

행정구역 자율통합정책의 비판적 고찰

A Critical Review of Administrative Territorial Self-Consolidation Policy

한 표 환*

Han, Pyo-Hwan

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 자율통합의 의의와 정부의 정책내용
- III. 자율통합의 성과분석
- IV. 향후과제

주민편의 제고와 국가경쟁력 강화를 위한 정책의 일환으로 행정구역 통합이 지속적으로 추진되어 왔다. 1994년에는 정부주도로 다수의 도농복합형태의 시를 출범시켰으나, 이후부터 지방자치단체의 자율통합이 새로운 정책기조로 자리 잡았다. 그러나 지방자치단체의 자율통합은 당초 정부의 기대만큼 통합성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 행정구역의 자율통합 정책이 성공적이지 못한 원인을 비판적 시각에서 조명하고 있다. 정책평가의 일반적 틀을 적용하여 행정구역의 자율통합의 과정을 분석하고, 그 결과를 기초로 정책실패의 원인을 제시하고 있다.

□ 주제어: 행정구역통합, 자율통합, 정책평가

As a part of policies for improving residents' convenience in a daily life and reinforcing national competitiveness, administrative territorial consolidation has been promoted steadily and successively. Although a multitude of urban-rural complex-type cities, initiated forcefully by the Korean government have been launched in 1994, the administrative territorial self-consolidation of local

* 충남대학교 국가정책대학원 산학협력중점교수

논문 접수일: 2013. 9. 13, 심사기간(1차): 2013. 9. 13 ~ 2013. 9. 23, 게재확정일: 2013. 9. 23

authorities has been accepted as a new basic strategy and underpinning for administrative territorial consolidation ever since then. However, the administrative territorial self-consolidation policy seems to be evaluated not to obtain its effects to the extent that the Korean government anticipated from the start. This study is, therefore, designed to illuminate the reasons why the administrative territorial self-consolidation policy turned out to fail quite different from the original expectations. With the application of general policy analysis framework, the analysis of the administrative territorial self-consolidation process is performed and, on the basis of the analytical results, the main causes of such policy failure are provided for future policy implications.

□ Keywords: Administrative territorial consolidation, Self-consolidation, Policy analysis

I. 문제의 제기

지방행정체제의 개편은 1991년 지방자치의 실시 이후 오랫동안 중요한 이슈의 하나로 다루어져 왔다. 민선단체장의 출범 이전에 전면적인 행정구역의 개편을 추진하기 위하여 1994년부터 1995년에 걸쳐서 다수의 도농복합형태의 시가 발족되었고, 이후에도 간헐적인 행정구역의 개편을 추진되어 왔다. 그러다가 기존과 달리 행정구역의 개편방방식이 전환된 것이 2008년부터 정치권을 중심으로 전개된 자율통합 정책이다.

즉, 2008년 정치권에서 촉발된 지방행정체제의 개편논의는 이후 점차 지평을 확대하여 결국에는 사회 전체를 격론의 장으로 바꾸어버린 핵심적 이슈로 자리잡았다. 정치권을 비롯한 일각에서는 국가의 경쟁력을 강화하고, 정부의 효율성을 제고하기 위해서는 현행의 지방행정체제의 개편을 불가피한 과제로 간주하고 있음에 비하여 지방자치분야의 학자들을 비롯한 또 다른 일각에서는 민주성에 기초한 지방자치의 근간을 훼손하는 매우 잘못된 정책으로 비판하고 있다. 그리고 이러한 대립은 아직까지도 접점을 형성할 징후가 보이지 않고 있는 실정이다.

자율통합은 이와 같은 대립적 구조를 현실적으로 깨트리는 정부의 정책이다. 행정안전부는 2009년 9월 지방행정체제 개편에 대한 찬반양론이 팽팽한 가운데 지방자치단체의 자율

적 통합방안을 발표하였다. 도시간 글로벌 경쟁에 효과적으로 대처하고, 지방자치단체의 행정여건의 변화를 반영하기 위해서는 현행의 지방행정체제의 개편이 반드시 필요하다는 것이 주요 골자이다. 이에 따라 정부에서는 지방자치단체의 자율적 의사에 기초하되, 통합대상이 선정되면 필요한 절차를 거쳐서 2010년 7월 1일부로 통합시를 발족한다는 계획이었다.¹⁾

이와 같은 행정안전부의 자율통합은 지방행정체제 개편에 대한 사회 각계의 분분한 논의를 실질적인 정책차원으로 전환시키는 계기를 마련하였다. 다시 말하면, 지방행정체제의 개편에 대한 국면을 새롭게 구조화한 전기를 마련한 것이다. 그럼에도 불구하고, 다양한 비판으로부터 자유롭지 못한 것도 사실이다. 국회의 지방행정체제개편특별위원회가 가동되고 있는 가운데 추진되었다는 것에서부터 정책내용의 타당성에 대한 논란과 정책수립의 합리성 등 여러 가지 비판들이 그러한 것들이다. 나아가 자율통합이 일회성이 아닌 제도화된 정책으로 자리 잡을 수 있을 것인지에 대한 회의도 만만찮다.

따라서 여기에서는 행정안전부의 자율통합을 대상으로 그 성과를 살펴보고, 향후의 과제를 모색해보고자 한다. 물론 이러한 작업에는 여러 가지 한계가 엄연히 존재한다는 것은 사실이다. 특히, 동 정책이 현재에도 진행 중인 점을 고려한다면, 그 성과를 측정한다는 것 역시 쉽지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고, 지방행정체제의 개편에 대해 그간의 논란과 그리고 향후의 전망을 고려할 때 지금의 시점에서 자율통합의 성과를 평가해 볼 필요는 충분히 있다.

II. 자율통합의 의의와 정부의 정책내용

1. 자율통합의 의의

지방행정구역의 개편은 일반적으로 두 가지 방식으로 대별된다. 하나는 분리방식이고, 다른 하나는 통합방식이다(최창호, 2006: 166-167). 분리방식은 단일의 지방자치단체를 분리하여 하나 이상의 지방자치단체로 개편하는 것을 말하며, 기본원칙은 지방자치단체의 수를 증가시키는 동시에 개별 지방자치단체의 행정구역을 축소하는 것이다. 분리방식은 특정지역의 도시화가 현저히 진전된 경우 이의 특성을 최적화하기 위하여 추진되는 경우가 많은데, 우리나라의 경우 1994년 이전의 읍, 시 및 광역시 승격의 방식이 모두 지방행정구역의 분리

1) 즉, 2009년 8월 26일 행정안전부 장관은 자율통합 지원계획을 발표하고, 동년 9월 2일에는 15개 시도 및 187개 시군구의 담당공무원이 참석한 가운데 행정안전부 차원의 구체적인 지원계획 설명회를 개최하였다(안전행정부, 2010).

방식을 적용한 사례이다.²⁾ 이에 비하여 통합방식은 하나 이상의 지방자치단체를 통합하여 단일의 지방자치단체로 개편하는 것을 말하며, 기본원칙은 전술한 분리방식과 반대로 지방자치단체의 수를 감축하는 동시에 개별 지방자치단체의 행정구역을 확대하는 것이다. 통합방식은 개별 지방자치단체의 행·재정능력을 보완하거나 경쟁력을 강화하기 위하여 추진되는 경우가 많은데, 우리나라의 경우 1994-5년에 걸쳐 대대적으로 추진된 도·농복합형태의 시 설치가 통합방식을 적용한 대표적인 사례이다.³⁾

자율통합은 전술한 지방행정구역의 개편방식 가운데 통합방식에 기초한 자율적 개편을 말한다. 여기에서 말하는 자율은 원칙적으로 당사자 결정을 의미하는 것이되, 행정구역의 개편 절차에 기초할 경우 어느 단계까지를 당사자 결정으로 간주할 것인가에 따라서 자율의 개념적 범위는 달라진다. 행정안전부(2009: 3)에 따르면, 지방행정구역의 개편절차에서 통합의 건의와 최종확정의 당사자 결정을 자율의 의미로 제시하고 있다. 따라서 여타의 지방행정구역 개편절차에서 필요한 조치들은 당사자 결정이 수반되지 않더라도 자율통합의 의미를 훼손하지 않는 것으로 보고 있다.⁴⁾ 이와 같은 자율의 개념은 현행 「지방자치법」의 관련규정과

2) 1994년 이전의 행정구역개편은 1949년 서울특별시 설치, 1963년 부산직할시 승격, 1981년 대구·인천직할시 설치, 1986년 광주직할시 설치, 1989년 대전직할시 설치로 이어졌고, 기초자치단체에서는 1973년 안양·성남·부천시 설치, 1981년 광명·송탄시 등 9개 시 설치, 1986년 구리·평택시 등 11개 시 설치 등의 대규모 개편이 있었다. 그리고 이러한 행정구역 개편의 특징은 도나 군은 그대로 유지되고, 직할시와 시는 획기적으로 증가한 것이다. 이는 시를 도로부터 분리하여 직할시로 승격시키고, 읍을 군으로부터 분리하여 시로 승격시키는 행정구역 분리방식을 적용한 결과이다(내무부, 1995).

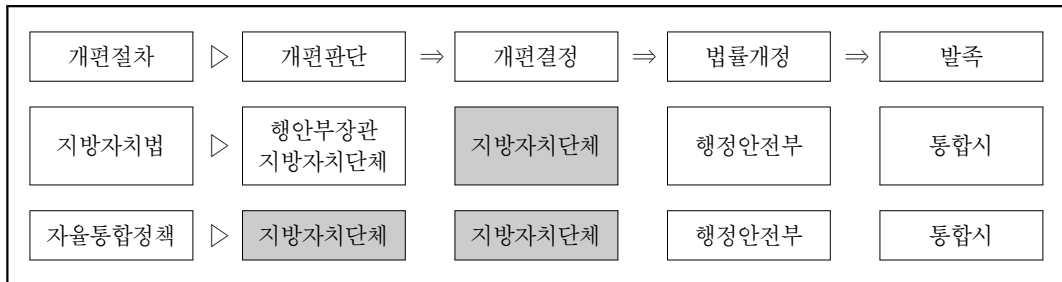
3) 1994년부터 추진된 도·농 통합방식의 지방행정구역 개편은 도시지역의 행정효율화에 초점을 두었던 과거와 달리 급변하는 행정환경에 적절히 대응하는 동시에 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 목적에서 중점을 두었다(내무부, 1995). 이에 따라 1994년에 추진한 도·농 통합의 결과로 1995년 1월 1일 남양주 외 33개의 도농복합형태의 시가 설치되었고, 1995년 5월 10일에 평택시 등 4개 시 그리고 1998년 4월 1일 여수시가 설치되었다. 그 결과, 총 81개의 시와 군이 40개의 도농복합형태의 시로 통합 발족되었다. 이 당시에 추진된 도·농 통합은 행정안전부에서 통합대상지역을 선정하여 제시하고, 각 지방자치단체별로 주민투표를 통해서 자율적으로 통합여부를 결정하였다. 또한 지방자치단체의 통합을 권장하기 위한 조치의 일환으로 행정안전부에서는 「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률」을 제정하여 여러 가지 지원규정을 마련하였다. 예를 들면, 행·재정상 불이익이나 지역주민에게 추가적인 부담을 주지 않고, 대신에 지역개발과 재정 등을 적극적으로 지원하고, 공무원에 대한 공정한 처우를 보장하는 조치 등의 지원대책을 마련하였다.

4) 행정안전부가 발표한 “자치단체 자율통합 지원계획 Q&A”에 따르면, 자율의 개념을 다음과 같이 적시하고 있다. 정부는 통합절차의 진행만을 지원할 뿐이며, 통합여부는 전적으로 주민의 의사에 따른다는 의미를 자율로 규정한다. 자율통합에서 자율의 구체적 실천으로는 우선, 일정 수 이상의 주민, 지방의회 또는 자치단체장의 건의로 통합절차가 개시되고, 법정절차 이외에도 필요한 경우에 여론조사를 실시하여 주민의사를 확인하며, 최종적으로는 주민투표를 거쳐 통합여부를 결정하도록 함으로써 확보된다는 것이다(행정안전부, 2009: 3).

크게 다르지 않다. 동법 제4조에 따르면, 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로 정하되, 관계 지방자치단체 지방의회의 의견을 들어야 하고, 다만, 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니한다고 규정하고 있다. 이처럼 「지방자치법」에서도 지방행정구역의 개편은 당사자 결정원칙을 존중하고 있으나, 다만 행정안전부가 추진한 자율통합에서는 통합의 건의와 개편과정에서 필요한 경우 주민의사를 직접 확인하는 것까지 당사자 결정원칙을 준수함으로써 자율의 의미를 확대하고 있다.

따라서 자율통합의 개념을 행정안전부의 정책에 기초하여 규정하면, 다음과 같다. 즉, 지방행정구역의 개편건의 및 통합여부를 당사자의 자율적 의사로 결정하는 방식을 의미한다. 여기에서의 당사자는 지방자치단체장과 지방의회는 물론이고, 지역주민까지 포함하는 광의의 의미이고, 이들 모두가 지방행정구역 개편의 건의 등을 할 수 있는 것으로 해석하고 있다(행정안전부, 2010).

<그림 1> 자율통합의 개념적 범주



2. 정부의 자율통합 정책⁵⁾

1) 추진목적

행정안전부가 자율통합을 추진하는 목표는 두 가지로 압축된다. 하나는 주민자치의 기반을 확충하는 것이고, 다른 하나는 지역경쟁력을 강화하는 것이다. 현행의 지방행정구역으로는 전술한 두 가지의 목적을 효과적으로 달성할 수 없다는 것이다.

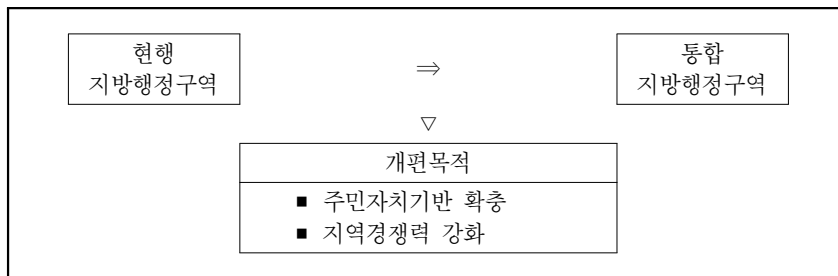
현행의 지방행정구역에 대한 행정안전부의 인식을 보면 다음과 같다(행정안전부, 2010). 첫째, 교통·통신의 발달과 도시화 등으로 인해 행정환경은 빠르고 지속적으로 변해 왔으나

5) 정부의 자율통합 정책에 관한 내용은 2009년 8월 27일 행정안전부가 발표한 보도자료 및 지방자치단체 자율통합 추진성과(2010)에 기초하여 작성한 것이다.

우리나라 행정구역은 단순히 구역간 경계변경 등 소폭의 조정만 있었을 뿐 사회·경제적 연건의 변화에 부응하지 못했다는 것이다. 도시지역은 자치 기반시설의 확충과 발전에 필요한 입지가 부족해 광역교통망, 도시계획 등 광역적인 도시행정 수요에 신속적인 대처가 어려워지고 있으며, 특히 확대된 도시 생활권과 기존 행정구역의 불일치로 인해 주민불편이 초래되고 있다는 것이다. 둘째, 농촌지역의 문제는 급격한 사업화와 도시화로 인해 도시로 인구가 집중하는 현상이 발생하면서 더욱 심각한 상화에 처해 있다는 것이다. 농촌지역 인구의 고령화로 인하여 복지수요가 증가하고 있음에도 불구하고 인구가 절대적으로 감소하여 산업유치가 어렵고, 지방자치단체의 세수마저 줄어들어 국가의 재정에 의존하지 않고는 스스로 살림을 꾸려나가기가 곤란하다는 것이다. 일부 농촌지역의 인구감소 현상은 동일한 행정계층 상의 불균형 문제도 나타나 읍·면·동보다 인구가 적은 군 지역이 증가하고 있다는 것이다. 그러나 이러한 인구감소를 반영하지 못한 지방자치단체의 공무원 수는 행정의 비효율을 초래하고, 지방자치단체의 규모나 역량에 관계없이 시·군·구 기준으로 일선 행정기관이 설치되고, 기관장의 직급이 동일하게 부여되는 등 지역 간에 행정서비스 공급의 불균형을 나타내고 있다는 것이다. 셋째, 전국을 230개 시·군·구로 분리한 현행의 행정구역은 효과적인 국정운영과 국가경쟁력 제고에도 장애가 되고 있다는 것이다. 새만금사업이나 혁신도시 건설 등 국가적·광역적 지역발전사업의 추진에서 관련 지방자치단체간 갈등으로 사업추진이 지연되고, 지역간 유사한 성격의 축제를 개최하고, 청사신축 등에 선심성·낭비성 예산을 사용함⁶⁾에 따라 국가의 예산운영이 비효율적이라는 것이다.

따라서 도시간 글로벌 경쟁에 효과적으로 대처하기 위한 경쟁력을 확보하고, 급격한 도시화 및 고령화 등의 행정환경을 반영하기 위해서는 지방자치단체간 통합을 촉진하는 자율통합이 추진되어야 한다는 것이다.

<그림 2> 자율통합의 추진목적



6) 1995년 이후 청사를 신축한 54개 지방자치단체 중 46개(85%)가 재정자립도 50% 미만이고, 축제 성 경비도 2003년 3,731억원에서 2008년 7,354억원으로 지속적인 증가추이를 보이고 있다.

2) 지원시책

행정안전부는 지방자치단체의 자율통합을 촉진하기 위하여 다양한 행·재정적 지원시책을 제시하고 있다. 지원시책은 ① 지역개발을 위한 재정지원, ② 통합지역의 경쟁력 강화, ③ 주민생활여건의 개선 및 ④ 기존이익 보호·행정특례 등으로 구분되고 있다(행정안전부, 2010).

첫째, 지역개발을 위한 재정지원의 내용은 다음과 같다. 통합자치단체 지역개발재원으로 활용할 수 있도록 통합이전 관계자치단체의 교부세액 수준을 5년간 보장하고, 통합자치단체의 보통교부세액(1년분)의 약 60%를 10년내에 분할하여 추가로 교부하며, 시·군·구 당 50억원의 특별교부세를 지원하는 한편, 통합자치단체의 추진사업을 우선 반영하고, 자치단체 매칭 비율을 인하하는 등 광역발전계정상 특례를 강화하고, 통합자치단체의 추진사업에 대해 국고보조율을 10%p 상향·조정하고 통합이전의 지출한도(ceiling)를 5년간 보장하는 등 지역개발계정상 특례를 강화하는 것이다.

둘째, 통합지역의 경쟁력을 강화하기 위한 지원내용은 다음과 같다. 지역특화·전략산업의 육성을 위한 지원예산배분시 통합자치단체가 속한 시·도를 우대하고, 사회간접자본(SOC)의 확충과 관련하여 추진중인 사업에 대하여 예산집행시 우선 배정하며 장기임대산업단지 입지 선정시 우선 고려하는 것이다.

셋째, 주민생활여건을 개선하기 위한 지원내용은 다음과 같다. 생활권에 따른 학군재조정 및 기숙형고교·마이스터고·자율형 사립고 지정시 우선 고려하며, 문화·공공체육시설 확충을 우선 지원하여 주민의 생활여건 개선에도 기여하는 것이다.

넷째, 기존이익을 보호하고 행정특례를 확대하기 위한 지원내용은 다음과 같다. 농어촌 지역주민들이 현재 누리고 있는 혜택을 보호하기 위해 읍·면이 동으로 전환되어도 면허세 세율, 특례입학자격 등 기존혜택을 유지하고, 통합으로 인한 공무원의 인사상 불이익을 배제하기 위하여 통합시에 대해 한시기구·정원을 10년간 인정하고, 인구가 50만명 미만이라도 행정구의 설치를 허용하며, 사무처리의 권한을 확대하는 것이다.

한편, 전술한 지원시책을 각 부처별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다. 크게 법률상 근거가 필요한 지원과 법률의 제·개정을 요하지 않는 지원으로 구분되며, 부처별로는 행정안전부를 비롯하여 기획재정부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부 및 국토해양부가 포함되어 있다.

<표 1> 자율통합 지원시책

구분	지원내용
지역개발을 위한 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세, 지방교육재정교부금 추가지원 광역·지역발전특별회계 우대 및 지원확대
통합지역의 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업 활성화 및 고용기반 확대 SOC 확충, 장기입대산단 우선 고려
주민생활여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 생활권을 고려한 학군 재조정 기숙형·마이스터·자율형사립고 우선 고려
기존이익보호·행정특례강화	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 주민의 기존혜택 유지 공무원 한시정원 인정, 행정구 설치 허용

자료) 행정안전부(2010).

<표 2> 부처별 지원내용

○ 법적 개정이 필요한 지원

지 원 방 안	주 요 내 용
재정적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 교부세 지원 확대 (현행 보통교부세 총액 범위내) <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세액의 약 60%를 추가 교부(10년간 차등지원) - 통합 이전 교부세액 5년간 보장 주민투표 등 통합 추진 직접비용을 예산범위 내에서 국가 지원
행정적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 인구 50만명 미만이라도 통합 자치단체에 일반구 설치 허용 인구 100만명 이상의 통합시에 별도 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 부단체장 1명 증원, 지역개발채권 발행
주민의 기존 혜택 유지	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면이 동으로 전환 시에도 주민의 기존 혜택* 유지 * 면허세 세율, 특례입학 자격 등

○ 법적 개정이 필요치 않은 지원

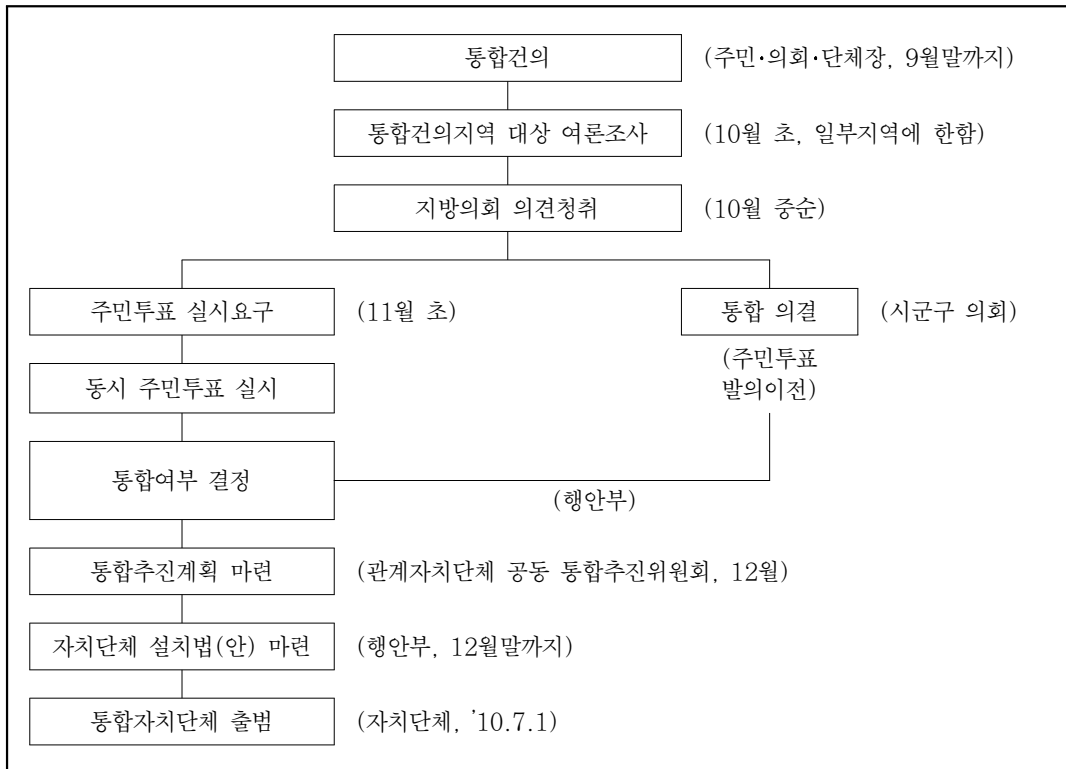
지 원 방 안		주 요 내 용
행정 안전부	재정적 인센티브	○ 통합전 시·군·구당 특별교부세 지원 확대(20억 → 50억원)
	행정적 인센티브 부여	○ 한시지구 및 그 소속 한시정원 인정기간 확대(8년 → 10년)
기획 재정부	광특회계 국고보조율 상향조정	○ 통합자치단체에서 추진하는 시도자율편성사업을 자치단체간 연계 사업으로 간주, 국고보조율 10%p 상향조정
	통합자치단체 재원배분 우대	○ 시도자율편성사업에 대해 시도별로 배분된 재원을 시·군·구로 재배분 시 통합자치단체를 우대 * 향후 5년간 통합 이전 지출한도 수준을 보장
	통합자치단체 대한 인센티브	○ 자치단체의 자율통합 실적을 연계사업 추진 및 정책협조 사례 등 으로 간주, 통합자치단체에 인센티브 지급
	자치단체 자율편성사업 우선	○ 시군구 자율편성 사업의 경우, 재원범위 내에서 해당 통합지역의 신규 소요를 적극 반영

지 원 방 안		주 요 내 용
	반영	○ 시·도 자율편성 사업은 예산요구 단계부터 다른 지역보다 통합지역의 사업을 우선 검토토록 독려
	부처편성사업 우선 반영	○ 통합자치단체의 광역계정(부처편성사업) 사업에 대해 행정·재정적 인센티브를 부여 * 과제 선정시 우선 반영, 자치단체 매칭비를 인하
교육과학 기술부	지방교육재정 교부금 추가 지원	○ 지역교육청 통합에 따른 인건비 및 기관운영비 절감분을 특별교부금으로 지원 검토 ○ 통합에 따른 소요 사무실 증가 등에 따라 필요한 청사 정비비용을 특별교육재정교부금으로 지원 검토
	통합자치단체 교육여건개선지원	○ 생활권을 고려한 통합자치단체 학군 재조정(시·도교육감 권한) ○ 기숙형고교, 마이스티고*, 자율형 사립고 지정시 통합자치단체 지역 학교에 우선권 부여 * 지역핵심산업체와 전문계 고교의 취업 연계
문화체육 관광부	문화·체육시설 우선 지원	○ 박물관, 문예회관, 미술관, 도서관, 예술공원, 공공체육시설 확충 시 우선 지원 - 각 문화 시설별 지원 대상 중 통합자치단체의 비중 5%이상 권장 - 통합자치단체의 체육기금 지원사업 신청 시 우선 선정(가점 부여)
	광역문화도시 조성 우선 지원	○ 공공디자인조성사업 최우선 선정 대상으로 고려 ○ 통합자치단체 신규 신청 시 우선선정 대상지역으로 포함
농림수산 식품부	광역클러스터* 활성화 우선 지원	○ 2개 이상 시·군의 공동 신청이 요건인 사업에 단일 통합자치단체를 대상으로 인정하고 가점부여 등 추진 * 지역단위 생산·가공·판매·연구개발 연계
	지역단위 경쟁력 제고사업 인센티브 부여	○ 지역단위 경쟁력 제고사업 중 규모화의 이익이 큰 사업은 통합 자치단체에 가점 부여 등 인센티브 부여 검토 - 거점산지유통센터 건립, 건조저장시설 지원사업, 고품질 쌀 브랜드 육성사업 등
	농어촌 산업단지·시설 우선지원	○ 광특회계(광역발전계정)에서 지원되는 농어촌 산업단지·시설 건립 사업의 대상자 선정 시 가점부여 추진 - 농산물산지유통센터, 수산물가공산업 육성지원 등
지식 경제부	지역특화·전략 산업 육성	○ 전략산업 육성을 위한 예산 배분 시 통합자치단체가 속한 시·도를 우대
	기업지방이전 촉진 및 고용확대	○ 지방기업 이전 촉진 보조금, 지방기업고용보조금 예산 집행 시 우선 배정 추진
국토 해양부	임대산업단지 우선 지정	○ 토지공사가 보유·개발 중인 산업용지 중 통합자치단체의 용지를 우선적으로 임대산업용지로 지정·공급 - '수요조사 → 통합지자체 협의 → 임대전용산단 실무위원회 심의 → 공급' 처리절차 조속히 이행 * '17년까지 3,300만㎡을 조성하는 장기임대산업단지의 임대료는 조성원가의 3%, 임대기간은 최장 50년
	광특회계·교특회계에서 SOC 확충 우선 지원	○ 기 추진중인 사업에 대한 예산집행시 우선 배정 추진

3) 추진절차

행정안전부가 발표한 지방자치단체 자율통합의 추진절차는 다음과 같다. 2009년 9월말까지 지방자치단체로부터 자율통합을 신청받고, 10월초에 신청지역을 대상으로 여론조사를 실시하며, 11월에는 주민투표 또는 지방의회의 의결을 거쳐 통합여부를 결정하며, 그 결과에 기초하여 12월까지 통합법안을 마련하고, 2010년 7월1일부터는 통합시를 출범시키는 것이 기본계획이다.

<그림 3> 자율통합의 추진절차



4) 추진실태

전술한 자치단체 자율통합의 추진계획에 따라 행정안전부는 통합신청을 받고, 신청단체를 대상으로 여론조사를 실시하였다. 자율통합을 신청한 자치단체는 18개 지역의 46개이고, 지역별로는 수도권 7개 지역, 충청권 5개 지역, 호남권 3개 지역, 영남권 3개 지역이다. 이들

을 대상으로 여론조사를 실시하여 통합대상 각 지역별 과반의 찬성 이상의 결과가 도출되어 통합대상으로 선정된 지역은 6개이다.⁷⁾ 이들 6개 지역으로는 안양·의왕·군포, 성남·하남·광주, 수원·화성·오산, 청주·청원, 진주·산청, 마산·창원·진해 등이 포함된다.

<표 3> 자율통합 신청대상 및 통합대상

지역	신청대상	통합대상
수도권 (7개 지역)	- 남양주, 구리 - 안양, 의왕, 군포, 과천 - 의정부, 양주, 동두천 - 성남, 하남, 광주 - 수원, 화성, 오산 - 여주, 이천 - 안산, 시흥	- 안양, 의왕, 군포 - 성남, 하남, 광주 - 수원, 화성, 오산
충청권 (5개 지역)	- 청주, 청원 - 괴산, 증평 - 천안, 아산 - 홍성, 예산 - 부여, 공주	- 청주, 청원
호남권 (3개 지역)	- 전주, 완주 - 여수, 순천, 광양, 구례 - 목포, 무안, 신안	
영남권 (3개 지역)	- 창원, 마산, 진해, 함안 - 구미, 군위 - 진주, 산청	- 진주, 산청 - 마산, 창원, 진해

자료 : 행정안전부(2010).

이후 행정안전부가 통합대상지역을 발표한 이래 여러 가지 변수로 인해 현재는 일부지역만 자율통합이 추진되고 있다. 안양·의왕·군포와 진주·산청은 통합의 경우 국회의원 선거구가 조정되는 결과가 초래되어 대상에서 제외되었고, 수원·화성·오산은 일부지역의 반대로 대상에서 제외되었다.⁸⁾ 이에 따라 마산·창원·진해와 성남·하남·광주의 통합이 각각 지방의회

7) 여기에서 선정된 통합대상 지역은 주민의견조사에서 해당지역 모두의 찬성율이 50% 이상으로 지방의회의 의견청취를 필요로 하는 지역을 말한다(행정안전부, 2010).

8) 특히, 주민의견조사 결과와 연계된 지방의회 의견청취 대상선정은 두 가지의 쟁점을 야기했다. 즉, 주민의견조사를 통한 통합추진 대상선정의 적법성과 유효 응답자를 기준으로 한 통합 대상지역 선정의 적절성이 그것이었다. 특히, 주민의견조사 결과에 기초한 통합추진과 관련해서는 법적 근거도 없는 주민의견조사를 통한 지방자치단체의 통합결정이라는 주장이 제기되었다. 이에 대해 행정안전부는 주민의견조사 결과만으로 지방자치단체의 통합이 결정되는 것은 아니며, 단지 지방의회 의견청취 대상으로 선정하기 위한 참고자료에 불과하다는 답변을 발표하였다(행정안전부, 2010).

의 의결을 통해서 확정되었고, 청주·청원은 통합여부에 대한 논의가 활발하게 진행되다가 특히, 청원지역 주민들의 반대로 통합의결이 무산되었다. 이후 성남·하남·광주의 통합은 최종적으로 무산되었고, 청주·청원의 통합은 2010년 지방선거에서 선거공약으로 제시된 이후 주민투표로 확정되고, 2014년 7월 1일 통합시를 발족하는 것으로 계획되었다. 통합이 확정된 창원·마산·진해 지역에 대해서는 당초의 추진일정에 따라 통합추진계획을 수립하고, 통합시 설치법안을 마련하며, 2010년 7월 1일부로 통합자치단체를 출범시켰다.

Ⅲ. 자율통합의 성과분석

1. 성과분석의 모형

정부정책에 대한 성과는 제한된 자원의 효율적 사용이라는 측면에서 오랫동안 관심의 대상이 되어 왔다.⁹⁾ 특히, 1980년대 이후 신공공관리론(New Public Management)이 대두되면서 정책성과에 대한 관심은 새롭게 조명을 받아 왔다. 복지국가에 기초한 정부규모의 비대화와 재정적자 등의 정부실패를 치유하기 위한 전략의 하나로 정부정책에 대한 성과를 평가하는 노력이 강화되었다.

정부의 성과(performance)란 복합적인 의미를 내포하고 있지만, 대체적으로 정부가 설정한 목표를 정부의 활동을 통하여 달성한 정도로 규정할 수 있다(Rogers, 1990: 15). 물론 이외에도 정부의 성과란 “결과를 달성하기 위하여 자원을 효과적이며, 효율적으로 활용하는 것”(Berman, 2006: 5), “조직의 목표달성에 대한 기여”(Hoffmann, 1999: 8) 등으로 접근되기도 한다. 이러한 논의에 따르면, 정부의 성과란 정책별로 의도한 목적을 어느 정도 달성하고 있는가로 나타나는 것이 일반적이다.

한편, 이러한 정부의 성과를 측정하기 위한 평가는 평가대상에 따라서 조직, 정책 및 개인 등으로 차원이 달라진다. 일반적인 정부의 성과평가는 조직수준의 성과에 초점을 두는 경우가 많다. 이는 성과에 대한 책임이나 재정체계가 정책보다 조직체계에 근거하여 구성되기 때문이다(박해육, 2008: 36). 그러나 여기에서의 성과평가는 정책에 초점을 두고자 한다. 지

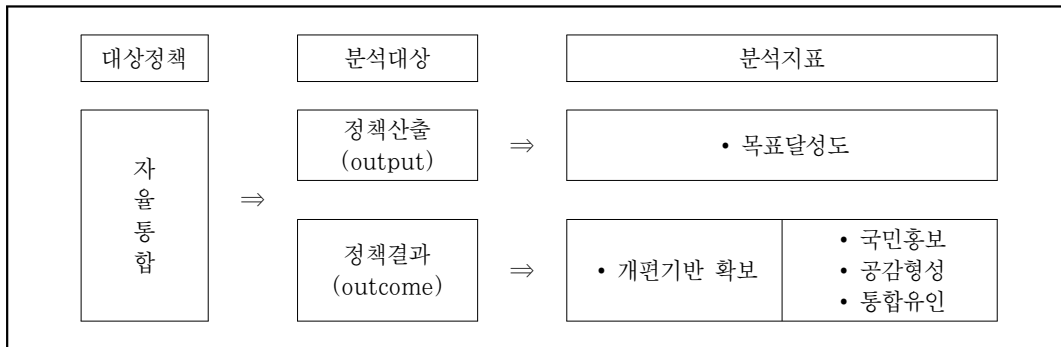
9) 예를 들면, 후버위원회(Hoover Commission)에서 제안하여 1950년대 미국 연방정부에서 시행되었던 성과예산을 비롯하여, 1965년 존슨 대통령시절의 계획예산제도(PPBS), 1973년 닉슨 대통령시절의 목표관리제(MBO), 카터 대통령시절의 영기준예산(ZBB) 등이 모두 정책성과에 대한 관심에서 비롯된 것이다.

방자치단체의 자유통합은 행정안전부가 추진한 여러 가지 활동 중의 하나에 국한되고, 또한 조직단위의 평가보다 정책단위의 평가가 단일정책의 성과를 심층적으로 분석하는데 이점이 있기 때문이다.

정책에 대한 성과평가는 전통적인 평가영역으로 아주 오랫동안 연구되어온 분야이다. 정책의 프로세스에서 과정을 제외하면, 정책의 성과를 측정하기 위한 대상으로는 산출(output), 결과(outcome) 및 영향(impact) 등이 포함된다. 그리고 성과를 평가하기 위한 기준으로는 효과성, 대응성, 형평성, 적정성, 적합성, 능률성 등 다양한 가치들이 활용된다(정정길, 1993).

다만, 여기에서는 자유통합의 성과를 평가하기 위한 대상으로 산출과 결과에 국한하고, 영향은 제외하기로 한다. 자유통합이 아직까지 진행 중인 정책이고, 결과를 포함하여 특히 영향은 정책종료 후 장시간에 걸쳐 나타나는 효과이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 결과를 평가의 대상에 포함한 것은 자유통합의 추진과 동시에 일정수준 결과에 해당되는 현상들이 가시화된 것으로 판단했기 때문이다.¹⁰⁾ 또한 산출과 결과를 평가하기 위한 분석지표로는 목표달성도와 지방행정체제 개편의 기반을 확보정도로 설정하고자 한다.

<그림 4> 자유통합의 성과분석 모형



2. 정책산출 성과분석

자유통합의 정책산출은 전술한 바와 같이 목표달성도를 기준으로 살펴보고자 한다. 일반적으로 목표달성도는 정책수립 시에 목표가 계량적으로 제시된 것을 기준으로 그 달성여부를

¹⁰⁾ 예를 들면, 창원·마산·진해의 통합을 위한 중앙정부의 지원정책이 청주·청원 통합의 유인으로 작용한 것으로 간주할 수 있기 때문이다.

평가하는 방법이다.

행정안전부(2009)의 발표내용에 따르면, 지방자치단체 자율통합은 기초단체의 통합으로 주민자치의 기반을 확충하고, 지역경쟁력을 강화하기 위한 것에 그 목적이 있다. 그러나 이는 엄밀히 말하면, “통합”의 목표 또는 효과이지 “자율통합”의 목표로 간주하기는 어렵다. 즉, 자율통합이 아니라 어떠한 방식을 적용하든 통합이 되면, 당연히 나타나는 효과인 것이다. 따라서 지방자치단체 자율통합의 목표는 분명하고 구체적으로 제시되지 못한 것으로 판단된다. 예를 든다면, 전술한 목적이 전제될 경우에는 주민자치의 기반을 확충하기 위해서는 통합이 필요한 자치단체의 규모가 도출되고, 이것이 통합의 목표로 설정되는 것이 보다 논리적이다. 뿐만 아니라 자율통합은 통합결정이 지방자치단체의 전적인 의사에 기초하고 있다는 점에서 전술한 목적을 현실적으로 달성하기 어렵다.

따라서 자율통합의 목표를 구체적으로 제시할 경우 이는 하나 이상의 통합지역이 확정되는 것만으로 충분하다. 물론 통합지역의 규모가 클수록 바람직한 것이기는 하지만, “자율”이라는 방법을 고려한다면 지나친 기대는 오히려 합리적 정책으로 간주하기 어렵다. 이러한 자율통합의 목표에 비추어 보면, 산출측면에서의 성과는 긍정적으로 평가할 수 있다. 현재시점을 기준으로 마산·창원·진해 지역이 통합되었고, 청주·청원이 2014년 7월 1일부로 통합이 확정되어 있으며, 전주·완주도 자율통합에 대한 논의가 지속되고 있기 때문이다.

3. 정책결과의 성과분석

행정안전부에서 추진한 지방자치단체의 자율통합은 전술한 산출보다는 오히려 결과에 더 많은 비중이 두어진 것으로 판단할 수도 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 “자율”의 방식을 적용한 것은 기본적으로 대규모의 통합에 비중을 두었다기보다는 통합에 대한 분위기를 조성하거나 확산하는 것이 궁극적인 목적으로 합당하기 때문이다. 따라서 지방자치단체 자율통합의 정책결과를 지방행정체제의 개편기반을 확보하는데 둘 경우 국민홍보, 공감형성 및 통합유인의 하위요소를 기준으로 그 성과를 살펴볼 수 있다.

1) 국민홍보

지방자치단체의 자율통합은 전술한 바와 같이 실제 통합필요 자치단체를 선정하고, 이들의 적극적인 통합을 촉진하거나 강제하는 정책이 아니다. 다시 말하면, 통합을 요청하는 자치단체를 대상으로 행정안전부가 지원하는 정책이다. 이는 결국, 보다 거시적인 차원에서 그동안 논의된 지방행정체제의 개편을 현실적 그리고 정책적 측면에서 진전시키는 근본적인 목

적이 바탕에 깔려 있는 것으로 간주할 수 있다.

지방행정체제의 개편은 정치권을 비롯하여 학계, 시민단체 등에서 활발하게 논의되어 왔으나(국회도서관, 2010),¹¹⁾ 일반국민들까지 확산된 것으로 보기는 어렵다. 뿐만 아니라 실제 지방행정체제의 개편과정에서는 전체 국민들이 이해당사자로 전환될 개연성이 높다. 이런 점들을 고려한다면, 지방행정체제 개편의 정책적 수용성을 제고하기 위해서는 결국 국민들의 이해가 전제되어야 할 것이다. 지방자치단체의 자율통합은 일부 집단을 중심으로 이루어지던 지방행정체제 개편에 대한 논의를 국민차원으로 확산하는 계기를 조정한 것으로 판단된다. 통합을 신청한 46개 지방자치단체별로 여론조사가 실시되고, 뿐만 아니라 지방차원의 언론과 시민단체 또는 지방의회를 중심으로 각종 토론회 또는 공청회 등이 개최됨으로써 해당지역의 주민들은 지방행정체제 개편에 관한 보다 구체적 실상과 지식을 습득하는 기회가 되었다.

2) 공감형성

지방자치단체의 자율통합이 정책결과 측면에서 기여한 또다른 성과는 지방행정체제 개편에 대한 공감대의 형성이다. 지방행정체제 개편에 관한 그간의 논의경향을 보면, 당초엔 개편의 필요성에 대한 논의가 지배적이었지만, 자율통합 정책의 추진 이후엔 각 지역을 중심으로 해당지역의 통합여부에 대한 논의로 기조가 전환되어 왔다. 다시 말하면, 지방행정체제 개편에 대한 논의는 자율통합 정책의 추진을 기점으로 이전의 거시적 담론에서 이후의 미시적 담론으로 이행된 것으로 볼 수 있다. 특히, 지방행정체제의 개편에 대한 정치권의 화두가 촉발된 이후 행정안전부의 자율통합 정책이 추진된 초기단계까지는 찬반양론이 첨예하게 대립된 시기라 할 수 있다. 2009년 3월의 전국 시·도지사의 반대 공동성명과 동년 9월의 자치분야 교수 145명의 반대성명 등이 발표되면서 지방행정체제의 개편은 거시적 차원에서 극한 대립각을 형성하였다.

그러나 행정안전부의 지방자치단체 자율통합이 추진된 이후에는 전국적 그리고 거시적 차원의 논의보다는 각 지역별 그리고 구체적 논거를 중심으로 지방행정체제의 개편에 관한 논의가 진행되고 있다. 예를 들면, 통합이 결정된 마산·창원·진해나 성남·하남·광주의 경우에는 통합시의 설치에 관한 구체적 내용들이 논의의 중심을 이루고 있고, 청주·청원의 경우에는 통합에 따른 효과와 폐해들이 주민들을 중심으로 논의되고 있는 실정이었다.

11) 지방행정체제 개편에 관한 논의는 2005년부터 국회에서는 본회의, 상임위원회, 특별위원회, 국정감사 등에서 지속적으로 거론되어 왔고, 학계 등에서도 육동일(2009), 심익섭(2009), 김익식(2009), 한표환(2009) 등이 필요성을 제시하였으며, 경제정의실천시민연합(2009) 등의 시민단체에서도 논의되었다.

이처럼 지방자치단체의 자율통합은 지방행정체제의 개편에 관한 논의구조를 거시적 차원에서 미시적 차원으로 전환함으로써 개편 자체에 대한 공감대를 일정수준 형성하는데 기여한 것으로 판단된다. 다만, 학계를 중심으로 지방행정체제의 개편에 대한 반대주장이 논의구조의 전환에 따라 완전히 소멸된 것은 아니다.¹²⁾ 지방자치단체 자율통합의 추진으로 표면적으로 나타난 논의의 비중이 다소 달라졌을 뿐 지방행정체제에 대한 학계의 시각이 전환된 것은 아니기 때문에 언제든지 다시 수면위로 부상할 개연성은 충분히 존재한다.

3) 통합유인

지방자치단체의 자율통합이 나타내고 있는 마지막 정책성과로는 제한적이거나 통합유인의 동력이 되고 있다는 점이다. 엄밀하게 말하면, 행정안전부의 자율통합 정책이 의도한 궁극적 목적은 통합유인에 있는 것으로 간주할 수 있다. 일부지역의 성공적 통합으로 통합효과가 가시화되면, 여타 지역으로 통합이 확산될 수 있는 강력한 유인기제로 자율통합이라는 정책을 추진한 것이라는 점이다.

행정안전부가 자율통합을 추진한 이후 일부 지역을 중심으로 통합논의가 활발하게 진행되고 있다. 오산의 경우 주민의 87%가 지방행정체제 개편에 찬성하고(오산시민신문, 2009.09.20), 안양·의왕·군포 지역도 역시 통합대상에서 배제된 이후 시민단체를 중심으로 재통합의 여론을 조성하고 있다. 물론 아직까지는 통합시가 본격적으로 출범하지 않았고, 따라서 통합에 따른 지원시책도 적용되지 않아서 가시적인 통합효과가 나타나지 않고 있다. 그러나 행정안전부의 추진계획에 따라 통합시가 출범하고, 지원시책의 적용으로 통합효과가 나타나면, 다른 지역의 통합을 촉진하는 충분한 유인기제로 작용할 가능성이 매우 크다.

IV. 향후과제

행정안전부가 추진한 지방자치단체의 자율통합은 매우 많은 제약 속에서도 전술한 바와 같은 정책의 산출 및 결과로서의 성과를 달성한 것으로 평가된다. 물론 전술한 성과들은 자율통합 정책의 추진과정상 종료된 것이 아니기 때문에 향후 변화될 가능성은 충분히 있다는 것이 전제된다.

12) 예를 들면, 조성호(2009), 안성호(2009), 이기우(2009) 등이 행정구역 통합에 대한 반대의견을 지속적으로 제기하여 왔다.

그럼에도 불구하고, 자율통합의 추진과정에서 나타난 한계도 적지 않다. 특히, 자율통합이 일회성이 아닌 지속적 정책으로 전환될 경우에는 이러한 한계들이 보완되지 않으면, 정책목표의 달성이 쉽지 않을 것으로 판단된다.

첫째, 정책결정에서 이해관계자의 의견이 충분히 수렴될 필요가 있다. 정책의 수용성을 고려한다면, 이해관계자의 의견수렴은 당연한 것이기도 하다. 특히, 지방행정체제의 개편과 같이 전체국민이 이해관계자일 수 있는 정책의 경우 이들의 의견을 사전에 수렴하고, 정책적 기반을 조성하는 것은 무엇보다 중요한 과정이다.

둘째, 자율통합의 한계에 대한 정책적 대비책이 사전에 마련되어야 한다. 자율통합은 당사자 결정원칙에 기초하기 때문에 통합의 실익이 있는 자치단체만의 통합으로 귀결될 가능성이 많다. 따라서 자율통합의 목적에서 제시한 바와 같이 주민자치의 기반확충이 절실한 자치단체는 통합에서 제외될 수도 있다. 결국, 자율통합은 당초의 의도와 달리 지방자치단체간 빈익빈 부익부 현상을 초래하게 될 것이다. 이러한 문제점을 사전에 예방하기 위해서는 합리적 기준에 의거하여 통합이 필요한 자치단체를 도출하고, 이의 실현이 가능한 계획의 수립과 나아가 권장의 방안도 검토될 필요가 있다.

셋째, 기존 정책과의 조정검토이다. 행정안전부의 자율통합의 추진 이후 다수의 지방자치단체에서 제기한 의문이 국회의 지방행정체제개편특별위원회와 상관성에 관한 문제이다. 행정안전부의 자율통합과 국회특위의 개편방안이 이원적으로 추진되는지 또는 통합되는지에 대한 의문이다. 이는 행정안전부의 지방자치단체 자율통합의 추진계획이 그 범위에 한계에 대해 충분한 설명이 포함되지 않은 까닭에 발생한 것이다. 따라서 향후 자율통합이 지속적인 정책으로 제도화할 경우에는 국회와 충분한 협의를 거쳐 국민에게 혼란을 초래할 소지는 제거하는 것이 바람직하다.

【참고문헌】

- 경제정의실천시민연합. (2009). 「지방자치 관련학자 145인 공동의견서」.
- 국회도서관. (2010). 지방행정체제개편 한눈에 보기. 한눈에 보기 시리즈 9.
- 김익식. (2009). 시군통합(광역화)와 읍면동 풀뿌리자치 개편방안. 국회 지방행정체제개편특별위원회 공청회 자료.
- 내무부. (1995). 「행정구역개편백서(1994-1995)」.
- 박해육. (2008). 지방자치단체 성과평가의 발전방향. 「지역정책연구」. 19(1).
- 심익섭. (2009). 지방행정체제의 개편방향. 국회 지방행정체제개편특별위원회 공청회 자료.
- 안성호. (2009). 정치권의 지방자치체제 개편안의 문제점과 대안적 개편구상. 국회 지방행정체제 개편특별위원회 공청회 자료.
- 오산시민신문. 2009.09.20.
- 육동일. (2009). 지방자치행정체제 개편의 쟁점과 과제. 국회 지방행정체제개편특별위원회 공청회 자료.
- 이기우. (2009). 시군통합 과연 바람직한가. 지방자치분권포럼자료.
- 정정길. (1993). 「정책평가론」. 대명출판사.
- 조성호. (2009). 자치단체 자율통합지원계획의 평가와 대안. 지방자치분권포럼자료.
- 최창호. (2006). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 한표환. (2009). 기초단체통합과 지방자치 발전과제. CFE Report. 제104호.
- 행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획 Q&A」.
- 행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획」.
- 행정안전부. (2010). 「지방자치단체 자율통합 추진성과」.
- Berman, Evan M. (2006). *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations. 2nd Edition*. New York/London: M.E. Shape.
- Hoffmann, Olaf. (1999). *Performance Management: Systeme and Implementierungsansatze*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.