

Vol. **2023-45**
2023. 06. 29.

정책특독

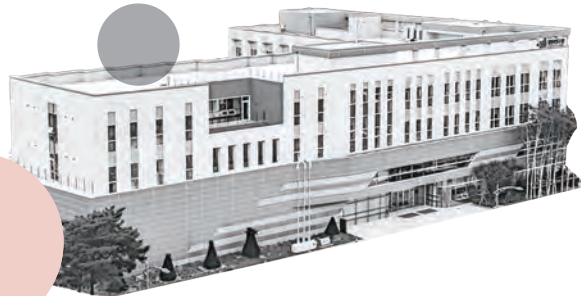
ISSN 2951-3510

현진권의 강원도 분권을 위한 제언 8: 분권에 대한 세 가지 오해

현진권

강원연구원장

033-250-1300 jinkwonhyun@gi.re.kr



 강원연구원

현진권의 강원도 분권을 위한 제언 8: 분권에 대한 세 가지 오해

강원도가 분권국이 되었지만, 여전히 분권의 원리를 이해하지 못하며 잘못된 인식이 팽배하고 있다. 대표적인 오해는 다음과 같은 세 가지다.

첫 번째는 강원도의 재정자립도가 전국 최하위인 상황에서 분권할 필요가 없다는 오해이다. 지방재정의 구조를 설명하는 대표적 지표가 재정자립도이다. 강원도의 재정자립도는 25%에 불과하다. 그래서 오히려 분권보다는 중앙정부로부터 더 많은 재원을 받는 것이 낫다고 인식한다. 그러나 강원도가 전체 재정의 1/4을 부담하는 현실과 강원도의 분권과는 어떠한 논리적 연관성이 없다.

두 번째는 강원도에 환경정책 권한을 주면 환경을 파괴할 것이라는 오해이다. 이는 중앙정부가 하면 착하고, 지방정부가 하면 악하다는 전형적인 이분법적 사고에 사로잡힌 주장이다. 강원도가 권한을 가지면 안 된다는 환경단체의 주장은 지금까지 주민자치와 참여 민주주의를 하지 말자는 주장과 동일할 뿐만 아니라 분권이라는 시대의 큰 흐름을 이해하지 못한 주장이다. 자연환경이 파괴되면 최대의 피해자는 환경단체나 중앙관료가 아닌, 바로 강원도민이다.

세 번째는 다른 지역까지 특별자치도가 되면 강원도가 손해라는 오해이다. 이러한 오해의 근본적 이유는 '분권'을 하나의 커다란 떡으로 인식하기 때문이다. 그러나 순차적으로 모든 지역이 분권화되더라도 강원도의 권한에는 아무런 변화가 없다. 모든 지역으로 분권이 확대된다는 것은 지역 간 경쟁을 의미하므로, 강원도가 더욱 큰 경쟁력을 갖춘 지역으로 발전하는 계기가 될 수 있다.



‘정책특독’은 강원도 미래가치의 현재화를 위해 시의성 있고 실용적인 정책발굴 및 아이디어 제공을 목적으로 하고 있습니다.

*본 자료의 내용은 연구자의 견해이며 강원연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

* 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용하실 경우에는 「정책특독」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



01

분권에 대한 오해

I [오해 1] 강원도의 '재정자립도'는 전국 최하위, 분권할 필요가 있는가?

- 분권은 재정적으로 책임질 수 있는 수준이어야 하는데, 강원도는 재정이 열악하므로 분권을 해서는 안 된다.
- 분권보다는 오히려 중앙정부로부터 더 많은 재원을 받는 것이 강원도 입장에서 더 유익하다.

I [오해 2] 강원도에 환경정책 권한을 주면, 환경이 파괴된다?

- 중앙정부가 강력하게 통제해야 환경을 보전할 수 있기 때문에 강원도에 환경정책 권한을 주면 안 된다.

I [오해 3] 특별자치도가 다른 지역으로 확대되면, 강원도가 손해본다?

- 특별자치는 해당 지역에 커다란 특례가 가기 때문에 다른 지역으로 확대되면 그만큼 그 권한을 나누어야 하므로 강원도가 향후 손해를 볼 수 있다.
- 강원특별자치도 출범 이후 전북이 특별자치도가 되고, 이어서 충북, 경북, 경기 북부 등으로 확대되고 있는 실정

▶ 강원도가 분권국이 되었지만, 여전히 분권의 원리를 이해하지 못함에 따라, 잘못된 인식이 팽배

▶ 상술한 세 가지 대표적인 오해에 대한 잘못된 인식을 바로 잡는 것이 이 글의 목적



02

재정자립도 못 하는 강원도가 왜 분권하는가?

I 재정자립도라는 지표가 주는 함정

- 강원도의 재정자립도는 약 25% 수준으로 전국에서 가장 낮은 지역, 재정자립도라는 지표를 통해 강원도를 재정적으로 독립도 못 하는 열악한 지역이라고 인식하게 함
 - ‘재정자립도 = 자체재원 / (자체재원+중앙 이전재원)’으로, 중앙의 이전재원이 클수록 재정자립도는 낮게 나타남. 즉 중앙의 의존이 높으므로 이를 ‘자립’이라는 용어를 사용
 - ‘재정자립도’라는 용어는 전 세계 어디에서도 사용하지 않으며 언제부터 사용한 것인지 역사적으로 확인되지 않지만, 지방재정 구조를 설명하는 대표 지표로 정착
- 문제는 수학적 계산에 의한 이 지표를 ‘재정자립도’라는 용어로 사용한다는 점, 용어는 인식을 결정하므로 강원도를 자립도 못 하는 열등한 지역으로 인식하게 하여 ‘심리적 노예’ 상태로 만드는 결과를 초래
 - 중앙집권적 정책에서 재정은 지방을 통제하는 가장 강력한 수단으로, 이 용어를 통해 그 효과를 달성
 - 이제는 지역에서도 스스로 재정자립도라는 용어를 사용하며 중앙으로부터 더 많은 재원을 얻는 수단으로 활용

I ‘재정부담률’과 무관한 강원 분권

- ‘재정자립도’는 ‘자립’과는 어떠한 연관성을 가지지 않으며, 중앙과 강원도의 재정부담 비율을 나타내는 용어에 불과
 - 즉 강원도 전체 재정 규모에서 강원도가 스스로 부담하는 비율이 1/4 수준이고, 나머지 3/4은 중앙정부에서 부담한다는 사실을 알리는 용어에 불과
 - 이는 강원도의 환경자산이 강원도민뿐만 아니라 전 국민이 즐기는 환경자산이므로, 전 국민이 3/4을 부담해야 한다는 의미로도 해석 가능
 - 여기에서 ‘자립’이라는 개념이 들어올 필요가 없으며, ‘재정자립도’ 대신에 ‘재정부담율’이라는 용어가 더 정확한 표현
- 강원도가 전체 재정의 1/4을 부담하는 현실은 강원도 분권과는 아무런 연관성이 없음
 - 전 국민이 이용하는 자연환경을 가진 강원도 재정의 3/4을 중앙이 부담하는 것은 재정부담의 ‘혜택 원칙’ 논리에도 부합하는 지극히 합리적인 재정 부담구조

▶ 지역의 재정부담율과 지역 분권 간 논리적 연계성이 없음



03

강원도에 환경정책 권한을 주면 안 된다?

I 환경에 대한 고질적이고 도그마적 인식의 문제

- 환경단체들은 ‘환경과 개발’을 대척점으로 인식, 즉 개발하면 환경이 파괴된다는 인식은 많은 환경단체가 범하는 ‘제로섬’적 사고의 오류
 - ‘개발=환경파괴’라는 단순한 사고로 세상을 보면, ‘개발’은 곧 ‘악’
- 인류 역사를 보면, 문명발전은 도시발전과 함께 이루어졌으며 선진국을 통해 도시발전이 곧 환경 파괴가 아니라는 사실을 확인할 수 있음
 - 환경 보전을 전제로 개발이 이루어진 국가는 모두 선진국으로 발전, 스위스는 알프스산맥을 활용하여 과거 변방의 나라에서 세계 최고의 선진국 중 하나로 부상
- 자연환경은 파괴하지 않는 범위에서 개발할 대상이지, 주술적 숭배대상이 아님
 - 결국, 자연환경도 인간을 위한 자산일 뿐, 인간을 넘어서는 신의 세계가 존재하는 영역이 아님
 - 자연을 신의 영역으로 생각하며 개발을 두려워하는 나라는 대다수가 후진국
 - 자연환경은 보전하며 끊임없이 개발되어야 하며, 그것이 문명이자 선진국으로 가는 길

▶ 조선 시대에는 산에 신령이 사는 줄 알았고, 자연을 두려워했음. 환경단체의 인식은 산에 신령이 살고 있고, 신을 노하게 해서는 안 된다는 인식과 다를 바 없으며, 문명을 거스르는 그들의 인식에 근본적인 문제가 있음

I 분권이라는 시대의 큰 흐름을 이해하지 못하는 환경단체

- 강원도 분권의 핵심은 정책 민주화이자 정책 자유화
 - 강원도는 산림이 전체 면적의 약 80%를 차지하므로, 자연환경이 파괴되면 최대의 피해자는 환경단체나 중앙관료가 아닌, 바로 강원도민
 - 환경단체들의 주장은 그들이 오랫동안 주장한 주민자치와 참여 민주주의를 하지 말자는 주장과 동일
- 우리 사회는 모든 것이 중앙에 집중, 그중에서도 가장 심각한 것은 인식의 중앙집권화
 - 즉 중앙정부가 하면 착하고, 지방정부가 하면 악하다는 이분법적 사고가 심각
 - 인식이 자유롭고 편협함이 없어야 할 시민단체마저도 고질적인 중앙집권적 사고에 사로잡혀 있음
 - 많은 환경단체의 환경을 보전한다는 주장은 알팍한 권력수단이 될 수도 있으며, 이는 환경이라는 이상을 만들어야 그들의 역할도 커질 수 있기 때문

▶ 강원도민에게 환경은 삶 자체이자 강원도에 살아갈 자손들에 물려줘야 할 소중한 자연유산, 따라서 개발과 함께 환경보전은 강원도 환경정책의 핵심



04

특별자치도가 다른 지역으로 확대되면, 강원도가 손해?

| 분권의 가치와 원리

- 이러한 오해의 근본적 이유는 ‘분권’을 하나의 커다란 떡으로 인식하기 때문
 - 즉 강원도가 특별자치도가 되어 이 떡을 먹을 특례를 가졌는데, 다른 지역이 순차적으로 특별자치도가 되면서 강원도가 먹을 수 있는 떡의 크기가 감소할 것으로 착각, 이는 분권을 전형적인 ‘제로섬’으로 보기 때문
- 분권은 지역의 자유화이자 민주화로, 추상적 가치이지 한 사람이 먹으면 다른 사람이 먹을 수 없는, 즉 공유할 수 없는 물질이 아님
 - 분권은 강원특별자치도 출범 이후, 다른 지역이 특별자치도가 되어도 강원도의 권한에는 아무런 변화가 없는 일종의 ‘공공재’ 역할을 함
 - 순차적으로 모든 지역이 분권화된다고 해도, 강원도 분권이라는 원리를 실현하는데 아무런 문제가 없다는 의미
- 분권이 대한민국 차원에서도 긍정적인 이유는 지역 간 경쟁이 작동하는 원리이기 때문
 - 지역에 정책의 자유를 부여함으로써 각 지역이 지금보다 더 잘 살 수 있도록 경쟁을 유도하고, 이를 통해 대한민국 전체가 잘사는 결과를 가질 수 있음
 - 경제학에서 경쟁을 통한 효율성 극대화라는 원리가 작동하는 것이 지역의 분권정책

| 분권화 = “동일한 가치를 가진 지역정부로서의 연방제” 구축

- 강원도에 이어 2024년에는 전북이 특별자치도로 출범하고, 향후 충북, 경북, 경기북부 등으로 확대될 전망
 - 대한민국의 분권화는 서양과는 달리 지역이 순차적으로 분권화되는 구조이며, 이는 우리나라의 특징을 반영한 분권화 실현과정
 - 확실한 점은 분권이 순차적으로 확대되어 모든 지역의 분권화가 완성되는 시기가 바로 대한민국이 연방제 구조를 실현하는 시기가 될 것
- 일반적으로 우리나라에서 연방제는 북한과의 연방제를 생각하기 때문에 연방제를 나쁘게 보는 경향이 있음
 - 그러나 서로 다른 체제가 한 국가를 이루며 연방제를 도입한 국가는 역사적으로 없었으며, 앞으로도 불가능
 - 체제는 한 국가가 선택해야 할 가치이므로 지역마다 서로 다른 가치를 가진 지역이 존재할 수 없음, 이 글에서 말하는 연방제는 동일한 가치를 추구하는 국가 내에서 지역에 정책 자유를 부여하는 ‘동일한 가치를 가진 지역정부로서의 연방제’ 구축을 의미



▶ 강원도에 이어 타 지역으로 특별자치도가 확대되는 것은 대한민국이 보다 더 효율적인 국가구조를 가지기 위한 올바른 방향

▶ 모든 지역으로 분권이 확대된다는 것은 지역 간 경쟁을 의미하므로, 강원도가 경쟁력을 갖춘 지역으로 발전하는 계기가 될 수 있을 것