

독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰

- 구서독을 중심으로 -

안 영 진*

A Study on the Territorial Reform of Local Government in West Germany

Ahn, Young Jin*

요약: 이 연구는 1960~70년대에 걸쳐 구서독에서 추진된 지방 행정구역 개편 배경과 과정 그리고 특성 및 평가를 고찰한 것이다. 독일의 하위 지방 행정구역에 해당하는 게마인테(Gemeinde)와 군(Kreis)과 자치시(Kreisfreie Stadt) 차원의 개편이 대대적으로 추진되었다. 구서독의 지방 행정구역의 개편은 행정개혁의 일환으로, 시대의 제반 요구를 수용하여 거점 도시망의 구성을 통한 소규모 행정구역의 통폐합으로 진행되었다. 구서독의 지방 행정구역 개편은 획일적인 구역설정, 지역 정체성의 혼란, 지방 자치권의 침해, 지역 계획적 관점의 우선 등에서 비판받고 있으나, 공공 행정의 수행 능력이 크게 향상되었으며, 특히 공공 서비스의 공급이 원활해지고 계획 역량이 제고된 것으로 평가받고 있다.

주요어: 독일, 지방 행정구역 개편, 게마인테, 군, 지방자치

Abstract: This paper aims to examine the background, process, and characteristics of the territorial reform of local governments in West Germany (the Federal Republic of Germany) in the 1960s and 70s. During this period the territorial structure and function of municipality (Gemeinde), county (Kreis) and county-free town (Kreisfreie Stadt) as local governments were fundamentally reformed. The territorial reform of local governments paid special attention to merge the small-sized municipalities and to create the joint authorities in order to build the system of central localities. There had been criticism on the uniform boundary delimitation, confusion of regional identity, erosion of local autonomy and emphasis on the regional planning. But the territorial reform of the period has contributed to improve the performance of public administration and to strengthen the service delivery and planning capacity.

Key Words: Germany, territorial reform of local government, municipality, county, local autonomy

1. 서론

정치 시스템의 내부경계, 다시 말해 국가의 내부경계에는 외부경계인 국경(國境)과 달리 여러 가지 유형이 존재한다(Ante, 1981). 이를 테면 연방 국가를 구성하는 주(州)의 경계와 각종 행정경계, 민족 집단이나 언어집단 혹은 종교집단의 분포영역을 나타내는 경계, 지역개발을 위한 계획구역 등과 같이 국가정책을 수행하기 위해 확정하는 다양한 편의적 경계, 국유지와 사유지 등의 토지 소유권의 경계, 방송국의 방송구역과 같이 공공단체 및 기관의 활동영역을 나타내는 경계, 학구나 선거구의 경계, 그리고 시민운동의 활동영역 등이 있다(Boesler, 1983). 그런데 이들 구역이나 경계는 고정 불변의 것일 수 없다. 시대적 상황과 국가

정책의 방향 그리고 사안의 본질 등이 변할 때 이러한 경계도 다시 획정되거나 수정되어 왔다. 이런 의미에서 (지방)행정활동의 공간조직, 즉 행정단위의 경계도 예외가 아니다. 행정단위의 경계는 행정임무와 (지방)자치단체의 과제 및 임무가 최대의 유효성을 가지고 수행될 수 있도록 설정되어야만 한다(안영진, 2012, 445-446). 이 행정구역의 유효성을 규정하는 요인은 오늘날 대단히 많다. 그 중요한 요인으로서 는 단위구역의 면적과 인구, 단위구역의 구분방식(예를 들어 거주공간이나 경제공간에 기초한 구분), 행정시설의 입지패턴, 지역의 교통여건과 행정시설에의 접근성, 각종 행정과제의 연결성(행정의 일원성), 그리고 행정기관의 관할범위와 경계선의 정합성(행정의 공간적 부합성) 등을 들 수 있다(Benzing, 1978). 이들 요

* 전남대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Chonnam National University)(yjahn@chonnam.ac.kr)

인은 당연히 산업화와 도시화에 따른 지역구조의 변동, 행정과제 및 임무의 변화, 행정능률, 자주재원, 국민이나 주민들의 요구나 수요의 변동 등과 밀접히 관련되어 있다. 이 때문에 행정경계나 관할구역은 정도의 차이가 있으나 모든 시대에 걸쳐 그리고 모든 사회에서 늘 되풀이하여 개혁의 대상이 되어 왔다(안영진·김상빈, 2004).

그 동안 유럽의 여러 국가에서 행정구역 개편 혹은 개혁은 내정의 중요한 이슈 중 하나였다. 스웨덴, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국 등은 물론이고 스페인과 이탈리아 등도 지난 1960~80년대에 걸쳐 행정구역 개편을 단행했으며, 독일과 스위스와 같은 국가에서는 1990년대 이후에도 행정구역 개편을 꾸준히 추진하고 있다. 그리고 아시아 국가에서는 일본이 지난 1950년대의 지방 자치단체인 정촌(町村)합병을 실행한 ‘쇼와대합병’(昭和大合併)에 이어 1990년 중반 이후 ‘헤이세이대합병’(平成大合併)을 추진하고 있다(조아라, 2010; 안영진, 2012).

최근 들어 우리나라에서도 지방 행정구역 개편에 관한 논의가 활발히 진행되고 있으며, 이에 대한 관심이 점점 높아지고 있다. 지방 행정계층과 구역 개편에 대한 논의는 이미 1980년대 중반부터 진행되어 왔으며, 특히 민선자치 이후 지방 행정체제 개편의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 1990년대에는 40개의 시와 38개의 군의 통합을 통한 도농복합형 시의 설치가 이뤄졌다. 그리고 2005년 17대 국회는 지방 행정체제개편특별위원회를 구성하고 지방 행정계층과 구역 개편을 위한 정치적 노력을 경주했으나 별다른 성과를 거두지 못했다. 이에 2008년 이명박 정부는 지방 행정체제 개편을 국정 과제의 하나로 설정하고, 행정체제 개편에 관한 특별법을 제정하여 2011년 지방 행정체제개편추진위원회를 발족시키고 2014년 제6대 지방선거 이전에 행정체제개편을 완료할 계획을 세우고 있다(안영진, 2012).

이 연구는 최근 우리나라에서 추진되고 있는 지방 행정체제 개편과 관련하여 선진 외국의 지방 행정구역 개편으로부터 시사점을 얻고자 하는 데서 출발하였다. 이에 따라 이 연구는 구체적으로 1960~70년대에 걸쳐 독일, 즉 구서독에서 추진된 지방 행정구역 개편 배경과 과정 그리고 특성 및

평가를 종합적으로 고찰하는 것을 그 목적으로 삼았다. 독일, 특히 구서독의 경우 연방주(州) 차원의 행정구역 개편에 대한 논의가 독일연방공화국 건국 이래 지역 간 경제격차의 확대와 광역행정의 난점 등 기존 행정구역의 불합리성과 비효율성로 인하여 지속되어 왔지만, 갖가지 사정으로 인하여 정치권으로부터 큰 관심을 끌지 못하거나 최종적인 정책결정 과정에서 배제되어 왔다(안영진, 2008). 이에 반해 독일의 하위 지방 행정구역에 해당하는 게마인데(Gemeinde)와 군(Kreis)과 자치시(Kreisfreie Stadt) 차원의 개편은 지난 1960년대 후반부터 1970년대 후반에 걸쳐 대대적으로 실행되었다. 따라서 이 연구는 우선 독일의 행정체제와 그 발전 과정을 살펴보고, 이어서 구서독의 지방 행정구역 개편의 주된 배경과 동기, 과정과 특성 그리고 평가 등을 분석하고, 마지막 결론 부분에서 구서독의 지방 행정구역 개편에 따른 함의를 논구해 보고자 한다.

2. 독일의 지방 행정체제와 발전과정

1) 독일의 지방 행정체제

독일의 행정조직은 연방(Bund) - 주(Land) - (주행정관구/Regierungsbezirk) - 군(Kreis)·자치시(Kreisfreie Stadt) - 게마인데(Gemeinde)로 구성되어 있다. 연방과 주, 군·자치시, 게마인데에는 의회가 설치되어 있으며, 이 중 군에는 징세권이 부여되어 있지 않다(森川 洋, 2008, 145).

독일은 16개의 주로 구성되어 있는 연방 국가이다. 독일의 주는 국가와 마찬가지로 독립된 형태를 띠고 있으며, 하나의 행정조직에 불과한 단체나 기관이 아니라 국가에 준하는 지위와 권한을 지니고 있다. 주는 연방 차원의 헌법과는 별도로 독립적으로 존재하는 주 헌법을 지니고 있다. 주에도 연방과 마찬가지로 입법부, 행정부, 사법부의 삼권분립체제가 존재하며, 이러한 각 주의 행정부는 필요한 행정기구들을 운영하고 있다. 독일의 16개 연방주 중 베를린과 함부르크 그리고 브레멘은 주와 자치단체의 이중적 지위를 지닌 도시주(Stadtstaat)에 해당하며, 넓은 면적을 지닌 일반 광역주에는 주행정관구(州行政管區)가 설치되어 있

으나, 자르란트 주와 슐레스비히-홀슈타인 주처럼 소규모 주에는 존재하지 않는다. 주와 지자체 사이에 지방행정의 연결단위로서 행정관구는 건축 관련 업무의 상당부분, 도로건설 관련 행정, 초등학교 및 10학년까지의 의무교육과정 관련 행정, 물가감시 기능 등의 업무를 수행한다(클리츠, 2009, 5).

이상에서 살펴본 주의 지방 자치단체로서는 군(郡)과 게마인데가 가장 보편적이며, 이 밖에도 크거나 의미 또는 역사적 배경 등의 이유로 인하여 군에 속하지 않는 도시들이 존재한다. 이러한 지방 자치단체들은 일반적으로 국가나 주의 간섭을 받지 않고 자치적으로 행정을 수행할 수 있는 권한을 갖고 있다. 즉, 독일 지방분권의 특성은 지방 자치제도가 각주마다 다르나 기본적으로 군과 게마인데가 자치권을 향유하고 있다는 것이다. 해당 지역과 관련된 사안들을 자체적인 책임 하에 결정하고 처리하며 국가나 주로부터 권한을 위임받아 처리하는 위임과제가 있는데, 이 경우 발생하는 비용은 국가나 주가 부담한다(클리츠, 2009).

군은 하위 국가행정관청과 광역자치체라는 이중적 성격을 띠고 있으며, 2010년 현재 전국적으로 총 301개가 있다. 군은 게마인데에 대한 사무 지원 및 광역행정체제를 구축하고 있으며, 그 임무는 군 관할 도로의 건설과 유지 및 관리, 대중 교통시설, 군 경찰서·병원 및 사회복지, 직업학교·농업학교 및 중학교, 상하수도 사업, 지역경제지원

사업, 건축계획의 책정·실시, 자연환경보존, 대형 차량의 인허가, 폐기물처리 등이다.

군과 동격인 자치시는 군에서 독립한 중·대도시¹⁾로, 규모는 주마다 다소 다르지만 보통 인구 20만 명 이상의 도시를 치칭하며, 우리나라의 광역시와 유사하나 그 규모가 조금 더 작으며, 관할지역에 기초자치단체가 존재하지 않는다. 자치시는 군과 마찬가지로 자체적인 행정사무 처리능력과 재정력을 구비하고 있으며, 주의 행정관구가 직접 감독하고 행정적 지원을 수행한다. 따라서 자치시는 기능적으로 기초 및 광역자치단체의 사무를 함께 갖고 있는 자치단체로, 자치사무와 주정부의 위임 사무까지 모두 처리하는데, 즉 기초와 광역의 사무를 총괄하고 있다. 2010년 현재 독일 전역에는 총 111개의 자치시가 존재한다.

독일의 기초자치단체에 해당하는 게마인데는 그 관할지역 내에서의 자치고권을 지니고 있다는 점에서 지역자치단체(Gebietskörperschaft)로 일컬어진다. 게마인데는 주민생활과 직접적으로 관계가 있는 사무(학교, 병원, 복지, 환경, 교통, 전기, 상하수도 등)를 수행하고 있는데, 구체적으로는 초등 교육, 노약자·유치원·청소년을 위한 사회복지, 마을도로·가로·공원·묘지·소방 등 각종 시설의 건설과 유지 및 관리, 대중교통시설, 병원시설·상하수도·가스 및 전력공급시설, 문화시설의 설치와 유지 및 관리, 도시기본계획 수립 등이다. 따라서 게

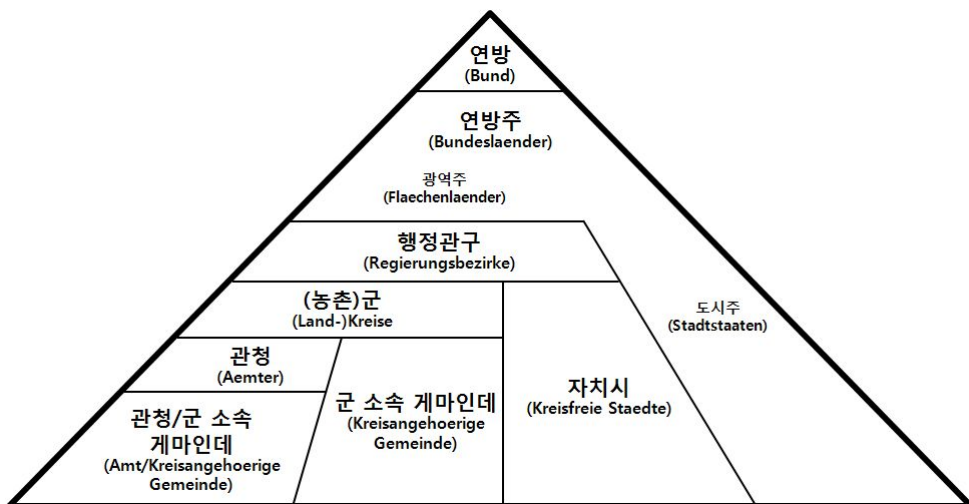


그림 1. 독일의 행정구조

표 1. 독일의 행정구역 현황

주	면적 (km)*	인구 (천명)**	행정구역(개)**			
			행정관구	자치시	군	게마인데
바덴-뷔르템베르크	35,751	10,754	4	9	35	1,102
바이에른	70,550	12,539	7	25	71	2,056
베를린	892	3,461	-	1	-	1
브레멘	404	661	-	2	-	2
함부르크	755	1,786	-	1	-	1
헤센	21,115	6,067	3	5	21	426
니더작센	47,635	7,918	-	8	38	1,024
노르트라인-베스트팔렌	34,088	17,845	5	22	31	396
라인란트-팔츠	18,854	4,004	-	12	24	2,306
자르란트	2,569	1,018	-	-	6	52
슐레스비히-홀슈타인	15,799	2,834	-	4	11	1,116
브란덴부르크	29,482	2,503	-	4	14	419
메클렌부르크-포어포메른	23,189	1,642	-	6	12	814
작센	18,420	4,149	3	3	10	485
작센-안할트	20,449	2,335	-	3	11	300
튀링겐	16,172	2,235	-	6	17	942
독일 전체	357,124	81,751	22	111	301	11,442

주: *는 2009년 12월 31일 기준; **는 2010년 12월 31일 기준.

자료: Statistisches Bundesamt, 2011, *Statistisches Jahrbuch 2011*.

마인데는 기초 지방자치단체로서 법률상 타기관의 사무로 정해져 있는 것을 제외하고는 주민에 관한 모든 사무를 관장하는 기능을 갖고 있다. 게마인데는 일반적으로 군에 소속되어 있으며, 규모면에서 큰 차이가 있는 게마인데 간에는 기본적으로 기능적 구분은 존재하지 않으며, 현재 총 11,440여 개에 달한다.

이상에서 살펴 본 것처럼, 독일의 기본적인 지방행정체계는 3단계로 구성되어 있다. 단, 베를린과 브레멘, 함부르크와 같이 도시주의 경우에는 이러한 3단계 지방 행정체계가 정확히 들어맞지 않는다. 하지만 독일 행정의 전체적인 구성은 주에 따라 다소 다르나 일반적으로 5단계의 복잡다단한 체계를 갖추고 있다고 할 수 있다(안영진, 2012, 447).

2) 지방 행정체계의 발전과정

독일의 지자체인 게마인데와 군은 기본법 28조

에서 보장되어 있듯이 오랜 전통을 갖고 있다. 그런데 오늘날 도시와 촌락은 각주의 게마인데 규칙(Gemeindeordnung) 아래 동등하게 취급받고 있으나, 역사적으로 양자는 서로 다른 발달경로를 거쳤다. 봉건영주의 부역농노(Fronhof)에서 해방된 농민들이 고정된 거주지로서 촌락을 형성하고 공동체 생활과 경영을 위해 독자의 제도를 필요로 하게 된 것은 13세기였다. 하지만 그 후에도 농민은 봉건영주의 지배 아래 놓여 있었으며, 19세기에 들어와서도 촌민으로서 권리는 여전히 크게 제한을 받았다. 이에 반해 도시는 다양한 여건 하에서 형성되었으나, 경제적·정치적으로 강력한 힘을 갖고 봉건영주로부터 자치권을 획득하여 독자의 제도 아래 정치·행정을 실행했다. 그러나 독일 전국토를 유린한 종교전쟁인 30년 전쟁(1618~48년) 이후 많은 도시는 매우 피폐했으며, 이른바 농경시민도시(Ackerbürgerstadt)의 상태로 존속하는 경우가 많았다. 물론 1794년 프로이센의 일반국가

법(Allgemeine Landrecht)은 경찰, 시장과 산업 및 게마인데 규칙을 통해 게마인데(Landgemeinde) 외에도 도시를 주권국가의 단일법 체계에 편입시켰지만(정재각, 2011, 210), 19세기에 들어와서 비로소 종래의 도시제도(Stadtverfassung)가 정비되고 도시는 국가제도 중에 자리 잡게 되었다(森川 洋, 2005, 1).

프로이센에서는 1808년 시행된 폰 슈타인(F. von Stein)의 개혁으로 게마인데(Gemeinde), 군(Kreis), 성(Provinz) 등의 행정조직에 기초한 입헌군주 국가가 구축되었다. 하지만 도시규칙 하에서 도시의 자치가 재생된 것은 일부에 불과했으며, 많은 반대에 부딪힌 개혁은 충분한 성과를 거둘 수 없었다.²⁾ 한편으로 바이에른에서는 1808년 몬트겔라스(Graf M. Montgelas) 백(伯)의 개혁으로 당시까지 4만 명 이상인 도시, 시장촌(Märkte), 촌(Dörfer), 소촌(Weiler) 등의 행정구역이 8,100여개로 통일되고, 1818년에는 게마인데의 자치가 어느 정도 승인되었다. 그 후 게마인데는 거의 변화를 겪지 않았고 1970년에도 그 수는 약 7,010개에 달했다. 그런데 당시의 게마인데의 임무와 관할 범위는 게마인데 자산의 관리와 도로, 우물·수도의 관리, 빈민구제, 교회, 학교, 경찰의 관리 등에 국한되었다. 그리고 그 대부분은 군의 임무였으며, 또한 교회와 부자들의 자선사업 그리고 지역조직의 상부상조에 맡겨졌다. 보육원이나 노인의 요양 등은 당시의 가족제도 하에서 필요하지 않았다. 게마인데의 임무는 급격히 증가한 것은 제2차 세계대전 이후였다(森川 洋, 2005, 2).

잘 알려져 있듯이 독일에는 1871년 독일 통일 후 프로이센을 위시하여 25개의 구성국과 1개의 제국령이 존재했으므로, 각각의 구성국에서는 독자적의 게마인데 제도가 채택되었다. 제1차 세계대전 후 바이마르공화국 헌법 127조는 지방자치권을 보장했으며(정재각, 2011, 211), 16개 구성국에서도 그 법률의 한도 내에서 게마인데의 자치가 인정되었다. 더욱이 국가도 행정구역 개편에 적극적으로 나섰다. 무엇보다도 증가하는 공간수요와 각 도시의 영역확장을 위한 무한경쟁은 국가의 개입을 통해서만 해결될 수 있었다(메킹, 2009). 하지만 국가로부터 위탁사무의 증가, 게마인데의 항상적인 재정공핍, 시민의 무관심, 게마인데 의회의

정쟁 등으로 게마인데의 자치는 현저히 제한되었다. 더군다나 1933년 이래 나치정권 하에서 지방 자치는 명목상으로만 유지되었다. 특히 1935년 독일 게마인데 법(Deutsche Gemeindeordnung)은 독일 자치행정을 중앙집권적으로 재편하여 단일화시켰다(정재각, 2011, 211). 따라서 구서독에서 게마인데가 오늘날과 같이 진정한 자치권을 획득한 것은 제2차 세계대전 이후였다. 다만 19세기 후반 독일에서 도시가 급성장하면서 주변 게마인데의 편입 합병이 이뤄지고 48개의 대도시(현재인구 10명 이상)는 1871~1910년 사이에 그 면적을 2배 이상 확대했다. 아울러 바이마르시대의 행정구역 개편 노력에 따라 1920년 베를린에서는 8개의 시와 87개의 게마인데가 하나의 자치통합구인 대(大)베를린으로 통합되었다. 또한 루르지역에서 지역의 확장(1927년)과 올텐부르크 령에서의 대규모 자치체로의 합병(1933년), 도시화에 의한 특별시의 탄생 등 일시적으로 합병이 유행한 때도 있었으나, 전국 차원의 게마인데 합병으로 연결되지 못했다(森川 洋, 2005, 1).

1945년 이후 구서독을 점령한 연합군은 자신들의 지방자치 모델을 통해 지방자치법을 민주주의적으로 강화시켰으며, 이로써 독일에서 민주주의 토대가 강화되었다(정재각, 2011, 211). 1949년 서독은 10주로 구성된 연방공화국으로 건국했다. 독일의 기본법(헌법) 제28조에 의해 게마인데의 자치행정이 제도적으로 보장되고, 각 주에서는 1950~55년 사이(예외적으로 자르란트 주의 경우는 1964년)에 게마인데 규칙을 제정했다. 따라서 게마인데의 자치가 진정으로 확립되고 군과 촌락이 대등한 지위를 갖게 된 것은 구서독의 경우 종전 후 주별로 게마인데 규칙을 제정한 이후라고 할 수 있다. 물론 모든 게마인데가 대등하다는 것은 법률상에서였으며, 실질적으로 인구수가 500명에도 이르지 못하는 소규모 게마인데에서는 지자체로서 최소한으로 필요한 시설 장비를 갖추는 것도 불가능했으며, 그 행정수행을 위해서는 목적조합을 결성하거나 군으로의 업무위탁을 행했다.³⁾ 그러므로 소규모 게마인데의 자치가 오히려 형해화되고 도시가 현저한 발달하는 상황에서 도시와 촌락 간의 격차는 점점 확대되었다. 이렇듯 구서독에서는 19세기 초반의 개혁을 통해 형성된 게마인

데가 1960, 70년대에 이르기까지 약 150년 동안 거의 변하지 않은 채 유지되고 있었다(森川 洋, 2005, 3).

3. 독일의 지방 행정구역 개편: 배경, 경과, 평가

1) 개편의 시대적 배경과 동인 그리고 목표

이상에서 살펴 본 것처럼, 독일의 도시나 농촌에 지방자치의 기초단위로서 게마인데 제도가 도입된 것은 19세기 전반까지 거슬러 올라간다. 당시 각 게마인데의 영역은 종래의 도시역(域)과 촌락역을 거의 그대로 이어받아 설정되었다. 이 시기에 확정된 게마인데의 공간구조는 그 후 19세기를 통해 그리고 바이마르와 나치시대를 거쳐 1960년대 중반까지 근본적인 변화를 겪지 않았다(Boesler, 1983). 그러나 제2차 세계대전 직후 행정구역 개편과 기능 개혁을 요구하는 목소리가 서서히 대두하기 시작했다. 이미 1950년대에 소규모 게마인데는 지방행정에 부과된 현대적 과제를 수행할 수 없다는 주장이 제기되었다. 그렇지만 전후 1960년대 초반까지만 해도 당시의 지자체는 전 국민의 각종 서비스의 제공을 물론이고 민주 국가 건설에 중요했기 때문에, 대규모 행정구역의 통폐합은 시대적으로 적절치 않았다(메킹, 2009).

하지만 1960년대에 들어서면서 고도 경제성장이 크게 둔화되고, 정치적으로는 전후 독일 정치를 지배해 온 보수적인 아데나워(K. Adenauer) 시대가 서서히 종언을 고하고 있었다. 1966~1969년 사이에 사민당(SDP)과 기민연합(CDU) 간에 대연정이 이뤄지고, 기본법 개정을 통한 게마인데의 재정개혁이 단행되었다. 1969년에는 사민당과 자민당(FDP) 간에 연정이 이뤄지면서, 독일 사회 전반에 큰 변혁의 시기를 맞이했다(박해육, 2008, 38). 이러한 시대적 분위기 속에서 일반적인 행정개혁에서 출발한 구서독의 지방 행정구역 개편은 일련의 시대적 배경과 동기 그리고 목적 속에 추진되었다(Wollmann, 2004, 7-8; 박해육, 2008, 38-9).

우선 정주취락 구조의 급격한 변화를 거론할 수 있다. 전후 구서독은 이른바 '라인 강의 기적'으로 일컬어지는 급속한 경기회복과 산업성장 그리고

동서독 분단 및 과거 동부 국경의 변화에 따른 폴란드와 체코 등지로부터 추방된 1,000만 명을 상회하는 독일인의 귀환과 전쟁 난민의 대거 유입으로 유래 없는 산업화와 도시화를 겪었다. 이에 따라 도시에서는 기존 도시 외곽에 크고 작은 거주지가 생겨나고 도시의 경계가 무너졌다. 반면 농촌에서는 농업이 급격히 위축되고 인구감소가 심화되었다. 이에 따라 도시는 물론이고 군과 게마인데의 재구조화가 필요했다.

둘째, 지역 및 공간계획을 둘러싼 논의를 들 수 있다. 도시의 인구 및 산업의 집중과 농촌의 쇠퇴에 따른 정주취락 구조의 인구학적·사회경제적 불균형과 격차에 대응하여 국토 및 지역계획을 통한 해결 방안이 제기되었다. 이와 아울러 행정 전문가들도 행정의 구조개편을 주장했다. 특히 당시의 합리주의적이고 과학적인 시대정신을 반영하여 중심성의 정도에 따른 상이한 유형의 지자체가 제공해야 하는 행정서비스(학교, 사회복지, 여가시설 등)에 대한 규범적 기준에 의거하여 군과 게마인데의 '최적규모'를 규정하려는 시도가 행해졌다. 당시 개혁을 주도한 이들은 특히 독일 전 지역을 상위, 중위, 하위 중심지로 구성된 네트워크로 개편하고, 이들 중심지가 독일 전 국토에 골고루 배치될 수 있도록 했다(메킹, 2009).

셋째, 사회 민주적 복지국가의 확대와 밀접한 관련이 있었다. 1960년대 서부유럽의 여타 국가들과 마찬가지로 독일에서도 특히 사민당 정권 하에서 복지와 국가 개입의 확대를 위한 정책적 노력이 시작되었다. 이런 맥락에서 독일의 정부 간 체계에서 지방정부는 오랫동안 중앙정부의 정책 및 법률을 단순히 집행하는 기능에서 크게 벗어나지 못했으나, 광범위한 개혁정책이 실시되면서 이를 수행할 수 있는 행정역량을 갖춰야만 했다. 지방정부의 행정구역 개편은 지자체의 역량강화 측면에서 긴요한 것으로 인식되었다.

마지막으로 기능 개혁의 측면도 중요하게 작용했다. 독일의 정부간 체계에 대한 일반적인 분석의 맥락에서 정책결과와 행정기능을 분권화하는 추가적인 조치가 필요하다는 개혁 논의가 제기되었다. 따라서 연방과 주의 기능을 지자체로 이전하는 기능개혁을 위해서는 지방정부의 행정구역 개편이 긴요한 것으로 이해되었다.

이러한 배경과 동기 아래 구서독의 지방 행정구역 개편은 한편으로 어느 한 지역에 거주하는 주민들의 민주적 정당성과 정치적 통합이라는 근본 사상과 다른 한편으로 지자체 영역에서의 자치행정의 효율성 간에 유효한 작용관계를 성취하려는 것을 목표로 삼았다(Laux, 1994, 137). 즉, 한편으로는 군과 게마인테의 규모를 확대함으로써 높은 경제성과 재정력을 통해 행정역량을 강화하는 것으로서 행정 효율성을 증대시키고, 다른 한편으로 주민의 귀속성과 개관 가능성 그리고 참여 기회에 대한 고려로, 지역 주민들의 정치적 통합과 지방정부의 민주적 정당성을 달성하려는 것이었다(정재각, 2011).

2) 개편의 경과

구서독의 지방 행정구역 개편안은 연방정부 차원에서 이미 1965년 4월에 마련된 연방 공간계획법(Raumordnungsgesetz)을 통해 준비되기 시작했으며, 이를 뒤이어 개별 주 차원에서는 8개 주(도시주인 베를린, 브레멘, 함부르크를 제외)가 각 지역의 행정 간소화에 대한 보고서와 주 정부 혹은 의회의 개편안을 내놓으면서 개편의 첫 걸음을 내딛었다(메킹, 2009).⁴⁾ 당연히 연방제를 표방한 구서독에서는 지방 행정구역 개편의 책임권한을 중앙정부가 아닌 주정부가 갖고 있었다. 그러므로 구역 개편은 하나의 통일된 절차에 의해 시행된 것이 아니며, 개별법을 통해 단계적 개혁을 추진하거나 종합적 해결방안을 모색했으며, 각 주마다 개편 과정도 다양한 방식으로 진행되었다(박해육, 2008).

이러한 개편 추진과정에서 지방 행정단위의 구성을 위한 일련의 기준들이 제시되었다(Laux, 1994, 138-139). 먼저 게마인테의 경우, 첫째 게마인테는 지역 공동체의 공적 사안에 대해 형식 민주주의적인 책임이 아닌 실질적인 책임을 질 수 있어야 한다. 둘째, 게마인테는 고유사무뿐만 아니라 위임사무를 수행할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 특히 도시계획법전(Baugesetzbuch)이 규정하고 있는 건설기준계획(Bauleitplanung)을 수립할 수 있는 능력을 지녀야 한다. 셋째, 게마인테는 공간계획에서 구분하고 있는 이른바 근린수급권

(Versorgungsnahbereich), 즉 일상생활의 재화와 양질의 행정서비스를 충분히 제공받을 수 있는 공간규모에 적합해야 한다. 넷째, 게마인테는 교통 인프라의 발달에 적절하게 대응해야 한다. 다섯째, 게마인테의 영역을 개관할 수 있어야 한다. 즉, 주민들이 지역 공동체를 인식할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 주민들은 지역차원의 행정 사안을 인지하기 위해서는 가능한 행정구역의 반경이 7~10km² 이상이어서는 안 된다는 것이다. 여섯째, 게마인테는 충분한 행정역량을 지녀야 한다. 이는 곧 게마인테가 지역차원에서 하나의 행정조직으로서 기능하기 위해서는 최소한으로 갖추어야 할 행정 직원들의 수와 연결된 문제로, 행정인력은 10~15명이 되어야 하는 것으로 여겨졌다. 이로부터 게마인테의 주민 수는 최소한 5,000~8,000명은 되어야 한다는 결론이 도출되었다.

다음으로 군의 경우에는 게마인테와 관련한 획정 기준을 포함하여 군이 수행해야 할 수직적인 행정사무의 배분 문제가 중요하게 고려되었다. 첫째, 군은 광역 발전정책을 추진할 수 있어야 한다. 둘째, 군은 주정부가 지역차원에서 독자의 관청을 유지하지 않고 정치적으로 통제되는 지자체(군의 회가 설치되어 있는 군)에 사무를 위임하는 것을 보장해야 한다. 이를 통해 재무행정을 제외한 공공사무의 지방화가 가능해야 한다는 것이다. 셋째, 군은 군 의회와 군 차원의 정치력을 통해 상위 기관과 구분되는 지자체의 정책공간을 확보하고 행동영역을 확장할 수 있어야 한다. 넷째, 군은 주 안에서 그 근거와 본질상 주정부에서 연유하는 일련의 행정사무를 수행할 수 있는 역량을 지닌 조직이어야 한다. 다섯째, 군은 법적으로 군에 위임된 사무 외에도 광역행정으로 게마인테의 자치행정을 지원하기 위해 다양한 종류의 보완적이고 게마인테를 넘어선 그리고 조절적인 사무를 수행할 수 있어야 한다. 이러한 기준에 따라 군은 군에 부여된 행정사무를 처리하기 위해 충분한 전문인력을 갖추기 위한 최소 규모로서 인구 100,000~150,000명이 설정되었다. 이에 따라 군과 군 소속 시 및 게마인테의 수적 비율은 1:10~12로 상정되었다. 이때 가장 큰 군 소속 게마인테의 규모는 인구수로 군 인구의 3분의 1 이상이어서는 안 된다는 기준도 설정되었다.

표 2. 구서독의 행정구역 개편에 따른 게마인데와 군의 변화

연방주	게마인데			군			자치시*		
	1968년 (개)	1978년 (개)	감소율 (%)	1968년 (개)	1978년 (개)	감소율 (%)	1968년 (개)	1978년 (개)	감소율 (%)
바덴-뷔르템베르크	3,379	1,111	67.1	63	35	44.7	9	9	0.0
바이에른	7,077	2,052	71.0	134	71	50.3	48	25	47.9
헤센	2,684	423	84.3	39	20	48.7	9	5	44.4
니더작센	4,231	1,030	75.7	60	37	38.3	16	9	43.8
노르트라인-베스트팔렌	2,277	396	82.6	57	31	45.6	38	23	39.5
라인란트-팔츠	2,905	2,320	20.1	39	24	38.5	12	12	0.0
슐레스비히-홀슈타인	1,378	1,132	17.9	17	11	35.3	4	4	0.0
합 계	24,282	8,518	64.9	425	235	44.7	136	87	36.0

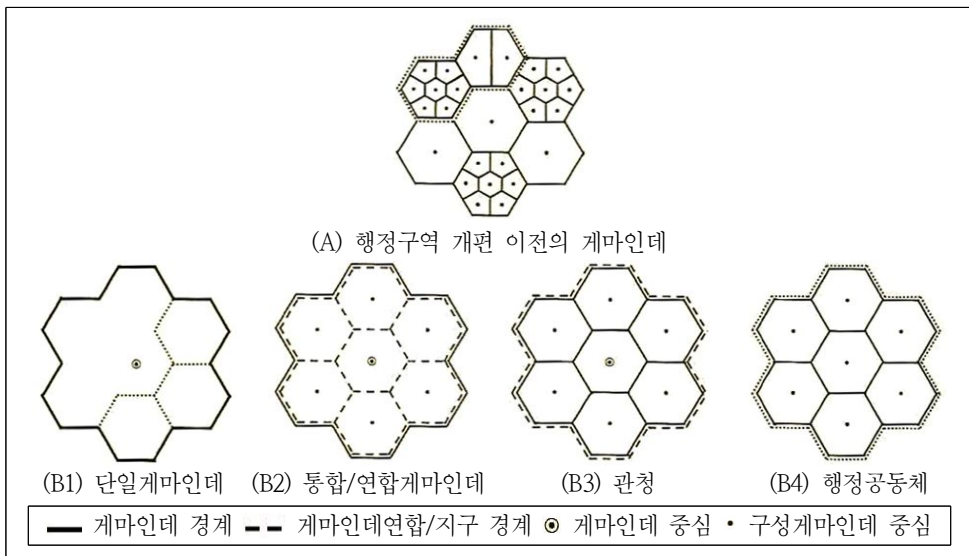
* 주: 자르란트 주의 자치시를 제외함(포함시킬 경우 자치시는 1968년 137개, 1978년 92개가 됨). 자르란트의 경우 구역개편 후 자치시들은 1개의 도시연합으로 통합됨.
 자료: Wollamm(2004, 24-25) 및 森川 洋(2005, 9)에 의거하여 재구성함.

전체적으로 지방 자치단체는 국가에서 설정한 공간발전의 기초를 충족시킬 수 있어야 한다는 것이었다. 연방 공간계획법에서는 지자체는 전 국토의 구조 내에서 그 활동 영역에서 인간의 ‘동일한 삶의 조건’을 확립하는데 기여해야 한다는 것이다.

구서독의 지방 행정구역 개편(Gebietsreform)은 1968년에 본격적으로 시작되고 1969년부터 1975년까지 최고조에 달했는데, 주에 따라 다소 차이가 있으나 1978년에서 1980년 사이에 대부분 마

무리되었다. 이 시기 이후로는 약간의 추가적인 사례와 통폐합 조치를 철회한 몇몇 경우가 존재할 뿐이다.

우선 게마인데의 경우에는 구역의 확대를 지향하였다. 10년 동안 지속된 행정구역 개편 작업을 통해 1968년 당시 서독 전역에 24,282개의 게마인데가 존재했으나 1978년에는 8,518개로 줄어들었다. 즉, 구서독의 자치구인 게마인데의 수가 1/3 수준으로 줄어들고 감소율은 무려 65%로 나타났다.



출처: 森川 洋(2005, 19; 2008, 150)에 의거하여 재구성함.

그림 2. 구서독의 게마인데 개편의 모식도

헤센 주와 노르트라인-베스트팔렌 주가 80%대의 감소율을, 니더작센 주와 바이에른 주가 70%대의 감소율을, 그리고 바덴-뷔르템베르크 주가 60%대의 감소율을 보인 반면, 라인란트-팔츠 주와 슐레스비히-홀슈타인 주의 감소율은 각각 20.1%와 17.9%에 지나지 않았다.

그런데 구서독에서 게마인테의 구역개편은 통폐합으로 일률적으로 진행된 것이 아니라, 각 주별로 다양한 형태로 진행되었다(박해육, 2008). 즉, 몇몇 주에서는 독일의 기본법 제28조 제2항에 규정하고 있는 지방자치권의 보장 의의에 따라 기초 지자체인 게마인테가 그 자체로 직접 자치권을 행사하는 자치단체로 설치되어야 한다는 원칙을 충실히 따르면서 행정 효율을 증시하여 몇몇 소규모 게마인테의 통폐합을 통해 규모가 큰 단일게마인테(Einheitsgemeinde)로 개편된 반면, 다른 주에서는 소규모 게마인테를 배제하기 위해 일정 정도 병합된 게마인테가 구성게마인테(Mitgliedsgemeinde)가 되어 게마인테연합을 구성하거나 아니면 전적으로 병합되지 않은 채 소규모 게마인테를 포함한 게마인테연합을 구성하는 형태로 개편이 이뤄졌다. 후자의 게마인테연합(Geminderverband)은 행정의 민주성과 자치권을 우선시하여 특정 지역의 고유한 성격을 인정하는 소규모 게마인테를 구성하는 유형으로(박해육, 2008), 이 경우 첫째 니더작센 주

의 통합게마인테(Samtgemeinde)와 라인란트-팔츠 주의 연합게마인테(Verbandsgemeinde)처럼 공적 지방자치단체로 강력한 권한을 지닌 게마인테연합, 둘째 슐레스비히-홀슈타인 주의 관청(Amt)과 바이에른 주의 행정공동체(Verwaltungsgemeinschaft)처럼 구성자치체가 많은 권한을 보유하는 유형, 셋째 바덴-뷔르템베르크 주의 구성게마인테에 의해 행정공동체를 구성하는 게마인테행정체연합(Gemeindeverwaltungsverband)과 인접의 유력한 게마인테에 행정임무를 위탁하는 협정에 의한 행정공동체(vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft, 즉, 업무담당제)라는 2가지 종류의 행정공동체 등이 등장했다(森川 洋, 2008, 148-149). 이렇듯 게마인테의 구역개편 이후 실재 행정단위로서 게마인테의 수가 3261개에 달했는데, 이 중 단일게마인테가 2,170개였으며 게마인테연합은 1,091개(6,248개의 구성게마인테를 포함)였다(김해룡, 2006, 8).

따라서 1960년대~70년대에 소규모 게마인테를 통합하여 일정 규모 이상의 게마인테로 개편한 것을 주된 내용으로 한 구서독의 행정구역 개편으로, 무엇보다도 소규모 게마인테가 크게 감소했다. 인구 5,000명 이하의 게마인테가 16,244개나 감소한 반면, 인구 5,000명 이상의 게마인테는 480개나 증가했다.

다음으로 군의 경우에도 구역의 확대라는 방향

표 3. 인구규모별 게마인테 수의 변화

인구 규모	1968년		1978년		증감율 (%)
	게마인테 수	비율(%)	게마인테 수	비율(%)	
500명 이하	12,760	52.55	1,748	20.52	▽ 86.3
500~1,000명	3,706	15.26	1,400	16.44	▽ 62.2
1,000~2,000명	3,850	15.86	1,631	19.15	▽ 57.6
2,000~5,000명	2,406	9.91	1,699	19.95	▽ 29.4
5,000~10,000명	869	3.58	935	10.98	△ 7.6
10,000~20,000명	380	1.56	621	7.29	△ 63.4
20,000~50,000명	199	0.82	332	3.90	△ 66.8
50,000~100,000명	55	0.23	84	0.99	△ 52.7
100,000~200,000명	30	0.12	35	0.41	△ 16.7
200,000~500,000명	16	0.07	21	0.25	△ 23.8
500,000명 이상	11	0.05	12	0.14	△ 9.1
합 계	24,282	100.00	8,518	100.00	▽ 64.9

자료: Jeserich et al.(1987), 박해육(2008, 40)에서 재인용.

표 4. 군의 인구수 및 면적(1981년 기준)

구 분		바덴-뷔르템베르크	바이에른	헤센	니더작센	노르트라인-베스트팔렌	라인란트-팔츠	슐레스비히-홀슈타인	자르란트
인구 (천명)	75명 이하	0	7	0	2	0	4	0	0
	75~100명	1	28	1	9	0	7	0	2
	100~200명	20	35	8	22	4	13	8	2
	200~300명	7	1	11	4	15	0	3	1
	300명 이상	7	0	1	1	12	0	0	1
면적 (km ²)	500 이하	0	4	4	0	4	2	0	5
	500~1,000	19	38	6	16	11	19	2	1
	1,000~1,500	13	25	9	13	14	2	6	0
	1,500~2,000	3	4	2	4	2	1	0	0
	2,000 이상	0	0	0	5	0	0	3	0

자료: Laux(1994, 141).

에서 개편이 이뤄졌다. 위에서 살펴본 것처럼 군의 규모가 주에 따라 달랐으며, 거의 모든 군이 소규모였기 때문에 계획지역에 대응하기가 곤란했으며, 행정능력을 제고하여 근대 산업사회 및 민주적 사회복지 국가의 요구를 수용할 필요가 있었다. 특히 구역의 규모를 확대함으로써 생활공간과

경제공간을 일치시킬 필요가 있었다. 군은 구역 개편을 통해 그 수가 급격히 감소했는데, 1968년 구서독 전역의 군의 수가 425개였으나 1978년에는 군의 수가 235개로, 감소율은 약 45%를 기록했다. 행정구역 개편 후 군은 평균적으로 약 170,000명의 주민에 1,000km²의 면적을 갖추게 되었는데, 물

표 5. 행정구역 개편 전후의 자치시의 인구규모

구 분		합 계	5만명 이하	5~10만명	10~15만명	15만명 이상	10만명 이하 비율(%)
바덴-뷔르템베르크	전	9	1	1	1	3	22.2
	후	9	1	0	4	4	11.1
바이에른	전	48	34	9	2	3	89.6
	후	25	8	11	3	3	76.0
헤센	전	9	1	3	2	3	44.4
	후	5	0	0	3	2	0.0
니더작센	전	16	4	5	5	2	56.3
	후	9	0	3	3	3	33.3
노르트라인-베스트팔렌	전	38	2	11	8	17	34.0
	후	23	0	0	2	21	0.0
라인란트-팔츠	전	12	6	3	2	1	75.0
	후	12	5	4	1	2	75.0
슐레스비히-홀슈타인	전	4	0	2	0	2	50.0
	후	4	0	2	0	2	50.0
자르란트	전	1	0	0	1	0	0.0
	후	1	0	0	0	1	0.0
합 계	전	137	48	36	21	32	61.3
	후	92	14	20	16	42	37.0

자료: 森川 洋(2005, 9).

론 이는 평균값을 말하는 것이며, 군에 따른 편차가 적지 않았다.

마지막으로 군 차원의 행정구역 개편은 자치시의 변화로 적잖은 영향을 받았다. 과거에 도시가 성장하여 인구 2~4만 명에 이르면, 군과 동일한 수준의 행·재정력을 갖추게 되어 군 소속 시는 자치시로 승격할 수 있었다. 하지만 지방 행정구역 개편으로 구역이 확대되고 인구가 증가하게 됨으로써, 군의 기능을 지닌 자치시도 이에 대응하여 인구규모를 확대할 필요가 있었다. 행정구역 개편 이전에 구서독의 자치시는 137개에 달했으나 개편 후 87개로 줄어들었으며, 감소율도 약 36%를 나타냈다. 자치시의 경우에도 구역 개편 작업은 주별로 상이하게 진행되었다. 많은 주에서 인구 10만 명 이상인 도시에 자치시의 지위를 부여했다면, 바이에른 주와 라인란트-팔츠 주에서는 군의 인구수가 전반적으로 적은 관계로, 이 값에 미치지 못했다. 그리고 자치시의 구역 개편에는 도시 주변부의 재정비, 즉 도시 근교 게마인데의 편입 혹은 (흡수)합병이 중요한 수단으로 동원되었다.⁵⁾ 따라서 행정구역 개편 후 자치시의 면적이 2배 또는 그 이상으로 증가한 도시의 수도 적지 않았는데, 예를 들어 브라운슈바이크, 볼프스부르크, 빌레펠트, 코블렌츠, 트리어, 보름스, 프라이부르크, 포르츠하임, 울름, 자르브뤼켄 등이 그러했다. 이러한 변화는 또한 많은 군 소속 도시에서도 관찰된다.

1960년대 후반에 추진된 구서독의 지방 행정구역 개편은 이른바 구역개편에 그친 것이 아니라 기능개편을 병행했다. 당시 행정구역 개편과 연계하여 행정조직의 통폐합, 업무 관할권의 재조정, 행정단계구조의 재편 등을 주된 내용으로 하는 기능개편(Funktionalreform)과 관련한 여러 가지 조치들이 시행되었으나, 여기서는 지방 행정구역 개편의 목적에 비취 주와 자치시 그리고 군 사이, 군과 군 소속 게마인데 사이의 사무 배분과 관련한 몇 가지 중요한 기능개편 내용을 살펴볼 수 있다(Laux, 1994, 144-7). 이 모든 개편은 원칙적으로 전체 국가체계에서 행정의 분권화라는 차원에서 추진되었다. 첫째는 주 소속 각종 특수행정관청(Sonderbehörden)을 군으로 이양하여 자치화한 것이다. ‘군 차원에서의 행정의 일체화’를 목적

로 기존의 주정부에 소속된 보건, 수의, 교육, 경찰, 도로건설, 상수도 등의 특수 사무소와 행정관청을 군 조직에 편입시키고 주의 임무를 자치체로 분권화한 것이다. 둘째는 군에 소속된 일정 규모 이상의 시(일종의 ‘자립시’를 말함)에 지위, 사무, 감사 등 자치 행정 분야에서 일정한 재량권과 특례를 부여한 것이다. 사실 구서독의 행정구역 개편 과정에서 부분적으로 인구 100,000명에 이르는 군 소속 시들은 규모 면이나 행정력 측면에서 자치시와 차이가 없었다. 따라서 각 주에서는 일정 규모 이상의 군 소속 시와 과거 자치시를 특별 대우했는데, 전체적으로 약 260개의 시가 이에 해당했다. 당연히 이러한 특례가 인정됨으로써 행정구역 개편의 원래 취지가 다소 후퇴한 측면이 없지 않았다. 그리고 셋째 도시와 게마인데 내부에 관구(Bezirke)나 지구(Ortschaften)를 설치하도록 한 것이다. 구서독의 행정구역 개편 과정에서는 일정 기간 자유의지에 의거하여 통폐합 혹은 합병을 추진한 뒤 이 기간이 지나면 법률에 의거하여 합병, 즉 강제적 합병을 실시한 것이 일반적이었다. 이처럼 강제 합병에 의해 도시나 단일게마인테로 편입·합병을 피할 수 없었던 경우에는 관구나 지구를 설치하여 주민들의 목소리를 자치행정에 최대한 반영하려고 노력했다.

3) 개편의 평가

1960년대~70년대에 걸쳐 구서독에서 실시된 지방 행정구역 개편으로 독일의 행정지도는 의심할 여지없이 근본적으로 변했다. 아울러 지방정부 수준에서의 행정구역 개편은 확실히 독일의 정치 및 행정구조에 가장 광범위하고 지속적인 영향을 미쳤다(Wollmann, 2004, 13). 이는 지방정부가 독일의 정부 간 체계에서 수행하는 중요한 정치 행정적 역할 때문만이 아니었다. 사실 독일의 지방 행정구역 개편은 당시의 그 어떤 개혁보다도 폭넓은 논의과정을 거쳤다. 즉, 행정구역 개편의 이슈는 이론적으로나 관련 법령을 준비에 있어서도 수년에 걸쳐 작업을 통해 행해졌으며, 정치와 행정 부문에서는 물론이고 시민들 사이에도 다양한 토론이 펼쳐졌고, 아울러 학술적으로도 매우 집중적인 비판적 논의를 수반했다.

1960년대의 합리적이고 과학적인 시대정신을 반영하듯이 복합적 사안에 대한 학문적인 새로운 분석방식과 정치의 계획성은 지방 행정구역 개편 문제에 미래지향적인 해답을 가져다 줄 수 있을 것으로 생각되었다. 당시 개혁을 주도한 이들은 독일 전 국토를 상위, 중위, 하위 중심지로 이뤄진 네트워크로 재편하고, 이들 중심지가 골고루 배치 되도록 노력했다. 이들은 이러한 개편안을 통해 도시와 지방에 동질의 삶의 터전을 구축하겠다는 국민들과의 약속을 지킬 수 있을 것이라고 믿었다(메킹, 2008). 따라서 지방 행정구역 개편은 게마인데의 서비스 향상에 크게 공헌했으나, 개편에 직면한 주민들의 의사와 민주적 자치의 원리를 충분히 고려하고 공공복지의 향상에 공헌했느냐는 점에 대해서는 의문시되고 있다.

1980년대를 거치면서 서독의 행정구역 개편에 대해서는 다양한 평가와 토론이 행해졌다. 그 동안 행정구역 개편의 긍정적 측면으로서는 첫째 거의 자생력이 없는 소규모 지자체(특히 인구 300명 이하)를 통폐합하고, 둘째 모든 계층의 중심지들이 기능을 제고하고, 셋째 모든 기초 자치단체에 상근직 행정이 실현되었을 뿐만 아니라 행정기능이 강화되고, 넷째 새로운 지자체 의회 및 위원의 결정권한이 확대 강화되고, 다섯째 지역계획을 수립할 수 있는 역량을 갖추게 되었다는 것 등이었다. 하지만 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 부정적 측면에서 다양한 비판이 제기되어 왔는데, 첫째 자연조건과 경제·문화·사회 및 종교적 관계에 대한 충분한 고려 없이 개편이 진행되었으며, 둘째 구서독의 농촌지역에서 명예직으로 활동해 온 약 25만 명에 달하는 지방 정치가들이 몰락하면서 독일 사회는 민주주의적 발전기반을 상실하게 되었으며, 셋째 새로운 대규모 자치단체의 의회에서 합병된 지자체의 대표자들의 위상이 상대적으로 수세에 놓이게 되었으며, 넷째 행정구역의 면적이 확대됨에 따라 행정 서비스에 접근성이 떨어지고, 학교나 우체국 등 각종 시설이 집중화되면서 주민들의 시설 이용의 편의성이 크게 저하되었으며, 다섯째 통폐합 자치단체의 주민들은 지역 정체성의 상징으로서 기능해 온 지명을 때때로 잃게 되고, 대규모 자치단체의 형성으로 이제까지의 지방 자치권이 침해당하거나 자치 공동체가 약화되었

고, 여섯째 구역 개편과정에 합목적적·지역 계획적 관점이 지나치게 우선시되었다는 등 비판적 목소리도 적지 않았다(森川 洋, 2005, 229-230; 2008, 165).

구서독의 지방 행정구역 개편은 기본적으로 행정 효율성을 제고하면서 지방정부의 민주적 정당성을 성취하려는 두 가지 목적을 추구했다. 하지만 현실적으로 이러한 목적 간에 균형을 찾기란 쉽지 않았다. 지방 행정구역 개편은 특히 광범위한 농촌지역의 기초 지자체인 게마인데의 역량을 강화하고, 도시와 도시 주변 교외지역 간의 문제, 군 경계 등을 포함한 행정구역의 총체적 개혁에 중점을 두었으며, 이런 맥락에서 구역 개편은 지방 행정의 능률성과 효과성을 제고한 점에서 큰 성과를 거뒀다고 볼 수 있다. 무엇보다도 공공행정의 성과가 상당부분 개선되었으며, 특히 숙련되고 전문화된 인력을 채용함으로써 농촌지역이나 소규모 지역의 주민들을 위한 서비스의 질이 개선될 수 있었다. 그러나 또 한편으로는 지역 내부적 관계 및 이와 관련된 탈관료제적 행정활동의 가능성은 실현되지 않았으며, 행정집행에 소요되는 비용의 절감에 대한 기대도 충족되지 않았다. 무엇보다도 행정구역의 개편으로 인하여 지방자원의 민주주의는 적잖게 훼손되었으며, 개편 과정에서 지방의원의 수는 280,000명에서 150,000명으로 대폭 감소했다(Wollmann, 2004, 14; 박해육, 2008). 이는 곧 주민들의 제도화된 참여기회의 후퇴로 연결되었다. 과거에는 주민의 편에서 볼 때 높은 성공 가능성, 투명성 그리고 이에 따른 영향력의 증대로서 지방정치의 직접적인 참여가, 지방행정과 의회가 주민과 멀어짐으로써 '익명성'이 강화될 위험에 직면하게 되었다. 아울러 구역 개편과정에서 각종 권한이 상부 기관으로 위임됨으로써 지방 민주주의와의 괴리 양상은 피할 수 없었다(정재각, 2011, 229).

4. 결론

독일, 특히 구서독은 지난 1960~70년대에 지방 행정구역 개편은 단행했다. 독일의 내정에서 정치·사회적 현안의 하나로써 빈번히 논의되어 온 주의 개편 내지 주계의 재 획정은 그간 다양한 구

상안이 제시되었지만, 여러 가지 사정으로 말미암아 정치권으로부터 관심을 끌지 못하거나 최종적인 정책결정 과정에서 빈번히 배제되었다. 이에 반해 지방 행정구역에 해당하는 게마인테와 군 그리고 자치시의 개편은 1968년 시작되어 1978년에 대체적으로 마무리되었다.

구서독의 지방 행정구역의 개편은 행정개혁의 일환으로 특히 교통 및 통신기술의 발달에 따른 이동성의 향상, 도시와 농촌 또는 도시와 주변 배후지 관계의 합리화, 지역경제의 활성화, 주민 행정수요의 변화 및 시민생활의 편의성 제공 그리고 공공행정의 자생능력과 효율성 제고 등 시대의 제반 요구를 수용하여 거점 도시망(Zentralorte-Netz)의 구성을 통한 소규모 행정구역의 통폐합 내지 합병으로 진행되었다. 물론 특정 지역의 고유한 영역적 전통을 무시한 획일적인 구역설정, 지역 정체성의 혼란, 지방 자치권의 침해 또는 소규모 게마인테의 합병으로 생긴 농촌지역 자치 공동체의 약화, 합목적적·지역 계획적 관점의 우선 등과 같은 비판적 목소리가 없지 않았음에도 불구하고, 지방 자치단체의 행정구역 개편은 일정 정도 성공을 거둔 것으로 평가받고 있다.

주지하다시피 행정구역이나 행정경계가 결코 고정 불변의 것일 수는 없다. 행정경계나 관할구역은 정도의 차이가 있을지언정 모든 시대에 걸쳐 그리고 모든 사회에서 늘 되풀이하여 개혁의 대상이 되어왔다(Benzing, 1978). 그렇지만 행정구역은 이와 동시에 역사성과 함께 지리적 관성(geographical inertia)을 지닌 실체이므로, 일시에 획기적인 변화를 초래하는 대폭적인 개편에 대해서는 해당 주민들의 반발과 이해집단의 저항도 만만찮다. 더군다나 기존 행정구역의 문제점을 인식하고 개편의 필요성에 대해 공감대가 형성되었다고 해서, 행정구역의 개편이 곧 바로 추진될 수 있는 것도 아니다. 왜냐하면 기존의 문제점을 시정하는 동시에 새로운 시대적 요구와 논리적으로 바람직한 행정구역의 구비조건을 충족시키는 모형에 대한 합의의 도출하기란 결코 쉽지 않기 때문이다.

1960~70년대 구서독의 지방 행정구역 개편도 항상 원활하고 완벽하게 추진된 것은 아니었다. 하지만 우리는 구서독의 행정구역 개편을 통해 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다(박해육, 2006; 한

상우, 2011). 첫째, 독일의 지방 행정구역 개편은 각 주의 헌법 및 지방자치법에 근거하여 이뤄졌다는 점이다. 아울러 독일은 연방 국가이나 우리의 헌법에 해당하는 기본법 제28조에 주를 포함한 지방자치단체의 종류(주와 군 그리고 게마인테)를 명시하고 게마인테의 모든 사항을 자기 책임 하에 규율할 권리를 보장함으로써 자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 따라서 입법자가 임의적으로 지자체의 종류를 폐지하는 것을 금지하고 있다. 아울러 독일은 기본법에서 행정구역 개편에 관한 사항을 자세히 규정하고 있어 입법자가 일방적으로 특정 지자체를 폐지하거나 다수의 의견으로 지방 행정구역 개편을 논의할 수 없도록 하고 있다. 둘째, 독일의 지방 행정구역 개편은 구역 개편에 관한 결정에서부터 참여의 보장에 이르기까지 당해 주민들에게 많은 권한은 보장했다는 점이다. 독일의 지방 행정구역 개편과 관련하여 해당 지역 대표자의 과반수이상의 동의가 필요하고 주민 투표를 통해 주민들이 직접적으로 구역을 개편할 수 있도록 하고 있으며, 만약 이때 지역주민이 개편을 반대할 경우 헌법재판소에 소원을 제기할 수 있도록 하고 있다. 셋째, 구서독의 지방 행정구역 개편은 사회 전반에 걸쳐 행정구역 개편의 필요성과 당위성에 관한 폭넓고 충분한 논의를 바탕으로 하여 구체적인 목적과 방향을 설정하고 가능한 한 이해 관계자들의 합의 위에서 추진하고자 노력했다는 사실이다. 구서독의 지방 행정구역 개편은 그 어떤 개혁정책보다 오랜 준비과정을 거쳤으며, 또한 정치와 행정 분야에서는 두말할 나위도 없고 광범위한 시민 집단들이 참여하여 토론을 펼쳤다. 따라서 지방 행정구역 개편은 비판과 시행착오를 최소화하고 국민들의 넓은 공감대 위에서 추진할 수 있었으며, 주민들의 자발적 동의를 구할 수 있었다.

넷째, 독일의 지방 행정구역 개편이 자치단체의 효율과 역량 강화에 초점을 맞추고 자치단체의 통폐합을 통해 그 수를 줄여 행정비용의 절감만을 지향하지 않았다는 점이다. 행정의 전문화와 양질의 복지 서비스를 제공하는데 중점을 두었을 뿐만 아니라 행정조직의 통폐합, 업무 관할권의 재조정, 행정 단계구조의 재편 등의 기능개편을 병행함으로써 행정 위계의 단순화, 특수 관청의 대폭적인 해소, 임무의 자치체 이양, 각종 중복행정의 폐지

등 합리화 계획을 함께 달성하려고 했다. 아울러 지방 행정구역 개편을 추진한 개별 주는 거의 동일한 목표를 추구했음에도 불구하고 지역여건과 전통, 사회 환경 그리고 정치적 성향 등을 고려하여 주에 따른 다양한 형태의 개편안을 실천했다. 이를 테면 당시 행정구역 개편과 관련하여 해결을 요하는 긴급 현안으로서 부각된 문제, 즉 대도시의 성장에 따른 도시-주변 교외지역 문제를 주변 지자체의 흡수병합뿐만 아니라 연합조직의 형성, 새로운 지방자치단체의 창설 등을 통해 해결하려고 모색했다는 것이다.

주

- 1) 문자 그대로 옮기면 ‘크라이스 독립시’이다. 즉, 공간적으로 군의 관할 범위 안에 놓여 있지만 행정적으로 군으로부터 독립되어 있는 시를 말한다. 따라서 특별시, 도시군, 군격시 등으로도 지칭되기도 한다.
- 2) 이에 관한 논의로서는 피터 콜린(2009)을 참조하라.
- 3) 구서독에서 지방행정구역 개편이 본격화되기 직전인 1967년에 약 24,400개의 게마인테가 있었고, 이 중 약 45%가 인구 500명 이하 및 약 24%는 인구 500~1,000명 규모였다. 따라서 구서독 국민의 약 12%가 매우 작은 게마인테에 거주하고 있었다. 소규모 게마인테는 일반적으로 전문 인력의 부족, 취약한 재정, 잠재적인 서비스 시설의 부족으로 자신의 고유 업무는 물론이고 위임업무도 수행할 수 없는 상황에 놓여 있었다. 이는 오랫동안 게마인테의 당면 문제였다. 이에 따라 소규모 게마인테들은 많은 경우 행정업무를 군으로 넘기거나 또는 말없이 이런 업무를 군이 수행하도록 했다(정재각, 2011, 227). 또 다른 경우 소규모 지자체의 행정업무는 다양한 행정조직에 의해 지원되었는데, 게마인테와 군 중간에 행정 지원단위로서 오늘날 독일에서 일반적인 게마인테연합(Gemeindeverband)의 원형이 이미 존재했다. 그 중 유명한 것은 옛 프로이센 령 지역에서 찾아 볼 수 있는 관청제도(Amtverfassung)이며, 남부 독일에서도 공동게마인테장제(長制) 및 공동직원 제도가 존재했다. 이 밖에 학교 및 상수도 등 게마인테 공동의 행정 과제를 시행하기 위한 목적조합도 조직되었다. 더군다나 전기, 가스, 공공교통, 공영주택 등과 같이 공익기업 및 협동조합에 의해 경영되는 경우도 적지 않았다(森川 洋, 2005, 4-5).
- 4) 이에 관한 자세한 내용은 다음의 논문을 참조하라. 김해룡(2006, 10-13), Wollmann(2004, 9-10).
- 5) 도시 주변 게마인테의 편입 이유는 다양했으며, 하나의 체계를 찾아보기는 힘들지만, 주로 다음과 같은 이유에서 이뤄졌다. 첫째, 도시-주변 교외지역(Stadt-Umland)의 관계에 있어 도시에 해당하는 중심도시(Kernstadt)와 함께 성장한 인접 게마인테를

도시와 분리하는 것은 불가능하였기 때문이었다. 둘째, 이른바 계획상의 면적 요구에 따른 것이었는데, 이로써는 물론 광역적인 게마인테의 편입이 많은 경우 정당화되기 어려웠다. 셋째, 군의 자율성을 보장하는 일정 정도의 규모에 도달하기 위해 주민수를 늘리기 위해서였다. 넷째, 지역 공간에서의 도시의 기능을 강화하기 위해 중심도시가 주변 게마인테를 편입한 경우도 있었다.

문헌

- 김해룡, 2006, 독일의 지방행정체제의 개편(구역개편), 외법논집, 24, 1-27.
- 박해육, 2006, 독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰, 한국유럽행정학회보, 3(2), 169-194.
- 박해육, 2008, 독일의 행정구역 개편과 현황, 지방자치정보, 166, 35-44.
- 박해육, 2009, 독일의 행정구역 개편과 주요 쟁점, 유럽헌법연구, 6, 115-150.
- 발터 클라츠, 2009, 독일지방자치 제도, 지방자치정보, 169, 3-13.
- 안영진, 2008, 독일의 행정구역 개편: 주(州) 개편 논의를 중심으로, 국회행정안전위원회, 지방행정체제 개편에 관한 공청회 자료집(2008년 12월), 19-63.
- 안영진, 2012, 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰: 구동독을 중심으로, 국토지리학회지, 46(4), 445-456.
- 안영진·김상빈, 2004, 독일 주(州) 행정구역개편 논의 경과와 방향, 지리학연구, 38(6), 183-198.
- 자비네 메킹, 2009, 독일의 지방행정구역 개혁: 영원한 정치테마 ‘지역개편개혁의 역사적·사회적 측면’, 지방자치정보, 168, 12-20.
- 정재각, 2011, 독일 연방제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 서울.
- 조아라, 2010, 일본 행정구역 개편의 공간특성과 유형: 수도권 지역을 중심으로, 한국지역지리학회지, 6(6), 653-672.
- 한상우, 2011, 독일 지방행정 구역개편의 과정과 교훈, 한독사회과학논총, 21(1), 53-72.
- 피터 콜린, 2009, 독일 지방자치의 험로, 지방자치정보, 169, 14-23.
- 森川 洋, 2005, ドイツ市町村の地域改革と現況, 古今

- 書院, 東京.
- 森川 洋, 2008, 行政地理學研究, 古今書院, 東京.
- Ante, U., 1981, *Politische Geographie*, Westermann, Braunschweig.
- Benzing, A. Gaentzsch, G. Mäding, E. und Tesdorpf, J., 1978, *Verwaltungsgeographie: Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum*, Carl Heymanns Verlag, Köln.
- Boesler, K.-A., 1983, *Politische Geographie*, B.G. Teubner, Stuttgart.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung(BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(BBR), 2010, *Gebietsreformen : politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik*, BBSR-Berichte KOMPAKT 6/2010.
- Laux, E., 1994, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionsreformen, in Roth, R. und Wollmann, H. (Hrsg.), *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, Leske+Budrich, Oplanden, 136-154.
- Wagner, F., 1969, *Neubau der Verwaltung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 41, Duncker & Humblodt, Berlin.
- Wollmann, H., 2004, The Two Waves of Territorial Reforms of Local Government in Germany, in Meligranna, J. (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, UBC Press, Vancouver, 106-129.

(접수: 2012.11.14, 수정: 2013.02.04, 채택: 2013.02.10)