

지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제

이기우 (인하대 법학대학원 교수)

I. 서론

정치권이 중심이 되어 행정체제개편론이 거론되고 있다. 17대국회에 이어 18대 국회에서도 국회의 개원과 더불어 지방행정체제개편론이 제기되고 국회의원에 의한 관련 법률안이 2건 발의가 되었는데 실정이다.

행정체제개편의 논의는 이미 오래 되었다. 1994년 내무부가 중심이 되어 도폐지를 추진한 적이 있으나 여론의 반대에 부딪혀 실패하였다. 2005년에 국회에서 지방행정체제개편특별위원회를 구성하여 밀어 붙이다가 여론의 반대에 밀려 중단되었다. 정권의 측면에서는 정국의 돌파구가 뚜렷하지 않을 때 가시적인 성과를 내기 위해 토목공사처럼 지방행정체제의 개편을 밀어붙이고 싶은 유혹을 느낄 수 있을 것이다. 하지만 지방행정체제가 잘못 개편되면 한국에서 이제 막 뿌리를 내리기 시작한 지방자치 내지 지방분권이 뿌리부터 흔들릴 수 있다. 지방행정체제의 개편논의는 지방행정은 물론 중앙정치에 있어서도 매우 중요한 영향을 미치는 사안이다. 한번 개편하면 되돌리기 어렵고 막대한 비용과 노력이 든다는 점에서 국가전체의 미래설계에 부합하는 방안을 찾아야 한다. 마침 헌법 개정에 대한 논의가 확산되고 있는 만큼 지방행정체제의 논의도 근본적인 검토를 할 때가 되었다.

지방행정체제는 지방자치를 담아내는 그릇이다. 그릇은 내용과 맞아야 한다. 앞으로 지방정부라는 그릇에 어떤 기능을 담으려고 하는 지에 대한 방향의 제시가 있어야 한다. 국가와 지방정부간의 역할재배분에 관한 뚜렷한 방향의 제시 없이 현재의 기능을 기준으로 지방행정체제를 개편하려고 한다면 임시미봉적인 대책에 불과하다. 지방행정체제개편은 지방자치제도와 국가권력구조의 재편에 가장 핵심적인 작업이므로 임시방편적으로 대처할 수 있는 것이 아니다. 행정체제개편은 무엇보다도 시대적인 요구를 반영하여 지방의 역량을 향상시키고, 국가경쟁력을 높이는 방향이어야 한다. 또한 지방자치의 본질인 주민의 편익과 주민의 요구를 잘 반영하고, 지역의 특수성과 정치적인 결정에 따라 다양한 문제의 해결이 가능하도록 하여야 한다.

우선 정치권의 문제의식과 해법의 타당성을 검토하고 지역의 발전과 국가 경쟁력을 높일 수 있는 지방행정체제의 틀에 대한 대안을 모색해보기로 한다. 지방행정체제에 관한 논의를 함에 있어서 정치적인 이해관계에 의한 왜곡은 배제되어야 한다. 헌법 개정이 거론되고 공론화되는 지금 근본적인 개편방안을 모색할 필요가 있다. 정치권의 주장을 계기로 이를 반대하는데 그치지 않고 현재의 지방행정체제의 문제점을 짚어보고 미래의 국가권력구조에 적합한 대안을 모색하는 것이 중요하다. 근본적인 방향은 보편적인 시대적인 요구와 한국의 특수한 국가적인 과제를 실현하기 위한 정치질서를 모색하는데 있다. 이는 우선 중앙정부와 지방정부간의 수직적인 역할분담에 관한 지방분권문제, 지방정부간의 수평적인 차별성과 연대성에 관련된 지방균형발전문제, 통일과도 결부된 문제이므로 종합적인 시각에서 접근하여야 한다.

II. 정치권의 지방행정체제개편론의 내용과 본질

1. 17대 국회에서 논의

국회는 2005년 10월 19일 “지방행정체제개편 특별위원회”의 구성결하여 당시 행정자치부로부터 보고를 받기도 하였고 공청회를 개최하여 전문가들의 의견을 청취하기도 하였다¹⁾. 공청회에 참여한 대부분의 전문가들이 부정적인 견해를 폈고 우려를 표명했음에도 불구하고 국회는 5.31지방선거전인 4월 임시국회에서 지방행정체제개편에 관한 법률을 제정하려고 시도하기도 하였다²⁾. 2006년 2월 국회는 보고서를 채택하고 향후과제를 밝히면서 행정체제개편논의를 사실상 중단하였다. 한나라당의 허태열 의원이 위원장을 맡았다. 당시 여당과 야당 사이에 대체적인 합의를 본 것으로 알려져 있는 지방행정체제개편론은 크게 도폐지를 골자로 하는 자치계층의 축소와, 시·군통합을 내용으로 하는 행정구역개편안으로 압축된다. 정치권의 논의에 대해서 언론에서는 여러 가지 방안이 거론되었으나 위 특별위원회의 공식적인 활동결과는 2006년 2월에 채택한 특별위원회보고서에 나타나 있다. 또한 당시 특별위원회위원장을 맡았던 허태열위원장의 제안을 참고할 수 있다³⁾.

1) 지방행정체제개편 특별위원회보고서에 의한 지방행정체제개편방안

지방행정체제개편 특별위원회가 2006년 2월에 채택한 보고서는 특별위원회의 구성과 평가, 특별위원회회의의 경과, 특별위원회해외시찰개요, 특별위원회활동결과, 부록으로 되어 있다. 부록에는 공청회 요지, 권역별 지방자치단체, 중앙행정기관여론수렴결과, 행정자치부보고자료, 기타 참고자료로 구성되어 있다. 그중에서 특별위원회 활동결과부분에 특별위원회의 입장이 정리되어 있다.

동 보고서는 현행의 지방행정체제가 1896년 13도제를 채택한 이후 100년 넘게 근본 틀을 유지하고 있으며, 고도의 중앙집권적인 지방행정체제로 오늘날 지방자치의 정착과 활성화에 장애가 된다고 한다. 또한 도로·교통·통신의 발달과 인터넷의 보급 등으로 행정구역과 주민의 생활·경제권이 일치되지 못하며, 다단계의 행정계층은 기능의 중복은 물론 과다한 인

1) 공청회 및 의견수렴의 요지에 대해서는 국회지방행정체제개편 특별위원회, 지방행정체제개편 특별위원회 활동결과 보고서, 2006.2. 참조

2) 지방행정체제개편에 관한 다양한 대안에 대한 총괄적인 개관에 대해서는 하혜수, 지방자치행정체제개편의 추진전략 및 체제, 2008년 8월 18일 경실련강당에서 개최된 한국지방자치학회/경실련 공동세미나 자료집, 지방행정체제개편과 자치단체 자율통합방안 모색, p.6; 최길수/김영재, 지방행정체제개편에 관한 연구, 현대사회와 행정, 제17권 제3호, 2007.12. 247-276 참조; 지방행정체제개편에 대한 논의를 집대성한 문헌으로는 김병국, 지방행정체제개편연구, 한국지방행정연구원, 2007; 행정자치부, 희망대한민국. 행정자치부 정책백서, 2008.2., p.461이하에서는 앞의 연구를 바탕으로 자치1계층안, 자치2계층안, 혼합안으로 대안을 제안하고 각 대안의 장단점을 밝히고 있다. 정치권에서 주장하는 대안은 그중에서 자치1계층안에 해당한다.

3) 정치권의 주장을 종합적으로 파악하기 위한 자료는 구하기 어렵고, 정당마다, 주장자에 따라 내용이 조금씩 다르므로 여기서는 국회지방행정체제개편특별위원회의 보고서와 동 특별위원회위원장이었던 허태열위원의 제안을 중심으로 정치권의 주장을 한정하여 논의한다. 국회의 공식적인 입장은 아니지만 국회의원으로 구성된 지방자치발전연구회가 정치권의 주장을 정리하고 나름대로 평가를 한 보고서가 두 건이 있다.

지방자치연구회, 지방행정체제의 개편방법론 일고, 2005.

<http://ebook.assembly.go.kr/ebooklnk/research/pdf/research714163257.pdf> 은 국회의 특위 보고서가 채택되기 이전에 발간된 것이다. 이에 대해서 국회의 특위가 실패한 이후에 발간된 것으로 지방자치연구회, 국가발전전략측면에서의 지방행정체제 개편,

2007, <http://ebook.assembly.go.kr/ebooklnk/research/pdf/research46175913.pdf> 가 있다.

력과 예산, 시간을 소요하여 고비용·저효율을 조장하고 주민불편을 심화시키고 있다고 한다.

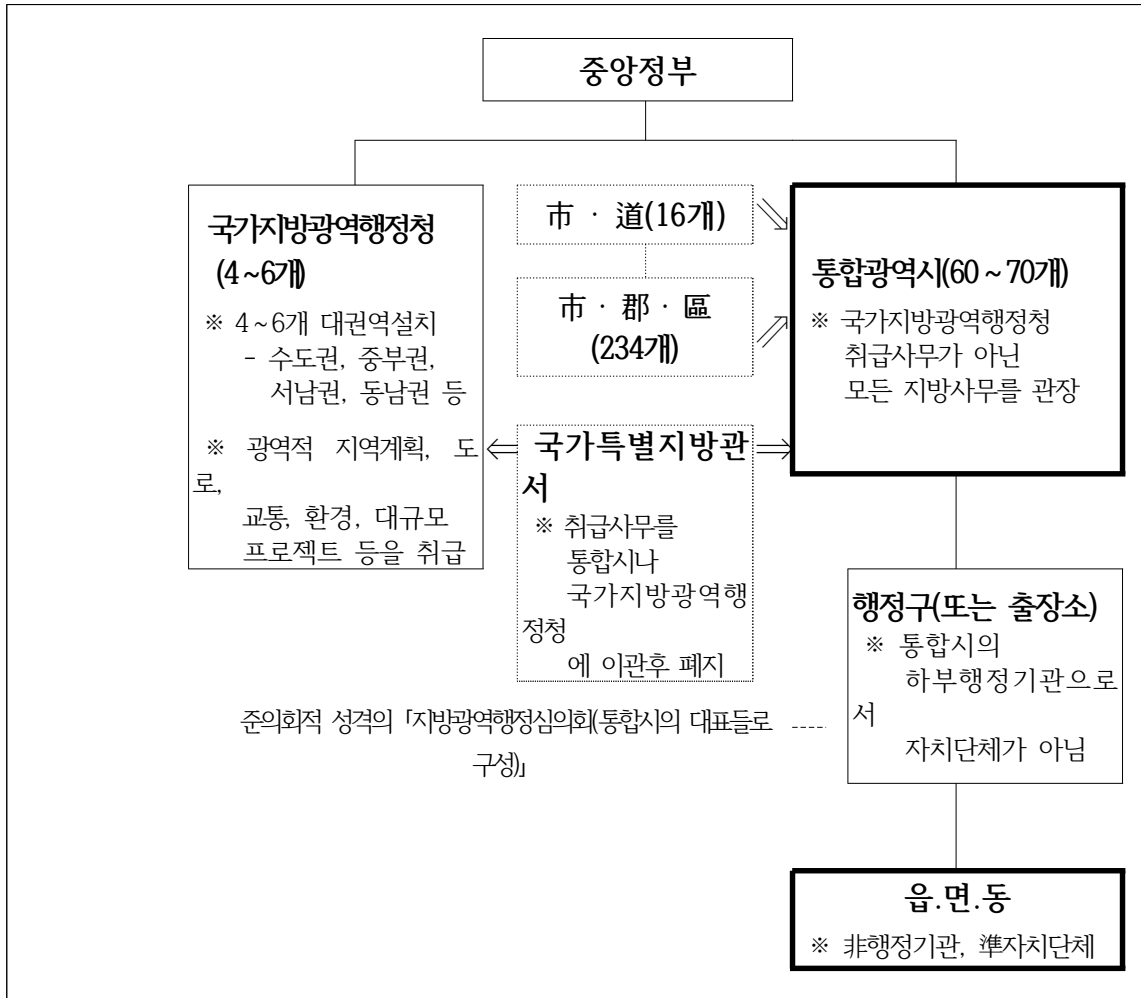
개편의 기본방향에 대해서 저비용고효율을 위해 중층구조의 해소, 광역화, 지방자치역량의 강화, 주민의 편익과 참여의 활성화, 지역균형발전을 통한 국가경쟁력강화를 들고 있다.

개편방안으로 다음 네 가지를 제안하고 있다. ①행정계층을 1단계감축하기 위하여 도를 폐지 ② 수개의 시·군·구를 통합하여 적절한 규모로 광역화 ③ 읍·면·동을 준자치단체화하며 ④ 현재의 道の 영역을 넘는 대권역별로 지방광역행정기구(가칭 국가지방광역행정청)를 설치

2) 허태열 위원장의 제안내용

위 보고서가 채택되기 이전에 국회지방행정체제개편 특별위원회위원장은 2005년 12월 배포한 “허태열 국회의원이 제안한 허태열 국회의원이 제안한 지방행정체제개편안에 대한 몇 가지 보충과 해명”자료를 발표하여 종전의 자신의 구상을 재확인하고 있다. 내용은 특별위원회 보고서와 크게 다르지 않지만 보다 구체적이다. 다음과 같은 개편방안을 제시하였다(허태열, 2005). ① 행정구역은 현행「시·도」와 「시·군·구」를 한데 묶어서 전국을 60~70개 전후의 「통합광역시」로 재편 ② 자치계층은 현행 2층제를 유지하되 읍·면·동 자치를 부활하여 광역(통합광역시) - 기초(읍·면·동)로 조정 ③「국가지방광역행정청」을 대권역별(전국 4~6개 권역)로 설치

허태열위원장은 자신의 구상을 다음 그림으로 표현하였다(허태열, 앞의 자료).



2. 최근의 논의

최근의 정치권에서 행정체제개편논의가 다시 불거진 것은 민주당이 2008년 8월 28일 의원워크숍에서 ‘지방행정체제개편 특별법’ 제정을 9월 정기국회 핵심과제로 선정한 것에서 비롯된다. 이에 대해서 일부 한나라당 의원이 공감을 표시하고 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등 중앙언론에서 보도와 함께 동조적 사설을 내보냄으로써 확산되었다.

그 구체적인 내용은 알 수 없으나 언론보도에 나타난 것을 보면 대체로 17대 정치권에서 논의와 맥락을 같이 하는 것으로 짐작된다.

“지방행정체제 개편 논의를 먼저 꺼낸 것은 민주당이다. 민주당은 지난달 28일 강원 홍천 비발디파크에서 열린 의원 워크숍에서 광역단체·기초단체로 2원화된 자치계층을 1원화하면서 광역화하는 내용의 지방행정체제 개편 특별법 제정을 추진키로 했다. 박병석 정책위의장은 “현행 시·도-시·군·구-읍·면·동 체제에서 16개 시·도를 없애고, 시·군·구를 몇 개씩 묶어

234개 기초자치단체를 65개 전후로 만들자는 것”이라며 “시간과 예산의 절감, 행정서비스 편의성 증대 외에 경상도, 전라도가 없어지면서 지역감정 해소효과도 있을 것”이라고 말했다. 우윤근 제1정조위원장은 “필요하다면 국민투표도 추진할 수 있다”며 제도 개편에 강한 의지를 피력했다. “(문화일보, 2008년 09월 01일자)

그 후 2008년 9월 25일 이명박대통령과 민주당의 정세균대표와 의 회담에서 지방행정체 제개편을 8대 합의사항에 포함시켰으나 개편의 방향에 대해서는 언급이 없었다. 2008년 10월 21일에 정부는 계층구조단순화 및 규모의 적정화와 국가경쟁력제고를 위한 기능재배 분에 관한 지방행정체제개편을 이명박정부 100대 국정과제에 포함시켰다. 종래 2010년까지 마무리하겠다는 입장을 바꾸어 2012년까지 실현하겠다고 밝혔다. 2008년 11월 3일 한나라 당의 권경석의원이 대표 발의한 지방행정체제 개편에 관한 특별법과 민주당 우윤근의원이 대표 발의한 지방행정체제개편에 관한 특별법이 국회에 상정되어 있는 실정이다. 이러한 정 치권 다수의 주장에 대해서 강소국 연방제를 당의 중요정책으로 채택하고 있는 자유선진당 에서는 도폐지 내지 분할에 대해서 반대하고 오히려 도를 통합하여 더 광역화하고 권한을 지방으로 이양하여 지방분권을 강화할 것을 주장하여 하나의 분명한 대척점을 이루고 있다 (이명수, 2008, p.13이하).

3. 정치권 주장의 본질

정치권주장의 매우 다양하지만 핵심은 “도폐지, 시·군·통합”으로 표현된다. 자치행정계층 을 1계층 축소하고, 시·군을 통합하여 통합광역시로 재편성하여 종래 도가 하던 기능을 대 신하며 일부는 국가의 하부기관인 국가지방광역행정청으로 하여금 수행하겠다는 것이다.

하지만, 정치권의 지방행정체제개편론의 핵심과 본질은 단순히 도를 폐지하는 것이 아니 다. 그 내막과 본질은 다른데 있다. 즉, 도의 분할, 시·군의 폐지로 볼 수 있다. 종래 1개 의 도가 수행하던 기능을 여러 개의 통합광역시가 수행하도록 한다는 것이기 때문이다. 이 렇게 도를 분할해서 도의 기능은 물론 종래 시·군이 수행하던 기능을 함께 수행하도록 한 다는 것이다. 이러한 통합광역시가 설치되면 종래의 시·군은 폐지하여 자치단체로서는 폐 지되고 통합광역시의 하부행정구역으로 만든다는 것이다. 정치권주장의 실체는 도를 폐지 한 하는 것이 아니라 도를 여러 개로 분할하여 16개의 시·도를 60-70개의 광역시로 축소 하겠다는 것이다. 이는 정치권의 표면적인 주장과는 달리 지방자치단체(시·군)를 광역화하 는데 초점이 있는 것이 아니라 반대로 지방자치단체(도)의 규모를 축소하여 그 규모와 역량 을 축소하겠다는 구상이라고 볼 수 있다⁴⁾. 대지역주의를 소지역주의로 전환하겠다는 구상 이다.

III. 정치권의 행정체제개편론의 검토

4) 이러한 지방행정체제는 중앙정치인들이 의도하였건 하지 않았건 간에 지방정치인의 희생 하에 국회의원들의 정치적 입지를 강화하도록 작용할 것이다. 시·군을 폐지하여 임명제로 전환함으로써 국회의원의 정치적 경쟁 자인 시장·군수를 정치적으로 무력화시키고, 국회의원의 궁극적인 목표인 대권의 도전에 미래의 경쟁자가 될 수 있는 도지사의 정치적 기반을 쪼개어서 와해시키게 될 것이다.

먼저 정치권에서 주장하는 개편방안에 대한 총괄적인 평가를 한 후에 구체적인 개편방안을 검토한다. 추진방안으로 정치권에서는 네 가지를 제시하였으나 핵심적인 내용인 자치계층의 축소(도폐지), 시·군·자치구 광역화를 중심으로 검토한다.

1. 정치권의 개편방안에 대한 총괄적인 평가

1) 반공동체적인 발상

정치권에서는 도로·교통·통신의 발달과 인터넷의 보급 등으로 그동안의 시간적, 지리적, 공간적 개념이 크게 변화되었으므로 ‘100년’이나 된 행정구역은 개편되어야 한다고 개편의 필요성을 제기하고 있다. 물론 부분적으로 생활구역과 행정구역이 일치하지 않아 주민의 불편이 있는 곳에서는 부분적인 경계조정이 필요하다. 하지만 오래되었기 때문에 바꾸어야 된다는 논리는 지방행정구역과 지방자치의 원리를 잘못 이해한데서 비롯된다.

지방자치단체의 구역은 단순히 생명이 없는 땅덩어리가 아니다. 지방의 행정구역은 그 위에 사는 주민공동체의 범위를 결정하는 문제이다. 주민공동체는 땅위에 선을 그어놓는다고 생기는 것이 아니다. 오랜 역사를 함께하면서 경험과 고락을 함께하면서 생긴 문화적, 역사적, 정치적, 사회적인 유기체이다. 단지 지역감정을 극복하기 위해, 행정의 편익을 위해 함부로 허물 수 있는 것이 아니다. 지방자치의 궁극적인 목적은 그 지역에 사는 것이 자랑스럽고, 활기찬 삶을 살 수 있도록 하자는 데 근본적인 목적이다. 지역의 문화와 역사, 지역공동체가 없이는 불가능하다.

우리 나라의 도는 995년 고려성종 때 도입된 이래 조선태종에 이르러 오늘날 도의 원형인 8도제로 정착한다. 1895년 갑오개혁의 일환으로 도를 폐지하고 소지역주의를 채택하여 23부제를 채택한 적이 있었으나 다음 해인 1896년에 다시 도제도로 복귀한다. 규모가 큰 지역을 남북으로 분할하여 13도 제도를 채택하여 지금까지 큰 틀에서 유지되고 있다. 일본식 민지하에서도 그대로 유지된 것이다.

도의 경계를 정함에 있어서 산맥과 강을 기준으로 경계를 정하였기 때문에 도의 행정구역은 1000년이 지난 지금에도 대체로 생활구역과 일치한다. 이렇게 1,000년이나 축적되어 온 도의 공동체를 해체시키고 다시 소지역주의를 인위적으로 도입하려고 한다. 지역감정을 극복하기 위해 도를 폐지한다는 발상은 지방자치의 근본을 경시하는 것이다. 지역감정이야말로 지방자치의 원동력이다. 자기 지역을 다른 지역보다 더 문화적이고 경제적으로 풍요롭게 만들어서 후손에게 물려주겠다는 지역감정이야말로 향토애의 출발점이고 지역을 발전시키려는 성장의 동력이 된다. 지역감정이 없이는 애국심도 없다. 우리가 없애고자 하는 정치적 지역감정은 중앙집권적 자원배분의 편파성으로 인한 것이므로 그 지역자원을 그 지역주민이 결정하는 지방분권을 강화하면 문제될 것이 없으며 오히려 다른 지역과 경쟁을 끌고 가는 힘의 원천이 된다.

지방조직은 한 국가를 이루는 근간이 된다. 국가는 수평적인 측면에서 입법행정, 사법이 국가의 근간이 된다면 수직적으로는 중앙정부-도-시·군으로 이어지는 국가의 근간을 이룬다. 그러기에 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 많은 국가에서 헌법에서 직접 이를 보장하고 있다. 우리 헌법에서는 이를 명문으로 보장하지는 않고 있지만 국가의 근본에 해당하고 1,000년을 넘게 유지되어온 근본적인 제도라면 이미 실정법의 유무를 떠나 헌법적인 보장을 받는다고 할 수 있다. 헌법재판소가 노무현정부의 수도이전을 관습헌법위반이라고 했던 논리는 지방행정단위인 도에도 적용된다고 볼 수 있다. 도의 존재는 이미 관습헌법으로

서 국회의 일시적인 다수가 함부로 폐지할 수 없다고 할 것이다.

설사 관습헌법으로 인정하기 어렵다 하더라도 헌법의 기본원리인 비례의 원칙에 의하면 확실하지도 않은 효율성보다는 1000년 공동체의 문화적, 전통적 가치가 월등하다. 왜냐하면, 도를 해체하고 이를 여러 개로 분할하거나 폐지하는 경우에 도에 비하여 지역경제나 산업과 같은 큰 기능에는 오히려 현저히 효율이 뒤떨어진다. 이렇게 되면 결국 중앙집권적인 수행을 할 수밖에 없게 된다. 이는 헌법이 추구하는 지방자치의 원리에도 반한다고 할 것이다. 즉, 1000년 공동체를 함부로 훼손하려고 하는 정치권의 의도는 정책적으로 전혀 앞뒤가 맞지 않을 뿐만 아니라 헌법위반의 결과를 초래할 수도 있다. 이를 무시하고 전국을 획일적인 잣대로 재단하려고 하는 발상은 매우 위험스러운 토목적인 발상이라고 하지 않을 수 없다. 지방자치구역을 획정함에 있어서 특히 문화적, 역사적, 사회적, 정치적인 공동체의식과 정체성의 문제가 고려되어야 한다⁵⁾. 100년이상 존속된 행정체제는 개편을 억제하는 이유는 될 수 있어도 개편의 이유로 삼기에는 적합하지 않다.

2) 중앙집권적 발상

정치권에서는 현행의 지방행정체제가 고도의 중앙집권적인 시대의 산물이고 지방자치와 지방분권을 위해서는 더 이상 적합하지 않아 지방행정체제개편의 필요가 있다는 논리를 펴고 있다(국회지방행정체제개편특별위원회 보고서, p.13이하). 또한 도와 시·군의 사무는 중복되므로 이를 통합광역시로 이양하면 광역지방자치단체인 도는 불필요하게 된다는 주장으로 비약한다(앞의 보고서, p.19).

지방분권을 통한 중앙정부와 지방정부간, 지방정부상호간의 권한배분원칙으로 보충성의 원칙이 적용되어야 한다는데 공감대가 형성되어 있다. 즉, 하위공동체가 해결할 수 있는 공공기능은 상위공동체가 개입해서는 안된다는 정치조직원리가 존중되어야 한다. 지방정부가 할 수 있는 일을 중앙정부가 개입하거나 직접 수행해서는 안된다. 그런데 보충성의 원칙을 통하여 지방분권을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 역량이 강화되어야 한다. 인적, 물적인 자원이 축적되어 문제해결능력이 확대되어야 한다. 만약 기존의 도를 폐하고 이를 분할하여 몇 개의 통합광역시로 분할해 버리면 기존의 도가 가지고 있던 정치적, 재정적, 행정적인 역량은 분산되어 약화되어버리고 만다.

따라서 정치권에서 주장하는 도의 폐지 내지 분할은 지방분권을 위한 논리가 아니라 중앙집권화를 추진하기 위한 논리로 작용하게 된다. 지방행정체제개편론자들이 의도하였든, 의도하지 않았든 그것이 중요한 것이 아니다. 앞으로 지방분권작업을 수행함에 있어서 도의 폐지나 분할은 지방분권을 저해하고 중앙집권을 정당화하는 논리로 변질될 것이 확실하다. 지금도 중앙정부의 권한을 지방(시·도)으로 이양할 것을 주장하면, 중앙정부는 지방정부에 처리역량이 부족하다면서 반대한다. 하물며 도를 폐지하거나 분할시켜 놓으면 이러한 반분권적인 논리는 훨씬 강화될 것이다.

그 단적인 예 중의 하나가 국가의 특별지방행정기관을 국가기관인 가칭 국가지방광역행정청을 설치하여 통합하겠다는 발상이다⁶⁾. 국가의 특별지방행정청을 도에 통합하여 지방분권

5) 독일기본법 제29조는 연방의 구역변경에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 동조 제1항은 “연방구역은 주가 그에게 부여된 기능을 그 크기와 역량에 따라 효과적으로 수행하기 위하여 개편할 수 있다. 이 경우에 항토적 연대성, 역사적, 문화적 연관성, 경제적 합목적성, 지역공간정책 및 주공간계획 등의 요구를 고려해야 한다.” 라고 규정하여 역사성, 문화적인 연계성 등을 헌법적으로 보장하고 있다(독일헌법상의 구역변경에 대해서는 강기홍, 2007) 참조.

을 강화하려는 정책과는 정면으로 상충되는 결과를 초래한다. 국가의 특별지방행정청을 정치권에서 실현하려는 통합광역시에 통합하는 것도 그 규모의 영세성으로 말미암아 불가능하게 된다. 따라서 국가기관으로 남게 될 수밖에 없게 된다. 권경석의원이 발의한 법률안에서는 지방자치단체로서 도를 폐지하고 도지사를 임명제로 하여 국가기관으로 설치하도록 하는 구상도 이러한 집권적인 성향과 맥을 같이 한다. 도를 폐지하고 분할하려는 발상은 중앙집권적인 경향을 강화하는 효과를 가진다.

3) 시대역행적 발상

현재 도가 수행하는 기능과 시·군·자치구가 수행하는 기능 중에 중복되는 부분이 많아 낭비가 발생하고 효율성이 떨어진다는 주장은 타당한 측면이 있다. 권한의 배분이 불합리하고 명확하지 않기 때문에 발생하는 문제이다. 행정체제개편을 주장하는 쪽에서는 도의 기능을 시·군(새로 설치되는 통합광역시)로 이양하고 나면 도에 남는 기능은 얼마 되지 않기 때문에 도는 폐지해도 된다는 주장이다⁷⁾. 매우 근시안적이고 과거지향적인 발상이다. 지금 도가 수행하는 많은 업무를 기초지방자치단체로 이양해야한다는 주장은 타당하지만 그로 인하여 도의 기능이 없어질 것이라는 주장은 타당하지 않다.

중앙정부가 모든 일을 하려다 보니 과부하로 인하여 기능마비가 일어나고 있는 현실을 생각하면 현재 중앙정부가 수행하고 있는 많은 기능을 도로 이양해서 도가 수행하도록 이양할 필요가 있다. 즉, 도는 중앙정부로부터 국가적인 기능을 이양 받아 이를 자치적으로 수행하도록 하는 것이 필요하다(김병국, 2003, p.100이하). 중앙정부기능의 지방이양을 통해 중앙정부의 획일적인 정책으로부터 지방중심의 다양한 정책을 펼 수 있도록 하여야 하고 이를 통하여 지역간 정책경쟁과 위협의 분산을 이룰 수 있다. 국가적 기능의 지방분권을 통하여 국가도, 지방자치단체도 효율성을 높일 수 있다. 이를 위해서는 도를 폐지하거나 분할 할 것이 아니라 오히려 통합하고 확대할 필요가 있다. 특히 서울과 경기를 제외한 시·도간, 도와 도간의 광역적 통합이 요구된다. 독일이나 일본이 세계화의 흐름속에서 47개 혹은 16개의 광역지방정부를 6-13개로 통합하여 지역경쟁력을 강화하려는 취지와는 정반대로 우리나라 정치권의 주장은 기존의 16개 광역지방정부를 40-70개 분할하여 쪼개어서 그 규모와 역량을 분산시키려는 발상이다. 시대의 흐름을 잘못 읽고 있는 것이다.

4) 반균형발전적 발상

정치권에서는 지역균형발전을 통한 국가경쟁력을 향상시키기 위하여 도를 폐지하고 시·군을 통합한다는 논리를 펴고 있다. 지역균형발전을 위해서는 지역마다 발전역량을 갖추고 지역특성에 맞는 발전모델을 추진하는 것이 필요하다. 지역의 산업을 일으키고 경제문제를 해결하기 위해서는 지역발전을 위한 투자재원을 확보할 수 있어야 하고, 지방발전전략을 마련하고 이를 실천할 수 있는 인적, 물적인 능력이 축적되어야 한다. 현재의 지방자치단체로는 경기도나 서울은 어느 정도 역량을 구비할 규모가 된다고 볼 수 있으나 그외 지역은 규모가 미치지 못한다. 광주나 울산, 대전, 대구, 부산, 인천의 규모로는 독자적인 경제단위를 형성하기 어렵다. 즉, 현재의 도규모를 가지고는 경기도와 서울을 제외하고는 지역적인 큰 사업

6) 중앙관료로서는 종래의 임명제 도지사자리에 향수를 가지고 있을 수 있으며 새로 설치하려는 임명제 국가지방광역행정청장 자리는 매우 매력적으로 비추어질 수 있다.

7) 시장·군수 중에는 도의 기능이 시·군 기능과 중복되어 중앙정부와 시·군사이의 매개적인 기능을 하는 것에 불과하고 간섭만 하는 것으로 보아 도의 폐지를 찬성하기도 한다.

문제를 해결할 능력이 없다. 그럼에도 불구하고 도를 폐지하고 시·군을 통합하여 실질적인 도분할을 하게 되면 지방정부로서는 역량을 결집하고 실현할 수가 없게 된다. 경기도나 서울조차도 이를 분산시켜 인구 50-100만의 도시로 쪼개버리면 지역발전에 있어서 중요한 일을 처리할 역량을 상실하게 된다. 종전에 도가 수행하던 사무도 통합광역시로서는 자체적인 수행이 어려워 중앙정부가 수행하도록 해야 될 것이다. 지역으로서는 독자적인 역량축적이 어려워 큰 단위의 경제·산업 등의 발전정책은 추진할 수 없게 된다. 도에서 추진하던 큰 계획은 중단이 되고 통합광역시는 이를 수행할 능력이 없게 되어 지역역량은 현저하게 분산된다. 광역단위의 역량을 결집하여 큰 사업을 해보려는 것이 아니라 역량을 분산시켜 어느 지방도 지역적인 큰 문제를 해결하기 어렵게 하는 결과를 초래한다. 이는 지역발전을 자신의 역량에 뿌리를 둔 자생적인 발전을 저해하는 것이 되고 중앙정부에 의존성이 더욱 심화되어 지역간의 격차는 더욱 심화될 수 있다. 도의 분할로 지역간의 균형을 추구할 수 있는 지역거점 내지 교두보가 무너지는 결과를 초래한다.

2. 자치계층 축소론에 대한 검토

정치권에서는 자치계층 2계층이 너무 복잡하기 때문에 1계층을 폐지하자는 주장을 하고 있다. 그 타당성을 검토해 본다.

1) 지방자치단체의 계층에 대한 현황과 근거

한국의 자치계층은 2개의 단계로 되어 있다. 특별시·광역시·도의 광역지방자치단체와 시·군·자치구의 기초지방자치단체가 있다. 계층구조의 개편을 주장하는 자들은 기초지방자치단체의 하부기관인 읍·면·동이나 행정구를 포함시켜 행정계층구조를 시·도-시·군·자치구-(구)-읍·면·동의 3단계 혹은 4단계이기 때문에 복잡하다고 주장하나 사실과 다르다. 읍·면·동은 지방자치단체 내부의 하급행정기관으로 조례로 설치하도록 되어 있으므로 지방자치단체의 자율에 맡기면 된다. 자치계층과 같이 국가적인 차원에서 논의할 사항은 아니다. 자치계층을 논의하면서 행정계층을 동시에 논의하는 것은 문제의 초점을 흐릴 우려가 있으므로 다른 차원에서 별개로 논의하는 것이 바람직하다.

헌법에서는 지방자치단체의 종류를 규정하지 않고 있으며 법률인 지방자치법에서 규정하고 있다. 많은 국가에서 지방자치단체의 종류 즉, 자치계층에 관한 것으로 헌법으로 규정하는 것과는 상당한 대조를 이룬다⁸⁾. 그때그때의 다수파가 지방자치단체의 종류 내지 계층을 법률로 변경한다면 지방자치의 근간이 흔들릴 수 있기 때문에 헌법이 개정된다면 다른 나라의 헌법처럼 지방자치단체의 종류를 헌법에 명시적으로 규정할 필요가 있다(이기우, 2006.p.19).

2) 외국의 자치계층

한국의 자치계층이 복잡하다는 정치권의 주장은 외국과 비교하여 논의해 보아야 한다. 몇몇 국가와 비교해 본다.

(1) 독일

8) 독일헌법 제28조, 이탈리아헌법 제114조, 스페인헌법 제137조 및 150조, 프랑스헌법 제37조 등에서 지방자치단체의 종류를 명시하고 있다(안영훈, 2005, 196 참조).

독일의 지방정부는 주정부- 크라이스 - 게마인데로 한국보다 1계층이 더 많다. 여기서 주정부를 자치계층으로 볼 것인가가 문제될 수 있다. 주(Land)는 지방국가로서 성격을 가지고 지방자치단체보다는 훨씬 강한 자치권을 가진 지방정부이므로 자치계층으로 간주할 수 있다. 또한 대개의 주에서는 크라이스보다 상위에 주보다는 하위에 광역지방자치단체를 구성하고 있다. 예컨대 노르트라인-베스트팔렌주에서는 2개의 Landschaftverband가 주정부와 크라이스 사이에 존재한다. 한국보다는 1- 2 계층이 더 많다. 다만 도시국가인 브레멘, 베를린, 함부르크는 국가인 동시에 기초지방자치단체(Gemeinde)로서 지위를 가진다. 이들 도시국가는 내부의 준자치계층인 구역(Bezirk)으로 구성된다.

(2) 일본

일본의 자치계층은 한국의 경우와 마찬가지로 도도부현과 시정촌의 2계층으로 이루어진다. 일본에서 분권국가를 지향하고자하는 도주론이나 지방행정역량강화를 위한 시정촌 합병논의에서도 계층의 축소에 관한 논의는 찾아보기 어렵다.

(3) 영국

영국은 이층제를 취하는 곳과 단층제를 취하는 곳이 있다. 잉글랜드지방에는 County와 District의 2계층이 있는 곳과 단층제(Unitary Authority)인 곳이 있다. Wales, Scotland, Northern Ireland 등은 자체가 의회와 내각을 가진 지방정부이며 그 소속하에 단층제의 지방자치단체를 갖고 있으므로 자치계층으로는 2계층이라고 보는 것이 타당하다⁹⁾. 대도시의 경우에는 그 소속구역에 준 지방자치단체인 Parish가 있다. 한국과 비교해서는 계층이 같거나 준자치계층을 하나 더 가지고 있다고 볼 수 있다(안성호, 2006, 110참고).

(4) 프랑스, 미국

프랑스의 자치계층으로는 레지옹, 데파르트망, 꼬mun의 3계층의 지방정부가 있어 한국보다 1계층이 많다고 볼 수 있다(배준구, 2004, 58). 종래에는 데파르트망, 꼬mun의 이층제였으나 1982년 이후 레지옹이 지방자치단체로 법적지위를 부여받아 3계층으로 1자치계층이 추가되었다(조성호, 2006, 155 참조). 미국의 경우도 계층구조에서 보면 주정부를 포함시켜야 한다. 그렇다면 국회의 보고서 처럼 사용한 1-2계층이라고 볼 것이 아니라 2-3계층이 된다.

(5) 시사점

선진국에서는 자치계층이 한국과 같거나 한국보다 1계층 내지 2계층 자치계층이 많은 것이 일반적이다. 정치권이 실현하려고 하는 단층제도를 취하고 있는 나라는 국가전체 인구가 제주도에도 못 미치는 45만 정도인 룩셈부르크를 제외하고는 지방자치를 오랫동안 실시한 국가에서는 찾기 어렵다(강재호, 2005, 186). 국제적으로 비교해보면 한국의 자치계층은 외국선진국에 비하여 매우 단순한 국가에 속한다고 볼 수 있다. 한국의 자치계층이 복잡하다는 정치권의 주장은 사실관계에 있어서 맞지 않는 주장이다.

3) 자치계층축소(도폐지, 도분할)론의 의미와 평가

9) 영국대처정부의 광역도폐지를 벤치마킹하여 도폐지를 통해 광역기능의 비효율 문제를 해결하려고 하는 정치권의 안에 대해 세계적인 조류에 역행하는 것이라고 보는 견해가 있다(조성호, 2006, p.168).

현행 자치계층이 다른 나라에 비하여 매우 단순화되어 있음에도 불구하고 자치계층 축소론자들은 행정비용의 절감으로 저비용고효율을 이유로 내세운다(심익섭, 2005, p.16). 현행 자치계층에 대한 비판론은 한국의 자치계층이 대단히 복잡하여 중첩에 따른 비효율이 야기되고 있으며, 중앙정부와 주민간의 의사전달에 왜곡이 생길 수 있으며, 행정의 책임성확보가 곤란하고 책임회피의 문제가 있다는 점 등을 지적하고 있다(심익섭, 앞의글 p.2)). 그리하여 도를 폐지하여 계층을 1계층으로 축소해야 한다고 주장한다¹⁰⁾.

하지만 지방자치의 역사가 한국과는 비교될 수 없을 정도로 긴 외국에서 한국보다 1-2개의 자치계층을 더 유지하는 것이 아무런 이유도 없이 낭비하는 것인지를 생각해 볼 필요가 있다. 확실히 자치계층을 축소하는 경우에 절차의 중복은 어느 정도 줄일 수 있지만 다른 폐단은 없는지, 업무의 중복을 다른 수단으로는 극복할 수 없는지가 문제된다.

도를 폐지하거나 분할하면 예상되는 문제점으로 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째로, 도를 폐지하면 기초지방자치단체는 중앙정부와 맞대면하게 될 것이나 그 규모가 도에 비해서는 현저하게 작으므로 기초지방정부는 중앙정부의 간섭에 대해서 자율성을 지켜내기가 어렵게 된다. 몇 개의 시·군을 통합하여 기초지방자치단체의 규모를 어느 정도 키운다고 하더라도 도에 비교할 수 있는 수준에는 미치지 못한다. 지방자치를 통한 지방분권이 수직적인 권력분립을 통하여 중앙정부의 권력남용에 대한 견제기능이 매우 중요하다는 점을 감안하면 도를 폐지하는 경우에 이러한 기능은 현저히 약화된다고(이기우, 1995, 274). 이로 인하여 지방분권은 약화되고 중앙집권적인 경향은 강화되어 분권적인 국가질서를 세우는데 역행하게 된다.

무엇보다도 중요한 것은 도를 폐지하는 경우에 기초지방자치단체로서는 처리하기 어려운 기능을 모두 국가가 처리하게 됨으로써 중앙집권적인 경향이 현저하게 증가된다. 기초지방자치단체가 처리하기에는 너무 크고, 국가가 하기에는 너무 작은 문제도 모두 국가가 처리할 수밖에 없게 되어 국가는 과부하로 인한 효율성 저하를 가져오고, 지역적 다양성과 현장성, 주민에 가까운 문제의 해결은 기대하기 어렵고 중앙정부의 관료적 획일주의가 그 자리를 대신하게 된다.

보충성의 원칙은 기능의 성격에 따라 처리할 능력과 역량이 다른 다양한 크기의 지방정부를 전제로 한다. 이점에서 도를 폐지 또는 분할하면 오히려 비효율과 중앙집권적인 경향이 증대될 수도 있다¹¹⁾. 특히 특별지방행정기관을 지방으로 이양하는 경우에 대부분은 도에서 수행하여야 할 기능으로 볼 수 있으나 도를 폐지하거나 분할하면 결국 국가기능으로 남을 수밖에 없어 분권화에 역행하게 된다.

또한 도를 폐지하면 그동안 도공동체를 중심으로 형성되었던 지역의식이 소멸되고 주민의 정체성에 손상을 가져온다. 지방자치가 향토애를 신장하여 지역발전과 문화적 정체성을 신장하고자 하는데 있다면 도의 폐지는 공동체의식의 약화를 가져온다(안성호, 2006, p.113).

10) 도폐지론의 방향을 체계적으로 제시한 박승주 등이 저술한 “마지막 남은 개혁@2001”에서는 다층구조의 폐단을 극단적으로 부각시켜 “국가활력의 암초, 다계층행정구조”라는 표현을 사용하고 있다(박승주 등 87).

11) 허태열의원은 2005년 공청회에서 전문가들이 지방행정체제개편안에 대해 많은 비판을 제기하자 이에 대응하여 보충 설명 자료를 배포하였다. 이 자료에서 허태열의원은 “「시·도」의 폐지는 시·도의 입장에서 보면 자치권의 약화로 주장하겠지만 생활자치의 핵심인 「시·군·구」의 입장에서 보면 정반대로 자치권의 강화입니다”라고 설명하고 있다(허태열, 2005). 그러나 실지에 있어서 기존의 시·군·자치구는 폐지되는 것이며 도가 분할되어 그 기능중일부가 국가로 귀속되고 종래 시·군·자치구가 수행하던 기능과 도가 수행하던 기능중 일부가 통합시로 귀속된다. 중앙정부와 지방정부의 기능을 전체적으로 비교하면 현재 도가 수행하는 기능중 일부가 국가로 귀속된다는 점에서 지방정부의 기능은 줄어들게 된다. 이를 두고 지방자치강화라고 표현하는 것은 사실과 부합되지 아니한다.

도의 역사가 오래되는 만큼 이를 해체하는 것은 적지 않은 손실을 수반한다.

지방자치의 선진국에서 오랜 경험상 지방자치의 계층을 2계층 혹은 3계층 등으로 다계층제를 유지하고 있으며 시·도의 폐지로 나타날 부작용이 작지 않다는 것을 감안할 때 시·도를 폐지하거나 분할하여 자치계층을 단층제로 하려는 구상은 신중한 접근을 필요로 한다. 자치계층축소론자들이 주장하는 다층제의 폐단은 대부분이 시·도와 시·군·자치구의 업무가 중복적으로 수행되어 나타나는 폐단이다. 즉, 광역지방정부와 기초지방정부의 기능배분의 잘못에서 기인한다(강재호, 앞의 글, p.192). 따라서 이러한 중복행정으로 나타나는 비효율과 업무추진상의 갈등과 지연등의 문제는 시·도와 시·군·자치구간의 기능재편으로 양자의 업무구분을 명확히 하고 시·도가 가지는 많은 사무를 기초지방자치단체로 이양하여 양자의 관계를 재설정하는 것을 통해서 해결책을 모색하는 것이 바람직하다(홍준현, 2006, p.49).

시·도와 시·군·자치구의 2계층을 유지하는 것이 바람직하다. 물론 시·도와 시·군·자치구의 업무중복으로 인한 폐단과 이중적인 관할문제는 해소되어야 한다. 시·도의 사무 중에서 집행적 성질의 사무는 대부분 시·군·자치구로 이관하여 중복적 수행을 최소화해야 한다. 즉, 도의 폐지 대신에 시·도와 시·군·자치구의 권한과 기능의 재배분으로 업무의 중복과 비효율의 문제를 해소하는 것이 바람직하다. 도는 기초지방정부의 기능수행에 관련된 보완적 기능과 지원, 조정기능을 중심으로 수행하고 광역적인 규모를 필요로 하는 대규모 발전계획 등을 수행하도록 하여야 한다. 또한 국가가 현재 수행하고 있는 많은 기능을 시·도로 이관하여 지역적인 다양성에 적합한 지역발전정책을 실현할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

3. 시·군·구 광역화에 대한 검토

정치권에서는 3-4개의 지방자치단체를 시·군·자치구를 통합하여 통합광역시로 만들면 전국에 60-70개의 지방자치단체로 광역화하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그 주장의 타당성을 검토한다. 도의 폐지를 전제로 하는 경우에는 더 이상 시·군 통합의 문제가 아니라 도의 분할문제로 보아야 한다.

1) 행정구역현황

한국에는 현재 230개의 기초지방자치단체가 있다. 기초지방정부의 평균 주민 수는 약 20만명으로 세계에서 가장 규모가 큰 나라에 속한다. 일본은 1999년부터 시정촌 통합을 추진하여 2006년 말에 1,821개로 축소되었다(오재일, 2007, p.362). 평균규모는 약 7만명에 이른다. 미국은 14,400명, 독일은 5,400명, 프랑스는 약 1,600명이다(행정자치부, 2005, 12). 영국의 기초지방자치단체는 그 규모가 비교적 크지만(평균 138,000) 한국의 지방자치단체보다는 평균규모가 작다.

2) 시·군·자치구 광역화의 문제점과 평가

행정구역개편에 대해서는 매우 다양한 의견이 제시되고 있다. 대표적인 제안으로 2005년에서 2006년에 걸쳐 열린 우리당과 한나라당에서 구상했던 안을 들 수 있다. 기초지방자치단체를 40 - 70개로 광역화한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 여러 개의 기초지방자치단체를 통·폐합하겠다는 방안이다. 이를 통하여 행정경비의 절감과 경쟁력제고, 망국적 지역감정해소, 정보화사회촉진, 규모의 경제 실현, 지역간분쟁해소와 공동사업활성화 등을 달성할 수 있다고 주장하고 있다(박승주 등, pp.98-123).

행정구역개편론자들은 행정구역개편이 가져올 부작용에 대해서는 언급을 하지 않거나 가볍게 다루는 반면에 검증되지 않은 장점에 대해서는 매우 강한 주장을 펴고 있다¹²⁾.

지방자치단체의 적정규모를 유지하지 위하여 행정구역을 통·폐합하는 것은 긍정적인 측면도 있으나 부정적인 측면도 적지 않다. 우선 지방자치단체의 적정규모를 어떻게 설정하는지의 문제부터가 간단하지 않다. 물론 서구처럼 지방자치단체의 주민이 1,000명도 되지 않은 경우에는 이를 통·폐합하여 규모를 확대하는 것이 필요하다는 데는 공감대가 형성될 수 있다. 실제로 독일이나 일본의 행정구역개편은 영세규모의 지방자치단체를 통폐합하여 행정능력을 회복시키기 위한 것이다. 한국의 지방자치단체의 평균규모는 이미 20만을 넘어서고 있어 다른 어느 나라보다도 큰 편이다. 다른 나라에서 목표로 삼고 있는 평균규모를 훨씬 초과달성하고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 다시 통폐합한다는 것은 국제적인 비교에서 매우 특이한 발상이라고 할 수 있다. 이미 김영삼정부하에서 필요한 지역은 행정구역의 통합을 했다.

또한 지방자치단체의 규모를 지역의 특성이나 산업구조, 인문·지리적인 환경 등을 고려함이 없이 획일적으로 결정하려는 것은 매우 우려스럽다. 농촌지역과 산간지역, 대도시지역과 군소지역, 해변지역과 내륙지역 등 주어진 환경과 주민들의 삶의 양식에 따라 적정규모에는 현저한 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이를 획일적으로 산정하려고 하는 경우에 심각한 문제가 나타날 수 있으며 규모의 경제 대신에 규모의 불경제로 인한 불이익이 나타날 수도 있다¹³⁾.

또한 시·군·자치구가 통합되면 주민과의 거리가 멀어진다는 점이다. 가까운 정부로서 주민들의 생활문제를 해결해야할 기초지방정부가 사라지고 주민으로부터 거리가 멀어지면 주민들의 구체적인 생활문제는 추상화되고 주민의 불편은 가중된다. 그렇게 되면 주민들의 작은 생활문제까지 모두 통합광역시로 물리게 되어 통합광역시는 과부하에 걸리게 될 것이다. 제주도 행정구역개편이후 과거 기초지방자치단체인 시·군에서 처리하던 쓰레기 문제를 비롯하여 온갖 사소한 문제가 도청으로 몰리고 있다. 정작 지역의 큰 생활문제를 해결하고 미래발전전략에 집중해야할 제주도청이 작은 생활문제에 매몰되어 과부하에 시달리게 되는 사태를 반면교사로 삼을 수 있을 것이다.

무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체의 행정구역이 주민의 정체성 내지 공동체의식과 매우 밀접하게 관련을 맺고 있다는 점이다¹⁴⁾. 지방자치란 하는 목적 중에 가장 큰 이유 중의 하나로 주민의 참여를 보장하고, 주민자결을 통하여 향토애를 발휘할 수 있도록 하고, 나아가서 주민의 정체성을 정립하는 것을 들 수 있다. 오랜 기간 동안 하나의 지방자치단체의 주민으로서 형성된 향토애나 결속력은 금전과 환산하기 어려운 사회자본(Social Capital)을 이룬다. 이를 역사적인 뿌리나 향토적인 결속을 무시한 채 통·폐합하려고 하는 것은 문화적인 정책의 관점에서는 상상하기 어렵다. 국토를 규모에 맞추어 획일적으로 구획하려는 것은 비문화적인 토목적 발상이다.

12) 지방자치단체의 규모에 관한 이론적 검증의 틀로서 민주성과 능률성, 경제성·대응성, 규모의 경제 등 다양한 준거에 근거한 검증이 있어야 한다(이에 대해서는 강재호, 2005, 162-166; 안성민, 1997; 참조)

13) 1995년 이래 한국에서 추진된 40여개의 시·군 통합의 성과에 대한 연구결과에 의하면 행정비용감소, 광역문제해결, 효율성 증대 등의 기대효과와 실현이 미흡한 것으로 나타나고 있다(육동일, 2006, 25).

14) 지방행정체제를 개편함에 있어서 고려할 사항으로 김해룡교수는 행정업무의 효율성, 지방분권적 행정체제의 수립, 지방균형발전, 지역갈등의 해소 등을 들고 있다(김해룡, 지방행정체제의 개편방안에 관한 고찰, 공법연구 제31집 제2호, 2002, 178면 이하 참조. 그 외에도 고려되어야 할 것은 그 지역의 특성, 발전단계, 지역사회현안과제, 정치적, 문화적, 역사적 정체성 등도 함께 고려되어야 한다.

행정구역 통·폐합을 통하여 실현하려고 하는 규모의 경제도 수행해야 하는 기능에 따라 적정규모가 천차만별이라고 할 수 있다. 광역적으로 처리해야 할 기능도 있지만 쓰레기처리나 주차장의 조성 관리, 소규모체육시설의 설치와 관리, 영유아 보육시설, 노인시설 … 등은 작은 공동체에서 공동체정신을 바탕으로 추진해야 할 기능도 적지 않다. 이러한 기능을 광역적인 규모의 지방자치단체가 수행하는 경우에 규모의 불경제가 나타날 수 있다(강재호, 앞의 글, p.162).

몇 개의 시·군을 통합해서 하나의 통합광역시로 개편하려는 정치권의 구상이 현실화되면 전국을 엄청난 갈등의 소용돌이에 빠지게 할 것이며 실현가능성은 높지 않을 것이다. 우선 합의가 어려울 뿐만 아니라 통합광역시위 명칭을 무엇으로 할 것인지, 통합광역시의 시청소재지를 어디로 할 것인지를 둘러싼 주민간의 갈등과 대립은 매우 클 것으로 예상된다.

행정구역의 개편과정도 국가가 나서서 일방적으로 할 것이 아니라 해당 지역주민들의 필요에 의해서 시간을 두면서 합의과정을 거쳐서 시행되어야 한다. 행정구역개편의 결과는 지역주민들에게 직접적인 영향을 미친다. 그것도 지속적인 영향을 미치므로 그 지역의 주민들이 주도적으로 관여하여 행정구역논의를 이끌어 가야 한다. 지역주민들이 주체가 되는 부분적인 경계조정차원에서 행정구역개편은 바람직하지만, 정부가 주도하는 획일적이고 일방적인 행정구역개편은 극히 경계되어야 한다. 행정구역을 개편함에 있어서는 경제적인 측면도 당연히 고려되어야 하지만 지역의 문화적, 역사적인 공동체결속과 시민적 정체성의 확립도 같은 비중으로 고려되어야 한다.

IV. 행정체제개편의 대안의 제안

1. 행정체제개편에 대한 시대적 요구

지방행정체제를 개편함에 있어서는 중앙정부와 지방정부에게 각각 어떤 공공기능을 맡길 것인지를 고려해야 한다. 현재 중앙정부나 지방정부가 수행하는 기능 시대적인 변화에 맞지 않는 것이 적지 않다. 산업사회의 중앙집중적이고 엘리트위주의 역학배분은 오늘날 지식정보화된 네트워크사회에는 맞지 않는다. 또한 세계화는 국가를 매개로 하지 않고 한 지역이 다른 지역과 맞대면하면서 경쟁을 하게 된다. 주어진 여건을 최대한 활용하여 경제적, 문화적, 정치적인 생존단위가 될 것을 요구한다. 즉, 종래 중앙정부가 수행하던 많은 기능을 지방정부가 수행하도록 하여야 한다. 왜냐하면 한국처럼 중앙집권화된 국가에서 중앙정부는 과부하로 인하여 기능마비증세가 심각하다. 국가가 무엇이든지 관여하여 해결하려다 보니 하나도 제대로 하는 것이 없게 되는 것이다.

또한 국가안에서 지역마다 주어진 여건이 매우 다름에도 불구하고 중앙정부가 정한 하나의 획일화된 정책을 집행해야 하기 때문에 어느 지역에도 맞지 않는 정책을 펴게 된다. 농촌지역에도 맞추고 도시지역에도 맞추는 정책, 인구밀집지역도 인구희소지역도 모두 맞는 정책을 채택하려다보니 이쪽도 맞지 않고 저쪽도 맞지 않는 덜 나쁜 정책을 채택할 수밖에 없게 된다. 좋은 정책을 전국에 걸쳐 찾기는 매우 어렵다. 교육이 그렇고 문화가 그렇고, 노동과 고용문제가 그렇다. 산업정책과 경제정책도 마찬가지이다. 이러한 모든 정책을 중앙정부가 획일적으로 결정하게 되니 정책이 잘못되면 국가전체가 고통을 받게 된다. 위험분산을 위해서도 지방정부가 다양한 결정을 할 수 있도록 하고 책임을 지도록 해야 한다. 무엇보다도 지식정보사회에서 요구되는 새로운 지식의 창출이나 혁신은 지역을 단위하는 경쟁을 통해서

가능해진다.

지역간의 경쟁을 통하여 국가의 경쟁력을 높이기 위해서는 이제까지 국가가 획일적으로 경쟁해오던 많은 기능을 지방정부로 이전해야 한다. 이러한 국가적인 기능을 지방정부가 독자적으로 처리하기 위해서는 지방정부의 재정적, 인적, 물적 능력이 지금보다는 훨씬 강화되어야 한다. 경기도나 서울정도가 되면 이러한 국가적인 기능도 자치적으로 처리하는데 큰 지장이 없겠으나 충청남도, 강원도, 전라남도, 전라북도, 광주, 울산, 대전, 대구, 인천 등으로는 감당하기 어려운 것이 적지 않다. 즉, 경기도와 서울을 제외한 대부분의 광역지방자치단체는 지역산업과 경제의 발전과 같은 생활의 큰 문제를 책임지기에는 그 규모가 너무 왜소하다. 그렇다고 생활의 작은 문제, 일상생활의 문제를 해결하는 단위로는 지나치게 규모가 크다¹⁵⁾. 따라서 광역지방자치단체는 생활의 작은 문제는 기초지방자치단체인 시·군·자치구로 이양하고, 현재 국가에서 처리하는 지역적인 생활의 큰 문제를 이양 받아서 처리하도록 하되 이를 위해서 서울과 경기를 제외하고는 도의 규모를 확대하는 것이 필요하다. 따라서 정치권에서 제안하고 있는 도의 폐지나 분할, 통합광역시의 규모로는 국가적인 과제를 이양받아 자치적으로 수행하기에는 너무나 왜소하게 되고, 작은 생활문제를 해결하기에는 너무도 규모가 커서 어중간한 규모가 된다.

또한 균형발전을 논의하기 위해서도 군소 광역지방정부의 규모와 능력을 확대해야 한다. 인구 100만, 200만의 경제단위와 서울이나 경기도와 같이 1000만의 지방정부가 대등하게 경쟁할 것을 기대할 수 없다. 전라남도나 전라북도, 경상남도, 충청남도, 충청북도 등이 서울이나 경기도와 대등하게 경쟁하는 것은 애초부터 출발선상에서 불가능한 것이다. 이에 경기도나 서울에 비교될 수 있는 규모로 주민과 재원과 능력이 결집된 지역단위를 만들어 내는 것이 필요하다. 더구나 오늘날 세계화시대에는 세계의 지역간 경쟁속에서 경쟁의 단위를 이루는 것이 필요하다. 상하이, 홍콩, 도쿄, 북경, 캘리포니아 등의 지역과 경쟁을 해야 한다. 그러려면 국내의 지역도 상당한 규모를 갖추도록 하여 지역간 경쟁의 단위를 형성하는 것이 필요하다.

그러나 일상적인 생활의 단위에서 시민들에게 삶과 휴식의 공간으로서 지역사회는 가시적인 생활범위를 벗어나면 주민들이 불편하게 된다. 즉, 가까운 지방정부로서 주민의 일상생활을 근거리에서 지원하는 자치단위가 필요하게 된다. 이러한 지역단위는 교통과 통신의 발달로 어느 정도 넓어지는 경향이 있지만 일상적인 생활공동체의 범위를 벗어나기 어렵다. 이를 위하여 우리의 시·군은 이미 대부분 규모가 지나치게 큰 경우가 적지 않다. 물론 지역에 따라서는 생활관계가 변화되면서 통합이 필요한 곳도 있겠으나 반대로 분당과 성남과 같이 전혀 이질적이며 독자적인 생활단위를 이루고 있는 경우는 오히려 분할이 필요한 경우도 있다.

또한 농촌지역과 도시지역에 있어서 기초적인 자치단위의 규모도 같을 수 없다. 넓은 면적과 친밀한 인간관계를 필요로 하는 농촌지역과 익명적인 삶에 익숙한 인구밀집지역의 기초적 생활단위를 동일하게 볼 수는 없다 이에 전국의 지역을 인구 100만 혹은 70만씩을 기준으로 획일적으로 재단하려는 행정구역개편론은 올바른 방법이 아니라고 할 것이다.

또한 통일을 염두에 두어야 한다. 북한지역과 통합을 위해서는 연방제적인 질서를 모색해

15) 기존의 기능을 전제로 하는 경우에는 도의 폐지론이 타당한 면이 있으나 미래지향적인 지방분권질서적 관점에서 보면 맞지 않는 주장이다. 지역경쟁력을 강화하기 위해 지역정부의 결정권을 강화하는 것이 시대적인 추세이다. 이러한 미래지향적인 기능을 수행하기 위해 현재의 도의 존립이 필요한 것은 물론이고 광역지방정부의 규모를 확장할 필요가 커진다(김해룡, 앞의 글, 182면 이하 참조).

야 할 것이고 이 경우에 실질적인 자율적인 정치단위가 남한과 북한에 각각 4-7개 정도 존재하는 것이 필요하다. 북한과 남한이 1:1로 통합하는 것은 역설적으로 양자대립구도를 초래할 수 있으므로 다자구도로 통합하는 것이 바람직하다. 하지만 지금 정치권의 구상처럼 40-70개로 쪼개버리면 정치단위를 형성하는 것이 현저하게 어렵게 되므로 바람직하지 않다.

2. 다른 나라의 경향

1) 일본의 도주제구상

일본의 광역지방정부는 1888년 이래 47개로 구성되어 있다. 일본에서 도도부현의 개편 논의가 일어난 것은 교통통신의 발달과 경제환경의 변화로 현재의 광역지방정부의 구역이 협소하다는 인식에서 출발하고 있다. 종전의 도도부현을 광역화하고 권한을 강화하여 도주제로 개편하려는 논의가 전개되고 있다. 개편되는 도주의 성격과 지위에 대해서는 국가의 행정기관, 중간적인 단체, 지방공공단체, 연방제의 주 등 다양한 논의가 진행되고 있다. 일본에서 도주제 논의는 무엇보다도 광역지방자치단체(도도부현)의 구역과 경제권의 불일치, 도도부현의 규모능력제고, 시정촌합병과 지방분권의 진전에 따른 새로운 정부간 관계구축, 재정위기에 대한 대응, 광역·기초간의 중복행정축소 및 특별지방행정관의 기능이양필요성 등에 기인한다(채원호, 2008, pp.79-95). 궁극적으로는 일본경제를 활성화하는 '회심의 카드'으로서 도주제가 거론되고 있다(에구치 가츠히코, pp. 237- 280쪽 참조). 2006년 제28차 지방제도조사회에서 '도주제에 관한 답신'이 제출되었고, 2008년 3월24일에는 내각관방 도주제비전간담회가 총무대신에게 중간보고를 제출하였다. 지방제도조사회의 답신에는 47개의 도도부현을 개편하여 9개의 도주로 개편하는 방안, 11개도주로 개편하는 방안, 13개도주로 개편하는 방안 등이 제시되어 있다. 도주제비전간담회가 중간보고 내용은 중앙집권이 일본을 쇠퇴시키고 있다는 점에서 출발하여 "메이지 이래의 「낮은 나라의 형태」인 중앙집권제를 해체하여 「새로운 나라의 형태」를 만드는 것이라고 한다.

2) 독일

독일에서 주구역개편은 주간의 재정력의 편차를 줄임으로써 연방정부의 조정시스템의 부담을 줄이고, 연방정치의 교착을 해소하고 주정부의 업무수행역량을 강화하려고 하는 것이다. 통일 후 동독지역을 어떻게 재편할 것인지에 대한 논의가 있었다. 이에는 4개주 혹은 3개주, 2개주로 개편하는 방안들이 제안되었으나 급박한 통일정국의 상황에서 충분한 논의시간을 가질 수 없어 정치적인 타협의 산물로 5개주로 개편하는 방안이 채택되었다. 통일후에는 독일전체를 8개주로 개편하는 방안, 7개주로 개편하는 방안, 6개주로 개편하는 방안 등 다양한 방안이 제안되고 있다(Brenk, 2008, pp.58-62). 1996년에 베를린과 브란덴부르크를 통합하기 위한 국민투표가 있었는데 베를린에서는 찬성이 많았으나 브란덴부르크에서는 반대가 많았다¹⁶⁾. 2003년 연방주의개편론과 함께 주개편론은 새롭게 대두되었다. 독일에서 주구역개편논의의 직접적인 동기는 작은 주의 취약성을 다른 주와 통합하여 규모를 키움으로써 극복하고, 국내적으로나 국제적으로 경쟁력있는 지역단위를 만들어 내려는데 있다.

16) 베를린에서는 찬성이 53.7%로 높았으나 브란덴부르크에서는 반대가 63.7%가 나왔다. 이에 대한 자세한 것은 Jung, Otmar, Die Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg, Was hat sich bewährt - wer ist gescheitert? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1997, S. 13-20 참조

3. 행정체제개편의 방향

1) 원칙: 광역지방정부의 광역화, 시·군의 부분적 행정구역개편

오늘날 세계화시대에 국경을 넘는 지역간의 경쟁과 지역혁신에 의한 국가경쟁력의 제고를 위한 행정체제개편의 핵심은 광역지방정부의 구역을 재편하는데 있다. 현재 과부하에 걸린 국가의 기능을 회복하기 위해서는 많은 기능을 지방정부인 광역지방정부로 이양할 필요가 있다. 광역지방정부로 하여금 현재 국가가 수행하는 문화, 경찰, 교육, 노동, 복지, 산업, 주택, 교통, 환경, 지역산업경제정책 등을 이양하여 지역특색에 맞는 지역경영을 가능하도록 하여야 한다. 지방정부에 이양되는 이들 기능에는 집행적인 기능은 물론 입법적 기능도 포함되어야 한다. 오늘날 국가기능의 분권화가 지역간의 경쟁을 통하여 효율성을 높이려는데 주된 목적이 있다는 점을 감안하면 결국 지역간의 정책경쟁과 조세경쟁이 가능하도록 하여야 한다. 이러한 정책경쟁과 조세경쟁은 지방정부가 입법권을 가질 때 비로소 가능하게 된다. 이러한 입법권의 재배분은 물론 헌법개정을 전제로 한다. 현재의 조례수준으로는 지역간의 정책경쟁이 불가능하고 분권화의 목적을 실현하기 어렵기 때문이다.

과부하에 걸린 국가적인 기능을 지방정부에 이양하여 지역의 발전을 지역 스스로 개척할 수 있도록 하기 위해서는 지방정부의 행정적, 재정적, 정치적인 역량을 확대하여야 하며 이를 위해 광역정부의 공간적인 범위를 확대할 필요가 있다¹⁷⁾, 서울과 경기도 정도의 규모는 이러한 국가적인 기능도 어느 정도 감당할 수 있겠으나 다른 지역의 경우에는 그러하지 못하다. 이에 핀란드나 스위스 등과 같은 강소국의 인구인 600만 - 1,000만 정도의 수준에서 지역사정에 적합한 규모의 광역단위의 행정체제개편이 필요하다¹⁸⁾. 전국의 지역을 획일적으로 기계적으로 재단하는 것은 타당하지 않다. 현재보다는 지방정부의 수권능력을 강화하는 방향으로 진행되어야 하지만 지역적인 사회적, 문화적인 정체성이 고려되어야 한다. 이를 고려함이 없이 전혀 이질적인 지역을 편입시켜 역지로 규모를 조정하게 된다면 정치적인 갈등비용이 규모의 확대에 의한 효율성을 상쇄할 수도 있다. 이에 구역개편에는 역사적이고

17) 조성호(앞의 논문, p.166이하)는 시·도와 시·군간, 중앙정부-시·도간의 지방분권, 지방이양을 “소프트웨어적 기능조정”이라고 하고 시·도와 광역시의 통합 등을 “하드웨어적 행정체제 개편”이라고 표현하고 있다.

18) 신도철, 새로운 지역발전패러다임: 광역분권의 필요성과 제도개편방안, 한반도선진화재단, 일본PHP종합연구소, 조선일보가 2008년 5월6일 주최한 세미나 자료집, 21세기 광역분권형 국가운영, 41-79면은 인구 1000만 내지 1500만 명을 단위로 광역지방정부를 구성할 것을 제안하였다. 이에 의하면 가칭 서울주, 경강주(경기와 강원), 충전주(대전, 광주, 충남, 충북, 전북, 전남, 제주), 경상주(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)의 4개 광역지방정부(통일후에는 북한의 평안주와 함경주를 포함하여 6개 광역지방정부)로 편성할 것을 주장하였다. 이러한 행정체제개편의 전제조건으로 중앙정부는 외교, 국방, 안보, 위기관리, 연금, 의료보험, 통화, 금융시스템 등의 업무를, 광역지방정부는 항만, 공항, 공공사업, 경제·산업·과학정책, 노동·고용정책, 고등교육정책, 경찰 등을, 기초지방정부는 생활보호, 복지, 보육, 유치원, 소방, 문화, 초·중등교육, 도서관, 가로, 주택, 하수도 업무 등을 상정하는 제안을 하였다(앞의 글, 59면). 또한 최근에 하혜수교수는 영국의 스코틀랜드 개편을 거론하면서 중앙정부와 지방정부의 새로운 역할배분에 따른 초광역지방정부로 개편방향을 제시하고 있다(하혜수, 지방자치행정체제개편의 추진전략 및 체제, 2008년 8월 18일 경실련강당에서 개최된 한국지방자치학회/경실련 공동세미나 자료집, 지방행정체제개편과 자치단체 자율통합방안 모색, pp. 3-32참조). 하혜수교수가 제시하는 중앙정부의 역할로 국방, 안전보장, 외교, 출입국 관리, 사법, 국가치안, 통화, 금융, 도량형, 공정거래, 근로기준, 공적보험, 약품규제, 고도의 전문적 과학기술, 고속철도 등이고, 초광역지방정부관할로는 교육기본정책 및 고용정책, 지역특성을 고려한 교육정책, 사회자본 정비 및 국토관리: 하천, 도로, 항만, 산림, 산업활성화: 농수, 상공, 관광, 산업육성, 광역방재, 위기관리, 지역치안, 지방방법 등을 들고 있다. 기초지방정부의 관할로는 생활환경 개선 기능으로 하수도, 공원, 가로의 정비, 쓰레기 처리, 주민생활 밀착 서비스인 소방, 지역방재, 환경, 의료, 복지, 위생, 보건, 교육, 문화 등을 들고 있다. (하혜수, 앞의 글, p.17)

문화적, 사회적인 동질성을 충분히 고려하여 논의하여야 한다.

광역지방정부의 광역화를 한꺼번에 밀어붙이는 것은 매우 힘들며 바람직하지도 않다고 본다. 일단계로 원래 하나의 도에 속했으나 중앙정치인의 정치적인 이익을 위하여 분리되었던 광역시와 도의 통합문제를 우선 생각할 수 있을 것이다¹⁹⁾. 예컨대, 울산시와 경상남도, 전라남도와 광주시, 충청남도와 대전시, 경상북도와 대구시 등의 통합문제부터 논의를 할 수 있을 것이다. 나아가서 원래 하나의 지역으로서 전통이 강하였던 전라남북도, 충청남북도 등의 도와 도의 통합논의를 동시에 혹은 순차적으로 할 수 있을 것으로 본다(이승종, 2008, 34). 다만 제주도는 자연적인 생활구역이 다른 지역과는 분리되어 있으므로 무리하게 다른 지역과 통합을 시도하기 보다는 현재의 특별자치도를 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

시·군·자치구 단위는 광역지방정부와 별개의 기능을 수행하므로 존속이 필요하다. 일상적인 생활문제를 주민가까이서 해결하는 역할을 하도록 한다. 현재 시·군·구가 수행하는 기능과 시·도가 수행하는 근린생활관련 업무를 이양받아 수행하는 것이 바람직하다. 이를 위해 현재의 기초정부의 구역은 충분하다고 볼 수 있다. 다만, 부분적으로 능력이 지나치게 취약하거나 생활관계의 변화로 하나의 행정구역과 생활권이 괴리된 경우에 부분적으로 통합이 필요하다. 반대로 과거에 동질적인 역사적, 문화적 공동체와는 상관없는 신도시가 생긴 경우에 분리가 요구되는 경우도 많을 것이다. 예컨대, 성남시와 분당이 이에 해당한다. 또한 현재의 구역을 원칙적으로 유지하되 부분적인 경계조정이 필요한 곳도 있을 것이다.

2) 예외적인 비균등적 역할재배분

전국의 광역지방자치단체를 비슷한 수준의 규모로 재편성할 수 있으면 바람직하지만 여러 가지 사정으로 쉽지 않을 수도 있다. 광역지방정부의 경제, 재정적인 면이나 인구, 면적 등에 있어서 현재의 상태를 유지하는 경우에는 중앙정부와 광역지방정부의 권한배분에 있어서 균등적인 배분을 하게 되는 경우에 가장 열악한 지방을 기준을 하지 않을 수 없게 된다. 이에 서울이나 경기도와 같은 지방정부로서는 능력에 비하여 과소한 권한을 가지게 된다. 이에 대하여 서울이나 경기의 능력이나 여건을 기준으로 중앙정부의 권한을 배분하는 경우에는 제주도를 비롯한 대부분의 지역에서는 과도한 권한을 갖게 되어 수행능력에 무리가 올 수 있다. 이러한 경우에 고려될 수 있는 것은 스페인이나 영국처럼 비균등적 연방주의(Asymmetrischer Föderalismus) 내지 비균등적 지역화(Asymmetrische Regionalisierung)를 채택할 수 있을 것이다²⁰⁾. 기초지방정부의 경우에도 비균등적인 권한배분이 필요하다. 주민수가 3만인 지역과 100만인 지역이 동등한 권한과 재정구조를 가질 수는 없기 때문이다. 이를 위해서는 일본의 지정시제도나 독일의 독립시제도를 참고할 만하다고 본다.

4. 지방행정체제개편절차의 문제

일부에서는 지방행정체제개편에 관하여 중앙정부에서 안을 만들어 국민투표에 부치겠다는 주장이 제기되고 있다(허태열, 2009, p.29).

19) 여기서 논의하는 도의 광역화제안은 이명박정부의 광역경제권구상인 “5+2”와는 직접적인 상관성은 없다. 여기서 제안하는 도의광역화가 자치구역의 확대를 의미하는데 대하여 이명박정부의 광역경제권은 광역경제사업의 관리구역의 광역화를 의미하는 듯하다. 이명박정부의 광역경제권 구상에 대해서는 임승빈, 광역경제권 도입에 따른 국가와 지방자치단체와의 관계 및 역할분담, 부산발전포럼, 2008. 5/6, 14-19 참조

20) 비균등적 권한배분에 대한 외국의 사례에 대해서는 하혜수/최영출, 차등적 분권제도에 대한 비교연구, 한국행정학보, 제36권 제2호, 2002, 109-127 참조

헌법 제 72조에 따라 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.” 그런데, 지방행정체제개편이 이에 속하는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 또한 헌법 개정에 관한 국민투표가 있으나 지금 정치권에서 주장하는 방안을 위해 헌법을 개정할 것은 아니라고 본다. 지방행정체제개편을 위한 국민투표로 결정할 문제는 아니라고 본다. 국민투표에 의한 방식은 매우 급진적이고 과격할 뿐만 아니라 한 지역의 문제를 다른 지역의 주민들이 결정해 버리는 결과를 초래할 수 있다. 예를 들어 전라남도문제를 경기도인 이나 서울 사람이 결정하는 경우에는 승복하기가 어렵게 될 것이다.

현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체의 폐치분합은 국가의 과제이기는 하지만 주민투표를 거칠 수 있도록 하는 것의 취지에 맞추어 주민의 자발적인 합의에 따르도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위한 주민투표를 생각할 수 있으나 사전의 충분한 논의가 있어야 한다. 지역의 문제를 지역의 주민자율에 의해서 결정하도록 하여야 한다.

정치권의 논의와 학계에서 제안된 개편안을 비교하여 다음과 표와 같다.

		행정체제	기능재배분	효 과
1계층 (민주당, 한나라당 일부)		- 도폐지, 시·군통합 - 국가지방광역행정청설치 (4-6개) - 통합광역시(50-70개) - 시군은 행정구화 - 읍면동 준자치	- 언급없음 - 현재의 시·도 기능을 기준	- 중앙집권적(도기능의 국가화): 도의 자치사무, 기관위임사무, 특별행정기관의 도통합불가 - 국가 의존적 지역발전(지역경제단위형성불가) - 근접정부불가(주민불편) - 지역내부적 갈등요인상존
	급진	- 광역: 4개주 기초: 100개(한선재단) - 광역: 5-7개 기초: 언급없음 (자유선진당)	연방제	- 지방분권적 (입법, 행정권의 분권) - 독립형지역발전(강소국규모) - 역사적·문화적동질성훼손 - 지역내부적갈등요인상존
	점진	광역: 1단계(광역시-도 통합) 2단계: 도-도 통합 기초: 자율적 폐치분합, 경계조정	- 국가-도간 지방분권 - 도와 시군의 기능조정	- 지방분권적(입법행정포함) - 자립적지역발전(지역경제단위형성) - 역사적문화적 동질성중시 - 지역내부적갈등요인 최소화

V. 결론

정치권에서 주장하는 행정체제개편론은 한마디로 도를 분할하여 쪼개어버리고 기초지방정부의 폐지하여 자치2계층을 자치1계층으로 단순화하겠다는 것이다. 이는 문제의 진단의 오류에서 출발하여 처방의 오류를 범하고 있다. 환자를 고치는 것이 아니라 환자의 생명을 위협하고 있는 것이다. 지금 한국 지방행정체제의 근본적인 문제는 광역지방자치단체인 도는 경기도나 서울을 제외하고는 너무 규모가 작다는데 있고, 반대로 시·군은 규모가 너무 크다는데 있다. 오늘날 세계화로 전세계는 국경을 넘어 지역과 지역간의 장소경쟁을 치열하게 전개하고 있다. 기업과 주민을 유치하기 위한 경쟁이다. 이러한 세계적 규모의 경쟁에서 유리한 고지를 차지하려면 다른 지역보다 효율적이고 적절한 규모를 갖추어야 한다. 우리나라의 지역들과 경쟁을 하고 있는 동경, 북경, 상하이 등과 같은 다른 나라의 지역들이 주민 1,000만 내외의 규모로 경쟁단위를 형성하고 있다. 우리는 서울·경기를 제외한 대부분의 지역이 300만에도 미치지 못한다. 국제적인 지역간 경쟁을 위해서는 규모가 너무 작다. 그럼에도 불구하고 도를 폐지하거나 이를 분할해서 여러 개의 '통합광역시'로 분할하려는 정치권의 발상은 아예 국제간의 지역간 경쟁을 포기하려는 발상이다. 방향이 출발부터 잘못되었다.

다른 한편으로 주민 가까이에서 주민들의 일상적인 생활을 챙겨야 하는 시·군은 규모가 너무 크다. 서구의 기초지방자치단체들이 대체로 평균 주민수가 인구 5천명 내외이다. 일본의 경우도 최근에 대대적인 지방행정구역개편을 통해서 통합을 진행한 지금도 평균 주민수가 7만 명을 넘지 않는다. 우리는 시·군의 평균 주민 수는 20만이 넘는다. 세계에서 가장 크다. 이를 다시 통합하여 규모를 더 크게 만들겠다고 하니 주민의 불편이 가중될 것은 명확하다. 기초지방자치단체는 주민들의 일상적인 생활을 챙기는 만큼 주민들 개개인의 문제를 파악할 수 있어야 하고 동네 구석구석의 문제를 파악할 수 있는 구체적인 생활공간이 되어야 한다. 현재의 시·군도 너무 크기 때문에 주민 개개인의 생활문제는 지방정부가 챙기지 못하고 있다.

물론 지역에 따라서는 생활권이 변경되어 기존의 행정구역과 맞지 않는 지역이 있다. 이러한 지역은 통상의 구역변경절차에 따라 행정구역개편을 하면 된다. 하지만 지역에 따라서는 성남과 분당과 같이 신도시의 조성으로 생활공간이 다르고, 공동체의식도 다른 주민집단이 생겨나는 경우에는 통합을 고집할 것이 아니라 이를 분할해서 생활공동체에 부합하는 행정체제를 맞추어 주어야 한다. 가까운 지방정부로서 시·군은 더욱 주민 가까이서 주민들의 일상생활을 챙겨야 한다. 현재의 시·군은 주민의 일상적인 생활문제를 챙기기에는 너무도 멀리 있다. 개개의 주민을 챙기지 못하는 것이다. 상황이 이러함에도 불구하고 시·군을 또 통합하여 지방정부를 주민으로부터 더욱 멀어지게 하려는 발상은 세계에 유래가 없다. 정책방향이 근본적으로 잘못되었다.

논자에 따라서는 도의 기능과 시·군의 대부분 중복되어 낭비와 갈등이 유발되므로 행정체제를 개편해야 한다고 주장을 한다. 하지만 이는 국가와 도, 시·군간에 중복된 기능을 정리하는 기능개편으로 해결할 문제이지 구역개편의 문제는 아니다. 특히 현재 국가의 기능이 과중하여 기능마비가 나타나고 있으므로 국가적 기능을 도(道)로 대폭적인 이양을 하고 현재 도의 기능을 시·군으로 이양하는 지방분권이 요구된다. 지금 절실한 것은 국가의 기능회복을 위한 지방분권이다. 지방행정체제개편을 하려면 도의 기능강화와 국가의 기능감량을 고려하여 제대로 하여야 한다.

참고문헌

- 강기홍.(2008), "행정구역개편의 법적원리", workingpaper 2007. 3.
http://www.krila.re.kr/02_sub/sub02.asp?mode=v&page=1&num=6&vnum=3&code=repo_rt_policy&ccode= (2008년 9월 6일 검색)
- 강재호. (2005), "지방정부체계개편론에 대한 비판적 고찰", 「지방정부연구」, 제9권 제3호, 179-200
- 김해룡.(2002),"지방행정체제의 개편방안에 관한 고찰", 「공법연구」 제31집 제2호, 177-193
- 김병국. (2007), 「지방행정체제개편연구」, 한국지방행정연구원
- 김병국.(2003), 「지방분권의 실효성확보를 위한 도기능재조정방안」, 한국지방행정연구원 (보고서),
- 박승주/박양호/심익섭/이남영. (1999), 「마지막 남은 개혁@2001」, 교보문고
- 배준구. (2004), 「프랑스의 지방분권」, 도서출판 금정
- 신도철.(2008), "새로운 지역발전패러다임: 광역분권의 필요성과 제도개편방안", 한반도선진화재단, 일본PHP종합연구소, 조선일보가 2008년 5월6일 주최한 세미나 자료집, 「21세기 광역분권형 국가운영」, 41-79
- 심익섭. (2005), "글로벌화시대의 지방자치행정체제개편방향", 국회행정자치연구회, 2005.8.31 최인기의원이 주최한 토론회자료집, 「글로벌시대의 행정구역개편과 효과적인 도시마케팅」
- 안성민. (1997), "지방행정구역의 적정규모에 관한 논의", 「행정과 정책」, 제3호, 155-178
- 안성호. (2006), "자치계층 및 구역의 개편을 우려한다", 부산분권혁신본부가 2006.2.10일 개최한 토론회자료집. 「지방분권의 평가와 새로운 도전」, 103-128
- 안영훈. (2005), "지방정부 2단계 계층구조와 광역자치단체의 기능", 한국지방자치학회가 주관하여 제주도 라마다 호텔에서 2005년 6월 13일 개최한 토론회자료집. 「민선자치 10년의 성과와 과제」, 155-196
- 오재일. (2007), "일본의 행정구역 개편에 관한 고찰, 시.정.촌 통폐합을 중심으로", 「한국거버넌스학회보」, 제14권 제2호, 349-371
- 육동일. (2006), "지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제", 「지방자치」, 208호 (2006.1.), 24-28
- 육동일a. (2006), "자치계층 및 구역개편의 과제", 부산분권혁신본부가 2006.2.10일 개최한 토론회자료집. 「지방분권의 평가와 새로운 도전」, 129-135
- 이기우. (1995), 「지방자치이론」, 학현사
- 이기우. 2006), "지방자치보장을 위한 헌법개정", 「지방자치」, 208호(2006.1), 19-23
- 이기우, (2008), "선진국국가구조개편의 구상", 2008년 6월, 한국공법학회 발표논문집
- 이명수. (2008), "국가구조 및 행정체제개편을 위한 강소국 연방제", 2008년 10월 27일 자유선진당이 주관한 토론회 자료집, pp.13-35

- 이승종. (2008), “지방역령강화를 위한 광역자치구역의 개편방안”, 한국지방정책연구소가 2008년9월 17일 개최한 세미나 발표논문집. 「지방행정체제의 대안적 개편방안」, 23-42
- 임승빈. (2008) “광역경제권도입에 따른 국가와 지방자치단체와의 관계 및 역할분담”, 「부산발전포럼」, 2008. 5/6, 14-19
- 조성호. (2006), “지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시연구”, 「서울도시연구」 제7권 제3호, 2006.9., 149-170
- 지방자치연구회(국회). (2005), 「지방행정체제의 개편방법론 일고」,
- 지방자치연구회(국회). (2007), 「국가발전전략측면에서의 지방행정체제 개편」, <http://ebook.assembly.go.kr/ebooklnk/research/pdf/research46175913.pdf>
- 채원호. (2008), “일본의 광역과제대응을 위한 도주제 구상”, 한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 자료집. 「이명박정부의 광역경제권구상과 지방정부의 발전전략」, 79- 95
- 최길수/김영재. (2007), “지방행정체제개편에 관한 연구”, 「현대사회와 행정」, 제17권 제3호, 2007.12. 247-276
- 하혜수/최영출. (2002), “차등적 분권제도에 대한 비교연구”, 「한국행정학보」, 제36권 제2호, 109-127
- 하혜수. (2008), “지방자치행정체제개편의 추진전략 및 체제”, 2008년 8월 18일 경실련강당에서 개최된 한국지방자치학회/경실련 공동세미나 자료집, 「지방행정체제개편과 자치단체 자율통합방안 모색」, pp. 3-32
- 행정자치부. (2008), 「희망대한민국. 행정자치부 정책백서」, 2008.2
- 행정자치부. (2005), 「지방행정체제 개편 관련보고」, 행정자치부가 2005.11.23에 국회의 지방행정체제 개편 특위에 보고한 자료, <http://ebook.assembly.go.kr/ebooklnk/research/pdf/research714163257.pdf>
- 행정자치부/ 정부혁신지방분권위원회/지방행정연구원. (2005), 「민선지방자치10년평가」
- 허태열. (2006), 허태열국회의원이 제안한 지방행정체제개편안에 대한 몇 가지 보충과 해명, 허태열의원 홈페이지. <http://www.statesman.or.kr/cafe/imageboard/image/허태열국회의원지방행정체제개편방안설명자료.hwp>, (2006년 2월 1일 검색)
- 허태열. (2009), “지방행정체제 개편과 추진방향”, 「자치행정」, 2009.1, 제250호, pp.26-29
- 홍준현. (2006), “행정구역개편에 관한 소고”, 「월간 자치발전」, 2006.1. 43-53
- 에구치 가츠히코.(2008).“ 일본이 추진하는 「지역주권형 도주제(道州制)」”, 한반도선진화재단, 일본PHP종합연구소, 조선일보가 2008년 5월6일 주최한 세미나 자료집, 「21세기 광역분권형 국가운영」, 5-21
- Jung, Otmar. (1997), “Die Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg. Was hat sich bewährt - wer ist gescheitert?” In: 「Zeitschrift für Parlamentsfragen」 1/1997, S. 13-20
- Brenk, Franziska. (2008), 「Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus, Die Länderneugliederung als Reformoption am Beispiel der Fusion Berlin-Brandenburg, Saarbrücken」

