

전라남도



김영후

1. 개요

- 최근 국가예산 편성의 뚜렷한 특징은 복지부분의 확대와 건설(특히 도로)부분의 투자 감소 경향이다. 이것은 IMF이후 우리사회에 긴급하고 위급한 상황에 대한 불가피한 변화로 판단되며 사회문제로 대두되고 있는 빈곤층의 안전망 확보 문제, 복지관련 수요의 증가등 요인으로 당연하다고 판단된다.
- 그러나 우리사회의 또한가지 문제점은 지역의 균형발전에 관한 사항으로 이것은 앞에서 언급한 사회 빈곤층에 대한 복지에산의 증가와 똑같은 개념의 문제로 생각된다. 잘사는 사람과 굶는 사람이 있듯이 잘사는 지역과 못사는 지역이 있기 때문이다.
- 따라서 참여정부 출범이후 이를 국정 목표로하여 행정수도 이전, 공기업의 지방이전, 기업도시 및 혁신도시 건설, 수도권 산업시설 분산등 다양한 지역 균형 발전을 위한 여러 가지 정책을 시행 중에 있음은 다행한 일이라고 생각된다.
- 최근 지역의 전문가 집단에게 지역 균형 발전을 위한 가장 중요한 사

회 SOC 시설이 무엇인가에 대한 설문조사를 실시한 결과 도로, 철도 등 교통시설이 가장 많은 것으로 나타났다. 그런데도 2001년 이후 도로 부분의 투자 비율은 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

- 다시말해 이렇게 도로등의 교통시설 투자가 지역균형 발전에 중요한 지표로 인식되고 있음에도 불구하고 도로 사업비의 감소는 지속적으로 줄어들고 있는 것이 현실이다.
- 전국의 도로보급을 지표 분석결과 전라남도의 도로밀도는 전국의 최하위권으로 아직 도로 시설 분야의 투자가 필요한 것으로 나타났다.
- 1인당 도로 연장 지표의 경우 전남은 5.06으로 타지역보다 높은 편이나 이것은 대표적인 지표의 왜곡으로 인구 감소에 따른 영향과 면적에 따른 문제점으로 판단된다.

〈표 1〉 연도별 도로 투자실적

(단위: 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	비고
전국	75,331	82,799	80,976	90,260	80,674	76,614	
전남	6,669	7,647	10,800	9,267	8,319	7,625	

〈표 2〉 전국 도로 보급을 비교(2005년 기준)

구분	도로연장 (km)	도로밀도 (km/km ²)	1인당도로연장 (m/인)	비고
서울	8,011	13.23	0.78	
부산	2,942	3.85	0.80	
대구	2,194	2.48	0.86	
인천	2,187	2.22	0.84	
광주	1,248	2.49	0.89	
대전	1,616	2.99	1.11	
울산	1,441	1.36	1.32	
경기	12,670	1.25	1.19	
강원	9,347	0.56	6.11	
충북	6,542	0.88	4.36	
충남	7,543	0.88	3.82	
전북	7,363	0.91	3.84	
전남	10,089	0.84	5.06	
경북	11,817	0.62	4.35	
경남	12,068	1.15	3.81	
제주	3,200	1.73	5.74	

2. 전남의 도로 투자 현황

- 지역균형을 이루어야할 전라남도의 경우 도로 투자 사업비 추이를 살펴보면 앞에서 본 바와 같이 다음표와 같이 2005년 기준 전국 투자비의 10%수준으로 매년 감소하고 있는 실정이며, 도로별로 보면 아래와 같다.

〈표 3〉 전라남도 도로별 투자실적 (단위:억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	비고
계	6,669	7,647	10,800	9,267	8,319	7,625	
국도	4,120	4,224	7,921	5,917	5,096	4,739	
국지도	361	528	741	995	841	799	
지방도	691	894	642	677	702	596	
군도 농어촌도로	1,497	2,001	1,496	1,678	1,680	1,491	

3. 균형발전을 위한 정책 제언

1) 지역 차등 지원을 통한 정책 추진

- 균형의 의미는 균형을 이루지 못한 지역에 차등지원을하는 정책을 도입하여 타지역과 동등한 발전을 유도하는 것이 진정한 균형이라고 판단된다.
- 그럼에도 최근 정부의 여러 가지 정책은 균형이란 명분하에 수도권인 주요 시설이나 기업등을 전국에 분산하여 균등 배분하는 것으로써 이는 오히려 수도권 분산화 정책으로 불려져야 한다는 것이 일부 의견이다. 이러한 경우 장기적으로 지역의 균형은 이루어지지 않을 것이며 또다른 지방지역간 차별을 유도하는 역효과가 나올 것이다.
- 따라서 지방의 특성을 고려한 지역간 차별지원을 위한 대책이 조속히 이루어져야 한다.
- 특히 최근의 도로사업의 경우 “경제성 우선” 및 “계속 사업 위주로 지원”이 이루어지고 있어 매우 심각한 불균형이 이루어질 것으로 판단되며, 이 경우 전남은 장기적으로 지원규모는 점차 감소할 것으로 판단된다.

2) 자원 모형 개발 필요

- 참여정부의 지역균형개발이 성공적으로 이루어져 장래에 어느 지역이든 동등한 발전을 이루기 위해서는 무엇보다 먼저 현황파악이 필요하다.
- 전라남도와 같이 지속적으로 인구가 감소하고, 지역총생산이 줄어들고 있는 현실과 지역의 고령화와 농어촌 문제등에 대한 검토등 근본적인 분석이 선행되어야 한다.
- 또한 현재 정부의 정책들이 장기적으로 성공하려면 어떠한 정책들이 필요한가에 대해 고민이 우선 검토되어야 한다.
- 이를 위한 제안으로 지역 균형 발전을 위한 지역별 목표를 도입하고 예산 배분 모형을 정립하여 현실적으로 목표연도에 적정한 균형발전이 이루어질 수 있도록 자원 배분이 지역별로 차등하게 이루어져야 한다.

3) 자원 마련을 위한 법과 제도 정비

- 지역균형 개발을 위한 특별법이 국회를 통과하고 시행되는 과정에서 지역의 의견과 일부 지역의 힘의 논리에 의해 당초 목표로 한 지원 배분의 기준이 무너지는 경우가 많이 있어왔다.
- 그러다 보니 동일 배분원칙이 강조되어 실제적으로 균형발전의 취지는 퇴색한 것이 사실이다.
- 따라서 배분 모형에 따른 목표연도의 다양한 지표를 수립하고 목표에 도달할 수 있는 배분비율이 검토되어야 할 것으로 판단된다.
- 이를 위한 배분 모형의 함수로는 다음과 같은 것들이 검토될 수 있을 것으로 판단된다.
 - 인구밀도 : 지역별 인구밀도를 동일하게 유지하도록 한 정책도입
 - GDP : 지역별 생산규모가 동일하게 유지도록 한 정책도입
 - 도로밀도 : 지역별 도로밀도를 동일하게 유지하도록 한 정책도입
 - 기타SOC시설 : 지역별 SOC시설을 동일하게 유지도록 한 정책도입
 - 대학 및 연구시설 : 지역별 대학 및 연구시설을 동일하게 유지하도록 한 정책도입
 - 기타 지역발전요소로 판단될 수 있는 요인들을 분석지표로 결정

4) 낙후지역의 도로 및 철도등 SOC사업 배려

- 전술한 바와 같이 균형발전의 중요한 요소로 도로 및 철도등 SOC사업의 확충 및 이에 대한 지원방안이 무엇보다 중요하다는 의견이 많으며 대다수 국민들은 이러한 도로부분의 투자활성화를 균형발전의 근간으로 인식하고 있다.
- 따라서 매년 감소하고 있는 교통 및 도로시설의 투자는 일정 수준으로 이루어 지도록 배려해야 한다. 그 이유는 주5일제 근무와 교통수단의 다양화로 통행수요가 매년 증가하고 있고 이것이 가장 효과적인 지역경제의 원동력이라 판단되기 때문이다. 따라서 균형발전의 1차 선결과제는 전남의 경우 접근성 개선이다. 따라서 현재 수준의 도로 부분의 투자가 지속적으로 이루어 지도록 해야할 것이다.

4. 결론

- 도로부분의 예산 감소는 건설경기의 침체와 더불어 장기적인 균형개발의 목표달성에 장애요소가 될 것이다.
- 어느 지역의 발전을 위한 선결 과제로 접근성 개선이 우선 선행되어야 한다고 판단된다. 따라서 앞에서 언급한 차등지원 정책과 세부 지원 배분 모형의 개발, 그리고 관련법과 제도의 개선이 필요하다.
- 이러한 정밀한 원인 분석을 통한 재정 지원책이 만들어질 때 참여정부에서 목표로 하는 지방의 지역균형 발전이 이루어질 것으로 판단된다.
- 특히 최근 도로사업 투자비 배분 추세와 같이 “경제성논리”와 “지속사업” 위주의 배분은 오히려 심각한 균형발전을 저해하는 요인이라 할 것이다.
- 따라서 전남지역과 같이 도로관련 시설이 열악하여 접근성이 타지역에 비해 취약한 지역의 경우는 예산 배분의 차등화나 별도의 기준을 통한 배분이 이루어져야 할 것이다.