

지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안

이 승 종*

〈目 次〉

- I. 문제의 제기
- II. 이론적 배경
- III. 광역자치구역 개편관련 국내외 동향
- IV. 광역자치구역의 현황분석
- V. 개편대안
- VI. 결론

〈요 약〉

지금까지 광역자치구역 개편과 관련하여 다양한 논의가 이루어져 왔다. 이러한 논의에는 전국에 60-70개의 통합시를 두면서 광역자치단체를 없애는 안으로부터, 내륙의 광역시와 도를 통합하는 안, 전국을 3-4개의 초광역단위로 재편하는 안 등이 포함된다. 이러한 제안들은 나름대로 타당성이 있음에도 불구하고 효율성을 과대하게 강조하는 점에서 한계가 있다. 이와 관련, 본 연구는 적절한 정도의 효율성을 확보하면서도 민주성과 조화될 수 있는 대안으로서 광역시와 도의 통합에 기반한 광역자치구역 개편방안을 제시한다. 구체적으로 1단계는 광역시와 도의 통합, 2단계는 여타 도간의 자율통합을 제안한다. 이같은 대안은 효율성과 민주성의 양 요청을 적절히 조화시킬 뿐 아니라 다른 대안에 비하여 상대적으로 쉽게 도입할 수 있는 대안이라 생각한다. 나아가서 민주성 보완차원에서 기초자치구역의 처리문제, 근린지역사회차원의 자치기제, 광역과 기초자치단체간 기능분리 등에 대해서 논의한다.

【주제어: 구역, 계층, 광역시, 지방자치단체】

I. 문제의 제기

20세기 후반을 지나면서 현저한 추세로 나타난 세계화와 지방화는 국가는 물론이고 지방으로 하여금 능동적 대응을 요구하는 중요한 환경변화요인이 되었

* 서울대학교 행정대학원 교수(slee@snu.ac.kr)

논문접수일(2008.9.18), 수정일(2008.9.24), 게재확정일(2008.9.25)

다.1) 이같은 환경변화에 대응하여 지방정부는 한편으로는 세계화에 따라 날로 격심해지고 있는 국제경쟁에서 생존하기 위한 대외경쟁력을 확보해야 하며, 다른 한편으로는 지방화 시대에 걸맞게 지역주민의 편의와 요구에 대하여 능동적으로 대응할 수 있는 역량을 강화해야 하는 과제에 직면하게 되었다. 이같은 과제는 지방자치에 있어서 효율성과 민주성 강화의 이중적 요청에 다름 아니다. 지방정부는 이같은 이중적 요청에 적절히 대응하게 될 때, 효율성에 기반한 경쟁역량과 민주성에 기반한 민주역량의 조화를 바탕으로 극대화된 역량으로 안정적 발전을 추구할 수 있게 될 것이다. 이같은 지방역량의 강화없이 지방자치의 발전은 물론이고 나아가서 국가적 발전도 어렵게 될 것이므로 이에 대한 적절한 정책노력이 필요하다.

지방역량의 강화를 위한 노력에는 지방행정의 수행을 위한 기본도구로서의 지방행정구역의 합리적 조정을 포함한다.2) 이와 관련, 원심력으로서의 세계화와 구심력으로서의 지방화의 상반된 속성상 기본적으로 이들 변화추세는 지방행정구역과 관련하여 두가지 상반된 요청(imperatives)으로 다가온다. 즉, 외적으로는 대외 경쟁력 강화를 위하여 구역의 확장을, 내적으로는 주민의 접근성 제고를 위해서 구역의 축소를 요구한다. 이같은 모순된 요청은 두 가지 점을 시사해준다.

우선, 구역확대와 축소의 모순된 요청은 지방행정구역의 확대 또는 축소에 한계가 있으며, 어떠한 적정 규모가 있으리라는 점을 제시해준다. 그러므로 우리는 구역의 확대가 좋은가 또는 구역의 축소가 좋은가라는 일방향적 논의에서 벗어나서 효율성과 민주성을 적절히 조화시킬 수 있는 적정한 규모의 구역을 신중하게 탐색함으로써 지방정부로 하여금 규모의 경제에 기반한 경쟁역량과 근린자치에 기반한 민주역량의 조화 위에서 균형적 발전을 기할 수 있도록 여건을 조성할 수 있어야 한다. 이와는 달리 효율과 민주 어느 한 요청에 대한 대응만을 강조해서는 곤란하다. 즉, 효율성만을 강조하여 구역의 확장요청만을 강조하거나, 민주성만을 강조하여 구역의 축소요청에만 대응할 경우, 지방정부로 하여금 과도 또는 과소한 구역크기에 따른 규모의 불경제를 감수하게 할 우려

1) 세계화와 지방화는 불가분의 관련이 있다. 세계경쟁에서 살아남기 위한 경쟁력은 지역 고유의 정체성에 기반하기 때문이며, 반대로 고유한 정체성이 있는 지방만이 세계경쟁에서 생존할 수 있기 때문이다(김석태, 2007). 가장 지방적인 것이 가장 세계적이다라는 말은 기본적으로 사실인 것이다. 또한 양자는 기본적으로 반대의 추세이면서도 세계화에 따라 지방화가 강화되고, 지방화에 따라 세계화가 강화되는 연관관계가 있다(이승중, 2006). 양자를 합하여 세방화(glocalization)라 부르기도 한다.

2) 지방 또는 지방정부의 역량은 지방이 국가 내에 존재하는 한 국가의 총체적 역량에 연계된다. 다만, 여기에서는 지방자치구역을 다루는 차원에서 지방역량에 논의의 초점을 맞춘다.

가 크다. 그러므로 지방자치구역의 개편은 기본적으로 양자에 대한 균형적 고려 위에서 접근되어야 하는 것이다.

지적할 것은 위에서 제시한 상반된 요청에 대한 고려는 자치계층에 따라 차별적으로 적용될 수 있다는 점이다. 즉, 주민과의 접근성이 더 강조되어야 할 기초자치구역에 있어서는 민주성보다는 효율성이, 광역적 통합성 또는 대외경쟁력이 더 강조되어야 할 광역자치구역에 있어서는 효율성보다는 민주성의 강화 요청이 더 클 것이다. 그러므로 본 연구에서와 같이 광역자치구역의 개편에 대한 논의에 있어서는 기본적으로 민주성 강화보다는 효율성 강화에 일차적 우선순위를 두게 될 것이다. 그러나 우선순위를 경쟁역량에 두더라도 민주역량에 대한 요청이 병존하는 한, 민주성에 대한 논의를 전적으로 배제할 수 있는 것은 아니다. 광역자치구역개편에 대한 논의라 하더라도 기본적으로는 효율성에 우선순위를 두면서도 효율과 민주 양자에 대한 고려 위에서 진행되어야만 한다.

지금까지 광역자치구역 개편과 관련하여 다양한 논의가 이루어져 왔다. 이러한 논의에는 전국에 60-70개의 통합시를 두면서 광역자치단체를 없애는 안으로부터, 내륙의 광역시와 도를 통합하는 안, 전국을 3-4개의 초광역단위로 재편하는 안 등이 포함된다. 이러한 제안들은 나름대로 타당성이 있음에도 불구하고 효율성을 과대하게 강조하는 점에서 한계가 있으며 보다 적절한 대안의 모색이 필요하다. 이와 관련, 본 연구는 적절한 정도의 효율성을 확보하면서도 민주성과 조화될 수 있는 대안으로서 광역시와 도의 통합에 기초한 광역자치구역 개편방안을 제시한다. 이같은 대안은 효율성과 민주성의 양 요청을 적절히 조화시킬 뿐 아니라 다른 대안에 비하여 비교적 쉽게 도입할 수 있는 대안이라 생각되기 때문이다. 그렇게 함에 있어서 단순히 광역자치구역의 설정대안을 제시하는데 그치지 않고 관련 보완책을 아울러 제시할 것이다.

II. 이론적 배경

본 연구가 광역시와 도의 구역통합을 근간으로 한 광역자치구역 개편안을 제시하느니만큼 구역통합에 대한 이론적 논의를 살펴 볼 필요가 있다. 구역통합에 관해서는 통합을 옹호하는 입장과 반대하는 입장이 대립한다(Gustley, 1977)³⁾.

3) Boyne(1992)은 분절(fragmentation)과 통합(consolidation)을 분산(deconcentration)과 집중(concentration)과 구분한다. 전자는 행정구역에 관한 것이고, 후자는 기능과 재원의 분담에 관한 것으로서 구분된다는 것이다. 이같은 구분은 일용 유용한 구분이라 할 수 있으나 분절화는 당연히 기능과 재원의 분산과 연결되므로 구분의 실익이 크지 않다고 본다.

1. 통합론(consolidationists)

행정구역은 통합하는 것이 바람직하다고 보는 입장으로서 분절화된 정부는 지방정부간의 원활한 협력의 확보, 지방정부간 편차의 조정이 곤란하며, 과소한 지방정부의 공공서비스 제공능력의 제한으로 주민복지의 제약이 생길 것으로 본다. 대신, 통합적 구역은 분절화된 구역에 비하여 규모에 경제에 따른 효율성의 확보, 관할구역간 형평성 확보, 보다 다양한 서비스의 제공, 광역행정의 통합성 확보, 행정책임의 소재 측면에서 유리하다고 본다(ACIR, 1974; Barlow, 1991; Keating, 1995).

통합론에 대한 비판도 없지 않아서 규모가 과대할 경우 오히려 규모의 불경제가 초래된다는 점, 통합의 효과는 공공서비스 유형에 따라 다르다는 점,⁴⁾ 구역 내 수평적 형평성(interjurisdictional equity)에서는 유리한 것이 확실하지만 중앙정부와 지방정부, 광역정부와 기초정부간 수직적 형평성(vertical equity)의 확보 차원에서도 유리한지는 불확실하다는 점 등이 지적되고 있다(Scott, 2001; ACIR, 1974).

구역통합에는 지방정부의 수평적 통합체로서의 단층제와 기초지방정부의 독자성을 인정하면서 광역적 통합체의 설치를 통하여 광역적 통합효과를 기하는 중층제(복층제)가 포함된다. 1999년 지역정부와 지역내 6개 지방정부를 통합한 Toronto, 1986년 GLC에서 해체되었다가 2000년에 GLA(Greater London Authority)로 재탄생한 런던 등이 그 예이다.

2. 분절론(fragmentationists)

공공선택론자들을 중심으로 제기되고 있는 주장으로서 통합된 구역보다 분절화된 구역이 유리하다고 본다(Ostrom et al, 1988; Parks and Oakerson, 1989). 일정한 지역 내에 복수의 지방정부가 존재해야만 지역 내 주민들이 자신들의 선호를 극대화하기 위하여 이동할 수 있는 가능성, 이른바 “발로하는 투표(voting with feet)”가 가능하다는 Tiebout(1956)의 주장은 대표적 예이다. 이들에 의하면 분절화된 구역은 통합된 구역에 비하여 시민의 다양한 서비스수요 충족, 자원의 효율적 배분, 자치단체간 경쟁을 통한 효율증대 등에서 유리하다고 본다. 또한 분절화된 정부간의 광역협력도 크게 문제가 되지 않는다고 본다. 지방정부간 협력, 민관협력에 의하여 광역정부의 기능을 대신할 수 있을 것이며, 필요한 경우,

4) 통합의 효과는 자본집약서비스(예, 사회간접자본)와 노동집약서비스(예, 경찰, 소방)간 차이가 있을 것이다. 전자의 경우에 상대적으로 통합에 따른 효율성 제고효과가 큰 것으로 인식되고 있다(Hirsh, 1964; 김석태, 2007). 또한, 중층제의 경우, 상위정부가 보다 우세한 재원을 바탕으로 지역내 형평성을 신장시킬 가능성은 크다(예, 자치구 재원조정).

지역문제를 다루기 위한 별도의 특별구나 행정청을 설치하면 될 것으로 본다(Vogel, 1997: 188). 이는 기본적으로 지역의 분절화를 넘어서 기능의 분절화를 옹호하는 것이다. 즉, 서비스의 공급과 생산을 구분함으로써 서비스의 생산을 서비스의 공급기관인 일반목적의 정부가 아닌 민간 또는 특별행정청을 통하여 해결할 것을 옹호하는 것이기 때문이다(Keating, 1995). 나아가서 이들은 기본적으로 광역정부가 필요하지 않으며, 존재하더라도 가급적 좁은 범위의 기능만을 가져야 하며, 대부분의 기능은 하위단위의 정부가 수행하도록 하는 것이 바람직하다고 본다(ACIR, 1974: 15). 그래야만 주민이 필요한 공공서비스만을 선택적으로 받을 수 있을 것이기 때문이다.

이에 대한 비판은 대체로 통합구역의 장점에 해당한다. 즉, 과소규모로 인한 불경제, 자치단체간 재정력 불균등으로 지역간 서비스의 불평등 초래, 서비스 수요와 자원의 부조화, 광역행정의 통합성 저해, 행정책임소재의 분산으로 책임성 저하 등이 그것이다(Keating, 1995; Lyons, Lowery, and DeHoog, 1992).

많은 지방정부가 설치되어 있는 미국 대도시 지역, 33,000개의 기초구역이 존재하는 가운데 지방자치단체간 연합이 활발한 프랑스 전역, 지역내 지방정부를 통합하지 않고 기존 지방정부의 자율권의 기반 위에서 광역적 협력을 추구하고 있는 캐나다의 Greater Vancouver Regional District 등은 분절화된 지방자치구역의 예이다.⁵⁾

지금까지 통합론과 분절론에 대하여 일별하였거니와 통합 또는 분절의 상대적 우위에 대한 논의와는 별도로 실제로 통합이 가능한냐는 문제와 관련하여 제시되고 있는 시각에 대한 언급이 필요하다. 우리의 경우, 1995년 주민의견조사를 거쳐 40개의 시군통합을 시행한 바 있다. 이는 주민의견조사라는 형식을 거쳤지만 기본적으로는 중앙정부에서 일관된 방향으로 정책을 추진한 때문이라 판단된다. 그러나 특별한 조치없이 추진되는 자율통합의 경우 이같은 성과가 가능할지는 의문이다. 예컨대, ACIR은 미국에서 1921년부터 1979년 동안 83개의 통합시도 주민투표 중 17개만이 채택되었고, 1980년대에는 27개의 시도 중 6개만이 채택되었음을 보고함으로써 통합이 쉬운 사안이 아님을 시사해준 바 있다(Vogel, 1997: 189 재인용). 이같은 통합의 장애요인에 대한 대응으로서 또는 광역문제에 대한 보다 효과적인 대응책으로서 일각에서는 광역지역의 협력이나 조정을 공식적 정부의 재구조화문제로 접근하기 보다는 광역거버넌스의 문제로 접근하는 것이 바람직하다는 시도가 있다(the metropolitan governance without government thesis). 즉, 공식적 지방정부보다는 특별행정기관, 지방정부간협력체, 지방정부간 협정 등 정부간관계의 문제로 접근하자는 것이다(Barlow, 1991:

5) 캐나다의 Greater Vancouver Regional District는 집행권은 없으며 조정권만 있다(김석태, 2007).

294). 이러한 접근은 지방정부 외의 광역적 협력장치와 시각에 관심을 둔다는 점에서 지방정부간 협력과 조정에 관심을 갖는 공공선택론이나 통합론과 차별화되는 부분이 있다(Vogel, 1997: 189). 또한 이 접근은 공식적 정부의 조정문제를 공식적 정부 외의 거버넌스 문제로 치환하여 통합에 따르는 정책장애를 우회하게 하는 가능성도 있다. 그러나 지방정부의 구역 적정화에 관한 한, 이같은 접근도 기본적으로는 광역적 협력 내지 조정을 위한 공식적 광역정부를 인정하지 않으려한다는 점에서 공공선택론과 그 주장의 맥을 같이 한다고 하겠다. 그러므로 새로운 시도에도 불구하고 구역설정에 관한 기본적인 관점은 통합론과 분절론이 상충하고 있는 것으로 보아 무리가 없을 것이다.

이상의 논의와 관련하여 지방자치구역의 통합과 분절과 관련하여 통합구역과 분절구역의 장점을 행정이념에 비추어 비교하여 <표 1>로 제시하였다. (각 구역 유형의 장점은 다른 구역의 단점이 된다.)

<표 1> 통합구역과 분절구역의 장점 비교

| | 통합구역 | 분절구역 |
|-----|-----------------|-------------------|
| 효 율 | 규모의 규제 | 경쟁효율, 자원의 효율적 배분 |
| 형 평 | 수평적 형평성(조정, 통합) | 응역자부담 연계성 제고 |
| 민 주 | 책임소재 명확 | 다양성, 서비스수요충족, 자율성 |

3. 종합

관련연구에 의하면 통합론이나 분절론 어느 주장도 일관된 지지를 얻지는 못한다. 먼저 효율성 측면이다. Brazer(1962), Hirsh et al(1964)등의 연구는 구역통합이 외부효과를 내부화함으로써 능률향상을 가져왔다고 주장하였다. Thompson(1965)은 공공서비스의 양 뿐만 아니라 질 향상을 위하여도 통합이 바람직하다고 보고하였다. 우리나라의 경우, 최영출(2005)이 제주도를 사례로 하여 통합에 따른 공공시설의 절감효과를 입증한 바 있다. 반면, Gustley(1977), Benton and Gamble(1984), Kirp and Cohen(1970) 등은 통합이 행정효율성 향상에 도움이 되지 않은 것으로 보고했다. 특히 Thompson(1965)은 통합의 효과를 긍정적으로 보면서도 작은 규모의 단체에서는 규모의 경제를 실현하기 곤란하다고 하였다. 한편, Hirsh(1959), Stein(1980)등은 통합에 따른 효율증가는 서비스 종류에 따라 다르다고 하여 절충적 입장을 보인다. 구체적으로 수직적 통합서비스(예, 상하수도)의 경우는 능률화 효과가 높지만, 수평적 통합서비스(예, 경찰, 소방)의 경우는 능률제고 효과가 낮다고 하였다.

둘째, 통합 후 관할구역 내 형평성에 대해서는 대체적인 지지가 있다

(Buchanan, Musgrave, Scott 등). 분절화된 지방행정체제하에서는 재정력 불균등, 수요와 재원의 분리, 광역행정의 통합성 저해에 따라 지역간 불평등 발생우려가 크다는데 대한 대체적인 합의가 있는 것이다. 이와 관련, Gustley(1977), Cook (1973) 등은 통합지역내 부유지역에서 빈곤지역으로 자원재배분이 발생하는 것을 입증한 바 있다.⁶⁾

셋째, 민주성 측면에서는 일반적으로 작은 규모의 자치단체의 주민대응성이 높은 것으로 인식되지만 이에 대한 실증연구는 찾기 어렵다.

전체적으로 볼 때, 민주성이나 형평성과는 달리 구역통합에 따른 효율성 제고효과에 대한 분석결과는 분명하지 않다. 이같은 결과는 기본적으로 규모의 경제효과와 경쟁의 경제효과가 경쟁하는데서 비롯되는 것일 수 있다. 또한 규모의 비경제도 한 원인이 될 수 있다. 이러한 논의는 자연스럽게 구역의 적정규모에 대한 의문으로 이어진다. 불행히도 적정규모에 대해서도 의견이 통일되지 않는다. 민주성을 우선시해야 하는 기초자치구역에 대해서는 공동체 구현을 위해 인구 기준 5-10만명 이하가 적절할 것이라는 의견, 민주성과 효율성을 조화시키기 위해서 50-100만명 정도가 적절할 것이라는 의견 등이 제시되고 있다(Soul & Dollery, 2000; 하혜수, 2008에서 재인용). 광역자치단체의 경우로 한정하였을 때, 작게는 인구 기준 50-100만명이 최적이라는 의견으로부터(Alonso, 1975; Mera, 1973; 김석태·이영조, 2004에서 재인용), 300만명(이성복, 1995), 400만명(조기현 (2001), 600만명(하혜수 외, 2000)을 포함하여, 세계화 시대에 국제경쟁력을 갖춘 지역이 되기 위해서는 500-2,000만명의 규모가 적절하다는 의견(Ohmae, 2001; 이동우 외, 2003 재인용)까지 다양한 의견이 제시되고 있다. 물론 구역의 적정 규모에 대한 논의가 인구만을 기준으로 할 수 있는 것은 아니다.⁷⁾ 또한 단층제만을 전제로 하는 것도 아니며 중층제하에서 계층간 보완관계를 전제로 해서 이루어질 수도 있는 것이다. 이렇듯 구역의 적정규모에 대한 논의는 한편으로는 여러 기준이 균형적으로 조합되는 규모에 대한 탐색노력인 동시에, 다른 한편으로 구역의 일방적 확장이나 축소는 한계가 있음을 제시해왔다.

이상에서 살펴 보았듯이 구역통합 또는 분리의 효과에 대한 기존의 연구결과가 일치하는 것은 아니지만, 대체적으로 볼 때, 통합구역은 민주성에서 불리한 대신, 효율성과 형평성 측면에서 유리한 것으로; 분절화된 지방정부는 민주성에서 유리한 반면, 효율성과 형평성 차원에서 상대적으로 불리한 것으로 제시되고 있는 것으로 판단된다. 능률성 측면에서 연구결과의 불일치가 크기는 하지만 그

6) 다만, 수평적 형평화 효과에 대한 증거에도 불구하고 수직적 형평화 즉, 중앙정부와 지방정부간 형평화에 대해서는 합의에 이르지 못하고 있다(Scott, 2001). 이는 통합과 별도로 중앙정부의 자원배준의사에 좌우되는 비중이 큰 때문으로 생각된다.

7) 자치단체의 적정규모를 산출하는 기준에 대한 논의는 홍준현(1998: 54이하)을 참조할 것.

것도 실제로는 대개의 경우, 어떠한 구역규모의 범위 안에서 효율이 확보되는가 하는 것이며 기본적으로는 통합의 효과를 지지하는 연구가 많은 편이다. 이같은 논의가 자치구역의 개편논의에 주는 함의는 구역의 일방향적인 확대나 축소보다는 효율, 형평, 민주성 측면에 대한 균형적인 고려하에서 구역규모를 결정해야 한다는 것이다. 이를 전제로 하되 기초자치단체에 비하여 주민접근에 대한 고려 필요성이 상대적으로 적은 광역자치단체의 구역개편에 있어서는 민주성보다는 효율성에 우선순위를 두게 됨은 물론이다.

Ⅲ. 광역자치구역 개편관련 국내외 동향

1. 국내

최근까지 정치권을 중심으로 지방자치구역개편 논의가 재점화되고 있다. 현재까지 제시되고 있는 대표적 안은 시군을 통합하여 전국적으로 60-70개의 통합시로 만들자는 제안이다. 이같은 안은 2006년 17대 국회에서 여야합의에 이른 바 있으나 확정되지는 못하였다. 그러다가 올해 8월 민주당은 전국을 65개의 광역시로 개편하는 안을 확정하고 행정구역개편을 위한 특위구성을 제안하기에 이른다. 이러한 제안에 대하여 공식화된 당론은 아니지만 한나라당의 일부 중진 의원들이 공감의사를 밝히면서 70여개의 통합시를 설치하고 도를 폐지하는 것이 바람직하다는 의사를 표명하고 있다. 아직은 본격화되지 않았지만 향후 이같은 제안을 중심으로 분위기가 성숙되어 여야간 합의가 이루어지면 자치단체인 도는 폐지되고 자치계층은 시도-기초자치단체의 중층제에서 광역시 단층제로 변화하게 될 가능성이 있다. 이와 같이 전국이 60-70개의 광역시로 단층화될 경우, 과거 17대 국회에서 논의된 바에 의하면 소멸되는 도를 대신하여 국가기관인 광역행정청 4-6개의 설치가 추진될 것으로 예상된다.⁸⁾ 그러나 이러한 개편 제안이 전폭적인 지지를 받고 있는 것은 아니다. 최근 경기도지사가 도를 폐지

8) 구체적으로 과거 국회지방행정체제개편위(위원장 허태열)의 제안은 다음과 같다. 개편의 논거는 교통·통신의 발달 등 행정환경 변화에 따른 국토 공간구조의 개편 필요, 생활권과 행정권의 일치, 지방경쟁력 강화, 행정의 효율성 제고, 지역간의 격차 완화 등이다. 2010년까지 시군통합기준을 제시하고 시군의회가 통합을 원할 경우 주민투표로 결정하며, 광역시의 구를 제외한 시군을 대상으로 통합을 추진하되 전체 시군의 2/3가 통합되면 해당 도는 소멸시킨다. 소멸되는 도 대신 전국에 4-6개의 광역행정청을 설치한다. 통합시는 최소 30, 최대 70개로 예상한다. 아울러 서울은 5개, 부산은 2개시로 분할을 추진한다(동아일보 2006. 26299호). 결국 과거에도 현재에도 정치권이 추진하고 있는 구역개편은 기본적으로 자치단체인 도의 폐지를 전제로 하고 있다.

하는 행정구역개편방안을 비판하면서 대신 대수도의 설정을 주장한 것은 한 예이다(폴리뉴스, 9월 4일).

생각건대, 도 폐지 및 시군통합을 기초로 한 자치구역개편안은 지방의 대외 경쟁력 확보 차원에서는 여전히 과소 규모로 효율성 확보에 미흡한 반면, 기초자치단위에서의 주민접근성을 크게 제약하는 한편 도의 폐지로 지방의 자율권 보장에 역행하는 것이다. 즉, 효율성에 경도된 제안이면서도 효율성 확보에도 충분하지 않으며, 민주성 차원에 대한 고려에 소홀한 문제가 있는 것이다(이기우, 2006). 물론 자치단체인 도를 대신하여 국가의 하부행정기관으로서 수개의 광역행정청을 설치하여 국제경쟁력 강화에 기여하도록 도모할 수는 있겠으나 그것은 이미 중앙정부의 연장일 뿐, 지방이 세계무대의 주역으로 등장한 세계화, 지방화 시대의 요청에 역행하는 개편방향이다. 또한 도의 폐지로 분권화 추세는 중단되고 다시금 집권화로 회귀함으로써 민주성을 지나치게 훼손시키는 문제도 간과할 수 없다. 아무리 2-3개 시군이 통합하여 확대된 규모라 하더라도 기초자치단체가 도의 매개없이 중앙정부와 맞부딪쳐 호혜적 협력관계를 갖기란 무리일 수 밖에 없다.

구역개편 논의에는 광역시와 도간 통합에 대한 논의도 포함된다. 광역시와 도간 통합논의는 광주·전남에서 전라남도 청사 이전과 맞물려 활발하게 논의된 바 있다(강병수·이찬원, 2005). 최근 안동-예천으로 도청이전 지역을 획정한 대구·경북과 대전·충남에서도 통합논의는 잠재되어 있다(김석태, 2002). 그러나 광역시와 도간 통합논의가 모든 광역시에 대하여 논의되고 있지는 않으며, 대체적으로 내륙의 3개 광역시(광주, 대구, 대전)에 한정하여 제기되어온 특징을 보인다(이달곤, 2001). 일반적으로 광역시와 도간 통합에 대한 주민여론은 긍정적인 편이다. 광주시와 전남도 간의 통합논의가 진행되던 2001년 6월 광주시민 400명을 대상으로 한 여론조사에서 통합 찬성은 54.3%인 반면, 반대는 28.8%에 불과하였고, 대구·경북 주민 1,200명을 대상으로 한 2002년 2월의 여론조사에서도 통합찬성이 52.1%인데 비해 통합반대는 34.5%에 그쳤다(온-조사연구소, 2002; 김석태, 2002:1043에서 재인용). 이러한 가운데 대체로 도 지역주민의 찬성률이 광역시 주민의 찬성률보다 높은 경향을 보인다. 예컨대, 1999년 5월 광주사회조사연구소가 광주시민 400명과 전남도민 600명을 대상으로 한 여론조사에서 전남도민은 50.8%의 찬성률을 보인 반면, 광주시민은 이보다 적은 39.5%만이 찬성한 것으로 나타났다. 이보다 먼저 시행된 1996년 12월 400명을 표본으로 시행된 여론조사에서도 전남도민의 41.7%가 찬성한데 비하여 광주시민은 이보다 적은 41.7%가 찬성한 것으로 보고되었다.

2. 국외

국내 뿐 아니라 외국에서도 국제경쟁에서의 우위를 선점하기위하여 구역광역화를 추진하는 경향이 나타나고 있다(박승규, 2008, 하혜수, 2008). 일본에서는 최근 도도부현(都道府縣)의 지방행정체계를 광역행정체제로 개편하는 도주제 도입 논의가 활발히 전개되고 있다. 즉, 광역자치단체인 현행 도도부현을 대신할 道 또는 州를 설치하여 지방자치체층을 도주와 시정촌의 2층제로 구성하자는 것이 주된 골자로서 현재 평균 인구규모 1,000만 정도의 9~13개 도주안들이 제시되고 있다. 영국에서는 1992년 지방자치위원회(Local Government Commission)를 설치하여 단층제 개편을 추진하였다. 광역자치단체인 County 또는 Region과 기초자치단체인 District를 통합하여 Unitary Authority(UA)를 설치한 것이다. 그 결과, 런던지역은 2계층제이며 잉글랜드는 단층제와 자치2계층이 혼재하고 있지만, 타 지역은 모두 단층제로 개편되었다. 나아가서 1997년 스코틀랜드지역에 대하여 자치권을 강화한 지역정부를 창설하여 준연방체제를 구축하였다. 독일에서도 전후 16개주의 광역화에 대한 논의가 꾸준히 전개되어 왔다. 그러다가 1990년 통일 이후에는 경제권과 문화적 동질성 등을 감안하여 6·9개주로 통폐합하는 안들이 제시되고 있다. 프랑스는 22개 레제지옹을 6개 대지역으로 통합하는 구상을 발표한 바 있는데 이에 의하면 지역당 인구는 최소 400만, 최대 1,400만에 이르게 된다(하혜수, 2008). 이외에도 이탈리아, 포르투갈 등에서도 지역정부에게 법률제정권을 부여하는 등 지방정부의 광역화 방향으로 움직이고 있다(하혜수, 2008). 이렇듯 전반적으로 주요 선진 외국에서는 구역운영의 효율성 제고 내지는 국제경쟁력 강화를 위하여 구역의 광역화를 추진하고 있음을 알 수 있다.

구역의 광역화와 관련하여 경제권역의 광역화를 위한 노력도 나타나고 있다. 우리나라에서도 서울, 경기, 인천을 아우르는 대수도권 구상이나 이명박 정부의 7대 광역경제권계획 등이 천명된 바 있거니와 이와 유사한 경제권의 광역화 추세가 주요 외국에서도 나타나고 있는 것이다(박승규, 2008). 예컨대, 영국은 잉글랜드(England) 지역을 9대 광역경제권(region)으로 구분하고 각 권역에 지역경제발전 업무를 담당하는 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)을 1999-2000년중 설치하였다. 프랑스에서는 1960년대부터 리옹 등 대도시를 중심으로 한 광역경제권이 자연스럽게 형성되어 오던 중, 1990년대 이후 전국을 대광역권으로 나누어 개발하려는 구상에 대한 논의와 연구가 본격화되었다. 구체적으로, 2000년 국토 및 지역계획단(DATAR)은 22개 Region을 대규모 하천유역을 중심으로 한 6개 대광역권으로 구분하는 제안을 하기에 이르른다. 다만, 이같은 대광역권안은 아직은 장기 구상단계에 머물고 있는 것으로 보인다. 독일은 자생적으로 형성된 광역경제권 중에서 연방정부가 1997년 7개, 2005년 4개 등

11개 지역을 대도시권역(Metropolitan Regions)으로 지정하였다. 이러한 대도시권역은 주민생활, 국토의 효율적 이용 등에 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있지만, 대도시권역에 해당되는 지역이 독일 전체에서 일부분에 그치고 있어 전반적인 지역경쟁력 향상을 위해서는 국가 전체 차원의 광역경제권 설정이 필요한 것으로 제기되고 있다. 일본에서도 2005년부터 8대 광역지방계획구역의 구축에 대한 논의가 추진되고 있다(이동우 외, 2003).

위에서 살펴본 바와 같이 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국들은 지역의 국제 경쟁력을 높이고 자립적 발전을 도모하기 위해 기존의 자치구역을 광역단위로 재편하거나 광역경제권역으로 통합하려는 추세를 보이고 있다. 이같은 추세는 국제사회에서 이들 선진국과 나란히 경쟁해야만 하는 상황에 있는 우리로서도 지역의 경쟁력 강화를 위한 조치의 일환으로서 자치구역의 광역화에 대한 논의가 요청됨을 시사해주는 것이라 하겠다(cf, Keating, 1995).

IV. 광역자치구역의 현황분석

우리나라의 광역자치구역은 1특별시, 6광역시, 9개도 총 16개 시도로 구성되어 있다. 본 논문은 광역시와 도의 통합에 기초한 광역자치구역의 개편을 논의하기 때문에 먼저 대도시로서 도와 대등한 지위를 인정받고 있는 광역시의 현황에 대한 검토가 필요하다. 우리나라에서 대도시에 대한 특수한 지위의 인정은 서울시에 대한 특례인정으로 출발하였다. 즉, 1962년 1월 제정된 서울특별시행정예관한특별조치법(법률 제1015호)에 의거하여 서울특별시는 국무총리 직속의 도시가 되었다. 과거의 직할시, 현재의 광역시 제도는 원래 경상남도 관할하의 일반시였던 부산시의 인구가 136만에 이르게 되자 도의 관할로는 도시행정수요를 충분히 대응하지 못한다는 이유로 1962년 1월 법률 제1173호(부산시정부직할예관한법률)로서 부산시를 정부직할로 둔데서 비롯되었다(한국지방행정연구원, 1998: 101). 이후 1981년 대구시, 인천시, 1986년 광주시, 1989년 대전시가 소속 도로부터 분리되어 직할시로 지정되었다. 1995년 지방자치법 개정(법률 4789호)으로 직할시는 광역시로 개칭되었고 1997년에는 울산시가 광역시로 승격되었다. 참고로 우리나라 광역시를 포함하여 우리나라 광역자치단체의 현황을 제시하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 2006년 광역자치단체 현황

| | 면적 (km ²) | 인구 수 (명) | 지역내 총생산 (백만원) | 지방세징수 (백만원) |
|-------|--------------------------|-------------|------------------|----------------|
| 서울특별시 | 605 | 10,181,166 | 193,108,220 | 11,306,413 |
| 인천광역시 | 1,002 | 2,624,391 | 41,012,262 | 1,945,257 |
| 경기도 | 10,132 | 10,906,033 | 175,162,524 | 10,720,678 |
| 부산광역시 | 765 | 3,611,992 | 47,983,890 | 2,579,278 |
| 울산광역시 | 1,057 | 1,092,494 | 41,500,523 | 943,585 |
| 경상남도 | 10,522 | 3,172,857 | 57,708,548 | 2,316,613 |
| 대구광역시 | 884 | 2,496,115 | 27,928,390 | 1,659,771 |
| 경상북도 | 19,026 | 2,688,577 | 57,445,632 | 1,798,727 |
| 광주광역시 | 501 | 1,407,798 | 19,149,887 | 885,554 |
| 전라남도 | 12,095 | 1,942,925 | 41,006,468 | 1,060,644 |
| 전라북도 | 8,055 | 1,868,365 | 26,297,387 | 915,356 |
| 대전광역시 | 540 | 1,466,158 | 19,454,776 | 1,080,507 |
| 충청남도 | 8,600 | 1,974,433 | 51,075,324 | 1,551,017 |
| 충청북도 | 7,432 | 1,494,559 | 27,495,369 | 1,041,159 |
| 강원도 | 16,613 | 1,505,420 | 23,539,997 | 1,055,398 |
| 제주도 | 1,846 | 558,496 | 7,565,795 | 433,744 |
| 평 균 | 6230 | 3,061,986 | 53,589,687 | 2,580,856 |
| 변이계수 | 1.00 | 0.99 | 0.99 | 1.30 |

자료 : 국가통계포털(www.kosis.kr) 2006년 자료임.

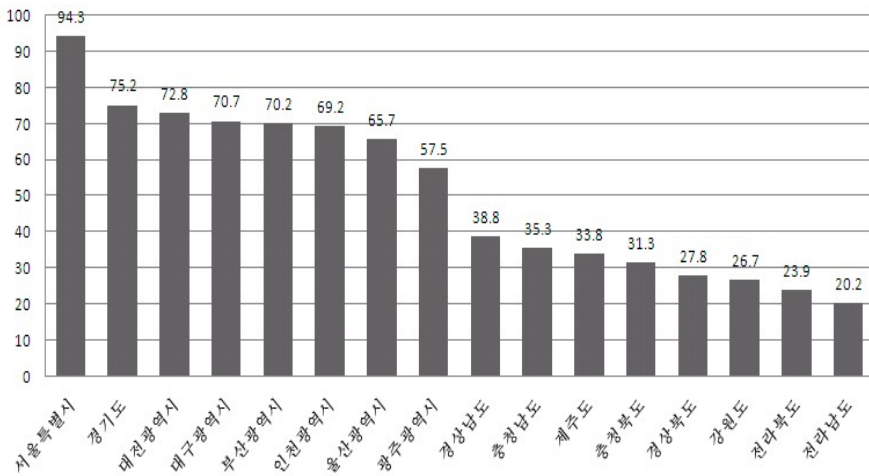
현재와 같은 광역시와 도의 분리체제에 대해서는 많은 논자들이 문제점을 지적하여 왔다(강병수·이찬원, 2005; 홍준현, 2000; 116-117; 강효석, 1998: 120; 유재원, 1997; 이달곤, 1995; 임석희, 1994). 예컨대, 광역시와 도의 분리에 따른 문제점을 집중적으로 조명한 강병수·이찬원(2005)은 잔여 도부의 문제, 광역시와 도간 발전의 불균형, 생활권과 행정구역의 불일치, 도의 재정악화, 예산낭비 및 능률저하, 광역행정의 곤란, 광역시민과 도민간 갈등 등을; 홍준현(2000), 임석희(1994)는 생활권의 범위와 행정구역의 불일치, 중심도시와 배후지의 인위적 분리, 도의 재정력 약화 등을; 유재원(1997)은 지역공동체 파괴 및 지역이기주의 조장, 중심도시와 배후지의 인위적 분리, 광역행정수요에 효과적 대처 곤란, 행정비능률과 낭비, 도청이전에 따른 비용, 잔여 도부의 공동화, 국제경쟁력 취약 등을 지적하고 있다. 다른 논자들의 지적도 이와 크게 다르지 않다. 이들 논의를 중심으로 광역시와 도의 분리에 따른 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 광역시와 잔여 도부의 불균형 발전이다(강병수·이찬원, 2005; 소진광, 2001; 이달곤, 1995). 광역시와 도는 원래 동일한 지역공동체임에도 불구하고 이를 인위적으로 분리하여 지역간 이기주의를 조장하고 광역시와 도의 균형발전을 저해하였다. 잔여 도부의 경우 행정·경제·사회의 중추기능을 상실하여 자율

적 발전역량이 위축되고 광역시와 연계발전을 하는데 장애를 겪게 되었다(박응격, 1993). 또한 광역시로 진출하는 인구가 늘어 도가 공동화되는 문제도 있다. 광역시는 잔여 도부에 비하여 발전역량 측면에서 상대적으로 우위에 있게 되었지만 광역시 역시 내부의 공간만으로는 대도시 서비스 수요를 충족시키기에 곤란한 상황에 처해있다. 이와 관련, <그림 1>은 광역시가 잔여 도부에 비하여 월등히 높은 수준의 재정력을 갖고 있음을 보여 준다. 전체 광역자치단체의 재정자립도 평균이 50.8%인 상황에서 광역시는 전부 평균 이상인 반면, 경기도를 제외한 모든 도는 평균 이하의 재정자립도를 나타내고 있는 바, 이는 광역시와 잔여 도부의 발전역량 격차를 단적으로 가늠하게 해주는 것이다. 요컨대, 광역시 제도는 잔여 도부의 공백화 내지는 발전역량 축소, 광역시의 서비스 제약, 그리고 광역시와 잔여 도부의 불균형발전을 조장하는 문제가 있다. 이러한 상황에서 향후 인구 100만을 상회 또는 근접하고 있는 수원, 안양, 성남, 부천, 광명, 전주, 마산 등이 광역시로 승격될 경우 전국도의 광역시화를 초래하고, 이에 따라 광역시와 잔여도부의 불균형 발전문제는 전국적인 문제로 확산될 가능성이 있다.

<그림 1> 시도 간 재정자립도 비교

(단위: %)



자료: 지방재정공개시스템(www.lofin.mopas.go.kr) 2006년 자료임.

평균: 50.8%, 변이계수: 0.46

둘째, 생활권과 행정구역의 불일치 문제이다(홍준현, 2000; 임석희, 1995). 광역시와 도는 기본적으로 동일한 생활권 또는 경제권에 속해 있는 지역이다. 이와 관련, <표3>은 6대 광역시 통근, 통학 인구조사 결과(2005년 인구주택총조사)

를 제시한 것으로서 광역시와 인접 도 지역간 상당한 생활권의 연계성이 있음을 보여준다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 2005년 11월 1일 현재 6대 광역시의 경계를 넘나드는 통근·통학 인구는 1,052천명이다.⁹⁾ 이는 6대 광역시와 인접 도의 총 인구 33,383천명의 약 3.2%에 해당하는 수치이다. 이같은 수치는 광역시와 인접지역의 총 인구 또는 활동인구 대비로 보면 그 의미가 더욱 커질 것이다. 더욱이 이같은 통근·통학인구는 이는 2000년의 경우에 비하여 100천명 증가한 수치로서 광역시와 인접 도간 생활권의 연계성이 점증하고 있다는 점도 알 수 있다.

이상의 자료는 통근, 통학에 해당하는 자료만을 제시한 것이지만, 이외에도 지역주민의 일상생활과 경제활동의 지역내 연계성은 더욱 클 것으로 생각된다. 이렇듯, 광역시와 도는 동일한 생활권 및 경제권인데도 시·도개발계획이 분리수립 됨으로 인해 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 도로·환경·상하수도·쓰레기 처리 등과 같은 광역행정수요에 효과적으로 대처하지 못하는 문제가 발생하게 되었다. 더욱이 교통·통신의 발달, 도시화 및 교외화로 인해 국민 생활권의 광역화가 급속히 진행되는 오늘날, 세계적으로 광역행정구역이 확대되고 있는 추세와는 달리 도에서 광역시를 분리하여 행정구역의 범위를 축소함으로써 생활권과 행정구역의 괴리를 더욱 확대시켰다. 이에 따라 지방공공서비스의 외부효과가 증가하였고 이에 따라 공공서비스에 대한 재정투자와 분담의 효율적 배분이 저해되고, 자치단체 간 갈등이 확대되었다.

<표 3> 광역시의 통근·통학 흐름

(단위 : 천명, %)

| | 2000 | | | | | | 2005 | | | | | | 증감(률) | | | |
|----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-----|------|
| | 통근·통학 | | 통 근 | | 통 학 | | 통근·통학 | | 통 근 | | 통 학 | | 유 입 | % | 유 출 | % |
| | 유입 | 유출 | 유입 | 유출 | 유입 | 유출 | 유입 | 유출 | 유입 | 유출 | 유입 | 유출 | | | | |
| 계 | 323 | 629 | 237 | 500 | 85 | 129 | 363 | 689 | 287 | 557 | 75 | 132 | 40 | 12.5 | 60 | 9.4 |
| 부산 | 60 | 123 | 44 | 108 | 16 | 15 | 69 | 124 | 53 | 112 | 16 | 12 | 10 | 15.9 | 1 | 0.6 |
| 대구 | 45 | 124 | 31 | 78 | 14 | 46 | 42 | 138 | 32 | 93 | 10 | 45 | -3 | -6.0 | 14 | 11.0 |
| 인천 | 124 | 254 | 98 | 211 | 26 | 43 | 162 | 280 | 137 | 228 | 25 | 52 | 39 | 31.3 | 26 | 10.0 |
| 광주 | 32 | 55 | 18 | 47 | 13 | 9 | 24 | 63 | 15 | 54 | 9 | 8 | -7 | -23.4 | 7 | 13.0 |
| 대전 | 35 | 53 | 21 | 45 | 15 | 8 | 35 | 63 | 22 | 55 | 12 | 8 | - | -1.4 | 10 | 19.5 |
| 울산 | 27 | 20 | 25 | 11 | 2 | 8 | 30 | 22 | 28 | 15 | 2 | 7 | 3 | 10.3 | 2 | 10.2 |

자료 : 통계청(2006). 2005 인구주택총조사 표본집계결과(인구이동, 통근·통학 부문)

9) 인접 광역시로 통근, 통학비율이 특히 높은 자치단체는 군위군(32.1%), 기장군(21.0%), 양산시(20.5%) 등이 있다. 이들 통근, 통학율은 서울 인구의 자치단체의 높은 통근, 통학율(예, 과천시 52.7%, 고양시 50.5%)에는 미치지 못하지만 상당히 높은 수치라 하겠다(홍준현, 1998).

셋째, 예산낭비 및 지역간 갈등요인의 문제이다(강병수·이찬원, 2005; 이달곤, 1995). 행정기관과 산하단체의 중복설치로 인해 불필요한 행정기구 및 공무원 수의 증가를 초래해 행재정낭비의 원인이 되고 있다. 공공광역시설의 중복투자, 각종 행사의 별도 추진 등 불자치단체간 불필요한 경쟁에 의한 낭비요인도 있다. 아울러 광역시에 위치한 도청이 도내로 이전하는데 따른 비용도 막대하여 국가적 낭비요인이 되고 있다. 또한 도청이전 추진과정에서 확산되는 도내 지역간 갈등은 광역시와 도를 분리한데 따른 비용이 아닐 수 없다.

넷째, 국제경쟁력 취약의 문제이다(유재원, 1997). 지방이 국제사회에서 행위주체가 되는 세계화시대에 시·도가 분리될 경우 양자 모두 국제경쟁력을 갖추기가 어려운 문제점이 있다. 각각으로서는 국제무대에서 경쟁하기에는 규모가 작고, 지역적 문제를 처리하기에는 규모가 크다. 물론 앞에서 살펴본 바와 같이 어느 정도의 규모가 적절한 규모인가에 대해서는 여전히 불명확한 부분이 있다. 그렇지만 비교론적으로 볼 때, 우리 광역자치구역규모는 작은 편에 속하는 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

다섯째, 광역행정의 곤란문제이다(유재원, 1997; 강병수·이찬원, 2005). 광역시의 관할 구역을 넘는 공공서비스의 편익과 비용의 외부효과를 내부화하지 못하는데 따른 비효율의 문제가 발생한다(Pinch, 1985: 84). 예컨대, 쓰레기매립장, 공동묘지, 하수처리장, 광역교통망 등과 같이 외부효과를 창출하는 도시서비스의 입지 및 운용문제가 해당된다. 사회적 효용을 극대화하거나 비용을 최소화하기 위해서는 대립하는 이익을 유효하게 조정할 수 있을만큼 충분히 큰 관할구역의 설정이 도움이 되지만 현재와 같은 광역시와 도의 분리는 이같은 이점을 충분히 살리지 못한다.¹¹⁾

위의 문제점을 해소하기 위해서는 당연히 광역시와 도의 통합이 필요하다. 그러나 광역시와 도 통합에 대한 반대논거도 만만치 않다. 가장 충실한 반대논리는 김석태(2002)와 김석태, 이영조(2004)가 제시하고 있다. 우선 김석태(2002)는 시도를 통합의 주요 논거의 하나인 규모의 경제가 불확실하다는 점, 시도통합을 해도 생활권의 불일치는 상존한다는 점, 구역통합의 지역개발효과가 불투명하며 개발재원의 분산을 초래할 것이라는 점, 구역통합에 따른 지역갈등 해소 효과가 미흡할 것이라는 점, 광역시의 세수가 감소할 것이라는 점 등을 지적한다. 이와 함께 시도분리의 당위성 논거로서 광역시의 자체 재정력 확보, 시도행정의 차이, 도의 정체성 취약, 시도통합에 따른 비용과 이해관계 조정의 어려움

10) 우리나라 광역자치구역의 평균규모는 영국보다는 약간 크지만 독일, 호주, 미국, 캐나다, 노르웨이, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 일본 등 대부분의 선진국보다 작다(이동우 외, 2003: 30).

11) 대구경북지역의 경우, 낙동강 물관리와 오염대책·위천공단조성·영남권 복합화물터미널 건립 등에서의 조정문제는 좋은 예이다.

등을 제시한다.

이와 유사하게 김석태, 이영조(2004)는 시도통합론과 시도분리론을 비교평가하면서 다음과 같이 통합론을 비판하고 있다. 생활권과 경제권 일치화의 한계,¹²⁾ 시도통합에 따른 행정비용절감 효과 미흡, 대도시행정의 특수성 고려 필요, 거버넌스에 의한 광역행정 가능성 간과, 구역통합이 지역개발의 유일한 수단 아님, 시도통합 후 지정시 도입은 또 하나의 자치계층 추가하는 것 등이 그것이다. 한편, 도 지역보다 높은 광역시의 세수가 상대적으로 낙후된 도 지역에 투자되는데 따라서 광역시 지역의 복리 감소도 문제점으로 지적되고 있다(최준호, 2001: 28 ; 강효석, 1998: 121). 이외에도 광역시의 정치적·사회적 영향력의 감소, 시도통합 이후 도정에서 광역시의 행정수요가 우선순위 면에서 밀려날 가능성, 일반시로 되는 광역시에 교부되는 중앙 재정지원금이 대폭 감소 가능성 등도 제시된다.

전반적으로 볼 때, 위에서 살펴본 바와 같이 시도 통합의 반대논거 역시 타당한 측면이 적지 않다. 현재 광역시의 독자적 발전을 강조하는 입장은 잔여 도부의 발전과 괴리된 주장이므로 논외로 하더라도, 구역통합이 지역경쟁력 강화의 유일한 수단은 아니라는 점, 거버넌스 방식으로 광역협력을 도출할 가능성이 있다는 점 등에 대한 지적은 경청할 만 하다. 그럼에도 불구하고 대체로 지방이 국가와 함께 국제사회에서 행위주체가 되고 있는 세계화 시대에 있어서 과소규모의 지방정부가 갖는 대외경쟁력의 한계가 어떻게 극복될 것인가 하는 데는 여전히 관심이 부족한 것으로 판단된다. 아울러 지방자치단체간 협력관행이 축적되지 않은 우리나라에서 거버넌스방식에 의한 광역적 협조가 과연 원활한 것인가 하는 것도 의문이다. 광역행정문제를 특별구로 해결한다 하더라도 지방행정구역의 난립문제가 남는다. 이외에도 광역행정의 잔여 도부의 발전문제, 나아가서 광역시와 도의 균형발전 문제는 여전히 숙제로 남는다. 요컨대, 전반적으로 볼 때, 광역시와 도간 분리체제는 장점보다는 문제점이 더 많은 것으로 판단되며, 따라서 본 연구는 광역시, 도간 통합에 기초한 광역자치구역개편이 필요하다고 본다.

12) 생활권과 경제권의 일치는 보통지방행정구역이 아니라 특별구로 해결해야 한다고 주장한다.

V. 개편대안

1. 광역시와 도의 통합: 1단계

1) 광역시의 도 편입

앞에서 살펴 본 바와 같이 광역시와 도간 분리에 따른 문제점을 해소하기 위해서는 기본적으로 광역시와 도를 통합하는 것이 바람직하다. 즉, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 원래 소속 도의 관할로 환원하는 것이다. 이렇게 되면 현행 1특별시, 7 광역시, 8도의 16개 시도체제는 1특별시 9개 시도체제(즉, 10개 광역자치단체체제)로 전환하게 된다. 이때 시도통합으로 확대된 광역지방자치단체에 대해서는 그 위상에 걸맞게 분권화를 확대해야 할 것이다.

2) 광역시에 대도시 특례부여

광역시는 기초자치단체화되 인구와 산업이 집중해있는 대도시의 특성을 감안하여 도로부터의 감독범위를 축소하고 일반시보다 높은 수준의 자율권을 부여함으로써 도시의 자율적 발전을 지속할 수 있도록 해야 한다. 이러한 조치를 충분히하는 것은 통합에 대한 저항을 완화시키는 노력으로서도 중요하다.

구체적으로 기초자치단체로 전환하는 광역시에 대하여 어떠한 위상을 부여할 것인가에 대하여는 일본의 (정령)지정시제가 좋은 참고가 된다(이달곤, 1995). 구체적으로, 일본의 정령지정도시는 기초자치단체이면서도 일부 광역적 사무에 대한 직접처리를 할 수 있도록 특례를 인정받고 있다. 1956년 지정시제도가 도입된 이래 오사카, 교토 등 13개 도시가 지정시 지위를 받았다. 이같은 지정시제도의 도입배경은 한편으로는 사회복지, 보건위생, 건축, 도시계획 등 민생서비스와 관련하여 광역자치단체를 거치는 이중행정을 거치지 않고 직접 처리하게 하여 대도시 행정의 효율화를 기하기 위한 것인 동시에, 다른 한편으로 동경도와 같은 특별시의 법적지위를 요구하는 대도시의 입장과 광역자치단체인 도의 입장을 절충한 것이다(강병수·이찬원, 2005). 우리의 경우, 광역시와 도간 통합의 일환으로 제시되는 광역시의 기초자치단체화 제안 역시 일본의 경우와 유사한 배경으로 제안되는 것이니만큼 지정시제도의 도입은 충분히 고려할만한 가치가 있는 것으로 판단된다. 물론 지정시 제도 이외에도 특별구, 스웨덴의 자유자치단체제도 등 다양한 방법으로 차등분권을 시행할 수 있음은 물론이다.¹³⁾

13) 외국의 차등적 분권제도에 대해서는 하혜수·최영출(2002)을 참고할 것.

3) 광역시 자치구의 행정구 전환

광역시가 기초자치단체화할 경우, 광역시의 자치구는 당연히 일반행정구로 전환되어야 한다. 이에 대해서는 실천적 측면에서 대도시의 획일적 행정에 대한 문제제기가 있을 수 있으나, 기초자치단체에 또 다른 기초자치단체를 설치하는 것은 곤란하다는 점, 대도시의 자치구가 영세하다는 지적이 제기되어온 점, 인구 100만에 육박하는 수원, 성남시 등 대도시가 일반구체제로 운영되고 있다는 점 등을 고려할 때, 광역시 자치구의 일반구 전환은 큰 문제는 아니라 본다.¹⁴⁾

4) 모든 광역시에 일괄 적용

광역시의 통합은 일부 내륙광역시(광주, 대구, 대전)만 아니라 모든 광역시에 일괄 적용하는 것이 바람직하다. 이에 대하여 일각에서는 내륙지역에 있는 기존 광역시에만 적용할 것을 제안한다. 대신 해안지역의 부산, 인천, 울산은 광역시로서 기능할 수 있는 여지를 두자는 것이다. 이러한 주장은 세계화가 추진되면서 산업의 고도화와 개방화에 따른 국제적 물동량이 많아지고, 일본과 중국 등의 지역 대도시들과의 연계가 강화될수록 해안지역의 중요성이 높아진다는 데 근거를 둔다(이달곤, 1995: 158). 이같은 주장은 광역시의 발전만을 고려할 때 일정 정도 타당하다. 그러나 광역시의 기초자치단체 환원의 취지 즉, 광역자치단체의 경쟁력 강화를 감안할 때 모든 광역시에 일괄 적용하는 것이 바람직하다고 본다. 일부 광역시에만 적용할 경우, 적용대상이 되는 광역시의 반발도 고려해야 한다. 또한 부산, 인천, 울산이 해당 지역의 교통거점인데 이를 별도의 광역자치단체로 유지할 경우, 잔여도부가 자체적으로 세계로 향할 향만이나 공항이 결여되어 발전에 장애가 될 것이다. 세계화에 따른 국제교류의 증대는 사실상 전체 지역 간 일어나는 일이기 보다는 공항과 항만을 주요 연계결절(node)로 삼고 있는 점이 고려되어야 할 것이다.

2. 기대효과: 경쟁력 기반의 강화

광역시와 도의 통합은 분리체제하에서 발생하는 여러 가지 문제해결에 도움을 줄 것으로 기대된다. 서론에서 언급한 바와 같이 주민과 보다 근접한 자치단체로서 민주성이 더 증시되어야 할 기초자치단체에 비하여 광역자치단체의 통합의 경우에는 상대적으로 효율성 또는 경쟁력 강화에 대한 관심이 보다 우선적일 것이다. 따라서 여기에서는 시도통합 후 광역자치단체의 경쟁력 기반이 어

14) 외국의 경우, 인구 800만을 상회하는 뉴욕시도 5개의 일반행정구를 두고 단층제로 운영되고 있는 점은 참고가 된다. 이러한 논의는 단층제가 중층제에 비하여 우월하다는 것이 아니라, 단지 광역시의 도 편입에 따라 자치구의 일반구화가 불가피한 상황을 전제로 할 때, 그같은 전환에 따른 문제가 크지 않음을 지적하는 것일 뿐이다.

떻게 변화하는지에 대하여 살펴본다. 이와 관련, 이하에서는 통합대상 시도를 대상으로 통합 후에 면적, 인구, 지역내총생산, 지방세수가 어떻게 개선되는지를 분석함으로써 광역시와 도간 통합이 지역경쟁력의 기반을 어떻게 강화시키는지 를 가늠해본다(<표 4>, <표 5> 참조).

<표 4> 통합 후 면적 및 인구변화

(단위 : km², 명)

| | 면적 | | 인구 수 | |
|-------|----------|----------|------------|------------|
| | 광역시 폐지 전 | 광역시 폐지 후 | 광역시 폐지 전 | 광역시 폐지 후 |
| 인천광역시 | 1,002 | 11,134 | 2,624,391 | 13,530,424 |
| 경기도 | 10,132 | | 10,906,033 | |
| 부산광역시 | 765 | 12,344 | 3,611,992 | 7,877,343 |
| 울산광역시 | 1,057 | | 1,092,494 | |
| 경상남도 | 10,522 | | 3,172,857 | |
| 대구광역시 | 884 | 19,910 | 2,496,115 | 5,184,692 |
| 경상북도 | 19,026 | | 2,688,577 | |
| 광주광역시 | 501 | 12,596 | 1,407,798 | 3,350,723 |
| 전라남도 | 12,095 | | 1,942,925 | |
| 대전광역시 | 540 | 9,140 | 1,466,158 | 3,440,591 |
| 충청남도 | 8,600 | | 1,974,433 | |
| 평 균 | 5920 | 13025 | 3,034,888 | 6,676,755 |
| 변이계수 | 1.09 | 0.31 | 0.90 | 0.64 |

자료 : 국가통계포털(www.kosis.kr) 2006년 자료임.

<표 4>에서 보는 바와 같이 통합대상 광역자치단체의 면적은 통합 전에는 최소 501 km²(광주), 최대 19,026km²(경북), 평균 5,920km²였으나 통합 후에는 최소 9,140km²(충남), 최대 19,910 km²(경북), 평균 13,025 km²으로 확대된다. 또한 광역정부간 면적의 편차가 적어져서 균형발전의 토대가 강화된다(변이계수가 1.09에서 0.31로 감소). 인구에 있어서는 통합 전 인구 최소 109만(울산), 최대 1,090만(경기), 평균 303만명이었으나 통합 후에는 최소 335만명(전남), 최대 1,350만명(경기), 평균 667만으로 증가한다. 또한 광역정부간 인구편차가 적어져서 균형발전의 토대가 강화된다(변이계수가 0.90에서 0.64로 감소).

〈표 5〉 지역내 총생산 및 재정력 변화

(단위: 백만원)

| | 지역내 총생산* | | | | 지방세 징수액 | | | |
|-------|-------------|-------|-------------|-------|------------|------|------------|------|
| | 광역시 폐지 전 | | 광역시 폐지 후 | | 광역시 폐지 전 | | 광역시 폐지 후 | |
| | 총액 | 1인당 | 총액 | 1인당 | 총액 | 1인당 | 총액 | 1인당 |
| 인천광역시 | 41,012,262 | 15.63 | 216,174,786 | 15.98 | 1,945,257 | 0.74 | 12,665,935 | 0.94 |
| 경기도 | 175,162,524 | 16.06 | | | 10,720,678 | 0.98 | | |
| 부산광역시 | 47,983,890 | 13.28 | 147,192,961 | 18.69 | 2,579,278 | 0.71 | 5,839,476 | 0.74 |
| 울산광역시 | 41,500,523 | 37.99 | | | 943,585 | 0.86 | | |
| 경상남도 | 57,708,548 | 18.19 | | | 2,316,613 | 0.73 | | |
| 대구광역시 | 27,928,390 | 11.19 | 85,374,022 | 16.47 | 1,659,771 | 0.66 | 3,458,498 | 0.67 |
| 경상북도 | 57,445,632 | 21.37 | | | 1,798,727 | 0.67 | | |
| 광주광역시 | 19,149,887 | 13.60 | 60,156,355 | 17.95 | 885,554 | 0.63 | 1,946,198 | 0.58 |
| 전라남도 | 41,006,468 | 21.11 | | | 1,060,644 | 0.55 | | |
| 대전광역시 | 19,454,776 | 13.27 | | | 1,080,507 | 0.74 | | |
| 충청남도 | 51,075,324 | 25.87 | 70,530,100 | 20.50 | 1,551,017 | 0.79 | 2,631,524 | 0.76 |
| 평 균 | 52,675,293 | 18.87 | 115,885,645 | 17.92 | 2,412,876 | 0.73 | 5,308,326 | 0.74 |
| 변이계수 | 0.81 | 0.41 | 0.56 | 0.10 | 1.17 | 0.16 | 0.82 | 0.18 |

자료 : 국가통계포털(www.kosis.kr) 2006년 자료임.

〈표 5〉에서 보는 바와 같이 통합대상 광역자치단체의 지역내 총생산은 통합 전에는 최소 19.1조(광주), 최대 175.2조(경기), 평균 52.7조원이었으나 통합 후에는 최소 60.1조(광주+전남), 최대 216.2조(인천+경기), 평균 115.9조원으로 확대된다. 또한 광역정부간 생산액의 편차가 적어져서 균형발전의 토대가 강화된다(변이계수가 0.81에서 0.56으로 감소).

지방세 징수액에 있어서는 통합 전 최소 0.9조(울산), 최대 10.7조(경기), 평균 2.4조원에서, 통합 후에는 최소 1.9조(광주+전남), 최대 12.7조(인천+경기), 평균 5.3조원으로 증가한다. 광역정부간 세수편차는 증가하여 균형발전에 긍정적으로 작용하지 못하나, 단 그 크기는 미미하다(변이계수가 0.16에서 0.18로 소폭 증가).

전체적으로 볼 때, 광역시와 도간 통합은 당연하지만 해당 자치단체의 면적, 인구, 지역생산, 지방세수에 긍정적 결과로 나타난다. 절대적 규모의 향상 뿐 아니라 통합된 광역자치단체간 격차를 축소시킴으로써 지역간 균형발전에 대체로 긍정적 효과를 미칠 것으로 기대된다.

3. 비통합 도와 인접 도의 통합: 2단계

본 제안은 광역시와 도간 통합을 제안하였는 바, 관할구역 내에 광역시가 없는 4개 도(충북, 전북, 강원, 및 제주)는 어떻게 할 것인가? 이러한 문제는 특히 통합으로 확대된 지역과 비통합지역간 격차가 커질 것이기 때문에 중요하다. 생

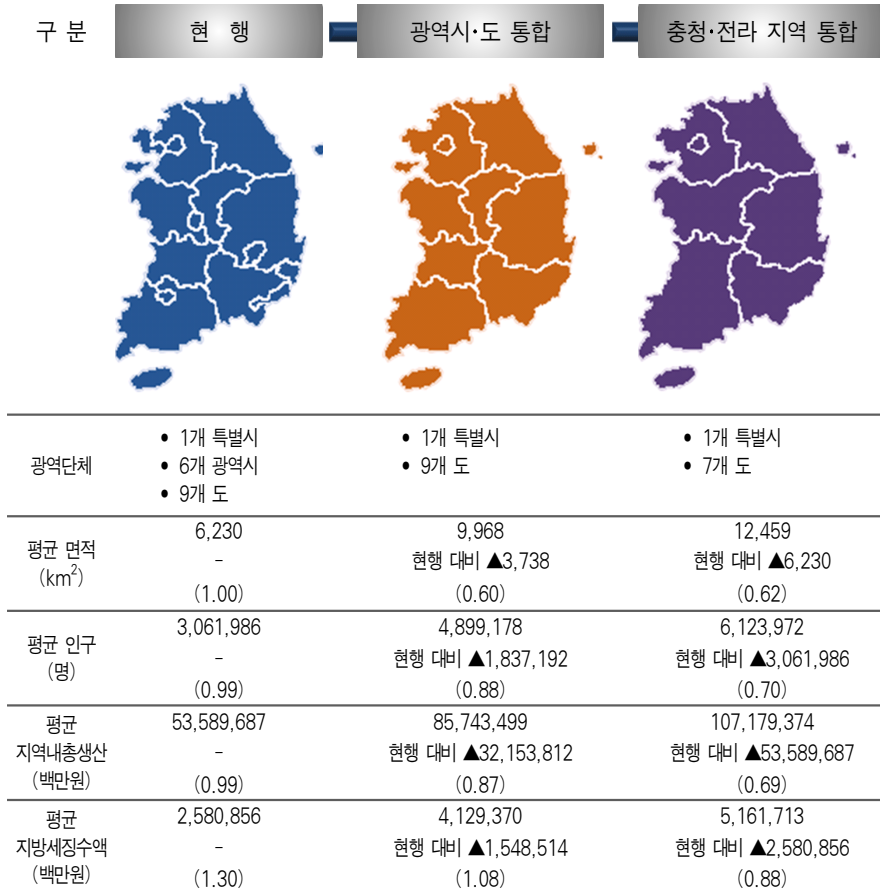
각건대 기본적으로 광역시가 없는 도는 인접 도와 자율적 협의를 통해 통합이 가능할 것이다. 즉, 충북은 충남, 전북은 전남과 통합을 자율적으로 추진하는 것이다. 이들간 통합은 광역시와 도간 통합의 성과 여하에 따라 자동적인 유인이 발생할 것으로 예상된다. 그러나 강원과 제주는 지리적으로나, 통합지역의 과대화로 통합을 모색하기 보다는 현행을 유지하는 것이 불가피해 보인다. 대신 제주특별자치도 설치의 취지를 강원도로 확장하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 강원과 제주는 현행 상태에서 특화발전을 하도록 지원하는 것이다.

한편 서울시는 다른 광역자치단체와 통합할 경우, 지나치게 구역이 확대된다는 점과 수도로서의 특성을 고려하여 현행을 유지하는 것으로 한다. 자치구도 유지한다. 다만, 서울을 굳이 ‘특별시’로 지칭해야 하는지는 언제나 의문이다.

4. 대안의 종합

결국 본 논문이 제안하는 바는 1단계 광역시와 도 통합, 2단계 비통합 도와 인접 도간 통합 및 강원, 제주의 특화발전으로 요약된다. 이와 같이 2단계 통합을 상정하는 것은 아무래도 광역시와 원래 소속지역인 도간 통합이 보다 수월할 것이며, 또한 선행 통합지역의 효과에 따라 2단계 통합이 보다 자연스럽게 추진될 수 있으리라 판단한 때문이다. <그림 2>는 이같은 광역자치구역개편안을 단계별로 요약하여 보여준다. 즉, <그림 2>에서 보는 바와 같이 현행 1특별시, 6광역시, 9도 체제는 광역시와 도간 통합(1단계)으로 1특별시, 9도체제로 변화되었다가, 비통합 도가 인접 도와 자율적으로 통합할 경우(2단계) 1특별시, 7도 체제로 귀결된다. <그림 2> 하단의 수치는 통합 이후 면적, 인구, 지방재정력이 증가하여 지방경쟁력 기반이 강화된다는 것을 보여준다. 또한 <그림 2> 각 란의 괄호로 제시한 변이계수의 감소경향은 본 제안이 자치구역 확대에 따른 지방경쟁력 강화 효과 뿐 아니라 지역균형발전에도 도움이 되는 이중효과를 갖는다는 것을 가르쳐 준다.

<그림 2> 대안의 종합



주 : ()는 변이계수임.

한편, 본 논문이 제안하는 광역자치구역개편안(2단계)은 서울을 경기, 인천과 통합할 것을 예정하지 않는다는 점을 제외하면 이명박 정부가 제시하는 7대 광역경제권과 경계를 같이 한다. 궁극적으로 본 제안이 원활하게 추진될 경우, 현 정부의 광역경제권 구상과 기본적으로 맥을 같이 하게 된다.¹⁵⁾ 그러나 정부의 7대 광역경제권과 같이 서울을 경기, 인천과 결합하는 것은 구역규모의 과대화에 따른 비효율의 우려 뿐 아니라, 다른 구역과의 격차를 지나치게 확대시킨다는 점에서 바람직하지 않다. 또한 중앙정부의 불필요한 개입으로 지방과의 갈등발

15) 7대광역경제권(또는 5+2경제권)은 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전북, 전남), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남), 강원권, 제주권 등 7대 경제권을 포함하는 권역구상이다.

생을 포함하여 해당 지역의 자율적 발전을 저해하는 요소로 작용할 우려도 있다. 그러므로 경제권역의 설치보다는 지방경쟁력 강화 요청에 보다 능동적으로 대응할 수 있도록 광역자치구역을 확대개편하는 것이 바람직하다.

일각에서는 보다 더 큰 초광역권역의 설치를 제안하기도 한다. 28개 기초경제권, 7대 광역경제권, 5대 광역권과 함께 3대 초광역권을 제시하고 있는 이동우 외(2003)가 그 예이다. 그러나 경제권역이라 하더라도 지나치게 큰 구역의 설정은 바람직하지 않다. 앞에서 지적한 바와 같이 광역자치단체의 구역을 넘는 초광역권역의 설치에 그것이 경제권역이라 하더라도 중앙정부의 불필요한 개입에 따라 광역단위의 자율적 지방발전을 제약할 소지가 클 뿐 아니라, 구역의 과대화에 따른 비효율의 우려가 있다. 나아가서 초광역구역을 자치구역으로 지정할 경우에는 지방의 분리주의 강화 내지는 국가와 지방간 갈등의 증폭도 우려된다. 그러므로 일정 규모 이상의 초광역적 협력은 인위적 광역권역의 지정이나 초광역자치구역의 설정보다는 자치단체간 협력에 기반한 이른바 신지역주의(new regionalism)로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

6. 민주성 보안을 위한 추진과제

시도통합은 기본적으로 광역자치단체의 규모를 확대하여 자치구역의 효율성을 제고하려는 시도이며 따라서 민주성에 대한 고려가 소홀해지기 쉽다. 그러므로 시도통합을 하더라도 민주성을 중심으로 한 적절한 보완조치가 수반되어야 한다.

1) 광역과 기초자치단체간 기능분리

현재 우리나라는 광역자치단체와 기초자치단체간 기능중복이 심하다.¹⁶⁾ 이는 한편으로는 통합 전후에도 유사한 기능을 수행하게 된다는 점에서 광역시의 기초자치단체로의 전환에 따른 문제를 줄이는 측면도 있으나, 다른 한편으로는 도와 기초자치단체로 전환하는 광역시간 기능분쟁을 일으킬 소지가 크다. 이러한 문제의 근본적 해결은 현재의 자치2계층제를 유지하면서도 도와 시·군의 사무를 명확히 구분하여 상호 중복이 없도록 조정하는 것이다. 미국·프랑스·독일 등 주요 외국이 중층제를 택하고 있으면서도 업무를 명확하게 구분하여 운영하고 있는 것은 참고가 된다. 기본적으로 도는 광역적·조정적 사무에 한정하고, 나머지는 시·군이 전담하게 처리하도록 해야 한다. 특히 도의 시·군에 대한 지도·감독 기능을 최소화 또는 폐지하는 것이 바람직하다. 양자가 구분이 되는 독자적

16) 광역과 기초자치단체간 중복사무의 수는 87개, 광역자치단체사무 중 중복사무 비율은 27.6%, 기초자치단체사무 중 중복사무의 비율은 24.6%에 이른다(홍준현, 1998: 28).

기능을 수행하게 된다면 광역의 기초자치단체에 대한 지도감독의 필요성은 원천적으로 축소될 것이다.

1) 마을자치(근린자치)의 강화

중층제하에서 광역자치구역을 확대한다면 원칙적으로는 기초자치구역의 규모를 축소하여 주민의 접근성을 높이는 것이 바람직하다. 그러나 후술하는 바와 같이 우리나라 기초자치단체의 규모는 외국에 비하여 매우 큰 편으로 웬만큼 축소해서는 주민의 접근성을 충분히 확보하기 어렵다.¹⁷⁾ 게다가 기초자치단체로서도 일정 수준의 효율성을 확보할 필요가 있는 상황에서 그 규모를 무작정 축소하는 것도 문제가 있다. 이에 대한 대안으로 근린지역사회(예, 읍면동)에서의 자치기능(마을자치)을 강화하는 것이 바람직하다. 한편으로는 근접행정이 강화되도록 읍면동 행정기능을 강화하고,¹⁸⁾ 다른 한편으로는 주민자치위원회를 중심으로 주민참여기제를 개선하는 것이다. 특히 주민자치위원회와 통리장을 결합하

17) 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 각국의 기초자치단체별 인구나 면적을 비교하였을 때, 우리나라는 인구면에서 가장 크며, 면적 면에서도 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 영국 다음으로 크다. (단위 : 천명, km²)

| 국가명 | 기초자치단체 | | |
|-------|--------|-------|---------|
| | 개 수 | 평균인구 | 평균면적 |
| 한 국 | 234 | 206.8 | 426.9 |
| 일 본 | 3,229 | 39.4 | 116.8 |
| 영 국 | 434 | 138.6 | 557.0 |
| 프랑스 | 36,700 | 1.6 | 14.8 |
| 독 일 | 15,300 | 5.4 | 23.3 |
| 오스트리아 | 2,350 | 3.5 | 35.7 |
| 스페인 | 8,100 | 5.3 | 62.5 |
| 네덜란드 | 548 | 29.3 | 76.4 |
| 포르투갈 | 308 | 32.7 | 300.0 |
| 핀란드 | 452 | 11.5 | 748.0 |
| 노르웨이 | 435 | 10.4 | 889.5 |
| 스웨덴 | 310 | 28.4 | 1,451.7 |
| 미 국 | 35,963 | 7.2 | 261.0 |
| 이탈리아 | 8,104 | 7.0 | 3.7 |

자료: 국회지방행정체제개편특별위원회(2006), 김석태(2002)에서 발췌하여 작성함.

18) 이는 1997년경에 시행된 읍면동 행정기능 축소조치와 반대되는 것이다. 기존 읍면동 축소조치는 행정기능을 완전 철수시키지 않은 상황에서 규모만 축소하여 행정효율의 저하와 함께 대 주민서비스 저하라는 이중적 부작용을 낳고 있어 개선이 필요한 상황이다. 바람직하기는 오히려 읍면동을 강화하여 주민을 능동적으로 찾아가는 서비스 기관, 주민자치활동을 지지하는 지원기관으로 발전시키는 동시에, 시군구청은 명실공히 기획 및 조정 그리고 읍면동 경계를 넘는 사무의 처리에 집중하도록 해야 한다. 이렇게 되면 현재 기초자치단체의 역삼각형 조직은 정상적인 삼각형 조직으로 전환될 수 있을 것이다.

여 지역주민대표체계를 일원화하는 것이 바람직하다. 구체적으로 통장을 반상회를 통하여 선출하여 당연직 주민자치위원이 되도록 한다. 주민자치위원회는 이들을 중심으로 구성하되 위촉직과 공모직을 결합시켜서 명실공히 지역사회 차원의 주민대표기구가 되도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 자치구역 확대에 따른 민주성 저하의 문제점을 실질적으로 보완할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

VII. 결 론

지금까지 광역시와 도간 통합을 기초로 한 광역자치구역의 개편안을 제시하였다. 이와 관련하여 기초자치구역개편의 문제와 바람직한 추진전략의 문제에 대하여 추가 논의하는 것으로 결론을 맺는다.

첫째, 광역자치구역을 확대개편함에 있어서 기초자치구역을 어떻게 할 것인가하는 문제가 남는다. 원칙적으로는 기초자치구역의 규모를 축소하여 민주성을 보완할 것이 요구된다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 규모가 큰 우리나라 기초자치구역의 축소를 통한 민주성 보완효과는 기대하기 어렵다. 그렇다고 해서 광역자치구역을 확대하는 마당에 이미 과도한 기초자치구역의 규모마저 확대하는 것도 문제가 있다. 결국, 기본적으로 기초자치단체의 구역규모의 조정을 검토할 필요성은 적다고 할 수 있다. 통합이 필요하다면 필요한 자치단체끼리 자율적 의사에 의하여 추진하면 될 일이다. 그럼에도 불구하고 일각에서는 경쟁력 강화와 교통통신의 발달에 따른 통솔범위의 확장 등을 이유로 기초자치구역의 통폐합을 주장한다. 물론 이같은 제안이 바람직하지 않음은 이미 지적한 바와 같다. 그럼에도 불구하고 만일 그같은 제안에 따라 2-3개 기초단위의 통합을 추진하는 경우에는 일률적으로 하기보다는 주민의 접근성이 더 훼손되는 것을 보완하는 차원에서라도 근린지역사회 차원의 주민자치기능의 강화가 필요하다. 강조하건대 광역, 기초, 또는 하부 행정구역을 막론하고 구역의 통합에는 구역이 확대되는 만큼 저상되기 쉬운 민주성에 대한 보완책이 요구된다는데 대한 인식이 필요하다. 그 같은 보완작업에는 여론수렴 및 참여기제의 구축, 접근행정(outreach)의 강화가 포함된다.

둘째, 바람직한 추진전략의 문제이다. 기본적으로 구역의 통합은 해당 지방의 자율적 의사에 따라 시행하여야 한다. 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등 많은 나라들이 지방행정구역의 개편에 있어서 중앙정부에 의한 강제적 획일적 방

19) 이와 같이 근린지역사회의 주민참여기제를 정비하게 되면 최근 서울시 등에서 추진되고 있는 대동제 내지는 일부 동 통합과정에서 취약해지기 쉬운 주민접근성에 대한 보완이 이루어지게 되므로 관심이 필요하다.

식보다는 유인과 인센티브 제공을 통한 자율적 운용수단을 많이 택하고 있는 점(최영출, 2008), 1985년 공포된 유럽자치헌장(5조)이 자치단위 경계변경은 지역의 사전동의가 있어야 하며, 주민투표가 의무화된 경우에 주민투표를 시행할 것을 권고하고 있는 점(김석태, 2007) 등을 참고할 필요가 있다. 물론 중앙정부는 구역통합을 촉진하기 위해서 행, 재정 인센티브 부여를 포함하여 일정한 역할을 할 수는 있을 것이다.²⁰⁾ 그러나 통합의 결정은 기본적으로 주민투표 또는 해당 지방의회의 자율적 의사에 의하는 것이 바람직하다(Oakerson, 1999: 191). 아울러 구역통합은 국가의 미래를 좌우하는 중요한 사안이니만큼 성급한 추진도 바람직하지 않다. 영국의 경우, 노동당 정부가 대런던의회(GLC)를 창설하는데 10년의 시간을 소비하였고, 보수당 정부가 GLC를 폐지하는데 또 10년을 소비한 사실, 일본이 도주제를 추진함에 있어서 홋카이도의 실험으로 시작한 점(진영환, 2001) 등은 좋은 참고가 된다.

참고문헌

- 강병수·이찬원. (2005). 광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향. 『사회과학연구』, 16: 1-23.
- 강효석. (1998). 광역행정구역 개편에 관한 연구 : 광주·전남 통합논의를 중심으로, 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 국회지방행정체제개편특별위원회. (2006). 지방행정체제개편 특별위원회 활동 결과 보고서.
- 김석태. (2002). 광역시·도통합론 비판과 그 대안. 『한국행정논집』, 14(4): 1043 -1062.
- 김석태·이영조. (2004). 광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성. 『한국행정논집』, 16(4): 691-711.
- 김석태. (2007). 세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조 발견: 대구권을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 19(4): 137-156.
- 박승규. (2008). 한국지방행정연구원 뉴스레터. 2008.8.31.
- 박응격. (1993). 도시행정 개혁 : 광역행정시대의 대도시와 도의 관계. 『도시문제』, 28(292): 21-33.
- 소진광. (2001). 한국 시승격의 문제점과 개선방안. 『한국지방자치학회보』, 13(4): 5-24.
- 유재원. (1997). 광역행정구역이 자치단체 위상과 역할수행에 미치는 효과. 지방화시대의 전개와 행정구역개편의 방향. 전남대학교 법률행정연구소. pp.7-21.

20) 단, 과도한 유인책은 합리적 의사결정을 방해한다는 점에 유의할 필요가 있다 (Oakerson, 1999: 191).

- 이기우. (2006). 우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편논의. 『자치행정』, 9월호.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편 방향에 관한 연구. 『행정논총』, 33(1): 145-159.
- 이달곤. (2001). 지역발전과 시도통합 논의, 대구경북기자협회, 산학경영기술연구회 월례세미나.
- 이동우 외. (2003). 『자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구』. 국토연구원.
- 이성복. (1995). 『도시행정론』. 서울: 법문사.
- 이승중. (2006). 국내외 환경변화와 정책과제. 지역사회발전의 과제와 전략. 경기개발연구원 연구총서. pp. 3-26.
- 임석희. (1994). 한국행정구역체계의 문제점과 개편의 방향. 『대한지리학회지』, 29(1): 65-83.
- 임석희. (1995). 공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향, 서울대학교 박사학위논문.
- 조기현. (2001). 행정구역의 적정규모에 대한 실증적 연구-초월대수비용함수와 DEA를 중심으로. 지방자치전망: 도전과 기회. 『한국지방자치학회 동계학술대회 논문집』.
- 진영환. (2001). 시도통합 득실과 지역발전, 시민의소리, webmaster@siminsori.com.
- 최영출. (2005). 자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구 : 제주도의 사례. 『한국지방자치학회보』, 17(4): 47-65.
- 최영출. (2008). 인구 50만 이상시 하부행정기관제도 개선방안 연구. 『한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 최준호. (2001). 수면위로 떠오른 광역시·도 통합문제-도청 이전 백지화하고 통합방안 공론화해야. (2001.2): 24-29.
- 하혜수 외. (2000). 『광역시 추진에 대한 대응논리 개발에 관한 연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구 : 영·미·일·북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(2): 109-127.
- 하혜수. (2008). 지방자치행정체제의 개편방향, 한국지방자치학회 주최 『자치단체간 자율통합방안 제1차 포럼 논문집』.
- 한국지방행정연구원. (1998). 지방자치. 행정50년사.
- 홍준현. (1998). 생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안. 『한국행정논집』, 10(3): 669-689.
- 홍준현. (2000). 지방행정체제의 합리적 개편. 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 발표논문.
- ACIR. (1974). 『The Challenge of Local Governmental Reorganization: Substate

- Regionalism and the Federal System, Washington D.C.
- Barlow, I. M. (1991). 『Metropolitan Government』, New York: Routledge.
- Benton, J. E. & Darwin, G. (1984). "City/County Consolidation and Economies of Scale : Evidence from a time-series analysis in Jacksonville, Florida", *Social Science Quarterly*, 65(1): 190-198.
- Boyne, G. A. (1992). Local government structure and performance: Lessons from America?, *Public Administration*, 70(3): 333-357.
- Brazer, H. (1962). Some Fiscal Implications of Metropolitanism, pp. 61-82, G. Burkhead (ed.). 『Metropolitan Issues : Social Governmental, Fiscal』, Syracuse, N.Y.: Syracuse University.
- Cook, G. (1973). Effect of Metropolitan Government on Resource Allocation : The case of education in Toronto, *National Tax Journal*, 26: 585-590.
- Gustley, R. D. (1977). The allocational and distributional impacts of governmental consolidation: the Dade County experience, *Urban Affairs Quarterly*, 12(3): 349-364.
- Kirp, D. & Cohen, D. (1972). Education and Metropolitanism, pp.29-42, L. Hings (ed.) 『Metropolitanization and Public Services, Resources for the Future』, Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press.
- Hirsh, W. (1959). Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation, *Review of Economics and Statistics*, 39: 232-241.
- Hirsh, W. et al. (1964). Spillover of Public Education Costs and Benefits. Los Angeles: UCLA Institute of Government.
- Hirsch, W. (1968). The supply of urban public services. in H.S.Perloff and L. Wingo Jr. eds. 『Issues in urban economics』, Baltimore: Johns Hopkins University.
- Keating, Michael. (1995). Size, efficiency, and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. in David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman, (eds.). 『Theories of Urban Politics』. CA: Sage.
- Lyons, W. E., David Lowerry, & Ruth H. DeHoog. (1992). The Politics of Dissatisfaction: Cities, Services, and Urban Institutions. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Oakerson, Ronald J. (1999). Governing local public economies: Creating the civic metropolis. 최재송 역, 2002, 『분권화시대의 대도시거버넌스』. 지샘.
- Ostrom, V., R. Bish & E. Ostrom. (1988). Local Government in the United States. CA: Institute of Contemporary States.

- Parks, R. & Ronald Oakerson. (1989). Metropolitan organization and governance: A local public economy approach, *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 18-29.
- Pinch, Steven. (1985). *Cities and Services: The Geography of Collective Consumption*. Routledge & Kegan Paul.
- Scott, A. J. ed. (2001). *Global City-Regions: Trends, theory, policy*. Oxford University Press.
- Stein, R. (1980). Functional integration at the substate level, *Urban Affairs Quarterly*, 16(2): 211-233.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Tomson, W. (1965). *A Preface to Urban Economics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press.
- Vogel, Ronald ed. (1997). *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*. London: Greenwood Press.

Abstract

A Proposal on How to Reorganize the Boundaries of Local Korean Governments

Seung Jong Lee

Two megatrends these days, globalization and localization, necessitate a reorganization of the boundaries of local governments so that both efficiency and responsiveness can be achieved. In this regard, this paper suggests a proposal to integrate the metropolitan governments into the regional governments so that each city would belong to a regional government. The administrative boundaries of local government would be retained to facilitate the responsiveness of local government to residents. Expanded regional governments could be expected to respond effectively to the challenges coming from their changing environments. The present size of local government keeps a proximity to their residents. In addition, this paper suggests some democracy-enhancing policies, such as restructuring local participatory mechanisms and a more definite division of functions between regional and local governments to alleviate the efficiency inclination of the present proposal.

【Key words: autonomous district, tier, regional city, local government】