

교통부문 국제경쟁력 강화와 국토개발과제

양 지 청 <국토개발연구원, 연구위원>

국제 환경의 급속한 변화에 대응하고 이에 능동적으로 대처하기 위한 변화가 요구되고 있다. 국제 경쟁력강화에 의한 선진국 도약으로의 발판을 마련하고, 국내산업의 발전 및 합리적인 국토개발 정책을 수립하기 위한 구체적인 전략이 필요한 실정이다.

1. 문제의 제기

UR의 타결과 세계무역기구인 WTO 출범('95. 1)은 국제교역의 새로운 규범을 제시해주고 있다. 즉 기업의 국제화와 개방화에 총괄적·공식적인 규범으로 자리를 잡았다. 또한 "라우선언", "Agenda 21"과 GR

(Green Round)의 움직임은 국제규범을 강화하면서 전략적 기술동맹 및 전략적 산업정책을 확산시켰다.

이처럼 국제환경은 급속도로 변화하고 있고, 대내적인 환경은

국제환경의 조류에 능동적으로 대처하기 위하여 새로운 변화를 요구하고 있다. 국제 경쟁력 강화에 의한 선진국 도약으로의 발판을 마련하고, 국내산업의 발전 및 합리적인 국토개발정책을 수립하기 위하여 구체적인 전략이 필요한 실정이다.

국제 경쟁력 강화에 필수적인 요소인 사회간접자본은 최근 절대적인 투자부족 및 기존 시설 이용을 극대화하지 못한 관리운영체계의 미숙, 소홀 등으로 인해 사회간접자본의 부족문제가 더욱 심각히 표출되고 있는 상황이다. 최근의 노력에도 가시적 효과는 적어 도로, 항만, 공항, 철도, 전력, 용수 등 거의 모든 분야에서 사회간접자본시설 용량은 한계에 달해 있다. 그리고 WTO 출범으로 인하여 운송 및 교통서비스 분야는 외국기업의 진출을 허용하게 되었다.

정부는 투자재원을 확보하기 위하여 휘발유 및 경유 특별소비세의 세율을 인상하고 자동차특별소비세 전액을 목적세로 전환하여 확보된 재원을 도로등 교통시설특별회계에 전입하였다. 그러나, 특수세율의 조정과 아울러 목적세로 전환하면서 실질적 세입규모의 증가에 비해 교통시설특별회계의 기본구조가 기존의 도로사업특별회계의 세입증대에 불과하여 신설

된 특별회계의 세입규모가 증가한 반면 상당부분 도로투자에 충당되었던 재원이 도로, 도시철도, 공항 및 항만의 확충에 분산 투자됨으로서 실질적인 투자재원의 확충효과는 크지 않다. 따라서 급증하는 수요를 충족시키기에는 역부족이라는 문제를 가지고 있다.

또한 현행 우리나라의 투자관련계획들이 구속력이 적어 투자가 장기적인 정책목표에 따라 일관성 있게 추진되질 못하였고 합리적 우선순위에 근거한 체계적인 투자 또한 이루어지지 못하였다. 따라서 절대적으로 부족한 재원의 활용에 있어서도 투자의 혼선이 야기됐을 뿐만 아니라 실천력 있는 재원확충방안 빈약으로 인하여 투자재원의 심각한 부족현상이 나타나게 되었다.

이에 본고에서는 우선 교통부문의 국제경쟁력 강화 전략과 향후 여건변화와 투자소요를 논하고 국토개발 과제에 대해 논하고자 한다.

2. 향후 여건변화와 투자소요

가. 향후 여건변화

우리국토는 한정되어 있는데 반해 경제규모가 커지고 산업활동이 왕성해짐에 따라 차량과 물동량은 과거보다 더 엄청난 속도의 증가가 예상된다. 자동차는 현재 보유율과 보유증가율을 감안하면, 1996년 900만대에서 2001년 1,400만대로 증가되어 2008년경에는 2,000만대를 상회할 것으로 예상된다. 물동량 역시 1996년 10억톤으로 2001년 13억톤으로 증가가 예견된다. 매년 80-90만대용 주차장 확보를 위해

〈표-1〉 부문별·년차별 투자예측

(단위: 억원, 1990년 불변가격)

구 분	국토공간 구조개편	국토개발 기반확충	자원개발및 환경보존	국민생활 환경정비	계
1998	1,862.8	4,370.4	3,904.3	19,853	29,990.5
2000	1,926.4	4,572.5	3,985.5	21,715	32,199.4
2010	5,970.6	8,922.9	7,657.7	51,464	74,015.2

서는 4차선도로 1,101km 규모가 필요할 것이며 이는 경부고속도로 428km의 2.5배 규모이다. 또한 서울에서만 하루 650대 이상의 자동차가 증가되어 매년 추가도로 수요는 411만평 정도로 여의도 6배에 해당하는 면적이며, 매년 주차수요증가로 90만평의 면적이 추가로 필요하게 될 것이다.

또한 서울의 중추기능이 계속 유지되는 한 수도권은 앞으로도 집중이 가속될 전망이다. 수도권에는 전국 제조업체의 약 50%, 인구의 43%(1991년)가 집중되어 있다. 반면, 일본은 도쿄, 오사카, 교베, 나고야 등 양항을 중심으로 하여 전국토가 다핵중심으로 어느 정도 균형적으로 발전하고 있다. 한편, 컨테이너 수출의 관문이 현재의 부산 한 곳에서 광양항까지 이원화될 때 수도권과 전국 각지로부터의 물동량을 이를 두 항구로 연결하는 효율적인 수송교통망을 확충하는 문제가 대두될 것이다.

또한 국민생활의 질적변화에 효율적으로 대응하고, 수송수요를 최대한 단축할 수 있는 공업단지 배치의 문제가 대두될 것이다. 그리고 지방자치의 본격적인 실시에 따라 지역개발의 요구가 늘어나고, 남북통일을 대비한 장기적인 사회간접자본 정비의 필요성도 증대될 것이다. 여기서 지역 이기주의의 극복과 조정이 과제로 부각될 것이며 UR이후의 GR(Green Round), TR(Technology Round) 등도 우리에게 새로운 과제를 던져줄 것이다.

2001년경에는 남북한은 정치적으로는 국가연합형태의 통일을 이루고, 경제적으로는 상품과 자본이 자유롭게 이동할 수 있는 경제공동체를 형성할 가능성이 높다. 2011년부터는 남북한은 정치·경제적으로 완전한 단일체제를 형성할 것으로 전망된다. 물론, 이것은 흡수통일의 가능성을 배제한 경우이다.

나. 주요부문 투자소요 전망

향후 투자정책의 기본방향은 소득수준의 향상과 복

지기대수준의 향상에 따른 욕구에 부응하는 동시에 성장주도부문인 제조업의 생산활동을 적극 뒷받침하는 방향으로 재정의 공공투자기능을 제고하고, 생산성을 향상을 위한 과감한 기술개발투자 및 노후시설 대체투자의 촉진에 역점을 두어야 한다.

또한 향후 우리나라는 사회복지부문 투자욕구의 증대가 예견되며 지방자치체 실시에 따라 지역균형개발 요구 또한 증대될 것이다. 이외에 기존의 애로부문이나 애로구간 해소를 위해서 주요 사회간접자본시설부문에 투자해야 할 것이다. 그러나 재원은 한정되어 있기 때문에 정확한 투자소요전망의 중요성은 더욱 커지며 이는 향후 투자계획 마련의 근간이 된다고 할 수 있다. 추정식에 의하면 2000년에는 한해 최소 1990년 불변가격으로 32조 1,700억원 규모의 자금이 필요한 것으로 파악되고 있으며 2010년에는 74조 150억원 규모의 투자소요가 발생할 것으로 파악된다. 앞으로는 중앙정부, 지방정부 이외에 민간부문의 역할이 매우 중요시될 것으로 예상된다.

부문별 투자소요 결과를 토대로 2001년까지 사회간접시설투자를 위한 지출소요를 추정하면 약 100조원에 이를 것으로 추정된다. 이 규모는 중요한 사회간접시설인 지방도, 하수도, 지하철, 전철을 제외한 것이다. 이 부분들의 소요재원은 대부분 지방재원 및 관련 특별회계자체수입과 공사수입으로 조달될 것이나 재원의 부족이 발생할 가능성이 있다. 아울러 용지 보상비의 증가로 인해 소요가 전망보다 증가할 것으로 보여 재정의 투자소요는 100조원보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

따라서 최소 수조원의 부족재원이 발생할 것으로 예상되고 이렇게 부족한 재원을 조달하기 위하여 국공채발행 등의 재정수단과 아울러 민자유치 등 재정 이외의 재원조달수단도 활성화해야 한다.

장기적으로 볼 때, 도로를 포함한 사회간접자본의 투자소요는 국민경제 규모가 커짐에 따라 증가할 수 밖에 없다. 중요한 것은 서비스 수준이며, GNP대비

사회간접자본 스톡비율의 증가에 있다. 선진국을 100으로 볼 때 아직 우리나라는 65수준에 머물고 있다. 94년부터 2001년까지의 투자소요는 약 257조원 규모이며, 전력, 체신, 기타 도로를 제외하였을 때 117조원 규모이다. 1994년부터 2020년까지의 총투자소요는 경상가격으로 1,004조 규모로 파악된다. 2002년부터 2010년까지의 투자소요는 329조원 규모이며, 2011년에서 2020년까지는 418조원 규모로 추정된다.

3. WTO체제에 대비한 국가기간 교통망의 건설

가. 전국적 간선고속도로망 구축과 지역간 도로망 확충

인적·물적인 교통흐름을 원활히 하기 위하여 전국을 포괄하는 고속, 고급, 대량 교통체계를 광역권을 중심으로 구축할 필요가 있다. 장기적으로는 고속도로 5,000 km, 고속화도로 2,000km 등 7,000km로 구성되는 격자형 고속간선도로망을 구축하고 현재 2만 3천km 수준의 지역간 도로망을 14만km 수준으로 제고하여 전국 어디에서도 30분 이내에 고속도로 접근이 가능토록 한다. 특히 낙후지역인 강원도 지역, 경북부지역 등의 개발을 촉진할 수 있도록 교통접근성을 대폭 강화하고, 또한, 서해안산업개발축을 지원 하는 서해안고속도로를 조기에 건설할 필요가 있다.

나. 고속철도망 구축

교통정체현상을 획기적으로 개선하고 지역균형발전을 촉진하여 국가경쟁력을 강화하기 위한 대규모 교통프로젝트로서 경부, 호남, 영동축 등 대량교통수요축을 대상으로 우선순위에 따라 고속철도망을 단계적으로 추진한다.

또한, 고속철도역 입지도시와 주변 중소도시간의

전철망, 고속도로망을 구축하여 역세권외에 도시지역의 낙후를 방지하기 위하여 고속철도역이 입지하는 도시를 중심으로 하는 역세권개발을 적극 추진함으로써 성장이 예상되는 각종의 서비스산업을 지방에 대폭 수용할 수 있는 기반을 조성한다.

특히, 고속전철건설과 적극적인 지역균형개발시책의 추진이 동반될 시에는 고속전철의 국토균형발전효과가 기대될 것이므로 고속전철이 본격 개통되는 2000년대 초반까지는 강력한 지역균형발전시책 추진이 필요하다. 주요 간선철도수송능력 확충 및 산업선 건설은 특히 산업기지로서의 연결 철도망을 개선하여 물류이동을 원활화시킬 필요가 있다.

다. 거점항만의 개발과 컨테이너전용항의 이원체제 구축

WTO체제 속에서 세계무역의 자유화 추세에 따라 급격히 증가할 국제간 무역에 대비하여 연안운송체제를 대폭강화하기 위하여 지역별 거점항만을 중점 개발한다. 특히 거점항만은 21세기 국가경쟁력 강화를 위한 해양 지향적 국토개발의 전진기지역할을 담당하되 적절한 규모로 개발할 필요가 있고, 또한 거점항만간의 역할분담 및 항만별 교역품목의 특화로 항만수송의 효율성 및 이용도를 제고할 필요가 있다.

구체적으로 경부축을 중심으로 한 국토공간구조에서 탈피하고 서남부지역 개발을 활성화하기 위해 광양에 신항만을 건설하여 종래의 부산항 일변도의 컨테이너 화물수송구조를 부산항-광양항의 이원화체제로 전환이 필요하다.

라. 세계화 시대의 중추항공과 지역별 거점공항의 건설·확충

동북아시아 시대의 중추항공으로 세계각국과 연결될 신국제공항을 영종도에 차질없이 건설하고, 지역

중심도시에 국제공항을 확충하여 지방 및 한국의 세계화를 촉진할 필요가 있다.

마. 복합물류단지의 건설

도시외곽이나 고속도로연변 등을 유통단지 택지로 선정하고 민간기업이 유통단지 건설에 참여할 수 있는 제도를 확립하여 기업매출의 17%에 달하는 물류비용을 감소시켜 경쟁력을 강화하기 위한 종합유통단지개발을 촉진한다.

구체적으로 수도권외의 부곡화물터미널과 부산권의 양산복합화물터미널에 이어 중부, 호남, 영남 등 권역별로 내륙화물기지를 건설하고, 유통정보의 체계화와 물류수송의 효율성을 높이기 위한 물류종합정보망을 구축할 필요가 있다.

4. 향후 주요 국토개발과제

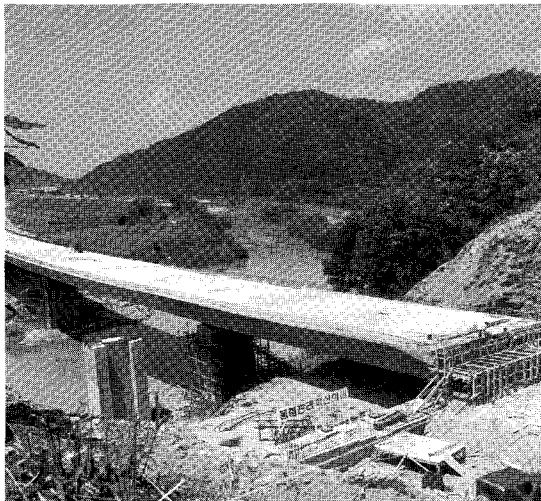
가. 국토개발 투자전략

향후의 국토개발투자전략은 한정된 재원으로 각 부문의 요구를 충족시킬 수 없기 때문에 정확한 수요추정이나 부문간 투자우선순위 조정 등의 합리적 투자배분기준의 마련이 필요하다. 그러나, 우선 교통시설에 대한 수요증대 및 국토하부구조 개선요구를 수렴하여야 할 것이며, 국민생활환경개선도 도모하여야 할 것이다. 또한 지방화 시대에 따른 국토의 균형발전요구도 반영하여야 할 것이다.

그러나 전반적으로 국토개발 투자전략은 경제상황에 대응하기 위하여 신축적으로 운영되어야 할 것이며, 보조금, 특별회계 등을 효율적으로 이용하고 기존기금의 활용도 적극적으로 검토하는 등, 중앙정부의 역할정립이 이루어져야 한다. 그리고, 중앙정부, 지방정부 그리고 민간부문의 역할분담체계를 확립하여 효율성을 극대화하도록 하여야 할 것이다.

〈표-2〉 2020년을 향한 주요 핵심과제

사 업 명	추진전략
1. 중소도시의 자생력 강화 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 도시별 주력산업의 선정, 육성, 지속 - 주력산업단지의 조성 및 행·재정적 지원 - 산·학·연의 연계로 기술 고도화
2. 국가경쟁력 강화차원의 투자와 복지투자의 조화	<ul style="list-style-type: none"> - 공업단지 조성 및 기반시설에 대한 증점투자 - 배후 신도시 개발 및 연계교통망과 용수공급시설의 종합적 설치 - 대학, 연구소의 육성과 첨단산업 입지 - 첨단산업단지 조성 - 교통·통신과 환경 폐수처리시설 및 상하수도 확충 - 대학육성, 연구소 설립 등 기술적 하부구조 지원 - 자유투자지역의 운용
3. 국가 간선 고속도로망의 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 신산업지대 및 국민여가지대 조성과 접근간 선도로의 우선적 건설 - 간선고속도로를 개발축으로 하여 신도시, 산업기지 및 공급처리 시설 배치 - 남북축의 투자우선순위
4. 고속철도 및 철도망의 광역적 연결	<ul style="list-style-type: none"> - TSR, BAM과의 연계고려 - 반나절 교통망의 구축
5. 신국제공항 건설과 국제 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 공항-서울간의 연계체계 확립 - 신국제공항과 국내 타공항과의 연계체계 구축 - 서울의 국제적 기능 보강
6. 주택공급의 확대와 질 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 주택보급율의 제고와 주거수준 향상 - 장기 주택금융의 공급 - 자재·인력수급 및 재원조달방안 강구
7. 국민여가지대의 조성국제화	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 위락시설의 개발 및 확충 - 전국 대도시와의 고속연결체계 확립: 고속전철, 고속 도로 건설 등 - 관광지 배후 휴양도시의 건설
8. 남북경제교류 확대 및 통일 대비 투자	<ul style="list-style-type: none"> - 민통선 지역내 주민생활환경 개선 - 남북교류공간 건설 - 남북한 공동개발사업의 수행 - 남북교통망의 복원·개발



나. 향후 주요사업 및 사업추진 전략

2000년대의 국토개발은 지방분산형 국토골격형성, 효율적·자원절약적 국토구조의 구축, 국민복지의 향상과 환경보전, 남북통일에 대비한 국토개발조성, 국제화와 개방화의 수용 등의 기본목표아래 진행될 것이다. 이러한 기본목표를 달성하기 위한 핵심과제를 지역개발의 촉진, 분산형 국토골격 형성, 국제기능의 강화, 반나절 교통망 구축, 여가수요의 대처, 남북통일의 대비 등의 선정기준에 의해 선별할 수 있다.

제3차 국토종합개발계획과 관련한 사업과 추진전략으로는 거점개발방식에서 중소도시 육성으로의 정책방향의 전환과 함께 산업지대의 형성, 고속교통망 구축, 여가지대의 조성, 남북접경지대 개발관리 등의 전략에 따라 다양한 프로젝트가 개발될 것이다. 전국 간선도로망의 구축이나 고속전철과 지역개발의 연계를 위해 장기적으로 신도시를 고속전철과 연계하여 건설하는 전략 등이 수립·수행될 것이다.

따라서 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)의 계획기조를 승계 발전시키되 향후 2020년까지 전개될 여건을 능동적으로 수용하면서 경쟁력과 복지 및 균형개발을 조화롭게 운영해 가야 할 것이다.

5. 결 어

사회간접자본은 한 나라에 있어서 경제발전 단계 별로 중요한 역할을 담당하고 있다.

특히 대내외적으로 환경변화가 급변하는 상황에서 국가 경쟁력을 강화를 통한 선진국 도입 및 국민생활의 질의 제고를 위한 국가적인 목표를 이루는데 사회간접자본시설은 중추적인 역할을 담당하고 있다. 그러나 최근의 사회간접자본 추이를 재원조달측면에서 살펴보면 정부나 국민들이 사회간접자본의 중요성을 인식하고 있으나, 아직도 다가오는 21세기를 대비하기에는 재원조달 가능규모에 있어 수요를 충족시키기에 명확한 한계에 부딪히고 있다.

국토개발전략상 핵심과제의 선정은 중요하다. 중소도시의 자생력강화 육성, 국가경쟁력강화차원의 투자와 복지투자의 조화, 국가기간 SOC확충, 국민여가지대의 조성국제화 등이다. 재원조달측면에서 효율성과 형평성의 고려와 동시에 유류 관련세의 인상 및 신세원 발굴, 국공채 활용, 민간자본의 적극적 활용, 중량세도입방안, SOC 은행설립 등 재원조달수단을 다각화할 필요가 있다.

물론 이러한 대안은 평가과정을 거쳐 우선순위에 입각하여 활용하는 것이 바람직할 것이다. 이외에도 재원조달방안에 대해 체계적이고 과학적인 분석을 통해 강구하고 국민의 공감을 얻는 과정이 필요할 것이다. 더욱이 국경없는 무한경쟁시대로 진입함에 따라 우리나라의 건설업 및 건설엔지니어링 산업부문의 시장잠식은 불가피할 것으로 예견된다. 정확한 부문별 기술수준을 파악하고 부문별 대상목표(Target Goal)를 설정하여 핵심요소기술 개발, SOC투자 효율화 및 관리기술개발, 재해예방 기술등 연구개발도 체계적으로 추진하여야 할 것이다. 아울러 불합리한 제도를 합리적으로 개선해 가는 과정이 필요하다. ▲