

충청남도 광역자치의 전략과 과제

글 · 김순은 | 서울대학교 행정대학원 교수

우리나라는 압축적인 성장을 위해 수도권 중심의 발전전략을 추구하였고, 그 결과 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 몰리는 수도권 집중화 현상이 나타났다. 이로 인해 상대적으로 발전하지 못한 비수도권지역과 수도권 지역의 격차가 커지면서 지역 간 갈등이 발생하였고, 수도권 지역은 환경오염 등의 부작용과 혼잡으로 인해 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다. 지역 간·국가 간 경쟁이 중요해진 세계화 시대가 도래 하면서 지방정부는 지역의 필요에 맞는 정책을 수립하고 집행하여 지역경쟁력을 향상시키는 역할이 강조되고 있다. 또한 저출산·고령화 현상, 지방분권화, 가치의 다원화, 주민참여의 활성화 등 행정환경변화에 대응하기 위해서는 기존의 중앙집권적인 행정이 아닌 주민과 밀접한 지방정부 중심의 행정이 이루어지도록 요구되고 있다.

그러나 현재 시·도의 행정적, 재정적 권한 및 역량은 많은 한계를 가지고 있고, 이와 더불어 도의 행정체제는 기능과 역할을 축소하는 방향으로 진행되었다. 중앙집권적 행정으로 비롯된 문제점과 부작용을 고려했을 때, 바람직한 지방자치단체의 지위와 기능을 검토하고 재정립하는 노력이 그 어느 때보다 필요한 시점이라고 할 수 있다.

충청남도의 현황과 한계

충청남도의 인구는 203만 명으로서(2013년 기준, 외국인 제외) 1,255만 명인 경기도와 비교했을 때 약 6배의 차이가 나고, 충청남도의 지역 내 총생산(GRDP, 2012년 기준)도 경기도의 약 1/3 수준이며, 면적은 제주도, 충청북도, 전라북도 다음으로 작다.

1989년 대전시가 충청남도로부터 직할시로 분리되기 전까지 두 지역은 오랜 기간 단일의 정치·행정 체제를 유지하였고, 주민들 역시 정치·정서·생활측면에서 두 지역을 동일권역으로 인식하고 있다. 그런데 역사적, 문화적으로 동질성이 높은 지역을 인위적으로 분리하면서 여러 가지 한계가 발생하고 있다. 첫째, 종합행정이 구현되기 어렵다는 점이다. 충청남도와 대전광역시 간에 불필요한 경쟁과 갈등이 나타날 가능성이 높으며, 행정기관의 통합에 따른 시설의 공동사용과 같은 중복비용을 절감할 수 있는

특집3 _ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

이점을 실현하지 못하고 있다. 둘째, 중앙부처 및 지방정부 산하기관을 중복으로 설치함으로써 행정 비용이 낭비되고 있다. 셋째, 주민의 생활권과 행정권이 불일치하는 문제이다. 불일치로 인해 공공서비스의 편익과 비용이 일치하지 않는 외부경제가 발생하여 공공서비스의 수익자 부담원칙이 작동하지 못하고, 결국 합리적인 결정을 통한 공공서비스 투자가 불가능한 문제가 발생하고 있다. 넷째, 인구·면적·재정의 분할로 규모의 경제를 실현하는데 어려움이 따른다. 현재 충청남도의 인구와 규모는 미흡하여 서비스 공급이 경제적 효율성을 달성하기 힘든 상황이다.

충청남도 행정체제의 대안

충청남도의 현재 인구와 규모로는 자족적인 생산기반을 확보하기가 어려운 실정에 있어 충청남도의 발전을 도모할 수 있는 새로운 행정체제를 모색할 필요가 매우 크다. 충청남도의 새로운 행정체제의 대안으로서 ① 광역연합의 형성, ② 광역시와 도의 통합, ③ 초광역자치체의 형성을 제시하고자 한다.

첫째, 광역연합은 도와 광역시가 기존의 형태를 유지하면서 자치단체 간 협력 체제를 형성하는 방안이다. 광역연합은 국토교통부의 지방청 관할구역을 기준으로 형성할 수 있는데, 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도 전라남도·전라북도 부산·울산·경상남도·경상북도 연합이 그 예시가 된다. 각 연합은 공통된 역사적·문화적 동질성을 가지고 있고, 주민의 생활권이 일치하며, 산업의 연관성이 높은 특징이 있다. 그리고 연합은 기존의 자치단체를 그대로 유지하기 때문에 권한 변동에 대한 부담이 없다는 이점이 있다. 광역연합의 사무와 기능분담은 지역의 특성을 고려하여 사무를 배분하는 것이 바람직하며, 일본의 간사이 광역연합 사례(광역방재, 광역관광 및 문화진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 광역적 계획조정, 교통물류기반 정비 등)가 한 모델이 될 수 있다.

둘째, 광역시와 도의 통합으로, 이는 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위한 대안이다. 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원함으로써 1 특별시 9 시·도 체제를 형성하고, 통합한 광역시에는 행정적·재정적 특례를 부여하는 것을 내용으로 한다. 같은 지역정서를 가지고 있는 자치단체의 통합을 통해 중복되는 행정적·재정적 비용을 줄일 수 있어 행정의 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 도의 자치단체는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합하여 도 자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 초광역자치체를 형성하는 방안이 있다. 이는 서울특별시·경기도·인천시, 강원도, 대전시·충청남도·충청북도, 광주시·전라남도·전라북도, 대구시·경상북도·부산시·울산시·경상남도도 형성될 수 있을 것이다. 현재의 도보다 큰 규모의 자치단체를 형성함으로써 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있고, 궁극적으로 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있다.

한편, 군 지역의 경우는 인구의 감소로 인하여 별도로 정부를 설치하지 않고 시·도의 행정기관으로 전환하여 주민생활에 밀접한 행정서비스를 제공하는 기능을 수행하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다. 인구가 적고 재정이 열악한 군 지역이 행정기관화 되면 각종 비용을 절감할 수 있는 이점이 있다.

〈표 1〉 충청남도 행정체제의 대안

대안	내용
광역연합안	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 지방자치단체의 형태를 유지하면서 연방제적 자치단체 간 협력 체제를 형성 • 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도 간 광역연합 형성
광역시와 도의 통합안	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태 • 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원 • 1특별시 9시도체제를 형성
초광역지자체안	<ul style="list-style-type: none"> • 상급상급자치단체의 법적지위를 갖는 초광역지자체 형성 • 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시) • 초광역지자체2(강원도) • 초광역지자체3(대전시, 충청남도, 충청북도) • 초광역지자체4(광주시, 전라남도, 전라북도) • 초광역지자체5(대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도)

초광역자치의 장점과 실행전략

초광역체제의 수립은 무엇보다도 지역의 행정·재정능력을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 지방자치단체 간 통합을 통해 자원과 기술을 공유할 수 있게 되어 행정능력이 제고되며, 재정측면에서도 통합에 따른 재정과 정부지원이 증가할 가능성이 커진다. 분권시대의 도래에 따라 지방정부는 중앙정부가 수립한 정책을 단순히 집행하는 역할에서 벗어나 지역의 특색에 맞는 정책을 형성하고 집행하는 역할이 강조되고 있다. 이러한 흐름 속에서 지역의 역량을 제고시키는 초광역체제는 새로운 분권시대의 흐름에 걸맞은 행정체제인 것으로 보인다. 또한 지방자치단체의 통합으로 인구가 규모가 확대되어 독립된 노동·경제시장이 형성될 수 있는 이점이 있다. 이는 지역자체의 독립적·내생적 가치를 바탕으로 지역발전의 원동력이 된다. 마지막으로 도심기능과 농촌기능의 인위적인 분리에서 탈피하여 도·농 통합 체제를 형성할 수 있게 되어 지역 종합발전 계획의 수립이 용이해질 수 있다는 장점이 있다.

초광역자치를 실현하기 위해서는 ① 자치역량을 강화하고 ② 초광역체제 형성을 국정 이슈화하며,

● 특집3 _ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

③ 분권형 헌법을 마련하는 전략이 필요하다. 우선 충청남도가 자치역량을 강화하기 위해서는 중앙정부는 충청남도가 조직과 인사를 자율적으로 운영할 수 있도록 권한을 부여하고, 사무운영의 합법성 여부만 감독하도록 해야 한다. 그리고 중앙정부의 사무의 일부를 충청남도로 이양하여 지역의 특성에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 또한 충청남도가 증가한 자치사무를 수행하는데 필요한 조례를 제정할 수 있도록 입법 범위를 확대하는 것도 필요하다. 한편, 지방공무원에게는 새롭게 요구되는 능력과 역량을 강화하기 위한 방안을 마련할 필요성이 커짐에 따라 공무원의 연수·교육을 강화하고, 공무원의 책임의식을 고취시켜야 하며, 주민참여 활성화를 통해 창의적인 사고와 자원을 적극 활용할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 국정이슈화 전략은 충청권 이외 지역의 지방자치단체와 협력하여 초광역체제의 개편에 대한 세미나 개최, 국정 건의 등을 실시하고, 국민이 초광역체제의 필요성을 인식하고 공감할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 마지막으로 헌법에 지방분권국가를 지향함을 명확히 규정하고 지방자치의 이념과 주민주권의 원칙이 반영되도록 하며, 지방자치제도의 내용 및 범위에 대해 구체적으로 규정을 마련하는 전략이 요구된다.

결론

지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해서는 독일·일본·영국·프랑스와 같이 대도시 광역권을 확대하는 방안이 바람직하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 충청남도의 지역발전을 위한 방안으로서 광역연합의 형성, 충청남도과 대전광역시의 통합, 도 간 통합을 통한 초광역지자체의 형성을 제안하였다. 장기적으로는 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합의 형성, 대전광역시와 충청남도의 통합, 대전광역시·충청남도·충청북도의 초광역체제 형성으로 단계적으로 나가야 하며, 권한도 이에 비례하여 강화되어야 한다. 가능하다면 충청남도·대전광역시·충청북도의 통합하는 분권형 연방제를 형성하는 것이 최선의 대안으로서 지역의 창생 발전에 크게 기여할 것으로 보인다.