

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2017-4(3)

차기 대통령 당선인의 과제 지방분권·균형발전 분야

김성배 한반도선진화재단 국가재창조연구회장
숭실대학교 행정학부 교수

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 일부 다를 수 있습니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

대선 후보들 지방분권·균형발전 공약 과거와 다를 바 없어

지방분권과 균형발전 문제는 과거에도 그래왔던 것처럼 대선을 앞두고 중요한 쟁점 중 하나로 부각되고 있다. 각 후보들은 지방분권과 균형발전에 관한 다양한 공약을 제시하고 있다. “지방분권을 위해 광역단위의 자치경찰제를 주장하거나 작고 효율적인 정부 실현을 위해 국가 권한을 지방으로 과감하게 이양하겠다.”는 후보가 있다. 또한 “조금 더 구체적으로 과감한 자치를 위해 입법권, 조직권, 재정권 등을 지방으로 이양하겠다.”는 후보도 있다. 그런가 하면, 선택과 집중에 의한 지역균형발전을 예고하거나, 상대적으로 낙후된 농어촌을 위한 특별한 지원을 약속하는 등 균형발전에 초점을 맞춘 후보도 있다.

후보들의 이러한 주장들은 그 구체적인 내용에 일부 차이는 있지만 과거 대선 때 제시됐던 정책들과 크게 다를 바 없다. 한마디로 지방분권과 균형발전 문제의 해결책

으로 권한의 지방이양과 상대적으로 뒤쳐진 지역의 발전을 위한 특별 대책을 마련하겠다는 것이다. 그러나 우리는 그동안 이러한 방식의 노력은 할 만큼 했다고 할 수 있다. 균형발전을 위해서는 중앙정부가 지난 40년 동안 유사한 정책들을 추진해 왔고, 지방분권을 위해서도 20년 동안 꾸준히 노력해 왔다.

그 결과는 어떠한가? 지방분권과 관련해서는 자치단체장을 선거로 뽑기 시작한 1995년 이후 지난 20년 동안 권한을 이양해 왔지만 지방정부는 여전히 낮은 재정자립도에 허덕이며 자체적으로 지방을 꾸려나갈 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있다. 균형발전과 관련해서는 1964년 대도시 집중 문제 해소를 위한 정책을 추진한 이후 지난 50년 동안 다양한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 수도권 집중문제와 지역 간 격차문제가 여전히 남아있다. 물론 혹자 가운데는 ‘그러한 노력이 있었기 때문에 느리지만 점진적으로 상황이 개선되어 왔지 않은가’라고 문제제기 할 수도 있다. 그러나 현실을 보면 그렇지 않다는 것을 쉽게 알 수 있다. 시간의 흐름 속에 분권과 균형발전의 정도가 높거나 낮거나 해 왔지만, 그 큰 흐름을 보면 지역 간 격차는 지금도 확대되고 있고, 지방의 자치역량은 전혀 개선되지 않고 있다. 현재와 같은 추세로 나아간다면 문제가 더 악화될 우려도 있다.

무엇이 문제인가? 한마디로 문제 해결을 위해 그동안 추진해 왔던 정책의 접근법에 한계가 있다. 그 본질적 한계는 중앙집권형 국가운영 시스템에 있다고 할 수 있다. 다양성과 창의성 그리고 혁신, 자율 등이 요구되는 시대적 상황에서 중앙정부가 주도적으로 문제를 해결하는 방식이 더 이상 작동하지 않는 것이다. 급격하게 변화하는 시대적 상황 속에서 여전히 집권적으로 명령과 지시를 통해 문제를 풀어가려는 방식은 분명 문제이다. 중앙정부 주도형 국가운영 시스템은 지난 70년 간 우리나라를 세계의 경제대국으로 성장시키는데 원동력이 되었다. 그러나 이제는 그러한 방식은 더 이상 역사의 흐름과 맞지 않게 되었고, 체제 피로감을 발생시키며 우리를 위기로 몰아넣고 있다. 국가를 활성화 시키고, 나라 전체를 활기 있게 만들기 위해서는 과거와 다른 분권형 국가운영 시스템이 필요하다.

대선후보가 지역 중심 분권형으로 바꾸는 공약제시하고 개헌논의에 앞장서야

지방분권과 균형발전을 제대로 추진하기 위해서도 국가 운영의 틀을 바꿀 때가 되었다. 국가 운영 시스템을 국가 중심, 집권적 방식, 중앙정부 주도에서 지역 중심의 분권형으로 바꾸어야 한다. 세계화와 정보화, 지식기반경제와 제4차 산업혁명의 도래 등 혁신을 기반으로 하는 경제체제 하에서는 중앙이 주도하여 경제를 이끌어가는 방식을 더 이상 작동하지 않을 것이다. 작금의 시대에는 권한을 가진 지역들이 상호 경쟁하면서 다양한 방식으로 각각 지역발전을 추구하는 시스템이 필요하다.

그러면 국가운영시스템을 어떻게 지역 중심형 분권체제로 만들 것인가? 그동안 해왔던 것과 같이 중앙정부가 나서서 지역 중심 분권체제로 바꾸는 것은 불가능하다. 국가 운영의 틀을 바꾸는 일인 만큼 중앙정부의 관료나 중앙 정치인, 중앙 언론인 등은 그로 인해 손해를 보는 계층일 터인데, 그들이 이 일을 주도한다면 어떻게 성과를 기대할 수 있을 것인가?

국가 운영의 틀을 바꾸는 일은 대선과 같이 큰 변화가 있는 시점에는 가능할 수 있다. 대선 후보가 필요성을 인식한다면 대선 공약을 국민들에게 약속하고 지킴으로써 그러한 일을 해 낼 수 있다. 더욱이 현재와 같이 개헌논의가 진행되고 있는 시점에는 개헌을 통해서 국가운영시스템을 바꾸는 것이 가장 쉬운 방법이다. 대선을 앞두고, 국가 운영을 꿈꾸는 지도자들은 이러한 현실을 직시하고, 국가의 운영 시스템을 경쟁력 높은 지역중심분권형 시스템으로 바꿀 수 있는 절호의 기회를 놓쳐서는 안 될 것이다.

개헌을 통해 지역중심분권형 국가운영 시스템을 구축한다면 무엇이 필요한가? 우선적으로 가장 중요한 것은 지역단위의 정부를 새롭게 만드는 일이다. 국가가 권한을 모두 쥐고 주도적으로 나라를 운영하는 시스템이 아니라, 중앙정부와 수개의 독자적인 권한을 가진 지역들이 권한을 나누고, 서로 협력과 경쟁을 통해 국가를 운영하는 시스템을 만들어야 하므로 지역단위의 정부가 필요하다. 이를 위해 현재 광역정부들을 묶어 지역단위 정부들을 구축할 필요가 있다. 예를 들면, 부산, 울산, 경남을 묶어 하나의 지역정부로 만들 수 있을 것이다.

다음은 지역정부들이 서로 경쟁하면서 독자적으로 지역발전을 위해 최선의 노력을 기울이도록 필요한 제도적 기반을 갖추는 일이다. 먼저 권한의 배분이 중요한데, 지역정부에게는 지역발전과 관련해 중앙정부가 가지고 있던 대부분의 권한을 이양해주어야 한다. 그리고 지역의 경제성장과 발전을 주도할 수 있도록 필요한 인력과 재정도 주어져야 한다. 인력의 경우 현재 중앙정부 공무원의 상당수를 지역정부의 공무원으로 전환할 수 있다. 예를 들면, 특별지방행정기관을 이관하여 종사 공무원들 중 상당부분을 지역정부 공무원으로 전환하는 것이다. 재정력은 다양한 세원들을 최대한 지역으로 내려주고, 재정조정제도도 지역 중심으로 운영할 수 있도록 개편해야 한다. 끝으로 권한이 이양되는 만큼 지역정부의 책임성을 확보할 수 있도록 지역정부 파산제도를 도입할 필요가 있다. 이 제도는 전시성 지출과 예산 낭비를 억제하고, 수입과 지출의 균형을 유지하게 하여, 가장 확실하게 지역정부의 재정 건전성과 책임성을 확보하게 할 것이다.

국가운영 방식으로 이렇게 바뀐다면, 그동안 지속적으로 노력해 왔던 지방분권 문제는 어렵지 않게 해결될 것이다. 또한 균형발전의 문제도 지역정부들이 주도하여 지

역발전을 도모한다면, 지금과는 달리 크게 개선될 것이다. 물론 상대적으로 뒤쳐진 지역들이 너무 뒤쳐져서 출발하지 않도록, 지역 간 격차를 줄이는 노력은 어느 정도 필요하다. 국가 운영시스템을 중앙집권형에서 지역중심분권형으로 바꾸면 지방분권과 균형발전의 달성뿐만 아니라, 효율적 국가운영으로 인해 그동안 지속적으로 하락하고 있는 국가 경쟁력을 한 단계 높일 수 있다는 이점도 기대할 수 있다. 이번 대선에서 국가 지도자가 되려는 후보들이 이 문제를 깊이 인식하고 우리 앞에 주어진 절호의 기회를 놓치지 않기를 기대해 본다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)