



공무원 칼럼

김 용 교
충청남도 정책담당관
배재대 겸임교수



1. 문제의 제기

최근 수도권문제와 지방분권화에 대한 각계각층의 논란이 뜨겁게 달아오르고 있다.

수도권의 「블랙홀」 효과에 위기를 느낀 非수도권 지방정부들은 공동대응을 선언하고 나섰다. 시민단체들도 자치현장네트워크결성과 자치현장 선언에 이어 지난해 9월에는 전국에서 약 2,700명의 지식인들이 모여 “지방에 결정권을, 지방에 세원을, 지방에 인재들”을 외치며 지방분권 실현을 위한 「전국 지역지식인 선언」을 하기에 이르렀다.

국회에서는 지역균형발전과 관련한 법안 심의가 진행중이고, 지난 4월 19일에는 김대중대통령이 모일간지와의 대담에서 「지방이양일괄법」 제정을 추진하겠다는 의지를 표명하기도 하였다.

이와 같이 급박한 논쟁과 대응을 불러일으키게 한 원인은 무엇일까?

그것은 지방자치가 부활된 지 10년이 지났음에도 지방분권의 실질적인 기반구축은 뒷전인 채 아직도 단체장의 직접선거에 불과한 형식적인 지방자치, 즉 「무늬만 지방자치」인 중앙집권주의를 고수하고 있는데서 기인하고있다.

이러한 불완전한 지방자치는 지방으로의 결정권한·재정권한 등을 이양하는데 인식하다보니 지방자치가 재개된 이후에도 수도권과 지방의 격차가 해소되기는커녕 더욱 심화되는 결과를 가져오고 있다.

그렇다면 지방정부와 시민단체들이 수도권 집중에 문제를 제기하는 이유는 무엇일까? 우선 한가지 예를 들어 보기로 하자.

오솔길 산기슭에 우물이 하나 있다. 물맛이 좋다는 소문으로 찾는 사람이 많다보니 우물을 하나 더 마련해 주었다. 우물이 두 개로 늘어 기다림을 덜어 줄 것으로 기대했지만 오히려 사람들은 더 모이면서 많은 인파로

장사진을 이루었다.

이번에는 산기슭을 깎아 길을 넓히고 우물을 하나 더 판다. 그러자 이제는 대형물통을 실은 승용차 행렬이 등장하면서 걷는 사람, 오토바이 행렬, 차량의 경적 소리, 비포장에 먼지, 기다림과 무질서에 지친 시민들이 “누가 약수터에 길을 내 이처럼 고통스럽게 만들었는지 모르겠다”면서 “선거에 표를 찍어 주나 보라”며 연일 아우성이다.

대책회의를 열고 이번에는 한꺼번에 우물을 두 개 더 파고 다 자란 수목을 자르면서 길을 두 배로 넓히고 도로포장은 물론 「잔디」를 심고 「벤치」와 「정자」를 설치하는 등 「쉽터」도 만들어 주었다. 그랬더니 새벽부터 밤늦게 까지 북적대는 스낵코너가 등장하는가 하면 음식점마저 생기면서 여기저기 쓰레기가 쌓이는 등 혼잡은 줄지 않고 계속 늘어만 갔다. 그후로도 급증하는 이용객들의 수요충족을 위해 3개의 우물을 더 파 7개로 늘려보았지만 결국 지하수는 고갈되고 오염까지 되어 모든 우물이 무용지물의 지경에 이르고 만다.

이 이야기는 지나친 집중이 불러온 폐해에 대한 사례로써 국토정책과 지역개발에 있어 시사하는 바 크다.

그러면, 지금 우리 나라의 수도권이 어떠한지를 살펴보기로 하자

70년대 550만명이던 서울시의 인구가 천만명에 이르고 경기도가 920만명, 인천의 250만명까지 합하면 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 우리나라 전체인구 4700만명의 46%인 2170만명이 살고 있는 셈이다.

어디 그뿐인가? 금융의 68%, 공공기관의 85%, 제조업체의 56%와 稅收 역시 71%가 수도권에 몰려 있고 특히 향후 주력산업인 정보통신분야(IT) 산업생산액은 무려 98%가 집중되어 있다.

왜 이와 같은 「초일극(超一極)집중현상」이 발생하게 되었는가?

두말할 나위없이 나라전체를 거시적으로 내다보고 수도권과 지방이 균형발전을 이루어 나가도록 일관된 국토정책을 펴 나갔어야 함에도 앞에서 예로 든 「우물 늘리기」와 같은 「임시방편의 달래기」식의 악순환이 확산되면서 행정편의적 관리가 빚은 결과 이외에는 달리 설명할 방도가 없다고 할 것이다.

이처럼 한쪽 서울은 영양과잉으로 비만이 위험수위에 달해있고 다른 한쪽인 지방은 영양실조로 속빈 강정으로 변하면서, 심지어 농촌의 경우 1개面에서 한해 신생아 출생자수가 한 두명이 고작일 정도로 갓난아기 울음소리가 멈춘 지 오래고 노령화와 함께 상대적 박탈감과 무력감속에 지치고 쇠약해지면서 갈수록 파괴화가 심해지고 있는 것이 오늘날 우리 농촌의 현실이다.

산업자원부에서는 이미 수도권에 공장을 더 지을 수 있도록 「공업배치법시행령」을 개정하였는가 하면, 문화관광부에서는 「수도권 자연보전권역내 대규모 관광지개발허용」을 요구하고 있으며, 교육인적자원부의 「수도권내 대학 정원규제완화」, 재정경제부의 「수도권내 첨단공장에 대한 세액감면」 요구 등 수도권 규제의 빗장을 풀기 위한 중



양정부의 정책들을 무차별적으로 쏟아내고 있다.

그런가하면, 최근에는 농경지활용목적으로 개발한 487만평의 「김포매립지」를 위락·주거 및 국제금융업무 기능을 갖춘 신도시로 개발한다는 정부의 발표가 있기도 하였다.

이렇듯 수도권 집중현상을 더욱 가속시키게 될 중앙정부의 정책이 현실화되거나 추진되고 있으니 안타깝다 못해 참으로 답답한 일이 아닐 수 없다.

2. 「독점」의 폐해와 정부의 「조정력 발휘」

이처럼 수도권에 산업·교육·문화관광시설들을 왜 자꾸 늘리자는 것일까? 여기에는 “규제위주의 수도권정책이 세계화에 역행하고 있다”며 “글로벌 경쟁체제하에서 우리경제가 살아남기 위해서는 산업구조를 지식집약체제로 전환시켜야 하고 이를 위해서는 외국자본을 끌어 들여야 하는데 현재와 같은 수도권 억제 속에서는 한계가 있다”는 논리의 주장에서 출발하고 있다. 즉, 수요가 있는데서 경쟁력도 갖출 수 있다는 「시장경제원리」에 맞춰 나가자는 것이다.

그런데 우리는 여기에서 매우 중요한 두 가지 사항을 간과하고 있다.

그 하나가 고객유인의 편의성과 「경쟁의利潤」만 생각했지 「불」이 있어야 하는 「경쟁」의 사회에서 「독점의 폐해」를 가볍게 보고 있다는 점이다.

축구경기가 어디 축구장 한구석에서만 이루어 질 수 있는가? 공격수가 상대편의 수비수들이 밀집된 지역만을 뚫으려고 시도하다가 번번이 차단을 당하여 골을 넣지 못하는 경기를 우리는 자주 목격할 수 있다. 그런가 하면 빈 공간을 활용한 패스에 의하여 쉽게 골을 넣어 팀을 승리로 이끄는 브라질, 프랑스 등의 선진축구를 보며 그 선수들의 넓은 시야와 경기감각에 감탄할 때가 한 두번이 아니다.

경제게임 역시 이와 전혀 다를 게 없다. 과밀집중으로 인하여 동맥경화를 앓고 있는 수도권만을 가지고 경쟁력강화를 부르짖을게 아니라 시장전체 즉, 한반도의 구석구석에서 이루어져야 하는 것이다.

그러나 불행히도 현재의 수도권은 인구와 자본, 정보와 행정력이 집중될 대로 집중된 대한민국 그 자체라 해도 과언이 아닐 만치 비대해져 있고 이에 반해 지방이라는 저개발 공간은 제대로 활용되지 못하고 있는 것이다.

다시 말하면 국토의 균형발전이라는 큰 원칙을 무너뜨린 채 신상품의 감나무를 이곳저곳에 골고루 심어 먼 훗날까지 대비하려 하지 않고 마치 수령이 다 된 감나무에서 손쉽게 따먹기만 하려드는 형국인 것이다.

따라서 수도권문제는 결코 “규제냐, 완화냐”라는 단편적이고 근시안적인 시각으로 풀어 나갈 수 있는 것이 아니다.

나라(國家) 전체를 놓고 볼 때 이것은 일방적인 「독점」인 것이며, 이러한 독점은 필연적으로 「부익부 빈익빈」의 폐해를 불러일으키기 마련이다.

단적인 예로 수도권 과밀로 인한 교통혼잡비용과 공해부담비용만 하더라도 연간 6조원에 달한다고 하니 이는 충남·대전·충북·강원 등 중부권 자치단체의 1년간 전체예산을 합친 금액과 맞먹는 것이다. 이처럼 날이 갈수록 공동화(空洞化)되어 가고 있는 지방에 대한 「불공정과 불균형의 폐해」를 어떻게 극복할 것이냐?가 문제의 본질이자, 해결의 관건이 되고 있는 것이다.

그렇다면 문제해결의 접근을 어떻게 해야 할 것인가? 여기에는 무엇보다도 「국가의 조정력 발휘」가 시급한 과제로 대두되고 있다.

복잡다기한 현대행정에 있어 조정(Coordination)이야말로 국민이 정부에 위탁한 매우 중요한 기능과 역할로 시장경제에 맡길 일이 있고 중앙정부에서 조정력을 발휘해야 할 일이 따로 있는 것이다.

소외계층을 보살피고 분배정의를 실현하기 위한 복지정책이나 공교육제도 등이 과연 시장경제원리에 맡길 일인가? 마찬가지로 수도권 독점과 지방의 소외에 관한 문제야말로 정부가 마땅히 관여해야 할 「조정력 발휘」에 관한 사항으로 조정자역할이 제대로 이루어질 때 비로소 불균형과 불공정의 폐해를 시정해 나갈 수 있다고 보는 것이다.

3. 「분권·분산·분업」이 정부 조정력의 요체

국가 없는 지방, 중앙정부 없는 지방정부는 있어서는 안되고 있을 수도 없는 일이다.

「국가의 통합성」과 「지방의 자율성」이 상호 존중되면서 국가이익과 지방이익이 조화를 이루어 나갈 때 진정한 한 나라의 발전은 달성해 나갈 수 있는 것이다.

본래 「지방」이라는 개념 또한 국가의 부분영토를 의미한다. 서울도 하나의 지방이요, 자치시대와 더불어 광역지방자치단체인 서울은 여러 지방 가운데 하나 일 뿐이다.

뿐만 아니라 지방자치는 지방사람들의 생각과 노력으로 그 지방의 개성 있고 독창성 있는 얼굴을 만들어 가는 과정인 것이다. 그러기에 국가 통치권자를 비롯한 위정자들은 서울에서 제주에 이르기까지 “열 손가락 입장”에서 「경쟁과 성장」 「분배와 균형」의 조화를 살려 나가야 할 책무가 있는 것이다.

역대정권 모두 국토의 균형발전을 주장하며 중앙권한의 지방이양을 판에 박힌 듯 외쳐왔지만 지방의 입장에서 볼 때 “나무는 이양하지 않고 생색 내기용 나뭇잎만 간간히 내려보냈다”고 주장한다면 중앙정부는 과연 어떻게 생각할까?



“고유사무다”, “기관위임사무다” “단체위임사무다”라며 열거식(列擧式)으로 따지지 말고 거꾸로 국방·외교 등 국가 전체에 해당하는 사항은 중앙 정부의 기능으로, 그 밖의 기능은 모두 지방정부에 넘겨준다는 과감한 발상의 전환은 할 수 없는 것일까?

현재 국가사무와 지방사무의 비율을 대략 75:25로 분류하고 있다. 이것은 곧 명목만 지방자치일 뿐 엄밀한 의미에서는 4분의 1 자치에 불과한 실정으로 지방자치의 본질에 가깝게 다다르기에는 획기적 분권조치가 필수과제로 대두되고 있는 것이다.

따라서, 중앙행정권한의 지방이양에 있어서는 국가의 추가재정부담을 시키지 않으면서도 실질적인 권한을 지방에 넘겨 줄 수 있는 방안을 찾아 지방분권과 더불어 「自治責任制」를 구현시켜 나가야 할 것이다.

그중 우선 검토할 수 있는 방안이 「중앙행정기관에 소속된 특별지방행정기관」을 지방자치단체에 통합시키는 방법이다. 만일 중앙정부가 기득권을 과감히 포기하여 이 문제가 현실화된다면 지방자치단체와 기능중복으로 발생하는 엄청난 국가예산을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 보다 섬세한 행정의 서비스도 기대할 수 있게 될 것이다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 사안이 「지방경찰제의 도입」 문제이다.

경찰의 민주화는 경찰행정에 대한 주민의 참여가 전제가 될 때 가능하다고 본다. 그러기 위해서는 국가경찰과 지방경찰이 병존하는 방향으로 나가되 보충성의 원칙에 따라 전국적 혹은 국제공조가 필요한 범죄예방·진압·수사 등은 국가경찰기능으로, 방범·교통·청소년선도 등 민생치안에 관련된 기능은 지방경찰이 담당케 하여 민생치안에 관한 한 자치단체장에게 권한과 책임을 동시에 부여하여 결과에 따라 다음선거에서 주민들이 투표로써 심판할 수 있도록 제도적 장치를 마련한다면 「自治責任制」 구현을 앞당길 수 있을 것이다.

또한 지방교육 문제가 지방자치의 주요 과제가 될 수 있도록 지방자치단체와 교육행정기관이 유기적 협력지원체제를 구축시켜 나가야 할 것이다.

신시가지가 조성되어 아파트가 밀집하여 들어서게 되면 교육행정기관에서는 자치단체를 찾아가 학교부지 마련을 위해 통사정하고 있으며, 학교 부근에 유해업소가 들어서지 못하도록 학부모들이 시위까지 하고 있는데 이는 아마도 OECD가입국가 중 우리나라에서나 목격될 수 있는 일일 것이다. 따라서 지방자치단체장에게 교육에 대한 정치적 책임을 명확히 묻고 강한 정치력을 바탕으로 교육재정력 확보, 열악한 교육환경개선, 지방교육의 특수성을 살려 나아 갈 수 있도록 교육의 지방분권이 제도적으로 마련되어야 할 것이다.

지금까지 지방분권과 관련하여 몇 가지 예를 들었지만 분권화라고 해서 중앙을 해체하는 분권화를 주장하는 것은 결코 아니다. 그렇게 해서도 안되고 할 수도 없는 일이다. 과도한 중앙집권체제로부터 적절한 권한이양을 추진하여 「집권과 분권의 균형」, 「중앙과 지방사이의 통일적 다양성과 생산적 분업」을 달성해 나가자는 것이다.

그런데 문제는 중앙행정권한의 지방이양 즉 「分權」이 이루어 졌다고 하여 불균형의 폐해를 극복할 수 없다는 점이다. 分權과 함께 같은 맥락에서 중앙부처와 공공기관의 「地方分散」이 강력하게 추진되어야 한다.

앞서 말했듯이 우리나라의 국가기관, 정부투자기관, 정부출연기관의 85% 이상과 중앙부처의 100%가 서울에 입지하고 있다. 이들 기관중 특히 중앙부처의 일부라도 지방으로 이전하게 된다면 공무원과 그 가족은 물론 이들 기관과 업무상 연계가 많은 다수의 기업, 이익집단 등도 대거 지방으로 유인할 수 있을 것이다.

독일의 경우 동·서독간 격차해소를 위해 450km나 떨어진 「베를린」과 「본」에 행정부처를 분산배치하여 국가 공공기관의 지방분산에서 지방육성의 물꼬를 트는가 하면, 지난해 「9.11 뉴욕테러」에서도 미국이 견재할 수 있었던 것은 주요 국가기관을 주요도시에 분산배치했기 때문이라는 것이 전문가들의 의견이다.

국부(國富)가 서울에 집중되어 있는 우리나라 서울의 경우 뉴욕테러를 교훈으로 삼지 않을 수 없는 것이다.

과거에는 교통과 통신의 발달로 중앙부처가 지방으로 이전하는 것이 어려웠으나 이제는 항공·고속전철·고속도로 등의 「고속교통망」과 ADSL등 많은 양의 정보가 신속하게 전달이 가능한 「초고속통신망」의 구축으로 원거리간에 발생될 수 있는 문제가 거의 완벽하게 해결되고 있다. 또한 남북관계의 개선, 영종도 국제공항의 개항 등으로 한반도 전체가 동아시아는 물론 세계에서 매우 중요한 전략적 우위에 서게 되었다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

다음으로 지역별 특성에 맞는 「産業의 分業化」가 이루어져야겠다는 것이다.

지역균형발전을 추진하더라도 어느 지역이 정보통신산업단지를 조성하니까 우리지역도 유사한 단지를 만들겠다는 식의 「기계식 균형」을 추진하여서는 안될 것이며 그렇게 된다면 지역간의 중복·과잉경쟁으로 인한 낭비로 모두가 공멸하는 최악의 결과만 초래될 것이다. 따라서 각 지역의 개별적 생존을 위해서도 자გი지역의 비교우위에 입각한 특성화된 분업을 추구해 나가야 하며 이런 접근이 궁극적으로는 지역간의 상호공존과 상생이라는 여건을 조성하는 기반이 될 수 있는 것이다.

이와 같이 각 지역별로 특정분야의 産業首都化, 즉 특성화 관점에서의 분업화를 추구해 나가야 하며 이를 위해 중앙과 지방이 상호 협의와 조정하에 지역발전계획을 추진하는 「계약협약」제도의 도입도 연구해야 한다고 본다. 이처럼 「分權」과 「分散」, 「分業」이 하나의 축(軸)이 되어 실현시켜 나갈 때 조화있는 개발과 균형있는 성장을 이루어 낼 수 있을 것이다.



3. 맺는 말

영국의 경제학자 「에른스트 슈마허」는 “작은 것이 아름답다”는 저서를 통해 거대산업과 거대도시, 대기업 중심의 산업사회에 대해 경종을 울린 바 있다.

또한 분권론의 대가인 「헨더슨」도 “중앙집권이 수도권 집중을 초래한다”며 “중앙권한의 지방분산없이 외치는 지역균형개발은 공염불에 불과하다”고 지적하고 있다. 뿐만 아니라 우리나라 옛 선인도 “극(極)하면 변하는 것이 天地의 이치이니 항상 왕성할 때를 조심하라”며 성주괴공(成→住→壞→空)의 문명사적 흐름을 바탕으로 극성즉패(極成則敗)의 교훈을 가르치고 있다.

늦었다고 생각될 때가 바로 시작해야 될 때라는 말도 있다.

봄철 불청객인 중국에서 온 황사는 금년들어 발생빈도나 농도에 있어 더욱 기승을 부리면서 우리 국민들을 더욱 숨막하게 하고 있다.

최근 황사진원지의 한 곳인 중국 다이안(大安)지역을 답사하고 돌아온 환경운동연합의 한 간부는 하루종일 자동차로 달려도 山하나 보이지 않는 넓은 황야는 사막 그대로였고 강한 염기성 토양은 식물이 뿌리를 내릴 수 없는 땅이 되어버렸으며 강한 먼지바람으로 태양이 보이지 않을 정도였다고 한다. 이런 황사발생의 원인 또한 화석연료의 대량사용에 따른 지구 온난화로 인한 기온상승에다 강우량의 부족, 인간의 과잉경작과 과잉 방목에서 초래되었다고 한다.

중국정부는 이같이 인간의 과욕으로 빚어진 황사현상의 폐해를 뒤늦게 절감하고 광활한 사막에 인공호수를 건설할 계획을 세우면서, 「퇴경환림(退耕還林 : 경작을 없애고 그 자리에 다시 나무를 심는 것)」작업을 대대적으로 벌인다고 하니 이 또한 얼마나 많은 국력을 여기에 쏟아야 할 것인가?

지나치면 부족함만 못하다(過猶不及)는 이야기가 바로 이런 현실을 가르키는 듯 싶다.

지방자치단체도 이제 살아 움직이는 「지방정부」가 되어야 한다. 지방의 비전을 그려내고 지방의 문제를 스스로 고뇌하면서 그것을 지방정책으로 결정해야 한다.

지방정부와 여기에 몸담고 있는 지방공무원 개개인 또한 중앙정부의 지방분권화 역할을 찾아내어 증앙에 설득력있게 요구하여 이를 실현해 나갈 수 있는 정책관리자가 되어야 한다. 이와 함께 분권화되는 권한 또한 빈틈없이 소화하고 효과적으로 행사할 수 있도록 지방정부 스스로도 끊임없는 자기혁신을 통하여 「지방자치 행정역량」을 지속적으로 키워 나가야 할 것이다.