

민선 5기 도정방향과 과제

성태규 | 충남발전연구원 연구위원

I. 들어가며

민선5기가 시작된다. 민선5기의 충남은 진보를 표방한 후보가 당선됨으로써 보수를 표방한 민선1~4기보다 많은 변화가 예상된다. 비록 지방행정의 많은 부분이 중앙정부의 위임사무이기 때문에 도정의 기본방향이 국정의 틀을 벗어나지 못한다는 한계가 있다고 하더라도, 충남도정의 많은 변화가 예상된다. 본고에서는 민선5기 충남도정이 주안점을 두고 추진해야 할 과제와 해결해야 할 문제를 생각해보고자 한다.

II. 민선5기 충남도정의 여건변화

1) 거시적 여건변화와 전망

거시적으로 민선5기 동안 충남에 미치는 첫 번째 요인은 세계화이다. 세계화는 우리가 생활하는 모든 분야에 영향을 미치지만, 그 가운데에서도 자유무역의 확대는 모든 지역에 일차적으로 많은 영향을 미칠 것이다. 한·칠레 FTA 발효에 이어 한·미 FTA는 2007년 체결되어 양국 의회의 비준을 남겨놓고 있고, 한·EU FTA는 2009년 양측의 협정 가서명을 통해, 향후 국회비준을 통해 발효될 예정이다. 그리고 향후 한·중 FTA에 대한 토의도 진행될 예정이다. FTA확대는 우리나라의 산업구조를 변화시킬 것이다. 자본집약적 (첨단)제조업의 경쟁력

은 강화되겠지만 전통적 1차산업의 경쟁력은 약화될 것이다. 충남의 경우에도 첨단 제조업의 경쟁력은 강화되지만, 1차산업의 경쟁력은 약화되어 농어촌지역의 침체가 가중될 수 있다. 글로벌화는 다른 한편 충남의 문화·관광, 국제교류기능 등에 영향을 미칠 것이다. 국가간 인적교류가 확산되어 충남의 문화·관광수요도 국내 뿐만 아니라 국제적으로도 확대될 것이다. 글로벌화로 인하여 국제교류가 증가함으로써, 행정도시 등 지역의 국제교류기능이 활성화될 것이며, 이를 위한 기반시설 확충이 요구된다.

둘째, 민선5기 충남의 경제는 불확실한 세계경제로 인해 많은 영향을 받을 것이다. 2008년 미국의 서브프라임 모기지 부실사태로 인한 미국 금융기관의 신용경색은 대공황 이후 최대의 경제 불안정을 야기하고 있다. 대부분의 국가가 저금리, 확대재정으로 대응하고 있지만, 장기의 세계적인 경기침체와 불안정이 불가피한 실정이다. 우리나라는 경기침체를 빨리 벗어나고 있지만, 세계적인 경기침체로 인한 저성장과 불안정성은 지속될 것이다. 또한 2010년에는 EURO존 국가들의 재정위기가 불확실성을 더해 주고 있다. 유럽발 경제위기로 인해 국내의 직접적인 금융충격은 제한적이지만, 유럽의 장기적 경기침체로 인한 국내산업은 간접적인 타격은 불가피하다. 세계적인 경기침체로 지역적으로는 지역경제의 활성화 이외에도, 복지취약계층의 증가, 일자리 창출문제가 대두될 것이다.

셋째, ‘고용없는 저성장’에 따른 ‘일자리 창출’ 문제가 지속적으로 지역의 현안으로 대두될 것이다. 우리 경제의 잠재성장률은 이미 1980년대의 7.5%, 1990년대의 6.2%에서 5% 내외로 계속 하락하고 있으며, 이러한 안정적 저성장 추세는 2020년까지 지속될 전망이다. 생산성 주도의 성장을 위한 기술역량과 제도적 기반이 미흡한 가운데 경제 성숙화로 인해 노동 및 자본 투입이 감소하고, 그 결과 성장률이 떨어지고 있다. 5% 내외의 성장률은 경제성숙에 따른 자연적인 안정적 성장일 수도 있으나, 문제는 고용창출능력에 있다. 우리 나라의 산업구조가 고용흡수력이 낮은 첨단 지식정보산업으로 이동하면서, 고용창출 여력이 저하될 것이며, 우리 나라가 지닌 노동시장의 상대적인 경직성이 유지되면 기업투자의 감소로 말미암아 ‘고용없는 저성장’은 심화될 가능성도 있다. 지식기반산업의 확대로 성장의 고용흡수력이 낮아지면서 경제성장의 고용창출효과도 낮아지고 있다. 또한 세계적인 경기침체와 경기불안정은 신규 고용의 지속적인 결핍돌이 될 것이다. 이에 따라 고용창출과 사회안정을 이루기 위한 최소한의 잠재성장률 실현이 주요 경제현안으로 대두될 것이다.

넷째, 사회적 양극화의 심화이다. 외환위기 이후 우리 사회는 구조적 변화를 겪었으며, 이로

인해 산업, 소득, 고용 등 여러 경제 부문에 양극화 현상이 지속되고 있다. 지식기반산업 및 IT산업 중심으로 산업구조가 재편되면서 산업간 성장격차가 확대되었고, 수출은 활성화되고 있으나 경기침체로 인한 내수침체로 산업간, 기업간(대기업과 중소기업간) 양극화가 나타나고 있다. 무엇보다도 외환위기 이후 구조조정과정에서 노동시장의 양극화가 진행되는 가운데 소득격차가 확대되는 것은 사회적으로 큰 문제가 되고 있다. 노동시장의 유연화로 비상용근로자(임시직 + 일용직 근로자)의 비율도 지속적으로 증가하기 때문에 빈곤층은 향후 더욱 증가할 것이다.

다섯째, 저출산·고령화에 따른 인구감소 및 고령인구의 증대이다. 우리나라의 인구증가율은 2010년 0.05%에서 2020년에는 0.01%로 둔화될 것으로 예측된다. 충남의 인구증가율은 전국평균을 상회하지만, 2010년 0.37%에서 2015년에는 0.30%, 2020년에는 0.15%로 둔화될 것으로 예측된다. 한편 저출산의 영향으로 충남의 유년인구(0~14세)의 비율은 2009년 16.8%에서 2010년 16.2%, 2015년 13.85, 2020년 12.2%로 지속적으로 하락할 것이다. 반면 노령화로 충남의 노령화비율은 2009년 15.3%에서 2020년에는 18.5%로 증가할 것이다.

〈표 1〉 인구증가 전망

구 분		2009	2010	2015	2020
전국	인 구	48,746,693	48,874,539	49,277,094	49,325,689
	연평균인구증가율(%)		0.05	0.16	0.01
	유년인구	48,746,693	48,874,539	49,277,094	49,325,689
	유년인구(0~14세)비율	16.7	16.1	13.6	12.4
	노령인구(65세 이상)	5,192,710	5,356,853	6,380,819	7,701,125
	노령화비율	10.7	11.0	12.9	15.6
충남	인 구	1,951,218	1,958,523	1,987,969	2,002,905
	인구증가율(%)		0.37	0.30	0.15
	유년인구	328,490	319,211	274,648	246,137
	유년인구(0~14세)비율	16.8	16.2	13.8	12.2
	노령인구(65세 이상)	297,809	301,837	331,845	370,389
	노령화비율	15.3	15.4	16.7	18.5

* 자료: 통계청, www.kostat.go.kr, 검색일(2010.6.10)

고령화는 우리 사회에 많은 문제를 야기할 것이다. 먼저 노인복지의 문제가 대두될 것이며, 노령인구의 증가로 3대 노인문제(빈곤, 질병, 소외)가 발생할 수 있다. 취업인구의 노령화에 따른 기업의 생산성약화, 경제활동인구(15~64세)의 노령인구(65세 이상) 부양비 증가 등으로 경제성장률이 둔화될 수도 있다. 노령인구 중심의 고용시장구조 변화와 노인일자리 부족 현상도 예상된다. 또한 고령화로 인해 공공재원 조달의 문제가 제기될 수 있다. 사회복지, 인프라 확충 등에 따른 공공재원 조달 문제 및 국민부담 증가가 문제될 것이다. 무엇보다도 저출산·고령화는 지역적으로 농어촌지역의 공동화(空洞化)를 심화할 수 있다. 이를 예방하기 위해서는 농어촌에 활력을 불어 넣을 수 있는 다각적인 정주 촉진대책의 추진이 필요하다.

여섯째, 친환경, 삶의 질을 중시하는 문화가 정착되고 있다. 삶의 질 수준이 향상되어 웰빙 트렌드가 생활문화로 정착되고, 여가와 문화·관광수요가 증가될 것이며, 주5일 근무제에 따라 5都2村형 생활패턴이 확산될 것이다. 인간중심적 친환경·생태에 대한 관심이 증가하고, 쾌적한 생활·정주환경 등 새로운 도시 및 지역개발 수요가 증대될 것이다. 따라서 도시, 농어촌의 삶의 질을 제고하면서 개발과 환경이 공존할 수 있는 지속가능한 개발을 위한 시책 및 제도정비가 요구된다.

2) 충남의 여건변화와 전망

민선5기 동안 충남지역은 지속적으로 성장하는 가운데, 국가의 중심지와 지역내 균형발전이 촉진될 것이다.

먼저 민선5기 충남지역에는 행정중심복합도시가 건설될 것이다. 공주·연기지역에 2030년까지 중앙행정기관 9부2처2청의 이전, 인구 50만명의 행정중심복합도시가 건설되면 행정중심복합도시를 중심으로 한 행정도시권은 충남지역에 하나의 대도시권을 형성할 것이다. 이에 따라 행정중심복합도시와 주변 도시간의 수평적, 호혜적 네트워크 형성은 충남지역의 주요 과제로 대두되고 있다. 행정중심복합도시의 건설은 그 주변 시·군의 상호보완적인 발전의 계기가 될 수도 있지만, 행정중심복합도시가 주변 시·군의 경제적 성과 등을 흡수하면서 발전여력을 흡수할 수도 있기 때문이다. 따라서 행정중심복합도시 건설을 계기로 충남지역 발전을 촉진하기 위해서는 다차원에서의 연계 네트워크 구축이 필요하다. 충남지역 도시의 경제성과와 인구를 행정중심복합도시로 일방적으로 흡수되지 않고 상호 보완할 수 있는 기능적 연계 네트워크를 형성하여야 한다. 이와 함께 대전~행정도시~천안·아산 등 경부축선상의 지역과 내륙 서해안지역과의 광역

차원에서의 기능적 네트워크를 형성하여야 한다.

둘째, 홍성·예산지역에 2012년까지 신도청이 건설될 것이다. 신도청건설을 계기로 공주~서천 및 당진~대전고속도로 준공과 더불어 도청이전을 계기로 도청신도시와 각 시·군간 교통체계가 정비되면, 충남 대부분의 지역은 1시간대 생활권으로 연결될 것이다. 도청이전에 따라 환황해권시대 거점지역으로서 서해안지역의 역할이 증대될 것이며, 경부축을 중심으로 기능이 집적된 불균형적 지역구조를 벗어나 충남 내륙, 북부, 서해안 지역이 균형있게 발전할 수 있는 기틀을 형성할 수 있을 것이다. 도청신도시는 주변의 도시 및 주요 집적지들과 유기적인 네트워크를 형성하면서 충남 서부지역의 발전을 견인함과 동시에 지역간 균형발전을 선도할 가능성이 크지만, 막대한 자원투입으로 전략적 도정과제 수행을 어렵게 할 수도 있다.

셋째, 지구온난화와 발 맞추어 “저탄소 녹색성장”이 추진될 것이다. 중앙정부는 “저탄소 녹색성장”을 신국가발전 패러다임으로 설정하였다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 저감하는 지속가능한 성장으로 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 전략이다. 이를 토대로 경제·산업구조는 물론 삶의 양식을 저탄소·친환경으로 전환하여 경제발전과 환경문제를 해결하고 지속가능한 성장잠재력을 확충하고 있다. 중앙정부는 녹색성장을 위한 실질적 수단으로 일자리 창출과 연계된 “녹색뉴딜사업”을 추진하고 있다. 충남 지역에는 다수의 화력발전소가 위치하여 많은 온실가스가 배출되고 있다. 2006년 현재 충남의 1인당 온실가스 배출량은 15.21탄소톤으로 전국평균인 3.34단위의 4.6배에 달하며, 소득대비 배출량은 0.51탄소톤/백만원으로 전국 평균 (0.19)의 2.7배 수준이다. 충남은 인간의 ‘삶의 양식’ 까지 포괄하는 녹색성장을 분야별로 구현할 필요가 있다. 산업·경제부문에서는 녹색산업의 육성과 주력산업의 ‘녹색화’를 추진하고, 도시·교통부문에서는 저탄소 녹색도시를 지향하며, 환경부문에서는 오염원을 관리하고 생태환경을 복원하여야 할 것이다.

넷째, 중앙정부의 새로운 지역개발정책에 대해 지역의 수용성을 강화할 필요가 있다. 중앙정부는 국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있도록 초광역개발권, 5+2 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 지역발전전략을 제시하고 있다. 충남은 서해안신산업벨트와 연계하여 서해안권의 낙후성을 탈피하고 동북아시아 지역의 대외성을 강화해야 한다.

Ⅲ. 민선5기 충남의 이슈와 과제

민선5기 충남은 거시적인 여건변화와 국정의 변화에 따라 다음과 같은 과제를 해결해야 한다.

1) 1차산업의 위축과 농어촌의 낙후화

FTA의 확대로 충남 지역의 농·축·어업의 위축이 우려되고 있다. 1차산업의 위축은 해당 지역의 낙후를 가중시켜 空洞化를 초래할 수 있는 바, 충남의 여러 지역은 1차 산업 지역이기 때문에 피해가 초래될 것이다. 따라서 농어업의 고부가가치화를 통해 1차 산업의 경쟁력을 강화하고, 농·어촌의 삶의 질을 개선하여 살기 좋은 농·어촌을 만들어야 할 것이다.

2) 황해경제자유구역의 활성화

중국의 급속한 발전과 함께 미국·유럽발 세계경기침체로 향후 동북아시아는 세계경제성장을 이끌 핵심지역으로 부상하고 있다. 황해경제자유구역은 지식창조형 경제특구 개발 및 대중국 수출입 전진기지 육성을 목표로 첨단산업 기능과 국제물류기능을 개발하고 있다. 현재 6개 경제자유구역(인천, 새만금·군산, 부산·진해, 광양, 대구·경북, 황해)이 지정되어 있어, 경제자유구역 간에 제로섬 성격의 경쟁이 강화되고 있다. 따라서 외국인투자를 지속적으로 활성화하는 등 황해 경제자유구역의 발전을 위한 선제적인 대책이 요구된다.

3) 복지수요의 증대

노령화로 인해 고령인구에 대한 복지수요가 증가하고 있다. 세계적인 경기침체로 인해 국내 경제도 장기침체화될 가능성이 있다. 이로 인해 직접적인 복지취약층도 증가할 뿐만 아니라 청년실업자도 급증하고 있어, 이들에 대한 복지수요가 증가할 것이다. 또한 본격적인 은퇴가 예상되는 1955~1963년 태어난 베이비붐 세대가 2010년 현재 전체 인구의 14.6%인 712만에 이르고 있고, 노후준비가 미약한 이들은 향후 복지취약계층의 대상이 될 것이다. 나아가 이주하는 외국인에 대한 복지수요도 증가할 것이다. 또한 소득의 양극화가 심화될 것으로 예상되어, 복지취약층이 증

가할 것이다.

일자리창출도 ‘고용창출이 없는 저성장’의 중요한 사회적 문제로 대두될 것이다. 더욱이 세계적인 경기침체와 더불어 노동시장의 유연성이 높아짐에 따라 비정규직 근로자의 비중이 높아지면서, 일자리문제는 향후 심각한 문제가 될 것이다. 일자리문제는 젊은 층 뿐만 아니라 조기 퇴직의 중·장년층, 고령화시대 노년층 등 모든 세대에게 적용되고 있다. 일자리창출은 “일하는 복지(workfare)” 차원에서도 추진되어야 적극적 복지정책이다.

4) 균형발전

충남 서북지역 등 발전지역과 금강권, 서해안권 등 낙후지역과의 불균형발전이 지속되고 있다. 수도권기업의 이전과 행정중심복합도시의 건설 등으로 지역간 불균형은 심화될 가능성이 있다. 따라서 민선5기 지역간 균형발전은 도정의 중요한 과제이다. 민선5기 충남은 여러 낙후지역에 위치하고 있는 금강권역을 친환경적으로 개발하고 중앙정부에서 추진하는 서해안권발전사업 등을 지역의 발전을 촉진하는 계기가 삼아 균형발전을 추진해야 할 것이다. 또한 행정도시, 도청신도시와의 연계발전을 통해 직접적으로는 인접지역과의 상생적 연계를, 간접적으로는 도내 균형발전을 모색해야 할 것이다.

5) 내발적 발전구조의 정착

충남의 외형적 경제성장은 수도권 규제시책에 따라 수도권의 기업이 서북부지역에 이전함으로써 이루어진, 외생적으로 ‘주어진 성장’이었다. 외생변수에 의해 ‘주어진 성장’이었기 때문에, 외형적 경제성장에도 불구하고 경제성장의 광역차원에서의 파급효과는 미약한 실정이다. 향후 수도권 규제가 완화되면 수도권 소재 기업의 충남이전은 급격히 감소하여 충남은 경제성장의 모멘텀을 상실할 우려가 있다. 따라서 지방자치시대 지역발전을 위해서는 지역의 경제성장을 스스로 재생산할 수 있는 ‘내발적 발전’ 구조를 형성하여야 하며, 이를 위해서는 지역의 중소기업의 경쟁력을 강화해야 한다.

6) 저탄소녹색성장에 대한 지역적 수용

중앙정부는 기후온난화와 탄화에너지 가격상승에 따라 저탄소녹색성장을 추진하고 있다. 지구온난화를 예방하고 친환경 대체에너지를 개발하며, 화석에너지 절약을 위한 종합적인 구

상이 필요로 된다. 민선5기 지역의 성장문제는 환경과 더불어 추진되어야 한다. 저탄소사회 구현을 위한 인간의 '삶의 양식'을 포함한 친환경생활기반을 마련해야 하고, 태양열, 조력, 풍력 등의 친환경에너지가 지역성장의 지렛대로 활용될 수 있도록 대체에너지를 개발해야 할 것이다. 아울러 금강권 개발사업, 도청신도시 건설 등 대규모 개발사업과 천안·아산권 개발 등 대규모 개발사업이 난개발이 되지 않고 환경을 오염시키지 않도록 사전에 제어하는 것이 요구된다.

IV. 맺는 말

민선5기 출범과 더불어 충남은 이전의 문제를 해결하고, 새로운 시대적 여건변화와 국정변화를 반영하여 지역발전을 추진할 필요가 있다. 따라서 첫째, 낙후지역과 발전지역과의 격차 완화를 추진해야 한다. 이를 위해서는 행정중심복합도시·도청신도시와 주변도시간의 상생적 연계발전 모색, 농·어촌 삶의 질 향상으로 살기좋은 농·어촌 개발, 낙후지역의 접근성 개선을 위한 SOC 확충 등이 모색될 필요가 있다.

둘째, 고부가가치화로 산업의 경쟁력을 확보해야 한다. FTA로 약화된 농·어업의 고부가가치화하고, 저탄소 녹색성장에 부응한 녹색산업을 육성하고, 동북아시아 첨단산업의 중심지로서의 환황해경제자유구역을 활성화해야 한다.

셋째, 증가하는 복지수요에 대해 다양한 복지서비스를 제공해야한다. '고용없는 저성장' 시대 일자리창출을 확대하고, 고령화시대 노인복지기반을 확충하며, 새로운 복지취약층의 자립을 위한 사회적 지원을 마련할 필요가 있다.

넷째, 지속가능한 발전을 위해 생태·환경을 보호해야 한다. 저탄소 에너지를 개발·보급하고, 체계적인 경관관리 및 어메니티를 확충할 필요가 있다.