

V. 우리나라 지방행정체제 개편의 대안 제시

1. 기본방향

앞에서 살펴본 것처럼 우리나라의 지방행정체제의 문제점은 도의 단순 중계기관화, 지방행정계층간 업무중복, 특별지방행정기관과 자치단체간의 기능중복 및 도의 조정기능의 취약, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등으로 분류된다. 이러한 우리나라 지방행정체제의 문제점을 개선하기 위해서는 도 폐지, 시·군 통합 등 하드웨어적인 지방행정체제 개편보다는 지방분권을 통한 중앙 - 광역 - 기초 간에 소프트웨어적인 기능조정을 우선적으로 수행하면서, 보완적으로 하드웨어적인 지방행정체제 개편을 추진하는 것이 바람직한 것으로 분석된다. 이를테면, 민선 지방자치시대에 지방행정체제 개편의 실현가능성은 박약하다. 프랑스 미테랑 정권의 경우, 인구 1천명도 안되는 작은 코뮌을 3천명 정도의 코뮌으로 통합하려고 했으나 실패했으며, 영국의 대처정부 때는 런던시 광역자치단체를 폐지하였으나

간의 기능중복 및 도의 조정기능의 취약문제를 해소하기 위해서는 일본처럼 기관위임사무(단체위임사무 포함) 폐지를 할 필요가 있고, 프랑스나 일본처럼 지방이양특별법을 만들어 중앙권한을 지방에 이양하여야 할 것이다. 그리고 특별지방행정기관을 폐지하여 중앙과 지방자치단체간의 기능중복 문제를 해소해야 할 것이다(박우서, 2006). 한편으로는 부문적으로는 지방행정체제의 개편도 전향적으로 검토해 나가야 한다. 잔여도부의 문제점을 해소하여 광역행정기능을 강화하기 위해서는 광역시와 기존 도의 통합을 검토해야 하며(권경환, 2003), 교통·통신의 발달에 발생하는 시·군내 혹은 시군 간의 생활권 불일치 문제 등에 대해서는 시군간 경계조정을 시도해 나가야 할 것이다.

이와 같은 대안 제시의 기본방향은 기존 연구와 두 가지 차원에서 차별화 된다. 기존 연구들은 대부분 구체적 대안제시 보다는 방향제시에 그치고 있으며, 연구범위도 지방분권 추진, 잔여도부 해소, 기능조정 등의 일부 분야에 한정하고 있다는 점이다. 그러나 본 연구에서는 구체적이며 포괄적 대안을 제시하고자

블레이 정권에서 부활하였다. 일본의 경우에도, 43개 현간의 통폐합은 지난 1988년 성립된 이래 전혀 변동이 없을 정도로 힘들다(임승빈, 2006). 따라서 현 시점에서 더 중요하고도 쉬운 편인 소프트웨어적인 기능조정을 우선적으로 시행하는 것이 타당하다고 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 대폭적인 기능조정과 부분적인 지방행정체제 개편을 대안 제시의 기본방향으로 설정하고자 한다. 우선, 도의 단순 중계기능화, 특별지방행정기관과 자치단체

한다.

2. 대안의 제시

1) 소프트웨어적인 기능조정

지방분권을 통한 중앙 - 광역 - 기초 간에 소프트웨어적인 기능조정을 위해서는 80%대에 육박하는 중앙권한을 지방에 이양하는 중앙과 광역자치단체 및 기초자치단체간의 기능조정이 시급하다. 이를 위해서는 첫째로 지방

사무(27%)중 12%를 차지하는 기관위임사무(단체위임사무 포함)를 폐지하여 중앙과 지방간의 관계를 수직적에서 수평적으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 자치사무와 이론적, 실

무적으로 거의 차이가 없는 단체위임사무는 폐지하여야 한다. 기관위임사무의 경우, 자치단체가 자기책임하에 수행할 사무는 자치사무로, 국가가 직접 처리해야 할 사무는 국가사무

<표 8> 중앙 핵심권한의 지방이양 방안

분 야	권 한	이양(위임) 대상
계획수립 및 결정분야	수도권발전계획, 광역권 개발계획, 특정지역 개발계획에 관한 승인결정	중앙 → 광역자치단체로 이양
	토지이용(용도지역 지정변경 및 용도지구 지정변경)	광역 → 기초자치단체로 이양
산업 진흥	일반지방산업단지 지정·변경/ 승인	광역자치단체 및 중앙정부 → 광역자치단체로 일원화
	유통단지 지정·변경	중앙정부 및 광역자치단체 → 광역자치단체로 일원화
	중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획, 중소기업 구조 고도화 지원계획 수립	중앙정부 → 기초자치단체로 이양

	중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획, 중소기업 구조 고도화 지원계획 수립 심의	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	벤처기업촉진지구 및 지식기반산업 집적지구 지정	중앙정부 → 기초자치단체로 이양
도시 및 지역개발	도시계획시설사업의 실시계획 수립	광역자치단체 및 기초자치단체 → 기초자치단체로 일원화
	도시개발사업 구역지정	광역자치단체 → 기초자치단체로 이양
	택지개발지구 지정·변경(20만m ² 이상)	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
문화·관광개발	관광지 및 관광단지개발 지정	광역자치단체 → 기초자치단체로 이양
	문화산업단지 조성계획 수립 및 승인결정	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	매장문화재 발굴·조사·허가	중앙정부 → 광역자치단체로 위임
인프라 정비	지역내 고속국도 및 일반국도의 건설·관리, 도시철도 건설계획 및 관리 운영 계획 승인	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	국제공항 건설	중앙정부 → 중앙정부 및 광역자치단체로 이원화
	국제공항 관리	중앙정부 → 광역자치단체로 위임
	국내공항 건설 및 관리	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	지정항만의 건설	중앙정부 → 중앙정부 및 광역자치단체로 이원화
	지정항만의 건설의 관리	중앙정부 → 광역자치단체로 위임
환경보전 및 자원관리	지역환경보전 기준설정	광역자치단체 → 기초자치단체로 이양
	환경보전지구 지정	중앙정부 및 광역자치단체(위임) → 중앙정부 및 광역자치단체로 이양
	폐수종말 처리시설의 설치인가	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	폐기물 처리시설의 설치인가	중앙정부 및 광역자치단체(위임) → 광역자치 단체로 이양
인적자원 개발	국립대학교 인가/지도감독	중앙정부 → 광역자치단체로 이양
	초·중·고 및 외국인학교 인가/지도감독	중앙정부 → 광역자치단체로 이양

자료 : 조성호 외(2005)

17/22

로 전환하여야 할 것이다. 다만, 존치사무에 대해서는 국가관여의 종류를 지방자치법에 나열하여 각 개별법 적용한도를 사전에 설정하고 중앙정부의 재정적 부담을 명시하도록 하여야 할 것이다(경기도, 2005b).

둘째로 중앙권한의 지방이양이다. 우리나라는 국민의 정부이후에 지방분권이 추진되고 있지만, 중앙권한의 지방이양은 미흡한 실정이다. 지방이양 대상사무를 4,880건(1999~2005) 발굴하였으나, 이양 확정사무는 1,235건에 불과하고 이양완료 사무는 769건에 불과한 실정이다. 중앙권한의 지방 일괄이양을 위해 추진한 『지방이양일괄법』 제정은 국회의 반대로 무산되었다(조성호 외, 2005). 이에 따라, 중앙권한의 지방이양을 위해서는 소극적인 중앙검토에 의한 권한이양보다는 진정으로 지방의 역량을 강화할 수 있는 권한을 발굴하여 이양하는 전략이 필요하다. 권한의 이양방식도 개별적인 권한을 이양하는 것보다는, 프랑스나 일본처럼 『중앙권한 일괄이양법』을 제정하여 포괄적으로 중앙권한을 이양하는 것이 바람직하다. 그리고 광역자치단체의 권한 중에서도, 주민과 가까이 하는 기초자치단체에서 업무를 수행하면 바람직한 분야의 광역자치단체의 권한도 기초자치단체에 이양해야 할 것이다. 특히, 중앙권한 중에서 지방의 역량을 강화하기 위해서는 등록사무 등과 같은 절차적 권한보다는 인허가와 같은 핵심권한을 이양하는 방안이 절실하다. 앞으로 중앙정부에서 광역자치단체 및 기초자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양해야 할 핵심권한을 분야별로 제시하면, 계획수립 및 결정분야, 산업진흥

분야, 도시 및 지역개발 분야, 문화·관광개발 분야, 인프라 정비분야, 환경보전 및 자원관리 분야, 인적자원 개발분야 등(표 8 참조)과 같은 핵심권한들이 해당될 수 있을 것이다(조성호 외, 2005). 이러한 중앙의 핵심권한이 지방에 이양되어야만, 지방자치단체들이 자체 혁신역량 강화를 통하여 자립형 지방발전을 이룰 수 있을 것이다.

이와 같은 중앙권한의 광역 및 기초자치단체 이양과 더불어, 광역자치단체의 기능 중에서 도시계획 및 복지 등 대민지향적인 사무도 일본처럼 기초자치단체에 이양해 나가야 할 것이다. 이러한 중앙권한의 지방이양 시에, 중앙·지방 쟁점처리위원회를 두어 중앙권한 이양을 촉진하는 방안의 검토가 필요하다. 그리고 중앙권한의 이양 시에, 프랑스처럼 인력과 재원을 동시에 추진하는 방식의 도입이 필요하다.

<표 9> 특별지방행정기관의 정비 대상기관 정비방안

부처별	특별지방행정기관	기관수	인 력
9개 부처		257	10,223
노동부	지방노동청, 지방노동사무소	46	2,289
중기청	지방중소기업청, 사무소	12	361
통계청	지방통계사무소, 출장소	47	1,233
건교부	지방국토관리청, 국도유지건설사무소	34	1,653
해수부	지방해양수산청, 해양수산사무소	40	1,916
산림청	지방산림관리청, 국유림관리소	30	744
환경부	유역(지방)환경관리청, 출장소	17	702
식의약청	지방식약청,	6	404
보훈처	지방보훈청, 보훈지청	25	921

자료 : 조성호(2005c)

셋째, 특별지방행정기관의 지방이양이다. 중

양과 도 및 시·군의 기능중복을 근원적으로 해소하기 위해서는 현재 중앙정부의 반대로 표류하고 있는 사무중복의 온상인 특별지방행정기관을 하루속히 지방에 이관해야 할 것이다. 지방이관 시에는 기존 특별지방행정기관의 예산과 인력도 동시에 지방에 이양토록 해야 할 것이다. 이러한 특별지방행정기관의 지방이양은 중앙과 지방간의 사무중복 개선뿐만 아니라, 중앙권한중 집행권한의 지방이양 효과를 가져올 것이다.

2) 하드웨어적인 지방행정체제 개편

우리나라의 하드웨어 지방행정체제 개편분야 중에서 제일 먼저 해결해야 될 분야는 잔여도부 문제의 해소이다. 1980년대 이후 정치적

단체내 혹은 기초자치단체간에 생활권 불일치가 증가하고 있다. 생활권이 불일치하는 읍면수는 경기 47개, 강원 6개, 충북 22개, 충남 16개, 전북 18개, 전남 36개, 경북 17개, 경남 23개, 제주 5개 등 전국적으로 196개 이다. 우리나라 총 읍면수의 13.5%가 여기에 해당된다. 이러한 시군간 내지 시군내의 생활권 불일치 시군에 대해서는 부문 통합노력의 전개가 필요하다.

<표 10> 소속 시·군과 생활권이 불일치하는 읍면의 비율

구분	불일치 읍·면 수(개)	총 읍·면 수(개)	비율(%)
경기	47	170	27.6
강원	6	113	5.3
충북	22	103	21.4

이유에 의한 광역시 군도도 구조전에 반영될 지방 대도시권 육성과 광역행정 수행의 어려움 증가를 초래하여 지방의 경쟁력 약화와 인구감소의 원인이 되고 있다. 그 결과 도와 분리된 광역시 주민들은 통합을 원하고 있는 실정이다. 예를 들어, 광주-전남의 경우, ① 생활권과 역사적 동질성의 회복, ② 상호의존적 지역구조, ③ 광역행정의 원활한 추진 등의 이유로 통합논의가 계속되고 있으며, 지역통합에 대한 주민여론조사 결과를 보더라도 찬성 57.5%, 반대 32.1%로 찬성하는 주민이 더 많은 실정이다(전라남도, 1997). 따라서 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 분리된 광역시(광주, 대구, 대전, 울산)를 기존 도와 통합하는 방안의 모색이 필요하다.

그리고 교통·통신수단의 발달로 인하여 점차 주민의 실질 생활권이 변화되어 기초자치

중남	16	169	9.5
전북	18	159	11.3
전남	36	229	15.7
경북	17	247	6.9
경남	23	215	10.7
제주	5	12	41.7
전국	196	1,425	13.8

자료 : 행정자치부(1999)

VI. 요약 및 결론

지금까지 본 연구를 통하여 진행된 논의를 요약하면, 우선 우리나라 지방행정체제의 문제점은 광역행정기능이 취약하고, 국가와 지방행정계층간 업무중복, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등으로 나타났다. 이러한 문제점 해결을 위한 전략적 시·군·도출기 위해, 선진국의 지방

제도 개편의 배경속면에서, 중앙집권적 국가발전전략이 1980년대 이후에 위기를 맞이하여 본격적인 지방행정제도 개편을 모색하였다는 점이다. 둘째로 지방행정제도 개혁의 본질은 중앙권한의 지방이양이라는 기능조정 속에서 지방행정체제 개편이 이루어졌다는 점이다. 셋째로 세계화·지방화 시대에 대비하여 지역(Region)의 관리주체인 광역자치단체의 기능을 강화하고 광역자치단체의 규모를 확대하기 위해 통합하는 추세가 강화되고 있다는 점이다. 마지막으로, 프랑스와 일본은 전통적으로 기초자치단체의 규모가 작아, 기초자치단체의 통폐합을 통해 규모의 경제를 도모하면서 행정수요에 효율적으로 대처하는 개혁을 추진하고 있다는 점이다.

이러한 선진국 사례를 바탕으로 지방행정체제 개편에 대한 학계와 정치권의 논의를 평가하면, 첫째, 우리나라는 중앙과 지방간의 불균형의 심각성을 고려할 때, 도 폐지론보다는 중앙과 지방간의 기능조정이 더 시급하다는 것이다. 둘째, 광역행정 기능의 강화측면에서, 우리나라는 광역자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 오히려 시·도를 통합할 필요가 있고, 4대 권역에 국가지방행정청을 설치하는 정치권(안)은 신(新) 중앙집권 우려가 있는 것으로 평가되었다. 셋째, 규모의 경제성을 위한 시·군 통합은 우리나라 기초자치단체의 평균 인구규모가 매우 크다는 점을 감안할 때, 시군을 통합하는 것은 불합리한 것으로 평가되었다.

이와 같은 지방행정체제 개편논의에 대한 평가를 토대로, 우리나라 지방행정제도의 개편

소정 측면에서, 기관위임 사무의 폐지, 일만 사무권한과 핵심권한(10개 분야)의 이양방안, 257개(약 1만명) 특별지방행정기관의 지방이관 방안을 제시하였다. 그리고 하드웨어적인 지방행정체제 개편측면에서, 잔여도부 문제 해소를 위한 기존 도와 광역시의 통폐합 방안과 시군간 경계조정방안(전국 196 읍면)을 제시하였다.

21C는 지방분권시대이다. 1980년 이후 지방분권전략이 국가발전전략으로 채택되고 있는 세계화·지방화 시대에, 프랑스와 일본은 1980년대와 1990년대에 대대적인 지방분권 운동을 통해 중앙집권체제를 청산하였다. 금세기 10년은 우리나라가 지방분권 운동을 통해 중앙집권체제를 극복해야 할 시점인 것이다. 그럼에도 불구하고, 지방분권 운동의 선봉장이 되어야 할 정치권과 행자부는 획기적 지방분권 추진은 뒤로 한 채, 같은 목소리로 우리나라의 자치계층 및 행정구역의 개편안을 제안하고 있는 것이다. 물론 이들의 주장 중, 도의 단순 중계기관화, 중앙과 도 및 시·군 간의 사무중복 등 일용 타당한 측면도 있다(조성호, 2005c).

그러나 영국 대처정부의 광역 도 폐지를 벤치마킹하여, 도 폐지를 통해 광역기능의 비효율적 문제를 해결하고자 하는 정치권(안)은 세계적인 조류에 역행하는 것이라고 할 수 있다. 이를테면, 1983년 총선거에서 대승한 대처정권은 도시행정의 간소합리화를 위해 대도시권의 광역행정을 수행하는 대런던의회(GLC)와 대도시지역카운티(MCC)를 1985년에 폐지하였다(김제국 외, 2004). 그러나 2000년 대런

던시 체제 부활과 함께 스코틀랜드, 웨일즈, 잉글랜드 지역정부 창설 등 道단위 광역행정 기능이 강화되고 있는 것이다(임승빈, 2006). 또한 우리나라의 자치계층 수는 적정한 편이고, 광역자치단체와 기초자치단체의 규모는 세계적으로 큰 편에 속한다는 측면을 고려했을 때, 정치권의 지방행정체제 개편논의는 불합리하다는 것이다.

따라서 21C 우리나라가 나아갈 지방행정체제 개편방향은 지방분권을 가속화 하면서, 부문적으로 지방행정체제 개편을 추진하는 것이다. 이제라도 중앙과 지방은 물론, 학계와 언론계에서 획기적 지방분권 추진을 위한 지혜와 역량을 모아 나가야 할 것이다. 이렇게 할 때, 현재 표류하고 있는 지방분권 추진이 본 궤도에 오를 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강용기, 1998, “지방행정의 과제와 전망”, 『동계학술 발표논문집』, 한국행정학회.
- 고영선·윤희숙·이주호, 2004, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원.
- 경기도, 2003, 『일본의 지방분권 추진사례』.
- 경기도, 2005a, 『정부혁신 해외연수자료』.
- 경기도, 2005b, 『지방분권과제 추진현황』.
- 권경환, 2003, “지역발전을 위한 광역자치단체 행정구역 개편의 논리와 방향”, 『정책연구』, 140.
- 김병국·금창호·권오철, 1998, 『지방자치행정체제의 개편방안』, 한국지방행정연구원.
- 김제국·변국일·김지희, 2004, 『2020년 광역도시계획』.
- 박세일·전영재·박경산(역), 1996, 『정부혁신의 길』, 서울: 삼성경제연구소.
- 박승주·박양호·심익섭·이남영, 1999, 『마지막 남은 개혁@2001』, 서울: 교보문고.
- 박우서, 2006, “지방행정체제의 합리적 발전방향에 관한 연구”, 『경기논단』, 봄호.
- 박종관·조석주, 2002, “시·군 통합에 의한 행정구역 개편 정책의 성과평가에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 12(3), 서울행정학회.
- 안영훈, 2005, “정치권의 자치계층제 개편에 관한 허와 실”, 『한국행정학회 발표자료』.
- 오재일, 2005a, “행정구역개편 어떻게 하여야 하는가? (상)”, 『지방자치』, 1.
- 오재일, 2005b, “행정구역개편 어떻게 하여야 하는가? (하)”, 『지방자치』, 2.
- 오철호·명승환, 2003, “사전평가 모형의 구성과 타당성 검증”, 『정책분석평가학회 동계학술대회집』, 한국정책분석평가학회.
- 육동일, 2006, “지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 추진 방향”, 『경기논단』, 봄호.
- 이광윤, 2005, “행정구역의 개편방향과 목표”, 『지방자치』, 12.
- 이기우, 2006, “우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편논의”, 『자치행정』, 1.
- 이종수, 1996, “지방자치계층, 행정계층구조 축소개편”, 『지방자치』, 91.
- 임석희, 1995, “공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.
- 임승빈, 2006, “자치행정구역 개편 논의와 방향성에 관한 연구”, 『경기논단』, 봄호.
- 정세욱, 2005, “당리당락을 위한 지방행정구역개편 안된다”, 『지방자치』, 10.
- 전라남도, 1997, 『통합이전사업부조사』.
- 조성호, 2003, 『분도론 대응방안』, 경기도.
- 조성호, 2005a, “선진국 진입을 위한 정책이념 정립에

의 수립과정과 개선과제』, 경기개발연구원.
남기현, 2005, “행정구역 개편의 의미”, 『지방행정』, 9.
라휘문, 2004, “지방자치단체 자체평가모형의 설계와
적용 그리고 교훈”, 『정책분석평가학회보』,
14(1).

관한 연구”, 『CEO REPORT』, 경기개발연구원.
조성호, 2005b, “행정구역 개편에 대한 진단과 대응전
략”, 『내부보고서』, 경기개발연구원.
조성호, 2005c, “행정구역 개편의 평가에 관한 연구”,
『CEO REPORT』, 경기개발연구원.

