충청남도와 세종시간 상생발전방안

오용준 | 충남발전연구원 연구위원

1. 왜 상생발전이 필요한가

세종시는 16개의 중앙행정기관(9부, 2처, 2청, 1실, 2위원회)과 20개의 소속기관이 이전해 2030년까지 인구 50만명의 도시로 조성된다. 이 과정에서 충청남도에 긍정적인 효과와 부정적인 영향이 있을 것으로 예상된다. 특히, 2010년 12월 『세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법』이 공포되어 2012년 7월 1일자로 연기군(약 82,000명, 361㎢)과 공주시 장기면 · 의당면 · 반포면 일부지역(약 5,700명, 77㎢)이 세종시로 편입(약 88,000명, 438㎢)되면서 발생할 수 있는 주변지역의 공동화 문제가 심각하게 대두되고 있다. 이에 정부는 『세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법』을 통해 세종특별자치시 지원위원회를 설치하고 편입 지자체에 대한 행 · 재정적인 지원과 공동화 방지를 지원할 계획이다.

세종시가 건설되면 다양한 기회요인, 잠재력, 위협요인 등이 발생하는데 이것을 어떻게 상호보완하고 연계해서 세종시와 주변 시 · 군이 동반발전할 수 있을지에 대한 방안을 마련해야 한다.

충청남도가 세종시와 공생을 해야 하는 궁극적인 목표는 세종시와 주변지역이 상생발전을 통해 수도권 집중과 과밀을 완화하고 지역균형발전을 촉진하는 데 기여하도록 하는 것이다. 그래서 상생발전의 핵심은 세종시가 성공적으로 건설돼 제 기능을 발휘하도록 기능을 보완하고 연계협력방안을 만드는 것이라 할 수 있다.

2. 세종시가 지역에 미치는 영향은

세종시가 지역에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 우선 우리나라 국토 개발의 경향성을 살펴볼 필요가 있다. 그동안 충청권의 지역발전동력은 수도권에서부터 경부고속도로나 중부고속도로를 따라 이입되어 왔다. 문제는 전반적으로 세종시를 둘러싼 개발의 기회나 공간적인 흐름들이 대부분 세종시 동편으로 치우쳐 있고, 세종시 서측에 위치한 공주시는 세종시와 시너지효과를 일으킬만한 것이 풍부하지 않다는 것이다. 이러한 관점에서 충청남도는 서부 지역발전을 위해 내포신도시를 신성장거점으로 육성하고 세종

시와의 공간적 · 기능적 관계 속에서 도시기능을 설정해야 한다.

세종시 건설에 따른 물리적인 영향권 범위를 레일리(Reilly)의 상권 모형을 통해 측정한 결과, 세종시 서측 시 · 군 상당지역까지 포섭되는 것으로 분석되었다. 세종시 북측의 천안시, 아산시, 동측의 청주 · 청원, 남측의 대전광역시는 세종시 건설에 따른 영향을 크게 받지 않는 것으로 나타났다. 특히, 대전시는 세종시의 배후 대도시이자 고차 서비스 지역으로서 기능을 하기 때문에 세종시에 포섭되지 않고 오히려 세종시와 경쟁관계로 분석되었다. 그러나 세종시 서측지역인 공주방향의 지역은 세종시 건설에 따른 영향이 상당히 크고 세종시로 역류효과(backwash effect)가 발생할 것으로 예상된다. 공간발전 위상의 근본적 한계를 지닌 공주축 발전을 위해서는 광역적 접근이 필수적이라 하겠다.

정부는 2005년 행정중심복합도시 광역도시계획(2006~2020)을 수립하고, 광역교통개선대책과 주변지역의 기능특화방안을 제시한 바 있다. 그러나, 행정중심복합도시 광역도시계획은 세종특별자치시에 연기군 전체지역과 공주시 일부지역이 편입된 상황에서는 실효성을 확보하기 어렵다. 세종시 본연의 건설목적을 달성하기 위해서는 기존의 광역도시계획을 조속히 변경하여 광역도시권의 범위를 확대하고 세계도시권(Global City Region)으로 발전시켜야 한다.

3. 세종시 시나리오

세종시와 주변 지역의 관계는 진화론적 관점(evolutionally concept)에서 접근해야 한다. 세종시가 성공적으로 추진될 경우와 그렇지 못할 경우도 상정할 수 있다. 우선, 세종시가 계획대로 추진되지 않고 자족성을 확보하지 못한 상태에서 고급 주택지역 정도에 머물 경우, 세종시는 주변 지역의 인구와 자본을 빨아들이는 블랙 홀(Black Hole)로 작용할 우려가 크다. 이 경우, 세종시 국가중추기능을 담당하는 것이 아니라, 충청권의 고급 주거용 신도시로 전락하고, 국가균형발전에 기여하지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

반면, 세종시가 계획대로 추진될 경우, 세종시의 건설단계에 따라 주변지역이 우위, 열위, 경쟁관계로 형성될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

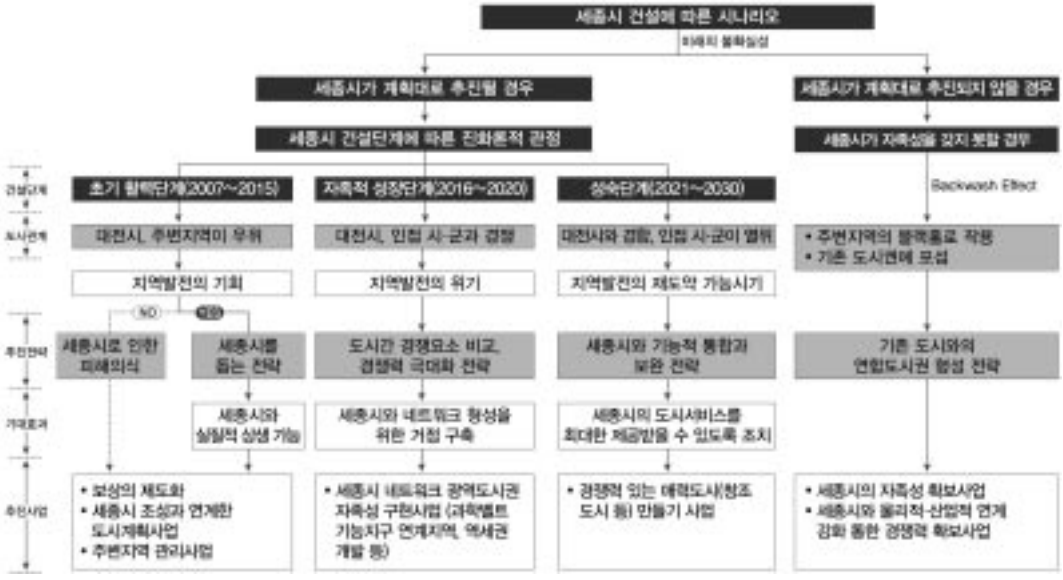
1단계로 2007년부터 2015년까지는 일부 인구유입은 불가피하나 세종시의 편의시설 등이 부족해 대전시와 주변 시 · 군이 여전히 우위에 있을 것으로 전망된다. 이 시기에는 편입지역에 대한 보상을 제도화하고 세종시를 돕는 상생발전전략을 모색할 필요가 있다.

2단계인 2016년부터 2020년까지는 세종시와 치열한 경쟁관계에 놓이게 되면서 충남 지역발전의 위기가 초래될 가능성이 높다. 이 시기에는 세종시와 네트워크 형성을 위한 거점을 조성하는데 역량을 집중

할 필요가 있다.

마지막 3단계인 2020년부터 2030년까지는 세종시가 대전시와 경합하고 주변 시·군이 열위에 놓일 수 있는 시기이다. 그러나, 세종시와 기능적으로 통합하고 보완하는 전략을 통해 지역발전의 재도약시기로 승화시켜야 한다.

요약하면, 세종시 건설 초기단계에서 주변지역의 인구유출은 불가피하겠지만, 그 현상은 세종시의 도시공간이 채워질수록 약화될 것이다. 오히려 성장단계 중반 이후에는 중앙단위 행정기능 입주에 따라 관련 기관이나 산업시설 등의 수요가 주변지역에 나타나면서 세종시 건설의 긍정적 파급효과를 주변지역에서 향유할 가능성이 크다고 할 수 있다.



〈그림 1〉 세종시 건설에 따른 시나리오

4. 상생발전의 궁극적인 목적과 동반성장의 방향

충청남도가 세종시와 공생을 해야 하는 궁극적인 목표는 세종시와 주변지역이 상생발전을 통해 "국토 중심부에 경쟁력 있는 네트워크형 대도시권을 형성"해서 "수도권 집중과 과밀을 완화하고 지역균형발전"을 촉진하는 데 기여하도록 하는 것이다. 그래서 상생발전의 핵심은 세종시가 성공적으로 건설되어 제 기능을 발휘하도록 기능을 보완하고 연계협력방안을 만드는 거라 할 수 있다.

이러한 목표를 달성하기 위한 네트워크 광역도시권의 발전방향은 우선, 세종시에서 공주와 내포신도시를 거쳐 서해안으로 연결되는 이 축을 어떻게 발전시킬 것인지에 초점을 맞춰야 한다. 충남은 동서지역간에 공간적인 통합이나 교통연계가 미흡한 편이다. 따라서 세종시를 찾는 국내·외 방문객들이 가장 가까이 찾을 수 있는 해안과의 접근성을 강화하는 전략이 필수적이다. 큰 틀에서는 호남지역과 상생할 수 있는 방안도 필요하다. 외국의 사례를 보면, 국가행정의 중심에 방위산업이 발달하고 있다. 세종시와 충남이 국방과학산업클러스터를 구축해서 논산축을 따라 호남지역과 연결하는 국토상생발전의 모델로 국가적인 대의명분을 찾아야 한다.

둘째, 세종시 뿐 아니라 세종시 주변 시·군도 국가국제기능, 광역기능, 지역기능을 각각 특화해, 세종시와 주변지역 발전거점과의 네트워크 도시체계[1]를 구축해야 한다. 세종시에는 행정, 문화, 국제화 기능 등 선별적인 자족기능을 두고, 산업시설 등의 자족기능은 주변지역에서 담당하게 함으로써, 세종시와 주변지역 간에 역할을 분담하고 기능간에 연계시켜야 한다.

〈그림 2〉 세종시 네트워크 광역도시권의 공간구조

1) 네트워크 도시체계는 전문화된 중심지들 사이의 수평적·비계층적인 관계로 구성되고, 도시들 사이에 전문화·공간분업·시너지·협력·혁신에 입각한 외부경제를 형성하며 대도시 주변 소도시들에게 새로운 경쟁력을 부여하는 것

5. 충청남도와 세종시간 상생발전방안

1) 상생발전, 세종시의 자족성 확보가 관건

세종시의 원활한 개발과 조성이 이루어지기 위해서는 우선, 정부의 차질 없는 행정기관 이전과 함께 세종시가 2030년까지 인구 50만명의 선도도시가 될 수 있도록 고용기반을 확보하는 등 자족기능 강화가 뒷받침되어야 한다. 세종시가 주변지역을 공동화시키지 않고 인구 50만명을 달성하기 위해서는 15만명에서 20만명에 달하는 기반부문의 고용 유치가 가능해야 한다. 그러나 현재 세종시는 총 1만 5천명 규모의 중앙행정 및 공공기관 이전만이 구체적으로 확정돼 추진되고 있는 실정이다. 과천시(공무원 5,800명 근무에 인구 7만명 유지)의 사례를 감안하면, 세종시는 1만 5천명의 공무원이 유입되어 약 20만명의 인구유발효과가 있을 것으로 판단된다. 따라서 50만명의 세종시 건설을 위해 추가적으로 10~20만명의 고용기반 확보가 필수적이다.

그렇지 않은 경우에는 세종시가 주변지역의 인구와 자본을 끌어들이는 블랙홀로 주변지역을 공동화내지는 쇠퇴시키는 신도시로 전락하거나, 아니면 미완의 침체도시로 남아 국가와 지역발전에 막대한 피해를 유발할 우려가 있다. 정부는 이러한 문제인식을 바탕으로 세종시 네트워크 광역도시권의 미래 신성장 동력 인프라로 국제과학비즈니스벨트, 국방과학산업 클러스터 등을 조성하고, 세종시 주변지역에 3세대형 국가산업단지와 같이 고용기반을 구축해야 한다.

2) 상생발전, 세종시와 주변지역 간 격차를 해소해야

세종시의 성공적 추진을 위해서는 국가균형발전의 정책취지를 충분히 발휘할 수 있어야 한다. 그러나 인구 50만명의 세종시만으로는 이같은 정책 목적의 실현은 불가능하다. 그래서 필요한 것이 세종시와 주변도시가 기능적 보완과 연계를 통하여 경쟁력 있는 네트워크 광역도시권 구축이다. 이것이 가능하려면 세종시와 주변지역 간 도시 격차와 이원적인 구조를 극복해야 한다.

세종시는 21세기 국제적 수준의 모델도시로서 시설 및 서비스 기반을 갖추도록 되어 있다. 그러나 주변지역의 도시기반과 시설은 이에 크게 미치지 못하여 심각한 격차와 공간 구조가 분리되는 현상을 초래할 우려가 크다. 세종시 주변지역 주민의 이주로 인한 공동화 현상이 발생하지 않고, 남아 있는 인근 중소도시 주민들도 소외와 불만이 없도록 도시기반의 획기적인 개선을 위한 투자와 지원이 필수적이라 하겠다.

이를 위해 정부는 향후 10년 동안 세종시 주변지역, 특히 중소도시의 도시기반시설의 현대화와 질적 개선을 위한 특별재정 지원방안(세종시와의 상생발전 특별법 제정 등)을 마련할 필요가 있다. 동시에 세

종시는 주변 농촌지역의 발전을 지원하는 후원자 역할도 수행해야 한다. 세종시 입주기관과 주변 농촌 마을간 자매결연을 체결해 도농간 상호교류를 시작하고, 해체된 주민공동체를 복원하기 위해 도시와 순환 · 공생하는 마을만들기 사업의 전개를 제안한다.

3) 상생발전, 지역간 공동협력사업부터

세종시를 중심으로 주변지역 거점들을 상호 연결하는 교통 인프라를 구축하고 거점간 공동이용, 종합이용, 상호이용 등 다양한 방식의 광역시설 공동이용체계를 구축하여 세종시와 주변 시 · 군 간의 협력체제를 구축해야 한다. 세종시 입주기관(행정기관, 대학, 기업 등)과 충남 주변 농촌 마을간 자매결연을 체결해 도농간 상호교류를 추진하고 세종시 주변 농촌지역에서 생산된 친환경 농축산물을 입주기관이 우선 구매하도록 하는 지산지소(地産地消)를 실천하여 세종시와 주변지역 간에 경제적인 일체감을 형성할 수 있다.

세종시는 앞으로 국제도시로 조성된다. 대규모 국제관광객이 찾게 될 것으로 예상되는데, 세종시는 新도시이다 보니 도시의 역사문화적인 정체성이 부족한 게 사실이다. 세종시가 미래의 도시라면, 공주-부여를 역사도시로 하는 광역도시권의 정체성을 확보해야 한다. 세종시의 국제교육기능과 공주 부여의 백제역사문화산업이 어우러진다면 세계적인 지식기반산업 클러스터와 경쟁할 수 있는 네트워크 공간으로 조성이 가능할 것으로 판단된다. 특히, 생태관광 및 농촌체험 등을 토대로 테마관광체계를 구축하여 도시민 및 광역관광 여가수요에 적극 대처해야 한다. 생태관광이나 농촌체험관광이야말로 사업의 효과가 농촌지역 주민들에게 돌아가는 내발적인 발전전략이라는 점에 주목할 필요가 있다.

세종시 주변지역의 난개발을 효과적으로 제어할 수 있는 도시개발 및 관리체계를 구축하는 것도 중요한 과제이다. 세종시 네트워크 광역도시권의 체계적인 성장관리를 위해 스마트 성장(Smart Growth) 관리시스템(토지이용, 환경관리 등) 구축을 검토할 필요가 있다. 스마트 성장이란 개발로 인한 부작용을 예방하면서 경제적 특성과 인구특성을 고려하여 목표로 설정된 성장을 추구하고 실현하는 일련의 행위를 의미한다.

6. 결론

세종시와 주변지역 간 상생발전을 위해서는 세종시와 인근 도시의 협력적인 거버넌스를 구축해야 한다. 세종시 네트워크 광역도시권의 발전전략과 상생발전사업의 추진과정에서 발생할 수 있는 도시간의

갈등을 해소하기 위하여 중앙과 지방 간의 협력적 거버넌스, 민 · 관 파트너십 등이 중요하기 때문이다. 특히, 중앙(국무 총리실)과 지방간의 협력적 분권체제를 형성하고, 내발적 지역발전을 위해 세종시와 주변 지역이 하나의 자족적인 공동체로 거듭날 수 있도록 민 · 관 파트너십을 최대한 활용해야 한다.

충청남도와 주변 지방자치단체도 지금까지의 발전전략의 틀에서 벗어나야 한다. 앞으로는 지역발전전략을 국가발전의 논리 속에서 찾아야 하기 때문이다. 지역의 이해만을 내세워서는 안된다. 나아가 충청권은 세종시 출범을 계기로 충남과 충북 그리고 대전이 진정한 광역경제권을 형성하고, 新수도권으로서의 역할은 무엇인지 고민해야 한다.

막대한 국가재정을 투입하는 세종시 국책사업이 성공적으로 추진되어, 수도권의 집중과 과밀을 해소하고 지역균형발전에 획기적인 전기가 마련될 수 있도록 도민 모두의 지혜를 모아야 할 때가 되었다.