

실용적 지방분권 추진 방안 마련해야

김용웅 | 충남발전연구원장

우리나라의 지방자치제는 민주정치 실현을 위한 상징적 제도로 인식돼 왔다. 최초의 주민 직선 지방자치제는 1953년 해방 이후 극심한 빈곤과 정치사회적 혼란 및 전쟁의 참화 속에서 도입됐다. 그러나 1961년 군사 쿠데타로 인해 강제로 중단된 후 자치제의 부활은 민주주의를 열망하는 모든 국민들의 염원이었다. 1980년대 말 국민적 저항으로 권위주의적 정치체제가 종식되면서 제일 먼저 대통령 직선제와 함께 지방자치제가 회복됐다. 1991년 3월 지방의회가 구성되었고, 1995년 6월 기초 및 광역자치단체장 및 지방의회 의원이 주민직선으로 선출되면서 본격적인 지방자치제가 자리 잡게 된 것이다.

우리나라 지방자치제는 비교적 짧은 기간 동안 많은 성과를 거두었다. 지방자치제 부활은 지역주민 상호간 연대감과 소속감 및 책임의식을 높이는데 기여했다. 또한 지역을 단순한 생활공간에서 벗어나 고유의 정체성과 문화적 전통을 지닌 공동사회의 삶의 터전으로 바꾸는 계기를 마련했다. 지역의 자치와 자율역량도 크게 증진됐다. 지방의회는 제한된 여건 속에서도 활발한 입법 활동과 지역주민의 이익을 대변하는 명실상부한 대의기관의 위상을 확립했다. 지방자치단체는 중앙정부의 일방적인 통제와 지시에 의존하는 행정관행에서 벗어나 자율적이고 창의적인 노력으로 주민복지와 지역발전을 촉진하는 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

지역은 더 이상 국가발전의 피동적 수혜자가 아니다. 지역은 오히려 국가발전을 선도하는 능동적 주체로 변모하고 있다. 민선4기 2년간 38조원에 달하는 국내의 투자 유치와 377억 달러의 무역흑자, 그리고 전국 평균의 2배가 넘는 고도의 경제성장을 달성한 충청남도는 지역이 국가발전의 원동력임을 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다.

그러나 지방자치제의 부활이 언제나 성공적인 결과만을 가져 온 것은 아니다. 지방분권을

위한 수많은 정치적 의지 표명과 정부의 실천적 노력에도 불구하고 아직까지 진정한 의미의 지방분권 실현은 이루어지지 않고 있다. 그동안 지방분권 노력이 실질적인 지방자치의 실현보다는 정치적 업적과 명분 쌓기에 치중해 왔기 때문이다. 형식적인 성과달성에 매달려온 지방분권 추진방식의 획기적 전환이 요구된다.

첫째, 중앙집권적인 행정 시스템과 제도를 타파할 수 있는 뚜렷한 비전과 목표를 설정해야 한다. 현재 중앙정부 부처들은 정책결정과 예산배분 권한을 거의 독점하다시피하고 있다. 중앙과 지방정부 간 관계의 근본적인 변화 없이는 개별적인 지방이양과 분권만으로 실질적인 효과를 거두기 어렵다. 지방자치제 도입이후 2007까지 중앙정부 사무 중 약 3,000건이 지방에 이양됐다. 그러나 아직도 국세와 국가사무 비중이 각각 80%와 71.8%에 달한다. 고질적인 중앙집권적 구조는 크게 변하지 않았다. 중앙정부 중심의 행정 체계와 예산배분 구조를 방치하고는 실효성 있는 지방분권은 기대할 수 없다.

둘째, 지방분권은 정치적 이념의 실현보다는 지역발전과 주민편익 증진 차원에서 추진되어야 한다. 그동안 지방자치와 분권은 제도적 형식과 정치공방에 밀려 지역사회와 주민과의 밀착성이 부족했다. 향후 지방분권은 주민복지, 지방행정의 효율성 및 지역발전 촉진 등 실용적 가치 실현에 치중해야 한다. 지역 밀착형의 지방이양과 함께 사무와 재정의 동시적 이양 및 수요자 중심의 목표 지향적 일괄이양 방식이야말로 실용적 지방분권의 출발점이라 할 수 있다.

끝으로 지역분권은 지역 선도적이고 상향적인 방식으로 추진되도록 해야 한다. 그동안 지방분권은 중앙정부의 획일적이고 하향적인 방식으로 추진됐다. 중앙의 일방적 지방이양 추진방식은 지방자치와 자율 역량을 높이는 실질적인 효과를 거두지 못한다. 지방분권의 실용성 증진을 위해서는 앞으로 지역사회의 주도적 참여와 창의가 존중되는 지방분권 추진방안이 모색돼야 한다. 지역 선도적 실용적 지방분권 추진으로 창의적이고 경쟁력 있는 지역발전의 새로운 전기가 마련됐으면 한다.

*중도일보 7월 10일자 21면 게재

지역개발사업의 통합추진체계 구축해야

김용웅 | 충남발전연구원장

최근 지역개발사업의 추진방식에 대한 비판과 개선 논의가 활발하다. 그동안 대부분의 지역개발사업이 개별적, 분산적으로 추진되어 사업추진의 시너지 효과를 거두지 못하고 예산 낭비가 심하다는 지적을 받고 있기 때문이다.

지역개발은 사업주체와 사업종류가 매우 광범위하고 다양하다. 우리나라의 경우, 외교, 안보 및 사법 등 극히 일부 부처를 제외하고는 거의 대부분의 정부부처와 관련기관이 지역개발 시책과 사업을 추진하고 있다. 예를 들어 농촌개발사업은 그동안 농림부뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 문화관광부, 환경부, 해양수산부, 농업진흥청, 그리고 산림청 등 8개 부서가 개별적으로 추진해 왔고, 사업 종류만 17개에 달한다. 이중 13개는 부처별로 중복 추진되고 있다.

지역혁신사업도 사업주체가 많기는 마찬가지다. 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부, 교육부, 문화관광부, 해양수산부 및 환경부를 비롯하여 농업진흥청과 중소기업청 등 9개 부·청이 각각 기술개발, 산학연계, 창업 및 벤처 육성, 산업기술양성 및 지역대학 육성 등 23개 분야의 혁신사업을 별도로 추진해 왔다. 중소기업지원시책의 난립상은 더욱 심각하다. 중소기업의 지원시책은 무려 11개 부처 5개청에 의하여 추진되었고, 사업내용도 금융, 인력, 창업과 벤처, 기술, 마케팅, 정보화 지원 등 총 10개 분야에 50개 사업으로 세분화되어 있다.

이제는 전문가들조차 분야별로 어떤 시책과 사업이 어떻게 추진되고 있는지 알 수 없을 지경에 이르게 됐다. 정책목표가 분명한 지역개발사업을 수많은 부처와 기관이 중구난방으로 추진하게 되면 중복투자와 자원낭비는 불가피하다. 또한 사업을 과도하게 세분하여 추진하면 단위사업은 영세화되어 사업의 질적 저하가 초래된다. 특히 동일 분야의 시책과 사업을 상호 전략적인 연계와 조정 없이 추진하면 지역문제의 효율적인 해결이 어렵고, 투자의

시너지 효과도 거두지 못하게 된다. 농촌지역의 경우, 부처별로 사업추진단위를 마을·면·군 단위 등으로 각각 다르게 지정함으로써 농촌지역의 분할관리 현상까지 초래했다.

정부는 최근 부처별 유사사업의 조정 및 협력체계 구축을 시도하고 있다. 아직까지 가시적인 효과는 없으나 부처별 유사사업의 연계와 조정 노력은 바람직하다. 그러나 중앙정부 수준의 사업 연계와 조정 노력만으로는 분산된 사업의 통합적 추진을 기대하기 어렵다. 정책수립 차원의 연계나 조정이 자동적으로 집행과정으로 이어지지 않기 때문이다. 따라서 지역개발사업이 집행과정에서 상호 연계, 조정되어 시너지효과를 높이기 위해서는 시·도와 시·군 등 지역단위의 통합적 추진체계 구축이 시급하다.

지역단위 통합적 추진체계 구축을 위해서는 우선 지역개발사업에 대한 중앙과 지방정부 간 역할의 재조정이 필요하다. 중앙정부는 지역개발사업에 대한 정책수립과 예산배분에 한정하고 구체적인 사업은 지역이 자율적으로 개발하여 추진토록 해야 한다. 그렇다고 지역개발사업의 통합적 추진체계 구축을 중앙정부에만 의존해서는 안 된다. 지역이 선도적 역할을 담당해야 한다. 지방자치단체는 종합행정의 주체로서 파편화된 정부 시책과 사업을 집행과정에서 가장 효과적으로 통합할 수 있는 역량을 갖추고 있다.

충청남도는 이미 여러 정부부처 소관인 물 통합관리 시스템을 구축하여 운영 중에 있다. 그리고 금산군은 7개 중앙부서에서 지원하는 12개의 문화·복지시설에 대해 단일 사업으로 통합 추진한 바 있다. 앞으로 시·도와 시·군에서는 농촌개발, 인프라 구축, 산업육성, 중소기업 지원 및 환경관리 등 지역개발사업의 분야별로 통합적 추진체계를 구축하는데 행정력을 집중해야 한다. 또한, 참여자들의 문제의식 공유와 지속적인 학습, 행정제도 및 관행의 개선이 이루어져야 한다.

앞으로 얼마나 많은 시책과 사업을 추진하느냐보다는 어떻게 하면 지역에 맞는 시책과 사업을 개발하여 상호 연계, 조정, 통합을 통해 정책의 시너지 효과를 높이고 지역발전을 촉진할 수 있느냐에 보다 많은 지방행정의 관심과 노력이 이어졌으면 한다.

*중도일보 8월 7일자 21면 게재

대전·충청권 공조 네트워크 강화해야

김용웅 | 충남발전연구원장

새 정부가 들어선지 이제 6개월, 대전·충청권내 각종 지역현안사업이 폐지, 축소 및 왜곡 위협에 직면하고 있다.

행정중심복합도시가 대표적인 사례이다. 정부는 기회가 있을 때마다 행복도시 건설의 차질 없는 추진을 약속해 왔다. 그러나 실제로는 행정중심복합도시건설청 기구와 정원 축소, 행복도시추진위원회의 개편 및 도시건설 예산 삭감 등이 추진되고 있다. 또한, 대덕연구개발특구사업의 경우에도 예산 삭감이 우려되고 있으며, 국방대학교의 논산 이전은 구체적 진전 없이 재검토 논란까지 제기되고 있다.

지역현안사업의 폐기와 축소 추세가 계속되면 대전·충청권 전체에는 치명적인 피해가 초래될 수 있다. 이 같은 우려는 대선공약사업인 대전근현대사박물관 건립 사업 무산을 시작으로 점차 현실로 나타나고 있다.

더욱 심각한 것은 또 다른 대선공약사업인 “첨단의료복합단지”와 “국제과학비즈니스벨트” 조성사업의 성공적인 유치도 자신하기 어렵게 됐다는 점이다. “첨단의료복합단지”와 “국제과학비즈니스벨트” 조성사업은 단순한 투자 사업이 아니라 행정중심복합도시, 대덕 테크노밸리, 오송 바이오산업단지, 오창 과학산업단지 조성 사업 및 천안·아산 크리스탈밸리 등 대전·충청권내 대규모 거점개발사업을 연결하여 시너지 효과가 높은 초 광역적인 첨단기술 산업벨트를 형성하는데 핵심적인 역할을 하는 사업들이다. 이들 사업은 대전·충청권뿐만 아니라 국가의 미래 발전을 선도하는 중요한 역할을 하기 때문에 유치 성공에 대한 지역주민의 기대도 더욱 크다.

그러나 현재의 불리한 정책여건과 치열한 지역 간 경쟁을 고려할 때 충청권 각 지방자치단체의 힘만으로는 이들 국책사업을 성공적으로 유치하는 데 많은 어려움이 따를 것이다. 지금 가장 필요한 것은 대전·충청권 3개 시·도가 힘을 모아 공동대응에 나서는 일이다.

지역 간 이해관계가 참여한 국책사업의 경우, 일반적으로 모든 지역이 만족할만한 공조 방안을 만들기는 쉽지 않다. 그러나 대전·충청권은 상대적으로 높은 지역협력과 상생문화, 그리고 전통을 지니고 있어 공조의 가능성은 높다.

대전·충청권은 그동안 3개 시·도간 행정협의회를 통해 다양한 협력과 활동을 전개해 왔다. 2000년 “충청권공동발전계획” 수립 및 행정중심복합도시 건설의 성공적인 추진을 이끌어냈고, 특히 민선4기 출범 이후에는 “충청권 경제협의체”를 구성하여 민-관 협력의 공조체계까지 갖추고 있다.

따라서 앞으로 현안 국책사업을 성공적으로 유치하기 위해서는 기존의 공조 활동을 더욱 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

대전·충청권 공조 네트워크 강화를 위해서는 첫째, 기존의 지역협력과 상생활동을 보다 체계적, 조직적으로 추진할 수 있는 제도적 장치와 수단을 갖추는 데 치중해야 한다. 실천을 위한 제도적 기반과 역량 구축 없이는 지속적이고 안정적인 지역협력과 상생활동을 추진하기 어렵다. 둘째, 지방행정기관 주도의 공조를 지역 학계, 언론, 시민단체 및 산업, 경제계 등 민간부문으로 확대토록 해야 한다. 지역사회의 적극적인 지지와 여론이 뒷받침될 때 충청권이 한 목소리를 낼 수 있기 때문이다. 셋째, 행정구역을 기초로 한 제한된 협력에서 벗어나 행정구역을 초월한 전방위적인 협력 시스템을 구축해야 한다. 부분적이고 제한적인 협력과 상생의 노력만으로는 지역 이기주의를 극복하고 대규모 국책사업의 공동유치 활동을 적극 추진하기 쉽지 않다.

결론적으로, 지역상생과 협력문화의 정착 없이는 진정한 의미의 지역협력과 상생을 기대하기 어렵다. 작은 이익에 집착하다 보면 보다 큰 미래와 발전 기회를 잃게 된다는 사실을 다시 한 번 상기하고, 대전·충청권 주민을 위한 진정한 공조가 무엇인지 고민하고 실천해야 할 때다.

*중도일보 9월 1일자 35면 게재된 원고 수정·보완함

녹색성장 패러다임과 지역발전 과제

김용웅 | 충남발전연구원장

이명박 대통령은 제63회 광복절 경축사에서 저탄소 녹색성장을 21세기 새로운 국가발전 비전으로 제시했다. 녹색성장이란 한정된 자원을 고갈시키거나 환경오염을 유발하지 않는 지속 가능한 성장을 의미한다. 물론, 녹색성장은 새로운 에너지를 개발하고 온실가스 저감을 위한 녹색기술과 산업의 발달이 뒷받침되어야 한다.

정부는 지난 8월 27일 녹색기술과 에너지 산업육성을 위해 태양광, 풍력, 바이오 등 신 재생 에너지 분야에 100조원, 연구개발에 11조원을 투입하는 등 의욕적인 '에너지 기본계획'을 발표했다. 충남은 이미 온실가스 감축 및 흡수, 청정 재생 에너지 개발 및 방제 등을 위해 '기후변화대책 추진본부'를 설치하면서 발 빠른 대응을 하고 있다. 특히 태안의 종합 에너지 특구, 보령의 태양광 발전소 건립 등을 통해 녹색기술과 관련 산업의 육성에도 앞장서고 있다. 이러한 신 재생 에너지 기술 및 산업의 집적단지 조성을 통해 지역의 신 성장 동력을 확보할 수 있도록 힘써야 할 것이다.

그러나 녹색성장은 환경기술과 에너지 산업의 육성만으로 실현되지 않는다.

우선, 에너지 과소비형 산업구조를 에너지 절감형 구조로 바꾸어야 한다. 산업구조의 개편을 위해서는 에너지 소비가 적은 새로운 산업의 육성과 유치에 치중해야 한다. 그동안에는 생산과 투자규모가 큰 기업 및 투자 유체에 치중했으나 앞으로는 에너지 소비가 적은 기업의 투자 유치도 눈여겨보아야 한다.

또한, 에너지 소비와 환경오염을 줄이기 위해서는 산업구조 개편과 함께 산업 현장에서 에너지 효율증진을 위한 노력이 병행되어야 한다. 우리나라는 그동안 에너지 이용의 효율성을 높이는 데 소홀했다. 우리나라의 생산단위당 에너지 소비는 선진국들과 달리 지난 20 여년간 감소되지 않고 오히려 증대됐다.

일본과 미국 등 선진국은 적극적인 에너지 이용 효율화를 통하여 지난 20여 년간 생산단위당 에너지 소비를 2배 이상 줄이는 실적을 거두었다. 이와 같은 선진국의 사례는 산업부문의 에너지 이용 효율성 증대를 위한 투자가 신 재생 에너지 개발 사업 못지않은 효과가 있음을 보여주고 있다.

녹색성장의 실현을 위해서는 에너지 과소비형 소비구조와 행태도 변화되어야 한다. 물질만능의 의식구조와 생활습관을 고치지 않고서는 에너지 고갈과 환경 파괴를 막는 녹색성장을 기대할 수 없다. 전체 에너지 소비와 탄소배출의 40% 정도를 차지하는 주택, 건축, 도시 및 교통 분야가 녹색전략이 필요한 대표적 소비 생활분야이다.

행정중심복합도시에는 이미 '탄소중립도시' 건설을 표방하고, 2030년까지 탄소배출량을 25% 정도 줄이기 위해 신 재생에너지 공급과 대중교통비중을 각각 10% 및 70%로 높이고, 도시 면적의 50%가 넘는 녹지 공간과 도시 바람길 확보와 건축물 에너지효율 등급 강화 대책 등을 마련하고 있다.

그리고 충남도청 이전 신도시의 경우에도 '저탄소 환경도시'를 지향하고 있어 앞으로 '저탄소도시' 건설은 점차 확대될 것으로 전망된다.

그러나 녹색도시건설 전략은 신도시 건설에만 적용되는 것은 아니다. 앞으로 개별 주택과 건축물의 경우에도 에너지 사용 및 탄소배출 최소화의 요구는 커질 것으로 예상된다. 미국은 신축 주택과 빌딩에 '에너지 및 환경 디자인 리더십' 등급을 부여함으로써 녹색 건축물의 명품화 및 고부가가치화에 상당한 성과를 거두고 있다. 에너지 소비와 온실가스 배출을 최소화하는 노력은 선택이 아니라 인간의 생존과 번영을 위한 필수 조건이 되고 있다.

마지막으로 녹색성장의 실현은 정부나 지방자치단체의 노력만으로 이루어지지 않는다. 민간기업, 학계 및 NGO 등 각종 시민단체 등 지역사회의 적극적인 참여와 협력이 따라야 한다.

무엇보다 다양한 이해관계자들이 연결된 녹색성장 이념의 구체적 실천은 지역단위에서 이루어지기 때문에 앞으로 지방자치단체의 중재와 조정 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다. 녹색성장시대를 이끌어 갈 창의적이고 성숙한 지역 리더십의 출현을 기대해 본다.

*중도일보 9월 4일자 21면 게재