

지방행정체제 개편 내용 및 방향

2008. 9. / 전북발전연구원 이슈브리핑



연구진

이 동 기 • 전북발전연구원 연구위원

이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

- 정치권은 현행 자치계층을 축소하고 행정구역을 광역화한 지방행정체제 개편을 추진하기 위해 지방행정체제 개편 특별위원회, (가칭)지방행정체제 개편 특별법을 제정하기로 함. 필요하다면 개헌과 함께 지방행정체제 개편에 대한 국민투표도 검토할 계획임
- 지방행정체제는 현행 2개의 자치계층과 3~4계층의 행정계층, 16개 광역자치단체와 230개의 기초자치단체로 되어 있어 지방행정계층구조의 기능배분 모호성, 기능중첩, 다 계층으로 계층 간 거래 비용 증가, 갈등상존, 계층 간 절차적 규제 심화 등으로 행정력과 예산낭비, 비능률 및 주민불편이 발생하고 있어 개편이 필요하다는 입장
- 그러나, 지방행정체제 개편은 정치권간의 의견 불일치 및 광역자치단체 반대 등 찬반양론이 팽팽하게 맞서고 있으며, 지방자치제를 변질시킬 수 있는 신중양집권화, 광역행정담당을 위한 별도 국가기구설치, 지역정서의 간과, 천문학적인 행정비용 등 개편에 의한 긍정적 효과보다 부정적인 문제 제기도 만만치 않음
- 최근 거론되고 있는 유력한 지방행정체제 개편 방안은 시도 폐지 및 통합, 시·군·구 통합 등을 통한 행정구역의 광역화에 무게가 실리고 있음
 - ✓ **최근 거론되고 있는 지방행정체제 개편방안**
 - ① 광역자치단체 폐지 단층제 행정체제 개편 안
 - ② 초광역지방정부 행정체제 개편안
- 따라서, 지방행정체제 개편에 따른 정치권 및 타시도의 동향 등을 분석하고 지방행정체제의 개편에 따른 실효성 진단, 지방분권 및 지방자치제의 성과를 제고시키기 위한 방안 마련이 필요하여 이를 위한 대응계획수립
 - ✓ 국회 지방행정체제 개편 방향, 지방행정체제 개편 특별법 제정 내용 및 지방행정체제 개편 실효성 진단 및 대응 전략 마련
 - ✓ 예상되는 행정체제 개편 시나리오의 검토 및 대응 방향 마련
 - ✓ 지방분권형 헌법 개정 관련 내용 파악 및 쟁점 분석

목 차

지방행정체제 개편 내용 및 방향

I. 지방행정체제 개편 논의배경 및 내용	
1. 지방행정체제 개편 논의 배경	1
2. 지방행정체제 개편 논의 내용	1
II. 거론되고 있는 지방행정체제 개편안	2
1. 광역자치단체 폐지 단층행정체제 개편안	2
2. 초광역지방행정체제 개편안	4
III. 기타 지방행정체제 개편안	6
IV. 향후 방향	7

I. 지방행정체제 개편 논의 배경 및 내용

1. 지방행정체제 개편 논의 배경

○ 행정구역을 초월한 지역경쟁력 강화

- 중층적 행정계층으로 인한 계층 간 기능배분의 모호성과 기능중첩, 계층간 거래비용 증가로 인한 행정력과 예산낭비, 지역주민불편 증가에서 벗어나 행정구역을 초월한 지역 간 시너지화 된 글로벌 경쟁력 강화 필요

○ 행정환경 변화에 대응한 국토 공간의 효율적 개편

- 고속철도와 첨단정보통신체계의 확산으로 경제활동과 물류공간의 광대역화 급진전되고 있으며, 생활·생산·통행·여가공간이 행정구역을 초월하여 확장되고, 지역 간 교류가 공간적으로 광역화하면서 지역 간 생산요소의 공동 활용에 대한 수요 증가 등에 대응한 행정체제 개편

2. 지방행정체제 개편 논의 내용

○ 정치권

- '95년 민선 지방자치 이후 지속적으로 지방행정체제 개편에 논의가 제기되었고, '06년 국회 지방행정체제개편 특별위원회가 활동하였으나 6월 지방선거로 무산됨. 최근 민주당이 지방행정체제 개편을 추진하기로 결정함에 따라 쟁점화 되고 있음. 한나라당 및 자유 선진당 등은 개편의 원칙론에 합의, 방법론에 있어 이견을 보이고 있는 상황이며, 진보신당과 민주노동당은 반대 입장

✓ 정치권 지방행정체제 개편 논의 과정

- 1994 3-5월 최형우 당시 내무장관 주도(동일 생활권의 시군을 도농통합시로 통합하는 행정구역 개편 시행)
- 2006년 국회 지방행정체제개편 특별위원회 구성 및 활동(지방선거로 무산)
- 2008년 2월 대통령 인수위(5+2 광역경제권 구상 발표)
- 2008년 8월 민주당 의원 위크숍(지방행정체제 개편 필요성 공감 및 법제정 결의)
- 2008년 8월 한나라당 허태열 의원 행정체제개편 지지 의사 표명

○ 학계

- 학계는 지방행정체제 개편 필요성에 대체로 공감하고 있음. 지방행정체제는 전면적 또는 부분적 개편이 필요하다는 의견과 읍면동 까지 자치권을 확대해야 한다는 일부 보완론이 있음
- 전면적 개편론은 대체로 전국을 광역시 체제로 전환, 부분적 개편론은 광역기초간 기능분리, 시군통합, 읍면동 폐지 등을 제시, 보완론은 읍면동의 준자치법인격 부여 등을 주장

○ 광역지자체

- 강원도, 경기도는 지방행정체제 개편에 대한 강력 반대 입장이며, 부산과 경북은 공감대와 의견수렴 절차 필요하다는 신중론
- 지방행정체제 개편의 반대 근거는 지방자치제도를 신 중앙집권형으로 변질시키고, 주민과 밀접한 복지 기초 민원 등 관련된 행정계층의 추가 발생, 도심난개발과 농촌지역 피폐화, 혁신도시 및 시도별 핵심사업 육성 물거품, 지역감정 해소 효과 불분명 등을 제기

II. 거론되고 있는 지방행정체제 개편안

1. 광역자치단체 폐지 단층 행정체제 개편안

○ 민주당 및 한나라당 구상(안)

- 광역자치단체를 폐지하고 시·군을 통합하여 70여개 규모의 광역시로 개편하여 전국을 자치 1 계층으로 운영
- 서울특별시를 없애고 25개구를 구분하여 광역단위화 추진, 인구 30만 명 미만 기초자치단체 통폐합 추진, 시장군수를 1/3로 줄임
- 민주당은 자치계층을 축소하면서 행정구역을 광역화 방향으로 추진, 국회 지방행정체제 개편 특별위원회 구성 및 (가칭)지방행정체제 개편 특별법을 제정하기로 함. 특별법의 내용은 지방행정체제의 개편방향, 개편의 기준과 원칙, 개편추진절차와 추진기구 등이 포함

- 행정체제 개편으로 절감된 예산은 약 30조로 추정, 저소득층과 노인복지, 교육부문에 집중 투입 가능할 것으로 판단. 또한, 지방행정구조 개편을 통해 고질적인 지역감정 완화 기대하고 있으며, **현행 소선거구제를 중선거구제로 바꾸는 선거법 개정논의(19대국회 정치이슈가능성)**
- 정치권은 지방행정체제 개편에 대해 강력한 의지를 표명하고 있으며, 지방행정체제 개편 특별법 제정과 더불어 필요시 헌법 개정과 함께 국민투표도 검토하겠다는 입장임

합의안	주요 내용
광역자치단체 도 폐지	·도의 사무는 국가기관과 기초자치단체로 배분
기초자치단체 시군 통합	·인구,면적,재정규모를 감안해 2~5개의 기초자치단체를 통합해 광역시화 ·주민투표에 의해 통합안을 거부한 자치단체는 기존의 자치단체 유지
광역시 자치구 폐지	·자치구를 없애고 일반구화, 구청장은 시장이 임명하고 구의회는 구성하지 않음
서울특별시 5개의 자치단체로 분할	·서울특별시는 행정권을 보유하지 않고, 시장은 국무총리가 겸임

2006년 국회 특위의 지방행정체제 개편 논의안

— 광역시 경계 시안
— 기존 시군 경계

17대 국회 지방행정체제 개편 특위 논의결과

○ 개편 구상안의 장단점 및 실현 가능성

• 개편안의 장점

- 단층제화에 따른 행정 효율성 확보, 지방행정의 책임성 명확화, 지방정부의 자치 역량 강화 등의 장점 기대

• 개편안의 단점

- 지방행정체제 개편을 통해 실질적인 예산 절감의 효과를 확인할 수 없으며(국내외 사례 없음), 지방정부의 정치적 위상 및 경쟁력 약화, 초광역적 수요 대응을 위한 국가관여 및 통제 가능성 증대, 국가 간 경쟁단위 미 존재로 국가경쟁력 약화, 지방분권체제 구축 곤란 등의 단점이 예상

- **개편안의 실현가능성**

- 정치권이 합치된 의견을 보이고 있고 차기 선거에도 불리한 측면이 적어 **적극적으로 선택될 가능성이 매우 높음**. 또한 기초자치단체의 경우 행정 효율성과 예산 활용성 증대 등 기초자치단체 중심의 기능 강화 측면에서 적극적으로 반대할 가능성이 적음
- 그러나 시도의 강력한 반발이 예상되고, 국가 경영의 목표 지향점이 애매하여 갈등 및 비용낭비가 발생할 가능성이 높음
- 또한 통합 광역시 중심의 사업 추진 및 백화점식 사업추진(full-set 지역방식) 가능성이 높으며, 수도권과 지방간의 대립적 구조가 상존
- 지방행정체제 개편에 대한 세계적인 추세에 배치되며 정부가 추진하고 있는 광역권의 이념과 역행

2. 초광역 지방행정체제 개편안

- **자유선진당 구상(안)**

- 시·도를 초월하고 시군구를 통합하여 5~7개의 광역행정체제로 개편
- 전국을 70개의 광역시로 개편할 경우 경쟁력 있는 자치단체 육성이 어렵고 광역단체 폐지, 시·군·구 신설은 중앙통제가 가능한 신 중앙집권, 신 권위주의 방식으로 이를 벗어난 보다 큰 5~7개의 광역단위로 행정체제 개편 필요

- **초광역지방정부 행정체제 개편안**

- 지역의 창조적 특화 발전을 추구하기 위한 기존의 시도를 초월하는 초광역지방정부를 창설하고, 기존의 시·군·구를 통합하여 인구 50~100만명 규모의 법인격 및 자치권을 보유한 광역시 체제로 개편하는 방안
- 초광역지방정부로의 개편안은 기존 시·도 광역자치단체 폐지를 전제로 하고 시·군·구 기초자치단체의 통폐합을 통한 광역시화 추진함으로써 초광역지방정부-기초자치단체의 2층제를 지향함. 초광역지방정부의 구역설정 시 최소 인구 500만명 이상 및 산업클러스터 거점 역할 대도시 포함을 지향함

● 초광역지방정부 개편 시나리오

- 시나리오 1 : 전국의 16개 광역자치단체를 4개의 초광역자치단체와 1개의 광역자치단체로 개편
- 시나리오 2 : 전국의 16개 광역자치단체 중 수도권을 분할하여 4개의 초광역자치단체와 1개의 광역자치단체로 개편
- 시나리오 3 : 전국의 16개 광역자치단체를 3개의 초광역자치단체와 1개의 광역자치단체로 개편
- 시나리오 비교 : 각각의 시나리오들 중에 전북이 포함된 시나리오들의 경우 인구, 재정자립도, 국세수입 등이 열악한 구조에 있어 상대적 열위가 발생할 가능성이 내재되어 있음

【초광역지방정부 개편 시나리오】

시나리오		권역	
시나리오 1	4+1	수도권	서울, 인천, 경기, 강원
		충청권	대전, 충남, 충북
		호남권	광주, 전북, 전남
		영남권	부산, 대구, 울산, 경남, 경북
		제주권	제주
시나리오 2	4+1 (수도권분할)	서울권	서울, 인천, 경기북부, 강원
		중부권	경기남부, 대전, 충남, 충북
		서부권	광주, 전남, 전북
		남부권	부산, 대구, 울산, 경남, 경북
		제주권	제주
시나리오 3	3+1	수도권	서울, 인천, 경기, 강원
		서부권	광주, 대전, 충남, 충북, 전남, 전북
		남부권	부산, 대구, 울산, 경남, 경북
		제주권	제주

자료: 하혜수(2008). 지방자치행정체제 개편의 추진전략 및 체제

○ 개편 구상안의 장단점 및 실현 가능성

● 개편안의 장점

- 지방행정체제가 2층제이지만 통합으로 인한 실질적 자치권, 자치재정권, 법률제정권 등을 확보함으로써 행정 효율성이 증대됨
- 초광역 및 기초지방정부의 위상과 자치역량을 제고할 수 있어 분권체제의 기반 구축이 가능하며, 남북 통일 대비한 행정체제일 수 있음
- 지역정부에게 중앙정부의 권한 이양, 지위 및 권한을 확대하여 국가 경쟁력을 강화시킬 수 있으며, OECD 선진국 등 세계적 정책흐름과 일치

- **개편안의 단점**

- 현 지방행정체제의 개편은 헌법 개정을 포함한 제도의 근본적 개정이 요구됨에 따라 장기간 시간이 소요되고 상당한 재정지출이 발생할 가능성이 높음
- 지방행정체제 개편에 대한 정치권 및 국민의 반대에 직면할 수 있고, 주민 참여에 기초한 풀뿌리 지방자치의 약화 가능성 존재함

- **개편안의 실현가능성**

- 이 개편안은 헌법 개정과 지방행정체제의 확대 재조정이 이루어져야 하기 때문에 정치권의 강력한 반대가 예상되어 제도적 실현 가능성이 보통수준임
- 그러나 이 개편안은 상향적 재편에 따른 시도 및 시군구 공무원의 지지를 획득할 수 있으며, 세계적 추세 부합 및 국가경쟁력 측면에서 학계의 적극적인 지지를 얻을 가능성 있음

영국은 스코틀랜드 지역을 중심으로 법률제정권과 국세조정권을 부여하는 지역정부 창설(1997년), 일본은 2006년부터 47개 도도부현을 인구 1,000만명 규모의 초광역권을 재편방안 추진, 독일과 프랑스는 500만~1,000만명의 초광역권을 재편 추진 등 행정체제를 광역화하고 지역정부의 권한 강화에 역점

Ⅲ. 기타 지방행정체제 개편 안

○ 도-시군 개편방안과 특별·광역시-자치구 개편방안

- 학계 등을 중심으로 하여 제시되었던 지방행정체제 개편은 도와 시군을 중심으로 한 개편 방안과 특별·광역시와 자치구를 중심으로 한 개편 방안이 논의됨
- 도-시군 개편방안은 광역시와 도의 통합, 도와 시·군간 기능분리, 도를 국가 행정기관으로 전환 등이 제안됨
- 특별·광역시-자치구 개편방안은 준자치단체(구청장 직선, 구청장이 의장이 되는 구정협의회 구성)로 전환, 준자치단체(구청장 시장이 임명, 주민직선 의회)로 전환, 행정구(구청장 시장이 임명, 구의회 미구

성) 등이 제안됨

- 기타 개편 방안으로 특례시 제도 도입, 시·군 통합, 서울특별시 분할, 경기도 분도 등이 논의됨

○ 광역시와 도를 통합한 도 중심의 광역화 방안

- 지리적 특성, 역사성, 광역행정수요에 대한 효과적 대응 등을 위해 내륙 광역시와 도를 통합하고, 현재의 광역시는 도의 관할 하에 두되 행·재정적 특례를 부여하는 광역화 방안
- 도 중심의 광역화 방안은 행정 효율성 제고, 시도를 초월한 광역행정수요에 대한 효과적 대응, 시도 간 갈등과 대립감소, 강력한 지방정부단위의 창설을 통한 분권추진 강화 등의 장점이 기대되지만, 광역시의 위상 약화, 대도시 행정수요에 대한 효과적 대응 곤란, 인접 지역에 광역시 없는 도의 위상 약화 등의 단점도 예상됨

○ 5+2 광역경제권 행정체제 개편안

- 정부가 추진하고 있는 5+2 광역경제권을 중심으로 인구, 산업집적, 도시입지, 역사문화 특수성, 지방행정과 지역정서 등을 고려, 현재의 시·도를 통합하여(기존의 시·도와 시·군·구 존치) 500만명 이상 규모의 행정체제로 개편
- 광역경제권은 지방자치계층이 아니므로 자율적 정책추진 및 실질적인 자치권에 있어 제약이 있고 추진기구 역시 자치단체간 협력기구(협의회, 조합) 수준을 넘지 못하여 권한이양을 통한 분권체제 구축 곤란

IV. 향후 방향

○ 지방행정체제 개편에 따른 체계적 대응계획수립

- 지방행정체제 개편 및 특별법 제정으로 전라북도가 추진중인 사업과 정책이 부정적 영향을 미치지 않도록 국회 지방행정체제 개편 특별위원회 활동 및 특별법 제정 사항을 주시하고, 이에 대응한 계획 수립 필요

- 국회가 지방행정체제 개편 특별법에 포함하고자 하는 지방행정체제 개편 방향, 개편 원칙과 기준, 추진절차 등에 대해 상대적으로 불리한 조건이 되지 않도록 역량 결집

○ 지방행정체제 개편 대안 등에 대한 종합적 검토

- 광역자치단체 폐지 단층 행정체제 개편안
- 초광역지방정부 행정체제 개편안 등

○ 지방행정체제 개편에 따른 실효성 진단 및 대응 전략 수립

- 전라북도의 여건에 따라 국가균형발전, 성장동력 창출, 국가 경쟁력 강화 등을 중심으로 지방행정체제 개편에 대한 방향 결정 필요
- 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 폐치·분합과 같은 지방자치단체 주요 결정사항이기 때문에 지방자치법과 주민투표법에 의해 의견을 청취하도록 되어 있고, 헌법 개정이 전제될 수 있어 이에 대한 종합적 검토 필요

✓ 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)

- 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 함. 다만 주민투표법에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니함

✓ 주민투표법 제8조(국가정책에 관한 주민투표)

- 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치, 분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가 정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있음