21세기를 향한 SOC 구축전략

건설교통부
수송정책실장 남 동 익

1. 들어가는 글

많은 사람들이 21세기를 향한 희망의 지도를 그리고 있다.

다가올 21세기에는 우리나라가 명실상부하게 선진국대열에 진입하게 될 것이라던가, 정보·통신등 첨단기술이발달하고 국가 경제와 산업 역시 지속적으로 발전하여 국민생활이 양적, 질적으로 획기적인 개선이 있을 것이라고들 한다.

그러나 현실은 그리 만만치 않은것 같다. 지난해 출범하여 전세계적인 시장개방을 가속화 시킨 WTO체제 그리고 우리나라의 OECD가입으로 이제 우리는 치열한 경쟁의 한가운데서 21세기를 맞이하여야 하며, 이번 경쟁은 우리나라가 세계 중심국가로 부상하느냐 아니면 변방의 소국으로 전락하느냐를 결정하는 중대한 선택이 될 것이다.

게다가 최근 우리 경제가 당면하고 있는 고물류비·고임금·고금리등 고비용 구조는 산업의 활력을 약화시키고 있으므로 이는 경쟁의 커다란 장애요인으로 작용할 수 있으며, 더군다나 이러한 고비용 구조가 단지 한 두가지의 외생적 요인에 의한 것이 아니라 우리 사회의 전반적인 구조적 문제에 기인한다는 점에서 자칫 장기화될 소지가 있어서 우려를 자아내게 한다.

그러나 체계적인 투자를 통하여 양질의 풍부한 인적자원을 형성하고 낙후분야의 기술수준을 높여 생산요소의 생산성을 제고해 나가는 한편, 부족한 사회간접자본을 충분히 확충하여 물류비 등 국가와 기업이 부담하는 간접비용을 줄여 나간다면 우리 경제의 활력을 되찾는 것은 그리 어려운 일이 아닐 것이며, 특히 생산활동을 촉진하고 간접적으로 생산자본의 생산성을 높이는 기능을 하는 사회간접자본은 해당 국가의 발전정도와 국가 경쟁력의 척도가 된다는 점에서 확충이 시급하다고 할 수 있다.

2. 우리나라 사회간접자본의 현황 및 앞으로 정책방향

우리나라의 경우 지난 80년대 초반까지는 국가발전의 기반이 되는 사회간접자본에 대한 투자가 가장 성공적으로 이루어진 나라중의 하나라고 할 수 있으며, 어떤 면에서는 최근까지도 그 당시의 적극적인 투자에 의존하여 경제성장을 이루어 왔다고 하여도 과언이 아니다.

그러나 인구증가로 교통수요가 확대되고, 경제와 산업의 규모가 커짐에 따라 국토를 종·횡하

는 물동량도 대폭 증가하여 이러한 양적 성장을 소화할 만한 사회간접자본의 수요는 막대한 규모로 늘어난 반면, 사회간접자본의 투자비중은 오히려 80년대 후반부터 감소하여, 현재 도로·철도·공항 및 항만등 모든 교통부문에서 더 이상의 추가 수송능력 없이 혼잡만 가중되고 있는 실정이다.

더구나 사회간접자본의 투자는 몇십년 앞을 내다보는 선행투자로 이루어 져야 하고 그렇지 못할 경우 그동안의 교통혼잡비용이 막대하고 지가 및 건설비가 상승하여 2중 3중의 손실이 발생하게 되며, 사회간접자본 투자 역시 각 부문별계획이 종합적으로 조정되고 명확한 투자 우선순위하에서 완공위주의 전략적·집중적인 방식으로 이루어져야만 그 경제적인 효율성을 극대화할 수 있으나 정부 역시 이러한 효율적이고 명확한 투자전략을 정립하고 추진하지 못한 아쉬움도 크다고 할 것이다.

다만, 다소 늦은감은 있지만 사회간접자본의 필요성이나 시급성에 대하여는 이미 정부는 물론 일반 국민사이에서도 인식을 같이하고 있으며, 문민정부 출범 이후 국가의 가용 재원을 사회 간접자본의 확충에 집중적으로 투입한다는 방침하에 투자에 총력을 기울이고 있고, 이에 소요되는 막대한 재원을 조달하기 위한 다양한 방안이 강구되고 있으므로 조만간 가시적인 효과가 나타날 것으로 판단된다.

특히 지난 '94년 말 정부조직의 개편으로 건설교통부가 새로이 발족되어 도로·철도·공항 등 사회간접 자본의 확충과 투자계획을 총괄하는 기관이 탄생되어 중·장기 교통수요에 근거한 사회간접자본의 확충방향과 각 부문별 투자시책을 종합조정하여 투자의 경제적·사회적 효율성을 극대화 할 수 있는 기반이 마련되었다는 점은 퍽이나 다행한 일이라고 할 수 있다.

우선, 다가올 21세기는 정치·경제·문화 등 각 방면에서 다른 나라들을 선도하는 「중심국가」들의 무대가 될 것이며, 특히 동북아는 그 어느 지역보다도 발전가능성이 매우 커 21세기에는 세계경제의 중심으로 급부상할 것이라는 판단에 따라 우리나라를 동북아의 중심적인 「교통·물류 거점 기지화(Hub)」하기 위한 전략적 사회간접자본에 집중적인 투자를 추진한다는 것이며, 지난 96년 7월에 정부에서 발표한 인천국제공항·경부고속철도·가덕 신항만·광양항·아산항 등 5대 국책사업 추진대책 역시 이러한 차원에서 그 의미가 매우 크다고 할 것이다.

이는 부가가치가 큰 항공·해운산업 등을 육성하여 동북아의 거대 시장인 일본·대만·중국의 여객 및 화물을 유치하고 우리나라를 북미·유럽 등 대륙간을 이동하는 여객과 화물의 거점기지화하는 것이 21세기 중심국가 부상에 필수적이라고 판단한 것이며, 일찍이 네덜란드·홍콩·싱가폴 역시 자국의 항만을 역내 거점기지화하여 중심국가로 부상할 수 있었던 것이다. 다행히도 우리나라는 지정학적으로 동북아의 중심에 위치하고 있고, 경쟁력있는 항공산업과 해운산업을 보유하고 있으므로 거점기지로서의 역할을 수행할 수 있는 초대형 사회간접자본만 갖추어 진다면 이러한 거점기지화 전략은 충분히 성공할 수 있다고 판단되며, 만일 이러한 전략에

차질이 발생한다면, 현재 동아시아 국가들이 추진하고 있는 사회간접자본 확충사업을 감안할 경우 우리나라는 세계 주요 항공사 및 해운선사의 기간항로에서 탈락하고 단지 변방의 피더항으로 전락할 가능성 마저 없지 않다.

또한 우리경제가 안고 있는 고물류비 구조는 육상수송비가 과도한 것에 근본적인 원인이 있고, 그간 정부의 투자 역시 한정된 재원의 효과성을 극대화하기 위하여 특정지역과 특정한 교통축위주의 집중적인 개발방식으로 추진되어 국토의 전방위적인 생산성 제고가 미흡하였음은 물론 주요 정책기조중의 하나인 지역간 균형발전도 이루어지지 못한 측면이 있어, 전국 어디서나 최단시간내 접근이 가능한 고속간선교통망을 구축하고 이러한 간선교통망을 연계하는 실핏줄 같은 지선교통망을 지속적으로 정비해 나갈 필요가 있으며, 향후 이러한 교통망은 이북지역을 포함하여 아시아 및 유럽으로 연결되는 대륙횡단교통망의 기·종점으로 활용되도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여 정부에서는 경부·호남·동서 등 국토의 장거리 기간교통축에 고속철도를 건설하고 그외에도 간선철도의 복선화와 전철화 등을 지속적으로 추진하여 철도용량을 대폭 확충해 나갈 계획이며, 남북 7개축과 동서 9개축의 총연장 6,160km로서 이루어지는 격자형 고속도로망을 건설하여 전국 어디서나 30분이내 도달이 가능하도록 하는 한편 전국에 걸쳐 이러한 고속도로망을 연결하는 국도와 지방도의 건설 역시 적극적으로 추진할 계획이다. 또한 철도와 도로의 산업 지원기능을 제고하고 공항 및 항만의 완공시점에 맞추어 이와 연계되는 철도·도로 등 배후 교통망을 적기에 정비하여 시설간 연계체제를 구축하고 투자효율성이 극대화되도록 하며, 광역전철·광역도로 등 광역교통시설을 지속적으로 정비하여 대도시의 심각한 교통문제가 조기에 해결될 수 있도록 할 것이다.

이와 아울러 그동안 사회간접자본투자가 시설확충 위주의 양적·물리적 투자에 그치고 시설의 운영상 효율성을 극대화 하기 위한 소프트-웨어적인 투자는 매우 미비하였다는 판단에 따라 교통의 흐름을 최적 상태로 조절하기 위한 동적 교통체계로서, 최근 일부 선진국을 중심으로 활발하게 연구되고 실용화가 이루어지고 있는 지능형교통체계(ITS)를 조기에 구축하여 사회간접자본의 양적 확충외에 질적 개선도 같이 도모해 나갈 계획이다.

그러나 이러한 사회간접자본의 확충에는 막대한 재원이 소요되므로 그 재원을 어떻게 조달할 것인가가 시책의 성공여부를 가늠하는 중요한 관건이 되므로 정부 역시 현재 다양한 방안을 강구중에 있다. 물론 이러한 재원조달방안들은 그 나름대로의 장·단점을 함께 갖고 있어 실제 시행시에는 당시의 경제상황이나 전망에 따른 용의주도한 검토가 선행되어야만 거시적인 경제운용측면에서 국내 경제에 주는 충격을 최소화할 수 있다고 판단되며 다만, 몇가지 보완방안을 아울러 마련해 나간다면 그러한 문제들을 최소화하면서 필요한 재원을 마련하는 것이 그리 어렵지 않을 것으로 판단된다.

그리고 국·공채의 발행을 통한 재원의 확보

는 우리나라의 채권시장의 규모가 작아 충분한 소화가 곤란하다는 한계가 있으나 사회간접자본은 당대뿐만 아니라 후세도 그 혜택을 같이 공유한다는 차원에서 수익자분담 원칙에도 부합되며, 단계적으로 실세금리를 반영하여 채권을 발행하고 채권소화방식도 강제할당식에서 경쟁방식으로 전환하여 자연스럽게 채권시장 규모를 확대해 나갈 경우 실질적인 재원조달방안이 될 수 있을 것이다.

끝으로 지난 94년 사회간접자본의 확충에 민간의 자본과 경영 효율성을 활용하기 위하여 도입된 민자유치제도 역시 지금까지는 특혜시비를 우려해 민간기업의 이윤에 너무 인색하였고 시장에 제시된 상품들이 기업의 구미를 끌기에는 역부족하였다는 점에서 제도 초기의 시행착오를 거듭했던 수준이었다고 할 수 있으나 지난해 정부에서 발표한 두차례의 활성화 대책에 힘입어 민간업계가 적극적인 관심을 갖고 접근하고 있으므로 앞으로는 많은 기대가 예상되며, 정부 역시 기업에 대한 금융·세제등 각종 지원방안을 포함하는활성화 대책을 지속적으로 강구하고 민자유치 대상사업의 선정 및 시설사업기본계획의 수립등 각종 절차에 민간기업의 참여를 촉진하는 방안을 강구하는 등 현행 제도를 계속 보완해 나갈 계획이다.

3. 나가는 글

요즈음 기업하는 사람들이 가장 관심을 갖는 용어중의 하나가 물류비라고 한다. 이는 생산에 소요되는 비용을 절감하기 위한 여러가지 방법중 국가와 기업이 그 의지 여하에 따라 자체적인 노력으로 개선이 가능한 부문이 물류비 뿐이라고 하여도 과언이 아니기 때문이며, 따라서 물류비를 「경제의 암흑대륙」·「제3의 이윤원」이라고 까지 말하고 있다.

그러나 이러한 물류비가 우리나라의 경우에는 오히려 국가와 산업의 경쟁력을 저하시키는 주요 요인으로 작용하고 있는 것이 현실이며, 결국 그 해결의 실마리는 사회간접자본의 확충에 있다고 할 것이다.

게다가 앞에서도 언급했듯이 21세기는 현재까지와는 매우 다른 변화와 격동으로 우리앞에 다가올 것이다. 따라서 지금부터라도 차근 차근 미래를 준비하여야 하며, 그 준비 가운데 가장 중요한 것이 21세기에 우리나라가 보유하고 있을 사회 간접자본의 양과 질이라고 해도 과언이 아니다.

그러나 다행스러운 것은 이러한 투자에 정부와 기업이 적극적으로 나서고 있다는 것이며, 물론 사회간접자본의 투자속성상 단기적으로는 현재와 같은 시설부족에서 탈피하기 곤란할 것이나 중·장기적으로는 많은 부분에서 개선이 이루어 질 수 있다고 생각되며, 정부가 구상하고 있는 이러한 계획들이 차질없이 이루어질 경우 우리나라는 동북아를 주도하는 역내 중심국가로의 부상도 가능할 것이며, 전 국토 차원에서 거미줄 같은 간선교통망 체계가 구축되어 물류비 절감과 국민들에게 보다 양질의 교통서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.