최근 일본의 시정촌 합병이 한국에 주는 정책적 시사점

조석주(한국지방행정연구원 연구위원)

2008년 중반 중앙정치권에서 거론되기 시작한 지방행정체제 개편에 대한 논점은 다양하지만, 그중에서도 시군 통합을 염두에 둔 '지방자치단체자율통합지원특례법(가칭)'이 제정될 예정이다. 그동안 교통통신의 발달과 행정환경 등의 변화에 따라 행정계층 개편에 대한 필요성이 일부 학자 및 정치권을 중심으로 지속적인 논의가 있었으며 1995년에는 시와 군을 통합하여 40개의 도농복합형태시가 출범하였다. 최근의 지방행정계층 개편 논의가 어떠한 형태로 결론이 날지는 모르겠지만 기본적으로 지역주민이 원한다면 주변 기초자치단체간의 통합은 이루어질 것으로 보인다.

따라서 본 고에서는 우리 나라의 행정계층개편 관련 논의대상 중 광역자치단체의 통합이나 자치구의 법적 지위 변화 등에 관한 것은 제외하고 기초자치단체의 통합에 초점을 두고 일본의 시정촌 합병사례를 살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

일본의 시정촌합병은 명치시대(明治時代)부터 추진되었다. 명치시대인 1888년에는 정촌의 수가 71,314개 였으나 명치(明治), 소화(昭和), 평성시대(平成時代)에 걸쳐 대합병을 추진하면서 2008년 2월 현재 1,772개로 축소되었다. 시정촌 합병의 추진율은 도도부현간에 큰 차이가 있으며, 일반적으로 대도시의 합병추진율이 낮은 편이다. 예를 들어 히로시마현(広島懸)은 시정촌 합병 추진율이 73.3%로 매우 높지만 도쿄도(東京都)는 2.5%, 오사카부(大阪府)는 2.3%에 불과하다. 한편 인구 1만명 미만의 소규모 시정촌도 현재 478개나 있다.

<표 1> 일본 시정촌 합병의 추진 현황

연도	시정촌수	인구1만명 미만	평균인구(명)	평균면적(㎢)
1953.9.30	9,895	-	7,864	37.5
1962.1.1	3,466	-	24,555	106.9
1999.3.31	3,232	1,537	36,387	114.8
2008.2.1	1,772	478	67,313	209.9

자료 : 일본 총무성 자치행정국, 내부자료, 2009.2

일본 시정촌 합병은 지방분권의 추진, 고령화에의 대응, 합병을 통한 열악한 재정기반의 강화, 다양한 주민의 욕구에의 대응, 생활권의 광역화, 행정서비스의 효율성 향상 등을 위하여 추진되고 있다.

국가에서는 시정촌 합병을 추진하기 위해 「정부・시정촌합병지원본부」를 설치하여 운영하고 있으며, 2005년 6월 관련된 각 성청이 연대·협력해서 시정촌 합병을 지원하도록 결정하였다. 본 조직의 구성원은 본부장은 총무성 대신, 부본부장은 총무성 부대신과 내각관방부장관(정무), 본부원은 다른 성청의 부대신이며, 그 외에 모든 성청의 대신정무관이 참여하고 있다.

시정촌 합병과 관련하여 국가에서는 2005년 5월 총리대신고시 제648호를 발표하였다. 합병신법제58조에 근거해서 자율적인 시정촌 합병을 추진하기 위한 기본적인 지침을 제시하고

있다. 우선 시정촌합병 대상기준은 첫째, 생활권역을 근거로 행정구역의 재편성을 원하는 시정촌, 둘째, 지정도시, 중핵시, 특례시로 되는 것을 희망하는 시정촌, 셋째, 인구 1만명 미만의 소규모 시정촌 등이다. 한편 도도부현은 동법제59조의 기본지침에 근거해서 자율적인 시정촌 합병추진계획을 수립하고 합병을 추진하도록 하였다. 또한 시정촌합병 계획을 수립하거나 변경할 때는 반드시「시정촌합병추진심의회」의 의견을 수렴하도록 하였으며, 합병 전에 대상 시정촌의회에서의 설명은 물론 주민설명회도 반드시 개최하도록 하였다.

아이치현(愛知懸)의 경우 도요타시(豊田市)를 중심으로 주변 6개 시정촌의 합병이 추진되었는데 이를 위해 합병추진심의회를 설치하였다. 주요 구성원은 7개 시정촌장, 7개 시정촌의회의장, 공무원, 주민대표 등 총 45명이며, 주요 협의 내용은 합병시 명칭, 청사위치 등에 대해 논의하였다. 통합 도요타시의 경우 시명칭은 도요타시로, 청사 역시 도요타시에 두기로 하였는데, 이는 도요타시에 비해 주변 6개 시정촌이 도시의 규모 및 재정력면에서 차이가 있었고 그로 인해 일방적인 흡수병합의 성격이 강하여 이로 인한 갈등은 없었기 때문이다. 그러나 대등합병의 경우 일부 시에서는 시명칭을 결정할 때 시정촌간에 합의가 이루어지지 않아 시정촌합병추진심의회를 통해 갈등을 해소하거나 주민설문조사를 실시하여 그 결과를 통해 명칭을 결정하는 경우도 있다.

한편 시정촌 합병의 경우 과거에는 국가에서 통합기준 및 대상지역을 결정하여 합병을 추진하였으나 평성시대 이후의 합병은 자치단체내에서의 자율적인 통합의사에 의해 합병이 이루어지고 있다. 아이치현의 도요타시와 주변 6개 시정촌의 합병의 경우도 지역의 경제적 및 지리적 여건에 의해 자체적・자율적으로 시정촌간 및 주민간에 자연스럽게 합병논의가 시작되었고 합병추진심의회의 논의과정과 주민설명회를 거쳐 통합이 이루어졌다.

지금까지 일본의 시정촌 합병에 대해 살펴보았다. 이를 통해 우리나라의 행정구역 개편에 주는 시사점을 제시해 보고자 한다.

첫째, 철저한 계획하의 합병 추진 및 지원조치이다. 시정촌합병을 위해 총무성 자치행정국에 시정촌합병추진본부를 설치・운영하고 있으며, 합병협의회를 구성한 후 2년 이내에 합병을 달성하도록 관련법에 규정하고 있다. 특히 한시법인 '시정촌합병특례법'이 2005년 3월로 기한이 다한 후, 다시 시정촌합병신법을 제정하여 합병을 추진하고 그에 따른 시책을 수립하고 지원을 하고 있다.

둘째, 합리적인 합병대상지역의 선정이다. 광역자치단체를 중심으로 광역적인 입장에서 합병하는 것이 적당하다고 생각되는 시정촌의 조합을 표시한 합병지도를 작성하는데, 도도부현이 직접 작성하거나 관계전문가, 지역주민 및 단체의 대표, 시정촌의 대표들로 구성된 연구회나 외부기관에 위탁하여 작성한다. 해당지역의 실정이나 특성을 충분히 반영할 뿐만 아니라 도도부현의 광역행정추진이라는 입장도 고려하여 작성한다.

셋째, 자율적인 통합유도이다. 도도부현 중심으로 관련 자치단체의 자율적인 시정촌합병을 결정하며 중앙정부는 지원만하는 형태를 취하고 있다. 즉 도도부현에서는 합병 대상지역을 선정하여 합병을 권유하며, 선정대상 시정촌에 대해 선정배경과 이유에 대해 설명하고 해당 시정촌의 검토를 요청한다. 또한 지역주민을 설득하기 위해 관련 정보를 주민, 의회, 매스컴 등에 적극적으로 홍보하며 이해와 협조를 구한다. 도도부현은 대상지역에 대한 중점적인 각종 지원을 실시하여 다른 지역에 파급되는 효과도 기대한다.

넷째, 민주적인 절차에 의한 합병 추진이다. 합병의 대상이 되는 시정촌이 스스로 자신의 합병 가능성과 한계를 내부적으로 검토하는데, 해당 시정촌은 자신의 현황, 행・재정 상황 등을 검토하고 주민에게

관련 정보를 제공(주민에게 적절한 서비스를 제공할 수 있는가 하는 관점, 효율적인 행정운영이 가능한가에 대한 관점 등에서 검토)한다.

다섯째, 합병관련 시정촌과의 검토・연구수행과 주민의 참여보장이다. 합병의 효과(자치단체의 미래상), 합병의 저해요인, 조정이 필요한 사항 등에 대하여 관련 시정촌 대표자들이 모여서 협의를 한다. 또한 관련 시정촌의 현황, 합병의 필요성 등에 관한 정보를 주민들에게 충분히 전달한 후에 주민들의 의사(공청회 개최, 주민의식조사 등)를 합병여부에 충실히 반영한다.

지방행정체제 개편을 예정하고 있는 우리 나라에서는 일본 시정촌 합병 추진과정에서의 시사점을 타산지석으로 삼아 정치권이나 중앙정부의 관점만이 아닌 지방자치단체 및 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 지방행정체제 개편을 추진하여야 할 것이다.