교통 인프라 충족률 76%, 2020년까지는 투자 지속해야

- 교통세 및 교통시설특별회계유지 필요, 교통혼잡비용 · 물류비비중 계속 증가 -

경제의 지속적 성장과 경쟁력의 강화를 위해서는도로, 철도, 공항, 항만등교통인프라를 적기 · 적소에공급하여물류비용을 절감하고기업의생산과 투자를활성화하는 한편, 효율적인 생산과 소비 활동의 기반을 지속적으로 조성해야 하는 것은 잘 알려진 사실이다.

GDP의 2% 이상 교통 인프라에 투자

우리나라에서도1960년대경제개발이시작된이래GDP의1% 이상을지속적으로교통인프라에투자해왔다. 특히1990년대이후에는 1980년대 후반의 교통 인프라 투자의상대적감소로인한교통혼잡, 물류비증가등국가경쟁력약화문제를해소하기위하여목적세인교통세를기반으로하는교통시설특별회계를설치하고, GDP의2% 이상을 교통 인프라에 투자하였다. 대부분의 전문가들은이러한대규모의교통인프라투자가 선진국에 비해 낙후돼 있는 교통 인프라 스톡 수준을 따라잡기 위한 불가피한 정책 방향이었음을인정하고있다.

이러한 투자에 따라교통 시설 스톡은 빠른 증가를 기록하였고, 경제 성장의 기반이 되었다. 도로 부문의 경우 총연장이 1962년 2만 7,000km에서 2002년에는 9만 6,000km로 약 3.6배증가하였다. 더욱이차선수의증가로환산할경우그증가폭은더욱커진다. 철도의 경우 1962년 3,332km에서 2003년에는 3,129km로 연장에서의 증가는 없었다. 하지만도시철도의경우대도시교통난 완화를 위한 집중적인 투자로 2002년 412km로 급격하게 증가하였다. 항만과 공항의 경우에도 1980년에 비하여 2002년에 각각 5.9배, 6.9배의 시설용량증대를실현하였다.

또한, 2001년 인천국제공항이 완공되어 개항하였고, 고속도로 총연장이 2002년에 2,778km에 달하는 등 간선 도로망이 대폭 확충됨으로써 2002년의 총 여객 수송량이 425.6억명으로 1993년대비63% 증가하는 등 지역간 교통 수요의 증가에 적절하게 대응하였다. 그리고 2004년에는 경부고속철도 1단계 사업이 완공됨으로써 전국이 반일 생활권에진입하는등이동의신속성과편리성 확보에는 어느 정도 성공한 것으로 평가할수있다.

재정 여건 악화, 인프라투자에 악영향

그러나, 지난2003년부터10년연한의교통세에 대한 연장 여부를 놓고 교통 인프라 투자 규모의 부족 또는 과잉에 대한 논쟁이 진행되고 있다. 1990년대이후 현재까지 막대한 교통 인프라 투자로 인하여 충분한 교통인프라수준을확보하였으므로교통인프라에대한투자규모를점진적으로축소하여야한다는주장과선진국의경우과거100년 이상지속적으로인프라스톡을증가시킨반면 우리는 30 40년 정도이므로 경쟁력의 확보를 위해서는 인프라 투자가 앞으로 10년 이상은 현재 수준 이상으로 추진되어야 한다는 주장이 팽팽한 상황이다. 이러한 논쟁은 2006년 교통세의 기한에 맞추어 더욱 활발해질것으로전망된다.

다만, 고령화 사회의 급격한 진전 등으로 인한복지재정수요의증대, 저성장시기의 진입등에따른정부재정여건의악화는인프라 투자 예산의 증대에 부정적인 영향을 주고 있는 상황이다. 선진국의 중앙정부 재정에서 차지하는 복지 지출의 비중을 보면, 독일 22.4%(2002), 프랑스21.2%(2001), 영국 16.0%(2001), 미국 8.2%(2001) 등인 데 비하여우리나라는 4.9%(2001)불과한상황이다. 이는복지재정지출의증대가능성을보여주는것인데, 이러한복지지출의증대가능성은참여정부의경제정책과맞물려 점점커지고있다고볼수있다.

이러한 상황에서 교통 인프라 투자 규모에대한정책은어떤방향으로가는것이적절한것일까? 교통인프라에대한투자규모를적정수준보다줄였을경우당장그부작용이나타나지는않지만, 앞으로4 5년이 후에는교통혼잡비용및물류비증대가국가 경쟁력 강화의 심각한 저해 요인으로 등장할가능성이크다. 1980년대말의교통인프라 투자의 상대적 축소가 1990년대 초의 교통 혼잡 및 물류비 증대의 중요한 원인이

되었음은 의미 있는 실례이다. 그러나, 이와 반대로 적정 수준보다 많은 투자를 할 경우 더 필요한 곳에 투자해야 할 재원을 교통 인프라 부문에 투자하는 것이므로 국가 재원의 낭비를 초래하는 부작용이 발생할 것이다.

따라서, 현재의 교통시설 스톡 수준의 과부족에 대한 분석을 거쳐 부족하다고 할 때는 교통 인프라 투자를 지속해야 하고, 충분하다고 할 때는 투자 규모를 감소시켜도 되는 것이다.

교통 인프라 스톡 충족률 76%

그러면, 현재의 교통시설 스톡 수준은 어떠한 상태일까? 이러한 질문에 해답을 얻기 위한 다양한 연구가 진행되었는데, 이러한 연구 결과를 보면 정확한 답은 아니지만 교통 인프라 투자 규모의 정책 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

교통 인프라 스톡의 부족에 대한 논거로 많이 쓰였던 것은 교통 혼잡 비용, 국가 물류비, SOC 부문의 경쟁력 지표 등이다.

교통 혼잡 비용의 경우 GDP 대비 비중이 1991년의 2.11%에서 지속적으로 증가하여 2000년에는 3.76%로 증가하고 있는데, 이러한 높은 수준의 교통 혼잡 비용 지속은 교통 인프라 공급 증대, 즉 교통 인프라 투자의 필요성 지속으로 해석할 수 있다는 논리이다. 국가 물류비의 수준도 비슷한 논거로 사용되고 있는데, GDP 대비 비중이 12% 이상을 유지하고 있는데, 이는 선진국에 비하여 높은 수준이고, 이 또한 교통 인프라 공급 증대의 필요성에 대한 논거로 사용되고 있다. 또한, 스위스의 IMD에서 매년 발표하는 부문별 국가 경쟁력 순위에서 SOC 부문의 경쟁력 순위가 낮다는 사실도 교통 인프라 투자 필요성에 대한 논거로 사용되고 있는 실정이다.

그러나, 이러한 지표들은 교통 인프라 투자 증대의 직접적인 논거로 사용하기에는 한계가 많은 것들이어서 보다 엄밀한 분석이 필요하다는 것이 많은 전문가들의 생각이었다. 교통 혼잡 비용이나 물류 비용의 증대는 교통 체계 또는 물류 체계의 효율성 증대 및 수요 관리 등을 통해 많은 부분이 해결될 수 있는 것이다.

이러한 배경에서 여러 전문가들이 교통 인프라 스톡의 부족 여부에 대한 연구를 진행하였는데, 방법론상 국제 비교 방법과 직접적인 추정으로 나눌 수 있다.

KDI의 2004년도 연구는 국가간 횡단면 자료를 이용하여 소득 수준, 국토 면적, 인구수, 도시화율 등을 고려한 국제 추세치와 우리나라의 도로 및 철도 연장을 비교하는 분석을 시도했다. 이 연구에서 도로 연장의 충족률은 2003년 현재 84%를 기록하고 있으나, 1990년대 말 이후의 집중적인 도로 투자로 현재의 투자 수준을 유지할 경우 2006년에는 국제 추세치에 접근하고, 2010년에는 120%의 과다한 충족률을 보일 것으로 예측되었다. 이에 비해 철도의 충족률은 66%로 부족한 상황이라고 분석하고 있다.

이와 비슷한 방법론을 사용해 한국교통연구원에서도 분석하였는데, 철도의 경우 충족률이 50% 수준이고, 도로 부문의 경우 세계 평균에는 도달하였으나, OECD 선진국 수준과 비교하면 부족한 것으로 추정하였다.

이러한 국제 비교와 달리 한국교통연구원의 2003년도 연구에서는 우리나라의 전 산업을 포괄하는 총비용 함수를 추정한 후 이를 최소화할 수 있는 최적의 교통 인프라 스톡 수준을 추정하여, 이를 현재의 교통 인프라 스톡 수준과 비교하는 방법을 택하였다. 탄탄한 이론적 바탕 위에서 계량적인 수치를 추정한 것인데, 2000년 현재의 교통 인프라 스톡의 충족률을 76%로 추정하였다. 이러한 교통 인프라 스톡의 부족을 해소하고 미래의 경제 성장으로 인한 추가 수요에 대응하기 위해서는 2020년 정도까지 매년 GDP의 2.4% 정도의 꾸준한 교통 인프라 투자가 필요하다는 결론을 이 연구에서는 내리고 있다.

교통세, 교통시설특별회계 유지해야

이상의 여러 가지 연구들을 볼 때, 우리나라의 현재 교통 인프라 스톡은 충분한 상황이 아니라는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 즉, 앞으로 상당 기간 동안 교통 인프라에 대한 투자가 지속되어야 한다는 것이다. 이는 교통 인프라 투자 규모의 축소가 앞으로 4 5년 이내에 과거 1980년대 말의 긴축으로 인한 인프라 투자 규모의 상대적 축소가 초래한 1990년대의 혼잡으로 인한 사회 경제적 비용과 다문제를 재현시킬 수도 있다는 것이다.

이러한 교통 인프라 투자의 지속을 위해서는 법적 · 제도적 장치인 목적세로서의 교통세와 교통시설특별회계를 2006년에 폐지하는 것보다는 상당 기간 유지하는 것이 바람직할 것이다. 교통 인프라 투자 규모의 유지를 위해서는 안정적인 투자 재원의 확보가 긴요한데, 이를 위한 가장 중요한 제도적 장치가 교통세와 교통시설특별회계 제도인 것이다. 이와 더불어 교통 인프라 투자의 효율성을 증대시킬 수 있는 제도의 강화도 필요하다. 사전적인 타당성 평가 제도의 강화와 사후적인 평가 제도의 도입 등 투자의 효율성을 증대시키는 여러 가지 제도의 도입과 합리화를 위해서 노력해야 할 것이다. 교통 인프라 투자의 효율성을 증대시킬 때만이 정부 재정 증대의 압력을 최소화할 수 있다. 또한, 교통 인프라 투자 및 운영에 대한 효율성 증대와 정부 재정 부담의 완화를 위해서는 민간 자본의 유치를 현재의 수준보다 더욱 활성화할 필요가 있음도 기억해야 한다.

하헌구
인하대 아태물류학부 교수