

# 바람직한 행정체제개편 추진방향

성태규 | 충남발전연구원 연구위원  
고승희 | 충남발전연구원 책임연구원

## 머리말

실용정부가 출범하면서 행정체제개편문제가 제기되고 있다. 행정체제개편은 이번에만 제기된 문제가 아니고 이전 정권에서도 제기된 문제로서, 2005년에는 국회에 지방행정체제개편 특별위원회까지 설치·운영되어 개편안까지 제시된 적도 있었다. 최근에도 한나라당(안), 민주당(안)이 산발적으로 제기되다가 2008년 11월 3일 권경석 의원이 국회에 입법발의안을 제기하여 향후 본격적인 개편논의가 전개될 양상이다.

우리나라 지방행정체제 및 구역의 개편에 대해서는 국회 및 정치권에서 산발적인 문제제기 수준으로 논의되었을 뿐, 지속적이고 심도 있게 논의되지는 못하였다. 그 이유는 행정구역제도의 문제가 다른 정치적 이슈에 밀려 중심 아젠다가 되지 못했고, 행정구역개편이 다양한 세력들의 이해관계가 얽혀 있기 때문이었다.

〈표 1〉 정치권 및 국회의 행정구역개편 논의

시 기	주 체	내 용
1996.05	신한국당 정책토론회	도 폐지, 특별·광역시의 자치구 폐지 등
1996.12	서울특별시 국회의원	자치구 구청장의 임명제 등
1999. 가을	정기국회(국감, 예결위)	준자치단체와 광역시의 도통합 등
2000.07	임시국회 대정부질문	1층제의 광역시 체제로 개편
2002.10	열린우리당 노무현 후보	행정구역개편 대선공약 제시
2005.12	국회지방행정체제개편 특별위원회	행정계층 1단계 감축 시·군·구 광역화

시 기	주 체	내 용
2008.09	한나라당 허태열 의원	현행 시·군·구를 70여개 통합광역시로 개편 도 폐지, 지방광역행정청 설치 읍·면·동을 자치단체로 승격
2008.11	한나라당 권경석 의원	도 폐지, 시·군·구 광역화 특별시·광역시는 선출직, 도는 임명직

학계 및 정부에서도 1988년 김안제 교수에 의해 전면적인 행정구역 개편안이 제시된 이후 많은 학자들과 정부 산하 위원회 등에서 행정구역 개편이 논의되었지만, 지속적으로 공론화하는데에는 한계가 있었다. 그동안 행정구역개편의 이슈는 시민사회 등 국민적 관심사가 되지 못하고, 관련 전문가집단 내에서의 논의에 그치는 수준이었다.

〈표 2〉 학계 및 정부위원회에서의 행정구역 개편논의

시 기	주 체	내 용
1988	김안제 교수	24도46시196군으로 구역개편 제안
1988	민주화추진위원회	“도는 지역감정 조장 등으로 인해 개편검토 필요” 주장
1988.07	행정개혁위원회	3계층을 2계층으로 축소
1999.11	정책기획위원회, 새천년준비위원회	광역시의 도 편입 등 주장
1999.6	마지막 남은 개혁@2001	준자치단체화, 도 폐지·광역시 승격

이에 본고에서는 국회에서 최근 발의된 일련의 행정체제개편안의 특징을 종합하고, 향후 행정체제·구역개편이 국민의 합의 속에서 추진될 수 있는 방향을 제기하고자 한다.

### 행정구역 개편(안) 종합

본 연구에서는 검토하고자 하는 개편(안)은 가장 최근인 2008년 11월 3일 권경석 의원이 발의한 「지방행정체제개편에관한특별법(안)」, 허태열 의원(안)(2008.9), 국회지방행정체제개편 특별위원회(2005.12) 등이다.

최근 제기된 일련의 3개 행정체제·구역개편(안)의 공통점으로는 첫째, 행정계층을 현행의 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 계층구조에서 광역자치단체의 도를 폐지하여 중앙정부-

기초자치단체의 구조로 전환한다는 것이다. 단 특별시·광역시에 대한 폐지는 유보하고 있다. 특별시·광역시는 별도로 국회특위(안)과 허태열 의원(안)에서는 추후 결정을 담고 있는데 비해, 권경석 의원(안)에서는 특별시·광역시의 존치를 담고 있다. 국회특위(안)에서는 전환단계를 명시하지 않은 반면, 허태열 의원(안)에서는 광역단체 예하의 2/3가 독립되면 道 폐지를 제안하였고, 권경석 의원(안)은 먼저 道의 기능을 국가사무로 전환한 다음 광역행정기관을 설치하여 현존 道를 폐지하는 단계적 전환을 제의하고 있다. 전환방식에서도 차이가 있는데, 앞의 두 개편(안)에서는 존치되는 특별시·광역시는 선출직으로 설정한 반면, 권경석 의원(안)은 특별시·광역시는 선출직, 전환단계에서의 道는 임명직으로 한다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 현행 기초자치단체인 시·군·구를 광역화한다는 점이다. 인구규모, 지리적 여건, 생활권, 경제권 등을 고려하여 통합하되 기존 자치구, 통폐합된 시·군 지역에는 행정구를 설치하고, 행정구 내 하부행정기관으로 읍·면·동을 두어 주민자치기관화 한다는 것이다. 단지 국회특위(안)과 권경석 의원(안)은 구체적인 통합기준을 명시하지 않은 반면, 허태열 의원(안)은 현행 230개 기초자치단체를 인구 70만을 기준으로 70여개로 통합한다고 명시하고 있다.

셋째, 현행 道를 폐지하되, 초광역행정기구를 설치한다는 점이다. 국회특위(안)에서는 초광역 지방광역행정기구의 설치를, 허태열 의원(안)에서는 전국을 5~7개의 광역권으로 구획하여 지방광역행정청을, 권경석 의원(안)에서는 “5+2 광역경제권”과 연계된 대권역 행정기관을 중앙정부에서 설치한다고 제안하고 있다.

## 행정구역 개편에 대한 찬반 논리

이와 같은 행정체제·구역개편(안)은 많은 학자, 전문가 등이 주장해온 필요성의 논리를 반영한 것으로, 지금까지 행정구역·체제 개편에 관련된 찬반 논리는 다음과 같이 전개되었다.

### 1. 찬성논리

찬성논리는 시대적 변화를 반영하여 지방자치시대 주로 행정적 차원에서의 효율성을 제고하기 위해, 광역자치단체인 道를 폐지하고 기초자치단체를 현실적으로 통합하는 점을 주장하고 있다.

### 교통·정보통신 기술보급으로 행정서비스의 변화

인터넷 등 정보·통신기술이 발달함에 따라 과거 행정서비스의 내용이 시간적·공간적으로 단축되고 주민의 생활범위가 더욱 넓어져 기존 행정구역과는 다른 주민들의 생활권, 경제권, 문화권이 형성되고 있다는 것이다.

### 농·어촌인구 감소로 인한 자치기반의 약화

우리나라 8道の 행정체제는 조선시대 농경사회를 기초로 구성되었으나 이제 농·어촌지역의 인구는 감소하여 그 지역을 자치지역으로 운용하기에는 많은 비용을 수반하게 된 반면, 도시지역 인구는 증가하여 새로운 행정서비스 수요를 창출하고 있다. 이에 향후 농·어촌지역의 인구 감소에 대비해서, 자치 2계층제를 단순화해서 대도시 행정체제를 구축, 자치단체 간 갈등도 해소하고 행정의 일체성도 확보할 필요가 있다는 점이다.

### 다계층·중복구조로 인한 행정거래비용의 과다

현행과 같은 광역자치단체~기초자치단체의 2단계 행정계층은 기능중복은 물론 과다한 인력과 예산낭비를 초래하고 고비용·저효율을 조장하고 있다는 주장이다. 우리나라 행정구역은 행정기능상으로 보면 계층수가 많아, 문서전달과정에 필요단계가 늘고, 동시에 동일한 과정이 계속 반복됨으로써 소용되는 시간, 노력 및 비용이 커진다는 것이다.

### 道の 단순 중계기관화 및 사무배분의 중복현상

현재 광역자치단체인 道는 자체 고유사무보다는 중앙부처의 업무를 시·군에 전달하는 기능을 수행함으로써 정부와 주민간의 원활한 의사소통이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 道의 기능은 중앙정부와 기초지자체와 중복되는 부분이 있고, 기초지자체에 대한 불필요한 감독, 조정, 규제기능으로 풀뿌리 민주주의의 발전을 저해하고 있어 민원이 발생할 소지가 많다. 원스톱 토털서비스를 제공하기 위해서는 道를 폐지하고 중앙정부~기초지자체의 2단계 행정체제가 바람직하다는 것이다.

### 시·군행정의 규모불경제

현행 기초지자체인 시·군의 인구·면적·재정규모의 편차가 심하여 지역균형개발이 곤란하

고, 행정서비스의 수혜 불균형이 야기되고 있다는 점이다. 충남의 경우에도 인구 53만의 천안시가 있는 반면 인구 3만4천의 청양군이 있기 때문에, 현행 행정구역으로는 도시의 과대성장과 농·어촌의 空洞化를 제어하기 어렵다는 것이다. 인구가 증가하는 도시의 경우 인구중심의 행정서비스가 집중되는 경향을 지닌 반면 인구감소지역의 경우 행정서비스가 감소되기 때문에, 현행 행정구역으로는 지역균형을 달성하기 어렵다는 것이다. 또한 일정규모 이하의 시·군의 경우, 기관운영비가 과다하게 지출되고 유능한 인적자원의 확보가 곤란한 실정이며, 기초자치단체의 과다로 동일유형의 행사비, 공공시설 유지관리비가 중복되어 비효율적 행정이 야기된다는 것이다.

## 2. 반대논리

찬성논리에 대하여 반대주장은 행정구역·체제의 개편·통합에 대한 필요성에 대해서는 일면 동의하지만, 그 범위와 방법에 대해서는 이견을 제기하고 있다.

### 주민정서 고려

행정구역개편은 주민정서를 고려해야 한다는 점이다. 현행 행정구역은 주민정서의 밑바탕이 되어 있으므로 행정구역은 단순 행정편의의 차원에서 접근해서는 안 된다. 특히 道와 관련하여 100년 이상 주민들은 광역지자체에 귀속감을 갖고 있으므로 광역지자체 폐지는 주민정서를 반영하지 못하고 있다는 것이다. 주민생활권과 정서 등을 고려하지 않은 행정구역개편은 심각한 사회적 갈등과 혼란을 야기할 수 있다. 행정구역 개편은 행정 계층 간, 지역 간 정서적 이해관계가 복잡하고 역사성이 있는 사안이기 때문에 국민적 갈등이 크게 우려되므로, 그 방법론에 대한 충분한 논의와 합의를 전제로 추진되어야 한다는 점이다.

### 광역지자체를 없애는 것은 지역경쟁력 강화에 역행

도단위 광역지자체를 폐지하려는 근거로 찬성론자들은 세계화에 따른 지역경쟁력 강화를 들고 있다. 세계화시대 선진국은 국제경쟁력을 갖추기 위해 지역단위에서의 규모의 경제화를 추구하고 있으며, 이를 위해 인구 500만 명 이상의 자치단체로 행정구역을 통합하고 있다는 것이다. 이런 세계적 경향에 발맞춘 광역화, 집적화, 브랜드화를 통해 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 道단위 광역지자체 폐지보다는 경제권역에 상응하는 초광역행정체제로 보완하는 것

이 더 바람직하다고 보고 있다. 즉, 道를 폐지하고 시·군·구를 70개로 통·폐합하여 중앙정부-통합 시·군·구의 2계층제를 구성할 경우, 지역단위에서 대형 프로젝트를 수행할 수 없고 세계를 상대로 경쟁할 수도 없다. 시·군·구를 광역화하면 오히려 낙후된 지역이나 사람이 적게 사는 지역에 행정서비스가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있다는 것이다.

### 광역지자체 폐지는 중앙집권적 행정체제로의 회귀를 의미

현 행정체제에서 광역행정은 道가 담당하고 있는데, 道를 폐지할 경우 중앙정부가 광역행정을 담당하게 되어 중앙집권이 오히려 심화될 수 있다는 것이다. 연방제와 같이 지역단위의 사무범위가 광범위하고 지방자치의 역사가 긴 정치행정체제의 경우에는 중앙집권의 심화가 초래되지 않았지만, 우리나라와 같이 아직 지방자치의 역사가 일천한 국가의 경우 기초자치단체 차원에서 스스로 산업·경제·외교 등을 운영할 능력이 없기 때문에 중앙집권화는 강화될 것으로 보고 있다.

### 광역지자체의 폐지는 지역이기주의를 심화시킴

도단위 광역지자체는 중앙정부로부터의 사무를 위임받아 道차원에서의 행정업무를 수행하거나 보충성의 원칙에 따라 기초자치단체에 위임하기도 한다. 반대로 기초자치단체로부터 요구를 받아 중앙정부의 지원이 필요한 경우 중앙정부와 기초지자체 간 중개역할을 수행하며, 기초지자체 간 행정업무를 조정자 역할을 수행하고 있다는 것이다. 따라서 道단위 광역지자체를 폐지할 경우 중앙정부로의 filtering 기능이 제약되어 지역의 다양한 목소리가 왜곡되어 중앙으로 전달될 수 있고, 기초지자체 간 조정과 협력기능이 상실되어 지역이기주의가 발생할 가능성이 있다는 것이다.

### 상·하 지방행정계층간 불합리한 기능배분의 개선이 선결문제임

현행과 같은 3단계 행정계층을 2단계로 축소하기 위해서는 행정기능의 통폐합이 선결되어야 한다는 것이다. 3개의 용기에 나누어 담던 재료를 2개의 용기로 나누어 담으려면, 그 종류가 먼저 선별되어야 한다는 주장이다. 참여정부에서는 정부혁신지방분권위원회를 구성하여 지방의 자치사무를 발굴하여 중앙정부에서 지방정부로 이전하려고 추진하였지만, 그 성과는 미약하였다. 업무의 성격에 따라 국가사무와 지방사무로 구분하기 어려운 행정이 많고, 또한 지방에 주재하는 특별지방행정기관도 중앙부처의 이기주의로 말미암아 정리되지 못하고 있는 상태에서 행정계층의 통폐합을 결정하는 것은 순서가 틀렸다는 것이다. 따라서 행정계층의 단순화를 논의하기

위해서는 우선 국가사무와 자치사무와의 기능적 정리, 그리고 광역지자체와 기초지자체간의 권한과 기능 조정이 선결되어야 한다는 것이다.

## 행정체제개편 추진방향

행정체제·구역의 개편에 대한 필요성이 때로는 선거를 앞두고 지역 간 감정을 해소하는 방편에서, 또 다른 차원에서는 행정의 필요성 차원에서 제기되기도 하였다. 본고의 목적이 향후 우리나라의 행정체제개편(안)을 제안하는 데에 있지 않기 때문에, 이러한 논의의 추진방향을 제시하고자 한다.

첫째, 행정체제 개편(안)은 국민적 합의를 도출할 수 있는 논의구조 속에서 마련되어야 한다. 현재와 같이 정치권에서 어느 날 갑자기 의원발의의 형태로 제시되기 보다는, 장기적인 관점에서 먼저 행정체제·구역 개편의 필요성에 대해 앞에 언급한 찬·반 주장 등을 바탕으로 공감대를 형성해야 한다. 이런 필요성에 대한 공감대가 형성된 다음, 조사와 협의를 위한 공식적인 논의구조를 만들고 이 구조 속에서 개편(안)을 도출하여야 한다. 2010년을 목표로 하는 허태열 의원(안)이나 2014년 지방선거를 목표로 하는 민주당(안)과 같이 국민의 공감대를 전제하지 않고 선거일정에 맞추어 행정체제를 개편해서는 안 된다.

행정체제·구역 개편은 많은 갈등의 소지를 포함하고 있다. 향후 통·폐합되는 행정구역의 설정, 통합 지자체의 청사소재지 및 통합 지자체의 이름 선정, 통합 공공시설 위치의 문제, 선거구의 문제 등 행정체제개편은 주민 간 갈등을 초래할 수 있기 때문에, 개편 시기도 신중을 기해야 한다. 지금과 같은 경제위기 상황, 혹은 광우병 사태와 같이 국론이 분열된 시기에는 행정체제·구역 개편은 바람직하지 않다.

둘째, 행정구역 개편은 중앙·지방정부 간 역할 및 기능배분 관련 논의와 병행되어야 한다. 道단위 광역지자체의 폐지를 논하기 전에 중앙정부와 기초지자체간, 광역지자체와 기초지자체간, 특별지방행정기관과 기초지자체간 등 기능과 권한의 배분이 선행되어 논의되어야 한다. 행정계층간 기능과 역할도 단시일 내에 조정되기 어려운 문제임에도 불구하고, 이런 문제의 논의도 없이 단기간에 광역지자체 폐지를 포함한 행정구역개편을 추진할 수는 없다.

셋째, 행정체제·구역개편문제는 “새로운 국가의 틀”이라는 거대 담론구조에서 개편되어야 한다. 행정체제·구역 개편문제가 단순히 행정의 효율성 증대나 지역감정해소 등 현안문제를 해결하기 위한 수단이 되어서는 안 된다. 해방 이후 우리나라의 헌법이 여러 번 개정되었어도,

행정체제와 행정구역은 바뀌지 않았다는 사실이 이를 예증하고 있다. 행정구역개편은 국내적으로는 경제권, 문화권, 생활권뿐만 아니라 통일이라는 미래 한반도의 모습까지 고려되어야 한다.

넷째, 광역자치단체의 폐지보다는 초광역자치단체의 육성이 세계적 추세이다. 광역자치단체인도를 폐지하는 것은 행정구역을 단순히 행정서비스의 공급단위 및 생활권의 개념으로만 보기 때문이다. 그러나 세계화시대 행정구역은 경제권의 의미가 더 중시되고 있다. 선진국에서는 광역행정구역을 폐지하기 보다는 오히려 인구 500만 정도로 통합하여 육성하는 정책을 추진중에 있다. 따라서 도를 초광역자치단체로 통합하여 국제적 수준의 지역경제권으로 육성하는 것이 중요하다.

다섯째, 행정구역 개편에서는 지역고유의 역사성과 문화적 정체성을 고려해야 한다. 역사성과 문화적 정체성을 무시하면 개편 자체도 어렵거니와 지역 전통과 개성의 상실, 주민 간 연대의식 약화로 특성화된 지역발전을 저해할 것이기 때문이다.

## 결론

행정구역과 계층구조의 개편은 우리의 살아가는 방식을 결정하는 엄청난 문제이다. 그러나 행정구역개편의 내부에 내재하고 있는 과장을 염두에 두지 않고 충분한 의견수렴과 논의 없이 주장을 전개하는 경우들이 있다. 물론 생활권과 행정구역이 일치하지 않아 불편을 겪고 있는 지역은 시급히 조정해야 하나 이 경우에도 우리는 경계조정과 구역개편을 혼동해서는 안 되며 선거구를 정하기 위한 갖대로 정체성이 해체되고 일체감도 없는 물리적 공간을 만들어서는 안 될 것이다.

행정구역의 합리적 개편은 많은 나라들이 안고 있는 현실적인 문제이나 구역개편을 쉽게 추진하지 못하는 이유는 그 비용에 대한 효과의 실효성 때문이라고 생각된다. 즉 행정구역과 계층제의 개편에는 함께 고려되어야 할 다양한 문제들이 내포되어 있기 때문에 단순히 몇 가지 장점만으로 주장해서는 더욱 큰 문제를 낳을 수 있다. 따라서 지금부터라도 그 본질적인 문제에 대하여 체계적인 논의를 시작하고 추진해야 한다면 결코 단시간에 이를 것이 아니라 장기적인 안목으로 원칙과 기준을 제시하고 이에 대한 선택은 당연히 국민의 몫이어야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 국회지방행정체제개편 특별위원회(2005), 지방분권, 지방사무배분 개선방안에 관한 공청회 자료.
2. 김병국(2000), 21세기의 지방자치행정체제 개편방안.
3. 김석태(2002), 광역시·도 통합론 비판과 그 대안.
4. 박종관(2000), 통합시의 조직통합 효과분석, 『한국사회와 행정연구』 제11권 제2호.