

권역별특성화 전략 서둘러야

정순오(한남대 사회과학대학 도시지역계획전공 교수)

민선 3기 지방자치의 새 여정이 시작되었다. 이제는 지난 1, 2기의 여정을 되돌아 보며 한층 더 성숙한 지방자치의 표준을 세워 나가는 시간들이 되어야 할 것 같다.

최근 접한 한 기초단체장은 자신의 임기내에 대응청사로 쓰고 있는 일제시대 때 지어진 낡은 초등학교 교사를 헐고 청사신축을 서두르는 일은 없을 것이라고 못박았다. 이유는 형편없는 재정여건 때문인데 번듯한 청사를 지어내 인기에 영합하기보다는 착실하게 건축기금을 계속 적립해서 다음 임기의 단체장이 무리없이 신청사를 착공하도록 하겠다는 결심이라는 것이다. 주민들의 자존심을 내세우며 큰 빛을 내서라도 호화롭기까지 한 청사부터 짓는 단체장들이 부지기수인데 과시적 성과에 연연하지 않고 보이지 않는 곳부터 발전의 초석을 든든하게 쌓아올리겠다는 그의 지론은 진정한 발전의 원칙을 말해 주는 소리없는 웅변이었다.

1. 변함없는 지역개발의 원칙

지역개발의 필요성은 저개발과 저고용의 문제에서 온다. 발전과정에서 시장의 힘에 근접한 곳과는 달리 그렇지 못한 곳은 계획적 개입이 없이는 저개발을 탈피하기가 어렵고, 또 저개발된 환경에서는 일감이 부족하여 저소득과 저복지의 악순환이 되풀이된다.

따라서 지역개발이 지난 시기에 낙후지역을 해소하려는 시대적 ‘이데올로기’였다면 지금도 그 필요성은 상존하고 있는 셈이다. 그러나 최근에는 절대적 낙후의 문제보다는 상대적 격차의 문제가 더욱 부각되고 있는 실정이다. 왜냐하면 국토개발의 불균형을 바로잡기 위한 초석들이 놓여지고 있는 지 이미 오래지만 좀체 줄어들지 않고 있는 실질 격차와 더불어 오히려 심리적인 격차가 더욱 확대되고 있기 때문이다.

그래서 최근에는 아파트값 상승과 더불어 수도권 집중과 비대화의 문제가 다시금 주목되고 있고, 심지어 같은 지방이나 권역내에서도 상대적인 지역격차가 새로운 개발 ‘이슈’로 대두되고 있는 형편이다.

그러나 지역개발의 근본문제는 여전히 계획적 개입을 위한 투자재원의 부족 탓에 앞서 갈라먹기식 지역개발보다는 가치있는 선택과 집중의 문제에 모아지고 있다. 이러한 현상은 민선자치 출범이전 도농통합 작업 당시부터 예견된 문제로서 인구와 자원의 효율적인 배분을 통해 지역개발이 발전의 초석을 쌓는 확고한 수단이 되지 않고 선거철마다 일관성없이 가는 곳마다 임기웅변식 단골메뉴가 되어서는 안된다는 원칙의 문제이기도 하다.

그런 관점에서 지역개발은 광역적으로는 내부 자원과 기회의 효율적인 배분계기가 되어야 하며 기초단체차원에서는 지역의 특성과 입지환경을 살려 전 주민이 실현가능한 ‘비전’을 합의하고 합심 노력하는 체제구축작업이어야 한다.

만일 그렇지 않고 대규모 개발의 단기적인 이익에만 연연해 하는 이른바 ‘빔비(PIMBY)’식 개발은 결과적으로 외부자본에 의한 지역공간의租借化를 불러올 뿐이며, 빈곤지역

의 상위계층만을 배불리게 하고 대다수 주민들로 하여금 고향을 등지도록 채근하는 역설적인 효과이상을 기대하기가 어려울 것이다.

2. 지역개발의 새 ‘모멘텀’ , 도청이전과 고속교통망 구축

충남은 최근 도청이전과 관련하여 이 기회를 지역개발의 새 ‘모멘텀’ 으로 삼으려는 욕구가 분출하고 있는 가운데 2000년 서해안고속도로 준공과 2002년 안면도 꽃박람회를 계기로 확충된 북부해안지역의 교통 ‘인프라’ 와 더불어 올 해 말에는 천안-논산간, 그리고 2006년에는 대전-당진간 고속도로 준공이 예정돼 있어 충남은 바야흐로 지역교통의 낙후지역 오명을 벗고 민선 3기가 끝나는 시기쯤에는 전 도내가 1시간 생활권을 형성하는 고속 교통망 시대를 맞이하게 될 전망이다.

따라서 충남은 확충된 고속교통 ‘인프라’ 와 더불어 행정의 중심지를 새로이 정하는 지역개발의 큰 전환기를 맞이하고 있는 셈이다. 그런 까닭에 민선 3기 도정과 시·군정의 최대현안과제는 아무래도 도청이전 입지 선정에 모아지고 있다. 무려 3조원으로 추산되는 천문학적 투자비용의 개발효과는 말할 것도 없고 단기간에 적어도 2, 3만명 이상의 신도시 개발효과를 보게될 도청이전 사업이야말로 지역개발의 큰 기회가 아닐 수 없는 것이다.

그러나 이미 투자가 진행되고 있는 전남의 경우나 경북지역의 선례를 검토해보면 도청이전사업은 흔쾌하게 결론이 날 수 있는 사안은 결코 아닌 것이 분명하다. 이전 사업비의 국고보조도 중대사안이지만 무엇보다도 이전지역에서 탈락한 지역들의 반발을 어떻게 무마해나갈 것인가하는, 보다 더 어려운 합의구축의 문제가 도사리고 있기 때문이다.

또한 도청이전의 문제는 권역중심도시의 재배치와 관련된 문제로서 국토균형개발차원에서 도 심도있는 검토를 요하는 사안일 뿐만 아니라 여기에는 광역시 분리이후 줄곧 제기돼 온 시·도 재통합론의 이론적 당위성도 만만치 않다.

왜냐하면 남북 냉전체제의 완화와 더불어 WTO 체제하에서의 지방의 경쟁력은 대형 자치단체를 더 필요로 하고 있으며 연담도시화의 확대로 더 이상 도농간 분리의 의미가 반감되고 있는 추세에서 기존 대도시 중심의 권역체계와 분리된 별도의 권역화 작업이 얼마나 실효적일 것인가에 대한 논란이 없지 않기 때문이다.

다시 말하자면 무안군 지역에 조성될 전남도청 소재지가 과연 광주와 대등한 지역중심지로서 역할을 확보할 수 있을 것인지 아니면 단순한 전남도청 소재지로서 광주의 위성공간에 불과할 것인지에 대한 전망에는 우려와 기대가 교차하고 있는 것이 사실이기 때문이다.

즉, 수도권과 대전을 중심으로 고속도로망이 구축된 ‘인프라’ 환경에서 도청이전입지가 충남내륙이나 서해안 또는 북부지역에 들어선다고 해도 양질의 인구가 과연 수도권 지향성을 버리거나 대전지역을 이탈할 가능성이 얼마나 될 것이냐하는 문제는 그대로 남는다는 것이다. 또 그렇게된다면 도청이전사업을 위해 쏟아 부어진 막대한 투자 비효율성은 국가적 낭비로 남는다고 해도 진정한 지역중심구실을 못하는 도청이전입지가 또다른 지역개발의 필요성을 지속적으로 제기하는 악순환을 열게 될 가능성이 크기 때문이다.

따라서 도청이전사업이 무산되든가 아니면 이전한다해도 대전권을 크게 벗어나지 않는 청사신축사업 정도의 규모축소 또한 염두에 두지 않을 수 없는 까닭이 바로 여기에 있다. 도청이전사업은 충남 개발의 근간을 결정짓는 일이기 때문에 거시적인 안목과 합리적인 의사결정의 논리이외에도 무조건 자기지역에 도청을 갖다 놓으려하기 보다는 진정한 도청이전의

혜택을 전도민이 골고루 누릴 수 있는 방안을 다같이 합심협력해서 찾는다는 공통의 목표를 갖지 않는 한 지난한 과제임에 틀림없다할 것이다.

3. 권역별, 부문별 지역개발전략

(1) 권역별 개발전략

충남은 현재 개발권역을 북부권, 서해안권, 백제권, 금강권으로 나누어 각각 그 전략기능을 항만 및 공업개발, 해안관광, 문화관광 및 근교농업 등으로 특화하고 있다. 그러나 전략적 통행권역으로 나뉜 본 도시권 구조는 태안-서산-당진-예산의 서북권과 아산-천안의 동북권, 홍성-청양-보령-서천의 서남권 및 공주-연기-부여-논산-금산의 동남권 등 4개권역으로 구분해야 타당하다는 주장도 있어 전략기능과 통행권역과의 불일치가 효율적인 개발추진에 혼선을 빚을 수도 있다는 우려 또한 없지 않다.

그러나 근접성과 지역특성으로 묶는 권역개념을 떠나 순수하게 개발전략의 입장에서만 본다면 지역의 산업기반과 특성이 전략적 지역구분의 중요한 기준이 되어야하므로 기존의 산업기반과 잠재력을 감안해 지역을 구분하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 본다.

그럴 경우, 수도권 도시기능의 이전요인과 함께 아산만 항만개발과 관련된 천안, 아산, 당진, 서산의 북부권과 군·장국가산업기지개발이 예정된 서천지역 등이 공업화지역군에 포함될 수 있으며, 수도권을 겨냥한 서해안 휴양관광지개발 잠재력이 돋보이는 태안과 보령지역이 해안관광개발지역군으로 분류될 수 있고, 축산과 인삼약초분야에서 전국적인 유통시장의 중심지로 자리잡은 홍성과 금산을 농업유통중심지역군으로 특화시켜 볼 수도 있다.

또 그릴 경우 남은 지역은 예산, 부여, 공주, 청양, 논산, 연기지역 등으로 예산을 제외하면 대전대도시권의 영향지역들이며, 백제문화권개발지역인 부여-공주지역을 제외하면 대체로 대도시 근교농업지역이라고 분류할만하다. 예산지역은 2003년 충남농업기술원이 확대 개편돼 이전하는 ‘충남농업테크노파크’가 출범하게 되면 전국적인 종묘생산회사들의 육묘장이 있는 연기지역과 함께 농업테크노 ‘밸리’ 지역으로의 발전잠재력도 평가받을 수 있을 것이다.

또한 백제문화권 개발지역으로서 상대적으로 취약하다고 할 수 있는 공주지역을 대학이 입지한 청양, 논산지역과 함께 교육산업지역으로 나눌 수도 있다. 결과적으로 백제문화권 개발, 근교농업 및 농업기술개발과 교육산업 등의 기능으로 내륙지역이 개발전략 수립에 있어 가장 복합적인 상황이라면 다른 3개의 지역군은 비교적 전략적 특화가 용이한 곳들로 분류가 가능하다고 하겠다.

그러나 이러한 분류가 중단기적으로는 비현실적인 전망에 기초한 것일 수도 물론 배제할 수는 없다. 특히 공업화지역의 경우 서천은 국가적인 산업용지 수급상황과 투자의사결정이 맞물린 곳으로 중장기적으로도 애로가 예상되고 있는 지역이며, 석유화학산업과 철강산업의 과잉설비문제가 풀리지 않고 있는 서산, 당진의 경우도 서해안고속도로의 개통에도 불구하고 산업화 전망이 썩 호전되고 있지 않은 곳이다. 따라서 경부고속전철 역세권개발과 수도권 정비의 대안처로서 부상하고 있는 천안-아산지역을 포함하면 공업화지역의 장래와 개발전략은 상당부분 정부와 수도권정책의 향배에 따라 그 내용과 파급효과가 달라질 수 있는 곳으로 광역, 기초단체 및 중앙정부간의 긴밀한 개발협조체제가 개발전략상 매우 중요한 곳

이다.

그런가하면 수도권 휴양관광의 대안지역으로 부상하고 있는 태안과 보령지역의 경우는 선진관광자본과 기술의 도입으로 후발주자로서의 한 단계 앞선 지역혁신이 요구되는 곳이다.

‘2002 안면도국제꽃박람회’ 이후 확충된 인프라를 기반으로 국제적인 관광자본의 도입이 활발하게 논의되고 있는 태안지역은 천혜의 자연환경에 대한 보호론과 개발론이 첨예하게 충돌하고 있기도 하지만, 외국자본의 도입과 투자전망에 대한 회의론과 불확실성에 대한 논란이 아직 불식되지 못한 상태다. 또한 해수욕장으로서의 성가가 높은 보령지역 역시 유서 깊은 하계 관광지이기는 하지만 높은 계절성 때문에 투자부진을 오래동안 면치 못하고 있는 지역으로 적극적인 투자유치와 더불어 관광시설의 혁신이 요구되고 있는 곳이기도 하다.

또 이들 지역이 수도권 거대시장 요인에 큰 영향을 받고 있는 지역이라면 전국적인 우시장과 인삼약초시장의 명성이 드높은 홍성과 금산의 경우는 조금 다른 특수한 경우이다. 달리 표현하자면 오래전부터 전국적인 경쟁력을 길러 온 곳으로 이들 지역은 이곳의 신용적 중심성을 지켜 나가려는 소위 ‘知名度 지키기’ 노력이 절대적으로 필요한 곳이다. 네덜란드의 ‘꽃시장’과 ‘치즈시장’의 명성처럼 이곳을 거쳐야만 상품성을 인정받을 수 있다는 유통인지도는 무형의 자산으로서 잘 지키려는 의지가 없다면 단기간내에 상실될 수도 있다는 사실을 명심해야하며, 무엇보다도 전국적인 정보수집력과 과학적인 관리체제의 확립이 요구되는 곳이다. 특히 저품질의 중국산 인삼약초가 국내에 반입된 후 금산을 거쳐 국내산으로 둔갑한다거나 방역관리와 순수 한우의 유통보장이 초미의 관심사가 되고 있는 홍성의 경우 등은 최소한의 독립적인 검정체제를 갖추어야하며 자치단체 차원에서 전국적인 상품유통정보에 대한 감식력을 필요로 하는 곳이다. 이 대목은 한때 전국적인 미질(米質) 경쟁력을 자부하며 출발했던 ‘청풍명월’ 상표가 품질관리부실로 전국적인 브랜드 진입에 성공하지 못한 전력과도 유관하다.

충남의 지역개발이 당면한 또다른 권역과제는 중소도시들의 연계를 통한 통합 도시권역의 구축이다. 농촌배후지역의 작은 서비스거점에 불과한 개개의 소도읍들은 날로 발달되는 교통망의 영향아래 정체되고 있으며 상호간 경쟁을 통해서도 더욱 위축될 수밖에 없는 처지이다. 따라서 ‘일촌일품운동’을 통해 농산물의 전문화가 요구되듯 중소도시들의 전문화 또한 미룰 수 없는 시대적 과제라고 하지 않을 수 없다. 이러한 중소 도시들의 전문화는 앞서 언급한 바와 같이 적절하게 통합된 도시권역별로 공공시설 등의 균형적인 안배와 공유를 기반으로 소도읍들이 자력적으로 역할분담과 전문화를 적극 찾아 나서야할 일이기도 하다.

(2) 부문별 개발전략

충남은 아직도 산업생산에 있어 범농업부문이 절대적인 비중을 차지하는 곳으로 향후 개발여건의 변화가 있다해도 수도권과 대전권 등의 농산물 수요를 감당하기에 입지적으로 가장 유리한 곳임에는 큰 변화가 있을 수 없는 곳이다. 따라서 저장성보다는 계절성과 신선도가 상품경쟁력을 크게 좌우하는 원예·축산·임업·수산분야 등에서의 선진영농화 사업에 더욱 박차를 가해야하며 공업화와 도시화의 큰 물결에도 흔들리지 않는 전략농업 육성정책이 지속적으로 추진돼야 한다.

또 이러한 정책을 염두에 두고 새롭게 출발하는 예산의 농업테크노파크 역시 테크노파크로서의 전후방 산업연계를 활성화시켜 지역개발효과를 창출해내려는 노력이 필요하다. 특히

IMF이후 국내 종묘시장의 주도권이 외국계 회사로 흡수된 작금의 상황이야말로 농업관련 벤처기업들의 기술개발노력이 절실하게 요구되는 때이며 이른바 농업 ‘벤처생태계’ 나 ‘산업클러스터’ 지역으로의 발돋움을 위해서라도 예산과 연기지역은 그러한 개발여지를 충분히 확보해 두려는 전략이 절실한 곳이다.

그런 관점에서 공주대 산업대로 편입된 옛 ‘예산농전’ 이나 대도시형 전문대학과 크게 다르지 않은 도립 ‘청양대학’ 의 분발과 개편은 또 하나의 과제이기도 하다. 전통적으로 서구의 대학들은 농과대학→농공대학→종합대학의 발전과정을 거쳐 왔는데 이제 우리도 농촌 ‘비즈니스’ 에 적합한 인재와 기술개발을 목적으로 한 지역대학의 ‘농공대학화’ 노력을 기울여 볼 때도 된 것 같다.

마찬가지로 전통문화학교가 운영중에 있고 백제역사재현촌이 개발되고 있는 부여의 경우도 산업기능을 부가하여 전통고건축과 전통공예 관련 지역산업이 육성될 수 있도록 이 분야의 장인들에게 양질의 작업 소재를 제공해 주려는 노력이 경주되어야 한다.

또 지역개발은 지방자치단체의 기업가적 혁신이 없이는 불가능한 일이다. 특히 인구 과소 지역에 상대적으로 비대하다는 비판을 받고 있는 지방행정조직의 유연한 현장 적응화를 추진해야 할 필요성이 있다. 즉, ‘경남무역’ 과 같이 지역 농산물을 해외에 판매해주는 공공지원형 무역회사를 설립하는 한편, 집하, 보관, 운송 및 정보관리 등 제반업무를 지방자치단체의 관련 부서가 지원해 주는 조직활용방안이 그것이다. 이와 같은 일은 종래의 우체국이 업무의 다양화와 더불어 지역특산물의 유통망을 자임하고 나서 성공한 사례와도 궤를 같이하는 일이기도 하다.

4. 맺는말

민선 3기 충남 지역개발의 핵심에는 아무래도 도청이전을 배제할 수 없다. 이 중요한 기회에 있어 충남을 특정 발전요소가 이미 확보된 곳과 그렇지 못한 지역으로 양분한다면 양 지역은 도청이전입지의 결정에 있어 대승적 타결을 도모해 볼 수도 있어야한다. 전남이 도청이전입지를 서부지역으로 결정하는 대신 동부지역에는 여수해양박람회 유치를 지원하기로 타협한 것이 그 좋은 예다. 다만 충남은 해양박람회와 같은 국제적 이벤트를 창출해 내는 일이 현재로서는 가능하지 않으므로 이전입지의 적합성 평가에 있어 반드시 갖추어야할 입지 여건이외에는 발전잠재력 요소가 상대적으로 부족한 것을 긍정적인 요소로 평가하는 전략적 ‘역차별화’ 기준을 시도해 보는 것도 모두가 균형적으로 발전할 수 있는 체제를 갖추는 지름길일 수도 있다하겠다.

지역개발의 또다른 핵심과제에는 고속교통망의 구축과 함께 급변하게될 지역공간구조에 대한 각 시·군의 대응이다. 지역개발에 대한 기초단체들의 아이디어 부족과 재정력 한계는 결과적으로 단체마다 지역개발을 천편일률적인 형태로 몰아갈 수밖에 없는 상황을 초래하고 있는데, 이러한 상황에서는 광역단체가 권역별로 기초단체간 협력구도를 그려내서 규모의 경제에 기초한 권역별 특성화전략과 경쟁력 확보방안을 주도하는 방식이 불가피할 것으로 보인다. 즉, 공공시설이나 공단 또는 시장권을 공유하면서 규모의 경제를 누리도록 상호협력 모델을 구축해 나가지 않는 한 전통적인 시·군단위 지역개발방식만으로는 자원과 규모의 열악함을 벗어나기가 어려울 것이라는 사실이다.