

지역축제의 내실화 방안 마련돼야

김용웅 | 충남발전연구원장

축제의 계절이 돌아왔다. 4월 한 달 동안 전국적으로 수백 건의 지역축제가 개최된다. 충남지역에만 같은 기간 중 공주 동학사 봄꽃, 금산 산 벚꽃, 연기 복사꽃, 당진 매화·진달래 축제 등 각종 봄꽃 축제와 아산 성웅 이순신 축제, 예산 윤봉길 문화축제, 청양 장승문화축제, 태안 군민 축제 및 지역 특산물인 논산 딸기, 부여 토마토, 보령 및 서천의 키조개 축제 등 20여개의 지역축제가 개최될 예정이다.

지역축제는 지역주민의 공동체 의식을 높이고, 지역 이미지 개선과 홍보 및 지역의 역사와 문화적 전통을 계승·발전시키는 역할을 한다. 최근에는 지역축제가 지역특산물 판촉, 관광객 유치 등 지역경제 활성화와 소득증대에도 도움을 주고 있다. 그래서 지방자치단체마다 앞 다투어 지역축제를 확대해 왔다. 충남의 경우, 보령 머드축제, 금산 인삼축제 및 강경 것갈축제는 국가적인 차원에서도 대표적인 지역산업축제로 각광받고 있다. 그동안 지역축제의 급성장으로 대중화는 어느 정도 이루어졌으나 축제의 질적인 측면은 크게 개선되지 못했다. 지역축제의 지속적인 발전을 위해서는 축제의 질적 개선과 내실화 방안이 마련돼야 한다.

첫째, 지역축제의 내실화를 위해서는 무분별하게 양산된 축제 정비가 선행돼야 한다. 그동안 지역축제는 지역발전차원에서 급격히 증대됐다. 전국적으로 200개에도 미치지 못하는 지역축제가 1995년 민선자치제 실시 이후 1,200여개로 6배 이상 증가했다. 무분별하게 양산된 지역축제는 지방행정과 예산낭비를 초래하는 원인이 되고 있다. 양산된 지역축제를 방치하고는 지역축제의 내실화와 질적 개선을 기대하기 어렵다. 충청남도는 지역별로 형태와 개최 시기가 비슷한 지역축제의 자율적인 통폐합을 추진하여 축제의 내실화를 도모하고 있다.

둘째, 지역별로 대표축제를 선정하여 독창성과 차별성이 있는 명품축제로 육성시켜야 한

다. 그동안 비슷비슷한 지역축제의 양산으로 일부 지역축제는 활력과 경쟁력을 잃고 있다. 지역별로 한두 개의 차별성이 있는 축제만을 선별하여 지역을 대표하는 명품축제로 육성하는 전략이 필요하다. 모든 지역축제를 차별성과 품격을 갖춘 명품축제로 육성하기 어렵다. 선택과 집중이 필요한 이유이다. 충남은 이미 백제문화제의 세계화전략을 통하여 국제적 수준의 명품축제의 육성을 추진하고 있다. 축제 품격을 크게 높여 지역축제에 새로운 활력을 불어넣을 것으로 기대된다.

셋째, 그동안 소외되었던 소지역 단위의 자생적인 축제의 발굴과 육성에 치중해야 한다. 우리나라의 경우 관주도의 지역축제는 크게 증가했으나 “즐거는 축제”, “흥겨운 축제”, “축제다운 축제” 등 지속성을 갖춘 “자생적 축제”는 많지 않았다. 축제천국이라는 오명에도 불구하고 우리나라 지역축제의 수는 외국과 비교할 때 크게 적다. 프랑스에선 연간 4만개, 일본에서는 3만개의 축제가 개최되는 것으로 알려지고 있다. 마을 단위의 전통적 문화와 예술, 계절적 놀이축제 등 주민들이 스스로 즐기는 축제가 활성화되지 않았기 때문이다.

마지막으로 민-관 축제 추진주체 간 역할분담이 새롭게 정립돼야 한다. 그동안 대부분 지역축제는 관 주도로 추진돼 왔다. 관 주도의 축제개최가 자생적인 생명력을 지닌 축제발전을 막는 원인이 되어서는 안 된다. 지방행정기관의 역할은 대표축제만을 주도하는 데 한정하고 나머지 축제는 민간부문이 주도적으로 추진토록 해야 한다. 민간부문 축제의 활성화를 위해서는 민간분야의 축제 추진 역량강화와 함께 창의적인 축제 프로그램과 문화 상품 개발 및 축제 마케팅 등 전문분야의 지원책도 함께 마련돼야 한다.

그러나 가장 중요한 것은 지역축제에 대한 인식의 전환이다. 지역축제는 단순히 지역홍보 및 소득증대 수단으로 생각해서는 안 된다. 지역축제는 주민의 참여와 교류를 통하여 공동체 의식을 함양하고, 일탈과 체험의 즐거움을 선사함으로써 생활의 활력과 정신적 풍요로움을 주는 데 목적이 있기 때문이다. 지역홍보와 경제효과는 주민 모두가 즐기는 축제문화의 부산물이다. 축제의 본질적 가치 실현에 충실해야 지역축제의 진정한 활성화가 이루어질 수 있음을 명심했으면 한다.

수도권 규제 완화와 사회비용

김용웅 | 충남발전연구원장

정부는 '기업하기 좋은 나라' 건설이라는 화두 아래 그동안 기업의 발목을 잡아왔던 고질적 규제와 공공부문의 비효율성을 혁파하려는 의욕적인 노력을 보여 왔다. 이번 총선에서 여당의 과반수 확보는 경제 활성화를 위한 정부의 강력한 의지에 대한 국민적 기대와 성원의 결과이다. 그러나 최근 일부 정책혼선은 국민에게 혼란과 불안을 넘어 실망감까지 안겨 주고 있다. 지역균형발전정책에 대한 경솔한 재검토 논의와 수도권 규제 완화 움직임이 대표적 사례이다. 장기적인 국가 공간정책을 충분한 사전검토와 대비책 없이 중단 또는 완화한다면 심각한 국가적 피해와 사회비용의 발생을 피할 수 없게 된다.

첫째, 수도권 규제 완화는 수도권의 지배력을 더욱 강화하여 지방경제의 침체와 공동화를 가속화한다. 수도권 규제가 완화되면 당장 지방의 기업유치와 경제자유구역 조성에도 차질을 빚게 된다. 수도권 규제 완화 논의만으로도 지방유치가 이미 결정된 기업까지도 지역투자를 망설이게 하고 있기 때문이다. 지역발전은 지역내부의 역량에 의해서만 결정되지 않는다. 다른 지역과의 상호작용이 중요한 역할을 한다. 현재 수도권과 지방간 4~5배에 달하는 발전격차에 대한 고려 없이 지방발전을 논할 수 없는 이유이다. 수도권은 전국 인구의 48%, 금융·업무·정보 등 경제-사회부문의 중추관리 기능의 2/3이상을 차지하고 있어 지방의 자생적인 발전을 어렵게 하고 있다. 런던, 파리 및 동경 대도시권들은 집중도가 우리나라 수도권의 1/2에도 미치지 못함에도 불구하고 지방의 자생적 발전의 촉진 차원에서 강력한 집중억제시책을 추진한 바 있다.

둘째, 수도권 규제 완화는 이미 심각한 상태로 추락한 수도권의 국제 경쟁력을 더욱 약화시킨다. OECD에 따르면 수도권의 경쟁력은 전 세계 78개 대도시권 중 68위에 불과하다. 수

도권의 경쟁력 강화를 위해서는 양적 성장과 제조업 위주의 발전전략에서 벗어나야 한다. 세계적 대도시권에 걸 맞는 산업구조와 도시개발의 질적 고도화를 추구해야 한다. 수도권 양적 성장과 제조업 입지 확대만을 추구하는 수도권규제 완화는 시대착오적 발상이다. 특히 수도권은 토지이용차원의 계획적 통제장치가 미흡하고, 난개발의 주범인 공장의 자유입지 비중이 지방의 1.6배인 54.2%로 전국에서 가장 높은 상태에 있다. 이러한 상태에서 자유입지를 규제하는 공장총량제를 폐지하면 수도권의 난개발 확산은 불가피해진다. 수도권 규제 완화는 다양한 측면서 수도권 내 과밀, 혼잡비용을 증대시키고, 삶의 질을 악화시키며, 세계 도시지역으로서의 수도권 경쟁력을 추락시키는 결과를 초래한다.

셋째, 수도권 규제 완화는 국가 전체의 발전 잠재력과 경쟁력을 약화시킨다. 수도권은 국가경제에 차지하는 비중이 높다. 수도권의 고비용, 저효율의 파급효과는 전국적으로 확산되어 국가 경쟁력을 약화시킨다. 한편, 수도권 규제 완화로 초래된 수도권 집중의 심화는 지방경제의 쇠퇴와 공동화를 초래하고 이는 다시 지방주민의 생업기반 파괴와 국토의 발전 잠재자원을 사장(死藏)시키는 역할을 한다.

이밖에도 수도권 규제 완화는 제조업 생산성이 계속 약화되는 수도권에 제조업 투자를 집중시키는 결과를 초래한다. 수도권은 과밀혼잡비용의 증대로 제조업의 총 요소 생산성 증가율이 지속적으로 하락해 왔고, 노동 생산성은 이미 지방 평균의 75% 수준으로 추락한 실정이다. 생산성이 추락하는 지역에 투자를 집중하면서 지속가능한 국가발전과 경쟁력 강화를 기대하기는 어렵다.

수도권 규제 완화는 일부 기업집단의 이익과 경제 활성화라는 일시적 정책목표 달성을 위해 너무 큰 국가적 피해와 사회적 비용을 초래하는 무모한 시도이다. 일시적 정책오류가 국가경쟁력은 물론 국가의 최대 과제인 경제의 잠재성장률마저 약화시키는 것만은 막아야 한다.

• 충청투데이 5월 9일(금) 게재

광역 분권형 국가의 건설

김용웅 | 충남발전연구원장

세계화의 전개와 함께 국가운영의 기본 틀이 변하고 있다. 그동안 강력한 중앙집권체제 속에서 일사 분란한 국정운영을 자랑해 온 영국, 프랑스, 일본 등 많은 선진 국가들이 앞 다투어 광역 분권형 국가 건설을 선언하고 나섰다.

일본의 경우에는 2018년 시행을 목표로 2007년 1월부터 총리 산하에 “도주제”(道州制) 비전위원회를 설치하고 연방제(聯邦制)를 연상시키는 도주제 도입방안 및 도주제 기본법안 제정을 위한 연구와 논의를 추진하고 있다. 일본은 현재 56개의 도도부현(都道府縣)을 10~13개의 도주(道州)로 통합하여 독립적인 광역경제권 육성을 시도하고 있다. 핵심적인 내용은 기존 행정구역의 통합과 함께 지방정부에 자주입법권 등 폭넓은 자율권을 부여함으로써 각 지역이 특성과 잠재력을 최대한 발휘토록 하여 국가발전을 선도토록 한다는 것이다.

광역 분권형 국가 건설에 대한 관심이 높아진 것은 중앙집권체제의 폐해가 커지고 있기 때문이다. 과거 일본의 중앙집권체제는 산업화시대에 고도성장의 신화를 창출하는 데 큰 기여를 했다. 이는 한정된 자원에 대한 일사분란한 통제와 관리, 그리고 효율적인 정책 집행이 가능했기 때문이다. 그러나 세계화와 정보지식사회가 대두되면서 획일적인 정책목표의 달성과 가치보다는 다양한 선택과 가치의 중요성이 커지게 되었고, 결국 획일성, 일원화, 평균화를 추구하는 중앙집권체제는 국민생활에 수많은 문제를 야기시켰다.

또한, 중앙집권체제의 경직성과 관료화는 투자낭비와 자원이용의 비효율을 초래했다는 지적을 받고 있다. 일본의 경우, 중앙집권의 가장 큰 폐해로 도쿄의 집중화정책을 들고 있다. 일본의 중앙정부 부처들은 전국의 경제·사회 활동을 관리, 감독, 주도하기 위해 산업별로 전국업계단체를 만들어 도쿄에 집중시켰고, 사회간접자본시설이나 특정문화시설도 도쿄권에 우선 투자하는 정책을 채택했다. 더욱 동경의 중앙부처는 각종 인·허가 및 행정지도의 권

한을 독점함으로써 지방은 두뇌기능을 갖추지 못한 단순 생산기지로 전락했다는 것이다. 도교가 국내적으로는 독점적 지위를 강화한 반면 국제적 차원의 경쟁력과 영향력은 낮아졌고, 중앙집권의 과도한 통제와 수직적 행정은 지역의 창의적인 경제발전과 지역 기업의 잠재력 발휘를 막아 다양한 지역문제 해결에 대응하지 못했다는 것이다.

일본은 중앙집권이라는 “낡은 나라의 형태”를 이대로 방치하고는 개방경제시대에 국가적인 활력과 경제 희생이 어렵다는 인식하에 도주제를 통한 분권형 국정운영 시스템 구축을 추진하고 있다. 일본의 “도주제” 추진 노력은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 중앙집권의 폐해와 부작용은 비단 일본만의 문제로 치부하기 어렵기 때문이다.

우리나라도 그동안 경직된 중앙집권의 문제점을 극복하고 지방자치와 자립적 발전을 촉진하기 위해 많은 노력을 해 왔다. 특히 인위적으로 세분화된 행정구역을 초월한 광역단위의 경제발전을 위한 다양한 시책과 사업을 추진해 왔다. 바로 실용정부가 제안한 5+2 광역경제권 육성전략도 그 중 하나이다. 5+2 광역경제권은 전국 16개 광역행정구역을 5대 광역경제권과 2대 경제권으로 통합하여 광역단위로 종합적인 경제발전과 지역개발을 추진토록 하는데 목적이 있다. 아직까지 실용정부의 5+2 광역경제권의 구체적 형태가 밝혀지지 않았기 때문에 성공여부를 예단하기 어렵다. 그러나 새로운 광역경제권이 현재의 중앙집권체제와 지역 간 조세 및 재정의 격차를 그대로 방치한 채 일부 분야에 한정하여 지역 간 협력의 강화나 공동사업의 추진만을 도모할 경우 그동안 큰 효과를 보지 못한 광역행정과 광역권 개발의 전철을 밟을 우려가 크다.

5+2 광역경제권이 모든 지역이 지닌 특성과 발전 잠재력을 극대화하여 국가적 활력과 경쟁력 증진에 기여하기 위해서는 기존의 중앙집권의 폐해를 극복하기 위한 실질적이고 획기적인 분권의 실현 및 불균형한 지방재정기반의 조정과 비효율적인 행정구역의 개편 등 국가운영의 기본 틀에 대한 보다 근본적인 개선 노력이 선행되어야 한다. 국가운영의 틀을 바꾸기 위한 광역 분권형 국가 건설에 관한 보다 진지한 연구와 폭 넓은 논의가 필요한 시점이다.

• 충청투데이 6월 6일(금) 게재

지역균형정책 혼선 방지하지 말아야

김용웅 | 충남발전연구원장

새 정부가 들어서면서 지역균형정책에 대한 국민적 우려와 불안감이 확대되고 있다. 새 정부 출범 이후 수도권규제, 행정도시 및 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등 지역균형발전정책 축소 및 재검토 논란 때문이다. 그동안 비 수도권지역의 시도지사 및 시도의회는 집단적으로 새 정부 지역정책에 대하여 강력한 항의와 공동 대응 입장을 천명해 왔다. 지난 6월 2일에는 충남 시·군의회 의장단까지 나서 수도권 규제시책 완화와 행정도시 건설 축소 등 새 정부의 지역정책을 “지역 죽이기”를 위한 “반 분권, 반 분산, 반 균형” 정책으로 규정하고 이를 즉각 중단할 것을 강력히 요구했다.

‘수도권 규제 완화 방침의 논의’ 그 자체만으로도 지역 경제에 치명적인 타격을 줄 수 있다. 지방이전을 결정했던 기업들은 이전을 미루고 있고, 일부 지방입지 기업들조차 수도권으로의 유턴을 시도하는 사태까지 발생하고 있다. 경제적 효율성만을 추구하는 새 정부의 정책으로 인해 지방분권의 추진도 후퇴하는 모습을 보이고 있다.

우리나라는 산업화 과정에서 수도권에 편중된 획일적이고 경직된 중앙집권적 국가 발전전략을 채택하면서 수도권의 과대한 집중과 혼잡, 지방의 황폐화를 초래했다. 현재 지방의 경우 일부 대도시권을 제외하고 인구가 지속적으로 감소하고 있으며 생산력이 높은 젊은 인구의 외부 유출로 자족적 인구 성장기반이 급속히 붕괴되고 있다.

충남의 경우, 최근 활발한 해외투자과 기업유치 및 산업 활동 증대에도 불구하고 노인 인구 비중이 급격히 증가하고 있다. 충남의 65세 이상 노인 인구의 비중은 이미 15%가 넘었고, 16개 시·군 중 7개 시·군은 노인인구 비율이 20%를 넘어 초 고령사회에 진입하였다.

이 같은 추세라면 지방으로 기업이 이전을 하고 싶어도 일할 사람이 없어서 지방이전 자체가 불가능한 사태가 발생할 수 있다.

정부는 지금이라도 그동안 경솔하게 제기되어 온 수도권 규제 완화와 지역균형발전정책의 축소 논의를 즉각 중단해야 한다. 충분한 사전 준비와 사회적 합의기반이 없는 반 분권적이고 반 균형적 정책을 더 이상 방치해서는 안 되며, 지역의 동요를 막기 위해 다음과 같은 노력을 기울여야 한다.

첫째, 그동안 초래한 지방분권과 균형발전 정책에 대한 논란에 대하여 성의 있는 해명으로 지역의 불안을 해소해야 한다. 근거 없는 불안과 불만을 해소하기 위해서는 그동안 언론을 통해 알려진 균형정책 논란의 진위와 배경을 소상히 밝히는 것이 중요하다. 그동안 정부의 불분명한 태도와 소통 부재가 정책불신과 불안감을 확대하는 결과를 초래했기 때문이다.

둘째, 새 정부의 지방분권과 균형발전정책에 대한 뚜렷한 비전과 추진 일정을 구체적으로 제시해야 한다. 정부의 단순한 정치적 선언만으로는 지역에 쌓인 정부 불신과 불만을 해소하기 어렵다. 그동안의 정책 혼선으로 지역 경제는 이미 심한 피해를 입었고, 정부에 대한 불신의 벽도 깊게 쌓였기 때문이다. 기존 정책에 대한 철저한 평가를 토대로 실용성이 있는 정책방안의 모색이 필요하다.

끝으로, 지방분권과 지역균형발전정책 추진을 담보할 수 있는 정부조직 체계를 하루 빨리 복원해야 한다. 새 정부 출범 후 행정도시 건설과 공공기관 이전을 추진하는 조직체계의 혼선이 초래됐다. 구체적인 시책 추진의 총괄 담당조직과 기구가 불분명해지면서 지방의 불신과 불만이 증폭됐다. 반 분권적 중앙집권적 정책추진과 반 균형적 수도권 집중화 정책과 같은 1980년대 개발 패러다임으로는 개방경제시대의 국가 경쟁력 강화는 물론 미래 변화에 대한 창조적 대응이 불가능하다는 사실을 간과해서는 안 된다. 정부의 각성을 다시 한 번 촉구한다.

*대전일보 6월 18일(수) 게재된 원고 편집본임.