[8] 대전 토론회

행정체제개편 연속 토론회

『행정체제개편 논란, 현장의 목소리를 통해 대안을 듣다』

- 주최 : 희망제작소 | 한국지방신문협회
- 주관 : 매일신문사
- 일시 : 2009년5월20일 오전10시
- 장소 : 대전일보사 1층 대회의실

■ 공통주제

성공적인 행정체제개편을 위한 절차적, 단계적 설계

사회자 박승주 (희망제작소 객원연구위원, 전 여성가족부 차관)

발제자 안성호 교수(대전대 행정학과)

토론자 송석두 실장(대전시청 기획관리실장)
이은태 도 의원(충남도의회)
김경희 대표(대전여민회)
윤기석 박사(대전발전연구원)
최문갑(대전일보 60년사 편찬위원)

-목 차-

◎공통주제 ——— 4

정치권의 지방자치체제 개편논의의 문제점과 대안구상
/안성호(대전대 교수)

I. 머리말

II. 정치권의 지방자치체제 개편안의 요지

III. 자치구역·계층의 현황과 정치권 개편안의 특징

V. 도(道) 자치정부의 폐지: '지역주의' 요구에 역행

VI. 정치권 개편안의 그 밖의 문제점

VII. 선진 한국의 자치구역 및 계층구조 구상

VIII. 자치구역 및 계층구조의 개편절차

IX. 맺음말

공통주제

정치권의 지방자치체제 개편논의의 문제점과 대안구상

안성호 대전대 교수

I. 머리말

17대 국회에 이어 18대 국회에서도 지방자치체제 개편논의가 무성한 가운데 현재 국회의원들에 의해 3건의 관련 법률안이 발의되어 있다.[1)]

지방자치단체의 구역개편 논의는 1980년대부터 정치권과 학계에서 간헐적으로 제기되어왔다. 1994년 내무부가 중심이 되어 도 폐지를 추진한 적이 있으나 여론의 반대로 실패했다. 2001년 당시 여당이었던 민주당이 서울특별시의 25개 자치구를 5~9개의 시로 통폐합하는 등 기초자치단체를 130개~160개로 줄이는 방안을 제시했으나 이루어지지 않았다.

정치권의 지방자치체제 개편논의는 2005년부터 재개되었다. 당시 노무현 대통령이 중·대선거구제를 제안하자 한나라당이 "지방행정체제[2)] 개편이 더 낫다"고 대응하면서 지방자치체제 개편에 관한 논의가 다시 일기 시작했다. 2005년 4월 여·야 정치권과 정부는 2010년 지방선거 이후부터 새로 개편된 지방행정체제를 시행하기로 합의했다. 이어 국회에 지방행정체제개편특별위원회를 구성하고 추진하려다 전문가들과 여론의 반대로 관련 법률의 제정을 유보한 바 있다.

2008년 8월 민주당이 도를 폐지하고 시·군·구를 70개 내외의 통합광역시로 줄이는 것을 골자로 하는 특별법 제정을 추진하기로 방침을 정하자, 한나라당도 적극적 찬성의사로 화답했다. 이어 2008년 10월 정부는 자치체제 개편을 100대 국정과제에 포함시키고 2012년까지 마무리하겠다고 밝혔다. 2008년 10월 자유선진당은 국가구조 및 행정체제의 개편에 대한 독자적 대안으로 '강소국 연방제'안을 제시했다.

그 동안 자치체제 개편을 주장하는 사람들은 흔히 시·군·구 구역의 소규모로 인한 불경제, 시·군·구의

---

1) 2009년 5월 17일 현재 국회에 권경석(한나라당)·우윤근(민주당)·이명수(자유선진당) 의원이 각각 발의한 3건의 관련 법률안이 계류 중이다.

2) 정치권은 자치계층과 행정계층을 구분하지 않고 시·도, 시·군·자치구, 읍·면·동을 모두 행정계층으로 통칭하고 있다. 그러나 시·도 와 시·군·자치구는 자치계층, 읍·면·동은 행정계층으로 엄연히 구분된다. 자치계층과 행정계층은 법률적으로나 정치적으로 격(格)이 다르다. 자치계층은 독자적 법인격을 갖춘 지방자치단체로 구성되지만, 행정계층은 법률적으로 지방자치단체에 종속된 하급행정기관으로 구성된다. 또한, 자치계층을 구성하는 지방자치단체는 주민의 직접선거로 선출된 지방자치단체장과 지방의회의원으로 기관을 구성하지만, 행정계층을 구성하는 읍·면·동의 장은 지방자치단체장에 의해 임명된다. 따라서 지방자치단체장과 지방의회의원은 주권자인 주민에 대해서 책임을 지지만, 읍·면·동장은 일차적으로 임명권자인 지방자치단체장에게 책임을 진다. 이처럼 자치계층과 행정계층이 격이 다른 개념임에도 불구하고, 정치권이 양자를 구별하지 않고 자치계층을 행정계층의 아류 정도로 간주하여 행정계층으로 통칭하는 것은 지방자치와 지방분권에 대한 저항적이고 경멸적인 관점이 지배하는 정치권의 기층심리를 반영한다.

행정중심지와 생활권의 불일치, 자치계층 간 행정기능의 중복으로 인한 낭비와 비효율, 도(道) 경계로 갈려진 뿌리 깊은 지역감정 등으로 인한 지방 및 국가경쟁력 저하를 시·군·구 통합과 광역시·도 폐지의 논거로 내세워왔다.[3)]

그러나 자치구역 광역화와 자치계층의 단층화는 오히려 행정효율을 떨어뜨리며, 지금까지 어렵게 쌓아올린 지방자치의 기틀을 송두리째 무너뜨린다는 비판을 면키 어렵다. 주민 가까이에서 생활서비스를 제공하는 데 전념해야 할 기초자치단체로서 지금도 너무 커서 문제가 있다고 지적되는 시·군의 규모를 더 키워서 주민으로부터 더 멀리 떨어지게 만드는 것은 행정효율과 지방민주주의의 관점에서 개혁이 아니라 개악이라는 비판이 많다. 국경을 넘어 지역과 지역 간의 경쟁이 치열하게 전개되는 세계시장에서 '지역(region)'의 능동적 역할을 요구하는 세방시대(glocal era)에 도(道)자치제를 폐지하고 국가광역행정청을 설치하며, 도 자치정부보다 훨씬 협소한 시·군 통합시를 설치하는 것이 과연 지방과 국가의 경쟁력을 강화하는 적절한 방안인지 의심스럽다. 그리고 도를 폐지하는 것이 지역감정 해소에 얼마나 효험이 있고, 지역감정을 해소한다는 명분으로 오랜 세월 동안 지역정체성과 향토애의 기반이었던 도자치제를 폐기하는 것이 정당화될 수 있는지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

본 논문은 목적은 다음과 같다. 첫째, 정치권이 제시한 자치체제 개편안의 요지를 살펴보고, 국제비교를 통해 우리나라의 현황과 정치권 개편안의 특징을 파악한다. 둘째, 정치권의 개편안이 기초하는 이른바 통합론의 규모경제(economy of scale) 가정의 문제점과 '1자치계층 + 2행정계층' 개편안의 문제점을 다각적으로 점검한다. 셋째, 선진 한국의 자치구역 및 계층구조의 설계에 관한 필자의 대안적 구상을 제시한다. 마지막으로, 자치체제 개편 때 고려해야 할 절차적 문제들을 논의하고자 한다.

II. 정치권의 지방자치체제 개편안의 요지

2006년 2월 국회 지방행정체제개편특별위원회(위원장 허태열)가 마련한 보고서의 주요 내용은 ① 현행 2자치계층을 1자치계층으로 감축하기 위해 도를 폐지하고, ② 시·군 ·구를 통합광역시로 광역화하며, ③ 읍·면·동을 준(準)자치단체로 전환하고, ④ 현행 도 경계를 넘는 대권역별로 가칭 '국가지방광역행정청'을 설치한다는 것이다.

2009년 5월 현재 국회에 계류 중인 한나라당 권경석 의원, 민주당 우윤근 의원이 발의한 법률안은 위 보고서의 개편안에 기초하면서 세부 사항에서 약간씩 다른 제안을 내놓고 있다. 이를테면, 한나라당 권경석 의원

3) 민주당 박병석 정책위원회 의장은 2008년 8월 28일 민주당 의원모임에서 "16개 시·도를 없애고, 시·군·구를 몇 개씩 묶어 234개 기초자치단체를 65개 전후로 줄이면, 시간과 예산의 절감, 행정서비스의 편의성 증대 외에 경상도, 전라도가 없어지면서 지역감정의 해소효과도 있을 것"이라고 말했다(「문화일보」, 2008. 9. 1.).

의 개편안은 시·군·구를 몇 개씩 묶은 통합시·군을 설치하고, 서울시에 한해 통합자치구를 설치하며, 읍·면·동을 조례로 정하는 주민자치기구로 하며, 국가위임사무와 특별지방행정기관의 사무를 수행하는 국가행정기관인 도의 설치를 제시한다. 민주당 우윤근 의원의 개편안은 지방자치단체의 종류를 특별시, 광역시, 통합시, 특별자치시(또는 특별자치도)로 하고, 특별시의 자치구를 통폐합하여 행정구로, 광역시 안의 군과 자치구를 행정군·구로 하며, 행정구의 장 및 광역시 행정군·구의 장을 주민이 직선하되, 지방의회를 구성하지 않고, 읍·면·동을 조례로 정하는 주민자치기구로 할 것을 제시한다.

자유선진당의 개편안은 한나라당과 민주당이 제시한 개편안과 상당히 다르다. 자유선진당안은 ① 국가구조를 인구 500만~1000만 명 규모로 6~7개의 주(강소국)로 구성된 연방국가로 만들고, ② 주정부는 입법·사법·행정·재정·교육·경찰 등의 자치권과 과세자주권을 가지고 외국과 직접 경쟁하고 경제교류하며, ③ 국회는 양원제로 하고, ④ 주민자율에 의하여 전국을 200여 개(제1안) 또는 120~140개(제2안) 시·군으로 통폐합하는 것을 골자로 하고 있다. 이 개편안은 동시에 '국가-시·도-시·군·자치구'간의 권한과 기능배분을 헌법에 명문화할 것을 제시한다.

요컨대, 한나라당과 민주당 의원들이 제시한 개편안의 핵심은 도를 폐지해 1자치계층으로 축소하고,[4] 시·군·구를 60~70개의 통합광역시로 재편성하여 도가 수행하던 기능의 일부를 대신하게 하며, 나머지 기능을 국가지방광역행정청을 설치해 수행하도록 하겠다는 것이다.[5] 이와 대조적으로, 자유선진당의 개편안은 광역시·도를 통폐합하여 6~7개의 주로 구성된 연방국가를 만들고, 시·군·구 기초자치단체를 120~200개로 줄이는 방안을 제시한다.

III. 자치구역·계층의 현황과 정치권 개편안의 특징

1. 세계 최대 기초자치구역으로 설정된 한국

4) 혹자는 한나라당과 민주당의 개편안이 읍·면·동의 준(準)자치단체 내지 주민자치기구 설치를 인정하기 때문에 사실상 2자치계층을 제안한 것이 아니냐고 반문할지 모른다. 그러나 이런 반문은 다음과 같은 이유로 타당치 않다. 첫째, 현행 시·군·구 구역이 협소해 행정의 비능률과 낭비가 생기므로 통합광역시를 만들자고 하면서 시·군·구보다 턱없이 협소한 구역을 갖는 읍·면·동을 별도의 자치계층으로 만들자는 것은 논리적 모순이다. 둘째, 계층의 과다로 인한 행정의 비능률과 중복을 주장하면서 읍·면·동 자치계층을 신설하는 것 역시 논리적 모순이다. 셋째, 정치권이 구상하는 통합광역시의 인구규모 30만~70만 명은 본 논문 V절에서 논의되듯이 세방시대의 지역주의가 요구하는 광역자치정부의 규모로는 너무 작다. 넷째, 조례에 근거해 설립되는 주민자치기구는 진정한 의미의 자치계층으로 인정할 수 없다. 지방자치에 관한 국제규범인 유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government) 제2조와 UN-HABITAT이 2007년 4월 채택한 '지방분권국제지침(International Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities)' A-1-4는 지방자치정부는 헌법이나 적어도 국가법률에 근거해 설립되어야 한다고 천명하고 있다.

5) 이기우(2009: 119) 교수는 한나라당과 민주당 개편안의 본질은 도를 폐지하는 것이 아니라 16개의 시·도를 60-70개의 통합광역시로 분할해 대권 도전의 경쟁자인 시장·도지사의 정치적 기반을 와해시키고, 시·군을 폐지해 임명제로 전환함으로써 정치적 경쟁자인 시장·군수·구청장을 제거하는 데 있다고 본다.

이미 우리나라의 기초지방자치단체의 구역은 지방자치의 정신을 구현하기에 너무 넓게 설정되어 있다. 사정이 이런 데도 자치구역과 생활권의 일치를 꾀하고 행정능률을 제고한다는 명분으로 시·군을 통합하고 광역시에 주변지역을 편입하는 조치를 취해왔다.

우리나라 기초정부의 구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 자치구역과 비교해보면 한눈에 알 수 있다. <표-1>은 우리나라 기초정부의 수·인구·면적을 주요 선진국 기초정부의 수·인구·면적과 비교한 것이다.

남유럽국가들과 미국을 비롯한 대다수 선진국들의 기초정부 평균인구는 1만 명을 넘지 않는다. 프랑스는 1,568명, 스위스는 2,762명, 독일은 5,452명, 미국은 6,623명, 이탈리아는 7,040명에 불과하다. 우리나라 기초정부의 평균인구 210,870명은 프랑스의 121배, 스위스의 76배, 독일의 39배, 미국의 32배, 이탈리아의 31배인 셈이다. 남유럽국가 및 미국과 같은 대다수 선진국들은 기초정부의 평균인구가 수천 명에 불과하다. 프랑스·스위스·독일·스페인 등에서는 대다수(84~95%) 기초정부의 인구규모는 5천 명 미만이다.

북유럽국가들은 1970년대와 1990년대 이후 기초정부의 구역을 확대하여 기초정부의 평균인구가 1만 명 이상이다(Wollman, 2008). 핀란드는 12,620명, 스웨덴 31,240명, 덴마크 56,127명, 무려 128,061명이다. 일본은 북유럽국가들의 통합방식을 따른 결과, 시·정·촌 평균인구가 약 7만 명에 달한다.[6] 그러나 이들의 기초정부 평균인구규모는 우리나라 21만 명보다는 크게 적은 것이다. 선진국들 중 가장 큰 영국 기초정부의 평균인구조차 우리나라보다 8만 명이나 적다.

<표-1> 주요 선진국과 우리나라 기초정부의 평균 규모

구 분	기초정부 수 (개)	기초정부 평균인구 (명)	기초정부 평균면적 (km²)
프랑스	36,763	**1,743**	**15**
스위스	2,715	**2,762**	**15**
스페인	8,109	**4,998**	**62**
독 일	14,805	**5,452**	**24**
미 국	39,006	**6,623**	**240**
이탈리아	8,104	**7,040**	**37**
핀란드	416	**12,620**	**713**
스웨덴	290	**31,240**	**1,417**
덴마크	98	**56,127**	**433**
일 본	1,821	**69,193**	**207**
영 국	433	**128,061**	**560**
한 국	230	**210,870**	**423**

출처: 필자가 인터넷(각국 CIA의 The World Factbook) 자료로 계산해 작성한 것임.

6) 1999년 3,232개의 시(市)·정(町)·촌(村)을 2006년 1,821개로 감축시킨 일본의 정·촌은 기원과 규모에 있어서 우리나라의 읍·면에 해당되기 때문에, 일본의 정·촌 합병을 우리나라의 시·군 통합과 동일시할 수 없다(오재일, 2007: 349-371).

면적이 좁아 조밀하게 사는 우리나라의 기초정부 평균면적은 영국 다음으로 넓다. 심지어, 우리나라 기초정부의 평균 면적은 미국의 기초정부 평균면적보다 1.8배나 크다.

이처럼 우리나라 기초자치단체의 구역이 넓은 이유는 1952년 지방자치를 처음 실시할 당시 기초자치단체의 구역이 시·읍·면으로 설정되었지만, 취약한 재정력, 주민들의 낮은 의식수준, 소구역 자치의 수용태세 미비 등을 이유로 1961년 5·16군사정부에 의해 읍·면자치가 폐지되고 대신 군(郡)자치가 도입되었고, 1990년대 중반 또 한 차례 시·군 통합의 열풍으로 그 수가 크게 줄었기 때문이다. 그 결과, 기초자치단체의 수는 1960년 1,467개에서 2009년 현재 230개로 대폭 줄었고, 기초자치단체의 면적은 6.4배나 넓어졌다. 한국은 이미 대규모 기초자치단체 통합을 두 차례나 단행한 셈이다.

2. 한국의 2자치계층과 세계적 경향

중층(주로 2층) 자치계층구조를 채택하는 것은 세계적 흐름이다. 과거 보수당 시절 주로 정치적인 이유로 이런 세계적 흐름에서 일탈해 자치계층의 단층화에 집착했던 영국에서도 곧바로 광역정부가 부활됨으로써 현재 일부 잉글랜드 지역을 제외한 나머지 지역은 모두 2자치계층을 가지고 있다. 실은, 자치계층 단층화가 단행된 일부 잉글랜드 지역조차 공식적 자치계층은 아니지만 지역사회 수준의 준(準)자치계층인 로칼카운슬(local councils)[7]을 가지고 있다. 게다가, 이 일부 잉글랜드 지역에는 공식적 자치계층 위에 일종의 광역적 행정수요에 대응하는 행정계층으로서 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)과 지역의회(Regional Assembly: RA) 및 중앙정부지역사무소(Government Office: GO)까지 존재한다.[8] 또한, 일본은 2자치계층, 미국과 독일은 2~3자치계층, 프랑스는 3자치계층을 이루고 있다.

3. 국제비교를 통해본 한국의 현황과 정치권안

도시국가와 영연방국가로서 420여만 명의 소국 뉴질랜드를 제외한 어떤 선진국도 1자치계층만 갖는 나라는

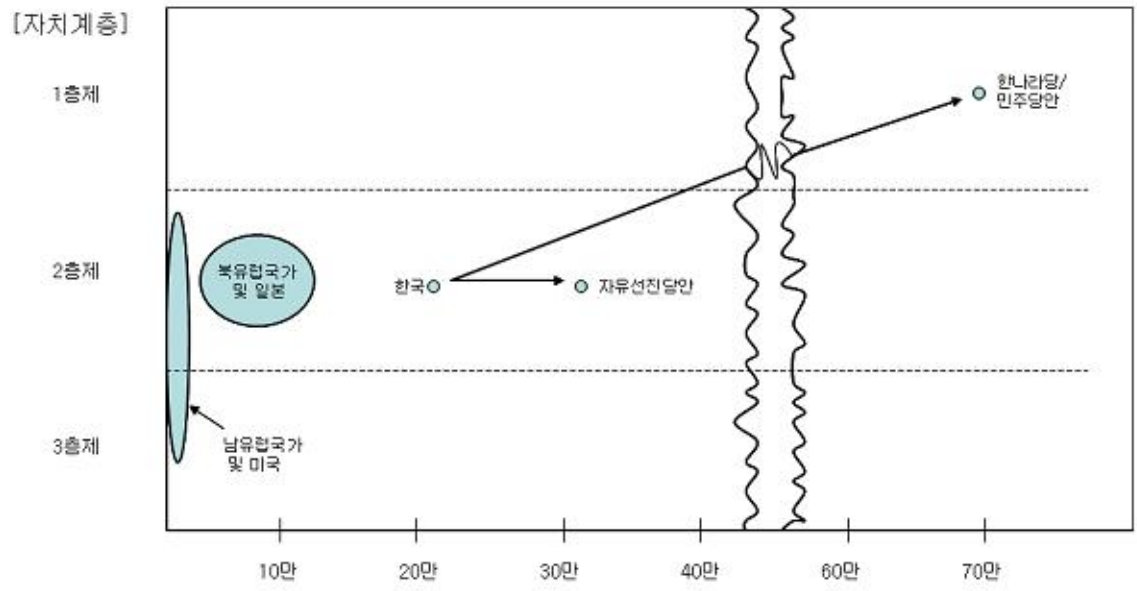
---

7) 영국의 지방자치와 자치계층에 관한 온전한 설명을 위해서는 기초지방정부 밑에 존재하는 1만2천여 개의 로칼카운슬을 살펴보아야 한다. 잉글랜드에 존재하는 1만2백여 개의 교구 중 약 8천여 개의 교구는 7만5천여 명의 선출직 의원으로 구성된 교구의회를 가지고 있다. 교구는 주민 10명 미만인 것부터 5만 명에 달하는 것까지 다양한데, 선거인이 200명 미만인 교구는 교구의회 대신 주민총회인 교구총회(parish meetings)를 운영한다. 스코틀랜드에는 교구의회보다 다소 약한 권한을 갖는 커뮤니티의회가 1,350개 있다. 웨일즈의 약 900개 커뮤니티 중 750개는 커뮤니티의회를, 나머지는 커뮤니티총회(community meetings)를 각각 운영한다. 근래 도시지역에서도 커뮤니티의회 또는 타운의회(town councils)를 부활시키는 동네분권 사례가 늘고 있다(안성호, 2006: 115-116).

8) 영국 중앙정부는 잉글랜드에서 카운티(county)나 디스트릭트(district)의 경계를 초월하는 광역행정수요에 부응하고, 스코틀랜드와 웨일스 및 북아일랜드의 분권정부 출범에 따라 잉글랜드에도 이에 상응한 광역정책 수행기관 설립의 요구에 부응하며, EU의 지역정책에 대처하기 위한 광역기관의 필요성 때문에 잉글랜드를 9개 '지역'(regions)으로 나누어 광역경제권 추진체계를 구축하였다(최종만, 2007: 192-197). 대략, 잉글랜드의 9개 지역의 인구규모는 우리나라 도보다 2배 정도 크다. 현재 잉글랜드의 9개 지역은 사실상 새로운 행정계층으로 기능하는 지역개발청(RDA)과 지역의회(RA) 및 중앙정부지역사무소(GO)가 존재한다. 최근에는 잉글랜드의 몇 개 지역들이 모여 이른바 '시티리전'(city region)이라는 제삼의 광역권역을 형성하고 협력사업을 추진하는 사례들이 나타나고 있다.

없다. 선진국의 경향에서 일탈하여 한나라당과 민주당은 광역시·도의 자치정부가 없는 통합광역시라는 별종의 1자치계층구조 도입을 서두르고 있다.

<그림-1>한국(현황/정치권안)과 선진국의 기초자치구역 및 자치계층 비교



이와 달리, 자유선진당은 광역시·도를 통합해 6~7개의 연방주(聯邦州)로 만들고 시·군·구를 120~200개의 통합광역시로 묶어 2자치계층으로 만들 것을 제안하고 있다.

<그림-1>은 기초자치구역의 인구규모와 자치계층 수를 기준으로 우리나라의 현황 및 정치권의 개편안을 선진국 사례들과 비교한 것이다. <그림-1>을 보면, 한나라당과 민주당 국회의원들이 국제적 동향과 얼마나 동떨어진 해괴한 개편안을 제시하고 있는지 한눈에 알 수 있다.

IV. '통합광역시' 설치: '규모경제'에 대한 맹신

자치구역의 광역화를 주장하는 통합론자들은 전통적으로 소규모로 분절된 자치체제가 불필요한 업무중복, 중첩된 관할구역, 서비스 공급의 불명확한 책임소재, 정치적 불안정성과 통제력 약화, 정치적 대응성 결여, 정책결정의 분절과 불안정 등 많은 문제들을 야기한다고 주장한다. 이들은 흔히 정치권이 제안하는 통합시의 경제적 이점을 규모경제 개념으로 설명한다(최영출, 239-262; 박종관, 2009). 그러나 공공부문에서 규모경제의 개념

의 이론적 기반과 경험적 효과는 기대만큼 탄탄치 못하다. 오히려, 고도로 분절된 소규모 지방정부들로 구성된 나라들에서 수행된 많은 경험적 연구들은 통합론의 논지와는 정반대로 분절된 정부구조가 더 효율적이라는 공공선택론(public choice theory)의 입론을 뒷받침해왔다. 이런 점을 감안할 때, 이미 세계에서 가장 통합된 자치체제를 대대적으로 광역화하려는 정치권의 의도는 반지성적 처사라는 비판을 면키 어렵다.

1. '통합광역시' 주장의 논거와 한계

정치권은 현행 시·군·구의 규모가 너무 작아서 규모의 불경제가 심하기 때문에 시·군·구를 몇 개씩 묶어 통합광역시를 만들어 규모의 경제를 살려야 한다고 주장한다.

그러나 통합론자들의 이런 논리를 한국 실정에 적용하는 데는 매우 신중해야 한다. 왜냐하면 주(州)정부와 일반목적 및 특별목적 지방정부 수가 무려 8만7천 개에 달하는 고도로 분절된 정부구조를 갖는 미국에서 검증된 논리를 지방자치단체 수가 262개(보통지방자치단체 246개 + 교육지방자치단체 16개)에 불과해 이미 고도로 통합된 지방정부구조를 갖는 한국 상황에 그대로 적용하는 것은 무리일 수 있기 때문이다. 더구나, 미국 사례들에 대한 경험적 연구결과들조차 공공서비스 제공에서 규모경제가 작용한다는 확실한 증거를 밝혀내지 못했다. 공공부문에서 규모경제에 대한 확증은 찾기 어렵다(Bennett, 1990: 309). 우리나라에서도 1990년대 중반 추진된 시·군 통합이 행정효율의 증진에 거의 기여하지 못했음을 밝히는 연구결과들이 있다(홍준현, 1997; 이시원·민병익, 2001: 79-101).[9] 국내외의 경험적 연구결과들은 시·군 통합에 의한 행정효율의 제고 논거가 확고한 것이 아님을 시사한다.

2. 8만7천 개의 지방정부들을 갖는 미국

무려 8만7천 개의 지방정부를 갖고 있는 미국에서조차 통합적 정부구조를 주장하는 사람들은 많지 않다. 미국 경제계와 학계의 지배적 견해는 분절적 정부구조가 주민에게 가까운 행정을 구현하고, 행정에 대한 주민의 참여와 통제를 고무하며, 주민의 다양한 욕구와 선호에 민감하게 반응하고, 대도시 내 각 지역의 이익을 보호하는 데 기여한다는 것이다. 미국 대기업 대표들로 구성된 경제발전위원회(Committee for Economic Development)는 한때 지방정부의 세분화로 인한 행정의 비효율을 해결하기 위하여 지방정부 수를 80% 정도 감축하여야 한다고 주장했으나 1970년 이 주장을 철회하였다. 이어 1980년 미국행정학회는 흡수·통합과 같은

9) 이시원·민병익은 최근의 연구(2006: 45-62)에서 2001년도의 연구와 약간 다른 연구결과를 내놓았다. 이들은 시·군 통합이 규모의 효율성을 제고하지는 못했지만 관리적 효율성에 긍정적 영향을 미친 것으로 해석했다. 시·군통합의 성과를 재정적 측면에서 분석한 이들의 연구결과를 곧바로 행정효율로 해석하는 것은 무리다. 무엇보다, 개별 서비스의 성과를 측정한 것이 아니라 주민 1인당 일반행정비·경제개발비 등 총괄적 세출액으로 성과측정을 했고, 개별 서비스의 비용 대 편익을 계산하지 않았으며, 서비스의 질도 고려되지 않았다. 게다가, 그 동안 통합시가 중앙정부로부터 지속적인 재정적 혜택을 받아온 점이 성과측정에 반영되지 않았다.

중앙집권적 행정구역개편을 비판하고 지방분권체제를 유지하면서 광역행정수요에 대처하는 중층적 정부구조를 지지한다는 공식입장을 천명했다.

그 결과, 현재 미국 지방정부에서 제공되는 절반 이상의 공공서비스가 정부 간 계약, 공사파트너십, 민간기업, 비영리조직, 자원봉사자, 바우처 등에 의해 공급되고 있다(Henry, 2007: 김석태, 2007b: 17).

3. '통합 대신 협력'으로 광역행정수요에 부응해온 선진국

선진국들은 읍·면자치를 채택하면서도 읍·면의 규모가 작다고 통합을 강요하지 않는다. 이 점에 있어서 우리나라는 선진국들과 확연히 달랐다. 우리나라에서 읍·면자치가 군(郡)자치로 전환된 것은 1960년 5·16군사정부에 의해 강제된 것이었다. 1990년대 중반의 시·군 통합 역시 명색은 자율이었지만 사실상 강요의 성격이 짙었다. 시·군 통합의 장점만을 강조한 일방적 정보를 제공하고 뿌리치기 힘든 강력한 유인책을 제공하여 정부의 통합의지를 관철시켰다. 선진국 정부들은 통합에 집착하지 않을 뿐만 아니라 통합을 시도하더라도 부드럽게 접근한다. 이를테면, 세계에서 가장 작은 기초정부를 갖는 프랑스의 중앙정부는 1970년대 초 꼬뮌의 통합유도정책을 폈으나 여의치 못하자 더 이상 강요하지 않았다. 그 대신 중앙정부는 꼬뮌들이 협력을 통해 광역행정수요에 부응하도록 지원해왔다(Wollmann, 2006: 3-10). 그 결과, 프랑스는 현재 평균인구 1,743명에 불과한 3만6천7백여 개의 기초정부를 갖고 있다.

프랑스 다음으로 기초정부의 인구규모가 작은 스위스는 연방국가로서 주정부가 인구 수백 명 미만의 초미니 기초정부들의 통합을 종용해왔다. 그러나 스위스에서도 주정부의 통합 유도는 번번이 주민투표에서 부결되었다. 그 결과, 지금도 외국인 20%를 포함해 인구 750만 명의 소국 스위스에는 평균인구 2,762명에 불과한 기초정부들이 2,715개나 존재한다. 우리나라 면(面) 평균인구의 절반 정도의 기초정부를 갖고 있는 스위스에서는 이처럼 작은 기초정부들의 통합마저 "세방시대의 요청에 역행하는 것"이며, "행정효율은 규모의 문제라기보다 시스템과 그 운영에 달려 있다"는 생각이 지배적이다. 일부 주들은 아예 '통합 대신 협력'으로 광역행정수요에 부응할 것을 헌법에 규정하고 있다. 예컨대, 베른헌법 제109조는 기초정부가 "수세기 동안 형성된 지역사회공동체"임을 강조하면서 "광역행정수요를 기초정부 간의 협력 강화로 해결"할 것을 규정하고 있다(안성호, 2005: 87-90). 이런 스위스 국민이 선진국들 중 가장 낮은 세율(稅率)을 부담하면서도 양질의 공공서비스를 제공받으며, 각급 정부에 대해 여느 나라 국민보다 훨씬 높은 신뢰와 만족을 나타내고 있다(안성호, 2005: 90-137, 305-308).

4. '큰 지방정부가 효율적'이라는 주장에 대한 반론

본래 규모경제는 적정 지방정부 규모의 관점에서 인구가 늘수록 주어진 서비스 양에 대한 1인당 비용이 감소하는 것을 말한다. 규모경제는 전형적으로 생산과정의 기술적 속성에 달려 있다. 특히, 높은 고정비용이 소

요되면서도 변동비용이 낮거나 일정할 때 상당한 규모경제가 기대된다.

그러나 통합론자들이 즐겨 사용하는 규모경제 원리는 적어도 공공서비스 부문에서 이론적으로나 경험적으로 신빙성을 거의 인정받지 못해왔다.[10] 무엇보다도, 지방정부에서 제공하는 다양한 공공서비스들에서 균일한 규모경제 패턴을 기대할 수 없다. 예컨대, 소방서비스에 대한 적정 서비스구역은 쓰레기 수거나 공원의 적정 서비스구역과 일치하지 않는다. 따라서 지방정부 합병으로 특정 서비스 영역에서 규모경제가 확보되었다고 할지라도, 다른 서비스 영역에서는 규모의 비경제가 나타날 수 있다. 이런 견지에서 관련 연구들을 분석한 Sancton(2000: 74)은 "전혀 다른 적정 규모의 서비스구역을 가지고 있는 다양한 공공서비스들의 요구를 모두 충족시킬 수 있는 지방정부의 최적규모는 존재하지 않는다"고 지적했다.

지방정부의 공공서비스 영역에서 규모경제를 규명하려고 시도한 경험적 연구들 역시 규모경제 개념이 함축하는 '큰 지방정부가 효율적'이라는 가정의 허구성을 지적해왔다. Byrens와 Dollery(2002: 394)는 최근까지 미국과 캐나다 등에서 수행된 공공부문의 규모경제에 관한 34편의 경험적 연구들을 분석한 결과, "34편 중 39%는 1인당 비용과 규모 사이에 통계적으로 의미 있는 관계를 발견치 못했고, 29%는 'U자형' 비용곡선의 증거를 확인했다. 심지어 24%는 규모의 불경제를 나타냈고, 오직 8%만이 규모경제의 존재를 확인했다."고 지적했다. 아울러, 이들은 호주 지방정부의 공공서비스 제공에서 규모경제에 관한 9편의 경험적 연구를 분석한 후, "지금까지 지방정부의 규모경제에 관한 연구들은 지방정부의 규모를 키우면 상당한 효율성이 확보된다는 합병논자들의 주장이 확고한 경험적 기반을 갖지 못한 편견"이었다고 결론지었다(Byrens & Dollery, 2002: 405). 최근 호주의 지방정부 합병사례를 분석한 Dollery와 Crase(2004: 22) 역시 지방정부에서 규모와 경제적 효율성 사이에 체계적인 연관이 없음을 확인했다.

우리는 위에 언급된 연구들의 분석대상인 지방정부들이 읍·면자치제를 채택하는 나라들의 잘게 분절된 기초자치정부들[11]인 점을 주목해야 한다. 지방정부의 평균 인구규모가 수천 명에 불과한 나라들조차 지방정부의 공공서비스 제공에서 규모경제의 존재를 확인하기가 어려운 데도 불구하고, 우리의 현실은 세계 최대의 기초자치단체마저 규모경제를 내세우며 광역화를 주장하는 사람들이 적지 않다.

---

10) 공공영역에 적용되는 규모경제 개념의 이론적 기반은 탄탄하지 못하다(Bennet, 1989: 56-57). 무엇보다, 규모경제 개념에는 서비스 질에 대한 고려가 포함되지 않는다. 그러므로 규모경제 효과가 나타난 경우에 서비스 질 향상이 비용상승으로 계산되지 않았는지 면밀히 검토해보아야 한다. 둘째, 정부가 수행하는 수많은 기능들은 기술적으로 경제성을 나타내는 인구 및 구역의 규모가 다를 뿐만 아니라 각 기능분야마다 상이한 기술적 경제성 규모를 갖는 하위기능들로 이루어져 있다. 따라서 한 가지 기능에서 규모경제가 나타났다고 해서 그 기능을 구성한 하위기능이나 다른 유사한 기능에서도 규모경제가 나타날 것이라고 단언해서는 안 된다. 셋째, 규모경제 비용곡선(economy of scale cost curve)에서 명백한 분절점을 찾기 어렵고, 따라서 유사한 기능들의 덩어리를 찾는 것이 거의 불가능한 상황에서 서비스를 제공하는 정부를 소비구역과 반드시 일치시킬 필요는 없다. 공공서비스를 제공하는 정부와 소비구역의 불일치로 인해 발생하는 외부효과나 파급효과는 정부들 간의 광역적 협력을 통해 해결될 수 있기 때문이다. 넷째, 규모경제의 기준은 생산국면에만 적용될 수 있다. 그러나 정부가 반드시 공공서비스를 생산해야 하는 것은 아니다. 정부는 해당 서비스를 가장 저렴하게 생산할 수 있는 사기업이나 다른 정부에 위탁할 수 있다.

11) 이를테면, 미국의 전형적 대도시지역인 San Francisco는 전 지역을 관할하는 광역정부가 없이 약 100개의 일반목적정부들과 500개 이상의 특별목적정부(special districts)들에 의해 통치되고 있다(김순은 · 안성호, 2003: 338-340).

5. 공공선택론의 경험적 증거

지방정부의 효율성에 관한 공공선택론의 기본가정은 지방정부들 상호 간, 지방정부·광역정부·중앙정부·민간부문 간에 작동하는 경제적·정치적 경쟁이야말로 정부시스템의 효율성을 높이는 유력한 힘이라는 것이다. 공공선택론의 명제는 수많은 소규모 지방정부들로 이루어진 '분절된' 자치체제가 소수의 대규모 지방정부들로 이루어진 '통합된' 자치체제보다 더 효율적이라는 것이다.

이제까지 수많은 경험적 연구들이 공공선택론의 명제를 지지해왔다. Boyne(1998: 252)은 경험적 연구들을 두루 검토한 후 "경험적 연구결과들은 일반적으로 분절된 자치체제가 통합된 자치체제보다 더 효율적임을 밝혀왔다"고 결론지었다. 그는 이런 경험적 연구결과들은 "통합된 자치체제가 흔히 통합론자들이 주장하는 규모 및 범위의 경제(economies of scale and scope)를 통한 기술적 편익보다 경쟁제한으로 인한 재정이주(fiscal migration) 유인의 상실, 공적 감시(public scrutiny)의 약화 등과 같은 경제적·정치적 비용을 훨씬 더 크게 유발하기 때문"이라고 설명했다. 경험적 공공선택 문헌을 두루 섭렵한 Sancton(2000: 75) 역시 "한 도시지역 내에 수많은 지방정부들이 존재하는 것이 낭비적 중복을 야기한다는 주장은 경험적으로 확고하게 입증되지 않은 통합론자들의 중앙집권적 편견"이라고 지적했다.

6. 통합론자들의 이데올로기적 편견

이미 우리나라 시·군·구 자치구역은 통합론적 관점에 따라 세계에서 가장 광역적으로 설정되어 있다. 우리나라보다 비교하기 어려울 정도로 잘게 분절된 기초자치구역으로 이루어진 선진국들에서도 통합론이 기초하는 규모경제 효과는 잘 나타나지 않는다. 오히려 공공선택이론이 시사하는 분절적 지방정부의 행정효율이 확인되어온 점을 고려할 때, 현행 시·군·자치구를 몇 개씩 묶어 인구 70-80만 명의 통합광역시로 만들려는 것은 중앙집권에 대한 통합론자들의 이데올로기적 편견이라는 비판을 면할 수 없다.

V. 도(道) 자치정부의 폐지: '지역주의' 요구에 역행

세방시대는 지방주의(localism)와 함께 지역주의(regionalism)를 요구한다(Richard, 2000). 지방주의가 민주주의·자기결정·효율을 추구하는 지방분권을 추동한다면, 지역주의는 지역을 세계경제의 핵심 경쟁주체로 나서도록 부추긴다. 지방자치체제는 일견 서로 상반되는 것처럼 보이는 이 두 가지 세방시대 요구에 적절히 부응해야 한다. 주민과 밀착된 소규모 기초정부가 지방주의의 요구에 부응하는 것이라면, 적정 규모의 광역정부(regional government)[12]와 광역협력제도는 지역주의 요구에 대한 대응이라고 하겠다. 선진국들이 앞 다투어

세방시대의 지역주의 요구에 적절히 부응하기 위해 광역정부를 설치하고 다양한 광역협력제도를 활용하는 상황임에도(Kübler & Schwab, 2007: 473-502), 우리나라 정치권은 이미 존재하는 도 자치정부마저 폐지하려 하고 있다.

1. 스코틀랜드·웨일즈·북아일랜드 광역자치정부의 부활

자치계층의 단층화를 주장하는 사람들은 그 성공사례로서 영국의 자치계층 감축사례를 흔히 거론한다. 그러나 이는 오해에서 비롯된 것이다. 과거 보수당 정부 때 영국의 자치계층 감축시도를 곧장 자치계층 단층화 사례로 간주하는 것은 잘못이다. 영국을 자치계층 단층화의 본보기로 단정하는 것은 1997년 노동당 집권 이후 런던을 비롯해 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드에 각각 광역지방정부가 부활됨으로써 잉글랜드의 일부 도시지역을 제외한 대부분 지역이 2층제 자치계층으로 전환된 사실을 도외시한 것이다.

1990년대 후반 보수당정부 하에서 자치계층 단층화가 단행된 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드는 1997년 노동당의 집권으로 새로운 국면을 맞게 되었다. 노동당정부는 총선공약에 따라 스코틀랜드와 웨일즈에서 1997년 9월 지역의회 설치 여부를 묻는 주민투표를 실시하고 국회 입법절차를 거쳐 1999년 5월 선거를 통해 129명의 스코틀랜드의회(Scottish Parliament)와 60명의 웨일즈의회(National Assembly of Wales)를 각각 출범시켰다. 그리고 북아일랜드에서는 1998년 4월 영국정부와 아일랜드정부 및 북아일랜드 정당들 간의 오랜 협상 끝에 도달한 벨파스트협정(Belfast Agreement)에 따라 주민투표와 국회의 입법절차를 거쳐 1999년 6월 선거를 치러 108명의 의원들로 구성된 신북아일랜드의회(New Northern Ireland Assembly)가 출범하였다. 이로써 커뮤니티의회를 논외로 하는 경우, 1990년대 잠시 자치계층 단층화를 경험했던 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드는 모두 2층제 자치계층을 갖게 되었다.

도 자치정부 폐지를 주장하는 정치권은 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드의 광역지방정부 부활의 교훈을 되새겨보아야 한다(Wilson & Game, 2008: 106-118). 1990년대 말 민족주의 정당들과 주민들의 오랜 자치권 쟁취노력과 끈질긴 협상의 결과로 부활된 광역자치정부의 부활은 종래 중앙정부를 대표하던 지역장관을 통해 행사된 중앙통제를 완화하고 지역민주주의를 활성화하는 데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다. 더불어, 그동안 스코트랜드의회와 웨일즈의회 및 신북아일랜드의회는 광역행정수요에 효과적으로 부응하고 전략적 지역발전을 도모하는 광역정부로서 순기능을 발휘해온 것으로 평가된다. 평균인구 280만 명의 우리나라 도(道) 폐지를 주장하는 사람들은 인구 500만 명의 스코틀랜드, 290만 명의 웨일즈, 168만 명의 북아일랜드에 오랜 숙

12) 연방국가의 주정부를 자치계층으로 간주하지 않으려는 사람들이 있다. 이들은 준주권적 지위를 갖는 연방국가의 주정부는 단방국가의 지방정부가 아니라 중앙정부에 상당한다고 본다. 그러나 이런 관점은 시대에 뒤진 것이다. 연방국가의 주정부와 단방국가의 광역정부는 질적인 차이를 나타내는 것이 아니라 다만 정도의 차이만 보이게 되었다. 오늘날 연방국가와 단방국가는 거의 동일한 정부간관계(IGR) 문제를 안고 있으며, 심지어 단방국가의 광역정부가 연방국가의 주정부보다 더 큰 권한을 누리는 경우도 적지 않다(Lijphart, 1987: 181-198; 안성호, 1996: 153-154). 이런 정황을 반영하여 유럽회의(Council of Europe)와 EU 문헌은 연방국가의 주정부와 단방국가의 광역정부를 구분치 않고 모두 광역정부(regional government)로 통칭하고 있다(Assembly of European Regions, 2006).

원이던 광역지방정부 부활이 가져온 이런 긍정적 효과를 교훈으로 삼아야 할 것이다.

2. 런던광역시의 부활

런던광역시의 부활 역시 도와 광역시의 폐지를 주장하는 사람들에게 귀중한 교훈을 시사한다(Wilson & Game, 2008: 95-100). 1986년 3월 보수당정부에 의해 6개 대도시카운티의회(Metropolitan County Councils)와 함께 폐지되었던 런던광역의회(Greater London Council)는 노동당정부의 주도로 주민투표와 국회 입법과정을 거쳐 2000년 5월 선거를 통해 시장과 시의원들이 선출됨으로써 14년 만에 런던광역시(Greater London Authority)로 부활되었다. 런던광역시의 부활로 런던지역에는 런던광역시와 32개 기초정부로 이루어진 2자치계층이 14년 만에 복원되었다. 1986년 런던광역의회가 해체된 이후 런던의 광역행정서비스를 중앙정부, 중앙정부가 임명한 기관, 중앙정부가 규제하는 민간기관, 합동기관(Joint board), 합동위원회(Joint Committee), 런던의 구(區)정부가 담당하게 되었다. 이로 인해 런던 광역행정에 대한 중앙정부의 관여와 통제가 크게 증가했다. 게다가, 런던지역을 대표할 광역지방정부의 부재로 말미암아 런던의 교통, 경제개발, 경찰, 소방 등 전략적 업무를 수행하는 데 많은 어려움을 겪어야 했다. 이런 상황에서 1992년 총선에서 런던지역을 대표할 광역지방정부의 수립이 노동당과 자유민주당의 주요 공약으로 등장했다. 마침내 1997년 총선에서 동일한 공약을 다시 제시한 노동당이 승리함으로써 2000년 런던광역시 부활이 가능하게 되었다.

3. 대도시권 2자치계층은 세계적 경향

오늘날 많은 나라들이 대도시권 2자치계층을 채택한다(김순은·안성호, 2003: 331-355). 이처럼 2층제가 대도시 정부구조로서 선호되는 까닭은 무엇보다도 집권세력의 요구와 분권세력의 요구를 절충하여 수용한다는 점 때문이다. 이런 의미에서 2층제 정부구조는 갈등하는 대도시지역의 통치문제에 대한 매우 현실적이고 융통성 있는 대응이라고 하겠다. 게다가, 광역지방정부는 기초지방정부와의 관계에 있어서는 집권화의 힘으로 작용하지만, 중앙정부와의 관계에 있어서는 분권화의 힘으로 작용한다. 이런 관점에서 지방자치의 활성화를 위해 어느 한 쪽의 폐지나 약화를 주장하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 광역지방정부와 기초지방정부가 서로 존중하고 공존의 방식을 익히면서 중앙정부에 대해 튼튼한 지방정부의 위상을 확보해나갈 수 있는 여건을 조성해 주는 것이 필요하다. 참고로, 일본은 이런 필요를 인식해 2000년 지방자치법 개정을 통해 종래 도쿄도(東京都) 산하 행정기관의 지위에 있던 23개 특별구(特別區)를 기초지방자치단체로서의 법적 지위를 부여했다.

4. '3자치계층 + 1행정계층'의 프랑스

시·도와 시·군·자치구를 그대로 자치계층으로 남겨두고 읍·면·동을 준(準)자치계층으로 만들자는 견해를 수긍하기 어렵다면 한번쯤 1980년대 초 기존의 3단계 자치·행정계층(2자치계층 + 1행정계층)에 우리나라

도와 비슷한 규모의 레지옹(région)이라는 제3의 광역자치계층을 신설한 프랑스 사례를 주목할 필요가 있다.

프랑스의 자치계층은 1982년 지방분권법에 따라 레지옹이 지방분권개혁의 일환으로 영조물법인에서 지방정부로 승격됨으로써 2층제(commune—département)에서 3층제(commune—département—région)로 확대되었다. 여기에 코뮌과 데파르트망 사이에 존재하는 단순한 행정계층인 아롱디스망(arrondissement: 우리나라 1공화국과 2공화국 하의 군과 유사함)이 추가되어 프랑스의 행정·자치계층은 무려 4계층에 달한다(임도빈, 2002: 326-329; 배준구, 2004: 61-62). 우리나라의 3계층보다 1계층이 더 많은 셈이다. 자치계층의 과다로 인한 기능중복과 비능률에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 그러나 새로운 광역자치계층의 신설은 지방분권시대에 부응해 레지옹이 광역행정과 지역계획을 주도하여 지역발전의 계기를 마련했다는 점에서 대체로 긍정적 평가를 받고 있다. 현재 26개 레지옹 광역지방정부가 있다.

3단계 자치·행정계층에 레지옹 자치계층이 추가된 스위스 사례는 3단계 자치·행정계층이 너무 많아 줄여야 한다고 주장하는 사람들에게 많은 교훈을 시사한다. 평균인구 61만 명의 데파르트망 광역지방정부로는 광역행정수요에 적절히 부응하며 전략적 지역발전을 추진하기 어렵다고 판단하여 평균인구 266만 명의 레지옹을 신설키로 결정한 것이다. 공교롭게도, 데파르트망의 평균인구 61만 명은 요즘 정치권이 구상하는 통합광역시의 평균인구규모와 비슷하다. 그리고 해외영토를 제외한 22개 레지옹의 평균인구 266만 명 역시 정치권이 없애려는 우리나라 도의 평균인구 280만 명과 큰 차이가 없다.

5. 선진국들의 광역자치정부의 통합 구상

근래 선진국들은 초광역적 행정수요에 부응하기 위해 기존 광역정부의 구역을 확대하는 방안을 강구하고 있다.[13] 영국은 지역의 경제성장과 경쟁력 강화를 위해 광역정부인 카운티들(counties)의 통합을 꾀하고 있다. 프랑스는 2000년 26개 레지옹 중 4개 해외 레지옹을 제외한 22개를 6개로 통폐합하기로 하였다. 2008년 광역자치단체 구역의 광역화를 국가적 개혁목표의 하나로 선정하고 수도권(Ile-de-France)을 비롯해 동부권, 동남부권, 서부권, 서남부권, 북부권 등으로 개편하는 한 편, 데파르트망을 점진적으로 폐지하고 레지옹에 귀속시키기로 하였다. 독일은 1990년 통일 이후 경제권과 문화적 동질성 등을 감안해 주(Land) 구역의 광역화 논의를 진행해오던 중 2003년 자유민주당(FDP)이 현행 16개 주를 9개 주로 줄이는 방안을 제시해놓은 상태에 있다. 일본에서는 도·도·부·현을 광역화하기 위한 '도주제(道州制)' 도입이 논의되어왔다. 47개 도·도·부·현을 9~13개의 도주(道州)로 통폐합하고, 중앙정부의 역할을 외교·국방 등 국가의 존립에 관한 사무와 전국적 사무만을 관장토록 축소하며, 행정·교육·공안(公安) 등의 사무를 인구 1,000만 명 규모의 도주가 전담하도록

13) 세방시대 대도시권 제구조화의 논리와 사례에 관해서는 (Assembly of European Regions, 2006; 김석태, 2007a: 139-143)을 참고할 것.

한다는 것이다. 도주에게 그 권한의 범위 내에서 입법권·행정권을 행사하고 세목과 세율의 자율적 결정과 도주채(道州債) 발행 등 자치재정권을 부여하는 것을 고려하고 있다. 2007년 1월에는 도주제특구추진법이 제정되어 북해도에 시범 적용되고 있다. 자민당은 2018년 도주제의 전국적 시행을 제안하고 있다(이명수, 2008).

6. 국제적 지방자치헌장운동과 EU의 지역정책

국제적 지방자치헌장운동과 EU의 지역정책은 광역자치정부의 역할과 위상을 높여왔다. 1985년 제정된 유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)은 일종의 국제조약으로서 그 동안 지방분권을 촉진하고 지방민주주의를 강화하는 데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다. 현재 유럽회의(Council of Europe)의 회원국 47개국 중 지방자치의 필요성이 적은 초미니 국가인 모나코·안도라·산마리노를 제외한 44개국이 이 헌장에 가입해 있다. 2007년 4월 UN-HABITAT은 유럽지방자치헌장을 참고하여 지방분권과 지방자치단체강화를 위한 국제적 규범으로서 지방분권국제지침을 채택했다.

유럽광역정부들의 연합체인 유럽지역협의회(Assembly of European Regions: AER)는 특히 광역자치정부의 역할과 위상의 강화를 위해 유럽지방자치헌장을 보완하는 별도의 헌장 제정을 추진해왔다. 1996년 AER에 의해 유럽지역주의선언(Declaration on Regionalism in Europe)이 공포된 후, 유럽회의는 이 선언에 기초해 유럽광역자치정부헌장초안을 마련하고 회원국들의 채택을 위해 노력해왔다. 최근에는 이 헌장의 내용을 일부 완화하여 유럽지역민주주의헌장초안(Draft European Charter on Regional Democracy)을 만들어 회원국들의 채택을 설득하고 있다.

한편, EU는 구조자금의 배정을 포함한 EU정책 전반에 걸쳐 광역정부의 역할을 강화하는 조치를 취해왔다. 최근 일부 회원국들의 국민투표 부결로 채택이 지연되고 있는 EU헌법은 광역정부를 공식 자치계층으로 명시하고 있다.

7. 도 자치정부의 폐지는 중앙집권적 관치로의 퇴행

한나라당과 민주당 의원들은 광역시·도를 폐지하여 3계층을 2계층으로 줄인다고 하지만, 실상은 신설될 통합광역시 안의 현행 시·군·구를 행정구로 전환하면 '2자치계층 + 1행정계층'이 '1자치계층 +2행정계층'으로 전환되므로 오히려 지방자치가 후퇴한다. 더구나, 뿌리 깊은 중앙집권적 정치·행정풍토에서 시·도로 분권하는 것조차 기피했던 정치권과 정부가 시·도 규모의 4분의 1에 불과한 통합광역시로 분권화하기를 기대할 수도 없다. 오히려 정치권이 제안하는 광역시의 중앙정부 의존도는 더 높아질 것이다. 도를 폐지하고 국가광역행정청을 신설하여 도의 광역적 기능과 중앙정부가 관장하던 기능을 처리토록 한다는 것은 중앙집권적 관치로 되돌아가는 것이다(정세욱, 2009: 2-3).

선진국들은 광역 및 초광역 행정수요에 부응하기 위해 지방 및 광역정부들 간의 협력을 도모하면서 필요한

경우 광역정부를 신설하고 기존 광역정부들의 통합을 모색해왔다. 이와 대조적으로, 도를 폐지하는 대신에 국가지방광역행정청을 설치하려는 복안은 지방자치를 약화시키고 중앙집권적 관치로 회귀하려는 시대역행적 발상이라는 비판을 면할 수 없다.[14]

VI. 정치권 개편안의 그 밖의 문제점

한나라당과 민주당 국회의원들이 제시한 개편안은 이 밖에도 지방자치 발전을 저해하는 많은 문제점과 부작용을 야기할 것으로 예상된다.

1. 시·군·구 통합으로 인한 민주주의 결손

시·군 통합의 가장 큰 폐해는 지방민주주의의 결손이다. 다른 조건이 동일한 경우에 지방정부의 규모가 커질수록 주민참여 수준은 떨어진다. 시·군 통합은 시·군지역의 대의민주주의를 파괴하는 것은 물론이고, 참여민주주의의 실현을 더욱 어렵게 만든다. 참여민주주의는 주민이 지방정부의 운영에 영향을 미칠 수 있다고 느끼는 소규모 지역사회에서 효과적으로 실현될 수 있다. 참여민주주의는 지역사회 사정을 소상히 아는 주민의 참여를 촉진함으로써 의사결정의 질을 향상시키고, 자원봉사와 같은 사회적으로 유익한 주민활동을 고무한다.

주민참여의 확대는 그 자체로서 본질적 가치를 지니지만, 공리주의적 관점에서 계산하더라도 언제나 효율성 손실을 초래하는 것은 아니다. 오히려 주민참여의 확대가 효율성을 높이는 경우도 적지 않다. 물론, 참여는 비용이 따른다. 참여의 확대는 참여로 인한 비용을 증대시킨다. 그러나 참여비용(參與費用)만을 보고 참여를 매도하는 것은 기업의 경우에 제품의 생산비용만을 보고 생산을 매도하는 것과 같이 불합리하다. 참여와 효율성의 관계를 밝히기 위해서는 참여비용과 함께 참여편익(參與便益)도 고려해야 한다. 참여비용이 참여편익보다 클 경우, 참여는 효율성을 떨어뜨린다. 그러나 참여편익이 참여비용을 능가하는 경우에는, 참여가 오히려 효율성을 높인다. 따라서 참여의 확대가 효율성을 제고한다는 주장은 참여편익이 참여비용보다 크다는 것을 전제한다. 참여편익으로는 정확한 정보 수집, 중지(衆智) 활용, 의사결정에 대한 구성원들의 협조와 헌신 확보, 내재적 동기유발, 문제해결능력의 학습, 변화에 대한 신속한 대응, 창의적 아이디어의 개발 등을 들 수 있다. 이런 참여편익들은 가시적이고 단기적인 결과에 집착하는 사람들이 흔히 간과하기 쉬운 것들이다.

---

14) 정치권의 개편안을 지지하는 사람들은 "신설될 광역시 대표들로 구성되는 준(準)의회적 성격의 지방광역행정심의회를 두어 국가지방광역행정청을 '반(半)국가, 반(半)자치단체적' 성격을 갖도록 하고, 국가지방광역행정청과 광역대도시 간에 권한과 기능을 분리하여 상호 대등한 협력관계를 정립한다지만, 이는 언어의 유희"일 뿐이다(정세욱, 2009: 10).

2. 주민의 정서적 연대감과 공동체의식 약화

통합론자들은 인터넷 시대에는 근접한 기초지방정부가 필요치 않다고 주장한다. 그러나 정보통신기술이 발달한 사회에서도 사람들은 사이버 공간상의 가상 접촉으로 만족하지 못하며, 더욱이 성숙한 지방민주주의를 구현하기 위해서는 주민과 가까운 거리에 위치하는 적정 규모의 기초정부가 필요하다. 인간은 물리적 공간을 완전히 초월할 수 없는 존재로서 아무리 물리적 공간의 장애를 극복할 수 있는 정보통신기술이 발달할지라도 얼굴을 마주하고 감정을 피부로 전달할 수 있는 대면 동네공동체를 필요로 한다. 정보시대에 사람들은 사이버 공간이라는 가상의 세계에서만 살려고 하지 않는다. 사이버 공간이 인간 삶의 더 많은 부분을 점유할수록 오히려 대면 공동체는 더 중요해진다. 정보시대에 문화와 생활방식이 점점 더 표준화되고 보편화될수록 향토적 정체성을 발현하는 대면 공동체는 더 큰 가치를 발휘할 것이다. 권력과 부(富)가 "정보의 흐름(information flows)"을 타고 범지구적으로 전파의 속도로 이동되는 정보사회에서 인간은 정보 흐름의 극심한 유동성과 불확실성 속에서 안정과 확실성을 염원해 심리적 안정과 정체성의 닻을 내릴 대면 공동체를 희구한다(Borja & Castells, 1997: 12-14). 실로, 정보사회가 더 심화될수록 사람들은 더욱 절실히 "자신들의 것이라고 주장할 수 있는 구체적 장소와 긴밀한 정서적 연대감을 느끼는 지역사회공동체"를 필요로 한다(Knox, 1997: 21).

3. 시·군·구 통합의 난관과 부작용

군의 평균면적(664㎢)이 서울시 구역보다 넓은데도 불구하고, 인구가 적다고 그 구역을 더 확대한다면 기초자치단체와 주민 간의 거리가 멀어져 대민행정서비스도 소홀해질 것이다. 예컨대, 강원도 홍천군은 인구 70,651명, 면적 1,817.96㎢(서울의 약 3배)로서, 홍천군과 동일한 규모의 군 4개를 통합해도 한나라당이 제시한 농촌지역 지방자치단체의 인구기준 30만 명에도 미달한다. 더구나, 면적이 서울의 12배나 되는 기초자치단체가 대민생활서비스를 제공하는 기초자치정부로서 제 몫을 다하리라고 기대하기도 어렵다(정세욱, 2009: 8). 게다가, 강원도 춘천시·원주시 이외 지역, 특히 영동지역을 50만 또는 30만 규모로 통합하는 문제도 쉽지 않다. 전주시와 군산시는 전북도의 서부에 있는데 동부의 지자체들을 어떻게 묶을 것인가? 무주·진안·장수에 남원·임실·순창까지 전북도의 절반을 통합해도 30만 명이 안 된다. 경북의 북부지역도 마찬가지다.

4. 불필요한 갈등과 마찰 야기

시·군의 주민정서와 경제적, 사회·문화적 특성, 지리적 여건 등을 고려하지 않고 무리하게 통폐합을 추진할 경우 지역 간에 엄청난 갈등과 마찰이 불거질 것이다. 정치권 일각에서는 3여(麗)(여수시·여천시·여천군) 통합 이후 여수시의 경쟁력이 제고되어 해양엑스포도 유치했고, 전남 22개 시·군 중 수위권(首位圈) 도시로 성장했다면서 시·군통합이 시너지 효과를 거둘 것이라고 주장한다. 그러나 1949년 여수군(496㎢) 여수읍이 여수시로 승격되고, 1986년 여천시도 분리·승격되면서 여수군은 여천군으로 변경된 것이다. 3여 통합은 본래의 한

뿌리로 되돌아간 것이지 정치권의 주장처럼 뿌리가 다른 시·군 간에 통합된 것은 아니다. 본래 한 뿌리였음에도 불구하고, 여수시는 시청사가 1청사(옛 여천시청), 2청사(옛 여수시청), 3청사(옛 여천군청)로 나뉘어져 있고, 구도심권의 공동화 현상이 나타나면서 통합청사를 구 여수시청으로 다시 옮기라는 민원과 '통합청사' 논란이 10년 넘도록 겪고 있는 등 통합 전 연고지 중심의 소지역주의와 주민 간의 갈등이 끊이지 않고 있다(정세욱, 2009: 8). 3여 통합 사례는 정치권이 구상하는 통합광역시를 만들 경우에 야기될 갈등과 마찰을 예견케 한다. 몇 개의 시·군이 어렵게 통합하기로 합의를 이루었을지라도 통합광역시의 명칭과 청사 소재지를 정하는 문제는 엄청난 갈등과 마찰을 불러올 것이 분명하다.

5. 계층 수의 증가 우려

통합광역시의 명칭과 시청소재지 결정만으로 문제가 모두 해결되는 것이 아니다. 통합광역시의 설치로 기존 시·군·구 자치정부가 폐지되는 대신 통합광역시 산하의 시·군·구 행정기관이 설치될 가능성이 높다. 과거 읍·면·동 기능전환정책에서 읍·면·동 사무소의 축소 내지 폐지 실패경험과 제주특별자치도 출범과 동시에 4개 시·군 자치정부가 2개 시 행정기관으로 대체된 경험으로 볼 때 통합광역시의 등장으로 시·군·구 자치정부가 시·군·구 행정기관으로 전환될 가능성을 예견케 한다. 즉 시·군·구 자치정부의 통합이 곧 계층의 감소를 뜻하는 것이 아니다. 주민의 이기심과 기득권 유지본능 때문만이 아니다. 주민과 행정기관 간의 거리 중대로 인한 서비스의 질 하락과 접근성 곤란 등에 대한 민원으로 기존의 시·군·구 수준에 어떤 형태로든 행정기관을 두지 않을 수 없을 것이다. 더욱이, 정치권은 유인책으로 기존 지방자치단체들에게 개편으로 인해 어떤 행·재정상의 불이익도 주지 않겠다고 약속하고 있다. 혹자는 읍·면·동 사무소를 폐지하면 계층이 늘어나는 것을 막을 수 있지 않느냐고 반문할지 모른다. 그러나 지금까지 읍·면·동 행정계층 운영의 경험과 향후 지역사회 수준의 동네민주주의 활성화를 위해서 읍·면·동 사무소의 폐지가 매우 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 정치권의 개편안조차 읍·면·동 주민자치 활성화를 거론하고 있는 것을 보면, 읍·면·동 계층이 살아남을 공산이 크다. 이렇게 되면, 통합광역시 밑에 시·군·구 행정기관과 읍·면·동 사무소가, 통합광역시 위에 중앙정부 산하의 광역지방행정청 또는 도청이 설치되어 지방자치행정계층은 '1자치계층 + 3지방행정계층'으로 4계층을 이루게 된다. 요컨대, 통합광역시 설치로 인해 계층이 감소하는 것이 아니라 오히려 하나 더 늘리는 셈이다.

6. 도 폐지로 인한 지역정체성과 건전한 지역주의의 파괴

정치권은 자치계층 단층화의 명분으로 행정효율의 증진과 아울러 지역감정 해소를 거론한다. 좀처럼 해결될 기미를 보이지 않는 지역감정과 선거 때만 되면 망령처럼 되살아나는 지역할거주의 투표성향을 극복하기 위해서 저 멀리 통일신라의 주제(州制) 또는 고려시대의 10도제(道制)와 5도(道)2계제(界制)까지 소급되는 십여

세기 연륜의 도(道)까지 없애겠다는 절박한 심정을 이해할 수 있다. 그러나 과연 도(道) 폐지가 지역감정 해소에 얼마나 도움이 될지 의심스럽다. 사실, 도제(道制)에 나타난 지역감정은 지역감정의 증상이지 원인이 아니다. 병을 근본적으로 고치기 위해서는 병의 근원을 치유해야 한다. 도 폐지와 시·군 통합은 지역감정을 해소하기보다는 오히려 공동체의 심리적·정신적 기반인 지역정체성을 망가뜨리고, 지역 및 지역사회 발전의 원동력인 건전한 지역주의와 향토애마저 허물어버릴 수 있다. 자치구역은 지역주민들의 언어, 습관, 정서 및 공동체의식이 반영된 정체성과 향토애의 그릇이다.

7. 지방분권개혁의 지연·중단

전면적 자치구역 및 계층구조 개편의 해악 중 하나는 지방분권개혁을 지연·중단시킨다는 것이다. 지난 17대 국회에서 재개된 자치체제 개편논의는 그 때까지 3년여 동안 준비해오던 저급한 수준의 지방자치경찰제마저 도입 시기를 자치구역 및 자치계층의 개편 이후로 무기한 연기하는 빌미가 되었던 경험을 했다. 당시 지방자치경찰제 도입의 연기 사유는 자치구역 및 자치계층이 결정되지 않은 상황에서 자치경찰제 도입방안을 설계하고 논의를 진행하는 것은 본말이 전도된 것이라는 이유였다. 요즘 통합광역시 설치와 도 폐지를 주장하는 사람들은 지방분권을 위해 전면적 자치구역과 계층구조의 개편이 필요하다고 주장한다. 그러나 전면적 자치구역 및 계층구조 개편은 지방분권개혁을 지연·중단시킨다는 점에서 반(反)지방분권적이다.

8. 천문학적 개편비용

도(道) 폐지와 시·군 통폐합으로 소요될 천문학적 비용도 걱정거리가 아닐 수 없다. 직접비용만도 어림잡아 수조 원에 이를 것으로 추산된다. 천문학적 비용이 들더라도 더 큰 편익을 얻을 수 있다면 감내할 가치가 있을 것이다. 그러나 정치권이 제시한 개편안의 정당성과 기대편익은 대다수 전문가들을 설득시키지 못하고 있다.

VII. 선진 한국의 자치구역 및 계층구조 구상

1. 보충성원칙에 따른 정부간관계의 재정립을 위한 지방분권개혁

세방시대의 지방주의 요구인 '작은 규모의 자치정부'와 지역주의 요구인 '큰 규모의 자치정부'를 아우르는 정부간관계(IGR)를 구축하기 위해서는 보충성원칙(subsidiarity principle)에 입각한 지방분권개혁이 필요하다.[15] 정부간관계를 비교적 충실하게 보충성원칙에 따라 구축한 지방자치의 나라 스위스는 향후 지방분권개혁

15) UN-HABITAT(2007: 5)의 '지방분권 및 지방자치 강화에 관한 국제지침'에 의하면, "보충성원칙은 공적 기능이 시민

이 참고할 국가로서 손색이 없다(안성호, 2005). 스위스처럼 나라의 무게중심이 아래(지방과 시민)에 있는 안정되고 튼튼한 선진 대한민국을 만들기 위해서는 무엇보다 지방정부에 지역 간 정책경쟁과 조세경쟁이 가능하도록 지방소득세 및 지방소비세 등을 도입하고 과세권을 부여하는 세입분권이 요구된다. 어렵지만 적어도 10년 이상 단계적 프로그램을 만들어 세입분권개혁을 추진해야 한다. 더불어, 중앙정부 소속 특별지방행정기관의 기능을 비롯한 광역적 국가기능을 대폭 시·도로 이양하고(이시철, 2007: 25-46), 시·도 기능의 시·군·자치구 이양을 추진하면서 시·군·자치구에 대한 시·도의 사무처리 승인권을 포함한 광역-기초 간 기능중복 문제를 해결해야 한다.[16] 이를테면, 중앙정부의 비대화와 과부하를 완화하기 위해 문화·경찰·교육·노동·복지·산업·주택·교통·환경·지역산업·지역경제정책 등 지역 관련 국가사무를 대폭 도(광역시가 흡수된 도)로 이양하고 현재 시·도 기능을 시·군·자치구로 대폭 이양하는 강도 높은 지방분권개혁이 필요하다. 이때 특히 도와 시·군의 기능 중복으로 인한 낭비와 갈등을 줄이기 위해 도와 시·군의 기능을 분리하는 방향으로 도의 기능을 시·군에 대폭 이양할 필요가 있다(홍준현, 2005: 19-20).

2. 현행 시·군·자치구제도의 유지와 부분적 자율 조정

풀뿌리 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 현행 시·군·구 자치구역은 너무 넓다. 이제 다시 시·군 자치를 읍·면 자치로 전환하거나 읍·면·동 자치를 부활시켜 자치계층을 하나 더 늘리자는 주장은 설득력이 없다. 따라서 현실적으로 타당한 대안은 현행 시·군·구 자치구역의 기본 골격을 그대로 유지하면서 지나치게 넓은 시·군·구 자치구역의 한계를 극복하고 동네 수준의 주민자치를 활성화하기 위해 읍·면·동 행정계층을 주민자치적 성격을 강화한 이른바 준(準)자치행정계층으로 만드는 것이다(이승종, 2008: 24-25; 권순복, 2004; 안성호·곽현근, 2003: 177-206). 다만, 예외적으로 현행 시·군·구 자치구역이 불합리하게 설정되어 부득이 개편해야 할 필요가 있을 때 주민의사에 따라 현행 법률에 의거하여 통합·분리의 절차를 거치도록 한다.

3. 광역시와 도, 일부 도와 도의 통합 유도

중앙정부의 기능을 대폭 광역자치정부에 이양하는 경우에 광역정부가 새로 부여된 기능을 제대로 수행하기

에게 가장 가까이 있는 선출된 권위들에 의하여 행사되고, 의사결정이 그 유형에 적절한 수준, 즉 국제적·국가적·지역적·지방적 수준에서 내려지며, 국가적·지역적·지방적 기능을 헌법 또는 법률로 구분함으로써 각 수준의 권한을 명확히 하고 분권화된 기관이 기능 수행에 필요한 자원의 접근을 보장하는 원칙"을 말한다.

16) 여러 선진국들은 중복행정의 폐단을 방지하기 위해 광역정부와 기초정부 간에 기능과 권한을 분리하는 방식을 채택하고 있다. 예컨대, 영국의 기초정부인 시티(city)와 디스트릭트(district)는 주택, 쓰레기 수거 및 처리, 상·하수도, 초등학교 교육, 건축, 복지 등을 책임지고, 광역정부인 카운티(county)는 고속도로, 경찰 등을 분담하고 있다. 역시 분리형 사무배분제도를 채택하는 프랑스는 광역정부와 기초정부를 대등한 수평적 관계에 두고 있다. 이를테면, 프랑스 헌법 제73조 제5항은 "어느 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대하여 감독할 수 없다"고 규정하여 기초에 대한 광역의 감독을 금지하고 있다. 직무관계가 기초↔중앙, 광역↔중앙으로 연계되어 있는 것이다. 기초자치단체의 결정 또는 처분이 위법한 경우에는 광역자치단체가 아니라 중앙정부가 행정법원(Tribunal Administratif)에 그 취소 또는 정지소송를 제기할 수 있다(정세욱, 2009: 9).

위해서는 현행 광역시와 도의 구역을 다소 확대할 필요가 있다. 일부 논자들은 소강국으로서 경쟁력을 갖기 위해서는 인구 1000만~1500만 정도의 초광역적 자치구역이 필요하다고 주장한다.[17] 이처럼 초광역적 자치구역이 지역경쟁력 제고를 위한 필수요건은 아니지만,[18] 세방시대에 지역이 세계경제의 치열한 경쟁에서 경쟁력 있는 주체로 나서기 위해서는 기존의 광역시·도 규모보다 다소 더 큰 규모가 바람직하다는 견해를 갖는 논자들이 많다. 이런 시각에서 광역자치정부의 구역을 확대하는 경우에 우선 광역시를 도에 흡수시키는 방안을 고려할 수 있다.[19] 광역시와 도 간의 통합에 대한 주민여론은 대체로 호의적이기 때문에(이승종, 2008: 9), 광역시를 도에 흡수 통합시키는 방안은 비교적 실현가능성이 높다. 게다가, 광역시를 도에 흡수 통합시키는 것은 정치인들의 이익 때문에 만들어진 태생적 한계, 도시의 위계서열로 인한 중소도시와 농촌지역의 과소화 및 대도시의 비대화 초래, 도시의 몸집불리기 경쟁 조장, 이미 인구 100만 명에 도달한 대도시들의 광역시 승격에 대한 좌절 등 많은 문제점들[20]을 지닌 현행 광역시제도를 해결하는 장점도 있다. 따라서 정부는 광역시의 도 흡수 통합을 촉진하기 위해 상당한 유인책이 수반된 아울러 광역시-도 통합정책을 강구할 필요가 있다고 본다. 이렇게 되면, 6개 광역시가 도로 흡수 통합되어 현행 16개 시·도체제는 10개 광역정부체제(서울시 + 9개 도체제)로 전환된다.

더불어, 오랜 세월 동일한 지역정체성을 형성해 왔던 지역에서 도와 도의 자율적 통합을 유도할 수 있다. 그리고 역량과 지역적 균형을 고려하여 인천과 경기도 북부를 통합해 경인도(京仁道)로, 나머지 경기도 남부지

17) 자유선진당은 광역자치정부를 경제권 중심으로 6개(서울시·중부권·서부권·남부권·동부권·제주도)로 개편하는 방안과 생활권 중심으로 7개(서울시·경기권·충청권·호남권·경상권·강원도·제주도)로 개편하는 방안을 제시하고 있다(이명수, 2008: 9-11). 신도철(2008) 교수는 1,000만~1,500만 명 규모의 광역자치정부를 서울주(서울·인천), 경강주(경기·강원), 충전주(대전·광주·충남·충북·전북·전남·제주), 경상주(부산·대구·울산·경북·경남)로 4개 주로 나누고, 통일 후 북한은 평안주와 함경주로 구분하는 방안을 제시한다. 하혜수(2009) 교수 역시 4~5개 권역별로 초광역정부를 설치하는 방안을 제시하고 있다.

18) 세계 최고의 1인당 GNP를 자랑하는 룩셈부르크는 인구 40만이 안 되는 소국이며, 동남아시아의 기적적 성공신화 창조로 선진국의 문턱을 훌쩍 넘어선 도시국가 싱가포르의 인구는 466만 명이다. 그리고 세계 최고의 선진국인 스위스는 26개의 주(평균인구 288,000명)로 이루어진 총인구 750만의 강소국이다. 이런 사례들은 지역의 경쟁력이 규모에 의해서만 결정되는 것이 아님을 시사한다.

19) 광역시-도의 통합안을 제시한 논자들로는 정세욱·이기우·이승종·이달곤 교수 등이 있는데, 그 세부 내용은 조금씩 다르다. 정세욱(2009: 10) 교수는 현행 16개 시·도를 현행대로 존치시키거나 5~6개(예: 1특별시 + 5도)로 통합하는 방안을 제시한다. 이기우(2009: 138) 교수는 1단계로 광역시와 도의 통합을, 2단계로 하나의 지역으로서 전통이 강했던 지역(예: 전라남북도, 충청남북도)의 도와 도 통합하되, 제주지역의 특별자치도를 그대로 유지하는 방안을 제안한다. 이승종(2008: 18-23) 교수 역시 1단계로 광역시와 도의 통합을, 2단계로 광역시가 없는 비통합 도 중 충북과 전북을 인접한 도에 통합하되, 제주와 강원은 현행대로 두는 방안을 제시한다. 더불어, 이승종 교수는 서울을 굳이 '특별시'로 지칭해야 할 필요가 있는지 의문을 제기한다. 그리고 이달곤(1995: 158) 교수는 특이하게 향후 세계화의 영향으로 그 중요성이 크게 증대될 해안지역 광역시인 부산·인천·울산을 제외한 나머지 내륙 광역시인 광주·대구·대전만 도와 통합하는 방안을 제시한다.

20) 이 밖에도, 현행 광역시제도의 문제점으로 ① 동일한 지역공동체의 인위적 분리로 인한 지역 간 이기주의 조장과 광역시와 도의 균형발전 저해, ② 생활권과 행정구역의 불일치, ③ 예산낭비와 지역 간 갈등 요인, ④ 국제경쟁력 취약, ⑤ 광역행정의 곤란 등을 들 수 있다(이승종, 2008: 12-15). 그러나 광역시와 도의 통합을 반대하는 논자들(예: 김석태·이영조, 2004)도 있다. 이들은 반대논거로 ① 규모경제의 불확실성, ② 통합해도 생활권 불일치 상존, ③ 통합의 지역개발효과 불투명, ④ 대도시행정의 특수성 고려 미비, ⑤ 통합으로 인한 자치계층 추가 등을 들고 있다. 일반적으로 광역시-도 통합논자들은 통합이 지역경쟁력 강화의 유일한 수단이 아니며 거버넌스 방식으로 광역협력을 도모할 수 있다는 반대논자들의 주장을 인정하면서도, 현행 "광역시-도 분리체제는 장점보다 문제점이 더 많은 것으로 판단한다(이승종(2008: 16).

역을 경기도로 재편하는 방안도 고려할 수 있다. 물론, 이 경우에 무리한 통합은 삼가야 한다. 특히 광역자치정부의 인구규모를 사전에 정해놓고 그 틀에 맞추려고 작은 도의 통합을 시도하는 것은 득보다 실이 많다. 예컨대, 57만 명의 제주특별자치도는 광역자치정부의 인구규모로는 비교적 작지만 도서의 특수성을 고려하여 독자적 광역자치정부로 존치시키는 것이 바람직하다.

4. 대도시에 대한 특례의 신중한 인정

광역시를 도에 흡수 통합하는 경우, 50만 이상의 대도시정부에게는 일본의 지정시제도와 독일의 독립시제도를 참고해 대도시행정 수행에 부응하여 특례적 지위를 부여할 수 있다(이달곤, 1995: 157; 이기우, 2009: 138-139). 이 때 대도시정부를 다른 기초정부들보다 지나치게 우대하는 것은 농촌지역 기초정부들의 과소화와 재정압박, 농촌지역과 대도시지역의 갈등 등 기존 광역시제도의 부작용들이 다시 나타날 수 있으므로 유의해야 한다.

광역시를 도에 흡수통합 시 현행 자치구 처리문제가 대두된다. 대도시행정의 통일성을 강조하여 자치구를 행정구로 전환할 것을 주장하는 논자들(예: 이승종, 2008: 18)이 많지만, 자치구를 행정구로 격하시키기보다 그동안 구자치제가 보여준 장점을 살리기 위해서 도 자치정부 산하 인구 50만 명 이상의 대도시에 2자치계층을 그대로 유지하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있다. 이는 앞(V-3)에서 대도시권 2자치계층을 채택하는 사례들이 늘고 있는 세계적 추세를 참고한 것이다. 이 경우에는 자치계층의 추가로 인한 문제점을 완화하기 위해 도 자치정부 산하 대도시정부의 몸집을 가급적 작게 하는 것이 바람직하다. 이와 관련해 2000년 부활된 런던광역시정부의 단출한 규모는 귀중한 참고가 된다. 부활된 런던광역시정부는 의회의원 수를 1986년 이전의 100여 명에서 25명으로, 집행부의 공무원 수를 400여 명으로 줄여 다시 출범했다. 교통, 경제개발, 경찰, 소방 등 전략적 광역업무만 수행하는 작은 규모의 런던광역시로 다시 태어난 것이다.

5. 광역 및 초광역 협력방식의 활용 유도

우리나라 지방정부들은 여전히 자치구역 별로 독자적 사업을 추진하는 관행에 젖어 지방정부 간 협력을 기피하거나 궁여지책으로 채택해왔다(한표환·김필두·김선기, 2002; 강인성·박치성, 2008: 69-94). 그 결과, 필요한 공공서비스가 과소 공급되거나 불요불급한 시설이 과잉 공급되는 경우가 많았다. 광역 및 초광역 행정수요에 부응하기 위해 지방정부 간 협력방식을 적극 활용하도록 유도해야 한다. 오랜 세월 광역 및 초광역 협력경험을 축적해온 미국·프랑스·독일·스위스 등 고도로 분절된 자치체제를 가진 나라들을 참고해 사무위탁·협약·행정협의회·조합·특별구·거버넌스(networked governance) 등 다양한 광역협력방식(Park, 2009, 51-82; 박해육, 2008: 3-29; Wolman, 2008; Feiock, 2007: 49-65; Kwon, 2007: 271-290; 이환범 외, 2006: 223-240)을 적극 활용하도록 유도할 필요가 있다.

VIII. 자치구역 및 계층구조의 개편절차

한나라당과 민주당이 관심을 갖는 개편안대로 지방자치체제가 개편된다면 그 동안 어렵게 쌓아올린 지방자치의 기틀은 통째로 뒤흔들리고 지방자치는 크게 후퇴하고 말 것이다. 지방자치단체의 구역 및 계층구조는 국가 백년대계(百年大計)인 만큼 특정정당의 당리당략이나 정치인들의 이해관계에 따라 섣불리 결정되어서는 안 된다.

1. 충분한 시간을 가지고 신중히 결정해야

자치구역 개편은 한번 결정되고 나면 다시 손대기 어려우므로 철저한 검증과 여론수렴을 거쳐 신중하게 추진되어야 한다. 정치권은 2010년 지방선거부터 개편된 제도를 적용하기 위해 연내 법안처리를 서두르고 있다. 그러나 자치구역 및 계층구조 개편은 촉박한 날짜를 정해놓고 이에 맞추어 강행할 문제가 아니다. 더욱이, 많은 전문가들(정세욱, 2009; 이기우·조성호 2009; 이승종, 2008: 1-29; 김익식, 2008: 10-12; 임승빈, 2008: 7-9; 김석태, 2007b: 7-23; 안성호, 2006; 강재호, 2005: 179-200; 정순관, 2005: 241-256)이 정치권 개편안에 대해 심각한 이의를 제기하고 있다. 이런 상황에서 정치권이 자치체제 개편안을 서둘러 강행 처리하려는 움직임을 보이는 것은 국민의 대표기관이 취할 온당한 처사가 아니다. 기초자치단체의 장 및 의회의원들의 정당공천제를 대다수 전문가들과 다수 국민의 반대에도 불구하고 강행 처리했던 것처럼, 정치권이 또 다시 자치체제 개편을 자신들의 이해관계에 따라 졸속 처리하지 않아야 한다. 자치체제 개편은 국가 통치구조의 기본 골격을 재편성하는 백년대계로서 대다수 국회의원들이 필요성을 인정하는 헌법개정과 함께 적어도 4~5년 동안 충분한 연구와 검토를 거쳐 신중하고 용의주도하게 추진되어야 한다.

2. 이해당사자인 국회의원 주도의 자치체제 개편은 부적절

직접적 이해당사자들인 국회의원들이 자치체제 개편을 주도하는 것은 '편견의 억제(control of prejudice)'라는 절차적 정의의 원칙에 위배된다(안성호, 1995: 435). 자치체제 개편의 절차적 공정성을 확보하기 위해서는 직접적 이해당사자인 국회의원들의 편견을 억제하는 제도적 장치가 필요하다. 앞에 내세우는 행정효율 향상과 지역감정 해소라는 자치체제 개편의 명분 뒤에는 국회의원들의 정치적 이해관계가 자리 잡고 있다는 것이 일반적 관측이다(이기우, 2009: 120; 정세욱, 2009: 13). 국회의원직을 역임했던 김문수 경기도지사는 2008년 10월 17일 엔파람 인터넷신문과의 회견을 통해 자치체제 개편에 집착하는 정치권의 동기를 정확하게 지적했다. 김 지사는 국회의원들이 시·군·구 통합을 원하는 근본적 이유를 "하루 종일 돌아다니며 주민을 만나는 시장·

군수·구청장과 국회의원선거에서 경쟁하는 것을 두려워하기 때문"이며, 특히 민주당 의원들의 경우에는 "호남당의 굴레를 벗어나기 위해서 행정구역개편과 연계하여 중대선거구를 도입하고 싶어 한다"고 털어놓았다. 도를 폐지하고 통합광역시를 설치하면 지방자치단체 수가 현행 246개에서 60여 개로 대폭 감축되어 국회의원들에게 가장 두려운 경쟁자들인 지방정치인들의 수를 일거에 4분의 1로 줄이고, 강력한 대권도전의 경쟁자들인 광역단체장들을 일거에 없애서 국회의원들의 정치적 영향력을 크게 확대시킬 것이다. 대다수 국회의원들은 자치구역 개편이 가져다주는 이런 정치적 이점을 마다하기 어려울 것이다. 이런 정치적 이해관계 때문에 다른 사안에 대해서는 사사건건 대립하던 여·야 정치권이 자치구조 개편에 대해서 한 목소리를 내는 이유라는 관측이 지배적이다. 이런 상황에서 정치권이 자치체제 개편을 주도하는 것은 적절치 않다.[21]

3. 전문가들의 자문절차

자치구역 및 자치계층 문제는 연구자들조차 오랜 시간 깊이 탐구하고 철저하게 검토하지 않으면 올바른 판단을 내리기 힘든 전문적인 분야다. 이를테면, 이 분야와 관련해 축적된 공공선택론(public choice theory)의 이론적 논의와 이에 대한 비판 및 경험적 연구들을 이해하고 전문가적 식견을 기르는 데는 적어도 수년 간 학습이 필요하다. 바쁜 국회의원들이 이런 시간을 낼 수 없고 그럴 필요도 없다. 전문가들의 도움을 받으면 된다. 국내의 전문가들로 부족하면 해외 전문가들의 도움을 받을 수도 있다. 마치 국회가 '안락사(安樂死)' 문제를 다룰 경우에 뇌신경학자·법의학자·심리학자·윤리학자·종교인 등의 자문을 받는 것처럼, 국가 통치구조의 기본골격인 자치구역 및 계층구조에 일대 변혁을 가하는 입법을 위해 관련 전문가들의 도움을 받는 것은 당연하다. 이와 관련해 정세욱(2009: 13) 교수의 조언은 경청할 가치가 있다.

"이 분야의 학자들로 가칭 '지방자치단체 구역 및 계층구조 조정위원회'를 구성하여 조사·연구와 토론, 여론수렴과정을 거쳐 보고서를 작성·제출토록 하고, 정치권은 보고서에서 선택하는 방식으로 풀어가야 한다. 선진국에서는 학계의 연구·검토를 거치지 않고 정치권이 스스로 개편안을 마련하지 않는다. 자칫 구역 및 계층구조 개편문제가 특정 정당의 당리당략이나 정치인들의 이해관계의 제물이 돼서는 안 되기 때문이다. 그러나 여·야는 이런 위원회 구성도, 학자들의 전문적 연구 및 개편안 작성절차를 무시한 채 개편안에 합의했고, 정치인들이 중구난방으로 법안을 발의하고 있는데, 문제를 푸는 해법이 근본적으로 잘못되었다."

4. 지방자치단체와 그 전국연합체의 참여

우리나라의 지방자치제도는 헌법이 보장하고 있지만, 지방자치제도의 안정성은 지방자치단체의 존폐가 지방

21) 2009년 3월 5-12일 한국지방자치학회 정회원을 대상으로 on-line 설문조사한 결과, 응답자 162명 중 35명(21.6%)만 '국가 주도의 개편'을 지지하고, 126명(77.8%)은 '국가의 지방자치단체 간 자율통합 지원'(59.3%) 또는 '지방자치단체의 자율통합을 위한 절차법 제정'(18.5%)을 원하는 것으로 드러났다(허훈·강인호, 2009: 73).

자치단체의 입법참여가 극도로 제한된 상태에서 간단한 국회 입법절차를 통해 결정될 만큼 매우 취약하다. 물론, 국회가 지방자치단체를 폐치·분합하는 법률을 정할 경우에 해당 지방의회의 의견을 듣거나 주민투표를 실시하도록 하고 있지만, 지방의회의 의견이나 주민투표 결과가 국회의 입법을 기속하는 것은 아니다. 지방자치제도의 근간을 뒤흔들 제도 변혁에 대한 입법과정을 사실상 지방정치인을 잠재적인 정치적 경쟁자로 간주하는 국회의원들의 손에 맡겨져 있는 현행 국회 입법절차는 시정되어야 한다. 지방자치단체의 국회 입법참여를 제도적으로 보장하는 가장 확실한 방안은 국회 내에 지역대표형 상원(上院)을 설치하는 것이다(안성호, 2007: 117-142). 상원은 졸속 입법을 방지하는 데도 기여한다. 그러나 상원의 창설은 헌법개정을 요구한다. 지역대표형 상원제도가 도입되기 전에 자치체제를 개편하는 경우에는 반드시 지방자치단체와 그 전국협의체가 입법과정에 참여하여 의견을 개진하고 이를 존중하는 입법절차가 마련되어야 한다. 지방자치단체와 그 전국협의체가 자신의 존폐와 관련된 자치체제 개편과정에 참여해 일정한 결정통제력(decision control)을 행사하는 것은 당연한 권리다.

5. 개헌의 경우에는 국민투표로, 그 밖의 경우에는 주민투표로

선진국들 중에는 국가 통치체제의 근간을 이루는 자치체제의 주요 내용을 헌법으로 규정하는 나라들이 많다. 그러나 우리나라 헌법은 자치계층 및 구역에 관해 아무런 규정이 없다. 이 때문에 국회에서 지방자치법의 한 조항(제2조)만 바꾸어도 전국의 시·도가 일거에 무너질 만큼 우리나라 지방자치제는 취약한 법률적 기반 위에 세워져 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 학계와 전문가들이 '지방자치단체 종류의 명시'를 비롯한 지방자치제를 강화하는 헌법개정을 요구해왔다(김성호, 2007: 113-135). 이번 기회에 지방자치제를 강화하는 개헌을 목표로 자치체제 전반의 개편안을 마련하는 것이 바람직하다.

정치권 일각에서는 개헌과 관련 없이 자치체제 개편안을 국민투표에 부치는 방안도 고려하고 있다고 한다. 일견 국민의 의사를 묻는다는 점에서 타당한 방안처럼 보이지만, 자치체제의 개편과 관련해서는 그렇지 않다. 무엇보다, 법인격을 갖는 한 지역정부의 문제를 다른 지역 주민들이 결정해버리는 결과를 초래할 수 있기 때문이다(이기우, 2009: 139). 이미 2006년 제주특별자치도가 출범하기 직전에 제주 전역을 대상으로 실시된 주민투표에서 제주 전체 4개 시·군의 투표결과와 달리 시·군자치제 폐지에 반대한 투표자들이 많았던 서귀포시와 남제주군이 폐지된 바 있다. 헌법재판소는 4개 시·군의회가 청구한 권한쟁의심판에서 폐지를 합헌으로 판결했다. 그러나 이 판결은 독자적 법인격을 갖는 지방정부의 자치권을 다른 지방정부 주민에 의해 침해당한 것을 인정한 결정으로 지방자치를 보장하는 헌법정신에 배치된다는 비판을 면키 어렵다. 자치정부 존폐의 운명은 오직 해당 주민 다수의 의사에 따라서 결정되어야 한다.

6. 공정한 주민투표운동과 활발한 주민투표토의

주민투표를 통한 자치체제의 결정이 정당성을 지니려면 공정한 주민투표운동이 보장되어야 한다. 용어의 선택 같은 사소한 일도 주민투표운동의 공정성을 크게 해칠 수 있다. 이미 그런 조짐이 나타나고 있다. 이를테면, 정치권의 개편안이 지칭하는 '통합광역시'라는 용어는 중소도시와 농촌지역 주민들로 하여금 통합광역시로 개편되면 기존의 '광역시'로 승격되는 것으로 오해하게 만든다. 그 동안 읍이 시로, 시가 다시 광역시로 승격됨으로써 신분상승을 학습해온 사람들에게 통합광역시 설치가 크나큰 선물이라는 인식을 갖게 된다. 광역시 승격을 열망해온 인구 50만 이상 100만에 달한 15개 대도시의 주민들 역시 통합광역시 설치로 광역시의 꿈이 실현된다는 환상을 갖도록 만들 수 있다. 이런 우려가 기우(杞憂)가 아님을 제주특별자치도 출범 직전 실시된 주민투표에서 경험했다. 당시 정부와 제주도는 시·군자치제 폐지안을 '혁신안'으로, 시·군자치제 유지안을 '점진안'으로 호칭했다. 이런 명명 방식은 시·군자치제 폐지는 혁신이고, 시·군자치제 유지는 반(反)혁신이라는 믿음을 갖도록 오도했다.

주민투표가 심의민주주의를 실현하는 공론장(公論場: public sphere)으로서 장점을 발휘하기 위해서는 주민투표토의(referendum discussion)가 활성화되어야 한다. 주민투표토의가 활성화되려면, 학회 등 전문가집단과 시민사회단체 및 주민이 견해를 자유롭게 개진하고 서로 논박할 수 있도록 언로(言路)를 활짝 열어야 한다. 일정한 규정에 따라 정부와 정당 및 지방자치단체도 주민투표에 부쳐진 사안에 대해 입장을 표명할 수 있도록 허용하는 것도 필요하다. 이 때 언론의 역할은 매우 중요하다. 언론은 다양한 견해를 균형 있게 전달함으로써 주민의 합리적 판단을 도와야 한다. 특히 신문의 역할은 지대하다. 신문은 주민투표에 부쳐진 사안에 대한 상세한 정보와 대안에 대한 심층 분석으로 주민의 선택에 매우 중요한 영향을 미친다. 연간 20-30건의 국가적·지방적 중대 사안들을 주(국)민투표로 결정하는 스위스가 1인당 신문 구독량에 있어서 다른 유럽국가 평균의 2배에 달하는 것은 주민투표에서 신문의 중요성을 여실히 보여준다(안성호, 2005: 276-278).

IX. 맺음말

지금까지 본 논문은 시·군·구를 묶어 통합광역시로 만들고 시·도 자치정부를 폐지하는 대신 국가지방광역행정청 또는 국가지방행정기관인 도를 설치하려는 정치권의 움직임이 이론적으로나 경험적으로 정당화될 수 없음을 논의했다. 이어서, 그 대안으로 보충성원칙에 입각한 정부간관계의 재정립을 위한 지방분권개혁의 필요성을 지적하고, 현행 시·군·자치구제도의 기본골격을 유지하면서 부득이한 사정으로 개편이 필요한 경우에 해당 시·군·자치구 주민의 의사에 따라 자율 조정토록 하고, 읍·면·동을 준(準)자치행정기관으로 만들 것을 제안했다. 더불어, 세방시대의 광역행정수요에 능동적으로 대응하기 위해 현행 광역시를 도에 흡수통합하면서 일부 도와 도의 통합을 비롯한 도 경계의 부분적 재조정의 가능성 타진을 주문했다. 끝으로, 국가

통치체제의 근간을 재편성하는 자치구역 및 자치계층의 개편은 충분한 시간을 가지고 신중히 결정되어야 할 사안이며, 이해당사자인 국회의원 주도의 일방적 자치체제 개편은 부당하고, 개편안의 설계과정에 전문가들과 지방자치단체들의 참여가 보장되어야 한다고 지적했다. 그리고 개편안의 최종 선택은 개헌과 관련되는 경우에는 국민투표를, 그 밖의 경우에는 주민투표로 결정하되, 주민투표를 실시할 때 공정한 주민투표운동을 보장하고 주민투표토의를 활성화할 것을 강조했다.

한국의 지방자치 시계가 거꾸로 돌아서는 안 된다. 그러나 요즘 대한민국 국민을 대표하는 국회의원들이 많은 전문가들의 심각한 우려와 문제제기에도 불구하고 촉박한 시한을 정해놓고 지방자치 시계를 거꾸로 돌리는 방향으로 움직이고 있다. 이런 우려와 문제제기를 단순히 전문가들의 편견이라고 일축할 수 있는가? 무엇보다도, 시·도 자치정부를 폐지하고 국가지방광역행정청 또는 국가지방행정기관인 도를 설치하는 것이 정치권의 주장대로 지방자치와 지방분권을 강화하는 것이 아님은 명약관화한 사실이다. 이런 정치권의 의도는 UN-HABITAT의 지방분권국제지침이 규정한 '대의민주주의 요건'에 정면으로 배치된다. 지방분권국제지침의 A-1-1은 "정치적 지방분권은 민주화와 굿거버넌스(good governance) 및 시민참여의 본질적 요소로서 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 조합을 포함해야 한다"고 규정하고 있다.

근래 광역자치정부의 역할과 위상 강화에 대한 관심은 범세계적 현상으로 부상되고 있지만, 이웃 일본과 중국의 변화는 우리의 특별한 관심을 끈다. 일본은 광역자치정부의 역할 및 위상 강화와 관련해 전전(戰前)부터 도주제의 도입을 논의해왔다(강광수, 2008: 303-322). 근자에는 '지역주권형 사회'의 구축을 위한 도주제 도입을 자민당과 정부의 주요 정책의제로 채택하고 구체적 설계와 시행을 위한 검토를 진행하면서 북해도(北海道)를 '도주제 특구'로 지정하여 시범 실시하고 있다(채원호, 2008). 중국은 모택동 사후 시장경제의 도입과정에서 성(省)정부의 역할과 위상이 크게 신장되었다. 그 결과, 오늘날 중국은 공식적으로 연방국가가 아니지만 성정부 중심의 '사실상의 연방국가(de facto federalism)' 또는 '중국식 연방국가(Chinese federalism)'로 평가되고 있다(Zheng, 2007: 213-241). 더욱이, 1997년 환수된 홍콩에게 특별자치권을 부여하는 중국은 이른바 '혼혈연방국가(hybrid federal state)'로 분류된다(Cheung, 2007: 242-265; He, 2007: 14-15). 성정부는 아직 온전한 자치정부가 아니지만 경제성장을 견인하는 광역정부로서 여느 단방국가 광역자치정부를 훨씬 능가하고 있다. 우리나라도 2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도에 특별자치권을 부여함으로써 혼혈연방국가로 가는 첫걸음을 내디뎠다고 볼 수 있다. 한국이 민주적 광역자치정부의 수범을 보이는 것은 대내적으로 국가경쟁력 제고와 통일 기반을 다지고, 대외적으로 동북아의 지방자치 발전과 민주주의 공고화 및 평화건설에 기여할 수 있다.[22] 자치체제 개편이 지방자치를 퇴보시켜서는 안 된다. 대한민국은 반드시 선진화의 길로 전진해야 한다.

참고문헌

22) EU의 통합과정에서 광역자치정부를 포함한 지역(regions)의 역할과 위상 강화에 관해서는 (Jeffery, 1997)을 참고할 것

강광수. (2008). 일본의 통치구조와 도주제론. 「지방정부연구」. 12(4): 303-322.

강인성・박치성. (2008). 지방자치단체 광역행정체제에 대한 인식조사: 현황과 대안을 중심으로. 「지방행정연구」. 22(3): 69-94.

강재호. (2005). 지방정부체제개편론에 대한 비판적 고찰. 「지방정부연구」. 9(3): 179-200.

권순복. (2004). 읍・면・동 주민자치 활성화방안: 제도적 접근을 중심으로. (정부혁신지방분권위원회 주민참여 활성화 T/F 발표자료).

김병국. (2007). 「지방행정체제개편연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

김석태. (2007a). 세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조발견: 대구권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 137: 156.

김석태. (2007b). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여. 「지방정부연구」. 11(2): 7-23.

김석태・이영조. (2004). 광역시-도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성. 「한국행정논집」. 16(4): 691-711.

김성호. (2007). 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 113-135.

김순은・채원호・최진혁・김선기. (2009). 지방정부 간 협력방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 21(1): 97-118.

김순은・안성호. (2003). 대도시 이층제 정부구조의 논거와 발전과제. 「한국의 지방분권」. 부산: 금정.

김익식. (2008). 국회에서 논의 중인 지방행정체제 개편의 쟁점. 「시・도 뉴스레터」. 15(11-12): 10-11.

김해룡. (2002). 지방행정체제의 개편방안에 관한 고찰. 「공법연구」. 31(2): 177-193.

박재욱 (2008). 광역경제권의 통합・협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의. 「지방행정연구」. 22(3): 3-29.

박종관. (2009). 자치행정구역 개편에 대한 주요 대안의 비교 검토. (2009년 4월 8일 한국지방자치학회 정책토론회 발제논문).

배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.

신도철. (2008). 광역분권형 국가운영의 필요성과 제도개편 방향. 「시・도 뉴스레터」. 13(7-8): 13-15.

안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 서울: 대영문화사.

안성호・곽현근. (2003). 읍・면・동 기능정책 비판: 동네민주화의 논거・거・사례・개혁방향. 「한국사회와 행정연구」. 14(2): 177-206.

안성호. (2005). 「분권과 참여: 스위스의 교훈」. 서울: 도서출판 다운샘

안성호. (2006). 자치구역 및 계층의 개편을 우려한다. 「지방분권의 평가와 새로운 도전」 (2006년 2월 10일 부

산분권혁신본부 토론회 자료집). 103-128.

안성호. (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」. 41(3): 117-142.

안영훈. (2005). 지방정부 2단계 계층구조와 광역자치단체의 기능. 「민선자치 10년의 성과와 과제」 (2005년 6월 13일 한국지방자치학회 토론회 자료집) 155-196..

오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰: 시·정·촌 통폐합을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 14(2): 349-371.

이기우. (2009). 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제. 「제도와 경제」. 3(1): 113-147.

이기우·조성호. (2009). 「지방행정체제 개편론: 본질과 과제」. 서울: 도서출판 금붕어.

이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 「행정논총」. 33(1): 145-159.

이달곤. (2001). 지역발전과 시도통합 논의 (대구경북기자협회, 산학경영기술연구회 월례세미나 주제발표논문).

이명수. (2008). 국가국조 및 행정체제개편을 위한 강소국 연방제. (2008년 10월 27일 자유선진당 토론회 자료집). 13-35.

이승종. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방향. 「행정논총」. 46(3): 1-29.

이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역개편의 효율성 분석. 「한국사회와 행정연구」. 12(3): 79-101.

이시원·민병익 (2006). 시·군통합의 재정적 효과분석. 「지방정부연구」. 10(3): 45-62.

이환범 외. (2006). 광역발전을 위한 지방자치단체간 협력관계에 미치는 영향요인 분석. 「지방정부연구」. 10(1): 223-240.

임도빈. (2002). 「프랑스의 정치행정체제」. 서울: 법문사.

임승빈. (2008). 현 지방행정체제, 무엇이 문제인가? 「시·도 뉴스레터」. 15(11-12): 7-9.

전국시도지사협의회. (2008). 「지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구」. 서울: 전국시도지사협의회.

정세욱. (2009). 지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향. (2009년 4월 8일 한국지방자치학회 정책토론회 기조연설문).

정세욱 외. (2004). 「인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구」. 전국대도시시장협의회.

정순관. (2005). 지방행정구역개편 의제에 대한 비판적 논의. 「한국거버넌스학회보」. 12(1): 241-256.

조성호. (2006). 지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구. 「서울도시연구」. 7: 149-170.

채원호. (2008). 일본의 광역과제 대응을 위한 도주제 구상. 「이명박정부의 광역경제권 구상과 지방정부의 발전전략」 (2008년 한국지방자치학회 춘계학술대회 자료집). 79-95.

최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구. 「지방행정연구」. 19(2): 239-262.

최종만 (2007). 「영국의 정부시스템 개혁」. 서울: 나남.

하혜수. (2009). 지방행정체제 개편논의 (지방분권국민운동이 2009년 5월 7일 대구 테크노파크에서 개최한 '행정체제개편과 지방분권 토론회'의 발표자료).

한국지방자치학회. (2006). 「21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구: 행정계층구조 개편을 중심으로」. 서울: 한국지방자치학회.

한표환 · 김필두 · 김선기. (2002). 「자치단체 간 협력사업의 활성화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

홍준현. (1997). 「시 · 군 통합에 의한 지방행정구역의 영향평가」. 서울: 한국행정연구원.

홍준현. (2005). 지방행정구역 및 계층, 어떻게 할 것인가? (미발간 세미나 발표논문).

허태열. (2006). 지방행정체제 개편안 및 해명. http://www.statesman.or.kr/cafe/imageboard/image/허태열.

허 훈 · 강인호. (2009). 자치행정체제개편에 대한 전문가 의견조사와 바람직한 추진방향. (2009년 4월 8일 한국지방자치학회 정책토론회 발제논문).

Advisory Commission on Intergovernmental Relation. (1974). Local Government Organization. The Challenge of Local Government Reorganization. Washington, DC: US Government Printing Office.

Ahn, S. H. (2008). Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 「지방정부연구」. 20(2): 157-187.

Assembly of European Regions. (2006). Regionalism across Europe. Strasbourg: AER.

Assembly of European Regions. (2007). Draft European Charter on Regional Democracy. Strasbourg: AER.

Bennet, R. (1989). Assignment of Competency and Resources. In R. Bennett (ed.). Territory and Administration in Europe. London Printer Publishers.

Bennett, R. (1990). Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda? In R. Bennett (ed.). Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda. Oxford: Larendon Press.

Bollens, S. (1997). Contracted Poverty and Metropolitan Equity Strategies. Stanford Law and Policy Review. 8(2): 11-23.

Borja, J. & M. Castells. (1997). Local and Global: Management of Cities in the Information Age. London: Earthscan.

Boyne, G. A. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. Urban Studies. 33(4-5): 703-721.

Boyne, G. A. (1998). Public Choice Theory and Local Government. Basingstoke: Macmillan.

Box, R. C. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. London:

Sage.

Brenner, N. (1999). Globalization as Reterritorialization: The Rescalling of Urban Governance in the European Union. Urban Studies. 396(3): 431-451.

Briffault, R. (2000). Localism and Regionalism. Buffalo Law Review. 48(1): 1-30.

Byrnes, J. D. & B. E. Dollery (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. Urban Policy and Research. 20(4): 391-414.

Cheung, P. T. Y. (2007). Toward Federalism in China? The Experience of the Hong Kong Special Administrative Region. In He, B. et al. (eds.). Federalism in Asia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government. Strasbourg: Council of Europe.

Dollery, B. & L. Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better?: An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs (Working Paper Series in Economics). University of New England, School of Economics.

Feiock, R. C. (2004). Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. Journal of Urban Affairs. 29(1): 49-65.

He, B. (2007). Democratization and Federalization in Asia. In He, B. et al. (eds.). Federalism in Asia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

He, B. et al. (eds.). (2007). Federalism in Asia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Jeffery, C. (ed.). (1997). The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third Level in Europe? London: Frank Cass.

Kwon, O. H., et al. (2007). A Direction of Building Local Governance in the Economic Region of Dongnam, Korea. 「지방정부연구」. 11(3): 271-290.

Kübler, D. & B. Schwab. (2007). New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. European Journal of Political Research. 46: 473-502.

Lijphart, A. (최 명 역). (1987). 「민주국가론」. 서울: 법문사.

Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. The American Political Science Review. 92(1): 1-22.

Park, C. Y. (2009). Regional Governance Against Political Fragmentation: The Case of Chicago Metropolitan. 「지방행정연구」. 23(1): 51-82

Sancton, A. (2000). Merger Mania. McGill-Queens University, Montreal.

Tiebout. C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy. 64(4): 416-424.

UN-HABITAT. (2007). International Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.

Willson, D. & C. Game. (임채호 역). (2008). 「영국의 지방정부」. 서울: 박영사.

Wollman. H. (2008). Inter-communal Cooperation in Cross-country Variance: A Sketch in Institutionalist Mapping. (Discussion paper presented at a workshop on 'Local-to-Local Partnerships' in Bodo on 22-24 May 2008).

Zheng, Y. (2007). China's de facto Federalism. In He, B. et al. (eds.). Federalism in Asia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.