

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
본 토론회 종료 3시간 이후부터 보도하여
주시기 바랍니다.

2009~2013년 국가재정운용계획 - 수송·교통 및 지역개발분야 -

2009. 6. 23(화) 14:00 ~ 16:00

국가재정운용계획 수송·교통 및 지역개발분야 작업반

본 자료는 '09~'13년 국가재정운용계획 수송·교통 및 지역개발분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30 ~ 14:00	등록 및 네트워킹
14:00 ~ 15:00	(토론주제1) 예산제약하에서 도로, 철도 등 SOC 투자 효율화 방안
15:00 ~ 16:00	(토론주제2) 산업 활성화를 위한 산업단지 기반시설 지원기준 개편

- 토론주제 1 : 예산제약하에서 도로, 철도 등 SOC 투자 효율화 방안

사 회 : 이용재 (중앙대학교 도시공학과 교수)

발 표 : 이훈기 (한국교통연구원 투자분석센터장)

토 론 : 이석준 (기획재정부 경제예산심의관)

조춘순 (국토해양부 종합교통정책관)

김성수 (서울대학교 사회학부 교수)

이성모 (서울대학교 건설환경공학부 교수)

문대섭 (철도기술연구원 철도교통물류연구실장)

오재학 (한국교통연구원 종합물류연구본부장)

조남건 (국토연구원 국토인프라 전략센터장)

- 토론주제 2 : 산업 활성화를 위한 산업단지 기반시설 지원기준 개편

사 회 : 박삼옥 (서울대학교 지리학과 교수)

발 표 : 류승한 (국토연구원 산업입지전략센터장)

토 론 : 이석준 (기획재정부 경제예산심의관)

강팔문 (국토해양부 국토정책국장)

윤여공 (한국토지공사 산업단지처장)

임종인 (한국산업단지공단 조사연구실장)

홍진기 (산업연구원 산업입지팀장)

황인학 (전국경제인연합회 산업본부장)

목 차

토론주제1: 예산제약하에서 도로, 철도 등 SOC 투자 효율화 방안

I. 검토배경	1
1. 교통시설 스톡량 증가	1
2. 최근 재정건진성 문제 대두	2
3. SOC 재정운용 여건 변화	2
4. 예산제약하에서의 SOC재원의 효율적 활용이 중요	3
II. SOC 투자 현황 및 문제점	4
1. SOC 자원배분 현황	4
2. 부문간 투자추이 변화	4
3. SOC 시설 현황	5
4. SOC 투자 및 시설 현황 특징	8
III. 효율적 SOC 투자 방향	15
【 쟁점 1 : SOC 적정 투자수준 】	
1. SOC 투자 확대 논리	15
2. SOC 투자 속도조절 논리	18
【 쟁점 2 : 부문간 자원배분 방향 】	
1. 철도 등 녹색성장 부문 투자 확대 논리	20
2. 현행 투자 비중 유지 논리	22
【 쟁점 3 : 예산제약 하에서의 SOC사업의 효과적 추진 방안 】	
1. 투자조정에 의한 재정지출 효율화	24
2. 민간선투자 및 공기업 여유자원 활용	26
IV. 결론 및 정책제언	28

토론주제2: 산업 활성화를 위한 산업단지 기반시설 지원기준 개편

I. 검토 배경	33
II. 산업단지 진입도로 지원제도 개편	37
1. 산업단지 진입도로 지원기준 개편의 필요성	37
2. 주요 쟁점 검토	39
3. 진입도로 지원기준 개편 방안	41
III. 노후 산업단지의 재정비 지원	44
1. 현황과 필요성	44
2. 주요 쟁점 검토	46
3. 제도 개편방안	49
IV. 기대효과	52

토론주제 1

**예산제약하에서 도로, 철도 등
SOC 투자 효율화 방안**

I. 검토배경

- 최근 경제위기 극복을 위한 재정투자 증대로 재정건전성이 악화되고 있는 상황임을 감안하여, 예산제약하에서의 도로, 철도 등 SOC 분야의 재원배분방향을 모색하고자 함.
- SOC 예산을 더 확충하자는 입장과 부족한 재원여건을 고려하여 재정 지출 효율화 및 민간자본 활용 등으로 보완하자는 견해 양립
- 이에 따라 SOC 시설 및 재원배분 현황을 검토한 후 효율적 재원배분 방향을 집중 논의할 필요

1. 교통시설 스톡량 증가

- 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통시설 SOC 투자는 성장잠재력 확충을 통한 국가경쟁력 제고와 국민의 삶의 질 향상에 크게 기여
- 정부는 부족한 SOC 문제를 타개하여 국가경쟁력을 강화하기 위해 1960년대 이래로 SOC 분야 재정투자를 본격 확충, 그 동안의 급속한 경제성장과 함께 교통시설 스톡량도 지속적으로 증가한 상황
 - 도로스톡은 40,244km('70년) → 102,061km('06년) 2.54배 증가
 - 철도스톡은 3,144km('76년) → 3,392km('06년) 1.08배 증가
- 참여정부 들어 SOC분야 예산이 급격히 축소되면서 SOC 투자축소로 성장잠재력이 훼손된다는 입장과 그간의 투자로 SOC 스톡이 충분하다는 입장이 서로 병존하여 양립하는 상황

- 참여정부 시기에는 2~3%의 낮은 SOC증가율을 보인 반면 금번 정부 들어서는 SOC 분야에 대한 집중투자 기조를 유지하고 있음.

2. 최근 재정건전성 문제 대두

- 최근 전대미문의 글로벌 경제위기 극복을 위해 수정예산, 추경예산 편성이 추진되면서 SOC 예산이 대폭 증가
 - 이는 지난 5년간('04~'08) SOC 재정투자가 대폭 축소되어 온 것을 회복하여 내수진작과 일자리 창출을 도모하기 위한 한시적 조치
- 반면에 경제위기 극복을 위한 정부의 적극적 대응에 따라 국가채무 급증 등 재정건전성 문제가 제기되고 있는 상황

3. SOC 재정운용 여건 변화

- 지구온난화 등 환경문제가 글로벌 문제로 급부상하면서 녹색성장을 위한 저탄소 교통체계 구축 및 친환경 SOC시설 이용활성화에 관심 고조
 - 고유가, 지구온난화 등으로 인하여 국가 교통체계를 환경 친화적이고 에너지 절감형으로 전환(Modal Shift)할 필요성이 증대
 - 교토의정서('97)에는 CO2 배출량을 '90년 대비 6% 삭감토록 규정
 - EU는 도로 대신 수운·철도 수송분담 확대 지원(Marco Polo Program)

- 또한 기업 생산활동, 물류, 광역권 발전을 뒷받침하는 효율적인 교통·물류 체계 확충은 물론 도로·철도·항만 등 칸막이식 투자를 탈피하고 교통수단간 통합·연계성을 강화할 것에 대한 요구도 급증

4. 예산제약하에서의 SOC재원의 효율적 활용이 중요

- 최근 정부는 지역발전을 위한 SOC 투자확충 등을 위해 30대 선도사업, 4대강 살리기 등 대규모 재원이 소요되는 국책사업 추진을 계획하고 있어 SOC 분야의 재정구조가 보다 경직적으로 되고 있는 상황
 - 이에 한정된 재원여건하에서 타 분야보다 SOC분야를 지속 확충할 것인지, 아니면 강도 높은 구조조정을 통한 지출효율화 및 민간, 공기업 여유재원 보완적 활용에 투자방향을 둘 것인지에 대한 논의가 중요해짐.

II. SOC 투자 현황 및 문제점

1. SOC 자원배분 현황

□ SOC투자 규모는 '05~'09 기간 중 연평균 7.8% 규모로 증가

- '09년에는 지역발전을 위한 SOC 투자 확충으로 지난 5년('04~'08) 간 평균증가율(3.0%)보다 대폭 확대된 26% 수준

(단위: 조원)

	'04	'05	'06	'07	'08	'09	증가율 ('05~'09)
▪ SOC(A)	17.4	18.3	18.4	18.4	19.6	24.7	7.8%
▪ 전체재정(B)	196.4	209.6	224.1	238.4	257.2	284.5	7.9%
▪ A/B(%)	8.9	8.7	8.2	7.7	7.8	8.7	-

2. 부문간 투자추이 변화

□ '00년대 초반까지 도로위주의 투자가 이루어지다가 최근 교통시설 간 효율적 수송 분담을 위해 철도부문 지원이 확대되고 있는 추세

- 도로 대비 철도 투자 비중 증대 : ('00) 3 : 1 → ('08) 1.8 : 1

(단위: 조원)

부 문	'00	'07	'08당초	'08추경	'09
▪ 도로(a)	7.7	7.5	7.6	7.9	9.4
▪ 철도(b)	2.3	3.5	3.7	3.9	4.7
▪ 비율(a/b)	3.15	2.18	2.08	2.04	1.8

- 동북아 물류허브 기반구축을 위해 항만, 물류, 산단 등 투자 지속 확대, 수자원부문은 다소 정체되다가 증가 추세

〈 SOC 부문별 투자규모 추이 〉

(단위: 조원)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09
계	18.3	18.4	18.4	19.6	24.7
도로	7.7	7.4	7.5	7.8	9.4
철도	3.7	3.3	3.5	3.6	4.7
도시철도	1.2	1.3	1.3	1.2	1.5
항공공항	0.4	0.4	0.3	0.2	0.5
해운항만	1.9	1.9	2.1	2.3	2.1
물류등기타	0.7	1.0	1.1	1.4	2.1
수자원	1.9	2.2	1.6	1.6	2.3
지역·도시	0.5	0.5	0.5	1.0	1.4
산업단지	0.3	0.4	0.4	0.5	0.8

3. SOC 시설 현황

가. 도로

- 도로 총 연장은 102,061km(포장률 77.59%)로서 지난 1980년 이후 연평균 2.7% 증가한 반면 자동차 대수는 같은 기간에 연평균 14.8% 증가

〈 도로시설 추이 〉

(단위: km, 천대, %)

구 분	1980	1990	2000	2006	연평균 증가율 ('80~'05)
도로 총 연장(km)	46,950	56,715	88,775	102,061	2.7%
포장도로(km)	15,599	40,544	67,266	79,194	9.0%
자동차(천대)	528	3,644	12,059	15,895	14.8%

자료: 건설교통부, 『건설교통통계연보』, 각 연도

나. 철도

□ 2006년 말 현재의 철도 연장은 총 3,392km로 1980년에 비해 약 260 km 가량 증가하였으며, 증가한 연장의 대부분은 수도권 전철과 경부고속철도 신선이 차지

- 총 철도 연장 중 전철은 1,818km로 전철화율은 53.6%, 복선은 1,358km으로 복선화율은 약 41% 수준

< 철도 전철화 및 복선화 추이 >

(단위: km, (%))

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총 계	3,125.3	3,129.0	3,140.3	3,374.1	3,392.0	3,392.0
일반철도	3,125.3	3,129.0	3,140.3	3,135.5	3,151.60	3,151.6
고속철도	○	○	○	238.6	240.4	240.4
전철거리	668(21.4)	668(21.7)	681(21.7)	1,588(47.1)	1,670(49.2)	1818(53.6)
복선거리	947.4(32.1)	947.4(32.1)	958.9(32.3)	1,199.3(39.1)	1,355.0(39.9)	1357.7(40.6)

주: ()는 전철화율, 복선화율
 자료: 한국철도공사, 『철도통계연보』, 각 연도

다. 공항

□ 현재 14개의 공항이 운영 중

< 우리나라 공항 현황 >

구 분		공 항 명
기능별 (14)	국 제 (7)	인천, 김포, 김해, 제주, 대구, 청주, 양양, 무안
	국 내 (7)	광주, 군산, 사천, 여수, 원주, 포항, 울산, (김제), (울진)
소유 주체별 (15)	민 간 (6)	인천, 김포, 제주, 울산, 여수, 양양, 무안, (김제), (울진)
	군·민 겸용(9)	김해, 대구, 광주, 청주, 원주, 군산, 목포, 포항, 사천

주: ()는 건설 중인 공항.

라. 항만

- 전국 무역항은 항만건설 및 운영을 국토해양부 장관이 관장하며, 전국적으로 28개항이 있음.
 - 서해안 : 인천, 평택·당진, 대산, 태안, 보령, 장항, 군산, 목포항 등 8개항
 - 남해안 : 완도, 여수, 광양, 제주, 서귀포, 삼천포, 충무, 고현, 옥포, 장승포, 마산, 진해, 부산항 등 13개항
 - 동해안 : 울산, 포항, 삼척, 동해, 묵호, 옥계, 속초항 등 7개항
- 전국 28개 무역항은 '06년 말 712개 선석, 681,824천 톤의 하역능력 보유

마. 수자원

- 수자원 이용량 : 337억톤/년(수자원총량 1,240억톤의 27%)
- 다목적댐 현황 : 18개소(건설 중 3개소)

구 분	계	충주	대청	소양강	안동	합천	임하	주암
용수공급 (백만톤/년)	10,884	3,380	1,649	1,213	926	599	592	489
홍수조절 (백만톤)	2,632	616	250	770	110	80	244	80

	섬진강	남강	부안	횡성	용담	밀양	보령	장흥
용수공급 (백만톤/년)	350	573	35	120	650	73	107	128
홍수조절 (백만톤)	32	270	9	10	137	6	10	8

주: 건설중(3개): 화북댐, 성덕댐, 부항댐

4. SOC 투자 및 시설 현황 특징

가. 해외 선진국과 비교시 교통 SOC 스톡 부족

- 1인당 GDP 2만달러 시기에 국토계수가 우리나라와 유사한 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 영국, 이탈리아와 비교해보면, 해외국의 국토계수당 도로연장은 우리나라의 1.3배~2.1배 수준이며 철도연장은 2.4배~3.7배 수준
- 우리나라의 도로 및 철도 시설규모가 해외 선진국에 비해 작으며, 특히, 도로시설에 비해 철도시설의 규모 차이가 큼.

< 1인당 GDP 2만달러 시기의 도로와 철도연장 비교 >

(단위: %)

구분	년도	1인당 GDP (달러)	인구 (천명)	총면적 (1,000 km)	국토 계수당 도로연장	국토 계수당 철도연장	한국 대비 비율		
							국토 계수	국토 계수당 도로연장	국토 계수당 철도연장
한 국	2007	20,045	48,456	997	1.48	0.05	1.00	1.00	1.00
네덜란드	1992	21,207	15,156	41.5	4.18	0.11	0.36	2.82	2.25
노르웨이	1987	19,890	4,184	3,239	2.36	0.11	0.53	1.59	2.35
핀란드	1988	20,978	4,952	3,382	1.87	0.14	0.59	1.26	2.95
스웨덴	1987	19,196	8,413	4,500	2.13	0.18	0.89	1.44	3.73
영 국	1996	20,539	57,897	4,249	3.11	0.14	1.71	2.10	2.88
이탈리아	1991	20,463	56,811	3,013	2.33	0.12	1.88	1.57	2.52
프랑스	1990	21,072	56,735	551.5	4.55	0.20	2.55	3.07	4.03

주: 국토계수 = $\sqrt{\text{국토총면적}(km^2) \times \text{인구}(천명)}$

자료: 1) 한국자료 : 통계청

2) 외국자료 : 한국교통연구원, 『국제비교를 통한 적정 SOC 스톡 및 투자지표 개발 연구』, 2004

- IMD 경쟁력 지수에 의하면 60개 경쟁국가 중 우리나라는 도로 및 철도가 각각 23, 24위로 중위권 수준이며, 아직 우리나라가 국제 경쟁력이 있는 수준은 아닌 것으로 평가

〈 건설교통분야 IMD 경쟁력 지수 〉

(단위: 순위)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
통 계 지 표	도로밀도	20	22	26	25	24	25	24	23
	철도밀도	18	20	26	27	26	27	23	24
	항공탑승객수	8	8	12	11	13	13	14	14
설 문 지 표	항공이용만족도	○	32	41	29	15	35	13	22
	유통인프라효율성	○	23	43	41	33	35	18	35
	인프라유지와개발 적절성	○	○	36	29	18	28	19	20
	해운인프라기업요 구만족도	38	28	38	33	27	33	11	35

자료: 국제경영개발원(IMD), IMD 건설교통 연도별 평가순위, 2008/이재민, 안정적인 교통 SOC 투자재원 확보방안, 한국교통연구원, 2008.10.15 재인용

- 내생적 경제성장모형(endogenous growth model)¹⁾을 적용하여 추정 한 결과값에 따르면 GDP 대비 교통시설 스톡의 최적비율은 45.5% 수준으로 추정되었으나, 우리나라의 실제 스톡비율은 34.1% 수준인 것으로 나타나 교통SOC스톡이 부족한 것으로 판단되고 있음.²⁾

1) 교통시설 스톡, 민간자본 스톡, 장래 경제성장률, 교통시설의 감가상각률 등을 입력자료로 하여 경제성장률을 최대화하는 교통시설 스톡의 적정규모를 산출하는 경제성장 모형

2) 한국교통연구원 「국가기간교통망계획 수정계획 연구」, 2007.

나. 교통시설간 불균형적 증가 패턴

□ 2000~2006년 사이 우리나라의 도로, 철도, 공항, 항만스톡의 연평균 증가량은 각각 2.49%, 1.44%, 4.08%, 9.75%로 나타나고 있음.

- 철도 부문의 스톡 증가량이 가장 낮으며, 1988년 3,135km에서 2006년 3,392km로 증가하여 26년간 약 8% 증가에 그침.

〈 교통부문별 시설스톡 추이 〉

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	연평균 증가율
도로 ¹⁾	계	88,775	91,396	96,037	97,252	100,278	102,293	102,061	2.49
	고속국도(km)	2,131	2,637	2,778	2,778	2,923	2,968	3,103	7.60
	일반국도(km)	12,413	14,254	14,232	14,234	14,246	14,224	14,225	2.43
철도 ²⁾	계	3,123	3,125	3,129	3,140	3,374	3,392	3,392	1.44
	고속철도(km)	○	○	○	○	239	240	240	○
	일반철도(km)	3,123	3,125	3,129	3,140	3,136	3,152	3,152	0.15
항공 ¹⁾	운항횟수(천회)	274	284	303	310	314	314	341	4.08
항만 ³⁾	하역능력(천톤)	430,437	469,585	486,510	510,210	523,537	597,819	682,283	9.75

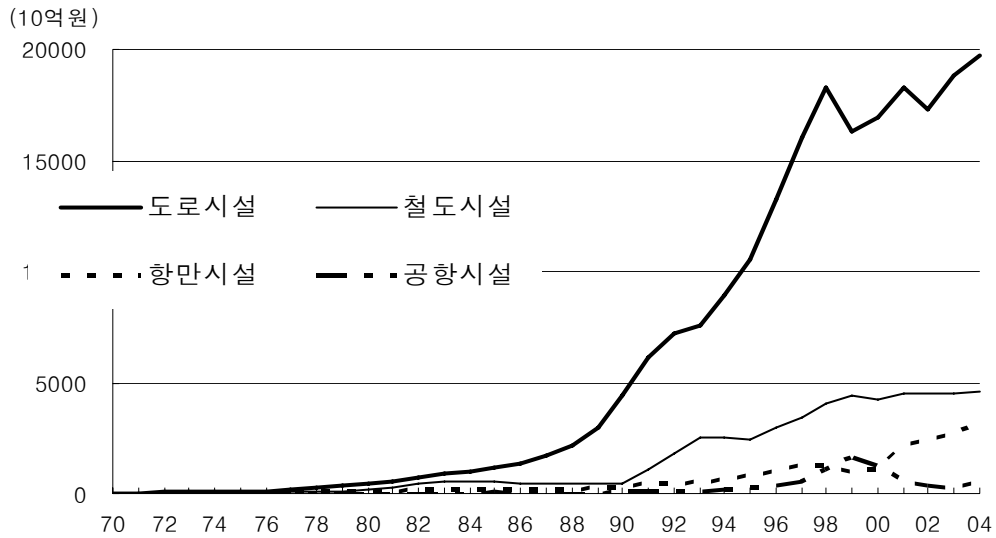
자료: 1) 국토해양부, 『건설교통통계연보』 각 연도
 2) 한국철도공사 『철도통계연보』 각 연도
 3) 해양수산부 『해양수산통계연보』 각 연도

□ 도로 위주의 투자정책으로 철도시설 등에 대한 불균형적 시설 확충
 양상 초래

- 중앙정부 교통SOC 중 도로투자비중은 '00년~'06년 61.5%, '03년~'08년 53.3%
- 도로 부문의 투자 비중이 여전히 높아 수송 수단별 장점을 활용하는 분담구조로의 전환이 지연

- 최근의 교통문제가 도심부 교통난에 있음에도 불구하고, 국도 등 교통수요가 상대적으로 낮은 지역간 교통시설에 투자

〈 교통 SOC 투자추이 〉



주: 중앙정부, 지자체, 민간 등 모든 투자채원 포함.

자료: 국토연구원, 『건설교통분야 SOC스톡에 관한 기초연구 I』, 2007. 3.

다. 교통비용의 지속적 증가

□ 교통 SOC 스톡 부족으로 교통관련 비용은 지속적으로 증가하여 고비용·저효율 교통체계 문제 개선 필요

- 2000~2005년 사이 교통혼잡비용은 4.0%, 국가물류비는 5.5%, 가구교통비용은 6.6%씩 증가하고 있음.

〈 교통관련 비용 규모 〉

(단위: 십억원)

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	연평균 증가율 (‘00~’05)
교통 혼잡 비용 ¹⁾	도 로	19,448	21,108	22,135	22,769	23,116	23,540	4.0
	항 만	304	215	270.0	331	705	513	
	계	19,752	21,323	22,405	23,100	23,821	24,053	
	(GDP대비비중)	(3.41)	(3.43)	(3.27)	(3.19)	(3.06)	(3.0)	
국가물류비 (GDP대비비중)		77,119 (13.33)	80,792 (12.99)	87,032 (12.72)	90,345 (12.47)	92,459 (11.9)	101,019 (12.52)	5.5
총 가구교통비용 (GDP비중)		31,669 (5.47)	33,818 (5.44)	35,877 (5.24)	37,000 (5.11)	39,770 (5.1)	43,555 (5.37)	6.6

- 주: 1. 도로에서의 교통혼잡 비용과 항만에서의 체선 손실비용을 함께 고려
 자료: 1. 한국교통연구원, 『전국 교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 각 연도
 2. 한국교통연구원, 『국가-물류비 산정 및 추이분석』, 각 연도
 3. 통계청, 『가계조사』 자료를 근거로 추계, 각 연도

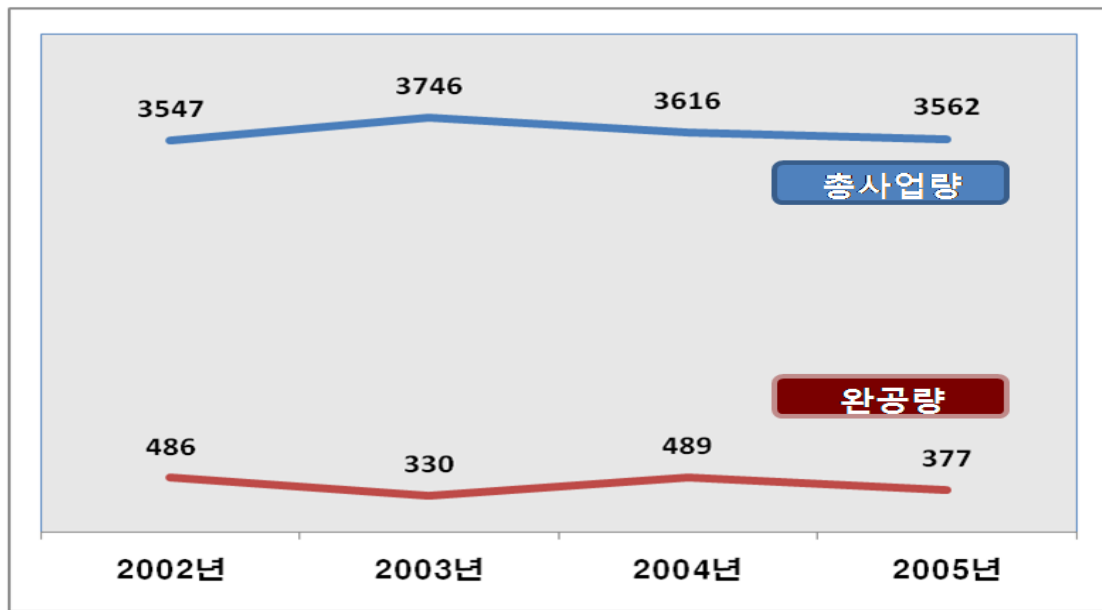
- 2005년 기준 교통혼잡비용은 24.1조원으로 GDP대비 3.0% 규모
 - 미국(‘03년) 0.6%, 일본 (‘99년) 2.3%에 비해 여전히 높은 수준
- 2005년 기준 국가 물류비용은 101조원으로 GDP대비 12.5% 규모
 - 국가물류비용 중 수송비 비중은 ‘99년~‘04년 사이 61.9%에서 76.5%로 증가하였으며 미국(‘03년) 62.7%, 일본(‘02년) 62.2%에 비해 높은 수준

라. 완공위주의 투자 미흡

- 완공위주의 투자가 미흡하여 투자효율성 저하 요인으로 작용
- 한정된 예산의 분산투자로 공사기간 장기화, 사업비 증가 초래
- 2006년 일반국도의 경우 1.23조원으로 168개 구간에 사업이 추진되어, 1개 구간당 평균 73.4억원 투자, 연 0.6km의 공사

- 연도별 투자비: 51억원('05), 39억원('06), 49억원('07), 53억원('08)
- 부여~논산 : 총 사업비 801억원 → 1,504억원(703억원 증),
완공연도 2003년 → 2009년(6년 공기 연장)

〈 도로 부문 총 사업량 대비 완공사업 현황 〉



- 감사원은 시공 중인 453개('04. 6. 30 기준) 도로건설사업의 사업기간 변동 현황을 조사한 결과, 사업기간이 고속도로는 평균 6.5년에서 13.4년으로 6.9년, 일반국도는 6.6년에서 14년으로 7.4년이나 공기가 연장되는 것으로 분석

- 일반철도의 경우 36개 사업에 1.37조원을 투자하여 1개 사업당 평균 381억원 투자되어 연 1.2km 공사

마. 효율적 연계교통체계 확립 미흡

- 공항, 항만, 내륙 물류시설, 산업단지 등 주요 시설물과 국가기간교통망을 연결하는 연계 교통망 미비

- 산업 간선철도망의 연계 미흡, 항만 CY, 산업단지, ICD로의 인입 철도 미연결에 따른 이중 환적 발생
- 항만과 공항 등 수송 인프라는 경쟁국 대비 우수한 수준을 유지하고 있으나, 연계수송을 지원하기 위한 배후 물류시설 및 연계 교통수단을 갖추지 못해 물류 측면에서의 운영 효율성 저하
 - 연계도로교통 부족시 화물차량의 도시내 도로 통행 등으로 혼잡 가중 등의 문제 발생
 - * 항만의 연계도로·철도 부족 ⇒ 항만에서 최종 목적지까지 화물 운송 지연 ⇒ 항만 체화 심화 ⇒ 항만의 기능 상실
 - * 산업단지 연계도로(철도) 부족 ⇒ 원자재 등의 운송기간 장기화 ⇒ 적기 생산 장애 ⇒ 기업의 물류비 증대·경쟁력 약화

바. 재해예방 등 미래대비 투자 부족

- 수자원부문의 경우 하천정비 투자 증가, 댐건설 및 치수능력증대 투자는 감소 : ('05) 1.9조원 → ('07) 1.6조원 →('08) 1.6조원

사. 민간투자 증대

- SOC분야 정부 재정투자는 축소된 반면 민간투자 규모가 증가

(단위: 조원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균증가율
SOC예산	17.4	18.3	18.4	18.4	19.6	3.0
민간투자	1.8	3.1	4.5	6.1	7.5	42.9

Ⅲ. 효율적 SOC 투자 방향

【 쟁점 1 : SOC 적정 투자수준 】

- SOC 재정 투자방향에 관해서는 도로, 철도, 항만 등 교통 SOC 스톡이 충분하다는 입장과 부족하다는 입장에 따라 투자방향이 상이
 - SOC 스톡이 부족하다는 입장은 어느 정도 스톡이 축적되긴 하였으나, 선진국에 비해서는 아직도 부족한 실정이고 교통혼잡비용, 물류비 등이 증가하고 있는 상황에서 국가경제 성장을 위해서는 SOC 스톡을 지속 확충할 필요가 있음을 주장
 - 반면에 SOC 스톡이 충분하다는 입장은 중복투자, 과잉투자, 분산투자 등의 문제를 제기하면서 SOC시설 확충은 속도조절이 필요하다고 주장

1. SOC 투자 확대 논리

- 1980년대 이후 SOC 투자가 확대되어 스톡량이 지속적으로 확충되었다고는 하나 선진국에 비하면 교통시설 스톡은 아직까지 부족한 상황
 - 1인당 GDP 2만 달러 시기에 국토계수가 유사한 해외국과 비교하면, 우리나라에 비해 해외국의 도로연장과 철도연장이 각각 1.3배~2.1배, 2.4배~3.7배로 높은 수준
 - 특히 도로에 비해 철도 시설의 규모가 더 부족한 것으로 분석되고 있음

□ IMD 경쟁력에서 우리나라는 중위권 수준으로 국제경쟁력을 강화하기 위한 지속적 노력 필요

○ 우리나라의 도로 및 철도는 각각 23위, 24위로 중위권 수준

□ 도로스톡 국제비교

○ 정량적 지표(도로연장, 도로포장율 등) : 중하위권

○ 정성적 지표(교통사고 사망자수 등) : 하위권

< 지표별 국제비교 >

비교항목	기준 연도	비교내용	순 위	비 교
도로밀도	2002	0.96km/km ²	24/60	IMD
고속도로연장	2004	3,060km	9/27	OECD
인구 천명당 자동차수	2004	289대	28/30	OECD
인구 백만명당 교통사고 사망자수	2004	147명/백만명	2/29	OECD
자동차 백만대당 교통사고 사망자수	2004	510명/백만대	2/29	OECD
도로연장	2002	96,319km	20/30	World Bank
도로포장율	2002	76.7%	19/30	World Bank

- OECD 평균 대비 도로스톡은 1/2 수준

< OECD 평균대비 도로스톡 비교 >

구 분	국토계수 당 유효도로연장 (km/√(천명·km ²))	국토·자동차계수 당 유효도로연장 (km/√(천대·km ²))
한 국	1.873	3.476
	28/30	26/30
OECD 평균	4.199	6.280
평균 대비 비율	44.6%	55.4%

주: 1) 국토계수 : 인구와 면적을 동시에 고려하여 도로스톡의 규모를 산정하는 계수

2) 국토·자동차계수 : 국토면적과 자동차수를 동시에 고려함으로써 도로 혼잡수준이 같은 경우의 도로스톡을 비교

□ 장래 SOC분야 적정 투자수준과 관련하여 국가기간교통망계획 제1차 수정(2007)에서는 내생적 경제성장 모형(Endogenous Growth Model)을 적용하여 SOC스톡의 적정 투자규모 제시하였는바,

- 장래 경제성장률이 3%인 경우, GDP 대비 교통SOC 투자규모 최적비율은 3.2%인 것으로 분석
- Grobal Insight's World Overview에 따라 실질국내 총생산을 다음 표와 같이 예측하고 있으며 최적비율인 3.2%를 적용하여 산정된 5년간의 SOC 최적규모는 162조원에 달하는 것으로 나타남.

〈 실질국내총생산 예측치 및 적정 SOC 규모 〉

(2000년 기준, 단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014
실질국내총생산*	9,301,395	9,739,673	10,162,282	10,569,875	10,968,405
적정 SOC 규모	297,645	311,670	325,193	338,236	350,989

자료: Grobal Insight's World Overview

- 이러한 적정 SOC 투자규모를 유지하기 위해서는 연평균 32조원 정도의 예산이 소요되나 '09년 SOC분야의 투자규모는 24.7조원으로 이에 미달
- SOC는 전후방 산업연관효과가 커 어느 분야보다 내수진작과 일자리 창출에 유리하고 장기적으로도 경제의 성장 잠재력 확충에 유용
 - '00년 기준 전산업평균 생산유발계수와 부가가치유발계수가 각각 1.807억원, 0.753억원인 반면 도로는 2.016억원, 0.879억원, 철도 2.377억원, 0.808억원으로 산업연관효과가 큼.
- 또한 SOC 투자는 5~10년간의 건설기간(Time Lag)을 감안시 사업의 투자속도를 조절할 경우 국가물류비 상승 등 사회적 비용을 초래할 가능성이 큼.

2. SOC 투자 속도조절 논리

- SOC 스톡에 대한 국가간 비교는 평가기준에 따라 상이할 수 있음.
 - 면적당 도로, 철도 밀도는 OECD 국가 중 중간수준, 우리나라는 인구밀도가 높아 1인당 도로밀도가 낮은 것을 SOC 스톡이 부족하다고 평가하기는 곤란하다는 입장

- 우리나라의 경우 16개 시도 중 서울, 부산시가 1인당 도로밀도가 낮지만 SOC 시설 축적도를 최하위로 평가하지는 않음.

○ 우리나라는 평지 비율이 낮고, 전체 인구의 반 정도가 수도권에 밀집하고 있는 특수상황에서, 우리나라와 여건이 다른 해외국과의 단순 비교는 무리

□ SOC 투자의 생산유발, 고용유발, 부가가치 창출 등 경제성장 효과가 과거에 비해 미약해 지는 추세

〈 SOC 사업 1억원 당 경제효과(조세연구원) 〉

	'95	'00
생산유발(억원)	1.88	1.77
부가가치 유발(억원)	0.34	0.22
고용유발(명)	3.31	1.77

□ 우리나라가 GDP 대비 교통SOC 투자비중을 2%이상으로 유지하고 있는 것은 OECD국가에 비해 높은 수준

○ 선진국의 경우 과거 100년 이상 지속적으로 SOC 스톡을 증가시킨 반면 우리나라의 경우 교통SOC 투자기간이 30~40년 정도에 불과하기 때문에 지속적으로 확충해야 한다는 반대 의견 존립

□ 복지, 교육 등 서민생활안정 등을 위해 새로운 수요 등에 대응하기 위해 시설투자가 어느 정도 축적되고 민간시장이 활성화된 경제분야 지출비중은 축소해도 크게 문제가 없음을 논거로 제시

【 쟁점 2 : 부문간 자원배분 방향 】

- 참여정부 기간 동안 SOC 재원규모가 축소하면서 한정된 재원을 부문별로 어떻게 효율적으로 배분할 것인가에 대한 논의 지속
- 최근 4대강 살리기, 30대 선도사업 등 대규모 신규 국책사업이 추진됨에 따라 부문간 자원배분에 관심이 다시 고조되고 있는 실정
- 특히 지구온난화 등 글로벌 환경문제로 저탄소 녹색성장 실현을 위한 자원 활용 요구가 높아지면서 부문간 투자배분 비중을 새롭게 재검토해야 하는 시점에 와 있음.

1. 철도 등 녹색성장 부문 투자 확대 논리

- 일반균형모형(CGЕ: Computable General Equilibrium)을 활용한 부문간 적정투자배분 비율 추정결과에 비춰볼 때 철도, 해운에 대한 투자 확대가 타당하다고 주장
 - CGE모형은 경제적 효율성 측면에서 부문간 적정 투자재원 배분 비율을 결정
 - 다양한 연구기관에서 CGE모형을 활용한 국가전체 교통SOC 적정투자 배분비율에 관한 연구를 수행하였으며, 도로에 대한 투자비중을 낮추고 철도와 항만의 투자비중을 높여야 한다는 통일된 결론 제시

〈 국가전체 교통SOC 투자의 부문간 적정 투자배분 비율 〉

(단위: %)

구 분	도 로	철 도	항 만	공 항
과거 투자실적('00년~'04년)	66.2	23.9	6.5	3.4
한국개발연구원1/	55~58	22~29	12~16	1~2
한국교통연구원2/	53~54	29~31	12~13	4
국토연구원3/	55~57	25~27	14~16	1~2
5대 국책연구기관4/	56~58	29~32	6~9	2~5

- 주: 1) 한국개발연구원, 「우리나라 SOC스톡 진단」, 2004.
 2) 한국교통연구원, 「중장기 SOC투자전략 수립연구」, 2003.
 3) 국토연구원, 「중장기 SOC투자전략에 관한 연구」, 2003.
 4) 5대 국책연구기관, 「SOC종합투자조정계획의 수립」, 2000.

□ 중앙정부 교통 SOC 투자재원의 적정 투자 배분비율에서도 도로 투자비중을 낮추고, 철도 및 수자원 투자비중 확대 필요성을 제기

- 최근 도로에 대한 투자비중이 감소(61.5%→53.3%)해 온 것으로 나타나고 있지만 적정 투자배분비율 추정치보다는 아직까지도 높은 수준
- 철도와 항만에 대한 투자비중은 증가(철도: 21.8%→31.8%, 항만: 11.5%→12.6)하였지만 적정 투자배분 비율을 위해서는 투자 확대 필요

〈 중앙정부 교통SOC 투자의 부문간 적정 투자배분 비율 〉

(단위: %)

구 분	도 로	철 도	공 항	항 만
과거 투자실적('00년~'06년)	61.5	21.8	5.2	11.5
과거 투자실적('03년~'08년)	53.3	31.8	2.3	12.6
CGE 모형상 적정 투자배분 비율1/	48.8	33.6	3.5	14.1

주: 국가기간교통망계획 제1차 수정(2007)

- 저탄소 녹색성장 구현을 위해 선진국에서는 철도와 해운, 수자원 투자를 확대하고 있기 때문에 우리나라도 이러한 변화를 반영한 투자정책 필요 강조
 - 유럽연합(EU) 기간교통망 계획('98년~'05년)에서 철도에 대한 투자는 도로에 비해 2.3배 높은 수준(철도 53%, 도로 21%)이었으며, '10년까지 85%이상을 철도에 투자 예정
 - 중국('20년까지 약1,000조원 철도 투자), 미국(도시간 고속철도 건설에 130억달러 지원)등 해외국에서의 철도 투자예산 확대
- 지속가능하고 효율적인 수송분담구조 확립을 위해서는 철도와 수자원, 해운 등에 대한 투자 확대 불가피
 - '04년~'19년 철도 분담율을 여객(인킬로) 15.4%→26.2%, 화물(톤킬로) 7.7%→15.8% 중장기 전략목표를 수립하고 있으나 이를 달성하기 위해서는 투자 지원 필요

2. 현행 투자 비중 유지 논리

- 도로 대비 철도 투자 비중은 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 30대 선도프로젝트, 계속비 등 도로부문에 고정적으로 반영해야 할 소요가 많은 도로 등의 투자 비중을 축소할 경우 적기 완공이 지연되어 막대한 사회적 비용 초래 가능
- 우리나라는 국토규모가 크지 않아 철도나 수자원, 해운에 대한 투자 비중을 높여도 이용수요 증가를 기대할 수 없기 때문에 철도나 수자원, 해운에 대한 투자 확대는 무의미
 - 철도나 수자원, 해운은 수송거리가 300km이상 일때 경쟁력을 갖으나 우리나라 국토 규모가 협소하여 경쟁력 부족

- 지역간 철도의 경우 여객수송실적은 '90년~'06년 사이 연평균 1.7%씩 감소하였으며, 화물수송실적도 1.8%씩 감소
- 연안화물의 수송실적은 2003년을 정점으로 정체 내지는 감소 경향 (5,329천톤('03년)→5,159천톤('06년))
- 지자체에서는 지역 경제발전을 위해서는 철도나 수자원, 해운 보다는 도로 사업 추진이 더 효과적이라고 주장
 - 주로 지자체의 요구사항에 근거하여 선도사업이 선정되었으며 30대 선도사업 중 70~80%정도가 도로 관련 사업임.
- 예산 구조의 갑작스런 변화로 도로 재원이 축소되면 중장기 기간도로망 추진에 지장을 초래하여 교통혼잡비용, 물류비 등 사회적 비용이 증가하고 결과적으로 경제발전에 걸림돌로 작용
 - 7×9 등 간선도로망 골격이 완공되기까지는 도로 투자를 현행과 같이 유지하고 어느 정도 골격이 완성된 후 도로 투자비중 감소 고려
- 수소연료 자동차, 전기 자동차 등 친환경 자동차가 개발되고 있기 때문에 지구온난화 등의 글로벌 환경문제를 이유로 도로 투자비중을 축소하는 것은 부적합.
 - 화석연료를 전기나 수소연료로 대체하면 환경적 문제 해소 주장

【 쟁점 3 : 예산제약 하에서의 SOC사업의 효과적 추진 방안 】

- 4대강 살리기와 30대 선도사업 등 대규모 사업에 예산이 확정되면 SOC분야 예산 증액에 한계가 있기 때문에 불가피하게 기존 SOC 사업에 대한 투자규모는 감소할 수밖에 없는 상황
- 만약 기존 SOC사업에 대한 투자규모가 정체 혹은 감소한다면 제한된 예산 하에서 SOC사업을 어떻게 효과적으로 추진할 것인가에 대한 논의 필요
- 이에 대한 대응책으로 투자조정에 의한 재정지출 효율화 방안과 공기업, 민자재원 등 다양한 투자재원을 모색하는 방안이 강구될 수 있을 것임.

1. 투자조정에 의한 재정지출 효율화

- 최근 전대미문의 경제위기 극복을 위한 재정의 역할 강화로 재정 건전성이 급격히 악화되면서 그 어느 때보다도 '재정지출의 효율화 및 구조 조정'이 중요해진 시기
- 재원 제약하에서의 SOC 분산투자는 공사의 장기화, 개통지연에 따른 매몰비용, 사업비 증가 등으로 국민 편익이 지연되어 막대한 사회적 비용을 발생하게 하며, 건설사 입장에서도 공사 중단에 따른 현장유지비용이 증가하는 등 문제 발생
- 따라서 신규사업의 경우에는 경제적 효율성 등의 기준에 따라 사업을 유형화하여 추진 타당성이 확보되지 않는 사업은 투자조정 실시
 - 경제적 효율성 지표인 편익/비용 비율(B/C Ratio)이나 교통혼잡도 지수(V/C, Volume/Capacity)등을 적용하여 경제적 효율성이 높은 사업은 우선적으로 사업 추진하되 경제적 효율성이 떨어지

는 사업은 투자 조정

○ 제3차 중기교통시설투자계획의 경우 경제적 효율성 기준에 따라 대상사업을 유형화하여 투자조정 실시

- 도로: 총 192개 사업 중 우선 추진사업 35.9%, 투자조정 사업 32.3%

- 철도: 총 39개 사업 중 우선 추진사업 35.9%, 투자조정 사업 33.3%

- 항만: 총 107개 사업 중 우선 추진사업 27.1%, 투자조정 사업 40.2%

○ 단, 경제적 효율성이 떨어져도 교통네트워크 효과, 지역균형발전, 교통 안전성 등의 정책적 중요성이 인정되는 사업은 예정대로 사업 추진

□ 신규사업은 경제적 효율성 등의 기준에 따라 투자를 조정하되 진행 중인 사업은 완공위주의 집중투자를 강화하여 투자효과 조기 가시화

○ (도로) 구간별 타당성·시급성 등을 검토, 투자규모 재조정, 타당성 없는 사업에 대한 타당성 재조사 강화

- 획일적인 4차로 도로 지양 → 수요에 따라 2차로 또는 2+1도로 추진

○ (철도) 장거리 구간 사업의 매몰비용 최소화를 위해 단계별 개통 방안 강구 등을 통해 편익의 조기화

- 신규노선 추진 지양, 시행중인 간선망, 복선·전철화 우선 마무리

□ 기존 SOC 사업의 수요 및 집행 점검 추진 : 예측교통량, 물동량 등의 여건변화를 고려하여 기존 SOC 사업의 수요 및 집행을 점검하고 집행부진 사업에 대한 사업규모 축소 조정

○ 기획·설계·발주·시공·관리 쏠 단계의 철저한 검증 → 과다

수요, 잦은 공사비 증액, 방만한 시설운영 등 예산낭비 요인 차단 필요

2. 민간선투자 및 공기업 여유재원 활용

가. 민간선투자 제도 활성화를 통한 교통 SOC 적기 확충

- 재정사업의 예비타당성 조사시 민자사업 추진 가능성 검토를 병행
- 계속비 사업은 민간시공사 부담으로 당해 연도 예산규모 이상의 초과시공이 가능하게 하여 SOC 사업 적기완공 및 공사비 절감과 민원해소를 유도
- 사업성 있고 수익자부담이 가능한 SOC 사업은 민간자본을 적극 활용하여 BTO 등으로 우선 추진
 - 민자 적합노선은 대부분 발굴이 완료된 상태로 향후 민자사업 발굴이 곤란하여 민자 투자재원 확대에 부정적 견해도 존재

나. 토지은행(Land Bank)제도 도입을 통한 SOC 건설용지 공급

- 현재 교통 SOC 사업 추진에 있어서 용지보상비의 급격한 증가는 교통투자사업의 큰 장애로 작용하고 있음
- 이러한 용지보상비 증가에 따른 공사기간 연장과 같은 부작용을 없애기 위하여 토지은행(Land Bank)을 통하여 교통 SOC 수용 용지를 미리 비축할 필요성이 있음
- 이를 교통 SOC 투자사업 추진 시에 공급하게 하여 용지보상문제로 인한 사업기간 연장 및 수용비 폭등 문제를 해소하여야 함
- 현재 정부에서는 토지은행을 통하여 SOC 및 산단용지를 미리 수용하여 공공사업에 용지를 적기에 공급하도록 제도를 개선하고자 함

다. 공기업 투자 활용

- 수익성 있고 투자여력이 있는 공기업을 중심으로 사업비 매칭 지속 추진
- 도로, 철도, 수자원 등 사업의 성격 및 공기업의 투자여력 등을 감안하여 공기업 분담비율 조정, 주공과 토공 통합의 시너지 효과에 따른 재정여력 및 도공 ABS발행을 통한 자체투자 등 활용

< 공기업 매칭 및 자체투자 현황 >

구 분 (예 시)	주요 내용
○ 고속도로 건설 (도로공사)	○ 고속도로 건설 : 국고 50% 매칭
○ 고속철도 건설 (철도 시설공단)	○ 경부, 호남 고속철도 : 국고 50%
○ 수자원 (수자원공사)	○ 광역상수도, 공업용수도 : 국고 30%

IV. 결론 및 정책제언

- 최근 경제위기 극복을 위한 재정투자 증대로 재정건전성이 악화되고 있는 상황이므로 SOC분야의 효율적 투자방향을 모색해야 하는 필요성 대두
- 세 가지 관점에서 SOC분야의 효율적 투자방향 검토
 - SOC적정 투자수준: 투자 확대 vs 투자속도 조절
 - 부문간 재원배분 방향: 철도 등에 투자확대 vs 현행 투자비중 유지
 - 예산제약 하에서의 효과적 추진방안에 대해 논의
- SOC분야의 투자규모를 확대 혹은 속도조절에 대해서는 나름대로의 주장이 양립하지만 국제비교, 모형상의 추정치 등에 비해 현 투자규모가 부족한 것으로 나타나 SOC시설의 지속적 확충은 필요하다고 판단됨.
 - 단, 무분별적인 투자는 지양하되 경제적 및 정책적 요구 등 투자기준에 적합한 사업에 우선 투자해야 할 것임.
- 부문간 투자배분에 대해서도 엇갈리는 견해가 존립하지만 저탄소 녹색성장 실현 등 글로벌 정책 변화에 부응하는 투자방향이 제시되어야 할 것임.
- 4대강 살리기, 30대 선도사업 등 대규모 국책사업을 추진으로 인해 기존 SOC 투자여력에 문제가 있을 수 있으므로 완공위주의 투자 등 재원배분원칙을 정립한 후 타당성에 기초한 재원배분을 추진해야 할 것으로 보임.

- 특히 대규모 신규사업 추진으로 부득불 SOC 투자규모가 한정될 수 밖에 없는 상황이라면 투자조정에 의해 재정지출 효율성을 강화하고, 민자나 공기업 등의 재원을 적극 활용하여 SOC 사업에 충당하는 방안을 적극 강구해 나가야 할 것으로 판단됨.

토론주제 2

**산업 활성화를 위한 산업단지
기반시설 지원기준 개편**

I. 검토 배경

- 우리나라 산업입지 정책은 계획입지(산업단지)의 활성화와 개별입지의 억제라는 표현으로 요약할 수 있음.
 - 계획입지의 활성화를 위해 정부는 공공부문이 주도하여 산업단지를 개발하고, 산업단지 기반시설 등에 대한 국고 지원, 입주기업에 대한 세제감면 등의 혜택을 부여
- 이 결과 2008년 말 현재 우리나라에는 총 742개소의 산업단지가 지정되어 있으며, 지정면적은 1,228km², 공장설립이 가능한 산업시설구역 면적은 총 528km²에 달할 정도로 활성화됨.
 - 산업단지 내에는 총 48,871개 업체가 총 1,403,175인을 고용하고 있으며, 생산액은 약 665조원에 달함.

〈 우리나라 산업단지 현황(2008년 말 기준) 〉

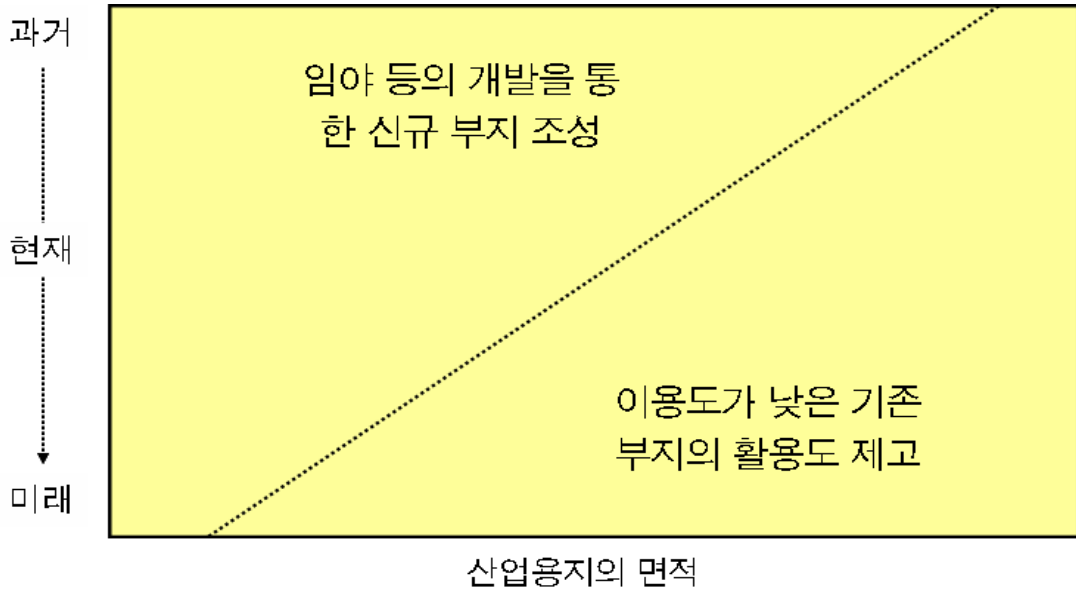
단지유형	단지수 (개소)	지정면적 (천 m ²)	산업시설 구역(천 m ²)	가동업체 (개소)	고용(인)	생산액 (억원)
국 가	35	843,628	256,023	30,207	802,887	4,516,641
일반 지방	316	372,249	224,564	13,949	479,453	1,814,221
도시 첨단	6	730	376	60	664	620
농 공	385	61,343	48,002	4,655	120,171	319,207
계	742	1,277,950	528,965	48,871	1,403,175	6,650,689

자료: 한국산업단지공단

- 산업단지의 개발은 외환위기 기간중 침체상태에 놓였으나 2000년대 중반 이후 급격히 증가하는 추세를 보임.

- 이에 따라 산업단지에 대한 국고지원의 규모도 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 진입도로 지원예산은 2007년도에는 3,235억원, 2008년 6,033억원, 2009년 8,021억원으로 급격히 증가
- 한편, 경제발전과 산업입지 여건의 변화에 따라 산업단지에 대한 국가정책과 지원방향 역시 여건에 부합하게 개편되어야 한다는 지적이 지속적으로 제기
- 특히, 산업단지 개발의 역사가 40여년에 달함에 따라 신규산업단지의 개발뿐만 아니라 기존 산업단지 활용의 효율성을 제고하는 것 역시 필요하다는 지적이 증가
 - 1990년 이전 개발된 산업단지(42개소)들은 대부분 도시내부나 도시근교 등 양호한 입지조건을 보유하고 있으나 시설의 노후화로 인해 입지환경이 점차 악화되고 있음
 - 이들 노후 산업단지를 재정비하여 활용할 경우 신규 개발 산업단지보다 더욱 큰 효과를 거둘 수 있으며, 장기적으로 우리나라의 산업입지 개발도 Green Field 개발에서 Brown Field의 재생 중심으로 전환하는 것이 바람직하다는 지적이 제기

〈 산업입지 개발 방향 〉



- 이와 더불어 경제구조의 변화에 따라 중후장대형 산업을 위한 대규모 임해형 산업단지 수요의 감소와 소규모 산업단지 개발의 증가가 나타나고 있음.
- 이러한 여건변화에 따라 정부에서는 『산업입지 및 개발에 관한 법률』의 개정 등을 통해 소규모 산업단지의 개발을 허용하고, 국고지원 대상 산업단지 규모를 조정하였으며, 노후 산업단지 재정비 제도를 도입하는 등의 제도적 장치를 마련
- 이들 제도가 실효성을 거두기 위해서는 제도 운영을 위한 세부기준의 확립과 행·재정적 인센티브의 도입이 필요하나 현재까지 이에 대한 구체적 방안이 마련되지 못하고 있음.
 - 노후 산업단지의 재정비 사업의 경우 대규모 재원 투입이 필요하나 현재의 경제상황을 고려할 때 중·단기간 내에는 민간투자의 유치나 재정투입이 어려운 것으로 평가됨.

- 또한 산업단지 내 지원시설의 다양화와 지원규모 확대를 위해서는 대규모 국고투입이 필요하나 이 역시 단기간 내 추진이 곤란
- 따라서 새로운 여건변화에 대응하기 위해서는 기존 지원체계의 효율화 등을 통해 추가적인 국고부담을 최소화하면서 새로운 지원 수요에 대처하는 합리적인 노력이 필요

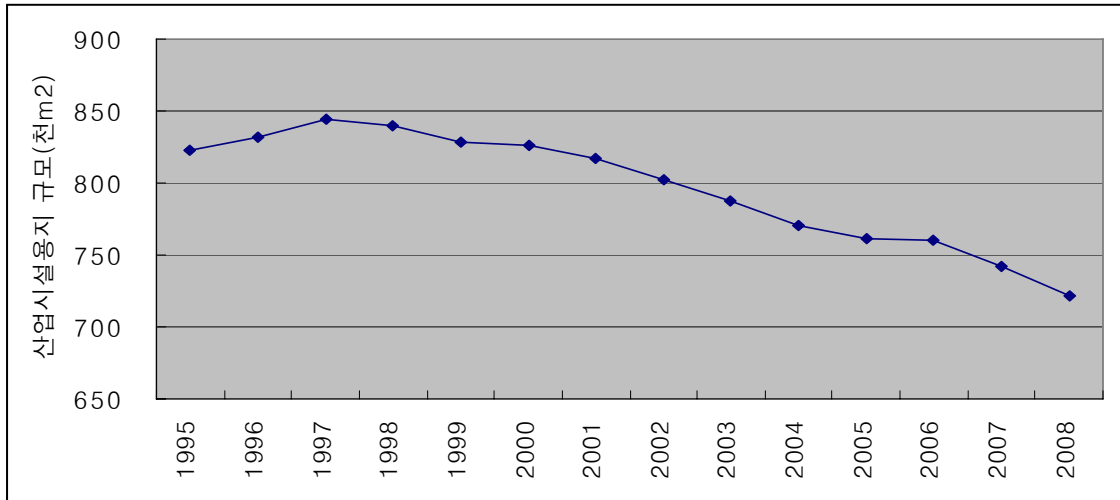
Ⅱ. 산업단지 진입도로 지원제도 개편

1. 산업단지 진입도로 지원기준 개편의 필요성

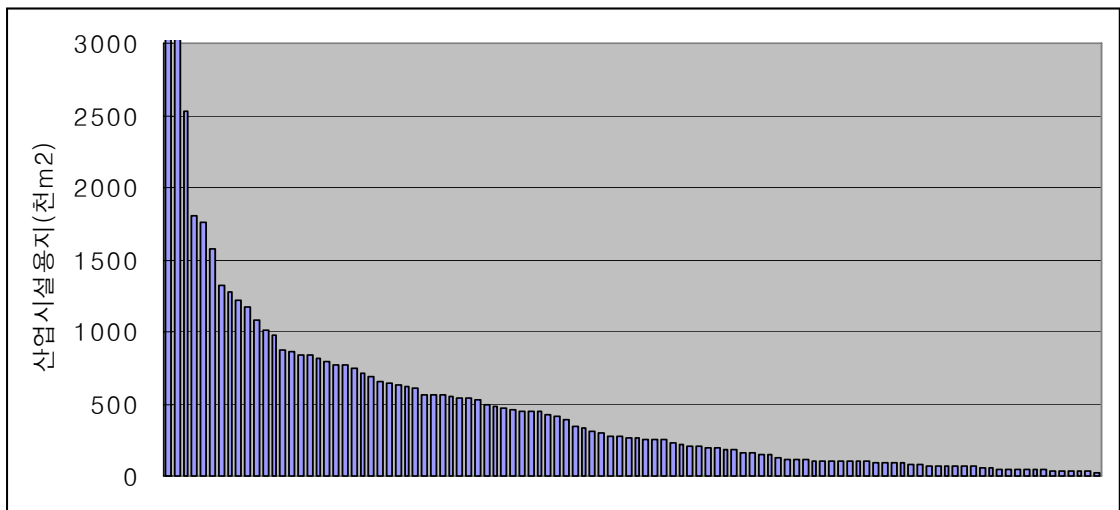
□ 산업단지의 소규모화에 따른 기반시설 수요의 변화

- 1960년대 이후 우리나라의 산업입지 정책은 대규모 산업단지의 신규개발에 주안점을 두어왔음
- 그러나 산업구조의 고도화, 대규모 단지 개발에 수반되는 개발 위험의 증가 등으로 인해 최근 산업단지의 규모는 점차적으로 감소하고 있으며, 산업단지의 성격 또한 점차 다양화되고 있음
- 산업단지의 평균면적은 최근 10여년간 지속적으로 감소하여 왔으며, 일부 대단위 산업단지를 제외할 경우 산업시설 용지의 면적은 30만㎡ 이하가 대부분을 차지
 - 특히 2008년 1월~2009. 3월까지 지정된 106개 산업단지의 평균 규모는 54만㎡, 중간규모는 27만㎡에 불과(산업시설 용지 기준)

< 우리나라 산업단지 평균 개발규모(산업시설구역 기준 누계) >



< 2008년 이후 지정 산업단지의 규모 분포(산업시설용지 기준) >



○ 그러나 이러한 여건변화에도 불구하고 산업단지에 대한 기반시설 지원은 과거 대단위 산업단지 개발시와 마찬가지로의 기준을 적용하고 있음

- 330만m² 미만 지방산업단지의 경우 4차로 6km, 330만m² 이상 지방산업단지의 경우 6차로 8km 한도

- 이 결과 소규모 산업단지 개발이 증가하고 있음에도 불구하고, 진입도로는 과거의 기준에 따라 개발하는 사례가 발생함으로써 산업입지 분야 재정운영의 효율성과 효과성을 저하
 - 이에 따라 일부 산업단지에서는 불요불급한 도로 시설을 포함하는 등의 비효율성이 발생하고 있으며, 지역내 교통량 해소 목적으로 진입도로를 활용하는 사례도 발생하고 있음
 - 또한 진입도로 설치 기준 및 원칙에 대한 세부 기준의 부족으로 인해 제도적 지원 상한선(노선 연장 등)이 지원의 적정규모로 해석되는 사례 발생
- 이러한 결과 일부 산업단지에서는 산업단지 진입도로 건설비가 과도하게 책정되는 경우가 발생
 - 일부 산업단지는 진입도로 건설비용과 산업단지 개발 총 비용이 유사한 경우도 있으며, 진입도로 건설비용만 수천억원에 달하는 산업단지도 발생
- 따라서 진입도로의 성격 등에 대한 세부적인 기준을 마련하여 비정상적인 진입도로 건설을 방지함으로써 보다 많은 산업단지가 국고 지원을 받을 수 있도록 유도함과 동시에 산업단지에 대한 재정지원의 효율성을 도모할 필요가 있음

2. 주요 쟁점 검토

□ 주요 쟁점

- 산업단지 진입도로 지원 기준과 관련하여 일부 산업단지에서 비효율적 측면이 있는 것에 대해서는 일반적으로 인식하고 있으나 시설 기준을 세분화하는 것에 대해서는 이견이 존재
- 먼저, 산업단지가 개별입지나 경쟁국가에 대해 경쟁력을 지니기

위해서는 산업단지 기반시설에 대한 지원은 더욱 확대되어야 한다는 지적이 제기

- 진입도로 시설기준의 강화는 이러한 요구보다는 재정운영의 효율성을 과도하게 강조한다는 지적
- 또한 지역 교통체계 개선이라는 전체적인 관점에서 볼 때는 일부 산업단지가 주민편익 제고를 위해 노선이나 시설용량을 조정하는 것이 오히려 효율적일 수 있다는 지적이 지방자치단체 등에서 제기
 - 일부 산업단지의 경우 주민편익 제고를 위해 시설용량을 증대시키는 경우가 있으나 이 역시 산업단지 진입도로 건설에 따라 지역 내 교통체계 전체가 영향을 받는다는 점을 고려하면 이 역시 비합리적이라고 단언하기 곤란
- 이에 비해 지원 기준을 세분화하여야 한다는 견해는 다음과 같은 논리에 바탕을 둠
 - 국토 전반의 도로체계가 상당 부분 개선됨에 따라 과거와 같은 장거리의 진입도로가 불필요
 - 기존의 진입도로 건설 실태나 최근 지방자치단체의 진입도로 지원 요청 내역을 볼 때 진입도로 기준을 세분할 경우에도 대다수의 산업단지는 부정적 영향을 받지 않으며, 극히 일부 산업단지에서 나타나는 비합리적 시설 설치만을 억제하는 효과
 - 산업단지 규모에 따라 진입도로 기준을 세분함으로서 극소수 사례에서 나타나는 불필요한 시설확대를 방지하고 보다 많은 산업단지가 지원의 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 합리적

□ 쟁점사항 검토

- 산업단지의 소규모화 추세, 국토 전반의 도로체계 개선 등으로 인해 산업단지의 진입도로 기준을 세분화하여도 대부분의 산업

단지에는 영향을 받지 않을 것으로 보임

- 한정된 산업단지 국고지원이 극소수 사업으로 인해 비효율적으로 활용되는 것은 합리성이 낮음
- 산업단지 진입도로 건설과 연계한 지역교통체계 개편은 도로건설 사업의 연계 운용이 필요함을 의미하는 것으로 재원을 국가에서 부담해야 함을 의미하는 것은 아님
- 따라서 산업단지 진입도로 설치기준의 구체화와 시설기준의 세분화를 우선적으로 검토할 필요가 있음

3. 진입도로 지원기준 개편 방안

□ 기본방향

- 산업단지의 소규모화에 부합하는 새로운 진입도로 지원기준 마련
- 산업단지 기반시설에 대한 국고지원과 관련, 진입도로의 성격 및 지원대상 세부 시설기준을 명확히 하여, 국고 지원의 효율성을 제고

□ 진입도로의 정의

- 진입도로의 성격을 명확히 하기 위하여 산업단지의 기능과 직접 연계되어 있으며, 주 간선도로에서 산업단지 경계까지의 도로로 한정
- 따라서 산업단지 진입도로란 “산업단지 입주기업의 생산 활동과 종사자 지원을 위해 건설되는 도로로, 산업단지 외부의 주요 간선도로에서 산업단지의 경계까지 직접 연결되는 도로”로 정의
 - 이에서 주간선도로는 원칙적으로 지역간 연결도로(고속국도와 국도 등)를 의미

□ 지원원칙

- 원칙적으로 1개 노선에 한정하여 지원하되, 산업단지 규모, 주변 지역의 교통체계 등을 고려하여 노선을 증설할 필요성이 있을 경우 지원규모 기준 범위 내에서 지원을 허용

□ 지원규모

- 현재 산업단지 면적 330만㎡를 기준으로 구분된 진입도로 지원 기준을 세분화하여 소규모 산업단지 개발의 증가에 따른 국고지원의 효율화를 도모
- 330만㎡ 이상의 산업단지는 현행과 같은 기준을 유지하되, 330만㎡ 미만의 산업단지는 다음과 같은 방향으로의 개편을 검토
 - 산업단지의 규모를 100만㎡ 미만, 200만㎡ 미만, 330만㎡ 미만으로 세분하고 이에 따라 시설규모를 조정

< 산업단지 진입도로 지원 기준 >

현행		검토안	
산단규모	연장(차로수)	산단규모	연장(차로수)
330만㎡미만	6km(4차로)	100만㎡미만	4km(2~4차로)
		100만~200만㎡미만	5km(4차로)
		200만~330만㎡미만	6km(4차로)
330만㎡이상	8km(6차로)	330만㎡이상	8km(4~6차로)

* 국토해양부의 조사에 의하면 지원기준을 위의 (안)과 같이 변경할 경우 전체 예산지원액의 약 5%(2008년까지의 기 투자액 약 3조원 중 약 1400억원) 절감이 가능한 것으로 분석

□ 지원 주체

- 국가가 부담하는 방안과 지방자치단체에서 비용을 부담하는 방안을 검토할 수 있으나 현재 지방자치단체의 재정 역량을 고려할 때 후자의 방안은 실현가능성이 낮은 것으로 보임
 - 과거에도 지방산업단지의 경우 지방자치단체에서 지원토록 하였으나 실제로는 지방비 부담분을 분양가에 전가함으로써 분양가 상승을 초래
 - * 국토연구원의 조사에 의하면 1999년 이전에는 지방산업단지를 지방자치단체가 지원토록 규정되어 있었으나 실제로 지방자치단체가 비용을 부담한 사례는 없음(54개 산업단지 조사)
- 따라서 진입도로 지원은 현행과 같이 산업단지 지원기준 내에서 국가에서 100% 지원하는 것이 바람직한 것으로 평가

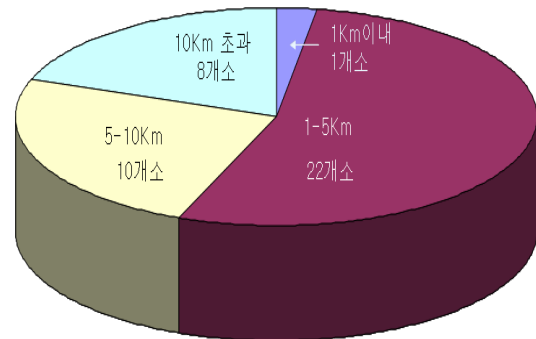
Ⅲ. 노후 산업단지의 재정비 지원

1. 현황과 필요성

- 산업단지의 신규 개발이 지난 40여년간 축적됨에 따라 노후화된 산업단지의 면적은 점차적으로 증가하고 있으며, 이들의 효율적 이용이 중요한 과제의 하나로 대두
- 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제정 이전에 개발된 42개 노후산업단지(이중 준공된 산업단지는 37개소)의 경우 양호한 입지여건 등으로 인해 산업입지에 있어 중요한 의미를 지님

- 국토해양부와 국토연구원(2007)의 조사에 의하면 노후 산업단지가 입지하고 있는 위치에서 도심까지의 평균거리는 5.8km이며, 도심에서 5km 이내에 입지하고 있는 노후 산업단지가 56.0%에 달함.

〈 노후 산업단지와 도심의 거리〉



- 그러나 이러한 유리한 입지여건에도 불구하고 기반시설의 부족 등으로 인해 생산활동이 제약되고 있을 뿐 아니라 이에 따라 신규 인력 채용에도 어려움을 경험
 - 대부분의 산업단지가 주차시설 부족 등으로 도로기능 저하를 경험하고 있으며, 이로 인해 물류비용 등이 증가
 - 녹지도 절대적으로 부족하여 대전1·2, 전주1 산업단지의 경우 녹지율이 0%임.

〈 노후 산업단지 내부의 도로 이용 실태 〉



- 이러한 결과 노후 산업단지 내 기업의 대부분(94.8%)은 기존 산업 단지의 입지환경이 현재 입주기업들의 경쟁력을 저하시키고 있거나 또는 향후 저하시킬 것이라고 판단하고 있으며, 경제적 손실이 발생한 기업이 41.4%에 달함(국토연구원, 2004).
- 노후 산업단지를 방치할 경우 도시 인근지역에서의 신규 산업단지 개발의 수요를 증대시킬 뿐만 아니라 도시내 산업입지 기반을 약화 시킴으로서 도시지역 입지가 불가피한 중소기업의 존립을 어렵게 할 우려
 - 2007년 현재 우리나라의 제조업 고용에서 차지하는 종사자 수 20인 이하의 중소기업 고용이 37.3%를 차지하고 있으나 이들 중소기업은 대부분 도시지역에서 제공하는 외부경제에 의존하여 생산을 영위하기 때문에 도시 내 입지가 불가피
 - 특히 제조업 발전의 기반이 되는 기반기술 분야의 기업은 대도시 의존도가 극히 높게 나타남.
 - 일본은 도시 내 기반기술 분야의 집적지역 보호 등을 위해 『특정산업 집적 활성화에 관한 법률』을 제정하여 지원

- 노후 산업단지의 재정비 촉진은 경제적 현안에 대한 대응이라는 측면에서 뿐만 아니라 입지여건이 양호한 기존 개발지의 이용도를 제고함으로써 신규 산업단지의 개발을 줄이고, 신규 개발로 인한 임야나 전답의 훼손을 최소화할 수 있다는 점에서 녹색성장이라는 장기적 여건변화 방향에도 부합
 - 또한 노후 산업단지는 도시 내 공업지역에 비해 주·상·공 혼재 수준이 낮기 때문에 정비 추진도 비교적 용이
- 노후 산업단지의 활용도 제고를 위하여 정부에서는 산업단지 재정비 제도와 산업단지 구조 고도화 제도를 도입하였으나 아직까지 그 실효성은 상대적으로 낮음.
 - 산업단지 구조 고도화 사업의 경우 단지 내·외의 기반시설 정비 없이 필지별 고밀화를 추진함으로써 기존 제조업체의 입지환경 개선에는 한계
 - 노후 산업단지 재정비 제도의 경우 개발 리스크가 큼으로 인해 민간참여가 어려워, 사업추진을 위해서는 국가나 지방자치단체의 재정지원이 필요한 실정

2. 주요 쟁점 검토

- 주요 쟁점
 - 노후산업단지가 기업의 입지환경이나 지역의 도시환경이라는 측면에서 많은 문제점을 지니고 있다는 점에 대해서는 정부와 지방자치단체, 입주기업, 산업단지 관리기관 등의 공감대가 형성
 - 그러나 노후산업단지를 어떻게 활성화할 것인가에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있음

- 특히 재정비 비용 부담 주체에 관한 논의는 크게 지방자치단체의 책임 하에 추진하여야 한다는 견해와 국가의 대폭적인 지원이 있어야 한다는 견해로 양분됨
- 먼저, 지방자치단체가 재정비를 추진하고, 비용 역시 지방자치단체와 입주기업이 해결하는 것이 바람직하다는 견해는 다음의 논리에 바탕을 두고 있음.
 - 산업단지 개발을 통해 수십년간 산업화의 혜택을 본 지방자치단체가 비용을 부담하여 정비하는 것이 타당
 - 또한 한정된 국가예산에서 재정비사업에 지원하는 것은 신규 산업단지 개발에 대한 지원규모의 감소를 야기할 우려
- 이에 비해 국가의 대폭적인 지원이 있어야 한다는 견해는 다음의 논리에 바탕을 두고 있음
 - 현실적으로 지자체의 재정 규모로는 재정비 사업에 소요되는 막대한 자금을 부담할 수 없을 뿐만 아니라 기존의 산업입지 기능을 유지하는 한 민간자본에 의한 개발도 추진하기 어려움
 - * 부산광역시에서는 사상공업지역의 재정비를 위해 민간투자를 유치하고자 하였으나 상업·업무 지구 개발을 포함하는 사업임에도 불구하고 사업성이 불투명하여 민간기업이 참여를 기피
 - 산업단지에서 발생하는 세수증 지방세는 극히 일부에 불과하며, 설사 세수가 큰 규모에 달한다고 할지라도 고용창출로 인해 발생하는 이익이나 주변지역 지가 상승으로 인한 세수 증가액을 재정비 사업에 투입할 수 있는 제도적 장치가 없음
 - 따라서 정부의 인센티브가 없을 경우 노후 산업단지는 방치될 수밖에 없어 시간이 지남에 따라 상황이 악화될 우려

□ 쟁점사항의 검토

- 노후 산업단지의 재정비 지원 주체에 대한 논의는 각기 나름의 합리성이 있음
 - 국가가 지원하여야 한다는 견해는 현실적인 측면을 강조
 - 지방자치단체의 책임 하에 추진하여야 한다는 견해는 당위적인 측면을 강조
- 현재 노후 산업단지가 안고 있는 문제의 심각성과 시급성을 고려할 때 당위적 측면만을 강조하기는 어려우며, 국가와 지방자치단체가 비용을 분담하여 재정비 사업을 추진하는 방안을 우선적으로 검토할 필요

3. 제도 개편방안

□ 기본방향

- 노후 산업단지 재정비 촉진을 위해 일부 기반시설의 설치비용을 국가와 지방자치단체가 분담하여 지원
- 산업입지 정책상의 우선순위, 신규 산업단지 개발과의 형평성 등을 고려하여 신규 산업단지개발에 준하는 범위 내에서 지원

□ 지원 대상 산업단지

- 기존 산업단지 중 공공시설이나 기반시설 부족으로 어려움을 경험하고 있는 곳은 산업입지법 제정 이전에 건설된 산업단지임
 - 이들 산업단지는 도로나 녹지에 대한 명확한 시설기준이 없이 조성되어 그 이후에 개발된 산업단지와는 구분됨
 - 이 결과 단지 내에 녹지가 전무한 산업단지도 다수에 달함

- 따라서 재정비 지원 대상 산업단지는 1990년 산업입지법의 제정 이전에 지정된 42개 산업단지 중 준공(부분준공 포함)된 산업단지 37개소를 우선적인 재정비 대상으로 하는 방안을 우선 검토
 - 현행 법률상 미준공 산업단지의 경우 신규조성 산업단지에 준하여 지원이 가능하므로 재정비 지원 대상에서 배제

□ 지원 대상 시설

- 산업입지법 제정 이전에 조성된 노후 산업단지는 대부분 도시내 지역에 입지하고 있으며, 따라서 신규산업단지와 달리 진입도로의 추가 건설 필요성은 높지 않은 것으로 조사
 - 입주기업이나 산업단지 관리기관은 산업단지 내부 도로의 부족과 주차공간의 부족을 최대 현안으로 제시

※ 노후 산업단지의 입주기업의 애로사항 조사

- 기업들은 주차문제(23.9%), 기반시설 미비(18.0%), 환경문제(13.2%), 건물 노후화(10.6%)의 순으로 문제가 심각하다고 지적
- 산업단지 관리기관은 주차 문제(15.0%), 편의시설 미비(10.0%), 높은 지가(10.0%), 규모 협소(10.0%), 기반시설 미비와 환경문제 및 업종의 난배치(각 9.0%) 순으로 문제가 심각하다고 지적

자료: 국토해양부·국토연구원(2007)

- 따라서 노후산업단지에 대해서는 신규 산업단지와는 지원 대상 시설을 달리할 필요
 - 즉, 노후산업단지 재정비에 대한 지원은 일차적으로는 신규산업단지와 같은 기준을 적용하되, 필요할 경우 단지내 기반시설(단지 내 간선도로 및 공공녹지)로 전환하여 지원이 가능하

도록 허용할 필요

- 다만 노후 산업단지의 주요 현안시설 중 하나인 주차장의 경우 시설의 성격상 지방자치단체가 건설하는 방안을 우선 검토

○ 시설 기준

- 노후산업단지는 도시내에 입지하고 있다는 점으로 인해 기반 시설이나 공공시설의 확보에 많은 비용이 필요하며, 따라서 신규 산업단지와 같은 내부 시설기준을 적용할 경우 실질적으로 재정비가 불가능

* 도로와 녹지가 부족한 100만㎡의 노후산단에서 도로율과 녹지율을 각각 5%씩 제고하기 위해서는 용지비만 수천억원이 소요

- 따라서 노후산업단지 내부에 설치하여야 하는 기반시설 등의 기준은 현행 『산업입지 및 개발에 관한 법률』이 정한 법정 공공·기반시설의 하한선을 적용

* 다만, 녹지시설이 없는 산업단지의 경우 법률이 정한 신설 산업단지 녹지 기준의 일정 수준 이하 규모(예시: 신설 산단 녹지 기준의 50% 이하)로 설치토록 함으로서 녹지설치 비용의 과다에 따른 재정비의 지연을 방지

□ 지원규모 및 지원주체

- 노후 산업단지 재정비에 소요되는 비용을 국고에서 전담하는 것은 국가의 재정규모 상 현실적으로 불가능하며, 지방자치단체와 소요비용을 분담
 - 지방자치단체는 최소한 국고 보조금에 해당하는 대응자금을 지원(지방자치단체는 국고지원액 이상의 비용을 분담)
- 다만, 국가지원은 신규 산업단지에 투입되는 평균 지원규모(약

900억원)를 상한으로 하여 적용

* 진입도로 평균 지원비 : 674억원 ('09년 지원 52개사업)

* 공업용수도 평균 지원비 : 105억원 ('07년 기준)

* 하·폐수시설 평균 지원비 : 150억원 ('09년 기준)

- 지원 대상 시설중 위에서 정한 시설기준을 초과하는 시설의 설치
는 지방자치단체와 입주기업이 부담하며, 이를 담보하기 위하여
노후산업단지 재정비 계획 수립시 시설설치를 위한 재원조달
방안을 재정비계획 내에 명기하여 국가에 지원을 요청토록 규정

IV. 기대효과

- 국고지원이 이루어진 산업단지의 사례에 새롭게 제안된 진입도로 지원 기준을 적용할 경우 진입도로에 대한 국고지원금의 약 5%가 절감될 수 있을 것으로 평가
- 산업단지 재정비 사업에 대해 신규 산업단지 개발과 유사한 규모로 지원을 할 경우 1개 단지 당 900억원의 국고지원이 필요하나 재정비사업에 장기간이 소요되므로 추가적인 재정부담은 완화될 수 있을 것으로 예상됨.
 - 산업단지 재정비는 순차적 재정비 방식의 채택이 불가피 하며, 따라서 1개 단지당 5년 이상이 소요될 것으로 예상
- 한편 기업은 노후산업단지 재정비를 통해 물류비용의 절감, 입지환경 개선에 따른 이미지 개선 등 효과를 누릴 수 있음.
 - 국토연구원(2004)의 조사에 따르면 노후 산업단지 내 기업들을 내부 도로의 교통혼잡 등으로 인한 기업의 경제적 손실은 매우 심각한 수준이라고 지적
- 또한 노후산업단지의 재정비는 기 개발지의 효율적 이용을 도모함으로써 신규 개발을 억제하는 효과를 지님.
 - 이는 국토의 효율적 이용과 지속가능한 발전을 가능하게 한다는 점에서 녹색성장 시대 산업입지 개발의 새로운 방향이 될 수 있을 것으로 보임.