

지방자치단체 통합기준 개발

2009. 12



목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
3. 연구의 체계	3
II. 최적규모론과 지방자치단체 통합	5
1. 최적규모론의 의의	5
2. 최적규모론의 내용	5
3. 최적규모론과 지방자치단체 통합의 상관성	8
III. 지방자치단체 통합기준의 사례분석	10
1. 이론적 사례	10
2. 국내정책 사례: 도농복합형태의 시 설치	12
3. 국외정책 사례	16
4. 시사점	31
IV. 자치단체 통합기준 개발	33
1. 기본원칙	33
2. 통합목적	33
3. 통합기준의 설계 : 기초단체 중심	39
V. 통합기준의 적용실례 : 강원도 사례	44
1. 판단기준별 기초통계	44
2. 통합기준의 적용 : 최소공급수준 확보	45

I. 서론

1. 연구의 목적

- 행정구역개편을 비롯한 지방행정체제의 개편은 2008년 8월 이후 각계의 광범위한 논의를 거친 이후 2009년부터 공식적인 개편작업에 착수하게 되었음
 - 특히, 금년 3월 국회에 “지방행정체제개편특위”가 설치됨으로써 지방행정체제의 개편은 공식적인 논의구조를 갖게 되는 동시에 탄력성을 가질 가능성이 높아졌음

- 그러나 지방행정체제의 개편은 그간의 다양한 논의에도 불구하고, 구체적인 개편의 기준, 절차 및 대안에 대한 합의는 도출되지 못하고 있는 실정임
 - 국회와 학계를 비롯한 각계에서 지방행정체제 개편이라는 총론에는 의견을 같이 하고 있으나, 각론에서는 각자 상이한 주장을 제시하고 있음

- 지방행정체제의 개편을 정책화하기 위해서는 광범위한 논의를 통한 여론의 형성도 필요하지만, 이에 못지 않게 개편을 위한 구체적인 대안의 개발과 이에 대한 심층적인 검토가 수반되어야 함
 - 특히, 외국의 개편사례에 비추어 보면, 일반적인 개편경향을 반영하는 것도 중요하지만, 우리나라의 여건에 기초한 개편대안을 마련하는 것이 개편효과를 제고하는 관건임

- 따라서 여기에서는 그간의 지방행정체제 개편논의가 성공적인 개편정책으로 전환되기 위하여 필요한 다양한 조치들 중에 우선적으로 지방자치단체의 통합기준에 대한 대안을 모색하고자 함

- 이를 위하여 기존논의와 외국사례 등을 광범위하게 분석 및 검토하고, 그에 기초하여 우리나라의 여건에 부합하는 통합기준을 도출하고자 함
- 다만, 지방자치단체의 통합기준은 광역자치단체와 기초자치단체가 각기 상이한 행정이념을 추구한다는 점에서 양자를 분리하여 각각에 대한 통합기준을 설정하고자 함

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구범위는 다음과 같이 설정하고자 함
 - 시간적 범위는 2009년 현재시점에서의 분석을 중심으로 하되, 목표연도는 2010년으로 설정하여 상응하는 연구내용을 모색하고자 함
 - 대상기관의 범위는 광역자치단체와 기초자치단체 전체를 그 대상으로 하되, 광역자치단체 중 서울특별시와 제주특별자치도는 지위의 특수성을 감안하여 일반화된 기준적용에서는 제외하고자 함
 - 연구내용범위는 지방행정체제의 구성요소 중 지방행정구역의 통합만을 대상으로 하여 지방자치단체의 통합기준 분석에 초점을 두며, 따라서 지방행정계층의 개편은 연구대상에서 제외함

2) 연구방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 필요한 방법을 적의 활용하고자 함
 - 우선, 지방자치단체 통합의 원인논거인 지방행정구역의 적정모형에 대한 이론적 논의는 기존의 각종 국내외 문헌분석을 활용하고
 - 통합기준의 선정을 위한 논거의 제시를 위해 필요한 경우 각종 공식적인 통계자료를 분석하며
 - 통합기준의 확정과정에서 대안의 적실성과 타당성을 확보하기 위하여 관련분야 전문가들이 참여하는 워크숍을 개최함

<표 1> 연구의 범위 및 방법

연구 범위	⇒	시간 범위	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기준연도 : 2009년 - 목표연도 : 2010년
		대상 범위	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초자치단체 전체 - 서울특별시 및 제주특별자치도 제외 (지위의 특수성 고려)
		내용 범위	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체의 통합 - 통합기준 도출
연구 방법	⇒	문헌조사	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각종 기존논의의 검토
		통계분석	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구 및 대동제 운영실태와 관련된 통계분석
		워크샵	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개선방안의 타당성 및 적실성 검토

3. 연구의 체계

- 지방자치단체 통합기준 개발을 위한 연구는 다음과 같은 논리적 구조에 입각하여 추진하고자 함
 - 우선, 지방자치단체 통합의 근본적 동인인 지방행정구역의 최적규모론에 대한 이론적 모형을 고찰하고
 - 지방자치단체 통합기준에 대한 기존의 논의를 이론적, 국내외의 정책적 사례를 기초로 분석하며
 - 지방자치단체 통합기준의 도출을 위한 원칙으로서 일반성과 다원성을 고려하여 타당한 판단기준을 설정하며
 - 이에 근거하여 광역자치단체 및 기초자치단체의 통합기준을 최종적으로 확정하고자 함

Ⅱ. 최적규모론과 지방자치단체 통합

1. 최적규모론의 의의

- 최적규모는 지방자치단체가 통할하는 지방행정구역의 공간적 범위가 최선의 효율을 갖는 크기를 말함
 - 즉, 지방자치단체의 운용에서 더 이상의 효율을 달성하지 못할 수준의 상태가 확보되는 지방행정구역의 규모를 최적규모로 간주하는 것임

- 정책적 차원에서 최적규모론은 지방자치단체의 행정구역을 조정 또는 변경하는 근본적인 동인으로 작용하고 있음
 - 현실적으로 지방행정구역의 조정은 다양한 변수들에 의해 추진되기는 하나, 근본적인 논리구조에 따르면 현재의 상태가 규범적 상태와 현저한 괴리를 초래하고 있다는 것임
 - 다시 말하면, 현재의 지방행정구역이 효율을 최적화하는 새로운 지방행정구역으로 전환될 필요성이 있다는 정책적 수요가 개편의 동인이 된다는 것임

- 다만, 이와 같은 최적규모의 상태는 지방자치의 추구이념을 판단하는 기준에 따라 매우 다양함
 - 즉, 지방자치의 추구하는 이념들인 민주성, 효율성, 공간적 편의 등에 대한 상대적 비중에 따라서 최적규모의 상태는 달라짐

2. 최적규모론의 내용

1) 이론적 논의

- 경제적 접근

- 경제적 접근은 행정서비스의 생산 및 공급비용이라는 관점에서 지방행정구역의 최적규모를 제시함
- 경제적 접근의 하나인 최소비용이론은 도시서비스의 투자비용 또는 운용비용에 있어서 인구 1인당 비용이 최소가 되는 규모가 최적규모로 간주함
- 최소비용이론은 편익을 고려하지 않았고, 공공부문의 비용만 고려하고 사적부문의 비용은 고려하지 않았으며, 서비스의 질에 대한 차등성을 인정하지 않고 있다는 비판을 받음

○ 정치·행정적 접근

- 정치·행정적 접근은 정치·행정적 기능을 극대화할 수 있는 차원에서 행정구역의 적정규모를 제시
- 정치·행정적 접근에서 추구하는 민주성은 지방자치단체의 대응성의 확보가 필요하고, 이는 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민들의 적극적인 참여를 전제로 함
- 이러한 관점에서는 지방행정구역의 최적규모는 주민참여가 적극화될 수 있는 수준이며, 소그룹 이론에 따르면, 주민참여는 구역의 규모가 작을수록 보다 적극화된다고 함
- 민주성 원칙이 제시한 보다 작은 구역의 수준이 명확하지 않고, 또한 주민참여가 반드시 구역의 문제라기보다는 제도적 장치나 주민의식과 밀접한 연관성을 갖는다는 점이 간과되고 있다는 비판을 받음

○ 공간지리적 접근

- 공간지리적 접근인 중심지이론에 따르면, 정부의 기본적인 임무는 공공재의 공급에 있고, 이는 중심지이론에서 제시하는 중심과 지역을 통합하는 포섭원리에 의해 달성될 수 있다는 것임
- 따라서 중심지와 배후지는 통합된 하나의 단위 행정구역이어야 하고, 시장-행정모형에서 제시한 것처럼 공간적 효율성을 도모하기 위해서는 시장원리에 의한 공간단위 즉, 주민의 구매활동 등 경제적 활동에 의한 실질적 생활공간이 행정구역의 기본단위가 되어야 한다는 것임

2) 실증적 연구

- 실증적 연구에 의해 최적규모를 제시하고 있는 최근의 학자들도 접근방법에 따라서 최적규모가 다를 뿐만 아니라 동일한 접근방법에 의한 결과 역시 학자에 따라 다르게 제시되고 있음
- 공공서비스의 생산 및 공급에 소요되는 비용개념에서 접근한 최소비용접근법에 따른 연구결과들에 의하면, 하우저(P. Hauser) 등은 인구 10만 내지 30만, 베이커(R. Baker)는 10만 내지 25만, 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens)은 10만 내지 30만을 최적 인구규모로 제시하고 있음
- 적정규모를 대체한 효율적 규모론에 입각한 연구들에 의하면, 행정구역의 최적규모는 존재하지 않고, 지방자치단체가 생산 및 공급하는 공공서비스의 종류에 따라 행정구역의 규모는 다르다는 결론을 내리고 있음
- 분권화와 이의 성공적 집행을 위한 관점에서 수행된 연구들에 따르면, 분권화의 효능을 제고하기 위해서는 인구규모의 적정수준이 필요하나, 그 구체적 수준은 제시하기 어렵다고 함
- 우리 나라의 경우 황용주(1979)는 지방정부의 공공투자비용에 입각하여 인구의 적정규모를 도출하고 있는데 50만과 100만 사이에서 지출비용이 감소한다고 하며, 최영출(2005)은 지방정부의 예산항목별 지출의 평균비용과 인구규모간의 관계를 활용하여 적정 인구규모를 도출하고 있는데 대부분의 비용지출 항목에서 인구 55만과 60만 사이에서 규모경제가 달성되는 것으로 보고 있음

<표 2> 실증적 연구에 의한 최적규모

구분	최적 인구규모
외국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 하우저(P. Hauser) 등 <ul style="list-style-type: none"> - 100,000명 - 300,000명 ■ 베이커(R. Baker) <ul style="list-style-type: none"> - 100,000명 - 250,000명 ■ 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens) <ul style="list-style-type: none"> - 100,000명 - 300,000명
한국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 황용주 <ul style="list-style-type: none"> - 500,000명 - 1,000,000명 ■ 최영출 <ul style="list-style-type: none"> - 550,000명 - 600,000명

3. 최적규모론과 지방자치단체 통합의 상관성

- 전술한 이론적 논의에서 제시된 최적규모론에 따르면, 지방행정구역은 세 가지 측면에서 각기 다른 규범적 상태가 도출되고 있음
 - 경제적 접근은 효율성에 초점을 둔 것으로 지방행정구역의 설정시 지방자치단체의 효율적 행정운동을 확보할 수 있어야 하며, 따라서 행정능률, 재정적 자주성 및 경제적 조건 등이 충분히 고려되어야 한다는 것임
 - 정치·행정적 접근은 민주성에 초점을 둔 것으로 지방행정구역의 설정시 지방자치단체의 정책과정에 주민참여가 충분히 담보되어야 하며, 따라서 주민참여, 주민통제 및 주민편의 등이 고려되어야 한다는 것임
 - 공간지리적 접근은 공간성에 초점을 둔 것으로 지방행정구역의 설정시 자연발생적 요인들이 충분히 반영되어야 하며, 따라서 사회공동체, 생활권 및 지리적 조건과 전통 등이 검토되어야 한다는 것임

- 이와 같은 최적규모론의 각 접근은 지방행정구역을 기준으로 보면, 다음과 같은 방향성을 가짐
 - 경제적 접근은 규모의 경제 또는 외부성의 최소화에 높은 비중을 두므로 확대 정향성을 보이고, 정치·행정적 접근은 지방자치단체의 대응성에 초점을 두므로 축소 정향성을 보이며, 공간지리적 접근은 최근의 교통·통신의 발달에 따라 확대 정향성을 보인다는 주장도 있으나 대체적으로 특정한 방향성을 갖지 않는 것으로 간주함

- 한편, 지방자치단체의 통합은 원칙적으로 1개 이상의 지방자치단체를 합쳐서 지방행정구역의 규모는 확대하고, 지방자치단체의 수는 축소하는 것을 의미함
 - 따라서 지방자치단체의 통합은 그 대상이 현재보다는 규모가 확대되는 것이 전제되어 있음

- 지방자치단체의 통합을 전술한 바와 같이 규정하게 되면, 최적규모론의 각 접근시각과 지방자치단체 통합은 다음과 같은 상관성을 가짐
 - 경제적 접근에 따르면, 일부 지방자치단체는 통합을 통해서 그 규모를 확대할 필요성이 제기되고

- 정치·행정적 접근에 따르면, 일부 지방자치단체는 오히려 분할을 통해 그 규모를 축소할 필요성이 제기되며
- 공간지리적 접근에 따르면, 각 조건에 따라 지방자치단체의 통합 또는 축소의 필요성이 제기됨

<표 3> 이론적 접근시각별 방향성

속성	조건	방향성
효율성	행정능률	+
	재정적 자주성	
	경제적 조건	
민주성	주민참여	-
	주민통제	
	주민편의	
공간성	사회공동체	○
	생활권	
	지리적 조건과 전통	

- 이에 비하여 실증적 연구에 따른 최적규모론은 분석변수에 따라 인구기준의 다양한 규모가 도출되고 있음
 - 서비스 생산비용을 적용한 결과에서는 인구규모 10-30만의 범위를 갖는 것으로 나타나고, 공공투자비용을 적용한 결과에서는 50-100만의 범위를, 그리고 지출비용을 적용한 결과에서는 55-60만의 범위를 갖는 것으로 나타남
- 특히, 한국의 현실을 조건으로 분석한 실증적 연구에서는 최적규모가 인구기준으로 최소 50만 이상이 확보되어야 하는 것으로 나타남
 - 이에 따르면, 일부 지방자치단체의 경우 최적규모에 도달하기 위해서는 통합을 활용한 지방행정구역의 개편이 불가피하다는 것임

<표 4> 실증연구에 따른 방향성

적용변수	적정인구규모	방향성
공공투자비용	50-100만	일부 자치단체 통합
지출비용	55-60만	일부 자치단체 통합

Ⅲ. 지방자치단체 통합기준의 사례분석

1. 이론적 사례

- 지방자치단체의 통합기준에 대한 이론적 사례는 기존의 연구에서 제시된 광역 및 기초자치단체를 포함한 지방자치단체의 개편기준을 그 대상으로 한 것임
 - 지방자치가 실시되기 이전인 1980년부터 지방행정체제 개편이 본격적으로 논의된 2008년까지의 연구결과를 대상으로 하였음
- 기존 연구에서 제시된 지방자치단체의 통합기준은 두 가지의 유형으로 구분되고 있음
 - 하나는 광역과 기초를 포함하여 일괄적으로 적용되는 통합기준이고, 다른 하나는 광역과 기초를 분리하여 각기 적용되는 통합기준임
- 광역과 기초를 포함하여 일괄적으로 적용될 수 있는 지방자치단체의 통합기준으로는 다음과 같은 기준들이 공통적으로 제시되고 있음
 - 즉, 공동생활권, 행정능률성, 재정적 자주성, 주민 편의성 등이 그것임
- 광역과 기초를 분리하여 각기 적용될 수 있는 지방자치단체의 통합기준으로는 다음과 같은 기준들이 공통적으로 제시되고 있음
 - 광역자치단체의 통합기준으로는 효율성과 경제개발권 등이고
 - 기초자치단체의 통합기준으로는 민주성과 정체성 등임

<표 5> 기존연구에서 제시된 개편기준

연구자	광역자치단체	기초자치단체
최창호 (1980)	-경제개발권 -행정능률 -지리적 조건 -사회생활권 -전통과 주민감정	-주민참여 -행정능률 -지리적 조건 -사회생활권 -전통과 주민감정
최상철 (1985)	-중심지와 배후지의 기능적 연계성	-일일생활권 -인구

연구자	광역자치단체	기초자치단체
김익식 (1995)	-경제 및 개발권과의 일치 -행정능률과 생활권 -지리적 조건과 전통 -주민감정	-주민참여 -행정능률과 생활권 -지리적 조건과 전통 -주민감정
한국지방자치 학회 (1995)	-지역공동체 형성 -능률성 -자주적 자원조달능력 -편의성 -주민통제	
최창호 (1995)	-공동사회 -행정량 -재정적 자주성 -편의성 -주민참여와 통제	
정세욱 (1995)	-공동생활권 -행정서비스의 공급 -자주재원 충당여부 -지방자치단체에 대한 주민 접근도	
지방행정연구 원 (2007)	-규모경제성 -역사적 전통성 -주민편의성 -행정능률성 -주민참여 용이성 -자치역량 제고 -개편비용 -개편저항성	
금창호 (2008)	-효율성 -민주성	-인구 -면적 -수용성(역사성, 생활권) -효율성(비용/효과분석)
이기우 (2008)		-효율성 -민주성 -역사문화성 -정체성
최영출 (2008)	-지역 경쟁력 -지역 불균형	-행정 효율성 -주민 편의성 -보충성 원칙
하혜수 (2008)	-효율성 -주민생활권 -환경변(교통통신 발달)에 대한 대응	

- 한편, 기존연구에서 제시된 지방자치단체의 통합기준을 망라하여 개념적으로 정리하면, 다음과 같음

- 즉, 효율성, 민주성, 지역공동체, 자원조달능력, 국가경쟁력, 균형발전 등으로 구분할 수 있음
- 통합기준별로 기존연구에서 학자들이 중요하다고 지적한 빈도를 살펴보면, 다음과 같음
 - 광역자치단체의 통합기준으로는 효율성과 지역공동체가 가장 많이 제시되고 있으며, 기초자치단체의 통합기준으로는 민주성과, 효율성 및 지역공동체가 가장 많이 제시되고 있음

<표 6> 기존연구의 기준별 빈도

통합기준	광역	기초
효율성	7	9
민주성	5	10
지역공동체	7	9
자원조달능력	3	5
국가경쟁력	4	-
균형발전	1	-

2. 국내정책 사례 : 도농복합형태의 시 설치

1) 추진목적

- 지방자치단체의 통합기준에 대한 국내정책 사례는 1994년부터 추진된 “도농복합형태의 시 설치”를 그 대상으로 함
 - 동 정책은 종래의 분리방식 행정구역개편과 달리 통합방식을 활용한 국내 유일의 사례임
- 도농복합형태의 시 설치 시기를 기준으로 크게 3단계로 구분되어 추진되었음

- 제1단계는 1994년 3-8월에 추진된 개편으로 47개 시와 43개 군의 통합이고, 제2단계는 1994년 8-12월에 추진된 개편으로 각 2개의 시와 군의 통합이며, 제3단계는 1995년 3-5월에 추진된 개편으로 6개 시와 5개 군의 통합임

○ 각 단계별 도농복합형태의 시 설치는 서로 다른 구체적 목표 하에 추진되었음

- 제1단계의 통합에서는 국가경쟁력 강화가 주요 목표로 제시되었고, 제2단계에서는 주민편의 도모·국토의 효율적 이용·국가경쟁력 강화가 그리고 제3단계에서는 주민편의 도모·국가경쟁력 강화가 목표로 제시되었음
- 그러나 동시에 추진된 광역시의 확장이나 과대 자치구의 분구 등을 제외하면, 도농복합형태의 시 설치의 목표는 국가경쟁력 강화에 있었음

<표 7> 1-3단계 행정구역개편추진내용

단계	목표	개편내용
1단계	국가경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 33개 도농복합형태의 시 설치(33개시·32개군 통합)
2단계	주민편의 도모 국토의 효율적 이용 국가경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부산·대구·인천 광역시 확장 <ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시 : 기장군 설치 편입 - 대구광역시 : 달성군 편입 - 인천광역시 : 강화군·옹진군·김포군 검단면 편입 ■ 9개 과대 자치구 분구 <ul style="list-style-type: none"> - 서울 성동구 → 성동구·광진구 - 서울 도봉구 → 도봉구·강북구 - 서울 구로구 → 구로구·금천구 - 부산 동래구 → 동래구·연제구 - 부산 남구 → 남구·수영구 - 부산 북구 → 북구·사상구 - 인천 북구 → 부평구·계양구 - 인천 남구 → 남구·연수구 - 광주 서구 → 서구·남구 ■ 시도·시군구간 경계조정 : 49개 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 시도간 경계조정 : 7개 지역 - 시군 및 자치구간 경계조정 : 42개 지역 ■ 2개 도농복합형태의 시 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 2개 시·2개 군 통합
3단계	주민편의 도모 국가경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5개 도농복합형태의 시 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 6개 시·5개 군 통합 ■ 시군 및 자치구간 경계조정 <ul style="list-style-type: none"> - 13개 지역

- 이처럼 도농복합형태의 시 설치의 목표가 국가경쟁력 강화로 제시된 것은 다음과 같은 배경 때문임
 - 1994년 도농복합형태의 시 설치 이전의 도농분리적 행정구역개편에 따른 도시 중심적 행정체제는 도시개발과 산업화에 기여한 긍정적 측면에도 불구하고
 - 도시와 농촌문제의 누적적 악순환의 초래와 경제성장 그 자체를 제약하고, 경제사회 전반의 효율성과 형평성을 악화시키는 직접적인 원인으로 작용하고 있었기 때문임

2) 통합기준

- “도농복합형태의 시”는 지역주민의 자율적 의사에 기초하여 통합을 추진하는 것이 원칙이나
 - 시·군 통합의 대상지역은 중앙정부에서 시달한 선정기준과 지역주민의 정서 등을 감안하여 도지사의 책임 하에 선정하였음
- 중앙정부에서 작성하여 지방자치단체로 시달한 시·군 통합대상지역의 선정기준은 다음과 같음
 - 읍이 시로 승격되는 등 역사적 동질성을 보유하고 있는 시·군
 - 시장이용이나 학군·교통편·경제권 등이 같은 동일 생활권의 시·군
 - 시의 균중양형, 군분리형, 군한쪽형 등인 지역적 여건
 - 인구규모, 인구증감추이, 산업배치 및 지역개발사업 등 지역균형개발 가능성
 - 기타 시·군 명칭이나 사무소 소재지의 동일여부

<표 8> 시·군통합 대상지역의 선정기준

시·군통합 대상지역 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 역사적 동질성 ■ 동일 생활권 ■ 지역적 여건 ■ 균형개발 ■ 사무소 소재지 동일성
-----------------	--

- 이러한 선정기준에 따라 도지사가 선정한 통합대상 권유지역은 49개 시와 43개 군으로 압축되었음

- 명주군, 삼척군, 여천군, 창원군 등 6개 군의 경우에는 군지역을 분할하여 양 시로 통합하는 방안을 제시하였음

<표 9> 시·군통합 권유대상지역

도명	시·군명
경기도 (5시 3군)	- 동두천시, 양주군 - 구리시, 남양주군 - 미금시, 남양주군 - 송탄시, 평택군 - 평택시, 평택군
강원도 (7시 5군)	- 춘천시, 춘천군 - 원주시, 원주군 - 강릉시, 명주군 - 동해시, 명주군 - 속초시, 양양군 - 삼척시, 삼척군 - 태백시, 삼척군
충청북도 (3시 3군)	- 청주시, 청원군 - 충주시, 충원군 - 제천시, 제천군
충청남도 (5시 5군)	- 천안시, 천안군 - 온양시, 아산군 - 공주시, 공주군 - 서산시, 서산군 - 대천시, 보령군
전라북도 (5시 5군)	- 이리시, 익산군 - 군산시, 옥구군 - 정주시, 정읍군 - 남원시, 남원군 - 김제시, 김제군
전라남도 (6시 5군)	- 여수시, 여천군 - 여천시, 여천군 - 순천시, 승주군 - 동광양시, 광양군 - 나주시, 나주군 - 목포시, 무안군
경상북도 (10시 10군)	- 포항시, 영일군 - 경주시, 경주군 - 안동시, 안동군 - 영주시, 영풍군 - 김천시, 금릉군 - 경산시, 경산군 - 상주시, 상주군 - 영천시, 영천군 - 점촌시, 문경군 - 구미시, 선산군

도명	시·군명
경상남도 (8시 7군)	<ul style="list-style-type: none"> - 창원시, 창원군 - 마산시, 창원군 - 진주시, 진양군 - 김해시, 김해군 - 통무시, 통영군 - 삼천포시, 사천군 - 장승포시, 거제군 - 밀양시, 밀양군

- 전술한 국내정책의 사례에서 제시된 통합의 기준은 비교적 복수로 제시되고 있으나, 기본적으로는 하나의 대상에서 출발하고 있음
- 그것은 과거 분리방식의 행정구역 개편에 따라 동일 행정구역이 시와 군으로 각기 분리된 지역을 다시 통합하는 것임
- 제시된 통합기준인 역사적 동일성, 동일 생활권, 지역적 여건 및 사무소 소재지 동일성이 모두 과거 시의 승격·분리에서 발생된 것임

3. 국외정책 사례

1) 일본사례

(1) 개편과정

- 일본은 지방자치 실시이후 현재까지 기초자치단체를 중심으로 지속적인 행정구역의 개편을 추진하여 왔음
- 행정구역 개편의 특징은 주로 기초자치단체인 시·정·촌의 통합방식이 주류를 이루고 있음
- 행정구역개편의 전반적인 과정은 소규모의 간헐적인 통합이 지속되는 가운데 세 차례의 전면적인 통합이 단행되었음
- 3회의 전면적인 시·정·촌의 통합은 명치대합병(1888)과 소화대합병(1948) 그리고 1999년 이후 “지방분권법”에 의한 대합병임

- 이처럼 일본의 행정구역개편은 소규모의 합병과 대규모의 전면적인 합병이 병행되고, 추진방법도 시기에 따라 신축적인 방법들이 활용되었음
 - 1차 및 2차 개편까지는 주로 관련법제 및 훈령을 제정하고, 이를 근거로 중앙정부가 강제적인 방법을 동원하여 시·정·촌의 합병을 단행하였고
 - 3차 합병은 과거와 달리 「지방분권법」이라는 관련법제를 제정하였으나 이는 주로 합병을 촉진하기 위한 유인책에 지나지 않고, 실제적인 합병은 시·정·촌의 의사에 기초한 자율합병의 방식을 활용하였음

(2) 개편목적

- 일본의 행정구역개편의 기본적인 목적은 기초자치단체인 시·정·촌의 규모과소를 보완하기 위한 것이나
 - 전면개편의 구체적인 목적은 개편 때마다 시대적 상황을 반영하여 각각 상이하게 제시되었음
- 제1차 대합병 : 명치대합병
 - 명치대합병은 에도시대부터 자연발생적으로 형성된 시·정·촌을 정비하는 동시에 호적사무와 소학교 사무의 처리를 위한 행·재정기능의 확보에 목표를 두었음
- 제2차 대합병 : 소화대합병
 - 소화대합병은 6·3제의 실시에 따른 중학교의 설치, 시·정·촌의 소방 및 자치경찰제 창설 등의 사무, 사회복지, 보건위생 관련사무 등 다수의 사무를 시·정·촌에서 처리하게 되어 이를 효율적으로 처리할 수 있는 시·정·촌의 규모를 확보하는 것에 목표를 두었음
- 제3차 대합병 : 1991년 이후 대합병
 - 1991년 이후의 대합병은 도시화로 인해 광역행정수요가 증가되고, 이에 대한 시·정·촌의 효율적 대응이 한계를 초래함으로써 이를 보완하기 위한 것에 기본적인 목표를 두었음
 - 다만, 인구규모를 기준으로 각 단위별로 합병의 구체적 목표를 달리 함으로써 자율통합을 촉진하는 결과를 기대하였음
 - 인구규모를 기준으로 1-2만, 5만 전후, 10만 전후, 20-30만, 50만 이상 등으로 단위를 구분하고, 각각에 적합한 목표를 설정하였음

<표 10> 제3차 대합병의 인구규모 단위별 통합목표

단체유형	합병목표
인구 50만 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 경제권 확립 - 고차원 도시기능 집적 - 대도시권에의 일극집중 억제 - 지정도시로의 이행
인구 20-30만	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획, 환경보전 등의 충실 - 보건소의 설치 - 중핵적 도시기능의 정비 - 급격한 인구증가에 따른 광역행정수요 대응 - 도도부현 전체 발전을 견인하는 거점도시 육성 - 중핵시·특례시로의 이행
인구 10만 전후	<ul style="list-style-type: none"> - 고등학교 설치, 일반폐기물 처리 등 일정수준 이상의 행정서비스 제공 - 현내 제2, 3의 도시육성을 통한 현 전체의 균형발전 도모
인구 5만 전후	<ul style="list-style-type: none"> - 복지시책 등의 충실 - 고 등급의 공공시설 정비 - 계획적인 도시화로 권역전체 발전 도모 - 시제 시행
인구 1-2만	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적인 행정서비스의 효율적 제공

(3) 개편기준

- 행정구역을 개편하기 위한 기준 특히, 통합기준은 전술한 바와 같은 통합목적의 효과적 달성에 초점을 두고 개발되었음
 - 따라서 3차에 걸친 행정구역의 전면개편은 통합목적이 다르듯이 통합기준 역시 각기 상이함

- 제1차 전면개편인 명치대합병은 호적사무와 소학교의 사무처리를 위한 행·재정기능의 강화에 목표를 두었으므로
 - 통합기준은 가구를 기준으로 300호부터 500호까지를 표준으로 설정하고 이를 전국에 일률적으로 적용하였음
 - 다시 말하면, 가구 기준 300호에 미달하는 시·정·촌은 통합대상으로 선정되고, 통합규모 500호를 달성할 수 있도록 인접의 시·정·촌과 통합이 추진되었음

- 이를 통해 통합전 71,314개에서 55,494개가 감축되어 15,820개의 시·정·촌이 되었음
- 제2차 전면개편인 소화대합병은 국가사무의 대폭이양에 따른 행·재정 능력의 강화와 더불어 공립중학교의 설치요건의 확보에 목표를 두었으므로
 - 통합기준은 인구 8,000명 이상의 확보를 원칙으로 하되, 지세와 인구밀도 및 경제사정 등을 고려토록 하였음
 - 따라서 인구규모 8,000명 이하의 시·정·촌은 기본적으로 통합대상으로 선정되었고, 이를 통해 정·촌의 수를 종래의 1/3로 축소할 계획이었음
 - 제2차 전면개편의 결과로 정·촌은 9,610개에서 6,762개가 감축되어 2,848개가 되었으며, 시는 285개에서 272개가 증가되어 557개가 되었음
- 제3차 전면개편인 1991년 이후 현재까지의 대합병은 전술한 바와 같이 기본적으로 생활권역의 확대에 따른 광역행정수요의 증가에 효율적으로 대처하기 위한 것에 통합의 목표를 두었으므로 인구규모의 단위에 따라 통합의 기준이 다수인 동시에 상이할 수밖에 없음
 - 따라서 ① 생활권역을 고려한 행정구역의 형성이 바람직한 시·정·촌, ② 특례가 부여되는 지정도시, 중핵시 및 특례시를 목표로 하는 시·정·촌, ③ 인구 1만명을 목표로 하는 소규모 시·정·촌 등이 통합대상을 선정하는 기준으로 활용되었음
 - 이에 따라 2008년 현재 일본의 시·정·촌은 시 783개, 정 817개, 촌 195개 등 통 1,795개로 감축되었음

<그림 2> 일본의 행정구역 통합기준

개편 시기	제1차 전면개편	제2차 전면개편	제3차 전면개편
	▽	▽	▽
통합 목표	■ 소학교 사무처리	■ 중학교 설치요건 확보	■ 광역행정의 효율적 대응
	▽	▽	▽
통합 기준	■ 가구규모 300-500호 확보	■ 인구 8,000명 이상 ■ 정·촌규모 1/3로 축소	■ 동일 생활권역 ■ 특례확보(지정도시, 중핵시, 특례시) ■ 인구규모 1만명

(4) 도주제 개편 기준

- 현재 일본에서 논의되고 있는 광역자치단체의 개편을 위한 도주제는 합의된 개편목표와 개편기준이 제시되어 있지 않은 실정임
 - 다만, 정부를 비롯한 각계에서 다양한 개편대안을 제시하면서 각각의 개편목표와 개편기준을 포함하고 있음

- 총무성
 - 총무성의 제28차 행정제도조사회의 건의내용에 따르면, 도주제 도입의 목적을 ① 지방분권의 추진 및 지방자치의 충실화, ② 경제적 자립권역의 실현, ③ 국가 및 지방의 효율적 행정체제 구축 등으로 제시하고
 - 이를 실현하기 위한 개편기준으로 사회경제적 기준(인구규모, 경제규모, 교통·물류, 특별지방행정기관의 관할구역), 지리적 조건(기후, 지세), 역사적 조건(정치행정구역의 변천), 문화적 조건(역사적 조건, 생활양식) 등을 제시하고 있음

○ 내각관방

- 내각관방의 도주제비전간담회에서 제시된 도주제의 도입목적은 ① 번영거점의 다극화 및 일본 전체의 활성화, ② 국제경쟁력 강화 및 재정기반 확립, ③ 주민본위 지역개발, ④ 효율적 행정 및 재정운영 책임확보, ⑤ 국가 안정성 강화 등이며
- 이에 따라 개편기준으로 경제·재정적 자립, 지리적 일체성, 역사·문화·풍토의 공통성, 동일한 생활권역 등을 제시하고 있음

○ 자민당

- 자민당의 도주제추진본부에서는 도주제의 도입목적을 ① 기초중심의 지방분권체제, ② 자립형 도주정부 창출, ③ 국가 및 지방정부의 효율화, ④ 동경일극체제 개선 등으로 설정하고 있으며
- 이를 달성하기 위한 구역개편의 기준으로는 규모경제 확보규모, 외국과 경제교류 및 경쟁가능 규모, 지역격차 해소규모, 지역 일체감 유지규모 등을 제시하고 있음

○ 도주제연맹

- 시민운동단체인 도주제연맹은 도주제의 도입목적을 ① 사회변화에 효율적 대응, ② 재정위기 극복을 위한 국가와 지방의 역할분담, ③ 지역특성에 기초한 자립확보 등으로 설정하고
- 이에 따라 개편기준으로는 사회경제적 조건, 지리적 조건, 역사적 조건 및 문화적 조건 등을 고려할 필요가 있는 것으로 제시하고 있음

<그림 3> 도주제 개편기준

	총무성	내각관방	자민당	도주제연맹
통합 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방분권의 추진 및 지방자치의 충실화 ■ 경제적 자립권역의 실현 ■ 국가 및 지방의 효율적 행정체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 번영거점의 다극화 및 일본 전체의 활성화 ■ 국제경쟁력 강화 및 재정기반 확립 ■ 주민본위의 지역개발 ■ 효율적 행정 및 재정운영 책임확보 ■ 국가 안정성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초중심의 지방분권체제 ■ 자립형 도주정부 창출 ■ 국가 및 지방정부의 효율화 ■ 동경일극체제 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회변화에 효율적 대응 ■ 재정위기 극복을 위한 국가와 지방의 역할분담 ■ 지역특성에 기초한 자립확보
통합 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회경제적 기준(인구규모, 경제규모, 교통물류, 특별지방행정기관의 관할구역) ■ 지리적 조건(기후, 지세) ■ 역사적 조건(정치행정구역의 변천) ■ 문화적 조건(역사적 조건, 생활양식) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제재정적 자립 ■ 지리적 일체성 ■ 역사문화풍토의 공통성 ■ 동일한 생활권역 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규모경제 확보규모 ■ 외국과 경제교류 및 경쟁가능 규모 ■ 지역격차 해소규모 ■ 지역 일체감 유지규모 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회경제적 조건 ■ 지리적 조건 ■ 역사적 조건 ■ 문화적 조건

2) 독일사례

(1) 개편과정

- 독일의 행정구역 개편은 개편의 집중성을 기준으로 크게 두 시기로 구분할 수 있음

- 하나는 1960/70년대에 추진된 계마인테의 통폐합이고, 다른 하나는 1990년 통일 이후 구동독 지역의 군과 계마인테 통폐합임
- 1960/70년대의 계마인테 통폐합은 1967년에 시작되어 1980년에 완료된 서독지역의 계마인테 통폐합으로
 - 전후 경제성장의 결과로 도시화와 산업화가 진행되면서 농촌지역의 변화로 사회·경제·인구적 측면에서 계마인테의 재구조화 필요성이 대두되고, 정주구조의 불균형 또는 불일치를 개선할 필요성에 대한 인식이 확산되며, 복지국가의 확대에 따른 지방정부의 행정역량 강화 및 정책결정과 행정기능의 분권화를 위한 전략적 수단으로 행정구역의 개편이 추진되었음
- 1990년대의 군과 계마인테 통폐합은 통일 이후의 구동독 지역을 중심으로 추진된 행정구역 개편으로
 - 구서독의 법률이 구동독 지역에 적용될 수 있는 여건을 마련하고, 구서독의 기준에 근거하여 행정구역을 합리적으로 조정하기 위한 전략으로 추진된 것임
- 두 차례의 개편으로 독일의 기초단체인 계마인테의 규모는 대폭적으로 감축되었는데
 - 1968년 대비 1978년도의 계마인테 수는 24,282개에서 15,764개가 감축된 8,518개로 변화되었고, 1990년대의 개편으로 동독지역의 계마인테 수는 6,809개에서 4,609개가 감축된 2,200개로 조정되었음

<표 11> 1960/70년대의 행정구역 개편결과

구분	1968년	1978년
바덴-뷔르템베르크	3,379	1,111
바이에른	7,077	2,052
헤센	2,684	423
니더작센	4,231	1,030
노르트라인-베스트팔렌	2,277	396
라인란트-팔츠	2,905	2,320
슐레스비히-홀스타인	1,378	1,132
전체	24,282	8,518

(2) 개편목적

- 전술한 바와 같이 독일의 행정구역 개편은 1960/70년대와 통일 이후인 1990년의 두 시기로 구분되고 있으나
 - 군 또는 게마인데를 개편하는 목적은 시기별로 커다란 차이를 보이지 않고, 일반화할 수 있음
 - 이는 1990년대의 구동독 지역의 게마인데 개편이 종래의 구서독의 기준과 내용에 부합하도록 추진된 것이기 때문에 결과적으로 1960/70년대의 게마인데 개편목적이 준용된 것으로 간주할 수 있음

- 1960/70년대의 게마인데 개편의 주요 목적은 전술한 개편배경에 기초하여 다음과 같이 제시되었음
 - 첫째, 업무수행의 효율성 확보로, 게마인데의 통합으로 청사건물이나 정보기술 분야의 비용절약과 장기적으로 인건비의 절약까지 기대할 수 있다는 것이고
 - 둘째, 지역발전으로, 게마인데의 통합으로 역량의 강화와 도시계획 및 행정의 전문성 확보로 경쟁력을 제고할 수 있다는 것이며
 - 분배적 공정성 확보로, 게마인데 통합으로 상급기관에 대한 종속성이 감소되면 상당한 수준의 분배적 정당성을 실현할 수 있다는 것임

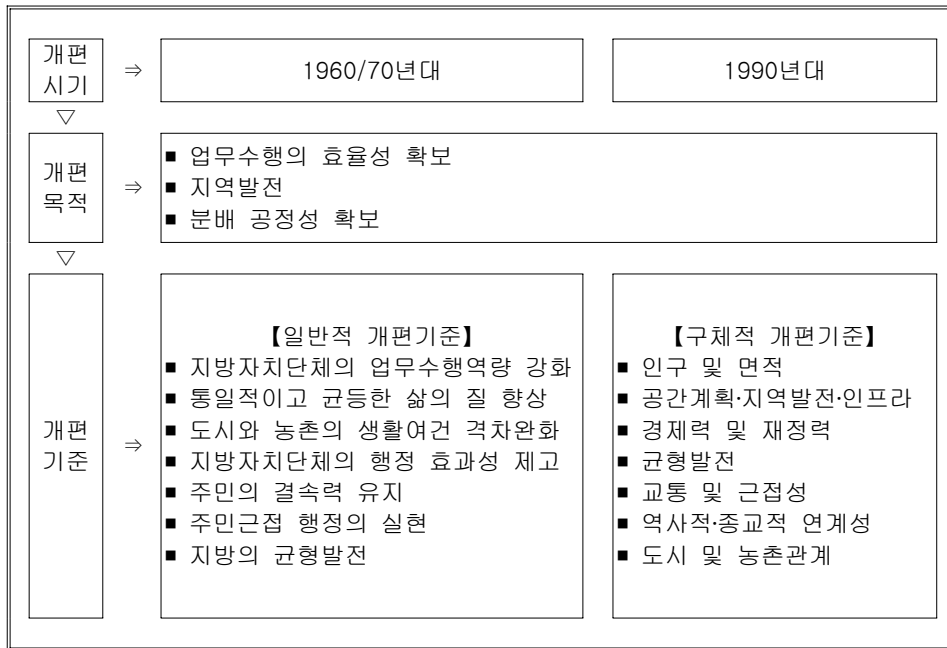
(3) 개편기준

- 독일의 행정구역 개편은 전술한 바와 같이 두 시기에 유사한 목적으로 추진된 까닭에 개편기준 역시 동일한 것으로 간주할 수 있음
 - 다만, 통일 이후인 1990년대의 행정구역 개편에서는 1960/70년대의 개편 기준을 보다 구체화하고 있는 차이가 있음

- 독일의 행정구역 개편에서 일반화된 개편기준은 공익을 증진하는 것에서 출발하고 있는데, 이를 살펴보면, 다음과 같음
 - ① 지방자치단체의 업무수행역량의 강화, ② 통일적이고 균등한 삶의 질 향상, ③ 도시와 농촌의 생활여건 격차의 완화, ④ 지방자치단체의 행정 효과성의 제고, ⑤ 주민의 결속력 유지, ⑥ 주민근접 행정의 실현, ⑦ 지방의 균형발전 등임

- 독일통일 이후인 1990년대의 행정구역 개편에서는 전술한 일반적 개편 기준의 내용이 보다 구체화되고 있는데, 이를 살펴보면, 다음과 같음
 - 인구 및 면적, 공간계획·지역발전·인프라, 경제력 및 재정력, 균형발전, 교통 및 근접성, 역사적·종교적 연계성, 도시 및 농촌관계 등임
 - 이처럼 개편기준을 보다 구체화한 것은 유럽연합의 발전과 더불어 경쟁력을 확보할 수 있는 적정규모의 지방자치단체의 확보에 초점을 두었기 때문임

<그림 4> 독일의 행정구역 개편기준



(4) 주(州) 개편기준

- 최근 독일에서는 종래의 게마인데 개편과 별도로 주(州) 개편이 정치 및 사회적 현안으로 대두되고 있음
- 주 개편논의는 유럽연합의 진전 등 최근의 변화에도 불구하고, 독일의 광역단위 행정체제가 갖는 비효율성이 현실적으로 크다는 것에서 비롯되고 있음
- 예를 들면, 주간의 인구 및 면적 규모뿐만 아니라 지역총생산이나 실업률 등에서도 편차가 크게 나타나고 있다는 것임

<표 12> 독일 연방구성주의 주요 현황(1997 기준)

구분	면적	인구	지역총생산		실업률
	km ²	천명	10억 마르크	1인당 마르크	%
바덴-뷔르템베르크	35,751.6	10,387	520.4	50,101	8.7
바이에른	70,549.9	12,056	615.0	51,012	8.7
베를린	891.8	3,445	154.8	44,935	17.3
브레멘	404.2	676	40.3	59,615	16.8
함부르크	755.2	1,707	141.3	82,777	13.0
헤센	21,114.2	6,031	340.9	56,525	10.4
니더작센	47,616.5	7,831	315.8	40,327	12.9
노르트라인-베스트팔렌	34,081.9	17,963	799.5	44,508	12.2
라인란트-팔츠	19,846.7	4,010	156.0	38,903	10.3
자르란트	2,568.5	1,083	43.9	40,526	13.6
슐레스비히-홀슈타인	15,761.4	2,750	113.8	41,382	11.2
브란덴부르크	29,476.2	2,563	75.7	29,536	18.9
메클렌부르크-포어포메른	23,173.0	1,814	47.9	26,406	20.3
작센	18,413.3	4,536	124.1	27,359	18.4
작센-안할트	20,446.7	2,714	69.7	25,682	21.7
튀링엔	16,171.9	2,485	64.9	26,117	19.1
전체	357,022.9	82,081	3,624.0	44,152	12.7

- 전술한 논의배경에 기초하여 다양한 주 개편의 목적이 제시되고 있는데, 이를 요약하면, 다음과 같음
- 첫째, 효율적인 작은 정부의 구축으로 시대적 경향을 감안하면 비대한 조직구조의 감축과 공공서비스 제공에 소요되는 비용절약을 확보하기 위해 주 개편이 필요하다는 것이고
 - 둘째, 동서독간 지역격차 해소를 통일이후 동독지역으로 막대한 재정이 전에도 오히려 양 지역간 격차가 확대되고 있으므로 이를 완화하기 위해 주 개편이 요청되고
 - 셋째, 생활권역의 합리적인 조정으로 주 경계가 대도시권을 가로지르거나 발전축을 단절하는 현상을 해소하기 위해 주 개편이 필요하다는 것이며
 - 넷째, 주의 대외적 경쟁력강화로 유럽연합의 진전에 따라 독일의 이상을

제고하기 위한 전략의 하나로 주의 경쟁력을 강화하는 확대개편이 필요하다는 것이며

- 다섯째, 주간 격차의 해소로 인구나 면적, 경제력 및 재정력 등에서 주간의 격차를 적정수준으로 완화하기 위해서는 주의 개편이 필요하며
- 여섯째, 연방과 주간 역학관계 재정립으로 주의 규모 차이에 따라 연방과 주간 행정적, 재정적, 정치적 역학관계가 차별화되는 현상을 해소하기 위해 주 개편이 필요하다는 것임

○ 독일의 기본법 제29조 제1항에서는 전술한 개편목적 달성을 위해서는 다음과 같은 합리적 개편기준의 고려를 규정하고 있음

- 첫째, 주에 부여된 의무수행에 필요한 규모와 역량의 충족이고
- 둘째, 각 주의 향토적 결속과 사회·문화적 연관성 등 역사적 정체성이 반영되어야 하며
- 셋째, 공간정비와 지역계획에 필요한 인구규모 측면에서의 최소요구치의 확보가 구비되어야 한다는 것임

<그림 5> 독일 주의 개편기준

개편 유형	에른스트개편안(11)	경제사회연구소안(7)	자유민주당안(9)
통합 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율적인 작은 정부 구축 ■ 동서독간 지역격차 완화 ■ 생활권역의 합리적 조정 ■ 주의 대외 경쟁력 강화 ■ 주간 격차해소 ■ 연방과 주간 역학관계 재정립 		
통합 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주에 부여된 의무수행에 필요한 규모와 역량의 충족 ■ 역사적 정체 확보(향토적 결속, 사회/문화적 연관성 등) ■ 인구규모의 최소요구치 확보(공간정비와 지역계획 등 기준) 		

3) 영국사례

(1) 개편과정

- 영국의 행정구역 개편은 19세기 이후 여러 차례에 걸쳐 추진되어 왔으며, 시기별로 개편내용에서 차이를 보이고 있음
- 1960년대는 종래의 3층제 계층제를 개편하여 런던지역을 중심으로 한 대도시권의 행정 효율성을 제고하기 위함에 초점을 두었고
- 1970년대에는 당시 잉글랜드 지역의 지방자치단체가 내포하고 있던 문제점들인 행정구역과 생활권의 괴리, 지방행정체제와 개발계획 및 교통체계간 연계성 부족, 지방자치단체별 기능 및 권한 구분의 부적절, 지방정부간 재정격차, 정부간 관계의 미형성 등을 해소하기 위함에 초점을 두었으며
- 1980년대에는 대도시의 권한을 축소함으로써 지방자치단체에 대한 재정 통제를 용이토록 하기 위하여 광역런던과 대도시 카운티를 폐지하는데 초점을 두었으며
- 1990년 이후에는 민간부문이 적극적으로 행정서비스의 공급주체가 되도록 하여 주민만족이 극대화되는 지방자치단체를 만든다는 데에 초점을 두었음

<표 13> 영국의 지방정부 재조직화 단계별 진행과정

구분		런던지역	대도시권	비대도시권	
1960년대	광역	런던광역	카운티	카운티	
	기초	런던버러와 런던시	카운티 버러	카운티버러	
1970년대	광역	런던광역	카운티	카운티	
	기초	런던버러와 런던시	디스트릭트	카운티버러	
1980년대	광역			카운티(39)	
	기초	런던버러(32)와 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트(296)	
1990년대	광역			카운티(34)	단층자치단체 (46)
	기초	런던버러(32)와 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트(238)	
2003-04	광역	런던 광역자치단체		카운티(34)	단층자치단체 (46)
	기초	런던버러(32)와 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트(238)	
2006-09	광역	런던 광역자치단체		카운티(27)	단층자치단체 (55)
	기초	런던버러(32)와 런던시(1)	디스트릭트(36)	디스트릭트(210)	

(2) 개편목적

- 1980년대 이후 영국의 지방행정체제 개편은 기존의 2층제를 단층제로 전환하는 것에 초점을 두었으며, 다음과 같은 목적을 달성하고자 하였음
 - 첫째, 효율성의 제고로 기존의 2층제가 초래하는 기능중복과 의사결정의 지연 등과 같은 행정비용을 감축하고
 - 둘째, 민주성의 회복으로 단층제를 통한 책임소재의 명확화와 더불어 민주적 의사소통의 절차마련으로 공동체의 참여를 확대하며
 - 셋째, 형평성의 회복으로 지역규모의 차이에 따른 자원배분의 편차를 해소하고, 규모과소에 따른 외부불경제를 해소함

(3) 개편기준

- 잉글랜드 행정구역위원회는 전술한 개편목적은 달성하기 위한 개편기준으로는 다음과 같은 것들을 제시하고 있음
 - 즉, 서비스의 비용 효율성, 지역사회 특성, 자치단체의 민주적 생존력 등을 종합적으로 검토하여 개편여부를 판단하였음

<그림 6> 영국의 개편기준

개편 대상	1980년대 이후 지방행정체제 개편
통합 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율성 제고 ■ 민주성 회복 ■ 형평성 확보
통합 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서비스의 비용 효율성(서비스공급패턴, 인구규모, 자치단체의 경영구조, 자치단체의 성과 등) ■ 지역의 특성(지역적 연대감, 문화·역사적 특성, 지역사회의 수용성, 주민의 참여성 등) ■ 지방정부의 통치능력(민간 및 공공기관 상호간 네트워킹 능력, 미래투 자능력 등)

4. 시사점

- 전술한 국내외의 개편사례를 살펴보면, 개편기준의 설정에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있음

- 첫째, 개편기준을 설정하기 위한 전제요건으로 모든 국가에서 개편목적 을 매우 명확히 규정하고 있는 바, 이는 개편목적에 따라 그에 적합한 개편기준이 도출될 수 있다는 논리구조에 입각한 것임
 - 따라서 광역 또는 기초단체의 통합기준을 도출하기 위해서는 우선적으로 통합을 추진하고자 하는 목적을 명확히 설정하는 것이 필요함

- 둘째, 광역 및 기초단체의 개편기준간에는 차이가 존재하는데, 이 역시 광역과 기초단체의 개편목적이 다른 것에서 비롯된 것임
 - 대체적으로 광역단체는 대외경쟁력 확보가 그리고 기초단체는 행정서비스의 최소공급수준의 확보가 주요한 개편목적으로 제시되고, 개편기준은 이러한 목적을 달성하기 위한 으로 제시되고 있음

- 셋째, 그럼에도 불구하고, 개편기준에는 각 나라의 국내여건이 충분히 반영되어 있다는 것임
 - 일본의 경우 기초통합은 지방자치단체의 행·재정 능력의 확보라는 목표가 최근까지 일관되게 제시되어 왔고, 광역통합은 최근의 지방분권 개혁과 국가의 재정위기를 타개하기 위한 전략적 의도를 반영한 것임
 - 독일의 경우 기초통합은 사회여건의 변화와 독일통일이라는 국내적 변수를 수용하기 위한 것이고, 주 통합은 EU 통합 등 국외적 변수에 효율적으로 대응하기 위한 노력의 일환임
 - 영국의 경우 1980년대 이후 정부개혁의 일환으로 행정의 효율성과 더불어 주민만족의 최적화를 도모하기 위한 정책적 노력을 반영하고 있음

- 따라서 우리나라의 경우에도 자치단체 통합기준을 마련하기 위해서는 통합의 목적을 분명히 설정하되
 - 통합이 요청되는 국내외적 여건을 충분히 반영하여 광역과 기초간 통합 목적을 효율적으로 달성할 수 있는 기준개발이 수반되어야 함

<표 14> 기존논의의 개편기준 시사점

기존논의의 개편기준 시사점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개편기준 전제요건으로 개편목표의 명료화
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초간 개편기준의 차별화 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 개편기준 : 대외 경쟁력 확보 - 기초 개편기준 : 행정서비스 최소공급수준 확보
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가별 국내여건 기초

IV. 자치단체 통합기준 개발

1. 기본원칙

- 자치단체의 통합기준을 마련하기 위한 기본원칙으로서는 다음과 같은 두 가지 측면에 초점을 두고자 함
 - 첫째, 일반성의 원칙으로 지방자치단체의 지역적 및 법적 특성의 차별성을 고려하지 않고, 지방자치단체 전체에 공통적으로 적용될 수 있는 기준개발에 초점을 두고자 함
 - 둘째, 다원성의 원칙으로 광역 및 기초와 기초내의 인구규모에 따른 통합목적이 각기 다를 수 있다는 전제하에 기준개발을 도모하고자 함

<그림 7> 기준개발의 원칙



2. 통합목적

1) 통합의 필요성

- 행정안전부에 따르면, 기초단체의 경우 행정구역통합이 필요한 근거로 다음과 같은 내용에 초점을 두고 있음

- 자치단체의 자생역량 및 발전역량의 문제로, 농촌지역의 경우 인구의 지속적 감소와 노령화로 자치단체의 존립이 위기에 처해 있고, 도시지역의 경우 발전에 필요한 절대면적의 부족으로 혼잡비용이 발생하고 있다는 것임
- 일률적 행정기구의 설치 및 운영에 따른 비효율의 해소로, 다양한 규모의 자치단체가 기초단체라는 동일한 법적 지위를 보유하는 불합리가 존재한다는 것임
- 투자과잉 또는 입지갈등으로 인한 공공재 공급의 비효율 문제로, 공설운동장 등 선호시설은 공급과잉인 반면, 화장장 등 비선호시설은 입지갈등 등으로 공급부족 현상을 초래하고 있다는 것임
- 생활·경제권과 행정구역의 차이로 인한 주민불편으로, 동일 생활권에서도 할증 교통요금부담 및 공공시설 이용시 추가요금을 부담하고 있다는 것임
- 자치단체간 행정서비스 격차발생으로 교육경비보조금 등 재정자립도에 따라 자치단체간 행정서비스의 격차가 발생하고 있다는 것임

<표 15> 자치단체통합의 필요성

통합논거	■ 자치단체의 자생역량 및 발전역량 제고
	■ 일률적 행정기구 설치 및 운영으로 인한 비효율 해소
	■ 투자과잉 또는 입지갈등으로 인한 공공재 공급의 비효율 제거
	■ 생활·경제권과 행정구역의 차이로 인한 주민불편 해소
	■ 자치단체간 행정서비스 격차 해소

2) 통합목적

- 전술한 기존사례 분석결과와 행정안전부에서 제시한 통합논거에 따르면, 광역 및 기초단체의 통합목적은 다음과 같이 설정하는 것이 타당함
- 자치단체의 통합목적은 원칙적으로 정책결정기관인 행정안전부에서 구체적으로 수립하여야 하나, 아직까지 구체적 통합목적이 수립 및 발표되지 않은 까닭에 여기에서는 행정계층별 상정가능한 통합목적을 제시하고자 함

(1) 광역단체 통합목적

- 광역자치단체는 본래 기능상 지방자치의 두 가지 이념인 민주성과 효율성 가운데 효율성에 상대적으로 역점을 두고 있음
- 따라서 광역자치단체의 통합은 현행체제가 적정수준의 효율성 확보에 미치지 못하거나 현재의 효율성을 한층 강화하고자 하는 것 공히 광역단체의 효율성 또는 대외경쟁력의 강화를 의미하므로 통합목적은 대외경쟁력의 강화에 둘 필요가 있음
- 특히, 최근의 세계적 경향이 국가간 경쟁에서 경쟁의 주체가 국가단위에서 도시단위로 이행하고 있고, 이에 대한 대응전략으로 광역단위의 확대에 초점을 두고 있다는 점에서 광역단체의 통합목적은 대외경쟁력 강화에 두는 것이 타당함

(2) 기초단체 통합목적

- 기초단체는 광역단체와 달리 많은 수가 존재할 뿐만 아니라 인구규모에 따른 편차가 매우 크므로 상대적으로 다양한 통합목적의 검토할 필요가 있음
- 인구규모의 경우 경북 영양군은 1만 9천명이나 수원시는 106만 7천명에 이르고 있음

- 이와 같은 기초단체의 특성과 현재의 통합논의를 감안하면, 검토 가능한 통합목적은 다음과 같이 제시할 수 있음
- 즉, 통합목적의 소극성과 적극성을 양 축으로 하여 각각의 목적을 규정하고, 권장여부와 상관없이 자발적인 통합논의를 수용하는 대안을 별도로 규정하면, ① 최소공급수준 확보, ② 차별적 특례기준 확보, ③ 기존 논의 수용 등으로 구분할 수 있음

<표 16> 일본의 인구규모별 핵심서비스 공급구역

유형	인구규모 관련변수
인구 50만 이상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지정도시 달성
인구 20-30만	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반폐기물 처리 <ul style="list-style-type: none"> - 300톤/일 규모의 시설 ■ 노인보건복지권역 ■ 2차 의료권 <ul style="list-style-type: none"> - 평균인구 35만명 ■ 광역시정촌권역 <ul style="list-style-type: none"> - 평균인구 21만명
인구 10만 전후	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소방체제 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 10만명 정도 ■ 고등학교 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 10만 이상 ■ 여성관련 시설전담 조직설치 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 10만 정도
인구 5만 전후	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복지사무소 설치 등 ■ 시정촌 장애인 사회참가촉진사업의 단위 ■ 환경정책의 전담조직 설치
인구 1-2만	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중학교 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 1학교당 학생수 480명 이상 ■ 주간개호서비스기관의 설치

○ 차별적 특례기준 확보

- 차별적 특례기준 확보는 특례가 부여되는 일정한 인구규모를 확보하기 위하여 지방자치단체가 자발적으로 통합을 도모하는 것으로
- 현행 법률에 따르면, 인구 50만 이상이 목표기준으로 제시될 수 있으나, 동 목적을 효율화하기 위해서는 일본(지정시, 중핵시 및 특례시)의 경우 처럼 특례가 부여되는 기초단체의 단위를 보다 세분화는 조치가 수반되어야 함

○ 기존논의 수용

- 기존논의 수용은 전술한 최소공급수준 확보 또는 차별적 특례기준 확보와 상관없이 현재 통합논의가 진행중이거나 통합을 선언한 자치단체의 자율통합을 통합대상으로 선정하는 것으로
- 기존논의 수용에 해당하는 자치단체에 대한 특정의 통합기준은 없음

<표 17> 기초단체의 통합목적

통합목표	내용
최소공급수준 확보	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적정 행·재정능력의 확보 - 인구규모 5만 - 전체 평균 재정력 지수
차별적 특례기준 확보	<ul style="list-style-type: none"> ■ 권한특례 확보 - 인구규모 50만 - 특례단위 세분화 조치
기존논의 수용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자율통합 논의 지원 - 특별한 기준 부재

3) 통합목적의 종합

- 전술한 광역 및 기초단체의 통합목적은 종합하면, 다음과 같음
- 즉, 광역단체의 통합목적은 단일의 대외 경쟁력 강화로 설정하고, 기초단체의 통합목적은 최소공급수준 확보, 차별적 특례기준 확보 및 기존논의 수용 등으로 제시할 수 있음

<표 18> 자치단체 통합목적

구분	통합목적
광역단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대외 경쟁력 확보
기초단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최소공급수준 확보 ■ 차별적 특례기준 확보 ■ 기존논의 수용

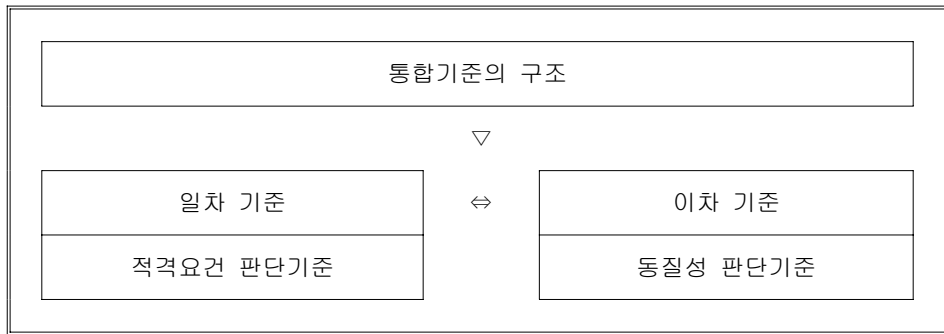
3. 통합기준의 설계 : 기초단체 중심

1) 통합기준의 구조

- 기초단체의 통합대상을 선정하기 위한 통합기준은 통합에 대한 다수의 영향변수를 고려할 때 다차원적인 구조를 가질 필요가 있음

- 일차적으로 다수의 통합대안을 선정하기 위한 과정으로 적격요건의 충족여부를 판단하는 기준을 설계하고, 이차적으로 다수의 통합대안을 중심으로 비교우위의 대안을 선정하기 위한 동질성의 충족여부를 판단하는 기준을 설계하는 것임
- 그리고 실제 적용에서는 적격요건의 판단기준과 동질성의 판단기준을 순차적으로 적용하여 최종의 비교우위 대안을 선정하는 것이 바람직함

<그림 10> 통합기준의 구조



2) 통합기준의 내역

(1) 적격요건 판단기준

- 적격요건 판단기준은 통합으로 목표한 행·재정력의 확보가 가능한 수준을 판단하기 위한 것으로, 다음과 같은 기준을 활용함
 - 인구규모 : 통합촉진 기준으로 활용
 - 재정력 지수 : 통합촉진 기준으로 활용
 - 면적규모 : 통합억제 기준으로 활용

(2) 동질성 판단기준

- 동질성 판단기준은 통합으로 역사적·지리적·경제적 동질성의 확보가 가능한 수준을 판단하기 위한 것으로, 다음과 같은 기준을 활용함
 - 역사적 동질성 : 통합촉진 기준으로 활용
 - 동일 생활권 : 통합촉진 기준으로 활용

- 특별지방행정기관 등의 동일 관할권 : 통합촉진 기준으로 활용
- 자연지리적 조건 : 통합억제 기준으로 활용

<표 19> 통합대상선정의 기준

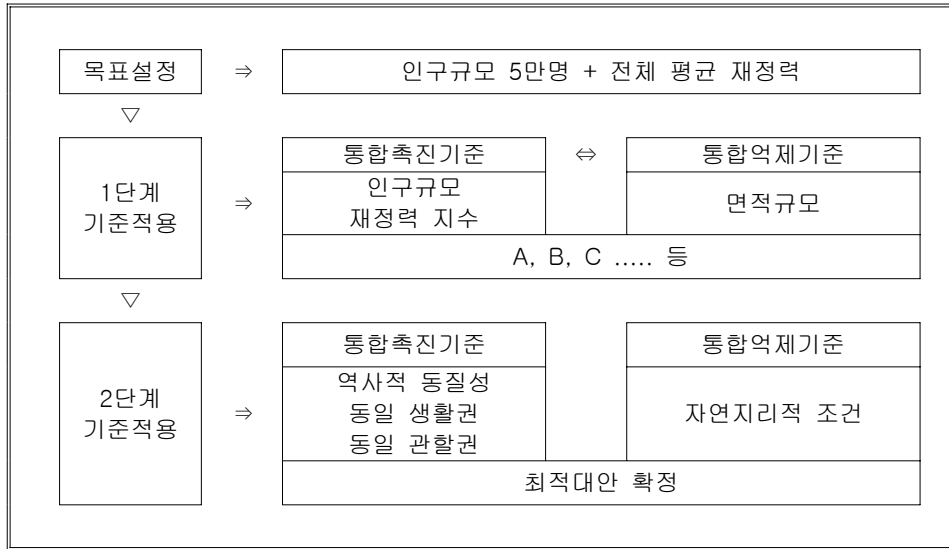
구분		내용
적격요건 판단기준	촉진기준	- 인구 규모 - 재정력 지수
	억제기준	- 면적 규모
동질성 판단기준	촉진기준	- 역사적 동질성 - 동일 생활권 - 특별지방행정기관 등의 동일 관할권
	억제기준	- 자연지리적 조건

3) 판단기준의 적용방법

(1) 최소공급수준 확보모형

- 목표달성을 위한 적격요건 및 동질성 판단기준의 단계적 적용
 - 최소공급수준 확보는 일부 지방자치단체의 행·재정능력을 강화하기 위한 것으로 1단계에서 적격요건 판단기준을 적용하여 다수의 적정대안을 도출하고, 이에 동질성 판단기준을 적용하여 최적 대안을 확정함
 - 따라서 최소공급수준 확보에 기초한 자율통합 대상을 선정하기 위한 판단기준의 적용에서는 인구규모와 재정력 지수를 가장 기본적인 변수로 검토하되, 원활한 통합을 추진하기 위해서는 동질성 판단기준의 촉진기준들이 충분히 고려되어야 하고, 더불어서 적격요건 및 동질성 판단기준에서 통합억제기준이 존재할 경우에는 가급적 통합대상에서 제외하는 것이 필요함
 - 결국, 인구규모 5만 이하의 자치단체를 통합대상으로 선정하여 지리적 인접성을 기초로 통합인구 5만 이상을 도출하고, 이에 동질성 판단기준을 적용하여 비교우위의 대안을 통합대상으로 확정함

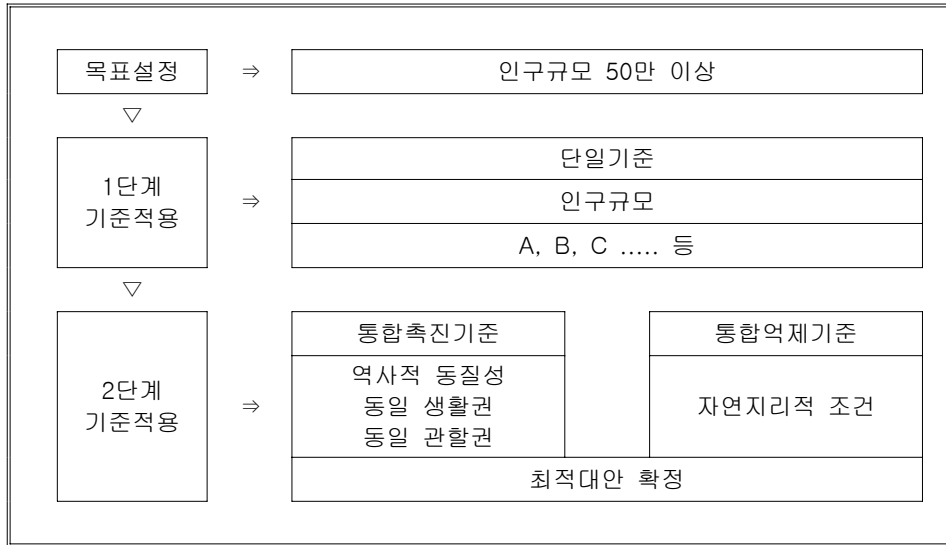
<그림 11> 권장목표 판단기준 적용모형



(2) 차별적 특례기준 확보모형

- 목표달성을 위한 적격요건 및 동질성 판단기준의 순차적 적용
 - 차별적 특례기준 확보는 특정의 목적(인구 50만 이상)을 달성하기 위하여 의도적으로 추진되는 통합이기 때문에 원칙적으로 적격요건 판단기준 가운데 인구변수만 적극적으로 활용하고, 동질성 판단기준은 통합 이후의 갈등관리를 최소화하기 위한 부차적 변수로만 검토함

<그림 12> 선호목표 판단기준 적용모형



(3) 기존논의 수용모형

○ 판단기준의 적용 불필요

- 전술한 바와 같이 최소공급수준 확보나 차별적 특례기준 확보에 포함되기는 하나, 이미 해당 지방자치단체간에 일정수준의 통합논의가 전개되었고, 그로 인해 통합이 가시화된 사례이기 때문에 별도의 통합대상 선정을 위한 판단기준의 적용에서 제외하는 것이 타당함

V. 통합기준의 적용사례 : 강원도 사례

1. 판단기준별 기초통계

- 강원도 18개 시·군의 판단기준별 기초통계는 다음과 같음
- 인구규모는 원주시의 306,350명부터 양구군의 21,525명까지 분포되어 있고, 5만명 미만의 군은 10개가 존재함
- 면적규모는 홍천군의 1,817km²부터 속초시 105km²까지 매우 큰 편차를 보이고 있음
- 재정력지수는 도 평균이 0.190이고, 원주시의 0.443부터 화천군의 0.100까지 분포하며 태백시를 비롯한 대부분의 군이 낮은 수준임
- 역사 동질성은 춘천시와 원주시 및 강릉시를 중심으로 시·군간 분리 및 경계조정이 빈번하였음
- 동일 생활권은 춘천시, 원주시, 강릉시 및 속초시를 거점으로 인근 군의 통합생활권이 형성되어 있음
- 동일 관할권은 춘천시, 원주시, 속초시 및 영월군을 거점으로 특별지방행정기관의 관할영역이 형성되어 있음
- 자연조건은 영동과 영서를 분리하는 태백산맥이 가로 놓여 양 지역의 접근성을 저해하고 있음

<표 20> 강원도의 판단기준별 기초통계

단체명	인구 규모	면적 규모	재정력 지수	역사 동질성	동일 생활권	동일 관할권	자연 조건
춘천시	264,557	1,116	0.347	홍천, 인제, 철원, 화천	화천		
원주시	306,350	867	0.443	횡성, 평창, 영월	횡성		
강릉시	220,097	1,039	0.243	동해, 양양, 정선, 평창, 인제	동해, 삼척		
동해시	96,241	180	0.203	강릉, 삼척	강릉, 삼척	삼척(세)	
태백시	51,285	303	0.184	삼척		삼척(세)	
속초시	85,349	105	0.267	고성, 양양	고성, 양양		
삼척시	71,431	1,186	0.107	동해, 태백	강릉, 동해		
홍천군	71,160	1,817	0.182	춘천, 인제, 횡성			
횡성군	44,043	997	0.180	원주, 평창, 영월	원주	원주(소/세)	
영월군	40,475	1,127	0.128	원주, 횡성			
평창군	44,063	1,464	0.232	원주, 강릉, 정선		영월(소/세)	
정선군	41,551	1,219	0.199	강릉, 평창		영월(세)	
철원군	48,066	898	0.149	춘천			
화천군	24,283	909	0.100	춘천	춘천	춘천(소/세)	
양구군	21,525	700	0.121	춘천, 화천	춘천	춘천(소/세)	
인제군	31,911	1,646	0.161	춘천, 홍천		홍천(소/세)	
고성군	30,734	664	0.118	속초, 양양	속초	속초(소/세)	
양양군	28,346	628	0.195	속초, 고성	속초	속초(소)	

2. 통합기준의 적용 : 최소공급수준 확보

1) 적정요건 판단기준 적용

- 적정요건 판단기준은 양적 측면에서 대안을 선정하는 것으로, 주로 인구규모에 기초하여 대상의 적정여부를 판단함
 - 기본대상으로는 18개 시·군 중에서 춘천시를 비롯한 시 전체와 홍천군을 제외한 10개 군이 해당됨
 - 이를 다시 지리적 인접성을 기준으로 통합대상 적정성을 판단하면, 아래와 같음

<표 21> 적정능력 판단기준 적용결과

단체명	인구규모	재정력	면적규모	종합판단
춘천시				
화천군	×			×
양구군	×			×
인제군	×			×
홍천군	×			×
원주시				
횡성군	×			×
영월군	×			×
평창군	×			×
홍천군	×			×
강릉시				
동해시	×			×
삼척시	×			×
양양군	×			×
정선군	×			×
평창군	×			×
동해시				
강릉시	×			×
삼척시	×			×
정선군	×			×
태백시				
삼척시	×			×
정선군	×			×
영월군	×			×
속초시				
고성군	×			×
양양군	×			×
인제군	×			×
삼척시				
동해시	×			×
태백시	×			×
정선군	×			×

단체명	인구규모	재정력	면적규모	종합판단
홍천군				
춘천시	×			×
강릉시	×			×
인제군	×			×
횡성군	×			×
평창군	×			×
횡성군				
원주시	×			×
홍천군	×			×
평창군	○	○	○	○
영월군	○	○	○	○
영월군				
원주시	×			×
태백시	×			×
횡성군	○	○	○	○
평창군	○	○	○	○
정선군	○	○	○	○
평창군				
강릉시	×			×
홍천군	×			×
횡성군	○	○	○	○
정선군	○	○	○	○
영월군	○	○	○	○
정선군				
강릉시	×			×
동해시	×			×
삼척시	×			×
태백시	○	○	○	○
평창군	○	○	○	○
영월군	○	○	○	○
철원군				
화천군	○	○	○	○
양구군	○	○	○	○
화천군				
춘천시	×			×
철원군	○	○	○	○
양구군	○	○	○	○

단체명	인구규모	재정력	면적규모	종합판단
양구군				
춘천시	×			×
화천군	○	○	○	○
철원군	○	○	○	○
인제군	○	○	○	○
인제군				
춘천시	×			×
속초시	×			×
양구군	○	○	○	○
홍천군	×			×
양양군	○	○	○	○
고성군	○	○	○	○
고성군				
속초시	×			×
인제군	○	○	○	○
양양군				
강릉시	×			×
속초시	×			×
인제군	○	○	○	○
홍천군	×			×

2) 동질성 판단기준 적용

- 동질성 판단기준은 적격요건 판단에서 선정된 대안을 중심으로 대안간 비교우위를 검토하는 것으로 질적 판단기준의 최대 충족여부를 기준으로 비교우위의 대안을 선정하는 것임
- 적격요건 판단기준 적용에서 통합대안으로 도출된 10개 군을 대상으로 동질성 판단기준을 적용하면, 횡성군+평창군, 영월군+정선군, 철원군+화천군, 화천군+양구군 등이 통합대상으로 비교우위를 가짐
- 다만, 화천군은 철원군과 양구군 모두와 통합대상이 되며, 3개 군의 통합인구가 93,874명이므로 3개 군을 통합하는 것이 바람직함

<표 22> 동질성 판단기준 적용결과

단체명	동질성	생활권	관할권	자연조건	종합판단
횡성군					
평창군	○	○	×	○	○
영월군	○	×	×	×	×
영월군					
횡성군	○	×	×	×	×
평창군	×	○	○	×	×
정선군	×	○	○	○	○
평창군					
횡성군	○	×	×	×	×
정선군	○	×	○	×	×
영월군	×	○	○	○	○
정선군					
평창군	○	×	○	×	×
영월군	×	○	○	○	○
철원군					
화천군	○	○	○	○	○
양구군	×	×	○	○	×
화천군					
철원군	○	○	○	○	○
양구군	○	○	○	○	○
양구군					
화천군	○	○	○	○	○
철원군	×	×	○	○	×
인제군	×	×	○	○	×
인제군					
양구군					
양양군	×	-	×	×	×
고성군	×	-	×	×	×
고성군					
인제군	×	-	×	×	×
양양군					
인제군	×	-	×	×	×

<그림 13> 강원도 통합대상 선정결과

