

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. 도쿄가 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 회생이 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 선행돼야 한다. 국가운영의 틀을 바꾸기 위한 광역 분권형 국가 건설에 관한 보다 진지한 연구와 폭 넓은 논의가 필요한 시점이다.

• 충청투데이 6월 6일(금) 게재