지역개발연구 제37권 제1호, 2005년 6월, pp.1-17

남해안 발전축의 개발정책: 국책화(國策化)를 위한 제언

김 형 국*

국토균형개발 프로젝트의 성공적 실현에는 장기간에 걸쳐 막대한 국고 투자가 필요하다. 지속적인 장기 투자가 가능하자면 정권의 부침(浮沈)도 이겨낼 수 있는 정당성(legitimacy)이 있어야 한다. 서울에서 가장 멀리 떨어져 있는 한반도 남해안 벨트지역의 본격적 개발이야말로 정권의 변화와는 관계없이 국력을 경주해야 마땅한 사업이라 생각한다. 일찍이 파리의 과밀을 완화하기 위해 프랑스가 지중해 연안을 대안적 거점(counter-pole)으로 개발했던 사례에서 그 성공을 예감할 수 있기 때문이다. 현재 관광사업 중심으로 산발적으로 진행중인 남해안 일대의 개발사업을 국책화(國策化)하는 정치적 결단이 필요한데, 이 결단의 성공적 실현은 남해안 지역의 절반을 정치적 기반으로 둔 민주당이 앞장서서 현 집권정부에게 촉구한다면 가능할 것이라 생각한다. 이 야당이 2007년 대통령 선거에서 캐스팅 보트를 쥐고 있다고 예상하기 때문이다.

주제어: 국토균형개발정책; 수도권 과밀; 정치적 참여; 대통령의 후원; 남해안벨트개발, 대안적 거점; 정권의 변동; 프랑스의 남불(南佛)해안개발정책; 정당의 연계, 지역개발사업의 국책화

Ⅰ. 국토개발사업 성공의 조건

수도권이 국토경제에서 압도적인 위치를 점하고 있는 현대 한국사회에서 국토균형개발을 도모하기란 참으로 어려운 일이다. 우리만 어려운 것이 아니다. 핵심지역(core region)과 낙후지역(periphery region)간의 격차를 줄이려는 정책이 다각도로 시도되었지만 특히 자유진영에서 괄목할만한 성공을 거둔 경우는 드물다. 자유진영은 본질적으로 그리고 우선적으로 시장경제를 신뢰하는데, 시장경제는 한마디로 '부익부, 빈익빈'을 낳는 체제이기 때문이다.

시장경제의 취약점을 보완하기 위해 정부가 정책적으로 개입한다. 하지만 시장경제의 "흐름에 거슬리는 조치"는 비록 성과가 있었다해도 상대적으로 미미했던 반면, 시장경제의 "흐름을 활용한 개입"은 꽤 성공을 거두곤 했다. 이런 성공도 반드시 국력을 기울이는 정부개입이 있었기에 가능했다.

* 서울대학교 환경대학원 지역개발전공 교수, Tel: 02-880-5649, E-mail: kimhk@snu.ac.kr

수도권 과밀을 완화하려는 지역개발사업은, 자유세계의 지역개발 성공사례가 말하듯이, '정치권의 개입'과 '개입의 지속화'가 필수적이다. 정치권의 지속적 개입은 두 가지 전제조건 아래서 가능하다. 하나는 정책사업이 지향하는 바 취지가 단순·명쾌하면서도 그것의 사회적 함의 내지 예상파장이 극적(劇的)이어야 하고, 또 하나는 정치권의 개입 약속이 장기적으로 지탱할 수 있도록 정권교체 같은 정치적 부침(浮沈)에 구애되지 않을 제도적 장치가 마련되어야 한다.[1)]

정치적 의지를 지속시킬 수 있는 제도적 장치로는 입법, 행정조치, 개발공사 설립이 있다. 입법 조치는 지역개발사업에 대한 헌법조항 신설 또는 특별법 제정을 말한다. 브라질의 숙원사업이었던 신수도 브라질리아 건설이 정권교체에도 불구하고 지속될 수 있도록 관련 예산 배정 등의 사항을 헌법 조문에 삽입했던 것은 유례 없던 특단의 조치였다. 대개의 경우는 특별법을 마련하는 방식이다. 참여정부가 "행정중심복합도시 특별법"을 마련한 것이 좋은 보기다.

행정조치는 해당 지역사업의 성공적 수행을 위해 행정조직 등을 만들거나 재편하는 방식이다. 프랑스가 지역균형발전을 위해 90여 개 자치구역(道; department) 간의 이해관계와 발전계획을 조정하기 쉽도록 21개 지역계획구역으로 재편했거나,[2)] 아니면 영국처럼 중앙정부 안에 지역발전통합청(Government Office of the Region)을 설치했던 방식을 말한다.

마지막으로 개발사업을 전담할 공사를 설립하는 방안이다. 특정지역 개발을 전담하는 한국토지공사 같은 조직체의 설립도 정치적 의지를 제도화하는 유효한 방법 가운데 하나다.

Ⅱ. 남해안벨트의 정당성

남해안벨트사업이 국책사업이 될만하다는 취지에 대해서는 공감대가 넓다. 국토균형발전이 현대 한국사회가 짊어진 숙명의 과제인 점에서 전국민의 동의를 얻고도 남고, 소기의 성과를 거두게 되면 "사람은 서울로!"라는 전래 속담처럼 거의 본능이 되고만 한국인의 서울 지향을 어느 정도 완화할 수 있을 것이기 때문이다.

---

1) John Friedmann, "The Implementation of Regional Development Policies: Lessons of Experience," *Urbanization, Planning and Development*, Beverly Hills: Sage, 1973, pp.235-254.

2) J. Monot, P. Castelbajac(봉익식 옮김), 『프랑스의 국토계획』, 경기개발연구원, 2003.

이런 공감대와 함의 때문에 남해안 축(軸) 또는 벨트 개발은 진작부터 여론형성층의 주목을 받았다. 공론(公論)에 앞장섰던 한 선각(先覺)은 한 강연에서 "우리나라의 지도(地圖)를 거꾸로 놓고 보라"고 코페르니쿠스적 제안을 했다.[3] 한반도가 태평양을 향해 돌출하고 있으며, 그 돌출부로부터 (북녘의) 대륙을 걷어차는 형국을 이루는 바로 그 돌출부의 첨단 (땅 머리)이 목포권임을 지적하고 태평양 시대에 즈음하여 한국이 대륙을 끼고 주역으로 등장하자면 목포를 기점으로 삼아야 한다고 강조했다.

> "다시 지도를 바로 놓고 보자. 서산 반도로부터 목포를 직각으로 해서 여천반도에 이르는 큰 L자형 지역이 한국의 낙후지역으로 인식된다. 이 낙후지역을 개발하는데도 우선순위가 있어야 되겠다. 요즘 수도권에 인접해 있는 아산만부터 개발하는 것이 지름길이라고 내세우는 사람들이 있다. 나는 이것을 잘못된 순서라고 생각한다. 대국적으로 볼 때 이것은 수도권의 비대화를 낳고, 지방화의 시대를 열어야 하는 시대적 요청에 역류하는 제안이다. 올바른 순서는 저 'L자 형 지역의 각(角)'에 해당하는 목포로부터 올려 개발하는 것이라고 생각한다."

이른바 '목포선언'이 있은 뒤 한국미래학회는 이른바 L 자형 지역 가운데 남해안벨트 개발의 우선순위를 강조해왔다. 남해안벨트는 전남과 경남 그리고 부산을 잇는 남해안 24개 시·군을 포괄하는 지역이다. 일대를 발전축(development axis)으로 개발해야할 정당성은 이렇다. ① 우리 국토발전이 역사적으로 서울 기점의 남북방향으로 형성되면서 경부축이 강력한 흡인력을 행사해왔기 때문에 수도권 초일극(超一極)을 견제하자면 거대한 동서축이 필요하다, ② 그 동서축이 예상되는 수도권 팽창과 경합을 피하자면 그 세력권에서 최대한 멀리 자리잡아야 한다, ③ 이런 점에서 부산에서 목포를 연결하는 남해안 지역이 나라경제의 균형과 성장을 동시에 기대할 수 있는 국토축이 될 수 있다, ④ 이 국토축를 통해 영호남간 교류협력과 상호발전이 확대되면 일대의 해묵은 지역갈등 해소에 기여할 것이고, 결과적으로 남해안벨트는 국민통합지대, 국민화합지역, 또는 국력결집지대로 부상할 수 있다, ⑤ 그리고 일대를 한때 동북아 해상무역을 장악했던 장보고의 영화(榮華)

3) 한국미래학회 심포지움(『서해안 시대의 개발과 목포 발전의 대전환』, 목포, 1988년 3월 25일)의 기조강연(이한빈, "서해안 시대의 개막과 목포의 미래상").
여기서 제안된 내용을 "목포 선언"이라고 학회는 이름했다. 김성훈("덕산의 '강소국론'(强小國論): 크게 써야 할 땅", 『나라가 먼저지 언제나 그렇지: 덕산 이한빈 선생 추모문집』, 나남, 2005, pp.241-254).

를 재현하는 해양개발의 전초로 삼는다면 이 시대 국가경쟁력의 견인차로 만들 수 있을 것이란 점이다.

새로운 정책제안은 앞선 성공 사례에서 힘을 얻는다. 이를테면 프랑스 남불(南佛)지역이 보여준 좋은 성과를 우리 남해안에서 예감(豫感)할 수 있다는 말이다.[4] 드골 대통령 집권시절인 1960년대에 프랑스는 남불 지중해 연안지역을 중심으로 새로운 국토균형발전구상을 추진한 바 있다. 그 결과, 프랑스는 국토발전의 균형 제고는 물론 국제적으로 유럽 중심국가로 도약할 수 있는 기틀을 마련할 수 있었다.

한편 경제개발이든 국토개발이든 전례 없는 성공을 거두자면, 세계적 경험이 말해주듯이, 정치권의 결단 내지 집착(political commitment)이 결정적으로 중요하다고 했다. 이 점에서는 근대화 성공의 한국현대사가 그 생생한 보기다. 정치권의 결심이라면 대통령제 아래서는 대통령의 최우선 관심사항(presidential backing)이란 말인데, 바로 3공 시절의 수출입국(輸出立國)정책, 중화학 공업정책, 낙후 농촌을 겨냥한 새마을사업은 통치권자의 집념이 성공 비결이었다. 관련 법 제정 이상으로 대통령의 일거수 일투족이 개발정책에 매달렸던 것이다. 대통령 주재 수출진흥확대회의를 매달 개최했고, 나중에 새마을운동도 거기에 포함시켜 전력투구했던 것이다.

Ⅲ. 남해안벨트에 대한 정부 관심의 발단

남해안발전축이 대통령의 관심사안으로 곧 국정과제의 후보로 공식 등장한 것은 1996년에 문민정부 시절의 '세계화추진위원회'(이하 '추진위')를 통해서였다. 국토균형개발에 관심이 많았던 한국미래학회 중진회원들이 마침 추진위 위원이었기에 거기서 두 차례나 문제를 제기한 끝에 최고통치자의 주의를 끌 수 있었다.

마침내 한국미래학회 소속 관심인사들이 합세하여 남해안벨트 개발을 위한 제안서를 급히 만들어[5] 추진위에 파견된 기획예산팀과 실무협의를 가질 수 있었다. 하지만 일차 회동에서 실무담당자는 사업추진이 불가(不可)하다고 잘라 말했다. 남해안벨트에 정부의 개발투자가 집중되면 다른 지역의 반발이 거셀 것은 뻔한 일

4) 박양호 · 최정호 · 최상철 · 김형국 · 김재철, "남해안의 다도해 황금해안 프로젝트 구상", 최정호 편, 『물과 한국인의 삶』, 나남 출판사, 1994.

5) "21世紀를 위한 南海岸 開發政策(案)", 1996년도 세계화추진위원회 과제, 1996.5.1

이고, 결과적으로 전국적 지지를 확보하기 어렵다는 것이다. 실무자의 상황판단을 넘어서자면 상급자의 개입, 가능하다면 대통령의 개입이 필요했지만 결국 무위(無爲)에 그치면서 의제는 수면 아래로 사라지고 말았다.

이 경험이 말해주듯이 최고 통치자 특단의 의지와 이에 대한 대(對)국민 설득을 펴지 못한다면 다른 지역의 반발을 무마하기 어려운 것 또한 선후진국의 경험이었다. 특히 지역개발에서 금과옥조처럼 신봉되던 성장거점(growth center)정책이 뚜렷한 결실을 맺지 못했던 것도 그 때문이다. 잠재력이 있는 도시를 골라 집중투자를 시행하고 그 성과를 토대로 이웃 낙후지역으로 발전효과를 펴나가겠다는 것이 성장거점 정책의 요체다. 그러나 국토 상에서 한정된 도시만 우선 투자하겠다는 조치는 위정자의 특단의 결심을 정당화하는 집요한 국민 설득을 펴지 못하는 한, 다른 지역 내지 도시의 반발을 이겨낼 수 없었다. 그 반발을 이기지 못해 성장거점의 지정을 남발하면 한정된 투자자원을 산만하게 배분하는 꼴이 되고, 마침내 발전효과는 유명무실해지기 마련이었다.

1990년대의 문민정부가 더 이상 남해안개발안을 국정과제로 삼지 못한 데는 무엇보다 위정자의 안목부족 탓이었지 싶다. 이를테면 국정의 중요 과제를 논의하자고 조직된 '세계화추진위원회'의 작명(作名)이 벌써 상황의 핵심을 잘못 짚고 있었음을 방증한다.

세계화는 초강대국들이, 특히 미국이 주도한다해서 '미국화'라고 비판 받곤하는 시대의 새 물결이다. 이 연장으로 우리에게 당장 국내시장을 보호하던 이전의 관행에서 벗어나, 쌀시장 개방에서 보듯이, 나라가 국내유치(幼稚)산업을 감싸던 손을 놓지 않을 수 없는 곤경에 먼저 처하고 말았다. 따라서 '대책위'라 이름 붙여야 마땅한데도 '추진위'라고 이름했음은 마치 우리가 앞장 설 수 있다고 자신하는 자존망대에 다름 아니었다.

Ⅳ. 현안사업에 대한 정치권 대응의 금석(今昔)

그렇지만 문민정부의 위정자는 적어도 집권 초기에는 공직자에게 기대되는 최소한의 금도(襟度), 이를테면 "팔이 안으로 굽기 마련"인 한국인의 보통 정서가 갖는 함정을 분명 경계하고 있었다. 전통시대에 존중되던 '감일등(減一等)'같은 금도를[6] 말함인데, 구체적으로 "내고향 먼저 챙기기"같은 무리를 범하지 않았다는 말

이다.

문민정부가 출범하고 얼마 뒤인 1993년 5월 13일이었다. 이 날 발표된 광주 민주화 운동에 관한 대통령 특별담화에서 전남도청을 광주에서 관내(管內) 타지로 이전하겠다는 방침을 밝혔다. 광주혁명이 펴고자 했던 민주화운동에서 적잖이 음덕(陰德)을 입은 정신적 빚을 갚겠다는 뜻이 분명했다.

경북과 충남은 도내 수위(首位)도시가 광역시로 승격함에 따라 도청 소재지를 옮겨야한다는 지역공론이 들끓어왔다. 도지사 선거 때마다 모든 후보들이 이전방침을 공약으로 들고 나오지만 당선 이후는 지방이기주의 때문에 한발자국도 실천으로 옮기지 못했다. 이처럼 도청 소재지 이전은 거의 불가능한데도 문민정부 통수권자의 결심이 먹혀 들어간 것은 애증의 교차 속에서도 이 나라 민주화 운동의 쌍두마차였던 호남 출신 야당지도자에 대한 배려라는 명분의식 때문이었다. 나중에 확정된 것이긴 하지만 이전후보지가 바로 그 야당 지도자의 출신지로 낙착된 사실도 그런 점에서 결코 우연이라고 보아 넘기기 어려운 대목이었다.

그러나 김영삼 대통령도 역시 한국적 정서의 사람이었다. 마침내 "팔 안으로 굽기식"의 출신지역 배려가 구체화된다. 부산 인근에 삼성자동차 공장의 건설을 허가했던 것이다. 신발 등 노동집약적 산업이 급격히 사양화하자 지역경제에 대한 현지 사람들의 위기 의식이 고조되었던 바, 이 위기 의식에 삼성그룹 경영진들이 편승했다. 당시 자동차 산업은 국내시장이 포화상태라는 판단 아래 신규 사업의 허가를 계속 보류했음이 말해주듯이, 신규 자동차 공장 허가는 당시 산업정책의 큰 현안이었다.

그 정책의 근간을 바꾸자면 대통령의 결심말고는 달리 방도가 없었다. 부산 인근에 새로 조성된 공업단지의 지가(地價)는 자동차 공장을 세우기에는 경쟁력을 해칠 정도로 비쌌다. 이 점을 유념한 공론(公論)은 굳이 정부가 자동차공장 건설을 허가할 양이면 전라도 같은 해묵은 낙후지역에 세우는 것을 조건으로 허가하는 것이 옳다는 주장이었다.[7] 그래야만 기업은 경쟁력을 확보할 수 있고, 지역격차 해소에도 일조할 수 있다고[8] 보았기 때문이다.

---

6) 현직(顯職) 자리의 후보로 뽑힌 피추천자들 가운데 추천자와 개인적 인연이 있는 피추천자에 대한 고과(考課)는 한 등급 낮추기 마련이던 관행을 말한다.

7) 김형국("다지역(多地域)기업의 필요성", 『조선일보』, 1993월 5월 7일).

8) 모 재벌에서는 수위(守衛) 자리마저도 출신 연고지역 사람으로 채운다는 소문도 나돌았다. 3공 시절에 소문이 자자하던 '정치-행정가의 출신도(道) 시혜'에 못지않게 '창업가의 출신도(道) 투자' 관행에 따라 공업발전의 지역 편중이 이루어졌다. 사실 여부간에 이런

하지만 그 주장은 결국 책상물림들의 공론(空論)에 그치고 말았다. 대통령을 지지해온 오랜 정치세력들의 표심(票心)이 정치적 금도의 명분론을 압도했기 때문이다. 공장은 김영삼 대통령의 오랜 표밭으로 가고 말았으니, 역시 "정치-행정가의 출신도(道) 시혜"라는 힘이 그처럼 막강했던 것이다.

정치도 사람이 하는 노릇인 까닭에 가능하다면 명분과 실리를 함께 추구하지만, 택일해야 할 경우이면 실리를 추구하는 것이 상례다. "정치-행정가의 출신도(道) 시혜"는 결국 정치가 실리를 추구했다는 말인데, 능률성 제일주의로 국정을 꾸려갔다는 3공 시절에도 자주 산견되던 행태(行態)였다. 개발자본이 태부족한 상황에서 시도된 산업화정책은 능률성을 고도화할 수 있는 방향으로 추진되었다. 따라서 기간사업 등의 입지기준 역시 능률성이 절대적이었다. 울산이 제일 먼저 국가공업단지로 지정된 것은 천연항만을 손쉽게 활용할 수 있음이 고려된 바라 한다. 하지만 이면에는 최고권력자의 측신(側臣)이 바로 울산 출신이었다는 사실이 막후에서 작용했던 내막은 공공연한 비밀이었다.

명분보다 실리를 우선하는 위정자의 행태가 전라도 푸대접의 계속으로 이어지게 만든 배경이기도 했다. 3공 시절 산업개발을 위한 국가투자가 경상도 일대에 집중된 탓에 전라도 사람의 좌절이 깊어지기 시작하던 1967년 총선 때의 일이다. 야당 정치인 가운데 전라도 민심을 대변하던 김대중 후보가 연고지 목포에서 국회의원으로 출마했다. 이를 저지하려고 박정희 대통령은 1967년 5월 25일, 목포에서 "호남공업화를 위한 경제각료회의"를 주제한데 이어 다음날 공화당 총재자격으로 여당 국회의원 후보 지원 유세를 했다.[9]

소문에 휘말리는 대재벌이 있다면 유언비어성 소문에도 일단의 책임의식을 느낄 필요가 있을 법하다. 대기업이 지향하는 업체의 브랜드화는 결국 이미지 관리인 점에서 소문도 유의하지 않을 수 없다는 말이다. 현실이 그렇다면 세계의 기업으로 부상한 재벌기업은 그것이 '다국적(多國籍) 기업'임을 자랑하기 앞서 지역격차의 해소도 염두에 둔 '다지역(多地域; multi-regional) 기업'이란 면모도 구비하는 것이 순리일 것이다. 그래서 산업체 가운데서도 전후방 파급효과가 지대한 자동차 공장은 전라도 등 낙후지에 입지시키는 조건으로 허가해야 한다는 것이 일부 공론의 주장이었다.

9) 대통령 주제의 각료회의가 지방에서 개최된 전무후무한 사례는 프랑스에서도 있었다. 1974년의 대통령선거에서 지스카르 테스텡 대통령 후보는 국토균형발전을 위한 분권화 원칙을 천명했다. 프랑스가 "하나의 파리 초일극에 나머지가 모두 회색지역으로 보여지도록 하지 않겠다"고 다짐했다. 그가 당선하자 분권을 위한 정치적 의지를 극적으로 표출하기 위해 지방도시 리옹에서 각료회의를 개최했다. 프랑스 현대역사상 파리 바깥에서 각료회의 열린 것은 처음이었다(James Sundquist, *Dispersing Population: What America Can Learn from Europe*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1975, p.138).

결과는 여당의 패배였다. 만약 여당이 승리해서 정치적 실리를 챙길 수 있었다면 균형개발의 정책적 명분을 구체화하는 보폭을 빨리 했을 수 있고, 그 덕분에 특히 전남지역은 여당에 기운 정치적 지지의 반대급부를 더 빨리 누릴 수 있었을지도 모를 일이다.[10]

Ⅴ. 지역 지지를 담보한 국정

지역은 정책적 배려를 기대하면서 특정 정치인에게 지역적 지지를 모아보낸다. 이러 속성을 잘 알기 마련인 정치인은 특정 지역에 정책적 배려를 미리 약속함으로써 선출에 필요한 표심을 잡을 수 있다. 1963년의 대선에서 박정희 대통령 당선은 농업지역의 어려움을 탈피시키겠다는 공약이 먹혀들어 경상도와 전라도에서 우세지지를 얻을 수 있었다. 국민경제가 절대가난에서 벗어나면 지역경제도 살아날 것이라는 개연적 믿음이 가져다준 결과였다.[11]

최근 사례인 노무현 후보진영은 이전과 달리 충청도라는 지역을 구체적으로 거명하면서 지지를 호소했다. 지역의 직접 거명은 실효를 거두었다. 이어 대통령에 당선되고는 “충청도에서 재미 좀 봤다”는 말과 함께[12] 이어 ‘천도’를 서둘고자 특

10) 3공은 이미 1967년 2월 20일에 나중에 여수 국가산업단지로 확대 발전한 여천공업단지의 기공식을 거행했고 1969년 6월에 호남정유공장이 준공되었다. 당시 목포 국회의원 선거에서 여당이 당선되었다면 여천공업단지의 사업추진이 더 빨라졌을지, 아니면 추가로 낙후 전남을 위해 목포에도 공업단지의 건설을 서둘렀을 지는 미지수다. 목포지역에 공업진흥을 위한 국가산업단지 조성은 1980년대 말에 6공의 역점 과제가 되었다. 그래서 대불공업단지가 만들어졌는데, 아직도 내세울만한 국가기간산업이 입주하지는 못한 상태다.

11) 1960년초 이래 추진된 산업근대화의 성공에는 경제개발을 국정의 절대과제로 내세운 위정자를 뽑았기 때문이다. 박정희 대통령의 1963년 당선은 경상도와 전라도의 우세지지가 결정적이었다. 반면 그 이북은 야당 후보의 우세 지역이었기 때문에 당시 언론은 표심의 ‘남북현상’이라 이름 붙였다. 박 후보는 군사혁명이후 선거유세에 이르기까지 “나는 가난한 농민의 아들로 태어나서...”라는 언사를 입에 달고 다녔다. 경상도는 그의 연고지이기 때문에 지지를 얻었다손 치더라도 전라도는 바로 농도(農道)였기에 그의 언사가 먹혀들어 지지를 얻어낼 수 있었다.

12) 2003년 11월 6일, 신행정수도건설 국정과제회의에서 대통령이 실토한 말이다. 군인 출신 대통령시대가 끝나고 이른바 민주인사들이 줄줄이 대통령으로 당선되기 시작한 1990년대 초 이래의 대선 판세는 한마디로 충청도표가 결정투표(casting vote)로 유효하게 작용

별법(신행정수도의 건설을 위한 특별조치법, 2004. 1. 16, 법률 제7062호)을 만들었다. 이 특별법이 헌재에서 위헌판결을 받게되자 수도의 행정부 기능 2/3를 충청도로 옮기기 위한 특별법을 새로 만들기에 이르렀다.

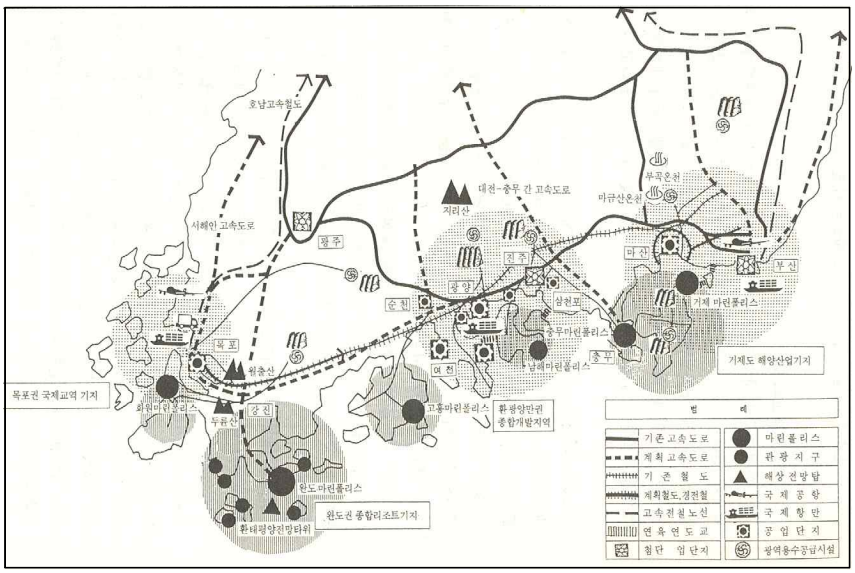
민주사회에서 선출 공직이 선거운동 과정에서 약속한 정책공약을 실현시키려함은 자연스럽고 또 당연하다. 대통령은 국가적 정책사업을 약속하는 반면, 국회의원과 지방자치단체장은 해당 지방의 발전책을 나열한다. 지방의 경제발전은 해당 지방의 경쟁력 있는 산업과 서비스에 대한 지방 바깥의 수요발생이 동인(動因)이 되듯이, 지방정치인은 국토균형발전에 책임이 있는 중앙정부의 지원, 투자 등을 이끌어내기 위해 동분서주한다.[13]

Ⅵ. 남해안벨트개발을 위한 정부 시책의 시발

남해안벨트 개발 관련은 이미 문화관광부가 "남해안관광벨트 개발계획" (2000-2009년)이란 이름의 10개년 사업으로 진행 중이다. 이 정부계획안은 문민정부시절의 세계화추진위에서 논의했던 취지를 이어받아 국민의 정부가 일본 노무라(野村)연구소에 발주한 보고서를 토대로 골격을 짠 것이다. '국민의 정부'는 집권 전후, 국가부도 지경에서 빈사상태에 있는 국가경제 회생에 주력하는 사이에 금융시장의 대폭적 개방을 요구한 IMF사태의 연장으로 남해안 개발사업도 외국연구기관에다 발주하는 개방적 제스추어를 보였다. 개방성은 전향적이긴 하나 남해안은 임란때 일본을 물리친 충무공의 성지(聖地)다. 그럼에도 불구하고 일본의 한 연구소에 그 연구를 발주한 것이 국민정서에 합당한지는 논외로 치더라도, 동 개발사업의 연구계획서는 한국미래학회의 제안 내용을 그대로 답습했음은 개발계획도들에서 확인된다.(그림 1과 2 참조)

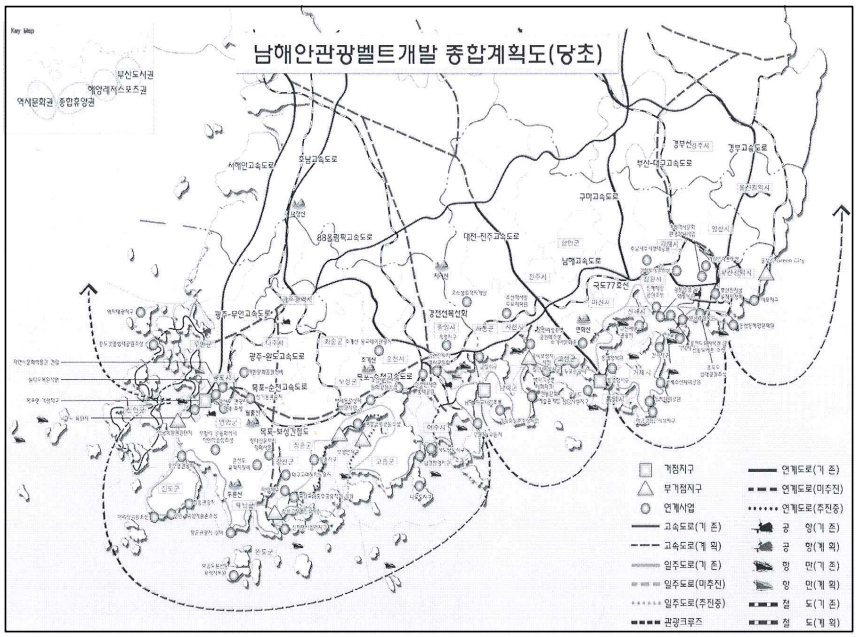
해왔음이 우리의 현대정치사다. 1992년의 '문민정부'의 등장은 민정당의 3당 합당에 힘입은 바 컸는데, 3당 합당이라 함은 충청도 터주대감 JP가 3당 가운데 일익(一翼)을 차지하는 정치 지각변동이었다. 1997년의 '국민의 정부' 창출 역시 충청도를 등에 업은 JP에게 느슨한 연정(聯政)의 약속이 결정적인 도움이 되었다. 그런데 2002년에 대선을 맞이한 민주당의 전략은 후보의 정치체질상 "때묻은 군사혁명의 원조" JP와 더 이상 손잡기 어려웠다. 결국, 충청도에 대어(大魚)급 정책 카드를 내밀어 충청도에서 절대우세의 지지를 확보할 수 있었다.

13) 동분서주한 끝에 미국의 한 상원의원은 바다와는 강으로 연결된 내륙 출신지에 핵 잠수함 건설기지의 유치에 성공했던 것은 사계(斯界)의 유명 일화이다.



<그림 1>

출처: 박양호외 4인, "남해안의 다도해 황금해안 프로젝트 구상", 최정호편, 『물과 한국인의 삶』, 나남, 1994, p.523.



<그림 2>

출처: 문화관광부, 2004. 7.『남해안 관광벨트 개발 변경계획』, p.17.

동 계획은 추진한지 불과 3년 만에 “남해안관광벨트 개발 변경계획”(2004년 7월)을 작성하고 있다. 한마디로 그 사이 실현된 것이 계획에 크게 미치지 못한 것에 대한 자가비판이다. 구체적으로 ① 사업전체에 대한 총괄기능과 사업 간의 기능적 연계와 인프라 구축 없이 추진되고 있다, ② 당초 계획안에서는 계획의 효율적 추진을 위해 광역적인 사업추진 전담기구가 제안되었으나 실제 계획과정에서는 사업 전담기구가 설치되지 않았다, ③ 통합기구의 미비는 결국 재원조달의 어려움으로 이어져 사업비 집행이 지연됐다, ④ 지역별로 나눠 먹기식으로 대상사업이 선정됨으로써 사업에 대한 정확한 타당성 조사가 미흡했고 사업이 과다하게 선정되었다.

자가비판의 요지는 한마디로 광역적인 개발사업임에도 불구하고 전담 조정기구가 없는 탓에 사업간의 연계성을 확보하지 못한 채 지자체별로 뿔뿔이 진행되고 있다는 성찰이었다.[14] 때문에 야심적 지역개발사업의 추진에 필수적인 계획기능과 집행기능의 통합이 이루어질 리 만무하다는 것이다. 요약하면 통합 또는 조정력 부재는 사업을 강력하게 뒷받침하는 정치적 의지의 없다는 말이고 그 결과로 장기・지속적으로 사업을 끌고 가는 것을 보장해줄 제도 장치가 마련되지 않았다는 말이다.

비록 계획이 순조롭게 추진되었다해도 관광산업 위주의 남해안관광벨트 정책은 수도권의 대극(對極, counter-pole)이 되기엔 턱없이 미흡한 ‘반쪽 계획’이 분명하다. 비록 관광산업이 성장형 산업이고 일대의 관광자원이 풍부하다손 치더라도 현지사람들의 삶의 질을 제고할 수 있는 이를테면 교육, 의료 분야 등 생활여건 향상 사업은 들어 있지 않다는 말이다. 주말 김해비행장에는 서울에 가서 바이올린 레슨 등을 받으려는 중고생 승객이 줄을 잇고, 서울대병원 등 이른바 서울의 일류 병원에는 진료를 길게 기다리면서 경상도 또는 전라도의 진한 사투리로 병세를 푸념하는 환자 그리고 환자보호자들이 즐비하다. 이 모두가 지방경제의 서울 누수가 아니고 무엇이겠는가.

Ⅶ. 국책화를 위한 제안

현행 ‘남해안관광벨트계획’의 문제점을 혁파하고 남해안 일대가 수도권의 대극

14) 통영시와 거제시가 서로 유명 문학인의 연고지를 주장하면서 행정소송이 벌어졌던 사례가 말해주듯이 지자체들 간의 장소판촉은 ‘장소전쟁’으로 치닫기 쉽다. 아니면 상대방의 벤치마킹이 ‘복사문화’(cloning; fascimile culture)로 전락하기 쉽다는 점에서 관련 자치단체간의 조정은 필수불가결이다.

으로 자라나기란 국력을 기울이는 정부의 국정과제가 되지 않고는 불가능하다. 이 숙제는 우선 정부・여당에 기대를 걸어봄이 순서일 것이다. 참여정부의 최우선 국정지표가 국토균형발전이기 때문이다.

무산된 신행정수도의 후속조치로 입안된 행정중심복합도시(이하 '행복도시')로 정부부처를 대거 옮긴다는데 반발하는 수도권 표심을 염려해서 과밀억제하겠다던 수도권에 대해 규제를 대폭 풀겠다는 당근을 던질 지경이라면 지금이라도 남해안 일대의 표심을 겨냥한 대책이 나올 법도 하다. 정부・여당이 작심만 하면 남해안 발전축의 개발을 전담하는 강력한 정부조치를 취할 수 있다는 말이다. 특별법 제정이나 3공 때 중화학공업 발전을 진두지휘하던 청와대 기획단 같은 특별기구의 설치 등이 대응책이 될 수 있을 것이다.

하지만 행복도시에 "정권의 명운"을 걸겠다고 공언한 마당에 남해안을 명실 상부한 발전축으로 끌고 가려는 특단의 조치가 취해지기는 어렵지 싶다. 무엇보다 정부의 행・재정적 여력이 없기 때문인데, 그럼에도 정부・여당은 그간에 정책적 투입을 많이 했다고 강변(强辯)할 것이다.

정책추진의 실효는 강변에 있지 않고 실현가능성의 점검에서 찾는 것이 순리다. 그 사이 참여정부가 내건 '기업도시', '혁신도시', '지식기반 신도시'가 그럴싸한 이름과는 달리 그 결실을 기대하기란 무리다. 혁신도시 또는 지식기반 신도시의 선례라 할 대덕연구도시의 경우, 지난 30여 년 동안 무려 30조 원의 투자가 이루어졌지만 겨우 대전권의 도시확산에 기여한 데 그치고 있다.[15] 기업도시 정책의 취지에 부응할 수 있는 대기업은 서넛 손꼽을 형편인데 그마저 정부의 인센티브가 갖추어지지 않았는데도 재벌혐오적인 여론이 벌써부터 특혜시비부터 일고 있는 형편에서 기업도시의 실현가능성은 요원하기만 하다.

무엇보다 충청권 바깥 지역에도 해당되는 국토균형정책의 실현가능성은 지극히 산발적인 것이 결정적인 흠이다. 기업도시 추진은 건설교통부, 지식기반 신도시 건설은 산업자원부, 혁신도시 계획은 청와대 국토균형발전위원회가 주관하는 식으로 뿔뿔이인 것이다.

---

15) 대덕연구단지는 흔히 실리콘 벨리같은 신산업지구로 비유되곤 한다. 그러나 연구 및 개발이 병행하기 마련인 신산업지구의 통상적 모습과는 달리, 대덕단지는 연구기관만을 장소적으로 모아 놓았을 뿐 연구기관들간의 연계성도 거의 없었다. 또한 연구와 산업 간 연계도 지역 내에 형성되지 못했다. 따라서 신산업지구의 핵심이라고 할 수 있는 산업과 서비스의 복합성과 네트워크가 결여되어 있다는 점에서 순수 연구단지일 뿐, 신산업지구라 보기 어렵다.

결국 참여정부의 심기일전은 “구하지 않고는 이루어질리 없다”는 현지 지역민의 엄정한 현실판단과 이를 실현하려는 행동력 없이는 기대하기 어렵다. 이 현실판단과 행동력은 특히 전남 도민 그리고 이들의 정치적 지지를 받고 있는 민주당 국회의원들이 앞장서는 것이 효과적이라 생각한다. 무엇보다 민주당이 야당 가운데 정치계보상 여당과 가장 연고성과 친화성이 높기 때문에 그렇다는 것이다.

그 사이, 전남 민심의 동향이라면 한마디로 퍽 정치지향적이었다. 지역차별의 수모를 받은 역사가 천년을 헤아리던 전라도는 3공 시절에 경제적 푸대접 탈출을 앞당길 수 있는 호기가 있었음에도 불구하고, 대신 정치적 복권을 위해 골몰했다. 마침내 지역출신 야당지도자를 대통령으로 만드는데 성공했고, 이어 고향출신 대통령의 퇴임 후를 흠집 낼 수 있는 한나라당 대통령 후보에 반대해서 참여정부 쪽으로 몰표를 몰아주었다. 그렇게 천년의 한을 풀 정도로 정치적 성공을 거둔 마당이면 이제 지역경제의 실리를 챙기는 쪽으로 지역민심이 움직일 때가 온 것이다. 경제지상주의를 공약으로 내건 대통령 후보를 지지해서 3공이 출범할 수 있도록 도왔던 전력이 있었기에 더욱 그런 생각이 든다.

전남 지역민심은 새천년민주당(이하 민주당)을 키운 토양이었다. 민주당을 메미허물처럼 버리고 떠난 열린우리당(이하 열우당) 때문에 교섭단체도 만들지 못할 정도의 최약체 정당으로 전락했지만, 아직도 최소한 전남・광주가 민주당의 아성인 것은 그 사이 치러진 총선 그리고 지자체 단체장 선거에서 다시 확인된 바다.[16] 그런 민주당이 다음 대선 때 유력한 대통령 후보를 자체적으로 내세울 형편이 못되면 “지지성의 순도가 높은” 전남지역 표심의 향방은 대권 결정에 중요한 변수가 되고도 남는다. 열우당이 내심 민주당과 다시 합당하려고 애쓰는 것은 그 때문이다.

열우당의 경우, 민주당 그리고 전라도 표심이 이반(離反)한다면 정권재창출이 어렵다. 따져보면 행복도시로 붙잡아 놓았다고 생각하는 충청도 표심 역시도 자민련이 재결집하는데 성공한다면 그 지지도는 믿을 것이 못된다. 그만큼 전남의 지역민심을 등에 엎고 있는 민주당이 차기 대선에서 큰 열쇠를 쥘 것으로 예상된다.

민주당이 적극적으로 남해안발전축 만들기에 앞장선다면 한나라당은 당연히 적극 호응할 것이다. 각각 경상도와 전라도의 지역기반을 둔 한나라당[17]과 민주당으

16) 전남에 지역구를 가진 17대 국회의원의 분포는 민주당이 5석, 열우당이 7석, 기타 1석이다. 광주의 경우는 7석 모두를 열우당이 차지하고 있다.

17) 경남과 부산에 지역구를 가진 17대 국회의원 35석 가운데 한나라당 소속이 31석이다.

로서는 남해안개발의 정책적 연대는 명분과 실리를 가져다 줄 것이기 때문이다. 실리는 각 정당의 지역기반에 반대급부를 안겨줌으로써 지지를 계속 지킬 수 있을 것이고, 명분은 난제 중의 난제인 국토균형개발을 진정하게 실현할 수 있을 것이기 때문이다. 수도권 과밀을 막고 균형개발을 실현한다는 명목으로 열우당이 앞장선 수도분할정책은 결과적으로 수도권의 확산을 낳을 것이고, 그 결과 더욱 비대해진 서울과 행정중심도시 사이의 벨트지역은 전국적 가치를 더욱 빨아들이는 블랙홀로 작용하면서 오히려 국토불균형을 심화시킬 것이다. 반면, 남해안발전축의 조기실현은 국가백년대계를 위한 결단이라는 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

민주당이 앞장서고 한나라당이 가세한다면 참여정부도 거기에 호응할 공산이 있다. 예상되는 강원도나 전북과 경북 등 내륙 지역의 반발도, 종래 중앙정부 시혜적인 '하향적(top-down)' 개발이 아니라 경남과 전남의 '상향적(bottom-up)' 발전의지에 부응하는 노릇이라고 말해 면피할 수 있을 것이기 때문이다. 이미 남해안개발을 위해 전남은 'J프로젝트'란 이름으로, 경남은 '남해안시대 프로젝트'란 이름으로 각각 남해안발전축 구축에 나선 데 이어 관련 지역간 협의체를 발족시키고 있다. 이 협의체는 중앙정부의 개입을 구체화하도록 '행복도시 건설법'에 버금가는 '남해안 해양경제 활성화 특별법'(가칭) 제정을 촉구했다한다.[18]

하부구조의 틀을 만드는 등 지역개발의 밑그림을 놓는 것은 정부의 일이지만 역시 지역개발의 주역은 민간부문 곧 기업의 몫이다. 중요 기업들이 이미 남해안개발의 일익을 맡겠다고 나선 상태인데,[19] 기업들의 관심이 여기에 이른 데는 혜안을 가진 기업가들의 설득이 밑거름이 되었지 싶다. 경제계를 이끄는 현역 최고지도자 한 사람은 진작부터 장보고 영화의 재현을 강조해왔고,[20] 푸대접의 극점이던 목포의 대표 기업인은 "바다를 보배로 삼는다"(寶海)는 뜻의 회사명을 짓고는 해양진출의 교두보가 될 수 있도록 연고 지역의 하부구조 구축을 촉구하는 대(對)정부 로비에 여생을 바친 바 있다.

지역 연고 기업인과 정치인이 남해안벨트 개발에 가세한다면 개발의 주역이 될

18) 『동아일보』(2005년 1월 31일자).

19) 전국경제인연합회는 2005년 3월 21일에 서울에서 서남해안 기업도시에 참여하는 기업(금호아시아나・대림・롯데・한화그룹 등)의 최고경영자들과 추진사업단 회의를 갖고 기업도시 추진단을 발족했다. 이 사업은 정부와 경제계에서 컨소시움을 만들어 2016년까지 35조원을 투입해 전남 해남과 영암군 일대에 레저와 휴양 교육, 의료 등 복합 관광레저 도시를 만들겠다는 구상이다(『동아일보』, 2005년 3월 22일자).

20) 김재철(『천년전 글로벌 CEO 해상왕 장보고』, 삼성경제연구소, 2004).

‘성장연합(growth coalition)’이 생겨나는 셈이다. 기업인은 새로운 이익 창출의 가능성을 쫓을 수 있고, 지역 연고 정치인은 개발이 지역경제를 향상시킨다는 이미지를 창출함으로써 대중적 지지를 획득할 수 있기 때문이다. 특히 정치가의 성공 여부는, 성장이 지역의 정치·경제 분야에서 최대이슈로 자리잡고 있는 한, 환경정책 또는 서민정책에 의해서가 아니라 얼마나 성장연합에 적극 참여했는가에 따라 결정될 것이기 때문이다.

지방의 언론매체도 성장연합의 중요 동조자가 될 것은 뻔하다. 마침내 지역 전체가 성장지향적 정책에 동조하는 하나의 거대한 성장연합이 탄생한다. 결과적으로 민・관 합동 내지 제휴의 협치(協治) 또는 거버넌스(governence)가 생겨난다.

여기에 장차 지역사회의 참여도 불가피해질 것이다. 지역의 경제발전을 도모하는 연합에 참여하지 못하는 주민들은 성장 과실의 수혜에서 제외될 수밖에 없기 때문에 갈등이 발생할 것이다. 갈등 해소는 이익소외층을 해당 지역에 영향을 주는 의사결정체의 일원으로 끌어들이는 것이 방도다. 경쟁력과 사회적 결집을 강화하기 위해 민간부문을 다독거리고, 나아가서 자발적 조직 그리고 공동체 조직을 사회관리 활동과 결정에 끌어들여야 할 필요성 때문에 종래의 정치인, 기업인 양자(兩者) 제휴의 성장연합에다 지역사회가 추가로 참여하는 삼자(三者) 제휴로 발전할 수밖에 없을 것이다.[21]

Ⅷ. 맺으며

“세상사, 정치 아님이 없다” 했는데, 막중한 지역개발사업처럼 정치력이 절실한 국책사업도 없다. 정치력이란 대통령제 아래서는 대통령을 움직이는 일이다. 이승만대통령을 격렬히 비판하던 독립투사마저도 “대통령은 참으로 무서운 자리”라 말했듯이,[22] 장기・종합적인 국정과제는 대통령의 결단 없이는 우선 착수부터 어렵다.

대통령을 이전처럼 인간적 연고를 따져 움직이는 일은 정도가 아니다. 아니, 사회가 복잡해졌기 때문에 그 인간적 연고만으로 대사(大事)를 도모할 수 없다.

대사는 대세(大勢)를 타야 한다. 대세는 민심의 향방이다.

---

21) 김형국(『고장의 문화판촉』, 학고재, 2002).

22) 심산사상연구회(『김창숙 문존』, 성균관대 출판부, 1997).

민심은 표로서 정치를 결정한다. 남해안발전축이 국정과제로 자리잡게 하려면 표가 많은 지역이든가, 아니면 결정투표력을 가진 지역이 움직여야 한다.

차기 대선이 멀지 않았다. 차기 대선을 염두에 둔 지역민심의 풍향은 현 대권이나 차기 대권 주자들이 촉각을 세우고 있다. 남해안축의 경우는 전남 정치인이 앞장서는 것이 효율적이다. 전남이 결정투표력이 있다고 생각되기 때문이다.

참 고 문 헌

김성훈, "덕산의 '강소국론'(强小國論): 크게 써야 할 땅",『나라가 먼저지 언제나 그렇지: 덕산 이한빈 선생 추모문집』, 나남, 2005, pp.241-254.

김재철,『천년전 글로벌 CEO 해상왕 장보고』, 삼성경제연구소, 2004.

김형국,『고장의 문화판촉』, 학고재, 2002.

김형국,"다지역(多地域)기업의 필요성",『조선일보』, 1993.5.7.

『동아일보』, 2005.1.31.

『동아일보』, 2005.3.22.

문화관광부, 2004. 7.『남해안 관광벨트 개발 변경계획』, p.17.

박양호 · 최정호 · 최상철 · 김형국 · 김재철, "남해안의 다도해 황금해안 프로젝트 구상", 최정호 편,『물과 한국인의 삶』, 나남, 1994.

박양호외 4인, "남해안의 다도해 황금해안 프로젝트 구상", 최정호편,『물과 한국인의 삶』, 나남, 1994, p.523.

세계화추진위원회, "21世紀를 위한 南海岸 開發政策(案)", 1996년도 세계화추진위원회 과제, 1996.5.1.

심산사상연구회,『김창숙 문존』, 성균관대 출판부, 1997.

이한빈, "서해안 시대의 개막과 목포의 미래상", 한국미래학회 심포지움 기조강연『서해안 시대의 개발과 목포 발전의 대전환』, 목포, 1988.3.25.

Friedmann, J., "The Implementation of Regional Development Policies: Lessons of Experience," *Urbanization, Planning and Development*, Beverly Hills: Sage, 1973, pp.235-254.

Monot, J. and P. Castelbajac(봉익식 옮김),『프랑스의 국토계획』, 경기개발연구원, 2003.

Sundquist, J., *Dispersing Population: What America Can Learn from Europe*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1975, p.138.

<Abstract>

A Policy Proposal for National Spatial Balanced Development with Special Reference to the Promotion of a Variety of Regional Projects as Proposed for the Southern Coastal Area to a Priority National Development Policy

Hyung-Kook Kim

Professor, Seoul National University

Successful implementation of investment projects for balanced national spatial development needs a huge amount of the central government funds over a long period of time. The project should also be fully legitimatized to overcome the change of political regimes so that investment can be continuously made. In this connection, it is urgent to put a priority national effort in a full-scale development project in southern coastal area, the farthest from the core region of Seoul. We can anticipate a success in this project, as seen in the excellent experiences of a counter-pole project in French Mediterranean region, which was undertaken by the de Gaulle government to lessen severe population concentration in Paris in the early 1960's. At present, we need presidential backing to lead the scattered southern coastal development projects that are often tourist industry-based to be a part of a comprehensive national spatial policy. The presidential commitment might be followed if and when the Democratic Party, a minority party, nevertheless, enjoying a firm political support from the west-southern coastal area of South Korea, strongly insists on implementing the southern development plan at the head. This is due to the fact that the opposition party is thought to play a casting vote power in the coming presidential election of 2007.

Keywords: national spatial balanced development; political commitment; presidential backing; change of political regimes; congestion of the Seoul core region; growing regional divide; counter-pole as southern coastal area of the Korean Peninsula; coalition of political parties; Presidential Election of 2007.