

도청이전과 충남지역 발전방안

정순오 | 한남대학교 교수

I. 도청 이전의 시대적 의의

지난 반세기 동안 국정의 이데올로기는 산업화와 민주화를 거쳐 균형화로 이행하고 있다. 현 정부가 갖가지 논란을 넘어 연기·공주 일원에 행정중심복합도시 건설을 본격화한 때를 놓치지 않고, 충남은 대전 분리 이후 17년 동안 외부적 요인으로 말미암아 차일피일 미룰 수밖에 없었던 도청이전을 공정한 절차와 전 도민들의 화합 속에 흥성과 예산 일원으로 확정해 냈다. 이것은 역사의 동력과 타이밍을 잘 활용한 쾌거로 충남 도정사의 획기적인 모멘텀으로 기록해도 좋을 전망이다.

이러한 성과는 도청 이전을 추진했던 근년의 선행 사례들과 비교해 보면 확연하게 다른 의미를 발견하게 된다. 경북은 합리적인 절차를 거치느라 노력했지만 도민들의 합의를 얻는데 실패했고, 전남은 광주와의 재통합 논란을 넘어 이전을 결행했다. 경북은 그 결과, 새로운 구심점의 창출에 성공하지 못한 채 대구 의존적인 지역 구조를 여전히 벗어나지 못하게 된 반면, 전남은 뿌리를 나누는 아픔을 감수하면서 새로운 비전을 향해 나아가게 됐다.

충남은 행복도시를 확보하게 돼 어떻게 보면 이미 구심점을 확보한 것으로 비춰질 수도 있었다. 비록 광주·전남과는 달리 대전이 전국구로서 그 뿌리를 달리해 가고 있어 도청이전의 필요성이 제기되긴 했지만, 행복도시의 전국적인 구심력을 충남 발전의 원심력으로 활용해 나가야 할 과제도 결코 놓치지 않은 일이었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 충남은 균형발전의 시대적 흐름에 과감하게 투자했다. 수도권 기능의 이전에 따른 북부권의 급성장과 행복도시와 대전권의 개발, 그리고 남부 접경지역에서의 지역경제 예측에 따른 충남 중부권의 침체와 낙후를 민감하게 고려하지 않을 수 없었기 때문이다.

그런 의미에서 충남은 합리적인 의사결정 과정과 신속한 결속의 선진 자치문화를 시현해 보였으

며, 총체적인 지역 성장의 탈출구로서가 아닌 지역 내부의 균형성장의 비전으로서 도청 이전의 새로운 모델을 선보인 셈이다.

그러나 도청이전을 통한 새로운 균형발전 비전의 추구에는 모두 낙관과 장미빛 전망만이 담보되고 있는 것은 아니다. 도청이전에 직접 투자되는 1조2천억원 정도의 재원은 도정에 큰 부담을 지움이 없이 자력으로 충당할 수 있다고 하지만, 2032년까지 300만평 규모에 15만명의 인구를 확보하여 자족도시화를 가능하게 하는 것을 비롯하여 도청이전을 계기로 북부내륙권과 대전근교권을 제외하더라도 최소한 남은 충남 4대 정주권역이 균형발전을 이룰 수 있는 구제안이 확보되어야 하는 것이다.

지역개발은 지방정부의 확고한 계획과 실행력도 중요하지만 시장의 변화무쌍한 중장기적인 동태를 치밀하게 간파해서 활용하지 않으면 그 성공을 장담할 수 없다. 특히 저출산·고령화와 자본재 산업 편중의 경제구조가 심화되면서 양질의 인구와 자본을 역외로부터 유치하려는 장소판촉(place marketing) 경쟁은 국내외를 막론하고 지역간에 더욱 심화될 전망이기 때문이다.

현 정부는 2005년 6월 행복도시 추진과 함께 2012년까지 176개 수도권 공공기관의 12개 시·도 분산 배치와 혁신도시 개발을 통해 지역균형개발을 촉진하는 계획을 확정, 공표한 바 있다.

수도권 소재 공공기관의 지방 분산을 통해 지역균형개발의 모티브는 제공하지만 그것을 종자삼아 어떻게 지역개발에 성공하느냐의 여부는 지방자치단체들이 혁신도시를 어떻게 조성하고 운영해 나가느냐의 역량에 달린 문제다. 그런 차원에서 결과적으로 충남은 이제 행복도시는 물론 도청 신도시의 개발로 말미암아 혁신도시 두 곳을 동시에 개발해 내야 하는 과제를 안게 된 셈이라고 해도 과언은 아닐 것이다.

왜냐하면 행복도시의 완성은 중앙정부가 책임지고 추진해야 할 과제이기는 하지만 지역 내외부의 개발 투자 수요의 입장에서는 행복도시나 도청 신도시나 선택의 메뉴가 될 수밖에 없기 때문이다. 물론 도청과 정부 청사는 그 종류와 기능이 완전히 다른 것이지만, 도청이전지든 행복도시든 자족도시화를 이루는데 필요한 수요를 온전히 행정·연관 기능에서만 충족할 수는 없다. 양 도시는 최소한 주거와 교육의 보편적인 도시기능을 포함해 여타의 산업기능 측면에서 공간수요나 정주수요를 확보하기 위한 경쟁력을 가져야만 하는 것이다. 그런 차원에서 본다면 충남은 이제 지역 외부의 혁신도시들과도 경쟁해야 하지만, 내부적으로도 두 개의 혁신도시를 경쟁과 상생의 틀 안에서 풀어야 하는 매우 어려운 과제를 안게 된 셈이다. 더구나 균형발전의 측면에서 본다면, 행복도시나 도청이전을 내심 양보하고 흔쾌히 결속해 준 지역들의 입장을 고려해 발전의 상대적 박탈감이 깊어지지 않도록 배려하려 한다면 양대 도시의 경쟁력을 주변지역으로 신속하게 확산시켜 나가야 할 이중 삼중의 과제를 짊어지게 된 셈이어서 계획적 고뇌와 함께 요동치는 지역발전 시장의 파고를 헤쳐 나아가는 충남의 자치역량 또한 화급한 과제로 대두되고 있다.

II. 충남의 발전 현황과 전망

충남은 지난 10년 동안 놀라운 성장을 기록한 것으로 집계되고 있다. 이를테면 1995년부터 2003년까지의 기간중 전국의 제조업 종업원은 전국 평균 0.95%씩 감소해 왔으나, 반대로 충남은 연 평균 3.1%씩 증가해 왔고, 생산액은 전국이 연평균 8.4% 성장한데 비해 충남은 17.4%의 증가를 기록한 것으로 나타나고 있다.

표 1. 충남의 발전지표 변화

		1995	2000	2003
인구 규모(천명)		1,766.9	1,854.3	1,899.0
전국 비중(%)		3.96	4.00	3.95
지역총생산(백만 원)		20,941,551	28,962,820	34,877,823
전국 비중(%)		4.31	5.01	5.22
제조업	종업원수(인)	112,358	129,484	143,375
	전국 비중(%)	3.81	4.88	5.24
	생산액(백만 원)	15,071,065	39,131,782	54,243,276
	전국 비중(%)	4.13	6.93	8.01

자료 : 김용웅 2006, p.73

또한 2000년~2003년 기간중 충남은 전국 제조업 신규고용증가의 16.8%, 생산증가의 13.5%를 차지했고, 첨단제품의 생산증가로 충남은 2005년 9월말 현재 전국 무역흑자의 64%에 해당하는 111억 200만달러를 차지하여 대한민국의 새로운 '파워하우스'로 등장했다고 하기도 한다(김용웅 2006, p.73).

이러한 성과는 놀랍기도 하지만 외부 환경과 정부 정책의 수혜 덕택이라는 점도 간과하기 어렵다. 충남은 전국 인구의 47.2%, 국가경제력의 56.2%(2002년 현재)를 차지하는 수도권에 인접하여 수도권 공장총량제와 수도권 대학정원 동결정책에 따른 월류(spill over) 효과의 혜택을 가장 많이 받고 있는 지역이기 때문이다. 그런데다 우리나라의 대표 기업이자 수출주도 비중 1, 2위를 다투는 대기업들의 주력공장들이 입지하고 있는 것도 주요 원인이라고 할 수 있다. 또 그런 증거는 <표 1>에서 보다시피 제조업의 전국비중에 있어서 생산액 비중이 종업원수 비중과 격차를 벌려 나가는 것에서도 확인할 수 있다. 반도체, 디스플레이, 자동차, 석유화학 등 자본재 위주의 대규모 장치산업

들은 토지를 조방적으로 이용하면서도 인력은 공장자동화를 통해 계속 그 비중을 낮춰가고 있기 때문이다.

이러한 경향은 관광객 증가율 역시 1995년~2003년 기간중 전국 연평균 성장률 3.7% 보다 높은 9.4%를 보인 이유에 대한 해석에 대해서도 또한 같다. 2001년 전구간이 개통된 서해안고속도로의 영향에 의한 수도권 인구의 접근성 향상이 그 동력원임을 확인할 수 있다는 것이다.

결과적으로 충남은 지정학적 입지의 혜택을 전국 어느 곳 보다도 많이 받아 왔으며, 향후에도 행정중심복합도시의 건설이 어느 정도 완성될 때까지는 그러한 지위는 계속될 것으로 보인다. 또한 우리 경제의 성장과 함께 수도권으로 부터의 산업체 압출과 대중국 교역의 증가도 충남발전의 견인력에 보탬이 될 전망이다.

그러나 충남의 발전이 이와 같이 외부적인 변수의 혜택에만 안주한다면 충남의 미래는 없다고 해도 과언은 아니다. 이제 공공기관 지방분산과 혁신도시를 통한 지역간 경쟁이 본격화되고, 무엇보다도 행복도시 건설에 따른 수도권 공장 총량제의 완화압력이 어떤 형태로든 또 다시 분출될 수밖에 없으며, 지속적인 국토 교통인프라의 구축으로 인한 접근성과 입지적 이점이 점차 감소하고 있기 때문이다. 특히 충남의 외형적 성장은 수도권 집중 억제 정책과 대기업들의 수도권 근접 기도의 차선택에 힘입은 바 크지만, 기업도시 등과 같이 이전기업들의 지역내 코쿠닝(cocooning) 현상의 심화도 전방위 외생적 개발요인의 이입에 의한 내생적 토착 자원의 경쟁력 확대와의 연결이 점차 어려워지고 있는 것이 본질적인 문제다.

또 대부분의 지역 비전에 대한 전망들이 이런 기업들의 외형적 '파워' 지표만을 단순 집계함으로써 과연 지역의 성장 동력이 지역에 내부화된 것인지 아니면 지역에 동지를 튼 기업들의 폐쇄적인 동력을 지역의 성장자원으로 피상적으로 오인하고 있는 것인지에 대한 구분이 불명확하여 대체로 낙관적인 측면만이 강조되는 경향이 짙다. 예를 들면 지난 해 폐쇄된 경기도 의왕시의 한 철도차량 공장은 오랫동안 지역의 기반 산업으로 포장돼 왔지만, 해당 기업의 공장폐쇄 조치로 도시 비전이 하루 아침에 증발될 수도 있다는 사실이 드러난 것이 그 좋은 예다.

결과적으로 충남의 발전 비전은 외형적인 지표나 통계가 아닌 산업클러스터와 같이 지역밀착적이고 그 네트워크의 공고함이 쉽게 와해되기 어려운 지역에 고유하게 축적된 산업의 토착 경쟁력에 달려 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

충남은 도청이전지 결정과 함께 지난 3월 초 도청이전사업을 원활하게 추진하고 도청이전을 충남 균형발전의 전기로 삼기 위해 이른바 '충남균형발전 전략구상'을 내놓았다. 이 구상의 요지는 백제·금강·북부·서해안권 등 4개 개발경영권역 개발을 행정도시, 내포문화권 개발, 도청이전 등 3개 전략프로젝트와 연계해 지역발전을 가속화시키겠다는 것이다.

이 구상에서 충남도는 도청이전 신도시의 조기 완성을 위해 신도시 예정지의 일괄 매입과 수도권 인구

유입을 전제한 도시개발구상과 보령신항·해미공항의 동시 개발, 금산·서천·논산 등 금강권의 개발을 촉진하기 위해 행정도시와 대전도시권을 연계한 근교농업과 고령친화산업의 육성 등을 들고 있다(조선일보 2006. 3. 2. A12 충청).

Ⅲ. 충남 혁신도시 개발 전략

현 정부의 발전 비전과 전략은 "개성있는 지역 균형개발을 통한 국민 통합과 국가경쟁력 강화"라는 목표아래 '자립형 지방화' 전략으로 요약된다. 자립형 지방화는 지방의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 '역동적 균형'과 전국 최소 기준(national minimum)을 충족하는 '통합적 균형'을 병행 추진하는 것으로 정의된다. 즉, 각 지역에 동일한 기회를 제공하되, 지방자치단체의 자치권 신장을 전제로 혁신 역량의 제고를 촉구하며, 불가피한 지역격차의 문제는 국가 지원에 의한 최소기준의 충족으로 대처한다는 것이다(주성재 2004).

결과적으로 현 정부의 균형개발전략은 기회의 균등 제공이후의 지역격차는 지역 자체의 책임으로 감수해야한다는 선언적 의미도 담고 있다고 보아야 한다. 그래서 역동적 균형은 혁신도시 모형으로, 통합적 균형은 신활력지역 제도를 통해 균형개발을 도모하되, 양자 모두 자구적인 경쟁력 확보가 상생과 균형의 전제임을 명시하고 있다.

혁신도시나 신활력지역 제도는 모두 지역혁신체계의 구축과 산업간 융합을 목표로 하고 있다. 따라서 어떤 유형이든 지역전략산업의 추구는 불가피하다. 그런 관점에서 본다면 지역전략산업은 이미 충남이 기존에 추구해 왔던 4대 전략산업과 신산업벨트와의 연계는 불가피하다.

표 2. 충남의 4대 전략산업과 신산업벨트

4대 전략산업	중심지역	신산업벨트
전자·정보기기	천안, 아산	첨단 지식기반산업과 해양물류신산업벨트로 육성
자동차 및 부품	아산, 보령	
첨단문화컨텐츠	천안, 아산 (연기·공주)	
농·축바이오 및 정밀화학	홍성, 예산, 서산	

자료 : 이규방, 2005, 충남의 새로운 비전과 전략

〈표 2〉에서 보다시피 이미 추구해 왔던 충남의 4대 신 전략산업과 신 산업벨트구축 전략에 따르고, 행복도시와 도청 신도시를 혁신도시로 규정한다면 양대 도시는 행정서비스 중심도시로서의 기능과 함께 각각 첨단문화컨텐츠 산업과 농·축바이오 및 정밀화학 산업을 지역전략산업으로 하는 혁신도시화가 되어야 할 것이다.

또한 혁신도시를 개발 모형은 〈표 3〉에 보는 바와 같이 공공이 주도하는 독립도시형이 유력할 것인데, 현재 혁신도시형에 가장 근접해 있다고 평가받는 대전의 대덕밸리나 충북 오송 생명과학단지과 비교해 볼 때, 행복도시나 도청 신도시는 인접한 지역전략산업과 공간적 긴밀감을 확보하고는 있지만, 아직까지 전략산업을 중심으로 지역혁신체계를 구축해 낼 아무런 계획도 전망도 갖고 있지 못하다는 공백이 있다.

표 3. 혁신도시 개발 유형과 사례

도시개발유형	도시개발 주도 주체		
	공공	공공 / 기업 공동	기업
독립도시형	프랑스 소피아앙띠폴리스 행복도시 / 충남도청신도시	-	(기업도시)
기존도시 인근 신도시형	프랑스 테크노폴메즈2000 대전 대덕 / 충북오송	스웨덴 시스타	(기업도시)
기존도시형	영국 셰필드	스웨덴 옅살라	일본 도요타

자료 : 이택복, 2005, 21세기 국가경쟁력과 혁신도시건설

이러한 상황은 〈표 3〉의 기업도시 유형에서 유추해 볼 수 있듯이 공공주도의 혁신도시개발이 전략산업을 중심으로 하는 혁신주체의 유지와 그들간의 네트워크 및 클러스터 구축을 백지상태에서 출발해야 하는 어려움을 털어줄 수 있다는 점에서 충남의 양 도시가 적극적으로 나서야 할 과제임이 분명하다.

또한 충남의 4대 신 전략산업 설정이 해당 지역에 이미 선발 투자한 기업들이 유발할 후발 효과에만 전적으로 기대하는 것이라면, 그것은 전략으로서의 의미가 반감될 수밖에 없다. 앞서 언급한 바와 같이 대기업들의 역량 지표가 바로 그대로 해당 지역의 산업력으로 발현되지 않는다는 것은 기업도시 개발 전제조건에 대한 기업들의 강한 요구에서도 잘 드러난 바가 있었고, 그것은 우리나라 대기업들의 이기적 속성인 수직화할 수 있는 계열 산업군의 이익을 독점하려는 코쿠닝현상에서 비롯되는 측면일 수도 있다.

따라서 지역전략산업이 지역정책으로서의 의미를 확보하려면, 외생 변수의 혜택이나 지역 투자기업의 산업적 역량과 혼동되지 않는 적극성과 독자성을 보여야할 것이다. 만일 공공주도의 지역전략산업과 혁

신시스템의 구축이 상황적으로 어렵다면 기업도시 유형이나 공공과 기업이 공동으로 주도하는 혁신도시 모형이 최선이 될 수밖에 없다. 우리는 그런 비근한 예를 파주 LCD산업단지에서 보게 된다. 하나의 단일 기업이 투자하는 것이 아니라 연관산업이 집단으로 동반 입주할 수 있는 선도 기업의 유치에 힘을 쏟아야할 필요성이 제기되고 있는 것이다.

표 4. 혁신도시 모형

구성요소	내 용	방 향
혁신주체	기업, 대학, 연구소, 지방이전 공공기관	지역전략산업 혁신클러스터 구축
혁신지원환경	시설(혁신센터) 조직(혁신네트워크) 제도(R&D, 산학협력, 기업유치 인센티브)	사회적 자본 계고의 네트워크시티
도시인프라	첨단교통·통신, 주거·교육환경, 친환경녹색도시	직주근접 지식기반도시 형성

자료 : 신동진, 2005, 성공적인 혁신도시 건설방향

그러나 물론 이와 같은 선도기업을 유치하기 보다는 공공주도의 개발이 오히려 더 수월할 수 있다는 점도 간과할 수는 없다. 또 기업주도의 개발은 예측 불확실성이 크기 때문에 계획적 고려 대상으로서는 그리 매력적인 것은 되지 못한다. 그러다 보니 이런 저런 이유 때문에 확고한 선도 요인의 설정이 어려운 상황에서는 점진주의적 접근방법이나 방법론적 접근방법이 쓰이게 되는데 전자나 후자를 막론하고 계획이라고 하기 보다는 전방위적인 노력에 가까운 형태라고 치부해도 과언은 아니다.

그러한 방법론주의와 점진적인 노력의 한 형태가 혁신도시를 이루는 요소 가운데 선행 요소를 먼저 투자하는 방법이 흔히 쓰이고 있다. 예를 들면 혁신주체로서 작은 기업이나 연구소를 유치하고, 공공이 주도하거나 경영하는 혁신센터를 세우며, 가능한 재원을 동원하여 도시인프라를 점진적으로 구축해 나가서 선도 기업들이 그냥 지나치지 못할 만큼의 매력적인 입주 기반을 조성하는 것이다.

선도적인 창발 기업이 시대를 선도하는 산업을 견인해 주었던 캘리포니아의 실리콘 밸리의 신화 보다는 지방 정부가 지역 소재 3개 대학을 기반으로 연구재단과 연구소를 스스로 설립하고 도시 인프라를 구축하면서 지속적으로 공공연구소나 기업을 유치한 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글파크(RTP) 사례가 바로 이러한 전형적인 접근 사례에 해당한다고 해도 좋을 것이다.

그러나 이런 모형들은 혁신도시의 조성기간이 너무 장기간이 소요될 수도 있다는 단점이 문제다. 대덕밸리는 그 모체인 대덕단지가 완성되는 데 30년이 소요되었고 RTP는 절반이 완성되는데만 50년이 걸렸다. 그러나 이것과는 달리 충북 오송은 단기간에 생명공학으로 특화하여 공공기관과 관련 기업들의 투자나 입주약속을 이끌어 냈다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

현재까지 충북 오송 사례를 교훈 삼고, 또 충남의 기존 전략산업구도를 활용한다면 행복도시는 첨단문화컨텐츠를, 도청 신도시는 농·축바이오와 정밀화학을 특화산업으로 삼아 지역전략산업을 구축하는 혁신도시안을 마련하는 것이 합리적인 선택으로 보이며, 또 그러한 대안이야말로 행복도시와 도청 신도시의 중앙과 지방 행정기능과도 조화를 가장 잘 이루는 선택으로 보인다.

IV. 충남 균형 개발 전략

2030년경 완성을 목표로 하는 행복도시는 인구 50만명을 목표로 추진되고 있으며, 충남 도청 신도시도 거의 같은 시기에 약 15만명의 목표 인구를 상정하고 있다. 과거 신행정수도 연구단은 행정도시 건설이 완료될 경우 충청권으로 수도권 인구 65만명이 유입되고 11만6천여개의 일자리가 새로이 창출될 것으로 전망한 바 있기 때문에, 대전 이남권역에서 유입될 인구까지 고려한다면 행복도시의 인구 달성은 무난할 수도 있을 것이다.

그러나 행복도시권에는 대전과 청주의 양대 배후 도시들이 자리 잡고 있어 행복도시가 목표인구를 무난히 확보하기 위해서는 중앙 행정과 밀접하게 관련된 제반 기능 이외에도 혁신적인 도시기능과 전략산업으로 인구 흡인 경쟁력을 잘 발휘해야만 할 것이다. 마찬가지로 도청 신도시를 중심으로 하는 충남권의 균형 개발 전략도 위기와 기회요인을 모두 안고 가야하는 어려움이 있다. 만일 외부 인구의 유입이 원활하지 않으면 도청 신도시가 북부권이나 행복도시와 대전 근교권과 함께 충남의 남은 4대 정주권역의 인구를 흡수해 버리는 제로섬 게임의 교두보가 될 수도 있기 때문이다.

그러한 관점에서 본다면 도청 신도시 결정이전의 충남의 발전전략은 권역별 구획과 선언적 의미의 개발전략을 크게 벗어나지 못한 것으로도 비춰질 수 있다고 본다. 왜냐하면 우선 개발권역과 정주권역으로 발전전략의 개념이 이원화되어 있으며 전술한 바와 같이 기존의 입지 산업에 결부된 산업 전략이 다소 모호한 권역 구분으로 표방되고 있을 뿐이기 때문이다.

이러한 산업전략은 행복도시나 도청 신도시의 복합기능이 무엇으로 특화되느냐에 따라서 재설정되어야 할 과제이기도 하지만 이미 앞서 언급한 바와 같이 기존의 충남 산업전략에 바탕을 둔 복합기능을 수용한다면 전혀 변경할 필요성이 없는 것도 사실이다.

현재 유지되고 있는 충남의 발전전략은 4대 개발경영권과 6대 정주생활권으로 크게 나뉘어져 설명되고 있다. 4대 개발경영권의 전략 대강은 생산, 물류, 전통문화, 생명산업, 근교농업, 휴양 등의 여섯 가지 전략으로 나누어지며, 6대 정주생활권역의 그것은 항만과 산업단지 배후 신도시 및 신시가지 개발과, 대학타운 등의 특화 단지 개발 및 개발촉진지구 개발 등으로 나누어지고 있다.

표 5. 충남 4대 개발경영권역 개발방향

권역별	대 상 지 역		개 발 방 향
북부권	천안, 아산, 당진	(서산, 태안, 예산, 연기)	아산만권 개발의 거점, 서해안개발의 교두보
서해안권	서산, 태안, 홍성, 보령, 서천	(당진) (논산)	환황해권 교역 전진기지, 해양휴양·관광의 메카
백제권	공주, 부여, 예산, 청양	(공주, 부여, 서천, 청양)	전통문화·청정환경·첨단녹색산업 융합지대
금강권	논산, 연기, 금산		물류·유통과 첨단생명산업·도시근교 특화농업지대

자료 : http://www.chungnam.net/cortert/cnnet/guid/04/guid_05_01_02_001.html

표 6. 충남 6대 정주생활권역과 4대 개발경영권역 비교

6대 정주생활권역/대상지역		4대 개발경영권역/대상지역		
북부해안권	서산, 당진, 태안	천안, 아산, 당진	(서산, 태안, 예산, 연기)	북부권
북부내륙권	천안, 아산			
남부해안권	보령, 서천	서산, 태안, 홍성, 보령, 서천	(당진)	서해안권
중부권	홍성, 예산, 청양			
백제고도권	공주, 부여	공주, 부여, 예산, 청양	(논산)	백제권
대전근교권	연기, 논산, 금산	논산, 연기, 금산	(공주, 부여, 서천, 청양)	금강권

자료 : http://www.chungnam.net/cortert/cnnet/guid/04/guid_05_01_02_001.html

이러한 구분에서 현재 상황으로 유의미한 것으로 구분해 볼 수 있는 것은 천안·아산·당진·서산 중심의 생산기능 뿐이다. 이 곳들은 현재 반도체, 디스플레이, 자동차, 철강, 석유화학 공장 등이 집중돼 있어 충분히 그 개발경영 방향을 웅변으로 증명해 주고 있다.

그러나 표방되고 있는 나머지 개발경영 방향은 현 상황으로는 크게 의미를 부여하기가 어려운 실정이다. 환황해권 교역의 전진기지나 해양 휴양·관광의 메카, 첨단녹색산업, 첨단생명산업, 그리고 물류나 유통의 경우는 실행기반이 전무하거나 취약한 상태이고, 전통문화, 청정환경 및 근교 특화농업 등은 대외적인 경쟁력을 논할 수 있을 만큼 성숙된 상황으로 보기는 어려운 현실이기 때문이다.

예를 들면 충남은 현재 환황해권 교역의 전진기지를 담당할만한 항구와 배후산업단지를 갖고 있지 못하다. 항구로서는 석유반입항인 대산항이 있을 뿐이고, 아산만권의 물동량은 평택항을 통해 출하되고 있는 실정이다. 또한 보령 신항이 추진되고 있으나 황해권으로의 수출물동량이 집하될만한 배후 산업단지나 인천항이나 평택항과 비교해 특화할만한 물류를 확보하지 못하고 있다. 서산공항 개발제안 또한 그 배경과 실정이 항구와 별반 다르지 않다.

또한 안면도와 태안해안국립공원의 개발이 추진되고 있지만 해양 휴양·관광의 메카를 기대할만큼 유리한 투자여건이 조성되고 있지 못한 것이 현실이다. 그밖에도 백제문화권 개발이 추진되고 있고 금산인삼엑스포가 올 해 개최될 예정으로 있지만, 백제문화권은 발굴과 고증의 부진 때문에 한계에 직면하고 있고, 금산인삼은 유통 중심지이상의 혁신기능이 좀체 가시화되지 못하고 있다.

결과적으로 혁신도시 성격의 양대 행정 도시와 비교해 충남 중부권의 산업이 비교우위를 갖지 못한다면 해당 지역권 인구중 상당 부분은 양대 행정도시의 서비스산업쪽으로 관심을 돌리게 될 가능성이 크다. 그리고 그 결과는 역동적 균형을 선도하기 보다 인구와 산업의 공동화에 따른 통합적 균형을 방어하는 데 급급할 지도 모른다.

이러한 극단적일수도 있는 분석을 통해서 볼 때 충남은 현재 수도권 월류효과를 보고 있는 북부지역, 천안-아산-당진-서산 지역의 수동적 산업화 이외에는 양대 행정도시를 비롯하여 나머지 지역들의 지역전략산업의 설정과 확고한 추진기반에 대한 심각한 정책적 재고를 필요로 하고 있다고 본다.

그러한 재고의 의미는 첫째, 혼재된 개발경영권역과 별도의 이원화된 정주생활권역을 통합 정비할 필요성이 제기된다. 지역과 권역이 혼재하는 이유는 지역 상호간 비교우위에 대한 깊이있는 검토가 부족했기 때문이라고 보여지기도 한다. 둘째는 북부산업지역을 포함하여 지역전략산업에 대한 계획이 과연 능동적인 실현 수단을 보유한 정책인지를 엄밀하게 따져 보아야 한다. 그리고 그 연장선상에서 지역전략산업의 유치가 정책적 성과인지를 검증하는 환류적 시스템이 필요하다. 그렇지 않고 수도권 월류효과에 의존된 결과를 전략과 성과로 오해하고 포장할 뿐인 계획은 결국 무의미한 수사(修辭)로 귀결될 가능성이 높다. 셋째는 혁신도시적 성격 이외의 지역산업의 전략화에 관해서는 계획과 실행의 성과를 정확하게 측

정해서 구체적인 프로젝트 베이스로 지역혁신을 일구어 내려는 접근 방법이 확립되어야 하겠다. 이러한 접근방식은 이미 국가균형개발차원의 지역혁신과 지역개발 계정사업으로 지원이 보편화되고 있기 때문에 구체적인 실천력을 담보할 수 있다는 점에서 유용하다고 본다. 넷째는 연기·공주 지역의 행정복합도시에 부여해야 할 지역전략산업이 만일 첨단 문화 콘텐츠 산업이라면 대전·청주권의 경쟁대상들과 차별화와 협력을 어떻게 구체화해야 할 것인지를 깊이있게 분석하고 합리적으로 확정해 두려는 노력을 경주해야 한다고 본다. 그렇지 않고 계획적 수사만으로 미래를 호도하려는 계획은 미구에 허구로 드러날 것이 분명하며, 이와 같은 엄정한 접근태도는 도청 신도시의 혁신도시 전략에 대해서도 마찬가지다. 도청신도시가 만일 앞서 제안한 바와 같이 농·축 바이오와 정밀 화학을 전략산업으로 지역혁신시스템을 꾸린다면, 대전과 오송의 생명과학 기관 등과는 어떻게 차별화하고 협력해야할 것인지를 미세한 분야까지 내다 보고 분할해가는 미래안이 필요할 것이다. 끝으로 네 번째는 양대 행정도시의 중앙 행정과 지방행정에 관련된 서비스 공급능력을 충남 내륙과 서해안으로 어떻게 확대해 나갈 것이냐의 문제다. 가장 비근한 사례로는 회의산업, 교육훈련, 휴양과 레저, 스포츠 및 주거 수요의 유치와 같은 장소관측에서 부터, 농수산물과 관광이벤트산업 등의 엔터테인먼트형 소비재 공급에 이르기까지 그 구체적인 방안이 공간적으로 적시되고 경로(經路)화되거나 패키지 또는 메뉴방식으로 계획되고 실행방안이 마련되어야 할 것이다.

V. 맺는 말

충남은 2006년 도청이전 결정으로 2012년 입주와 2030년 완성을 목표로 하는 양대 행정도시인 행복도시와 도청 신도시 개발사업을 병행하게 됐다. 행복도시는 국가가, 도청 신도시의 충남도가 개발주체가 되는 별개의 사업이지만 양대 사업은 국토계획과 충남도종합계획의 재정비를 불가피하게 만드는 것은 물론 그 자체의 원활한 자족도시 완성과 그 성장 활력을 충남 전역에 확산시키기 위한 혁신도시적 전략 구상도 화급한 과제로 대두되고 있다.

또한 자립적 지방화의 이상을 실현하기 위한 역동적 균형을 위해서도 그동안 역동화의 동력 메카니즘에 대한 치밀한 구조화 없이 권역별 개발목표의 개념화에만 치중됐던 지역정책과, 목적과 효과를 엄밀하게 설정하고 측정함이 없이 막연한 방법론으로서 강조해 왔던 인프라 구축 등, 내적

연결성이 부족했던 지역 개발 청사진의 틀도 바꾸어 내야 한다.

특정 지역에 있어 특정 기업의 존재나 단순한 비교우위를 지역정책으로 포장하고, 주요 요인에 대한 분석없이 외생적 변수에 의한 성장 결과를 계획과 정책의 성과나 역량으로 간주해 버리는 수사적 계획은 이제 과감하게 청산해야 옳다.

그리고 균형발전에 대한 중앙 정부의 개념적 틀을 반복적으로 확대 재생산해 낼 뿐, 정작 지역전략산업 육성의 구체성에 대한 지방의 취약성은 그대로 남는 현재의 악순환도 그 원인이 중앙정부의 균형발전에 대한 막연한 기대논리와 불명료한 대안이 문제인지 아니면 지방자치단체의 정책역량 부족에서 기인하는 문제인지도 명료하게 밝혀내야 한다.

충남은 이미 역동적 균형발전의 새로운 비전을 향해 도청이전이라는 역사의 큰 전기를 결행했다. 그리고 그 동력은 작금의 시대논리가 추구해 온 지역전략산업의 차별화를 통해 지역혁신체계의 틀을 완성해 나가는 것이다. 현 정부가 제시해 온 지역혁신체계의 개념적 틀은 명료하다. 그러나 그 대안으로서의 개념과 내용은 시험받아야 할 공백으로 남아 있다. 충남은 이제 전 일본 오이타현 지사 히라마쓰 모리히코의 '일촌일품운동'과 같은, 시대를 이끌고 지역을 역동화시킬 수 있는 이념과 용기를 절실히 필요로 하고 있다.

참 고 문 헌

- 권오혁, 2005, 참여정부의 신지역주의적 산업정책에 관한 비판적 고찰, 한국지역개발학회지 17(4), pp 1~20.
 김용웅, 2005, 충남의 민선자치 10년의 성과와 향후과제, 열린충남 통권33호(2006.1) pp. 70~85.
 이규방, 2005, 충남의 새로운 비전과 전략, 열린충남 통권31호(2005 여름), pp. 4~22.
 주성재, 2004, 참여정부의 지역균형발전 전략과 과제, 한국지역지리학회지 10(1) pp. 23~33.
 신동진, 2005, 성공적인 혁신도시 건설방향, 한국토지공사 주최 혁신도시심포지움(2005. 7. 6.)
 이덕복, 2005, 21세기 국가경쟁력과 혁신도시 건설, 한국토지공사 주최 혁신도시심포지움(2005. 7. 6.)
 충청남도, 2001, 제3차 충청남도종합계획
 히라마쓰 모리히코, 2005, 지방화시대 새로운 사고(강연자료)