

## 현 정부 구역개편론 평가와 바람직한 방향

허 훈  
(대진대 행정학과 교수)

- I. 구역개편 논의의 본질
- II. 현 정부 구역개편 논의 유감
- III. 구역과 계층에 대한 선진국과의 비교
- IV. 구역개편의 바람직한 방향

### I. 구역개편 논의의 본질

2009년 10월 현재 한국의 산하는 소위 구역통합론으로 들끓어 오르고 있다. 일이 이렇게 된 것은 구역개편을 현 정부의 국정과제로 삼고, 현행법에 의해 시군자율통합이 추진되는 동시에, 정치권에서 8개에 달하는 관련 법안을 시켜 중앙주도의 구역통합을 촉진시키는 까닭이다. 마치 구역을 통합하는 것이 시대에 순응하는 것이고, 마치 통합을 안하면 뒤쳐진다고 부채질하는 인상이다.

통합론의 핵심은 현재의 구역이 조선 태종 때인 1815년 도체제에서 뿌리를 갖고 있어서 교통 및 통신의 발달에 의해 생활권이 불일치하고, 중층제에 따른 행정비용이 과다하며, 잘게 쪼개진 구역으로 인하여 규모의 경제성이 없다는 비판을 하고 있다. 통합론자들이 가장 많이 주장하는 것은 구역을 통합하여 자치단체수를 5-70개로 대폭적으로 줄이고, 도를 없애서 1계층의 지방행정체제를 구축하는 것이 행정의 효율성을 도모하고 지역의 경쟁력을 높일 수 있다는 것이다.

그러나 구역의 설정이 행정의 효율성의 문제만 가지고 결정되는 것은 아니라는 것이 학계 등 분리론자들의 반론이다. 이들의 주장은 규모가 작은 다수의 지방정부가 행정적인 측면에서 관할구역 내에서 주민자치가 이루어질 수 있고, 경제적으로는 구역 내의 특수한 사정을 반영할 수 있으며, 정치적으로 대표성 확보가 쉽고, 역사·문화적으로 지역동질성 확보가 용이하다는 장점이 있다고 본다. 그리고 지방자치선진국의 예를 들어 기초는 근린정부의 성격을 갖도록 하

고, 광역은 광역적 조정을 위해 필요하다는 2계층의 지방행정체제를 방어하는 것이다.

구역의 본질적인 의미를 돌이켜 보면, 구역은 한 국가의 지방행정의 단위이기 전에 한 지역에서 주민들이 삶을 영위하는 공간이고, 그곳에서 살아온 주민들의 애환과 역사-문화가 담겨진 생활세계이다. 구역에는 한 지역의 정체성이 담겨져 있으며, 그 지역 고유의 문제를 해결하기 위해 주민들이 참여하여 공동체적 삶을 이루어 온 것이다. 이러한 입장에 비추어보면, 구역은 규모를 크게 하는 것만이 능사가 아니고, 생활세계의 문제를 풀 수 있는 근린자치의 정신과 공동체가 형성될 수 있을 정도의 구역규모로 분리되는 것이 좋을 수 있다. 이러한 구역의 본질을 토대로 현재의 구역개편 논의에 대한 비판적 평가를 수행하고, 다른 나라의 사례를 비교하면서 바람직한 구역개편방향을 찾아보자는 것이 이 글의 목적이다.

## II. 현 정부 구역개편 논의 유감

중앙정치권과 중앙정부에서는 현재의 구역을 전근대적이고도 비효율적인 것으로 판단하고 사실상 중앙 주도적으로 개편을 서두르고 있다. 게다가 대통령은 8·15경축사에서 “100년 전에 마련된 낡은 행정구역이 지역주의를 심화시키고 효율적인 지역 발전을 가로막는 벽”이 되고 있다는 잘못된 인식을 보이고 있다. 이런 인식의 틀 아래서 한나라당의 권경석의원이 대표 발의한 ‘지방행정체제개편에관한특별법’을 포함하여 이와 관련된 8개의 법률안이 2009년 9월 현재 국회에 상정되어 있다.

이 중 2개의 법안(노영민의원안, 이범래의원안)은 기초지방자치단체간의 통합을 다루는 절차와 인센티브를 다루는 것에 한정되나, 나머지 6개 법률안은 계층 및 구역 등 지방행정체제 전반을 다루는 내용을 담고 있다. 4개안(권경석의원안, 우윤근의원안, 박기춘의원안, 허태열의원안)은 시·도를 폐지하거나 국가기관화하거나 혹은 약화시키는 것을 내용으로 하는 가운데, 시·군을 통합하는 방향을 설정하고 있다. 다른 2개안(이명수의의원안, 차명진의의원안)은 도와 광역시, 도와 도간의 통합하여 더 광역화하고 권한을 지방으로 이양하여 지방분권을 강화할 것을 주장하여 앞의 법률안들과 상반되고 있다.

한편, 행정안전부는 현 장관의 취임직후에는 ‘정치권에서 방안을 확정해 주면 이를 집행하겠다’는 소극적인 입장이었지만, 대통령의 8·15경축사를 전후해서는 인센티브의 제공 등을 통하여 통합을 적극적으로 지원하는 정책으로 선회하였다. 자율통합을 확정된 기초단체에게 특별교부세 50억 지원, 통합자치단체 추진사업에 대한 국고보조율 10%포인트 상향 등을 담은 시·군·구 자율통합지원책을 내놓은 것이다. 정치권에서 관련 법안을 통과시키지 못하더라도 현행법의 테두리 안에서 통합을 촉발해보겠다는 것이다(triggering effect). 하지만 중앙정치권과 중앙

정부의 이러한 시도는 ‘구역’의 본질적 측면에서 볼 때 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다.

첫째는 현재 정치권의 구역개편 논의가 구역을 자치구역으로 이해하기 보다는 행정구역으로만 보는 오류를 범하고 있다. 물론 현행법에 자치구역과 행정구역은 동일한 지역적 경계를 갖는 것으로 하고 있다. 자치구역으로서의 의미는 ‘지방자치단체가 그 권한을 행사 할 수 있는 지역적 범위’, 또는 ‘지방자치단체의 통치권 또는 자치권이 미치는 지역적 범위’를 의미하고, 이것은 대체로 공동 사회적 단위를 기초로 한다. 다시 말해서 지역주민의 삶과 자치기본권이 내재되어있는 용어이다. 그러나 행정구역이라는 의미는 ‘국가 또는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위’를 말하는 기계적인 것이다. 따라서 모든 이해관계자들이 지방자치를 어떻게 하는 것이 좋은지를 조금이라도 생각해보면 문제의 핵심이 짚어질 것이다.

둘째는 자치구역을 개편하다보면 결국 자치행정체제(지방행정체제) 전반을 건드린다는 인식을 하여야 한다. 지방행정체제 개념의 구성요소는 구역과 기능, 그리고 계층으로 이루어진다. 구역은 지방자치단체의 관할권의 범위를 결정하고 자주적 의사결정과 국가 혹은 타 지방자치단체와의 관계를 규정하게 된다는 점에서 다른 요소인 기능과 계층의 토대가 된다. 따라서 구역과 기능과의 관계는 분리하여 생각할 수 없다. 행정안전부가 시군통합을 먼저 추진하는 것은 기능과 계층이라는 선행변수를 고려하지 않은 것이다.

셋째, 현재의 구역개편 논의 그리고 더 나아가서 지방행정체제 개편논의의 동기가 매우 반분권적이라는 것이다. 그것은 상정된 법률안의 대다수가 구역통합안 및 통합절차 추진방식을 중앙집권적으로 하고 있다는 점에서 유추할 수 있다. 중앙주도의 구역통합방식은 주민투표법 8조와 지방자치법 4조가 구역의 폐지분합에 대하여 주민투표와 지방의회의 권한을 인정하는 것을 전면적으로 회수하려는 시도라고 할 수 있다. 적어도 그동안 우리 사회가 합의하여 구역의 폐지분합의 자치권을 준 것을 현재의 정치권의 판단만으로 회수하겠다는 것은 매우 중앙집권적인 발상이다.

넷째, 인센티브 제공의 문제이다. 행정안전부는 자율통합을 확정된 기초단체에게 특별교부세 외에도 기반시설 설치 등 광역·지역발전 회계사업 선정 때 우대, 공무원 정원 10년간 유지, 통합자치단체 자율편성사업에 대한 별도의 인센티브 지급 등 매우 파격적인 지원 대책을 담고 있다(행안부 2009년 8월 26일자 보도자료). 그러나 이러한 인센티브의 재원은 결국 다른 지방자치단체에 돌아가야 할 재원을 빼서 통합되는 자치단체에게 주는 것이다. 시·군 통합이 정말 행정안전부에서 주장하는 것처럼 효율적이고 비용을 절감한다면 특혜시비도 있는 각종 인센티브를 제공하지 않아도 주민들이 자발적으로 나설 것이다.

### Ⅲ. 구역과 계층에 대한 선진국과의 비교

구역 및 계층구조는 국가와 지방관계의 기본골격이요 백년대계이므로 근거 없이 개편하는 것은 있을 수 없는 일이다. 지방자치 선진국들과 비교하면서 한국의 상황을 점검해 보자. 첫째 구역의 규모가 어떤지를 살펴보자. <표>에서 보듯이 한국의 시·군·구의 인구규모는 OECD 국가 중 가장 크다. 영국 디스트릭트(District)의 1.6배, 일본 시·정·촌(市·町·村)의 2.9배, 미국 뮤니시팔리티(municipalities)의 24.7배, 독일 게마인데(Gemeinde)의 33.1배, 스페인 뮤니시피오스(municipios)의 37.2배, 이탈리아 코무니(comuni)의 28.9배, 프랑스 꼬뮌(commune)의 120.4배나 되는 것이다. 게다가 면적을 따져보면, 군(郡)의 평균면적(664km<sup>2</sup>)은 서울시보다 넓은 것도 우리나라 기초자치단체의 규모가 얼마나 큰지 알 수 있다.

< 표 > 주요국 기초자치단체의 평균인구수 비교

(단위: 인)

국가명	평균인구수	국가명	평균인구수
영국	128,061.2	이탈리아	7,266.7
프랑스	1,743.3	미국	8,492.0
독일	6,348.6	일본	72,422.5
스페인	5,639.6	한국 <sup>1</sup>	209,942.7

자료 : 정세욱, “지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향” 「한국지방자치학회 기획세미나 자료집」(2009.4)에서 재인용

둘째로 계층의 문제이다. 한국의 정치권에서는 자치계층이 복잡하다고 주장하는데, 다른 국가와 비교해보자. 독일의 경우에 지방정부는 주정부- 크라이스 - 게마인데로 한국보다 1계층이 더 많다. 일본의 자치계층은 한국의 경우와 마찬가지로 도도부현과 시정촌의 2계층으로 이루어진다. 일본에서 분권국가를 지향하고자하는 도주론이나 지방행정역량강화를 위한 시정촌 합병논의에서도 계층의 축소에 관한 논의는 찾아보기 어렵다. 영국은 이층제를 취하는 곳과 단층제를 취하는 곳이 있다. 잉글랜드지방에는 County와 District의 2계층이 있는 곳과 단층제(Unitary Authority)인 곳이 있고, 대도시의 경우에는 그 구역에 준 지방자치단체인 Parish가 있다. 프랑스는 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌의 3계층의 지방정부가 있어 한국보다 1계층이 많다고 볼 수 있다. 종래에는 데파르트망, 꼬뮌의 이층제였으나 1982년 이후 레지옹이 지방자치단체로 법적지위를 부여받아 3계층으로 1자치계층이 추가되었다. 1계층을 취하는 나라는 도시국가들을 제외하고는 찾아보기 어려운 것이다.

#### IV. 구역개편의 바람직한 방향

##### 1) 서두르지 말아야 한다.

지방선거를 9개월 앞두고 몇 개라도 시범통합을 하려는 행안부의 시도는 현재 엄청난 파장을 불러일으키고 있다. 통합건의 마감시간이었던 9월 말까지 통합을 신청한 곳은 18개 지역이고 46개 기초지방자치단체가 관련되어 있다. 이들 지역에서는 성명전, 플래카드전, 비방전 등이 난무하고 있다. 통합의 호불리, 이불리에 따라 통합은 커녕 원한이 생길수도 있는 형국이다. 정말 딱한 것은 행정안전부 스스로도 일이 이렇게 커질지 몰랐다는 점이다. 같은 달 9월 9일의 연합뉴스 보도에 행안부의 담당 고위공무원이 “현재 논의되는 곳 중에서 5곳 정도가 신청을 하고, 이중 2곳만 되도 성공적이다” 라는 요지의 인터뷰를 했다. 하지만 한 달도 되기 전에 이러한 예측은 빗나갔다. 현재 일어나고 있는 때 아닌 분란은 치밀한 준비 없이 밀어붙이고 있는 중앙정치와 정부가 촉발한 것이라 볼 수 있다. 지금부터라도 구역개편의 시간을 못 박지 말고 지역에서 충분히 통합논의를 진행하는 것이 정답일 것이다.

##### 2) 개편논의를 지역에 맡겨야 한다.

정치권에서 구역개편을 통해 중앙의 권력을 강화하기 위한 것이 목적이 아니라면 지역의 손에 맡겨놓는 것이 필요하다. 구역개편은 주민들의 생활이나 지역공동체에 막대한 영향을 미치는 사안이다. 한번 개편하고 나면 다시 되돌리기 어렵고, 또 되돌리기에는 막대한 경비와 노력이 든다. 따라서 통합논의를 이로 인하여 가장 큰 영향을 받는 지역주민의 손에서 시작하는 것이 당연하다. 다만 지역주민이 전문적인 조사를 수행하기 어려우므로 이 분야의 학자들로 하여금 구역통합 등 개편에 관한 전문적 조사·연구와 토론, 여론수렴과정을 거쳐 보고서를 작성·제출토록 하고, 주민들과 지방자치단체가 이를 보고 판단하게 하여야 한다. 중앙정부와 정치권은 통합의 절차를 정하고 이를 지원하는 방법으로 한발 물러서야 정말로 그들이 원하는 통합을 볼 수 있을 것이다.

##### 3) 정부 간 관계의 틀을 먼저 짜자

앞에서 살펴보았듯이 한국은 외국에 비하여 자치계층구조가 복잡한 편이 아니기 때문에 다른 대부분의 지방자치선진국처럼 2계층을 유지하는 것이 좋을 것이다. 다만, 기초자치단체와 광역자치단체의 중복행정이 문제인데, 이는 소위 보완성의 원칙(the principle of subsidiarity)에 따라 해결하는 것이 좋을 것이다. 이 원칙에 따르면, 먼저 생활세계와 가장 가까운 기초자치단체의 기능을 설정하고, 기초자치단체가 하기 어려운 일을 광역자치단체가 보완하도록 하는 것이며, 국가는 자치단체가 하기 어려운 안보 등 국가의 통일성을 확보하는 일을 하게 하는 것이다.

이렇게 기초와 광역간, 그리고 지방과 중앙간의 정부 간 관계를 재설정해보면 기초자치단체

구역의 규모가 보다 쉽게 결정될 수 있을 것이다. 구역은 지방자치단체가 수행하는 기능의 성격과 내용에 따라 지역적 범위가 달라져야 하는 것이기 때문이다. 구역문제보다 정부 간 관계의 설정에 따른 기능배분의 합리화가 먼저인 것이다.

#### 4) 지방자치 및 분권을 강화하는 방향으로 가야 한다.

정부 간 관계가 정해지고, 기능이 정해졌으면, 기초자치단체의 구역은 ‘근접성(近接性)의 민주주의’ (démocratie en proximité)의 원칙에 맞게 설정되어야 한다. 자치행정에 주민참여를 활성화하고 주민 가까이에서 주민을 위해 봉사할 수 있는 지역적 범위를 기초자치단체의 구역으로 설정해야 하기 때문이다. 그러나 현재 한국의 기초지방자치단체는 이미 규모가 매우 크고 지역 내의 문제들을 처리하기에는 지나치게 거대한 곳도 있는 것이 현실이다. 따라서 구역의 규모를 획일적으로 판단할 것이 아니라, 같은 뿌리여서 통합하여야 할 곳, 너무 커서 나누어야 할 곳, 생활구역과 행정구역이 일치하지 않아 경계조정이 필요한 곳 등 심도있는 대안 마련이 필요한 것이다. (2009/10/15)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.