

기형적 행정구역 조정
표지면지

연구진

박해육 (한국지방행정연구원 수석연구원)

하정봉 (계명대학교 행정학과 교수)

제1장 서론	1
제1절 추진 배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	7
제2장 지방행정체제 개편에 대한 이론적 고찰	9
제1절 기형적 행정구역의 개념 및 특징	11
제2절 지방행정체제 개편의 필요성	13
1. 자치단체 간의 불균형	13
2. 경제권·생활권과 행정구역의 괴리	14
3. 일률적 행정기구 설치·운영으로 인한 비효율	15
4. 농촌 지역의 경쟁력 약화	15
5. 자치단체 간 소모적 경쟁	15
6. 자치단체의 인구 규모와 공무원 비율 불균형	16
제3절 지방행정체제 개편의 주요내용	16
1. 국회에 제출된 법안 비교	16
2. 지방행정체제개편 특별법(안)의 주요내용	23
제4절 행정구역 조정의 효과	25
1. 지역주민의 공동체 의식 강화	25
2. 불필요한 행정경비의 절감	25
3. 정주생활체계의 일원화를 통한 주민의 편의향상	26
4. 행정 서비스 생산에서 규모의 경제 실현	26
5. 외부효과의 내부화	27
6. 도시와 농촌의 균형적 발전	28

차례

한국지방행정연구원

제5절 외국의 행정구역 개편 사례	28
1. 캐나다 온타리오 주의 사례	28
2. 독일의 사례	30
제6절 일본의 소규모 자치단체 통합논리	32
1. 지방분권 개혁추진회의 사무사업의 바람직한 개혁방안에 대한 연구(2002. 6. 17)	32
2. 지방제도조사회 논점 정리(2002. 7. 1)	34
3. 니시오 마사루(西尾勝)의 견해(2002. 11)	35
4. 자민당 지방행정조사회(2001~2002)	37
5. 합병신법 이후의 기초지자체의 위상 논의	37
제3장 기형적 행정구역 사례 1: 내륙지역	41
제1절 청주시-청원군의 현황 및 특징	43
1. 일반현황	43
2. 경제 및 재정현황	44
3. 공무원현황	45
제2절 전주시-완주군의 현황 및 특징	46
1. 일반현황	46
2. 경제 및 재정현황	48
3. 공무원현황	49
제4장 기형적 행정구역 사례 2: 도서지역	51
제1절 옹진권의 현황 및 특징	53
1. 일반현황	53
2. 경제 및 재정현황	54
3. 공무원현황	55



제2절 신안권의 현황 및 특징	56
1. 일반현황	56
2. 경제 및 재정현황	58
3. 공무원현황	59
제3절 울릉권의 현황 및 특징	60
1. 일반현황	60
2. 경제 및 재정현황	62
3. 공무원현황	63
제5장 기형적 행정구역의 통합 및 조정방안	65
제1절 내륙지역 행정구역 통합방안	67
1. 청주시-청원군의 통합방안	67
2. 전주시-원주군의 통합방안	74
제2절 도서지역 행정구역 조정방안	85
1. 용진권의 조정방안	85
2. 신안권의 조정방안	93
3. 울릉권의 조정방안	106
제6장 결 론	117
참고문헌	122

표 차례

<표 1-1> 행정구역 개편에 대한 접근방법의 비교	4
<표 1-2> 지역별 행정구역 자율통합 결과	5
<표 2-1> 청주청원과 행정구역이 유사한 자치단체	12
<표 2-2> 인구 3만 미만 시군 현황	13
<표 2-3> 2개 시·군간 통근·통학인구 비율	14
<표 2-4> 의원발의 법안의 특징 비교	22
<표 2-5> 여주시 통합 전 후 공무원 직급별 인원수 비교	26
<표 2-6> 기초지자체 위상에 관한 논의	38
<표 3-1> 청주시와 청원군의 인구규모 및 면적	44
<표 3-2> 청주시와 청원군의 사업체수	44
<표 3-3> 청주시와 청원군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율	45
<표 3-4> 전주시와 완주군의 인구규모 및 면적	47
<표 3-5> 전주시와 완주군의 사업체수	48
<표 3-6> 전주시와 완주군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율	49
<표 4-1> 용진권의 인구규모 및 면적	54
<표 4-2> 강화군과 용진군의 사업체수	54
<표 4-3> 강화군과 용진군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율	55
<표 4-4> 신안권의 인구규모 및 면적	58
<표 4-5> 신안권의 사업체수	58
<표 4-6> 신안권의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율	59
<표 4-7> 울릉권의 인구규모 및 면적	61
<표 4-8> 울릉권의 사업체수	62
<표 4-9> 울릉권의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율	62
<표 5-1> 1단계 시·군 통합 주민의견조사 결과	68
<표 5-2> 제2차 청주청원 통합을 위한 주민투표 결과	69
<표 5-3> 제3차 통합에 관한 여론조사 결과	70



<표 5-4> 전주시-원주군 통합을 위한 전주시 상생협력 방안 ...	84
<표 5-5> 자체수입으로 인건비 미해결단체 현황(2005년)	86
<표 5-6> 시정촌별 면적 및 인구	87
<표 5-7> 합병을 둘러싼 구시키키노시와 시모고시키키촌의 대응 과정	89
<표 5-8> 합병 전후 본청과 지소의 직원수 변화	91
<표 5-9> 미합병 이유	93
<표 5-10> 무안반도 통합에 관한 찬반 의견	95
<표 5-11> 목포·무안·신안지역의 의견조사 결과	96
<표 5-12> 인구 및 면적이 과소한 자치단체의 기준	106
<표 5-13> 울릉군의 인구변화 추이	109
<표 5-14> 울릉군의 연령별 인구분포	110
<표 5-15> 울릉군의 자체수입 및 재정자립도	111
<표 5-16> 울릉군의 자주재원 수준	112
<표 5-17> 울릉군의 산업구조(공업화율 및 상업화율)	113
<표 5-18> 울릉도와 여타 도서지역의 비교(2009년 현재) ...	114
<표 6-1> 기형적 행정구역 통합모델 작성의 원칙	121

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구의 흐름도	7
<그림 1-2> 연구의 방법	8
<그림 2-1> 삼위일체 개혁의 전체상과 기본적인 방향	34
<그림 2-2> 소규모 기초지자체의 개편 방안	36
<그림 2-3> 향후 기초지자체 권한과 인구규모와의 관계	39
<그림 3-1> 청주시-청원군의 지도	43
<그림 3-2> 청주시-청원군의 공무원 수 변화	46
<그림 3-3> 전주시-완주군의 지도	47
<그림 3-4> 전주시-완주군의 공무원 수 변화	49
<그림 4-1> 강화군-옹진군의 지도	53
<그림 4-2> 강화군-옹진군의 공무원 수 변화	56
<그림 4-3> 신안군-무안군의 지도	57
<그림 4-4> 무안군-신안군-목포시의 공무원 수 변화	60
<그림 4-5> 울릉군의 지도	61
<그림 4-6> 울릉군-포항시의 공무원 수 변화	63
<그림 5-1> 2005년도 여론조사에서 나타난 반대 이유	94
<그림 5-2> 자치단체별 통합 기대 이유	97
<그림 5-3> 자치단체별 통합 우려 이유	98
<그림 6-1> 자치단체 통합의 논리	120



제 1 장 서 론

제1절 추진 배경 및 목적
제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 추진 배경 및 목적

- 지방행정체제 개편에 대한 논의는 현행 체제가 급격하게 변하고 있는 국·내외적 환경을 반영하지 못하고 있고, 지방자치단체의 경쟁력 제고 및 지속적 존립을 저해한다는 문제에서 출발하고 있음
 - 인구감소로 인하여 읍·면·동보다 인구가 적은 과소군이 상당수 생겨남
 - 세수 감소로 인하여 전체 군의 약 71%를 차지하는 61개 군이 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 실정임
- 행정구역 개편에 대한 논의의 가속화와 더불어 지방행정의 지속적인 발전 측면에서 과소군의 문제와 기형적인 행정구역은 반드시 조정되어야 함
 - 교통통신의 발달, 서비스 제공의 접근성, 생활권 등을 고려할 때, 분리의 필요성이 존재하지 않는 시군의 통합은 필요함. 대표적으로 청주시-청원군, 전주시-완주군 등과 같은 지방자치단체 등의 사례를 들 수 있음
 - 그리고 용진권, 신안권, 울릉권 등 도서지역에 속하는 군은 과소군의 대표적인 예에 속하기 때문에 이에 대한 행정구역의 조정이 필요함
- 실질적으로 동일한 생활권에 속하면서도 2개의 지역으로 분리되어 있어서 지역주민들이 많은 불편을 겪고 있으며, 2개의 행정기관으로 행정권이 분할되어 있어서 많은 부작용이 나타나고 있음
 - 시청 및 군청 청사뿐만 아니라 각종 시설들을 마련함으로써 많은 예산낭비를 초래하고 있음
 - 2개의 지역을 포함하는 도시개발이 이루어져야 함에도 불구하고 행정권한이 양분되어 있어서 지역의 종합적인 발전을 저해하고 있음
- 우선적으로 기형적인 행정구역으로 인하여 생겨나는 다양한 문제의 파악을 통하

여 통합의 필요성에 대한 구체적인 자료들을 제시하도록 함

- 그리고 기형적인 행정구역의 문제는 자치단체 간의 자율통합을 통하여 조정되는 것이 가장 바람직하나 자치단체 간의 갈등으로 인하여 통합이 이루어지지 못하고 있기에 이에 대한 조정방안의 모색이 필요함

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 지방행정체제 개편의 범주 내에서 기형적인 행정구역을 개편하기 위한 방안을 모색하는 데에 중점을 둠
- 행정구역 개편에 대한 이론적 논의는 통합론과 분리론으로 구분하여 살펴볼 수 있음(<표 1-1> 참조)
 - 통합론은 관할권 범위를 넓게 하여 정부책임 및 권한을 확대하고, 이를 통해 행정서비스 공급에 있어 규모의 경제를 확보하는 것을 강조함
 - 분리론은 다양한 수의 지방자치단체가 공공서비스와 관련하여 주민들의 선호와 요구에 더 잘 반응하고, 주민들에게 그들의 선호에 맞는 공공서비스를 제공하는 지역으로 이동할 기회를 부여한다고 보고 있음. 그리고 공공서비스는 여러 수준의 지방자치단체와 민간조직 등에서 규모의 경제를 살리면서 공급될 수 있으며, 이런 다양한 주체의 공공서비스 공급이 독점의 문제를 해결하고, 경쟁의 강점을 살릴 수 있다는 점을 강조함

<표 1-1> 행정구역 개편에 대한 접근방법의 비교

관 점	통합론	분리론
행정적 관점	<ul style="list-style-type: none"> •행정의 효율성과 능률성 강조 •주민생활권과 행정권역의 일치성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> •주민자치성 강조 •지역적 행정수요의 독창성 강조
경제적 관점	<ul style="list-style-type: none"> •권역의 종합적 균형발전 강조 •자원배분의 합리성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> •주변지역의 독자적 발전 강조 •자원배분의 합리성 논리에 따른 주변지역의 소외현상 심화

관점	통합론	분리론
정치적 관점	<ul style="list-style-type: none"> •행정관리 및 정치적 비용절감 •열악한 자치권역의 통합에 의한 자원 배분 효과 기대 	<ul style="list-style-type: none"> •행정 대응성 및 정치적 대표성 악화 우려 •우수한 자치권역의 통합에 의한 자원배분 누수 효과 우려
역사·문화적 관점	<ul style="list-style-type: none"> •현실적 생활문화 권역의 확대 인정 	<ul style="list-style-type: none"> •역사·문화적 지역동질성 선호

- 통합론자와 분리론자 간의 행정구역 개편에 대한 상반된 시각에도 불구하고 생활권역과 구역이 일치하지 않는 경우, 자치단체의 규모가 너무 작아서 지방세로 인건비를 충당할 수 없는 경우 등에 대해서는 행정구역의 조정이 필요한 것으로 인식하고 있음
- 연구범위는 행정구역 개편에 대한 이론적 고찰과 더불어 행정구역 개편에 대한 사례연구를 통하여 기형적인 행정구역 개편을 위한 기준을 모색하도록 함
 - 기형적인 행정구역의 개편 기준 및 방안에 대해서는 외국의 사례를 검토하여 벤치마킹하도록 함
- 기형적인 행정구역 개편은 청주시-청원군, 전주시-완주군, 용진권, 신안권, 울릉권 등 5개 지역을 대상으로 연구를 수행함
 - 청주시와 청원군간의 자율통합은 통합에 대한 주민들의 열망이 컸으나 청원군 의회의 반대 의결로 무산되었으며, 전주시와 완주군의 경우 자율통합에 대한 주민조사가 이루어지지 못하였음(<표 1-2> 참조)
 - 도서지역에 속하는 용진권, 신안권, 울릉권은 인구감소 및 지역경제의 침체로 인하여 많은 문제점들이 나타나고 있어서 이에 대한 개선이 필요함

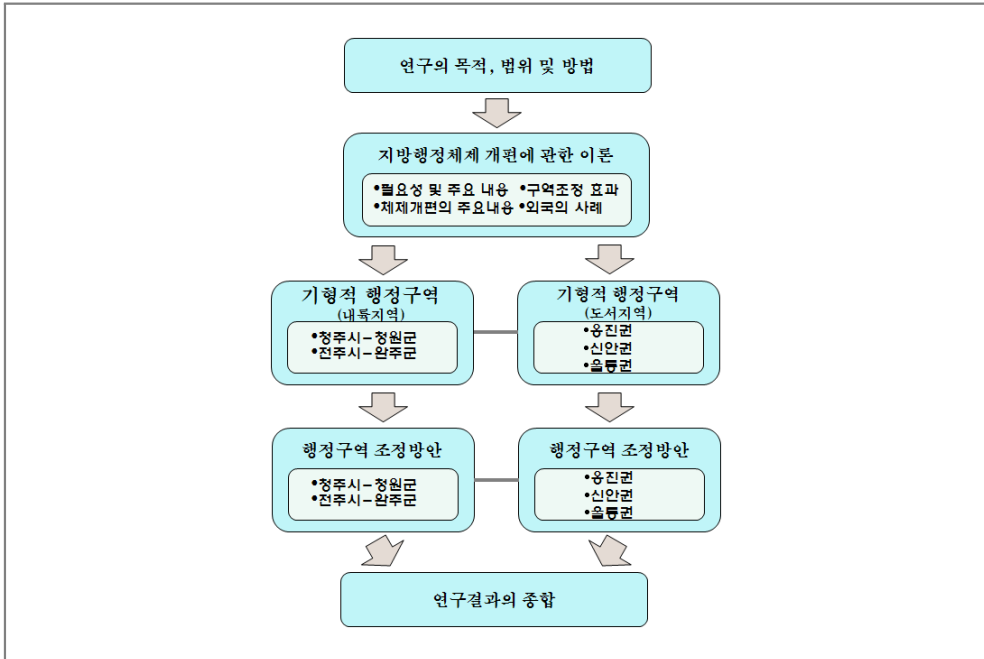
〈표 1-2〉 지역별 행정구역 자율통합 결과

지역	자치단체	결과
경기	남양주·구리시	주민의견조사 무산(구리 반대)
	성남·하남·광주	통합 합의해 관련법 국회에 제출하였으나 야당 반대로 통과 보류
	의정부·양주·동두천	주민의견조사 무산(양주 반대)
	안양·의왕·군포·과천시	주민의견조사 찬성(과천 제외)했으나 선거구 조정문제로 포기
	수원·화성·오산시	지방의회서 무산(화성·오산시 의회 반대)
	이천시·여주군	주민의견조사 무산(여주 반대)
	인산·시흥시	주민의견조사 무산(시흥 반대)

지역	자치단체	결과
충북	청주시·청원군	청원군의회 반대 의결
	괴산·증평군	주민의견조사 무산(증평 반대)
충남	천안·아산시	주민의견조사 무산(아산 반대)
	홍성·예산군	주민의견조사 무산(예산 반대)
	공주시·부여군	주민의견조사 무산(공주 반대)
전북	전주시·완주군	주민의견조사 무산(완주 반대)
전남	목포시·무안군·신안군	주민의견조사 무산(무안·신안 반대)
	여수·순천·광양시·구례군	주민의견조사 무산(광양 반대)
경북	구미시·군위군	주민의견조사 무산(군위 반대)
경남	청원·마산·진해시·함안군	통합 합의(함안군 제외)해 관련법 국회 통과
	진주시·산청군	주민의견조사 찬성하였으나 선거구 조정 문제로 포기

자료: 행정안전부

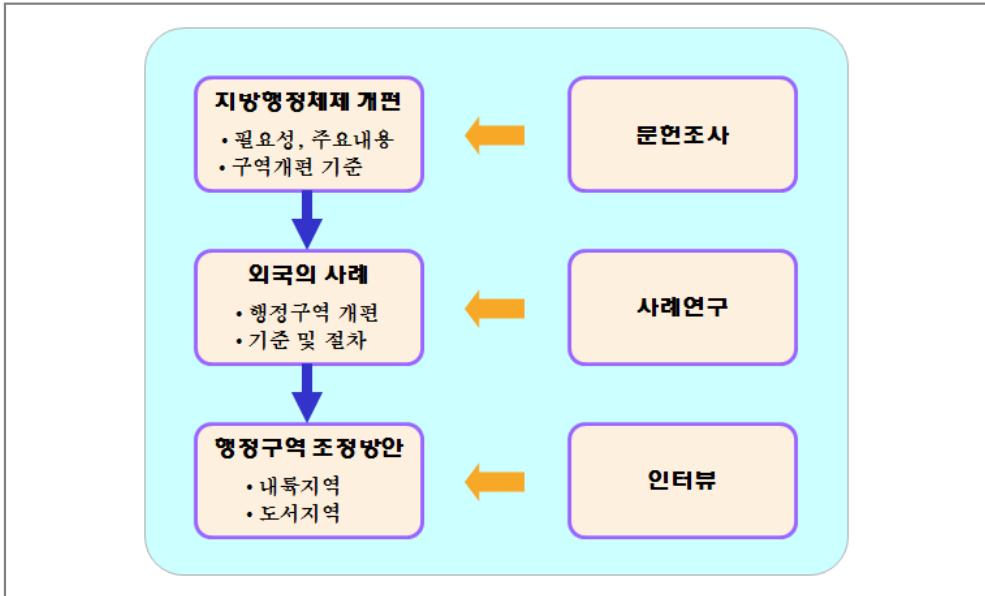
- 시를 도넛 형태로 둘러싸고 있는 청주시-청원군, 전주시-완주군의 구역조정과 도서지역인 용진권, 신안권, 울릉권 등에 대한 구역조정은 지역적인 특성으로 인하여 많은 차이가 있다는 점에서 내륙지역과 도서지역으로 구분하여 분석함
- 지방행정체제 개편을 위한 많은 노력에도 불구하고 실질적인 개편은 상당히 지연되고 있는 실정이며, 이로 인하여 지역발전도 지체되고 있음
- 연구의 흐름도를 간략하게 살펴보면 <그림 1-1>과 같음



〈그림 1-1〉 연구의 흐름도

2. 연구의 방법

- 기형적인 행정구역의 조정을 위한 연구방법으로는 문헌조사, 사례연구 및 전문가 인터뷰를 활용하도록 함(<그림 1-2> 참조)
- 지방행정체제 개편과 관련된 각종 문헌, 연구보고서 등을 분석하여 주요 논점을 파악하도록 함
- 기형적인 행정구역의 조정방안을 모색하기 위해 우선적으로 행정구역 개편과 관련된 각종 문헌, 연구보고서 등의 문헌을 조사하도록 함
 - 지역적 특성, 공무원 수, 재정구조, 예산 등에 관한 자료는 각 지역의 통계연감을 활용함
- 행정구역 개편을 실시한 외국의 사례를 대상으로 행정구역의 조정에 필요한 기준, 원칙, 방안 등을 파악하기 위하여 사례조사를 실시함



〈그림 1-2〉 연구의 방법

- 전문가 인터뷰를 통하여 기형적인 행정구역 조정에 대한 적실성 있는 방안을 모색하도록 함

제 2 장

지방행정체제 개편에 대한 이론적 고찰

제1절 기형적 행정구역의 개념 및 특징

제2절 지방행정체제 개편의 필요성

제3절 지방행정체제 개편의 주요내용

제4절 행정구역 조정의 효과

제5절 외국의 행정구역 개편 사례

제6절 일본의 소규모 자치단체 통합논리



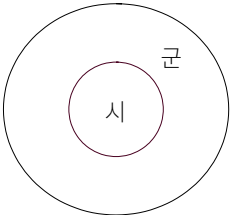
제2장

지방행정체제 개편에 대한
이론적 고찰

제1절 기형적 행정구역의 개념 및 특징

- 기형적 행정구역은 일반적인 행정구역과는 구분되어야 한다는 점에서 개념 및 특징을 정립해야 할 필요성이 있음
- 기형적 행정구역이란 행정구역의 지형적 특성, 위치, 인구규모 등의 측면에서 일반적인 지방자치단체들과는 명확하게 구별되는 특성을 지니고 있는 행정구역을 의미함
- 기형적 행정구역이 일반적 행정구역과 구분되는 특징을 지니고 있다고 전제한다면 어떤 특징을 지니고 있는 행정구역이 기형적 행정인지에 대한 설명이 필요하다는 점에서 아래에서는 그 특징에 대해서 살펴보기로 함
- 우선적으로 한 자치단체가 다른 자치단체의 행정구역 내에 완전하게 또는 부분적으로 포함되어 있는 경우를 들 수 있음
 - 이러한 자치단체의 예로는 청주시-청원군, 전주시-완주군의 사례를 들 수 있으며, 청주시와 전주시는 면적이 몇 배나 넓은 청원군과 완주군에 지리적으로 속해 있거나 둘러싸여 있음
 - 청주시-청원군처럼 중앙에 시가 위치하고, 외곽으로는 군에 둘러싸인 행정구역이 많이 있었으나 지난 1994년 전국적 행정구역 통합과정에서 대부분 통합되고, 청주시-청원군, 전주시-완주군 등이 통합에 실패하여 오늘날까지 기형적인 형태로 존재하고 있음

〈표 2-1〉 청주청원과 행정구역이 유사한 자치단체

구 분	해당지역	형 태	비 고
군 중앙형 (계란 노른 자위형)	춘천시(춘성군), 원주시(원주군) 충주시(충원군), 청주시(청원군) 공주시(공주군), 김제시(김제군) 남원시(남원군), 온양시(아산군) 상주시(상주군), 김천시(금릉군) 안동시(안동군), 영주시(영풍군) 진주시(진양군), 밀양시(밀양군)		행정권과 생활권 불일치

자료: 남기현(2010)

- 둘째, 해당 자치단체의 시 또는 군 청사(각종 공공기관 포함)가 자치단체의 행정 구역 내에 설치되어 운영되는 것이 아니라 다른 자치단체에 소재하고 있는 경우를 들 수 있음
 - 군청사가 다른 자치단체에 위치하고 있는 자치단체로는 청원군, 완주군, 신안군, 용진군 등을 들 수 있으며, 이들 자치단체의 군청은 각각 청주시, 전주시, 목포시, 인천광역시 남구 등에 위치하고 있음
 - 청원군의 경우, 군청을 포함하여 많은 공공기관들이 청주시에 위치하고 있음
 - 청원군청 (청주시 상당구 북1가)
 - 청원군의회 (청주시 상당구 북1가)
 - 청원군농업기술센터 (청주시 상당구 운동동)
 - 청원군 상수도사업소 (청주시 상당구 울량동)
 - 청원군 정신보건센터 (청주시 상당구 울량동)
 - 청원군 보건소 (청주시 상당구 지북동)
 - 청원군 노인복지회관 (청주시 상당구 지북동)
 - 청원군 자원봉사센터 (청주시 상당구 지북동)
 - 청원군민회관 (청주시 상당구 지북동)
 - 청원문화원 (청주시 상당구 지북동)
 - 새마을운동청원군지회 (청주시 상당구 지북동)
- 셋째, 군에 거주하는 주민의 수가 3만명 미만인 경우 군의 인구평균인 56,843명(2005년 기준)에 크게 미달할 뿐만 아니라 지방자치단체의 서비스 제공에 필요

한 최소한의 효율성을 담보할 수 있는 인구규모에 이르지 못한다는 점에서 기형적인 특성을 지니고 있는 것으로 간주함

〈표 2-2〉 인구 3만 미만 시군 현황

인구규모	자치단체	인 구 (평균)	공무원정원 (평균)	인구 1만명당 공무원수(평균)
3만 미만	웅진군, 양양군, 화천군, 양주군, 구례군, 청송군, 군위군, 영양군, 울릉군, 진안군, 무주군, 장수군	23,624	457	203.3

- 넷째, 자치단체의 인구수도 상당히 적을 뿐만 아니라 내륙에서 멀리 떨어진 도서지역에 위치하고 있으며, 자치단체가 독자적으로 행정서비스를 제공하는 것이 비효율적인 경우도 기형적인 행정구역에 속한다고 볼 수 있음
 - 이러한 자치단체의 대표적인 예로 울릉군과 웅진군을 들 수 있으며, 주민수는 각각 17,488명, 10,168명에 불과하나 인구 1만명당 공무원 밀도는 매우 높은 편임

제2절 지방행정체제 개편의 필요성

1. 자치단체 간의 불균형

- 자치단체는 인구나 면적, 재정 등 다양한 측면에서 불균형이 있기 마련인데, 이는 지역갈등과 소외의 요소가 되고 있어서 행정구역 개편을 통해 이러한 불균형을 해소할 필요성이 있음
- 구역이 작은 중심지는 가용 토지가 부족해진 반면에 외곽 농촌 지역은 인구감소와 재정 축소로 인하여 심각한 불균형을 야기했던 바, 이러한 문제들을 해결하기 위하여 자치단체 간 통합이 필요하다는 것임
 - 예를 들어, 청주시를 둘러싸고 있는 청원군의 면적은 청주시 보다 5.3배 넓고, 완주군의 경우도 전주시보다도 면적이 약 4배 넓은 것으로 나타나 도시계획 수립 및 균형발전에 큰 장애가 되고 있음

2. 경제권·생활권과 행정구역의 괴리

- 급격한 산업 발전에 따른 도시화, 과학기술 및 교통·통신의 발달은 경제개발권과 행정구역을 유리시키고 있음. 즉, 오늘날 지방자치단체는 지역 자원개발을 통한 지역경제 활성화에 중점을 두고 있음. 그러나 이러한 자원권이나 경제권이 자치구역 내의 일정 범위에 속하지 않아 효과적인 지역경제개발을 수행하지 못하고 있음
- 단일 생활권이 여러 개의 자치단체로 분리되어 있는 경우 많은 주민불편을 초래함. 즉, 지방행정구역이 생활권과 유리됨으로서 지역공공 서비스를 받는데 불편함을 초래한다는 것임
 - 청주시와 청원군의 경우 동일 생활권에 속함에도 불구하고 행정구역이 분리되어 있어서 시민들이 대중교통을 이용 시 할증 요금을 부담해야 하고, 공공시설 이용 시 추가요금을 부담하는 불편을 초래하고 있음

〈표 2-3〉 2개 시·군간 통근·통학인구 비율

현거주지	통근·통학 지역	이동인구 (명)	비율 (%)	현거주지	통근·통학 지역	이동인구 (명)	비율 (%)
청주 (329,664명)	청주	261,377	79.2	청원 (58,854)	청원	40,400	68.6
	청원	32,584	9.8		청주	33,381	21.8

자료: 한표환(2009: 5)

- 완주군과 전주시의 경우도 문화, 경제 등 생활권은 단일하나 행정구역의 불일치로 시내버스 요금체계가 상이하고(전주 1,000원, 완주 1,060원~3,010원), 체육시설 이용요금 체계가 상이하여 완주군민이 많은 불편을 겪고 있음
- 지방행정은 주민의 복지 및 후생 증진 등 지역공공 서비스 제공이 주된 목표이기 때문에 서비스 공급구역을 일반 행정구역에 일치시키기 위해서 행정구역을 통합하는 것이 필요함

3. 일률적 행정기구 설치·운영으로 인한 비효율

- 행정구역이 통합되지 않고 분리되어 있음으로 인하여 행정·의회기구 및 정원의 증가를 초래하고, 공공기관, 각종 민간단체들이 기초단체를 기준으로 일률적으로 설치되어 국가적 낭비로 확대되는 경향이 있음
 - 시군구별 소방서, 선관위, 보건소 설치 등 행정수요에 부합하지 않는 기관의 설치로 인한 비효율 발생
- 지방행정 서비스 전달체계의 중복으로 인해 비효율성을 초래되고 있음. 즉, 지방자치단체의 규모가 적정하지 않을 경우 국가와 광역자치단체의 중복 투자와 이로 인한 비효율성 문제가 제기되고 있음. 이러한 문제의 해결을 위해서도 행정구역의 통합이 이루어져야 함

4. 농촌 지역의 경쟁력 약화

- 농촌지역은 인구감소, 도시지역은 가용면적 부족 등의 문제가 발생하게 됨. 이러한 문제는 자치단체별 발전 잠재력 및 역량을 훼손하여 경쟁력 제고를 어렵게 만드는 요인이 됨
 - 특히, 군 지역의 경우, 65세 이상 고령화 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 1997년 11.97%에서 2007년 기준으로 20.1%로 8.13% 이상 증가하였음
- 군 지역 지자체의 평균 인구 규모가 1980년 약 12만 명 수준에서 1990년에는 8만5천 명 수준으로 감소하였고, 2000년에는 6만5천 명에서 2008년 5만5천 명 수준으로 격감하였음. 따라서 농촌 지역은 인구 감소와 고령화의 가속화로 지역 경쟁력이 약화되고 있는 실정임

5. 자치단체 간 소모적 경쟁

- 기초자치단체가 과도하게 분리될 경우 자치단체 간의 경계를 넘어서 수행되어야 하는 광역수준의 사업 수행에 지장을 초래할 뿐만 아니라 각종 행사나 시설을 중복적으로 추진하거나 건설하게 됨

- 2003년 3천7백31억 원이었던 지방의 축제·행사 경비가 2008년 7천3백54억 원으로 상승한 것도 각 자치단체가 경쟁적으로 지역행사를 만들었을 뿐만 아니라 중복으로 치르고 있기 때문임
- 또한 자치단체의 청사를 경쟁적으로 새롭게 건설하거나 공공 체육·문화시설을 늘리는 것도 이러한 폐해 중 하나임
- 경기 성남시는 지난해 11월 유명 개그맨의 사회로 신청사 개청식을 열었음. 공사비가 3000억 원이나 들어 호화청사라는 비판이 제기됐지만 성남시는 개청식 이후 대규모 공연과 불꽃놀이까지 했으며, 이날 행사에만 2억여 원을 사용하였음

6. 자치단체의 인구 규모와 공무원 비율 불균형

- 우리나라 기초자치단체의 경우 인구규모와 공무원의 비율이 지나치게 불균형임. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 기초자치단체의 통합이 필요함
- 인구 대비 공무원이 가장 많은 곳은 경북 울릉군으로서 인구 1만명당 공무원 수가 343.2명으로 인구 1만명당 공무원이 16명에 불과한 대구 달서구에 비해 공무원 밀도가 21배 높은 것으로 나타남
- 기초자치단체의 관할구역이 비교적 큰 점, 그리고 하나의 단체를 유지하는데 필요한 적정 인원 등을 고려한다 해도 공무원 수의 편차는 매우 큰 것으로 나타나고 있음

제3절 지방행정체제 개편의 주요내용

1. 국회에 제출된 법안 비교

- 국회에 제출되어 있는 지방행정체제 개편에 관한 법안은 8개이며, 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- 2008년 11월 3일 권경석의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편에 관한 특별법안”, 2008년 12월 12일 우윤근의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편을 위한 특별법안”, 2009년 3월 31일 이명수의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편에 관한 특별법안”, 2009년 6월 24일 박기춘의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편을 위한 특별법안”, 2009년 6월 25일 허태열의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편에 관한 특별법안”, 2009년 8월 28일 차명진의원이 대표발의한 “중앙·지방행정체제 개편을 위한 특별법안”, 2009년 10월 30일 백재현의원이 대표발의한 “서울특별시 행정체제 개편에 관한 특별법안”, 2009년 10월 30일 최인기의원이 대표발의한 “지방행정체제 개편 기본법안” 등임

□ 권경석의원안

- 지방행정체제개편의 목적
 - 지방행정체제개편의 목적으로 국가경쟁력 제고, 지방자치단체의 역량 강화, 주민 참여 활성화를 들고 있음
- 지방행정체제개편의 주요내용
 - 시·군·구의 통합을 통한 광역화와 도의 폐지 및 국가의 새로운 광역행정기관인 도의 설치(제5조 제1항) 또는 수개의 광역행정기관을 관할하는 대권역 행정기관 설치(제7조 제1항, 제2항)
 - 서울시와 광역시의 경우 기존의 자치구는 자치구가 아닌 구로 함(제5조 제2항, 제3항)
 - 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 인구 100만 이상이 되는 경우 광역시로 할 수 있으며, 여기에는 군과 자치구를 두지 아니함(제28조 제1항, 제2항)
 - 이로써 기존 중층의 자치계층을 단층화 함
- 통합지방자치단체의 행정기관
 - 통합지방자치단체는 종전의 읍·면·동에서 수행하는 사무 등을 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 하부행정기관을 설치할 수 있음(제23조)
 - 시와 군, 군과 군이 통합된 통합지방자치단체의 경우 필요하면 행정안전부장

관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 행정시 또는 행정군을 둘 수 있으며(제24조), 또한 통합으로 인하여 폐지되는 자치단체의 구역에 출장소를 설치할 수 있음

○ 통합 지방자치단체에 대한 특례

- 불이익 배제의 원칙: 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에 새로운 부담이 추가되어서는 아니됨(제26조)
- 인구 100만 이상의 통합 지방자치단체는 광역시로 설치(제28조)
- 인구 50만 이상의 통합 지방자치단체는 도가 처리하는 사무의 전부 또는 일부 처리(제29조)
- 통합추진 비용을 국가가 지원(제30조 제1항)하고 통합으로 인하여 절감되는 국가 예산의 일부를 통합 지방자치단체에 지원(제30조 제2항)
- 의원정수에 관한 특례: 통합 후 두 번째로 실시되는 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지는 기존의 의원정수를 유지하되 조례로서 감축할 수 있음(제32조)
- 통합지방자치단체가 설치된 후 최초의 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지 지방의회의 부의장은 종전의 시·군·구의 수만큼 각 시·군·구별로 선출(제33조 제1항)

□ 우윤근의원안

○ 지방행정체제개편의 목적

- 국가경쟁력 및 지방행정 효율성 제고, 지역간 화합과 지방의 균형발전에 기여함

○ 지방행정체제개편의 주요내용

- 개편의 기본원칙: 계층의 축소, 구역의 광역화, 지방분권의 강화(제4조 제1항)
- 서울시와 광역시의 자치구와 군은 통폐합하여 행정군과 행정구로 합(제6조 제1항, 제2항)
- 서울시와 광역시의 행정군·구의 장은 직선으로 선출하고 지방의회는 두지 아니함(제6조 제3항)

- 도의 관할 구역 안에 있는 시·군을 통합하여 통합시로 하며, 그 경우 도는 폐지하되 도의 사무는 통합시로 이관(제7조)
- 국가광역행정기관의 설치(제9조)
- 추진위원회의 의견준중
 - 국가가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하여야 함(제19조)

□ 이명수의원안

- 지방행정체제개편의 목적
 - 지방행정체제를 민주적이고 효율적인 체제로 개편함으로써 국가경쟁력을 제고하고 지방자치단체의 역량을 강화하며 국가와 지방자치단체의 균형적인 발전과 국민의 복리증진에 이바지함(제1조)
- 지방행정체제개편의 주요내용
 - 주민참여의 활성화, 주민편익 증진 등(제4조 제1항), 지방자치단체의 권한과 자율성 강화 및 자치단체간의 격차 축소(제2항), 국가와 지방자치단체 및 지방자치단체간의 기능중첩으로 인한 낭비와 비효율성 제거(제3항), 지역의 고유한 정치·경제·사회·문화적 배경과 지리적 여건 및 주민의 의견을 충분히 고려하여 자율적으로 이루어져야 함(제4항)
 - 시·도의 경우 광역화를 원칙으로 하고, 시·군·자치구의 경우는 주민의 생활권과 행정구역의 일치 등을 고려하여 주민의견수렴을 거쳐 행정구역조정(제5조 제1항, 제2항)

□ 박기춘의원안

- 지방행정체제개편의 목적
 - 목적, 추진위원회의 구성, 주민투표의 실시 등 거의 전반적인 내용이 우윤근 의원안과 동일하나, 다만 지방자치단체의 중층화를 유지하는 점이 우윤근 의원안과 다름

○ 지방행정체제개편의 주요내용

- 서울시의 자치구도 통폐합하여 통합자치구로 개편하며(제6조), 광역시와 도 산하의 시·군을 통합하여 자치행정을 수행하는 통합시로 개편하고 광역시로 할 수 있으며, 현행 16개 시·도를 통합하여 도로 재편함(제7조)

□ 허태열의원안

○ 지방행정체제개편의 목적

- 지방자치단체의 권한 및 역량강화와 주민편의와 복리증진, 주민참여 제고 및 국가경쟁력 강화에 이바지함

○ 주요내용

- 시·군·구의 광역화의 원칙(제10조), 통합지방자치단체의 장으로 시에는 시장, 구에는 구청장, 군과 군이 통합되는 현에는 현감을 둠(제11조 제2항)
- 서울시와 광역시의 구는 인구 100만 이상인 경우 자치구로 하고 미만인 경우는 행정구로 함(제12조)

○ 시·도의기능 재조정

- 전국적으로 시·군·구의 2/3이상이 통합·광역화될 경우 국가는 시·도가 수행하는 사무와 기능을 조사하고, 그 결과에 따라 시·도의 지위와 기능을 재조정함(제20조)

○ 통합지방자치단체에 대한 특례

- 사무배분의 원칙으로서 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 사무배분의 중복금지(제21조 제1항)
- 통합지방자치단체의 행정구역 내에서 징수한 도세의 7/10이상을 해당 통합 지방자치단체에 교부해야 하고 광역·지역발전특별회계에 통합 지방자치단체로 이양된 특별지방행정기관의 사무처리를 위한 재원에 관한 계정설치(제22조)
- 불이익배제의 원칙(제24조)
- 공무원에 대한 공정한 처우보장(제25조)
- 지방의회 및 집행기관 구성의 특례(제26조) : 지방자치법상의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 관계 법률이 정하는 바에 따라 통합 지방자치

단체는 장의 선출과 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 정할 수 있도록 하고 있음

- 또한 행정안전부 장관이 통합 지방자치단체의 기관구성에 관하여 복수의 기관 모형을 명시한 자치현장을 마련하여 공표하여야 하고, 통합추진위원회는 자치 현장에서 정하고 있는 기관모형 중 하나를 선택하여 의회의 동의를 거쳐 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음(제26조 제3항)
 - 특정지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정이나, 각종 시책사업 등을 시행함에 있어서 통합지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부지역을 우선 지원할 수 있음(제27조 제2항, 제3항)
 - 통합에 필요한 예산지원(제28조)
 - 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 지방교부세 산정시 특례를 적용(제29조 제1항)
 - 시·도간 경계를 넘는 광역화 촉진을 위하여 2개 이상의 시·도에 속하는 시·군·구가 통합하는 경우에는 보통교부세 지원을 확대함(제30조)
 - 지방의회의 부의장 정수에 관한 특례(제31조)
- 통합자치단체의 관할 사항
- 각종 교육·학예에 관한 사무는 통합 지방자치단체장의 관할(제33조 제1항). 통합 자치단체장 아래에 교육담당 부시장, 부구청장 또는 부현감을 둠(제33조 제2항)
 - 통합 지방자치단체의 의회에 해당 통합 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사항을 심사·의결하는 교육위원회를 둠(제34조)
 - 통합 지방자치단체에 자치경찰대를 둠(제35조)
 - 소방사무(제39조 제1항)
 - 지역개발채권 발행권(제39조 제2항)
 - 특별지방행정기관의 사무이양(제40조)
- 읍·면·동 자치회
- 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고양을 위하여 읍·면·동을 단위로 자치회를 둠(제42조 제1항)
 - 자치회에는 연임 가능한 임기 1년의 위원장 1명, 부위원장 1명, 총무·건설·복

- 지·문화체육·감사담당 위원을 각 1명씩 두며, 위원장은 자치위원 중에서 호선하도록 함(제47조 제1항 및 제2항)
 - 자치회를 설치하는 읍·면·동의 단위는 관계 법령이 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체의 조례로 정함
 - 통·리장은 해당 읍·면·동의 통·리 단위로 선출하되, 자격과 선임방법은 조례가 정한 범위 내에서 자치규약으로 정함(제44조 제3항)
 - 그 밖에 자치회에 관한 자세한 규정을 두고 있으며, 일정한 경우에 통합 지방자치단체의 장이 관계 법령이 정하는 바에 따라 해당 자치회의 활동을 정지시키거나 해산을 명할 수 있음(제49조)
- 개별 법안의 특징을 특별·광역시, 도, 광역행정기관, 시·군, 자치구, 하부행정기관, 읍면동 등으로 구분하여 그 특징을 살펴보면 <표 2-4>와 같음
- 2006년 6월말까지 제출된 5개안을 중심으로 특징을 비교·분석하였음

<표 2-4> 의원발의 법안의 특징 비교

구분(발의)	권경석 의원(안) (’08.11.3)	우윤근 의원(안) (’08.12.12)	이명수 의원(안) (’09.3.31)	박기춘 의원(안) (’09.6.24)	허태열 의원(안) (’09.6.25)
특·광역시	서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체	서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체	광역행정기능 강화를 위하여 인접 시·도간 통합	서울특별시는 존치, 광역시는 도에 통합	서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체
도	특정 도 내 시·군의 3분의 2가 통합되면 해당 도 폐지	통합시 설치 후, 도 폐지	인접 시·도간 통합, 광역지방정부 설치	광역시를 도에 편입, 통합	전국 시·군·구의 2/3가 통합되면 사무·기능 재조사 후 지위·기능 재조정
광역행정기관	국가위임사무와 특행기관 사무를 수행하는 광역행정기관인 도를 설치, 이후 수 개 기관을 관할하는 대권역행정기관 설치	국가위임사무와 특행기관 사무를 수행하는 국가광역행정기관 설치, 소속 자치단체가 자율적으로 광역행정심의회 설치	해당내용 없음	해당내용 없음	해당내용 없음
시·군	시·군을 통합하여 통합시·군을 설치, 도 폐지 시점까지 미통합 시·군 적정규모 통합	시·군을 통합하여 통합시로 개편	경제권과 행정구역 일치여부 등을 고려, 시·군·구의 행정구역 조정	시·군·(구)를 통합하여 통합시로 설치	시·군·구를 통합하여 시 또는 구로 설치, 단 군+군 통합의 경우는 현으로 설치

구분(발의)	권경석 의원(안) (’08.11.3)	유윤근 의원(안) (’08.12.12)	이명수 의원(안) (’09.3.31)	박기춘 의원(안) (’09.6.24)	허태열 의원(안) (’09.6.25)
자치구	서울특별시는 자치구를 통합하여 통합자치구 설치	자치구 및 군을 통합하여 행정구 및 행정군으로 함		서울특별시 자치구 통합, 광역시 내 시·군을 통합하여 통합시로 개편	자치구 인구가 인구 100만 이상인 경우 자치구, 이하인 경우 행정구 설치
하부행정 기관	행정시 또는 행정군 설치, 폐지되는 자치단체 구역에 출장소 설치가능	관할구역 내 행정군·구, 출장소 설치 가능	해당내용 없음	행정군·구 또는 출장소 설치 가능	폐지되는 자치단체 구역에 장소설치 가능
읍면동	주민자치기구로 함	주민자치기구로 함	국가는 주민자치기구의 설립·운영 지원	해당내용 없음	읍면동 단위 법인으로 하는 자치회 설치

2. 지방행정체제개편 특별법(안)의 주요내용

- 지방행정체제 개편을 지속적으로 추진하기 위하여 대통령 소속의 지방행정체제 개편추진위원회를 구성·운영함(안 제6조-제11조)
 - 개편추진위원회는 27인의 위원으로 구성하며, 2014년 12월 31일까지 존속하도록 함
 - 개편추진위원회는 구성된 날부터 1년 이내에 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획을 대통령과 국회에 제출하도록 함
- 특별시와 광역시는 지방자치단체로 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합함(안 제12조)
 - 특별시 및 광역시 소속 구의 구청장은 주민이 직접 선출하나 지방의회는 설치하지 아니하며, 구청장, 해당 구에서 선출된 특별시 및 광역시의회의원, 법률로 정하는 약간 인을 포함하여 구성되는 구정위원회를 구성·운영함(안 제13조)
 - 구정위원회는 구의 예산안에 대한 심의, 구의 주요한 지역발전사업과 주민의 청원 등에 관한 심의 및 권고 등의 사무를 수행하도록 함
- 도는 지방자치단체로 존치하되, 개편위원회는 시·군의 통합 등과 관련하여 도의

- 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년 동시지방선거일 1년 전까지 대통령과 국회에 보고함(안 제15조)
- 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정하도록 함
 - 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하도록 함(안 제16조)
 - 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니하도록 함
 - 개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성·공표하고, 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있도록 하며, 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하여 대통령과 국회에 보고함(안 제18조)
 - 지방자치단체의 통합의사가 확인된 경우에는 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치함(안 제19조)
 - 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있도록 하고, 주민자치회의 설치시기, 구성, 법인의 요건, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정함(안 제21조-제23조)
 - 통합으로 인한 불이익을 배제하고, 다양한 행·재정적인 지원책을 강구함(안 제24조 - 제33조)
 - 공무원에 대한 공정한 처우보장, 통합비용 및 절감예산 지원, 특정 지역 개발을 위한 지구·지역 등의 우선 지정, 중전 보통교부세의 4년간 보장, 교부세 외의 추가적인 재정지원 등의 특례를 부여함
 - 자치단체의 인구 규모 및 면적을 고려하여 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 함(안 제34조)
 - 인구 30만 이상인 지방자치단체의 면적이 1,000km² 이상인 경우, 이를 인구 50

만 이상 대도시로 보도록 함

- 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 경우에는 ‘지방재정법’에 따른 재정보전금과 별도로 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하도록 함(안 제37조)
- 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하고 자치경찰제를 실시하도록 하되, 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정하도록 함(안 제 41조)

제4절 행정구역 조정의 효과

1. 지역주민의 공동체 의식 강화

- 분리된 행정구역이 통합되면 동일문화권에 있는 주민 간에 힘을 합쳐 전통문화 행사나, 체육대회를 개최할 수 있으며, 이렇게 되면 자연스럽게 지역주민간의 유대감이 강화되어 공동체 의식이나 연대의식을 갖게 될 것임
- 행정과정에 적극적으로 참여하는 분위기가 조성되어 바람직한 지역주의 정신을 바탕으로 자치시대에 경쟁력 있는 자치단체로서의 역할을 수행할 수 있음

2. 불필요한 행정경비의 절감

- 분리적 행정구역은 동일 생활권을 시·군으로 분리함으로서 행정기구 및 공무원의 수가 증가되고 공무원의 직급도 상향 조정됨으로써 행정비용의 중복 지출로 인한 낭비를 초래하였음
 - 이는 민원행정의 증가와 관계없이 공무원의 수를 팽창시키는 결과를 초래하였음
- 생활권이 동일한 자치단체의 통합을 통하여 행정이 일원화되면 행정기구 및 인력을 감소시킴으로서 경비를 줄일 수 있음

- 1995년 시·군 통합은 행정기구, 공공시설의 통합으로 인한 행정경비의 절감이 이루어졌음
- 통합 여수시의 경우 공무원감축에 의한 인건비, 운영비 예산절감 등으로 인하여 연간 약 284억원의 편익(인건비: 174.4억, 의회의정비: 8.9억, 경상경비: 80.8억)이 발생하는 것으로 추정됨

〈표 2-5〉 여수시 통합 전 후 공무원 직급별 인원수 비교

연도	구분 계	일반직								별정 정무	기능직	지도직	고용직
		소계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급				
1997년	2,044	1,417	1	11	113	337	428	388	139	93	446	53	35
2008년	1,662	1,228	1	11	77	317	359	305	158	37	357	40	-

자료: 남기현(2010)

3. 정주생활체계의 일원화를 통한 주민의 편의향상

- 정주생활권은 정주체계상의 모든 중심 도시가 형성하고 있는 최소 단위의 기초 생활권이며 사람들의 기본 수요가 충족되는 일일생활권을 의미함
- 행정구역과 생활권의 일치에 대한 평가를 주민들의 편의향상과 시·군 통학 및 통근비율로 보고 이에 대한 사례를 살펴보면 다음과 같음
 - 주민생활의 편의와 관련된 서비스 중 가장 개선이 많이 된 것은 경찰/소방 서비스이며, 그 외의 서비스는 교통시설, 문화시설, 상하수도, 교육여건, 버스/택시 순으로 나타났음

4. 행정 서비스 생산에서 규모의 경제 실현

- 시와 군이 별개의 행정구역으로 분리되어 있는 경우, 시·군 모두 별개로 공공 서비스를 공급하기 위한 시설에 투자해야 하므로, 투자의 규모가 영세해지고 연계성과 종합성을 확보하기 어려워져 결국 예산 낭비를 초래하게 됨. 그러므로 자치단체의 통합은 공공 서비스 시설의 중복 투자를 방지하고 광역행정을 통해 개별 투자와 예산 집행의 효율성을 기할 수 있게 함

- 상수도 서비스 규모의 경제를 파악하기 위하여 시설용량당 상수도공사비와 상수도유지비, 생산단가를 최소화해주는 관할구역, 급수 인구, 일일 급수량을 회귀방정식을 통해 추정한 결과 상수도 공사 부문과 생산단가 부문에서 규모의 경제가 나타난다는 사실이 확인되었음
 - 분석결과에 의하면 관할구역이 570.78km²보다 작은 규모에서는 규모의 불경제를 보이다가 570.78km²을 넘어서면서 규모의 경제가 나타나는 것으로 확인되었음

5. 외부효과의 내부화

- 분리형 행정구역은 님비(Nimby)와 같은 지역 이기주의로 인해 인접 자치단체 간에 광역행정의 수행을 어렵게 했음. 이것은 시와 군의 분리가 지방 공공 서비스의 최적 공급에 가장 큰 장애요소의 하나인 외부효과의 문제를 발생시키고 있기 때문임
- 시·군 통합으로 외부효과의 문제가 부분적으로 해소되었음. 즉, 시·군 통합 후 혐오시설 설치현황을 살펴보면 다음과 같음. 혐오시설은 통합 전인 1994년 시 지역에 29개, 군 지역에 22개였으며 1995년 시 지역에 26개, 군 지역에 9개가 각각 설치되어 도시 지역이 17개가 많은 것으로 나타났음. 또한 1996년은 시 지역 26개와 군 지역 11개가 설치되었으며, 1997년은 시 지역 29개와 군 지역에 11개가 설치되었고, 1999년에는 시 지역 37개, 군 지역 10개가 설치되었고, 2001년에는 시 56개, 군 지역 2개가 설치되었고, 2005년에는 시 지역 62개, 군 지역 2개가 설치되었음
- 통합 이후 시 지역의 혐오시설이 많이 설치되었음을 알 수 있음. 즉, 군 지역의 시설 설치가 1999년까지는 소폭으로 줄어들었으나 2000년 이후에는 그 숫자가 급격히 감소하고 있음을 알 수 있음
 - 따라서 1994년에 비해 도농 간 혐오시설 입주 비율의 격차가 급격히 줄어든 것으로 평가할 수 있으며, 도농 통합에 따라 농촌 지역으로 혐오시설이 집중될 수 있다는 우려는 해소되었다고 볼 수 있음

6. 도시와 농촌의 균형적 발전

- 과거 분리정책에 의하면 군의 중심지 역할을 하는 도시 지역이 시로 승격하여 군으로부터 분리되면서 잔여 군은 면적과 인구가 축소되었음. 이로 인하여 경제와 산업 수준이 저하되어 결과적으로 지방의 세원이 약화되고, 행정인력이 분산되는 등 잔여 군의 행·재정력이 크게 위축되었음
- 그러나 시·군 통합은 개발권역을 일치시킴으로서 권역 내의 도시 지역과 농촌 지역의 지역개발을 유도할 수 있고, 지역 내의 부존자원을 통합적으로 관리함으로써 지역의 생산기반을 강화하며, 재정수지를 개선하여 장기적으로 통합된 시의 재정력을 증대시키는 효과를 거둘 수 있음

제5절 외국의 행정구역 개편 사례

- 외국의 경우에도 자치단체의 통합은 자율통합과 강제통합으로 구분하여 시행하고 있으며, 국가에 따라서는 2가지 방안을 혼용하기도 함
- 중앙정부와 지방정부간의 관계에 따라서 자율통합 또는 강제통합에 대한 선호가 달라질 수 있지만 자율통합이 이루어질 수 있는 기간을 설정하고, 이 기간이 경과한 후에도 통합이 이루어지지 않는 경우 강제통합을 추진하는 것이 일반적인 특징임

1. 캐나다 온타리오 주의 사례

- 지방의 역할을 중시하는 자율통합
 - 도시법(Municipal Act) 25.2절은 도시정부가 스스로 개편 계획을 수립할 수 있는 권한을 부여
 - Ontario Regulation 216/96은 구역개편 계획에 대한 지지 여부를 판단하는 기준을 제시하고 있는데, 구체적으로 이중과반수(구역개편으로 영향을 받게 되는 도시들에서 전체 유권자의 절반 이상)를 요구하고, 영향을 받는 도시가 카

운터 안에 있을 경우 카운터 의회의 부가적인 지지를 포함하는 트리플 과반수 (Tripple Majority)까지 요구됨

- Ontario Regulation 143/96에 구역개편 계획을 집행하는 단계에 관한 장관의 권한이 규정되어 있는데, 장관은 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 등을 행사함
 - 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 자족적, 지속가능한 경제발전)를 개발하고 이러한 목표들의 달성여부를 판단하는 책임을 각 도시에 두고 있음
- 지방과 중앙의 협력
- 도시법 25.3절은 도시나 조직화되지 않은 지역에서는 75명의 거주자로 구성된 단체는 도시사업 및 주택부 장관에게 개편계획을 개발하고 집행할 위원회의 임명을 요청할 수 있도록 규정함
 - 이 대안의 주된 목적은 지방수준에서의 동의를 달성되기 어려울 때 독립된 제3자가 광역수준을 위해 도시간 개편을 제안할 수 있도록 허용하는 데 있음
 - 구역개편 계획을 수립할 때 위원회는 관련된 개별 도시와 의논하여야 하고 필요시 다른 단체 및 개인과 협의할 수 있음. 관련 도시를 결정하는 과정은 없고, 위원회는 어떤 도시 및 단체와도 자유로이 만날 수 있지만 법원과 같이 입회인을 소환하는 권한은 없음
 - 협의과정을 거친 후 위원회는 제안서 초안을 관련 도시들 및 대중에 제공하여야 하고 중재부탁(written submission)을 요청하여야 함
 - 제안서 초안 및 중재부탁에 관하여 한 번 이상의 공청회가 요구되며 위원회는 공청회에 참석한 사람들의 의견을 들어야 함
 - 공청회를 마친 후 위원회는 중재부탁과 대중의 요구를 토대로 초안을 수정하

- 고 최종적인 구역개편 제안서를 공표함. 마지막 공식회의나 중재부탁의 마감 이후 30일이 지나면 위원회는 구역개편 제안서의 실행을 명할 수 있음
- 이러한 과정에 대한 예상은 도시들이 스스로 합의에 도달하게 하는 동기를 부여하거나 위원회가 제안서를 자신들에게 밀어 넣는 위협을 제공함
- 강제통합
- 지방 및 도시정부에 많은 권한을 부여하는 방식이 아닌, 강압적 통합은 지방정부 개혁가들로부터 많은 비판을 받고 있음
 - 주정부에 의한 지방정부 통합의 사례: Metropolitan Toronto 통합, Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth, Sudbury, Haldimand-Norfolk 통합
- 위 두 사례의 경우는 도시 정부 스스로가 아닌, 주 의회에 의해 개편이 시작되고 입법화 되었다는 점에서 강압적인 통합이라고 볼 수 있음.
- 주정부는 주차원에서 도시개편 방안을 부과하지 않고 지역차원에서 주도해서 지역적으로 만족스러운 개편 방안을 찾도록 도시정부를 지원한다는 약속을 충실하지 못한 결과를 가져옴

2. 독일의 사례

- 행정구역의 개편방법은 기본법(Grundgesetz) 제28조 제2항에서 출발하며, 이에 근거하여 주 헌법, 지방자치법 등에서 구체적으로 그 내용을 정하게 됨. 일반적으로 자율적인 구역개편과 강제적인 구역개편으로 구분할 수 있음
- 자율적인 구역개편
- 일반적으로 행정구역 개편의 절차는 주의 헌법 및 지방자치법(Gemeindeordnung)에 규정하고 있으며, 주와 자치단체간 구역개편에 대한 권한은 지방자치법에 따라서 차이가 있음
 - 대부분의 주들은 시민에게 많은 권한을 부여하고 있으며, 그 정도는 게마인데의 구역개편에 관한 원칙의 결정에서부터 참여의 법적인 보장에 이르기까지 다양하게 나타나고 있음
 - 구동독의 5개주와 구서독의 3개주(바덴-뷔르템베르크, 니더작센, 자르란트)의

- 경우 구역개편과 관련하여 계약체결의 자유를 최대한 인정하고 있음. 그러나 구역개편에 관한 계약은 관할 감독기관의 승인을 받아야 하며, 개편에 관련된 이해관계자의 의견을 법에서 정하고 있는 범위 내에서 충분히 반영해야 함
- 바이에른 주처럼 계약에 관한 규정이 없음에도 불구하고 게마인데가 구역변경을 신청하는 경우 주정부는 법규명령 또는 법률에 근거하여 구역변경에 관한 절차를 결정하게 됨
 - 게마인데 구역개편의 경우, 바덴-뷔르템베르크 주, 브란덴부르크 주, 메클렌부르크-포어포메른 주, 작센 주 등은 게마인데 대표자의 과반 이상의 동의가 필요하며, 바이에른 주와 작센-안할트 중의 경우는 3분의 2 이상의 동의가 필요함. 그 외의 주들은 일반적으로 참석한 대표자 중 과반 이상의 동의로 구역개편을 결정할 수 있음
 - 그리고 모든 주에서 주민투표(Bürgerentscheid)를 통하여 주민들이 직접적으로 구역개편을 할 수 있는 가능성을 제공하고 있음. 예를 들어, 브란덴부르크 주는 게마인데 주민수가 5,000명 이상인 경우 주민투표를 실시하도록 규정하고 있음

○ 강제적인 구역개편

- 구역개편의 규모 및 파급효과가 크지 않은 경우, 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자르란트, 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센-안할트 등의 주는 법규명령을 통하여 구역개편을 실시할 수 있도록 하였으며, 노르트라인-베스트팔렌 주와 메클렌부르크-포어포메른 주는 주정부의 결정 또는 감독기관의 결정을 통하여 구역개편이 가능하도록 하였음
- 게마인데 및 지역주민의 의사에 반하는 대규모 구역개편에 대해서는 모든 주들이 법률에 근거하여 실시하고 있다. 또한 모든 주들은 기본법 제28조 제2항에 기초하여 관련 자치단체에 대한 청문규정을 법에 명시하고 있음
- 강제로 행정구역 개편을 실시하는 경우, 지역주민에 대한 청문을 법적인 전제조건으로 구성요소로 간주하지 않는 주(바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 니더작센)들도 있으나 구동독의 5개 주에 있어서 청문은 구역개편 절차의 구성요소임

- 그리고 기본법 관점에서 선택적으로 가능한 군에 대한 청문도 바덴-뷔르템베르크, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 슐레스비히-홀스타인, 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센-안할트 등의 주에서는 활용되고 있음

제6절 일본의 소규모 자치단체 통합논리

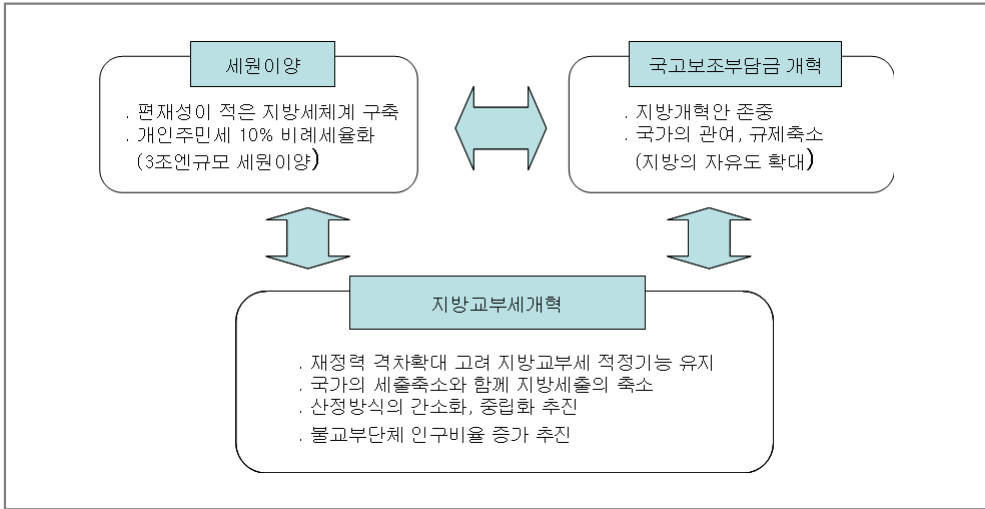
1. 지방분권 개혁추진회의 사무사업의 바람직한 개혁방안에 대한 연구 (2002. 6. 17)

- 동 제언은 21세기에 적합한 행정시스템은 지역의 자조, 자립을 기반으로 중앙정부와 지방의 대등, 협력관계를 바탕으로 한 ‘협동’시스템의 구축할 것, 그리고 제도개혁뿐만이 아니라 의식개혁도 실현할 것을 내용으로 하고 있음
- 지방분권 개혁을 둘러싼 환경의 변화(국가 및 지방의 재정적 위기)를 고려하여 중앙과 지방의 역할분담을 명확히 하는 것은 물론 지역주민의 수요에 부응하는 자주적, 효율적 행정운영과 자기결정 및 자기책임의 원칙에 기초한 자립적 행정시스템의 확립을 핵심적 내용으로 하고 있음
- 이를 위해 수익과 부담의 관계를 명확히 하여 주민에게 있어서는 개혁의 효과를 실감할 수 있는 체제의 형성이라는 과제가 지역에 있어서는 행정운영의 효율화를 추진하기 위한 주요 과제로 부상함. 즉 지자체의 자기결정은 사무의 집행방법 뿐만 아니라 사무 그 자체의 채택과 그에 필요한 부담의 수용을 포함한 지역주민의 결정을 의미함
- 따라서 개혁의 원칙으로서 첫째, 중앙과 지방의 역할분담의 적정화, 둘째, 보충성의 원칙, 셋째, 내셔널 미니멈(national minimum)의 달성에서 로컬 옵티멈(local optimum)의 실현으로의 전환, 그리고 넷째, 지방에 있어서는 수익과 부담관계의 명확화가 제창되었음
- 첫째와 둘째의 원칙은 밀접히 연관되어 있음. 통상 보충성의 원칙은 중앙정부에

서 도도부현으로, 도도부현에서 시정촌으로 사무권한의 이양을 촉구하는 원리라고 해석되고 있지만 여기서는 시정촌이 담당하기 어려운 사무에 대해서 도도부현 혹은 중앙정부에 이양하는 등 각각의 사무성질에 따라서 적절한 수준(국가, 혹은 도도부현)으로 사무를 배분하는 것을 의미. 즉 원래의 보충성이라는 의미보다는 역할분담 적정화의 원리가 제창됨

- 셋째 원칙인 내셔널 미니멈(국민으로서의 최저생활 보장)은 이미 많은 분야에서 달성되었다는 전제 하에서 지자체는 각각의 지역주민의 수요에 부응하여 지역별로 최적의 정책조합(로컬 옵티멈)을 모색하여야 한다는 것으로 ‘지역주민의 선택에 기초한 지역의 최적정책조합’을 의미함
- 넷째 원칙과 관련해서는 지역내 공동체, NPO, 민간기업이 적절한 역할분담과 연계, 지역실정에 맞는 효율적 공공서비스 공급, 주민의 수익과 부담과의 연계, 창의성 발휘의 실감, 주민부담의 경감, 개혁성과의 주민으로의 환원과 같은 내용이 ‘지역의 창의성 발휘와 아이디어의 지역간 경쟁’으로 집약되어 표현됨
- 이를 달성하기 위해서는 지방의 자립적 재정운영이 가능한 시스템의 구축이 불가피하다는 것으로 종래 공공서비스에 대한 수익과 부담의 괴리에서 탈피하여 주민이 부담과 서비스수혜와의 관계를 적절히 판단하여 ‘자원의 적정배분’을 꾀하도록 하는 시스템으로 전환하는 것을 의미함. 구체적인 방안으로 국고보조금의 정리, 교부세 삭감, 세원이양을 동시에 추진하는 이른바 ‘삼위일체’ 개혁이 추진되었음¹⁾

1) 삼위일체의 개혁의 일환으로 중앙정부로부터 지방자치단체로 약 3조(엔)의 세원이양이 이루어지게 되었는데, 특히 소득세가 지방소득비례세로 이양되었음. 하지만 지방분권개혁으로 지방자치단체와 중앙정부의 관계가 수평적인 관계로 전환되었다고 단언하기에는 아직 힘들다고 할 수 있음. 우선 삼위일체의 개혁으로 세원이양이 이루어졌으나, 약 5조 1천억(엔)의 지방교부세가 삭감되고 약 4조 7천억(엔)의 국고보조부담금이 폐지·삭제되었기 때문임. 즉, 지방자치단체의 입장에서는 약 3조(엔)의 수입이 증가하였으나, 약 10조(엔)의 수입이 감소하게 되었음. 특히, 국고보조금의 경우 폐지보다는 주로 ‘보조율의 하향 조정’이 이루어졌기 때문에, 지방자치단체의 재원부담은 오히려 늘어나게 되었고 중앙정부는 국고보조금을 통해 지방자치단체의 지출을 유도할 수 있으며 보조요강이나 교부요강을 이용하여 지방자치단체에 세출을 통제하는 것이 여전히 가능함(木村佳弘·宮崎雅人, 2006: 42~49)



자료: 제22회 경제재정자문회의 총무대신 제출자료(2004.8.31 개최)

〈그림 2-1〉 삼위일체 개혁의 전체상과 기본적인 방향

2. 지방제도조사회 논점 정리(2002. 7. 1)

- 지방제도조사회의 논점정리에서는 ‘대도시의 바람직한 방향’, ‘도도부현의 바람직한 방향’, ‘지방세재정의 바람직한 방향’ 등이 주요 과제로 열거되었지만 그 가운데 무엇보다도 ‘기초지자체의 바람직한 방향’에 대해 초점이 맞추었음
- 특히, 소규모 시정촌에 대해서는 기초적 지자체로서 기대되는 역할을 담당하는 것이 재정사정 및 그밖의 이유로 곤란할 경우에 대해서 그 ‘소규모 시정촌에 대한 조치’를 고려하는 방안이 언급됨. 이로 인하여 대상단체의 선정방식, 객관적 기준의 도입, 당해 단체 의사고려의 여부, 조치 이후의 소규모 시정촌이 담당하여야 할 사무와 조직 등에 대해서 검토할 필요성이 제기되었음
- 소규모 시정촌구역에 있어서의 사무처리에 대해 기초적 지자체가 그 책무를 담당하기 어려운 경우 그 책무를 도도부현에 배분하는 방안(책무의 수직보완), 그 밖의 단체에 배분하는 방안(책무의 수평보완)이 대안으로 제시되었음. 특히 후자의 경우에는 주민의사의 반영을 어떻게 할 것인가? 기초적 지자체로서의 법인격을 그대로 인정할 것인가? 기초적 지자체가 아닌 형태로 법인격을 부여할 것인가? 등 기초적 지자체의 조립 그 자체에 관한 다양한 문제가 제기됨

3. 니시오 마사루(西尾勝)의 견해(2002. 11)

- 니시오는 시정촌 합병이후에도 존재하는 ‘고립 소규모 시정촌²⁾’에 대한 대응의 일환으로 1) 현행대로 존속시키는 방안, 2) 강제합병하는 방안, 3) 사무권한의 범위를 축소·제한하는 방안을 제시하였음
- 3)의 방안에 대해서는 ‘고립 소규모 시정촌’의 사무범위를 축소한 후, 필요한 최소한의 사무 수행을 위해 해당 시정촌의 선택에 따라 도도부현이 보완하는 방안, 인근의 시정촌이 보완하는 방안, 도도부현과 시정촌의 광역연합방식을 도입하는 방안 등이 검토되었음
- 또 하나의 고려 방식은 기초자치단체로서의 기능은 타 자치단체가 수행하지만 타 자치단체 내에서 하위의 협력적 자치단체로서 일정한 자치기능을 부여하는 방안. 즉 기초자치단체의 하부에서 임의로 설치되는 자치단체의 형태를 취하는 것이었음. 이상의 논의를 요약하면 ‘고립 소규모 시정촌’에 대해서는 사무권한을 축소하는 ‘경량화’방식, 혹은 타 자치단체에 통합된 ‘하부 자치단체화’방식이 제안되었으며 다만 이에 대한 선택은 지자체에 자유의사를 존중하는 방식으로 진행할 것이 제안됨³⁾
- 사무배분특례 방식
 - 일정 인구규모 미만의 단체에 대해서는 종래의 정촌제도와는 상이한 특례적 제도를 창설함
 - 예를 들어 인구규모가 일정규모 이하의 단체는 신청에 의해 다음과 같은 단체로 이행할 수 있음
 - 즉, 법령에 의해 의무화 되어 있지 않은 임의사무 일부와 법령에 의해 의무화된 청구서비스의 일부를 수행함. 통상 기초지자체에 의무화된 사무 중 수행하기 곤란한 사무에 대해서는 도도부현이 당해 업무를 대신 처리하거나, 인근 지자체에 위탁하거나, 광역연합 방식으로 처리
 - 조직, 직원 등에 대해서는 사무의 경감에 따라 간소화를 추진. 단체장이나 의

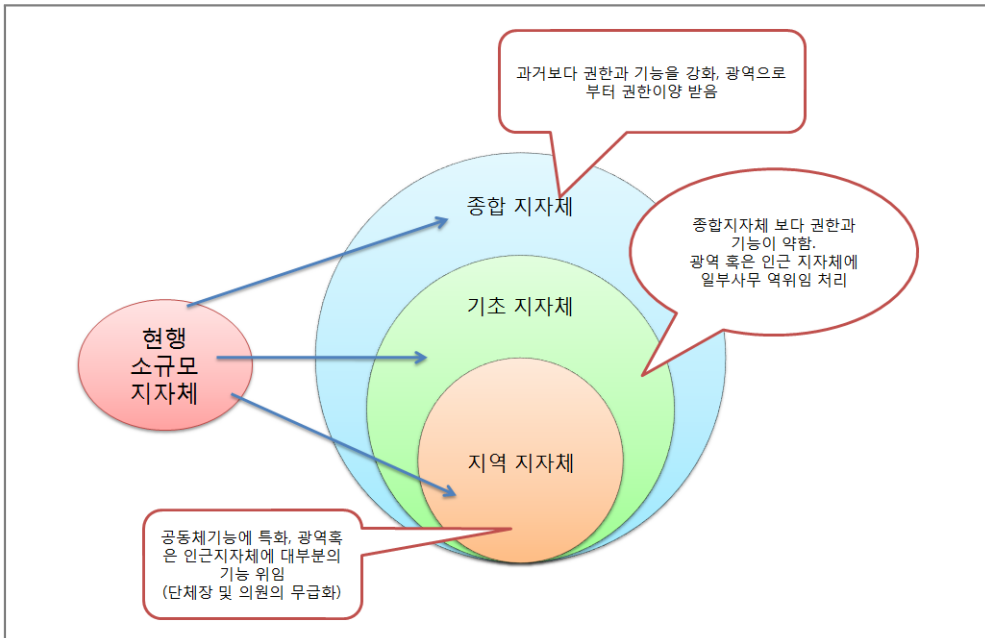
2) 합병에 응하지 않는 일정 인구 규모이하의 지자체

3) 니시오의 이러한 문제 제기의 이면에는 지방교부세 및 국고보조금의 축소가 전제되어 있다는 점에 주의할 필요가 있음

회를 둘 수 있으나 의원보수는 무급화함

○ 내부단체 이행 방식(포괄적 단체 이행방식)

- 일정 인구 규모 미만의 단체에 대해서는 타 기초지자체에 편입을 고려할 수 있음. 일정기간 동안 명칭은 구 지자체 명을 그대로 사용할 수도 있도록 함
- 편입대상 지자체의 선택은 당해 시정촌의 의견을 청취하여 도도부현 지사가 당해 도도부현의회의 의결을 거쳐 결정하도록 함
- 그 결과 편입대상 기초 지자체는 복수의 기초지자체를 포함한 연합지자체로 이행됨
- 당해 내부단체의 사무는 원칙적으로 법령에 의한 의무사무가 없으며 해당 기초 지자체(연합지자체)의 조례로 그 사무범위가 결정됨
- 내부단체의 조직은 대폭 축소하되, 해당 기초지자체의 조례로 정함
- 내부단체의 재원은 해당 기초지자체로부터의 이전재원을 제외하고는 해당내부 단체에 속하는 주민의 부담으로 수행함



자료: 政策提言會議小さな自治体のあり方検討プロジェクト(2008). 「小さな自治体の今後のあり方」その提言に向けて.

〈그림 2-2〉 소규모 기초지자체의 개편 방안

4. 자민당 지방행정조사회(2001~2002)

- 자민당 지방행정조사회는 2001년 가을부터 합병이후의 자치단체상에 대한 연구를 실시하였음. 2002년 9월 중간보고안에서 인구 1만명 미만의 시정촌을 ‘소규모 자치단체’로 정의하고 그 업무를 주민표교부 및 전출입신고 등 창구업무에 한정하는 것, 그리고 인구가 적을수록 많이 배분되는 지방교수세의 ‘단계보정’을 재검토하는 내용을 발표하였음
 - 이는 앞서 언급한 니시오 안에 앞서서 합병 후의 지자체에 대한 정책적 대응을 최초로 언급한 것으로서 1990년대 일본의 시정촌 합병에 큰 영향을 미쳤음

5. 합병신법 이후의 기초지자체의 위상 논의

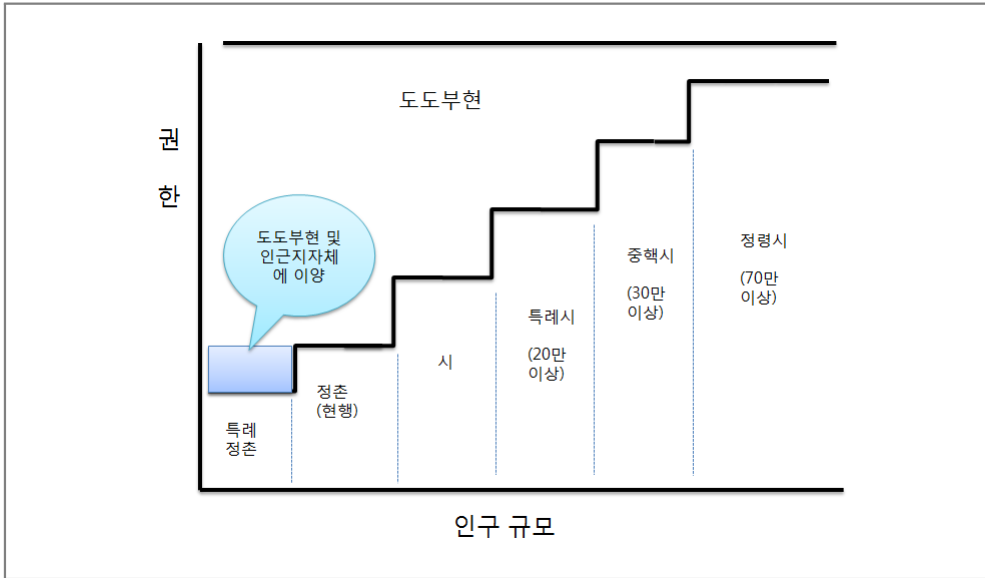
- 2005년 3월 31일을 기한으로 한 합병특례법은 재정 및 행정상의 우대조치가 비교적 충실히 규정된 법안이었음. 이후 합병추진을 지속하기 위해 2010년 3월 31일을 기한으로한 합병신법이 제정되었음. 이러한 합병신법으로 일본의 지자체 수는 1999년 3,232개에서 2010년 3월말 현재 1,727개로 절반가까이 줄어들었음 (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>)
- 그로 인해 합병추진 법 만료이후의 기초자치단체의 위상에 대한 다음과 같은 논의가 전개되었음(<표 2-6> 참조)
- 이상의 논의는 일정기간 자율적인 지자체 통합을 추진하고 자율적으로 통합으로 해결되지 않는 소규모 지자체에 대해서는 합병지원법과 같은 합병에 대한 재정적 지원조치가 아니라 일정 인구규모를 법률에 명시하여 그 기준에 달하지 못하는 경우 신청에 의해 사무배분 특례단체(기능, 권한 축소)로 경량화 하거나 내부단체로 이행하여 타 자치단체에 편입하는 방안이 거론되었음. 다만 이러한 방안에 대해 소규모 지자체 및 지자체 협의회 등에서는 반발이 있었기에 현재 입법화 단계에는 이르지 못하고 있음
- 일본의 소규모 기초 지자체 통합논리를 요약하면 다음과 같음
 - 보완성의 원리보다는 적정 역할 배분론
 - 일정 인구규모에 미치지 못하는 기초지자체에 대해서는 그 권한을 축소하는

방안을 검토하고 있음

- 의존재원(교부세) 축소와 함께 주민의 선택과 책임을 강조
- 강제 통합보다는 자율통합에 중점
- 합병 후 지역심의회 등 주민의견 기관 설치

〈표 2-6〉 기초지자체 위상에 관한 논의

제언명	‘향후 기초적 지자체의 바람직한 역할’ 지방제도조사회 부회장 니시오(西尾)안	‘향후 지방제도의 바람직한 방향에 관한 답신’ 제27차 지방제도조사회 최종 답신	‘새로운 기초지자체상에 대해’ 총무성 행정체제정비실장 야마자키(山崎)논문
제언시 기	2002년 11월	2003년 11월	2004년 12월
기 초 지자체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 주민과 가장 가까운 지자체로서 도도부현에 의존하지 않는 자립적 단체 • 지역의 종합적 행정주체로서 교육, 복지, 지역만들기를 주도할 필요 • <u>주민서비스는 자주재원을 활용하며 기초지자체의 규모는 가능한 큰 것이 바람직함</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민과 가장 가까운 종합행정 주체로서 이상적으로 자립성이 높은 행정주체로 변모할 필요성 • 이를 위해 재정기반을 충실화하며 직원의 전문성을 고도화할 필요 • <u>기초지자체의 규모와 능력을 더욱 강화하는 것이 바람직함</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지국가에서는 주민이 필요로 하는 서비스의 근간부분을 자주적, 자립적으로 수행할 필요가 있음 • 복지, 교육, 마을만들기 등 주민과 밀접한 사무를 원칙적으로 독자적으로 처리할 수 있는 능력을 가져야 함 • 인구 1만명 전후의 단체는 향후 인구추이, 연령구성, 경영자원의 변화 등을 감안하여 단독으로 지자체 운영이 가능한가를 객관적으로 검토하여야 함 • <u>10만명 내지 3만명 규모의 새로운 기초지자체가 시정촌합병으로 새로이 형성되는 것이 바람직함</u>



〈그림 2-3〉 향후 기초지자체 권한과 인구규모와의 관계

제 3 장

기형적 행정구역 사례 1: 내륙지역

제1절 청주시-청원군의 현황 및 특징

제2절 전주시-완주군의 현황 및 특징



제3장 기형적 행정구역 사례 1: 내륙지역

제1절 청주시-청원군의 현황 및 특징

1. 일반현황

- 청주시와 청원군의 지형적 특성은 계란형으로서 청주(노른자)를 중심으로 청원군(흰자)이 둘러싸고 있는 특이한 형태를 띠고 있음. 지난 1994년 전국적 행정구역 통합과정에서 청주시-청원군처럼 정중앙에 시가 위치하고 외곽으로 군이 둘러싸인 구역이 전국에 14개 자치단체가 있었는데 13개 지역은 통합되고, 청주시-청원군만 통합에 실패하여 오늘에 이르게 됨
- 청주시의 전체 면적은 153.45km²이며, 인구밀도는 1km²당 4,198명이고, 청원군의 경우 면적은 814.13km²이며, 인구밀도는 185명인 것으로 나타남
 - 청원군의 면적은 청주시의 면적의 5.3배나 큰 것으로 나타났으며, 인구밀도는 청주시가 22.7배나 높은 것으로 나타남



〈그림 3-1〉 청주시-청원군의 지도

- 청주시는 2008년 12월 현재 2구(상당구, 흥덕구), 30동으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 237,556 세대이며, 934통과 4,654반이 있음
- 청주시의 전체 인구는 644,233명이며, 이 가운데 남자는 320,783명이며, 여자는 323,440명으로서 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
- 청원군은 2읍 12면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 58,171 세대이며, 582리와 1,752반이 있음
- 청원군의 전체 인구는 151,115명이며, 이 가운데 남자는 77,975명이며, 여자는 73,140명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

〈표 3-1〉 청주시와 청원군의 인구규모 및 면적

	인구(명)	면적(km ²)	세대수	통	리	반
청주시 (2구 30동)	644,233	153.45	237,556	934	-	4,654
청원군 (2읍 12면)	148,063	814.13	58,171	-	582	1,752

2. 경제 및 재정현황

- 청주시의 사업체 현황을 살펴보면, 2000년부터 2004년까지는 증가와 감소를 반복하다가 2005년부터 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음
- 청원군의 경우, 2003년을 제외하고는 2000년부터 2008년까지 지속적으로 증가하였음
- 청주시의 2008년 말 현재 사업체수는 41,841개로서 청원군의 8,028개보다 5.2배 많은 것으로 나타남

〈표 3-2〉 청주시와 청원군의 사업체수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
청주시	37,225	38,528	38,903	39,835	39,601	39,676	40,617	41,511	41,841
청원군	5,160	5,186	5,654	5,092	6,096	6,324	7,047	7,524	8,028

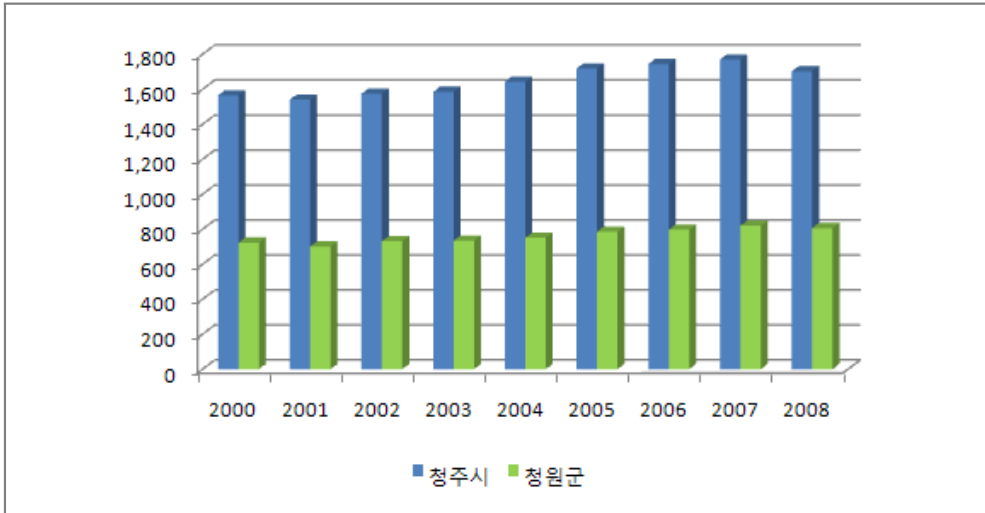
- 청주시의 2008년도 지방세 증감률은 8.31%이며, 경상세외수입 증가율은 18.03%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.97%를 차지하고 있음
 - 청주시의 지방세 증감률은 시 평균 10.09%에 다소 미달하는 것으로 나타남
- 청원군의 경우, 지방세 증감률은 2.42%이며, 경상세외수입 증가율은 3.46%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 1%를 차지하고 있음
 - 청원군의 지방세 증감률은 군 평균 8.05%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 지방세 증감률과 경상세외수입 증가율 측면에서 청원군은 청주시에 비하여 상당히 저조한 것으로 나타남

〈표 3-3〉 청주시와 청원군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율

	지방세증감률(%)	경상세외수입증가율(%)	행사, 축제경비 비율(%)
청주시	8.31	18.03	0.97
청원군	2.42	3.46	1

3. 공무원현황

- 청주시의 2008년 공무원 수는 1,702명으로 2007년에 비하여 67명이 감소했으며, 본청 549명, 의회사무국 34명, 직속기관 81명, 사업소 330명, 구청 416명 등이 근무하고 있음
- 청원군의 2008년 공무원 수는 806명으로 2007년에 비하여 14명이 감소했으며, 본청 343명, 의회 15명, 읍면 267명 등이 근무하고 있음
- 청주시 주민 1만 명당 공무원 수는 26.4명인 반면, 청원군은 53.3명으로서 공무원 밀도가 청주시보다 2배 이상 높은 것으로 나타남

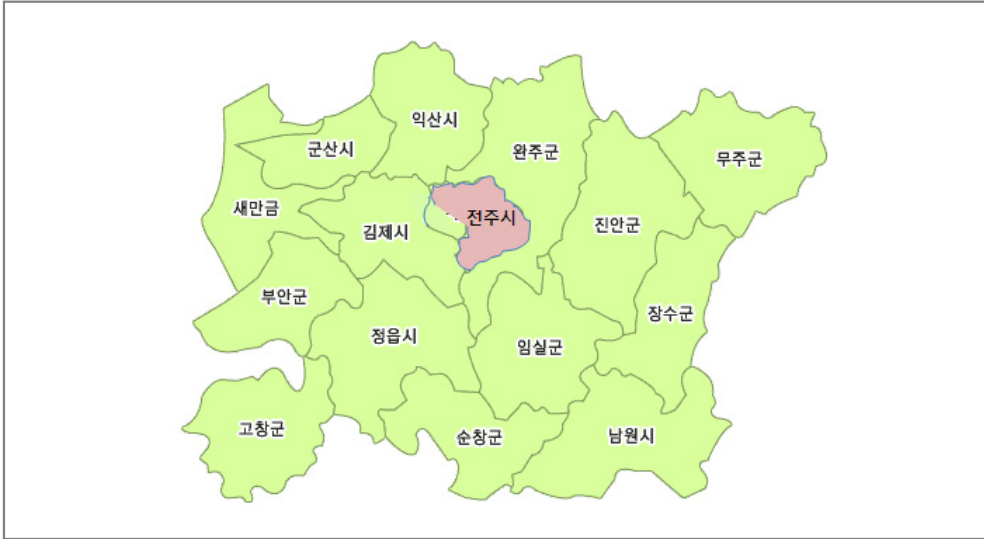


〈그림 3-2〉 청주시-청원군의 공무원 수 변화

제2절 전주시-완주군의 현황 및 특징

1. 일반현황

- 전주·완주는 원래 하나였으나 1935년에 처음으로 전주와 완주로 분리되었으며, 1949년 행정구역 개편에서는 전주는 시로, 완주는 군으로 갈라지게 되었음. 그 뒤 여러 차례의 행정구역 개편에서 완주군의 몇몇 지역이 전주시로 편입되었을 뿐 통합은 이루어지지 않았음
- 전주시의 대부분은 완주군으로 둘러싸인 도넛 형태를 띠고 있음. 전주시의 전체 면적은 206.11km²이며, 인구밀도는 1km²당 3,084.3명이고, 완주군의 경우 면적은 820.15km²이며, 인구밀도는 104.6명인 것으로 나타남
 - 완주군의 면적은 전주시의 면적의 약 4배 정도 큰 것으로 나타났으며, 인구밀도는 전주시가 29.5배나 높은 것으로 나타남



〈그림 3-3〉 전주시-완주군의 지도

- 전주시는 2008년 12월말 현재 2구, 33동으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 223,318 세대이며, 1,320통과 6,623반이 있음
- 전주시의 전체 인구는 635,707명이며, 이 가운데 남자는 313,294명이며, 여자는 322,413명으로서 여자가 조금 많은 것으로 나타남
- 완주군은 2읍, 11면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 33,963 세대이며, 484리와 937반이 있음
- 완주군의 전체 인구는 85,773명이며, 이 가운데 남자는 44,360명이며, 여자는 41,413명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

〈표 3-4〉 전주시와 완주군의 인구규모 및 면적

	인구(명)	면적(km ²)	세대수	통	리	반
전주시 (2구 33동)	635,707	206.11	223,318	1,320	-	6,623
완주군 (2읍 11면)	85,773	820.15	33,963	-	484	937

2. 경제 및 재정현황

- 전주시의 사업체 현황을 살펴보면, 2000년부터 2008년까지는 증가와 감소를 반복하는 추세를 보이고 있음
- 완주군의 경우도 2000년부터 2006년까지 증가와 감소를 반복하는 추세를 보였으며, 2007년과 2008년은 사업체수가 동일한 것으로 나타남
- 전주시의 2008년 말 현재 사업체수는 40,224개로서 완주군의 4,361개보다 9.2배 많은 것으로 나타남

〈표 3-5〉 전주시와 완주군의 사업체수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전주시	37,654	37,401	38,517	38,812	39,471	39,213	39,396	40,250	40,224
완주군	4,090	3,984	4,227	4,293	4,265	4,241	4,325	4,361	4,361

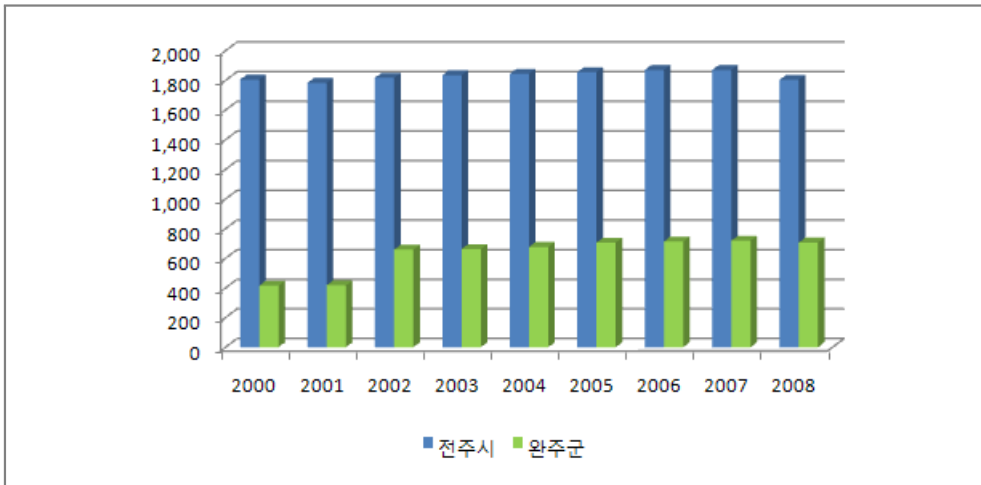
- 전주시의 2008년도 지방세 증감률은 1.69%이며, 경상세외수입 증가율은 12.32%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.85%를 차지하고 있음
 - 전주시의 지방세 증감률은 시 평균 10.09%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 완주군의 경우, 지방세 증감률은 -1.19%이며, 경상세외수입 증가율은 37.01%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.45%를 차지하고 있음
 - 완주군의 지방세 수입은 1.19% 감소되어 군 평균 8.05%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 지방세 증감률 측면에서 완주군은 지방세가 감소한 것으로 나타나 전주시에 비하여 실적이 저조한 반면, 경상세외수입 증가율이 완주군이 전주시보다 3배 더 높은 것으로 나타남

〈표 3-6〉 전주시와 완주군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율

	지방세증감률(%)	경상세외수입증가율(%)	행사, 축제 경비비율(%)
전주시	1.69	12.32	0.85
완주군	-1.19	37.01	0.45

3. 공무원현황

- 전주시의 2008년 공무원 수는 1,812명으로 2007년에 비하여 37명이 감소했으며, 본청 570명, 사업소 307명, 구청 564명, 동사무소 369명 등이 근무하고 있음
- 전주시 공무원 중 여성이 차지하는 비율은 점차 증가하고 있으며, 공무원 1인당 인구수는 350명인 것으로 나타남
- 완주군의 경우, 2008년 공무원 수는 706명이며, 이 가운데 본청 330명, 의회, 직속기관 및 사업소 190명, 읍면 186명 등이 근무하고 있음
- 전주시 주민 1만 명당 공무원 수는 28.5명인 반면, 완주군은 82.1명으로서 공무원 밀도가 전주시보다 약 2.9배 이상 높은 것으로 나타남



〈그림 3-4〉 전주시-완주군의 공무원 수 변화

제 4 장

기형적 행정구역 사례 2: 도서지역

제1절 옹진권의 현황 및 특징

제2절 신안권의 현황 및 특징

제3절 울릉권의 현황 및 특징



제4장 기형적 행정구역 사례 2: 도서지역

제1절 용진권의 현황 및 특징

1. 일반현황

- 강화군과 용진군은 도서지역으로서 원래 경기도에 속하였으나 1995년 인천광역시로 편입되었음. 강화군의 전체 면적은 411.27km²이며, 인구밀도는 165명이고, 용진군의 면적은 170.14km²이며, 인구밀도는 103명인 것으로 나타남
 - 강화군의 면적은 용진군보다 2.4배 정도 큰 것으로 나타났으며, 인구밀도도 강화군이 1.6배나 높은 것으로 나타남



〈그림 4-1〉 강화군-용진군의 지도

- 강화군은 2008년 12월말 현재 1읍, 12면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 28,210 세대이며, 184리와 1,238반이 있음

- 강화군의 전체 인구는 67,871명이며, 이 가운데 남자는 33,875명이며, 여자는 33,996명으로서 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
- 용진군은 7면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 8,199 세대이며, 75리와 272반이 있음
- 용진군의 전체 인구는 17,488명이며, 이 가운데 남자는 9,347명이며, 여자는 8,141명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

〈표 4-1〉 용진권의 인구규모 및 면적

	인구(명)	면적(km ²)	세대수	통	리	반
강화군 (1읍 12면)	67,871	411.27	28,210	-	184	1,238
용진군 (7면)	17,488	170.14	8,199	-	75	272

2. 경제 및 재정현황

- 강화군의 사업체 현황을 살펴보면, 2000년부터 2005년까지는 증가와 감소를 반복하다가 2006년부터 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음
- 용진군의 경우, 2000년부터 2008년까지 증가와 감소를 반복하는 추세를 보이고 있음
- 강화군의 2008년 말 현재 사업체수는 4,958개로서 용진군의 1,385개보다 3.6배 많은 것으로 나타남

〈표 4-2〉 강화군과 용진군의 사업체수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
강화군	4,880	4,743	4,732	4,783	4,856	4,755	4,786	4,884	4,958
용진군	1,160	1,145	1,054	1,138	1,256	1,223	1,205	1,387	1,385

- 강화군의 2008년도 지방세 증감률은 -0.64%이며, 경상세외수입 증가율은 39.2%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.74%를 차지

하고 있음

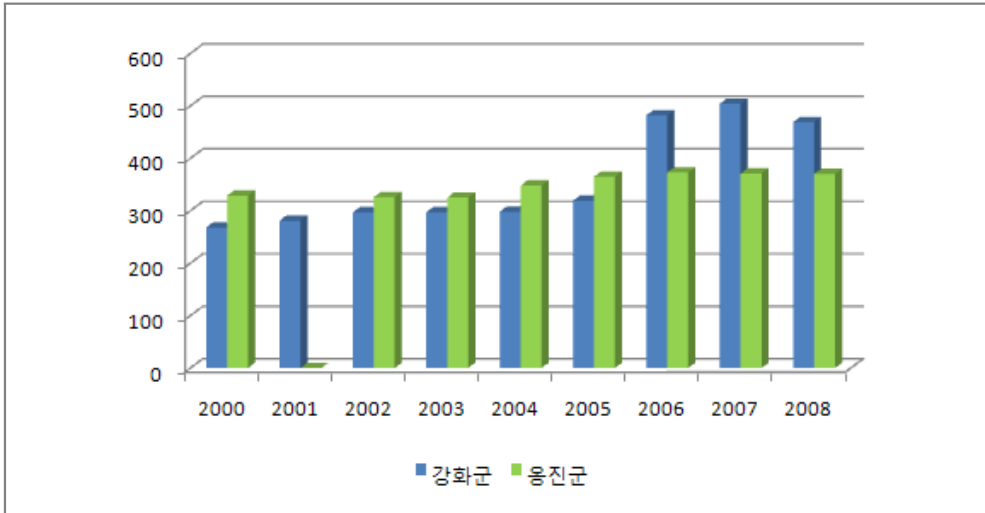
- 강화군의 지방세 수입은 0.64% 감소되어 군 평균 8.05%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 용진군의 경우, 지방세 증감률은 17.44%이며, 경상세외수입 증가율은 143.59%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.82%를 차지하고 있음
- 용진군의 지방세 증가율은 군 평균 8.05%보다 2.1배 높은 것으로 나타남
- 지방세 증감률과 경상세외수입 증가율 측면에서 강화군은 용진군에 비하여 상당히 저조한 것으로 나타남

〈표 4-3〉 강화군과 용진군의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율

	지방세증감율(%)	경상세외수입증가율(%)	행사, 축제 경비비율(%)
강화군	-0.64	39.2	0.74
용진군	17.44	143.59	0.82

3. 공무원현황

- 강화군의 2008년 공무원 수는 469명으로 2007년에 비하여 35명이 감소하였음
- 용진군의 2008년 공무원 수는 370명으로 2007년에 비하여 1명만 감소한 것으로 나타남
- 강화군 주민 1만 명당 공무원 수는 69명인 반면, 용진군은 211.5명으로서 공무원 밀도가 강화군보다 약 3.1배 이상 높은 것으로 나타남

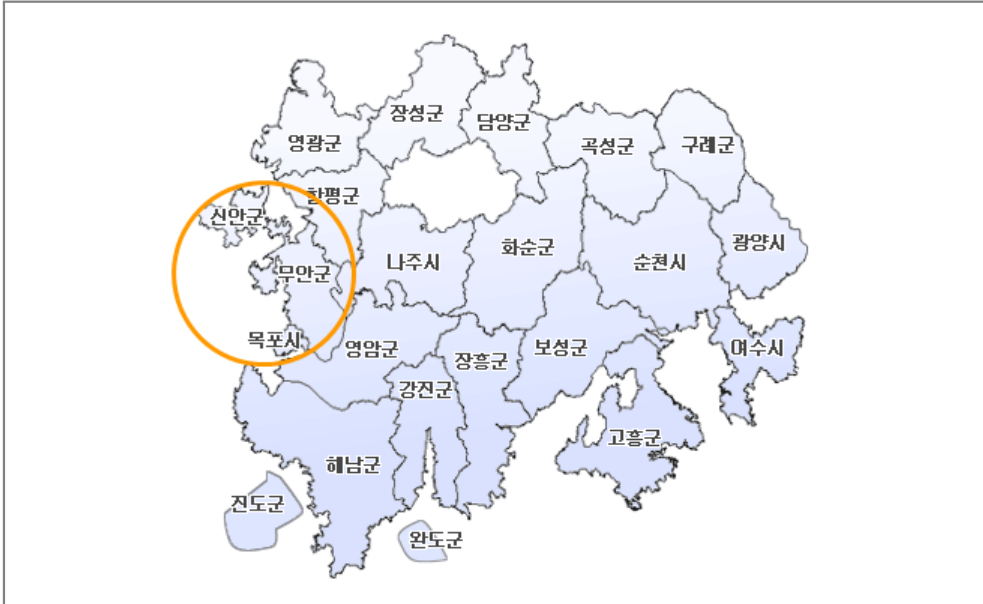


〈그림 4-2〉 강화군-웅진군의 공무원 수 변화

제2절 신안권의 현황 및 특징

1. 일반현황

- 신안권의 경우 무안군, 신안군, 목포시 등을 대상으로 자치단체간 자율통합이 논의되어 왔음. 무안군의 전체 면적은 447.8km²이며, 인구밀도는 151.5명이고, 신안군의 면적은 654.75km²이며, 인구밀도는 70.5명인 것으로 나타남. 반면 목포시의 면적은 49.93km²이며, 인구밀도는 4,959.6명이나 되는 것으로 나타남
 - 무안군과 신안군의 면적은 목포시 면적에 비하여 각각 약 9배, 13.1배 정도 큰 반면, 인구밀도는 목포시가 무안군과 신안군에 비하여 각각 32.7배, 70.3배나 높은 것으로 나타남
- 무안군은 2008년 12월 현재 2읍, 7면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 28,076 세대이며, 391리와 702반이 있음



〈그림 4-3〉 신안군-무안군의 지도

- 무안군의 전체 인구는 67,825명이며, 이 가운데 남자는 34,115명이며, 여자는 33,710명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
- 신안군은 2008년 12월 현재 1읍, 13면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 21,686 세대이며, 343리와 844반이 있음
- 신안군의 전체 인구는 45,995명이며, 이 가운데 남자는 23,615명이며, 여자는 22,380명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
- 목포시는 22동으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 95,086세대이며, 549통과 2,389반이 있음
- 목포시의 전체 인구는 247,620명이며, 이 가운데 남자는 124,034명이며, 여자는 123,586명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

〈표 4-4〉 신안권의 인구규모 및 면적

	인구(명)	면적(km ²)	세대수	통	리	반
무안군 (2읍 7면)	67,825	447.8	28,076	-	391	702
신안군 (1읍 13면)	45,995	654.75	21,686	-	343	844
목포시 (22동)	247,620	49.93	95,086	549	-	2,389

2. 경제 및 재정현황

- 무안군의 사업체 현황을 살펴보면, 2000년부터 2004년까지는 지속적으로 감소하다가 2005년부터 조금씩 증가하는 추세를 보이고 있음
- 신안군의 경우, 2000년부터 2006년까지 지속적으로 감소하다가 2007년도에 약간 증가하다 다시 감소하는 추세를 보이고 있음
- 목포시의 경우, 2000년부터 2008년까지는 증가와 감소를 반복하는 추세임
- 목포시의 2008년 말 현재 사업체수는 18,896개로서 무안군의 3,512개, 신안군의 2,819개보다 각각 5.4배, 6.7배 많은 것으로 나타남

〈표 4-5〉 신안권의 사업체수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
무안군	13,497	13,112	3,398	3,426	3,389	3,455	3,463	3,499	3,512
신안군	3,303	3,177	3,138	3,019	2,957	2,807	2,794	2,851	2,819
목포시	19,082	18,464	19,103	18,977	19,348	19,476	19,379	18,998	18,896

- 무안군의 2008년도 지방세 증감률은 21.42%이며, 경상세외수입 증가율은 38.66%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.9%인 것으로 나타남
 - 무안군의 지방세 증가율은 군 평균 8.05%보다 2.7배 높은 것으로 나타남
- 신안군의 경우, 지방세 증감률은 3.35%이며, 경상세외수입 증가율은 37.08%인

것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.77%인 것으로 나타남

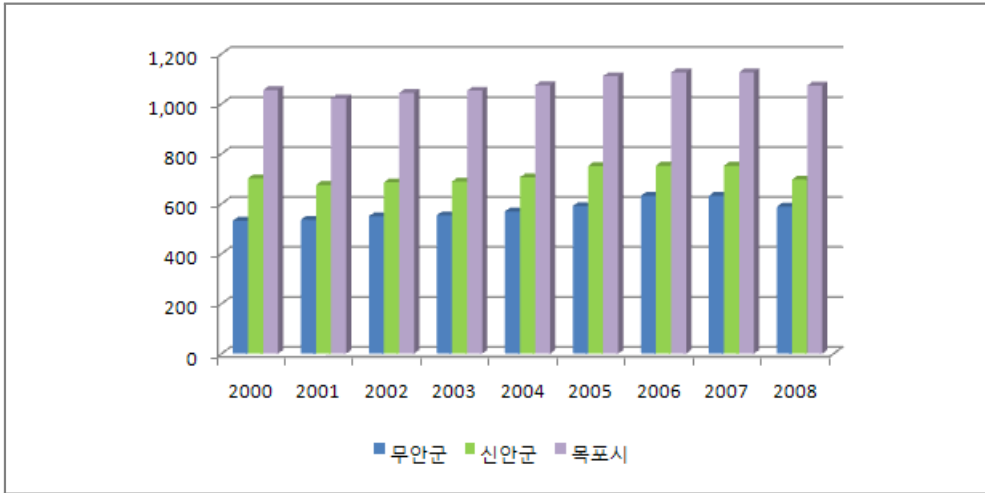
- 신안군의 지방세 증감률은 군 평균 8.05%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 목포시의 경우, 지방세 증감률은 12.24%이며, 경상세외수입 증가율은 0.02%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 0.83%인 것으로 나타남
- 목포시의 지방세 증감률은 시 평균 10.09%를 약간 초과하는 것으로 나타남
- 지방세 증감률은 무안군, 목포시, 신안군 순으로 높게 나타났으며, 경상세외수입 증가율 측면에서 무안군, 신안군, 목포시 순으로 나타남

〈표 4-6〉 신안권의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율

	지방세증감률(%)	경상세외수입증가율(%)	행사, 축제경비 비율(%)
무안군	21.42	38.66	0.9
신안군	3.35	37.08	0.77
목포시	12.24	0.02	0.83

3. 공무원현황

- 무안군의 2008년 공무원 수는 588명으로 2007년에 비하여 44명이 감소하였으며, 본청 245명, 사업소 186명, 읍면지역에 157명 등이 근무하고 있음
- 신안군의 2008년 공무원 수는 697명으로 2007년에 비하여 56명이 감소하였으며, 본청, 사업소 등에 425명, 읍면지역에 272명 등이 근무하고 있음
- 목포시의 2008년 공무원 수는 1,073명으로 2007년에 비하여 53명이 감소했으며, 본청 551명, 시의회 22명, 사업소 79명, 동사무소 235명, 직속기관에 186명 등이 근무하고 있음
- 목포시 주민 1만 명당 공무원 수는 43.3명인 반면, 무안군은 86.5명이고, 신안군은 151.5명인 것으로 나타나 공무원의 밀도가 신안군이 가장 높은 것을 알 수 있음



〈그림 4-4〉 무안군·신안군·목포시의 공무원 수 변화

제3절 울릉권의 현황 및 특징

1. 일반현황

- 울릉군은 포항에서 217km 떨어져 있으며, 화산암으로 이루어진 오각형 섬임. 전체 면적은 72.9km²이며, 인구밀도는 140.2명이며, 포항시의 면적은 1128.08km²이며, 인구밀도는 453.7명인 것으로 나타남
- 울릉군은 2008년 12월 현재 1읍, 2면으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 4,573세대이며, 25리와 224반이 있음
- 울릉군의 전체 인구는 10,168명이며, 이 가운데 남자는 5,286명이며, 여자는 4,882명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남



〈그림 4-5〉 울릉군의 지도

- 포항시는 1995년 영일군과 통합한 도농통합시로서 2구, 4읍, 10면, 15동으로 구성되어 있으며, 전체 세대수는 187,079 세대이며, 512통, 375리와 5,932반이 있음
- 포항시의 전체 인구는 508,119명이며, 이 가운데 남자는 258,441명이며, 여자는 249,678명으로서 남자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

〈표 4-7〉 울릉권의 인구규모 및 면적

	인구(명)	면적(km ²)	세대수	통	리	반
울릉군 (1읍 2면)	10,168	72.9	4,573	-	25	224
포항시 (2구 4읍 10면 15동)	508,119	1,128.08	187,079	512	375	5,932

2. 경제 및 재정현황

- 울릉군의 사업체 현황을 살펴보면, 2000년부터 2008년까지 증가와 감소를 반복하는 추세를 보이고 있음
- 포항시의 경우, 2000년부터 2004년까지는 증가와 감소를 반복하다가 2005년부터 지속적으로 증가하였음
- 포항시의 2008년 말 현재 사업체수는 35,336개로서 울릉군의 1,024개보다 34.5배 많은 것으로 나타남

〈표 4-8〉 울릉권의 사업체수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
울릉군	766	1,059	1,036	1,086	1,036	1,107	1,064	1,058	1,024
포항시	33,586	33,424	34,356	34,328	33,879	34,262	34,271	35,003	35,336

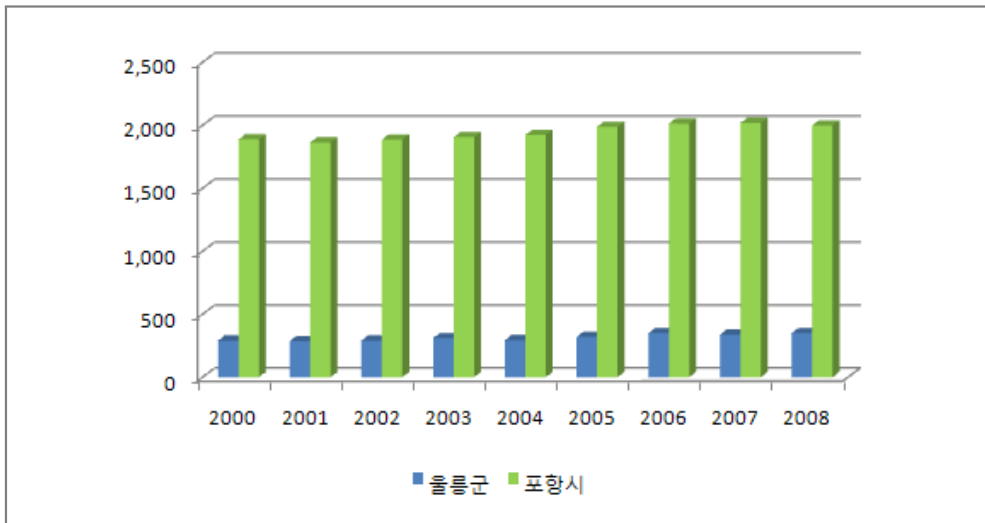
- 울릉군의 2008년도 지방세 증감률은 3.09%이며, 경상세외수입 증가율은 -19.58%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 1.43%를 차지함
- 울릉군의 지방세 증감률은 군 평균 8.05%에 크게 미달하는 것으로 나타남
- 포항시의 경우, 지방세 증감률은 17.98%이며, 경상세외수입 증가율은 25.75%인 것으로 나타남. 그리고 행사 및 축제경비 비율은 전체 예산의 1.13%를 차지하고 있음
- 포항시의 지방세 증감률은 시 평균 10.09%를 초과하는 것으로 나타남

〈표 4-9〉 울릉권의 지방세 증감률과 행사·축제경비 비율

	지방세증감률(%)	경상세외수입증가율(%)	행사, 축제경비 비율(%)
울릉군	3.09	-19.58	1.43
포항시	17.98	25.75	1.13

3. 공무원현황

- 울릉군의 2008년 공무원 수는 350명으로 2007년에 비하여 12명이 감소하였음
- 포항시의 2008년 공무원 수는 1,998명으로 2007년에 비하여 21명이 감소하였으며, 본청 656명, 사업소 483명, 구청 329명, 읍면동 530명 등이 근무하고 있음
- 울릉군 주민 1만 명당 공무원 수는 343.1명으로서 전국에서 공무원 밀도가 가장 높은 것으로 나타난 반면, 포항시는 39.3명으로서 공무원 밀도가 울릉군보다 8.7 배 이상 높은 것으로 나타남



〈그림 4-6〉 울릉군-포항시의 공무원 수 변화

제 5 장

기형적 행정구역의 통합 및 조정방안

제1절 내륙지역 행정구역 통합방안

제2절 도서지역 행정구역 조정방안



제5장

기형적 행정구역의 통합 및
조정방안

제1절 내륙지역 행정구역 통합방안

1. 청주시-청원군의 통합방안

□ 통합 과정

- 전면적인 지방자치 실시(단체장 직선)를 앞두고 1994년 내무부의 시군 통합 권유에 따라 청주시와 청원군도 통합을 시도하였으나 1차 통합 시도는 무산됨
 - 당시 청주시·청원군도 정부정책에 따라 세대주 조사방식을 적용해 통합을 시도하였음
- 통합의 기본원칙은 지역주민의 의사를 최대한 존중, 도농통합형 추진, 공무원의 신분 절대 보장, 재정확충 특별대책 강구 등이며, 통합작업은 연내에 마무리 한다는 통합의 기본원칙을 정하여 추진함
- 통합을 찬성하는 주민집단은 청주시와 청원군의 통합되면 양 지역이 균형발전을 할 수 있고, 광역행정사업을 원만히 추진할 수 있으며, 공공기관 및 공공시설의 공유로 행정·재정적 낭비요소를 제거하고 자치단체의 경쟁력을 강화하여 21세기 지방화·세계화시대를 선도하는 자치단체로 승화시킬 수 있다는 측면을 강조하였음
- 반대론자들은 도시중심개발로 농촌행정소외, 청원지역에 혐오시설 증가, 농촌지역 각종 혜택감소, 각종 세제부담 가중, 오창·오송 신도시개발로 독자성장 가능성 등의 이유를 제시하였음
- 통합에 대한 주민의견조사(반상회) 결과 청주시는 찬성(찬성 76.5%)하였으나, 청원군은 반대(반대 65.7%)하여 통합은 무산됨

〈표 5-1〉 1단계 시·군 통합 주민의견조사 결과

통합대상		세대수	회수매수	유효			무효	비고
				소계	찬성	반대		
충북	청주시	144,424	120,682 (83.6%)	118,857	90,932 (76.5%)	27,925 (23.5%)	1,825	통합 무산
	청원군	32,981	29,444 (89.3%)		29,052	9,92 (34.3%)		

자료: 남기현(2010)

- 1997년 이후 청주시 의회가 시군통합의 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 통합공식제의 발표를 계기로 2005년 초부터 본격적으로 제2차 통합논의가 시작됨
- 지방자치단체를 폐지·분합할 경우에는 지방자치법 제4조제2항의 규정에 의거 관계 지방자치단체의 의회 의견을 듣도록 되어 있으나, 통합을 추진하고자 하는 청주시, 청주시의회, 청원군은 통합에 찬성하였고, 청원군의회 및 직근 상급기관인 충청북도, 충청북도의회는 반대를 표명하여 동규정의 단서조항에 의거 주민투표법 제8조(국가정책에 관한 주민투표)의 규정에 따라 주민투표를 실시하였음
- 주민투표 결과 청주시는 유효투표자 157,493명 중에서 143,794명이 찬성하고 3,699명이 반대한 것으로 나타나 91.3%가 찬성한 반면, 청원군은 유효투표자 92,492명 중에서 39,053명이 투표에 참가하여 42.22%의 투표율을 보였으며, 이 중에서 18,022명이 찬성하고(46.15%), 20,752명이 반대(53.14%)하였음
 - 현행 주민투표법상 통합대상지방자치단체중 한 곳이라도 주민의 과반수가 찬성에 응하지 않으면 부결된 것으로 해석하기 때문에 청주청원 통합은 무산되었음

〈표 5-2〉 제2차 청주청원 통합을 위한 주민투표 결과

구 분	투표인수 (①+②+③)	투표수 (①+②)	유효 투표 수 (①)			무효 투표수 (②)	기권수 (③)	투표율 (%)	
			찬 성	반 대	계				
합 계	445,182 (9,541)	158,069 (7,761)	143,794 (91.3%)	13,699 (8.7%)	157,493	576	287,113	35.5	
청주시	상당구	182,288 (3,836)	67,550 (3,319)	61,364	5,922	67,286	264	114,738	37.1
	흥덕구	262,894 (5,705)	90,519 (4,442)	82,430	7,777	90,207	312	172,375	34.4
청원군	92,492	39,053	18,022 (46.15%)	20,752 (53.14%)	38,774	279	51,439	42.22	

※ ()의 수는 부재자 수를 의미함
 자료: 남기현(2010)

- 1994년, 2005년 행정구역 통합 실패 후에도 청주시민과 청원군민은 통합에 찬성하는 입장을 보이고 있어, 단체장과 시민단체, 학계가 통합을 위한 다차원적인 노력을 하여 통합을 시도하였음
- 시민단체와 정부는 주민투표법을 적용하여 청주청원통합을 시도하려 하였으나 통합반대세력(이장단, 청원군, 청원군의회)의 반대로, 지방자치법 4조에 근거하여 정부입법발의를 통해 통합을 시도하였음
- 지방자치법 4조를 적용할 경우 해당 시군의회 의견은 듣도록 되어 있음
 - 청주시의회, 청원군의회, 충청북도의회 의견을 청취한 바 청주시의회와 충청북도의회는 통합을 찬성하였으나 청원군의회는 만장일치로 반대하여 제3차 청주청원 통합은 무산되었음
- 청원지역 주민여론은 찬성이 우세하였으나 여론조사시기를 사전에 공표하고 실시한 여론조사에서 특정 이해관계 집단의 조직적인 개입으로 청원군민 여론이 최악으로 나와서 통합무산에 결정적 영향을 미쳤음

〈표 5-3〉 제3차 통합에 관한 여론조사 결과

일 시	청 원 군 민			비 고
	통합 찬성	통합 반대	잘모름	
2009. 09. 07	64.6%	26.0%	9.3%	CJB청주방송(모노리세치)
2009. 09. 26	61.1%	38.9%	-	청주청원상생위
2009. 10. 15	60.0%	28.4%	11.7%	CJB청주방송
2009. 11. 10	50.2%	49.8%		행정안전부
2009. 12. 02	51.3%	42.5%		청주청원상생위
2009. 12. 20	61.2%	32.9%	5.9%	청주청원상생위

□ 통합 실패원인 분석

- 청주시와 청원군 간의 제1차 통합시도의 실패의 원인은 다음과 같음
 - 첫째, 통합의 주체가 당해 행정기관이었다는 점과 절차상 민주성을 확보하지 못하였다는 점을 들 수 있음
 - 둘째, 1994년 도농통합의 일반적인 문제이기도 하지만 주민투표가 아닌 세대 주 투표형태를 취했다는 문제점을 지적할 수 있으며, 이는 민주주의 선거의 기본원칙인 비밀·보통·직접·평등의 원칙에 위배되었음
 - 셋째, 당시 국회의원지역구, 1995년부터 실시 예정인 자치단체장 선거구와 관련 있는 정치인들이 지역구수호를 위해 간접적인 통합반대를 시도하였음
 - 넷째, 1994년 4월 청원군 군민회관에서 충청북도의 주최로 실시된 청주청원통합에 대한 공청회가 일부 행정공무원과 지역유지들의 반대로 공청회가 형평성을 잃게 되었음
 - 다섯째, 주민의견 조사를 앞두고 청원군 지역주민에게 배포된 청주청원통합을 반대해야 한다는 내용의 전단이 배포되어 공정한 주민의견조사가 이루어 질 수 없었음. 전단에는 “그 동안 청원지역이 누려오던 특혜가 없어지고 혐오시설이 늘어나며 심지어 지방의원과 공무원 신분이 불안해진다”는 등의 내용이 담겨 있었음
 - 여섯째, 이장과 공무원들이 조직적으로 청주청원 통합을 반대하였음
 - 일곱째, 청원지역주민이 통합에 반대한 가장 큰 이유는 “청주시와 청원군이 통합되면 청원지역주민들이 세금을 많이 내야한다”는 잘못된 정보가 주된 원인

이였음

- 2005년 청주시와 청원군 간의 제2차 통합시도의 실패의 원인은 다음과 같음
 - 첫째, 청원군의 통합선회에 따른 주민설득 부족
 - 통합의 효과와 문제점에 대한 내용과 관계없이 청주청원통합논의가 감정으로 치달음으로서 통합반대여론이 더욱 확산된 것으로 나타났음
 - 둘째, 찬성지역 투표율 저조
 - 청원지역의 경우 그간 여론조사전문기관에서 수차례의 설문조사를 수행하면서 통합찬성이 통합반대보다 한 번도 낮게 나오지 않았음에도 불구하고 실제주민투표에서는 46.15%가 찬성하고, 53.14%가 반대한 것은, 통합을 찬성하였던 주민들이 투표에 참여치 않은 결과라 판단됨
 - 셋째, 충청북도·충청북도의회의 통합반대
 - 충북도 및 도의회는 청주시와 청원군이 통합되면 충청북도의 재정 및 경제가 청주로 집중되어 기타 시군은 발전저하를 가져올 것이라는 우려를 하고 있어 통합반대를 주장하였음. 특히, 충청북도의회에서 10일정도의 일정을 지연시킴으로서 주민투표 전체일정을 촉박하게 진행케 했고, 주민투표결과에 시기적으로 악영향을 끼쳤음
 - 넷째, 청원군 공무원의 통합반대
 - 다수의 청원군 공무원들이 통합 반대로 인한 행정력 부재로 주민들에게 객관적이고 공정한 정보전달이 되지 않아 많은 주민들이 이장 및 농민단체의 통합반대에 뜻을 같이한 것으로 판단됨
 - 다섯째, 찬성단체 활동의 미흡
 - 청원군 의원 및 이장단의 조직적이고 적극적인 통합반대 운동에 비하여 통합찬성 단체의 활동은 미온적이었음
 - 여섯째, 주민투표법 적용상의 문제
 - 공무원들의 투표참여 독려 홍보활동을 원천적으로 막아 투표율이 저하되는 결과를 초래하였으며, 반면, 통·이장 에게는 주민투표 찬성 및 반대운동을 가능케 하여 청원군지역은 이장 및 농민단체의 조직적인 운동으로 유권자들의 자율판단을 흐리게 하였음
 - 일곱째, 관 주도 통합운동 실패

- 관 주도 통합운동이 이루어지다보니 통합의 장단점에 대한 논의 보다는 “청원군수와 청주시장의 야합설”, “충청북도의 위상 축소설” 등으로 비화되어 통합의 본질을 벗어난 소모적 통합운동이 지속돼 통합실패의 원인을 제공하였다는 지적이 있었음
- 청주시와 청원군 간의 제3차 통합시도의 실패의 원인에 대해서 간략하게 살펴보면 다음과 같음
- 통합추진과정에서 이해관계자들의 공감대 형성을 위한 의회 및 주민의 여론수렴과정을 소홀히 하였고, 청원군 지역의 발전전략과 비전제시가 미흡
 - 통합찬반의 논리가 일부 언론의 이해관계에 따라 보도되어 주민의 통합여부 판단에 혼란을 초래하였음
 - 민간단체의 홍보전략이 다분히 형식적이고, 청주지역에 한정되어서 청원지역 주민설득에 역부족이었으며, 청원군민에게 직접 전달하는 체계가 부족하였고, 통합반대단체와 청원군공무원의 조직적인 방해로 효과를 기대하기 어려움
 - 충청북도의 책임 있는 역할이 요구되었으나 충북도지사나 관계자와 진지한 논의가 이루어지지 못하였으며, 도의원의 통합 찬성 표명이 시기적으로 늦게 이루어짐
 - 청주지역구 도의원과 일부 도의원을 제외하고는 적극적인 반대 입장을 보여 오다가 정부의 정책, 한나라당과 충청북도지사의 입장선회 등으로 인하여 뒤늦게 찬성입장으로 선회하였음
 - 청원군 의원 및 이장단의 조직적이고 적극적인 통합반대 운동에 비하여 통합찬성 단체의 활동은 상당히 제한적이었음
 - 지역주민이 청주청원통합 찬성의사를 보여 왔음에도 불구하고 청원군 의회는 지역주민의 의사에 반하는 독선적 의결권을 행사함
 - 전국의 자치단체통합과 연계한 청주청원통합정책 수행으로 반대론자들에게 중앙 정부의 일방적 통합이라 오해를 받아 통합에 걸림돌로 작용함
 - 통합에 대한 다양한 지원책 발표와 같은 시기에 세종시 정책변경을 시도하여 정부정책에 대한 주민의 불신이 커져있는 상황을 반대론자들이 적절히 이용하게 하는 빌미를 제공하였음

□ 통합의 기본원칙

- 청주시와 청원군간 공동 발전에 대한 비전 제시
- 청주시의 희생적인 양보와 결단 필요
- 소외지역과 계층의 문제를 사전 발굴하여 통합의 합의사항에 반영
- 환경친화적이며 지역특성을 살리는 도농복합도시 지향
- 주민참여에 의한 자치행정구현이 제도화된 도시구현
- 정치권을 포함한 시민사회단체, 학계, 언론계 등 외부의 객관적인 협의기구를 설치하여 민간 주도의 통합 추진
- 지역이기주의를 버리고 후손에 물려줄 경쟁력 있는 청주권 발전 구현

□ 통합 추진방향

- 통합운동을 지속적으로 추진하여 통합시기 및 방법론에 대한 합의를 도출함
 - 통합운동은 주민주도(시민단체+학계+지방정부)로 운영하는 것이 바람직하며, 이에 대한 재정적인 지원이 법적으로 가능하도록 해야 함
- 통합과정과 통합 시 비전에 대한 구체적인 분석 및 연구에 기초한 평가회를 개최하여 1차, 2차, 3차 통합과정에서의 반대론자들의 논리를 분석하고, 통합과정의 정밀분석, 단계별, 시기별, 지역별로 평가토론회를 개최하여 미래 비전의 공유를 위한 충청북도, 청주시 및 청원군 간의 공조체제 유지를 위한 방안을 마련해야 함
- 지방자치단체 통합에 대한 논의가 비교적 짧은 기간 내에 진행되어서 통합에 대해 충분히 논의하지 못하였거나 준비하지 못한 자치단체들이 많다는 점에서 자율통합이 이루어질 수 있는 기회를 제공하도록 하며, 자율통합이 이루어지지 않을 경우에 대한 방안들도 고려되어야 함
 - 자율통합: 지방행정개편 추진위원회가 개편방안을 마련한 후 일정 기간 동안(1년 정도) 자율통합을 실시할 수 있는 기간을 설정하여 이 기간 동안에 많은 자치단체들이 자율통합을 추진할 수 있도록 함

- 강제통합: 자율통합을 위한 기간이 경과되었음에도 불구하고 자치단체 간의 갈등으로 통합이 이루어지지 않을 경우 일정한 기준에 따라서 강제적으로 통합을 추진하도록 함
- 광역자치단체의 직할 자치단체: 강제적으로 통합을 실시한 이후에도 지역주민 또는 이해관계자의 반대로 통합이 이루어지지 않는 경우가 발생하는 경우, 해당 자치단체는 광역자치단체에서 직할하도록 하는 방안을 모색함

□ 통합 추진 시기와 방법론

- 통합 추진 시기는 2012년 말까지 통합하는 것을 우선적으로 생각할 수 있으며, 경우에 따라서는 2014년 말까지 통합하도록 함
 - 그동안 일관되게 주장해 온 각 정당의 정강정책을 보면 통합 찬성이 우세하였음
 - 6.2 지방선거에 출마한 여·야당 후보들이 2012년에 통합하는 것을 공약으로 제시하였으며, 통합에 적극적인 후보들이 자치단체장으로 당선되어 2014년 이전에 통합될 가능성이 높은 편임
- 통합 추진을 위해서는 청주시와 청원군 간에 인사교류를 정기적으로 실시하고, 통합에 대해서 구체적으로 협의할 수 있는 ‘행정협의회’를 구성하여 통합에 대해서 보다 체계적으로 준비할 필요성이 있음
- 청주시와 청원군 간의 통합은 자율통합에 근거하여 이루어지는 것이 바람직하며, 주민의 동의에 근거하여 지방의회에서 통합을 결정하도록 함
 - 지방의회 의결을 통한 통합이 절차적으로 가장 간단하며, 비용이 적게 소요됨

2. 전주시-완주군의 통합방안

□ 통합 과정

- 전주시와 완주군의 통합 논의는 1992년, 2005년에 이어 이번이 세 번째이나 통합에 대한 논의는 활발하게 이루어지고 있으나 통합은 이루어지지 않고 있음
- 1992년 대통령 선거를 앞두고 전주시의 직할시 승격문제가 선거공약으로 거론

- 되면서 양 지역 통합이 본격적으로 다뤄지게 됐으며, 당시 ‘전주직할시 승격 추진위’가 구성되는 등 통합논의가 활발히 진행되었음
- 통합과 관련한 여론조사도 활발히 진행됐으며, 1995년 지역발전연구회의 설문조사에서 전주시민 83.9%와 완주군민 74.3%가 통합에 찬성하였으며, 1996년 KBS 여론 조사 및 1997년 한국갤럽조사연구소의 조사에서도 대부분의 전주 시민과 완주군민들이 통합에 찬성하는 것으로 나타남
 - 그러나 완주군의회의는 1998년 용역에서 완주군민의 51.8%와 완주군 공무원 60.1%가 통합에 반대한다는 결과를 내세우며 불붙기 시작한 통합논의를 잠재우는 데 주력하였음
- 2005년에는 전주시와 완주군 주민 설문조사, 주민투표조례 제정, 간담회까지 진행하는 등 구체적으로 진행되었으나 반대의견이 강해 무산되었음
- 전주시의회 의장은 2005년 7월 11일 제 224회 제 1차 정례회 개회사에서 “청주시와 청원군이 최근 시·군을 통합하기로 합의했다”면서 정치권과 시민단체 등에 통합논의 공론화를 촉구한 후, 그간 주춤했던 시민단체들의 통합 논의도 다시 활발해지게 되었음
 - 전주·완주 통합을 조속히 해결하기 위해서 주민투표제를 도입, 적용해야 한다는 여론에 따라서 전주시는 2004년 9월 구·동의 명칭 및 구역변경, 폐치·분합에 관한 사항 등에 대해 주민투표를 할 수 있다는 내용의 조례를 제정하였으며, 완주군도 2005년 4월 이와 유사한 내용의 주민투표 관련 조례를 제정하였음
 - 그러나 지역주민들의 통합에 대한 찬성에도 불구하고 완주군 반대로 무산되었음
- 2009년 7월 중순에 송하진 전주시장이 전주·완주통합 관련 4자회담을 제안하였음. 우선적인 통합논의기구가 필요하다는 차원에서 정치권이라고 할 수 있는 전주시장과 완주군수, 전주시의회와 완주군의회의 의장이 만나 논의를 해가는 틀을 만들자고 제안함
- 이후 완주군수가 진정성을 담보되는 대화는 하겠다는 내용을 발표하였으며, 완주군수는 주민의사가 중요하다며, 우선 전주·완주 간에 놓여있는 현안적인 문제부터 논의하자는 견해를 피력함

- 이러한 완주군수의 입장표명에 전주시는 우선 통합의 선결문제를 해결하는 차원의 조치를 준비함
- 한편, 자치단체장간의 입장표명과 관련하여 지역 언론 및 J-TV(SBS), MBC TV 토론이 이루어졌음
- 이후 전주시는 전주·완주통합의 선결과제문제를 논의하기 위한 실무회의개최를 완주군에 제안했으나 완주군 측은 이를 거부하여 이루어지지 않음
- 2009년 8월에 이명박 대통령의 8.15선언에서 지방행정체제개편이 언급된 이후 행정안전부가 시군자율통합방안을 8월 28일에 발표함
- 전주시는 행정안전부의 자율통합발표 이후 통합을 위하여 더욱 적극적으로 노력하고, 완주군이 주장하는 통합의 선결조건 해결을 위한 조치들을 취함
- 전주시는 전주·완주통합에 필요한 여건조성을 위해 시 자체에서 10가지의 조치들을 취하고 전주시장이 기자회견을 통해 발표함
 - 예를 들어, 시내버스문제, 상수원 보호구역 해제 문제, 화장장문제, 체육시설 공동활용 문제, 모악산주차장 문제들에 대해서 최대한 해결을 하겠다는 입장을 표명하고 관련 조치들을 취했음
 - 시내버스요금 단일화 조치로서 1,000원으로 균일화시켰음
 - 전주시내에 소재하는 화장장에 대한 완주군민의 이용료가 기존 30만원이었으나 5만원으로 낮추었고, 체육시설도 동일하게 사용할 수 있도록 하였음
 - 상수도보호구역 해제는 2010년 말까지 전북도와 협의하여 최대한 빠른 시일 안에 해결해준다고 하였고, 현재 환경부에 해결을 위한 조치를 취함
 - 모악산주차장 비용공동부담 문제의 경우 전주시가 예산을 세워 부담하겠다고 했고, 현재 예산을 2억여 원을 세워놓은 실정임
- 이러한 전주시의 조치에 대해 완주군수는 이러한 것들은 형식적인 것이라고 하여 전주시의 통합노력을 일방적으로 무시하고, 전주·완주 통합에 냉담한 반응을 보임
- 한편으로, 행정안전부의 시군자율통합방안이 발표되자 전주·완주통합에 찬성하는 민간차원의 ‘전주·완주통합민간추진위원회’가 일부 통합찬성 완주주민과 전

주시민을 중심으로 9월 7일에 구성됨

- 그러나 통합에 반대하는 완주군 쪽에서는 ‘고산농협조합장’과 ‘완주군애향운동본부’가 주도하는 ‘완주사랑지킴이 운동본부’를 9월 중순에 만들어 통합찬성 측에 대응해 옴
- 이러한 상황에서 전주시는 2009.9.14에 전주시 자체 전주·완주통합 여론조사를 실시함
 - 여론조사는 한국갤럽 여론전문기관에 의뢰하여 전주시민 504명, 완주군민 508명 등을 대상으로 9월 10부터 12일까지 실시되었음
 - 여론조사 결과 전주시주민은 80.6%, 완주군민은 51.7%가 찬성하는 것으로 나옴(반대는 전주시 8.0%, 완주군 34.4%)
- ‘전주·완주통합민간추진위원회’와 이를 반대하는 ‘완주사랑지킴이 운동본부’는 각각 통합찬성과 반대의 입장에서 행정안전부가 요구하는 주민동의서명을 받기 위한 활동을 9월말까지 추진함
- ‘전주·완주통합민간추진위원회’는 9월 29일 약 3천 3백 명의 찬성주민서명명부를 전주시에 제출
- 통합을 반대하는 ‘완주지킴이 운동본부’는 3만 7천 5백 명의 명단을 역시 같은 과정을 거쳐 완주군에 제출함
- 이 과정에서 행정안전부 장관은 전주·완주 통합을 촉진하기 위한 또 다른 인센티브로서 완주군 예산의 1/4인 1,000억원 정도를 투자하는 ‘호남제일의 스포츠 타운’ 건설을 완주군 용진면에 해줄 것을 발표함
- 이후 행정안전부는 통합찬성 주민서명서를 낸 지역의 주민을 대상으로 11월 1일 - 2일에 걸쳐 여론조사를 실시하였으며 여론조사 결과를 발표함
- 2009년도 주민의견조사 결과에 따르면 완주군민의 통합 반대 의견(64.2%)이 찬성(35.8%)보다 높았고, 전주시민은 찬성 의견(88.4%)이 반대(11.6%) 보다 우세한 것으로 나타남
 - 통합대상 자치단체 중 한 곳이라도 반대가 많을 경우 통합을 추진하지 않는다는 방침으로 인해 전주·완주 자율통합에 관한 후속절차는 중단되었음

□ 통합 실패원인 분석

가. 반대 측의 관련 개입

- 찬성 측에서 주장하듯이 관련개입이 이루어짐
 - 초기의 여론조사에서 통합찬성여론이 반대보다 약 2배 가까이 높았는데, 그 이후 2주 후에 실시한 전북일보의 여론조사에서는 오히려 거꾸로 반대가 찬성보다 두배 가까이 높게 나타남.
 - 초기 J-TV와 전라일보가 실시한 여론조사에서 통합찬성 51.6%, 반대 34% 이었으며, MBC 조사에서 찬성 43%, 반대 37%로 찬성여론이 높은 것으로 나타났다.
- 그러나 이런 조사가 있은 후 약 2주 후에 실시한 전북일보 여론조사에서는 반대 56%, 찬성 30%로 나타남

나. 통합에 대한 사실 왜곡

- 통합 시 사실왜곡을 하는 홍보 및 전단지 배포가 무성하게 이루어짐
 - 통합에 반대하는 완주쪽은 통합시 소위 3폭탄론(세금폭탄, 협오시설폭탄, 빗폭탄)을 제기함
 - 주민들이 무비판적으로 받아들일 수 있는 있지도 않은 사실이나 잘못 알려진 사실들을 주민들에게 제공함

다. 단일한 통합제도 마련

- 군단위의 경우 농민후계자가 사실상 지역주민의 의사결정에 결정적인 영향력을 미침
- 따라서 농민후계자 등 농업경영인을 얼마나 잘 설득하는가에 따라 농촌군민들의 찬·반입장은 달라질 수 있고, 통합의 성공도 가능하게 됨
- 전주·완주통합의 경우에도 농업경영인이 중심이 되어 반대운동을 전개함
- 반대하는 완주군이나 완주군의 사주를 받은 일부 단체들은 이들 농업경영인들을 대상으로 왜곡된 사실을 전파함

- 대표적으로 반대에 앞장서는 완주군 고산농협조합장은 해당 농업경영인들과 이해관계가 아주 큼
- 농업경영인들이 마을 주민에게 영향력을 미치게 되는 이유는 비교적 젊은 농업경영인이 나이든 농민들의 애로사항을 처리해주고, 마을 단위의 일들을 대개 처리함
- 따라서 농업후계자나 경영인이 농촌주민에게 결정적인 영향을 미침. 이러한 입장에서 이들 경영인들을 설득하지 않으면 마을 주민들의 의사를 움직이는 것은 일정한 한계가 있음
- 또한 농촌주민들의 이러한 구조에도 불구하고 행정안전부는 통합에 대한 주민설명회도 개최하지 않음으로서 더욱 주민의 의사결정은 왜곡될 소지가 많게 됨
- 이와 같은 상황에서 행정안전부는 통합을 위한 주민여론조사에 앞서 전주·완주 통합을 촉구하기 위한 완주군 용진면에 1,000억원을 투자하여 ‘호남제일의 스포츠타운’을 조성해 주겠다는 별도의 인센티브를 발표하였으나 이것도 아무런 영향력이 없게 됨
- 행정안전부의 이러한 발표에도 불구하고 해당지역인 용진면 거주 주민들도 통합 반대 비율이 높게 나타남

라. 사전 주민설명회 및 홍보 미흡

- 시민자율통합이라고 하나 통합안을 추진하는 행정안전부는 정부차원에서 통합에 대한 정당성, 주요내용 등에 대한 설명회를 개최해야 하나 실패함
 - 전북의 경우 전북도청에서 설명회를 개최한다고 하였으나 완주군의 사주를 받거나 그러한 분위기에 있는 완주 군민들은 주민설명회에 거의 참여하지 않음
- 이후 통합시한을 2009년 말까지 약 4개월로 정한 가운데 행정안전부의 자율통합을 위한 홍보활동도 미흡
 - 완주군민들도 반대는 했지만 왜 반대해야하는지, 찬성하면 무엇이 좋은지에 대한 충분한 판단을 할 수 없는 상황에서 주민여론조사를 실시함
 - 오히려 완주군 및 통합반대세력의 활동에 따른 반대여론 확산에도 불구하고

행정안전부는 단순히 주민여론조사를 실시결과를 가지고 반대여론이 높다는 것으로 통합실패를 결정하게 됨

마. 민간추진조직과 행정안전부 간의 네트워크체계 미흡

- 민간추진협의회가 주체가 되어 통합 추진할 경우 모험적인 것임
- 이들 추진주체는 단순히 행정안전부가 발표한 내용을 중심으로 경험이 없는 사례를 만들어가는 형태이기 때문에 일정한 한계를 지님
- 민간단체로서 통합추진을 위한 방향이나 추진상의 애로해결을 위한 행정안전부와의 네트워크체계가 갖추어지지 않음. 비공식적 채널이나 아는 사람을 중심으로 발생된 문제에 대해 호소함.
 - 관권개입 사례가 있을 시 어떻게 할 것인지, 통합 반대지역에서 활동을 할 경우 세력 간의 갈등이나 다툼이 있을 시 조치, 통합 찬성 여론조성을 위한 홍보 활동 등 미흡
 - 결국 정보교류 시 공식적인 협력체계가 형성되지 않아 통합 추진력에 한계를 노출함

바. 통합민간추진협의체의 운영상의 문제

- 통합추진을 위한 민간단체활동과 관련된 재원확보의 어려움
 - 주민홍보, 홍보책자발간, 주요 추진 주체의 활동비 등 기본적인 재원확보가 되지 않은 가운데 민간의 자율적인 활동을 기대하는 것은 정책당국이 민간단체의 속성을 이해하지 못한 것임
 - 따라서 민간단체의 적극적이고 자율적인 통합활동 전개에는 근본적으로 한계가 있었음

사. 관련 자치단체와 시민단체간의 네트워크 미약

- 통합이라는 같은 목적을 가진 시정부와 민간단체간의 공식적인 네트워크가 형성되지 못하여 추진력이 약했음
- 시군 자율통합이라는 취지에서 통합에 찬성하는 전주시의 경우 민간단체와 공개

적이고 적극적인 통합지시 활동이나 지원활동을 할 수 없었음

- 단지 공식적인 차원에서 전주·완주 통합에 필요한 제도개선 등 시차원의 활동을 전개함
- 이러한 상황에서 통합추진민간단체는 시정부로부터의 공식적인 지원이나 협력을 얻어서 통합을 추진하는 것은 제한적이었음
- 주민자율통합이라는 명분하에서 시정부의 비공식적 관여 내지 소극적 관여로 통합실패의 가능성은 높았다고 할 수 있음
 - 특히 통합상선 쪽은 주민중심으로 운영되나 반대하는 쪽은 관권개입등의 수단이 동원됨으로써 사실상 힘의 불균형이 존재하는 가운데 통합을 추진하는 결과가 됨

아. 상급단체인 도의 눈치 보기 및 반대 입장

- 전주·완주통합과 관련된 도지사 및 도의회의원들의 눈치 보기가 이루어짐
- 민간추진협의회가 도지사, 도의회의 의장면담을 시도했으나 이루어지지 않음
- 오히려 도지사는 비공식적으로 반대의 입장이 드러남
- 도의회는 초기 의회차원에서 논의필요성, 정당성을 제기했으나 민주협조직이후 실제통합과정에서 어떠한 행동을 취하지 않음(전라북도의 입장을 고려한 것으로 보임)

통합의 기본원칙

- 전주시와 완주군간 공동 발전에 대한 비전 제시
- 대단위 첨단 산업단지 개발이 가능한 도농복합도시 지향
- 지역의 산업발전을 통한 균형발전 구현
- 민간차원의 통합추진기구 구성 및 민간주도의 자율통합 운동 지향
- 지역이기주의를 버리고 새만금 배후도시로 성장할 수 있는 잠재력 확보
- 통합에 대한 지속적인 논의를 통한 효율적인 의사소통과 적극적인 홍보

가. 기본방향 설정 필요: 자율적 통합방식 필요

- 자율적인지 정부주도 통합인지 분명한 방향 설정이 필요함
- 현재의 상태에서 자율통합 추진이 필요함
 - 자율통합이란 관련 시군 간의 자율적인 의사를 가지고 추진하는 것임
- 다른 한편으로 그것은 해당시군의 주민스스로 공감대를 형성하여 통합을 추진하는 것임
- 따라서 자율통합의 인식 및 방향설정을 분명히 한 후 통합을 추진하는 것이 바람직함

나. 전략적 측면: 점진적 통합전략 필요

- 이러한 자율통합방식을 채택할 경우 전략은 점진적 통합전략이 필요
- 통합을 위해 전주·완주 주민간의 공감대를 좀 더 밀착하여 형성하는 점진적 노력이 필요
- 다른 한편으로, 전주시와 완주군 자치단체는 자치단체 차원에서 주민공감대 형성을 위한 제도개선을 꾸준히 해나갈 필요성이 있음
 - 이른바 현존 전주시와 완주군민에게 우선적으로 해결할 필요가 있는 사안을 먼저 해결해 주고 전주시와 완주군 간 상생협력 사업들을 공동으로 개발하고 추진하는 것이 필요함
 - 이를 위해 전주시완주군간 공무원 실무자를 중심으로 ‘전주·완주상생협력을 위한 실무회의’를 구성, 주기적으로 회의 개최하는 것이 필요함
- 따라서 전주·완주간의 통합을 위한 전략적 방안은 주민간의 우선적 공감대 형성을 위해서 노력하고, 주민을 위한 상생적 협력실무회의를 개최하여 상생협력 관련 사업을 발굴하고, 이를 공동으로 추진함

다. 추진 단체장 간의 제도적 통합노력 지속: 통합 찬성하는 전주시의 배려

- 통합 찬성하는 전주시가 주도적인 입장에서 통합과 관련하여 여러 가지를 배려하는 것이 필요함

- 또한 양 자치단체간의 경쟁적 요소에서 가능한 완주군에 양보함
 - 전주·완주 통합시 전주시장출마에 대한 전주시의 양보 등
 - 기업유치 및 시설설치에서의 공동시설 설치 또는 통합반대지역에 우선설치유도, 또한 지역산업개발에서 공동개발벨트화조성사업추진 등 추진
- 통합 반대하는 완주군에 대해 전주시 차원에서 지속적인 통합여건조성
 - 현재추진 중인 ‘전주·완주통합 상생협력사업’은 물론 기타의 사업도 지속적으로 발굴 추진
 - 예를 들어, 전주시의 버스요금 단일화(2009년 시행됨), 상수도 보호구역 해제 추진, 모약산주차장 비용공동 부담 등을 들 수 있음

□ 통합 추진방향

- 자율통합: 지방행정개편 추진위원회가 개편방안을 마련한 후 일정 기간 동안(1년 정도) 자율통합을 실시할 수 있는 기간을 다시 설정하여 이 기간 동안에 많은 자치단체들이 자율통합을 추진할 수 있도록 함
- 강제통합: 자율통합을 위한 기간이 경과되었음에도 불구하고 자치단체 간의 갈등으로 통합이 이루어지지 않을 경우 일정한 기준에 따라서 강제적으로 통합을 추진하도록 함
- 광역자치단체의 직할 자치단체: 강제적으로 통합을 실시한 이후에도 지역주민 또는 이해관계자의 반대로 통합이 이루어지지 않는 경우가 발생하는 경우, 해당 자치단체는 광역자치단체에서 직할하도록 하는 방안 모색
- 민간차원의 전주·완주 통합 추진은 비록 통합실패를 했으나 어느 정도 성과가 이루어짐. 통합노력의 성과를 살펴보면 크게 3가지를 들 수 있음
 - 첫째, 전주시의 노력에 의한 가시적인 통합조치가 이루어짐
 - 전주시가 완주군에 제안한 상생협력 차원의 사업이 실제적으로 이루어짐으로서 통합여건이 조성되어 가는 상황임
 - 현재까지 추진된 전주시의 주요 통합여건조성사업은 다음과 같음

〈표 5-4〉 전주시-완주군 통합을 위한 전주시 상생협력 방안

전주시가 제시한 통합을 위한 상생협력사업 안	추진상황
① 상관상수원 보호구역 2010년말 까지 해결	추진중
② 삼천상수원보호구역 보호구역해제	추진중
③ 모악산주차장등 유지관리비 예산편성	예산확보
④ 시내버스요금단일화 - 전주시로 인입할 경우 최소 1,060원, 최대 3,010원인 통합차원에서 버스요금을 단일화하여 전주-완주지역 간 1,000원으로 함	현재 적용실시
⑤ 전주·완주스포츠타운 공동건설제안	제 안
⑥ 완주전주경계지역도시가스 확대보급 - 우선 완주전주 경계지역까지 배관매설 총 16km구간에 대해 전주시가 부담 - 통합 후 면소재지까지 도시가스 확대보급 제안	추진중
⑦ 완주군민의 전주시 체육시설 공동이용제안 - 조례개정을 통한 완주군민 이용편의 제공	현재 적용실시
⑧ 완주군민에게 전주시 화장장 및 봉안시설 이용편의 제공	현재 적용실시
⑨ 모악산 자전거 하이킹 도로 공동개설 제안	제 안
⑩ 완주전주경계지역 산불방지 공동대처 제안	제 안

- 둘째, 비록 통합에 실패하였으나 통합을 위한 민간차원의 통합추진세력의 지속적인 운동이 기대됨
 - 기존의 ‘전주·완주통합민간추진협의회’는 명칭을 바꿔 ‘전주·완주 하나되기 운동본부’를 설치하여 지속적으로 통합을 추진해나갈 것을 선언함
- 셋째, 전주·완주 주민들의 통합에 대한 기대감 확산
 - 전주·완주통합과 관련된 전주시민과 완주군민간의 통합의 필요성에 대한 새로운 인식이 점점 확산됨
 - 일부 통합에 반대한 완주군민들의 통합에 대한 실체를 다시 인식함
 - 통합에 반대한 완주군의 주요세력은 통합반대에 대해 후회하는 입장임

□ 통합 추진시기와 방법론

- 통합 추진 시기는 자율평가에 의한 경우에는 자치단체 간에 합의에 의해서 결정할 수 있으나, 6.2 지방선거를 통해서 선출될 지방자치단체장의 임기가 만료되는 2014년 6월말까지 통합하도록 함

- 특히, 여야 정치권에서 추진하려는 2014년의 지방행정체제개편과 관련하여 시기적으로 그 이전에도 전주·완주통합은 가능할 것으로 봄
 - 이를 위해서는 해당 지역주민들 간 통합의 당위성이나 필요성에 대한 공감대 확산을 위한 활동전개, 행정안전부의 일정한 역할, 전주시의 지속적인 통합여건개선, 민간단체의 자발적인 통합운동 전개, 전주시와 민간단체간의 네트워크 구축, 조직적이고 체계적인 통합민간단체 활동 등이 요구됨
- 전주시의 경우에도 작년의 통합추진과 관련된 완주군과의 상생협력사업차원의 10가지 사업을 지속적으로 추진하고 있는 상황임
- 통합방법론으로는 주민투표에 의한 통합과 지방의회 의결에 의한 통합으로 구분할 수 있음
 - 지방의회에서 통합을 의결하면 통합이 이뤄지고, 지방의회가 찬성하지 않으면 주민투표를 거쳐 통합 여부를 최종적으로 확정하게 됨. 지방의회 의결을 통한 통합이 절차적으로 가장 간단하며, 비용이 적게 소요되므로 우선적으로 고려될 수 있는 방안임
 - 주민투표에 의한 통합은 민주적 정당성 확보 차원에서 가장 바람직한 대안이나 주민투표에 많은 비용이 소요되며, 절차적으로 복잡한 편임

제2절 도서지역 행정구역 조정방안

1. 옹진권의 조정방안

- 도서지역이나 과소 산간지역에 위치하는 지자체의 경우 인구의 감소 및 노령화가 진행되고 있어 향후 독자적인 지방자치단체로서 운영되는 데는 상당한 애로가 예상됨
 - 자체수입으로 인건비를 충당할 수 없는 지방자치단체가 2005년 현재 41개나 되는 것으로 나타났음

〈표 5-5〉 자체수입으로 인건비 미해결단체 현황(2005년)

자치단체 유형	기 관 명(41개)
시(3개)	전북 남원, 전남 나주, 경북 상주
군(34개)	강원(1) 영월, 충북(2) 보은·괴산, 충남(2) 서천·청양, 전북(4) 장수·임실·순창·고창, 전남(14) 담양·곡성·구례·고흥·보성·장흥·강진·해남·무안·함평·장성·완도·진도·신안군, 경북(7) 의성·영양·영덕·청도·예천·봉화·울릉군, 경남(4) 의령·함양·거창·합천군
자치구(4개)	부산(2) 서구·영도구, 대구(1) 남구, 울산(1) 중구

자료 : 행정자치부

- 이러한 지자체의 경우 교부세지원이 감소하는 등 중앙정부의 지방정책에 변경이 생기는 경우 과연 현행 행정서비스 수준을 향후에도 유지할 수 있을 것인가라는 의문이 제기됨
- 현행과 같이 포괄적인 업무를 수행한다는 전제하에서 가장 먼저 고려할 수 있는 대안은 인접지자체와 통합을 통해 행·재정 기반을 강화하는 방안(지자체 통합)
- 그렇지 않을 경우 현재 수행하고 있는 사무를 대폭 줄이고 나머지 사무를 광역 자치단체가 대신 수행하는 방안(수직적 보완)
- 마찬가지로 현행 사무를 대폭 줄이는 전제하에서 광역자치단체 대신 인접한 다른 자치단체(해당 지자체 보다 행·재정 능력이 우수한 지자체)가 나머지 사무를 대신 수행하는 방안(수평적 보완) 등이 고려될 수 있음

일본의 도서지역 통합사례(가고시마현 사츠마가와치시)

가. 사츠마센다이시(薩摩川内市)의 개요

- 일본의 도서지역인 가고시마현 사츠마센다이시(鹿児島県薩摩川内市)는 2004년 10월 12일 합병하였음
- 일본에서도 도서지역과 내륙부의 통합사례는 드문 편(대부분이 도서지역 내에서의 지자체간 통합)이나 주민동의가 이루어지는 경우 가능하였음. 내륙과의 통합을 시도하였으나 실패한 사례 등에서도 시사점을 찾아 볼 필요가 있음
 - 사츠마센다이시의 현재 인구는 약 10.5만명 수준임

- 사츠마 반도의 북서부에 위치하고 있으며 본토지역인 구 센다이시(川内市), 이리키정(入来町), 도고우정(東郷町), 히와키정(樋脇町), 계도우잉촌(禰答院村), 사토촌(里村)과 도서지역인 가미고시키무라(上甌村), 나카고시키무라(中甌村), 시모고시키손(下甌村), 카시마무라(鹿島村) 등으로 구성되어 있음
 - 총면적 : 683.50km² (本土564.75km²/甌島118.75km²)
 - 총인구 : 102,242人 (2007년 4월 1일 현재)
 - 세대수: 44,780세대 (2007년 4월 1일 현재)

〈표 5-6〉 시정촌별 면적 및 인구

地域名	川内	樋脇	入来	東郷	禰答院	里	上甌	下甌	鹿島
面積(km ²)	265.48	64.18	72.38	80.15	82.56	17.31	35.13	57.63	8.68
人口(人)	72,189	7,595	5,945	5,999	4,413	1,400	1,630	2,495	576
世帯数	31,184	3,373	2,628	2,473	1,866	644	875	1,390	347
1世帯当たり人員	2.31	2.25	2.26	2.43	2.36	2.17	1.86	1.79	1.66

나. 사츠마가와치시 탄생 경위

- 도서지역인 4개 村인 가미고시키무라(上甌村), 나카고시키무라(中甌村), 시모고시키손(下甌村), 카시마무라(鹿島村)를 포함한 센사츠(川薩)지역에서는 1시4정4촌이 합병하여 직선거리 80km의 규슈 2위의 면적을 가진 사츠마가와치시가 탄생하였음
 - 이는 가고시마현에서 가고시마시를 제외하고 최초로 인구 10만 도시가 탄생하였다는 의미도 갖게 됨⁴⁾
- 2002년 10월 센사츠(川薩)지역에서는 구시키노시(串木野市)가 포함된 그리고 下甌島村은 제외된 「센니시사츠(川西薩) 합병협의회」가 발족하여 활동하였는데⁵⁾ 이는 현에서 처음 발족한 합병협의회였음
- 2市4町4村으로 구성된 센니시사츠 합병협의회는 합병문제에 관한 조사연구, 신시의 도시계획 기본원칙, 합병에 관한 기본적 사항등에 대한 협의를 진행하였

4) 내륙의 항구와 도서사이의 직선거리는 약 40km임

5) 川内市, 串木野市, 樋脇町, 入来町, 東郷町, 禰答院町, 里村, 上甌村, 下甌村 및 鹿島村으로 구성됨

는데 2002년 12월 임의합병협회의에서 법정합병협회의로 전환이 이루어졌음. 이때 下甌島村의 경우 의회의 반대로 법정합병협회의에는 참여하지 못하였으나 2003년 4월 串木野市가 탈퇴의사를 표명⁶⁾하였고 2003년 6월에 下甌島村가 새로 가입하여 「川薩 합병협의회」로 재발족하였음

- 入来町, 祁答院町の 주민투표, 下甌島村의 주민소환⁷⁾ 등의 우여곡절 끝에 2004년 10월 9개 시정촌이라는 대규모 합병에 성공하였음. 가와치시의 동쪽에 위치한 祁答院町에서는 합병찬반을 둘러싸고 2003년 3월, 2004년 5월 두 번에 걸쳐 주민투표가 이루어졌는데 각각 83표, 20표라고 하는 근소한 차이로 합병에 대한 찬성이 높았음
- 下甌島村에서는 합병에 찬성하는 주민들이 유권자의 1/3이상의 서명을 받아 합병에 반대하는 7명의 의원에 대한 주민소환 청구를 촌 선거관리위원회에 제출하였는데, 이들 의원들은 합병에 찬성하는 촌장의 제안을 2차례에 걸쳐 반대 7, 찬성 4로 부결시켰었음. 주민소환 청구를 통해 합병에 반대하는 의원들에 대한 소환 및 보궐선거가 이루어졌고, 그 결과 찬성 8, 반대 3으로 찬성다수로 가입 동 의안이 확정되었음
- 일본 내에서 전례가 없었던 내륙지역과 도서지역의 합병이 이루어져 도서지역 4개 村에서 村사무소가(직원 50명은 본청으로 흡수) 및 의회가 폐지되었음. 시의 명칭은 사츠마군 8정촌과 그 핵심지역인 센다이시와의 합병 사실을 나타내고 또한 전국적으로 지명도가 높은 사츠마라는 지역명을 살리고자 사츠마센다이시로 명명하였음
- 합병성공의 배경으로는 동지역내 인구가 감소(1960년 123,330명에서 2000년 105,464명으로 감소)되는 상황 속에서 향후 독자생존이 어렵다는 판단과 함께 시정촌 합병추진에 관한 중앙정부의 지원책도 영향을 미쳤음. 下甌島村는 당초 의원들의 반대가 있었으나 주변 도서가 본토와의 합병에 적극적인 분위기였기 때문에 홀로 남겨지는 것에 대한 불안감도 주민그룹을 중심으로 합병찬성파가 대두하게 된 배경임. 도서지역의 경우 주민들의 자발적인 의사를 통해 내륙지역

6) 주민여론 조사결과 60%정도가 日置지구와의 합병에 찬성하는 의견을 제시하였음

7) 90%의 주민들의 서명으로 주민발의에 의한 합병협의회가 발족하였음

과의 통합에 이르렀다는 점도 주목할 만한 사례임

- 일본의 시정촌합병 추진사례 가운데 내륙부와 도서부가 통합한 사례로는 유일함. 대부분의 도서지역 시정촌 합병은 동일한 섬지역 내에서 분리되어 있던 시정촌들이 하나의 지자체를 형성하는 경우가 대부분임. 예컨대 사도(佐渡)시, 이키(壱岐)시, 쓰시마(対馬)시 지역은 종래 여러 시정촌이 분리되어 있던 것이 각각 하나의 지자체(시)로 통합된 사례임. 여타 도서지역에서는 섬지역 끼리의 통합도 원활히 이루어지지 못하는 경우도 적지 않은데 우리나라 독도와 마주한 시마네현 오키섬 지역⁸⁾도 이러한 사례에 속함

〈표 5-7〉 합병을 둘러싼 구시키노시와 시모고시키촌의 대응과정

구시키노시(串木野市)		시모고시키촌(下甌村)	
2002.10.7	川内市, 串木野市, 樋脇町, 入来町, 東郷町, 祇答院町, 里村, 上甌村, 下甌村 및 鹿島村 등 2市 4町 4村가 포함된 川西薩地区 임의합병협의회 설립		
11.13	串木野市の 주민들이 日置地区 6町 合併協議會 참여를 위해 주민발의를 신청	11.14	下甌村議회가 鹿島村과의 2村 合併議案을 부결° 2村 合併 의결부결의 책임을 지고 존장이 사퇴
12.25	串木野市를 포함한 2市 4町 3村으로 구성된 川西薩地区 법정합병협의회 설치	11.18	下甌村이 川西薩地区 법정합병협의회 참가를 유보
2003.1.6	串木野시장이 市来町, 東市来町, 伊集院町, 日吉町, 吹上町, 金峰町에 대해 1市 6町으로 구성된 법정합병협의회설치안을 제안	12.22	村長선거
		12.25	下甌村을 제외한 2市 4町 3村만으로 川西薩地区 법정합병협의회 설치
1.26	시장선거	2003.1.10	下甌村議회가 川西薩地区 법정합병협의회 참여관련 예산안을 부결시킴
2.25 ~ 3.3	18歲이상 주민을 대상으로 합병에 관한 여론조사 실시		
3.27	·2003.1.6 제안에 대해 金峰町는 거부 의사 표시 ·주민발의 종료	1.14	川西薩地区 법정합병협의회는 下甌村 집행부와 의회의 의사통일을 요청
3.28	제4회 시정촌장조정회의에서 串木野市長은 川西薩地区 혹은 日置地区에 참여할 것인가에 대해 3月31日까지 회답할 것을 표명	1.21	주민그룹이 川西薩地区法定合併協議會에 참여를 요구하는 주민발의를 신청

8) 오키시마는 주민이 살고 있는 5개 섬과 180개의 작은 섬으로 구성된 제도이며 행정구역은 3정 1촌(隱岐の島町, 西の島町, 海士町, 知夫村)으로 구성되어 있음

구시키노시(串木野市)		시모고시촌(下甌村)	
3.31	串木野市内部的 各關係會議 및 串木野市議會와의 협의 등의 문제로 시장은 회담기한을 1주일 연기할 것을 요청	2.4	下甌村議會는 川西薩地區法定合併協議會에 옮겨버려 참가하는 예산안을 부결시킴. 下甌村은 川西薩地區法定合併協議會에 참여를 단념
4.7	제6회 市町村長협의회에서 串木野市長은 협의회 탈퇴를 정식으로 표명	3.13	합병에 찬성하는 주민들이 의원들에 대해 주민소환을 청구
4.16	제 7 회 市町村長협의회에서 串木野市長은 신의회 발족후 탈퇴에 대해 재심의 의사를 표명	5.11	주민투표
4.27	串木野시의회 선거	6.8	下甌村의회 보궐선거 실시
5.16	串木野시의회 전원회의에서 川西薩地區합병협의회 탈퇴에 대한 투표결과 11대 11로 가부동수	6.12	• 下甌村議會 전원협의회를 개최° 下甌촌장이 川西薩地區 법정협의회 참여의사를 표명° 의장을 제외한 11명 가운데 찬성 8, 반대 3으로 찬성다수로 가입 동의안 확정
5.19	의회의 표결결과를 고려하여 시장은 협의회 탈퇴를 공식문서로 전달		
5.23	• 제9회 市町村長협의회에서 串木野市長장은 정식으로 탈퇴의사를 표명한 문서를 제출함에 따라 탈퇴절차를 진행해 줄 것을 요청	6.14	• 제10회 市町村長협의회에서 下甌村長은 川西薩地區法定合併協議會에 참여를 정식으로 신청° 串木野市를 제외한 1市4町3村的 단체장들은 下甌村가입에 대해 의회에 부의할 것을 회답
6.14	• 제10회 市町村長협의회에서 串木野市長은 의회상황이 전과 동일하며, 下甌村의 협의회 참여요청에 대해서는 탈퇴를 요청하고 있는 상태에서 시의회에 수락여부를 부의할 수 없는 상태임을 표명. • 串木野市를 제외한 1市4町3村은 下甌村 가입에 합의	6.25	下甌村長은 관계 8市町村에 대해 「下甌村을 포함한 1市4町4村으로 구성된 새로운 合併協議會 조직 설치」를 제안
		6.28	川内市, 樋脇町, 入来町, 東郷町, 祁答院町, 里村, 上甌村, 下甌村及ひ鹿島村的 1市4町4村으로 구성된 새로운 법정협의회 설치 준비회가 발족

자료:川薩地區法定合併協議會 홈페이지(<http://w3.satsumasendai.jp/sensatsu/>)

- 합병전후의 사츠마센다이시의 직원수 변동을 살펴보면 합병 3년 후 157명의 직원이 줄어드는 효과를 가져왔음. 본청의 직원수는 367명이 늘어난 반면 구 지자체 사무소의 직원수는 절반가까이 줄어들었음
- 이러한 변화에 대해 행·재정 효율이 개선되었다는 평가와 함께 구 지자체 소재지 지역의 인구유출이 심화되었다는 상반된 평가가 존재함. 한편 본청의 부서별 증감을 살펴보면 합병이후 인원이 증가한 부서는 세무, 상공, 토목분야이며 줄어든 분야는 총무·기획, 농림수산, 위생부서로 나타났음

〈표 5-8〉 합병 전후 본청과 지소의 직원수 변화

지역명	전체		川内	樋脇	入來	東郷	祁答院	里	上甌	下甌	鹿島
합병직전 (2004)	1,387 (조합 등 158명 포함)	본청	569								
		지소		106	96	94	91	50	67	121	33
합병직후 (2005)	1,347	본청	842								
		지소		60	69	67	72	45	56	105	31
2007	1,230	본청	936								
		지소		37	40	40	41	26	30	61	19

자료: 市町村合併に関する研究会(2008), 「平成の合併」の評価・検証・分析.

다. 가고시마현의 시정촌 합병추진 유형

- 가고시마현은 2000년 3월 후지종합연구소에 의뢰하여 ‘광역행정 데이터 북: 가고시마현의 광역행정 추진에 관한 기초조사보고서’를 발간. 각 시정촌의 유사성과 일체성, 시정촌의 재정상황, 도서지역 등을 포함한 광역행정의 방향, 거점도시 문제 등에 대한 조사결과를 발표하였음. 이를 바탕으로 현은 독자적인 ‘추진요강’을 제정하고 시정촌 합병에 대한 가이드라인을 제시하였음
- 동보고서에서는 다음과 같은 합병원칙이 제시됨
 - 주민의 일상생활에서의 연계성 및 행정의 연계성 고려
 - 행정의 효율화 및 권한 측면에서 바람직한 시정촌의 규모
 - 지역의 역사적, 문화적 조건 그리고 주민의 귀속 및 연대의식
 - 현의 균형발전을 고려
- 이러한 원칙하에 1) 지역진흥형(1만~3만명 규모), 2) 도시기능 창출 및 강화형(3만~6만명 규모), 3) 광역도시권 형성형(6만~10만명 규모), 4) 縣都기능 강화형의 4가지 합병유형이 제시되었고, 가고시마 현내에 요론정(与論町), 기카이정(喜界町)같은 1개 섬 1개 지자체 형태의 지자체에 대해서도 내륙 혹은 인근 도서지역 지자체와의 합병이 추진되었음
- ‘데이터 북’에서는 도서지역 지자체에 대해서는 ‘고립 소형 도서’, ‘고립 대형 도서’, ‘군도형태의 도서’ 등 크게 3가지 유형으로 분류하였음. 기본적으로는 도서지역내에서 시정촌끼리의 합병을 추진하는 방향을 제시하였음. 이에 반해 현의

‘추진요강’에서는 현의 경계를 벗어나는 시정촌 합병에 대해서도 검토할 필요가 있음을 강조하고 있다는 차이점이 있음

- 가고시마현의 합병추진은 다양하여 당초부터 적극적인 지자체도 있었지만 합병하지 않는다는 의사를 명확히 한 지자체도 존재하였음. 시정촌 내부에서도 다양한 의견이 존재하였는데 지자체를 구성하는 단체장, 의장, 주민간 3자의 의견이 일치된 경우는 많지 않음. 이에 따라 합병추진 여부를 둘러싸고 각 지자체마다 주민투표가 많이 활용되었음
- 가고시마현은 수많은 도서로 구성되어 있는데 고시키(飫)열도, 다네가시마(種子島), 야쿠시마(屋久島), 아미미군도(奄美群島)등 남북 500km에 걸쳐 산재해 있음. 이 가운데 4개 도서 지역에서 합병이 검토되었는데, 특히 도서지역의 합병은 바다를 건너 이루어지기 때문에 기초적 자치단체의 지리적 범위가 크게 확대될 수밖에 없음
- 당초 시정촌 합병은 1999년 자치성 사무차관 명의로 각 도도부현 지사에게 ‘시정촌 합병추진에 대한 지침제정’안이 통지되면서 시작되었는데 그 내용은 인구 규모에 따라 5개 합병유형이 제시되는 것임(1~2만, 5만 전후, 10만 전후, 20~30만, 50만 이상)
 - 가고시마현은 이 지침안을 기초로 하여 앞서 언급한 바와 같이 4가지 합병유형을 제시하였음
- 가고시마현에는 96개 시정촌이 존재하는데 이 가운데 도서지역의 지자체수는 25개로 전체의 25%정도를 차지함. 도서지역의 지자체들은 급속한 과소화, 고령화 및 저출산에 직면하고 있으며 재정적으로도 어려운 상황에 놓여 있는 경우가 많은데, 이러한 문제에 직면하여 사츠마센다이시와 같이 합병을 선택한 경우도 있으나 인구 6,000명의 소규모 지자체인 요론정(与論町)과 같이 합병하지 않는 지자체도 존재함⁹⁾
 - 합병으로 인해 자치단체의 중심지가 인근 지역으로 이전될 것을 우려하였기 때문인데 지자체가 합병하지 않는 이유로는 미합병 단체를 대상으로 한 설문조사 결과 이하와 같은 항목이 거론되고 있음

9) 2003년 11월에 실시된 여론조사 결과 찬성 535, 반대 3,549로 반대가 압도적이었음

〈표 5-9〉 미합병 이유

순 위	내용	단체수	비 율(%)
1	합병에 대해 내부의 의견집약이 안돼서	422	33.7
2	합병하지 않고 단독으로 운영하기로 결정	385	30.8
3	합병을 원하지만 상대 지자체가 소극적	330	26.4
4	합병협의 과정에서 합의가 안돼서	230	18.4
5	합병 상대방에 문제가 있어서	156	12.5
6	기타	81	4.7
7	낙도(도서) 혹은 산간지역에 위치하여 인접지자체와의 거리가 멀어서 합병이 곤란	58	4.6

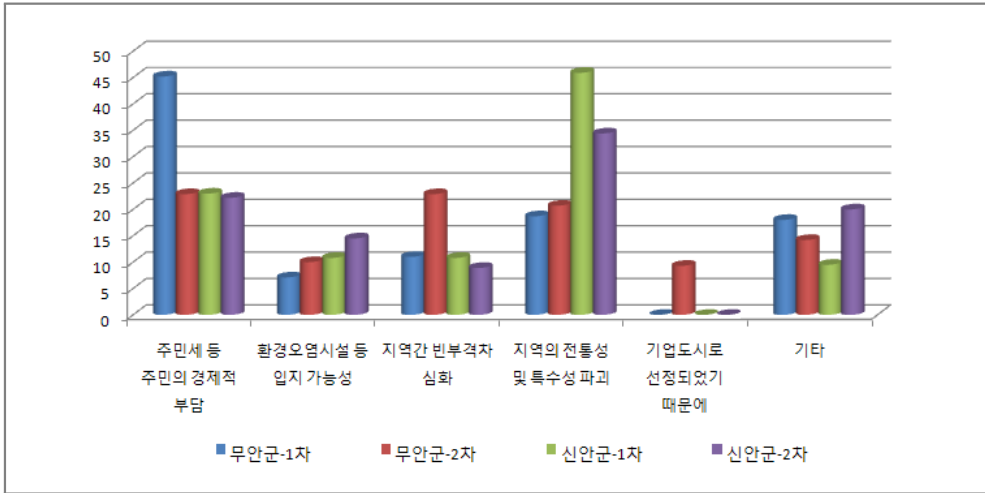
주: 복수선택 가능

자료: 市町村合併に関する研究会(2008), 「平成の合併」の評価・検証・分析.

2. 신안권의 조정방안

통합 과정

- 신안권(무안반도) 통합론은 이번이 처음이 아니며, 이미 4차례나 통합을 시도하였음. 제1, 3, 4차의 경우는 주민의견조사 결과 세 차례 모두 무안군의 반대로 무산되었고, 제2차의 경우는 주민의견조사 조차도 하지 못하고 유보되었음
- 무안반도의 통합추진과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같음. 처음에는 목포시와 무안군의 통합이 1994년 4-5월에 추진되었는데, 주민의견조사 결과 무안군 주민 56.2%의 반대로 무산되었고, 두 번째는 목포시와 무안군과 신안군의 통합이 1994년 9월에 추진되다가 중단되었으며, 세 번째는 위의 3개 시·군 통합이 1995년 3월에 추진되었는데, 주민의견조사 결과 무안군 주민 54.5%의 반대로 실패하였음. 네 번째는 1998년 2~3월에 추진되었는데, 주민의결조사 결과 무안군 주민 62.9%의 반대로 좌절되었음



자료: 무안반도 하나되기 추진위원회(2005: 210)

〈그림 5-1〉 2005년도 여론조사에서 나타난 반대 이유

- 무안반도 통합을 한목소리로 주장하던 목포시는 여전히 공무원, 시의회, 시민 등 거의 모두가 통합에 적극적으로 찬성하고 있으며, 특히 이번에는 정부의 인센티브로 인해 ‘놓칠 수 없는 기회’로 인식하고 있음
- 과거 통합논의 당시 가장 반대하였던 무안군은 일부 지역주민을 제외하고는 현재에도 반대하고 있으며, 특히 무안군 공무원과 군 의회는 통합에 강하게 반발하고 있음
 - 행정구역상 무안군이지만 생활권이 목포시에 더 가까운 삼향면, 일로읍, 청계면 등에 거주하는 주민들은 통합에 찬성하고 있음
- 무안군과 신안군의 반대로 주민의견조사가 무산되어 무안반도 통합은 5차례나 실패하게 되었음
 - 무안군 공무원과 의회는 반대 쪽 분위기가 강한 반면, 주민들 사이에서는 찬·반의견이 제기되었음
 - 신안군의 경우, 과거 주민투표 때는 찬성이 높았으나, 이번에는 전반적으로 달라진 흐름을 보이고 있음. 군 공무원들과 의회는 반대 입장이 강하고, 주민들 사이에서는 목포·무안 등 육지와 섬으로만 이뤄진 신안의 경우에는 성격이 전

혀 다른 지역이기 때문에 도서지역으로서 특성을 유지하면서 독자적 발전방안을 찾아야 한다는 논리가 확산되었음

〈표 5-10〉 무안반도 통합에 관한 찬반 의견

찬성 의견	반대 의견
목포·무안·신안은 하나의 생활권으로 볼 수 있음. 광역생활권으로 묶으면 오히려 더 편리해짐	무안반도 통합되면 도시생활권과 행정구역의 불일치로 주민불편을 초래함
이미 목포에는 쓰레기 매립장과 분뇨·하수처리장 등이 모두 갖춰져 있음. 기존 화장장과 납골당도 대양동에 확장 이전을 추진 중임. 혐오시설의 무안지역 이전은 있을 수 없음	통합하면 통합자치단체간 선호시설과 비선호시설의 양극화 현상이 일어날 것임. 특히 쓰레기 매립장과 화장장 등을 무안에 유치할 가능성이 높음
통합되면 기반시설들이 이미 갖춰진 목포보다는 여건이 열악한 무안·신안 등 농어촌지역에 정부 지원금과 사업비가 우선 투입될 것임. 농촌지역 소외론은 일부 기득권층의 반대논리에 불과함	목포와 통합하면 농촌지역은 영원한 찬밥신세가 될 것임
통합시 청사가 무안군민이 희망하는 지역으로 들어서게 되면 오히려 상권은 활성화됨	통합되면 무안지역 상권이 붕괴되고 농촌지역 경기가 침체됨. 무안군청 존치도 우려됨
통합이 결정되면 3지역에서 동수로 선출된 통합 추진위원회가 구성돼 중요한 사항이 결정될 것임. 의원 정족수에 대해서도 목포시의원수에 비해 무안과 신안군 지역 의원수가 같거나 1명 많도록 행정안전부와 합의함	도·농간 사고방식이 달라 갈등이 고조되고 무안군 출신 의원들이 수적 열세로 농촌지역 주민의사를 대변할 수 없을 것임
통합되면 1개 통합청사와 3개 구를 설치할 수 있음. 통합시의 청사는 무안반도의 중심지역인 무안지역에 두는 것이 바람직하다고 보고 있음. 공무원 정원은 행정안전부에서 향후 10년간 현정원을 유지키로 해 공무원 신분상의 불이익은 없음	통합 시 공무원 정원 축소에 따라 신분상의 불이익을 당할 수 있음

자료: 머니워크(2009. 10. 28)

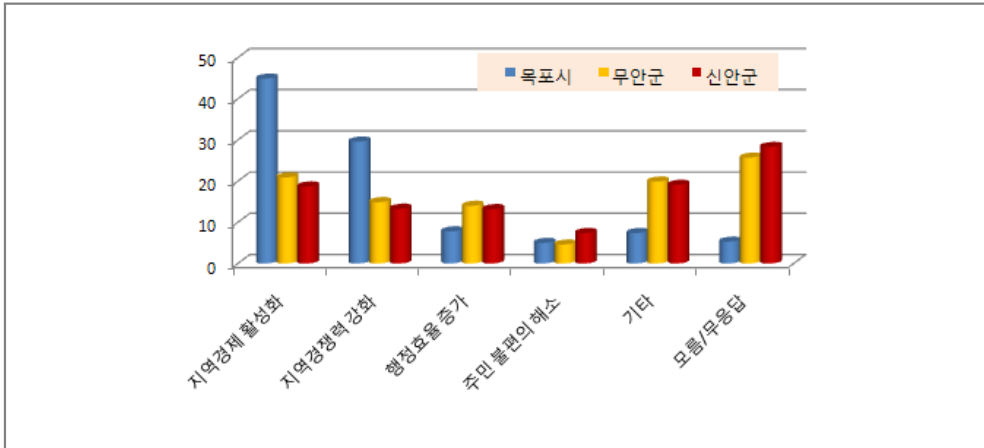
- 2009년 10월에 목포시, 무안군, 신안군의 만 19세 이상 유권자를 대상으로 성, 연령, 지역별 비례할당에 근거하여 각각 1000명, 900명, 900명의 주민을 대상으로 의견조사를 실시하였음
- 3개 통합 건의안 중 해당지역의 찬성률이 모두 50%이상인 건의안이 없어서 통합은 무산됨

〈표 5-11〉 목포·무안·신안지역의 의견조사 결과

지역	통합안	목포+무안+신안		목포+무안		목포+신안	
		찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대
목포시		86.3%	13.7%	86.3%	13.7%	77.6%	22.4%
무안군		42.4%	57.6%	43.4%	56.6%	-	-
신안군		35.3%	64.7%	-	-	34.4%	65.8%

자료: 목포시 외(2009: 16)

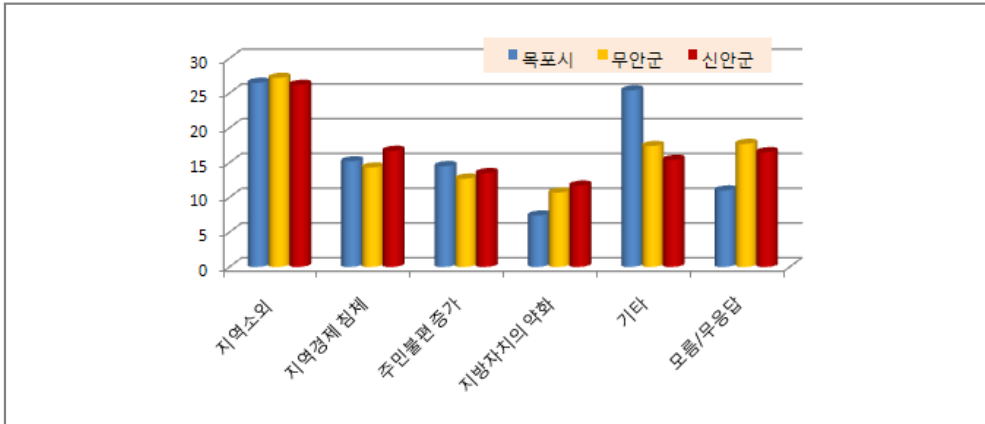
- 비록, 자율통합의 무산으로 지역발전의 어려움과 지역현안사업의 해결에 차질이 우려되지만, 행정구역 개편에 대해 정부와 여·야 정치권의 확고한 의지표명이 있었고 관련 법안이 현재 마련 중에 있으므로 실망하거나 좌절할 필요는 없음
- 지역주민들이 통합을 통해서 기대하는 것이 무엇인지와 관련된 설문조사에 나타난 결과를 살펴보면, 자치단체에 따라서 다소 차이가 있으나 ‘지역경제 활성화’는 3개 자치단체 모두에서 가장 중요한 이유인 것으로 나타남
 - 목포시의 경우, 통합의 기대 이유로는 지역경제 활성화(44.9%), 지역경쟁력 강화(29.6%), 행정효율 증가(7.8%), 주민불편의 해소(5%) 등의 순으로 나타남
 - 무안군의 경우, 통합의 기대 이유로는 지역경제 활성화(20.9%), 지역경쟁력 강화(14.9%), 주민불편의 해소(14%), 행정효율 증가(4.6%) 등의 순으로 나타남
 - 신안군의 경우, 통합의 기대 이유로는 지역경제 활성화(18.7%), 주민불편의 해소(13.3%), 지역경쟁력 강화(13.2%), 행정효율 증가(7.4%) 등의 순으로 나타났으며, 모름/무응답이 28.3%나 되어서 매우 높은 것을 알 수 있음



자료: 목포시 외(2009: 18-20)

〈그림 5-2〉 자치단체별 통합 기대 이유

- 지역주민들이 통합을 우려하는 이유가 무엇인지에 대한 설문조사에 나타난 결과를 살펴보면, 자치단체에 따라서 다소 차이가 있으나 ‘흡수통합으로 인한 지역 소외’는 3개 자치단체 모두가 가장 우려하는 이유임
 - 목포시의 경우, 통합을 우려하는 이유로는 흡수통합으로 인한 지역 소외(26.5%), 지방자치의 약화(15.2%), 주민불편 증가(14.5%), 지역경제 침체(7.4%) 등의 순으로 나타남
 - 무안군의 경우, 통합을 우려하는 이유로는 흡수통합으로 인한 지역 소외(27.2%), 지방자치의 약화(14.3%), 지역경제 침체(12.7%), 주민불편 증가(10.7%) 등의 순으로 나타남
 - 신안군의 경우, 통합을 우려하는 이유로는 흡수통합으로 인한 지역 소외(26.2%), 지역경제 침체(16.7%), 주민불편 증가(13.5%), 지방자치의 약화(11.7%) 등의 순으로 나타남



자료: 목포시 외(2009: 18-20)

〈그림 5-3〉 자치단체별 통합 우려 이유

가. 무안지역의 통합반대 주장

- 통합되면 목포시 인구수(25만)에 밀려 무안군(7만)은 영원한 찬밥신세가 됨
- 목포시 재정여건이 원도심 활성화 등 자체사업 충당도 어려워 무안지역에 투자할 여력이 없음
- 예산중복 투자라는 이유로 복지, 문화, 체육시설은 도시지역에 설치될 수밖에 없음
- 읍면 인구가 도시로 이동됨에 따라 교육환경은 열악해지고 문화혜택은 사라짐
- 상권이 목포로 이동됨에 따라 무안지역 상권이 붕괴되고 농촌지역 경기가 침체
- 목포지역 사람들이 지역사회를 주도하여 농촌지역 주민의견은 묵살당하고, 도농간 생활, 사고방식이 달라 갈등이 고조됨
- 무안군 출신 의원들이 아무리 노력해도 수적 열세로 농촌지역 주민의사를 대변할 수 없음
- 통합 전 목포시와 합의된 사항을 이행하지 않아도 아무도 책임질 사람 없고 법으로 이행을 강제할 수도 없음
- 공무원 수가 1/3이상 축소되어 무안군 출신 공직자들이 상대적으로 홀대를 받게 됨
- 통합이 되면 잘 나가던 무안은 목포의 식민지로 전락

- 과거 통합된 지역의 목소리는 후회와 한탄뿐임
- 통합되면 가장 먼저 오는 시설은 쓰레기 매립장 및 소각장, 공원묘지, 화장장, 납골당, 장례식장이 목포와 가까운 지역으로 갈 수밖에 없음
- 통합되면 군청, 교육청, 등기소, 국민건강보험관리공단 등 기관이 없어져 땅값 하락, 상권붕괴, 민원불편, 농촌소외, 읍면 소재지 유동인구 감소로 상권 붕괴 초래
- 갯벌이 없는 목포시와 통합하면 시군 경계가 없어져 어장 황폐화
- 세금 및 부담금 더 많이 부담

나. 무안군의 통합반대 활동

- 무안군
 - 군지역 및 각 읍면에 게양된 통합관련 플랜카드를 반대 측에서 찬성 플랜카드만 선별적으로 제거하고, 반대 플랜카드만 남겨 찬성 측의 수차례 민원제기에 도 불구하고 철거를 지연케 하여 통합반대 여론조성에 앞장
- 행정안전부에서 제작하여 해당 시군에 시달한 통합관련 홍보물을 각 가정에 배부하지 않고 방치
 - 공무원들이 조직적으로 통합반대 단체인 무안사랑포럼에 금품을 기부하여 공무원의 중립의무를 망각
 - 통합신청 서명자 명단을 마을이장에게 복사·제공하여 서명자 가정을 개별 방문, 서명 철회회유 및 반대하도록 강압적 분위기 조성
- 무안군 의회
 - 대의기관으로서 주민의 뜻에 따라 의정을 펼쳐야 함에도 주민의견 조사 결과가 발표되기 전에 통합반대 결의문을 채택하는 등 의회로서의 본연의 의무 포기
 - 지역발전을 위한 절초의 기회인 금번 통합 반대를 위해 전남지역 타 의회와 연대를 구성하여 반대 결의문 발표
- 무안사랑포럼
 - 무안반도 통합 반대 홍보물을 3회에 걸쳐 제작 배부하면서 전혀 근거 없는 허무맹랑한 반대논리로 주민들을 현혹시킴

- 진정 무안을 위하는 사회단체라고 한다면, 민의를 대표하는 군의회가 공정하게 운영될 수 있도록 감시 감독해야 함에도 주민들의 의사를 무시하고 의회에 무조건 단순 반대만을 강요
- 통합 반대 측에서 원색적인 문구(통합하면 다 죽는다, 식민지가 된다, 고향을 떠나라)와 극단적 용어를 사용하여 지역주민들의 갈등을 부추김

다. 신안지역의 통합반대 주장

- 도서지역을 육지와 병합은 역사적 시행착오를 되풀이하였음
- 신안군 인구 1인당 현재 예산 수혜액(915만원)보다 통합시가 되면 대폭 축소(375만원)
- 예산규모 축소, 통합지역의 보통교부세 감소는 필연
- 신안군의 브랜드 가치가 통합으로 인하여 사라짐
- 통합시의 정책결정 과정상 군 지역 불리
- 통합의 중심을 무안으로 이전하면 신안은 완전히 소외
- 육지와 도서지역의 통합효과 없음
- 도서지역 특성상 개별 투자 및 분리시설 필요
- 통합시의 농어업 정책은 축소, 결국 신안군 소외
- 천사섬 신안군의 대외적인 가치 및 이미지 상실
- 세계에서 유일무이한 섬으로 형성된 군의 정체성과 이미지 상실
- 지난 40년간 신안군민으로서 상실감 초래
- 50만 출향인사의 고향상실 상대적 박탈감, 애항정신 좌절

라. 신안지역의 통합반대 활동

- 신안군
 - 통합반대 여론 조성을 위해 정부에서 발행한 홍보물을 각 가정에 배부하지 않

고 방치

- 불법 게시된 현수막중 찬성 현수막만 선별하여 제거하고 반대 현수막은 장기간 방치 후 찬성측 민원제기에 의해 철거
- 마을이장을 통해 통합반대 앰프방송을 하도록 지시하여 정부시책에 역행

○ 신안군 의회

- 일방적인 통합반대 논리로 지역 주민 현혹
- 추수가 농촌지역이 몹시 바쁜 시기임에도 읍면 노인행사를 빌미로 허황된 통합반대 논리 주장

○ 천사섬 신안사랑운동본부

- 통합반대 홍보물을 3회에 걸쳐 제작 배부하면서 전혀 근거 없는 반대논리로 주민현혹
- 지역발전의 절호 기회를 저버리는 서한문을 작성하여 마을이장에게 송부, 통합반대 분위기 주민선동 유도

□ 통합 실패원인 분석

- 기득권층인 군수와 군의회가 공조직과 연계하여 통합의 실익을 떠나 무조건 반대하는 강압적 통합반대 분위기를 조성하여 통합찬성 여론이 형성되지 못하게 됨
- 지출통합지원법이 통과되지 않은 상태에서 준비기간 없이 단기간 내에 통합을 독려함으로써 흡수통합이라는 역효과를 초래함
- 세종시 특별법 논란, 3려 통합 당시 약속 미이행 등 정부에 대한 불신으로 인하여 행정안전부의 발표내용과 이행여부에 대해서 반신반의하는 분위기가 팽배함
- 줄기차게 통합을 주장해 온 목포시는 지역발전에 적합한 미래 비전을 제시하지 못하였음
- 목포를 비롯한 신안·무안의 지자체장들이 자신의 정치적 야욕을 버리지 못한 것은 이번 통합의 최대 걸림돌로서의 역할을 하게 됨
 - 통합을 추진하는 목포시나 반대하는 무안·신안군도 모두 지역발전이란 명분을 내세우면서도 안으로는 정치적 계산에서 통합에 대한 논의를 추진함

- 자치단체 간 정치·경제·사회적인 불균형 상태가 심화될 것이라는 인식을 해소하지 못하였음
 - 의사결정과정에서 무안지역 주민의 의사가 반영되기 어려우며, 경제적으로는 무안군청과 유관행정기관들의 통폐합으로 무안 지역의 상권이 더욱 위축될 수 있고, 사회적으로는 무안군 지역의 인구감소를 가속화시켜 인구 과소 지역으로 전락할 우려가 있다고 판단하였음
- 시민단체 활동의 이원화 및 통합역량 부족
 - 목표에 ‘무안반도 통합 추진위원회’가 있었지만 추가적으로 ‘서남권 하나되기’를 조직함으로 인하여 통합 추진이 이원화되고, 단일한 통합 여론 형성이 이루어지 못하였으며, 통합을 추진할 수 있는 역량이 부족하였음
- 반대 여론에 대한 적극적인 대처 미흡
 - 무안군과 신안군 공무원들 사이에서는 대부분 과거 ‘3려 통합’을 이룬 여수시를 거론하며 인사상 불이익을 우려하고 있으며, 지역주민들은 통합하면 지금까지의 혜택 및 예산지원도 줄어든다며 통합을 반대함
- 통합에 따른 지역 갈등 해소에 대한 충분한 고려 없이 단기간에 통합 추진하겠다는 밀어붙이기식 행정이 주민들의 반발을 초래하였음
 - 통합 반발이 예견된 상황에서 각종 인센티브를 주면 해결될 것이란 안일한 추진이 무안반도 주민들에게 신뢰감을 주지 못하였음
 - 정치권의 일방적 주도로 통합을 추진하여 무안 지역 주민의 공감대를 형성하는데 실패하였다고 볼 수 있음
- 무안·신안지역에서 신망 있고 중량감 있는 인사들의 통합찬성 참여가 미흡하고, 활동 중인 통합추진 인사들의 열의에 비해 절대수가 부족하며, 경제 형편상 자체경비 확보가 어려워 자발적인 통합추진 활동 역량 미흡
- 무안군수와 군의회의장 등의 통합반대 의지가 작용하여 군정공무원과 무안사랑포럼이 기관단체의 후원 아래 막강한 조직력을 갖춘 이장단·부녀회와 함께 강력한 통합반대 활동 전개
- 과거 통합추진 과정에서 약속한 목표역의 무안군 이전 등을 이행하지 못하고,

- 신뢰성이 부족하여 협오시설 입지 등의 우려를 불식시키지 못함
- 농어촌 주민의 피부에 와 닿는 실질적인 혜택이 부족하고, 농번기에 겹쳐 통합 홍보 활동을 하면서 농민들의 민심을 획득하지 못함
- 군수와 의회의장의 통합반대 의지가 작용하여, 무안과의 통합에 우선하고, 신안군은 홀대한다는 소외의식이 팽배
- 도서개발촉진법에 의한 정부지원이 통합하게 될 경우 대폭 줄어들 것이라는 호도된 여론이 널리 확산
- 신안지역 어민들은 도시인들이 어업권을 침해하여 손해 본다는 생각이 지배적임

□ 통합의 기본원칙

- 목포시, 무안군, 신안군 간의 지역발전에 대한 비전 제시
- 무안군과 신안군의 요구사항을 통합의 합의사항에 적극적으로 반영
- 민간차원의 통합추진기구 일원화 및 민간 중심의 자율통합
- 통합의견 수렴 및 갈등해소를 위한 통합추진회의 정례화
- 지역의 특징을 반영한 도농복합도시 구축
- 통합의견 수렴 및 갈등해소를 위한 통합추진회의 정례화
- 통합에 대한 언론의 지원 및 협력 강화

□ 통합 추진방향

- 목포·무안·신안 지역의 민간사회단체 대표들이 모여 과거의 통합추진과정에서 잘못된 점들을 검토하면서 그동안 쌓인 감정을 풀고, 상호 이해를 넓혀 가는 가운데 무안반도 통합추진이 이루어지도록 해야 함
- 지방자치단체 통합에 대한 논의가 비교적 짧은 기간 내에 진행되어서 통합에 대해 충분히 논의하지 못하였거나 준비하지 못한 자치단체들이 많다는 점에서 자율통합이 이루어질 수 있는 기회를 제공하도록 하며, 자율통합이 이루어지지 않

을 경우에 대한 방안들도 고려되어야 함

- 자율통합: 지방행정개편 추진위원회가 개편방안을 마련한 후 일정 기간 동안(1년 정도) 자율통합을 실시할 수 있는 기간을 설정하여 이 기간 동안에 많은 자치단체들이 자율적으로 통합할 수 있도록 함
- 강제통합: 자율통합을 위한 기간이 경과되었음에도 불구하고 자치단체 간의 갈등으로 통합이 이루어지지 않을 경우 일정한 기준에 따라서 강제적으로 통합을 추진하도록 함
- 광역자치단체의 직할 자치단체: 강제적으로 통합을 실시한 이후에도 지역주민 또는 이해관계자의 반대로 통합이 이루어지지 않는 경우가 발생하는 경우, 해당 자치단체는 광역자치단체에서 직할하도록 하는 방안 모색

□ 통합 추진시기와 방법론

- 통합 추진 시기는 자율평가에 의한 경우 자치단체 간에 합의에 의해서 결정할 수 있으나 6.2 지방선거를 통해서 선출될 지방자치단체장의 임기가 만료되는 2014년 6월말까지 자율적으로 통합하도록 함

가. 지역주민 모두가 공감할 수 있는 통합 비전을 제시

- 관련 시·군이 공동으로 지역발전에 관한 설문조사, 마스터플랜에 관한 공동용역 시행
- 도서지역의 특화개발 등 농어촌 특성을 고려하여 소외감을 갖지 않도록 피부로 느낄 수 있는 통합비전을 마련하여 모두가 공감할 수 있는 정책으로 제시

나. 자치단체장과 지방의회 역할

- 자치단체장의 통합의지가 중요하므로 언제든지 지역발전을 위한 허심탄회한 대화의 장을 가져야 함
- (가칭)무안반도발전협의회를 시·군의원과 지도층 인사 동수로 구성하여 체계적인 의사소통과 통합시기 조정 등 논의

- 시정 자문의원 위촉 시 시·군지역의 인사를 적절한 비율로 위촉하도록 함

다. 참신한 통합추진 구성원의 동참

- 해당지역 내 중량감 있는 인사를 적극 영입하여 통합추진 역량을 극대화하고, 지속적인 활동경비 지원 대책을 수립
- 기존 추진위원회에 민간단체를 중심으로 지역여론을 주도하는 마을 이장단·부녀회 등의 협력을 이끌어내는 노력이 필요함

라. 자율적 통합추진을 유도하기 위한 한 뿌리 연고의식 강화

- 목포역의 이전방안 등 상생협력을 위한 선제적 양보와 실천노력을 보여줄 필요
- 무안반도 주민이 동참하는 체육·문화 행사를 정기적으로 개최하여, 한 뿌리 연고의식 고취와 협력분위기 확산
- 타 지역 출신이 많은 남악지구에 대한 행정적 비효율성을 지속적으로 부각시켜 자생적인 통합추진을 유도

마. 효율적인 홍보방안 강구

- 공청회·토론회 등 다중집합 계기를 통해 지역의 미래에 관한 주민들의 공감대 형성과 의견 결집
- 통합 관련 홍보물에 대한 이해와 만족도를 점검하여 효율적인 통합홍보물 제작 방안 마련
- 홍보 관련 외부전문가의 자문을 받은 후 제작
- 군지역에서 파급효과가 큰 공중파 방송매체를 통한 홍보 강화

바. 주민 자율통합 촉진을 위한 정부의 역할

- 정부차원에서 통합 시·군의 발전적 모델에 관한 연구용역을 통해 객관적인 발전 비전을 마련, 통합대상 지역에 제시

- 자율통합 주민의사가 찬성과 반대가 공정하게 표명되도록 공무원 등의 불법행위 등 제제조치와 홍보물·플랜카드, 가두방송 제한 등과 관련하여 명확한 근거규정을 법제화
- 무안군 삼향면 등 생활권의 불일치로 불편을 겪고 있는 일부 읍·면 지역의 편입 방안 등을 법제화
- 젊은 층의 뿌리 깊은 정부에 대한 불신을 해소하기 위한 대책 마련

3. 율령권의 조정방안

지방행정구역 개편 관련 율령군의 특수성

- 지방행정구역 개편의 논리와 필요성에 입각할 때 율령군의 자치역량과 자족성을 제고하기 위해서는 다른 시군과의 통합이 추진되어야 할 것임
- 특히 행정안전부에서 자율통합을 추진하면서 두 가지 기준에 입각하여 통합 고려대상 자치단체를 예시한 바 있음. 첫째, 경쟁력 기준으로 성장기반 확충이 필요한 자치단체임. 즉, 생활권·경제권과 행정구역이 일치하지 않는 지역(안양-군포-의왕, 의정부-양주-동두천, 목포-부안-신안 등), 지리적으로 다른 시·군의 외곽을 둘러싸고 있는 지역(청주-청원, 전주-완주 등), 지역경쟁력 강화를 위해 통합여론이 제기되는 지역(창원-마산-진해, 여수-순천-광양, 남양주-구리, 성남-하남, 홍성-예산 등) 등 임. 둘째, 자족성 기준으로 인구 및 면적이 과소한 자치단체이며, 이에 대해서는 다음 표와 같이 요약할 수 있음

〈표 5-12〉 인구 및 면적이 과소한 자치단체의 기준

구 분	자족성 기준(예시)	자치단체
인 구	시: 인구 15만명 (도농복합시 설치기준 미만)	계룡(4.1만명), 태백(5.1만) 등 26개 시
	군: 최소면적인 증평균의 인구(3.2만명 미만)	율령군(1만), 웅진군(1.7만) 등 18개 군
	구: 자치구 설치당시 평균인구(20만) 미만	부산 중구(5만), 강서구(5.2만) 등 15개 자치구
면 적	시: 전국 면지역의 평균 면적(62.46km ²)	구리시(33.30km ²), 과천시(35.86km ²) 등

구 분	자족성 기준(예시)	자치단체
	이하	10개 시
	군: 군 최소 하부조직인 1읍1면의 평균 면적(131km ²) 이하	울릉군(72.90km ²), 증평군(81.84km ²) 등 2개 군
	구: 창원시 대동 평균면적(10.46km ²) 이하	부산 중구(2.82km ²), 대구 중구(7.08km ²) 등 6개 자치구
재정력	시군: 지방세 수입으로 인건비 미해결	12개 시, 61개 군

자료: 행정안전부(2009).

- 표에서 보는 바와 같이 인구기준에서는 시·군·구에 따라 다른 기준을 적용하고 있음
 - 시의 경우 도농복합시 설치기준인 15만명에 미달하는 지역, 군의 경우 최소면적을 가진 증평군의 인구에 미달하는 지역을 대상으로 하고 있는데, 44개 시군이 포함됨.
 - 면적기준에서, 시의 경우 전국 면지역의 평균면적 이하인 지역, 군의 경우 군 최소 하부조직인 1읍1면의 평균면적 이하인 지역을 대상으로 하고 있으며, 이 기준에 의하면 12개 시군이 포함됨
 - 재정력 기준에서는 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지역을 대상으로 하고 있는데, 12개 시, 61개 군 등이 포함됨
- 이러한 기준에 의하면 울릉군은 인구, 면적, 재정력 등 세 가지 기준 모두에서 자족성이 부족하여 통합이 고려되어야 하는 지역에 속함. 사실 통상적인 기준으로 생각하면, 울릉군은 자치역량과 자족성이 현저히 떨어지므로 통합이 추진되어야 할 것임
- 그러나 울릉군은 국가전략적으로 자치권을 유지하는 것이 적절한 지정학적 위치를 차지하고 있음. 아울러 사면이 바다로 둘러싸인 도서지역으로서 통합할 인접 시군을 찾기도 어려운 실정임. 특히 연륙교가 연결되지 않은 도서지역으로서 다른 시군과 통합할 경우에도 접근성 등에서 제약이 여전하여 동일한 자치단체로서의 정체성을 확보하기도 어려움
- 행정안전부에서 신청받은 자율통합 시군의 명단을 보더라도 지리적으로 인접한 시군이며, 통합을 통해 하나의 경쟁력 있는 자치단체로 거듭날 수 있는 자치단

체들이 대부분임

- 18개 지역 46개 자치단체에서 자율통합을 신청하였는데, 모두 지리적으로 인접한 시군들임. 울릉군은 가까운 강원도 속초시 및 경북 울진군과는 통합하여도 기대한 자치역량 및 자족성 강화가 기대되기 어렵고, 포항시와 통합할 경우 자족성 강화는 기대되지만 동일한 자치단체로서의 정체성을 갖기 어려운 실정임

□ 울릉군의 자족 가능성 분석

- 자치단체의 자족성(self-sufficiency)을 명확하게 정의하기란 쉽지 않음. 그러나 대체적인 경향은 자족성과 자립성을 유사한 개념으로 정의함(Shuman, 2000; 이동우 외, 2003; 하혜수, 2009)
- 지역의 자립성은 지역이 스스로의 힘으로 국제경쟁력을 갖추고, 이를 바탕으로 장기적으로 안정된 인구수준을 유지할 수 있는 능력으로 정의될 수 있음(이동우 외, 2003: 12-13). 그에 따라 지역의 자립을 위한 3대 구성요소로는 지역의 주체성, 국제경쟁력, 지속가능성을 들 수 있음. 첫째, 지역이 행정, 재정, 정치적 측면에서 자립할 수 있어야 함. 이를 위해 지역이 스스로 의사결정을 하고 결과에 책임지는 분권형 시스템이 구축되어야 함. 둘째, 세계의 지역과 경쟁하여 우위에 설 수 있는 산업경쟁력을 갖추어야 함. 셋째, 지역의 인구규모가 장기적으로 안정적인 상태를 유지할 수 있어야 함

가. 인구규모 및 변화

- 자치단체의 자족성과 관련하여 가장 기본적인 지표는 인구임. 면적도 중요한 기준으로 거론되지만 넓은 면적을 가진 경우에도 인구가 적으면 낮은 자족성을 보인다. 이는 면적에서 인구보다는 덜 중요할 것임. 울릉군의 면적은 72.90km²로서 거의 변동이 없으며, 더욱이 울릉군의 특수성으로 인해 변화의 여지도 없음
- 따라서 자치단체의 자족성을 측정하기 위해 기본적인 하드웨어적 변수인 인구를 중심으로 살펴보고자 함. 인구도 절대적인 규모와 더불어 변화추세(증가율 진경감소율) 등이 중요하게 고려됨. 일반적으로 인구규모가 크고, 증가율이 높은 자치단체는 자족성이 높을 뿐만 아니라 앞으로 자족성이 높아질 가능성이 높다

는 것을 의미함

- 울릉군의 인구는 1982년 19,890명을 기록한 이래 지금까지 계속 감소하여 2009년 현재 10,168명임. 전국 230개 시군구 중에서 가장 낮은 인구수준을 보이고 있고, 인구의 절대적인 규모뿐만 아니라 인구변화추세도 해마다 감소율을 보이고 있음
 - 울릉군의 인구는 1982년부터 2009년까지 27년 동안 연평균 -2.35%의 감소율을 보이고 있음. 1995년까지 연평균 -4.16%의 감소율을 보였으며, 1996년 이후 -0.67%로 감소율이 둔화되고 있지만 여전히 감소추세에 있음

〈표 5-13〉 울릉군의 인구변화 추이

년도	인구(명)	인구밀도	인구증가율	년도	인구(명)	인구밀도	인구증가율
1982	19,890	276	-	1996	10,803	149	-3.92
1983	19,243	263	-3.25	1997	10,527	145.2	-2.55
1984	18,866	259	-1.96	1998	10,730	147.9	1.93
1985	17,276	236	-8.42	1999	10,426	143.7	-2.83
1986	16,527	226	-4.34	2000	10,246	141.2	-1.73
1987	16,763	230	1.43	2001	9,950	137.1	-2.89
1988	16,629	228	-0.80	2002	9,624	132.2	-3.28
1989	16,401	225	-1.37	2003	9,245	127	-3.94
1990	16,172	222	-1.40	2004	9,191	126	-0.58
1991	13,101	179	-18.99	2005	9,538	131	3.78
1992	12,463	171	-4.87	2006	10,254	141	7.51
1993	11,771	161	-5.55	2007	10,160	140	-0.92
1994	11,423	156	-2.96	2008	10,220	140	0.59
1995	11,244	155	-1.57	2009	10,168	139	-0.51

자료: 울릉군(2008); <http://lofin.mopas.go.kr>.

- 울릉군의 인구동태를 보면, 2007년 현재 출생 83명에 사망 75명으로 출생이 다소 높은 수준이지만 사회적 이동에 있어서 전입 2,217명에 전출 2,324명으로 전출이 많음. 65세 노령인구 비율은 1,758명으로 17.35%를 차지하고 있음. 연령별 인구분포를 보면 다음 표와 같음

〈표 5-14〉 울릉군의 연령별 인구분포

연 령	인구수(명)	비 율(%)
9세 이하	728	7.19
10-19세	957	9.45
20-29세	1,294	12.78
30-39세	1,328	13.12
40-49세	1,739	17.18
50-59세	1,660	16.40
60세 이상	2,419	23.90
합 계	10,125	100.0

자료: 울릉군(2008).

- 표에서 보는 바와 같이 20세 미만의 인구는 16.64%로서 낮은 수준이고, 주로 부모에 의해 거주가 결정되는 세대임. 60세 이상의 고령인구 비율은 23.90%로 매우 높으며, 머지않은 장래에 자연감소의 원인으로 작용할 수 있음. 20-50세까지의 인구비율은 43.08%를 차지하고 있지만 이들의 경우에도 여건에 따라 이동의 가능성이 열려 있는 세대임
- 이러한 점에서 울릉군의 인구동태는 젊은 층의 비율이 낮고 노령층의 비율이 높은 구조를 보이고 있으며, 지역경제 발전과 자족성 제고 등 미래의 비전이 전제되지 않을 경우 이동의 가능성이 높은 구조적 특징을 보인다고 할 수 있음

나. 재정자족성

- 인구와 면적이 자치단체의 자족성을 나타내는 하드웨어적 변수에 해당된다면 재정적 지수는 소프트웨어적 변수에 해당될 것임. 자치단체의 전체예산에서 의존재원 비율이 높은 경우 자족성이 떨어진다고 주장하는 것도 이러한 이유 때문임. 재정적 측면의 자족성을 측정하기 위해서는 일반회계 예산총액과 더불어 재정자립도가 중요하며, 그 다음 지출 재량성이 확보된 지방교부세를 포함한 자주재원 비율로서 측정할 수 있을 것임. 다음 표는 울릉군의 일반회계총액, 1인당 자체수입액, 재정자립도 등을 나타낸 것임
- 표에서 보는 바와 같이 울릉군의 일반회계 예산총액은 2001년 약 390억 원이었

으나 점차 증가하여 2009년 현재 1,400억원 수준임. 지방세수입과 세외수입도 2002년 이후 계속 늘어났음에도 불구하고 재정자립도는 점점 떨어지고 있음. 2009년 현재 울릉군의 재정자립도는 13.3%로서 전국 평균 53.6% 및 시 평균 40.7%에 크게 미달할 뿐만 아니라 군 평균 17.8%에도 미치지 못하고 있음

- 우리나라 군 중에서 최고는 울주군으로 56.7%이고, 최저는 완도군으로 7.2%임. 1인당 자체수입액(세수입+세외수입)은 2001년 약 67만원이었고, 점차 증가하여 2009년 약 180만원 수준임. 전국 평균 약 123만원보다 높고 시평균 67만1천원 및 군평균 78만6천원보다 훨씬 높은 수준임. 우리나라 군 중에서 초고는 용진군으로 224만4천원이고 최저는 완도군으로 36만7천원임. 울릉군의 재정자립성은 인구를 고려하면(1인당 자체수입액) 높은 수준에 속하지만 자치단체 전체수준에서는(재정자립도) 매우 낮은 수준임으로 알 수 있음

〈표 5-15〉 울릉군의 자체수입 및 재정자립도

년 도	재 정 자립도	1인당 자체 수입액(천원)	지방세 (백만원)	세외수입 (백만원)	일반회계 예산 총액(백만원)
2001	17.7	673	1,460	5,446	38,986
2002	26.4	1,363	1,466	12,122	51,446
2003	24.2	1,302	1,494	11,052	51,780
2004	17.1	1,127	1,500	8,949	60,993
2005	18.0	1,267	1,530	10,152	64,810
2006	15.6	1,309	1,551	10,971	80,283
2007	15.0	1,334	1,753	11,926	91,320
2008	14.3	1,546	1,936	13,761	109,450
2009	13.3	1,826	1,950	16,662	140,200

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>.

- 재정자립도와 더불어 자주재원의 측면에서 자족성을 살펴볼 수 있음. 재원자주도 또는 자주재원비율은 자체재원(지방세+세외수입)에 더하여 자주재원(지방교부세+조정교부금+재정보전금)이 포함됨. 지방교부세와 조정교부금 및 재정보전금을 자주재원에 포함하는 것은 중앙정부 또는 상급정부에서 이전되는 재원이지만 용도가 특정화되지 않아 지출에 있어서 자체재원과 실질적인 차이가 없기

때문임

- 표에서 보는 바와 같이 2001년 울릉군의 자주재원은 약 157억원으로 재정자주도는 57.9%임. 연도별로 등락이 있었지만 2009년 현재 재정자주도는 2001년의 수준과 유사한 57.6%임. 전국의 시평균 재정자주도는 71.5%이고, 군 평균 재정자주도는 64.6%인 점을 고려할 때 울릉군의 재정자주도는 낮은 수준에 속한다고 볼 수 있음. 재정자립도(자체재원비율)가 낮은 상황에서 재정자주도(자주재원비율)도 낮다는 것은 지방교부세 등 중앙정부로부터의 지원도 크게 받지 못한다는 것을 의미함

〈표 5-16〉 울릉군의 자주재원 수준

년 도	자주재원(백만)	재정자주도(%)	시평균(%)	군평균(%)
2001	15,657	57.9	68.7	56.5
2002	22,107	69.4	68.0	58.9
2003	24,594	71.7	66.7	58.9
2004	29,000	64.7	68.4	59.5
2005	37,317	75.6	74.5	66.9
2006	42,970	69.1	74.6	65.9
2007	45,400	64.7	72.1	65.3
2008	54,100	63.8	72.0	64.8
2009	62,143	57.6	71.5	64.6

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>.

다. 지역경제력: 산업구조

- 지역경제력도 자치단체의 자족성을 나타내는 주요 지표임. 기초자치단체의 지역 총생산(GRDP)에 관한 통계자료가 없기 때문에 산업구조(공업화율과 상업화율), 고용증가율(2, 3차 산업의 고용증가율) 등이 사용되고 있음
 - 공업화율은 전체 인구 중에서 2차산업 종사자가 차지하는 비율이고, 상업화율은 전체 인구 중에서 3차산업 종사자가 차지하는 비율을 의미함. 1차산업의 비율보다 2차 및 3차산업의 비율이 높은 자치단체는 지역경제 수준이 높고 자치단체의 자족성도 높아질 것임
- 표에서 보는 바와 같이 울릉군의 공업화율은 2000년 3.5%에서 2007년 6.9%로

증가하였으나 경기도내 군평균 공업화율 9.4%보다 낮은 수준임. 울릉군의 상업화율은 2000년 22.5%에서 2007년 25.6%로 다소 개선된 것으로 나타났음. 경기도내 군평균 상업화율 17.3%를 고려하면 울릉군의 상업화율은 상대적으로 높은 편에 속함

〈표 5-17〉 울릉군의 산업구조(공업화율 및 상업화율)

년 도	인 구(명)	2차산업		3차산업	
		종사자	비 율(%)	종사자	비 율(%)
2000	10,246	360	3.5	2,308	22.5
2001	9,950	520	5.2	2,677	26.9
2002	9,624	461	4.8	2,331	24.2
2003	9,245	627	6.8	2,631	28.5
2004	9,191	560	6.1	2,749	29.9
2005	9,538	798	8.4	2,706	28.4
2006	10,254	644	6.3	2,911	28.4
2007	10,160	697	6.9	2,601	25.6

자료: 울릉군(2008).

라. 자치권과 사회하부구조

- 자치단체의 자치권도 자치단체의 자족성을 나타내는 중요한 지표이지만, 우리나라의 획일적 지방분권방식과 인구에 따른 기구정원의 차등배정 방식에 의해 울릉군이 특별히 높은 자치권을 부여받지 못하고 있음. 인구대비 공무원 정원비율에서 울릉군이 상대적으로 높다는 지적도 있지만 자치입법, 자치재정, 자치조직, 자치사무 등 전체적인 자치권에 있어서 울릉군은 전국 자치단체와 크게 다르지 않다고 할 수 있음
- 자족성을 지속가능한 발전(ESSD)의 관점에서 파악하면, 교통·통신 등 사회적 인프라(SOC), 교육·문화, 쾌적한 환경, 편익시설 등도 포함됨. 울릉군의 경우 공항, 철도 등이 구비되지 않아 외부지역과의 연계 및 접근도에 있어서 매우 취약하며, 일주도로의 미완성으로 내부 인프라 역시 취약한 수준임. 교육·문화 측면에서도 고등교육 시설이 부족하여 외지로의 인구유출이 이루어지고 있음. 쾌적한 환경은 유지되고 있지만 체계적인 보전에 관한 계획과 자원투입이 이루어지

지 않고 있음

- 지금까지 고찰한 자족성 기준, 즉 인구, 면적, 공무원수, 재정규모, 재정자립도, 공업화율, 상업화율 등을 다른 도서지역과 비교하면 다음 표와 같음
- 표에서 보는 바와 같이 5대 도서지역 중에서 인구는 가장 취약하고, 면적은 완도 다음으로 협소함. 공무원수는 358명으로 5개 도서지역 중에서 가장 적지만 인구당 공무원수는 가장 높은 수준임. 재정자립도는 완도, 진도에 이어 세 번째이고, 재정자주도는 강화도 다음으로 낮음. 공업화율은 거제도 다음으로 높은 수준이고, 상업화율은 가장 높은 수준임. 공무원 비율, 공업화율, 상업화율 등에서 다소 높은 수준을 보이는 것은 인구가 적은데 기인하는 면이 있음. 인구와 재정력 기준에서는 다른 도서지역에 비해 자족성이 떨어지는 것을 확인할 수 있음

〈표 5-18〉 울릉도와 여타 도서지역의 비교(2009년 현재)

구 분	울릉도	강화도	진도	완도	거제도
인구(명)	10,168	67,387	34,119	19,761	217,211
면적(km ²)	72.90	411.274	430.7	54.11	401.65
공무원수	358	639	499	646	987
인구1천명당 공무원	35.2	9.5	14.6	32.7	4.5
일반회계(백만원)	140,200	312,932	255,035	282,525	349,215
자체재원(백만원)	18,612	51,568	26,988	20,205	127,582
재정자립도(%)	13.3	16.5	10.6	7.2	36.5
재정자주도(%)	57.6	52.5	61.9	60.0	71.8
공업화율(%)	6.9	3.7	2.5	4.1	26.7
상업화율(%)	25.6	19.0	17.9	17.1	19.7

자료: www.login.mopas.go.kr; 시군 통계연보.

도서지역 추가 특례 고려

- 최근 행정안전부는 기초 지자체인 시·군·구가 인근 자치단체와 자발적으로 통합을 추진할 수 있도록 기획재정부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부 등 관계부처 합동으로 자치단체 통합에 대한 다양한 행·재정적 지원과 통합절차를 명시한 ‘자치단체 자율통합 지원계획’을 발표

하였음. 통합 지자체에 대해서는 다음과 같은 다양한 인센티브가 제공됨

가. 지역개발을 위한 재정지원

- 통합 자치단체 지역개발 재원으로 활용할 수 있도록 통합이전 관계 자치단체의 교부세액 수준을 5년 간 보장하고, 통합자치단체의 보통교부세액(1년분)의 약 60%를 10년 내에 분할하여 추가로 교부하며, 시·군·구 당 50억 원의 특별교부세를 지원함. 아울러 통합자치단체 추진 사업을 우선 반영하고, 자치단체 매칭비율을 인하 하는 등 광역발전계정 상 특례를 강화하고, 통합자치단체 추진사업에 대해 국고보조율을 10% 상향 조정하고 통합이전의 지출한도(ceiling)를 5년 간 보장하는 등 지역개발 계정 상 특례를 강화함

나. 통합지역의 경쟁력 강화

- 지역 특화·전략산업 육성을 위한 지원 예산 배분 시 통합 자치단체가 속한 시·도를 우대하고 사회간접자본(SOC) 확충과 관련, 추진 중인 사업에 대하여 예산 집행시 우선 배정하며, 장기임대산업단지 입지 선정 시 우선 고려함

다. 주민생활여건 개선

- 생활권에 따른 학군재조정 및 기숙형고교·마이스터고·자율형 사립고 지정 시 우선 고려할 예정이며, 문화·공공체육시설 확충을 우선 지원하여 주민의 생활여건 개선에도 기여할 예정임

라. 기존 혜택 보호 및 행정특례 확대

- 농어촌 지역 주민들이 현재 누리고 있는 혜택을 보호하기 위해, 읍·면이 동으로 전환 시에도 면허세 세율, 특례입학 자격 등 기존 혜택을 유지하고, 통합으로 인한 공무원의 인사상 불이익을 배제하기 위하여 통합 자치단체에 대해 한시기구·정원을 10년간 인정하고, 인구가 50만 명 미만이라도 행정구의 설치를 허용하며, 사무처리 권한을 확대할 예정임

마. 기구정원 특례

- 공무원의 한시정원을 10년간 허용하는 것 외에도 행정구를 추가로 설치하여 행정기관 통합에 따른 주민서비스를 차질 없이 제공하는 한편 공무원의 정상적인 채용 및 승진기회를 정부 차원에서 보장해주기로 하였음

바. 추가 특례 검토 사항

- 울릉군과 같은 도서지역 지자체와 내륙 지자체 간의 통합을 위해서는 위에서 언급된 인센티브 외에도 추가적인 인센티브가 제공될 필요가 있음. 예를 들어, 자유무역 존(경제특구의 형성)지정, 무역 및 관광 인프라의 확충, 어항정비 촉진, 항공기와 선박 등의 교통접근성 확충(항공기 연료비 등에 대한 보조금 지급 및 선박을 지자체가 직영토록 함), 관광진흥기금 등을 활용한 발전기금의 조성¹⁰⁾ 등이 고려될 필요가 있을 것임.
 - 이와 함께 통합 후 도서지역의 발전을 균형적으로 추진하기 위해 지자체의 조례 혹은 통합추진 법률안의 개정을 통해 주요 신규 투자사업에 대해 지역내 균형발전을 의무적으로 고려하고 공표하도록 할 필요가 있음
- 통합 시 지자체가 폐지되는 도서지역에 대해서는 자치권이 없는 주민협의회를 구성토록 하여 해당 지자체장과 의회에 대해 의견제출권을 부여하고 해당 지자체장과 의회는 그 의견에 대해 의무적으로 답변을 제출하며, 그 결과를 공표하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있음
- 통합이후의 도서권 행정 및 자치조직 운영방안
 - 주민의사 수렴을 위한 장치 마련을 위해 현행 읍, 면단위를 대상으로 준자치기구 도입하는 방안을 고려할 필요
 - 준 자치기구의 운영은 기한을 한정(5년 정도)하되 연장여부는 해당 자치단체 의회의 심의를 거치도록 함
 - 준 자치기구의 의원은 선거로 선출하도록 하되 예산집행권을 부여하지 않고, 의견제출권만 인정하는 것이 바람직함

10) 일본은 아마미군도 진흥을 위해 국가와 지자체 등이 약 138억 엔을 출연하고 있음.

제 6 장 결 론

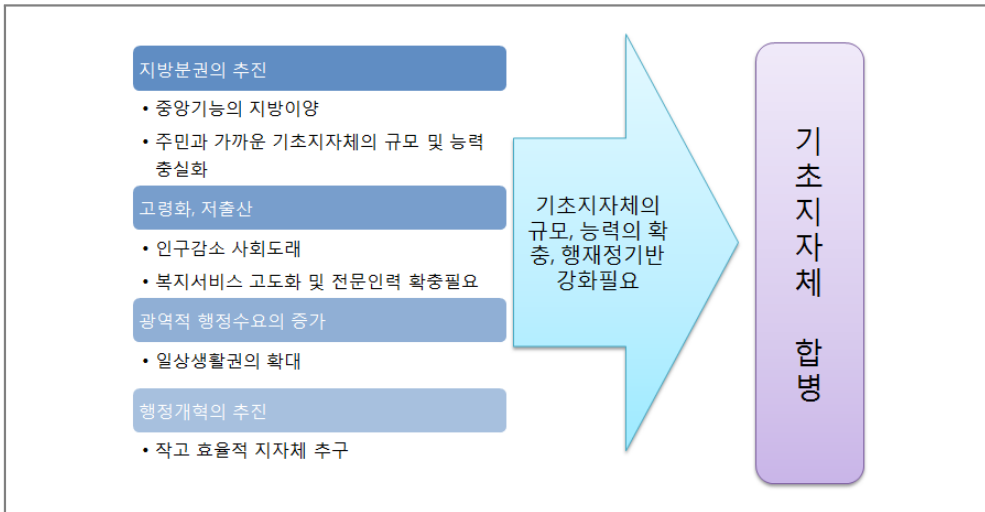


제6장

결론

- 본 연구에서는 기형적인 행정구역의 조정을 위하여 내륙지역인 청주시-청원권과 전주시-완주군, 도서지역인 웅진권, 신안권, 울릉권을 대상으로 현재의 행정체계에 의한 다양한 문제점을 파악하고, 통합의 필요성에 대한 다양한 방안들을 제시하였음
- 내륙지역인 청주시-청원권과 전주시-완주군의 경우, 다른 도서지역에 비하여 통합의 가능성은 매우 높다고 할 수 있음
 - 예를 들어, 청주시-청원군의 경우 6.2 지방선거 이후로 정치적 환경이 많이 변화되어 통합을 적극 찬성하고 있을 뿐만 아니라 충북지사 당선자 청주시 당선자 및 청원군 당선자 간에 2014년부터 통합시를 출범시키기로 잠정 합의하였음
- 전주시와 완주군의 경우, 통합찬성 측인 전주·완주통합민간추진협의회는 2009년의 통합실패에도 불구하고 통합운동을 시민차원의 운동으로 추진하겠다는 차원에서 명칭을 개칭, ‘전주·완주하나되기 운동본부’로하고 지속적인 통합운동을 천명함
- 전주시의 경우에도 작년의 통합추진과 관련하여 완주군과의 상생협력사업 차원의 10가지 사업을 지속적으로 추진하고 있는 상황임. 앞으로 민간단체의 노력과 전주시의 통합의지가 지속되고 결합할 경우 통합은 이루어질 것임
- 특히, 웅진권, 신안권, 울릉권 등의 도서지역 지자체의 경우 인구감소 및 지역경제의 침체와 더불어 향후 이하와 같은 중앙정부의 정책변경 가능성이 예상됨에 따라 독자적 지자체 운영여건이 악화될 우려가 있음
- 지방교부세 산정에 있어서 일정 인구 규모 미만 자치단체에 대해서 불리하게 산정되는 방식으로 변경(일본의 3위 일체 개혁에서 보듯이 세원이양과 함께 지방교부세, 국고보조금이 축소된다면 현행 행정서비스 수준유지가 어려워질 가능성이 큼)

- 지자체가 수행하는 사무에 있어서 일정 인구 규모 혹은 재정력 지수에 미달할 경우 사무범위를 축소함
- 고령화 및 저출산으로 인한 행정수요 증대와 세수 감소
- 지방소득세 및 소비세 도입으로 일반재원주의의 축소와 지역의 자구노력 및 자주재정확보의 중요성이 커짐
- 따라서 향후 도서지역 지자체의 경우 자율적 행정구역 통합이 이루어지지 않을 경우에는 현행 행정기능의 축소(타 자치단체로 혹은 광역자치단체로의 역이양) 가능성이 있음



〈그림 6-1〉 자치단체 통합의 논리

- 통합 추진 원칙
 - 몇 가지 선택 가능한 대안을 제시하고 해당 지자체들의 의사를 존중
 - 중앙정부 혹은 광역자치단체가 몇 가지 선택 가능한 대안들을 제시
- 통합(안) 구상의 원칙: 자치단체의 행정적, 재정적 지속가능성을 고려
 - 통합지자체 인구의 일정기준을 설정(예: 인구 10만 이상)
 - 지리적, 역사적 조건 및 행정활동, 산업활동, 일상생활권역 등에 관한 각종 지

표분석을 통해 연관성이 높은 지자체간의 통합을 추진

- 행정적, 재정적 지속가능성을 고려(재정의 건전성과 효율성 향상 여부가 중요)

〈표 6-1〉 기형적 행정구역 통합모델 작성의 원칙

원 칙	내 용	세부 지표
기본적 연관성	지리적, 역사적 관련성	<ul style="list-style-type: none"> • 시간거리(기초지자체 소재지간 거리) • 지리적 조건 • 역사적 연관성(과거의 행정구역 등)
일상생활의 연관성	일상생활권 및 산업활동의 연관성	<ul style="list-style-type: none"> • 교통권역 • 통학, 통근, 상권, 자동차이동권 등 • 각종 민간기업의 영업권 범위
행정활동의 연관성	광역적 행정서비스의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방행정기관 관할구역 • 각종 개발계획의 권역 • 선거구

○ 통합추진시의 고려할 사항

- 일반적 통합절차를 원용하는 경우와 제도의 보완필요 여부 검토
(의결 절차, 통합추진 기구운영)
- 중앙정부 혹은 광역지자체에서 통합 방안 제시
- 일반적 통합절차를 준용하되 자율통합을 유도할 수 있도록 통합논의 기구의 설치 방안을 강구하고, 기구 설치 시 그 운영재원에 대해서는 중앙정부가 지원

참 고 문 헌

- 권아영·임언선(2010). 「지방재정위기관리제도의 문제점 및 개선방안」. 국회입법조사처 현안보고서. 제80호.
- 김종익(2009). “기초지방자치단체의 행정구역 개편논의의 동향과 무안반도 통합문제에 관한 논의 방향”, 목포경제정의실천시민연합, 무안반도 통합문제의 쟁점과 지역사회의 역할 토론회 자료집.
- 남기현(2005). “행정구역 개편의 의미 - 시군통합을 중심으로”, 「지방행정」(2005. 9), pp. 26-36.
- 남기현(2005a). “청주·청원 통합(운동)의 전략과 방향”, 「충청대학논문집」. 제28집, pp. 139-152.
- 노봉옥(2006). 인천지역 해양관광자원 활성화 방안에 대한 연구: 옹진군을 중심으로, 「동북아관광연구」. 2(2):
- 대구경북연구원(2007). 「울릉도·독도의 지속발전을 위한 재정확충방안」
- 마강래, 강은택, 안아립(2010). “자치단체간 생활권을 기반으로 한 행정구역 자율통합”, 「한국지역개발학회」. 22(1), pp. 123-136.
- 목포시·무안반도통합추진위원회(2009). 「2009 무안반도 자율통합 발자취 - 새로운 시작을 위하여」. 목포.
- 무안반도 하나되기 추진위원회(2005). 「무안반도 하나되기 백서」. 목포.
- 박종관(2009). “지방자치단체 자율통합의 긍정적인 효과와 비전”, 「지방자치」(2009. 10), pp. 47-51.
- 배응환(2006). “정책형성의 비교연구 - 1차와 2차 청주청원행정구역 통합정책”, 「한국정책학회보」. 15(4), pp. 1-31.
- 서남권 하나되기 목포추진위원회(2009). 「주민 자발적 행정구역 통합을 위한 전국워크숍」. 워크숍 자료집. 목포.
- 서울행정학회(2010). 「울릉군 지방자치권(제도) 특례부여 방안 학술연구용역」. 서울.
- 안성민(1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제. 「행정과 정책」, 3: 155-178.
- 양승주(1998). “도농통합전략 - 무안반도를 중심으로”, 한국정부학회 추계학술대회 논문집, pp. 117-134.
- 오남현(2001). 울릉도 자연환경자원 보호구역에서의 난개발 문제점과 개선방안. 「한국지역

- 지리학회지], 7(3): 14-28.
- 윤상호 외(1997). 「도서지역 개발촉진을 위한 정책방향 연구: 덕적도를 사례로」. 한국해양수산개발원.
- 이기우(2009). “정치권과 정부의 지방자치행정체제 개편방안에 대한 평가” 「바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나(한국지방자치학회 개최)」, pp. 13-44.
- 이승중(2009). “지방행정체제의 합리적 개편방안” 「바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나(한국지방자치학회 개최)」, pp. 121-135.
- 조기현(2001). 행정구역의 적정규모에 관한 실증적 연구: 초월대수비용함수와 DEA를 중심으로. 「지방자치전망: 도전과 기회」. 한국지방자치학회 2001년도 동계학술발표회 자료집.
- 청주청원상생발전위원회(2010). 「2009년 청원·청주통합운동 평가와 향후 방향」. 정책토론회 자료집. 청주.
- 한표환(2009). 「기초자치단체통합과 지방자치 발전과제」. 자유기업원 CFE Report No. 104.
- 하혜수·최영출(2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영미일 북유럽 사례를 중심으로, 「한국행정학보」. 36(2): 109-127.
- 하혜수·김영기.(2006). 지방행정구역과 자치계층구조 개혁의 지향점과 기준에 관한 연구 - 경남지역에의 적용-. 「한국행정논집」. 18(1): 1-28.
- 하혜영·박영원(2010). 「지방자치단체의 행정인력 현황과 개선방안」. 국회입법조사처 현안 보고서. 제75호.
- 한국지방행정연구원(2008). 「도서(섬)지역 통계(DB)구축」.
- 한국지방행정연구원(2009). 「FY 2008 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 행정자치부(2005). 「2005년도 지방자치단체 재정진단 실시」. 서울: 행정자치부
- 행정안전부(2009). 주민의 삶의 질 개선과 지역경쟁력 강화를 위한 자치단체 자율통합 지원계획. 내부자료.
- 北方領土隣接地域振興対策根室館内市・町連絡協議会(2006). 「北方領土問題の解決に向けた取り組み: 再構築提言書」.
- 市町村合併に関する研究会(2008). 「平成の合併」の評価・検証・分析.
- 政策提言会議小さな自治体のあり方検討プロジェクト(2008). 「小さな自治体の今後のあり方」その提言に向けて.
- 全国経済同友会・地方行財政改革推進会議・行政改革部会(2005). 「報告書: 新しい地域主権型システム実現に向けた提言」.

- 中邨章(2004). 行政, 行政学と 'ガバナンス' の三形態. 日本行政学会(編) 「ガバナンス論と行政学」39: 2-25. ぎょうせい.
- 地方分権推進委員会(1996). 「中間報告一分権型社会の創造」.
- 地方自治制度研究会編集(2006). 「道州制ハンドブック」. 東京: ぎょうせい.
- 地方制度調査会(2004). 「道州制のあり方に関する答申」
- 村上順(2003). 「日本の地方分権」, 東京: 弘文堂
- 室井力編(2002). 「現代自治体再編論」, 東京: 日本評論社.
- 地方分権推進委員会(1996). 「中間報告一分権型社会の創造」.

- 내고장 살림 (<http://www.laiis.go.kr/>)
- 신안군청 홈페이지 (<http://www.shinan.go.kr/>)
- 옹진군청 홈페이지 (<http://www.ongjin.go.kr/>)
- 울릉군청 홈페이지 (<http://www.ulleung.go.kr/>)
- 행정안전부 홈페이지 (<http://www.mopas.go.kr/>)
- 奄美群島振興開発基金 홈페이지 (<http://www.amami.go.jp/>)
- 鹿児島県 홈페이지 (<http://www.pref.kagoshima.jp/>)
- 島根県 홈페이지 (www.pref.shimane.lg.jp/)
- 総務省 홈페이지 (<http://www.somu.go.jp/>)
- 川薩地区法定合併協議会 홈페이지(<http://w3.satsumasendai.jp/sensatsu/gaiyo/gaiyo01.html>)

- Davies, C. J.(2008). “The Reorganization of Local Government in England”, *Canadian Public Administration*, 13(4): 370-382.
- Liesbet Hooghe and Gary Marks(2009). “Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?”, *Annual Review of Political Science*, 12: 225-241.
- Meligrana, John(ed.)(2004), *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver: UBC Press.
- Skaburskis, A(1992). “Goals for Restructuring Local Government Boundaries: Canadian Lessons”, *Environment and Planning*, 10: 159-172.