

데스크 칼럼

행정통합을 바라보는 시선

양동민

정치부장



광주·전남 '행정통합 시제'가 빠르게 돌고 있다.

수도권 1국 체제에서 벗어날 기회로 여기며, 강기정 광주시장과 김영록 전남도지사가 불을 지핀 이후 중앙정부와 정치권이 힘을 실으면서 속도를 내고 있다. 마치 전광석화와 같다.

전남광주통합특별법 설치를 위한 법적 근거인 '전남·광주행정통합특별법안'은 지난달 30일 집권 여당인 더불어 민주당 당문으로 밤의 국회 입법절차가 진행 중이다.

특별법이 2월 국회 문턱을 넘어서면 행정통합 작업이 3월부터 본격화되고 6월에 초대 특별시장을 선출한 뒤 7월 1일, '전남광주특별시'가 공식 출범하게 된다.

지난 1986년 광주와 전남이 분리된 지 40년 만에 통합 지방정부인 인구 320만의 초광역 자치단체가 새로 설립되는 것이다.

행정통합의 정당성이 확보되고 정치적 환경이 무르익어도 쉽지 않은 일이다. 정부 출범 이후 우리나라에서 대규모 도·농 통합이 이뤄진 것은 지방자치제의 본격시행을 1년 앞둔 1994년이다. 지방자치제 하에서 행정구역통합이 얼마나 어려운지를 반증한다.

행정통합은 지방자치단체의 운명을 좌우하는 최고 수준의 의사 결정으로, 정책 결정에 있어 다른 분야와 비교할 수 없을 만큼 강한 내외부의 힘이 작용해야 통합이 가능하다.

정부가 통합 지방정부에 4년간 최대 20조원의 대규모 재정 지원과 공공기관 이전 우선권을 약속한 점을 생각하면 지금이 통합의 타이밍이라는 게 중론이다. '물 들어올 때 노를 저어야 한다', '시간도 없다. 모든 것을 걸고 끝내야 할 때다', '모든 일에는 때가 있다' 등의 말이 나오는 것도 이런 이유다.

행정통합은 균형 발전이라는 큰 그림에 부합하면서 행정의 효율성 향상, 규모의 경제 달성을 실현할 수 있다. 다만 행정통합이 효율성을 추구하면서 부작용도 생긴다. 통합된 단체의 장은 보다 큰 재정, 행정적 권한을 행사하지만 그 자리는 하나로 줄어든다.

행정통합 특별법은 지방정부로의 권한 이양, 재정적 자율성 확대를 골자로 한다. 이런 까닭에 국회 심의 과정에서 정부 부처와의 조율 및 재정 지원 규모와 조달 방식에 대한 심도 있는 논의가 불가피하고, 그 과정에서 이전 조율이 지체되는 등의 반발도 만만찮다.

실제로 최근 특별법과 관련해 중앙부처의 검토 과정에서 권한 이양과 관련해 '국가는 정책적으로 결정해야 한다' 등으로 수용 불가 입장을 보이고 있다는 소식도 들린다.

그러나 행정통합은 합·정부의 핵심 국정 목표 중 하나인 지방분권과 국토균형발전이라는 '5극(極) 3특(特)'과 맞닿아 있다. '5극'은 수도권·동남권·대경권·중부권·호남권을 말한다. '3특'은 제주·강원·전북 등 3개 특별자치도를 의미한다.

행정통합으로 하나 될 '전남광주특별시'는 이 중 '1극' 일 뿐이다. 나머지 '4극 3특'과 경쟁을 하거나 또 다른 초광역협력 방안을 찾아야 하는 구조다. 이를 간과하면, '소탐대실'의 우를 범할 가능성도 배제할 수 없다. 행정통합은 단순히 파이를 나누는 것이 아니라, 파이를 키우는 혁

신의 과정이어야 한다. 따라서 명분 뒤에 숨겨진 정치적 계산은 냉정하게 직시할 필요가 있다.

행정통합을 바라보는 광주시민과 전남도민 반응이 정치권의 움직임과는 온도 차가 심한 게 현실이다.

정치권은 수도권 1국 체제로 인해 대부분 지역이 소멸을 걱정하는 현재 기준의 행정구역은 생명력을 잃어가고 있고, 이를 극복하기 위한 고육책임을 강조하고 있다.

그러나 시도민 입장에선 통합에 따른 이익 공유 명분이 추상적이거나 불투명한 것도 사실이다.

실제로 본보가 지난 4월 실시한 행정통합에 대한 시·도민 여론조사 결과(표본오차는 95% 신뢰 수준에서 ±3.1%p, 자세한 사항은 광남일보 및 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참고) 시도민 58.4%가 행정통합에 찬성하는 것으로 나타났다. 반대는 27.0%였다. 모름이나 기자는 14.6%를 보였다.

시·도민들은 행정통합으로 산업·일자리·공공기관 유치에 따른 경제적 기대감을 보인 반면, 통합에 대한 충분한 이양과 사회적 합의 부족, 통합에 따른 실질적인 효과에 대한 우려를 나타냈다.

그러나 최근 광주시와 전남도가 공청회와 토론회 등을 통해 통합에 대한 찬반 논의와 제안 등이 제시되고, 이것이 언론 등을 통해 알리짐으로써 시·도민들 사이에 행정통합에 대한 관심과 자신들의 생각을 정리하는데 조금이나마 도움이 되고 있는 듯 하다.

통합은 단순한 행정 병합이 아니다. 부작용은 최소화하면서 큰 틀에서 합의하고 조정하며 추진해 나가야 한다. 미래를 위한 전략적 선택이자 그에 대한 책임도 따라야 한다. 광주·전남 대부분의 사람들이 여기서 살아왔고 앞으로 살아갈 것이기 때문이다.

사설

광천터미널 '미래형 복합도시' 기대되는 이유

광주 서구 광천터미널 일대에 '직주락(職住樂) 캠팩트시티(압축도시)'가 들어선다고 한다. 이는 일(職), 주거(住), 여가(樂) 기능을 한 부지·한 공간에서 모두 해결하도록 설계된 복합시설을 조성한다는 것을 말한다. 즉, 생활 이동거리와 이동수요를 줄인 미래형 복합도시를 이곳에 건설한다는 얘기다.

광주시와 신세계는 최근 '광천터미널 복합화사업 도시계획변경 사전협상 결과 대시민 보고회 및 투자 양해각서 체결식'을 열고, 이같은 내용이 담긴 개발계획을 발표했다.

우선 신세계는 터미널 부지에 백화점, 버스터미널, 호텔, 공연장, 업무·주거·의료·교육시설 등이 어우러진 광주 대표 복합 랜드마크를 조성키로 했다. 광주시는 이의원회를 추진을 위해 신속·공정·투명하게 행정절차를 진행하는 등 적극 지원키로 했다.

이들은 문화·관광 활성화를 통한 도시이용인구 3000만명 시대 실현과 소상공인 상생, 지역사회 기여에도 협력키로 했다.

이 사업은 2024년 8월 신세계가 협상대상자로 선정된 지 1년6개월 만에 3조원 규모의 사업 계획과 공공기여금 1497억원이 확정됐다.

이에 따라 신세계는 3조원을 단계적으로 투자해 오는 2033년까지 35층 규모 180m 높이의 버스터미널 빌딩과 그리고 42~44층 규모의 복합 시설 빌딩 4개 동을 조성키로 했다.

먼저 올해부터 2028년까지는 1단계로 백화점 신관을 신축하는데 완공 시 영업면적은 기존 대비 약 3배 늘어나고 고객 휴게·문화 공간과 주차장도 대폭 확대된다고 한다. 또 2028년~2033년까지 2단계로 터미널·업무시설 등이 들어서는 터미널빌딩과 주거·의료·양로·교육시설이 들어서는 복합시설빌딩 4개동을 짓기로 했다. 새 터미널은 기존보다 면적 1.6배 넓고 주차면수도 기존 1144면에서 6077면으로 5.3배 늘어난 것으로 계획돼 있다.

특히 터미널 빌딩 5~6층에는 650석 규모의 가변형 공연장, 7~22층에는 '3D 멀티플렉스 영화관', 실내 스포츠 테마파크 등 여가·문화시설, 23~35층에는 200여실 규모의 5성급 특급호텔이 조성될 예정이며 공연장·백화점과 연계한 광주의 새로운 마이스산업 거점이 될 것으로 보인다. 30년이 넘은 백화점과 그 일대를 광주의 랜드마크로 대전환하는 이번 사업이 성공적으로 추진되길 바란다.

광주 봉선·풍암동 상습정체 해소되나

악명높은 광주 '상습정체' 구간인 남구 봉선동과 서구 풍암유통단지 일대 도로망이 대대적으로 확충된다. 국토교통부 대도시권광역교통위원회가 최근 확정한 '제5차 대도시권 교통혼잡도로 개선사업계획'에 서문대로~봉선동 도로개설(이하 봉선동 도로개설)과 풍금로~중합유동단지 혼잡도로 개선(이하 풍금로 개선) 등 2개 광주 현안사업이 반영된 것이다. 올해부터 2030년까지 추진되는 이들 사업비는 국비 753억원, 시비 1248억원 등 총 2001억원이다.

먼저 752억원이 투입되는 봉선동 도로개설은 서문대로와 봉선동 내부를 잇는 4차로 연장 0.8km 구간을 신설하는 사업이다.

현재 이 곳을 오가는 차량은 백운광장을 우회하게 되어 있어 이 두 곳에 차량이 몰릴 수 밖에 없는 기존 도로망의 구조적 한계를 보완하기 위해 마련됐다.

즉, 산을 관통하는 터널 방식으로 봉선·진월지구를 직접 연결하는 도로를 개설해 백운광장이나 용산지구로 우회하지 않게 만든다는 것이다. 도로 개설시 현재 32분인 통행시간은 11분으로 단축되고 시속 19.1km에 불과했던 통행 속도도 시속 48.1km까지 올라갈 것으로 예측되고 있다.

또 사업비 1249억원이 투입되는 풍금로 개선은 풍암 교차로 등에 6차로 1.08km 규모의 지하차도를 신설하고 신호 제계를 변경하는 사업이다.

풍암 교차로는 제2순환도로 진·출입 차량과 매월종합상가 등 대형 물류 차량이 뒤섞여 '꼬리 물기'가 기습을 부리는 곳으로 그동안 교차로 용량을 넘어서는 교통 수요가 상시 발생하면서 통행 지연은 물론 사고 위험까지 반복돼 왔다. 이에 교차로를 입체화해 통과 교통과 진출입 교통을 분리, 기존 방식으로는 해소가 어려웠던 정체를 구조적으로 완화하겠다는 것이다. 개업 원료 시 이 구간 통행시간은 기존 18분에서 5분으로 단축되며, 통행속도도 시속 10.0km에서 35.2km로 증가할 것으로 보인다.

무엇보다 이들 사업이 광주 도심 상습 정체구간을 단순 차로 확장이나 신호 개선이 아닌 입체화와 연결성 강화를 통해 교통 흐름 자체를 바꾸는 데 초점이 맞춰져 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 여기에 설계·공사비 50%를 국고로 지원받는 등 안정적인 재원확보로 광주시의 부담을 덜 수 있게 됐다는 점도 나름 성과다.

광주시는 이들 사업이 시민불편을 최소화하면서도 원활하게 추진되길 바란다.

기고

벼 깨씨무늬병 예방은 '논 토양관리'에서 시작

박인구

전남농업기술원 기술보급과장



이는 결국 벼가 건강하지 못한 환경에서 자라고 있다는 신호다. 벼가 약하면 병이 쉽게 들고, 병이 들면 회복도 어렵다. 따라서 깨씨무늬병 관리의 출발점은 약제가 아니라 농토를 살피는 일이다.

사전 관리의 첫 단계는 토양 지력 회복이다. 사질토이거나 오랜 기간 경작해 힘이 빠진 논은 객토와 함께 유기 물 투입이 필요하다. 벗꽃 환원, 퇴비 투입, 토양개량제 활용은 토양의 물리성과 화학성을 동시에 개선해 준다.

유기물이 늘어나면 토양이 부드러워지고 양분 보유력이 높아져 벼 뿌리가 깊고 튼튼하게 자랄 수 있다. 뿌리가 건강해야 벼 전체의 생육도 안정되고, 병에 대한 저항성도 자연스럽게 높아진다. 이런 토양에서는 병 발생 자체가 줄어들 수밖에 없다. 중요한 것은 한 번에 많이 하는 것이 아니라 매년 조금씩이라도 꾸준히 이어가는 관리다.

비료 관리 역시 매우 중요하다. 벼농사에서 질소 비료는 수량을 좌우하는 핵심 요소지만, 과다 사용하면 벼 조직이 연약해지고 병에 취약해진다. 웃자란 벼는 쓰러지기 쉽고, 병에에도 약하다. 토양경장을 통해 논의 양분 상태를 정확히 파악하고, 그 결과에 맞춰 비료를 주는 것이 기초이다. 토양에 힘이 빠진 벼는 생길 때마다 약을 늘리는 농사에서 벗어나, 토양을 살피고 벼의 체력을 키우는 농사로 전환해야 한다. 벼 깨씨무늬병 사전 관리와는 토양관리는 선택이 아니라 앞으론의 벼농사를 위한 기본 전략이다.

이제 농사는 경험만으로 벼터기 어려운 시대가 되었다. 기후변화와 재배 환경 변화 속에서 병에 발생 양상을 점점 달라지고 있다. 병이 생길 때마다 약을 늘리는 농사에서 벗어나, 토양을 살피고 벼의 체력을 키우는 농사로 전환해야 한다. 벼 깨씨무늬병 사전 관리와는 토양관리는 선택이 아니라 앞으론의 벼농사를 위한 기본 전략이다. 올 한 해 농사를 준비하며, 논 한 필지 한 필지를 다시 한번 돌아보자. 병을 막는 가장 확실한 방법은 언제나 건강한 토양에서 시작된다.

제2차 세계 대전 당시 일본군은 토양 관리로 병 예방에 성공했다. 규모와 형태만 달라졌을 뿐, 후계자가 없는 순간 조작이 흔들린다는 사실은 현대에도 적용되고 있다.

광주·전남 지역에서만 4만여 개 중소기업이 후계자 부재로 지속 경영이 불투명하다는 통계는 이를 단적으로 보여준다.

대표자가 고령에 접어든 기업은 늘고 있지만, 기업을 이겠다는 선택은 점점 줄어들고 있다. 개인의 은퇴가 곧 기업의 종말로 이어질 수 있는 구조다.

중소기업은 단순히 개인 사업체가 아닌 지역 고용을 떠받치고 산업 생태계를 구성하는 핵심 축이다. 이들이 원활히 승계되지 못하고 시장에서 사라질 경우, 그 여파는 특정 기업에 그치지 않는다. 지역 경제 기반이 약화되고, 오랜 시간 축적된 기술과 경험 역시 함께 소멸된다.

이러한 문제의식 속에서 정부는 M&A 방식의 중소

종을 사용하고 종자 소독을 철저히 하는 것은 종자 전염을 막는 기본 중의 기본이다. 초기 관리가 소홀하면 생육 전반에 영향을 미친다. 생육 중에는 중간 물매기 등 물 관리를 통해 논의 통기성을 개선하고, 벼가 과도하게 웃자리지 않도록 관리해야 한다. 병 발생 시기를 고려해 약제를 적기에 살포하는 것도 필요하지만, 이는 어디까지나 보조 수단이다. 핵심은 병이 생기지 않거나, 생기더라도 피해가 커지지 않도록는 환경을 만들어 주는 데 있다.

논 토양관리는 깨씨무늬병 예방이라는 목적을 넘어 더 큰 효과를 가져온다. 토양이 건강해지면 벼 생육이 전반적으로 안정되고, 수량과 품질이 함께 좋아진다. 농가 입장에서는 약제 사용 횟수와 비용을 줄일 수 있고, 작업 부담도 덜 수 있다. 여기에 유기물 투입과 적정 경운은 토양 턴소 저장을 늘려 탄소 감축에도 기여한다. 즉, 논 토양관리는 병 예방, 소득 안정, 환경 보전이라는 세 가지 효과를 동시에 얻을 수 있는 가장 기본적인 농사 기술이다.

이제 농사는 경험만으로 벼터기 어려운 시대가 되었다. 기후변화와 재배 환경 변화 속에서 병에 발생 양상도 점점 달라지고 있다. 병이 생길 때마다 약을 늘리는 농사에서 벗어나, 토양을 살피고 벼의 체력을 키우는 농사로 전환해야 한다. 벼 깨씨무늬병 사전 관리와는 토양관리는 선택이 아니라 앞으론의 벼농사를 위한 기본 전략이다. 올 한 해 농사를 준비하며, 논 한 필지 한 필지를 다시 한번 돌아보자. 병을 막는 가장 확실한 방법은 언제나 건강한 토양에서 시작된다.

기후 승계를 제도적으로 지원하겠다고 나섰다. 친족 승계가 어려운 현실을 인정하고, 기업이 폐업 대신 새로운 주체에게 이어질 수 있도록 선택의 폭을 확장한 것이다. 특별법 제정과 승계 지원센터, 전용 플랫폼 구축은 승계를 개인의 문제에서 제도의 영역으로 끌어올리려는 시도로 볼 수 있다.

다만 승계는 단순한 거래가 아니다. 누가 사느냐보다 중요한 것은, 어떻게 이어지느냐다. 단기 수익만을 기준으로 한 인수는 기업의 존속을 보장하지 못한다. 장기적 관점에서 기업의 가치와 지역 산업과의 적합성을 판단할 수 있는 기준이 함께 마련돼야 한다.

중소기업 승계 문제는 결국 우리 사회가 '연속성'을 어떻게 다룰 것인가에 대한 질문이다. 개인의 성공을 넘어, 조직과 지역, 산업이 다음 단계로 넘어가기 위한 준비가 돼 있는지를 묻고 있다. 후계자가 없는 상태를 방지하는 것은 미래를 설계하지 않는 것과 다르지 않다.

역사는 늘 같은 질문을 반복한다. 승계가 설계되지 않고, 시스템은 얼마나 오래 버틸 수 있는가. 그리고 그 질문은 지금 우리의 산업 현장에서도 여전히 유효하다.

최재수첩

창업이수성난(創業易守成難)

김은지
산업부 기자

진시황은 중국을 최초로 통일한 군주였다. 도량