

지역 인프라 실태와 향후 정책 방향¹⁾



이승우 한국건설산업연구원 연구위원, swoolee@cerik.re.kr

KICEM

I. 들어가며

지역 건설산업은 지역 경제와 일자리에 지대한 영향을 미치는 중추 산업이다. 그럼에도 근래 중앙정부는 인프라 스톡이 적정 수준에 이르렀다는 판단 아래 중기재정운영계획 등에서 지속적으로 인프라 예산을 삭감할 계획을 밝히고 있다. 하지만 이러한 결정이 종합적인 분석에 근거한 것인지는 의문이다.

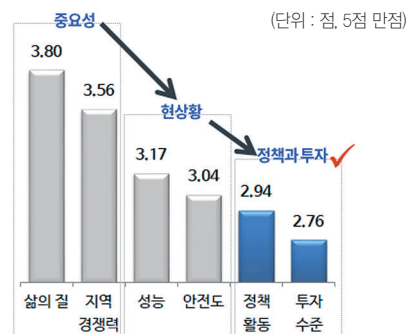
인프라의 필요성과 적정성에 대한 입체적이고 종합적인 연구는 부족했고, 주로 예산 효율성 관점의 거시경제적 맥락의 논의가 주로 이루어졌다. 그 가운데 실제 지역별로 주민들 일상생활의 영역에서 절실한 인프라가 무엇인지, 그 인프라가 얼마나 부족한지, 그리고 일반 국민들이 인프라에 대해 가지고 있는 인식 수준이 어떠한지에 대해서는 체계적으로 정리되지 못하였다.

이러한 의문에 대처하기 위하여 한국건설산업연구원은 지난 1년 간 『지역 인프라 투자 정책 방향 및 핵심 프로젝트 발굴』 연구를 수행하여 지역별로 16권의 보고서를 발간하였다. 지역의 관점에서 포괄적으로 인프라를 진단하면서 지역 주민들의 만족도를 파악하고 인프라 재고의 양적 지표뿐만 아니라 최근 들어 수요가 급증하고 있는 성능과 안전이라는 질적 측면의 분석을 실시하였다. 그 과정에서 지역 전문가, 연구기관들과 협업을 통해 해당 지역의 인프라 실태를 파악하고 지역민의 삶의 질과 지역 경쟁력을 높이기 위해 가장 필요하다고 생각되는 프로젝트를 선별하고 제시하였다.

II. 인프라 인식 조사

2018년 1월 31일부터 같은 해 3월 7일까지 전국의 8,574명을 대상으로 인프라 시설에 대한 인식 조사를 실시하였다. 16개 시·도에 각각 500명씩 할당하여 조사하였고, 일부 지역은 추가 조사를 수행하였다. 설문 문항은 인프라에 대한 종합 인식, 관련성 및 중요성, 현 상황, 정책과 투자, 인프라 시설별 인식 등으로 구성됐다.

먼저, 인프라에 대한 종합적인 인식을 확인하면 인프라는 삶의 질 및 지역 경쟁력과 밀접성이 높고 중요하나, 현재 성능이나 안전도는 이에 비해 낮고, 정책과 투자 상황은 더욱 충분하지 못한 것으로 평가되었다. 5점 척도를 기준으로 시민들은 인프라 시설이 삶의 질(3.80점)과 지역 경쟁력(3.56점)에 밀접한 것으로 판단하나, 현재 인프라의 성능(3.17점)과 안전도(3.04점)는 보통 수준에 불과한 것으로 평가하였다.



주: '삶의 질'의 중요성 문항은 지역별 설문 특수성으로 경기 및 안전을 제외한 평가임.

그림 1. 인프라 시설에 대한 종합 인식 결과

1) 본고에서는 그중 지역 인프라에 대한 주민들의 인식조사, 지역 인프라의 공통적 문제점, 향후 정책방향 등을 정리하여 제시하였다.

반면, 인프라 관련 정책 활동(2.94점)과 투자(2.76점)는 보통 수준에도 도달하지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

둘째, 지역민들은 인프라 시설 수준이 지역 경쟁력(3.56점)보다는 주민의 생활과 삶의 질(3.80점)에 더욱 밀접한 것으로 인식하고 있다. 이는 인프라의 중요성을 지역 경쟁력 차원으로 한정하는 기존의 사고와 최근 지역민들의 인식이 다를 것을 보여주는 것으로, 최근 들어 삶의 질 향상과 안전에 대한 인프라 수요가 강해지고 있기 때문으로 이해된다. 모든 지역에서 인프라 시설과 삶의 질의 관련성은 3.7점 이상이며, 지역별 편차도 크지 않았다. 다만, 인프라 수준과 지역 경쟁력과의 관련성은 지방보다는 수도권에서 높게 나타났다.

셋째, 인프라 시설의 성능(3.17점)보다는 안전(3.04점)에 대한 평가가 낮았고 지역적으로는 수도권과 광역시에서 현재의 인프라 성능과 안전에 대해 양호하게 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 성능 및 안전 관련 평가는 시·도별로 4개 그룹으로 구분할 수 있다. 현재 가장 나쁜 수준은 전북과 경북으로 성능과 안전 모두 보통에 미치지 못했다. 다음으로, 성능이나 안전 중 하나라도 보통에 미치지 못하는 지역은 전남, 충남, 울산이다. 울산은 광역시 중에서 가장 성능과 안전 수준이 나쁜 것으로 평가되었다. 평균 수준으로 인식되는 지역은 충북, 강원, 경남, 제주로 조사되었다. 성능과 안전 모두 평균을 상회하는 지역은 광역시(부산, 대전, 광주, 대구)와 수도권(서울, 경기, 인천) 지역으로 국한되었다.

넷째, 인프라 시설에 대한 투자는 16개 시·도 모두에서 보통 수준에도 미치지 못하는 것(3점 이하)으로 평가되었고, 투자 수준과 정책 활동은 선형의 관계를 형성하는 것으로 분석되었다. 즉, 투자 수준이 양호한 지역에서 정책 활동도 충분한 것으로 평가되었다. 정책 활동과 투자 수준이 모두 평균 이하인 지역은 전북, 전남, 충북, 충남, 경북, 울산, 제주로 조사되었다. 반면, 정책 활동과 투자 수준이 모두 평균 이상인 지역은 수도권에서는 서울과 경기였고, 광역권에서는 대구, 광주, 대전으로 나타났다. 현재 상황과 유사하게 수도권과 광역시가 전반적으로 양호하나, 인천·부산·울산의 시민들은 정책 활동과 투자가 상대적으로 충분하지 못한 것으로 평가하였다.

마지막으로, 시설물별 인식을 살펴보면 시설물의 특징별·지역별로 다양하다. 지하철은 운행 지역이 제한적이긴 하나 삶의 질, 지역 경쟁력, 투자 방향 등 모든 부문에서 가장 높은 수준의 중요성과 필요성을 나타냈다. 삶의 질과 지역 경쟁력 부문에서는 공원·녹지, 의료시설, 교육시설 등 생활 밀착성 인프라 시설물들이 높은 평가를 받아 인프라 시설에 대한 변화된 인식 변

화를 보여주었다. 또한, 노후 및 안전 부문에서는 산업·물류단지, 재해방지시설 등 안전 관련 시설물에 대한 우려가 크게 나타났다. 투자 방향은 의료시설, 문화·복지·체육시설, 주차장, 공원·녹지, 재해방지시설, 안전시설 등 지역별로 투자 필요성이 달라 다양한 시설물에서 높은 점수가 나타났다.

III. 지역 인프라 실태

연구를 통해 정리된 지역 인프라의 현안은 크게 5가지로 정리될 수 있다.

첫째, 지역발전 목표 달성을 위한 필수 인프라의 부족 문제가 심각한 것으로 나타났다. 예를 들어 전라남도의 경우, 지역발전 목표로 '동북아 물류/관광/미래산업 선도지역', '전국 제1의 "녹색산업" 중심지 조성', '매력 있는 정주환경 선진복지 여건 구축' 등을 제시하고 있으나, 이들 목표를 달성하는 데 필수적인 인프라는 매우 부족한 실정이었다. 도로 포장율(76.5%)은 전국 평균(85.3%)보다 현저히 낮았으며, 산업단지 노후화로 전국 최저 입주업체 증가율을 기록하였다. 또한 자연재해위험이 가장 높은 "가" 등급 시설물이 106개소로 전국 최대 수준이었다. 충청남도의 경우에도 '「자영업에서 기업까지」 행복한 성장', '「도량에서 서해까지」 행복한 환경' 등을 목표로 하고 있으나 전국 최저 수준의 상·하수도 보급률(각각 84.4%, 74.3%), 전체 도로의 80.4%가 폭원이 좁은 중·소로, 저속 단선철도인 장항선만이 유일한 도시연결철도 등 부족한 여건을 드러냈다.

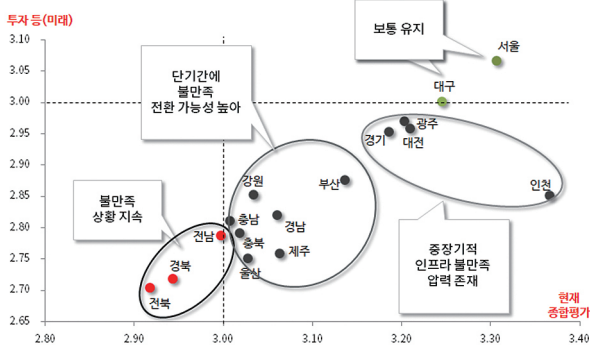
둘째, 대부분의 지역에서 지역민의 삶의 질과 직결된 생활 인프라 부족 문제가 대두되었다. 인프라 인식인프라 시설별 투자 우선순위를 조사한 설문조사 결과를 보면 지역민이 실제 생활 속에서 느끼는 인프라 수요는 생활인프라에 집중되었다. 그럼에도 불구하고 각 지역들 마다 생활권 도로, 교육, 문화, 의료시설 등 생활 인프라가 절대적으로 부족한 상황으로 파악되었다. 경상남도의 경우 전체 교육시설 중 20년 이상 노후된 시설 67.8% 차지하였고 50년 이상도 37.6%에 달했으며, 대전시 도심 생활권 도로의 평균 주행속도는 19.5km/h로 전국 최저를 기록했다. 전라북도는 도시공원 지정 면적 중 75%가 미집행 상태로 장기 방치되고 있는 실정이다. 이렇듯 생활 인프라와 관련하여 생활권 교통 여건, 환경 및 안전, 주거환경 등 정주 환경의 개선 및 공공편의시설 확충 요구가 높게 나타났다.

셋째, 단일 지자체, 동일 권역 내에서도 인프라 불균형이 심해 사회/경제적 갈등이 우려되는 상황이다. 대표적으로 경기도 내 31개 시·군별 산업/경제시설 수는 최대 20배 차이를 보였

으며, 1인당 지역내총생산(GRDP)도 3배 차이가 나타났다. 경기도 남동부 지역은 타 지역에 비해 철도/지하철 접근성이 매우 열악한 상황이며, 수원, 오산, 화성 등 경기 남부 도시들은 타 도시들에 비해 교육시설의 과밀이 심각한 것으로 파악되었다.

더욱 우려되는 부분은 현재의 투자 및 지역정책을 유지할 시 향후에는 불균형 상황이 더욱 악화될 것이라는 점이다. 설문조사에서 현재의 정책 활동과 투자 수준이 보통을 유지해야 향후 인프라 수준도 보통 수준을 달성할 수 있다는 관점에서 볼 때²⁾ 현재 인프라 종합 평가가 보통(3점)을 상회하고, 정책 및 투자 수준도 보통을 유지하여 앞으로도 보통 수준을 유지할 수 있는 지역은 서울, 대구에 불과한 것으로 나타났다. 인천은 현재의 인프라 종합 평가는 양호하지만 정책 및 투자 상황이 나빠 향후 인프라 상황이 빠르게 악화될 가능성이 있는 것으로 판단되었다. 광역시 중에서는 울산의 평가가 가장 나쁘고, 부산은 정책 및 투자 수준이 다른 지역에 비해 열악한 것으로 인식되었다. 전북, 경북은 현재의 종합 평가도 보통에 미달하는 데다 정책 상황도 안 좋아 시민들이 인식하는 성능 및 안전도가 나아질 가능성이 낮아보였다. 이러한 분석 결과는 이들 지역에 대한 조속한 인프라 투자가 담보되지 않는다면, 지역민의 삶의 질과 지역 경쟁력이 지속적으로 악화될 가능성이 있음을 함의한다.

(단위 : 점, 5점 만점)



주 : 인프라 성과와 안전도의 평균을 현재 인프라의 종합 평가로 정의하고, 정책 활동과 투자 수준의 평균은 미래의 인프라 수준으로 정의함.

그림 2. 인프라 시설의 현재와 미래에 대한 종합 평가

넷째, 도로 및 도로 시설물, 상·하수도, 주거 및 공공시설 등 핵심 인프라의 노후화가 급속 진행되고 있는 것으로 파악되었다. 대부분의 지역에서 공통적으로 상·하수도시설, 교량, 터널 등 도로시설물, 산업단지, 주거시설 등의 노후화가 심각하여 지역민의 안전을 위협하고 시설물 성능 저하로 인한 불편을 초

래하고 있다. 제주도의 경우, 상수도 누수율이 41.7%에 달하는 상황으로 연간 6,000억원의 손실이 발생하고 있고 상하수관로 중 50%가 사용연수 15년을 경과한 상황이다. 교육시설 또한 사용연수 30년 이상이 전체의 40%에 달하는 것으로 파악되었다. 인천광역시에서도 전체 하수관로 중 61.5%가 20년 이상된 경년관이며 전체 교량 중 20년 이상된 교량이 98개소로 46%를 차지하였다.

표 1.1. 2종 30년 이상 노후 시설물 지역별 분포 현황

(단위: 개, %)

지역명	2015년		2030년(추정)	
	개수	비율	개수	비율
광주	82	3.7	1,011	45.6
서울	728	7.1	4,427	43.1
부산	165	3.2	2,218	43.0
대구	94	2.8	1,361	40.1
제주	16	8.1	79	39.9
인천	65	1.7	1,472	39.3
경북	327	8.0	1,535	37.5
대전	68	3.2	787	37.2
경기	176	0.9	7,123	35.8
강원	198	7.7	906	35.3
전북	148	5.6	890	33.9
전남	195	6.7	921	31.8
충북	172	7.9	674	30.8
충남	130	4.4	908	30.4
경남	231	5.0	1,390	29.8
울산	52	3.2	479	29.6
세종	15	3.1	28	5.7
합계	2,862	4.0	26,209	36.9

자료 : 시설물 안전관리평가(2017), 국회예산정책처

다섯째, 인프라 확충 및 정비를 위한 투자 재원 부족으로 당면한 인프라 문제가 장기화될 우려가 큰 것이 현실이다. 지자체 재정여건 상 당면 인프라 현안 해결에는 한계가 존재하며 중앙 정부의 적극적인 재정 지원 없이는 현안 해결이 불가능하다. 지자체들은 사회복지 지출 확대 압력이 지속적으로 커지면서 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 인프라 관련 예산 비중을 2012년 18.6%에서 2016년 15.6%로 지속적으로 축소하는 중이다. 예산이 축소되는 가운데 계획 대비 실제 투자는 더 낮게 나타나고 있다. 6개 광역지자체의 수송 및 교통 분야의 예산 집행 상황을

2) 본인프라 성과와 안전도의 평균을 현재 인프라의 종합 평가로 정의하고, 정책 활동과 투자 수준의 평균은 미래의 인프라 수준으로 규정하여 분석

살펴보면 2013년 수립된 중기지방재정계획 대비 실제 투자액 현황을 보면 2014년부터 실제 세출이 계획 대비 낮아졌으며 그 폭이 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다.

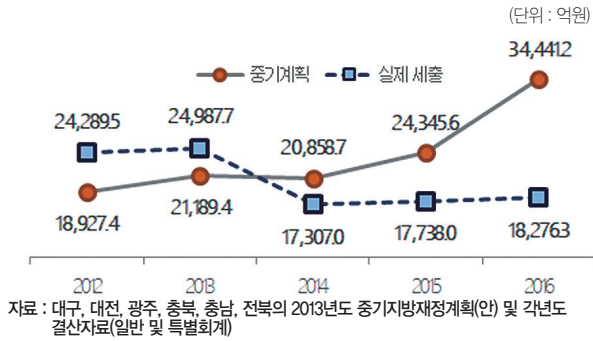


그림 3. 수송 및 교통 분야 중기지방재정계획 대비 실제 투자액 현황

IV. 향후 정책 방향

향후 지역 인프라의 양적·질적 문제 해결에 있어서 가장 중요한 키워드는 자원 확보일 것이다. 현재 정부 및 지자체의 SOC 예산으로는 지역 인프라 수준을 제고하기 위한 재원으로 턱없이 부족한 상황으로 적정 수준의 인프라 투자재원 확보는 매우 필수적인 과제이다. 이를 위해 인프라 투자 재원 성장률을 국가총생산 성장률 이상의 수준으로 유지할 필요가 있으며, 지역 핵심 교통 인프라 확충과 정비를 위해 2018년 폐지 예정인 교통·에너지·환경세의 존치도 매우 중요하다. 또한 예비타당성조사방식을 개선하여 시설물 종류별 성능(효율성)지수의 측정을 통하여 성능 미달 분야 및 지역부터 투자 우선순위를 배분하는 방식 또한 검토할 필요가 있다.

이와 함께 지자체 스스로 재정수요 감당을 위해 지방세 총량을 상향하고 과세자주권을 강화하는 정책, 국가발전과 지역개발이라는 공동의 과제를 중앙정부와 지방정부가 상호 협의·조정하고 계약방식을 통해 공동으로 추진하는 지역발전투자협약 제도의 활성화, 민간투자사업의 정상화 등도 핵심적인 과제가 될 것이다.

다 나아가 재원의 확보보다 더 중요한 것은 인프라에 대한 사회적 인식의 전환일 것이다. 많은 사람들이 인프라 투자의 축소를 투자재원의 문제라고 생각하지만 사실 본질은 우선순위이기 때문이다. 인프라의 중요성과 가치에 대한 인식이 바뀌지 않으면 아무리 재원이 많아도 인프라에 투자되지 않을 것이다. 따라서 과거의 틀에 갇혀 인프라를 이해해서는 안 되며 새로운 시대에 맞는 인프라의 중요성과 가치를 사회적으로 재인식시키기 위한 노력이 앞으로 활발히 이루어져야 할 것이다.