일본의 광역경제권 창설동향과 시사점

박경

목원대학교 디지털경제학과 교수
bauiro@mokwon.ac.kr

광역경제권 창설동향

일본의 지방제도는 우리나라와 마찬가지로 광역자치단체와 기초자치단체의 2단계로 되어 있다. 광역자치단체로는 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 교토부(京都府), 오사카부(大阪府)를 포함하여 총 47개의 도도부현(都道府縣)이 있으며, 기초자치단체로서는 1,720여 개의 시정촌(市町村)이 있다[1]. 일본의 광역자치단체의 평균 인구규모는 약 270만, 기초자치단체는 약 7만 정도로서 규모의 경제를 실현하기에는 작은 규모이기 때문에 오래전부터 합병 논의가 있어 왔다. 그러나 기존의 도도부현 제도는 오래된 역사적, 문화적 배경을 가지고 생활과 의식에 강하게 뿌리내려 있기 때문에 개혁이 쉽지 않았다. 그러다가 1990년대 후반 이후 지방분권 개혁이 진전되고 2000년대 들어 경제불황과 미증유의 재정적자 누적, 그리고 이에 따른 행 · 재정 개혁의 필요성이 높아짐에 따라 도도부현을 폐지하고 도주(道州)로 합치자는 논의가 활성화되었다. 도주제란 현행 47개의 도도부현을 10여 개의 도주로 통합하고 국가는 외교, 국방, 국민 최저한(내셔널 미니멈)의 복지 보장 등 필수기능으로 역할을 대폭 축소하여 나머지 기능은 전부 도주에 넘기자는 것이다.

2000년대 이후 도주제 논의가 활성화되면서 다양한 광역권 창설 방안이 검토되어 왔다. 현재 관서, 규슈, 동북 등지에서 활발하게 광역경제권 창설이 준비 중이고, 이미 1990년대 후반부터 여러 지역에서 사안별 정책연합이나 사업연합의 형태로 광역 연계 사업도 활성화되고 있다. 아울러 2009년 8월에는 도주제 전환의 전 단계로서 블록별 광역지방계획이 수립되어 현재 블록별로 관련 사업을 추진

1) 2003년부터 헤이세이(平成) 대합병이라는 시정촌 대합병이 추진되어 2001년 당시 총 3,447개의 시정촌이 현재는 1,720여개로 줄어들었다.

중이다.

일본의 광역권 창설은 유럽과 달리, 광역통치제도 개혁을 도모하는 도주제를 중심으로 논의가 전개되고 있으며, 특히 재계(財界)가 코이즈미(小泉) 개혁 이후 행·재정 개혁의 최종 도달점으로서 도주제 도입을 추동하고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다.

일본의 도주제 도입 문제는 워낙 논쟁이 많고 이해관계가 얽혀있어 아직 구체적 합의에 이르지는 못하고 있으며, 최근 민주당 정부 집권 이후 도주제(=광역)에서 기초자치단체 활성화로 관심이 이행함에 따라 추진동력도 약화되고 있는 실정이다.

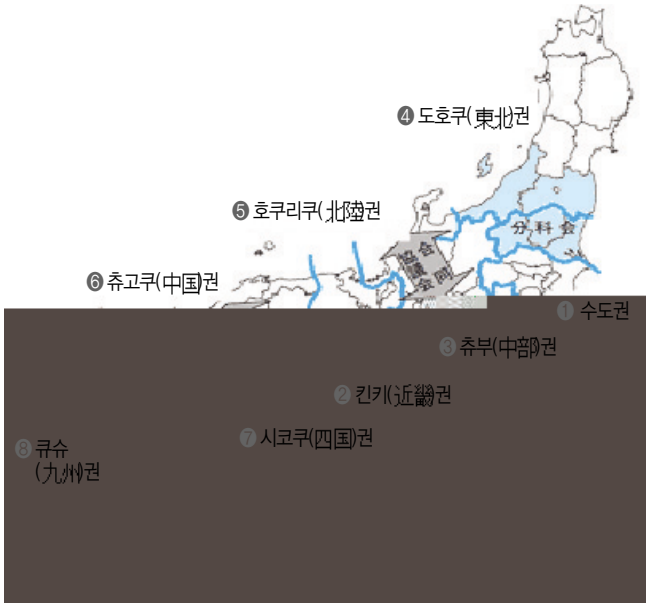
그러나 큐슈(九州)나 관서권 등 지방에서 수도권 집중 해소 및 자립과 대폭적인 분권을 요구하는 목소리가 크고, 교통의 발달과 경제의 글로벌화에 따라 관광, 산업진흥, 방재, 의료보건 등의 분야에서 광역적 대응이 필요한 사항이 늘어나면서 아래로부터 자발적인 연합 형태로 관서의 광역연합이나 규슈의 광역행정기구 구상 등의 새로운 광역기구 창설 움직임이 나오고 있어 일본의 광역권 형성 논의는 새로운 계기를 맞이하는 중이다.

국가 주도의 광역경제권 제도 : 광역지방계획

일본에서 중앙주도의 도주제 논의가 일단 중단됨에 따라 우리나라의 4+2 광역경제권 제도와 같은 국가의 공식적인 광역권 제도는 아직 없다고 할 수 있다. 다만 2009년에 종전의 국토계획의 체제를 바꾸어 전국을 9개의 광역 블록 단위별로 국토계획을 수립하는 광역지방계획 제도가 도입되었는데, 이 광역지방계획이 현행 중앙정부 차원의 광역 관련 제도라고 할 수 있다.

종전에 국토계획(전국종합개발계획)은 중앙이 전적으로 수립한 데 비해, 2005년에 개정된 신 국토형성계획에서는 전국계획과 광역지방계획을 이원

▶ 광역지방계획의 구역



화하여, 중앙은 가이드라인만 정하고 광역별 블록별로 지방계획 협의회가 광역지방계획을 자립적으로 작성하도록 하였다. 이 계획은 2009년 8월에 각 블록별로 수립, 확정되었으며, 그 계획 구역은 위 그림과 같다.

그러나 광역지방계획은 계획을 담보하는 재정이나 구체적인 추진기구가 없어 일종의 광역종합발전 디자인에 머물고 있다. 특히 현행 도도부현 제도를 그대로 둔 채 광역계획을 수립하기 때문에 기존의 행정체계를 넘어 상호 간 협력을 끌어내기가 어렵다는 문제도 안고 있다. 이에 따라 독자적인 광역지방계획을 추진할 권한과 재원을 가진 광역행정기구의 설립과 아울러 지방에 대폭적인 권한을 이양해야 한다는 주장이 높아지고 있다.

지방 주도의 새로운 동향

한편 이런 중앙 주도의 움직임과 달리 각 지역별로 자발적으로 광역경제권을 형성하고자 하는 동향들도 활발하게 나타나고 있다. 그 형태는 단순한 교류·연대로부터 사업연합·정책연합, 더 나아가

광역 거버넌스 기구까지 만드는 광역연합 형태까지 다양하다.

단순 교류형으로는 북동북 광역연대 구상(青森, 岩手, 秋田 3개 현), 남동북 SUN 플랜(仙台, 山形, 福島 3개 현) 등이 있는데, 말 그대로 영역 내 지방자치단체나 민간 사이에 인적 물적 교류와 정책 아이디어 교류 등을 활성화하는 움직임들이다.

정책연합으로서는 큐슈(九州) 지방지사회 및 큐슈 지역전략회의가 주도하는 큐슈 정책 연합(주로 관광이 중심)이 있는데, 단순 교류를 넘어 각 현 공통의 과제에 대해 제휴를 맺어 사업을 실시하는 것으로 총 38건의 연계 사업이 실시 중이거나 실시되었다.[2)]

광역연합으로서는 관서(關西) 지방의 2부(오사카부, 교토부) 5개 현(효고, 시가, 와카야마, 톳토리, 토쿠시마 현)이 공동으로 연합기구를 형성해 설립한 관서 광역연합이 있다(2010년 12월 정식 설립인가 취득). 규슈에서도 규슈광역행정기구 구상이란 형태로 이와 유사한 기구를 설립하려고 준비 중이다. 특히 관서 광역연합의 경우는 최초로 실질적인 광역행정기구를 설립한 점에서 도주제의 전 단계 혹은 대안으로 주목받고 있다.

여기서 광역연합이란 일종의 특별공공단체인 사무조합으로서, 지사로 구성된 광역연합위원회가 최고 의사결정기구 역할을 하며, 그 산하에 광역방재, 광역관광, 광역산업진흥, 광역 의료 등 7개 분야의 사무를 담당하는 사무국이 설치되어 있다. 현재 관서 광역연합의 최대 현안은 중앙부처의 지방행정기관(支分局)의 기능을 이양받는 것으로, 집권 민주당 정권도 관서 광역연합과 같이 수용태세가 갖추어진 지역부터 중앙정부의 지방행정기관(支分局)의 권한, 재원, 인력을 대폭 이양해 주겠다는 입장이어서 그 귀추가 주목된다.

다만 이 광역연합이 도주제와 같은 정식 광역정부로 이행할 것인가 아니면 현행 도도부현 제도를 그대로 존치한 채 광역별로 필요한 행정 수요를 처리하기 위한 연대기구 정도에 머물 것인가는 참여 자치단체 간의 의견이 분분하기 때문에 미지수이다.

시사점

이상에서 검토한 일본 광역권 제도 창설의 동향으로부터 몇 가지 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 사례를 볼 때 경제적 광역화에 우선하여 도주제와 같은 법적, 제도적 차원의 광역행정제도 개혁에 치중하는 광역화 추진전략은 많은 비용과 갈등을 초래할 수 있다는 점이다. 지역별 여건과 과제에 따라 상이한 유형의 파트너십과 유연한 지리적 범위 및 형태를 밑으로부터 자발적으로 형성해 나가는 것이 광역화 추진에 더 효과적인 방안이라고 보인다.

둘째, 광역경제권 창설을 위해서는 지역의 자율결정을 담보할 수 있도록 특별지방행정기관의 폐지, 행·재정상의 분권, 그리고 주민의 참여 등이 선결 조건으로 갖추어져야 할 것이다.

셋째, 일본에서 주목받고 있는 대안모델로서 관서 광역연합은 우리도 검토해 볼 만한 광역기구 안이다. 광역연합은 EU 위원회를 모델로 한 것으로 보이는데, 우리나라의 현재 광역경제발전협의회보다 효과적인 의사결정 시스템의 방안일 수 있으므로, 일본의 제도를 참고하여 보완하면 우리도 도입해 볼만한 가치가 있는 것으로 판단된다.

2) 구체적인 연계 사업으로서는 관광 네트워크 형성, 청년 취업 지원 제휴, 자동차 산업의 진흥을 위한 협력, 구급 의료 체제의 정비, 공설 시험연구기관의 제휴, 박물관 등 교육 문화 시설의 제휴, 지구 온난화 대책의 제휴, 산업 폐기물세의 도입, 수출의 촉진 제휴, 근대화 산업 유산의 보존, 현립 병원의 제휴, 방재 대책의 제휴, 삼림보전에 관한 세(稅) 도입 등이 진행되었거나 진행 중이다.