문화관, 음악당, 미술관, 박물관, 체육관 건립에 투입할 경우, 지나친 건설비와 유지관리비로 문화체육예산이 낭비될 가능성이 높음.
- 복지예산, 문화체육예산 외에 다른 예산에서도 토건과 결합된 예산에 대해서는 적절한 통제 필요

(3) 일본 지자체들의 매트릭스형 세출결산보고 사례

- 일본이 우리나라와 다른 점은 목적별, 성질별 결산보고 외에도 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하게 하여 , 재정집행 감시와 통제를 용이하게 하고 있다는 것임.

[표] 2009년 일본 지방정부 매트릭스형 세출결산보고 (단위 : 백만 엔)

	3. 民生費	4. 労働費	8. 土木費	11. 教育費
一 人件費	1,822,707	1,173,735	929,748	10,651,566
うち職員給	1,423,854	954,920	762,843	7,771,277
二 物件費	807,654	1,745,280	568,309	2,164,621
三 維持補修費	16,836	123,522	692,323	110,934
四 扶助費	8,577,018	377,435		131,744
五 補助費等	3,305,750	1,076,457	896,651	1,198,878
1 国に対するもの	34,806	9,657	3,841	3,079
2 都道府県に対するもの				
3 同級他団体負担金				
4 一部事務組合負担金				
5 市町村に対するもの				
6 その他に対するもの	3,270,944	1,066,800	892,811	1,195,798
六 普通建設事業費	447,814	573,054	8,195,077	1,941,658
1 補助事業費	135,197	206,723	3,179,553	886,689
市町村に対するもの				
2 単独事業費	312,316	362,376	3,875,439	1,046,334
市町村に対するもの				
3 国直轄事業負担金			1,055,076	
4 県営事業負担金				
5 同級他団体施行事業負担金				
6 受託事業費	300	3,955	85,010	8,635
(1) 補助事業費		3,804	32,796	3,353
(2) 単独事業費	300	151	52,214	5,282
七 災害復旧事業費				
八 失業対策事業費				

九 公債費				
十 積立金	1,278,692	490,723	51,913	103,127
十一 投資及び出資金	199	159,893	163,192	311
十二 貸付金	52,170	139,429	713,479	132,175
市町村に対するもの				
十三 繰出金	3,459,035	111,989	1,081,350	3,027
十四 前年度繰上充用金				
歳出合計	19,767,874	5,971,517	13,292,043	16,438,041

(4) 매트릭스형 결산보고 관련 예상 쟁점들

1) 매트릭스형 결산보고의 기술적인 측면 검토

- 우리나라에서도 복지, 문화를 가장한 토건예산이 급증하는 것을 막기 위해서는 일 본처럼 목적별, 성질별 결산보고 외에, 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하게 하여 재정집행 감시와 통제를 용이하게 해야 할 것임.
- 우리나라 정부와 지자체도 목적별, 성질별 결산보고를 하고 있기 때문에, 이를 매트릭스형으로 결합하여 보고하는 것은 기술적으로 매우 간단한 것임

2) 매트릭스형 예산편성 가능성 검토

- 복지, 문화를 가장한 토건예산이 급증하는 것을 보다 효율적으로 막아내려면 매트릭스형 결산보고를 의무화하는 것과 동시에 매트릭스형 예산편성을 의무화할 필요.

V. 재정개혁방안 4 - 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지

1. 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지 필요성

(1) 국고보조금 지방비 매칭제도의 순기능

- 전통적으로 국고보조금 중 일정 비율을 지방비로 요구하는 것이 공공서비스의 지역 간 분출효과로 인한 경제적 비효율성을 감소시키는 것으로 알려져 있음

(2) 국고보조금 지방비 매칭제도의 역기능

- 우리나라처럼 각 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않고 일률적으로 같은 비율의 지방비 부담을 요구할 경우, 국고보조금 지방비 매칭제도가 지역 간 재정격차를 악화시켜 지역 간 불균형을 심화시킬 가능성이 큼

- 또 국고보조금 지방비 매칭제도는 국회의원들에 의해 악용되는 측면도 큼
 - 국회의원들이 자신의 지역구에 전시행정 업적을 만들려고 불필요한 도로예산 등 토건사업을 따오면 지방정부들은 그에 상응하는 지방비 분담을 하느라고 자치단체에 절실한 복지사업을 못하고 경우가 자주 발생하고 있음

(3) 국고보조금 지방비 정률부담방식의 실태와 문제점

- 특히 전라남도과 같이 재정력이 취약한 지자체의 경우 국고보조금 지방비 정률부담방식으로 인해 지자체 가용재원 확보에 큰 어려움을 겪고 있음.

[표] 전라남도의 가용재원 대비 국고보조사업 지방비 부담 비율

구분	2004	2005	2006	2007	2008	04~08 증가율
지방비 매칭액(A)	1,877	3,563	3,851	3,958	4,787	155.0%
가용 재원(B)	1,274	1,505	1,717	1,750	2,181	71.2%
가용재원 대비 비율 (A/B)	147.3%	236.7%	224.3%	226.2%	219.5%	

(자료) : 조기선, 김대성(2010)

[표] 경상남도의 가용재원 대비 국고보조사업 지방비 부담 비율

구분	2004	2005	2006	2007	2008	04~07 증가율
지방비 매칭액(A)	2,597	2,785	3,239	3,535	4,119	36.1%
가용 재원(B)	2,365	3,298	2,958	3,122	1,181	32.0%
가용재원 대비 비율 (A/B)	109.8%	84.4%	109.5%	113.2%	348.8%	

(자료) : 조기선, 김대성(2010)

2. 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지 방안

(1) 국고보조금 지방비 매칭비율 재조정

- 국고보조금 지방비 매칭제도가 오히려 지역간 재정격차를 악화시켜 지역 간 불균형을 심화시키고 있는 바, 매칭비율을 재조정할 필요가 있음

(2) 국가토건사업 지방비 매칭제도 폐지

- 국회의원들이 자신들의 전시행정을 위해서 불필요한 토건사업을 유치할 경우 지방정부의 지방비 분담액이 늘어 자치단체의 복지사업에 큰 어려움을 초래하고 있는 바, 국가토건사업에 관한 한 지방비 매칭 자체를 폐지하여 불필요한 토건사업 남발을 해소하고, 지자체의 재정건전성을 확충할 필요.

- 국가토건사업이 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 것은, 지방비 매칭제도에 대한 의존성이 있기 때문이기도 함. 국가토건사업에 대한 지방비 매칭제도가 폐지될 경우 불필요한 국가토건사업도 크게 줄어든 것임.

Ⅵ. 재정개혁방안 5 - 지방공기업 부채 통제방안

1. 지방공기업 부채 통제 필요성

- 1990년대 이후 일본 지자체들이 방만한 재정운용으로 2000년대 이들 중 상당수가 파산한 주요 원인은 지자체들이 지방공기업을 통해 토건사업을 남발하고 부채를 은폐했기 때문.

2. 일본 지자체 파산의 원인 - 유바리시의 경우

(1) 무리한 관광투자

- 경제학계에서는 매몰비용(sunk cost, 지출되었기 때문에 회수가 불가능한 비용)은 그것이 얼마가 되었든 미래의 의사결정에서 무시되어야 합리적인 선택이 가능하다는 것이 통설.
- 따라서 중장기적으로 흑자전환 가능성이 없는 사업은 이른 시기에 운영을 중지하는 것이 손실을 최소화하는 길
- 그러나 유바리시는 관광객 수가 지속적으로 감소하고, 누적적자가 눈덩이처럼 불어나고 있었음에도 불구하고 기존시설을 그대로 유지하여 재정파탄 초래.
- * 유바리시 관광객 수 : 1993년 231만 명, 1998년 199만 명, 2006년 116만 명
- 심지어 유바리시는 관광객 수가 줄고, 적자가 누적되고 있었음에도 불구하고 지속적으로 관광 사업을 확대하는 오류를 범함.

(2) 단체장에 대한 통제 미흡

- 1980년대까지 노동조합의 힘이 강했던 때에는 정책안건이 시의회에 제출되기 전에 사회노동의원협의회(노동조합협의회가 추천하는 의원들의 모임) 등을 중심으로 사전에 그리고 비공개적인 과정에서 정책 내용이 논의되고 그 틀이 결정됨

- 1980년대 이후 탄광의 쇠락으로 노동조합이 약화되고 보수적인 지역상공업자의 힘이 강해지면서, 관광산업을 강조한 시장에 대한 상공업자의 지지가 높고, 의회도 이에 대해 특별한 비판을 가하지 않음.

(3) 유바리시의 분식회계

- 유바리시는 소위 ‘출납정리기간’ 중에 일시차입금을 이용하여 적자결산을 피하고 수지균형이라는 분식회계를 함
- 출납정리기간은 매년 4월 1일부터 5월 30일까지로 3월말에 끝난 전년도 금전 지출·수납을 최종·확정하기 위해 설정한 조정기간
- 재정여유가 없는 일반회계가 일시차입금 형태로 자금을 조달하여 관광사업 특별회계에 빌려줌으로써 관광사업 특별회계의 만성적인 자금부족 사태를 모면
- 상환능력이 없는 관광사업 특별회계는 차기연도 회계에서 별도의 일시차입금을 조달하여 일반회계에 상환.
- 일반회계는 그것은 전년도 수입으로 취급하여 처음의 일시차입금을 상환. 이런 과정을 거쳐 수지균형을 맞춤
- 즉, 전년도와 신년도가 혼재하는 2개월간의 출납정리기간에 복수회계에 걸치는 전년도의 자금부족을 신년도의 차입자금으로 메우고 단년도 결산에서는 적자를 표면에 노출시키지 않음.
- 이런 ‘돌려막기’를 통해 일시차입금이 눈덩이처럼 불어나 더 이상 수습할 수 없는 상황 초래. 일시차입금 잔액은 1992년 30억엔, 1998년 150억 엔, 2002년 250억 엔 초과.

3. 일본정부의 지방재정개혁

(1) 지방재정건전화법 제정 배경

- 일본정부는 유바리시 등 40개 지자체 파산 이후 기존의 재정분석지표로는 재정건전성을 정확하게 파악할 수 없다고 판단, 2007년 지방재정건전화법을 제정하여 재정규율을 강화

(2) 지방재정건전화법 주요 내용

- 지방재정건전화법은 일본의 모든 지자체가 재정건전성을 판단하는 실질적인 4대 지표-실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율-를 의무적으로 작성하여 총무성에 보고하도록 하고 있음.

1) 연결실질적자비율

- 연결실질적자비율이란 보통회계(일반회계 및 기타특별회계) 뿐만 아니라 공영사업회계(공기업특별회계를 포함한 공영사업특별회계)까지 포함하여 산출한 실질적인

적자비율을 의미함.

- 일본 정부가 이 지표를 추가한 것은 유바리시 비극의 원인이 일반회계와 일부 특별회계만을 감시대상으로 한 과거의 부실한 감시시스템에 있다고 판단했기 때문.

2) 실질공채비비율

- 실질공채비비율은 보통회계와 공영기업 공채비 원리상환액 등이 일반재원에서 차지하는 비율을 의미함.
- 이 비율이 18% 이상인 지자체는 지방채 발행 시 허가가 필요한 기재허가단체로 지정되고, 그 비율이 25%를 초과하면 자체사업에 대한 지방채 발행이 제한되며, 35%를 초과한 지자체는 일반공공사업체에 대해서도 채권발행이 제한됨.

3) 장래부담비율

- 장래부담비율은 장래부담금, 즉 모든 회계의 지방채 잔액, 일반회계가 다른 회계의 지방채 상환을 위해 부담해야 할 금액, 채무부담행위에 의거한 지출예정액 등이 일반재원에서 차지하는 비율을 의미함.
- 이 비율은 과거 1인당 지방채 잔액 지표가 보통회계를 대상으로 하고 있어 지자체의 실질적인 장래채무부담과는 거리가 멀다는 비판에 따라 도입됨.

4) 재정건전화단체(자구노력)

- 지방재정건전화법은 지자체가 이들 4대 지표 중 어느 하나라도 조기건전화 기준보다 악화될 때 총무성이 '재정건전화단체'로 지정하여 재정건전화계획을 수립하도록 하고 있음.
- 기초자치단체는 실질적자비율이 11.25~15%를 초과한 경우, 연결실질적자비율이 16.25~20%를 초과한 경우, 실질공채비비율이 25%를 초과한 경우, 장래부담비율이 350%를 초과한 경우, '재정건전화단체'로 지정됨.
- 만약 해당 지자체의 재정건전화계획 추진이 여의치 않을 경우 총무성 장관이나 도도부현 지사는 필요한 권고조치를 할 수 있음.

5) 재정재생단체(국가개입)

- 또 이 법은 4대 지표 중 장래부담비율을 제외한 3대 지표 중 하나가 재정재생기준 이상으로 악화될 경우 해당 지자체를 '재정재생단체'로 지정하여 재정재생계획을 수립하도록 하고 있음.
- 기초자치단체는 실질적자비율이 20%를 초과한 경우, 연결실질적자비율이 30%를 초과한 경우, 실질공채비비율이 35%를 초과한 경우, 재정재생단체로 지정됨.
- 재정재생단체로 지정되면 지방채 발행은 물론, 일반공공사업체 채권발행에도 제한조치가 취해짐.

[표] 일본의 지방재정 4대 판단지표

	실질적자비율	연결실질적자비율	실질공채비율	장래부담비율
1.조기건전화	(기초) 11.25~15% (광역) 3.75% 이상	(기초) 11.25~15% (광역) 3.75% 이상	25% 이상	(기초)350%이상 (광역)400%이상
2.재정재생	(기초) 11.25~15% (광역) 3.75% 이상	(기초) 11.25~15% (광역) 3.75% 이상	35% 이상	

(자료) : 김동열(2010), 민선 5기의 지방재정 건전화 5대 과제, 현대경제연구원

4. 지방정부 재정건전성 확보 방안

(1) 지방정부 재정건전성 규율강화

- 일차적으로 우리나라 지자체의 재정력이 일본보다 훨씬 더 취약하다는 점을 고려, 일본보다 재정건전성 규율을 더 강화할 필요.

* 우리나라 4대 지방재정 건전성지표 : 경상경비비율, 인건비비율, 채무상환비율, 채무잔액지수

* 일본의 4대 지방재정 건전성지표 : 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율.

- 유بار리 시와 같은 비극을 막으려면 일반회계와 특별회계 이외에 공기업 부채를 감시대상에 포함시켜 철저하게 관리할 필요.

(2) 낭비성 재정활동 감시, 통제 강화

- 국민들의 지탄의 대상이 되고 있는 낭비성 토목행정, 전시행정에 대한 감시도 철저하게 해 나갈 필요.
- 전 국민이 호화청사에 대해 문제를 제기하고 있음에 불구하고 지자체장들이 이 사업에 몰두하고 있는 것은 이들의 도덕성이 땅에 떨어졌다는 증거.
- 정부는 이런 지자체의 지방교부금을 대폭 삭감해서 단체장을 제대로 감시하지 못한 지자체 구성원 모두에게 책임을 물을 필요.

(3) 주민참여예산제에 대한 정책지원 확대 필요

- 유بار리시 파산의 주요 원인 중 하나가 의회의 견제기능 상실
- * 1980년대 이후 탄광의 쇠락으로 노동조합이 약화되고 보수적인 지역상공업자의 힘이 강해지면서, 관광산업에 몰두하는 시장에 대한 상공업자의 지지가 늘고, 의회도 이에 대해 특별한 비판을 가하지 않음.

- 특히 단체장과 의회 의원 중 다수가 같은 정당 소속으로 채워질 경우, 의회의 견제기능이 크게 후퇴할 가능성
- 따라서 단체장과 의회 의원들에 대한 주민들의 직접적인 감시·통제가 매우 중요.
- 정부가 주민참여예산제 활성화를 위해 정책적 지원을 확대할 필요.

토건(특혜와 부패)국가 경제구조를 바꿔야 복지국가 창출된다

김헌동 (경실련 거품빼기본부장)

<http://www.ccej.or.kr/>

토건(특혜와 부패)국가 경제구조를 바꿔야 복지국가 창출된다

우리나라 토건사업규모는,

- GDP의 20%에 육박하는 엄청난 규모로 계속 커지고 있다.
- 토건물량은 증가하지만 저질의 상품만 양산된다.
살기위한 주택 보다는 팔기위한 주택만 생산, 환경파괴로 이어져
- 발주방식과 거대한 가격담합으로 30~40%의 부당이득 챙겨.

토건산업의 거품사업비와 짝퉁(공무원)사장님

- 가격산정의 핵심기준으로 품셈 활용 고집,
- 무늬만 건설회사(일명 Brokers)가 모든 이득을 독식하여,
- 토건사업은 공무원이 사장, 조합장이 사장 역할을 수행

토건사업의 가격거품 유지하며, 짜고 하는 업자결정

- 가격경쟁방식(최저가낙찰제) 약속불이행으로 약25조원의 특혜제공
- 시장(하청)가격보다 2배가량 부풀린 거품예산책정
- 토건재벌의 전유물이 되어버린 민간투자사업
- 땅장사, 집장사로 몰락한 공기업

토건사업으로 성장하는 개발5각 구조는,

- 재벌로 성장한 토건기업의 사주
- 사업권과 정책권을 움켜 쥔 관료
- 부패한 토건재벌의 이익 대변자인 국회와 정치인
- 토건기업의 부패와 부실을 이용 성장한 보수언론
- 개발논리를 재생산하고 관료의 앞잡이 학자와 재벌연구소 담합구조.

토건비용 아끼면 연간 공공 20조, 민간 30조 투자 여력 발생

- 덩어리 특혜인 표준품셈 폐지(시장단가제도 도입)
- 상시 공사비 검증system 구축(적산체계구축)
- 철저한 사후평가 및 책임부과(독립적 국정위원회 설치)
- 인터넷을 통한 분양원가 등 토건정보 상시공개
- 공공사업부터 51%이상 직접시공제도 도입해야

부패의 온상에서 거품이 자라고 특혜와 동거하는 토건경제로는 양질의 일자리, 지식사회는 요원하다

세금과 공공기금 등 년 60조, 민자 30조 등 90-100조의 공공사업과 아파트, 골프장 등 민간 100조 투자, 연간 200조 규모의 불량상품 만들어져,
토건사업은 공무원조직과 민간기업간 내부거래, 아파트와 골프장, 재개발조합 등 공무원간 인허가와 정책수립으로 이어진다. 토건사업의 사장 역할 하는 공무원, 조합장에게 모든 권한이 위임되어 있다. 양손에 권력을 쥐고, 책임은 민간의 위원회로 넘겨, 부패가 날로 더 심각하다

그간 정부 등 일각에서 부실과 토건부패 척결을 주장 해 왔다

- 92년 행주대교, 95년 성수대교와 삼풍백화점 붕괴로 건설부패 근절 방안으로 사업권한을 책임 감리에게, 사업비용은 시장단가제도 추진
- '99.3 공공공사 효율화대책에서 예비타당성과 가격경쟁확대를
- 부패방지위 설치, 가격경쟁제도 도입, 건산법 뇌물조항 신설

건설부패는,

- 토건재벌, 개발관료, 정치인과 보수언론, 재벌 등 이익단체와 재벌소유 연구소, 학계까지 강고한 5각 구도로 짜여졌다.
- 그 결과 지난 20년간 뇌물부패 중 55%를 토건부패로 나타냈다

일자리의 질을 개선하고, 양을 늘리려면 개혁이 선행되어야,

- 거품덩어리 가격기준을 바꾸고•토건사업정보를 상시공개
- 부패행위를 보다 처벌강화 •직접시공제도입과 경쟁입찰확대
- 토건사업의 사전, 진행, 사후평가제도 도입, 중앙감리제도입

거품 독을 빼고, 부패 추방해야 일자리 생겨

- 거품이 잔뜩 낀 토건경제(부동산 토지 주택건설)
- 특혜와 부패, 투기와 거품이 판을 치는 토건사회
- 전 국토의 투기장화, 전 국민의 투기꾼화 토건정책
- 온실 속 과잉보호와 특혜로 재벌이 된 토건업주

국가경쟁력은 약화되고, 청년과 지식 일자리 사라져

=> 국가경쟁력 향상을 위한 30%거품빼기운동

(매년 낭비예산 20조, 국민(거품)부담 30조 빼기)

건설.부동산(토지.주택) 현황

■ 건설시장 연간 규모 200조

- | | |
|---------------------|------------|
| ○ 공공건설(재정사업, 공기업포함) | 40조 - 60조 |
| ○ 민자사업 | 10조 - 20조 |
| ○ 민간사업(주택건설 등) | 80조 - 100조 |
| ○ 민간건설(공장, 업무용) | 20조 - 40조 |

■ 부동산(토지, 주택) 자산규모 7,500조

- | | |
|-----------------------|--------|
| ○ 주택자산(아파트, 단독주택 등) | 2,500조 |
| ○ 토지자산 (공장, 농지, 임야 등) | 5,000조 |

■ 연간 토지, 주택 시장규모 100조

- | | |
|----------------|--------|
| ○ 신규주택건설 시장 | 100조 |
| ○ 재고주택거래와 토지거래 | (500조) |

■ 연간 토지, 주택 공급량 (2008년 기준)

- 주택건설(신도시, 구도시재개발) 50만호 (분양 : 40만호, 임대 : 10만호)
(공공택지 : 30만호, 민간택지: 20만호)
- 택지조성 1,650만평 (공공택지: 1300만평 민간택지: 350만평)

자금 및 조달 자원별 사업규모

- 공공조달(재정사업, 재정지원사업) 60조
 - 신규 건설투자 40조
 - 시설 유지운영 20조
- 민간조달(민자사업, 외자유치사업) 40조
 - 민자사업 10조
 - 공장건설 등 외자유치 30조
- 주택건설(공공택지, 구도시재개발 등) 100조
 - 연간 투자금액 : 공공 20조, 민간 80조
 - 연간 주택공급 : 공공주택 10만호, 민간주택 30-40만호
- 거래금액 130조
 - 대기업, 중소기업간 하도급 거래 : 200조 중 80조
 - 건설업, 제조업간 제조물품 거래 : 200조 중 50조

거품과 낭비되는 혈세 비용

■ 빼야 할 거품액

혈세 낭비 비용(연간)		
-공공사업(정부, 공기업 등)	예산낭비	15조(50조의 30%)
-민자 사업	예산낭비	8조(20조의 40%)
-유지운영	예산낭비	6조(20조의 30%)
주택건설 거품발생금액 약 30조		

※ 비자금과 뇌물, 접대비비용만 20조원(200조의 10%), 지하경제 50조

■ 부동산가격 거품 규모

구분	재고기준		연간 신규공급	
주택	2500조 × 30%	750조	100조 × 30%	30조
토지	5000조 × 50%	2,500조		
계	3,250조		30조	

특혜와 과잉보호로 기업과 국가경쟁력 약화

■ 재정 및 민자 사업(사업권한 공공주도=민간이양)

- 사업비용 부풀리기 : 예산책정기준인 품셈, 물가조사자료 등
- 경쟁 보다는 담합 : 입찰제도, 자격심사제도, 시공능력제도 등

■ 민간사업(주택은 담합과 불공정하도급거래 등)

- 공급자 특혜부여 : 선 분양, 택지혈값 공급, 택지독점구매
- 소비자보호제도 미비 : 감리무력화, 분양 가격담합, 계약서 미비
- 불공정행위 만연 : 하청거래 우월적 지위 남용, 불법의 습관화

시민사회의 대안부재와 전문 인력 부족

■ 투기근절, 특혜청산, 부패척결, 거품폭로 세력 결집력 강화

■ 중장기 국토이용계획(개발, 보존) 기본 틀 합의-제도, 정책

- 기본계획, 세부계획(국토종합개발과 국토균형발전정책과 연계)
- 토지, 주택, 도시, 건설 등 친환경적, 문화적 건설상품 생산

■ 분야별, 대상별 운동 영역

- 남발하는 개발공약, 검증 없이 추진되는 공공사업, 기존의 싹쓸이 식 개발 저지, 밀어붙이기식 그린벨트 내 도시건설을 직접 감시하고 밀실에서 추진되는 토건자본의 민자 사업 / 민자 유치(민간컨소시엄)를 빙자한 외자특혜, 민간인 재벌도시개발/공공과 민간의 불공정 고발,

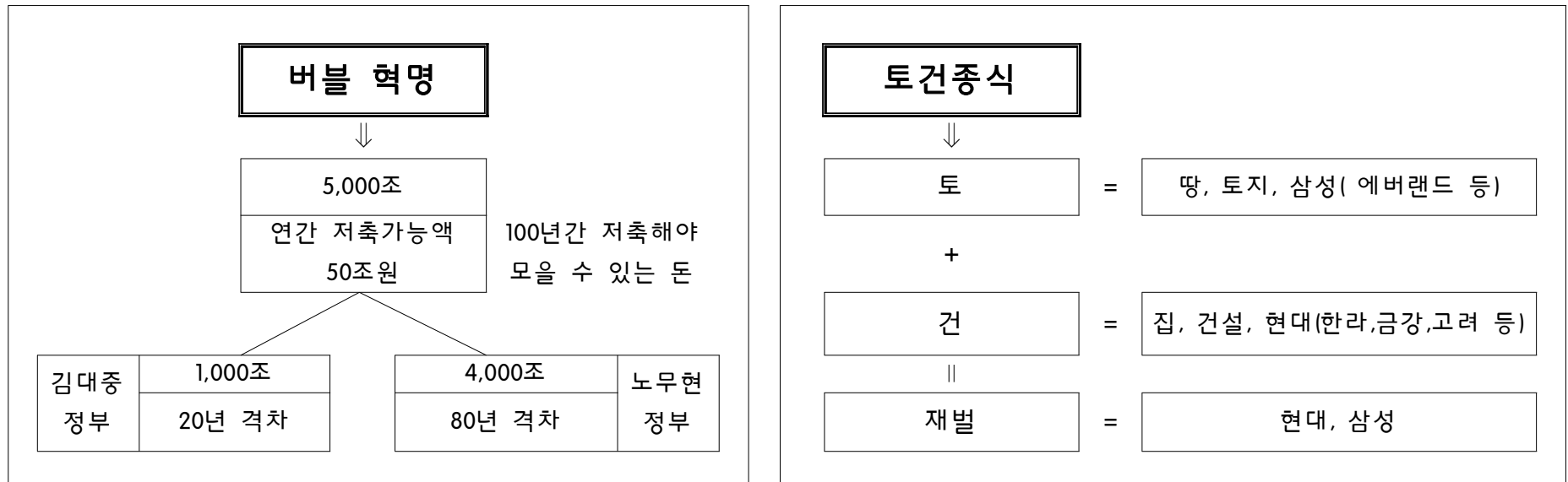
대기업의 담합, 불공정거래 고발

거품(독)을 빼야 나라가 바로 선다
(토건국가 토건독재 토건종식)

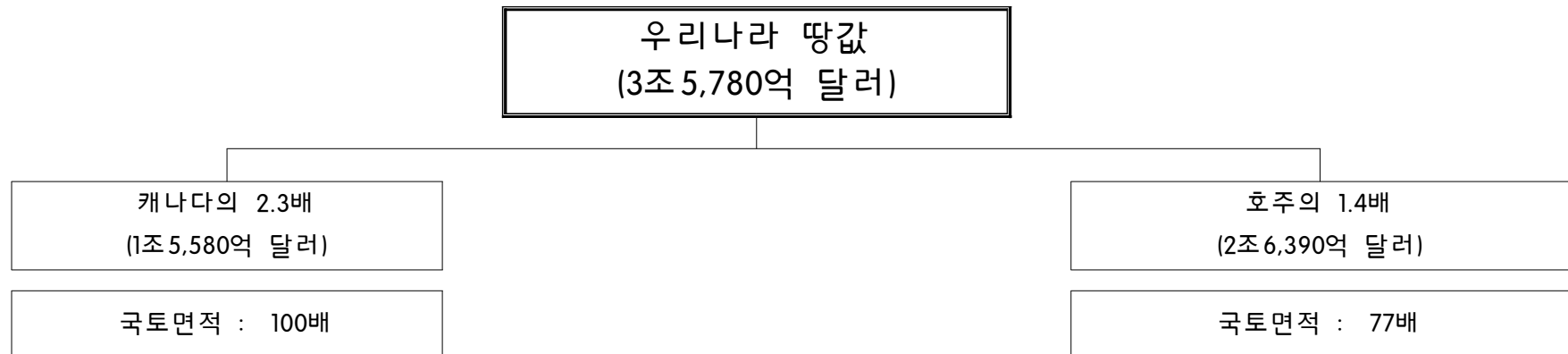
<토건정책 거품 발생 시기>

우리나라 부동산거품	5,000조	
	1,000조	4,000조
정부	반쪽 진보 (김대중 정부 / 1998.2~2003.2)	짜퉁 진보 (노무현 정부 / 2003.2~2008.2)
주요 부처 장관	· 국무총리(김종필, 이한동) · 재경부장관 (이규성, 강봉균, 이헌재, 진념, 전윤철) · 건교부장관 (오장섭, 김용채, 안정남, 임인택)	· 국무총리(이해찬,한명숙) · 재경부장관 (김진표, 이헌재, 한덕수, 권오규) · 건교부장관 (최종찬, 강동석, 추병직, 이용섭) · 규제개혁위원회(삼성/전경련 주도)
주택정책 변화	· 분양가자율화 확대 · 양도세 한시적 면제(조세특례법 적용) · 그린벨트 해제(용인동백, 죽전 등 신도시 개발, 국민임대주택 공급) · 민자 사업 추진	· 분양원가 공개거부 · 종부세 도입 · 재산세 감면(주택 과표적용률 2년간 유예) · 분양가상한제 도입 · 그린벨트 해제(성남판교, 화성동탄, 파주운정, 송파 등 무분별한 신도시 개발) · 행복도시, 혁신도시, 재벌도시 등 개발사업 남발 · 후분양제 로드맵 확정 · 재건축 후분양제 도입 · 최저가낙찰제 확대 연기

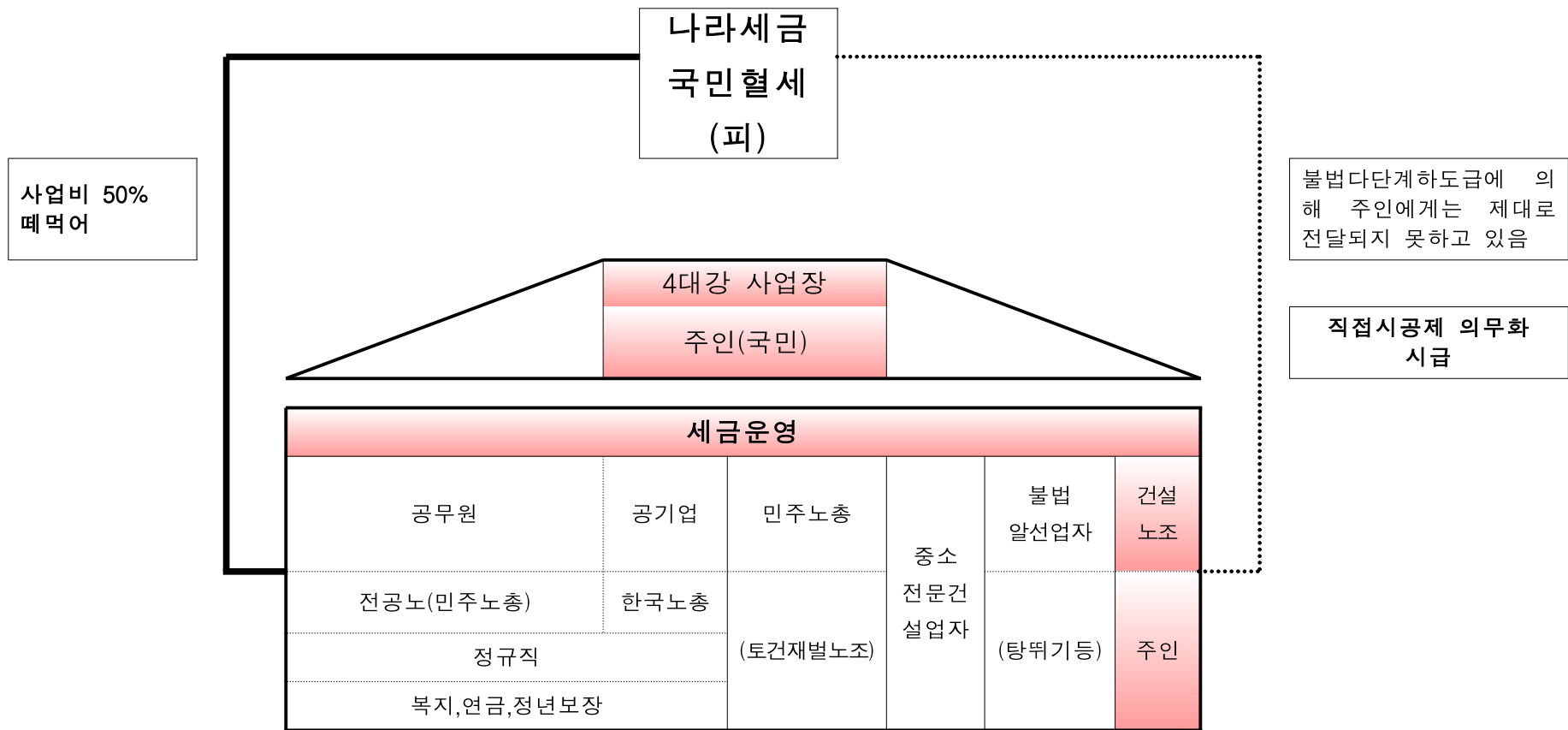
토지소유의 편중심화
· 1986년 상위5%가 65.2% 소유 · 2005년 상위5%가 82.7% 소유 (20년만에 17% 증가) · 부동산거품의 82.7%인 약4,000조원을 상위5%(재벌, 대기업, 땅부자, 강부자, 고위공무원)가 독식 · 토지를 갖고 있는 자와 갖지 못한 자의 자산격차를 80년 벌려놓았음.



땅값 국제비교(2007년 말)



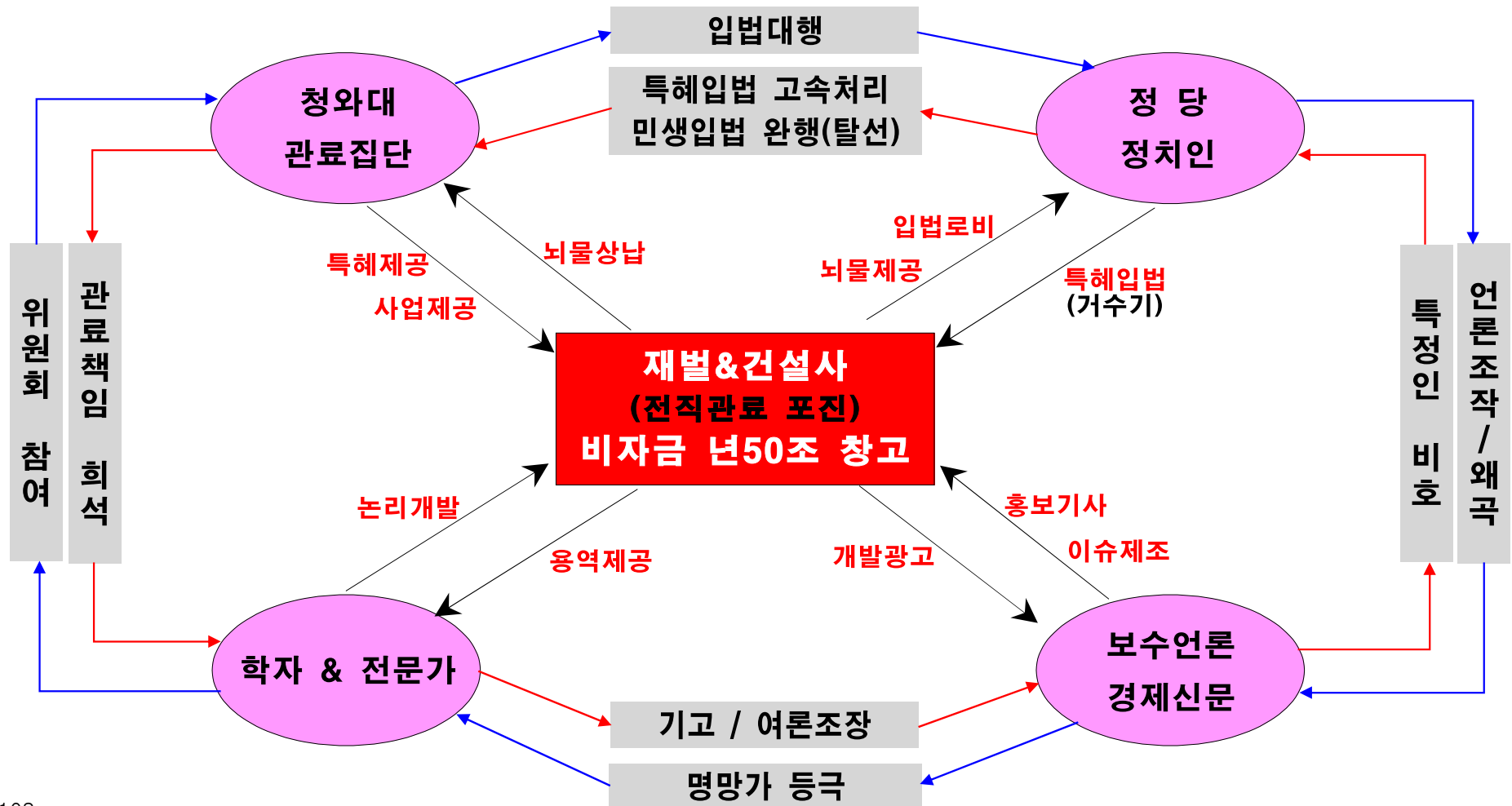
자료 : 손낙구, 부동산계급사회, 2008.



[그림] 4대강 사업장 국민혈세 흐름도

건설부패 연결고리

(관료개혁 = 사업권이양 / 입법권 독립)



‘토건국가 진단과 탈토건 사회로의 모색’

강현수 (충부대학교 도시행정학과)

○ 미츠요시 교수님과 정창수 교수님의 좋은 발표 잘 들었고 대부분의 논지에 공감함

○ 몇 가지 제언 사항

- * 우선 모든 토건사업 전체를 문제 삼기보다, 4대강 사업 같은 불필요한 낭비형 전시형 생태파괴형 토건사업에 초점을 맞추어 문제시 삼아야 함. 즉 토건사업 중 옥석을 정교하게 가릴 필요가 있음 (서민주택 건설, 공공도서관 건설 등 순기능이 많은 토건사업은 그 필요성을 인정, 환경사업으로 위장한 대규모 토목사업도 많음)
- * 토건사업 전체를 문제시하는 것은 이슈의 초점이 분명치 않아서, 개선 대책도 추상적이고 불명확하게 됨.
- * 낭비형 전시형 토건사업의 발생 요인을 구조적으로 살펴보고, 이를 억제할 수 있는 핵심 고리를 찾아 여기에 정책적 대안을 집중하는 것을 제안함

낭비형 전시형 토건사업 발생 요인	억제 고리와 정책 대안
* 정치인들의 무분별한 개발 공약 : 대통령 선거 때 무분별한 대규모 토건사업이 지역적 득표 전략으로 제안되고, 당선 되면 국민적 동의를 확보했다는 명분으로 사업이 정당화됨	* 정치인 공약에 대한 철저한 검증 시스템 구축 선거과정에서 정치인 공약에 대한 철저한 검증 및, 제안 공약별로 소요 예산액과 예산 출처를 반드시 적시토록 제도화
* 중앙정부 의존형 지방재정으로 지방정부의 책임성 부재 : 중앙정부 외부재원을 많이 끌어올수록 유능한 지자체 장 및 지역 국회의원이 됨 : 지역에서는 국고지원은 “공짜”, “퍼주기” “눈먼 돈”이라는 인식 하에 비용에 대한 걱정 없이 무조건 국고 지원 요청 : 이를 방지하기 위한 매칭 예산제도는 열악한 지방재정 구조를 더욱 악화시킴	* 공공사업에서 지방정부의 자율성과 책임성 강화 지방정부에 예산 편성의 자율권만 넘겨주어도 낭비적인 대규모 공공 개발 사업이 대폭 축소될 수 있을 것임 따라서 지방분권을 강화하고 중앙정부의 사업 선택권과 예산 운영권을 지방 정부에 대폭 이양하는 것이 필요함 국고보조금 대신 지방교부세를 늘리고, 국고보조금 운영 방식도 포괄보조금 형태로 바꾸어 지역에서 원하는 곳에 원하는 사업을 할 수 있도록 해야 함

* 수요와 편익은 과장하고, 비용은 축소하는 사업 타당성 분석 : 타당성 분석 기관 및 관련 전문가가 정치, 행정 권력으로부터 자유롭지 못함 : 잘못된 수요 예측이나 타당성 분석에 대한 사후 책임을 아무도 지지 않음.	* 대형 토건사업에 대한 철저한 사업 타당성 분석 : 대규모 공공재정이 수반되는 사업타당성 분석 기관은 독립성이 보장되고 분석과정이 투명하게 공개되어야 함. 또한 예측 결과의 오류에 대해 사후적으로 책임지고, 처벌이 가능하도록 제도화 : 수요 및 비용 예측은 그 사업 자체의 B/C 분석보다는 비교 가능한 예측 사례들의 벤치마킹 방식, 즉 준거집단예측법(reference class forecasting)을 활용.(Flyvbjerg)
* 지역 격차의 심화로 인해 소외지역에서 대규모 토건 사업에 대한 기대 심리 증폭(지역 내 개발 동맹 구조화) : 공공 재정 투입을 통한 대규모 토건 사업 이외의 다른 형태의 지역 개발 사업을 제대로 발굴하지 못함	* 대안적 지역개발 사업의 성공 모델 제시 : 중앙정부와 지방정부, 시민사회 모두 대규모 토건 사업 대신 대안적 지역발전 정책을 기획하고 시행할 정책 역량 강화가 필요
* 개발 비용의 공공 부담과 개발이익의 사유화로 인해 누구나 개발 선호	개발에 따른 리스크나 부담을 지역이나 개인이 부담하게 하는 제도를 조속히 마련

탈토건을 위한 시민사회의 활동 과제

윤기돈 (녹색연합 사무처장)

www.greenkorea.org

탈토건, 탈핵. 2012년 녹색 진영의 최대 화두이다.

후쿠시마핵발전소 사고가 불안 투쟁이후 침체되어있던 반핵운동에 새로운 활력소가 되어 많은 이들이 탈핵운동에 관심을 기울이고 있다. 이 관심을 이어나가면서, 우리 사회의 탈핵 로드맵을 작성하고 탈핵 원년을 선포하는 것이 녹색 진영의 최대 숙제로 떠올랐다. 탈핵이 우리 사회에 확고한 담론으로 자리 잡기 위해서는 지금부터가 중요하다. 결정적 한 방도 중요하지만, 현장을 토대로 이슈를 만들어내고, 한 단계, 한 단계 밟아 나아갈 때 탈핵이 가능할 것이다. 이에 못지않게 탈토건의 과정은 더욱 복잡할 수 있다. 탈핵이 핵발전소의 위험성, 방사선의 위험성에 대한 시민 수용성의 문제, 미래세대에 대한 책임의 문제라는 확고한 아젠다가 자리 잡고 있는 반면, 탈토건은 그 실체부터 논란의 대상이 되기 때문이다. 탈핵이 궁극적으로 핵발전소의 폐쇄를 목적으로 하는 반면, 탈토건은 건설회사의 해체나 건설 산업 자체의 반대를 내세우기에 모호한 요소가 있다. 따라서 시민사회가 주장하는 탈토건은 무엇이며, 이에 대한 국민적 공감대를 어떻게 이끌어낼 것인가를 고민하는 것부터 우리의 논의는 시작되어야 한다.

탈토건에서 토건을 어떻게 정의할 것인가?

토건에 대해 국어사전은 '토목과 건축을 아울러 이르는 말'로 정의한다. 오히려 건설이라는 말이 일반적으로 사용되는 용어로, 건설에 대해 토목용어사전은 '구조물을 새로 만들어 설치하는 것. 철도, 도로, 댐, 교량 등의 공공시설에 대한 토목 공사와 건축물에 대한 건축 공사로 나누어지며, 모두 건설업자에 의해 시공되고 있다.'로 정의하고 있다. 따라서 탈토건에서 토건을 일반적 용어로 정의하는 것은 사회적 반발 감을 불러올 수 있다.

관련하여 홍성태 교수는 '토건국가의 개혁'이라는 글에서 토건국가를 "불필요한 대규모 토건사업을 끝없이 벌이면서 재정의 탕진과 국토의 파괴를 구조적으로 유발하는 기형국가"를 이룬다고 정의한다. 그는 토건국가의 문제점을 크게 네 가지로 규정하였다.

첫째, 토건국가는 불필요한 대규모 토건사업¹⁾에 재정을 탕진한다. 이것은 이 나라에서 복지를 실질화하지 못하는 핵심적 이유이다.²⁾ 복지에 써야 할 돈을 불필요한 대규모 토건사업에 쏟아 붓는 것이다. 토건국가는 반복지국가이다.

둘째, 토건국가는 불필요한 대규모 토건사업을 벌이면서 소중한 국토를 대대적으로 파괴한다. 국토는 우리의 삶이 이루어지는 터전이며, 길이 후손에게 물려줘야 할 가장 중요한 자원이다. 토건국가는 이러한 국토를 대대적으로 파괴해서 우리의 삶마저 위협하고 있다. 오늘날 자연은 복지의 핵심적 요소이기도 하다. 이런 점에서도 토건국가는 심각한 반복지국가이다.

셋째, 토건국가는 거대한 부패국가이다. 불필요한 대규모 토건사업이 부패 없이

1) 토건국가의 기본적 문제는 관련된 국가기관이 대규모 토건사업을 일방적으로 기획, 실시, 관리한다는 것이다. 그 필요성은 결코 객관적으로 검증되지 않는다. 환경영향평가를 비롯한 각종 평가제도도 온통 허위와 거짓으로 얼룩져 있다. 이 점에서 토건국가는 국가불신, 정부불신의 원천이다.

2) 2006년 현재 대규모 '공공투자사업'(토목사업 500억 원, 건축사업 200억 원)만 766개이며, 이 766개 사업의 총사업비는 무려 223조원이다. 기획예산처의 2007년 재정 해설 자료에 따르면, 2007년 정부 총지출 규모는 237조 1000억 원이며, 그 중에서 공공부문 건설투자는 52조 8000억 원이다.

이루어질 수는 없다. 정관재언학의 거대한 부패동맹이 형성되어 있다. 토건업에서 연간 10조원 이상의 천문학적 돈이 각종 뇌물에 쓰이는 것으로 추정된다.

넷째, 토건국가는 산업구조의 선진화를 가로막는다. 토건국가는 병적으로 비대한 토건업을 억지로 유지한다. 이 때문에 정보화, 지식화에 걸맞은 선진적 산업구조가 이루어지지 못하고, 토건업이 지배력을 행사하는 후진적 산업구조가 이 사회를 옥죄인다.

한마디로 요약하면, 탈토건이라할 때, 토건은 '불필요하고, 중복.과잉 투자되는 토건사업'을 이른다고 정의할 수 있다. 그렇다면 '불필요하고, 중복.과잉 투자되는 토건사업'의 실체는 무엇일까? 그 실체를 정확히 밝히고, 불필요성에 대한 사회적 공감대를 형성할 때 우리는 탈토건 사회로 전환이 가능할 것이다.

불필요하고, 중복.과잉투자 되는 토건사업에 대한 사회적 공감대 형성이 중요

국가보안법 폐지 이야기부터 시작하고자 한다. 노무현 탄핵의 역풍으로 열린우리당이 과반수 의석을 차지했던 17대 국회에서 반민주 악법의 대명사인 '국가보안법 폐지'가 상정되었다. 그러나 국가보안법은 폐지되지 못했다. 법안 폐지 실패의 원인을 여러 곳에서 찾을 수 있겠지만, 무엇보다 법안 폐지의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성에 실패한 곳이 주요 원인일 것이다.

탈토건에 대한 국민적 공감대는 어떨까를 생각하면 국가보안법폐지만큼이나 쉽지 않을 것이라는 판단이다. 토목건설을 통해 웅장한 구조물이 탄생하는 순간, 사람들은 거기에 들어간 노동력과 자신들이 낸 세금이 이미 그 가치를 다했다는 평가를 내리기 때문이다. 실제 그것이 어떤 쓰임새로 어느 정도 사용되는지에 대해서는 그다지 신경 쓰지 않기 때문이다. 따라서 우리는 거대한 구조물 탄생 과정에서 일어나는 사회, 생태계적 문제점을 지적하기 전에, 그 쓰임새와 활용정도를 정확히 밝혀내는 것부터 시작해서 똑같은 실수를 반복하는 것을 막아내야 한다.

사례1] 도로 중복.과잉투자의 문제

1) 정부 측 논리의 허구성 입증

표 71 국토면적, 인구, 차량 당 도로연장

구 분	도로 구분	한국		일본	미국	영국
		2004년 ³⁾	2001년			
면적 당 도로연장 (m/km ²)	고속도로	29.4	25.5	16.2	9.0	14.0
	국도	143.3	143.4	141.9	62.0	200.8
	지방도	175.8	179.2	338.6	71.0	471.3
	기타 도로	660.3	570.4	2,563.3	505.1	863.6
	총계	1,008.8	918.5	3,060.0	647.1	686.1
국토계수 당 도로밀도 [km/√(km ²)·(천인)]	고속도로	0.04	0.04	0.03	0.05	0.03
	국도	0.21	0.21	0.25	0.37	0.40
	지방도	0.25	0.26	0.58	0.43	0.95
	기타 도로	0.95	0.82	4.43	3.03	1.74
	총계	0	0	0	0	0

2) 구체적 사례 분석

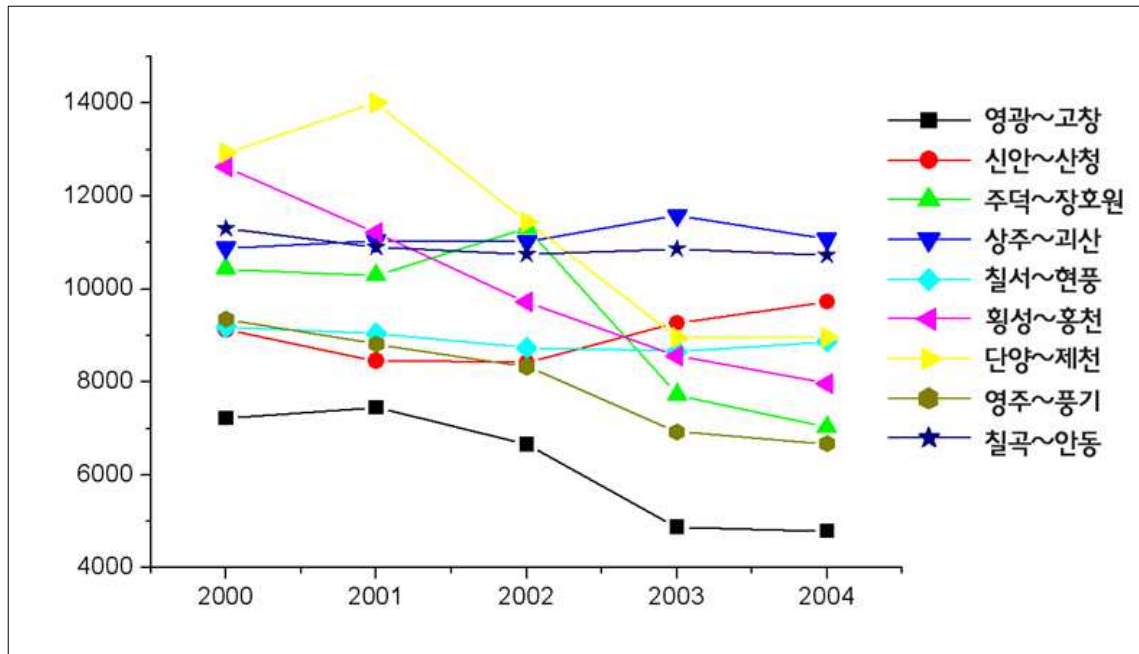


그림 119 개통중인 고속도로·국도 중복구간 국도교통량 변화추이(개통이후 평균 37% 교통량 감소)



3) 건설교통부 발표 2004년 도로현황 자료를 토대로 자체 계산한 결과임.

3) 예산 낭비

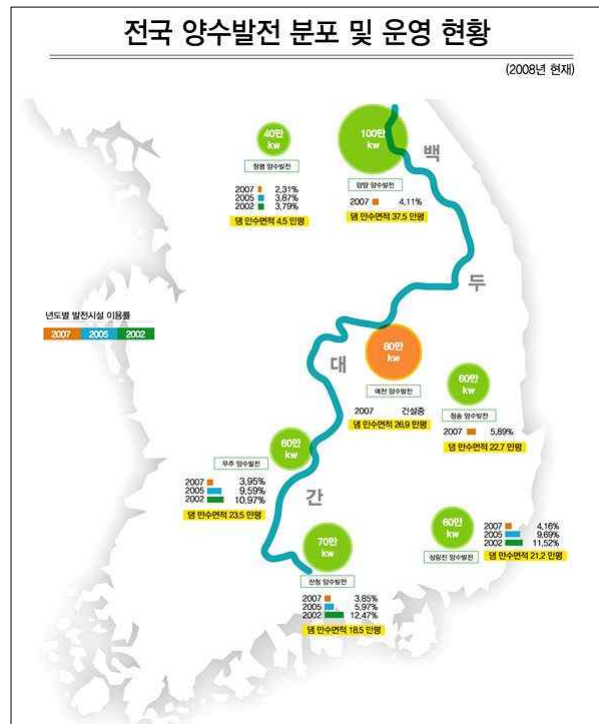
생태계 단절 등 자연 파괴도 중요하지만, 사실상 이 운동이 사회적 반향을 이끌어낼 수 있었던 요소는 이로 인한 혈세의 낭비가 9조원에 이른다는 점을 밝혀낸 것이다. 덧붙여 도로중복투자의 문제점은 자동차를 가지고 지방을 다니는 사람들은 누구나 느낄 수 있었던 상황이었고, 그것을 구체적 수치를 통해 입증한 것도 사회적 반향을 불러올 수 있었던 중요 요소였다.

사례2] 양수발전댐

양수발전댐은 한번 가동하면, 연료를 교체할 때까지 가동을 중단할 수 없기에 전기사용량이 적은 심야에도 발전을 해야 한다는 핵발전의 특성을 이용해, 심야에 물을 끌어올렸다 낮에 전기를 생산하는 원리로 만들어졌다. 그러나 심야전력 사용이 많아지자, 그 가동률이 급속하게 떨어졌다.

표 1 심야전력과 양수발전 이용률의 관계

구분	1995년	1999년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
심야전력 부하(MW)	555	1,178	5,732	6,580	7,031	7,408	8,088	8,960	9,380
양수발전 이용률(%)	20.7	13.6	11.8	9.68	9.29	7.11	7.28	5.64	4.04



녹색연합은 1년 중 15일 가동을 위해 파헤친 산 정상부 면적이 축구장 717개에 해당하며, 그 기능을 상실함을 알고도 2조 4천억 원의 예산이 낭비되고 있음을 입증하여 사회적 반향을 일으켰다. 녹색연합의 양수발전댐 문제점 지적이 있은 후, 당시 산업자원부는 긴급한 상황에서 최단 시간 내에 가동할 수 있다며, 필요성을 강조하였다. 2011년 9월 발생한 사상 초유의 정전사태에서 양수발전댐은 전혀 그 기능을 하지 못했음이 밝혀졌다.

이 외에도 놓고 있는 지방공항의 문제점과 특구/개발단지의 과잉지정의 문제점도 언론을 통해 다루어졌다. 문제는 이 뿐만이 아닐 것이다.

녹색운동진영 무엇을 할 것인가?

하루가 멀다 하고 세워지는 고층빌딩과 사무용 건물들은 과연 제대로 분양되어 사용되고 있을까, 지방을 중심으로 아파트의 과잉에 따른 건설회사의 도산 위기의 문제는 대도시로 번져오지는 않을까라는 의문이 꼬리에 꼬리를 물고 생겨난다. 이는 건축된 지 꽤 시간이 흐른 서울 도심내 건물에 여전히 임대/분양이라는 플랑카드가 붙어있는 것을 보면서, 서울근교뿐만 아니라, 서울시내 안에서도 특가분양이라는 아파트 건설업체의 광고를 보면서 곧 현실로 다가올 것이라는 추측이 터무니없는 과도한 반응은 아니라는 판단이다. 또 하나 우후죽순처럼 발표하던 초고층 건물은 그 어느 것도 제대로 진행되지 못하는 현실에서 주택/건물에 대한 우리의 정책이 재수정되어야 함을 절감한다. 이를 위해서 구체적 통계를 토대로 원인을 제대로 분석하여 시민들이 공감할 수 있는 언어로 전달하는 일이 최우선으로 진행되어야 할 필요성이 그 어느 때보다 절실한 시기이다.

SOC분야에서는 도로뿐만이 아닐 것이다. 댐, 철도, 항만, 공항 등 그 웅장함으로 지어 놓음으로 활용도와 상관없이 면죄부를 받는 SOC 시설에 대한 철저한 분석도 필요하다. 그것이 바로 지역경제의 활성화로 이어진다는 착각을 없애는 작업도 병행되어야 한다. 도로가 뚫리고 철도가 놓이면, 마치 지역경제가 활성화된다는 논리를 깰 수 있음에도 이러한 시도가 제대로 진행된 적이 없다. 이른바 빨대 효과로 대표되는 교통의 편리성이 어떻게 한 지역의 경제를 붕괴시키고 다른 지역으로 편입을 빠르게 유도하는지를 입증해야 한다. 그 입증은 도로와 철도가 뚫림으로써 지역의 세제수입 변화, 인구의 변화 등으로 파악할 수 있을 것이다. 마찬가지로 논리로 한번 건설됨으로써 더 이상의 혈세 낭비는 일어나지 않을 것이라는 안이함도 깨야 한다. 우리는 민자도로에서 그 내용을 쉽게 확인할 수 있다. 차가 다니지 않는 국도를 유지하는데 들어가는 돈을 분석해 내며, 4대강 공사에 따른 시설을 유지하는데 들어가는 돈과 그 이용률을 분석해냄으로써 우리는 토건사업의 부당성을 입증할 수 있을 것이다. 특히 4대강 사업으로 대표되는 대형국책사업의 비경제성을 입증하고, 그에 따른 사회 갈등비용과 생태계파괴 등을 입증해냄으로써 더 이상 대선 공약에서 불필요한 대형국책사업의 공약화를 막아내야 한다. 이제 막 시작되는 관광벨트, 골프장, 스키장 등 리조트/휴양 단지에 대해서도 똑같은 일이 반복되기 전에 문제점을 지적하는 일도 병행되어

야 함은 재차 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이렇게 현실의 문제점을 시민들이 똑바로 직시할 수 있도록 현장을 조사하고 구체적 수치를 만들어내어 정부 논리의 부당성을 입증하는 일부터 시작해야 한다.

현실의 문제점에 대해 공감을 한 이후에 해야 할 일이 바로 구조적 모순을 바로잡는 일이다. 하나는 예산, 즉 돈의 문제이다. 예산의 대표적 사례로는 2012년 말로 일몰 예정인 그러나 연장될 것이라 추정되는 교통에너지환경세를 들 수 있다. 도로건설의 예산이 바로 여기서 나온다는 점에서 이는 신속히 해결해야 할 과제이다. 다른 하나는 행정과 공사의 구조적 문제이다. 대표적 사례는 고속도로와 국도의 중복과잉투자의 문제점 중 하나가 기능이 같은 국도와 고속도로를 지방국토관리청과 한국도로공사가 각기 맡아 운영한다는 것이다. 국도와 고속도로(고속국도)의 운영과 관리를 일원화 하며, 그 건설은 따로 분리해냄으로써 이 같은 일의 재발을 막을 수 있을 것이다.

예산상 문제, 행정조직과 각종 공사의 업무 중복의 문제 등 불필요한 대형 토건사업의 고리를 끊어내는 일을 더 늦기 전에 시작해야 한다. 이번 토론회가 그 첫발을 떼는 자리가 되도록 녹색연합이 시민사회, 전문가들과 함께 지혜와 힘을 모아갈 것이다.



서울특별시 성북구 성북로 19길 15 (성북동 113-34)

www.greenkorea.org

전화 02-747-8500 · 전송 02-766-4180