

## 지방행정체제 개편의 추진 현황과 향후 과제 - 행정구역 개편을 중심으로

박종관\*

### 국문초록

행정구역 개편은 주민의 생활권에 적합한 행정구역의 마련과 더불어 행정의 효율성을 높이기 위하여 이루어지고 있다. 최근에는 지역의 경쟁력 강화를 위해 구역 통합이 이루어지는 것이 대세라 할 수 있다. 그러나 구역 통합은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존하기 때문에 부정적인 요인의 해소방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 행정구역 통합에는 관련 집단들의 이해가 상충되기 쉽기 때문에 이 부분을 고려해야 한다. 먼저, 중앙정부 차원에서는 인식전환, 통합 목표 및 비전 제시, 통합으로 인한 불이익 금지 선언, 다양한 통합 방안 마련 등이다. 다음으로 해당 자치단체 차원에서는 통합 목표 및 비전 제시, 인근 자치단체와의 친밀도 향상, 통합 원칙 마련 및 준수, 철저한 검토, 청사와 명칭 문제 등 해결, 공동체 존중, 이해집단의 양보와 조정 등이다. 다만, 그 논의와 추진 과정이 자율적이고 민주적으로 이루어져야 할 것이다.

국가과학기술표준분류: g0402(지방행정)

주제어: 행정구역개편, 지방행정구역통합, 시군통합, 통합방안

## I. 서론

대체로 행정구역은 국가의 정치·행정적 목적에 따라 구획되기 때문에 인위적인 성격이 강하며, 주민의 생활편의에 따라 자연발생적으로 형성되는 생활권과는 다르다. 생활권은 주민들의 경제·사회적 생활환경에 따라 변화하기 쉬운 특성 때문에 인위적 행정구역은 자연발생적인 생활구역과 괴리될 가능성이 크다. 우리나라는 1995년 이후 읍을 시로 승격하여 분리시키는 행정구역 개편이 갖는 문제점을 해결하기 위하여 45개의 시·군 통합을 단행하였다.

행정구역과 생활권의 유리는 공공서비스 제공과 관련하여 다양한 문제를 야기 시킨다. 지방정부 측에서는 지방공공서비스를 제공하는 데 있어서 비효율성이 증대되어 예산의 낭비를 초래하고, 주민 측에서는 행정서비스 이용에 불편을 겪게 된다. 결국 경제·사회적 상황에 따라 변화하기 쉬운 주민생활권을 행정관할권과 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이 구역문제의 핵심이다.

지방행정체제개편추진위원회(이하 개편추진위)의 활동이 본격화되기 시작한 2011년 이후 행정구역 개편에 대한 논의가 지속적으로 가열되는 양상이다. 다양한 유형의 기초자치단체 간 통합 문제, 과거 도·농 통합에 실패한 시·군의 재통합, 자치구 개편 등이 제기되고 있다. 특히 최근의 논의는 중앙의 정치권뿐 아니라 지역정치권, 지역단체, 지역 NGO, 지역주민 등에서 통합의 시너지 효과와 각각의 이해에 대한 문제를 분석하며 대안을 찾고 있는 실정이다.

행정의 효율성과 주민들의 생활편의를 동시에 도모하기 위한 구역 개편은 각 지역의 고유한 행정수요 대응과 지역적 특성을 살릴 수 있는 행정을 구현하는 데 초점을 두어야 한다. 이렇게 하기 위해서는 해당지역 사회 각층의 많은 논의를 통한 개편안의 마련이 필요하다. 이러한 맥락에서 개편추진위의 활동을 중심으로 지방행정체제 개편의 추진 현황과 향후 과제를 살펴보고자 한다.

## II. 행정구역 개편의 이론적 논의

### 1. 행정구역의 규모에 관한 접근

행정구역의 규모와 관련된 접근은 경제적 접근, 정치·행정적 접근 및 정주체계적 접근<sup>1)</sup>으로 세분할 수 있으며, 본 연구에서는 경제적 접근, 정치·행정적 접근을 중심으로 설명한다.

#### (1) 경제적 접근

적정규모에 대한 경제적 접근에는 규모의 경제이론에 바탕을 둔 연구들이 주를 이룬다. 그 외에 오츠(Oates)나 티부(Tiebout)의 연구도 적정규모에 대한 경제학적인 접근이라 할 수 있다.

규모의 경제이론에 바탕을 둔 연구들을 보면, 주어진 서비스의 질과 양 아래서 지역 규모가 증가함에 따라 주민 1인당 비용이 감소하는가 하는 문제가 중요 관심사이다(조일홍, 1992: p.358). 우선 지방정부의 1인당 공공서비스 공급비용이 가장 적게 드는 인구수를 최적규모로 보는 최소비용 접근과 도시의 비용과 편익이 일치하는 규모를 최적규모로 보는 편익·비용분석적 접근(Alonso, 1975: pp.437-439)이 있다.

오츠는 조화의 원칙(Correspondence Principle)을 들어 적정규모를 설명하고 있다. 그는 일정한 조건<sup>2)</sup>이 충족된다면, 지방정부의 적정규모는 누출효과(spillover effect)를 최소화 할 수 있을 정도로 커야하고, 주민들의 선호를 충족시킬 수 있을 만큼 작아야 한다는 상충되는 목표를 조화시키는 점에서 적정규모가 결정되어야 한다는 것이다(Oates, 1972: pp.31-63). 오츠는 개개의 지방정부가 다른 유형과 다른 양의 지방공공서비스를 그 편익이 미치는 범위 안에서만 제공하여 사회적 효용을 극대화시킬 수 있다는 이론적 근거를 제시했다. 그럼으로써 그는 누출효과를 고려함과 동시에 지방정부의 적정규모에 관한 근거를 제시하고 있다.

1) 이 접근에 의하면 광역자치단체의 구역은 지역생활권, 기초자치단체 구역은 정주생활권, 기초자치단체 이하의 비 자치단체는 또 다른 하위생활권을 의미한다. 이 정주체계상의 생활권은 중심도시와 배후지역의 분리보다는 유연적 연계 공간을 의미하며, 이것은 양 지역의 통합을 의미한다는 것이다(최양부 외, 1983: 98). 그러나 1995년 시·군 통합은 정주생활권이론을 무비판적으로 수용하여 부정적 측면을 갖는다는 비판(이재하, 1994: 74-75)과 이 이론이 양 지역의 유기적 연계성을 강조하기는 하나 이를 중심도시와 배후지역의 통합으로 인식하는 것은 논리 비약이라는 비판이 제기되고 있다(박종관, 1999: 53).

2) 그 조건을 보면, '주민들의 이동성 및 의사결정비용이 없고, 평균비용이 주민 수나 정부규모와 함수관계가 없으며, 주민들이 요구하는 지방공공재의 공급수준과 선호 면에서 편차가 있다' 등이다.

또한 티부의 가설은 주민의 이동성을 전제로 지방정부서비스에 대한 주민들의 선택을 통해 그들의 선호를 표명함으로써 시장과 유사한 방법으로 주민들의 공공서비스에 대한 수요를 파악할 수 있다는 것이다(Tiebout, 1956: pp.416-424). 이 가설은 소비자의 이동성을 통해 지방공공재 선택 시 자원배분의 효율성을 증대할 수 있다는 점과 다양한 지방정부의 경쟁을 통한 지방공공재 생산의 효율성 증대 등을 들 수 있다는 점들을 그 특징으로 한다(Oates, 1972: pp.11-13; 정정목, 1996: pp.72-76).

## (2) 정치·행정적 접근

정치·행정적 접근은 통제 및 업무수행의 범위를 기준으로 적정 행정구역을 찾는 부류와 그 비용의 적정화와 관련된 것들이다. 경제적 접근과는 달리 그 분석의 대상이 공공서비스가 아닌 행정기능이나 업무라는 것이 특징이라 할 수 있다.

행정 및 정치적 통제 그리고 업무수행 범위와 관련된 접근의 경우, 행정구역은 자치단체에 부여된 행정기능이나 업무를 추진하는 데 필요한 지역사회 및 주민의 통제가 가능한 규모로 설정되어야 한다는 것이다. 지역규모가 이 기준에 맞지 않아 주민들의 공동체(community) 의식이 형성되지 않을 경우 관련 기능을 다른 상급자치단체로 이관해야 한다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961: p.835). 그 예로 정치적 대표성 및 행정 통제를 들 수 있는데, 구역은 정책의 직·간접적인 영향을 받는 시민들의 이해관계도 내재화(internalize) 시킬 수 있는 규모로 결정되어야 한다는 것이다. 이렇게 당사자들이 모두 참여할 수 있을 정도로 지방자치단체의 규모가 설정되어야만 지방공공재의 공급수준을 효율적으로 결정할 수 있고 공급비용의 공정한 분배가 가능하다고 본다(Lineberry, 1970: pp.676-678).

행정 및 정치비용과 관련된 접근의 경우, 지역의 규모는 지방정부를 관리하거나 정치 과정에 소요되는 행정비용 및 참여비용을 적정화하는 선에서 결정되어야 한다는 것이다. 행정비용은 지방정부를 관리·운영하는 데 소요되는 간접비용(overhead cost)이고, 참여비용은 주민들이 자치단체의 정치·행정과정에 관여하기 위한 정보취득비용, 의견을 표출하기 위한 비용이라고 할 수 있다(Ostrom, 1972: p.476).

## 2. 우리나라의 행정구역 개편 논리

### (1) 정치적 구역 개편의 논리

정치적 구역 개편의 논리는 국가의 권력구조나 지방정부 간 이해관계가 중요한 변수로 고려되는 논리이다. 왜냐하면 우리나라의 경우 정권이 바뀔 때마다 항상 논의되는 문제 가운데 하나가 행정구역 개편이기 때문이다. 그러나 역대 정권은 매번 행정구역 개편의 필요성을 제기하고 구역개편을 시도했지만 부분적인 성과밖에 거두지 못했다<sup>3)</sup>. 그 이유는 매우 오랜 기간 주민들의 삶의 한 부분이 되었으며, 많은 집단들의 이해가 상충되는 행정구역을 근본적으로 바꾸는 것이 그만큼 어렵기 때문이다. 따라서 어떤 면에서는 행정구역 개편은 기술적 차원의 문제라기보다는 정치적 갈등의 산물이라 할 수 있다(Smith, 1995: pp.201-206).

참여정부가 가장 강조한 과제 가운데 하나가 지방분권과 국가 균형발전이었다. 이를 위해서 효율적인 행정구역 개편이 필요하다. 실용정부에서는 행정체제개편을 100대 국정과제로 선정하였다. 또한 행정구역을 개편하자는 주장이 여러 여야 국회의원들 사이에서 제기되고 있을 뿐 아니라 공청회나 세미나도 많이 개최되고 있다.

### (2) 합리적 구역 개편의 논리

#### ① 통합 찬성 논리

광역시·도나 기초자치단체의 통합 논의는 일찍부터 제기되어 왔으며, 찬성론의 논의를 종합하면 다음과 같다(강효석, 1998: p.120; 박종관, 1999: p.251; 홍준현, 2000: pp.116-117; 이달곤, 2001: pp.5-6)<sup>4)</sup>.

3) 지방자치단체 개편의 필요성은, 첫째, 인구, 면적, 재정 등 다양한 측면에서의 자치단체 불균형 해소이다. 둘째, 도시화, 교통통신의 발달에 따른 경제권·주민생활권과 행정구역의 괴리 문제를 해소할 필요성이다. 셋째, 분리식 행정구역 개편은 자치단체의 행·재정력 약화를 초래할 뿐 아니라 기구 및 정원의 증가를 초래하는 등 문제가 있다. 넷째, 자치단체 간 소모적 경쟁의 해소를 위해 행정구역 개편이 필요하다. 다섯째, 기초자치단체의 경우 인구 규모와 공무원의 규모 불균형 해소를 위해 개편이 필요하다. 즉, 인구 50만 명 이상의 시는 인구 1,000명당 공무원 수가 평균 2.74명인 반면, 인구 10만-30만 명인 도시는 공무원 수가 평균이 5.70명, 인구 3만 명 미만인 자치단체는 20.33명으로 급격히 증가한다.

4) 김성중(1997: p.10)은 시·도의 통합 찬성의 이유를 ① 역사적 전통과 주민의 정서상 동질성 유지와 회복을 위한 사회적 요인 ② 동일 생활권 및 경제권을 이루는 인접 사도의 개발계획 분리수립으로 인한 개발연계 및 통합성 결여의 문제 해결을 위한 경제적 요인 ③ 교통, 교육, 쓰레기 처리, 상하수도 등과 같은 광역행정 수요에 효율적 대처를 위한 행정적 요인 ④ 각종 기관 및 단체의 분리 설치에 의한 행정기구 증가와 주민참여 등 정치적 요인 등을 들고 있다(김성중, 1997: p.10).

첫째, 지역공동체의 해체에 따른 문제이다. 하나의 단체로부터 도시의 분리는 역사적, 사회적, 문화적으로 하나의 공동체 의식을 가졌던 지역주민의 정서에 맞지 않는다는 점이다. 즉, 분리식 행정구역 개편은 뿌리가 같은 지역공동체를 인위적으로 분리함으로써 공동체 의식을 파괴하고, 지역민 간 지역이기주의를 조장하게 된다는 것이다. 양 지역은 생활권과 경제권을 공유하면서 발전하여왔기 때문에 지역적 동질성 및 문화적 유대감이 매우 높기 마련인데 이러한 부분을 괴리시키고 지역이기주의를 조장할 수 있다는 주장이다.

둘째, 광역행정수요의 대처 미흡이다. 동일한 생활권 및 경제권임에도 불구하고 도·농 간 혹은 시·도 개발계획이 분리됨으로 인해 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 도로·환경·상하수도·쓰레기 처리 등과 같은 광역행정수요에 효과적으로 대처하지 못하게 되는 문제가 발생한다. 이러한 광역수요는 통합을 통해서 처리하는 것이 효과적이다. 오늘날은 교통·통신·인터넷의 발달 및 도시화로 인해 지역 주민들의 생활권은 광역화 및 세계화가 급속히 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 구역이 분리되어 있기 때문에 행정의 능률성이 떨어지고 예산낭비 및 주민 불편을 초래함으로써 주민 개개인의 복리증진에 마이너스 요소로 작용할 수 있다는 지적이다.

셋째, 중복시설 등에 의한 행정의 비효율성 문제이다. 분리개편은 행정기관과 산하단체의 중복 설치로 인해 행정기구 및 공무원 수의 증가를 초래해 행정 낭비 등 비효율성의 원인이 되고 있다. 또한 기업 유치나 각종 행사의 별도 추진으로 불필요한 경쟁에 의한 상호불이익이 발생하게 된다.

넷째, 분리개편에 따른 잔여지역의 지역개발 등 문제이다. 중심도시를 도나 군으로부터 분리함으로써 잔여지역의 경우 행정·경제·사회의 중추기능을 상실하고 인구와 재정 감소를 초래하는 문제가 발생한다. 광역시나 기초 시도 자체의 공간 활용만으로는 도시수요를 충족시키지 못하여 도시발전에 장애가 된다는 문제점이 지적되고 있다. 즉, 잔여단체는 중추기능의 상실로 지역개발, 지역경제 발전이 어렵고, 분리단체는 계속된 인구증가로 택지나 공장용지 부족난이 대두되는 문제가 발생한다.

다섯째, 분리개편에 따른 지역갈등, 이기주의의 발생이다. 지역공동체를 인위적으로 분리하는 분리개편은 해당 지역의 공동체 의식을 파괴함은 물론 지역민 간 또는 통합대상 자치단체 간 이기주의를 조장하게 된다. 통합찬성론은 이러한 문제가 통합으로 수평적인 관계인 광역도와 시 혹은 기초군과 시가 수직적 관계로 변화됨으로써 양자 간의 갈등을 줄일 수 있다고 본다. 즉, 광역시·도나 시·군의 통합은 분리된 지역갈등의 문제와 시정부로부터 심리적·거리상으로 떨어진 주민들의 시정참여 확대문제 등을 처리할 수 있는 대안이라는 것이다.

## ② 통합 반대(분절) 논리

시·도 또는 시·군의 통합을 반대하는 주장도 만만찮은데, 그 논거를 논거를 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 도의 경우 통합 후 행정 감독의 어려움이다. 100만 이상 거대도시(megalopolis)에 대한 도의 행정적 감독에 있어서 불합리성이 많을 것이라는 주장이다. 아울러 대도시의 특수한 도시 행정적 수요의 효율적 충족을 위해서도 도시행정을 전담하는 행정구역과 체제가 필요하기 때문에 분리가 효율적이라는 주장이다<sup>5)</sup>.

둘째, 정치·행정적 혼란 문제 발생이다. 이미 오랜 기간 동안 단체가 분리된 상태로 업무를 처리한 사실이 있기 때문에 이러한 시점에서 재통합을 시도하는 경우에 정치·행정적 혼란이 발생할 수 있다는 지적이다.

셋째, 지역의 정치·사회적 영향력 감소에 따른 지역의 저항 가능성이다. 시·도 혹은 시·군이 통합되면 해당 지역의 과거 자치단체 수가 감소하게 된다<sup>6)</sup>. 이것은 바로 해당 지역의 정치적·사회적 영향력 감소로 연결될 수 있기 때문에 지역 정치인들이나 시민단체들의 반발이 있을 수 있다.

넷째, 행정조직의 축소 등 구조조정에 따른 관련 조직 및 인원들의 반발이다. 자치단체가 통합되게 되면 기존의 각종 행정기관 및 조직(본청, 직속기관, 사업소, 지방공기업, 자치구 등)이 하나로 축소되므로 조직구조의 축소 뿐 아니라 인력의 감축이 뒤따르기 마련이다. 이러한 문제는 바로 공무원들의 반발로 이어질 수 있으며, 공무원 노조의 등장으로 이러한 문제의 해결이 더욱 어려울 수 있다.

다섯째, 기타 통합에 따른 문제이다. 일부에서는 시·도 또는 시·군의 통합이 규모의 경제와는 관련성이 적고, 그 자체로 생활권·경제권과 일치시키기 어려우며, 지역개발이나 지역갈등 해소에 반드시 도움이 된다고 보기도 어렵다고 비판한다(김석태, 2002: pp.1048-1056). 또한 시·도 또는 시·군 통합이 이루어지는 경우 도시지역의 지방세 수입이 상대적으로 낙후된 중소도시와 농어촌 지역에 투자되어 광역시 지역의 복리가 감소될 수 있다는 지적이다. 도시의 기존 경계를 전제로 할 때 조세 지출이 농촌의 외곽으로 누출이 생길 수 있다는 것이다.(최준호, 2001: p.28).

5) 그러나 광역시나 도는 모두 도·농 복합 형태이기 때문에 도시행정전담기구와 농촌행정전담기구 모두 필요하다. 따라서 이 논리도 설득력이 약하다. 특히 시 구역 확장을 통한 구역 개편의 경우는 이 논리 설득력은 더욱 떨어진다.

6) 광역자치단체의 수가 감소되어 영향력이 다소 감소될 수 있으나 같은 구역 내에 두 개의 도시가 공존함으로써 인해서 발생하는 비효율성과 갈등이 되는 문제가 더 클 수도 있다.

### Ⅲ. 행정구역의 개편 사례

#### 1. 외국의 행정구역 개편 사례

##### (1) 영국

영국은 이층제를 취하는 곳과 단층제를 취하는 곳이 있다. 잉글랜드에는 County와 District의 2계층이 있는 곳과 단층제(Unitary Authority)인 곳이 있다. 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 등은 자체가 의회와 내각을 가진 지방정부이며 그 소속 하에 단층제의 지방자치단체를 갖고 있으므로 자치계층으로는 2층제라고 보는 것이 타당하다. 대도시의 경우에는 그 소속구역에 준 지방자치단체인 Parish가 있다. 우리나라와 비교할 때 계층이 같거나 준자치계층을 하나 더 가지고 있다고 볼 수 있다(안성호, 2006: p.110).

영국은 1974년부터 1995년까지의 행정체제인 자치2층제의 틀은 유지하면서 행정의 효율성 제고를 위해 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에서 광역 및 기초자치단체의 수를 줄이면서 통합하였다. 1995년과 1998년을 기준으로, 농촌의 기초자치단체의 수 및 광역자치단체의 수는 <표 1>과 같이 축소 조정되었다.

〈표 1〉 잉글랜드지역 행정체제 개편

	1995년 이전	1998년 이후	비고
기초단체 (Non-Metropolitan District Council)	297개	239개	58개 축소
광역자치단체 (Non-Metropolitan County Council)	39개	34개	5개 축소
단층체로의 변동 (Unitary Council)	0개	46개	46개의 단층자치단체 발생 ※ 웨일스, 스코틀랜드에서는 전체가 단층체로 개편

자료: 한국지방행정연구원(2009)

## (2) 독일

독일의 지방정부는 주(Land, 州)정부·크라이스(Kreis)·게마인데(Gemeinde)로 우리 보다 1계층이 더 많다고 할 수 있다. 이때 주정부를 자치계층으로 볼 것인가 하는 문제가 발생한다. 주는 지방국가로서 성격을 가지고 지방자치단체보다는 훨씬 강한 자치권을 가진 지방정부이므로 자치계층으로 간주할 수 있다. 대개의 주에서는 크라이스보다 상위에 주보다는 하위에 광역지방자치단체를 구성하고 있다(이기우, 2008: p.8).

따라서 독일에서 지방행정체제의 개편은 광역자치단체인 주와 주 간의 통폐합보다는 크라이스와 크라이스 사이, 혹은 최소 기초자치단체인 게마인데와 게마인데 사이의 통폐합이 주로 이루어 졌다. 그러나 게마인데와 게마인데 사이, 군과 군 사이에 주민 수에 큰 차이가 있었을 뿐만 아니라, 지나치게 많은 개별 기초자치단체들로 인해 행정의 효율성과 비용 대비 효율이 낮다는 비판이 있었다(한국지방행정연구원, 2009).

## (3) 일본

일본의 자치계층은 한국의 경우와 마찬가지로 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)의 2계층으로 이루어진다. 일본은 1990년부터 일련의 정치개혁이 일기 시작하여 그 여파가 중앙정부로부터 지방의 분권개혁 운동까지 미쳤다고 볼 수 있다. 일본에서 분권국가를 지향하고자하는 도주론이나 지방행정역량강화를 위한 시정촌 합병논의는 많이 이루어지고 있으나 계층의 축소에 관한 논의는 거의 없다.

시정촌구역개편의 중요한 사건은 1890년의 정촌합병(町村合併)과 1953년의 정촌합병촉진법(町村合併促進法)에 의한 합병이다. 전자는 명치 22년(1889)에 일본에서 시제·정촌제가 시작되었을 때, 일본 정부는 약 7만 1천여 개였던 시정촌(대부분은 촌임)을 약 반년만에 5분의 1에 가까운 15,859개의 시정촌으로 줄인 것이다. 후자는 소화 28년(1953)에서 31년(1956) 사이에 이루어진 정촌합병촉진법에 의한 합병의 진행이다. 소화 28년 10월에 9,868개였던 시정촌(시는 286개)이 3년 후 3,975개로 줄고, 시가 일시에 200개 이상 늘어났다. 그 후 일본에서는 1970년부터 2002년까지의 시정촌합병, 2003년부터 2006년까지의 시정촌합병이 많이 이루어졌다.

1955년 전후 일본의 시정촌합병이 실제의 도시와 행정적인 도시를 일치시키는 작업이었다면, 최근의 시정촌합병은 기존의 행정도시와 생활권으로서의 도시를 일치시키려는 노력으로 이해할 수 있다.

#### (4) 선진 사례의 시사점

이상에서 설명한 영국, 독일, 일본의 행정구역개편의 특징을 비교해보면 <표 2>와 같다. 즉, 각국은 행정구역 개편이 지속적으로 이루어지고 있으나 각국마다 다소 차이가 난다. 행정계층은 영국과 일본이 2계층 독일이 3계층으로 계층을 단순화 하려한다고 볼 수 있다. 구역개편 기간은 장기간을 두고 하지만 구역개편 방식은 과거와 달리 최근에는 모든 나라에서 구역 통합 방식을 선호하고 있는 것이 특징이다.

〈표 2〉 각국의 행정구역 개편 방식 등 비교

국 가	행정계층	개편기간	개편방식		비 고
			과 거	최 근	
영 국	2 계층	장기간	기능이관	구역통합	
독 일	3 계층	장기간	구역통합	구역통합	
일 본	2 계층	장기간	구역통합	구역통합	

## 2. 국내 사례

### (1) 1995년의 시·군 통합<sup>7)</sup>

#### ① 시·군 통합 추진 배경

국제화·개방화·정보화 시대에 있어서 중앙정부 및 지방자치단체는 시급하게 대내·외적인 경쟁력의 확보가 요청된다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 도시와 농촌의 시·군통합에 대한 논의는 정치·행정적 필요에 의해서 제기되었으며, 이를 바탕으로 강력하게 추진되었다. 즉 대외적으로는 개방화의 확대로 국내 농업부문의 국제경쟁력 향상이 절실하게 요청되었다. 대내적으로는 1995년 6월의 지방자치단체장 선거 이후에는 지역이기주의의 팽배로 인하여 행정구역개편이 매우 어려워 질 것으로 예상되었다. 이러한 요인을 고려해서 단체장선거 이전에 구역개편을 하여야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되었다.

7) 박종관(2009)에서 일부 발췌.

내무부는 생활권과 행정구역이 유리됨으로 인한 지역주민의 생활 불편과 지역 정서의 부작용, 도시와 농촌의 불균형적 발전, 국가경쟁력 제고 문제 등을 인식하였다. 내무부는 이러한 문제의 해결을 위해서 행정구역도 일정한 규모(규모의 경제를 달성할 수 있을 정도)로 유지할 필요가 있음을 인식하게 되었다. 결국 내무부는 도시의 적정 규모 유지 및 행정의 비능률적인 요소 해소의 필요성을 제기하였고 학계 및 실무계를 중심으로 도·농 통합 논의를 활발하게 전개하였다.

## ② 통합 결과

3차에 걸친 시·군 통합의 추진 결과 우리나라 행정구역은 <표 3>과 같이 변화했다. 전국적으로 살펴볼 때 제주도를 제외한 8개 도에서 총 40개의 통합시가 탄생하였다. 이로써 시는 통합 전 68개에서 통합 후 67개로 감소했으며, 군은 136개에서 97개로 감소하였다. 특히 경상북도 및 충청남도의 모든 시와 경상남도 및 전라북도의 1개 시를 제외한 모든 시가 통폐합되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 경북이 10개로 가장 많고, 경남 9개, 충남 5개, 전북 5개, 강원 4개, 전남 3개, 경기 2개, 충북 2개의 순으로 통합시가 발족되었다.

<표 3> 도별 행정구역 변화 현황

구분	관할 구역 수				
	통합 전		통합 후		
	시	군	일반시	통합시	군
계(9)	68	136	27	40	97
경기	19	17	16	2	15
강원	7	15	3	4	11
충북	3	10	1	2	8
충남	5	15	0	5	10
전북	6	13	1	5	8
전남	6	21	3	3	18
경북	10	24	0	10	14
경남	10	19	1	9	11
제주	2	2	2		2

자료: 내무부(1995), 행정구역통합백서를 이용 재작성

## (2) 여수시·여천시·여천군의 통합 사례

### ① 통합의 배경

여수지역 행정구역 통합 논의는 여수상공회의소가 1983년 1월 여수시와 당시 여천지구 출장소의 통합 당위성에 대한 용역 결과를 책자로 제작하여 중앙에 홍보하면서 대두되었다. 그러나 여수시의 일방적 움직임에 격분한 여천지구 출장소 관내 유지들이 통합 반대운동을 전개하였다. 반대 이유는 여천출장소 관내 주민들에게 사전에 아무런 타협 없이 여수시 상공회의소가 일방적으로 통합을 추진한 데에서 온 반감이었고, 자존심의 대결이었다. 이로 인해 여수와 여천지구 출장소의 통합이 무산되고 말았다.

두 번째는 1994년 중앙정부가 경쟁력을 갖춘 지방자치단체로 행정구역 개편을 추진하고 있었는데, 그 일환으로 문화와 생활권이 같은 도·농 통합을 준비했다. 1994년 2월 14일 정부와 여당은 당정회의를 통해 95년도 지방자치단체장 선거 이전에 인구 10만 명 미만의 33개 소도시를 인근 군과 통합하는 도·농 통합 방식의 시·군 통합을 논의했다. 도·농 통합의 당위성에 대해서는 여·야 모두 찬성했다.

이때 여수반도에서는 여천시와 여천군의 통합안이 준비되고 있었다. 여수시가 인구 10만 명이 넘어 17만 명이 됐기 때문에 10만 이하의 도시와 군의 도·농 통합안에서 제외된 것이다. 여천시와 여천군 통합안이 전해지자 여수시가 반대하였고, 여수시가 포함된 통합안으로 조정했는데 그것은 여수시, 여천군 도서지역과 여천시, 여천군 육지지역의 통합안이었다. 이 통합안은 여수반도의 3개 행정구역을 2개로 조정하자는 것이 핵심으로 여수반도 대통합의 취지에 비춰볼 때 다소 후퇴한 통합안이었다. 여수반도의 3려 시·군을 분리 통합하자는 2원화 안이 확정되자 여수시의 사회단체와 김충조 의원을 중심으로한 정치인(여수시의회 의원)들의 반발이 거세게 일어났다. 그 결과 정부는(내무부)는 『3려 통합안』을 제2안으로 하여 지역주민들에게 묻겠다는 방침을 발표했다. 제1차 3려 시·군 분리 통합은 1994년 3월 24일까지 실시하고 제2차 3려 통합안은 1994년 4월 30일부터 5월 10까지 실시하기로 확정하였다.

## ② 통합 결과

여수는 1997년 9월 9일, 국내에서 처음으로 주민 발의로 추진된 행정구역 통합안에 대한 주민투표를 통해 탄생된 도시이다. 통합 여수시가 종전의 여수시와 여천시, 그리고 여천군을 통합하는 것은 단순히 중앙정부의 시책에 따른 순응의 결과이거나, 별 다른 노력 없이 만들어진 우연의 결과는 아니었다. 3려 통합은 많은 단체나 관련자들의 노력의 결과이다. 많은 노력의 산물이라는 점은 3차례의 주민투표와 2차례의 부결로도 알 수 있듯이 끝없는 투지와 고통을 요구하는 노정이기도 했다.

통합안이 주민들의 적극적 찬성으로 통과된 이후 우선, 약속했던 대로 통합 여수시의 청사는 여천으로 옮겨졌으며, 통합 결과 발생된 예산 절약 분은 그 동안 개발에서 소외되었던 지역에 집중 투자되었다. 다음으로 중복시설을 최소화함으로써 투자 효율성의 극대화는 물론, 사용 편의성을 극대화할 수 있었다. 그 다음으로 단일 시정 아래, 도·농 간 직거래망을 구축하였고, 특히 단일 교통요금 체제 아래 벽촌까지의 교통요금이 시내 교통요금과 동일하게 책정되었다. 마지막으로 통합의 효과가 나타나는 과정에서 통합 전 많은 주민들이 걱정했던 세금의 증대나 혐오시설의 일방적 이전은 나타나지 않았다.

통합 결과, 여수시는 재정적, 행정적으로 상당한 통합 효과를 거두었다. 즉, 2009년 현재 재정적 측면에서 국고보조금과 시도비 보조금이 크게 늘었고, 재정 규모는 전남 시·군 총 규모의 11%로서 22개 시·군 중 1위가 되었다. 행정적 측면에서는 1읍 6면 20동 192리 399통으로서 통합 과정에서 여수시의 27개 동을 14개 동으로 축소하였고, 공무원 300명 감축 그리고 정무직인 자치단체장을 3명에서 1명으로 축소함으로써 상당한 수준의 경상경비를 절감하는 효과를 거두었다.

통합의 부정적 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 통합 과정에서 많은 혼란과 오류가 있었으며, 이것은 주민들의 불편으로 직결되었다. 다음으로 지역 통합에 따른 중앙의 교부금 감소는 시정 운영에 큰 어려움으로 작용하기도 했다. 그 다음으로 지방공무원들은 시·군 통합의 주요한 이해당사자이지만, 공무원이라는 신분적 특성상 시·군 통합에 대해 자신의 입장을 공개적으로 개진하고 대응할 수 없기 때문에 다른 집단과 같이 공식적인 찬반활동을 했던 것은 아니다. 이들은 표면적으로는 잘 드러나지 않았지만, 대체로 통합에 대해 부정적 시각을 가지고 있던 것으로 이해할 수 있다. 이들은 통합이 될 경우 중복 부서의 통합과 폐지 등이 불가피하기 때문에, 통합에 대해 대체로 부정적 시각을 가지고 있었다.

여수시·여천시·여천군은 약 4년간의 긴 논의와 주민들의 충분한 의견 수렴 과정

을 거친 끝에 1998년 4월 1일 주민의 자발적 합의로 도·농 통합을 이룬 최초 사례이다. 따라서 과거의 중앙 일변도 논리에 의한 통합보다는 지역주민들의 자발적인 노력에 의한 통합이 시간과 비용은 많이 들더라도 보다 바람직한 방향임을 알 수 있다.

### (3) 창원·마산·진해시 통합 사례

#### ① 통합 추진의 배경

창원·마산·진해시의 통합은 행정안전부가 추진한 ‘자치단체 자율통합추진계획’이 직접적인 계기가 되었다. 그러나 창원·마산·진해시의 통합 추진은 행정안전부가 자치단체의 통합 추진을 발표하기 이전인 1980년대 후반부터 통합 논의가 지속되고 있었다. 그러던 것이 2008년 이명박정부 출범과 더불어 제18대 국회가 개원한 후에 제17대 국회에서 논의되었던 자치단체 통합론이 다시 거론되었다. 이명박정부는 이 문제를 ‘지방행정체제개편’이란 이름으로 100대 국정과제의 하나로 선정했다.

이러한 자치단체 통폐합에 관한 논의를 배경으로 마산시는 2008년 9월 마산·창원·진해시·함안군의 통합을 추진하는 전담부서로서 ‘행정구역통합 TF팀’을 구성하고 활동을 시작하였다. 마산시의회는 같은 해 11월 21일 마산·창원·진해시·함안군의 통합 건의안을 의결하고, 그 건의서를 중앙정부를 비롯하여 국회와 지역 국회의원, 창원시·진해시·함안군 등에 발송했다. 같은 해 11월 11일에는 마산상공회의소를 중심으로 통합을 추진하는 민간기구 구성을 위한 간담회가 열렸고 이를 배경으로 하여 2009년 3월 10일에 행정구역통합추진 마산시준비위원회(마산시통추위)가 결성되어 활동을 시작하였다. 창원·마산·진해시의 통합은 앞에서 언급한 2009년 8월 행정안전부가 발표한 ‘자치단체 자율통합추진계획’의 추진으로 급물살을 타게 됐었고 구체적으로 행동으로 이어져 ‘통합 창원시’의 탄생에 이르게 되었다.

#### ② 통합 추진 결과

통합 창원시는 <표 4>와 같이, 기초 자치단체 중에는 인구 규모가 가장 큰 수원시(109만 명)와 그리고 광역시 중에는 울산광역시(111만 명)와 비슷한 108만 명의 거대 도시로 거듭나게 됐다. 면적은 경상남도 전체 면적의 7% 정도인 743.48km<sup>2</sup>이다. 이는 서울특별시(605.28km<sup>2</sup>)보다, 그리고 광주광역시(501.27km<sup>2</sup>)와 대전광역시(539.86km<sup>2</sup>)보다 넓다.

통합시의 공무원 수는 3,867명으로 인구 규모가 비슷한 수원시(2,490명)에 비해 많다. 울산광역시의 공무원 수는 소방공무원 667명을 제외하면 4,541명이다. 공무원 1인당 주민 수는 280명으로 전국 평균 179.6명, 경남 평균 188명보다 많다. 통합시의회의 의원 수는 55명으로, 수원시의회(34명)보다 많고 경상남도의회(54명)보다도 많다. 통합시의 행정구역은 5개의 행정구를 신설했고, 2개 읍, 6개 면, 54개 동은 창원·마산·진해시의 행정체제를 물리적으로 통합한 것이다. 따라서 인구와 면적 그리고 지역 특성을 고려한 행정체제 정비는 아직 미완성이다.

〈표 4〉 통합시 행정 현황

자치단체명	면적(km <sup>2</sup> )	인구수(천명)	공무원 수		의원 수	행정구역
			공무원 수	1인당 주민 수		
통합시	743.48	1,080	3,867	280	55	5구 2읍 6면 54동
창원시	292.72	503	1,491	337	21	1읍 2면 12동
마산시	330.57	406	1,600	254	21	1읍 4면 27동
진해시	120.19	171	776	221	13	15동

#### (4) 시·군 통합 사례 비교

'95년의 시·군 통합, 여수시·군의 통합 그리고 창원시의 통합 과정을 다음의 표와 같이 여섯 가지 차원에서 간략히 비교할 수 있다.

첫째, 정부 역할이다. 95년 시·군 통합에서 중앙은 주도적 역할을 지방은 보조적 역할을 하였으며, 여수시·군의 통합과 창원시 통합에서 중앙은 비주도적 역할을 하였다. 따라서 여수시 통합과 창원시 통합은 지방이 상대적으로 주도적 역할을 하였다고 할 수 있다.

둘째, 합의 방법이다. 95년 시·군 통합은 상대적으로 타율적 합의, 여수시·군의 통합은 자율적 합의에 가깝고 창원시 통합은 상대적으로 자율적 합의라고 할 수 있다.

셋째, 결정 기간이다. 95년 시·군 통합은 단기간에 이루어졌으나, 여주시·군의 통합은 중장기(4년), 창원시 통합도 중장기(6년) 기간이 걸렸다.

넷째, 논의 과정 및 주민 참여이다. 95년 시·군 통합은 소수 주민 참여 및 짧은 논의, 여주시·군 및 창원시 통합은 각계각층의 다양한 참여와 긴 논의가 특징이다.

다섯째, 주민 의견 수렴이다. 95년 시·군 통합은 주민 의견 수렴이 충분히 이루어지지 않았으나 여주시·군 및 창원시 통합은 주민 의견 수렴이 충분히 이루어 졌다.

여섯째, 결정 방식이다. 95년 시·군 통합은 하향식이라 할 수 있으며, 여주시·군 및 창원시 통합은 상향식이라 할 수 있다.

지금까지의 논의를 종합하면 이론적인 측면에서 볼 때 행정구역 통합은 장점과 단점을 동시에 가진다고 볼 수 있다. 따라서 행정구역을 개편하고자 한다면 단점을 최소화하면서 장점을 극대화할 수 있는 전략적인 접근을 하여야 통합의 목적을 극대화할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 통합 과정 비교

부문별	비교 결과		
	95년 시·군 통합	여주시·군의 통합	창원·마산·진해시 통합
정부 역할	중앙: 소수 엘리트 참여, 주도적 역할 지방: 보조적 역할	중앙: 비주도적 역할, 방향만 제시 지방: 주도적 역할	중앙: 비주도적 역할, 방향 및 유인 수단 제시 지방: 주도적 역할
합의 방법	상대적으로 타율적 합의	자율적 합의	상대적으로 자율적 합의
결정 기간	단기	중장기(4년)	중장기(6년)
논의 과정 및 주민 참여	소수 주민 참여 및 짧은 논의	각계각층의 다양한 참여와 긴 논의	각계각층의 다양한 참여와 긴 논의
주민 의견 수렴	불충분	충분	충분
결정 방식	하향식	상향식	상향식

## IV. 최근 지방행정체제 개편 추진 현황 - 행정체제개편위 활동을 중심으로

### 1. 시·군 통합 기준 마련

개편추진위에서 시·군·구 통합을 위한 논의를 진행하는 가운데 통합 대상 시·군·구 간에 어떤 측면을 통합 기준으로 할 것인가 하는 부분이 중요해졌다. 이러한 부분은 향후 시·군·구 통합의 방향을 결정하는 중요한 지표가 될 것이기 때문이다. 개편추진위에서는 시·군·구 통합기준을 제시했으며, 그 기준은 다음과 같다(지방행정체제개편위원회, 2011).

(1) 1차적 기준 : 인구 또는 면적이 과소한 지역

(2) 2차적 기준 : 위 지역 중에서 다음 조건의 일부 또는 전부를 충족하는 지역

- ① 지리·지형적 여건상 통합이 불가피한 지역
- ② 생활·경제권이 분리되어 주민생활의 불편을 초래하거나 지역발전을 저해하는 지역
- ③ 역사·문화적으로 동질성이 큰 지역
- ④ 통합을 통하여 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역<sup>8)</sup>

이러한 기준은 자치단체의 경쟁력을 높이고 생활권 중심으로 구역을 개편하여 지역 주민들의 삶을 편안하게 하려는 데 그 목적이 있다. 다만, 이러한 기준들이 너무 추상적이어서 적용은 쉬우나 구체적 대상을 선별하기가 다소 애매하다는 비판을 받고 있다. 특히 통합 기준으로 제시된 기준들은 모두 시·군·구의 경쟁력 제고에 간접적으로 연계됨을 알 수 있다. 따라서 이러한 기준들을 바탕으로 하여 통합 대상 간 통합을 추진하되, 시·군·구의 경쟁력을 높일 수 있는 다양한 방안 마련 등의 노력이 필요하다고 사료된다.

8) “위 기준에도 불구하고 지방자치단체의 장, 지방의회, 지역주민은 통합을 건의할 수 있음”이라는 단서 조항이 붙어 있다.

## 2. 행정구역 통합 절차 제시

첫째, 통합 기준 작성 및 공표(지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 특별법) (§17 ①)이다. 개편추진위는 구체적이고 체계화된 통합 기준 작성을 위해서 용역을 추진하였으며, 이 결과를 바탕으로 개편추진위 의결로 통합 기준을 공표하는 절차를 갖도록 되어 있다. 이 통합 기준 공표 시 통합 건의 절차(대통령령), 통합 특례 등도 함께 제시할 예정이었다.

둘째, 통합 건의서 접수(§17②)이다. 개편추진위원회는 특별법 제17조 제2항의 규정에 따라 단체장·지방의회·일정 수 이상의 주민으로부터 통합 건의를 접수하고 접수된 건의안에 대해 법령상의 건의 요건·절차 준수 여부에 대해 심사를 하게 되어 있다.

셋째, 통합 방안 마련(§17③,④)이다. 개편추진위원회는 특별법 제17조 제3항 및 4항의 규정에 따라 단체장·지방의회·일정수의 주민이 건의한 내용을 참고하여 통합 방안을 마련하게 된다. 이때 통합 대상 지역 선정, 통합 의사 확인 방법 제시, 통합 대상 지역별 추진 일정, 통합 특례 등도 검토하게 되며, 이러한 과정을 거쳐 마련된 통합 방안은 ‘지방행정체제 개편 기본계획’에 반영하고, 대통령의 재가를 받아 국회에 제출하게 된다. 이 과정에서 지역주민·전문가 등의 의견을 수렴하여 시안을 작성하고, 통합 방안 시안에 대한 공청회 등을 실시하는 일정을 갖게 된다. 이때 고려해야 할 점은 제19대 총선(2012. 4. 11.)과 원 구성에 따라 국회 보고가 문제로 돌출될 수 있다는 것이다.

넷째, 통합 권고이다. 행정안전부장관은 개편추진위원회의 의견에 따라 통합이 반드시 필요한 일부 단체에 대하여 통합 권고를 할 수 있으며, 이러한 과정에는 관계 전문가의 의견 수렴이 필요하다. 이러한 단체로는 청주시와 청원군, 전주와 완산군 등이 있다.

다섯째, 지방의회 의견 청취와 주민투표이다. 통합 권고 후 지방자치단체 통합에 관한 관계 지방의회 의견 청취가 필요하다. 의견청취 후 주민투표를 실시하는데, 이때 통합관계 지방의회 모두의 통합찬성 의결이 있을 경우에는 주민투표를 생략할 수도 있다.(지방자치법 제4조 제2항)

여섯째, 통합공동추진위원회 구성·운영이다. 행정안전부장관은 지방의회 의견 청취와 주민투표를 통해 통합 의사를 확인한 후, 관계 자치단체를 중심으로 통합공동추진 위원회를 구성하여 운영하게 되며, 이 위원회는 관계 자치단체의 통합을 위한 다양한 세부 사항을 다루게 된다.<sup>9)</sup>

9) 즉, 통합추진위원회는 통합추진계획을 마련하여 관계 지방자치단체장에게 제출한다.

일곱째, 통합지방자치단체설치법 제정이다. 자치단체장은 통합추진계획을 공동으로 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 제출해야 한다. 제출된 계획서를 바탕으로 행정안전부와 국회에서는 통합지방자치단체설치법을 제정하는 과정을 거치게 되며, 이 특별법을 통하여 통합자치단체가 탄생하게 된다.

여덟째, 통합자치단체 출범이다. 통합자치법이 제정되면, 기구 및 하부조직 설계와 하부 행정구역 재조정 등 새로운 지방자치단체 출범을 준비하게 되며, 이러한 준비 업무가 완료되면 통합자치단체는 공식 출범하게 된다.

### 3. 통합 인센티브 제시

행정안전부는 자율통합을 적극적으로 지원하기 위한 다양한 인센티브 제도를 제시하고 있다. 첫째, 주민 불편을 해소하기 위하여 새로운 부담 추가 금지<sup>10)</sup>, 각종 세금 불이익 금지, 여객자동차 운임 및 등록 기준 등에서 과거 기준 인정, 행정구·출장소 설치, 예산 편성 지원 등을 지원할 계획이다. 둘째, 통합지자체의 경쟁력 강화 기준이다. 이 기준의 세부 내용으로는 개발촉진지구 우선 지정 등이 가능하게 함, 각종 시책사업 우선 지원, 재정투융자 지원, 통합자치단체 재원 배분 우대<sup>11)</sup>, 통합자치단체에 대한 인센티브 정액 지급, 자치단체 자율편성 사업 우선 반영, 부처편성 사업 우선 반영 등 이다.

셋째, 재정적 지원기준 관련 내용이다. 세부 내용으로는 재정상 특별 지원, 교부세 지원, 광특회계 국고 보조율 상향 조정(10%) 등이다. 넷째, 자치단체 행정지원 분야이다. 세부 내용으로는 공무원의 공정한 처우 보장, 한시 기구 및 그 소속 한시 정원 인정(10년) 등 이다. 다섯째, 지방의회 및 사무국 운영지원과 관련된 내용이다. 부의장 정수 인정<sup>12)</sup>, 선거구 획정(지역선거구 획정시 폐지 지방자치단체의 인구 증가성 반영), 의회사무기구 설치 기준 및 직급 기준 완화 등이다.

통합을 추진하는 자치단체는 아래에서 제시된 인센티브를 잘 파악하고 각 사업의 추진을 위해서 세부적인 실행 계획을 수립한 후 정부 부처와 협의할 필요가 있다. 왜냐하면, 인센티브는 정해진 기준 내에서 협의를 통해 조정될 수 있기 때문이다. 중앙정부 역시 전국에 획일적으로 제공하는 인센티브 외에 해당 지역에서 필요한 인센티브를 제공할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 이러한 노력이 배가 될 때 자율통합이 이루어 질 것이다.

10) 통합자치단체가 행·재정상 이익이 상실시키거나, 새로운 부담을 추가하는 것을 금지하는 것을 의미한다.

11) 시·도 자율편성사업에 대해 시·도별로 배분된 재원을 시·군·구로 재배분시 통합지방자치단체를 우대한다는 내용이다.

12) 차기 의회 구성까지 부의장은 폐지 지방자치단체별 각 1명을 선출 한다는 내용이다.

〈표 6〉 2011 행정구역 자율통합 시 지원 특례

기준	지원 특례	관련 근거
주민 불편 해소	새로운 부담 금지	특별법§23
	각종 세금 불이익 금지	지방세법§34, §113⑤, §151④
	여객자동차 운임 및 등록 기준 등	특별법§32
	행정구·출장소 설치	특별법§16②
	예산 편성 지원	특별법§25③, §29, 시행령
통합지자체 경쟁력 강화	개발촉진지구 우선 지정 등	특별법§26②, 시행령
	시책사업 우선 지원	특별법§26③, 시행령
	재정투융자 지원	특별법§26①, 시행령
	통합자치단체 재원 배분 우대	시행령, 예산편성지침 등
	통합자치단체에 대한 인센티브	
	자치단체 자율편성 사업 우선 반영	시행령, 예산편성지침 등
부처편성사업 우선 반영		
재정 지원	재정상 특별 지원	특별법§25①·②, §26①
	교부세 지원	특별법§27, 지방교부세법§12, 시행령§13, 시행규칙§5, §6의2, 별표4
	광특회계 국고 보조율 상향 조정	시행령, 예산 편성 지침 등
자치단체 행정지원	공무원의 공정한 처우 보장	특별법§24
	한시기구 및 그 소속 한시정원 인정	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정§32, 별표3, 별표4
지방의회 및 사무국 운영 지원	부의장 정수	특별법§30
	선거구 획정	특별법§31
	의회사무기구 설치기준 및 직급기준 완화	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정§15 관련(별표4)

## 4. 기타 활동

### (1) 특·광역시 자치구와 군 개편

이 활동은 특·광역시 자치구와 군 개편 관련 특별법 규정(제13조)에 근거한 것이다. 동 조항에 의하면, “특·광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 '12년 6월까지 대통령·국회에 보고”하도록 되어 있다.

특·광역시 자치구와 군 개편 내용은 자치구 및 군의 현황, 해외 사례, 개편 대안의 도출 및 효과 분석, 개편 대안별 기능 및 자원 재배분 방안, 법제화 방안 등을 연구했으며<sup>13)</sup>, 향후 특광역시 자치구 개편 준비 TF 운영(1~3월), 기능분과 자치구 및 군 개편안 마련(1~2월), 본위원회 상정·토론 및 개편 시안 마련, 본회의 의결(2~5월), 개편안 기본계획 보고(6월) 및 행·재정적 조치사항 검토(7~12월) 등의 활동이 이루어질 것이다.

### (2) 도의 지위 및 기능 재정립

이 활동도 특별법 규정에 의거하여 개편위원회에서 추진하는 활동이다. 이와 관련된 특별법의 규정은 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편 방안을 마련하여 2014년 지방선거일 1년 전(2013년 6월)까지 대통령·국회에 보고(14조), 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체 간, 시도와 시·군구 간 사무 배분이 중복되지 않아야 함(38조) 등이다.

도의 지위 및 기능 재정립은 3차 기능분과에서 추진하는 것으로서, 동 분과에서는 연구를 2단계로 나누어 추진하기로 결정하였다. 즉, 1차는 행정계층별 기능 분석이며, 2차는 도의 지위 및 기능 재정립 방안 마련이다. 향후 추진 계획은 도의 지위 및 기능 재정립 방안 마련 연구 추진(2차), 도 지위 및 기능 재정립을 포함한 개편 시안 마련(2013년 3월), 도 개편 방안을 대통령·국회에 보고(2013년 6월)하는 등의 활동이 이루어질 것으로 보인다.

13) 본 연구에 대한 5대 지역 권역별 토론회 실시(10. 20. ~ 11. 4.)결과 현행 자치구(군) 제도의 개선이 필요하다는 점은 대부분 동의하고 있으며, 개편 대안에 대해 준자치구나 행정구로 전환이 필요하다는 의견과 현행 체제 하에서 제도만 보완하자는 의견 등이 제시되었다.

### (3) 읍·면·동 주민자치 문제

읍·면·동 주민자치 문제는 특별법 규정 제20~22조에 근거해서 이루어지고 있다. 동 조항은 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있으며, 주민자치회 설치 시 읍·면·동 행정 기능은 지방자치단체가 직접 수행하되, 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하고 있다.

읍·면·동 주민자치 문제를 다루기 위하여 근린자치 우수 사례 지역에 대한 현장방문 실시(2011년 5월 ~ 8월, 4회)<sup>14)</sup>, 주민자치회 모델 개발 연구를 실시하였고 이 연구를 바탕으로 각계각층의 의견 수렴을 위한 권역별 토론회 개최(2011년 10월 ~ 11월, 4회)하였다. 향후 추진계획은 주민자치회 최적 모형 설정 및 실행 시안 마련(2012년 1월 ~ 3월), 이해관계자 의견 수렴 및 시범 실시 방안 마련(2012년 4월 ~ 6월), 주민자치회 시범 실시 추진(2012년 하반기) 등이다.

### (4) 통합 자치단체 및 대도시 특례 문제

통합 자치단체 및 대도시 특례는 특별법 규정 제20~22조를 근거로 이루어지고 있다. 동 조항은 통합 자치단체에 대해 통합 이후 4년간 보통교부세 보정 등 문제와 인구 50만 명, 100만 명을 기준으로 대도시 특례 부여 문제를 규정하고 있다.

개편추진위의 추진 내용은 시·군·구 통합 특례에 대한 제도 개선(특례TF 구성·운영, 3회 개최)을 위한 활동을 하였으며<sup>15)</sup>, 대도시 특례 확대를 위한 연구 용역을 2011년 5월 6일 ~ 12월 6일 사이에 진행하였다. 동 연구에서는 공통특례 87개, 개별특례 103개 등 총 190개의 특례 사무를 발굴하였으며, 발굴한 사무에 대해 관계기관(대도시·중앙부처·도) 의견 조사도 이루어 졌다. 향후 추진 계획은 통합 지방자치단체 안정적 출범을 위한 추가 특례 발굴 지속, 대도시 특례 소위원회에서 특례 사무 심의(1~3월) 등이 이루어 질 것이다.

14) 성미산마을(서울), 가좌2동(인천), 풀무마을(충남), 하귀2리(제주) 등

15) 특별법에서 대통령령으로 위임한 특례 제도 반영, 시행령 개정을 통해 보조금 및 광역지역 발전 특별회계 지원 우대, 개발촉진지구 등 우선 지정 등을 하였으며, 추가 특례에 대한 아이템 발굴(29건) 및 부처 협의(14건) 등을 통해 농어촌 지역주민 지원, 사회복지시설 단체 및 시설 운영 개선 등을 하였다.

## (5) 지역 유형별 제도 개선

기타 개편추진위에서는 일반적인 행정구역개편 논리의 적용이 다소 어려운 지역에 대해 다양한 모형의 적용을 위한 연구를 실시하고 있다. 이러한 모형은 9개로 인구 밀집 대도시 지역, 도·농 통합 대도시 지역, 자연환경 공유 지역, 인구 과소 농·산·어촌 지역, 대단위 국책산업 지역, 자립 곤란 특수 지역, 광역시내 농촌 지역, 광역 협력 필요 지역, 구역 통합 필요 지역 등이다.

이러한 새로운 유형의 연구는 그동안 획일적으로 추진되었던 도·농 통합에서 탈피하여 보다 다양한 방식의 혹은 현지에 보다 적합한 방식의 행정구역 개편이 이루어지도록 방향을 제시할 것으로 사료된다. 또한 지방행정체제 개편 후 대도시와 연관된 지역 등에 보다 적합한 지방행정서비스 제공이 이루어질 수 있는 논리나 기법을 제공 할 것으로 기대된다.

## 5. 추진 과정에 대한 비판적 검토

개편추진위의 설립과 활동은 그동안 내무부, 행정자치부, 행정안전부의 일부 부서에 서 용역 또는 외부 전문가의 의견을 바탕으로 만들어진 개편안을 일방적으로 추진했던 것 보다는 진일보한 방식이라고 할 수 있다. 즉, 개편위원회는 전체 위원회와 분과위원회 특별위원회, TFT를 운영하면서 다양한 용역, 전문가, 공무원, 주민, NGO 등의 의견을 수렴하고 구역 개편을 위한 절차적 합리성을 높이기 위해 노력하고 있다고 평가 할 수 있다. 또한 구역 통합 외에 다양하게 지방자치체도를 발전시킬 수 있는 방안도 종합적으로 만들고 있는 점은 매우 고무적이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 개편위원회의 활동은 몇 가지 한계가 있다. 우선, 개편위원회의 구성이 다양하다 보니 의견이 첨예하게 갈리는 경우 애매하게 결정을 하는 경우가 있다는 것이다. 시·군 통합 기준의 경우가 대표적인 사례로 개편 기준이 너무 추상적이기 때문에 현실 적용이 어렵다는 비판이 일고 있고, 그런 비판이 가능하다고 본다. 다음으로 개편위원회의 연구물들을 공개하지 않는다는 것이다. 물론 사안이 매우 중요하고 첨예하게 의견이 나누어지는 부분은 갈등을 일으킬 수 있어 사회에 미치는 영향이 크기 때문에 비밀에 부쳐질 수밖에 없다고 주장할 수 있다. 그러나 언젠가는 공개될 수밖에 없고, 따라서 사회적 논란을 야기할 수밖에 없기 때문에 일정한 영역 내에서는 자료 공개가 필요하다고 본다. 마지막으로 지원 특례가 개편위가 탄생하기 전보다 더 나아진 게 없다는 비판이 일고 있다. 물론 통합을 획기적으로 지원할 수 있는 방안이

많지도 않고 찾기 곤란할 수 있다. 이 경우 지역의 의견을 수렴해서 인센티브를 만들어 내는 것도 하나의 방법일 수 있다.

## V. 행정구역 개편의 향후 과제

본 논문 2장에서 다룬 행정체제 개편에 관련된 기존 논의는 주로 개편 가능성 혹은 타당성을 논의하거나 찬반, 장단점 등을 제시하는 경우가 많았다. 본 연구는 이러한 기존 논의를 기반으로 제시함은 물론 개편추진위의 활동과 추진 과정에 대한 비판적 검토도 제시하였다. 본 장에서는 이러한 바탕 위에 향후 지방행정구역 개편을 위한 과제는 무엇이 있는지 중앙정부와 자치단체 차원에서 검토하기로 한다.

### 1. 중앙정부 차원

#### (1) 인식 전환

기존의 연구에서 그리고 우리나라의 경험에서 살펴볼 수 있듯이 행정구역 개편은 장기적인 시간이 요구되고 관련 이해관계자들의 참여와 협조가 필요한 정책이다. 따라서 과거의 방식처럼 중앙 일방적, 정부 일방적, 단기적 사고에서 탈피하여 중앙과 지방의 협조, 지역주민과 NGO 등 이해관계자 참여, 장기적 사고로의 인식 전환이 필요하다. 또한 인센티브 제공 등 행정구역 개편 시 약속한 사항은 철저히 지켜야 할 것이다. 이러한 인식 전환과 다양한 연구를 통한 간접 관리가 최근 행정구역 통합에서 나타나는 부작용을 최소화하고 보다 효율적인 통합을 가능하게 할 것이라고 본다.

#### (2) 통합 목표 및 비전 제시

통합의 목표와 동기는 정부가 제시하는 인센티브보다 해당 지역주민들이 바라는 지역발전의 비전에 맞추어야 할 것이다. 현재 정부가 제시하는 통합 인센티브는 생각처럼 크지 않다. 그리고 통합으로 인하여 기대하는 공무원 수 및 조직 수의 축소로 행정 관리비가 통합 즉시 대폭 줄어들지는 않는다. 따라서 통합을 통해 얻을 수 있는 지역 개발의 목표와 비전을 정하여 제시하되, 통합 필요성과 가능성에 소요되는 비용보다

크면 추진하는 것이 바람직하다고 사료된다.

또한 자치기관을 통합하는 명분을 뚜렷하게 하여야 할 필요가 있다. 자치단체 간 통합은 장점만 있는 것이 아니며 기존 도시의 역사와 공동체 등 잃게 되는 것도 매우 많다. 따라서 통합으로 인하여 잃게 되는 것을 감수하면서도 통합하여야만 하는 이유는 미래 세대의 삶의 질 향상을 위한 비전으로 설명할 수밖에 없다. 비전이 뚜렷했을 때 지역주민들이 통합의 이유를 확실하게 알고 통합의 희망을 얻게 되어 통합에 대한 지지를 하게 될 것으로 판단된다.

### (3) 통합으로 인한 불이익 금지 선언

통합을 효율적으로 추진하기 위해서는 통합 규칙을 제정하고 통합으로 인한 불이익 금지 선언을 할 필요가 있다. 통합으로 인하여 어느 한 세력이 손해 본다는 인식이 형성되었을 때 통합은 난항을 겪을 것이다. 또한 일단 통합하고 보자는 식으로 대충 이끌어 낸 협약은 통합 후에 후속 문제를 야기하여 더 큰 갈등 요인이 될 수 있다. 따라서 처음 통합할 때부터 청주·청원과 같이 공무원 승진, 주요 보직의 비율, 의회의 보직 비율 등 예민한 부분을 사전에 조정하여 공식화하는 문서를 발표하는 것이 바람직하다고 사료된다.

### (4) 다양한 방안 마련

지방자치는 다양성을 존중하고 주민들의 창의성을 살리려는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 따라서 행정구역 개편도 지방의 다양성을 존중하고, 주민들의 참여와 창의성을 발휘할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

## 2. 해당 자치단체 차원

### (1) 통합 목표 및 비전

중앙정부의 통합 목표와 비전에 맞을 수도 있지만, 이와는 차원이 다른 해당 자치단체 차원의 통합 목표 및 비전의 마련이 필요하다. 이러한 목표와 비전의 마련은 인근 자치단체의 주민들이 참여해서 마련하는 것이 가장 좋은 방법일 것이다.

이러한 자치단체의 통합 비전에는 세부 계획 등이 상세하게 있어야 할 것이다. 통합의 로드맵을 비롯한 주민생활과 관련된 행정서비스 공급 방법 등이 상세하게 되어야 할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 주민의 체감도가 떨어질 가능성이 높고 이는 통합 초기의 불만 세력이 증대되어 통합의 시너지 효과가 반감이 될 가능성이 높다.

(2) 인근 자치단체와의 친밀도 향상

아무리 한 자치단체가 열심히 통합을 추진하여도 상대방이 받아들이지 않으면 통합은 불가능하다. 특히 주민투표를 실시하는 경우 인근자치단체가 과반수 반대를 하면 통합은 무산되는 것이다. 이러한 사례는 2005년도 9월에 실시한 청주·청원 간 주민투표 결과에서 찾아 볼 수 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 청주시는 82.5%라는 압도적 찬성을 하였지만 청원군이 53.5%로 반대했기 때문에 무산되었다. 만약에 반대하는 청원군 주민 중 1,500명 정도만 찬성했다더라면 통합은 성공할 수 있었을 것이다. 따라서 상대방에 대한 이해와 배려에 대한 많은 노력이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 7〉 청주·청원 주민 투표 결과

지 역	유권자 (명)	투표인수 (명)	투표율 (%)	유효투표수			
				찬 성		반 대	
				투표수(명)	비율(%)	투표수(명)	비율(%)
계	537,674	197,122	36.7	161,816	82.5	34,451	17.5
청주시	445,182	158,069	35.5	143,794	91.3	13,699	8.7
청원군	92,492	39,053	42.2	18,022	46.5	20,752	53.5

(3) 통합 원칙 마련 및 준수

통합 과정에서는 통합 전에 일정한 합의문을 발표하고 이를 실천해 나가는 과정이 필요하다. 이러한 합의문을 철저히 이행하지 않을 경우 또 다른 갈등의 요소가 될 수 있으므로 실행 가능한 내용을 담아야 할 것으로 사료된다. 특히, 통합은 오랫동안 다른

원칙과 문화 속에서 운영되었던 자치단체 간, 주민 간 통합이기 때문에 통합 후에도  
 슬한 문제들이 나타날 수 있음을 명심해야 한다.

#### (4) 철저한 검토

통합은 매우 어렵고 섬세한 작업으로 아무리 신중해도 모자람이 없다고 할 수 있다.  
 제주도도 통합으로 인하여 예상치 못한 결과들이 슬하게 발생하여 심지어 기초자치단체  
 부활을 주장하고 있는 실정이다. 따라서 한 자치단체와 인근 자치단체가 같은 역사를  
 가진 도시라는 것만 가지고 통합이 쉬울 것이라고 생각하는 것은 무리라고 할 수 있다.

특히, 통합이 항상 플러스만 있을 것이라는 생각은 너무나 안이한 생각이 될 수 있  
 다. 잘못된 통합은 통합하지 않은 것이 더 좋았을 정도로 비용만 양산할 수 있다. 따라  
 서 잘못된 통합이 되지 않기 위해서 다각적인 검토를 하면서 예상되는 단점을 미리 차  
 단하고 장점을 최대화할 수 있는 방안을 모색할 때 통합의 효과를 기대할 수 있을 것  
 이다.

#### (5) 청사와 명칭 문제

청사 위치와 새로운 명칭은 통합 신청 시 필수 사항이다. 통합시의 명칭이나 청사의  
 선택시 고려할 사항은 다음과 같다. 첫째, 누가 더 양보를 해야 하는지에 대한 결정이  
 선행되어야 할 것이다. 이것은 통합으로 인하여 효과가 더 많은 지역이 양보를 해야  
 하는 것이 당연하다고 할 수 있으나 우월적 지위에 있는 단체가 양보할 경우 통합의  
 추진이 더 쉬울 것이다.

둘째, 청사 등 자치단체가 가지고 있는 자원 이외의 다른 자원을 적절하게 사용해야  
 할 것이다. 중요한 것을 살펴보면, 우선, 지방행정기관 이외의 국가기관 및 공공기관에  
 대한 재배치를 고려해야 한다. 즉, 구역 통합으로 인하여 영향 받는 기관은 지방행정기  
 관만이 아니라 국가기관 및 공공기관도 많은 영향을 받는다. 또한 공공기관만 아니라  
 사기업까지도 지점 재배치 등 영향을 받을 정도로 자치단체의 구역 통합은 후폭풍이  
 큰 정책이다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 지방행정기관에 대한 분석만 하여 왔다.

따라서 시청이 배치된 곳과 기타 지방행정기관 이용으로 인하여 공동화 가능성이 높  
 은 곳에 이와 같은 시설을 재배치할 필요가 있다. 물론 이러한 논의는 관계 기관과 협  
 력하여 통합 기관을 배치할 때 지방자치단체와 협력하거나 행정전안부가 총괄적으로  
 지원해 줄 필요가 있다.

(6) 공동체 존중

지방자치에 있어서 공동체는 가장 중요한 기본이다. 지방자치에 있어서 효율성을 제고하기 위하여 공동체 파괴를 용인할 어떠한 명분도 존재하지 않는다. 따라서 기존의 공동체로 운영한 기관은 그대로 유지하는 것이 바람직하다고 사료된다. 즉, 노인회, 부녀회, 청년회 등은 통합하지 말고 옛 이름 그대로 사용하면서 공동체와 역사성을 계속 유지할 수 있도록 할 필요가 있다.

(7) 이해집단의 양보와 조정

이해집단들의 양보와 이들 간의 이해를 조정하기 위한 방안 마련이 필요하다. 행정구역 개편의 이해집단은 주민과 지역단체, 경제 집단, 공무원 집단, 정치 집단 등 다양하다. 이들은 자신들의 이해에 따라 통합을 반대하거나 찬성하기 마련이다. 따라서 이들이 양보해야 한다는 주장만 할 것이 아니라 이들이 필요한 조건을 서로 제시하고 양보하며 대승적 차원에서 통합을 이루는 방안의 마련이 필요하다.

〈표 8〉 행정구역개편의 이해관계

이해관계 집단	구체적인 예	이해관계 내용
정치 집단	국회의원, 지자체장, 지방의원	정치적 대표성, 선거구 조정으로 인한 지위 및 권력기반 상실 등 정치적 이해득실
경제 집단	지역상공회의소 관계인, 경제인단체, 상인기업, 부동산업자 등	소득, 세금, 부동산 가격, 경제 주도권 확보 등 경제적 이해관계
공무원 집단	지역공공기관에 근무하는 공무원	지위와 보직 등 공무원 신분과 관련된 이해
주민과 지역단체	지역농민회, 지역경실련 등 자발적 조직체	단체의 지지기반 확대축소와 관련된 이해득실 등 매우 다양

자료: 한국지방자치학회(2008) 재인용

## VI. 결 론

행정구역 개편은 고대국가로부터 현대에 이르기까지 지속적으로 이루어져왔다. 행정구역은 시대 변화에 따라 많은 나라에서 개혁의 대상이 되고 있다. 과거에는 새로운 정권의 통치기반을 확고히 하는 데 이용되었다. 현대에는 주민의 생활권에 적합한 종합 행정구역을 마련해주고, 동시에 행정의 효율성을 극대화하여 지방공공서비스를 원활하게 공급하기 위하여 행정구역 개편이 이루어지고 있다.

최근 지역의 경쟁력 강화를 위해 우리나라뿐 아니라 세계적으로도 자치단체 구역통합을 통한 단체통합이 이루어지는 것이 대세라 할 수 있다. 그러나 단체통합은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 항상 공존하는 것이기 때문에 부정적인 요인들에 대한 사전 논의를 통해 해소 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 단체통합은 규모의 대형화로 인하여 공동체의 상실, 주민보다는 행정 주도, 소통 부재 등의 문제가 나타나기 마련이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안을 통합 전에 철저하게 대비 하여야 할 것이라고 본다.

본 연구에서는 최근 개편위원회의 활동을 중심으로 지방행정체제 개편 추진 현황과 과제를 살펴보았다. 이를 위해 과거부터 최근까지 이루어진 국내·외의 다양한 논의와 함께 선행 연구를 정리하고, 국내외 통합 사례, 개편위원회의 통합 기준·통합 절차·인센티브 등을 정리하였을 뿐 아니라 통합 논의 시 고려사항 및 개편 방향을 제시하였다.

행정구역 개편 과정에서 고려해야 할 사항으로는 중앙정부와 지방정부 차원으로 제시하였다. 먼저, 중앙정부 차원에서는 인식 전환, 통합 목표 및 비전 제시, 통합으로 인한 불이익 금지 선언, 다양한 통합 방안 마련 등을 제시했다. 다음으로 해당 자치단체 차원에서는 통합 목표 및 비전 제시, 인근 자치단체와의 친밀도 향상, 통합 원칙 마련 및 준수, 철저한 검토, 청사와 명칭 문제 등 해결, 공동체 존중, 이해집단의 양보와 조정 등이다.

다만, 그 논의와 추진 과정이 자율적이고 민주적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 왜냐하면 행정구역 통합의 결정은 수많은 이해 당사자가 얽혀있는 매우 복잡한 사안이기 때문이다. 따라서 해당 지역에서는 보다 다양한 의견 수렴과 조정 과정을 거치고 집단 간 상호 양보를 통해 갈등의 여지를 최소화하는 노력이 필요할 것이다. 특히 정부가 추진하는 자율적 통합이 성공을 거두기 위해서는 통합의 목표와 동기가 현 정부에서 제시하는 인센티브보다 해당 지역주민들이 바라는 지역발전이 중요한 비전이 되어야 할 것이다. 또한 이러한 통합 과정의 분석은 보다 통합적인 접근 방법을 통해 다차원적으로 분석이 이루어질 때 기존의 연구에서 볼 수 없었던 다양한 측면을 분석할 수 있을 것이며, 이는 추후 연구 과정에서 활용할 필요가 있을 것이다.<sup>16)</sup>

16) 이러한 다차원적 분석은 이달곤(2011), 김철희(2012) 참고할 수 있다.

## 참고문헌

- 강효석, 「廣域行政區域 改編에 關한 研究 : 광주·전남 통합논의를 중심으로」, 서울대 행정대학원 석사학위논문, (1998. 2).
- 김석태 외, 「광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성」, 『한국행정논집』, 제16권 제4호, (2004): pp.691-711.
- 김성중, 「광역시 시·도 통합의 당위성과 추진 방안」, 한국지방자치학회, 『자치통신』, 43호, 9(1), (1997).
- 김철희, 「시·군·구 자율통합의 정책과정 분석」, 『지방행정체제개편 학술 세미나 자료집』, (2012): pp.35-58.
- 내무부, 「지방행정구역개편백서」, 1995.
- 박종관, 「행정구역 개편에 관한 연구 : 시·군통합정책에 대한 과정분석 및 성과평가를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문, (1999. 8).
- \_\_\_\_\_, 「도·농통합의 의미와 방향」, 충북지방자치학회 토론회 발표문, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「자치행정구역 개편에 대한 주요대안의 비교 검토」, 한국지방자치학회 발표 논문, 2009.
- 안성호, 「자치계층 및 구역의 개편을 우려한다」, 부산분권혁신본부, 『지방분권의 평가와 새로운 도전 토론회 자료집』, 2006.
- 이기우, 「정식권의 지방행정체제개편론에 대한 대안적 제안」, 한국지방정책연구소, 『지방행정체제의 대안적 개편방안 세미나 자료집』, 2008.
- 이달곤, 「지역발전과 시·도통합」, 대구·경북 기자회견 및 산학경영기술연구원, 『제137차 월례세미나 자료집』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「다차원 분석모형에 기초한 “지방자치단체 자율통합” 정책과정 분석」, 『정책분석평가학회보』, 제21권 제1호, (2011): pp.187-217.
- 정정목, 『지방자치원론』, 법문사, 1996.
- 조일홍, 「首都圈 自治區域 改編에 關한 研究: 서울시 분할론의 유용성과 한계」, 『한국행정학보』, 제25권 제4호, (1992): pp.353-375.
- 지방행정체제 개편추진위원회, 「시·군·구 통합기준」 확정·발표」 보도자료, 2011
- 최양부 외, 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원, 研究報告83, 1984.
- 최준호, 「수면 위로 떠오른 광역시·도 통합 문제」, 『지방자치』, 통권 149호, (2001): pp.24-29.

- 한국지방자치학회, 「지역경쟁력강화를 위한 자치단체간 자율통합방안연구」, 2008.
- 한국지방행정연구원, 「지방행정체제의 개편방향」, 2009
- 홍준현, 『시·군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가』, 한국행정연구원, 1997.
- 행정안전부, 「(주민의 삶의 질 개선과 지역경쟁력 강화를 위한) 자치단체 자율통합 지원 계획 연구자료」, 2009.
- Allonso W., “The Economics of Urban Size,” J. Fridman & W. Allonso, eds.. *Regional Policy : Readings in Theory and Applications*, Cambridge : The MIT Press, 1975.
- Hirsch, W. C., *The Economics of State and Local government*, McGraw-Hill, NY, 1970.
- Lineberry, Robert L., “Reforming Metropolitan Governance : Requiemor Reality,” *The Georgetown Law Journal*, Vol.58 (1970)
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New Work : Harcourt Braco Javanovich, 1972.
- Ostrom, E., “Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions,” *Social Science Quarterly*, Vol. 53 (1972)
- Ostrom, V. Tiebout, C. and Warren, R., “The Organizational of Government in Metroporitan Areas : A Theoretical Inquiry,” *American Political Science Review*, Vol.55 (1961)
- Smith, B. C., Decentralization: *The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1995.
- Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, 64(Oct.) (1965)

## The Present Condition and the Task of the Reorganization of the Local Government System

Park Jong-Gwan\*

### Abstract

The reorganization of the local government area is achieved to improve the efficiency of administration along with the preparation of the local government area in inhabitants' zone of life fitted. Recently, it can speak as general trend that the consolidation of the local government area is made for strengthening competitiveness of area. But, the consolidation of the local government area needs the solution plan of contradictory factors because positive side and contradictory side do remain. Also, because the consolidation of the local government area is apt to be clashed to comprehension of connection groups, this segment must consider. First, in central government dimension, it is various integration plan preparation that the realization convert, integration target and vision present, disadvantage prohibition by integration declare, etc... Next, in the local government dimension, it needs the integration target and vision present, intimacy with near autonomy better, integration principle ready and superior and refined, thorough examination, office building and name problem etc. solve, community respect, comprehension group's concession and intercession etc.. Only, the discussion and process of the propulsion may have to be made autonomously democratically.

Field : Public Administration

Key Words : The Reorganization of the Local Government Area, The Consolidation of the Local Government Area, City-count Consolidation, Consolidation Plan

---

\* Professor of Public Administration, Baekseok University