

민선4기 충남도정의 과제 -자치행정분야-

육동일 | 한국지방자치학회장, 충남대학교 교수

I. 머리말

5·31 지방선거가 끝남에 따라 7월 1일부터 제4기 민선자치정부가 역사적인 출범을 하게 되었다. 새롭게 구성된 자치정부에 대해 주민들이 거는 기대는 그 어느 때보다 크며 주어진 사명과 역할 또한 막중하다.

바야흐로, 21세기 우리사회는 포스트 모던시대에 진입해서 사회의 모든 면이 달라지고 있고 20세기말부터 들이닥친 세계화, 지식정보화, 지방화, 광역화 및 양극화라는 급격한 환경변화도 지속적으로 영향을 미칠 것이다. 이와 같이 전에는 전혀 경험하지 못한 새로운 변화와 함께 더욱 달라질 주민들의 요구와 기대 그리고 지역사회 제반 문제들을 풀어가기 위해서는 새로운 지역관리시스템, 새로운 정보와 전달체계의 정비, 신자원의 개발과 동원화 방식의 전환, 그리고 이것들을 올바르게 이끌어 갈 확고한 이념과 가치관의 정립이 무엇보다 요구되고 있다. 즉 미래 환경변화에 부합하는 새로운 틀, 새로운 사고, 새로운 패러다임을 어떻게 설정하느냐가 시급한 과제이자 지역과 국가생존의 전제가 되고 있는 것이다. 특히 향후 10년은 지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력으로 되는 지방자치시대가 더욱 본격화되고 주민의 복지가 지방에서 구체적으로 실현되어야 하는 시기가 될 것이다.

국민을 상대로 한 대부분의 국가행정은 실제로 지방자치단체를 거쳐서 국민에게 전달되기 때문에 지방자치행정을 올바르게 운영하지 않으면 환경변화에 적응하기 위한 국가정책들도 그 효과를 거둘 수 없고 나아가 국민들로부터 지지와 동의를 받아낼 수가 없다. 결국 국정관리체제가 존립근거를 잃게 되는 것이다.

미래의 지방자치정부는 지방행정이 주어진 자원을 최대한으로 활용하는 가운데 적절하고 정확한 주민의 요구와 기대가 표출될 수 있을 뿐만 아니라 당해지역이 직면한 문제를 현명하게 해결해 나갈 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 최소한 다음과 같은 자치행정역량 제고방안과 전략들이 민선자치정부 속에 성공적으로 내재화되어야 한다

II. 미래 지방자치정부의 방향과 과제

먼저 지역 거버넌스체제가 구축되어야 한다.

거버넌스라는 새로운 행정체제는 새로운 환경변화에 대응하는 과정에서 등장하였다. 이는 기본적으로 정부의 행정구조를 보다 개방화, 전문화 해가면서 민간부문의 참여를 적극적으로 활용하는 관리전략을 의미한다. 특히 지방화 현상과 함께 지방행정의 기능이 확대되면서 지방적 수준의 정책형성과 집행과정 에 민간의 전문성과 참여를 활용하는 것이 지방자치 행정의 주요 전략이 된 것이다. 이러한 민관협력체제의 구축은 지역경제를 되살리고 도시의 생활환경을 향상시키는 데에 효과적인 전략임이 경험적으로 증명되고 있다. 독일 도르트문트시의 재구조화 전략이나 브라질 포르토 알레그레시의 참여적 예산정책 프로그램 등의 사례를 보면, 지방의 문제는 지방의 차원에서 해결하기 위해 주민, 시민조직, 경제조직 그리고 사회조직을 협력적 네트워크의 자원으로 활용함으로써 경제적 성과는 물론 정치적 성과를 얻는데 성공하였다. 이러한 사례들은 민관협력적 지역 거버넌스 관리방식이 미래 지방자치 행정이 추구해야 할 전략임을 시사해 주고 있다.

특히 미래 지방정부는 ① 지방의 문제는 지방적 해법을 통해서 해결해야 하기 때문에 지방적 지식을 축적, 제공할 수 있어야 한다. ② 지방의 문제를 해결하기 위해서는 다양한 주체들과 이해집단을 묶어낼 수 있도록 지방정부가 각 주체들간의 효과적인 네트워크를 형성해야 한다. ③ 적절한 정책의 실현을 위해서는 상이한 이해집단의 이익을 조정하는 리더십과 비전이 필요하다. ④ 지방정부는 문제해결 과정이 합법적이고 정당하도록 공개된 논의의 장을 제공하는 등 투명한 공개행정과 경영성에 입각한 책임행정의 역량을 가져야 하는 과제를 안고 있다.

둘째, 지역사회와 지방자치 행정간의 네트워크가 형성되어야 한다.

앞으로 주민들은 지역사회와 더 가까운 근린정부(Neighborhood government)를 통하여 그들의 삶에 대한 자율적 책임의 보장, 개인적 삶과 활동에 대한 정부간섭의 배제, 세금부담에 상응하는 대접을 받기를 원하는 등 종전과는 다른 요구와 기대를 실현하고자 할 것이다. 미국 인디انا폴리스市的 골드스미스 전 시장도 21세기에는 기존의 서비스에 염증을 느낀 시민들이 그들이 안고 있는 문제를 직접 해결하려고 할 것이기 때문에 지방정부는 더 이상 서비스 공급자로서의 역할을 포기 내지 축소해야 하고, 오히려 이웃과 시민단체를 중심으로 한 지역사회가 직접 서비스 공급을 담당하는 상황을 맞이하지 않을 수 없을 것이라고 전망하고 있다.

지역사회의 시민단체들은 비록 비전문가로 구성되지만, 지역의 인적·물적 자원을 동원해서 정부나 시장이 결코 제공할 수 없는 사랑과 애정이 배어있는 그리고 개개인에 대한 세심한 배려와 봉사에 입각

한 서비스의 제공을 가능케 해준다. 인간의 삶을 의미있게 해주는 것은 정부나 시장의 기능만으로는 불가능하고 바로 제 3의 영역(community)에서 그것이 가능해지는 것이다. 그래서 지방정부는 지역사회가 자조적(self-help)이 되도록 역할을 강화해 나가도록 해야 한다. 즉 미래의 지방정부는 지방자치단체와 기업, 지역사회, 시민단체들과의 파트너십 속에서 움직여야 하며, 지방자치 행정은 이들과의 공동결정-공동생산-공동책임 하에서 수행되는 이른바 '삼각공동행정' (3 Co-administration) 체제를 정립해야 한다.

셋째, 협동적 리더십(Collaborative leadership)이 도입되어야 한다.

최근 세계에서 각광받고 있는 경제학자 콘웨리의 연구결과에 의하면, 미래의 조직은 1명의 리더가 아니라 조직 내 여러 리더들에 의하여 운영될 것이라고 강조하고 있다. 이 주장은 앞으로 더 이상 리더가 필요하지 않다는 것을 의미하지는 않는다. 대신에 훌륭한 1명의 리더 보다는 집단내 창조력이 풍부하고 훌륭한 여러 리더들이 필요하다는 것을 말한다.

21세기 미래의 조직들은 생존을 위해 조직구성원들의 창조성에 더욱 더 의존하게 될 것이다. 그리고 그 조직의 리더들은 개인적인 재능과 독립성이 강한 부하들을 어떻게 그 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 여건을 조성해 주느냐가 새로운 리더십의 본질로서 조직생존의 중요한 요소가 되고 있다. 뛰어난 리더들이 갖는 특징은 먼저 일에 알맞은 재능있는 인재를 채용하는 것이고 둘째는 각자 개성있는 사람들이 상호협력하여 얻어지는 결과를 극대화할 수 있도록 분위기를 조성하는 것이다. 그래서 성공적인 리더가 되느냐의 문제는 조직 속에 있는 뛰어난 구성원들의 열정을 리더가 얼마나 효과적으로 통합하여 하나의 목표로 제시하느냐에 달려 있다. 성공적인 조직 GE의 전 사장 잭 웰치에 따르면 "리더의 역할은 뛰어난 사람을 고르는 일, 예산을 적절히 배분하는 일 그리고 여러 사람으로부터 쏟아져 나오는 아이디어를 연결해 주고 전달해 주는 일이 리더의 전부다" 라고 주장하고 있다. 따라서 지방행정조직에 있어서도 각 단체장들과 각 부처의 최고책임자들은 중앙 및 상급자치단체의 권력과 권한의 이양을 촉구하는 것 못지 않게 그들에게 집중된 권한을 밑으로 이양시켜서 리더로서 위에 제시된 역할만을 수행하고 구체적인 지방자치사무는 실질적인 담당자들에 의해서 창의적이고 자율적으로 수행되도록 하는 풍토가 조성되어야 한다. 선거와 인기만을 의식해서 뛰어난 1인의 리더가 되려고 하기보다는 지방공무원사회 전체가 능동적이고 자발적인 동시에 상호협력에 의해 업무가 수행되어 뛰어난 조직이 되도록 리더의 역할과 태도를 과감히 바꾸어야 한다. 미래 지방정부의 지도자가 되려면 위대한 조직 속에는 재능있는 사람들로 가득 차있으며 그 곳에서 위대한 리더들이 창조된다는 교훈을 받아들여야 할 것이다.

넷째, 지식경영 관리체제가 확립되어야 한다.

미래의 세계경제는 지식·정보사회로 진입하면서 지식과 정보가 국가의 경쟁력을 높이는 중요

한 역할을 하는 지식기반 경제로 전환될 것이다. 새로운 지식을 어떻게 창출하고 외부지식을 어떻게 효과적으로 활용하느냐, 즉 지식혁명을 어떻게 일으키느냐가 향후 10년의 경제주도권을 잡는 중요한 관건이 될 것이다. 그래서 지금 세계는 정보통신 기술, 생명공학, 신소재 등 첨단기술의 급속한 발전과 이들 기술간의 융합화, 경제활동의 지구화가 빠르게 진행되면서 노동, 자본, 토지 등 전통적인 생산요소의 중요성은 점차 약해지고 지식이 산업과 지역, 국가의 경쟁우위를 결정하는 핵심적인 요소가 되고 있다.

이러한 지식기반 사회에서 지방자치 행정역량 강화를 통해 지역발전을 촉진하기 위해서는 지역인재의 양성과 훈련, 지역 내 지식정보의 네트워크 형성, 산·학·연 연계를 통한 기술개발과 지역기업의 학습능력 제고 등이 요구되고 있다. 특히 미래 지방자치 행정의 역할은 지식을 활용하여 혁신을 주도하고 조장하는데 있다. 여기에는 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능한데 지식경영의 도입을 통하여 조직과 운영을 혁신하는 정부운영의 지식화와 각 부문 지식주체들의 지식활동을 지원하는 지식기반 지원자로서의 역할이다. 그리고 지방정부에서의 지식경영 도입은 무엇보다도 단체장의 강한 리더십과 관여를 요구하며 조직내 공무원들 사이에 지식경영에 대한 광범위한 의식의 공유를 필요로 한다.

다섯째, 전략적 기획과정이 도입되어야 한다.

전략적 기획은 지방정부가 갖는 약점과 한계를 극소화시키는 동시에 기회와 자원을 극대화시켜서 지방자치 행정역량을 강화해 나가는데 있어서 필요한 과정이다. 특히 전략적 기획은 정부가 현재의 주어진 상황을 통해 미래를 바람직하게 창조해 내는 필수과정이 되고 있다. 경영학자 드러커도 “정책결정을 하는데 있어서 일들을 어떻게 올바르게 하느냐 보다는 올바른 일들을 찾아내서 그 곳에 자원과 노력을 어떻게 효율적으로 집중하느냐가 중요하다” 고 강조하고 있다.

전략적 기획을 마련하는 것은 공무원들이 주민의 요구에 대응하는데 있어서 미리 정책적인 입장을 견지할 수 있게 해주며 급속히 출현하는 문제에 사전에 정책적 대안을 준비할 수 있도록 해주기 때문에 줄곧 지방행정혁신의 핵심이 되어왔다. 더욱이 지방정부의 선택권과 자치권이 축소되어 가는 상황이라면 전략적 기획은 현실문제를 해결하는데 필요한 기회를 극대화시켜 줄 것이다. 또한 전략적 기획은 예산, 인력, 시간, 정책의 우선순위 등을 놓고 단체장, 지방의원, 지방공무원 그리고 지역사회단체간의 타협이 이루어지는 정치적 과정이기 때문에 이들 사이에 원만한 정치력이 발휘되어야 한다.

전략적 기획이 제도적으로 정착하려면 주민의 기대와 정책적 선호도를 분명히 표출할 수 있는 기회가 정치적으로 확대되고 이웃조직, 종교집단을 비롯한 각종 비공식조직들의 가교역할이 활성화되어야 한다. 지방정부에 대한 주민의 기대와 요구가 비현실적일 때는 선출직 공직자들의 정치적 리더십과 언론을 통해 그 기대수준과 요구를 적절히 조절해 나가야 한다. 아무튼 전략적 기획이 지방자치행정의 성공을 반드시 보장하는 것은 아니다. 하지만 전략적 기획과정이 생략되면 앞으로 보다 격변적인 행정환경에 적응하는 지역사회를 창출해 내는 것을 보장받을 수 없을 것이다.

III. 행정환경 변화와 충남도정의 과제

1. 지방행정환경의 변화

지방자치의 환경을 변화시키는 주요인들인 사회적 환경, 경제적 환경, 정치·행정적 환경과 과학기술의 발달, 교통과 통신부분 등이 획기적으로 발달하면서 자치단체의 역할구조의 변화와 전문화 등을 많이 변화시키고 있다. 이처럼 지방자치단체가 변화된 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 자치단체의 관리체제 또한 변화되어야 한다는 필요성이 정당화되고 있다.

선진 외국의 경우와 마찬가지로, 우리 나라의 경우도 현재 지방행정을 둘러싸고 있는 불확실한 환경을 극복하고 자율적인 분권화의 확대, 지역주민의 요구에 적절하게 대응하는 고효율-저비용의 자치행정체제, 즉 주민의 참여의식 증대와 지방자치단체의 역량제고 및 책임성 증대 등으로 인한 끊임없는 지방자치 행정체제의 개혁 필요성이 대두되고 있다.

〈표 1〉 지방행정변화에 따른 지방행정수요

환경변화	지방행정수요
민주화·분권화	<ul style="list-style-type: none"> • 참여수용 요구의 확대 • 반응성 제고 요청 증대 • 지방자치단체행정의 민주적 집행 요구 증폭 • 공익보호를 위한 갈등 및 집단이기주의의 조정기능 강화 요청
지방화	<ul style="list-style-type: none"> • 분권과 통합의 조화 필요성 • 지방의 창의적·사주적 행정능력 고양 요구 확대 • 지방행정의 책임성 확보장치의 요청 • 지역한계거주의 극복노력 요구 증폭 • 기업과 지역단위 지배집단에 대한 지방행정 중립성 확보요구 강화
세계화	<ul style="list-style-type: none"> • 도시중심의 국제교류능력의 확충 필요성 제고 • 전략적 국제교류 추진의 요청 • 세계적 수준의 시민역량 강화의 필요성
정보화	<ul style="list-style-type: none"> • 정보관리능력의 고양 요청 • 정보관리의 민주화 필요성
도시광역화	<ul style="list-style-type: none"> • 도시행정수요에 대한 대응능력 강화 필요성 제고 • 광역적 행정수요의 효과적 처리 요청 • 환경친화적 개발정책에 대한 요구 증대 • 문화·관광수요의 증폭
위기·불확실성 가속화	<ul style="list-style-type: none"> • 돈, 시간, 정보의 결핍 심화 • 대형사건, 사고, 재난의 위기요인 증폭 • 안전한 생활과 사회에 대한 요구 증대

2. 충남도정의 방향과 과제

1) 도정여건의 변화

앞서의 우리나라 지방행정이 직면한 일반적 환경변화에 따라 민선 4기 충남도가 직면하게 되는 도정여건의 변화를 요약하면 다음과 같다.

첫째로 고비용·저효율 구조에서 저비용·고효율 구조로의 전환을 요구받고 있다는 점이다. 즉 팽창일변도의 사고로부터 능률과 효율을 지향하는 사고로 전환될 것을 요구받고 있다. 그동안 충남도와 도공무원들은 거발연대의 사고와 마인드에 의해 지배되어 왔다. 그러나 민간역량의 성장으로 이제 지역 민간부문에서도 공공부문의 비능률과 낭비를 묵과하지 않고 있다.

둘째로 지방화·분권화시스템에 부응한 행정시스템의 구축이 필요하다. 우리의 행정문화는 오랫동안 중앙집권적 문화로부터의 하향적 문화가 지배적이었다. 비록 지방자치제가 실시되고 있지만 제반 제도나 행정관행이 과거의 구습을 탈피하지 못하고 있는 것이 현실이다. 지방자치제도의 본질에 부합하는 제도적 틀을 구축함과 아울러 비록 여러가지 제도적이고 현실적인 제약조건이 있지만 나름대로 분권화시스템에 부합하는 노력을 더욱 강구하여야 한다.

셋째로 지난 기간동안의 민선자치는 아직도 제도의 미정착과 지방자치에 대한 경험이 일천한 관계로 적지 않은 시행착오가 있었지만 도민들 또한 무관심한 면이 없지 않았다. 그러나 지방자치에 대한 인식이 점차 높아지고 있으며 더 이상의 시행착오를 용납하지 않고 있다. 이제 도민을 진정으로 주인으로 섬기며 도민을 위해 봉사하는 성숙된 지방자치가 이루어지기를 바라고 있다.

넷째로 주민참여의 증대 및 강화이다. 성숙된 지방자치는 필수적으로 주민참여를 요구하고 있다. 더구나 지방자치에 대한 무관심과 불신이 공존하는 있는 현실에서는 주민참여 욕구가 한층 증폭될 수 밖에 없다. 최근 지방자치단체의 각종 정책이나 개발행위 등에 대하여 시민단체들의 이의제기가 봇물처럼 나타나고 있고 또한 무수한 NGO단체들의 등장은 이러한 욕구분출을 뒷받침하는 증거라고 할 수 있다.

다섯째로 행정서비스 공급형태의 다양화이다. 앞으로 지방자치단체는 유도적 역할주의, 중점시책주의 및 상호보완주의의 3가지 방향에 의한 행정을 펴 나가야 한다. 즉 지금까지와 같이 공공부문이 계획에서 집행까지 모든 영역을 직접 담당하기는 불가능하며, 해서도 안된다. 다만 상호보완과 파트너쉽하에서 민간부문을 유도하는 역할을 수행하게 될 것이다. 정책 자체도 핵심적이고 중요한 사항에 집중하여야 한다. 따라서 향후에는 지방자치단체가 직접 제공하는 서비스 형태로부터 제3섹터, 공단·공사형태, 계약, 민간위탁, 책임경영제, 바우처제도 등 다양한 형태의 공급체제가 도입될 것이다.

여섯째로 도민은 그동안 공급자 중심의 서비스공급에서 수요자중심의 서비스공급체제로 전환될 것을

요구하고 있다. 오랜 중앙집권체제하에서 구축되어온 행정문화로 인하여 그동안 공무원은 서비스 공급의 시혜자이며 도민은 행정서비스의 수혜자로만 간주되어 왔다. 그러나 이제 민선자치하의 도정을 거치면서 도민들의 행정서비스 요구가 봇물처럼 쏟아지고 있다. 또한 도민이나 시민단체들은 충남도가 제공하고 있는 서비스나 정책들에 대하여 잘잘못을 따지고 이의를 제기하고 있다. 이것이 주민중심, 고객중심, 성과중심의 서비스공급체계를 요구하고 있는 현상이다.

2) 도정의 미래상과 목표의 재정립

충남도의 미래상은 너무나 중요하기 때문에 지역주민의 의사와 아이디어를 토대로 새롭게 설정될 필요가 있으며 그 성과는 반드시 주민에 의해서 평가될 수 있도록 측정 및 평가지표와 연계되어야 한다. 충남도의 미래상을 구현하기 위한 도정의 장기발전 비전이 정립되면 그 다음에 도정의 비전-목표-전략 순으로 연계되어야 한다.

3) 체계적인 전략기획의 정립

충남도청은 중부권의 한 중심조직으로서 지방자치단체가 추구하는 목표의 통합적 실천을 통하여 핵심역량을 확보하는 동시에, 급변하는 주위환경에 적절하게 적응·발전하는데 필요한 요소들을 획득하게 하여 지역사회의 발전을 위한 도의 비전 및 전략과의 강력한 연계성을 가진 사업계획을 수립할 수 있는 기반 마련이 항상 중요하게 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 충남도를 둘러싼 국내·외 환경이 많이 바뀌고 있다. 충남도는 이에 부응하여 새로운 패러다임의 변화를 선도하면서 새로운 비전을 가지고 새로운 도정의 틀을 구축해 나가야 한다. 충남도가 직면하고 있는 그러한 불확실한 미래에 대하여 위험성을 줄이고자 하는 노력들을 체계화하기 위하여 도정에는 전략기획의 활용이 요구되고, 또 전략기획이 도정의 정책결정과 효과적인 정책집행을 위한 경영 및 관리 과정의 한 부분으로 이해될 때, 충남도청의 관리체계에 보다 체계화된 전략기획 기법의 도입 및 활용이 이루어지게 될 것이다.

3. 정책기관으로서의 충남도

지방자치시대에는 종래와 같이 국가가 계획하고, 지방이 실시하며, 책임은 국가와 지방이 함께

져야 한다는 행정시스템으로 부터, 지방이 스스로 계획하고, 실시하며, 책임을 지는 행정시스템으로 전환하는 것이 중심과제가 된다. 즉, 지방자치단체가 정책의 주체가 되어 정치·행정을 어떻게 수행하는가의 체계형성이 지방자치의 핵심이 될 것이다.

새로운 지방자치시대의 자치단체 행정혁신은 행정의 투명성을 높이고 책임을 명시할 수 있는 체제를 형성하여 정책평가를 분명히 수행한다는 것과 함께 정책주체로서 활동할 수 있는 체제정립을 행한다는 데 있다. 즉 정책기관으로서 자치단체 형성은 정책을 스스로 입안하고 실시하며, 결과에 대해 자기책임을 명확히 할 수 있는 자치단체상의 실현에 있다. 이를 종래의 사업기관의 역할로 고수해 왔던 사업자치체에 대해서, 정책기관의 역할을 부과시키는 「정책자치제」의 창조라고 부를 수 있다.

정책주체의 형성이 계속 화제가 되고 있는 이유는 분권화를 통한 지방자치의 정착으로 각 자치단체가 정책기관으로서의 역할을 수행할 정책형성 능력을 갖추고 있는가, 그들이 행·재정 운영에 대한 경영책임을 명확히 밝힐 수 있는가, 공공서비스의 공급주체로서의 규모는 적당한가, 정보의 투명성이 확보된 신뢰감이 높은 자치단체인가, 주민의 자체 조절능력은 갖추고 있는가 등이 문제가 되기 때문이다.

이러한 커다란 변화에 적응하기 위해서, 자치단체에서 일하는 지방공무원들은 기본적으로 3가지 능력이 필요하게 된다. 첫 번째는 경영능력이고, 두 번째는 정책능력이며, 세 번째는 평가능력이다. 국가가 결정한 정책을 기관위임사무로서 실시하고, 국가의 지시대로 보조금 사업을 우선적으로 수행하는 사업기관의 입장을 고수해오던 것이 현재의 지방자치라면, 이제 독자적인 정부로서 스스로 정책을 입안하고 실행하며 결과에 대한 책임을 지는 정책기관으로 전환해야 한다. 또한 자치단체는 경영주체로서 자기결정·자기책임의 원칙을 관철해야 한다.

요컨대, 앞으로의 자치단체 형성은 정책자치단체의 창조에 있다. 그렇다면 자치단체 개혁이 단기적으로는 사업주체로서의 슬림화, 감량경영의 실현이라는 '사업주체'의 효율성·효과성이 문제가 되더라도, 동시에 중장기적인 시점에서 정책기관의 측면으로서의 '정책주체' 구축과 '정치주체'의 개혁을 꾸준히 추진해 나가야 할 것이다.

4. 도와 시·군간 실험력관계 구축

분권과 혁신의 추진은 중앙과 지방간 그리고 지역간 및 기관의 제반 갈등을 더욱 심화시킬 소지가 크다. 도와 시·군의 갈등과 마찰도 빈번해질 것이다. 지방분권화가 본격화되기 이전인 현재까지도 지방자치단체간의 분쟁과 갈등에 의해 정책이 표류하거나 지역의 발전에너지가 낭비되는 현상이 발생되고 있다. 향후 지방으로서의 권한이양이 추진되면 될수록 행정구역내에서의 정책추진이 강화될 것이고 이는

결국 자치단체간 정책연계의 부족을 초래하고 지방정부간 갈등으로 연결될 수밖에 없는 것이다. 따라서 자치단체간 협력의 부재는 지역정책의 성공적 추진과 성과제고를 어렵게 할 것이 분명하다.

국민을 상대로 한 대부분의 행정은 실제로 지방정부 그것도 시·군·구 등의 기초자치단체를 거쳐서 지역주민들에게 주로 전달되기 때문에 시·군·구의 행정이 올바르게 운영되지 않으면 분권화 노력들도 그 효과를 거둘 수 없고 주민들로부터의 동의와 지지를 받아낼 수도 없다. 분권화의 성공이 바로 광역과 기초자치간의 협력관계 구축 및 기초자치의 활성화에 달려 있는 이유가 여기에 있다.

도와 시·군간의 갈등해소, 나아가 원만한 협력관계의 정착은 지방분권의 실질적 추진에 있어서 그 성공여부를 결정하는 하나의 중요한 단초가 될 것이다. 따라서, 도의 사무와 시·군의 사무는 명확히 구분하여 각기 자신의 사무를 독자적으로 독립적으로 처리할 수 있게 해야 한다.

주민들의 일상생활이나 편익에 직결된 기능은 시·군에서 담당하고 도시계획이나 환경문제와 같이 여러 시·군이 관련된 광역적인 사무는 도가 담당하게 하여 양자간에 분업을 체계화해야 한다. 사무를 배분함에 있어서는 업무의 중복으로 인한 이중행정의 낭비와 책임의 전가를 방지하기 위해 동일한 사무가 도와 시·군에 동시에 귀속되어서는 안 된다. 그리하여, 시·군의 사무에 대해서는 계획에서부터 집행에 이르는 모든 권한을 시·군이 행사해야 한다.

5. 충남과 주변 자치단체간의 협력체제 구축

행정중심복합도시의 건설이 당초 취지대로 국토의 균형발전을 통한 지방살리기라면 그 효과가 극대화되기 위해서 3개 시·도는 지금까지의 유대와 협력을 더욱 다각화하면서 실질적 상생방안을 구체적으로 모색하고 또 실현해 나가야 할 것이다. 그 이유는 이렇다.

먼저 세계화 추세다. 지구촌 곳곳에서는 지금 경제의 세계화, 금융의 세계화 그리고 도시의 세계화가 치열하게 전개되고 있다. 특히 21세기 세계경제는 자본, 금융, 노동, 토지 등의 생산요소가 국가적 경계를 넘어서 전 지구를 무대로 작동한다. 이 세계경제를 견인하고 대응하는 장소가 바로 세계도시인 것이다. 세계도시의 특징은 인구측면에서 100만 이상의 거대도시이며, 공간적 측면에서는 중심도시로부터 50~100km권에 이르는 거대도시화 지역이다. 이 대도시권은 국제적 기능을 수행하는 권역으로 발전하고 국토공간의 균형발전 차원에서 기능해야 한다. 대전은 이제 인구 145만명을 넘어섰으며 그 지리적 영향권이 충남·북을 포괄하는 대도시권의 세계도시화를 지향해야 한다.

뉴욕, 런던, 동경, 토크토 대도시권 등은 세계 최상급의 국제화된 도시이며 모두 대단위 도시권역임을 간과해서는 안된다. 대전, 충남·북은 대도시권역권 차원에서 주요 항공교통의 결절지로서 청주공항을 키우고 국제기구 또는 다국적 기업의 본사를 유치시키는데 주력해야 한다. 이처럼 충청권이 세계도시지역으로 발전하는 대신 인위적인 행정구역 속에 3개 시·도가 계속 안주해 버린다면 미래를 향한 비전과 희망을 가질 수 없다. 충청권은 대단위 권역 속에서 경제의 활력과 주민들 삶의 질을 제고하는데 목표를 두고 교통, 취업, 환경, 교육, 치안, 지역개발 등의 문제를 지금부터 공동으로 해결해 나가야 한다.

다음, 디지털과 관련된 새로운 기술이 하루가 다르게 다가오고 있다. 핀란드의 수도 헬싱키에는 두 개의 도시가 있다. 하나는 현실세계에 존재하는 도시고, 다른 하나는 인터넷상에 구축된 가상도시이다. '사이버 헬싱키'는 오프라인상의 주택, 거리, 공원, 백화점, 관공서, 미술관 같은 도시 전체를 사이버상에 그대로 옮겨 놓았을 뿐만 아니라, 시시각각 변하는 도시 전체의 모습을 실시간으로 제공한다. 우리도 '리얼 사이버 대도시권'을 인터넷상에 구축한다면 충청권 지역의 상생발전은 물론 지역주민들의 삶이 훨씬 편리해질 것이다.

이와 같이 세계화, 고속정보화, 지방화 등 대내외적 여건변화에 따라 행정구역의 의미가 퇴색되어 가고 있는 반면, 점차 지역간 협력행정이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성은 증대하고 있는 것이다. 지역간 공동투자, 공동협약, 개발신탁 등 지역협력의 방안도 다양해지고 있다.

요컨대, 행정중심복합도시 문제를 공동대처해 나가는 대전·충남은 이번 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 있다. 지금부터 같이 머리를 맞대고 미래를 설계해야 할 것이다.

IV. 맺음말

“우리가 직면한 중대한 문제들은 그 문제들을 발생시킨 그 당시의 사고방식을 가지고는 해결할 수 없다”고 아인슈타인이 지적했듯이 미래의 문제는 전에 없던 새로운 사고, 새로운 방법으로 해결해야 한다. 향후 10년 특히 민선 4기하에 충남도정의 환경은 총체적으로 달라진다. 그에 따라 도정에 대한 주민들의 요구와 기대수준은 높아지고, 해결해야 할 문제들은 심각하고 복잡해질 것이다. 때문에 충남도정이 부족한 자원, 시간, 정보와 지식을 가지고 도민들을 만족시키고 문제를 해결하기가 쉽지 않을 전망이다. 새롭게 출범한 충남도정이 새로운 위상과 역할을 정립해서 달라지는 환경변화에 능동적으로 대처하는 동시에 도민들의 기대에 적극적으로 부응하기 위해서는 지방자치 행정역량의 확대, 강화를 통한 획기적인 방향전환과 과감한 혁신이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.