

2010~2014년 시·군·구 통합정책의 분석과 평가 : 다차원분석모형을 중심으로

Analysis and Evaluation of Integration Policy of Local Government in 2010~2014 : Focused on Multi-Dimensional Model

김철회*, 진재원**

한남대학교 행정학과*, 서울대학교 행정대학원**

Cheol Hoi Kim(cheolhoi@empal.com)*, Jae-Wan Jin(jojin7@snu.ac.kr)**

요약

본 연구는 2010~2014년 사이에 중앙정부가 추진한 시·군·구 통합정책을 다차원분석모형에 기초하여 분석하고 있다. 2010년 이후 중앙정부는 환경변화로 생활권과 행정구역이 일치하지 않게 되었거나, 인구고령화 등으로 인구가 급격히 감소한 지방자치단체를 대상으로 통합을 추진하여 효율성을 증진시키려 하였다. 그러나 중앙정부의 의도와는 달리, 지역주민의 공감대 부족, 정치적 반대 등 복잡한 요인의 영향으로 최종적으로 중앙정부가 선정한 16개 지역 36개 시·군·구 중에서 시·군·구 통합에 성공한 지역은 단 1개(청주·청원)에 그쳤다. 본 연구는 다차원분석모형에 따라 이명박정부가 추진한 시·군·구 통합정책을 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 측면에서 분석·평가한 결과, 다음과 같은 이유로 정책이 성공적으로 추진되지 못하였다는 결론을 도출하였다. 규범적 측면에서 통합 대상 지역 주민들 사이에 통합의 가치에 대한 공감대를 형성하지 못했고, 구조적 측면에서 기존에 형성되어 있는 지역의 문화·정치적 정서 차이를 극복하지 못한 상태에서 정책이 중앙정부 주도로 추진되었다. 구성적 측면에서 통합 대상 지역의 이익을 대표하는 구성원들의 이해관계를 통합과정에 충실히 조정하지 못하였으며, 기술적 측면에서도 통합의 유인제도 설계에 지역주민의 수요가 적절히 반영되지 못하였다. 이러한 결과는 향후에 이루어질 시·군·구 통합정책이 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 측면에서 통합 대상 지역주민의 의견을 충실히 반영하는 방향으로 설계되고, 충분한 시간을 두고 자율적인 참여를 통해 이루어질 수 있도록 유도하는 방향으로 추진되어야 한다는 정책적 함의를 주고 있다.

■ **중심어** : | 시·군·구 통합정책 | 다차원분석모형 | 규범적 | 구조적 | 구성적 | 기술적 |

Abstract

The purpose of this study was to find out the reason why the integration policy of local government in 2010~2014 has failed in the light of multi-dimensional model including normative, structural, constituent, and technical dimension. Central government pushed integration policy of local government focused on increasing economic efficiency based on the theory of economy of scale on 16 regions and 36 local governments. Only one region(Cheong-Ju and Cheong-Won), however, completed integration procedure in 2014. Although most regions don't have common value on integration, and cultural, political ties in normative and structural dimension, central government pushed the integration policy. Furthermore central government failed to coordinate various interests of the participants and design incentive system including demands of local residents in constituent and technical dimension. Based on this study central government should consider these policy implications when it propel the integration policy of local government in the future.

■ **keyword** : | Integration Policy | Local Government | Multi-dimension Model |

* 이 논문은 2014도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음

접수일자 : 2014년 12월 04일

심사완료일 : 2014년 12월 15일

수정일자 : 2014년 12월 15일

교신저자 : 김철회, e-mail : cheolhoi@empal.com

I. 서론

지방행정체제는 지방정부가 주민에게 더 적은 비용으로 더 좋은 행정서비스를 제공함으로써, 주민의 편의를 증진하기 위한 중요한 제도적 기반이라 할 수 있다. 역사적 관점에서 볼 때, 교통·통신의 발달, 도시·농촌의 불균형 심화 등 지방행정체제를 둘러싼 환경은 끊임없이 변화해 왔으며, 새로운 환경에 적합한 지방행정체제를 구축하기 위한 노력이 지속되어 왔다. 우리나라는 1991년 지방자치가 본격적으로 실시된 이후, 1995~1997년에 도시지역의 기초자치단체인 시와 농촌지역의 기초자치단체인 군을 통합하는 도농통합을 추진하였고, 2006년에는 제주특별자치도를 설치하여 자치계층을 1계층으로 개편하는 지방행정체제 개편을 추진한 바 있다. 이후 지방행정체제 개편에 관한 논의는 17~18대 국회를 중심으로 활발히 이루어졌고, 2010년에는 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’이 제정되었다. 이에 따라 이명박정부는 대통령 소속의 지방행정체제 개편 위원회를 구성하여 도(道), 자치구 및 군(群)의 지위와 기능을 재검토하고, 시·군·구의 통합을 위한 기준을 수립하도록 하였다. 또한 행정안전부장관이 국회의 심의를 거친 시·군·구 개편안을 당해 지방자치단체에 권고하고, 지방자치단체들은 2014년 초까지 주민투표나 의회의결로 통합여부를 결정하도록 하는 정책을 추진하였다.

그러나 2010~2014년 동안 추진된 시·군·구 통합정책은 20개 지역의 50개 시·군·구가 통합을 건의하고, 지방행정구역개편위원회가 16개 지역 36개 시·군·구를 통합대상으로 선정하였음에도 불구하고, 실질적인 통합에 이른 것은 청주시와 청원군의 통합뿐인 성과로 귀결되는데 그쳤다. 이에 본 연구는 2010~2014년 사이에 추진된 시·군·구 통합정책을 다차원분석모형에 기초하여 분석하고, 정책적 함의를 성공/실패 요인의 관점에서 도출해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구의 검토

우리나라에서 이루어진 시·군·구 행정구역 통합정책에 관한 연구는 주로 1995년을 중심으로 이루어졌던 도농통합의 성과를 분석하는 연구가 주를 이루었다. 이론적 측면에서는 문영동 등은 행정구역의 통합과 분리에 관한 이론적 논의를 정치경제적, 정주체제적, 경제적 접근으로 구분하여 검토하고 있다[1]. 정치경제적 접근은 통합이 가져오는 통제 및 업무수행의 편의성에 초점을 맞추고, 정주체제론은 행정구조와 정주체제, 즉 생활권의 일치성을 강조하는 입장이라 할 수 있다. 경제적 접근은 최근 가장 주목되고 있는 이론으로서 규모의 경제, 분권화 등을 포함한다고 볼 수 있다. 다만 규모의 경제는 행정구역의 통합을 강조하는 논리적 근거로, 티부가설, 오우츠의 분권화 정리 등을 포함한 분권화 이론은 행정구역의 통합보다는 지방정부의 자율성과 자주성을 강조하는 논리적 근거로 활용되고 있다고 볼 수 있다. 한편, 박종관은 시군통합에 있어 경영학의 기업합병이론을 적용하여 공공부문의 행정구역의 통합을 효율성에 기초한 통합논리의 근거를 제시하였다[2].

이러한 이론적 기초에 따라 이루어진 행정구역의 통합에 관한 실증연구는 긍정적 효과를 강조하는 연구와 부정적 효과를 강조하는 연구로 구분될 수 있다. 먼저 긍정적 효과를 강조하는 연구로는 홍준현, 김재홍, 최우용 등의 연구가 있으며, 규모의 경제 효과, 재정의 증대, 생활권과 행정구역의 일치를 통한 효율성의 증대를 강조하고 있다[3-5]. 반면 부정적인 평가를 내리는 연구로는 배인명 외, 이재원, 김동훈·정진현 등의 연구가 있으며[6-8], 행정구역 통합을 통한 비용 및 예산절감이 그리 크지 않은 반면, 광역화에 따른 주민참여의 저조, 행정서비스의 효과성 감소 등을 강조하고 있다. 또한 2009년 지방행정체제 개편에 따른 자율통합 정책에 따른 다수의 사례연구들이 제시되었다[9-11]. 이들 연구들은 2009년 자율통합대상으로 선정되었던 ‘창원-마산-진해시’, ‘청주-청원’의 사례를 포함하고 있고, 이외에, ‘전주-완산’, ‘의정부-양주-동두천’의 사례들의 주민인식을 기초로 한 연구와 통합과정의 성공 및 실패 사례를 분석함으로써 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편과정에 대한 시사점을 제시하고 있다.

이밖에 비교적 최근에 이루어진 연구로 박형준, 양고

운·박형준의 연구는 이론적 측면에서 시군통합의 한계와 지방정부 간 자율적 통합의 성공요인을 탐색하고 있다[12][13]. 박형준의 연구는 미국에서 이루어진 행정구역 통합을 종합적으로 검토하고, 우리나라의 시군구 통합모형이 소위 C3(city-county consolidation) 모델에 기초하고 있기 때문에 수많은 거부점(veto point)과 높은 거리비용을 수반하고 있어 통합에 성공하고 있지 못하다고 보고, 새로운 통합모형으로서 지역간 합의(ILA, Interlocal Agreement) 또는 파트너십과 같은 대안을 제안하고 있다. 또한 양고운·박형준의 연구는 지방자치단체 자율통합의 성공조건으로서 두 지역 사이의 정치·경제적 동질성, 사회문화적 동질성, 통합시도의 경험 등을 중요한 요인으로 제시하고 있다.

특히 선행연구 중에서 이달곤의 연구는 지방자치단체 자율통합을 결과지향적인 관점을 벗어나, 정책과정으로 인식하고, 정책과정에 참여하는 행위자들의 가치와 윤리, 그리고 행위자들의 행위를 규정하는 제도, 구조적 체계를 포함한 평가가 필요하다고 역설하고 있다[14]. 그는 2009-2010년에 이루어진 시범정책으로 추진된 자치단체 통합정책의 과정을 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원으로 분류한 Cooper et al. 의 다차원분석모형에 기초하여 분석하고 있다[15].

이달곤의 연구가 2009-2010년 동안 이루어진 시범정책에 대한 분석이었다면, 본 연구는 이후 이명박정부가 본격적인 정책으로 추진한 시·군·구의 자율통합정책과정을 보다 발전된 다차원분석모형 분석틀에 기초하여 분석하고, 정책적 함의를 도출하고 있다.

표 1. 행정구역 통합정책에 관한 선행연구

주제	주요 연구
행정구역 통합의 이론적 기반	박종관(2000), 문영동 외(2009)
행정구역 통합의 긍정적 효과	홍준현(1997), 김재홍(2000), 최우용(2009) 등
행정구역 통합의 부정적 측면	배인명 외(2006), 이재원(1996), 김동훈 외(1996)
행정구역 통합의 사례연구	강갑선·안재섭(2011), 강기윤·이태근(2010), 김정운(2011) 이달곤(2011)
행정구역 통합의 한계와 성공요인	박형준(2013), 양고운 외(2013) 등

2. 분석의 틀: 다차원분석모형

2.1 4차원분석모형

Cooper et al은 기존의 정책이론을 실증주의적 이론(positivist theories)과 해석주의적 이론(interpretivist theories)로 구분하고 있다[15]. 전자의 대표적인 이론으로 체제이론(system theory), 신다원주의이론(neopluralist theories), 신제도주의이론(neoinstitutional theory) 등을, 후자의 대표적인 이론으로 비판이론(critical theory), 페미니스트이론(feminist theory), 포스트모더니즘(postmodernism), 이념적 관점(ideological perspectives) 등을 제시하고, 각 이론들의 특징을 분석하였다. 이후 기존의 정책연구에서 활용되고 있는 일차원적인 접근 방법으로는 역동적이고, 복잡한 정책을 이해하는데 많은 한계를 지니고 있음을 지적하면서, 새로운 접근방법으로서 4차원의 분석모형(a four-dimensional view of policy theory)을 제시하고 있다. 즉 정책에 대한 종합적인 이해와 이를 기초로 한 실질적인 개선방향을 도출하기 위해서는, 규범적(normative), 구조적(structural), 구성적(constitutive), 기술적(technical) 차원의 분석이 동시에 이루어져야 한다고 주장한다.

첫째, 규범적 차원은 정책의 가치와 목적에 대한 분석을 포함한다. 이는 정책에 어떠한 가치와 신념이 배태되어 있는가, 정책은 누구의 이념과 논리를 반영하고 있는가에 대한 답을 모색하는 것이라 할 수 있다. 이러한 분석에는 비판이론, 포스트모더니즘, 이념적 관점 등의 연구방법이 효과적으로 활용될 수 있다. 둘째, 구조적 차원은 기존의 제도가 정책에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 분석을 포함한다. 이는 중앙정부와 지방정부의 관계, 기존 법령의 제약이 어떻게 정책의 형성과 집행에 영향을 미치는가에 대한 답을 모색하는 것이라 할 수 있다. 이러한 분석에는 신제도주의적 접근방법이 효과적으로 활용될 수 있다. 셋째, 구성적 차원은 정책과정에 참여하는 엘리트집단, 이해관계자, 군중에 대한 분석을 포함한다. 이는 어떤 집단이 정책의 형성과 집행과정에서 수혜를 누리는지, 다양한 이해관계자들은 정책의 형성과 집행에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 답을 구하는 것이라 할 수 있다. 이러한 분석에는 신다원주의적 옹호연합이론(advocacy coalition approach),

이해관계자 모델, 비판이론 등이 활용될 수 있다. 넷째, 기술적 차원은 실제 정책의 기획, 집행, 평가에 관한 중립적인 분석을 포함한다. 이는 정책이 어떻게 기획, 집행, 평가되었는가에 대한 답을 모색하는 것이라 할 수 있다. 이러한 분석에는 정책의 기획, 집행, 평가과정을 가치중립적인 관점에서 세밀하게 검토하는 기초가 되는 체계이론이 적절히 활용될 수 있다. 마지막으로 Cooper 등이 제시하는 4차원 분석모형은 그 중심에 윤리와 사회정의(ethics and social justice)를 두고 있다. 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원의 정책분석이 윤리와 사회정의라는 관점에서 재검토되어야 한다는 것이다. 이는 동 모형을 개발한 연구자들이 기본적으로 정책이 윤리와 사회정의에 깊은 관심을 지니고, 궁극적으로 사회정의를 향상시키는 형성, 집행되어야 한다는 신념을 지니고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

Cooper 등이 제안하는 4차원 분석모형은 정책을 특정한 일면만 검토하는 것이 아니라, 종합적 관점에서 통합적으로 검토함으로써 정책분석 및 정책평가의 이해도를 증대하는 장점을 지닌다고 볼 수 있다. 특히 본 연구와 같이 사후적 측면에서 정책을 평가할 때, 4차원적 변수가 정책과정에 어떤 영향을 미쳤는지 분석해봄으로써 영향요인을 분석하고, 시사점을 도출하는데 유용할 수 있다. 반면 각 정책사례별로 부각되는 특정 부분을 미시적으로 심층적으로 분석하는 데는 다소 한계가 있다는 단점도 있다고 볼 수 있다.

2.2 분석 틀: 다차원분석모형

본 연구는 Cooper et al의 4차원분석모형을 변형한 다차원분석모형(a multi-dimensional model)을 제시하고, [그림 1]의 모형을 기초로 다음과 같은 내용을 중심으로 2010-2014동안 이명박정부에서 추진한 시·군·구 행정구역 통합정책을 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 분석하고, 바람직한 시·군·구 통합정책의 지향성이라는 관점에서 평가해보고자 한다.

첫째, 규범적 차원에서 시·군·구 행정구역 통합정책이 지니고 있는 목적과 가치, 동 정책에 내재된 기본가정을 분석해보고자 한다. 이명박정부가 추진한 시·군·구 행정구역 통합정책의 목적과 가치는 2010년에 제정

된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’의 목적 부문을, 동 정책의 기본가정은 이명박정부가 수립한 시·군·구 행정구역 통합정책의 내용 및 이에 대한 언론 및 논문을 분석해봄으로써 도출될 수 있다.

둘째, 구조적 차원에서 시·군·구 행정구역 통합정책의 추진에 영향을 미친 공식적, 비공식적 제도적 제약 조건과 영향을 분석하고자 한다. 공식적 측면에서 기존의 법률, 정당구조, 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 내 집행부와 의회 사이의 공식적 관계구조 등이 정책추진과정에서 주된 제약조건으로서 영향을 미칠 수 있다. 또한 비공식적 측면에서는 지역별로 형성되어 있는 사회문화적 전통, 정책참여자 및 이해관계자 사이의 비공식적 관계구조가 정책추진과정에 영향을 미칠 수 있다. 이에 대한 분석은 공식적 측면은 법률의 내용 등을, 비공식적 측면은 언론 보도 등을 중심으로 이루어질 것이다.

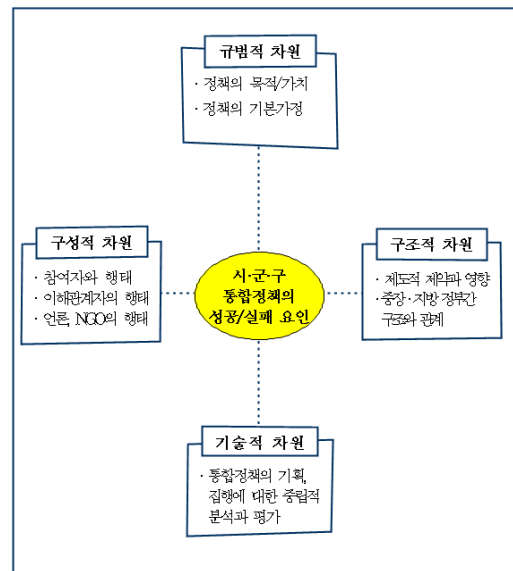


그림 1. 본 연구의 분석 틀

셋째, 구성적 차원에서 실제 정책의 추진과정에 직접적으로 참여한 공식적 참여자, 직간접적으로 참여한 이해관계자 및 언론, 비영리집단의 지향점, 행태가 어떠한지를 분석하고자 한다. 이러한 분석은 시간을 매개로

하여 지지와 반대 연합이 어떻게 역동적으로 형성되고 변화되며, 실제 어떤 정책과정에서 어떻게 영향을 미쳤는가를 중심으로 분석하게 될 것이다.

넷째, 기술적 차원에서 시·군·구 행정구역 통합정책의 기획, 결정, 집행 등이 어떠한가를 중립적으로 분석하고자 한다. 이 차원은 사실상 정책을 설계하고 집행한 중앙정부 담당기관의 역할에 대한 평가를 포함한다고 볼 수 있다. 즉 중립적이고, 합리적인 기준에 기초할 때, 정부정책이 얼마나 적절했는가를 분석평가하게 될 것이다.

마지막으로 본 연구는 위에서 제시한 네 가지 차원에서 시·군·구 행정구역 통합정책의 성공 또는 실패요인을 분석해보고, 이를 기초로 향후 중앙정부가 유사한 정책을 추진할 때 유념해야 할 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

III. 시·군·구 통합정책의 분석과 평가

1. 시·군·구 통합정책 개관

이명박정부의 시·군·구 통합정책은 ‘신정부(이명박정부) 100대 국정과제’의 일환으로, 2008년 11월 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법안’이 제출되고 국회에서 ‘지방행정체제개편특별위원회’가 출범된 이후 본격화되었다. 중앙정부에서는 자율통합에 따른 특별교부세 및 교부세액 등의 경제적 유인을 보장하고, 지방정부는 지방자치단체의 자율통합 지원계획에 따라 지역 주민 의견을 실시하여 자율통합에 참여하였다. 2009년 46개 지방자치단체의 자율통합 신청에 따라 지역주민 의견조사에 따라, ‘창원-마산-진해시’, ‘청주-청원’, ‘성남-하남-광주’, ‘수원-화성-오산’ 4개 지역의 통합추진 지역으로 선정하여 추진한 결과, 2010년 7월 통합창원시가 출범하였다.

이후 이명박정부는 2011년 9월 ‘시·군·구 통합기준’을 마련하여, 권역별로 사회·지리적 여건을 반영한 16개 지역 36 시·군·구 지역으로 대상을 선정하였다. 이 중, 지역주민 의견을 반영한 6개 지역(14개 시·군)을 권역지역으로 선정하여 추진하되, ‘청주-청원’은 통합건

의 지역으로 접수되지 않았으나, 특별법상 통합 특례로 인정하여 결정되었다. 이후 행정안전부 내에 ‘통합추진공동위원회’가 구성이 되었고, 2013년 5월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되었다. 이러한 과정을 거쳐 2014년 ‘청주-청원’통합이 확정되었고, 2014년 7월 1일자로 「충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률」이 시행되었다.

2. 다차원분석모형에 기초한 분석과 평가

2.1 규범적 차원

2010-2014년에 추진된 시·군·구 행정구역 통합정책을 규범적 차원을 정책의 목적/가치, 기본가정 등의 측면에서 검토해보면 다음과 같다.

정책의 목적/가치 측면에서 정책의 법적 근거가 되는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제1조는 법의 제정목적을 ‘성숙한 지방자치의 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것’을 목적으로 설정하고 있다. 또한 동법 제18조는 지방행정체제 개편이 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여, 지방자치 및 행정계층을 적정화하고, 주민생활 편익증진을 위해 자치구역의 조정하고, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여하고, 주거단위의 근린자치를 활성화하는 방향으로 추진되어야 한다고 선언하고 있다. 이와 함께 시·군·구의 개편에 대해서는 제22조에서 국가가 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하도록 하고 있으며, 이러한 시·군·구의 통합에는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 않는다고 선언하고 있다.

이러한 실정법적 규정에 포함된 기본가정은 현재의 시·군·구 지역이 인구, 지리적 여건, 생활권 측면에서 통합이 필요한 상황에 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 특히 주민의 편익증진, 지방의 자치역량 강화 및 국가경쟁력 향상을 위해 국가(중앙정부)가 지방자치단체 사이의 통합을 지원하는 정책을 추진할 수 있도록

하는 근거를 마련해주고 있다. 이밖에도 시·군·구의 통합정책은 규범적 측면에서 중앙집권과 지방분권, 국가적 효율성과 지방자치 역량강화, 일반 주민의 편의증대와 지역기반의 기득권 사이의 선택이라는 측면에서 이해될 수 있다.

이렇듯 2010-2014년에 추진된 시·군·구의 통합정책은 규범적 차원에서 통합을 통해 효율성을 증대하고, 주민의 편의를 증대하는데 초점을 맞추었다고 볼 수 있다. 그러나 실제 정책의 대상이 된 지방자치단체와 이에 거주하는 주민들은 중앙정부가 설정한 정책이념에 대해 공감대를 형성하지 못했던 것으로 평가된다. 즉 행정구역 통합을 통한 효율성 증진에 동의를 보내지 않았고, 국가적 측면에서 강조하는 효율성보다는 자치역량에 더 관심을 가졌다고 볼 수 있다. 이에 대해 이달곤의 연구는 규범적 차원에서 중앙정부의 “효율성”과 “지방정부의” “자율성”은 구분되어야 하고, 목적가치의 양립은 시차적인 평가로 이루어져야 한다고 보고 있다. 또한 당시의 여론조사에서 중앙정부의 자율통합정책의 정책이념의 가치대결구도 현상이 발견되지 않았음을 강조하였다[14].

2.2 구조적 차원

2010-2014년에 추진된 시·군·구 행정구역 통합정책을 구조적 차원을 내용적으로 중앙의 제도, 중앙과 지방, 지방제도로 구분하고, 공식적·비공식적 측면에서 검토해보면 다음과 같다. 첫째, 중앙의 제도는 공식적으로 국회와 행정부 사이에 행정구역의 통합에 대한 어느 정도의 합의가 있었다고 볼 수 있다. 특히 여당은 효율성과 자치역량을 강화하는 정책수단으로서 행정부가 추진하는 통합정책을 적극적으로 지지하는 입장이었다. 그러나 비공식적으로 야당은 지방선거 등을 경계하고 있는 가운데, 다소 유보적인 입장이었다고 볼 수 있다. 또한 개별 국회의원들은 공개적인 의견표명을 하는 것에 대한 거부감이 있었다고 볼 수 있다. 둘째, 중앙과 지방의 관계는 비공식적 측면에서 중앙정부인 행정안전부가 정책을 주도하고 정책과정을 관리하였기 때문에, 지방자치단체나 주민조직 사이에 갈등이 발생할 소지가 매우 컸다고 볼 수 있다. 중앙정부의 입장에서는

국가적 수준에서 전체적인 기준을 마련하기 위하여 주도권을 행사하여야 했고, 국회는 행정구역의 변경문제가 입법사항이었기 때문에 권한을 주장하였다. 그러나 지방자치제가 실시된 이후, 행정구역 통합의 실질적인 영향을 받게 되는 주민의 의사결정권을 무시할 수 없었다고 볼 수 있다. 특히 주민의 자율적 의사결정에 기초한 주민자치를 강조하는 입장에서는 중앙정부가 주도적으로 소위 자율적 통합정책을 추진하는 것에 대한 반감을 드러냈다. 셋째, 지방의 제도는 비공식적 측면에서 통합대상이 되는 시·군·구 사이의 사회문화적 전통 및 자존심 등이 통합과정에 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 단순한 경제적 효율성을 강조하여 행정구역을 통합하려는 중앙정부의 정책에 대해 서로 다른 사회문화적 전통을 지닌 주민 사이에 의견이 나뉘었다고 볼 수 있다.

이렇듯 2010-2014년에 추진된 시·군·구 통합정책은 구조적 차원에서 공식적으로는 일사분란한 구조 하에서 추진된 것으로 보이지만, 비공식적으로는 각 지역에 내재된 사회문화적 제도의 차이를 극복하지 못했다고 평가할 수 있다. 특히 정책이 상향식으로 주민의 의견을 수렴하는 구조가 아닌, 중앙정부에서 결정된 정책을 일방적으로 강요하는 하향식 구조로 추진되었다는 점은 실질적인 정책성과를 창출하는데 큰 제약요인이 되었던 것으로 평가된다.

2.3 구성적 차원

2010-2014년에 추진된 시·군·구 행정구역 통합정책의 구성적 차원을 참여자, 이해관계자, 언론 및 NGO의 행태를 중심으로 검토해보면 다음과 같다. 첫째, 정책의 핵심참여자인 행정안전부장관은 정책의 추진과정에서 매우 중요한 역할을 수행하는 위치에 있었다고 볼 수 있다. 시범정책을 추진하는 과정에서 이달곤 행정안전부장관은 자율통합을 강조하면서 정책에 적극적으로 개입하였다. 그러나 2010년에 새롭게 장관이 되어 본 정책을 추진했던 맹형규 장관은 동 정책에 대한 관심이 크지 않았고, 대부분의 정책과정에 소위 표준운영절차(SOP)에 따라 수행되었다고 볼 수 있다. 둘째, 지역구 국회의원은 지방행정체제의 개편 이후의 선거에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에, 행정구역 통합정책

에 대한 의견을 표명하는 것에 대해 매우 보수적인 입장을 보였다고 볼 수 있다. 셋째, 지역의 언론, 시민단체, 이익집단은 이해관계에 기초하여 다양한 찬반운동을 전개하였다. 특히 중앙정부가 추진하는 통합정책에 대한 이해와 소통이 충분히 이루어지지 않은 상태에서, 통합에 반대하는 지역의 언론, 시민단체, 이익집단은 통합반대 주민서명, 성명서 발표, 현수막 게시 등을 추진하는 등 감정적 차원에서 대응하는 모습을 보였다. 넷째, 지역의 주민들은 대부분, 대부분의 지역에서 설명회가 진행되었지만, 의회의 의결로 통합을 실현한다는 정책에 막연한 불만을 제기하였고, 지방공무원들은 행정구역의 통합이 신분변동과 직결되는 문제이기 때문에 눈에 보이지 않게 반대의 입장에서 서 있었다고 볼 수 있다.

2.4 기술적 차원

2010~2014년에 추진된 시·군·구 행정구역 통합정책을 기술적 차원을 정책의 기획과 내용, 집행의 측면에서 검토해보면 다음과 같다. 먼저 정책의 기획과 내용 측면에서 통합정책의 기획은 행정안전부를 통해 이루어졌다. 정책의 주요 내용은 통합의 가능성이 높은 지역에 대해 행정·재정적 인센티브를 지원하고, 절차적으로는 지방의 건의를 거쳐, 설문조사 등을 통해 주민의 의견을 수렴하고, 지방의회의 의결과 국회의 법률제정으로 확정하는 것을 포함하였다. 이러한 정책의 기획과 내용은 지방의 의견을 존중하지만, 실질적으로 중앙정부가 행정구역 통합정책을 주도하는 정책의 특성을 나타냈다고 볼 수 있다. 다음으로 정책의 집행은 기획된 내용에 따라 자율통합 지원계획에 따라 통합의견서를 제출한 자치단체에 대해 해당단체 및 상대단체를 대상으로 주민의견조사를 실시하였다. 이후 지방의회의 의결을 구하는 절차가 진행되었는데, 찬반 입장 사이에 주민의견조사의 법적인 의미를 둘러싸고 논쟁이 전개되었다. 이렇듯 시·군·구 통합정책의 내용은 정책대상이 되는 지방자치단체 및 주민의 의견을 충실히 반영하지 않았고, 정책의 집행과정에서는 다양한 이해관계가 충돌함에 따라 애초에 의도했던 적절한 시·군·구의 통합성공을 창출하는데 실패했다고 볼 수 있다.

3. 정책적 함의: 성공/실패 요인

다차원분석모형을 기초하여 2010~2014년의 시·군·구 통합정책을 분석, 평가한 내용이 주는 정책적 함의를 정책의 성공/실패 요인의 관점에서 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 시·군·구 통합정책이 성공하기 위해서는 정책이 지향하는 목적/가치에 주민의 의견을 적극적으로 반영하고, 공감대를 형성하는데 주력할 필요가 있다는 점이다. 기본적으로 행정구역의 개편 필요성은 현재 행정구역의 비효율성에서 찾을 수 있지만, 실제 통합정책에 관한 실질적인 결정이 주민의 의사에 달려있기 때문이다. 이에 기초할 때, 시·군·구 통합정책의 이념은 효율성과 함께 자치역량의 제고 또는 지역경쟁력의 강화 등이 더욱 강조될 필요가 있다고 본다. 또한 실제 행정부가 전국적인 차원에서 시·군·구 통합정책을 주도할 수밖에 없는 상황에서 시·군·구 통합으로 인해 창출되는 사회적 편익과 비용에 대한 보다 객관적인 정보를 만들어 제공하는 노력이 강화되어야 할 것이다. 이는 정보가 비대칭적인 상황 속에서 시군구 통합정책의 대상이 되는 주민과 이해관계자의 신뢰를 확보하는데 가장 중요한 요인이라 할 수 있다.

둘째, 구조적 차원에서 중앙정부와 지방정부 사이의 의사소통 채널을 확충하고, 도와 시·군·구 사이의 입장 차이를 조정할 수 있는 시스템도 확보할 필요가 있다. 중앙정부 수준에서 행정부와 국회는 통합정책에 대한 일정한 합의가 형성되어 있고, 이러한 합의가 특별법의 제정으로 이어졌다고 볼 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부 사이에는 상당한 입장차이가 존재했던 것으로 평가된다. 특히 지방정부는 명목상 자율을 강조하면서도, 실제로는 중앙정부가 행정·재정적 유인제도를 기반으로 중앙정부의 의도대로 통합정책을 추진하는 것에 대한 반감이 상당부분 있었던 것으로 평가된다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 사이에 의사소통채널이 충실히 확보되고, 통합정책 및 지원계획의 수립에 지방정부의 의사를 반영하는 노력이 강화될 필요가 있다. 나아가 시·군·구 통합을 통해 100만 이상의 도시가 탄생하는 경우, 도와 시군구 사이에 상당한 입장차이가 존재할 수 있음이 확인된

바, 두 지방자치 계층 사이에도 효과적인 수평적 의사소통이 이루어질 수 있도록 시스템이 마련될 필요가 있다.

셋째, 구성적 차원에서 실질적으로 시군구 통합정책을 추진하는 행정안전부장관과 특별위원회가 효과적인 리더십을 발휘하도록 하기 위한 방안이 적극적으로 모색될 필요가 있다. 특히 행정안전부장관은 지방자치단체 또는 지역주민에 대한 관리를 2C 즉, 명령과 통제(command and control)에 기반을 두는 직접관리방식이 아닌, 4C 즉, 의사소통(communication), 융화(conciliation), 타협(compromise) 및 조정과 협조(coordination and cooperation)에 기반을 둔 간접관리방식을 강화할 필요가 있다. 또한 국가 전체적으로 개별적인 이해관계가 아닌 공익의 대표자로서 이해관계자들을 합리적으로 설득하기 위한 객관적 기준의 마련, 격의 없는 소통의 추진 등 다양한 노력을 기울일 필요가 있다고 본다.

넷째, 기술적 차원에서 정책의 내용을 명확하게 제시하고, 정책의 집행을 충분한 시간을 추진할 필요가 있다. 중앙정부 수준에서 정책의 내용은 통합기준, 추진일정, 지원계획 등이 주를 이룬다고 볼 수 있다. 이 중에서 통합기준과 지원계획은 지방정부 수준에서 볼 때, 애매하지 않도록 가능한 한 명확히 제시될 필요가 있다. 특히 지원계획은 지방자치단체, 지방주민 등 이해관계자의 입장에서 가장 중요한 요인이라 할 수 있으므로, 구체적인 지원방식, 기간, 금액이 충분이 예측 가능하도록 제시될 필요가 있다. 이와 함께 시·군·구 통합정책의 집행은 지방의 자율성을 존중하는 것이 최우선의 정책방향이라면 충분한 시간을 두고, 지방주민이 통합기준, 지원계획을 충실히 검토하고, 찬반논쟁을 거칠 시간이 주어질 필요가 있다. 이는 현재 지방 수준에서 통합정책에 대한 찬반논쟁이 객관적 기준 보다는 일방적인 정책추진에 대한 반감에 기인하고 있다는 데에서도 반증이 된다고 볼 수 있다.¹⁾

1) 청주시와 청원군의 통합은 시군구 통합정책이 상당한 시행착오를 거쳐 이루어질 수 있음을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다. 두 자치단체는 2010년까지 추진된 통합정책에서는 의견의 충돌(청원군의 반대)로 이루어지지 못했으나, 2011년에 쌍방의 자율적 합의를 거쳐 통합하기로 결정한 바 있다.

IV. 결론

행정구역 통합정책은 근래에 이슈화되어 추진된 정책이 아니라, 시기적으로 거슬러 올라갈 때, 오래된 정책이었다. 그럼에도 불구하고, 선행연구 및 행정구역 통합정책의 평가하는 연구들은 행정구역 통합정책을 중앙정부-지방정부의 관계의 재설정 틀에서 논의되고 있기 때문에 정책을 수행하는 실천적 의미를 부여하는데 한계가 있다. 대부분의 선행연구는 실증연구에 기초한 경제적 효율성 및 성과(효과성)의 결과에 의존하고 있고, 다른 한편으로 사례연구를 통한 사례의 특수성을 강조하였다. 따라서 기존의 연구들은 행정구역 통합정책을 추진하는 과정에서 제기될 수 있는 다양한 요인들의 연계를 통한 설명력이 부족했다고 볼 수 있다. 이에, 본 연구는 2010-2014년 동안 추진되었던 행정구역 통합정책을 중앙정부-지방정부의 관계의 틀을 벗어나 포괄적 접근(comprehensive approach)을 토대로 정책과정상의 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원으로 구분하여 분석하고, 성공/실패 요인을 모색하였다. 결론적으로 본 연구는 향후 추진될 행정구역 통합정책이 다소 시간이 많이 걸리더라도 지역주민의 의견을 적절히 수렴하고, 소통과 협조의 원리에 기초하여 효과적으로 설득하는 가운데 추진되어야 함을 강조하는 연구로서 의미가 있다고 본다. 다만 본 연구는 행정구역 통합정책을 개별적으로 평가하는 데에는 구체성이 떨어지는 한계가 있기에, 추후 구체적인 사례연구 등을 통해 보완될 필요가 있다고 본다.

참고 문헌

- [1] 문영동, 이시원, 민병익, "행정구역 개편 성과의 영향과 요인", 지방정부연구, 제13권, 제1호, pp.7-25, 2009.
- [2] 박종관, "시군통합에 있어 기업합병이론의 적용 가능성 모색", 한국행정학보, 제34권, 제4호, pp.303-322, 2000.
- [3] 홍준현, "시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석", 한국사회와 행정연구, 제8권, 제2호, pp.59-90,

1997.

- [4] 김재홍, "도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구", 한국정책학회보, 제9권, 제2호, pp.47-66, 2000.
- [5] 최우용, "지방행정체제 개편의 법률적 과제", 공법학연구, 제10권, 제3호, pp.283-313, 2009.
- [6] 배인명, 이명석, 최재승, "시군 통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로", 한국정책학회보, 제9권, 제1호, pp.139-161, 2000.
- [7] 이재원, *지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구*, 서울대학교 박사학위논문, 1995.
- [8] 김동훈, 정진현, "도농통합형 행정구역 개편의 효과 분석 및 발전방향에 관한 연구", 사회과학논총, 제7권, pp.235-277, 1996.
- [9] 강갑선, 안재섭, "창원시 행정구역 통합이후 주민 화합 정책에 관한 연구", 한국사지리지학회지, 제21권, 제4호, pp.25-38, 2011.
- [10] 강기운, 이태근, "행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구 -창원시를 중심으로-", 한국지방자치학회보, 제22권, 제2호, pp.55-77, 2010.
- [11] 강정운, "지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례", 지역발전연구, 제11권, 제1호, pp.1-22, 2011.
- [12] 박형준, "시군통합모형의 이론적 고찰을 통한 시군통합의 한계 탐색", 한국지방자치학회보, 제25권, 제2호, 2013.
- [13] 양고운, 박형준, "지방정부간 자율적 행정구역통합의 성공요인 탐색", 한국지방자치학회보, 제25권, 제1호, 2013.
- [14] 이달곤, "다차원분석모형에 기초한 "지방자치단체 자율통합, 정책과정 분석", 정책분석평가학회보, 제21권, 제1호, pp.187-217, 2011.
- [15] B. S. Cooper, L. D. Fusarelli, and E. V. Randall, *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*, New York: Pearson Publication Co. 2004.

저 자 소 개

김 철 회(Cheol Hoi Kim)

정회원



- 2005년 2월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
 - 2005년 2월 ~ 2006년 3월 : 한국 학술진흥재단 연구원
 - 2006년 2월 ~ 2008년 2월 : 국회 예산정책처 예산분석관
 - 2008년 3월 ~ 현재 : 한남대학교 행정학과 교수
- <관심분야> : 정책변동, 지방자치, 물산업정책

진 재 완(Jae-Wan Jin)

정회원



- 2000년 2월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사수료)
- 2000년 3월 ~ 2006년 6월 : 서울대 한국행정연구소 연구원

<관심분야> : 정책수단, 정책변동, 환경정책