

지방행정체제 개편에 관한 탐색적 연구

- 강원도를 중심으로 -

A Exploratory Study on the Restructuring Methods of Local Administrative System

- Focused on the Gangwon Province -

신 윤 창 (강원대학교 공공행정학과 교수)

Abstract

Youn-Chang Shin

The local administrative system to accomplish a local autonomy and transfer a better public services to people should be reorganized in connection with the prospects for the new political reform and the global competition of government. The urgent one over the reorganizations is to be the issue of the intra governmental reorganization. The purpose of this paper is to examine the restructuring methods of local administrative system, especially Gangwon Province. What is most important in the restructuring of local administrative system is a reliability as a intangible assets. And it should conclude with a reliability to central government, local government, reform policy, official delegation, and others. In this context I suggested a new divide and rule of four types as a restructuring methods of local administrative system in Gangwon Province. The expectation effects of restructuring methods suggested in this paper are to as follows : a balanced development of region, a development of future industry, a reasonableness of regional population, an advancement of regional competition capacity, and an improvement of administration efficiency.

주제어: 행정체제, 행정구역, 행정계층, 지방정부, 강원도

Key Words: administrative system, administrative district, administrative hierarchy, local government, Gangwon Province

I. 들어가는 말

이명박 정부의 100대 국정 과제 중 하나인 지방행정체제개편에 관한 논의가 2010년

들어 활발히 전개될 예정이다. 2010년 지방선거 전에 지방행정체제를 개편하려는 점을 염두에 두고 학계, 언론계, NGO, 그리고 정치권에서 다양한 논의가 진행 중이다. 현 시점에서 이명박 정부가 행정체제를 개편하려는 이유는 무엇인가? 무엇 때문에 행정체제를 개편하려고 하는가? 대답하기 매우 어려운 질문이지만 지방 도시가 경쟁력 향상을 위해 일정 수준 이상의 인구를 갖고 지역주민에게 양질(good quality) 행정 서비스를 제공하기 위한 목적 때문이다. 따라서 이번 행정체제개편의 논의 역시 지방 도시가 경쟁력을 갖고 지역주민에게 더 큰 행정 서비스를 주면서 발전해 나갈 수 있느냐에 초점을 맞추어야 한다. 과거 역대 정부에서 행정체제개편의 논의가 무성하였지만 당리당락에 얽매어 본말이 전도되어 아무런 성과 없이 흐지부지 끝난 사실을 우리는 잘 알고 있다. 이런 점을 생각하면 이번 행정체제개편의 포커스는 전적으로 지방도시의 경쟁력을 향상시키면서 지역 주민에게 양질의 행정 서비스를 제공해 주는 방향에서 접근하여야 한다.

행정체제개편에서 또 하나 염두에 두어야 할 점은 중앙정부의 입장에서 보느냐, 지방정부의 입장에서 보느냐에 따라 생각이 다를 수 있다. 즉 공급자의 입장이나, 수요자의 입장이나에 따라 시각이 달라질 수 있다는 사실이다. 중앙정부, 즉 공급자의 입장에서는 글로벌 시대에 적합한 큰 폭의 행정체제 개편을 염두에 두고 있으나, 반면 지방정부, 즉 수요자의 입장에서는 지역, 즉 필드의 실정을 염두에 둔 행정체제 개편을 생각하고 있다.

행정체제개편에 있어 또 하나 고려해야 할 사항은 경제논리에서 접근하느냐, 아니면 정치논리에서 접근하느냐에 따라 시각이 달라질 수 있다는 사실이다. 경제논리에서 접근하면 가장 적은 비용으로 가장 큰 혜택을 줄 수 있는 관점에서 접근할 수 있지만, 반면 정치논리에서 접근하면 선거로 당선 가능성을 염두에 둔 게리맨더링식의 지방행정체제개편이 이루어 질 수밖에 없어 도시 경쟁력을 향상시키는 문제와 양질의 행정 서비스를 제공하는 문제는 간과 된다는 점이다.

행정구역개편에서 가장 고려해야 할 사실은 주민들의 동의 및 10년 후나 20년을 내다보면서 미래 산업이 어떤 트렌드로 변할 것인가를 염두에 두고 접근해야 한다는 점이다. 주민들의 동의와 미래 산업의 트렌드를 고려하지 않고 행정구역 개편한다면 그것은 사상누각이 될 가능성이 높다. 이유는 그곳에 살고 있는 사람들의 의사결정이 매우 중요하고, 또한 미래 산업에서 도시의 경쟁력, 양질(good quality)의 서비스, 그리고 일자리 창출 등 단점보다는 장점이 많기 때문이다. 이런 점을 고려하여 행정구역개편은 주민들의 동의 및 미래 산업의 트렌드를 고려하면서 장기적 관점에서 접근해야 성공할 가능성이 높다.

지방행정체제개편은 계층 및 구역의 개편을 모두 포함한다. 계층과 구역은 지방행

정체제를 개편하는데 동전의 앞·뒷면처럼 중요한 요소이다. 행정구역의 규모가 커지면 신속한 의사결정과 행정의 효율성을 높이기 위해 행정계층은 단층제를 선호하고, 행정구역의 규모가 작으면 행정계층은 중층제로 나아간다. 그런데 이번 이명박 정부의 지방행정체제개편의 특징은 행정계층의 문제는 별로 언급하지 않고 행정구역개편에만 관심을 기울이고 있다는 점이다. 물론 이유야 여러 가지겠지만 첫째, 행정구역의 개편 속에 행정계층의 장·단점에 대한 설명의 포함뿐 아니라 다른 요소들, 즉 도시 경쟁력의 향상 및 양질의 행정 서비스를 제공하는 문제 등도 포괄적으로 들어있기 때문에 지방행정체제의 개편은 자연스럽게 행정구역에 초점을 맞출 수밖에 없기 때문일 것이다. 다른 하나는 정치적 이유 때문이다. 도(道)를 없애는 문제는 매우 민감한 사항이기 때문에 이를 잘못 건드리면 혹을 떠려다 붙이는 결과를 가져올 수 있어 이번에는 계층보다 행정구역 개편에 포커스를 맞추고 싶은 바램 때문일 수 있다. 따라서 본 논문에서도 필요한 경우에만 행정계층을 언급하고 주로 행정구역 개편에 초점을 맞추어 논의를 전개시키기로 한다.

이런 맥락에서 본 논문은 첫째, 행정구역개편의 이론적 근거인 개편의 필요성, 시각(기준), 그리고 기존의 연구 관해 알아본다. 둘째, 한국의 지방행정체제와 행정구역의 개편 방안을 탐색해 본다. 셋째, 강원도 행정구역개편의 방안을 탐색한다. 넷째, 결론 및 행정구역개편의 함의를 살펴본다.

II. 이론적 논의 : 개편의 필요성과 기존의 연구

1. 필요성

1) 규모의 경제를 통한 양질(good quality)의 서비스 제공

지방정부(자치단체)의 행정 서비스는 규모의 경제(Economy of Scale) 속성을 갖고 있다. 규모의 경제란 생산량이 증가할수록 평균비용이 감소하여 수익이 증가하는 현상을 말한다. 이런 속성이 지방정부(자치단체) 서비스의 제공에도 그대로 적용된다. 행정규모 자체가 광역화되면 서비스 생산의 평균비용이 감소하고 수익, 즉 지역주민에게 혜택이 돌아가는 역 U자 현상이 발생한다. 자치단체가 어느 정도의 인구를 갖는 규모가 되어야 서비스 생산에 대한 혜택이 지역주민들에게 고스란히 돌아갈 수 있다. 이런 점을 고려하면 인구가 적은 소규모 자치단체의 경우 규모의 경제에 부합하지 못하기 때문에 행정구역 범위를 넓혀 광역화의 방향으로 나아가야만 도시 경쟁력이 향상되면서 지역주민은 양질(good quality)의 서비스를 제공받을 수 있다.

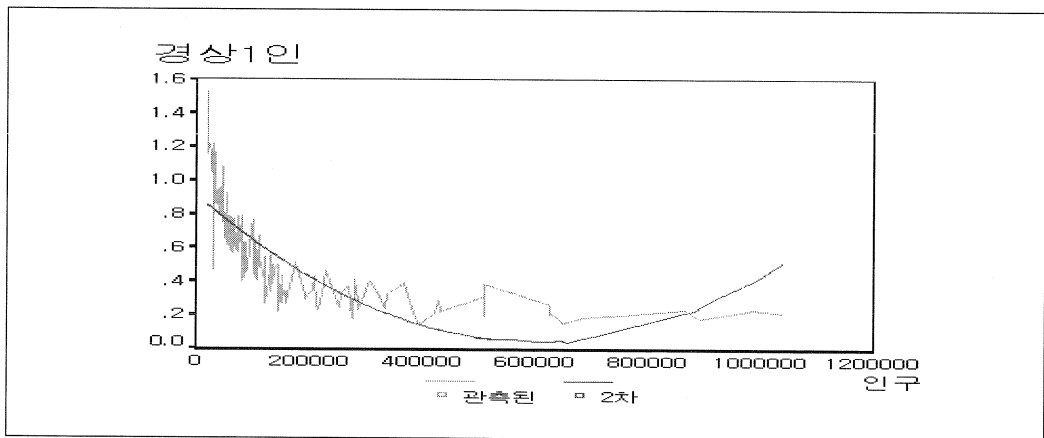
2) 지방도시의 경쟁력 향상

지방도시의 경쟁력 향상을 위한 지표는 다양하지만 그 중에서 가장 영향력 있는 요인은 인적자원, 즉 인구이다. 풍부하지는 않더라도 어느 정도의 인적자원을 갖고 있어야 도시는 발전할 수 있다. 특히 지방도시의 인구규모는 도시발전에 매우 중요한 요소로 작용한다. 도시발전에 필요한 적정 인구규모를 확보하기 위해서라도 행정구역의 개편이 필요하다.

3) 중복시설로 인한 예산의 낭비

모든 자치단체마다 체육시설과 문화시설 등 각종 편의시설을 각자 설치하면 중복시설로 인해 시설의 활용도는 떨어지고 동시에 예산이 낭비되는 비효율성이 초래된다. 이런 문제점을 해결하는 방법은 무엇인가? 행정구역의 광역화이다. 행정구역의 광역화는 중복 시설되는 문화 및 체육 시설물의 설치로 인한 예산의 낭비를 막을 수 있는 최소한의 제도적 장치라 생각한다.

<그림 1> 시·군의 1인당 평균 경상예산전체와 인구규모(실측치 기준)



자료 : 최영출, 지방행정계층과 구역개편에 거는 기대, 한양대 지방자치연구소, 지방자치 정보지, 166(1), 2008.12.

4) 생활권과 행정권의 불일치

지금부터 100여년 전 갑오경장 시대에 만들어졌던 행정체제와 2009년 2월 현재 살고 있는 지역주민들의 생활권은 많이 다르다. 과거의 행정체제와 현재 생활권이 달라 그곳에 있는 사람들이 불편하다면 이를 합리적으로 해결할 수 있는 방법은 무엇인가? 더욱이 교통·통신의 발달로 생활권의 범위는 크게 확대되었지만 아직도 좁은 행정구역 내에 지역주민을 묶어 두어 이들에게 불편함을 감수하라는 논리는 성립되지 않는

다. 과거 100여년 전 행정체제를 오늘날의 생활권에 맞게 일치시켜 지역주민에게 생활의 편리함을 주기 위한 방안은 무엇인가? 그것은 다름 아닌 행정구역의 범위를 넓혀 광역화하는 것이다. 행정구역의 개편을 통해 광역화가 이루어지면 생활권과 행정권의 불일치로 인한 주민들의 불편은 상당 부분 해소될 것이다.

2. 기존의 연구

행정구역 개편의 주된 목적이 지역주민에게 양질(good quality)의 서비스를 제공하는 경쟁력 있는 광역정부를 만들어 가는데 있다.

행정구역개편을 통한 광역정부는 지역의 경제발전과 관련되는 업무를 전문적으로 담당하는 부서를 통해 소규모의 개별 정부보다 우월한 조정능력과 전문성을 제공할 수 있을 것으로 기대된다고 주장한다(Fleishman & Green, 1991). Rusk(1993) 역시 행정구역의 광역화를 통한 경쟁력 있는 지방정부의 출현은 광역권 전체의 지역발전에 긍정적 영향을 준다고 주장한다. 그는 1950년부터 1990년까지 320개 광역도시권역에 있는 522개의 중심도시들에 대한 센서스 분석결과 그는 신규개발을 위한 유휴지를 확보하기 위해 지역 경계를 확장할 수 있었던 시(市)는 그렇지 못한 시에 비해 경제적으로 높은 성장과 발전을 할 수 있었다고 말한다. 행정구역 개편을 통해 여러 개의 정부가 하나가 되는 광역정부가 경쟁력을 갖추면서 지역발전에 긍정적 효과를 낼 수 있다는 연구(Rigos, 1995)는 주로 도시계획 이론가에 의해 주장된다. 경제발전과 도시계획 같은 사항은 광역적으로 접근해야 문제해결이 용이하다. 이유는 작은 규모의 개별 정부는 지역발전과 관련된 문제를 다룰 수 있는 권한과 재원이 충분하지 못하기 때문이다(Becker, 1996).

이러한 맥락에서 진행된 국내의 연구로는 행정비용의 절감을 통한 행정능률을 향상시킨다는 연구(최양부·윤원근, 1988)와 주민 생활권과 행정구역을 일치시킴으로서 지역주민의 편의성을 증가시킴으로서 지방정부의 경쟁력을 높였다는 연구(임성일, 1994; 한원택, 1995), 공공 서비스 생산에 있어 규모의 경제를 실현시켜 주는 연구(박희정, 1994; 이규환, 1994; 전석홍, 1994), 그리고 외부효과를 내부화함으로써 지역간 갈등을 해소하고 지역과 지역(도시와 도시 또는 도시와 농촌)간의 균형 있는 발전을 가져올 수 있다는 연구(이병철, 1994; 장태욱, 1994)이다. 이들의 연구는 행정구역의 확대를 통해 여러 개의 개별 정부를 하나의 광역정부로 묶어 간다면 오히려 도시 경쟁력 향상과 지역주민의 삶의 질이 나아질 수 있다는 연구 결과를 제시한다.

그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다. 행정구역 개편을 통한 경쟁력 있는 광역정부가 양질의 서비스를 제공해 줄 수 있느냐에 대한 의문이다. Persky, Sclar, and

Wiewel(1991)은 도시와 농촌이 동일한 행정구역 안에 있어야 발전한다는 논리는 성립하기 어렵다고 본다. Blair and Zhang(1994) 역시 같은 논리로 행정구역개편을 통한 광역정부가 지역 발전에 기여한다는 논거는 입증하기 어려운 명제라는 이야기를 한다. Blair, Staley, and Zhang(1996)도 행정구역개편(도시와 도시 또는 시와 농촌 통합 등)을 통한 광역정부가 항상 지역주민의 경제적 복지를 향상시키는데 효과적인 것은 아니라고 말한다. 그들은 행정구역의 개편, 즉 구조의 변화를 통하지 않고도 광역권 내에 있는 개별 정부들 간의 협조를 강화하는 대안들도 광역권 전체의 발전을 도모할 수 있다는 주장을 제시한다. Carr and Feiock(1999) 역시 행정구역 개편을 통한 도시와 도시 또는 도시와 농촌의 통합이 경제를 발전시키면서 양질(good quality) 행정 서비스를 제공해 준다는 근거는 없다고 말한다.

이런 입장에서 본 국내의 연구로는 행정구역개편을 통한 광역정부가 도시와 농촌간의 이질적인 행정수요를 제공해 주지 못하고 오히려 지역경제기반의 약화, 규모의 불(비)경제, 그리고 행정서비스공급의 지역간 불균형, 즉 농촌지역의 소외를 가져온다는 연구(이수만, 1995), 행정의 지역주민에 대한 대응성(responsiveness)을 감소시킬 수 있다는 연구(이재원, 1995 ; 임승달, 1995), 그리고 행정구역개편으로 인한 도시와 도시 또는 도시와 농촌간의 통합이 생산성 증대로 나타나지 못했다는 연구도 있다(김대원, 1999).

한편 강원도 행정구역개편의 연구를 직접 다룬 성과물은 그리 많지 않고 단지 강원도 발전을 위해 여러 분야에서 협력적인 네트워크가 필요하다는 간접적 연구 성과물이 존재한다. 기능적 측면에서 지방분권이 활성화 되면 강원도 지역균형발전에 약간 기여한다는 연구(홍준형, 2004), RIS 구축이 강원도 산업발전을 활성화시킨다는 연구(박상규, 2004), 광역권 경제를 통한 동해안 행정구역의 개편을 다룬 연구(사득환, 2008), 신동해안시대 광역경제권과 행정 거버넌스 활성화 방안에 관한 연구(이기식, 2008) 등이 있다.

Ⅲ. 한국의 지방행정체제와 행정구역개편의 방안 탐색

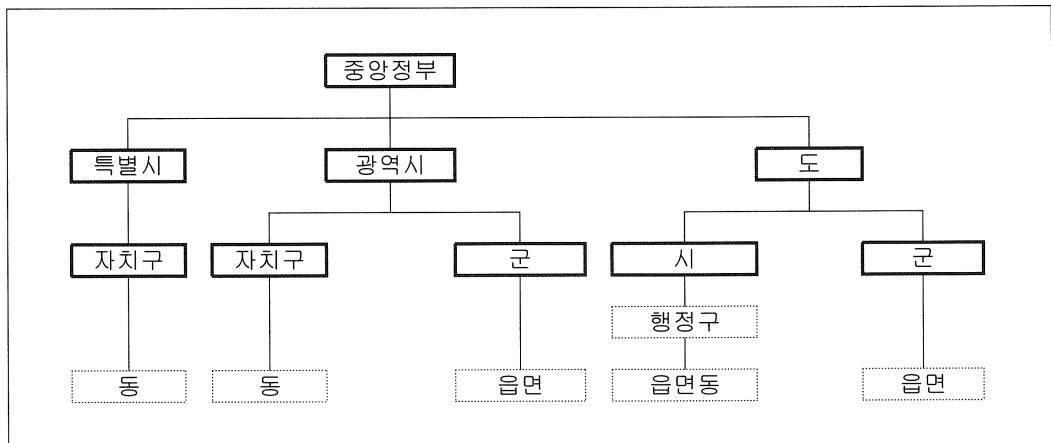
1. 한국의 지방행정체제

한국의 지방행정체제 중 행정구역은 지방자치단체의 자치권이 배타적으로 적용되는 지리적 공간이다. 행정구역은 소극적 측면에서 자치단체의 자치권의 권능을 지역적으로 한정시키는 기능을 하며, 적극적 측면에서 구역안의 주소나 거소를 둔 사람 또는

사물을 해당 자치단체의 권능에 복종시키는 기능도 아울러 갖고 있다. 행정구역의 변경, 폐지 및 분합은 법률로 규정함으로써 빈번한 개편을 어렵도록 하고 있으나 이는 고정불변의 사항이 아니고 외국의 사례를 보면 사회·경제적 여건의 변화나 정부의 정책적 의도 등에 따라 행정구역 개편이 추진되어 왔다(금창호, 2008).

우리의 행정구역 개편에 관한 논의는 1991년 지방자치가 실시된 이후부터 꾸준히 제기되어 오다가 1994년과 1995년 행정구역개편을 통해 도농복합형태의 시(市)가 설치되었다. 최근 여러 가지 이유로 정치권과 학계에서 다시 행정구역개편에 관한 논의를 시작하고 있다. 행정구역에 대한 논의는 행정계층의 수와 밀접한 연관을 갖고 있으며 행정구역의 규모가 작으면 행정계층이 중층제이고, 반면 행정구역의 규모가 커지면 행정계층이 단층제이다.

<그림 2> 행정계층의 현황



주 : 은 자치계층, 은 행정계층을 나타냄.

자료 : 금창호, 행정구역의 개편논의와 대응방안, 여의도연구소, 행정구역개편 등 지방자치제도 개선을 위한 정책토론회 발표논문, 2008.9.17.

<그림 2>에서 보듯이 현행 행정계층은 통·리를 제외할 경우 자치구역을 포괄하는 자치2계층과 행정구를 포괄하는 행정1-2계층의 중층제이다. 우리나라는 행정구역개편이나 광역행정을 통해 지방행정체제의 효율성을 높이고 있다. 도시와 도시 또는 도시와 농촌의 통합, 편입, 합병 등을 통해 이루어지는 행정구역개편은 효율성과 과급효과는 크지만 정치·경제·사회·문화·지역의 여건, 그리고 지역주민의 정서 등 여러 가지 문제 때문에 이를 성공적으로 이루어내기란 쉽지 않다. 이런 점을 감안하여 자치단체는 행정구역개편보다 협의회나 조합 등 광역행정을 통해 지역의 경쟁력, 행정

의 대응성, 그리고 행정의 효율성을 높이는 간접적 방법을 택하고 있다. 물론 협의회나 조합 등 광역행정이 행정구역의 개편보다 차선택이 될 수밖에 없다. 그러나 지역주민의 반발, 이해득실의 역학 구조, 그리고 정치적·행정적 이유로 행정구역개편을 할 수 없기 때문에 부득이 지역주민을 위하여 협의회나 조합 등 광역행정을 통해 소기의 행정 성과를 거두자는 것이다.

행정구역의 개편 없이 이루어지는 광역행정의 수행방식에는 행정협의회(기초와 광역)와 지방자치단체조합이 있다. 행정협의회는 지방자치법 시행령상 년2회(상반기와 하반기) 정기회를 개최하기로 되어 있으나 협의회를 통한 합의도출의 어려움과 합의사항에 대한 집행 구속력의 미비로 실효성에 의문이 간다. 수도권행정협의회의 경우 1975년부터 1994년까지 개최 실적이 평균 1.5회가 되지 않았으며, 행정협의회에 상정된 안건도 많지 않았으며 합의에 도달한 비율도 그리 높지 않았다(유재원, 1996: 19-21). 부산권행정협의회 역시 1973년부터 1993년까지 13회 협의회를 개최하여 총 78건의 협의 안건을 다루어 12건만을 협의함으로써 15.4%의 저조한 합의율을 나타내고 있다(배준구, 1995: 51).

지방자치단체조합은 행정협의회와 달리 집행력을 갖고 있어서 실효성이 있다. 조합은 조례를 제정할 수 있고 행정처분을 발하거나 행정처분의 대상이 되며, 재산을 보유할 수 있다. 그러나 조합방식의 광역행정의 수행은 수도권 이외의 지역에서 아직까지 실시되지 않고 있다(유재원, 1996: 22). 이런 점을 감안하면 행정구역의 개편을 통한 도시와 도시 또는 도시와 농촌을 하나로 묶는 방법이 실효성이나 파급효과가 크다는 것을 알 수 있다.

2. 행정구역의 개편 방안 탐색¹⁾

1) 기본방향

행정구역개편의 기본 방향은 기초단체의 규모를 넓히는 광역화이다. 기초단체의 광역화에는 시(市)와 시(市), 시(市)와 군(郡), 군(郡)과 군(郡), 구(區)와 구(區), 그리고 구(區)와 군(郡)간의 광역화 또는 통합까지 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 통합을 위한 체계, 절차, 방법 등에 대해서는 법적·제도적 기반을 마련해야 한다. 이를 위해 (가칭)지방자치단체 통합 촉진을 위한 법률의 제정을 검토해야 한다. 이 법에는 통합 추진기구, 절차, 통합모형, 인센티브 등을 규정하는 한편 통합을 위한 주민투표규정을 포함해야 한다.

1) 윤종인(2008). “자율통합을 통한 시군구 광역화 방안 모색,” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문을 참고하여 본 논문에 맞게 재구성함.

2) 추진단계

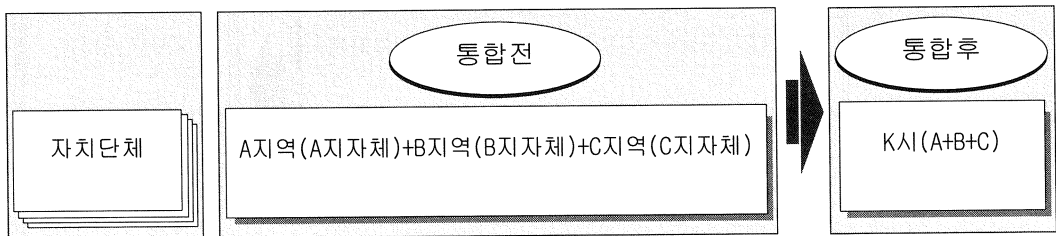
기초자치단체의 통합은 이해관계가 매우 복잡하기 때문에 우선 통합 분위기 조성 등 지역주민이 중심이 되는 자율형 통합추진기구가 필요하다. 지난 1994년 3월 이루어진 1차 도농통합의 경우에는 별도의 추진기구가 없었으며, 1994년 8월 2차 도농통합의 경우에는 지역주민, 원로 등을 중심으로 추진기구를 자체적으로 구성한 경험이 있다. 첫째, 시(市)·군(郡)·구(區)별로 통합추진위원회를 구성한다. 위원회의 구성은 학계, 언론계, 지역의원, 지역주민 등으로 구성한다. 위원회의 역할은 상대 자치단체의 통합추진공동위원회의 구성 협의, 활동지원, 통합 분위기 조성, 지역의견수렴, 홍보 등 다양한 활동을 한다. 둘째, 통합대상 자치단체끼리 통합추진공동위원회를 구성한다. 공동위원회의 역할은 사무소 소재지, 통합시기 협의, 기본 계획 작성 등의 일이다.

3) 행정기관 모델

(1) 완전통합 모델

역사적·문화적 동질성이 아주 높은 지역, 지역발전의 열의가 매우 높은 지역, 그리고 통합으로 인해 시너지 효과가 매우 큰 지역의 경우 출장소나 일반구(행정구)의 설치 없이 새로운 자치단체를 신설하는 완전통합이 바람직하다. 이것은 두 개 이상의 자치단체를 통합하여 한 개의 새로운 자치단체를 만드는 것이다. 통합되는 지역의 별도 하부 행정기관을 설치하지 않고 신설 자치단체가 통합되는 종전 자치단체의 관할 구역을 모두 관장하는 모형이다. 완전통합모형은 행정비용의 절감과 통합을 위한 과도기적 적용기간이 매우 짧아 자치단체 간 통합의 효과가 매우 크다는 장점이 있다. 반면 신설되는 자치단체의 명칭을 무엇으로 할지, 신설되는 자치단체 소재지를 어디에 둘지 등을 결정할 때 자치단체 간 갈등의 소지가 있으며, 자치단체 잉여인력 발생 문제에 대해 반발, 그리고 통합되는 지역주민의 행정 서비스 불안감으로 인한 반발이 예상되는 단점이 있다.

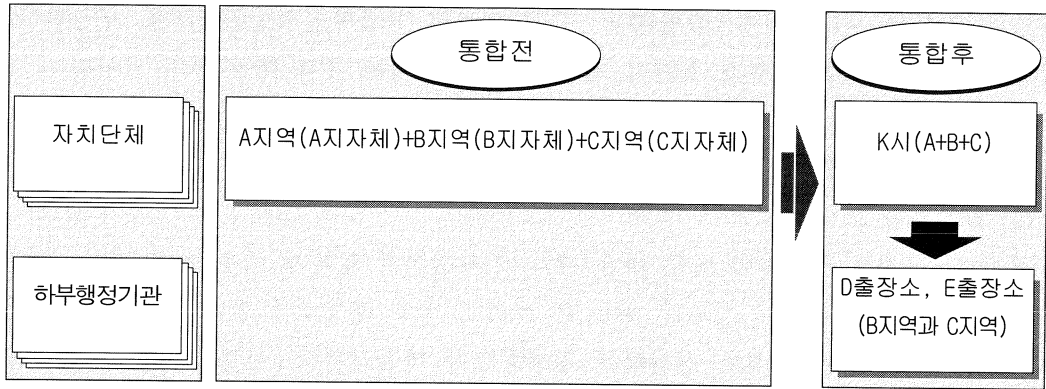
<그림 3> 완전통합 모형



(2) 출장소 모델

출장소 모델은 통합되는 지역주민의 반발, 잉여인력의 발생문제, 행정 서비스 제공 등의 문제를 해결하기 위해 완전통합모델을 보완하는 형태이다. 이 모델은 통합되는 지역에 출장소를 설치함으로써 지역주민의 행정 서비스 욕구를 어느 정도 충족시켜주고, 잉여인력의 활용문제 해결에 기여하고, 출장소의 장(長)을 통합시장이 임명하는 장점이 있지만, 장기적으로 출장소를 폐지하기 어려운 경우가 발생할 수 있다는 단점을 아울러 갖고 있다.

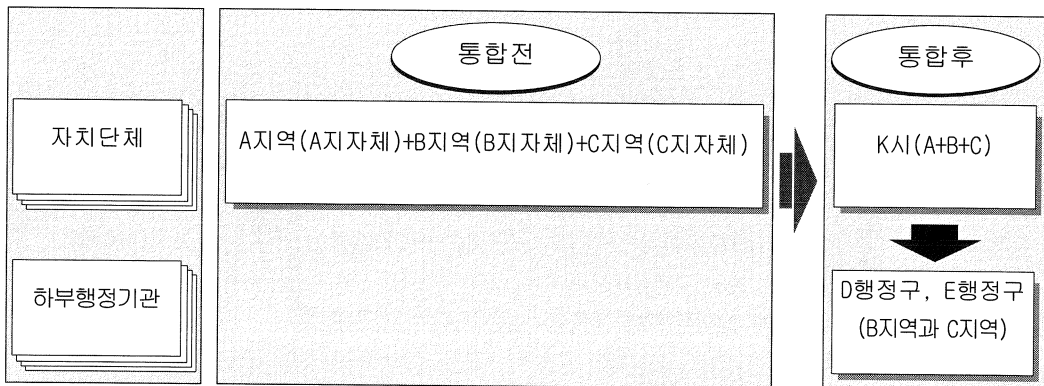
<그림 4> 출장소 모형



(3) 일반구(區) 모형

일반구 또는 행정구 모형은 통합시 발생하는 잉여인력의 문제에 효과적으로 대처하고, 지역주민에게 만족할만한 서비스를 제공할 수 있으며, 통합되는 지역주민의 정서적·행정적 공백을 어느 정도 채워줄 수 있는 장점은 있지만 행정기능의 중복으로 인한 비용절감의 효과는 미흡한 점이 단점으로 지적된다.

<그림 5> 일반구 모형



IV. 강원도 행정구역개편의 방안 탐색

1. 강원도 현황: 행정구역 개편의 장·단점

우리나라 행정구역은 1949년 지방자치법 제정을 근간으로, 1988년 지방자치법의 전면 개정, 그리고 1994년부터 81개 시·군이 통합되어 40개의 시(市)로 재편 등 여러 가지 요인에 의해 큰 변화가 있었다. 강원도 역시 1995년 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시 등 4개 시·군의 통합이 있었지만 이제 다시 정계, 관(官)계, 학계, 그리고 언론계에서 행정구역개편을 통해 지방도시 경쟁력 향상과 양질(good quality)의 서비스를 지역주민들에게 제공하기 위해 다양한 방안을 탐색한다.

강원도는 전 국토의 16.9%에 해당하는 16,874km²의 면적을 갖고 있고, 인구는 152만 명으로 전체 인구의 약 3.17%이다. 이것은 면적에 비해 매우 적은 인구 규모라는 것을 알 수 있다. 강원도의 인구감소²⁾ 현상이 위험수위에 접어들고 있다. 일부 시·군은 ‘자생력’ 붕괴 위기에 빠져 있고, 민의를 대변하는 국회의원 수도 감소하면서 강원도 관련사업은 뒷전으로 밀리고 있다. 이로 인해 18개 시·군은 인구를 늘리기 위한 묘안에 골몰하고 있다.

<표 1> 강원도 시·군 인구 (단위: 명)

지역	춘천시	원주시	강릉시	동해시	태백시	속초시	삼척시	홍천군	횡성군
인구	264,567	306,350	220,097	96,241	51,285	85,349	71,431	71,160	44,043
지역	영월군	평창군	정선군	철원군	화천군	양구군	인제군	고성군	양양군
인구	40,475	44,063	41,551	48,066	24,283	21,525	31,911	30,734	28,346

자료 : 강원도청 인터넷 홈페이지(<http://www.provin.gangwon.kr>)

강원도의 산업생산구조는 제조업의 비중이 19.2%, 전국평균 35.2%에 비해 매우 낮은 분포를 보이고 있으며, 강원도의 일반 제조업 비중이 전국대비 1.1%이고, 강원도의 지식기반제조업의 비중³⁾은 전국의 지식기반 제조업에서 차지하는 비중이 0.2%이다.

2) 강원발전연구원을 비롯 각종 기관도 저출산 대책 등에 대한 연구자료를 내고 있으나, 원주를 제외하고는 큰 개선책은 없는 것이 현실이다. 2005년 인구주택통계조사에 따르면 강원도 인구는 지난 30여년간 40여만 명이 줄어들었다. 강원도 인구는 1975년 186만 1000명을 기점으로 하락세를 보이고 있다. 1961년 158만 6000명에서 15년 사이에 30여만 명이 늘었지만 이후 매년 줄어들고 있다. 특히 석탄산업합리화 사업이 추진되면서 1990년에는 158만 명으로 감소했고, 1995년에는 146만 6000명으로 11만명 이상이 줄었다. 2000년 148만 7000명으로 반짝 증가세를 보였지만 2005년 146만 4000명으로 다시 줄었다.

3) 지식기반제조업의 비중이 점차 늘어날 수 있는 가능성이 춘천의 바이오 및 문화컨텐츠의 하이테크 타운, 원주 의료기기의 테크노밸리, 강릉·동해·삼척의 해양생물, 신소재세라믹,

일반 제조업보다 지식기반제조업의 비중이 낮다는 것은 미래 강원도 산업 경쟁력이 그리 높지 않다는 것을 말해주는 단적인 반증이다.

강원도의 면적 중 산림면적이 차지하는 비율이 81%로 매우 높다는 것을 알 수 있다. 이것은 강원도가 갖고 있는 신성장 동력산업의 버팀목의 역할을 할 수 있는 장점이다. 강원도에 맞는 특화된 발전전략과 방향, 특히 환경+성장가치를 중시하는 방향에서 접근하면 해법이 나올 수 있다. 예컨대 기후변화를 예상한 녹색성장에 포커스를 맞추고 이것을 갖고 산업화하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 산업혁명 이후 화석연료의 대량사용으로 지구 온난화의 문제가 발생하고 있으며, 이것은 기후 변화에 영향을 주어 세계 각 지역에서 생각지도 못한 변화가 일어난다. 따라서 1997년 교토의정서(기후변화협약)가 채택되었고, 2005년 2월 16일 이것이 발효되었다.

발효 시점에 우리나라는 개발도상국으로 분류되어 탄소 배출 이행의 의무는 없었지만 지난해 2008년부터 점진적으로 의무이행을 해야 한다. 우리는 2008년부터 2012년까지 우리나라의 온실가스 총 배출총량, 즉 이산화탄소 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축해야 한다. 2005년 기준으로 국내 온실가스 배출량이 591만톤으로 세계 10위 수준이다. 국가별로 배출량이 정해져 있으며, 배출을 할 수 있는 양보다 적게 배출하면 그것을 배출할 수 있는 권리를 거래할 수 있다. 할당된 탄소 배출량보다 적게 배출하면 이것을 다른 국가에 팔 수 있는 독점적 권리를 갖고 있는데 강원도는 매우 유리한 조건을 갖고 있다. 이유는 강원도 면적 중 산림자원이 81%를 차지하는데 이것을 어떻게 활용⁴⁾하느냐에 달려있고, 앞으로 유류세와 마찬가지로 탄소세⁵⁾가 신설되면 강원도는 녹색성장, 즉, 녹색산업⁶⁾의 메카가 되기 때문이다.

그리고 방재산업분야의 사이언스 파크 조성사업이다. 3개 지역에서 모두 1조 3천억원이 98년부터 2009년까지 투자된다. 성공적으로 마무리되면 2010년까지, 전략기업 800여개가 육성, 매출액 3조 3000억원, 수출 1조 3000억원, 고용창출 2만명 등이 달성된다.

- 4) 독일은 2008년 11월에 이미 2012년에 달성해야 될 탄소배출량, 즉, 교토의정서를 벌써 충족시켰다. 독일의 경우를 타산지석으로 삼아야 한다. 첫째, 2006년 겨울-2007년 봄 따뜻한 기온으로 난방 사용량 감소, 둘째, 신재생에너지 산업의 성장 확대, 셋째, 부가가치세 인상, 넷째, 소비자들의 인식전환, 다섯째, 제조업의 배기가스 방출 감소이다. 일본은 6%의 탄소 배출량을 할당받았다. 이 중에서 3.9%는 산림자원에서 얻는다고 한다. 교토의정서는 산림자원을 CO2(이산화탄소) 등의 흡수원으로 인정하여 흡수량의 일부가 배출가스 감축량으로 인정한다. 강원도가 갖고 있는 산림자원의 가치가 무궁무진하다. 한반도 허파의 역할을 하는 강원도 산림자원의 경제적 가치는 최소 66조원에서 최대 77조원에 이릅니다. 2008년 우리나라의 예산이 257조 3천억원이니까 강원도 산림자원의 가치는 우리나라 전체 예산의 작게는 1/4에서 많게는 1/3에 해당된다.
- 5) 탄소세는 에너지원별로 함유하고 있는 탄소량에 비례하여 부과되는 일종의 물품세이다. 석유 및 석탄 등과 같은 고(高)탄소함유 에너지에는 높은 세액이, 가스과 같이 낮은 저탄소에는 낮은 세금이 부과되고, 비화석 연료로서 탄소를 전혀 함유하지 않은 수력, 원자력, 풍력, 태양열, 지열 등에는 세금이 부과되지 않는다. 이에 따라 탄소세가 도입될 경우에는 탄소함유 에너지의 사용에 부정적인 경제유인이 제공됨으로서 일정한 대체효과가 발생한다.
- 6) 강원도는 2012년까지 GRDP(지역내총생산)의 5%를 녹색성장, 즉 녹색산업으로부터

강원도가 녹색성장(녹색산업)에 기여할 수 있는 또 다른 단서는 탄소배출을 거의 제로(0)로 하거나 아주 적게 하는 에너지 산업⁷⁾이 들어올 수 있는 입지적 조건을 갖추었다는 사실이다. 현 상태의 에너지 소비가 지속되면 원유는 38년-40년 정도 지나면 거의 고갈된다. 세계 경제는 원유 중심의 시스템으로 작동되기 때문에 원유의 고갈은 또 한번의 세계 경제 재앙을 불러올 것이다. 이를 해결하는 방안 가운데 하나는 석탄액화가스화산업, 즉 IGCC를 활용하는 것이다.

IGCC는 유연탄에서 석유가 정제되는 기술(IGCC: Integrated Gasification Combined Cycle)을 말하는데 이것이 탄소 배출을 거의 제로(0)로 하면서 이제 막바지 상용화 단계에 접어들었다. 외국에서 유연탄을 수입해 이를 석유로 탈바꿈시켜 다시 외국에 수출하는 입지적 조건을 강원도 동해안이 갖추고 있다는 사실이다. 이런 사실을 잘 감안하여 탄소배출을 거의 제로(0)로 하는 또 다른 산업은 원자력발전소의 유치이다. 강원 남부지역이 원자력발전소를 유치할 수 있는 안전한 지층구조를 갖고 있었는데, 이것을 우리는 지금까지 간과했었다. 이제라도 이것을 잘 활용하는 지혜가 필요하다. 따라서 강원도가 갖고 있는 이런 장점을 살려 이번에 강원도 행정구역개편에 이를 적극 활용할 필요가 있다.

2. 탐색적 대안(代案)의 기준

본 논문에서 강원도 행정구역개편의 명확한 기준을 제시하기는 매우 어렵지만 강원도 전역의 교통망, 자원 잠재력, 성장거점의 시각, 광역권의 시각, 녹색성장의 시각, 강원도 7대 성장축과 6대 생활권(7+6플랜), 도시 경쟁력, 양질(good quality)의 서비스 제공, 일자리 창출 등 다양한 요인을 고려하여 기준을 찾기로 한다. 또한 도(道)를 폐지하지 않는다는 것을 전제로 인구 20만-50만 명 규모로 행정구역개편을 추진하는 것이 바람직하다는 대안의 기준을 여기서 제시한다.

1) 광역화(경제 및 행정을 포함)의 기준

이명박 정부가 들어오면서 광역 경제권에 대한 논의가 자주 등장한다. 광역 경제권이란 행정구역개편 없이 정치·경제·사회·문화·관광 등 기능적 의미에서 자치단체

부가가치를 찾고자 한다.

- 7) 석탄산업 합리화 사업이 시작되기 전 1960년대, 70년대, 그리고 80년대 국가발전의 견인차 내지 동인(動因)은 석탄산업이었다. 석탄산업 이외에 다른 기간산업은 거의 존재하지 않았다. 따라서 석탄산업이 두 자리 수(數)의 경제성장률 향상에 크게 기여하였으며, 이로 인해 한국은 세계 경제사에서 유래를 찾을 수 없는 4마리 용의 자리로 수직 상승하였다. 이제 강원도가 에너지 산업을 갖고 또 한번 도약할 수 있는 기회를 맞고 있다. 그것은 다른 아님 석탄액화가스화산업(IGCC)과 원전이다.

간의 교류·협력을 활성화시켜 전략적 거버넌스를 만들어 가는 것을 의미한다. 이것은 일정한 권역을 하나로 통합하지 않고 경제 활성화를 위해 기능적 교류·협력에 초점을 맞추겠다는 의미를 내포한다.

물론 행정구역개편이 되지 않는다면 어쩔 수없이 이런 방법을 택하는 것도 적은 효과는 낼 수 있지만 그래도 한국의 문화적·정서적 측면에서 큰 효과는 없을 것이다. 이유는 아무리 한국 사회가 발전하여 다원화·특성화·개성화·개별화된다고 하여도 600년 이상 면면히 이어 내려 온 눈에 보이지 않는 사회질서인 한국인의 정신과 혼을 뒷받침하는 일체성, 통일성, 획일성, 집단성의 측면을 능가하지 못할 것이기 때문이다. 특히 사조직보다는 공조직에서 이런 양상이 두드러지기 때문이다. 따라서 경제와 행정을 포함시켜 광역화의 기준에서 행정구역개편을 접근해야 어느 정도 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

광역화의 기준이란 규모의 경제를 통한 경쟁력 있는 지방정부를 만들어 지역주민에게 양질(good quality)의 경제·사회·문화 등 다양한 서비스를 제공하는 것을 말한다. 개별 지방정부가 아주 좁은 구역의 범위 내에서 규모의 경제를 통해 다양한 서비스를 제공하기란 매우 어렵다. 이유는 개별 정부로 분화되어 있는 지역에서 지방정부가 지역주민들의 욕구에 맞게 각종 문제를 해결하기에는 인적·물적 자원의 부족으로 불가능할 수밖에 없기 때문이다(Gerston and Haas, 1993).

광역화의 기준에서 행정구역개편을 접근할 경우 걱정되는 부분은 개별 자치단체에 상당 부분의 구조적 변화가 일어날 수밖에 없다. 예컨대, 자치단체장 및 기초의회의 의원 수(數)가 줄어드는데 이것을 지역 정치인과 주민이 받아들여야 한다는 점이다. 물론 문화적·역사적 동질성을 바탕으로 통합 광역정부가 만들어지기 때문에 지역 정치인과 주민의 서운함을 어느 정도 달랠 수 있지만 이를 완전하게 해소시킬 순 없다. 이런 점을 보완하기 위한 방법 중 하나는 너무 소지역주의에 집착하지 말고 규모의 경제로 인한 공공 서비스 공급비용의 감소, 행정권한과 책임의 명확화, 경제개발을 위한 지역 간 협조의 증대 등 여러 가지 장점(Carr and Feiock, 1999: 47)을 갖고 있다는 논리를 지속적으로 제시하여 설득해 나가야 한다.

그렇지만 지역 간 눈에 보이지 않는 정치적·정서적 갈등을 어떻게 해결하고, 경제적 발전효과를 어떻게 골고루 확산시켜(분배해) 나가느냐가 광역화의 기준에서 이루어지는 행정구역개편에서 성공과 실패의 관건으로 작용한다. 강원도 역시 인구는 적고 면적이 넓은 지역특성을 어느 정도 반영하기 위해선 광역화의 기준에서 행정구역을 개편하는 것도 하나의 방법일 수 있을 것이다. 강원도는 춘천, 원주, 그리고 강릉을 중심으로 강원도 발전의 큰 그림을 그려왔다. 큰 그림의 하층부에는 백두대간을 축으로 영서 및 영동의 서로 다른 문화적·역사적 정서가 가로 놓여있다. 이런 점을

십분 잘 활용하면 강원도 행정구역개편은 의외로 쉽게 풀릴 수 있을 것이다.

2) 성장거점의 기준

성장거점이론은 국가가 한정된 자원을 갖고 모든 지역을 발전시킬 수 없기 때문에 성장 잠재력이 높은 지역이나 도시(성장거점지역 또는 성장거점도시)를 먼저 집중적으로 투자하여 육성하면 집적의 경제(economies of agglomeration)가 발생되어 결과적으로 전 지역에 고르게 투자하는 것보다 투자의 효율성을 높일 수 있다는 것이다(이성복, 1995). 성장거점이론에서 ‘성장’이라는 개념은 ‘성장’을 통해 나타난 가시적 효과가 주변 저발전된 지역의 성장에 대한 열정과 자신감을 확산시킬 수 있다는 의미에서 사용되고, 이런 과정을 통해 형성된 성장 동인(動因)이 촉매가 되어 발전의 효과(developmental effect)를 저 발전된 지역이나 주변지역으로 확산(spread)시켜 장기적으로 지역 균형발전을 이루게 된다는 논리이다.

성장거점이론은 대도시와 중·소도시, 그리고 도시와 농촌간의 기능적 협력 또는 경쟁관계를 유지하면서 발전의 효과가 점차 전국적으로 확산되어 궁극적으로 국가 전체의 발전을 이룩한다는 논리이다. 이렇게 발전의 효과가 성장거점도시에서 주변지역으로, 그리고 도시에서 농촌으로 확산되면, 결과적으로 농촌에서 중·소도시로, 그리고 중·소도시에서 대도시로 인구의 유출이나 유입을 막을 수 있다는 것이다(Hansen, 1973). 한국의 경우, 성장거점의 시각에서 1995년도 시·군 통합이 이루어졌으며, 수도권 인구 집중의 완화 역시 이러한 성장거점의 논리를 활용하였다.

이런 맥락에서 성장거점이론은 강원도 행정구역개편의 하나의 기준으로 작용할 수 있을 것이다. 예컨대 강원도는 현재 춘천, 원주, 강릉을 중심으로 삼각 테크노벨리를 발전시켜 나가고 있다. 춘천의 바이오산업을 발전의 축으로 홍천, 화천, 철원 그리고 양구의 발전을 이어가고, 원주의 의료기기산업을 중심으로 횡성과 연결되어 동반발전할 수 있으며, 그리고 강릉은 신소재 및 방재산업을 중심으로 동해와 삼척을 연결하여 발전할 수 있을 것이다.

3) 녹색성장의 기준

녹색성장은 지구 온난화 문제의 해결에 긍정적으로 기여하는 방향에서 산업의 ‘성장’에 포커스를 맞춘다. ‘성장’에 포커스를 맞추다 보니 자연스럽게 일자리 창출과 불가분의 관계를 맺는다. 일자리 창출은 산업의 발전과 관련된다. 산업이 발전하지 않고서는 일자리가 창출되지 않는다. 따라서 녹색성장은 녹색산업을 기본 베이스로 한다.

그렇다면 녹색산업이란 무엇인가? 넓게는 에너지, 식량, 물, 그리고 인간의 의·식·주와 건강 문제를 해결하는 산업 모두를 포함하지만 너무 광범위하기 때문에 이를

아주 좁혀 말하면 에너지와 관련되는 산업이다. 핵심적으로 이야기 하면 지구 온난화에 데미지를 주지 않는 저탄소 에너지 산업을 말한다. 그렇지만 여기서도 '성장'이라는 개념이 매우 중요하다. 이유는 성장을 해야 일자리가 창출되기 때문이다.

그런데 녹색산업은 양(量)적 성장보다 질(質)적 성장을 중시하므로 미래 산업 패러다임의 변화를 가져올 수밖에 없다. 녹색산업을 누가 선점하여 이끌어 가느냐에 따라 앞으로 향후 100년 동안 발전된 지역으로 살아남느냐, 아니면 도태되어 저 발전된 지역으로 남느냐의 갈림길의 기준이 된다. 녹색산업은 지역발전의 리딩산업으로 역할을 할 가능성이 크기 때문에 21세기 세계 각 국가는 녹색산업을 통한 녹색성장에 사활을 걸게 된다. 녹색산업의 핵심은 에너지 산업이다. 강원도는 1960년부터 1990년까지 30년 동안 석탄이라는 에너지 산업을 축으로 발전해 왔다. 최근 지구 온난화와 관련하여 탄소 배출을 0(zero)으로 하는 에너지 산업이 각광을 받고 있다. 탄소배출을 0(zero)으로 하는 에너지 산업 중의 대표적인 것이 원전이다. 강원도 역시 원전이라는 에너지 산업을 중심으로 행정구역개편을 새롭게 시도하는 것도 강원도 발전을 앞당기는 지름길 일 수 있다.

3. 탐색적 대안(代案) 찾기

1) 5개의 행정구역으로 개편 : 인구 20만-40만 규모의 광역도시

강원도를 인구 20만-40만 규모의 광역도시로 나아가기 위해서 5개의 행정구역으로 개편하는 것이 바람직하다. 첫째, 춘천+홍천+화천+철원+양구가 하나의 행정구역으로 통합되는 것이고, 둘째, 원주+횡성+영월+정선(일부)이 하나의 행정구역으로 묶이는 것이고, 셋째, 강릉+평창이 하나의 행정구역으로 통합되는 것이고, 넷째, 속초+고성+인제+양양이 하나의 행정구역으로 묶이는 것이고, 그리고 다섯째, 동해+삼척+태백+정선(일부)이 하나의 행정구역으로 설정하는 안(案)이다. 그렇다면 춘천을 중심으로 429,591명, 원주를 중심으로 411,643명, 강릉을 중심으로 264,160명, 속초를 중심으로 176,340명, 그리고 삼척을 중심으로 239,732명의 인구가 된다.

강원도를 5개의 행정구역으로 개편되는 것은 기존 춘천·원주·강릉으로 이어지는 3각 테크노벨리를 중심으로 만들어진 성장 축을 최대한 활용하여 발전의 효과를 다른 지역에도 파급시킬 수 있는 장점이 있으며, 속초를 중심으로 한 행정구역의 설정은 설악권 관광산업을 선도할 수 있는 관광벨트의 역할을 할 수 있기 때문이고, 그리고 삼척을 중심으로 하는 행정구역의 설정은 녹색성장의 핵심인 탄소가 거의 제로(0)가 되는 에너지 산업⁸⁾을 중심으로 행정구역을 설정하는 장점 때문이다. 물론 강원도를 5

8) 녹색성장에서 이야기 하는 탄소가 거의 제로(0)가 되는 에너지 산업은 태양열, 풍력, 그리고

개의 행정구역으로 개편하는 것 자체가 50만-60만명 정도는 되어야 어느 정도 도시 경쟁력을 갖출 수 있다는 논리에 비하면 설득력이 떨어지는 단점이 있다.

2) 4개의 행정구역으로 개편 : 인구 30만-40만 규모의 광역도시

강원도를 인구 30만-40만 규모의 광역도시로 만들기 위해서 4개의 행정구역으로 개편하는 것이 바람직하다. 첫째, 춘천+홍천+화천+철원+양구가 하나의 행정구역으로 통합되는 것이고, 둘째, 원주+횡성+영월+정선(일부)이 하나의 행정구역으로 묶이는 것이고, 셋째, 강릉+평창+속초+고성+인제+양양이 하나의 행정구역으로 통합되는 것이고, 그리고 넷째, 동해+삼척+태백+정선(일부)이 하나의 행정구역으로 설정되는 안(案)이다. 위의 5개의 행정구역으로 개편하는 안 중에서 강릉권과 설악권을 문화관광벨트라는 공통분모로 갖고 하나로 묶는 안(案)이 도출되었다. 그렇다면 춘천을 중심으로 429,591명, 원주를 중심으로 411,643명, 강릉을 중심으로 440,500명, 그리고 삼척을 중심으로 239,732명의 인구가 된다.

강원도를 광역화의 시각, 성장거점의 시각, 그리고 녹색성장의 시각에서 행정구역을 개편한 안(案)이다. 미래 10년이나 20년을 내다보면서 장기적 관점에서 보면 가장 설득력 있는 대안으로 생각할 수 있다. 춘천·원주·강릉은 기존의 3각테크노벨리로 발전하면 된다. 동해·삼척·태백·정선(일부)은 에너지벨트로 다시 묶여지는 것이고, 만약 삼척에 원자력발전을 유치하면 LNG와 발전설비를 원전과 묶어 울진을 포함하는 새로운 신에너지벨트를 구상할 수 있기 때문이다.

3) 3개의 행정구역으로 개편 : 인구 50만-60만 규모의 광역도시

강원도를 인구 50만-60만 규모의 광역도시로 만들기 위해서 3개의 행정구역으로 개편하는 것이 바람직하다. 첫째, 춘천+홍천+화천+철원+양구+인제가 하나의 행정구역으로 묶이고, 둘째, 원주+횡성+영월+평창+정선+태백이 하나의 행정구역으로 설정되며, 셋째, 강릉+동해+삼척+속초+고성+양양이 하나의 행정구역으로 설정되는 대안이다. 그렇게 되면 춘천을 중심으로 461,502명, 원주를 중심으로 476,481명, 그리고 강릉을 중심으로 564,109명이 된다. 강원도가 춘천·원주·강릉 중심으로 기존의 3각 테크노벨리 산업의 성장축을 확고하게 뿌리내리는 장점이 있지만 춘천·원주·강릉을 중심으로 발전이 이루어지고 행정구역이 설정되기 때문에 다른 시·군의 반발을 어떻게 해결하느냐가 주요 관건이 된다.

지열을 활용하는 신재생 에너지 산업보다 '성장'과 '일자리 창출'에 포커스를 맞춘 석탄액화가스화 산업과 원전을 말한다. 이유는 태양열, 풍력, 그리고 지열을 이용한 신재생 에너지 산업은 탄소 제로(0)인 에너지 산업은 맞지만, '성장'과 '일자리 창출'에 한계를 갖기 때문에 이것이 메인이 되어서는 안되고, 원전이나 석탄액화가스화산업의 보조적인 역할을 해야 하기 때문이다.

V. 나오는 말

행정구역개편의 주된 논점은 역사적·문화적 동질성, 산업기능과 특성의 유사성, 생활권과 행정권의 일치, 도시 경쟁력 향상, 그리고 양질((good quality)의 행정 서비스 제공 등 다양한 이유 때문에 여러 개의 자치단체를 묶어 하나의 광역정부로 만들어 가는 과정이다. 행정구역 개편의 핵심은 어떻게 경쟁력 있는 광역정부를 만들어 갈 수 있느냐에 달려있다. 그런데 중앙 정부의 입장이든 지방정부의 입장이든, 경제논리든 정치논리든, 미래산업의 트렌드 변화든 행정구역개편에 있어 가장 중요한 사실은 지역주민들의 동의를 어떻게 이끌어내느냐가 가장 중요하다. 지역주민들의 동의를 이끌어내지 못한다면 행정구역개편은 사상누각이 될 수밖에 없으며 뿌리를 내리지 못할 것이다. 지역주민들의 동의를 이끌어 내는 방안 중 하나는 행정구역개편을 통해 얻어지는 편익이 손실보다 크다면 지역주민들이 동의를 하지 않을 이유는 없을 것이다. 편익을 크게 하는 방법이야 여러 가지 있겠지만 간단하게 생각하면 인센티브를 많이 주는 것이다. 그러나 그런 방법은 단기간에 실효가 있을지 몰라도 장기적으로, 한국의 지방자치를 뿌리내리기 위해선 단기적 인센티브(통합되는 자치단체에 재정적 지원을 해 주는 것)는 그렇게 바람직하지 못하다.

행정구역 개편에 있어 가장 중요한 것이 눈에 보이지 않은 무형의 자산인 신뢰(信賴: reliability)이다. 중앙정부에 대한 신뢰, 지방정부(자치단체)에 대한 신뢰, 정책에 대한 신뢰, 행정구역개편을 추진하는 대표자들에 대한 신뢰, 지역주민과 지역주민간의 신뢰 등이다. 이런 신뢰가 선행되지 않는다면 그 어떤 편익을 지역주민들에게 가져다 준다 해도 이들이 정서적으로 받아들이지 않을 것이며 불신의 골이 깊어져 그 어떤 좋은 대안도 파국을 맞게 될 것이다.

강원도 행정구역 개편의 논리와 대안도 이런 신뢰의 타당성 위에서 도출되어야 한다. 세 개의 행정구역으로 개편하든, 네 개의 행정구역으로 개편하든 그리고 다섯 개의 행정구역으로 개편하든 나름의 근거와 이유는 있다. 문제는 신뢰가 선행되고 난 이후에 행정구역개편에 관한 대안이 도출되면 별다른 이견 없이 강원도민들이 동의할 것이라 생각한다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 시(市)·군(郡)을 어떻게 설정하든 강원도 행정구역을 네 개로 개편하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 그 이유는 강원도 균형발전, 미래 산업의 트렌드, 적정한 인구 수(數), 도시 경쟁력 향상, 그리고 적은 비용으로 양질)의 행정 서비스를 제공해 줄 수 있는 생각 때문이다. 그렇지만 이것 역시 신뢰가 선행되지 않으면 강원도민들이 동의하지 않을 것이란 사실은 분명하다. 행정구역개편에 앞서 신뢰를 쌓아가는 노력을 우리 모두 해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 금창호. (2008). 행정구역 개편 방안. 「행정구역개편 등 지방자치제도 개선을 위한 정책토론회」. 여의도연구소: 1-13.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공 산출물의 측정모형의 적용을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 327-44.
- 박상규. (2008). 국가균형발전과 강원도 RIS의 구축전략. 「국가균형발전과 강원도의 정책대응」. 삼척대 산업과학기술연구원: 109-125.
- 박희정. (1994). 도농통합 이후의 지역발전과제. 「지방행정」, 9월호: 50-68.
- 배준구. (1995). 통합시의 광역행정 전망과 방향. 「도시문제」, 3월호: 50-61.
- 사득환. (2008). 강원 동해안 광역경제권과 행정구역개편. 「강원동해안 광역경제권 구상방안 모색을 위한 정책 세미나」. 강원행정학회·국제통상학회: 1-13.
- 이기식. (2008). 신동해안시대 광역 경제권과 행정 거버넌스 활성화 방안. 「강원동해안 광역경제권 구상방안 모색을 위한 정책 세미나」. 강원행정학회·국제통상학회: 1-24.
- 유재원. (1996). 「수평적 정부간 협력체계 정립방안: 수도권을 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.
- 윤종인. (2008). 자율통합을 통한 시군구 광역화 방안 모색. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문」: 1-17.
- 이성복. (1995). 「도시행정론」. 서울: 법문사.
- 이재원. (1995). 다시 짚어보는 행정구역의 통합과 분리: 행정구역개편과정에서 잊고 있는 논의들. 「지방자치」, 9월호: 97-103.
- 이규환. (1994). 도농 통합시의 행정체계. 「자치행정」, 9월호. 15-28.
- 이병철. (1994). 행정구역 개편에 관한 연구: 김영삼 정부의 행정구역 개편안을 중심으로. 「울산대학교 사회과학논집」, 4(2): 23-41.
- 이수만. (1995). 도농통합시의 향후 발전 과제. 「도시문제」, 3월호: 33-49.
- 임성일. (1994). 도농통합형 도시 행·재정의 과제. 「도시문제」, 6월호: 44-59.
- 임승달. (1995). 통합시의 도시개발 과제와 방향. 「도시문제」, 3월호: 33-49.
- 장태욱. (1994). 도농통합의 의의와 방향. 「도시문제」, 6월호: 9-20.
- 전석홍. (1994). 도농통합 이후의 효율적인 지역개발전략. 「지방행정」, 9월호: 38-49.
- 최양부·윤원근. (1988). 「행정구역의 합리적 조정방안: 정주체계에 따른 도농통합적 행정구역의 모색」. 서울: 농촌경제연구원.
- 최영출. (2008). 지방행정계층과 구역개편에 거는 기대. 한양대 지방자치연구소. 「지방자치정보지」, 166(1): 6-12.
- 한원택. (1995). 「지방행정론: 이론, 제도, 실제」. 서울: 법문사.
- 홍준형. (2004). 지방분권과 강원도내 지역균형발전. 「국가균형발전과 강원도의 정책대응」. 삼척대 산업과학기술연구원: 149-166.

- Becker, F. (1996). Frangementation of Municipal-level Services and the Erosion of Planning Capacity. *Paper Presented at the Annual Meeting of the Southeastern Conference for Public Administration*, October, Miami, FL.
- Blair, J. P., S. R. Staley, and Z. Zhang. (1996). The Central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development, *Journal of the American Planning Association*, 62(3): 345-53.
- Blair, J. P. and Z. Zhang. (1994). Ties that Bind Revisited. *Economic Development Quarterly*, 8: 4.
- Carr, J. B. and R. C. Feiock. (1999). Metropolitan Government and Economic Development. *Urban Affairs Review*, 34(3): 476-88.
- Fleischmann, A. and G. Green. (1991). Organizing Local Agencies to Promote Economic Development. *American Review of Public Administration*, 21(1): 1-15.
- Hansen, N. M. (1973). Growth Center Policy in the United States. In N. M. Hansen (ed.). *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: Free Press: 266-281.
- Persky, Joseph, Elliott Sclar, and Wim Wiewel. (1991). *Does America Need Cities?* Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Rigos, P. (1995). Metropolitan Governance Policy: Forty Five Years of Experimentation, Research and Ideological Conflict. *Paper Presented at the Annual Meeting of the Southern Political Sciences Association*, November, Atlanta, GA.
- Rusk, David. (1993). *Cities without Suburb*. Washington, D.C.: Johns Hopkins Univ. Press.
- Gerston, L. N. and P. J. Haas. (1993). Political Support for Regional Government in the 1990s: Growing in the Suburbs. *Urban Affairs Quarterly*, 29(1): 154-63.

접수일(2009년 10월 11일)

수정일자(2009년 11월 03일)

게재확정일(2009년 11월 29일)