

광역경제권의 성공조건과 과제

김용웅 | 충남발전연구원장

정부는 지난 7월 20일 지방분권, 특화, 협력과 경쟁, 광역경제권 육성 등 4대 기본방향과 국토성장 잠재력 확대, 新성장동력 발굴과 지역특화발전, 지방분권 강화, 수도권과 지방의 상생발전 및 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등 5대 추진전략이 포함된 '新지역발전정책'을 발표했다. 또한 지난 9월 11일에는 앞으로 5년간 56조원이 투입되는 '30대 광역경제권 선도 프로젝트'를 발표했다.

광역경제권이란 행정구역을 초월하여 기능적으로 연계된 지역을 한데 묶어 종합적인 경제발전전략과 사업을 추진하기 위한 공간발전정책이다. 광역경제권 육성정책은 그 동안에도 여러 차례 시도되었고, 현재도 전국적으로 8개의 광역권 개발계획이 추진되고 있다. 그러나 그 동안의 광역권개발은 중앙정부의 일방적 사업추진에 따른 기존 지방행정체계와의 불일치, 지역의 적극적인 참여 부족 등으로 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 새 정부의 광역경제권이 성공을 거두기 위해서는 그동안 시행착오에서 벗어날 수 있는 대비책 마련이 반드시 필요하다.

첫째, 중앙정부의 획일적인 하향식 추진방식을 되풀이해서는 안 된다. 그동안에는 사업의 효율적 추진과 편리를 위해 중앙정부가 광역권 계획을 수립하고 주도적으로 추진해 왔다. 물론, 새 정부는 행·재정적 권한의 지방이양 확대 등 지방분권강화를 지역발전정책의 기본방향 및 핵심추진전략으로 채택하고 있어서 이번 광역경제권 개발계획에서는 지역주도의 계획수립 및 추진체계 확립 가능성이 어느 때보다도 높다.

그럼에도 불구하고 기존 정책집행관행을 보면 규범적이고 이상적인 정책방향과는 달리 중앙정부 주도의 추진방식은 쉽게 불식되지 못하고 있다. 정책실패의 악순환 고리가 끊어지지 않는 이유다. 광역경제권이 경쟁력 있는 지역경제단위가 되어야만 지역의 창의력과 잠재력

활용을 극대화할 수 있고, 자율적인 지역발전역량을 키워나갈 수 있다. 그리고 지역단위의 자율적인 발전 역량의 강화 없이는 특화된 경쟁력을 지닌 지역경제기반 구축은 기대하기 어려운 밀접한 상호 관계를 갖고 있다.

둘째, 광역경제권 계획은 지역발전을 위한 종합적인 전략수단으로써의 역할을 해야 한다. 인위적인 행정구역 단위의 지역발전시책과 사업을 추진하게 되면 산발적이고 중복적 투자가 불가피하고, 자원의 낭비와 비효율성이 증대된다. 세분화된 행정구역을 초월한 광역단위의 종합적인 전략을 마련하여 지역발전 시책과 사업을 추진해야만 집중 투자와 연관 투자를 촉진하여 지역발전의 시너지 효과를 높일 수 있다.

그러나 기존의 광역권계획에서는 종합전략적인 기능을 발휘하지 못한 채 대규모 인프라 사업 등 특정한 시책과 사업 추진에만 치중해 왔다. 정부의 대규모 시책과 사업은 광역경제권 계획이 없어도 추진이 가능하다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 광역경제권 계획을 도입하게 되면 오히려 정책의 남발로 지역발전에 장애요인이 될 수도 있다.

셋째, 광역경제권 계획은 기존의 다양한 지역발전계획과 연계·통합하여 추진되어야 한다. 그동안 광역개발계획과 시책은 여타 지역계획과 분리되어 추진된 바, 지역발전 추진과정의 혼선과 낭비 등 많은 부작용을 초래했다.

새 정부의 광역경제권계획이 그동안의 시행착오를 되풀이하지 않기 위해서는 기존의 시·도 단위 지역혁신발전 5개년계획 및 장기종합발전계획 체계의 조정과 관계 설정이 선행되어야 한다. 그동안 정부는 기존 계획체계의 정비 없이 새로운 계획체계를 무분별하게 도입함으로써 막대한 행정 및 재정손실을 초래했다. 광역경제권의 도입은 일관된 정책목표와 전략이 반드시 정의되어야 하고, 이는 곧 지역성없는 개별적 시책과 산발적 사업 추진에 따른 부작용을 막는 수단임을 잊어서는 안 된다.

결국, 새 정부 광역경제권의 성공적 추진을 위해서는 기존의 행정 편의주의적이고 중앙정부 주도적인 정책추진 관행에서 벗어나야 한다. 이를 위해선 정책 수립과정에서 보다 개방적인 자세로 지역 여론과 전문가의 다양한 의견에 귀를 기울이는 노력이 필요하다. 성급한 밀어붙이기식 정책추진은 과거가 아닌 앞으로 '잃어버릴 10년'이 될 수 있음을 잊지 말아야 한다.

〈중도일보, 2008-10-2, 21면〉

문화의 중심, 명품충남의 건설

김용웅 | 충남발전연구원장

충청남도는 민선4기 출범 이후 “한국의 중심, 강한 충남” 건설이라는 도정기조 아래 경제 분야에서 “1등 충남”의 면모를 유감없이 발휘하고 있다. 충청남도는 민선4기 전반 2년 동안 전국 평균 5.1%로 거의 2배에 달하는 년 평균 9.1%의 높은 경제성장률을 기록했다. 지난해 무역흑자는 전국의 무역흑자 규모 146억불 보다 높은 211억불을 달성했다. 또한, 지난 2년간 국내자본 34조5,000억 원과 외자 3조5,000억 원을 포함하여 총 38조 원의 투자를 유치했고, 1,637개에 달하는 기업을 유치하는 성과를 거두었다.

이렇게 충청남도가 역동적인 경제성장을 이룰 수 있었던 것은 도정의 총체적 역량을 경제 활성화에 결집시킨 지방행정 지도자의 열정과 리더십, 그리고 이를 뒷받침한 직원들의 헌신적 노력과 지역사회의 협력이 공존했기 때문이다.

앞으로 충청남도는 지금까지 쌓아 올린 경제적 활력과 성장 기조를 지속적으로 유지·강화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 그동안의 경제성과가 주민 복지 증진으로 이어져야 하고 지속적인 새로운 미래성장 동력을 확보해 나가야 한다. 이에 따라 충청남도는 시대적 요구에 부응하고 새로운 활력을 모색하기 위해 민선4기 후반 도정 기조를 “문화의 중심, 명품충남”의 건설로 설정했다. 21세기 감성이 지배하는 정보와 지식사회에서 문화는 ‘주민 삶의 질 개선’과 ‘새로운 부와 고용을 창출’하는 미래 성장 동력임에 틀림없다.

“문화의 중심, 명품충남의 건설”로 대변되는 충남의 민선4기 후반 도정기조는 충남의 발전을 한 단계 도약시키는 역할을 할 것으로 기대된다. 충남이 대한민국 “문화의 중심”이 되기 위해서는 지역발전을 단순히 경제적 차원이 아닌 문화적 차원에서 이해하고 실천하는 노력이 필요하다.

첫째, 지역의 예술과 문화의 진흥이 이루어져야 한다. 문화란 역사와 전통을 통하여 축적된 삶의 총체적 모습을 지칭하기 때문에 예술과 문화의 경계를 훨씬 초월하는 개념이다. 그

러나 지역만의 특수한 예술 문화의 진흥없이 “문화의 중심”을 자처하기 어렵다. 예술과 문화는 개인의 자유로운 정신과 치열한 자기 연마의 산물이다. 이는 사회적인 관심과 지원만으로 쉽게 향상되거나 개선되지 않기 때문이다. 따라서 충남은 지역예술인들이 자기기량을 연마하고 마음껏 발휘할 수 있는 사회적 토양과 기반을 만드는데 치중해야 한다. 예술 문화 활동 공간 및 시설의 확대, 그리고 예술 문화 활동 지원 체계구축 등이 이에 해당한다.

예술과 문화 활동을 정치-경제 여건에 흔들림 없이 안정적이고 장기적으로 지원할 수 있는 민-관 협동의 문화재단 설립도 시급하다. 지역사회 주도의 문화재단 설립은 지역사회의 문화 인식을 제고하고, 문화예술인의 동참과 사기를 진작시키는 계기를 마련할 수 있기 때문이다.

둘째, 지역주민의 문화적 삶의 수준이 높아져야 한다. 문화적 삶의 수준이란 매우 포괄적인 개념이다. 그러나 우선은 보다 많은 지역주민이 예술과 문화를 즐길 수 있는 기회와 여건을 만들어줘야 한다. 예술과 문화에 대한 지역주민의 접근 기회를 확대시키기 위해서는 마을 및 소지역단위의 활발한 예술문화 활동을 지원하고 이를 뒷받침하는 예술문화 공간 확대에 치중할 필요가 있다. 기존의 공간과 시설을 활용한 유럽의 광장과 거리 예술 공간, 다양한 소단위 공연 활동이 하나의 좋은 예라 할 수 있다.

또한 지역주민의 문화적 삶에 영향을 주는 주요한 요인은 주민에게 여유로움과 행복감을 주는 미적 감각을 갖춘 쾌적한 주거환경의 조성이다. 문화 진흥은 공공 디자인 및 경관정책 등 도시 및 지역개발과 통합적으로 추진되어야 그 시너지 효과를 발휘할 수 있다는 점이다.

끝으로 문화산업 육성의 기반 강화이다. 다양한 콘텐츠를 지닌 국내 문화산업의 매출규모는 50조원을 상회한다. 문화산업의 발전 잠재력이 그 만큼 크다는 의미다. 충남이 명실상부한 “문화의 중심”이 되기 위해서는 문화산업 육성에 있어서도 선도적 역할을 수행할 수 있어야 한다.

더 이상 문화는 ‘동경과 환상’이 아니다. 충남의 차별화된 경쟁력을 통한 문화의 “명품화” 전략으로 우리의 삶의 질을 높이는 소중한 가치로 키워 온 지역민이 함께 향유할 수 있게 되기를 기원해 본다.

(충도일보, 2008-10-30, 21면)

비전없는 국가경쟁력 강화 대책

김용웅 | 충남발전연구원장

정부는 지난 달 30일 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용효율화방안을 발표했다. 정부의 국가경쟁력 강화대책은 농지와 산지 전용 등 토지이용과 수도권 규제를 풀어 산업용지를 보다 싸고 쉽게 공급하여 기업투자를 촉진하는 데 초점을 맞추고 있다.

글로벌 신용위기로 촉발된 경기침체와 경제 불황을 극복하기 위한 부득이한 조치였다는 것이다. 그러나 정부가 발표한 국가경쟁력 강화 대책은 장기적인 비전없이 단기적인 정책효과에만 급급하여 회복하기 어려운 국가적 피해와 손실을 초래할 수 있다.

첫째, 정부가 기업투자 촉진을 위해 농지와 산지의 전용을 확대한다는 방침이 지금 당장의 기업투자 활성화를 가져올 수는 있을 것이다. 그러나 사전에 충분한 계획적 통제장치가 마련되지 않으면 장기적으로 난개발과 환경훼손을 피할 수 없게 된다.

예를 들면 산지와 농지에 대한 보전대책이 마련되지 않은 상태에서 앞으로 한계농지는 신고만으로 전용이 가능하고, 일반농지는 농지관리위원회 확인절차 없이도 전용과 개발을 할 수 있다.

그리고, 현재 철저히 개발이 억제되어 온 보전지역과 농업 진흥지역마저 공공용지로 전용토록 하였고, 환경영향평가의 대상과 절차를 대폭 축소토록 하고 있다. 산지와 농지보전을 위한 장기적인 비전없이 일시적인 효과를 위해 개별적인 규제만을 완화하는 경우 장기적인 차원에서 후유증을 피할 수 없게 된다.

둘째, 정부는 개발제한구역의 대폭적인 해제를 추진함으로써 30년 넘게 지켜 온 우리 미래의 환경자원을 훼손할 가능성이 있다.

정부는 2020년까지 308km²에 달하는 그린벨트를 해제하여 서민주택의 건설과 국책사업 추진을 위해 활용한다고 발표했다. 308km²는 인구 40만 명이 넘는 분당 신도시 16개를 건설할

수 있는 엄청난 규모이다. 그린벨트는 도시주변의 난개발을 방지하고, 도시민의 건강과 여가 활동을 위한 녹지와 생태환경을 보전하는 역할을 한다. 그린벨트의 경계는 경기침체와 불황과 같은 시대적 변화에도 영향을 받지 않는 “신성불가침”의 대상으로 존중되어 왔음을 상기했으면 한다.

셋째, 수도권 규제 대폭적인 완화로 국가공간정책의 기본 틀이 흔들릴 우려가 있다. 수도권규제시책은 수도권의 집중과 과밀, 혼잡을 막고 지역균형발전을 촉진하여 국가발전 잠재력과 경쟁력을 높이기 위한 장기적 공간정책이다. 이는 지난 40여년 가까이 지속적으로 기본적인 틀을 유지해 오고 있는 이유다.

국가공간정책이 한번 훼손되면 회복할 수 없는 국가적 손실을 초래할 수 있다. 수도권 규제완화에 따라 수도권 내에는 산업단지 건설과 대기업 공장의 신설 및 증설, 이전이 가능하게 되고, 개별공장의 건설도 크게 확대될 전망이다. 또한, 한강의 수질과 환경 보전에 크게 기여하고 있는 자연보전권역 내 개발도 크게 확대된다.

결국 수도권 규제시책의 기본 틀이 무너지게 됨으로써 수도권의 무분별한 양적 성장과 과밀·혼잡을 더욱 심화시키고 지방발전의 상대적 위축과 침체를 고착화시키게 된다.

그렇게 되면 우리나라는 과밀혼잡으로 인한 물류비 증대 및 지가 양등, 환경오염 등 산업발전을 좀 먹는 고비용·저효율 구조에서 벗어나기 어렵게 된다. 즉, 지방경제의 침체와 공동화 현상은 다양한 국토자원과 발전 잠재력을 사장시켜 결과적으로 국가의 지속적인 발전과 경쟁력 약화를 초래하게 된다.

현재의 심각한 경제침체와 위기를 극복하기 위해 우리 모두의 역량을 한데 모아야 함은 자명한 사실이다. 그러나 ‘언 발에 오줌누는 식’의 임기응변적 대응이 ‘재치’는 있을지 모르지만, 국가경쟁력 강화와 경제위기 극복을 위한 카드는 아님을 명심했으면 한다.

(중도일보, 2008-11-27, 21면)

지방중소도시, 미래형 전원도시로 거듭나야

김용웅 | 충남발전연구원장

우리나라 지방중소도시는 대부분 도시와 농촌 공간이 무질서하게 혼재되어 있다. 그래서 많은 지방중소도시들이 일견 산만하고 짜임새가 없어 보인다. 특히 농촌 기반의 정주체계를 지닌 군(郡)지역이 도시로 성장한 경우에는 더욱 심각한 양상을 보인다.

원래 도시는 분산적인 농촌 정주체계와 달리 주거, 생산 및 소비 등 다양한 기능을 한정된 공간에 집중시켜 불필요한 통행거리를 줄이고 집적의 이익을 높이는 정주공간을 의미한다.

그러나, 현재의 지방중소도시는 무질서한 공간구조와 비효율적인 토지이용 체계를 갖추고 있어 기능적 효율성과 경제성을 중시하는 기존의 도시개발 요건에는 미치지 못하고 있다. 그래서 지방도시의 분산적이고 무질서한 공간구조는 효율적인 도시정비와 관리 차원에서도 제약요인으로 작용하고 있다.

이러한 지방중소도시의 정비와 발전방안은 크게 두 가지 차원에서 검토될 수 있다.

하나는 기존의 산만한 도시개발을 재정비하여 계획적인 신항시가지로 발전시키는 방식이다. 그러나 지방중소도시를 신시가지개발 방식으로 정비하는 데는 한계가 있다. 우리나라 도시인구 증가는 이미 한계에 달하여 신시가지 개발을 뒷받침할 수 있는 시장수요와 재원 확보가 어렵기 때문이다.

다른 하나는 지방중소도시들을 도시와 농촌의 조화로운 공존이 가능한 새로운 형태의 전원도시로 발전시켜 나가는 방안이다. 이것은 도시와 농촌이 혼재된 지방중소도시의 특성과 한계를 인정하고 이를 활용하는 역발상적인 발전전략이라 할 수 있다.

그러나 현재의 토지소유와 이용체계로는 지방중소도시를 새로운 형태의 전원도시로의 가꾸어 나가기 쉽지 않다. 도시 내 농지는 도시용지로 전용하는 경우 수십 배의 자산 가치증식이나 투기적 이익이 보장되기 때문이다. 도시 내 농지 소유자는 누구나 기회만 되면 자산 가

치를 높이기 위해 농지를 전용할 것이고, 이런 상태에서 도시와 농촌이 공존하는 안정적인 도시개발은 기대하기 어렵다.

그러나 다행스럽게도 최근 우리나라에서는 안정적인 도시개발을 저해하는 부동산 투기수요가 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 첨단기술 및 정보·지식 기반의 산업구조와 인구 감소 추이가 확대되고 있기 때문이다. 특히, 젊은 층의 결혼 감소와 저출산 추세는 새로운 토지와 주택 개발 수요를 크게 위축시키는 요인이 될 것으로 전망된다.

이밖에도 공평과세제도가 점차 정착되고 있어 부동산 투기수요는 더욱 줄어들 것으로 전망된다. 일본의 경우, 도시 내 농지에 대한 공평과세를 통하여 농지의 투기적 수요를 방지하고, 도시와 농촌이 공존하는 안정적인 전원도시개발을 추진하고 있다.

일본 도시의 농지는 언제든지 도시용도로 전환이 가능하기 때문에 대지와 같은 등급의 재산세를 부과한다. 그러나 소유자가 농지의 영구보전을 희망하는 경우에는 농지에 해당하는 낮은 재산세를 부과한다. 반면, 영구 농지를 전용하는 경우에는 그동안 감면된 재산세를 전액 환수토록 하여 투기적 수요를 억제하고 있다.

그렇더라도 지방중소도시 내 농지 전용과 투기 억제 조치만으로는 도시와 농촌이 공존하는 새로운 형태의 전원도시를 조성할 수 없다. 왜냐하면 도시 내 농지의 경제적 활용증대 및 도시와 농지 간 계획적 연계와 보완체계가 선행되어야 하기 때문이다. 지방중소도시 내 무질서하게 산재된 농지를 도시민을 위한 여가, 위락 및 농촌공간으로 적극적으로 활용할 수 있는 체계적이고 계획적인 정비방안이 마련돼야 한다.

앞으로 지방중소도시는 미래형 전원도시로서의 잠재력과 가치가 크게 높아질 것으로 전망된다. 이를 위해서는 장기적인 도시발전 비전과 전략이 마련되어야 하고 주민들의 지속적 관심과 참여가 뒷받침돼야 한다.

도시의 공간적 질과 형태는 하루아침에 만들어지지 않는다. 도시는 수많은 개인과 집단의 다양한 노력이 오랫동안 축적되어 나타나는 문화적 산물이기 때문이다. 충청권의 도시들도 도시와 농촌이 공존하는 미래형 전원도시로 조성될 수 있도록 세심한 노력을 기울였으면 한다.

[중도일보, 2008-12-25, 21면]