

## 스위스에서 지방자치단체간 통합논쟁과 대안\*

### The Consolidation of Local Government in Swiss

이 기 우\*\*

Lee, Ki-Wu

#### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 스위스의 지방자치단체의 현황
- III. 스위스에서 지방자치단체 통합에 관한 논쟁
- IV. 지방자치단체 규모의 적정성에 대한 논의
- V. 지방자치단체간 통합의 촉진과 대안에 대한 논의
- VI. 한국에 주는 시사점
- VII. 결 론

스위스에서는 1990년대에 들어서 지방자치단체간의 통합이 대대적으로 진행되고 있다. 이에 대한 저항과 대안의 제시도 활발하다. 마침 우리 나라에서는 2011년 2월에 대통령소속으로 지방행정체제개편추진위원회가 출범하여 지방자치단체간의 통합에 대한 논의가 진행되고 있다. 이 논문은 현재 스위스에서 진행되고 있는 지방자치단체통합논의로부터 시사점을 얻기 위한 논문이다. 스위스의 지방자치단체는 대체로 소규모이다. 50% 이상의 지방자치단체가 1,000명 미만이다. 1990년대부터 스위스의 주정부인 칸톤들은 이들 소규모 지방자치단체들을 통합하여 3,000명 정도의 규모로 확대해서 효율성을 높이고 지방자치단체의 역량을 강화하려는 의도를 가지고 있다. 칸톤의 지방자치단체통합에 대해서 반대와 저항도 크다. 스위스에서 지방자치단체간 통합에 대한 찬반의 논리는 우리와 유사한 점도 있으나 차이점도 있다. 스위스의 지방자치단체간의 통합추진에서 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 부분을 중심으로 논의한다. 이를 위해 먼저 스위스의 지방자치단체 현황과 그 변화의 추이를 살펴본다. 이어서 지방자치단체간의 통합의 찬성과 반대의 논리를 분석한다.

\* 이 논문은 인하대학교의 학술지원에 의하여 연구되었음

\*\* 인하대학교 법학전문대학원 교수

논문 접수일: 2011. 5. 10, 심사기간(1,2차): 2011. 5. 11 ~ 2011. 6. 18, 게재확정일: 2011. 6. 18

통합에 대한 정부지원과 저항을 살펴본다. 이어서 통합에 대한 대안 내지 전단계로서 주장되는 지방자치단체간의 협력에 대해서 살펴본다. 마지막으로 한국에 대한 시사점을 찾아본다. 특히 스위스에서는 통합 대신에 지방자치단체간의 협력을 통한 해법을 모색하는 주장이 많으며, 실제로 많은 광역적인 문제가 다양한 형태의 협력을 통하여 해결되고 있다.

□ 주제어 : 스위스 시군통합, 스위스 지방자치단체통합, 지방행정체제개편

From the 1990's, the Kantons are trying to merge small local governments into a large unit constituting about 3,000 people. Small local governments constitute Swiss, and more than 50% of each local government is composed of less than 1000 people. They look forward to enhancing efficiency and power of local governments. Since 2006 consolidation of cities and counties has been a political hot potato in Korea. The Presidential Committee on Local Administration Reform was established in February 2011 to discuss reform of local government system including consolidation of cities and counties. At this point of time, the recent progress of Swiss gives us some implication. In this article, the current status and progress of reform of local government system in Swiss will be observed first. In addition, the pro and contra discussion about consolidation of local government in Swiss. Furthermore, policy alternative to consolidation in Swiss will be dealt with. Finally, some implications from the experience of Swiss for the discussion about consolidation of cities and counties in Korea will be presented. Opponents of consolidation suggest that consolidation of local government can be thought only when the problems can not be solved through cooperation. In many cases cooperation with other local authorities can be an alternative to consolidation.

□ keywords: consolidation of local government, Gemeindefusion in Swiss, reform of local administration

## I. 서론

17대 국회와 18대 국회에서는 지방행정체제개편특별위원회를 설치하여 시·도의 폐지여부와 시·군 통합여부를 중심으로 논의를 했으나 창원과 마산, 진해를 통합한 것을 제외하고는

성과가 없었다. 이에 지방행정체제개편에 관한 특별법을 제정하고 지방행정체제개편추진위원회를 대통령소속으로 설치하여 이를 추진하려 하고 있다. 이에 다른 나라들의 사례와 시사점을 찾아보는 것은 큰 의미가 있을 것으로 본다. 지방자치단체간의 통합논의는 여러 나라에서 나타나고 있는 현상이다. 1960년대와 1980년대에 걸쳐 독일에서 대대적인 지방자치단체통합이 있었다. 결과 24,357개의 기초지방자치단체인 게마인데는 8,514개로 통합되었다. 크라이스는 425개에서 235개로 통합되었다. 벨기에서도 대대적인 지방자치단체 통합이 있었다. 1977년의 지방자치단체통합으로 지방자치단체는 2,359에서 596개로 통합되었고, 1983년의 추가적인 통합으로 589개가 되었다. 덴마크에서도 지방자치단체통합이 있었다. 1950년에서 1970년 사이에 자발적인 통합을 통하여 지방자치단체의 숫자는 1,400여개에서 1,089개로 통합되었다. 1970년의 대대적인 통합에서 지방자치단체의 숫자는 다시 1,089개에서 277개로 감소되었다. 2007년 지방자치단체통합에서 지방자치단체는 다시 98개로 축소되었다. 가까운 일본에서도 2001년 이후 중앙정부에 의해 시·정·촌 통합을 추진한 결과 1999년 3,232개였던 시정촌이 2009년에는 1,777개로 감소되었다. 우리나라에서는 1961년에 기초지방자치단체를 26개의 시와 1407개의 면과 85개의 읍에서 26개시 140개군으로 개편한 것은 사실상 10여 개의 기초지방자치단체를 통합한 것을 의미한다. 또한 1995년에서 1997년 사이에도 43개시와 40개의 군을 통합하여 41개의 통합시로 개편하였다.

이러한 통합정책과는 반대로 구역개편을 추진하지 않고 소단위 지방자치단체를 그대로 유지하고 있는 나라도 있다. 예컨대, 프랑스와 스페인, 이탈리아 등이 이에 속한다. 유럽에서는 대체로 북유럽국가들이 대대적인 지방자치단체간의 통합을 통하여 개편을 한 것에 비하여 남부 유럽의 국가들은 현상을 유지하는 정책을 채택하였다. 미국에서도 1960년대에 지방자치단체를 통합하여야 한다는 주장이 있었으나 이를 실천으로 옮기지는 않았다.

최근에 대대적인 지방자치단체통합을 시도하고 있는 나라로서 스위스를 들 수 있다. 스위스의 인구는 약 750만 명인데 비하여 최근까지 3,000개 이상의 지방자치단체를 가진 나라로서 소규모 지방자치단체로 구성되어 있었다. 그중에서 50%이상이 1,000명 미만이었다. 1990년대부터 스위스의 주정부인 칸톤들은 이들 소규모 지방자치단체들을 통합하여 효율성을 높이고 지방자치단체의 행정·재정적인 역량을 강화하려는 시도를 하고 있다. 스위스에서 지방자치단체의 통·폐합과 그 대안에 대한 논의는 현재 진행 중에 있다. 이 논문은 스위스의 지방자치단체통합 현황과 그 논거, 반대논거, 대안의 분석을 통하여 우리나라의 지방행정체제개편에 적지 않은 시사점을 찾고자 하는데 목적이 있다. 먼저 스위스의 지방자치단체 현황을 살펴보고 그 변화의 추이를 살펴본다. 다음으로 지방자치단체간의 통합을 추진하는 논거와 그에 대한 반대논거에 대한 논쟁을 살펴본다. 다음으로 통합에 대한 지원과 저항을 살펴본다. 또한 통합에 대한 대안 내지 전단계로서 주장되는 지방자치단체간의 협력에 대해서 살펴본다. 마지막으로 한국에 대한 시사점을 찾아본다.

## II. 스위스의 지방자치단체의 현황

1850년 연방국가성립 당시에 스위스에는 3,203개의 지방자치단체가 있었다. 1990년 이전까지 지방자치단체의 숫자는 거의 변화가 없었으나 1990년대 이후에 지방자치단체의 통합이 일어나기 시작했다. 1990년에서 2010년 20년간 지방자치단체의 숫자는 급속하게 감소하고 있다. 그 동안 613개의 지방자치단체가 통합하였으며 그 중 절반이상은 2004년 이후에 통합되었다. 2010년에는 49개의 지방자치단체가 통합되었고, 2011년에는 37개의 지방자치단체가 추가로 통합될 것으로 예측되고 있다. 지방자치단체의 통합은 칸톤에 따라 속도나 강도가 상당히 다르다. 일부 칸톤에서는 지방자치단체통합이 급속하고 강도높게 추진되고 있다. 예컨대, 테신(Tessin), 글라루스(Glarus), 아르가우(Aargau), 그라우뷘덴(Graubünden), 베른(Bern) 등에서 통합이 다른 칸톤에 비하여 많이 이루어지고 있다. 가장 극단적인 지방자치단체간 통합을 한 지역으로는 칸톤 글라루스(Glarus)를 들 수 있다. 주민 40,000명의 글라루스에서는 종전에 25개의 지방자치단체를 2011년 1월1일부로 3개의 지방자치단체로 개편하였다<sup>1)</sup>. 이에 대해서 칸톤 쥐리히에서는 통합에 대해서 유보적인 입장을 취하고 있다.

스위스는 전체인구가 약 750만이며 지방자치단체의 규모는 매우 작은 편이다. 지방자치단체당 평균규모는 3,000명이 채 되지 않는다. 우리나라의 경우 기초지방자치단체인 시·군·자치구의 평균규모가 약 21만 명이 넘는다는 점에서 스위스의 지방자치단체는 우리 기초지방자치단체에 비하여 그 평균규모가 1/70에 불과하다. 스위스 전체로 보면 50%이상의 지방자치단체가 주민 1,000명미만이다. 주민 2만명 이상의 지방자치단체는 전체 지방자치단체의 1%에 불과하다. 주민 5,000명이하의 지방자치단체가 전체 지방자치단체의 의 89%를 차지한다. 주민수가 5만명 이상인 지방자치단체는 8개에 불과하다. 스위스에서 가장 큰 지방자치단체는 쥐리히시로 약 340,000명에 달한다. 이에 대해서 가장 작은 지방자치단체인 코리포(Corippo)는 12명의 주민이 있다(Hofer, 2003, 8)<sup>2)</sup>.

1) 이에 대해서 많은 전문가들은 이러한 극단적인 통합을 재정적으로 아무런 효과를 거둘 수 없다고 비판적인 입장을 밝혔다. 특히 경제학자인 아이헨베르크는 “글라루스가 미친 짓을 했다”라고 극단적으로 비난했다 (Eichenberg, 2007).

2) 코리포의 홈페이지 주소는 다음과 같다. <http://www.corippo.ch>

### Ⅲ. 스위스에서 지방자치단체 통합에 관한 논쟁

#### 1. 지방자치단체통합의 개념

지방자치단체의 통합(Geemindefusion)은 스위스에서 둘 혹은 여러 개의 지방자치단체가 새로운 하나의 지방자치단체로 되는 것이라고 이해한다. 두 개 이상의 지방자치단체가 하나의 새로운 지방자치단체로 병합(Zusammenschluß)하는 통상의 경우는 물론 하나의 지방자치단체가 다른 지방자치단체를 흡수합병(Absorption)하는 경우도 지방자치단체의 통합에 포함하여 이해하고 있다.

#### 2. 통합의 배경

스위스의 지방자치단체는 오늘날 과거에 비하여 주민들로부터 보다 많은 요구를 받고 있다. 지방자치단체의 과제가 늘어나고, 주민들의 지방행정에 대한 수요와 전문성에 대한 요구는 높아졌다. 지방자치단체의 역량으로는 감당하기 어려운 한계에 부딪혔다. 1990년대 이후 지방자치단체의 경제적- 재정적인 기본여건은 더욱 악화되고 있다. 지방자치단체의 자체재정으로는 지방자치단체 공공지출액의 27%를 충당하는데 그치고 있다. 최근에는 지방자치단체의 재정적 압박은 더욱 증가하는 추세에 있다. 특히 망명자문제와 복지분야에 있어서 업무의 범위는 넓어지고 복잡해지고 있다. 상수도나 학교와 같이 이웃 지방자치단체와 조정과 협력을 요하는 사무도 늘어나고 있다. 이러한 주민의 요구 증가는 지방자치단체 집행기관에게 높은 수준의 전문성을 요구하나 이를 감당할 만한 전문 인력을 구하는 것도 쉽지 않다. 적지 않은 지방자치단체에서는 집행기능을 수행하는데 필요한 수많은 명예직 인력을 충원하는데 어려움을 겪고 있다. 작은 지방자치단체에서는 이들 업무를 감당하기 위하여 세율을 높일 수 밖에 없게 되고, 그렇게 되면 주민들이 떠나는 악순환이 일어난다. 지방자치단체의 채무도 현저하게 증가되고 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체로서는 다음 조치 중에서 한 가지 혹은 여러 가지 조치를 취하도록 요구받고 있다(Steiner, 2003, 39).

- 지방자치단체의 내부조직 개혁(신공공경영: NPM 등)
- 다른 지방자치단체나 제3자와 협력의 강화(지방자치단체조합 혹은 아웃소싱 등)
- 자치계층으로서 지역(Region)의 설치: 칸톤과 지방자치단체사이에 새로운 자치계층으로 레기온(Region), 즉 지역이라는 자치단위를 신설하여 광역행정에 대처하려 함.
- 다른 지방자치단체와 통합

### 3. 지방자치단체간 통합에 대한 찬반의 논거

#### 1) 효율성 제고와 비용절감

지방자치단체의 통합을 추진하는 측에서는 무엇보다도 경영적인 측면에서 비용절감을 근거로 한다. 작은 지방자치단체는 비싸게 업무를 수행하며, 지방자치단체의 역량을 초과하는 시설들을 운영한다는 주장이 널리 퍼져있다. 지방자치단체간의 통합을 통하여 지방자치단체의 업무수행의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 주장이다. 규모의 경제에 관한 것이다. 규모의 경제는 지방자치단체간의 통합을 통하여 대규모 지방자치단체를 만들어야 한다는 주장을 정당화하는 근거로 가장 많이 주장된다. 예컨대 건물이나 정보기반시설, 공무원의 보상 및 장기적인 인건비 절감 등이 거론된다. 비용절감과 동시에 효율성을 통해 행정서비스의 질적 개선도 수반될 것이라고 기대한다. 이러한 기대와는 달리 여겨지지만 실제로는 반대현상이 일어나고 있다는 것으로 보고되고 있다<sup>3)</sup>. 예컨대 통합으로 인한 인력감축과 인건비 절감은 입증되지 않으며, 통합된 지방자치단체의 서비스의 질적 개선이나 생활수준도 통합전의 최고수준을 넘어서지 못하는 것이 대부분이다(Steiner, 2003, 38). 실증적인 연구결과는 이론적 주장과는 다르게 나타나고 있다. 오히려 작은 지방자치단체일수록 주민 1인당 비용지출은 낮은 것으로 밝혀졌다고 한다. 그 이유로는 큰 지방자치단체에 비해서 작은 지방자치단체는 개관가능성이 높고, 문제가 복잡하지 않기 때문이다. 많은 경우에 관료주의적이기 않으며 신속하게 해결된다(Lutz, 2005). 특히 통합 전에 지방자치단체간에 상당한 협력이 이루어졌던 경우에는 통합의 효과가 낮은 것으로 나타나고 있다(Kettinger, 2003, 5).

통합에 반대하는 논거로는 큰 지방자치단체가 경제적으로 이득이 없으며 작은 지방자치단체는 큰 지방자치단체에 통합되어 영혼없는 주변지역으로 전락될 수 있으며, 직접민주주의는 작은 지방자치단체에서 보다 잘 보장되며, 작은 지방자치단체가 인간적, 사회적, 재정적인 관계에서 보다 유리하다고 한다(Anian Liebrand, 2007). 설사 통합으로 효율성이 일부 높아진다고 하더라도 주민들의 높아진 요구를 충족시키는데 소진되고 만다는 비판이 제기된다(Lutz, 2006, 3)

3) 예컨대 스위스에서 칸톤간의 통합으로 규모의 경제성은 나타나지 않는다고 한다(Blöchliger 2005, S.47f). 주민수가 10만 내지 20만을 넘어서면 공공서비스의 평균비용은 다시 증가한다는 것이다. 이는 공공서비스가 자본집약적이 아니라 노동집약적인 것이 많기 때문이라고 설명한다. 또한 스위스에서 주민 수 10만명 미만인 8개의 칸톤이 모두 공공서비스를 저렴하게 생산하지 못한다는 주장에는 의문의 여지가 있다는 것이다. 공공서비스의 평균비용은 주민숫자에만 좌우되는 것이 아니라 인구밀도, 지형, 주민구성 등과도 밀접한 관계가 있다고 보고 있다(OECD 2004, S. 5f).

## 2) 민주성 제고

통합을 주장하는 측에서는 통합을 통하여 지방자치단체의 민주성이 높아질 수 있다고 주장한다. 소규모 지방자치단체는 역량이 부족하여 적지 않은 지방자치단체의 업무가 주민이나 주민대표와는 무관하게 수행되고 있어 민주주의의 결함이 나타난다는 것이다. 지방자치단체의 통합으로 지방자치단체의 역량이 커지면 지방자치단체는 역량부족으로 배제되었던 사무를 직접 수행할 수 있게 되고, 주민들의 서비스 생산에 영향력이 강화됨으로써 민주화가 확대된다는 것이다. 즉, 지방자치단체의 통합이 민주적 참여에 긍정적으로 영향을 미친다는 것이다(Steiner, 2003, 123f). 대규모 지방자치단체가 주민들의 관심사에 보다 잘 부응할 수 있기 때문에 지방자치단체통합을 통해서 주민반응성이 높아진다는 것이다. 또한 통합을 통하여 지방자치단체의 직책에 대한 매력도 증가하기 때문에 정치인의 인력충원도 쉬워지고 선택가능성도 증대된다는 것이다(Schneider, 2006, 8). 이러한 주장에 대한 반대의견도 주장된다. 지방자치단체통합의 장밋빛 청사진은 대체로 이른바 “자문회사”들의 허위정보와 조작에 의한 것이라며 비판적인 입장이 있다(Roca, 2011). 사람들은 함께 결정하기를 원하며 직접민주주의적일수록 만족도도 높아진다는 것이다. 지방자치단체의 규모는 민주주의에 질적으로 영향을 미친다. 지방자치단체의 규모가 커질수록 민주주의의 질적 수준은 저하된다고 주장한다(Roca, 2011). 작은 지방자치단체에서는 주민들이 지역문제에 대해서 잘 알고 있고, 문제도 덜 복잡하기 때문에 많은 문제가 신속하고 비관료적으로 해결될 수 있다(Steiner, 2003, 47). 지방자치단체의 통합으로 집권화되면 주민들이 서비스를 향유하는데 공간적으로 시간적으로 비용을 지불해야 한다(Lüchinger 2002, 32). 결국 통합으로 주민과 지방행정간의 거리가 증가된다.

## 3) 지역발전에 대한 전망

지방자치단체의 통합을 통하여 지방자치단체의 매력도 증가되고 입지경쟁력이 높아진다는 것이다. 특히 건축과 산업을 위한 토지를 확보함으로써 공간계획적인 가능성이 증가된다는 것이다. 경우에 따라서는 일정한 규모 이상이 되어야 도시마케팅이 가능하게 된다고 주장한다. 또한 지방자치단체의 통합을 통하여 지역간의 세율경쟁력도 갖추게 되며, 교육서비스와 여가시설의 향유도 증가된다고 주장한다(Steiner, 2003, 125). 지방자치단체의 통합으로 규모가 커지면 작은 지방자치단체의 역량을 초과하여 제공할 수 없었던 서비스를 제공할 수 있어 지방자치단체의 서비스 제공범위가 양적으로 증대한다. 또한 인력의 전문화를 통하여 서비스의 질적 향상도 기대할 수 있다(Ladner, 2000, 102). 비판론자들은 전문화된 인력

은 급여의 증가를 가져오고, 거대화된 공무원 집단은 행정의 독점적 지위를 강화하여 재정감축을 어렵게 하여 비용증가의 원인이 되기도 한다고 주장한다(Lüchinger 2002, 31).

#### 4) 배분의 적정성

지방자치단체의 통합을 통하여 지방자치단체의 상위계층인 국가(칸톤)에 대한 의존성이 감소한다고 한다. 또한 통합을 통해 규모가 커진 지방자치단체는 칸톤과 교섭을 함에 있어서도 비중이 커진다고 본다. 또한 역량의 증가로 인해 칸톤이 처리하는 업무의 상당한 부분을 분권화시킬 수 있으며 권한배분의 적정성을 가질 수 있다는 것이다. 재정상의 불안정은 줄어들고 지출과 조세의 안정성은 장기적으로 높아진다고 본다(Steiner, 2003, 37).

이에 대해서 칸톤의 지방자치단체에 대한 조연 부담은 지방자치단체의 숫자의 감소와 전문화에도 불구하고 줄어들지 않는다는 주장이 있다. 지방자치단체의 규모 확대로 복잡성이 증대하기 때문이다(Ladner 2000, S.102). 적지 않은 칸톤에서 부유한 지방자치단체와 가난한 지방자치단체간의 통합을 장려하고 있다. 이를 통하여 칸톤의 가난한 지방자치단체에 대한 재정조정은 감소하지만 합병상대방인 부유한 지방자치단체에 대해서는 재정부담을 가중시키게 된다(Eichenberger, 2002, 7). 이러한 논거들을 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 통합의 찬반논거의 정리

구분	통합 찬성론	통합반대론
경제적 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스의 질적수준향상</li> <li>- 규모의 경제로 인한 비용 감소</li> <li>- 정책결정자, 비용부담자, 서비스향유자의 일치</li> <li>- 투자의 효율성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합이후 인력감축이 통상 이루어지지 않음</li> <li>- 규모의 경제는 기껏 기술적 서비스에 그침</li> <li>- 지방자치단체규모 확대로 인건비 증대</li> <li>- 관료주의 증대</li> <li>- 복잡성의 증대</li> </ul>
민주주의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모지방자치단체 인정자원의 결핍</li> <li>- 보다 많은 선택가능성</li> <li>- 대규모 지방자치단체에서 주민관심에 부응도 높음</li> <li>- 전문적으로 교육받은 인력이 보다 좋은 결정을 함</li> <li>- 주민요구에 부응하기 위한 보다 많은 자원의 구비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잘못된 공공재의 제공</li> <li>- 명망가 지배의 증가 (진정한 주민참여의 감소)</li> <li>- 관료주의와 주민간의 거리 증대 (시간적, 공간적 비용의 증대)</li> </ul>
배분의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 칸톤 의존성 감소 (칸톤의 부담감소)</li> <li>- 지방자치의 확대</li> <li>- 칸톤문제에 지방자치단체의 비중증대</li> <li>- 분권의 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 칸톤의 부담감소의 허구성(가난한 지방자치단체를 통합해도 여전히 가난함)</li> <li>- 복잡성이 증가되어 칸톤의 조연수요는 감소되지 않음</li> </ul>
발전의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁력의 증대로 입지조건 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획된 발전에 대한 보장이 없음</li> </ul>

#### IV. 지방자치단체 규모의 적정성에 대한 논의

스위스에서 지방자치단체의 규모가 최소한 3,000명은 되어야 바람직한 비용구조를 갖출 수 있게 된다거나 큰 지방자치단체일수록 효율적이고, 자율적으로 업무를 수행할 수 있게 된다는 것이 지방자치단체의 통합에 대한 논거로 제시된다. 즉, 소규모 지방자치단체에 비하여 대규모 지방자치단체는 지방의 업무를 보다 자치적으로, 유능하고 저렴하게 처리할 수 있게 된다는 것이다. 효율성을 높이기 위해서는 지방자치단체의 규모가 일정한 수준이 되어야 한다는 것이다. 그런데, 지방자치단체의 적정규모를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 의견이 일치하지 않는다.

스위스에서는 1970년대에 이미 실증적인 연구를 통하여 주민수가 3,000명 내지 5,000명인 지방자치단체가 비용적으로 최적규모라고 주장하는 학자가 있었다(Fagagnini, 1974). 그는 칸톤 생갈론(st. Gallen)의 1인당 지출을 근거로 최적규모를 찾고자 하였다. 그의 연구에 의하면 주민 1,000명 미만이 지방자치단체의 1인당 지출은 주민수가 1,000명에서 2,000명인 지방자치단체보다 높게 나타났다. 후자의 지출은 다시 주민규모가 2,000명에서 3,000명인 지방자치단체에 비하여 높은 것으로 나타났다. 주민수가 증가함에 따라 감소하던 비용은 5,000명 이상인 지방자치단체에서는 1인당 지출이 다시 증가된다고 하였다. 이를 근거로 지방자치단체의 최적규모는 주민수로 3,000명 내지 5,000명이라고 하였다. 스위스의 지방전문가인 슈타이너(Reto Steiner)는 오스트리아의 언론사와 인터뷰에서 다음과 같이 응답을 하였다(Nachrichten, 2010).

“지방자치단체의 규모가 크다고 반드시 좋은 것은 아니다. 주민숫자가 5,000명이나 1만명에 미치지 못하는 경우는 너무 작다고 본다. 다른 한편으로 주민수가 20,000명을 넘는 경우에 지방자치단체는 중심지의 부담에 시달리게 된다. 따라서 주민수가 10,000명 내지 20,000명이 적정한 규모라고 할 수 있다. 하지만 숫자에만 집착하는 것은 위험할 수 있다. 중요한 것은 지방자치단체가 어떤 구조와 지역발전관점에서 그 업무를 가장 잘 수행할 수 있는지에 대한 물음이다. 지방자치단체통합은 절약 프로젝트가 아니다..... 지방자치단체의 가장 큰 업무는 서비스제공기능이고 지출의 대부분은 인건비가 차지한다. 스위스에서는 사람들이 공무원을 감축하는데 매우 소극적이다. 주민들이 이해하지 못하기 때문이다. ... 지방자치단체가 통합을 통해서 이익을 볼 수 없는 것은 거지 두 명이 결혼을 한다고 하여 부자가 되는 것이 아닌 것과 같다....”라고 했다.

재정경제학자인 아이헨베르크 교수는 전문가들에 의하면 주민수가 1,000명 미만인 지방자치단체는 평균규모의 지방자치단체보다는 더 많은 비용이 든다고 하면서 주민수가 1,000

명 내지 8,000명인 경우가 가장 효율성이 높다고 한다. 지방자치단체의 규모가 이를 초과하게 되면 다시 비용이 증가된다고 했다(Eichenberg, 2007).

스위스에서 지방자치 전문가를 대상으로 한 2005년의 설문조사에서 지방자치단체의 최소 규모를 어느 정도로 하는 것이 적정하다고 보는지에 대해서 응답자의 약 38%는 1,000명 미만이라고 응답하였다. 25%의 응답자는 1,000명 내지 3,000명이라고 했으며 2,000명 내지 3,000명이라고 응답한 비율은 17.5%이다. 또한 3,000명 이상은 되어야 한다고 답변한 응답자는 25%에 이른다고 했다(Steiner/Ladner, 2006, 25).

적정규모에 대한 기준은 칸톤에 따라서도 상당히 유동적이다. 칸톤 루체른(Luzern)에서는 주민 3,000명을 적정규모라고 보는데 비하여 칸톤 생갈론에서는 4,000명을, 칸톤 베른(Bern)에서는 2,000명에서 3,000명으로 보고 있다<sup>4)</sup>.

위에서 살펴본 것처럼 적정한 규모 내지 효율적인 지방자치단체규모에 대한 매우 상이한 주장이 있기 때문에 적정규모를 찾아내는 것은 쉽지 않다. 지방자치단체마다 상이한 경제적, 지리적, 정치적, 사회적인 관점을 어떤 비중으로 고려해야할 지에 대한 학문적으로 공인된 방법론을 찾지 못한 상황에서 보편타당한 지방자치단체의 적정규모를 결정하는 것은 불가능하다고 보고, 적정규모에 대한 주장은 정치적으로 의도된 자의적인 결정에 불과하다는 견해도 있다(Stein, 2002, 120). 지방자치단체의 종류에 따라, 지방자치단체가 처리하는 사무의 종류에 따라 적정한 규모는 각각 달라질 수 있기 때문에 일반적으로 통용되는 적정규모는 없다는 주장이 많다(Ladner, 2010, 50). 스위스에서 압도적인 다수의 학자들은 특정한 숫자로 표현할 수 있는 적정한 지방자치단체규모를 경험적으로나 학문적으로 입증할 수 없다고 본다(Hofer, 2003, 10).

## V. 지방자치단체간 통합의 촉진과 대안에 대한 논의

### 1. 통합촉진을 위한 지원

스위스에서는 칸톤차원에서 지방자치단체의 통합을 위하여 적지 않은 지원을 하고 있다.

4) 독일의 정치학자인 Naßmacher/Naßmacher에 의하면 5,000내지 50,000명 규모가 적정하다고 보는데 비하여 Hirsch는 50,000 내지 100,000명 규모를 적정규모로 보았다(Steiner, 2003, 74). 1960년대와 1970년대에 서유럽에서 있었던 구역개편에서는 3,000명 내지 8,000명을 개편기준으로 했다(Hofer, 2003, 8).

특히 금전적인 지원이 그 중심을 이룬다. 몇몇 칸톤의 지원현황을 예를 들면 다음과 같다. 칸톤 베른(Bern)에서는 2006년에서 2009년 사이에 1,300만 프랑(CHF)을 지원했고, 지방자치단체통합법의 존속기간인 12년 동안 해마다 400만 프랑을 지원하기로 되어 있다. 칸톤 아아르가우(Aargau)에서는 2004년까지 매년 40만 지방자치단체통합에 40만 프랑을 예정하고 있다. 칸톤 생갈론(St. Gallen)에서는 해마다 3천 60만 프랑을 지원하기로 되어 있다. 칸톤 루체른에서는 지금까지 50만 프랑을 통합지원금으로 사용하였다. 수르제(Surse)와 루체른(Luzern)의 통합을 위하여 1억 2천 7백만 프랑의 지원을 예정하고 있다(Kraft/Walter, 2009, 12). 칸톤 베른의 지원체제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 통합준비를 위한 지원으로 통합선언 지원금을 지급한다. 2개의 지방자치단체통합에는 최대한 50,000프랑, 3개 이상 지방자치단체의 통합을 위해서는 최대 100,000프랑까지를 지원한다. 통합에 실패하더라도 환수조치는 없다. 통합지원금은 통합을 성사시킨 지방자치단체에 지급하며, 주민당 400프랑을 지급한다(Kraft/Walter, 2009, 21).

## 2. 통합추진에 대한 저항

칸톤차원에서 적극적으로 지방자치단체의 통합을 추진함에도 불구하고 지방자치단체와 주민들은 여러 가지 이유로 이를 반대하고 저항하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 이에 칸톤 쥐리히에서는 지방자치단체 통합프로젝트를 중단하고 대신에 지방자치단체조합(Zweckverband)을 제도적으로 보완하여 지방자치단체간의 협력을 강화하는 쪽으로 정책의 방향을 전환하였다.

2009년 9월 칸톤 아아르가우(Aargau)에서는 주민투표에 의해서 지방개혁법제가 부결되었다. 아르가우의 지방개혁법제는 헌법개정과 3개의 법률개정을 포함하고 있다. 헌법개정안에 대해서 주민 64,395명이 반대하였고, 61,268명이 찬성하여 거부되었다. 이 개정안은 개별적인 지방자치단체의 의사에 반하여 지방자치단체통합을 추진할 수 있도록 하는 제안을 포함하고 있었다. 또한 대의회 구성을 명령하는 법적 근거를 마련하기 위한 지방자치법개정안도 65,821명이 반대하고 59,213이 찬성하여 거부되었다(20minuten Online, 2009).

오버발리스(Oberwallis)의 6개 지방자치단체는 통합을 통하여 2013년부터 주민 11,000명의 지방자치단체로 통합을 하기 위하여 2011년 2월에 주민투표를 실시하였으나 부결되었다. 지방자치단체인 비스프(Visp)에서는 52%, 뷁헨((Bürchen)에선 76%, 에그베르크(Eggerberg)에서는 70%가 찬성을 하였다. 이와는 대조적으로 지방자치단체인 아우스베르크(Ausserberg)에서는 58%, 발트슈위드(Baltschieder)에서는 54%가, 비스페르미넨(Visperterminen)에서는 70%가 반대하여 통합이 부결되었다. 주민투표에서 쟁점이 된

것은 돈문제와 지역정체성문제가 부각되었다. 세금이 낮은 지방자치단체에서는 세금인상을 걱정하였고, 지방의 정체성 상실이 지속적으로 제기되었다(Cash, 2011).

### 3. 통합의 대안으로 주장되는 지방자치단체간 협력 강화

스위스에서 지방자치단체간의 통합에 대한 대안 내지 전단계로서 지방자치단체간의 협력을 강화할 것이 주장되고 있다. 스위스에서 지방자치단체간의 협력을 위한 법적인 형태는 매우 다양하다. 법적인 구속력이 없는 의견교환으로부터 공법상의 법인을 설립하거나 공법상의 계약 혹은 사법상의 계약을 통하여 법적인 구속력을 갖는 협력방식도 가능하다. 지방자치단체는 협력의 법적인 형태를 자유롭게 선택할 수 있다. 다만 예외적인 경우에 법률에 의해서 협력이 강제되는 경우도 있다<sup>5)</sup>. 동일한 업무에 대해서도 여러 가지 형태의 협력이 적합할 수도 있다. 지방자치단체로서는 목적이 가장 잘 충족될 수 있는 모델을 선택하는 것이 중요하다.

#### 1) 목적조합(Zweckverband)

하나 또는 다수의 업무를 수행하기 위해 두 개 혹은 여러 지방자치단체가 하나의 단체를 만들고 그 단체로 하여금 업무를 수행하게 하는 협력방식이다. 우리나라의 지방자치단체조합과 유사한 지방자치단체간 협력형태이다. 목적조합은 가장 자주 사용하는 지방자치단체간 협력형태이다. 예컨대, 2005년 현재 칸톤 쥐리히에는 220개의 목적조합이 있다<sup>6)</sup>. 목적조합이 처리하는 사무로는 하수정화, 소방, 상수도, 공동묘지, 노인복지시설 등 다양하다. 각 지방자치단체마다 평균 6.9개의 목적조합을 가지고 있다. 목적조합에서는 대표자회의를 통하여 참여하는 지방자치단체들이 목적조합에 민주적인 관여를 하게 된다. 이로 인하여 목적조합의 의사결정은 긴 과정을 거치게 된다. 참여 지방자치단체들이 대표기관을 통하여 영향을 행사하는 데는 한계가 있으며 유권자들은 목적조합의 업무수행과 관련하여 직접적인 통제권을 갖지 못하게 된다. 이에 목적조합의 민주성이 부족(Demokratiedefizit)하다는 비판이 제기되기도 한다<sup>7)</sup>. 하나의 업무를 처리하기 위한 단일목적조합도 있지만, 여러 개의 사무를

5) 칸톤은 업무가 저렴하고 효율적으로 수행되기 어려운 경우에만 개입하는데 이 경우에도 재정적인 지원을 억제함으로써 협력을 하도록 압력을 가하고, 효과적이고 경제적인 업무수행을 위하여 필요한 경우에만 강제적으로 협력의무를 부과한다(칸톤 베른 지방자치법 제5조 이하).

6) 목적조합의 숫자는 1950년에 쥐리히에 32개가 있었고, 1990년에 171개, 2001년에는 213개가 있었는데 계속 증가하는 추세에 있다(Meyer, 2010, 33).

7) 이를 시정하기 위하여 쥐리히는 헌법 개정을 통하여 목적조합의 민주성을 제고하도록 하였다. 현재는 목적조합에서도 주민투표와 주민발의권을 인정하고 있다(제93조).

처리하기 위한 다목적조합도 있다. 목적조합의 재정은 참여 지방자치단체의 분담금에 의해 충당된다. 목적조합은 주민들과 참여 지방자치단체에게 구속력을 갖는 결정을 하며 이점에서 공권력을 행사한다.

## 2) 공법상계약에 의한 위탁

한 개 혹은 여러 개의 지방자치단체가 다른 지방자치단체에게 한 개 혹은 수개의 업무를 위탁하고, 위탁받은 지방자치단체가 업무를 수행하도록 하는 공법상 계약을 체결하는 방식이다. 위탁을 받은 지방자치단체를 중심지 지방자치단체(Sitzgemeinde)라고 한다. 이 경우에 업무를 위탁하는 지방자치단체는 중심지 지방자치단체와 업무처리의 범위와 질적 수준, 비용의 보상과 관여방식 등에 대해서 공법상의 계약을 통하여 구체화한다. 이 방식은 새로운 행정기구를 설치할 필요가 없이 중심지 지방자치단체의 행정기관을 이용하여 업무를 처리하는 방식이다. 중심지 지방자치단체의 업무처리의 효율성과 상승효과를 거둘 수 있다. 이는 위탁한 지방자치단체에게도 유리한 업무처리방식이 될 수 있다. 중심지 지방자치단체는 보다 전문화된 업무처리가 가능하게 된다. 다만 이 방식은 위탁한 지방자치단체의 독자적인 업무처리가 인정되지 않고 그만큼 자기책임성이 약화되는 단점이 있다.

## 3) 자치계층으로서 지역(Region)의 설치

군소지방자치단체들의 역량을 넘는 지역문제의 해결방안으로는 지방자치단체의 통합을 대신하여 또 다른 방안으로 지방자치단체(Gemeinde)와 칸톤사이에 자치계층인 지역(Region)을 설치하는 방안이 논의된다(Schenkel/Kübler, 2005, 28f.). 지역을 설치하는 경우에 칸톤과 게마인데는 보충성의 원칙에 따라 각각 그 사무중의 일부를 지역에 이양하여 지역의 사무를 정하게 된다. 즉, 지방자치단체의 역량을 초과하는 사무중에서 칸톤이 처리하지 않아도 되는 사무들이 지역의 사무가 될 수 있을 것이다. 이에 속하는 것으로는 예컨대 국도, 사회시설, 교육시설 등을 예로 들 수 있다. 지역은 게마인데나 칸톤처럼 집행기능뿐만 아니라 입법기능을 가지며, 대표기관의 구성을 위한 선거와 소환 등이 인정되는 정치적인 자치공동체로 구상된다. 기존의 지방자치단체를 변경하지 않고 새로운 업무처리주체를 창설한다는 점에서 통합으로 인한 반발과 후유증문제는 없으나 새로운 자치계층의 설치로 인하여 국가구조에 큰 변화를 가져온다. 또한 지역에 지방자치단체가 아래에서 위로 업무를 이양하려는 동기가 약하고, 칸톤으로부터 아래로 업무를 이양하는 것도 쉽지 않아 지역이 지방자치단체로서 정착하는데 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다((Schenkel/Kübler, 앞의 글)

#### 4) 목적자치단체(Zweckgemeinde)

스위스에서 지방자치단체의 규모가 작아 지방자치단체의 울타리가 지나치게 좁다는 것에 대체로 공감대가 성립되어 있다. 다투어 지는 것은 이로 인한 문제를 어떻게 해결할 것인지의 방향에 대한 것이다. 스위스에서 목적조합의 결합을 보완하고, 지방자치단체간의 통합을 대체하는 대안으로서 목적지방자치단체가 연구되고 있다. 지방정치인들이 지방자치단체간의 통합을 추구하는 추세에 있는데 비하여 경제학자들은 특정한 목적을 지향하는 부분지방자치단체로서 목적자치단체의 설치를 주장하고 있다<sup>8)</sup>.

목적자치단체는 기존의 지방자치단체가 자치적으로 수행하기 어려운 한 개 혹은 다수의 특정한 업무를 수입하여 수행한다는 점에서 앞에서 살펴본 목적조합과 유사하다. 목적자치단체는 해결하려는 과제의 성질과 필요에 따라 기존의 지방자치단체구역을 넘어 여러 지방자치단체에 걸쳐서 그 관할범위를 다양하게 정할 수 있게 된다. 목적자치단체는 관할지역의 주민에 의해서 직접 선출된 행정기관에 의하여 수행된다는 점에서 참여 지방자치단체의 집행기관에 의해서 운영되는 목적조합과는 구별된다. 즉, 민주성이 훨씬 강화된 것이다. 또한 목적자치단체는 독자적인 조세권을 가지고 있으며, 유권자의 직접적인 참여가 확대된다. 목적자치단체를 잘 활용하면 지방자치단체의 통합으로 달성하려는 구역개편의 목적은 상당히 달성할 수 있게 된다. 목적자치단체로는 스위스에서 전통적으로 발전해온 학교자치단체(Schulgemeinde)나 교구(Kirchgemeinde)와 같은 특별자치단체(Spezialgemeinde)를 들 수 있다<sup>9)</sup>. 목적자치단체는 지방자치단체와 같은 위상을 가지는 공법상의 사단으로서 특정한 업무를 수행한다. 목적자치단체는 주민으로 구성된 지역사단이라는 점에서 지방자치단체로 구성되는 목적조합과 구분된다. 또한 여러 지방자치단체에 걸치는 협력방식으로서 특정한 업무를 수행한다는

8) 이에 속하는 대표적인 경제학자로는 Jürg de Spinder(2006)와 Reiner Eichenberger(1998)를 들 수 있다.

9) 스위스에서 학교자치단체(Schulgemeinde)는 개별적인 사무를 단독으로 혹은 다른 지방자치단체와 협력하여 처리하는 방식이다. 학교자치단체는 교회자치단체와 마찬가지로 매년 2차례에 걸쳐서 주민 총회를 개최하며, 주민이 직접 선출한 의회가 있고, 또한 독자적인 재정권을 가지고 있다. 즉 학교자치단체와 교회자치단체가 필요로 하는 재원을 독자적인 세금으로 징수할 수 있다. 학교문제 혹은 교회문제를 결정하는 자들이 소요되는 재정적 책임도 부담하는 것이다. 이 점이 목적조합과 다른 점이다. 목적조합은 업무(Aufgaben)와 권한(Kompetenz)과 책임(Verantwortung)이 동일한 주체에게 귀속되어야 한다는 조직원리(AKV원칙)에 반한다고 비판을 받고 있다. 목적조합에서는 지방의회가 대표자를 선출하여 보내긴 하지만 세금의 사용에 대한 책임을 짐이 없이 업무를 추진한다(Spindler, 2008, 5). 최근에 들어 학교자치단체는 주민투표를 통하여 일반지방자치단체인 정치적자치단체(Politische Gemeinde)와 통합하는 곳이 늘어나고 있다. 주민들이 세 번을 두 번 내는 것을 반대하는 것이 주된 원인으로 알려져 있다.

점에서 일반 지방자치단체와는 구분된다.

목적지방자치단체는 쾰리히대학에서 프라이(Bruno S. Frey)교수와 아이헨베르크(Reiner Eichenberger)교수에 의하여 구상된 지역사단형태인 FOCJ(Functional Overlapping Competing Jurisdictions)와 신정치경제에서 추구하는 공공선택이론을 그 기초로 한다(Frey/Eichenberg, 1999). 이는 스위스의 전통적인 목적자치단체와 미국의 특별구(special districts)를 발전시킨 연방주의모델로서 일반적인 연방주의모델보다도 효율적이고 민주적인 모델로서 지방자치정부는 물론 유럽공동체의 발전 내지 세계정부(Weltregierung)의 가능한 형태로 주장된다(Frey/Eichenberg, 2002).

이는 공공부분을 그 역사적인 배경과는 상관없이 무엇보다도 서비스제공기관으로 본다. 이에 서비스의 생산과정을 중요시 하고, 여러 공공주체(서비스제공기관)간의 경쟁적인 효율성과 효과성에 착안을 하고 있다. 둘째로 직접민주적인 접근을 공공기관이 보다 주민들의 기호를 보다 잘 반영할 수 있는 조직구조로 본다. 주민들의 직접적인 통제가 약화될수록 정치적인 결정이 시민들로부터 멀어질 수 있다고 보고 있다. 목적자치단체가 적용될 수 있는 영역으로 교통기반시설과 같은 지역인프라, 복지, 방재안전, 도시계획, 학교 등 작은 지방자치단체가 감당하기 어려운 분야의 업무가 될 수 있다. 2003년에 개정된 쾰리히 헌법은 종래의 목적조합에서 비민주적인 요소를 보완하여 목적자치단체라는 표현은 하지 않지만 목적조합이 목적자치단체로 될 수 있도록 길을 열어두고 있다.

## VI. 한국에 주는 시사점

스위스에서 지방자치단체간의 통합논의와 그에 대한 대안의 논의는 시·군통합에 대한 논쟁을 하고 있는 한국에 대해서 적지 않은 시사점을 준다. 개별적인 시사점을 논의하기 전에 먼저 스위스에서 지방자치단체간 통합과 한국에서 논의의 유사점과 차이점을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 유사점은 지방자치단체간의 통합을 촉진하기 위하여 통합지방자치단체에 대해 일정한 지원을 하고 있다는 점, 지방자치단체의 역량강화를 위한 통합논의가 제기되는 점, 통합의 이유와 논거로서 효율성과 규모의 경제, 역량과 경쟁력의 강화 등이 강조되는 점, 이에 대한 반대논리가 주장되고 있는 점 등이다. 그럼에도 불구하고 적지 않은 차이점이 있다. 먼저 적정규모에 상당한 차이가 있다. 스위스에서는 지방자치단체규모를 3,000명 수준을 목표로 통합을 추진하고 있으나 우리는 평균적으로 이미 그 7배나 되며 수십만을 목표로 한다는 점에서 현저한 차이가 있다. 또한 논의 방식에 있어서도 상당한 차이가 있다. 우리나라에서

는 통합찬성 혹은 반대의 극단적인 대립이 있을 뿐이지만 스위스에서는 통합단계 이전에 다양한 대안이 모색되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 효율화를 위한 지방자치단체의 내부혁신, 다양한 형태의 지방자치단체가 협력형태와 적용 등은 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다. 또한 추진방식에 있어서 우리나라는 전국적으로 동일한 잣대로 추진하고 있으나 스위스에서는 칸톤별로 매우 다양한 기준과 입장에서 추진하고 있다. 이는 스위스가 연방국가로서 지방자치문제가 주정부인 칸톤의 관할에 속하기 때문이다. 또한 추진방식에 있어서도 스위스의 경우는 주민투표를 거쳐서 추진하는데 비하여 우리나라는 주민투표와 지방의회의 결 중에서 선택하도록 되어 있다는 점에 차이가 있다. 스위스의 지방자치단체통합을 둘러싼 논쟁에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 스위스에서 지방자치단체간 통합의 논리와 그에 대한 반대논리는 한국에서 논의에 많은 근거와 반대근거를 제공할 수 있다. 지방자치단체의 효율성을 증대시키고, 지방자치단체의 능력을 향상시켜 자치역량을 강화하려는 의도와 그로 인하여 희생되는 민주성이나 다양성, 정체성에 대한 논의를 활성화하고 검증하는데 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 통합을 찬성하는 입장에서 지방의 인재충원의 어려움 해소, 지방역량강화를 통한 민주성의 확대논리, 지방분권의 강화논리, 국가의 부담경감 논리 등이 이에 속한다. 또한 반대논리 중에 유력한 논거로서 지방자치단체간 협력을 통해서 지방자치단체의 역량강화와 광역적인 문제해결, 다양한 지방자치단체간 협력제도 등을 참고할 필요가 있다.

둘째로, 효율성을 증대시키기 위해서 우리나라에서는 지방자치단체의 규모를 확대해서 경제성을 높이는데 초점을 두고 있으나 스위스에서는 우선 지방자치단체의 내부개혁을 통해서 효율성을 높이려고 시도하고 있다는 점에서 시사점을 얻을 수 있다. 또한 스위스의 소규모 지방자치단체와 우리나라와 같은 대규모 기초 지방자치단체간에 효율성에 대한 비교를 해볼 수 있다면 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보인다. 큰 지방자치단체가 반드시 효율적인지의 문제를 검증하는데 많은 참고가 될 것으로 본다.

셋째로, 지방자치단체의 규모를 확대해서 광역적인 업무처리를 위해서 우리나라에서는 지방자치단체간의 통합을 중심으로 논의를 전개하고 지방자치단체간의 협력에 대해서는 별로 깊은 관심을 가지고 있지 않고 있다. 또한 지방자치단체간의 협력형태로 지방자치단체조합이나 행정협의회 등의 형태를 주로 활용하고 있으나 지역문제를 공동으로 해결하는데 큰 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이에 대해서 스위스에서는 우리나라의 지방자치단체조합과 유사한 목적조합이 광역적인 지방문제를 해결하는데 상당히 많이 활용되고 있다. 또한 목적조합의 문제점으로 스위스에서는 민주성의 결여를 들고, 이를 개선하기 위한 노력으로서 목적조합의 민주성을 보완하는 방법이 시도되고 있다는 점에서 한국의 지방자치단체조합문제의 해결의 단서를 찾는 데 도움을 받을 수 있다.

넷째, 지방자치단체간의 협력을 위해서 한 지방자치단체의 능력을 넘는 업무를 공동으로 수행하기 위해서 목적자치단체(FOCJ)가 연구되고 제안되고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 일부의 사무를 수행하기 위해서 별도의 지방자치단체를 설치하여, 자결권과 조세권, 책임을 동시에 부여한다는 점에서 기존의 방식과는 다른 협력형태라고 볼 수 있다. 우리나라의 지방교육자치제도가 미국식의 특별구제도로 스위스의 학교지방자치단체와 유사하나 광역지방자치단체인 시·도 단위로 실시되고 있고, 또한 조세권이 없어 책임이 보장되지 않고 의존재원에 의한 비용충당으로 효율성이 보장되지 않는데 비하여 스위스의 학교자치단체는 한 개 또는 수개의 기초지방자치단체를 단위로 하고 조세권과 자기결정권을 가진 자치체로는 점에서 책임과 업무의 일치로 효율성을 높이도록 구조화되어 있다는 점에서 차이가 있다. 즉, 스위스의 학교자치제는 지방자치단체간의 협력방안이면서 주민에게 직접 책임을 지는 부분자치단체라는 점에서 우리의 지방교육행정체제를 개편함에 있어서 많은 시사점을 발견할 수 있을 것이다. 우리나라에서 지방자치단체조합이 거의 활용되지 못하고 있는 상황에서 목적자치단체는 하나의 대안으로서 거론될 수 있으나 문화적, 역사적인 경험을 고려해서 논의하고 검토하는 것이 바람직하다. 또한 기존지방자치단체들의 입장과 중앙정치권의 이해관계에 대한 고려도 필요하다.

다섯째, 스위스에서 지방자치단체간의 통합을 결정하기 위해서 연방정부가 나서지 않고, 주정부인 칸톤의 권한과 책임으로 하기 때문에 지역에 따라 다양한 해결책이 모색되고 지역간 상호학습을 통하여 보다 합리적이고 다양한 해결책을 모색하고 있다는 점에서 중앙정부와 중앙정치권에서 획일적으로 진행되는 우리나라의 시·군통합에 대해 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 본다. 전국적으로 획일적인 시행보다는 지역마다 다양한 해법을 통한 정책경쟁과 정책검증이 가능하다는 점에서 지방분권적 지방행정체제개편방안이라고 볼 수 있다.

여섯째, 스위스에서 지방자치단체간의 통합은 주민투표를 통하여 주민들이 직접 결정한다는 점에서 지방의회의결로 주민의 간접적인 참여로 진행되었던 우리나라와 차이가 있다. 우리나라에서도 주민의견조사나 주민투표로 지방자치단체간 통합을 추진한 적이 있었으나 지난해부터 지방의원들이 간접적으로 결정하는 방식으로 후퇴하였는데 스위스의 사례를 참조할 필요가 있다. 우리나라의 지방의회가 정당에 의한 영향으로부터 자유롭지 못하다는 점에서 지방의회의사와 주민의사가 괴리될 수 있다. 이점에서 스위스에서 주민투표에 의한 통합 절차는 주목할 필요가 있다.

## VII. 결 론

한국에서 지방자치단체간 통합문제는 오랫동안 논의되었고 추진되어 왔다. 1961년의 자치구역개편은 세계역사에 있어서도 가장 획기적인 자치구역개편이라고 할 수 있다. 종전에 1407개의 면과 85개의 읍으로 구성되는 기초지방자치단체를 140개의 군으로 개편하였다. 그 후에도 1995년에서 1997년 사이에 도농통합을 위한 대대적인 개편이 있었고 최근에 제주도와 창원지역에 자치구역의 개편이 있었다. 시·군 통합을 비롯하여 지방행정체제개편작업이 대통령소속위원회인 지방행정체제개편추진위원회에서 논의되고 있는 이 시점에서 스위스의 지방자치단체간 통합은 우리에게 좋은 참고자료가 될 수 있을 것으로 본다. 시·군통합과 관련하여 학계에서는 통합을 지지하는 학자들과 통합을 반대하는 학자들 사이에 심각한 이론상의 대립을 하고 있으며 해결의 돌파구를 찾는데 어려움을 겪고 있다. 이에 대해서 스위스에서는 통합에 찬성하는 논리와 반대하는 논리가 우리와 마찬가지로 대립되고 있지만 제3의 방안을 찾기 위한 노력도 활발하다. 광역적인 문제를 해결하기 위해서 우선 지방자치단체간의 협력을 논의해서 실천해보고 그래도 해결되지 않는 불가피한 경우에 통합을 논의하는 절충적인 방안도 논의되고 있다. 칸톤에 따라서는 쥐리히와 같이 통합정책 대신에 지방자치단체간의 협력을 강화하는 데가 있는가 하면, 또 다른 칸톤에서는 대대적인 통합을 하는 지역도 있어 문제해결의 다양성과 위험의 분산을 꾀하고 있다.

지금 시점에서 시·군 통합문제를 해결하기 위해서는 과거 지방자치단체간의 통합이 어떤 효과를 가져왔는지, 다른 나라에서 시·군통합이 의도한대로 효율적인 사무처리와 광역적인 사무처리를 가능하게 하였는지, 기대된 효과를 거두지 못하였다면 그 이유가 무엇인지를 진지하게 논의할 필요가 있다. 일반적인 통합추진이나 통합반대로 극한적인 대립을 하기 보다는 제3의 해결방안은 없는지를 진지하게 모색하기 위해 지혜를 모아야 한다. 이러한 점에서 여기서 살펴본 스위스 외에도 독일이나 스위스, 덴마크 등 통합사례에 대한 객관적인 분석결과를 참조할 필요가 있다. 또한 프랑스를 비롯한 남부유럽이나 미국 등에서 다른 나라와는 달리 지방자치단체 통합을 하지 않고도 어떤 해결방안을 도입하고 있는지 등에 대한 폭넓은 조사를 한다면 우리나라의 시·군 통합을 비롯한 지방행정체제개편과제를 해결함에 있어서 도움이 될 것으로 본다.

## 【참고문헌】

- Anian Liebrand, [http://www.anian-liebrand.ch/files/Grossfusionen\\_NRP\\_wahre\\_Ziele.pdf](http://www.anian-liebrand.ch/files/Grossfusionen_NRP_wahre_Ziele.pdf)(검색일:2011.2.12)
- Blöchli, Hansjörg.2005. Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Zürich
- Cash. 2011년 2월 11일자 기사, [http://www.cash.ch/news/alle/stimmberechtigte\\_lehnen\\_gemeindefusion\\_im\\_oberwallis\\_ab-1001235-448](http://www.cash.ch/news/alle/stimmberechtigte_lehnen_gemeindefusion_im_oberwallis_ab-1001235-448)(검색일:2011.2.25)
- Eichenberger, Reiner.2002. Starker Föderalismus, drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, <http://www.unifr.ch/finwiss/publikationen.htm>(검색일:2011.2.20)
- Eichenberger, Reiner. 1998. Zweckgemeinden statt Zweckverbände, Bruno Meier, Bruno (Hrsg.),Der politische Raum. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft, Baden1998: 39-51
- Eichenberger, Reiner.2007. 인터뷰기사(2007.5.13), [http://www.anian-liebrand.ch/files/Interview\\_Eichenberger\\_Nachteile\\_Gemeindefusionen.pdf](http://www.anian-liebrand.ch/files/Interview_Eichenberger_Nachteile_Gemeindefusionen.pdf)(검색일:2011.2.24)
- Eichenberger, Reiner & Bruno S. Frey .2002. "Democratic Governance for a Globalized World". Kyklos, Vol. 55: 265 - 88.
- Eliane Kraft/ Felix Walter. 2009. Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, [http://www.jgk.be.ch/site/agr\\_gemeinden\\_geref\\_fusion\\_allgemeines\\_workshop\\_14\\_01\\_09\\_nutzen\\_von\\_fusionen\\_fuer\\_den\\_kanton.pdf](http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_geref_fusion_allgemeines_workshop_14_01_09_nutzen_von_fusionen_fuer_den_kanton.pdf)(검색일:2011.1.29)
- Fagagnini, Hans, Peter.1974. Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung. Eine interdisziplinäre Studie zum inneren Aufbau des Kantons St. Gallen. Bern 1974
- Walter, Felix/ Kraft, Eliane. 2009. Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, Bern
- Frey, Bruno/ Eichenberger, Reiner. 1999. The New Democratic Federalism for Europe - Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Edward Elgar Publishing Ltd
- Hofer, Simone.2003. Eine optimale Gemeindegroß? UBS Outlook, 2003. 3: 8-11
- Kettiger, Daniel. 2004. Gemeindefusion - ein Thema mit vielen Facetten, Bern,

- <http://www.gemeindefusion.ch/pdf/Aufsatz-Gemeindefusion-def.pdf>(검색일:2011.3.2)
- Kleiner, Jean-Claude. 2010. Gemeinde Praxis, 10/11: 8-12
- Ladner, Andreas. 2005. Politisches System Schweiz, [www.andreasladner.ch](http://www.andreasladner.ch) (검색일:2011.2.21)
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friedrich, Ueli/ Steiner, Reto/ Wichtermann, Jürg. 2000. Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, [http://www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/aufsaeetze/Schlussbericht\\_Gemeindereformen\\_2000](http://www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/aufsaeetze/Schlussbericht_Gemeindereformen_2000)(검색일:2011.2.23)
- Lüchinger, Simon/ Stutzer, Alois. 2002. Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: Swiss Political Science Review 8 (1): 27- 50
- Lutz, Georg.2006. Zukunft der Gemeinden - Wundermittel Gemeindefusion?, [http://www.georglutz.ch/docs/VortragGemeindereformen19062006\\_ger.pdf](http://www.georglutz.ch/docs/VortragGemeindereformen19062006_ger.pdf) (검색일:2011.2.15)
- Lutz, Sigisbert.2005. Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden?, [http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/050511\\_gemeindefusion\\_lutz.aspx](http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/050511_gemeindefusion_lutz.aspx), (검색일:2011.1.25)
- Meyer, Miro. 2010. Perimeter der Gemeindezusammenarbeit im Kanton Zürich. Nachrichten, <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/art383,490032><http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/art383,490032>(검색일 2011. 1. 28)
- OECD.2004.Territorial Review of Montreal, Paris, [www.oecd.org/publications\\_Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications_Pol_brief) (검색일:2011.1.23)
- Roca, René. 2011. Die Zukunft ist nur mit Menschen zu bewältigen, die freiwillig mitdenken und mitgestalten, <http://www.buergergesprach.ch/index.php?id=52>(검색일:2011.2.21)
- Schenkel, Walter /Kübler, Daniel.2005. Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich, Zürich
- Schneider, Steff.2006. Die Fusion ist kein Patentrezept, <http://www.chgemeinden.ch/de/PDF-artikel/PDF-Artikel-2006/01-06-Reformen.pdf>(검색일: 2011.1.15)
- Spindler, Jürg de. 2008.3. Die Grösse allein ist nicht entscheidend,

- Kommunalmagazin, Nr.3: 4-8
- Spindler, Jürgde. 2006. Die Zweckgemeinde [http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/061108\\_zweckgemeinde\\_despindler.aspx](http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/061108_zweckgemeinde_despindler.aspx)(검색일: 2011.1.14)
- Stadt am See.2007. Argumente pro und contra Gemeindefusion, <http://www.stadt-am-see.ch/repository/Files/Wissenschaft/Argumente%20pro%20und%20contra%20Gemeindefusion.pdf>(검색일: 2011.1.12)
- Steiner, Reto. 2003. Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz, Bern
- Steiner, Reto/Reist Pascal/Kettinger, Daniel. 2010. Gemeindefusionen im Kanton Uri, Bern, 2010, [www.kp.unibe.ch](http://www.kp.unibe.ch)(검색일:2011. 2.2)
- Steiner, Reto/ Ladner, Andreas. 2006. Die Schweizer Gemeinden im Focus - Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. Glatthard, / Isch(Hrsg), Perspektiven für Gemeindefinanzen, Schriftenreihe Finanzen der Öffentlichen Hand: 8 - 35. <http://www.kpm.unibe.ch/dateien/1023.pdfdatei.pdf>(검색일: 2011.1.16)
- 20 Minuten Online, 2009년 9월 27일자, <http://www.20min.ch/news/dossier/abstimmresultat/story/29490950>(검색일: 2011.1.29)

