

대구시 경제 쇠퇴 위기 심화, 물적 인프라 확충이 우선 과제

- 전국에서 1인당 인프라 예산 최하위, 기반시설 부족이 지역 경쟁력 떨어뜨려 -

김 정 주 한국건설산업연구원 연구위원 kjj@cerik.re.kr

지역간 격차, 지역 소멸 위기 불러와

올해 6월에 치러진 지방선거에서는 각 지역의 현안을 고려한 다양한 공약들이 제시되었다. 그런데 그 내용을 자세히 살펴보면 공약의 상당수가 지역의 경쟁력을 높이는 인프라 건설과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 이처럼 인프라 관련 공약이 대거 제시되고 있는 이면에는 현재 우리 사회가 경험하고 있는 여러 구조적인 문제점의 하나인 ‘지역간 격차’의 문제가 존재한다.

우리나라는 외환위기 이후 점차 경제력이 수도권으로 집중되는 ‘수도권 집중 현상’을 경험해 오고 있는데, 이로 인한 지역간 격차 문제가 최근에는 ‘지역 소멸’에 대한 우려로까지 이어지고 있다. 참고로 일부 지역으로 경제력이 집중되는 현상은 경제가 성숙기에 접어든 선진국들에서 종종 관찰된다. 이웃 국가인 일본의 경우에도 도쿄로 지방의 젊은 인구가 지속적으로 유출되는 일명 ‘인구 재배치 현상’이 1960년대부터 이어지고 있다. 일본에서는 이러한 현상이 궁극적으로 지방 소멸, 더 나아가 나라 전체의 인구 감소를 가속화시킬

수 있다는 우려가 높아지고 있다.¹⁾

이러한 지역간 격차의 문제는 경기 침체 지속과 계속된 인구 유출을 경험하고 있는 상당수의 국내 지자체들에게도 동일하게 적용된다. 올해 지방선거에서 인프라 관련 공약이 대거 제시된 것 역시 최근 쇠퇴 흐름이 가속화되고 있는 각 지자체들의 절박한 현실이 반영된 것이라고 볼 수 있다.

대구시 경제 쇠퇴의 1차 원인은 인프라 경쟁력 부족

이번 대구광역시 지방선거에서도 1990년대 이후 ‘침체일로’를 겪고 있는 지역의 성장 경로를 획기적으로 전환시키고자 하는 다양한 인프라 건설 사업들이 후보자들의 공약으로 제시되었다. 참고로 과거 1960~1970년대 고도 성장기 당시 대구시는 섬유산업을 토대로 국내 수출 1위를 차지하는 등 국가 경제 성장을 견인하는 중추 도시로 기능했다. 하지만 중국 경제의 부상, 중화학 공업 중심의 국내 산업 구조 변화와 그에 따른 수도권과 부산-울산 등 새로운 경제 권역의 형성 등 일련의 변화 속에서 대구시가 국가 경제에서 차지하

1) 2014년 5월에 발표된 일본창성회의의 『성장을 이어가는 21세기를 위하여 : 저출산 극복을 위한 지방 활성화 전략』(일명 『마스다 보고서』)에서는 인구가 출생률이 낮은 도쿄로 집중되는 극점사회 현상이 단순히 지방 소멸의 문제로 그치는 것이 아니라 인구의 출생률을 다시 낮춤으로써 일본 전체 인구의 급격한 감소를 초래할 것으로 예견하고 있다.

는 역할과 비중이 점차 축소되어 왔다.

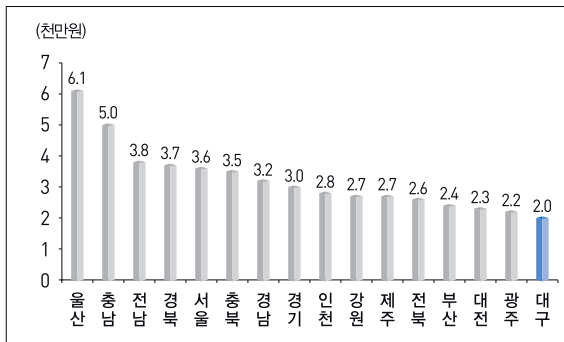
실제로 이러한 현상은 여러 객관적인 지표를 통해서도 확인할 수 있다. 대표적으로 대구시의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 1998년 이래 전국 광역시·도 중 최하위에 위치하고 있다(〈그림 1〉 참조). 더 심각한 문제는 시간이 경과하면서 전국의 다른 시·도와 비교할 때 소득 수준의 격차가 지속적으로 벌어지고 있다는 점이다(〈그림 2〉 참조).

대구시가 겪고 있는 이러한 경제 쇠퇴 문제는 큰

본적으로 역내 산업 기반의 부족 현상에서 비롯된다. 그런 만큼 문제 해결을 위해 1차적으로 고민이 이루어져야 하는 부분은 대구시가 다른 시·도와 비교해 물적인 인프라 측면에서 얼마나 경쟁력을 가지고 있는가 하는 것이다. 물론 물적인 인프라만 확충한다고 해서 대구시의 경쟁력이 획기적으로 향상될 것이라고 보기는 어렵다. 다만, 물적 인프라의 적절한 확충이 지역경제 활성화의 필요조건 중 하나라는 점은 누구도 부인하기 어렵다.

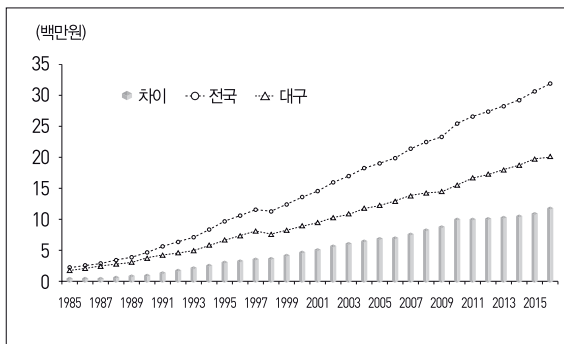
실제로 대구시가 가진 인프라의 절대적 수준은 인근 지역 내 거점 도시로서의 역할을 수행하고 있는 타 광역시에 비교해 결코 충분하다고 보기 어렵다. 우선 전국 시·도 1인당 인프라 예산 금액을 기준으로 살펴볼 때 대구시는 전국 17개 시·도 가운데 최하위권인 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 전체 대구시 예산 중 인프라 예산의 비중은 결코 높은 수준이 아니며, 최근에는 사회복지 부문의 예산 비중 증가로 인프라 투자 규모는 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 참고로 대구시 인프라 예산 가운데 도로와 주차 공간, 공항 등 ‘물류시설’, 산업단지 등 ‘산업기반시설’, 상·하수관로 등 ‘생활기반시설’, 공원·체육·복지시설 등 ‘문화복지시설’이 타 시·도에 비해 특히 불충분한 것으로 확인된다.²⁾

〈그림 1〉 전국 시·도 1인당 GRDP 비교(2016년 기준)



자료: 통계청.

〈그림 2〉 대구시 vs 전국 1인당 GRDP 변화 추이



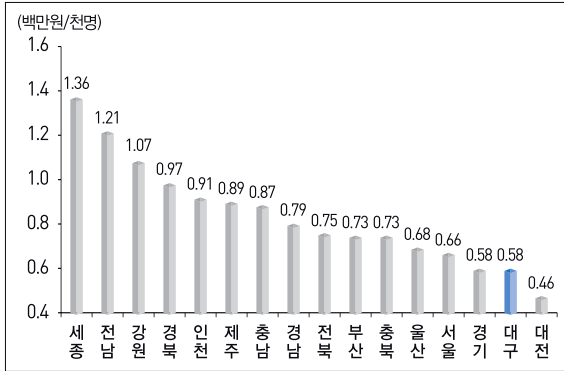
자료: 통계청.

대구시장 대규모 인프라 투자 공약, 자원 마련은 난망

이와 관련해 이번 지방선거에서 당선된 권영진 대구시장의 공약을 살펴보면 상당수가 지역 인프라 사업과 관련이 있음을 알 수 있다. 따라서 향

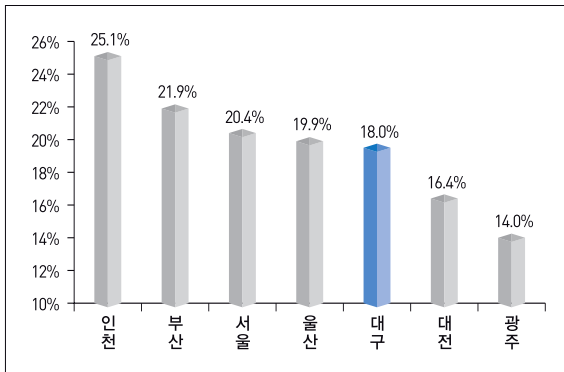
2) 대구시는 국토면적당 도로 연장, 인구 수당 도로 연장 등을 고려할 때 타 시·도에 비해 도로망 공급량이 상대적으로 부족하고, 등록 차량 대수 대비 주차 면수 역시 충분하지 않아 동성로, 대구공항, 동대구역 등 통행 인구가 많은 지역의 교통 혼잡 문제가 심각한 상황이다. 또한 대구와 경북 지역의 유일한 관문 공항인 대구국제공항은 최근 저가항공 유지, 커피 타임 축소, 항공 물류 수요 증가 등으로 이용객과 화물 수송 수요가 크게 증가함으로써 이미 수용 능력을 초과한 상태인 것으로 알려지고 있다(NEWSIS, 2018.7.19). 대구 지역 주력 산업단지의 상당수가 1960~1970년대에 건설된 것으로 노후화 및 환경오염 정도가 심각하고, 도로, 녹지, 공원 등 공용 공간이 부족해 지역경제 활동의 생산성을 크게 떨어뜨리고 있는 상황이다. 또한, 대구시 상·하수관로 중 사용연수 20년 이상인 노후 관로의 비중이 70% 이상으로 싱크홀 발생으로 인한 안전 위험 역시 높아지고 있다(NEWS1, 2018.7.25). 대구시의 인구 수 대비 도시공원, 도서관, 체육시설, 기타 각종 문화·복지시설의 확보 정도는 전국 여타 광역시 중 최하위 수준인 것으로 확인된다(대구일보, 2017.2.28).

〈그림 3〉 전국 시·도 1인당 인프라 예산 금액 비교 (최근 10년 평균 기준)



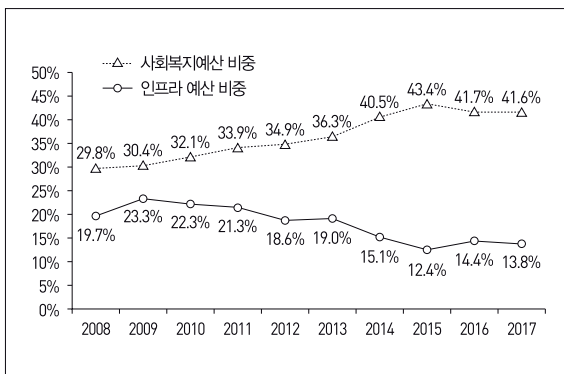
자료 : 지방재정통합공개시스템 및 통계청 자료 통합 가공.

〈그림 4〉 전국 광역시 총예산 대비 인프라 예산 비중 비교 (최근 10년 평균 기준)



자료 : 지방재정통합공개시스템.

〈그림 5〉 대구광역시 인프라·사회복지 예산 비중 변동 추이 (최근 10년간)



자료 : 지방재정통합공개시스템.

후 대구시 인프라 투자의 방향성은 권영진 시장의 공약을 통해 어느 정도 가늠해볼 수 있다.

먼저, 권영진 시장은 이번 선거에서 ‘자랑스러운 대구, 행복한 시민’라는 슬로건 아래 5개 대구시 발전 전략 방향을 제시하는 한편, 그 아래 크게 4개 부문에서 인프라 사업을 공약으로 명시하였다. 그 세부 내용을 살펴보면 대구·경북 통합신공항 건설, 서대구 역세권 개발 등 국책사업을 우선 추진하는 것을 내걸었다. 그리고 도심 이동에 따른 구도심의 쇠퇴 문제가 심해지면서 구도심 도시재생이 핵심 과제로 제시되어 있다.

그런데 이 사업들은 대부분 그동안 대구 시민들이 지속적으로 추진을 요구해 온 숙원사업으로 상당수가 대규모 자본이 투자되는 국책사업의 성격을 가지고 있다. 따라서 중앙정부의 예산 지원 없이는 실질적으로 사업 추진이 불가능하다고 볼 수 있다. 더욱이 중앙정부는 최근 발표한 ‘국가재정 운용계획’에 따라 인프라 예산을 점진적으로 축소할 예정이어서 향후 대구시가 실제로 이러한 사업들을 추진할 때 상당한 애로가 있을 것으로 예상된다.

인프라 사업 추진을 위한 정책 과제

과거 20년 이상 지속되어 온 대구시의 쇠퇴 경로를 재도약 국면으로 전환하려면 역내 산업 기반을 공고히 하고, 이를 통해 최근 유출 정도가 심해지고 있는 젊은 층이 지역 내에서 일자리를 찾아 정착해 살 수 있도록 하는 것이 가장 중요하다. 이를 위해서는 산업 기반 조성 및 연계될 수 있는 핵심 인프라 사업을 선별한 뒤 우선순위를 부여하고, 단계적인 추진 전략을 마련하는 한편, 해당 사업과 지역 발전 사업이 유기적으로 연계되도록 하는 것이 중요하다. 이러한 전략 수립 외에도 사업 추진에 필요한 재원을 마련하는 데 대한 현실적인 고민이 함께 이루어져야 할 것이다.

〈표 1〉 권영진 시장의 선거 공약에 나타난 대구시 발전 전략 방향

구분	내용
4차 산업혁명 선도 도시	대구시를 4차 산업혁명 선도 도시·친환경 첨단 산업 도시로 전환
균형 발전 도시	서대구 역세권 개발을 지속 추진하며, 동대구·서대구 양축 중심으로 도시를 재창조
세계로 열린 도시	대구·경북 통합 신공항 건설을 지속 추진
시민행복 1등 도시	청년에게는 희망이, 중년에게는 여유가, 노년에게는 평안이 있는 대구형 문화복지 정책 추진
소통·협치 도시	시민이 주인으로 참여하는 소통과 협치의 시정을 대구 전역으로 확산

자료 : 대구광역시장 선거 공약서(권영진 후보자) 참조.

〈표 2〉 권영진 시장의 선거 공약 내 주요 인프라 사업

구분	세부 내용
대구·경북 통합 신공항 건설 및 동촌 스마트시티 건설	<ul style="list-style-type: none"> • K2 공공항과 민간 대구공항을 이전, 대구·경북 관문 공항을 새로 건설 • 신공항을 남부권 경제 물류 공항으로 육성 • 접근성 향상을 위한 공항철도 및 광역도로 연결망 구축 • 공항 후적지~금호강~동촌유원지를 연계한 400만평을 친환경 수변 공간으로 개발해 부산의 센텀시티를 능가하는 '동촌스마트시티' 건설 • 고도 제한과 소음으로부터 완전히 벗어난 북구·동구·수성구 일대 1,000만평을 새로운 도심 공간으로 재창조
서대구 역세권 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 서대구 고속철도역 및 복합 환승센터 건설 • 염색단지 등 주변 노후 공단 재정비 • 지하 오·폐수 처리장 건설을 통한 환경 문제 개선 • 도시재생 뉴딜사업을 통한 신역세권 형성 및 대구형 산업 뉴타운 조성
구도심 재창조	<ul style="list-style-type: none"> • 개발제한구역을 조정하고, 권역별 맞춤형 도시재생사업을 실시해 동서남북으로 균형 발전된 대구시를 조성 • 경상감영, 달성토성 등 역사·문화 유적을 복원 • 도심 순환 도시철도 트램 설치, 대구 산업선 철도 건설 등을 통해 편리한 교통 체계 구축
공원 및 녹지 공간 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 낙동강~금호강~신천을 연결한 수변 네트워크 구축 • 팔공산~평풍산~비슬산을 연결한 녹지 축 마련 • 생활권별 다양한 주제 공원 조성

자료 : 대구광역시장 선거 공약서(권영진 후보자) 참조.

대구시는 전국 광역시 중 재정자립도가 최하위 수준으로 나타나는 등 자체적으로 대형 인프라 사업을 추진할 여력이 충분하지 않다. 그래서 단기적으로는 인프라 투자를 위한 정부 예산을 확보하는 노력이 선행되어야 한다. 그리고 역내 산업 육성 정책을 통한 자주 세원 확충, 최근 부진을 면치 못하고 있는 민간투자사업의 활용 방안 마련, 지방채 발행 여건 개선과 같은 중·장기적인 관점에서 제도 개선 방안도 지속적으로 모색할 필요가 있다.

대구시의 경기 침체가 지속되면서 2000년대 이후 시 인구는 매년 1만명씩 외부로 순유출되고 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 대구시가 경북 지역의 경제와 문화를 견인하는 지역 거점 도시로서의 기능을 앞으로 계속 유지할 수 있을 것이라고 보기는 어렵다. 따라서 대구시 내부의 혁신 역량이 완전히 소실되기 전에 지역의 쇠퇴 경로를 전환시킬 수 있는 대안들을 지금부터 고민해 나가야 할 것이다. **END**