



신기현 | 전북대 정치외교학과 교수

## 특별법의 효율적 추진전략과 실천과제

금번에 제정 공포된 「지방행정체제개편에관한특별법」(이하 특별법)은 지방행정체제 개편의 원칙과 한계를 분명히 한 셈이다. 현행 도의 지위에 대해 그동안 논의되던 방식의 행정기관, 이른바 광역행정청 등이 아닌 지방자치단체를 전제로 함으로써 도 폐지 논란은 시간을 두고 검토할 수 있게 한 것이 바로 그러한 방향을 짐작케 한다. 그러면서도 지방분권의 강화를 규정함으로써 효율성 중심의 체제 개편이 아닌, 국가의 백년대계를 위한 지방분권형 체제 개편을 천명했다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다.

### I. 풀뿌리 자치를 강조

특별법은 단순히 행정체제개편을 지방행정 사항으로만 보고 있는 것이 아니다. 특별법에서는 “지방행정체제”라고 하는 것을 단순히 행정체제로 본 것이 아니라 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 정의함으로써 지방자치의 취지를 분명히 담고 있다.

지방행정체제 개편의 기본방향도 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위한 것으로 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거단위의 근린자치 활성화 등 지방자치를 강조하는 내용이 반영되도록 하고 있음이 특징적이다.

뿐만 아니라 현행 자치단체와는 별도로 읍·면·동 주민자치에 대한 조항을 둬으로써 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에

해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있도록 하고 있다.

주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능은 기존의 지방자치단체가 직접 수행하지만 관계 법령이나 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하고 있다. 사무의 일부를 처리할 수 있도록 함으로써 주민에게 가장 가까이 갈 수 있는 행정을 지향하고 있는 셈이다. 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하도록 하였지만 기존의 주민자치센터 위원들과는 다른 것은 주민자치회 위원들이 주민자치회를 이끌고, 그에 따라 사무를 수행할 수 있다는 점이라고 할 수 있다. 주민자치회에 대한 구체적인 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있어 구체적인 풀뿌리 민주주의의 시험 무대가 어떻게 전개될지는 두고 볼 일이다.

## II. 분권 강화를 강조

또한 금번 특별법은 체제 개편에 맞춰서 국가 특별지방행정기관의 지방 이관을 포함해서 자치경찰의 실시, 행정과 교육자치의 통합 일원화 등을 명시하는 등 지방분권을 본격적으로 실시하도록 규정하고 있다. 특별법은 제3절에서 지방분권의 강화를 강조하고 있는데 예를 들면 제37조(지방분권의 촉진)에서 국가는 이 법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에관한특별법」제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다고 한 것이 바로 그러한 내용이다. 이를 위해 특별법은 사무배분의 원칙을 지키고, 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 이 법 시행일부터 1년 이내에 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 이양하기 위한 사무이양계획을 개편위원회에 제출하여야 하며, 교육자치

와 지방자치의 통합을 위하여 노력하고, 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다는 것이 바로 그러한 내용이다.

## III. 자치단체의 기능 재정립 시사

특별법은 도의 지위 및 기능 재정립을 규정하고 있지만 기본 취지는 중앙정부-특별·광역시·도-시·군·구로 돼 있는 행정단계를 중앙정부-통합자치단체로 단축화하는 것을 목표로 했던 것이 사실이다. 현재로서는 특별법이 구체적으로 어느 시·군·구를 통합할 것인지를 명시하지 않고 대통령 직속 지방행정체제개편위원회(이하 개편위)에서 종합기본계획을 수립하도록 위임했지만, 기존의 정치권 등에서 논의됐던 '지방행정체제 개편 작업'을 고려한다면 어느 정도 짐작이 가능하다.

대체로 특별법은 통합자치단체의 인구를 농촌지역의 경우 최소 30만 명, 도시지역은 50만~100만 명을 역사적 지리적 경제적 여건과 면적 등을 고려해 통합한다는 취지를 담고 있다. 특별법이 도의 존치를 규정하면서도 2014년 지방선거일 1년 전까지 지위와 기능 재편안을 마련토록 하고, 종합기본계획에 광역시 안에서 통합된 구·군의 지위와 기능 개편안을 마련토록 한 부분은 사실상 도의 폐지와 광역시의 분할 가능성을 시사한 것으로 볼 수 있다.

## IV. 분권 강화를 위한 전략 필요

금번 특별법에 찬성하는 입장에서는 현행 전국적인 사무 그리고 고도의 기술, 대규모 재정을 수반하는 사무 이런 것들은 국가가 해야 되고, 특히 헌법적 책무라고 할 수 있는 지역균형발전에 대한 책무가 있다는 점에서 특별법 제정 취지는 국가가 시도에 재원을 모두 지급하

면 연방제가 아닌 이상 광역시도의 자치 강화는 국가 기능에 증대한 장애를 가져온다는 인식을 가지고 있다. 오히려 광역자치단체의 기능을 준국가기관화하여 운영하는 경우 영국의 RDA와 같은 방식의 운용이 가능하다는 것이다. 광역시도의 통합과 관련해서는 금번 특별법에서 취급하지 않고 개편위원회가 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년에 실시되는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 1년 전까지 대통령 및 국회에 보고하도록 하고 있다.

특별법대로라면 기초단체가 지난해 진행된 마산, 창원, 진해 지역의 통합 의결로 통합창원시와 같은 규모의 자치단체가 등장하면 도가 무력화되는 결과가 된다는 점에서 현단계 광역자치단체를 통한 지방분권은 무력화될 가능성을 배제할 수 없다. 그러기에 특별법에 대해 반대하는 측면에서는 중앙정부에서 지방정부로, 지방자치단체로 예산과 권한을 넘겨주려고 해도 받을 수 있는 그릇이 지나치게 작아지기 때문에 실질적인 지방분권이 강화가 되기보다는 약화되는 방향으로 갈 수밖에 없다는 우려를 하고 있다.

국제 경쟁이 국가 간 경쟁에서 지역 간 경쟁으로 넘어가고 있는 시점에서 중앙정부의 권한이 더 강화되고 지방정부와 지방자치의 가능성이 작아지는 것은 불가피하게 되어 있다. 그러기에 특별법을 보는 시각에 따라서는 중앙집권이 강화된 체제로 갈 것이냐 그렇지 않으면 지방분권이 더 강조되는 즉 지방화시대의 다양성과 역동성, 창의성, 자율성이 강조되는 지방분권이 강화된 체제로 갈 것인가에 대한 사회적인 합의가 필요하다고 볼 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

기본적으로 무조건 큰 규모의 지방정부만으로 가기보다는 큰 규모와 작은 규모의 지방정부들이 공존하는 체제가 효과적이라는 측면도 감안해야 한다. 풀뿌리 민주주의를 시행하는 수준을 고려한다면 주민자치회의의 구

상은 바람직하다. 뿐만 아니라 효율성을 강조하자면 대규모 자치단체나 광역자치단체의 경우 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있는 규모의 그릇도 필요하다.

그러기에 혹자가 말하는 주민밀착형 자치는 주민자치회의의 설치로 가능하다고 보고 있기도 한다. 문제는 특별법이 정치사회의 구조적인 요인 때문에 발전이 지체된 지역에 돌아가야 할 돈이 잘 사는 통합지역에 특혜를 몰아주는 것이라는 인식도 있다.

금번 특별법은 단순히 행정보조기구인 읍면동 단위의 주민자치를 활성화하는 방향으로 제도화하였다는 점이 특징적이다. 이를 테면 주민자치의 밀착행정으로 근린자치 기능을 활성화하게 되었다는 점이다. 이른 바 주거 단위의 자치 활성화가 가능하다는 점이 특징적이다.

## V. 광역자치단체 역할에 대한 신중한 대처

빈익빈부익부 현상이 일어날 가능성이 있는 문제에 대해서는 기본적으로 지역의 자족체제를 갖출 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이 점에서 일본식으로 도도부현이 취약한 기초자치단체를 집중 지원해 주는 체제를 갖추는 노력이 필요하다. 현실적으로 아무리 통합을 한다 하더라도 자족체제를 갖추기 힘든 농어촌 지역에 대해서는 균형발전 차원에서 선택과 집중의 재정 운용을 통해서 자치를 활성화해야 하는데 그러한 역할을 국가가 담당할지 아니면 도 단위 광역자치단체가 담당할지에 대해서도 분명히 할 필요가 있다.

지방자치는 지방자치단체가 자기 권한과 자기 책임으로 자기 사무를 처리하는 것을 전제로 중앙정부로부터의 분권을 기대할 수가 있다. 이 점에서 국가나 중간단계의 광역자치단체의 역할이 어떻게 변화되어야 하는지는 시간을 두고 검토할 필요가 있다.

기초단체는 무엇보다도 효율성과 생활 근접성, 주민편의성이 우선한다는 점에서 시군의 특성상 통합이 효

올적인 지역은 협의체를 구성해서 주민의 의사를 모아 자율적으로 추진해야 한다고 말하기도 한다. 이에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 분리된 의회와 장을 두고 있는 현실에서 협의체를 구성하여 현안을 처리하는 방식에 대해 한국의 지방자치는 여전히 익숙지 않은 것이 현실이다.

혹자는 행정구역을 광역화하고 지방분권을 강화해서 세계 선진 도시와 직접 경쟁할 수 있도록 지금보다 훨씬 큰 형태의 시와 도가 등장하는 광역화가 필요하다고 말한다. 이렇게 되기 위해서는 중앙정부가 갖고 있는 입법권과 재정권 등 자치 권한을 지방정부에 대폭 이양하여야 한다고 하면서 대한민국을 싱가포르나 핀란드와 같이 6~7개로 구성된 연방 형태의 가장 분권화된 자치단체로 만들어야 한다고 말하기도 한다. 이와 관련해서는 세계적인 경제가 매우 가변적이라는 점에서 한국의 현실에서 중앙정부는 무관하게 연방 형태의 자치단체 운영이 얼마나 효과적인지는 검증된 바가 없다.

현재로서는 역사성이 높은 도의 존폐 문제와 관련하여 광역자치단체로서의 도의 존치를 일단 의무화했고, 시군 통합도 필요한 엄격한 절차를 거쳐서 주민의 의사를 반영하도록 보완했다는 점이 기존의 지방의회 의결만으로 통합을 결정하는 방식과는 다르다고 할 수 있다. 인구 100만 이상의 대도시에 대해서는 광범위한 행재정 특례를 부여해서 대도시 행정의 효율성을 보장한 것이 사실인데 다만 자율성은 높이되 특혜성은 제외하여 다른 자치단체가 상대적으로 피해 보는 일은 없도록 할 필요가 있다.

## Ⅶ. 특별법 가동을 위한 합의

어느 제도나 제대로 시행되자면 사회 구성원의 신뢰를 바탕으로 하는 합의가 필수적이다. 그만큼 정치적인 협의가 불가피하는 이야기이다. 특별법은 지방행정체제

개편추진위원회의 설치를 규정하여 대통령 소속으로 하게 되어 있다. 개편위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성하는데 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장으로 하고, 위촉위원은 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 4대 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉하도록 하고 있다.

이 경우 위원회 운영 과정에서 여야 정치세력에 따른 이해관계가 있을 수 있고, 지방자치단체 협의체의 입장에 따라서도 이해관계가 달라질 수 있다. 자치단체장 협의체나 의회의장협의체의 경우에도 정당 혹은 정치적 기반의 배경 차이에 따라 의견이 달라질 수 있다. 바로 이러한 위원회에서 어느 정파 혹은 세력의 견해가 우세하다고 해서 모든 것이 합의되고 조정된다고 말하기는 어렵다. 이 점에서 충분한 의견 수렴과 공청회 등을 통한 협의 기반 확충이 그 어느 때보다 중요하다고 할 것이다.

위원회의 운영에 외압이 가해지면 기형적인 개편안이 나올 수 있다는 점에 유의해야 한다. 국회 회의에서도 특별법을 둘러싸고 찬반 논의가 있었던 것처럼 개편안에 대해서도 찬반논의는 불가피하게 되어 있다. 영국의 자치계층 구조 개편이 성공을 거둔 것도 따지고 보면 이를 추진한 위원회의 독립성에 있었다는 점을 감안할 필요가 있다.

그런가 하면 정치권 못지않게 이러한 개편으로 많은 영향을 받게 된 주민들의 수용 가능성을 고려해야 한다. 단순히 재정적 비용상의 편익이 있다고 해서 지역사회의 전통이나 지리적 여건, 역사성 등을 무시한다거나 비민주적인 면모를 보여주는 경우 통합이 이뤄진다 해도 지역사회의 분열과 반목이 지속된다는 점을 간과해서는 안된다. 이 점에서 사회자본의 형성을 토대로 주민들의 지지를 강화해가는 노력이 필요하다.