점검, 지역별 핵심 개발 사업

지방 경제를 활성화시키고 수도권과 지방의 경제적 격차를 줄이는 과제가 범국가적 이슈로 부각되고 있다. 지역 개발 사업은 이러한 지역 경제의 침체와 구조적 문제를 해결하기 위한 수단이다. 이런 관점에서 지방자치단체별 현안 핵심 지역 개발 사업의 내용과 추진상의 애로 요인을 살펴보고자 한다. 이들 현안 지역 개발 사업의 점검은 향후 사업 추진 방향을 설정하는 데 도움을 줄 것이다. 이번 현황 점검은 서울, 인천, 경기도 등 수도권과 제주도를 제외한 12개 지방자치단체의 기획관실 담당 공무원과의 면담 결과를 토대로 하였다.<편집자 주>

교통·물류 사업이 중심, 환경 시설·도시 개발 비중 낮아

12개 지방자치단체별로 조사한 핵심 지역 개발 사업은 모두 145건으로 집계되었다. 자치단체별로 적게는 11개에서 많게는 15개 사업이 선정되었다. 사업 유형별로는 교통 및 물류 부문 사업이 전체의 47 %를 차지하는 68건으로 가장 많았다. 다음으로 산업 및 정보 시설 부문 사업이 26 %인 38건으로 뒤를 이었고, 관광 및 문화 시설 사업이 17 %(25건)를 차지하고 있다. 이에 비해 도시 개발 및 정비 부문 사업이 6.9 %(10건), 생활 및 환경 시설 사업은 2.8 %(4건)로 나타나 상대적으로 비중이 낮았다.

교통 및 물류 사업이 47 %로 가장 많아

집계 결과에서 알 수 있듯이 우리나라 지자체들이 가장 역점을 두고 있는 핵심 지역 개발 사업은 교통 및 물류 부문 사업들이다. 이 부문의 사업 건수가 가장 많이 나타나고 있는 것은 광범위한 지역 개발을 유도하는 대표적인 인프라 시설임에도 불구하고 여전히 시설 확충이 미흡하다는 것을 의미한다.

교통 및 물류 부문 사업 중에서는 도로 사업이 31개로 가장 많다. 도급 자치단체의 경우에는 고속도로의 신설이나 기존 국도의 확·포장 사업이 많은 반면, 광역시의 경우에는 도시 교통난 해결을 위한 내부 고속화도로 건설 사업이 많았다. 특히, 도급 자치단체에서는 낙후 지역 개발과 지역간 연계성 강화를 위한 동서축 연결의 도로망 구축에 역점을 두고 있다. 철도 사업 역시 18개로 적지 않은 편이다. 도급 자치단체에서는 기존 철도망의 복선화 및 전철화 사업에 중점을 두는 반면, 시급 자치단체에서는 도시 교통난 해결을 위한 지하철 건설 사업에 비중을 두고 있다. 한편, 대외 지향적 경제 발전을 유도하기 위하여 해안을 면하고 있는 대부분의 자치단체가 항만 개발 사업을 중점 사업으로 선정해 추진하고 있는데 모두 9건으로 집계되었다.

교통 및 물류 부문 다음으로 많은 산업 및 정보 시설 관련 사업은 주로 첨단 산업의 발전 등 산업 구조의 변화에 맞추어 지역 실정에 맞는 첨단형 산업 단지의 건설을 주로 모색하고 있는 것으로 나타났다. 그러나, 많은 사업에서 시설 투자를 위한 예산 확보가 미흡할 뿐만 아니라 민간 투자자의 유치에 상당한 애로를 겪고 있는 실정이다.

관광 및 문화 시설 부문 역시 대부분의 자치단체에서 상당한 비중을 두고 있다. 특히, 상대적으로 낙후 지역이 많은 자치단체일수록 이 부문의 사업 건수가 많았다. 이 사업 역시 민간 투자자의 유치에 애로를 겪고 있어 대부분 당초 계획보다 지연이 불가피할 것으로 예상된다. 도시 개발 및 정비 부문 사업은 광역시급 자치단체의 경우에는 도시 개발을 위한 가용 토지가 부족하여 신도시 건설 사업을 선호하고 있으며, 기존 도심지의 활성화를 위한 재개발 사업 등에도 역점을 두고 있다. 반면, 도급 자치단체에서는 주로 지역의 특수한 여건을 바탕으로 미래 지향적 지역 개발을 위한 신도시 건설을 추구하고 있는 것으로 나타났다.

재원 부족으로 인한 사업 지연이 문제

핵심 지역 개발 사업들은 대부분 사업의 단위 규모가 큰 대형 사업들이다. 일부 소규

지자체별 · 유형별 핵심 지역 개발 사업 현황

(단위 : 건, %)

구분	도시 개발 및 정비 부문	산업 및 정보 시설 부문	교통 및 물류 시설 부문	관광 및 문화 시설 부문	생활 및 환경 시설 부문	계
부산시	-	3	8	1	2	13
대구시	2	4	3	2	-	11
광주시	1	4	6	-	-	11
대전시	2	2	6	2	-	12
울산시	-	2	6	1	2	11
강원도	1	2	7	4	-	14
충청북도	-	2	8	1	1	12
충청남도	1	4	5	3	-	13
전라북도	-	4	7	2	-	13
전라남도	1	4	9	1	-	15
경상북도	2	4	4	2	-	12
경상남도	-	3	6	6	-	15
합계	10(6.9)	38(26.2)	75/68(46.9)	25(17.2)	4(2.8)	152/145(100)

주 : 1) 수도권의 서울, 인천, 경기도와 제주도를 제외한 총 12개 시도를 대상으로 하였음.
2) 교통 및 물류 부문 사업 중에는 시도간 광역 사업이 많은 관계로 지역별로 동일 사업을 중복 지정한 경우를 제외하면 총 68개 사업임. 따라서, 중복 케이스를 제외하면 전체적으로 145개 사업이 핵심 사업으로 선정되었음.

모 사업을 제외하고는 대부분의 사업이 1,000억원대 이상이며, 조 단위가 넘는 사업만도 56건에 달한다. 이들 사업은 모두 중앙 정부, 지자체, 그리고 민간 자본의 세 가지 유형의 재원으로 충당된다. 일부 교통 시설 사업 등은 순수 중앙 정부의 재원만으로 추진되나 대부분의 사업들은 세 가지 재원이 혼합되어 충당되고 있다. 따라서, 사업의 규모나 재원의 성격으로 보아 재원 조달의 문제가 이들 사업의 성공적 추진에 관건이 되고 있다.

핵심 지역 개발 사업을 추진하는 데 있어서 모든 자치단체가 가장 우려하고 있는 것은 예산 부족으로 인한 사업의 장기화 내지 지연이다. 일부 사업의 경우에는 타당성과 재원 조달에 대한 충분한 검토 없이 추진되어 지연이 초래되고 있다. 그리고 중앙 정부 사업의 경우에는 지역 및 사업간 형평성을 고려한 배분으로 인해 비록 자치단체 입장에서는 시급히 완성해야 할 현안 사업임에도 불구하고 예산 투입 부족으로 지연되는 경우가 많다. 또한, 중앙 정부 예산 투입에 대응하여 매칭펀드(matching fund) 방식으로 이루어지는 대부분의 사업은 지자체의 분담 비중이 높고 재원 마련에 어려움을 겪는 경우가 적지 않다.

지자체가 자체적으로 추진하는 대부분의 사업은 자체 예산의 부족으로 민자 사업으로 추진하는 경우가 많다. 그러나, 이러한 민자 사업의 경우에는 기반 시설에 대한 인프라 투자가 제때에 이루어지지 않아 민간 자본을 쉽게 유인하지 못하고 있다. 또한, 지방 경제의 활력이 부족하여 민간 사업자의 투자 의지가 낮은 것도 기대만큼 사업 추진이 이루어지지 않는 주된 요인이 되고 있다.

자율적 활용 재원 확대해야

지자체가 의욕적으로 선정해 추진하고 있는 핵심 지역 개발 사업에 대해서는 사업의 원활한 추진을 위한 새로운 정책적 접근이 요구된다. 이들 사업은 지역 스스로가 선정한 지역 발전을 선도하는 핵심 사업들이다. 따라서, 보다 원활한 사업 추진을 위한 투자 우선 순위의 재 설정이 요구된다. 중앙 정부 사업의 경우에도 전체 지역별로는 형평성을 고려하더라도 지역 내 사업에 있어서는 우선 순위에 따라 예산의 집중 배정을 시도할 필요가 있다.

이와 함께 지역 스스로 투입 가능한 가용 재원을 확충해주는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위한 방안으로서 현행 지방재정조정제도를 보다 내실화하는 방안을 검토해야 할 것이다. 즉, 현행 지방 양여금, 국고 보조금, 특별 교부세 및 지역균형개발 특별회계 등을 통합하고 효율적으로 운영해 지자체가 용이하게 지역 개발 재원으로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

일정 기간 동안 수도권과 여타 지방간의 격차를 고려하여 지방에 보다 많은 재원이 배분되도록 고려하는 한편, 배분된 재원은 가급적 지역 스스로 판단하여 배정할 수 있도록 유도해 나아가야 할 것이다. 현행 매칭펀드 방식의 보조금 지원도 지역 스스로 사용 가능한 포괄적 재원 보조로 전환해 나아가야 할 것이다.

지자체의 자체 재원 조달을 위한 지방채 발행을 지원하는 방안도 적극적으로 추진해야 할 것이다. 장기적으로 수익성 확보가 가능한 사업에 대해서는 중앙 정부가 적극적으로 지방채 소화를 위한 기금 확충 및 세제 혜택 등의 유인책을 마련할 필요가 있다. 일본의 지방금융공고와 같은 지방채 인수 전담 금융기관의 설립도 모색해야 할 것이다.

민자 사업의 경우에는 투자 여건이 수도권보다 지방이 열악하다. 따라서, 무리하게 민자 사업의 추진을 유도하기보다는 지역 발전에 필수적인 사업은 정부 재원으로 직접 투자하도록 해야 할 것이다. 순수하게 민간 주도로 사업을 추진하는 데 장애가 많은 사업은 관민 합동의 제3섹터 방식을 적극 모색할 필요가 있다.

또한, 민자 사업으로 충당하는 경우에도 지방 사업에 대해서는 인프라 시설에 대한 지원을 강화하는 등의 유인책이 요구된다.

윤영선
한국건설산업연구원 선임연구위원
ysyoon@cerik.re.kr