지방행정연구 제20권 제3호(통권 66호) 2006. 9. 21~50

도·농 통합의 성과평가에 관한 연구*

- 원주시 10년의 통합효과를 중심으로 -

A Study on the Performance Evaluation of the Urban-Rural Integration: Focused on the Integration Effect for 10 years of Wonju City

박 기 관**
Park, Ki-Gwan

<목 차>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 도·농통합의 이론적 논의와 선행연구 검토
Ⅲ. 도·농통합의 성과평가 방법 및 조사 설계
Ⅳ. 도·농통합의 성과분석 및 평가
Ⅴ. 결론 및 정책 제언

구역은 지리적·법제적 개념을 동시에 수반하고 있고, 행정의 효율성과 민주성 그리고 주민생활의 편의성을 고려해야 할 요소만큼 복잡한 문제이다. 특히 행정구역의 적정규모에 대한 명확한 객관적 기준이 없고, 제시되고 있는 고려 요소나 기준 역시 상대적 중요도에 따라 구역개편의 문제는 끝없는 논쟁을 불러일으킬 수밖에 없다. 본 연구는 도·농이 통합되어 10년이 경과한 시점에서 통합의 목표가 어느 정도 달성되고 있으며, 그 운영의 성과가 어느 정도 이루어지고 있는지를 분석·평가해 보는데 그 목적을 두고 있다. 원주시를 대상으로 3가지 평가기준(효율성, 민주성, 형평성)에 따라 10년간 공식통계자료와 주

논문 접수일: 2006년 8월 10일
* 이 연구는 2004년도 상지대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었다. 본 연구의 자료수집에 많은 도움을 주신 홍관웅 계장님, 심사과정에서 유익한 비판과 수정사항을 지적해주신 익명의 심사위원 선생님들께 감사드립니다.
** 상지대학교 행정학부 교수

민평가를 병행하여 분석하였다. 분석결과, 통합의 성과가 긍정적으로 나타나고 있으나, 여전히 재정구조의 경직성, 도·농간 불균형, 도·농주민간의 갈등 및 농촌지역의 상대적 소외감 등의 문제가 잔존하고 있는 것으로 나타남에 따라 이에 대한 정책적 제언과 대안을 제시하였다.

□ 주제어: 지방행정구역, 도·농통합, 통합효과, 성과평가

The purpose of this study is to analyze the effect of the reorganization of urban and rural integrative administrative district and provide political suggestion. This study attempted to analyse the degree of achieving the goal of urban-rural integration thus far implemented for about 10 years from 1994 to the preset and the effect of its operation with a focus on Wonju City. This study also attempted to divide the measurement indicator to analyse the effect of urban-rural integration into the domain of Efficiency, Democracy, Equity. The findings from the analysis are as follow: First, the Integration Effect for 10 years of Wonju City showed positive effect. The administrative organization of city hall after integration was simplified, but it can be seen that the financial domain continued to increase as can be seen in the financial change of the integrated city, which seems to be somewhat unreasonable to see as the result coming from the effect of integration. Second, the City-County Consolidations raised several problems. Particularly, rural residents showed a negative level of satisfaction with City-County Consolidations. Accordingly. to facilitate the reduction of administrative expenses intended by the urban and rural community, substantial simplification of administrative organization and personnel is required. And for the balanced development between urban and rural areas, the additional city plans should be considered.

□ Key words: Local Administrative Area System, Urban-Rural Integration, City-County Consolidations, Integration Effect, Performance Evaluation

I. 서 론

일찍이 인간 공동체들이 일정한 지역에 정주하기 시작한 것은 국가 성립의 가장 일반적인 역사적 조건의 하나였다. 이 점에서 국가를 통해 행사되는 최고통치권이 미치는 지역을 가리

키는 '영토(territory)'의 존재는 국가 성립의 가장 기본적인 요소 중의 하나이다. 자치구역은 한 국가의 영토를 구획하여 일정한 지역을 각 자치단체의 구역으로 확정하는 것으로, 지방의 행정을 능률적으로 수행하기 위한 기본골격을 형성하는 중요한 제도인 동시에 주민의 일상생활과 정치 · 경제 · 문화 등 사회전반에 영향을 미치는 국가행정의 기본제도이다. 즉 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 의미하는 것으로, 이는 대체로 공동사회를 토대로 한다(최창호, 2004: 175). 그래서 자치단체구역의 설정은 일정한 전통 및 역사성을 지니고 있다는 점과 지역주민의 자치의식 및 공동체의식을 중시하는 측면이 강하다고 볼 수 있다.

해방이후 우리나라 행정구역 개편의 특징은 중심도시와 배후농촌을 분리하는 도 · 농 분리 방식으로 이루어졌고, 이는 고도성장을 가져온 1980년대까지 유지하여 왔다. 즉 산업화에 따른 도시권의 성장으로 도에서 시를 분리하여 광역시로, 군에서 읍을 분리하여 시를 승격시키는 방식을 취하였던 것이다. 도 · 농 분리 방식의 행정구역은 경제성장을 극대화시키기 위한 행정의 전문화와 효율화의 관점에서 집적경제 및 개발이익의 확산에 이론적 근거를 두고 있는 도시중심의 성장거점전략에 토대를 두고 있다. 이는 고도 성장기에 급속하게 진행된 도시화와 도시중심의 공업화요구를 수용하였으며 팽창하는 도시의 효율적 관리에 기여하였다. 그러나 도시화와 더불어 심화되어온 지역간 심각한 재정적 불균형의 초래는 물론 생활권과 행정권의 불일치로 인한 주민생활의 불편, 중심지역의 분리에 따른 주변지역의 낙후, 행정기구 및 공무원 수의 증가로 인한 행정비용 증대 등의 문제 제기는 지방행정구역 개편 방식의 논의를 불러일으키기에 충분하였고, 이후 본격적인 민선자치체제를 목전에 두고 도 · 농 통합의 추진속도가 가속화되었다.

1995년 1월 1일 단행된 도 · 농 통합은 지역주민을 비롯한 각계 의견수렴을 거쳐 적어도 외향적으로는 민주적 방식을 취하였다. 그러나 중앙정부의 정치적 일정에 따라 급속히 추진되었고, 특히 적정규모와 구역경계의 합리적 설정에 대한 충분한 검토 없이 시 · 군의 단순한 통합이라는 행정편의주의 방식 채택의 문제를 여전히 안고 있었다. 그러나 도 · 농 통합은 기존 성장거점개발전략에 의한 국토의 균형발전정책에 대한 비판에 기인하였고, 주민생활권과 행정구역의 일치, 행정서비스 공급의 규모경제 실현, 지역의 균형발전, 재정운용의 효율성 확보 등의 목표를 담고 있었음은 부정할 수 없는 사실이다. 그렇다면 도 · 농 통합 출범이후 10년이 경과한 현 시점에서 볼 때, 이 도 · 농 통합의 목표를 기반으로 한 성과는 얼마나 이루지고 있을까? 물론 그동안 도 · 농 통합을 둘러싼 숱한 논쟁과 함께 그 효과를 검증하려는 연구가 꾸준히 지속되어 왔으나, 통합되어 일정한 기간 운영되어 나타나는 성과를 통합직후 몇 년간에 한정하여 평가하기에는 그 만큼 한계가 있다.

본 연구는 원주시와 원주군이 통합되어 10년이 경과한 현 시점에서 도 · 농 통합의 목표가

어느 정도 달성되고 있으며, 그 운영의 성과가 어느 정도 이루어지고 있는지를 분석·평가해 보는데 그 목적이 있다. 그래서 그동안의 숱한 논쟁과 함께 이후 계속 쟁점화 되고 재현될 가능성이 큰 구역개편의 타당성 문제를 검증해 봄은 물론 통합형 지방정부의 효율적 운영에 대한 정책적 시사점과 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 도·농 통합의 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 도·농 통합 이론과 그 효과의 논의

자치행정구역은 주민에게 공공서비스를 제공하는 기본 범위이면서 주민들의 일상적 활동에 지대한 영향을 미치므로 주민에 의해 자생적으로 형성되는 실질적 생활공간을 근간으로 해야만 한다. 그래서 본래 구역은 보수성과 지속성의 본질적 특징을 갖지만, 항상 사회변동에 따라 끊임없이 개편되어야 할 속성을 지니고 있다(김영기, 1999: 53; 최근열·장영두, 2001: 26). 일반적으로 자치행정구역은 합리적인 조정과 개편을 통해 지자체의 기능을 강화하고 주민들의 자치의식도 함양할 수 있다는 측면에서 긍정적 가치를 지닌다. 또한 지자체의 결정권 행사 범위와도 직결되어 권한의 효율적 재편을 통해 지방자치제도의 성공적 정착에 결정적 요인이 되기도 한다. 그러나 행정구역개편은 이해집단 간 필연적 갈등을 유발하여 지역발전을 저해하고 이웃 주민 간 위화감마저 초래할 수 있는 부정적 요소 또한 지니고 있다(주경일, 2005: 94).

도·농 통합은 도시와 농촌의 공간적, 사회·경제적 통합을 통하여 양 지역이 가지고 있는 비교우위기능을 상호교환하거나 단점을 보완함으로써 기존의 대도시 위주의 개발에서 소외되었던 지방도시와 배후농촌지역에 대한 지역개발 전략의 하나이다. 즉 기존 도시와 농촌을 분리하는 이분법적 접근(dichotomy approach)에서 도시와 농촌을 통합하여 다루려는 공간 계획적 접근인 것이다. 이 같은 도·농 통합의 이론적 기초는 도농지구개발이론(agropolitan district development)에서 찾을 수 있는데, 이는 도시와 농촌이 공생관계를 갖도록 하나의 공간구조로 통합하고 단일의 개발전략에 의하여 개발을 추진하는 것이 보다 효과적이라는 가정에 근거하고 있다(임승달, 1995: 33-49). 즉 기존 성장거점개발에 따른 지역불균형을 비판하면서 도시와 농촌을 통합하는 통합단위의 개발전략이 지역균형발전에 효과적임을 제기한 것이다.

도·농 통합의 효과 및 성과에 대해서는 1995년의 시·군 통합을 전후해 다양하고도 활발한 찬반의 논의가 이루어져왔다. 즉 찬성 쪽은 행정구역의 광역화를 선호하여 구역통합을 주

장하는 입장인데 비해 반대쪽은 오히려 소규모 단위의 행정구역을 선호하여 구역분리를 주장하는 입장이다. 지금까지 도·농 통합의 기대효과 면에서 논의되어 온 쟁점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 규모의 경제(economies of scale) 실현이다. 통합구조의 형태로 구역을 개편하여 큰 정부로 운영하는 것이 좋다는 통합론자들의 이론적 근거는 '규모의 경제' 원리가 적용된다는 것이다.[1] 구역이 분리되어 있을 경우에는 분리된 해당 지역이 각 별개로 공공서비스 공급을 위한 시설에 투자해야 함으로 투자규모가 영세해지고 지역간 연계성을 확보하기 어렵다. 이에 따라 통합론자들은 지방정부의 행정서비스 제공에 있어서 중첩(duplication)과 세분(fragmentation)이 낭비와 비효율성을 가져오는 주원인으로 보고, 이를 개선하기 위해서는 통합을 통한 보다 큰 정부가 공공서비스를 제공하는 것이 효율적이라고 주장한다(Wood, 1958; Zimmerman, 1970; Committee for Economic Development, 1966; ACIR, 1976). 또한 분화된 정부체제는 너무 작아 단위비용을 줄이는 기술혁신과 여타 경제성 요인을 확보하지 못하고(Kirp & Choen, 1972), 상수도와 하수처리 등과 같은 서비스는 개별 지방정부가 운반·처리·처분등과 같은 요소들을 조정하는데 비용 지출이 많아짐을 지적하고 있다.

따라서 통합론자들은 공공서비스 권역을 통합하여 통합서비스 공급체계를 마련함으로써 시와 군의 분리로 인한 중복 관리비용 및 중복투자 등의 가외비용(redundancy cost)을 줄일 수 있어 공공서비스의 단위비용이 감소되고 개발투자의 효율성을 도모할 수 있다는 것을 강조하고 있다. 그리고 통합에 따른 면적의 확대뿐만 아니라 인구규모의 확대로 최소임계치가 높아져 어느 정도 적정규모에 도달함으로써 적정비용으로 효율적인 서비스 배분이 이루어지게 되어 도시경제의 효율성을 높일 수 있다는 점도 보고하고 있다(홍기용·오광철, 1995: 30).

둘째, 행정비용의 절감이다. 도·농 분리방식의 행정구역은 행정비용의 중복적 지출을 가져옴은 물론 행정능률을 저하시킨다. 동일생활권이었던 하나의 행정구역이 도·농으로 분리되면, 복수의 행정기관이 요구되고, 공무원 수가 증가되며, 공무원의 직급도 상향조정되어 일반 행정비용이 중복지출 되는 낭비를 초래하게 된다.[2] 따라서 도·농 통합으로 행정이 일원화되면 기구, 인력, 공공서비스 생산비용의 절감을 통해 세출경비를 줄일 수 있고 절감된

1) 공공서비스 생산에 있어서 규모의 경제란 공공서비스의 공급규모가 증대됨에 따라 단위당 생산비용이 감소하는 것을 의미한다.

2) 예컨대, 읍이 시로 승격하면 종래 군수 밑에 일반적 사무관급인 읍장이 맡아보던 사무를 부이사관급인 시장이 담당하게 되고, 읍사무소에서 일괄 처리하던 민원업무는 동사무소가 6-8개씩 신설되어 거기에서 담당하게 됨으로써 공무원의 수를 팽창시키는 결과를 가져왔다. 또한 읍의 시승격이후 잔여군지역의 공무원수도 군으로부터 읍의 분리에 따른 행정수요의 감소에도 불구하고 꾸준히 증가하는 모순을 보여 왔다(강희주, 1994: 28; 이규환, 1994: 15-17).

예산을 지역개발에 사용할 수 있다는 것이다(김선기, 1995: 10).

셋째, 도시와 농촌의 균형 개발이다. 도농분리 방식의 행정구역은 군지역의 중심지 역할을 수행하고 있는 읍을 시로 승격시켜 잔여 군지역(rump country)의 인구감소 및 재정악화를 초래하고 산업구조를 취약하게 함으로써 도농간의 개발격차를 심화시킨 것으로 지적되고 있다. 특히 인구 5만이 안 되는 읍을 시로 승격시키기 위하여 주변의 면지역을 편입시킴으로써 잔여군부의 면적과 인구가 크게 위축되게 된다. 시지역도 일정기간이 경과하면 좁은 면적으로 인해 토지부족현상을 겪을 수 있고, 잔여 군지역은 인력의 도시유출로 인해 공동화 현상이 심화될 수 있다(박종관, 1997: 63 재인용). 따라서 시·군 통합으로 개발권역을 일치시킴으로써 권역 내 도시지역과 농촌지역의 균형개발을 도모할 수 있다는 것이다. 즉 도시주민에게는 녹지와 여가공간을 제공해 주고 농촌 지역주민에게는 도시수준의 생활환경 및 문화공간을 제공하는 것이다. 또한 시·군통합으로 인접하고 있는 지방자치단체간 부존자원을 결집시킴으로써 지방재정의 증대효과를 가져올 수 있고 지역개발재원이 부족한 농촌지역은 통합에 따른 예산절감의 투자를 통하여 재정 상태를 개선할 수 있다.

넷째, 외부효과의 내부화이다. 도시화 및 산업화로 지역구조와 주민생활권역이 점차 확대되고 있는 현실에서 도·농 분리방식의 행정체제는 광역적 행정을 수행하기에 적절하지 않다는 것이다. 행정수요가 점차 광역화됨으로써 인접하고 있는 지방자치단체와의 공동개발의 필요성이 증대되고 있으나, 도농분리 방식의 행정체제는 분배적 공평성의 문제를 야기 시키며 도·농간 갈등이 계속 상존하고 있는 것이다(K.R. Cox, R.J. Johnston, 1982: 3-4). 즉 분리된 도·농간의 지역이기주의로 인해 광역행정의 수행이 어렵게 되는데, 이는 도시와 농촌의 분리가 지방공공서비스의 최적공급에 가장 큰 장애요소의 하나인 외부효과의 문제 때문이라 할 수 있다. 현행 도시계획법에는 시·군이 공동으로 이용할 수 있는 광역시설을 규정하고 있는데, 공동묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 하수종말처리장 등과 같은 혐오시설의 설치나 지역주민이 원치 않은 토지이용(LuLu: Locally Unwanted Land Use)은 비용과 편익의 외부효과 때문에 입지선정과정에서 시와 군간 많은 갈등을 빚고 있다(이수만, 1995: 6; 김광식, 1995: 8). 따라서 분리된 시와 군의 통합을 통해 공공서비스 권역이 광역화하게 되면, 비용부담권역과 수혜자권역이 일치함으로써 외부효과의 내부화가 되어 공공서비스의 공급을 효율적으로 수행할 수 있게 되고 지역간의 갈등도 해소할 수 있다.

다섯째, 행정구역과 생활권의 일치 및 주민생활편의 증진이다. 종전에는 읍이 시로 승격되면서 시와 군의 행정구역은 다르지만 주민들의 일생생활과 경제활동은 시지역을 중심으로 이루어지고 있었다. 이른바 주민의 생활권과 행정구역이 일치하지 않음으로 인해 지역주민들은 통근, 통학, 구매, 공공시설 이용이 불편할 뿐만 아니라 그 이용에 있어서도 추가비용을 부담하게 되었다. 따라서 도·농 통합은 정주체계와 행정구역의 일치, 중심도시와 배후농촌의 통

합을 통해서 행정구역을 주민들의 실질적인 생활권, 경제권, 교통권과 일치시켜 줌으로써 보다 주민편의를 증진시킬 수 있는 기대효과가 있다는 것이다(박희정, 1994: 51; 임성일, 1994: 45, 한원택, 1995: 250; 홍준현, 1997; 61).

2. 선행연구 검토

지방자치 존립의 기초가 되는 행정구역에 대한 연구는 오래 전부터 국내외적으로 연구가 진행되어 왔으나, 아직까지 영원한 과제(Redcliff-Maud & Wood, 1974: 34)로 지적될 만큼 행정구역 개편에 대한 논쟁은 지속되고 있다. 특히 행정구역의 통합효과에 관련된 연구결과는 일치하지 않으며, 연구자마다 다양한 기준과 처방을 제시하고 있기 때문에 일률적인 결론에 이르지 못하고 있는 실정이다. 다만 통합의 효과 내지 성과를 평가하기 위한 기존 제시되고 있는 기준들 중 중심과 핵심이 되는 개념은 서로 상반된 성격을 내포하고 있는 효율성과 민주성이라 할 수 있다. 즉 효율성을 고려한다면 구역이 규모의 경제가 작동될 수 있는 정도의 넓은 것이 유리할 것이며, 민주성을 고려한다면 구역은 더 좁고 세분화 될수록 좋다는 견해가 그것이다. 특히 이 두 가지 개념 중 어느 것이 더 우위성을 가지는지에 대한 정확한 판단은 불가능한데, 이는 현실상의 문제로 행정구역의 적정규모에 대한 명확하고 객관적인 기준이 없을 뿐만 아니라 대부분 계량화가 곤란한 가치적인 의미가 내포되어 있기 때문이다(최근열 · 장영두, 2001: 29).

도 · 농통합 방식의 행정구역개편에 관한 국내의 이론적 연구는 최양부 · 윤원근(1988, 1993)의 연구로 시작하여 1995년의 도농통합을 전후해 다양하고도 활발한 찬 · 반 논쟁의 연구들이 진행되어 왔다. 도농통합의 긍정적 효과측면에서 다룬 연구들은 주로 최양부 · 윤원근(1988, 1933), 이시종(1994), 권선택(1994), 장태옥(1994), 내무부(1995), 임창호(1995), 김선기(1995), 김병국(1998) 등이 대표적이다. 이 연구들에서는 주로 통합으로 행정이 일원화 되면 기구와 인력을 축소하여 비용을 절감할 수 있고, 공공서비스의 생산규모를 증대시킴으로써 규모의 경제를 이룰 수 있다는 것이다. 또한 생활권과 행정구역의 일치, 외부효과의 내부화와 주민편의 증진 등의 효과가 있다고 지적하였다.

도농통합 실시 직후의 연구에서는 통합의 장점보다는 문제점을 부각시키는 논의가 제시되었는데, 이재원(1997), 조재성(1997), 조명래(1997), 김주원(1998) 등의 연구들이 대표적이다. 이 연구들의 주로 지적된 사항을 보면, 도시와 농촌지역의 주민들이 필요로 하는 행정서비스 내용이 달라 도시행정에 밀려 농촌지역은 상대적으로 소외되며, 기초자치단체의 규모가 확대되어 주민의 행정접근성이 떨어지고, 인구가 많은 도시지역 출신이 자치단체장등 지역정치를 장악할 가능성이 높아져 정치적 측면에서도 농촌지역이 소외될 가능성 크다는 것

이었다. 또한 지역간 구조적 이질성에 따른 갈등과 과거 군지역의 소외감과 박탈감, 도농 지역간 공공투자배분의 불균형 문제 등이 해당된다. 따라서 시군통합은 도시의 농촌지배이며, 통합으로 지역 공간 분할을 크게 하는 것은 공간자결권의 약화를 초래하고 중앙의 통치를 용이하게 한다는 비판이 있었다(조명래, 1997; 김주숙・김은영, 2003).

한편 도・농 통합 운영에 대한 경험을 바탕으로 시간적 변화에 따른 효율성의 측정과 일정한 기준을 정한 후 그 성과를 평가하는 연구가 이루어져 시군통합 연구의 폭을 한층 더 확장시켰다(홍준현, 1997, 김명환 1998; 박종관, 2000, 조석주 2001; 김재홍, 2000, 최흥석・정재진, 2005). 그런데 통합 당시의 활발한 논쟁에 비교할 때 도・농 통합시의 성과평가에 대한 연구는 부족하며, 그나마 지금까지 이루어진 통합효과에 관련된 연구는 일정한 시간의 경과에 기초하여 이루어진 성과라기 어려워 장기적인 효과내지 성과를 평가하기에는 여전히 한계가 있다고 보여 진다.

Ⅲ. 도・농 통합의 성과평가 방법 및 조사 설계

1. 사례지역의 특수성

한반도 중부에 위치한 원주는 조선말기인 1895년 행정구역이 잠시 충주부에 편입되었다가 이듬해인 1896년 전국행정구역이 재편될 때 강원도로 돌아온 역사성을 갖고 있다.[3] 특히 통합원주시의 현재 관할구역은 1914년 행정구획에 대한 대규모 폐합 정리 당시의 구역과 대체로 일치한다. 1938년 본부면이 원주읍으로 승격된바 있고, 1955년 분리식 구역개편에 의하여 원주읍이 원주시로 승격하면서 원주군은 원성군으로 개칭되었다가 1989년 다시 원주군으로 회칭되었다. 1995년 40년만에 재통합된[4] 원주시의 면적은 867.22㎢(전국의 0.9%, 강원도의 5.1%)[5] 인구는 2005년 현재 286,136명(남성: 142,730명; 여성

3) 1895년 5월 26일 공표된 칙령 95호로 전국행정구역이 정비될 때 원주는 영월, 정선, 평창과 함께 충주부에 편입되었다가 1896년 8월 4일 칙령 제36호로 전국행정구역이 13도 7부 1목 331군으로 재편될 때 강원도로 다시 돌아왔으며, 춘천에 관찰사를 둠으로써 이때부터 춘천이 원주를 제치고 수부시대를 열게 되었다.

4) 1995년 1월 1일에는 1994년 8월 3일에 공표된 법률 제4774호에 의거 원주시와 원주군이 통합되어 9면 18개동이 되었고, 통합이후 1999년까지 모두 6차례에 걸쳐 문막면의 읍승격과 여주군 강천면 대둔리 일부지역의 원주시 편입을 비롯한 일부 동간 경계조정이 있었다.

5) 총면적 중 농림 및 자연환경보전지역이 60%수준인 반면 도시적 토지이용비율은 2.7%의 수준에 그치고, 특히 도시지역은 78㎢(이중 녹지지역 68㎢)수준으로 나머지는 도시계획관리가 곤란하다.

143,406명)에 달하여 강원도내 인구가 가장 많은 도시이며, 연평균 3%대의 증가추이를 유지하고 있는 특징을 보이고 있다. 재정자립도는 통합직전인 '94년의 원주시와 원주군이 각각 62.6%와 38.0%였으나, 통합원년인 '95년에는 58.5%로 조정된 이후 '05년 현재 44.1%로 전국평균인 54.15%보다 낮으며 강원도 평균 27.5%와 강원도 시·군 평균 22.6%보다 높은 편이다.

원주시의 공간적 특징을 살펴보면 통합전에 시가 군의 중앙에 위치한 군중심형의 유형에 속하고, 군지역이 시지역에 의존하는 정도가 비교적 강한 형태에 속한다. 공간구조상 수위도시 및 군지역의 중심성이 미약하고 광역적 연계 거점지역으로 미흡하며 생활권과 행정구역이 불일치하는 특징을 보이고 있다. 그러나 도·농 복합도시로서 현재 원주시는 수도권 2000만 명의 높은 배후시장 보유와 도로, 철도, 공항기능을 갖춘 사통팔달의 물류·교통중심도시이며, 중소기업의 요람으로 강원도 내에 가장 제조업이 활성화된 도시성장 잠재력이 높은 지역이다. 특히 최근 참여정부의 국토균형발전 정책의 일환으로 추진하고 있는 혁신도시와 기업도시가 전국 유일하게 모두 선정되어 의료 첨단산업을 기반으로 한 산업과 경제가 활성화 되고 있는 역동적인 성장거점도시로 발돋움하고 있는 특징을 지니고 있다.

2. 연구방법론 및 조사 설계

본 연구는 도·농통합 10년에 이른 시점에서 통합의 성과에 대한 실증적 분석과 평가를 통해 향후 구역개편과 통합시 운영의 정책적 시사점을 제시하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 통합전 시·군 분리체제인 1994년부터 현재까지 공식 통계자료를 이용한 시계열적 분석과 지역주민의 의식조사를 바탕으로 10년간의 통합성과를 평가하는 것이다. 그런데 성과를 평가하는 데 있어서 가장 문제시 되는 것은 평가의 기준을 정하는 것이라 할 수 있다. 평가의 기준은 성과개념이 다원적이라는데 연유하여 연구자의 관점에 따라 다양하게 제시되고 있다.

일반적으로 성과를 평가하는 기준으로는 경제적 관점에서의 효과성(effectiveness)과 능률성(efficiency), 정치적 관점에서의 민주성 및 대응성(responsiveness)과 형평성 등을 선정하고 있다.[6] 본 연구에서는 시군통합의 성과를 평가하기 위해 분석틀로서 선행연구들이 제시한 평가기준을 참고하여 효율성, 민주성, 형평성 3가지 핵심 평가기준을 정한 후, 평가

[6] 능률성은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다. 효과성은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가를, 형평성은 정책효과와 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미하고, 대응성은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도와 관계된다.

항목에 따른 평가지표를 다음 <표 1>과 같이 구성하였다. 그리고 효율성의 평가를 위해 통합 원주시의 약 10년간 공식통계자료를 이용하여 그 성과를 실증적으로 분석하였다.[7] 그리고 민주성, 형평성의 평가를 위해서는 별도의 설문서를 작성하여 통합 전후 10년간의 효과 및 성과에 대한 주민의 의식을 중심으로 분석·평가하였다.

<표 1> 성과평가 기준과 측정지표

평가기준	평가항목	측정지표
효율성	경비절감	행정기구 수, 공무원 수, 일반행정비, 인건비, 경상적 경비
	규모의 경제	주민 1인당 세출규모, 주민1인당 서비스 공급비용
민주성	주민참여	행정기관 접근용이성, 행정정보공개, 주민 시정참여도
	대응성	행정수요의 대응도, 공무원의 친절성, 민원업무의 처리속도
형평성	지역균형개발	투자사업비의 변화, 균형발전의 효과, 도·농간 투자의 공평성
	생활권 일치	주민편의 만족도(도로교통, 교육, 상하수도), 광역행정의 용이성

설문조사의 주요내용은 통합전과 비교하여 지난 10년 동안 주민참여도, 행정정보공개, 자치단체 수요대응도, 도·농간 균형발전, 주민생활편의 증진 및 생활권의 일치도 그리고 혐오시설의 용이성 등이다. 본 설문조사는 2006년 2월에 실시되었으며 폐쇄형설문지를 이용하여 각 지역의 특성과 인구비중에 따라 표본을 할당한 후 293부를 회수하여 분석에 사용하였다.[8] 조사방법은 각 조사대상 지역에 연구자가 직접 현지를 방문하여 연구취지와 설문내용을 설명하고, 한 가구당 성인 1인씩 작성토록 하는 자기기입식(self-report)방식을 이용하였다. 도농통합의 성과 중 민주성과 형평성을 측정하기 위해 설문지를 구성하여 주민을 대상으로 조사하였는데, 조사대상자의 인구사회학적 특징을 살펴보면 <표 2>와 같다.

먼저 성별분포도는 남성 62.1.%, 여성 37.9%의 분포를 보이고 있다. 연령대로는 50대 이상이 전체의 43.3%로 가장 많이 차지하였고, 그 다음으로 40대 35.4%, 30대 21.3%의 순으로 나타나고 있다. 학력별로 보면 대졸이상이 45.5%로 가장 많이 차지하고 있고, 그 다음이 고졸이 40.4%로 나타났다. 직업별로는 상업 26.1%, 가정주부와 농축산업 각각 20.6%, 전문직 19.1%, 회사원 13.6%의 순을 보이고 있다. 지역별로 보면, 시내 도시지역의 경우는 60.6%, 시 외곽지역의 읍·면에 해당하는 농촌지역은 39.4%를 차지하고 있다.

---

7) 당초 속초시와도 비교를 하였으나, 익명의 심사자께서 논문의 간결성을 위해 제외시킬 것을 권고하여 원주시 중심으로 분석하였고, 비교가 필요한 부문에는 해당부분에서 논의하였다.

8) 2006년 2월 3일에서 2월 28일까지 25일 동안 총 400배를 배부하고 293부를 회수하여 회수율은 73.0%이다.

<표 2> 조사응답자의 인구사회학적 특성

변 수	항 목	빈 도(명)	비 율(%)	변 수	항 목	빈 도(명)	비 율(%)
성별 (N=277)	남성	172	62.1	학력 (N=255)	중졸이하	36	14.1
	여성	105	37.9		고졸	103	40.4
					대졸이상	116	45.5
연령 (N=263)	30대	56	21.3	직업 (N=272)	농축산업	56	20.6
	40대	93	35.4		상업	71	26.1
	50대이상	114	43.3		전문직	52	19.1
지역 (N=259)	도시	157	60.6		회사원	37	13.6
	농촌	102	39.4		가정주부	56	20.6

Ⅳ. 도 · 농 통합의 성과분석 및 평가
: 원주시의 사례를 중심으로

1. 통합의 효율성 평가

1) 행정비용 절감

도 · 농을 통합하여 행정이 일원화 되면 행정의 기구와 인력 그리고 생산비용의 절감을 통해 세출경비를 줄일 수 있다는 논리이다. 즉 시 · 군단위의 각종 행정기관, 단체들이 통합되면 각종 인건비, 경상비 등이 절감되어 결국 행정내부의 행정비용의 절감을 가져오게 되고, 그 결과 효율성이 제고된다는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 사례 지역인 원주시의 행정기구 및 인력의 변화와 일반행정비, 인건비, 경상적 경비를 지표로 삼아 분석 및 평가해 보고자 한다.

우선 원주시의 통합 전 1년과 통합 후 10년간 행정기구 및 인력의 변화를 살펴보면 <표 3>과 같다. 원주시와 원주군을 통합하기 전인 1994년도의 행정기구는 원주시가 4국, 22과, 7소속기관, 18동, 원주군이 5과, 2소속기관, 9면 등 4국, 27과, 9소속기관, 27면 · 동으로 구성되어 있었는데 원주시와 원주군이 통합된 1995년도에는 6국, 34과, 10소속기관, 28면 · 동으로 2국, 7과, 1소속기관, 1면 · 동이 증가하였다. 그 후 국과 면 · 동은 1998년도를, 과는 1999년도를 기점으로 2004년도까지 일정하게 유지하고 있다. 다만 소속기관은 지난 10년 동안 10개 전후로 큰 변화는 발견되지 않는다.

한편 공무원의 정원은 통합전인 1994년도의 1,392명(원주시 831명, 원주군 561명)에서

통합후인 1995년도에는 1401명으로 9명 0.6%증가하였고, 그 이후 1997년도의 1405명을 정점으로 2001년도까지는 매년 감소추세를 보이다가 2002년도부터 점차 증가하는 경향을 보이고 있다. 특히 1998년도를 기점으로 행정기구 및 공무원 정원이 급격히 감소하였는데 이는 IMF여파에 따른 행정조직의 간소화와 함께 구조조정에 의한 공무원들의 명예퇴직 등의 결과라 할 수 있다. 따라서 행정기구와 공무원의 정원변화 측면에서 볼 때, 원주시와 원주군이 통합된 직후에는 다소 증가하기도 하였으나, 지난 10년 동안의 행정기구나 공무원 정원이 감소되어 어느 정도 효과가 있었음을 알 수 있다. 인구는 1994년도부터 2004년도까지 연평균 2.15%의 증가를 보인 반면 공무원 정원은 같은 기간에 연평균 1.08% 감소하였고, 공무원 1인당 주민수도 166명에서 227명으로 증가한 것이 이를 뒷받침하고 있다.[9]따라서 공무원 정원의 감속 폭을 감안하여 볼 때 도·농 통합에 따른 성과라 판단된다.

<표 3> 행정기구 및 공무원 정원 추이

(단위:개,명)

구분	기구1)					공무원 정원 2)	인구3)	공무원 1인당 주민수
	(실)국	(실)과	소속기관	읍면동	계			
1994	4	27	9	27	77	1,392	231,227	166.1
1995	6	34	10	28	78	1,401	238,027	169.9
1996	5	35	8	28	76	1,393	245,398	176.2
1997	6	26	9	28	69	1,405	255,259	181.7
1998	4	21	8	25	58	1,227	261,076	212.8
1999	4	20	9	25	58	1,200	265,833	221.6
2000	4	20	10	25	59	1,184	270,891	228.8
2001	4	20	10	25	59	1,136	275,217	242.3
2002	4	20	11	25	60	1,165	277,987	238.6
2003	4	20	10	25	59	1,238	282,025	227.8
2004	4	20	10	25	59	1,249	286,136	229.1
증가율*						-1.08	2.15	3.27

* 연평균 증가율을 의미하며, 이하 동일

주 : 1) (실)국은 원주시 4, (실)과는 원주시 22 원주군 5, 소속기관은 원주시 7 원주군2, 읍면동은 원주시 18동 원주군 9면,

2) 1994년도 공무원 정원은 원주시 831명, 원주군 561명

3) 1994년도 인구는 원주시 180,232명 원주군 50,995명. 자료 : 원주시 각년도 통계연보.

9) 공무원의 정원이 감소하였다고 해서 지방자치단체의 인력이 감소하였다고 판단하는 데에는 문제가 있을 것으로 보아 비정규직 인력을 파악하고자 하였으나 자료의 구득이 어려워 비정규직을 포함하는 인력에 대한 분석은 유보하였다. 현실적으로 지방자치단체에서 정원을 줄이는 한편 비정규직 인력을 활용하는 경향이 없지 않기 때문이다.

다음에는 재정구조와 관련된 내부적 관리비용의 변화에 따른 효율성을 분석하기 위해 1994년도에 통합된 원주시의 일반행정비, 인건비, 경상적 경비의 추이를 비교해 보면 <표 4>과 같다.

첫째, 원주시의 일반행정비는 1994년도 34,402백만 원에서 2004년도 73,935백만 원으로 연평균 7.95% 증가를 보이고 있으나 세출결산액에서 차지하는 일반행정비의 비율은 27.6%에서 24.7%로 2.9%포인트 감소하였다는 점에서 다소 긍정적인 것으로 나타났다.

둘째, 기구축소에 따른 인력감축의 결과로 나타난 인건비의 절감부문이다. 기구와 인력의 감축은 인건비 등 내부관리비용의 절감으로 재정구조의 변화를 일으킬 가능성이 있다. 원주시의 공무원 인건비는 1994년도 20,824백만 원에서 2004년도 39,704백만 원으로 연평균 6.67% 증가를 보이고 있으나 연도별 세출결산액에서 차지하는 인건비 비중은 16.7%에서 13.2%로 3.5%포인트 감소하여 비교적 긍정적으로 평가된다.

<표 4> 일반행정비 · 인건비 · 경상적 경비 추이

(단위: 백만 원, 명)

	일반행정비1)		인건비2)		경상적 경비 3)	
구분	금액	%	금액	%	금액	%
1994	34,402	27.6	20.824	16.7	20,306	16.3
1995	33,800	27.8	23,362	19.2	29.247	24.1
1996	43,872	31.1	25,334	18.0	29,952	21.2
1997	51,807	28.4	27,941	15.3	27,864	15.2
1998	50,000	24.7	28,817	14.2	33,603	16.6
1999	59,302	30.0	29,259	14.8	33,586	17.0
2000	48,193	24.3	30,327	15.2	42,207	21.2
2001	51,873	23.1	30,844	13.2	34,573	15.4
2002	56,372	23.0	31,365	12.8	35,587	14.5
2003	65,765	22.1	33,695	11.3	40,821	13.7
2004	73,935	24.7	39,704	13.2	40,295	13.4
증가율	7.95		6.67		7.09	

주 : 1994년도의 경우 1) 원주군 15,178백만 원, 원주시 19,224백만 원 2) 원주군 8,443백만 원주시 12,381백만 원 3) 원주군 9,532백만 원, 원주시 10,774백만 원.

자료 : 지방재정연감 각년도

셋째, 원주시의 경상적 경비는 1994년도 20,306백만 원에서 2004년도 40,295백만 원으로 연평균 7.09% 증가를 보이고 있고, 세출결산액에서 차지하는 경상적 경비의 비율도 16.3%에서 13.4%로 2.9%포인트 감소하였다는 점에서 다소 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 1994년도 대비 2004년도의 일반행정비, 인건비, 경상적 경비 등의 감소 폭이 작고, 구

성비가 높다는 점에서 재정구조의 경직성이 높게 나타나 긍정적으로만 볼 수는 없다고 보여진다.[10]

2) 규모의 경제

도농통합의 효율성에 관련된 다른 하나는 규모의 경제 효과인데, 이는 생산량의 증가에 따라 한계비용이 감소하는 것으로 도시와 농촌이 분리될 경우 공공서비스의 생산량은 증대되어야하지만 서비스 생산에 필요한 비용은 하락되지 않음을 의미한다(Inman,1988: 649-651; 최흥석・정재진, 2005: 148). 환언하면 도농통합이 효율성을 가져온다는 것은 공공서비스의 단위생산비를 저하시킬 수 있다는 것이다. 이는 지방정부가 제공하는 행정서비스는 서비스 단위당 생산비용과 서비스 공급범위가 밀접하게 연계되어 있어 도시와 농촌을 통합할 경우 서비스 단위당 생산비용이 감소하게 될 수 있다는 것이다(J. Herbers, 1989: 44-46: 홍준현, 1997: 61). 즉 도・농통합을 통해 규모의 경제효과가 나타나기 위해서는 주민의 1인당 담세 수준이 낮아야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 도・농통합 전후의 총재정지출(세출결산액) 가운데 주민 1인당 지출액 증감의 변화를 통해 규모의 경제가 나타나고 있는지를 간접적으로 분석・평가해 보고자 한다.

---

10) 통합되지 않은 속초시(1994-2004)의 공무원 인건비는 연평균 8.72% 증가하여 원주시보다 2.05% 포인트 높게 나타나고 있음에도 세출결산액에서 차지하는 인건비의 비율이 8.4%포인트나 감소하였다. 그리고 속초시 경상적 경비는 연평균 6.57% 증가하여 원주시보다 0.52%포인트 낮게 나타났고, 세출결산액에서 차지하는 경상적 경비의 비율이 11.8%포인트나 감소하였다.

<표 5> 주민 1인당 경비 추이

(단위: 백만 원, 명)

구분	인구	총재정지출1) (세출결산액)	1인당재정지출액2)	직접서비스 지출액 3)*	1인당직접 서비스지출액4)
1994	231,227	124,331	0.538	94,885	0.410
1995	238,027	121,184	0.509	91,175	0.383
1996	245,398	140,740	0.574	99,834	0.407
1997	255,259	182,178	0.714	129,243	0.506
1998	261,076	202,307	0.775	150,937	0.578
1999	265,833	197,315	0.742	136,975	0.515
2000	270,891	198,335	0.732	148,937	0.550
2001	275,217	224,432	0.815	171,484	0.623
2002	277,987	244,814	0.881	186,661	0.671
2003	282,025	296,513	1.051	229,133	0.812
2004	286,136	299,197	1.046	223,591	0.781
증가율	2.15	9.18	6.87	8.95	6.66

* 기능별 분류에서 일반행정비를 제외한 사회개발비, 경제개발비 등을 의미함.
주: 1) 1994년의 경우 원주군 49,737백만 원, 원주시 74,594백만 원;
2) 원주군 0.975백만 원, 원주시 0.414백만 원;
3) 원주군 35,121백만 원, 원주시 59,764백만 원;
4) 원주군 0.689백만 원, 원주시 0.332백만 원.
자료 : 지방재정연감 각년도

<표 5>에서 보는 바와 같이 원주시의 총재정지출(세출결산액)은 통합전인 1994년도 124,331백만 원에서 통합후인 1995년도 121,184백만 원, 2004년도 299,197백만 원으로 연평균 9.18% 증가하였고, 이를 주민수로 나눈 1인당 재정지출액도 각각 0.538백만 원, 0.509백만 원, 1.046백만 원으로 연평균 6.87%의 증가율을 보이고 있다. IMF이후 지속적인 인구증가에도 총재정지출의 감소로 1인당 재정지출도 감소하는 특징을 보이고 있다.

한편, 세출결산액에서 일반행정비를 제외한 사회개발비, 경제개발비 등의 직접서비스 지출액 규모는 1994년도 94,885백만 원에서 2004년도 223,591백만 원으로 연평균 8.95% 증가하였고, 이를 주민수로 나눈 1인당 직접서비스 지출액도 0.410백만 원에서 0.781백만 원으로 연평균 6.66% 증가하였다. 그러나 통합되지 않은 속초시의 경우는 같은 기간 직접서비스 지출액은 17.24%, 1인당 직접서비스 지출액은 15.89%의 높은 연평균 증가율로 원주시보다 높게 나타나는 특징을 보여주고 있다.[11] 이러한 현상은 속초시의 경우 대형산불,

11) 속초시의 직접서비스지출액은 94년 33,375, 95년 34,603, 96년 44,847, 97년 71,685, 98년 83,066, 99년 81,870, 00년 69,275, 01년 81,713, 02년 83,801, 03년 164,129, 04년 163,783 백만원이며(연평균 17.24), 1인당 직접서비스 지출액은 94년 0.424, 95년 0.429,

태풍피해 등에 따른 교부세, 보조금의 증가로 총재정지출이 급격히 증가(연평균 15.37%)한 데에도 원인이 있으나 원주시보다 일반행정비의 비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다는 점에서 발견할 수 있다.[12] 따라서 도·농통합에 따른 규모의 경제효과가 제고되었다고 보기는 어렵다.

2. 통합의 민주성 평가

민주성은 대내·외적인 측면에서 논의되고 있는데, 전자의 측면에서는 조직내 관리방식의 민주성을 의미하는데 비해 후자의 측면에서는 조직외적인 민주성 즉, 정책수혜자와의 관계에 관련된 개념이다. 도·농통합은 통합대상지역 주민의 생활에 중요한 영향을 미치게 되므로 대외적 민주성이 통합성과의 주요한 평가의 기준이 된다. 이때 주로 논의되는 민주성은 행정이 주민의사를 존중하여 주민의 요구를 수렴함은 물론 이를 반영시킴으로써 대응성(responsiveness)있는 행정을 실현하고, 국민에게 책임을 지는 책임행정을 구현하는 것을 의미한다. 즉 도농통합 성과의 민주성 차원에서는 주로 시정에의 주민참여와 정책과정에서의 주민의견 반영이나 정보제공 등 주민대응성이 제대로 되고 있는가가 중요하다.[13] 이에 따라 본 연구에서는 통합 후 시정의 참여기회가 어떻게 변화하였는지 그리고 통합 후 민원처리속도, 친절성 등에서 어떠한 변화가 있었는지를 조사하였다.

1) 주민참여

정책 및 시정에의 주민의견 투입을 말하는 주민참여는 민주성을 측정하는 중요한 요인의 하나이다. 도농통합이 주민참여에 미치는 효과에 대해서는 지방정부단위가 단순화되기 때문에 주민참여가 용이하게 될 것이라는 주장과 규모가 커지면 지방정부와 주민의 거리를 멀게 하고 전문 관료화되어 오히려 참여를 제한한다는 주장이 엇갈리고 있다.

일반적으로 주민참여는 정보의 공개·분권화·공무원 행태·주민의 자세·참여의 통로등

96년 0.543, 97년 0.839, 98년 0.954, 99년 0.921, 00년 0.768, 01년 0.902, 02년 1.042 03년 1.835, 04년 1.853 백만원이다(연평균 15.89).

12) 속초시의 일반행정비는 94년 13,676, 95년 16,554, 96년 18,192, 97년 18,569, 98년 20,320, 99년 18,319, 00년 21,539 01년 24,552, 02년 27,361, 03년 28,536, 04년 33,833 백만원이다(연평균 9.48).

13) 통합 반대론자들은 통합을 통한 행정구역의 확대는 주민들의 시정에 대한 접근성을 저해하게 되고, 지방정부가 다수일 때 주민들의 선호가 극대화되어 지방정부간 경쟁이 이루어져 주민에 대한 대응성이 높아진다는 것을 주장한다(이시원·민병익, 2005: 377).

에 따라 그 효과성을 달리하게 된다. 그러나 무엇보다 지방정부 행정기관의 접근성과 지방정부 활동에 관한 행정정보의 공개가 주민참여를 촉진시키는 원동력이 될 수 있다. 따라서 통합전후의 행정기관의 접근성, 행정정보의 공개 그리고 시정에의 주민참여도의 차원을 평가해 보면 <표 6>과 같이 나타나고 있다.

첫째, 행정기관에 대한 접근성은 통합전과 비교하여 통합후 개선되어 만족하고 있는 것으로 나타났다. 통합 후 행정기관의 접근성이 통합 전에 비해 개선되었다는 주민의 응답비율이 44.0%(조금개선 37.0%, 매우개선 7.0%), 변화 없음 51.0%, 조금악화 5.1%로 각각 나타났다. 그런데 도·농간 비교에서 볼때, 농촌지역의 주민들은 변화 없다는 인식비율이 높았고(73.3%), 개선되어 만족하고 있다는 긍정적인 응답비율에 있어서 농촌지역 주민들의 응답비율(19.8%)이 도시지역(59.7%)에 비해 낮게 나타나고 있다.

둘째, 행정정보의 공개는 통합전과 비교하여 통합후 개선되어 만족하고 있는 것으로 나타났다. 통합 후 행정정보의 공개가 통합 전에 비해 개선되었다는 응답비율이 45.6%, 변화 없음 44.7%, 조금악화 9.7%로 각각 나타났다. 정보공개 역시 개선되어 만족하고 있다는 긍정적인 응답에서 농촌지역 주민들의 응답비율(27.5%)이 도시지역(57.4%)보다 낮게 나타나고 있다.

<표 6> 주민참여의 변화정도 평가

구분		②조금악화	③변화없음	④조금개선	⑤매우개선	계	평균(M)
행정기관 접근성	도시	6(3.8)	57(36.5)	77(49.4)	16(10.3)	156(100.0)	3.66
	농촌	7(6.9)	74(73.3)	18(17.8)	2(2.0)	101(100.0)	3.15
	계	13(5.1)	131(51.0)	95(37.0)	18(7.0)	257(100.0)	3.46
	x2=39.870 df=3 p<.000 / T=6.400 p<.000						
행정정보 공개	도시	7(4.5)	59(38.1)	77(49.7)	12(7.7)	155(100.0)	3.61
	농촌	18(17.6)	56(54.9)	27(26.5)	1(1.0)	102(100.0)	3.11
	계	25(9.7)	115(44.7)	104(40.5)	13(5.1)	257(100.0)	3.41
	x2=28.549 df=3 p<.000 / T=5.635 p<.000						
시정의 참여	도시	5(3.2)	81(51.6)	58(36.9)	13(8.3)	157(100.0)	3.50
	농촌	10(9.8)	61(59.8)	28(27.5)	3(2.9)	102(100.0)	3.23
	계	15(5.8)	142(54.8)	86(33.2)	16(6.2)	259(100.0)	3.39
	x2=10.467 df=4 p<.033 / T=3.156 p<.002						

주) ① '매우악화'의 항목에는 무응답 하여 제외

셋째, 주민의 시정참여는 통합전과 비교하여 통합후 개선되어 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 시군통합 후 시정에의 참여가 통합 전에 비해 개선되었다는 응답비율이 39.4%,

변화 없음 54.8%, 조금악화 5.8%로 각각 나타났다. 시정참여도 개선되어 만족하고 있다는 응답비율에서 농촌지역 주민들의 응답비율(30.4%)이 도시지역(45.2%)보다 낮게 나타나고 있다. 그리고 집단간 차이를 규명하기 위하여 t-검증한 결과 세 항목 모두 통계적 유의성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

2. 대응성

일반적으로 대응성은 주민의 요구나 서비스 수요에의 적절한 부응을 말하는 것으로 행정의 책임성과 관련되는 문제라 할 수 있다. 주민을 대상으로 하는 통합의 성과 가운데 민주성을 평가하기 위한 대응성의 측정지표는 주민의 행정수요에 대한 행정의 대응도와 실제 책임성과 관련된 공무원 친절도 및 민원업무의 처리속도에서 통합전에 비해 어느 정도 개선되어 만족하고 있는지에 대한 차원으로 나누어 평가해 보면 <표 7>과 같다.

첫째, 행정수요의 대응은 통합전과 비교하여 통합후 대체로 개선되어 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 통합 후 행정수요에 대한 대응도가 통합 전에 비해 개선되었다는 응답비율(44.6%)과 변화 없다(47.7%)라는 응답비율이 근소한 차이를 보이는 가운데 높은 것으로 나타났다. 도·농간 비교에서 볼때, 농촌지역 주민들은 변화 없다(60.8%)는 인식 비율이 높은 가운데, 긍정적인 응답비율에 있어서 농촌지역 주민들의 응답비율(28.5%)이 도시지역(55.1%)에 비해 낮게 나타나고 있다.

둘째, 공무원의 친절도는 통합전과 비교하여 통합후 상당히 개선되어 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 통합 후 시정에의 참여가 통합 전에 비해 개선되었다는 응답비율이 가장 높은 55.2%를 보였고, 이어 변화 없음 44.0%, 조금악화 0.8%로 나타났다. 도·농간 비교에서 볼 때, 역시 농촌 주민들의 변화 없는 인식비율이 높은(60.8%)가운데 긍정적인 응답비율에 있어서 농촌지역 주민들(33.4%)이 도시지역(69.4%)보다 낮게 나타나고 있다.

<표 7> 대응성의 변화정도 평가

구분		②조금악화	③변화없음	④조금개선	⑤매우개선	계	평균(M)
수요의 대응도	도시	9(5.8)	61(39.1)	78(50.0)	8(5.1)	156(100.0)	3.54
	농촌	11(10.8)	62(60.8)	27(26.5)	2(2.0)	102(100.0)	3.20
	계	20(7.8)	123(47.7)	105(40.7)	10(3.9)	258(100.0)	3.41
	x2=10.069 df=3 p<.000 / T=4.091 p<.000						
공무원 친절성	도시	2(1.3)	46(29.3)	95(60.5)	14(8.9)	157(100.0)	3.77
	농촌	-	68(66.7)	32(31.4)	2(2.0)	102(100.0)	3.35
	계	2(0.8)	114(44.0)	127(49.0)	16(6.2)	259(100.0)	3.61
	x2=36.46 df=3 p<.000 / T=5.645 p<.000						
민원 처리속도	도시	8(5.1)	31(19.7)	89(56.7)	29(18.5)	157(100.0)	3.89
	농촌	1(1.0)	67(65.7)	32(31.4)	2(2.0)	102(100.0)	3.34
	계	9(3.5)	98(37.8)	121(46.7)	31(12.0)	259(100.0)	3.67
	x2=60.065 df=3 p<.000 / T=6.268 p<.000						

주) ① '매우악화'의 항목에는 무응답 하여 제외

셋째, 민원처리의 속도 역시 통합전과 비교하여 통합 후 개선되었다는 긍정적인 응답이 58.7%로 가장 높았고, 이어 변화 없음 37.8%, 조금악화 3.5%로 나타났다. 역시 농촌지역 주민들은 변화 없다는 인식이 높은 가운데 개선되었다는 긍정적인 응답비율에 있어서 농촌지역 주민들(33.4%)이 도시지역 주민(75.2%)들보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 집단간 차이를 규명하기 위하여 t-검증한 결과 세 항목 모두 통계적 유의성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

따라서 종합적으로 보면 통합전에 비해 통합후 10년 동안 주민참여와 행정의 대응성이 많이 개선되어 주민들의 만족수준이 비교적 높게 나타남으로써 민주성의 성과가 높아졌다고 할 수 있다. 그런데 도 · 농 주민들 간 차이 없이 긍정적으로 평가하고 있으나, 농촌지역 주민들은 변화 없다는 인식이 높았고, 긍정적 평가에 있어서 도시지역 주민들보다 상대적으로 낮게 평가하고 있는데 유념할 필요가 있다.

3. 통합의 형평성 평가

형평성(equity)의 개념은 상당히 광범위하여 분배적 정의, 공평성, 공정성, 사회적 형평 등의 개념과 거의 같은 의미로 쓰이고 있다.[14] 이에 따라 형평성은 주로 배분적 정의라는 매

14) 형평성은 롤스의 '정의론'론 출간된 이래 주로 행정서비스의 공정한 배분에 대한 행정의 올바른 역할을 탐구하기 위한 신행정론자들의 노력으로 새롭게 부각되면서 행정의 기본적이고도 중요한 가치로 부각되어 왔다.

우 어려운 문제로 결국 '무엇이 공평 한가'에 관련된 것이라 할 수 있다. 이러한 의미에서 볼 때 형평성은 배분적 정의의 문제인 동시에 행위규제의 절차상의 문제로서 무엇이 공평한 결과를 가져오고 공정하고 평등한 절차를 통해 이루어졌는가에 관한 것이다. 따라서 도농통합 성과라는 차원에서의 형평성은 공공서비스의 공평한 배분의 측면을 중요하게 고려해야 할 주요한 이념적 가치이다. 즉 형평성이 의미하는 바는 통합정책의 집행 후에 나타난 정책결과(성과)를 측정하는 기준으로서 정책효과와 비용이 사회집단간의 배분이나 지역간 배분 등에 나타난 것이 공평한지를 가늠하는 것이라 볼 수 있다(이시원· 민병익. 2005: 377). 본 연구에서는 도농통합의 형평성을 측정하기 위해 도농간 균형발전과 주민생활편의 및 생활권의 일치로 나누어 각각의 해당 지표를 통해 조사 및 분석 평가하였다.

1) 균형발전

기존 도농분리식 행정구역 개편방식은 군지역의 인구감소와 재정악화를 초래하고 산업구조를 취약하게 함으로써 도농 간의 개발격차를 심화시킨 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 도농통합으로 개발권역을 일치시켜 균형개발을 도모하고, 특히 도농통합으로 인해 절약되는 예산을 군 지역에 재투자하거나 낙후지역의 개발재원으로 활용함으로써 도농균형발전을 가져올 수 있다는 것이다. 즉 도농통합을 통해서 상대적으로 재정력이 취약한 군 지역에 투자를 늘림으로써 시와의 불균형을 완화시키는 효과를 가져 올 수 있다는 것이다.

통합으로 인한 도농 간 격차의 완화나 균형발전의 효과를 알아보기 위해서는 통합 전후 원주시와 원주군의 투자적 경비 가운데 군 지역에 배분된 투자적 경비와 그 비중 및 추이를 분석하여 평가하는 것이 바람직하다. 그럼에도 기존의 원주군 지역에 대한 연도별 투자적 경비의 규모파악이 곤란하여 균형발전 분석의 결과에 대해서는 평가를 유보하고자 한다. 다만, 원주시와 원주군을 통합하기 직전인 1994년도와 통합 직후인 1995년도의 분석결과 자료는 원주시와 원주군 간 격차완화나 균형발전 가능성을 높여주고 있다.[15] 원주시의 통합전후 투자적 경비의 규모와 그 비율, 연평균 증가율 등을 분석해 보면 <표 8>과 같다.

먼저 원주시의 투자적 경비는 통합전인 1994년도 71,843백만 원에서 통합후인 1995년도 67,253백만 원, 2004년도 131,834백만 원으로 연평균 6.26% 증가율을 보이고 있다.

15) 원주시와 원주군을 통합하기 전(1994년)과 통합 직후(1995년)의 투자사업비를 비교해 보면, 1994년도 총투자사업비 69,199백만 원 중 원주시 49,109백만 원(71.0%), 원주군 20,090백만 원(29.0%)에서. 1995년도에는 63,416백만 원 중 시 지역 63,416백만 원(60.6%), 군 지역 24,887백만 원(39.2%)으로 군 지역에 대한 투자사업비의 금액과 비중이 증가하였음을 알 수 있다(김명환, 1998: 17 참조).

그러나 원주시의 투자적 경비 증가율은 세출결산액 연평균 증가율 9.18%에도 미치지 못하고 있고, 1994년도 대비 2004년도 투자적 경비의 비율이 13.72%포인트 감소하였다는 점에 주목할 필요성이 있다. 다음으로 시설비 등을 포함하는 자본지출 규모는 원주시가 1994년도 64,529백만 원에서 2004년도 102,747백만 원으로 연평균 4.76% 증가하였다. 이것은 세출결산액 연평균 증가율은 물론 투자적 경비 연평균 증가율에도 미치지 못하는 수준이고, 1994년도 대비 2004년도 자본지출 비율이 17.56%포인트나 감소한 것이다. 따라서 원주시의 투자적 경비와 자본지출의 추이를 고려할 때 균형발전을 위한 투자적 경비나 자본지출의 확대노력은 미흡한 것으로 판단된다.[16]

한편, 통합이후 10년간 시지역과 군지역의 상대적 투자비중에 대한 도시지역과 농촌지역 주민의 의식을 비교 분석한 결과 <표 9>와 같이 나타나고 있다.

<표 8> 투자적 경비 · 자본지출 추이

(단위 : 백만원, %)

년도별	세출결산액 (A) 1)	투자적 경비총액(B) 2)	비율 (B/A)	자본지출 (C) 3)	비율 (C/A)
1994	124,331	71,843	57.78	64,529	51.90
1995	121,284	67,253	55.45	55,106	45.44
1996	140,740	74,196	52.72	60,672	43.11
1997	182,178	106,300	58.35	87,677	48.13
1998	202,308	123,654	61.12	103,637	51.23
1999	197,315	105,883	53.66	92,033	46.64
2000	198,335	103,823	52.35	99,120	49.98
2001	224,432	110,641	49.30	82,963	36.97
2002	244,813	119,383	48.76	97,280	39.74
2003	296,513	148.677	50.14	111,446	37.59
2004	299,197	131,834	44.06	102,747	34.34
증가율	9.18	6.26		4.76	

주 : 1) 원주군 49,737백만 원, 원주시 74,594백만 원.
2) 원주군 27,795백만 원, 원주시 44,048백만 원.
3) 원주군 23,159백만 원, 원주시 41,370백만 원. 자료 : 지방재정연감 각 년도

첫째, 통합이후 도농간 지역 균형발전의 효과에 대한 지역주민들의 의식은 지역 균형발전에 효과가 있었다는 긍정적 응답비율(25.8%)보다 부정적 응답비율(43.7%)이 높았다. 이

16) 속초시의 자본지출 규모는 같은 기간 연평균 15.70% 증가하여 세출결산액 연평균 증가율 15.37%를 초과하는 것은 물론, 자본지출 비율도 1.61%포인트 증가하여 원주시와는 매우 대조적인 특징을 보여주고 있다.

를 지역별로 보면, 도시지역 주민들은 통합으로 인해 지역균형발전의 효과가 있었다는 인식이 높은데(긍정적 응답 37.7%, 부정적 응답 33.1%) 비해, 농촌지역 주민들은 통합 후 도농간 균형발전의 효과가 없었다는 인식비율이 높은 것으로 나타났다(긍정 7.9%, 부정 59.8%).

<표 9> 균형발전에 대한 평가

균형발전	①전혀효과없음	②별효과없음	③그저그렇다	④다소효과	⑤많은효과	계	M
도시	5(3.2)	46(29.9)	45(29.2)	34(22.1)	24(15.6)	154(100.0)	3.19
농촌	5(4.9)	56(54.9)	33(32.4)	6(5.9)	2(2.0)	102(100.0)	2.69
계	10(3.9)	102(39.8)	78(30.5)	40(15.6)	26(10.2)	256(100.0)	3.00
	x2=37.621 df=4 p<.000 / T=5.028 p<.000						
투자공평성	①매우불공평	②다소불공평	③그저그렇다	④다소공평	⑤매우공평	계	M
도시	9(6.0)	56(37.3)	69(46.0)	15(10.0)	1(0.7)	150(100.0)	2.62
농촌	5(5.0)	30(29.7)	61(60.4)	4(4.0)	1(1.0)	101(100.0)	2.66
계	14(5.6)	86(34.3)	130(51.8)	19(7.6)	2(0.8)	251(100.0)	2.64
	x2=6.548 df=4 p<.162 / T=-.456 p>.649						

둘째, 통합이후 도시지역과 농촌지역 간 투자의 공평성에 대한 주민들의 의식은 전체적으로 도농간 투자가 공평하게 이루지고 있다는 응답비율(8.4%)보다는 불공평하게 이루지고 있다는 부정적인 응답비율(39.9%)이 높게 나타나고 있다. 지역별로 보면 농촌지역(34.7%) 주민들보다는 도시지역 주민(43.3%)들에서 지역간 불공평의 부정적 인식비율 약간 높은 것으로 나타나고 있으나, 그 인식비율의 차이는 경미하며 농촌지역 주민들의 미온적인 응답비율이 상당히 높은(60.4%)비율을 보여주고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 집단간 차이를 규명하기 위하여 t-검증한 결과 균형발전 항목에서는 통계적 유의성이 있었으나 투자의 공평성에서는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다.

종합적으로 볼 때 통합후 투자사업비의 감소현상을 보이고 있으며 도·농간 균형발전과 투자의 공평성에 대한 주민들의 평가는 낮은 가운데, 특히 농촌지역의 주민들의 부정적 인식이 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 통합으로 도농간 균형발전을 꾀한다는 당초 목적과 기대에 부합하는 성과를 가져왔다고 보기는 어렵다. 이는 그동안 통합된 이후 농촌지역의 투자적 측면에서 행·재정적 지원이 부족했거나, 지역개발과정에서 도시지역 중심의 개발정책이 이루어지고 있어 상대적으로 농촌지역의 환경이 크게 개선되고 있지 않고 있음을 유추할 수 있다.

2) 주민생활의 편의증진

종전에 읍이 시로 승격되면서 시와 군의 행정구역은 다르지만 주민들의 일상생활과 경제활동은 대부분 시 지역을 중심으로 이루어져 왔다. 그러한 현상은 군청이 시 지역에 위치하고 있는 지역의 경우에 더욱 강하게 나타났다. 이와 같이 생활권과 행정구역의 불일치로 인하여 주민들은 통근, 통학, 구매, 공공시설이용이 불편할 뿐만 아니라 공공시설이용에 있어서도 추가비용을 부담하는 경우가 많았다. 도농통합은 중심도시와 배후농촌의 통합을 통하여 행정구역을 주민들의 실질적인 생활권, 경제권, 교통권과 일치시킴으로써 주민불편을 해소시키고자 한다는 것이다(홍준현, 2000: 21).[17]

환언하면 도농통합 배경의 하나는 행정권을 생활권에 일치시킴으로써 주민의 편의를 향상시키고 있는지가 통합의 성과차원에서 중요하다. 특히 이 문제는 주로 생활의 편의성에 차별성이 있었다고 하는 농촌지역에 해당되는 측면이 강하여 도시지역 주민들에 비해 농촌지역의 주민들이 인식이 중요한 현안문제가 될 수 있는바, 도시지역과 농촌지역 주민들의 인식을 조사한 결과 다음 <표 10>과 같다.

첫째, 통합이후 교통편의시설에 대한 지역주민들의 의식은 통합 후 '악화되었다'가 17.4%, '개선되었다'는 53.5%로 나타남으로써 주민의 다수가 통합에 따른 시내버스 요금체계의 조정 등으로 교통편의시설이 상당히 개선되어 생활이 편리해졌다고 응답하고 있다. 또한 지역에 있어서도 도시지역과 농촌지역의 차이 없이 교통편의 시설이 개선되었다는 긍정적인 응답(도시 48.7%, 농촌 60.8%)을 하고 있는 것으로 나타났다.

17) 통합전에는 도시계획이 도시지역 중심으로 수립되었으나 통합후는 농촌지역도 도시계획수립 대상이 되고 있다. 이에 따라 토지이용을 비롯하여 생활권, 경제권, 교통권 등의 설정에 있어서도 지역특성에 적합한 도시계획을 정비할 수 있게 됨으로써 개발계획의 수립과 집행에 있어서 효율성을 증대시키고 주민편의를 도모할 수 있을 것으로 기대하였다.

<표 10> 주민편의시설의 평가

구분		①매우악화	②조금악화	③변화없음	④조금개선	⑤매우개선	계	M
교통	도시	9(5.8)	23(14.7)	48(38.8)	68(43.6)	8(5.1)	156(100.0)	3.28
	농촌	4(3.9)	9(8.8)	27(26.5)	58(56.9)	4(3.9)	102(100.0)	3.48
	계	13(5.0)	32(12.4)	75(29.1)	126(48.8)	12(4.7)	258(100.0)	3.36
	x2=4.907 df=4 p<.290 / T=-1.724 p>.086							
교육	도시	4(2.5)	8(5.1)	65(41.4)	75(47.8)	5(3.2)	157(100.0)	3.44
	농촌	1(1.0)	1(1.0)	27(55.9)	42(41.2)	1(1.0)	102(100.0)	3.40
	계	5(1.9)	9(3.5)	122(47.1)	117(45.2)	6(2.3)	259(100.0)	3.42
	x2=8.445df=4 p<.077 / T=.426 p>.670							
상하수도	도시	3(1.9)	1(0.6)	66(42.0)	75(47.8)	12(7.6)	157(100.0)	3.59
	농촌	-	6(6.0)	57(57.0)	36(36.0)	1(1.0)	100(100.0)	3.32
	계	3(1.2)	7(2.7)	123(47.9)	111(43.2)	13(5.1)	257(100.0)	3.48
	x2=18.509 df=4 p<.001 / T=3.058 p<.002							

둘째, 통합이후 교육여건에 대한 지역주민들의 의식은 통합 후 '악화되었다'가 5.4%, '개선되었다'는 47.5%로 나타남으로써 주민의 다수가 통합에 따른 교육여건이 개선되었다고 응답하고 있다. 또한 지역에 있어서도 도시지역과 농촌지역의 차이 없이 교통편의 시설이 개선되었다는 긍정적인 응답(도시 51.0%, 농촌 42.2%)을 하고 있는 것으로 나타났다

셋째, 통합이후 상·하수도시설에 대한 지역주민들의 의식은 통합 후 '악화되었다'가 3.9%, '개선되었다'는 48.3%로 나타남으로써 주민의 다수가 통합에 따른 상·하수도시설이 개선되었다고 응답하고 있다. 또한 지역에 있어서도 도시와 농촌 지역의 차이 없이 상·하수도 시설이 개선되었다는 긍정적인 응답(도시 55.4%, 농촌 37.0%)을 하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 집단간 차이를 규명하기 위하여 t-검증한 결과 상하수도 시설만이 통계적 유의성이 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 도·농 통합 배경논리의 하나로서 단일 지방정부체제를 구성함에 따라 같은 생활권 내에서 혐오시설의 입지 등 광역적 문제의 해결이 용이할 것이라는 것을 들고 있다. 그러나 이에 비판적 입장은 특히 혐오시설의 입지문제는 본질적으로 지방자치단체간 갈등의 문제가 아니라 지방자치단체와 입지예정지역의 주민사이에 제기되고 있기 때문에 통합은 오히려 문제해결을 더욱 어렵게 할 수 있다는 주장이다. 원주시 역시 각종 혐오시설(쓰레기 소각장, 공설묘지, 화장장 등)의 입지를 둘러싼 갈등의 광역적 문제는 언제든지 재현될 소지를 안고 있다.[18] 따라서 통합으로 각종 혐오시설의 입지를 용이하게 할 것인지를 조사해 본 결과는

18) 예컨대, 최근 원주시가 홍업면의 화장장과 납골당, 공원묘지 조성, 그리고 문막읍의 장묘시설 설치 등의 계획을 밝혔다가 주민들이 적극 반대하는 사태가 계속되고 있다.

다음 <표 11>과 같다.

혐오시설의 입지에 대한 지역주민들의 의식은 '허용한다'는 긍정적 응답이 36.0%, '보상이 따르면 허용 한다'라는 응답은 17.6%, '절대 반대 한다'라는 응답이 34.0%로 다수가 혐오시설 입지에 반대한다는 부정적인 응답을 하고 있다. 특히 도시지역의 경우는 '허용 한다'는 49.3%, 보상이 따르면 허용 한다 18.2%, '절대반대' 20.1%로 나타나 혐오시설의 입지에 긍정적인데 반해 농촌지역의 절대다수인 54.9%가 '절대반대'라는 응답을 나타냄으로써 농촌지역 주민들은 혐오시설에 대해 상당히 부정적이다.

<표 11> 혐오시설에 대한 인식

구분	①조건부 허용	②무조건 허용	③잘 모름	④보상허용	⑤절대반대	계
도시	73(47.4)	3(1.9)	19(12.3)	28(18.2)	31(20.1)	154(100.0)
농촌	16(15.7)	-	13(12.7)	17(16.7)	56(54.9)	102(100.0)
계	89(34.8)	3(1.2)	32(12.5)	45(17.6)	87(34.0)	256(100.0)

x2=41.660 df=4 p<.000

종합적으로 보면 통합이후 주민들은 생활권과 행정권이 일치함으로써 주민편의시설이 통합 전에 비해 개선되어 만족할만한 수준이라는 인식이 높아 상당한 성과를 이루었다고 할 수 있다. 그러나 혐오시설에 대해서는 농촌지역 주민들이 부정적인 반응을 보이고 있어, 통합당시 도시지역의 혐오시설이 농촌지역에 집중될 것이라는 우려가 통합 후 10년이 지난 상황에서 그대로 잔존하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 토지소비과다형 시설이 주변농촌지역에 입지하는 것이 불가하다는 입장 때문에 지역간 갈등을 낳을 수 있으며(김선기, 1996: 128), 더구나 농촌지역 주민들은 도시지역 주민들 보다 상대적인 빈곤의식이 강하여, 각종 주민기피시설의 설치에 민감하게 반응하거나 반대하는 행동을 보일 소지가 있는 점에 유의해야 한다. 따라서 주민기피시설의 입지결정이나 사업의 집행과정에 주민들을 적극 참여시키고 이해와 협조를 구하는 노력을 해야 한다.

V. 결론 및 정책 제언

본디 구역(area)은 지리적 및 법제적 개념을 동시에 수반하고 있고, 행정의 효율성과 민주성 그리고 주민생활의 편의성을 고려해야 할 요소만큼이나 복잡한 문제이다. 특히 행정구역의 적정규모에 대한 명확한 객관적 기준이 없을 뿐만 아니라 제시되고 있는 고려 요소나

기준 역시 상대적 중요도에 따라 행정구역의 개편의 문제는 끝없는 논쟁을 불러일으킬 수밖에 없다.

지방정부 단위를 결절성에 따라 통합하여 재구조한 지 10년이 경과한 시점에서 당초 기대했던 목표와 기대효과가 그동안의 운영적 측면에서 얼마나 실현되어 성과로 나타나고 있는지를 분석·평가한 결과에 기초하여 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 행정의 효율성 차원에서 통합이후 행정기구를 축소하고 공무원의 인력을 감축하여 세출결산액 연평균 증가율 대비 일반행정비, 인건비, 경상적 경비의 연평균 증가율이 낮게 나타났다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그럼에도 통합되지 않은 속초시와 비교하면 세출결산액 대비 일반행정비, 인건비, 경상적 경비의 비중은 높고, 주민 1인당 재정지출액과 주민 1인당 서비스 지출액은 낮게 나타나는 등 재정구조의 경직성이 높게 나타나 이에 대한 보완 노력이 요구된다. 따라서 원주시의 행정 내부적 경비의 절감을 위해서는 주민들의 행정수요를 정확히 파악하고 공무원의 직무분석을 통해 실질적인 조직개편과 인력의 효율적 활용이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 행정의 민주성 차원에서는 주민참여와 행정의 대응성으로 나누어 각각의 지표를 통해 평가하였다. 주민참여부문의 경우 통합이후 10년간 어느 정도 성과를 이루었다고 할 수 있는데, 지역주민들은 행정기관의 접근성과 행정의 정보공개 그리고 시정의 참여기회가 통합전과 비교하여 전체적으로 개선되었다고 평가하고 있다. 그러나 통합전과 별 변화가 없다는 인식비율도 높게 나타나고 있으며, 특히 농촌지역주민들의 의식에 있어서 통합전에 비해 개선되었다는 긍정적 응답비율이 낮게 나타난 점에 유의해야 한다. 따라서 농촌주민들이 행정기관에 보다 접근이 용이하도록 하는 방안과 함께 주민들이 상시적으로 시정에 참여할 수 있는 다양한 창구와 방법들을 개발하고 적극 홍보하여 실질적인 참여 속에 의사교환이 이루질 수 있도록 할 필요성이 있다.

행정의 민주성의 또 다른 차원인 대응성 부문의 경우 역시 지역주민들이 통합전과 비교하여 통합 후 그동안 상당한 개선이 있었다고 평가함으로써 그 성과가 높다고 볼 수 있다. 그런데 앞의 주민참여 참여 차원과 동일하게 도시지역 주민들과 농촌지역 주민들의 인식의 차이가 나타나고 있어 농촌지역에 대한 행정의 대응성에 보다 높은 관심을 가져야 하며 이에 대한 적절한 대책이 요구된다. 특히 상대적으로 민원처리 속도에서 도시지역과 농촌지역의 차이가 크게 나타난 점을 고려하여 전자정부 및 정보화 시대에 걸 맞는 정보화 구축 및 인터넷(홈페이지)을 통한 다양한 민원처리 방법을 개발 및 보급할 필요가 있다. 특히 지방의회의 민원상담실 운영이나 기존 행정경험을 가진 주민들의 자발적 조직인 민원처리 봉사팀을 적극적으로 운영하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다

셋째, 행정의 형평성 차원에서도 도농 간 균형발전 부문과 주민생활의 편의증진 부문으로

나누어 각각의 지표를 통해 평가하였다. 도농 간 균형발전의 경우 통합 후 10동안 그 성과가 높지 않은데 비해 주민생활의 편의증진 부문의 경우는 성과가 비교적 높다고 평가할 수 있다. 원주시의 경우 통합이후의 투자적 경비와 자본지출의 추이를 고려해 볼 때 도농 간 균형발전을 위한 투자적 경비나 자본지출의 확대노력이 미흡하고, 특히 원주시의 통합 후 연도별 비율에서도 통합되지 않은 속초시보다 낮은 경향성을 보여주고 있다. 또한 주민들의 평가에 있어서 도시지역이 농촌지역보다 상대적 이익을 보았고, 도농 간 균형발전의 효과나 도농 간 투자의 공평성에서 농촌지역 주민들의 부정적인 평가에 주목할 필요가 있다. 따라서 원주시는 공공서비스 공급이나 지역개발투자의 지역 간 공평성의 확보가 필요한데, 이를 위해서는 원주시 전체의 지리적 · 물리적 특성의 종합적 진단을 통하여 도농 간 공간의 유기적 연계 하에 지역개발을 추진할 수 있는 실질적 · 구체적인 개발계획 수립과 전략이 요구된다. 특히 혁신도시 및 기업도시 선정으로 인한 입지 주변의 공간과 그 외의 농촌외곽 지역의 상대적 박탈감을 해소하는 차원에서도 주민의 기초수요에 입각한 장기종합계획과 단기발전계획을 수립하여 연계 추진할 수 있는 전략이 시급하다.

형평성의 다른 차원인 주민생활편의 증진 부문에서는 교통, 교육, 상하수도 등 주민편의시설이 통합전과 비교하여 통합후 10년 동안 상당이 개선되었다는 평가를 함으로써 성과가 높다고 볼 수 있다. 도시지역과 농촌지역 주민 모두 전체적으로 각각의 편의시설에 긍정적인 의식비율이 높았고, 특히 시군통합으로 인하여 주민생활권과 교통권을 일치시킴으로써 통합이후 주민불편을 다소 해소해 주는 효과를 가져왔다는 점에서 긍정적인 성과를 가져왔다고 볼 수 있다. 다만 민선단체장들의 선심성 및 전시행정의 부분별한 주민편의시설의 개발의 제공이 아닌 실질적인 주민편의를 도모할 수 있어야 하고, 현재의 도시지역에 집중된 각종 주민편의시설 역시 농촌지역에 고루 분산배치 하는 대책이 필요하다. 특히 혐오시설 건립의 불이익을 받는 주민들에게는 반드시 사전 예고제나 일정한 주민의 의견교환과 동의를 구하는 절차와 방법이 명시된 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다.

특히 통합 10년이 지난 현재 도 · 농주민간의 통합만족도가 상이한 가운데 농촌지역 주민들의 만족도가 낮게 나타나고 있으며, 주민간 유대 및 화합도에 대한 농촌주민들의 의식이 다소 부정적인 경향이 나타나고 있어 도 · 농간 주민갈등이나 농촌주민들의 소외감이라는 부정적 요인이 잔존하고 있다.[19] 이러한 요인들은 통합당시 우려했던 인구의 도시지역 집중화에 따른 농촌의 공동화 현상 그리고 도시지역 위주 개발에 따른 농촌지역의 상대적 소외감으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 따라서 도시와 농촌의 상호보완적 연계개발을 통해 도시와

19) 통합 10년이 지난 현재 통합에 대한 만족도는 도시지역 주민은 43.5%, 농촌지역주민들은 9.8%의 만족도를 보였고, 주민간 유대 및 화합도 역시 통합 후 개선되었다는 응답은 도시주민 37.7%, 농촌주민은 3.9%로 나타났다.

농촌의 상생과 동반적 발전이 가능한 도시계획을 수립하여야 할 것이다. 특히 도·농간 주민들의 갈등을 해소하기 위해서는 도시지역에 집중되어 있는 각종 문화와 체육시설 그리고 여가 휴양 공간 등을 농촌지역에 분산 배치하고, 일회적이고 전시적인 체육행사 및 문화행사보다는 주민들이 일상생활 속에서 교류할 수 있는 기회를 마련 할 필요성이 있다.

본 연구는 도농통합의 효과는 특성상 단기간 가시화되어 성과로 나타나는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타난다는 문제의식에 토대를 두고, 평가기준에 따른 지표를 설정하여 성과를 평가하였다. 구역의 통합이 지니는 복잡성과 포괄성만큼이나 그 효과나 성과를 측정하기는 어려운 문제이다. 특히 구역의 개편은 그 자체가 지향하고 있는 가치의 다원성과 상충성이 분리와 통합의 논의를 촉발시키고 계속 쟁점화 될 가능성이 크다. 그러나 기왕에 통합되었고, 향후 구역이 통합되어 광역화되어 가는 것이 추세라면 통합되어 일정기간 운영되어온 성과를 체계적이고도 객관적으로 측정함으로써 순기능은 더욱 발전시키고 역기능은 수정 보완하는 노력이 경주되어야 한다. 그래서 당초 통합으로 인해 기대했던 효과들이 실현되어 성과로 나타남으로써 보다 경쟁력을 갖춘 건전하고 발전된 도시가 되도록 해야 한다. 특히 지방자치의 궁극적인 목적이 주민복지에 있다면, 지방정부 단위의 통합이 지향하는 가치가 한쪽에 편향된 성과를 지양하고 효율성, 민주성, 형평성 등의 균형을 이룬 성과가 현시될 수 있는 제도적 뒷받침이 요구된다. 특히 행정구역의 통합이 단순한 지방정부 단위의 통합이 아닌 실질적인 내용이 통합되어 성과로 나타날 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 맥락에서 향후 원주시가 지향하는 생명건강과 첨단산업도시로서의 장기적 비전과 함께 이를 달성하기 위한 행정조직 및 기능의 체계적 조정, 도·농 간 생활권의 유기적 연계에 의한 도시 공간계획 그리고 주민들의 심리적 융합 등에 필요한 정책과 사업의 개발이 요구된다.

【참고문헌】

강인재 · 이달곤 외. (1999). 「한국행정론」, 서울: 대영문화사.

권선택. (1994). 도농통합 추진상황과 향후 추진계획. 「지방행정」 9.

김광식. (1995). 도시 통합과 지방자치단체의 정책과제. 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원.

김명환. (1998). 시 · 군통합 결과분석. 「강원연구 2」, 강원개발연구원.

김병국 외. (1998). 지방자치(행정)체제의 개편방: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로, 한국지방행정연구원.

김선기. (1995). 통합시의 배경과 과제.「도시문제」, 대한지방행정공제회, 3월호 9-18.

김영기. (2000). 「지방자치의 이해」, 서울: 대영문화사

김재홍. (2000). 도농통합 행정구역개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2). 47-66.

김주숙 · 김은영. (2003). 도농복합시 농촌주민의 갈등요인 및 해결방안에 관한 연구. 「농촌사회」, 13(1), 85-114.

김주원. (1998). 「도농복합 원주시 관내 농촌지역 활성화 전략」, 강원개발연구원.

백성운. (1994). 도농통합형 행정구역 개편의 장단점 및 향후과제. 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 70-81.

이규환. (1994). 도농통합의 도시정책. 「도시문제」, 대한지방행정공제회.

이시원 · 민병익. (2005). 시군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형 분석. 「지방정부연구」, 9(4).

이재원. (1997). 통합시 도시계획의 필요성과 과제. 「공간과 사회」 8.

임성일. (1994). 도농통합형도시 행 · 재정의 과제. 「도시문제」, 대한지방행정공제회.

임승달. (1995). 대도시의 도시개발과제와 방향. 「도시문제」, 대한지방행정공제회.

임창호. (1995). 도농복합 논의의 전개과정과 향후과제. 「토지연구」 6(2).

장태옥. (1994). 도농통합의 의의와 방향. 「도시문제」 6.

조명래. (1997). 도시농촌 통합의 정치경제학적 독해. 「공간과 사회」 8.

조석주 외. (2001). 시군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3), 57-77.

조재성. (1997). 통합시의 지속가능한 농촌지역 토지이용 관리방향. 「공간과 사회」 8.

주경일. (2005). 1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구. 「지방행정연구」, 19(2), 94.

최근열 · 장영두. (2001). 대도시 자치행정구역 개편의 필요성과 대안모색. 「한국지방자치학회

보」, 13(4), 25-45.
최양부 외. (1988). 「행정구역의 합리적 조정방안: 정주체계에 따른 도농통합적 행정구역의 모색」, 한국농촌경제연구원.
——— 외. (1993). 도농통합적 시·군행정구역의 설정방안. 「지방행정연구」 8(2), 87-104.
최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구. 「지방행정연구」, 19(2), 239-262.
최창호. (2004).「지방자치학」, 서울: 삼영사
최홍석 외. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구. 「지방행정연구」 19(4), 145-172.
한국지방자치학회. (2000).「한국지방자치론」, 서울: 삼영사.
홍준현. (1997). 시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8(2), 59-90.
———. (2005). 시군통합이 지역간 균형성장에 미친 효과. 「한국사회와 행정연구」, 16(1), 299-324.
ACIR. (1976, 1987). *State and Local Roles in the Federal System*. Washington D.C.: U. S. GPO.
Cox, K. R and R. J. Johnson. (1982). *Conflict, Politic and The Urban Scene*. London: Longman.
During, D. A. (1995). The Effect of City-County Government Consolidation: The Perspectives of United Government Employees in Athene-Clarke County, Georgia. *Publc Administration Quarterly*. 26(1).
Kirp, D. and D. Choen. (1972). Education and Metropolitanism. in L. Hings(ed.). *Metropolitization and Public Services for the Future*. Baltimore: John Hopkins Press.
Reese, L. (2004). Same Governance, Different Day: Does Metropolitan Reorganization Make a Difference? *Review of Policy Research*, 21(4): 695-611.
Rogers, S. (1990). *Performance Measurement in Local Government*. Harlow, U. K: Longman
Wood, R. C. (1958). The New Metropolis: Grass Roots or Gargantua? *American Political Science Review*. 52: 400-405.
Zimmerman, Joseph. F. (1970). Metropolitan Reform in the U.S.: An Overview. *Public Administration Review*. 30: 531-543.