

2008. 07. 01 통권 586호 (p174~181)

프린트하기 메일보내기

[최초 인터뷰]

## 최상철 국가균형발전위원장

“부산~목포 남해안에 제2 수도권 건설”

☐ 허만섭 동아일보 신동아 기자 mshue@donga.com

- “지방이 모두 ‘토끼’ 돼서야…남해안은 ‘호랑이’로 키운다”
- “남해안 고속철·동남권 공항 적극 검토”
- “주공·토공 통합되면 혁신도시 계획 수정”
- “소신과 안 맞지만 행복도시 예정대로 건설”
- “낙동강·영산강 물길 복원 필요하다”

최상철(崔相哲·67) 대통령자문국가균형발전위원회(이하 균형위) 위원장(장관급)은 지난 5월 위원장에 임명된 후 호된 신고식을 치렀다. 한나라당 소속 정우택 충북지사 등 충청권 인사들은 그의 ‘수도이전반대국민연합 공동대표’ 활동을 문제 삼았다. “중앙집권론자가 균형위원장이 되는 것은 부적절하다”는 주장이었다. 남해안 선벨트, 대운하, 공기업 지방이전, 혁신도시, 수도권 규제완화 등 균형위가 다루는 정책 이슈는 국민적 관심사다. 최 위원장은 취임 이후 언론매체 중 처음으로 ‘신동아’와 단독 인터뷰를 하면서 이들 이슈에 대해 기탄없이 자신의 의견을 피력했다. 이명박 정부의 향후 정책 방향을 엿보게 하는 자리였다.



그는 대구 달성 출신으로 서울대 환경대학원장, 한국지방자치학회장을 역임한 바 있는데, “먼저 나에 대한 오해부터 좀 풀어야겠다”면서 말문을 열었다.

▼ 수도권주의자, 중앙집권론자라는 비판이 오해에서 비롯됐다는 건가요.

“나에 대해 엇갈리는 말들이 있는 것으로 압니다. 그런데 한 가지 분명한 건 내가 ‘지방이 살아야 국가가 산다’는 강한 신념을 갖고 살아왔다는 점이에요. 그런데 그런 비판을 받고서 무척 곤혹스러웠어요. 내 평생의 공부가 지역정책과 지역개발에 대한 것이고 나야말로 균형발전론자라고 자부하며 살아왔는데 말이죠.”

### “2014년 예정대로 이전”

▼ 행정수도 충청권 이전 반대에 앞장선 전직 때문 아닐까요.

“충청권 발전에 반대하는 것은 결코 아니지만, 아직도 수도 이전에 반대하는 소신에는 변함이 없어요. 현실적인 ‘행정능률’에 대한 고려가 미흡했다는 것이 학자로서 제 의견이었죠. 그러나 공직을 맡은 이상 개인적인 생각은 버려야 해요. 내 소신과는 안 맞지만 행정중심복합도시 건설계획이 차질 없이 추진되도록 열심히 일할 생각입니다. 그동안 충청권을 포함해 여러 지방에 실천방안을 제시해왔고, 균형위원장으로 그렇게 할 겁니다. 상당수 부처가 충청으로 옮겨감에 따라 청와대와 부처, 부처와 부처 간의 업무상 비효율 문제가 발생할 것으로 예상되는데 이는 여러 방법으로 극복해야 할 겁니다.”

▼ 노무현 정부 때 결정한 행정중심복합도시 방안(준공 시기, 이전 부처 등)대로 완성되는 건가요.

“그렇습니다. 2014년까지 이전하도록 돼 있죠. 도시 건설을 위해 토지를 모두 매입한 것으로 마는데, 이전되는 정부 부처 건물만으로는 다 채울 수 없을 것 같아요. 중앙행정 기능을 중심으로 복합적 기능을 하는 명품도시가 되도록 할 예정입니다. 실질적으로 이 도시가 충청지역 발전에 도움이 되도록 추가적인 지원이 있어야 한다고 생각해요. 무엇이 더 필요한지에 대해 여러 방안을 모색 중입니다.”

최 위원장은 “현재 관련기관에서 행정중심복합도시와 대덕·오송·오창을 연계해 개발하는 방안을 검토 중인 것으로 알고 있는데 균형위에서도 함께 고민하겠다. 마시마기초과학연구원 설립을 통해 국제과학 비즈니스벨트 사업이 차근차근 추진되도록 협력하겠다”고 했다.

#### “7월경 대통령에게 보고”

▼ 노무현 정부 때 균형위는 수도 이전, 공기업 지방 이전을 추진해 사회적 파장을 몰고 왔는데, 현 위원장의 처지에서 평가한다면,

“이전 정부보다 지방발전 정책이 상당히 진전됐다고 봐요. 다만 ‘기계적 균형’ ‘수평적 균형’에 치우친 감이 있어요. 지방의 자생적 발전역량 확충에는 다소 미흡하다고 생각합니다. 발전적으로 승계하면서 보다 새로운 패러다임으로 보완할 계획입니다.”

▼ 현 정부의 균형위는 어떤 정책에 중점을 둘 건가요.

“‘광역경제권 육성’에 중점을 두고 지방 경쟁력의 실질적 강화를 지향해나갈 겁니다.”

▼ 묶어서 개발하면 좋은 점이 뭔가요.

“기초단체나 광역단체 단위의 사업보다 훨씬 더 큰 규모의 국가적 사업이 가능하죠. 이를 통해 지방의 국제경제력이 강화될 수 있어요. 집적화를 통해 규모의 경제를 실현하는 개념이죠. 이전 지방이 스스로 개발 방향을 결정해 정부와 협의하는 방식이어야 해요.”

이와 관련, 대통령직인수위원회는 지난 1월24일 전국 16개 시·도를 인구 500만 규모의 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 묶어 지역발전을 추진하는 ‘창조적 광역발전’ 전략을 발표한 바 있다. 5대 광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남)이며 2대 특별광역경제권은 강원권과 제주특별자치도다.



최상철 위원장은 “남해안 선벨트의 타당성을 검토하겠다”고 말했다.

▼ ‘5+2 경제광역권’에 대한 후속 내용이 공개되지 않고 있는데요.

“현재 균형위와 각 부처를 중심으로 세부안을 만들고 있어요. 7월경 대통령 보고회를 열 예정입니다. 그때쯤이면 지역별로 구체적인 청사진, 윤곽이 나올 겁니다.”

이들 광역경제권의 발전기반이 되는 ‘신성장동력거점’으로는 새만금세계경제자유기지, 광양만경제자유구역, 무안·해남·영암 기업 도시(이상 호남권), 대덕·오송·오창 등을 연계한 국제과학비즈니스벨트(이상 충청권), 남해안 선벨트(이상 동남권 및 호남권) 등이 제시됐다. 이 중 이명박 정부가 특히 방점을 찍고 있는 사업은 남해안 선벨트(Sun Belt).

5월30일 정종환 국토해양부 장관은 남해안 선벨트 사업과 관련해 “핵심은 사회간접자본이며 지중해 개발사업이 좋은 벤치마킹 대상이라고 생각한다. 여수세계박람회 자체도 중요하지만 박람회 이후 국민소득 2만~4만달러 시대를 대비해 여수를 중심으로 남해안을 발전시키는 게 더 중요하다”고 말했다.

남해안 선벨트는 부산·여수·목포를 잇는 남해안을 산업·관광·물류·문화의 중심이 되는 새로운 초광역경제권으로 육성하겠다는 계획으로 이명박 대통령의 주요 대선공약 중 하나였다. 이 사업은 정권실세인 류우익 대통령실장과 박승준 국정기획수석이 직접 구상하고 구체화한 것이다. 이 때문에 발표는 나오지 않았지만 현 정부에서 강력히 추진될 가능성이 높다는 얘기가 많았다. 실제로 정부는 최근 전남 순천에

서 부산, 경남, 전남 등 선벨트 해당 3개 시·도 23개 시·군·구 관계자들이 참석한 ‘남해안 관광 클러스터 개발사업의 추진전략’ 합동 워크숍을 갖기도 했다.

## 수도권·남해안 양극체제

최 위원장은 “선벨트 사업을 통해 부산에서 목포까지 남해안을 제2의 수도권으로 만들겠다”고 밝혔다. 수도권과 비수도권 지방의 대립구도를 수도권과 선벨트권의 1:1 구도로 전환하겠다는 것이다.

▼ 이명박 정부가 구상하는 ‘남해안 선벨트’엔 목포권, 남중권(여수·진해), 부산권 등이 포함돼 있습니다. 선벨트 계획을 어떻게 해석하고 있는지요.

“충분한 논의와 연구를 통해 타당성을 검토하고 구체화해나갈 계획이에요. 선벨트 구상을 가다듬는 데 나도 일조했고 책도 낸 바 있어요. 기본적으로 선벨트 계획은 부산에서 목포까지 남해안 지역을 ‘수도권에 대응하는 새로운 성장 축’으로 육성하는 정책이죠. 우리나라는 3면이 바다이고, 동북아의 중심이 되기 위해선 남해안 축이 전략적으로 중요하다고 봐요. 수도권의 대극지점으로 발전시킬 가치가 있어요.”

▼ 선벨트 사업이 각 지방의 여러 사업 중 하나라기보다는 일종의 제2 수도권을 만드는 사업이라는 뜻인가요. 단순한 지방사업이 아닌, 국가적 자원과 역량이 집중되는 사업이군요.

“그렇죠. 현재의 수도권 1극체제를 변화시키는 제2의 수도권을 만드는 사업이죠. 5+2 광역경제권 사업과는 별개의 사업이라고 봐야 해요. 남해안 인구가 1200만 정도인데 인구 규모가 이 정도는 돼야 수도권 1극체제가 극복될 수 있다고 봐요. 인구 1200만은 작은 규모가 아닙니다. EU 25개국 중 상위 7개국에 해당해요. 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이보다 인구가 많죠. 국가 단위의 사업을 하기에 손색이 없어요. 실제로 남해안 벨트에 자동차, 철강, 조선, 석유화학 등 국가기간산업이 몰려 있습니다. 여기에 로봇산업, 우주산업 등 연계 사업, 첨단 사업을 집중 육성하면 시너지 효과가 날 수 있죠. 또 교통 인프라, 관광, 물류, 문화 부분의 수준을 높인다면 남해안 선벨트 지역은 수도권과 함께 한국의 양대 축이 될 수 있다고 봐요.”

최 위원장은 “세계에서 가장 부산한 바다 중 한 곳이 바로 남해안이다. 부산, 광양, 여수 등 남해안 항구를 찾는 선박들이 오랫동안 정박할 수 있도록 해야 한다”고 말했다.

“물류와 비즈니스를 목적으로 많은 국내외 선박이 남해안 항구를 찾고 있어요. 그런데 지금은 일만 보고 금세 떠나죠. 항구란 물자수송 기능 이외의 ‘또 다른 재미’가 있어야 더 많은 배가 들어오고, 더 오래 머무르는 겁니다. 선벨트 사업을 통해 남해안 주요 항구 주변으로 위락시설, 3차 서비스산업을 대폭 육성할 필요가 있어요. 또한 국내외에 남해안의 항구 도시들이 좋은 이미지로 알려지도록 해야겠죠.”

## ‘일본 간사이 경제권이 모델’

▼ 이 사업의 이름을 ‘선벨트’로 정한 이유는 무엇입니까.

“선벨트는 해안가의 일조량이 풍부한 지대를 일컫는 말로, 스노벨트(Snow Belt)의 반대 개념이에요. 미국에선 북쪽의 대도시, 즉 스노벨트에서 플로리다 등 남쪽 도시로 인구가 이동하는 현상이 나타나고 있어요. 노인 인구, 연금수혜 인구가 증가하면 자연히 기후가 온화하고 휴양시설이 잘 갖춰진 선벨트가 각광을 받는 거죠. 고령화 사회로 접어든 한국에서도 은퇴 후 수도권을 떠나 집값이나 물가가 훨씬 싼 남해안의 도시에서 여생을 보내려는 인구가 늘어날 겁니다. 아름다운 청정해안을 낀 선벨트의 도시는 발전 가능성이 커요. 특히 수도권 수준의 의료, 교육, 문화 분야 인프라 구축이 시급합니다.”

▼ 다른 나라에도 제2 수도권 육성 성공사례가 있습니까.

“수도권 1극체제를 넘어서야 국민소득 3만, 4만달러 시대가 올 수 있어요. 세계는 국가 단위보다는 지역과 지역이 직접 세계를 상대로 경쟁하는 체계로 전환되고 있습니다. 일본은 수도권인 도쿄권이 세계 3위 경제권인데 오사카 간사이권이 세계 7위 경제권으로 성장했습니다. 2003년 국토형성법을 제정, 47개 전국 행정구역을 8개 광역권으로 나눠 각 광역권이 도쿄권에 필적하는 경제권으로 성장할 수 있도록 돕고 있어요. 중국에선 마오쩌둥이 전국을 고루 발전시켜야 한다는 이른바 균형발전정책을 폈지만 덩샤오핑은 발전 잠재력이 큰 지역부터 먼저 고도성장시키는 전략을 썼어요. 그 결과 베이징권, 상하이권, 홍콩권, 충칭권 등 4개의 세계적 경제권역이 형성된 거죠. 프랑스는 92개 전국 행정구역을 6개 권역으로 통합하려 합니다. 특히 우리처럼 수도(파리) 집중현상이 심한 프랑스는 지중해에 인접한 남부지방 개발에



심혈을 기울이고 있어요. 파리에 있는 국책연구기관 대부분을 남부로 이전하고 있죠.”

▼ 선벨트 사업이 실효를 거두려면 교통 인프라 문제를 간과할 수는 없을 것 같은데요. 가령 수도권 의 공항-도로-지하철-전철 인프라에 비하면 현재의 남해안 지역 교통망은 미흡한 실정입니다.

“이 지역의 교통 문제는 심각합니다. 마산~창원~부산은 도시가 불어나기 시작했어요. 차는 자주 밀리고 지하철-전철 노선도 제대로 이어져 있지 않아요. 출퇴근하기 힘들죠. 교통 인프라가 아직은 상당히 부족한 편이에요.”

## 호랑이와 토끼들

▼ 선벨트 사업에는 동남권 신공항 및 남해안 고속철도 건설이 포함돼 있는데요.

“동남권 신공항은 부산, 경남, 울산 및 대구, 경북, 충청에 거주하는 국민이 이용할 수 있어요. 공항 이용자 규모 면에서 충분히 경쟁력이 있어요. 인천국제공항에 필적하는 다양한 국제선 노선이 들어와 해당 지역을 전세계로 연결시켜야 해요. 최적의 입지를 선정해 빨리 준공될 수 있도록 우리도 노력하겠습니다. 현재의 김해국제공항을 중심으로 한 강서 지역에서 부산은 새로운 성장동력을 찾을 수 있을 겁니다. 남해안 선벨트가 제대로 갖춰지려면 광역교통망이 확실하게 갖춰져야 해요. 도로망도 더 필요하고 고속철도 대안이 될 수 있겠죠. 부산-목포 간 남해안 고속철도 사업은 수요(1200만)면에서 현재 건설 중인 호남고속철(800만)보다 낮습니다. 경제성이 없다고는 볼 수 없겠죠. 호남 고속철도에 이어 남해안 고속철도가 운영된다면 전체 인구의 90%가 고속철도 노선에 접근할 수 있게 돼요.”

최 위원장은 “남해안 선벨트 사업이 향후 국정 우선순위에서 어느 위치에 놓여야 할 것으로 보는가”라는 질문에 “이 사업은 가장 중요한 국정 머젠다 중 하나인 것은 분명하며 앞으로 이를 위해 최선의 노력을 다하겠다”고 답했다.

“각 지방을 동시다발적으로 균형개발해 지방이 모두 토끼가 되어서 안 됩니다. 이러면 수도권이라는 호랑이를 따라잡을 수 없죠. 수도권을 잡으려면 남해안을 호랑이로 키워야 해요. 국토의 2극체제를 만들기 위해선 한 곳이라도 힘센 비수도권 지역경제권을 만들어야 합니다.”

그는 “세계적 해양관광 거점, 동아시아 물류 허브, 세계 수준의 의료-휴양 서비스, 신성장산업 육성, 최고수준의 교육시설, 친환경 저밀도 도시 환경, 충분한 교통인프라 구축 등 다양한 방향으로 관계부처에서 선벨트 논의가 진행되고 있다”고 전했다.

## 대구-경북의 불만

정부 및 지자체 자료에 따르면 ‘남해안 선벨트’ 조성에는 80조원의 자금이 필요한 것으로 추산된다. 그래서 한정된 국가 재원이 특정 지역에만 집중 배분될 것이라는 비판도 나온다. 수도권-남해안 2극체제로 개편되는 과정에서 대구, 경북, 대전, 충남, 충북, 광주, 전북, 강원, 제주 등 이른바 ‘비(非)수도권, 비(非)남해안 지방’은 ‘토끼’들이 되는 것 아니냐는 얘기다. 자칫 ‘수도권 대 비수도권’ 갈등이 ‘지방 대 지방’ 갈등으로 옮겨갈 수도 있다는 것.

대경권(대구-경북)에선 특히 여론이 호의적이지 않다. “새만금 경제자유기지, 행정복합도시, 국제과학비즈니스벨트, J프로젝트, 엑스포, 남해안 선벨트 등 비수도권 대형 국책사업은 모두 대구경북을 비껴가고 있다. 이명박 정부 출범 이후 이런 현상은 더욱 극심해지고 있다. 선거 때마다 압도적으로 지지해주니까 아예 대놓고 ‘집토끼’ 취급하면서 신경도 안 쓴다”는 불만과 소외감이 커지고 있다.

“‘남해안 선벨트를 제2의 수도권으로 만들겠다’는 계획은 타당성이 전혀 없다”는 지적도 나온다. 다음은 한나라당 한 관계자의 말이다.

“수도권은 자동차로 1시간 이내 권역에 인구와 경제력이 집중돼 있다. 그런데 남해안 선벨트의 경우 부산-목포는 5시간30분 거리다. 수도권처럼 ‘집적성’에서 나오는 시너지 효과가 없다. 남해안 선벨트보다는 인구 규모도 더 크고, 수도권만한 공간에 조밀하게 집중돼 있고, 인적 물적 교류도 더 빈번하고, 해안선도 긴 대구-포항-부산-마산 박스권이 제2수도권으로 더 적합하다. 말이 좋아 ‘동서화합’이지, 지난 대선 때 이명박 후보 측이 PK 표와 호남 표를 함께 의식해 만들어낸 공약이 ‘남해안 선벨트’다. 다른 중요한 국가적 현안은 제쳐두고, 천문학적 비용에다 효과도 의문시되는 그 공약을 이행하겠다는 것은 이해가 되지 않는다.”

## “혁신도시 물로 채울지 걱정”

최상철 위원장은 수도권 규제완화와 관련해 “지방발전을 희생하는 일방적이고 급격한 수도권 규제완화는 없다”고 선을 그었다.

▼ 최근 정부에선 혁신도시를 재검토하는 듯한 움직임을 보인 바 있고 공기업 민영화, 공기업 간 통합 움직임도 나타나고 있습니다. 지난 정권 때 확정된 혁신도시 건설 계획이 수정되는 것 아니냐는 시각도 있는데요.

“혁신도시를 폐기하는 일은 결코 없으며 발전적으로 보완 계승할 예정입니다.”

▼ ‘보완’이란 어떤 의미입니까.

“혁신도시 한 곳당 면적이 평균 100만평 정도는 됩니다. 이전하는 공기업 본사 10여 개에다 학교, 상가, 업무용 빌딩까지 지어도 수만평이면 충분하죠. 공기업 직원과 가족이 살게 되는 아파트는 수개~수십개 동이면 되고요. 그러면 나머지 땅은 무엇으로 채우죠? 제대로 하려니 보완이 필요하다는 거죠. 이와는 별도로 공기업 민영화, 공기업 통합 방안에 따라 일부 지방의 혁신도시 사업은 원래 계획에서 다소 수정될 수도 있어요.”

▼ 정부가 토지공사와 주택공사의 통합을 추진한다는 얘기가 있습니다. 그러면 이들 공기업을 받기로 돼 있는 전북과 경남은 어떻게 됩니까.

“토지공사는 전북 완주로, 주택공사는 경남 진주로 이전이 확정됐어요. 그런데 두 공기업이 통합될 경우 전북으로 가야 할지, 경남으로 가야 할지를 고민해야 할 것 같아요. 큰 회사를 가져가는 지역에서 다른 것을 내놓는 방식으로 절충해야 하지 않나 싶습니다.”

▼ 혁신도시로 옮기기로 한 공기업이 민영화된다면, 정부가 민간회사에 본사를 지방으로 옮기라고 지시할 수 있을까요.

“본사 지방 이전을 매각 조건으로 내거는 방법이 고려될 수도 있겠죠. 지자체에서는 걱정하지 않아도 됩니다. 혁신도시를 당초 계획대로 추진하겠다는 점을 밝힙니다.”

▼ 지방 균형발전 차원에서 대운하 사업이나 낙동강, 영산강 수질정비 사업에 대해선 어떤 견해인가요.

“대운하 사업은 유보하는 것 아닌가요? 하천을 정비하고 물길을 내는 사업은 지방 발전 차원에서 필요한 일이라 생각해요. 옛날에도 배가 다녔으니까, 배를 물류시스템으로 보기보다는 관광, 위락용으로 활용할 수 있지 않을까요.”

최 위원장은 “수도권과 지방, 지방과 지방 간 이해관계가 복잡해 의견 조율이 쉽지는 않으리라 본다. 지방 현장의 목소리와 의견을 자주 듣고 중지를 모아가겠다”고 말했다.

(끝)