

新충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때

육동일 | 충남대학교 자치행정학과 교수(지방분권촉진위원회 위원, 전 대전발전연구원장)

지방행정체제 개편, 국민 합의와 지역의 동의가 전제되어야

최근 지방행정체제 개편에 관한 논의가 다시 본격화 되고 있다. 2010년 10월 1일 제정된 지방행정체제 개편에 관한 특별법¹⁾은 2011년 초에 출범한 「지방행정체제개편추진위원회」로 하여금 2012년 6월 30일까지 개편안을 마련하여 다음 지방선거가 실시되는 2014년에 지방행정체제 개편을 완료하도록 규정하고 있다.

미래 지방행정의 큰 그림도 없이, 개편추진의 원칙과 기준도 마련하지 않고, 게다가 국민여론의 수렴도 충분히 거치지 않은 채, 땀질식 처방으로 마련한 특별법이다. 그렇지만, 이 법에 명시한 일정에 따라 지방행정체제 개편작업을 진행하도록 되어있기 때문에 대전과 충남·북 그리고 오는 7월 1일부터 특별자치시로 출범하는 세종시의 충청권 4개 시·도는 이에 대비한 적극적인 대응책을 마련해야 할 것이다.

지방행정체제는 아무리 그 필요성이 시급하다 해도 결코 일거에 변경할 수 있는 단순한 제도가 아니다. 새로운 행정체제를 설계하는 데에는 작금의 통치를 효율화시키고 국가 경제적인 차원에서 성과를 내는 것을 중요한 변수로 다루어야만 한다. 하지만, 시·도 통합같은 행정계층구조의 개편은 국가경영의 기본단위와 일선행정체제의 혁명적 변화를 초래하는 국가적 문제이며, 향후 지방자치의 발전은 물론 지역사회의 재구조화에 결정적인 영향을 미치기 때문에 국가와 지방차원에서 현명하고 신중하게 접근해야 한다.

그래서 지방행정체제를 전면 개편할 경우에는 국민들의 합의와 지역 전체의 동의가 반드시 전제되어야 한다.

특별법의 내용에는 도의 지위와 기능 재정립, 광역시 자치구 개편, 시·군·구의 통합과 그에 따른 지원특례 마련, 그리고 읍·면·동의 자치화 등이 포함되어 있어서 충청권의 미래발전은 물론 권력구조 및 지역주민의 삶의 변화와 직결되어 있다.

특히, 충청권의 제반 갈등과 위기상황을 발전의 새로운 기회로 승화시키기 위해 같은 뿌리였던 대전과 충남·북, 그리고 새로운 광역자치단체인 세종시의 행정과 경제, 그리고 생활권의 통합 문제를 해결해야

특집 지방분권과 충남의 실천전략

하는 충청권의 입장에서 보면, 현재 진행되고 있는 행정체제개편의 결과에 따라 지역의 명운이 바뀔 수 있다.

따라서 충청권 지역은 행정체제개편 추진의 주체자로서 보다 적극적인 관심과 참여를 통해 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 방향으로 개편이 이루어지도록 다음 사항들을 제시하고 철저한 준비를 할 필요가 있다.

지방행정체제의 개편은 미래지향적이어야 한다.

지방자치가 부활된 지난 20여년 동안 지방환경은 급변하고 있다. 인구감소와 저출산, 급격한 고령화와 도시화, 여성의 사회진출 확대와 기존 세대와 다른 특성을 갖는 신세대의 등장은 새로운 소통방식을 요구하고 있다. 과거 우리의 역사성을 중시하고 선진국의 전통적인 자치모형을 참조하는 것도 물론 중요하지만, 급격히 맞이하는 미래의 새로운 환경도 내다보는 창조적 안목이 필요하다.

선진 외국의 지자체들은 국경을 초월해서 까지 대단위 권역을 설정하고 경제의 활력과 주민들의 삶의 질을 높이기 위해 교통, 문화, 환경, 취업, 치안, 지역개발 등의 문제를 상생적으로 해결해 나가고 있음을 참고해야 한다. 그렇다면, 이제 충청권 각 자치단체들은 행정구역을 초월한 대단위 생활권 내지 경제권역을 설정하고 그 단위 내 지역의 역량을 총결집할 때가 되었다.

지방자치는 다양성에 있다.

그 간의 지방자치는 지나치게 획일적인 제도하에 갇혀 있었다. 획일화된 틀 속에서의 자치는 지역의 창의성과 자율성을 보장할 수 없다. 전국이 동일한 제도 하에서는 선의의 경쟁을 통한 지역의 경쟁력 제고와 주민의 삶의 질 향상이 제한적일 수밖에 없다. 행정체제의 개편은 지역실정에 적합한 표준모델의 개발과 시범적 실시를 통한 미비책 보완 등을 통해 실용적이고 전략적으로 접근해야 성공할 수 있을 것이다.

이런 차원에서 정치적으로 지방분권을 강화하고, 사회경제적으로 균형발전을 이루자는 취지로 충청권이 각 자치단체들은 물론 학계와 시민단체들이 충청권 공동발전을 위한 다양한 아이디어와 의견을 교환해서 공감대를 형성해 나가는 일은 시대적 요구에 부응하고 실질적인 지역발전에 대단히 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 그리고 행정구역의 물리적 통합에 앞서 대전·충남·북의 기존 자치단체와 세종시가

2. 新충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때

광역적으로 상호 협력해 나갈 수 있는 다양한 제도의 도입과 연습이 더욱 요구되고 있다.

자치단체 간 상호 교류와 협력이 최우선 과제

현행 지방자치의 큰 문제점은 자치단체 간 협력이 거의 활성화되지 못하고 있다는 사실이다. 협력이 전제되지 않은 지방자치는 낭비와 비효율을 초래할 뿐이다. 그렇다고 통합이 되면 저절로 협력이 이루어 질 것으로 기대하는 것도 금물이다. 자치단체 간 협력할 줄 알아야 서로 간 필요에 의해서 통합이 수월하게 될 수도 있고, 또 통합 후에 협력도 기대한 만큼 이루어 질 것이다. 다시 한 번 강조하지만, 지역 간 그리고 자치단체 간 협력할 줄 모르면 지방자치를 할 자격이 아직은 없다고 보아야 한다.

도로와 철도, 항만과 공항, 에너지, 식수, 전략산업 등의 문제를 공동 대처해 나가야 하는 충청권은 세종시가 행정중심복합도시이자 광역자치단체로 출범하는 중요한 계기를 통해 꼭 닫혀있는 행정구역을 넘어 공무원간, 대학간, 기업간, NGO간의 상호교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 충청권은 함께 발전해야 한다. 따로 따로의 발전은 한계가 있고 급변하게 될 미래의 행정수요를 충족시킬 수가 없다. 충청권 4개 시·도는 지금부터 같이 머리를 맞대고 미래를 함께 설계해야 할 것이다.

요컨대, 충청권 4개 자치단체는 지방자치 부활 20주년을 보내고, 세종특별자치시의 출범과 함께 또 다른 20년을 향해 지금부터 협력의 지방자치 시대를 열어가야 한다. 지방자치와 분권을 선도하는 충청권의 협력이 역사적인 출발점이 될 것으로 기대한다.