

### 토론요지 3 : 21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

길병욱 교수(충남대학교)

지방자치 발전과 국토공간의 균형발전을 위한 “정책담론, 지방자치분야 전략 과제” 워크숍에 참여하게 되어 대단히 영광스럽게 생각합니다. 특히 김순은 교수님의 “21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향”에 대한 토론에 의견을 공유하게 되어 감사의 말씀을 드립니다. 논문 전체적으로 김 교수님의 의견에 많은 부분 공감을 표하고 깊은 학문적 식견에 존경과 감사를 드립니다.

먼저 세계화 시대의 도래이후 지방행정 환경의 변화로 인하여 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점이 있고 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스가 필요하다는데 동의합니다. 특히 선진외국의 사례에서도 볼 수 있듯이 정치적 분권(political devolution)이 세계사적인 흐름이고 지역균형발전, 삶의 질 향상, 복지향상의 자율적 추진 등의 중요성이 높아가고 있다는 점에 공감을 표합니다.

따라서 우리나라도 외국의 광역화 경향, 단층화 구조, 광역적 협력관계 구축 등을 고려하여 적절한 대응책을 구상할 필요가 있다고 봅니다. 하지만 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정을 보면 대단히 많은 한계점을 가지고 있습니다. 특히 시·도 간 인구 및 재정 등의 편차가 매우 커 행정의 효율성이 저해되고 있으며 국가가 행정적 권한 및 재원을 집중적으로 보유하고 있어 시·도의 권한이 제한되어 있는 것도 문제로 지적되고 있습니다. 결국 지방자치단체의 조직과 예산 등의 역량에 있어서의 한계와 행정구역단위의 분절적 행정체제로 인한 문제점이 대두되고 있다는 점에서도 잘 지적하신 것으로 판단이 됩니다.

새로운 방향에서 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색을 광역지자체의 통합과 기초지자체의 대안구상으로 강조하였는데 광역시와 도를 통합하는 방안 그리고 도의 자치단체는 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합하는 방안을 제시하였습니다. 장점으로서는 분산되고 있는 행정적·재정적 비용을 줄여 행정효율성과 지방정부의 경쟁력을 증진하는 것이 있습니다. 기초지자체의 대안으로서 광역자치단체의 규모 확대로 주민의 일상생활과 관련된 업무는 기초지

방자치단체로 이전하는 것이 바람직하다는 점을 들었습니다.

구체적으로 중앙정부와의 관계 측면에서는 초광역지방자치단체의 권한은 확대하여 중앙정부의 기능을 축소하고 시·군과의 관계 측면에서는 중복기능을 대폭이양하여 광역행정기능(경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)을 강화하는 것이 방향이라고 강조하였습니다. 초광역지방자치단체의 역량 강화방안에는 지방분권의 가속화, 초광역지방자치단체의 차등분권, 초광역지방자치단체의 법률보완기능 강화, 지방자치단체 종류별 사무입법형식 개선, 국세의 지방세 이양, 기관위임사무의 폐지 등이 제시되었습니다. 또한 중앙정부의 초광역지방자치단체 지휘 및 감독기능을 축소하고 중앙정부는 초광역지방자치단체로의 사무이양 확대라는 변화와 함께 이양된 사무의 효율적인 집행을 위한 인력 및 예산지원의 의무를 가지는 부분도 포함이 되어 있습니다.

초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색에 대하여 두 가지 차원에서 질의를 하고자 합니다. 먼저 민주적 절차와 과정이 헌법질서에 의해 제도화되어 있는 것이 현실인데 과연 어떤 방법으로 제도개선이 이루어질 것인지 궁금하고, 두 번째는 정치적 그리고 국민적 합의를 만들어가는 방법에 대한 논의가 필수적이라고 봅니다. 보다 효과적이고 효율적인 방안에 대한 의견을 주시면 감사하겠습니다.

마지막으로 충청남도 광역자치의 전략과 과제에 대한 부분입니다. 경제적 측면에서 대전과 충남의 개별적인 지역발전에 한계가 있고 광역자치구역 경계를 초월한 외부성 문제 및 초광역 행정수요 대응 그리고 충청권 발전을 위해 기존의 충청권 광역지자체들 간 협력의 한계가 있다는 점에 동의합니다. 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전의 측면에서 수도권과 비수도권의 격차 문제가 심화되고 있고 비수도권의 발전 동력이 점차 감소하고 있는 실정이라는 점은 잘 지적하였다고 봅니다.

이러한 상황에서 초광역체제로서의 대안제시는 충청권 전체의 정치적 영향력 증진과 자치능력 향상에 기여할 수 있다는 점에 많은 공감을 표합니다. 또한 규모의 정치와 경제 기반 위에 참정권과 자율성 확대를 통한 로컬거버넌스가 결합됨으로써 진정한 분권형 국가의 토대를 마련할 수 있다는 점에서도 긍정적인 의견을 드립니다. 국토공간의 균형발전이라는 차원에서도 분산, 분권, 분업이 제대로 이루어져야 가능하다는 점을 강조하고자 합니다.

다만 광역자치의 과제에서도 지적한 바와 같이 현행법에는 자치권을 가진 초광역지방자치단체의 설립을 규정하고 있는 법률이 부재하여 지방자치법 개정

내지 특별법 제정이 요구됩니다. 보다 구체적으로 특별법을 제정하는 방안과 선진국과 비교하여 초광역지방자치단체의 발전적 유형에 대한 내용을 말씀해 주시면 감사하겠습니다. 김 교수님도 지적한바와 같이 초광역지방자치단체 설립을 위한 법률 개정이나 특별법 제정에 대해서는 점진적·단계적으로 추진될 필요가 있다는데 동의합니다. 더불어 사회적 공론화와 지역주민의 공감대 형성, 충청권역 지방자치단체간 그리고 대전시·충청도간 연대와 협력, 그리고 무엇보다도 주민 및 시민사회와 지식인들과의 연대·협력이 절실히 필요하다는데 공감합니다. 지방자치 발전과 충청권의 지역균형발전에 좋은 말씀과 훌륭한 의견을 주신데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다.