
「창조적 국토발전 전략」 심포지엄

2008. 12. 4

일시 _ 2008. 12. 4(목) 10 : 00 ~ 17 : 30

장소 _ 국토연구원 강당

주최 _ 국토연구원

후원 _ 국토해양부, 경제·인문사회연구회



국 토 연 구 원

심포지엄을 개최하며

한해의 결실을 맺고 새로운 도전을 준비하는 12월입니다. 오늘 미래국토발전 방안을 모색하기 위한 심포지엄을 열게 되었습니다.

지금 세계는 경제난국을 맞고 있으며, 동시에 범지구적 기후변화에도 직면하고 있습니다. 이러한 경제 및 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 국토 각 부문간 융합과 협력을 통해 기후변화와 경제난국에 대처하는 새로운 국토발전 전략이 그 어느 때보다도 절실히 요구됩니다.

이에 국토연구원에서는 광역경제권 발전, 국토의 녹색성장 추진, 도시재생, 부동산시장 안정화, SOC 투자정책, 토지이용합리화 등 국토 정책에 대한 새로운 과제를 도출하고, 바람직한 정책방향 제시가 필요합니다. 이에 국토연구원에서는 『창조적 국토발전 전략』 심포지엄을 개최하고자 합니다. 새로운 국토발전에 대한 선도적인 정책이 발굴될 수 있는 계기가 되기를 기원합니다.

바쁘신 중에도 자리를 빛내 주시는 경제·인문사회연구회 김세원 이사장님을 비롯한 사회자, 토론자 및 발제자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2008년 12월

국토연구원장 박 양 호

「창조적 국토발전 전략」 심포지엄

■ 개 회 식

- 개회사 : 박양호 원장 (국토연구원)
- 치 사 : 김세원 이사장 (경제·인문사회연구회)

■ Session I : 국토·녹색성장 분야

- 사회자 / 권용우 교수(성신여자대학교)

■ 주제발표 ■

- 광역경제권 발전전략과 과제 (김동주 국토연구원 선임연구위원)
- 국토의 녹색성장 추진방안 (최영국 국토연구원 국토환경·문화연구실장)

- 토론자 / 김문권 한국경제신문 차장

박기풍 국가균형발전위원회 지역개발국장

윤혜정 평택대학교 교수

이양재 원광대학교 교수

주형환 미래기획위원회 부단장

한만희 국토해양부 국토정책국장

■ Session II : 도시·주택·토지분야

- 사회자 : 황명찬 前 건국대학교 부총장

■ 주제발표 ■

- 도시재생 활성화 방안 (민범식 국토연구원 도시연구실장)
- 경제난국 극복을 위한 부동산정책 방향 (손경환 국토연구원 SOC·건설경제연구실장)
- 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 합리화방안 (채미옥 국토연구원 토지·주택연구실장)

- 토론자 / 박신영 주택도시연구원 선임연구위원

박재현 경향신문 차장

박환용 경원대학교 교수

서순탁 서울시립대학교 교수

유병권 국가경쟁력강화위원회 국장

이문기 국토해양부 주택정책과장

이영근 국토해양부 도시정책관

■ Session III : SOC분야

- 사회자 / 이용재 교수(대한교통학회장; 중앙대학교)

■ 주제발표 ■

– 능동적 SOC 투자를 통한 일자리 창출방안 (김재영 국토연구원 선임연구위원)

– 국토경쟁력 강화를 위한 고속간선도로망 구축방향과 과제

(정일호 국토연구원 도로정책연구센터소장)

- 토론자 / 권오성 국토해양부 도로운영과장

두성규 한국건설산업연구원 연구위원

박상우 국토해양부 건설정책관

조응래 경기개발연구원 부원장

조정훈 조선일보 차장

차 례

◆ Session I : 국토·녹색성장 분야 ◆

주제 1 : 광역경제권 발전전략과 과제

1. 광역경제권 발전은 세계적 추세	1
2. 광역발전정책 추진사례	2
3. 새정부의 광역경제권 정책방향	6
4. 광역경제권 발전을 위한 8대 과제	11
5. 결론 : 광역경제권 중심으로 국토 재창조	20

주제 2 : 국토의 녹색성장 추진방안

1. '녹색의 질주'와 국가발전	23
2. 국토의 새로운 지향점 : 녹색성장형 국토패러다임	24
3. 녹색성장형 국토를 위한 7대 정책과제	25
4. 녹색국토 추진체계의 구축	36

◆ Session II : 도시·주택·토지 분야 ◆

주제 1 : 도시재생 활성화 방안

1. 도시재생을 위한 정책과제	39
2. 도시재생활성화 5대 전략	41
3. 맺는 말	52

주제 2 : 경제난국 극복을 위한 부동산정책 방향

1. 금융위기와 부동산시장 침체	55
2. 부동산시장의 진단	58
3. '주택시장 뉴딜 전략'	64

주제 3 : 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 합리화방안

1. 문제제기 : 토지이용현황과 문제점	71
2. 여건변화 전망과 토지이용의 과제	72
3. 토지이용의 합리화를 위한 5대 전략	76
4. 국토의 이용과 보전의 통합가치 제고	96

◆ Session III : SOC 분야 ◆

주제 1 : 능동적 SOC투자를 통한 일자리 창출방안

1. 최근의 SOC 투자 동향	101
2. 지역경제와 SOC투자	102
3. 선제적 경기대응형 SOC 투자의 필요성	103
4. 경제난국 극복을 위한 SOC투자 방향	103
5. 기대효과	107

주제 2 : 국토경쟁력 강화를 위한 고속간선교통망 구축방향과 과제

1. 머리말	111
2. 교통현황과 실태	111
3. 향후 여건변화와 전망	114
4. 외국 교통정책 동향과 시사점	115
5. 간선교통시설 구축을 위한 교통정책 과제와 대응방향	118
6. 맺음말	129

Session I

국토·녹색성장 분야

■ 사회자 / 권용우 교수 (성신여자대학교)

■ 주제 및 발표자 ■

- 주제 1 : 광역경제권 발전전략과 과제
 - 발표자 : 김동주 국토연구원 선임연구위원
- 주제 2 : 국토의 녹색성장 추진방안
 - 발표자 : 최영국 국토연구원 국토환경·문화 연구실장

■ 토론자 / 김문권 차장 (한국경제신문)

박기풍 지역개발국장 (국가균형발전위원회)

윤혜정 교수 (평택대학교)

이양재 교수 (원광대학교)

주형환 부단장 (미래기획위원회)

한만희 국토정책국장 (국토해양부)

광역경제권 발전전략과 과제

김동주 국토연구원 선임연구위원

1. 광역경제권 발전은 세계적 추세	1
2. 광역발전정책 추진사례	2
3. 새정부의 광역경제권 정책방향	6
4. 광역경제권 발전을 위한 8대 과제	11
5. 결론 : 광역경제권 중심으로 국토 재창조	20

1. 광역경제권 발전은 세계적 추세

새정부는 광역경제권 발전을 국정과제로 선정하여 지역경제 활성화와 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 핵심정책으로 추진하고 있다.¹⁾ 2008년 1월 인수위에서 ‘창조적 광역발전’에 대한 기본구상을 발표한 후, 7월과 9월에는 국가균형발전위원회를 비롯한 관련 중앙부처에서 광역경제권 활성화를 위한 정책방향을 발표하고, 관련 예산과 제도를 개편해나가고 있다. 이러한 정책방향에 따라 지방에서는 광역시·도를 상호 연계한 공동 발전계획을 수립하고 광역발전을 위한 인프라, 산업 등 분야의 프로젝트를 발굴하여 예산 반영을 통한 사업화에 주력하고 있다.

이러한 광역단위 발전은 1990년 중반 세계무역기구(WTO) 출범과 함께 세계 경제의 급속한 글로벌화로 지역의 역할이 크게 증가하면서 선진국을 중심으로 본격 추진되어 왔다. 이와 같은 지역화현상에 대해 Petrella(1995)는 G-7 국가를 대신하여 향후 30개의 핵심 도시 지역(City-Region)이 경제사회 및 정치적 실체로서 세계를 지배하게 될 것으로 전망하였다. Ohmae Kenichi(1996)는 인구 500만~2,000만명 규모로 통신과 수송, 전문서비스를 갖춘 경제권역으로 구성된 지역국가(Region State)가 국경 없는 글로벌 경제시대에서 적합한 공간단위라고 주장하였으며, 미래학자인 John Naisbitt(2006)는 미래의 경제는 경제영역의 영향이 커지게 됨에 따라 국민국가에서 경제도메인(economic domain)으로 변화하게 된다고 주장한 바 있다.

영국, 프랑스, 독일 등 유럽 국가들은 국가별로 지방분권에 기초한 지역발전을 추진해오다가 1993년 유럽의 정치·경제통합을 실현하기 위한 EU체제 출범이후 거대경제권 내지는 광역권 단위의 발전을 추진하여, 광역발전 전담기구를 운영하고 관련 법을 제정하는 등의 정책을 펴나가고 있다. 동북아시아에서는 중국의 경우 주장·창장삼각주, 베이징·톈진권이 세계적인 거대 경제권으로 성장하고 있으며, 일본은 동경권·오사카권·큐슈권이 발달해 있다.

우리나라는 1995년 지방선거제도 도입으로 지방자치시대가 본격화되면서 지역발전의 중요성이 부각되기 시작하였으며, 2003년부터는 국가균형발전정책에 기초하여 체계적인 지방발전을 추진하게 되었다. 2008년 출범한 새정부는 그동안 광역시와 도 행정구역 중심의 정책추진으로 인한 중복과 비효율의 문제에 대응하여 규모의 경제와 네트워크의 경제(Economies of Scale and Network)를 통해 지역의 글로벌 경쟁력을 강화시키기 위한 새로운 지역발전대안으로서 광역경제권 발전을 정책화하여 추진하게 되었다.

1) 2008.10.7 확정된 ‘이명박정부 20대전략 100대 국정과제’에서 지방분권 확대 및 지역경제살리기 전략으로 광역경제권 구축이 국정과제로 포함되었다.

광역 또는 권역단위 발전은 공간범위나 정책내용에 차이는 있으나 지난 70년대부터 국토종합계획 등을 통해 시도해온 정책이다. 그러나 이들 정책은 예산이나 추진체계 등이 뒷받침되지 못하는 선언적 계획수준에 그침에 따라 정책추진의 실효성이 높지 않았다. 이에 반해 새정부가 추진하는 '7대(5+2) 광역경제권 발전' 정책은 범부처적인 참여와 함께 정책과 예산 및 제도가 뒷받침됨으로써 과거와는 정책추진의 강도와 전략, 추진방식 등에서 상당한 변화가 있을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 시·도간 공동발전을 위한 계획수립과 사업추진의 경험이 일천하며, 행정구역 중심으로 고착화된 정책추진체제 하에서 지역간 협력과 동반발전을 달성하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 특히, 광역발전이 시·도 행정구역 범위를 포괄함에 따라 새로운 사업을 단순히 추가하는 수준이 아니라, 시·도의 인적·물적 자원을 연계하여 성장잠재력을 극대화하여 자립적 특화발전을 이루고, 나아가 수도권과 비수도권의 이원적 대립구조에서 벗어나 광역경제권간의 동반발전으로 국가전체의 글로벌 경쟁력을 높여야 하는 것이 광역경제권 정책의 핵심 과제이다. 이에 대한 대안마련을 위해 정부의 광역경제권 발전 정책방향 및 국내외 추진사례와 시사점을 분석하고, 향후 광역경제권 발전을 위한 정책과제를 검토하고자 한다.

2. 광역발전정책 추진사례

1) 국내사례

우리나라는 지난 '70년대부터 지방 육성과 지역간 불균형발전 해소를 위해 국토종합계획에서 지역간을 연계한 광역 또는 권역단위 발전을 추진해 왔다. 국토종합계획에서는 계획시기에 따라 전국을 8~28개 권역 또는 생활권으로 구분하여 권역별 발전방향과 기능배분, 인구 및 산업 배치, 토지이용, 인프라, 농촌개발 등에 대한 정책을 추진하였다.

또한 「국토의계획및이용에관한법률」에 근거하여 2개 이상의 광역시·시와 군을 대상으로한 광역도시권을 설정하고 광역도시계획을 수립·추진하였으며, 「지역균형발전및지방중소도시육성에관한법률」에 근거하여 부산·경남권, 아산만권, 대전·청주권, 광주·목포권, 대구·포항권, 광양·진주권, 군산·장항권, 강원·동해안권, 중부내륙권, 제주국제자유도시 등 10대 광역권을 설정하여 지방거점도시권을 육성하였다.

[표 1-1] 국토계획의 광역권 구분과 특징

구 분	권역구분	내 용	비 고
제1차 국토계획 (’72-’81)	8개 권역	수도권, 태백권, 충청권, 전주권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주권	국토공간의 합리적 이용
제2차 국토계획 (’82-’91)	28개 지역생활권	대도시생활권(5): 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 지방도시생활권(17): 춘천 등 농촌도시생활권(6): 창녕 등	지역간 불균형 시정. 자족적 일상생활권 형성
제3차 국토계획 (’92-’01)	9개 권역	수도권, 강원권, 충북권, 대전·충청권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·경남권	지방육성과 수도권역제 자원의 효율적 배분 및 자율적 지역발전
제4차 국토계획 (’02-’20)	10대 광역권	아산만권, 대전·청주권, 전주·군장권, 대구·포항권, 광양만·진주권, 제주권 등	지방거점 도시권 육성
4차 국토계획 수정 (’06-’20)	7+1 경제권역	수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도	자립형 지방화와 국제경쟁력 제고

그동안 권역 또는 광역발전정책 추진에도 불구하고, 지역간 연계와 통합발전을 달성하는 데에는 한계가 있었다. 그 이유는 정책 및 제도분야와 지역역할 및 협력분야의 2개 분야로 나누어 볼 수 있다. 정책 및 제도와 관련해서는 첫째로, 부문(sector) 중심의 정책추진으로 인해 사업, 예산 등이 광역적으로 연계·통합되지 못하였다. 또한, 권역단위 발전을 위한 투자 및 재원확보방안이 마련되지 않은 채 개별법령에 근거하여 부처별로 정책이 추진되었다. 둘째, 계획내용에 있어서 지역발전을 위한 도로, 항만, 철도, 산업단지 조성 등 기반시설의 확충에 치중하고 산업육성, 과학기술기반 강화, 산·학·연 협력강화 등 지역의 내발적이며 창의적 발전을 위한 방안이 포함되지 않았다. 셋째, 지역간 공동발전정책 추진의 구심점이 되는 협의회 등의 기구 설치를 임의로 규정하고 지역내 다양한 주체들의 상호협력력을 담보할 수 있는 역할과 권한이 미약하였다.

지역의 역할 및 협력과 관련해서는 첫째로, 광역단위 정책추진에 대한 이해와 상생마인드가 부족하였다. 지자체 간의 공동발전이라는 원칙과 방향에는 서로 동의하나, 사업지역 선정과 유치, 예산확보와 배분 등과 관련해서는 협력을 거의 이루지 못하였다. 둘째는, 해당 행정구역내에 모든 기능과 시설을 갖추려는 ‘자기완결성에 기반한 소지역주의’에서 벗어나지 못하였던 것이 성과부진의 주요한 원인이 되었다.

그러나 최근들어 광역지자체간의 공동발전을 위해 다양한 노력이 시도되고 있는 것은 고무적인 현상이다. 서울·인천·경기지역에서는 통합교통체계 운영을 비롯한 여러 분야에서 협력을 확대해나가고 있으며, 대전·충남·충북에서는 경제협의회를 구성하여 과학비즈

니스벨트 등 현안사업을 공동 추진해나가고 있다. 광주·전남지역은 2005년 공동혁신도시(나주) 건설에 합의하고 성과공유협약을 체결한 바 있으며, 대구·경북지역은 경제통합추진위원회를 구성하고 경제통합조례를 제정하였으며 광역클러스터사업과 동남권 신공항 건설추진 등을 위해 상호 협력해 나가고 있다. 부산·울산·경남지역에서는 2006년 3개 시·도를 중심으로 '부·울·경발전협의회'를 구성하여 공동발전과제 워크숍 개최 등을 통해 공동사업을 추진하고 있다.

앞으로 지역간 협력이 가시화되고 성과가 나타나기 위해서는 광역발전정책 추진과 관련하여 그동안의 제도와 운영상에 나타난 문제점을 어떻게 잘 극복하는가가 새정부의 광역경제권 발전정책의 성공적 추진에 중요한 관건이 될 것이다.

2) 외국의 광역경제권 정책추진과 지역의 역할

'90년대 이후 영국, 프랑스, 독일, 일본 등에서 글로벌화와 분권화 등에 따라 지역과 국가의 경쟁력 제고를 위해 광역경제권 정책을 시행하거나 도입을 추진하고 있다. 영국은 오래전부터 광역화 논의가 진행되다가 1997년 블레어정부가 들어서면서 잉글랜드를 9대 광역권으로 개발하는 정책이 본격화되었다. 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)이 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하고 중앙으로부터 단일예산(Single Pot) 형식으로 재원을 조달하여 지역의 신규사업 지원과 고용창출, 직업교육 등을 해나가고 있다. 프랑스는 1960년대부터 리옹(Lyon) 등을 중심으로 한 대도시권이 형성되어 왔으며 이후 세계화, EU통합의 가속화 등에 대응하여 2000년 DATAR에서 22개 레지옹(Region)을 6개 대권역(Grandes Régions)으로 구분하는 안을 발표하였다. 독일은 2차대전 이후 여러 도시가 성장하는 과정에서 대도시권역(Metropolitan Regions)이 자생적으로 형성되었으며, 1997년과 2005년에 모두 11개 대도시권역이 지정되어 지자체를 중심으로 기업, 공공기관 등이 참여하는 협의체를 구성하여, 지자체출연금과 연방정부 지원금을 사용하여 권역 발전을 이루어나가고 있다. 현재 16개로 구성된 연방주를 9개의 광역경제권으로 통합하는 방안도 활발히 논의되고 있다.

일본은 동아시아지역 경제권의 부상, 저성장의 심화, 고령화, 분권화 등에 대응하여 2005년 국토총합개발법(1950년 제정)을 국토형성법으로 개정하고, 중앙정부가 수립하는 전국계획 이외에 광역권 단위의 광역지방계획을 수립하도록 하였다. 2006년 8개 광역지방행정구역이 확정된 이후, 중앙정부의 지방행정기관, 지자체, 지역공공기관 등이 참여하는 광역지방행정협의회를 구성하여 광역발전정책을 추진해나가고 있다. 현행의 도도부현(道都府縣)을 대신하여 도(道) 또는 주(州)를 설치하여 도주(道州)와 시정촌(市町村)의 2층제로 구성하

는 방안도 논의되고 있다. 미국은 전통적으로 대도시권 중심의 광역적 관리에 주력하였으나 최근 들어 대도시권의 공간영역을 넘어서는 메가지역(mega region) 육성에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

[표 1-2] 주요 국가의 광역경제권 추진현황

국 가	목 적	권역구분	비 고
영국 (잉글랜드)	지역경제 및 투자 활성화	9개	RDA에서 지역경제전략 수립추진. 지역정부사무소(GOR) 운영
프랑스	지방분권 및 유럽시장 통합에 따른 경쟁력 향상	6개	지역간협력을 위한 기구 운영(MEDCIE)
독일	성장과 혁신, 공공서비스 강화, 자원보전과 문화경관 형성	9개	행정구역 광역화와 연계 도입 검토
일본	동아시아 경제권 형성, 저성장, 고령화, 분권화 대응	8개	광역지방계획협의회 구성및 광역지방계획 수립 도주제(道州制)와 연계논의

이들 국가의 광역발전정책 추진은 지역간 협력을 위한 거버넌스 체제를 구축하여 중앙으로부터 부여받은 예산운영 등 권한을 바탕으로 정책을 추진하고 중앙과 협력을 강화해 나가고 있는 것이 특징이다.

첫째, 영국에서는 지역발전을 주관하는 지역개발청(RDA)이 중앙부처로부터 단일예산(Single Pot) 형식으로 지원을 받아서, 특정용도에 구애받지 않고 자율적으로 용도를 설정하여 사용하는 포괄보조금 방식을 운영하고 있으며, 이와 관련하여 지역의 기업, 환경, 시민단체 등 이해관계자가 참여하는 지역의회(Regional Assembly)가 구성되어 RDA에 조언과 권고, 감시 역할을 수행하고 있다. 둘째, 지역에서는 광역단위의 계획수립과 추진주체로서 지자체, 지역공공기관, 시민단체, 민간기업 등이 참여하는 협의회, 위원회 등을 구성하고 지역주도의 자율적·협력적 발전을 이루어 나가는 등 분권형 거버넌스 체제를 갖추고 있다. 셋째, 분권형체제의 강화와 함께 지방과 중앙의 협력은 오히려 강화해나가고 있는 것도 특징이다. 일본은 광역지방행정협의회의에 중앙정부 지방행정기관이 참여하여 광역발전을 공동 추진하고 있으며, 영국은 개별부처별로 설치 운영되던 각 부처의 지역사무소를 통합한 지방정부사무소(GOR: Government Offices for the Regions)가 RDA와 함께 파트너십을 통해 지역발전전략 추진을 지원하고 있다.

3. 새정부의 광역경제권 정책방향²⁾

1) 광역경제권 정책의 기본방향

새정부는 2008.7월 지역발전정책 기본구상과 전략을 발표한데 이어, 9월에는 광역경제권 활성화 전략을 발표하고 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조'의 정책비전을 설정하고 ①세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, ②지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전, ③지방분권·자율을 통한 지역주도적 발전체제로 전환, ④지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 등 4대 정책방향을 제시하였다. 이 정책의 실천을 위해 ①全國토의 성장 잠재력 극대화, ②新성장동력발굴 및 지역특화발전, ③행·재정적 권한의 지방이양 등 분권강화, ④수도권·지방 상생발전, ⑤기존시책 발전·보완 등 5대 전략을 추진하고 있다.

[표 1-3] 새정부 지역발전정책의 기본방향과 전략

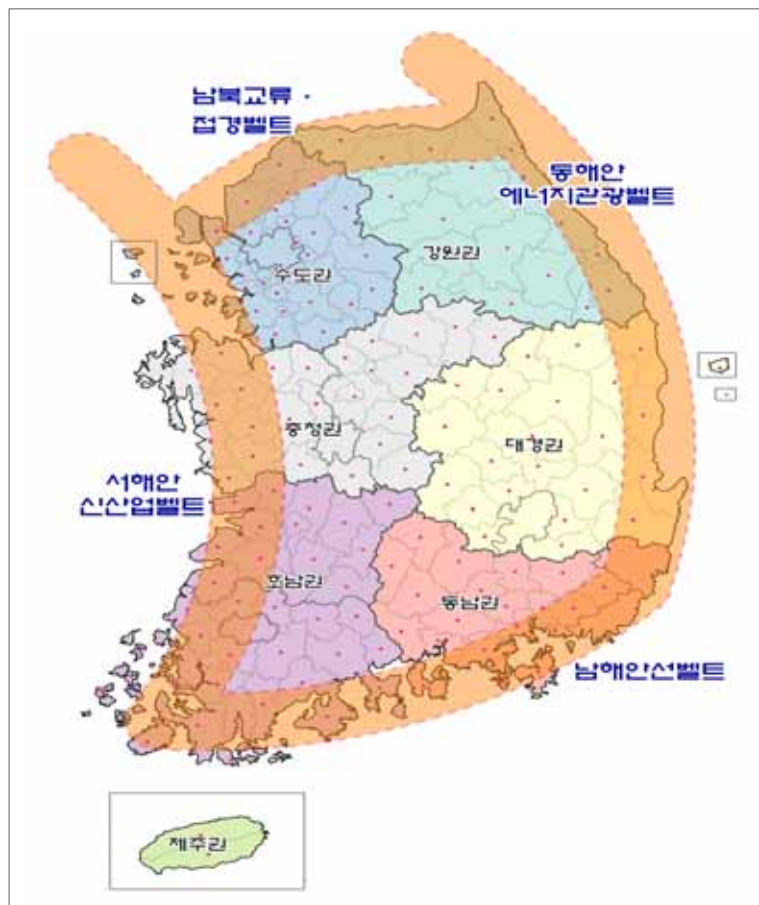
비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기본 방향	■ 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 ■ 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 ■ 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 ■ 지역간 협력·상생을 통한 동반발전	
추진 전략 및 과제	全國토의 성장 잠재력 극대화	○ 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	新성장동력발굴 및 지역특화발전	○ 지역별 비교우위를 토대로 지역 특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행·재정적 권한의 지방이양 등 분권강화	○ 특별지방행정기관 지방이관, 지방재정자율성 제고, 지방 계획·개발권 강화 등
	수도권·지방 상생발전	○ 지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전·보완	○ 혁신·행정중심도시·기업도시 발전적 보완

자료: 국가균형발전위원회(2008.7)

2) 본장은 국가균형발전위원회(2008.7, 2008.9) 참조

특히, 국토의 성장 잠재력 제고를 위해 전국을 광역경제권, 기초생활권³⁾, 초광역개발권⁴⁾ 등 3개 차원의 공간권역으로 구분하여 특성화 발전을 추진하고 있다. 광역경제권은 16개 시·도를 인구, 산업, 인프라, 역사·문화적 동질성, 지역정서 등을 고려하여 수도권(서울·인천·경기), 충청권(대전·충남·충북), 호남권(광주·전남·전북), 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남), 강원권, 제주권 등 7개 권역으로 구분하였다.

[그림 1-1] 광역경제권·초광역개발권·기초생활권의 분포



각 광역경제권은 규모의 경제(economies of scale), 지역간 연계·상생(area-wide networking), 지역별 특화(differentiation), 지방분권(decentralization)을 정책기조로 하여 정책 방향과 전략 및 과제를 포함하는 광역경제권발전계획을 수립하여 정책을 추진해나가게 된다.

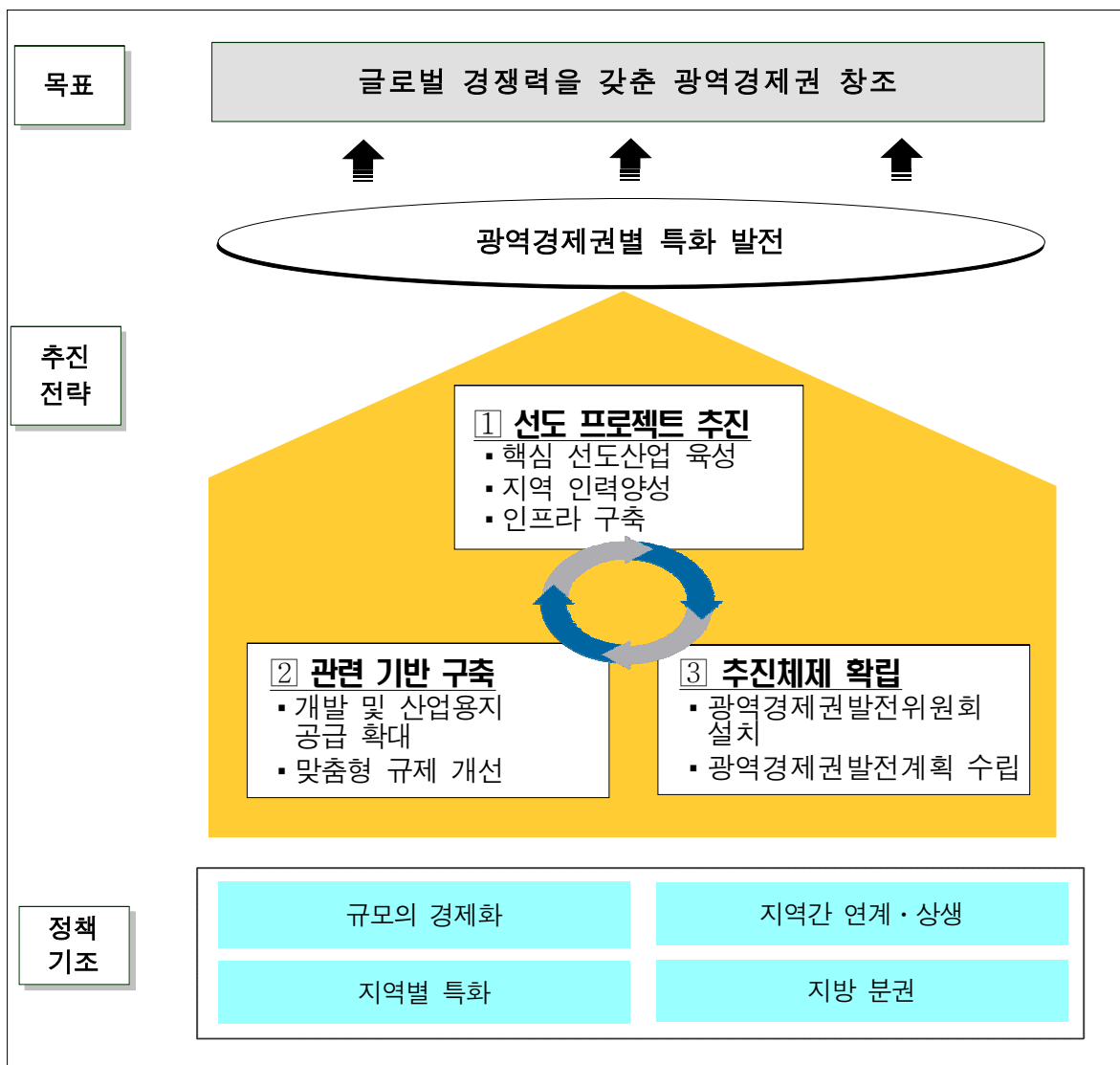
3) 기초생활권은 대도시를 제외한 162개 시·군을 대상으로 교육·의료·문화 등 정주여건 개선, 낙후 농산어촌의 레저·휴양 거점화, 지역연고자원의 2·3차산업 융합 등 소득·일자리 창출 등을 통해 기본적 삶의 질이 보장될 수 있도록 하며, 이를 위해 유사 중복사업을 통합하고 포괄보조금화를 통해 정책을 추진하게 된다.

4) 초광역개발권은 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위해 동서남해안 벨트 및 남북교류 접경지역벨트 등 4대 초광역권을 대상으로 하여 국가 주도로 추진하는 사업이다.

광역경제권별로는 수도권이 글로벌 비즈니스 허브, 충청권은 과학기술과 첨단산업의 중심인 대한민국의 실리콘밸리, 호남권은 21세기 문화예술과 친환경 녹색산업의 창조지역, 대경권은 전통문화와 첨단 지식산업의 신성장지대, 동남권은 환태평양 시대의 기간산업 및 물류 중심지를 목표로 정책을 추진해나가게 된다. 강원권은 환동해권 관광휴양 및 웰빙산업의 프론티어, 제주권은 아시아 최고 수준의 국제자유도시를 목표로 하고 있다.

이러한 정책목표를 달성하기 위한 산업 육성과 인프라 구축 등에 관한 선도 프로젝트를 추진하고, 용지공급과 규제개선 등 추진기반을 마련하며, 광역경제권발전위원회 등 정책추진기구를 구성·운영하여 체계적이며 일관성있는 정책추진을 해나갈 계획이다.

[그림 1-2] 새정부의 광역경제권 활성화 추진전략



자료: 국가균형발전위원회(2008.9)

2) 광역경제권 활성화 추진전략

(1) 광역경제권별 선도 프로젝트 추진

광역경제권별로 성장잠재력 확충과 지역발전 모멘텀 구축을 위해 국가가 우선적으로 선도 프로젝트를 추진하게 되며, 이에 따라 지역은 차별화된 발전 비전을 뒷받침할 선도 프로젝트를 발굴하고 중앙정부의 지원을 받아 실행에 옮기게 된다. 광역경제권별 선도 프로젝트는 산업 육성, 인력 양성, 인프라 확충 등 분야를 중심으로 선정하게 된다. 산업분야에는 광역경제권별 핵심 선도산업의 글로벌화 및 고부가가치화를 위해 권역별 특화 선도사업을 1~2개 선정하고 R&D, 국제협력, 브랜드화 등 S/W형 고부가가치 사업에 집중 투자하게 된다.

[표 1-4] 광역경제권 산업육성 방향

구 분	지역산업 진흥(기존)	⇔	광역권 산업 육성(신규)
▪ 대상지역	시·도단위, 분산투자		광역경제권, 선택·집중
▪ 지원산업	시·도별 4개, 유사·중복		권역별 1~2개, 특화분야
▪ 사업내용	센터 등 H/W + S/W		R&D, 기업지원 등 S/W

자료: 지식경제부(2008.9)

광역경제권 신성장 선도산업과 연계하여 해당분야 인력(Human Capital) 양성을 담당할 거점대학을 지정·육성하여 브랜드화를 촉진해나가게 된다. 또한 지역산업 수요에 맞추어 출연연구원 분원 설치를 확대하여 정부와 해당 지자체가 공동 지원해 나갈 계획이다. 지방대학 교육역량 강화를 위해서 누리사업 등 사업단 지원사업을 대학 기관지원 사업으로 확대·개편하고, 선택과 집중의 원칙을 적용하여 교육여건과 성과가 우수한 지방대학에 대한 투자를 확대해 나갈 계획이다.

[표 1-5] 광역경제권 인력양성 거점대학 육성

지원 대상	지정대학수	지원 금액
선도산업 분야 전공 개설과 인프라 구축이 우수한 대학	11개 선도산업별 1~2개 대학 ※선택·집중원칙 적용	1개교당 50억원 이내

자료: 교육과학기술부(2008.9)

광역경제권 발전을 견인하는 신성장거점 육성과 함께 광역기반시설을 확충해나갈 계획이다. 성장거점을 연결하는 간선 및 순환 교통망을 구축하고 낙후지역 발전과 연계하여 7×9 간선도로망을 확충하며, 경부·호남고속철의 적기완공, 복선화·전철화를 통해 광역권간 및 광역권내 전철망을 확충해나갈 예정이다. 광역권과 세계주요도시를 연결하는 공항과 항만도 확충하여 글로벌 거점역할을 지원하도록 할 계획이다. 이와 관련하여 정부는 광역경제권 30개 선도프로젝트를 선정하여 국책사업으로 추진해나갈 계획이다.

[표 1-6] 광역경제권별 선도프로젝트

구분	선도산업(예시)	선도프로젝트
수도권	▲금융, 비즈니스, 물류 등 지식서비스	▲제2외곽순환도로(인천-파주-양평-오산-인천) ▲원시-소사-대곡 복선전철 ▲인천지하철 2호선
충청권	▲의약바이오 ▲반도체·디스플레이	▲행정중심복합도시(광역교통시설, 정주기반 등) ▲대전-행정도시-오송 신교통수단 ▲물류 고속도로 (제2경부, 제2서해안) ▲서해선 복선전철(화양-원시) ▲동서4축고속도로(음성-충주, 충주-제천)
호남권	▲신재생에너지 ▲광소재	▲새만금개발(새만금 개발, 신항 건설, 군산공항 확장) ▲여수 EXPO(박람회장, 주변 기반시설) ▲서남해안 연육교(압해-암태, 화양-적금), ▲호남고속철도 ▲광주의곽순환도로
동남권	▲수송기계 ▲융합부품·소재	▲경전선 복선전철(부산-마산, 진주-광양) ▲동서8축 고속도로(함양-울산) ▲동북아제2허브공항 ▲마산-거제 연육교 ▲부산외곽순환도로
대경권	▲이동통신 ▲에너지	▲동서5축 간선도로(영주-울진간 국도 36호선) ▲동서6축 고속도로(상주-영덕) ▲남북7축 고속도로(울산-포항-영덕) ▲3대 문화권 문화생태 관광기반 조성 ▲대구의곽순환도로
강원권	▲의료 ▲관광	▲동서2축 고속도로(춘천-양양) ▲남북7축 고속도로 (동해-삼척, 주문진-속초) ▲원주-강릉 철도 ▲제2영동 고속도로(경기광주-원주)
제주권	▲물산업 ▲관광레저	▲서귀포 크루즈항 ▲제주해양과학관 ▲영어교육도시

자료: 기획재정부·국토해양부(2008.9), 지식경제부(2008.9)

(2) 선도 프로젝트 추진과 관련한 기반 구축

광역경제권 선도 프로젝트의 원활한 추진을 위해 국가산업단지 추가 지정, 공유수면 매립 등을 통해 산업단지 공급을 확대하며, 노후화된 기존 산업단지 재개발 및 구조고도화를 활성화하여 첨단기술 산업용지를 확대해 나가게 된다. 또한 맞춤형 규제완화를 추진하여

광역경제권의 핵심 사업지역을 지역특구로 지정하고 사업 추진에 걸림돌이 되는 규제사항을 완화하며, 민간투자가 활성화 될 수 있도록 규제를 종합적으로 개선해나갈 계획이다.

(3) 균형발전특별회계의 확대

광역경제권 발전과 지역경쟁력 강화를 지원하기 위해 국가균형발전특별법의 개정을 추진하여 '국가균형발전특별회계'를 '광역·지역발전특별회계'로 개편하고 운용규모를 2008년 7.6조원에서 2010년 9조원 내외로 확대할 예정이다. 지역개발계정(현 지역개발사업계정)은 현행 200여개 세부사업을 20개 내외의 사업군으로 통합하여 포괄보조금 방식으로 운용하여 지자체의 자율성을 확대해 나가게 된다. 또한 지역발전 인센티브제도를 도입하여 기업유치 등 지역발전을 위한 자치단체의 노력과 지방재정 확충을 연계할 계획이다. 광역경제권의 경쟁력 제고를 위한 광역계정(현 지역혁신사업계정)은 2008년 1.7조원 규모를 5조원 규모로 대폭 확대하여 광역경제권 전략산업, 거점대학 육성, SOC 확충 등에 집중 투자할 계획이다.

(4) 광역경제권 추진체제 구축

광역경제권 정책의 효율적 추진을 위해 광역경제권별로 추진기구를 설치하게 된다. 광역경제권 추진기구는 시·도 관계자 및 민간대표가 참여하는 시·도 협의체(가칭 광역경제권발전위원회)를 구성하고 사무국 역할을 담당하는 상설 지원단(가칭 광역경제권추진팀)을 설치할 계획이다. 중앙에는 국가균형발전위원회를 중심으로 시·도지사, 지역기업인 대표 등으로 구성되는 「(가칭)광역경제권발전추진회의」를 운영하는 방안이 검토되고 있다. 시·도에서는 협의체(가칭 광역경제권발전위원회)에서 시·도간 연계·협력사업을 주요 내용으로 하는 광역경제권 발전계획을 법정계획으로 수립하게 된다. 여기에는 광역경제권 비전·추진전략, 연차별·사업별 재원투자계획 등이 포함되며, 시·도간 주요 협력사업에 대한 안정적인 추진을 위해 계획수립·확정 단계에서 시·도와 중앙간 투자협약 체결을 추진할 계획이다.

4. 광역경제권 발전을 위한 8대 과제

1) 수도권 및 비수도권간의 창조적 상생 발전

7대 광역경제권을 영국, 프랑스, 일본 등의 광역권과 비교해 보면, 지역경제력을 나타내는 GRDP는 우리나라가 프랑스, 일본 등에 비해 낮은 편이나, 면적, 인구 등은 이들 국가와

대체로 비슷한 수준이다(표7 참조). 그러나, 광역경제권 상호간, 특히 수도권과 비수도권 광역경제권 간에는 차별적인 관계구조를 갖고 있다. 한국은행(2007)이 광역권 간의 산업연관 관계를 분석한 결과에 의하면, 수도권은 타 권역에 대한 산업의존도가 낮은 자급자족형 경제구조이며 비수도권 광역권은 모두 교역형 경제구조를 갖고 있는 것으로 나타났다.⁵⁾

[표 1-7] 주요 국가의 광역경제권 지표 비교

구 분	한국	영국	프랑스	일본
면적(만km ²)	1.6 (1.2~2.1)	1.4 (0.2~2.4)	9.1 (1.2~13.7)	4.7 (1.0~7.4)
인구(백만명)	9.3 (4.9~23.4)	5.6 (2.6~8.2)	10.2 (4.0~20.5)	16.0 (3.1~42.5)
GRDP(억달러)	1,727 (894~4,276)	1,982 (714~4007)	3,688 (1,141~9,803)	5,852 (1,148~17,590)

주1) 각 지표는 2006년 기준, 일본GRDP는 2005년 기준

주2) 한국은 5대 광역경제권 기준, 수치는 평균치이며 괄호는 최저 및 최고치

자료: 손창남·조강철(2008.7), 주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점, 한국은행 조사국

따라서 의존형 산업구조를 갖고 있는 비수도권 광역경제권의 자립적 발전을 위해서는 광역경제권의 특성에 맞는 산업과 과학기술기반, 인력, 인프라 등에 대한 투자를 대폭 확대해야 한다. 또한 수도권과 비수도권 광역경제권 간의 산업연계체제를 강화하여 광역권 간의 협력의 성과가 비수도권 광역권으로 확산될 수 있도록 하는 특단의 조치가 필요하다. 이를 위해서는 수도권과 비수도권 광역권 간에 상호파급효과가 큰 부문 중심으로 투자를 확대해야 한다. 또한 (대)기업 생산거점의 지방 입지를 통해 수도권과 비수도권간 상호 연계가 촉진될 수 있도록 기업 지방이전에 대한 보조금 지원과 법인세 감면 등을 확대하는 등의 조치가 필요하다.

또한 수도권과 비수도권 광역경제권이 공동프로젝트 운영을 통해 협력을 확대하고 성과를 공유해 나가도록 해야 한다. 새정부의 초광역개발권 육성과 연계하여 특히, 초광역개발권 중에서 남해안 선벨트는 환태평양을 지향하는 기간산업, 물류, 관광중심지이며 수도권에 대응하는 대극(大極) 성장거점으로 육성하는 정책이 추진되고 있다. 따라서 호남권과 동남권이 협력하여 부산~여수~목포를 연결하는 해안 및 내륙지역을 권역별⁶⁾로 특성화

5) 분석을 위해 타지역 수요의존도(특정지역의 생산액중에서 타지역의 최종수요에 의해서 유발된 생산액 비중)와 타지역 생산 유발률(특정지역의 최종수요에 의해서 유발된 생산액중에서 타지역에 유발된 생산액 비중)을 사용하였다(한국은행, 2007).

하여 초광역개발권 전체가 산업, 물류, 문화, 해양관광 등 분야의 복합적 기능을 수행하는 거대 경제권으로 성장하도록 함으로써, 지식서비스 중심의 수도권과 상호 보완적 관계하에서 국토 전체의 경쟁력 강화에 기여 할 수 있을 것이다. 또한 서해안 신성장벨트 조성은 수도권과 충청권, 호남권이 서로 협력하고, 남북교류·접경벨트는 수도권과 강원권이 공동 발전을 위해 협력하며, 이러한 협력모델을 수도권과 비수도권 광역권의 거점도시, 산업 분야 등으로 확대해 나가도록 해야 한다. 이를 통해 수도권과 비수도권은 과거와 같은 '배타적 발전'에서 벗어나 광역경제권 간의 상호신뢰를 기반으로한 '창조적 상생발전'이 가능해질 것이다.

2) 광역경제권의 산업-기술-인력-인프라의 통합·연계 및 역량 강화

광역경제권이 창조적 발전을 하기 위해서는 시·도를 연계한 광역경제권 전체 차원에서 산업, 과학기술, 인력, 인프라 등이 체계적으로 확충되고 상호 유기적인 연관관계를 갖도록 해야 한다. 이를 통해 광역경제권이 일자리가 창출되고 삶의 질이 보장되는 가운데 자립적이며 특성화 된 발전으로 경쟁력을 갖추는 것이 가능해질 것이다. 광역경제권이 이러한 목표를 달성하기 위해 우선적으로 시행되어야 할 과제는 시·도간의 공동발전 비전과 발전 방향을 정립하는 것이다. 즉, 시·도 개별적인 산업 육성, 인력양성 등의 틀에서 벗어나 상호 공동의 발전을 위해 이들 분야를 연계하여 종합적이며 통합적인 관점에서 발전방향을 모색하는 일이다. 이러한 공동목표와 발전전략하에서 광역경제권의 특성에 부합하는 프로젝트를 발굴하여 추진하여야 한다. 광역발전이 단순히 시·도 간 연계·협력사업을 새로이 추가하거나 시·도의 이해관계에 따라 사업과 예산을 배분하는 방식이 되지 않아야 한다는 것을 의미한다.

이와 같이 시·도 간의 연계·통합에 의한 공동발전을 위해서는 지역 및 중앙차원에서의 노력이 필요하다. 지역에서는 공동발전의 기초하에서 시·도 개별적 사업추진에 따른 성과 이외에 비효율과 사업중복 여부 등을 검토하여야 한다. 시·도가 추진중인 전략산업, 과학기술, 인력, 인프라 등의 추진현황과 투자실태를 면밀히 조사하여, 조정과 통합이 필요한 분야, 신규로 투자해야할 분야 등으로 구분하는 작업이 필요하다. 구체적으로는 광역경제권내 기업의 기술수준과 경쟁력, 대학 및 연구소 등의 인력수준과 특허 및 보유기술, 산학연 협력, 혁신지원기관(테크노파크, 전략산업기획단, RIC, 특화센터 등)의 실태와 네트워크, 애로요인 등에 대한 파악이 선행되어야 한다. 인프라분야에서는 시·도간의 missing link

6) 지역산업특성과 자원, 발전잠재력 등을 고려하여 남중해안권, 남동해안권, 남서해안권 등 3개 권역으로 구분하여 특성화하는 방안이 검토되고 있다.

또는 연계노선 발굴 등이 대상이 될 수 있다. 이러한 분석과정에 권역내 다양한 주체들이 참여함으로써 광역발전에 대한 공동학습과 상호공감대가 형성되고, 사회적 합의도 이끌어 낼 수 있게 될 것이다.

중앙정부는 부처별로 추진하는 사업을 광역경제권이라는 정책수요자 관점에서 패키징화 하여 지원할 수 있도록 정책시행의 우선순위를 정하여 예산배정을 해나가도록 해야 한다. 특히, 각 중앙부처에서 추진하는 지역산업육성과 인력양성, 인프라 확충을 위한 프로젝트는 투자의 연관성과 효율성을 사전 영향평가 형식으로 검토하여 추진하는 방안도 필요하다. 광역발전 사업추진과 관련하여 지역에 대한 인센티브도 시·도 간의 협력에 기반하여 제공하는 것이 필요하다. 결국, 광역발전은 시·도간 사업과 예산을 배분하는데 치중하거나 연계사업 위주의 사업발굴과 예산 유치경쟁에서 벗어나야 실질적인 네트워킹과 통합에 의한 창조성 발휘가 가능해지게 될 것이다.

3) 광역경제권별 대표 선도산업 육성 및 광역클러스터화

광역경제권이 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 세계적 경쟁수준을 갖춘 미래신성장동력 산업을 기반으로 하여, 대기업과 중소기업, 대학 등이 긴밀히 연계되는 혁신클러스터로 발전해야 한다. 이를 위해서는 시·도 단위의 전략산업은 광역경제권 차원에서 성과와 미래 발전 가능성 등을 고려하여 연계와 조정이 필요하며, 이를 기반으로 대표적 광역선도산업 선정·육성이 이루어져야 한다. 또한 신성장산업의 선정에 있어 광역경제권내의 산업뿐만 아니라 인근 광역경제권 산업과의 관계도 고려하는 것이 필요하다. 예를 들면 대경권을 중심으로 한 IT산업은 동남권의 메카트로닉스산업과 제품생산, 기술개발, 산학협력 등에서 상호 연관성이 높은 점을 고려해야 한다. 헬스케어 산업, 관광·휴양산업, 문화콘텐츠 등 새로운 성장동력인 지식서비스산업 육성도 중요한 분야이다. 이와 같이 지역전략산업을 조정하고 신규산업을 발굴·육성하는데 있어서 경쟁력을 고려한 지원이 필요하다. 즉, 신성장산업이 국내적 경쟁수준 또는 글로벌 경쟁수준 인가에 따라 차별적인 육성과 관리가 필요하다.

지역특성을 고려한 녹색성장 산업의 도입도 적극 검토할 필요가 있다. 전 세계적인 기후변화와 자원부족 문제에 대해 국가차원에서 뿐만 아니라 광역 및 지역차원에서도 대응이 필요하다. 이와 관련하여 에너지·환경, 수송 등 분야의 육성과 전용단지 조성을 광역경제권 차원에서 적극 검토할 필요가 있다. 광역경제권의 특성에 맞는 녹색산업 등 신성장동력산업을 선정하여 이 분야의 단순한 기업집적지가 아니라 기업과 대학, 연구기 기능이 유기적으로 결합된 클러스터로 육성하여 지역발전의 새로운 도약의 계기로 활용해나가도록 해야 한다.

[표 1-8] 저탄소 녹색성장과 신규 일자리 창출관련 新성장동력

분야(6)	신성장동력(22)
에너지·환경	무공해 석탄에너지, 해양 바이오 연료, 태양전지, 이산화탄소 회수 및 자원화, 연료전지 발전시스템, 원전플랜트
수송시스템	Green Car, 선박·해양 시스템
New IT	반도체, 디스플레이, 차세대 무선통신, LED 조명, RFID/USN
융합신산업	로봇, 신소재·나노융합, IT융합 시스템, 방송통신 융합미디어
바이오	바이오 신약 및 의료기기
지식서비스	문화콘텐츠, 소프트웨어, 디자인, Healthcare

자료: 신성장동력기획단(2008.9)

다만, 과거 IT, 바이오산업 유치사례와 같이, 새정부의 녹색성장 육성정책에 따라 광역경제권별로 신재생에너지산업 등을 육성하기 위한 사업과 예산확보 경쟁이 발생할 수 있다. 따라서 광역경제권 차원에서는 신성장동력산업 육성과 연계한 녹색성장산업의 특성화가 필요하며, 중앙정부 차원에서는 녹색산업의 육성방향과 지역간 역할분담에 대한 검토가 필요하다.

4) 녹색성장형 신성장거점 육성

광역경제권의 신성장동력산업과 함께 지역발전을 선도할 성장거점으로 국가산업단지, 경제자유구역, 과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지, 새만금, 여수EXPO, 행정중심복합도시, 혁신·기업도시 등을 전략적으로 육성해나갈 계획이다. 정부는 이러한 성장거점별 특성에 부합하는 산업, 연구개발, 문화·관광, 정주여건, 인프라 등의 구성에 중점 투자할 계획이다.

신성장거점은 과거처럼 개발위주로만 할 것이 아니라 환경을 동시에 고려한 녹색성장(Green Growth)의 관점에서 육성하는 것이 중요하다. 즉, 토지이용, 교통, 건축, 에너지, 환경 등을 통합한 에너지 저감형 친환경 개발을 통해 신성장거점을 녹색성장의 모델지역으로 조성하는 것이 가능할 것이다.

이를 위해서는 토지수요가 많고 원거리 통행량을 증가시키는 개발방식보다는 직주근접의 고밀도 복합개발에 의한 콤팩트(compact)형 개발, 비공해 첨단제조 및 지식기반서비스 기능을 갖춘 에코타운 조성 등이 검토될 수 있다. 교통체계도 BRT, 철도 등을 이용하여 시민 친화적이며 온실가스 배출이 적은 녹색 대중교통체계 도입, ITS기술을 적용한 교통시스템 운영, 자전거전용도로, ITS형 임대자전거 운영 등의 도입이 필요하다. 또한 주거·업무단지 등과 건축물은 태양광, 풍력 등을 이용한 신재생에너지 체제 도입과 자원재활용, 건축

물 에너지효율등급제와 에너지절약 설계기준 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 생태·환경 부문에서는 공원·녹지 확충 및 생태면적률 제도 도입, 광역녹지축 확보, 바람길 조성 및 대기순환, 습지보전, 거점지역 내부와 외부를 광역적으로 연계하는 물순환형 개발 등의 적용이 가능할 것이다. 환경보전과 연계하여 생태마을, 체험마을 등을 이용한 에코투어리즘을 도입하는 것도 검토될 수 있다.

이와 같이 신성장거점의 지역적 및 기능적 특성에 맞게 지역개발, 교통, 건축, 환경, 관광 등 분야에서 녹색성장방식에 의한 조성을 통해 광역경제권 차원에서 자원의 절약과 에너지위기는 글로벌 위기에 대처하는 동시에 지역의 일자리 창출과 경제 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

[표 1-9] 신성장거점의 녹색성장 육성분야

구분	분야	세부 적용분야
지역개발	에너지 저감형 콤팩트 개발 에코타운(신산업지구)	계획·건설·관리에서 탄소저감 개념도입 고밀도 복합단지 및 직주근접 친환경기업 유치, Eco-industrial Park
교통	대중교통체계 저공해 교통수단 기술기반 교통운영시스템	BRT, 철도, ITS기술 적용 교통체계 하이브리드자동차 자전거전용도로, ITS형 임대자전거
건축	그린홈, 그린빌딩	패시브하우스 건축물 에너지효율등급제, 에너지절약 설계기준
에너지	신재생에너지 자원재활용	태양광, 풍력, 지열 등 재생에너지 집단공급시설 운영
환경	생태 보전 녹지축 개발 물순환형 개발	공원·녹지 확대, 생태면적률 제도 광역녹지축과 생태공간 확충, 바람길 확보 및 대기순환, 친수공간 확충 및 수질개선
녹색관광	생태보전 및 생태관광	습지보전 및 에코투어리즘 녹색농촌체험마을, 산촌생태마을

신성장거점 육성과 관련하여 고려해야 할 또 다른 사항은 사업지역 개발에만 국한하기 보다는 거점 조성 및 관련한 프로젝트의 추진 및 운영과정에서 다른 지역과 연계되고 그 성과가 이들 지역과 공유됨으로써 광역경제권 발전을 선도해 나가야 한다는 것이다. 이를 위해서는 광역경제권별로 신성장거점을 포함한 산업 육성, 인력양성 등 분야의 다양한 지역발전 프로젝트들이 상호 긴밀하게 연계되도록 해야 하며, 이러한 과정에서 기업, 대학들 간의 기술협력과 연구개발, 생산서비스 지원, 교육 등이 활발하게 교류되고 확산됨으로써 광역경제권 전체의 성장잠재력을 극대화하는 것이 가능해 질 것이다. 또한 신성장거점은

프랑스의 경쟁거점(Pôle de compétitivité)⁷⁾과 같이 기업, 대학, 민간·공공연구소, 공공기관 등이 파트너십을 통해 혁신적 성격의 공동 프로젝트를 수행함으로써 지역 투자를 촉진하고 일자리를 창출하여 지역경제를 활성화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5) 낙후지역의 新발전지역 기반조성

신성장동력산업 및 과학기술 육성, 인력양성 등이 도시지역 중심으로 이루어 질 가능성이 높은 점을 감안할 때, 농산어촌을 중심으로 한 낙후지역이 광역경제권 정책과 연계하여 新발전지역으로 성장할 수 있도록 하는 정책이 추진되어야 한다.

新발전지역은 교통망의 발달, 관광여가 수요확대, 청정 및 장수건강지역을 선호하는 국민의식 변화 등 여건변화에 따라 도농연계 전원마을 조성, 지역특화산업의 세계적 명품화, 관광·레저·여가특구 운영 등의 사업을 체계적으로 육성할 수 있도록 낙후지역 新발전패키지사업을 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 농산어촌과 인근의 중소도시 및 소도읍을 연계하는 도농통합적 발전이 이루어져야 한다. 新발전지역에 대한 투자를 촉진하기 위해 산지 및 연안규제 등 핵심규제를 개선하고, 현재와 같은 사업단위별 지원에서 유사사업에 대한 집중지원이 가능한 포괄보조금 방식으로의 전환이 필요하다.⁸⁾ 이러한 정책들은 정부의 기초생활권 육성정책과 긴밀히 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.

또한 新발전지역이 접경지역, 경북북부와 전북 등 덕유산 지역 일대, 경남서부지역 등 지리산 지역 일대와 같이 다수의 광역경제권에 걸쳐있는 경우가 대부분인 점을 고려하여 초광역적 협력 사업을 적극 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 내륙벨트축을 새로운 초광역경제권으로 지정하여 건강과 생태, 환경, 녹색성장 등의 측면에서 체계적으로 육성해 나가는 방안을 적극 검토해야 한다.

6) 광역경제권의 글로벌 인프라 확충

광역경제권이 자생적 성장기반을 갖추기 위해서는 광역경제권 내부 및 외부와 교통·물류의 원활한 흐름이 이루어져야 한다. 이를 위해 정부는 광역경제권내 간선도로망과 순환망을 구축하고 복선화·전철화를 통해 수송효율을 높여 나갈 계획이다. 또한 광역경제권의

7) 프랑스의 경쟁거점(Pôle de compétitivité)은 일정지역에서 기업, 교육기관, 민간·공공연구기관들이 파트너십을 통해 혁신적 성격의 공동 프로젝트를 수행함으로써 시너지를 창출하고자 하는 정책으로 2005년 현재 총 67개의 경쟁거점이 선정되었으며, 역량에 따라 세계적 경쟁거점, 세계적 경쟁거점후보, 국가적 경쟁거점으로 구분된다(정옥주, 2005)

8) 영국은 지역포괄예산제도(SFF: Single Financial Framework), 미국은 지역개발포괄보조금제도(CDBG: Community Development Bloc Grant) 등을 통해 단일예산(Single Pot) 형식으로 지원을 받아서, 특정용도에 구애받지 않고 자율적으로 용도를 설정하여 사용하는 포괄보조금 방식을 시행하고 있다.

글로벌화를 위하여 세계 주요도시 및 거점과 연결이 가능한 공항과 항만을 확충할 계획이며, 이와 관련하여 30대 선도프로젝트를 발표한 바 있다.

광역경제권 정책이 시·도 전체의 통합적 발전을 지향하고 있는 점을 고려 할 때, 광역경제권 내외를 연결하는 간선 및 순환교통망과 공항 등의 확충은 매우 중요하다. 또한 선도프로젝트는 인프라 확충을 통해 일자리 창출과 지역경제 활성화에 기여할 수 있으며 광역발전을 촉진한다는 점에서 의미가 있다. 따라서 대부분의 시·도에서 도로, 철도, 공항 등의 신·증설에 많은 투자가 이루어지도록 정책적 노력을 기울이고 재정지원을 요구하고 있다.

그러나 인프라 확충은 비교적 장기간에 걸쳐 대규모 투자비가 소요되는 경우가 많으므로 한정된 인프라 투자재원의 효율적 배분과 투자성과 제고를 위해서는 중앙과 지역의 역할분담과 협력이 요구된다. 중앙차원에서는 광역발전이라는 측면에서 인프라 투자의 방향, 권역별 투자 등에 대한 원칙과 기준을 마련하고, 광역경제권발전계획 등 중장기적인 계획하에서 선택과 집중에 의해 프로젝트를 선정·추진하는 것이 바람직하다. 특히, 신성장동력육성 및 지역발전거점사업과 연계하여 광역권내외의 주요 산업단지와 공업지역, 대규모 거점 등을 연결하는 부문에 우선투자하는 것이 필요하다. 또한 도로, 철도, 항만 등 유형간에도 상호 관련성을 고려하여 투자를 연계하는 것이 바람직하다. 인프라투자가 녹색성장과 연계될 수 있도록 프로젝트를 기획하고 추진하는 것도 필요하다. 인프라사업 추진에 있어 민간투자를 활성화하고 용지확보 등과 관련하여 불합리한 규제를 개선하는 것도 중요한 과제이다. 광역경제권이 공항, 항만 등 인프라를 갖추어 세계 주요 거점지역과 직접 연결하는 것은 Ohmae Kenich(1996)가 주장한 것처럼 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 필수요건의 하나이다. 이를 위해 운영중인 공항, 항만의 기능과 역할을 광역경제권의 교통·물류수요와 대외교류 등의 차원에서 종합적으로 검토할 필요가 있다.

7) 광역경제권의 초국경적 협력사업 추진

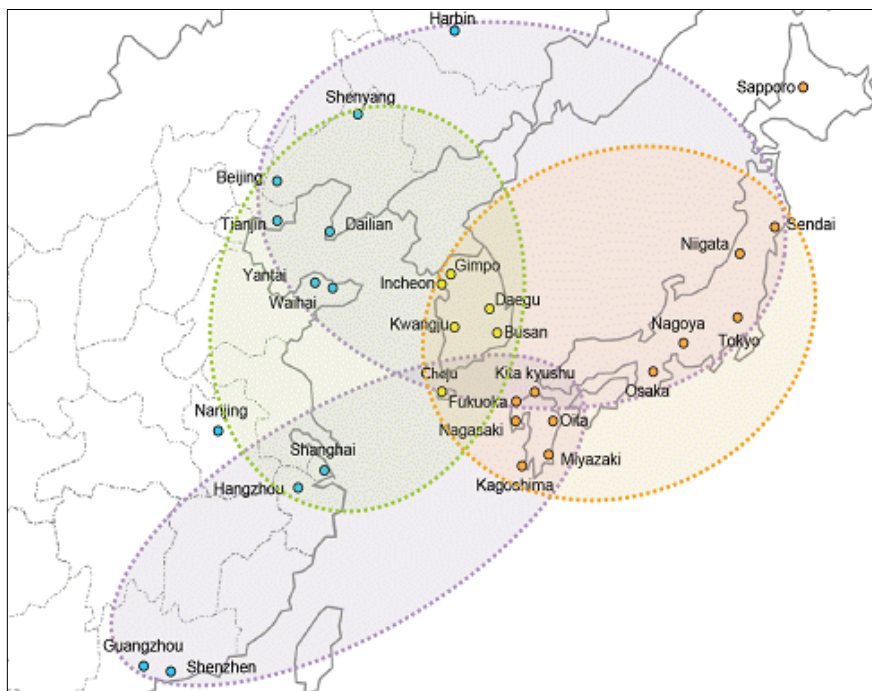
새정부는 전국 모든 지역이 성장 잠재력을 극대화할 수 있도록 광역경제권을 근간으로 하여 기초생활권과 초광역개발권 육성을 추진하고 있다. 광역경제권은 규모와 네트워크 경제 측면에서는 시·도 행정구역 보다 유리하나, 다양한 경제사회활동을 전부 수용하는 데는 한계가 있다.⁹⁾ 따라서 각 분야별 협력활동의 다양한 공간적 현상을 예산, 제도 측면에서 융통성 있게 반영하지 못 할 경우 새로운 형태의 행정구역 칸막이가 될 가능성이 있다. 앞

9) 예를 들면, 전라북도내 광주·전남지역 뿐만 아니라 충청권과도 지리적·산업적으로 관련성이 높다.. 강원권은 수도권과의 교류가 활발하며, 대경권과 동남권은 자동차 및 IT산업, 연구개발과 기술협력, 물류 등 분야에서 네트워킹이 일어나고 있다. 이러한 활동의 지원은 연안지역과 접경지역 중심의 초광역개발권으로는 한계가 있다.

으로 7대 광역경제권 구도를 정책추진의 기본 틀로 하되, 운영에 있어서는 유연성이 요구된다. 즉, 광역경제권 내부 또는 외부에 걸쳐 산업, 산학협력 등 다양한 분야의 연계활동을 수용할 수 있어야 하며, 이를 위한 정책 및 사업추진체계를 갖추도록 해야 한다.

특히 광역경제권내 및 인근 광역경제권과의 협력 이외에 지리적 또는 경제·산업적으로 관련이 높은 해외 지역과의 초국경적인 네트워크를 형성을 해 나가는 것이 중요하다. 특히 비수도권 광역권이 수도권과의 관계에 지나치게 의존할 것이 아니라 외국과의 직접 협력을 통해 경쟁력을 키우는 것이 중요하다. 이는 지자체의 관심이 높은 국제공항 등 대규모 인프라 설치에 국한하여 경쟁력을 확보하는 방식과는 차이가 있다. 예를 들면, 동남권과 일본 큐슈권, 호남권과 중국 상해권, 대경권과 동북3성 및 러시아연해주지역 등을 대상으로 하여 국제적 분업, 관광, 물류, 도시개발, 자원개발 등 분야의 협력을 통해 광역경제권의 경쟁력을 전략적으로 육성해나가는 방안이 필요하다.

[그림 1-3] 광역경제권의 초국경적 협력



자료) Kim, W. et. al.(2008)

8) 지역 자율형 광역적 협력체제 구축

광역경제권 발전을 위한 핵심 과제는 지역의 자율적·협력적·통합적 거버넌스체제를 갖추는 것이다. 광역경제권 단위로 광역발전 관련업무를 담당할 기구로 시·도지사가 공동 의장이 되는 광역경제권발전위원회가 구성될 예정이다. 광역경제권발전위원회에는 광역경

제권 계획수립 등 실무업무를 담당할 수 있도록 ‘광역경제권추진팀’을 구성하게 된다. 새로 구성하게 되는 광역경제권발전위원회는 시·도간 연계와 협력을 통한 공동발전이라는 목표를 달성하기 위해 시·도 지자체를 비롯한 경제계, 산업계, 학계 등 광역주체의 관심과 적극적인 참여가 필요하다. 이를 통해 시·도 단위에서 운영되는 각종 협의체의 거점 역할을 하도록 해야 한다. 특히, 광역발전을 실현하기 위해서는 시·도가 개별적으로 추진해온 것보다 훨씬 더 복잡한 이해관계가 상충될 수 있어 이를 조정하고 타협할 수 있도록 신뢰와 협력, 상생의 메카니즘이 요구되며, 이를 기반으로한 지역착근형 광역거버넌스체제를 갖추는 것이 매우 중요하다.

또한 지자체의 활발한 참여와 적극적인 지원은 이루어지되 지나치게 관주도가 되지 않도록 지자체, 기업, 대학 등이 수평적인 거버넌스 체제를 갖도록 해야 한다. 지역차원의 거버넌스체제 구축과 함께 중앙과의 협력도 강화하여,¹⁰⁾ 중앙과 지방 광역경제권이 계획의 지침시달과 예산지원, 평가라는 형식적인 관계에서 벗어나 상시적인 협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

5. 결론 : 광역경제권 중심으로 국토 재창조

글로벌시대, 지식기반사회에서는 네트워크와 융합이 경쟁력이다. 지역도 개별적인 성장으로는 무한경쟁의 지방시대에 뒤처지게 된다. 지역도 각각이 특성화하면서, 지역 상호간에 보완적 협력관계를 형성해야 경쟁주체가 될 수 있다. 이러한 점에서 광역경제권 발전은 우리 국토의 미래 발전을 위해 필요한 정책이다.

지역간 협력을 토대로한 광역 발전에 그동안 충분한 경험이 축적되지 못하여 지역과 중앙차원에서 많은 관심과 정책적 지원이 요구된다. 이에 새정부는 광역경제권 발전을 국정과제로 선정하고 광역경제권 정책방향과 선도프로젝트를 제시하고 관련 제도를 정비하는 등의 노력을 기울이고 있다. 지방에서는 앞으로 광역발전계획을 공동으로 수립하여 시행해 나가게 될 것이다.

그러나 광역발전이 단순히 시·도 공동계획을 수립하고 새로운 프로젝트를 추진한다고 이루어지는 것은 아니며, 중앙과 지방, 특히 시·도 간에 광역발전에 대한 상호공감대를 형성하고 수평적이며 협력적 관계속에서 정책을 수립하고 추진해나가는데 그 의의가 있다. 중앙정부차원에서는 광역발전이 지역자율과 주도로 추진될 수 있도록 정책방향과 추진기

10) 영국의 지방정부사무소(GOR: Government Offices for the Regions)가 지역과 파트너십을 통해 지역발전전략 추진을 지원하고 있으며 일본은 광역지방행정협의회에 중앙정부의 지방행정기관이 지자체, 지역공공기관 등과 함께 참여하는 방식을 취하고 있는 것은 참조할만하다.

준을 제시하고 제도를 정비해야 한다. 이러한 과정에서 각 광역경제권의 발전역량과 특성을 강화할 수 있도록 하는 지원이 필요하다. 지역차원에서는 과거처럼 각 시·도만을 위한 프로젝트 실현에만 주력하는 것이 장기적으로는 지역발전에 크게 기여하지 못한다는 것을 인식할 필요가 있다. 더욱이 광역화에 따라 상호 협력이 신규 협력프로젝트 발굴과 추진에 집중하기보다는 산업, 과학기술, 인력 등 분야와의 연계와 통합을 통한 시너지가 극대화될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 광역경제권내 시·도 자치단체를 비롯한 모든 주체들 간의 신뢰를 바탕으로 공동발전을 위한 협력 시스템을 구축하여 광역발전에 역량을 집중해야 한다.

앞으로 광역경제권 발전정책을 계기로 기존의 수도권과 비수도권이라는 이원적 국토구조에서 벗어나, 다수의 강력한 광역경제권역을 중심으로 국토가 재창조되어야 우리나라가 치열한 무한 국제경쟁시대에 대응해 나갈 수 있다. 이를 위해서는 단기적이며 가시적 성과를 고려한 프로젝트 중심의 추진을 지양하고, 광역발전정책 추진과정에서 제기되는 많은 과제들에 대해서 중앙과 지방, 시·도 자치단체, 지역기업, 대학 모두가 상생과 협력을 이루어 지혜롭게 대처해나가는 것이 중요하다. 이를 통해 광역경제권이 자립적 특성화를 넘어서 글로벌 거점으로 성장해 나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

- 건설교통부. 2004. 광역권개발계획 실효성 제고방안 연구.
- 교육과학기술부. 2008.9. “광역경제권 인력양성 지원방안”.
- 국가균형발전위원회. 2008.7. “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”.
- 국가균형발전위원회. 2008.9. “연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”.
- 국가지속가능발전위원회. 2008.10. “생생도시(EcoRich City) 조성방안”.
- 국토해양부. 2008.6. “국토해양분야 기후변화대응 종합대책”.
- 기획재정부·국토해양부. 2008.9. “광역경제권 발전 선도프로젝트 추진방안”.
- 김영수, 2008, “광역경제권 중심의 지역산업 발전전략”, 광역경제권 중심의 新지역정책 심포지움 발표자료 (2008.1), 한국산업기술재단.
- 박경 외. 2008. 주요국의 지역정책: EU·영국·프랑스·일본, 한국산업기술재단.
- 박양호·이원섭 외. 2004. 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ): 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전방안. 국토연구원.
- 손창남·조강철. 2008.7. “주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점”. 한국은행 조사국.
- 신성장동력기획단. 2008.9. “신성장동력 비전과 전략”.
- 제17대 대통령직 인수위원회. 2008.1. “새정부의 창조적 광역발전 전략”.
- 지식경제부. 2008.9. “광역경제권별 신성장 선도산업 발전방안”.
- 한국은행, 2007, “2003년 지역산업연관표 작성결과”.
- Florida, Richard, Tim Gulden and Charlotta Mellander. 2007. The Rise of the Mega Region.
- Kim, W. et. al. 2008. Inter-City Linkages and Cooperation Measures for Northeast Asian Cities in the Global Era: Focusing on the Pan Yellow Sea Zone. Korea Research Institute for Human Settlements
- Gripiaios, P. and T. Mangles. 1993. "An Analysis of European Super Regions", Regional Studies, 27(8).
- Petrella, R.. 1995. "A Global Agora Versus Gated City-Regions", New Perspectives Quarterly. Winter.
- Scott, A J.. 2001. Globalization and the Rise of City-regions, European Planning Studies. Vol 9.
- Segbers, K.. 2007. The Making of Global City Regions. The Johns Hopkins University Press.

국토의 녹색성장 추진방안

최영국 국토연구원 국토환경·문화연구실장

1. ‘녹색의 질주’와 국가발전 23
2. 국토의 새로운 지향점 : 녹색성장 24
3. 녹색성장 국토를 위한 7대 정책과제 25
4. 녹색국토 추진체계의 구축 36

1. '녹색의 질주'와 국가발전

현재 인류가 맞이하고 있는 가장 큰 고민거리는 화석연료 자원 고갈과 기후변화 문제이다. 온실가스 농도 증가로 인한 지구온난화현상은 지구 곳곳에서 급격한 기후변동과 기상 이변을 일으켜 많은 인명 피해와 경제적 손실을 초래하고 있다. 에너지자원 고갈위기는 자원과 새로운 대체에너지 확보를 위한 세계 각국의 경쟁을 야기하고 있다. 주기적으로 나타나는 고유가 문제는 경제적 부담을 주어 우리 생활에 많은 영향을 주고 있다. 그래서 현 시대를 “에너지·기후시대(Energy and Climate Era)”라 한다.

세계 각 나라는 기후변화와 에너지 위기 문제를 해결하기 위해 다각도의 노력을 기울이고 있다. 초기에는 이를 환경문제로 보고 환경을 개선하기 위한 다양한 정책을 추진하여 왔다. 기후변화에 대응하기 위하여 온실가스를 감축하고 재해가 예상되는 취약지역에 대한 사전 예방조치에 초점을 두어 왔다. 그러나 기후변화와 에너지문제에 대응하기 위한 소극적 환경개선방식으로는 경제성장을 낮추는 결과를 가져와 새로운 돌파구를 찾게 되었다. 환경개선을 위한 새로운 청정에너지원이나 에너지 절약을 위한 기술 자체가 경제성장을 위한 성장동력이 될 수 있음을 인식하게 된 것이다. 환경보전과 경제성장이 상충되는 논리에서 벗어나 이를 조화(low carbon high growth)시키는 접점에서 국가발전의 새로운 비전을 제시하게 된 것이다.

녹색성장은 기후변화와 에너지 위기를 국가발전의 기회로 바꾸려는 노력에서 생성된 새로운 경제발전의 전략이자 수단으로 제기되었다. 선진국에서는 진작부터 녹색산업, 녹색기술 등을 새로운 성장엔진으로 확보하기 위해 국력을 집중하여 왔다. 선진국들은 이미 녹색성장을 위한 경쟁을 치열하게 전개하고 있으며 이를 '녹색의 질주(Green Race)'라 할 만큼 국가발전을 위해 선택이 아닌 필수적 과업으로 여기고 있다. 우리 정부가 최근 저탄소 녹색성장을 향후 60년의 국가비전으로 선포한 배경은 바로 에너지 위기와 기후변화 시대를 맞아 자원·에너지 확보 경쟁과 자원이용 효율화와 환경오염 최소화를 국가경쟁력의 원천으로 삼자는 데에서 비롯되었다. 우리도 제2의 도약을 위해서는 녹색성장을 추진하지 않으면 안 되는 위치에 서 있는 것이다.

녹색성장은 기후변화와 에너지 위기에 대응하기 위해 나온 전략이지만 이를 성공적으로 추진하려면 모든 분야에서 녹색혁명(Code Green)이 요구된다. 국토는 녹색성장의 대상이며 터전이다. 녹색성장의 다양한 정책과 사업들이 표현되는 곳이 국토이며 또한 녹색성장의 결과가 가시화되는 곳도 국토이다. 국토가 변해야 녹색성장이 가능하다. 녹색혁명시대를 맞이하여 국토는 무엇을 어떻게 해야 하는가를 정리하는 것은 미래 바람직한 국토모습을 그린다는 의미가 있다. 이러한 문제의식으로 이 글에서는 녹색성장을 추진하기 위해 국토에서 해야 할 과제와 전략을 살펴보았다.

2. 국토의 새로운 지향점 : 녹색성장형 국토패러다임

녹색성장은 지금까지 국토정책이나 계획수립과정에서 지향해온 국토가치를 지양한다. 왜냐하면, 그러한 국토정책이나 계획은 화석연료 중심의 공간형성을 다루면서 지구온난화와 에너지 위기를 직간접적으로 초래하여 왔고 또 환경과 성장이 서로 대립되는 관점에서 국토를 다루어 왔기 때문이다.

지금까지 국토는 경제개발의 수단으로 간주되면서 최고의 국토가치는 경제적 효율성 추구에 두어져 왔다. 그래서 국토는 양적 성장이 국민 삶의 질 향상과 행복을 가져올 것으로 기대하면서 물질적 풍요를 위한 대상으로 다루어져 왔다. 경제성장은 소득증대를 가져오고 그것은 곧 소비를 증가시켜 사람들을 행복하게 한다는 논리에서 비롯된 것이다. 이에 따라 국토정책이나 계획 작성은 국토개발이 우선이고 보전은 차후의 고려대상으로 취급되어 왔다. 개발하는 과정에서 나타나는 자연훼손과 오염원 배출은 더 나은 국토가치를 창출하기 위해 불가피한 과정으로 관리되어 왔다. 멸종위기종이나 희귀종 또는 경관생태적으로 우수한 지역만 보호하면 국토가치가 상승될 것이라는 사고 하에 환경보전 노력이 전개되어 왔다. 그 동안 국토 전체의 생태계 건강성에 대한 고려가 미흡했던 원인이 바로 여기에 있다. 결과적으로 지금까지 국토는 빠른 경제성장 욕구, 질 보다 양에 치중된 개발, 자연과 동화된 생활보다는 인공물 설치에 의한 편리한 생활에 대한 욕구에 부응한 국토가치가 우선시 되어 왔다. 국토가 편리성에 치중되어 이용·관리되어옴에 따라 상대적으로 삶의 질과 생활의 안전성은 소홀하게 다루어져 왔다. 한마디로 그 동안 국토의 가치는 경제성, 기능성, 편리성 중심으로 그리고 물질적 풍요를 확대하는 데에 초점이 맞추어 온 것이다. 그것이 우리가 바로 그 동안 추구해 온 삶의 목표였기 때문이다.

녹색성장은 기존 국토정책, 계획, 전략에서 초점을 두었던 가치의 전환을 요구한다. 녹색성장은 국토의 새로운 가치를 추구할 때 가능하다. 국토공간을 다룸에 있어서 기능적인 편리보다는 쾌적한 여건을, 획일적인 개발보다는 다양한 문화 창출을, 편리함보다는 아름다움과 생태적 건강성을 그리고 개발에 있어서 경제적 효율성과 시설물 확충보다는 생태적 효율성과 지역정서의 반영을 요구하고 있다. 이러한 국토관리의 방향전환을 집약적으로 표현하고 있는 것이 녹색성장이다.

녹색성장은 국토에 대한 새로운 지향점이며, 지금까지의 양적 성장 위주의 '회색성장'을 지양한다. 녹색성장은 기후변화와 에너지 위기를 초래하였던 과거의 개발지상주의, 양적 성장을 대변하는 회색성장의 반대선상에 위치한다. 화석연료 중심의 산업, 자연을 배려하는데 미흡하였던 개발방식, 물과 공기와 같은 기초에너지의 무제한적 사용을 전제한 효율성을 강조하였던 경제성장이 바로 회색성장이라 할 수 있다. 반면, 녹색성장은 태양광, 풍

력 등의 신재생에너지원 발굴, 저탄소 사회 구현, 자연과 문화를 고려한 지속가능한 발전도 모, 효율성보다 생태적 건강성을 강조하는 경제발전 등을 추구한다. 중요한 것은 이러한 녹색성장이 녹색산업(Green Industry)이나 녹색기술(Green Technology)과 같은 친환경적 요소의 투입만으로 성취되는 것은 아니다. 녹색성장 실천의 핵심은 우리의 인식에서 비롯되는 행동이다. 어떠한 인식과 어떠한 행동을 하여야 녹색성장에 기여하는가를 염두에 두고¹¹⁾ 녹색산업과 녹색기술을 활용한 청정에너지원 개발, 저탄소 사회, 물질순환형 도시건설 등을 추진할 때에 녹색성장을 통한 환경과 성장을 도모할 수 있다. 이것이 국토에서 녹색성장을 추진해야 할 당위성이자 국토관리의 나아갈 방향이다.

3. 녹색성장형 국토를 위한 7대 정책과제¹²⁾

1) 녹색성장의 기반이 되는 다핵적 광역경제권 구조로의 재편

국토의 녹색성장은 자원의 효율적 이용에서부터 출발한다. 국토자원의 효율적 이용은 자원절약형 국토이용 그리고 환경과 보전의 조화를 통하여 추진될 수 있다.

자원절약형 국토이용 및 관리는 장기적으로 지속가능한 도시공간구조를 계획적으로 이루어나가야 데에 초점을 두어야 한다. 자원을 대량소비하게 만드는 기존의 국토·도시공간구조를 탈피하고 도시 간, 도시 내 공간구조 및 토지이용계획이 자원절약형, 환경친화적으로 이루어지도록 해야 한다. 이는 현재 계속 논의되는 기후변화 등의 환경문제에 적극적이고 장기적으로 대처할 수 있는 공간구조로 개편하는 것과도 관련이 깊다.

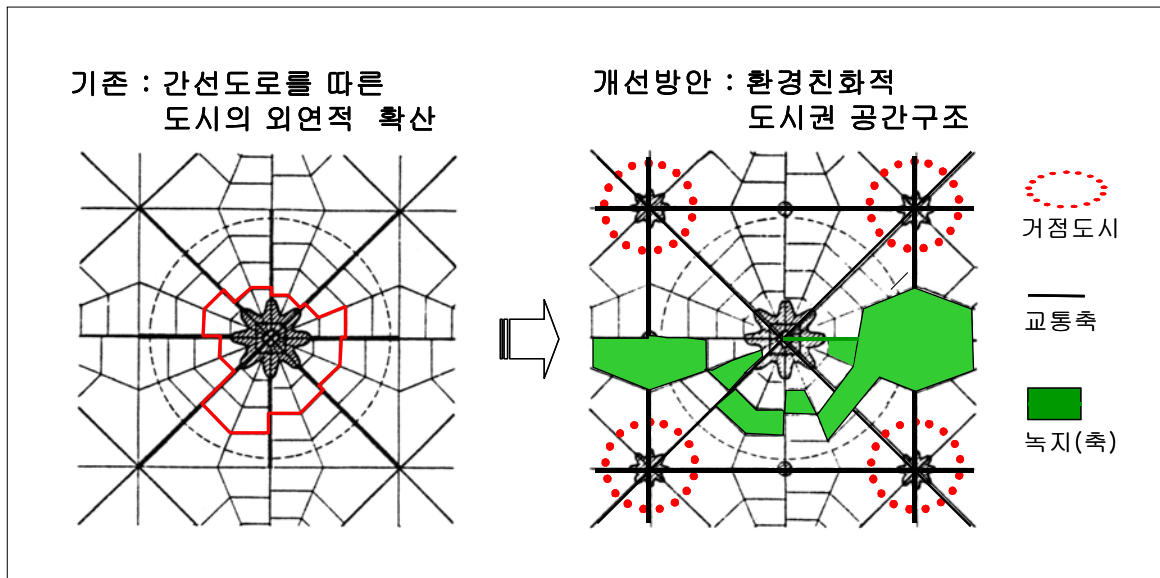
자원효율적인 국토 및 도시개발을 위해서는 우선 기존의 단핵집중형 국토·도시공간구조에서 ‘분산된 집중(decentralized concentration)’의 다핵집중형 공간구조로 개편되어야 한다. 특히 다핵적 광역경제권모형이 유효하다. 이를 위하여 광역경제권 내에서는 중심도시의 과밀화를 방지하고, 중심도시와 주변지역 간 기능분담을 통해 효율적이고 자립적인 발전을 도모해야 한다. 또한 토지 및 교통에너지의 효율적 이용, 적정 오픈스페이스의 확보, 환경오염의 감소가 이루어지도록 직주근접의 환경친화적인 도시권 공간구조를 구축하

11) 녹색성장이 추구하는 것이 무엇인가를 알고 나서 산업, 기술 그리고 국토전략을 마련하는 것이 중요하다. 왜냐하면 녹색성장을 위한 산업과 기술은 자칫 “녹색”을 친환경적 개발을 목표로 하면서 개발위주의 토건개발국가식 개발의 문제를 제기 위한 위장이라는 비판을 받을 가능성이 있기 때문이다. 따라서 녹색성장 산업은 녹색성장의 개념을 바탕에 두고 추진하여야 비로소 녹색성장의 목표를 달성할 수 있게 될 것이다. 신재생에너지 사업, 새로운 성장동력으로서 자연과 문화를 활용하는 사업 등도 물론 미래 국토가치를 높이는 녹색성장 산업에 포함된다. 궁극적으로 녹색성장은 미래 세대를 위한 발전을 의미하며 이것이 이 시점에서 우리가 녹색성장을 추구하는 필요성인 것이다.

12) 정책과제에서 제시된 추진방안의 내용 일부는 미래기획위원회에서 준비 중인 “녹색성장” 책자 발간에 참여하고 있는 국토연구원의 김명수, 김태영, 류재영, 박정은, 서영미, 오선영, 이진희, 임영태, 정소양, 조남건 등이 작성한 원고를 보완하여 제시된 것이다.

도록 한다. 즉, 분산적으로 선정된 거점도시를 중심으로 개발을 집중하되 중심도시와 거점도시, 그리고 거점도시 상호간을 녹지 등의 오픈스페이스로 분리하여 연담화를 방지하고, 이들을 대중교통망으로 연결하여야 한다.

[그림 1-4] 환경친화적 광역경제권 공간구조



국가 전체적 차원에서 균형국토 달성과 자원이용 효율성 제고를 위해서는 중앙에 집중된 각종 기능과 기업 활동의 중추기능 등을 적극 유도함으로써 권력의 공간적 집중현상을 완화하여야 한다. 이는 에너지 및 자원을 효율적으로 이용할 수 있는 여건을 마련하는 바탕이 된다. 지방과 수도권의 역할분담을 통해 지방도시는 특화하여 지방경제를 활성화한다. 수도권에 남아 있는 기능은 위상과 역할을 강화하여 수도권의 국제경쟁력을 제고한다. 이와 함께 대량의 교통수요를 효율적으로 처리할 수 있도록 기능이 적정하게 분산되고 특화된 분업적 분산구조로 개편되어야 한다.

한편, 녹색성장은 환경과 경제의 조화를 바탕으로 한다. 국토의 녹색성장은 개발과 보전에 대한 분리가 아닌 통합적 사고의 전환을 토대로 추진되어야 성공할 수 있다. 국토개발과 경제성장의 목적은 경제적 이익 창출을 통한 삶의 질 제고에 있다, 환경보전 역시 자원 보호를 통하여 생태계의 건강과 인간 삶의 질 향상에 목적을 둔다. 나아가 환경보전을 통하여 아름다운 자연 그리고 인공물과 잘 조화된 경관은 그 자체가 성장동력으로서 경제적 이익을 창출한다는 관점에서 개발과 보전은 하나의 목적을 지니고 있다. 이를 위해 개발에서는 자연 배려를 통하여, 그리고 보전에서는 규제보다는 활용을 통하여 경제적 이익을 얻

을 수 있는 여건 마련이 필요하다. 이를 위해 개발할 곳과 보전할 곳의 완전 분리식 토지이용은 지양되어야 한다. 개발여건과 목적, 개발시기의 상황변화 그리고 주변 여건에 따라 “개발”이 가능한 곳도 보전해야 할 필요가 있을 것이다. 반대로 여건에 따라 강도의 문제이긴 하겠지만 보전으로 분류된 곳도 개발의 범주에 포함되어야 할 여건변화가 있을 것이다. 그럼에도 어느 시점에서 확실적인 잣대에 의하여 국토를 개발과 보전으로 확연하게 구분하여 관리하자는 것은 녹색성장 개념에 적합한 정책이 아니다.

개발과 보전의 통합은 개념적 접근이 아닌 실천력이 중요하다. 따라서 무엇보다 개발과 보전을 다루는 국토정책과 환경정책이 협력을 통한 통합체계에서 추진되도록 하여야 한다. 개발과 보전이 함께 고려되는 국토 및 환경정책이 추진되려면 개발과 보전을 대등한 관점에서 통합하는 여건마련이 중요하다. 이를 위해서는 두 정책에서 이를 달성하기 위한 공동 목표를 설정하도록 한다. 이러한 목표 하에 국토정책은 개발 대상이 아니라 지역개성과 문화를 찾는 데에 초점을 두어야 한다. 어떻게 개발할 것인가 보다는 어떻게 지역특성을 살릴 것인가를 고민해야 한다. 어디가 개발가능지인가 보다는 어느 부분을 보전할 것인가를 먼저 고려해야 한다. 그리고 환경정책에서는 환경개선이 아닌 국토를 다루어야 한다. 개발로부터 보호지역과 보호종을 보전하는 영역에서 탈피해야 한다. 보호지역이나 보호종은 인간이 필요에 의하여 정해 놓은 것이지, 자연 그 자체의 차별이 있는 것이 아니다. 따라서 우리 주변에 있는 ‘보통’ 자연도 환경정책의 주요 대상이 되어야 한다. 이렇게 환경정책의 영역이 한정된 지역과 대상에서 전 국토로 확대되면, 자연히 각종 개발에 의한 자연환경의 훼손문제도 환경정책의 한 부분으로 다룰 수 있게 된다.

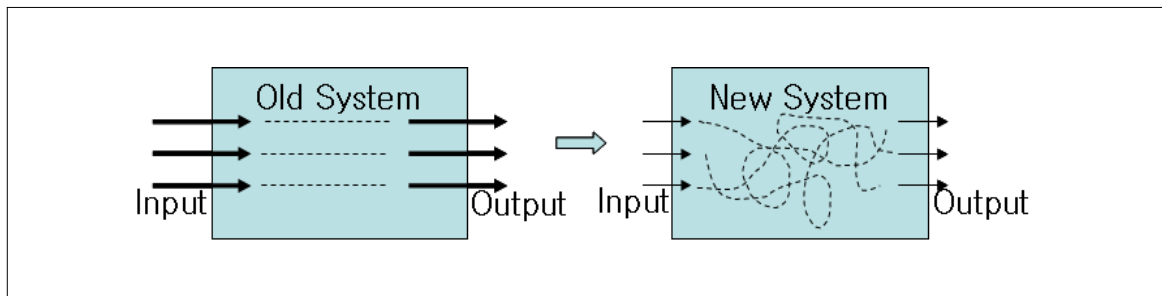
이와 같이 국토와 환경정책의 대상이 쾌적한 국토공간과 국토생태계의 건강성을 확보하는데 맞추어질 때 개발과 보전의 통합은 가능해 진다. 개발을 반자연이 아니라 친자연을 위한 것임을 인식할 때 자연을 배려한 개발에 의하여 삶의 질 향상을 기대할 수 있을 것이다. 궁극적으로 개발과 보전의 통합은 국토정책과 환경정책의 일정 부분이 서로 상호보완적 역할을 할 때 가능하다. 이를 위해 지금까지 별개로 추진되고 있는 국토계획과 환경계획의 연계는 녹색성장을 위한 국토전략의 기본이며 필수적인 과제이다.

2) 녹색성장형 생태도시 건설

경제성과 기능성을 중심으로 이루어진 기존의 도시관리정책은 에너지고갈, 기후변화 등 전 지구적인 환경문제를 해결하거나 환경에 대한 국민들의 요구를 수용하는데 한계를 보이고 있다. 지금까지 우리 도시는 많은 에너지와 물질을 소비하고, 대량의 폐기물과 오염물질을 도시외부로 배출하는 체계였다. 이제는 대량생산과 대량소비의 공간구조를 벗어나서

투입되는 에너지와 물질을 줄이고, 또한 배출하는 에너지와 물질도 줄이는 사회구조 및 공간구조로 바뀌어야 한다. 이러한 생태도시(에코시티) 조성을 통해 세계적인 환경문제를 해결하고 국토의 생태적 건강성을 유지함과 동시에 모든 국민들의 삶의 질을 높일 수 있다.

생태도시란 시민 참여를 통하여 환경, 복지, 문화를 함께 고려하는 지속가능한 도시이다. 생태도시란 도시를 하나의 유기체로 보고 도시의 다양한 활동이나 구조를 자연생태계가 지닌 다양성, 자립성, 순환성에 가깝도록 계획하고 설계하여 인간과 환경이 공존할 수 있는 공간이다.



[그림 1-5] 물질순환형 사회 및 공간구조

생태도시를 조성하기 위해 우선 에너지와 물질 사용의 절약(Reduce) 뿐만 아니라 재생(Recycle), 재활용(Reuse)하는 체계로 바꾸는 계획이 필요하다. 사용하는 물질과 버리는 물질을 동시에 줄이고, 한번 도시 내로 들어온 물, 에너지, 폐기물은 여러 번 순환하여 사용하는 것이 중요하다. 도시 내에서 물은 다양한 작용을 한다. 도시 미기후를 완화할 뿐 아니라 그 자체가 매력적인 경관요소이다. 기존 도시에서는 빗물을 빨리 도시 밖으로 내보내는 것이 목표였다. 생태도시에서는 한 방울의 빗물이라도 버리지 않고 저류하고, 지하로 침투시켜서 도시하천의 건천화를 막고, 생태계를 유지하는데 활용해야 한다. 생태도시 조성추진사업 중 '물 순환 및 수생태 건강'사업은 도심 하천의 건천화 방지 및 생태복원, 빗물 저장·이용시설, 저류지 설치, 하수처리수 재이용 기반시설 확충을 통하여 추진되고 있다.



[그림 1-6] 물질순환의 개념

도시에서 사용되는 대부분의 에너지는 화석연료에서 생산되며, 이 과정에서 많은 양의 온실가스와 대기오염물질이 배출되고 있다. 앞으로 풍력, 태양열과 태양광, 지열, 조력 등

신재생에너지 사용은 물질순환형 생태도시의 필수요소이다. 이러한 생태도시를 조성하기 위해서는 무엇보다 첨단기술과 도시계획의 접목이 필요하다.

예를 들면, 빗물의 이용은 그동안 생태도시조성에서 거론되어 온 것이지만 그것을 실제로 적용하려면 다양한 기술 분야의 연구가 필요하다. 이처럼 계획적 관점에서는 생태도시 조성에 필요한 사항을 제시하고, 기술적 관점에서는 제시된 사항들을 과학과 기술력을 통해 실제화 할 수 있는 장치를 마련하는 상호협력의 전략이 요구된다. 녹색성장을 위해 첨단기술의 융복합화가 필요하듯, 생태도시는 생태적 마인드에 의한 계획수립과 이를 현실화 하기 위해서는 첨단기술의 접목이 무엇보다 중요하다. 그런 의미에서 생태도시는 녹색성장형 도시라 할 수 있다.

3) 건강·문화·생태회랑의 조성

국민소득 증대, 주5일 근무제 및 여가시간 증대로 삶의 질에 대한 개선요구가 증대되고 있다. 문화와 건강에 대한 관심이 높아지면서 관광 및 여가시설에 대한 요구가 증가하고 있다. 그러나 현재 경제적, 물리적으로 쉽게 접근할 수 있는 공간은 부족한 실정이다. 따라서 기존 산림, 하천 등을 활용하여 건강, 문화, 관광, 체육, 여가활동을 위한 공간을 통해 건강과 관광에 대한 사회적 수요를 충족할 필요가 있다. 기존 생태계와 녹지공간을 보전하면서 다양한 문화와 관광수요를 충족시키는 것이 현실적인 대안이다.

국토 녹색 길 조성은 녹색성장형 인프라를 구축하는 과업이다. 녹색길은 대상과 위치 그리고 특성에 따라 건강, 문화 그리고 생태를 지향한다. 건강·문화·생태회랑의 유형은 특성에 따라 생태형, 건강형, 역사·문화형, 여가형으로 다양하게 구분 가능하다. 생태계 보전이 필요한 지역은 생태형으로 조성하여 관찰과 학습공간으로 활용할 수 있다. 또한, 도시내 공원녹지와 개발제한구역, 하천의 일부구간은 여가형 또는 역사·문화형으로 활용 가능하다. 조선시대 옛길(영남대로, 상남대로 등)을 찾아내어 연결하고 역참과 원을 복원하여 주변 역사문화자원과 연계한다면 이야기가 있는 역사·문화형 회랑 조성이 가능하다. 전국의 폐선부지 또는 활용도가 떨어지는 도로를 활용하여 자전거 및 도보용 회랑으로 활용할 수도 있다. 뿐만 아니라, 하천변을 따라 옛 나루터를 연결하여 자전거, 도보, 뱃길을 조성하여 회랑으로 활용할 수 있다.

다양한 유형의 건강·문화·생태회랑이 있지만, 국토차원에서 서로 유기적으로 연결하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 기존의 산맥, 국립공원, 핵심국토생태축(DMZ, 백두대간, 연안축 등), 광역생태축을 연결하면, 건강·문화·생태회랑의 기본 골격을 마련할 수 있다. 여기에 옛길, 하천, 폐철도와 도로를 연결하여 중첩한다면 국토차원의 건강·문화·

생태회랑 구축이 가능할 것이다. 국토차원의 건강·문화·생태회랑은 대규모 시설의 도입 보다는 국토의 건강성 확보를 위한 녹색기반시설(green infrastructure) 개념으로 설정할 필요가 있다. 국토차원의 건강·문화·생태회랑은 녹색국토 조성의 뼈대를 구성하는 일이므로 이의 추진을 위한 법적기반부터 만들어가야 한다. 건강문화융합특별구역(가칭) 관련 법률을 제정할 필요가 있다.

4) 대중교통 연계형 압축도시(Compact City) 조성

국토연구원(2008)에서 실시한 전국 시군구 온실가스 배출량 추계 결과를 보면 인구 50만 이상의 도시일수록, 인구밀도가 높을수록 온실가스배출량은 음(-)의 관계를, 인구 만 인당 시가화 면적이 클수록 온실가스 배출량은 양(+)의 관계를 보이고 있다. 즉, 대도시의 경우 고밀압축도시 조성이 온실가스 저감에 효과적이라는 해석이 가능하다. 따라서 우리나라 도시와 같이 선진국의 주요도시들에 비해 대중교통 수송분담률이 낮고¹³⁾ 도시환경의 질도 상대적으로 낮은 고(高) 에너지형 구조를 보이는 도시는 토지의 고밀복합이용을 통하여 온실가스 배출량을 감축할 수 있다. 무분별한 도시의 확산에 의한 환경오염과 에너지 고갈 문제를 해결하고 지속가능한 녹색국토로의 변화를 위해서는 자동차 중심형·에너지 다소비형 도시공간을 대중교통과 보행을 우선하는 형태로 재편하여 에너지소비를 줄이고 기후 변화에 대응하려는 노력이 필요하다.

압축도시가 추구하는 궁극적인 목표는 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능하고 활기와 안정을 갖는 도시, 지역만들기에 있다. 기존의 도시조성은 기능위주의 도시확장을 강조한 반면, 인간중심적인 압축적인 도시로 전환하는 것이다. 도시계획을 인간중심(human needs) 형태로 탈바꿈하는 것이다. 도시의 구조는 보도와 자전거를 중심으로 권역에서 생활서비스가 확보되어, 자연과 공생하는 다중의 지역구조가 된다. 여기에 역사성을 전수하여 살아있는 가치관을 만들고, 에너지 소비와 부하를 저감하여 고령자들도 살기 좋고, 도시의 번영과 활력을 지속할 수 있는 휴먼스케일의 도시이자 지역공간이다. 또한 커뮤니티 중심의 다양한 접촉과 교류공간을 창출하여 생활의 즐거움과 사회적 자본을 확충하는 새로운 가치와 문화를 생산해 내는 장이 된다. 도시와 농촌이 혼합되는 것이 아니고, 경관생태적으로 교류하도록 하여 도시는 보다 도시답게, 농촌은 보다 농촌답게 새롭게 지원하는 것이다. 도시거주는 자연환경과 가깝게 교류할 수 있다. 압축도시는 기존의 도심이나 역세권과 같은 특정지역을 주거, 상업, 업무기능 등을 복합고밀 개발하여 사람들의 사회·경제적

13) 세계 주요 도시의 지하철 수송분담률(2006)을 보면 런던 65%, 파리 58%, 뉴욕 61%, 도쿄 86%인데 반하여 서울은 35% 수준이다.

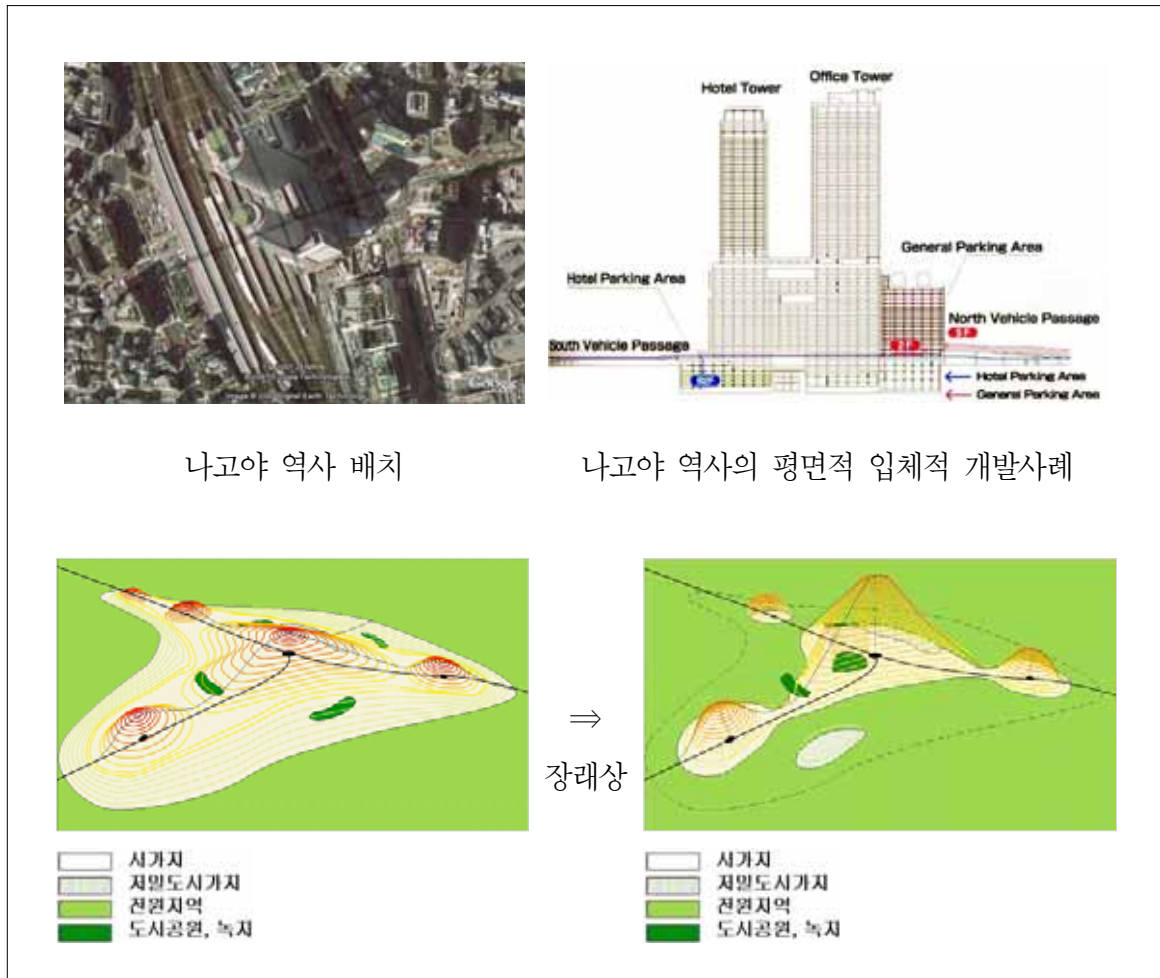
활동을 집중시키는 도시개발방식으로, 결과적으로 중심부의 밀도를 높이고 이동거리를 줄여 녹지공간의 훼손, 환경오염, 교통 혼잡, 직주의 원거리화 등의 문제를 해결할 수 있다. 그 외의 압축도시의 장점으로는 한정된 공간에 여러 시설들을 집중 배치함으로써 기반시설, 에너지 등 필요한 자원을 절약할 수 있다. 압축都市는 시설간의 접근성을 강화시켜 이동에 소요되는 시간을 단축시키며 또한 차량교통을 감소시켜 대기오염, 소음, 교통 체증 등의 도시 문제를 감소시키는데 기여한다. 그리고 압축都市는 도시용 토지사용을 최소화하여 자연환경을 보전하는데 그리고 국토이용의 효율화에도 도움을 준다. 마지막으로 압축都市는 대중교통 위주의 교통 시스템을 강화시킴으로써 도보나 자전거, 대중교통수단의 이용을 촉진시킬 수 있다.

이러한 대중교통 중심의 압축된 도시공간의 조성을 위해서는 합리적인 대중교통정책과 함께 근본적으로 대중교통이용을 유도할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 기존의 도시계획에 대중교통 중심형 도시공간구조의 계획원칙을 반영하는 방안과 함께 새로운 지구지정을 통해 공간구조개편을 도모하는 방안이 검토되어야 한다. 에너지 효율이 가장 높은 지속가능한 압축도시를 확대조성하기 위해서는 근린생활권(urban-village)으로 도시를 재구성할 필요가 있다. 도보권내에서 생활에 필요한 시설 및 서비스들이 직장 인근에 배치되는 근린생활권 공간구조가 도시의 기초단위가 될 수 있도록 도시계획과 설계가 수립되어야 한다. 또한 압축도시를 건설하기 위해 주거지역에서의 고밀개발에 대한 사항의 검토와 함께 지구단위계획제도 내 역세권 구역에 관한 조항 신설 또는 특별계획구역 지정대상에의 역세권의 추가로 현재의 상업용도 위주의 개발 내용에 주거를 포함하는 복합개발이 가능하도록 보완이 필요하다. 또한 대중교통 수단 간의 환승과 교통계획과 도시계획이 연계될 수 있는 제도적 뒷받침이 검토되어야 한다. 예를 들면, 미국은 대중교통 중심형 도시공간구조를 유도할 수 있는 재정 및 금융지원책, 토지관련 지원책, 기반시설 건설보조정책 등을 운영 중이며, 일본은 '교통결절점 개선사업'을 추진하여 교통결절점에서의 도로와 기타 교통시설과의 결절기능을 강화하고 이용자 관점에 입각한 정비 추진 중이다. 영국은 각 계획단계에서부터 토지이용과 교통을 연계·통합시킬 수 있는 계획지침을 운영 중에 있다.

5) 친환경 에너지 저감형 그린건축의 확대

1990년대에 등장한 '그린건축(Green Architecture)' 개념은 전통적 방식으로 지어진 사무용 빌딩들의 높은 에너지소비량과 환경오염물질 배출 문제를 저감하기 위한 방안으로 등장하였다. 이후 에너지효율적인 건축설계로 인한 에너지비용 감소, 친환경적인 건축자재 사용을 통한 환경오염 감소, 근로환경 개선을 통한 생산성 향상 등의 효과가 있는 것으로 평가되면서 건축시장의 주류로 성장하였다.

[그림 1-7] 소규모 도시의 역을 중심으로 한 압축개발 및 시가지 축소 모형



그린건축 개념은 최근 환경위기에 대한 대안의 하나로 평가되고 있다. 영국 정책 자문기관인 CABE는 영국 전역 이산화탄소 배출량의 40%가 건물에서 발생하며 이것이 기후변화의 주요 원인이라는 연구결과를 발표했다. 미국에서는 사무용 빌딩들은 전체 전기소비량의 65%, 에너지소비량의 36%, 온실가스배출량의 30%를 차지하는 것으로 추정된다는 연구결과가 발표되었다. 이러한 연구결과들을 바탕으로 2000년대에 들어 유럽, 미국 등지에서는 그린 빌딩 정책은 국가 및 지방정부의 중요한 부분으로 자리 잡고 있다.

그린건축 개념과 관련하여 다양한 정책적 노력들이 진행되고 있는데, 이는 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째는 정부 차원에서 그린 빌딩 평가를 위한 제도적 기준 마련이다. 영국은 건물의 환경영향평가시스템인 BREEAM(Building Research Establishment Environmental Assessment Method)를 도입하여 건물의 환경친화 정도에 대한 등급을 매기고 있으며, 미국은 2000년도에 그린빌딩위원회가 개발한 LEED(Leadership in Energy and Environ-

mental Design) 표준등급제를, 일본의 오사카시는 '건축물 종합환경평가제도'를 활용하여 다양한 정책을 시행하고 있다.

정부차원의 다른 노력은 각종 공공건물 등을 친환경적으로 신축하는 선도적 프로젝트를 추진하는 것이다. 시애틀 시는 신축중인 시청사 및 공공건물을 환경친화적으로 건설할 것이며, 향후 시가 건립하는 공공건물에 전부 적용한다는 계획을 제시하였다. 캐나다 브리티시 콜롬비아 정부(BC)는 2001년부터 정부소유 건물 시설에 대해 '그린 빌딩 BC' 정책을 펼치고 있으며, 도쿄시 치요다구는 태양광 발전장치와 빗물·배수 재활용 시설 등을 설치한 친환경 신청사를 건설하였다. 그린 빌딩 건설에 적극적인 로스앤젤레스 시의 경우 공공도서관, 컨벤션센터 및 노숙자를 위한 주거 등을 친환경건축물로 짓는 계획을 발표하였다. 이러한 정책적 노력 외에도 다양한 연구결과들의 꾸준한 뒷받침이 필요하다. 독일 슈투트가르트 시는 바람길을 도시 및 건축계획에 자연스럽게 반영하기 위해 청정하고 찬 공기 흐름을 파악하기 위한 기후분석지도(Klima-Atlas)를 작성하고 있다. 이러한 폭넓고 적용 가능한 여러 연구결과들이 바람직한 정책 추진을 돕고 있다.

친환경적 그린 건축물 정책은 특정한 지역에만 시범적으로 시행하는 것뿐만 아니라, 마을, 도시, 지역, 국가 영역에서 동시에 진행할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공영역뿐만 아니라 민간영역에서도 자연친화적인 건물을 시공할 수 있는 동기를 제공해야 한다. 캘리포니아 주 산마테오 시는 환경친화적인 건물 신축 시 공사허가 처리기간을 절 반 정도 단축해주는 새로운 프로그램을 제안하고, 집행을 위한 체크리스트 개발도 동시 진행되고 있다. 산타모니카시는 정원을 친환경적으로 디자인하는 아이디어를 공모해 보조금을 지급하는 이벤트를 개최하였다. 이러한 금전적인 지원, 공사허가 처리기간 단축 등의 유도 수단은 일반인들의 이해를 돕고, 그린건축의 필요성을 홍보하는 효과가 있을 것이다.

6) 생태적 산업단지의 개발

최근 들어서는 산업단지의 환경친화적 개발 및 관리의 문제를 기존처럼 사후적 관리에 치중하기 보다는 사전에 예방하는 차원에서 접근할 필요성이 더욱 강조되면서 생태산업단지 개발에 관한 논의가 시작되었다.

생태산업단지는 물질과 에너지가 끊임없이 순환되는 자연생태계의 원리를 산업에 적용하고자 등장한 '산업생태학'의 개념과 지식을 응용하여 만든 산업단지이다. 즉, 생태산업단지(Eco-Industrial Parks: EIP)란 "한 기업의 불용자원을 다른 기업이 이용하는 방식으로 강력한 공생적 네트워크를 형성하여 경제와 환경 모두에서 개별기업 차원에서 얻을 수 있는 것보다 큰 편익을 얻고자 하는 산업단지"이다.

생태산업단지의 원리는 최초의 생태산업단지이자 지금도 관련 문헌에서 가장 많이 인용되는 덴마크 칼룬트버그(Kalundborg)의 사례에서 잘 드러난다. 칼룬트버그의 산업주체들은 산업적 공생관계를 형성하여 산업폐기물을 관리하고 용수를 효율적으로 관리해왔다. 제련소에서 배출하는 유황부산물을 황산제조업체에게 제공하는 동시에 열수를 지역온실에 공급한다. 또한 발전소에서 발생하는 폐열과 스팀은 제약회사에서 이용하고, 제약과정에서 나오는 슬러지는 양식어민과 농민에게 비료로 제공된다. 이처럼 한 기업의 폐기물을 다른 기업의 에너지 및 자원으로 활용함으로써 자원소비를 줄이는 한편, 오염원 및 폐기물의 발생량을 줄이는 효과를 거두게 되는 것이다.

우리나라에서도 2005년부터 2019년까지 3단계에 걸쳐 생태산업단지 구축을 위한 사업을 추진할 계획이다. 2009년까지 추진되는 1단계에서는 시범단지를 선정하여 이를 대상으로 산업단지 내 기업 간의 물질·에너지 및 부산물을 유기적으로 연결되도록 네트워크 구축 시범사업을 추진하고 있다. 이를 위해 전국 산업단지에 대한 응모를 거쳐 포항산업단지, 울산미포·온산산업단지, 여수산업단지, 반월·시화산업단지, 청주산업단지를 각각 시범생태산업단지로 선정하였다. 앞으로 추진될 2단계에서는 시범사업의 결과를 전체 산업단지에 확대 적용하여 자원순환 네트워크를 확산하고, 3단계에서는 우리나라의 산업 환경에 적합한 한국형 생태산업단지를 구축하는 것을 목표로 한다.

우리나라의 생태산업단지는 아직 첫걸음을 내딛은 단계로 산업단지 내 기업들의 폐기물 네트워크 실태분석을 기반으로 한 우리 실정에 맞는 생태산업단지 모델 구축, 기업체 홍보를 통한 참여 확대 등 성공적인 정착을 위해 많은 과제를 안고 있다. 앞으로 생태산업단지가 자원절약과 폐기물 관리라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 환경친화적 산업입지로 자리 잡기 위해서는 참여기업에 대한 인센티브 등 제도적 뒷받침이 마련되어야 할 것이다. 생태산업단지는 기존 산업단지의 재정비를 통하여 조성할 수 있을 것이다.

7) 저탄소 녹색교통체계 구축

도로는 차량과 사람의 이동통로로서 경제 활성화의 기반이 되는 주요한 시설이지만, 교통혼잡을 유발하고, 소음을 발생시키며, 공해를 배출하여 오랜 동안 반환경적 시설로 인식되어 왔다. 특히 도로의 건설이 자연환경을 파괴하고, 삶의 공간을 분단하는 악영향도 가져와 부정적인 인식이 만연되어 있는 편이다. 이제는 친환경적인 기술을 적용하여 도로가 녹색성장을 견인하는 주역이 되어야 한다.

교통혼잡은 녹색성장의 저해요소로서, 녹색성장을 추진하려면 교통혼잡을 저감시켜야 하는 것이 급선무이며, 여기에 환경친화적 도로와 교통정책이 추가됨으로서 실행을 높일

수 있다. 도로교통정책의 녹색성장 요소로는 교통혼잡 저감, 소음 감소, 공해배출 감소, 도로건설비 저감, 도로안전도 제고, 도로의 용량 제고 등을 들 수 있다. 일본에서는 도로사업비를 줄이는 방안의 하나로 승용차 전용도로를 건설할 수 있도록 관련법을 개정하였다. 승용차 전용도로가 되면, 도로 폭이 3.5미터에서 2.75미터로, 설계하중은 25톤에서 3톤, 높이는 4.5미터에서 3미터로 낮아져 전반적인 공사비가 10~20% 이상 절감될 것으로 예상된다. 일반적으로 도로상에 승용차가 60% 이상이므로 특정한 구간에 건설비를 줄이면서 도로를 건설할 수 있는 방안이 될 수 있다.

일본의 고속도로가 통과하는 지역의 30%에 해당하는 읍면 등지에 IC가 없어서 우회하는 일이 많다. 현재 고속도로 IC간격이 평균 10km가 넘는데, 이러한 우회를 줄여 지방의 접근성을 높이려는 방안으로 고속도로 휴게소를 무인 IC로 활용하고 있다. 하이패스 같은 무인 통로를 제공하여, 고속도로 이용도 높이고, 지역의 접근성도 높여 우회에 따른 유류소비와 이산화탄소 배출도 줄일 수 있어 일거양득이다.

노르웨이에서 최근 수행된 연구에 의하면, 도로의 선형개선 및 설계수준 향상으로 승용차의 배출가스가 감소한 것으로 밝혀졌다. 승용차의 CO₂ 배출이 38%까지 감소하였고, 신규 통행 증가는 없었다. 이와 비슷한 연구는 프랑스에서도 실시되어 도로가 지속가능한 교통을 이행하는데 기여할 수 있다는 것을 밝혔다. 스페인에서는 도로주변의 환경과 경관가치를 도로투자 평가요소로 적용하는 방법론을 개발하였다. 지금까지 경제성이 도로투자사업의 주요요소였지만, 앞으로는 도로건설시 환경과 경관가치가 중요한 요소가 된다. 영국은 고속도로 방음벽이 태양열 판넬 설치장소로서 타당성이 있음을 밝히고, M27 고속도로의 방음벽 위에 태양열 판넬을 설치하였다. 방음벽이 설치된 공간도 활용하고, 태양에너지도 용이하게 확보할 수 있게 된 점이 주목된다.

한편 교통수송부문의 에너지소비 증가는 주로 경제성장에 따른 자동차 보유 및 이용이 급속하게 증가하고 있는 것과 밀접한 관계가 있는 것으로 보고되고 있다. 따라서 자가용 이용을 가급적 절제하고 친환경 교통수단(자전거, 도보, 대중교통)의 이용 활성화가 절실한 때이다.

이제는 우리나라도 대중교통과 연계한 단거리 교통수단으로서 자전거의 역할을 강조하여 대중교통활성화의 매개수단으로 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지하철역을 중심으로 한 7~8km 반경 내 도로의 차로폭 축소를 통한 자전거 도로 확보, 주행편의와 안전을 위한 교차로 및 횡단보도 시설개선 등이 필요하다. 자전거 타기가 확산되려면 무엇보다 중요한 것은 차량 주행속도의 관리이다. 외국의 경우 안전한 자전거 타기를 위한 관련 제도를 갖추고 있다. 예를 들면, 네덜란드의 암스테르담의 경우 도로별로 30~50km/h 수준의 제한속도를 유지하고 있다. 이와 함께 홍보를 통해 자전거는 자동차와 같은 교통수단이고

똑같은 도로통행권리가 있음을 인식시키는 것이 필요하다. 또한 지속적인 모니터링을 통한 문제점의 분석과 중장기계획의 수립 및 예산의 확보가 요구된다.

자전거 이용을 확대하기 위해 입체 자전거 전용도로 개설방안을 검토하도록 한다. 자전거에게 별도의 통행권(Right of Way)을 부여하는 입체 자전거 전용도로는 지하의 지하철, 노면의 BRT, 공중의 입체 자전거 전용도로가 연계하는 입체형 대중교통망 구축을 가능하게 하여 고밀도 개발에 부응하는 도심 친환경성, 에너지 절약형 건강도시 조성에 크게 기여할 것으로 보인다.

4. 녹색국토 추진체계의 구축

녹색성장을 이루려면 사회적, 정책적 기반을 조성하는 것이 중요하다. 정책의 생산구조와 집행과정이 녹색성장 시대에 맞게 개편되어야 한다. 그러기 위해서는 각종 정책과 국책사업들을 녹색성장 개념에 조명하는 과정과 장치가 필요하다. 미래 국가비전으로 녹색성장을 효율적으로 추진하기 위한 새로운 정책 발굴도 중요하지만 기존 정책과 각종 사업을 녹색성장 개념 틀에서 스크린할 필요가 있다. 왜냐하면 녹색성장은 패러다임의 전환을 바탕으로 두어야 가능하며 획기적인 정책방향의 전환을 위한 의지와 결단이 필요하기 때문이다. 과거와 같은 방식의 정책 추진이나 국토관리에 의해서는 녹색성장을 성공적으로 추진할 수 없다. 국정철학과 정책기조가 변화되었다는 것을 피부로 느낄 때 국민의 적극적인 동참을 이끌어낼 수 있다. 즉, 국민과 정부 간의 진정한 녹색국토 추진에 대한 신뢰 구축이 녹색성장 성공의 열쇠이다. 따라서 녹색성장에 대한 사회적 신뢰를 바탕으로 분야별로 구체적인 정책 수단을 작성해야 한다. 이를 위해 녹색성장기본계획과 실천 프로그램을 작성해야 할 것이다.

또한 녹색성장 추진과정에서 이해당사자별 역할 분담과 분야별 협력이 녹색성장 성공의 열쇠라는 점을 국민에게 알릴 필요가 있다. 또한 관련부처 및 분야 간 논의되고 있는 녹색성장 개념에 대한 사회적 합의를 이루고 통일된 국가비전으로서 녹색성장의 개념을 정립할 필요가 있다. 이를 통해 일관된 정책방향 하에서 중점적으로 추진할 사업을 발굴하고, 효율적인 추진체계를 수립해야 한다. 부처별로 생산되는 정책을 통합하는 기능이 필요하고, 정책간의 정합성을 확보할 수 있는 전략이 필요하다. 이와 같이 관련부처간 추진되는 각종 정책들에 대한 점검을 통하여 녹색성장형 정책으로 새롭게 탈바꿈하여야 한다. 이러한 녹색성장 관련 정책의 종합 및 연계, 조직체계 구성, 각종 정책과 사업의 스크린 등을 체계 있게 추진하게 위하여 녹색성장추진과 지원에 관한 제도를 제정하는 방안을 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- 국토연구원. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획. 대한민국정부
- 국토연구원. 2008. 미래기획위원회 녹색성장 책자 원고(미발간)
- 박이문. 2002. 환경철학. 마이다스
- 엘리자베스 콜버트. 2007. 지구재앙보고서. 이섬민 역. 여름 언덕
- 이지훈. 2008. 녹색성장시대의 도래, 삼성경제연구소
- 일본지역정보회. 1998. 지역의 가치를 창조하자 - 지역특화발전전략. 국가균형발전위원회 역
- 최영국, 김명수. 2008. 녹색성장을 위한 국토관리 과제와 전략. 한국개발연구원. 녹색성장 : 국가성장전략의 모색. 토론회 자료
- 최영국, 정진규, 심우배 외. 2008. 기후변화에 대응한 지속가능한 국토관리(I) : 지역별 온실가스 배출량 추계 및 지역특성 분석. 국토연구원(미발간)
- 최영국. 2006. 지속가능한 발전을 위한 환경정책과 국토정책의 조화방안. OECD 환경성과 평가보고서 발간 기념 세미나
- 최영국. 2007. 지속가능한 국토관리를 위한 국토생태망 구축 및 활용방안. 국토연구원. 월간 국토 313호
- 최영국. 2007. 지속가능한 국토관리를 위한 국토생태망 구축 및 활용방안. 월간 국토 2007년 11월호(통권 313호). 국토연구원
- 최영국 · 김선희 · 이용우 · 이승복. 2005. 지속가능한 국토관리 전략 및 추진방안. 국토연구원
- 최영국 · 이범현 · 김태영 · 오선영 · 문채 · 볼프강 벤데 외. 2006. 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구. 국토연구원
- 팀 플래너리. 2006. 기후창조자. 이한중 역. 황금나침반
- 한국개발연구원. 2007. 선진 한국을 위한 정책방향과 과제 : 6대 전략분야를 중심으로
- 환경부. 2002. 21세기 한반도 생태공동체 건설을 위한 생태네트워크 구축 추진 전략
- Choi, Yeong-Kook. 2008. Creation of New Territory Values and Strategies for Green Growth. International Seminar in Commemoration of 30th Anniversary. Korea Research Institute for Human Settlements
- Fox, Warwick. 1984. Deep ecology: A new philosophy of our time? The Ecologist 14(5-6):194-200
- Friedman, Thomas L. 2008. Hot, Flat, and Crowded : Why we need a green revolution and how it can renew America. Douglas & McIntyre Ltd. Farrar
- IPCC, 2007, Summary for Policymakers, in B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds), Climate Change 2007: Mitigation, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA

Session II

도시·주택·토지 분야

■ 사회자 / 황명찬 건국대학교 前 부총장

■ 주제 및 발표자 ■

- 주제 1 : 도시재생 활성화 방안
 - － 발표자 : 민범식 국토연구원 도시연구실장
- 주제 2 : 경제난국 극복을 위한 부동산정책 방향
 - － 발표자 : 손경환 국토연구원 SOC·건설경제연구실장
- 주제 3 : 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 합리화방안
 - － 발표자 : 채미옥 국토연구원 토지·주택연구실장

■ 토론자 / 박신영 선임연구위원(주택도시연구원)

박재현 차장(경향신문)

박환용 교수(경원대학교)

서순탁 교수(서울시립대학교)

유병권 국장(국가경쟁력강화위원회)

이문기 주택정책과장(국토해양부)

이영근 도시정책관(국토해양부)

도시재생 활성화 방안

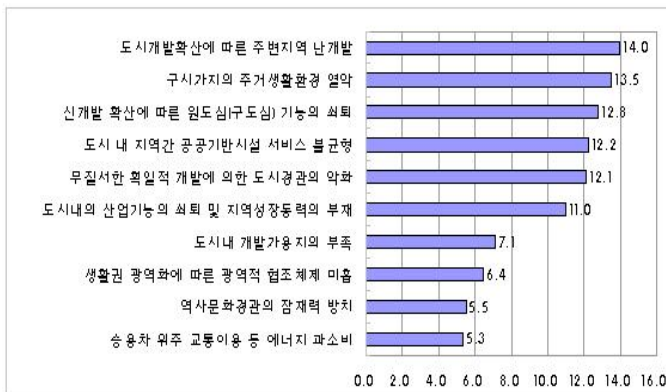
민범식 국토연구원 도시연구실장

1. 도시재생을 위한 정책과제 39
2. 주요도시재생추진전략 실천방안 41
3. 맺는 말 52

1. 도시재생을 위한 정책과제

1) 미래도시발전 과제

도시별로 수립된 도시기본계획에서 나타난 도시과제를 중심으로 전문가들이 중요하다고 많이 지적한 순서대로 보면, 도시개발확산에 따른 주변지역의 난개발(14.0%), 구시가지 주거생활환경의 열악(13.5%), 신개발 확산에 따른 구도심 기능의 쇠퇴(12.8%), 도시 내 지역 간 공공기반시설의 불균형(12.2%), 무질서하고 획일적 개발에 의한 도시경관의 악화



[그림 II-1] 우리도시의 과제

자료 : 국토해양부, 2008, 미래도시정책방향 수립연구, 32쪽

(12.1%), 도시내 산업기능의 쇠퇴 및 지역성장동력의 부재(11.0%)의 순으로 나타나고 있다.

상위로 열거된 것 중에서 구시가지 환경열악, 원도심기능 쇠퇴, 산업기능 쇠퇴 등 처럼 도시 정비 또는 재생을 가장 중요한 도시과제라고 인식하고 있음을 볼 수 있다.

2) 도시재생 필요성

이와 같이 도시가 쇠퇴하고 환경이 열악해 지는 원인은 기본적으로는 인구감소현상을 들 수 있을 것이다. 우리나라의 인구추세는 현재 정체상태에 있으며 2019부터 감소에 들어설 것으로 전망하고 있다¹⁴⁾. 현재도 소도시(인구 10만 미만)의 약 95%와 중도시(인구 10~50만 미만)의 약 45%, 그리고 광역시의 대부분이 인구감소 현상을 보이고 있다. 두 번째로 인구·산업확장기에 신시가지 개발을 통해 인구와 산업기능을 수용하였는데, 신시가지가 기존시가지의 중심기능을 상당부분을 흡수한 것도 기존시가지가 침체한 원인이기도 하다¹⁵⁾.

그러나 도시를 둘러싼 사회경제적 여건변화가 도시의 재생을 요구하고 있다. 먼저 전반적인 인구감소현상에 따라 도시의 새로운 기능은 신시가지를 개발하여 수용하기 보다는 기존도시의 자원을 활용하여 담아내는 방향으로 전개될 수 밖에 없다. 마찬가지로 전세계

14) 통계청에 의하면 2015년 경부터 인구성장이 정체되기 시작하여 2018년 부터는 감소추세로 된다고 추정

15) 일반적인 쇠퇴의 원인에 대해서는 신도시개발에 의한 분산, 탈공업화와 저성장사회에서의 제로섬 경쟁(영국), 환경 및 기반시설 격차에 따른 경쟁력 쇠퇴(일본), 교외화와 사회적 거주분리(미국)라고 제시하고 있음(이향란, 김종민, 이무용, 이상준, 「중소도시 구도심활성화를 위한 도심정비방안연구」, 한국도시설계학회 2007 추계학술발표대회)

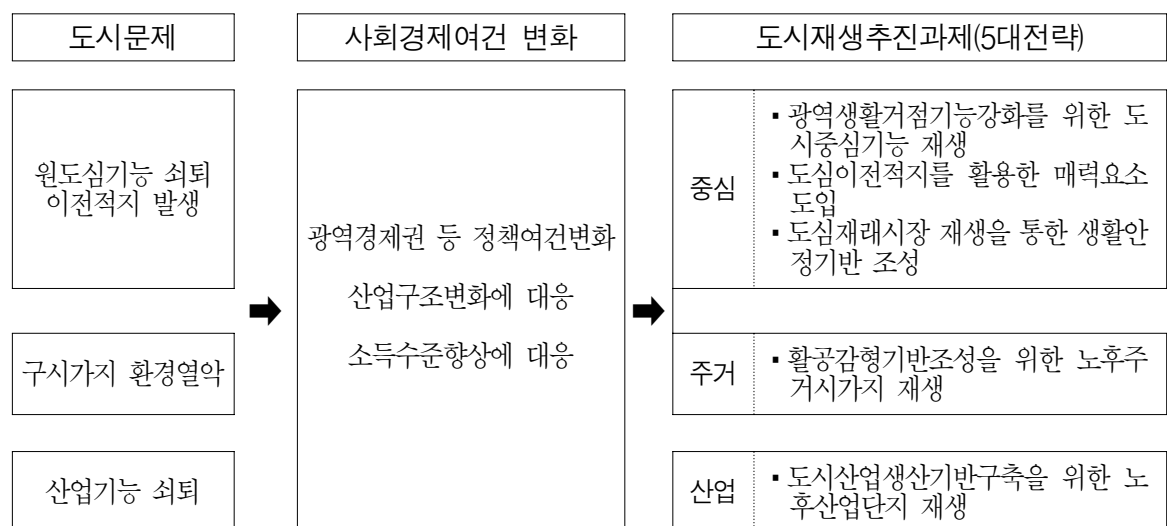
적인 기후변화에 대응하기 위한 에너지·자원절약 정책의 흐름도 기존도시의 자원을 효율적으로 활용하면서 도시의 새로운 기능을 담아내는 것을 요구하고 있다. 그리고 그동안 국민소득 수준이 꾸준히 높아짐에 따라 이에 맞춘 쾌적한 시가지환경을 제공하기 위해서라도 기존시가지의 노후건축물과 열악한 기반시설을 개선할 필요가 있다.

3) 도시재생을 위한 추진과제¹⁶⁾

기존시가지를 대상으로 하는 도시재생은 일반적으로 낙후된 도시 환경을 개선하고 도시의 기능을 개선하여 활력을 높이는 것이지만, 도시역할과 성격에 따라 여러 가지 유형의 사업들이 전개될 수 있다.

이런 것을 고려한다면 먼저 광역경제권 정책 등 정책여건변화에 대응하여 도심기능을 새로이 도입하거나 기존 도심환경을 정비하는 사업이 있다. 광역시의 경우 광역경제권의 중심거점도시로서 역할을 수행하기 위한 중심기능을 보완하는 사업을 추진할 수 있고, 역사문화도시의 경우 구도심을 중심으로 역사·문화환경 정비사업을 추진할 수 있으며, 중소도시의 경우 도심에 남아있는 재래시장을 활성화하기 위한 사업을 추진할 수 있을 것이다. 그리고 고속도로나 철도 등으로 단절된 도심시가지의 연결시켜 도시기능을 활성화하는 사업을 추진하거나 대규모 이전적지를 활용하여 도심환경을 획기적으로 변모시킬 수도 있을 것이다.

[그림 II-2] 사회경제여건변화와 도시재생과제



16) 일본의 도시재생긴급정비지역 사업유형을 보면 다음과 같음 I) 중심시가지 공동화 대응사업, ii) 산업이전부지 등 저·미이용지의 대규모 토지이용전환·활용사업, iii) 역세권 등 생활·교류 등 거점형성사업, iv) 시읍면합병에 의한 새로운 도시거점형성사업, v) 복지·의료·문화·교육·거주 기능정비사업, vi) 밀집 주택시가지정비사업, vii) 철도 터미널과 일체적인 교통 거점정비사업

두 번째로, 소득수준향상에 대응한 노후된 주거환경을 정비하는 것이 사업대상이 될 수 있다. 노후한 주택을 재축하고, 기초적인 생활에 필요한 교육, 문화, 복지의 시설과 공원녹지, 도로, 주차장 등의 공공기반시설을 정비한다. 고령인구의 증가에 대응하고 저소득계층의 주거안정을 도모하기 위해 이들을 수용하기 위한 공공주택 공급도 동시에 추진하며 쾌적한 도심환경을 조성하기 위해 도심에 흐르는 하천에 친수공간으로 조성하고 동시에 재해 방지를 기하는 사업을 추진할 수 있다.

세 번째로, 산업구조변화에 대응하여 노후한 산업단지를 재생하는 것이 대상이 될 수 있다. 도시 내 남아있는 산업단지나 공업지역을 대상으로 도시기능변화에 대처하거나 새로운 도시형산업지역으로 재탄생을 유도하는 사업을 추진할 수 있을 것이다.

2. 도시재생활성화 5대 전략

1) 도시중심기능 재생을 통한 광역거점역량강화

도시의 중심상업업무지역은 지금까지 주로 도심재개발사업으로 추진하여 왔으며, ‘도시재정비촉진에관한특별법’ 제정 이후에는 중심상업업무지역이나 역세권 등은 재정비촉진지구로 지정하여 추진하고 있다. 현재 역세권 개발, 시장재개발을 포함하여 중심지형 재정비촉진지구로 지정된 곳은 전국적으로 14개 지구이다.

[표 II-1] 시도별 재정비촉진지구 지정현황(중심지형)

시·도		지구 수	지구명칭	합계면적
수도권	서울시	4개 지구	중랑상봉, 광진구의·자양, 강동천호·성내, 종로·중구세운(시범)	1,605,000m ²
	인천시	1개 지구	동구동인천역	291,000m ²
	경기도	3개 지구	부천월미, 고양원당, 남양주지금도농	4,008,000m ²
비수도권	대전시	4개 지구	동구 대전역세권(시범), 대전 상서·평촌, 유성시장, 신탄진	4,375,000m ²
	충남도	1개 지구	아산온양중심상권(시범)	404,000m ²
	부산시	1개 지구	진구 시민공원주변	895,000m ²
합계		14개 지구		

자료 : 국토해양부 홈페이지(2008.11월 현재), 경기도는 경기뉴타운지원센터(2008년 11월현재)

위의 법령에 따라 각 지자체 별로 ‘도시재정비촉진을 위한 조례(서울시 2006, 대전시 2006, 인천시 2005, 전라북도 2008)’를 마련하여 규제완화, 특별회계 설치 등을 통하여 재정비촉진지구에 대해 인센티브제공과 공공시설 사업을 지원하고 있다. 특히 서울시는 역세

권 주변에서 기존의 용도지역상의 용적률 규제 등을 완화하여 고밀개발이 가능하도록 인센티브를 제공하는 등 각종 조치를 검토하고 있다¹⁷⁾.

그런데 도심부에서 용도지역규제 완화를 통하여 민간부문의 개발을 유인하더라도 도시여건에 따라 사업추진력이 다르다. 인구가 지속적으로 증가하지 않은 도시에서 도심부와 역세권에 상업업무 수요는 한정되어 있어 도심역세권 등에 상업업무기능 도입을 바탕으로 개발수익성을 보장하면서 추진하는 대규모 개발은 부진한 실정이다¹⁸⁾. 따라서 대부분의 도시에서는 상업업무기능을 개발하는 사업보다는 기존의 도심환경을 개선하고 개발잠재력을 높이기 위한 공공시설 정비에 치중하고 있다¹⁹⁾.

도심개발의 잠재력을 높이기 위한 방안으로 주거기능을 도입하여 도심복합건물로 조성하는 것도 상황은 유사하다. 서울시와 같은 도시에서는 주거수요가 많아 도심부에 용적률 인센티브 등을 제공하여 도심주거를 확보하는 계획을 추진하고 있다. 특히 도심부에 인구를 끌어들이므로써 직주근접을 유도하는 효과도 노리고 있다. 그러나 주택수요가 적은 도시에서는 도심주거수요에도 한계가 있어 도심복합기능 개발사업도 추진가능성이 떨어지고 있다²⁰⁾.

이러한 상황 하에서 도시중심기능 재생을 촉진하는 방안으로, 민간부문 개발유도에만 의존하여 사업을 추진하는 것에서 벗어나 공공의 적극적 투자가 필요하다.

주요한 철도역사를 중심으로 분리된 시가지 양쪽을 연결하는 사업은 도심이용의 편리성을 증진시키면서 중심시가지의 개발잠재력을 높일 수 있다. 그 뿐만 아니라 광역시의 고속철도 역사는 광역교통거점기능을 원활히 수행하도록 하기 위해서 주변 도시와 연결하는

17) 서울시에서는 역세권 개발촉진과 직주근접 달성을 위하여 현재 250%에 불과한 용적률을 최대 500%까지 높이고 용적률 증가분의 60%를 장기전세주택(최장 20년 전세주택으로 면적 59㎡, 85㎡, 115㎡로 주변전세가의 전세가의 80% 이하에 공급)으로 공급하는 제도를 추진 중임

18) 대전역 복합구역 개발을 통한 원도심 활성화 계획이 경제여건악화와 수요부족으로 사업공모가 무산되었음(2008.11.16 코레일 발표) 사업자 측은 대형마트의 입점을 요구했으나 주변의 영세상점가를 보호하기 위해 이를 제한한 결과이며 실제로 상권규모가 제한적이어서 수익성이 결여되기 때문이라고 함

19) 인구성장잠재력에 한계에 있는 지방도시에서 쇠퇴하는 도심재생의 방안에 대해 새로운 기능도입보다 기존 자원의 잠재력을 최대한 살리는 방향으로 제안이 많음. 주로 공공시설 정비(권대환외, 「중심시가지 상가활성화 방안에 관한 연구」, 한국도시설계학회지 제7권 제1호, 2006.3)라든가, 신시가지와의 상생을 고려하여 대규모 상업업무기능 보다는 구도심의 역사문화적 잠재력을 바탕으로 역사문화교육기능 등 기능을 강화하는 것이 바람직하다고 제시한 경우가 많음(계기석, 「기성시가지 중심상업업무지역의 활성화」, 월간국토, 2003.3, 석혜준외, 「문화산업을 활용한 도시재생에 관한 연구」, 대한국토도시학회 2006년도 정기학술대회 / 윤정란, 「중소규모 역사도시의 도심상업지 재생방안 연구」, 국토계획 제42권 제3호, 2007.6) 대구시의 도심특화사업의 추진방향도 기존의 역사문화상업의 잠재력을 바탕으로 문화콘텐츠와 소프트웨어, 공공시설정비 중심의 도심재생방안을 제안하고 있음(홍경구, 대구시 도심특화를 위한 공간구상, 2008.11, 대한국토도시계획학회 추계학술대회 특별세미나)

20) 대전시와 같은 경우 재정비촉진사업추진 전망이 없어 사업추진이 지연되고 있으며, 개별건축을 원하는 주민민원이 많아지고 있음. 따라서 지구지정이후 사업계획이 수립되지 않으면 3년이내에 자동해제되는 절차가 필요하다고 함(대전광역시 도시계획과 인터뷰 2008.11.24)

종합적인 환승센터를 구축할 필요성이 있다. 그밖에 중소도시들의 중심상업지도 주변배후 지역의 생활중심지 역할을 수행할 수 있도록 교통거점을 정비할 필요성이 논의되어야 할 시점이다²¹⁾.

광역교통거점의 정비가 광역경제권 기반조성을 위해 필요한 공공성을 지닌 사업이라고 한다면, 저소득계층이나 신혼계층을 위해 도심부에 공공임대주택이나 장기전세주택을 공급하는 것도 직주근접을 유도하고 도심부의 환경을 개선하는 동시에 도심의 잠재력을 높이는 방안이 될 수 있다. 도심의 장기전세주택은 신혼계층과 중저소득계층에 인기가 있고 공공임대주택만큼 주거혼합에 거부감이 적으므로 민간주도의 사업추진에 인센티브가 될 것으로 예상된다. 단, 장기전세주택을 운영하기 위해서는 매입자금 및 차액지원이 필요한데, 재정자립도가 약한 도시에 대해서는 정부의 지원이 필요한 부분이다.

2) 도심 이전적지 활용을 통한 도시활성화 거점조성

도심의 이전적지는 공공기관, 군사기지, 공장, 항만 등의 이전적지 등을 들 수 있다. 공공기관이전적지는 주로 도청이전적지로서 광주광역시의 경우에는 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법에 의하여 국립아시아 문화전당 건립사업을 추진하고 있고, 대전광역시의 경우에는 국립민속박물관의 건립을 구상하고 있다. 항만이전적지로는 부산광역시의 북항에 대하여 북항재개발사업을 추진하여 항만시설, 국제교류·업무지구, 복합도심지구 등 조성을 추진하고 있다.

군사기지 이전적지로는 주한미군기지 이전적지가 있으며 이는 ‘주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법’에 의해 토지의 취득과 사용시 정부의 예산지원이 규정되어 있다²²⁾. 부산시의 경우에 미군 하야리아부대 이전적지 약 54만㎡에 부산시민공원을 조성하는 사업을 추진하고 있는 중이고, 대구광역시에서는 군사기지 이전지의 공동화에 대비하여 지식산업형의 미래첨단산업 및 R&D 연구단지로 조성하는 구상도 추진하고 있다.

이전적지는 도시에 위치하여 빈공간으로 방치되는 경우 주변의 이미지를 저하시키고 도시활동을 단절시키기도 하지만 도시 내에 필요한 기능을 도입할 수 있는 적지가 되기도 한다. 이전적지는 위치에 따라 향후 수요증가가 예상되는 문화·역사·사회·복지시설과 공원과 도심관광시설, 대형병원, 도심대학 등의 기능을 도입할 수 있다.

21) 고속철도역사가 있는 대전역, 동대구역, 부산역의 경우 광역환승센터건설, 시가지연결사업 등을 제안하고 있음

22) 반환공여지내 국유지 매입경비 보조기준으로는 도로·하천의 경우에는 매입 소요경비의 100분의 60이상 100분의 80이내, 공원의 경우에는 공원의 조성을 당해 지방자치단체가 직접 시행할 때에는 매입 소요경비의 100분의 60이상 100분의 80이내, 그 외의 경우에는 매입 소요경비의 100분의 50이내(동법 제14조제1항)

대부분 이전적지는 대부분은 도시에 부족한 공원이나 문화시설, 박물관 등 공공시설 위주로 계획되고 있는 등 공공의 목적에 의한 재개발이 추진되면서 일부 민간부문의 참여를 유도하는 형식으로 개발되고 있다. 그러나 공공기관이나 군부대 등 이전적지는 면적이 광대하여 토지매입과 건설비 확보가 어려운 실정이다. 민간을 유치하여 사업을 추진하려 하더라도 현재로서는 사업추진 전망이 낮은 상태이며 오히려 공공이 선투자하여 사업을 지속시킬 필요가 있다고 지적되고 있다²³⁾.

이전적지는 대부분 도시에 필요한 공원이나 문화시설, 박물관 등을 건립하는 방향으로 추진되고 있다. 도청이전으로 주변상권의 활력이 저하되었다든지, 특히 미군기지 이전적지는 장기간 주변주민의 생활불편과 제약을 주어왔기 때문에 특별법을 제정하여 주민생활환경을 지원하는 사업을 추진하기도 하지만, 전반적으로 주민생활지원과 환경개선차원에서 공공성이 인정되는 등 사업으로 마찬가지로 정부주도에 의해 충분한 재정지원에 의해 추진될 필요가 있다.

3) 도심재래시장 재생을 통한 민생공감 기반 조성

도심재래시장 정비사업은 시민생활과 밀착되는 민생환경을 선진화하는 생활공감형 사업이다. 도심재래시장의 재생사업은 대형할인점의 등장으로 재래시장의 경쟁력이 상실되면서 지역상권 및 지역경제가 침체되어 이를 살리기 위해 환경개선을 추진하는 사업이다. 특히 도심재래시장은 도시의 역사와 함께 성장하여 지역시민의 생활경제에 밀착되어 있는 장소이다. 도시의 전통적인 교류공간도 유지하는 동시에 오래 거주한 주민의 생활터전을 살리는 민생공간기반조성이 필요하다.

재래시장을 활성화하기 위해 2004년도에 제정된 ‘재래시장 육성을 위한 특별법’에 의한 상업기반시설 현대화사업은 2002년부터 2005년까지 689개 시장에 국비 3,719억원을 지원하여 공사완료 519개소(종합개선 189, 부분개선 330), 진행 중인 곳은 170개소 이다. 구체적인 지원내용은 아케이드 251건, 주차장 127건, 진입로 50건, 편의시설 261건이다²⁴⁾. 시설현대화 사업의 결과 시설개선시장은 안한 시장보다 매출·고객감소비율이 현저히 낮아 급격한 영업위축 방지에 기여하였다²⁵⁾. 시설현대화사업은 매출이 증가하는 성공적 사례도 일

23) 부산의 미군 캠프 하아리아기지는 전체면적이 약 54만㎡로 매입비용만 3,000억원 이상 소요되는 사업이며, 부산북항(센트럴베이)재개발사업은 공공부문에 대해서는 부산항만공사가 채권을 발행하여 추진하려 했으나 자금조달이 어렵고 민간사업자 공모도 어려워 재검토하고 있음. 특히 부산시는 사업의 유도를 호안, 방파제, 지하차도 등 기반공사에 들어가는 사업비 6,000억~7,000억원 정도에 대한 정부의 직접사업추진을 희망하고 있음(파이낸셜뉴스 2008.11.30)

24) 중소기업청, 2006, 앞의 보고서, 7쪽

25) 중소기업청, 2006, 앞의 보고서, 9~10쪽

부 있지만, 대부분은 현재의 매출이 감소되지 않도록 하는 것이 현실적인 목표로 되어 실시되고 있다.

재래시장이 경쟁력을 상실하는 이유는 첫째, 시설이 노후화되고 주차장 등 고객편의시설 부족하여 쇼핑환경이 소비자의 기대수준에 미치지 못하다는 것과 둘째, 상인들이 고령화하고 영세점포의 한계성으로 경영·관리능력이 소비자의 변화에 대응하지 못하고 있다는 것, 그리고 셋째, 상인조직력이 초보단계에 있어 공동사업수준에 이르지 못해 거래비용을 줄일 수 있는 물류체계를 만들지 못한다는 것이 지적되고 있다²⁶⁾.

일상생활용품을 다루는 근린의 재래시장은 주변에 대형할인점 등이 들어서는 경우에는 상품의 다양성과 가격 등에서 대형할인점에 비해 경쟁력이 떨어져 재활성화 그 자체가 어려운 경우가 많다. 이를 위해 업종전환 등이 필요하나 고령화된 상인들이 업종전환이 원활하지 않다. 점포의 운영에 대한 교육과 지도가 실시되더라도 체득하기에는 상당한 기간이 필요하며, 상인조직 역시 이를 담당하여 지속적으로 토론하고 추진할 시간과 능력이 부족하다.

네 번째로는 재래시장이 근린생활권의 중심이 될 수 있도록 하기 위해서는 시장 내부의 시설현대화만으로는 부족하다. 재래시장정비사업이 종합적으로 도시계획에 포함되어 시장으로의 접근하는 도로나 근린공원과 주차장을 배치하는 등 종합적으로 계획해야 효과가 발생한다.

먼저 재래시장의 경쟁력을 높이기 위해서는 시설현대화사업과 같은 물적환경 개선과 더불어, 개별점포의 특성화와 개성화를 추구하는 것이 필요하다. 시설현대화사업은 공공에서 소요비용의 90%를 지원하므로 단순히 시장환경개선 자체는 크게 어려움이 없다. 그러나 시장환경을 개선하였다고 하여 시장이 활성화되기는 어렵다. 대형할인점과의 경쟁을 하기 위해서는 개성있는 상품, 차별성있는 상품과 가격, 그리고 서비스를 제공하여야 효과가 있다²⁷⁾. 이를 위해서는 상품 개발에 대한 정보제공과 마케팅 전략을 수립하고 교육하는 것이 필요하다. 현재는 중소기업청에 '시장경영지원센터'를 운영하고 있는데, 개별시장별로 전담팀을 만들어 지원하도록 한다.

다음으로는 현행 '재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법'에서는 시장정비사업 이외에 주변상업지역과 연결하여 정비계획을 수립토록하고 있다. 시장이 활성화되기 위해서는 주변의 상점가와 결합하여 군집효과를 이용해야 한다. 도시기본계획에서 관련부문계획의 하나로서 이를 수용토록 한다.

26) 중소기업청, 2006, 재래시장 활성화 종합계획, 1~5쪽

27) 민범식 외, 2007, 앞의 보고서, 국토연구원, 108~111쪽에서 재인용

4) 노후주거지역 재생을 통한 생활기반안정 및 신거주공간조성

노후주거지역의 환경개선을 위하여 정부는 2002년 여러 법률에 흩어져 있던 도시재개발과 정비와 관련된 법률을 통·폐합하여 ‘도시 및 주거환경정비법’을 제정하였으며, 이를 통해 재개발·재건축 등을 통합적으로 운영하기 시작하였다. 이어 2005년에는 ‘도시재정비촉진에 관한 법률’을 제정하여 주거환경정비를 촉진하기 위하여 규제완화²⁸⁾와 제세감면²⁹⁾ 및 기반시설 설치지원³⁰⁾을 통하여 개발을 촉진시키는 조치를 취하고 있다.

이에 따라 여러지구를 재정비촉진지구로 바꾸어 지정하기 시작하여 2008년 현재 약 61개 지구가 재정비촉진지구로 지정하였다. 현재 새 법률에 의해 지정된 재정비촉진지구는 여러 가지 사업을 추진할 수 있음에도 불구하고 대부분은 전면철거방식으로 추진하고 있는 상황이다. 전면철거방식은 개발잠재력이 낮은 비수도권 도시에서는 제대로 추진되지 못하고 있는 것이 현실이다.

[표 II-2] 시도별 재정비촉진지구 지정현황(주거지형)

시·도		지구 수	지구명칭	합계면적
수도권	서울시	18개 지구	은평은평, 성북길음, 용산한남, 노원상계, 은평수색, 서대문북아현, 금천시흥, 영등포신길, 동작흑석, 관악신림, 송파거여, 동대문이문·회경, 성북장위(시범), 중랑중화, 양천신정, 강서방화, 동작노량진, 종로창신·송인(시범)	18,727,000m ²
	인천시	3개 지구	서구가좌, 남구제물포역세권, 인천주안2,4동(시범)	2,895,000m ²
	경기도	18개 지구	부천소사(시범), 부천고강, 구리인창·수택, 광명광명, 군포금정역세권, 군포군포, 남양주덕소(시범), 남양주퇴계원, 고양일산, 고양능곡, 안양만안, 의정부금의, 의정부가능, 평택신장, 평택안정, 시흥은행, 김포북변, 오산오산	23,809,000m ²
비수도권	대전시	3개 지구	도마·변동(시범), 선화·용두, 동구신흥	3,633,000m ²
	대구시	1개 지구	동구신암(시범, 동대구역세권)	1,085,000m ²
	부산시	4개 지구	서구충무, 금정구서·금사(시범), 영도구영도제1(시범), 부산사하·괴정(시범)	5,394,000m ²
합계		47개 지구		

자료 : 국토해양부 홈페이지(2008.11월 현재), 경기도는 경기뉴타운지원센터(2008년 11월현재)

주 : 1) 재정비촉진지구는 대부분 위의 재개발, 재건축, 주거환경정비개선사업 지구 등에 중복되어 지정된 경우가 많음

2) 법제정이전에 서울시 조례에 의해 시행된 뉴타운지구는 제외

28) 건축물의 건축제한, 건폐율, 용적률 상한의 예외, 제2종일반주거지역 층수규정 완화, 주택규모 건설비율완화, 학교시설기준, 주차장설치기준을 완화 등 인센티브를 제공

29) 지방세감면, 과밀부담금면제(서울시) 등

30) 2008년 현재 재정비촉진시범지구로 지정되는 경우에는 비수도권 6억원, 수도권 4억원의 지원금을 제공하고 있음

현행의 전면철거방식의 주택재개발사업은 주택수요가 많고 입지가 좋은 지역에서는 사업이 원활하게 추진될 수 있으나, 그렇지 않은 지역에서는 추진되기 어려운 방식이다³¹⁾. 그러한 지역에서 대안으로 주거환경개선사업방식이 제시되고 있다. 주거환경개선사업은 이른바 현지개량방식과 공동주택건설방식이 있는데, 현지개량방식도 여전히 개인토지소유자가 자신의 주택을 수익성을 고려하여 재축하도록 하는 방식이다.

노후주택지역의 환경개선을 토지소유자가 스스로 추진하도록 의존 방식은 저소득계층의 주거지역이라는 바탕을 감안할 때, 그리고 인구저성장시대에는 사업추진에 한계가 있을 수 밖에 없다. 주거환경개선사업이 저소득층 주거안정사업이라는 점을 감안하여 보다 적극적인 공공의 역할이 요구된다.

또한 대부분의 재정비촉진지구나 주거환경정비지구는 다세대주택밀집지역인 경우가 많다. 다세대주택밀집지역은 하나의 주택 안에 세입자가 2~3가구비율로 있기 마련이다. 재정비촉진지구사업이나 재개발사업을 시행하는 경우에는 이들을 전부 수용하기 위한 임대주택을 건설해 주기도 어려운 실정이다³²⁾. 많은 경우 재개발을 시행하면 가구수가 오히려 줄어드는 경우가 많고³³⁾ 대부분 분양주택이 되기 때문이다.

주거환경개선사업일 경우에도 새로운 기존의 세입자는 상승한 임대료(전세보증금) 부담 등으로 타 지역으로 전출하는 경우가 많다³⁴⁾. 주거환경정비사업은 주거계층을 전환할 필요가 있는 지역을 제외하고는 세입자를 포함한 현거주민이 보dana은 환경 속에서 지속적으로 거주할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 본다.

재정비사업의 활성화를 위해서는 충분한 공공지원이 있어야 한다. 재정비촉진지구사업이든 주거환경개선사업이든 민간이 사업성에 의존하여 사업을 추진하는 경우에는 재축이나 재개발시 잉여상면적을 바탕으로 발생하는 개발이익으로 자신의 비용부담을 줄일 수 있어야 하거나 사업전후에 주택가격상승이 전제되어야 하는 경우가 많다. 그러나 이러한 방식은 경기침체기나 인구감소시대에서는 추진력에 한계를 보일 수 밖에 없다. 개발이익에 의존하는 방식으로 전개되므로 소규모 주택을 공급하는데는 부담이 뒤따른다. 그러므로 개

31) 비수도권지역의 광역시에서 전면철거방식의 재정비촉진사업은 수요부족으로 사업계획수립이 지체되고 있으며, 오히려 개별건축을 할 수 있도록 지구해제를 요구하는 민원이 많아, 지구지정 후 3년 이내에 사업계획을 승인받지 못하면 해제되는 규정보완이 필요하다고 함 (대전광역시 도시계획과 인터뷰 2008.11.24)

32) 김창석, 우리나라 도시재생정책의 현황과 과제, 대한국토도시계획학회, 추계학술대회 특별세미나, 59~60쪽

33) 경기도 재정비촉진사업의 경우 부천소사지구는 400가구, 원미지구는 630가구, 고강지구는 1200가구 정도 줄어드는 것으로 계획됨(경기뉴타운지원센터 홈페이지)

34) 현지개량방식의 경우 토지 및 건물소유자를 중심으로 사업이 추진되기 때문에 세입자에 대한 대책이 3개월간의 주거대책비 이외에는 없는 실정이며 더구나 개선사업을 통한 주택의 개선이 결국 임대료 상승을 가져와 세입자에게는 오히려 부담이 됨. (홍인옥, 주거환경개선사업의 문제점과 개선방안모색, 2006, 대전철거민대책회의 토론회자료)

밭이익이 확보되지 않는 지역에서는 공공이 지원하여 주거환경을 개선하는 것이 가장 현실적인 해결방안이다.

둘째로, 공공시설(정비기반시설) 및 건축비 등 지원이 이루어져야 한다. 자기가 거주하는 주택을 재축하거나 재개발하는 경우에는 별도로 지원하기는 어려우나 전세용 주택을 포함한 다가구주택을 짓는 경우에는 공공이 임대주택을 공급하는 것과 같은 수준으로 지원하는 것을 검토할 필요가 있다³⁵⁾. 이러한 지원이 극히 침체된 주택시장지역에서 재축을 촉진시키는 촉매역할을 할 수 있을 것이다. 공공시설을 정비하는 경우에도 법령상에는 지원하도록 하고 있으나³⁶⁾ 대부분 예산부족으로 지원이 실제로 이루어지고 있지 않은 경우가 많은데, 이를 정부지원에 의한 사업으로 적극적으로 추진하는 것도 필요하다.

셋째로, 지역간 형평성을 고려하여 차등적으로 지원되어야 한다. 인구와 산업이 정체되어 수요가 부족한 도시에 대해서는 주거환경개선사업과 같은 점진적인 환경개선방식이 추진될 수 밖에 없다. 주거환경개선사업은 공공이 정비기반시설의 사업비와 세입자를 위한 임대주택사업을 직접 부담하는 것이므로 재정자립도나 잠재력이 더 떨어지는 중소도시에 대해 집중적으로 지원하도록 한다.

넷째, 거점부분에 대해 집중적으로 정비해야한다. 전체사업지구를 대상으로 동시에 사업을 추진하지 않고 필요한 부분에 우선 정비사업을 추진하는 방식으로 2007년도 시범사업으로 추진하기 시작한 ‘거점확산형 주거환경개선사업’을 들 수 있다. 가장 노후하고 퇴락한 부분을 중심으로 공공임대주택과 공원, 공영주차장을 집중적으로 확보함으로써 환경개선의 효과를 높일 뿐만아니라 주변환경개선을 촉진할 수 있는 방식이다. 현재 12개 지구에서 시범적으로 추진되고 있는데³⁷⁾, 소규모 공공임대주택건설, 공원, 주차장, 도로 확폭에 필요한 충분한 사업비 지원이 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 효율적 추진을 위해 통합적으로 지원관리가 되어야 한다. 정비기반시설 이외에도 에너지·교육·사회·문화·복지·직업안정 등 다양한 분야가 함께 지원되어야 효

35) 일본은 노후불량주택지에서 민간이 장기임대주택을 건축하는 경우에는 복도, 계단, 주차장 등 공동시설정비비의 1/3, 그리고 지방에서 1/3을 보조하고 있는데 통상 건축비의 15~20%에 달하고 있고, 공공시설은 정부가 토지취득비 포함하여 전체사업비의 1/2을 보조하고 있음, 종전세입자에게 임대주택을 제공하는 경우 임대료 상승분의 1/2을 정부가 지원하는 ‘임대료대책보조제도’도 있음(민법식외, 2002, 기성시가지정비기법에 관한연구, 국토연구원, 63쪽)

36) 도시및주거환경정비법 시행령 60조 3항에 의거 국가 또는 지방자치단체가 보조할 수 있는 금액은 기초조사비, 정비기반시설 및 임시수용시설의 사업비의 각 50퍼센트 이내로 하도록 되어 있음

37) 거점확산형 주거환경개선사업 방식은 공공이 구역전체에 대한 마스터플랜을 수립하여 기반시설 및 건축계획 등의 종합적인 가이드라인을 제시·설치하고 구역 일부분에 순환용 임대주택, 주민공동시설 등이 포함된 거점을 개발하고 그 이후에 주민이 가이드라인과 거점개발을 모델로 삼아 거점이외의 지역을 단계적으로 정비하는 방식을 의미하며 2007년부터 전국에 12개 구역을 시범적으로 운영하면서 3년간 480억원을 지원(중앙 240억, 지방 240억 지구당 40억원 정도)하고 있음 12개 시범구역으로는 경북 영주 관사골, 전남 여수 미평, 광주 동구 동명, 경북 상주 낙남, 전남 순천 금곡, 충남 태안 남문, 광주 남구 양림, 전북 전주 동산, 강원 강릉 흥제골말, 울산 중구 산전, 경남 진주 강남, 충남 서천 군사임

을적이므로 이를 담당하는 행정부서간 협력하여 검토할 수 있는 운영체계의 확립도 아울러 필요하다. 특히, 새로 재생되는 주거지역은 에너지 절약적이면서 환경친화적인 건축물과 단지가 되도록 지원한다.

5) 노후공업지역 재생을 통한 도시경제 살리기

우리나라의 산업은 1970·80년대 섬유, 식료품에서 90년대 자동차, 철강에서 2000년대 이후에는 반도체, 전자제품, 영상, 통신기기 업종이 제조업 성장을 주도하고 있다. 이러한 경향은 가속되어 탈공업화와 함께 첨단, 지식산업으로의 이행은 더욱 빨리질 것으로 예상되고 있다.

이러한 과정에 따라 기존의 산업단지나 공업지역 가운데는 노후화된 상태로 공장이 이전된 후에 비어있는 부지들이 많아지고 있다. 특히 20년 이상된 노후산업단지중 도심으로부터 5km내에 전체 산업단지의 56%에 이르고 있어 입지변화에 맞는 적합한 기능으로 변신이 요구되고 있다.

[표 II-3] 노후산업단지와 도심(시청)과의 거리 분포 현황

(단위 : m, 개, %)

구분	합계	1 ~ 1,000	1,001 ~ 5,000	5,001~10,000	10,001이상
노후산업단지	41(100.0)	1(2.4)	22(53.6)	10(24.4)	8(19.5)
국가산단	10(100.0)	—	5(50.0)	3(30.0)	2(20.0)
지방산단	31(100.0)	1(3.2)	17(54.8)	7(22.6)	6(19.4)

자료: 건설교통부, 2007, 노후산업단지재정비실행방안 연구, 29쪽

수도권 도시는 대부분 준공업지역으로 용도지역조례에 따라 제조업 이외의 여러 기능들이 허용되므로 이미 상당기능들이 첨단디지털 연구단지나 도시형아파트공장으로 재축되어 스스로 변모를 하고 있는 중이다. 특히 주택에 대한 수요가 많은 수도권의 경우에는 용도지역조례로 허용되는 곳에서는 공장이전적지의 상당부분이 주택단지로 변모하고 있는 중이다. 따라서 서울시와 같은 경우에는 오히려 도시산업을 유지할 수 있도록 입지조건에 따라 주택을 불허하는 구역과 허용하는 구역을 나누어 시행하기도 하고 경기도에서는 산업유지를 위해 준공업지역의 용도변경을 억제하고 있는 실정이다³⁸⁾.

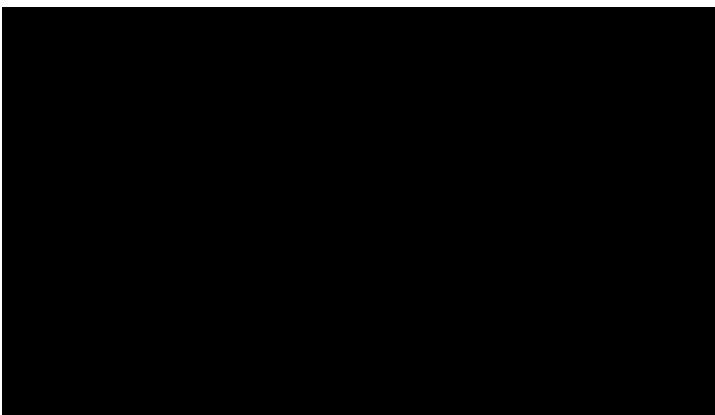
38) 민범식 장철순, 2003, 수도권 대기업공장 지방이전촉진을 위한 이전적지 활용방안 연구, 국토연구원 29~30쪽
서울시는 최근(2008년 9월) 준공업지역에 대한 조례를 개정하여 도시환경정비계획으로 사업구역 면적의 20~40% 이상을 산업부지로 확보하고 아파트형공장, 업무시설, 전시장, 연구소 등의 산업시설을 설치하는 경우에는 나머지를 공동

수도권 이외의 지역에서 주택수요가 많지 않기 때문에 공업지역이나 산업단지가 산업 이외의 용도로 급격하게 변모하는 사례는 많지 않다. 그 대신에 산업구조변화에 따라 새로이 수용해야 할 첨단산업이나 도시형산업 기능이 유입되고 있지 못한 실정이다.

현재 산업단지를 새로이 조성하거나 새로운 산업기능을 유치하기 위한 여러 가지 제도가 있다³⁹⁾. 이러한 제도들은 공공기반시설 설치지원, 각종 제세감면지원, 국공유지사용지원, 산업입지시 자금지원, 벤처산업지원 등이 실시되고 있다. 이러한 각종 비용절감을 위한 지원제도가 있음에도 불구하고, 기존 노후산업단지는 지가나 임대료가 이미 상당 수준으로 높게 형성되어 있는 기존 산업단지나 공업지역에서는 신규기업이나 벤처산업이 입지하는

데 상대적으로 진입이 어려운 점이 있다.

이외에도 기존산업단지는 산업시설 위주의 토지이용으로 되어 있어 첨단산업기능이 활동하기 위한 지원기능이 미약하다. 즉, 첨단산업활동에 필요한 복합서비스·소프트웨어적·종합적 기업지원 서비스에 대한 요구 등에 적절히 대응하기 어려우며



[그림 11-3] 노후산업단지의 주요 문제점

자료: 건설교통부, 2007, 노후산업단지재정비실행방안 연구, 33쪽

아울러 신산업 육성, 산업 클러스터화 등 산업의 고부가가치화를 선도할 연구기능 등 생산지원 기반이 미흡한 상태이다.

이에 더하여 앞서 말한 바와 같이 신산업은 단순한 생산활동 지원에서 복합서비스 지원 중시로, 기반시설 등 물적 지원에서 경영·기술·인력·마케팅 지원 등의 소프트한 지원 중심의 지원서비스의 수요가 증가하고 있다. 기존의 산업단지나 공업지역에 이러한 복합지원기능을 갖추도록 하기 위해 기존의 제도가 충분하게 지원되지 못하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 기존의 산업단지는 현재의 기준으로 볼 때, 첨단산업단지로서 각종 공원 녹지, 도로, 주차장, 통신시설 등 공공기반시설이 뒤떨어져 이를 개선할 필요가 있다⁴⁰⁾.

주택을 허용할 수 있도록 하였고(조례 제35조 제2호 및 제7호 개정 및 조례 별표2 신설), 준공업지역 안에서 공동주택·노인복지주택·주거복합건물 및 오피스텔 건립시 임대기간이 10년 이상인 임대주택을 포함할 경우 용적률을 현재 250%에서 300%까지 완화하도록 하였음(조례 제55조 개정).

39) 관련된 법률에 의해 산업단지를 개발하고 입지를 지원하는 제도로 경제자유구역, 자유무역지역, 중소기업협동화단지, 과학연구단지, 외국인투자지역, 산업기술단지, 벤처기업육성촉진지구, 소프트웨어진흥단지, 정보통신산업단지, 문화산업단지, 중소기업진흥및산업기반자금 지원 등이 있음(한국산업단지공단, 2008, 산업입지요람, 10쪽)

노후산업단지를 활성화하기 위해서는 첫째, 신산업기능 유인요소에 대한 공공이 선투자하는 것이 필요하다. 기존노후산업단지를 재생하기 위해서는 신산업기능이 집적을 유도할 필요가 있는데, 이들 신성장산업의 입지경쟁력을 강화하기 위해서는 제품을 연구개발, 생산, 판매 등을 위한 연구개발기술지원 기능과 정보교류를 위한 회의장, 비즈니스호텔, 장기숙박시설 등 기업업무활동기능 등이 복합적으로 뒷받침되도록 해야 한다. 이들 기능은 공공에서 선투자할 필요가 있으며, 산업단지 주변에 없는 경우 산업단지 내 확보할 수 있도록 한다. 이에 맞추어 산업관련 공공기관, 연구소, 각종위원회 등의 사무실도 이전시켜 신산업을 유치하는 자석역할을 할 수 있도록 한다.

[표 11-4] 노후산업단지 재정비 대상사업

추진항목	내용	주요사업
업종구조 고도화	단지내 업종구조 고도화 및 고부가가치화 사업	기술개발, 생산 및 기업지원체제 개선, 인력양성, 네트워크 개선, 공공임대형아파트공장 제공
판매관리지원기능정비	생산활동지원 및 연계강화	연구검사, 전시판매, 업무지원 등
문화복지시설정비	종사자 지원시설	교육연수, 복지후생, 의료보건, 근린생활, 문화체육시설 등
공공기반시설 정비	산업단지와 주변 기반시설 재정비	연결교통망, 단지내 공원녹지, 경관, 주차장, 정보화시설 등 첨단산업단지 기능화

자료 : 건설교통부, 앞의 보고서, 127쪽의 일부내용 보완

두 번째로는 노후지역에 대한 거점형 선개발을 통하여 침체된 민간부문의 개발을 유도하여야 한다. 상대적으로 높은 지가에 따라 불리한 입지경쟁력을 극복하기 위해서는 노후부지 일부를 매입하여 장기임대 아파트형공장(정부의 장기임대산업단지 조성정책에 포함)을 건설하여 신산업 기업에게 낮은 임대료를 제공하는 것이 필요하다. 급히 개선할 필요가 있는 지역이나 나대지나 방치된 건물로 남아있어 산업단지로서의 기능과 이미지를 악화시키는 부분에 대해서는 매입 등에 의한 선개발을 추진하여 공원, 주차장, 복지시설, 공공임대아파트형공장 건설, 그리고 관련공공기관을 우선 입주시킨다.

세 번째로는 노후산업단지 재생을 원활하게 하는 종합적인 지원제도를 도입해야 한다. 공공의 선투자노력이 민간부문으로 확산되도록 제세감면⁴¹⁾이나 복합용도로 개발이 가능하도록 정비제도를 개선하도록 한다. 그리고 물적환경정비 뿐 만 아니라 업종구조 고도화,

40) 건설교통부, 2007, 노후산업단지재정비실행방안 연구, 56~58쪽

41) 관련법령을 적용하지 않고 임의로 사업하는 경우 나대지 매도나 매입시 취득세, 등록세, 양도소득세 등 세금감면이 없어 부담이 늘어나게 되어 토지소유자가 꺼리는 경우가 있음

판매관리 지원에 이르기 까지 모든 것이 종합되어 시행되어야 효과적으로 추진할 수 있다. 그러므로 각종 관련 법률에 따라 시행하게 될 내용을 종합적으로 모아 정비계획을 수립하고 사업을 시행하며 기업을 지원관리할 주체로서 지자체별로 '산업단지재생센터(가칭)'를 설치하여 추진해야 한다.

3. 맺는 말

앞에서 살펴보았듯이 최근의 경제상황에서 도시재생사업의 추진실태를 보면 도시재생 사업을 원활히 추진하기 위해서는 공공부문이 앞장서야 함을 알 수 있다. 인구가 지속적으로 증가하고 경제활력이 높은 도시에서는 도시재생에 대한 수요가 많아 민간부문의 활력을 이용한 도시재생사업을 추진하는 것이 수월하다. 이 경우에는 법제도상에서 일부 규제를 완화하는 인센티브를 부여하여 민간의 참여를 유도할 수 있다. 그러나 인구가 감소하는 데다가 경제력이 떨어지는 도시에서는 게다가 경기침체 상황에서는 민간부문의 활력에 의존하는 방식으로 도시재생사업을 추진하는 것이 어려워진다. 이러한 여건에서는 공공성이 높은 사업을 대상으로 공공이 중심이 되어 사업을 추진하고 이를 계기로 민간부문의 투자 기회를 마련해 주는 전략을 선택하지 않을 수 없다.

두 번째로 기존에 타당성이 검증된 사업을 우선적으로 추진한다. 무리한 투자로 인해 사후 관리가 어려워지지 않도록 기존의 타당성이 검증된 사업을 선정하되, 지자체가 추진하는 각종 도시재생프로젝트 중 시민합의 등 공론화과정을 거쳤거나, 타당성이 확보되었다고 판단되는 사업을 중심으로 선정한다. 공공성이 높은 사업을 중심으로 추진하되, 사업 후에 이용효율이 떨어지거나 유지관리비용이 많이 드는 사업이 아니라 도시민의 이용편리성이 증진되거나 기초생활수준향상과 같은 복지와 자연환경, 문화수준이 향상되는 사업 등 타당성이 검증된 사업을 중심으로 추진하도록 한다.

마지막으로 이러한 사업들을 추진하기 위해서는 인구와 산업이 정체되어 있어 도시개발 수요가 적고 재정자립도가 낮은 도시에 대해서 중앙정부의 적극적인 지원이 필요하다. 현재 분야별로 도시재생과 관련하여 소규모의 재정지원을 시행하고 있지만, 충분치 않은 실정이다. 따라서 재정여력이 뒤떨어진 도시에 대해서는 충분한 예산지원이 필요한 시점이다.

경제난국 극복을 위한 부동산정책 방향

손경환 국토연구원 SOC·건설경제연구실장

1. 금융위기와 부동산시장 침체 55
2. 부동산시장의 진단 58
3. ‘주택시장 뉴딜’ 전략 64

1. 금융위기와 부동산시장 침체

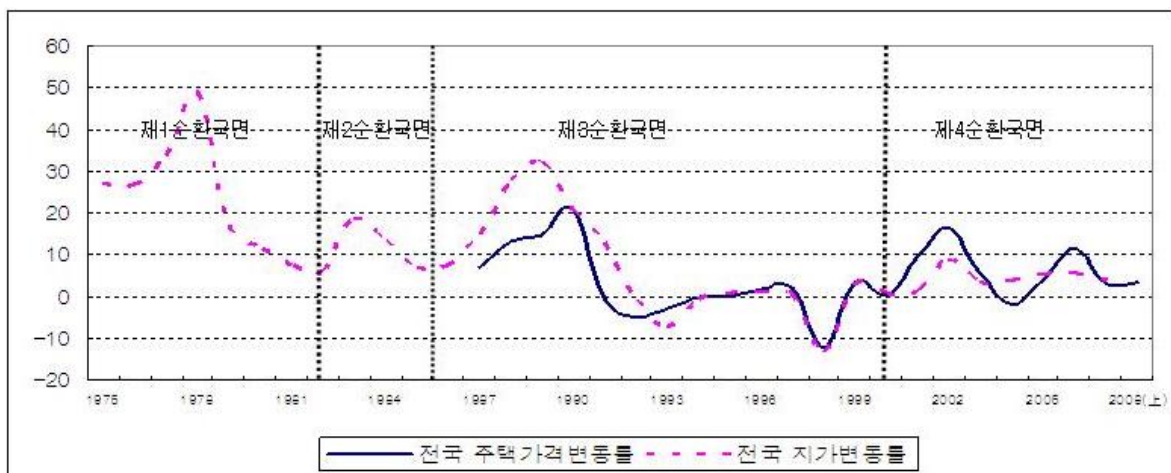
1) 대내외 복합충격의 발생

지난 몇 달 사이에 부동산시장은 급격한 침체양상에 빠져들고 있다. 2000년대 들어 수도권 아파트시장과 지방의 대규모개발사업 지역을 중심으로 호황을 보였던 부동산시장은 2007년초부터 서서히 하락국면에 접어드는 조짐을 보였다. 이런 상황에서 미국 서브프라임 사태로 촉발된 전세계적인 금융위기와 경제여건의 악화는 부동산시장을 얼어붙게 만들고 말았다.

[그림 II-4]에서 보는 것처럼 한국 부동산시장은 1970년대 중반이후 10년 정도의 장기순환과 3~4년의 단기순환을 반복하면서 모두 4차례의 순환주기를 보여준다. 현재는 2000년대 초반부터 시작된 제4순환기의 하락기라고 할 수 있으며, 세계적인 금융시장 혼란과 경제상황 악화라는 외부충격이 겹치면서 침체의 골이 깊어지고 있다.

[그림 II-4] 부동산시장의 장기추세(지가변동률)

(단위 : 전기대비, %)



자료: 국토해양부

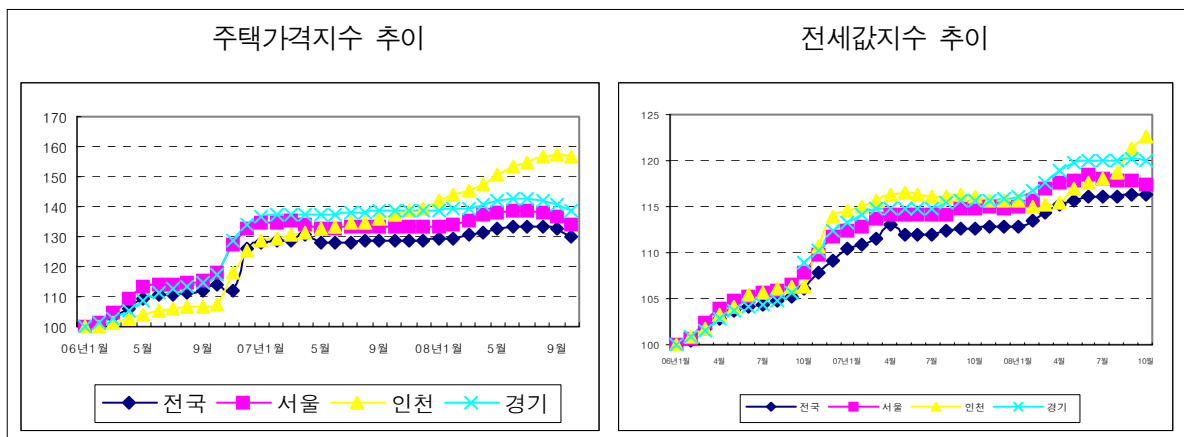
현재 겪고 있는 부동산시장의 침체는 국내요인과 해외요인이 복합적으로 작용하고 있다는 점에서 1990년대에 겪었던 침체양상과는 큰 차이가 있다. 1993년경에는 200만호 주택건설 등 주택대량공급과 지나친 가격상승 같은 국내요인에 기인한 것으로 가격하락과 미분양주택이 증가하는 양상을 보였다. 한편 1998년에 겪은 침체는 외환위기라는 외부충격에 의해 발생하였으며 마이너스 성장과 금리폭등, 신용경색 등으로 부동산시장시스템의 일시적 붕괴를 초래한 바 있다. 지금은 내부요인과 외부충격이 겹치면서 부동산시장의 침체가 나타났다.

2) 부동산시장의 동향

연이은 몇 차례의 시장안정대책에도 불구하고 부동산시장은 거래가 급감하고 가격하락이 가속화되고 있다.

2008년 10월 현재 전국 아파트가격은 전월대비 1.65%로 하락하여 4개월째 하락세를 이어가고 있다. 서울은 전월대비 2.31%나 떨어졌으며 강남, 서초, 송파, 양천구처럼 가격이 급등했던 지역의 하락추세가 가파르게 나타나고 있다. 아파트가격의 하락은 재건축단지에서 특히 심하게 나타났으며, 이는 재건축들이 그동안 투자수단으로 취급되던데 기인한다. 전세값도 하락세를 보였는데 2008년 10월 전국 아파트 전세값은 전월대비 0.14%가 하락하였다. 전세시장에서는 주택규모에 따른 전세값차이가 거의 없어지는 등 혼란이 지속되고 있는 실정이다. 이는 입주물량의 증가와 경제상황 악화에 따른 수요감소의 영향으로 보여진다.

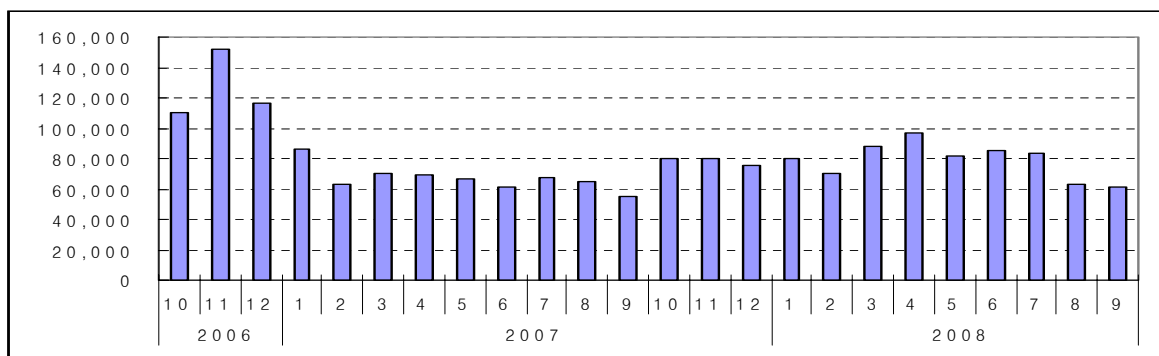
[그림 II-5] 주택가격지수 및 전세값지수 추이



가격하락과 함께 금년 하반기 들면서 거래도 크게 위축되고 있다. 아파트 거래량은 2008년 9월 현재 61,381호로 전월대비 3.2%가 하락하였고 거래량이 계속 줄어들었다.

[그림 II-6] 주택거래 추이

(단위 : 호)



자료 : 국토해양부

부동산시장의 침체로 미분양주택은 큰 폭으로 증가하였다. 2008년 9월 현재 미분양주택은 약 16만호로 외환위기 당시를 상회하는 사상최대수준을 보이고 있으며 일부에서는 미분양주택이 25만호에 달한다는 주장도 있다. 미분양주택의 대부분은 지방에 몰려있지만 금년들어서는 수도권에서도 미분양주택이 증가하는 실정에 처해있다.

[표 II-5] 미분양아파트 추이

(단위 : 호)

구 분	00.12	01.12	02.12	03.12	04.12	05.12	06.12	07.12	08.9
서울	3,037	1,771	52	735	612	574	529	454	1,530
수도권	19,785	9,360	1,387	7,370	15,458	12,242	4,724	14,624	24,918
지방	38,765	22,152	23,536	30,891	53,675	44,973	69,048	97,630	132,323
계	58,550	31,512	24,923	38,261	69,133	57,215	73,772	112,254	157,241

자료 : 국토해양부

주택경기 침체와 미분양주택의 증가로 주택공급도 크게 줄어들었다. 2008년 9월 현재 주택공급실적은 전년동기대비 30.2%감소한 195,885호에 그치고 있어 연 50만호 주택공급계획에 차질이 생길 전망이다. 미분양주택 증가는 주택업체의 경영난을 초래하면서 부동산시장의 악순환을 야기할 우려가 있다.

[표 II-6] 주택건설실적

(단위 : 호)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008. 9
공공부문	140,261	127,927	123,730	123,991	140,978	203,000	156,989	33,770
민간부문	293,227	401,927	542,811	339,809	322,663	317,000	398,803	162,115

자료 : 국토해양부

3) 금융시장과 거시경제 상황

2008년 2/4분기 이후 글로벌 경기침체의 영향으로 거시경제상황은 빠르게 하강하고 있으며 2008년 3/4분기 경제성장률은 전기대비 0.2%p가 하락한 0.6%에 그쳤다. 거시경제의 악화와 함께 금융시장의 불안도 계속되고 있다.

OECD에 따르면 한국은 세계적인 금융위기의 여파로 경제성장률은 2008년 4.2%에서 2009년 2.6%로 크게 하락할 것으로 전망하고 있다. KDI나 민간경제연구소에서도 세계경제의 침체로 해외여건이 나빠진데다 가계부채 증가 및 일자리 부족 등에 따라 내수역량을

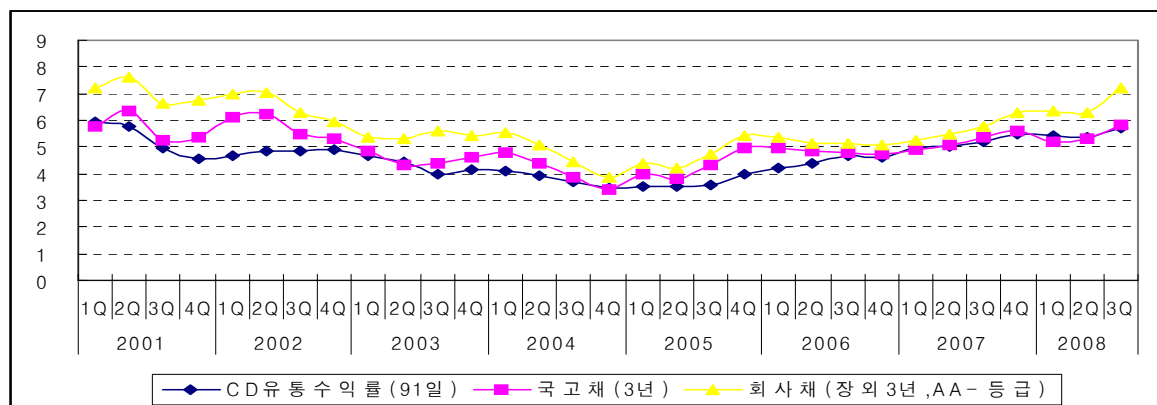
확충하기도 어려운 상황을 감안할 때 2009년 경제성장률은 3% 초반에 머물 것으로 예상하고 있다. 일부에서는 2%경제성장을 전망하는 기관도 있으며, 내년도 경제상황은 더 악화될 우려도 있다. 그렇지만 2008년 하반기부터 서서히 회복될 것이라는 예상도 제기되고 있다.

[표 II-7] 2009년 경제전망

구 분	한국금융 연구원	LG경제 연구소	삼성경제 연구소	SK경영 연구소	KDI	OECD
성장률(%)	3.4	3.6	3.2	2.0	3.3	2.6
발표일	(08.10)	(08.10.14)	(08.11.27)	(08.11.25)	(08.11.12)	(08.11.25)

시중금리는 유동성경색 및 환율불안에 따른 물가상승 우려로 인하여 상승추세를 지속하고 있으며, 한국은행의 기준금리 인하조치가 아직까지 시장에 큰 영향을 미치지 못하고 있다. 은행의 자금사정이 어려워지면서 주택담보대출금리의 기준인 CD금리는 7월초 5.4%에서 10월에 5.9%까지 상승하였다. 또한 주식시장은 전세계적인 유동성 경색으로 인하여 외국인의 투자자금이 유출되고 미국의 금융위기로 인한 파급효과로 약세를 지속하고 있다.

[그림 II-7] 시중금리의 변동추이



자료 : 한국은행

2. 부동산시장의 진단

1) 시장안정대책의 추진 상황

부동산시장의 안정과 내수경기회복을 위해서 주택공급, 규제완화, 실수요촉진 및 건설사 자금 지원책을 중심으로 정책이 추진되고 있다. 이러한 대책과 함께 SOC투자확대, 금리인

하, 유동성공급 확대같은 거시경제정책도 발표되었다.

첫째, 지속적인 주택공급(2008.9.19)을 위해서 중장기 주택공급계획을 수립하여 10년간 연평균 50만호 지속적 공급할 계획인데 수도권 30만호, 지방 20만호를 공급할 예정이다. 또한 향후 10년간 총 150만호(수도권 100만호, 지방 50만호)의 서민보급자리 주택을 공공이 직접 건설하여 신속하게 공급하고, 서민들이 부담가능한 가격으로 수요자 맞춤형으로 공급할 계획이다. 또한 대폭적인 규제완화로 주택공급비용을 감소시켜고 광역재정비사업을 활성화하는 한편, 주거환경개선 및 주택공급을 늘리기 위한 '단지형 다세대'의 도입을 추진한다.

둘째, 가계의 주거부담 완화 및 실수요거래 촉진(2008. 10. 21)을 위해서 투기지역 내 아파트 추가구입시 처분조건부 대출상환기간 연장(1년→2년), 일시적 1세대 2주택 중복보유 허용기간 확대(1년→2년), 거치기간(3년 → 5년)연장, 만기조정(15년 → 20년)등을 유도한다. 또한 충분한 유동성 공급을 통하여 CD금리의 안정을 유도하여 가계의 금리부담을 완화하는 한편, 고정금리부 대출로 전환유도하여 금리변동 리스크를 축소할 계획이다.

셋째, 건설부문 유동성 지원 및 구조조정(2008. 10. 21)을 통하여 건설사의 부도를 막고 시공사의 부실이 대출금융기관의 부실로 이어지는 것을 차단할 예정이다. 건설부문의 유동성 지원을 위해서 채권금융회사 주도로 PF대출 및 ABCP 등의 만기연장, 이자감면 등을 추진하며 채권금융회사 중심으로 건설업체에 대한 신용위험평가(A~D등급)를 거쳐 구조조정 및 지원방안 강구하고 있다.

이와 함께 부동산 및 건설경기 활성화를 위한 종합대책(2008.11.3)에서는 재건축 규제 완화를 통해서 소형평형의무비율은 지역에 따라 탄력적으로 적용하고, 국제법 상한까지 용적을 상향을 허용할 수 있도록 하였다. 또한 강남 3구(강남, 서초, 송파구)를 제외한 모든지역에서 투기지역, 투기과열지구를 해제하고 수도권 분양아파트의 전매제한기간을 완화(기존 분양분 소급적용)하였다.

또한 경기부양 및 일자리 창출을 위해서 SOC 예산을 올해보다 9% 증가시킨 21조 1000 억원으로 확대하였으며, 한국은행은 2조원의 유동성을 시장에 공급하고 기준금리를 2005년 이후 최저수준으로 인하하였다. 한편 프로젝트 파이낸싱(PF) 부실화대책으로 PF 대출사업에 대한 구조조정을 착수하였으며 대주단 협약을 통해서 건설사들의 유동성을 지원하는 방안을 추진하고 있다. 대주단에 가입한 건설사들은 기본적으로 채무상환은 1년간 유예 받으며 신규차입이 필요한 곳에는 정부 기업구조개선지원단의 개입을 통해서 유동성을 지원할 계획이다.

그러나 몇 차례에 걸친 정부대책에도 불구하고 수요위축, 미분양주택 적체 등으로 주택

시장은 아직까지 침체상태를 벗어나지 못하고 있으며, 일부에서는 추가하락과 침체장기화 가능성이 주장되고 있다. 건설사 유동성지원방안에도 불구하고 건설사들의 자금난이 풀리지 않고 있으며, 한국은행의 대폭적인 기준금리 인하에도 시중금리가 떨어지지 않아 가계의 주택담보대출 이자부담이 커지는 등 상황이 적기에 호전되지 못하고 있는 실정이다.

2) 시장상황의 진단

(1) 부동산시장 침체의 원인과 진단

부동산시장이 겪고 있는 침체 양상은 심각한 상황이다. 단순히 부동산가격이 떨어지고 거래가 제대로 안되면서 미분양주택이 크게 늘어났다는 문제가 아니라 침체국면이 얼마나 지속할지 언제 회복될지 앞을 내다보기가 어렵다는데 문제의 핵심이 있다. 더군다나 국내적 요인과 외부적 요인이 복합적으로 시장에 영향을 미치고 있기 때문에 외부여건이 개선되지 않으면 우리가 할 수 있는 정책의 효과가 제약된다는 점에서 해결책 마련도 쉽지 않다.

부동산시장이 처해있는 상황을 원인과 현상에 따라 진단해보면 크게 가격하락, 거래위축, 미분양주택증가와 주택업체 경영난 이에 따른 금융시장의 불안 등을 들 수 있으며, 이는 결국 거시경제의 회복지연으로 이어질 것이다. 문제는 이런 상황들이 복합적이고 연쇄적으로 발생하면서 점차 증폭된다는 사실이다.

[표 II-8] 부동산시장의 상황진단

현 상황의 진단 및 원인		
가격하락	진단	수요위축과 시장침체 지속
	원인	부동산경기 침체, 소득감소, 금리상승
거래침체	진단	주택거래량의 감소와 이주제약
	원인	매수세 위축, 주택담보대출의 축소 및 대출금리 상승
미분양주택 증가	진단	미분양 증가와 부동산 PF 부실화 우려
	원인	가격하락심리에 따른 수요의 위축
주택업체 경영난과 금융시장 불안	진단	부동산 PF 부실화, 이자비용 증가로 금융시장 불안 확산
	원인	과도한 투자와 무분별한 자금운용
주택공급 감소	진단	공급기반 약화와 향후 수급불균형
	원인	경기침체, 건설사 유동성 부족으로 주택건설 감소

(2) 주거불안과 주거비부담의 증가

단기변동금리 위주의 주택담보대출행태와 금리상승은 가계부채문제를 야기하고 있다. 금리상승에 따른 이자부담증가, 거치기간 종료로 인한 원금상환부담 등으로 대출을 받은 가계의 금융부담은 증가하고 있다. 한국은행 추산에 따르면 은행권 주택담보대출 중에서 거치기간이 만료되는 규모는 2008년 21조8천억원에서 2009년에는 48조6천억원으로 급증할 전망이다. 이는 대출가구의 원리금 상환부담으로 이어질 것이다.

LTV(주택가격대비대출)비율의 연도별 추세를 살펴보면 2000년 이후 대출비중이 크게 늘어났으며 최근에는 35%를 상회하는 수준을 보이고 있지만, 외국에 비해서는 여전히 낮은 편이다. 한편 LTV비율이 50%를 넘는 대출가구의 비중은 거의 20%에 달하고 있다.

[표 II-9] LTV 추이

(단위 : %)

구분	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
융자비율	35.9	38.5	38.2	36.9	32.4	32.1	38.3	33.9	28.0	27.1	26.2
서울	33.7	34.6	32.7	32.8	31.4	30.4	35.3	31.3	23.4	24.9	22.7

자료: 국민은행

[표 II-10] LTV 분포

(단위 : %)

구분	10%미만	20%미만	30%미만	40%미만	50%미만	50%이상
2007년	4.1	13.0	20.1	26.5	16.7	19.6
2006년	3.5	15.9	19.7	23.0	20.8	17.1

자료: 국민은행

부동산시장과 거시경제의 침체가 장기화될 경우 주택담보대출을 받은 가계 중 부채비중이 높은 가구의 어려움이 가중되고 대출상환 부담에 따른 급매물이나 경매처분이 늘어날 것이다. 이는 부동산가격 급락은 물론 금융기관의 부동산 담보부실채권 증가로 이어져 가계와 은행의 동반 부실화가 우려되고 있다. 가구의 대출상환능력을 보여주는 지표인 PTI(payment to income)의 경우 상환능력이 취약할 것으로 평가되는 PTI 60% 이상 비율이 6.5%로 추계되었다. 그렇지만 금리상승과 소득감소가 지속된다면 가구의 대출상환능력은 상당히 떨어질 것이다. 금리 1%P 상승 및 소득 10% 감소의 상황을 가정한 시뮬레이션 결과, PTI가 60%를 초과하는 가구비율은 15%에 이르는 것으로 추계되었다.

[표 II-11] PTI 분포

(단위 : %)

구분	10%미만	20%미만	30%미만	40%미만	50%미만	60%미만	60%이상
2007년	11.4	18.0	13.7	16.2	14.5	11.1	15

자료: 국토연구원

(3) 미분양주택의 증가와 주택업계 경영난

외환위기 당시 미분양주택의 상당수가 공공부문에서 발생한데 비하여 현재는 민간부문의 미분양주택이 크게 늘어났기 때문에 건설경기 침체는 가속화될 전망이다. 그나마 분양된 아파트들도 계약취소와 입주자들이 입주지연이 발생하고 있다. 건설산업 BSI조사에 의하면 2008년 11월의 전망치는 36.9(서울 36.8, 지방 37.1)에 불과하며 서울과 지방할 것없이 모두 극심한 경영난을 예상하고 있는 실정이다.

미분양아파트의 증가로 상당수의 주택업체는 경영난을 겪고 있으며 PF 부실화 우려의 증가로 부동산시장과 금융시장의 불안이 확산되고 있다. 올해 상반기 건설사 부도업체는 총 180개로 전년동기에 비해 44%가 증가하였으며, 경영환경 악화와 건설사 차입금 만기가 돌아오면서 자금난에 따른 경영위기 가능성이 점차 높아지고 있다. 이는 결국 공급기반의 약화로 이어져 향후 수급불균형을 초래할 수도 있다.

[표 II-12] 건설산업 BSI 조사

구 분		'07.12	'08.1	2	3	4	5	6	7	8	9	10월		11월
												실적	전망	전망
총 합		75.7	67.6	75.0	58.2	51.4	49.3	51.7	52.5	52.3	50.1	31.1	57.8	36.9
규모별	대 형	81.8	72.7	87.5	55.6	63.6	72.7	90.0	80.0	66.7	66.7	44.4	66.7	44.4
	중 건	76.9	75.9	79.3	75.0	46.2	39.3	34.5	46.4	50.0	44.4	17.9	51.9	28.6
	중 소	67.2	52.1	55.4	42.2	43.1	33.3	26.5	27.1	38.1	37.1	30.6	54.1	37.7
지역별	서 울	82.6	76.3	86.2	63.7	60.0	58.9	69.7	68.7	62.6	57.8	33.6	61.6	36.8
	지 방	61.6	53.1	55.6	46.9	36.6	33.3	22.9	25.5	33.7	38.3	26.7	51.9	37.1

자료: 건설산업연구원

[표 II-13] 건설업체 부도수 추이

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.상	2008.10
총부도업체수	581	508	420	522	527	461	333	314	180	348
일반건설업	132	78	47	139	178	164	106	113	104	104
전문건설업	449	430	373	383	349	296	227	201	244	244

자료: 국토해양부

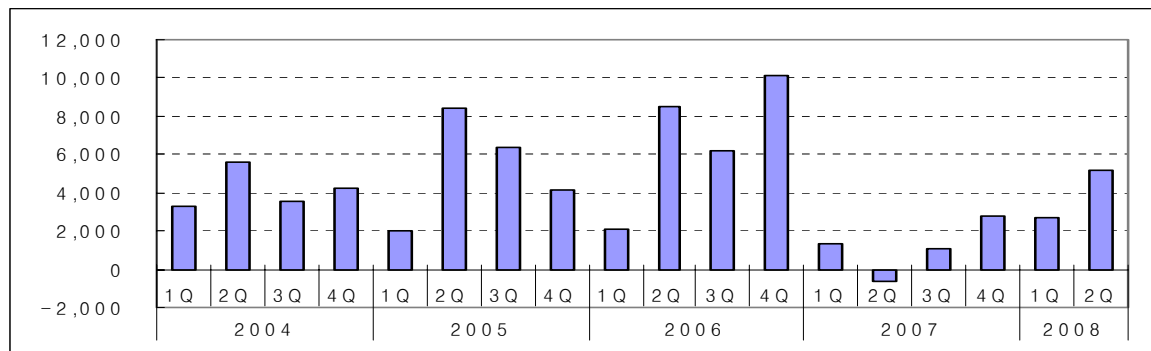
(4) 금융시장의 기능 미약

2002년대 들어 금융기관들은 주택담보대출을 대폭 확대하는 한편, 부동산 PF사업에도 적극 뛰어들었다. 특히 저축은행은 사업초기단계에 단기브릿지론 형태의 부동산 PF를 중요한 자금운용수단으로 활용하였다.

LTV 및 DTI 규제에도 불구하고 꾸준히 증가하던 주택담보대출은 금융기관의 자금부족으로 증가세가 둔화되고 있다. 최근 들어서는 BSI기준을 유지하려는 자금운용방침에 따라 주택담보대출을 받기가 어려워지면서 가구는 금리상승에 따른 금융부담의 증가와 자금이 용제약이라는 이중고를 겪고 있다. 여기에 경제상황 악화에 따른 소득감소는 주거비부담의 증가는 물론 주택구입능력을 떨어뜨려 주택수요의 위축을 가져오고 있는 실정이다.

[그림 II-8] 주택담보대출액 증감추이

(단위 : 십억원)



부동산금융에서 특히 문제가 되는 것은 PF의 부실화 가능성이다. 2008년 6월말 전체 국내금융기관 PF 대출규모는 72조원으로 이 중 은행권이 47조9천억원, 저축은행이 12조2천억원을 차지하고 있다. PF 대출을 유동화한 ABS와 ABCP 규모는 18조 2천억원에 달한다. 시중은행의 PF대출 비중(연체율 0.68% 수준)은 양호한 편이나 저축은행의 경우 재무건전성이 취약해 PF 대출 부실화에 따른 대응능력이 상대적으로 미흡한데다 부동산 경기침체로 대출금상환이 어려워져 연체율이 급등하고 있다.

2007년 이후 미분양주택이 늘고 신규주택 건설이 위축되자 현금동원 능력이 취약한 건설업체의 부도가 늘어나고 저축은행의 PF대출 관련 연체율이 급등하고 있다. 2008년 6월말 저축은행의 부동산 PF대출 연체율은 전년 동월 11.6%보다 2.7%p 상승한 14.3%를 기록하였다. 게다가 부동산 PF를 기초로 발생한 유동화증권의 만기가 내년 초에 몰려있어 중소건설사의 자금확보는 더 어려워지고, 저축은행 등 제2금융권을 시작으로 금융권 내 신용경색이 심화되고, 금융시장의 불안을 야기할 가능성이 제기되고 있다.

[표 II-14] 금융기관 부동산 PF대출 잔액 현황

(단위 : 조원, %)

구 분			'06말	'07말	'08.6말
PF 대출	은행	PF대출 잔액(연체율)	25.9(0.23)	41.89(0.48)	47.9(0.68)
		총대출대비 비중	2.9	4.2	4.4
	저축 은행	PF대출 잔액(연체율)	11.3(10.4)	11.2(11.6)	12.2(14.3)
		총대출대비 비중	26.7	21.5	24.14
	기타(보험 등)		12.0	16.6	18.8
	소계		50.3	70.5	78.9
유동화	ABS · ABCP		16.9	16.6	18.2

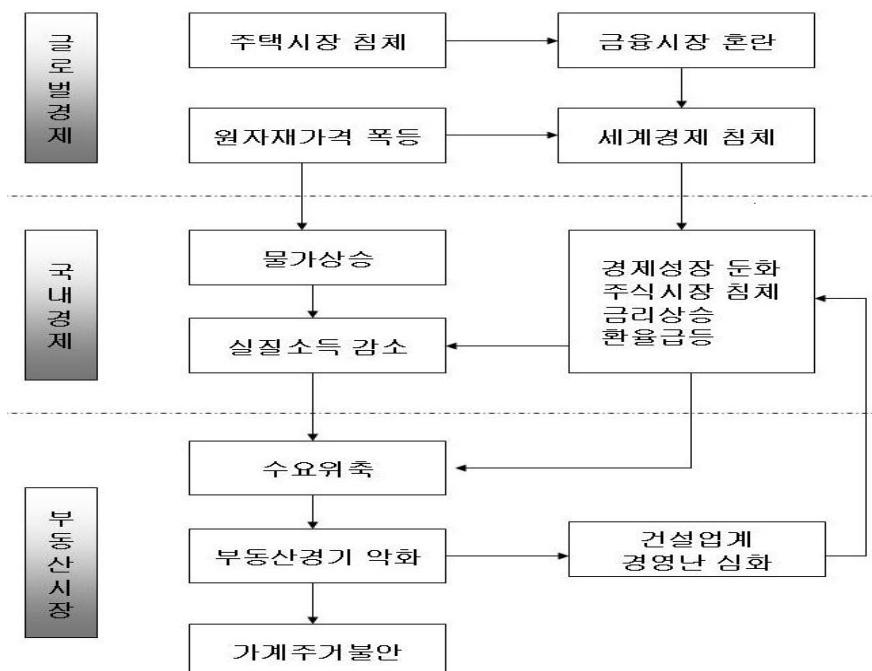
주 : ()은 연체율

자료 : 금융감독원, 한국건설산업연구원

3. '주택시장 뉴딜' 전략

1) 추진방향

부동산시장 침체의 장기화 또는 회복여부는 우리의 정책적 노력 뿐 아니라 글로벌 경제의 동향에서도 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 이런 상황을 감안할 때 해외여건의 악화에 적극 대처하는 것과 함께 국내문제, 특히 부동산시장 침체의 가속화나 장기화를 막는 노력이 요구된다. 만약 거시경제에 대한 외부충격과 부동산시장의 내부충격이 동시에 발생하는 경우 경제회복을 위한 노력에 걸림돌로 작용할 것이다.



[그림 II-9] 국내외 여건 변화에 따른 부동산시장 파급효과 시나리오

어려운 상황에 처해있는 부동산시장의 연착륙을 위해서는 부동산을 비롯한 거시경제에 대한 불안한 심리를 해소하는 것이 선결과제라고 할 수 있다. 따라서 수요감소와 거래위축, 건설업체 유동성위기 같은 당면한 문제의 해결노력과 함께 시장의 회복에 대한 확실한 믿음을 줄 수 있는 정책이 필요하다. 부동산시장을 비롯한 글로벌경제의 불안은 과욕과 무절제를 적절히 관리, 감독하지 못한데서 발생하였으며, 신뢰의 상실이 위기를 확산시켰고 미래에 대한 불안으로 위기가 지속되는 상황이라고 판단할 수 있다.

규제완화를 중심으로 한 시장대책은 부동산시장의 안정을 위한 필요조건이지만 시장을 살릴 수 있는 충분조건으로는 미흡한 측면이 있다. 상당수의 대책들은 단기간 내에 성과를 내기보다는 중장기적인 효과를 기대할 수 있는 내용이라고 할 수 있다. 현재의 국내외 여건을 고려할 때에 빠른 시일 내에 가시적인 효과가 나타나는 대책이 필요한 시점이며 시장을 만족시키고 미래에 대한 불안심리를 해소할 수 있는 전방위적 대책이 요구된다. 이와 함께 부동산시장참여자간의 신뢰를 회복하는 조치가 뒷받침되어야 할 것이다.

부동산정책의 당면과제는 가격안정과 거래회복을 통하여 부동산시장의 연착륙을 유도하는 한편, 미분양주택의 해소 및 일시적 자금난을 겪는 건설업체에 대한 유동성 지원 등을 들 수 있다. 이와 함께 정책적 지원이 필요하고 정책효과가 높은 부문에 노력을 경주하는 것이 중요하다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위한 부동산정책의 방향은 다음과 같이 설정하고 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 부동산시장 관련 주체간의 협력을 강화하고 둘째, 여러 가지 다양한 대책들을 패키지로 지화하며 정책효과를 극대화하며 셋째, 추진 중인 대책의 성과를 조기에 가시화할 수 있도록 실효성있는 보완책을 마련하고 넷째, 서민주거 불안 해소 및 경기진작을 위한 투자를 확대하고 다섯째, 거시경제·금융·부동산대책간의 선순환구조를 확립하기 위한 시스템 구축에 노력해야 한다.

2) 5대 전략

(1) 주택시장 불안 조기극복을 위한 정부·은행·기업간의 새로운 협력체계 구축

대주단의 추진에도 불구하고, 구조조정기준, 지원기업 선정 기준, 기업의 실질적 혜택 수준, 대주단의 경영권 간섭 가능성 그리고 대형건설사의 해외수주 불이익 발생 염려 등은 난국 해결을 위한 정부, 금융권, 기업의 원활한 공조를 가로막고 있다. 특히 민간 감독기구의 공신력 문제는 상호불신을 야기하는 한 원인이 되고 있다.

정부·은행·건설업체간의 원활한 공조를 위해서는 명확한 역할과 주체, 기준을 담은 정부·금융권·기업의 협력체계 구축이 필요하며 공조를 저해하는 인식차 극복을 위한 전례

없는 과감한 조치가 필요하다. 큰 입장차를 보이고 있는 구조조정과 지원기준 문제, 기업의 실질적 혜택 등에 대한 구체적 합의 도출이 필요하다. 합의도출과 협약을 바탕으로 기준이 정해지면 금년 중으로 신속하고 과감하게 실행에 옮겨야 할 것이다.

미국, 영국은 ‘워룸(War Room)시스템’을 가동해 경제난국에 발빠르게 대처하였으며, 오바마 경제팀은 신속하고(swiftly) 대담한(boldly) 경제회생정책에 착수하고 있다. 또 영국은 브라운 총리가 직접 조직을 지휘하여 은행 등의 국유화 조치를 검토하고 있는 것은 모범이 될 만하다. 우리의 경우도 전례없는 조치를 통하여 역량을 극대화하고 국제적인 신뢰를 확보하는 노력이 요구된다.

(2) 미분양주택 조기소진을 위한 공조상품의 개발

미분양주택 해소를 위한 전제조건은 시장이 받아들일 수 있는 합리적 수준의 가격인하가 선행되어야 한다는 것이다. 최근의 사례에서 보듯이 소폭의 인하에 대한 수요자의 반응은 냉담하며 경기여건 상 추가인하가 불가피할 것이라고 판단하고 있기 때문이다. 따라서 20% 이상의 과감한 분양가격 인하를 통해 자율적으로 정부의 미분양주택 조기소진 정책에 동참하여야 할 것이다.

특히 분양가 인하와 미분양주택에 대한 과감한 세제·금융지원을 묶은 상품의 개발은 미분양주택의 해소에 크게 도움을 줄 수 있을 것이다. 미분양의 발생이 주택가치에 비해 과다하게 책정된 분양가 및 투자수익에 대한 불신에서 비롯되었다는 점에서 이러한 상품은 미분양 주택구입에 따른 리스크를 줄여 수요를 증가시켜 줄 것으로 기대할 수 있다.

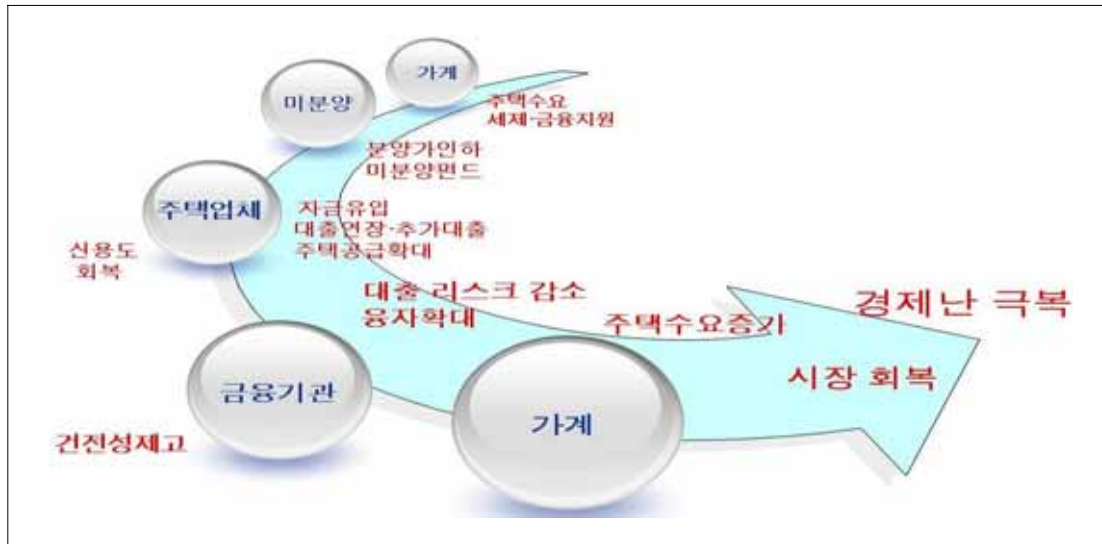
공공부문에서는 미분양주택의 해소를 위해 공공기관의 미분양주택 매입과 함께 미분양펀드를 적극 활용할 필요가 있다. 아직 분양을 하지 않았거나 분양율이 저조한 주택단지는 공공에서 일괄 매입하여 국민임대주택, 장기전세임대 단지로 활용할 수 있다. 그리고 미분양주택을 임대주택, 지분형주택 등으로 활용하는 미분양펀드에 대해서 취득·등록세, 보유세·양도세 감면 또는 면제 등의 인센티브를 대폭 강화할 필요가 있다. 이러한 대책은 건설업체의 대주단 가입과 연계하는 방식으로 시행할 수 있을 것이다. 현재 국민은행 미분양펀드의 경우 준공된 미분양주택을 구입할 때 취득·등록세 50% 감면혜택이 있다.

또한 미분양주택을 분양가격의 일부(예 30%)만을 입주시에 부담하는 지분형주택으로 전환하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 이때 취득·등록세 면제, 임대료는 시장임대료보다 낮게 부과하는 등 인센티브를 부여할 필요가 있으며, 추후 100% 지분을 구입하고자 할 때 현 분양가격으로 구입할 수 있도록 폭넓은 선택권을 부여할 수 있을 것이다.

이러한 정부의 미분양주택 구입에 대한 세제 지원과 기업의 분양가 인하 노력은 주택수

요자의 구매력 향상과 건전한 투자여건을 조성해 주택시장 조기회복과 경제난 조기극복을 밑거름이 될 것이다. 이를 통하여 부동산시장은 물론 국가경제도 'U자형'의 회복을 기대할 수 있을 것이다.

[그림 II-10] 미분양주택 해소를 통한 주택시장 회복과 경제난 극복



(3) 주택수요 진작을 위한 세제·금융지원 확대

위축된 주택수요를 살리기 위해서는 한시적인 세제·금융지원 마련, 주택구입비용의 경감, 그리고 미래에 대한 불안해소가 뒷받침되어야 한다. 과거의 경험에서 알 수 있듯이 세제·금융지원은 주택수요회복에 도움을 주지만 이는 시장이 더 이상 나빠지지 않는다는 믿음을 가지거나 지금이 주택구입적기라는 인식이 뒷받침되어야 한다. 이런 점에서 한시적이고 과감한 세제·금융지원방안은 주택시장의 안정에 많은 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 향후 1년 사이에 주택을 구입하는 경우 양도소득세 감면조치를 적용하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

주택구입비용 경감은 대출금리의 인하를 적극 추진하는 한편, 대출원리금상환에 대한 소득공제의 확대를 검토할 수 있다.

최근 경기진작을 위해 금리가 수차례 인하되었으나, 주택담보대출금리는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 주택담보대출금리와 연동된 CD수익률이 떨어지지 않고 있기 때문이며, 보다 시중자금사정을 잘 반영하는 지표로 변경 검토할 필요가 있다. CD수익률은 은행의 자금사정에 좌우되는만큼 주택담보대출의 재원을 안정적으로 조성하고, 단기적인 예금과 장기적인 대출과 만기불일치 문제를 해결하기 위해서는 MBS 등 2차저당시장을 활성화시킬 수 있는 방안 마련이 필요하다.

한편 주택담보대출 이자에 대한 소득공제를 확대하는 방안은 저당권 설정기간, 면적에 상관없이 일정금액, 예를 들어 주택담보대출 2억원에 해당하는 이자분에 대해서 소득공제를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대출이자에 대한 소득공제의 확대는 주택담보대출을 이용하여 새로 주택을 구매하려는 가구의 주거비부담과 이자변동에 관한 리스크를 줄여주는 효과로 주택수요를 진작시킬 수 있을 것이다. 현재 소득공제 해당자 중에서 변동금리를 고정금리로 전환하거나 다른 대출상품을 이용하려는 가구에게도 선택의 폭을 확대시켜줄 것이다.

미래에 대한 불안의 해소는 국내외 경제여건과 맞물려있다는 점에서 현실적으로 한계가 있는 매우 어려운 과제다. 이러한 문제에 효과적으로 대응하는 방법은 일단 가시적인 성과를 조기에 얻을 수 있을 것으로 판단되는 일부 부문에 역량을 집중하여 정책의 성과를 얻고, 이를 적극 알리면서 국민들에게 희망을 주는 것이다. 예를 들면 주택구입가구에 대한 한시적인 양도소득세 및 취득·등록세 감면, 생애최초주택구입가구에 아주 낮은 저금리의 대출 같은 방법도 생각할 수 있을 것이다.

(4) 중산층·서민주택공급을 위한 주택투자 확대

경제상황의 악화로 주거불안에 처해있는 서민들을 위한 양질의 저렴한 주택공급을 적극 추진할 필요가 있다. 주택보급률이 높고 주택시장의 중장기적 안정을 위해서는 연간 50만호 내외의 주택이 공급되어야 하지만, 주택경기 침체에 따른 민간부문의 위축으로 주택공급실적은 연 50만호 공급계획에 크게 못 미칠 우려가 높다. 이는 국민주거생활향상이라는 정책목표에 차질을 가져올 뿐아니라 향후 수급문제로 인한 시장불안을 야기할 수 있다.

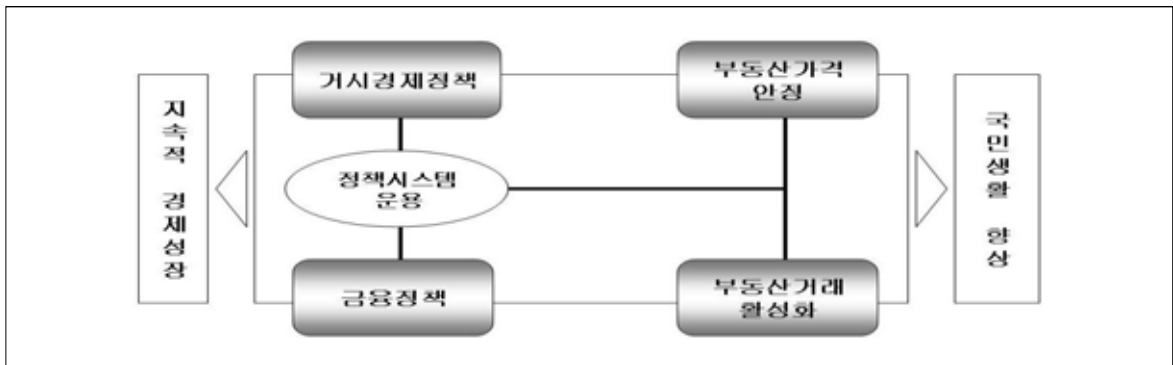
정부는 수도권 내의 유휴토지와 도심 재건축·재개발 사업지를 대상으로 대대적인 주택건설투자를 시행할 필요가 있다. 새로운 주택건설 사업은 1989년의 주택200만호 건설에 버금가는 수준으로 이루어져야 주택시장과 경기의 조기회복이라는 제대로 된 효과를 볼 수 있다. 사업추진을 위해 공공 혹은 민관합동기구가 중심이 되어 건설투자 규모, 토지수용과 보상, 주택건설과 공급하는 방안을 구체화 할 필요가 있다.

사업기간을 최대한 단축하고, 주택분양가격을 합리적 수준에서 책정한다면 고용확대를 통한 일자리 창출과 함께 침체된 주택시장에 활기를 불어 넣을 수 있을 것이다. 또한 1인 가구 등 인구변화와 중산층·서민층을 고려한 주택을 건설하는데 집중함으로써 실수요자를 위한 맞춤형 주택공급도 가능해진다.

(5) 부동산·금융·거시경제의 통합관리 및 공조체계 확립

세계적인 금융시장 혼란과 경제악화에서 알 수 있듯이 부동산시장은 거시경제와 밀접한 관계가 있으며, 부동산과 금융, 거시경제는 서로 많은 영향을 주고받는다. 부동산시장만을 고려한 정책은 충분한 성과를 기대할 수 없을 뿐 아니라 거시경제에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 부동산·금융·거시경제를 종합적으로 고려하는 정책시스템을 구축하고, 이를 바탕으로 정책을 수립, 운용하는 것이 필수적이다.

[그림 II-11] 종합적 정책시스템의 구성



부동산·금융·거시경제 공조체계 구축과 운영을 위한 워룸(War Room)을 설치하면 기획재정부, 금융위원회, 한국은행, 국토해양부, 지식경제부 등으로 분산된 정책을 종합적으로 시행할 수 있는 장점이 있고, 향후 예상 시나리오별 위기대응계획을 종합적으로 수립하고 정부의 견해도 오직 워룸을 통해서만 전달해 시장의 혼선을 최소화할 수 있다. 따라서 적어도 위기상황에서는 기획재정부, 금융위원회, 한국은행이 공조체제를 이룰 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 합리화 방안

채미옥 국토연구원 토지·주택연구실장

1. 문제제기 : 토지이용현황과 문제점 71
2. 여건변화 전망과 토지이용의 과제 72
3. 토지이용의 합리화를 위한 5대 전략 76
4. 국토의 이용과 보전의 통합가치 제고 96

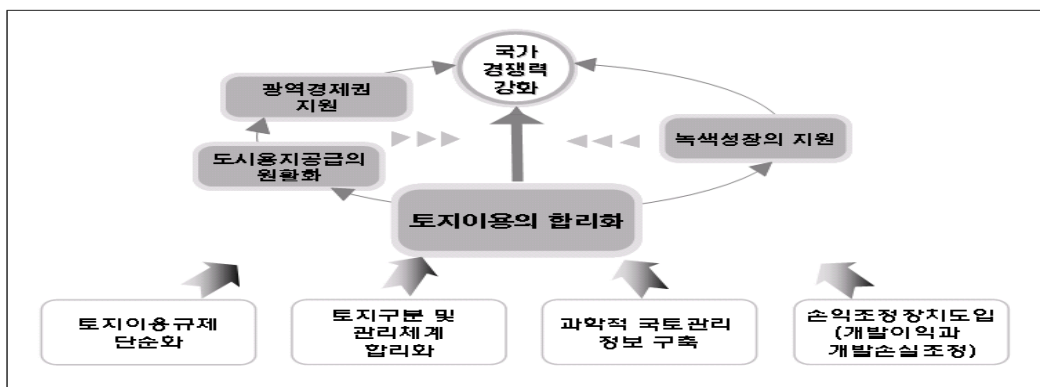
1. 문제제기 : 토지이용현황과 문제점

최근 국가경쟁력을 강화하기 위하여 도시용지 공급 확대, 광역경제권, 녹색성장 등이 중요한 국정과제로 제시되고 있다. 토지이용제도는 토지를 이용하고 개발하는 기업환경과 직결되어있을 뿐만 아니라, 국민의 안정된 삶을 관리하고 탄소배출권 거래제도와 같은 기후변화에 대응해야하는 국가적 과제와 직결되어있다.

현행의 토지이용규제는, 116개 법에서 401개의 다양한 용도지역·지구를 지정하여 행정절차가 복잡하고, 법, 시행령, 시행규칙, 지침이나 규정 등에서 산발적으로 행위제한 내용을 규정하여 행위제한 내용을 파악하기 곤란한 문제를 안고 있다. 국토이용구분체계도 토지의 기능이나 입지적 특성보다는, 그 토지를 관리하는 소관 부처를 고려한 부분이 크다. 따라서 국토를 이용하고 보존하는 구분체계가 공간계획적인 합리성이 미흡하여 개발지역과 보존지역을 합리적으로 구분해내지 못하는 문제가 있다.

국토이용계획을 구체화하여 관리하는 용도지역·지구도 행위제한 내용을 용도지역 특성에 관계없이 느슨하게 규정하고 있어, 대부분의 지역이 일정 규모 이상의 이용과 개발이 가능하여 토지의 난개발을 방지하기 어렵고 투기적인 지가상승을 차단하기도 어려운 문제가 있다. 이로인해 개발이 가능한 토지의 가격을 상승시켜, 실수요자가 적정한 가격대의 토지를 제때에 구입하지 못하는 문제를 발생시킨다. 개발지역과 보존지역의 자산가치 격차가 심화되는 문제도 수반되어, 국가적으로 보존이 필요한 지역도 주민의 규제해제 요구로 보존하기 어려운 경우가 발생한다.

토지이용제도는 과학적 기초정보구축을 통해 국토이용 및 보존의 구분을 합리화하여 개발할 곳과 보존할 곳을 계획적으로 구분하여 예측 가능한 개발과 보존체계를 구축하여야 한다. 본고에서는 복잡한 행정절차를 단순화함으로써 도시용지공급을 원활히 하고, 다른 한편으로 효율적으로 녹지공간을 보존하여 녹색성장을 지원할 수 있도록 시장친화적인 방법으로 개발이익과 손실을 조정할 수 있는 방안 등을 검토하고자 한다.



2. 여건변화 전망과 토지이용의 과제⁴²⁾

1) 토지정책 환경의 변화

(1) 정책수단의 변화와 정책대상의 확대

토지의 공공성을 추구하는 방법이 직접적 규제방법에서 간접적 규제방법으로 변하고 있다. 1990년대까지는 직접적인 규제방법이 우세하였으나, 1990년대 중반부터 간접적 규제방법이 늘고 있다. 그리고 정책대상이 변화하여, 1960년대 이전은 농지의 소유와 관리가 주된 정책대상이었으나, 그 이후 산업화 및 도시화 과정에서 도시용지가 주된 정책대상으로 변했다. 1990년대부터 자연환경보전의 중요성이 본격화되기 시작하였다. 2000년대 부터는 농지 및 산지의 계획적 관리 필요성과 함께 국토의 자연환경만이 아니라 국토의 역사성과 문화적 가치 고양으로 확장되고 있다.

[그림 II-12] 토지정책의 형태 및 패러다임 변화

	1950년 이전	1960년대	1990년대	2000년대 이후
대 상	농지	도시용지	도시용지	
정 책 목 표	형평성	효 율 성	형평성, 효율성	
관리방법		개 발	보존	개발, 보존
중점추구가치		경제성	환경성	환경성, 문화성
시 장 형 태	폐쇄적	폐쇄적	개방적	
범 위	지업적	지업적	광역적, 지업적	
시장규제방법	직접적	간접적, 직접적	간접적 (투명화)	
정 책 기 반	수작업	수작업	정보화 (속성 → 공간)	

자료 : 채미옥 외. 2006. 「선진사회를 향한 토지정책 추진방향 및 추진전략(Ⅰ)」. 국토연구원. p65.

(2) 사유권 옹호적 사법부의 판결

사법부의 판결은 1990년대 중반까지는 일부 판례를 제외하고는 공익을 우선하는 정책옹호적인 판례가 많았다. 1990년대 중반 이후 최근까지의 판례는 정책의 공익성 보다는 사권

42) 채미옥. 2003. “소득 2만불 시대를 향한 토지정책방향”. 「소득 2만불시대를 향한 SOC 및 토지정책 방향 모색을 위한 세미나」. 국토연구원. pp106~109; 채미옥 외. 2006. 「선진사회를 향한 토지정책 추진방향 및 추진전략(Ⅰ)」. 국토연구원. pp182~186.

보호를 보다 강조하는 판결이 늘고 있다. 법원이나 헌법재판소의 판결은 필요 이상으로 사유재산권을 침해하는 정책에 대한 견제 역할을 하는 긍정적인 기능을 수행하는 면이 있으나, 중간생략등기의 인정과 같은 판결은 토지정책의 규범성과 충돌되는 문제가 있다. 이는 토지정책과 법원의 추구방향이 상이한 것으로, 공익과 사익의 조화, 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 도출이 미진했던 점을 보여주는 사례라 할 수 있다.

(3) 높은 자본이득이 창출되는 토지시장 환경과 지역 양극화

우리나라는 토지의 이동성이 높다. 1971-1995년 사이에 전체인구의 1/4이 거의 매년 이동하였으며, 2000년대에 들어서도 전체인구의 18%이상이 매년 이사하고 있다. 이는 일본의 5.4%, 대만의 8.1%보다 월등히 높다. 이 과정에서 토지시장 유통규모가 1975년 3조 2천 억원에서 2004년에는 479조원 규모로 급격히 늘었다. 토지시장의 지역적 차별화도 계속 증대하여, 수도권을 중심으로 한 도시지역 내 주거용 대지가 토지거래를 선도하고 있다. 수도권의 거래건수가 전국 거래건수의 40%를 차지하고, 용도지역별로는 주거지역이 70%, 지목별로는 대지가 65%를 차지하고 있다.

(4) 투기의식의 내면화와 토지에 관한 사권의식 증대

토지에 관한 국민의식도 점차 토지투기를 합리화하고 일반화시키는 현상이 나타나고 있다. 1979년도에 비해 토지나 주택 등 부동산에 대한 투자 선호가 현저하게 증가하고 건전한 근로의식은 크게 감소하였다. ‘여유돈이 있을 경우 무엇을 하겠느냐’는 질문에 1979년도에는 개인사업을 하겠다는 응답이 39.9%, 토지나 건물에 투자하겠다는 28.6%였으나, 2006년도 조사에서는 토지나 건물에 투자하겠다는 응답이 57.4%로 증가한 반면 개인사업을 하겠다는 응답은 7.6%에 불과하였다.

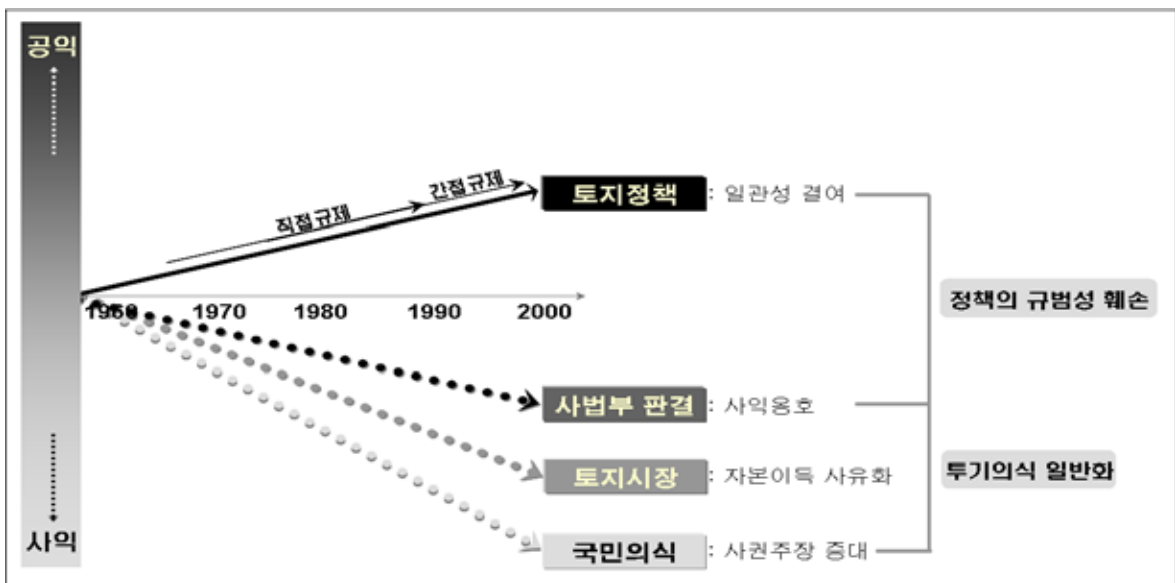
토지투기에 대한 부정적인 시각도 감소하였다. 재산증식을 위해 부동산을 사고파는 것이 사회적으로 문제가 되지 않는다는 응답이 67.5%로 1979년도의 51.1%에 비해 증가하였다. 이것은 본인도 투기에 동참하겠다는 의식구조를 보여주는 것으로 투기의식이 일반국민 전체에게로 확산되고 있음을 나타낸다. 토지정책이 건전한 토지이용 및 소유의 공익성에 대한 규범적 가치를 전달하는데 성공하지 못하고 있다는 것을 시사한다.

토지의 공공성에 대한 지지도가 감소한 반면, 공익보다는 사익을 우선시하는 의식은 증가하고 있다. 토지의 공공성 강화 필요성에 대해서 81.2%가 인정하고 있었지만, 이 비율은 2000년도보다 감소한 것이다. 2000년에는 5.8%가 공공성 강화가 불필요하다고 응답하였으나, 2006년에는 13.1%가 공공성 강화가 불필요하다고 응답하였다. 토지소유권을 개발권과

이용권으로 구분하는 방안에 대한 반대도 2000년에는 13.1%였으나 2006년에는 22.4%로 늘었다.

이상을 종합해보면, 우리나라의 토지정책과 정책환경은 공동체적인 유대관계에 필요한 토지의 공공성에 대한 사회적 합의 수준이 낮고, 토지시장 참여자들은 자본이득을 챙기기 위한 형태로 움직이고 있으며, 토지시장과 사법부의 판례 그리고 국민의식 모두가 사익 옹호를 지향하고 있다.

[그림 II-13] 토지정책 환경의 변화 양태



자료 : 채미옥 외, 2006, 상계서, p182.

2) 여건변화

한 나라의 정책은 시대적 여건에 따라 진화 또는 변화해간다. 향후 국토를 둘러싼 사회 여건의 변화를 보면 다음과 같이 여섯가지로 요약될 수 있다.

첫째, 지방화시대의 진전에 맞게 토지이용정책의 지역적합성 제고방안을 강구하여야 한다. 2006년 국토연구원에서 실시한 국민의식조사 결과를 보면 응답자의 60%가 수도권에 있는 토지를 선호하고 있고, 서울과 수도권에 거주하고 있는 사람의 80%가 수도권에 있는 토지와 주택을 선호하고 있다. 뿐만 아니라 수도권 이외 지역 거주자의 34.4%도 수도권 내 부동산을 선호하고 있어 대부분의 수요가 수도권지역으로 집중되고 있다. 토지시장은 일반 재화와 같은 전국 시장이 아니고 지역시장이므로, 정부가 적극적으로 추진하고 있는 도시 용지 공급확대, 토지이용규제 완화 등도 지역특성에 따라 수요를 조정하고 차등화할 필요가 있다.

둘째, 세계화 추세가 급격하게 진전되어 우리의 부동산시장은 세계 금융시장여건의 영향도 크게 받는 형태로 변화하였다. 세계무역기구(WTO) 체제의 출범, 「외국인토지법」(1998) 제정, FTA 등으로 우리나라의 토지시장은 세계시장에 편입되어 개방적 시장으로 변화하였다. 개방적 시장 환경은 국부유출을 방지할 수 있도록 세계적 시장질서에 맞는 예측 가능한 토지이용 및 보전체계의 구축, 개발이익과 손실보상의 합리적 조정제도를 통한 토지시장관리체계의 선진화를 필요로 한다.

셋째, 기후변화, 탄소배출권거래제도, 식량무기화 등으로 농지와 산지 등의 녹지보전에 대한 국제적 요구 수준이 변화하고 있다. 농지와 산지에 대한 수요도 다양화되어 관광휴양 기능, 생태보전기능, 도시용지 제공 기능에 대한 필요성이 높아지고 있다. 농지·산지제도는 현재와 같이 농정 및 산림정책 차원만이 아니라, 국토관리 차원에서 개발 또는 보전해야 하는 농지·산지를 구분하는 등 전반적인 관리체계 개편방안이 강구될 필요가 있다.

넷째, 여가수요증대 및 관광경쟁력 제고 차원에서 우리나라 고유의 역사성과 문화적 가치 보존에 대한 필요성도 높아지고 있어, 국토의 문화경쟁력을 높일 수 있는 개발과 보존의 조화가 국가경쟁력의 기본 전제가 되고 있다. 「문화재보호법」을 중심으로 이루어지던 문화재보존의 경우도 2004년도에 제정된 「고도보전에 관한 특별조치법」에 의해 개별적인 문화재 보전방법에서 탈피하여 공간 계획적 측면에서 광역적으로 역사문화환경을 보전하는 방법을 지향하고 있다.

다섯째, 급격한 정보화 추세의 진전으로 정책환경이 급격하게 변화하고 있다. 컴퓨터와 GIS의 보급으로 토지관련 속성정보와 도면정보가 통합 구축되어 각종 정책의 기초정보를 입체적으로 파악할 수 있게 되었다. 정보화는 개별적인 섬처럼 단절되어 있는 정책을 연계하여 정책의 중복성을 해소하고 상호 보완성을 증대시킴으로써, 모든 정책을 저비용 고효율 구조로 전환시킬 수 있다. 특히 토지이용의 효율화를 위하여 국토이용 및 보존을 구분하는 정보제도를 개선하여 과학적 국토관리의 기반을 구축할 필요가 있다.

여섯째, 인구성장률의 둔화 및 도시화의 안정 성장 추세이다. 통계청의 인구센서스 발표에 의하면 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 감소하고 65세 이상 인구비율이 2005년 9.1%에서 2020년 15.6%로 높아질 것으로 추계되고 있다. 도시화 또한 약90% 수준으로 안정기에 접어들어 1960년대 이후 경험했던 급격한 도시화는 더 이상 나타나지 않을 것이다. 인구성장률이 멈추고 고령화가 급속히 추진되는 현상은 토지정책에 중요한 시사점을 준다. 즉, 도시용지 수요가 전국에 걸쳐 전방위적으로 증가하지 않을 것이므로, 지역 선택적 도시용지 공급정책의 필요성을 내포한다.

3. 토지이용의 합리화를 위한 5대 전략

1) 광역경제권 정착을 위한 통합적 토지관리 시스템 기반 구축

(1) 토지이용규제의 기본 패러다임을 토지이용관리로 전환

선진사회의 토지이용관리는 토지공급과 수요의 원활한 조정, 환경가치와 생태적 건전성 제고, 지역의 역사문화성 내재화 등을 통해 토지이용과 보전의 효율성이 증대된 친환경적 국토관리를 도모하는 데 그 목표를 두어야 한다.⁴³⁾

이를 위해서는 우리나라의 국토관리체계를 용도지역지구제 중심에서, 용도지역지구제와 계획허가제의 장점을 결합시킨 질충형 계획허가제로 개편하는 것이 바람직하다.⁴⁴⁾ 현행 용도지역 구분은 도시계획에 의해 구분되나 용도지역을 관리하는 행위제한은 토지이용규제 차원에서 관리되고 있다. 이는 도시계획이 지향하는 공간관리 목적을 달성하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

토지이용규제는 개별적인 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하고 도모하는 데 그 목적이 있다. 이는 부정적인 행위제한 만이 아니라, 긍정적인 다양한 정책수단의 동원을 필요로 한다. 용도지역·지구제는 부정적인 토지이용규제 수단으로서만이 아니라, 토지이용·개발, 자연환경 및 생태보존, 개발이익환수 및 손실보상 등 제반 토지정책수단이 합리적으로 작동할 수 있는 기반을 만드는데 기여할 수 있어야 한다.

따라서 용도지역지구제는 부정적 토지이용규제 방법에서 적극적 토지관리방법으로 기본 패러다임을 전환하여야 한다. 이를 기초로 용도지역 구분체계와 용도지역별 행위제한 방법의 기본 패러다임을 바꾸어야 한다. 용도지역을 관리하는 용도지역별 행위제한 내용과 방법은 단순히 토지이용의 효율성만이 아니라, 개발이익환수와 손실보상, 사전적인 난개발 방지 등의 제 측면을 고려하여야 한다. 현재는 기본적으로 허용되는 용도와 밀도를 완화시켜 놓고 필요할 경우 규제를 강화시키는 형태여서 난개발을 방지하기 어렵고 개발이익을 환수하여 손실보상을 하는 손익조정체계 등이 작동하기 어렵다. 앞으로는 기본적으로 허용되는 용도와 밀도는 축소시켜놓고 개발허가 시에 추가비용 부담 정도에 따라 규제를 완화시켜주는 형태로 전환되어야 한다.⁴⁵⁾

이를 통해 용도지역지구제 만으로 난개발 방지 효과를 거두면서, 동시에 용적률거래제

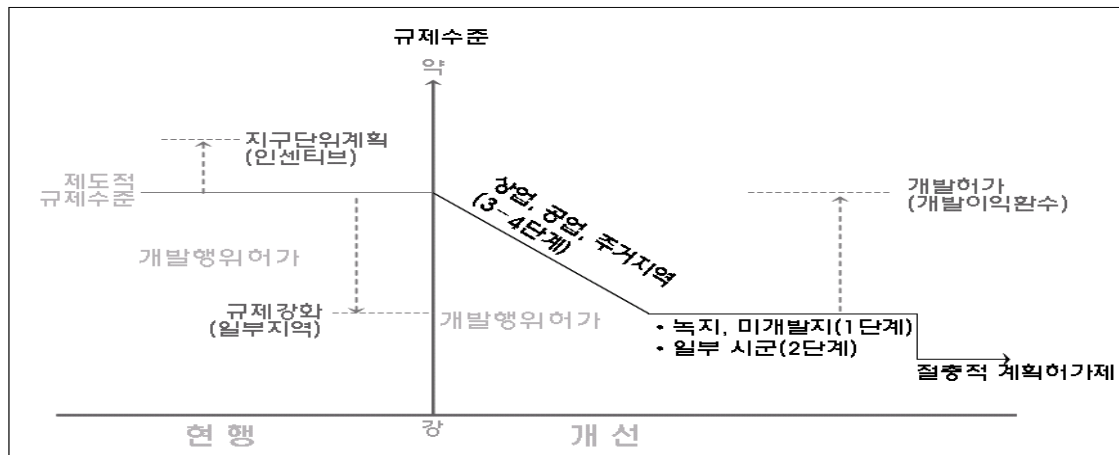
43) 친환경적 국토관리를 적극적으로 추진하는 OECD 국가에서는 환경규제를 개별법체계에서 통합관리체계로 전환하고, 환경정책과 경제정책의 통합을 시도하고 있으며 아울러 환경정책과 공간정책의 통합이 추진되고 있다.

44) 우리나라의 행정체계, 담당공무원의 행정능력, 개발수요 및 개발방법, 시장참여자들의 행태 등을 고려할 때 서구의 계획허가제로 전면 개편하는 것은 타당성이 높지 않다.

45) 채미옥 외, 2007. 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(Ⅱ)」, 국토연구원, pp94~95.

와 같은 손익조정장치가 구동될 수 있는 시장기반을 형성시킴으로써 장기적으로는 절충형 계획허가제를 도입할 수 있는 기반을 구축하여야 할 것이다.

[그림 II-14] 용도지역별 행위제한 방법의 기본 패러다임 전환



자료 : 채미옥 외, 2007, 상계서, p95.

(2) 지역 맞춤형 토지정책의 추진

세계화 추세로 중앙정부의 역할이 줄어드는 대신 지방정부의 역할이 증대되어 국가 대 국가의 관계보다 도시 대 도시간의 관계가 중요해지고 있다. 이에 따라 지방의 경쟁력 제고 필요성이 증대하였고, 이는 토지관리의 지역적합성 제고 필요성을 급격히 가속화시키고 있다.

토지는 위치가 고착되어 있으므로 해서 위치에 따라서 이용가능성과 잠재적 가치가 달라지는 비동질적인 재화이다. 토지시장이나 부동산시장은 전국 시장이 아니라 국부적인 지역시장이다. 현행의 토지정책은 토지가 갖는 이러한 부분 시장적 특성에 대한 고려가 미흡하였다. 현재까지의 토지정책은 전국을 대상으로 수립되고 집행됨으로써 특정 정책이 일부 지역의 문제는 해결하는 대신 다른 지역의 부작용을 야기시키는 문제가 있었다. 꼭 도입해야 하는 제도임에도 불구하고 국민적 합의를 얻기 어려워 정책으로 채택되지 못하는 문제도 있었다. 뿐만 아니라, 일부 지역민의 동의만 얻으면 집행될 수 있는 제도나, 특수 여건을 가진 지역에 꼭 필요한 정책들이 일반화가 어렵다는 이유로 도입되지 못하는 경우가 많았다.

우리나라의 토지관련 정책은 토지의 공공성에 비해 지자체가 자주적으로 토지문제를 해결하고 관리해 나갈 수 있는 여건이 마련되지 못한 부분이 많다. 앞으로 지방화 차원에서 정책의 부작용을 줄이고 지역적합성을 높이는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 특정한

정책을 집행해야할 필요성이 높고, 집행할 수 있는 지역적 여건이 갖추어져 있음에도 불구하고 상위법에서의 법적 근거가 없어서 적용하지 못하는 문제를 중앙정부가 해소해주어야 한다.

이를 위해서는 전국에 일률적으로 적용할 수 있는 제도만을 고려할 것이 아니라, 일부 지자체만이라도 시행할 수 있는 경우 제도화하여 법적근거를 마련해 놓을 필요가 있다. 중앙정부는 특정한 제도를 적용할 수 있도록 제도적 근거를 마련해놓고, 구체적인 시행방법은 지자체에서 지역실정에 따라 조례로 정할 수 있도록 한다면, 일선 행정에서 다양하게 대두되는 문제를 더 많이 해소할 수 있을 것이다.

이와같이 정책의 지역적합성 제고 차원에서 맞춤형 정책을 검토할 수 있는 부분은, 용도지역·지구제, 전국적으로 일시에 도입해서 적용하기 어려운 개발권양도제, 토지임대제도 등이 그 대상이 될 수 있다.

토지임대제도는 공공이 비축한 토지를 적기에 공급하여 시장을 안정시키고, 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있는 제도이다. 토지임대제도는 토지확보에 필요한 막대한 재원과 임대 토지의 관리방법, 지상건축물 처리방법 등의 어려움이 있어 전국적으로는 시행이 불가능한 제도이다. 따라서 토지임대제도는 대폭적으로 일시에 추진되는 제도가 아니라, 소규모 지역에 부분적으로 시행하는 제도라는 인식이 선행되어야 한다.

토지임대제도는 토지의 소유와 이용권을 분리하는 개념을 기초한 제도로서 토지소유권에 대한 의식을 이용권 중심으로 점진적으로 전환시키는 제도로서의 의미가 크다. 토지임대제도는 일부지역을 대상으로 부분적으로 활용할 경우 확실적인 토지소유시장만이 아니라, 토지임대시장을 조성할 수 있어 시장의 다양성을 높이는데 기여할 수 있다. 특히 토지임대제도는 땅값이 낮고 인구가 감소하는 지역에서 기업 및 인구유인책으로 활용할 수도 있다. 즉 정제된 지자체에서 지역경제 활성화 대책을 추진하면서, 땅값이 싸고 자연경관이 좋은 지역 주변을 임대토지로 제공하여 싼값에 쾌적한 주거서비스나 기업용지를 제공받고 싶어 하는 계층의 유입을 유도하는 수단의 하나로 활용할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

(3) 통합적 국토관리기반 조성

□ 도시용지, 농지, 산지를 포괄하는 통합적 토지관리시스템 구축

농지, 산지를 둘러싼 대내외적 여건 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 산지제도와 농지제도, 토지정책은 좀 더 긴밀하게 상호 연계되어야 한다. 도시용지 중심의 토지정

46) 채미옥 외, 2006. 전거서. pp192~195.

책, 농업정책 차원의 농지제도, 산림관리 차원의 산지제도에서 벗어나 제도 상호간의 연계성을 높여야 한다. 즉 국토로서 토지를 관리할 수 있도록 토지정책적 차원에서 도시용지·농지·산지관련제도를 재정비하여야 한다. 이를 통하여 농지와 산지를 불필요한 식량기반 잠식이나 자연훼손과 같은 난개발로부터 보호하면서 효율적으로 이용하고 활용하는 국토관리구도에 편입시켜야 한다.

이를 통해 농지 및 산지의 구분체계와 공간계획체계의 연계성을 강화해야 한다. 우리나라의 농지 및 산지는 농업진흥지역과 보전산지 구분체계로 관리되고 있으나, 그 근본 틀은 1970년대의 절대농지와 상대농지, 절대산지와 상대산지의 구분 틀을 크게 벗어나지 못하였다. 국토이용계획에서도 농업진흥구역과 보전산지는 농림지역으로, 농업진흥구역 밖 농지와 준보전산지는 관리지역으로 구분함으로써, 농지·산지의 공간 계획적 구분이 크게 미흡하다. 앞으로 농지·산지구분체계를 국토이용계획 및 도시계획적 범주에서 재정비할 필요가 있다. 농업진흥지역과 농업진흥지역밖 농지로 구분하는 농지구분체계와, 보전산지와 준보전산지로 구분하는 산지구분체계는 농업과 산림만을 위한 구분에서 탈피하여 국토계획이나 국토이용계획, 도시계획 등과 밀접하게 연계되어야 한다. 농지 구분 및 산림계획의 주요과제가 국토계획에 반영되어야 하고, 농지 및 산지구분체계가 국토이용계획, 도시계획에 반영되어 종합적으로 농지와 산지를 관리할 수 있는 체계가 갖추어져야 한다.

□ 통합적 국토관리를 위한 농지관리의 패러다임 전환

국토를 둘러싼 대내외적 여건변화를 반영하여 산지제도, 농지제도, 그리고 도시용 토지제도의 연계성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 보전대상 농지 및 한계농지의 개념을 재정립하여야 한다. 쌀 생산성 중심으로 구분된 우량농지(농업진흥지역)와 한계농지의 구분개념을 전환하여, 주변지역의 입지성을 고려하여 보존해야하는 우량농지와 개발이 가능한 농지를 공간적으로 집단화하여야 한다.

식생활 패턴의 변화, 농산물시장 개방으로 인한 농산물 가격 하락, 쌀 재고 누적, 식량무기화, 유희농지 증가 등의 제반 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 보전대상인 우량농지와 개발이 가능한 한계농지의 개념이 재정립되어야 한다. 우량농지인 농업진흥지역은 쌀 생산량이 높은 농지를 중심으로 지정되어 있고, 채소, 과일, 잡곡 등을 생산하는 밭은 대부분 배제되어 있다. 오늘날의 농업환경 하에서는 쌀 생산성이 높은 농지만이 우량농지가 될 수 없다. 주로 한계농지로 구분되는 경사지에 있는 밭도 잡곡, 과일, 특용작물 등 수입의존도가 높은 작물을 생산할 수 있다는 점에서 위치에 따라 우량농지가 될 수 있어야 한다.

따라서 앞으로는 농지의 구분개념을 쌀 생산량만이 아니라, 그 농지가 입지해있는 주변 지역의 입지성을 함께 고려하고, 물리적 조건만이 아니라 주변지역 여건과 공간적 입지성에 따라 한계농지와 농업진흥지역의 경계를 조정할 수 있도록 개선하여야 한다.⁴⁷⁾ 농지구분 기준에 쌀생산성만이 아니라, 주변지역의 입지성을 고려할 경우 사료, 잡곡, 과수 등을 생산하는 한계농지도 부분적으로 보존농지로 포함될 수 있고, 기존 우량농지의 일부도 개발이 가능한 한계농지로 분류될 수 있다. 이는 보전농지와 한계농지를 공간적으로 집단화할 수 있어 농지를 효율적으로 보존하고 도시용지를 효과적으로 공급하는 실효를 거둘 수 있다.

(4) 통합적 국토관리를 위한 산지관리의 패러다임 전환

산지 또한 탄소배출권거래제도 등에 대처할 수 있도록, 산림관리의 개념에서 탈피하여 공간 입지성을 기초로 하는 산지관리 개념으로 재정립하여 산지보전 및 이용의 실효성을 높여야 한다.

산지는 약초재배 및 산림관리 개념에서 탈피하여 공간 입지성을 기초로 하는 산지관리 개념으로 재정립할 필요가 있다. 「산지관리법」에서는 나무가 있어야 관리대상 ‘산지’가 되고, 나무가 없으면 ‘산지’가 아니어서 관리대상에서 배제된다. 따라서 산지가 보전산지로 둘러싸여 있어도 전용되어 공장용지로 이용되고 있으면 산지관리 대상에서 제외되어 주변의 보전산지까지 관리하기 어려워지는 문제가 발생한다. 산지에 물리는 개발수요를 합리적으로 수용하고 탄소배출권거래제도 등과 같은 국제적 보전수요에 대처할 수 있기 위해서는 ‘산지’의 개념을 ‘산림’에서 분리하여, 나무의 유무만이 아니라 공간입지성이 고려된 포괄적 개념으로 전환하는 방안이 강구되어야 한다. 즉 나무가 없더라도 주변이 보전산지로 둘러싸여 있으면 ‘산지’로 간주하여 관리하여야 한다.⁴⁸⁾

산지의 개념 전환과 함께, 산지구분방법과 기준을 개선하여 보전산지와 개발이 가능한 준보전산지의 구분을 합리적으로 조정하고 산지보전 및 이용의 실효성을 높여야 한다. 보전산지의 구분도 현재는 토지의 경사도와 입목도에 따라 보전산지와 준보전산지를 구분하고 있으나, 친환경적 국토관리 차원에서 검토하여 공간적 관리가 가능하도록 재정립하여야 한다. 즉 보전산지를 구분하는 기준으로 자연생태요소, 공간적 입지성(국토이용계획 및 주변지역 토지이용, 수계), 경관생태학적 요소(패치의 크기 및 주변 패치와의 연결성), 산림 기능 등도 고려하여야 한다.

47) 채미옥, 2004. “농업환경 변화에 따른 농지보전제도의 개선방향”. 『농어촌과 환경』 No.83. 농업기반공사. p42.

48) 채미옥 외, 2005. 「계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향」. 국토연구원. p95.

공간 관리적 측면에서 볼 때 생태축을 회복시키기 위해서 필요한 지역은 나무가 없더라도 보전산지로 지정할 수 있어야 하고, 반대로 나무가 있더라도 개발축에 있고 개발이 필요한 지역은 준보전산지로 지정하여 개발지역내 녹지로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이를 기초로 개발대상 농지와 보전대상농지, 개발가능 산지와 보전대상 산지에 대한 구분을 합리적으로 조정하여, 개발지역과 보전지역을 공간적으로 집단화할 필요가 있다.⁴⁹⁾

2) 국토경쟁력 제고를 위한 토지이용규제 투명화

토지이용규제 다원화 문제는 유사한 용도지역·지구가 남발되어 불필요한 행정수요를 야기하고 토지이용·개발상의 절차를 복잡하게 만드는 문제가 있다. 토지이용규제 다원화 문제는 행위제한 관련 법령체계 구성, 행위제한 내용의 모호성, 행위제한 서술 관행 등의 문제가 복잡하게 얽혀있는 문제이다. 토지이용규제 다원화 문제는 단순한 용도지역·지구의 숫자를 축소하는 것만이 아니라, 관련 법령체계, 행위제한 내용, 행위제한 서술방법 등을 개선하여, 행위제한 내용의 표준화를 유도하는 방법과 함께 단계적으로 추진할 때 그 개선효과를 높일 수 있다.

따라서 토지이용규제의 단순화는 단계적으로 추진하여 행위제한 내용의 표준화 등을 통하여 규제내용의 투명성과 선명성을 높이고, 유사한 용도지역·지구를 축소하는 방법으로 추진해나가는 것이 바람직하다.

(1) 행위제한 내용의 표준화

용도지역·지구의 단순화를 위해서는 우선적으로 행위제한 내용의 유형화와 표준화가 선행되어야 한다. 현행 행위제한 내용은 일정한 기준이나 원칙 없이 필요에 따라 용어를 정의하고 사용함으로써 유사한 행위제한도 다른 형태로 해석되거나 분류되는 문제가 있다. 용도지역별 행위제한 내용은 법에서 시행령 지침에 이르기까지 분산적으로 규정하고 있어서 행위제한 내용을 한 눈에 알아볼 수 없고, 예외규정이 남발되고 행위제한 내용을 추상적으로 서술하여 내용 파악이 어려운 문제가 얽혀있다. 따라서 행위제한 내용을 표준화하기 위해서는 행위제한 내용과 함께, 행위제한 근거를 규정하는 법령 위계, 아날로그적 행위제한 서술방법 등을 동시에 개선하여야 한다.⁵⁰⁾

행위제한 내용의 표준화를 통해 「행위제한 표준용어집」을 작성하고, 「행위제한 표준

49) 채미옥 외. 2005. 상계서. p103.

50) 채미옥. 2008. 전계서. p36.

용어집」에서 규정한 용어를 의무적으로 사용하도록 법으로 규정할 필요가 있다. 「행위제한 표준용어집」은 일종의 문제은행처럼 표준화된 행위제한 용어를 통합해서 정해놓는 것이다. 개별부처는 표준화된 용도지역지구와 행위제한 은행에서 각각의 행정목적에 필요한 행위제한 내용을 담고 있는 용도지역지구를 선택하여 지정하고 운영 관리할 수 있다.

「행위제한 표준용어집」을 작성하는 방법은 다음의 7가지 원칙에 의거하여 작성할 수 있다.

첫째, 유사한 목적의 용어임에도 불구하고 특별한 개념 없이 법마다 다르게 나열하고 있는 행위규제는 단순 명료한 용어로 통일한다. 이 기준에 의하면 [표 II-15]에서 보는 바와 같이 ‘토석의 채취’, ‘흙·모래·자갈 등의 채취’ 등 다양하게 규정되어 있는 행위는 ‘토석의 채취’로 표준화할 수 있다.⁵¹⁾

둘째, 성격이 다른 규제를 한 항목으로 묶어서 규정한 경우는 분리하여 별도 항목으로 규정한다. 그 예로 토지개발 규제와 건축물 규제를 묶어서 하나의 행위제한으로 규정하고 있는 ‘건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축 및 토지의 형질변경’은 ‘건축물·공작물의 신축·증축’과 ‘토지의 형질변경’의 두 부분으로 나누어서 규정할 수 있다.

셋째, 추상적인 행위제한 내용은 법 취지와 목적을 훼손하지 않는 범위에서 구체화 한다. 법상의 아날로그적 표현을 단순화하여 당해 용도지역에서 허용되는 것과 금지되는 것을 명확히 알 수 있도록 하여야 한다. 예를 들어 ‘수량의 증감을 가져오는 행위’(자연환경보전법, 야생동식물보호법, 습지보전법)는 ‘지하수 개발, 매립, 간척, 준설, 토석 및 골재채취’와 같은 구체적인 행위로 규정하여 행위제한 내용을 알기 쉽게 규정하는 방안이 강구될 수 있다.

넷째, 유사한 행위제한을 다른 항목으로 나누어 규정한 경우는 가장 광범위하게 규정하고 있는 용어를 기준으로 표준화하여 행위규제가 달라지지 않으면서 보존목적을 더 충실하게 달성할 수 있는 방향으로 표준화한다.

다섯째, ‘원칙적으로 공장은 불허하나 200㎡ 이하의 공장은 허용’하는 경우와 같이 용도와 규모를 결합한 행위제한 규정은 허용되는 규모에 따른 외부효과를 분석하여, 용도별로 최소 허용규모를 표준화한다. 법마다 허용규모를 다르게 규정한 것은, 그 정확한 규모의 당위성보다는 대규모 개발을 막고 소규모 개발을 허용하겠다는 취지를 각기 다르게 표현한 것이 대부분으로 최소 허용 규모를 법마다 다르게 구분할 당위성이 크지 않다.⁵²⁾

51) 건축물의 건축, 공작물의 설치(택지개발예정지구, 물류단지) ‘건축물의 신축·개축·증축 또는 공작물의 설치’(철도보호지구), ‘건축물의 건축, 공작물의 설치’(물류단지), ‘주택의 신축’(통제보호구역), ‘건축물 그 밖의 공작물 신축·증축’(생태·경관보전지역, 특정도서)등은 비교적 쉽게 용어 표준화가 가능하다. ‘공작물의 설치’는 ‘공작물 신축’의 범주에 포함시킬 수 있고, ‘주택 신축’을 불허하는 의미는 다른 건축물도 모두 불허한다는 의미를 함축하고 있으므로, ‘건축물·공작물의 신축’ 범주에 포함시켜서 신축을 규제하거나, 신축과 함께 증축까지도 규제, 또는 개축까지 규제하는 경우의 세가지로 나누어 표준화할 수 있을 것이다.

52) 채미옥, 2008. 전거서. p37.

[표 II-15] 행위제한내용의 표준화(예시)

구 분	현행 행위제한 내용	용도지역·지구(근거법)	표준화 방안(예)
건축물·공작물의 신축 및 설치 관련 규제	· 건축물의 건축, 공작물의 설치	· 택지개발예정지구(택지개발촉진법) · 물류단지(물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률)	· 건축물·공작물의 신축
	· 주택의 신축	· 통제보호구역(군사기지 및 군사시설보호법)	
	· 건축물의 신축·개축·증축 또는 공작물의 설치	· 철도보호지구(철도안전법)	· 건축물·공작물의 신축·개축·증축
	· 건축물 그밖의 공작물 신축·증축	· 생태·경관보전지역(자연환경보전법)	· 건축물·공작물의 신축·증축
	· 건축물·공작물의 신축·증축	· 특정도서(독도등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법)	
토석의 채취 관련 규제	· 토석의 채취	· 생태·경관보전지역(자연환경보전법) · 야생동식물보호구역(야생동·식물보호법)	· 토석의 채취 · 광물 채굴 · 지하수 개발
	· 흙·모래·자갈·돌 등의 채취	· 습지보호지역(습지보전법)	
	· 광물의 채굴	· 특정도서(독도 등 도서..)	
폐기물 또는 유독물 투기관련 규제	· 특정수질유해물질, 폐기물 또는 유독물 투기행위	· 생태·경관보전지역(자연환경보전법)	· 특정수질유해물질, 폐기물 또는 유독물 버리는 행위 · 특정수질유해물질, 폐기물 또는 유독물 매립행위
	· 폐기물을 매립 또는 투기행위	· 특정도서(독도등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법)	
	· 특정수질유해물질, 유독물 버리는 행위	· 야생동식물보호구역(야생동·식물보호법)	
토지개발 규제와 건축물 규제를 합해서 규제하는 경우	· 토지형질변경	· 생태·경관보전지역(자연환경보전법),	· 토지형질변경 · 토지분할합병 · 건축물·공작물의 신축·증축
	· 택지의 조성·토지의 형질변경·토지의 분할	· 특정도서(독도등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법)	
	· 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축 및 토지의 형질변경	· 습지보호지역(습지보전법)	
	· 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경	· 야생동식물보호구역(야생동·식물보호법)	
모호한 행위제한 내용의 구체화	· 하천·호소 등의 구조변경, 수위 또는 수량증감 행위	· 생태경관·보전지역(자연환경보전법)	· 하천·호소의 구조변경 · 매립·준설·간척 · 토석의 채취 · 지하수개발
	· 습지의 수위·수량에 증감 가져오는 행위	· 습지보호지역(습지보전법)	
	· 하천·호소 등의 구조변경, 수위 또는 수량 증감 행위	· 야생동식물특별보호구역(야생동·식물보호법)	
	· 수면의 매립이나 간척	· 생태·경관보전지역(자연환경보전법),	
	· 개간·매립·준설 또는 간척 공유수면의 매립	· 특정도서(독도등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법)	

여섯째, ‘금지, 예외적 허가, 제한적 허가, 제한적 금지, 신고 허가’ 등으로 다양하게 규정되어 있어 모호한 행위제한 방법은 금지, 또는 허가의 두가지 형태로 선명하게 개선하도록 한다. 특별한 지역사정에 의해 예외적인 행위를 허용해야할 필요가 있을 경우, spot zoning을 이용하여 일정 범위 내에서 행위제한을 완화한 용도지역이나 지구를 지정하여 특정 용도가 입지할 수 있도록 한다. 지자체장이 용도지구를 지정하거나 변경할 수 있는 조건을 명기하여 지자체장의 권한 남용을 방지하면서, 복잡한 지구지정 및 변경 절차를 거치지 않고 쉽게 spot zoning을 활용할 수 있다.

일곱째, 행위제한을 서술하는 각종 용어 정의와 유관 법령 규정은 「행위제한 표준용어집」에서 관련 법정 용어나 기준을 일괄적으로 규정하고, 규제하는 행위제한 내용만 제시하여 규제내용을 선명하게 한다.

이상의 행위제한 내용의 표준화나 용도지역·지구의 유형화, 통폐합 등과 같은 조치는 많은 시간이 소요되는 것으로 단기간에 추진되기 어려운 사항이다. 따라서 행위제한 내용이 표준화되어 정리되기 전까지, 단기적으로 법, 시행령, 시행규칙, 지침, 고시 등에서 분산 규정하고 있는 행위제한 내용을 체계화하여, 개별법령에서 지정한 용도지역별 「행위제한 총괄집계표」를 시행규칙에 제시하도록 의무화할 필요가 있다. 이를 통해 총괄집계표만 보면 당해 법령에서 규정하고 있는 행위제한 내용을 파악할 수 있도록 하여야 한다.

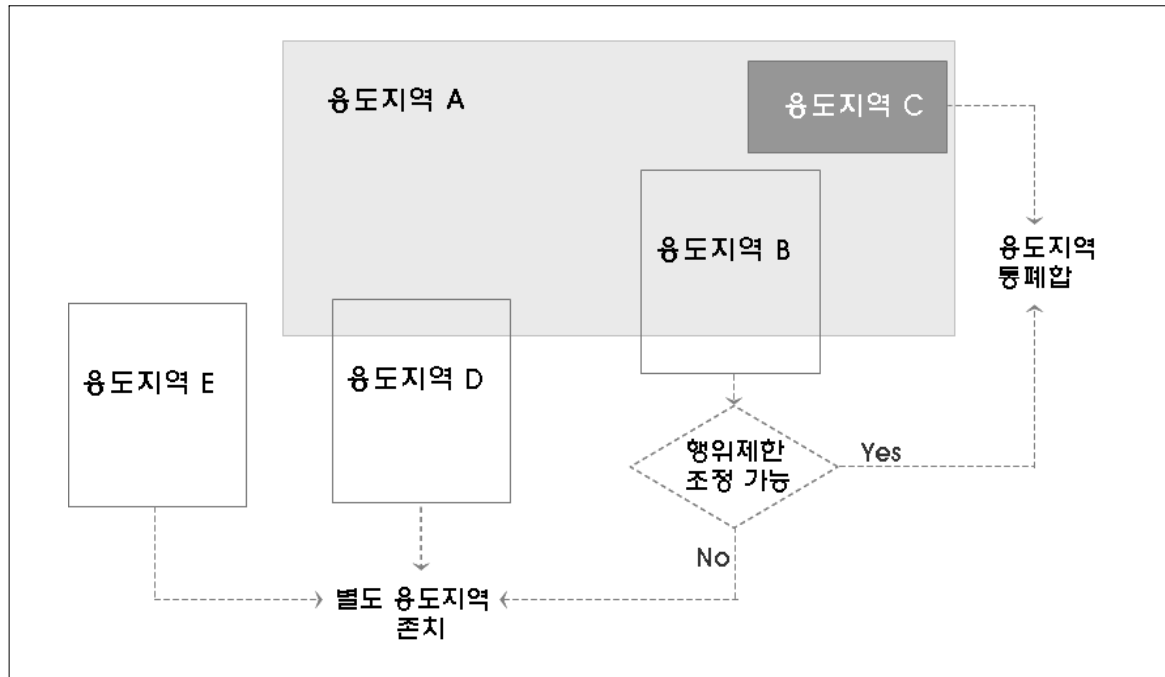
(2) 개별법상의 용도지역·지구 유형 구분 및 통폐합

상술한 바와 같이 「행위제한 표준용어집」을 작성할 경우 유사한 용도지역·지구의 유형을 쉽게 분류할 수 있다. 용도지역·지구의 유형구분에 따라 동일하거나 유사한 지역·지구는 정책목적을 달성하는데 지장이 없는 범위 내에서 정비·통합하여 용도지역·지구를 단순화할 수 있다. 용도지역·지구의 축소 기준으로는 지구지정 실적의 유무보다는 규제의 차별성 유무를 기초로 당해 용도지역·지구의 고유성과 향후 필요성을 고려하여 존치, 또는 폐지를 결정하도록 한다.

장기적으로 「국토계획법」상의 용도지역·지구 구분체계를 토지기능별 구분체계로 전환하여 세부 기능별로 용도지역·지구를 세분하고, 세분된 용도지역·지구별로 표준화된 행위제한 내용을 규정하도록 한다. 용도지역지구를 국토계획법에 통일적으로 규정하는 것은 국토계획법의 소관부서인 국토해양부의 권한을 강화하는 것이 아니라, 문제은행에서 문제를 추출해서 시험문제를 출제하듯이, 국토계획법을 일종의 일원화된 「용도지역지구 및 행위제한 은행」으로 활용하기 위한 것이다. 용도지역지구는 국토계획법에 규정되어 있지만, 용도지역지구를 선택해서 지정하고 관리하는 것은 개별부처에서 담당하도록 한다. 이

는 용도지역을 지정하고 운영하는 것은 개별 행정부서에서 담당하지만, 지정할 수 있는 용도지역 지구는 통일적으로 규정하여 용도지역·지구의 남발을 방지하기 위한 것이다.

[그림 II-15] 용도지역별 행위제한 내용과 용도지역·지구 단순화 개념도



(3) 범부처 추진단 구성

토지이용규제 단순화 문제는 사소한 용어라도 법 개정을 수반하는 작업이다. 방법론적으로 불가능한 것이 아니라 부처의 이해와 합의를 끌어내는 데에 많은 시간이 소요되는 문제이다. 따라서 「행위제한 표준용어집」은 「국토계획법」이나 「토지이용규제기본법」에 규정하게 되지만, 이것을 작성하는 작업은 초기 단계부터 전문가와 여러 부처가 합동으로 참여하여 작성하여야 한다.

범부처 추진단을 만들어 각 부처에서 파견 나온 담당자가 자기 부처에서 지정하는 용도지역·지구제의 행위제한 내용을 조사·정리하고, 이를 취합하여 타부처 공무원 및 전문가와 함께 분류하여 표준화하는 기준과 원칙을 논의해서 행위제한 표준용어집 초안을 작성한다. 각 부처 담당자는 표준용어집에 규정된 행위제한 내용이 당해 부처에서 운용하는 용도지역의 지정목적에 달성할 수 있는지를 검토하여 최종 표준 용어집을 확정한다.⁵³⁾

이러한 절차를 거쳐서 만들어진 최종적인 「행위제한 표준용어집」은 여러 부처가 협의

53) 채미옥, 2008. 전거서. p39.

해서 작성한 것이므로, 여러 부처의 정책목적을 훼손하지 않는 행위제한 용어가 만들어질 수 있다. 따라서 모든 부처가 받아들여기가 용이하다. 「행위제한 표준용어집」이 마련되고 나면 행위제한 내용을 쉽게 코드화할 수 있어 전산화가 가능하며, 토지이용규제 투명화의 목적을 달성할 수 있을 뿐만 아니라 유사 용도지역의 통폐합 등 토지이용규제의 선진화를 쉽게 달성할 수 있다.

3) 녹색성장을 위한 국토관리체계 개선

최근 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용규제 완화와 녹색성장이 중요 국정과제로 제시되고 있다. 이 두 과제는 서로 상반된 목표를 가진 것으로 해석되고 있으나, 동일 선상에서 추구해야 하는 정책 목표이다. 탄소배출권거래제도, 기후변화에 대응하는 녹색성장은 국토관리 및 토지이용규제체계가 합리적으로 구축되어있을 때 소기의 효과를 거둘 수 있다. 국토의 계획적 관리를 통해 개발할 곳을 쉽게 개발할 수 있도록 규제를 완화해주되, 나머지 지역은 난개발을 차단하여 불필요한 녹지 훼손을 줄임으로써 탄소배출량을 줄이고 탄소흡수면적을 늘려야 하기 때문이다. 이를 위해서는 국토이용관리체계를 개편하여야 한다.

우리나라의 국토관리는 국토이용계획과 도시계획에 의해 용도지역을 지정하고 용도지역별로 허용되는 용도와 밀도를 규제하고 있다. 현행 용도지역·지구제는 용도지역별 특성이 모호하여 구분의 실익이 크지 않고, 개별법에서 구분하고 있는 보존지역과 개발가능지역 구분을 그대로 승계하고 있다. 이로 인해 개발 가능한 용도지역과 보전목적의 용도지역이 아메바 형태로 얹혀있어 일정면적 이상의 개발용지를 확보하기가 쉽지 않고 보존지역의 보존효과도 떨어지는 등 효율적인 국토관리가 어려운 문제가 있다.

(1) 입지특성에 기초한 국토구분체계 구축

녹색성장을 추진하기 위해서는 그 기본 바탕이 되는 국토관리의 기본 틀을 합리화하여, 예측 가능한 개발과 보전체계를 구축하여야 한다. 현행의 용도지역 구분체계는 토지기능에 기초한 용도지역 구분이 아니라 행정관리 중심적인 용도지역 구분체계를 유지하고 있어 용도지역 간 성격 구분이 모호하고, 용도지역 구분의 적정성이 떨어지는 문제가 있다.

녹지는 용도지역 상 녹지지역(자연녹지, 생산녹지, 보전녹지), 관리지역(계획관리, 생산관리, 보전관리), 농림지역, 자연환경보전지역으로 지정해서 관리하고 있다. 이들 녹지지역은 모두 농지와 임야가 주된 토지이용이고, 특히 녹지지역과 관리지역은 행위제한 내용도 크게 차이가 나지 않아 별도의 용도지역으로 구분할 실익이 없다. 그럼에도 과거 「농지보전 및 이용에 관한 법률」에서 필지별로 구분했던 절대농지와 상대농지 구분을 승계한

농업진흥지역(농지법)과 「산림법」에서 구분했던 보전임지가 농림지역으로 포함되고, 그 나머지는 관리지역(준농림지역)으로 분류된다. 따라서 동일한 농지와 산지라고 하더라도, 과거 도시계획구역에 포함되어 있던 농지와 산지는 자연녹지나 생산녹지로 구분되어 있고, 도시계획구역밖에 있던 농지와 산지는 개별법상의 구분에 따라 관리지역, 농림지역으로 구분된다. 이와같이 개발이 가능한 농지·산지와 보전이 필요한 농지·산지가 공간계획적으로 분류된 것이 아니라, 소관 행정부처의 법규정에 따라 비계획적으로 구분되어 있는 문제가 있다.

녹지지역, 관리지역, 농림지역 등의 기능 구분이 모호한 국토이용계획 상의 국토구분체계를 새롭게 구분하여 국토이용 및 관리의 기본틀을 정비할 필요가 있다. 미개발지인 녹지지역, 관리지역, 농림지역 등의 모호한 용도지역 구분체계를 토지기능과 입지특성에 따라 생활공간, 생산공간, 시설공간, 자연생태보전공간 개념으로 분류하여 재정비할 필요가 있다. 즉 취락이 형성되어 있는 지역과 같은 생활공간은 주거지역, 생산공간은 농업지역, 보전공간은 산림지역이나 자연환경보전지역, 시설공간은 시설지역이나 공업지역 등으로 분류하고, 보전용도지역은 지역특성에 맞게 허용용도를 단순화할 필요가 있다.⁵⁴⁾

(2) 녹지지역의 보존가치 제고

녹지지역의 용도규제는 1980년대부터, 비도시지역은 1990년대부터 대대적으로 완화되어 녹지지역의 점적 난개발과 훼손이 가속화되었다. 자연녹지지역과 관리지역에서는 주택, 공장, 숙박업소, 음식점, 창고, 분뇨 및 쓰레기처리시설 등 다양한 용도가 허용되어 대도시 주변의 우량 녹지가 난개발의 온상이 되는 문제가 있다.

보전목적의 용도지역에서는 누적적 용도규제체계를 지양하고 순화된 용도규제체계로 전환함으로써 지역성격을 분명히 하고 지역성격에 맞는 관리가 이루어지도록 해야 한다. 즉 허용되는 용도를 근린생활시설과 같이 인간생활의 편의성 중심으로 구성하기보다, 자연생태계 보호 측면에서 허용되어도 괜찮은 용도로 구성하여야 한다.

그리고 보전목적의 용도지역에서는 용도규제만을 실시하여 일정규모 이하라도 특정한 용도는 허용하지 않는 안전장치가 적극적으로 검토될 필요가 있다. 예를 들어 500m² 이하의 제1종 근린생활시설은 보전관리지역이나 보전녹지지역에서도 허용하는 것과 같이, 소규모 시설은 대부분 허용해주는 현행의 용도규제방법을 지양하여, 소규모 시설물의 산발적인 입지를 막아야 한다.⁵⁵⁾

54) 채미옥 외. 2007. 전거서. pp95~96.

55) 현행의 「국토계획법」은 개발행위허가제, 용도지역별 행위규제 내용에서 모두 일정 규모이하의 개발은 대부분 허용하

그리고 자연녹지지역을 개발예정지 개념으로 운영하거나 도시협오시설물 등이 입지하는 지역으로 운영한다면 자연녹지지역을 세분하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 자연녹지지역을 시설녹지지역과 보전녹지지역, 시가화예정 녹지지역 개념으로 세분해서 각종 시설물의 입지를 시설녹지지역으로 집단화하여 다양한 용도가 무분별하게 입지하는 것을 방지할 필요가 있다.⁵⁶⁾

[표 II-16] 자연녹지지역과 계획관리지역의 행위제한 내용 비교

계획관리지역	자연녹지지역
단독주택, 공동주택(아파트제외) 제1, 2종 근린생활시설 의료시설 교육연구시설(노유자시설, 수련시설) 공장 창고시설 숙박시설 동물 및 식물 관련시설 분뇨 및 쓰레기처리시설 교정 및 군사시설, 방송통신시설, 발전시설 묘지관련시설 관광휴게시설 문화 및 집회시설 종교시설 운수시설 운동시설 위험물저장 및 처리시설 자동차관련시설	단독주택, 공동주택(아파트제외) 제1, 2종 근린생활시설 의료시설 교육연구 및 복지시설 아파트형 공장, 레미콘 공장 창고시설 숙박시설 일반음식점, 안마시설소 동물 및 식물 관련시설 분뇨 및 쓰레기 처리시설 공공용시설 묘지관련 시설 관광휴게시설 문화 및 집회시설 판매 및 영업시설 의료시설(종합병원 포함) 직업훈련소 및 학원 관광지 및 관광단지 위험물 저장시설 자동차관련시설

주 : 짙은 색 글씨만이 용도지역별 허용용도 차이

고 있다.

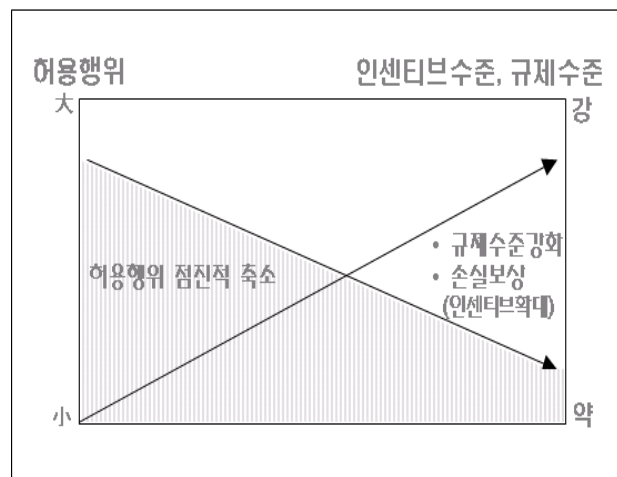
56) 채미옥·정희남, 「토지이용규제와 환경규제의 연계성 제고 방안」, 국토연구원, p131-132.

이와 같은 용도지역 세분이 어렵다면 spot zoning 개념의 용도지구를 활용하여 특정시설물이나 용도가 입지할 수 있는 지구를 구분해서 지정하고, 지구별 허용용도의 범위를 특화하는 방안이 강구되어야 한다. 보전목적의 용도지역 중에서 사람이 생활하는 공간에 대한 행위규제는 현행의 용도규제체계를 유지하고, 사람이 생활하지 않는 자연공간에 대한 용도규제는 보전목적의 용도지역 취지에 적합한 형태로 생태계보호에 필요한 규제내용으로 강화할 필요가 있다.

(3) 시간적 지역제와 유연지역제를 활용한 훼손지역의 복원

현행의 토지이용제도는 개발이익환수 효과가 미흡하여 개발이익을 겨냥한 투기적인 가수요를 차단하기 어려운 문제가 있다. 따라서 투기적인 기대심리가 팽배하여 개발이 가능한 토지는 지가수준이 높아 적정한 가격대의 도시용지로 공급되지 못하는 문제가 발생한다. 반면, 보존지역의 규제에 대한 손실 보상은 이루어지지 않아 개발지역과 보존지역의 자산가치 격차가 심화되고 있다. 이는 보존지구 내 주민의 상대적 박탈감을 증폭시켜, 보존지구 지정을 반대하거나 이미 지정된 보존지구의 해제를 요구하는 민원을 증가시키고 있다.

이로인해 국가 공익적 차원에서 보존이 필요한 지역도 보존지구로 지정하기 어려울 뿐만 아니라, 기 지정된 지역도 규제철폐 요구로 지속적인 보존이 어려운 경우가 많다. 「문화재보호법」에서는 문화재경관을 보호하기 위하여 문화재 또는 문화재보호구역 주변은 100m~500m 까지 현상변경허가를 받도록 하고 있다. 그러나 문화재주변이 대부분 사유지로 구성되어 있어 고층·고밀개발을 방지하기 어려워 역사문화자산의 가치가 크게 훼손되는 문제가 야기되고 있다. 이 뿐만 아니라 신두리 사구와 같이



육지와 해안이 포괄된 연안지역, 백두대간 훼손지역 등도 훼손된 생태계를 개선하고 복원시킬 수 있도록 되어있으나 사유지 소유자들의 동의를 구하기 어려워 보존가치가 높은 생태계의 훼손 방지효과를 거두기 곤란한 문제가 있다.

국가경쟁력을 강화하고 녹색성장을 지원하기 위해서는 개발이 필요한 곳은 쉽게 개발할 수 있도록 하되, 보존이 필요한 곳은 주변지역까지 연계해서 관리할 수 있어야 하고, 훼손

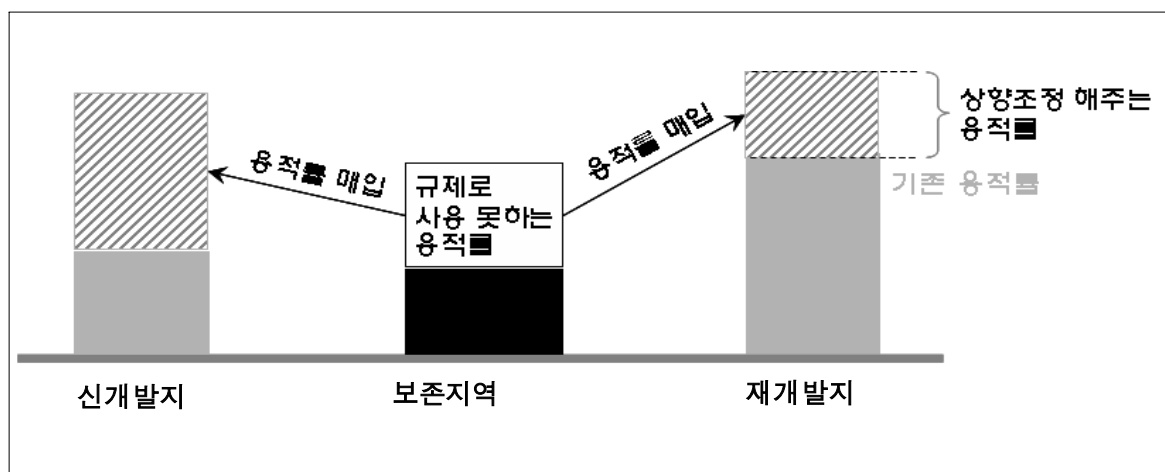
된 지역이라도 서서히 회복시켜서 보존할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 보존지구 확대 및 규제완화에 따른 급격한 개발손실 및 개발이익이 발생하지 않도록 시간적 지역제와 손익조정장치를 연계하는 방안이 강구되어야 한다. 시간적 지역제(time zoning)와 유연지역제(flexible zoning)를 적극 활용하여 보존이 필요하나 훼손된 곳은 점진적으로 규제수준을 높여가는 대신, 규제에 상응하는 보상이나 인센티브를 높여나감으로써 서서히 회복시켜나갈 필요가 있다.

4) 토지시장기능 정상화를 위한 용적률거래제 도입

(1) 용적률거래제의 개념

용도지역 구분체계 개선 및 용도지역별 경계조정을 통해 개발용지를 쉽게 확보하고 국가적으로 보존이 필요한 곳을 보존하고 복원하는 등의 토지이용 합리화를 위해서는, 보전용도지역에서 개발용도지역으로 변경되는 곳에 대한 개발이익환수와, 개발용도지역에서 보전용도지역으로 변경되는 토지에 대한 손실보상장치가 뒷받침되어야 한다. 손익조정장치의 하나인 용적률거래제는 개발권양도제를 한국 실정에 맞는 형태로 변형한 것으로, 일정규모 이상으로 개발하려고 할 경우 규제받고 있는 지역에서 사용하지 못하는 용적률을 사오도록 하는 방법이다. 이는 개발지역의 개발이익으로 규제받는 보존지역의 손실을 보상해주는 개념을 바탕으로 하고 있다. 용적률거래제는 헌법에 명시된 ‘소유권제한’의 범주에 드는 것으로, 개발권양도제의 법적논쟁과 시행상의 문제를 줄일 수 있는 장점이 있다.⁵⁷⁾

[그림 II-16] 용적률거래제의 개념도



57) 용적률거래제와 관계된 상세 내용은 채미옥 외. 2007. 전개서. pp. 103-137. 참조

(2) 도입방안

용적률거래제는 전국을 대상으로 적용하는 제도로 도입하는 것은 많은 시간이 소요되어 쉽지 않은 문제가 있다. 하지만 지방화 차원에서 접근하면, 도입 가능성을 높일 수 있다. 전 국민을 설득시키기 보다는 공동의 이해를 같이 하는 지역주민을 설득시키기가 쉽다. 개발과 보전에 따른 주민 간의 자산가치격차를 줄여줌으로써 지방의 경쟁력을 높일 수 있는 토지이용을 도모할 수 있다는 공동의 목표를 공유할 수 있기 때문이다.

따라서 중앙정부는 전국에 적용할 수 있는 제도만을 도입할 것이 아니라, 일부 지자체라도 적용이 가능하다면 그 근거법을 제정할 필요가 있다. 즉 중앙정부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이나 기타 별도의 법으로 용적률거래제를 실시할 수 있는 법적 근거 규정을 만들어 놓고, 개별 지자체나 개별법에서 필요할 경우 자체의 조례를 만들어 시행할 수 있도록 하여야 한다.

용적률거래제가 원활하게 운용되기 위해서는 다음 표와 같이 범용적으로 적용될 수 있는 용적률가치 기준표가 작성되어야 한다. 범용적 용적률가치 기준표는 행정구역 전체를 대상으로 다양한 조건으로 용적률이 사용되었을 때의 용적가치를 계량적으로 분석하여, 일반인이 쉽게 활용할 수 있는 형태의 표로 작성하는 것이다. 이는 용적률 거래 지역이 발생할 때마다 양도지역과 매입지역을 1:1로 선정하여 용적률 송출량과 수용 가능량을 파악하는 번거로움을 줄일 수 있다.

[표 II-17] 용적률가치기준표 예시

가중치		토지이용		
		기 본	주거용	상업용
도로접면	기 본	1.00	4.07	6.64
	세 로	1.37	5.56	9.07
	중로 이상	1.52	6.20	10.13
용적가치 (원/㎡·%)		토지이용		
		기 본	주거용	상업용
도로접면	기 본	955.33	3,888.33	6,346.91
	세 로	1,304.39	5,309.08	8,666.01
	중로 이상	1,456.15	5,926.77	9,674.26

용적률거래제는 용도지역의 경계를 조정하여 용도지역이 상향 조정된 곳, 시가화예정용지나 택지개발예정지구 등과 같이 미개발지를 개발할 경우 보존지역이나 훼손되어 복원이

필요한 지역에서 용적률을 사오도록 함으로써, 새로운 택지개발에 따른 개발이익을 환수하여 보전지역의 보상재원으로 활용하는 수단으로 활용할 수 있다. 그리고 저밀 주거지역을 재개발하거나 용적률을 상향조정하여 재건축하려고 할 경우 용적률을 상향조정해주는 만큼 규제받고 있는 지역에서 용적률을 사오도록 함으로써 시장기능에 의해 개발이익을 환수하고 손실을 보상해주는 체계를 구축할 수 있다.

이와같이 용적률을 매입한 후 개발을 허용하게 되면 개발단가가 높아진다는 반론이 제기될 수 있으나, 투기적인 가수요를 차단할 수 있어 지가급등을 방지할 수 있으므로, 개발자가 부담하는 실질적인 토지비용은 도리어 낮아지는 효과를 거둘 수 있다.

5) 토지이용 합리화를 위한 기초정보제도 개선

(1) 녹색성장의 기본틀 구축을 위한 토지적성평가체계의 일원화⁵⁸⁾

비합리적으로 구분되어 있는 농업진흥지역과 보전산지의 경계 등을 조정하여 비도시지역을 공간적으로 집단화하여 계획적으로 보전하고 개발 할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 토지적성평가제도를 개선하여 관리지역만이 아니라 주거·상업, 공업지역을 제외한 행정구역 단위로 토지적성평가를 실시하여야 한다. 이를 통해 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 보전목적의 용도지역 경계를 조정하는 기준과 기초정보를 구축하여야 한다.

토지적성평가는 토지가 가진 다양한 특성을 종합적으로 고려하기 때문에 개발지역과 보전지역 구분의 합리적 기준을 제공할 수 있다. 토지적성평가는 당해 토지가 가지고 있는 물리적 특성, 공공편익시설 접근성과 같은 공간적 입지성, 토지가 속해 있는 주변 지역의 사회경제적 특성을 기초로 토지의 보전 및 이용가능성을 평가한다.⁵⁹⁾ 따라서 토지적성평가제도를 과학적 국토관리의 기초정보로 활용할 수 있도록 전담업무분담체계를 구축하여 평가의 적정성과 편이성을 높일 필요가 있다.



58) 채미옥 외. 2006. 「토지적성평가제도의 발전방향 연구」. 한국토지공사·국토연구원.pp65~85.

59) 채미옥 외. 2001. 「국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가방법에 관한 연구」. 국토연구원.

□ 토지적성평가체계의 일원화

현행의 토지적성평가는 평가체계Ⅰ, 평가체계Ⅱ로 이원화되어 있다. 평가체계Ⅰ은 관리지역 세분을 위한 것이고, 평가체계Ⅱ는 관리지역 세분이 이루어지기 전 단계의 잠정적 평가수단으로 도입된 약식평가이다. 평가체계Ⅱ는 용도지역 변경 및 개별적인 도시계획시설의 설치나 개발사업을 시행할 경우 녹지지역, 관리지역, 농림지역 용도지역에 적용한다. 토지적성평가제도는 처음 도입될 당시 적성평가에 필요한 기초DB 등이 없었기 때문에 지역별로 평가기준을 작성할 수가 없었다. 따라서 관리지역 세분을 위한 평가체계Ⅰ은 지자체별로 기초DB를 구축하고 그 DB를 활용하여 지역의 평가기준을 도출해서 사용하도록 하고 있다. 평가체계Ⅱ는 지자체별로 별도의 DB구축이 어렵기 때문에 전국적으로 통일된 기준표를 사용하도록 하고 있다.

[표 II-18] 평가체계Ⅰ·Ⅱ의 비교

구분	평가체계Ⅰ	평가체계Ⅱ
평가의 기본개념	상대평가	절대평가
기초지표	대표지표와 대체지표	용도지역별로 상이
평가기준	지자체별로 상이한 기준	통일된 기준
지표별 가중치	적용	비적용
등급구분	5개 등급	3개 등급
적성값 산정방법	개발적성, 농업적성, 보전적성값을 종합하여 산정	개발적성값만을 산정
활용	도시관리계획의 기초자료 계획가의 판단에 따라 개발과 보전 결정	도시관리계획의 기초자료 개발과 보전의 직접적인 판단 기준

이로 인해 평가체계Ⅰ은 기초DB구축의 어려움과 이를 활용한 평가기준 도출까지 많은 시간이 소요되는 문제가 있다. 평가체계Ⅱ는 전국적으로 통일된 절대적 평가기준을 활용함으로써 평가결과의 지역적합성이 떨어지고, 개발적성등급이 과도하게 도출되는 등의 문제가 있다. 따라서 적성평가를 할 수 있는 기초자료가 갖추어지지 않은 농림지역 등에서 개발사업이 이루어질 경우 기준이 크게 완화된 전국적 단일 기준을 적용하여 적정성이 떨어진다. 이와같은 평가체계Ⅱ의 낮은 적정성 문제는 적성평가 전체에 대한 신뢰도를 하락시키는 요인으로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 토지적성평가제도의 핵심이라고 할 수 있는 평가체계Ⅰ은 그 도입 취지와는 달리 관리지역 세분을 위한 제도로 인식되고 있어 관리지역 세분이 이루어지고

나면 활용성이 낮아질 것으로 예상된다. 반면, 평가체계 I의 잠정적 보완장치로 도입된 평가체계Ⅱ가 도리어 광범위하게 운용되는 현상이 나타나고 있고, 이러한 현상은 앞으로 더욱 증가할 것으로 예측된다.

앞으로 평가체계 I과 Ⅱ의 구분을 없애고 하나로 통일하여 적성평가 전체의 간편성과 적정성을 높이는 방안이 강구되어야 한다. 그 방안으로는 토지적성평가 기준을 작성하는 기관과 적성평가를 실시하는 기관의 이원화를 추진하여 토지적성평가의 적정성을 높이면서 적성평가 절차의 간소화를 도모하도록 한다. 즉, 중앙정부는 지역별 평가기준표를 작성하고, 지자체에서는 이를 기초로 적성평가를 실시하도록 개선되는 것이 바람직하다.(지역별평가기준표는 부록 [부표] 참조)

이와 같이 지역별 평가기준표가 작성되면, 현행의 평가체계Ⅱ 기준표를 대체할 수 있어 평가체계Ⅱ의 문제점을 대부분 해소할 수 있고, 평가체계 I과 Ⅱ를 구분할 필요 없이 평가체계를 일원화할 수 있다. 지역별로 작성된 평가기준표는 5년마다 한번 씩 수정하여 도시재정비계획 수립 이전에 제공하여 적성평가가 이루어지도록 하고, 재정비 계획이 수립되지 않을 경우에는 현행의 평가체계Ⅱ 운영방법과 유사한 방법으로 운용할 수 있을 것이다.⁶⁰⁾

(2) 토지적성평가의 전문적 분담체계 구축

토지적성평가의 적정성을 높이고, 토지적성평가체계 I과 Ⅱ를 일원화하기 위해서는 토지적성평가 업무의 분야별 전문적 분담체계를 구축할 필요가 있다. 즉 토지적성평가에 필요한 기초자료를 조사하여 DB를 구축하는 기관, 적성평가 기준을 만드는 기관, 적성평가를 실시하는 기관의 3개 부분으로 분담체계를 구축할 필요가 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

토지적성평가업무의 90%정도가 기초도면 구축에 소요되고 있는 바, 적성평가의 정확도를 높이고 평가의 간편성을 높이기 위해서는 적성평가의 기초도면 구축작업과 적성평가 작업을 별도로 추진하는 체계를 강구할 필요가 있다. 토지종합정보망(Land Management Information System : LMIS) 구축이 대부분 완료되었고 또 실시간 자료 갱신작업이 추진될 것이므로, 토지적성평가에 필요한 기초DB는 LMIS에서 구축·갱신하도록 제도화한다. 그리고 각 지자체는 LMIS자료를 기초로 적성평가 지표를 조사하고, 중앙정부가 작성한 지역별 평가기준표를 적용하여 적성평가를 실시하도록 개선한다. ⁶¹⁾

60) 지역별 평가기준표는 시군 행정구역 내의 용도지역별로 한 개씩 작성되며, 지역특성에 맞는 지표를 사용할 수 있고, 단순화된 지표별 급간기준을 지역 특성에 따라 세분할 수 있어 평가의 적정성을 높일 수 있다.(상세내용, 채미옥 외 2006. 상계서, pp 참조)

(3) 선진적 토지관리를 위한 시장정보의 제도적 활용체계 구축

세계화 추세에 따라 우리나라의 토지시장이 더 이상 내국인만을 위한 시장이 아니라 국제적인 시장이 된 반면, 정부의 기능과 역할은 축소될 것이므로, 토지시장을 관리할 수 있는 체계적인 제도정비가 필요하다. 내국인이 투기를 해서 불로소득을 챙긴다면 외국인도 투기에 가담할 수 있고 불로소득을 챙길 수 있다. 이에 대비하기 위해서는 투기자 색출, 거래장부 조사, 세무조사와 같은 비체계적 접근방법에서 벗어나, 토지의 소유, 이용, 수익, 처분 과정에 대한 정보망을 확충하여 토지소유 및 이용, 거래상황을 투명화 시키고, 이를 기초로 수익이 발생하는 곳에 그에 상응하는 세금을 부과하는 체계화된 제도를 갖추어야 한다. 즉 토지소유, 이용, 거래가격에 대한 정보를 실시간으로 분석할 수 있는 토지시장투명화 정책과 시장에서 합리적으로 반응할 수 있는 조세정책이 확립되어야 한다.

이를 위해서는 그동안 추진된 시장투명화제도와 정보수단을 활용하여 토지정책 수단과 정책환경을 선진화하여야 한다. 2005년도에 도입된 「실거래가격등기제」와 「부동산거래가격신고제」는 앞으로 시장의 투명성을 제고시키는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 앞으로 이들 시장 투명화 제도와 함께 정보화 개념에 입각하여 금까지 해결할 수 없었던 제도간의 중복성과 비효율성 문제를 해소하고, 제도간의 연계성 확보와 그를 통한 제도 운용효율을 높이는 방안이 강구되어야 한다.

그 한 예로 개별적으로 운용되고 있는 등기제도와 지적제도의 일원화 문제를 들 수 있다. 지적제도와 등기제도의 이원화로 인한 문제점과 이의 일원화 필요성은 그 동안 수없이 지적되어 왔으나, 부처 간의 이해관계로 이루기 어려웠다. 그러나 정보화를 활용할 경우 지적제도와 등기제도를 일원화하지 않더라도, 정보망을 매개로 하여 실질적인 일원화 효과를 거둘 수 있다. 그리고 이를 기초로 공시지가 및 공시부동산가격의 적정성 제고, 지방세 및 국세의 조세효과를 제고시키고 관련 행정의 편의성을 높이는 부수적인 효과를 거둘 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 실거래가격 신고전산망을 등기업무 전산망과 지적업무 전산망을 연계하여, 토지대장과 등기부 내용의 불일치를 개선함으로써 행정업무의 효율을 높이도록 한다. 그리고 이를 국세 전산망과 금융 전산망, 공시지가 전산망과 연계하여 등기부에 기재된 실거래가격자료를 기초로 공시지가와 지가변동률을 조사하고 분석하는 시스템을 구축한다. 실거래가격 자료를 활용하여 공시지가를 산정하게 되면 공시지가 조사

61) 채미옥, 2006. 전계서. pp66~64.

산정에 소요되는 막대한 예산을 절감할 수 있으며, 개별공시지가의 시가 근접도를 높일 수 있다. 이는 개별공시지가를 기초로 산정되는 종합토지세 등의 지방세와 양도소득세 등 국세의 조세효과를 높일 수 있고 공공수용보상제도를 개선하는 연쇄적인 파급효과를 가져올 수 있다.

이와같이 정보화를 활용하여 등기제도와 지적제도, 공시지가 제도, 조세제도 및 부담금 제도, 공공 수용보상제도 등을 행정의 효율성과 정부의 시장관리 능력을 제고시킬 필요가 있다.

4. 국토의 이용과 보전의 통합가치 제고

토지이용의 합리화는 국토의 이용가치와 보존가치를 높이는 일이다. 토지이용 합리화 작업은 단기적 효과를 거둘 수 있는 표면적인 토지이용규제완화 작업과 함께 토지이용 및 보전체계를 근본적으로 합리화하여 토지시장기능을 정상화시키는 방향으로 추진되어야 한다.

도시용지, 농지, 산지로 단절되어 관리되던 국토관리체계를 통합적인 관리체제로 개선하여 개발지역과 보전지역을 합리적 구분하고 관리할 수 있어야 한다. 토지이용의 합리화를 도모하기 위해서는 토지이용규제의 선진화가 이루어져야 한다. 토지이용규제 선진화는 규제의 투명화, 표준화, 선명화를 통해 복잡한 행정절차와 비합리적인 토지이용규제 체계를 바로잡는 데에 있다. 현행 토지이용규제정보시스템은 행위제한 내용이 표준화되지 않아, 다양한 법에서 규제하고 있는 내용을 쉽고 간단하게 파악하기는 어려운 한계가 존재 있다. 앞으로 토지이용규제정보시스템은 행위제한 내용의 표준화와 용도지역 단순화 단계에 맞추어, 코드화된 행위제한 정보를 구축하고 제공하는 체제로 발전되어나가야 한다.

행위제한의 표준화는 단순한 용어의 표준화만으로는 달성하기 어렵고 법 규정 서술방식, 규제내용을 제시 하는 법 위계체계 등의 측면에서 동시에 추진되어야 한다. 행위제한 내용을 표준화하고 선명화하는 첫 작업으로, 각종 법령에서 규정하고 있는 행위제한 내용과 기준을 표준화하여 「행위제한 표준용어집」을 작성할 필요가 있다. 행위제한 내용의 표준화는 방법론상의 어려움보다는 행위제한 내용이 법률용어이기 때문에, 관련 법을 개정해야 하는 점과 관련 부처의 합의를 이끌어내는 어려움이 더 크다. 따라서 범부처 추진단을 구성하여 각 부처가 합동으로 각 부처에서 운용하고 있는 용도지역지구별 행위제한 내용을 협의하여 표준적인 용어로 바꾸는 과정을 거쳐야 한다.

토지이용규제 투명화와 함께 토지적성평가제도를 개선하여 적성평가의 적정성을 높임으로써, 개발지역과 보전지역의 경계를 합리적으로 조정하여 국토의 이용가치와 보존가치

를 높이는 작업을 하여야 한다. 아울러 개발지역과 보존지역의 경계조정 및 공간적 집단화를 뒷받침할 수 있도록 용적률거래제를 도입하여 시장 친화적인 방법으로 개발이익을 환수하고 손실을 보상하도록 한다. 용적률거래제는 한국형 개발권양도제로서 시장기능에 의거하여 개발용지를 공급하고 및 보전체계를 구축할 수 있어 적정한 가격대의 토지가 안정적으로 공급되는 데 기여할 수 있는 제도이다.

장기적으로는 용도지역지구제로 대변되는 국토이용계획제도를 용도지역지구제와 계획허가제의 장점을 절충한 '절충형 계획허가제' 체계로 나아갈 수 있도록 부정적인 토지이용규제에서 적극적인 토지관리개념으로 전환하여야 한다. 이를 통해 토지이용규제제도, 개발이익 및 손실보상제도, 조세제도가 제대로 구동할 수 있는 기반을 마련하고, 토지이용의 합리화를 도모해나가야 할 것이다.

참고문헌

- 채미옥, 정희남. 2002. 토지이용규제와 환경규제제도의 연계성 확보방안. 국토연구원.
- 채미옥. 2003. "소득 2만불 시대를 향한 토지정책방향". 「소득 2만불시대를 향한 SOC 및 토지정책 방향 모색을 위한 세미나」. 국토연구원.
- 채미옥, 염형민, 송하승. 2005. 「계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향」. 국토연구원.
- 채미옥, 정희남, 송하승. 2006. 「선진사회를 향한 토지정책 추진방향 및 추진전략(Ⅰ)」. 국토연구원.
- 채미옥, 송하승, 박미영, 이난경. 2006. 「토지적성평가제도의 발전방향 연구」. 한국토지공사·국토연구원.
- 채미옥, 최수, 조판기, 송하승. 2007. 「선진사회를 향한 토지정책 추진방향 및 추진전략(Ⅰ)」. 국토연구원.
- 채미옥. 2008. "도시용지공급 원활화를 위한 토지이용규제 합리화 방안". 「국토」. 2008. 5. 국토연구원.

< 부 록 >

[부표] 부록 지역평가기준표 예 (A지역 농림지역)

구분	부분	현행 토지적성평가 지침상의 기준표			지역평가기준표(개선안)		
		평가지표	기준	점수	평가지표	기준	점수
보전 대상 지역	자연 보전	생태자연도	1등급, 별도관리지역	-	생태자연도	1등급, 별도관리지역	-
		임상도(영급)	4영급 이상인 지역	-	임상도(영급)	4영급 이상인 지역	-
	수질 보전	국가하천·지방1급하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터의 거리	500m 이내인 지역	-	국가하천·지방1급하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터의 거리	500m 이내인 지역	-
		상수원보호구역 경계로부터 거리	동일수계지역내 1km 이내인 집수구역	-	상수원보호구역 경계로부터 거리	동일수계지역내 1km 이내인 집수구역	-
		호소·농업용 저수지 만수위선으로부터 거리	500m 이내인 집수구역	-	호소·농업용 저수지 만수위선으로부터 거리	500m 이내인 집수구역	-
개발 가능 지역	물리적 특성	경사도	15도 미만	100	경사도	5도 미만	100
			15도 이상 20도 미만	60		5도 이상 10도 미만	80
			20도 이상	20		10도 이상 15도 미만	60
						15도 이상 20도 미만	40
						20도 이상	20
		표고	기준표고로부터 표고차 50m 미만	100	표고	30m 미만	100
			50m 이상 150m 미만	60		30m 이상 60m 미만	80
			150m 이상	20		60m 이상 90m 미만	60
						90m 이상 120m 미만	40
	지역 특성	경지정리지역비율	50% 미만	100	생태자연도 상위등급 비율	0% 이하	100
			50% 이상 75% 미만	60		0% 초과 10% 미만	80
			75% 이상	20		10% 이상 20% 미만	60
						20% 이상 30% 미만	40
		보전산지비율	50% 미만	100		30% 이상	20
			50% 이상 75% 미만	60	보전산지비율	0% 이하	100
			75% 이상	20		0% 초과 15% 미만	80
						15% 이상 30% 미만	60
	공간적 입지 특성	공적규제지역과의 거리	1.5km 이상	100		30% 이상 45% 미만	40
			0.5km 이상 1.5km 미만	80		45% 이상	20
			0.5km 미만	20	공적규제지역과의 거리	3.5km 이상	100
		공공편의시설과의 거리	1km 미만	100		2.5km 이상 3.5km미만	80
			1km 이상 4km 미만	80		1.5km 이상 2.5km미만	60
			4km 이상	20		0.5km 이상 1.5km미만	40
						0.5km 미만	20
					공공편의시설과의 거리	1km 미만	100
						1km 이상 1.5km 미만	80
						1.5km 이상 2km 미만	60
						2km 이상 2.5km 미만	40
						2.5km 이상	20

주: 개선안에서는 지역별 적성평가기준표가 작성되기 때문에 표고는 상대표고를 사용하지 않음

Session III

S O C 분야

■ 사회자 / 이용재 교수 (중앙대학교, 대한교통학회장)

■ 주제 및 발표자 ■

- 주제 1 : 능동적 SOC투자를 통한 일자리 창출방안
 - 발표자 : 김재영 국토연구원 선임연구위원
- 주제 2 : 국토경쟁력 강화를 위한 고속간선교통망 구축방향과 과제
 - 발표자 : 정일호 국토연구원 도로정책연구센터소장

■ 토론자 / 두성규 연구위원(한국건설산업 연구원)

박상우 건설정책관(국토해양부)

이재홍 도로정책관(국토해양부)

조응래 부원장(경기개발연구원)

조정훈 차장(조선일보)

능동적 SOC 투자를 통한 일자리 창출방안

김재영 국토연구원 선임연구위원

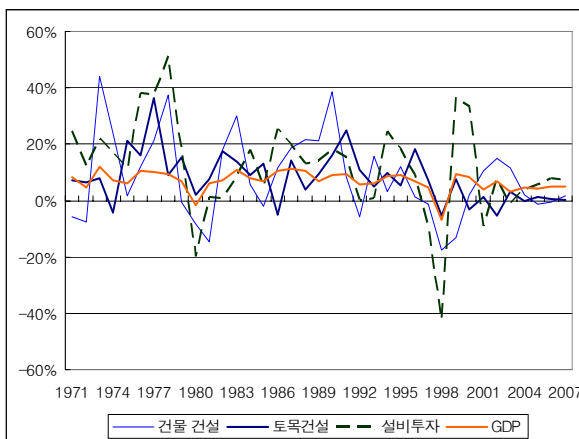
1. 최근의 SOC 투자 동향	101
2. 지역경제와 SOC투자	102
3. 선제적 경기대응형 SOC 투자의 필요성	103
4. 경제난국 극복을 위한 SOC투자 방향	103
5. 기대효과	107

1. 최근의 SOC 투자 동향

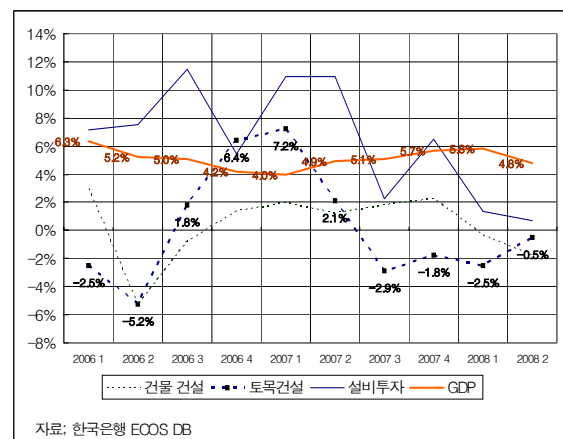
외환위기가 발생했던 1998년과 1999년에 SOC 투자가 큰 폭으로 감소 하였음에도 불구하고 1990년대까지 SOC 투자는 GDP 성장률을 웃도는 10%대의 성장률을 보였으나 2000년대의 SOC 투자는 마이너스 성장 즉 감소세를 보일 정도로 크게 저조해졌다.

이에 비해서 부동산 경기와 관련성이 깊은 건축물에 대한 투자는 1970년대와 1980년대에 SOC 투자보다 성장률이 높게 나타났다. 외환위기가 발생하였던 1990년대에는 성장률이 SOC보다 낮게 나타났고 GDP 성장에는 마치지 못하였으나 2000년대에 들어서는 GDP 성장률과 거의 같아졌으며 SOC 투자보다 월등히 높게 나타났다.

[그림 III-2] SOC투자의 장기추이



[그림 III-1] SOC 투자의 최근동향



자료: 한국은행 ECOS DB

SOC 투자 증가가 둔화하게 된 원인은 매우 많으나 중요한 원인은 각 부분간의 균형투자, 재정운용의 효율성제고, 국민부담의 경감 등을 위해서 완공위주로 SOC 투자를 하는 등 SOC에 대한 신규 재정투자를 가급적 제한하였기 때문이다. 그리고 새만금 사업, 고속철도사업, 가덕도 항만건설사업등 대형국책사업이 막바지에 이르렀거나 종료되었음에도 새로운 대형국책사업이 추진되지 못하고 있는 것이다.

그러나 최근의 우리 경제상황을 고려할 때, 경기부양을 위해서는 SOC 투자의 확대방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 경제 성장률 둔화로 새로운 일자리 창출이 어려워질 것으로 우려되는 현 시점에서는 경제성장을 견인하는 성장 동력으로 SOC 투자 확대가 시급하다. 2009년에 정부가 기대하는 바 4%대 경제성장률 목표를 달성하기 위해서 뿐만 아니라 더 이상의 경제성장률의 하락을 방지하고 신규일자리 감소를 최소화하기 위해서라도 경기선제적인 SOC 투자가 필요한 시점이다.

2. 지역경제와 SOC투자

지역경제에서 SOC 투자비중의 감소는 지역경제 구조의 선진화, 재정운영의 효율성 제고라는 측면에서 볼 때 긍정적이지만 지역경제의 성장 동력이 위축되고 지역차원에서의 경제난국에 대처할 수 있는 능력이 취약해지는 등 지역경제의 건전성유지라는 측면에서는 부정적인 면도 있다. 특히 최근과 같이 경기가 침체국면으로 접어들 경우 지역경제에서 SOC 투자비중이 낮은 지역의 경우 체감경기가 더욱더 하락하는 양상을 보이고 있다.

지역경제측면에서 볼 때, 특히 산업구조가 취약한 지역의 경우 SOC 투자가 지역경제에 미치는 영향은 매우 중요할 수밖에 없으며 지역경제 활성화를 위해서는 일정수준의 SOC 투자 비중을 지역경제에서 유지할 필요가 있다. 이러한 점에서 볼 때, 경제난국을 극복하기 위해서는 지역경제에 대한 SOC 투자 비중이 낮은 지역에 대해서는 좀더 SOC 투자를 확대하도록 하여야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행의 국가재정운영의 효율성을 주로 고려하면서 SOC 투자수준을 결정하는 현행의 방식에서 벗어나서 지역경제의 건실성도 함께 고려하면서 SOC 투자수준을 결정하는 방식으로 SOC 투자정책을 전환하여야 할 필요가 있다.

3. 선제적 경기대응형 SOC 투자의 필요성

정부는 외환위기 이후 재정운영의 효율성을 염두에 두고 경기부양을 위한 조치의 일환으로 부동산경기 진작을 위한 조치를 취하였다. 그후 부동산경기가 과열되자 정부는 다시 부동산투자를 억제하는 조치를 통해서 부동산경기를 냉각시켰다. 이러한 정부의 경기대책으로 인하여 SOC투자는 외환위기 이후 지속적으로 위축되어 오고 있다. 그 결과 부동산경기가 경제에 미치는 영향이 커졌으며 SOC 투자의 경기대응 능력은 크게 약화되었다.

그러나 최근 글로벌 금융위기가 단기간에 부동산시장에 파급되면서 부동산경기가 급냉함에 따라서 경기부양을 위한 SOC 투자확대가 현안과제로 대두되었으며 SOC 투자 규모와 대상에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 SOC 투자 확대와 관련된 논의의 대부분이 이미 투자계획이 마련되어 있는 교통SOC 중심으로만 이루어지고 있어서 투자의 효율성 등과 관련된 논란이 이어지고 있는 실정이다.

이는 외환위기 이후 재정운영의 건전성을 목표로 완공위주로 이미 계획이 완료되었고 예비타당성 등의 절차를 거친 SOC사업만을 대상으로 SOC사업을 추진하는 전략을 취하였기 때문에 나타난 현상이라고 할 수 있다. 이러한 SOC 투자전략은 경제상황이 안정적인 시기에 취할 수 있는 것으로 경기 난국상황에서 경기부양대책으로 SOC 투자를 확대하고

자 할 경우에는 SOC 투자의 범위와 대상이 제한적일 수 밖에 없으며 SOC 투자의 경기조절 능력을 기대할 수 없게 된다.

이러한 SOC 투자전략의 한계를 극복하기 위해서는 선제적으로 경기국면에 대응할 수 있는 SOC투자 프로그램이 마련되어야 한다. 그러나 최근의 경제난국을 위한 추가 SOC 투자계획은 선제적 경기대응형 투자라기에는 규모면이나 대상면에서 과거의 SOC 투자전략을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 보다 효과적으로 경기변동에 대응하여 선제적이고 전략적으로 SOC 투자를 확대하기 위해서는 경기국면과 지역경제 상황을 함께 고려한 다양한 SOC 투자프로그램을 마련하여 추진하여야 한다.

4. 경제난국 극복을 위한 SOC투자 방향

1) 기본방향

(1) 10만개의 신규일자리 창출을 위한 선제적 SOC 투자확대

2009년 경제성장률 하락으로 인한 신규일자리 감소에 대응하기 위해서는 일자리 창출을 위한 특단의 대책이 마련되어야 한다. 그 특단의 대책으로 고려할 수 있는 것이 10만명 신규일자리 창출을 목표로 선제적으로 SOC투자를 확대하는 것이다. 2009년 경제성장률 4%의 유지를 목표로 할 경우 10조원 이상의 추가적인 SOC투자가 요구된다.

2000년대 연평균 SOC 투자 수준이 약 47조원이라는 점을 감안할 때, 2009년 정부예산에 반영된 4.6조원 추가적인 SOC 투자에 덧붙여서 5.4조원 규모의 SOC 투자를 추가하여 10조원 수준의 추가적인 SOC 투자가 이루어져야 한다. 이럴 경우 2009년 SOC 투자 수준은 약 59조원 수준이 될 것이다. 이를 통해 경제성장에 대한 SOC투자 기여도가 높아지게 될 것이다. 2009년 예산에 반영된 추가 SOC투자에 덧붙여서 5.4조원의 SOC 투자가 이루어질 경우 약 10조원의 추가적인 생산유발효과와 약 5만명의 추가적인 신규일 자리를 창출할 수 있을 것이다.

(2) 실질적으로 지역경제를 견인할 수 있는 능동적 SOC투자 전략을 강구

능동적 SOC 투자는 '실질적으로 지역경제를 견인하고 일자리를 창출할 수 있도록 지역 내 SOC 사업간 그리고 SOC 사업과 타 사업간의 결합과 연계가 가능한 전략적인 SOC투자'를 의미한다. 능동적 SOC투자는 기존의 국가경쟁력 제고를 목표로 하는 도로, 항만, 물류시설 등 광역 교통시설 중심의 SOC 투자전략에 덧붙여서 시군구 등 기초 자치단체 단위로 지역경제의 성장동력 확충을 고려하여 지역경쟁력 제고를 목표로 하는 유연하고 다

원적인 SOC투자 전략으로 전환하는 것이라고 할 수 있다.

능동적 SOC투자 전략을 추진함으로써 지역별로 특화된 지역경제 활성화 사업을 추진할 수 있게 되고 해당 지역에 실질적으로 일자리를 창출할 수 있으며, 장기적으로는 지역경제 활성화에 필요한 성장동력이 확충되고 집적될 경우 국가전체의 성장동력이 확충되는 효과와 지역균형적인 일자리 창출도 가능해 질 것이다.

(3) 국가추진 SOC사업과 지역경제활성화를 위한 사업의 연계추진

정부차원에서의 SOC 투자사업을 선도사업으로 선정하고 지역별로 일자리 창출효과가 높은 사업을 발굴하여 이와 연계된 지역단위의 SOC사업을 정부, 지자체, 주민이 참여하도록 함으로써 지역경제에 대한 기여도를 높이는 네트워크형 지역개발사업의 추진이 필요하다. 이를 위해서는 지역경제 활성화란 관점에서 SOC 투자사업의 적시성과 실효성 확보에 우선 순위를 두고 SOC 사업 선정기준을 개선하여야 한다.

그리고 선도적인 투자를 하는 정부와 지역경제 활성화 사업을 추구하는 광역 및 기초지방자치단체 그리고 실질적인 지역경제 주체인 주민과 투자자가 상생협력을 전제로 투자사업을 추진할 수 있는 체계를 구축하여야 한다, 특히 지역경제와 밀착되어 있는 SOC 사업의 경우 적시성을 높일 수 있도록 「패스트 트랙」 방식을 통해 선제적으로 추진할 수 있도록 능동적 SOC 투자 절차를 마련하여야 한다. 패스트 트랙(fast track)방식이란 기획, 설계, 사업시행을 동시적으로 추진하는 것을 말한다. 이와 함께 지방자치단체가 국가가 추진하는 광역적인 SOC 투자사업과 지역경제와의 관련성을 검토하여 구체적인 추진계획을 수립할 수 있도록 재정지원방안이 선행되어야 한다.

2) 능동적 SOC 투자를 위한 5대 전략

(1) 경기대응형 선제적 SOC 투자 프로그램 추진

우리나라의 경우 SOC 투자는 중장기 국가재정운영계획에 근거하여 재정운영의 건전성을 목표로 완공위주로 추진되고 있다. 따라서 이미 계획이 완료되고 예비 타당성 등의 절차를 거친 SOC사업만을 대상으로 SOC사업을 추진하고 있다. 이러한 SOC 투자전략은 경제상황이 안정적인 시기에 취할 수 있는 것으로 경기 난국상황에서 경기부양대책으로 SOC 투자를 확대하고자 할 경우에는 SOC 투자범위와 대상이 제한적일 수 밖에 없으며 SOC 투자의 경기조절 능력을 기대할 수 없게 된다.

따라서 이러한 SOC 투자전략의 한계를 극복하기 위해서는 선제적으로 경기국면에 대응

할 수 있는 SOC 투자 프로그램이 마련되어야 한다. 즉 보다 효과적으로 경기변동에 대응하여 선제적이고 전략적으로 SOC 투자를 확대하기 위해서는 경기국면과 지역경제 상황을 함께 고려한 다양한 SOC 투자프로그램을 마련하여 추진하여야 한다. 이를 위해서는 빠른 시간내에 산학연관이 참여하는 국가차원에서의 선제적 SOC 투자 프로그램 개발 TFT팀을 운영하여야 한다.

(2) 광역경제권 선도 SOC 투자사업의 우선 추진

2009년 SOC 예산과 연계할 수 있는 사업으로 7대 광역경제권 30대 선도사업 중에서 2009년에 착공가능하고 기여도가 높게 평가되는 사업을 선제적 SOC 투자프로그램이 마련되기 이전이라도 경기부양 대책으로 우선 추진하여야 할 필요가 있다. 특히 국가차원에서 추진 가능한 신규 SOC투자 사업은 국가균형발전에 기여하면서 기초자치단체의 지역경제 활성화 사업과 연계될 수 있는 사업을 선도 사업으로 우선 추진하여 지역경제에 활력을 불어 넣어 주어야 한다.

(3) 국가차원의 SOC 투자와 지역개발사업의 연계추진

중앙정부는 국가균형발전 등을 고려한 선도사업으로 SOC 투자사업을 추진, 지자체는 중앙정부 추진 선도사업과 연계한 네트워크형 지역개발사업으로 추진하는 방안을 강구하여야 한다. 일례로 국가가 광역경제권 선도사업으로 광주외곽 순환도로를 건설할 경우 주변 시군에서 연계 지방도와 지역산업 활성화를 위한 사업을 동시에 추진하도록 하는 것이다.

즉 국가차원에서 국가균형발전을 위하여 추진하고 있는 7대 광역경제권 구축을 위한 기반조성사업과 연계하여 지방자치단체 등은 도시재생사업, 도시내 이주산업단지 리모델링 사업, 농촌 정주환경 개선사업 등이 동시에 추진하도록 함으로써 실질적인 SOC투자가 지역경제에 실질적으로 파급될 수 있도록 하는 것이다.

지방자치단체의 경우 7대 광역경제권 구축과 연계된 SOC 투자사업의 발굴이 어렵다는 현실을 감안 중앙정부차원에서 사업계획 수립을 위한 별도의 지원방안을 강구하여야 할 필요가 있으며 경기부양대책으로 적시성을 확보하기 위해서는 2009년 상반기까지 7대 광역경제권 구축을 주도하는 광역지자체와 중앙정부가 협력하여 주변 기초자치단체에서 신규사업추진계획을 수립하도록 할 필요가 있다.

도시지역과 농어촌지역으로 구분하여 추진하되 SOC투자사업과 지역경제활성화 사업을 연계하여 시너지 효과를 극대화하는 방향으로 추진하면 SOC투자효과를 극대화할 수 있을 것이다. 도시지역은 도심 및 도시산업 용지재생사업을 7대 광역경제권 선도사업과 연계하

여 추진하여 선도사업에서 SOC 투자를 지원하고 기초지자체는 지역경제활성화사업으로 재생사업을 추진하도록 함으로써 균형발전차원에서 접근할 수 있을 것이다. 도시재생사업은 사업성이 저하된 지방도시에 추진하는 재개발지구를 재정사업으로 전환하여 추진할 수 있을 것이다. 또한 사회문화복지시설 확충사업, 도로다기능 사업 등과 동시에 추진함으로써 시너지 효과 극대화 기대할 수 있으며 도심거주가 필요한 고령자와 저소득층에게 도시 서비스 공급기회를 확대하여 제공할 수 있을 것이다.

1998년 영국에서는 블래어 수상의 주도로 사회적으로 빈곤한 지역을 부흥시키는 자금프로그램을 「커뮤니티 뉴딜정책사업」으로 추진, 1000~4000세대를 하나의 단위로 매년 전국적으로 10~20지구를 선정하여 10년간 지구당 400억원~1000억원 가량을 지원하였다, 도시산업 용지재생사업은 대도시 또는 지방중소도시의 도심내 야적장, 물류시설 이전으로 공동화된 지구를 대상으로 사회·문화·물리적 환경과 도시경제를 재생하기 위한 사업으로 추진되었으며 시설용지를 활용하여 실버시설이나 도시문화시설을 공급하였으며 도심경제 활성화를 통해 복합적으로 일자리를 창출 한 것으로 평가된다. 영국은 Enterprise Zone으로 미국은 Empowerment Zone 으로 지정하여 이러한 사업을 추진하고 있다.

(4) 신성장 동력 창출을 위한 신규SOC사업 발굴

특정 SOC 부문과 특정 지역을 대상으로 한 완공위주의 선택과 집중이라는 정책기조를 완화, 국가 및 지역경제 활성화와 연계된 SOC사업은 신규로 추진하는 실용적인 전략으로 신규 SOC 사업을 시급히 개발하여야 한다. 현 경제상황을 고려할 때 2009년 상반기까지는 신규 SOC 투자사업을 개발하여 2009년 하반기부터는 추진 가능하도록 하여야 할 것이다.

신규 SOC 투자사업은 재정투자 확대를 전제로 하여 포괄적인 SOC 투자 확충을 목표로 마련하여야 한다. 이미 착공한 SOC 투자 사업은 공기단축을 강구하면서 신규사업에 포함시켜 추진하고, 추가로 국가경제 및 지역경제와 연계된 신규사업을 2009년 상반기 까지 발굴하여 이 프로그램에 포함시켜서 빠른 시일에 추진할 수 있도록 하여야 한다.

지역경제차원에서 성장동력화할 수 있는 SOC 투자 사업 중 계획수립 중인 사업에 대해서는 가급적 2009년 상반기까지 계획을 확정하고 실시설계 등을 조기에 완료하여 2009년 하반기부터 적극 추진할 수 있도록 전방위 지역적인 프로그램을 개발하여야 한다.

(5) 산업단지 등을 포함한 '포괄적 SOC' 투자사업의 추진

우리나라의 경우 선택과 집중에 의해서 SOC 투자가 이루어지기 때문에 특정 부문에

SOC투자가 집중되는 경우가 일반적이다. 이러한 추진전략은 한정적인 자원을 효율적으로 배분하고 재정운용의 건전성과 효율성을 제고한다는 차원에서 긍정적이다. 그러나 이러한 추진전략이 지속될 경우 SOC 투자 범위와 대상이 축소되고 신규 SOC 투자대상을 발굴하는데 한계를 노정하게 된다. 그리고 국가추진 SOC 사업과 지역사업을 연계한 능동적 SOC 투자전략을 추진하는데 장애요인이 될 수 있다.

따라서 이러한 문제점을 개선하고 보다 효율적으로 SOC 투자가 이루어 지도록 하기 위해서는 SOC대상을 포괄적으로 규정하고 이를 포함한 경기대응형 선제적 SOC 투자 프로그램 마련하여야 한다. 일례로 국가차원에서 추진하여야 하는 SOC사업범위를 산업단지는 물론 임대주택 까지로 확대하여 SOC 투자사업이 복합적으로 이루어 질 수 있는 근거를 마련하여야 한다. 그리고 이러한 포괄적인 SOC 투자사업방식으로 전환하기 위해서는 SOC 투자 재원도 부분별 SOC 투자 재원을 통합정리하여 포괄적인 SOC 투자기금을 조성하는 방안도 강구하여야 한다.

5. 기대효과

국가가 추진하는 SOC 사업과 지역경제 활성화사업을 결합·연계하여 추진하는 것을 골자로 하는 능동적 SOC투자방식을 적용할 경우 SOC투자사업 규모가 커지고 연계사업을 추진하는 지역의 경우 해당 지역경제에 대한 파급효과가 커짐으로써 일자리가 크게 증가할 것으로 기대된다. 특히 7대 광역경제권 구축을 위한 기반구축에 추가 SOC예산 4.6조원을 투입할 경우 시군구 기초자치단체가 이와 연계하여 추가로 지역경제 활성화 사업을 추진할 경우 일자리 창출규모가 크게 증가할 것으로 예상된다.

지역단위의 SOC 확충사업과 주민소득증대를 위한 사업을 동일한 규모로 연계하여 추진할 경우 약 5조원 이상의 추가적인 투자유발효과를 가져올 것으로 예상되며 이에 따라서 약 6만명~8만명의 일자리가 창출될 수 있을 것으로 예상된다. 235개 시군구를 대상으로 국가차원에서 추진하는 선도 SOC 사업과 연계하여 평균 200억원 수준의 지역경제 활성화 사업을 추진하는 셈이다. 이와 함께 지방자치단체별로 선도 SOC사업과 연계한 지역경제 활성화를 위한 특성화 사업추진계획을 수립할 경우 이와 관련하여 기초자치단체별로 여러 명의 기술인력이 참여할 수 있는 신규 일자리가 창출될 수 있을 것으로 기대된다.

능동적 SOC투자방식은 투자확대에 기여할 뿐만 아니라 지역경제 활성화 사업이 분산적으로 추진됨에 따라서 나타날 수 있는 비효율을 제거하고 사업추진의 효율성과 추진성과의 제고에도 기여할 것으로 기대된다. 각종 지역개발사업 예컨대 산업 활성화 사업, 택지개

발사업, 인력양성사업, 주거환경개선 사업을 하나의 단위사업으로 연계·통합 추진함으로써 시너지 효과를 제고할 수 있다. 능동적 SOC 투자방식을 도입하여 수요창출이 가능한 사업과 연계할 경우 개별 사업에 대한 수요를 기반으로 개발계획의 타당성 검토, 사업의 경제성 분석 등에서 수요창출이 어려운 사업으로 평가되어 추진하기 어려운 지역개발사업도 추진될 수 있다.

즉, 지역개발사업 중 수익성이 있는 사업과 수익성이 떨어지는 사업 또는 수요창출형 사업과 수요대응형사업을 결합하여 하나의 단위사업으로 추진함으로써 투자위험을 분산할 수 있다는 장점도 있다. 예컨대 사업성공 확률이 75%인 경우 개별사업으로 추진하기 어렵지만 사업성공 확률이 75%인 사업을 2-3개 묶어서 추진하면 실패할 확률이 크게 감소한다. 지역잠재력을 연계하여 능동적 SOC사업을 추진할 경우 지자체 또는 민간사업자가 개발비용을 분담하도록 하여 사업성을 확보할 수 있을 것이다. 예컨대 주거, 교육, 산업, 유통, 관광 등 5개의 지역개발사업을 하나로 묶어서 추진하면 개발이익이 크게 증가하여 개별사업으로 추진하는 경우보다 사업성이 확보될 수 있을 것이다.

국토경쟁력 강화를 위한 고속간선교통망 구축방향과 과제

정일호 국토연구원 도로정책연구센터소장

1. 머리말	111
2. 교통현황과 실태	111
3. 향후 여건변화와 전망	114
4. 외국 교통정책 동향과 시사점	115
5. 간선교통시설 구축을 위한 교통정책 과제와 대응방향	118
6. 맺음말	129

1. 머리말

국토의 공간적, 시간적 거리 극복을 위한 도로 및 철도 등 교통시설의 성공적인 공급·운영은 국가의 경제성장을 뒷받침하는 주요 핵심 요소 중 하나이다. 이 같은 사회적 인식에 바탕을 두고 우리는 국가경제개발 초기 단계에서부터 현재까지 지속적인 교통인프라 건설 투자에 많은 노력을 기울여 왔고 이제는 일상생활에서 어느 정도 편익을 느끼는 수준으로까지 도달한 것으로 평가된다. 그러나 국토의 경쟁력을 높이고 삶의 질을 풍요롭게 하기 위해서는 다가오는 향후 여건변화에 교통인프라 부문이 능동적으로 대처할 필요가 있다. 교통인프라 공급 및 운영에 영향을 미칠 것으로 예상되는 대내외적 여건 변화는 과거와 또 다른 사회적 노력을 요구하고 있기 때문이다.

과거 도로, 철도 등 고속간선교통망 공급을 목표로 하는 하드웨어 구축중심의 교통정책에서 이제는 관리운영의 효율화 등 소프트웨어 중심의 교통정책으로의 전환이 필요하다. 현재 겪고 있는 교통인프라 투자재원 부족은 물론 교통부문에서 저탄소 녹색성장 추구 등은 피할 수 없는 시대적 요구사항이기 때문이다. 또한 지역간 교통시설 투자에서 광역대도시권 중심의 생활교통 편의증진에도 많은 노력이 필요하다. 승용차 교통수요의 증가와 이를 충족할 만한 대도시권 교통시설 확충이 곤란으로 도시 교통체증 및 환경문제가 더욱 악화되고 있기 때문이다.

따라서 본 글에서는 간선교통시설 공급, 운영측면에서 예상되는 여건변화 전망과 함께 향후 교통정책 방향을 짚어보고 핵심 추진과제와 대응방안을 검토해 본다.

2. 교통현황과 실태

지속적인 교통시설 투자로 국가기간교통망 체계의 골격이 형성되고 여객과 화물의 수송 처리 능력이 크게 증대되었다. 지역거점간 연계역할을 담당하는 도로부문은 국가간선도로망의 중요한 골격을 이미 형성하였고, 철도부문은 경부고속철 개통('04년)으로 전국 반나절 생활권을 형성하게 되었다. 또한 대외 연계교통 시설로 거점기능을 담당하는 항공과 물류 부문도 인천공항 개항('01년)과 부산, 광양항 확충 등으로 어느 정도 국토경쟁력을 갖추게 되었다.

그러나 적극적인 교통시설 투자에 불구하고 최소 100년이상 교통인프라를 축적해온 선진국에 비해 우리나라는 30~40년에 불과해 향후 지속적인 투자가 필요한 실정이다.

[표 III-1] 교통·물류시설 확충실적

구 분		2000(A)	2007(B)	B/A
도로	총연장(km)	88,775	102,061	1.15
	고속국도 연장(km)	2,131	3,103	1.46
철도	총연장(km)	3,123	3,991	1.28
	복선연장(km)	939	1,996	2.13
	고속철도 연장(km)	0	240	—
항공	수송능력(만 회/년)	194.5	197.21)	1.01
항만	하역능력(백만 톤/년)	410	578	1.41
	컨테이너 처리능력(만 TEU/년)	7,118	10,473	1.47
물류	복합화물터미널 면적(천㎡)	380	7211)	1.90
	ICD 면적(천㎡)	760	1,5341)	2.02
	유통단지 면적(천㎡)	0	1,3161)	—

주 : 1) 2006년 기준

자료: 도로업무편람(2008), 철도통계연보(2008)

우리나라의 교통 SOC스톡은 OECD 국가들 중 국토계수가 유사한 그리스, 스웨덴, 영국 등 4개국과 비교시 교통시설 스톡이 여전히 크게 부족한 실정이다. 도로의 경우 4개국 평균의 70%, 철도는 54%수준에 불과하여 혼잡비용, 물류비용 등 사회적 비용증가의 주요 원인이 되고 있다. 특히, 우리나라 경제규모측면에서 보더라도 최적 교통시설스톡은 GDP대비 45.5%이나, 실제스톡은 34.1%에 불과하며 '03년의 경우에 우리나라 GDP는 663조원, 최적스톡은 302조원이나, 실제 교통SOC 스톡량은 226조원에 불과한 실정이다.

[표 III-2] 국토계수가 유사한 해외 4개국과의 도로 및 철도 스톡 비교

구분	도 로		철 도	
	유효도로(1000km)	유효도로보급률(%)	유효철도(km)	유효철도보급률(%)
한국	129.73 (70.4%)	1.873 (63.4%)	4,899 (54%)	0.047 (53.2%)
4개국평균	184.19 (100%)	2.957 (100%)	9,065 (100%)	0.133 (100%)

자료 : 한국교통연구원, 국제비교를 통한 적정 SOC 스톡 및 투자 지표 개발 연구, 2004

지속적인 교통시설 확충에도 불구하고 전국의 교통혼잡비용은 '00년 이후 연평균 4.0% 증가하여 '05년 혼잡비용은 24조원에 달하고 있다. 대도시권 혼잡비용은 전국 교통혼잡비용의 61.5%를 차지하는 14.6조원으로 매년 5.5% 증가하고 있으며, 화물의 수송, 보관 등 물류비용은 '04년 기준 92조원으로 고비용 원가형성에 영향요인이 되고 있다.

[표 III-3] 교통혼잡비용 추이

(단위: 억 원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	증가율(%)
대도시권	111,491	123,208	129,844	136,561	139,851	145,643	5.49%
(전국대비%)	(57.3%)	(58.4%)	(58.7%)	(60.0%)	(60.5%)	(61.5%)	
전국	194,480	211,080	221,350	227,690	231,160	236,980	4.03%

[표 III-4] 국가물류비 유형별 비중 추이

연도	수송비	재고유지관리비	포장비	하역비	물류정보비	일반관리비
1999년	61.9	23.0	2.8	1.7	5.4	5.3
2002년	72.7	20.4	2.1	1.6	1.6	1.6
2003년	76.9	16.9	2.2	1.4	1.3	1.3
2004년	76.5	16.8	2.2	1.8	1.3	1.3

자료 : 한국교통연구원, 『국가-물류비 산정 및 추이분석』, 각 연도.

혼잡비용과 관련하여 주목할 점은 대도시권 혼잡비용과 증가율이 지역간 교통보다 크다는 사실이다. 지난 10년간 수도권 총 통행량은 773천통행 증가하였으며, 이중 서울시 내부 통행량은 0.90% 감소한 반면, 서울과 인천·경기간 광역교통 수요는 0.12% 증가하였다. 또한 지방대도시권도 예외는 아니어서 주변지역 개발로 인한 생활권 광역화와 경제·여가활동의 증가로 대도시에서 시외지역으로의 통행량이 99년 2.4%에서 05년 7.25%로 4.85%나 증가하였다. 모두 대도시권의 광역화 진전에 대비한 체계적 대처가 부족했기 때문에 불필요한 사회적 비용 지출이 증가하게 된 것이다.

더욱이 주요 선진국들은 자국의 교통정책을 에너지 환경친화적 교통정책으로 전환하기 위한 조치를 오래전부터 추진하고 있다. 지구온난화에 대처하기 위한 교토의정서채택('97) 등으로 국가별 온실가스감축이 의무화 등 기후변화에 대응한 교통체계 변화를 인식하고 있기 때문이다. 현재 우리 수송부문은 전체 에너지의 20.8%, 이산화탄소 배출량은 19.7% 차지하고 있다. 우리나라도 적기 대응에 실패할 경우 국제적 온실가스 배출규제로 인한 교통물류활동의 위축, 교통환경비용 증가 등 막대한 사회경제적 비용이 추가 발생할 수 있음을 인식할 필요가 있다. 현재 우리나라 총체적인 교통부문 국가경쟁력은 중위권 수준으로 평가되고 있다(IMD 세계경쟁력 연감, 2008). 글로벌 교통물류 전문기업의 부족, 효율적인 글로벌 교통물류네트워크 미흡 등 글로벌차원의 교통경쟁력이 약화되고 있기 때문이다.

3. 향후 여건변화와 전망

1) 대외적 여건 변화

먼저 세계시장 통합에 따른 단일교통시장의 움직임이 보다 가속화될 전망이다. 정보통신기술 및 교통 발달, 세계화 인식의 확산 등의 요인으로 경제국경의 개념이 무너지고 세계시장을 통합하는 움직임이 가속화될 것으로 판단된다. 또한 관세 및 비관세 장벽을 철폐하는 무역자유화의 움직임에 따라 시장통합효과가 진전됨에 따라 단일시장 형성이 가속화될 것으로 전망된다. 특히 항공부문에서 항공자유화 정책의 확산 등 세계시장의 가속화에 따라 교통부문에서도 단일교통시장의 확대 추진에 대한 대비가 필요하다.

동북아 교통 물류 허브 경쟁의 과열에 따른 국가간 협력체계 강화도 예상된다. 한·미 FTA 체결로 국경 없는 무한 경쟁 시대가 도래 하고, 남북교류 증진으로 국제화물 수송수요가 더욱 가속화 될 것으로 전망이다. 우리나라는 인천공항 개항 및 부산신항 개장 등으로 허브화의 기반을 마련하였으나, 중국 상하이의 푸둥공항, 양산항, 선전항 등과의 경쟁이 격화되고 있는 상황이다.

한편 교토의정서 발효 및 고유가 시대 진입에 대비한 노력이 요구된다. 유엔 기후 변화 협약(UNFCCC)과 1997년 교토의정서(Kyoto Protocol) 채택으로 선진국의 이산화탄소 등 대기오염물질 배출량을 2021년까지 일정량 삭감토록 합의되었기 때문이다. 친환경적 및 에너지 절약형 교통체계 구축을 위해 복합 수송망(intermodalizm) 구축은 물론 공항·항만의 화물을 트럭을 통해 공항까지 운반 후 항공기로 환적 하여 목적 공항까지 수송하는 RFS(Road Feeder Service) 도입으로 국가 경쟁력을 강화해야 할 것이다.

마지막으로 남북교류 진전 확대에 대한 준비도 필요하다. 남북 교류의 활성화의 진전에 따른 철도의 기능 강화로 향후 TCR, TSR 등 대륙연계 철도망 구축은 물론 향후 열차 페리 및 남북·대륙연계 철도망 구축 시 장거리 수송수단으로서 철도와 연안해운의 역할 증대에 대비한 수송수단간 연계기능 강화에도 노력이 있어야 할 것이다.

2) 대내여건 변화

국토공간측면의 변화로 우선 '5+2 광역경제권' 중심의 국토균형발전 정책 추진은 기존 교통체계의 재편을 요구할 것이다. 국토 균형발전차원에서 공공기관이전 등 중추기능의 지방분산 추진으로 지역경제가 활성화되고 대도시권을 중심으로 광역도시화가 진행되어 광역교통수요가 증대될 수 있다. 따라서 광역경제권의 1~2개의 선도 전략산업을 지속적 성장과 일자리 창출의 대표산업으로 육성하여 시도단위를 넘어 지역간 연계·협력의 활성화

유도 및 개방적 관점을 지향할 필요가 있다.

사회경제적 측면의 변화로는 인구구조의 변화를 꼽을 수 있다. 우리나라 총 인구는 2010년 48,875천명, 2020년 49,326천명까지 상승하다가 2030년 48,635천명, 2050년 42,343천명으로 감소할 것으로 예측된다. 이러한 인구증감 추세는 본격적인 고령화 사회로의 진입을 암시하는 것으로, 2005년 9.1%, 2018년 14.3%로 노인인구의 급상승과 함께 2026년 20.8%로 초(超)고령화 사회에 진입하여 2050년 38.2%를 상회할 것으로 추정하고 있다. 이러한 본격적 고령화 사회로의 진입은 사회적인 생활수준 및 교육수준에도 변화가 이루어지면서, 고령자의 사회참여도 향상과 함께 미래 도로에는 고령자 및 교통약자의 통행이 증가될 것이다.

교통체계 측면의 변화는 더욱 두드러질 것으로 예상된다. 현재도 교통 투자재원 제약 하에서 중복·과잉, 분산투자를 최소화하면서 투자 효율성 확보에 대한 사회적 요구가 증대하고 있다. 따라서 향후에는 과도한 도로분담을 감축 요구 증대와 함께 도로의 정보화·지능화 기술 발달, 고속철도·항공 등 교통수단간 경쟁·보완관계의 변화 등의 고려가 필요하다. 특히 앞으로는 질적 위주의 도로투자가 요구될 것으로 전망되며, 친환경적, 효율적 교통서비스 제공을 위한 대중교통투자 강화 및 교통약자의 이동편의 제고를 위한 교통시설의 확충 및 구축이 필요할 것이다. 이 같은 효율성 위주의 투자는 혼잡이 집중 발생하는 지역 및 대도시권역에 대한 투자 강화로 이어져 통행 시간비용절감을 유도하고 교통 서비스 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

IT의 발달 또한 정보의 혁명으로 2010년 이후에는 시간과 공간의 제약이 없어진 유비쿼터스(ubiquitous) 개념의 신사회로의 발전을 전망할 수 있다. 이러한 정보통신 및 서비스의 발달은 IT의 활용과 함께 교통을 포함한 각 분야에 직접적인 영향을 미치므로 도로의 발전 방향을 예측할 수 있을 것이다. 따라서 향후에는 도로의 정보화·지능화 기술 발달도 가속화 될 것으로 보여 진다. 구체적으로는 지능형교통체계(ITS)의 확대를 통하여 집중되는 교통량을 분산시키고, 교통정보제공 및 안내 기능을 강화하기 위하여 고속국도의 첨단교통관리시스템 등을 지속적으로 확충·보강할 것으로 전망된다.

4. 외국의 교통정책 동향과 시사점

급변하는 사회·경제적 환경과 새로운 시대적 요구 및 주요 이슈에 대응하기 위해서는 시의적절한 정책개발 및 과감한 정책방향 전환이 요구된다. 이러한 흐름은 교통 분야도 예외일 수 없으며 이러한 변화의 흐름 속에 주요 선진국의 교통정책 동향을 살펴보고 우리나라에는 어떠한 시사점을 주는지 분석해보는 것이 필요하다.

미국에서는 2003년 만료된 TEA-21법안의 후속으로 제출된 SAFETEA(Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act of 2003)는 육상교통 지원관련 예산안을 담고 있다. 이 계획은 교통인프라의 확충과 유지관리에 필요한 계획구조와 재정지원 등을 주요내용으로 하며, 특히 최우선적인 정책의 주안점을 교통안전 문제에 두고 있었다. 그러나 최근 개정된 SAFETEA-LU(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users)에서는 개별 주에서 지원받을 수 있는 프로그램이 매우 다양해졌고, 특히 Equity Bonus 프로그램을 통해 연방정부로 귀속된 세금을 돌려받을 수 있는 최소 보장 비율이 증가하고 있다.

그리고 SAFETEA 개정에 따라 미국 연방정부는 개별 주정부의 다양한 교통개선 프로그램에 대한 지원 폭을 확대하여 지방정부의 자율권을 강화하는 조치를 취하고 있다. 또한 연방정부는 개별 주에서 징수한 연방 유류세와 트럭관련 세금 등을 고속도로신탁기금(Highway Trust Fund)으로 모아서 각 주의 유류소비 관련 보고서 등을 근거로 다양한 기준에 의해 각 주로 재원을 재배분하고 있다.

일본은 도로행정 개혁을 위한 도로성과지표를 도입하고 있다. 일본의 도로성과지표는 시행주체의 관점에서 이루어지던 기존 도로사업을 이용자의 관점으로 전환하고 그에 대한 평가를 바탕으로 향후 도로사업의 방향설정 및 구체적인 사업추진을 도모하고자 하고 있다. 도로성과지표에는 도로의 지체손실시간, 자동차전용도로의 분담비율, 도시지역으로의 도로접근비율 등의 항목으로 구성되며, 이용자들이 도로를 이용하면서 직접적으로 관계되는 지표로 전환하고 있다. 또 한가지 주요 정책방향으로는 중앙정부와 지자체 간 교통시설 공급·운영에 관한 협력체계를 구축하고 있다는 점이다. 중앙정부가 지자체 교통사업의 목표달성도 보고서 및 업무계획서에 근거하여 보조금 규모를 책정하고 지급하는 체계를 구축하고 있다.

영국에서는 「The Future of Transport: a network for 2030(UK DfT, 2004)」라는 백서(White Paper)를 통해 교통정책의 장기적 비전과 정책방향을 발표하였다. 영국은 시대적 변화에 기인한 환경문제, 지속가능성에 대한 요구 등이 과거 그 어느 때보다 높으나 지난 수십 년간 계속된 교통부문의 과소투자로 인해 적절한 대응을 하지 못하고 있다고 진단하고 있다. 이에 교통부문 3대 추진전략을 제시하고 각 부문별로 전반적 추진방향을 제시하고 있다. 우선 장기적 지속투자(sustained investment over the long term)의 관점에서 '05년-'08년까지 3개 회계연도 동안 연평균 4.5%의 투자비 증액계획을 수립하였다. 둘째, 교통관리 개선(improvements in transport management)으로 다양한 수요관리정책의 대폭적인 도입을 제시하고 있다. 셋째, 선

(先) 계획(planned ahead)에 관한 것으로 국가적 목표와 지역적 요구 사이의 이해관계에 대한 충분한 검토를 통해 계획단계부터 충분한 사전적 동의를 형성하고 있다.

독일의 교통정책은 국가차원의 새로운 교통계획 수립을 통한 동·서독 간 균형발전에 기여함을 목표로 하고 있다. 먼저 유럽지역과의 효율적인 육로연계 고속도로 건설에 집중하여 국가교통계획을 수립하였다. 또한 동서 간 도로인프라의 격차해소에도 초점을 맞추면서 고용창출을 위주로 한 경제력 강화를 위해 투자우선정책과 첨단교통체계의 구축을 함께 추진하고 있다. 그리고 교통수단 간 연계를 위한 통합연계교통체계를 지원하면서 애로구간의 집중적인 해소방안도 모색하는 종합적인 교통정책을 추진하고 있다. 한편 독일도로의 중심기능을 담당하는 연방장거리도로는 유럽의 중심지라는 독일의 입지적 특성으로 인해 유럽과 독일 내 종합교통망 구축 및 타 교통수단과의 연계 측면에 있어서 전 유럽에 걸쳐 매우 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 독일은 주요 지역을 연결하는 결절점에 대해서 복합교통수단 간의 연계가 가능하도록 최적의 도로망이 되도록 계획하고 있다.

유럽연합(EU)은 회원국 간 교통부문의 균형 있는 발전과 새로운 회원가입국과의 통합을 위해 범유럽교통네트워크(TEN-T)계획을 수립하였다. 이 계획에는 도로, 철도, 내륙수운, 항만, 공항 등의 전 분야 및 해양고속도로(Motorways of the Sea)계획, 갈릴레오 위성항법시스템 등 총 30개의 주요 축과 프로젝트를 망라하고 있다. 이 계획을 위해 별도의 TEN-T예산, 유럽연합의 구조기금, 유대기금 및 유럽투자은행의 대출금 등 다양한 재원조달체계를 마련하고 있다. 주요 효과로는 연간 약 80억 유로(12조 원)의 경제적 효과와 특히 교통부문의 CO2 배출량이 약 4% 감소하는 효과가 있는 것으로 보고되고 있다. 유럽연합이 통합교통 및 친환경교통을 위해 노력한 결과라고 할 수 있는 TEN-T계획의 주요 특징은 세 가지로 요약될 수 있다. 먼저 장기간의 논의기간과 관계국 간의 지속적인 이해 조정을 통해 지금도 계속 계획을 수정·보완한다는 점, 다양한 재원조달체계의 마련으로 재정적 안정을 도모하고 있다. 또한 각국의 통합교통서비스 격차해소 등 교통의 형평성 유지를 위해 노력하고 있다. 그리고 각 교통부문 간 연계수송 및 통합교통체계 구축을 통한 친환경교통체계를 중점으로 하고 있다.

주요 선진국 사례가 우리의 교통정책에 주는 시사점을 요약하면 다음과 같다.

우선 환경문제 및 지역 간 격차 해소 등에 적극 대처하는 등 지속가능한 교통 달성을 위해 꾸준한 노력을 경주하고 있다. 둘째, 종합적이고 효율적인 교통물류체계 구축을 위한 통합연계교통(inter-modal)체계를 강조하고 있다. 셋째, 연구개발(R&D)에 대한 투자를 확대하여 신기술 개발 및 새로운 정책발굴에 주력하고 있다. 넷째, 중앙과 지자체 간의 유기적인 협력체계를 구축하여 상호 이익을 추구하며 이러한 과정에서의 논의는 합리적인 성과

평가체계 속에서 이루어지고 있다.

5. 간선교통시설 구축을 위한 교통정책 과제와 대응방안

1) 교통시설특별회계의 존치 연장⁶²⁾

교통세(교통·에너지·특별세) 및 교통시설특별회계(이하 교특회계)가 '94년부터 도입되면서 교통 SOC에 대한 재정투자가 비교적 안정적으로 이루어졌다. 이를 통해 교통 SOC 확충과 함께 우리나라 경제성장과 국가경쟁력 제고, 국가균형발전에 기여한 것으로 평가되고 있다. 교통세의 징수규모는 도입 초기인 '94년 2.4조원에서 '07년 11조원 규모로 대폭 증가했다. 「교통시설특별회계법」에서는 교통세의 80%를 교특회계로 전입토록 정하고 있으며, 교특회계의 수입은 '08년의 경우 총 13.2조원으로 교통세로부터의 전입금은 7.9조원(59.9%), 일반회계 지원금 2.4조원(18.1%), 기타 국세 2.1조원(15.9%), 순수자체수입 0.8조원(5.9%), 이월금 0.02조원(0.2%)로 구성되어 있다.

현재 정부는 금년 9월 「교통·에너지·환경세법(이하 교통세)」을 폐지하고 이를 개별 소비세에 통합하는 방안을 입법예고 했다. 과다하고 중복된 조세체계를 간소화하기 위해 목적세를 정비해야 하고, 특별회계는 예산운영의 경직성·예산낭비·비효율성을 갖고 있으며 칸막이식 세원 운영으로 인한 재정 지출의 효율 극대화에 한계가 있다는 것이 폐지의 이유이다. 그러나 교특회계 예산의 60~70%가 교통세에서 전입되기 때문에 동법의 폐지는 교특회계의 유명무실화를 의미하며, 교통세와 교특회계가 폐지될 경우 교통 SOC 축적 지연에 따른 국가경쟁력 제고에 차질을 우려하는 목소리가 크다.

먼저 교통세 폐지의 이유로 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세를 정비한다고 하는데, 현행 교통세의 조세체계는 단일세 체계로 복잡하지 않지만, 교통세와 같은 목적세인 농어촌특별세나 교육세는 부과세(surtax)로서 그 조세체계가 매우 복잡하다. 또한 현행 5개의 목적세(교통세, 농특세, 교육세, 주세, 종합부동산세) 중 교통세 만이 세입과 세출의 연계가 대부분 일치하여 목적세 본래의 기능을 유일하게 발휘하여 교통에서 걷은 세금을 교통부문에 사용하고 있다. 따라서 예산운영의 경직성·예산낭비·비효율 초래 등의 문제는 관련 제도의 개선을 통해 해결할 사안이지 교통세 폐지로 해결해서는 안 된다고 판단된다.

교특회계는 도로, 철도 등 각 계정별로 예산 배분을 획일적으로 정하고 있지 않고, 사업 추진 상황에 따라 탄력적으로 예산을 배분할 수 있도록 일정한 범위(예 : 도로계정 51~

62) 도로정책브리프 제14호(박용석, 2008. 12 발간예정, 국토연구원)의 일부 내용을 저자의 동의 하에 부분 수정 및 발췌·정리함

59%)를 두고 있다. 그동안 도로간의 중복투자·도로와 철도간의 중복·특정 지역내의 과다투자가 있었다는 지적이 있는데, 이같은 문제는 예비타당성 조사(기획재정부)나 지방재정투자심사(지자체) 등의 투자 심의제도를 통해 해결할 사안이라고 판단된다.

그리고 특별회계가 칸막이식 세원 운영으로 재정지출 효율 극대화에 한계가 있다고 하는데, 이는 교특회계와는 큰 관련성이 없다. 교특회계의 지출 규모가 교통세의 수입 규모를 상회하고 있으므로 재원이 남아 엉뚱한 곳에 사용될 가능성은 매우 낮다. '08년의 경우 교특회계 전체 예산 중 교통세 전입금은 약 60% 수준이고, 징수된 교통세의 80%만이 교특회계로 전입되고, 나머지는 환경특별회계(15%), 에너지특별회계(3%), 균형발전특별회계(2%)로 전입되고 있다.

정부는 일반회계에서 교특회계를 지원하고 있기 때문에 교통세를 폐지하더라도 교통 SOC 예산 확보에 문제가 없다고 하며, '09년도 정부 예산(안)에서 SOC 투자가 대폭 확대된 것도 사실이지만, 중장기적으로 볼 때 SOC 예산의 안정적 조달에 대한 정부의 약속은 공약(空約)이 될 가능성이 매우 크다.

과거 도로정비사업특별회계('68~'76)가 폐지된 후 10여년간 교통 SOC 부문의 예산은 전적으로 일반회계를 통해 조달되었다. 그런데 이 시기에 교통예산은 급감하여 '80년대 후반까지 교통 SOC 투자가 미흡했다. 당시의 SOC 투자 미흡이 '90년대 초 교통혼잡과 물류비용 증가의 원인으로 지적되고 있다. '94년 교특회계가 설치된 이후 부터 교통 SOC 투자가 다시 확대되기 시작했다. Brett & Keen(2000)는 정권의 선호와 영향을 적게 받으면서 사회적으로 필요한 투자를 안정적으로 하기 위해서는 목적세와 특별회계의 설치가 바람직하다는 연구결과를 내기도 했다.

우리나라에 비해 많은 교통 인프라가 구축된 미국, 일본, 독일과 같은 주요국들도 '50년대부터 지금까지 근 50여년간 교통시설 확충을 위한 목적세와 특별회계를 유지하고 있다. 또한 현재는 교통투자를 위한 목적세와 특별회계가 설치되어 있지 않은 영국도 1900년대 초 약 27년간 목적세와 특별회계를 운영하였다. 그런데 우리나라의 경우 교통투자를 위한 목적세와 특별회계의 본격적인 운영은 '94년 이후로 그 운영기간이 약 14년에 불과하다.

우리나라의 육상, 해상, 항공교통 등 국가종합교통체계계획을 수립한 국가기간교통망계획('00~'19)은 '19년까지 총 410조원의 투자비가 소요될 것으로 추정('07~'19년간 투자비 291조원)하고 있다. 또한 광역교통망 체계 개선을 위해 수립한 대도시 광역교통기본계획('07~'26)은 '26년까지 총 116조원의 투자가 필요하다. 또한 최근 정부는 광역경제권 개발을 위해 향후 5년간 50조원의 신규 투자를 수반하는 30대 선도프로젝트를 발표한 바 있는데, 정부가 수립한 각종 정책을 계획대로 추진하여 정부 정책의 신뢰를 유지해야 할 필요성이 있다.

교통 SOC 확충은 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되기 때문에 안정적인 재원확보가 대단히 중요하며, 안정적인 재원 확보 없이는 중장기 교통 SOC 투자계획의 달성이 어렵고, 적기의 시설 확충은 더욱 곤란하다. 따라서 교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계는 최소한 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속할 필요가 있다. 또한 목적세가 원래의 의도에 충실하기 위해 세입과 세출의 연계가 보다 분명해질 수 있도록 하고, 세입과 세출의 연계가 수익자 부담의 원칙에 부합하는 방안의 검토가 필요하다. 목적세와 특별회계 존폐의 논란은 이론과 원칙에 의해 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성에 의해 결정되어야 하는 것이 타당하다고 판단된다.

2) 교통인프라를 위한 민간투자 내실화 및 관련 제도개선

민간투자 사업의 연도별 총 투자비는 민자사업 조성, 건설보조금 투입시기 등이 일정치 않아 일정비율의 증가가 명확하지 않으나, 민자사업의 본격 추진으로 사업초기('95) 1,258억원에 비해 '06년 기준 21,800억원 수준으로 17배 이상 크게 증가되었으며 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 특히 사업초기인 '95년과 비교했을 때 '06년 기준 민자도로사업은 민간제안사업 활성화로 건설연장이 3.7배 증가(40km → 148km)하였으며, 민간자본은 110배 증가(120억 → 14,000억), 건설보조금은 11배 증가(422억 → 4,680억), 보상비는 민자사업 활성화와 지가상승에 따라 4.4배 증가(716억 → 3,137억)하였다.

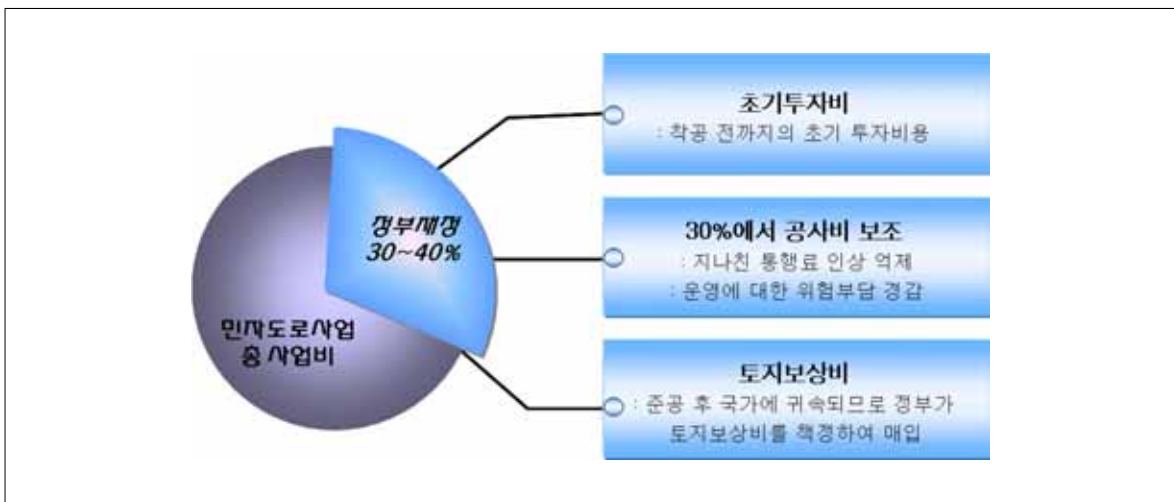
대내외적 전망을 고려할 경우, 향후에는 타 재정 소요가 증가하는 반면, SOC 재정투자는 계속 감소 추세이므로 이를 보완하기 위해 민간자본유치는 더욱 증가될 것으로 예상된다. 구체적으로 도로부문 예산은 2003년을 기준으로 하락하는 추세가 지속되었으나, 민자부문 예산은 변화가 없거나 오히려 늘어나는 추세가 지속되었다. 따라서 향후 민자도로사업의 민간자본 비중은 현재 약 19%에서 점차 늘어나 22~23%를 차지할 것으로 전망된다.

향후 소요될 민간자본은 연간 1.7조원~2.1조원으로 전망되었으며, 이는 앞서 「중장기 민간투자 종합투자계획 도로사업반 보고서」에서 추정한 민간부문 조달재원의 수준(연간 2.5조원~2.7조원)⁶³⁾과 약 5천억에서 1조원 가량 부족하다. 따라서 경제성장 및 외부요소 등을 고려하여 안정된 민자사업 추진을 위해서는 연간 약 5천억~1조원의 민간자본 추가 유치가 필요하다.

63) 적정한 민간조달 재원규모는 최소 31.8조원~33.8조원 규모로 추정. 부문별로는 도로가 54%~56%, 철도 26%~28%, 항만 15%~17%, 공항 1%, 물류시설 1% 내외 수준으로 투자재원을 배분하는 것이 바람직한 것으로 보았으며, 이에 따를 때 동기간중 도로의 경우 132.2조원(연간 18.9조원)~144.8조원(연간 20.6조원) 정도가 소요될 것으로 추정되었음. 따라서 민간부문으로부터 조달할 재원의 규모도 도로부문의 경우는 17.2조원(연간 2.5조원)~18.9조원(연간 2.7조원) 수준으로 추정되었다.

민간자본의 유치는 민자사업을 통해 이루어지므로, 계획된 신규사업 외에 추가적인 민간투자사업이 시행될 수 있도록 민자사업의 활성화가 선행되어야 할 필요가 있다. 민간투자사업에는 민간자본만 투입되는 것이 아니라 정부재정(용지보상비, 건설보조금 등)도 어느 정도 포함되므로, 민자사업의 활성화를 위하여 민자사업에 투입되는 재정의 확보도 필요하다.

[그림 III-3] 민자도로의 정부재정 역할



현재 민자도로사업은 안팎으로 혁신을 이루어야 할 시기이며, 향후 민자도로사업이 건전한 환경에서 민간의 창의와 효율을 이끌어내기 위해서는 3가지 방향에서의 재정비가 요구된다. 먼저 사업방향은 민자사업 활성화 시키고 민간투자를 늘리되, 정부재정 등을 고려하고 합리적 배분을 통한 추진해야 한다. 또한 제도적 개선 차원에서 사업예측의 정확도 향상과 창의적 시스템으로 효율증진 노력을 꾀해야 한다. 그리고 정책적 시도와 함께 대내외적 협력으로 외부환경을 정비할 필요가 있다.

사회기반시설의 적기공급과 공사기간 및 총사업비 준수, 운영비 절감 등을 위하여 SOC 부족해소와 대도시 교통문제 해결에 중점을 둔 민자사업 활성화는 반드시 필요한 정책이다. 그러나 MRG⁶⁴⁾ 폐지, 부의 재정지원⁶⁵⁾, 자금재조달 세부요령 등 정부에 지나치게 유리하게 전개되는 상황에서 더욱 합리적이고 객관적인 제도추진 노력이 요구된다. 자금재조달을 둘러싼 정부의 과도한 규제로 인해 재무적 투자자의 투자의욕이 감소되고, MRG 없는 사업들도 점차 자금재조달 대상이 되면 상황은 더욱 악화될 수 있기 때문이다.

64) MRG는 Minimum Revenue Gurantee의 약자로 최소운영수입보장을 의미함

65) 민간투자사업 추진 사업자가 사업 주무관청이 부담하여야 할 부분(예 용지보상비 등)까지 재원부담 하는 경우

또한 객관성과 전문성 제고를 위한 외부전문가 검토제도의 체계화가 필요하며, 수요추정과 설계의 전문가 VE를 검토해야 한다. 2004년 기준으로 완공된 인천국제공항고속도로 등 4개 민자도로 모두 실제수요가 예측수요에 크게 미달하였으며, 최소운영수입보장금 지급으로 막대한 정부 재정이 투입되었다. 따라서 더욱 객관적이고 신뢰성있는 수요추정과 설계가 될 수 있도록 관련전문가의 검토 및 책임연구를 통하여 조직적 체계화가 필요하다.

그리고 민간투자사업의 긍정적 효과를 이끌어 낼 수 있는 건전한 환경조성을 위한 여러 가지 정책 검토가 이루어져야 한다. 사업이 최초로 제안되는 시점부터 각종 개발계획 수립이 되고, 그로 인해 지가급등이 되면 결과적으로 토지보상비가 상승하여 많은 추가비용이 발생하게 된다. 실제로 수원-평택 민자고속도로 사업의 경우 7배 이상 지가상승 현상이 있었다. 따라서 토지보상비의 지나친 상승억제를 위한 선보상방안이 검토되어야 한다.

민자사업 평가제도 및 추진절차 개선도 필요하다. 현재의 최저가 낙찰제보다 질적 평가의 비중이 크며 투자효율성(VFM; Value for Money)을 중시하는 최적가치(Best Value) 낙찰제 도입 등의 노력으로 가격위주의 과당경쟁을 지양하고, 기술과 가격을 합리적으로 고려하는 평가제도의 정착이 요구된다. 또한 민자사업의 사업선정, 평가, 협상, 협약체결 등 추진절차별로 존재하는 문제점을 분석하고, 민자사업의 본질적 의미인 민간의 창의와 효율을 최대한 발휘하여 공공의 이익에 부합될 수 있도록 개선방안을 마련해야 한다.

마지막으로 재무적 투자자의 다변화 유도 방안 마련이 필요하다. 인프라펀드의 설립 및 운영의 활성화와 신용보증기금의 보증규모 확대 등 구체적인 노력으로 개인 및 재무적 투자자의 참여채널을 확대하고, 외국인 투자자의 참여 촉진을 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

3) 저탄소 녹색성장을 위한 자동차 관련 세수체계 정비⁶⁶⁾

우리나라 자동차 관련 세제는 70년대 말에 기본 틀이 마련되어 30년이 지났으나, 소비자의 세 부담 완화 및 조세체계 간소화 차원에서 여전히 개선될 여지가 많다. 우선, 자동차세제가 공채인 준조세를 포함하여 12종류로 구성되어 있다. 이는 선진국인 미국 4종류, 독일 4종류, 일본 7종류 등에 비하여 우리나라 세금 종류가 많다는 것을 의미한다. 또한 자동차세제 구조적으로도 배기량별 누진제에다 다중부과체제(tax on tax system)로 되어 있으며, 자동차와 무관한 목적세인 교통세, 교육세까지 부과되고 있다. 그렇다 보니 교육세, 부가세 등 8종류의 세금이 2중, 3중, 4중으로 복잡하게 얹혀 있다. 정부가 그동안 지속적으로 세목 조정 및 세율 인하를 통해 간소화를 추진해 왔지만 소비자 입장에서는 아직도 이해하기도 어렵고, 부담도 크다.

66) 도로정책브리프 제12호(김주홍, 2008. 10, 국토연구원)의 일부 내용을 저자의 동의 하에 부분 수정 및 발췌·정리함

2007년 자동차로 인해 거둬들인 세수는 전년대비 15% 증가한 30조7천억원으로 추정되며, 이는 국가 총세수의 15.5%를 차지하고 있다. 세수 증가의 주요인은 고가의 수입차판매 확대 등 내수 증가와 에너지세제 개편계획에 따른 유류관련 세금의 지속적인 인상, 7~10인승 이하 승용차의 자동차세 인상에 기인한다. 구매 및 등록, 보유단계 세금은 일부 세목의 세율 인하 내지 감면 등으로 세수 비중이 상대적으로 줄어드는 반면, 운행단계세금은 국제유가 인상과 교통에너지환경세, 주행세의 지속적인 인상으로 그 비중이 점차 늘어나고 있다.

‘07년 징수된 세목별 중에서는 개별소비세가 구매단계와 운행단계 세금을 합쳐서 13조3천억원을 징수하여 전체 세수의 43.3%(개별소비세 1조1천억원, 유류개별소비세 12조2천억원)를 차지하였다. 이 가운데 휘발유와 경유에 부과되어 특별회계로 계상되는 “교통에너지환경세”는 11조원으로 유류개별소비세의 90% 이상을 차지하였으며, 구매단계, 보유단계, 운행단계 등 3단계에서 부과되고 있는 교육세는 2조8천억원이 징수되었다. 따라서 자동차와 무관한 특별 재정지원 목적으로 부과되고 있는 목적세(교통에너지환경세, 교육세)로 거둬 들인 세금이 총 13조8천억원으로 전체 세수의 45.1%를 차지하였다.

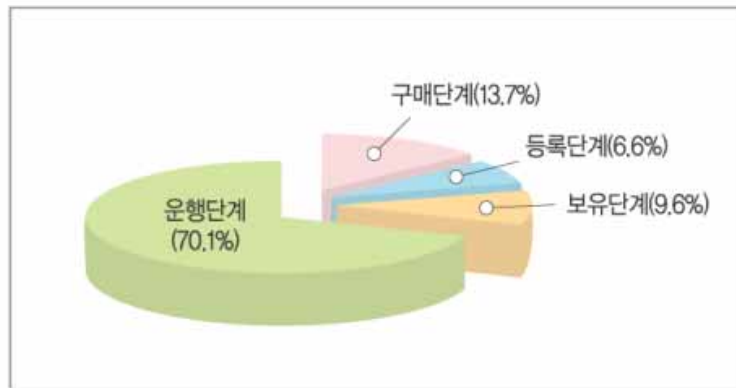
국내 자동차산업은 수출 1위, 최대의 일자리 창출산업이면서 여전히 국가 조세 수입 재원으로 큰 비중을 차지하고 있는 국민산업이다. 따라서 자동차산업을 일류산업으로 더욱 발전시켜 나가기 위해서는 내수기반을 확고히 다질 수 있는 자동차세제의 선진화가 무엇보다 필요하다고 본다.

우선 개별소비세와 자동차세를 대폭 간소화하는 “자동차세제 개편(안)”이 한·미 FTA 국회 비준 지연으로 1년 이상 늦춰지고 있다. 양국 국회 비준 조기 처리가 필요한 시점이다.

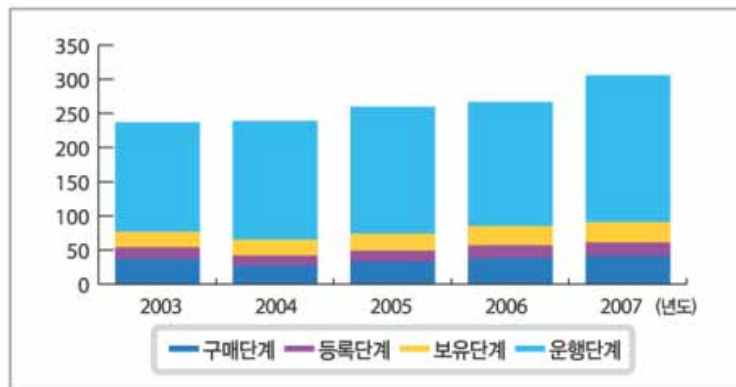
둘째, 최근 고유가 지속으로 유류관련 세금이 대폭 증가하여 서민경제에 상당한 부담을 주고 있다. 한때 경유가격이 휘발유 가격을 상회하는 수준까지 급상승하여 경유차를 생계 수단으로 활용하는 자영업자들에게는 유류비 부담으로 산업활동에 큰 지장을 받을 정도다. 과다한 유류관련 세금 등을 인하여서 정부에서 추진하고 있는 휘발유, 경유, 등유의 유종간 가격체계(100:85:50)를 필히 유지해야 할 것이다.

셋째, 교통에너지환경세(중전 교통세), 교육세 등 목적세는 자동차세의 취지와 다른 용도로 사용되고 있기 때문에 기한이 만료되면 과감히 폐지하거나 본세와 통합하여 간소화시키는 것이 바람직하다. 참고로, 교통에너지환경세는 교통시설특별회계로 80%, 환경개선특별회계로 15%, 에너지 및 자원사업특별회계로 3%, 국가균형발전특별회계로 2%가 사용되고 있다.

[그림 III-4] 자동차 관련 세금 구성현황(2007) 및 연도별 징수현황



2007 자동차 관련세금 구성현황



연도별 자동차 관련세금 징수추세현황

넷째, '00년 자동차세 인하에 따른 지자체의 세수 감소 보전을 위해 도입된 주행세는 당초 취지와 달리 지속적으로 세율을 높여 버스, 화물업계, 택시업계 유가 보조금, 농어민 서민경제 지원으로 대부분 활용되고 있다. 불필요한 세율 인상으로 소비자의 부담만 늘려가는 주행세에 대한 적절한 조치가 필요하다.

이밖에 대부분의 소비자들이 의무 구입과 동시에 되팔고 있는 “공채”, 경유차에 부과되는 “환경개선비용부담금” 등 준조세 성격의 세목들은 과감히 폐지해야 하며, 경차의 취득·등록세 감면 등 지방세 감면 품목들도 감면 취지를 계속 살려 동일 차종간 차별성이 없도록 합리적으로 개선되어야 한다.

세계 자동차산업은 친환경·고효율 자동차 중심으로 발전해 가는 추세이다. 미국, 일본, EU 등 주요 선진국들은 친환경 미래 자동차의 보급 촉진을 위해 다양한 세제 지원을 하고 있지만 우리는 아직 미흡한 수준이다. 첨단 미래자동차 시장 선점과 환경규제 강화에 적극 대응할 수 있도록 친환경·고효율 자동차세제로의 개편에 적극적인 관심과 지원이 필요하다.

4) 교통시설 용지보상제도의 개선⁶⁷⁾

(1) 교통사업 용지보상 체계

최근 도로, 철도 등과 같은 사회간접자본을 건설하는 공공사업에서 용지취득이 점점 어려워지고 있는데, 이는 용지보상비가 전체 사업비에서 차지하는 비중이 급증한데 기인한다. 이에 따라 일반국도의 경우 '99이전까지는 공사착공(공사계약) 시점부터 시행하였으나, '00년 이후부터는 “先 용지보상 後 착공”의 선보상 제도를 도입 시행중이며, 일반적으로 선보상 2~3년후 공사를 착공하게 된다.

그럼에도 불구하고 지난 5년간 철도와 도로 건설을 위한 토지보상 단가 상승률은 연평균 18.6%로 같은 기간 중 전국 지가상승률 3.95%와 물가상승률 3.34%를 크게 상회하는 것으로 나타났다. 이러한 보상비 증가는 공사단가 상승과 함께 도로시설 확충에 저해요인으로 작용하여 우리사회에 필요한 새로운 도로건설 여력을 축소시키고 있다. 게다가 도로 건설에 따른 편입지역과 미편입지역의 기대이익에 대한 상대적 격차로 집단민원이 발생하는 등 적기에 용지를 확보하는 것이 곤란해지고 있는 실정이다.

(2) 개선 및 정책 방향

보상비 급증문제를 해결하기 위해서는 보상기간의 단축이 필요하다. 이를 위해 사업인정시점 및 행위제한 시점을 현행보다 앞당기는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 감정가 산정시 최근 보상선례 적용의 문제점을 최소화할 수 있도록 기타 요인 보정률 적용의 상한선을 규정토록 하며, 장기적으로는 최근 보정선례가 아닌 적용 공시지가 시점 당시 보상선례 등을 참작하여 기타요인보정을 적정화해야 한다.

그러나 이러한 노력을 통해 피수용자의 몫을 다소 줄일 수는 있으나, 토지보상문제를 해결하는 데는 한계가 있을 것이다. 근본적인 문제해결을 위해서는 공공사업 추진을 위한 토지보상의 기본원칙인 공익사업의 효율적인 추진과 피수용자의 권리보장과 조화를 이루는 일이다. 특히 공익을 위한 공공수용권이 확대되는 추세에서 효율성 중심의 사업시행자 관점만을 강조하는 것은 보상의 불공평성을 확대할 소지가 있다. 그렇다면 피수용자의 몫인 토지보상비를 최소화는 선택보다는 시가보상체제로 전환하는 방안을 장기적으로 검토해야 할 것이다.

동시에 도로건설사업에서 발생하는 과다한 보상비용을 해결하기 위해서는 토지은행제도(Land Banking)를 도입·시행하여 장래 개발할 토지를 저렴하게 미리 확보하여 도로건

67) 도로정책브리프 제13호(서순탁, 2008. 11, 국토연구원)의 일부 내용을 저자의 동의 하에 부분 수정 및 발췌·정리함

설 등을 적기 활용할 수 있도록 해야 한다. 예컨대 보상규모가 큰 민자도로, 국도대체우회도로 등을 건설할 경우, 토지비축을 전담하는 기관에서 자체자금을 통해 도로용지를 매입한 후 선투입자금에 대해 국가에서 일정기간에 걸쳐 보전해주는 방안이 바로 그것이다. 이러한 토지은행제도가 내년도에 입법화되어 적기 적시 교통인프라 공급이 차질 없이 추진되기를 기대해 본다.

5) 녹색성장 동력 마련을 위한 교통부문 R&D 기능강화

신정부는 지난 8월 저탄소 및 녹색산업(신재생에너지 및 친환경 첨단산업)에 기반한 친환경 사회 구현 및 경제성장 능력 확충 개념에 바탕을 둔 ‘녹색성장’을 향후 국가 신성장동력으로 육성한다는 비전을 제시하였다. 주요 선진국들은 전 세계적 기후 및 에너지 여건변화를 도약의 기회로 보고 친환경 및 신재생 에너지 기술개발 등 막대한 시장 형성이 기대되는 ‘녹색선도시장’의 선도적 이익을 확보하기 위하여 첨단기술 개발 등에 국력을 집중시키고 있다. 특히 교토의정서 1차 의무이행기간(2008~2012년) 동안 EU, 일본 등 36개 국가는 1990년 온실가스 배출량 대비 평균 5.2%의 감축이 의무화되어, 신재생에너지원 및 기술발굴, 탄소배출권 시장 등이 급속히 성장할 것으로 전망된다.

우리 정부도 ‘20개 국정전략, 100대 국정과제’에서 ‘녹색성장으로 새로운 일자리 창출’을 7번째 국정전략화하고, 저탄소화를 통한 환경보호와 녹색산업화를 통한 경제성장이라는 목표를 수립했다. 구체적인 국정과제로는 에너지 절감 및 기후변화 대응형 신산업 개척, 신재생·청정에너지 개발, 녹색·저탄소형 국토공간 조성 및 인프라 개발 등이 있다.

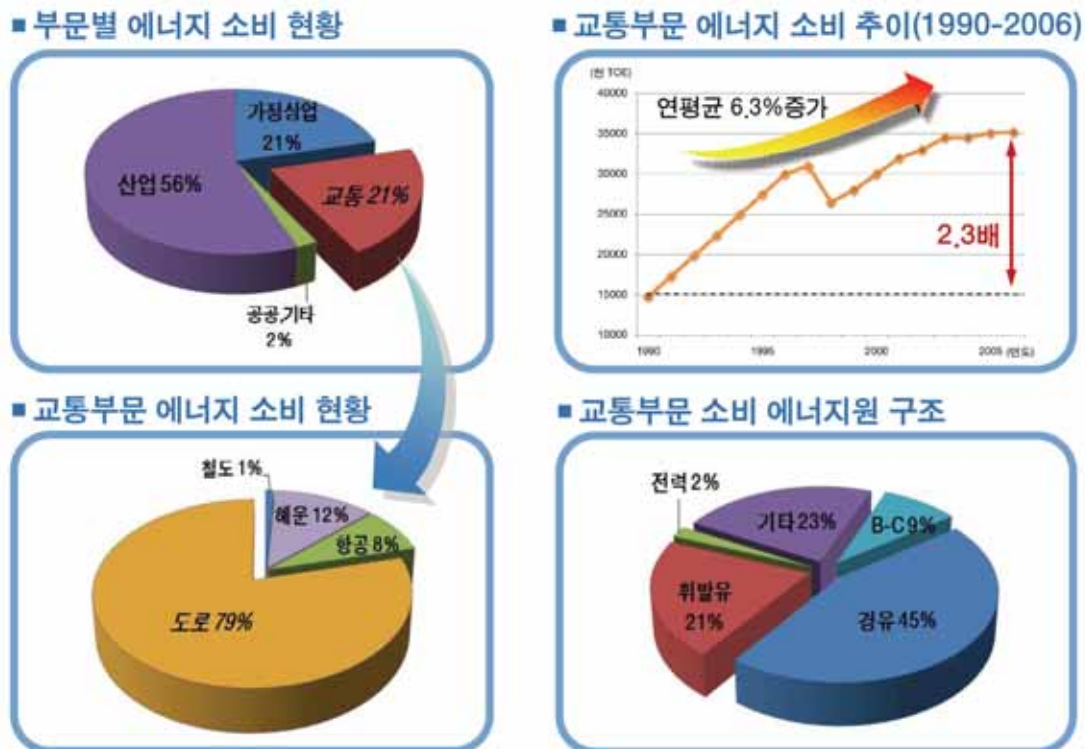
[그림 III-5] 현 정부 녹색성장 정책방향 및 비전



저탄소 녹색성장에 있어서 중요한 역할을 담당하는 부문 중 하나는 교통부문의 대응이라 할 수 있다. 2006년 국가 에너지 소비구조에서 교통부문은 21%를 점유하고 있으며, 교통부문의 에너지는 도로부문에서 79%가 소비되는 것으로 나타나고 있기 때문이다. 과거 25년간(1990-2006년) 교통부문의 에너지 소비는 연평균 6.3%씩 증가하고 있으며, 2006년 현재 1990년 대비 약 2.3배 증가한 3천5백만 TOE가 소비되고 있다. 또한 교통부문에서 소비되는 에너지원은 경유가 45%, 휘발유가 21%를 점유하는 것으로 나타나 화석에너지 의존도가 상당한 것으로 파악된다. 이 같은 교통부문의 도로 중심의 에너지 소비구조와 화석에너지 의존은 국가 CO₂ 배출총량의 약 17%를 교통부문이 점유하는 데 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

2005년 현재 우리나라의 1인당 교통부문 CO₂ 배출량은 2.05(ton-CO₂/인)로 주요 선진국(일본·영국·프랑스)에 비해 높지 않으나, GDP당 배출량은 0.14(ton-CO₂/인)로 주요 선진국 대비 2~3배 수준으로 나타나고 있다. 특히 1990~2000년 우리나라 교통부문의 온실가스 배출량(CO₂ 배출환산량 기준)연평균 증가율은 6.2%로 OECD 국가 중 가장 높은 증가세를 보이고 있어 이에 대한 대비책이 시급하다.

[그림 III-6] 국가 및 교통부문 에너지 소비 현황 (2006)



자료: '2007 환경통계연감'(환경부, 2007), '에너지통계연보'(산업자원부·에너지경제연구원, 2008)

따라서 교통부문에 있어서 저탄소 녹색성장 정책 도입은 시급한 국가적 과제라 할 수 있으며, 크게 다음과 같은 부문에서 R&D 및 정책개발이 이루어져야 한다. 첫째, 에너지 및 CO₂ 배출 저감이 주 요인이 되고 있는 교통혼잡 완화를 위해서 도시외곽순환 광역교통망 확충 및 ITS 확대 보급을 추진해야 한다. 도시외곽순환 광역교통망 확충은 도심통과 교통량의 우회·분산을 유도하여 지정체·혼잡 등에 의한 CO₂ 배출 저감이 가능하고, 인프라 사업 실시로 신규 고용창출이 가능하다. 따라서 현재 R&D 사업으로 추진되고 있는 스마트 하이웨이(Smart Highway) 사업에서 활성화 전기를 마련토록 해야 할 것이다. 그리고 첨단 ITS(지능형교통체계) 활용 및 확산은 정보제공 및 수요관리 등에 활용되어 교통 지정체 해소로 인한 통행속도 증가와 비용감소, 환경오염 저감에 기여가 가능하다. 2007년말 전국 고속도로 영업소를 대상으로 개통한 ETC(전자자동요금지불시스템)의 일종인 ‘하이패스(Hi-pass)’의 경우 꾸준히 이용이 증가하여 2013년부터 이용률이 70% 수준으로 유지된다고 가정했을 때, 향후 10년(2008~2017년)동안 CO₂ 등 배기가스 감축 편익은 1,546억원(97,580톤)으로 추정하고 있다.

둘째, 친환경 교통인프라 구축에 힘써야 하며, 교통인프라 건설·운영시 환경오염을 최소화하고, 친환경 에너지를 활용하는 R&D 투자가 필요하다. 건설에서부터 운영관리까지 통합적인 친환경 교통인프라 건설은 환경 및 생태계 복원을 통해 온실효과 억제 및 교통인프라 이용에 따른 대기·생태계 피해를 최소화 시킬 수 있다. 또한 교통인프라 시설물 운영에 소비되는 에너지원으로 태양전지 및 풍력발전을 활용할 경우 CO₂ 배출 저감 및 에너지·시설운영비 저감이 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

셋째, 전기자동차 등 그린카의 상용화 기반 구축을 위한 정책개발이 필요하다. 최근 고유가, 지구온난화 등 환경문제 등으로 전기자동차 등 친환경 그린카에 대한 관심 증대되고 있으나, 현재 우리나라는 이에 대한 정책시행과 민간의 관심 및 투자가 선진국에 비해 미진한 실정이다. 따라서 전기자동차 상용화 대비 조기 기반구축을 위해 전기자동차 관련 제도보완 및 시범운행 타당성 조사 연구추진 할 필요가 있으며, 중장기적으로는 하이브리드·수소연료전지차의 성능향상 기술개발 및 첨단시험설비를 단계적으로 구축하여 상용화 기반을 정책적으로 지원할 필요가 있다.

마지막으로 재택근무 지원, Eco-driving 등 복합적 교통수요 관리정책을 통해 에너지 및 CO₂ 감축을 생활화하는 연구 및 정책개발 노력이 필요하다. 재택근무가 장려될 경우 도시권 교통수요 감소 및 혼잡 완화가 가능하며, 이를 위해서 재택근무 참여 기업·개인에 대한 정부차원의 인센티브 및 원격근무지 이동 편의 제공이 필요하다. 영국의 경우 최근의 연구에서 재택근무 장려정책이 차량이동거리를 10년간 18.5% 감소시킬 것으로 추정하고 있다.

또한 공회전 억제·정속주행 등 Eco-driving 교육도 에너지 절감 및 소통능력 제고에 효과적일 것으로 판단된다.

저탄소 녹색성장형 교통은 먼 미래가 아니라 현재 우리에게 당면한 중요한 정책이라 할 수 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 신재생에너지 및 하이브리드카 기술개발, 교통인프라 효율 개선 및 ITS 도입 등을 국가적으로 전략화하여 중장기적 교통부문 녹색성장을 추구해야 할 것이다. 또한 자동차 운행단계 세금 비율 확대하고, 구입단계 세금을 CO2 배출량에 따라 누진부과 등의 세수체계 조정 등을 통해 정부적 차원에서 적극적 CO2 저감 규제방안 도입 검토가 병행될 필요가 있다. 물론 사전에 녹색성장 관련 교통부문 DB를 구축하고, CO2·에너지 절감 및 선순환적 경제파급 효과를 평가할 수 있는 과학적 방법론 및 Composite Index 개발 연구도 서둘러야 할 것이다.

6. 맺음말

지난 '60년대 개발 년대에서부터 시작된 교통인프라에 대한 지속적 투자로 상당한 양적, 질적 성과를 거두었다. 고속도로를 중심으로 한 체계적인 교통인프라의 확충 및 전국 고속철도 시대 개막은 전국을 반일 생활권으로 변화시켜 국민들이 느끼는 심리적 지역간 거리격차도 상당히 해소되었다. 또한 지역경제 활성화는 물론 궁극적으로 국가 균형발전에도 큰 기여를 하였다고 평가된다. 그러나 지금까지의 성과에 안주해서는 안 될 것이다. 향후 우리가 직면하게 될 교통인프라와 관련된 대내외적 여건 변화는 다양할 것으로 예상되기 때문이다.

오랜 기간 교통투자를 해 온 선진국에 비해 턱없이 부족한 우리의 인프라 확충과 개선을 위해서는 교통시설특별회계는 국가기간망이 어느 정도 완비되는 2019년까지는 존속이 되어야 한다. 또한 공공부문 투자부족 해소 및 민간의 창의와 효율성을 활용한다는 측면에서 민간투자 사업의 폐해를 최소화 하는 민자사업 내실화를 위한 제도개선도 적극적으로 나서야 할 것이다. 그리고 교통시설 확충에 걸림돌이 되고 있는 용지보상 문제 해소를 위해서도 토지은행 설립도 서둘러야 한다. 특히 저탄소 녹색성장 시대로 진입을 위해서는 차량 보유 세제는 낮추고 이용에 과세비중을 높여 주행세를 강화하는 방향으로 자동차 관련 세제개편이 추진되어야 할 것이다. 발달된 IT 기술과 교통체계 통합으로 보다 지능화된 교통체계 구축을 통해서 새로운 녹색성장 동력을 확충하는 노력도 필요하다.

참고문헌

국가기간교통망계획(2000-2019, 제1차수정), 건설교통부, 2007. 11

김주홍, “자동차 관련 세수 현황과 개선방향”, 도로정책브리프 제12호, 2008. 10, 국토연구원

박용석, “교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계 지속 준치 필요”, 도로정책브리프 제14호, 2008. 12(발간예정), 국토연구원

서순탁, “도로건설을 위한 토지보상, 이대로 괜찮은가?”, 도로정책브리프 제13호, 2008. 11, 국토연구원