

지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안

: 최근의 외국사례를 중심으로

The Study on the Criteria on Restructuring of Local Governance
System in Korea

금 창 호*

Geum, Chang-Ho

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 행정구역의 적정규모에 관한 논의
- III. 외국의 지방행정체제 개편사례
- IV. 지방행정체제 개편과정의 검토요건과 대안
- V. 결 론

「지방행정체제개편에관한특별법」이 제정되면서 지방행정체제의 개편이 본격화될 전망이다. 그동안 지방행정체제 개편에 대한 필요성과 개편방안 등에 관해서는 많은 논의가 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고, 지방행정체제의 개편이 갖는 파괴력에 비추어 보면, 개편대안의 도출뿐만 아니라 개편과정 역시 용이하지 않을 것으로 보인다. 특히, 지역별로 그리고 집단별로 이해관계가 다르다는 것을 고려하면, 개편대안의 도출과정은 합리적이고도 체계적일 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 외국의 지방행정체제 개편 사례를 고찰하고, 이에 기초하여 우리나라의 지방행정체제 개편대안의 도출에서 적용할 검토요건을 제시하고 있다. 지방행정체제의 합리적 개편대안을 도출하기 위해서는 개편목표의 구체화, 지방자치 이념의 확보, 기존정책과 연계성 확보 및 주민 수용성에 대한 충분한 검토가 필요한 것으로 판단된다. 이와 같은 요건들이 반영되지 않은 개편대안은 규범성이 구비되어 있더라도 현실적인 정책화에는 상당한 곤란이 수반될 것으로 판단된다

* 한국지방행정연구원 선임연구위원

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 25, 게재확정일: 2011. 3. 25

□ 주제어: 지방행정체제, 지방행정계층, 지방행정구역

With establishment of the Local Governance System Restructuring Act, the concerns on the contents of reform have been risen. However, the restructuring of local governance system connects with the interest of multi-group. Furthermore, the scope of reform is nation-wide in the Korea. Under these situation, this paper examines the goal and contents of the reform in local governance system. Firstly, the goal of local governance system restructuring is cleared under the consensus of people. Secondly, it is required to balance between democracy and efficiency of local autonomy. Thirdly, to avoid conflict with other policy, it is to check contents of the policy. Finally, the people's demand is deeply considered for the agreement of policy.

□ Keywords: Local governance system, Local government tier, Local government area

I. 문제의 제기

지방자치와 관련된 최근의 핵심이슈는 역시 지방행정체제의 개편에 관한 것이다. 민주당에서 지방행정체제의 개편 필요성을 제기한 이후 국회에서 「지방행정체제개편에관한특별법」이 제정되면서 정치권뿐만 아니라 정부, 학계 등 각계에서 지방행정체제의 개편에 대한 논의가 확산되고 있으며, 여러 가지 대안들이 제시되고 있는 실정이다.

지방행정체제는 지방자치의 근간을 결정하는 통치구조이기는 하되, 시대의 요청에 따라 변경이 가능한 것은 분명하다. 따라서 현재적 시점에서 지방행정체제의 개편에 대한 논의가 촉발되고, 나아가 전국적 이슈로 확대되는 분명한 이유가 존재한다면, 충분히 적절한 논의라 하겠다. 특히, 현재의 지방행정체제가 과거의 정치, 경제 및 사회적 변화를 반영하지 못했고, 더욱이 향후의 국가 경쟁력을 강화하기 위한 전략적 측면에서도 유용하지 못하다는 비판적 지적에 비추어 보면, 개편논의는 오히려 늦은 감이 없지 않다.

그러나, 지방행정체제의 개편에 대한 논의가 적실성을 확보하였다고 하여 개편의 방향이나 대안에 대한 고민이 필요 없는 것은 아니다. 최근에 제시되고 있는 각종 개편대안들이 그러한 고민에 기초하여 설계된 것들이다. 다만, 최근의 개편대안들은 다수가 동일한 방향성을 갖고 있는 바, 행정구역의 개편에 초점을 두고, 나아가 행정구역의 확대가 필요하다는 것이

다. 과연 이러한 다수의 논의에서 나타나고 있는 방향성이 타당한 것인지에 대한 검토는 아무리 강조하여도 지나침이 없을 것이다.

여기에서는 최근의 논의에서 나타나고 있는 지방행정체제의 개편 방향성에 대해 외국사례를 중심으로 반드시 검토가 필요한 요건이 무엇인지를 시사 받고자 한다. 선진 각국에서도 최근 들어 우리나라와 마찬가지로 지방행정체제의 개편을 위한 노력을 경주하여 왔고, 일부 국가에서는 현재도 추진 중에 있다. 따라서 이들의 사례에서 지방행정체제를 개편할 시에 검토되는 공통적인 요건들을 살펴봄으로써 우리나라의 개편작업에서도 적용이 가능한지 그리고 가능하다면 어떻게 적용하는 것이 바람직한지를 고찰하고자 한다.

II. 행정구역의 적정규모에 관한 논의

지방행정체제는 행정계층과 행정구역으로 구성되어 있다. 즉, 행정계층간 권한과 기능의 배분을 구획하는 기준으로서의 행정계층과 지방자치단체의 자치권과 행정서비스의 공급범위를 결정하는 기준인 행정구역이 합쳐져서 지방행정체제를 형성하고 있다. 그러나 최근의 논의는 주로 행정구역의 변경에 초점이 모아지고 있다. 이러한 논의들의 바탕에는 결국, 현재의 행정구역이 어떠한 기준에서건 적정규모가 아니라는 것에서 비롯되고 있다. 따라서 행정구역의 적정규모에 대한 기존의 논의를 살펴보는 것은 개편과정에서 반드시 필요하고도 의미가 있는 일이다. 사실, 행정구역의 규모는 여러 가지 시각에서 규범적 적정화를 주장하여 왔다.

우선, 행정구역의 규모 적정화를 경제적 측면에서 접근하는 시각이다. 경제적 접근은 주로 행정서비스의 생산 및 공급비용이라는 관점에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다(금창호 외, 1998: 12-14). 경제적 접근의 하나인 최소비용이론은 도시서비스의 투자비용 또는 운용비용에 있어서 인구 1인당 비용이 최소가 되는 규모가 최적규모라는 것이다(Allonso, 1975: 435-436). 기존의 논의에 따르면, 대체적으로 3만 내지 100만 가량의 인구규모가 적정규모로 제시되고 있다(Gibson, 1977: 170). 그러나 최소비용이론은 편익을 고려하지 않았고, 공공부문의 비용만 고려하고 사적부문의 비용은 고려하지 않았으며, 서비스의 질에 대한 차등성을 인정하지 않고 있다는 비판을 받고 있다. 경제적 접근의 또다른 시각은 티부가설이다. 티부가설은 중앙정부가 공급하는 공공서비스의 경우와 달리 지방공공서비스의 경우에는 시장에서의 자발적인 선호표시와 동일한 기구가 작용하고, 일종의 시장해가 존재한다는 생각에서 출발하고 있다. 사람들이 완전하게 이동할 수 있고, 자신의 선호를 보다 잘 충족

시키는 수지패턴을 가진 지방정부의 행정구역으로 자유로이 이동할 수 있으며, 그 때 취업의 기회유무나 차이에 의한 제약이 없을 뿐만 아니라 각 지방정부의 수지패턴에 대한 지식이 완전하다는 가정이 성립된다면 지방세와 지방공공서비스에 대한 지역주민의 선호도 차이가 충족될 수 있을 정도로 행정구역의 규모가 작아야 한다는 것이다(Tiebout, 1956: 416-424). 그러나 현실적으로는 고용기회에 의한 지역주민의 이동에 일정수준 제한이 있고, 완전경쟁시장의 조건에 맞는 충분한 수의 지방정부가 존재하기 힘들며, 완전정보 등의 가정도 비현실적이라는 비판이 있다.

행정구역의 규모를 정치적 시각에서 접근하는 논자들은 주로 정치·행정적 기능을 극대화할 수 있는 차원에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다. 정치적 접근의 하나인 민주성¹⁾의 원칙에 따르면, 지방자치의 본질적 측면의 하나는 당해지역의 사무를 지역주민들의 자율적인 결정으로 처리하는 것에 있다. 이러한 민주성은 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민참여를 통하여 다음과 같은 기능을 한다(안성민, 1997: 162-163). 하나는 주민들이 자신들의 선호를 표현(preference revelation)하고, 표현한 선호들을 통합할 수 있도록 한다. 다른 하나는 주민의 요구에 부합되도록 행정서비스가 공급되는가에 대한 감시기능(accountability)을 하게 된다. 지방행정에서의 민주성이란 결국 지방자치단체의 대응성을 높이기 위해 요구되는 것이고, 이러한 가치는 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민들의 적극적인 참여를 전제로 한다. 이러한 관점에서는 행정구역의 적정규모는 주민참여가 적극화될 수 있는 수준이 될 것이다. 즉, 소그룹 이론에 따르면, 주민참여는 구역의 규모가 작을수록 보다 적극화된다고 한다(유재원, 1997: 26). 따라서 민주성의 원칙 하에서는 주민참여가 보다 적극화될 수 있는 소규모 구역이 적정규모로 제시되고 있다. 그러나 민주성 원칙이 제시한 보다 작은 구역이 어느 수준을 의미하는지 명확하지 않고, 또한 주민참여가 반드시 구역의 문제에 결부되기보다는 제도적 장치나 주민의식과 밀접한 연관성을 갖는다는 점이 간과되고 있다. 정치적 시각의 또다른 관점인 재정적 자주성은 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있는 수준의 규모를 가져야 한다는 것이다(Leemans, 1970: 47). 이는 일반적으로 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 취약할 뿐만 아니라 이에 따라 투자규모의 경제성을 확보할 수 없다는 점에 근거를 두고 있다(최상철, 1985: 24).²⁾ 따라서 행정구

1) 민주주의에 대한 개념은 매우 다양하게 규정될 수 있으나, 특정 정체 내에서 시민의 권리 및 의무의 행사와 관련해서는 세 가지 측면으로 구분되고 있다. 첫째, 자신의 자유롭고 솔직한 의사가 자기 안에서 주체적으로 형성되어야 한다는 자율의사 주체성, 둘째, 자기가 취하는 행동이 자신의 판단에 의하여 자율적으로 결정되어야 한다는 자율행위 결정성, 셋째, 자신의 의사와 행동에 대한 사회적 책임을 감당할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 자기책임성 등이다(Hela, 1989: 1-9).

2) 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 취약하다는 논리는 경험적으로도 입증되고 있다. 1995년 우리 나라 68개시의 재정자립도와 인구규모간 관계를 분석한 연구결과에 따르면, 인구 10

역의 인구규모는 가급적 확대하는 것이 유리하다. 그러나 어느 정도의 규모라야 재정적 자주성을 확보할 수 있는가의 문제가 있고, 더욱이 재정적 자주성만을 기준으로 구역을 확대하면 오히려 주민의 참여나 편의의 측면에서 불합리한 행정구역을 도출할 가능성이 많다는 문제가 제기된다.

행정구역의 적정화는 공간지리적 시각에서도 모색되어 왔다. 공간지리적 시각은 중심지이론과 정주체계이론을 토대로 전개되어 왔다. 우선, 중심지이론(central place theory)에 따르면, 정부의 기본적인 임무는 공공재의 공급에 있는 바, 이는 중심지이론에서 제시하는 중심과 지역을 통합하는 포섭원리에 의해 달성될 수 있다는 것이다(황명찬, 1993: 288-289). 따라서 중심지이론에서 제시하는 바에 따르면, 우선 중심지와 배후지는 통합된 하나의 단위 행정구역이어야 하고, 시장-행정모형에서 제시한 것처럼 공간적 효율성을 도모하기 위해서는 시장원리에 의한 공간단위 즉, 주민의 구매활동 등 경제적 활동에 의한 실질적 생활공간이 행정구역의 기본단위가 되어야 하며, 공간상에 중심지와 보완구역들은 일정한 계층성을 가지고 전개되며 행정구역의 계층구조는 상위지방정부가 관할하는 하위지방정부 행정구역의 수가 7개일 때 가장 적정하다는 것이다. 한편, 정주체계이론은 중심지이론에 그 토대를 둔 것으로 국토공간상의 취락과 생활권의 계층에 따라 행정구역의 계층을 모색하고자 하는 것이다(최양부·윤원근, 1993: 97). 즉, 취락과 생활권의 계층체계는 생활의 질서에 관한 공간적 틀로서 생활양식의 누적적 표현인 동시에 그것을 규제하는 구조이고, 이는 역사의 산물인 만큼 사회변동을 신속히 반영할 수 없을뿐더러 인위적인 변화도 용이하지 않다는 것이다. 따라서 생활권의 범위와 행정구역을 일치시켜 줌으로써 주민 생활양식의 질서와 지방행정을 밀착시키는 효과를 가져온다는 것이다.

상기의 논의들을 종합하여 보면, 행정구역의 적정규모의 방향성은 크게 세 가지로 요약된다. 즉, 효율성, 민주성 및 공간성으로 구분할 수 있다. 효율성은 행정구역의 설정시 지방자치단체의 효율적 행정운동을 확보할 수 있어야 한다는 것이고, 민주성은 지방자치단체의 정책과정에 주민참여가 충분히 담보될 수 있어야 한다는 것이며, 공간성은 자연발생적 요인들이 충분히 고려되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 각각의 시각은 행정구역과 관련하여 일정한 방향성을 갖게 된다. 민주성은 최근의 교통·통신의 발달에 따라 국가별 및 지역별로 다소의 가변성이 존재하지만 대체적으로 축소 정향성을 갖고, 효율성은 규모의 경제 또는 외부성의 최소화에 높은 비중을 두는 까닭에 일반적으로 확대 정향성을 갖으며, 공간성

만 미만의 지방정부들의 재정자립도는 30%에서 90%에 이르기까지 광범위하게 분포되고 있으나, 전체적인 분포패턴은 인구규모가 클수록 지방정부의 재정자립도가 높은 것으로 분석되고 있다(임석희, 1995: 44-45). 다만, 재정적 자주성을 재정자립도로 측정하는 것이 타당한가의 문제는 남아 있다.

은 교통·통신 및 정보의 발달로 생활권 또는 경제권이 확대됨으로써 확대 정향성을 갖는다는 일부의 주장도 있으나 대체적으로 특정한 방향성을 갖지 않는 것으로 볼 수 있다(김창호, 1998: 21-22).

Ⅲ. 외국의 지방행정체제 개편사례

1. 일본의 개편사례

일본의 지방행정체제 개편은 두 가지의 특징을 갖는다. 하나는 지방행정체제 개편의 역사가 아주 오래되었다는 것이고, 다른 하나는 매우 다양한 방법을 활용하고 있다는 점이다. 그러나 지방행정체제 중에서도 행정구역에 초점을 맞출 경우에는 기초와 광역단체를 구분하여 살펴보는 것이 타당하다. 이는 일본이 지방행정체제를 개편하는 과정에서 원칙적으로 행정계층의 변경에는 관심을 두지 않았다는 점이고, 다른 하나는 기초와 광역에 따라 개편의 핵심적인 목적이나 의도가 달랐다는 점 때문이다.

일본의 기초자치단체에 해당하는 시·정·촌의 개편은 합병으로 지칭되며, 아주 오랜 역사를 가지고 있다. 명치유신 직후까지도 일본의 정·촌은 자연부락을 기초로 한 지역적인 생활공동체였으나, 1911년 시제에 대한 논의가 있는 후 본격적인 시·정·촌 제도가 실시됨으로써 기초자치단체의 합병에 대한 작업이 시작되었다(한국지방행정연구원, 2007: 15). 일본의 시·정·촌 합병은 그 역사를 개관하면, 소규모의 통합이 지속적으로 이루어진 가운데 세 차례의 대합병이 있었다(한국지방행정연구원, 2007: 14-73). 우선, 제1차 대합병은 명치대합병으로 1888년 내무대신의 훈령에 의하여 전국규모의 시·정·촌 합병이 추진된 것을 말한다. 동 시책은 종래의 자연발생적 시·정·촌을 합병을 통해 행·재정능력을 강화함으로써 호적 및 초등학교 등의 사무를 효율적으로 처리하기 위한 목적에서 추진되었고, 그 결과 55,494개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 71,314개 시·정·촌에서 15,820개의 시·정·촌으로 감축되었다. 이를 통해 근대적 지방자치행정을 실현할 수 있는 기초적 조건이 정비되고, 그후 사회경제의 발달에 따라 지역적인 행정여건에 대응하는 능력이 시정촌에 부여되었다. 다음, 제2차 대합병은 소화대합병으로 1948년 10월에 제정·시행된 「정촌합병촉진법」과 1956년 제정·시행된 「신시정촌건설촉진법」에 의하여 추진된 시·정·촌의 대합병을 의미한다. 소화대합병은 명치대합병 이후의 환경변화에 대응하기 위하여 추진된 시책으로 제2차 세계대전 이후 제정된 헌법에서는 사무나 권한을 가급적 지방자치단체, 특히 기초자치단체인 시·정·촌에 배분

하도록 하였다. 이에 기초하여 소위 6·3제의 실시에 따른 중학교의 설치, 시·정·촌 의 소방 및 자치경찰제 창설 등의 사무, 사회복지, 보건위생관련 사무 등 많은 사무를 시·정·촌에서 처리하게 되었으나, 당시 정·촌 중에는 규모가 현저히 작고, 행·재정상의 능력이 부족한 곳이 많았기 때문에 새로운 사무나 권한을 원활하게 처리할 수 있는 체제를 정비하는 것이 필요하였다. 이에 따라 국가와 도·도·부·현에 정·촌 합병의 추진을 위한 본부를 설치하고, 계획적으로 정·촌의 합병을 추진하였는 바, 그 결과 6,490개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 9,895개 시·정·촌에서 3,405개의 시·정·촌으로 감축되었다. 제3차 대합병은 제4차 「시정촌합병특례에관한법률」에 의거하여 추진된 합병을 말한다. 1955년 이후의 고도경제성장은 국민의 생활수준 향상을 가져오고 각 지역의 도시화 진전을 촉진시켰으며, 이로 인하여 생활권이 확대되고 시·정·촌의 범위를 넘는 광역행정수요가 증대함으로써 이에 적절히 대응하는 것이 시·정·촌의 중요한 과제로 대두되었다. 이에 따라 도·도·부·현은 총무성의 “시정촌합병추진지침”을 근거로 각각의 추진지침을 작성하고, 시·정·촌에 대하여 “법정합병협의회”의 설치를 권장하였다. 그 결과로 2003년 3,190개의 시·정·촌이 2006년에는 1,820개로 감축되었다. 일본의 시·정·촌 합병은 추진방법에 있어서 시기별로 다소의 차이점을 보이고 있음에도 불구하고, 몇 가지 일관된 특징을 내포하고 있다(건국대 행정문제연구소, 2001: 38). 첫째, 추진배경에 있어서 국토의 균형발전이나, 분권화의 제고 등의 필요성이 존재하기는 하나, 기본적으로 비교적 소규모인 기초자치단체의 행·재정적 능력을 보완하고, 광역행정 수요에 적절히 대응하기 위한 조치였다는 점이다. 둘째, 추진방법에 있어서 일관되게 활용되는 것이 시·정·촌의 합병이라는 통합방식을 통한 행정구역개편이다. 셋째, 지방행정계층의 개편을 통한 조정이 아니라 지방행정구역의 통합을 통한 조정에 초점을 두고 있다는 점이다.

<표 1> 1970년 이후의 시정촌수 변화추이

연도	합계	시수	정수	촌수
1970	3,280개	564개	2,027개	689개
1975	3,257개	643개	1,974개	640개
1980	3,255개	646개	1,991개	618개
1985	3,253개	651개	2,001개	601개
1990	3,245개	655개	2,003개	587개
1995	3,234개	663개	1,994개	577개
2000	3,229개	671개	1,990개	568개
2002	3,218개	675개	1,981개	562개

연도	합계	시수	정수	촌수
2003	3,190개	677개	1,961개	552개
2004	3,100개	695개	1,872개	533개
2005	2,395개	739개	1,317개	339개
2006	1,820개	779개	844개	197개

자료 : www.soumu.go.jp/gapei/index.html

최근에 일본에서 추진되고 있는 행정구역개편의 핵심이슈는 기초단체인 시·정·촌의 합병이 아니라 오히려 광역단체인 도·도·부·현의 개편인 “도주제”에 관한 것이다. 일본은 기초자치단체와 달리 47개의 광역자치단체는 1888년 탄생 이래 120년 동안 변화없이 유지되어 왔다. 따라서 광역적 환경문제나 광역경제권 등 도·도·부·현의 구역을 넘어서는 광역과제에 대해 광역자치단체가 제대로 대응하지 못한다는 비판이 제기되어 왔다(채원호, 2008: 79). 특히, 현행의 도·도·부·현 중에 일부는 인구와 면적이 작아서 국가의 권한을 이양하여도 이를 수행할 수 있는 수권능력이 없어 지방분권의 효율적 추진이 어렵다는 것이다(임경호, 2008: 101). 따라서 현재의 광역자치단체 47개를 9개 내지 13개 정도의 광역화된 규모로 재편하자는 것이 도주제의 개편내용이다. 물론 하드웨어적인 광역자치단체의 규모 확대 이외에도 실질적인 역할을 수행할 수 있는 기능의 이관을 전제하고 있다는 점에서 획기적인 개편 방안이라 하겠다. 일본에서 도주제가 논의된 배경은 현행의 도·도·부·현이 산적한 현안문제를 적절히 해결할 수 있는 유용한 기제가 되지 못한다는 것에서 출발하지만, 다음과 같은 배경이 바탕에 깔려 있다(田村, 2004; 채원호, 2008). 첫째, 현행의 광역단체 행정구역이 경제권과 상당한 괴리를 노정하고 있다는 점이다. 광역행정구역은 지난 120년간 커다란 변화가 없었음에도 불구하고, 교통통신의 발달이나 경제환경의 변화를 감안할 때 광역경제권 또는 광역행정 등 보다 광역화된 행정구역의 필요성이 커지고 있는 것이 현실이라는 것이다. 둘째, 광역자치단체의 규모능력의 제고가 요청된다는 것이다. 현재의 도·도·부·현은 규모능력에 커다란 격차가 존재하나, 향후 일정수준의 행정서비스를 제공하는 경우 광역단체의 행정 능력의 균등화나 지역격차의 시정이 요청되며, 따라서 도·도·부·현의 재편을 통한 도주제의 도입이 필요하다는 것이다. 셋째, 시·정·촌의 합병과 지방분권의 진전에 따른 새로운 정부간 관계의 구축을 위해서도 필요하다는 것이다. 국가로부터 권한 및 재원의 추가적인 이양을 위해서는 현행의 도·도·부·현의 규모로는 불충분하며, 도주제의 도입을 통해 규모를 확대할 필요가 있다는 것이다. 넷째, 재정위기에 대한 대응전략의 일환이다. 현재 일본은 중앙과 지방을 막론하고 심각한 재정위기에 처해 있는데, 이를 해결하기 위한 일환이 광역단체의 규모확대를 통해 행정비용을 절감할 필요가 있다는 것이다.³⁾ 다섯째, 광역과 기초간 및 특

별지방행정기관의 기능이양의 촉진이다. 도·도·부·현은 지금까지 기관위임사무의 처리를 통해 국가의 하부기관으로서 시·정·촌의 자치에 간섭하는 존재로 간주되어 왔기 때문에 도주제의 도입을 통해 광역단체의 역할을 재조정할 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 일본은 2010년까지 도주제에 대한 기본계획을 수립하고, 2018년까지는 도입을 완료하는 것으로 예상하고 있다. 도주제는 “지역주권형 도주제”에서 암시하듯이 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 첫째는 전술한 시·정·촌의 합병과 마찬가지로 행정계층의 변경을 전혀 고려하지 않고 있다는 것이다. 즉, 도주제 역시 자치2계층을 전제한 광역단체의 구역확대에 초점을 두고 있다는 점이다. 둘째, 국가의 역할을 한정하고, 지역이 주권을 가진다는 의미에서 도주의 실질적인 역할을 분명히 한다는 것이다. 이는 결국, 도주제의 도입을 통해 실질적인 지방분권을 실현하는 것에 강조점을 두고 있다. 셋째, 명확한 추진계획을 수립하고 그에 따라 개편작업을 추진하고 있다는 점이다.

2. 영국의 개편사례

영국의 지방행정체제 개편도 일본과 마찬가지로 매우 오랜 역사를 가지고 있다. 특히, 잉글랜드 지역을 대상으로 할 경우 1900년대 이후 5차례의 지방정부 재조직화(Local Government Reorganization)가 추진되었다. 제1단계는 1963년에 추진된 것으로 종래의 3층제 계층제를 개편하여 런던지역을 중심으로 한 대도시권의 행정 효율성을 제고하기 위함에 초점을 두었다. 2단계는 1972년에 추진된 것으로 당시 잉글랜드 지역의 지방자치단체가 내포하고 있던 문제점들인 행정구역과 생활권의 괴리, 지방행정체제와 개발계획 및 교통체계간 연계성 부족, 지방자치단체별 기능 및 권한 구분의 부적절, 지방정부간 재정격차, 정부간 관계의 미형성 등을 해소하기 위함에 초점을 두었다. 3단계는 1985년에 추진된 것으로 대도시의 권한을 축소함으로써 지방자치단체에 대한 재정통제를 용이토록 하기 위하여 광역런던과 대도시 카운티를 폐지하는데 초점을 두었다. 4단계는 1991년에서 1996년 사이에 지방정부 경계 및 조직에 대한 재검토 후 46개 단층자치단체가 만들어진 시기이며, 민간부문이 적극적으로 행정서비스의 공급주체가 되도록 하여 주민만족이 극대화되는 지방자치단체를 만든다는 데에 초점을 두었다. 그리고 마지막 5단계는 2003년부터 진행 중인 추가적 단층 자치단체의 설립화이다(김병국, 1997; 최영출, 2005: 160). 여기에서는 주로 4단계 이후 최근의 지방행정체제의 개편과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

3) 특히, 일본의 재정위기는 현행의 중앙집권체제에 따른 정부관료의 비용의식이나 경영감각의 부재도 주요한 원인의 하나로 지적되고 있다. 따라서 도주제의 도입을 통한 실질적인 지방분권을 실현하면, 재정위기 역시 완화될 수 있다는 것이다(江口克彦, 2008: 7).

1991년 이후 영국의 지방행정체제 개편에서 주목할 부분은 행정계층의 축소일 것이다. 아마도, 영국의 행정계층 축소를 통한 단층제로의 개편은 여타 국가에서 시도되지 않은 개혁사례인 까닭에 더 많은 주목을 받는 것인지도 모른다. 영국의 단층제 개편은 런던지역과 대도시지역 그리고 비대도시지역으로 구분하여 추진되었다. 런던광역시는 그간의 개편과정을 보면, 크게 세 단계로 변화되어 왔다. 1965년에 런던광역시(Great London Council)를 설치하고, 1986년에 폐지하였다가 2000년에 다시 런던광역시로(Great London Authority)로 출범하였다. 1986년에 런던광역시를 폐지하게 된 것은 중앙정부의 재정악화와 중앙과 지방간 이념적 대립을 해소하기 위한 의도가 크게 작용하였다. 그러나 런던광역시의 폐지로 런던지역의 다양한 이해를 조정하는 기능이 부재하고, 도시 경쟁력을 강화하기 위한 시대적 요청에 부응하기 위해서는 광역시의 역할이 반드시 필요하다는 점에서 다시금 새로운 형태의 런던광역시가 설치되게 된 것이다(한국지방행정연구원, 2007). 이에 비하여 여타 지역의 단층제는 1970년대부터 2층제에 따른 행정낭비 등에 대한 비판이 제기되면서 투명성과 책임성을 확보할 수 있는 대안으로 단층제 지방행정체제를 확립하기 위한 노력이 1990년대 이후 지금까지 지속적으로 추진되어 오고 있다(안영훈, 2005). 단층제 개편에 대한 법률적인 근거는 1992년에 개정된 지방정부법에 규정되어 있다. 동 법은 지방자치단체의 서비스공급 방식을 전환하려는 의도에 따라 계층구조를 단층화하는 것에 주요 초점을 맞추고 있다. 다만, 여기에서 개편대상을 선정할 때 런던과 대도시권 권역을 제외한 6개의 비대도시 지역에 한정하였다는 점이다. 이는 잉글랜드의 비대도시권을 광역런던 및 6대 대도시권과 같이 단층제의 계층구조로 전환하겠다는 의도 때문이다(한국지방행정연구원, 2007: 275). 그러나 추진과정에서 주민의견이 충분히 수렴되지 않았다는 것과 지역적 특성이 반영되지 않았다는 일부의 비판이 제기됨에 따라 완전 1층제 지역, 1-2층제 혼재지역 및 완전 2층제 지역 등 다수의 선택지를 두는 방향으로 정부의 정책이 변경되었다. 이에 따라 결정된 단층제 개편작업의 최종적인 정부방침은 아래의 표와 같이 확정되었다.

<표 2> 영국의 지방행정계층구조 개편의 최종결정현황

구분	카운티명
완전 1층제 (5개 카운티)	<ul style="list-style-type: none"> • Avon • Berkshire • Cleveland • Humberside • Isle of Wight

구분	카운티명
일부 1계층계 (20개 카운티)	<ul style="list-style-type: none"> • Bedfordshire • Buckinghamshire • Cambridgeshire • Cheshire • Derbyshire • Devon • Dorset • Durham • East Sussex • Essex • Hampshire • Hereford and Worcester • Kent • Lancashire • Leicestershire • North Yorkshire • Nottinghamshire • Shropshire • Staffordshire • Wiltshire
2계층계 유지 (14개 카운티)	<ul style="list-style-type: none"> • Cornwall • Cumbria • Gloucestershire • Hertfordshire • Lincolnshire • Norfolk • Northamptonshire • Northumberland • Oxfordshire • Somerset • Suffolk • Surrey • Warwickshire • West Sussex

자료 : 한국지방행정연구원(1997).

그러나 최종확정된 정부방침이 발표되면서 보수당 내의 강력한 반발과 “지방자치위원회”의 권고안 일부가 반영되지 않았다는 비판이 일면서 위원장의 교체와 더불어 새로운 개편안을 확정하게 되었다. 새롭게 확정된 정부의 지침은 내용의 명확한 규정, 1층제 도입의 원칙 천명, 홍보활동의 강화 등을 담고 있다.

〈표 3〉 새로운 정부지침의 주요내용

구분	주요내용
변경사유	<ul style="list-style-type: none"> • 단층자치단체로 변경되면 행정서비스의 조정과 질의 개선이 가능하여 지방자치단체의 효율성이 향상됨은 물론 지역경제의 쇠퇴를 극복가능
지역의식 및 지역사회 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회는 개편의 과정에서 지역의 의견을 고려하는 것도 중요하지만, 이미 장기간에 걸쳐 행정계층구조 개편안을 권고한 바 있기 때문에 어떤 특정의 단계에 있어서 여론조사를 과도하게 신뢰하는 것은 지양할 것 • 위원회는 자치단체 이외의 조직이 특정의 개편안에 대한 찬성·반대 운동의 전개를 보장할 것
효과적인 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 단층 자치단체 설립의 경우에 인구, 면적, 예산 측면에서 절대적인 규모를 반드시 설정할 필요는 없음 • 각각의 지방자치단체가 효과적인 행정서비스를 제공하기 위하여 민간으로부터 서비스를 구입하거나 다른 지방자치단체와 공동으로 사무처리를 수행할 수 있음
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민 등 관계자에 대해서 충분한 의견제출의 기회를 보장하기 위하여 “개편개시주기”에는 최저 4주간을, “권고안에 대한 협의”에는 최저 6주간의 기간 확보를 의무화

자료 : 한국지방행정연구원(1997).

이에 따라 추진된 영국의 단층제 개편작업은 1995년부터 2004년까지 총 5단계의 단계별 진행과정을 거쳐 왔다. 1998년에 가장 큰 규모의 개편작업이 추진되었다.

〈표 4〉 영국의 단층제개편 추진과정

April 1995	April 1996	April 1997	April 1998	2003-2004
Isle of Wight	Bath & North East Somerset Bristol East Riding of Yorkshire Hartlepool Kingston-upon-Hull North Lincolnshire North East Lincolnshire North Somerset Middlesbrough Redcar & Cleveland South Gloucestershire Stockton-on-Tees York	Bournemouth Brighton & Hove Darlington Derby Leicester Luton Milton Keynes Poole Portsmouth Southampton Stoke-on-Trent Rutland Thamesdown	Blackburn Blackpool Bracknell Forest Halton Herefordshire Newbury Nottingham Peterborough Plymouth Reading Rochester & Gillingham Slough Southend The Wrekin Thurrock Torbay Warrington Windsor & Mailenhead Wokingham	2003년 6월 17일부터 2004년 5월 25일까지 영국의 북동부(North-East), 북서부(North-West) 및 Yorkshire and the Humber 지역의 (영국의 9개 권역중 3개 권역에 해당됨) 지방정부 구역 및 계층제 개편검토 진행 중

자료 : 최영출(2005).

영국의 지방행정체제의 개편사례를 보면, 다음과 같은 특징들이 함축되어 있다. 첫째, 전술한 일본과 마찬가지로 개편의 목적이 매우 뚜렷하게 부각되어 있다는 점이다. 행정계층과 행정구역 모두에서 변경이 초래되었지만, 보다 궁극적으로는 단층제로의 개편이라는 목적을 명백하게 제시하고 이를 공유하기 위한 다양한 노력들을 전개하였다는 점이다. 둘째, 개편작업의 추진일정을 비교적 구체적으로 확정하고 있다는 점이다. 물론 위에서도 언급하였지만, 추진과정에서 여러 가지 변수들로 인하여 다소의 조정이 수반되기는 하였지만, 당초부터 개편작업의 추진일정을 보다 구체적으로 설계한 후 그에 따라 추진한다는 점이다. 마지막으로 개편작업의 추진방법에 있어서 주로 관련법제의 제정을 통하여 법적 기반을 공고히 하는 동시에 중앙정부의 주도적 역할에 의하여 추진되었다는 점이다.

3. 독일의 개편사례

독일에서도 지방행정체제 특히, 행정구역의 확대를 위한 개편이 지속적으로 추진되어 왔다. 그러나 기존의 행정구역의 개편은 주로 기초자치단체를 대상으로 하였고, 주에 대한 합병 등은 성공한 경우가 없었다. 그러나 최근에 논의되고 있는 지방행정체제 개편의 핵심은 주의 개편에 관한 것이다.

주를 개편하기 위한 목적은 다양하게 제시되고 있지만, 요약하면, 다음과 같은 이유들에 근거하고 있다(안영진·김상빈, 2004). 첫째, 정치운영의 효율성을 제고하고 행정의 관료주의적 경직성과 그 비대한 조직구조를 줄이며, 각종 공공서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 절감하는 등 시대변화를 적극 반영하는 방향 및 넓은 의미의 효율적인 작은 정부를 지향하는 규제완화 차원에서 대폭적인 행정구역 개편이 필요하다는 것이다. 둘째, 통독 이후 막대한 재정이전에도 불구하고 오히려 확대되고 있는 동서독간의 지역격차를 획기적으로 완화시키고, 궁극적으로 지역통합을 효과적으로 추진할 수 있는 의미에서 연방을 구성하는 주의 행정구역을 재편성하는 것이 필요하다는 것이다. 셋째, 불합리하고 합목적성이 떨어지는 기존 행정구역을 가급적으로 빠른 시일 안에 바로잡고 체계적으로 관리해야 한다는 관점에서 행정구역개편이 요청된다는 것이다. 이는 주의 경계가 대도시권을 가로지르거나 발전축을 단절하는 지역들에서 쉽게 찾아 볼 수 있듯이 경제적 합목적성을 침해하고 기능공간적 질서와 모순을 초래한다는 사실에 기초하고 있다. 넷째, 유럽연합과 관련하여 그 통합을 원활히 추진하고 통합과정에서 제기될 수 있는 지역주민들의 불만을 해소하기 위하여 개별 국가의 하위지역 및 지방을 중심으로 한 '지역들의 유럽'을 창설하여 이를 적극 육성하는 유럽연합의 노력이 강화되는 경향을 보이고 있다는 점이다. 이런 의미에서 역사·문화적, 향토적 전통과 정체성을 지니고 있으며, 정치적으로 비교적 독자성을 견지하며 경제적으로 역량 있는 공간

단위로 간주되는 개별 주들의 역할을 강화하기 위해서는 개편이 필요하다는 것이다. 다섯째, 현재 독일의 주들은 면적 및 인구규모 측면에서 현저히 불균형하며, 이에 따라서 경제력이나 재정력에서 주간에 근본적이고도 장기간에 걸쳐 분화양상이 심화되고 있다는 것이다. 이와 같은 주간의 격차를 해소하기 위해서는 행정구역의 개편이 불가피하다는 것이다. 여섯째, 연방정부와 주 사이의 행정적 및 재정적, 정치적 역학관계를 조정할 필요가 있는데, 규모가 작은 주들이 자신들의 이해를 관철시키기 위하여 연방정부와 연대하여 큰 주에 대항하는 사례가 빈번한 게 그것이다. 따라서 주의 수를 감축하는 것이 연방정부에 대한 주들의 공동전선을 구축하는데 유리하다는 것이다.

이러한 논의들을 바탕으로 주체제의 개편을 위한 여러 가지 대안들이 제시되고 있다(안영진·김상빈, 2004). 우선, 지리학적 접근으로 재정균등화 제도를 폐지하고, 형평적인 경제력과 최소한 6백만명에서 8백만명 사이의 인구규모를 갖춘 주를 창출하기 위하여 7개, 9개 및 11개 주 등 세 가지 대안을 제시하고 있다. 다음, 공간정책적 시각에서 접근하는 대안으로 주간의 경제적 및 재정적 격차를 근본적으로 해소하기 위하여 기존의 16개 주를 7개 주로 감축하자는 대안이다. 한편, 정치권의 경우 자유민주당(FDP)에서 노르트라인-베스트팔렌주, 헤센주, 바덴-뷔르템베르크주 및 바이에른주는 존속시키고, 나머지 12개 주는 통합하여 전체적으로 9개 주를 만들자는 대안이 제시되고 있다.

한편, 독일의 경우에는 기본법 제29조 제1항의 규정에 따라 주 개편에 있어서 세 가지 최소요건을 충족하도록 명시하고 있다. 첫째, 모든 주들은 주에 부과된 의무적 과제를 유효하게 충족할 수 있어야 하며, 이를 수행하기 위해서는 무엇보다 규모와 역량측면에서 경제적 합목적성을 담보할 수 있는 주의 경계를 가져야 한다는 것이다. 이러한 점에서 보면, 새로운 행정구역은 현재의 경우와 비교하여 최소한 한 가지 이상의 장점을 지녀야 한다는 것이다. 둘째, 행정구역의 구분에 있어 향토적 결속과 사회·문화적 연관성, 다시 말해 역사적으로 형성, 성장, 발전해 온 경계를 충분히 고려해야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 전면적 개편을 전제로 한 총체적 설계대안은 가급적 지양되고 있다는 것이다. 셋째, 행정구역개편에서 공간정비와 지역계획에 필요한 전제조건, 즉 상호 균형적 주 구조의 창출이라는 문제를 충분히 고려해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 한 지역의 존립을 위한 최소 요구치로서 최소인구규모를 가진 주가 요청된다는 것이다.

독일의 지방행정체제 개편은 주를 대상으로 할 경우 아직까지 논의 중인 진행형이다. 따라서 뚜렷한 특징을 사시받기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 현재 논의 중인 내용들을 중심으로 살펴보면, 다음과 같은 특징들을 도출할 수 있다. 첫째는 독일의 경우도 역시 개편의 목적이 매우 뚜렷하다는 것이다. 다시 말하면, 주의 통합이라는 명백한 목적을 가지고 접근하고 있다는 것이다. 둘째, 독일만의 차별적 특징으로 행정구역 개편에서 반드시 준수되어야

하는 요건들을 법률로서 규정하고 있다는 것이다. 이는 개편에 대한 논의 자체가 매우 광범위하고 다양하더라도 정책적 대안도출에서는 최소요건들이 충족되어야 하는 구속력을 가진다는 것이다.

IV. 지방행정체제 개편과정의 검토요건과 대안

1. 개편목표의 구체화

지방행정체제의 개편에서 가장 우선적으로 검토할 필요가 있는 요건은 개편목표를 명확하고도 구체적으로 규정하는 것이다. 전술한 외국의 지방행정체제 개편사례에서 공통적으로 찾을 수 있는 시사가 개편목적은 명확히 제시한 것이다. 최근의 경향만 보면, 일본의 경우에는 광역자치단체인 도·도·부·현을 도주제로 전환하겠다는 것이고, 영국의 경우 결과적으로 행정구역의 확대가 수반되었지만 원칙적으로 행정계층의 조정을 통한 단층제를 확립하는 것이다. 독일 역시 주의 감축이라는 뚜렷한 목표를 제시하고 있다.

이에 비하여 최근 논의되고 있는 우리 나라의 상황을 보면, 행정계층과 행정구역, 그리고 행정구역도 기초자치단체와 광역자치단체 등 대부분의 과제들이 망라되어 있는 실정이다. 예를 들면, 자치2계층제를 전제한 경우에도 2개의 대안으로 구분되고 있는데, 하나는 광역은 현행대로 유지하고 기초만 확대하자는 대안과 광역 및 기초 모두를 확대하자는 대안이 제시되고 있다. 또다른 경우는 현행의 2계층제를 1계층으로 단층화하고, 전체 지방자치단체의 규모를 40여개 또는 70여개로 개편하자는 것이다. 이처럼 뚜렷한 개편목표가 부재함으로 인해 논의역량을 집중할 수 있는 기반이 마련되지 않고 있다는 점이다.

<표 5> 최근논의에 제시된 개편대안

구 분		대 안
2계층제	광역유지, 기초확대	• 기초의 자율통합 유도
	광역 및 기초 확대	• 광역 : 4-5개안, 8개안 등 • 기초 : 100여개안, 자율통합 유도안 등
1계층제		• 70여개 안, 40여개 안 등

따라서 지방행정체제의 개편을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 먼저 개편목표에 대한 구체화가 필요하다. 현재의 논의대로라면, 행정계층과 행정구역 전체에 대한 개편이 추진되어야 하나, 외국의 사례에 비추어서도 그리고 지방행정체제가 전체 국민과 관련된 매우 중대한 사안이라는 점에서도 합리적이지 못하다. 따라서 우선은 개편목표를 보다 구체화하여 논의역량을 한 곳으로 집중하는 노력이 경주될 필요가 있다. 이는 논의의 출발점에 대한 모두의 인식을 통합한다는 측면에서도 유효하다.

2. 지방자치의 이념확보

일반적으로 지방자치의 기본이념으로 민주성과 효율성을 들고 있다. 이는 지방자치제도의 시행에서 주민들의 의사에 기초한 동시에 운영 효율성도 확보될 필요가 있음을 의미한다. 따라서 지방행정체제 역시 지방자치의 기본구조인 한 지방자치의 근본 이념인 민주성과 효율성을 구현하기에 적합한 특성을 가져야 한다는 것은 자명하다. 뿐만 아니라 지방행정체제는 적극적으로는 민주성과 효율성을 조화롭게 추구해야 하며, 소극적으로 어느 하나의 가치가 심히 저하되어서는 아니 될 필요가 있다. 따라서 민주성과 효율성을 동시에 충족하기 위한 방법으로 기초자치단체를 통한 민주성의 확보와 광역자치단체를 통한 효율성의 확보가 유용한 방법으로 활용된다. 외국의 개편사례를 보면, 일본이나 영국, 그리고 독일에서도 최근에는 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 전략으로 광역자치단체의 통합을 도모하고 있다. 이에 비하여 기초자치단체에 대해서는 지속적인 개편작업을 추진하여 왔으나, 그 규모측면에서 보면, 우리 나라와 여전히 격차를 보이고 있다. 물론 단층제 개편을 단행한 영국의 경우도 마찬가지이다. 이는 지방자치단체의 규모를 기준으로 작을수록 민주성을 그리고 클수록 효율성을 확보하기에 용이하다는 일반적인 준칙에 근거한 것으로 해석할 수 있다.

<표 6> 각국의 기초자치단체 규모비교

구분	명칭	개수	평균인구(천명)	평균면적(km ²)	자치계층	행정계층
한 국	시군구	234	207.6	426.9	2	1-2
일 본	시정촌	2,394	53.2	157.6	2	3-4
미 국	city, village 등	19,429	14.4	483.0	2	2
영 국	District	434	138.6	557.0	1-2	2-3
프랑스	Commune	36,700	1.6	14.8	2-3	3-4
독 일	Gemeinde	15,300	5.4	23.3	2	2

주 : 한국의 행정계층은 일반구와 읍·면·동만 포함한 것임.

자료 : 행정자치부, 내부자료, 2005.

이에 비하여 우리나라의 경우 현재도 민주성을 확보할 수 있는 기초자치단체의 규모가 외국에 비하여 현저히 큰데도 불구하고, 최근 논의되고 있는 개편대안들을 보면, 전반적으로 기초자치단체의 규모 역시 확대하는 방향성을 보이고 있다. 물론 읍·면·동 등의 행정계층을 활용하여 민주성을 확보할 수 있는 논거를 제시하고 있기는 하다. 그러나 주민측면에서 민주성은 지방자치단체의 의사결정에 참여할 수 있는 권리이기도 하기 때문에 이에 대한 고려가 충분히 수반될 필요가 있다.

3. 기존정책과 연계성 확보

지방행정체제의 개편도 새로운 정책을 입안하는 것이다. 따라서 새로운 정책을 입안할 경우에는 유사한 기존정책이 존재하는가의 여부와 상호 충돌현상에 대한 검토가 필요하다. 즉, 정책의 효용성을 제고하기 위해서는 가급적 해당정책에 영향을 미칠 수 있는 기존정책이 있는지, 있다면 동 정책과 연계성을 검토하여 정책상호간 충돌현상을 최소화하는 대안 모색이 필요하기 때문이다. 현행의 정책들 가운데 지방행정체제와 연계성이 존재하는 것은 광역경제권이다.

“국가균형발전위원회(2008)”에서 발표한 “광역경제권”의 구체적 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 광역경제권역은 인수위안을 포함하여 여러 대안을 검토한 결과, 최종적으로 5+2로 설정하였다. 즉, 인구 500만 내외의 5대 광역경제권과 인구 100만 전후의 비교적 독립적인 경제권인 2개 특별광역경제권으로 구성하는 것이다. 이는 권역별 역사·문화적 동질성으로 지역간 협력이 용이하다는 점을 고려한 것이다. 다만, 중앙정부 주도로 초기단계부터 인위적으로 권역을 설정할 경우 부작용이 우려되므로 지역의 의견을 수렴하여 추진할 계획을 밝히고 있다.

<표 7> 광역경제권별 경제지표('06년) 비교

구 분	면적(km ²)	인구(천명)	GRDP(조원)
수도권	11,730(12%)	23,602(49%)	370.0(48%)
충청권	16,572(17%)	4,876(10%)	87.6(11%)
호남권	20,629(21%)	5,054(10%)	72.4(10%)
대경권	19,910(20%)	5,170(11%)	80.5(10%)
동남권	12,342(12%)	7,780(16%)	130.8(17%)
강원권	16,613(17%)	1,474(3%)	17.0(3%)

구 분	면적(km ²)	인구(천명)	GRDP(조원)
제주권	1,848(2%)	542(1%)	6.6(1%)
전 국	99,644	48,498	767.4

주 : * 권역별 구분으로 인구와 GRDP 비중 유사.

자료 : 국가균형발전위원회(2008: 6).

따라서 지방행정체제 개편 특히, 광역자치단체의 개편대안을 마련할 경우에는 기존의 광역경제권과 상호 충돌현상을 지양하고, 연계성을 제고할 수 있는 방법이 무엇인가에 대한 고려가 필요하다. 특히, 현 정부에서 광역경제권의 추진을 지금까지 수립한 계획대로 견지할 경우에는 반드시 연계성 검토가 수반되어야 한다.

4. 국민의 수용성 확보 및 추진기간의 구체화

어느 정책이든 정책의 성패는 이해관계자의 수용성 여부가 관건으로 작용한다. 지방행정체제의 개편은 여타 정책에 비하여 전체 국민이 이해관계자라는 측면에서 정책 수용성이 다른 무엇보다 핵심적 관건이라 하겠다. 이러한 사례는 흔히 찾아볼 수 있다. 지난 정부에서 추진한 “위도 핵폐기물처리장 건설”이나 현 정부에서 불거진 “쇠고기파동” 등이 대표적인 사례들이다. 따라서 지방행정체제의 개편에서도 규범적이고 최선의 대안을 강구하는 것도 중요하지만, 이에 못지 않게 실제 국민들이 수용할 수 있는 현실성이 확보되고 있는가에 대한 고민이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 지방행정체제 개편에 대한 공론의 장도 마련되어야 하겠지만, 풍부한 정보를 국민들에게 제공하고, 그러한 정보를 논의할 수 있는 시간도 확보되어야 할 것이다. 전술한 외국의 개편사례에서도 보듯이 일본이나 영국의 경우에도 개편소요기간을 충분히 설정하고, 그 기간동안 국민들의 의견을 폭넓게 수렴하는 절차를 거치고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

한편, 지방행정체제의 개편을 효과적으로 추진하기 위해서는 추진일정에 대한 구체적 내용을 확정하는 것이 필요하다. 지난 17대 국회에서도 지방행정체제 개편에 관한 특위가 설치되고, 개편대안을 마련하였지만 사실상 무위에 그치고 말았다. 이는 결국, 지방행정체제 개편에 대한 구체적 추진일정을 확정하지 못한 것에서 비롯된 것으로 간주된다. 일본이나 영국의 경우에는 입법화의 기간을 사전에 결정하고, 그 시점을 목표로 개편대안을 마련하는 작업을 추진함으로써 개편의 예측성을 높이고 있다. 이러한 측면에서 절차법이나 기본법 등 지방행정체제의 개편을 위한 법적 근거를 마련함으로써 개편작업의 효율성을 확보할 수 있을 것이다.

V. 결 론

지방행정체제의 개편에 대한 필요성은 모두의 공감을 확보한 것으로 보인다. 다만, 지금부터 논의가 필요한 것은 최적의 지방행정체제를 정책화하는 방법에 관한 것이다. 그러나 최근에 전개되는 논의의 방향이나 내용을 보면, 최적의 지방행정체제를 도출하기까지는 상당한 진통이 수반될 것으로 전망된다. 이는 결국, 지방행정체제의 개편과정을 보다 효율적으로 진행하기 위해서 필요한 검토요건이 무엇인지에 대한 고민이 부족한 것에서 비롯된 것이 아닌가 한다.

따라서 지방행정체제를 개편해야 할 필요성이 무엇인가 하는 출발선부터 명확하게 규정되어야 하겠지만, 여기에 덧붙여서 다음과 같은 고민들이 있어야 할 것이다. 우선, 지방행정체제의 개편목표를 구체화함으로써 불필요한 논의를 지양하고, 그럼에도 불구하고 개편대안의 마련에서 지방자치의 근본이념이 현저히 저하되는 결과는 피해야 할 것이다. 덧붙여서 기존의 광역경제권과 광역자치단체의 개편대안이 어떻게 조화를 이룰 것인가에 대한 검토도 필요하다. 뿐만 아니라 도출된 개편대안이 국민의 기본정서에 심히 배치되지 않아야 하며, 개편작업의 효과적 추진을 위한 개편기간의 구체화 역시 검토되어야 한다.

【참고문헌】

- 국가균형발전위원회. (2008). 「상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략」.
- 금창호외. (1998). 「지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제303권.
- 박승주외. (1999). 「마지막 남은 개혁@2001: 21세기 국가경영비전, 지방재편의 구상과 발전전략」. 서울: 교보문고.
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제. 「행정과 정책」. 제3호.
- 안영진·김상빈. (2004). 독일 주(州) 행정구역개편 논의의 경과와 방향. 「지리학연구」. 38(2).
- 안영훈. (1997). 「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」. 한국지방행정연구원. 연구자료집 제64권.
- 안혁근. (2006). 지방자치단체 내의 행정구역 경계조정 결정모델에 대한 시론적 연구. 「한국지역개발학회지」. 제18권 제3호.
- 오희환. (1993). 한국의 정부간 기능배분 평가와 발전방향. 「한국지방자치학회보」. 통권 제8호.
- 오희환·김익식. (1994). 「지방행정구역개편방향에 관한 연구」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제171권.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 「행정논총」. 33(1).
- 이원일. (1998). 광역, 기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국행정학회보」.
- 이재하. (1994). 도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의. 「한국지역개발학회지」. 제6권 제2호.
- 이중수. (1994). 한국정부간 기능재배분에 관한 연구: 서울특별시와 자치구를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 통권 제11호.
- 임석희. (1995). 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」. 서울대학교 박사학위논문.
- 최상철. (1985). 지방자치구역설정과 지역개발의 방향. 「사상과 정책」. 겨울호.
- 최양부·윤원근. (1993). 도·농통합적 TGL·군행정구역의 설정방안. 「지방행정연구」. 통권28호.
- 최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구: 자치계층제와 적정구역규모 논의의 시각. 「지방행정연구」. 통권 61호.
- 최영출·최외출. (2005). 영국의 단층자치제 개혁사례와 정책적 시사점. 「지방행정연구」. 19(3).
- 최창호. (1995). 중앙과 각급 지방간의 적정한 기능배분. 「한국지방자치학회보」. 통권 제12호.
- 최창호. (2005). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 최창호. (1994). 지방행정 계층구조 개편을 통한 자치구역과의 조화. 「국회보」.

- 하혜수·김영기. (2006). 지방행정구역과 자치계층구조 개혁의 지향점과 기준에 관한 연구. 『한국 행정논집』. 제18권 제1호.
- 황명찬. (1993). 『지역개발론』. 서울: 법문사.
- Allonso, W. (1975). "The Economics of Urban Size," J. Friedmann & W. Allonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, The MIT Press.
- Gibson, J. E. (1977). *Designing the New York: A Systematic Approach*, John Wiley & Sons.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Patterns of Local Government*, The International Union of Local Authorities.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*.

