

올바른 지방행정체제 개편 촉구!

시민사회단체 토론회

- 지방행정체제 개편 어떻게 볼 것인가? -

■ 일 시 : 2012. 6. 28 (목) 14:00

■ 장 소 : 종로구청 본관 합동상황실



■ 주관 : 희망행정 네트워크

■ 주최 : 서울풀뿌리시민사회단체네트워크(서울 풀시넷)
풀뿌리자치연구소 이음, 참여연대 행정감시센터,
희망행정 네트워크

토론회 순서

■ 사회 : 김형철(희망행정네트워크 상임대표)

	제 목	발표자
발제1	지방행정체제 어떻게 볼 것인가?	정용해 희망행정 네트워크 정책위원장
발제2	제주도의 단층제 실험은실패했다	이희우 전국공무원노동조합 정책연구소장
토론1	주민자치 활성화를 위한 개편방안	송석휘 참여연대 행정감시센터 실행위원 서울시립대 도시행정학과 교수
토론2	행정의 효율성을 위해 정치의 자율성을 버리다	김상철 진보신당 서울시당 사무처장
토론3	통합이 아니라 분화를, 집중이 아니라 분산을	전상봉 서울 풀시넷 정책위원장
토론4	주민자치 활성화를 위한 개편방안	민건동 마을 공동체 품애 컨설팅 대표

발제문1

지방행정체제 개편 어떻게 볼 것인가?

정 용 해 (희망행정 네트워크 정책위원장)

1. 지방행정체제 개편안

① 특별시 : 구청장 선출·의회 미구성안

- 지위 : 구청장 직선, 구의회는 구성하지 않는「구청장선출·의회미구성」안으로 개편

- 지방자치단체로서의 법인격 없음(자치구 아닌 구)

▶ 사무 : 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리

▶ 재원 : 독자적 조세권이 없고, 기존 자치구제는 시세로 전환

▶ 보완방안 : 개편안에 따른 보완대책* 수립

* 시장·구청장 협의회 구성, 예산편성 요구권 등 구청장 권한 설정, 시의원 증원, 독립적 감사위원회 및 구정 협의회 설치 등

② 광역시 : 1순위로 행정구·군 안 / 2순위로 구청장 선출·의회 미구성 안

▶ 1순위) 행정구·군안 : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성

- 지위 : 구청장·군수는 시장이 시의회(지역위원회)의 인사청문회를 거쳐 임명, 구·군의회는 구성하지 않는「행정구·군」으로 개편

- 사무 및 재원 : 특별시 개편방안과 동일, 일부 기능*은 제한

* 재량재원, 예산편성 요구권 등은 부여하지 않고, 시장·구청장 협의회 미구성

▶ 2순위) 구청장·군수 선출, 의회 미구성 : 특별시 자치구 개편안과 동일

③ 통합대상 선정 : 16개 지역 36개 시·군·구

구 분		통합대상 시·군·구	비 고
건의지역 (6)		『의정부+양주+동두천』, 『안양+군포』, 『전주+완주』, 『구미+칠곡』, 『통영+고성』, 『동해+삼척+태백』	여론조사 결과(50% 이상) 및 기타 통합여건 등 고려
미건의 지역 (10)	도청 이전지역	『홍성+예산』, 『안동+예천』	2개 이상 시·군·구에 걸친 대 규모사업으로 통합이 불가피 한 경우
	새만금권	『군산+김제+부안』	
	광양만권	『여수+순천+광양』	
	관소 자치구	『중구+종로구』(서울), 『중구+동구』(부산), 『수영구+연제구』(부산), 『중구+남구』(대구), 『중구+동구』(인천)	인접 자치구와 통합시 인구 또는 면적이 해당 특·광역시 자치구 평균 이하
	기타	『청주+청원』	위원회 결정으로 특별법상 통합 특례를 인정하기로 한 점을 감안

2. 우리나라 지방행정체제의 문제점

1) 사회 · 경제적 변화와의 괴리

○ 산업화와 도시화로 인구의도시집중이 가속화되었고, 교통과 통신의 발달로 거리와 공간의 개념 크게 달라졌음 ⇒ 이러한 변화에 비해 우리의 자치구역 또는 행정구역은 조선조 말과 일제초기에 그 골격이 갖추어진 이래 큰 변화 없이 그대로 유지

○ 시와 광역시로 변화되는 것을 ‘승격’으로 받아들이는 문화 속에 일부지역에 대해 정부가 혜택을 주는 방안의 하나로 ‘시 승격’과 ‘광역시 승격’ 등이 이루어졌음 ⇒ 이러한 시혜적 성격의 비합리적인 개편은 때로 아니함만 보다 못한 결과를 초래 ⇒ 도시화된 지역만을 빼내어 시와 광역시 등으로 ‘승격’시킨 결과 농촌지역과 도시지역이 행정적으로 분리

○ 1994년과 1995년 행해졌던 도농통합 (시 · 군통합)의 중요한 목적 중의 하나가 이러한 잘못된 개편을 바로잡기 위한 것임

○ 도농통합 (시 · 군통합) 을 제외하면 사회경제적 변화를 올바르게 반영한 개편이 없었다고 할 수 있음 ⇒ 그 결과 여러 가지의 문제가 발생

① 생활권과 행정권의 괴리현상 발생 ⇒ 교통의 발달로 생활권과 행정권이 지방자치단체의 경계를 넘어 확장 ⇒ 그 결과 하나의 생활권을 둘, 셋이 지방자치단체가 관할

② 도시화 산업화로 인해 농경사회에서 볼 수 없었던 광역적 사무, 즉 그 영향이 단일 지방자치단체의 구역을 넘어 미치는 문제들이 발생 ⇒ 환경과 도로 등의 문제가 대표적 경우 ⇒ 이러한 사무의 증가는 지방자치단체 간 갈등의 중요한 요인

③ 도시화와 산업화가 초래한 지방자치단체 간에 심각한 재정적 불균형 발생 ⇒ 지방세의 중요한 세원인 토지의 가격 상승폭이 비교되지 않을 만큼 차이가 난 결과

2) 지방자치단체간의 불균형

○ 지방자치단체간의 재정력 격차 등 지방자치단체간의 불균형이 상당히 심각 ⇒ 산업화와 도시화의 영향

○ 인구와 산업이 몰려드는 도시와 도시 주변의 지방자치단체와 인구가 빠져나가는 농촌지역 지방자치단체간의 불균형이 심화되어 인적·물적 능력상의 차이를 심화시키게 된 것임

3) 세계화가 요구하는 위상과 괴리

○ ‘지방’과 ‘지역’, 그리고 지방자치단체가 ‘지방이나 도시 → 지역 → 국가 → 세계’로 연결되는 구도를 벗어나 세계체제로 바로 연결되는 구도로 바뀌고 있기 때문 ⇒ 그러나 이러한 시점에 있어 우리나라 자치구역이 과연 쉽게 기능을 강화할 수 있는 체제로 편성되어 있는 가는 의문

3. 지방행정 체제 개편의 원칙

□ 전문가 의견 (한국지방자치론 - 김병준 교수 주장)

1) 산업경제 기능 수행을 위한 대규모성의 확보 : 산업경제권과의 일치

○ 정보통신을 이용한 참여 메커니즘의 발달이 물리적 거리 개념을 하루가 다르게 약화시키고 있음 ⇒ 산업경제권과 일치문제를 심각하게 고민해야 할 필요 ⇒ 산업경제자치로 발전해야 할 필요성이 커지고 있기 때문임

2) 획일적인 계층논리로부터의 탈피

○ 획일적인 제도를 채택하게 된 데는 선거권행사의 형평성 보장 등의 이유 ⇒ 획일성은 형식성을 지나치게 강조한 것, 지방자치단체의 경쟁력강화나 행정의 합리화 등과는 무관

3) 실현가능성과 정치적 논리의 존중

○ 시민들과 여러 이해관계 세력을 설득시킬 수 있는 안 ⇒ 유도는 하되 강제하지 않는 개편

4) 주민이 주도하는 개편의 추진

○ 개편은 반드시 주민이 주도하는 형태로 이루어져야 하며, 반드시 해당지역의 주민투표를 실시하여 결정하여야 함.

5) 기능배분과 재정문제와 연계

○ 산업경제기능을 포함하여 마땅히 상응하는 기능이 주어져야 함 ⇒ 재정제도 또한 적절히 조정되어 주민들이 개편으로 인한 불이익을 당하지 않도록 해야 함

□ 민주적 가치에 의한 원칙

1) 중앙집권에서 지방분권이 강화되는 방식으로

○ 우리나라는 전통적으로 중앙집권적 행정체제를 유지하여 왔으며, 일제강점기, 전쟁, 군사독재 등을 거치면서 중앙집권의 전통이 강화되어 왔다고 할 수 있음.

○ 따라서 현재에도 중앙정부에 권력이 집중되는 제도를 유지하고 있으며, 이러한 상황은 대통령의 권력을 강화시켜 제왕적 대통령제의 폐해가 매우 심각하게 나타나고 있음.

○ 민주주의의 기본인 3권 분립이 수평적 권력 분립이라면 수직적 권력분립이 필요하며 이는 지방분권이 강화되어야 하는 문제임.

2) 주민참여가 확대 되는 방식으로

○ 우리나라의 민주주의는 이식되어 온 한계를 지니고 있고, 분단과 전쟁 등으로 자발적 시민사회가 발전 할 수 없었던 근본적 한계를 지니고 있음.

○ 이러한 역사적 원인으로 정상적인 공론의장이 마련되지 않았고, 그러한 시민사회의 공백을 군사정권을 거치면서 관변단체가 차지하고 있는 것이 현실임.

○ 따라서 지방자치의 근간이라고 할 수 있는 주민참여의 전통이 매우 약하므로 주민참여를 강화하는 방향에서 지방행정체제 개편의 논의가 진행되어야 함.

3) 효율성보다는 민주성이 강화된 방향으로

○ 지방자치의 문제를 논의함에 있어 우리나라의 경우에는 효율성을 앞세우는 경향이 있는데 이러한 경향은 민주적 전통과 지방자치의 역사가 미천한 데서 발생하는 것임.

○ 지방행정체제 개편 논의 또한 민주성 보다는 효율성만을 앞세워 규모를 키우는데 집중하는 경향을 보이고 있음. 그러나 지방자치의 가장 기본은 민주

성이라는 사실을 주목할 필요가 있음.

4. 현 지방행정 체제 추진(안)에 대한 비판

1) 특 . 광역시 자치구 폐지

○ 특.광역시의 자치구를 지방자치단체로서의 법인격을 박탈하여 자치구의 지위를 없애겠다는 것임. 이렇게 되면 현재 자치구의 고유사무가 모두 시의 사무로 전환되며 구의 고유사무는 모두 사라지고 국가와 시의 사무를 위임받아 처리하는 형태로 전환 되는 것임.

○ 또한 자치구의 독자적 조세권이 없어지게 되며, 조례 제정권도 없어지게 됨. 따라서 특.광역시에서는 기초지방자치가 사라지게 되는 것임. 이것은 25년 지방자치의 역사를 후퇴시키는 반민주적 행태라고 할 수 있음.

○ 이러한 발상의 기저에는 대도시의 자치구가 행정효율을 떨어뜨리는 제도라는 것에서부터 출발하고 있음. 또한 서울의 자치구는 역사적 . 문화적 . 지리적 특성에 별 차이가 없으므로 꼭 지방자치를 해야 할 이유가 없다는 것임.

○ 그러나 이러한 방식은 효율성만을 앞세워 지방자치의 본래 목적을 크게 훼손시키는 방안일 수밖에 없음. 자치구의 폐지와 구의회의 폐지는 결과적으로 지방의 권한 축소로 이어지고 주민들의 참여를 근본적으로 봉쇄하여 민주주의의 후퇴를 야기하는 것임.

○ 구의회의 폐지에 대하여 일각에서는 효용성과 정치적인 이유로 호의적인 반응이 나타나고 있으나, 이는 빈대 잡으려다 초가삼간을 모두 태우는 경우와 같은 문제임. 제도의 미비로 나타나는 문제는 제도의 변경이나 개혁을 통해서 바로잡을 일이지 극단적방법인 폐지로 이어지는 것은 국민의 참정권을 제약하는 문제가 될 수 있음.

○ 우리나라의 기초자치단체의 규모는 세계에서 제일 큰 규모임. 이러한 거대규모로 인해 실질적인 주민참여에 지금도 많은 제한을 받고 있는 것이 사실인데 이마저도 폐지한다면 주민참여는 근본적으로 불가능한 지방자치가 되는 것임.

2) 시 . 군 . 구 통합

○ 시 . 군 . 구 통합에 있어 가장 중요하게 판단해야 할 지점은 주민들의 의사라고 할 수 있음. 그러나 행정체제 개편위원회의 통합지역 선정은 주민들의 의사에 따른 것이 아니라 단지 인구수가 적다는 이유로 또는 대규모 사업이 진행된다는 이유만으로 일방적으로 선정된 곳이 다수를 차지하고 있음.

○ 또한 인구수가 적은 자치구라 할지라도 오랜 역사와 전통을 가진 자치

구가 많고, 도심지역이라는 특성을 갖고 있어 지역특성에 맞는 행정수요가 창출되어 왔음에도 이를 무시하고 일률적인 기준에 의하여 통합을 결정하는 것은 행정편의적 발상임.

○ 원론적으로 보면 지방의 역량강화와 국가경쟁력의 강화는 지방자치단체의 주민수와 면적을 확대하여 규모의 경제와 역량의 강화를 필요로 하는 측면이 있음.

○ 그러나 이와는 반대로 주민의 편의와 복리를 실현하기 위해서는 근접정부를 통해 주민의 구체적인 요구가 자치적으로 해결할 수 있도록 하여야 함. 이를 위해서는 지방자치단체의 규모는 지역문제에 대한 접근성을 높이기 위해 충분할 정도로 소규모여야 함.

○ 위의 양자는 해결할 수 없는 모순으로 비추어 질 수도 있으나 어느 하나도 포기할 수 없는 중요한 지방자치의 목적임. 선진 국가들은 자치계층을 다 계층화 함으로써 양자의 요구를 모두 실현하는 방향으로 해결책을 모색하고 있음.

○ 즉 광역지방자치와 기초지방자치를 구분하여 광역지방자치단체는 지역과 국가의 경쟁력을 높이는 지역정부모델을 채택하고, 기초지방자치는 풀뿌리자치로서 주민들의 일상적인 생활수요를 해결하는 방법임.

○ 지역의 큰 문제나 국제적인 경쟁력을 갖추는 데는 미치지 못하고, 주민들의 구체적인 생활수요를 해결하는데도 부적합함. 이러한 소통합주의는 지역의 큰 문제를 해결하는데도 부적합하고 동시에 지역의 작은 문제를 해결하는데도 부적합한 방안이라고 하지 않을 수 없음.

○ 아울러 이러한 소통합주의가 기초자치의 포기라는 주장이 거세게 제기되자 주민자치 내지 근린자치라는 명분하에 주민자치회를 통하여 일부 지역문제를 위임받아 결정하는 방안을 제시하려고 준비하고 있지만 이러한 정도의 자치권을 가진 지역단위를 기초자치단체라고 부르는 것은 풀뿌리자치에 대한 이해부족이라고 하지 않을 수 없음.

○ 현 제도의 문제로 지적되고 있는 지방자치단체의 능력으로는 감당하기 어려운 사무에 대한 문제는 이러한 문제가 존재하는 것은 사실이나 이는 반드시 통합을 통해서만 수행할 수 있는 것은 아님.

○ 두 개 혹은 다수의 지방자치단체가 다양한 방법의 협력을 통하여 보다 효율적이고, 민주적으로 실현할 수 있는 방법이 있음. 예컨대, 외국에서는 큰 지역적인 문제를 해결하기 위하여 수백, 수천, 수만 개의 지방자치단체조합을 만들어 해결하고 있으나 우리는 법전에서 잠자는 제도일 뿐 거의 활용되지 못하고 있음.

○ 효과가 검증되지도 않은 시군통합을 위해 쏟는 노력과 비용을 지역의 공동체와 그 자율성을 인정하면서도 효율성과 역량신장을 달성할 수 있는 지방자치단체간 협력방안과 지방자치단체의 효율성과 예산절감을 위한 지방행정개혁을 실현하는데 바치는 것이 바람직함.

○ 우리는 시와 군, 자치구의 자치행정을 가리켜 기초자치라고 표현하지만 실질에 부합하지 않음. 우리의 시·군은 다른 나라에서 상급자치 내지 광역자치에 해당하는 것이지 주민들의 일상적인 생활을 챙기는 풀뿌리자치로 자리매김하기에는 덩치가 너무 큼.

○ 현재 우리의 시·군·자치구는 골목길이나 동네공원을 관리하고, 생활체육시설이나 산책길을 가꾸는 등 작은 일을 하기에는 규모가 너무 큼. 그러다 보니 주민생활의 작은 일들은 시·군·자치구 단위의 자치행정에서 소홀히 되기 쉽고 사각지대에 놓이게 됨.

○ 설사 시·군·자치구 단위에서 세심한 배려를 하여 사소한 일까지 모두 챙긴다고 하더라도 주민의사와 일치되기는 어려움. 이 경우 주민들은 보살핌을 받는 소극적인 입장에 처하게 되고, 자신의 문제를 스스로 해결해내는 자치역량과 자치의식을 함양할 기회를 상실하게 됨. 작은 문제에 대한 다양한 해결방안 내지 경쟁을 통한 혁신기능을 발휘하기 어렵게 됨.

○ 국회는 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 주민자치회를 구성하여 일정한 기능을 수행하는 근린자치제도를 명문화하였으나 그 구체적인 내용은 여전히 자치와는 거리가 먼 상황임.

○ 주민자치회 위원을 지방자치단체장이 임명하도록 함으로써 자치적인 합의제와는 거리가 멀 뿐만 아니라 집행기능을 어떻게 할 것인지, 재원을 어떻게 할 것인지에 대한 언급이 없어 진정한 의미의 주민자치와는 거리가 멀다고 할 수 있음.

5. 정리하면

○ 특·광역시 자치구의 지방자치단체로서의 법인격 박탈과 구의회폐지 방안은 지금까지의 지방자치 역사를 한순간에 뒤로 돌리는 반역사적 행위이며, 반민주적인 처사임. 오히려 주민참여와 지방분권이 강화되어야 하는 시대적 요구에도 반하는 행위임.

○ 지방행정체제 개편은 지방정부는 물론 국가전체에도 중대한 영향을 미치는 중요한 문제이고 한번 결정하면 쉽게 바꾸기 어려운 문제임. 제17대 국회와 제18대 국회에서 결론을 내리지 못한 문제를 지방행정체제개편에 관한 특별법을 제정하여 정치권은 대통령소속으로 지방행정체제개편추진위원회를 만

들어 그 책임을 전가하고 있는 상황임.

○ 지방행정체제 개편을 했다는 것이 중요한 것이 아니라 제대로 하는 것이 중요함. 잘못 개편을 하면 손을 대지 않은 것보다도 더 못한 결과를 가져올 수 있는 문제임.

○ 지방행정체제 개편위원회는 개편의 방향에 대해서 폭넓은 논의를 하고 의견을 수렴하여야 함. 또한 외국의 사례도 충분히 고려하고 참고하여야 하고 1961년도의 대대적인 지방행정체제개편과 1995년부터 1997년에 걸친 시·군 통합이 어떤 결과를 가져왔는지에 대한 객관적인 분석도 필요함.

○ 시·군 통합을 생각하기 이전에 지방자치단체간의 협력을 모색하는 것이 바람직함. 다른 나라에서 많은 성과를 거두고 있는 지방자치단체간의 협력방안(특별구, 광역연합, 복합사무조합 등)이 우리나라에서는 거의 활용되지 못하고 있음. 광역적인 행정수요를 해결하기 위해 지방자치단체간의 협력을 통해서 해결하려는 노력을 우리나라에서는 게을리 하고 통합을 통한 규모 확대에 편중하다보니 잃은 것이 많았음.

○ 지금 통합에 소요되고 있는 비용과 노력의 절반만이라도 지역 간 협력을 위해 노력한다면 많은 문제는 해결될 수 있을 것임. 국가와 지역의 경쟁력을 높이기 위해서 시·도간의 통합을 추구하는 대통합주의와 시·군 통합으로 대체하려는 소통합주의의 대립된 견해 중 어느 입장을 따르는 것이 과연 타당한 것인지에 대한 진지한 검토를 거친 후에 구체적으로 개편위원회가 무엇을 할 것인지를 정하는 것이 순리임.

○ 무엇보다도 중요한 것은 의사결정의 방식임. 2010년의 마산-창원-진해의 통합은 지방의회의 의견만으로 결정함으로써 주민참여는 오히려 후퇴하는 결과를 보였음. 지방자치의 통합과 같은 중대한 문제를 정치적인 이해관계에 민감하고, 정당의 공천권에 발목이 잡혀있는 지방의원들의 의견만 들어 결정하는 경우에 주민의 의사와는 거리가 먼 결정을 할 우려가 큼. 이에 지방자치단체의 통합만은 주민투표를 거쳐서 하도록 하는 것이 필요함.

○ 지방행정체제개편이나 행정구역개편은 지역의 거주환경이나 생활관계의 변천에 따라 개편이 필요할 수 있음. 그러나 시간에 쫓기면서 졸속하게 진행할 사안은 아님. 시간을 두고 주민의 의결을 충분히 수렴하고, 학계와 시민사회의 폭넓은 공감대를 형성하여 진행할 문제임. 많이 신속하게 개편하는 것이 중요한 것이 아니라, 한걸음이라도 올바른 방향을 향하여 나아가는 것이 중요하다. 잘못된 방향으로 나가는 것은 발전이 아니라 퇴보를 의미함.

○ 지방자치에서 가장 근본적으로 고려해야 할 부분은 주민의 참여를 어떻게 강화 할 수 있느냐 하는 문제라고 할 수 있음. 이러한 의미에서 지금의 기

초자치단체의 규모는 너무 큰 규모임. 따라서 대도시를 중심으로 10만~15만 규모(현재 동의 2~3개 규모)로 재편하여 자치단체의 법인격을 부여하는 대동제를 장기적 관점에서 검토할 필요가 있으며, 동시에 의결기구로는 주민직선에 의하여 선출되는 주민자치회를 고려할 수 있음.<끝>

제주도의 단층제 실험은 실패했다

이희우(전국공무원노조 정책연구소장)

I. 들어가며...

우리의 지방자치치가 시작된 지 이제 20여년이 넘어가고 있다. 짧은 역사이면 서도 지방행정체제 개편논의는 지방자치 시작부터 지금까지도 계속되고 있다. 그동안 개편의 가장 큰 논쟁점은 효율성과 민주성의 대립이었다. 17대 및 18대 국회에선 효율성의 논리에 의해 기초자치단체를 인구 50~60만의 규모로 통합하여 전국에 60~70개를 만들고 기존 광역지방자치단체를 없애는 대신에 광역행정을 위해 대통령이 임명하는 광역행정청을 둔다는 단층제 안이 거대 여야 의원들을 중심으로 논의되어 왔다.

기초자치단체 간 통합도 지방자치 초기인 1990년대 중반에 40개 지역에서도 농통합이 이루어졌고, 1998년엔 3려통합(여수시, 여천시, 여천군)이 추가로 이루어졌으며, 2006년 제주에선 도농통합과 함께 단층제가 실시되었고, 2010년엔 마산-창원-진해가 통합되어 인구100만이 넘는 거대 창원시가 탄생하였다. 2012년 현재에도 16개 지역 36개 시군이 통합논의¹⁾가 진행되고 있다.

그동안 기초자치단체 통합에 대한 효과가 확실하지 않았고 오히려 지역 내 갈등이 증폭되었고 청사가 있는 중심지로 쏠림현상으로 일어나고 민주성은 훼손되어 왔다. 특히 제주특별자치도는 제주시-북제주군, 서귀포시-남제주군이 통합되고 기초자치단체는 폐지하여 행정시로 전환하는 광역도 중심의 단층제를 전국에서 최초로 실시하였다. 효과가 확실하지 않은 단층제실험을 중앙정부의 의도대로 실시한 것이다. 현재 제주특별자치도에는 중심도시인 제주시로 쏠림현상으로 균형발전은 무너지고 제왕적 도지사로 권한은 집중되어 민주성훼손에 대한 여론이 형성되면서 우근민 현 제주도지사의 선거공약으로 행정체제 개편 재논의가 점화되었다.

II. 제주특별자치도 탄생의 과정

1. 개편논의 배경

제주는 1946년 전라도에서 분리되었고 1955년 북제주군에서 제주시가 분리

1) 해당지자체의 건의로 6개 지역 14개 시군과 건의하지는 않았지만 중앙정부의 필요에 의해 10개 지역 22개 시군이 선정되어 통합논의가 진행되고 있음

되었고 1981년 남제주군에서 서귀포시가 분리되어 1도-4개 시군체제가 확립되었다(<그림1>참조)

1998년부터 중앙정부와 제주도는 제주 국제자유도시를 추진하였고 이와 관련하여 연구용역을 수행한 외국계 컨설팅회사는 현행 ‘자치 시·군’을 ‘행정 시·군’으로 전환하여, 시장·군수 임명제와 기초의회를 폐지하는 방안이 제시하였다. 2002년엔 제주도를 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 국제자유도시로 개발하는 내용을 담은 「제주국제자유도시특별법」을 제정되었고 행정체제개편은 참여정부의 지방행정체제개편 논의와 맞물리면서 구체화되기 시작된다.

2003년 1월에 행정체제개편논의를 위해 지방의회의원, 시·군 부단체장, 학계, 시민단체대표 30여명으로 ‘제주도행정개혁추진위원회’(이하 ‘개혁추진위’)가 구성되었고 「제주형 자치모형개발 등 행정개혁에 관한 연구용역」을 11월까지 진행하여 5개 대안이 제시된다. ‘개혁추진위’는 이를 토대로 도민선호도조사를 실시하여 3개안을 선정하고, 2차 여론조사를 통해 2개안(점진안, 혁신안)으로 압축하여 제주도청에 대안으로 제시했다.

<표 1> 제주특별자치도의 연혁

1946	전라남도에서 분리되면서 도(道)로 됨(북제주군, 남제주군)
1955	북제주군에서 제주시 분리
1981	남제주군에서 서귀포시 분리
1991	「제주도개발특별법」제정
2002	「제주국제자유도시 특별법」제정
2003	‘제주특별자치도’에 관한 논의 시작
	1월 제주도행정개혁추진위원회 구성
	4.2~11.25 「제주형 자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구용역」실시
2005	1월 단일혁신안 도출을 위한 도민선호도 조사
	6월 제주도는 주민투표실시 행자부에 건의, 행자부장관은 제주도지사에게 주민투표실시 요구
	7월 TV토론 4회 진행
	7월 27일 주민투표실시 (투표율 36.7%에서 혁신안 찬성률 57%, 점진안 찬성률 43%)
	12월 8일 헌법소원 제기
2006	4월 27일 헌법소원 ‘기각’결정(재판관9명 전원일치)
2006	7월 1일 제주특별자치도 출범



<그림 1> 제주도 행정구역 변천

2. 혁신안 vs 점진안

행정계층은 그대로 유지하고 광역도와 시군간의 기능과 역할을 재편성하자는 안을 ‘점진적 대안’이라고 하고, 4개 시군을 폐지하고 제주 전체를 하나의 자치계층으로 단층화하는 안을 ‘혁신적 대안’으로 명명²⁾하였다.

2) 점진안과 혁신안이란 명칭의 부여는 마치 혁신안이 새롭고 진보적이라는 이미지를 도민들에게 심어주게 하여 명칭선정에서부터 꼼수가 있다는 지적이 있었다.

‘혁신안’의 논리는 행정계층구조를 단층화(기초폐지)하여 행정효율성을 높이고 광역행정수요에 대응하면서 규모의 경제를 실현하고 행정비용을 절감하여 절감된 비용으로 대규모 사업에 투자하고 지역 간 균형성장을 도모해야 한다는 것이다. 당시 중앙정부의 효율성논리에 따른 단층제를 받아들임으로 정부의 ‘특별’한 지원을 받아 국제자유도시로 발전해 보겠다는 바람이 있었다.(<표 2> 참조).

한편 ‘점진안’의 논리는 기초자치단체가 폐지되면 풀뿌리 민주주의가 후퇴하고, 도지사에게 권한이 집중되는 등 민주성이 약화되고, 산남지역(서귀포시, 남제주군)과 산북지역(제주시, 북제주군)간 지역불균형이 심화된다는 것이다.

<표 2> 점진안과 혁신안의 비교

점진적 대안	혁신적 대안
도, 시·군 및 지방의회 등 현행유지안	2개 통합시 형태의 단일광역자치안
<p><설명> 지금의 자치계층을 그대로 유지하는 것으로 도지사와 시장군수는 현행대로 선출하고 도·시군의회도 그대로 유지하면서 도와 시군의 기능과 역할을 재편성하자는 안입니다.</p>	<p><설명> 제주도 전체를 하나의 자치계층으로 단일화하면서 도의회를 확대하고 도지사와 도의회의원은 선출직으로 하되, 현재의 4개 시군은 2개의 시로 통합하며, 시군의회는 폐지하여 도의회를 확대하고, 통합시의 행정을 담당하는 시장은 임명제로 하자는 안입니다</p>
<p><장점> .현행 체제 유지를 근간으로 하는 것이므로 조정과정이 쉽고, 혼란이 적음 .시군의 사무와 기능 중 도에 적합한 것들은 도로 이관함으로써 부분적인 사무의 효율화를 기할 수 있음 .시군의 지역특성에 맞는 사업을 독자적으로 추진할 수 있음 .지난 50여 년 동안 형성된 지역 공동체 의식을 그대로 유지할 수 있고, 새로운 지역 갈등이 생겨나지 않음 .현재 시행중인 시·군정 시책들을 지속적으로 추진해 나갈 수 있어서 지방행정의 연속성이 보장됨 .자치단체장과 시군의원 등 지역 지도자를 양성할 수 있음 .도와 시군이 중앙정부의 예산확보를 상호 분담함으로써 국고보조금의 확보에 도움이 됨 .자기가 낸 세금만큼 자기 지역의 개발에 투자하고 행정서비스를 직접 받을 수 있음</p>	<p><장점> .현재의 생활권과 행정구역을 일치시켜 지역의 경쟁력과 주민생활의 편의를 도모할 수 있음 .경상비와 중복·낭비성 경비를 절감하여 대규모 사업에 집중 투자할 수 있음 .2개의 시에 대한 효율적인 예산 및 자원배분으로 균형발전이 쉬우며, 지역발전과 도민의생활수준 향상을 앞당길 수 있음 .광역적 사무 처리의 효율화를 기할 수 있고, 규모의 경제를 실현할 수 있음 .지역 간 이기주의를 극복하여 도민통합에 기여할 수 있음 .정부의 적극적인 관심과 지원을 이끌어낼 수 있음 신속한 행정처리가 가능하여 행정력의 낭비를 막을 수 있음 국제자유도시와 특별자치도 추진 등 주요사업을 효과적으로 추진할 수 있음</p>
<p><단점> .다른 지역과 똑같은 자치제도를 유지함으로써 제주도의 특성을 살린 자치제도의시행에 어려움이 있고, 국제자유도시 추진에 있어서 지역의 경쟁력을 높여 나가는데 미흡함 .고비용·저효율 체제가 남아 있으며, 신속한 행정서비스 제공과 균형발전한계 .정부와 정치권, 다른 자치단체 등에 대해 제주만의 특별자치도 추진에 대한 이해와 설득명분이 약함</p>	<p><단점> .추진과정에서 사회적 갈등이 생길 수 있고, 개편비용이 소요되며, 자치후퇴 논란소지 .계층구조 개편과 관련한 국내사례가 없어 그 효과에 대한 실증적 확인이 곤란함 .제주시와 서귀포시를 중심으로 한 양극화 현상과 도농 간 통합으로 지역의 고유성이 사라질 우려가 있음</p>

※ 자료출처 : 개편당시 제주도행정개혁추진위원회 설명자료에서

투표를 앞두고 4회에 걸친 TV토론과정을 거쳐 여러 쟁점들을 도출되었고 행정체제개편이후 효과에 대한 예측이 극명하게 엇갈렸다. 거론된 쟁점들은 <표3>와 같이 ‘효율성’, ‘민주성’, ‘지역갈등’, ‘재정 감축’, ‘공무원수 감축여부’ 등이다.

<표3> 제주도 주민투표 공개방송 토론내용 요약

TV토론 차수	점진안주장	혁신안주장	쟁점사항
제1차토론 (7.12,KBS)	- 도지사권한 비대화 / 지역 간 갈등 증폭 - 공무원수 감축 / 풀뿌리 민주주의 훼손 - 계층보다 기능 재배분 중요	-도지사의 권한에 효율성 증진 / 도의원수 증가로 도지사 권한 억제 가능 / 효율성이 중요할 때 / 잉여인력 재배치로 공무원수 감축 되지 않음	-효율성 / 민주성 -지역 간 갈등 -공무원 감축
제2차토론 (7.14,SBS)	-민주성 훼손 / 현재와 같이 3계층(도,행정시,등)이 있기 때문에 효율성제고는 허상 -지역 간 인구격차로 양극화 현상 가속 -도지사 권한 비대화로 주민통제 불가능 -지역의 고유성 상실	-국제자유도시 성공을 위해서는 효율성에 치중할 수밖에 / 일선기관을 강화하면 민주성을 보충할 수 있음 / 도지사의 강력한 조정만이 지역 간 불균형 발전을 시정할 수 있음 / 혁신안을 선택해야 중앙정부가 특별자치도 추진에 명분	-민주성 -효율성 -지역 간 불균형과 갈등 -국제자유도시의 성공적 추진
제3차토론 (7.20,MBC)	-사회갈등만 증폭시키고 있음 / 타자치기관에 대한 통합을 다른 자치단체가 논의하는 것은 위험임 / 참정권의 축소로 위험요소임 -도지사의 권한 비대로 통제 불가능 / 기초자치체 폐지로 국가로부터 재정이 감축될 것임	-갈등은 선거 후에는 치유될 것임 / 지금은 효율성이 더 중요한 시기 / 도의회 권한강화로 도지사에 대한 통제 가능함 / 적어도 현 상태 재정유지는 정부의 공약사항임	-위헌 -사회갈등 -민주성 -효율성 -재정감축여부
제4차토론 (7.22,KCTV)	-혁신안은 자치권을 빼앗는 것으로 자치정신에 커다란 위배 / 기초자치체 때문에 국제자유도시 추진 실패는 허구임 -현재 2계층이 그대로 존재하기 때문에 비효율성은 그대로임 / 산남과 산북간의 지역 간 불균형은 더욱 심화될 것임 -현재 단일계층은 정부가 추진하고자 하는 전국 60개 자치계층으로 개편하려는 계획의 일환일 뿐임 / 자치계층의 폐지로 재정감축, 공무원수의 감축 불가피함	-민주성은 도의원의 증가, 민주통제의 장치 제도로 보장됨 / 광역적 처리로 효율성 제고 - 도지사의 막강한 권한만이 지역 간 불균형을 시정할 수 있음 -재정규모의 유지 또는 증가는 정부의 약속사항임 -국제자유도시의 추진을 위해서는 자율성이 필요함 -현재의 점진안 주장은 기초자치단체의 정치인들의 이기주의 소산 / 공무원수는 증가할 것임	-민주성 -효율성 -지역 간 대립 -재정감축여부 -공무원감축여부

* 자료출처 : 양영철, '제주도 주민투표 사례에 관한 연구',『한국사회와 행정연구』 제16권 3호, 205, 309쪽, 하승수, '제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점',국회사무처연구용역보고서, 2009, 7쪽에서 재인용

3. 주민투표

대안결정은 행정안전부장관이 제주도지사에게 주민투표 실시를 요구하는 형태로 진행됐다. 2005년 7월27일 치러진 주민투표의 결과, 제주도 전체 투표율 36.7%로 혁신안이 57.0%, 점진안이 43.0%로 나타났다. 그러나 산남지역(서귀포시, 남제주군)은 오히려 점진안이 각각 56.4%, 54.9%로 찬성이 높았지만 인구가 3배 이상 많은 산북지역이 전체를 결정하게 되었다.

<표 4> 제주도 행정체제개편 주민투표 결과

(투표일:2006년 7월27일)

구분	투표율 (%)	찬성률(%)		비고 (인구수, 명)
		혁신안	점진안	
제주시	34.6	64.5	35.5	301,372
북제주군	42.2	57.2	42.8	83,270
서귀포시	34.2	43.6	56.4	98,290
남제주군	40.1	45.1	54.9	73,781
전 체	36.7	57.0	43.0	556,713

주민투표에 대한 논란으로 4개 기초자치단체와 주민들은 2005년 12월 헌법 재판소에 헌법소원을 제기하게 된다. 기초폐지는 지방자치본질의 훼손이며 평 등권 등 기본권침해, 절차와 방법의 문제 등을 제기하였으나 2006년 4월 헌법 재판소는 지방자치단체의 종류 및 구조는 법률로 정할 수 있는 입법자에게 위 임된 것이며 폐지되는 시군이 아닌 도에 의해 투표가 실시된 것 또한 실질적 차이가 없다면 ‘기각’결정이 내려 법적논란은 일단락되었다.

2006년 7월1일 드디어 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』시행과 더불어 전국유일의 단층제 제주특별자치도가 출범하게 된 것이다.

III. 제주특별자치도의 단층제 개편에 대한 평가

1. 행정구조변화

제주특별자치도가 출범하면서 조직개편 및 권한에 따른 정원이동이 있었다. 도 본청은 실.국.본부가 10개에서 13개로 늘고, 과.담당관.팀이 36개에서 51개로, 직속기관이 6개에서 11개로 대폭 확대되었다. 결국 도본청의 공무원인력이 5년 만에 과거 28%에서 43%로 늘어나고 반대로 행정시는 과거 55%에서 35%로 줄어들어 권한 및 예산의 확대와 더불어 인력이 집중되어 도본청이 비대해졌다. 그밖에 특별행정기관에서의 이관³⁾과 자치경찰 신설로 인해 인력이

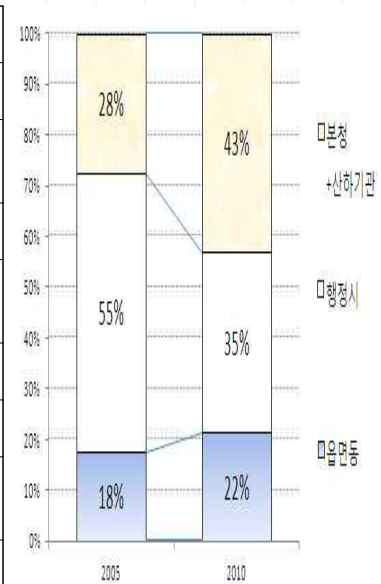
3) 역대정권들이 특별지방행정기관의 지방이양을 제기하였지만 성공하지 못하였고 제주도에서만 유일하게 추진 됐다. 제주특별자치도는 7개 특별지방행정기관(국도관리청, 노동위원회, 환경출장소, 보훈지청, 해양수산청, 중소기업청, 광주지방노동청 제주지청)을 중앙정부로부터 이관 받았다. 그러나 이관되는 기관들은 전문성저하, 전국의 통일성, 규모의 경제 등을 논리로 들며 소극적인 태도를 보였다. 지자체는 종합행정의 실천으로 효율성 강화, 민주성 실현, 맞춤형행정, 지자체도 전문성을 갖춰야 하며 좀 더 많은 권한 등을 받으려고 대립하게 된다. 결국 지자체와 중앙정부의 분권이지에 따라 권한이양의 정도가 결정 나게 마련이다. 제주의 경우는 결국 이관된 인원은 기존정원의 59%(126명/238명)에 머물고, 예산은 기존예산의 53%(758억/1856억원) 정도만 옮겨졌다. 국가가 사무를 지방자치단체에 이관할 때는 소요되는 인원과 조직 및 비용 일체를 이양해야 한다. 그러나 권한이양에 비례해 재정 이전이 되지 않았을 경우 도재정의 약화를 초래한다. 결국 자치단체가 이양된 권한을 반납하는 상황에 이르게 될 수 있다.

제주도청 공무원들은 특별지방행정기관이 이관되면서 “과거보다 주민의 의견을 반영하려는 노력은 매우 커졌다”고 말한다. 민주성 강화의 순기능이 피부로 와 닿는다는 이야기이다. 물론 중앙정부와의 관계약화로 정보의 빈곤, 재정지원의 소외, 전문성 약화 등의 역기능도 이야기되고 있지만 이러한 문제들은 주체들의 노력에 따라 시스템적으로 해결가능하다고 본다. <공무원U신문 제29호(12.3.21)에서>

추가되었다. 행정시에 공무원들은 “모든 권한이 도 본청으로 집중되어 있는 상황에서 행정시에 근무하는 공무원들은 재량권이 없어 모든 결정을 도 본청으로 미루면서 소극적인 행정에 매몰되어 가고 있다”고 말한다. 또한 5급 이하 인사권을 행정시장에게 내린다고 했지만 여전히 도에서 인사권한을 행사하고 있어 행정시에 근무하는 공무원들의 사기가 저하되는 문제점을 낳고 있다

<표 5> 제주특별자치도의 출범에 따른 조직구성 변화

구분	특별자치도	
	출범 전	출범 후
도의회	1담당관, 4전문위원	3담당관, 7전문위원
도	합의제기관	신설
	본청	10실.국.본부, 36과.담당관
	직속기관	6기관
	사업소	10사업소
행정시	제주시	5실.국, 36실.과
	서귀포시	3단.실, 27실.과
읍면동	43개 읍.면.동	43개 읍.면.동



<그림2> 제주특별자치도 계층별 공무원비율의 변화(2005년과 2010년)

※ 출처 : 양영철외, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사, 2008, 108쪽에서 인용

<표 6>과 같이 도의회 의원수는 과거 19명(지역16,비례3)에서 36명(지역29,비례7)으로 17명이 늘어났다. 대신 기초의원 38명이 없어진 셈이다. 결국 의원수는 줄어 평균적으로 보면 과거 지방의원 1명당 주민 10,000명 가량을 대표했지만 지금은 15,000명 정도로 늘어난 셈이다. 이러한 수치는 선진국과 비교하면 지방의원 1명이 대변해야 할 주민이 너무 많다.4) 도의회 기능을 강화하기 위해 감사위원장 임명동의제도, 감사위원장 및 환경부지사에 대한 인사청문제도 등이 도입되었지만 여전히 도지사를 견제하기에는 권한이 미약하였다. 행정시장 등 주요 공무원들에 대한 인사권을 도의회는 전혀 견제할 수 없는 상황이다.

지방의회는 또한 주민의 참정권을 실현하는 통로이기도 하다. 결국 단층제는

4) 지방의원 1인당 주민수(명)는 프랑스 118명, 독일 418명, 이탈리아 597명, 스웨덴 195명, 영국 2,712명 등으로 한국에 비해 5배(영국)내지 136배(프랑스)가량 많은 의원이 있다.(2008년 통계)

참정권의 축소라는 결과를 낳았고 ‘민주주의 교육의 장’의 축소를 의미한다.

<표 6> 특별자치도 출범 전후 지방의회 및 집행기관의 구성

		과거(일반자치)		현재(특별자치)	
		기관	의원수	기관	의원수
의회	광역	도의회 1	19인	제주특별자치도 의회	41인 ※ 교육의원 5명 포함
	기초	기초의회 4	38인		
	교육위원회	도교육위원회1	7인		
집행 기관	광역	제주도 1		제주특별자치도 1	
	기초	기초자치단체 4			
	교육청	도교육청 1		도교육청 1	

제왕적도지사를 견제해야 할 ‘감사위원회’는 제도적 한계로 독립성 보장이 미흡한 실정이다. 감사위원장은 도의회 동의를 받아야 하지만 임명권자는 도지사이고 감사위원 7명중 3명은 도의회 추천이지만 3명은 도지사가 전속적으로 위촉권을 행사하고 감사위원회 소속 공무원들에 대한 인사권도 도지사에게 귀속되어 있다.

단층제의 민주성후퇴를 보완한다고 했던 ‘읍면동 주민자치 강화’는 별다른 성과가 없었다. 읍면동의 주민자치회의 설치를 법정화⁵⁾하였으나 주민자치회의 위원은 여전히 읍면동장에 의해 위촉되어 대표성을 가지기 어렵고, 그 위상도 심의기구에 머물러 있다.

2. 효율성 향상 없음

자치계층은 단층이지만 행정시의 존재로 계층수의 변화가 없었고 결재단계도 변화가 없어 별반 효율성이 나아지지 않았다. 도청은 기획기능 뿐만 아니라 직접 집행기능까지 담당해야 함에 따라 도지사 및 도청 소속 공무원에게 업무가 과중되어 업무처리시간이 길어지는 등 신속성과 효율성을 저해되었다. 기초자치단체의 폐지로 인하여 도지사가 시군은 물론 읍면동에 대한 주민들의 불만과 불편을 직접 해소해야 하므로, 도지사 주재 하에 읍면동장회의를 소집하는 등 업무가 추가되고 있다. 민원인 또한 과거 민원해결창구(시.군)가 제역할을 하지 못하게 되어 직접 도청까지 방문해야 하는 불편이 발생하게 되었다.

2010년 시행된 도청공무원을 대상으로 한 설문조사결과⁶⁾를 보면 행정체제 개편 전후 나아진 점에 대한 평가로 5가지 요소(행정효율성, 수요대응성, 주민

5) 제22조(주민자치센터의 설치·운영) ① 읍·면·동에는 다음 각 호의 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치한다. (이하생략) <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 서>

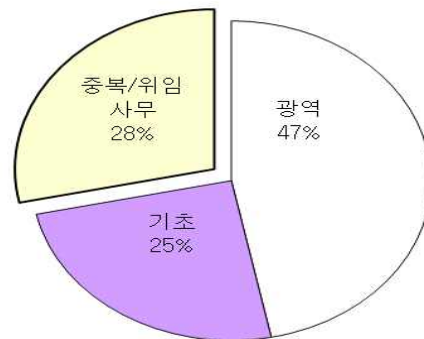
6) 현성욱,황경수,소진광. 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가연구. 지방행정연구 제24권 제4호 (2010) 85~108

편의성, 지역균형성, 주민참여성)에 대해 5점척도로 물어본 결과 수요대응성 및 주민편의성은 ‘보통’정도의 응답 이었지만 ‘지역균형성’은 2.41로 최하위점수였고 행정효율성이 2.69정도로 낮은 점수를 받아 균형발전과 행정효율성이 좋아지지 않았음을 보여주고 있다.

광역과 기초자치단체간 사무의 중복으로 인하여 행정낭비 등 행정효율성 저하, 책임소재의 불분명과 전가, 행정서비스 사각지대발생, 업무지연, 기초와 광역간의 불필요한 마찰.갈등 등의 상황이 발생하는 것으로 보통 이야기되고 있다. 사무의 중복규모는 <그림3>과 같이 기초의 사무 절반이상이 광역과 중복되어 있다.

‘혁신안’(단층제안)은 계층구조 속에서 결재단계가 많고 중복업무가 많아 비효율적이라고 주장하였다. 그렇다면 결재단계를 줄이고 중복업무를 없애는 조치를 하는 것이 원인에 대한 처방이다. 그런데 중복 사무를 없애고 기초와 광역을 수직관계가 아닌 수평관계로 전환하라는 처방을 내는 것이 아니라 갈등관계 한쪽 편을 없애버리는 방식을 취하였다. 어쩌면 과격하고 무식한 방법을 선택하였지만 결재단계도 줄이지 못하고 상하 종속적인 중복업무도 상존하게 되어 비효율성은 사라지지 않게 되는 우를 범하게 된 것이다.

원인은 중첩형 기능배분 때문인데 정치권은 마치 2층제 때문인 양 엉뚱한 처방을 내리고 있다. 선진국은 대체로 2계층제이고 기초자치단체와 광역자치단체 간에 기능과 권한을 완전히 분리하고 있어서 전술한 폐단이 적다.



<그림3> 지방사무중 광역-기초간 중복/위임 사무의 비중

3. 지역불균형 심화

혁신안의 균형발전 가설은 틀린 것으로 결론이 났다. 합쳐놓으니까 도본청이 있는 제주시로 쏠림현상이 일어나고 있고 제주시는 인구가 늘지만 서귀포시는 지속적으로 인구가 감소하는 현상이 나타났다. 균형발전을 위해 낙후지역에 투자하면 개선된다고 하지만 그 효과는 주민들은 체감하지 못하였고 지속적이지도 않았다. 기초자치단체가 폐지되면서 오히려 지역발전의 구심점이 상실돼 자구노력이 약화되고 낙후지역은 더욱 힘들어진다. 갈등상황에서 선거로 뽑히는 도지사는 당연히 표가 많은(전체도민의 73%가 거주) ‘제주시’를 서귀포시보다 더욱 의식할 수밖에 없다. 오히려 2층구조가 균형발전에 최적구조이다. 기초

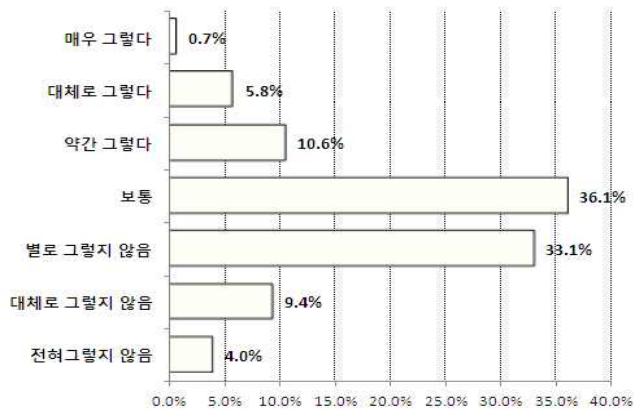
는 자신의 지역의 발전 구심점 역할을 하고 그래도 부족한 부분은 광역이 채워주는 것이다.

지역 간 갈등은 심화되고 있었다. 완충역할을 하던 기초자치단체가 없어 바로 도지사와의 갈등이 심각하게 진행된다. 2009년에는 전국 최초로 도지사 주민소환투표가 진행되기도 했다. 과거에는 주민들에게 보다 가까운 기초지방자치단체를 통해서 의견을 반영할 수 있었으나 이제는 그런 통로가 사라졌다. 지역 간 갈등구도가 극복되어 대통합의 기회로 작용한다는 혁신안의 논리는 현실과는 달랐다.

국무총리실에서 매년 출간하는 제주특별자치도 평가보고서에서 설문조사를 살펴보면 극명하게 나타난다. <그림4>를 보면 ‘정책의 혜택이 제주지역에 고르게 분배되는지 여부’에 대해 긍정적 대답 17.1%에 비해 부정적 응답이 43.1%로 높게 나타난다. 불균형이 심해진다고 주민들은 느끼고 있는 것이다.

4. 민주주의와 ‘삶의 질’

2009년 실시한 주민 설문조사⁷⁾에서 ‘과거 시·군의 독자적 편성권과 자치입법권, 인사권이 사라져 풀뿌리 민주주의가 과거로 후퇴되었다’라는 항목에 동의정도를 물어본 결과 69.9%가 동의하였고 11.7%가 부동의하였다. ‘주민문제를 가장 가까이서 해결해주던 시장군수가 허수아비 시장으로 전락되었다.’라는 항목에도 74.7%가 동의하여(부동이는 5.8%) 민주성 후퇴에 대해서 주민들은 강하게 느끼고 있었다.

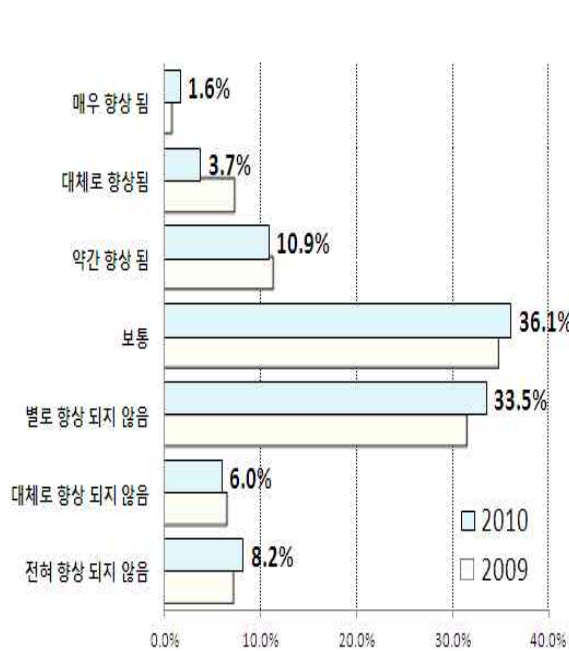


<그림4> 제주특별자치도 추진 관련하여 ‘정책의 혜택이 제주지역에 고르게 분배되는지 여부’에 대한 응답비율[자료: ‘제주특별자치도 2010년도 성과평가보고서’(국무총리실, 2011.9월)에서]

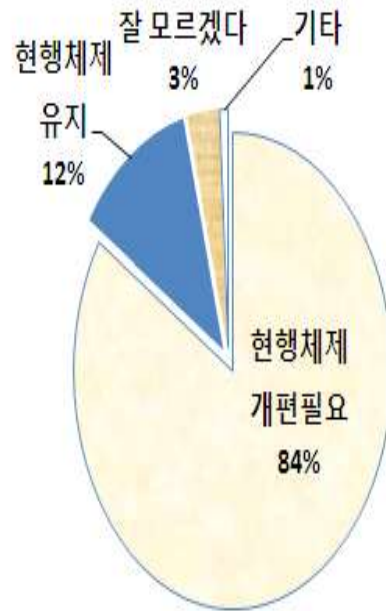
국무총리실에 2010년 실시한 제주특별자치도 평가보고서의 주민설문조사부분에서 ‘특별자치도 전환 후 삶의 질 향상’에 대해서 <그림 5>와 같이 16.2%가 향상되었다는 응답에 비해 47.7%가 향상되지 않았다고 답하고 제주특별자치도의 개편변화들이 주민들의 삶의 질에는 별반 영향을 주지 못했다는 것을 반영하고 있다. 2012년 도청공무원을 대상으로 한 설문조사⁸⁾에서 ‘현행 제주특별자치도의 행정체제에 대한

7) 하승수 외. 제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점. 국회사무처 연구용역과제 보고서(2009년)

의견을 물었을 때 약 84%가 현행체제는 개편이 필요하다고 답해 그동안의 행정체제개편 성과에 대해 부정적이었다(<그림 6>참조)



<그림 5>특별자치도 전환 후 삶의 질 향상도 (2010년)



<그림 6>설문 '현행 제주특별자치도의 행정체제에 대한 의견'

IV. 또 다시 개편논의

1. 우근민 도지사의 공약

몇 년이 지난 후 2010년 6월 지방선거에서 우근민 도지사는 '기초자치단체가 폐지되면서 풀뿌리 민주주의가 오히려 후퇴되고 주민들의 지역문제참여가 제한을 받고 있다'면서 기초자치단체장 직선제를 공약하였고 당선되었다. 그동안의 불만이 응집되어 도지사후보의 선거공약으로 나오게 된 것이다. 2006년과 비슷하게 '행정체제개편위원회'를 구성하여 대안을 모색하는 연구용역이 진행 중이고 세 가지 대안이 제시되었고 주민설명회가 지역을 순회하면서 진행되고 있다.

연구용역팀에서 작년 말과 올 초에 몇 가지 대안을 두고 면접 및 전화 설문을 진행하였고 그 결과는 <표 7>과 같다. 설문조사에서 주민들은 '현행유지'를 가장 반대(부동의)하는 것으로 나왔고 후퇴한 풀뿌리민주주의에 대한 부정적 평가와 개편의 필요성을 다시 한 번 인지할 수 있다.

8) 전국공무원노동조합 제주본부에서 2012년 6월 8일에서 14일까지 도내 공무원 815명을 대상으로 실시한 결과

그렇다면 2006년 단층제를 주장했던 ‘혁신안’의 가설들의 적어도 일부는 틀렸다는 것을 반증한 것이다. 철저한 평가 속에서 틀린 가설을 버리는 작업부터 해야 된다.

<표 7> 행정체제개편 연구용역에서 도민 의견조사 결과

구분		개편대안					계
		기초자치제 부활	기초의회를 둔 시장임명제	기초의회없는 시장직선제	읍면동 준자치제	현행 유지	
1차:면접설문 ('11.11.21 ~ 30)	동의	44.5%	23.5%	35.8%	31.8%	24.2%	-
	부동의	18.7%	14.5%	14.2%	8.5%	30.2%	-
2차:전화설문 ('12.1.27 ~ 28)	가장 선호	27.0%	2.2%	37.9%	19.0%	13.9%	100%
	가장 반대	12.3%	12.8%	17.9%	12.6%	44.3%	100%

*1차조사는 개별항목에 대해 동의/부동의를 면접조사, 2차 조사는 전화설문으로 5개 대안에 대하여 택일한 것임

2. 제주특별자치도의 3가지 대안 논의

도민 의견조사 및 연구용역결과 3가지 대안을 결정하였고 그내용은 <표 8>와 같다. 세 가지 모형 중에 ‘시장직선 및 기초의회구성’만이 법인격이 있는 자치권회복이고 나머지는 법인격을 갖추지 못한 준자치단체형태로 도본청으로부터 예산과 권한을 위임받아 제한된 자치권을 행사하는 형태이다.

2012년 6월에 개최된 도의회, 시민사회단체, 공무원노조가 함께 개최한 ‘풀뿌리 자치실현을 위한 행정계층구조의 방향은?’이라는 도민토론회에서 관련한 논의들이 진행되었다.

구체적인 논의에 앞서 발제자로 나선 한 시민단체 대표자는 대안논의의 문제점을 세 가지 지적하였다. 첫째는 과거 개편에 대한 제대로 된 평가가 없었다는 것이다. ‘혁신안’의 핵심 가설들은 대부분 틀린 것으로 나왔음에도 과거에 대한 평가 없이 미래를 설계하는 것은 시행착오를 반복할 우려가 있다. 둘째로 각 대안의 명칭과 장단점 제시의 문제가 있다. 명칭을 애매모호하게 표현하여 주민들은 정확한 개념을 이해하지 못하게 한다. 예를 들면 시장직선 및 기초의회 구성은 분명하게 ‘기초자치(단체) 부활’로 ‘시장직선’은 ‘행정시장 직선’, ‘읍면동 자치강화 안’은 ‘읍면동장 직선제’로 해야 의미전달이 분명해진다. 셋째, 주민투표를 생략하고 도의회 결정만으로 추진하려고 한다는 것이다. 주민들에게 중대한 영향을 주는 사항인 만큼 주민투표로 그 정당성을 가지고 추진되어야 한다는 것이다.

행정체제개편 세 가지 대안에서 특이한 점은 공통적으로 계층 간의 갈등관계(도지사-시장, 시장-읍면동장)를 단점으로 이야기하고 있다.

각 계층의 권한과 역할이 중복되어 있는 상황에서 이해관계의 충돌은 당연히

발생한다. 현대사회에선 항시 존재하는 집단 간의 갈등관계를 정치적으로 풀어 가면서 모두에게 최선인 정책을 만들어가는 것이 정치이고 자연스러운 것이다. 특히 도지사-시장 간의 갈등관계는 제왕적 도지사의 전횡을 견제할 수 있는 긍정적인 면도 존재하므로 단점으로 나열할 상황이 아니라는 것이다.

<표8> 제주특별자치도 행정체제개편 모형 3개 압축안

구분	< 시장직선 >	<읍면동 자치강화 >	<시장직선 및 기초의회구성>
의미	기초의회없이 행정시장 직선	읍면동장 직선제	기초자치단체 부활
장점	① 행정시장 권한 강화, 도에 집중된 권한 행정시로 분산 ② 주민생활관련 사무는 시장이 직접 처리, 민원신속처리 ③ 제주특별자치도 체제 유지, 실현가능성 높음	① 생활민원 권한 읍면동으로 이양, 주민참여 확대 ② 단층제 단점인 민주성 보완 ③ 중앙정부 개편방향과 부합, 추진용이	① 자치권 회복 ② 도에 집중된 권한분산 ③ 접근성확보, 민원 신속 처리로 대응성 향상
단점	① 기초자치단체장보다는 권한 약함 ② 도지사와 시장간 갈등 ③ 자치권을 확보가 미흡, 한계 있음	① 시장과 읍면동장간 갈등 ② 기초자치단체에 비해 사무내용이 제한, 자치권과 재정권 등이 없어 한계가 있음 ③ 인력 중복, 비효율성 증대	①특별자치도 특례 훼손 ②도와 자치시간에 갈등 ③중앙정부 개편방향과 다름

자료출처 : 제주특별자치도 행정체제개편위원회의 주민설명회자료('12.6월)

우선 행정시장 직선제에 대해 살펴보자. 헌법 제118조 ①항은 ‘지방자치단체에 의회를 둔다’라고 하여 자치단체에는 반드시 의회를 둔다고 하였다.

단체장에 대해선 ②항에 ‘...지방자치단체장의 선임방법...은 법률로 정한다’고 하여 법률개정을 통해 직선, 간선, 임명이 가능한 것으로 이해된다. 즉, 헌법적으로 보면 단체장 선출방식과는 상관없이 의회가 없다는 것은 지방자치단체가 아니고 법인격을 가질 수 없다. 조례제정권, 예산심의권 등 자치권이 없는 상황에서 도본청과 도의회에 예산반영을 요구하거나 조례제정을 요구하기 위하여 해당 담당자를 굶질겨려야 하는 상황이 연출되는 등 광역에 종속될 수밖에 없다.

행정시장의 직선제는 임명제보다는 진일보한 것은 맞지만 기대가 큰 것에 비해 별반 역할을 하지 못할 것이 예상된다. 도지사와 코드가 맞지 않으면 아무것도 할 수 없는 시장을 견제할 필요가 있을지도 의문이고 결국 민원대리인의 역할에 머물고 말 것이다.

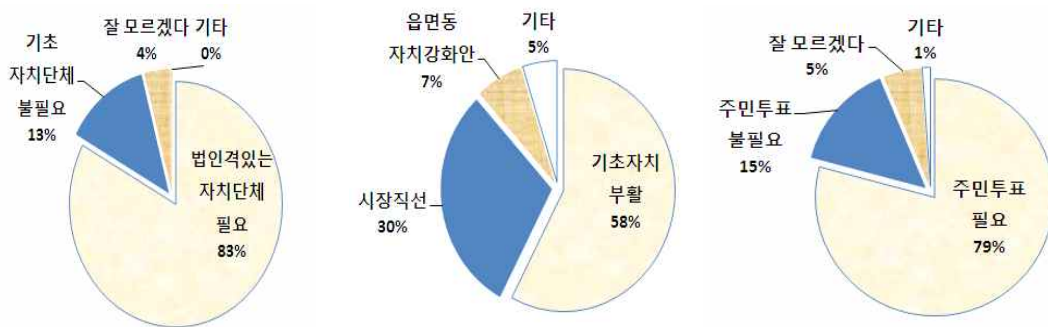
‘읍면동 자치강화’는 앞부분에서 살펴본 것처럼 제주특별자치도가 되면서 특별법에 읍면동 주민자치위원회를 법정화 하였지만 행정기관장이 위촉하는 자

치위원들의 대표성, 권한의 미약으로 단순한 심의기구로 머무르는 한계가 있다. 실제로 주민자치위원회는 ‘주민자치기구’로서 위상을 가지고 있지 못하고 그러한 역할을 수행하지도 못했다. 그러나 읍면동 자치강화 대안은 이러한 문제점에 대한 어떠한 해결책도 제시하지 않고 단지 읍면동장 직선제만 제시하였다. 또한 읍면동 자치강화 대안은 나머지 두개의 대안과 크게 충돌되지 않고 병행 가능한 것으로 ‘기초부활이냐 아니냐는 본질의 문제를 희석시키려는 꼼수가 아니냐는 오해를 받고 있다.

시장직선 및 기초의회구성 대안은 과거 ‘혁신안’의 가설들이 기각되었으므로 ‘점진안’으로 회귀하는 것이다. 결국 권한과 사무를 어떻게 재분배할 것인가를 추가적으로 논의되어야 한다. 2012년 6월 도민토론회에서 기초부활은 현재 중앙정부의 행정체제개편추진의 방향성에 역행함으로 실현가능성이 있느냐는 청중질문에 대해 발제자들은 아직 시도해보지 않았고 제주실험의 실패에 대해 중앙정부에게 책임을 물어야 하며 19대 국회의원들은 새로운 사람들이 많이 들어와서 국회에서 충분히 재논의가 가능하다고 본다는 답변을 하였다.

제주의 실험적 결과들은 중앙정부의 행정체제개편추진의 방향성에 대해 중대한 하자가 있음을 말해주고 있으며 효율성 및 균형발전 가설의 폐기와 함께 추진방향성에 대해 원점에서 다시 논의해야 함을 말해주고 있다.

2012년 6월 제주특별자치도 공무원을 대상으로 한 설문조사결과를 보면 83%가 법인격이 있는 기초자치단체가 필요하며 58%가 3가지 대안 중 기초자치단체 부활을 선택하였고, 79%가 ‘반드시 주민투표로 결정해야 한다’라고 공무원들은 생각하고 있다.



질문) 법인격을 갖춘 기초자치단체 필요에 대한 의견 질문) 3가지 대안 중 선택 질문) 주민투표 실시에 대한 의견

<그림 7> 제주특별자치도 소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사결과('2012. 6월)

V. 제주사례가 우리에게 주는 시사점

제주사례에서 보듯이 ‘혁신안’의 단층제로 인한 효율성, 도의원증가로 도지사견제 가능, 광역화로 균형발전촉진 등의 가설들은 모두 틀린 것으로 나타났다. 자치계층은 단층제가 되었지만 남아있는 행정계층으로 별반 효율성이 좋아지지 않았다. 도의원증가, 감사위원회 설치 등은 제왕적 도지사를 견제하지 못했다. 광역화로 인한 균형발전 또한 중심도시인 제주시로의 인구쏠림을 보면 가설이 틀렸음을 알 수 있다. 결국 효율성도 균형발전도 얻지 못하면서 민주성만 후퇴하게 된 것이다.

제주도가 ‘특별’한 도가 되기 위해 2006년 시작된 단층제 실험은 실패했다고 볼 수 있다. 제주가 중앙정부의 실험장이었다면 실험결과에 대한 평가와 시행착오를 줄이기 위해 제주사례를 육지에선 타산지석으로 삼아야 한다. 그러나 현재 대통령직속의 행정체제개편추진위원회는 제주의 단층제 시행착오를 전국에 파급시키려는 어리석은 사람들이다. 제주는 우리에게 분명히 말하고 있다. ‘득보다 실이 많았다고...’

참고문헌

- 양영철외, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사, 2008
- 전국공무원노조 제주지역본부, 박원철 민주통합당 원내대표, 안동우 통합진보당 원내대표, 「풀뿌리 자치실현을 위한 행정계층구조의 방향은?」토론 자료집, 2012.6.19
- 전국공무원노동조합 제주본부, ‘제주특별자치도 행정체제개편에 대한 의견조사 결과 보도자료’, 2012. 6.18.
- 제주도행정개혁추진위원회, ‘도민 여러분께서 선택하실 「제주형 자치모형」설명자료, 2006
- 제주특별자치도 행정체제개편위원회, ‘제주특별자치도 행정체제개편 모형 도민 여러분과 함께 만들어 가겠습니다’ 주민설명회 홍보지, 2012
- 하승수외, 『제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점』,국회사무처 연구용역보고서, 2009
- 허만형외, 「제주특별자치도 2010년도 성과평가 보고서」,국무총리실 연구용역 보고서, 2011
- 현성욱외, 「제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구」, 지방행정연구 제24권 제4호, 2010, 85~108

토론문1

토론문2

행정의 효율성을 위해 정치의 자율성을 버리다

- 정부의 행정체계개편안 평가 -

김상철 / 진보신당서울시당 사무처장

1.

○ 토론을 들어가기 위해 3가지 질문을 던지면서 시작하고자 함. 이를 통해서 정부에서 추진 중인 행정체계개편 기본계획이 가지고 있는 문제점을 살펴볼 것임.

1. 왜 행정체계개편이 필요한가?
2. 어떤 방식으로 논의가 진행되었나?
3. 예측가능한 결과가 어떤가?

○ 우선 첫 번째 질문은 현재의 행정체계 개편이 무슨 목적으로 추진되고 있는지를 따지는 것임.

- 현행 기본계획의 법적 근거가 되는 '지방행정체제개편에 관한 특별법'의 제1조에 따르면 "이 법은 **행정환경의 급속한 변화**에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 **지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함**을 목적으로 한다."로 되어 있음.

- 즉 조건으로서 '행정환경의 급속한 변화'이며 이를 통해서 달성하고자 하는 것은 위의 3가지임.

○ 현재의 행정체계 개편안은 지방정부간의 불균형을 해소한다는 목적으로 지방행정의 자율성을 버리고 중앙-지방 행정의 직렬화를 강화하고자 하는 것임. 또한 이를 통해서 지방정부의 역량이 강화된다고 볼 수도 없고, 이를 바탕으로 주민의 편의와 복리가 증진이 될지 보장되지 않음.

○ 이미 경실련이 지난 4월에 기자회견을 밝힌 바와 같이 현행 기본계획은 매

우 파행적인 개편추진위의 운영에 따라 확정된 것임.

- 이는 이미 당연직과 대통령, 국회의장이 추천하는 위원이 절대 다수를 점하고 있다는 점에서 오히려 시군구 통폐합을 추진하는 정부여당의 정책방향이 그대로 적용되어 왔다는 것을 알 수 있음.

- 즉, 이번 개편안은 헌법에서 보장된 지방정부의 자기결정권을 구조적으로 배제하고 중앙정부의 입맛에 따라 추진된 반분권적 행태라고 볼 수 있음.

○ 그렇기 때문에 현재의 행정체계 개편을 통해서 얻을 수 있는 결과는 지방행정조직의 축소를 통한 중앙조직의 비대화, 지역 행정의 광역화에서 비롯되는 주민복리의 후퇴, 지방정부의 중앙정부 예속화 강화일 수 밖에 없음.

- 이미 기본계획에서 2012년은 물리적인 시군구 통합 및 지방의회 폐지 등이 추진되고, 주민들의 근린자치를 향상시키기 위한 방안은 2013년에 추진하는 것으로 제시되고 있음. 중요한 것은 이미 정권이 교체되는 시기이기 때문에, 사실상 지방정부의 통폐합만이 유일하게 기대할 수 있는 결과라고 할 수 있음.

2.

○ 이런 한계는 당초 지방행정체계의 개편이라는 그림이, 문제의 해결 방식으로서 행정체계를 변화시키는 것에만 목적을 두고 있었기 때문에 발생하는 것임.

- 즉, 행정환경의 변화가 있다고 한다면 이를 해결하기 위해서는 행정체계 개편이라는 해법도 있지만 그와 다르게 행정의 프로세스를 바꾼달지(거버넌스 강화), 혹은 시민 참여의 강화를 통해서 절차적 민주성과 합리성을 높인 달지(참여예산 등) 다른 방식의 평가 수단을 통해서 외부적인 강제수단을 동원할달지(경영평가 혹은 정량 평가 도입 등) 다양한 방법이 가능함.

- 그런데 해당 특별법은 제3조 기본계획의 방향을 1. 지방자치 및 지방행정체계의 적정화, 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 4. 주거단위의 근린자치 활성화로 설정하고 있어 사실상 수단의 범위를 한정하고 있는 것임.

○ 이를 전제로 하더라도 행정체계 개편의 방향은 지금 제시된 방향과 역방향으로, 그러니까 근린생활권 중심의 작은 자치체계로의 분화와 광역체계의 중간조직화(중앙정부 권한 이양, 광역은 조정-전달 기능, 기초가 집행 기능으로 전환)나 혹은 지금과 같은 단체장 중심의 행정체계를 시의회나 구의회를 중심으로 하는 Council 개념으로 변경시켜 지방의 경우 의원내각제 방식으로 변경하는 것(이 경우 시민들의 삶과 대면밀도가 높은 지방행정의 밀착도를 높일 수 있을 것임)도 가능했을 것임.

- 그런데 이런 방향이 아니고, 지방행정조직을 광역화하는 방향으로 변경하고 오히려 구의회나 시의회를 무력화하는 방향으로 (관선) 단체장의 권한을 강화하는 방향으로 전환한 것은 사실상 하향식 행정전달체계를 강화하고자 하는 전형적인 구태로서의 후퇴라고 할 수 밖에 없음.

3.

○ 그런 점에서 대안은 행정의 효율성을 대체할 수 있는 정치의 자율성이라는 측면에서 접근할 수 밖에 없음.

- 일각에서는 지방정치를 지속적으로 무색무취한 중단지대로 만들려고 함으로써, 일상적인 정치활동과 이에 따른 갈등이 구조화되지 못하도록 하는 정서가 퍼져 있음(이를테면 정당공천제 폐지 주장 등). 이런 정서는 오히려 기존의 비공식적인 지역 기득권을 강화한다는 측면에서 문제가 있는 주장임.

- 오히려 지역의 작은 수준의 정치를 활성화함으로써 과대해진 행정의 영역을 효과적으로 변화시키고 견인할 수 있어야 함. 즉, 행정의 강화는 필연적으로 주민을 상대화하고 어쩔 수 없이 제공자-수혜자 구조로 전환될 수 밖에 없음(특히 현재와 같이 복지사무의 확대는).

○ 지금 필요한 것은 행정의 효율성이 아니라, 오히려 당연히 여겨지는 복지사회로의 전환 과정에서 복지가 하나의 권리로서 자리매김하도록 하는 것이며, 이는 반드시 일상적인 수준에서 복지 정치가 활성화되는 것이 반드시 필요함.

- 그런 면에서 오히려 지방수준에서 필요한 행정체계의 변화는 자치구 수준의 준 광역단위를 해체하고 서울시나 경기도와 같은 준정부단위를 해체하

고, 오히려 자치가 가능한 수준의 소규모 행정단위로 분할하는 것이 필요함. 그리고 이 경우 단체장 중심이 아니라 주민의 대표자가 곧 행정의 대표자가 되는 방식으로 '자율적인 자치행정'의 변화로 나아가야 함.

○ 결론적으로, 현재 정부에서 내놓고 있는 행정체계 개편의 가장 큰 문제점은 그것이 당초에 내걸었던 정책적 목표를 달성할 수 없는 한계가 분명하다는 점이고 실질적으로 미치게 될 가장 중요한 변화는 행정의 과잉과 정치의 왜소화가 될 것이라는 점임.

- 따라서 대안의 제시에 있어서도 그 방향이 '탈정치'화로 나가는 것은 문제가 있으며, 그 방향이 국가 수준의 의제나 이슈와의 상호 연계를 놓치지 않기 위해서도 지역 수준의 정당정치를 고민하는 것이 필요할 것이라 제안드립니다. 「끝」

토론문3

통합이 아니라 분화를, 집중이 아니라 분산을

전상봉(서울폴시넷 정책위원장)

우리나라의 행정체제의 골간은 일제 강점기에 확립된 체제에 기초한 것으로 시대의 변화를 수용하지 못하고 있다. 이 때문에 정치권(김영삼 정부로부터 이명박 정부에 이르기까지)을 중심으로 지방행정체제 개편의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 그런데 문제는 그동안 집권세력과 정부 여당을 중심으로 진행되어 온 행정체제 개편 논의가 행정 편의주의적 발상에 기초하여 주민의 참여를 배제한 채 진행되는 근본적인 문제점을 안고 있었다는 사실이다. 그 결과 지방행정체제의 개편 논의는 지역 주민이 배제된 상황에서 분란과 혼선만 가중시키는 후과를 낳고 있는 실정이다.

효율성이 아니라 민주성의 강화를

정부 여당이 주도한 그동안 지방행정 체제 개편 논의는 지방행정 체제의 효율성 확보에만 초점이 맞추어져 있었다. 이명박 정부의 지방행정체제 개편위원회가 이번에 발표한 지방행정체제 방안 또한 마찬가지로의 문제점을 안고 있다.

6월 13일 발표된 지방행정체제 개편위원회의 주요 내용을 살펴보면 우선 특별시의 자치구를 준 자치구화 하겠다는 것이다. 그 요지는 현재 서울의 자치구에 존재하고 있는 자치구의회를 폐지하고 구청장만 직선으로 선출하겠다는 방안이다. 아울러 광역시의 모든 자치구를 폐지하고, 행정구화 하겠다는 것이다. 즉 광역시의 모든 자치구청장의 직선제를 없애고 임명제로 전환하며, 구의회를 모두 없애 버리겠다는 발상이다.

이러한 발상의 기저에는 특별시와 광역시의 자치구가 행정효율을 떨어뜨리는 제도라는 전제에 기초한다. 이명박 정부의 발표에 따르면 역사적·문화적·지리적 특성상 대도시의 자치구는 별 차이가 없으므로 현행 지방자치제도가 불필요하다는 주장이다.

이 같은 관점은 지방자치의 목적과 특성을 제대로 인식하지 못한 상태에 기초한 것이다. 지방자치는 민주주의를 위한 필수적 요소이다. 현대 국가에서 행정부의 권한은 엄청나게 성장하였으며, 이러한 권력의 집중은 중앙집권적 권력의 비대화를 가져올 수밖에 없다.

중앙정부의 권력집중에 대한 견제장치로 등장한 것이 바로 지방분권(지방자치)이다. 근대 국가가 국가권력을 견제와 균형이라는 원리에 기초하여 입법부와 사법부, 행정부로 분리한 취지는 중앙정부에 집중된 권력을 지방으로 나눔으로써 민주성을 확대한다는 것이 본래의 취지이다. 이렇게 볼 때, 지금 지방행정체제개편위원회에서 광역시의 자치구를 폐지하겠다는 발상은 지자체의 권한 축소를 의미하는 동시에 주민들의 참여를 원천적으로 봉쇄한다는 점에서 지방자치제의 본래 취지에 반하는 반민주적인 것이다.

통합이 아니라 분화를, 집중이 아니라 분산을

한국의 기초자치단체는 세계에서 가장 큰 규모로 구성되어 있다. 뿐만 아니라 한국의 수도권 과밀화와 집중화에 따른 서울과 지방의 불균형은 전 세계적으로도 유례를 찾을 수가 없다. 이로 인해 지방행정에 대한 주민들의 참여는 제한 받고 있고, 중앙(수도권)과 지방의 차별은 극심한 지경에 이르렀다.

이런 상황에서 일제 강점기 때 확립된 지방행정체제의 골간을 현실에 맞게 개편하자는데 반대할 사람은 없다. 다만 문제는 그 개편의 방향과 내용, 그리고 주민들의 합의를 어떻게 이룰 것인가의 문제가 남는다.

현행 행정체제를 어떤 방향과 내용으로 추진해야 할 것인가? 먼저 지방행정 개편의 올바른 방향과 내용은 다음 다섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 서울(수도권)에 집중된 권한을 지방으로 분산하는 방향으로 추진되어야 한다. 현재 중앙정부에 집중된 권력으로 인해 지방자치제는 실질적인 권한을 행사하지 못하면서 주민들의 참여가 제약하고 있다. 따라서 중

양정부와 서울에 집중된 권한과 과밀화를 분산하는 방향에서 지방행정체제의 개편은 추진되어야 한다.

둘째, 주민들의 참여민주주의가 확대되고 강화되는 방향으로 추진되어야 한다. 이는 주민들의 적극적인 행정참여를 보장하여 풀뿌리 참여민주주의를 확대 강화하는 방안에서 추진되어야 함을 의미한다.

셋째, 지방행정체제의 개편은 시대의 추세로 제기되고 있는 사회적 경제를 뒷받침하는 행정체계로서 기능할 수 있도록 보다 세분화될 필요가 있다.

넷째, 그동안 지방자치제도의 시행과 함께해 온 풀뿌리 공동체 복원과 강화라는 마을만들기 사업을 지원하고, 뒷받침 하는 방향으로 행정체제의 개편이 추진되어야 한다.

다섯째, 결론적으로 말해 지방행정체제의 ‘기초자치단체의 세분화’와 ‘중앙정부에 집중된 권력(특히 재정)의 분산’해야 한다. 이를 통해 기초 자치단체가 돌봄, 교육, 자기개발, 여가를 공유하여 지역 주민이 자신이 사는 지역에 대해 애향심(愛鄉心)을 갖는 정주성을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다. 끝.

지방행정체제 개편에 관한 특별법

[시행 2011. 8. 4] [법률 제10992호, 2011. 8. 4, 일부개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조(지방행정체제 개편의 기본방향) 지방행정체제 개편은 주민의 편의증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.

1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
2. 주민생활 편의증진을 위한 자치구역의 조정
3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
4. 주거단위의 근린자치 활성화

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 각계각층의 의견을 수렴하여 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

③ 국가는 2014년에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 이전까지 지방행정체제 개

편을 완료하도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 지방자치제도의 개편과 지방자치단체의 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 지방행정체제 개편추진위원회 등

제6조(지방행정체제 개편추진위원회의 설치) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편추진위원회(이하 “개편위원회”라 한다)를 둔다.

② 개편위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방행정체제 개편의 기본계획 및 추진계획 수립에 관한 사항
2. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
3. 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간의 사무 및 자원 배분에 관한 사항
4. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
5. 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무의 이양 등 자치사무 정비에 관한 사항
6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
8. 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

제7조(구성) ① 개편위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.

② 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장으로 한다.

③ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 4대 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다.

④ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관으로 한다.

⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 개편위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 개편위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

⑦ 개편위원회의 사무를 효율적으로 지원하기 위하여 개편위원회 소속으로 전담지원기구 및 전문요원을 둘 수 있다.

⑧ 개편위원회의 회의, 분과위원회 및 전담지원기구의 구성과 운영 등 개편위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(관계 기관 등에의 협조요청 등) ① 개편위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계 기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 개편위원회는 개편위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 의견청취, 자료제출 요구 등 협조요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제9조(보고) 개편위원회는 대통령과 국회에 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 대통령과 국회에 제출하여야 한다.

제10조(개편위원회의 존속기한) 개편위원회는 2014년 12월 31일까지 존속한다.

제11조(국회의 입법조치) 국회는 제9조에 따라 제출된 기본계획을 토대로 지방행정체제 개편 관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야 한다.

제3장 지방행정체제 개편의 기준과 범위

제1절 특별시 및 광역시의 개편

제12조(과소 구의 통합) 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.

제13조(특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등) 개편위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고

하여야 한다.

제2절 도의 지위 및 기능 재정립

제14조(도의 지위 및 기능 재정립) ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 개편 위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년에 실시되는 「공직선거법」 제 203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 1년 전까지 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.

② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제3절 시·군·구의 개편

제15조(시·군·구의 개편) ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

제16조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.

③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

제17조(시·군·구의 통합절차) ① 제6조에 따른 개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성하여 공표하여야 한다.

② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있다.

③ 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

④ 개편위원회는 제3항에 따른 시·군·구 통합방안을 제9조에 따른 기본계획에

포함하여 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 제4항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 제6항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

⑧ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.

⑨ 제6항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제18조(통합추진공동위원회) ① 제17조에 따라 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 통합대상인 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다.

② 제1항에 따른 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.

③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

⑤ 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(통합 지방자치단체의 명칭 등) ① 제18조에 따른 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다.

③ 제2항에 따라 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.

④ 개편위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4절 읍·면·동 주민자치

제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제4장 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등

제1절 통합 지방자치단체에 대한 특례

제23조(불이익배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제24조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제25조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한정한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제26조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제27조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(같은 법에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제28조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원) 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하

여야 한다.

제29조(예산에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 예산은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

제30조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만명의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제31조(의원정수에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 확정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

제32조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계의 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에

해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다.

제2절 대도시에 대한 특례

제33조(대도시에 대한 사무특례) ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 개편위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하여 제9조에 따른 기본계획에 반영하여야 한다.

제34조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.

2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.

가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)

나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)

3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정

5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인

6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무

7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출

8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정

9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청. 이 경우 미리 관할 도지사와의 협의하여야 한다.

제35조(인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등) ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 같은 법 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

제36조(대도시에 대한 재정특례) ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제33조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.<시행일 2011.1.1>

② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.<시행일 2011.1.1>

③ 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따른 소방시설에 해당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

제3절 지방분권의 강화

제37조(지방분권의 촉진) 국가는 이 법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다.

제38조(사무배분의 원칙) 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.

제39조(특별지방행정기관 사무의 이양 특례) 특별지방행정기관을 관장하는 중

양행정기관의 장은 이 법 시행일부터 1년 이내에 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 이양하기 위한 사무이양계획을 개편위원회에 제출하여야 한다.

제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다.

③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.


부칙 <제10397호,2010.10.1>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제36조제1항 및 제2항은 2011년 1월 1일부터 시행하고, 제34조제6호 및 제36조제3항은 2012년 1월 1일부터 시행하되, 경상남도 창원시에 한하여 시범실시한다.

제2조(다른 법률의 폐지) 都農複合形態의市設置에따른行政特例등에관한法律은 폐지한다. 다만, 같은 법에 따라 이 법 시행 전에 이미 부여된 효력은 상실되지 아니한다.

제3조(적용례) 제23조부터 제32조까지는 2010년 1월 1일 이후 설치된 통합 지방자치단체에 적용한다. 다만, 제28조는 2011년 1월 1일 이전에 설치되는 통합 지방자치단체에 한하여 적용한다.

제4조(읍·면·동 주민자치회의 시범실시) 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

	보 도 자 료	작성 부서	지방행정체제개편 추진위원회, 개편지원단
	2012. 6. 14 조간 (6.13일 12:00이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다.	담당자	기획총괄과장 장만희 홍보팀장 이준식 전문위원 정진현 통합지원담당 이창현
		연락처	02-2180-2916/2942/2922

- 지방행정체제개편 추진위원회 -
지방행정체제개편 기본계획 확정 발표

1. 기본계획 확정의 의미

- 대통령소속 지방행정체제 개편추진위원회(이하 개편위원회, 위원장 강현욱)는 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’* 규정에 따라 국회 및 대통령에게 제출할 ‘지방행정체제개편 기본계획’(이하 기본계획)을 확정하였다.

* (제9조)개편위원회는 대통령과 국회에 지방행정체제 개편관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는한 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획을 대통령과 국회에 제출하여야 한다.

- 이번 기본계획은 대통령, 국회, 지방 4대협의체에서 추천한 위원들이 각계각층의 의견을 수렴하여 지난 1년여 간의 심도있는 논의*를 거쳐 마련한 것으로,

* 총 81차례 회의개최(본위원회 15회, 분과위원회 66회 등), 토론회 15회, 현장방문 51회 등

- 향후 국회 논의와 입법과정, 주민투표 등 주민의견을 청취하는 과정을 통해 추진되게 되며, 위원회 차원에서도 ‘14년 상반기까지 지속적으로 보완·발전시켜 나갈 계획이다.

- 기본계획에 포함된 과제는 지방행정체제의 큰 틀을 정립하는 것으로 과제간에는 상호 유기적으로 연계되어 있지만, 특별법에서 부여한 일정에 따라 2012년 중점과제와 2013년 중점과제로 나누어 개편안을 마련하게 되었다.

- 2012년 과제는 시·군·구 통합, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편

등에 중점을 두었으며, 이를 통해 주민편의 증진과 행정효율성이 제고될 것으로 예상되며

- 2013년에는 도의 지위 및 기능 재정립, 읍·면·동 주민자치회 설치 등 지방분권과 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 과제를 중점 추진해 나가게 된다.

2. 개편과제 주요내용

㉠ 2012년 중점과제

- 시군구 통합은 주민생활 편의증진, 행정효율성 확보, 지역의 미래성장 기반구축을 위해 추진한 것으로 통합 대상으로는 총 16개 지역, 36개 시군구가 선정되었다.
- 지역으로부터 건의된 20개 지역, 50개 시군구에 대한 심의절차를 거쳐, 6개 지역, 14개 시군을 선정하였고
 - * 의정부+양주+동두천/ 전주+완주/ 구미+칠곡/ 안양+군포/ 통영+고성/ 동해+삼척+태백
- 미건의 지역 중 도청이전 지역, 새만금권, 광양만권, 인구 또는 면적이 과소한 자치구 등 9개 지역, 20개 시군구가 선정되었다.
 - * 도청이전 지역 : 홍성+예산, 안동+예천 / 새만금권 : 군산+김제+부안/ 광양만권 : 여수+순천+광양
 - * 과소 자치구 : 서울 중구+종로구/ 부산 중구+동구, 수영구+연제구/ 대구 중구+남구/ 인천 중구+동구
- 청주·청원 지역은 건의는 하지 않았지만 특별법상 특례를 인정키로 함에 따라 기본계획에 포함하였다.
- 이번 통합 대상에 포함된 지역에 대해서는 해당 자치단체 의회의 의견을 듣거나 주민투표 과정을 통해 주민의 자율적 의사를 반영하고, 국회에서 충분한 논의와 입법과정을 거쳐 추진하게 된다.
- 이와 함께 위원회는 통합되는 지방자치단체의 안정적 출범을 지원하기 위해, 통합 자치단체 지방의회 부의장 1명 추가 선출 등 총 4개의 통합특례를 추가로 채택하였다.
- 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편 과제는,
 - 특별시는 수도의 특수성, 인구·산업의 차이 등을 감안하여 구청장 선출·의회 미구성안으로 결정하였고,
 - 광역시는 1순위로 행정구·군안, 2순위 구청장 선출·의회 미구성안의 복수안을 제시하였으며, 광역시 구와 군은 동일한 지위를 부여키로 하였다.

- 자치구 개편에 따른 주민대표성 약화 방지를 위해 특별·광역시의원 증원과 지역 위원회 설치, 구정협의회 설치 등 다양한 보완방안도 마련함으로써
- 시와 자치구·군간 갈등, 유사시설 중복·과다에 따른 행정 비효율, 자치구간 재정격차 등의 문제를 해소할 수 있도록 하였다.
- 대도시(인구 50만 이상 15개 도시) 특례는, 190개 사무의 특례를 발굴하여 토론회, 관계부처 의견수렴을 거쳐 여객자동차 운송사업 개선명령, 과세대상 시가표준액 결정 등 총 62개 사무를 확정하였다.

② 2013년 중점과제

- 읍면동 주민자치회 설치에 시군구 통합과 특별·광역시 자치구군 개편으로 자칫 약화될 수 있는 행정의 민주성을 보완하고 주민 참여 활성화 등 근린자치체를 강화하기 위한 것으로,
 - 통합형, 협력형, 주민조직형 등 3개안을 도출하여, 타당성 검토를 거쳐 시범운영을 실시한 후, 법적근거를 마련할 계획이다.
- 도의 지위와 기능개편 과제는 도는 자치단체로 존치하되, 시군구 통합 등으로 달라진 지방행정 여건이 반영된 광역행정 체계구축과 사무이양을 통한 기능 배분에 중점을 두고 추진할 계획이다.
- 지방분권 강화 과제는 주민편의 증진과 지방자치 강화를 위한 것으로 특별지방행정기관 사무 지방이양, 교육자치와 지방자치 연계·통합, 자치경찰제 실시 등에 대한 구체적 방안을 마련 중에 있다.

③ 보완·발전과제

- 보완·발전과제는 개편위원회에서 우리 실정에 맞는 선진 지방자치 제도 마련을 위해 중장기 과제로 제시한 것이다.
- 우선, 지역유형별 자치제도 다양화는 기존의 획일적 지방자치 제도의 한계를 극복하기 위해, 인구·산업 등 다양한 지역특성을 반영한 제도를 마련하기 위한 것으로
 - 자치단체 기관 구성방식의 다양화 및 주민선택권 부여, 지역여건과 특성을 고려한 유형별 자치제도 마련 등을 포함하였다.
- 또, 시·군·구간 경계조정 개선은, 주민 또는 지자체간의 이해관계 대립 심화에 따른 조정의 어려움을 해소하기 위한 방안으로
 - 조정방식의 다양화(자율조정, 주민투표, 직권조정 등), 경계조정에 따른 재정손실 보상 등을 포함하였다.

3. 향후일정 등

- 기본계획에 반영된 과제는 **개편위원회 차원의 확정안**으로, 앞으로 동 개편방안을 대통령, 국회 제출하는 것과 아울러, 국회 논의 및 입법 등의 절차를 거치게 된다.
- 이와 관련, 강현욱 위원장은 “이번 개편안으로 지방의 역량강화와 국가경쟁력 제고, 주민 편의와 복리 증진을 위한 첫 발을 내딛게 됐다”면서 “체제개편이 선진일류국가의 초석이 될 수 있도록 정부와 국회, 지방자치단체, 학계를 비롯한 국민들의 적극적인 성원을 당부한다”고 말했다.

I 추진개요

□ 특별법에 의거 '11.2월 출범한 개편위원회*는 각계각층의 의견을 수렴, 『지방행정체제개편에 관한 기본계획』을 마련

* 총 27명 : 위촉직(대통령, 국회, 지방4대 협의체 추천) 24명, 당연직 3명

※ 총 81차례 회의 개최, 215건 안건 상정·처리('12.6.1 기준)

□ 주요 과제를 2012년 및 2013년 중점과제로 구분하여 추진

< 중점 추진과제 (6대 과제) >

<2012년 중점과제>

- ▶ 시·군·구 통합
- ▶ 특별·광역시 자치구·군 개편
- ▶ 통합 자치단체·대도시 특례 발굴

<2013년 중점과제>

- ▶ 읍·면·동 주민자치 강화
- ▶ 도의 지위 및 기능 재정립
- ▶ 지방분권 강화

□ 올해는 국민적 관심과 파급효과가 큰 '시·군·구 통합방안*' 및 '특별·광역시 자치구·군 개편 방안**'마련에 위원회 역량 집중

* 시·군·구 통합 : 통합 건의지역 외 과소 자치구, 도청이전 지역 등도 심의

** 자치구·군 개편 : 4개의 개편대안(현행존치, 의회구성·구청장 임명, 구청장 선출·의회 미구성, 행정구) 마련·연구

□ '12.6월말까지 기본계획의 대통령 및 국회 보고를 마무리하고, 향후 국회의 입법 지원 및 남은 과제 추진에 만전을 기하여 지방행정체제 개편이 선진일류국가 건설에 이바지하도록 노력

II 2012년 중점과제

1. 시·군·구 통합

□ 시·군·구 통합기준 마련 ('11.9.8 공포)

- 1차적 기준 : 인구 또는 면적이 과소한 지역
- 2차적 기준 : 지리적 여건, 동일 생활권, 역사적 동질성, 지역경쟁력 등

□ **통합건의 접수 및 심의**

- 접수 : 20개 지역, 50개 시·군·구
- 심의 : 현장방문, 여론조사(38개 시·군 대상, 4.27~5.18) 등 실시

□ **통합대상 선정 : 16개 지역, 36개 시·군·구**

구 분		통합대상 시·군·구	비 고
건의지역 (6)		『의정부+양주+동두천』, 『안양+군포』, 『전주+완주』, 『구미+철곡』, 『통영+고성』, 『동해+삼척+태백』	여론조사 결과(50% 이상) 및 기타 통합여건 등 고려
미 건 의 지 역 (10)	도청 이전지역	『홍성+예산』, 『안동+예천』	2개 이상 시·군·구에 걸친 대 규모사업으로 통합이 불가 피한 경우
	새만금권	『군산+김제+부안』	
	광양만권	『여수+순천+광양』	
	과소 자치구	『중구+종로구』(서울), 『중구+동구』(부산), 『수영구+연제구』(부산), 『중구+남구』(대구), 『중구+동구』(인천)	인접 자치구와 통합시 인구 또 는 면적이 해당 특·광역시 자치 구 평균 이하
기타		『청주+청원』	위원회 결정으로 특별법상 통합 특례를 인정하기로 한 점을 감 안

※ 과소 자치구의 통합은 『특별·광역시 자치구·군 지위 및 기능 개편』과 연계하여 추진 여부 등 결정 필요

□ **향후 일정**

- 통합권고 및 통합의사 확인* : '12.7월 이후
 - * 지방의회 의견을 듣거나, 주민투표를 실시(특별법 제17조)
- 「통합추진공동위원회」(「통추위」) 구성 : 통합의사 확인 후
- 「통합 지방자치단체 설치에 관한 법률」 제정 : '13.12월까지
 - ※ 제6대 지방선거('14.6월)에서 통합 단체장·지방의원 선출

2. 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편

<p>◇ 특별시의 구와 광역시의 구는 차별적 개편방안 적용</p> <p>* 수도의 특수성과 상징성, 인구와 산업의 차이 등을 고려</p> <p>◇ 광역시의 군은 구와 동일한 지위 부여</p> <p>- 다만, 군의 혜택은 종전대로 유지하여 개편에 따른 불이익 방지</p>

□ **특별시 자치구 개편방안 : 구청장 선출·의회 미구성**

- (지위) 구청장은 직선하고, 구의회는 구성하지 않는 「구청장선출·의회미구성」 안으로 개편

- 지방자치단체로서의 법인격 없음(자치구 아닌 구)

- (사무) 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리
- (재원) 독자적 조세권이 없고, 기존 자치구세는 시세로 전환
- (보완방안) 개편안에 따른 보완대책* 수립

* 시장·구청장 협의회 구성, 예산편성 요구권 등 구청장 권한 설정, 시의원 증원, 독립적 감사위원회 및 구청 협의회 설치 등

□ 광역시 자치구·군 개편방안

[1] (1순위) 행정구·군안 : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성

- (지위) 구청장·군수는 시장이 시의회(지역위원회)의 인사청문회를 거쳐 임명, 구·군의회는 구성하지 않는 「행정구·군」으로 개편
- (사무 및 재원) 특별시 개편방안과 동일, 일부 기능*은 제한

* 재량재원, 예산편성 요구권 등은 부여하지 않고, 시장·구청장 협의회 미구성

[2] (2순위) 구청장·군수 선출, 의회 미구성 : 특별시 자치구 개편안과 동일

3. 대도시 특례 발굴

□ 특례 현황

- 지방자치법, 특별법 등에서 인구 50만 이상 도시*에 도 사무 일부에 대한 직접 처리 권한을 인정(42개 특례사무 예시)

* 수원·청주·전주·포항·창원 등 15개 도시, 평균 인구 74.8만명(일반시 대비 3.8배) 및 재정규모 1조 2,600억원(일반시 대비 2.4배)

□ 선정 과정

- 190개 예비 특례 사무 발굴('11.6~10) 및 소위원회(2개) 구성, 대도시 특례 심의('12.1~4), 본회의 의결('12.6.8)

□ 선정 결과 : 62개 사무 결정

- 인구 50만 이상 대도시 대상 : 55개

- 주민 불편해소 및 편익 증진 분야(24개)

* 주민 편익을 위해 필요하다고 인정될 경우 도지사에게 인정되는 운송사업자에 대한 개선 명령권을 대도시 시장에게 권한 부여 등

- 도시문제 해결 능력 및 도시 경쟁력 확보 분야(17개)
 - * 도시공원 및 도시 녹화사업의 시범사업 지정 및 사업시행 권한을 대도시 시장에게도 부여 등
- 인구 100만 이상 대도시 대상 : 7개
 - 대도시 광역행정 기반 조성 분야(4개)
 - * 국가하수도 종합계획 수립·변경 시, 대도시 시장에게 협의 권한 부여 등
 - 대도시 자주성 확대 분야(3개) 등
 - * 대도시 시장이 행정안전부의 기준에 따라 건축물, 선박 등의 과세대상 시가표준액 결정 등

Ⅲ 2013년 중점과제

1. 읍·면·동 주민자치회 설치

◇ 읍·면·동 주민자치회 관련, 모델(안)과 시범실시의 법적타당성 등을 행정안전부와 협의 중

□ 주민자치회 모델(안)

- (통합형) 주민대표로 구성되는 의결기구와 공무원으로 구성되는 집행기구(기존 읍·면·동사무소)를 통합한 형태로, 읍·면·동 행정기능 및 주민자치회 사무* 수행
 - * 특별법 제21조 제2항 각호에서 규정하는 사무(이하 동일)
- (협력형) 읍·면·동사무소는 현행 기능을 유지, 주민자치회는 읍·면·동 행정기능의 협의·심의 및 주민자치회 사무 직접 수행
- (주민조직형) 읍·면·동 행정기능은 자치단체가 수행하고, 주민자치회는 주민자치회 사무에 한정하여 결정 및 집행

□ 설치·운영방안

- (설치) 읍·면·동 별 1개 설치를 원칙
- (구성) 지역 주민과 지역 내 사업장 또는 단체 근무자 중에서 주민자치위원을 선출(20~30명)하고 시장·군수·구청장이 위촉

- (위원의 지위) 무보수 명예직 봉사자로 임기는 2년(연임 가능)
- (시·군·구의 역할) 재정, 주민자치에 관한 정보 및 기술 등 지원

□ **향후 일정**

- 주민자치회 모델의 타당성 검토 : '12. 하반기
- 주민자치회 시범실시 : '13. 상반기~'13. 12월 / 행정안전부 주관

2. 도의 지위 및 기능 재정립

□ **기본방향**

- 광역 자치단체로 존치, **광역행정 중심 기관**으로 재편
- 국가기능의 도 이양 확대와 도 기능의 시·군 이양을 통해 행정 계층 간 기능 적정화 도모 및 중첩사무 문제 해결
 - 도는 국가위임사무, 특별지방행정기관 이양사무, 시·군 지원 및 광역개발 사무 수행
 - 시·군은 주민 생활 밀착형 사무 및 집행사무 수행

□ **추진사항**

- 1단계 : 행정계층별 기능분석('11)
 - 도의 기능분석 문제점 등 도출 및 중앙 - 도 - 시·군 간기능배분 실태조사
- 2단계 : 도의 지위 및 기능재정립 방안 마련('12.4~'13.3)
 - 변화하는 행정환경에 따른 **광역자치단체로서의 역할 정립**
 - 중앙 - 도 간 특별지방행정기관 사무 등 중앙 권한의 실질적 지방 이양 및 도 - 시·군 간 중복사무 이양 등 기능 재배분

< 광역시 개편방안 검토 >

- ▶ 향후 광역행정의 원활한 수행을 위해 광역시의 지위 및 기능 재정립방안 검토 필요

3. 지방분권 강화

① 특별지방행정기관사무의 지방이양

- 중앙행정기관에 특행사무 지방이양계획 접수('11.9)
- 자치단체에 특행사무 이양에 대한 의견수렴('11.12)
- 도의 지위 및 기능 재정립 방안 마련 시, 특별행정기관사무의 이양방안을 포함, 추진('12.4~'13.3)

② 교육자치와 지방자치의 연계·통합

- 개편과제 검토를 위한 소위원회 구성·운영('11.6.3~)
- 연계·통합을 위한 과제 검토 및 개편안 마련('11.6~'13.3)
 - 교육감 선출 대안, 교육행정 기능 재정립, 교육 근린화 방안 등
 - 「교육자치와 지방자치 통합방안」 연구 용역 추진('12.5~10)

③ 자치경찰제 실시

- 개편과제 검토를 위한 소위원회 구성·운영('11.6.3~)
- 제주자치경찰제의 현황분석·평가를 통한 문제점* 도출
 - * 고유사무 미흡, 수사권 미부여로 역할 제한, 권한 중복 등
- 자치경찰 도입범위, 기능, 재정, 모델(안) 논의
 - 「한국적 자치경찰 실시방안」 연구 용역 추진('12.6~10)

IV 보완·발전과제

▶ 위원회 차원에서 자치단체별 지역특성에 기초한 개선방안을 마련하여 향후 자치제도 개편방향 및 중·장기발전과제로 제시

① 지역유형별 자치제도 다양화

- 자치단체 기관구성방식에 대한 주민선택권 부여
 - 정부에서 자치단체 유형별 표준모형을 제시

- 지역주민이 주민투표를 통해 자치단체 기관구성 방식 결정
- 자치단체에 (가칭) 「자치기본조례(자치헌장)」 제정권 부여
- 자치단체를 지역여건과 특성을 고려하여 유형별로 분류하고 자치제도 다양화 방안 마련

② 시·군·구 간 경계조정 제도 개선

- 경계조정 대상 기준을 구체화·명확화하여 실현가능성 제고
- 효과적인 경계조정을 위한 절차 개선
 - (자율조정) 지역주민의 요구가 있고 경계조정 대상 기준에 해당되는 지역은 자치단체 간 자율적인 합의 및 조정 제도화
 - (주민투표) 주민의사 확인을 위한 주민투표는 경계조정과 직접 이해관계를 가진 지역에 국한하여 실시하는 방안 검토
 - (직권조정) 중앙정부가 중립적인 기구를 설치하여 직권으로 조정하는 방안 검토
- ※ 개편위원회 홈페이지에 경계조정 접수 창구 개설('12.1월)
 - 접수된 내용은 행정안전부에 전달·추진

V

향후 일정

1. 2012년 중점과제 후속조치 실시

- 국회입법과정 지원 : '12년 하반기
 - (과제) 특별·광역시 자치구·군 개편, 대도시 특례 발굴
 - (내용) 국회 요청 자료 제공, 개정이 필요한 법령 검토 등
- 개편위원회·행정안전부 연계과제 수행
 - (시·군·구 통합) 행정안전부 장관의 통합절차 이행 지원

2. 2013년 중점과제 개편방안 마련

- 개편방안 마련 및 보고 : '13. 5월
 - 읍·면·동 주민자치회 설치

- 도의 지위 및 기능 재정립
- 특별지방행정기관 사무의 지방이양
- 교육자치·지방자치의 연계·통합
- 자치경찰제 실시

□ 국회입법과정 지원 : '13년 하반기



기본계획 브리핑 별첨 참고자료



2012. 6.

I

시군구 통합 추진

1 그간의 추진경과

- 권역별 토론회 등을 통해 『시·군·구 통합기준』 마련·공표('11.9.8)
- ❖ 1차적 기준 : 인구·면적이 과소한 지역
- ❖ 2차적 기준 : 지리적 여건, 동일 생활권, 역사·문화적 동질성, 지역 경쟁력 등
- 20개 지역(50개 시·군·구 대상)에서 통합건의 접수('11.12월~'12.4월)
- 전문자료 심사, 현장방문, 주민여론조사 실시 등('12.2월~5월)
 - * (주민여론조사) 38개 시·군 대상, 4.27~5.18까지 실시

2 통합대상 시군구 선정기준

- 전문자료를 통한 서면심사 결과, 현장방문을 통한 지역의견 수렴 결과, 주민여론조사 결과 등을 종합적으로 고려
 - ※ 주민여론조사 결과는 유효응답자(찬성·반대의사 표시자) 기준 적용
- 시·도 경계 초월지역, 시·군·구 일부 포함지역 등은 제외
- 도청 이전지역, 과소 자치구 등은 '특별법' 및 '시·군·구 통합기준'의 취지 등을 감안하여 통합대상에 포함

3 통합대상 시군구 선정결과 : 총 16개 지역 36개 시·군·구

□ 건의 지역 : 6개 지역(14개 시·군) 선정

※ '____'친 통합안을 선정

구 분	통합대상 지역 (여론조사 결과 찬성율)
해당 지역내 시·군 모두 주민 찬성율 50% 이상	▷ 의정부(63.1%) + 양주(51.8%) + 동두천(71.7%)
	▷ 전주(89.4%) + 완주(52.2%)
	▷ 구미(68.3%) + 칠곡(63.8%)
해당 지역내 2개 시·군 주민 찬성율 50% 이상	▷ 안양(79.9%) + 군포(59.7%) * 의왕(40.3%) - 제외
	▷ 통영(63.3%) + 고성(52.9%) * 거제(24.4%) - 제외
기타	▷ 동해(60.4%) + 삼척(58.3%) + 태백(49.5%)

※ 3개 시·군이 포함된 통합건의안의 경우 지리적 여건상 통합가능한 2개 시·군의 찬성율이 50% 이상이면, 해당 시·군간 통합안을 선정하기

로 기준 설정

※ 「동해+삼척+태백」의 경우 당초 상이한 조합으로 복수의 통합안이 건의되었으나, 위원회 결정으로 각 건의주체 간 공통 지역인 「동해+삼척+태백」 조합으로 여론조사 실시

- 여론조사 결과 태백시의 찬성율(49.5%)이 50%에 미치지 못하나, 지역여건 및 오차범위내에 있는 점 등을 감안하여 3개시 모두를 포함하는 통합안을 선정

□ **미건의 지역 : 10개 지역(22개 시·군) 선정**

- (도청이전 지역) 홍성 + 예산, 안동 + 예천
- (새만금권) 군산 + 김제 + 부안
- (광양만권) 여수 + 순천 + 광양

❖ 통합 기준 : 통합을 통하여 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역
❖ 통합 기준의 예시적 해설 : 2개 이상 시·군·구에 걸친 대규모 사업의 목적달성을 위해 통합이 불가피한 경우

- (과소 자치구) (서울) 중구+종로구 / (부산) 중구+동구, 수영구+연제구 / (대구) 중구+남구 / (인천) 중구+동구

❖ 인구 또는 면적이 해당 특·광역시 자치구 평균의 50%에 미치지 못하는 자치구 가운데, 인접 자치구와 통합할 경우 인구 또는 면적이 해당 특·광역시의 자치구 평균에 미치지 못하는 경우
- 인구와 면적이 최소인 자치구를 포함하는 통합조합을 우선적 고려
- 통합 가능 조합이 복수일 경우 통합 후 인구가 최소화되는 조합 선정

- (기 타) 청주 + 청원
※ 통합 건의는 접수되지 않았으나, 특별법상 통합 특례를 인정하기로 결정한 점을 감안

③ **향후 계획**

- 행정안전부 장관의 통합권고 및 통합의사 확인 : '12.7월 이후
※ 통합의사는 지방의회 의견 청취 또는 주민투표 실시를 통해 확인
- 『통합추진공동위원회』(통추위) 구성 : 통합의사 확인 후

- ※ 관계 자치단체의 장 및 의회에서 추천, 자치단체 간 동수로 구성
 - 통합 자치단체 명칭·청사소재지 의결 : 통추위 구성 후 60일 이내
 - ※ 기간 내 미 의결시 개편위원회에서 명칭·청사소재지 권고·조정
 - 『통합 지방자치단체 설치에 관한 법률』제정 : '13.12월까지
- < 참고 > 통합건의 접수 현황 : 20개 지역 50개 시·군·구

구분	지역 * 건의시군은 밑줄 표시	건의 주체
경기	<u>수원</u> · <u>오산</u> · 화성	수원(주민, 시장, 의회), 오산(주민)
	<u>안양</u> · <u>군포</u> · <u>의왕</u>	안양(주민, 시장, 의회), 군포(주민), 의왕(주민)
	<u>김포</u> · 강화 · 서구(일부) · 계양구(일부)	김포(시장)
	<u>의정부</u> · <u>양주</u> · 동두천	의정부(주민), 양주(주민)
강원	<u>삼척</u> · 동해 · 태백 · 울진	삼척(주민)
	<u>동해</u> · 삼척 · 태백 · 강릉(옥계)	동해(주민)
	<u>태백</u> · 삼척 · 영월 · 정선	태백(주민)
	<u>속초</u> · 고성 · 양양 · 인제	속초(주민)
	<u>철원</u> · 포천 · 연천 · 의정부	철원(주민)
충북	<u>괴산</u> · 증평	괴산(주민, 군수)
	<u>음성</u> · 진천	음성(주민)
충남	<u>논산</u> · 계룡	논산(주민)
전북	<u>군산</u> · 김제 · 부안 · 서천	군산(주민)
	<u>전주</u> · <u>완주</u>	전주(시장), 완주(군수)
전남	<u>목포</u> · 무안 · 신안	목포(시장, 의회)
경북	구미 · <u>칠곡</u>	칠곡(주민)
경남	<u>진주</u> · 사천	진주(주민)
	<u>통영</u> · 거제 · 고성	통영(시장)
	<u>김해</u> · 강서구	김해(시장)
	창원 · <u>함안</u>	함안(주민, 군수)

II 통합 자치단체에 대한 추가 특례

1 선정 방향

- '자율통합' 원칙을 감안하여 과도한 특례 부여 지양
- 통합 자치단체의 안정적 출범을 위한 합리적 수준의 특례 제공
 - ※ 특별법 및 관련법령은 새로운 부담 추가금지, 공무원의 공정한 처우 보장, 재정지원 등 통합자치단체에 대한 특례를 규정

2 심의 과정

- 자치단체 건의, 관계 전문가 등을 통해 총 36개* 특례 발굴 및 T/F 심의 등 실시('11.11~'12.3)
 - * (36개) 자치단체 건의 24, 전문가 자문 T/F발굴 10, 위원회 발굴 2
- 본위원회 심의·의결을 통해 총 4개의 추가특례 채택('12.4~6)

3 추가 특례 : 4개

- 통합되는 시·군에 지원하는 특별교부세를 통합되는 특별·광역시 자치구·군에도 지원
- 통합 자치단체의 지방의회에는 부의장 1명 추가 선출
 - ※ 통합 후 새로운 의회 구성 이후부터 8년간 한시적 인정
- 도농복합 형태의 시 이외의 인구 100만 미만 통합 자치단체에 대해서도 통합 후 8년간 한시기구 설치 인정
- 통합 후 2개 이상의 실·국이 축소되는 경우에 한하여 현행 실·국 설치기준에 1개의 실·국을 추가 인정

III 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편

1 개편 필요성

- 유기적인 광역행정으로 행정 효율 및 도시 경쟁력 강화

- 행정서비스 질 개선을 통해 주민 복리 증진

② 개편대안 검토

□ 특별·광역시 자치구

- 자치구의 지위 및 기능을 중심으로 4개의 개편 대안 도출 및 종합분석

※ 개편대안 : 현행준치(기능 조정), 의회구성·구청장 임명, 구청장 선출·의회 미구성, 행정구

□ 광역시 자치군

- 자치구와 군의 차이를 검토하기 위해 인구, 산업구조, 재정력, 생활권 등 7개 지표, 10개의 세부지표를 도출하여 분석
- 부산(기장), 대구(달성), 울산(울주)의 군은 도시화, 산업구조, 생활권 등에서 광역시 자치구와 큰 차이가 없으며
- 인천(강화·옹진)의 군은 자치구와 차이가 존재하나, 연안개발·교통활성화 등 미래 개발 수요 및 배후지 역할이 기대되어 동일한 지위 적용

③ 개편 방안 : 특별·광역시는 기초·광역자치단체 지위 동시 보유

□ 특별시 자치구 개편방안 : 구청장 선출·의회 미구성

- 지 위 : 지방자치단체로서의 법인격 없음

○ 기 능

- (사무) 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리
 - 지역경제, 도시개발, 주택사무 등은 시에서 직접 수행
 - 일반행정, 보건복지 등 주민생활사무는 구에서 처리
- (재원) 독자적 조세권 미부여, 기존 자치구세는 시세로 전환
 - 총 예산 감액분 일부를 시에서 일정기간 동안 보상
 - 일정수준의 구청장 재량재원 보장

□ 광역시 자치구·군 개편방안

- (1순위) 행정구·군안 : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성
 - 지 위 : 구청장·군수는 시장이 시의회(지역위원회)의 인사청문회를 거쳐 임명, 구·군의회는 구성하지 않는 행정구·군으로 개편/지방세 감면 등 종전 광역시의 군 혜택은 유지
 - 기 능 : 특별시 개편안과 동일, 단 재량재원 미부여
- (2순위) 구청장·군수 선출, 의회 미구성 * 특별시 개편안과 동일

□ 주민대표성 약화 등 개편에 따른 보완방안

< 특별시 >

- (구청장 권한) 현행 자치구청장에 비해 제한된 권한 부여
 - 위임 사무에 한정된 규칙 제정권 및 조례 발의권
 - 과 단위 이하 조직권 및 5급 이하 직원에 대한 인사권
 - 예산 편성 요구권
 - ※ 선출직 시장·구청장간 협력·조정을 위한 시·구협의회 구성·운영
- (광역의회 제도개선) 시의원 증원 및 지역 위원회 설치
 - 필요시 상당수의 시의원을 증원하고, 시의회 내부에 구별 지역위원회를 설치하여 해당 지역의 예산 심의 등을 담당
- (구정협의회 설치) 구정에 대한 자문과 건의, 견제역할 수행
 - 구성 : 구청장, 해당 구 지역의 시의원, 주민자치회장 등
- (독립적 감사위원회 설치) 시장 권한의 남용방지 및 견제 역할
- (읍·면·동 주민자치회 설치) 주민 자치기능과 참여를 강화

< 광역시 >

- (구청장 권한) 인사권과 조직권은 담당(6급)단위 이하로 제한하고 예산 편성 요구권, 규칙제정권, 조례발의권은 미부여 ※ 시·구협의회 미구성
- (기타) 광역의회 제도개선 등은 특별시 개편안과 동일

4] 향후 일정

- 국회에서의 논의과정을 거쳐 개편 추진 : '12.7월 이후