Big Project의 창출과 국민소득 2만 달러 진입

- 지역균형 발전과 국가 경쟁력 제고를 담보할 프로그램을 선별하여 집중 투자를 -

행정중심 복합도시 건설, 기업도시 건설, 공공기관지방이전등과같은대규모사업들이점차가시화되고있다. 이들 사업은서울 · 수도권에비해 낙후된 지방을 개발하여 지역 균형 발전을 달성하고자 하는 목적을 밑바탕에깔고있다.' 지역균형발전 이라는 대의명분(大義名分)에는당연히찬성이다.

선진국과의 인프라 격차부터 해소해야

하지만단순히전국을공사판으로만든다고해서지역개발이되고, 지역균형발전이 이루어질 것이라고 보지는 않는다. 지방과 국민 경제적 파급효과가 큰 지역에 꼭 필요한 사업을 수행하여 지역의 경제 활성화를 돕고, 지역간의 연계성을 제고하며, 일자리 창출과 국가 경쟁력을 향상하는 데 기여할 수있는지역개발사업을추진해야한다.

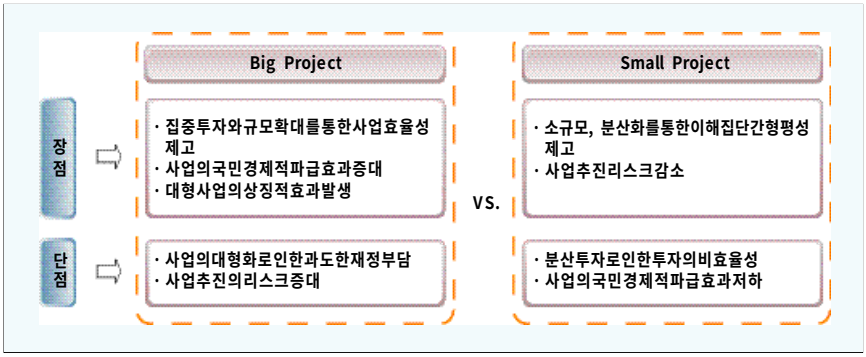
참여정부는 지역 균형발전과 함께' 국민소득 1인당 2만 달러 시대 ' 달성도 목표로 내걸고 있다.' 2만 달러 의 의미는 단순히 달러화로표시한2만달러소득이란의미외에 국가경쟁력제고를통한선진경제권진입과 삶의 질 향상이란 의미도 내포하고 있다. 그런데우리나라는국내총생산(GDP) 규모를 기준으로 할 때 세계10위에 해당하는 경제 대국임에도 불구하고, 정작 국가 경쟁력 순위는 2003년부터 30위권 밖으로 밀려나있다.

우리나라의국가경쟁력을떨어뜨린요인

우리나라와 주요 선진국의 인프라 격차

구분	도로(km/㎢)	철도(km/㎢)	공항(천명)	해운/항만(10점)	발전량(Gwh/천명)
한 국	0.88(2위)	0.031(2위)	34,331(위)	6.07(2위)	7.21
미 국	0.65(2위)	0.024(2위)	663,338(위)	8.29(1위)	13.5
일 본	3.07(4위)	0.053(1위)	109,123(위)	6.75(2위)	8.7
독 일	1.77(8위)	0.103(6위)	58,661(위)	8.53(6위)	6.8
영 국	1.62(12위)	0.068(1위)	70,436(위)	6.73(2위)	6.6
프랑스	1.62(12위)	0.059(1위)	51,883(위)	7.72(1위)	8.9

Big Project와 Small Project의 장단점 비교



가운데 하나는 사회 경제적 인프라가 부족하다는 사실이다. 실제로주요선진국과인프라 수준을 비교해보면, 우리나라의 전반적인 인프라 수준은 세계 20위권에 불과하다. 국민소득 1인당 2만 달러 달성과 국가경쟁력제고를위해서는선진국과의인프라 격차부터먼저해소할필요가있다.

공공 사업에‘ 선택과 집중 을 적용하면

지역균형발전과국가경쟁력강화를위해서는 ‘ 선별적 집중 투자 ’ 방식이 필요하다. 집중투자란기업경영에서주로회자되는‘ 선택과 집중 의원리를 공공 건설사업에 적용하여 투자 효율성(Value for Money)을 극대화하기 위한 것이다. 집중투자의개념은단위적, 시간적, 공간적차원으로재구성해볼수있다.

첫째, 단위적집중투자란사업수를확대하기보다 한정된 재원 하에서 소수의 선별된사업에예산을집중배정하는투자방식을말한다.

둘째, 시간적집중투자란규모가큰사업이라도 사업기간이길어지면그효과가반감되기 때문에 우선적으로 완료되어야 할 사업의 우선 순위를 결정하여 시간을 단축시킬수있도록해당사업에예산을집중투자하는방식을말한다.

셋째, 공간적집중투자란동일한사업을 다수의 지역에서 수행하기보다 장기적이고 전략적인 관점에서 사업의 효율성이 가장 높은지역에집중투자하는방식을말한다.

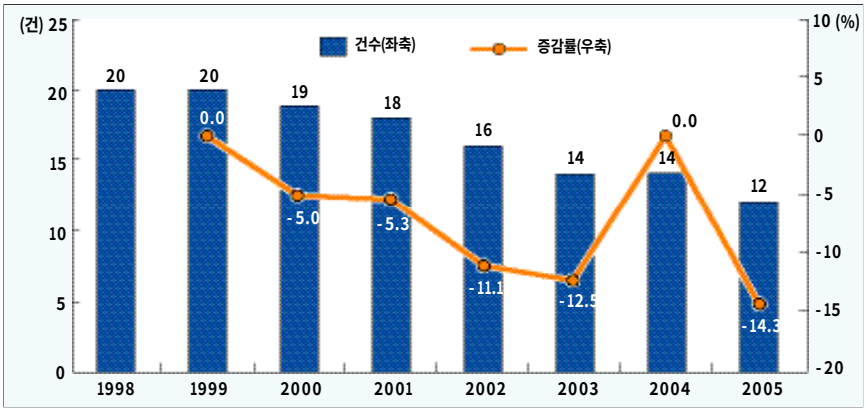
이러한 의미의 집중 투자가 이루어질 경우, 당해 사업의 규모는 커지게 된다. 사업의규모가크면클수록과도한재정부담이나 리스크 증대와 같은 문제도 발생하겠지만, 사업효율성의제고를통한국민경제적파급효과도커질것이다. 반면에소규모사업은자원의지역적 분산화를통해이해집단간 형평성 제고에 기여하고 리스크는 줄어들겠지만, 사업의국민경제적파급효과가 줄어들고 투자의 비효율성이 발생할 가능성이 높다. 따라서, 집중투자를 통한 빅 프로젝트(Big Project)의창출은 장점도 많지만, 그에 수반되는 문제점도많기 때문에 반드시선별적으로이루어져 한다. 지역균형 발전과 국가 경쟁력 강화 및 삶의 질 향상에얼마나 기여할수있는지를 충분히검토해서 선별적으로 추진해야 한다는 뜻이다. 특히, 국민소득1만달러수준으로정체되어있는 경제상황에서 2만달러 시대진입이라는 성장 목표를 달성하기 위해서는 과거성장기의국가발전전략이었던‘ 선별적 집중 투자를 통한 빅 프로젝트 창출 이 필요하다. 지역균형발전을위한사업역시 동일한 성격의 사업을 전국적으로 골고루 배분하는 식의 단순한 투자 방식에서 벗어나정책효과를극대화할수있도록선택과 집중의원칙아래이루어져야한다.

1999년 이후 빅 프로젝트 감소 추세

1999년 이후 감사원의 감사 대상 사업인 2조원 이상 초대형 건설 프로젝트 수는 점차감소하고있다. 건수기준으로보면1999년에 20건이었던 것이 2004년 현재 14건, 2005년에는 11건으로 줄어들었다. 사실상

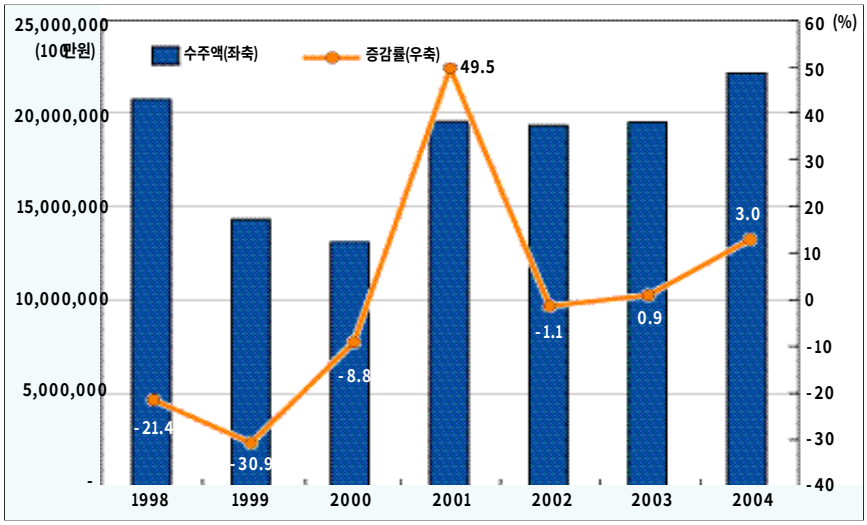
1인당 국민소득 2만 달러 국가로의 진입을 위해서는 지역균형 발전뿐만 아니라 국가 경쟁력 제고와 삶의 질 향상이 병행되어야한다. 이를위해서는공공과민간부문에서다양한건설프로젝트가필수불가결하다.

우리나라의 2조원 이상 대형 공공 건설공사 건수 추이



자료: 한국건설산업연구원.

우리나라의 공공공사 수주 실적 추이



2004년경부고속철도1단계건설사업이후 국내공공건설시장에서빅프로젝트가실종되었다고해도과언이아니다.

2조원 이상의 빅 프로젝트가 줄어들었다고해서전체공공부문의수주실적이줄어든것은아니다. 외환위기직후인1998년과 1999년을 제외하면, 공공공사 수주 실적은 소폭이나마 지속적으로 증가하고 있다. 이처럼 공공공사 수주 실적이 늘어나는 데도 불구하고대형프로젝트가감소하고있는현실은 우리나라의 건설 투자 방식이 선별적 집중 투자를 통한 빅 프로젝트 창출보다 소규모 분산 투자 방식으로 전환되고 있음을 보여준다.

분산 투자 방식의 실패 사례…지방 공항

선별적 집중 투자를 통한 빅 프로젝트와 소규모 분산 투자는 각각 서로 다른 장단점을가지고있기때문에어느한쪽이절대적으로 우월하다고 보기 어렵다. 국가 경제의 발전단계나시장상황, 정책목표나사업특성 등에 따라 상대적인 효율성은 얼마든지 달라질수있다. 하지만수도권곳곳에소규모신도시를건설하고, 10여개광역시 · 도에주요공공기관을골고루이전시키고, 낙후 지역마다 산업 교역형이나 레저 관광형 기업도시를건설하는식의분산투자방식으로 지역 균형 발전 정책을 강제한다면 국가자원의비효율적인배분으로인하여장기적으로국가경제에큰악영향을미칠수있다.

아마 우리나라에서 분산 투자 방식의 실패사례를가장잘보여주고있는것은지방공항건설사업이아닐까싶다. 오랫동안정부는 지역 숙원 사업이라는 명분 아래 지속적으로지방공항의수를늘려왔고, 특히청주와양양에는대규모국제공항을 건설하였다. 하지만 현재 우리나라에서 운영되고 있는 18개공항중주요3개공항외 15개공항의수송분담률은미미한실정이다. 전국18개 공항 중 김포, 제주, 김해등 3개 공항이 전체 수송의 78.9%를 담당하였고, 나머지 지방 공항의 최근 4년 간 수송 분담률은 지속적으로하락하였기때문이다.

이러한 현상은 국가 경쟁력에 있어 매우 중요한요소인교통인프라를선택과집중의 원칙에 근거한 선별적 집중 투자가 아니라 단순한 지역 분배 차원에서 분산 투자를 행한결과로 볼 수 있다. 그 결과 국가 경쟁력 강화는물론이거니와지역균형발전에도별로도움이되지못했다.

선별적 집중 투자로 빅 프로젝트 창출을

참여정부의 목표인 1인당 국민소득 2만 달러 국가로의 진입을 위해서는 지역 균형 발전뿐만 아니라 국가 경쟁력 제고와 삶의 질 향상이 병행되어야 한다. 이를 위해서는 공공과 민간 부문에서 다양한 건설 프로젝트가필수불가결하다.

다만, 그방식은한정된국가자원을전국에 소규모로 분산해서 뿌리는 것이 되어서는안된다. 전략적이고, 장기적인관점에서 지역 균형 발전과 국가 경쟁력 제고에 반드시 필요한 빅 프로젝트를 선별하여 집중 투자하는 방식이 되어야 할 것이다.

이상호
한국건설산업연구원연구위원
shlee@cerik.re.kr