

지방자치단체 통합에 따른 법적 검토

A study on the integration of local-self government

김 원 중*
Kim, Won-Jung

목 차

- I. 머리말
- II. 지방자치단체간의 통합에 대한 일반적 고찰
- III. 지방자치단체 통합에 관한 법적 검토
- IV. 지방자치단체 통합에 관한 법적 개선
- V. 맺는말

국문초론

현재 지방자치단체의 구역간의 경계설정과 변경 등에 의해 인접 지역간에 있어 통합을 실현하여 재정자립도 및 비용의 측면을 감소시키려는 노력이 있다. 최근 창원지역의 통합과 제주특별자치도의 기초 지방자치단체를 폐지하고 광역으로만 설치하여 기초 지방자치단체의 근간에 대해 새롭게 접근하려는 경향들이 발생하고 있다. 또한 정부는 지속적으로 지방자치단체의 구역을 통합하여 비용을 감소시키려고 각 지방자치단체에 대해 통합을 독려하고 있다. 청주와 청원간의 통합에 대해 정부는 통합을 강력하게 추진하려 하고 있으나 지방자치단체간의 의견충돌로 현실적으로 통합이 이루어지지 않고 있다.

논문접수일 : 2011. 12. 22

심사완료일 : 2012. 01. 21

게재확정일 : 2012. 01. 25

* 법학박사 · 청주대학교 법과대학 교수

지방자치단체의 통합을 위해서는 현재 상충되어 있는 법률의 통합이 있어야 하며, 법률이 가지고 있는 조항간의 상충문제도 해결하여야 한다. 또한 주민의 의사결정권을 확보하여 주민이 스스로 결정할 수 있는 권한을 법률 또는 헌법에서 명확히 규정할 필요가 있다. 그리고 중앙행정기관은 지방자치단체의 통합에 대해 조정자로서의 역할을 가져야 하지 직접적으로 지방자치단체의 통합에 대한 실력을 행사할 수 있는 권한을 부여하는 것은 지방자치의 침해를 가져올 수 있다.

지방자치단체의 통합은 현재 정치적·법제도적으로만 해결될 문제가 아닌 주민의 의사 참여를 통한 방법으로 해결하여야 한다. 지방자치단체의 통합을 위해서는 우선 입법자의 입법을 통한 법률의 조정과 통합이 필요하며, 주민의 의사결정권에 의한 민주적 정당성을 확보하는 방안에서 이를 실현하여야 한다.

주제어 : 지방자치단체, 기초지방자치단체, 지역간 통합, 중앙행정기관, 주민.

1. 머리말

지방자치가 실시되어 온지 약 20년의 시간이 흘러 현재 민선 5기가 출범하여 지방자치가 우리나라에서 일정한 기틀을 다져 오고 있다. 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 발현이며, 이러한 민주주의에 의해 지역은 지역에 맞는 행정사무를 펼쳐 지역주민에게 필요한 행정력을 제공하는 것을 그 기본이념으로 하고 있다.

지방자치는 교통과 통신의 발달로 인해 새로운 위기를 맞이하고 있다. 그동안의 풀뿌리 민주주의를 제창하던 것에서 벗어나 하나의 문화권이라는 동질성을 가지게 되어 지역간의 특색을 상실해 나아가고 있다. 특히 농어촌 인구의 도시로의 유입과 외국인 노동자와 결혼이민자의 유입으로 인해 지방은 과거의 지역적 특색을 많이 상실해 가고 있다. 우리의 경우 지역은 하나의 공동체 의식속에서 성장하여 공동체 질서속에 그 지역의 특성을 유지하여 왔으나 다양한 문화의 유입과 지역간의 특성이 상실되므로 인해 지방자치에 대한 회

의적인 견해가 대두되고 있다.

현재 지방자치단체의 구역간의 경계설정과 변경 등에 의해 인접 지역간에 있어 통합을 실현하여 재정자립도 및 비용의 측면을 감소시키려는 노력이 있다. 최근 창원지역의 통합과 제주특별자치도의 기초 지방자치단체를 폐지하고 광역으로만 설치하여 기초 지방자치단체의 근간에 대해 새롭게 접근하려는 경향들이 발생하고 있다. 또한 정부는 지속적으로 지방자치단체의 구역을 통합하여 비용을 감소시키려고 각 지방자치단체에 대해 통합을 독려하고 있다. 청주와 청원간의 통합에 대해 정부는 통합을 강력하게 추진하려 하고 있으나 지방자치단체간의 의견충돌로 현실적으로 통합이 이루어지지 않고 있다.

비용의 절감과 교통통신의 발달로 인해 지역간의 경계가 허물어져가고 있다고 하여 지방자치단체간의 통합을 적극적으로 유도하고, 기초 지방자치단체를 폐지하는 것이 헌법상의 지방자치의 제도적 취지에 부합하는 것인가는 의문이다. 지방자치는 지역주민의 의사에 따라 자주적으로 지방사무에 대하여 결정권을 가지고 행정사무를 수행하는 것을 의미하며, 이러한 지방자치는 지역민의 의사에 따른 행위에 의해 자기책임의 법리에 따라 자치를 실현하고 그에 대한 책임을 부담하는 것으로 지역의 기틀을 강화시키는 것을 그 목표로 하고 있다.

현재 지방자치법 제4조 제1항과 제2항에서 통폐합에 대하여 법률로 정하고 있다.¹⁾ 지방자치법 제4조는 지방자치단체간의 통폐합에 대한 명확한 기준을 설정 하였다기 보다는 단순히 통폐합에 대한 기본적인 입장을 천명하고 있는 불완전한 법률조항으로 볼 수 있다. 이 조항은 내용의 구체성과 명확성을 결여하고 있어 통폐합에 따른 여러 가지 문제점을 노출하는 한계를 가지고 있다.

기초 자치단체의 통폐합과 관련된 법적 쟁점들에 대한 해석상의 검토로 주민투표의 효력에 대한 논점을 검토하였으며,²⁾ 또한 지방자치단체 통합에 따

1) "통합"은 일반적인 개념이며, 지방자치법에서는 이를 "폐지·분합"이라는 용어를 사용하고 있으나 이하에서는 편의상 또한 용어의 단순화를 위하여 "폐지·분합"인 법적 용어를 "통합"으로 사용하였다. 이러한 통합은 아래에서 보는 바와 같이 흡수합병과 신설합병을 포괄하여 정의하였다.

2) 선정원, "기초자치단체의 통폐합과 관련된 법해석상의 쟁점들의 검토", 「지방자치법연구」, 한국지방자치법학회발표 논문, 2009. 11. 94-104쪽.

른 지방행정체제 개편에 관한 특별법과의 관계 등을 검토하였다.

주민투표의 법적 성격에 대해서는 기속력 있는 행위와 기속력을 가지지 아니한 것으로 해석이 양분되고 있으며, 학계에서 주민투표권의 법적 효력에 대하여 기속력을 가지고 있다고 보고 있으나,³⁾ 대법원은 이를 단순히 주민의 의사를 묻는 것으로 법적 구속력이 있다고 보기는 어렵다고 보고 있다.⁴⁾

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 통합에 따른 법적 문제로 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 상호관계와 법조항의 상충문제 그리고 주민의 의사결정권이 가지는 한계점을 분석하여 그에 대한 개선방안을 제시하였다.

II. 지방자치단체간의 통합에 대한 일반적 고찰

1. 통합에 관한 법률

지방자치단체의 통합은 지방자치단체에 있어 자치행정의 효율성, 주민복지, 지역개발촉진 등을 위하여 매우 중요한 사항이다. 따라서 지방자치단체의 통합은 지역주민의 의사가 반영되어 이루어질 경우 지방자치의 본연의 주민중심의 자치를 실현할 수 있다.⁵⁾

지방자치단체의 통합에 대하여 지방자치법 제4조는 구역변경에 대하여 정하고 있으며, 이러한 통합에는 흡수합병과 신설합병으로 나눌 수 있다. 흡수합병은 하나의 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 흡수되는 것이고, 신설합병은 둘 이상의 지방자치단체가 새로운 지방자치단체를 설립하는 것을 말한다.⁶⁾⁷⁾

3) 김중권, “주민투표법안의 문제점에 관한 소고”, 「공법연구」 제32권 3호, 한국공법학회, 2004, 120-130쪽.

4) 대법원, 2002.4.26. 선고 2002추23판결.

5) 홍정선, 「지방자치법」, 박영사, 2009, 110쪽.

6) 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2010, 76쪽; 홍정선, 위의 책, 111쪽.

7) 행정법 학자들은 폐지·분합에 대하여 하나의 지방자치단체가 둘 이상의 새로운 자치단체로 되는 경우를 “분할”이라 하고, 하나의 지방자치단체구역의 일부를 새로운 자치단체로 구성

가. 제도적 보장으로서의 헌법⁸⁾

우리 헌법은 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고, 제2항은 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 정하여 지방자치단체에 자치권을 보장하고 있다.⁹⁾ 자치권 보장은 민주주의의 이념을 실현하고 자유주의와 지방자치단체의 분권을 실현하기 위하여 헌법에서 보장하고 있는 것이다. 헌법은 지방자치단체에 주민의 복리와 재산을 관리하도록 하는 권한을 부여하여 자치단체가 지역 내의 주민에 대하여 중앙의 통제로부터 벗어나 자율적으로 자치사무를 처리할 수 있도록 하고 있다. 이러한 헌법보장으로 인하여 자치단체는 현대 민주정치 이념인 견제와 균형의 원리에 입각하여 지역 내 자치사무를 결정할 수 있으며, 헌법의 구체적 위임을 받아 자치사무를 규정하고 있다.¹⁰⁾

지방자치단체는 자주적인 결정권을 가지고 자치단체를 통합할 수 있는 권한을 가지고 있다.¹¹⁾ 지방자치에 대해 단체자치적 입장에 있다고 하여도, 지방자치의 기본원리는 주민자치원리로 자치분권과 행정체제에도 이러한 기본적인 원리가 적용된다.¹²⁾

나. 기본법으로서 지방자치법

지방자치법 제4조는 지방자치단체의 명칭과 구역에 대하여 정하고 있으며, 또한 지방자치단체의 폐지·분합에 대하여도 규정하고 있다. 지방자치법은 지

하는 경우를 “분립”이라하고, 둘 이상의 지방자치단체가 하나의 지방자치단체로 되는 경우를 “합병”으로 정의하고 있다. 또한 합병에는 하나의 지방자치단체에 다른 지방자치단체가 흡수되는 형식을 “흡수합병”으로, 여러 지방자치단체를 합하여 하나의 새로운 지방자치단체를 설립하는 것을 “신설합병”으로 보고 있다.

- 8) 김원중, “자치단체통합에 대한 주민의사 결정 권한의 한계에 관한 연구”, 「GRI연구논총」 제41호, 경기개발연구원, 2010, 29-34쪽의 내용 참조.
- 9) 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사, 2009, 825쪽.
- 10) 김원중, “지방자치단체 통합에 따른 경찰행정청의 변화 방안”, 「지방자치법연구」 제9권 3호, 한국지방자치법학회, 2009, 228쪽.
- 11) 헌재 1994.12.29, 96헌마201결정.
- 12) 박인수, “주민자치 확대 법제와 문제점”, 「공법학연구」 8권 1호, 한국공법학회, 2007, 24-25쪽.

방자치단체의 통합에 대한 절차 등에 대하여 이법 제4조에서 정하고 있다. 이법 제4조 1항과 2항은 통합 등에 대하여 관계지방의회의 의견을 들어 법률로써 정하되, 폐치분합 등의 경우에는 주민투표를 시행하는 경우에는 지방의회의 의견을 필요로 하지 않는다. 이처럼 지방자치단체의 통합 등에 대해서는 지방자치법에서 정하고 있으며, 이는 지방자치법이 통합에 대한 기본법이면서 구체적인 법으로 작용하고 있다는 것을 말한다.

지방자치법에 의한 통합은 흡수합병인 준신설 합병의 형태를 가지며, 합병은 지방자치법 제4조 제1항에서 정하고 있다. 또한 주민투표법 제8조에 따라 주민투표를 한 경우는 지방의회 의견을 들을 필요 없이 합병이 가능하다고 보고 있다.¹³⁾

지방자치단체의 통합은 지방자치단체의 고유권한으로 볼 수 있으며, 지방자치단체의 구성원인 주민의 동의가 있는 경우 가능하다고 보아야 한다. 따라서 주민의 의사에 반하여 단순히 지방의회의 의견을 가지고 통합을 결정하는 것은 주민자치와 자치고권에 반한다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 통합문제는 지방자치단체의 고유한 권한으로 보아야 하며, 반드시 주민의 참여에 의한 의사결정에 의하여 정하도록 하여야 한다.¹⁴⁾

다. 시행법으로서 주민투표법

지방자치법 제14조는 주민의 권리중 하나인 주민투표권에 대하여 정하고 있다. 이조 제1항은 “지방자치단체의 장은 주민에 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 ... 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다”고 정

13) 현재 2005.12.22. 2005헌라5:지방자치법 제4조 제1항과 제2항은 다음과 같다. ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계 변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.

② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

14) 이러한 주민의 의사가 있는 경우만이 정당성을 가지고 있다고 주장하는 견해가 계속적으로 요구되어 오고 있다: <http://www.ohmynews.com/2012.1.12>. 방문.

하고 있다. 또한 이조 2항은 "...법률로 정한다"고 하여 이에 근거하여 주민투표법이 제정되었다. 이러한 주민투표법이 제정됨으로 인해 지방자치단체 통합에 관해 주민투표를 시행할 수 있는 구체적인 입법을 마련하였다.

그러나 주민투표시행에 대하여 주민투표법에서 통합에 대해 강제적인 조항이 아닌 행정기관의 재량사항으로 정하고 있어, 주민의 의사결정권이 제한을 받고 있다. 주민투표법은 지방자치단체의 주요 결정사항에 대한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 그 시행에 대하여 정한 것으로 지방자치와 관련한 중요한 사항은 주민의 의사결정에 의하도록 하고 있다. 이법에서 주요 결정사항에 대하여 단순히 해석에 맡기고 있어 주요사항을 어떻게 보아야 하는가에 대한 논란이 발생할 수 있다.

또한 이법 제8조에서 주요 결정사항에 대하여 주민 투표권을 규정하고 있어도 이를 의무적으로 강제조항으로 두는 것이 아닌 주민의 의사결정권을 임의적 사항으로 정하고 있어 주민의 직접참여가 제한을 받고 있다. 지방자치단체는 주민의 의사에 의하여 결정되는 주민자치와 국가로부터 주어진 권리로 보는 단체자치로 구분하고 있다. 현재 우리의 경우 단체자치를 기본으로 하여 주민자치는 단체자치를 보완하는 입장에 있다고 보고 있다.¹⁵⁾

단체자치를 기본으로 하고 있다 하여도 주민의 직접참여인 주민투표제도의 도입은 주민자치원리를 강화시키는 기본적인 요소로 정착되어 가고 있다. 이러한 주민투표제도는 지방자치를 실현하기 위하여 지역주민에게 주어진 권리로 스스로 자치행정 등에 대하여 결정권을 행사할 수 있는 중요한 권리이다. 이같은 이유에 의해 지방자치단체의 통합에 대하여 주민투표법은 주민의 의사결정권을 가지고 이를 행사할 수 있는 근거조항으로 직접 작용하고 있다.

그러나 현재 주민투표법은 직접적인 주민투표권에 대하여 그 범위를 어디까지 할 것인지에 대해 재량사항으로 정하여 주민의 직접참여를 제한하는 한계를 가지고 있다.

2. 통합에 대한 주민참여 여부

15) 박인수, 위의 책, 2007, 25쪽.

지방자치는 일반적으로 주민자치를 말하며, 주민자치는 지역주민이 지역적인 행정수요를 자기의 의사에 따라 자기의 책임으로 처리하는 것을 말하고 있다. 이러한 지방자치의 기본적인 요소로서 주민의 의사결정권이 있다. 주민의 의사결정권을 위하여 주민참여제도를 각 국가들은 마련하여 놓고 있다.

독일의 경우 지방의사결정과정에 주민이 단계적으로 참여할 수 있는 제도를 세분화 하고 있다. 즉 발안단계부터 시작하여 심의단계 그리고 최종적인 결정단계까지 주민의 참여를 제도화 하고 있다.¹⁶⁾ 주민의 직접 참여의 대상으로 지역경계변경과 지방자치단체의 조직형태를 들고 있다. 이는 주민신청에 의하여 주민이 발의할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 이에 반하여 우리나라의 지방자치법은 주민의 발의에 의한 통합은 법률에서 정하지 않고, 오로지 중앙행정기관과 지방의회의 권한으로 인정하고 있다.

일본의 경우 지방자치단체 통합인 폐치·분합 또는 경계변경에 대하여 2004년 지방자치법 개정에서 이법 제6조와 제6조의 2에서 정하고 있다.¹⁷⁾ 2004년 지방자치법 개정으로 도·도·부·현의 통합에 대하여 도·도·부·현 스스로의 의사결정에 의한 발의로 통합이 가능하게 규정하고 있다. 법률로 통합을 정하는 경우는 도·도·부현에 대한 특별한 입법이 필요하나, 이러한 입법은 지방자치특별법으로 보고 있으며, 이법에서 주민투표를 통하여 통합이 가능하다고 보고 있다. 또한 주민투표에 의하는 경우 과반수의 동의가 있는 경우 해당 법률이 성립하는 것으로 보고 있다.¹⁸⁾

이처럼 지방자치단체의 통합에 대하여 일본은 주민의 투표권이라는 의사결정에 의하여 통합을 결정하도록 제도적인 장치를 확보하고 있어 주민자치의 제도를 실현하고 있다. 독일의 경우도 주민의 직접참여사항으로 중요사무를

16) 김수진, “독일과 한국의 지방의사결정과정에서의 주민참여 제도”, 「공법연구」 제30권 3호, 한국공법학회, 2002, 310-312쪽.

17) 일본 지방자치법 제6조 ① 도도부현의 폐치분합 또는 경계변경을 하고자하는 경우에는 법률로 이를 정한다.

6조의 2 전조 제1 항의 규정에 의한 다른 두 개 이상의 도도부현의 폐지와 그 지역의 전체를 통해 하나의 도도부현의 설치 또는 도도부현의 폐지 및 그 지역 전체의 다른 하나의 도도부현 지역에 편입은 관계 도도부현의 신청에 따라 내각이 국회의 승인을 거쳐 이를 결정할 수 있다(일본 지방자치법 참조).

18) 宋本英昭, 日本 地方自治法 概論, 한국지방자치단체국제화재단(역), 신일문화사, 2008, 96쪽.

규정하고 있어 이러한 중요사무에는 통합을 포함하는 것으로 보아 주민의 참여 즉 주민신청에 의한 결정으로 통합을 결정할 수 있는 것으로 보고 있다.¹⁹⁾

지방자치의 통합에 대해서 현행 법률은 주민투표를 선택적 사항으로 정하고 있어 행정기관의 재량사항으로 하여 주민이 직접 참여할 수 있는 범위를 제한하고 있다. 주민의 참여가 없는 지방자치의 통합은 그 민주적 정당성을 확보할 수 없어 헌법과 지방자치법의 제도적 취지를 확보하지 못하는 문제를 발생시키고 있다.

4. 통합의 실태

2011년 1월 기준으로 지방자치단체의 수는 총 228개 시·군·구로 구성되어 있으며, 제주의 경우 기초 지방자치단체는 존재하지 않고 있다.²⁰⁾ 기초 지방자치단체수로 보면 경기도 31개 시·군, 서울시 25개 구, 경북 23개 시·군, 전남 22개 시·군, 경기와 경남 18개 시·군 등으로 구성되어 있다. 이중 시가 73개, 군 86개, 자치구 69개로 구성되었으며, 광역시 등을 제외하고는 지역에 기반을 둔 시와 군단위로 구성되어 있다.

〈표 1〉 연도별 행정구역

구 분 \ 연 도		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
시 군 구	계	251	253	256	256	260	258	258	260	260	263
	시	74	74	77	77	77	75	75	75	75	73
	군	89	89	88	88	88	86	86	86	86	86
	자치구	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
	행정시	-	-	-	-	-	2	2	2	2	2
	일반구	19	21	22	22	26	26	26	28	28	33

지방자치단체의 통합에 대한 기본방향은 정부가 주축이 되던 아니면 지방

19) 김수진, 위의 논문, 325-326.

20) <http://www.mopas.go.kr/2011.11.27일자 방문>.

자치단체가 주축이 되던 현재의 기초 지방자치단체의 문제점인 행정의 비효율화, 예산의 낭비 등을 고려하여 지방자치단체를 광역권으로 통합하려고 하고 있다.²¹⁾

행정안전부에서 지방자치단체간의 통합을 추진하는 이유는 다음과 같다.²²⁾ 첫째 인구과소로 지방자치단체의 자립기반 약화로 행정의 비효율성이 증대되어 가고 있다는 것이다. 현재 우리사회는 노령화 사회로 접어들어 노동인구의 감소에 따라 세수감소로 재정기반이 약화되어 가고 있다. 또한 행정체증상의 불균형으로 발생하는 행정운영 비효율화의 문제로 통합이 추진되고 있다. 둘째 인구과밀 도시지역은 생활권과의 원거리로 지역과 생활권과의 괴리 및 경쟁력 약화이다. 도시과밀화로 주민생활기반과 행정구역과 근접성이 멀어 타 행정구역에 편입되는 것이 효율적인 경우가 발생하고 있다. 또한 광역적인 행정수요 등이 발생하고 있어 주민의 불편이 초래되고 있다. 셋째 중복투자에 의한 예산낭비와 국가경영 저해이다. 지방자치단체간의 소모적인 경쟁으로 인한 행사의 중복투자로 인하여 지역축제 등에 대한 경비 등이 증가하며, 비선호시설의 부족 등을 초래하고 있다.²³⁾

이러한 지방자치단체의 통합은 지방자치단체의 권한인 자치고권 중 자치행정권의 하나로 자치조직권에 의해 지방자치단체의 의사에 의한 자주적인 결정을 내릴 수 있다²⁴⁾. 그러나 현행법체계에서는 자주적인 의사결정을 지방자

21) 중앙일보, 행정구역통합논의 기사, 2009. 9. 9일자.

22) 행정안전부, 「자치단체 자율통합 지원계획」, 2009, 3쪽.

23) 1995년 재정이후 청사를 신축한 54개 시군구중 46개(85%)가 재정자립도 50%미만이며, 지역축제 및 행사경비가 2003년 3,731억원에서 2008년 7,354억원으로 증가하였으며, 공공체육 시설은 2001년 12월 기준으로 6,145개에서 2008년 12월 기준 12,342개로 6,197개가 증가하였으나 화장실은 1998년 27.5%에서 2007년 70.2%로 42.7%의 증가율을 보이나 동일기간 화장장은 41개에서 47개로 6개가 증가하는데 그쳤다(행정안전부, 2009:3).

24) 지방자치단체의 통합에 관한 사무를 국가사무로 볼 것인가 아니면 자치사무로 볼 것인가에 대하여 논란이 있을 수 있다. 그러나 지방자치법 제4조 제1항에서 법률로 정하도록 하고 있으며(홍정선, 지방자치법, 123쪽), 이조 제2항은 지방의회 의견을 듣거나 주민투표를 거처도록 하고 있어 지방자치단체의 주민의 의사가 반영되도록 하고 있는 것은 지방자치법에서 지방자치단체에 자주적인 결정권을 부여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 통합에 대한 결정은 지방자치단체의 사무로 보는 것이 헌법상과 지방자치법상의 제도 취지에 부합한다고 볼 수 있다.

치단체가 가지고 있다고 하더라도 이를 법률에서 정하도록 지방자치법 제4조에서 정하고 있어 통합 등에 대한 엄격주의를 채택하고 있다. 법률로 규정하도록 하는 것은 지방자치단체의 통합이 주민의 복리에 미치는 영향이 클 수 있어 잘못된 판단으로 주민복리를 침해하는 것을 사전에 차단하려는 목적으로 법률에서 규정하도록 하고 있다.

그러나 이법 제9조 제2항 제1호에서 “지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무”를 정의하고 동조 동호 가에서 “관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정”에 대하여 자치사무로 인정하고 있다. 이규정에서 통합을 명확히 규정하고 있지 않더라도 단순한 행정구역의 명칭 및 변경 그리고 구역의 조정에 대하여는 자치사무로 보고 있다. 이는 그만큼 지방자치단체에 자치적인 결정권을 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

지방자치단체의 통합에 대한 직접 주민참여에 의한 주민투표실시에 대해 제주도의 경우 2005년 7월 27일 '제주도 행정체계 개편'에 대해 단일광역자치안이 확정되었으며, 2005년 9월 29일 '청주시와 청원군의 통합'에 대해 통합이 무산되었다. 이처럼 지방자치단체의 통합 문제에 대해 주민이 참여하여 결정하는 사례가 제한적으로 발생하고 있다. 현재까지 지방자치단체 통합에 대한 주민투표가 실시된 것은 4건 이었다.²⁵⁾ 2009년 마산, 진해, 창원시의 통합에 대해서는 지방의회의 의결로 통합 안을 가결시켜 현재 통합 창원시로 발족되어 흡수합병에 의한 형태를 가지고 있다.²⁶⁾

25) 행정안전부, 「행정안전백서」, 2010.

〈표 2〉 주민투표 사례

주민투표명	실시지역	투표율	개표결과	확정여부	
제주도 행정구조 개편 (05.7.27)	제주도	36.7%	단일광역 자치안 : 57% 현행유지안 : 43%	단일광역 자치안 확정	
청주시·청원군 행정구역 통합 (05.9.29)	청주시, 청원군	청주시	35.5%	찬성 : 91.3%	통합무산
		청원군	42.2%	찬성 : 46.5%	

26) 통합 창원시의 경우 주민투표에 회부할 경우 주민투표율 33% 이상을 획득하기 어렵다고 판단하여 지방의회의 의결로 통합을 가결하였다. 이러한 주민투표 없이 이루어진 통합에 대해서는 현재까지 지속적인 주민간의 회의감이 발생하고 있다: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View:2011.12.25.방문.

이처럼 지방자치단체의 통합에 대한 주민투표에 대한 주민의 요구사항은 강하게 제기되고 있으나, 실질적으로 주민투표에 의한 통합이 이루어진 것은 제주도에 한정되고 있다. 이러한 이유는 지방자치법상에서 주민투표에 의하던, 지방의회에 의하던 양자택일로 두고 있는 문제에서 그 이유가 발생되고 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 통합에 관한 법적 검토

1. 법률 상호간의 관계

가. 법률의 상충 문제

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 제1조에서 “...지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 하여 지방역량강화와 주민의 편의와 복리 증진을 목적으로 하여 지방행정체제를 개편하기 위해 제정되었다.

「지방분권촉진에 관한 특별법」은 제1조에서 “...지방분권을 촉진하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다”고 하여 지방분권을 촉진하도록 정의하고 있다. 즉 이법 제2조에서 지방분권이란 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”고 정의하여 분권에 대하여 이법을 특별법으로 하여 적용하도록 하고 있다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 지방행정체제의 통합을 기본 목적으로 하여 정하고 있으며, 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권을 촉진하기 위해 정의하고 있다. 양 법의 상호간의 목적은 주민의 복리 또는 국민의 삶의 질을 향상하는 것을 주된 목적으로 하여 궁극적으로 양 법이 추구하고 있는 목적이 같다는 것을 볼 수 있다. 그러나 이법들이 추구하고 있는 내용은

상호 상반되는 모순을 가지고 있다.

즉 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 지방행정체제의 적정화를 도모하여 통합을 주된 기능으로 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 이법 제2조의 정의에서 지방자치단체의 통합 또는 통합 지방자치단체에 대하여 정하고 있어 통합을 주된 내용으로 하고 있다. 이법 제3장 제12조는 '과소 구의 통합'에 대해 정하고 있어 "...인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다"고 정하고 있고, 제15조 '시·군·구의 개편' 제1항은 "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"고 정하여 통합에 관하여 정하고 있다. 이외에 제16조 '통합 지방자치단체의 설치', 제17조 '시·군·구'의 통합절차, 제18조 '통합추진공동위원회', 제19조 '통합 지방자치단체의 명칭 등' 제4장의 제23조 '불이익배제의 원칙', 제24조 '공무원에 대한 공정한 처우보장', 제25조 '예산에 관한 지원 및 특례', 제26조 '통합 지방자치단체에 대한 특별지원', 제27조 '지방교부세 산정에 관한 특례', 제28조 '통합지방자치단체에 대한 재정지원', 제29조 '예산에 관한 특례', 제30조 '지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례', 제31조 '의원정수에 관한 특례' 제32조 '여객자동차 운수사업법에 관한 특례' 등을 두어 지방자치단체 통합에 대하여 국가는 다양한 혜택을 부여하도록 법에서 정하고 있다.

이에 반해 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권을 추진하도록 하기 위해서 정하고 있으며, 이법 제4조에서는 '다른 법령 제·개정의 원칙'에서 "지방자치와 관련되는 법령을 제정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다"고 정하고 있다. 이법은 지방분권에 부합되게끔 법령의 제·개정을 하도록 하고 있으나 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정될 때 이법에 부합되게끔 제정되었는가는 의문이다. 즉 기존법률에 의해 입법이 형성되어 있는 경우 신법은 기존법률에서 별도로 정하고 있는 원칙을 준수하여야 한다. 그럼에도 불구하고 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은²⁷⁾ 새로이 법률을 제정하여 통합을 우선시

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

하도록 하고 있어 「지방분권촉진에 관한 특별법」과의 상충문제가 발생한다. 이법이 제정되었을 경우에 그 적용에 대해서는 행정법의 법적 효력에 의해 신법이 우선 적용되는 것은 당연하다.²⁸⁾

그러나 문제는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정함에 있어 기 법률인 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 법제정의 원칙을 준수 했는 가이다. 지방분권과 지방자치단체간의 통합이 상호 조화롭게 이루어지는 경우는 행정학적인 또는 정치적인 측면을 제외하고 법학적인 측면에서 이 양법이 상호 기존의 법률의 원칙을 무시하면서 법률을 제정할 경우에 이에 대한 구제방안을 확보하지 못한 것이다. 즉 입법자는 입법형성의 자유를 가지고 있으나 입법자도 입법을 형성하기 전에 기존에 입법 특히 특별법에서 정한 내용에 대해 자기구속을 받는 것이 법치행정의 원칙에 부합할 것이다. 입법자의 입법은 입법형성이 무제한적이고 재량적인 자유의사로 보기에 한계가 있다. 즉 입법자의 입법은 국민의 대표성을 가지고 법률을 제정하는 것이므로 입법자도 입법의 자기구속의 법리에 부합되게 하는 것이 국민의 대표성에 의한 정당성을 부여 받을 수 있다. 따라서 현행 이 양법이 가지고 있는 법상의 상호 상충되는 문제에 대해서는 재검토되어야 할 것이다.

나. 법의 목적 불합치 문제

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 지방행정체제개편에 대해 특히 통합에 대해 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 이법 제37조는 '지방분권의 촉진'에 대해 "국가는 이법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다"고 규정하고 있다. 이법의 목적은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 지방의 역량강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진을 주된 목적으로 하고 있다고 하여 지방행정체제의 통합을 주된 관심사로 하여 정하고 있으나, 이법 제37조는 지방분권의 촉진에 대해

28) 김철용, 「행정법 I」, 박영사, 2011, 47쪽.

정하고 있어 제37조가 이법의 목적에 부합하는 가는 의문이다.

즉 지방분권과 지방자치단체의 통합이 상호 조화될 수 있는가의 문제가 제기될 수 있다. 소규모 지방자치단체는 역량이 부족하여 지방자치단체의 업무가 주민이나 주민대표와 무관하게 수행되고 있어 민주성을 저해한다고 보는 견해도 있다. 지방자치단체의 통합이 민주적 참여에 긍정적인 영향을 미친다고 하고 있다. 이에 반해 지방자치단체의 통합으로 집권화되면 주민들이 서비스를 향유하는데 공간적으로 시간적 비용을 지불해야 하는 문제가 발생해 주민과 지방행정간의 거리가 증가한다고 하는 민주주의에 반한다는 견해도 있다.²⁹⁾ 이처럼 지방자치단체의 통합에 대해서는 경제적 관점, 민주주의 관점, 배분의 관점, 발전의 관점에서 상호 찬반이 양립되고 있는 실정이다.³⁰⁾

현재 지방자치단체 통합에 대해 긍정론과 부정론이 팽배해 가고 있는 시점에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 목적과 제37조의 '지방분권의 촉진' 조항이 이법의 목적조항에 부합하지 않는 문제를 가지고 있다. 목적은 통합에 대한 지방자치단체와 국가의 역량을 강화하는 반면 제37조는 지방분권으로 지역의 주민복리와 지방자치단체의 자주적인 의사결정권을 인정하며, 기초 지방자치단체의 역량을 더욱 강화시키는 차원에서 규정한 내용으로 상호 그 추구하고 있는 내용이 모순되는 내용을 가지고 있다.

2. 지방자치법 제4조의 주민의사 결정권의 효력

지방자치단체의 주민의사 결정권은 주민투표로 이루어지고 있다. 지방자치법 제4조는 통폐합과 관련하여 주민투표를 실시 할 수 있도록 정하고 있다. 이법 제14조는 주민에게 과도한 부담을 주는 사항 등 지방자치단체의 주요 결정사항에 대하여는 주민투표를 할 수 있도록 하고 있다.³¹⁾ 또한 주민투표법

29) 이기우, "스위스에서 지방자치단체간 통합논쟁과 대안", 「지방행정연구」 제25권 제2호, 2011.6, 63쪽 재인용.

30) 이기우, 앞의 논문, 64쪽 참조.

31) 제14조 (주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

제8조는 국가정책에 관한 주민투표로서 지방자치단체의 폐치·분합에 대하여 주민투표를 실시할 수 있다고 정하고 있다.³²⁾

이처럼 지방자치단체의 폐치·분합인 통합은 주민과 관련한 주요 정책으로 주민의 기본권을 저해할 수 있으므로 주민투표를 실시할 수 있는 항목으로 지방자치법과 주민투표법에서 정하고 있다. 이러한 주민투표의 법적 효력은 당연히 주민과 밀접한 영향을 주는 사항에 대하여 스스로 의사를 결정할 수 있는 자치 행정권에 비롯된다고 보기 때문에 최종적인 결정권적 효력을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 대법원은 주민의 의사를 묻는 것은 단순히 행정에 반영하는데 그치는 것으로 해석하고 있는 것으로 보고 있다.³³⁾

대법원은 지방자치법 제14조의 주민투표에 대하여 지방자치단체장의 투표 결정에 대한 행정절차상의 한 방법으로 보았다. 이는 2004년에 제정된 주민투표법이 제정되기 이전에 단순히 지방자치법만을 가지고 이를 해석하여 내린 판결이다. 그 이후 주민투표법이 제정되어 주민투표에 대하여 이법은 제1조에 서 주민이 자치에 직접 참여할 수 있도록 하기 위하여 법률을 제정한다고 하고 있다. 또한 동조에서 “주요결정사항”이라는 규정을 두고 있어 주민이 직접 지방자치단체의 주요사항에 대하여 최종적인 결정권을 가지고 있다는 것을 천명하고 있다.³⁴⁾ 따라서 대법원의 판례는 주민투표법 제정에 따라 새롭게 해

32) 제8조 (국가정책에 관한 주민투표) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(폐치)·분합(분합) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다.

③ 제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

33) 대법원 2002.4.26. 선고 2002추23판결.

34) 제1조 (목적) 이법은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 「지방자치법」 제14조의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다.

석될 필요가 있다.

주민의 통합에 대한 의사결정권은 지방자치의 제도적 보장인 헌법의 지방분권의 자치 행정권에서 도출되는 당연한 최종적인 의사결정권으로 볼 수 있다. 주민투표권이 헌법상의 제도적 보장권으로서 효력을 가지고 있지 않다고 하여도 지방자치단체에 속해 살고 있는 주민에게 가장 중요한 기본권과 관련되는 내용을 가지므로 주민의 의사결정에 의하여 통합여부가 결정될 수 있는 법적 효력을 부여할 필요가 있다.³⁵⁾

헌법재판소는 주민투표권을 법률이 보장하는 참정권으로 이해하고 이를 헌법이 보장하는 것으로 보고 있지 않는 한계를 가지고 있다. 헌법상 주민의 의사결정권을 제도적으로 주관적 공권으로 인정하고 있지 않더라도 주민의 자치 행정권에 의한 자주적인 결정권으로서 당연히 인정되는 권리이다. 그럼에도 지방자치법과 주민투표법을 보면 지방자치단체와 관련된 주요사항들에 대하여는 지방자치단체장은 주민투표를 실시할 수 있다고 임의적인 규정으로 하고 있는 것은 지방자치를 훼손할 수 있는 조항으로 입법상의 불비라 볼 수 있다.

또한 지방자치단체 주민과 관련한 주요사항을 지방자치단체장이 임의적으로 이를 주민투표에 붙일 수도 있고 아니면 주민투표 없이 의회의 결정으로 이를 선택적으로 정할 수 있도록 하는 것은 지방자치단체장의 결정에 따라 자치단체 통합이 의회에서 결정되는 가 아니면 주민의 의사에 의해 결정되는가에 대하여 선택적 결정을 하는 것이 지방자치 본연의 취지에 부합할 수 있는가에 대하여는 의문이다. 일본의 경우 지방자치법 제6조에서 도·도·부·현에 대한 폐치·분합 또는 경계변경을 할 경우 지방자치특별법에 의한 주민투표가 필요하다고 보고 있다.³⁶⁾

지방자치는 주민에 의한 주민자치인 것이며, 지방자치단체장은 단순히 대표성을 가지고 지역사무에 대하여 주민을 대신하여 처리하는 대표자로서의 역할을 가지고 있다. 지방자치단체의 정치적 정당성은 주민의 의사에 기초하며,

35) 헌법재판소 2005.12.22, 선고 2004헌마530결정.

36) 일본 지방자치법 (第六條 都道府縣の廢置分合又は境界變更をしようとするときは、法律でこれを定める):그 외의 시정촌에 대한 폐치·분합 또는 경계변경의 경우 지방의회 의결을 거치도록 하고 있다(일본지방자치법 제6조와 제6조의 2참조).

이러한 정당성과 대표성은 모든 결정에 투영되어 나타난다고 하였다.³⁷⁾ 따라서 지방자치단체장이 통합에 대한 결정을 선택적 결정사항으로 할 것이 아닌 주민의 의사결정에 의한 사항으로 지속적 행위로 명확히 규정할 필요가 있다. 지방의회의 의견을 수렴한 후에 최종적인 결정은 주민에게 부여하는 것이 지방자치의 본연의 정신이 부합된다.

3. 행정안전부장관의 통합 권고 문제

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 제3장에서 지방자치단체의 통합에 대해 정하고 있으며, 이법 제17조는 기초 지방자치단체간의 통합에 대해 그 절차를 정하고 있다.³⁸⁾ 이법의 제17조 제5항은 행정안전부장관이 지방행정체제개편위원회의 시·군·구 통합안을 마련하여 기본계획을 마련한 경우 그 통합방안에 따라 지방자치단체간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

37) 최봉석, “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”, 「지방자치법연구」 제8권 1호, 한국지방자치법학회, 2009, 132쪽.

38) 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 이법에 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 이법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제6항은 통합 권고안에 관하여 행정안전부장관은 해당 지방의회의 의견을 들어야 하며, 단 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 당해 지방의회의 의견을 듣지 않아도 된다고 정하여 지방자치단체의 주민투표에 대해 지방자치단체장에게 중앙행정기관인 행정안전부장관이 권고권과 주민투표실시 요구권을 가지고 있다.

이법 이조항에서 정하고 있는 행정안전부장관의 권고안에 관해 그 법적 성격을 단순히 권고로만 보아야 하는지 아니면 이에 따라야 하는가에 대해서는 법조항에서 명확하지 않다. 그러나 지방자치단체장의 권고에 대해서는 대외적 구속력을 제외하더라도 대내적 구속력을 가지는 것은 당연하다. 대법원은 광역 지방자치단체장의 권고는 기초 지방자치단체장이 이에 따라야 한다고 하고 있다.³⁹⁾ 즉 권고에 대해서는 단순한 행정지도적 성격을 가지기 보다 행정처분으로서의 성격을 가지는 권력적 행위로 이해할 수 있다. 따라서 중앙행정기관인 행정안전부장관이 지방자치단체의 의사결정권에 개입하는 것이 지방자치의 자치결정권을 침해할 소지를 가지고 있다. 이법에서 지방의 역량과 국가의 역량을 강화하기 위해 특별법을 제정하고 있으나, 헌법에 의해 보장하고 있는 자치권에 대해 지나치게 침해하는 문제를 가지고 있다. 지방자치단체는 자주적인 의사결정권을 가지는 자치고권이 있음에도 불구하고, 그 지방자치단체의 통합에 대해 중앙정부의 간섭을 법률에서 인정하고 있는 것은 지방자치의 제도적 본질을 침해하는 문제를 가지고 있다.

39) 대법원은 “시·도지사로서 하여금 당해 지방자치단체 및 관할구역 안의 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요성이 있다고 인정할 경우 당해 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할구역 안의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있도록 하고, 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 규정하고 있으므로, 시·도지사의 인사교류안의 작성과 그에 의한 인사교류의 권고가 선행되지 아니하면 위 조항에 의한 인사교류를 실시할 수 없다”고 하여 구속력을 가지는 것으로 보았으며(대법원 2005. 6. 24. 선고2004두10968판결), 또한 대법원은 “국가인권위원회의 성희롱결정과 이에 따른 시정조치의 권고는 불가분의 일체로 행하여지는 것인데 국가인권위원회의 이러한 결정과 시정조치의 권고는 성희롱 행위자로 결정된 자의 인격권에 영향을 미침과 동시에 공공기관의 장 또는 사용자에게 일정한 법률상의 의무를 부담시키는 것이므로 국가인권위원회의 성희롱결정 및 시정조치권고는 행정소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다”고 하여 처분성을 인정하고 있다(대법원2005. 7. 8. 선고2005두487판결).

Ⅳ. 지방자치단체 통합에 관한 법적 개선

1. 입법의 개선

가. 입법의 통합

지방자치단체의 통합에 대해서는 현재 「지방자치법」 제4조와 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제15조 내지 제19조의 통합에 대한 내용 그리고 「지방분권촉진에 관한 법률」에서 분권에 대해 정하고 있어 법 상호간의 업무의 중복성과 내용의 상충성을 가지고 있다. 특히 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「지방분권촉진에 관한 법률」은 상호 통합과 분권이라는 상충성을 가지고 있어 이법의 상호 모순되는 점들을 보완할 필요가 있다. 지방자치단체의 통합과 지방분권이 상호 전혀 다른 논리에서 전개될 수 있는 반면에 이를 동일하게 지방자치단체의 역량강화라는 측면에서 동일시 보는 견해 등 다양할 수 있다.

그러나 양법이 가지고 있는 논리적 모순은 한 법은 통합을 통해 경제적 비용절감과 역량강화를 들고 있고, 다른 법률은 지방의 발전과 지방의 창의성과 다양성을 인정하는 것을 기본이념으로 하고 있어 양 법률은 이를 동일하다고 볼 수 없다.⁴⁰⁾ 따라서 분권을 우선시 할 것인가 아니면 통합을 우선시 할 것인가에 대해서는 찬반이 양립한다.

각 특별법의 적용에서 선행법의 구속적 효력이 발생할 수 있다. 선행법은 특별한 사유가 없는 한 새로이 제정되는 법의 모태가 되며 새로운 법의 기본방향을 설정하는 기준이 될 수 있다. 현재 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제4조에서 타 법령의 제·개정시 이법의 기본이념인 지방분권에 적합하도록 요구하고 있는데, 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 선행법의 내용을 저촉하면서 법률을

40) 지방분권촉진에 관한 법률 제3조는 '지방분권의 기본이념'으로 "지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써, 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다"고 정하고 있다.

제정하였다. 따라서 법률 상호간의 문제를 해결하기 위해서는 양법의 통합이 필요하다. 양법이 모두 지방자치와 관련되는 내용을 가지고 있으며, 동일하게 특별법으로 제정되었다는 점에서 공통성을 가지고 있어 입법의 통합화가 필요하다.

법치행정의 달성을 위해서 입법의 명확화가 필요하며, 법률유보의 원칙에 의해 선행 입법이 헌법에 반하지 않고 새로운 환경에 적응할 수 있는 경우 선행법에 따라야 한다. 그러나 선행법의 특별한 하자가 없고 헌법의 이념에 부합하는 경우, 선행법과 달리 신법을 계속적으로 제정하면서 선행법과 상충되는 법을 제정하는 것은 입법자의 입법형성의 자유를 지나치게 남용하는 재량의 남용 문제를 가져온다. 따라서 법치행정달성을 위해서 입법자는 입법형성에 있어 자기구속의 법리에 부합되게 입법을 제·개정하여야 하므로 현행 양 입법의 문제를 개선하기 위해서는 입법의 통합화가 필요하다고 볼 수 있다.

나. 법률의 상충 조항 배제

법치행정을 달성하기 위해 법은 명확화를 기본내용으로 하고 있다. 명확화를 달성하기 위한 범위에는 내용의 구체성과 개별성뿐만 아니라 입법 조항의 상충문제도 해결하여야 한다. 현행 지방자치단체의 통합에 관한 입법인 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 경우 지방자치단체 통합에 관해 정하고 있는 반면에 이 법률의 제3절 제37조 내지 제40조는 지방분권의 강화에 관한 규정을 두고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 지방분권과 지방자치단체 통합은 상호 그 추구하고 있는 목적이 다르다고 볼 수 있다.

지방의 창의성과 다양성을 존중하도록 하는 법률과 경제적 비용 절감 등을 통하여 국가역량과 지방의 역량강화를 추구하고 있는 법률이 상호 병존하고 있다. 이러한 병존관계는 양법이 병렬관계를 가지고 헌법의 지방자치를 제도적으로 보장하기 위한 내용을 담고 있는 경우 문제가 될 수 없다. 그러나 이들 양법이 가지고 있는 목적은 상호 상충될 뿐만 아니라, 특히 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 통합을 강조한 반면에 그 하위 조항에서 지방분권을 강화시키도록 개별 조항을 두고 있어 이법이 추구하고 있는 목적과 부합한다고 볼 수 없다.

따라서 이법의 지방분권강화에 관한 조항은 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 관한 규정으로 정하는 것이 법의 목적취지에 부합한다고 볼 수 있다.

2. 주민의 의사결정권 확보

1) 중앙행정기관의 지방자치단체 통합 참여 배제

지방자치단체의 통합은 지역민의 자주적인 의사결정에 의하는 것이 지방자치의 본연의 자치권의 내용이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체의 통합에 대해 지방자치단체는 스스로의 의사에 의해 이를 결정할 수 있는 자치고권을 가진다. 지방자치단체는 구역, 주민, 인격의 셋으로 구성되어 있으며, 이러한 지방자치단체의 의사결정권을 가지는 자는 주민이다. 지방자치단체에 대한 주민의 의사결정권은 자주적인 결정권으로서 최고의 의사결정권을 가지는 것으로 볼 수 있다. 주민은 스스로 살고 있는 지방자치단체에 대한 살 수 있는 권리와 퇴거할 권리를 동시에 가진다. 따라서 주민은 살고 있는 곳을 결정할 뿐만 아니라 지방자치단체의 의사결정권을 스스로 결정할 수 있는 권리를 가지고 있다.

지방자치단체는 스스로의 의사에 의해 통합에 대한 결정권을 행사할 수 있는 권리를 가지고 있다. 이에 대하여 중앙행정기관의 장이 지방자치단체의 통합에 대하여 통합을 권고하거나 주민투표를 요구하도록 하는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제17조의 제5항과 제6항은 주민의 의사결정권을 침해하는 조항으로 배제되어야 한다. 지방자치단체의 통합에 대한 중앙행정기관의 장의 개입권이 배제될 경우 헌법상의 지방자치의 제도적 보장과 지방자치단체의 자치고권을 달성할 수 있다.

2) 주민 의사결정권에 의한 통합

지방자치단체의 통합에 대한 의사결정권을 주민의 고유한 권리로 볼 것인가에 대해서는 헌법재판소는⁴¹⁾ “주민투표권에 대하여 법률이 보장하는 권리로 보고 이를 헌법상 또는 기본권상의 주관적 공권으로 볼 수 없다”고 하여

41) 헌재 2001.6.28. 2000헌마735 결정.

단순한 법률상 권리로만 인정하고 있다. 이 경우 입법자의 입법형성에 의해 법률에서 주어진 권리만을 행사할 뿐이지 헌법상의 지방자치의 기본권으로서 지방자치단체의 통합에 대한 고유한 권리를 가지지 못하는 것으로 이해할 수 있다.

지방자치단체를 구성하는 요소로 주민을 들 수 있으며, 주민은 자신이 거주하는 곳에 대한 자주적인 의사결정권을 가지고 있다. 주민의 직접 참여에 의한 주민투표를 통하여 직접 결정하는 것은 직접 민주주의의 발현이며,⁴²⁾ 주민의 자주적 결정권을 구현하는 방법이다. 따라서 지방자치단체의 통합에 대해서는 주민의 의사결정권을 통하여 실현하도록 하는 것이 민주적 정당성을 확보하며, 지방자치의 기본적 이념을 구현할 수 있다.

V. 맺는말

지역의 급속한 변화와 교통과 통신의 발달로 인하여 지역간의 경계가 허물어져 가고 있는 상황이다. 지역간의 이동은 지방자치를 기초 자치단체에서 실시하는 것이 타당한가에 대하여 많은 의문점을 가지게 하고 있다. 특히 지역간 상호 이동이 활발하고 그 경계가 불명확한 경우에 대해 지방자치단체간의 통합을 요구하는 목소리도 높게 나타나고 있다. 이러한 요구들에 의해 지방자치단체간의 통합은 현재 정치적·법적 제도에서 뜨거운 이슈로 부상하고 있다. 통합을 주장하는 자와 통합을 반대하는 자간에 상호 의견이 팽팽히 대립하여 갈등의 양상으로 치닫는 문제를 발생시키기도 한다. 최근 통합을 한 창원시의 경우 통합의 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 가지고 있어 이에 대한 구체적인 검토가 있어야 할 것이다.

지방자치의 구현은 풀뿌리 민주주의에서 시작되었으나 풀뿌리 민주주의는 통합이라는 거대한 물결을 만나 새로운 위기의 국면에 직면하고 있다. 통합을

42) 스위스에서는 지방자치단체간의 통합에 대해 주민투표를 통하여 주민들이 직접 결정하도록 하고 있으며, 통합에 의한 역량강화보다 지방자치단체간의 상호협력을 강조하는 입장에 있다고 한다: 이기우, 위의 논문, 73쪽 참조.

위해 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되어 기존의 지방분권을 촉진하기 위한 법률인 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 상호 그 추구하고 있는 이념을 달리하고 있는 문제점을 발생시키고 있다. 행정의 효율성과 지방의 역량강화 등 경제적인 효율면을 강조한 통합을 위한 법률과 지역의 다양성을 존중하는 것을 기본 이념으로 한 법률간에는 상호 조화되지 않는 측면을 가지고 있다.

지방자치단체의 통합을 실시할 경우 지방분권촉진과 지방행정체제 개편 상호간의 법률이 상호 조화될 수 있는 방안에서 합리적으로 조정되어야 한다. 현행 법률에서 지방자치단체를 통합하기 위해서는 지방자치를 가장 잘 실현할 수 있는 방향으로 그 통합이 이루어 져야 한다. 즉 경제적인 효율성만을 강조하여 이를 추진할 경우 지방자치의 본래의 의미를 훼손할 수 있는 측면을 가질 수 있다. 따라서 지방자치단체의 통합은 지역에 거주하는 주민의 의사결정에 의해 이를 결정하여야 하지, 중앙행정기관의 권고 등에 의한 요구에 의해 이를 실시할 경우 지역민의 의사가 반영되지 않을 뿐 아니라 지방자치의 심각한 침해로 가져온다. 주민투표에 대한 권리를 헌법재판소는 이를 법률상의 권리로 보지 헌법상의 기본권으로 보고 있지는 않다. 그렇다고 하여도 지방자치의 제도적 보장을 위해서 지방자치단체의 자치권에 의한 의사결정권의 한 부분으로 지방자치단체의 구역결정인 통합은 지방민의 고유의사에 의하도록 하는 것이 민주적 정당성을 가지고 헌법의 기본이념에 부합할 것이다.

따라서 지방자치단체의 통합을 위해서는 현재 상충되어 있는 법률의 통합이 있어야 하며, 법률이 가지고 있는 조항간의 상충문제도 해결하여야 한다. 또한 주민의 의사결정권을 확보하여 주민이 스스로 결정할 수 있는 권한을 법률 또는 헌법에서 명확히 규정할 필요가 있다. 그리고 중앙행정기관은 지방자치단체의 통합에 대해 조정자로서의 역할을 가져야 하지 직접적으로 지방자치단체의 통합에 대한 실력을 행사할 수 있는 권한을 부여하는 것은 지방자치의 침해를 가져올 수 있다.

지방자치단체의 통합에 대한 법적 과제는 입법자의 입법형성의 자유가 무제한적으로 재량사항으로 보아서는 아니될 것이다. 입법자는 기존의 선행 법

물에 대해 존중하여야 한다. 그 이유는 선행법들은 입법자가 입법을 한 사항이며, 시대의 변화와 특별히 헌법과 사회적 상황이 급격히 변하지 않음에도 불구하고 동일한 지방자치를 위한 내용에 대한 입법을 형성하면서 입법형성의 자유라는 명목하에 상충되는 입법을 제정하는 것은 입법자의 자기구속의 법리에 반하는 문제를 가지게 된다. 따라서 입법자의 입법형성의 자유는 무제한 적으로 이를 인정할 수 없다.

지방자치단체의 통합은 현재 정치적·법제도적으로만 해결될 문제가 아닌 주민의 의사 참여를 통한 방법으로 해결하여야 한다. 지방자치단체의 통합을 위해서는 우선 입법자의 입법을 통한 법률의 조정과 통합이 필요하며, 주민의 의사결정권에 의한 민주적 정당성을 확보하는 방안에서 이를 실현하여야 한다.

참고문헌

- 김철용, 「행정법Ⅱ」, 서울: 박영사, 2010.
 류지태·박종수, 「행정법신론」, 서울: 박영사, 2009.
 박근성, 「행정법강의」, 서울: 박영사, 2011.
 홍정선, 「신지방자치법」, 서울: 박영사, 2009.
 홍정선, 「행정법원론(하)」, 서울: 박영사, 2010.
 김수진, “독일과 한국의 지방의사결정과정의 주민참여제도”, 「공법연구」 제30집 제3호, 한국공법학회, 2002.
 김원중, “자치단체통합에 대한 주민의사 결정 권한의 한계에 관한 연구”, 「GRI연구논총」 12(1), 한국지방자치법학회, 2010.
 김원중, “지방자치단체 통합에 따른 경찰행정청의 변화 방안”, 「지방자치법연구」 제9권 제3호, 지방자치법연구, 2009.
 김중권, “주민투표법안의 문제점에 관한 소고”, 「공법연구」 제32권 3호, 한국공법학회, 2004.
 박인수, “주민자치 확대 법제와 문제점”, 「공법학연구」 제8권 제1호, 한국비교

- 공법학회, 2007.
- 선정원, “기초자치단체의 통폐합과 관련된 법해석상의 쟁점들의 검토”, 「지방자치법연구」 제9권 제4호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 이기우, “스위스에서 지방자치단체간 통합논쟁과 대안”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 2011.
- 정세욱, “지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향”, 「한국지방자치학회 자치행정구역 개편 정책토론회」, 한국지방자치학회, 2009.
- 조정찬, “지방자치단체 사무배분에서의 지방자치와 국가행정의 조화”, 「지방자치법연구」 제8권 제1호, 한국지방자치법학회, 2008.
- 최봉석, “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”, 「지방자치법연구」 제9권 제4호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 행정안전부, 「행정안전백서」, 2009.
- 행정안전부, 자치단체 자율통합 지원계획, 2009.
- 헌재 2005.12.22, 2005헌라5결정.
- 헌재 2001. 6. 28, 2000헌마735결정.
- 헌재 1994.12.29, 96헌마201결정.
- 대법원 2002.4.26. 선고 2002추23판결.
- 대법원 2005. 6. 24. 선고2004두10968판결.
- 대법원 2005. 7. 8. 선고2005두487판결.
- 중앙일보, 2010. 2. 16일자.
- 宋本英昭(2005), 日本 地方自治法 概論, 한국지방자치단체국제화재단(역), 서울: 신일문화사.
- http://www.ohmynews.com/NWS__Web/View:2011.12.25.
- http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009.06.10.
- <http://www.mopas.go.kr/2011.11.27>.

[Abstract]

A study on the integration of local-self government

Kim, Won-Jung

Professor, Ph.D, Department of Law, Cheongju University

Now local autonomous communities try to reduce financial independency and costs by unifying neighboring local areas in a way that they make or change boundaries between the areas. There is a tendency to approach newly the foundation of basic local autonomies. Recently, for example, Chang-won nearby areas were united and Je-ju Special Self-governing Province took out it's basic self-governing body and set up the body into extended one. Futhermore, the government also continues to encourage local autonomies to combine one anther in order to cut down costs. For instance, the government urges Cheong-ju and Cheong-won to unify each other, but they don't, because they conflict each other.

For the units of local autonomous communities, at first inconsistent laws should be unified and the contradictory articles of the law also are problems to be solved.

In addition, it is needed that the law or constitute should clearly stipulate the rights of local citizens to make decisions by themselves. Also, the central administration agency should limit it's role as a mediator in the unions among local autonomies and should not act it's authority directly, because it could infringe on the rights of the local autonomies.

The combinations of local self-governing communities are not a problem that can be solved with only present political institutions and laws. Rather than that, it should be handled out by the way of reflecting the opinions of

local citizens. Additionally, legislators should arrange and make a consistency of the ordinances through legislative law. Therefore, the unification of local autonomous communities should be achieved by assuring democratic justice that guarantees the rights of local citizens to decided by themselves.

Key words : local self-governing communities, basic local autonomies, unifying neighboring local areas, central administration agency, local citizens.