경북의 인프라 투자 정책, 지역 발전 정책과 연계되어야

– 산업 생산기지 이전으로 지역 경쟁력 쇠퇴, 인프라 예산 활용 중요해져 –

김 정 주 한국건설산업연구원 연구위원 kjj@cerik.re.kr

경북, 입지적 한계 부각

경주와 포항에서 각각 2016년, 2017년 중형급 지진이 발생하면서 우리나라도 더 이상 지진의 안전지대가 아님이 확인되었다. 지진이 발생한 경상북도 지역은 당시의 충격에서 지금은 어느 정도 벗어난 듯 보이지만 앞으로 지역 발전과 관련해 여러 가지 숙제를 안게 됐다.

경북은 과거 고도 성장기에 구미와 대구를 중심으로 발달한 섬유산업을 토대로 국가 경제 성장을 견인해 왔으며, 이후에도 전기 · 전자, 조선, 자동차 등 주력 산업의 지역적 토대로 기능해 왔다.

하지만 본래 경북 지역은 산지가 많고, 해안에 접해 있으나 내륙 지역과는 산맥으로 가로막혀 있어 물류 흐름이 원활하지 않다. 수도권으로부터의 물리적 접근성도 높지 않은 등 경북은 산업 발전 측면에서 여러 가지 입지적인 한계를 가지고 있다. 그리고 이러한 지역적 한계가 최근 기존의 국내 주력 산업들이 중국 등 신흥국과의 경쟁 속에서 점차 활력을 잃으면서 점차 부각되고 있는 상황이다.

이런 상황에서 최근 연이어 발생한 지진은 경북의 경기 회복에 상당한 충격으로 작용했다. 그 결과 올해 6월에 실시된 지방선거에서는 경북 지역의 경제 활력 회복을 위한 다양한 공약들이 제시되었고, 이들 공약 중 상당 부분은 경북 지역의 인프라 건설과 관련이 있다.

아래에서는 이번 지방선거에서 제시된 핵심 공약의 내용을 살펴보는 한편, 이와 연계해 경북 지역의 인프라 실태를 진단하였다. 그리고 향후 경북 지역에서 효과적인 인프라 투자가 이루어질 수 있는 정책적 방향성을 제시하였다.

지방선거에서 인프라 확대 공약 비중 커져

경북 지역에는 자동차 · 철강 · 조선 산업과 연계된 하청 생산기지들이 동남권에 밀집해 있다. 특히, 구미 지역에는 휴대폰, 디스플레이 등 전기 · 전자 제품의 1 · 2차 생산기지가 형성되어 있다. 문제는 이들 주력 산업이 경북 지역에 직접적인 영향을 미치는데, 최근 이들 산업 중 일부가 대외적인 경쟁력을 점차 상실하고 있다는 점이다. 일례로 구미 지역의 경우 세계 경기 부진, 삼성 등 대기업의 생산기지 이전 등으로 점차 도심이 공동화(空洞化)되어 가고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 이번 지방선거를 통해 당선된 이철우 경북지사의 선거 공약을 살펴보면, 상당 부분이 지역 경쟁력을 제고하기 위한 인프라 투자 확대 사업들로 구성되어 있다. 이철우 지사의 핵심 공약과 인프라시설의 확충을 통해 경북의 경쟁력을 높이고자 향후 추진될 사업들은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 이철우 지사의 핵심 공약 및 공약 내 주요 인프라 관련 사업

핵심 공약	인프라 관련 사업
투자 유치 20조원, 좋은 일자리 10만개 창출	• 문화관광사업을 통한 일자리 창출 • 산업단지 경쟁력 강화 및 기업 유치
4차 산업혁명 선도 기술로 대한민국 경제 견인	• 특화산업 클러스터 구축 • 빅데이터 산업 생태계 조성 • 인공지능 거점센터 운영 • 경북혁신도시 국가혁신클러스터 구축
도내 1시간 30분, 전국 2시간대 편리한 교통망 구축	• 대구 · 경북 통합 신공항 조성 추진 및 연계 교통망 구축 • 중부권 동서횡단철도 추진 • 중부내륙 · 남부내륙고속철도 추진 • 포항~영덕~삼척, 새만금~포항, 무주~대구 고속도로 건설 추진 • 울릉공항 건설 • 동해중부선 철도(포항~삼척), 중앙선 복선전철화, 중부내륙 단선전철 조기 완공 • 동대구~영천, 영천~신경주 복선전철화 조기 완공
문화관광이 꽃피는 품격 있는 도시	• 천년고도 경주 본모습 재현 프로젝트 • 동해안, 낙동강, 백두대간 중심 글로벌 관광거점화 • 산림과 해양 자원을 연계한 레포츠 벨트 조성 • 문화 · 여가 공간 확충
활기찬 부자 농어촌	
마지막 남은 블루오션 동해안, 상전벽해 수준으로 발전	• 경상북도 동부청사 건립 • 동해선 철도, 동해안 고속도로 등 구축 • 동해안권 복합 관광거점화 • 영일만 전략항 육성 및 환동해 경제권 육성 • 울릉도 · 독도 그린 아일랜드 조성 • 원자력과 신재생에너지가 공존하는 융합에너지클러스터 조성 • 동해안 연구개발특구 지정 · 육성 추진

자료 : 경상북도 도시자 선거 공약서(이철우 후보자) 참조.

〈표 2〉 글로벌 금융위기 전후 전국 광역도 평균 경제성장률 변화 추이

지역	금융위기 이전(2000~2007) 순위 (평균 경제성장률)		금융위기 이후(2009~2016) 순위 (평균 경제성장률)		순위 변화
충남	1	8.3%	2	5.5%	▼1
경기	2	7.6%	3	4.5%	▼1
경북	3	6.3%	6	2.3%	▼3
경남	4	5.8%	7	2.0%	▼3
충북	5	4.6%	1	5.5%	▲4
전남	6	3.6%	5	2.5%	▲1
전북	7	3.4%	8	2.0%	▼1
강원	8	3.1%	4	2.7%	▲4

자료 : 통계청 자료 가공.

주력 산업 위축으로 지역 쇠퇴 진행

경북은 1990년대 후반에 발생한 외환위기 이후에도 전국 타 시도에 비해 높은 경제성장률을 보였다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기 이후 경북의 경제성장률은 급격히 둔화됐다.

이처럼 경북 지역의 경제성장률이 최근에 급격히 하락한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 기존 국내 주력 산업의 변화와 역내 산업간 가치사슬 구조에 1차적인 이유가 있다. 이와 관련해 한 가지 더 주목할 부분은 경북 지역의 산업 생산기지가 일부 거점 도시에 집중되어 있고, 생산기지가 없는 지역에서는 이미 상당한 정도로 지역 쇠퇴가 진행되고 있다는 점이다.

실제로 한 연구에 따르면 경북은 전국 광역도 중에서 소멸 가능성이 높은 기초 지자체를 가장 많이 가진 지역으로 확인된다.[1] 결국 일부 거점 도시를 제외하면 이미 경북은 지역 쇠퇴가 광범위하게 진행되어 왔고, 최근에는 이들 거점 도시마저 활력이 떨어지면서 지역 쇠퇴가 더욱 가속화될 것으로 예상해볼 수 있다.

최근 경북 지방선거에서 다수의 인프라 투자 사업들이 공약으로 제시된 것은 이러한 지역의 어려운 현실을 타개할 현실적인 수단이 인프라 투자라는 지역 정치권의 인식이 반영된 것으로 볼 수 있다. 특히, 신정부 출범 이후 지진으로 인한 2차 피해 우려로 탈원전이 공식화되면서, 미래 핵심 산업으로 원전산업의 육성을 추진해 왔던 경북 지역의 지역 발전 전략에도 커다란 차질이 생겼다.

이런 상황을 고려할 때, 새로운 산업 정책의 수립과 더불어 이와 연계된 적절한 인프라 투자 정책 수립은 무엇보다 시급하다고 할 것이다.

지역 발전 정책, 인프라 투자 정책과 연계되지 못해

과거 투자 규모를 기준으로 살펴보았을 때, 경북 지역의 인프라 수준이 다른 광역 시 · 도와 비교해 총량적인 측면에서 크게 부족하다고 보기는 어렵다. 실제 과거 10년간 경북 지역 인프라 예산의 절대 규모가 작지 않았고, 증가율도 전국 시 · 도 가운데 중 · 상위권을 차지했기 때문이다.

하지만 실제 인프라 예산의 지출 내역을 살펴보면, 도청 이전 등 주로 대형 사업 추진으로 인한 단발성 예산의 확대가 전체 예산 증가를 견인한 것으로 나타난다. 이에 따라 인프라 부문간에 불균형이 심하고, 포괄적인 관점에서의 지역 발전 정책이 수립되지 못했다. 그 결과 지역 발전 정책이 인프라 투자 정책과 유기적으로 연계되지 못해 그간의 인프라 투자가 충분한 경제적 성과를 가져오지 못한 것으로 판단된다.

특히, 부문별로는 물류 인프라, 상 · 하수관로, 복지시설 등 생활 · 복지 부문에서의 인프라 공급이 충분하지 못했고, 주거 빈곤율이 전국 최고 수준으로 나타나는 등[2] 주택의 노후화도 상당히 심각한 것으로 확인된다.

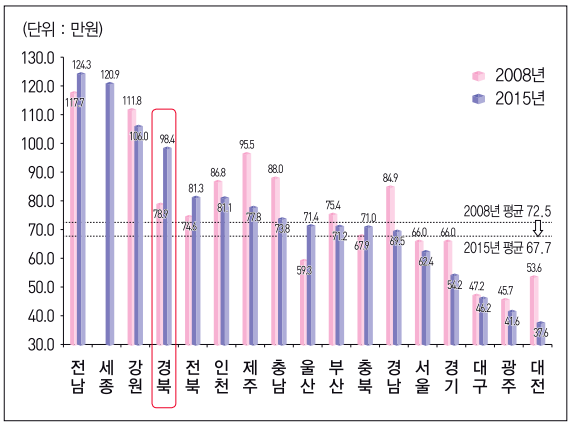
경북 인프라 사업 추진을 위한 정책과제

현재 경북이 처한 사회 · 경제적 어려움을 고려할 때, 지역 쇠퇴의 흐름을 억제하기 위한 전략적인 인프라 투자가 반드시 필요한 것으로 판단된다. 하지만 경북의 재정자립도는 17개 시 · 도 중 최하위권이기 때문에 자체적으로 인프라 투자 사업을 확대할 여력은 크지 않다. 특히, 대구 · 경북 통합 신공항 건설 등 국책사업의 경우, 이해관계가 복잡해 계획의 구체화도 쉽지 않은 상황이다.

따라서 지역 경제에 파급력이 크면서도 실행 가능성이 높은 핵심 사업들을 우선 선별 · 추진하되,

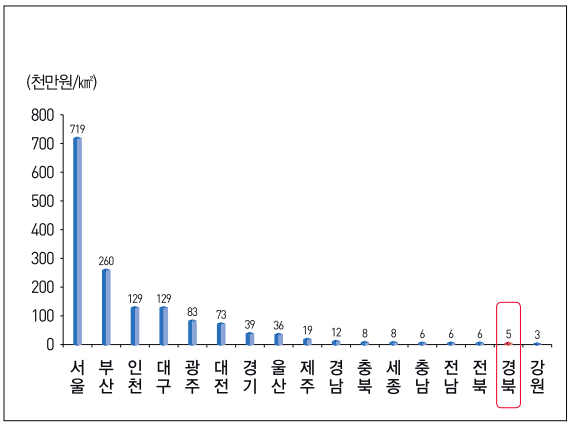
1) 경북일보, "경북 7개 지자체, 30년 내 인구 소멸 위기", 2017.7.11.
2) 주거 빈곤율 = (최저주거기준 미달 가구의 수/총 가구 수) × 100.

〈그림 1〉 전국 1인당 인프라 예산 변화 추이
(2008년 vs 2015년)



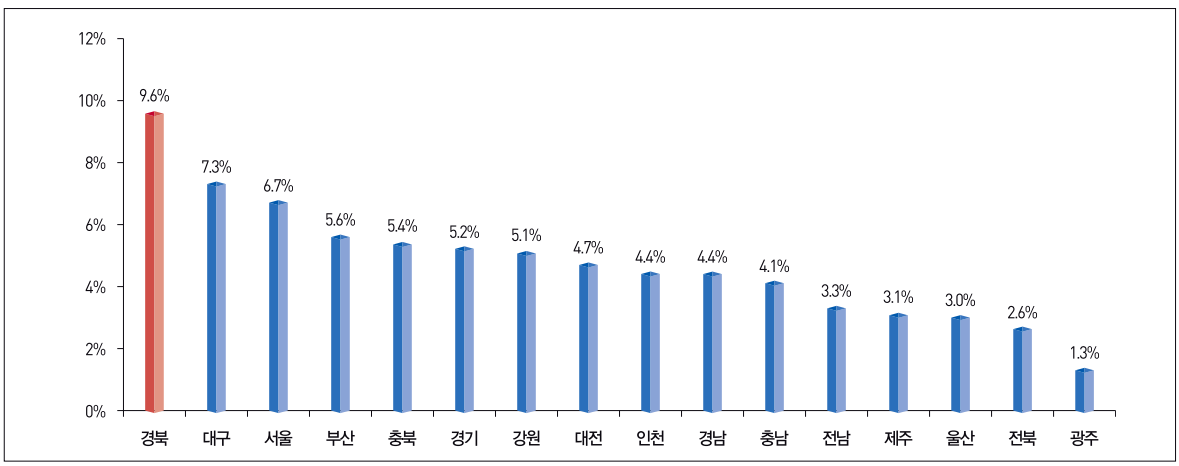
자료 : 지방재정통합공개시스템, 통계청 자료 통합 가공.

〈그림 2〉 전국 시 · 도 면적 대비 '수송 및 교통' 예산 비교
(최근 10년 평균)



자료 : 지방재정통합공개시스템, 통계청 자료 통합 가공.

〈그림 3〉 전국 시 · 도 주거 빈곤율 수준 비교(2016년 기준)



자료 : 국토교통부, '2016년도 주거 실태조사', 2017.

단기적으로 부족한 재원 마련을 위한 민간투자 유치, 인근 지자체들과의 공동 비용 분담과 수익 공유 등 실질적인 재원조달 방안을 모색하는 것이 필요하다.

아울러, 경북의 역내 역량을 극대화할 수 있는 세부적인 전략과 함께, 대구 · 경남 · 강원 등 인근 광역 지자체와의 공동 발전이라는 종합적인 시각에서의 중 · 장기 플랜 마련도 모색해야 한다.

예를 들어, 경북 지역에 산재해 있는 문화 · 관광 자원의 활용도를 높이는 마스터 플랜 수립시 인근 지자체와 공동으로 활용할 수 있는 도로 연결망을 같이 검토하는 노력이 필요하다.

경북은 전국 시 · 도 중 지진에 가장 취약한 지역이다. 이에 따라 경북은 지역 시설(건축)물의 안전성을 강화하는 투자 계획을 수립하고 실질적인 재원 수급 방안을 마련해야 한다. 그리고 해당 투자가 지역경제 활성화로 이어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. END