

# 미래지향적 지방자치 발전을 위한 정책토론회

일 시 2014. 9. 3(수) 15:00 ~ 17:30

장 소 한국지방행정연구원 회의실

주 최  한국지방행정연구원 KALGS 한국지방자치학회





## 프로그램



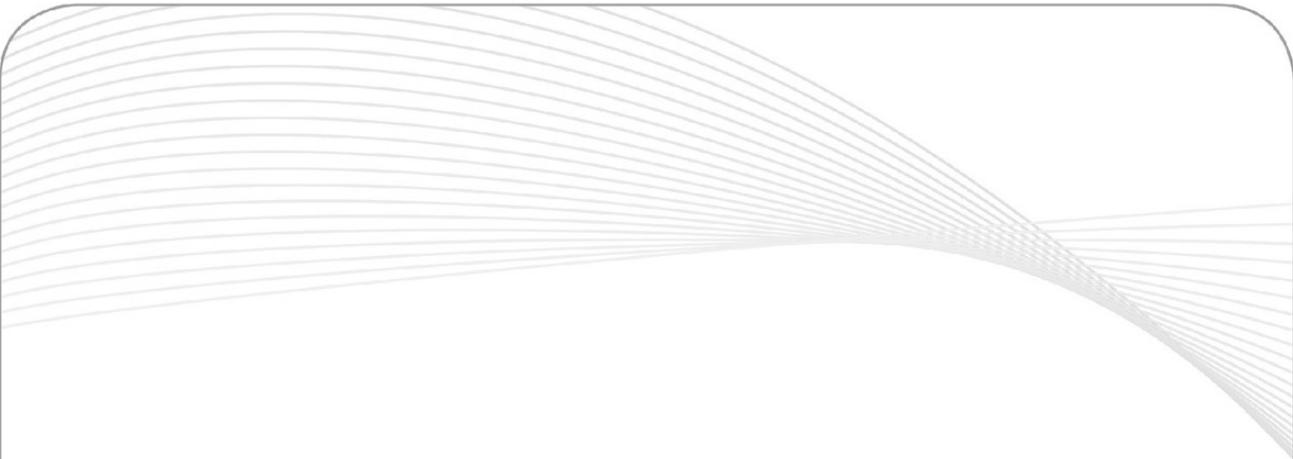
시 간	내 용	세 부 내 용
15:00~15:10	인사말	이승종(한국지방행정연구원장)
15:10~16:20	사 회	정순관(한국지방자치학회장·순천대 교수)
	발표 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체의 역할과 기능 개편 구상 최영출(충북대학교 행정대학원장)</li> </ul>
	발표 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·읍·면 지방자치제 구상 권오철(한국지방행정연구원 자치행정연구실장)</li> </ul>
	발표 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통일 한국의 지방행정체제 개편 구상 금창호(한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)</li> </ul>
16:20~16:30	Coffee Break	
16:30~17:30	토 론	<p>김기수(안전행정부 자치제도정책관)                      김병국(한국지방행정연구원 부원장)                      김순은(서울대학교 행정대학원 교수)                      김종면(서울신문 수석논설위원)                      오동호(지방자치발전위원회 지방자치발전기획단장)                      이기우(인하대학교 법학전문대학원 교수)</p> <p style="text-align: right;">(가나다 순)</p>



# 목 차

1. 광역자치단체의 역할과 기능 개편 구상 ..... 1  
    | 최영출(충북대학교 행정대학원장)
2. 시·읍·면 지방자치제 구상 ..... 27  
    | 권오철(한국지방행정연구원 자치행정연구실장)
3. 통일 한국의 지방행정체제 개편 구상 ..... 41  
    | 금창호(한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)





# 광역자치단체의 역할과 기능 개편 구상

최영출 (충북대학교 행정대학원장)





# 광역자치단체의 역할과 기능 개편 구상

최영출 (충북대학교)

## I. 서론

우리나라의 광역자치단체인 시도의 지위와 기능에 대해서는 그간 논의를 진행해 온 바 있다. 그러한 논의 내용중에는 시도를 폐지하자는 방안, 광역시와 해당 광역시를 둘러싸고 있는 도를 통합하는 방안, 현재의 상태를 유지하면서 중앙-시도-기초간의 기능을 재조정하자는 방안 등이 포함된다. 최근에 주요 선진국들의 경우, 소위 분권형 체제로의 전환을 위해 통치권력의 분점을 통한 광역단위 정부 중심체제로 전환을 검토하고 있는 국가도 있으며, 광역단위 정부의 법적 지위와 권한에 대한 헌법적 보장을 하는 추세도 강하다. 한편, 글로벌라이제이션 시대에 부응하는 규모경쟁력을 갖춘 광역자치단체로의 전환을 위해서 초광역권 지역이 중심이 되는 체제로 전환하고자 하는 국가들도 있다. 이러한 시대적 환경변화와 향후의 지방정부 기능 변화를 고려해 볼 때, 우리나라도 광역자치단체 지위와 기능에 대한 새로운 방향 전환이 필요할 때다. 본 연구는 이러한 시각하에서 현재의 광역자치단체를 외국의 광역자치단체와 비교론적 시각에서 개관해 보고 향후 우리나라 광역자치단체의 지위와 기능의 방향을 논의해 보기로 한다.

## II. 선행연구 검토

광역자치단체의 지위와 기능에 대한 기존의 선행연구를 검토해 보면 크게 몇 가지 형태로 분류할 수 있다. 첫째는 규모의 경제이론, 신 지역주의 이론, 광역권 주도 이론 등을 통하여 현재의 광역시도 자치단체들을 통합하고 더욱 규모를 크게 하자는 내용이다. 이 주장들은 주로 세계화와 지방화의 국제적 흐름에 비춰 볼 때 광역자치단체의 역할이 더욱 커지고 중앙의 권한이 대폭적으로 광역에 주어져야 한다고 하는 내용이다. 이를 위한 과정에서 광역자치단체들은 통합되어서 연방국가들의 주 수준에 해당되는 지위와 기능이 주어져야 한다는 주장이다. 둘째는 현재의 시군을 50-80개

정도로 통합하여 규모를 크게 하고 이와 동시에 2계층제를 단층제로 줄여서 단층화된 통합도시가 현재의 도와 시군의 기능을 수행하도록 하자는 안이라고 할 수 있다. 이는 현재의 시도가 수행하는 기능들은 기초자치단체들이 얼마든지 수행할 수 있는 것이고 경유기관으로서 도가 가지는 비효율성이 크기 때문에 도를 없애고 통합도시들이 도와 기존의 기초자치단체 기능을 수행할 수 있다는 것이다. 셋째는 자치단체간 통합은 현실적으로 대단히 어려운 문제이기 때문에 현재의 체제를 근간으로 하면서 광역자치단체간 협력체제를 더욱 강화시키자는 안이라고 할 수 있다. 이 안은 현재의 광역단체와 기초단체의 업무를 원점에서 재검토하고 기능재배분을 통하여 중복성을 없애며 최대한의 행정효율성을 추구하자는 안이라고 할 수 있다.

한편, 외국의 경우를 보면, 우리의 광역단체는 second tier local government로 불리고 있는 바, 지난 20년 동안 동, 서 유럽을 막론하고 지방정부의 파편화(fragmentation)를 줄이기 위한 노력의 일환으로 자치단체간 협력체제의 발전 및 광역자치단체의 통합문제가 계속 논의되어 왔다(Heinet & Bertrana, 2011:1-3). Heinet & Bertrana (2011: 8)는 광역자치단체들의 개혁방향의 기준에 대해서 아래의 표에서 보는 바와 같이 4가지 차원과 세부지표들을 제시해 주고 있다.

〈표 1〉 광역자치단체들의 능력과 감독에 대한 측정지표

차원	세부 차원	지표
상위정부와의 관계에서 광역단체의 능력	정치행정적 능력	광역단체에 대한 헌법적 보호 여부
	재정적 능력	총정부지출에서 광역단체 지출이 차지하는 비율
		지방세가 광역단체 총 세입에서 차지하는 비율
상위정부에 의한 광역단체 감독	정치행정적 감독	광역단체 장에 대한 중앙정부의 임명여부
		광역단체의 고위직 공무원에 대해서 중앙정부의 임명여부
		광역단체 총 세입중에서 특정보조금(earmarked grant)이 차지하는 비율
		광역단체의 독자적인 조세권
기초정부와의 관계에서 가지는 광역단체의 능력	정치행정적 능력	헌법적 보호 여부
		기초정부와 비교해 볼 때 광역단체에 대한 민주적 정당성
	재정적 능력	총 지방지출 중 광역단체의 지출 비율
		기초+광역 단체에 의한 지방세 수입 중 광역단체 세수입 비율
기초정부에 대해서 광역단체가 가지는 감독	정치행정적 감독	광역단체에 의한 기초정부 업무 조정권
	재정적 감독	기초정부가 서비스 제공을 위해서 광역단체 자원(기술, 재정 또는 인력)에 의존 여부

위에서 보는 바와 같이 이러한 지표들을 기준으로 하여 유럽의 광역단체 수준을 측정하고 향후의 방향성을 논의한다고 할 수 있다. 이러한 유럽국가들의 광역단체 (second tier local government) 개편 논의동향을 정리해 보면 아래 그림에서 보는 바와 같다.

〈표 2〉 유럽 국가들의 광역단체 제도개편 동향

	Territorial reforms	Functional reforms	Democratic reforms	Multidimensional reforms
Limited to the Second Tier of Local Government			Belgium (dif. years) Romania (2008)	
Impacting on the multi-level government system		Romania (2006) Sweden (2009) Spain (2012) Belgium (dif. years) Germany (dif. years)		Denmark (2007) France (2010 - ) Greece (2011) Italy (2011) The Netherlands (2012)

자료: Bertrana & Heinelt (2013:83)

위의 표에서 보는 바와 같이, 광역자치단체의 계층에 한정되지 않고 다차원적으로 개혁이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 개혁은 기능적 개혁, 공간적 개혁, 절차적 개혁, 다차원적 개혁을 포함한다. 한편, 광역단체가 수직적으로 및 수평적으로 어떤 지위를 가지고 있는지 그 특징을 국가별로 분류해 보면 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 3〉 자치단체 지위 비교: 수평적, 수직적 지위 비교

1개의 수준(단층제)	지방정부 수준별 국가 2개 수준	3개 수준
Bulgaria	Austria	Belgium
Cyprus	Czech Republic	France
Estonia	Denmark	Germany
Finland	Greece(since2010)	Italy
Lithuania	Hungary	Poland

지방정부 수준별 국가		
1개의 수준(단층제)	2개 수준	3개 수준
Luxembourg	Ireland	<b>Spain</b>
Malta	Latvia	UK(incl. the three devolved nations)
Slovenia	<b>Netherlands</b>	
	Portugal (beside the regions of Madeira and Azores)	
	<b>Romania</b>	
	Slovakia	
	<b>Sweden</b>	
	<b>Turkey</b>	

자료: Heinelt & Bertrana (2011: 4)

■ 연방국가; ■ 지역국가

위의 표에서 보는 바와 같이, 자치단체가 1개 수준으로 되어 있는 경우, 2개 수준으로 되어 있는 경우 및 3개 수준으로 되어 있는 경우 등 다양한 형태를 보이고 있다. 위의 표에서 보듯이 유럽국가들의 경우, 계층, 기능, 절차, 공간적 차원에서 다차원적으로 개혁이 이루어지고 있다고 하겠다. 이러한 개혁의 방향은 국가의 경쟁력을 강화시키고, 서비스 수요자인 국민에게 보다 더 나은 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

### Ⅲ. 우리나라 광역자치단체의 일반적 현황과 문제점

우리나라 광역자치단체가 지위나 기능상의 일반적 현황 및 문제점을 간추려 보면 아래와 같다.

#### 1. 일반적 현황

##### 1) 광역자치단체의 법적 지위와 사무

현재, 우리나라 지방자치법 제2조의 지방자치단체의 종류, 지방자치법 제3조 2항의 관할구역, 지방자치법 제10조의 종류별 사무배분 등에서 광역자치단체의 지위 및 사무 기준이 제시되어 있다. 지방자치법 제10조에 의한 광역자치단체의 사무는

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무

- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등이다.

## 2) 광역자치단체의 규모

우리나라 광역자치단체의 인구, 면적, 재정력 등 일반적 현황을 다른 국가와의 비교를 통하여 살펴 보면 다음과 같다.

### (1) 인구

주요 선진국이라고 할 수 있는 미국, 일본, 프랑스, 영국, 독일 등과 비교해 보면 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 4〉 각국 광역자치단체의 인구

구분	미국	일본	프랑스	영국	독일	한국
총인구	3억 905만명 (2010년)	1억 2776만명 (2005년)	6,154만명 (2008년)	6,135만명 (2010년)	8,175만명 (2010년)	5,096만명 (2013년)
광역지자체 평균인구	618.1만명 (2007년)	271.8만명 (2005년)	236.7만명 (2008년)	69만명 (County) (2004년)	510.9만명 (2010년)	299만명 (2013년)

자료: 日本都市センター(2012b), 福島県行政経営グループ(2006).

위의 표에서 보는 바와 같이, 한국의 17개 광역시도의 평균인구는 299만명으로서 일본의 271만명과 유사하고 독일의 주 평균 규모인 510만명 보다는 작다.

### (2) 면적

면적을 보면 주요 선진국들에 비하여 적은 편이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 각국 광역자치단체의 면적

구분	미국	일본	프랑스	영국	독일	한국
총면적	9,827,000km <sup>2</sup>	377,944km <sup>2</sup>	547,000km <sup>2</sup>	243,600km <sup>2</sup>	357,000km <sup>2</sup>	99,720km <sup>2</sup>
광역지자체 평균면적	192,686km <sup>2</sup>	8,041km <sup>2</sup>	21,038km <sup>2</sup>	* 1층제와 2층제가 혼재하고 있기 때문에 계산 불가능.	1,105km <sup>2</sup>	5,865km <sup>2</sup>

자료: 第29次地方制度調査会第22回専門小委員会(2009).

### (3) 재정력

한편 재정력을 보면, 비교가 비교적 용이한 일본의 경우는 도도부현세가 41.7%로서 우리나라의 광역시도세인 67.5%보다 낮다. 독일은 연방국가이기 때문에 동일 기준으로 비교하기는 어려우나 기초의 경우 독일은 13.4%에 불과하며 우리나라는 시군구세가 32.5% 수준이다.

〈표 6〉 각국 광역자치단체의 재정규모

구분		미국	일본	프랑스	영국	독일	한국
정부간 세원 배분	중앙 지방	<억 달러, 2008년> 연방세 14,500 (51.9) 주(州)세 7,739 (27.7) 지방세 5,680 (20.3) 합계 27,919 (100.0)	<10억 엔(%), 2009년> 국세 40,243 (53.4) 지방세 35,183 (46.6) 합계 75,426 (100.0)	<10억 유로(%), 2008년> 국세 429 (80.8) 지방세 102 (19.2) 합계 531 (100.0)	<억 파운드(%), 2008년> 국세 3,937 (94.1) 지방세 247 ( 5.9) 합계 4,184 (100.0)	<억 유로(%), 2008년> 연방세 2,888 (50.5) 주(州)세 2,068 (36.1) 지방세 766 (13.4) 합계 5,723 (100.0)	국세와 지방세 78:22 (광역시도세 67.5%, 시군구세 32.5%)
	지방 내역		<10억 엔(%), 2009년> 도도부현세 14,655 (41.7) 시정촌세 20,528 (58.3) 합계 35,183 (100.0)	<10억 유로(%), 2009년> 주(州)세 12.39 (11.3) 도(道)세 37.31 (33.9) 기초지자체와 연합세 60.28 (54.8) 합계 109.97 (100.0)	* 1층제와 2층제가 혼재하고 있기 때문에 계산 불가능.		

자료: 日本都市センター(2012c).

### 3) 광역자치단체간의 공간적 관계

한편, 우리나라의 광역자치단체인 도와 광역시는 공간적인 측면에서 볼 때, 외국의 경우에는 선례를 찾기 힘든 사례이다. 즉, 두 광역자치단체중 도가 광역시를 둘러싸고 포획하는 형태로서 이러한 형태는 외국의 경우에는 선례를 찾기 어렵다고 할 수 있다(OECD, Regions at a Glance: 2013).

#### 4) 광역자치단체의 사무배분 관계

전체 사무중 광역자치단체의 사무는 11.8% 수준에 그쳐서 광역단체의 사무가 적다고 할 수 있다. 2009년 행정안전부 사무조사에 의하면 42,320개 사무 중 국가수행사무는 71.4%인 30,215개 사무이고 광역사무는 5,026개로서 11.8%에 그치고 있다. 즉, 지방사무는 전체 12,105개로서 28.6%에 해당되고 있는데, 지방사무중 광역의 사무는 5,026개로서 지방사무중에서는 41.5% 수준이라고 할 수 있다.

## 2. 문제점

### 1) 헌법적 지위 부재

후술하는 바와 같이, 프랑스, 독일, 벨지움, 이태리 등 주요 선진국들의 경우, 헌법에서 광역자치단체의 법적지위가 보장되어 있는데 비해, 우리나라의 경우는 헌법적 보장이 되어 있지 않다

### 2) 자체 고유사무 저하로 광역시도 행정의 비효율성

지방자치법상 광역시도의 업무들은 광역행정업무, 보완대행 업무, 지도감독업무로 구분되지만 모두가 시군자치구와 연계되어 있어서 단독으로 처리할 수 있는 업무 적다. 광역시도가 자체적으로 결정할 수 있는 자치결정권이 약하다고 할 수 있다. 또, 도의 기능이 중앙과 기초자치단체 사이의 경유기능을 수행함으로 오히려 행정 효율성 저하의 원인이 된다고 지적되고 있다.

### 3) 광역시와 도의 분리적 기능수행으로 인한 행정비효율

도자치단체가 광역시 자치단체를 공간적으로 둘러싸고 있는 특이한 형태로서, 시도 행정이나 개발계획이 분리 수립되어 개발과 투자의 연계성이 결여되고 있다고 할 수 있다. OECD 국가들의 경우, 이러한 공간적 특성을 가진 사례가 없다고 할 수 있다.

## IV. 외국 사례

### 1. 광역자치단체 기능

#### 1) 국가별 개관

중앙과 지방 관계를 ‘분리’ 및 ‘융합’이라는 유형으로 구분한 선행연구(西尾, 2001)에 따르면 ‘분리형’ 국가란 지자체 권한이 제한적 열거방식으로 되어 있으며 그 결과 각층 정부의 행정 서비스가 상호 분리된 형태로 국민에게 제공된다는 특징을 가진 국가(주로 앵글로색슨계 국가)를 말하며, 한편 ‘융합형’ 국가란 지자체 권한을 정하는 수권법이 개괄수권방식 또는 개괄예시방식으로 각층 정부가 상호 관련이 있는 사무권한을 집행한다는 특징을 가진 국가(주로 대륙계 국가)를 말한다.

‘분리’와 ‘융합’ 및 ‘단일’, ‘연방제’라는 유형으로 미국, 프랑스, 영국, 독일을 구별하면 미국은 ‘연방제 국가·분리형’, 프랑스는 ‘단일제 국가·융합형’, 영국은 ‘단일제 국가·분리형’, 독일은 ‘연방제 국가·융합형’으로 분류된다. 이와 함께 각 광역자치단체 기능과 사무 근거를 정리하면 다음 <표 7>과 같다. 이 표에 있어서는 2층 이상 있는 중앙 지방 구조 중 가장 높은 수준을 광역자치단체로 추출하였다.

<표 7> 각국 광역자치단체 기능

구분	미국	프랑스	영국(잉글랜드 사례)	독일
	연방제 국가·분리형	단일제 국가·융합형	단일제 국가·분리형	연방제 국가·융합형
광역 지자체 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법 상, 연방 권한으로 명기되어 있는 것 외는 모두 주(州)의 역할로 되어 있으므로 그 범위는 극히 넓음.</li> <li>· 단, 도시개발, 도로, 학교, 보험(의료보험, 사회보장 등), 농업보조 등은 연방이나 기초지자체와 협동하여 실시하는 경우가 많음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토개발, 운수·교통, 교육(고교·고등교육), 직업훈련·실습, 경제진흥 등.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· &lt;Unitarity의 경우, 1층제&gt;</li> <li>· County와 District의 기능을 겸비함.</li> <li>· &lt;대도시권 District의 경우(1층제)&gt;</li> <li>· County와 District의 기능을 겸비함.</li> <li>· &lt;수도 런던의 경우&gt;광역 지자체인 Greater London Authority(GLA)가 경찰, 소방·구급, 대중교통, 문화, 전략적 계획 등 사무를 행함.</li> <li>· Greater Manchester 공동행정기구(GMCA)가 2011년 4월 1일에 설치되었음. GMCA의 주요역할은 중요한 경제개발, 지역 재개발, 교통정책 조정 등임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (주(州)) 교육, 사회부조, 법적 보호, 경찰, 문화, 산업진흥 등의 내정 일반.</li> <li>· 연방법 집행은 연방법에 특별한 규정이 없는 한, 주(州) 고유사무가 됨(연방기본법, §83).</li> </ul>

구분	미국	프랑스	영국(잉글랜드 사례)	독일
	연방제 국가분리형	단일제 국가융합형	단일제 국가분리형	연방제 국가융합형
사무의 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건국 이래, 연방의 권한은 확대하는 경향에 있으나 헌법상 연방의 권한이 명기되어 있으며 명기된 권한 이외는 주(州)에 속한다는 헌법상의 원칙은 기본적으로 변경이 없음.</li> <li>· 지자체 창설 절차·종류·권한은 주(州)헌법에 의하여 규정되어 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3층 구조의 지방단체는 관할권이 있는 구역 내에서 모든 공공사무를 자유롭게 행할 수 있는 일반적 권한을 가짐.</li> <li>· 단, 중앙·지방 간, 각 층간의 사무배분은 행정분야마다 개별법에 따라 규정되고 있는 외, 지방자치단체법전에 규정되어 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체 기능은 개별적으로 의회 제정법으로 수권되어 있음.</li> <li>· 2011년 지역주의법(Localism Act 2011) 제정에 의하여 지자체는 개인이 일반적으로 행하는 모든 일을 실행하는 권한을 갖는 것으로 '포괄적 권한(General power of competence)'이 부여되었음.</li> <li>· 지자체에는 규율과 통치 및 민폐방지를 위한 조례제정권이 있지만 조례를 국무장관 또는 Wales의회의 승인이 없으면 효력을 가질 수 없음. 또한 법원은 조례 유효성에 의의가 있을 시 엄밀한 검증을 실시함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방의 경합적 입법에 대하여 연방이 입법관할권을 행사하지 않는 기간 및 그 한도에 있어 입법권이 있음.</li> <li>· 주(州)와 관련된다고 헌법에 규정된 영역에서 연방이 입법하는 경우, 연방 참의원 동의가 필요함.</li> <li>· 수립제도, 자연보호·경관보전 등 6가지 분야에서 주(州)가 연방법 법규제로부터 이탈하는 것이 일정한 조건 하에서 인정되었음.</li> </ul>

자료: 日本都市センター(2012a).

## 2) 일본의 광역자치단체(도도부현 등)의 기능

장기적으로 바람직한 시정촌의 미래상(2020~30년경, 상당한 인구규모의 광역적 지자체)을 감안하면 도도부현 역할은 크게 축소될 방향에 있다. 이에 따라 시정촌과 구별되는 기능(도도부현과 시정촌의 기능 구분 기준 및 수행 기능)에 대한 현재 및 미래 계획 전망은 다음과 같이 정리되고 있다(高知県市町村合併推進審議会, 2012).

### (1) 광역사무(사무사업 대상과 효과 등의 시정촌 구역을 넘는 것)

#### 가. 현행 광역사무

- ① 대상이 시정촌 구역을 넘어 일체적 또는 유동적인 사무 사업으로 예컨대 광역에 걸친 계획책정과 조사, 대기오염 방지, 광역교통, 하천관리 등이 있다.
- ② 대상자체는 시정촌 구역을 넘지 않지만 상호 관련성이 높은 사무 사업으로 예컨대 토지이용에 관한 업무 등이 있다.

- ③ 대상자체는 시정촌 구역을 넘지 않지만 합리적 자원 재배분과 교환이 필요한 사무 사업으로 예컨대 산업 폐기물 처리와 수자원 관리 등이 있다.
- ④ 대상자체는 시정촌 구역을 넘지 않지만 자원의 집중적 투자가 필요하고 그 사업 실시에 수반되는 효과가 광역에 미칠 사무 사업으로 예컨대 고도 의료 서비스와 대규모 개발 등을 들 수 있다.

나. 미래의 수행 기능 계획 전망

‘명확히 광역자치단체 전체적으로 영향이나 효과가 미칠 것’, ‘시정촌·시정촌 간의 공동처리 방법을 활용할 경우, 확실한 대응이 어렵거나 현저히 비효율적인 것’, ‘지역의 일체적 관점에서 종합적, 계획적인 기획·조정이 필요한 것’ 등으로 한정한다.

(2) 연락조정사무(중앙과 시정촌, 시정촌 상호간 연락조정 등에 관한 것)

가. 현행 연락조정사무

- ① 지역의 의견과 요망 등을 집약시켜 중앙으로 주장 등을 행하는 것.
- ② 시정촌 상호 간 이해(利害) 조정 등을 행하는 것.
- ③ 시정촌에 대하여 조언 등을 행하는 것.

나. 미래의 수행 기능 계획 전망

지방에 대한 중앙의 관여 축소와 정보화 추진 등으로 중앙과 시정촌 간의 연락조정과 시정촌 간의 연락조정 및 시정촌에 대한 조언 등은 크게 축소한다.

(3) 보완사무(규모 또는 성질에 있어 일반 시정촌이 처리하기가 적당하지 않다고 인정되는 것)

가. 현행 보완사무

- ① 사무사업 규모가 크고 그 처리에 큰 재정적 부담이 발생하여 일반 시정촌으로서는 부담을 감당할 수 없는 것.
- ② 사무사업 성질 상 고도 기술력이나 전문적 능력이 필요한 것으로 일반 시정촌에서 개별적으로 필요한 인재 등을 확보, 처리할 수 없거나 현저히 비효율적인 것. 예를 들어 고등학교, 도서관, 토지구획 정리사업 등이 있다.

나. 미래의 수행 기능 계획 전망

대상이나 효과가 시정촌 구역을 넘는 것이 아니기 때문에 원래 시정촌이 주체가 되는 것이 바람직하다. 단, 규모의 경제 발휘라는 관점에서 시정촌 간의 공동처리에 대한 검토도 필요하다.

2. 광역자치단체의 능력 수준

외국의 광역자치단체의 능력수준에 대한 전반적 이해를 하기 위하여 Heinelt & Bertrana(2011)의 연구결과를 소개한다. 이들은 전술한 바와 같이, 광역자치단체의 향후 방향을 설계하기 위하여 필요한 기준을 4가지 차원으로 제시하였다. 이러한 차원별로 주요 국가들의 현재 능력 수준을 파악해 보기로 한다.

1) 상위정부(중앙)와의 관계에서 본 광역자치단체 능력

아래 표에서는 13개 유럽국가들의 광역자치단체 능력 수준을 보여 주고 있다.

〈표 8〉 상위정부와의 관계에서 본 광역단체의 능력

	헌법적 보호 (a)	공공지출의 비율로서 광역단체 지출 (b)		지방세가 광역단체 전체 세입에서 차지하는 비율 (c)		재정적 및 정치, 행정적 능력 (평균)
		%	중요도 값 (0-2)	%	중요도 값 (0-2)	
Sweden	1	13.5	1.47	69.7	2.00	1.49
France	2	5.4	0.49	51.6	1.48	1.32
Denmark	0	17.9	2.00	54.8	1.57	1.19
Germany	2	4.2	0.35	40.8	1.17	1.17
Romania	2	13.2	1.43	2.6	0.07	1.17
Belgium	2	1.4	0.01	50.2	1.44	1.15
Italy	2	1.7	0.05	36.5	1.05	1.03
Netherlands	2	2.6	0.16	23.6	0.68	0.94
Hungary	2	6.2	0.59	0	0	0.86
Turkey	2	5.6	0.52	0	0	0.84
Spain	2	1.3	0.00	2.4	0.07	0.69
Greece	1	1.9	0.07	0	0	0.35
Poland	0	3.3	0.24	0	0	0.08

자료: Heinelt & Bertrana (2011: 4)

주: a의 0은 광역단체에 대해서 명시적 또는 묵시적으로 헌법적 보장이 없는 경우, 1은 광역단체에 대해서 헌법이 암묵적으로 보장, 2는 광역단체에 대해서 헌법이 명시적으로 보장.

위의 표에서 보는 바와 같이, 광역단체의 지위를 헌법에서 보호하고 있는 나라들이 있으며, 암묵적으로 뿐만 아니라 아주 명시적으로 보장하고 있는 나라들도 많은 것을 알 수 있다. 공공지출의 비율로서 광역단체의 지출 비율, 지방세가 광역단체 전체 세입에서 차지하는 비율 등을 종합하여 광역단체의 능력(재정, 정치, 행정 능력)을 종합해 본 결과, 비교 대상 국가 중에서는 스웨덴, 프랑스, 덴마크 등의 순으로 능력이 강함을 알 수 있다.

## 2) 기초와의 관계에서 본 광역자치단체의 능력

아래 표는 기초자치단체와의 관계에서 광역단체의 능력 수준 결과를 보여 주고 있다.

〈표 9〉 기초와의 관계에서 광역단체의 능력

	헌법적 보호 (a)	기초와의 비교에서 본 광역단체의 민주적 정당성 (b)	정치행정적 능력 (평균)	지방지출 퍼센트로서 광역단체의 지출 비율 (c)		지방세입의 퍼센트로서 광역단체에 의한 지방세 비율 (d)		재정적 권한 (평균)	재정적, 정치, 행정적 능력 (평균)
				%	중요도 (0-2점)	%	Values on a 0-2 scale		
Sweden	2	1	1.5	33.2	0.87	34.03	1.75	1.31	1.4
Germany	2	1	1.5	26.5	0.61	33.81	1.70(e)	1.15	1.32
France	1	1	1	39.5	1.11	38.9	2.00	1.55	1.27
Turkey	2	1	1.5	60.9	1.92	0	0.00	0.96	1.23
Italy	2	1	1.5	16	0.21	17.14	0.88	0.54	1.02
Romania	1	1	1	63	2.00	-	-	-	1
Greece	2	1	1.5	30.2	0.75	-	-	-	0.93
Denmark	0	1	0.5	28.5	0.69	35.5	1.83	1.26	0.88
Belgium	1	1	1	11.6	0.05	13.44	0.69	0.37	0.68
Netherlands	1	1	1	12.2	0.07	12.5	0.64	0.35	0.67
Hungary	1	1	1	25.1	0.56	0	0.00	0.28	0.64
Spain	1	0	0.5	10.4	0.00	1.1	0.06	0.03	0.26
Poland	0	1	0.5	14.4	0.15	0	0.00	0.07	0.28

자료: Heinelt & Bertrana (2011: 315)

주: a의 0은 기초에 대해서 헌법적 보장만 하는 단계, 1은 기초에 대해서 보다 강력한 헌법적 보장해 준 단계, 2는 기초 및 광역 둘 다에 대해서 동등한 수준으로 헌법적 보장을 해 주고 있는 단계를 의미.

b의 0은 광역단체의 의회가 직접 주민에 의해 선출되지 않음. 1은 광역의회가 주민에 의해 직접 선출되거나 기초가 광역보다 더 중요한 형태, 2는 광역의회가 기초의회와 같은 방법으로 직접 주민에 의해 구성되는 형태

기초와의 관계에서 본 광역단체의 능력수준이 높은 나라는 스웨덴, 프랑스, 독일, 터키 순으로 나타나고 있다.

### 3) 중앙에 의한 광역단체 감독

아래 표에서는 중앙정부에 의한 광역단체 감독 수준을 보여 주고 있다. 중앙이 광역단체에 대한 감독권이 크다면 광역단체의 자율성이 작다고 할 수 있다.

〈표 10〉 중앙에 의한 광역단체 감독

	광역단체 최고위직에 대한 상위 정부의 임명 (a)	광역단체 고위공무원에 대한 상위 정부의 임명 (b)	정치 행정적 감독 (평균)	광역단체 세입 퍼센트로서 특정보조금 비율 (c)		광역 단체의 조세 자율성T (d)	재정적 감독과 통제 (평균)	광역단체에 대한 감독과 통제의 형태F (e)	재정, 정치, 행정적 감독 (평균)
				%	중요도 (0-2점)				
Romania	0	2	1	40.9	1.68	2	1.84	2	1.61
Turkey	2	1	1.5	-	-	2	-	2	1.5
Netherlands	1	1	1	33.9	1.39	1	1.19	1.5	1.23
Belgium	1	0	0.5	29.6	1.22	1	1.11	1.5	1.03
Poland	0	0	0	48.7	2.00	2	2	0	0.66
Germany	0	0	0	22.5	0.92	0	0.46	1.5	0.65
Denmark	0	0	0	11.4	0.47	1	0.73	1	0.57
Sweden	0	0	0	9.2	0.38	1	0.69	1	0.56
Italy	0	1	0.5	32.6	1.34	1	1.17	0	0.55
France	0	1	0.5	23.6	0.97	1	0.98	0	0.49
Spain	0	1	0.5	17.3	0.71	1	0.85	0	0.45
Greece	0	1	0.5	-	-	1	-	0	0.33
Hungary	0	1	0.5	0	0.00	1	0.5	0	0.33

자료: Heinelt & Hubert (2011: 312)S

주: a의 2는 광역의 최고위직에 대한 중앙임명, 1은 최고위직 임명에 대해서 광역단체와 협의, 0은 지방임명

b의 2는 광역의 고위공무원에 대해서 중앙임명, 1.5는 광역 고위공무원 임명에 대해서 광역단체와 협의, 1은 중앙이 모집하고 광역이 임명, 0은 광역이 모집하고 광역이 임명.

위의 표에서 보는 바와 같이, 중앙정부에 의한 광역단체 감독정도를 놓고 볼 때 중앙 정부 감독이 가장 강한 국가는 루마니아, 터키, 네덜란드 등의 순으로 나타나고 있다.

### 4) 기초정부에 대한 광역단체의 감독정도

한편, 아래 표에서는 기초정부에 대한 광역단체의 감독 정도를 보여 주고 있다. 기초단체에 대한 광역단체의 감독 수준을 측정할 수 있는 여러 지표들을 종합적으로 적

용하여 보면, 터키, 루마니아가 가장 국가군 속에 포함되고, 독일의 경우도 광역단체가 큰 권한을 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 11〉 기초 정부에 대한 광역단체의 감독

	정치행정적 감독: 광역단체가 계층적 관점에서 기초 업무 조정 (a)	재정감독: 서비스 제공을 위해서 기초자치단체가 광역자치단체 자원에 의존 (기술적, 재정적, 또는 인적) (b)	기초자치단체에 대한 광역자치단체의 통제와 감독 형태 (c)	재정적, 정치.행정적 감독 (평균)
Turkey	2	1.5	2	1.83
Romania	2	2	0	1.33
Germany	1	1.5	1	1.16
Netherlands	0	2	1	1
Belgium	0	1	1	0.66
France	0	2	0	0.66
Italy	0	2	0	0.66
Spain	0	2	0	0.66
Hungary	0	1.5	0	0.5
Denmark	0	0	0	0
Greece	0	0	0	0
Poland	0	0	0	0
Sweden	0	0	0	0

자료: Heinelt & Bertrana (2011:316)

주: a의 2는 광역이 기초의 정책과 서비스를 조정, 1은 제한적 조정능력을 가진, 0은 광역이 기초의 정책과 서비스를 조정하지 못함.

b의 2는 기초가 서비스 제공에 있어서 광역에 의존, 1.5는 기초의 서비스 품질에 대해 개입, 1은 기초의 서비스에 대해 보조금 지급, 0은 무관계,

c의 2는 기초에 대해서 통제권 행사, 1은 기초에 대해서 법적, 재정적 제한적 통제권 행사, 0은 기초에 대해서 통제권 행사 못함.

### 5) 수직적, 수평적 관계

한편, 광역단체를 수직적으로는 중앙정부 및 기초자치단체와의 관계, 그리고 수평적으로는 광역단체내의 의사결정 형태를 중심으로 비교하여 본 국가들의 특징은 아래 그림과 같이 나타낼 수 있다(Heinelt & Bertrana, 2011: 322). 표에서 보는 바와 같이, 수직적 관계에서, 중앙정부에 대해서 높은 능력을 가지고 있고 중간정도의 감독을 받는 국가 형태, 높은 또는 중간수준의 능력을 가지고 있으며 국가로부터 강한 감독을 받는 형태, 중간 또는 약한 능력 및 중간 또는 약한 감독을 받는 형태, 마지막으로 중앙정부에 대한 강한 의존 및 중앙정부에 의해서 강한 감독을 받는 형태 등 4

가지로 구분되고 있다. 아울러, 수평적 관계에서는 강한 정치지도자 형, 위원회 지도자형, 그리고 집단지도자 형 등 3개로 구분된다.

〈표 12〉 유럽국가 의 광역단체를 특징짓는 수직적, 수평적 관계

		수직적 관계(중앙정부와의)			
		높은 능력 및 중간정도의 감독	높은 또는 중간 수준의 능력 및 강한 감독	중간 또는 약한 능력 및 중간 또는 약한 감독	중앙정부에 대한 강한 의존 및 중앙정부에 의한 강한 감독
수평적 관계	강한 정치지도자 형		Germany*	France, Greece, Hungary, Italy, Spain	Romania
	위원회 지도자 형	Denmark, Sweden			Turkey+
	집단지도체 형		Belgium*, Netherlands	Poland	

자료: Heinet & Bertrana (2011: 322)

주1: 독일의 주(Lander)와 벨지움의 Flemish와 Walloon도 사이에는 차이가 있음.

주2: 터키의 경우 지방자치단체와 중앙에 의해 임명되는 도지사 등 2종의 구조로 되어 있음.

### 3. 시사점

#### 1) 헌법적 보장 추세

자치단체의 지위에 대해서는 헌법에서 이를 보장하는 경향이 있다. 비교대상 국가들 중 여러 국가들이 헌법에서 광역단체의 지위를 보장해 주고 있다.

#### 2) 다차원적 개혁

지방정부 개혁을 공간적 개혁, 기능적 개혁, 민주절차개혁, 다차원적 개혁 등으로 구분해서 볼 때, 다차원적 개혁을 통해서 지방정부 개혁을 시행하고 있다.

#### 3) 광역단체 중요 기준으로서 능력과 감독수준 재조정 필요

유럽국가들의 경우 광역단체가 중앙정부 및 기초단체에 대해서 가지는 능력(capacity) 및 중앙정부 및 기초단체에 대한 감독 수준이 광역단체의 지위구성에 중요하게 작용함을 알 수 있다. 향후 우리나라의 경우에도 이러한 기준을 적용하여 광역단체의 지위를 고려하는 것도 중요한 의미를 가질 수 있을 것이다.

## V. 광역단체 지위 설정을 위한 질적 비교분석

### 1. 조사설계

본 연구에서는 사례수가 많지 않고 회귀분석과 같은 통계방법으로 처리하기 적절치 않은 질적 비교를 위하여 질적비교분석방법(QCA, Qualitative Comparative Analysis)을 적용한다. 이 방법은 Charles Ragin의 저서인 ‘The Comparative Method’에 의하여 사회과학에 처음 도입되었다. 이 방법은 부울린 대수(boolean algebra)를 이용하여 데이터 셋의 복잡성을 축소하고자 하는 것이 목적이다<sup>1)</sup>. 본 연구에서는 유럽 13개 국가들로서 사례 수가 적고, 아울러 우리나라가 향후 광역단체의 지위와 기능을 새롭게 설계하는 데 있어서는 회귀분석과 같은 방법이 아니라 오히려 다양한 변수들의 조합(configuration)의 방식이 더욱 현실적일 수 있다고 판단하여 QCA 방법을 활용한다. 통계프로그램은 TOSMANA 프로그램을 이용한다.

### 2. 변수

본 연구에서 활용한 변수들은 아래 표에서 보는 바와 같다. 국가경쟁력변수는 종속변수로 하고 나머지 광역단체의 능력을 나타낼 수 있는 변수 5개를 종속변수로 활용한다.

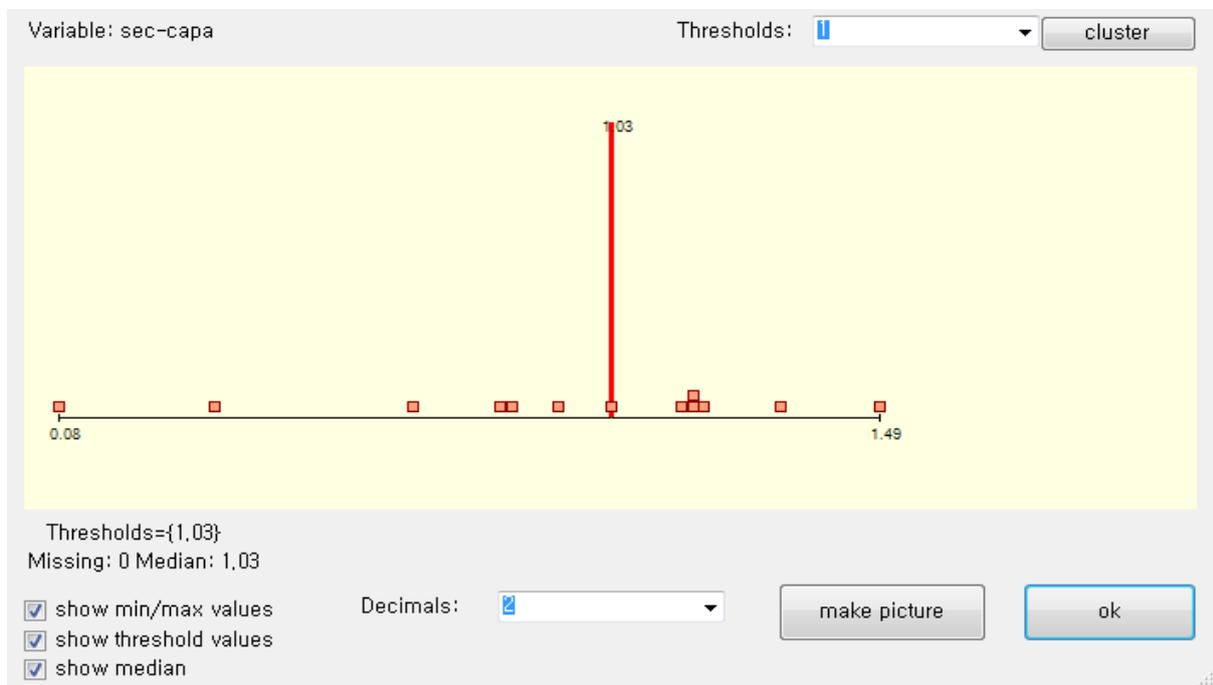
〈표 13〉 적용변수 설명

지표	변수기호	값의 범위	비고
중앙정부의 관계에서 본 광역단체의 재정적, 정치, 행정적 능력(평균값)	sec-capa	0-2	
중앙정부에 의한 광역단체 감독 수준(정치.행정적 감독 수준 평균값)	cen-poladmcom	0-1	
중앙정부에 의한 광역단체의 감독 수준(재정 및 정치. 행정적 감독수준, 평균값)	cen-fisplosup	0-2	
기초단체에 대한 정치. 행정적 능력	sec-muniapa	0-2	
기초단체에 대한 재정, 정치. 행정적 감독 수준(평균값)	sec-fisploadmsup	0-2	
국가경쟁력	competitiveness	1-7	World Economic Forum (2013)년도

1) 자세한 내용은 Ragin, C (1987)의 ‘The Comparative Method’ 및 Tosmana 매뉴얼 참조.

### 3. 분석결과

아래 그림에서는 TOSMANA 프로그램을 이용하여 나온 sec-capa 변수(중앙정부의 관계에서 본 광역단체의 재정적, 정치, 행정적 능력(평균값))들의 중위수와 분포상태를 예시적으로 보여 주고 있다. 기준점으로 활용하는 값은 여러 가지 방법이 있는데 본 고에서는 중위수를 기준으로 한다. 이 중위수를 0과 1을 구분짓는 기준점(threshold)으로 삼는다.



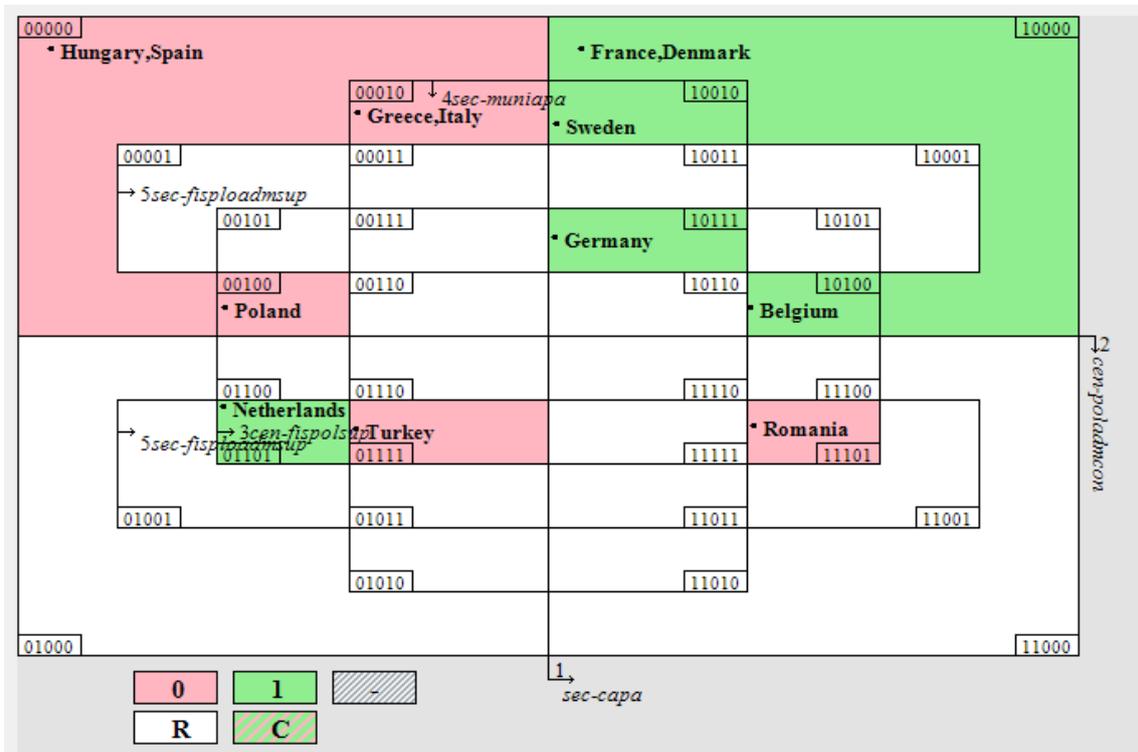
〈그림 1〉 중위수와 분포상태 (sec-capa)

위에서와 같은 방법으로 독립변수와 종속변수들의 실제값과 기준점이 나와 있다.

〈표 14〉 변수들의 기본 값

		sec-capa 1,03	cen-poladmcon 0,50	cen-fispolsup 0,57	sec-muniapa 1	sec-fisploadmsu 0,66	competitiveness 4,6
▶	Greece	0,35	0,5	0,33	1,5	0	3,86
	Hungary	0,86	0,5	0,33	1	0,5	4,3
	Spain	0,69	0,5	0,45	0,5	0,66	4,6
	France	1,32	0,5	0,49	1	0,66	5,11
	Italy	1,03	0,5	0,55	1,5	0,66	4,46
	Sweden	1,49	0	0,56	1,5	0	5,53
	Denmark	1,19	0	0,57	0,5	0	5,29
	Germany	1,17	0	0,65	1,5	1,16	5,48
	Poland	0,08	0	0,66	0,5	0	4,46
	Belgium	1,15	0,5	1,03	1	0,66	5,21
	Netherlands	0,94	1	1,23	1	1	5,5
	Turkey	0,84	1,5	1,5	1,5	1,83	4,45
	Romania	1,17	1	1,61	1	1,33	4,07
*							

아래 그림은 TOSMANA 프로그램을 이용하여 국가경쟁력을 종속변수로 하고 나머지 변수들을 독립변수로 하여 국가경쟁력이 높은 국가들에게 미치는 독립변수들의 조합결과를 나타내 주고 있다. 국가경쟁력이 높은 6개 국가들의 경우 4개의 조합유형이 생성되었다.



〈그림 2〉 국가별 유형화

위의 그림은 국가경쟁력을 종속변수로 하고 독립변수를 5개 활용한 상태에서 다양한 형태의 조합이 만들어 짐을 알 수 있다.

Truth Table:

v1: sec-capa v2: cen-poladmcom  
v3: cen-fispolsup v4: sec-muniapa  
v5: sec-fisploadmsup

O: competitiveness id: Column1

v1	v2	v3	v4	v5	O	id
0	0	0	1	0	0	Greece,Italy
0	0	0	0	0	0	Hungary,Spain
1	0	0	0	0	1	France,Denmark
1	0	0	1	0	1	Sweden
1	0	1	1	1	1	Germany
0	0	1	0	0	0	Poland
1	0	1	0	0	1	Belgium
0	1	1	0	1	1	Netherlands
0	1	1	1	1	0	Turkey
1	1	1	0	1	0	Romania

Term	#	France,D	Sweden	Germany	Belgium	Netherlan
sec-capa{1}cen-poladmcom{0}cen-f	2	+	+	-	-	-
sec-capa{1}cen-poladmcom{0}sec-	2	+	-	-	+	-
sec-capa{1}cen-poladmcom{0}cen-f	1	-	-	+	-	-
sec-capa{0}cen-poladmcom{1}cen-f	1	-	-	-	-	+

〈그림 3〉 TOSAMANA 분석결과와 조합유형

분석결과를 요약하면, 국가경쟁력이 높은 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 독일, 벨지움, 네덜란드 등 6개 국가들의 광역단체 특성별 조합이 나와 있다. 광역단체의 경우, 중앙정부의 관계에서 본 광역단체의 재정적, 정치, 행정적 능력(평균값)(sec-capa) 이 높고, 중앙정부에 의한 광역단체 감독 수준(정치, 행정적 감독 수준 평균값)(cen-poladmcom)이 낮으며, 중앙정부에 의한 광역단체의 감독 수준(재정 및 정치, 행정적 감독수준, 평균값)(cen-fisplosup)이 낮은 경우 등 4가지 유형이 있다. 즉, 13개 국가 중에서 국가경쟁력이 높은 6개 국가들이 4개의 조합으로 구성되고 있음을 알 수 있다. 이러한 특징을 감안하여 우리나라의 향후 광역단체 설계도 참고할 수 있을 것이다. 즉, 4개 유형 중에서 우리나라의 광역단체 여건상 쉽게 달성할 수 있는 지표들을 중심으로 접근한다면 국가경쟁력을 높일 수 있는 광역단체 제도 설계를 가능하게 할 수 있을 것이라는 점이다.

## Ⅵ. 향후 정책방향 및 추진전략

### 1. 기본방향

#### 1) 광역단체의 지위 및 규모에 대한 방향 설정: 광역시와 도의 통합

광역단체의 기능을 설정하기 전에 우선 광역단체를 현재와 같이, 17개 시도로 유지할 것인지, 아니면 특별시를 제외하고 광역시와 이를 둘러싸고 있는 도를 통합시킬 것인지에 대한 기본방향을 설정하는 것이 필요하다고 생각한다. 향후의 미래상황을 고려하고 분권화를 지속적으로 추진시키기 위해서는 특별시를 제외하고 광역시와 도는 통합하는 것을 전제하고 광역단체의 기능설정을 하기로 한다.

#### 2) 글로벌 라이제이션에 부응하는 경제권역과 행정권역 일치

글로벌 라이제이션화되면서 확대된 경제권역과 행정권역을 일치시켜서 세계화에 부응하도록 광역권역을 확대하는 방향이 필요하다고 본다.

#### 3) 지역정부 수준(regional government)의 분권화와 지위 설정

연방국가가 아닌 단방국가로서 우리나라가 취할 수 있는 광역단체의 기능은 연방정부의 주 정부 수준이 아닌 지역정부(regional government)수준이 적절할 것으로 생각한다. 여기서 지역정부라 함은 우리나라 광역경제권(5+2)의 공간규모를 바탕으로 하되, 법적 지위면에서는 영국의 웨일즈나 스코틀랜드 수준을 의미하는 것이다. 헌법적 지위를 보장받으면서 제한된 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권 등 자치에 관한 권한이 보장되어 있는 수준의 자치단체를 의미한다.

#### 4) 단계적 추진

##### (1) 1 단계: 광역단체에 대한 새로운 기능배분 및 조정

1단계는 단기적인 관점에서 광역단체(광역시 및 도)에 대한 기능배분을 새로이 수립하고 재조정하는 단계이다.

○ 기능조정 방향

현행 기준(지방자치법)	1단계: 새로운 기능 조정
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무</li> <li>② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무</li> <li>③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무</li> <li>④ 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무</li> <li>⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무</li> <li>⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 시·도 관할의 시·군·구간 지역균형발전에 관한 사무</li> <li>② 효율적 운영을 위해 광역적 수준의 규모경제 원리하에서 처리하는 것이 적절한 사무 - 지방하천 수계관리, 광역상수원 관리 등</li> <li>③ 기초자치단체에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 - 구제역 검사, 수질·대기의 오염정도 측정 등</li> <li>④ 사무처리의 효과가 시·도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 지방도로 건설</li> <li>⑤ 주민의 안전과 관련하여 지역적·통일적 대응이 요구되는 사무 - 유독물의 안전관리 기준 마련 및 취급시설의 관리 등</li> </ul>

(2) 2 단계: 광역시와 도의 통합과 지역정부 수준의 분권화

2단계는 광역시와 도가 통합되어 지역정부 수준으로 분권화가 이루어지면서 지역정부화 되는 단계라고 할 수 있다.

○ 기능 조정

1단계의 기능조정	2단계: 새로운 기능 조정
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 시·도 관할의 시·군·구간 지역균형발전에 관한 사무</li> <li>② 효율적 운영을 위해 광역적 수준의 규모경제 원리하에서 처리하는 것이 적절한 사무 - 지방하천 수계관리, 광역상수원 관리 등</li> <li>③ 기초자치단체에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 - 구제역 검사, 수질·대기의 오염정도 측정 등</li> <li>④ 사무처리의 효과가 시·도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 지방도로 건설</li> <li>⑤ 주민의 안전과 관련하여 지역적·통일적 대응이 요구되는 사무 - 유독물의 안전관리 기준 마련 및 취급시설의 관리 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 자치입법권의 확보: 헌법 개정 등에 의한 지역의회 의원제출권 부여</li> <li>② 자치조직권의 확보: 헌법에 의한 자치조직권 부여</li> <li>③ 사무배분: 사무배분 원칙과 내용에 대해서 헌법에 보장</li> <li>④ 자치재정권: 헌법상 자주재정권, 지방세 조례 주의 보장</li> <li>⑤ 국가의 감독 최소화: 국가는 지역정부에 대해서 최소한의 관여만 인정, 법률로 보장.</li> <li>⑥ 지역정부 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무</li> <li>⑦ 지역적 특성을 살리면서 지역정부단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무</li> </ul>

## 2. 추진과제

### 1) 세부추진과제1: 기능 재배분(1단계 기능 개편)

- 현재의 광역시와 도를 그대로 유지하면서 기능만 새로 개편하는 방안임. 이를 위해서 지방자치 주요 선진국 수준의 광역기능 배분 방식을 채택함.
  - 이에 필요한 세부적인 업무 수행
- 지방자치 주요 선진국들의 정부간 기능배분 방식은 기본적으로 기능배분 방식에 있어서 3:7 또는 2:8 방식을 채택하고 있음. 이는 국가-광역-기초와의 관계에서 기능배분을 할 시 또는 본청과 동사무소 공무원 배치를 할 시 적용하는 방식임. 다시 말하면, 국가와 지방 기능 배분시 국가를 30%, 지방이 70% 수행하도록 하며, 지방의 경우 광역과 기초간에 광역이 30%, 지방이 70% 수행하도록 하는 방식임.
  - 지방의 경우에도 가령 본청기능과 동사무소 기능배분시 본청은 30%, 동사무소는 70% 이런 방식임. 본청과 동사무소의 공무원 배치도 전체 정원 중 본청을 30%, 동사무소를 70% 이런 방식으로 함으로써 현장기능이 강화되고 있음(우리나라는 오히려 이와 반대방식임, 즉, 본청이 70%, 동사무소가 30%와 같은 방식임).
- 현재의 기초기능을 광역으로 가져오는 것이 아니라 현재의 광역기능은 기초로 넘기고 중앙정부가 수행하던 기능을 대폭 이양받는 방향으로 함.
  - 이에 필요한 세부적인 업무 수행
  - 지금까지 기능배분 방식은 국가와 지방기능을 배분할 시, 먼저 국가가 할 수 있는 것을 선택하고, 나머지를 지방으로 보내는 방식이라면, 이제는 지방이 먼저 수행할 수 있는 기능을 선택하여 지방기능으로 배정하고, 나머지 즉, 지방이 수행하기 어려운 기능을 국가가 수행하는 배분방식을 하도록 함.

### 2) 세부추진과제2: 지역정부화(2단계 기능 개편+지역정부 구성)

- 이는 광역시와 도를 통합하고 지역정부로 만드는 수준을 의미함.
  - 이에 필요한 지역정부 설계 및 이와 관련된 업무 수행
- 지역정부는 헌법적으로 지위를 보장 받음.
  - 헌법개정 및 헌법에 광역단체의 지위 및 사무 보장

- 지역정부는 법률안 제출권 등 자치입법권, 지방세목을 자유롭게 설펀하는 등 조세 자율성, 지출자율성을 확보
  - 헌법에 포괄적으로 보장하고 법률로 명시하는 방안

**3) 세부추진과제3: 지방세, 재정조정 제도 개편**

- 국세와 지방세목 조정, 지방재정조정 제도 개편 등
  - 적어도 OECD 기준을 적용하여 재정자율성 부여토록 함.

〈표 15〉 조세자율성 가중치

국가명	조세자율성가중치
Austria	0.49
Belgium	1.00
Canada	0.93
Czech	0.80
Denmark	0.84
Estonia	0.43
Finland	0.85
France	0.85
Germany	0.48
Hungray	0.69
Iceland	0.75
Italy	0.66
Korea	0.67
Luxembo	0.79
Mexico	1.00
Netherla	0.87
Norway	0.79
Poland	0.55
Portugual	0.65
Slovak	0.81
Slovenia	0.38
Spain	0.80
Sweden	0.90
Switzerland	1.00
UK	0.80
US	1.00
평균	0.76

자료: OECD database(fiscal decentralization), 2012년 기준

주: 일부 국가들의 경우는 조세자율성 값은 있으나 지방지출 비율 등의 자료가 없어서 제외되었음.

- OECD에서 산정하고 있는 재정자율성 지표를 적용하여 관리하는 경우, 한국은 OECD 평균에 미달되고 있는 상태임.

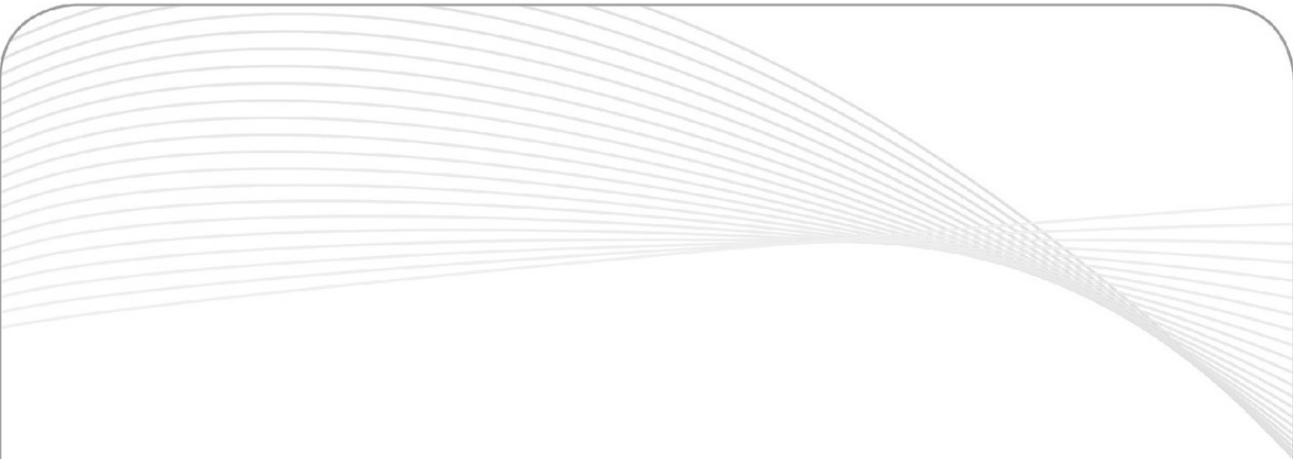
### 3. 실천전략

#### 1) 관련 법 제.개정

- 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위), 제10조(지방자치단체의 종류별 사무 배분기준), 제11조(국가사무의 처리제한)
  - (국가 사무) 국방, 외교 등 국가의 존립에 관한 사무, 물가정책, 금융정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등 7개 기준 제시
  - (광역단체 사무) 시도 관할의 시·군·구간 지역균형발전에 관한 사무 등 5개 기준 제시
  
- 특별법 제9조(사무배분의 원칙), 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등)
  - (사무배분 원칙) ① 중복배제 원칙, ② 현지성 또는 보충성 원칙, ③ 포괄적 배분 원칙
  - (권한이양 및 사무구분체계 정비) 기관 위임 사무는 원칙적으로 폐지하고 국가 사무와 광역사무, 기초사무로 삼분화
  
- 헌법개정시 지방자치 관련 조항 보완
  - 제117조 지방자치권, 지방자치단체 종류, 제118조 지방자치단체 조직 및 운영에 관한 조항에 광역단체의 지위, 기능에 관한 사항을 명시

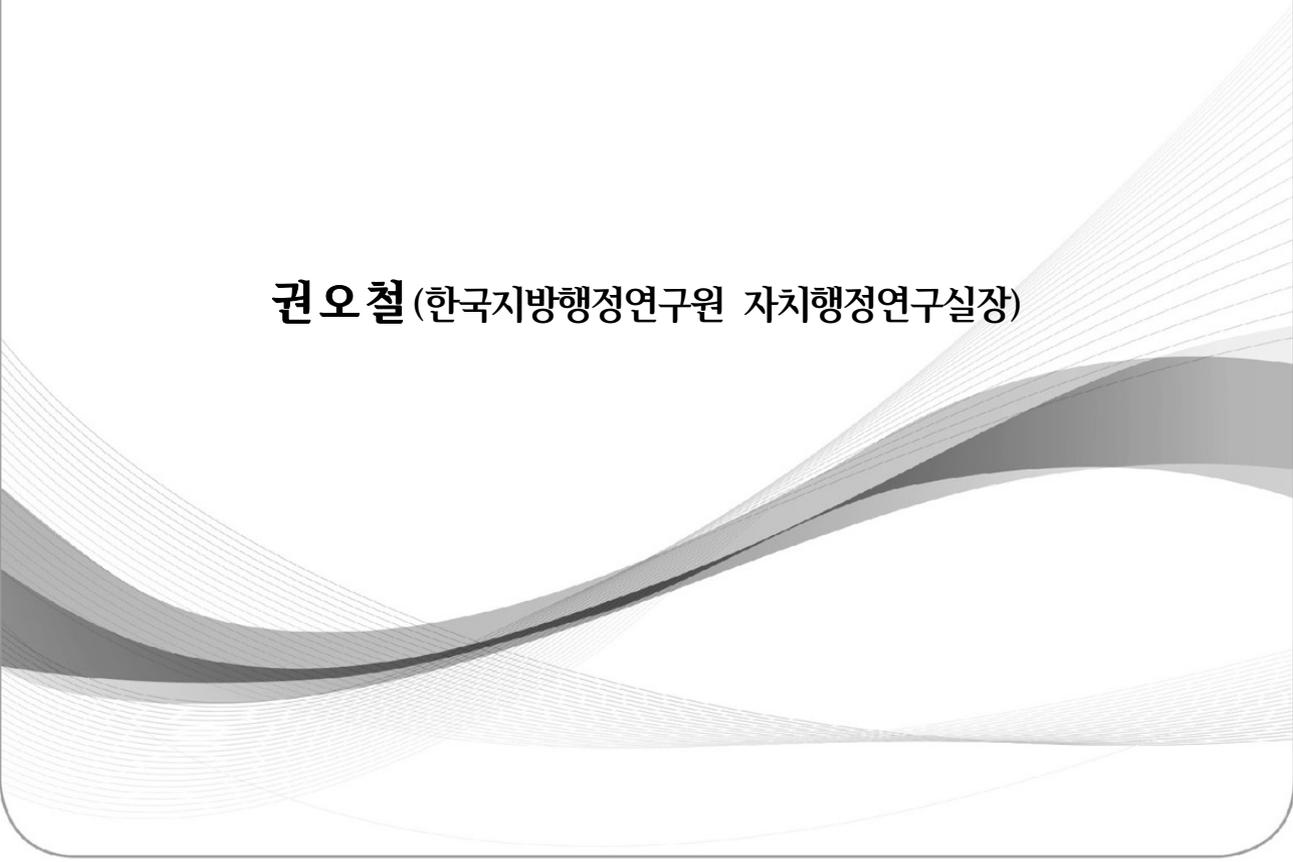
#### 2) 추진체계(주체, 과정 등)

- 추진체계는 대통령소속의 지방자치발전위원회가 추진기구로서 적합하다고 봄.



# 시·읍·면 지방자치제 구상

권오철 (한국지방행정연구원 자치행정연구실장)





# 시·읍·면 지방자치제 구상

권오철(한국지방행정연구원)

## I. 배경 및 목적

- 1949년 7월 4일 지방자치법 제정을 기점으로 출발한 한국의 지방자치는 광역단위에 특별시와 도, 기초단위에 시·읍·면을 두는 중층제를 시행함
  - 특별시·도, 시·읍·면은 자치단체의 지위를 가짐에 따라 단체장과 함께 지방의회가 구성됨
  - 한편 군은 도의 하급행정기관으로 존재함
- 그러나 5.16 이후 지방행정의 효율성 강화를 명목으로 기초자치단위에서 시·읍·면 자치 대신 시·군·구자치를 시행하여 오늘에 이르게 됨
  - 1990년대에 들어서면서 지방행정체제개편에 대한 논의가 활발해졌는 바, 이는 교통통신의 발달이라는 내부적 환경요인변화는 물론 지방의 국제경쟁력 강화라는 대외적 수요변화에 대응하기 위함
  - 행정체제 개편은 광역단위의 개편(도의 폐지, 도의 기능개편, 시도통합 등)과 함께 기초자치단체의 통합개편이 핵심적 과제로 부각됨
  - 정치권에 의하여 주도된 이러한 개편논의는 특히 17대, 18대에 걸쳐 국회에 설치된 지방행정체제개편특위에서 활발히 이루어졌으며, 18대 국회 이후 여야합의를 통하여 제정된 「지방행정체제개편추진에 관한 특별법」에서는 시·도는 존치하는 대신 시·군·구의 통합추진을 주요내용으로 제시함
- 이같은 시·군·구 통합움직임에 대하여 두 가지 측면에서의 비판이 제기됨
  - 첫째는 현재의 시·군·구가 이미 외국과 비교하여 상대적으로 과대한 규모인 바, 확대는 무리이며 현행체제를 유지하는 것이 바람직하다는 것임
  - 둘째는 통합보다는 오히려 시·군·구의 하위구역인 읍·면·동 차원의 마을자치(동네자치)를 활성화하자는 안으로 현행 시군구 체제에서도 주민자치 내지는 주민참여를 보장하기에는 적절하지 않다는 것임

- 본 연구에서는 앞서의 비판적 흐름 가운데 주민참여를 통한 근린자치 활성화를 위해서는 지방자치제 도입초기 시행된 읍·면자치제의 도입이 중장기적으로 검토되어야 한다는 입장에서 논의를 전개함
  - (범위) 시·읍·면자치 도입논의에서 도시지역의 경우 기존체제를 유지하고, 읍·면자치를 새로 도입하는 것이기 때문에 분석은 군자치의 대체방안으로서 읍·면자치의 문제를 대상으로 함
    - ▶ 도시지역의 경우 하나의 생활공간에서 주민의 삶이 이루어진다는 점, 읍·면과 비교하여 지역기반의 공동체의식이 상대적으로 희박하다는 점, 그리고 도시의 국내·외적 경쟁력 확보가 요구된다는 점에서 동단위 자치제는 한계가 존재함
    - ▶ 따라서 동을 하부행정기관으로 하는 도시지역은 현행체제를 유지함
  - (전제) 읍·면자치제 도입에 따라 현재 군의 법적지위 변경을 전제함
  - (목적) 읍·면자치에 대한 기존의 운영경험과 관련 논의를 분석하고, 이에 기반하여 읍·면자치제 도입시 제반 고려사항과 도입방법을 제안하는데 목적이 있음

## II. 읍·면자치의 경험과 시사점

### 1. 읍·면자치의 전개와 주요 내용

- 지방자치제도 도입
  - [1949. 7. 4] 지방자치법 제정·공포(법률 제32호, 8.15 시행) : 자치계층을 서울특별시·도와 시·읍·면의 2계층으로 하고, 서울특별시장·도지사는 임명제, 시·읍·면장은 지방의회 간선제를 실시하도록 함으로써 지방자치의 제도적 기반이 마련됨
  - [1949.12.15] 지방자치법 제1차 개정(법률 제73호) : 지방의회 구성시까지는 지방의회의 의결을 요하는 사항에 대하여 상급기관의 승인, 시장은 대통령임, 읍·면장은 도지사가 임명함
- 지방의회의 구성
  - [1952. 4.25] 시·읍·면의회 의원, [5.10] 도의회 의원 선거 실시 : 제1대 지방의회가 구성됨

- [1956. 2.13] 지방자치법 제2차 개정(법률 제365호) : 시·읍·면장에 대한 주민 직선제가 채택되고, 지방의원과 시·읍·면장의 임기가 4년에서 3년으로 단축됨
  - [1956. 7. 8] 지방자치법 제3차 개정(법률 제388호) : 재임중 임기가 단축된 지방의원과 시·읍·면장은 종전 임기대로 재임토록 함
- 기초단위 완전지방자치 실시
- [1956. 8. 8] 시·읍·면장과 의회의원, [8.13] 서울특별시·도의회 의원선거 실시 : 제2대 지방의회 구성
  - [1958.12.26] 지방자치법 제4차 개정(법률 제501호) : 시·읍·면장을 주민직선에서 임명제로 바꾸고, 지방의원의 임기를 3년에서 4년으로 연장함
- 완전 지방자치 실시
- [1960.11. 1] 지방자치법 제5차 개정(법률 제563호) : 서울특별시·도지사·시·읍·면장은 물론 동·리장도 모두 주민직선에 의하여 선출토록 함
  - [1960.12.12] 서울특별시·도의회 의원, [12.9] 시·읍·면의회 의원, [12.26] 시·읍·면장, [12.29] 서울특별시장과 도지사 선거가 실시됨
- 지방자치의 중단
- [1961. 5.16] 군사혁명위원회 포고 제4호 : 지방의회가 해산됨에 따라 지방자치 가 사실상 중단됨
  - [1961. 6. 6] 국가재건비상조치법 제정 : 서울특별시·도지사·인구15만이상 시장은 내각이 임명하고, 기타 지방자치단체 장은 도지사가 임명토록 함
  - [1961. 6.29] 동·리장임명에관한특별조치법 제정(법률 제638호) : 주민직선제로 되어 있던 동·리장을 임명제로 전환함
  - [1961. 9. 1] 지방자치에관한임시조치법 제정(법률 707호) : 이 법에 저촉되는 지방자치법의 효력정지, 군 자치제의 실시, 지방자치단체장을 임명제로 함

## 2. 읍·면자치 존폐의 쟁점

- 지방자치에관한임시조치법(1961.9.1)은 법안설명서를 통하여 읍·면자치를 폐지하는 이유를 다음과 같이 설명함

### (지방자치에관한임시조치법 법안설명서)

- (1) (생략)
- (2) 지방자치를 확립하려면 자치단체가 주민복지행정을 수행할 수 있는 자격과 능력이 구비되어야 한다.
- (3) 자치능력이 있는 자치단체가 되려면 자치행정을 수행함에 필요한 재정적 기초와 행정력, 그리고 자치의식이 구비되어야 한다.
- (4) 현재 기초적 자치단체인 시·읍·면중 특히 읍·면은 그 경제적 자립능력이 없고, 자치사무를 수행할 행정력이 없다.
- (5), (6) (생략)

- 지방자치에관한임시조치법에 의한 읍·면자치 폐지의 논거는 앞서 제시한 바와 같이 기본적으로 읍·면의 행·재정적 역량에 대한 불신이며, 이는 지방자치에관한임시조치법안 제정의 논거를 위하여 만들어진 군자치제 도입의 이해득실표에 명확하게 반영되어 있음(‘군자치단체화에 따른 이해득실표’는 기존 읍·면자치에 대한 폐지논거로 만들어진 만큼, 재실시 논의에도 시사하는 바가 큼)
- 아래 표에서 보는 바와 같이 읍·면자치를 폐지하는 경우 문제점으로 “자치의식이 결여되고”, “행정구역이 과대하여”, “행정이 군청에 집중”, “농촌주민의 불평”이 야기될 것이라 지적하고 있음
- 반면 읍·면자치제를 폐지하고 군자치제로 전환하는 경우 장점으로서는 능률적 행정이 가능하다는 점(사무중복 등의 폐지, 각종 경비절감, 사무처리 신속화 등), 종합적 행정이 가능하다는 점(군단위 특별지방행정기관 통합, 종합적 지역개발 등)을 제시하고 있음
  - 이외에도 다수의 장점을 주장하고 있으나, 오히려 읍·면자치제하에서 장점이 될 수 있는 사안이 다수 포함되어 있어 당시 읍·면자치의 폐지가 무리하게 추진되었음을 예측할 수 있음

- 예컨대 군자치의 장점으로 지적하고 있는 “다수주민의 의사를 대표한 유능한 의원 선출”, “진정한 주민의 대의기관 가능”, “지방실정에 맞도록 특색있고 실익있는 행정 시행”, “주민의 복지행정”, “부패발생 방지 가능”, “주민의 애향심과 공동의식 및 건설의욕 배양”, “다수결원칙에 의한 민주주의가 실생활화 됨” 등이 그것임
- 이처럼 읍·면자치제를 폐지하고 명목상의 지방자치(군자치제) 실시를 근거로 제기된 효율성과 종합성의 논리는 지방자치가 부활된 이후 현재까지도 지방행정체제개편의 대표적 논거로 제시되고 있는 실정임

〈표 1〉 군자치단체화에 따른 이해득실표

구분	장점	단점
제도상	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도는 단순히 조사, 조정 및 연락기관으로 하고 지방사무를 대폭 시·군에 이양함으로써, 시·군을 명실상부한 지방행정의 중추적 기관으로 함</li> <li>2. 현재의 도는 너무 크고 읍·면은 너무 적으므로 시·군을 단위로 한 균형적인 자치조직 형성</li> <li>3. 행정구역의 변동 불필요</li> <li>4. 지방자치조직을 도시는 시로, 농촌지역은 군으로 단일화하여 중층과다제에서 생기는 권한, 사무의 중복 폐단 제거, 도시와 농촌의 협조 도모</li> <li>5. 군단위 특별지방행정기관의 통합이 가능하여 지방행정의 종합화, 능률화, 간소화 가능</li> <li>6. 읍·면단위 선거구에서 다수주민의 의사를 대표한 유능한 의원의 선출 가능</li> <li>7. 의회의 권위와 사명이 강화되어 진정한 주민의 대의기관 가능</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기초적 자치단체인 군청소재지가 읍·면보다 거리가 멀어지므로 인하여 자치의식이 결여되고 불편이 생길 우려가 있음</li> <li>2. 행정구역이 과대하여지므로 행정시책의 개개주민에의 반영도가 낮을 가능성이 있음</li> </ol>
행정상	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 읍·면에 행정전문가인 읍·면장을 배치하여 호적, 병무, 징세 등 사무를 처리케 함으로써 행정사무처리의 신속원활과 간소화 가능</li> <li>2. 국가사무중 지방적인 사무를 대폭 이양하여 지방자치의 발전을 기함</li> <li>3. 지방실정에 맞도록 특색있고 실익있는 행정의 시행 가능</li> <li>4. 역사적 유서를 살리고, 자치사무를 공정하고, 통일성있게 처리 가능</li> <li>5. 시·군청소재지를 중심으로 주민의 복지행정을 기할 수 있음</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 행정이 군청소재지에 집중되는 폐단 발생 가능</li> </ol>

(표 계속)

구분	장점	단점
재정상	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 실질적으로 읍·면을 폐합하는 결과가 되므로 소비적 경비의 대폭 절감 가능</li> <li>2. 국고의 지출과 국민부담 경감 가능</li> <li>3. 지방경제의 일원화를 기할 수 있음</li> <li>4. 읍·면의회 또는 도의회의 선거비와 운영비 절감</li> <li>5. 군참사회의 경비 불필요</li> <li>6. 읍·면장이 기관장으로서 지출하는 유형·무형의 경비 절감</li> <li>7. 지방세는 시·군세로 단일화 가능</li> <li>8. 국세재원의 일부를 지방세로 확보하여 세입의 증액이 가능</li> <li>9. 도는 국비로 운영</li> <li>10. 재정주체의 단일화로 종합적·합리적인 재정운동을 기할 수 있음</li> <li>11. 지방의 각종 행정기관을 통합함으로써 기관분립으로 인한 방대한 경비 절약</li> <li>12. 재정감독의 일원화로 부정, 정실, 위법 등 부패발생 방지가능</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 동·리조직의 강화 등에 따르는 주민 부담은 약간 증가될 가능성 있음</li> </ol>
주민심리 생활 복지상	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낡은 행정제도의 개혁으로 민심을 새롭게 함</li> <li>2. 읍·면구역에 대하여 변경이 아니어서, 주민감정을 자극하지 않음</li> <li>3. 읍·면으로는 불가능한 지역사회개발을 촉진, 군민정신을 조장하고 향토발전을 기할 수 있음</li> <li>4. 도는 대단체로서 주민과의 관계가 희박하고, 읍·면은 주민과의 관계는 밀접하나 규모와 재정이 빈약하여 자치의 효율화를 기할 수 없는데, 군은 양자를 절충 가능</li> <li>5. 대도시집중의 폐해를 방지하고, 지방의 균등한 발전 모색가능</li> <li>6. 공사의 생활면에서 급격한 변화없이 편리해 짐</li> <li>7. 주민의 애향심과 공동의식 및 건설의욕이 배양</li> <li>8. 제선거로 인한 시간적·경제적 낭비를 절감</li> <li>9. 소지역을 중심으로 한 종파적 분열과 갈등을 해소</li> <li>10. 제민원처리기관의 단일화에 따라 일상생활이 편리해 짐</li> <li>11. 납세절차의 번폐를 제거</li> <li>12. 농촌과 도시의 균형적 발전 가능</li> <li>13. 다수결원칙에 의한 민주주의가 실생활화 됨</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 행정이 군청소재지에 치중됨으로써 농촌주민의 불평이 야기될 우려가 있음</li> </ol>

출처 : 지방자치에관한임시조치법 법안설명서(1961) 별표2의 내용을 요약함.

### 3. 시·군·구자치의 한계와 읍·면자치 도입의 가능성

#### 1) 현행 시·군·구자치의 한계

- 현행의 시·군·구자치는 다음과 같은 장단점의 논의가 존재함
  - 먼저 장점으로는 지방행정의 주민대응성 확보, 기초자치단체의 과대화에 따른 규모의 불경제 방지, 자치단체간 경쟁을 통한 효율성 제고, 지방혁신의 자동적 확산 및 차단기제의 작동, 그리고 제도변경의 불확실성에 따른 위험을 제거한다는 점 등이 제시됨
  - 한편 단점으로는 규모의 불경제, 지역간 서비스불평등 지속, 다양한 서비스 제공에 한계, 소지역주의 우려, 도농생활권 연계발전 곤란, 그리고 주민자치를 활성화하는데 과대하다는 점 등이 지적됨
- 현행 시·군·구자치의 문제점은 효율성 문제라기 보다는 주민참여 부족의 문제로 보는 인식전환이 요구됨
  - 기본적으로 지방자치는 주민참여를 필수적 요소로 포함하며 주민참여의 실효적 장은 기초자치단위라 할 때, 현행 시군구 자치제가 안고 있는 문제는 효율성 부족 보다는 주민참여 부재가 더 문제일 수 있음
  - 현재 우리나라의 기초자치단체 규모는 과대하여 주민참여가 제대로 이루어지기 어려우며, 따라서 주민자치의 실효화를 위해서 현행 기초자치단체의 축소 내지는 분할이 요구됨
  - 이러한 맥락에서 지역사회차원의 자치 즉, 마을(읍면동, 동네, 근린, 커뮤니티) 자치가 주장되는 것임

#### 2) 읍·면자치의 기대효과 및 도입 가능성

- 마을단위 자치는 앞서 기존 읍·면자치의 폐지상황에서 주장된 바와 같이 행정효율성의 측면에 초점을 두고 볼 경우 불리한 대안이 될 수 있겠지만, 민주성과 효율성 가치의 관계에서 우선적 고려가 수단적 가치인 효율성보다 목적적 가치인 민주성에 두어져야 한다고 하는 근린자치의 시대정신에도 부합되는 일임

- 이러한 관점에서 볼 때, 읍·면자치 도입은 다음과 같은 효과를 기대할 수 있음
  - 첫째, 지방자치단체의 주민접근성을 제고하여 주민참여를 신장시키고 주민역량을 강화시킴으로써 진정한 지방자치의 발전 토대를 마련하게 됨
  - 둘째, 읍·면에 적합한 기능모형을 재정립함으로써 지방재정수요를 재정비할 수 있음
    - 현재 중앙과 지방간 재정균형을 둘러싸고 논란이 큰 상황인데 읍·면자치를 시행하는 것을 계기로 재정배분에 대한 새로운 차원의 논의가 가능해질 것임
    - 특히 읍·면단위의 기능을 조정하여 주민이 직접할 수 있는 일과 지원이 필요한 일을 구분하게 되면, 재정과 기능의 재배분에 많은 기회가 생길 것임
  - 셋째, 도와 군행정의 기능중복 문제가 해소되며, 도는 군을 통하여 보다 광역적 차원에서 농촌지역의 균형발전을 도모할 수 있게 됨
  - 넷째, 군행정의 효율성을 높일 수 있음
    - 현재 군 행정에 대해서는 적은 인구, 넓은 면적, 많은 공무원으로 인한 행정비효율이 문제로서 지적되고 있으며, 군 지역내 이질감이 상존하여 지방정치가 왜곡되고 자원배분의 분절화 문제도 제기됨
    - 읍·면 자치에 따라 군이 도의 하부행정기관이 될 경우, 군은 읍면 주민행정의 조정과 지원에 주력하는 한편, 도를 매개로 하여 이웃 군과의 광역적 협력을 통한 자원의 효과적 배분이 가능해짐
  
- 읍·면자치를 위한 기반과 경험의 존재
  - 우선적으로 농촌지역에서는 읍·면 단위로 주민정체성이 상당한 정도로 확보되어 있음은 물론, 읍·면 하부에 리 단위 주민조직이 발달되어 있는 바, 읍·면자치의 기반으로 작동될 수 있는 사회적 기반이 마련되어 있음
  - 다음 시·읍·면자치는 이미 제1공화국을 통하여 기반구축은 물론 운영의 경험이 있고, 제2공화국에서도 인정되었는 바, 이러한 직접적 경험을 통한 제도적친화성은 시행에 있어 용이성을 제공함

### Ⅲ. 정책방안

#### 1. 기본방향

- 주민참여와 행정효율의 조화
  - 읍·면자치는 주민직접참여에 의한 민주주의의 실천이라는 필요성에도 불구하고, 비효율의 대안으로 간주되어 읍
  - 따라서 읍·면자치의 공감대가 형성되고, 적실성있게 도입되기 위해서는 민주성과 함께 행정효율적 보완방안이 동시에 모색되어야 함
- 중장기적 실천방안 마련
  - 읍·면자치의 도입은 현행 시·군·구자치 시스템은 물론 새로이 모색되는 자치경찰, 교육자치와 일반자치의 일원화 등 다양한 자치요소에 영향을 미치게 됨
  - 따라서 단기적 대안모색이 아닌 중장기적 차원에서 실천방안에 대한 단계적 접근이 요구됨

#### 2. 추진방안

##### 1) 읍·면자치 유형의 선정

- 읍·면자치의 도입시 고려가능한 유형은 현재 읍·면에 자치단체로서의 법적지위를 부여하는가 여부, 그리고 현재 군을 자치단체로 유지·폐지·전환(행정기관)하는가에 따라 다양한 유형의 고려가 가능함

〈표 2〉 읍·면자치의 유형

구분		군		
		유지 (자치단체)	폐지	전환 (행정기관)
읍·면	유지 (행정기관)	<b>I 유형</b> - 주민자치회 도입	-	-
	전환 (자치단체)	<b>II 유형</b> - 기초자치계층 2계층 화(군·읍·면)	<b>III 유형</b> - 군 폐지(기초자치계층 1계층) - 군 기능 도와 읍·면 으로 재배분	<b>IV 유형</b> - 기초자치계층 1계층 - 읍·면(자치단체)과 군(행정기관)간 기능 재배분

○ I 유형

- 현행 시군구 자치제를 유지하면서 읍면동의 행정기능을 강화하고 주민자치회의 자치기능을 강화하여 지역사회 차원의 참여거버넌스체제를 확립하는 유형
- 이 유형은 현행 시군구 자치를 유지하면서 마을자치의 정신을 살릴 수 있는 유력한 보완책이 될 수 있지만, 완전한 주민자치라기 보다는 공직자에 의한 자치에 대해서 보족적이라는 한계 발생

○ II유형

- 군을 자치단체로 존치하고 읍면을 새로운 자치계층으로 추가하는 것으로 가장 추진하기 용이한 대안임
- 그러나 이 대안은 자치계층의 복잡화로 행정효율을 과대하게 저해하는 문제점을 가짐

○ III유형

- 군을 완전히 폐지하고 도-읍·면 자치계층으로 재구성함
- 계층의 명확화라는 점에서는 장점을 가지지만, 기존 군의 기능을 여타 자치계층에서 분담하기에 무리가 발생함

○ IV유형

- 군을 행정기관으로 전환하여 기존 군에서 수행하던 자치기능을 자치정책기능과 행정관리기능으로 나누어 분담수행하는 유형임
- 이 경우 군의 전환방법은 준자치단체화, 도직속의 행정기관화 등이 고려될 수 있겠지만, 준자치단체화는 앞서 II유형의 문제점을 여전히 내포하고 있다는 점에서, 행정기관화가 상대적으로 유효한 대안이 될 수 있음

- 본 연구에서는 고려가능한 읍·면자치 유형중 주민참여의 장점은 물론, 행정효율적 측면을 보완해 줄 수 있는 IV유형에 초점을 두고 논의를 전개함

## 2) 기관구성

○ 단체장-지방의회 직선의 기관대립형 구성

- 기관구성은 단체장-지방의회를 주민직선으로 구성하는 기관대립형을 기본으로 함

## ○ 기관구성 다양화 적용

- 그러나 중장기적으로는 기관구성 다양화에 따라 각 자치단체의 특성과 제반 여건을 고려하여 선택·운영하도록 함  
(※ 기관구성 다양화 추진방안 참조)

## 3) 기능수행

## ○ 읍·면(자치단체)-군(행정기관)간의 기능재배분

- 읍·면자치 도입과 관련하여 자치단체의 기능수행은 두 가지 측면에서 관점의 변화가 요구됨
- 첫째, 양적자치의 관점 탈피임
  - 지금까지의 자치권 신장은 중앙으로부터 지방으로 얼마나 많은 사무를 가져오는가로 평가하는 ‘양적자치’였지만,
  - 향후의 지방자치는 주민이해의 정책을 주민생활의 장에서 참여하고 결정할 수 있는 ‘질적자치’로 평가되어야 할 것임
- 둘째, ‘지방자치단체=종합행정’이라는 인식의 전환임
  - 지방자치단체는 외교·안보 이외 모든 행정을 수행하는 종합행정이라는 관점에 대해서도, 주민이 직접 참여하고 결정해야할 일인지, 아니면 행정적 지원으로 운영가능한 공통의 집행적 일인지 등의 관점에서 변화가 요구됨

## ○ 배분기준

- 읍·면 : 주민이해의 정책결정사항, 읍·면단위의 차별적 서비스 공급사항, 읍·면 단위 지역개발 등
- 군 : 해당 구역내 읍·면 공통의 집행적 업무, 복수의 읍·면을 대상으로 하는 지역개발 등

## ○ 차등분권의 적용

- 그러나 중장기적으로는 지방자치단체의 역량에 따른 차등분권을 보다 세분화하고 (※ 차등분권화 추진방안 참조),
- 각 자치단체의 특성과 제반 여건을 고려하여 사무적정량을 운영하도록 함

#### 4) 실천전략

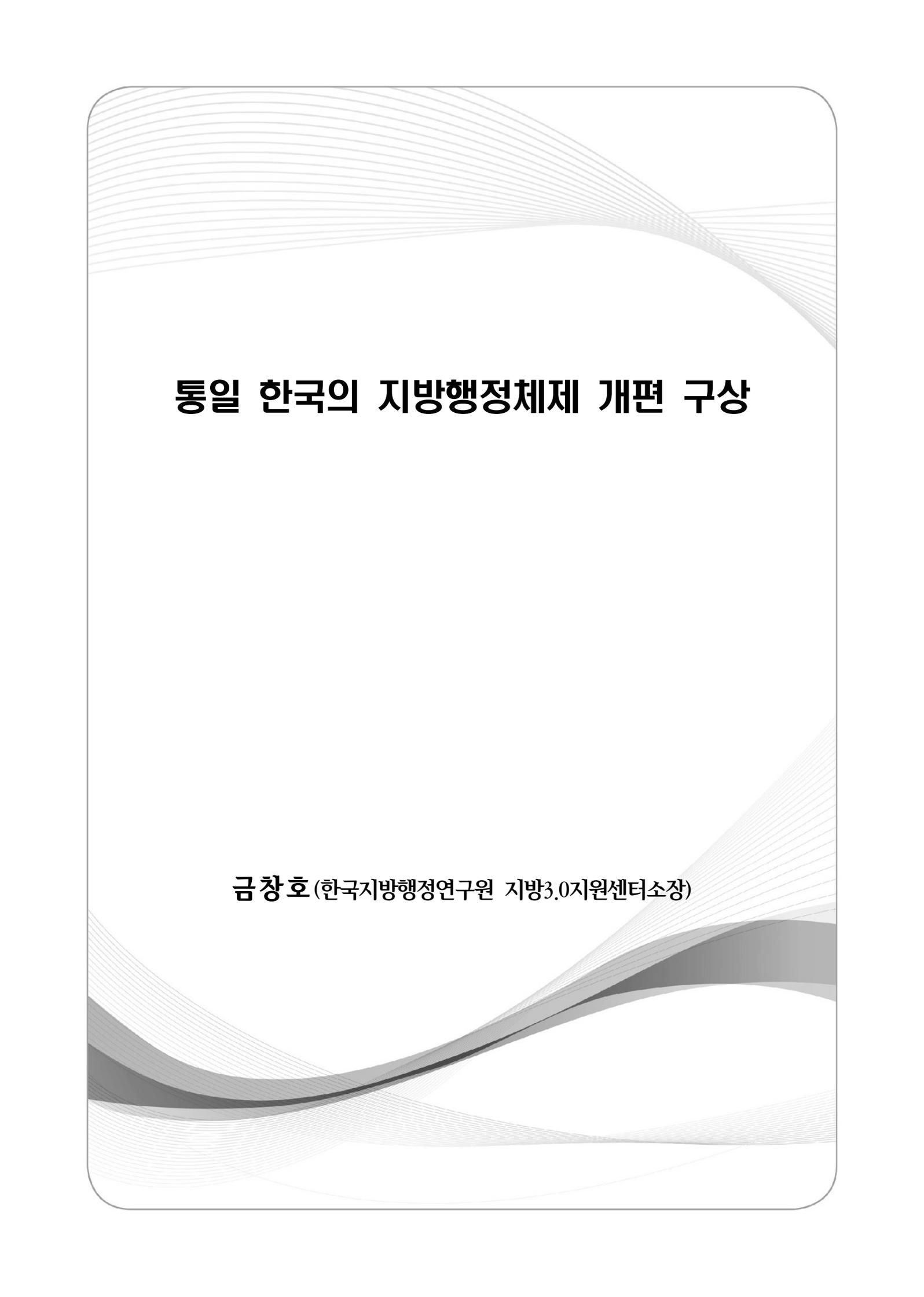
- 관련 법 개정
  - 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류)를 포함하여 군의 자치단체지위를 전제로 한 관련 법령 개정
- 기타 고려사항
  - 재정은 읍·면자치의 유형 및 기능배분방법의 확정에 따라서 자원배분이 고려되어야 하는 바, 추후 중앙-지방의 전체적 기능-재정틀에서의 자원배분모형과 배분방안이 마련되어야 함

### IV. 결론

- 우리는 시·군·구라고 하는 자치주체의 기본 틀을 지난 50년 이상 우리사회에 고착화되어 오면서, 당연한 것으로 받아 들여왔음
  - 때문에 군자치를 읍·자치로 전환하는 문제는 다양한 논란을 야기시킴은 물론,
  - 실제적으로도 앞서 읍·면자치의 고려가능한 여러 유형에서 본 바와 같이 다수의 검토요소를 가지고 있는 것이 사실임
- 그러나 지방자치가 우리 삶의 방식으로 자리매김하고, 근린자치(마을자치)를 통한 이른바 생활자치(민주성)의 실현이 새로운 가치로 중요시되어가고 있는 지금, 효율성의 가치에 의해 우리 지방자치사에서 밀려난 근린자치모형, 즉 읍·면자치에 대한 재고 필요성은 충분히 존재함

#### 〈참고문헌〉

- 이승중(2014), “기초자치의 모형”, 이승중 편, 지방자치의 쟁점, 박영사.
- 지방자치에관한임시조치법 법안설명서(1961).
- 손정목(1992), 한국지방제도·자치사연구(하) : 미군정기~196.15.16, 일지사.
- 행정자치부(2002), 우리지방자치가 걸어온 발자취: 지방자치변천사자료집.
- 김병준(2002), 한국지방자치론(제2판), 법문사.



# 통일 한국의 지방행정체제 개편 구상

금창호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)



# 통일 한국의 지방행정체제 개편 구상

금창호(한국지방행정연구원)

## I. 배경 및 목적

- 남북한의 통일은 박근혜 대통령이 연두기자회견에서 “통일은 대박”이라는 언급 이후 다시금 사회적 담론으로 등장하고 있음
  - 이후 대통령 직속으로 “통일준비위원회”를 설치하고, 대통령이 직접 위원장을 맡음으로써 사회 각 분야별 통일을 대비한 대응방안의 수립이 요청되고 있음
- 이러한 점에서 중앙단위의 통치구조뿐만 아니라 지방단위에서 통일을 대비한 통치구조의 통합대안을 마련하는 것도 매우 중요함
  - 지방행정은 지역주민들에게 정부서비스를 직접 제공할 뿐만 아니라 지역사회의 안정을 확보하는 일차적 기관이라는 점에서 통일을 대비한 대응방안의 마련이 요청되고 있음
- 통일한국의 지방행정체제 개편방안은 사회제반의 통일대비와 마찬가지로 통일에 대비한 효과적인 대응차원에서 그 필요성이 제기됨
  - 특히, 지방행정은 통일이후의 북한지역뿐만 아니라 남한지역에서도 발생될 수 있는 다양한 형태의 갈등을 최소화하고, 여타 분야의 신속하고 원활한 통합과정에도 실질적으로 기여할 수 있다는 점에서 그 필요성이 제기됨

## II. 남북한 지방행정체제의 분석<sup>1)</sup>

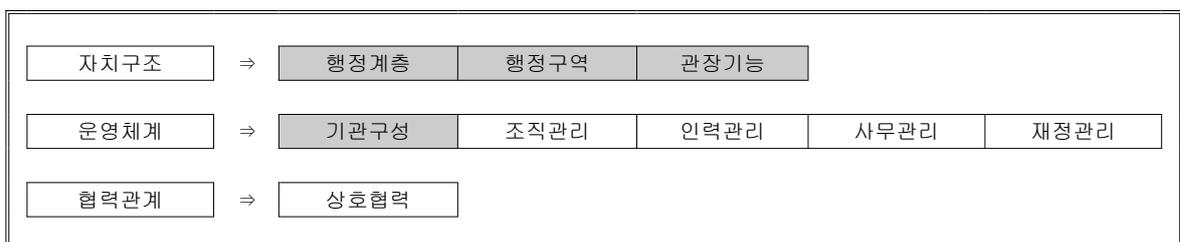
### 1. 현행 체제의 비교분석

#### 1) 지방행정계층의 비교분석

- 남한의 지방행정계층은 기본적으로 자치계층과 행정계층을 합하여 광역-기초-읍면동의 3계층이나 일부의 예외적 계층구조가 존재함
  - 특별시의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 서울특별시와 기초자치단체인 자치구의 2계층에 행정계층인 “동”이 포함되어 전체적으로 3계층의 구조를 형성하고
  - 광역시의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 광역시와 기초자치단체인 군·자치구의 2계층에 행정계층인 읍면동을 포함하여 3계층의 구조이며
  - 도의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시·군의 2계층에, 행정계층으로 읍·면·동이 포함되어 3계층이나 50만 이상의 시는 시와 읍·면·동 사이에 행정구가 설치됨으로써 4계층의 구조이고
  - 제주특별자치도의 경우 자치계층인 제주특별자치도와 행정계층인 행정시와 읍·면·동을 두고 있어 전체적으로 3계층의 구조이며, 세종특별자치시는 자치계층인 세종특별자치시와 행정계층인 읍면동의 2계층 구조임

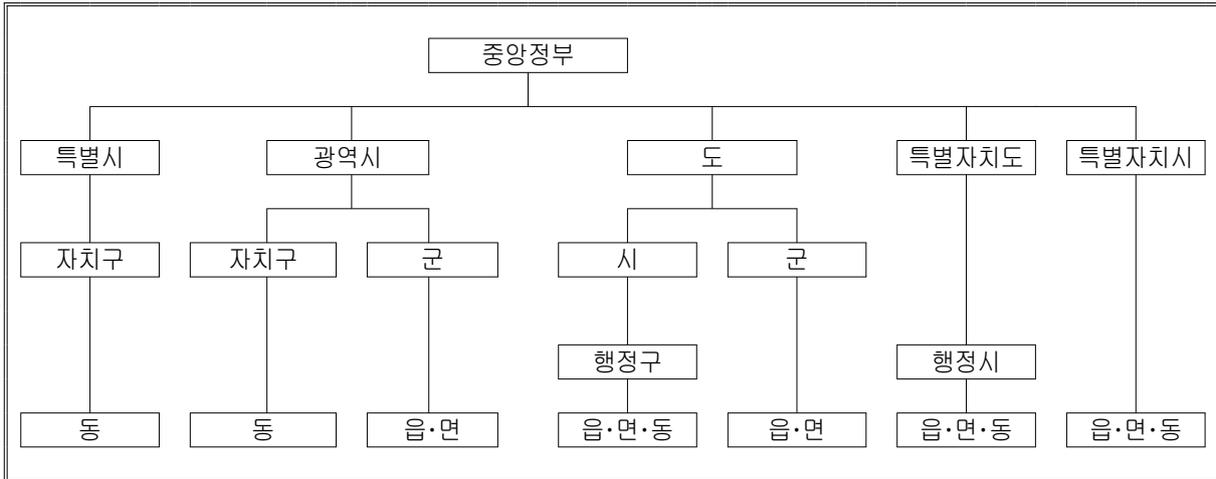
1) 분석을 위한 내용의 설계를 다음과 같이 하고자 한다. 우선 지방자치의 일반모형은 다수의 지방자치단체에서 공통적으로 나타나는 속성을 말하는 것으로 일종의 특례가 적용되지 않은 구조임. 즉, 지방자치를 실시하기 위하여 필요한 제반 구성요소가 다수의 지방자치단체에 일반적으로 적용되고 있는 내용들을 말함. 그리고 지방자치의 실시를 위하여 필요한 제반 구성요소를 자치구조와 운영체계 및 협력관계로 구분하면, 각각의 영역에는 다음과 같은 요소들이 포함하는 것으로 봄

<그림 1> 남북 지방행정체제의 분석내용



〈표 1〉 남한의 지방행정계층 실태

구분	내용
특·광역시	■ 3계층 ⇒ 특·광역시 → 자치구 → 읍면동
도(50만 이상 대도시 비포함)	■ 3계층 ⇒ 도 → 시·군 → 읍면동
도(50만 이상 대도시 포함)	■ 4계층 ⇒ 도 → 50만 이상 시 → 행정구 → 읍면동
제주특별자치도	■ 3계층 ⇒ 자치도 → 행정시 → 읍면동
세종특별자치시	■ 2계층 ⇒ 자치시 → 읍면동

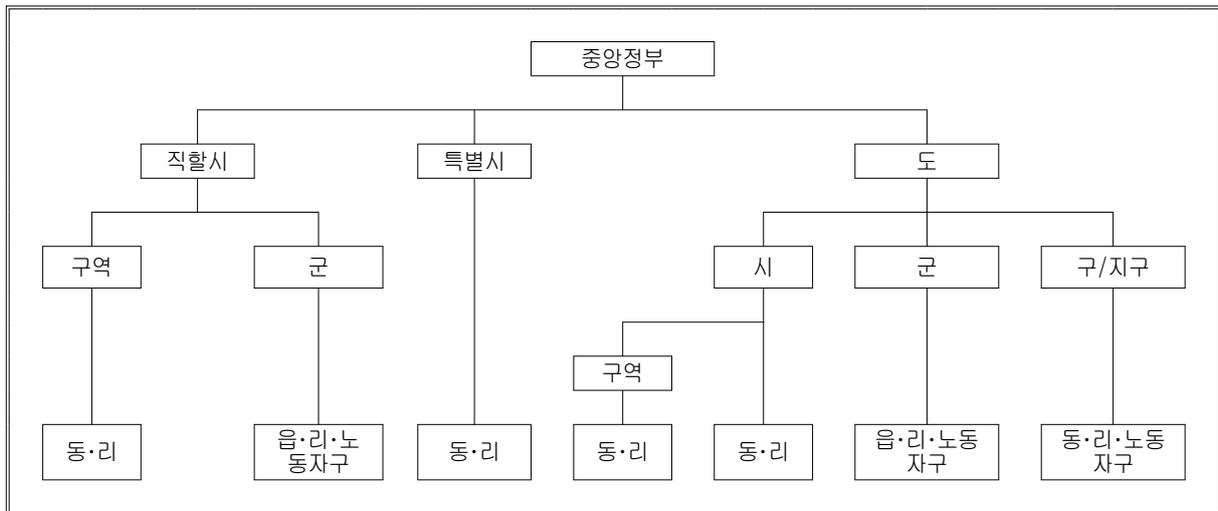


자료 : 금창호 외(2012).

- 북한의 지방행정계층은 1948년 인민민주주의 헌법을 통해 도·특별시-시·군-면·리의 4계층제로 출발하였음
  - 이후 1952년 12월 22일 최고인민회의 정령으로 면을 폐지하고, 리를 광역화하면서 시·도-시·군·구역-리의 3계층제를 전환하고, 1972년 12월 최고인민회의에서 채택한 사회주의헌법에서 지방주권단위인 리를 폐지하고 행정·생산 단위의 지위만 갖도록 변경하였음
  - 현재 북한의 지방행정계층은 지방주권 2계층인 도·특별시·직할시-시·군·구역과 행정·생산 1계층인 읍·리·동·노동자구 등 3계층이 기본이나, 도의 대도시는 구역을 설치하여 4계층이고, 특별시의 경우에는 지방주권계층인 시·군·구역이 설치되지 않아서 2계층으로 구성됨

〈표 2〉 북한의 지방행정계층 실태

구분	내용
직할시	■ 3계층 ⇒ 직할시 → 구역·군 → 동·리
도	■ 3계층 ⇒ 도 → 시·군·구/지구 → 읍면동
도(함흥, 청진 등 대도시)	■ 4계층 ⇒ 도 → 시 → 구역 → 동·리
특별시	■ 2계층 ⇒ 특별시 → 동·리



- 주1) 구역의 하부단위로는 동이 대부분을 차지하며 리는 소수임
  - 주2) 군에는 군청소재지로서의 읍이 1개씩 배정되어 있음
  - 주3) 도내의 시 중에서 대도시(함흥, 청진 등)의 경우 하부행정계층에 구역을 두고 있음
  - 주4) 노동자구는 주로 군·지구에 존치함
- 자료 : 이승중·김대욱(2011).

## 2) 지방행정구역의 비교분석

- 남한의 지방행정구역의 일반적 모형은 존재하지 않으나, 인구규모와 면적규모를 기준으로 보면, 다음과 같이 설계되어 있음
  - 우선, 지방자치단체를 기준으로 한 행정구역은 광역자치단체와 기초자치단체의 행정구역으로 구분되며, 광역자치단체는 특별시(1), 광역시(6), 특별자치시(1), 도(8) 및 특별자치도(1)로 총 17개의 지방행정구역으로 구성되어 있고, 기초자치단체는 시(73), 군(85) 및 자치구(69)로 총 227개의 지방행정구역으로 이루어져 있으며, 2014년 7월 1일부터 통합 청주시가 출범하게 됨
  - 광역자치단체의 행정구역은 평균인구가 3,079,308명으로 최소는 세종특별자치시의 113,117명이고 최대는 경기도의 11,106,211명이며, 평균면적은 6,245.25km<sup>2</sup>로 최소는 세종특별자치시의 464.84km<sup>2</sup>이고 최대는 경상북도의 19,025.32km<sup>2</sup>임

- 기초자치단체의 행정구역은 평균인구가 214,213명으로 최소는 울릉군의 10,125명이고 최대는 수원시의 1,178,509명이며, 평균면적은 427.03km<sup>2</sup>로 최소는 부산중구의 2.82km<sup>2</sup>이고 최대는 홍천군의 1,819.67km<sup>2</sup>임
- 다만, 현행의 행정구역은 광역자치단체 및 기초자치단체 모두 인구 또는 면적의 어느 기준을 적용하더라도 현저한 편차를 보이고 있음

〈표 3〉 남한의 지방행정구역 실태

구분		평균	최소	최대
광역자치단체	인구(명)	3,079,308	113,117 (세종특별자치시)	12,093,299 (경기도)
	면적(km <sup>2</sup> )	6,245.25	464.84 (세종특별자치시)	19,025.32 (경상북도)
기초자치단체	인구(명)	214,213	10,673 (울릉군)	1,178,509 (수원시)
	면적(km <sup>2</sup> )	427.03	2.82 (부산 중구)	1,819.67 (홍천군)

자료 : 금창호 외(2012).

- 북한의 지방행정구역은 1945년 해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었으나, 전술한 바와 같이 1952년 12월 행정체제와 행정구역 개편을 통해 도(특별시), 시·군(구), 읍·면, 리(동)의 4단계 행정구역 체계 중에서 면을 폐지하여 도(직할시), 시(구역)·군, 읍·리(동·노동자구)의 3단계 행정구역체제로 개편하고 군 지역을 재분할 하였음
- 이후 60여 차례에 걸쳐 행정구역을 개편하여, 2011년 1월 현재는 1직할시·2특별시, 9도, 24시, 147군, 2구, 33구역, 2지구, 147읍, 3,230리, 1,137동, 267노동자구로 구성되어 있음
- 이와 함께 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구 3곳의 특구가 존재하며, 12개 광역주권구역의 평균 인구는 2,004천명, 평균 면적은 10,261km<sup>2</sup>이며, 208개 기초주권구역의 평균 인구는 116천명, 평균 면적은 592km<sup>2</sup>임
- 북한의 행정구역개편은 과거에는 중앙집권체제를 강화하면서 김일성·김정일 부자 및 가계우상화를 위한 지명개칭과 한국의 행정구역수를 의식한 구역수의 확대를 염두에 두고 시행되었으나, 최근에는 경제적 측면을 고려하여 개편을 추진하고 있음

〈표 4〉 북한의 지방행정구역 실태

광역 주권계층	기초주권계층 (시·군·구·구역·지구)					읍·리·동·노동자구				인구 (천명)	면적 (km <sup>2</sup> )
	계	시	군	구	구역	지구	읍	리	동		
12 (1직할시, 2특별시, 9도)	24	147	2	33	2	147	3,230	1,137	267	24,052	123,138
평양직할시		4		19		4	118	284	10	3,255	2,629
나선특별시							12	20		197	945
남포특별시							15	36		366	829
평안남도	5	19	1		1	19	381	157	31	3,686	11,891
평안북도	3	22				22	484	88	31	2,729	12,680
함경남도	3	15	1	7	1	15	465	160	35	3,066	18,535
함경북도	3	12		7		12	253	134	44	2,130	15,980
황해남도	1	19				19	147	26	11	2,310	8,450
황해북도	3	15				15	332	78	8	2,114	9,463
강원도	2	15				15	379	61	7	1,477	11,091
자강도	3	15				15	229	68	23	1,300	16,765
양강도	1	11				11	143	25	67	719	13,880

자료 : 행정안전부(2011).

### 3) 관장기능의 비교분석

- 남한의 관장기능은 기본적으로 기능특성에 따라 광역단위와 기초단위로 획일적 배분하되, 인구적 및 공간적 특성을 반영하여 일부 예외적 특례를 적용함
  - 광역자치단체에는 광역사무를 원칙적으로 배분하고, 특·광역시에는 자치구 위임사무를 그리고 제주특별자치도와 세종특별자치시는 기초사무를 통합하여 관장하고
  - 기초자치단체에는 기초사무를 원칙적으로 배분하고, 50만 이상 대도시는 도가 수행하는 일부 광역사무를 직접 수행하며, 자치구는 일부 광역사무를 광역단위에 위임함
  - 행정구(행정시)는 사업적 집행사무를 관장하고, 읍면동은 대민적 집행사무를 관장하는 것이 일반적임

〈표 5〉 남한의 관장기능 실태

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특/광역시	■ 광역사무 + 자치구 위임사무
	세종시	■ 광역사무 + 기초사무
	도	■ 광역사무
	제주도	■ 광역사무 + 기초사무
기초사무	50만 이상	■ 기초사무 + 대도시 특례사무
	일반시	■ 기초사무
	군	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 본청 위임사무
행정구(시)		■ 사업적 집행사무
읍면동		■ 대민적 집행사무

자료 : 금창호 외(2012).

- 북한의 관장기능은 원칙적으로 남한과 달리 법적으로 지방의 고유사무에 해당되지 않고, 중앙정부에서 위임한 지방처리 사무를 관장하고 있음
  - 더욱이 지방행정계층별 관장기능에 대한 구체적 정보가 공식적으로 확보되지 못하여 지방인민위원회의 기구별 특성을 중심으로 개략적인 관장기능을 파악함
  
- 2009년 기준의 평양시 인민위원회의 조직체계도에 따르면, 위원장 및 부위원장과 초급당비서를 최고관리자로 하여, 각종 위원회가 설치되어 있으며, 평양시 본청으로 판단되는 국 단위 행정기구와 평양시 각 지역에 산재하는 사업소 성격으로 판단되는 국 단위 및 사업소 등이 무수히 많이 존재함
  - 본청은 재정총국, 도시경영총국, 건설건재공법총국, 능라도무역총국 이외에 남한의 행정조직과 유사한 인민봉사지도국, 지방공업관리국, 문화국, 국토환경보호관리국, 건설지도국, 지구계획국 등이 있음
  - 또한 평양시에는 다수의 사업소로 전화, 철도, 소방, 상하수도, 식료품, 주택건설, 궤도전차, 자동차, 유치원, 당학교(공무원교육원)가 설치되어 있고, 하부행정단위인 구역은 국토환경, 계획, 법무, 보건, 교육 등의 부서와 도서관, 양정사업, 의약품관리, 출판물보급, 상하수도, 식료품, 상업시설 등 사업소 형식의 부서들이 있으며, 군은 양정사업, 의약품, 국토환경 등의 주요 업무를 추진함

〈그림 2〉 평양시 인민위원회 행정조직 (2009년 자료 기준)

인민위원장			
참사실			당비서 당부비서(2명)
부위원장			
사무장			
경제국	행정지도국	보건국	문화보존처
도시경영관리국	건설운수지도국	문화국	유자녀처
원림관리국	건설감독국	농업국	해외동포영접처
상하수도관리국	종합국	8·3국	중소형발전소처
상업관리국	법무국	과학기술국	도매사업관리처
사회급양관리국	검열국	대외사업국	신소처
편의봉사관리국	노동국	대학후방국	통보처
양정관리국	재정국	학생모집국	경리처
주민연료관리국	가격국	무역관리국	지방공업관리국
일용수매관리국	교육국	화물운수관리국	피복공업관리국
자재상사	도시경영통신대	도시경영감독대	노동정량제정소
건설물검사소	건물등록소	건설감독소	편의기술분비소
사회보장초대소	사회급양원자재공급소	외국인봉사소	

자료 : 통일부(2009). 재작성.

#### 4) 기관구성의 비교분석

- 남한의 기관구성은 지방자치단체 계층단위를 망라하여 동일한 방식을 채택하고 있음
  - 즉, 지방자치단체의 의결기능 및 집행기능의 편제방식은 각각의 기능을 지방의 회와 단체장에게 분리하여 관장케 하는 분리형 구성방식을 채택하고 있음
  - 또한 의결기능과 집행기능을 각각 관장하는 지방의원과 단체장은 주민직선의 획 일적 방법을 적용하고 있음

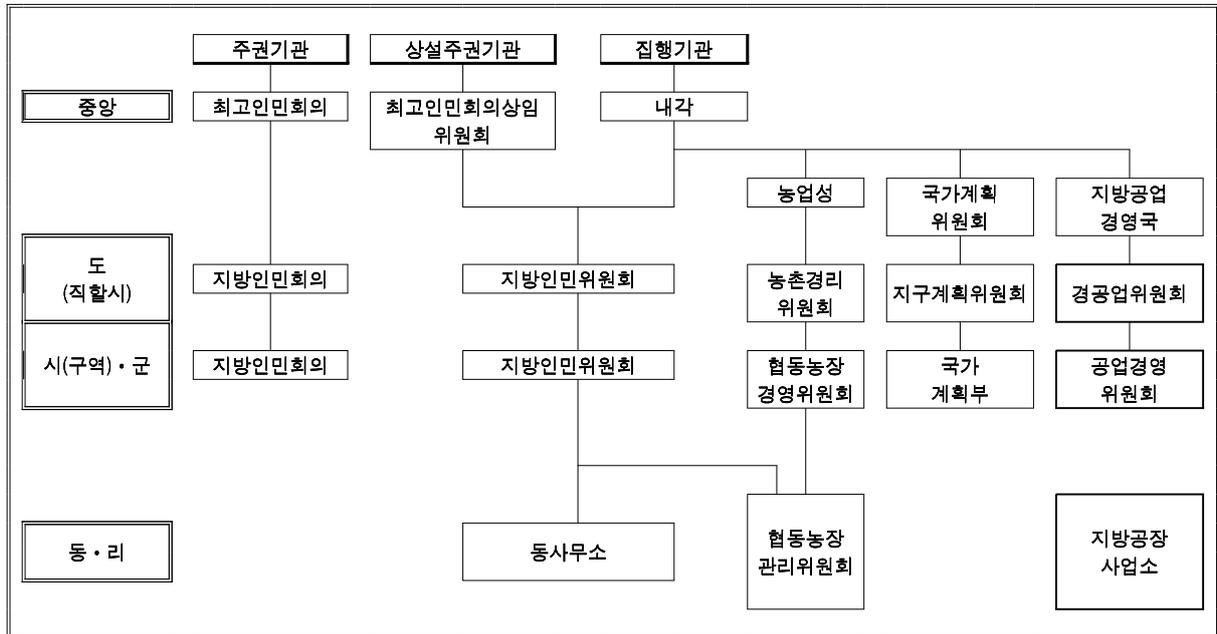
〈표 6〉 남한의 기관구성 실태

구분	내용
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대립형 기관구성</li> <li>- 의결기능과 집행기능을 분리 편제</li> </ul>
선임방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민직선</li> <li>- 지방의원 및 단체장의 주민직접선거로 선출</li> </ul>

자료 : 금창호 외(2012).

- 북한의 기관구성은 1998년 헌법 개정 이후 지방경제행정위원회가 폐지됨에 따라서 지방인민회의와 지방인민위원회로 구성되어 있음
  - 지방인민회의는 도(직할시, 특별시), 시(구역), 군에 설치되어 지방주권기관으로서의 지위를 보유하고 있으나, 과거의 해당 행정경제위원회 위원장 선거 및 위원 임명권 등의 권한은 폐지되었고, 지방경제발전계획의 심의·승인, 지방예산과 그 집행의 심의·승인, 해당인민위원회 위원장 등의 선거를 행하도록 되어 있음
  - 지방인민위원회는 과거 해당 인민회의의 후회 중의 지방주권기관으로서 지도감독기관의 성격을 그대로 가지고 있으며, 개편으로 행정적 집행기관의 법적 지위를 추가로 부여받았으나 이것은 기능보장이 아닌 경제행정위원회의 폐지에 따른 기능의 조정으로 간주할 수 있음
  
- 한편, 지방인민위원회는 집행기능을 보유하게 됨에 따라서 전원회의와 상무회의를 신설하였는데, 전원회의는 지방인민위원회 위원 전원으로 구성하되 중요한 문제들 토의 및 결정하고, 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장(과거에는 서기장이라 함)으로 구성하여 전원회의가 위임한 문제를 토의 및 결정하되 독임제가 아닌 위원회제를 택하고 있다는 점에서 과거와 달라진 것이 없음
  - 또한 지방인민위원회는 과거와 같이 해당 인민회의, 상급인민회의, 상급인민위원회가 결정한 사항을 집행하였으나, 변경 후에는 내각과 내각위원회 및 성의 법령·정령·결정 지시를 추가로 집행하게 되었는데, 지시에 대해 단순히 집행하는 기관에 불과함은 물론 내각의 지도감독기능이 명시화됨으로써 지방의 기능에 대하여 보다 통제를 강화한 것으로 판단되며
  - 그리고 지방인민위원회는 지방예산을 편성하고 그 집행대책을 수립하는 기능을 추가적으로 부여받았으며 동시에 자기 사업을 지원하기 위한 비상설의 부문위원회를 설치할 수 있는데, 이것은 지방의 자체사업의 효율성을 제고하기 위한 것으로 보임

〈그림 3〉 북한의 기관구성 체계도



자료 : 박완신(1995); 최진욱(1997).

## 2. 남북한 지방행정체제 특성비교

- 남북한의 지방행정체제를 지방행정계층, 지방행정구역, 관장기능 및 기관구성을 기준으로 특성을 비교하면, 다음과 같음
  - 지방행정계층은 남북한 공히 기본원칙은 3계층이며, 예외적으로 2계층 또는 4계층이 존재하여 동질성을 확보하고 있음
  - 지방행정구역은 인구규모에서는 남한이 그리고 면적규모에서는 북한이 상대적으로 관대한 현상을 보여 차이성이 발생하고 있음
  - 관장기능은 법적지위에서는 남한은 고유사무이고 북한은 위임사무로 차이성이 존재하며, 관장내용에서는 남북한 유사성이 확보되고 있음
  - 기관구성은 남북한 공히 의결기능과 집행기능을 분리하여 배치하는 분리형 기관 구성 방식을 적용하고 있음

〈표 7〉 남북한 지방행정체제 특성비교

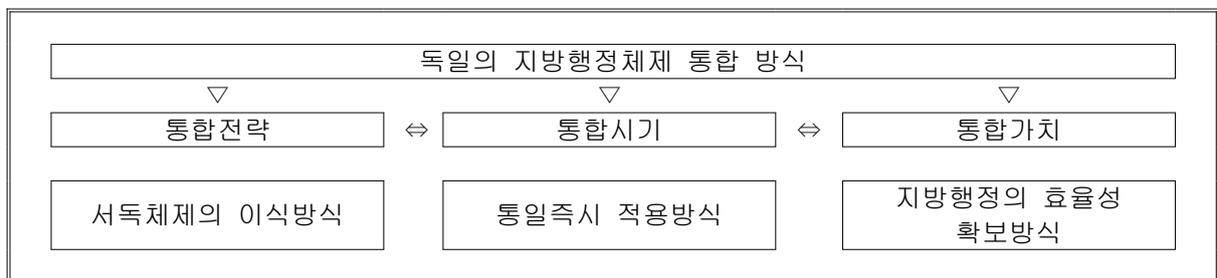
구분	내용
지방행정계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동질성 확보</li> <li>- 기본원칙 : 3계층</li> <li>- 예외사례 : 4계층(남한 50만 이상 시, 북한 대도시), 2계층(남한 특별자치시, 북한 특별시)</li> </ul>
지방행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 차이성 발생</li> <li>- 인구규모 : 남한 과대, 북한 과소</li> <li>- 면적규모 : 남한 과소, 북한 과대</li> </ul>
관장기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동질성 및 차이성 공존</li> <li>- 법적지위 : 차이성(남한 고유사무, 북한 위임사무)</li> <li>- 관장내용 : 남북한 유사성 존재</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동질성 확보</li> <li>- 남한 : 분리형(의결기능 지방의회, 집행기능 단체장)</li> <li>- 북한 : 분리형(의결기능 지방인민회의, 집행기능 지방인민위원회)</li> </ul>

### Ⅲ. 외국 사례 : 독일의 지방행정체제 통합사례

#### 1. 통합내역

- 독일의 통합은 기존의 점진적 접근전략에도 불구하고, 형식적으로 흡수통합의 방법이 적용되었고, 이에 따라 지방행정체제의 통합도 유사한 내용을 근간으로 하였음
  - 즉, 독일의 지방행정체제 통합은 “통일조약”에 기초하여 서독의 체제가 원칙적으로 동독에 이식되는 방식이 적용되었음
  
- 따라서 독일의 지방행정체제의 통합은 다음과 같은 원칙이 적용된 전략이 근간을 이루고 있음
  - 통합전략에서 서독의 체제를 동독에 이식하는 방식이고, 통합시기에서는 독일통일과 동시에 개편하는 즉시 적용하는 방식이며, 통합의 가치에서는 가급적 효율성을 확보하는 방식임

〈그림 4〉 독일의 지방행정체제 통합사례



#### 2. 지원체제

- 연방-주 행정조직정비처
  - 연방 내무부에 설치된 ‘연방-주 조직정비처’는 통일조약 제15조에 따라 연방정부와 서독 주정부의 행정지원을 조정하는 기구로서, 1990년 8월 29일 연방정부와 각 주 정부의 합의를 통해 설립되어 1990년 9월 11일부터 활동했음
  - 연방정부와 신·구 연방 주 및 지방자치단체 대표로 구성된 이 기구는 1993년 2월 12일까지 본회의 13회를 비롯하여 여러 차례의 분과위원회를 개최하여 약 1,000개의 동독 중앙행정기구를 재정비하였음

○ 신연방 주 재건단

- 연방 내무부는 1991년 봄부터 1992년 말까지 본과 베를린에 신연방 주 전담관을 단장으로 하는 신연방 주 재건단을 운용하였음
- 신연방 주 재건단은 지방자치단체의 일반 행정문제를 비롯하여 특히 부동산문제에 관하여 중점적으로 자문하고, 인력알선과 각 부처와 협의하여 동독부흥 공동대책에 따른 사업을 지원함
- 신연방 주 재건단은 주 정부와 지방자치단체의 행정업무능력이 향상됨에 따라 1992년말 해체되었으나, 연방 내무부는 정보제공, 자문, 실무지원 등을 통해 그리고 특별한 경우에는 재정지원을 통해 신연방 주 지방자치단체의 행정구축을 계속 지원함

○ 연방-주-지방자치단체의 행정인력 및 인건비 지원

- 연방정부와 서독의 주 정부는 서독지역 출신 공무원, 판사, 군인, 근로자, 연금생활자로서 장기 또는 단기적으로 동독지역 근무처로 전근할 경우, 재정적·개인적 부담을 조정하고 근무의욕을 더욱 고양시키기 위해 공무원법상 방대한 조치를 취함
- 약 35,000명의 서독출신 공직자가 신연방 주에서 단기 또는 장기적으로 근무하고, 연방정부는 총 16,500명의 직원을 신연방 주로 파견 또는 전보시켰으며, 이 중 15,000명은 연방행정기관에, 약 1,500명은 주 행정기관에 전보하였음
- 동독지역 지방자치단체에 파견되는 행정인력을 위해서 연방정부는 1993년 말까지 봉급차액 보조금, 이사비용, 별거수당, 여비보조금 등을 전액 부담하다가 그 후 1994년 말까지는 절반 정도 부담함

○ 교육훈련 및 연수에 대한 지원

- ‘민주적 중앙집권주의’, ‘국가권력의 일원화’, ‘노동계급을 위한 당의 지도적 역할’이라는 원칙 아래 교육훈련을 받고 일했던 동독 공직자들은 1990년 10월 3일부터 민주적 법치국가 행정의 기본원칙에 입각한 서독 법률에 맞추어 변화되어야 했고, 이로 인하여 대대적인 공무원 교육을 실시함
- 연방정부는 동독 행정기관으로부터 인수한 공직자는 물론 동독지역에서 신규로 채용된 공직자들이 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 총 93,000명의 연방 공직자들을 대상으로 연수를 실시함

- 또한 연방정부는 신연방 주 및 지방자치단체의 교육훈련 및 연수대책의 지원 일환으로 1991년부터 1994년까지 약 215,000명의 공직자 교육을 위해 총 9,500만 마르크의 보조금을 지원함

### 3. 시사점

- 전술한 통일독일의 지방행정체제 통합사례는 다음과 같은 장단점을 가지고 있음
  - 즉, 동서독의 통일이 달성되는 즉시 서독의 지방행정체제를 동독에 이식함으로써 통일독일의 지방행정체제가 신속하게 동질화되었다는 장점이 확보되고 있으나, 통합의 가치로 단일의 효율성을 지향함으로써 기존의 동서독이 보유한 지방행정체제의 한계를 보완할 수 있는 기회를 상실한 단점이 있음
- 통일독일의 지방행정체제 통합사례에서 통일한국의 지방행정체제의 통합에 적용할 수 있는 시사점은 다음과 같음
  - 통일한국의 지방행정체제가 남북지역에서 공히 동질성을 확보해야 하지만, 일정한 과도기의 설정을 통해서 남북의 지방행정체제가 가지고 있는 한계를 보완할 수 있는 계기로 활용하는 것이 필요함
  - 이를 위해서는 통일독일과 같이 통일과 동시에 일방의 지방행정체제를 타방에 획일적으로 적용하는 방식은 지양할 필요가 있음

〈표 8〉 독일의 지방행정체제 통합의 시사점

구분	장점	단점
장단점	· 신속한 동질화 확보	· 지방자치 한계보완의 기회 상실
시사점	· 일정한 과도기의 설정과 남북한 지방행정체제의 한계보완 기회 활용	

## IV. 통일한국의 지방행정체제 통합방안

### 1. 남북통일의 모형설정

#### 1) 정부의 통일방안

- 정부의 공식적 통일방안은 1989년 노태우 정부에서 수립한 「한민족공동체통일방안」에 기초하여 1994년 김영삼 정부에서 채택한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」이 현재까지 그대로 유지되고 있음
  - 상기 통일방안은 자주와 평화 및 민주의 원칙에 기초하여 화해협력과 남북연합 및 통일국가의 3단계 과정을 거쳐 통일한국을 수립하되, 자유복지와 인간 존엄성이 구현되는 선진민주국가의 건설을 미래상으로 제시하고 있음

〈표 9〉 남북통일의 과정

화해협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 남북한이 서로의 실체를 인정하고 적대·대립관계를 공존·공영의 관계로 바꾸기 위한 다각적인 교류협력 추진</li> </ul>
남북연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 남북간 체제의 차이와 이질성을 감안, 경제·사회공동체를 형성·발전시키는 남북연합을 과도체제로 설정(2체제, 2정부)</li> <li>① 남북정상회의(최고결정기구)</li> <li>② 남북각료회의(집행기구)</li> <li>③ 남북평의회(대의기구/100명 내외 남북 동수 대표)</li> <li>④ 공동사무처(지원기구/상주연락대표 파견)</li> </ul>
통일국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 남북평의회에서 통일헌법 초안 마련 → 민주적 방법과 절차를 거쳐 통일헌법 확정 → 공포 → 통일헌법에 의한 민주적 총선거 실시 → 통일정부와 통일국회 구성(1체제, 1정부)</li> </ul>

#### 2) 일반적 통일모형

- 남북한의 통일에 대해서는 정부의 공식적인 통일방안과 별개로 일반적으로 상정할 수 있는 모형이 존재함
  - 일반적인 통일모형은 통일주체와 통일시기를 기준으로 급격흡수통일(I), 급격합의통일(II), 점진흡수통일(III), 점진합의통일(IV) 등 4개의 통일모형 조합을 구성할 수 있음

〈그림 5〉 남북통일의 일반모형

구분		통일의 주체	
		흡수통일	합의통일
통일 시기	급격통일	급격흡수통일(I)	급격합의통일(II)
	점진통일	점진흡수통일(III)	점진합의통일(IV)

자료 : 금창호 외(2001).

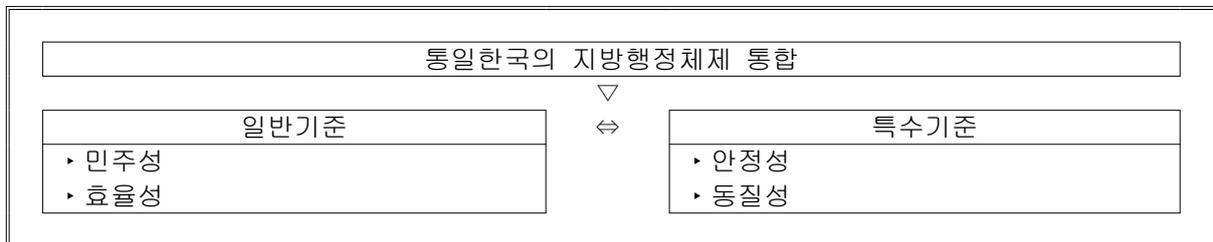
- 전술한 남북한 통일모형의 각각에 대한 구체적 내용을 제시하면, 다음과 같음
  - 급격흡수통일(I)은 북한의 체제붕괴로 인하여 북한이 남한에 흡수되는 것을 상정하는 것으로 북한의 사회구조 취약성을 감안할 때 가장 현실성이 높은 대안의 하나로 간주되고 있으며, 경험적으로 독일통일이 급격흡수통일 모형에 입각하여 전개된 사례에 비추어서도 남북한의 통일에 적용될 가능성이 높음
  - 급격합의통일(II)은 남북한의 쌍방이 상호협의를 통하여 적정한 통일정부의 구성을 합의로 도출하고, 이를 토대로 단시간 내에 통일을 달성하는 것으로, 장기간에 걸친 교류·협력을 통하여 상호신뢰가 구축되지 않은 상태에서는 현실적으로 기대하기 어려움
  - 점진흡수통일(III)은 장기간에 걸친 상호교류를 통해 일방의 체제가 타당방의 체제로 점진적으로 흡수되어 종국적으로 통일국가를 달성하는 것으로 장기간의 상호교류를 통한 충분한 신뢰확보와 일방의 체제가 타방의 체제에 비하여 월등한 우수성의 확보가 전제조건이라는 점에서 현실성이 낮음
  - 점진합의통일(IV)은 장기간에 걸친 상호교류를 통하여 신뢰회복을 도모해 나가는 동시에 통일정부의 구성을 합의에 의하여 도출함으로써 종국적으로 통일을 달성하는 것으로 역대 정부의 공식적인 통일방안에 기초하고 있음
  
- 4개의 통일모형 가운데 현실적으로는 남북통일에 관한 다수의 변수를 고려할 때 급격흡수통일(I)과 점진합의통일(IV) 등 2개의 통일모형이 상정 가능함
  - 따라서 통일한국의 지방행정체제 개편방안도 2개의 통일방안을 전제로 모색될 필요가 있음

## 2. 지방행정체제 통합의 기준과 검토요소

### 1) 통합의 기준

- 지방행정체제의 설계는 기본적으로 지방자치가 추구하는 민주성과 효율성의 이념을 조화롭게 달성하는 기준이 적용되어야 함
  - 통일한국의 지방행정체제의 통합도 일반적으로는 전술한 지방행정체제의 설계기준이 수용되어야 하되, 통일한국이라는 특수성을 감안하여 민주성과 효율성 이외에 통일한국의 단기적 사회안정을 확보할 수 있는 안정성과 원칙적으로 통일한국의 전체 지역에 동일한 지방행정체제가 적용되어야 한다는 동질성을 추가적인 기준으로 검토함
  - 따라서 통일한국의 지방행정체제의 통합은 일반적 기준인 민주성과 효율성 그리고 특수적 기준인 안정성이 제시되고, 이것이 충족될 수 있도록 최적의 대안이 모색되어야 함

〈그림 6〉 통합방안의 기준

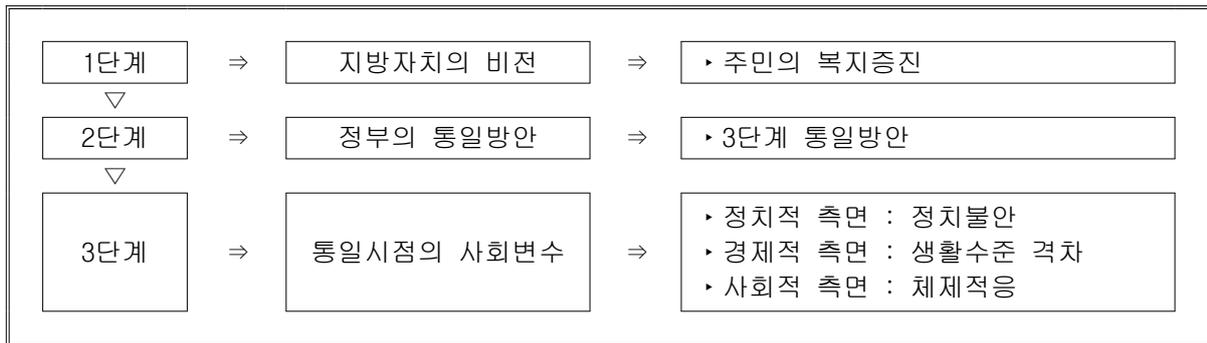


### 2) 통합의 검토요소

- 남북한의 지방행정체제의 통합방안을 도출하기 위해서는 몇 가지 요소에 대한 선행적 검토가 필요함
  - 선행적 검토요소에는 지방자치의 비전과 정부의 공식적인 통일방안 및 통일시점의 사회적 상황변수 등이 포함됨
- 남북한의 지방행정체제 통합을 위한 검토요소인 지방자치의 비전과 정부의 통일방안 및 통일시점의 변수 등에 대한 구체적 내용은 다음과 같음
  - 1단계 검토요소인 지방자치의 비전에서는 지방자치의 궁극적 이념인 주민의 복지증진에 기여할 수 있는 대안의 모색이 필요하고

- 2단계 검토요소인 정부의 통일방안에서는 3단계 통일방안의 기본취지가 반영되어야 하며
- 3단계 검토요소인 통일시점의 사회변수에서는 정치적, 경제적 및 사회적 주요 상황들이 대안모색에 반영될 필요가 있음

〈그림 7〉 통합방안의 검토요소

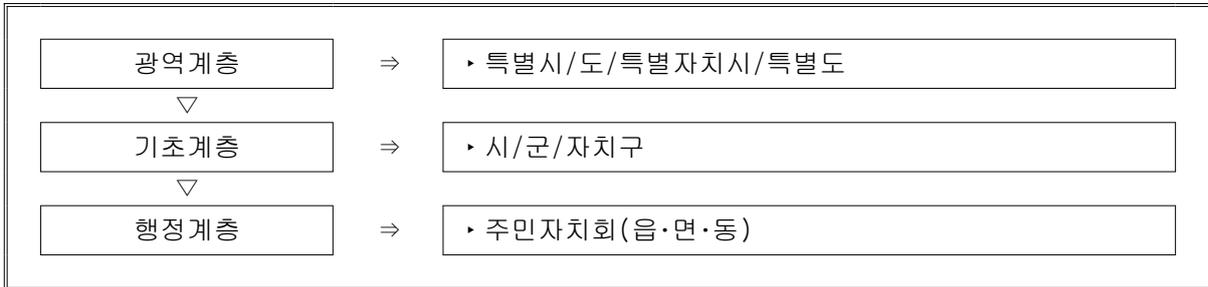


### 3. 지방행정체제의 통합방안

#### 1) 기본대안 설계

- 전술한 검토요소에 기초하여 남북한 지방행정체제의 통합방안을 제시하면, 다음과 같음
  - 기본적으로 지방행정체제의 통합과정을 과도기와 정착기로 구분하여 점진적인 접근기조를 설정하고, 각 단계별 특성에 부합하는 대안의 모색이 타당함
- 지방행정계층의 통합방안은 과도기와 정착기별로 다음과 같은 대안설계가 타당함
  - 즉, 통일이후의 과도기에는 현행의 북한 지방행정계층을 그대로 유지하여 사회적 혼란을 최소화하되, 이후의 정착기에는 자치계층은 2계층을 기본구조로 하고, 행정계층은 읍·면·동의 단일계층으로 전환하되 남북의 통합에 따른 충돌현상을 해소하고 주민의 자치의식을 함양하기 위해서는 주민자치회로 전환도 검토할 필요가 있음
  - 이에 따라서 남한의 50만 이상 시의 행정구와 북한의 대도시의 구역을 폐지하여 행정 1계층으로 전환하는 대안을 적용함

〈그림 8〉 통일한국의 지방행정계층 설계(안)



- 지방행정구역의 통합방안은 과도기와 정착기별로 다음과 같은 대안설계가 타당함
  - 통일이후의 과도기에는 현행의 북한 지방행정구역을 그대로 유지하되, 정착기에는 지방행정구역의 남북한 동질성 회복과 지방자치단체의 경쟁력 제고를 기준으로 개편방향을 설정하는 것이 필요함
  - 기본적으로 서울특별시와 평양특별자치시 및 제주특별자치도를 제외한 전국을 9도체제로 전환하여 분단이전의 역사적 동질성을 회복하는 동시에 경쟁력을 제고하고, 기초자치구역은 남한의 인구규모를 기준으로 유사한 규모의 시와 군 및 자치구로 재편하는 것임

〈표 10〉 통일한국의 지방행정구역 설계(안)

구분	통일 전		통일 후	
	인구(천명)	면적(km <sup>2</sup> )	인구(천명)	면적(km <sup>2</sup> )
서울특별시	10,143	605	10,143	605
경기도	12,234	10,172	15,113	11,213
인천광역시	2,879	1,041		
충청북도	1,572	7,406	5,273	16,615
충청남도	2,047	8,204		
대전광역시	1,532	540		
세종특별자치시	122	465		
전라북도	1,872	8,067	5,251	20,838
전라남도	1,907	12,270		
광주광역시	1,472	501		
경상북도	2,699	19,029	5,200	19,913
대구광역시	2,501	884		
경상남도	3,333	10,535	8,016	12,365
부산광역시	3,527	770		
울산광역시	1,156	1,060		

구분	통일 전		통일 후	
	인구(천명)	면적(km <sup>2</sup> )	인구(천명)	면적(km <sup>2</sup> )
제주도	593	1,849	593	1,849
강원도(남한)	1,542	16,790	3,019	27,881
강원도(북한)	1,477	11,091		
평양직할시	3,255	1,747	3,255	1,747
함경북도	2,130	15,980	6,112	49,340
함경남도	3,066	18,535		
양강도	719	13,880		
나선특별시	197	945		
평안북도	2,729	12,680	8,081	42,165
평안남도	3,686	11,578		
자강도	1,300	16,765		
남포특별시	366	1,142		
황해북도	2,114	10,345	4,424	18,795
황해남도	2,310	8,450		

자료: 행정안전부(2013).

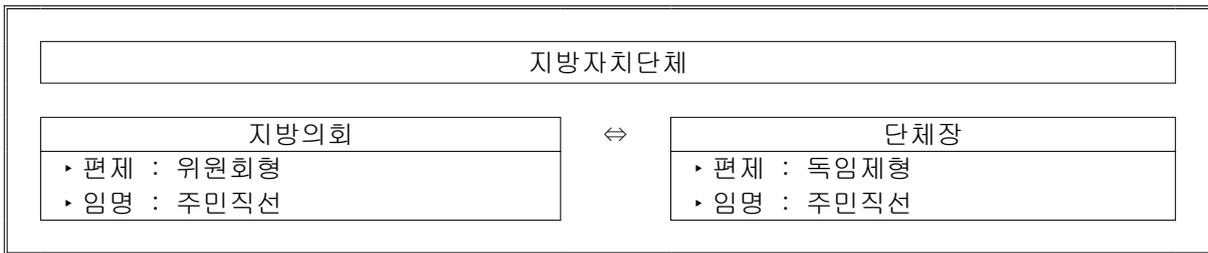
- 관장기능의 통합방안은 과도기와 정착기별로 다음과 같은 대안설계가 타당함
  - 통일이후의 과도기에는 현행의 북한 관장기능을 그대로 유지하되, 정착기에는 남한의 관장기능 법적 지위를 확대 적용함
  - 이에 따라 남한의 지방자치단체가 관장하는 기능의 규모를 북한에도 적용하는 동시에 기능의 법적 지위를 고유사무로 전환하는 조치가 수반될 필요가 있음

〈표 11〉 통일한국의 관장기능 설계(안)

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특별시/ 특별자치시	■ 광역사무 + 자치구 위임사무
	도	■ 광역사무
	제주도	■ 광역사무 + 기초사무
기초사무	일반시	■ 기초사무
	군	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 본청 위임사무
주민자치회		■ 자율적 집행사무

- 기관구성의 통합방안은 과도기와 정착기별로 다음과 같은 대안설계가 타당함
  - 통일이후의 과도기에는 현행의 북한 기관구성을 그대로 유지하되, 정착기에는 남한의 기관분리형을 확대 적용하여 의결기능과 집행기능을 지방의회와 단체장에 게 배치하고, 집행기관의 독임제 및 지방의원과 단체장의 주민직선을 기초로 함

〈그림 9〉 통일한국의 기관구성 설계(안)



## 2) 통일모형별 통합방안

- 통일한국의 지방행정체제 통합은 기본적으로 과도기 통합방안과 정착기 통합방안의 기본내용을 결정하고, 이를 통일모형별로 달리 적용하는 대안을 설계함
  - 과도기 통합은 현행의 북한 지방행정체제를 유지하되, 지방자치의 실시를 위한 제반지식의 제공과 남한의 한계를 보완하는 과업에 초점을 두고, 정착기 통합은 전술한 통일한국의 지방행정체제의 통합방안을 현실적으로 적용하는 것임
- 전술한 과도기 및 정착기의 통합방안은 통일모형별로 다음과 같은 차별적 적용을 도모함
  - 급격흡수통일의 경우에는 통일이후 4년까지를 과도기로 그리고 4년 이후를 정착기로 설정하고, 점진합의통일의 경우에는 통일이전 교류단계를 과도기로 그리고 통일이후를 정착기로 설정함
  - 특히, 과도기를 4년으로 설정한 것은 통일이후 북한사회의 안정화를 확보하기 위한 적정기간의 검토에서 독일과 같은 충분한 교류기간이 없는 상황에서 최소한 자치단체장의 1회 임기인 4년은 보장될 필요가 있고, 4년 이상으로 설정될 경우 북한지역의 기존체제의 고착화로 개편이 용이하지 않을 가능성이 높기 때문임

〈그림 10〉 지방행정체제의 통합방안

