

행정체계개편, 왜 ?

김용웅 | 충남발전연구원장

해묵은 지방행정체계 개편 논쟁이 재연되고 있다. 이번에는 여야 정치권이 나서서 "지방행정체계개편 기본법"을 오는 4월 임시국회에서 처리하여 2010년까지 시·도를 폐지하고 기초자치단체를 60-70개로 통합한다는 구체적 내용까지 제시하고 있다. 그동안 다른 정권하에서도 여러 차례 지방행정체계 개편의 필요성이나 대안에 대한 논의가 제기되기는 했으나 그때 마다 사회적으로 공론화되지 못하고 슬그머니 사라졌기 때문에 이번에도 한때 지나가는 "찾잔 속의 태풍"에 그칠 가능성이 크다.

우리나라 지방행정체계의 기본골격은 110년 전 농경사회의 생활문화와 정주패턴에 바탕을 두고 만들어져 지금까지 유지되고 있다. 현재의 시·군 경계는 교통통신이 발달한 도시화시대의 생활여건과 공간적으로 확대된 생활권을 반영하지 못하기 때문에 행정서비스의 공급과 주민편의 증진에 불편과 비효율을 초래하는 것이 사실이다. 그래서 그동안에도 지방행정체계 개편의 필요성이 끊임 없이 제기되어 왔다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체, 시민단체 및 학계가 민감한 반응을 보이는 데는 그만한 충분한 이유가 있기 때문이다.

첫째, 현재 논의된 대로 시·도가 폐지되고, 일방적인 기준에 의하여 기초자치구역이 통합되면

지방자치와 지방분권에 역행하는 결과가 초래된다는 점이다. 시·도가 폐지되면 광역적 조정과 협력의 차원에서 중앙정부의 지역통제 기능이 불가피하게 강화된다. 이렇게 되면 이제 겨우 자리 잡기 시작한 지방자치와 풀뿌리 민주주의는 심각한 타격을 받게 되고 지역의 자율적 역량발휘는 기대하기 어렵게 된다.

둘째, 지방행정체제 개편 논의가 사회적 공론화 과정과 공감대 형성이 없이 일부 정치집단에 의하여 졸속으로 추진되고 있다는 점이다. 지방행정체제의 문제를 단순히 행정조직의 개편이나 개혁 차원에서 다루려 해서는 안 된다. 지역의 역사와 문화 및 정체성과 깊은 관련이 있기 때문이다. 지방행정체제의 개편이 효율적으로 추진되기 위해서는 지방행정의 주체인 지방자치단체와 지역주민이 주도가 되는 상향적 논의구조 형성이 선행되어야 한다. 지역의 자율과 민주적 합의절차가 필수적인 정책결정 사항을 중앙에서 일방으로 결정하여 지역에 무조건적인 수용을 강요해서는 안 된다.

셋째, 지방행정체제의 개편이 부분적인 현안문제 해결을 위한 대안적 수단으로만 편협하게 활용되고 있다는 점이다. 지역감정과 지방행정체제간 기능중복은 우리 사회의 심각한 문제임에는 분명하다. 그러나 이는 지방행정체제와는 무관한 문제이다. 따라서 시·도를 폐지한다고 해서 지역감정 해소나 지방행정의 효율화를 기대할 수 없다. 만약, 시·도가 폐지되면 오히려 소지역주의가 부활하여 더 많은 지역갈등과 분쟁을 초래할 수 있을 뿐만 아니라 폐지된 시·도 기능을 대체할 수많은 형태의 새로운 광역행정조직이나 기구가 난립하게 되어 현재보다 더 심각한 낭비와 비효율을 초래할 수도 있다. 지방행정체제 개편 논의가 이같이 사회적 비판대상이 되는 것은 논의과정에서 국가발전을 위한 미래지향적 가치를 제시하지 못한 채 현안문제 해결에만 급급하기 때문이다.

21세기 세계경제는 고유한 발전 잠재력과 경쟁력을 지닌 지역에 의하여 주도되고 있다. 세계의 모든 나라가 앞다투어 지역의 자율적인 역량과 경쟁력을 갖춘 지역경제권 육성에 전력하는 이유가 여기에 있다. 이같은 여건 속에서 지속적인 국가발전을 가능하게 하기 위해서는 시·도의 폐지보다는 현재의 광역자치단체의 기능과 역량을 키우는 데 치중해야 한다. 광역자치단체의 기능강화를 위해서는 그동안 인위적으로 분리되었던 광역시와 도(道)의 통합을 통하여 국제적 경쟁력을 갖춘 초광역적 경제권을 형성하고 지역경제와 산업발전을 선도할 수 있는 제도적 역량을 강화시켜 나가야 한다. 지방행정체제 개편 논의가 또 다른 소모적인 논쟁으로 전락해서는 안된다. 국가발전비전을 실현하는 수단이 될 수 있도록 국민적 지혜가 모아졌으면 한다.