

# 행정구역개편의 접근방향에 대한 소고

신 열 목원대학교 교수

## 1. 들어가며

행정구역개편에 대한 논의는 사실상 새정부가 출현하면 한번쯤 거론이 되었던 내용이다. 실제 어떠한 형태로든 우리나라에서 행정구역개편이 일어난 사례를 보면, 1995년의 사례를 들 수 있다. 그 당시 행정구역개편의 논리를 보면 기존의 도·농 분리적 행정구역은 중심축인 도시부분을 분리 승격시킴으로써 성사된 것으로 당시의 도·농 분리식 행정구역은 생활권과 행정구역간의 불일치, 중심지역의 분리에 따른 잔여지역의 재정력 악화 및 지역격차의 심화, 행정기관의 신·증설 및 공무원 수의 증대에 따른 비용 증대, 시·군간의 상하수도, 쓰레기처리, 하수종말처리장과 같은 광역시설 설치의 편익과 비용을 둘러싼 갈등 등 부정적인 측면을 해소하는 차원에서 이루어졌다

\*1 이 당시의 행정구역개편은 자율적 통폐합에 의한 것이 아니라 정부주도로 이루어진 것이기 때문에 추진과정에서 일부 문제점을 드러내기도 하였다고 평가된다(라휘문, 2009).

\*2 1998년 목포·무안, 2005년 청주·청원의 예는 행정구역개편의 필요성이 강조되었으면서도 실패한 사례이다. 이 두 사례는 소지역주의와 지방의원·공무원 등 기득권층의 반대가 있었지만 현행법상 통합절차의 불명확, 행·재정적 인센티브 부족이 주원인으로 평가될 수도 있다.

(박종관, 2009).<sup>1</sup>

현 정부 역시 행정구역개편에 대한 논의를 하고 있는데, 현재의 행정구역의 개편문제는 주민에 대한 지방공공서비스 공급문제 등 다양한 쟁점들이 연계되어 있어 지역의 특수성 등을 고려하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 있다(라휘문, 2009). 현재 추진된 행정구역개편의 성과는 논의된 6개 지역 중 마산·창원·진해시가 해당 기초자치단체 의회에서 동의하여 통합이 성사되었고, 성남·광주·하남시 통합이 광주시와 하남시 의회에서 동의를 얻고 있는 상황이다(조선일보 2009. 12.24일자).

이와 같은 행정구역개편이 그간에 많은 사례에서 실패했음에도 불구하고 성공적으로 마무리되는데는 그 만큼 사회적 인식이 변화하고 있는데 그 원인이 있을 것이다.

그러나 현 정부들이 추진된 행정구역개편은 광역자치단체의 범위를 벗어나지 않고, 선거구의 개정이 발생하지 않아야 하는 등 몇가지 단서를 가지고 추진되었다. 따라서 이번에 성공적 통합의 사례가 축적된다면 향후 더 많은 행정구역개편 논의가 활성화될 것으로 보인다. 이 경우 현정부가 추진한 단서를 넘어서는, 실질적인 행정구역개편에 대한 논의가 활성화될 것으로 기대된다.

이러한 환경하에서 이 글은 행정구역개편이 기초를 넘어서 광역으로, 광역권내를 넘어서 추진될 경우, 그 접근방법에 대해 논하고자 한다. 이것은 과거의 행정구역개편이 정치적 논의를 통해, 아니면 지역의 현실적 여건을 고려하여 이루어졌지만 보다 체계적인 접근이 있어야 한다는 고민에서 시작되었다. 따라서 다소 원론적인 논의일 수 있지만 필요한 행정구역개편에 대한 접근방법을 논하고자 한다.

## 2. 행정구역개편의 논리

### 2.1 행정구역개편의 필요성 : 장·단점을 중심으로

행정구역개편과 관련해서는 국회의원, 공무원, 학자 등 다양한 분야의 전문가들이 관련된 논의를 하고 있다. 특히 현 정부들이 진행되고 있는 행정구역 개편에 대해서는 집권당인 한나라당 뿐 아니라 민주당과 자유선진당도 그 필요성에 공감하고 있고, 국회내 행정체제개편특위까지 설치하는 등 다양한 노력이 있음은 부인할 수 없다.

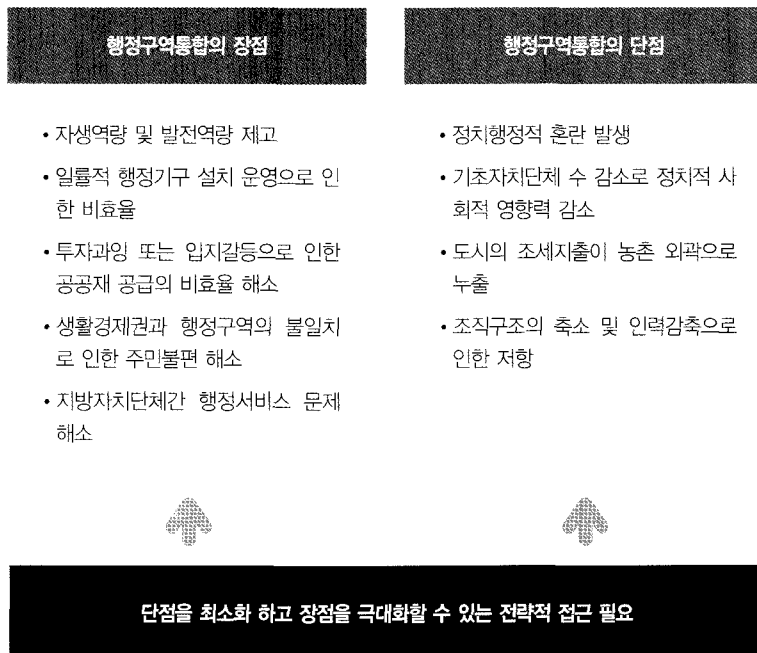
이러한 행정구역개편에 대한 현 정부의 상황에서 제기되고 있는 행정구역개편의 필요성은 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 교통·통신의 발달로 지역경제권과 사회권이 급속히 확대됨에 따라 이에 적절히 대응하기 위한 방안의 하나로 행정구역을 광역화하거나 지자체의 규모가 행정수요를 능률적으로 처리하고 재정적으로 자립할 수 있도록 개편되어야 한다는 것이다(라휘문, 2009; 박종관, 1999; 홍준현, 2001). 또한 윤종인(2009)은 지방자치단체의 자생역량 및 발전역량 제고, 일률적 행정기구 설치·운영으로 인한 비효율 해소, 투자과잉 또는 중복투자 해소, 입지갈등으로 인한 공공재공급의 비효율 해소, 생활경제권과 행정구역의 차이로 인한 주민불편해소, 지방자치단체간 행정서비스 격차문제 해소 등을 위해 행정구역개편이 필요하다고 보았다.

반면 행정구역개편을 반대하는 주장을 종합하면 이미 오랜 기간 동안 시군이 분리된 상태로 업무를 처리한 사실이 있기 때문에 현 시점에서 시·군 재통합 등 체제개편은 오히려 정치·행정적 혼란만 가중 시킬 수 있다고 지적이 있다. 또한 자치단체 통합

은 바로 해당 지역의 정치적·사회적 영향력의 감소로 연결될 수 있기 때문에 지역 정치인들이나 시민단체들의 반발을 받을 수 있다. 이외에도 시지역은 좁은 지역에 인구와 건물이 밀집되기 때문에 농촌지역보다 세수가 높기 마련인데, 시·군통합은 시지역의 지방세 수입이 상대적으로 낙후된 농어촌 지역에 투자되어 시지역의 복지가 감소될 수도 있다는 우려가 있다(최준호, 2001: 28). 한편, 시·군이 통합되게 되면 기존의 각종 행정기관 및 조직(본청, 직속기관, 사업소, 지방공기업, 자치구, 교육청 등)이 하나로 축소되게 되므로 조직구조의 축소 뿐 아니라 인력의 감축이 있을 수 있다(박종관, 2009에서 재인용).

이와 같이 행정구역개편에 대한 장·단점은 공존하고 있고, 어떤 점에 가치를 부여하는가에 따라 개편논의가 활성화될 수도 아니면 과거처럼 논의만 있고 결과가 없을 수도 있다. 그러나 이미 본 바와 같이, 행정구역개편에 대한 단점을 논하는 논거는 대부분 변화에 대한 저항으로 이를 해소하는 최적의 방안을 만들어 나갈 수 있다면 행정구역개편의 장점이 보다 부각될 것이고, 이러한 측면에서의 접근이 현재 논의되고 있는 행정구역개편의 실익을 챙길 수 있는 방법이 될 것이다. 행정구역개편(통합)의 장·단점을 요약하고 행정구역개편의 과제를 이끌어나가는 방향을 제시하면 다음과 같다.

그림 1  
행정구역통합 관련  
이론적 장단점



출처 : 라휘문(2009)

## 22 우리나라의 행정구역 개편논리

그간 과거 정부와 정치인들, 그리고 학자들이 주장하고 있는 우리나라 행정구역 개편의 논리는 크게 합리적 구역개편논리와 정치적 구역개편논리로 양분할 수 있다. 물론 여기서 정치적 구역개편논리는 합리적이고 과학적인 근거에 의한 분석이 아니기 때문에 정당성 확보에 어려움이 있는 것은 사실이나, 행정구역 개편이 현실적으로 가치 판단의 문제이기 때문에 중요성을 인정해야 함을 부인할 수 없다. 이하에서는 두 가지 논리에 대해 살펴보고자 한다.

### 1) 정치적 구역개편의 논리

정치적 구역개편의 논리는 국가 권력구조나 중앙과 지방 그리고 지방정부간 이해관계가 중요한 변수로 고려되는 논리이다. 특히, 우리나라의 경우 정권이 바뀔 때마다 유행처럼 등장한 것 중 하나가 행정구역 개편 문제이기 때문이다. 그러나 과거의 경험을 보면, 다수의 정권에서 행정구역 개편의 필요성을 제기하고 실제 구역개편을 시도했지만, 상당부분은 실패하였다고 평가된다. 이러한 실패는 매우 오랜 기간 주민들의 삶의 한 부분이 되어 변화를 거부하는 지역내 인식에 그 원인 있을 것이고, 많은 이해당사자들의 이해가 상충되는 행정구역을 근본적으로 바꾸는 것이 절대다수를 설득하고 공감대를 형성하기엔 매우 어렵기 때문일 것이다. 따라서 Smith와 같은 학자는 행정구역 개편은 기술적 차원의 문제라기보다는 정치적 갈등의 산물이라고 본다(Smith, 1995: 201-206, 박종관, 2009에서 재인용). 현재 우리나라에서 추진되고 있는 행정구역개편 역시 이러한 측면에서 여야 국회의원들 사이에서 문제제기가 이루어지고 있고 논의가 시작될지 상당한 시간이 지났음에도 아직도 공청회나 세미나를 개최하고 있는 단계에 머물고 있는 것이 현실이다.<sup>3</sup>

\*3 여야 의원들 사이에 공감대가 확산되고 있는 행정구역 개편론의 주요 골자는 현행 16개 광역시도와 230개의 기초시·군·구를 통폐합하여 인구 30만~100만명 정도의 광역자치단체 70개 내외로 재편하는 것이다(연합뉴스, 2005. 2. 18).

### 2) 합리적 구역개편의 논리

합리적 구역개편 논리는 광역행정의 기능이나 수요의 변화에 따라 자치단체 계층구조를 합리적으로 조정하자는 것이고, 이 논리는 자치단체간 통합을 기준으로 통합찬성론과 반대론으로 구별하여 살펴볼 필요가 있다. 특히 행정구역개편이 이미 필요성 단계에서 제시한 바와 같이 이해당사자간의 가치판단의 문제이고 선택의 문제라면 상대편의 논거를 반박하고 설득할 수 있을 때 논리적 가치를 확보할 수 있기 때문이다.

#### (1) 통합찬성 논리

행정구역개편에 대한 찬성논리는 많은 문헌에서 나타나고 있는데, 이들 논리는 다음과 같이 요약될 수 있다(강효석, 1998: 120; 김성중, 1997: 10; 박종관, 1999: 251; 홍준

현, 2001: 116-117; 이달곤, 2001: 5-6).

첫째, 지역공동체의 회복을 들 수 있다. 과거 지역간 분리는 역사적, 사회적, 문화적으로 하나의 공동체의식을 가졌던 지역주민의 정서에 맞지 않는다는 점이다. 따라서 행정구역개편을 통해 공동체의식이 있고 지역주민의 정서가 같은 지역을 묶어주는 것은 생활권과 경제권을 공유하면서 발전하여 왔던 지역적 동질성 및 문화적 유대감을 회복할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 본다.

둘째, 광역행정수요에 대처하기 위해서라도 통합이 필요하다. 동일한 생활권 및 경제권임에도 불구하고 시·도 개발계획이 분리됨으로 인해 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 도로·환경·상하수도·쓰레기처리 등과 같은 광역행정수요에 효과적으로 대처하지 못하게 되는 문제가 발생하고 있는 것이 현실이다. 이러한 광역행정수요의 증가는 통합에 매우 중요한 근거로 제기된다. 오늘날은 교통·통신·인터넷의 발달 및 도시화로 인해 지역 주민들의 생활권은 광역화 및 세계화가 급속히 진행되고 있다. 하지만 구역이 분리되어 있기 때문에 행정의 능률성이 떨어지고 예산낭비 및 주민불편을 초래하고 있고, 결국 이것은 주민들의 복리증진에 마이너스 요소로 작용할 수 있으므로 현실에 맞는 통합이 필요하다는 주장이다.

셋째, 중복투자 또는 투자과잉 등 행정의 비효율성 문제에 대한 대처이다. 지나치게 세분화된 자치단체의 분리는 행정기관과 산하단체의 중복설치로 인해 행정기구 및 공무원 수의 증가를 초래해 행정낭비 등 비효율성의 원인이 되고 있다. 또한 기업유치나 각종행사의 별도 추진으로 불필요한 경쟁에 의한 상호불이익이 발생하게 된다. 이로 인한 자치단체의 광역화가 이들 문제를 해소할 수 있는 수단으로 인식된다.

넷째, 도시 및 지역의 분리는 균형있는 지역개발을 저해할 수 있어 통합이 필요하다. 즉 지역의 구분은 지역의 불균형 성장을 초래하였고, 이로 인해 상대적으로 개발이 미진한 지역은 과거의 행정·경제·사회의 중추기능을 상실하고 인구와 재정감소를 초래하는 문제가 발생한다. 또한 지역개발 역시 광역화되어가는 상황에서 지역의 공간적 범위가 확대될 필요성이 제기되며, 특히 개발에 따른 외부경제효과 등을 고려하더라도 광역화가 필요하다.<sup>4</sup>

## (2) 통합반대 논리

한편, 현재에서 인위적인 자치단체간 통합에 대해 반대하는 논거도 만만찮은 것은 현실이다. 이들의 논리를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 광역자치단체의 통합된 자치단체 감독의 어려움이다. 예로 시군 통합 등으로 인해 100만 이상 거대도시(megalopolis)가 등장할 경우 광역자치단체의 행정적 감독에 있어서 불합리성이 많을 것이라는 주장이다.<sup>5</sup>

둘째, 정치·행정적 혼란문제 발생이다. 통합론에서 제기된 바와 같이 당초 같은 생

\*4 경기도의 오산시, 화성시, 수원시 등의 최근 도시개발을 보면 시경계를 넘어서는 부분이 존재하고 있고, 광역 자치단체 중 대구와 경북, 대전과 충남, 광주와 전남 등은 과연 도시개발이나 지역내 산업계 지원에 행정구역에 따른 개별적 추진이 불필요하다고 지적되는 것이 사실이다.

\*5 이와 관련하여 경기도는 도내에 100만명 이상의 거대 도시가 여러 개가 있어도 행정적 감독에 큰 문제를 제기하고 있지 않다. 반면 최근 자치단체간 통합이 의회수준에서 결정된 창원-마산-진해의 사례를 보면 경상남도도 이들 통합에 대해 불편한 심기를 드러내고 있다는 신문기사들이 눈에 띄고 있다.

활권역 또는 현재에 같은 생활권역으로 동질성이 확보되고 있을지라도 오랜 기간 동안 행정구역으로 분리되어 있는 지역들의 재통합(또는 통합)은 기존에 정립되어 있는 정치·행정적 체제를 허무는 것으로 불필요한 혼란의 초래와 이것이 오히려 또 다른 형태의 낭비를 초래할 수 있다는 주장이다.

셋째, 지역의 정치·사회적 영향력 감소에 따른 지역의 저항 가능성이다. 시도가 통합되면 해당 지역의 과거 광역자치단체 수가 감소하게 된다. 이것은 바로 해당 지역의 정치적·사회적 영향력의 감소로 연결될 수 있기 때문에 지역 정치인들이나 시민단체들의 반발을 받을 수 있다. 이러한 우려는 금번에 추진된 자치단체자율통합에서도 제기되었다. 따라서 자율통합대상 중 선거구역 개편이 필요한 지역에 대해서는 통합논의의 대상에서 제외하는 등 당초 추진의 취지를 무색하게 하였다는 비판을 받는 것도 사실이다.

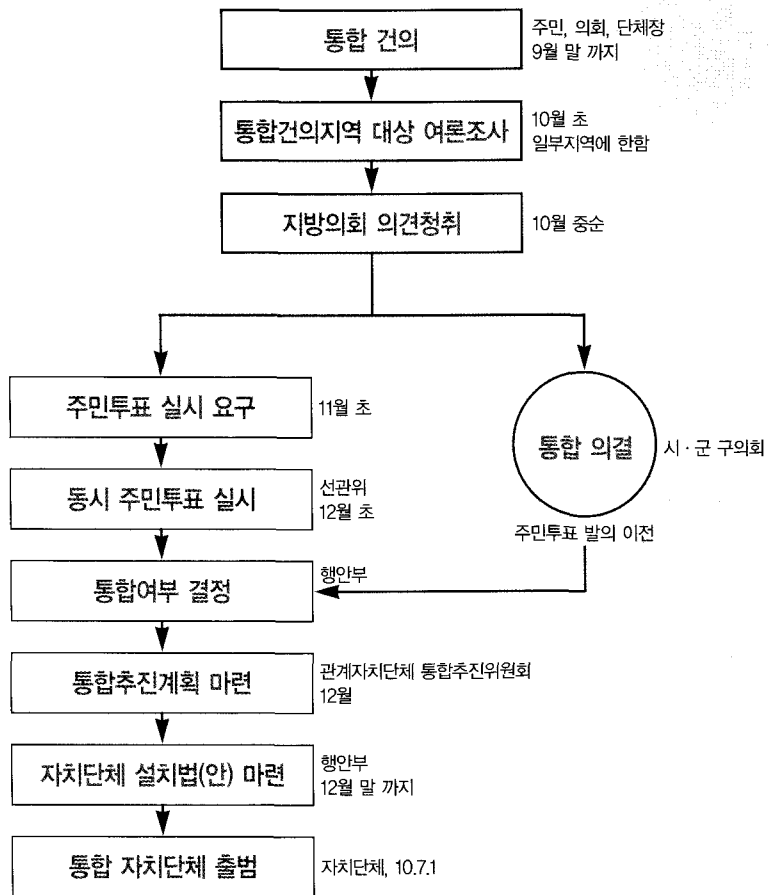
넷째, 행정조직의 축소 등 구조조정에 따른 관련 조직 및 인원들의 반발이다. 자치단체간 통합은 기존의 각종 행정기관 및 조직(본청, 직속기관, 사업소, 지방공기업, 자치구, 교육청 등)이 하나로 축소되게 되므로 공무원 조직이 불안함을 느끼게 하고 이들로부터 통합에 반발하는 움직임이 대두될 수 있다. 실제 이번에 추진된 자치단체 자율통합에서 행정안전부가 내세운 조건 중 중요한 것이 향후 5년내 공무원 인력감축의 지양 등이다. 이와 더불어 공무원과 지역주민들이 불안할 수 있는 지자체 예산과 관련하여서도 행정안전부는 기득권의 보장 및 통합에 따른 재정적 인센티브 부여도 약속하고 있는 상황이다.

### 3. 행정구역개편의 접근방법 : 단계적 접근방법을 중심으로

행정구역개편에 대한 접근방법은 많은 선행연구에서 제시되고 있는 바와 같이 해당지역의 이해당사자간에 합의가 매우 중요하다. 그리고 이에 못지않게 중요한 사항이 아마도 중앙정부가 이에 대해 지원하는 제도적 장치의 확립일 것이다. 실제 이러한 주장은 과거의 행정구역통합논의의 실패 또는 성공사례에서 확인되고 있다. 2009년 추진된 자치단체자율통합의 사례에서도 확인되는 바와 같이 중앙정부는 자율통합의 일반적인 절차를 제시하여 지역의 이해당사자간 토론과 조정 그리고 합의를 중시하였고, 이에 대한 각종 지원제도를 마련하였다.

먼저 행정안전부는 행정구역자율통합절차를 마련하여 배포하였다. 이 내용을 간단히 요약하면 2009년 9월말까지 통합건의서를 접수한 후 일부지역을 대상으로 여론조사를 실시하고 지방의회의 의견을 청취한다고 규정하였다(〈그림 2〉 참조). 여기서 궁극적인 통합의 결정은 주민투표방식을 원칙으로 하나, 해당 자치단체의 의회가 모두 동의할 경우 주민투표를 생략할 수 있다고 일반적 절차를 제시하였다. 이후 중앙정부는 통합추진계획을 수립하여 추진하고 이에 대한 법적인 조치(자치단체 설치법(안) 등 마련)을 취하여 궁극적으로 2010년 7월 1일 통합된 자치단체 출범을 기약하고 있다.

그림 2  
행정구역자율통합의 절차



제시된 추진절차를 바탕으로 하되, 통합에 대한 추진은 단계적으로 접근하는 추진 방식을 택하고 있다. 이를 개괄적으로 소개하면 다음과 같을 것이다.

### 3.1 지역내 합의도출

이 단계는 통합논의가 이루어지고 있는 대상 자치단체가 각각 가지고 있는 문제점을 해결하고 향후 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 통합에 의한 행정구역 재조정이 반드시 필요하다는 점에 대해 지역주민 모두의 공감대를 형성하는 과정을 거치는 것이 바람직하다. 이 경우 대체로 복수의 자치단체 중 특정자치단체는 반대를, 특정자치단체는 찬성을 표명하는 경우가 많고, 나아가 동일자치단체내에 이해당사자들에 따라 찬성과 반대가 양립할 수 있다. 따라서 통합에 적극적인 이해당사자가 그렇지 않는 당사자들을 꾸준히 설득하고 통합의 장점에 대해 공감하는 노력이 필요하고, 더불어 통합을 통해 예견되는 문제점을 해소 또는 완화하는 전략적 대안의 탐색도 이루어져야 한다.

이 단계에서는 추진내용을 보다 자세히 보면, 기본계획의 수립, 지방의회의 심의 및 지역내 합의도출이라는 순차적 절차를 거치는 것이 바람직할 것이다. 기본계획의 수립은 각 지역에서 통합을 위한 action-plan을 작성하는 것으로 다음과 같은 내용들이 포함되어야 할 것이다. 먼저, 대상지역의 잠정적인 확정, 통합의 효과, 합의도출 방법과 절차 등이 논의되어야 할 것이다. 다음으로 지방의회의 심의가 필요한데 이는 주민의 대표기관인 지방의회를 통하여 통합의 정당성을 부여받고자 하는 것으로 원칙적으로는 통합여부에 관한 주민투표를 시행을 원칙으로 해야 한다. 물론 앞서 행안부가 제시하고 있는 자율통합절차에는 주민투표의 실시를 생략할 수 있다고 규정하나, 이는 통합절차를 효율적으로 운영하기 위한 것으로 의미있는 것으로 판단된다.

한편 지방의회의 심의는 지방의회 의원들의 성향이나 통합에 대한 의견 등을 고려할 때 두 가지 방법을 활용할 수 있을 것이다. 하나는 기본계획의 수립 이후 지방의회의 심의를 거치는 것으로 이는 지방의회 의원의 성향이 집행기관에 호의적이거나 또는 통합에 대한 긍정적 시각을 견지하고 있을 때 추진하는 것이 바람직하다. 다른 하나는 지역내 합의형성 이후에 지방의회의 심의를 거치는 것으로 이는 지방의원들의 성향이 집행기관에 비호적이거나 통합에 대한 부정적 시각을 견지하고 있을 때 지역내 여론을 통하여 압박함으로써 집행기관의 의도대로 심의결과를 도출하기 위한 것이다(라휘문, 2009에서 재인용).

지역내 다양한 이해당사자로부터 통합의 합의형성은 가장 중요한 과제일 것이다. 이를 위해 통합을 이끌어가는 주체는 직접적인 이해당사자의 설득을 넘어서 지역주민 전체에 대한 공감대 형성이 필요하다. 통합과 관련하여 다수의 주민은 명시적으로 자신의 의견을 표현하지 않는 경우가 많고, 추진과정과 절차 그리고 이슈화에 따라 소극적 또는 적극적으로 자신들의 목소리를 낼 수 있다는 점에서 세미나·공청회 등을 통한 이슈제기, 시민단체의 여론주도 조장, 지역주민에 대한 적극적인 홍보와 지역내 합의수준의 점검 등 노력이 있어야 할 것이다.



### 3.2 통합대상 지역간 협의

앞 단계가 각 지역내 여론형성에 초점을 둔, 통합의 기반(환경)조성이 핵심과제였다면, 2단계는 통합대상의 실질적 통합협의 과정으로 판단된다. 이를 위해서는 통합대상기관인 해당자치단체의 집행기관 및 지방의회와 협의, 시민단체를 통한 여론형성 및 지역주민들의 합의도출이라는 순차적 절차를 거치는 것이 이상적일 것이다.

\*6 예를 들면, 통합대상지역들이 통합을 전혀 고려하지 않고 있거나 통합에 소극적일 경우는 지역내 합의도출을 하였다더라도 실질적인 통합추진이 지지부진할 수 있기에 외부적인 동인이 중요한 의미를 가질 수 있기 때문이다.

먼저, 통합대상지역간 협의의 시작은 해당자치단체의 집행기관·지방의회와 협의하는 것이다. 이러한 협의는 지역내 합의도출 이후에 추진하는 것이 바람직하나 필요할 경우 지역내 합의도출 이전에 추진하여 소극적인 추진분위기를 반전시킬 수도 있을 것이다.<sup>6</sup> 이를 위하여 별도의 추진기구를 구성하는 것이 하나의 전략일 수 있고 이 추진기구는 그 지역에 덕망이 있는 지식인, 전문가, 시민단체 대표 등이 포함되어야 할 것이다. 특히, 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의는 통합을 할 경우 통합에 참여한 기관모두 상호 win-win 할 수 있는 내용이 많다는 점을 공유해야 할 것이고, 이를 얼마나 잘 설득하는가가 설치된 추진기구의 핵심과제일 것이다.

집행기관·지방의회와 협의만큼 중요한 것이 시민단체를 통한 여론형성이다. 이것은 통합대상지역의 여론이 통합에 대해 긍정적으로 전환되도록 하는 과정이다. 시민단체를 통한 여론형성은 통합대상 지방자치단체의 집행기관·지방의회와 협의가 긍정적 결과를 도출한 이후에 추진되는 것이 보다 효과적일 수 있다. 그 이유는 시민단체를 통한 여론형성은 해당 지방자치단체의 집행기관·지방의회의 적극적인 협조가 전제되어야 하고, 이들로부터 통합추진의 적극적 동력이 확보되지 않은 수준에서 시민단체 여론형성은 제한적이고 그들만의 목소리로 머물 가능성이 높기 때문이다.

통합대상 지역간 협의의 마지막 과정은 지역주민들의 합의도출이다. 이것은 주민투표를 통해 명확하게 확인될 수 있으나, 주민투표가 가진 단점-시간과 비용적인 문제, 주민참여의식의 문제, 통합추진의 장기화로 불필요한 현안의 돌출 등으로 주민투표 이전에 명확해져야 할 것이다. 이러한 점에서 지역주민들의 합의도출과정은 어렵고 지루할 수 있으나, 각 지방자치단체의 집행기관·지방의회가 주도적인 역할을 수행할 경우 효과적일 것이다.

### 3.3 주민투표를 통한 확정

주민투표를 통한 자치단체간 통합의 확정도 통합대상인 각 자치단체 주민들을 대상으로 통합에 관한 찬반의 의사를 확인하는 과정이다. 이때 주민투표에 관한 사항은 지방자치법에 규정하고 있는 바, 관련절차를 따라 추진하면 될 것이다. 2009년 추진된 시군자율통합은 주민투표를 생략할 수도 있다고 제도화하고 있으나, 많은 비용이 드는

것은 사실이나 이 절차는 반드시 있어야 할 것으로 판단된다.

### 3.4 자율통합시 고려사항<sup>7</sup>

\*7 여기서 자율통합시 고려사항은 경기개발연구원이 2009.1에 수행한 지방행정체제개편안의 경기도 적용가능성 검토보고서에 논의된 통합시의 명칭과 청사의 위치에 대한 내용과 라휘문(2009)에서 구리시와 남양주시 통합 사례에서 제기된 지원책에 대한 논의를 요약한 것이다.

앞서 이론적 차원에서 지적된 바와 같이 자치단체간 통합은 1차적으로 통합자치단체의 명칭과 청사의 위치 등에서 갈등의 여지를 담고 있다. 과거 1995년의 도농통합시 사례처럼 역사적인 근거 또는 시와 군의 통합, 지역내 합의를 등이 담보될 경우 특별한 문제가 없을 수 있으나, 이 경우가 아니면 통합자치단체의 명칭 및 청사의 위치에 대한 갈등이 예견된다.

경기개발연구원의 조사결과에 따르면 구리시와 남양주시의 경우 통합자치단체의 명칭에 대해서는 두 지역 모두 타지역의 명칭을 사용하는데 큰 반발은 없었다(조사결과, 남양주시는 응답자의 61.3% 그리고 구리시는 49.7%가 용인할 수 있다고 응답하였음). 반면, 청사의 위치에 대해서는 남양주시민의 52.9% 그리고 구리시민의 62.7%가 타지역 또는 제3의 장소에 대해 반대하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 통합 자치단체의 명칭, 신청사 소재지, 재원 배분 등은 원칙적으로 통합 자치단체가 주민의 뜻에 따라 자율적으로 결정하는 것이 바람직하다. 현실적으로 이러한 문제를 해결하기 위해서는 각각의 통합지역 여론이 1개를 얻으면 1개를 양보하는 방식에 공감대가 형성되어야 할 것이다. 특히 구리시와 남양주시의 통합사례에서 확인된 바와 같이 청사의 위치는 행정기관을 기존 행정구역별로 분산 설치하는 방법 또는 청사의 위치를 얻는 지역이 비선호시설을 떠안는 등의 거래방식에 의한 합의 도출이 있어야 할 것이다.

통합의 성공적 추진을 위해서는 통합주체가 지역 여론층의 지지를 이끌어 낼 수 있는 구체적 비전을 제시해야 할 것이다. 통합의 직·간접 편익 등 수치를 통한 홍보, 낙후지역 개발계획 제시 등의 노력이 있어야 할 것이다. 이러한 측면에서 2009년 12월 중순 대전시장의 대전광역시와 옥천군 또는 금산군의 통합은 광역자치단체를 뛰어넘는 자치단체가 통합이지만 지역내 경제적·비경제적 파급효과가 얼마나 된다는 등의 표현은 의미가 있을 것이다. 또한 수치로 표현하기 어려운 부분에 대해서 통합은 지역내 현안 중에 스스로 해결하지 못했던 이런저런 일들을 해결할 수 있다는 것을 보여줘야 한다. 예로 구리시와 남양주시의 통합과정에서 지역주민들을 설득한 중요한 수단 중 하나는 지역내 현안 중 하나인 'GB해제를 통한 경기 동북부 중심도시 조성을 위한 지원, 지하철 8·6호선 노선연장사업 추진, 과학영재학교, 외국어고등학교 등을 신설하여 교육환경개선을 위한 지원, 상명대 제3캠퍼스 유치 등을 위한 지원, 수도권광역급행철도 노선 연장, 2011년 제17차 세계유기능대회지원, 국지도 98호선·86호선 개설,

조선역사문화특구 유치(국립조선왕릉박물관 설립), 뉴타운 사업 추진, 월드디자인센터 건립, 평생교육학습관 건립, 친환경농산물센터 건립 등' 등에 대한 청사진을 제시한 것으로 보인다(라휘문, 2009에서 재인용).

이외 통합과정에서 중앙정부가 지원하는 통합자치단체에 대한 특례와 지역의 현실적 실익에 대한 홍보도 중요하다. 2009년의 자치단체 자율통합에 대해 중앙정부의 지원책은 <표 1>과 같이 종합할 수 있다.

표 1 행정구역자율통합시 지원대책

부처	지원방안	주요내용
행정안전부	재정적 인센티브	· 교부세 지원 확대 (현행 보통교부세 총액 범위내) - 보통교부세액의 약 60%를 추가 교부(10년간 차등지원) - 통합 이전 교부세액 5년간 보장 · 주민투표 등 통합 추진 직접비용을 예산범위 내에서 국가 지원 · 통합전 시·군·구당 특별교부세 지원 확대(20억 ~ 50억원) · 인구 50만명 미만이라도 통합 자치단체에 일반구 설치 허용
	행정적 인센티브	· 인구 100만명 이상의 통합시에 별도 특례 - 부단체장 1명 증원, 지역개발채권 발행 · 한시지구 및 그 소속 한시정원 인정기간 확대(8년 ~ 10년)
	기존해택 유지	· 읍·면이 등으로 전환 시에도 주민의 기존 혜택(면허제 세출, 특례입학 자격 등) 유지
기획재정부	광특회계 국고보조율 상향조정	· 통합자치단체에서 추진하는 시도자율편성사업을 자치단체간 연계 사업으로 간주, 국고보조율 10%p 상향조정
	통합지역 자원배분 우대	· 시도자율편성사업에 대해 시도별로 배분된 재원을 시·군·구로 재배분 시 통합자치단체를 우대 *향후 5년간 통합 이전 지출한도 수준을 보장
	통합자치단체에 대한 인센티브 지급	· 자치단체의 자율통합 실적을 연계사업 추진 및 정책협조사례 등으로 간주, 통합자치단체에 인센티브 지급
	지자체 자율 편성사업 우선 반영	· 시군구 자율편성 사업의 경우, 자원범위 내에서 해당 통합지역의 신규 소요를 적극 반영 · 시·도 자율편성 사업은 예산요구 단계부터 다른 지역보다 통합지역의 사업을 우선 검토하도록 독려
교육과학기술부	부처편성사업 우선 반영	· 통합자치단체의 광역계정(부처편성사업) 사업에 대해 행정·재정적 인센티브를 부여 *과제 선정시 우선 반영, 자치단체 매칭비용 인화
	지방교육재정교부금 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 교육여건 개선 지원	· 생활권을 고려한 통합자치단체 학군 재조정(시 도교육감 권한) · 기숙형고교, 마이스터고*, 자율형 사립고 지정시 통합자치단체 지역 학교에 우선권 부여 *지역핵심산업체와 전문계 고교의 취업 연계
지식경제부	지역특화·전략산업육성	· 전략산업 육성을 위한 예산 배분 시 통합자치단체가 속한 시·도를 우대
	기업 지방 이전 촉진 및 고용확대	· 지방기업 이전 촉진 보조금, 지방기업고용보조금 예산 집행 시 우선 배정 추진
국토해양부	토지공사기 보유·개발 중인 산업용지 중 통합자치단체의 용지를 우선적으로 임대산업용지로 지정·공급	· 토지공사기 보유·개발 중인 산업용지 중 통합자치단체의 용지를 우선적으로 임대산업용지로 지정·공급
	임대산업단지 우선 지정	· '수요조사 → 통합지자체 협의 → 임대전용산업 실무위원회 심의 → 공급' 처리절차 조속히 이행 *17년까지 3,300만㎡을 조성하는 장기임대산업단지의 임대료는 조성원가의 3%, 임대기간은 최장 50년
	SOC 확충 우선 지원	· 광특회계·교특회계에서 기 추진중인 사업에 대한 예산집행시 우선 배정 추진

이를 보면 5개 중앙부처에서 재정적·행정적 인센티브를 제시하고 있을뿐 아니라 사회간접자본 등 산업에 대한 인프라지원, 자율형 사립고 등 교육특례 등 많은 선물을 준비하고 있고, 이를 토대로 우리 지역이 통합될 경우 누릴 수 있는 효과가 무엇인가를 명확하게 인식하고 홍보하는 것이 필요할 것이다. 더 나아가 행정구역을 자율적으로 통합할 경우 중앙-광역-기초간 기능재조정을 통하여 많은 권한을 부여받을 수 있음을 분명히 해야 할 것이다.

## 4. 맺으며

현재 행정구역개편에 대한 논의는 과거 어느 때보다 다양하게 그리고 소기의 성과를 거두면 추진되고 있는 것이 현실이다. 2009년에 실시된 지방자치단체 자율통합의 가시적 성과가 나타나고 있는 현재 상황에서, 이 보다 근본적인 지방행정구역개편의 논의가 향후 더 강하고 현실성 있게 논의될 것이라는 예측이 가능하다. 이러한 점에서 이 글은 지난 행정구역개편 논의의 경험을 토대로 합리적인 추진을 위해 필요한 접근방법에 대해 고민하여 그 첫 번째 과정으로 통합추진시 잊어버리게 되는 원칙론적 통합추진방법에 대해 상기시키고자 하였다.

지방행정구역개편에서 가장 중요한 것은 현실이고, 그 지역이 원하는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 추진이 옳다고 판단할 경우라도 추진과정은 지역주민의 손에 의해 결정되어야 하고, 이 과정에서 중앙정부와 당해 지방자치단체는 보다 효율적으로, 그리고 지역내 갈등없이 추진될 수 있는 절차적 합리성을 꾀해야 한다는 점이다. 이렇게 하기 위해서는 지역내 추진주체가 통합의 실익에 대해 적극적으로 수치화하여 주민들을 공감시켜야 하고, 제기되는 문제점을 최소화할 수 있는 대안에 대한 탐색도 계속되어야 할 것이다.

또한 통합의 효과분석은 합리적인 분석적 논의가 아닌 자신과 자신이 속한 집단의 이익을 기준으로 이렇게도 아니면 저렇게도 추진할 수 있다는 독단은 반드시 배제되어야 할 것이다. 이러한 접근방법이 과거 통합논의시 실패를 이끈 원인이고, 또 이것이 통합실패에 대해 후회하게 하는 원인이라는 점에서 반드시 배제되어야 할 것이다. 자치단체 통합에 대한 논의는 현재, 우리보다는 미래, 다음세대에게 편안하고 발전적 변화로 받아들여질 수 있게 노력하는 것이 과제일 것이다. 따라서 보다 생산적인 논의가 지속되고 이를 통해 이견이 조정되며 합리적인 합의가 도출되는 행정구역개편 논의가 있기를 바란다.

## 참고문헌

- 강효석(1998). 행정구역개편에 관한 연구: 광주·전남지역통합논의를 중심으로, 서울대행정대학원 석사학위논문.
- 김성종(1997). "광역시 시·도 통합의 당위성과 추진 방안", 「자치통신」, 제43호, 9(1)
- 라희문. (2009). "구리시와 남양주시의 행정구역 통합여건 분석". 「한국공공행정연구」12(2).
- 박종관. (1999). "행정구역 개편에 관한 연구: 시군통합정책에 대한 과정분석 및 성과평가를 중심으로". 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2009). "광역행정구역개편에 관한 연구". 「한국공공행정연구」12(2).
- 윤종인. (2009). "지방자치단체간 자율통합의 전략과 과제" 미발간자료.
- 이달곤(2001). "지역발전과 시·도통합," 제137차 월례세미나, 대구, 경북 기자협회 및 산학경영기술연구원.
- 최준호(2001). "수면위에 떠오른 광역시·도 통합문제-도청이전 백지화하고 통합방안 공론화해야. 지방자치. (2001. 2).
- 홍준현. (2001). "지방행정체계의 합리적 개편 방안", 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회집」, 한국지방행정연구원.

