

성장률 0%대 전복, 지역 살리기 묘책은 인프라 투자 확대

- 광역 및 기초 지자체장 대거 인프라 확충 공약, 구체적인 투자 자원 마련 방안 필요 -

전 영 준 한국건설산업연구원 부연구위원 yjjun@cerik.re.kr

지역 경기 불황을 타개할 묘책 절실

이미 10년 전부터 우리 사회에는 인구절벽과 고령화 시대에 대한 우려의 목소리가 제기되었고, 이에 관련법 제정 및 정책 추진이 계속되어 왔다. 그런데도 최근 인구 감소와 이에 따른 지역 소멸 우려는 더욱 심화되고 있는 실정이다.

전북의 경우 타 광역 지자체보다 고령사회 진입 시기가 빠른 편이다.¹⁾ 그 결과 생산 인구의 감소에 따른 노령 부양비가 크게 증가할 것으로 예상되고 있어, 향후 지역 경기 활성화가 불투명한 상황이다. 엇친 데 덮친 격으로 최근 지역 경기 흐름도 매우 우려스럽다. 최근 한국은행 전북본부가 발표한 “전북 지역 최근 성장세 평가”에 따르면 전북은 총생산이 장기 추세 수준을 하회하고 성장률도 0%대로 둔화됐다.

특히, 수출 및 국내 전방 산업의 부진에 따른 제조업 경쟁력 약화와 더불어 공공 SOC 예산 축소, 주택 건설 저조에 따른 건설업 부진 등 전북 지역의 고유 요인으로 지역 경기의 불황은 향후 지속될 전망이다. 따라서 이를 타개할 묘책이 필요한

시점이다.

무엇보다도 인프라 투자 확대를 통한 지역경제 활성화 정책이 시급하다. 우선 인프라 투자 확대로 지역 주민의 삶의 질 및 행복 수준의 향상과 더불어 다양한 부가가치 창출을 위한 관광산업 활성화 및 기존 산업 체계의 변화가 이루어져야 한다. 그리되면 지역 단위의 인구 감소를 최소화하고 지자체 세수 확대를 통한 지역경제 활성화의 선순환 구조를 마련할 수 있다.

이 외에도 직접적인 경제적 효과 창출도 기대할 수 있다. 특히, 전북은 전국 광역 지자체 중 강원도를 제외할 경우 인프라 투자 확대가 지역경제에 미치는 순영향이 가장 높은 지역으로 꼽힌다. 따라서 지역경제 활성화를 위한 선제적 인프라 투자는 그 어떤 정책보다 큰 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.²⁾

도민의 열망과 상이한 인프라 실상

그간 실시된 여러 조사 결과를 보면 전북도민의 인프라 시설 개선과 투자 확대 요구가 매우 높은

1) 최근 전북연구원 추계 결과, 전북은 2020년을 기점으로 고령사회에 진입할 것으로 전망되었으며, 2030년에는 생산가능 인구 2명이 노인 1명을 부양할 것으로 예측됨(2015년 기준 생산가능 인구 3.6명이 노인 1명 부양).

2) 전북의 인프라 투자가 1,300억원 늘어나면 1,851명의 일자리 창출, 가계소득 648억원 증가, 민간 소비 459억원 확대, GRDP 0.332% 증가가 실현되는 것으로 조사됨.

것을 알 수 있다. 2012년에 도민 1,115명을 대상으로 실시한 설문조사³⁾에 따르면, 도민의 대다수(77.1%)는 전북이 낙후되었다고 인식했으며, 지역경제 성장과 삶의 질 향상을 위해 인프라 투자가 필요하다고 응답했다. 최근 한국건설산업연구원에서 도민 513명을 대상으로 실시한 설문조사 결과⁴⁾에서도 도민 대다수는 현행 인프라 투자 수준이 부족하며, 향후 지속적인 인프라 투자 확충이 필요하다고 응답했다.

실제 인프라 시설물별 현황을 살펴보면 그 문제가 더욱 심각함을 알 수 있다.

첫째, 교통·물류시설 현황의 경우 여러 부문에 있어 전북의 수준이 전국 평균을 큰 폭으로 하회하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 도로시설의 경우 높은 시·군 간 도로우회율을 고려할 때 연계 도로망 구축 및 도로선형 개선사업의 추진이 확대 시행되어야 한다. 또한 도내에 위치한 도로 시설물 중 절반 이상에 해당하는 64.7%가 준공 이후 20년 이상 된 노후 시설(30년 이상 시설 24.2%)이어서 노후 인프라 투자에 대한 노력도 소홀히 할 수 없는 실정이다. 철도 및 항만, 공항 시설의 경우 수요에 턱없이 부족한 상황이어서 신설이 꾸준히 이루어져야 한다. 특히, 높은 도로물류 집중 현상 개선을 위한 인입철도 신설과 항로 및 항차 부족에 따른 물동량 감소 악순환이 지속적으로 발생하고 있는 군산항 문제 해결을 위해 새만금 신항만 2단계 사업의 적기 추진이 요구된다.

둘째, 대표적 산업·경제시설인 산업단지(전북 내 85개)는 도내 생산의 90% 이상을 담당하며 지역경제 발전에 중추적 역할을 수행해 왔으나, 현재는 중소 규모 단지별로 산발적인 발전이 이루어져 한계에 봉착하고 있는 실정이다. 이에 따라 새만금~혁신도시 지역으로의 집적화 개발 전략에

발맞추어 산업 집적지 형태의 중점 산업단지로 개발 패러다임을 바꾸는 것이 필요하다. 이와 함께 기존 노후 산단 개선사업의 확대 추진을 통한 슬럼화 예방 노력도 경주해야 한다.

셋째, 환경 및 수자원시설의 현황도 그리 밝지 못하다. 전북의 상수도시설은 노후 경년관이 전체 관로의 30%에 달해 효율이 떨어지고 있다. 전국 최고 수준의 상수도 요금도 부과되는 이유이다. 하수도시설 역시 높은 노후화율(전주시 84.8%) 및 낮은 하수도 보급률(85.9%, 순창군의 경우 49.4%)로 인해 투자 확대가 시급하다. 아울러 도내에 위치한 77개 저수지의 경우 안전등급 C, D 인 곳이 전체 시설물의 64%에 달해 시설 개량 및 보수·보강 사업의 시급한 추진이 필요하다.

마지막으로, 문화·관광시설의 경우 전북 지역의 특성에 맞춘 체계적 투자가 필요한 실정이다. 도내 문화시설의 공급 수준은 전국 최고 수준이나, 상대적으로 군(郡) 지역 배치가 저조하여도·농 간 문화 격차가 크다. 특히, 고령자가 많이 거주하는 무주군, 장수군, 부안군의 경우 종합 복지회관이 없어 해당 시설의 건립이 시급하다. 공원·녹지시설 확충 노력도 병행되어야 한다. 전북에서는 현재 여의도 면적의 약 9배에 달하는 도내 도시공원 지정 면적 중 약 75%가 미집행 상태로 장기 방치되어 있다. 따라서 도시공원으로 지정된 사유지의 매입을 늘려 도시공원으로 신설하는 적극적인 노력이 이루어져야 한다. 민간 관광 시설 유치 확대를 위한 정책적 지원 역시 필요하다. 우수한 관광 자원을 보유하고 있는 전북이지만 관광호텔 등 각종 관광시설은 턱없이 부족한 실정이다. 더구나 국제회의장은 군산의 1곳 외에는 전무해 전주시 또는 새만금 지역 내에 건립되는 것이 필요하다.

3) 전라북도(2013), "전라북도 종합계획(2012~2020)".

4) 한국건설산업연구원(2018), 「지역 인프라 투자 정책방향 및 핵심 프로젝트 발굴 연구, 전라북도편.

인프라 예산 집행, 당초 투자 계획 대비 턱없이 부족

상기와 같은 사업을 추진하기 위해서는 무엇보다도 정부 지원금을 적극적으로 획득하는 노력과 더불어 지자체 차원의 예산 편성이 뒤따라야 한다. 하지만 최근 전북의 인프라 예산 편성은 그렇지 못한 실정이다. 사회복지 예산의 확대 편성 기조로 인해 전북의 전체 세출은 지속적으로 증가하고 있는 데 반해 인프라 부문 세출은 지속적으로 감소하고 있다. 더욱이 그때그때 사회·경제적 필요성에 의한 단기적 정책 현안 및 이슈에 대한 우선적 예산 활용이 일상화되고 있다. 이에 따라 기 수립한 인프라 투자 계획 대비 턱없이 부족한 수준의 실제 투자가 이루어지고 있다.

일례로, 지난 2013년 수립된 전북 중기지방재정계획 대비 실제 투자액 현황을 살펴보면 2016년 기준 사회복지 분야의 경우 당초 1조 5,912억원을 집행하겠다고 계획하였으나, 실제로는 이를 초과한 1조 7,877억원을 집행했다. 반면, 대표적 인프라 투자 예산인 수송 및 교통 분야의 경우 1,887억원을 집행하겠다고 계획하였으나, 실제로는 1,266억원만이 집행됐다.

바람직한 인프라 투자 정책 방향

그렇다면 도민의 열망을 고려한 바람직한 인프라 투자 정책 방향은 무엇일까.

첫째, 지역 경쟁력을 높이는 교통·물류 인프라 조성을 위한 투자가 이루어져야 한다. 구체적으로는 도내 지역균형 발전을 위한 교통 및 물류 분야 인프라의 전략적 투자를 통해 지역 경쟁력과 지역민의 삶의 질 향상을 추구해야 할 것이다. 만성적인 교통 체증과 안전을 위협하는 도로 및 도로 시설물 개선을 위한 사업도 병행되어야 한다.

둘째, 산업·경제·관광시설의 경우, 미래 지향

적인 지역산업 환경 조성을 위한 맞춤형 인프라 투자로 패러다임을 바꾸어야 한다. 이는 전통적인 중공업에서 4차 산업혁명에 대응하는 미래 지향적 지역산업 환경으로의 변화를 선도하기 위한 관련 인프라 시설의 선제적 구축을 의미한다. 최근 군산 지역의 자동차산업 쇠퇴에 대응하기 위한 전북의 친환경 자율주행차 산업 육성 정책이 대표적인 사례다.

셋째, 환경 친화적이며 건강하고 안전한 삶의 공간 조성을 위한 관련 시설 개량과 신설 투자가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저 상·하수도 시설 개선 등 지속가능한 환경 인프라를 확충해야 한다. 또한 지역민이 재해·재난으로부터 안심하고 살 수 있도록 방재 인프라 확충과 시설물 안전제고 노력도 게을리해서는 안 된다.

마지막으로, 도민 행복 증진을 위한 주민 친화적 정주 공간 조성에 노력을 기울여야 한다. 중추도시권의 경우, 서민 친화적 도시 공간 마련을 위해 공공 임대주택 확대 등의 맞춤형 주거복지시설을 공격적으로 확충해야 한다. 노후화된 생활권 환경 정비를 위해 지역 특색 맞춤형 도시재생 사업도 그 내용과 대상을 다변화하여 추진해야 한다. 군(郡) 지역의 경우에는 도시 쇠퇴 방지를 위해 지역민들이 생활 영위시 필요로 하는 공공복지 및 의료시설 확충과 정비가 현재보다 확대 추진되어야 한다.⁵⁾

부족한 예산 보완하는 세밀한 정책 방안 마련을

다행인 점은 이번 문재인 정부에서는 전북의 발전과 관련된 계획을 다수 포함하고 있거나, 전북의 현황과 일치하는 여러 사항(사회 서비스 공공 인프라 구축 강화, 국가기간교통망 공공성 강화, 서민이 안심하고 사는 주거환경 조성, 도시재생

5) 보다 개별적 단위사업은 한국건설산업연구원(2018), 「지역 인프라 투자 정책방향 및 핵심 프로젝트 발굴 연구」, 전라북도편에서 제시한 50개 핵심사업(22조 5,124억원) 및 222개 사업(38조 4,147억원) 참조.

뉴딜 추진, 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 등)을 포함한 국정 계획을 마련하고 이를 적극 추진하고 있다는 점이다.

지난 6·13 지방선거에서 당선된 송하진 도지사 등의 인프라 투자 공약(광역 및 기초 지자체 당선자 15인, 87개 인프라 투자 공약 발표)이 낙후된 생활 인프라 확충과 지역산업 활성화를 위한 산업단지 조성, 서부 내륙권 국도 건설 등 교통 인프라 확충을 적극 제시하고 있다는 점도 눈에 띈다. 특히 송 지사의 경우, 연임에 따라 기존 정책(새만금 관련 사업 및 전북금융타운 개발, 아시아 스마트 농생명밸리 조성 등)의 안정적인 추진을 꾀할 수 있는 기반을 마련한 점이 무엇보다 고무적이다. 기초 지자체 당선자들도 본인이 수행할 수 있는 범위 내에서의 도시재생 확대, 생활 인프라 확충, 관광시설 신설 등을 제시하고 있다. 지역 특성에 대한 면밀한 고려가 이뤄졌고 임기 내 실현 가능성이 높은 사업을 중심으로 공약을 제시하였다는 점에서 그 행보가 신선하다.

하지만 이러한 공약 이행을 위해서는 무엇보다 투자 재원 마련을 위한 보다 구체적인 고려가 필요하다. 현재 전북 내 연간 인프라 총 투자 가능 예산(정부 및 광역·기초 지자체 관련 총 투입 가능 예산)은 약 2조 6,500억원에 불과한 것으로 추정되기 때문에 제시한 사업 추진을 위한 재원으로 는 턱없이 부족하기 때문이다.

따라서, 다음의 사항을 중심으로 보다 세밀한 정책 방안 마련이 필요하다.

첫째, 중앙정부가 적정 수준의 인프라 투자 예산을 유지하려는 노력을 기울여야 한다. 구체적으로는 지역 핵심 교통 인프라 확충과 정비를 위해 올해 폐지 예정인 교통·에너지·환경세의 준치가 필요하다. 아울러 열악한 지자체 재정 여건을 감안해 국가보조금이나 특별교부세 등을 통한 지역 인프라 개선 및 확충 사업 추진 시에는 중앙

정부의 분담 비율을 상향 조정하는 방안을 서둘러 마련해야 한다.

둘째, 지자체 스스로 재정 수요를 감당하기 위해 지방세 총량과 과세자주권을 상향해야 한다. 전북의 경우 2016년 기준 지방채 발행 한도액이 2,271억원에 불과한 실정하기에 지방채 운영의 효율성과 안전성 유지를 위해 지방채 발행 총량 규모의 확대 방안 마련이 필요하다. 또한 최근 국토부가 추진하기로 발표한 지역발전투자협약제도의 활성화도 조속한 시기에 이뤄져야 하며, 도시재생사업 추진 활성화와 안정적 재원 마련을 위한 도시재생 특별회계 및 기금의 설치·운영 또한 이루어져야 한다.

인프라 투자 관리 거버넌스의 개선도 추진해야 한다. 현재 서울을 비롯한 전국 7개 광역 지자체의 경우 지방공공투자관리센터를 운영 중이다. 이를 벤치마킹하여 전북의 인프라 투자 정책을 발굴하고 기술적으로 지원할 수 있는 전문기관으로서 공공투자관리센터를 설립해 인프라 사업 발굴 및 투자 관리 조직을 보완해야 한다. 특히, 인프라 투자 사업의 효율화 및 지속적 사업 발굴을 위해 현재와 같은 임시 조직(TF) 형태의 운영을 지양하고, 정례적인 인프라 투자 사업 협력 체계를 위원회 형태로 격상하여 광역과 기초 지자체 간 상시 협조 추진 체계를 구축해야 한다.

마지막으로, 지역 건설업 성장 기반 마련이 곧 지역경제 성장의 극대화임을 잊지 말고 지역 건설업 활성화를 위한 실질적 지원제도 발굴 노력을 경주해야 한다. 특히, 전북 건설업은 지역경제(GRDP)의 약 18.9%를 차지하는 지역 중추 산업임에도 불구하고 최근 수주 물량 감소와 더불어 역대 발주공사를 수주하지 못하는 이중고(二重苦) 현상이 만연해 있다. 따라서 지역 건설업을 육성하기 위한 행정적·재정적 지원 노력이 함께 이루어져야 인프라 투자 정책이 보다 큰 효과로 돌아올 것이다. **END**