

행정구역개편에 관한 연구 - 김영삼정부의 「행정구역개편안」을 중심으로 -

이병철
행정학과

<요 약>

지방자치가 성공적으로 이루어지기위해선 무엇보다 행정적 구조의 틀이 먼저 새로운 시각에서 재편성이 되어야 한다. 즉 정치적으로 이루어진 지방자치의 의미는 행정구조를 통해 민중의 피부에 가 닿게 되는 것이기 때문이다.

지방화시대를 맞이하여 이러한 행정구조의 틀을 재편성할 수 있는 부문이 여러가지 있을 수 있으나 그중 보다 시급을 요하는 부문은 행정구역개편에 대한것이 아닌가 사료된다.

본 연구에서는 이러한 시각을 가지고 행정구역개편에 관한 김영삼정부정책의 내용과 그에 따른 문제점을 살펴보고 그에 대한 해결방안으로 바람직한 행정구역개편방향에 대해 논의코자 한다.

정부가 내는 행정구역개편안의 내용과 문제점 그리고 그에 대한 해결방안을 연구결과에 따라 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 행정구역개편에 관련된 일정이 촉박하다는 점인데 이를 해소하기위해서는 task force식의 실무분석팀을 내무부등에 설치해서 구체적인 행정구역개편의 기준설정, 이에따른 시안마련, 파생될 수 있는 문제의 극소화방안, 여-야협상 및 조율을 위한 자료나 정책대안을 마련토록 한다. 이와 병행해 관련학계전문가, 관련부처담당자도 포함되는 「행정구역개편시안에 대한 공동평가위원회」(가칭)를 구성해 전문적이면서 신속하게 개편과 관련된 절차적 문제들을 해결하고 국민들이 공감할 수 있는 안을 만들어 내도록 한다.

둘째, 여권내부간 조율의 문제인데, 이를 해소키위해 내무부의 피해의식을 극소화해야 하며 이를위해 민주화진전, 행정체제의 효율성증대, 그에 따른 인사처우개선 등을 명분과 설득논리로 활용하며, 실질적인 해법으로써 현직공무원의 신분보장에 대한 확신을 심어준다. 그다음 지방자치단체장에 입후보하려는 여권내부인사간의 갈등은 공천인사원칙명료화, 개혁인사적극활용, 개혁적 당위성을 통해 해소해 나간다.

셋째, 여-야간 조율의 문제는 구역개편과 관련된 정책대안이 여-야 어느일방에 유리하도록 되어있지 않다는 점에서 우려할 사항은 아닌듯하나 인구변동에 따른 선거구재조정문제 발생시 현행선거법에 상충되지 않는 범위내에서 교섭을 통한 타협을 도출해 내도록 하고 시행상 어려움은 있으나 선거구를 아예 표의 등가성원칙에 따라 현재의 행정구역위주에서 인구위주로 바꾸는 방안도 고려해 볼 수 있다.

네째, 주민들 반발이 예상된다는 문제는 주민투표결과 압도적인 찬성을 얻게됨으로써 기우

로 끝났다고 볼 수 있는데 한가지 유념할점은 구역개편에 따른 이해관계에 얽힌 기득권세력의 조직적 저항에 대한 경계가 필요하다라는 점이다.

다섯째, 인구만을 기준으로한 행정구역개편대상설정은 실제적 측면에서 무의미하기때문에 이것이 실효력을 지니기위해선 인구뿐만 아니라 생활권의 공유여부, 행정적 비용절감, 국민들의 정서, 역사적 공통성 등을 고려해야 할 것이다.

이상으로 나름대로 문제점 파악과 그에 대한 처방적 개편방안을 제시해 보았다. 그러나 이러한 처방적 노력도 지방자치화의 기반이 되는 정치, 행정문화의 개화와 성숙이 선행되어야 한다. 지방의회와 지역주민의 의견을 충분히 반영하고, 보다 큰 대의를 위해 자신을 비울 수 있는 정치문화와 복지부동에서 탈피하고 전향적이고 진취적인 자세로 국민을 위한 행정을 공직의 사명과 책무로 여기는 행정문화의 개화와 성숙이 밑바탕이 되어야 하는 것이다.

A Study of Intra Governmental Reorganization - in the case of the New Government's Plan

Lee, Byung-Chul
Dept. of Public Administration

<Abstract>

To accomplish full democracy in the local autonomy, the structure of administration should be reorganized in connection with the prospects for the new political reform. The urgent one over the reorganizations is to be the issue of the intra governmental reorganization. The purpose of this paper is to examine the contents of the new government's plans and to investigate the problems underlined in the plan. This paper concludes with a summary of the suggestions for the government plan to perform successfully.

The followings are the suggestions discussed in this paper.

First, the government plan should be mainly carried out by the department of the interior as a task force. Also, a committee concerning the plan should be established independently to evaluate the decision derived from the department of the interior.

Second, the government needs to encourage the bureaucrats in the department of interior, through an improvement of their welfare and status, who are unlikely to take part in the government plan. Also for coming election campaign, the government should make a certain rule for candidates in the major political party.

Third, political conflicts in the process of the legislation for the reorganization should be minimized keeping a good relation between the major and the minor

political parties. For this, it is noticeable that the current system of election which is designed for administrative district should be changed for that of election designed for population.

Fourth, the results from the election concerning intra governmental reorganization showed that most people involved the plan voted for the reform. This implies that the idea of the conservative party who were originally against the reform should be checked later.

Fifth, the reorganization should be considered in terms of community identity, the efficiency of administration, and people's spirits and cultural base.

This paper concludes that, even though these suggestions are important, the establishment of the political and administrative culture of the local autonomy should be a prerequisite to accomplish the government plan successfully.

1. 들어가면서

지방자치를 통상 "풀뿌리 민주주의"라고 부른다. 이때 "풀뿌리"의 의미는 지금까지 정치권에서 벗어나 있던 민중(people)을 뜻하는 것이다. 따라서 이러한 의미에 따라 지방자치를 풀어서 이해한다면 종전까지 정치의 장에서 배제되어왔던 민중들의, 민중들에 의한, 민중들을 위한 민주주의라고 설명할 수 있다.

1987년 6.29선언이후 한국에서 종전까지의 중앙집권화에 이의가 제기되고 분권화로의 이행이 거부할 수 없는 하나의 대세로 굳어져 오다가 1991년 3월과 6월 지방의회의 구성을 위한 선거가 실시되고 기초의회와 광역의회의 구성을 통해 지방자치의 시대를 개화시켰다. 이러한 분권화의 흐름은 이에 그치지않고 1995년에 기초 및 광역지방자치단체장의 민의에 의한 직선까지 바라보고 있는 시점에 다다르고 있는 것이다.

이러한 흐름은 현재 한국정치사에서 차지하는 비중은 물론 향후 한국사회의 민주주의의 정착¹⁾과 정치사회적 재편과 발전을 가능하는 중요한 시금석이 될것으로 사료되는 바이다.

1995년에 실시될 기초 및 광역지방자치단체장의 민의에 의한 직선이 성공적으로 이루어지게 되면 명실상부한 지방자치의 구조적 틀이 성안되게 되는 것이다. 지방은 더 이상 중앙의 하위구조나 말단이 아니라 정치적 자치와 행정적 경영관리의 주체로 자리매김을 하게 될것이며 새로운 정치, 행정의 장을 열어 나가게 될 것이다.²⁾

1) 지방자치가 민주주의의 학교라는 말은 두가지 측면에서 이해되어야 하는데 하나는 주민자신의 입장에서의 민주주의에 대한 교육과 훈련을 받는다는 의미이며 다른 하나는 지방자치단체의 대표자가 받는 민주주의교육을 뜻한다.

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Vol.1 (New York:Vintage Books, 1954), p.63.

James Bryce, *Modern Democracies* (New York:Macmillan, 1921), p.133.

지방자치가 필요로 되는 이유와 당위성도 되는 논지이며 이러한 민주교육을 통해 민주주의의 토착화에 기여한다.

2) 지방자치를 실시해야하는 이유로 민주적 사회개혁을 이룰 수 있다는 점을 강조하는 시각도 있다. 조창현, 「지방자치론」(서울:박영사, 1993), 11-12면.

이러한 의미를 담고있는 지방자치의 성공적으로 이루어지기 위해선 무엇보다 행정적 구조의 틀이 먼저 새로운 시각에서 재편성이 되어야 한다. 즉 정치적으로 이루어진 지방자치의 의미는 행정구조를 통해 민중의 피부에 가 닿게 되는 것이기 때문이다.

지방화시대를 맞이하여 이러한 행정구조의 틀을 재편성할 수 있는 부문이 여러가지 있을 수 있으나 그중 보다 시급을 요하는 부문은 행정구역개편³⁾에 대한 것이 아닌가 사료된다.

그 이유는 지난 20여년간 인구이동과 도시화등의 요인에 의해⁴⁾ 기존의 행정구역설정이 유명 무실하거나 불합리하게 되었을뿐만 아니라 80년대의 인위적인 분할문제로 인해 재정낭비와 불편이 심화되고 있고 또한 중앙집권적 논리에 맞는 행정구역인 관계로 새롭게 도래하는 지방분권적 논리에는 맞지 않는 부분이 많기때문이다.

그리고 이에 부가해 기존의 자치단체에 내재하고 있는 문제로 예를 들면 읍의 시승격으로 인해 시-군이 인위적으로 분리된 지역이 있는데 이를 하나의 시로 통합할 필요성이 현실점에서 크게 제기되고 있기때문이다⁵⁾

또한 UR이후 도농의 균형발전을 통해⁶⁾ 농촌의 낙후와 이에따른 문제의 심각성을 덜고, 효율적이지 못한 행정구역을 조정함으로써 막대한 예산을 절감할 수 있고⁷⁾ 보다 사소한 이유이긴 하나 면적이 절대적으로 작아 비전있는 미래설계가 불가능한 시지역에 발전의 잠재력을 열어주며 협소한 도시지역에 쓰레기처리장 등의 혐오시설입지를 마련해 줄 수 있기 때문이다.⁸⁾

3) 자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 지역적 범위를 지방자치단체의 구역으로 이해하고* 이것과 중앙집권체제하의 지방행정구역과는 반드시 구별을 하여야 한다는 주장도 있다. 그리고 손재식도 지방자치구역 또는 지방정부구역(governmental area)과 행정구역(administrative area)은 구분되어야 한다고 본다.

* 김보현, 김용래, 『지방행정의 이론과 실제』(서울:법문사, 1985), 304면.

조창현, 『앞의책』, 216면.

손재식, 『현대지방행정론』(서울:박영사, 1991), 93면.

4) 이외에 구역적정화를 위한 재조정이 필요로 되는 이유로는 첫째, 지방행정기능의 양적 확대 둘째, 광역행정에 대한 수요증가 셋째, 행정의 형평성에 대한 요구증가 넷째, 행정의 전문화 및 기술화 다섯째, 통신 및 교통의 발전 등을 들기도 한다.

H. F. Alderfer, *American Local Government and Administration* (New York: Macmillan, 1956), p. 32.

W. A. Robson, *The Development of Local Government* (London:George Allen and Unwin, 1954), p. 204.

조창현, 『앞의책』, 220-221면에서 재인용.

5) 현재로서는 68개의 시가운데 인구 5만명이상이 시로 거의 일률적으로 승격되기에때문에 생활권이 인위적으로 분할된 경우가 있다. 또한 기존의 기준아래에서는 인구 5만명의 시와 인구 50만명의 시가 정치, 행정적으로 동일하게 취급되는 비합리적인 경우가 비일비재했다.

6) 군의 재정자립도가 28-29%인데 반해 시의 재정자립도는 74-75%나 된다.

7) 이러한 예산절감은 통합에 대한 관료들의 불안과 저항을 최소화하기위해 한명의 관료도 퇴진시키지 않고 통합을 이루어더라도 평균 약 100억원 가량의 비용절감효과*가 예상된다. 이는 주로 중복되는 개발, 시설, 투자, 관리의 지양에서 오는 효과이다. 좋은 실례가 군민회관, 경기장의 독자적 건립과 운용의 자제이다.

* 한 지역의 통합에 따른 예산절감효과가 약 150억원정도 될것이란 관측도 있다. 『조선일보』, 1994. 2. 15., 3면.

8) 도시지역에서 불때 이것은 도농체제구축으로 인해 얻는 반사적 이익이 될 수 있으나 농촌지역의 경우에는 도시지역의 배후지로서 혐오시설입지를 제공해 주는 꼴이 되기때문에 오히려 도농체제구축에 따른 반사적 불이익을 받게 된다는 점을 유의하여야 한다.

특히 현재와 같이 NIMBY현상이 심한 상황에서는 그러한 것이 행정적 차원을 넘어 정치쟁점화 될 수 있다는데 유념해야 한다. 그에 따른 정책적 대안이 다각도로 검토되어야 한다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 가지고 행정구역개편에 관한 정부정책의 내용과 그에 따른 문제점을 살펴보고 그에 대한 해결방안으로 바람직한 행정구역개편방향에 대해 논의코자한다.

특히 1994년 올해 개정된 지방자치법에서 이와 관련된 부분 그리고 정부에서 내놓은 「행정구역개편안」의 내용과 한계점등을 살펴봄으로써 앞으로의 행정구역개편에 대한 정책적 방향을 설정하는데 필요한 자료로 이용하고자 하며 이러한 연구를 위해 문헌분석방법(literature survey)을 활용토록 한다.

2. 정부의 「행정구역개편안」의 내용과 문제점

1월까지만 해도 인구 10만명미만 60개정도의 시-군을 통합한다는 것이 초안이었으나 2월들어 방향이 바뀌면서 단순한 인구기준이 아니라 생활권, 역사성 등을 종합적으로 고려하여 필요성이 절감되는 시-군은 통합한다는 쪽으로 방향이 선회되었다.

204개 시-군중 100개를 상회하는 시-군을 통합검토대상으로 확대하고 이에 대한 분석, 평가를 거쳐 「행정구역개편안」을 확정발표하였다.

이 개편안에 주요 골간을 이루는 3월 17일자로 내무부가 발표한 「시-군통합추진지침」에 따르면 시-군통합의 수순과 방법은 1단계로 각 도지사가 통합권유대상지역을 선정, 시, 군별로 공청회, 주민의견조사(이것은 주민투표로 뒤에 바뀌게 됨), 시, 군의회의견수렴을 거쳐 내무부에 건의하면 2단계로 내무부가 최종통합지역을 결정, 통합방안을 마련하고 관계법령을 정비해 연내(11월로 잠정적 결정)에 통합작업을 마무리 짓는것으로 나타나고 있다.

그리고 통합기준은 역사적인 동질성, 동일생활권, 지형적 조건, 지역균형발전가능성, 시, 군명칭 및 사무소재지의 동일여부 등을 들고 있다.

정부가 내거는 시-군통합으로 대변되는 행정구역개편의 당위성은 국제경쟁력강화, 행정의 효율화⁹⁾, 행정서어비스강화 등으로 모아지고 있다.

그러나 일부의 비제도권에서의 시각은 이를 통해 1995년도에 있을 지방자치단체장선거의 준비를 위한 사전 포석으로 이해하고 있다.

내무부가 「시, 군통합추진지침」을 시달하면서 발표된 통합검토대상지역은 전국68개 시중 인접한 군이 없는 부천, 광명, 고양, 의왕, 군포, 시흥, 과천, 안양 등 경기도내 8개시를 제외한 60개 시와 이천시와 인접된 49개 군이다. (표1)

9) 영국의 경우 현행 자치구조의 주된 결함은 첫째, 현존 지방자치단체의 대부분이 면적, 인구, 재원이라는 관점에서 너무 작아 자치기능을 충실히 수행할 수 없으며 둘째, 카운티(道)와 카운티 버러(특별시:county borough)간의 구역을 중심으로한 격심한 갈등(특히 카운티 버러가 인접 카운티로 확장하려고 할때 등) 셋째, 현행구조로는 광역행정이나 광역계획에 요구되는 사무를 효과적으로 수행할 수 없어 행정효율성차원에서 문제가 되고 더 나아가선 그로 인해 국민에게 보다 양질의 서어비스를 제공할 수 없다는 문제에 부닥치고 있다.

이러한 영국의 어려운 사례는 여건이 비슷한 한국의 경우에도 그대로 적용될 수 있는 문제라고 볼 수 있다.

손재식, 『앞의책』, 517면.

(표1) 통합대상 60개시 및 49개군

시도별	시 군 명	시도별	시 군 명	
경기도 (11)	의정부시(양주군)	전 남 (6)	여수시(여천군)	
	동두천시(양주군)		여천시(여천군)	
	구리시(남양주군)		순천시(승주군)	
	미곡시(남양주군)		동광양시(광양군)	
	하남시(광주군)		나주시(나주군)	
	송탄시(평택군)		목포시(무안군)	
	강원도 (7)	평택시(평택군)	경 북 (10)	포항시(영일군)
		오산시(화성군)		경주시(경주군)
		수원시(화성군)		안동시(안동군)
		성남시(광주군)		영주시(영풍군)
		안산시(화성군)		김천시(금릉군)
춘천시(춘천군)		경산시(경산군)		
원주시(원주군)		상주시(상주군)		
강릉시(명주군)		영천시(영천군)		
동해시(명주군)		점촌시(문경군)		
속초시(양양군)		구미시(선산군)		
충 북 (3)		삼척시(삼척군)	경 남 (10)	창원시(창원군)
	태백시(삼척군)	마산시(창원군)		
	청주시(청원군)	진해시(창원군)		
	충주시(충원군)	진주시(진양군)		
	제천시(제천군)	김해시(김해군)		
충 남 (5)	천안시(천안군)	충무시(통영군)		
	온양시(아산군)	삼천포시(사천군)		
	공주시(공주군)	장승포시(거제군)		
	서산시(서산군)	밀양시(밀양군)		
	대천시(보령군)	울산시(울산군)		
전 북 (6)	이리시(익산군)	제주도 (2)	제주시(북제주군)	
	군산시(옥구군)		서귀포시(남제주군)	
	정주시(정주군)			
	남원시(남원군)			
	김제시(김제군)			
	전주시(완주군)			

이중 60개시와 49개군 가운데 군과 시자체의 성장잠재력등으로 보아 독자적인 발전가능성이 큰 화성군, 수원시, 무안군, 목포시 등 일부는 통합가능성이 희박한것으로 추정이 되었다. 이러한 검토대상지역에 대한 숙고이후 나온 정부가 내 는 시-군통합대상지역은 전체 68개시중 55개, 136개군중 46개이다.

물론 1차로 검토되는 대상은 인구 10만명 미만의 시-군지역이다. 이들 검토지역은 인접군

에서 시가 독립해 나간 경우로써 33개나 된다. (표2)

(표2) 인구10만명미만의 통합대상지역

구별 도명	통합대상지역	지역수
경 기	송탄 과천 평택 미금 의왕 하남 동두천 오산	8
강 원	동해 태백 삼척 속초	4
충 남	공주 대천 온양 서산	4
전 북	정주 남원 김제	3
전 남	나주 여천 동광양	3
경 북	김천 영주 영천 상주 점촌 경산	6
경 남	충무 삼천포 밀양 장승포	4
제 주	서귀포	1
계		33

또 인구 10만-50만명 이상 시중 구리, 충주, 제천, 경주, 안동, 김해, 춘천, 원주, 강릉, 천안, 순천, 청주, 이리, 군산, 포항, 창원, 진주, 제주, 의정부 등 20여곳이 인접군과의 통합대상으로 검토되고 있는데 이것은 어디까지 검토이며 통합이 되느냐 안되느냐하는 문제와는 별개의 것으로 고려되고 있다. (표3)

(표3) 인구 10만명-50만명의 통합대상지역

인 구 수	통합대상지역
10만 - 15만	구리(남양주군) 충주(중원군)
	제천(제천군) 경주(경주군)
	안동(안동군) 김해(김해군)
15만 - 20만	춘천(춘천군) 원주(원주군)
	강릉(명주군) 천안(천안군)
	순천(승주군)
20만 - 50만	청주(청원군) 이리(익산군)
	군산(옥구군) 포항(영일군)
	창원(창원군) 진주(진양군)
	제주(북제주군) 의정부(양주군)

그렇게 보는 이유는 우선 해당지역의 주민들이 통합을 반대하고¹⁰⁾ 나올 수 있고 둘째, 여권내

10) 지방자치에 있어서 구역은 그 자치권이 미치는 지리적 범위인 만큼 그 구역의 획정도 한나라의 경제, 사회의 발전과 교통통신의 발달 그리고 인구의 유동 등 많은 행정외적 변화와 국민의 행정수요자체의 변동등에 대응하여 시대와 지역에 따라서 언제든지 변경의 소지가 있는 것이며 절대불변의 것은 아니나 어떠한 지방자치단체의 구역변경도 그 지방주민의 동의가 전제되지 않으면 안되는데 그 이유는 그 변경자체가 곧 지방자치권에 속하기 때문이다.
조창현, 「앞의책」, 217-218면.

부의 이견이 들출 될 수 있으며 세째, 정치권내의 절충등이 요구되기때문이다. 특히 1995년에 있을 지방자치단체장선거가 행정구역개편문제와 맞물려 정치적 변수화할 가능성이 농후하기때문에 통합에 따른 진통이 예상된다는 것이다.

예를 들어 행정구역개편안이 주민들간의 갈등요소로 비화되거나 정치쟁점화될 경우 여권에 대해서는 커다란 부담으로 작용할 수도 있는 것이다.

이러한 정치적 돌발변수의 개입을 최소화하기위해 정부는 행정구역을 개편하더라도 선거구수는 현행대로 유지시키며 시에 편입되는 읍·면등의 기초의회도 그대로 존치시키겠다는 의지를 천명하고 있다.

그러나 행정구역개편의 궁극적 목적이 현행 4단계(tiers)인 행정체계를 2단계로¹¹⁾ 축소시키려는것에 두는한 정치적 의미를 불식시키거나 희석시키기는 어려울 것이며 그러한 맥락에서 정부는 정치적 돌발변수의 발생을 적극 저지시키려는 의도로 행정구역개편안을 추진시킨다는 의욕으로부터 완전히 자유로울 수는 없을 것이다.

이러한 정부가 내어놓은 『행정구역개편안』은 여러가지 관점에서 한계와 문제점을 지니고 있다. 이를 나열하면 다음과 같다.

첫째, 행정구역개편에 관련된 일정이 촉박하다는 문제이다. (표4)

(표4) 시-군통합일정(안)

추진내용	추진일정
시-군통합 권유대상지역 선정	3. 22까지
시-군통합 추진배경등 홍보	4. 30까지
해당시군별 공청회, 주민의견조사	4. 25까지
기본계획 및 시군의회의견 도에 건의	5. 20까지
해당 시도의견 내무부에 건의	6. 10까지
시-군통합 기본계획수립 및 법안 임시국회상정	8. 10까지
국회의결 및 대통령 재가, 공포	9. 10까지
시-군통합작업추진 지침시달(내무부→도)	9. 30까지
도농통합형제도 도입에 따른 법령정비	12. 20까지

현재 정부에서는 내년초 지방자치단체장선거에 지장을 주지 않기위해 94년 11월까지로 일정을 잡고 있는데(도농통합형제도 도입에 따른 법령정비는 12월 20일까지) 민감한 정치사안인 1백여개가 넘는 관계법령을 고쳐야 하는 어려운 작업을 그 기간내에 과연 해 낼 수 있느냐 하는 문제이다.

둘째, 여권내부간 조율의 문제이다.

우선 내무부의 경우를 볼때, 이제까지 지방자치단체를 손아귀에 쥐고 관리하던 기득권을 포

11) 분산형과 집중형의 양극단사이에서 절충적인 이층제(two tier system)의 도시연방(municipal federation)방식은 대도시권관리(metropolitan governance)를 지방(local)정부와 광역(area wide)정부의 2층제에 의존하되 양자는 모두 다(多)기능을 수행하는 일반지방자치단체(general purpose local government)로서 하위정부가 상위정부에 예속되지 않는 형태를 말한다.

김익식, "수도권 광역행정 관리체계 개편에 관한 연구", 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992), 340년.

기해야 하는 문제가 있다. 특히 내무부는 행정구역개편에 따라 공무원의 수의 감축이 이루어지고, 신분상의 불안정이 초래 될 것을 우려하고 있으며 따라서 행정구역개편에 소극적으로 임하고 있는 이유도 여기에 있다.¹²⁾

그 다음 지방자치단체장에 입후보하려고 하는 여권내부의 인사나 조직들이 서로의 이해관계에 따라 이합집산함으로써 일관된 정책방향을 주도해 나가기 어렵고 잘못되면 지방자치 자체가 표류 할 가능성도 배제할 수 없다고 하는 점이다.

세째, 여-야간 조율의 문제이다.

서로의 이해를 달리하는 여-야가 정치적으로 민감하며 향후의 정치구도에도 심대한 영향을 끼칠 수 있는 이 문제에 대해 쉽게 합의점에 도달 할 수 있겠느냐 하는 문제이다.

네째, 주민선택과 관련된 문제이다.

주민들이 가지는 이해와 주민정서등이 정부의 의도대로 따라 줄지에 대해 의문을 가질 수밖에 없으며 특히 표면적으로 드러나는 새로운 시의 명칭, 소재지, 시청의 위치 등도 문제의 소지를 안고 있다고 볼 수 있다.

물론 정부에서는 이를 고려하여 도지사가 지역여건과 현장여론을 감안해 결정토록 한다거나 내무부의 대상지역고시이후 4-5월중에 시-군공청회 및 시-군의회간 논의를 거칠것이라고 말은 하지만 그것이 어느정도 실효를 거둘지는 미지수라고 할 수 있다.

원주군의 경우는 원주시와의 통합을 군의회에서 반대하고 있는 입장이다.¹³⁾

그 이유는 도시지역과 통합됨으로써 기존의 서어비스마저 도시지역에 빼앗기고 농촌지역은 무대접을 받을 가능성이 있다고 우려하기때문이다.

이러한 우려가 가장 극심하게 제기될 경우는 해당 군지역과 시지역이 전체적으로 통합되지 않고 군의 일부가 시로서 편입되는 경우이다. 이때 남은 군지역에 외국의 예에서 지적되는 전형적인 잔여지역(rump county)의 문제가 제기되는 것이다.

잔여지역에서는 취약한 재정자립도¹⁴⁾, 행정구역으로서의 규모정제를 달성치 못한 결과로 인한

12) 행정조직간소화 및 시-군통합에 따른 기구축소에 대비, 내무부가 경남도내 서기관급 이상 1934, 1935년생 고위공무원 39명에 대해 연내 퇴직을 유도해 나갈 방침이 전해지자 공직내부의 동요가 일고 인사파란을 예고하고 있다.

『경상일보』, 1994. 3. 28., 1면.

서울시를 빼고 올해로 만60세가 되는 1934년생 서기관급이상 지방공직자는 전국에 61명인데 이중 명예퇴직을 신청한 6명을 제외한 55명이 각 시-도의 정책보좌관이란 신설된 자리에 임명되어 사실상 사직을 강요당하고 있는 실정이다.

『조선일보』, 1994. 5. 13., 2면.

그리고 내무부가 시-군통합으로 최대 1만여명정도 공무원잉여인력이 발생할것으로 예상됨에 따라 오는 7월부터 연말까지 전국5급이하 공무원의 신규충원을 억제키로 함으로써 공무원사회내 부문제뿐만 아니라 일반사회문제로 까지 비화될 조짐을 가지고 있다.

13) 원주뿐 아니라 중원군, 제천군, 영일군, 경주군, 익산군, 옥구군 등 일부 군지역의 경우 주민은 통합에 찬성하나 군의회에서는 반대를 하고 있다.

『경상일보』, 1994. 3. 18., 3면.

정부와 민자당은 해당주민들이 시-군통합에 찬성했는데도 불구하고 지방의회가 통합에 반대한 경우에는 주민들의 의견을 존중하기로 방침을 세웠다.

내무부의 시-군통합지침은 통합안에 대해 주민과 시군의회의 의견이 다를 경우에는 도의회에 의견을 물은 뒤 도지사가 최종판단토록 되어 있다.

『동아일보』, 1994. 5. 13., 2면.

14) 기초자치단체의 재정자립도가 시의 경우 64%, 군이 25%수준밖에 안되는 현실에 비추어 불평 잔여지역이 생길경우 문제는 더욱 심각해 질 수 있다.

행정서비스의 질적 저하, 사회간접자본부족 등으로 인한 지역사회의 균형발전의 어려움¹⁵⁾ 등이 문제로 부각되고 도시지역으로 편입되는 지역에서는 상대적으로 낮은 지가때문에 쓰레기매립장, 혐오시설 등의 용도로 쓰여질 위험이 제기된다.

또한 통합을 주도하는 도시의 입장에서조차 결코 마음이 편한것은 아니다. 즉 시지역 주민들은 통합된 농촌지역에 예산이 많이 배분되어 오히려 도시지역의 개발이 뒤지지 않을까 우려하는 시각도 있다.

따라서 개편구역의 대상설정단계에서부터 이러한 문제에 대한 충분한 고려가 있어야 구역개편이 실효를 거두고 주민들의 반발을 극소화 할 수 있는 것이다.

그런데 실제로 정부안이 이러한 것까지 고려하고 있느냐 하는데 대해서는 의문의 여지를 갖게 되는 것이다.¹⁶⁾

다섯째, 인구를 기준으로한 행정구역개편대상의 설정은 실제적 측면에서는 무의미하다는 것이다.

구역개편의 기준으로는 인구뿐만 아니라 생활권의 공유여부, 행정적 비용절감, 주민들의 정서, 역사적 공동성 등을 고려 하여야 한다.¹⁷⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 기준은 사실상 도외시되고 있다.

3. 문제점해결방안과 향후의 『행정구역개편안』의 방향

첫째, 일정이 촉박하다는 문제인데 이 문제를 해결하기 위해서는 우선 실무팀 위주의 분석팀을 테스크 힘스(task force)식으로 내부부등에 설치해서 구체적인 행정구역개편에 대한 기준 설정과 이에따른 시안을 만들고 여기에서 파생될 수 있는 문제점들을 최소화시킬 수 있는 방안과 더 나아가선 여-야의 협상 및 조율을 위한 구체적 자료나 정책대안을 마련키위한 기초 분석등이 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

또한 내부부 실무분석팀이 시안 설정과 관련해 보다 타당하고 신뢰성있는 정책대안을 도출해 내기위해 관련학계의 전문가들과 내부부 관련 실무분석팀, 그리고 관련부처의 담당자들로 구성된 『행정구역개편시안에 대한 공동평가위원회』(가칭)¹⁸⁾를 구성하여 전문적이면서 신속하게 개

15) 지방정부의 지역정책의 목표를 두가지-효율성과 형평-로 집약할 수 있다. 효율성은 국민경제성장의 극대화를 의미하며 형평은 지역간 소득, 복지, 성장에 있어서의 불균형의 감소를 의미한다. 특히 근자에 와서는 지역간의 형평성있는 균형발전의 중요성이 더욱 중시되고 있다.

인구이동, 고용, 소득 등 3변수간의 인과관계의 결과는 지역간 인구이동의 효율성과 형평을 동시에 가져오므로, 지방정부는 보다 많은 인구를 자기의 지역으로 유입시켜야 하며 그러기위해서는 인구이동에 영향을 주는 요인(공정적 요인:투자 및 고용증대, 부정적 요인:지방재산세)들을 심각히 고려해야 한다.

김진석, "지역발전의 요인과 상관관계분석:미국의 BEA Economic Areas에 대한 경험적 연구를 토대로", 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992), 301면.

16) 내부부는 지역주민들의 주민세, 변허세 등의 정감과 중학교 의무교육, 농어민후계자육성자금지원 등 각종혜택을 유지, 강화시키기위한 법령개정을 하겠다고 하나 얼마만큼 실효력이 있을지는 의문이다.

17) 이론적으로는 구역개편의 기준으로 거점성(polarity), 동질성(homogeneity), 정책성(planning)이 제시되고 있다.

18) 내부부는 3월부터 내년 2월까지 한시적으로 본부에는 차관보산하에 '기획단'을 구성, 대상지역 선정 및 법령정비, 조직정비, 사무재배분 등 제반업무를 총괄토록 하고 도 및 시, 군에는 부지사

편과 관련된 절차적 문제들을 해결하고, 국민이 보다 공감할 수 있는 행정구역개편안이 마련될 수 있도록 객관적이고 보편적인 평가를 시도하는 것도 한 방안으로 고려해 볼 수 있다.

이러한 작업은 최소한 6월, 늦어도 7월까지 이루어져야 할 것이며 그 이후 국회의 정치일정과 맞물려 실무분석팀에 의해 준비되어온 시안과 여-야협상 전략들을 구사하여 정치적 비용을 최소화하면서 11월까지 행정구역개편을 위한 관계법령들의 정비작업을 추진시켜 나가야 된다는 것이다.

그리고 여론의 수렴과 정치적 쟁점에 따른 시일지연을 최소화 하기위해 주민투표를 통한 행정구역개편에 대한 주민의견수렴방안도 고려해 볼 수 있는 방안으로 생각된다.¹⁹⁾

단 이것이 의도 된대로 작동하지 못하고 막대한 비용을 치루게 하고 주민간의 갈등을 고조시키고 그로인해 극심한 혼란을 초래, 가중시킬 여지에 대해서는 신중한 대처를 할 수 있는 방안도 병행되어 검토, 작성되어야 한다.²⁰⁾

둘째, 여권내부간 조율의 문제인데 우선 내무부의 행정구역개편에 따른 피해의식을 극소화시키는 것이 중요한 관건이라 생각한다.

공무원수의 감축에 따르는 반발이나 두려움에 기인한 자기방어의 동기적 요인을 제거시키는 것이 우선 되어야 한다.

그러기 위해서는 행정구역개편에 따른 피해를 최소화시킬 수 있는 여러가지 방안들을 개발해 낼 필요가 있으며 행정구역개편이 가져올 민주화의 급속한 진전, 재정규모의 확대, 행정체제의 효율성 증대와 그에 따른 인사처우의 개선등을 명분과 설득논리로 활용해 나가야 할 것이며 행정개혁의 첨병으로서의 역할을 강조하는 것도 한 방안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

그리고 보다 실질적인 해법으로써 현직공무원에 대한 신분보장문제에 대해서도 확신을 심어 줄 수 있는 조치가 병행되어야 할 것이다.

그리고 한때 뜨거운 쟁점으로 비화되었던 민선자치단체장의 내무부장관에 의한 징계조치²¹⁾로

와 부시장, 부군수를 단장으로한 지방기획단을 두어 시-군통합에 따르는 문제들을 해결하도록 하였다.

그러나 이것은 그야말로 내무부행정관료들만으로 구성된 조직이므로 시-군통합에 따르는 이해가 복잡히 얽힌 문제들을 효율적으로 해결하기에는 대표성이란 측면과 전문적 문제해결능력이란 점에서 문제가 있다고 생각된다.

따라서 이 문제와 관련된 해당부처의 담당자 그리고 내무부담당실무자 그리고 전문적 문제해결능력을 높이기위해 학계의 관련전문가로 구성된 한시적 임무형조직으로 위원회를 구성하는것이 보다 시의적절하고 적실성높은 대응노력이라고 사료된다.

- 19) 민자당은 5월말까지 시-군통합대상지역확정을 위해서는 시일이 소요되는 주민투표를 주민여문조사로 대체할 계획이었으나 야당이 이를 반대함에 따라 이를 백지화하고 주민투표를 실시하기 위해 시-군통합대상지역 주민여문수렴을 위한 주민투표에 관한 절차를 제정하였다.
- 20) 나행스럽게도 주로 4월중에 실시된 행정구역개편에 대한 주민투표의 결과는 상당히 고무적으로 나오고 있다. 정부안에 대해 대부분 찬성하고 있으며 학계의 전문가나 실무자들이 우려하는 문제들은 대부분 나타나지 않고 있다.
- 21) 내무부의 직무이행명령*을 시행하지 않거나 직무범위를 현저하게 이탈한 경우 내무부장관은 당해 자치단체장에 정직을 명할 수 있는 권한을 가지고 있다.

참고로 현재 프랑스에는 단체장에 대한 정직명령제도 또는 해임처분제도가 있고 영국과 일본에는 직무집행명령제도, 독일에는 시장개선명령제도가 있다.

* 정치적 갈등관계때문에 민선자치단체장이 국가의 위임업무에 저항하고 이를 집행하지 않을때 중앙정부는 국가통합의 유지와 각 국민에 대한 최소한의 기준(minimum standard principle)원칙에 입각한 형평한 서서비스의 공급을 위해 명령권의 행사가 필요하다. 단체장에 대한 시행명령제는 이를 확보하기 위한것인데 1994년 3월 국회에서 통과되었다.

실제적인 지방자치단체에 의한 내부부의 통제권은 양적인 변화는 있으나 질적으로는 커다란 변화가 이루어지지 않았음을 상기시킬 필요가 있다.

그다음 지방자치단체장에 입후보하려는 여권내부의 인사나 조직들이 서로의 이해관계에 따라 갈등을 일으킬 소지에 대해서는 여권의 공천과 관련된 인사원칙이 분명하게 서있어야 할뿐 아니라 가능하면 개혁에 걸맞는 인사들을 공천대상으로 적극활용하며 이에대한 저항에는 개혁적 논리의 당위성을 활용해 나가야 할것이다.

또한 행정구역개편과 관련된 지역구 국회의원들은 지역주민들의 이에 대한 향방의 흐름에 따라 이해갈등을 겪을 수 있는데 이러한 문제도 위와 같은 원칙과 당선가능성, 개혁적 당위성이라는 입장에서 조율의 고삐를 조여 나가야 되리라 믿는다.

세째, 여-야간 조율의 문제인데 이것은 실제 우려하는 것보다는 사태의 심각성이 그리 크지는 않을 것으로 사료된다.

그렇게 보는 논거는 현재 행정구역개편과 관련된 정책대안이 여나 야에게 어느 일방에 유리하도록 구성되지 않았다는 점에서 찾아볼 수 있다.

여의 프리미엄도 거의 없는 실정이며 야의 반발을 의식해 행정통합이 되어도 선거구는 기존의 체계를 유지하는 것을 골자로 하기때문에 그렇게 이문제가 심각한 것으로 발전될 것으로 생각지는 않는다.

단지 통합에 따른 인구의 변동으로 인해 선거구의 재조정이 불가피할때에는 인구비례로 국회의원과 자치단체장을 뽑게 되어있는 현행 선거법에 상충되지 않게 하는 범위내에서 교섭을 통한 타협을 도출해 낼 수 있도록 하는 노력이 경주되어야 될것으로 믿는다.

이러한 접근보다 시행상의 어려움은 있으나 국회의원 선거구를 아예 표의 등가성원칙에 따라 현재의 행정구역 위주에서 인구위주로 철저히 바꾸는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

네째, 주민들의 반발이 예상된다는 문제인데 이것은 4월 25일 실시된 34개시 31개군 주민들을 대상으로 전국에서 일제히 실시된 통합, 찬-반의견을 묻는 주민투표에서 절대다수인 27개시 26개군이 통합에 찬성하였다.

이에따라 지난 15일 처음 실시된 경남 밀양시-군과 강원 춘천시-군, 충남 공주시-군을 포함 통합대상 49개시, 43개군중 30개시, 29개군의 주민이 통합에 찬성하였다.

그리고 공주시-군과 구미시-선산군, 장승포시-거제군지역은 오히려 군지역이 더 높은 찬성율을 나타냈다.²²⁾(표5)

22) 이같은 현상은 군지역이 상대적으로 흡수, 통합된다는 피해의식과 지역혐오시설의 집중배치 등 상대적인 박탈감을 우려 상당한 반대를 할 것이라는 일반적 예상을 뒤엎은 것이다. 『조선일보』, 1994. 4. 27, 2면.

또 이들 통합대상지역주민들이 그 동안 내심 통합을 얼마나 확고대 해 왔으며 전통과 역사성을 강조하는 뿌리의식 앞에 약간의 손해와 불이익은 대수롭지 않다는 대승적인 양식을 갖추고 있음을 잘 보여 준 것이다.

(표5) 시,군통합 주민의견 조사결과

(단위:%)

도명	시군통합대상구역	찬성율	도명	시군통합대상구역	찬성율
강원도 (4개시, 4개군)	춘천시	86.6	전 북 (5개시, 5개군)	이리시	88.1
	춘천군	74.2		*익산군	44.3
	원주시	91.5		군산시	88.0
	원주군	73.3		옥구군	77.7
	강릉시	93.2		정주시	86.0
	명주군	57.1		정읍군	62.3
	삼척시	91.1		남원시	91.8
	삼척군	76.4		남원군	84.9
	청주시	76.5		김제시	89.1
	*청원군	34.3		김제군	78.0
충 북 (3개시, 3개군)	충주시	90.2	경 북 (10개시, 10개군)	포항시	92.3
	충원군	61.8		영일군	83.5
	제천시	84.6		경주시	87.9
	제천군	70.7		경주군	73.8
	천안시	89.2		안동시	87.5
*천안군	41.1	안동군		86.9	
온양시	93.7	영주시		90.8	
아산군	61.8	영풍군		77.7	
공주시	88.1	김천시		94.0	
공주군	88.4	금릉군		85.8	
서산시	92.3	경산시	83.0		
서산군	72.9	경산군	75.8		
대전시	90.9	상주시	87.4		
보령군	84.1	상주군	85.9		
김해시	84.9	영천시	89.2		
*김해군	47.2	영천군	86.0		
장승포시	53.9	점촌시	91.3		
거제군	91.3	문경군	83.4		
창원시	75.9	구미시	82.4		
창원군동부	77.1	선산군	93.8		
마산시	87.8				
창원군서부	77.1				
충무시	89.6				
통영군	86.5				
삼천포시	94.5				
*사천군	26.7				
진주시	86.0				
진양군	64.8				

** 자료: 『경상일보』, 1994. 4. 26., 3면. 재구성.
경기, 전남, 제주는 본자료에서 누락되었음.

이는 주민들의 이해에 얽힌 반발로 통합에 따르는 진통이 상당할 것이라는 시각을 정면으로 뒤엎는 결과를 초래한 것이다.

또한 지금까지 정부당국, 지방자치단체, 지방의회 등이 얼마나 이 문제에 대해 무지했으며 행정편의주의와 이기적인 위인설관, 부처이기주의에 쩌들어 있었는지 다시 한번 확인하는 기회를 마련해 준 것이며 인구가 5만명을 넘어서면 단일한 산술적 논리와 탁상행정으로 같은 지역을 기계적으로 쪼개는 식의 종전의 시-군분리정책이 얼마나 잘못된 것인가를 여실히 반증하는 결과를 초래한 것이다.

처음에 주민반발에 의해 통합에 커다란 장애가 있을거라는 문제의식은 주민들이 지닌 전통과 역사성을 강조하는 뿌리의식과 행정효율성에 기인한 행정경비절감, 지역간 균형발전, 장기적인 국민 삶의 질의 제고등을 통한 통합의 당위성 인정²³⁾이라는 관(官)을 앞서는 이성적이고 합리적인 결정에 의해 희석되고 말았다.

주민반발을 내세우는 주도적 세력들이 기득권을 쥔 정부나 지방자치단체, 지방의회였다는 점에 유념해야한다.

통합으로 인한 기득권의 상실을 우려한 수구세력들의 조직적인 저항의 논리로 개발해 낸 것이 바로 주민 반발의 논리라고 볼 수 있다.

그것을 실제 주민들은 과감히 투표를 통해 혁파하고 개혁의 새로운 장을 여는데 주민의 뜻을 모은것으로 평가할 수 있는 것이다.

다섯째, 인구만을 기준으로 한 행정구역개편대상의 설정은 실제적 측면에서 무의미하기때문에 이것이 실효력을 지니기 위해서는 인구뿐만 아니라 생활권의 공유여부, 행정적 비용절감, 주민들의 정서, 역사적 공통성 등을 고려하여야 할 것이다.

이러한 맥락에서 행정구역개편의 기준을 나름대로 정리하여 제시하면 다음과 같다.²⁴⁾

23) 티붓(Charles Tiebout)을 위시한 분권적인 체제인 분산형을 주장하는 학자들과는 달리 규릭(Luther H. Gulick)이나 우드(Robert C. Wood)는 집권적이고 통합적인 체제를 지지하고 있다.

그들의 주장의 논거는 통합된 체제가 행정관리상의 효율성증대, 보다 증대된 서어비스통합과 조정, 서어비스공급에 대한 주민통제의 확대, 보다 공평한 재정부담, 지방정부간 기능적 충돌의 배제 등의 효과를 가질 수 있다고 한다.

집중형체제로 가장 대표적인 것은 통합(consolidation)이며 그 내용으론 도시지역통합, 농촌지역통합, 도-농지역통합(city-county consolidation)등이 있다.

Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5(Oct., 1956), pp. 416-424.

Robert Bish, *The Public Economy of Metropolitan Areas* (Chicago:Markham Publishing, 1971)

Luther H. Gulick, "Metropolitan Organization", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 314(Nov., 1957), pp. 57-65.

-----, *The Metropolitan Problem and American Ideas* (New York: Alfred Knopf, 1962)

Robert C. Wood, "The New Metropolis:Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *APSR*, Vol. 52(Mar., 1958), pp. 108-122.

김익식, "수도권 광역행정관리체제 개편에 관한 연구", 『앞의희보』, 334-339면에서 재인용.

그러나 이것도 티붓이 제시하는 분산형과의 조화에 의해서만 그 장점을 충분히 발휘할 수 있다고 생각된다. 왜냐하면 분산형과 집중형 모두 장, 단점을 가지므로 상호보완적인 기능역할이 필요로 되기때문이다.

24) 김안제는 행정계층과 구역을 개편함에 있어 준수해야 할 기준을 나름대로 제시하고 있다.

첫째, 지방자치에 필요한 최소한의 인적, 물적요건을 갖추 수 있도록 구역개편이 이루어져야 한다는 것이다.

둘째, 주민의 일상생활과 경제활동이 편의롭고, 효율적인 방향으로 구역개편이 이루어져서 정주생활권의 침해가 이루어져서는 안된다는 것이다.

세째, 구역조정에 따른 지경제학적 요건을 고려하고 이를 충족시킬 수 있는 기준을 책정하여야 한다는 것이다. 특히 각 구역간의 도심권, 부심권, 배후지, 근린생활권, 교외지역간의 유기적 연계성과 접근 가용도, 그리고 구역간의 인구유입의 강도 등을 고려하는 구역통합과 분할의 기준이 만들어져야 한다는 것이다.²⁵⁾

네째, 지방자치행정이 보다 능률적이고 민주적으로 이루어질 수 있도록 구역조정이 되도록 하여야 한다는 것이다.

다섯째, 투자의 경제성과 개발의 과급효과가 커지도록 구역조정을 하여야 하고 여섯째, 역사적 전통성을 살리고 지역공동체식을 제고시키고 강화시키는 방향으로 구역조정이 이루어져야 된다는 것이다.

더 나아가서는 이러한 기준뿐만아니라 그방향도 현재의 문제점을 가능한 최소화시키는 개편의 새로운 필요성을 충족시킬 수 있으며 적절한 원칙과 기준을 구형해 국민이나 지역주민의 공감대를 형성할 수 있는 방향으로 이루어져야 할것이다.

이를 위해서는 행정계층을 보다 단층화시키고 도농통합에 박차를 가하고 유명무실한 구자치제를 폐지하고 구역규모의 적정화를 통한 규모의 경제를 달성시키고 생활권과의 일치화가 이루어져야 하며 구체적인 결정과정에서는 물론 중앙과 지방정부의 책임이 크지만 지방의회와 주민의 의견이 충분히 반영되도록 하여야 할것이라는 점이다.

4. 글을 마무리 하며

이상으로 김영삼정부에서 내놓은 「행정구역개편안」의 문제점과 그 해결방안을 정책적 처방의 차원에서 논의해 보았다. 이해의 편의를 위해 본 연구결과 제시된 정책적 처방전을 집약해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 촉박한 일정에 맞추기위해서는 내무부등에 실무분석팀을 task force식으로 구성하여

김안제, “현3-4단계 행정구조 너무 복잡하다”, 『조선일보』, 1994. 2. 16., 4면.

지방자치단체의 구역문제를 다루는데 있어서 가장 기본적인 문제는 어느정도 규모의 자치단체가 정부단위로서 가장 적당한가라는 문제 즉 적정규모의 기준이 무엇인가 하는 문제가 제기되는데 이것이 행정구역개편의 기준을 마련하는데 중요한 연관을 지닐것으로 사료된다.

이에관한 일반적 원칙으로는 리프만(V. D. Lipman)원칙, 밀스포(A. C. Millspough)원칙, 페슬러(James W. Fesler)의 원칙 등이 있다.

김보현, 김용래, 『앞의책』, 313-320면. 조창현, 『앞의책』, 223-224면에서 재인용.

25) 수도권에 대한 통제에서도 이와같은 교훈을 얻을 수 있다. 즉 수도권역을 체계적으로 통제하기 위해 수도권정비계획법을 1982년부터 입안, 집행하고 있으나 이것이 지나치게 인구억제에 중점을 두고 지역성을 구분함으로써 효율적인 정비계획법이 되지 못하고 오히려 인구증가와 지역간 성장에 있어 불균형이 발생, 심화되고 있다.

따라서 수도권광역권의 하위공간구조간에 기능의 분산, 재배치 및 하위기능간에 협조를 통한 도시관리정책이 수도권에 대한 인구규제와 함께 필요로 되는 것이다. 이러한 수도권의 교훈은 일반 지방자치의 광역행정체제구성에도 고려되어야 할 것이다.

이성복, “수도권정책에 관한 평가와 방향”, 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992), 306면.

행정구역과 관련된 현안들을 효율적이면서 일관성있게 추진시켜 나가게 한다.

그런 다음 내부부실무분석팀의 시안을 학계전문가, 내부부관련실무분석팀, 그리고 관련부처의 담당자들로 구성된 「행정구역개편시안에 대한 공동평가위원회」(가칭)를 구성해 검토케 하여 보다 주민이 원하고 타당하고 신뢰성있는 정책대안으로 승화시킬 수 있도록 한다.

여론수렴과 정치적 쟁점에 따른 시일지연을 최소화하기위해 주민투표를 통한 해결방안도 강구해 볼 수 있다.

둘째, 여권내부의 조율을 위해 우선 내부부의 저항감을 최소화시키는 것이 필요하다.

이를위해 행정구역개편이 가져 올 민주화의 급진전, 재정규모의 확대와 내실화, 행정체제의 효율성증대, 그에 따른 인사처우의 개선 등을 명분과 설득논리로 활용해 나가야 한다.

그리고 그러한 명분뿐 아니라 실리적 차원에서 민선자치단체장의 내부부장관에 의한 징계조치에 대한 배려도 물론 한계는 분명히 하여야 하지만 전향적 차원에서 검토해 볼 수 있다.

그리고 지방자치단체장입후보와 관련된 이해갈등은 공천과 관련된 인사원칙의 확립, 개혁지향적 인사공천, 개혁논리당위성부각 등을 통해 문제를 풀어 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 여야간의 조율의 문제는 현실점에서선 그리 심각하지 않을것으로 판단되며 그에 근거한 정책대안을 구태여 내 놓을 필요는 없는것으로 사료된다.

그러나 통합에 따른 인구변동으로 인해 선거구의 재조정이 불가피할때는 인구비례로 국회의원과 자치단체장을 뽑게 되어있는 현행선거법에 상충되지 않게하는 범위내에서 교섭을 통한 문제해법을 도출해 낼 수 있도록 배려해야 된다는 점이다.

이것보다 보다 전향적인 방법은 시행상의 난점은 있으나 국회의원선거구를 아예 표의 등가성원칙에 따라 현재의 행정구역위주에서 인구위주로 바꾸는 방안도 고려 해 볼 수 있다.

네째, 주민들의 반발에 대한 문제인데 이는 4월 25일 실시된 주민투표에서 절대다수의 시·군통합지역주민들이 찬성표를 던짐으로써 당초 진통이 예상된다는 예전을 뒤엎어 버렸다.

이로써 이 문제는 현실점에서는 그리 심각하게 고려되어질 필요가 없는 것으로 사료된다.

오히려 이런 관점에서 문제가 되는것은 개혁이나 변화에 저항적인 기득권세력이 존재한다는 것을 새삼 발견케 되었다는 점과 이에 대한 경각심과 이들의 조직적 저항을 무력화시킬 수 있는 정책대안이 강구되어져야 된다는 점을 인식하게 되었다는 점은 좋은 성과인듯 싶다.

다섯째, 인구만을 기준으로한 행정구역개편대상의 설정에서 벗어나 생활권의 공유여부, 행정적 비용절감, 주민들의 정서, 역사적 공통성 등을 고려해야 한다는 것이다.

이를위한 세부적 기준으로 지방자치에 필요한 최소한의 인적, 물적 요건을 고려하고 정주생활권도 고려하며 지경제학적 요건충족, 행정의 능률과 민주화고려, 투자의 경제성과 개발파급효과 고려 그리고 지역공동체의식의 고려 등을 들 수 있다.

지금까지 본 연구에서 도출한 나름대로의 정책대안을 중심으로 행정구역개편안에 대한 논의를 전개하였는데 이것 못지 않게 중요한것은 지방자치화의 기반이 될 수 있는 정치문화의 개화이다.

총전까지의 정치문화는 선택하기 어려운 양극단의 중간에 서서 정치가들의 풍요로운 말의 성찬(lip service)에 휘말려 방향감각을 상실한채 표류하는 국민들에게 진정하고 희망찬 장미빛 비전을 제시할 수 있는 정치가나 정치집단이 진정코 부재하다는 현실이 팽배된 정치상황이었다.

정치구조는 일상적인 정치행위이상의 당리당략이나 개인적 차원의 이해와 맞물려 파행적으로 운영되었고 이러한것들이 국민들로 하여금 정치에 냉소적이고 무관심하며 불신을 야기시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

이러한 구태의 늪에서 벗어 나야 한다. 행정구역개편이라는 조그마한 노력으로 대변했던 지방자치의 제대로 기능하기위해서는 정치인이나 행정인 공히 국민을 두렵게 여기고 섬기겠다는 마음가짐에서부터 출발해야 한다.

혹자는 그 나라의 정치적 수준은 국민의 민도와 비례한다는 도식을 가지고 국민들이 시원치 않기때문에 정치도 요모양 요몰이라고 자기합리화를 하려고 들지 모르겠다.

그러나 그러한 사고는 상당히 위험한것이라 사료된다.

왜냐하면 국민의 적극적인 정치적 관심증대와 참여의욕의 고취를 낳게하는 역할의 중요함을 정치가들이 갖고 있으며 멋있는 정치, 비전있는 정치, 국민을 계도하는 정치를 이루어 국민들이 동참하고 그런 과정을 통해 참정치의 의미를 배울 수 있는 정치문화풍토를 조성하는 것도 정치인들이 솔선수범하여 이루어야 할 책무라고 믿기때문이다.

이러한 사고에 근거할때에만 후진적인 정치의 장에도 발전의 희망을 기대 할 수 있는 것이며 전향적이고 진취적인 정치발전이 기약되는 것이다.

민심(民心)은 천심(天心)이란 이야기가 있다.

정치인들이 국민들을 업신여기지 않고 국민들의 뜻에 따라 순리적으로 정치를 풀어 나갈때 현 정치구조의 제반모순이나 난관들이 극복 될 수 있을 것이다.

국민에 대해 외경심을 가지고 과연 국민을 위해 어떠한 정치를 펼쳐 나가야 될지 자성하면서 마음을 비우고 노력하는 정치인들이 정치권에 자리잡고 인정받을 수 있을때 우리의 정치는 한단계 더 높은 경지에 도달하게 되는 것이다.

또한 행정관료들도 지금까지의 복지부동에서 탈피하여 보다 진솔되고 전향적이고 진취적인 자세로 국민을 위한 행정을 공식의 사명과 책무로 여기고 노력할때 우리의 행정적 비전은 희망적 일 수 있는 것이다.

정치와 행정이 이러한 방향으로 서로 손을 맞잡고 나아갈때 지방자치는 팔짝 내실있게 개화 될 것이다.

참고문헌(Bibliography)

『경상일보』, 1994. 3. 28.

김보현, 김용래, 『지방행정의 이론과 실제』, 서울:법문사, 1985.

김안제, “현3-4단계 행정구조 너무 복잡하다”, 『조선일보』, 1994. 2. 16.

김진석, “지역발전의 요인과 상관관계분석:미국의 BEA Economic Areas에 대한 경험적 연구를 토대로”, 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992)

김 원, 『도시행정론』, 서울:박영사, 1987.

김익식, “수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992)

김학노, 『도시화시대의 지방행정론』, 서울:박영사, 1988.

노정현 외, 『지방자치시대의 도시행정』, 서울:나남, 1992.

손재식, 『현대지방행정론』, 서울:박영사, 1991.

이성복, “수도권정책에 관한 평가와 방향”, 『한국행정학보』, 제25권, 제4호(1992)

이성복, 『도시행정론』, 서울:법문사, 1991.

『조선일보』, 1994. 2. 15.

『조선일보』, 1994. 4. 27.

『조선일보』, 1994. 5. 13.

조창현, 『지방자치론』, 서울:박영사, 1993.

최창호, 『지방자치제도론』, 서울:삼영사, 1988.

황명찬, 『지역개발론』, 서울:법문사, 1991.

Aiken, M., K. Newton, R. Friedland and G. Marinotti, "Urban Systems Theory and Urban Policy: A Four-Nations Comparison", *British Journal of Political Science*, Vol.17.

Alderfer, H. F., *American Local Government and Administration*, New York: Macmillan, 1956.

Association of County Councils (Acc) et al., *Review of Central Government Controls over Local Authorities*, London: ACC et al., 1979.

Bish, Robert, *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Chicago: Markham Publishing, 1971.

Blair, Philip, "Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective", Richard Batley and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London: Macmillan, 1991.

Boaden, N., M. Goldsmith, W. Hampton, and P. Stringer, *Public Participation in Local Services*, London: Longman, 1982.

Bollens, John C. and Henry J. Schmandt, *The Metropolis*, N.Y.: Harper and Row, 1982.

Bryce, James, *Modern Democracies*, New York:Macmillan, 1921.

Central Policy Review Staff, *Relations Between Central Government and Local Authorities*, London: HMSO, 1977.

Danziger, James N., "Intergovernmental Structure and Fisical Management Strategies: A Crossnational Analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.4, No.2, 1991.

Davey, Kenneth, *Financing Regional Government: International Practices and Their Relevance to the Third World*, N.Y.: John Wiely and Sons, 1983.

Dearlove, J., *The Reorganisation of British Local Government*, London: Cambridge University Press, 1979.

Doe, *Local Government Review: The Structure of Local Government in England*, Department of Environment, U.K., 1991.

Elander, Ingermar and Stig Montin, "Decentralisation and Control: Central-local Government Relations in Sweden", *Policy and Politics*, Vol.18, No.3, 1990.

Greenwood, R. et al., *New Patterns of Local Government Organization*, Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, 1971.

Griffith, J. A. G., *Central Departments and Local Authorities*, London: Royal Institute of Public Administration/George Allen & Unwin, 1966.

Gulick, Luther H., "Metropolitan Organization", *The Annals of the American*

- Academy of Political and Social Science*, Vol.314(Nov., 1957)
_____, *The Metropolitan Problem and American Ideas*, New York: Alfred Knopf, 1962.
- Hampton, William, "The Allocation of Responsibility for Public Services", W. Hampton, *Local Government and Urban Politics*, London: Longman, 1991.
- Jones, G. W. (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Relations*, Farnborough: Gower, 1980.
- Kingdom, John, *Local Government and Politics in Britain*, London: Phillip Allan, 1991.
- Leach, Steve, Howard Davis, Chris Game and Chris Skelcher, *After Abolition*, Birmingham: Inlogov, 1991.
- Morgan, David R. and Michael W. Hirlinger, "Intergovernmental Service Contracts - A Multivariate Explanation", *Urban Affairs Quarterly*, Vol.27, No. 1, 1991.
- Page, E., *Why Should Central-Local Relations in Scotland be Any Different from Those in England?*, Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1978.
- Robson, W. A., *The Development of Local Government*, London: George Allen and Unwin, 1954.
- Rogers, David L. and David A. Whetten, *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames: Iowa State University Press, 1982.
- Rune, J. Sorensen, "Central Place Theory and Local Government Spending," *Local Government Studies*, Vol.13, No.2, 1987.
- Scheiber, Walter, "Regionalism: Its Implications for the Urban Manager", *Public Administration Review*, Vol.31, No.1, 1971.
- Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5(Oct., 1956)
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, Vol.1, N.Y.: Vintage Books, 1954.
- Wood, B., *The Process of Local Government Reform 1966~1974*, London: George Allen & Unwin, 1976.
- Wood, Robert C., "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *APSR*, Vol.52(Mar., 1958)
- _____, "Metropolitan Government", in David L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.2, N.Y.: The Macmillan Co. and The Free Press, 1968.