

충남의 민선자치 10년 성과와 향후 과제

김용웅 | 충남발전연구원 원장

I. 머리말

1995년 민선 자치단체장의 직선을 계기로 본격적인 지방자치제가 채택된 이후 10년이 경과했다. 지난 10년간 지방자치제는 부정적인 측면과 긍정적인 측면에서 평가될 수 있다.

부정적인 측면에서는 그동안 10년 동안 자치입법, 자치경찰, 자치교육 및 행정·재정 차원에서 실질적인 지방자치가 거의 이루어지지 못했음이 지적될 수 있다. 더욱이 지방자치가 10년을 경과했음에도 불구하고 지방자치단체의 재정자립도는 7% 포인트가 감소되었고, 지방자치의 수행과정에서 자치단체장의 전횡과 지역주의 심화, 그리고 가시적 성과에 집착한 무분별한 시책과 사업추진 등의 시행착오가 빈번했다는 점이 비판될 수 있을 것이다.

그러나 긍정적인 차원에서 보면 지난 10년은

지방자치의 학습기간으로 지방자치의 기초를 다진 기간이라고 할 수 있다. 가장 큰 변화는 중앙정부와 지방정부 및 지방자치단체간의 관계가 통제와 지시일변도에서 서서히 수평적 협력관계로 변화되었다는 점이다. 두 번째 성과는 지방자치단체와 지역주민의 지역사회에 대한 관심과 주인 의식의 증대를 들 수 있다. 지방자치제의 실시 이전에는 지역문제에 대한 외부의존적 태도를 보여왔으나 최근에는 지역문제를 스스로 해결하려는 창의적이고 선도적인 노력이 크게 증대되고 있다. 세 번째의 성과는 지역의 자치역량의 강화를 들 수 있다. 비록 인력, 재정 및 행정 분야의 자율권한과 능력에 제약이 큼에도 불구하고 10년간의 자치경험이 지방자치단체와 주민의 자치역량을 키우는 데 크게 기여한 것으로 판단된다. 그동안 지방분권 패러다임의 기초는 확고히 마련되었기 때문에 향후 10년 우리나라 지방자치는 획기적인 진전이 예상된다(김주현, 2005).

충청남도는 지방분권의 주창자로서 자치역량의 배양에 남다른 노력을 수행해 왔다. 이 글에서는 충남의 민선자치 10년의 도정방향과 성과를 간단히 살펴보고, 앞으로 예견되는 대내외 여건 변화와 발전방향을 제시하고자 한다.

수요자인 주민중심 마인드로 전환시키는 데 치중했다. 지역발전 차원에서는 「4대권 개발경영구상」 및 「충남 New hope 21」을 수립하여 충남도가 자립적으로 성장할 수 있는 장기적 발전전략을 마련하였고, 기본 인프라 차원에서는 「충남 정보화 선언」을 통해 정보인프라를 구축하고 보령 댐을 건설하였다.

II. 충남의 민선자치: 정책기조와 성과

1. 충남도정의 기본방향과 중점시책

1) 민선자치 1기(1995. 7~1998. 6)

충청남도는 민선자치 초기부터 지방분권과 지방자치에 대한 확고한 신념과 비전을 가지고 “인본주의행정”이라는 철학을 바탕으로 “4천만이 살고 싶어하는 충남건설”을 목표로 도정을 운영해 왔다. 민선1기에는 지방자치의 기초를 다지기 위해 “지방행정 조직 내부의 자치역량 강화”를 도정의 기본방향으로 설정했다. 민선자치의 성공적 수행을 위해서는 지방행정의 자치역량과 의식전환이 선행되어야 한다. 충남도는 전국 최초로 정책실을 신설하고, 충남발전연구원을 설립하여, 자체 정책 및 자치행정능력을 강화하고, 그동안 중앙 및 공급자위주의 공직자의 사고와 관행을

2) 민선자치 2기(1998. 7~2002. 6)

민선자치 2기는 민선자치 1기의 성과를 바탕으로 충청남도의 발전기반을 확대하는 데 도정의 역량을 집중했다. 충남의 발전기반을 공고히 하기 위하여 지역경제 및 생산기반을 확대하였고, 지역발전에 대한 주민의 공지와 자신감 고취를 위한 시책과 사업을 집중적으로 추진했다. 이 기간 중에는 「신나게 기업하는 충남 만들기」선언, 안면도 꽃박람회 개최, 서해안 고속도로개통에 따른 관광 및 여가 산업 육성, 디지털 시대를 선도하기 위한 「디지털 충남 선언」등 지역경제의 견실화와 미래성장의 동력을 확보하는데 주안점을 두었다.

3) 민선자치 3기(2002. 7~2005. 현재)

민선자치 3기에는 실질적인 지방분권과 지방자치의 실현을 촉진하고 그에 상응하는 지역내부의 자치역량과 발전기반을 공고히 하는 데 중점

이 두어졌다. 특히 충남은 산업생산의 확대와 함께 행정도시의 건설 등 핵심적인 국책사업이 추진됨에 따라 지역의 위상과 역할이 점차 커지는 것에 대비하여, 충남을 “대한민국의 새로운 중심”(Heart of Korea)으로 육성하는 데 치중하고 있다. 이와 연관되어 충남은 전국 차원에서는 “지방분권 촉구선언”을 주창하여 지방분권과 지방자치 실현의 선구적 역할을 수행하였고, 특히 신행정수도 위헌판결에도 불구하고 ‘신행정수도 건설의 뜻’이 지역균형발전이라는 이상으로 연결될 수 있도록 노력하였다. 다른 한편 지역적 차원에서는 전국 최초로 농업 테크노 파크를 개원하였고, 내포지역을 독자적인 문화권으로 지정받아 현재 중앙정부와 공동으로 사업을 추진 중에 있으며, 지역의 균형적 발전과 기능적 연계를 위해 서해안과 내륙을 연결하는 간선 교통망을 구축하고, 미래의 성장동력을 확보하기 위해 석문공단 및 장항산업단지 건설을 추진하고 있으며, 전략산업육성과 혁신시스템 구축에도 노력을 기울이고 있다.

2. 민선자치 10년의 지역발전 성과

민선자치 10년간의 성과는 다양한 측면에서 보다 종합적인 검토가 필요하다. 지방자치의 실현을 위한 정책수립 및 행정역량의 강화, 시민의 참여와 주민자치 역량의 확립에서부터 지역발전

을 위한 경제성장과 사회적 발전기반의 형성까지 다양하다.

특히 충남은 그동안 지방행정의 효율성과 정책역량의 함양에 치중하면서 여러 가지 성과를 거두었다. 그중에서도 전전재정의 실현은 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 충남의 부채총액은 1995년 1,869억원에서 2000년에는 외환위기 이후 지역경제 활성화와 자연재해 증대로 4,338억원으로 크게 증대했으나, 그 후 전전재정을 위한 지속적인 노력으로 지방부채가 2005년에는 851억원으로 민선자치 초기인 1995년의 1,869억원 대비 2배 이상, 2004년 4,238억원 대비 4배 이상 감소했다. 이에 따라 충남도는 2002~2004년간 3년 연속 전국전전재정운영평가에서 “최우수도”로 선정됐다.

충남도 민선자치 10년의 진정한 성과는 지역의 양적·질적 발전과 이에 따른 국가 차원에서 지역의 위상 격상을 들 수 있다. 첫째, 충남은 민선자치 10년 동안 인구의 감소지역에서 완만한 성장지역으로 변모했다. 민선자치 이전 충남의 인구는 1990년 201.4만 명에서 1995년 176.7만 명으로 13% 감소했다. 그러나 민선자치 이후 2000년 183.5만 명, 그리고 2005년에는 189.9만 명으로 증가했다. 둘째, 충남은 전통적 농업지역에서 민선자치기간 중 제조업의 비중이 전국의 충남인구 비중을 크게 상회하는 산업주도지역으로 변모했다. 1995년 충남의 제조업 종업원 및

생산액 전국 비중은 각각 3.8% 및 4.1%로 그 당시 인구 비중 4.3%에도 미치지 못했으나, 2003년 현재 충남의 제조업 종업원 및 생산액 비중은 각각 5.2% 및 8.0%로 인구비중의 2배에 가까운 수준을 보이고 있다. 이에 따라 충남의 2차 산업 비중은 1995년 27.3%에서 2003년에는 40.3%로 전국의 26.9%를 크게 상회하여 산업도로서의

위상을 확보하고 있다. 셋째, 충남은 국가성장의 배후지에서 국가성장의 선도지역으로 변모했다. 1995년~2003년간 전국의 GDP(2000년 물변가격)는 37.6% 증가한데 비하여 충남의 GRDP는 66.5%가 증가하여 전국 경제 성장률의 2배에 가까운 놀라운 성장을 보이고 있다. 이 같은 경제성장은 주로 제조업의 성장에 기인한 것이다.

〈 민선자치 10년간 충남의 주요지역 발전 지표 변화 〉

	1995	2000	2003
인구규모(천명) (전국비중%)	1,766.9 (3.96)	1,845.3 (4.00)	1,899.0 (3.95)
지역총생산(백만원) (전국비중%)	20,941,551 (1.31)	28,962,820 (5.01)	34,877,823 (5.22)
1인당 GRDP 전국비중	1.09	1.25	1.32
제조업 종업원수(명) (전국비중%)	112,358 (3.81)	129,484 (1.88)	143,875 (5.21)
생산액(백만원) (전국비중)	15,071,065 (4.13)	39,131,782 (6.93)	54,243,276 (8.01)

*인구규모 2005년

예를 들면 1995~2003년간 전국의 제조업 종업원은 년 평균 0.95% 씩 감소했으나 충남은 오히려 년 평균 3.1% 씩 증가했고, 제조업 생산액 측면에서는 전국은 년 평균 8.4% 증가한데 비하여 충남은 17.4%의 놀라운 성장 추이를 보이고 있다. 2000년~2003년간 충남은 전국의 제조업 신규 고용증가의 16.8%, 생산증가의 13.5%를 차지하여 대한민국의 새로운 "파워하우스"의 면모를 보이고 있다. 특히 충남의 첨단제품의 생산 증

가로 우리나라 무역흑자의 절반이상을 담당하고 있다. 2005년 9월 말 현재 충남의 무역흑자는 111억 200만 달러로 전국 무역흑자의 64%를 차지하고 있다. 이밖에도 충남은 민선자치 10년간 관광·여가산업의 급속한 증가로 농촌지역 경제의 소득증대 및 소득원 다원화에 커다란 성과를 보이고 있다. 예를 들면 민선자치 이전 10년간 충남의 관광객 증가율은 전국의 년 평균증가율 11.4%의 1/3 수준인 4.4%에 불과했으나,

1995~2003년간은 전국의 년 평균 성장률 3.7%의 3배에 가까운 9.4%를 기록하고 있다. 이것은 충남이 민선자치 10년간 우리나라의 어떠한 자치단체도 달성할 수 없는 정도의 성과를 거두면서,

자생적(self-reliant) 발전을 위한 양적 성장기반과 함께, 제조업과 관광증대 등 산업구조 차원에 서도 구조적 기반을 확고히 하였음을 보여준다.

〈 충남 주요통계 연평균 증감률 〉

(단위 : %)

구 분		1986-1995	1995-2003
인 구	전 국	0.96	1.02
	충 남	-1.87	1.00
GRDP	전 국	9.25	4.08
	충 남	10.81	6.58
업 체 수	전 국	8.13	1.99
	충 남	9.35	3.77
GRDP	전 국	1.93	-0.95
	충 남	7.76	3.09
생 산 액	전 국	16.83	8.01
	충 남	24.10	17.36
관광객 수	전 국	11.4	3.65
	충 남	4.43	9.37

자 료: 인구총조사 및 주민등록인구통계, 광공업 통계조사보고서, 지방재정연감, 대전 및 충남 통계연보 각 년도, 대전·충남 지역경제연보 각 년도

Ⅲ. 대내외 여건변화와 미래전망: 기회와 도전

1. 대외적 여건의 변화

1) 세계화와 중국 경제권의 부상

충남발전에 영향을 주는 가장 대표적인 대외적 여건은 경제의 세계화와 중국경제의 부상을 들 수 있다. 지구촌 경제와 시장의 세계화가 진행되면서 경제-사회의 모든 부문에서 경쟁이 심화되었고, 그 결과로 국가간 집단간 불평등이 심화되고 있다. 상위 20%에 해당하는 경쟁력이 높은 10여개의 국가가 세계 GNP의 80%를 생산하고 나머지 80%의 국가가 20%의 GNP를 생산하기

위해 경쟁하며, 사회적으로도 상위 20% 계층이 소득의 80%를 점유하고 80%가 나머지를 차지하는 양극화시대가 예상된다.

세계화의 추세와 함께 중국과 동북아 경제권의 부상이 충남의 지정학적 지위에 막대한 영향을 주고 있다. 중국은 1979년 개혁, 개방이후 연평균 10%의 고도성장을 달성했다. 중국은 2002년에 WTO에 가입하면서 세계5위의 교역, 세계2위의 외환보유고 그리고 세계1위의 외국인 투자유치를 기록했다(이수훈, 2004: 124-125). 중국의 명목 GDP는 세계 7위 수준이나 구매력기존의 GDP는 6조 달러로 일본을 능가하는 세계2위로 추정되고 있으며, 현재의 고도성장기조가 유지되는 경우 2015년이면 구매력 차원에서는 미국을 앞지룰 것으로 추정되고 있다(한국개발연구원, 2001:67). 이와 같은 중국경제의 급부상으로 우

리나라 대외교역 특히 수출과 수입에서 차지하는 중국의 비중은 2004년 19.6%, 및 13.3%로, 미국에 대한 수출입비중인 16.7% 및 12.8%를 오히려 상회하고 있다. 특히 일본과 비교해 보면 1997년에는 대중국 수출비중이 일본에 미치지 못했으나 2004년 대 중국수출액은 일본에 대한 수출액의 2배인 498억불 수준으로 급격한 상승을 보이고 있다. 중국 경제의 부상에 따라 중국, 대만, 및 홍콩 등 중화권에 대한 교역비중 또한 이전의 미국과 일본 중심의 구조로부터 변화되고 있다. 2004년 현재 중화권에 대한 수출액은 778억불로 미국과 일본에 대한 년 간 총 수출액 646억불을 크게 상회하고 있다(통계청, 2005: 510-511). 우리나라의 개발속도 그동안 미국과 일본에 의존한 교역루트로 형성된 경부축에서 벗어나 앞으로는 중화경제권을 지향하는 서해안축 중심으로 급격히 변화될 것으로 전망된다.

〈 한·중교역 추이 〉

(단위 : 억달러, %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
교역 총액 (B)	수출	766	822	960	1,251	1,297	1,362	1,323	1,437	1,723	1,504	1,625	1,938	2,538
	수입	818	838	1,023	1,351	1,503	1,446	933	1,198	1,605	1,411	1,521	1,788	2,244
	소계	1,584	1,660	1,984	2,602	2,800	2,808	2,256	2,634	3,327	2,915	3,146	3,726	4,782
대중국 교역 (B)	수출	27	52	62	91	114	136	119	137	185	182	238	351	497
	수입	37	39	55	74	85	101	65	89	128	133	174	219	295
	소계	64	91	117	165	199	237	184	226	313	315	412	570	792
비율 (B/A)	수출	3.5	6.3	6.5	7.3	8.8	10.0	9.0	9.5	10.7	12.1	14.6	18.1	19.6
	수입	4.6	4.7	5.3	5.5	5.7	7.0	7.0	7.4	8.0	9.4	11.4	12.2	13.1
	소계	4.0	5.5	5.9	6.4	7.1	8.4	8.2	8.6	9.4	10.8	13.1	15.3	15.1

자료: 한국무역협회(www.kita.net), 2005.

총남논단

중국경제의 성장으로 동북아경제권의 위상도 획기적으로 증대되고 있다. 중국, 일본, 한반도 등 동북아 경제권이 세계 GNP에서 차지하는 비중은 1995년 18%에서 2010년에는 27%로 2015년에는

30%를 상회하여, EU와 더불어 세계 최대 경제권으로 대두될 것으로 전망되고 있다. 동북아 경제권의 교역량 증대는 이 지역의 물동량 증대를 가져와 물류기반이 확대될 것으로 전망된다.

〈 동북아지역 컨테이너 물동량의 변화 〉

(단위 : 백만TEU, %)

구 분	1998	1999	2000	2006	2011	2020
전 세계(A)	185	201	215	322	430	770
동북아(B)	50	54	58	97	137	277
B/A	27.0	26.9	27.0	30.1	31.9	36.0

자료 : Drewery Shipping Consultants(1998, 2000) 및 Ocean Shipping Consular(1999); 전남·경남(2004), 광양만권 경제자유구역개발계획 9면 재인용

2) 정보화와 지식기반경제의 대두

충남발전에 영향을 주는 또 다른 대외적 여건으로는 정보화와 첨단기술의 대두에 따른 생산양식, 산업구조 및 경제환경의 변화와 이에 따른 국가발전전략의 변화를 들 수 있다. 그동안 취업과 소득창출의 주된 원천은 대량생산에 기초한 제조업 생산기능이었으나, 최근의 기술혁신과 지식기반경제의 대두로 정보, 서비스 및 지식산업이 새로운 부가가치 및 고용창출원으로 급격히 부상하고 있다. 이와 함께 소득 및 교육수준의 향상에 따라 문화와 삶의 질을 추구하는 가치관이 확대되고 있어, 이를 뒷받침하는 문화, 여가 및 서비스산업의 중요성이 커지고 있다(김용웅 외, 2003: 648-656).

이와 같은 거시적 경제여건의 변화에 따라 정부의 국가발전전략기조도 기존의 요소투입형 발전전략에서 혁신지향적 발전전략으로 전환되고 있다. 더 이상 요소투입형 산업생산을 지양하고 첨단기술과 제품의 개발, 정보와 지식의 창출, 다원적인 서비스 산업의 육성을 중시하는 소프트경제 시스템의 구축을 지향하고 있다(국가균형위원회, 2003).

3) 분권화 및 시민참여 확대

분권화는 중앙정부가 독점한 공공의 의사결정 및 자원배분권한을 계층적인 차원에서는 지방정부와 자치단체로 분산하고, 수평적인 차원에서는 민간부문의 자율단체와 비정부기관 등 민간 부문

에 이양하는 것을 의미한다. 이미 언급한 바와 같이 지난 10년은 지방자치제의 기반을 다지는 기간이었다면 향후 10년 동안에는 실질적인 권력 분산(devolution)이 촉진될 것으로 전망된다. 특히 2007년 총액인건비제도의 전면 실시, 자치경찰제의 실시, 주민투표제(2004), 주민소송제도(2007)의 도입이 예상되어 획기적인 지방자율권 확대가 예상된다(김주현, 2005).

특히 세계화의 진전으로 인한 국가간 경쟁이 심화되고 지역경제의 중요성이 증가하면서 분권화의 추세는 더욱 심화될 것으로 전망된다. 참여정부는 세계화의 전개에 대응하기 위해 그동안 중앙정부 주도의 국가경제성장 전략을 지양하고 지방정부 주도의 내생적 지역경제발전 전략을 추진하고 있다. 여기서 가장 큰 목표는 지방이 자율과 창의를 바탕으로 국제적 경쟁력을 갖춘 자립적 지역경제기반을 공고히 하는 것이다. 이에 따라 지역자치단체의 자립과 자율의지가 더욱 높아지게 되고, 이것이 분권화를 촉진하는 역할을 할 것으로 전망된다.

분권화와 함께 예상되는 것이 주민의 참여의지 및 기회확대이다. 특히 시민사회의 활발한 참여와 역할증대가 예상되어 지역발전에 있어 지역주민과의 협력관계형성과 참여체계 마련이 주요한 과제가 될 것으로 예상된다.

2. 대내적 여건의 변화

1) 산업성장과 국가 중추기능의 확대

충남의 제조업 성장은 2004년도에도 이어져 연간 산업생산은 27.4% 증가하여 전국평균 11.2%의 2배 이상의 증가를 보이고 있고, 수출 증가율은 56.5%로 전국 평균 33.2%를 크게 상회하고 있다.¹⁾

이 같은 성장추이는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 우선 충남 아산탕정지역에는 68만평의 LCD단지가 조성되어 투자와 생산이 확대되고 있고, 총 220만평의 LCD단지가 조성되어 30조원에 가까운 투자가 예상되고 있다. 이와 함께 당진지역에도 종업원 3,000명이상이 조업하게 될 대규모 철강생산이 본격화되고 있고, 앞으로 서해안 북부지역에 5,600만평에 달하는 경제특구가 조성될 것으로 기대되어 충남은 신산업의 성장거점이 될 것으로 전망되고 있다.

한편, 충남은 행정중심복합도시의 건설과 더불어 국가적 중추관리기능의 확대도 예견되고 있다. 중앙정부의 12부·4처·2청이 이전될 2,000여만 평의 행정중심복합도시가 건설되면, 2020년까지 30만명, 2030년까지 50만명에 달하는

1) 2001~2003년간 제조업 지역별 설비투자율을 보면 충남은 3년 평균 9.34%로 전국의 6.55%는 전국에서 가장 높은 증가율을 보이고 있으며, 투자비중차원에서 10.64%를 차지해 전통적인 산업지대인 경기도의 30.33%, 경북의 13.99%에 이어 3위를 차지하고 있다(박자근·이원빈, 2005, '5~7면')

세계적 수준의 최첨단의 현대적 모범 신도시가 탄생할 것이다. 다른 한편 대전에 총 2,700만평에 달하는 대덕 R&D특구가 계획대로 조성되는 경우, 세계적인 R&D시설과 인력이 집중되고 첨단벤처기업과 다국적기업 및 대기업 본부, 국제적 비즈니스 여건도 갖출 수 있게 되어, 대전·충남권은 명실상부한 과학기술개발과 국가적 중심 기능을 수행하는 선도지역으로 변모할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 저 출산 및 고령화의 급진전

향후 국가 및 지역발전에 심각한 영향을 미칠 수 있는 요인으로 저 출산에 의한 인구 감소와 노령화인구의 증대를 들 수 있다. 인구감소와 평균수명 증대에 따라 노령인구비중이 높아지면, 사

회적 생산 잠재력과 생산성은 떨어지고 부담이 증가하게 된다. 사회적인 측면에서 앞으로는 노령인구에 대한 대책이 지역개발에 있어 특별한 관심의 대상이 될 것으로 전망된다.

우리나라 여성 1명의 가임기간(15세-49세) 중 평균자녀수는 2003년 1.19명으로 OECD 평균치 1.6명에 크게 미치지 못하며, OECD 국가 중 가장 낮은 출산율을 보이고 있다.

한 사회의 인구가 현재 수준을 유지하는 데 필요한 대체출산율은 2.1명인데, 한국은 1983년에 이미 대체출산율보다 낮은 2.08인의 출산율이 나타났다. 2004년 우리나라의 65세 이상 노령인구비율은 8.7%이다. 국제적으로 노령인구비율이 7%를 넘으면 고령화 사회, 14%를 넘으면 고령사회, 20%를 넘으면 초 고령 사회라 부른다. 우리나라는 2000년 노령인구비율이 7%를 넘은 이래

〈 주요국의 인구고령화 속도 〉

구 분	도달년도			소요기간(년)		2002년65세 이상비율
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%	
한국	2000	2018	2026	18	6	7.9
일본	1970	1994	2006	24	12	18.4
영국	1929	1976	2020	47	44	15.9
미국	1942	2013	2030	72	16	12.3
스웨덴	1887	1972	2011	85	39	17.2
프랑스	1864	1979	2019	115	40	16.3

자료: UN, 「The Sex and Age Distribution of World Population」, 각년도.
 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2003
 OECD, 「OECD Health Data」, 2004.
 (이원식(2005) 충남노인의 일자리 사업실태와 활성방안 연구 121면 재인용)

급격한 고령화 추이로 노령인구비율이 2010년 10.9%, 2020년 15.7%로 증가될 것으로 전망된다. 그러나 충남의 경우 2005년 현재 노령인구 비율이 14.4%로 추정되어 이미 고령사회로 진입했고, 2020년경에는 초 고령사회에 접근할 것으로 전망되고 있다. 특히 충남의 부여, 서천, 청양

군은 2005년 현재 노령인구비율이 각각 20.2%, 21.3%, 23.2%에 달하여 이미 초 고령사회에 진입했고, 공주, 보령, 논산시와 금산, 연기, 홍성, 예산, 태안, 당진군 등 9개 시군의 노령인구의 비율은 14%~19%에 달하여 고령사회에서 초 고령사회로 급속한 진전이 이루어지고 있다.

〈 시도별 노령인구 구성비 추이 〉

(단위 : %)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
전 국	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	12.9	15.7
충 남	3.8	5.5	7.9	11.9	14.4	15.5	16.5	18.0

자료 : 통계청, 시도별 장래인구 특별추계 결과, p.15, 2005. 4.

3) 난개발과 지역 정체성 훼손우려 증대

충청남도는 산업성장의 증대 및 행정중심복합도시 건설에 따라 개발수요가 급격히 증대되고 있다. 개발수요의 증대는 지역의 개발 잠재력을 높여주는 역할을 한다. 그러나 다른 한편 토지이용에 대한 계획적 통제수단이 제한된 상태에서 개발수요가 폭증하면, 특단의 조치가 마련되지 않는 경우, 난개발과 환경 훼손의 위협에서 벗어나기 어렵게 된다. 이와 함께 세계적 수준의 모범적 신도시가 건설되고 국가적 중추관리기능이 도입되는 등 급격한 사회-경제 및 물적 환경이 변화되면서 사회-경제적 이중구조의 형성과 함께

충남의 전통적 문화와 정체성이 훼손될 우려가 있다.

특히 충청남도는 현재에도 공간적 구심점이 상대적으로 부족한 상태에 있기 때문에 외형적 성장과 함께 공간적 분화가 심화될 우려가 있다. 충남의 북부지역은 산업과 도시기능 차원에서 수도권과 밀접히 연계되어 있고, 대전 인근의 시·군들은 대전과 통합된 반면, 서해안지역은 내륙지역과는 분리된 기능을 지니고 있어 충남은 통합된 정체성을 지닌 지역으로 발전하는 데 한계가 있을 것으로 판단된다.

IV. 자치충남의 발전 과제와 대응방안

1. 자치충남의 발전비전과 목표

1) 지역발전비전과 목표

충남은 그동안 지역발전의 양적 성장기반을 강화하고, 국가산업발전을 선도하는 큰 성과를 거두었다. 특히 2000년대 들어와서는 국가발전의 가장 뚜렷한 선도지역으로서 역할을 수행해 왔다. 앞으로 행정중심도시의 건설과 함께 예상되는 산업성장 추이를 감안할 때 향후 10년간에도 충남은 21세기 대한민국 발전의 새로운 파워 하우스로 선도적 기능을 담당할 수밖에 없을 것으로 전망된다. 충남이 21세기 국가발전의 중심지로서의 역할 수행을 위해서는 다음의 3 가지 측면에서 지역발전의 역량을 집결할 필요가 있다.

첫째, 혁신 지향적이고 경쟁력이 있는 지역경제기반(competitive economy)을 구축해야 한다. 충남은 이미 언급한 바와 같이 지역발전을 위한 산업의 양적 성장기반은 어느 정도 갖추었다. 그러나 이 같은 급격한 양적 성장이 지역경제에 뿌리를 내리고 자생력을 키우는 데는 한계가 있다고 판단된다. 향후의 과제는 지역산업과 지역경제의 자생력을 높이는 문제, 경쟁력을 제고하기 위해서 지역경제의 질적 구조를 개선하는 문제 등을 들 수 있다. 특히 국제경쟁이 심화되는 세계화시대에는 국제적 차원의 생산성과 경쟁력

이 없이는 국가와 지역발전을 선도하는 기능수행이 불가능하다는 점을 인식하여야 한다.

둘째, 문화와 환경, 경관을 중시하는 삶의 환경(livable environment) 조성에 우선순위를 두어야 한다. 쾌적하고 만족할 만한 자연과 사회환경의 제공은 주민만족의 제1차적 조건일 뿐만 아니라 지식기반경제체제 하에서는 경제성장과 발전을 결정하는 경쟁력의 요소가 되고 있기 때문이다. 이 중에서도 고품격의 문화, 쾌적하고 건강한 자연 및 생태 환경, 그리고 지역의 정체성을 결정하는 경관의 문제는 행정의 최우선과제가 될 것으로 전망된다. 절대빈곤이 사라진 현재 주민들은 양적 생활보다는 질적 생활을 중요시하고 있다. 삶의 질을 강조하고, “참살이(Well-being)”를 중요시하는 삶의 방식은 앞으로 더욱 강화될 것이다.

셋째, 갈등과 소외가 없는 “더불어 사는 사회”(inclusive society)의 실현이다. 세계화와 신자유경제체제하에서 소외되는 집단, 노령화로 인한 노인인구의 증대, 갈수록 커지는 지역간 집단간 갈등의 해소는 지방행정의 핵심적 해결과제의 하나가 될 것으로 예견된다. 특히 충남은 행정도시의 건설과 함께 국가발전의 선도지역의 책무를 지니기 때문에 전국의 모든 지역이 상생, 협력하는 데도 중심적 기능을 수행해야 한다. 소외되는 사회집단과 지역을 방치하고는 지속적 경제발전과 사회통합은 기대할 수 없기 때문이다.

2. 자치충남의 발전과제와 대응방안

1) 충남 경제의 세계화와 선진화

21세기 대한민국의 발전을 선도할 수 있는 경제 기반과 경쟁력을 갖추기 위해서는 충남지역경제의 세계화가 우선되어야 한다. 세계화 시대 국가와 지역의 경제성장과 발전은 세계시장 속의 경쟁력 확보와 세계경제와의 통합의 정도에 의하여 결정된다.

충남지역경제가 세계화되기 위해서는 첫째, 국내외 기업이 세계적인 시각에서 불편 없는 기업과 사회활동을 할 수 있는 국제적 수준(global standards)에 적합한 시설 및 서비스 기반을 갖추어야 한다. 외국인 공단의 조성, 외국인 학교 및 국어와 영어공용의 초, 중, 고 및 대학시설의 확대 등이 주요한 과제가 될 것으로 판단된다. 현재 평택과 당진을 중심으로 경기도와 함께 추진하는 경제특구 조성사업은 국제적 경쟁력을 갖춘 산업생산과 물류, 교역, 업무기능의 유치를 통하여 충남 경제의 경쟁력을 높이고 세계화를 촉진하는 핵심적 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이와 함께 국제적 수준에 맞는 관행, 제도 및 문화 기반을 갖추는 데 지역사회의 전반적인 참여와 협력을 이끌어내는 데도 치중해야 한다.

둘째, 세계화를 위해서는 해외자본 및 기업 유치도 중요하나 지역 내 기존 기업과 지원 조직의 국제기능과 역량을 높여야 한다. 개별조직의 세계화를 위한 국제적 연대와 협력 증진과 대외적 진출을 촉진·지원해야 한다. 여기에는 단순한

재정지원뿐만 아니라 국제시장에 대한 정보와 노하우의 제공과 국제업무 전문인력의 양성과 유치 노력이 병행되어야 한다.

마지막으로 가장 중요한 것은 지역산업을 세계 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 선진화가 선행되어야 한다. 이와 함께 국제적 경쟁력을 갖춘 산업 및 경제 분야를 발굴하여, 육성하고, 유망한 외부 기업의 유치에 치중해야 한다. 충남은 이미 천안-아산에 집적된 LCD, 반도체를 중심으로 한 전자·정보기기, 자동차, 메카트로닉스 등 자동차부품, 첨단 문화 콘텐츠산업, 농축, 바이오 및 관광여가산업을 특화산업으로 육성하고 있다.

2) 지역통합적 혁신클러스터 구축

지식기반경제시대의 경쟁력과 성장의 동력은 새로운 시장과 부가가치를 창출하는 혁신(innovation)에서 유발된다. 과학기술의 발명과 혁신은 개별 기업과 대학, 연구소 등에서 이루어지나 이들의 발명과 혁신을 촉진하기 위해서는 다양한 정보와 지식, 자원을 지닌 경제주체 간 상호작용과 집단적 학습이 활성화될 수 있는 사회적 여건과 문화의 형성이 필수적이다. 충청남도 는 행정복합도시 내에 국가의 과학 및 산업기술 정책을 주관하는 거의 모든 정부부처가 입주하게 되고, 충남북부지역에는 반도체 및 LCD 등 첨단 산업기반이 확대되고 있으며, 대덕단지에는 과학 기술 R&D특구가 형성되고 있고, 바이오산업의 집적이 이루어지는 충북 오창의 생명과학단지를

연결하는 초광역 혁신 클러스터를 형성하는 데 치중할 필요가 있다. 이를 위해서는 연관 산업의 집적지 및 R&D시설, 대학지원 등 다양한 시책이 필요하나 그중에서도 다양한 기업, 연구기관, 대학 등을 연계하여 상호 협력네트워크를 구축하는 매개자 또는 중계자 역할을 할 전문기관을 설치 운영하는 것이 시급하다(김용웅·차미숙, 2000).

3) 초광역 경제권의 형성과 지역간 협력강화

경제의 세계화와 네트워크 경제의 출현으로 지역단위경제가 국가와 세계경제를 주도하는 핵심 주체가 되고 있다. 여기서 가장 중시되는 것이 국제적 차원에서 경쟁력을 지닐만한 자립적 경제권을 형성하는 것이다. EU에서는 자립적 경제단위를 최대 인구규모 300만 명까지의 시군 집단지역(NUTS II)과 최대 인구규모 700만 명까지의 초광역 국가하위단위(NUTS I)로 상정하고 있다(김용웅외, 2003: 28). 그러나 대부분의 국가에서는 국제경쟁력 확보라는 차원에서 경제권의 규모를 초광역화하려는 시도가 계속되고 있다. 예를 들면 프랑스는 22개 레지옹을 8개로, 독일은 16개 주를 9개의 경제권으로 통합하고, 일본은 47개 도도부현을 7-12개의 경제권으로 통합하려는 논의를 추진하고 있다(김용웅외, 2003: 668-671).

충남의 경우에도 현재 충남 지역만을 가지고는 집적경제의 이익을 향유하고, 경제와 산업기능의 연계와 보완성을 지닌 자립적 경제권을 형성하는

데는 제약이 있다. 따라서 앞으로의 과제는 단기적으로는 대전·충남을 하나의 통합경제권으로 육성하도록 하고, 장기적으로는 대전·충남·충북 그리고 더 나아가서는 경기도 남부지역 일부 포함한 초광역적 경제권 형성을 고려해 볼 수 있다.

자립적 경제권 형성은 지방행정구역과의 마찰 때문에 경제권 내의 지방정부와 자치단체 간 연계, 조정 및 통합기능을 수행할 수 있는 지역 거버넌스의 형성이 불가피해진다. 영국과 같은 경우는 지역경제발전의 주체는 중앙정부의 재정지원과 감독을 받으며, 실질적 운영은 지역 내 기업가 대표, 노동조합, 지방정부와 관련기관으로 구성된 이사회가 담당하는 지역발전청(RDAs)을 설치·운영하고 있다. 지역경제권내 발전시책과 사업을 추진하기 위한 지역 거버넌스는 다양한 형태와 방식이 가능하다. 충청권의 경우는 참여하는 지방정부 연합체를 형성하고, 중앙정부와 기능적으로 연계된 지역경제발전 추진기구를 설치·운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 특히 현재와 같이 경제적 보완과 상호의존성이 증대되고 행정중심복합도시의 건설로 지역의 위상이 변하는 경우, 현재의 지방행정구역의 의미는 크게 변할 수 있기 때문에 지방행정구역의 재약을 극복하는 다양한 지역협력 거버넌스 체계 형성이 가능할 것으로 판단된다(김용웅, 2002).

4) 어메니티 증진과 지역 정체성의 확립

충남이 21세기 대한민국의 발전을 선도하는

파워하우스(powerhouse)의 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 환경 및 경관 차원의 쾌적성과 문화적 품격을 갖춘 주거환경과 상생의 복지 기반의 구축이 선행되어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 첫째, 산업성장 및 행정중심복합도시의 건설로 인하여 증가되는 개발 수요를 계획적으로 수용할 수 있는 시·군 단위를 초월한 광역적 토지이용 및 보전체계의 확립이 이루어져야 한다. 현재 시·군별 토지이용 및 보전대책과 계획을 광역단위화하여 수립·집행하는 체계를 도입할 필요가 있다. 여기서는 광역단위별 생태 및 환경, 경관 네트워크를 구축하고 공동 관리하는 노력에서부터, 광역적 수질 및 환경관리체계를 만드는 노력이 필요하다.

둘째, 도시와 주거환경의 선진화와 지역정체성을 확립하는 것이다. 우리나라 도시와 주거환경은 산업화과정에서 성급히 형성되었기 때문에 대부분 21세기 선진국 수준의 도시기반을 확보하기는 구조적으로 어렵게 되어 있다. 현재의 도시 기반과 주거환경 수준을 가지고는 세계적인 경쟁력을 지닌 지역으로 발전하기 어려운 것이 사실이다. 행정중심복합도시의 건설로 세계적인 모범 도시가 건설되면, 기존 지역 내 도시와의 이중구조(dichotomy)가 형성되어 상호보완 및 상생의 네트워크 형성이 어려워지고 기존 도시가 쇠퇴할 가능성이 있다. 행정중심복합도시와 효율적인 네트워크 도시군(群)을 형성하고, 지역발전의 새로운 활력을 창출하기 위해서는 행정중심도시 주변의 기존 도시부터 행정중심도시 건설과 병행하여 대대적인 개조와 혁신을 이룰 수 있는 국가 프

젝트를 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 중요한 것이 충청의 역사와 문화적 전통을 살릴 수 있는 독특한 도시개조와 정비모형을 개발하여 지역적 정체성과 도시개발의 질을 높이는 노력이 필요하다. 서구에서는 창의적이고 선진적인 디자인과 조경을 통한 도시개발의 질적 제고를 매우 중시하고 있다(김용웅·차미숙, 2000).

셋째는 주민들의 삶의 질을 제고하기 위하여 주민 밀착형의 마이크로한 시책과 사업을 발굴하고 추진하는 체계를 확립하여야 한다. 21세기 경쟁력이 있는 지역이란 지역주민의 만족도가 가장 높은 지역이 될 것이고 만족도가 높은 지역이란 문화, 여가, 환경의 질이 높은 지역이 될 것이다. 거창하지 않더라도 감성적이고 심미적인 만족감을 주는 시책과 사업의 중요성이 커질 것으로 판단된다. 예를 들면, 전통적인 마을 방풍림 등 마을 숲의 복원, 강변 숲 조성을 통한 충남 고유의 경관구축과 도시 건축물의 디자인 및 조경의 선진화 등이 중시될 것으로 판단된다. 미국의 미래학자 Alvin Toffler(2005)는 가장 핵심적인 사회 변화현상으로 분화된 사회(de-massified society)와 개인성(individuality)의 증진으로 보았다. 생산과 분배(유통) 뿐만 아니라 교육, 여가 및 주거환경까지 다양한 욕구를 개인적인 차원에서 만족시킬 수 있는 개성적인 시책과 사업방안을 마련하는 것이 새로운 과제가 되고 있다.

5) 주민복지 증진 및 지역 내 균형발전 촉진

우리나라는 향후 경제성장이 완만하게 진행되고, 첨단기술과 정보화 등으로 고용이 없는 성장이 계속될 가능성이 높다. 지역발전에서 가장 핵심적인 과제는 새로운 고용을 창출하고, 기존 노동력을 새로운 분야로 취업이 가능하도록 재교육 및 취업을 앞선하는 일이 될 것이다. 새로운 고용 기회 창출을 위해서는 문화와 여가, 교육, 사회복지, 국토 및 환경 관리 등 삶의 질을 높일 수 있는 분야의 고용기회 확대를 지원하는 새로운 전략이 필요하다.

특히 지역주민과 지역사회의 참여촉진은 당위적 논리와 장밋빛 청사진만의 제공으로 이루어지지 않는다. 지역발전의 성과가 주민의 삶의 질 개선으로 이어질 수 있을 때만이 자발적인 참여와 협력을 얻을 수 있기 때문이다. 앞으로 지역발전에서 있어 취업기회의 창출, 주민소득의 증대 및 사회적 취약계층에 대한 서비스 증진이 지역의 총량적 성장보다 중시되는 이유가 여기에 있다.

또 다른 과제는 충남 지역 내 북부 산업지대, 행정중심도시 주변의 내륙지역, 서해안 지역간 통합성 증진과 지역간 존재하는 지역불균형의 해소와 상대적 쇠퇴지역에 대한 정주기반 강화방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 첫째, 상이한 특성을 지닌 지역 간 기능적 연계와 보완성을 증진하는 것이다. 지역간 순환형 교통 인프라의 구축, 협력발전을 위한 도시와 지역연합체 형성 등 다양한 방식을 도입할 필요가 있다. 다른 하나는 지역별 특화발전 전략의 적극적인 추진이다. 지역별 다양한 특성을 지니고 있고 잠재력이 상이하기 때문에 지역 특성에 맞는 개발전략의 모색이

필요하다. 특히 농어촌 등 상대적 낙후 우려가 있는 지역은 자연환경, 경관과 문화 잠재력을 최대한 활용하여 생태영농마을 조성, 도농통합의 정주모형 구축 및 여가와 농업기능의 결합을 통한 새로운 경제동인을 개발하는 데 치중해야 한다. 특히 고령화에 대비하여 젊은 주거 인구를 유인할 수 있는 지역기반과 인센티브의 제시와 함께 농업활동과 접목이 가능한 farm stay 형 농촌 체험 관광을 확대하는 데 치중해야 한다. 청정 농산물 생산과 지산지소(地産地消), 슬로우 후드(slow-food)운동의 전개, 농촌의 매력도를 높이는 농촌 경관과 문화적 정체성 확립을 위한 시책과 사업을 통합적으로 추진할 수 있는 전략적 마인드와 제도적 틀의 마련이 필요하다.

V. 맺는 말

자치충남의 미래는 어느 지역보다 밝고 희망적이다. 시대적 여건과 국가정책의 기조 변화와 지역의 발전 잠재력이 일치하기 때문이다. 그러나 자치충남의 발전비전의 실현을 위해서는 충남이 국제사회에서 경쟁할 수 있는 경제, 사회, 문화기반을 갖추어야 한다. 이 것이 가능하기 위해서는 지방행정은 물론 지역 내 기업, 대학, 공공기관과 민간 조직의 내부의 혁신 및 발전역량의 확대가 필수적이다. 이제 지역발전은 더 이상 중앙정부

에 의한 자원의 재분배나 지원이 아니라 자기가 가진 잠재력을 어떻게 창의적으로 활용하느냐에 좌우되기 때문이다. [“New regional policy is no longer about redistributing national growth, but about equipping all regions to compete in the global economy on the basis of their particular assets (Tomaney, 2005: 43)”]

지역발전의 비전을 실현하고 지방자치가 충남

에서 꽃을 피우게 하는 일은 지방정부나 자치단체의 힘만으로는 이루어지지 않는다. 중앙과 지방 정부는 물론, 지역 내 대학과 기업, 시민단체, 지역 주민의 자율적인 참여와 상호협력 시스템이 발휘되지 않으면 안 된다. 그동안 지방분권과 지방자치는 풀뿌리 민주주의 실현이라는 정치적인 차원에서만 강조되어 왔으나 앞으로는 지역의 지속적인 발전과 삶의 질 향상 차원에서 우선 순위와 추진전략을 모색하는 데도 관심을 두었으면 한다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전추진위원회(2003), 국가균형발전의 비전과 과제.
- 김주현(2005) ‘민선자치 10년의 성과와 과제’, 지방분권 및 자치단체 간 상호협력 토론회, 경기개발연구원
- 김용웅(2002), ‘분권시대 협력지향형 지방자치 모델’, 『지방행정』 7월호
- 김용웅 · 차미숙(2000), 『우협의 지역개발성공사례와 동향』, 국토연구원
- 김용웅 · 차미숙 · 강현수(2003), 『지역발전론』, 한울 아카데미
- 박재곤 · 이원빈(2005), 기업의 지방투자실태와 활성화방안, 산업경제연구원
- 이수훈(2004), 『세계체제, 동북아, 한반도』, 아르케
- 이원식(2005), ‘충남노인 일자리사업실태와 활성화 전략’, 충남노인인적자원개발의 방향과 과제, 충남 RHRD 심포지움, 충남발전연구원 충남인적자원개발지원센터
- 전라남도 · 경상남도(2004), 광양만권 경제자유구역 개발계획
- 산업자원부(2005), ‘2015 산업발전비전과 전략(안)’, 세계통합구조의 보완자(global industry integrator)’, 『산업혁신도론』 2005.
- 통계청(2005), 2004 한국통계연감
- 한국개발연구원(2001), 『2011년 비전과 과제, 열린세상 유연한 경제』
- 한국무역협회(2005), www.kita.net
- Toller A.vin(2005) Changing Global Environment and Industrial Innovation Strategy in 2015, Paper presented at International Conference on Future Industrial Strategies, Industrial Innovation Forum 2005, Grand International Hotel, Seoul, Korea, September, 6-7, 2005.
- Tomaney John(2005), The governance of Regional policy in the UK, Paper presented at the International Conference on Regional Innovation organized by Korea Institute for International Economics and Trade, Daegu, Korea, 5th-7th, October, 2005