

# 자치단체 통합을 둘러싼 갈등해소 방안

2009. 12.

# 목 차

제1장 서론 .....	1
I. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
II. 연구의 범위 및 방법 .....	2
III. 연구의 내용 및 체계 .....	3
제2장 갈등에 대한 일반적 이해 .....	4
I. 갈등의 의미 .....	4
II. 갈등의 유형 .....	5
1. 욕구갈등 .....	6
2. 가치갈등 .....	7
III. 갈등관리 방법 .....	8
1. 중재(arbitration) .....	8
2. 조정(mediation) .....	9
3. 조정적 중재(mediated-arbitration) .....	9
4. 사실확인(fact-finding) .....	9
5. 조정촉진(facilitation) .....	10
6. 협상(negotiation) .....	10
제3장 지방행정체제 관련 국내외 갈등사례 .....	12
I. 한국의 지방행정체제 개편사례 .....	12
1. 개편과정 .....	12
2. 갈등요인 및 갈등해결전략 .....	14
II. 일본의 지방행정체제 개편사례 .....	17
1. 개편과정 .....	17
2. 갈등요인 및 갈등해결전략 .....	19

III. 영국의 지방행정체제 개편사례 .....	21
1. 개편과정 .....	21
2. 갈등요인 및 갈등해결전략 .....	23
IV. 캐나다의 지방행정체제 개편사례 .....	24
1. 개편과정 .....	24
2. 갈등요인 및 갈등해결전략 .....	25
V. 독일의 지방행정체제 개편사례 .....	26
1. 개편과정 .....	26
2. 갈등요인 및 갈등해결전략 .....	31
VI. 한국과 일본의 자치단체간 통합 성공 및 실패사례 .....	32
1. 한국의 통합 성공 및 실패사례 .....	32
2. 일본의 통합 성공 및 실패사례 .....	37
VII. 사례분석의 시사점 .....	41
제4장 자치단체 통합의 주요 쟁점 및 갈등 유형 .....	45
I. 자치단체 통합에 대한 주요 입장 .....	45
1. 행정구역 분리론과 행정구역 통합론 .....	45
2. 자치단체 통합의 긍정적 효과와 부정적 효과 .....	46
II. 자치단체 통합을 둘러싼 주요 갈등 유형 .....	48
1. 지방자치단체 통합여부 및 범위를 둘러싼 갈등 .....	49
2. 통합 자치단체의 명칭을 둘러싼 갈등 .....	50
3. 통합 지방자치단체의 주청사 입지를 둘러싼 갈등 .....	52
제5장 자치단체 통합을 둘러싼 갈등해소 방안 .....	55
I. 기본 방향 .....	55
II. 전제조건 .....	55
1. 중앙의 역할 .....	55
2. 지방의 역할 .....	59

III. 갈등예방을 위한 통합추진절차 마련.....	57
1. 통합 준비단계 .....	57
2. 통합 공론화단계 .....	58
3. 통합계획 수립단계 .....	59
4. 통안(안) 확정단계 .....	59
5. 통합(안) 실행단계 .....	60
III. 자치단체 통합에 따른 갈등조정방안의 마련 .....	61
1. 기본방향 .....	61
2. 자율적인 해결방안 .....	62
3. 조정에 의한 해결방안 .....	62
4. 중재에 의한 해결방안 .....	63
 제6장 결론 .....	 66
 [자치단체 통합 관련 논문 목록] .....	 68

# 제1장 서론

## I. 연구의 필요성 및 목적

- 최근 들어 정부와 정치권은 물론 학계와 시민사회에서도 지방행정체제 개편에 대한 논의가 활발히 진행되고 있음
- 현행 지방행정체제는 전형적인 고비용·저효율 구조로 인력과 예산 낭비가 심각한 만큼, 지방행정체제 개편을 통하여 지방의 경쟁력을 강화할 필요가 있다는 것이 정부의 기본적인 입장임
- 정치권에서도 국회에 지방행정체제개편특별위원회를 구성하는 등 지방행정체제 개편의 조기 추진을 위한 움직임이 가시적으로 나타나고 있음
  - 현재 지방행정체제 개편에 관한 특별법(안), 지방자치단체의 자율통합 지원을 위한 특별법(안) 등 여러 개의 지방행정체제 개편 관련 법안이 국회에 제출되어 있는 상태임
- 학계와 시민사회에서도 지방행정체제 개편과 관련하여 세미나와 토론회를 개최하는 등 지방행정체제 개편의 공론화를 활발하게 진행하고 있음
- 현재 추진 중인 지방행정체제 개편의 핵심적인 쟁점은 자치단체의 통합과 관련된 논의로 모아지고 있음
- 그러나 자치단체 간 통합에 대한 논의가 성공적으로 연착륙하여 지방행정체제 개편의 토대가 마련되고, 통합이 실현되기까지는 많은 장애요인이 있음
- 우선 지방행정체제 개편에 대한 논의가 건설적이고 생산적으로 이루어지기 위해서는 자치단체 간 통합에 따른 관련 지방자치단체 간 갈등 및 자치단체 내의 찬·반 갈등을 최소화 하려는 노력이 선행되어야 함
  - 예를 들면, 통합을 할 것인지, 어느 자치단체와 통합을 할 것인지, 어떤 절차를 거쳐서 통합을 할 것인지 등 통합 여부, 통합 범위, 통합 절차를 둘러싼 갈등이 예상됨

- 또한 이러한 논의를 통하여 자치단체 통합에 대한 공감대가 형성되고 지방행정체제에 대한 개편작업이 본격화 되면, 지방행정체제 개편과정에서 통합 지방자치단체 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 등의 갈등이 예상됨
  - 예를 들면, 통합 자치단체의 명칭을 무엇으로 할 것인지, 통합 청사의 소재지를 어디에 둘 것인지, 그리고 각종 공공시설의 입지 및 비선호시설의 입지 등을 어디로 할 것인지 등을 둘러싼 다양한 갈등이 예상됨
- 따라서 자치단체 간 통합을 성공적으로 추진하기 위해서는 지역사회의 공감대 형성을 위한 적극적인 주민의견 수렴 등을 통한 합리적인 통합추진절차의 설계, 통합과 관련하여 예상되는 갈등의 사전예방 장치의 마련, 통합추진과정에서 예상되는 갈등의 해소 및 발생한 갈등의 조정방안 등에 대한 다각적이고 종합적인 검토가 필요함
- 본 연구는 지방행정체제 개편, 특히 자치단체 간 통합에 따라 예상되는 주요 갈등 양상을 예측하고, 이러한 갈등을 예방하고 해결하기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 함
  - 특히, 본 연구는 기초자치단체 간 통합 여부 및 범위를 둘러싼 갈등, 통합시의 명칭을 둘러싼 갈등, 통합시 시청사의 입지를 둘러싼 갈등을 중심으로 갈등의 예방 및 해소방안을 제시하는 것에 초점을 두고자 함

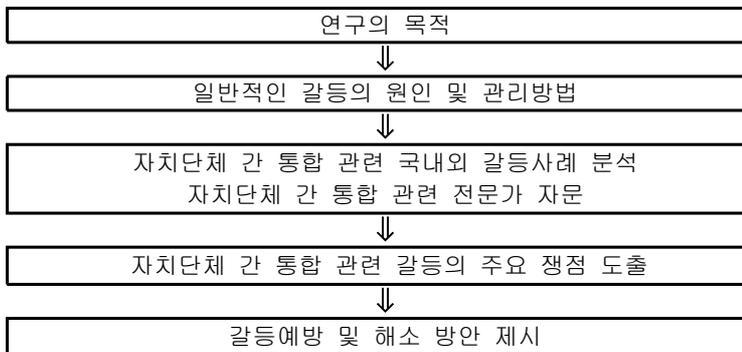
## II. 연구의 범위 및 방법

- 연구의 범위
  - 기초자치단체 간 통합 시 예상되는 갈등의 주요 유형
  - 기초자치단체 간 통합에 따라 예상되는 갈등의 예방 및 해소방안
- 연구의 방법
  - 문헌연구 : 자치단체 간 갈등과 관련된 기존의 국내외 문헌연구 검토
  - 사례연구 : 자치단체 간 통합과 관련된 국내외 갈등 사례연구
  - 심층연구 : 자치단체 간 통합 관련 전문가들의 자문 및 면접조사

### III. 연구의 내용 및 체계

- 일반적인 갈등의 원인과 유형에 대한 선행연구의 검토를 통해 자치단체 간 통합에 따른 갈등의 원인 도출
  - 지역의 역사성과 정체성, 경제적 이해관계, 정치적 이해관계 등이 상호 복합적으로 작용(육구갈등과 가치갈등이 혼재되어 있음)
- 국내외의 자치단체 간 통합과 관련한 갈등사례 분석을 통하여 향후 자치단체 간 통합 시 갈등을 최소화 할 수 있는 시사점 도출
  - 한국, 일본, 영국, 독일, 캐나다 등의 행정체제개편 및 자치단체 간 통합 사례
- 자치단체 간 통합과 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점 및 예상되는 갈등 유형의 검토 및 예상되는 갈등의 예방 및 해소 방안 도출
  - 통합 여부 및 통합 범위와 관련된 갈등 갈등예방 및 해소 방안
    - 통합의 방향, 기준, 절차, 방법 등
    - 주민의견수렴 등 공론화 방법 등
  - 통합 자치단체의 명칭, 통합시 청사의 입지(소재지) 등을 둘러싼 갈등 해결 방안
- 자치단체 간 통합을 둘러싼 갈등의 자율적 해결방안 및 갈등이 자체적으로 해결되지 않을 경우의 조정 방안 검토
  - 기존의 분쟁조정기구(중앙분쟁조정위원회, 시도분쟁조정위원회) 활용
  - 새로운 법정기구(예, 통합조정위원회) 설치를 통한 해결 방안 등
- 자치단체 간 통합과 관련된 갈등 예방 및 해소에 필요한 정책 대안 제시
- 지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 체계도를 도식화 하면 <그림 1>과 같음

<그림 1> 연구의 체계도



## 제2장 갈등에 대한 일반적 이해

### I. 갈등의 의미

- 갈등은 인간사회 어디에서나 산재되어 있는(ubiquitous) 보편적인 현상이며, 개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 수준의 행위자간에 발생하는 현상임
- 또한 갈등은 속성 자체가 다차원적이고 동태적인 현상이며, 사회가 점점 더 복잡해지고 다양화되면서 갈등의 양상과 형태도 보다 역동적이고 다양한 형태로 발생하고 있음
- 갈등이란 복수의 이해당사자들이(혹은 갈등당사자들이) 희소한 가치나 자원에 대한 양립할 수 없는 목표를 추구하며 상호작용 하는 역동적인 상황이라고 정의할 수 있음
  - 따라서 갈등은 갈등 주체가 있어야 하며, 갈등 주체 간 목표가 양립불가능한 상황이어야 하며, 또한 갈등 주체간의 상호작용이 있어야 함
- 현대사회에서는 이념적이고 가치적인 갈등보다는 갈등당사자의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 증가하고 있으며, 국가적 차원보다는 지역적 차원에서의 갈등이 많이 발생하고 있음(자치단체 통합을 둘러싼 갈등은 지역갈등의 한 유형으로 분류할 수 있음),
- 우리나라의 경우에도, 과거에는 권위주의적 독재체제하에서 민주화 실현을 위한 국민과 정부와의 갈등, 노동자와 기업 간의 갈등, 그리고 영남과 호남 중심의 지역적 감정에 바탕을 둔 지역갈등 등이 주요한 사회적 갈등의 내용이었음
- 그러나 문민정부의 시작과 더불어 민주화와 관련한 사회적 갈등이 어느 정도 해소가 되고, 국민들의 정책참여의 기회가 확대되면서 정책과 관련한 이해관계의 갈등이 심화되고 있음
- 특히, 지방자치가 실시되면서 지역주민들의 권리의식이 신장되었고, 지역문제나 지역적 이해관계와 관련된 의사표출이나 집단적 민원제기가 두드러지고 있는 것이 최근의 갈등 경향임

- 즉 지역의 이해관계를 둘러싼 지역 간 또는 지방자치단체 간 갈등이 다양화·복잡화되었음
- 일반적으로 지역갈등이란 특정지역에서 발생하는 갈등을 말하며, 일정한 목표의 달성이나 문제의 해결을 둘러싼 지역의 정부기관, 지역단체, 지역주민과 같은 복수의 관련 당사자들 사이에 나타나는 동태적 상호관계를 지역갈등이라 할 수 있음
- 지역 내의 갈등과 지역 간의 갈등이 모두 포함됨
- 결국 지역갈등이란 지역 내 및 지역 외에서의 관련당사자가 특정문제의 해결과 관련하여 상호작용을 하는 과정에서 특정지역에 발생하는 갈등을 의미함
- 정책갈등이 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 이와 관련된 행위주체들 사이에서 발생하는 갈등현상이라고 본다면, 지역갈등이란 지역 내 지방정부간 권한, 지방정부와 주민, 혹은 지역과 지역 간의 이해관계 등이 서로 얽혀 상호대립의 상태로서 갈등당사자간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태로 정의할 수 있음
- 지방행정체제 개편, 즉 자치단체 통합을 둘러싼 갈등은 지역갈등의 한 유형으로써 통합 여부 및 범위를 둘러싼 지역 내의 갈등과 통합 자치단체의 명칭, 청사 소재지 등을 둘러싼 지역 간 갈등이 복합적으로 작용하는 갈등임

## II. 갈등의 유형

- 갈등의 유형에는 기본적으로 욕구갈등과 가치갈등 두 가지의 종류가 있으며, 대부분의 갈등은 욕구갈등과 가치갈등을 함께 가진 복합 갈등임
- 욕구갈등(needs conflict)은 물질적 욕구로부터 오는 갈등으로 이해관계갈등, 사실관계갈등, 구조적갈등, 상호관계갈등 등이 있음
- 가치갈등(value conflict)은 이념, 가치관 등을 둘러싼 갈등을 의미함

- 자치단체 통합을 둘러싼 갈등 역시 욕구갈등과 가치갈등이 복합적으로 혼재되어 나타나는 갈등으로 파악하여야 하며, 따라서 갈등의 원인이 대상 집단의 이해관계에 따라 상이하게 나타나기도 함

## 1. 욕구갈등

### ○ 이해관계 갈등

- 이해관계 갈등은 욕구충족을 위한 분배, 절차 등에 대한 갈등을 의미하는 것으로 개인이나 집단의 욕구의 차이에 따라 갈등이 발생하게 됨
  - 그러나 일반적으로 가치갈등을 동반하여 발생하는 경우가 많음
- 이해관계갈등은 경제적, 정신적 욕구의 상이한 차이에서 발생하는 것이기 때문에, 기본적으로 가치갈등보다는 욕구갈등의 요소를 더 많이 포함하고 있음.
- 예) 내용에 대한 인식 차이, 편견, 고집, 편향인사, 경제적 분배 또는 보상, 혐오감, 부정적 인식 등

### ○ 사실관계 갈등

- 사실관계 갈등은 객관적 사실이나 평가 등에 있어서 사실관계나 절차 등의 확인이 필요한 갈등으로 객관적인 정보나 학습의 부족으로 인한 이해 부족 내지는 해석의 차이에서 발생하는 갈등임
- 사실확인을 거쳐 명확한 해답을 구할 수 있는 가능성이 높은 갈등이나, 사실확인의 절차나 정보의 객관성과 공정성 등에 대한 신뢰구축과 결과 수용의 자세를 필요로 함
- 따라서 사실확인 관련 갈등은 가치의 문제가 개입될 여지가 크지 않으며, 욕구의 문제도 심각할 정도로 개입될 소지가 많지 않음
- 예) 내용에 대한 이해부족, 신뢰부족, 정책결정 절차상의 문제, 불평등성, 환경에 대한 영향정도, 의사교환단절로부터 기인하는 문제 등

○ 구조적 갈등

- 구조적 갈등은 사회 제도나 관행, 사회의 차별이나 모순 등으로부터 비롯되는 갈등을 의미함
- 기존의 제도나 사회적 관습에 대한 세대간, 계층간, 집단간 이해와 인식, 수용과 인내, 그리고 문화적 차이는 사회적 갈등과 분열을 야기 시키는 원인이 되는 것으로 욕구와 가치 모두가 깊이 개입되는 것이 통상적임
- 예) 생존권 문제, 문화적 차이, 공익성 침해, 혐오감, 제도상의 문제 등

○ 상호관계 갈등

- 상호관계 갈등은 상호간의 관계가 부정적이거나 일방적, 또는 단절된 상태에서부터 발생하는 갈등을 의미함
- 상하 간, 동료 간, 업무 간 역할과 책임 및 의무와 권한 등 상호간 또는 일방으로 부터의 인정과 대우에 대한 기대로부터 비롯되는 갈등이며, 주로 복잡한 가치의 문제보다는 단순한 욕구의 문제인 경우가 많음
- 예) 자존심, 신뢰성 등의 욕구에 대한 침해로부터 발생하는 갈등

## 2. 가치갈등

- 가치갈등은 가치관, 이념, 성장배경, 교육정도와 배경, 종교 등의 차이로 부터 발생하는 갈등임
- 가치갈등은 자신의 욕구 문제를 동반하기도 하지만, 근본적으로는 가치체계의 상이성으로부터 발생하는 갈등임
- 예) 닫힌 정신세계, 닫힌 마음, 편향된 시각, 왜곡된 신념, 상대에 대한 이해부족, 적대적 감정의 표출, 정의나 공익에 대한 해석과 기준의 차이와 자신과 다른 기준과 해석에 대한 불인정 등

### III. 갈등관리 방법

- 갈등관리방법은 여러 가지 유형이 있을 수 있으나, 최근의 경향은 갈등 당사자들이 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가려고 노력하는 대안적 갈등해결방법 또는 분쟁해결방법(alternative dispute resolution: ADR)이라는 갈등해결방법을 선호하고 있음
- ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하며, 따라서 자치단체 간 통합을 둘러싼 갈등 역시 법적 해결 이전에 해결을 추구한다는 의미에서 ADR의 갈등관리방법이 유용하게 활용될 수 있음
- ADR에는 다음과 같은 갈등해결방식들이 활용되고 있음

#### 1. 중재(arbitration)

- 갈등 당사자들이 스스로 해결책을 제시하지 못할 경우, 강제적인 조정 권한을 가진 제3자가 해결안을 마련하여 갈등 당사자들이 따르도록 하는 방법
- 갈등해결에 필요한 구속력 있는 결정을 내리기 전에 갈등당사자들은 객관적이고 중립적인 입장에 있는 강제중재자(arbitrator)나 중재심사원단(arbitration panel) 앞에서 자신의 주장을 피력하고 증빙자료를 제시할 수 있는 기회를 가짐
- 그러나 강제중재자나 조정심사원단은 갈등당사자들과 오랜 시간에 걸쳐 조정을 시도하거나 쌍방에 대안을 제시할 것을 요구하거나 쌍방간의 관계를 복원시키려는 시도는 하지 않음
- 다만, 당사자들이 자신들의 대안을 제시할 수는 있으며, 이는 강제적인 중재자들의 결정에 참고로 사용되어질 수 있음
- 중재자의 결정이 법적 구속력을 가진다는 점이 특징임

## 2. 조정(mediation)

- 갈등당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제삼자를 조정자(mediator)로 선정하여 협상과정에 간여하게 하는 방법
- 조정자는 대안을 제시하거나 어떠한 결정도 내릴 권한이 부여되지 않음
- 조정의 주 목적은 당사자들이 자발적으로 문제해결을 위한 노력을 하고, 서로 받아들일 수 있는 대안을 찾을 수 있도록 도와주는 것임.
- 조정은 쌍방간 감정의 대립이 심하고 의견의 차가 극명하게 드러나 스스로는 대화를 할 수 없는 상황에 처해있는 분쟁의 경우 특히 유용하게 사용되어질 수 있음
- 조정자의 합의안은 법적 구속력이 없다는 것이 특징임

## 3. 조정적 중재(mediated-arbitration)

- 조정의 경우, 갈등당사자들이 서로 만족할 수 있는 대안을 도출해 낼 수 있는 반면, 법적 구속력을 갖지는 못함
- 그러나 중재의 경우에는, 갈등당사자들이 불만은 갖지만 일단 합의하고 나면 법적 구속력을 갖게 됨
- 이와 같이 조정과 중재의 양쪽 장점을 수용하여 개발된 새로운 방법이 바로 조정적 중재임
- 이 방법은 조정과 중재의 장점을 활용한 것으로 법적 구속력을 가지며, 법원과 검찰과 경찰 등 공권력을 가진 기관에서 주로 활용되고 있음
- 즉 중재의 과정을 조정 과정과 동일한 방법에 의하여 진행하되, 합의된 안은 중재와 같은 법적 구속력을 갖는 혼합적인 형태임.

## 4. 사실확인(fact-finding)

- 현재 진행 중인 분쟁이 가지고 있는 갈등의 요인 또는 사실을 파악하기 위하여 갈등 당사자들이나, 소속기관, 또는 사실확인자(factfinder)를 임명할 수 있는 권한을 가진 이가 객관적이고 중립적인 제삼자에게 객관적인 사실확인을 의뢰하는 것임

- 사실확인자들은 갈등의 해소를 위해 대안을 제시하거나 결정을 내리는 것이 금지되어 있으며, 다만, 사실확인자들은 갈등의 요인들을 파악하고 평가하여 보고하는 임무를 수행하며, 경우에 따라서는 강제성을 띠지 않는 대안을 제시할 수 있음.
- 이 때 제시된 대안들은 차후에 있을 협상을 촉진시켜주는 자료로 활용되어질 수 있음

## 5. 조정촉진(facilitation)

- 갈등당사자들의 회합에서 의사교환이 원활히 일어나고 정보가 제대로 전달될 수 있도록 촉진하는 기법임.
- 조정촉진자(facilitator)는 조정자(mediator)와 같은 역할을 하기도 하지만, 전형적으로 조정촉진자들은 조정자들처럼 조정과정에서 주요한 사안들에 중립적인 입장을 견지하며 대안을 제시하지 않음.
- 대신, 조정촉진자들은 문제해결을 위한 과정에 더욱 관심을 기울이며, 당사자들이 합의에 의해 효과적으로 갈등을 해소할 수 있도록 진행과정의 속도를 조정하고 문제해결과정을 단계적으로 밟아 나갈 수 있도록 도와주는 역할을 함
- 조정촉진기법은 갈등당사자들의 감정이 지극히 악화되어있을 경우나 갈등 당사자(또는 집단)들이 셋 이상이고, 이들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있을 경우에 사용할 수 있음.
- 그리고 당사자들이 상호신뢰하고 있으며 문제해결에 대한 의지는 있으나 방법을 모르는 경우와 당사자들 개개인이 갈등해소를 통해 이익을 얻을 수 있다는 사실을 인지하고 있을 때 사용 가능한 기법임.

## 6. 협상(negotiation)

- 협상은 갈등당사자들이 추천하는 제3의 협상 전문가들이 협상을 통하여 갈등을 조정하는 방식임

- 협상에 임하는 자는 중재자나 조정자와 같이 중립적이며 객관적인 제3자  
일 필요가 없음
- 협상 전문가는 협상을 위임한 측으로부터 협상에 필요한 전권을 부여받은  
후, 의뢰인으로부터 주어진 협상의 범위 내에서 자율적으로 협상에 임함
- 제3의 협상 전문가를 선정하기가 어려운 경우에는 갈등 당사자들이 직접  
협상 테이블에 앉아서 협상을 진행하기도 함

# 제3장 지방행정체제 개편 관련 국내외 갈등사례

## I. 한국의 지방행정체제 개편사례

### 1. 개편과정

#### □ 기본방향

- 정부는 시군통합의 기본방향을 인구가동, 산업화의 진전, 지역여건 변화정도에 따라 지방자치단체를 적정규모로 조정 개편한다는 기본 전제하에
  - ① 과소 자치단체를 통합하여 국가 경쟁력을 강화하고,
  - ② 과대 자치단체를 분할하여 주민편의를 도모하며,
  - ③ 과밀 자치단체는 구역을 확대하여 국토를 효율적으로 관리하고자 함.
- 이러한 기본 방향 하에서 정부는 크게 3단계에 걸쳐서 시·군통합안을 작성하고 통합을 주도함

#### □ 제1차 통합(1994. 3 - 1994. 8)

- 정부는 당초 통합권유 대상지역으로 49시 43군을 선정하고 주민의견조사를 실시하려 했으나, 강원도의 태백시와 동해시가 상대군지역의 반대로 의견조사 대상 지역에서 제외되어 47시 43군에 대하여 1994년 4-5월에 주민의견조사를 실시함
- 그 결과 33개 시와 32군이 통합에 참여함으로써 1995년 1월 1일자로 33개 도농복합형태의 시가 출범하게 됨

□ 제2차 통합(1994. 8 - 1994. 12)

- 1차 주민의견조사를 통해 1차 시군통합 추진이 마무리되었으나, 통합에 실패한 지역주민들은 정치권과 언론 등을 통해 통합작업이 다시 추진되어야 한다는 여론을 제기함
- 이에 따라 내무부장관은 1994년 8월 31일 기자간담회를 통해 “통합을 희망하는 시군 주민들이 스스로 의견을 집약하여 도지사가 건의해 오면 추가로 추진하겠다.”는 내무부의 공식입장을 발표함에 따라 다시 시군 통합작업이 시작됨
- 이 시기에는 광역시의 시영역 확장과 과대 자치구의 분구, 자치단체간 경계조정 및 추가 시군통합이 추진됨
  - 추가 시군통합에 있어서는 울산시를 1997년에 광역시로 승격시킨다는 방침 아래 그 전단계로서 도농통합시(울산시와 울산군을 통합)로 만들었으며, 1단계에서 무산되었던 통합 광양시(동광양시와 광양군을 통합)가 설치됨으로써 1995년 1월 1일자로 2개 통합시가 추가로 출범하게 됨
- 2단계 통합지역과 통합시 명칭

<표 1> 2단계 통합지역과 통합시 명칭

도별	통합대상 시·군	통합시명	비고
전라남도 (1)	동광양시, 광양군	광양시	※ 1994. 12. 22 전라남도 광양시등 2개 도농복합형태의 시설치에 관한 법률공포
경상남도 (1)	울산시, 울산군	울산시	
계	2개 시·2개 군		

□ 제3차 통합(1995. 3 - 1995. 5)

- 1995년 2월 정치권에서 행정구역 개편문제가 또다시 거론되기 시작함
- 내무부는 3월 7일 당정협의회에서 결정된 대상지역을 토대로 「'95 행정구역개편계획」을 마련하여 시달하고, 3차 주민의견조사를 하기에 이룸
- 이 시기에는 추가 시군 통합과 시군 및 자치구간 경계조정이 이루어짐
- 시군통합 권유대상지역으로 10개 시와 9개 군을 선정하여 주민의견을 조사한 결과 6개 시와 5개 군에서 통합에 찬성함으로써 1995년 5월 10일자로 5개 통합시가 추가적으로 출범함
- 3단계 통합지역과 통합시 명칭

<표 2> 3단계 통합지역과 통합시 명칭

도별	통합대상 시·군	통합시명	비고
경기도 (1)	송탄시, 평택시, 평택군	평택시	※ 1995. 5. 10 경기도 평택시 등 5개 도농복합형태의 시설치등에 관한 법률공포. 시행일은 95년 5월 10일
충청남도 (1)	천안시, 천안군	천안시	
전라북도 (1)	이리시, 익산군	익산시	
경상남도 (2)	삼천포시, 사천군 김해시, 김해군	사천시 김해시	
계	6개 시 5개 군		

2. 갈등요인 및 갈등해결전략

□ 갈등요인

- 통합대상 지역의 획일적 선정 및 구체적인 대책의 미흡

- 인구, 면적, 재정 등 장래예측을 통한 발전가능성을 충분히 고려하지 않고 지리적 근접성 등 외형적 요건을 단순 적용하여 독자적 발전가능성이 있는 지역의 반대를 초래
- 반대 원인에 대한 심층적인 분석이 부족하였기 때문에 통합에 따른 각종 대책을 계량화하여 구체적으로 제시하지 못하였고, 따라서 기득권층 및 지역주민의 불안 심리를 충분히 해소하지 못하였음
- 가장 인접해 있는 지역 간의 대립과 주민들 간의 불신감이 증폭됨
  - 시군 주민 간에 대립이 통합 문제로 인해 발생·심화되었고, 군지역내에서는 읍·면 간 그리고 정치가를 비롯한 주민 대표자들에 대한 불신감과 주민들 간에 갈등을 깊게 심어줌
- 시군통합에 대한 대비가 부족했고 급작스럽게 진행되었음
  - 따라서 국민들이 통합문제를 인지하기 시작한지 불과 1-2개월 만에 이에 대한 의견을 묻게 되어 주민홍보도 충분하지 못하였고, 이를 수행하는 정부도 추진과정에서 많은 시행착오를 범하였음
  - 이해관계자별 차별화된 홍보전략을 수립하여 추진하지 못하였고, 일률적인 홍보로 다양한 이해관계자들을 불만을 해소시키지 못하였음
- 지방자치단체의 균형문제가 발생함
  - 통합시는 기존 시에 설치되지 않았던 읍, 면을 그대로 존속하는 새로운 현상이 발생되었고, 같은 기초자치단체라 할지라도 규모나 인구 면에서 매우 큰 차이를 가지게 됨
  - 특히 군지역의 경우 농촌소외, 세부담 과중 등을 우려하여 반대경향이 우세하였으나 이에 대한 구체적인 대안을 제시하지 못함

#### □ 갈등해결전략

- 지역 간의 대립과 주민들의 불신을 감소시키기 위해 주민의 정서적 일체감 확보가 시급함
  - 이를 위해 도시와 농촌지역 간 공공투자의 공평한 배분, 즉, 도시와 농촌 간 균등한 생활여건의 실질적인 확보가 무엇보다 우선시 되어야 함

- 지역개발투자의 지역 간 공평성 확보를 위해서는 단순히 도시와 농촌의 이분법적 구조에서 한 걸음 더 나아가서 상대적으로 가장 낙후되어 있는 외곽농촌지역 주민들의 삶의 질을 개선하는데 통합시가 보다 노력을 기울여야 할 필요가 있음
  - 도심권, 도시인접농촌, 외곽농촌지역간의 균형 있는 개발을 위해서는 통합시 전체의 지역적인 공간을 종합적으로 유기적인 연계 하에 개발을 추진하는 광역권 장기종합개발계획의 수립이 시급함
- 통합을 실시한 지역에서는 행정의 대주민 대응성을 제고할 필요가 있음
  - 시군통합 이후 농촌지역 주민들이 겪게 되는 불편 중 가장 피부에 와 닿게 되는 것은 통합전 군청소재지와 통합후 시청소재지의 차이에서 오는 민원처리 소요시간의 증가라고 할 수 있음
  - 따라서 이런 불편을 해소하기 위해 단기적으로는 1,2 청사 간 셔틀버스를 운행하고 통합시 전체를 하나의 지역적 범위로 하여 버스노선 체계를 종합적으로 재편할 필요가 있음
  - 또한 청사의 이전은 자칫 대규모 민원을 발생시킬 소지를 안고 있기 때문에 장기종합개발계획의 입안과정에서 주민들의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 하고, 적극적으로 대주민 홍보를 할 필요성이 있음

#### □ 통합성공요인

- 주민의사에 따른 시군통합을 추진
  - 주민의사에 따른 아래로 부터의 통합추진으로 인식되어 주민정서에 긍정적으로 작용함
- 사전 준비작업의 철저
  - 중앙정부, 도, 시군에 걸쳐 전담추진기구인 [지방행정기획단]을 설치하여 세부추진계획 수립 등 사전준비를 철저히 함
- 지속적 홍보를 통한 주민 설득
  - 다양한 홍보책자 배포, 설명회 개최 등을 통한 통합의 당위성과 장점을 지속적으로 홍보하고, 주민의 우려감과 의문점을 완화하면서 이해를 촉구하고 주민을 설득해 나감

- 지방적 이해가 없는 중앙언론이 통합에 대한 호의적인 분위기를 조성
- 정치권의 합의
  - 정치권에서 시군통합의 필요성을 인식하고 합의함에 따라 지역주민이 쉽게 통합의 당위성을 이해하였고, 정부의 실무작업도 일관성 있게 추진됨
- 주민의견 조사
  - 지방자치법상 주민투표제가 원칙이나 주민의견조사 후 지방의회 의결을 실시함으로써 지방의회 등 기득권의 반대를 사전에 효과적으로 차단
  - 특히 찬성가능성이 높은 지역부터 단계적으로 주민의견조사를 실시함으로써 통합찬성 분위기를 확산시킴

## II. 일본의 지방행정체제 개편사례

### 1. 개편과정

- 일본의 시정촌의 폐치분합과 경계변경을 위한 절차를 보면, 해당 시정촌 의회의 → 도도부현 지사에게 구역개편 신청 → 도도부현 의회의 의결 → 자치대신에게 신고 등의 절차를 거침
  - 위와 같은 행정체제의 개편과정을 거치는 가운데 지역주민의 여론은 시정촌 합병의 가부 결정에 크게 작용함
- 일본의 경우 시정촌을 합병할 경우 합병협의회를 설치하고 합병협의회에서 합병 관련 주요 사항을 협의 및 조정하도록 함
- 합병협의회의 설치방법은 임의협의회 설치와 법정합병협의회로 구분할 수 있음
  - 임의협의회 설치는 시정촌합병추진특례법에 의하지 않고 관련된 시정촌이 자발적으로 구성하는 합병협의회이며, 법정합병협의회는 시정촌합병추진특례법을 근거로 하여 도도부현이 관련 시정촌에 합병협의회의 설치를 권유할 수 있음

- 합병협의회의 운영과 관련하여 합병협의회의 조직 구성은 집행부측, 의회 대표, 전문가 등으로 구성함
  - 집행부측에는 단체장, 조역, 행정실무부서장, 총무부장 등으로, 의회대표는 지방의회 의장, 의원대표 2-3명으로 구성하며, 전문가에는 시민대표, 도도부현 관련 공무원 등이 포함됨
  - 구성원들은 합병과 관련된 주요 내용의 협의·조정, 신도시 건설계획 수립 등의 기능을 수행하게 됨
  - 또한 집행부측으로 구성된 소위원회를 두어 합병협의회에 상정안건을 사전에 조정하도록 하고 있음
  - 그리고 사무국은 관련 시정촌의 실무부서 공무원으로 구성되며, 업무연락, 회의 준비, 회의자료 수집 작성, 주민홍보 등의 업무를 담당하게 됨
- 일본은 시정촌 합병과정에서 다양한 주민의견 수렴과정을 거치는데, 주민여론의 수렴방법은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 첫째, 합병협의회에 주민대표가 참석하여 의견을 개진하는 방법
  - 둘째, 합병과 관련된 지방자치단체의 장이나 지방의회 주도로 주민을 대상으로 설문조사를 실시하는 방법
  - 셋째, 주민과의 좌담회 등 비공식적인 방법으로 주민의 여론을 수렴하는 방법
  - 넷째는 주민투표에 의한 여론수렴 방법
- 일본의 시정촌 합병과정에 있어서 갈등은 주로 합병을 찬성하는 주민과 이를 반대하는 주민간의 갈등이 대표적임
- 일본의 경우 시정촌 합병시 명칭의 결정 등 주요 사항은 합병협의회가 협의·조정해서 결정함
- 합병협의회가 합병되는 새로운 자치단체의 명칭을 결정하는 방법에는 합병 해당지역의 전 주민을 대상으로 공모를 받고, 명칭을 선정하는 위원회를 시민대표 중심으로 구성하여 결정하는 경우가 대부분임
  - 예를 들어, 埼玉市(사이타마시)의 명칭이 결정된 과정을 간략히 살펴보면, 합병협의추진회가 신시의 명칭을 처음으로 논의한 후, 신시의 명칭검토위원회를 설립하여 이를 전담시켰으며, 동위원회는 신시명칭을 공모할 것을 결정하고, 일정한 공모기간을 거친 후 공모된 명칭을 법정합병협의회를 설치하여 결정함

○ 합병협의회의 주요 협의 및 조정사항은 <표 3>과 같음

<표 3> 합병협의회의 주요 협의·조정 사항

· 합병과 관련된 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신도시의 명칭, 합병시기, 합병형태</li> <li>· 지방의원의 임기 및 정수 조정</li> <li>· 소·중학교 등 교육관련 시설의 조정</li> <li>· 자치단체 재산의 처리</li> </ul>
· 신도시 도시계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획의 수립</li> <li>· 도도부현 지사와의 협의·조정</li> </ul>
· 주민 대상 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민의견조사의 실시</li> </ul>

- 일본의 경우 합병으로 인한 청사의 입지문제도 기본적으로는 합병협의회가 조정 및 협의하여 결정함
  - 합병의 실제 사례에서는 합병이 이루어진 신 지자체에서는 약 1/3이 본청을 1곳 두고, 분청(分廳)을 운영하는 방식을 채택하고 있음
  - 합병협의회가 조정 및 정비하게 되는 공공시설에는 청사뿐만 아니라 소방방재시설, 화장터, 장례식장, 보육시설, 육아지원시설, 그 밖의 주요사업과 관련된 시설 등이 포함됨

## 2. 갈등요인 및 갈등해결전략

- 충분한 사전준비와 일관성 있는 추진
  - 법정합병협의회를 구성하고 2년 이내에 합병을 하도록 관련법에 규정하고 있으며, 합병을 철저히 준비하고 추진주체가 일관성을 유지하며 관련 기관이나 주민을 설득시킬 수 있는 충분한 시간적 여유를 가짐

- 객관적인 합병대상지역의 선정
  - 광역자치단체를 중심으로 광역적인 입장에서 합병하는 것이 적당하다고 생각되는 시정촌의 조합을 표시한 합병지도를 작성하는데, 도도부현이 직접 작성하거나 전문가(연구자, 지역주민이나 단체의 대표, 시정촌의 대표 등)로 구성된 연구회나 외부기관에 위탁하여 작성함
  - 합병지도 작성은 해당지역의 실정이나 특성을 충분히 반영할 뿐만 아니라 도도부현의 광역행정추진이라는 입장도 고려하여 작성함
- 자율적인 합병을 추진
  - 대상지역이 자발적으로 합병을 추진하도록 하고 도도부현에서 합병을 권유
  - 도도부현이 선정대상 시정촌에게 선정배경과 이유에 대하여 설명하고, 해당 시정촌으로 하여금 이를 검토하도록 요청한 후, 관련 지원조치를 강구함
  - 대상 시정촌들이 도도부현의 검토의견을 받아들이지 않으면, 도도부현이 직접 관련 시정촌을 소집하여 검토회를 개최하고, 주민, 의회, 언론 등에 적극적으로 홍보하여 이해와 협조를 구함
  - 도도부현은 대상지역에 대한 중점적인 각종 지원을 실시하여 다른 지역에 과급되는 효과를 노림
- 합병 관련 시정촌과의 협의 및 주민참여 보장
  - 합병의 효과(자치단체의 미래상), 합병의 저해요인, 조정이 필요한 사항 등에 대하여 관련 시정촌 대표자들이 모여서 협의
  - 관련 시정촌의 현황, 행·재정 상황, 합병 필요성 등에 관한 정보를 주민들에게 충분히 전달한 후 주민들의 의사(공청회, 여론조사, 의식조사 등)를 합병여부에 충실히 반영

### III. 영국의 지방행정체제 개편사례

#### 1. 개편과정

- 영국의 노동당 정부는 제1차 단일계층 지방행정체제로의 전환(1992-1998) 이후 제2차 단일계층 지방행정체제로의 전환(2006-2009)을 추진하였음
  - 2계층의 지방정부 구조가 강력한 리더십과 명확한 책임성을 확보하기 어렵고, 계층간의 업무 중복과 혼선 및 비효율을 초래가 있다고 봄
- 2006년 10월 지역사회지방정부부(Department for Communities and Local Government)는 백서를 통해 2계층을 유지하고 있는 잉글랜드 지역 비광역도시권 자치단체를 대상으로 단일 통합자치단체로의 전환을 신청하도록 함
- 2007년 1월까지 총 26개 지역으로부터 신청서가 접수되었으며, 경계위원회(Boundary Committee)에서 신청지역의 수용능력, 이해관계자의 지지, 리더십, 서비스 제공의 효율성, 주민의 권한 확대 등에 대한 심사를 실시함
  - 1차 기준을 통과한 16개 지역을 대상으로 2007년 3월부터 이해관계자들의 의견을 수렴함
  - 이와 함께 지방자치단체의 구조 및 경계조정 추진을 법률적으로 뒷받침하기 위한 법률을 제정하여 2007년도 11월부터 시행
- 지역사회지방정부부는 경계위원회의 권고안과 의견수렴 결과를 토대로 역내의 구(District)를 통합하여 단일 지방자치단체로 전환하기로 결정
  - 2007년 12월 5일에 Cornwall, Durham, Northumberland, Shropshire, Wiltshire 카운티의 5개 지역에 대해서 지역 내의 28개 구(District)를 통합하여 단일 지방자치단체로 전환
  - 2007년 12월 18일에 Ceshire 카운티 지역의 6개 구를 통합하여 2개의 통합 자치단체로 재편
  - 2008년 3월 6일에 Bedfordshire 카운티 지역의 3개 구를 재편하여 2개의 통합 자치단체로 전환

- 2009년 4월 1일 기존의 44개의 지방자치단체(7개 카운티, 37개 구)를 재편하여 9개의 통합시로 정식 출범함
- 2006년부터 시행된 영국의 단층자치단체로의 지방행정체제 개편과정을 보면, 특히 지역주민의 합의를 중시한 것으로 나타남
  - 각 자치단체는 계획서를 제출하기 전에 지역 주민의 여론을 청취하고 하위 자치단체의 협조를 이끌어내기 위한 여러 가지 방안을 마련함
  - 지방자치단체의 지역적 특성을 고려하면서 행정의 책임성과 공공서비스 제공의 효율성에 초점을 맞추어 점진적이고 자발적인 개편을 유도함
  - 이 과정에서 중앙정부는 가이드라인과 선택 가능한 대안을 제시하고, 지방자치단체가 자율적으로 필요에 따라 전환방안을 입안하도록 함
- 영국의 단층자치단체로의 전환과정을 보면 각 자치단체는 단층자치단체로의 전환을 준비하기 위하여 의회 의원들(councilors)을 중심으로 별도의 위원회를 구성하여 추진함
  - 위원회의 주요 활동 중 하나는 객관적인 자료를 바탕으로 계층구조 변화를 위하여 주민들을 설득하는 것임
  - 위원회에서는 지역 주민의 설득과 단층자치단체로의 전환 필요성에 대한 홍보를 위하여 설문조사, 가두 캠페인, TV나 라디오를 통한 언론홍보 등의 활동을 하였으며, 지역의 여러 이익집단, 대학 및 연구소, 주민들의 의견을 모아서 계획서에 반영함
  - 자치단체가 제출한 계획서를 접수한 경계위원회(BCE)는 엄격한 심사를 거쳐 1차로 통과한 자치단체에 한해서 지역 주민들의 의견을 청취하는 과정(consultation)을 거침
- 기본적으로 영국의 지방행정체제 개편과정을 보면, 지역주민의 합의를 중시하였기 때문에 심각한 갈등이 제기되지는 않았음
  - 법적인 근거에 의하여 진행되기도 하지만, 해당 자치단체가 충분히 지역의 이해당사자들의 의견을 수렴하고, 또한 중앙정부에서도 의견을 수렴하는 과정을 거침
  - 단층자치단체로의 전환을 원하는 자치단체는 먼저 지역 주민들의 이해를 구하고 설득하는 절차를 밟으며, 단층자치단체로의 전환이 가져다 주는 혜택으로 주민의 세금감면 가능성 등은 주민설득의 중요한 수단이 됨

- 영국에서 새로이 생겨나는 자치단체의 이름은 주로 해당 지역의 의회에서 결정함
  - 각 자치단체는 단층자치단체로의 전환을 위하여 임시로 구성된 위원회에서 새로운 자치단체의 이름을 잠정적으로 결정한 후에, 잉글랜드행정구역위원회(BCE)에서 최종 승인이 나면, 새로 구성되는 단층자치단체의 의회에서 결정함
  - 결정하기 전에는 이전의 자치단체 주민이나 공무원 등으로부터 의견수렴 과정을 거침
- 영국에서는 새로운 단층자치단체가 설립이 되어도 별도의 청사를 마련할 계획은 없음
  - 새로운 단층자치단체가 생겨도 모든 서비스가 하나의 자치단체에 의하여 집중적으로 수행되기 보다는 각 지역에 필요한 기능과 정책결정은 그 지역에 분산되기 때문임

## 2. 갈등요인 및 갈등해결전략

- 지방행정체제 개편과정에서 제기되었던 여러 가지 문제점들은 정부와 지방자치단체, 그리고 지역주민 및 이해당사자들 간의 협의과정을 통해서 상당 부분 해소되었음
- 지방행정체제 개편에 따른 지방행정의 효율성 증대와 지역주민의 대표성 감소라는 문제는 단층자치단체로 전환되더라도 기존의 지역 커뮤니티의 정체성 및 대표성은 그대로 유지할 수 있는 방안을 마련함으로써 해소됨
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 입장차이가 컸는데(일반적으로 광역자치단체는 반대, 기초자치단체는 찬성하는 입장), 이 과정에서 주로 기초자치단체의 제안을 받아들임
- 지방행정체제 개편과정에서 중요한 이슈로 제기되었던 단층제로의 전환과정에서 발생하는 비용문제에 대해서는 외부의 독립된 기관을 통해서 검토하기로 함에 따라 해소됨

- 지역정체성 문제, 지역주민들의 일체감, 지방세 수준, 직장출근 패턴, 전략적 사회경제적 계획 문제 등의 문제도 외부기관에 의뢰하여 객관적이고 공정한 절차를 거쳐 해결하도록 함

## IV. 캐나다의 지방행정체제 개편사례

### 1. 개편과정

- 1990년대 이후 온타리오주의 지방정부 구역변화 단계는 1995년 10년만의 진보보수당의 집권을 가능하게 한 선거운동의 흐름에 뿌리를 두고 있음
  - 진보보수주의자들은 현재 나타나는 지방행정의 중복 문제를 해결하기 위해 광역 및 도시 수준을 합리화하고자 하는 요구에 기반을 둔 지방정부 개혁을 약속함
  - 이러한 합리화 과정은 1996년과 1998년 사이에 가장 현저히 나타났고, Bill 26(절약 및 개편에 관한 법)의 통과는 이러한 변화의 가장 주요한 사건에 해당됨
- 정치적 상황 변화들에 대응하기 위한 해결책으로 온타리오 주는 도시 개편을 강조함
- Bill 26 법안의 핵심적인 내용은 개편 권한을 도시, 군, 그리고 조직화되지 않은 지역에 주는 것이었고, 그 목적은 대규모 도시 개편이 효율적이고 즉각적으로 일어나도록 촉진하는 것임
- 따라서 이전의 도시구역협상법과는 다음과 같은 차이가 존재함
  - 대규모의 지리적 영역에 영향을 미치고자 함
  - 도시구역과 같은 국지적 이슈에 한정되는 것이 아니라 도시 간에 권한 및 책임의 이양 등을 포함할 수 있는 도시 개편의 중대한 측면을 촉진하고자 함
  - 법안에 제시된 절차는 도시구역협상법에 비해 보다 기본적인

- 주는 도시정부들이 도시개편과 관련하여 지방에서 나오는 해결책을 스스로 개발하도록 하게하고, 주차원에서의 해결책의 강제부과 방식을 자제하겠다고 지속적으로 약속함
- 구역개편 집행을 위한 제안서가 장관에게 제출되기 전에, 제안서는 지역에서 설정된 일정 수준의 지지를 확보해야 함
- 일반적 기준으로 설정된 기준은 트리플-과반수(Triple Majority), 즉 자치단체 의원 과반수 이상의 찬성, 유권자 과반수 이상의 찬성, 상위 자치단체 의회의 과반수이상의 찬성을 기준으로 함
  - 상위 자치단체가 없는 경우에는 이중과반수(Double Majority), 즉 자치단체 의원 및 유권자 과반수 이상의 찬성을 기준으로 함
  - 단일 자치단체이면 자치단체의원 과반수 이상의 찬성으로 함
- 입법요구 사항이 충족되면, 장관은 법령(구역개편 제안서)을 집행하여 행정구역개편을 완료함

## 2. 갈등요인 및 갈등해결전략

- 지방자치단체의 자율적 통합 중시
  - 도시법(Municipal Act)은 도시정부가 스스로 개편 계획을 수립할 수 있는 권한을 부여하고 있음
- 통합에 필요한 구체적인 판단 기준을 제시
  - Ontario Regulation은 구역개편 계획에 대한 지지 여부를 판단하는 기준을 제시하고 있음(이중과반수 또는 트리플 과반수)
  - 또한 Ontario Regulation에는 구역개편 계획을 집행하는 단계의 장관의 권한이 규정되어 있음
  - 도시 지방위원회 설치 통합 해산 권한, 시 의회의 구성 및 투표체계 확립 권한, 도시간의 자산, 권리, 책임, 의무 이전 권한, 공식적 도시계획이나 구획조례와 같은 도시의 문서 활동을 지속·종결하는 권한 등
  - 도시가 개편방법을 깊이 있게 개발할 수 있도록 돕기 위해 도시사업 및 주택부(Municipal Affairs and Housing) 장관은 개편 계획을 위한 5가지

지침 원리(보다 적은 수의 도시 및 정치인을 토대로 한 작은 정부, 접근 가능하고 책임성 있는 대표시스템, 중복 및 부작용의 감소를 포함하는 효율적인 서비스 제공, 도시자체의 재원으로 도시서비스를 제공하는 self-sufficient, 지속가능한 경제발전)를 개발하고 이러한 목표들의 달성여부를 판단하는 책임을 각 도시에 두고 있음

- 자율적 통합이 이루어지지 않을 경우 부분적으로 강제적 통합 실시
  - 지방 및 도시정부에 많은 권한을 부여하는 방식이 아닌, 강압적 통합은 지방정부 개혁가들로부터 많은 비판을 받고 있음
  - 주정부에 의한 지방정부 강제통합의 예
    - Metropolitan Toronto 통합, Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth, Sudbury, Haldimand-Norfolk 통합 등
  - 위 사례의 경우는 도시 정부 스스로가 아닌, 주 의회에 의해 개편이 시작되고 입법화 되었다는 점에서 강압적인 통합이라고 볼 수 있음
- 정부부처(Ministry)에서 합병되는 모든 자치단체들에게 합병되는 날까지 일회성 전환비용을 제공
  - 지역전환지원금은 신생 단일 시(상위 자치단체나 하위자치단체가 없는 시)들에게 제공

## V. 독일의 지방행정체제 개편사례

### 1. 개편과정

- 독일의 행정구역개편은 주로 기초자치단체인 군 및 게마인데의 행정구역 개편에 초점을 맞추고 있으며, 1960/70년대에 이루어진 게마인데의 통폐합에 중점을 둔 시기와 1990년 통일 이후 구동독 지역의 군 및 게마인데 통폐합에 근거한 시기로 구분할 수 있음

- 1960/70년대 서독에서의 행정구역 개편의 동기는 일반적인 행정개혁에서 출발하고 있음
  - 이러한 개혁은 1967년에 시작되었으며, 1969년부터 1975년까지 최고조에 달하였으며, 주에 따라서 차이가 있기는 하나 1980년에 마무리되었음
  - 정치적인 측면에서 볼 때에 1963년 아데나워(Konard Adenauer) 수상 시대가 끝났으며, 1966년부터 1969년까지 사민당과 기민당간의 대연정이 이루어졌으며, 이 시기에 헌법개정을 통한 게마인데 재정개혁이 이루어졌음
  - 1969년에 사민당과 자민당간의 연정이 이루어졌으며, 이때가 큰 변혁의 시기였음
- 1990년 통일 이후의 행정구역 개편은 우선적으로 구서독의 법률이 구동독 지역에 적용될 수 있는 여건을 마련하고, 구서독의 기준에 근거하여 행정구역을 합리적으로 조정하는 것에 중점을 두고 있음
  - 통일 이후에는 과거로 회귀하려는 노력이 이루어져 관구가 폐지되고 1990년 7월 22일 주 도입법의 제정으로 1946년에 유지되었던 5개주를 일부 구역만 변경한 후 다시 설치하게 되었음
- 게마인데 수준에서의 구역개편에 따른 게마인데의 통폐합도 통일 이후로 지속되고 있음
  - 2007년 12월말 기준으로 3,855개의 게마인데(1990년 대비 50.6%)가 통폐합되었으나 주에 따라서 많은 차이를 보이고 있음
  - 1990년과 비교하여 가장 많은 통합이 이루어진 주는 브란덴부르크로서 76.6%나 줄어들었으며, 그 다음으로 작센(69.1%), 튀링겐(43.4%)이 통합이 이루어진 반면, 메클렌부르크-포어폼메른주는 24.5%, 작센-안할트주는 24.9%만 통폐합한 것으로 나타났음
- 행정구역 개편은 주 헌법 및 지방자치법에 구체적으로 규정되어 있어서 주정부 및 군 수준에서 추가적으로 여론을 수렴하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다고 보기 어려움
  - 주의 구역개편은 기본법 제29조에 근거하여 이루어짐
  - 그러나 군 및 게마인데의 구역개편 시 지역주민 및 관련 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차는 자치법에 기초하여 이루어지도록 되어 있음

- 또한 정당정치의 발달로 인하여 구역개편에 대한 의견들은 개별 정당소속 지방의회 의원들에게 전달할 수 있는 커뮤니케이션 통로가 구축되어 있어 의견을 수렴하는 것이 비교적 용이한 점도 있음
  - 그리고 지방자치단체가 상호간의 계약에 근거하여 자율적으로 통합할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 상급기관에서 여론수렴을 위하여 적극적으로 노력해야 할 필요성이 크지 않은 편임
- 구역개편이 지방자치단체의 의사에 반해서 강제적으로 이루어지는 경우 지역주민, 시민단체 및 지방의회의원들은 구역개편에 반대하기 위해서 지역신문, 방송사 등을 통하여 지역주민의 여론을 수렴하며, 이를 확산시키기 위해서 노력하고 있음
- 구역개편이 자율적으로 이루어지던 아니면 강제적으로 이루어지든 여론수렴은 제도적으로 보장되어 있다고 볼 수 있음
  - 자율적인 구역개편의 경우 법규에 근거하여 의견이 수렴되도록 하며, 강제적인 구역개편의 경우 법적인 절차를 통하여 의견을 표출하거나 또는 주 헌법재판소에 소송을 제기함으로써 지역주민의 구역개편 반대의견을 제시할 수 있음
- 구역개편 과정에서 나타나는 갈등은 그리 심각하지 않음
  - 그 이유는 구역개편에 관한 지역주민 및 이해관계자의 의견수렴을 제도적으로 보장하고 있을 뿐만 아니라 상당수의 중에서 자율적인 구역개편을 중시하고 있기 때문임
  - 일부 행정구역 개편의 직접적인 이해관계자로는 지방자치단체의 공무원 및 지방의회 의원들이 반대하기도 함
- 따라서 독일의 경우 구역개편이 단기간에 광범위하게 실시하는 것이 아니라 계획에 근거하여 지속적으로 실시되고 있고, 주의회 의원들과 군 및 게마인데 의원과는 소속 정당별 네트워크가 잘 구축이 되어 있어서 주의회의 결정을 수용하려는 경향이 강하다는 점에서 구역개편에서 나타난 갈등은 어느 정도 제도적으로 해결되는 것으로 볼 수 있음
- 명칭과 관련하여 2000년 이후 구동독지역에서 이루어지고 있는 구역개편의 사례를 살펴보면, 모든 군청은 법을 통해서 확정된 명칭을 사용함

- 새로이 설치될 군청의 명칭은 지역적 관련성이 있어야 하며, 지리적·역사적 여건을 고려해야 하며, 지역주민들이 군과의 연대감을 느낄 수 있고, 지역의 경계를 넘어서 군의 정체성을 확인할 수 있어야 함
- 청사설치와 관련하여 구동독 지역의 구역개편 사례의 경우, 신설될 군청사 소재지를 선정하는 것은 군의회가 결정하고 있으며, 군에 따라서는 통합되기 이전의 군청사 건물을 그대로 사용하는 경우가 있는가하면 군청을 신축한 자치단체도 있음
- 참고로 주의 구역개편 관련 규정을 담고 있는 기본법 제29조의 내용은 다음과 같음

**<독일 기본법 제29조>**

- ① 연방영역은 주가 규모와 능력에 따라 주에 부과된 임무를 실효적으로 수행하는 것을 보장하기 위해 재조직될 수 있다. 이 경우 항토적 결속, 역사적·문화적 관련성, 경제적 합목적성 및 공간규제와 주 계획의 요청을 고려하여야 한다.
- ② 연방영역의 재편성조치는 주민표결에 의해 확인을 요하는 연방법률에 의하여야 한다. 당해 주의 의견을 청취하여야 한다.
- ③ 주민표결은 그 영역 또는 영역의 일부로부터 새로운 주가 형성되거나 주의 경계가 새로 형성되는 경우 그 주에서 행해진다. 당해 주가 종래와 같이 존속하는가 아니면 주의 경계를 새로이 결정한 것인가에 대한 주민표결은 그 주의 상대영역에서 그리고 주 소속이 동일하게 변경될 관련 주의 영역이나 그 영역의 일부에서 각각 다수가 그 변경에 동의할 때 성립된다. 주민표결은 당해 주 가운데 하나의 주의 영역에서 다수가 변경을 거부하면 성립되지 못한다. 그러나 거부는 당해 주에의 소속이 변경될 영역 일부에서 3분의 2 다수가 변경에 동의할 때에는 무시된다. 단, 당해 주의 전체영역에서 3분의 2 다수가 변경을 거부할 때에는 예외이다.
- ④ 경계가 구획된 주택·경제 지역에서 그 대부분이 복수의 주에 속하고 적어도 인구 100만을 가진 곳에서 그 지역의 연방의회의원 선거유권자 10분의 1에 의한 주민청원에 의해 이 지역에 대해 통일적인 주 소속을 초래해야 하는 것이 요구될 때는 연방법률에 의해 2년 이내에 제2항에 의해 주 소속을 변경할지 여부에 대해 규정하든지 또는 당해 주에서 주민투표가 실시되는 것을 규정하여야 한다.
- ⑤ 주민투표는 법률에서 제안되어야 할 주에의 소속변경이 동의를 얻을지 여부를 확인하는 것을 목적으로 한다. 그 법률은 주민투표에 대한 다른 제안을 할 수 있지만 그 제안은 2개를 넘을 수 없다. 주에의 소속변경 제안에 다수가 찬성한 경우는 연방법률에 의해 2년 이내에 그 주에의 소속이 제2항에 의해 변경될지 여부가 규정되어야 한다. 주민투표에 회부된 제안이 제3항 제3단 및 제4단의 기준에 합치한 동의를 얻을 경우는 그 주민투표의 실시 후 2년 이내에 제안된 주를 만들기 위한 연방법률이 공포되어야 한다. 그 연방법률은 이미 주민표결에 의해 주인될 것을 요하지 않는다.
- ⑥ 주민표결 및 주민투표에 의한 다수라 함은 적어도 연방의회의원의 유권자 4분의 1을 포함한 투표의 과반수를 말한다. 주민표결, 주민청원 및 주민투표에 대한 기타 세칙은 연방법률로 정한다. 이 법률은 5년의 기간 내에는 주민청원을 반복할 수 없음을 규정할 수 있다.
- ⑦ 각 주 영역의 그 밖의 변경은 주소속이 변경되는 영역이 5만 명 이하의 주민을 가지는 경우 해당 주간의 조약 또는 연방상원이 동의를 얻은 연방법률로써 행할 수 있다. 상세한 사항은 연방상원의 동의 및 연방의회의 과반수의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다. 이 연방법률에는 관련 군과 자치단체의 의견을 청취하는 규정을 두어야 한다.
- ⑧ 각 주는 제2항부터 7항까지의 규정에도 부록하고 국가조약으로 각각 그들이 포괄하는 영역 또는 그 부분영역에 관해 재편성할 수 있다. 이 경우 해당 군과 자치단체는 청문을 한다. 국가조약은 참가하는 각 주의 주민투표에 의한 승인을 요한다. 각 주의 부분영역 변경에 대한 국가조약일 경우 당해 부분영역에서의 주민투표에 한정할 수 있다. 제5문 후단은 이에 적용하지 않는다. 주민투표는 투표총수가 적어도 연방의회 유권자수의 4분의 1 이상의 참여와 투표수의 과반수로 결정한다. 상세한 사항은 연방법률로 정한다. 국가조약은 연방의회의 동의를 요한다.

## 2. 갈등요인 및 갈등해결전략

- 군이나 계마인데가 상호 합의에 의하여 행정구역을 통합하는 경우에는 구역개편에 따른 갈등이나 문제가 발생하지 않은 편이나 자치단체나 지역주민의 의사에 반하여 행정구역을 개편하는 경우에 많은 갈등이 발생함
  - 주 정부가 법률 또는 법규명령을 통하여 강제적으로 행정구역을 개편하는 경우 지역주민, 지방의회의원들의 반대에 직면하게 됨
  - 행정구역 개편으로 군 및 계마인데의 청사를 다른 지역으로 옮기는 경우, 구청사 지역의 주민들이 구역개편에 대해서 강하게 저항하고 있으며, 이러한 저항은 지역주민에 대한 경제적 지원, 즉 청사의 이전에 따른 경제적 손실을 상쇄시킬 수 있는 지원을 확보하기 위한 수단으로 이용됨
- 구역개편이 자발적으로 이루어지는 것을 중시하는 경우 군, 계마인데 또는 지역주민의 의사를 적극적으로 수용하여 개편을 추진하게 되어 갈등이 일어날 가능성은 많지 않은 것으로 나타나고 있음
- 그리고 구역개편이 공익에 근거하여 이루어질 수 있도록 기준을 제시하거나 제도적 장치들을 마련하고 있어서 갈등이 일어나더라도 제도적으로 해결될 가능성은 상당히 높은 것으로 나타남
  - 구역개편에 있어서 공익판단의 기준으로는 지방자치단체 업무수행 역량의 강화, 통일적이고 균등한 삶의 질 향상, 도시와 농촌의 생활여건상의 격차 완화, 지방자치단체의 행정효과성의 제고, 주민의 결속력 유지, 주민근접 행정의 실현, 지방의 균형발전 등을 들 수 있음
- 반면에 강제적인 구역개편으로 인하여 갈등이 일어나는 경우 헌법재판소에 소송을 제기하는 경우들이 나타나고 있음. 이 경우에 주 헌법재판소의 판결이 구역개편에 핵심적인 역할을 함
  - 판결에 따르면 개별 계마인데 및 군의 절대적으로 존속보장이 인정되지 아니하며, 국가에 의한 강제적인 계마인데 통합 또는 구역의 변경이 기본법 제28조 제2항의 내용과 배치되는 것이라고 보기 어렵다는 입장을 취하고 있음(연방헌법재판소 판결 1992년 960호; BVerfG, DVBL, 1992)
  - 따라서 행정구역 개편을 통한 공익적 목적 실현이 개별 자치단체의 이익보다 중시되고 있음을 알 수 있음

- 행정구역 개편에 따른 자치단체의 통·폐합으로 인력이 감축되어야 하더라도 통합과 동시에 인력감축을 실시하는 것이 아니라 중장기적인 계획에 따라서 인력을 감축할 수 있는 방안을 모색하며, 자연적인 인력감소를 반영하여 인위적인 감축을 최소화하도록 노력하고 있으며, 불가피하게 인력조정이 이루어져야 할 경우라도 지방공무원들이 전직을 위해서 준비할 수 있는 기간을 제공하고 있음
- 행정기관의 청사를 다른 자치단체로 내어주어야 하는 자치단체들에 대해서는 추가적인 재정적인 지원이 이루어지고 있음
  - 이러한 재정적 지원은 청사이전에 대한 경제적 손실을 해당 자치단체에 일시적으로 보전시켜 주는 역할을 함
  - 일반적으로 지방자치단체가 자율적으로 통합을 추진할 수 있는 기간을 설정하고, 이 기간 내에 통합하는 경우 주정부에서 재정적 인센티브를 제공하고 있음

## VI. 한국과 일본의 자치단체 간 통합 성공 및 실패사례

### 1. 한국의 통합 성공 및 실패사례

#### 1) 성공사례: 여수시·여천시·여천군 사례

##### □ 통합과정

- 3여 통합(여수시+여천시+여천군)은 인근 자치단체간 통합을 통해 인건비, 경상비, 중복투자사업비 등을 절감하고, 동시에 규모의 경제를 통하여 지역개발 투자의 효율성을 제고시킬 수 있다는 기대 차원에서 제기됨

- 여수시 의회에서는 1994년 3월 19일 '3여 통합을 위한 행정구역 개편요구 결의문'을 채택함으로써 3여 통합을 추진해 줄 것을 결의함
- 여수시장은 1994년 3월 22일 행정구역개편에 대한 보고를 통해 1안으로 3여통합안, 2안으로 분할통합안<sup>1)</sup>으로 행정구역 개편안에 대한 의견을 전라남도 에 제시함
- 1994년 3월 28일에는 여천군 의원 일동명의로, 1994년 4월 6일에는 「여천군 분할통합 반대 및 여천시·군통합추진위원회」 명의로 3여통합 반대, 분할통합 반대, 여천시와 여천군의 1:1 통합 요구 결의문 등이 발표되면서 통합을 둘러싼 갈등이 본격화됨
- 1994년 4월 22일 여수시, 여천시, 여천군은 동시에 주민공청회를 실시하였고, 4월 25일에는 분할통합안에 대한 주민의견조사를 실시함(제1차 주민의견조사)
  - 주민의견조사 결과 여수시 7.3%, 여천시 88.1%, 여천군 63.2%의 찬성률로 분할통합안이 부결됨.
- 1차 '분할통합안'이 부결됨에 따라 제2차 '3여통합안'에 대한 주민의견조사가 1994년 5월 10일 실시됨
  - 제2차 주민의견조사 결과 여수시 97.6%, 여천시 31.6%, 여천군 34%의 찬성율로 나타나 여천시·여천군의 반대로 2차 통합 역시 무산됨.
- 1995년 2월 28일 통합이 무산된 지역(13곳)을 대상으로 내무부는 1995년 5월 10일까지 행정구역개편을 추진키로 발표하였고, 1995년 3월 10일의 「1995년 시군통합을 위한 주민의견조사 실시지침」에서는 3여통합안에 대하여 주민의견조사를 실시키로 함(제3차 주민의견조사)
- 1995년 3월 21일에 실시된 제3차 주민의견조사 결과는 여수시 97.3%, 여천시 43.5%, 여천군 62.2%의 찬성률을 보임으로써 3여통합은 다시 무산됨
- 이후 3여통합 재추진 논의가 1997년도에 3여 주민들에 의해서 제기됨
  - 시프린스호 해양오염사고, 여천공단 주변 환경오염, 핵발전소 추가건설 등 초대형 지역 사건에 대한 3개 시군의 공동대처 필요성이 강하게 대두되면서 통합 재추진 논의가 진행된 것임

---

1) 여수시 + 여천군일부 (돌산읍, 남면, 화정면, 삼산면), 여천시 + 여천군 일부 (울촌면, 소라면,화양면)에 대한 통합안.

- 그러나 1997년 6월 27일에 여천시 22개 사회단체가 3여통합 반대에 대한 의견일치를 보이고, 1997년 6월 28일에는 여천시군을 중심으로 3여통합에 반대하는 사회단체들이 본격적인 3여통합 반대운동에 돌입
- 이에 반해 1997년 7월 9일에는 3여지역에 난립해 있던 3여통합 추진단체들이 「3여통합 공동추진본부」를 결성하여 본격적 통합작업에 돌입
- 1997년 8월 1일에 3여 시장, 군수 공동명의로 시·군의회 의견 수렴하여 3여 행정구역 통합을 위한 주민의견조사 실시를 전라남도에 건의하였고, 이러한 과정을 통해 1997년 9월 9일 제4차 주민의견조사 실시.
  - 주민의견결과 통계적 수치로 찬성률이 81.6%를 차지했고, 이전까지 반대율이 높았던 여천시에서 제4차 통합과정에서는 찬성률이 81.6%로 높아졌음
  - 그러나 여천시민의 대다수가 투표에 참여하지 않았기 때문에(투표 참여율 29.3%) 충분한 주민의견이 반영된 결과라고 볼 수는 없음

#### □ 통합 성공요인 분석

- 통합에 대한 갈등 주체들에 대해 살펴보면, 주요 통합반대측은 여천시, 여천군 지역의 시민사회단체들임
  - 이들은 제1,2,3차 통합과정에서는 통합에 부정적 태도를 보였으나, 제4차 통합 추진과정에 접어들면서는 긍정적 태도를 보임
- 한편, 여천시와 여천군 지역의 주민들은 근본적으로 통합자체에 대해 반대하기 보다는 여수시와의 통합에 대해 부정적 시각을 가지고 있었음
  - 이는 여수시 중심의 통합 논의에 대한 거부감과 여수시로의 흡수통합에 대한 우려 등이 광범위하게 존재하였기 때문임
- 제2차 주민의견조사 과정에서는 제1차 때보다 통합을 둘러싼 갈등이 보다 침체화 되었음
  - 무엇보다도 제1차 주민의견조사에서 여천시, 여천군의 대다수 주민들이 여수시와의 통합에 대해 부정적인 입장을 개진했음에도 불구하고, 다시 여수시 중심의 3여통합이 추진되고 있는 것에 대한 강한 거부감이 형성되었기 때문임

- 통합을 둘러싼 정치적 갈등구조 측면에서 살펴보면, 통합과정에서의 주요 갈등의 축은 여수시와 여천시(+여천군)의 갈등임
  - 제1·2·3차 통합추진과정에서는 통합에 찬성하는 여수시와 통합에 반대하는 여천시(+여천군)의 지역대결구조가 갈등의 구조였다면, 제4차 통합추진과정에서는 여천시와 여천군의 지역내 통합주체들 간의 갈등구조가 형성됨
  - 즉, 제4차 통합추진과정에서의 갈등은 여수시와 여천시간의 지역간 갈등이 아니라, 여천시(+여천군) 내에서 통합에 찬성하는 이해관계자와 통합에 반대하는 이해관계자들 사이의 갈등이 주요 쟁점이었음
- 제4차 통합과정에서 통합을 둘러싼 지역대결구조(여수시 <--> 여천시·군)가 해소되고 지역내(여천시·여천군)의 다양한 통합주체들 간의 갈등구조가 형성되었던 요인을 크게 세 가지로 정리할 수 있음
  - 첫째, 여수반도와 인접한 순천, 광양만권이 단일 지역으로 통합될 경우 여수반도권이 주변지역으로 전락할 수 있다는 위기의식이 여수반도권내에 광범위하게 확산됨에 따라 통합 반대의 명분이 약화되었음
  - 둘째, 여천공단오염, 시프린스호 해양오염 등의 환경문제를 여수반도 전체 차원에서 해결해야 할 필요성이 강조되고, 이러한 문제들을 효과적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 여수반도권 통합이 절실히 필요했다는 점
  - 셋째, 1995년 이후 본격화된 민선자치 역시 하나의 요인이었는데, 즉 민선자치단체장들이 취임하면서 과거와 같이 중앙정부의 일방적 계획이나 지시에 의한 하향식 통합 시도보다는 지역주민들에 이해와 동의를 중시하는 상향식 통합방법을 지속적으로 전개되어 주민의 의사와 무관하게 진행된다는 정서적 거부감을 상당히 해소할 수 있었음
- 결국 여수반도가 통합에 성공할 수 있었던 주요 요인은 통합을 둘러싼 갈등구조가 지역간 대결 구조가 아니라 특정 지역 내에서의 통합주체들 간의 갈등구조였다는 점이 중요한 성공 요인으로 작용함
  - 즉, 여천시·여천군 내의 통합 반대 세력들만 설득하면 갈등이 쉽게 해결될 수 있는 갈등구조였음

## 2) 실패사례: 청주시·청원군 사례

### □ 통합 과정

- 1994년 내무부의 시군 통합 권유에 따라 청주시와 청원군도 통합을 시도 하였으나 1차 통합 시도는 무산됨
- 지역의 균형발전 도모, 광역행정의 원만한 추진, 행재정적 낭비요소 제거, 주민화합과 전통문화 계승발전을 통하여 지방화·세계화 시대를 선도하는 지방자치단체로 발전하자는 통합의 필요성에는 공감
- 통합의 기본원칙은 지역주민의 의사를 최대한 존중, 도농통합형 추진, 공무원의 신분 절대 보장, 재정확충 특별대책 강구, 통합작업은 연내에 마무리 등의 통합 기본원칙을 정하여 추진함
- 통합에 대한 주민의견조사(반상회) 결과 청주시는 찬성(찬성 76.5%)하였으나, 청원군은 반대(반대 65.7%)하여 통합은 무산됨
- 1997년 이후 청주시 의회가 시군통합 재추진을 거론하면서 청주시 측에서는 통합문제를 꾸준히 제기하였으나, 통합을 반대하는 청원군 측의 소극적 대응으로 2003년까지는 통합논의가 제대로 이루어지지 못함
- 2004년 1월 청원군수의 청원시 승격 추진 발표와 2004년 2월 청주시장의 통합 공식제의 발표를 계기로 2005년 초부터 본격적으로 통합논의가 다시 시작됨
- 통합 전담팀 구성, 통합 시민단체 출범 등
- 2차 통합추진 결과 역시 청주시는 찬성(찬성 93.1%) 하였으나, 청원군이 반대(반대 53.5%) 하여 2차 통합 역시 무산됨

### □ 통합 실패요인 분석

- 2006년 지방선거 이전 통합이라는 시한성을 두고 통합을 추진하면서 정치적 접근이라는 한계를 극복하지 못함

- 통합 논의 일정이 짧아 지역주민간 정서적 공감대 형성이 미흡하였고, 지나치게 정치적인 관점에서 접근하였다는 비판을 받음
- 통합추진과정에서 이해관계자들의 공감대 형성을 위한 의회 및 주민의 여론수렴과정을 소홀히 하였고, 통합의 당위성과 장단점 위주의 논의에서 벗어나지 못하였으며, 청주권, 특히 청원군 지역의 발전전략과 비전제시가 미흡
- 통합추진과정에서 도의회 의원들의 소지역주의, 청주권과 비청주권의 대립 등으로 소지역주의가 주민보다는 지자체, 정치권 등에서 갈등을 조장
- 따라서 청주시·청원군의 통합을 위해서는 지속적인 협의와 논의를 통한 효율적인 의사소통과 적극적인 홍보를 통하여 청주권의 주민 공감대와 정체성을 확립할 필요가 있음
- 또한 청주시와 청원군의 공동발전을 위하여 공동으로 청주권의 공동발전미션과 전략을 구체적으로 제시하여 특정 지역의 피해의식과 불신감을 해소할 필요가 있음
- 마지막으로 정치권을 배제하고 시민사회단체, 학계, 언론계 등 외부의 객관적인 공동발전협의체를 구성하여 민간 주도의 통합을 추진할 필요가 있음

## 2. 일본의 통합 성공 및 실패사례

### 1) 성공사례: 사이타마시(사이타마시)

#### □ 통합지역 개요

- 통합지역 면적 및 인구
  - 면적 217.49km<sup>2</sup>, 인구 1,208,520명('09. 5. 1 추계인구)

- 통합 대상
  - 2001년 5월 1일 우라와시(浦和市), 오미야시(大宮市), 요노시(与野市)의 3  
市 합병으로 탄생하였으며, 현재 사이타마현의 현청 소재지이며, 정령지  
정도시임
- 통합 후 효과
  - 2005년 4월 1일에는 이와키시(岩槻市)와 추가로 합병하여 관동권역을 견  
인하는 중핵도시가 됨
- 통합의 시사점
  - 합병시 인구규모가 거의 같은(浦和市, 大宮市 - 50만정도) 시가 대등한  
지위로 합병하여 새로운 시를 탄생시킨 사례
- 참고자료 : <http://www.city.saitama.jp/index.html>

#### □ 통합 과정

- 1995년 : 浦和市、大宮市、与野市の 3개 시 의회에서 정령지정도시를 위  
한 합병촉진 결의를 함
- 1997년 12월 18일 : 임의의 합병협의회를 설치하기로 함
- 2000년 4월 29일 : 3개 시가 지방자치법 제252조의 2 및 시정촌합병의  
특례에 관한 법률 제3조에 의거 합병협의회를 설치
  - 합병에 관한 모든 문제는 소위원회에서의 연구결과를 바탕으로 합병협  
의회에서 결정함(신시의 명칭, 위치, 조직, 조례, 재산의 취급 등)
  - 합병 관련 활동 내용은 합병협의회 소식지 및 홈페이지를 통하여 바로  
주민들에게 알림.
- 2000년 9월 5일 : 3개 시장간의 합병 조인식(지사, 합병협의회장, 3시 의  
회의장 등은 입회인으로 서명)
- 2001년 5월 1일 : 합병된 '사이타마시(埼玉市)'발족

## □ 통합 성공요인 분석

- 합병의 효과에 대한 충분한 시간을 가지고 주민들의 설득하고 납득시키려는 노력을 보임
- 중앙정부가 아니라 지방의회에서 선도적으로 합병을 권고함
- 지역의 이해관계자 누구나 공유하는 합병의 목표를 가지고 있음
  - 수도의 기능을 분담하면서도 수도와는 다른 살기 좋은 정령지정도시를 지향
  - 동북지방의 중심도시로 육성
- 모든 문제를 상호 존중과 협의에 의해서 결정

## 2) 실패사례: 와코시(和光市)

### □ 통합지역 개요

- 면적 및 인구
  - 면적11.04km<sup>2</sup>, 인구 78,817명('09. 5. 1추계인구)
- 통합대상 지역
  - 2001년 4월 「아사카시(朝霞市)·시키시(志木市)·와코우시(和光市)·니자시(新座市) 합병협의회」를 설치하였으나, 2003년 4월 13일 4개 시에서 실시된 합병가부를 결정하는 주민 투표에서 와코우시에서 투표의 77%가 반대라고 하는 압도적인 결과로 합병은 부결되어(아사카시, 시키시는 찬성 다수, 니자시는 조금 찬성) 합병은 취소됨
  - 합병을 위한 어떠한 움직임에도 와코우시의 주민은 부정적인 경향을 보이고 있는데, 통합반대 경향을 보이는 이유로는 ① 와코우시가 다른 3시에 비해 재정적으로 풍족하다는 점과 ② 도쿄도에 인접한 지리적인 영향 때문이라고 분석되고 있음
- 참고자료 : <http://www.city.wako.lg.jp/>

## □ 통합 과정

- 1990 : 사이타마현 남서부 4개 시의 도시조성협의회 설치
- 1998 : 4개 시의 소방본부를 하나의 소방본부로 합병
- 2000년 10월 : 4개 시의 합병을 위한 서명활동회에 의한 4개 시의 합병협의회 설치를 청구하기 위한 서명활동 시작
- 유권자 50분의 1 이상 서명을 받으면 합병협의회를 설치하도록 되어 있으며, 4개 시 모두 조건을 충족하는 서명을 받았음
- 2000년 12월 4일 : 시키시에서 합병협의회 설치를 요구하는 청구가 제출됨
- 2001년 1월 26일 : 임시회의에서 4개 시의 합병협의회 설치에 대하여 가결됨
- 2001년 4월 1일 : 합병협의회가 정식으로 설치됨.
- 2003년 4월 13일 : 4개 시의 합병에 대한 주민투표 실시
  - 3개 시는 찬성 다수였으나, 와코시는 반대 다수로 부결됨(77%가 반대)
- 2003년 6월 : 4개 시의 의회가 합병협의회 폐지를 가결함
  - 아사카시·시키시·니자시(新座市)가 '3시의 합병협의회 설치를 위한 진정서'를 각각 채택함.
- 2003년 6월 30일 : 4개 시의 합병협의회가 폐지됨
- 2003년 8월 21일 : 3개 시의 시장(아사카시·시키시·니자시)은 임의합병협의회 설치에 관한 합의서를 체결함
- 2003년 10월 1일 : 3개 시의 임의합병협의회를 설치
- 2004년 1월 22일 : 3개 시의 시장은 임의합병협의회 해산에 관한 합의서를 체결함
  - 2004년 2월 25일 : 3개 시의 임의합병협의회가 해산됨

## □ 통합 실패요인 분석

- 합병협의회에서의 의견조정은 그런대로 잘 조정되었으나, 주민투표에서 와코시의 반대로 통합이 부결됨

- 와코시 주민의 다수가 반대한 이유는 도쿄 도심과 유리한 지정학적 위치 및 다른 시와 비교하여 풍족한 재정으로 통합의 필요성이 약하였음
- 결국 통합의 필요성에 대해서 주민들을 충분히 설득하지 못한 것이 통합 실패의 원인으로 보임
  - 주로 합병협의회에서 합병의 장단점을 제시하면서 주민설명회를 여러 차례 개최하여 주민설득에 나섰으나 실패함
- 따라서 합병에 따른 불이익을 상쇄할 수 있을 정도의 충분한 인센티브 제공 없이는 합병이 쉽지 않을 것으로 판단됨
- 일본의 시정촌 합병사례에 대한 분석을 정리해 보면, 합병의 성공 또는 실패요인으로는 다음과 같은 것이 지적되고 있음
  - 첫째, 특정 자치단체가 주도하는 것은 다른 자치단체의 반발을 유발할 가능성이 있기 때문에 언제나 합의하에 진행하는 것이 바람직하다는 점
  - 둘째, 지리적·역사적인 차이가 큰 지역을 의도적으로 통합하는 것은 주민의 반발로 성공할 가능성이 적다는 점
  - 셋째, 생활권이 같은 지역이나 공동체 연대가 형성된 지역은 통합이 용이하다는 점
  - 넷째, 재정적으로 열악한 지역을 지원하는 형태로 통합을 유도하는 것이 바람직하다는 점

## VII. 사례분석의 시사점

- 먼저 한국의 제1,2,3차 시군통합 과정 및 여수시의 통합과정을 보면, 주민의 생활권과 행정구역의 일치, 통합 지역의 주민들간 정서적 일체감 조성, 통합 지역 간 공평성 확보 및 낙후지역의 삶의 질 제고 노력, 통합 지역 행정서비스의 대주민 대응성 제고, 통합과정에서 지역간 대결구도의 지양 등이 주요한 성공요인으로 나타났음
- 청주시와 청원군의 통합 실패사례에 대한 분석결과를 종합해 보면, 통합 추진과정에서 이해당사자간 지속적인 토론과 여론 수렴과정을 거치지 못

하였는 점, 통합 추진과정을 투명하게 운영하면서 효율적으로 의사소통을 하지 못하였다는 점, 그리고 적극적인 대 주민 홍보체계의 구축이 미흡하였다는 점, 통합을 통한 청주권의 공동발전을 위한 비전 제시가 미흡하였다는 점, 그리고 추진과정이 너무 정부 주도였다는 점 등이 실패 요인으로 나타나고 있음

- 일본의 경우 시정촌 합병이 성공한 요인으로는 합병을 위한 철저한 사전 준비(법정합병협의회 구성)를 하였다는 점, 합병의 근거법령을 구체적으로 정비(시정촌합병 특례법)하였다는 점, 객관적인 분석을 바탕으로 합리적인 합병 대상지역을 선정하였다는 점, 그리고 합병과정에서 자발적인 합병 유도 및 적극적인 주민참여를 하였다는 점 등을 지적할 수 있음
- 특히 일본의 통합 사례에서 나타난 시사점으로는 첫째, 통합 대상지역 주민들에 대한 충분한 설득, 둘째, 합병에 따른 불이익을 상쇄할 수 있는 충분한 인센티브 제공, 셋째, 특정 자치단체 주도의 합병 지양 및 상호 합의 하에 추진, 넷째, 지리적, 역사적인 차이가 큰 지역은 성공 가능성이 낮다는 점, 다섯째, 공동 생활권과 공동체 의식이 높으면 성공 가능성 높다는 점, 여섯째 재정적으로 열악한 지역을 지원하는 형태로 통합을 유도해야 한다는 점 등의 시사점을 얻을 수 있음
- 영국의 경우 지방행정체제 개편이 성공한 요인으로는 첫째, 비효율적인 지방행정구조 개선의 필요성을 지방정부의 주체들이 인식하고 있었다는 점, 둘째, 지방행정체제 개편과 관련하여 철저한 비용편익분석을 통하여 개편 후의 실제 효과를 분석하고 적극적으로 홍보하였다는 점, 셋째, 행정체제 개편과 관련된 이해관계자의 저항에 대한 대책을 충분히 마련하였고 필요한 경우 주민투표를 통하여 최종적으로 결정하였다는 점, 넷째 단층제를 원칙으로 하였지만 지역 실정에 따라 2층제도 혼용하여 통합을 추진하였다는 점 등을 지적할 수 있음
- 캐나다의 경우 지방행정체제 개편이 성공한 요인으로는 우선 자율적인 통합을 원칙으로 하였고, 둘째, 자율적인 통합이 어려운 경우 강제적인 통합을 추진하였다는 점, 셋째, 지역적인 특성을 고려하여 자율적으로 개발된 해결책을 적극적으로 수용하였다는 점, 넷째, 구역개편에 반대하는 다양한 의견을 포함한 위원회의 제안서들을 공개적으로 수용하였다는 점, 다섯째

모든 자치단체들에게 합병되는 날까지 일회성 전환 비용을 모두 제공하였다는 점 등을 지적할 수 있음

- 독일의 경우 지방행정체제 개편이 성공한 요인으로서는 첫째, 행정구역개편의 법적 근거를 기본법에 명문화한 후 추진하였다는 점, 둘째, 주의 행정구역 개편과 군 및 게마인데의 행정구역 개편의 수단을 구분하여 추진하였다는 점(주는 주로 주민투표나 주간 계약에 의해 추진하였으며, 군과 게마인데는 자발성을 중시하였음), 셋째, 이해관계자에 대한 대책을 중장기적인 관점에서 수립하여 적극적으로 재정지원을 하였다는 점 등을 지적할 수 있음
- 지금까지 논의한 자치단체 통합 관련 국내외 주요 사례의 시사점을 정리하면 <표 4>와 같음

<표 4> 지방행정체제 개편 관련 국내외 사례의 시사점

사례	시사점
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합지역 주민의 정서적 일체감 조성</li> <li>- 주민의사 존중 및 사전준비작업 철저</li> <li>- 통합 지역간 공정성 확보 및 낙후지역의 삶의 질 제고 노력</li> <li>- 통합 지역의 행정서비스의 대주민 대응성 제고</li> <li>- 지속적 홍보, 정치권의 합의 도출, 주민의견조사</li> <li>- 지역간 대결구도의 지양</li> <li>※ 청주시·청원군 사례의 시사점</li> <li>- 지속적인 토론과 여론수렴과정을 거치면서 추진과정을 투명하게 하고, 체계적이고 효율적인 의사소통 및 적극적인 홍보체계 구축</li> <li>- 청주권 공동발전을 위한 비전 제시를 통해 불신감 해소</li> <li>- 민간 중심의 공동발전추진협의체를 구성하여 통합 논의</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합병을 위한 철저한 사전 준비(법정합병협의회 구성)</li> <li>- 근거법령의 정비(시정촌합병 특례법)</li> <li>- 합리적인 합병대상지역의 선정</li> <li>- 자발적인 합병 유도 및 주민참여</li> <li>- 통합 지역의 이해관계자가 공유하는 목표의 설정</li> <li>※ 와코시 등 합병사례의 시사점</li> <li>- 통합 대상지역 주민들에 대한 충분한 설득</li> <li>- 합병에 따른 불이익을 상쇄할 수 있는 충분한 인센티브</li> <li>- 특정 자치단체 주도의 합병 지양하고 합의하에 추진</li> <li>- 지리적, 역사적인 차이가 큰 지역은 성공 가능성이 낮음</li> <li>- 공동 생활권과 공동체 의식이 높으면 성공 가능성 높음</li> <li>- 재정적으로 열악한 지역을 지원하는 형태로 통합 유도</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비효율적인 지방행정구조 개선의 필요성 인식</li> <li>- 철저한 비용편익분석을 통한 개편 후의 실제 효과 제시</li> <li>- 필요한 경우 주민투표를 통해 결정</li> <li>- 이해관계자의 저항에 대한 대책 마련</li> <li>- 단층화의 원칙하에 2층제도 혼용</li> </ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율적인 통합을 원칙으로 하나 강제적인 통합도 시도</li> <li>- 통합에 필요한 구체적인 판단 기준을 제시</li> <li>- 지역적인 특성을 고려한 자율적으로 개발된 해결책의 강조</li> <li>- 반구역개편을 포함한 위원회의 제안서들을 공개적으로 수용</li> <li>- 모든 자치단체들에게 합병되는 날까지 일회성 전환비용 제공</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정구역개편의 법적 근거를 기본법에 명문화</li> <li>- 주의 개편과 군과 게마인데 개편의 수단을 구분</li> <li>·주는 주민투표나 주간 계약, 군과 게마인데는 자발성 중시</li> <li>- 중장기적인 이해관계자 대책 및 재정지원</li> </ul>

## 제4장 자치단체 통합의 주요 쟁점 및 갈등 유형

### I. 자치단체 통합에 대한 주요 입장

#### 1. 행정구역 분리론과 행정구역 통합론

- 시군통합과 관련하여 제기되는 기본적인 쟁점은 행정구역 분리론과 행정구역 통합론으로 구분할 수 있음
- 행정구역 분리론은 주민의 선택의 폭을 넓히기 위해서는 많은 자치단체가 존재하여야 한다는 입장임
- 반면에 행정구역 통합론은 규모의 경제와 외부성을 고려할 때 지역 내의 일부 모든 지방자치단체의 통합을 통한 지역공동체의 형성을 주장하는 입장임

##### 1) 행정구역 분리론의 입장

- 행정구역 분리론은 서비스와 조세가 서로 다른 형태를 가진 지방자치단체를 주민들이 선택하게 함으로써, 공공재에 대한 자신들의 선호를 만족시키려는 선택권을 극대화시키려는 데 관심을 가짐
- 행정구역 분리론은 소지역주의로서 지역주민의 동질성을 기본 가치로 하는 집단적 의사결정을 용이하게 하는 구역설정방법으로 주민들의 선호에 맞는 공공재 공급이 되어 자원배분이 효율적으로 이루어진다는 입장임
- 행정구역 분리론은 도시지역과 농촌지역을 분리하는 것은 물론이고, 한 도시 내에서도 자치구역을 여러 개로 나누어야 진정한 자치가 가능하다고 보는 입장임

## 2) 행정구역 통합론의 입장

- 행정구역 통합론은 도시권 분리정부가 가지고 있는 중복성의 문제를 해결하기 위한 관점에서 제기되고 있는 형태로 지방정부들이 독립적으로 행동하는 것은 광범위한 책임을 처리하기에는 부적절하며, 도시권 문제를 지방정부 분리의 문제로 파악하여 도시권 개혁의 목적을 관할구역의 통합 또는 편입에 두고 있음
- 행정구역 통합론은 도시지역에서 보여 지는 사회경제적 상호의존성을 강조하고, 지방정부 경계선을 넘어서는 정책효과의 부족, 중복되는 지방정부 단위간 지방사업 조정의 결여, 불평등한 서비스의 부담, 그리고 공적 책임 결여 등의 결과로 분리형 지방정부시스템을 비판함
- 행정구역 통합론은 자치단체의 구역을 크게 함으로써 규모의 경제를 실현하고, 주민 생활권 및 개발권과 자치단체의 구역을 일치시키는 것이 행정의 효율성을 높일 수 있다는 입장임

## 2. 자치단체 통합의 긍정적 효과와 부정적 효과

### 1) 긍정적 효과

- 주민생활권과 행정구역의 일치 효과
  - 시군통합은 정주체계와 행정구역의 일치, 실질적인 생활권 및 경제권의 통합으로 주민의 불편을 해소할 수 있다는 주장
- 비용절감 효과
  - 시군통합을 통하여 행정을 일원화 하면 기구, 인력, 서비스 생산비용이 절감되고, 절감된 예산을 지역개발사업에 투자할 수 있다는 주장
- 규모의 경제 효과
  - 시군의 통합은 공공시설에 대한 중복투자를 방지하고, 광역행정을 통해 지역개발에 대한 투자와 예산집행의 효율성을 기할 수 있다는 주장

- 외부효과의 내부화 효과
  - 시군통합을 통하여 공공서비스를 광역적으로 공급하게 되면 외부효과를 내부화할 수 있으며, 외부효과의 발생으로 인한 지역간 갈등을 해소할 수 있다는 주장
- 도시와 농촌의 균형발전
  - 시군통합을 통하여 지역의 개발권역을 일치시킴으로써 권역내의 도시지역과 농촌지역간 균형 있는 지역개발을 유도할 수 있다는 주장

## 2) 부정적 효과

- 행정수요의 이질성
  - 시군통합은 생활환경, 소득수준, 경제활동 등이 다른 주민들로 구성되기 때문에 주민들의 다양한 선호에 부합하는 행정서비스를 적절하게 공급하지 못하게 된다는 주장
- 행정서비스 공급의 지역간 불균형
  - 시군이 통합되면 인구가 많은 도시 위주의 대 주민행정에 치우쳐서 인구가 적은 오지지역 등 낙후지역에 대한 투자의 우선순위가 낮아져서 농촌지역이 상대적으로 소외 될 가능성이 높다는 주장
- 행정의 주민대응성 약화
  - 시군통합은 자치단체의 규모가 확대되어 주민의 행정에의 접근성이 떨어져지고 주민과 밀착된 행정서비스를 제공하기가 어려워진다는 주장

<표 5> 자치단체 통합의 주요 쟁점

구분	주요 쟁점	찬성	반대
행정적 측면	규모의 경제 행정의 효율성	자족적인 행정단위의 실현 비능률적 기구인원감축	규모의 경제에 대한 검증 미비 실질적인 감축이 불가
재정적 측면	지방재정 지역격차	지방재정자립도 향상 도농간 격차완화	지방재정의 실질적확충 어려움 농촌지역이 오히려 소외
경제적 측면	국가경쟁력	국가경쟁력 강화	구체적인 실현방안 미비
정치적 측면	지역정서	인접 지역간 정서의 부작용 해소	도농간 갈등으로 새로운 갈등 야기
추진과정	추진주체 추진절차	정치권의 적극적 문제제기 주민의 자율적 의사반영	계획논리보다 정치논리 선행 완전한 주민투표의 미 실시
공통사항	생활권 자치능력 균형개발	생활권과 행정구역의 일치 적정지역개발단위의 실현 도농의 동반적 발전 가능	실질적 정주생활권과의 불일치 대규모 자치단위로 주민대응성 의 한계 농촌발전의 구체적 수단 미비

## II. 지방자치단체 통합을 둘러싼 주요 갈등 유형

- 자치단체 통합을 둘러싸고 나타날 수 있는 주요 갈등 유형은 다음과 같음
  - 통합 여부 및 범위를 둘러싼 갈등
    - 통합이 필요한가, 통합이 필요하다는 어느 지역과 통합할 것인가 등 통합 여부 및 통합 범위를 둘러싼 갈등
    - 통합 여부 및 범위를 어떻게 확정할 것인가 등 통합추진절차를 둘러싼 갈등
  - 통합 자치단체의 명칭을 둘러싼 갈등
    - 통합 자치단체의 명칭을 어떻게 정할 것인가를 둘러싼 갈등
  - 입지 선정과 관련하여 청사의 소재지에 대한 갈등

- 통합 자치단체의 청사를 어디에 둘 것인가를 둘러싼 갈등
- 기타 공공기관 및 시설의 통폐합 여부 및 입지, 선호 또는 혐오시설 설치 등
- 본 연구에서는 자치단체 통합을 둘러싼 갈등을 통합 여부 및 범위를 둘러싼 갈등, 통합 자치단체의 명칭을 둘러싼 갈등, 통합 자치단체의 청사 입지를 둘러싼 갈등으로 구분하고자 함

## 1. 지방자치단체간 통합 여부 및 범위를 둘러싼 갈등

- 자치단체 통합 논의의 출발점은 통합의 공감대를 형성하는 것이며, 공감대를 형성하는 과정에서 가장 먼저 나타나는 갈등이 통합을 찬성하는 집단과 통합을 반대하는 집단의 갈등임
  - 통합을 찬성하는 집단에서는 주민생활권과 행정구역의 일치 효과, 비용절감 효과, 규모의 경제 효과, 외부효과의 내부화 효과, 도시와 농촌의 균형발전 효과 등을 주장하면서 통합을 찬성할 것임
  - 통합을 반대하는 집단에서는 행정수요의 이질성, 행정서비스 공급의 지역간 불균형, 행정의 주민대응성 약화 등을 주장하면서 반대할 것임
- 그러나 이러한 경제적인 이해관계 및 정치적인 이해관계 등의 표면적인 주장 이외에 보다 중요한 것은 지역의 정체성 상실 등 심리적인 요인이 보다 크게 부각될 수 있음
- 따라서 자치단체간 통합의 추진 초기에는 경제적이고 정치적인 통합의 필요성에 대한 객관적인 자료 이외에도 통합에 따른 지역의 장기적인 발전 비전 제시를 통하여 오히려 지역의 정체성이 확립될 수 있다는 점을 적극적으로 홍보할 필요가 있음
- 자치단체 내에서 통합의 공감대가 형성되고 나면, 다음으로 어느 지역과 통합할 것인가를 둘러싼 갈등이 나타남
  - 동일 자치단체 내에서도 통합하기를 원하는 인근 자치단체가 다를 수 있음
  - 따라서 통합 여부 및 범위는 같은 하나의 쟁점으로 놓고 동일한 수준에서 다루어져야 함

- 통합의 여부 및 범위와 관련된 혼란을 최소화 하기 위해서는 중앙정부 차원에서 객관적인 분석을 통해 다양한 대안을 제시하는 방법과 통합을 원하는 자치단체의 자율에 맡기는 방안이 있음
  - 중앙정부에서 객관적인 분석을 통하여 일정한 기준에 의해 통합의 여부 및 범위를 제시할 경우 국가 차원의 통일성과 효율성을 확보할 수 있는 반면, 통합 기준의 타당성 문제, 자치단체의 수용성 문제가 발생할 수 있음
  - 통합을 원하는 자치단체의 자율에 맡길 경우 통합 지역의 이해관계와 주민의사를 충분히 반영한 수용성이 높은 대안이 도출될 수 있는 반면, 통합 논의과정에서 불필요한 논쟁이 반복되고 통합이 지연되는 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 단기적으로는 통합을 원하는 자치단체간의 자율적인 통합을 적극적으로 유도해 나가고, 중장기적으로 정부에서 원하는 복수의 통합(안)을 제시한 후, 통합(안)을 단계적으로 추진해 나가는 것이 바람직함

## 2. 통합 자치단체의 명칭을 둘러싼 갈등

- 지방행정체제의 개편으로 기초자치단체 간의 통합이 기정사실화될 경우에 가장 먼저 직면하게 되는 것이 통합 지방자치단체의 명칭을 어떻게 정할 것인가의 문제가 대두될 것임
- 통합 지방자치단체의 명칭은 천안시와 아산시가 철도역명을 정할 때 매우 격심한 갈등을 보인 것과 마찬가지로 지역주민간 첨예한 대립을 보일 가능성이 많음
- 이는 통합 지방자치단체의 명칭에 따라서 통합되는 다른 한 지역의 역사적 정체성이 훼손될 개연성이 높기 때문임
- 지난 1994년과 1995년에 걸쳐 추진되었던 도·농복합형태 시의 설치 과정에서 통합시의 명칭을 어떻게 정할 것인가에 대한 논란은 있었으나, 그 당시에는 기존의 군에서 분리되어 시로 승격되었던 지역이 다시 통합하면서 새로운 시가 탄생하였고, 이는 결국 역사적으로 동일한 지역이었기 때문에 명칭에 대한 논란이 크지는 않았음

<표 6> 도·농복합형태 시의 명칭

도·농복합형태의 시 명칭	통합이전 시·군 명칭	도·농복합형태의 시 명칭	통합이전 시·군 명칭
평택시	- 송탄시, 평택시, 평택군	나주시	- 나주시, 나주군
남양주시	- 미금시, 남양주군	광양시	- 동광양시, 광양군
춘천시	- 춘천시, 춘천군	포항시	- 포항시, 영일군
원주시	- 원주시, 원주군	경주시	- 경주시, 경주군
강릉시	- 강릉시, 영주군	김천시	- 김천시, 금릉군
삼척시	- 삼척시, 삼척군	안동시	- 안동시, 안동군
충주시	- 충주시, 증원군	구미시	- 구미시, 선산군
제천시	- 제천시, 제천군	영주시	- 영주시, 영풍군
천안시	- 천안시, 천안군	영천시	- 영천시, 영천군
공주시	- 공주시, 공주군	상주시	- 상주시, 상주군
보령시	- 대천시, 보령군	문경시	- 점촌시, 문경군
아산시	- 온양시, 아산군	경산시	- 경산시, 경산군
서산시	- 서산시, 서산군	창원시	- 창원시, 창원군
군산시	- 군산시, 옥구군	마산시	- 마산시, 창원군
익산시	- 이리시, 익산군	진주시	- 진주시, 진양군
정읍시	- 정주시, 정읍군	통영시	- 충무시, 통영군
남원시	- 남원시, 남원군	사천시	- 삼천포시, 사천군
김제시	- 김제시, 김제군	김해시	- 김해시, 김해군
순천시	- 순천시, 승주군	밀양시	- 밀양시, 밀양군
여수시	- 여수시, 여천시, 여천군	거제시	- 장승포시, 거제군

- 위와 같이 도·농통합 형태의 통합시 명칭과 관련하여 논란이 적었던 주된 이유는 <표 6>에서 보는바와 같이 당시에 통합대상 시와 군의 명칭이 동일했던 지역이 19개 지역으로 전체 40개 지역의 절반에 이르렀기 때문임
- 나머지 지역 중에서는 미금시와 남양주군이 통합하여 남양주시가 된 것처럼 시가 분리되기 이전의 군 명칭에 대한 역사적 동질성을 따르거나 또는 충주시와 증원군이 통합하여 충주시가 된 것처럼 오랫동안 시의 명칭이 대외적으로 알려진 것을 이유로 통합지역의 주민들이 쉽사리 수용했기 때문임

- 그러나, 향후에 있을 지방행정체제의 개편에서는 앞에서 살펴본 바와 같은 사례와 달리 역사적 동질성이 상대적으로 적은 지역간의 통합이 대부분일 가능성이 높으며, 이 경우에는 통합 지방자치단체의 명칭을 결정하는 다양한 방법들이 고안되고, 또한 적용될 필요가 있을 것임
- 예를 들면, 통합되는 지방자치단체의 명칭을 혼합하여 적용하거나 대외적 브랜드 이미지가 보다 높은 지역의 명칭을 수용하거나 또는 여러 개의 대안을 가지고 주민투표 또는 여론조사를 통하여 최종적으로 결정하는 등의 방법들이 있을 수 있음
- 뿐만 아니라 시청의 위치와 명칭을 상호 교환하는 방법 즉, 천안시와 아산시가 통합할 경우 시 청사를 천안시에 둘 경우 통합 지방자치단체의 명칭은 아산시로 하는 방법도 대안의 하나로 검토할 필요가 있음
- 그럼에도 불구하고, 가장 중요한 것은 역시 통합대상 지역주민 간에 갈등이 가장 적은 방법을 선택하는 것이고, 이를 위해서는 주민을 대상으로 폭넓은 의견을 수렴하여야 할 것임

### 3. 통합 지방자치단체의 주청사 입지를 둘러싼 갈등

- 지방행정구역의 개편으로 2개 이상의 지방자치단체가 통합될 경우에 현실적으로 직면하는 또 다른 문제의 하나가 통합 지방자치단체의 청사를 어디에 설치하느냐 하는 문제임
  - 청사와 같은 공공시설의 위치는 지가의 상승이나 해당지역의 경제에 상당한 영향을 준다는 점에서 지역주민들 사이에 매우 민감한 사안으로 대두될 것임
- 공공시설의 최적 입지에 대한 관점은 주민들이 손쉽게 이용할 수 있도록 중심지에 설치되어야 한다는 중심지이론, 공공시설의 입지로 인하여 주변 지역 나아가 관할구역 전체에 더 많은 파급효과가 발생할 수 있는 지역에 설치되어야 한다는 지역파급효과이론, 관할구역 전체의 균형성장을 고려하여 낙후지역에 설치되어야 한다는 균형성이론, 그리고 청사와 같은 공

공시설은 지역주민 다수의 공감대를 얻을 수 있는 지역에 설치되어야 한다는 정치·행정이론 등이 있음

- 1994년부터 1995년까지 추진된 시·군 통합에서 통합자치단체의 청사를 결정하는 과정을 보면, 시·군 지역간 그리고 주민간에 청사를 유치하기 위한 치열한 갈등과 마찰이 발생하였음
- 이에 따라 대다수의 통합시에서 주된 청사로 사용되지 않는 지역의 청사는 보조청사(제2청사, 별관, 지명을 사용한 청사 등)로 하여 지역실정을 고려한 일부 실·국을 배치하거나 의회·출장소 등을 입지하게 하여 청사 내에 근무하는 공무원 수가 종전과 커다란 차이가 없도록 하였음
- 당시의 청사활용 실태를 정리한 <표 7>을 보면, 종전의 시청사를 주된 청사로 사용하는 지역은 34개 지역이고, 종전의 군청사를 주된 청사로 사용하고 있는 지역은 6개 지역(평택시, 아산시, 서산시, 경산시, 밀양시, 거제시)임

<표 7> 도·농복합형태 시의 청사위치

자치단체명	주청사	자치단체명	주청사
평택시	군청사	나주시	시청사
남양주시	시청사	광양시	시청사
춘천시	시청사	포항시	시청사
원주시	시청사	경주시	시청사
강릉시	시청사	김천시	시청사
삼척시	시청사	안동시	시청사
충주시	시청사	구미시	시청사
제천시	시청사	영주시	시청사
천안시	시청사	영천시	시청사
공주시	시청사	상주시	시청사
보령시	시청사	문경시	시청사
아산시	군청사	경산시	군청사
서산시	군청사	창원시	시청사
군산시	시청사	마산시	시청사
익산시	시청사	진주시	시청사
정읍시	시청사	통영시	시청사
남원시	시청사	사천시	시청사
김제시	시청사	김해시	시청사
순천시	시청사	밀양시	군청사
여수시	시청사	거제시	군청사

- 통합청사의 설치는 여러 가지 기준에 의하여 입지가 선택될 수 있으나(예를 들면, 도청소재지 입지 선정의 기준 등 참조), 지역간 및 주민간 갈등이 발생할 가능성이 높다는 점을 감안한다면, 지방자치단체간 통합이 추진되기 이전에 입지선정의 기준이나 방법을 마련하는 것도 하나의 대안으로 검토할 필요가 있음
- 사전에 통합청사의 입지선정에 대한 구체적인 기준이나 방법이 제시된다면, 통합 여부 및 범위만 결정되면 이후의 통합과정에서 갈등이 발생할 가능성이 매우 낮아짐

# 제5장 자치단체 통합을 둘러싼 갈등해소 방안

## I. 기본 방향

- 참여성
  - 통합 이해관계자를 통합 추진과정에 적극적으로 참여시켜야 함
  - 통합 이해관계자들이 사전에 합의한 문제해결기제를 활용하여야 함
- 투명성
  - 모든 정보를 통합 이해당사자에게 공개하고 이해당사자별 적극적인 홍보 전략을 수립하여야 함
  - 통합 추진과정을 투명하게 운영하고 절차적 정당성을 확보하여야 함
- 책임성
  - 통합의 이해관계자간 사전에 명확할 역할 및 책임 설정이 있어야 함
  - 통합 추진과정의 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 감시장치를 마련하여야 함
  - 통합 시 인센티브 제공 여부를 명확히 하고, 이에 대한 법적 기반을 구체적으로 마련하여 실효성을 확보하여야 함

## II. 전제 조건: 중앙 및 지방의 역할 명확화

### 1. 중앙의 역할

- 청와대, 국회, 행안부의 적극적인 의지
  - 대통령의 강력한 의지 표명

- 국회의 적극적인 입법 지원 및 지원 표명
- 행안부의 적극적인 인센티브 제시 및 통합 의지 표명
- 강력한 인센티브 부여를 통한 자율적 통합을 우선 시 하되, 일정 기간 후에는 인센티브 없는 강제적 통합을 추진할 것임을 표명
- 자율적인 통합의 경우 강력한 인센티브를 제공하지만, 강제 통합의 경우에는 인센티브가 없다는 점을 분명히 하여야 함
- 중앙정부 차원에서 복수의 통합안을 권고안(지침)으로 제시하고, 자치단체가 권고안을 자율적으로 선택할 수 있도록 함
- 철저한 객관적 분석을 통하여 합리적인 복수의 대안 제시
- 자율 통합의 경우 정부의 권고안과 다른 통합안도 수용할 수 있음
- 정치인, 공무원, 시민사회단체 등 통합지역 이해관계자들에 대한 통합에 따른 불이익을 최소화하는 방안을 마련하여 제시

## 2. 지방의 역할

- 통합의 비전을 명확히 제시
  - 통합에 따른 지역발전 및 지역정체성 확립을 위한 명확한 비전 제시
- 지역주민의 공감대 형성
  - 다양한 방법, 다양한 창구를 통한 여론 수렴 및 공론화 과정을 거쳐 지역주민의 공감대를 확산하려는 노력
- 통합추진지원팀 구성
  - 자치단체장의 적극적인 지원 및 권한 부여
- 적극적인 대 주민 홍보
  - 대상별 적극적인 홍보전략 수립을 통한 주민 설득 및 지원 확보
  - 반대 집단별, 반대 논거별 적극적인 설득 및 홍보전략 수립

### III. 갈등예방을 위한 통합추진절차의 마련

#### 1. 통합준비 단계

- 통합추진협의회 구성 및 통합 기반구축 단계
- (가칭)○○○통합추진협의회 구성
  - 통합에 관심 있는 자치단체 간 동수의 위원으로 통합추진협의회 구성
    - 논의과정에서 지역주민의 반대가 강하면 탈퇴할 수도 있음
    - 자치단체가 자율적으로 자유롭게 논의할 수 있는 분위기 조성
  - 자치단체의 장이 추천하는 민간위원(지방의회와 협의)으로 위원회 구성
    - 시민사회단체, 학계, 언론계 등 지역을 대표하는 저명인사로 구성
  - 통합추진협의회 위원에 대해서는 통합에 참여하는 모든 자치단체에서 인정하는 공정하고 객관적인 인사로 구성
    - 통합추진협의회 구성 및 운영규칙에 대하여 통합 자치단체 간 사전 합의가 필수
  - 통합추진협의회의 기능
    - 통합범위(안) 확정
    - 통합추진계획 수립
    - 통합 공론화과정 총괄
- 통합에 필요한 연구 및 지원을 위한 실무위원회 운영
  - 필요할 경우 전문가로 구성된 분야별 실무위원회를 구성하여 통합추진협의회의 활동을 지원할수 있도록 함
- 행정적인 업무 지원을 위한 통합추진지원단 구성
  - 통합에 참여하는 자치단체에서 동수의 능력 있는 공무원 파견
  - 단장은 객관적인 제3자로 통합추진협의회에서 합의로 외부 인사를 영입하거나 또는 행정안전부에서 공정한 인사를 파견하되 협의회의 사전 동의를 구함

## 2. 통합공론화 단계

- 통합의 목적 및 필요성에 대한 지역사회의 공감대 형성 단계
  - 통합 공감대 확산, 통합 반대논리에 대한 적극적 대응 등
- 통합시의 비전, 발전전략, 지역정체성 확립방안 등 통합의 공감대 형성을 위해 필요한 활동을 지속적으로 추진
- 다양한 주민 여론 수렴
  - 주민의견조사, 공청회, 설명회, 공개포럼, 공론조사 등을 통한 여론수렴 및 공론화
- 적극적인 대주민 홍보 및 설득
  - 대상자별 적극적인 홍보전략 마련 및 주민 설득 노력
    - 정치인, 공무원, 시민단체, 사회단체, 지역언론계, 학계, 일반 주민 등 대상자별 맞춤형 홍보전략 마련
  - 찬성의 경우 통합의 필요성을 보다 적극적으로 홍보하여 공감대를 확산시켜 나가고, 반대의 경우 반대 논거별 적극적인 홍보전략 마련 및 주민 설득 노력
- ※ 참고로 통합시 예상되는 주요 찬성 및 반대 논거는 예시적으로 제시하면 다음과 같으며, 각각의 주장에 대한 충분한 논거 자료를 확보하여야 함

구분	항목
찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의 경쟁력과 국가 경쟁력을 높이기 위해서</li> <li>- 행정구역을 생활권 및 경제권에 맞게 재편하기 위해서</li> <li>- 불필요한 예산을 줄이고 서비스 수준을 높이기 위해</li> <li>- 교통·통신의 발달 등 시대변화에 맞게 개편하기 위해서</li> <li>- 지역이기주의와 지역갈등을 줄이기 위해서</li> </ul>
조건부 반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근의 경제사정이 어려우므로</li> <li>- 국민적 공감대가 형성되지 않아 국론분열과 지역갈등이 우려되므로</li> <li>- 자치단체의 역량부족 등 여건이 무르익지 않아서</li> <li>- 남북 통일 이후에 추진해야 하므로</li> </ul>
완전 반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방행정체제 개편은 지방자치 발전에 도움이 되지 않으므로</li> <li>- 지역 간 갈등이 심화될 수 있어서</li> <li>- 현행 체제를 개편해야 할 만큼 문제가 크지 않아서</li> <li>- 도와 시·군 간의 기능조정으로 해결할 수 있으므로</li> <li>- 개편의 비용과다 등 득보다 실이 더 크므로</li> </ul>

### 3. 통합추진계획 수립단계

- 구체적인 통합추진절차 및 방법 등이 포함된 통합추진계획을 수립하고 확정하는 단계
- 통합추진협의회는 본격적으로 통합을 논의하기에 앞서 사전에 구체적으로 추진절차와 추진방법 등이 포함된 추진계획을 작성하여 확정하여야 함
- 통합추진계획이 수립 및 확정되면 통합 자치단체의 주요 이해관계자(단체장, 의회, 노조, 시민사회단체 대표 등)가 서명하여 공증을 받음
  - 그리고 통합추진과정에서 사전에 합의된 통합추진계획에 의해 통합이 추진되고 절차적 합리성이 담보되면 최종(안)이 구속력을 가질 수 있는 장치를 사전에 마련하여야 함
- 각 이해관계자의 공증을 받은 후 각 자치단체 의회에서 의결하여 최종 통합추진계획(안)이 확정됨
  - 절차적 정당성을 담보한 논의 결과에 대해서는 이의를 제기하기가 어려운 제도적 설계가 필요

### 4. 통합(안)확정 단계

- 통합추진협의회에서 통합의 범위 등 최종(안)을 제시하는 단계
  - 사전에 정해진 통합추진계획에 따라 절차적으로 추진하여 최종(안)을 확정
  - 이 과정에서도 충분한 여론 수렴 및 공론화 과정을 거친 후 통합최종(안)을 제시하여야 함
- 통합추진위원회가 제시한 최종(안)에 대해 최종적으로 해당 자치단체별 주민투표를 통하여 통합 여부를 확정
  - 통합추진협의회에서 단수의 안을 확정하여 주민투표 실시
  - 지역주민의 대다수가 반대하는 자치단체의 경우 통합 자치단체에서 제외하거나 다시 한번 일정 기간의 홍보 및 설득 후 재투표를 실시

- 통합추진계획이 절차적 정당성을 확보하고 공정하고 투명하게 운영되는지를 감시하는 시민감시위원회 구성 및 운영
  - 통합에 찬성하는 측과 반대하는 측이 포함된 감시위원회를 만들어 최종 통합(안)이 수립되는 과정을 감시하도록 함
- ※ 통합시의 명칭 및 입지는 통합 여부 및 범위 확정 후 논의 통합(안) 실행 단계에서 논의

## 5. 통합(안) 실행단계: 통합시 명칭 및 주청사 소재지 결정

- 통합 자치단체의 명칭 및 주청사 소재지의 결정 단계
- 이 단계에서는 통합추진협의회를 통합추진위원회로 확대 개편하고, 법적인 지위를 부여할 필요가 있음
  - 실무위원회 및 통합추진지원단 보완
  - 통합추진위원회에는 각 자치단체의 대표뿐만 아니라 지역의 다양한 이해관계자들을 참여시키고 다양한 의견을 수렴하여야 함
- 통합추진위원회의 기능
  - 명칭 및 입지 선정 기준 및 절차
    - 통합추진위원회의 합의 하에 기준 및 절차가 마련되어야 수용성을 높일 수 있음
  - 명칭 및 입지의 선정방법
    - 명칭과 입지를 구분하여 선정할 것인지 또는 연계할 것인지 등
    - 기타 공공시설 등과의 연계 여부 등
  - 명칭 및 입지선정을 위한 평가위원회 구성 및 운영
  - 평가결과에 따라 명칭 및 입지 최종(안) 확정
- 통합(안) 실행절차의 설계
  - 명칭 및 입지선정 기준, 명칭 및 입지선정 절차, 구체적인 실행 방법, 사후 관리방안 등(실행안)의 확정
  - 실행절차의 설계과정에서 역시 다양한 주민의견 수렴 과정이 필요

- 실행안이 확정되면 역시 주요 이해관계자(단체장, 의회, 노조, 시민사회단체 대표 등)가 서명하여 공증을 받아서 최종(안)이 구속력을 가질 수 있는 장치를 사전에 마련
- 통합실행(안)이 절차에 따라 공정하고 투명하게 운영되는지를 감시하는 시민감시위원회 구성 및 운영
- ※ 통합 자치단체 명칭 및 주청사 입지의 결정 방식은 다양하게 논의할 수 있으므로, 통합추진위원회에서 실무위원회의 지원을 받아서 심도 있게 검토할 필요가 있음
  - 명칭을 먼저 정하고 입지를 정하는 방법
  - 입지를 먼저 정하고 명칭을 정하는 방법
  - 명칭과 입지를 연계하여 정하는 방법 등 다양한 방법
  - 명칭, 입지, 기타 공공시설 등을 연계하여 추진하는 방법 등

#### IV. 자치단체 통합에 따른 갈등조정방안의 마련

##### 1. 기본방향

- 통합 추진과정에서 발생하는 갈등은 자율적으로 해결하는 것이 바람직함
  - 당사자간 협상(negotiation)을 통한 갈등해결 우선: 자치단체장 또는 자치단체장이 추천하는 제3자가 협상을 통하여 갈등 조정
- 갈등이 자체적으로 해결되지 않을 경우 객관적인 제3자에 의한 조정이 필요
  - 먼저 조정(mediation) 방식을 통하여 갈등을 해결하고, 마지막으로 중재(arbitration)를 통하여 해결
  - 조정과 중재의 경우 전문가 실무위원회에서 철저한 사실확인(fact-finding)을 거쳐서 정확한 정보를 토대로 하여야 함
- 자율적인 해결방법이든 제3자에 의한 조정방법이든 갈등해결의 원칙을 준수하면서 갈등을 조정하여야 함

- 사람과 문제의 분리(갈등으로부터 감정을 분리시키고 객관적인 측면에서 문제에 집중함으로써 감정의 개입을 차단)
- 겉으로 주장하는 것(position)이 아닌 실제로 원하는 것(interest)에 초점 (실제로 반대하는 이유가 무엇인지 명확히 파악)
- 상생적이고 호혜적인 대안을 창출(대안 개발의 방향은 적대적 관계나 나눠 먹기식이 아닌 호혜적이고 합리적인 관점에서 도출)
- 객관적인 기준 적용 및 합리적 대안 도출(현실가능성, 구체성, 객관적 기준에 의해서 평가되고 선택)

## 2. 자율적인 해결방안: 협상을 통한 갈등해결 방법

### ○ 해결주체

- 통합 대상 지방자치단체장(또는 지방자치단체장의 대리인)이 직접 협의를 통하여 갈등을 해결
- 대리인을 통한 협상의 경우 대리인에게 전권을 위임하여야 함

### ○ 해결절차

- 협상을 통하여 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것을 구분 → 상생적이고 상호 호혜적인 대안 창출 → 객관적 기준 적용과 합리적 선택 → 합의안 작성
- 당사자간 협상절차에 대한 사전 합의 → 합의된 절차에 따라 협상 추진 → 최종 통합(안) 확정

## 3. 조정에 의한 해결방안

### ○ 해결주체

- 객관적이고 공정한 제3자가 대안을 제시
- 제3자는 별도의 조정위원회를 구성하거나 권위 있는 제3의 기관에 의뢰할 수도 있음

- 조정위원회의 경우 통합 대상 자치단체장이 동수의 조정 전문가를 추천하는데, 추천자에 대해 상호 합의가 있어야 함
- 권위 있는 제3자의 경우 해당 자치단체 간 합의하에 제3의 기관을 선정

○ 해결절차

- 조정위원회의 경우
  - 객관적인 조정위원의 선정 → 조정절차의 대한 사전 합의 → 합의된 절차에 따라 조정시작 → 최종 조정(안) 제시 → 통합 자치단체의 승인 → 최종(안) 확정
- 제3의 기관의 경우
  - 객관적인 제3의 외부기관 선정 → 외부기관에서 조정(안) 마련 → 조정(안) 제시 → 통합 자치단체의 승인 → 최종(안) 확정
- 조정(안)은 강제성은 없으나 당사자들이 합의에 도달하게 하는 압력으로 작용할 수 있음
- 조정위원회를 통한 갈등해결이든 제3의 외부기관을 통한 갈등해결 이든 가장 중요한 것은 조정위원회 또는 제3의 외부기관의 선정이 객관적이고 투명하게 이루어져야 이해당사자들의 수용성을 높일 수 있음

#### 4. 중재에 의한 해결방법

- 현재 분쟁조정기구(중앙분쟁조정위원회, 시도분쟁조정위원회)를 활용하는 방안
  - 현재 분쟁조정과 관련하여 법적으로 활용 가능한 기구는 중앙분쟁조정위원회와 시도분쟁조정위원회가 있음
  - 문제의 중요성에 비추어 볼 때, 동일 자치단체 내의 갈등일 가능성이 높기는 하나 중앙분쟁조정위원회가 담당하는 것이 바람직(예, 천안시와 아산시 간 역사명 갈등의 경우 중앙분쟁조정위원회에서 조정함)
  - 조정위원이 자치단체의 의견 수렴과는 관계없이 사전에 이미 정해져 있기 때문에 일부 자치단체에서 조정위원을 신뢰하지 못하는 경우가 있음

- 새로운 법정기구(예, 통합갈등조정위원회) 설치를 통하여 해결하는 방안
  - 공정하고 객관적이며 전국적으로 명망이 높은 조정 전문가로 구성된 통합갈등조정위원회를 국무총리 소속으로 설치하여 운영
  - 통합 해당 자치단체에 사전에 위원회 구성에 대한 동의서를 받은 후 중재를 시작하면, 중재안에 대한 수용성이 높아짐
  - 통합갈등조정위원회의 설치 및 운영에 관한 법령을 제정하여 중재
- 현행 기구와 새로운 기구 중에서는 새로운 기구를 신설하여 자치단체 간 통합 관련 갈등을 중재하는 것이 이해당사자들의 조정의 수용성을 높일 것으로 판단됨
- ※ 참고로 현재 운영되고 있는 중앙분쟁조정위원회의 구성과 기능을 정리하여 나타내면 다음과 같음

※ 참고자료 : 중앙분쟁조정위원회

○ 설립 근거

- 「지방자치법」(제149조 제1항)에 근거 설립하여 행정안전부에 둠

○ 주요기능

- 지방자치단체단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 분쟁 발생 시 이에 대한 협의·조정
- 시·도 간 또는 그 장 간의 분쟁
- 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁
- 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁
- 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁
- 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁
- 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁

※지방분쟁조정위원회의 기능: 중앙분쟁위원회의 담당 분쟁에 해당하지 않는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결

○ 위원회 구성(「지방자치법」 제149조, 「지방자치법 시행령」 제90조)

- 위원회: 위원장 1명을 포함 11명 이내의 위원으로 구성
  - 위촉직 6인, 당연직 5인
- 소위원회: 위원장 1명을 포함 5명의 위원으로 구성

○ 협의조정 절차(「지방자치법」 제150조, 「지방자치법시행령」 제85조, 제86조)

- 조정절차: 당사자의 쌍방 또는 일방의 서면신청/위원회 직권상정 → (소위원회 검토) → 위원회 심의·조정 → 결정사항 통보 → 결정사항 이행 → 불이행시 이행명령과 대집행 가능 → 이의 시 대법원 제소 가능

○ 중앙분쟁조정위원회의 특징

- 심의 과정에서 위원회의 직권상정이 가능
- 위원회 심의조정 결정사항에 대한 이행여부에 대하여 이행계획을 보고 하도록 하고, 미이행 시 이행명령과 대집행
- 불복 시 대법원에 제소를 할 수 있음

## 제6장 결론

- 지방자치단체의 경쟁력 강화와 지방행정의 효율화를 위해서는 자치단체 간 통합이 필요하다는 데에는 대부분 인식을 공유하고 있음
- 그러나 자치단체 간 통합에 대한 논의가 성공적으로 정착됨으로써 지방행정체제 개편의 토대가 마련되고, 통합이 실현되기까지는 많은 장애요인이 있음
- 우선 지방행정체제 개편에 대한 논의가 건설적이고 생산적으로 이루어지기 위해서는 자치단체 간 통합에 따른 관련 지방자치단체 간 갈등을 최소화 하려는 노력이 선행되어야 함
- 또한 이러한 논의를 통하여 자치단체 통합에 대한 공감대가 형성되고 지방행정체제 개편작업이 본격화 되면, 지방행정체제 개편과정에서 통합 지방자치단체 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 등 여러 가지 갈등이 예상됨
- 따라서 자치단체 간 통합을 성공적으로 추진하기 위해서는 지역사회의 공감대 형성을 위한 주민의견 수렴 절차의 설계, 예상되는 갈등의 사전 예방 장치의 마련, 예상되는 갈등의 해소 및 발생한 갈등의 조정방안 등에 대한 다각적이고 종합적인 검토가 필요함
- 본 연구는 이러한 문제 인식 하에서 자치단체 통합에 따라 예상되는 주요 갈등 양상을 예측하고, 이러한 갈등을 예방하고 해결하기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 하였음
- 자치단체 간 통합을 둘러싼 갈등을 해방하고 해결하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려하여야 함
- 먼저 자치단체 간 통합을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해서는 우선 자치단체간 통합을 추진하는 과정에서 참여성, 투명성, 책임성을 확보하여야 함
- 자치단체간 통합과정에 이해관계자들이 적극적으로 참여할 수 있도록 통합추진절차를 설계하여야 하며, 통합추진절차를 공개하고 투명하게 운영

하여야 하며, 그리고 통합추진과정에 참여하는 주체들의 역할과 책임을 명확히 하여야 함

- 둘째, 자치단체 간 통합은 지역에 선택권을 부여하여 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 하되, 필요한 경우에 한하여 강제적인 통합을 추진하되 이는 장기적인 관점에서 살펴보아야 함
  - 선진국의 사례에서도 대부분 자율적인 통합을 원칙으로 하고 있음
- 셋째, 자치단체 간 통합은 먼저 통합의 여부와 범위를 먼저 결정한 후, 통합시의 명칭과 통합시의 청사 문제는 상호 연계하여 순차적으로 해결해 나가는 것이 갈등을 최소화 할 수 있음
- 넷째, 통합 추진절차를 사전에 구체적이고 명확하게 설계하고, 절차에 합의한 후, 절차에 따라 추진해 나가야 갈등을 최소화 할 수 있음
- 다섯째, 갈등의 조정은 우선 당사들 간의 협의를 통하여 해결하도록 하며, 당사자간 해결이 어려울 경우 조정을 통한 갈등해결을 시도하고, 조정이 어려울 경우 마지막으로 중재에 의한 갈등해결을 모색하는 것이 바람직함
- 마지막으로 조정 또는 중재를 통한 갈등해결의 경우 공정한 중재위원회의 구성, 철저한 사실 확인과 정보 제공, 절차적 정당성의 확보, 참여적 의사결정기법의 적극적 활용 등이 중요함

## <참고문헌>

- 강기홍, (2008), “지방행정체제 개편과 지역균형발전 : 지방행정체제 개편에 관한 법적 연구 -독일기본법 사례를 중심으로-”, 『한국정부학회 추계 학술대회』, 2008:117-130.
- 강병수, 이찬원, “광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향”, 『사회과학연구』, 16: 1-23.
- 권선주, (1995), “도농통합에 관한 주민투표의 경제학적 분석”, 『재정논집』, 9(1): 191-207.
- 김광식, (1995), “시군통합과 지방자치단체의 정책과제”, 『지방행정연구』, 9(4): 1-18.
- 김동훈, 정진현, (1996), “도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 7: 235-277.
- 김병국, (2005), “대도시행정체제의 개편방안-인구 50만 이상시에 대한 행재정 특례부여를 중심으로-”, 『한국지방자치학회보』, 17(1): 27-47.
- 김석태, (2006), “지방행정체제 재구조화의 협치적 논리 모색”, 『국가정책연구』, 20(1): 41-73.
- 김선명, 김기현, (2008), “행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가”, 『한국거버넌스학회보』, 15(3): 351-381.
- 김원, 김홍기, (1998), “도농통합지역의 효과적인 농촌 정주권 개발방향에 관한 연구”, 『도시과학논총』, 24(1): 59-75.
- 김영, 이강훈, (1997), “통합시 도시계획의 필요성과 과제”, 『공간과 사회』, 8: 58-79.
- 김영환, 박희서, 윤봉근, (2001), 지방자치 발전방향 : (제 2분과) 행정구역과 조직문화 ; 광역행정구역 개편방안의 수용도 분석 -광주, 전남을 중심으로-, 『한국지방자치학회집』, 2001: 81-113.
- 김용철, (2001), “도농통합의 실천적 연구-대전,금산을 사례로-”, 『한국토지행정학회보』, 8: 79-103.
- 김재홍, (2000), “도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구”, 『한국정책학회보』, 9(2): 47-66.
- 김중표, (1993), “지방행정구역 개편의 과제와 전략”, 『지방행정연구』, 8(2): 1-19.

- 김주숙, 김은영, (2003), “도·농 복합시 농촌주민의 갈등요인 및 해결방안에 관한 연구”, 『농촌사회』, 13(1): 85-114.
- 남기현, (2005), “지방자치행정체제 개편 논의 ; 행정구역 개편의 의미 -시군 통합을 중심으로-”, 『지방행정』, 54(623): 26-36.
- 문영동, 이시원, 민병익, (2009), “행정구역 개편 성과의 영향요인”, 『지방정부 연구』, 13(1): 7-25
- 박기관, (2007), “행정구역개편에 따른 도,농 통합의 성과와 결정요인 분석 -DEA의 효율성 측정을 중심으로-”, 『지방행정연구』, 21(2): 65-93.
- 박보식, (2005) “지방 행정 구역의 개편 : 제주도를 중심으로”, 『한국행정과 정책연구』, 3(2): 71-91.
- 박수영, (1993), “수도권 행정구역의 개편”, 『지방행정연구』, 8(2): 41-67.
- 박승용, 진제혁, 강휘원, 사공영호, (2000), “시군통합과 지방정부의 재구조화” 『한국정책과학학회보』, 4(3): 83-104
- 방승주, (2009), “ 행정구역개편론의 헌법적 검토”, 『헌법학연구』, 15(1): 1-49.
- 박완규, (2008), “행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향 ; 행정구역 개편의 필요성”, 『지방재정과 지방세』, 10: 3-16.
- 박용성, (2008), “지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합 방안 ; 지자체 자율통합 촉진방안에 대한 연구”, 『한국지방자치학회 하계학술대회』, 2008: 745-777.
- 박재욱, (2008), “지방행정체제 개편과 광역경제권 거버넌스”, 『한국지방자치 학회보』, 2008(1): 65-78.
- 박종관, 조석주, (2001), “시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평과 에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 12(3): 57-77.
- 박종관, (2000), “통합시의 조직통합 효과 분석”, 『한국사회와 행정연구』, 11(2): 199-222.
- 박해욱, (2006), “독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰”, 『한국유럽행 정학회보』, 3(2): 170-194.
- 박희서, 윤봉근, (2001), “광주·전남 광역행정구역 개편방안에 관한 연구”, 『 사회과학연구』, 22(1): 81-109.
- 배득중, (2008), “행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향 ; 행정구역 개편이 지역발전에 미치는 영향”, 『지방재정과 지방세』, 10: 31-42.
- 신경훈, (1995), “행정구역개편에 관한 연구”, 원광대학교 『논문집』, 29(1): 535-549.

- 신두섭, (2008), “지방행정체제 개편과 지역균형발전 : 지방행정체제 개편과 지방재정조정제도의 개편방향(1) -일본의 시정촌통합사례를 중심으로-”, 『한국정부학회 추계학술대회』, 2008: 131-152.
- 신순호, (2002), “도·농통합의 지역발전 파급효과에 관한 연구”, 『한국지역학회보』, 14(2): 1-21.
- 신원형, 곽채기, 윤영진, 이준원, (2000), “광역자치구역의 개편 전략에 관한 사례 분석 : 광주·전남 통합 문제를 중심으로”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2000: 591-611.
- 심익섭, (2006), “한국 지방자치행정체제의 개편방향에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』, 16(1): 83-108.
- 심익섭, (2006), “구역개편 논의의 본질과 과제 ; 주민을 위한 행정구역 개편”, 『지방행정』, 55(629): 16-25.
- 신환철, (1996), “지방화 시대 지방행정체제의 개편방안”, 전북대학교 『지방자치연구』, 4: 53-80.
- 안영진, 김상빈, (2004), “독일 주행정구역개편 논의의 경과와 방향”, 『지리학연구』, 38(2): 183-198.
- 안영훈, 신현기, (2009), “선진국 대도시 지방정부의 지방행정체제 특성에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』, 19(1): 3-36.
- 양기호, (2008), “지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합 방안 ; 환동해권지역에 있어서 한,일지방정부간 국제협력-정체요인의 규명과 대안모색” 『한국지방자치학회 하계학술대회』, 2008: 835-866.
- 양승주, (1998), “도농통합전략-무안반도를 중심으로-”, 『한국정부학회집』, 1998: 117-134.
- 원윤희, 심혜정, (2008), “행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향 ; 행정구역 개편이 지방세출에 미치는 영향”, 『지방재정과 지방세』, 10: 17-30.
- 오영석, 이근수, (2006), “삶의 질 관점에서 본 도농통합의 형평성 효과”, 『한국정책과학학회보』, 10(4): 159-181.
- 오재일, (2007), “일본의 행정구역 개편에 관한 고찰”, 『한국거버넌스학회보』, 14(2): 349-371.
- 유병욱, (1994), “지방행정구역 개편의 기초적 논의”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 1994: 71-93.
- 윤기찬, 장한나, (2008), “도농 통합에 따른 효과에 관한 주민인식의 차이에 관한 연구 : 지역간 이질성에 따른 차이를 중심으로”, 『한국지방자치연구』, 9(4): 87-107.

- 이계탁, 조용석, (1997), “미국의 행정구역 개편에 관한 이론적 논의”, 『지역개발연구』, 4: 165-188.
- 이달곤, (1995), “행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구”, 『행정논총』, 33(1): 1145-1159.
- 이두원, (2006), “행정구역 통합을 위한 정책홍보 커뮤니케이션 전략 탐색연구: 2005년 청주시, 청원군 통합 실패 사례를 중심으로”, 『커뮤니케이션학 연구』, 14(3): 92-121.
- 이병철, (1994), “행정구역개편에 관한 연구”, 울산대학교 『사회과학논집』, 4(2): 23-41.
- 이상문, 윤원근, (1994), “도농통합이후 농촌계획체계 개편에 관한 연구”, 『한국지역개발학회보』, 6(1): 89-106.
- 이성로, (2003), “도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향”, 『한국행정학보』, 37(1): 165-182.
- 이시원, 민병익, (2001), “시·군통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석”, 『한국사회와 행정연구』, 12(3): 79-101.
- 이시원, 민병익, (2006), “시·군통합의 재정적 효과분석”, 『지방정부연구』, 10(3): 45-62.
- 이시원, 민병익, (2006), “시·군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형분석”, 『지방정부연구』, 9(4): 367-388.
- 이양재, 정영현, (2005), “시·군 행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가에 관한 연구”, 『국토계획』, 40(7): 43-55.
- 이영교, (1997), “행정구역개편에 관한 연구”, 『법정연구』, 4: 109-123.
- 이재기, 조석주, (2000), “시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 5(1): 113-141.
- 이재원, (1996), “행정구역개편의 정당화를 위한 조건”, 『공간과 사회』, 7: 159-188.
- 이재원, (1997), “행정구역 통합 이후 지역 정치적 쟁점들”, 『공간과 사회』, 8: 36-57.
- 이재원, 이만형, (1997), “도농통합식 행정구역개편 이후의 새로운 쟁점과 과제”, 『도시연구』, 3: 103-121.
- 이재하, (1994), “도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의”, 『한국지역개발학회보』, 6(2): 73-86.
- 임석희, (1994), “한국 행정구역체계의 문제점과 개편의 방향”, 『대한지리학회지』, 29(1): 65-83.

- 임석희, (1996), “행정구역개편의 공간적 논리와 쟁점”, 『공간과 사회』, 7: 137-158.
- 임정빈, 장우영, (2009), “도농통합의 정치경제 : 청주시·청원군 통합 실패 사례를 중심으로”, 『OUGHTOPIA』, 24(1): 233-265
- 정연홍, (2005), “행정구역개편과 강원도의 대응 : 방향과 과제”, 『한국행정과 정책연구』, 3(2): 117-138.
- 정순관, (2005), “지방행정구역 개편 의제에 대한 비판적 논의”, 『한국거버넌스학회보』, 12(1): 241-256.
- 조명래, (1997), “도시·농촌 통합의 정치경제학적 독해”, 『공간과 사회』, 8: 10-35.
- 조석주, (2003), “도농복합형태시의 운영성과 분석과 행정구역개편 방향”, 『한국도시행정학회 학술발표대회 논문집』, 2003: 129-165.
- 조성호, (2006), “정책의제 설정 과정상의 정책대안의 평가에 관한 연구: 지방행정체제 개편논의를 중심으로”, 중앙대학교 『국가정책연구』, 20(1): 157-188.
- 조용석, (1997), “행정구역개편 요인에 관한 연구”, 『지역복지정책』, 11: 209-235.
- 차미숙, (2005), “지방자치행정체제 개편 논의 ; 행정구역 개편 논의와 특별지방행정기관의 향방-지역통합적 운영방안을 중심으로-”, 『지방행정』, 54(623): 37-47.
- 최근열, 장영두, (2001), “대도시 자치행정구역 개편의 필요성과 대안모색 -대구광역시를 중심으로-”, 『한국지방자치학회보』, 13(4): 25-45.
- 최길수, 김영재, (2007), “지방행정체제 개편에 관한 연구 : 도와 시·군 개편 기준과 대안에 대한 평가를 중심으로”, 『한국국정관리학회보』, 17(3): 247-276.
- 최영출, (2005), “시군통합의 예산절감효과 추정”, 『도시행정학보』, 18(3): 147-169.
- 최영출, (2005), “자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구 : 제주도의 사례”, 『한국지방자치학회보』, 17(4): 47-65.
- 최영출, (2008), “지방자치 행정체제 개편의 방향”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2008: 387-410
- 최영출, (2008), “지방행정체제 개편의 쟁점과 과제”, 『한국지방자치학회』, 2008: 21-61.

- 최영출, (1993), “행정구역 개편방향에 관한 이론적 논의”, 『지방행정연구』, 8(2): 21-40.
- 최용환, (2008), “지방행정체제 개편과 지역균형발전 : 지역균형발전정책을 통한 도농간 상생협력 방안”, 『한국정부학회 추계학술대회집』, 2008: 153-169.
- 최진수, (2000), “도농통합의 효과에 관한 연구”, 『현대사회와 행정』, 10: 145-171.
- 최홍석, 정재진, (2005), “도농통합의 재정적 효과에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 19(4): 145-173.
- 하혜수, (2008), “지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합 방안 ; 지방자치행정체제 개편의 추진전략 및 체제”, 『한국지방행정학회 하계학술대회』, 2008: 707-743.
- 황희연, 유을열, 이경기, (1996), “도농통합시대 농촌지역의 지속가능한 토지이용 전략을 위한 충주시 사례연구”, 『국토계획』, 31(5): 155-168.
- 홍준현, (1997), “시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석”, 『한국사회와 행정연구』, 8(2): 59-90.
- 홍준현, (1998), “생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안”, 『한국행정논집』, 10(3): 669-689.
- 홍준현, (2002), “시·군통합에 의한 행정구역개편이 지역성장에 미치는 효과”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2002: 807-820.
- 홍준현, 이상윤, (2003), “시·군통합이 지역균형발전에 미치는 효과”, 『중앙행정논집』, 17(1): 255-274.
- 홍준현, (2005), “시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과”, 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 299-324.