

# 초광역권 행정통합, 시대정신으로



작년 12월 24일 대전시청에서 대전시와 충남도 광역의회 의원과 기초자치단체장, 경제·사회단체 대표, 학계 전문가 등 15명씩 총 30명으로 구성된 대전·충남 행정통합 민관협의체 출범식이 열린 가운데 이장우 대전시장과 김태홍 충남지사를 비롯한 민관협의체 위원들이 기념촬영을 하고 있다. 대전시 제공

거리두기 시행으로 특정 시각 이후 영업하는 곳이 없는지도 파악한 뒤에야 겨우 집으로 향할 수 있었다. 취약 계층을 위해 마스크 등을 직접 준비하고 이들에게 전달하는 일정이 추가되는 경우도 있었다. 격무로 인해 위장약과 편두통약을 달고 살았지만 불평할 시간조차 사치였다. 그저 헛방아리 시절 멋모르고 선사했던 ‘국민을 위해 봉사한다’라는 것에만 몰두했다. 시민이 불안해하는 마음을 알기에 최대한 신속히 정보를 제공하고 그들을 안심시키는 것에만 집중했다.

코로나19 방역정책의 굵직한 줄기는 중앙정부가 설정했지만 이처럼 정책을 시행하는건 건 자치단체, 즉 지방자치의 역할이었다. 코로나19는 분명 엄청난 위기를 야기했고 생계기는 여전하지만 우리나라 지방자치의 강점을 알릴 수 있는 계기였던 점은 분명하다.

여기서 더 나아가 세계적인 비상사태에서 지방정부의 역할은 무엇인가라는 질문의 답도 제공했다. 국가보다 더 기민하고 깊숙하게 지방자치가 자리 잡았기에 우리나라가 전세계적인 대위기를 넘길 수 있었다. 특히 충청권으로 한정하면 코로나 확진자 증가로 병상이 부족해지자 충청권 4개 시·도는 공동 병상 운영을 추진하는 등 지역 실정에 맞게 조치했다. 이장우 대전시장은 야외에서 노 마스크를 중앙정부에 건의하는 등 자치단체는 코로나19 변곡점마다 팬데믹에서 선제적 조치에 나설 수 있었다.

## ◆대통령 공백 속 평온했던 일상

지난해 12월 3일 밤 10시 28분 대한민국에 비상계엄이 선포됐다. 윤석열 전 대통령이 긴급담화 생중계를 통해 “북한 공산 세력의 위협으로부터 자유대한민국을 수호하고 우리 국민의 자유와 행복을 약탈하는 파렴치한 종북 반국가 세력들을 일거에 척결하고 자유 헌정질서를 지키기 위해 비상계엄을 선포한다”라고 선언했다. 비상계

엄 선포 1시간 만에 계엄사령부가 설치됐고 11시 25분경 계엄사령관으로 박안수 육군참모총장이 임명됐다. 계엄사령관은 11시 27분경 6개 조항의 계엄사령부 포고령 제1호를 3일 밤 11시부로 발령했다. 국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치직 결사·집회·시위 등 일체 정치활동을 금지했고 모든 언론과 출판은 계엄사의 통제를 받도록 했다. 전국 자치단체는 곧바로 비상회의를 열고 어떤 상황에서든 시민의 안전과 재산을 지키겠다 단 점을 분명히 했다. 다행히 4일 새벽 1시 국회는 본회의를 열고 만장일치로 비상계엄 해제 요구 결의안을 의결하며 비상계엄은 막을 내렸다. 이후 전국은 윤 전 대통령의 비상계엄을 비난했고 윤 전 대통령의 탄핵 여부에 대한 찬반 집회가 곳곳에서 펼쳐졌다.

땅거미가 지면 유동 인구가 제법 많은 곳엔 어김없이 인파가 모여 각자만의 논리를 폈다. 보수와 진보의 첨예한 갈등의 시작이었고 일부에선 물리적 충돌까지 발생했다. 그러나 효월(曉月)이 뜨기 시작하면 광장에서 각자의 목소리를 내던 이들은 아무 일 없었다는 듯 일상으로 돌아갔다. 대통령이 구속되고 헌법재판소가 윤 전 대통령을 파면하는 등 행정부 수장의 공백이 이어지고 있지만 지방자치는 굳건히 버티고 시민 삶을 유지하는 버팀목으로 자리하고 있다.

지방자치법에 따라 설립된 대한민국시·도지사협의회는 대통령 권한대행과 직접 만나 국정은 물론 지역 현안에 대한 협조를 부탁하기도 했다. 이처럼 짧지만은 않은 30년의 지방자치는 이렇게 시민의 곁을 여전히 지키고 있다. 되레 중앙에서 틀어진 권한을 지방으로 더욱 이양해야 한다는 목소리에 힘이 실렸다. 대통령이란 제왕적인 권위를 가진 이가 다른 마음을 먹으면 어떻게 되는지 모두가 알았기 때문이다. 지방자치는 이제 개헌이란 시대정신을 가져왔다.

김현호 기자 khh0303@ggilbo.com

30년의 지방자치는 나름의 경쟁력을 갖고 성장했다. 특히 국가적 대위기 속에서 지방자치는 오히려 성숙도를 보여줬지만 태생적 한계 역시 뚜렷하다. 역대 정부는 이를 해결하려는 의지를 간혹 보이긴 했으나 여러 정책 속에서 우선순위는 아니었다. 그렇게 수도권은 비대해졌고 인구 절반이 수도권에 밀집하는 비이상적인 행태가 됐다. 그리고 지방자치와 직결되는 균형발전은 이제 시대정신으로 떠올랐다. 자치단체 역시 수도권 일극체제를 타파하기 위한 방안을 강구하기 시작했고 시발점은 충청이다. 자치단체 간 통합을 통해 규모의 경제로 수도권과 맞먹는 경쟁력을 갖춘다는 방안이다. 중심엔 대전시와 충남도가 있다.

## ◆비수도권 사망 판정

2015년은 큰 의미가 있는 해다. 긍정적인 측면에서 박근혜정부 출범 이후 한 번도 없었던 한일 정상회담이 3년 만에 열리며 한일 관계가 온화해졌다. 그러나 국내로 눈을 돌리면 수도권의 위상이 비수도권을 완전히 압도하기 시작한 해였다. 산업연구원의 ‘초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략’ 보고서에 따르면 비수도권의 침체는 2015년이 기점이다. 지역의 경제 수준을 가늠할 수 있는 지역총부가가치의 경우 수도권보다 비수도권 비중이 대개 높았는데 2014년 수도권 49.9%, 비수도권 50.1%를 기록했는데 2015년 수도권 50.3%, 비수도권 49.7%로 역전됐다.

비수도권의 고용성장률이 변화하기 시작한 것도 2015년이다. 전국 2015~2020년 고용성장률을 보면 매해 0.55%씩 늘었는데 인천을 제외한 비수도권의 광역시·도는 오히려 하락했다. 대전의 인구 역시 2015년부터 떨어지기 시작한 점도 이때부터 비수도권의 경쟁력 하락이 시작됐다고 볼 수 있는 대목이다. 사실상 비수도권의 사망 판정이 2015년을 기점으로 해 내려졌고 지방자치의 활성화를 위해 균형발전의 필요하다는 여론이 등장하기 시작했다. 비수도권을 외면한 수도권만의 성장론은 더 이상 대한민국이 미래를 향할 추동력을 확보하기 힘들다는 시각이다.

## ◆통합으로…비수도권의 역습

역대 정부 모두 지방자치를 외쳤지만 정작 시행하는 정책은 지방보단 수도권 선택이었다. 바로 직전 정권인 윤석열정부 역시 ‘어디서나 살기 좋은 지방시대’라는 기치를 내걸었지만 방향성 측면에서 논란을 야기했다. 수도권을 더욱 비대하게 만드는 각종

역대 정부 균형발전 외면하면서 수도권 일극체제는 견고해졌고 대한민국 성장발전 한계 다달아

지방정부, 자체성장에 초점 맞춰 대전·충남 통합으로 활로 모색 행정통합 중심 상생협력 논의중

수도권 과밀 억제 규제를 풀면서 지방시대를 열겠다는 공약이 모순이라는 지적에 직면했던 거다. 앞선 문재인정부도 마찬가지였다. 노무현정부의 국가균형발전정책을 계승한다고 했지만 보수정권이 후퇴시켜 놓은 특별법을 원상복구하는데 그쳤다. 수도권 공공기관을 지방으로 이전시키는 혁신도시 시즌2는 결국 시도도 못했다.

비수도권 자치단체는 지방자치 강화를 위해 독자노선을 통한 성장을 도모해야 했다. 초반의 시도는 기관을 유지하는 것이었지만 민간에 기대기엔 한계가 있었고 정부가 수도권 공공기관을 비수도권으로 이전하는 방안도 추진했으나 현재는 개점휴업 상태다. 결국 비수도권이 자체적으로 성장하는 것에 초점이 맞춰졌고 자치단체 간 통합이 시도됐다. 대구시와 경북도가, 부산시와 울산시 및 경남도가, 광주시와 전남도가 통합을 위한 여정에 나섰고 충청에서도 대전시와 충남도가 구체적인 기간까지 내걸며 가장 빠른 속도로 통합을 향해 나아가는 중이다.

최근엔 통합을 위한 ‘대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법(가칭)’까지 공개했다. 총 7편 17장 18절 194조로 이뤄졌으며 1편과 2편은 특별시를 지원하기 위한 정부의 지원 필요성과 대전시와 충남도 간 행정 통합으로 발생할 광역생활권 지정에 대한 내용이다. 3편은 자치행정, 지방의회 및 자치경찰, 교육자치 및 감사위원회에 대한 내용으로 자치행정에선 국세 교부 특례 신설과 통합교부세 조정 등의 근거로 구성됐다. 특별시에서 징수되는 부동산 양도소득세의 일부는 지방으로 귀속, 법인의 일부와 부가가치세 일부도 이양받을 수 있다고 명시했다. 지역균형발전특별회계 특별계정을 설치하는 한편 특별시 내 시·군·구 간 격차 해소를 위해 균형발전기금 설치·운영에 대한 내용도 포함됐다.

이에 따른 특별시의 연간 추가 재정 추계액은 3조 3693억 원. 10년 동안으로 따지면 34조 원이다. 여기에 지방채를 행정안전부의 승인 없이 특별시의회의 의결로 발행한다는 내용도

담겼다. 재정 분권을 이뤄 자치행정을 완성하겠다는 대전시와 충남도의 강력한 의지다. 4편엔 정부의 국가첨단전략산업 육성 종합계획에 특별시의 우주항공, 바이오헬스, 나노반도체, 국방, 양자, 로봇, 에너지 등 첨단신산업 육성에 관한 내용을 포함해야 한다는 게 명문화됐다. 미래 산업과 기존 산업단지와의 연계로 대전과 충남을 대한민국의 핵심 성장 거점으로 만들고자 한다. 5편은 특별시민의 삶의 질 제고, 6편은 보칙, 7편은 벌칙으로 이뤄지는 등 제법 구체적이다.

## ◆대전-충남 넘어 충청으로

대전시와 충남도 간 통합에 앞서 충청권 4개 시·도는 충청광역연합을 지난해 12월 출범했다. 지역 내 총생산 300조 원 규모인 충청권을 광역 생활경제권으로 묶어 시·도 경계를 넘어서는 초광역 교통망을 조성하고 각각의 산업 기반을 공동 활용해 권역 전체의 산업역량을 높이는 등 권역 차원의 경쟁력을 강화함으로써 수도권 일극화에 대응하는 역할을 맡는다. 단일 시·도만으로 대응이 어려운 광역사무를 수행하고 있다. 광역연합은 행정통합과는 달리 연대를 통해 충청권의 공동 이익을 실현하는 특별자치단체 형식인데 여전히 기존 시·도 행정체계의 울타리가 남아 있는 상태여서 태생적 한계를 갖고 있다. 각 시·도에서 선출된 단체장이 해당 지역의 이익을 위해 일해야 하는 만큼 광역연합은 ‘4개 시·도의 합의’라는 전제를 가져야 하고 이로 인해 공동의 과제를 선정한 뒤 의사를 결정하는 과정은 늦을 수밖에 없다.

결국 이 같은 단점을 해결하기 위해 대전시와 충남도가 추진하는 행정통합이란 명분에 모두가 공감해야 하지만 세종시는 ‘행정수도 완성’이 우선이라는 입장을 견지하며 반대 입장을 보이고 있고 충북도 역시 유보적이다.

다만 유보적 태도를 보이곤 있지만 충북도가 최근 진취적인 의견을 내면서 두 광역단체의 통합을 긍정적으로 바라보고 있다고 밝힌 점은 고무적이다.

일단 지켜보겠다는 입장엔 변화가 없지만 대전시-충남도 행정통합이 가시화돼 순기능이 확실하게 발현된다면 충북도 역시 행정통합이라는 대승적 결단에 합류할 수 있다는 뜻을 내비쳤다는 건 그만큼 행정통합 시너지에 대한 관심이 커지고 있다는 방증이다. 대전과 충남은 넘어 세종, 충북까지 하나의 충청이 된다면 수도권에 버금가는 규모의 경제를 실현할 수 있어 구국 수준의 결단이 필요한 시점이다.

김현호 기자



내포신도시 충남도청사