

지방정부 정책&이슈

지방행정체제 개편에 관한 분석

김희진 연구위원



1. 들어가며

지방자치법 제2조는 광역지방자치단체의 유형으로 ‘특별’이라는 단어가 포함된 것은 특별시, 특별자치시, 특별자치도가 있다. 특별시는 대한민국의 수도로서 서울특별시가 유일한데, 광역시와 크게 다르지 않다. 즉 서울특별시는 지방자치제도가 정착되면서 지역적 기능의 중요성이나 행정조직의 규모 면에서 다른 지방자치단체와 차이가 나는 것을 제외하고, 지방자치단체의 법적 지위나 자율적 권한 등은 거의 동등하다고 할 수 있다.

이러한 특별시는 특별자치시와 특별자치도와는 다르다. 특별자치시와 특별자치도는 일반 광역시와 도보다 고도의 자치권이 보장되며 중앙정부로부터 다양한 재정 지원을 받게 된다.

현재 우리나라에는 세종특별자치시, 제주특별자치도, 강원특별자치도가 출범한 상태이며, 2024년에는 전북특별자치도가 출범 예정이다. 그리고 대전특별자치시 출범을 위한 ‘대전특별자치시 설치 등에 관한 특별법안’이 국회에 발의되어 계류 중에 있다.

또한 최근에는 김포시의 서울편입에 대한 이슈가 제기되어 2023년 11월 16일자로 ‘경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법안’이 국회에 발의 되었다.

이처럼 지방행정체제에 대한 변경 및 개편이 무분별하게 진행되고 논의됨에 따라 국정운영의 틀이라고 할 수 있는 기본적인 행정체제가 흔들리고 있다. 지방행정도 국가행정의 일부분으로서 지방행정체제가 제대로 마련되어 있어야 국가행정도 함께 맞물려 가는 것이다.

따라서 지방행정체제에 대한 장기적이고 거시적인 차원에서의 원점 검토가 필요한 상황이며, 그 당시 상황에 따른 지방행정체제 개편이 아닌 일정한 기준과 원칙에 따른 개편이 이루어져야 할 것이다.

이하에서는 지방행정체제 개편에 관한 여러 가지 개편 방안을 살펴보고 앞으로 나아가야 할 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 우리나라의 지방행정체제 현황

지방행정체제란, 광의로는 지방행정을 구성하는 제요소로서 지방정부, 주민, 자원, 기능, 공무원, 사무, 계층, 구역 등을 모두 포함한다. 협의로는 계층과 구역, 정부간 관계를 지칭하는 용어로 사용하기도 한다. 최협의로는 계층과 구역만을 지방행정체제로 본다(이승종·서재호, 2009).

한편, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조 제16호에서 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다고 정의내리고 있다. 본 글은 최협의로써 계층구조와 구역을 중심으로 검토하고자 한다.

1. 지방행정의 계층 구조

지방행정계층이란 용어에서 계층이란 권한과 책임의 정도에 따라 계층을 설정하고 각 계층 간 권한과 책임을 배분하여 조직구성원들 간에 명령에 대한 복종과 지휘감독에 대한 체계를 확립하는 것을 말한다(유훈, 1991).

이러한 계층은 두 가지가 있다. 하나는 자치계층인데, 이것은 법률상 대등한 위치에 있지만 일정한 경우 상호간에 계층성이 인정된다. 다른 하나는 행정계층인데, 상하계층 간에 수직적인 지휘 및 감독관계를 갖는다(김병국·금창호, 1999).

우리나라의 자치계층은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나뉘는 중층제를 채택하고 있다.¹⁾ 광역지방자치단체는 1개의 특별시, 6개의 광역시, 1개의 특별자치시, 8개의 도, 1개의 특별자치도가 있다. 기초지방자치단체는 도 산하의 시, 광역시와 도 산하의 군, 특별시와 광역시 산하의 구가 있다. 따라서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체라는 2개의 자치계층을 두고 있다.

한편 행정계층의 예로서, 제주특별자치도 아래에 있는 제주시와 서귀포시는 행정시로서 기초지방자치단체가 아니다. 그리고 경기도에 인구 50만이 넘는 몇몇 시는 그 아래에 구를 둘 수 있는데, 이때의 구는 특별시와 광역시 산하의 구와는 다르다. 즉 전자의 구는 행정구로서 기초지방자치단체로 보지 않으며, 후자의 구는 자치구로서 기초지방자치단체이다. 기초지방자치단체 아래에는 읍·면·동을 둘 수 있다. 이처럼 행정시, 자치구가 아닌 구, 읍·면·동은 행정계층에 속한다.

1) 중층제는 하나의 지방자치단체 안에 또 다른 지방자치단체를 포괄하고 있는, 즉 지방자치단체가 중첩되어 있는 경우를 말한다.

읍·면 아래에는 리를 둘 수 있으며, 동의 아래에는 리 대신 통이 있다. 리와 통 모두 하위 행정구역으로 받을 두는데, 이처럼 우리나라의 경우 지방행정계층이 3~5개의 계층으로 다소 복잡하게 조직되어 있다. 보통 지방행정계층이라고 하면 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 행정시, 자치구가 아닌 구, 읍·면·동까지를 기본으로 한다.

우리나라의 계층은 2006년 제주특별자치도가 출범함에 따라 단층제의 지방자치단체가 나타나게 되었는데, 즉 우리나라의 계층은 다층제를 기본으로 하면서 혼합계층제를 가미했다고 볼 수 있다(이승중·서재호, 2009).

<표-1> 우리나라의 지방행정체제 현황

| 광역지방자치단체 | 기초지방자치단체 | 비자치구역 | | | |
|----------|----------|-------|-----------|------|---|
| | | 행정동 | 통 | 리 | 반 |
| 특별시 | 자치구 | - | 읍, 면, 행정동 | 리, 통 | 반 |
| 광역시 | 자치구, 군 | | 읍, 면, 행정동 | 리 | |
| 특별자치시 | - | | | 리, 통 | |
| 도 | 자치시(특례시) | 일반구 | 읍, 면 | 리 | |
| | 군 | - | 읍, 면 | 리 | |
| 특별자치도 | 자치시, 군 | 행정시 | 읍, 면, 행정동 | 리, 통 | |

2. 지방행정의 구역

일반적으로 구역이란 국가나 지방자치단체가 행정기능을 수행하기 위해 인위적으로 설정해 놓은 지역적 범위로서, 이 중 지방행정구역은 지방자치단체의 통치권 또는 자치권이 미치는 지역적 범위를 말한다(홍정선, 2022).

지방자치법 제5조제1항에 따르면, “지방자치단체의 … 구역은 종전과 같이 하고, …”라고 규정하고 있다. 여기서 종전과 같다는 의미는 지방자치법이 제정될 때까지 역사적으로 인정되고 있는 구역을 해당 지방자치단체의 구역으로 한다는 의미이다(홍정선, 2022).

1988년 5월 1일 지방자치법의 시행 이래로 우리나라의 지방자치단체는 특별시·광역시·도 및 시·군 자치구의 2계층으로 되어 있다. 즉 17개의 광역지방자치단체(1특별시, 6광역시, 8도, 1특별자치시, 1특별자치도)와 226개의 기초지방자치단체(75시, 82군, 69자치구)가 있다. 행정시와 자치구가 아닌 구는 34개(2시, 32구) 있으며, 행정계층으로서 읍·면·동은 각각 234개, 1,177개, 2,113개로 총 3,524개가 있다(행정안전부, 2023).

지방자치법 제3조제2항은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다고 규정하고 있다. 여기서 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도의 경우 정부의 직할로 둔다는 의미는 그 구역 내에 위치한다는 것이지 통제 및 감독을 받는다는 의미는 아니다(홍정선, 2022).

또한 지방자치법 제3조제3항은 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다고 규정하고 있다.

마지막으로 지방자치법 제3조제4항은 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

| <표-2> 지방행정체제 관련 근거 법률 | |
|--------------------------|---|
| 조문 | 내용 |
| 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류) | 1. 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. ① 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 ② 시, 군, 구 2. 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다. 3. 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이하생략 |

| 조문 | 내용 |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체는 법인으로 한다. 2. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에, 군은 광역시·도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. 다만, 특별자치도의 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니할 수 있다. 3. 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다. 4. 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다. 5. 특별자치시와 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니하는 특별자치도의 하부행정기관에 관한 사항은 따로 법률로 정한다. |
| <p style="text-align: center;">지방자치법 제5조(지방자치단체의 명칭과 구역)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. |
| <p style="text-align: center;">지방자치법 제7조(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다. 2. 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 3. 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 필요한 경우 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 등 행정 운영상 면[이하 “행정면”(行政面)이라 한다]을 따로 둘 수 있다. 4. 동·리에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동(이하 “행정동”이라 한다)·리(이하 “행정리”라 한다)를 따로 둘 수 있다. 5. 행정동에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통 등 하부 조직을 둘 수 있다. 6. 행정리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다. |

| 조문 | 내용 |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">지방자치법 제10조(시·읍의 설치기준 등)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다. 2. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합 형태의 시로 할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> ① 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역 ② 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 ③ 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. ④ 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제128조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이며, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역 3. 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> ① 군사무소 소재지의 면 ② 읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 시에 있는 면 중 1개 면 4. 시·읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다. |
| <p style="text-align: center;">지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제43조 (지방행정체제 개편의 기본방향 등)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진 하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> ① 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 ② 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 ③ 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 ④ 주거단위의 근린자치 활성화 2. 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 하며, 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다. 3. 도는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다. 4. 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다. 5. 제3항에 따른 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다. |

III. 지방행정체제 개편안의 분석

1. 지방행정체제 개편의 유형

1) 기초지방자치단체 간 통합하여 관할 구역 확대 개편

기초지방자치단체 간 통합하는 방안은 현행 자치2계층을 유지하면서 행·재정력이 취약한 지방자치단체를 대상으로 자율 통합하는 방안이다. 즉 17개의 광역지방자치단체는 유지하면서 226개의 기초지방자치단체를 통합하여 결과적으로 기초지방자치단체의 수를 줄이고 관할 구역의 범위를 확대하는 것이다. 이러한 방안은 기초지방자치단체의 관할 범위가 확대되어 규모의 경제를 실현하게 됨으로써, 행정비용을 절감하고 행정의 효율성을 추구하는 방안이다.

그러나 기초지방자치단체를 통합함에 따라 주민의 생활권과 기초지방자치단체 구역 간에 괴리가 발생하며, 통·폐합에 따라 주민의 이질성 강화와 주민자치의 실현과는 멀어지게 된다는 단점이 있다. 왜냐하면 주민은 현실적으로 자신의 집 앞에 일어나는 행사나 공사 등에는 관심을 가지지만 멀리 떨어진 곳에서 발생하는 일들에 대해서는 무관심하기 때문이다.

2) 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 각각 통합하여 관할 구역 확대 개편

광역지방자치단체와 기초지방자치단체 각각 통합하는 방안은 광역자치계층과 기초자치계층을 유지하면서 결과적으로는 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체의 수를 줄이고 각 지방자치단체의 관할 구역 범위를 확대하는 방안이다.

광역지방자치단체는 현재 17개에서 4~8개 등으로 통합하고, 기초지방자치단체는 행·재정력이 취약한 지방자치단체를 대상으로 자율 통합하는 것이다. 현재 226개의 기초지방자치단체가 있지만 이를 100여개의 기초지방자치단체로 재편하는 방안이다.

광역지방자치단체를 통합하게 되면 규모의 경제를 실현하고 경제 및 지역개발계획 등의 기능을 강화할 수 있지만, 반면에 특정지역의 집중이 가속화될 수 있으며 다시 과거로 회귀하는 상황이라고 할 수 있다.

또한 기초지방자치단체를 통합하게 되면 행정의 효율성을 제고할 수 있다는 점에서는 좋을 수 있지만 주민자치와는 멀어지게 됨으로써 지방자치단체라는 본연의 기능은 쇠퇴하게 되는 것이다.

3) 광역지방자치단체 폐지 및 전국을 기초지방자치단체로 개편

광역지방자치단체를 폐지하고 전국을 기초지방자치단체로 개편하는 방안은 광역자치계층과 기초자치계층을 통합하여 단일 자치계층으로 전환하고 광역시를 설치하는 방안이다. 즉 도를 폐지하고 특별시와 광역시를 분할하여 전국을 40~70개 정도의 지방자치단체로 개편하는 것이다. 이것은 단일 계층이기 때문에 현재의 자치구도 폐지하는 방안이다. 그리고 그 동안 도에서 수행했던 관장 사무 중 일부사무와 특별지방행정기관의 관장사무 중 일부사무를 정리하여 국가지방광역행정청에서 통합 처리할 수 있도록 한다. 국가지방광역행정청은 국가의 지방행정기관으로서 지방자치기관은 아니다.

국가의 권한을 넘겨받는 지방분권을 하기 위해서는 일정한 규모의 구역이 필요하며, 지방자치를 하기 위해서는 그 규모가 소규모로 되어 있을 때 유리하다. 그런데 이 방안은 현재의 광역지방자치단체 관할 범위를 축소시키는 것이며, 현재의 기초지방자치단체보다는 관할 범위를 확대하는 것이기 때문에 지방분권을 하기에 적절하지 않고 지방자치를 하기에 애매한 방안으로 보인다.

4) 국가형태를 연방제로 변경하는 방안

국가형태를 연방제로 변경하게 된다면 현재의 광역지방자치단체는 지방자치단체로서의 법적 지위는 폐지되는 것이다. 현재의 광역지방자치단체는 도 단위로 재편하여 예를 들면 전국에 5+1의 광역도를 설치하는데, 광역도를 경기도, 강원도, 충청도, 경상도, 전라도, 제주도로 나누어 행정, 입법, 사법의 권력을 포함하는 국가로서의 지위를 부여하는 것이다.

따라서 연방정부의 경우에는 외교, 국방 등의 필수기능만 담당하고 광역도는 행정, 교육, 치안 기능을 담당하며, 기초지방자치단체는 자치기능을 담당함으로써 각 계층 간의 기능을 배분한다. 만약 광역도(국가)와 기초지방자치단체 사이에 중간계층이 필요하다면 국가지방광역행정청(지방청, 지역청)을 설치할 수도 있을 것이다.

<그림-1> 연방제로 변경 시 지방행정체제 개편안



2. 지방행정체제 개편안의 장·단점

아래 표에서도 알 수 있듯이 계층을 단층제로 할 경우 중복행정과 중복지휘·감독의 폐단 방지로 신속한 행정의 도모가 가능하며, 행정 수행 상 낭비제거로 행정능률성이 제고되고, 행정책임이 명확하며 주민의사 왜곡 및 누수가 작아 주민의견의 정확한 반영에 유리하다는 장점이 있다. 다만 단층제로 인해 구역이 광역화 되며 이로 인해 주민자치의 실현이 어렵게 되는 단점이 있다.

중층제의 경우 계층을 하나 더 설치함으로써 행정비용이 그만큼 증가하는 단점이 있지만, 주민과 가까운 곳에 기초자치계층이 있는 것이기 때문에 주민에게 친화적이고 친숙하다는 것과 공공사무의 수직분업적 수행 및 획일적 업무분담에 유리하며, 국가 전체적으로 볼 때 중앙과 기초 사이에 중간단계가 있어 체계적인 지휘 통솔 유리하다는 장점이 있다. 또한 기초지방자치단체의 기능수행이 취약할 경우 광역지방자치단체의 보완이 가능하다.

구역 개편으로 광역지방자치단체에서 광역시와 도를 통합할 경우 행정계층의 간소화와 규모의 경제를 실현할 수 있으며, 대신 특정지역으로 집중될 우려가 있다. 과거의 구역개편으로 회귀한다는 단점이 있다. 기초지방자치단체에서 그 관할 구역의 범위를 확대할 경우, 즉 통합할 경우 행정비용은 절감할 수 있지만 통폐합에 따른 주민간의 이질화가 심해질 것이며, 생활권과 행정권이 일치하지 않는 문제가 발생할 수 있다. 반면에 기초지방자치단체의 관할 구역의 범위를 축소할 경우 주민자치 실현을 가능하게 한다는 장점이 있지만, 기초지방자치단체를 세분화 하여 규모가 작은 지방자치단체의 수를 확대하는 것은 과도한 행정비용을 발생시켜 예산상의 비효율을 유발할 수 있다.

<표-3> 지방행정체제 개편대안의 장·단점

| 대안 | 내용 | | 장점 | 단점 |
|----------|----------------|-------------|-------------------------|--------------------------------|
| I. 계층개편 | ① 단층제(광역계층 폐지) | | 행정절차의 명확·신속 | - 구역의 광역화 - 주민자치 실현의 어려움 |
| | ② 중층제(광역-기초계층) | | 주민친숙함(정서,전통) | 행정비용의 증대 |
| II. 구역개편 | 광역 | ③ 광역시-도의 통합 | - 행정계층의 간소화 - 규모의 경제 | - 과거로의 회귀 - 특정지역 집중 가속화 |
| | | ④ 도의 구역 조정 | | |
| | 기초 | ⑤ 확대 개편 | 행정비용 절감 | - 통·폐합에 따른 주민이질화 - 생활권과의 괴리 |
| | | ⑥ 축소 개편 | 주민자치 실현가능 | 과도한 행정비용 발생 |

자료: 김인식(2009), '지방행정체제 개편 추진동향과 바람직한 개편방향' 재구성.

IV. 나가며

지방행정체제 개편은 국정운영의 전체 틀을 변경하는 것으로서 어떻게 개편하는 지에 따라 국가와 지방자치단체의 역할 및 기능이 달라지며, 개편의 효과도 크게 차이날 것이다.

현재 전문가들 마다 여러 가지의 개편안을 제시하고 있지만 각 개편안 마다 장단점이 있으며, 우리나라가 수도권 집중과 지역소멸, 고령화 등 여러 가지 문제를 안고 있는 상황에서 과연 가장 적합한 지방행정체제 개편안은 무엇일지에 대한 세밀한 검토가 필요하다.

그렇다면 이러한 검토의 기준이 되는 지방행정체제 개편의 원칙은 첫째, 지방분권과 자치권을 확충시키는 방향으로 논의가 전개되어야 한다. 이것은 획일적·효율성에 기초해서 중앙집권을 강화하는 개편은 지양해야 한다는 것이다. 두 번째는 커뮤니티가 증진되는 방향으로 논의가 전개되어야 한다. 즉 지역의 커뮤니티 활성화로 인해 사회자본이 증가하여 국가 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 것이다. 따라서 근린조직의 육성과 협동 거버넌스가 가능하도록 지방행정체제가 개편되어 사회자본 및 커뮤니티가 증진되는 방향으로 개편되어야 한다. 셋째는 지역주민이 주도하는 개편이어야 한다. 중앙정부가 판단하여 밀어붙이기식으로 추진되어서는 안 되고 지방자치단체나 주민들이 협의 및 합의하는 자주적인 방식으로 개편이 이루어져야 한다. 넷째 중앙정부는 지방행정체제에 대한 개편이 주민들의 참여와 선택에 의해 결정되어야 함을 인식하고 주민들 간 토론이 활발하게 이루어지길 수 있도록 논의의 장을 마련해 주어야 한다. 마지막으로 지방행정체제에 대한 개편이 중앙정부가 지방자치단체

를 통제하는 정치적 수단으로 활용되어서는 안 된다(허훈·강인호, 2009).

지방행정체제 개편이라는 것은 구역 변경을 동반하는 것이기 때문에 지방자치 및 지방분권과 분리해서 생각할 수 없다. 그러한 이유로 인해 지방행정체제 개편을 위한 원칙도 첫 번째가 지방분권과 자치권을 확충시키는 방향으로 해야 한다는 것이다.

현재 우리나라의 지방자치가 과거 보다는 진일보했지만, 여전히 중앙집권적 의식이 강하다. 우리나라와 같이 중앙집권적 의식이 강한 나라가 연방주의를 도입하게 된다면 지금 보다는 많은 분권이 이루어질 수 있다(방승주, 2010).

그러므로 지방행정체제는 진정한 연방주의는 아니라고 하더라도 연방주의에 준하는 그러한 형태로는 개편되어야 하지 않을까 생각한다. 연방주의를 도입함에 있어 우리나라에의 필요성, 가능성 등에 대한 심도 있는 검토와 논의를 통해 준비해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 유 훈. (1991). <행정학원론>. 법문사.
- 이승종·서재호. (2009). <지방행정체제 개편론>. 법문사.
- 홍정선. (2022). <신지방자치법>. 박영사.
- 김병국·금창호 외 1인. (1999). <지방자치(행정)체제의 개편방안-지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로->. <한국지방행정연구원 연구보고서>. (98)
- 행정안전부. (2023). <지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2022. 12. 31 기준)>.
- 김익식. (2009). <지방행정체제 개편 추진동향과 바람직한 개편방향>. 바람직한 지방행정체제 개편 방안 모색을 위한 토론회 발제문.
- 민 진·오희환 외 1인. (1996). <통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계>. <연구보고>. 96(09).
- 허 훈·강인호. (2009). <자치행정체제의 본질과 바람직한 개편방향>. <한국정책과학학회보>. 13(4): 19-42.
- 방승주. (2010). <지방행정체제 개편에 관한 특별법안의 헌법적 문제점>. <공법학연구>. 11(3): 63-96.

지속가능 “지방정부” 실현

