

## 행정수도 위헌 파동과 충청권의 항배

최 병 학

(충남발전연구원 자치·정책연구부장)

얼마 전 헌법재판소(헌재)에서 행정수도 이전 특별법에 절차적 위헌을 들어 국가적 대사인 동시에 충청권의 대역사 추진에 제동을 걸어 그 파장이 일파만파로 확대되고 있다.

이번 사태로 인해 엄청난 피해를 본 충청권에 대해 정부와 정치권에서는 과연 어떠한 생각을 하고 있는가?

그러나 현시점은 행정수도 이전 무산에 따른 각종 대안들을 도출해 내는데 부심하고 있는 상황이지만, 이를 지켜보고 있는 충청권의 입장에서는 참으로 납득하기가 어렵다.

청와대와 입법부가 옮겨지는 것이 결과적으로 천도이므로, 천도는 관습헌법 논리에 따라 안된다는 것이 현재의 위헌판결 요지라 한다면, 이를 제외하고 나머지는 당초 계획대로 가면 될 것이라는 주장은 물론, 현재의 의견과 관련하여 시간이 걸리더라도 국민투표 절차를 거쳐 당초 원안대로 가야 하는 것이 옳다는 주장도 꽤나 설득력을 갖는다.

## 현재의 위헌결정과 정부·정치권의 신뢰 회복

필자는 이번 사태를 접하면서 국가(정부)에 대한 신뢰 기반이 허물어졌다는 생각을 지울 수 없다. 비단 행정수도의 충청권 이전 그 자체가 엄청난 중대성을 갖는 것은 사실이지만, 그동안 보여준 정부와 정치권의 태도에 비추어 그 귀결은 국가(정부) 신뢰를 확증시켜 주었어야 했다. 그러나 전혀 그렇지 못했다. 그렇다면 문제는, 이렇게 허물어진 정부와 정치권에 대한 신뢰를 어떻게 회복할 수 있겠는가? 아니 신뢰할 수 없는(신뢰받을 수 없는) 정부나 정치권이라면 정말로 큰 문제가 아닌가?

차제에 계룡시 승격을 잠시 떠올려 보지 않을 수 없다. 언필칭 계룡시 승격은 이 지역에서 스스로 만들어 성사시킨 하나의 사례라 할 수 있다. 그러나 행정수도 이전은 이 지역에 정부나 정치권에서 만들어 주겠다고 한 것이다. 따라서 이들은 성격 자체가 분명 다르다. 그러나 이들에게는 엄연히 공통점이 있다. 즉, 국가적 약속에 대한 공적 신뢰라는 것이다. 계룡시가 승격된 중요한 이유는 여러 가지가 있으나, 그 중에는 역대 대통령들의 시승격 추진 약속이라는 부분이 극히 중요한 요체가 되었다는 말이다.

그렇다면 이번 현재의 위헌결정과 관련하여, 추락하고만 정부나 정치권에 대한 신뢰기반은 어찌 되는가? 신뢰할 수 없는 정부, 신뢰받을 수 없는 정치권은 그 존립기

반에 치명적인 손상이 불가피한 것은 이미 역사적으로도 나타난 것 아닌가? 또 하나, 만일 충청권이 이토록 정치 적 기반(정치력)이 허약하지 않았다면, 과연 이렇게 되었 을까?

필자는 언젠가 신행정수도 건설은 대선공약 때 정치적 과정에서 나온 것으로써, 그 생명력 내지는 실효성을 확 보하기 위해서는 이에 상응하는 정부와 정치권의 책무를 주문했던 기억이 난다. 이를 허술하게 처리했기에, 그리 고 정략적으로 임했기 때문에 이런 결과가 나온 것은 불 문가지이다.

이제 충청권에서는 정부나 정치권에 대한 신뢰 문제가 얼마나 중요한 것인지를 알게 해 줄 필요가 너무나 크다. 이 지역의 정서가 어둡고, 기질이 어둡하니 그대로 유아 무야 넘어갈 사안이 아니라는 점을 분명히 정부나 정치 권에 전달할 필요가 있다.

차제에 충청권의 책임 있는 사회지도층 인사들은 이번 사태에 대해 공분(公憤)할 필요가 있으며, 특히 정치인들 은 당적에 관계없이 동일한 목소리를 내야만 한다. 그리 하여 국가발전과 지역발전이 동시적인 것임을 분명 재확 인하면서, 이를 정부나 정치권에 강하게 요구해야 한다. 그래야만 정부나 정치권에서도 무너진 공적 신뢰를 회복 하는 방향에서만 이 문제를 심각하게 받아들일 수 있다.

행여 정부나 정치권에서 충청권을 달래기식 위무(慰撫)에 그친다면, 이는 본말을 전도한 것이며, 만일 그렇 게 된다면 정부나 정치권에 대한 신뢰기반은 더 이상 기 대할 수 없을 것이다. 그런즉 정부나 정치권에서는 충청

권 전체가 납득할 수 있는 조치를 명확하게 내놓아야 한 다. 그리고 그것은, 실추된 공적 신뢰기반을 능히 만회할 수 있는 정도의 결자해지의 조치여야만 한다.

## 충청권의 지속발전을 위한 로컬거버넌스

한편, 정치와 행정은 어떤 관계이며, 이것이 국가발전 에서 차지하는 의미와 지역발전에서의 그것과는 차이가 있는가를 생각하지 않을 수 없다.

정치와 행정의 관계에 대해서는 정치-행정 '일원론'이 니 '이원론'이니 하여 논란도 많았던 게 사실이다.

또, 한창 민선 지방자치가 뿌리를 내려가고 있는 요즘 에는 지방정치와 지방행정의 관계도 과거와는 사뭇 달라 지고 있는 것이 사실이다.

국가발전도 그렇거니와 지역발전에 있어서 정치와 행 정은 서로 바람직한 관계를 유지하지 않으면 안된다. 정 치는 가치의 권위 있는 배분이며, 행정은 이를 집행하는 위치에 있기 때문이다. 이는 중앙 차원이나 지방 차원이 나 상관없이 동일하다. 따라서 행정의 영역은 정치적 가 치를 구현하는 입장에 서있다. 물론 정책기획이나 통합 조정을 포함하여 행정을 적극적으로 펼치는 경우라 하드 라도 정치적 가치를 구체화하는 데 국한된다.

그런데 문제는 수도권 지역과 같이 막강한 정치력에, 막대한 자원동원력을 갖춘 경우와 그렇지 못한 대다수의 지방과는 엄청난 차이가 난다는 점이다. 이 점에서 충청 권은 지역의 역량이 취약한 지역임을 부인할 수 없다.

이는 신행정수도 충청권 건설 입법화 과정의 반대는 물론 금번 헌법재판소 위헌판결에 이르기까지, 이를 충청권에서 정치적으로 대응하는 데는 상당한 어려움이 있음을 부인할 수 없는 것이 사실이다. 또한 계통시 승격에서 충청권 출신 국회의원과 지방의원들이 뜻을 모아 성사되는 데 큰 역할을 수행하였음에도 불구하고, 그 과정에서는 충청권의 정치력 부재로 인한 차가운 냉대와 수모를 견디지 않으면 안되었던 기억이 생생하다.

그동안 나름대로 정책개발에 임해오면서 행정 스스로 홀로서기란 참으로 어렵다는 점을 점점 강렬하게 느낀다. 어쩌면 정치와 행정은 서로 분리되는 것이 아니라, 하나의 연속선상에 있다는 사실이 더욱 뚜렷하게 다가옴을 느낀다.

이제 충청권은 국가의 중핵기능을 능동적으로 수용해야 하며, 오랫동안 보편적 삶을 간단없이 살아온 이 아름다운 공동의 터전에서 무언가 신선하고도 감동 어린 좋은 일들이 많이 일어나야만 한다. 그러기 위해서는 많은 과제들이 있겠으나, 그 중에서 행정의 부족한 부분을 정치가 메워주고, 용기와 힘을 보태주는 그런 역할이 긴요하다고 생각한다.

이를 위해서는 민·관·산·학·연·언 간의 로컬거버넌스 체제 구축이 긴요하며, 적어도 현시점에서는 이것이 충청권의 정치력 부재를 효과적으로 대신할 수 있는 가장 쓸모있는 현실대안이라 생각한다.