

지방자치단체 행정구역 통합의 재정효율성 성과 평가

연구책임 | 이상훈 한국지방세연구원 연구위원

연구진 | 이정훈 한국지방세연구원 위촉연구원

요 약

□ 연구목적

- 지방자치 도입 이후 지난 20여 년간 지방행정체제 개편, 즉 지방자치단체의 통합에 대한 논의는 꾸준히 지속되어 오고 있음.
 - 향후에도 본격적인 저성장·저출산·고령화 등의 경제상황이나 인구구조 변화 등으로 인하여, 자치단체들의 규모의 경제 실현이나 지역균형발전 등을 이유로 한 자치단체의 통합에 대한 논의는 줄어들지 않을 것으로 예상됨.
- 중앙정부는 통합 자치단체들에 대해 추가적인 재정적인 지원을 시행하고 있으나, 이러한 지원은 한시적으로 적용되고 있음.
 - 통합 자치단체들에 대한 행정적 재정적 특례는 「도농복합시특례법」(1995년 시행)과 이를 대체한 「지방분권법」(2010년 시행)에서 규정되어 있으며,
 - 그 내용은 불이익배제의 원칙, 예산에 관한 지원 및 특례, 통합자치단체에 대한 특별지원, 그리고 보통교부세 산정에 관한 특례 등으로 정리할 수 있음.
 - 보통교부세 특례 조항은 개별 법률에 따라 다르게 규정되어 있으나, 본 연구의 대상으로 삼은 자치단체 통합에 대해서는 통합 이후 5년간 기준재정수입액의 분리산정, 추가 5년간에 대해 기준재정수요액에 보정률을 적용, 그리고 폐지되는 시와 군 지역에 각각 특별교부세 20억 원을 지원하도록 규정하고 있음.
 - 이러한 재정적인 특례 규정이 존재함에도 불구하고 자치단체 통합은 지역 균형발전 등 예상치 못한 추가적인 재정수요를 발생시키고 있으며, 일부 통합자치단체들은 재정적인 곤란을 겪고 있음.
- 이에 따라 본 연구에서는 1995년 통합된 자치단체들을 대상으로 최근까지의 재정효율성 평가를 목적으로 함.
 - 그동안 다수의 통합에 대한 연구가 다수 진행되어 왔으나, 이들 연구는 통합 자치단체에 대한 상위정부의 재정적 지원이 존재하고 있던 시점들을 대상으로 함.

- 본 연구에서는 시계(視界)를 2014년까지 확장하여, 통합 이전부터 최근까지 통합 자치단체의 재정효율성을 평가하는 것을 목적으로 함.

□ 통합의 논거

- 중앙정부가 통합의 긍정적인 기대효과로 내세운 것은 다섯 가지 정도로 요약할 수 있음.
 - 지역균형발전, 규모경제 달성과 행정 효율성의 증진을 통한 경쟁력을 강화, 주민들의 생활권과 행정구역의 일치, 행정비용 절감을 통한 재정적 경쟁력의 확보, 외부효과 내부화
- 이러한 긍정적인 기대효과에도 불구하고 통합에는 부정적인 효과도 예상됨.
 - 행정수요의 이질성, 농촌지역의 소외, 도시규모의 광역화로 주민들의 요구에 민감하게 대응하지 못할 가능성, 주민과 지방자치단체의 관계가 약화로 인한 공공서비스 품질저하, 오랜 시간 동안 형성되어진 지역의 정체성을 상실

□ 통합 자치단체에 대한 재정적 특례 규정

- 자치단체들의 통합을 유도하기 위해 통합 자치단체에 대한 행정적 및 재정적 지원을 규정하는 법률이 시행됨.
 - 1995년에 「도농복합시특례법」이 시행되었으며, 이 법률은 2010년에 「지방분권법」으로 대체됨.
- 「도농복합시특례법」의 재정적 특례 규정
 - 통합 이후 5년간 보통교부세를 산정할 때 동과 읍·면 지역을 분리하고 동 지역은 시의 산정기준을, 읍·면 지역은 군의 산정기준을 적용.

- 분리산정 기간이 종료된 이후 보통교부세의 급격한 하락을 방지하기 위해 향후 5년간 통합 자치단체 기준재정수요액에 보정률을 적용.
- 통합으로 폐지되는 시와 군 지역에 각각 특별교부세 20억 원을 지원하도록 규정. (2009년부터는 지원하는 특별교부세 규모를 50억 원으로 상향조정)

○ 「지방분권법」의 재정적 특례 규정

- 통합자치단체의 재정부족액이 통합으로 폐지된 자치단체들의 재정부족분보다 적을 경우 4년 동안 차액만큼을 매년 보정 가능함.
- 보통교부세 산정 시 통합으로 폐지되는 자치단체의 보통교부세 총액의 6%를 향후 10년 동안 추가로 지원.
- 특별시나 광역시가 아니면서 인구 50만 명 이상 또는 100만 명 이상의 대도시에 대해서는 도세의 6.2%에 해당하는 금액을 징수교부금에 추가하여 교부하고, 소방시설에 충당하는 특정부동산분 지역자원시설세는 시세로 하는 규정.

□ 해외사례 및 시사점

- 본 연구는 해외사례로 일본과 미국의 행정구역 통합을 살펴보았음.
- 일본은 중앙정부 주도로 기초자치단체인 시·정·촌의 통합을 진행하여 왔으며, 행정구역의 수가 대폭 감소하는 등 가시적인 성과는 달성한 것으로 평가됨.
 - 일본의 경우 중앙정부가 정책목표에 따라 가이드라인을 제시하고, 지방정부가 이에 참여하는 방식으로 합병이 이루어짐.
 - 통합 목적은 경제적 효율성 및 지역분권 강화와 더불어 주민 서비스 대응에도 초점을 맞추고 있음.
 - 일본 자치단체 통합은 운영의 전문성 강화, 주민 서비스 개선, 인건비 및 시설비 절감 등의 긍정적인 평가 이외에 외각 지역의 문제, 주민과의 소통, 주민들에 대한 공공서비스 질의 저하 등 부정적인 평가도 존재함.

- 미국은 기초자치단체에 해당하는 시 등은 개별 주(州)의 관할하에 있어 우리나라와는 상이한 지방조직 체계를 가지고 있기 때문에 직접적으로 비교하기는 곤란함.
 - 미국의 지방정부 결합은 상위정부의 정책적 고려사항이 아니며 개별 지방정부와 주민들의 결정에 의해 발생함.
 - 따라서 통합이 산발적으로 발생하고 있으며 다양한 통합 유형이 존재하는 것을 확인하였음.
 - 몇몇 시·카운티 통합의 재정효과를 살펴본 연구에서는 통합으로 인해 주민 1인당 세출 규모가 오히려 증가하는 것으로 보고하고 있음.
- 해외사례를 통해 국가마다 다양한 행정체계를 가지고 있으며 개별 나라마다 자치단체의 통합을 주도하는 주체나 목적을 다르게 설정하고 있음을 확인하였음.
 - 통일된 기준에 따라 통합의 성패를 판단하고 평가하기보다는 결과를 다양한 각도에서 해석하는 방향이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 재정효율성 평가

- 규모의 경제 달성 여부
 - 통합 이후 최근까지 시의 최소효율인구는 연평균 1.15% 증가하는 것으로 추정됨.
 - 통합 이전에 통합 대상시의 인구는 최소효율인구 대비 20%대 초반 수준이었으나, 통합 이후 30% 중반 수준까지 확대되었음.
 - 이런 결과를 통해 공공서비스의 한계비용을 낮추기 위하여 지방자치단체의 인구 규모를 확대하고자 했던 목표는 단기적으로 미미하게나마 달성한 것으로 보임.
 - 하지만 이후 최소효율규모 대비 인구 비중이 30%대 초반으로 낮아지고 있는 점을 보았을 때, 장기적으로 통합시의 규모경제 실현을 통한 재정효율성 강화는 달성되지 못한 것으로 판단됨.

- 인구와 세출 규모를 기반으로 하는 최소효율인구규모는 통합 이후 지속적으로 증가했기 때문에, 통합시 인구가 최소효율인구규모보다 빠르게 증가하지 않을 경우 장기적으로 규모의 경제를 달성하기 어려움.
- 통합의 기대효과로 제시된 행정비용 절감, 지역균형발전, 재정효율성 강화 등의 분야를 살펴보기 위하여 세출과 세입 측면으로 구분하여 단·장기효과를 검토하였음.
- 행정비용 절감 효과는 거의 나타나지 않는 것으로 판단됨.
 - 단기적으로 통합시의 인건비나 물건비의 변화가 비통합시에 비해 거의 차이를 보이지 않으며, 장기에는 통합시의 인건비나 물건비의 변화가 비통합시에 비해 높은 것으로 나타나 통합으로 인해 행정비용이 오히려 증가되고 있었음.
- 통합시의 지역균형발전은 다소 효과가 있는 것으로 나타남.
 - 통합시의 자본지출은 장기적으로 비통합시에 비해 높은 것으로 나타나, 통합시가 관할 구역 내의 발전을 위해 의도적인 투자지출을 증가시키는 것으로 보임.
 - 이러한 현상의 이면에는 「도농복합시특례법」에 규정되어 있는 중앙정부나 상위 지방자치단체의 행정적·재정적인 지원특례도 한 몫을 담당하고 있는 것으로 판단됨.
 - 취득세와 등록세 징수액의 변화율과 주민세와 재산세 징수액의 변화율은 비교집단에 비해 높아 대체로 통합으로 인해 지역균형발전은 효과가 있는 것으로 볼 수 있음.
- 자체재원 충당능력과 세출 자율성을 진단하기 위해 살펴본 자체수입과 자주재원의 비중의 변화는 해석에 다소 유의할 필요가 있음.
 - 세입 대비 자체수입과 자주재원의 비중은 해당 자치단체의 재정력 수준을 검증하는 것이므로 통합시의 재정력이 통합시점보다 높아졌는지, 낮아졌는지에 대해 평가하는 것이 적절할 것으로 판단됨.
 - 도농 통합 직후, 재정력이 열악한 군 지역은 통합으로 인해 재정력이 강화된 것으로 보이지만 시의 입장에서는 자체수입이나 자주재원의 비중이 종전보다 낮아져 통합으로 인해 오히려 재정력이 약화되었다고 할 수 있음.

- 장기적인 관점에서는 통합시의 자체수입 및 자주재원의 비중이 하락 추세를 보이고 있지만, 이는 시군의 통합 측면에서 접근하기보다 전 지방자치단체의 자체재정 조달 능력과 세출 자율성이 약화되고 있는 현상으로 볼 수 있을 것임.
 - 따라서 통합 자치단체뿐만 아니라 전 자치단체의 재정력 강화를 위한 근본적인 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 다음으로 「도농복합도시특례법」에서 규정하고 있는 통합시에 대한 재정적인 특례 효과에 대해 살펴본 결과, 통합시와 비통합시 사이의 지방교부세 변화 양상에서 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었음.
- 이런 결과를 놓고 볼 때, 기준재정수요액 산정에 있어 시 지역의 동과 군 지역의 읍·면을 분리하여 산정하도록 하는 특례 규정은 도농통합시의 지방교부세에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 보임.
- 이상으로 도농 통합의 기대효과 가운데 규모의 경제 실현, 지역균형발전, 행정비용 절감 등 세 가지 목표를 살펴본 결과, 장기적으로 자치단체의 통합은 규모의 경제를 달성하지 못하고 행정경비 절감이나 자치단체의 재정력 강화 효과도 나타나지 않은 것으로 판단됨.
- 통합시에 대한 재정적 특례 또한 그 효과가 나타나지 않는 것으로 판단되나, 지역균형발전 측면에서는 자본지출이 확대되어 일부 효과가 있는 것으로 보임.

□ 정책제언

- 광역거버넌스 제도의 도입
- 최현선(2012)에서는 자치단체 간의 통합보다 자치단체간의 상생발전을 위한 지역 거버넌스 체제로 전환을 주장하고 있음.
 - 이 연구에서는 미국의 사례를 통해 지역 간 통합보다 지역 거버넌스를 통해 자치단체들의 재정력을 강화할 수 있다고 주장함.

- 광역거버넌스는 가운데 행정적 광역거버넌스, 재정적 광역거버넌스를 통합을 통하지 않고도 지방자치단체의 행정적·재정적 문제를 해결할 수 있는 대안으로 제시함.
 - 행정적 광역거버넌스는 가장 일반적인 형태로 지방정부 간 공공서비스 제공하는 일종의 지방정부 사이의 합의과정으로 정의될 수 있으며,
 - 재정적 광역거버넌스는 주로 공공서비스, 빈곤문제, 광역교통 문제, 지역경제 개발 등과 같은 이슈들과 관련하여 광역지역의 자원조달이나 지출 체계를 만드는 것임
- 우리나라 지방자치단체 중에서 이러한 행정적 광역거버넌스와 거의 유사한 제도를 도입하고 있는 지역의 사례가 있음.
 - 충청남도 천안시는 기반시설임에도 혐오시설로 분류되는 생활폐기물 소각시설을 활용하여, 천안시의 생활폐기물뿐만 아니라 경기도 평택시에서 배출되는 생활폐기물의 일부를 소각처리함으로써 세외수입 증진을 가져옴.
 - 전라북도 정읍시는 화장시설을 전라북도 관내에 위치한 고창군과 부안군과 화장시설을 공유함으로써 세외수입 규모를 확대시키고 있음.
 - 해당 사례들은 타 지역에서 발생하는 문제를 해당 지역에서 해결하고자 한다는 지역 주민들의 저항도 있었지만(NIMBY 현상), 자치단체의 주민들을 대상으로 하는 홍보와 설득과정을 거쳐 지역 간 협업을 이루고 지역의 재정력도 강화된 사례임.
- 이러한 사례들을 고려한다면, 효과가 보장되지 않고 상대 자치단체와의 합의를 도출해 내기 까다로운 자치단체 간 통합보다는 광역거버넌스 제도의 도입을 통해 지방자치단체 간의 상생을 도모할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 법적 제도적 장치 강화

- 2000년대 들어와 우리나라의 잠재성장률은 하락추세를 보이는 등 본격적인 저성장 하에 놓여 있고, 저출산·고령화 등의 인구구조 변화 등으로 인해 상당수의 도시 및 농촌 지역의 인구감소와 열악한 재정상황이 발생할 가능성이 높음.
 - 이로 인해 향후에도 자치단체들의 규모의 경제 실현이나 지역 균형발전 등을 내세워 자치단체의 통합에 대한 논의는 줄어들지 않을 것으로 예상됨.
- 결국 인구가 감소하고 재정력이 열악한 자치단체들은 불가피하게 자치단체 통합을 선택할 수밖에 없는 상황에 처할 수도 있으므로, 향후 발생할 통합을 위한 법적 제도적 장치를 강화해야 될 필요성이 제기됨.

- 우선 통합시에 대한 재정적 특례 규정을 현재보다 강화할 필요성이 있음.
 - 2010년에 통합한 창원시는 인구 100만 명 이상을 넘어서 보통교부세 산정 특례뿐만 아니라 대도시에 대한 특례를 적용받고 있음에도 불구하고, 재정자립도와 재정자주도는 통합 이후 하락하고 있음.
 - 인구가 적고 관할 면적이 넓어 자치행정을 수행할 수 없을 정도로 재정력이 열악한 단체가 그렇지 않은 자치단체와 통합할 경우, 후자의 재정적 경쟁력은 급격하게 하락할 것이 예상되므로 통합 자치단체에 대해 재정적인 지원을 집중할 필요가 있음.
- 둘째, 통합으로 인해 절감된 비용은 주민들의 혜택으로 전환할 필요성이 있을 것임.
 - 최영출(2009)에 의하면 영국의 경우 자치단체가 통합하여 절감되는 비용이 주민들이 납부하는 세금 인하와 함께 향후 예산배정에 고려할 수 있도록 하고 있음.
 - 향후 통합으로 인해 절감되는 비용은 지방세의 탄력세율 적용 등을 통해 주민들에게 그 통합의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 셋째, 통합 후에 장기적인 비전을 제시하는 과정이 필요할 것으로 판단됨.
 - 통합을 주도하는 자치단체에서 상대 자치단체가 통합에 합의할 수 있도록 공식적이고 장기적인 청사진을 구체적으로 제시하여 상대 자치단체가 통합에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하는 절차가 마련되어야 할 것으로 판단됨.

주제어 : 행정구역 통합, 도농통합 특례, 최소효율인구, 재정효율성

목 차

✂ 요약

I. 서론	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	5
가. 연구 범위	5
나. 연구 방법	6
II. 통합의 이론적 논의 및 선행연구	7
1. 통합의 이론적 논의	9
가. 도농통합의 과정	9
나. 통합의 기대효과	10
다. 통합의 부정적 효과	12
2. 자치단체 통합관련 선행연구 검토	13
가. 자치단체 통합	13
나. 자치단체 통합의 성과평가	17
다. 적정 인구규모	21
III. 자치단체 통합의 현황 및 해외사례	23
1. 통합 자치단체의 현황	25
가. 우리나라 지방행정체계의 현황	25
나. 지방자치 도입 이후 지방 행정체계의 변화	27
2. 해외사례	37
가. 일본	37
나. 미국	45
다. 시사점	55

IV. 통합 자치단체의 재정효율성 평가	57
1. 기본방향	59
가. 분석대상	59
나. 분석지표	60
다. 분석방법	63
2. 최소효율인구 규모 추정	65
가. 개요	65
나. 모형	67
다. 최소효율인구규모 추정결과	71
3. 세출 측면의 재정지표 추이 분석	74
가. 단기적 효과	74
나. 장기적 효과	77
4. 세입 측면의 재정지표 추이 분석	82
가. 단기적 효과	82
나. 장기적 효과	85
다. 지방교부세의 변화	88
5. 소결	90
V. 결 론 : 요약 및 정책제언	95
1. 연구결과 요약	97
가. 통합의 논거	97
나. 자치단체 통합 과정 및 특례	98
다. 통합 자치단체에 대한 재정적 특례 조항	99
라. 해외사례의 시사점	100
마. 재정효율성 평가	100
2. 정책제언	103
가. 광역거버넌스 제도의 도입	103
나. 법적 제도적 장치 강화	104
참고문헌	107

표 목 차

〈표 II-1〉 자치단체 통합에 대한 선행연구	16
〈표 II-2〉 자치단체 통합의 재정적 효과 실증연구	18
〈표 II-3〉 자치단체 통합 평가에 대한 선행연구	19
〈표 II-4〉 자치단체 적정규모에 대한 국내 선행연구	22
〈표 III-1〉 우리나라 지방행정계층 체제	25
〈표 III-2〉 1995년 이후 행정구역 통합 사례	30
〈표 III-3〉 일본 시·정·촌 개수 변화(메이지·쇼와 대통합)	38
〈표 III-4〉 일본의 시정촌 합병 건수	40
〈표 III-5〉 인구 단계별 시·정·촌의 인구·면적의 변화	42
〈표 III-6〉 통합 전후 비용: Louisville-Jefferson County	51
〈표 III-7〉 기능별 1인당 지출 - Louisville-Jefferson County	51
〈표 III-8〉 통합 전후 비용: Kansas City-Wyandotte County	52
〈표 III-9〉 광역정부 지출- Kansas City-Wyandotte County	53
〈표 III-10〉 Kansas주의 다른 카운티와 기능별 1인당 지출 비교(2002년 기준)	53
〈표 III-11〉 통합 후 비용: Athens-Clarke County	54
〈표 III-12〉 기능별 1인당 지출 - Athens-Clarke County	55
〈표 III-13〉 Georgia주의 다른 카운티와 비교(2002년)	55
〈표 IV-1〉 분석대상 통합시	59
〈표 IV-2〉 재정효율성 평가지표(세출측면)	61
〈표 IV-3〉 GRDP와의 상관계수(1994~2009년)	62
〈표 IV-4〉 재정효율성 평가지표(세입측면)	63
〈표 IV-5〉 자치단체 유형별 기초통계량(평균)	68
〈표 IV-6〉 1인당 세출에 대한 회귀분석 결과(1996년)	70
〈표 IV-7〉 최소효율인구규모 추정값	70
〈표 IV-8〉 자치단체별 인구 평균 및 최소효율인구규모(통합시/비통합시)	73
〈표 IV-9〉 분야별 재정효율성 평가 지표 분석 결과	91

그림 목 차

〈그림 III-1〉 우리나라 행정구역의 수	26
〈그림 III-2〉 메이지-쇼와 대통합의 특징	38
〈그림 III-3〉 일본 행정구역 개편의 배경	39
〈그림 III-4〉 전문직 인원 수의 변화	44
〈그림 IV-1〉 통합시와 비통합시의 평균 인구 및 세출 추이	67
〈그림 IV-2〉 최소효율인구규모 추이(통합시)	72
〈그림 IV-3〉 최소효율인구규모 추이(비통합시)	72
〈그림 IV-4〉 행정비용 절감 분야 지표 추이(단기)	75
〈그림 IV-5〉 지역균형발전 분야 지표 추이(단기)	76
〈그림 IV-6〉 행정비용 절감 분야 지표 추이(장기)	78
〈그림 IV-7〉 지역균형발전 분야 지표 추이(장기)	80
〈그림 IV-8〉 재정자율성 분야 지표 추이(단기)	83
〈그림 IV-9〉 지역균형발전 및 소득수준 분야 지표 추이(단기)	84
〈그림 IV-10〉 재정자율성 분야 지표 추이(장기)	86
〈그림 IV-11〉 지역균형발전 및 소득수준 분야 지표 추이(장기)	87
〈그림 IV-12〉 지방교부세 추이(장기)	89

I. 서론

1. 연구의 목적
2. 연구 범위 및 방법



I. 서론

1. 연구의 목적

1995년 우리나라에 민선 지방자치가 도입된 이후 20년이 지나고 있다. 지방자치 도입 이후 지방행정체제 개편, 즉 지방자치단체의 통합에 대한 논의는 꾸준히 지속되어 오고 있다. 본격적인 저성장·저출산·고령화 등의 경제상황이나 인구구조 변화 등으로 인해 상당수의 도시 및 농촌 지역의 인구감소와 열악한 재정상황이 발생할 것이고, 이로 인해 향후에도 자치단체들의 규모의 경제 실현이나 지역균형발전 등을 명분으로 자치단체의 통합에 대한 논의는 줄어들지 않을 것으로 예상된다.

지난 2014년 청주시가 청원군과 통합하여 통합 청주시가 출범하였다. 청주시와 청원군의 통합은 1994년의 1차 통합 논의부터 2005년(2차), 2009년(3차), 2012년(4차) 등 행정체제 개편 논의가 있을 때마다 통합에 대한 논의가 있었다. 결국 2012년부터 시작된 4차 논의에서는 청원군과 청주시의 통합이 합의되었다. 그러나 2010년에 마산시, 창원시, 진해시가 통합된 창원시의 경우, 2010년 7월 통합 예산에 의해 산출된 재정자립도 46.9%에서 2016년에 42.6%로 7년간 약 4%p가 감소하고, 재정자주도는 73.9%에서 64.8%로 거의 10%p 하락한 수준을 보이고 있어 통합으로 인한 재정 개선효과가 의심되는 상황이다.¹⁾ 이렇게 창원시는 통합 이후 재정력이 약화되고 있는 상황에서 지역균형발전 수요와 사회복지에 대한 지방비 부담이 가중되고 있으며, SOC 사업에 대한 투자는 감소하고 있어 주민들의 불만으로 이어지고 있는 것으로 나타났다.

중앙정부는 통합 자치단체들에 대해 추가적인 재정적인 지원을 시행하고 있으나, 이러한 지원은 한시적으로 적용되고 있다. 도농복합시에 대한 행정적·재정적 특례는 「도농복합시 특례법」(1995년 시행)과 이를 대체한 「지방분권법」(2010년 시행)에서 규정되어 있다. 특히, 이들 법률과 연계하여 「지방교부세법 시행령」에서는 통합지역에 대한 추가적인 재정적 지원을 위해 보통교부세 산정방식에 대한 특례 조항을 담고 있다. 「도농복합시특례법」에서는 통합 이후 5년간 보통교부세 산정 시 동 지역과 읍·면 지역을 분리하고 동 지역은 시의 산정기준을, 읍·면 지역은 군의 산정기준을 적용하고 있다. 그리고 분리산정 기간이 종료된

1) 2014년 예산과목 변경을 고려한 창원시의 2016년 재정자립도는 39.8%, 재정자주도는 61.9%로 나타나고 있다. 2010년부터 2016년까지 전국 평균 재정자립도는 52.2%에서 52.5%로 0.3%p 증가하였으며, 재정자주도는 75.7%에서 74.2%로 1.5%p 감소하고 있어, 창원시의 재정력 약화가 일반적이지 않다는 사실을 보여주고 있다.

이후 보통교부세의 급격한 하락을 방지하기 위해 향후 5년 간 통합 자치단체 기준재정수요액에 보정률을 적용하여 산정하도록 규정하고 있다.²⁾ 그리고 통합으로 폐지되는 시와 군 지역에 각각 특별교부세 20억 원을 지원하도록 규정하고 있다.(2009년부터는 지원하는 특별교부세 규모를 50억 원으로 상향조정하였다.) 「지방분권법」에서는 이러한 규정을 보다 강화하여 통합자치단체의 재정부족액이 통합으로 폐지된 자치단체들의 재정부족분보다 적을 경우 4년 동안 차액만큼을 매년 보정할 수 있도록 하고 있으며, 보통교부세 산정시 통합으로 폐지되는 자치단체의 보통교부세 총액의 6%를 향후 10년 동안 추가로 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 모든 시 지역에 해당되는 것은 아니지만, 특별시나 광역시가 아니면서 인구 50만 이상 또는 100만 이상의 대도시에 대해서는 도세의 6.2%에 해당하는 금액을 징수교부금에 추가하여 교부하고, 소방시설에 충당하는 특정부동산분 지역자원시설세는 시세로 하는 규정도 포함하고 있다. 하지만 이러한 중앙정부나 광역자치단체의 재정적인 지원은 일시적이거나 한시적이라는 한계를 안고 있다.

1995년 당시 자치단체의 통합은 재정적인 측면에서 도시와 농촌지역의 중복시설 투자를 방지하고, 자체재원 조달능력이 열악한 군 지역을 주변 시와 통합하여 지역 균형개발을 촉진하고자 하는 취지에서 실시되었다. 앞서 예로 든 창원시의 경우, 도세인 지역자원시설세 특정부동산분을 시세로 할당받았고, 중앙정부와 경상남도로부터 추가적인 이전재원을 교부받고 있음에도 불구하고 재정자립도와 재정자주도는 하락추세를 보이고 있다. 이처럼 통합 지방자치단체들의 자체재원 조달능력이나 세출의 자율성이 개선이 되지 않을 경우, 통합은 자치단체의 인구 규모만 확대시키고 그 이외의 행정적·재정적 운용능력은 저하될 수밖에 없는 상황에 처하게 될 것으로 보인다.

그동안 자치단체 통합에 대한 연구가 다수 진행되었다. 이들 연구들은 통합의 찬성과 반대에 대한 이론적 연구, 지역의 통합사례 연구, 통합의 효과 평가 등으로 구분된다. 이 중에서도 통합 자치단체의 행정 및 재정 효율성 제고나 지역경제 성장에 대한 평가는 다수 존재하고 있다. 하지만 이들 연구에서는 통합 자치단체에 대한 중앙정부나 광역자치단체로부터의 재정적 지원이 존재하고 있던 시점들을 대상으로 하고 있다. 그리고 2000년대 중후반까지 다수의 연구에서 통합 자치단체들에 대한 지출효율성 평가가 이루어졌다.(홍준현, 1997; 김재홍, 2000; 배인명 외, 2000; 박종관·조석주, 2001; 배인명, 2008; 주만수, 2008) 이에 따라 본 연구는 통합자치단체의 재정효율성을 평가하고 있는 연구들보다 시계(視界)를 확장하여, 1995년 도농복합 형태로 탄생한 통합 자치단체를 대상으로 통합 이전부터 최근까지의 재정효율성을 평가하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 통합시와 비통합시를 대상

2) 보정률은 9%(1년차)~1%(5년차)로 매년 2%p씩 차감하여 적용하도록 규정하고 있다.

으로 세출과 세입 측면으로 재정지표를 구분하여 단기적 및 장기적 재정적 효과를 검토하고자 한다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 중앙정부에서 제시하고 있는 기대효과에 대해 검토하고, 자치단체의 통합과 관련된 선행연구들에 대해 정리하고자 하며, 제3장에서는 우리나라 자치단체의 통합 과정을 살펴보고, 해외의 자치단체 통합사례를 제시하고 한다. 제4장에서는 통합 자치단체의 규모 경제 달성 여부를 추정된 시 지역의 최소효율인구 규모와 대비하여 살펴본 후, 세출과 세입 측면으로 분류된 재정지표를 단기와 장기로 구분하여 추이분석을 실시하고자 한다. 이때 통합시와 비통합시를 비교분석을 기본으로 한다. 그리고 제5장에서 연구 내용을 요약하고 결론을 맺고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

가. 연구 범위

본 연구는 1995년에 시행된 도농복합시 통합 사례에 대해 자치단체 통합의 재정효율성을 분석하고자 한다. 그러므로 분석대상을 1995년 통합된 시로 한정하고, 일정한 기준에 따라 선정된 일반시(비통합시)를 비교대상으로 하여 통합시의 재정효율성을 평가하고자 한다. 다만 1995년도에 통합이 이루어졌으나, 이후 광역시로 승격된 울산시나 2010년 창원시로 통합된 창원시, 마산시, 진해시 등은 분석의 일관성을 위해 대상에서 제외하였다. 그 결과 1995년에 통합된 41개 시 가운데 37개 통합시가 분석대상으로 선정되었다.

비교대상 자치단체는 1995년에 통합이 이루어지지 않은 시 가운데 2014년까지 시(市) 지위를 유지하고 있는 자치단체를 대상으로 선정하였다. 1998년 여천군과 통합된 여수시, 2014년에 청원군과 통합된 청주시, 그리고 1998년에 제주도가 제주특별자치도로 행정체제가 변화되면서 자치단체가 아닌 행정시로 전환된 제주시와 서귀포시는 비교대상 비통합시에서 제외하였다. 그 결과 21개 비통합시가 분석대상으로 선정되었다.

이들 통합시를 대상으로 통합의 효과를 검증하기 위해 통합시의 인구규모가 적절한 수준에서 통합되었는지를 검토하였다. 그리고 몇몇 재정지표를 세출 측면과 세입 측면으로 구분하여 통합시의 재정효율성 달성여부에 대한 검증을 실시하고자 한다. 세출 측면에서는 행정비용절감과 지역 경제발전 분야로 구분하고, 행정비용 절감 분야는 행정비용 중 큰 비중을 차지하는 인건비와 물건비 항목의 변화에 대해 살펴보고자 한다. 지역균형발전 분야는

자치단체 기능별 세출 항목인 자본지출 항목을 분석지표로 선정하고자 한다. 자본지출은 직접적인 지역발전을 의미하는 것은 아니지만, 자본지출은 해당 지역의 발전을 위한 자산을 형성하고, 이는 지역의 생산성 제고와 산업의 발전시키는 기능을 수행할 것으로 예상된다. 각 항목별로 주민 1인당, 세출 대비 비중의 추이를 살펴보고자 한다.

세입 측면에서 재정자율성, 지역균형발전, 소득수준 향상 등의 분야로 구분하였다. 재정 자율성 분야는 세입 대비 자체수입과 자주재원의 비중, 지역균형발전 분야는 주민 1인당 취득세 및 등록세 징수액, 그리고 지역 주민들의 소득수준 향상은 주민 1인당 주민세 및 재산세 징수액 등을 분석변수로 선정하고 이들 변수의 추이를 살펴보고자 한다. 추가적으로 도농통합을 유도하기 위해 규정된 「도농복합시특례법」과 「지방교부세법 시행령」의 보통교부세 특례의 효과 여부를 살펴보고자 한다.

나. 연구 방법

본 연구에서는 문헌조사와 통계분석 방법을 주로 활용하였다. 문헌조사는 국내 자치단체의 통합과정이나 해외사례를 검토하는 부분에서 활용하였다. 특히, 우리나라에 지방자치 도입된 이후 끊임없이 논의가 되어오고 있는 자치단체 간의 통합에 대한 여러 선행연구 정리를 위해서도 문헌조사 방법을 활용하였다.

통계적 분석 방법은 최소효율인구규모 추정과 재정지표 추이 분석에 활용하였다. 우선 도시 지역과 농촌 지역이 통합됨에 따라 통합시가 규모의 경제 달성 여부를 검증하기 위해 시 전체 최소효율인구규모를 추정하고자 한다. 최소효율인구규모는 주민 1인당 세출과 인구와 면적 간의 상관관계에 따라 결정된다고 가정한다. 이러한 가정 하에 추정된 시 지역의 최소효율인구 규모에 분석대상으로 삼은 통합시와 비통합시에 실제 거주하는 주민 수의 비중으로 규모의 경제 달성 정도를 추정하고자 한다.

그리고 앞서 제시한 재정지표를 단기와 장기로 구분하여 그 추이를 통합시와 비통합시 간에 비교분석하고자 한다. 단기분석은 통합시의 통합 전후 변화를 관찰하는 것으로, 통합 전후 각각 3년 간 지표의 추이를 살펴보았다. 따라서 단기분석 기간을 1992년부터 1997년까지로 한정하고자 한다. 장기분석에서는 통합 직후인 1995년부터 최근 2014년까지의 재정지표의 변화를 살펴보고자 한다. 이때, 비교대상은 통합시와 비통합시 등 두 개의 집단으로 구분하고, 이들 집단 간의 차이가 발생하는지 비교하고자 하였다.

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

II. 통합의 이론적 논의 및 선행연구

1. 통합의 이론적 논의
2. 자치단체 통합관련 선행연구 검토



II. 통합의 이론적 논의 및 선행연구

1. 통합의 이론적 논의

가. 도농통합의 과정

1990년대 초반까지의 우리나라 행정체제 개편은 다양한 문제점을 안고 있었다. 과거 인구 100만 명 이상의 일반시는 직할시로 승격하면서, 인구 5만 명 이상의 읍은 군에서 분리하여 시로 만들었고 시·군 분리 승격으로 인한 폐단이 발생하였다. 대표적으로 행정기관의 분리에 따른 인력 및 행정력 낭비, 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 주민들의 불편 야기, 인접한 시와 군 사이에 불필요한 경쟁과 갈등 발생, 남겨진 군 지역의 공동화 심화, 혐오시설의 설치에 따른 지역이기주의 발생 등이 문제점으로 제시되었다.

이러한 문제들은 Rosenbaum and Kammerer(1974)에서 설명하고 있는 자치단체 통합 과정의 ‘위기적 분위기 단계’에 해당한다. 자치단체 통합을 모형화한 Rosenbaum and Kammerer 모델(RK 모델)에서는³⁾ 통합과정을 세 단계로 구분하고 있다. 그 첫 단계인 ‘위기적 분위기 단계’에서는 인구증가, 지역사회 구성의 변화, 물리적 환경의 악화, 공공서비스의 질적 저하, 경제기반의 약화 등 환경적 변화 이후 합병, 대중교통 시스템의 개선, 공공서비스 및 교육 수준 증대, 도시 재개발 등 주민들의 요구가 증대하게 되고, 이에 대해 지방정부는 주민들의 요구에 반응하지 못하는 ‘정치적 비타협적 반응’, 소극적이거나 느리게 반응하는 ‘보수주의적 반응’, 또는 지방정부가 통제할 수 없는 주변 환경에 영향을 받는 ‘무기력한 반응’을 보일 경우 통합으로 가는 경로에 들어서게 되며, 반대로 지방정부가 주민들의 요구에 정책을 혁신하는 등의 적절한 대응을 보일 경우 통합이 되지 않을 가능성이 있다. 두 번째 단계는 지방정부의 ‘권력 축소 단계’로 주민들의 현 지방정부 및 통치구조에 대한 신뢰가 낮아지는 단계인데, 지방정부는 시민들의 요구에 부응하여 지방자치단체 통합이 제시되는 단계이다. 세 번째 단계는 ‘가속화 단계’로 통합의 시도가 긍정적인 결과로 연결될 수 있도록 가속화하는 단계이다. 이 단계는 주민 투표운동이 끝나는 시점까지 어느 과정에서 나타날 가능성이 존재한다.(김이수, 2009: 256)

3) RK 모델은 이후 Messinger(1989)와 Leland and Thurmaier(2005)에서 각각 확장되어진다. 자치단체 통합과정 모델의 자세한 내용은 김이수(2009; 256-260)를 참조하기 바란다.

결국 전술한 문제점들의 해결방안으로 1990년 이후 우리나라의 자치단체 통합은 주로 시와 군, 시와 시 간에 이루어지게 되었다. 이러한 통합은 통합관련 법률의 제정으로 구분해 보는 것도 타당할 것으로 판단된다.⁴⁾ 통합의 첫째 라운드는 1994년부터 2010년까지 있었던 도농통합 시도이다. 1994년 3월에 개정된 「지방자치법」 제7조와 같은 해 12월에 제정된 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에 의해 도농통합 형태의 시(市)가 탄생할 수 있는 근거가 마련되었다. 우선 1995년 1월에는 통합이 권유된 49개 시와 43개 군 중에서 34개 시에 도농통합 형태의 시가 설치되게 되었다. 그리고 1995년 5월에는 경기도 송탄시, 평택시, 평택군이 통합된 평택시 등 5개 도농통합시가 설치되고, 1998년 4월에는 여수시, 여천시, 여천군이 통합된 여수시가 설치된다. 마지막으로 2010년 7월에는 경남 지역의 마산시, 창원시, 진해시 등 3개 시가 통합된 창원시(가⁵⁾) 탄생하는 등 모두 41개 도농통합 형태의 시가 나타나게 된다.

두 번째 통합라운드인 2010년 10월에 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 근거를 두고 통합된 시이다. 2014년에 청주시와 청원군이 청주시로 통합하였다. 따라서 지방행정체제 개편에 관한 특별법(또는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」)에 근거를 둔 통합시는 모두 1개가 설치되게 되었다.

이러한 도시와 농촌의(또는 도시 사이의) 통합은 재정력 격차 축소 및 행정 비효율성 개선을 통한 지역 균형발전 도모, 규모의 경제 실현을 통한 지방자치단체의 경쟁력 제고, 광역행정 수행의 용이성, 주민 연대감 강화 등을 기대효과로 내세우고 있다.

나. 통합의 기대효과

우리나라 자치단체 통합을 위해 행정자치부가 내세운 기본 논리는 지역 균형발전, 규모의 경제 실현을 통한 경쟁력 강화, 주민생활권과 행정구역 일치, 행정비용 절감, 외부효과의 내부화 등 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다.(민병익, 2015)

도농통합의 첫째 논거는 행정구역 통합을 통한 도시 농촌의 균형발전에 있었다. 1994년 당시 우리나라 시·군의 평균 재정자립도는 각각 64%와 25%로 군이 시의 절반 수준에 못

4) 우리나라에서 지방자치 이후 도농복합형태의 통합시는 두 개의 법률에 근거하고 있다. 첫 번째 통합은 1994년에 제정된 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에 근거를 두고 있으며, 두 번째 통합은 2010년에 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(또는 이를 보완한 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」)에 근거를 두고 있다.

5) 마산시, 창원시, 진해시 등 3개의 도시지역이 통합된 창원시를 도농통합으로 보는데 무리가 있지만, 통합의 근거를 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에 두고 있으므로 본 연구에서는 창원시를 도농통합시로 분류하고자 한다.

미칠 정도로 열악한 수준을 보이고 있었다. 이는 군의 도시지역이 시로 승격되면서 남겨진 잔여지역의 행정 및 재정수준이 크게 축소된 것에 기인하였다. 심지어 인구 5만 명이 안 되는 읍을 시로 승격시키기 위해 주변의 면지역 일부를 편입시킴으로써 잔여지역의 면적과 인구를 더욱 취약하게 만드는 결과를 초래하였다.(민병익, 2015: 559) 따라서 시군 통합은 개발권역을 일치시켜 도시지역에는 녹지 공간을 제공하고 농촌지역에는 도시수준의 생활환경 또는 문화생활을 제공할 것으로 기대되었다. 또한 인접 자치단체의 부존자원을 결집시킴으로써 지방재정의 증대효과를 가져올 수 있으며 지역개발 재원이 부족한 농촌지역은 통합에 따른 예산절감을 통한 재정 상태를 개선할 수 있을 것으로 기대하였다.(이현우 외, 2010: 17-18)

두 번째 통합의 논거는 규모의 경제 실현을 통한 경쟁력 강화에 있었다. 농촌과 소규모 자치단체의 경쟁력을 강화하기 위해 행정구역도 규모의 경제 달성과 비능률적인 요인을 제거할 수 있도록 적정규모를 유지할 필요성이 대두되었다. 동일한 생활권 내에 자치단체를 시와 군으로 분리하여 설치할 경우, 각각의 지역에서 별개의 공공서비스를 공급하는 시설, 예를 들어, 보건소, 소방서, 쓰레기장, 공설운동장, 문화예술회관 등 기본적인 공공시설에 대한 중복투자 및 중복관리 비용 등이 발생하게 되고, 이는 결국 예산의 낭비를 초래하게 된다.(민병익, 2015: 560) 따라서 통합된 도시 지역의 규모의 경제를 달성할 수 있는 적정 인구규모를 유지하고, 행정의 비효율성을 축소시켜 자치단체의 경쟁력을 제고시킬 수 있을 것으로 기대하였다.

세 번째 통합의 논거는 주민 생활권과 행정구역의 일치시킬 수 있다는 것이다. 과거 읍이 시로 승격되면서, 시와 잔여 군이 행정구역은 다르지만 경제활동권역이 중복되는 지역이 다수 존재하였다. 특히 행정적으로는 시와 군이 분리되어 있지만 시의 경계 내에 군청이 존재함으로써 주민들의 생활이 시를 중심으로 이루어지고 있어서 생활권과 행정구역의 불일치로 인하여 주민들은 불편한 관계에 놓여 있었다.(이현우 외, 2010: 14-15) 이에 따라 주민들의 생활권역과 행정구역을 일치시킴으로써 주민들의 불편을 해소하고 지역발전과 주민들의 화합을 도모할 수 있을 것으로 기대되었다.(민병익, 2015: 560)

네 번째 통합의 논거는 행정비용 절감을 통한 재정적인 경쟁력 확보에 있었다. 읍이 시로 승격되어 군에서 분리되었을 때, 인구증가나 민원업무가 증가되지 않았음에도 불구하고 행정관청이 분리되어 공무원 수가 증가되는 결과를 초래하였다. 예를 들어, 1984년 시로 승격된 공주시의 경우, 공무원 수가 91명에서 1993년 말 459명으로 증가되었으나, 동일한 시기에 인구는 오히려 58,470명에서 57,928명으로 542명이 감소하였다.(이규환, 1994: 27) 결과적으로 동일한 권역 내의 행정구역 분리로 인해 행정비용의 중복 지출이 불가피하게 되었다. 따라서 시군의 통합으로 행정구역을 일원화하게 되면 공공기관 축소,

공무원 감축, 공공서비스 생산비용 절감 등을 통하여 세출경비가 축소되고 이를 통해 지역개발 사업에 전환할 수 있게 되어 지역의 재정적인 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 기대되었다.

마지막 통합의 논거는 외부효과의 내부화이다. 시·군의 분리 행정체제는 지역이기주의로 인해 인접 시·군 사이에 광역행정 수행이 어려워진다. 이로 인해 행정구역의 분리가 지방공공서비스의 최적 공급에 가장 큰 장애요인 중의 하나인 외부효과의 문제를 발생시키게 된다. 공간적으로 외부효과가 발생하게 되면 사회적 편익 또는 비용이 과대 또는 과소하게 측정되거나, 수익자부담원칙이 실현되지 않아 사회 전체적으로 볼 때, 세입 및 세출에 대한 지방정부의 효율적인 선택을 저해하게 된다.(민병익, 2015: 560) 소위 님비(Not In My BackYard; NIMBY)현상으로 인해 기반시설에 포함되어 있음에도 불구하고 혐오시설로 분류되는 공동묘지, 화장터, 폐기물처리시설, 하수종말처리장 등의 입지 선정에 있어서 서로의 갈등이 야기된다.⁶⁾ 또한 이러한 시설이 들어설 경우 발생하는 비용과 편익의 외부효과 때문에 적절한 입지 선정과정에서 있어 시·군 간 갈등이 야기되기도 한다.(이현우 외, 2010: 17) 따라서 시군의 통합으로 행정체계가 광역화될 경우 이러한 외부효과를 내부화하고 지역 갈등을 해소할 수 있을 것으로 기대되었다.

다. 통합의 부정적 효과

시군의 행정구역 통합에 따른 기대효과 이면에 부정적인 효과도 예상된다.⁷⁾ 이현우 외(2010)에서 통합의 부정적인 효과를 행정수요의 이질성, 행정서비스 공급의 지역 불균형, 행정의 주민 대응성 감소, 그리고 지역의 정체성 상실 등으로 정리하고 있다.

우선 도시지역과 농촌 지역의 생활환경, 소득수준, 그리고 경제활동 범위 등이 상이하 여 주민들이 선호하는 공공서비스의 내용과 대상이 다르다. 즉, 도시 주민과 농촌 주민들의 관심대상이 다르므로 선호하는 공공서비스나 행정서비스가 이질적이라는 것이다. 그래서 지방정부에서는 이들에 대한 우선순위를 결정하는 문제에 있어 난관에 봉착하게 된다. 그러므로 역사나 문화가 이질적인 지역이 하나의 자치단체로 통합될 경우 도시의 지방재정 상황은 오히려 악화될 가능성이 있다. 특히, 이질성이 강한 시군이 통합하는 경우 지역 경제기반의 약화, 규모의 불경제, 공공서비스 공급의 비효율 등으로 인해 장기적으로는 도시의 재정력이 악화되는 요인으로 작용할 수 있다고 지적한다.

6) 이러한 기반시설들을 광역시설이라 부르는데, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제8호에서 정의하고, 동법 시행령 제3조에서 시설들을 열거하고 있다.

7) 시군 통합의 부정적인 효과는 이현우 외(2010)의 p.18-21의 내용을 발췌하여 정리하였다.

또한 통합된 자치단체가 도시위주로 공공서비스를 공급하게 될 경우 농촌지역은 상대적으로 소외될 가능성이 있다. 예를 들어 사회간접자본이 빈약한 농촌 지역의 경우 지역개발 투자 효과가 상대적으로 덜 나타나게 되므로 인구가 밀집된 도시지역에 우선적으로 투자될 가능성이 있다는 것이다. 이에 따라 경제개발이나 공공서비스 공급이 도시지역에 치우쳐질 경우 농촌 지역의 대부분의 기능이 도시지역에 예속될 가능성이 있으며, 특히 사회기반시설 중 혐오시설이 상대적으로 주민들이 밀집되지 않은 농촌지역에 집중될 가능성이 높다고 지적하고 있다.

그리고 도농 통합시의 행정서비스가 주민들의 요구에 민감하게 대응하지 못할 가능성이 있다. 도시가 광역화는 주민들과 지방정부의 관계형성의 정도가 약화되어 양질의 공공서비스를 제공하는데 있어서 장애요인으로 작용한다. 도농 통합은 자치단체의 규모를 확대시켜 주민들의 행정 접근성이 떨어지게 되고 주민과 밀착된 행정서비스 제공이 약화될 가능성이 높다.(박성용, 2004: 82) 그리고 기존의 자치단체 수가 축소되는 동시에 주민들과 지방정부의 거리를 멀어지게 만든다. 따라서 자치단체의 통합은 행정구역의 광역화시켜 주민들의 요구에 즉각적으로 대응하지 못할 가능성을 높이고 있다.

마지막으로 지역의 정체성을 상실하게 될 가능성이 있다. 자치단체의 통합은 오랫동안 형성되어 온 지역공동체 의식을 단절시킬 수 있다. 지역의 행정 단위(지방자치 단위)는 동질성을 기반으로 두어야 하기 때문에 장기간에 걸쳐 형성되어진 역사와 문화 등 지역의 특성에 맞게 결성되는 것이 당연하다. 그런데 이질적인 역사와 문화를 가진 행정구역 또는 지역공동체 단위를 인위적으로 하나의 행정구역을 통합할 경우 통합의 기대효과에 반하는 결과를 낳을 가능성이 존재한다.

2. 자치단체 통합관련 선행연구 검토

가. 자치단체 통합

자치단체 통합에 대한 일반적인 논거는 효율성이다. 평균적인 행정비용은 인구와 일정한 관계를 갖고 있으며, 인구가 증가함에 따라 1인당 평균비용이 감소하는 규모의 경제를 달성할 수 있다는 것이 자치단체 통합의 주요근거로 인용되어 왔다. 자치단체의 통합에 대해 연구한 다수의 선행연구(윤종인, 2008; 김이수, 2009; 이기우, 2011; 하정봉·길종백, 2012; 하혜수, 2013; 한상우, 2014)에서 이런 ‘효율성’은 통합의 주요 논거로 소개되고 있다.

그러나 현실적으로 지방자치단체 간 통합이 합리성보다는 정치적인 이해관계에 의해 이루어졌다고 주장하는 연구가 존재한다. 권영주(2006)은 일본의 사례를 검토하여 행정구역 통합에 대해 고찰하였다. 기존 행정구역 통합 주된 논거가 크게 행정적 설명과 정치적 설명으로 나누어 제시하고 있지만, 재정효율성과 규모의 경제로 대변되는 행정적 설명은 한계가 있다고 보고 있으며 집권당의 정치기반 확대라는 정치적인 설명이 필요하다고 주장한다. 결과적으로 연구자는 일본의 시정촌 통합을 신자유주의 경제학자의 지지를 등에 업은 보수정치세력의 작품이라고 결론내리고 있으며, 우리나라도 이를 경계해야 한다고 주장하고 있다. 유재원(2015)도 기초자치단체 통합이 경제적이고 효율적인 의사결정이 아니라 다분히 정치적인 결정이었다고 판단하고 있다. 합리적(전통적) 모형에서 지역사회 통합은 공익적인 동기에서 추진된다. 그러나 정치적(비전통적) 모형에서 통합을 추진하는 동기는 통합세력의 사적편익 추구이다. 연구자는 2000년대 이후 자치단체 통합을 주도한 세력과 통합과정, 그리고 통합 결과를 통해 우리나라의 지역 간 통합이 정치적인 결정이라고 판단한다. 시군통합에 대해 부정적인 결과를 보여준 국내의 선행연구를 그 근거로 제시하고 있다.

한편 하혜수(2013)는 통합 논의를 확장해야 한다고 주장한다. 그동안의 시·군통합의 주된 논거가 효율성(행정비용 절감, 경제효과)에만 국한되었다고 지적하고, 통합 과정에서 지방자치의 근본적인 측면을 간과하고 있다고 주장한다. 이런 측면이 통합에서 지역정치권과 주민들의 반대를 부채질하고 있으며, 통합과 효율성 증진의 관계를 부정적으로 결론 내린 연구에 의해 통합 논의가 공격받기 쉽다고 판단하였다. 이에 연구자는 지방분권의 시각에서 시·군 통합의 논거를 다음과 같이 모색하였다. 첫째는 시·군 통합이 자치단체의 규모를 키우고, 자치역량 및 자립도를 강화하여 지방분권의 수용태세를 높일 수 있다는 점이다. 둘째, 시·군 통합이 지자체의 규모와 역량에 따라 차등적 권한이양을 하는 기반을 마련한다. 셋째, 시·군 통합으로 자치역량이 강화되면 재정분권을 촉진하고 재정책임성을 강화하는데 기여할 수 있다. 넷째, 시·군 통합과 지방분권을 동시에 추진한 해외사례를 통해 시사점을 발견하고 있다. 마지막으로 지자체수 감소를 통해 거래 및 조정비용이 절감되어 국가 경쟁력에 미치는 긍정적 효과를 줄 수 있다고 보고 있다.

다음으로 많은 선행연구가 자치단체 간 통합의 과정을 연구하여 통합 논의의 성공·실패 요인을 점검하였다. 김이수(2009)는 지방자치단체 통합과정에 관하여 여수시를 중심으로 실증적으로 연구했는데 통합과정의 성공 및 실패 요인으로서 이익집단의 의견 상충, 정치

인들의 합의 등을 도출하였다. 특히 통합 논의 초기에 시민단체의 활동이 통합을 추진하는 데 중요하다는 것을 확인하였다.⁸⁾ 하정봉 외(2012)는 여수·순천·광양 사이의 통합을 분석하였다. 조사는 통합에 대한 태도, 바람직한 통합 추진방식, 인센티브, 기대효과 측면에 대한 인식조사이었다. 이를 통해 통합의 성공을 위해서 지자체 간의 일상적 협력을 촉진하는 제도적 정비와 인센티브가 제공되어야 하며, 통합 반대여론을 완화하기 위해 시민단체와 소통을 강화하고 지역의 정치적 대표성을 보장할 필요가 있다고 결론내리고 있으며 통합에서 정부 지원에 대한 신뢰가 중요한 요소임을 확인하였다. 한상우(2014)는 청주시와 청원군의 통합 과정을 면밀한 분석하였는데 주민과 이해관계자들의 공감대 형성, 지역개발효과에 대한 확신, 민주적인 통합절차를 통합의 성공요인으로 꼽았다. 또한 중앙·지방 정부의 통합 의지와 언론 및 시민단체의 긍정적 태도가 중요하게 작용하였다.

마지막으로 통합의 대안을 제시하는 연구가 존재한다.(김석태·이영조, 2004; 이기우, 2011; 조성호·윤태웅, 2011) 이들 연구에서는 인식조사와 사례를 통해 직접적인 통합이 아니라 지역자치단체 사이의 협력 필요성을 강조하고 있다. 김석태 외(2004)는 광역시와 도의 통합논의에 대한 대안으로 광역 거버넌스의 가능성을 제시하였다. 광역시와 도의 통합 근거는 역사적 동질성, 발전 장애, 행정수요 예측실패, 행정능률 저하 등으로 제시하고 있지만 이에 대해 비판을 하며, 광역 거버넌스라는 개념을 소개하고 광역시와 도의 협력의 필요성을 주장하고 있다. 이기우(2011)는 스위스의 사례에서 시사점을 얻었다. 비교적 소규모인 스위스의 지방자치단체도 효율성 제고, 지역경쟁력 강화 등의 이유로 1990년대부터 지자체를 통합하기 위해 노력했다. 그러나 스위스에서는 직접적인 통합 대신에 지자체의 협력을 통한 해법을 모색하는 주장이 힘을 얻고 있으며, 여러 문제를 해결하고 있다고 소개하고 있다. 조성호 외(2011)는 통합의 대상을 광역자치단체로 설정하여 소속 공무원과 전문가를 대상으로 인식조사를 실시하였다. 그 결과 응답자 대부분은 광역자치단체 사이의 통합보다는 광역적 협력체계 구축을 선호하였다.

8) 김이수(2009, 256-260)에서는 4가지의 자치단체 통합 모델을 제시하고 있다. 여기서 자치단체 통합의 전통적 모델인 Rosenbaum and Kammerer(RK) 모델과 RK 모델을 확장한 Messinger 모델, 그리고 Johnson 모델 및 Leland and Thuemaier 모델 등을 소개하고 있다. 자세한 내용은 그의 논문을 참조하기 바란다.

<표 II-1> 자치단체 통합에 대한 선행연구

연구자	연도	주요 내용
김석태 이영조	2004	1. 광역시와 도의 통합 논의에 대해 역사적 동질성, 발전의 장애, 행정수요 예측의 어려움, 행정 능률 등을 그 근거로 소개 2. 통합의 대안으로 광역거버넌스의 가능성을 제시
권영주	2006	1. 일본의 사례를 검토하여 행정구역 통합을 고찰 2. 일본의 경우 집권당의 정치기반 확대를 위해 행정구역 통합이 이루어진 측면이 강했으며, 우리나라도 지자체 간 통합을 추진함에 있어 이를 경계해야 함
윤종인	2008	1. 1995년~1998년의 시·군 통합 과정을 통해 통합의 필요성에 대해 정리하고 기초단체 광역화 방안을 제시 2. 통합의 주요 필요성에 대해 지역 경쟁력 제고, 생활·경제권과 행정구역의 일치, 행정서비스 낭비 제거 등을 들고 있음
김이수	2009	1. 여수시의 통합과정을 통해 지자체 통합의 성공과 실패 요인을 제시 2. 이해단체의 의견상충, 경계혁신가의 합의, 시민단체의 활동을 통합 추진의 주요 요인으로 결론내림
이기우	2011	1. 스위스의 지자체 통합 논의를 살펴봄으로 시사점을 얻고 있음 2. 지자체 통합의 찬반논리를 효율성 제고, 지역경쟁력 강화, 민주성 제고 등으로 제시하고, 스위스의 경우 직접적인 통합보다는 지자체 간 협력을 통해 문제를 해결하는 방안이 선호한다는 것을 소개
조성호 윤태웅	2011	1. 광역자치단체 간 통합논의에 대해 소속 공무원과 전문가를 대상으로 인식조사 2. 대부분의 응답자가 광역자치단체 사이의 통합에 대해 부정적이며, 광역적인 협력체계를 구축하는 것을 선호하였음
하정봉 길종백	2012	1. 여수·순천·광양의 통합을 중심으로 주민인식 조사 2. 지자체 통합에 있어서 인센티브, 시민단체와의 소통, 지역 대표성 보장, 정부 지원에 대한 신뢰가 중요함을 확인
하혜수	2013	1. 기존의 시·군 통합 논의가 효율성만을 강조하고 지방자치의 근본적인 측면을 간과하고 있다고 판단, 지방분권의 시각에서 시·군 통합의 논거 모색 2. 지방분권의 수용태세 증진, 차등적 권한이양 기반 마련, 자치역량 강화를 통한 재정분권 촉진, 거래비용 절감을 통한 국가경쟁력 확보
한상우	2014	1. 청주시와 청원군의 통합 과정을 통해 지자체 통합의 성공요인 제시 2. 주민 및 이해관계자와 공감대 형성, 지역개발효과, 민주적 통합절차, 정부와 지자체의 통합의지, 언론과 시민단체의 긍정적 역할을 통합의 주요 성공요인으로 꼽음
유재원	2015	1. 기초자치단체 간 통합을 정치적 의사결정의 산물로 판단 2. 다양한 국내 선행연구가 통합의 결과를 긍정적으로 보지 않은 것을 주장의 근거로 삼았음

주: 1. 연구 틀
2. 연구결과

나. 자치단체 통합의 성과평가

자치단체 통합의 평가에 대한 선행연구는 분석대상과 기간에 따라 다양한 결과가 나타나고 있다. 일부 연구에서는 자치단체 통합이 재정효율성 관점에서 긍정적으로 작용했다고 결론 내리고 있지만(홍준현, 1997; 이시원·민병익, 2006; 배인명, 2008), 다른 연구에서는 자치단체 통합 성과가 제한적이거나(김영철·이우배, 2013; 김승렬, 2015), 성과를 나타내지 못했다고 결론내리고 있다.(박종관, 1999; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 강휘원, 2006; 주만수, 2008; 최영출, 2009; 유재원·손화정, 2009; 민병익, 2015)

먼저 자치단체 통합의 효과성을 확인한 연구부터 살펴보면, 홍준현(1997)은 1994년과 1995~1996년 통합시와 비통합시·군의 비교를 통해 비용절감과 규모의 경제 효과를 살펴보았는데, 시·군 통합을 통한 공공기관의 효율성 향상이 크지 않지만, 서비스 공급의 지역 간 형평성과 규모의 경제 효과를 확인하였다. 이시원 외(2005)는 1988~2004년 자료로 단기적인 측면과 장기적인 측면에서 시·군 통합의 재정적 효과를 분석하였다. 그 결과 단기적으로 통합이 관리적 효율성에는 긍정적인 영향을 미쳤으나 규모의 효율성은 거두지 못한 것으로 보였다. 그러나 분석기간이 길어질수록 규모의 효율성도 점차 개선되는 결과를 도출했다. 배인명(2008)은 인건비비율, 사업예산비율, 재정자립도를 통해 재정운영의 변화를 살펴보았다. 분석결과 통합시의 경우 인건비비율 측면에서 중장기적으로 재정운영의 건전성이 제고되었다고 판단하였으며, 통합시가 비통합시보다 사업예산비율 증가속도가 다소 빠르다는 결과가 나왔다. 재정자립도 측면에서도 통합시의 재정 자율성이 비통합시에 비해 낮다고 결론내리고 있다.

지자체 간 통합의 성과를 확인한 연구들이 존재하지만, 다양한 연구는 반대의 결과를 도출하고 있다. 1995년의 시·군 통합에 관심을 가지고 분석한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 조석주 외(2000)는 1995년 통합의 행정비용 절감 효과를 확인하기 위해 공무원 인건비, 문화체육행사비, 공공시설운영비, 유사중복기관 보조금을 살펴보았다. 분석 결과, 통합으로 인한 행정비용 절감효과는 거의 나타나지 않은 것으로 확인되었다. 박종관 외(2001)는 행정효율성, 민주성, 통합성 측면에서 시군통합정책의 효과를 살펴보았는데, 행정기구 수, 공무원 수, 재정력, 재정운영을 살펴봄으로서 시군통합이 관리 효율성 측면에서 규모경제가 발생하지 않는 것으로 판단하고 있다. 강휘원(2006)은 평택시를 대상으로 정치적, 경제적, 사회적 변화를 추적하고 시군통합의 효과를 평가했는데, 재정 효율성과 연관해서는 ‘공무원 수, 일반회계세출예산 중 일반행정비의 비중, 주민 1인당 행정비용, 재정자립 정도’를 관찰하였다.

<표 II-2> 자치단체 통합의 재정적 효과 실증연구

연구자	측정지표	기간범위	분석대상	비교대상	연구결과
홍준현(1997)	일반행정비	1994 ~ 1995	37개 통합시	일반시, 일반군	효과미미
	인건비				
배인명 외(2000)	세입 및 세출	1994, 1997	37개 통합시	27개 일반시	효과미미
	투자적 경비				
김재홍(2000)	세입 및 세출	1995, 1998	40개 통합시	24개 일반시	효과 있음
박종관, 조석주(2001)	일반행정비	1994 ~ 1997	32개 통합시	청주시, 청원군	효과미미
	인건비				
최흥석, 정재진(2005)	일반행정비	1991 ~ 1997	30개 통합시	30개 일반시	효과있음
	인건비				
정기방, 강정운(2006)	세입 및 세출	1995, 2003	40개 통합시	24개 일반시	효율적
주만수(2008)	일반행정비	1992 ~ 2004	39개 통합시	32개 일반시, 29개 군	효과미미
	인건비				
	물건비				
장덕희, 목진휴(2010)	일반행정비	1985 ~ 2005	31개 통합시	8개 일반시	효과 있음
김승렬(2015)	세입 및 세출항목	2008 ~ 2013	1개 통합시	전국시	효과미미

자료: 김승렬(2015)의 <표 1>(p.161)을 수정 보완하여 인용하였음

연구 결과 1995년 시군통합 이후 공무원 수가 절반 가까이 감축되었지만, 행정비용과 관련한 지표는 단기적으로만 개선되고 시간이 지남에 따라 급격히 증가하는 모습이 관찰되었다. 재정자립에 대한 지표는 통합 전후가 큰 차이를 보이지 않았다. 주만수(2008)는 비교집단을 선정에 노력을 기울여 다양한 비교집단을 설정하였다.⁹⁾ 분석 결과 주민 1인당 일반행정비 등의 항목에서 일부 효과가 나타났지만 지속적이지 못했으며, 세출대비 인건비·물건

9) 주만수(2008)에서 설정한 비교집단은 기준시, 기준군, 기준시군, 통합기준시, 비수도권 시 등 다섯 가지 유형으로 구분되는데, '기준시'는 통합전의 시 단체와 비슷한 인구규모를 가진 시, '기준군'은 통합전의 군 단체와 비슷한 인구규모를 가진 군, '기준시군'은 기준시 규모의 시와 기준군 규모의 군들을 통합하여 재구성하였으며, '통합기준시'는 통합시점의 통합시와 유사한 인구규모를 가진 시, 그리고 '비수도권시'는 수도권 이외의 지역에 위치한 시로 구분하고 있다.

비·경상경비, 1인당 인건비·물건비·경상경비 같은 지표에서도 재정효율화가 이루어졌다는 명확한 증거를 발견하지 못하였다. 유재원 외(2009)는 t-test를 통한 통합 전후의 지표 평균값 비교는 한계가 있다고 보고 단절적 시계열분석을 ARIMA방식으로 수행하였다. 분석은 크게 ‘행정적 효과(비용절감)’, ‘재정적 효과(규모의 경제)’, ‘경제적 효과(경제 성장)’를 대상으로 수행했는데, 분석결과 행정비용 절감과 규모의 경제 효과가 발생하지 않아 시군통합의 효과에 대해 부정적으로 결론내리고 있다.

다음으로 제주시와 창원시의 통합의 성과에 대해 연구한 연구가 있다. 최영출(2009)는 제주특별자치도 출범(2006.7.) 이후 2개의 행정시로 통합된 것에 대한 성과평가를 시도하였다. 연구는 ‘행정적 효율성, 주민접근성, 지역균형발전성, 서비스만족도’로 나누어 결과를 살펴보고 있는데, 이 중 ‘행정적 효율성’ 지표가 재정 효율성과 관련되어 있다. 행정 효율성의 세부지표로 ‘공무원 수의 변화’와 ‘일반회계예산 대비 일반행정비 비율’을 선택했는데, 분석결과 통합으로 인한 뚜렷한 개선점은 발견하지 못하였다. 한편 김승렬(2015)은 통합 전후 창원시의 재정구조 변화를 미시적으로는 분석하고, 거시적인 측면에서는 다른 전국 시의 재정효율성 지표와 비교하였다. 통합 이후 창원시의 재정은 수입에서는 보조금이 크게 증가한 모습이 관찰되었으며 이에 따라 재정자립도가 2011년 48%에서 42%대로 감소하였다. 지출 측면에서는 일반행정비 비중이 상대적으로 증가하고 지역개발비 비중은 감소하였다. 거시적 분석에서는 주민 1인당 공무원 인건비는 다른 지자체에 비해 비효율적으로 나타났고, 주민 1인당 입법 및 선거관리비, 주민 1인당 일반행정비는 효율적으로 나타났다. 종합하면 행정구역의 통합이 재정규모의 확대를 가져오지만 경상적 지출을 관리하지 못하면 지역개발을 위한 투자 여력이 오히려 감소한다고 결론을 내리고 있다.

<표 II-3> 자치단체 통합 평가에 대한 선행연구

연구자	연도	주요 내용
홍준현	1997	1. 1994년과 1995~1996년 통합시와 비통합 시·군의 지표 비교 2. 시·군 통합을 통한 공공기관의 효율성은 기대만큼 크지 않았지만, 지역 간 형평성과 규모의 경제 효과를 일부 확인
박종관	1999	1. 통합으로 인한 관리적 효율성 효과를 살펴보기 위해 일반행정비 비율, 인건비비율, 공무원 1인당 주민비율 등을 살펴봄 2. 분석결과 관리적 효율성 달성이 미미하거나 제대로 나타나지 않음
조석주 이재기	2000	1. 공무원인건비, 문화체육행사비, 공공시설운영비, 유사중복기관 보조금을 통해 1995년 시군 통합으로 인한 행정비용 절감효과를 확인하고자 함 2. 통합으로 인한 행정비용 절감효과는 거의 나타나지 않았음

연구자	연도	주요 내용
박종관 조석주	2001	<ol style="list-style-type: none"> 1. 행정효율성, 민주성, 통합성 측면에서 시군통합정책의 효과를 살펴보았는데, 그 중 행정기구 수, 공무원 수, 재정력, 재정운영이 효율성을 판단하는 지표 2. 관리적 효율성 측면에서 볼 때 시군통합으로 규모경제가 발생하지 않음
이시원 민병익	2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1988~2004년 자료를 가지고 단기적인 측면과 장기적인 측면에서 시·군 통합의 재정적 효과를 분석 2. 단기적으로 통합이 관리적 효율성에만 긍정적인 영향을 미쳤으나, 장기적으로 규모의 효율성도 증진시키며 재정자립도도 점차 개선되었음
강휘원	2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1996년~2003년 평택시의 재정 효율성(공무원 수, 일반행정비의 비중, 1인당 행정비용, 재정자립정도)를 통해 시·군 통합의 효과를 평가 2. 1995년 통합이후 공무원 수의 큰 감축이 있었지만, 행정비용과 관련한 지표는 통합 초기에만 감소했으며 재정자립은 통합 전후에 큰 차이가 없음
주만수	2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1995년 도농 간 통합이 이루어진 39개 지자체를 대상으로 비교집단(기준시, 기준군, 기준시군, 통합기준시, 비수도권시)과의 비교를 통해 재정 효율화 분석 2. 주민 1인당 일반행정비 등 일부 항목에서 통합의 효과가 나타났으나 단기적이었으며, 다른 대부분의 지표에서 재정효율화의 증거를 발견하지 못함
배인명	2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. 총세출 대비 인건비비율 측면에서 중장기적으로 1995년 시군통합이 지자체의 재정 운영에 효과적이었는지를 분석 2. 통합시가 비통합시에 비해 사업예산비율 증가속도가 빠르고, 재정 자율성이 나아졌다고 결론
최영출	2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. 행정효율성, 주민접근성, 지역균형발전성, 서비스만족도를 중심으로 제주도의 지자체 통합의 성과 평가 2. '공무원 수 변화' 와 '일반회계예산 대비 일반행정비' 를 살펴본 결과 통합으로 인한 뚜렷한 효율 개선을 발견하지 못함
유재원 손화정	2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기존의 평균 비교로는 한계가 있다고 판단하여, 1984년~2006년의 자료를 단절적 시계열분석(ARIMA방식)을 통해 분석하고 1995년 지자체 통합의 효과 판단 2. 비용절감과 규모의경제 효과가 발생했다는 증거를 찾지 못함
김영철 이우배	2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. 9개 경남지역 지자체를 대상의 정량적 지표를 통해 통합의 성과를 평가 2. 도농통합시의 경우 공무원 수와 의회운영비 지표에서 재정효율성이 개선되었으나, 창원시의 경우 대부분의 항목에서 성과가 없었음
김승렬	2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. 미시적으로 통합 전후 창원시의 재정구조 변화를 살펴보고, 거시적으로 다른 지자체와 비교를 통해 재정효율성을 살펴봄 2. 통합 후 창원시의 수입을 보면 보조금 비중이 증가하여 재정자립도가 감소했으며 지출 측면에서 지역개발비의 비중이 하락했지만, 재정 효율성은 평가 항목별로 다르게 나타남

주: 1.연구 틀
2.연구결과

다. 적정 인구규모

국내에서 지방자치단체의 적정규모, 즉 규모의 경제가 발생하는 인구규모에 관한 연구는 다수가 존재한다. 그러나 이들 연구들에서는 모두 이론적이나 규범적인 접근방식을 채택하고 있다. 하지만 지방자치단체의 공공서비스 공급에 최소비용이 소요되는 인구규모에 대한 실증적인 분석은 최영출(2005)로부터 시작된 것으로 파악된다. 그 이후 최소효율인구 규모에 대한 실증연구는 최병호 외(2008, 2010), 정경숙(2009), 강임호·주만수(2014), 김성록·이종상(2015) 등이 존재한다.

이들 연구에서는 기초자치단체의 적정 규모에 대해서는 연구한 선행연구들은 자치단체의 인구가 증가함에 따라 규모의 경제가 발생하여 주민 1인당 평균 행정비용이 감소할 것이라는 전제를 가지고 출발한다. 이후 실증데이터를 통해 인구규모에 대응하는 평균적인 1인당 비용을 계산하고, 이 평균 비용이 최소화되는 구간을 적정 인구규모로 보고 있다.

최영출(2005)은 지방재정연감의 163개 기초자치단체 자료를 이용하여 규모의 경제가 발생하는 인구규모가 어느 정도인지 분석하였다. 분석에 따르면 평균비용곡선은 2차식의 U자형 곡선의 형태로, 대부분의 비용이 인구 55만~60만 사이에서 최소화되었다. 이후 인구 70만을 초과하면 불경제가 발생하였다. 최병호 외(2008)는 1995년부터 2005년까지 우리나라 기초자치단체의 최적효율이 발생하는 인구규모를 산정하였다. 공공 서비스의 평균비용을 주민 1인당 세출로 간주하여 추정한 결과, 인구에 대해 U자형 평균비용곡선을 확인하였다. 평균적인 최적효율 인구규모는 지자체 유형별로 시·군은 54만 명, 자치구는 46만 명으로 계산되었다. 그렇지만 대상 자료의 실제 시·군 지역의 평균 인구는 적정 인구규모의 28% 수준인 것을 확인하였고(자치구의 경우 70%를 상회), 이를 통해 자치구 간 통합의 필요성을 주장하였다. 한편 유형별로 살펴보면 시·군 지역은 적정 규모와의 인구 격차가 커지는 것으로 나타나 자치구와는 다른 모습을 보이고 있었다. 김성록 외(2015)는 서울시 자치구의 적정 규모를 인구와 면적 관점에서 접근하였다. 2010~2012년 자치구의 지방세 결산자료를 합산하여 평균 비용곡선을 추정했는데, 분석결과 한 자치구의 적정인구는 41만~56만 명 수준이며, 적정면적은 32km²~46km² 수준으로 분석되었다. 앞의 세 논문을 살펴보면 50만~55만 명 정도의 인구규모를 기초자치단체의 적정 인구규모로 계산했다.

<표 Ⅱ-4> 자치단체 적정규모에 대한 국내 선행연구

연구자	연도	주요 내용
최영출	2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방재정연감 자료를 이용하여 서비스 비용에서 규모의 경제가 발생하는 인구규모를 추정함 2. 인구 대비 평균비용을 2차식(U자형)으로 보고 추정한 결과, 대부분의 비용항목에서 인구 55만~60만이 규모의 경제가 발생하는 규모
최병호 정종필 이근재	2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1995년부터 2005년까지 자료를 통해 기초지자체의 최적효율이 발생하는 인구규모를 산정 2. 인구에 대해 U자형의 평균비용 곡선을 확인하였으며 평균적으로 시·군 54만 명, 자치구 46만 명의 인구규모가 최적으로 추정됨
김성록 이종상	2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. 서울시의 자치구를 대상으로 인구·면적 관점에서 최적 규모를 추정 2. 2012~2012년 지방세 결산자료 합산하여 평균비용곡선을 추정한 결과, 한 자치구의 적정인구는 41만~56만 명으로 계산되었으며, 적정면적은 32km²~46km² 계산됨

주. 1.연구 틀
2.연구결과

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

Ⅲ. 자치단체 통합의 현황 및 해외사례

1. 통합 자치단체의 현황
2. 해외사례



Ⅲ. 자치단체 통합의 현황 및 해외사례

1. 통합 자치단체의 현황

가. 우리나라 지방행정체계의 현황

2016년 현재 우리나라의 지방행정체계는 5개의 단계로 구성되어 있다. 그 중 1단계에 해당하는 광역단체와 2단계의 기초단체는 자치계층이며, 하위 3~4단계를 담당하는 일반구·읍·면·동 등은 행정계층(비자치계층)에 해당한다. 광역자치단체는 총 17개(특별시 1개, 광역시 6개, 특별자치시 1개, 도 8개, 특별자치도 1개)로 구성되어 있으며, 기초자치단체는 226개가 존재한다.

<표 Ⅲ-1> 우리나라 지방행정계층 체제

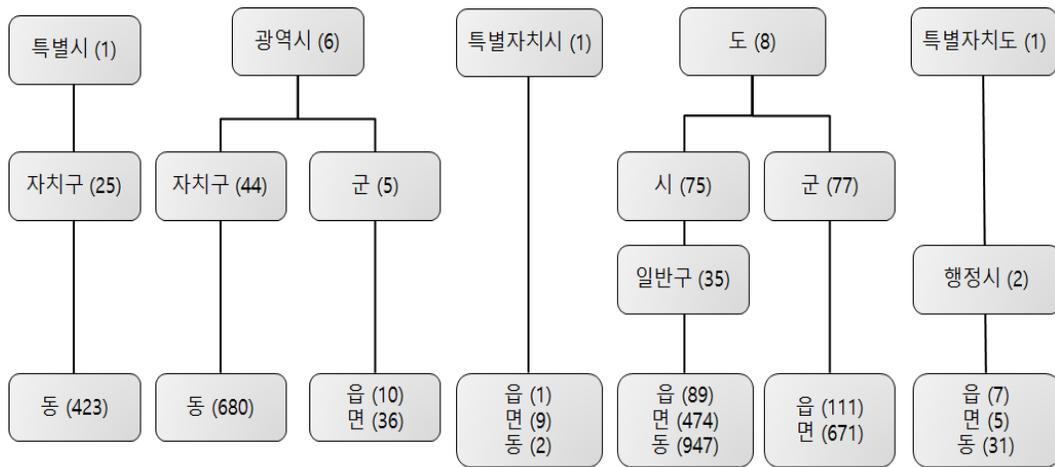
자치계층		행정계층		
광역지방자치단체	기초지방자치단체			
특별시	구		동	통
광역시	구		동	통
	군		읍·면	리
도	군			
	시		읍·면·동	통
	특정시	일반구		통
특별자치도		행정시		리
특별자치시				통

자료: 2015 행정자치통계연보

우리나라 행정구역의 기본 틀의 형성은 조선시대, 더 멀리는 통일신라까지 거슬러 올라갈 수 있다. 비록 오랜 시간을 거치면서 왕조가 몇 차례 바뀌었지만 비교적 안정적이고 중앙

집권적인 국가 체계로 인해 행정구역은 큰 변화 없이 유지될 수 있었다. 더욱이 과거는 농경을 기반으로 한 사회이었기에 산이나 하천을 경계로 구역이 나누어졌다. 이런 이유로 인해 조선시대의 8도 체계에 기초한 행정구역은 지금까지 이어지고 있다. 그렇지만 오늘날 지방행정구역의 직접적인 근간은 일제 강점기에 만들어졌다고 볼 수 있다. 1914년 일제는 토지조사 사업을 진행하면서 전국적으로 우리나라의 행정구역을 개편했고 그것이 현재 지방행정구역의 기초가 되었다.

<그림 Ⅲ-1> 우리나라 행정구역의 수



주: 2015.1.1. 기준
자료: 2015 행정자치통계연보

해방 후 우리나라 정부가 수립될 당시의 행정구역은 1시, 9도, 14부, 133군 등으로 정해졌으며, 오늘날까지 수백 건의 자잘한 행정구역개편이 있었다. 그러나 근본적인 수준의 행정구역 변화로 평가할만한 변화는 매우 적다. 다만 광역도시의 등장이 눈에 띄는데, 1963년부터 부산을 시작으로 1980년대에 이르러 대구, 인천, 광주, 대전시 등이 도(道)에서 분리되어 직할시(현 광역시)로 승격되었다. 또한 1980년대의 눈에 띄는 변화 중 하나는 시·군 분리정책의 가속화이다. 일부 지역의 경우 읍이 확대됨에 따라 해당 읍 구역만 시로 승격되어 군 지역과 분리되는 현상이 가속화되었다. 1980년대에만 33개의 읍이 시로 승격되어서 군의 핵심부가 시로 분리되는 현상이 크게 증가하였다.

나. 지방자치 도입 이후 지방 행정체계의 변화

1) 1995년 도농통합의 배경

1995년 본격적인 지방자치제의 시행을 앞두고 대규모의 시·군 통합이 추진되었다. 시·군 통합이 논의된 배경은 다양하게 제시될 수 있지만, 크게는 대외적 요인과 대내적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 대외적으로 국제적인 무역환경의 변화가 행정구역 통합의 필요성을 증대시켰다. 90년대에 이르러 우루과이라운드(UR)와 WTO의 출범으로 대표되는 세계 무역 자유화 물결이 거세게 몰아쳤다. 이 시기에 자유무역에 대한 논의가 급속히 진행되었으며, 우리나라 농업부문도 농산물수입개방으로 인한 위기감이 조성되었다. 이에 농촌지역을 중심으로 경쟁력을 확보하는 방안이 중요한 문제로 떠올랐으며, 이 과정에서 규모의 경제 등을 통해 효율성을 높여야 한다는 주장이 제시되었다.

한편 대내적으로도 통합에 대한 필요성이 제기되었다. 대내적 요인의 첫 번째는 80년대에 걸쳐 추진된 시·군 분리승격으로 인한 폐단이다. 종전 지방자치법 규정에 의하면 일정 규모 이상의 인구와 특정 요건만 갖추면 시(市) 승격이 이루어졌으므로, 읍 구역을 확대하여 시로 승격시키는 사례가 증가하였다.¹⁰⁾ 이런 과정에서 해당 지역의 핵심부가 시로 승격되어 분리되면서 나머지 지역에는 문제가 발생하였다. 첫째, 기존 지역의 일부가 분리되면서 기존 군의 형태가 기형적인 모습을 띄게 되었다. 둘째, 동일 생활권 내의 읍이 시로 승격·분리되면서 생활권과 행정구역에 괴리가 발생하였다. 이는 주민들의 생활에 불편을 초래하였고, 지역주민의 연대감을 약화시키는 문제를 일으켰으며, 특정 시설의 입지 선정을 두고 갈등을 일으키는 등 지역개발이나 행정수요 대응을 어렵게 한 측면도 존재한다. 셋째, 시로 승격하지 못한 군 지역의 침체를 가속화하였다. 해당 지역의 중심지를 잃은 나머지 지역은 행정적·재정적으로 능력을 상실하였으며 지역발전의 동력이 상실되었다. 넷째, 하나의 단체를 두 개로 분리하면서 공무원 수가 증가하고 행정비가 증가하였다. 이렇듯 시·군 분리 정책은 많은 부작용을 발생시켰다.

대내적인 배경의 두 번째는 정치적인 상황과 맞물린 시기적인 우려였다. 1995년 6월 최초로 자치단체장 선거가 치러지는데, 민선시장이 선출된 후에는 갈등이 심화되고 행정구역 조정은 사실상 불가능해질 것이라는 우려가 제시되었다.

10) 「지방자치법」 제7조 제1항에서 시의 설치 기준은 “그 대부분이 도시 형태를 갖추고 인구 5만 명이 이상이 되어야 한다”고 규정하고 있으며, 동조 제3항에서 읍의 설치기준은 “그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 1994년에 신설된 이후 개정되지 않았다.

1990년대 초반 이후 생성된 대외적 환경과 대내적 배경으로 인해, 1994년 1월부터 정치권과 언론을 중심으로 시·군 통합 논의가 시작되었다. 이런 통합논의에서는 다음과 같은 기대효과가 제시되었다. 첫째, 지방자치단체의 경쟁력을 높일 수 있다. 규모의 경제를 통해 지자체 운영의 행정비용을 절감할 수 있다. 중복관리비용, 중복투자과 같은 비효율을 제거할 수 있을 것으로 예상하였다. 둘째, 지역 간 균형발전을 도모할 수 있다. 시와 군 지역 사이에 재정적 격차와 행정의 비효율성이 개선될 것이며, 통합으로 절감되는 행정비용의 예산을 낙후된 지역에 투입하여 균형발전이 가능할 것으로 예상하였다. 셋째, 광역행정의 수행이 가능하다. 세분화된 행정구역하에서는 지역주의로 인해 (특히 혐오시설에 대한) 광역행정이 어려웠다. 시·군 통합을 통해 주민의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있기 때문에 광역행정 수행에 있어 유리할 것으로 기대하였다. 마지막 기대효과는 주민 연대감 강화이다. 역사와 전통을 공유하는 지역을 동일한 행정구역으로 묶어서 지역주민 사이의 갈등을 감소시키고 연대감을 높일 수 있을 것으로 기대하였다.

2) 자치단체 통합의 추진 및 과정

(가) 1차 통합 과정

도지사를 책임자로 하여 1994년 3월 17일~22일 동안 통합권유 대상지역을 선정하였다. 통합권유 대상지역은 역사·생활권의 동질성, 발전가능성 등을 고려하여 선정되었다. 그 결과 전국의 49개 시와 43개 군이 통합권유 대상지역으로 선정되었다¹¹⁾. 같은 해 4월 중에는 통합권유 대상지역을 대상으로 주민공청회가 개최되었는데 공청회를 개최하기 전에 주민들을 대상으로 홍보가 진행되었다. 주민공청회는 통합의 장점을 강조하고 주민들의 불안을 해소시키는 것이 주요 과제였다. 이후 4월 말까지 주민대표, 사회단체, 공무원, 지역의원 등 다양한 이해관계자가 참석하는 공청회가 진행되었다. 다음으로 통합의 찬반 여부를 묻는 세대별 주민의견조사가 실시되었는데, 의견조사 결과 33개 시와 32개 군에서 통합 찬성의 비중이 높게 나타났다. 통합은 대상 시와 군 모두 찬성할 경우에만 진행하였기 때문에 목포시, 송탄시, 속초시 등에서 매우 높은 찬성의견을 보였음에도 불구하고 상대 군의 반대로 통합에서 제외되었다.

11) 지역별로 보면 경상북도의 대상지역이 시 10개, 군 10개로 가장 많았으며 경상남도, 강원도 순이었다. 반면 대상지역이 가장 적은 지역은 충청북도이었다.

주민의견 조사가 찬성으로 나타난 지역에 대해서 시·군 의회와 도 의회의 의견수렴이 이루어졌다. 지방의회에서는 통합 찬반 여부와 통합된 시의 명칭 결정이 주로 논의되었다. 통합 시의 명칭에 대해서는 시·군 의회가 동일하게 의결한 경우 그대로 의결되었으며, 이견이 있는 경우는 도지사의 조정안에 따라 의결하였다¹²⁾. 주민들의 의견과 지방의회의 의견이 수렴된 지역을 대상으로 실태조사가 진행되었다. 실태조사에서는 해당 시·군의 면적, 공무원 현황, 예산 등을 점검하였고, 이를 토대로 통합시 기본계획이 작성되어 내무부에 건의되었다. 이 건의에 따라 33개 시·군 통합이 확정되고 1994년 8월 4일 관련 법률이 공포되었다.

(나) 2~3차 통합 과정

1994년 8월부터 12월까지의 광역시의 확장과 자치구의 분구, 경계조정을 위한 행정구역 개편 등이 추진되었다. 이 과정 중에 동광양시와 광양군에서 통합 여론이 조성되었고, 주민 의견을 재조사한 결과 통합에 대한 찬성의견이 과반을 초과하여 통합이 성사되었다. 울산시의 경우, 직할시 승격을 위한 전단계적 조치로서 통합이 확정되었다. 1차와 2차에 걸쳐 통합이 확정된 34개 지역에 대해서는 1995년 1월 1일부터 정식으로 통합시가 출범하였다.

이후에도 시·군 통합에 대한 노력이 진행되었으며, 1995년 5월에 「경기도 평택시 등 5개 도농복합형태의 시설치 등에 관한 법률」이 국회를 통과하여 3차 통합이 이루어졌다. 3차 시·군 통합이 이루어진 지역은 김해시·김해군, 삼천포시·사천군, 송탄시·평택시·평택군, 이리시·익산군, 천안시·천안군이었으며, 같은 해 5월 10일부터 통합시로 출범되었다.

(다) 1995년 이후의 통합

여수시와 여천시, 여천군의 경우, 1995년 3차 추진과정에서 통합이 논의되었지만 지역주민의 반대로 통합에 실패한 경험을 가지고 있다. 그러나 1997년 6월 30일, 3개 지역의 시장과 군수가 재통합 추진에 합의하여 통합이 다시 추진되었다. 이 과정에서 지역 내에서 다양한 이해관계에 따라 찬반논쟁이 치열하게 전개되었지만 시민단체를 중심으로 통합에 대한 당위성이 힘을 얻었다. 그 결과 1998년 4월 1일에 여수시로 통합되었으며, 중앙정부가 주도한 자치단체의 통합이 아닌 최초의 지방자치단체의 자발적인 통합이 이루어졌다.

12) 예를 들어 구미시와 선산군 통합의 경우 조정안이 '선산시'로 의결되었으나, 이후 자체 주민 의견 조사에 따라 구미시로 결정되었다.

<표 Ⅲ-2> 1995년 이후 행정구역 통합 사례

	통합시	설치 이전	국가주도 통합	자율 통합
경기	평택시	송탄시, 평택시, 평택군	1995.5.10.	
	남양주시	미금시, 남양주군	1995.1.1.	
강원	춘천시	춘천시, 춘천군	1995.1.1.	
	원주시	원주시, 원주군	1995.1.1.	
	강릉시	강릉시, 명주군	1995.1.1.	
	삼척시	삼척시, 삼척군	1995.1.1.	
충북	충주시	충주시, 증원군	1995.1.1.	
	제천시	제천시, 제천군	1995.1.1.	
	청주시	청주시, 청원군		2014.7.1
충남	천안시	천안시, 천안군	1995.5.10.	
	공주시	공주시, 공주군	1995.1.1.	
	보령시	대천시, 보령군	1995.1.1.	
	아산시	온양시, 아산군	1995.1.1.	
	서산시	서산시, 서산군	1995.1.1.	
전북	군산시	군산시, 옥구군	1995.1.1.	
	익산시	이리시, 익산군	1995.5.10.	
	정읍시	정주시, 정읍군	1995.1.1.	
	남원시	남원시, 남원군	1995.1.1.	
	김제시	김제시, 김제군	1995.1.1.	
전남	순천시	순천시, 승주군	1995.1.1.	
	여수시	여수시, 여천시, 여천군		1998.4.1.
	나주시	나주시, 나주군	1995.1.1.	
	광양시	동광양시, 광양군	1995.1.1.	
경북	포항시	포항시, 영일군	1995.1.1.	
	경주시	경주시, 경주군	1995.1.1.	
	김천시	김천시, 금릉군	1995.1.1.	
	안동시	안동시, 안동군	1995.1.1.	
	구미시	구미시, 선산군	1995.1.1.	
	영주시	영주시, 영풍군	1995.1.1.	
	영천시	영천시, 영천군	1995.1.1.	

<표 III-2(계속)> 1995년 이후 행정구역 통합 사례

	통합시	실치 이전	국가주도 통합	자율 통합	
경북	상주시	상주시, 상주군	1995.1.1.		
	문경시	점촌시, 문경군	1995.1.1.		
	경산시	경산시, 경산군	1995.1.1.		
경남	진주시	진주시, 진양군	1995.1.1.		
	통영시	충무시, 통영군	1995.1.1.		
	사천시	삼천포시, 사천군	1995.5.10.		
	김해시	김해시, 김해군	1995.5.10.		
	밀양시	밀양시, 밀양군	1995.1.1.		
	거제시	장승포시, 거제군	1995.1.1.		
	창원시	창원시: 창원시, 창원군 일부		1995.1.1.	2010.7.1
		마산시: 마산시, 창원군 일부		1995.1.1.	
진해시					
제주	제주시	제주시, 북제주군	2006.7.1		
	서귀포시	서귀포시, 남제주군	2006.7.1		

주: 제주시와 서귀포시는 2006년 7월 이후 행정시로 전환하였다.

이후 이명박 정권에서는 2008년 국무회의 100대 국정과제 가운데 하나로 지방행정체제 개편을 포함하였고, 2009년 6월에 지방행정체제 개편 특별위원회를 구성하여 행정자치부장관이 9개 지역을 대상으로 시군 자율통합을 추진하겠다고 발표하였다. 그 중 창원시·마산시·진해시가 지방의회에서 통합안을 통과시키고 경상남도 의회의 찬성을 받아 통합이 진행되었다. 그 결과 2010년 7월 1일 통합 창원시가 출범하였다. 창원시는 출범 당시 인구 100만 이상의 거대도시로 출발하였으나 청사와 야구장 입지를 둘러싼 갈등이 촉발되었으며, 지금에 이르러서는 다시 분리를 주장하는 목소리도 나오고 있는 상황이다.

가장 최근에 이루어진 통합은 2014년 7월 1일 청주시와 청원군의 통합이다. 원래 두 지역은 과거에는 같은 청주군 소속이었지만, 1946년 충주군의 청주읍이 청주부(시)로 승격되면서 분리되었고 나머지 지역은 청원군으로 개칭되었다. 이들 지역은 1994년부터 통합을 추진하였는데, 4차례 시도 끝에 통합에 성공하였다¹³⁾. 2012년 4월 13일, 도지사와 해당 지

13) 1차 통합 시도: 1994년 내무부에서 청주시와 청원군을 '도농통합 권유대상'으로 선정하였지만, 청원군의 65.7%가 반대로 통합 무산 / 2차 통합 시도: 2005년 시장, 군수 그리고 의회가 합의하여 통합 주민 투표 실시를 건의하였으나 청원군의 53.5%가 반대로 통합 무산 / 3차 통합 시도: 2009년 행정안전부가 행정구역 통합추진 대상지역에 포함시켰으나, 청원군 의회에서 2010년 2월 19일 만장일치로 통합 반대를 의결하였다.

역의 시장과 군수는 주민투표와 시의회 의결로 통합을 결정하기로 합의하였으며, 같은 해 6월 27일 청원군의 주민투표에서 79.03%의 찬성을 보여 통합에 이를 수 있었다.

한편 자치단체 사이의 통합은 아니지만 행정구역이 변화한 제주도의 사례가 존재한다. 기존의 4개 시·군을 가지고 2층 자치체제로 운영되고 있던 제주도가 2006년 7월 1일, 단일 자치체제의 제주특별자치도로 전환되었다. 이런 전환으로 인해 제주시와 북제주군은 제주 시로, 서귀포시와 남제주군은 서귀포시로 전환되고 자치단체로서의 지위는 상실하였다.

3) 통합에 대한 특례제도

(가) 1995년 1월 1일 ~ 2010년 9월 30일

우리나라는 본격적인 지방자치제도 시행(자치단체장 직선제)을 앞두고 대규모 도농통합을 추진하였다. 이를 위해 1994년 12월 22일 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」(이하 ‘도농복합시특례법’)을 제정하고, 1995년 1월 1일부터 시행하였다. 이 법은 2010년 10월 1일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」으로 대체되기 전까지의 지방자치단체 통합에 대한 특례의 내용을 담고 있었다. 법에서는 통합으로 인하여 기존의 시·군이 불이익을 받지 않도록 규정하고 있었으며, 통합을 유도하기 위한 다양한 지원 내용을 규정하였다. 한편 「지방교부세법」 시행령 및 시행규칙에서는 통합 시·군에 대한 지방교부세 교부에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있다.

① 불이익배제의 원칙

「도농복합시특례법」 제2조¹⁴⁾에서는 ‘시와 군의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체가 누리던 행정상·재정상 이익이 상실되거나 새로운 부담이 추가되어서는 아니된다.’고 명시하고 있다. 그러나 이 규정은 구체적인 내용이 서술되어 있지 않으며 강제력이 존재하는 것도 아니기 때문에 도농통합지원에 대한 대원칙을 선언적으로 규정하고 있다고 볼 수 있다.

14) 「도농복합시특례법」 제2조(불이익배제의 원칙) 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우(시 또는 군지역을 분할·통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우를 포함한다. 이하 같다)에는 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니된다.

② 도농복합형태의 시에 대한 특별지원

동법 제3조¹⁵⁾에서는 도농복합시에 대한 특별지원에 대해 규정하고 있다. 동법 제3조는 3개의 항으로 구성되어 있으며 각각 ‘재정지원’, ‘개발지구 선정’, ‘시책사업 지원’에 대한 내용을 가지고 있다. 구체적으로 살펴보면 제1항에서는 ‘도농복합시의 관할구역 내의 도·농 균형개발, 낙후지역 개발을 위해 따로 개발계획을 수립하거나 재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.’고 규정하고 있다. 제2항에서는 ‘특정지역의 개발을 위한 다양한 지구·지역 지정에 있어서 도농복합시를 우선할 수 있다.’는 내용을 포함하고 있다. 마지막으로 제3항에서는 각종 시책사업에서 도농복합시를 우선적으로 지원할 수 있음을 규정하고 있다. 그러나 해당 내용은 강제적인 내용을 규정한 것은 아니라는 한계를 가지고 있다.

③ 지방교부세 산정에 관한 특례

동법 제6조¹⁶⁾에서는 통합으로 지방교부세 산정에 있어 불이익을 받지 않도록 **통합 후 5년간 당해 시의 동 지역과 읍면 지역을 분리하여 산정**하도록 규정하고 있다. 한편 보통교부세 산정단위에 있어서 「지방교부세법 시행령」 제4조¹⁷⁾에서는 **동지역은 시의 산정기준을, 읍면 지역은 군의 산정기준을 적용**하도록 하고 있다.

앞에서 언급한 5년간의 보통교부세 분리산정 기간이 만료되는 시점에 지방교부세 금액이 급격하게 하락할 경우 자치단체 운영에 문제가 발생할 가능성이 있기 때문에, 「지방교부세

15) 「도농복합시특례법」 제3조(도농복합형태의 시에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 도농복합형태의 시에 대하여는 그 관할구역안의 도시지역과 농어촌지역의 균형개발 또는 낙후지역의 효율적인 개발을 위하여 따로 개발계획을 수립하거나 보조금의 지급, 지방교부세의 배분, 재정투융자등 재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 개발촉진지구, 오지개발촉진법에 의한 개발지구 및 도서개발촉진법에 의한 지정도서등 특정지역의 개발을 위한 지구·지역등의 지정에 있어서 도농복합형태의 시 또는 그 관할구역안의 일부 지역을 대통령령이 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 도지사는 각종 시책사업등을 시행하는 경우에는 도농복합형태의 시를 대통령령이 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

16) 「도농복합시특례법」 제6조 (지방교부세 산정에 관한 특례) ① 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우에 지방교부세법에 의하여 당해 도농복합형태의 시에 교부하는 지방교부세는 당해 도농복합형태의 시가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도(당해 시가 1월 1일에 설치된 경우에는 당해연도를 말한다)부터 5년간 당해 시의 동지역과 읍·면지역을 각각 분리하여 산정한다.

② 제1항의 규정에 의한 지방교부세의 산정기준 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

17) 구 「지방교부세 시행령」 제4조 (보통교부세의 산정기준) <생략> 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」 제6조의 규정에 의한 도농복합형태의 시의 보통교부세 산정에 있어서 동지역에 대하여는 시의 산정기준을, 읍·면 지역에 대하여는 군의 산정기준을 적용한다.

법 시행규칙¹⁸⁾에서는 추가적으로 5년간 기준재정수요액은 보정률을 적용하여 산정하되, 이 보정률은 9%~1%까지 매년 2%p씩 점차적으로 감소시켜 적용하도록 규정하였다. 한편 특별교부세의 대상과 기준에 대해 규정한 「지방교부세법 시행규칙」 별표4에서 시·군이 통합하는 경우 폐지 시·군당 특별교부세를 20억 지원하도록 하여 시·군 사이의 통합을 유도하였다. 2009년부터는 시·군이 통합에 대한 특별교부세 금액을 50억으로 상향조정하였다.

④ 예산에 관한 특례

동법 제7조¹⁹⁾에서는 시·군 통합으로 시를 설치하는 경우 종전의 시·군이 각각 편성했던 예산의 합으로 최초 예산을 정하도록 하고 있다. 이는 통합으로 행정비용 등이 절감되더라도 기존의 예산 합계액만큼 예산을 편성하도록 하여 해당 통합시가 여유자금을 운용할 수 있도록 하는 제도이다.

(나) 2010년 10월 1일 ~ 현재

2010년 10월에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 시행되면서 기존의 도농복합시에 대한 지원을 규정하고 있던 「도농복합시특례법」을 대체하였다. 이후 2013년 5월 28일에는 지방분권에 대한 내용을 대폭 보강하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권법’)으로 명칭을 변경하였다. 지방행정 체계에 관한 법률이 변경되었으나, 통합에 대한 재정적 지원에 대한 내용은 기존 법의 규정과 크게 달라지지는 않았다. 다만 보통교부세 총액의 6%를 10년간 매년 지원하는 내용이 명시적으로 추가되어 통합에 대한 지원이 확대되었다.

18) 구 「지방교부세법 시행규칙」 제5조 제2항 제4호 (기준재정수요액의 보정) ② 다음의 금액은 제1항의 규정에 의하여 보정된 기준재정수요액에 추가하여 보정한다.

4. 시 : 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」 제6조의 규정에 의하여 지방교부세 분리산정기간이 만료된 지역의 경우 법 제7조제1항에서 산정한 기준재정수요액(일반행정비를 제외한다)에 다음 각목에서 정한 비율을 곱하여 산정한 금액

가. 기간만료후 제1차연도 : 100분의 9

나. 기간만료후 제2차연도 : 100분의 7

다. 기간만료후 제3차연도 : 100분의 5

라. 기간만료후 제4차연도 : 100분의 3

마. 기간만료후 제5차연도 : 100분의 1

19) 「도농복합시특례법」 제7조(예산에 관한 특례) 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우에 당해 도농복합형태의 시의 최초의 예산은 종전의 시와 군이 각각 편성·의결하여 성립한 예산(시 또는 군지역이 분할하여 통합되는 경우에는 새로 설치되는 도농복합형태의 시에 편입되는 시 또는 군지역의 해당 예산을 말한다)을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

① 불이익배제의 원칙

「지방분권법」 제30조²⁰⁾에서도 지방자치단체의 통합으로 인해 해당 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 지방자치단체의 통합에 대한 대원칙은 변하지 않았다고 볼 수 있다.

② 예산에 관한 지원 및 특례

동법 제32조²¹⁾에서는 통합한 지방자치단체의 예산에 대한 지원에 대한 내용을 크게 세 가지로 나누어 규정하고 있다. 첫 번째로 통합과정에서 사용된 비용을 예산범위 내에서 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다. 두 번째는 지방자치단체의 통합으로 인해 절감되는 국가예산의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다. 세 번째로 통합 지방자치단체의 최초예산은 종전 지자체의 예산을 합한 것으로 한다는 내용이다.

③ 통합 지방자치단체에 대한 특별지원

동법 제33조²²⁾ 및 동법 시행령 제14조에서는 각종 사업에서 통합 자치단체를 우대할 수 있다는 내용을 규정하고 있다. 우선 기획재정부장관은 지역발전특별회계를 통한 각종 보조금 지급시 통합 자치단체를 우대할 수 있으며, 시·도지사 등은 재정투융자 사업 심사시 통합 지방자치단체의 행정수요를 고려하도록 규정하고 있다. 이외에도 각종 지구·지역 지정과 시책사업 시행에서 우선적인 지정이 가능하도록 정하고 있다.

20) 「지방분권법」 제30조(불이익배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

21) 「지방분권법」 제32조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

22) 「지방분권법」 제33조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할 구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

④ 지방교부세 산정에 관한 특례

통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세의 산정 특례에 대해 동법 제34조²³⁾에서 규정을 두고 있다. 기존 지방자치단체로 보고 따로 계산하여 합한 재정부족액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 경우, 통합 후 4년 동안 차액만큼을 기준재정수요액에서 보정할 수 있다. 한편 통합으로 인해 폐지되는 지방자치단체의 보통교부세의 6%를 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원해야 한다는 내용이 동법 제35조²⁴⁾에 규정되어 있다. 그리고 기존에 폐지 시·군에 대한 특별교부세 지급 특례제도는 2012년부터 폐지되었다.

⑤ 예산에 관한 특례

동법 제36조에 의하면 통합 지방자치단체는 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간²⁵⁾ 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

23) 「지방분권법」 제34조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(「지방교부세법」에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.

24) 「지방분권법」 제35조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원) 국가는 「지방교부세법」 제4조 제2항 제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.

25) 「지방분권법 시행령」 제16조에 의하면 4년의 범위에서 통합 지방자치단체의 조례로 정하는 기간을 의미한다.

2. 해외사례

가. 일본

1) 일본의 지방행정체제

일본의 지방행정체제는 우리나라와 비슷하다. 일본은 광역자치단체로서 도·도·부·현(都·道·府·縣)이 설치되어 있으며, 기초자치단체로서 시·정·촌(市·町·村)이 존재하여 두 개의 계층 구조를 가지고 있다. 우리나라와 비교하면 도·도·부·현이 우리나라의 광역시·도에 해당하고 시정촌은 시·군·구에 해당한다고 볼 수 있다. 시정촌의 규모가 큰 경우에는 우리나라의 읍·면·동에 해당하는 지소 또는 출장소를 설치하여 행정사무를 처리하도록 하고 있다.²⁶⁾

한편 일본은 인구의 도시집중에 대응하기 위해 시(市)를 인구규모에 따라 일반시와 특례시로 나누고, 특례시에 대해 일정한 혜택을 부여하고 있다. (정령지정도시: 50만 명 이상, 중핵시: 30만 명 이상, 특례시: 20만 명 이상) 특히 인구 50만 명 이상의 정령지정도시의 경우 행정구를 설치할 수 있도록 하고 있는데, 이는 우리나라 광역시와 자치구의 관계와 비슷하다고 볼 수 있다.

2) 메이지·쇼와 대통합

광역자치단체에 해당하는 도·도·부·현은 1946년 46개, 1953년 47개로 변화한 이후에 현재까지 큰 변화가 이루어지고 있지 않지만, 기초자치단체는 시정촌을 중심으로 행정구역개편이 활발하게 이루어지고 있다. 일본의 시·정·촌 통합은 크게 세 차례에 걸쳐 이루어졌다.²⁷⁾ 첫 번째는 1888년 메이지(明治) 대통합으로 근대국가로 진입과정(1868년 메이지유신)에 행정의 효율화를 위한 목적으로 추진되었다. 두 번째 통합은 1953년에 이루어진 쇼와(昭和) 대통합이다. 일본은 제2차 세계대전에서 패전 후 연합군 군정하에 놓이게 되었으며, 1947년 지방자치가 실시되고 새로운 교육제도가 도입됨에 따라 대규모 시·정·촌 합병이 일어나게 된다.

통합의 결과를 살펴보면 우선 일본의 시·정·촌 개수가 크게 감소한 것을 확인할 수 있다.

26) 최우용(2010)

27) 이정석(2010)

메이지 대통합으로 인하여 1889년이 되면서 시(市)가 생기고 기존의 정촌 개수가 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 쇼와 대통합(1953년)에서도 촌의 개수가 5분의 1 수준으로 크게 감소한 반면 시의 개수는 상승하였다.

<표 Ⅲ-3> 일본 시·정·촌 개수 변화(메이지·쇼와 대통합)

	시점	시	정	촌	합계
메이지 대통합	1888년	-	71,314		71,314
	1889년	39	15,820		15,859
쇼와 대통합	1953년 10월	286	1,966	7,616	9,868
	1956년 9월	498	1,903	1,574	3,975

자료: 일본 총무성 (<http://www.soumu.go.jp/>)

<그림 Ⅲ-2> 메이지-쇼와 대통합의 특징

○ 메이지 대통합

- 현대 지방자치 제도인 시·정·촌 제도 시행에 따라 행정 목적(교육, 부과금, 토목 구제 호적 사무처리)에 맞는 규모를 형성하고, 정·촌 간 격차를 없애기 위하여 행정구역 개편
- 정·촌 합병 표준 (메이지 21년 6월 13일 내무장관 훈령 제352호)에 따라 약 300~500 호를 표준적인 규모로 하여 전국적으로 정·촌 합병
- 결과적으로 기존 정·촌 수가 약 5분의 1로 감소.

○ 쇼와 대통합

- 전후 새로운 제도의 중학교의 설치 관리 및 소방이나 경찰의 창설, 사회 복지, 보건 위생 행정의 능률적인 처리를 위해 규모의 합리화가 요구됨
- 1953년 시정촌 합병 촉진법 제3조: 시·정·촌의 적정인구를 약 8000명 이상일 것
- 1956년 신(新) 시정촌 건설촉진법: 시·정·촌의 수를 약 3분의 1로 감소하는 것을 목표
- 약 8000명이라는 인구는 중학교 1개를 효율적으로 설치 관리하는데 필요한 수
- 1953년부터 1961년까지 시·정·촌 수가 약 3분의 1로 감소

자료: 일본 총무성 (市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴)²⁸⁾

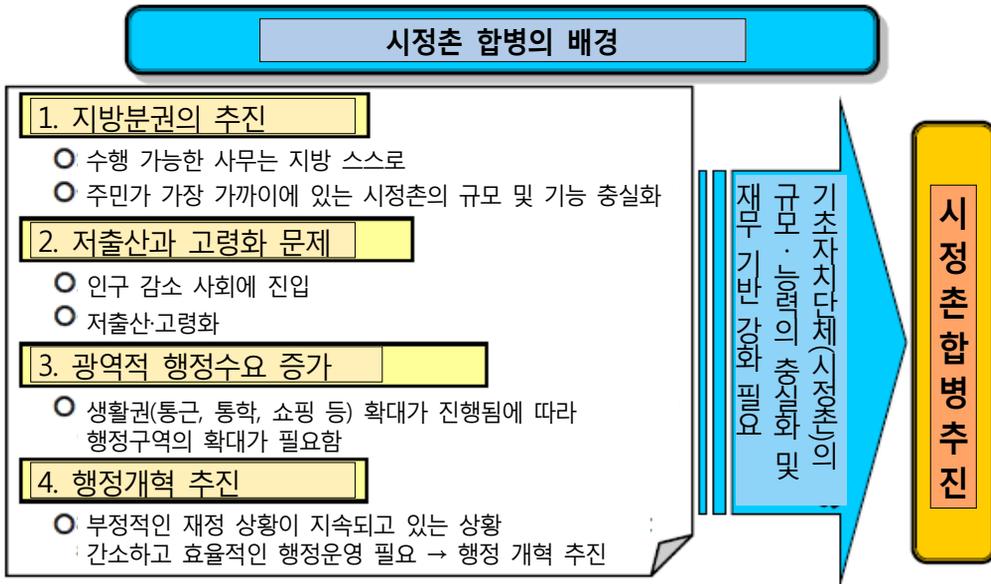
28) <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

3) 헤이세이 합병 추진²⁹⁾

(가) 합병의 목적

일본에서는 지금까지 두 차례에 걸쳐 대형 합병이 이루어졌다. 이른바 메이지, 쇼와 대통합이다. 메이지 대통합은 현대 지방자치 행정을 실현하기 위한 기반을 마련하는 것을 목적으로 초등학교와 호적 사무 처리를 위해, 호수 300~500호를 기준으로 진행되었다. 그 결과, 메이지 21년(1888년)에 71,314개이었던 시·정·촌이 메이지 22년(1889년)에는 15,859개로 크게 감소했다. 쇼와 대통합은 제2차 세계대전 후의 지방자치, 특히 시정촌의 역할을 강화할 필요에 의해 진행되었다. 특히 중학교 1개교를 효율적으로 설치·관리하기 위한 인구 규모 8,000명을 기준으로 합병이 진행됐다. 그 결과, 1953년에 9,868개였던 시·정·촌이 1961년에는 3,472개로 약 3분의 1로 줄어들었다.

<그림 Ⅲ-3> 일본 행정구역 개편의 배경



자료: 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について

29) 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について」를 정리

그 후 일본은 빠른 경제 성장으로 인하여 국민의 생활 형태나 의식이 다양해지고, 지역사회를 유지하던 가족과 주민 간 네트워크가 크게 변화였지만, 약 40년에 가까운 시절동안 시·정·촌의 수는 거의 변화하지 않았다. 앞으로 일본은 고도의 경제 성장을 기대할 수 없는 상황이며, 인구는 고령화가 진전되면서 점차 감소하는 추세이다. 국가·지방 정부는 거액의 채무를 지고 있는 등의 심각한 재정 환경에 놓여있는 가운데 점점 복잡하고 다양해지는 주민 서비스를 제공해야 하는 상황이다.

이 같은 상황에서 기초자치단체는 지방분권에 어울리는 재무적·행정적 기반을 확립하는 것이 절실해졌으며, 이런 점이 1999년 이후에 전국적으로 시·정·촌 합병이 적극적으로 추진하게 되는 계기로 작용하였다. 2000년에는 당시 여당인 자민당의 주도로 기초자치단체인 시·정·촌의 수를 1,000개까지 줄이는 목표가 계획되었다.

<표 Ⅲ-4> 일본의 시정촌 합병 건수

연도	건수	합병 관련 지자체 수	시정촌 수	
			전년도 말	당년도 말
1999년	1	4	3,232	3,229
2000년	2	4	3,229	3,227
2001년	3	7	3,227	3,223
2002년	6	17	3,223	3,212
2003년	30	110	3,212	3,132
2004년	215	826	3,132	2,521
2005년	325	1,025	2,521	1,821
2006년	12	29	1,821	1,804
2007년	6	17	1,804	1,793
2008년	12	28	1,793	1,777
2009년	28	75	1,777	1,727
2010년	-	-	1,727	1,727
2011년	-	-	1,724	1,719
2012년	-	-	1,719	1,719
2013년	-	-	1,719	1,719
2014년	-	-	1,718	1,718
2015년	-	-	1,719	1,718

자료: 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について

구체적으로 일본이 시·정·촌 통합을 통해 기초자치단체의 규모를 키우려는 이유에 대해 두 가지 요인을 제시할 수 있다.³⁰⁾ 첫 번째는 행정적 설명이다. 통합을 통해 규모를 확장하는 것이 지방행정의 효율성을 증대시킬 수 있다는 주장이다. 효율성과 관련해서 자치단체의 인구 규모와 1인당 행정비용의 관계를 U자형으로 파악하고 자치단체의 적정 인구 규모에 대해 분석한 연구가 이런 설명에 근거가 된다. 통합의 두 번째는 이유는 정치적 설명이다. 앞서 언급한 행정적 설명만으로 자치단체 통합을 이해할 수 없으며, 통합을 통하여 정치적 이익을 얻을 수 있는 이익집단의 의사가 통합과정에서 강하게 작용하여 결정적인 요인이 되었다는 시각이 존재한다.

이 외에도 ①복지서비스의 안정적 제공 ②능력 있는 직원을 확보하고 행정서비스 향상 ③공공시설의 광역화 ④대형투자프로젝트 유치 ⑤지역 이미지 쇄신과 같은 다양한 이유가 통합의 요인으로 제시되고 있다. 또한 통합으로 인해 인구가 증가하면 특례시 등으로 승격될 수 있는데, 이를 통해 얻을 수 있는 다양한 권한이 통합의 주요한 인센티브로 작용하였으리라 예상할 수 있다.

헤이세이의 합병은 1999년부터 ‘시정촌 합병의 특례에 관한 법률(이하 구 합병 특례법)’에 따라 추진되었다. 정부는 ‘합병특례채³¹⁾(合併特例債)’와 ‘합병산정채³²⁾(合併算定替)’의 대폭적인 연장 등의 재정지원을 제공하였다. 합병특례채 등의 파격적인 재정 조치가 2005년도 합병까지 제공되었기 때문에, 재정적인 이유로 2005년에 많은 시정촌 합병이 발생하였다. 2005년 이후에는 시정촌 합병의 특례 등에 관한 법률(이하 현행 합병 특례법)에 근거하여 통합이 추진되고 있다. 헤이세이 통합이 2002년부터 본격적으로 추진된 이후 지금까지 정·촌을 중심으로 자치단체의 통합이 지속적으로 이루어지고 있음을 <표 III-4>를 통해 확인할 수 있다.

(나) 합병의 진행 상황

헤이세이의 합병의 추진 결과, 시·정·촌 수는 1999년 3월 3,232개에서 2010년 3월 1,730개로 대폭 감소하였다. 당시 여당의 목표이던 1,000개까지 축소에는 미치지 못했지만, 지자체당 평균 인구는 1999년 3월 36,387명에서 2010년 3월 68,947명으로 증가했다. 지자체당 평균 면적도 114.8km²에서 215.0km²로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 인구 1만명 미만의

30) 권영주(2006)

31) 합병에 대한 특례로 발행할 수 있는 지방채. 사업비의 95%까지 발행할 수 있으며, 상환시 국가가 일부를 부담한다. 발행 기간은 합병 후 15년.

32) 합병 후 10 년간은 합병 전의 시정촌 마다 산정 한 보통 교부세 의 총액을 배분, 합병 11년째부터 단계적으로 감소, 합병 후 16년이 지나면 순수하게 하나의 자치 단체로 보고 교부세를 산정한다.

소규모 시·정·촌은 1,537개에서 459개로 크게 감소하는 등 전체적으로 합병이 상당 수준 진행된 것으로 판단할 수 있다.

합병된 지역을 살펴보면 기존 행정구역의 일부가 합병되는 등 동일한 생활권을 기본으로 하는 방식의 합병 사례가 많았다. 이로 인해 행정운영의 단위가 주민의 일상 생활권과 일치되는데 기여한 것으로 생각된다. 한편 합병을 통해 정령지정도시, 중핵시, 특례시로 승격되고, 권한강화를 도모한 지자체들이 존재한다.

<표 Ⅲ-5> 인구 단계별 시·정·촌의 인구·면적의 변화

	1999년 3월 31일			⇒	2010년 3월 31일		
	단체수	인구(명) (%)	면적(km ²) (%)		단체수	인구(명) (%)	면적(km ²) (%)
50만명 이상	21	24,459,688 (20.8%)	7,910 (2.1%)		27	30,406,053 (25.5%)	14,206 (3.8%)
30~50만명	43	16,672,731 (14.2%)	11,025 (3.0%)		45	17,334,198 (14.5%)	16,251 (4.4%)
20~30만명	41	10,139,015 (8.6%)	7,624 (2.1%)		41	10,082,356 (8.5%)	12,109 (3.3%)
10~20만명	115	15,609,766 (13.3%)	13,901 (3.7%)		154	21,252,161 (17.8%)	41,139 (11.1%)
5~10만명	227	15,738,410 (13.4%)	24,690 (6.7%)		278	19,314,878 (16.2%)	63,710 (17.1%)
3~5만명	262	10,015,674 (8.5%)	30,248 (8.2%)		259	10,015,061 (8.4%)	56,026 (15.1%)
1~3만명	986	16,620,311 (14.1%)	101,818 (27.4%)		467	8,480,508 (7.1%)	84,580 (22.7%)
1만명 미만	1,537	8,347,037 (7.1%)	173,826 (46.8%)		459	2,393,126 (2.0%)	83,930 (22.6%)
합계	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040 (100.0%)		1,730	119,278,341 (100.0%)	371,950 (100.0%)
전국 평균		36,387	114.8			68,947	215.0

자료: 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について

(다) 헤이세이 합병에 대한 평가

시·정·촌 합병은 지역사회의 미래를 위해 이루어지는 것이며, 기대했던 효과가 나타나기 까지 10년 정도의 기간이 필요하다고 판단하였다. 따라서 보고서의 평가시점인 2010년에서의 평가는 지자체 통합의 단기 영향분석에 그칠 수밖에 없다. 그러나 이러한 단기 평가에서도 합병에 대한 평가는 크게 엇갈리고 있다.

특히 행정 및 주민 측면의 평가가 시·정·촌 사이에 다양하게 나오고 있으며 각종 설문 등에 따르면 주민의 반응은 "합병 이후 나빠졌다.", "합병으로 주민 서비스 좋아졌다고 생각하지 않는다.", "좋다고 나쁘다고 판단할 수 없다."라는 의견이 많았으며 상대적으로 합병에 부정적인 평가가 이루어지고 있다.

한편 전국정촌회의에서 조사한 「헤이세이의 합병을 둘러싼 실태 평가」(2008년 10월)에서는 합병에 따른 긍정적인 효과로 '재정 지출 삭감', '직원의 능력 향상'을 꼽았다. 반면 부정적인 효과로 '행정 및 주민 상호 간의 연대의 약화', '재정 계획과의 괴리', '주변부의 쇠퇴'를 꼽았다. 절차적으로는 국가의 합병 추진 방법에 대해 문제점을 지적하고 있다. 이하에서는 설문에서 나타난 시·정·촌 합병의 효과를 살펴본다.

① 합병의 긍정적 효과

a) 전문 직원 배치 등 주민 서비스 제공 체제의 충실 강화

경영의 주요 부문이 강화되고 보건·복지 등의 전문 직원 배치되는 등 지방분권을 뒷받침하는 행정 체제가 정비되고 있다. 또한 합병 이전 각 시·정·촌이 배치 있던 전문 직원(영양사, 보건사, 토목기사, 건축기사, 사서 등)이 합병 후에 더 충실해지고 있다.

b) 저출산·고령화에 대한 대응

인구의 감소와 고령화를 지역사회의 위협요인으로 파악하여 이를 대비하기 위한 재무적·행정적 기반을 강화하고 있다. 합병 이후 대부분의 합병 시·정·촌에서는 저출산 및 고령화 대책, 장애인 복지 등 복지 분야의 주민 서비스를 강화하고 있으며 이를 통해 주민서비스를 충실화하고 있다.

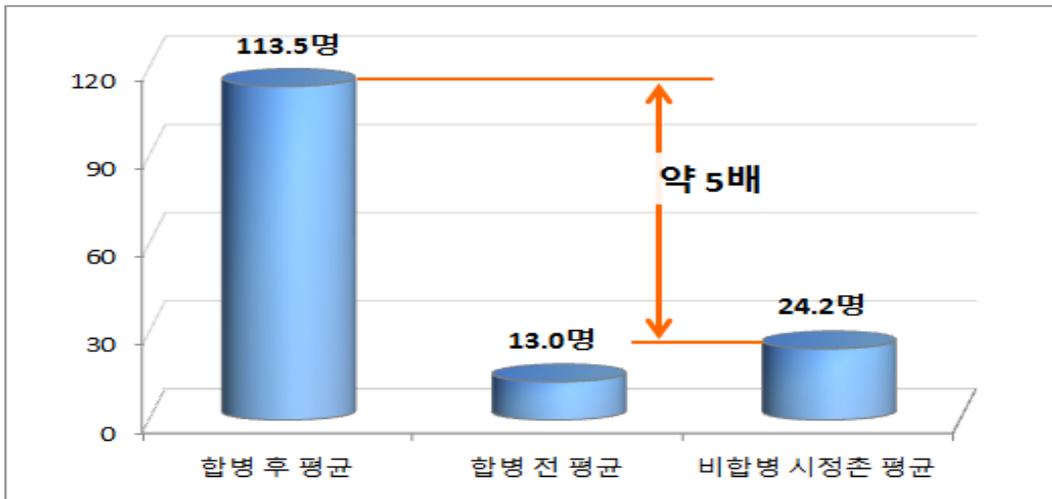
c) 지역의 광역화

앞서 언급한 바와 같이, 합병은 행정운영의 단위를 주민의 일상 생활권으로 접근 시켰다고 평가할 수 있다. 합병한 시정촌은 일상 생활권의 확대와 함께 주민 서비스 강화, 공공 시설의 효율적인 배치, 네트워크화, 적정한 수익부담의 조화를 조건으로 행정을 정비하였다. 세계화 시대에서 경쟁에서 살아남기 위해서는 핵심도시를 중심으로 지역자원을 네트워크화 할 필요가 있다. 합병을 통해 지역관리의 주체를 충실하게 함으로써 지역자원을 활용한 광역적인 지역경제 활성화를 계획할 수 있게 되었다.

d) 적절한 직원 배치 및 공공 시설의 통폐합 등 재무 행정의 효율화

적절하게 직원을 배치하여 주민 서비스 품질을 확보를 도모하면서 직원 수를 줄이는, 효율적인 행정 운영을 위해 노력하고 있다. 합병으로 인하여 시·정·촌 간부 및 의회 의원이 약 21,000명 정도 감소했으며, 이로 인하여 최소 연간 약 1,200억 엔의 지출을 절약할 것으로 전망된다. 실제 1998년 말부터 2008년 말 사이에 의회 의원 수는 20,803명이 감소한 것으로 나타났다. 이를 통해 합병 후 10년이 경과한 이후 전체적으로 연간 1.8조 엔의 재정을 절감할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

<그림 Ⅲ-4> 전문직 인원 수의 변화



자료: 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について

주: 여기서 전문직원은 영양사, 보건사, 토목기사, 건축기사, 농림·수산 기술자, 사서, 큐레이터 등

② 합병의 부정적 효과

a) 외곽 지역의 문제

합병으로 인하여 면적이 커진 시·정·촌 주변부의 구 시정촌의 활력이 없어지고 있다는 점이 지적되고 있다. 구 시·정·촌 사무소인 지소 등의 직원이 줄어든 지역에서는 합병에 대한 주민들의 불만이 생기는 경우가 많다. 이러한 문제에 대응하기 위해 합병 주민 서비스 유지를 위한 다양한 출장소 방식을 취하고 있다. 또한 출장소를 단순한 창구 기관으로 인식할 것이 아니라 구 시·정·촌 지역의 활성화를 도모하는 등 기능의 재검토가 필요하다.

b) 주민과의 소통

합병 시정촌의 규모가 커짐에 따라 인구 대비 의원 수가 줄어들고, 동사무소가 지소에 불과해지는 등 주민의 목소리가 전달되기 어렵다고 주장한다. 이에 대해서는 지역의 실정을 감안한 지역 심의회, 지역 자치구, 합병 특례구 임의의 단체를 구 시·정·촌 단위로 설치하고, 새로운 마을을 만드는 과정에서 지역의 목소리를 최대한 행정에 반영하는 구조를 마련하고 있다.

c) 주민 서비스의 변화

열악한 지방재정 상황으로 인해 재무·행정 개혁을 수행하는 과정에서 합병 시·정·촌의 주민 서비스의 축소가 발생할 수 있다. 특히 서비스의 적정화 관점에서 노인·결혼 등에 대한 각종 지원 등이 삭감·폐지되는 경우가 많았고, 서비스 제공 수준을 원칙적으로 대도시의 수준에 하향조정하는 경우도 볼 수 있었다. 그 결과 합병으로 인해 주민 서비스가 저하됐다는 평가가 나타날 수 있다. 이렇듯 지방을 둘러싼 어려운 재정 상황하에서 서비스 합리화나 부담의 조정을 바람직한 조치로 생각할 수 있으나, 주민 입장에서는 합병의 부정적인 측면으로 이해될 수 있다.

나. 미국

1) 미국의 지방정부 체계

미국의 연방체계하에서 정부조직은 크게 연방(Federal)정부, 주(State)정부, 지방(Local)정부로 나눌 수 있다. 이 중 지방정부는 주의 하위 행정구역을 관할하는 행정 조직을 지칭하며, 두 단계로 이루어져 있는 것이 일반적이다. 많은 경우에 지방정부는 광역지방정부(County)와 하위 단계로 기초지방정부(Municipal Government)로 구성된 이원적 체계를 가지고 있다. 각 체계에 대해 간략하게 소개하자면 카운티는 주정부에 의해 분할된 행정구역이다. 원래 군사·사법·세제와 같은 특수 목적으로 출발하였으나 점차 일반적인 지방행정 서비스의 공급을 담당하는 것으로 업무가 확대되었다. 카운티의 권한과 기능은 주의 법률에 근거하고 있으며, 일반적으로 법의 집행, 고속도로건설 유지·관리, 세금 징수 등 전통적인 행정사무를 담당하고 있다. 반면 미국의 기초지방정부는 지역주민들의 요구에 의해서 결성된 행정조직이다. 해당 지역의 주민이 충분히 커지고 자발적으로 자치정부를 형성하기를 원하는 경우에 주 법에 따른 절차에 따라 기초지방정부를 결성할 수 있다. 어느 정도 규모를

가진 기초지방정부는 city라고 부르는 것이 일반적이며, 규모가 작을 경우 지방정부의 지위를 부여받지 못한 village나 town에 머무르기도 한다.

그러나 이런 체계와 명칭은 절대적인 것이 아니며, 각 지역의 환경과 여건에 따라 지방정부의 모습은 다양하게 존재한다. 예를 들어 농촌지역에서는 카운티만 존재하고 하위에 기초지방정부는 없는 경우가 있으며, 필요에 따라 카운티와 기초지방정부를 통합한 City-county를 결성하기도 한다. 한편 뉴잉글랜드(New England)주의 경우 카운티(County)가 명목상 존재하지만 실질적인 광역행정을 기초지방정부(town)가 맡아 수행한다. 다양한 체계와 더불어 지방정부의 명칭도 다양하다. 광역자치단체의 명칭은 일반적으로 카운티(County)이지만 주에 따라 Borough, Parish, Census Area, Village, Atoll 등 다양한 명칭을 가진다. 기초지방정부의 명칭도 City, town, village, Civil township, Barrio 등 지역에 따라 상이하다. 이렇게 미국의 지방 정부의 체계가 일관되지 않고 복잡한 형태를 갖고 있는데, 이것은 미국이 주 연방으로 구성되어 있기 때문이다. 연방 헌법에서는 지방정부에 관한 규정을 명시하고 있지 않으며, 지방정부와 관련된 사항은 개별 주(state)정부 차원에서 다루어지고 있다.

한편 일반적인 지방행정조직 이외의 특수한 목적을 가진 행정조직도 존재하는데, 교육구(School districts)와 특별구(Special districts)가 그것이다. 이런 특수목적 행정조직은 여러 지역에 걸쳐 설치되어 정해진 목적을 수행하는 것이 일반적이다. 이런 특수목적 조직은 지방의회에서 임명·선출된 경영진에 의해 운영되며 일부 지역에서는 지역주민이 직접 선출하기도 한다. 2012년 조사³³⁾를 기준으로 50개의 주에 카운티 3,034개, 기초지방정부 19,429개가 존재하고 있으며, 특수목적 행정조직으로 13,506개의 교육구와 35,052개의 특별구가 설치되어 있다.

2) 미국 지방정부의 통합

(가) 기초지방정부 합병 (Municipal annexation)³⁴⁾

미국에서는 중앙정부, 주정부 주도의 행정구역 개편보다는 지방정부 자율에 의한 통합이 주로 발생하였다. 통합은 주로 어느 정도 규모가 있는 도시가 인근의 다른 지역을 흡수하면서 규모를 키우는 방식으로 이루어져 왔다. 미국의 지방정부 개편에 대해 연구한

33) 2012 Census of Governments(2012), U.S. Census Bureau.

34) 육동일(2005)

Sengstock(1960)은 기초지방정부 사이의 합병방식을 크게 5가지 방식³⁵⁾으로 분류하고 있는데, 그 중에서 주민투표 방식을 가장 일반적인 통합방식으로 꼽고 있다. 이는 주민투표가 주민의 의사를 직접적으로 모을 수 있으며 통합의 정당성을 보장해주는 방식이기 때문이다. 그러나 주민투표를 통한 통합은 긴 시간과 많은 비용이 든다는 약점이 지적되고 있다.

1970~1990년대까지 미국 내 지방정부의 합병을 살펴보면 매년 120~150건³⁶⁾ 정도의 지방정부 합병(annexation)이 발생하였다. 합병의 많은 사례는 한 지방정부가 다른 지방정부를 흡수하여 경계를 확대하는 형태였지만, 지방정부의 구역이 확대되어도 통합의 목적이 거대한 지방정부를 만드는 것과는 거리가 멀었다. 이런 점으로 미루어 볼 때 미국 기초지방정부 사이의 통합논의는 최소한의 자치역량을 갖추기 위한 목적이 크다.

(나) 시와 카운티 간 통합 (City-county Consolidation)

미국의 지방정부 중에는 ‘통합된 시-카운티(consolidated city-county)’형태의 행정구역이 존재하는데, 말 그대로 광역 단계에 해당하는 카운티와 기초 단계의 시가 통합된 형태의 지방정부이다. 이런 형태의 통합정부는 주의 하위 행정단위이며 카운티와 시의 권한 및 책임을 동시에 갖고 역할을 수행한다. 시-카운티의 통합된 지방정부도 발생 원인에 따라 다양한 유형이 존재하는데³⁷⁾ 그 중 한 형태가 카운티(County)와 기초지방정부(Municipality)의 합병(Merger)이다.

최초의 시와 카운티 통합은 1805년 New Orleans와 Orleans Parish의 합병이다. (Louisiana 주의 경우 카운티 단계의 행정조직을 Parish로 부름) 뒤를 이어 Boston-Suffolk County(1821), Philadelphia-Philadelphia County(1854), San Francisco-San Francisco County(1856), New York City and five counties(1874) 등의 합병으로 대도시가 형성되었다. 언급한 합병 사례는 모두 주 법률에 의해 진행되었으며, 많은 주들이 앞선 통합의 영향을 받아 주법 차원에서 합병을 뒷받침하는 제도를 갖추기 시작하였는데, 일반적으로 합병을 위한 조건으로 지역주민의 투표를 요구하고 있다. 1921년부터 2006년까지 시-카운티 합병을 위한 162건의 주민투표 가운데 오직 32건(20%)만 통과되었는데, 주민투표 요건에도 이르지 못한 경우도 있는 것을 감안하면 시-카운티 합병이 성사되는 것이 쉽지 않다는

35) ① 법원의 결정 (judicial determination), ② 주정부(합병 특별)법률(legislative determination), ③ 지방의회 결정 (municipal determination), ④ 주민투표로 결정 (popular determination), ⑤ 주정부 주도의 합병위원회에 의한 결정(quasi-legislative determination)

36) Meligrana(2004)

37) 여러 형태의 예로는 ‘자치권을 부여받을 때부터 통합 형태’, ‘카운티 간 합병’, ‘시와 카운티의 합병’ 등이 있다.

것을 확인할 수 있다³⁸⁾. 비교적 최근의 통합사례로는 2002년 테네시주의 Hartsville과 Trousdale 카운티의 통합이 있으며, 2000년에는 Louisville과 Jefferson 카운티가 합병하였다³⁹⁾.

이렇게 지방정부 사이의 계층을 단순화시키는 통합의 목적은 우선 행정서비스의 효율화에 있다. 여러 단계의 걸쳐 제공되는 서비스의 단계를 통합하여 중복적인 업무를 감소시키고, 규모의 경제를 달성하여 효율성을 증대시킬 것으로 기대한다. 다른 목적으로 지방정부에 대한 인식을 개선시키며 인구 규모를 확장하려는 의도도 존재한다. 한편 Leland and Thurmaier(2005)는 13개의 시-카운티 통합을 살펴보고 통합의 주요 목적을 지역경제발전으로 제시한 바 있다. 이들 통합정부는 주로 경제적인 요인에 관심을 갖고 통합을 추진하였다. 두 단계에 걸친 의사결정에 의해 단일정부가 더 효율적인 결정을 내릴 수 있다고 기대하고 있으며, 지역의 사업체들도 통합을 통해 단일한 행정체계하에 더 넓은 경제활동을 수행할 수 있다는 사실에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다.

그러나 통합이 부대비용을 발생시켜 전반적인 거래비용이 반드시 감소한다고 볼 수 없다는 주장도 존재한다. 이는 행정조직이 커지면 다양한 비용이 발생할 수 있다는 논리이다. 지방정부의 공간적 확장은 관할해야 하는 지역이 넓어지는 것을 의미하며, 이로 인해 서비스 공급 장소가 감소하게 된다. 그 결과 획일적인 공공서비스가 공급되고 주민들의 접근성이 감소하면서 서비스에 대한 불만이 생길 가능성이 높으며 추가적인 거래비용이 발생할 수 있다. 이 경우 지역주민들에게 양질의 행정서비스를 제공하려던 당초 목적이 퇴색되기도 한다.

(다) 광역행정 거버넌스 (City-county Consolidation)

앞서 살펴본 통합 이외에도 행정구역이 지리적으로 근접하고, 생활권이 모호하여 상호교류가 활발한 경우에 지역의 경계가 희미해지고 광역행정 거버넌스가 탄생하는 사례가 존재한다. 이런 사례를 흔히 트윈시티(Twin cities)로 부르고 있는데, 일반적으로 미국에서 트윈시티를 지칭할 때는 미네소타 주의 미니애폴리스(Minneapolis)와 세인트 폴(Saint Paul)을 지칭한다. 두 지역이 행정상 서로 독립된 도시이지만 지리적 근접성과 역사적 이유로 인하여 거의 동일한 생활권을 공유하고 있다는 것이 특징이다. 미니애폴리스-세인트 폴 사례에서 미니애폴리스는 주로 상업과 금융을 담당하고 있으며 세인트 폴은 미네소나 주의 행

38) Murphy and Kathryn(2012)

39) 두 통합에도 미묘한 차이가 있는데 2002년 통합의 경우 통합정부가 구성되었지만 지리적으로 Hartsville는 Trousdale 카운티 안에 존재하는 독립적인 경계를 유지하고 있다. 후자의 경우는 지리적 경계와 정부가 완전히 병합되었다.

정을 담당하고 있는데, 두 도시는 광역 협의체인 광역의회(Metropolitan Council)를 결성하고 광역적 서비스를 담당시키고 있다. 한편 해당 광역협의체는 점차 그 규모가 확대되어 2개 주, 7개 카운티에 속한 200여 개 기초단체(municipal)를 아우르는 규모로 발전하였다.

미니애폴리스와 세인트 폴의 광역 협의체의 발전 과정을 살펴보면, 1967년 두 도시는 다양한 문제에 대해 공동으로 대처할 협의체(Metropolitan Council)를 결성하고 세금의 재원을 공동으로 분배(Tax Base Sharing)하기 시작하였다. 협의회는 지역대표 16명과 한 명의 회장(Chair)으로 구성되었으며 지역개발, 환경서비스, 교통체계 등의 업무를 담당하도록 구성되었다. 구체적인 사업을 진행하기 위해서 점차적으로 재정적인 협력이 중요해지자 1975년에 이르러 세제공유 제도(Tax and Revenue Share Plan)를 운영하기 시작했다. 트윈시티의 광역 협의체는 광역문제에 대하여 계획을 세워 합의하고, 협의체가 직접 지출하거나 지방정부가 해당 사업을 진행하도록 하고 있다. 협의체의 의사결정 과정을 살펴보면, 먼저 사업별로 추진팀(Task Forces)과 특별위원회(Special Committees)를 조직하고, 전문가와 지역주민들의 의견을 반영하는 고문단(Advisory Committees)이 결성된다. 다음으로 상임위원회(Standing Committees)에 의견이 보고되고, 만약 상임위를 통과하게 되면 해당 안건은 17명으로 구성된 최고 의사결정기관인 광역의회(Metropolitan Council)에 보고되어 최종적인 의사결정이 이루어진다.

광역의회는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 역할을 수행하고 있다. 지역의 필수적인 서비스와 인프라를 구축하고 운영하는데 광역 운송수단인 버스·철도뿐만 아니라 정수처리 문제, 공원개발 및 관리, 저소득층 주거문제 등을 해결하며 해당 지역의 문제에 대응하고 있다. 2016년 기준 미니애폴리스-세인트 폴 광역의회 예산은 9억 890만 달러인데, 지출을 부서별로 살펴보면 교통 부서에서 예산의 61% 배정되어 있어서 지역 간 교통서비스 제공이 광역의회의 가장 큰 역할인 것을 알 수 있다. 예산의 세입원을 살펴보면 크게 서비스이용료, 주 및 연방 정부 재원, 재산세(거주자 재산세의 2% 정도) 등으로 구성되어 있는데, 가장 큰 부분을 차지하는 항목은 서비스이용료(교통요금, 수도요금 등)이다.

미국 내에서 미니애폴리스-세인트 폴과 비슷한 사례를 찾으면 텍사스 주의 댈러스(Dallas)-포트워스(Fort Worth) 사례, 캘리포니아 주의 샌프란시스코(San Francisco)-샌제이(San Jose) 사례 등을 들 수 있다. 한편 미국뿐만 아니라 남미, 아시아, 유럽 등 전세계 지역에서 비슷한 사례를 관찰할 수 있는데, 연관된 지역의 수에 따라 Tri-cities, Quad cities 등으로 불리기도 한다.

3) 시-카운티 통합에 대한 평가

결론적으로 미국의 기초자치단체 통합의 재정효과를 직접적으로 분석한 연구를 찾기 어려웠다. 그 이유는 미국의 기초단체는 매우 소규모이며 자치단체 사이에 통합 논의가 경제·효율성이 아닌 자치(自治)를 중심으로 발생하기 때문으로 보인다. 반면 시-카운티 통합에 대한 연구 중에는 재정효과에 대한 연구들이 존재하여 참고할 만하다. 이들 연구에서는 통합에 대한 상반된 결과가 나타나기도 한다. 일부 연구에서 시-카운티 통합이 지방정부의 비용절감에 효과적이라고 주장하는 연구가 존재하며, 통합으로 인한 비용절감의 증거를 찾지 못한 연구도 있다. 본 연구에서 최근의 발생한 시-카운티 통합을 위주로 몇 가지 사례를 소개한다. 살펴볼 사례는 Louisville-Jefferson County(Kentucky주), Kansas City-Wyandotte County(Kansas주), Athens-Clarke County(Georgia주)이다.

(가) Louisville-Jefferson County 사례

인구 71만의 행정을 담당하는 Louisville-Jefferson County 통합정부에 대하여 다양한 연구가 진행되었다. 두 지역은 2003년 1월부터 통합하여 통합행정을 시행하였는데 치안, 도로교통, 보건, 사회, 문화, 복지, 도시계획, 일반행정에 이르는 모든 분야의 업무가 통합되었다. 해당 광역정부에서 발행한 자료⁴⁰⁾에서는 Louisville과 Jefferson County의 합병으로 인해 매년 \$70만 정도의 비용이 절약되는 효과가 있다고 주장하는데, 이런 비용절감은 행정부서 통합에 따른 공무원 감소, 임대차 계약의 조정, 업무 외주를 통한 결과로 보고 있다. 그러나 Louisville의 Annual Reports를 분석한 Gamrat and Haulk(2005)에 의하면 통합을 통해 행정비용 비용절감이 발생한 증거는 발견되지 않았다. 좀 더 시간이 흐른 후 수행된 Cain(2009)의 분석에서도 통합으로 인해 유의한 수준의 비용절감은 발견되지 않았다고 오히려 비용이 증가하였다는 내용을 찾을 수 있다. 분야별로 살펴보면 경찰 및 치안, 공공근로, 주거, 금융 분야의 비용이 통합 이후 증가했으며, 가장 큰 증가를 보인 분야는 경찰 및 치안 분야로 1인당 비용이 통합 이후 28%의 상승하였다. 한편 일반 행정과 공원 분야의 1인당 행정비용은 감소하여 대비를 보였다. 하지만 주요 행정비용을 합하였을 때 통합 첫 해에 18%, 2008년까지 평균 1.3%씩 증가했으며, 1인당 비용도 통합 이전에 비해 3.7% 상승하였다는 결과를 제시하며 통합의 성과를 부정적으로 평가하였다.

40) Comprehensive Annual Financial Report (2003,2007,2008)

<표 Ⅲ-6> 통합 전후 비용: Louisville-Jefferson County

구분		1997	1998	1999	2000	2001	2002
통합 전	총 주요정부지출 (백만 달러)	432	460	552	493	537	552
	카운티인구 (만 명)	68.4	68.7	69.0	69.4	69.3	69.5
	1인당지출 (달러)	631	670	800	411	775	794
	실질 1인당 지출 ¹⁾ (달러)	631	660	771	663	702	708
구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008
통합 후	총 주요정부지출 (백만 달러)	668	578	653	671	682	701
	카운티인구 (만 명)	69.6	69.8	69.9	70.0	70.2	70.9
	1인당 지출 (달러)	690	828	934	959	972	988
	실질 1인당 지출 ¹⁾ (달러)	837	704	768	763	758	734

주: 1) 1997년 물가수준을 고려하여 조정한 주민 1인당 지출액임.

자료: Cain(2009) 재인용

<표 Ⅲ-7> 기능별 1인당 지출 - Louisville-Jefferson County

(단위: 달러)

구분	2002	2008
일반행정	35	33
치안	284	363
공공사업	100	154
공원 등	44	30

주: 2008년 통계치는 2002년 물가수준을 고려하여 조정하였음.

자료: Louisville-Jefferson CAFR 2008 and 2002 Census, Cain(2009) 재인용.

(나) Kansas City-Wyandotte County 사례

Kansas City와 Wyandotte County는 1997년 주민투표를 통해 통합을 결의한 이후, 다음 해인 1998년에 통합정부를 운영하고 있다. 1997년 기준으로 Kansas시의 인구가 Wyandotte카운티 전체의 90%에 달했다. 통합된 정부는 10명의 위원과 한 명의 시장으로 구성되어 있으며 주민 15만 명 이상에 대한 행정을 관할하고 있다.

<표 Ⅲ-8> 통합 전후 비용: Kansas City-Wyandotte County

구분		1992	1996	1997	
통합 전	총 주요정부지출 (백만 달러)	274	273	334	
	카운티인구 (만 명)	16.2	15.3	15.8	
	1인당지출 (달러)	1,691	1,781	2,117	
	실질 1인당 지출 ¹⁾ (달러)	1,691	1,593	1,851	
구분		1998	2001	2004	2007
통합 후	총 주요정부지출 (백만 달러)	179	213	241	313
	카운티인구 (만 명)	15.9	15.7	15.6	15.5
	1인당 지출 (달러)	1,127	1,353	1,547	2,016
	실질 1인당 지출 ¹⁾ (달러)	970	1,071	1,149	1,364

주: 1) 1992년 물가수준을 고려하여 조정한 주민 1인당 지출액임.

자료: U.S. Census Bureau, Cain(2009) 재인용

통합에 대하여 Leland and Thurmaier(2005)는 비용절감의 증거를 발견할 수 없다고 지적하고 있으며, Cain(2009)는 미국 통계청(U.S. Census Bureau)의 재정연감을 통해 Kansas City-Wyandotte County 통합의 재정효과를 분석하고자 했다. 그 결과 1997년 \$1,851이던 1인당 전체 지방정부 지출이 2007년 \$1,364으로 26%나 감소⁴¹⁾한 것으로 나타났다. 특히 통합 첫 해에는 47.6%의 비용절감 효과가 나타났다. 그러나 일반 행정비, 공공 근로, 안전, 보건·복지 분야 등의 비용을 살펴본 결과, 1인당 비용이 크게 증가한 현상을 발견하였다. 특히 일반 행정비용의 경우 거의 300%의 상승이 관찰되었다. 추가적으로 동일한 Kansas주에서 인구 규모가 비슷하고 통합을 하지 않은 Shawnee카운티와 전체 지방정부 지출을 비교했는데, 이 상당히 크게 나타나 시-카운티 통합이 비용절감에 효과적이지 않았다고 결론내리고 있다.

41) 인플레이션을 조정한 수치

<표 Ⅲ-9> 광역정부 지출 - Kansas City-Wyandotte County

구분	1997	1998	1999	2007
인구(명)	157,858	158,858	157,980	155,315
일반 행정(만 달러)	677	1,705	1,928	2,705
1인당지출(달러)	43	107	122	174
실질1인당지출(달러)	43	105	118	135
공공사업(만 달러)	1,657	2,583	2,504	3,344
1인당지출(달러)	105	163	158	215
실질1인당지출(달러)	105	160	152	166
치안(만 달러)	5,223	6,528	6,654	10,393
1인당지출(달러)	331	411	421	669
실질1인당지출(달러)	331	405	406	518
복지(만 달러)	384	897	982	1,445
1인당지출(달러)	24	56	62	93
실질1인당지출(달러)	24	55	60	72
공원사업 등(만 달러)	328	657	550	813
1인당지출(달러)	21	41	35	52
실질1인당지출(달러)	21	52	34	40

주: 1) 1992년 물가수준을 고려하여 조정한 주민 1인당 지출액임.

자료: Cain(2009) 재인용

<표 Ⅲ-10> Kansas주의 다른 카운티와 기능별 1인당 지출 비교(2002년 기준)

(단위: 달러)

	Wyandotte-Kansas City	Shawnee County	Kansas주 카운티 평균
치안	573	130	98
공공사업	174	13	104
공원사업 등	37	29	13

자료: Cain(2009) 재인용

(다) Athens-Clarke County 사례

Athens와 Clarke카운티 정부는 통합에 대한 주민투표를 1990년 8월에 진행하고 1991년 7월에 통합된 지방정부를 출범시켰다. 해당 통합정부는 2007년 기준 약 11만 명의 행정을 담당하고 있으며, Selden and Campbell(2000)은 1990-1997년의 자료를 통해 비교적 작은 수준이었음에도 불구하고 통합이 행정비용을 정감시키는 데 어느 정도 기여했다고 결론 내렸다. 그렇지만 Durning and Nobbie(2000)은 통합으로 인한 비용절감 효과를 찾지 못했다. 재정연감을 통하여 장기간의 효과를 살펴본 Cain(2009)의 평가는 다음과 같다. 1인당 지출액을 기준으로 일반행정 서비스와 공공근로 부문의 지출은 통합 이후 단기적으로 감소한 것을 확인하였다. 다만 시간이 흐를수록 비용이 증가하여 통합 후 14년이 지난 2007년 기준으로 보면 29.3%의 비용증가가 관찰되었다. 한편 인구 규모가 비슷한 인근의 Georgia 주 소속 4개의 카운티와 1인당 행정비용을 비교했는데 3개의 카운티 보다는 확연히 높은 비용으로 분석되었다. 분야별로 살펴보면 단기적 일반 행정비의 감소가 눈에 띄었다. 치안과 문화 부문의 통합 이후 1인당 지출비용이 각각 16% 18% 증가하였다(2007년 기준). 추가적으로 Athens-Clarke카운티의 1인당 지출을 Georgia주 소속 카운티와 비교했는데 높은 비용을 부담하는 편으로 나타났다. 이런 결과를 토대로 Athens-Clarke카운티의 사례 역시 통합을 통한 비용절감을 뚜렷하게 보여주지 못하였다.

<표 III-11> 통합 후 비용: Athens-Clarke County

구분	1998	2001	2004	2007
총 주요정부지출 (백만 달러)	79	101	111	142
카운티인구 (만 명)	10	10	10	11
1인당지출 (달러)	795	993	1,069	1,249
실질 1인당 지출 (달러)	705	810	818	870

주: 1) 1992년 물가수준을 고려하여 조정한 주민 1인당 지출액임.
 자료: Cain(2009) 재인용

<표 Ⅲ-12> 기능별 1인당 지출 - Athens-Clarke County

(단위: 달러)

구분	1993	1997	2002	2007
일반행정비	125	84	94	100
치안	176	168	187	204
공공사업	96	97	92	83
문화 등	38	41	44	45

자료: Cain(2009) 재인용

<표 Ⅲ-13> Georgia주의 다른 카운티와 비교(2002년)

카운티 명	인구 (명)	지출액 (백만 달러)	1인당 지출액 (달러)
Hall County	139,341	145	1,040
Henry County	119,341	102	858
Houston County	110,765	74	672
Lowndes County	82,115	67	723

자료: Cain(2009) 재인용

다. 시사점

본 절에서는 일본과 미국 사례를 통해 해외의 행정구역 통합을 살펴보았다. 일본은 중앙 정부 주도로 기초자치단체인 시·정·촌의 통합을 진행하여 왔으며, 행정구역의 수가 대폭 감소하는 등 가시적인 성과는 달성한 것으로 평가할 수 있다. 일본의 행정구역 통합은 중앙정부가 정책목표에 따라 가이드라인을 제시하고, 지방정부가 이에 참여하는 방식으로 이루어졌다. 통합 목적을 살펴보면 경제적 효율성 및 지역분권 강화와 더불어 주민 서비스 대응에 초점을 맞추고 있었다. 한편 통합 결과에 대해서는 다양한 평가가 존재하고 있었는데 운영의 전문성 강화, 주민 서비스 개선, 인건비 및 시설비 절감에 대한 긍정적인 평가도 존재한다. 반면, 외각 지역의 문제, 주민과의 소통, 주민들에 대한 공공서비스 질의 변화 등 부정적인 평가도 존재하는 것으로 나타났다.

미국은 다소 복잡하고 우리나라와는 상이한 지방조직 체계를 가지고 있기 때문에 직접적으로 비교하기는 어려웠다. 기초자치단체에 해당하는 시(City) 등은 개별 주(State)의 관할 하에 있었다. 일반적으로 미국에서 발생하는 지방정부 결합은 상위정부의 정책적 고려사항이 아니며 개별 지방정부와 주민들의 결정에 의해 발생하였다. 따라서 통합이 산발적으로 발생하고 있으며 다양한 유형이 존재했다. 본 연구에서는 시와 카운티 통합의 몇몇 사례와 재정효과를 살펴본 연구를 소개하였는데, 이들 연구에서는 통합으로 인한 세출 규모의 변화를 개별항목, 인건비나 물건비 등의 행정비용 등으로 구분하고 있지 않고 주민 1인당 세출로만 분석하고 있어 통합으로 인한 행정비용 절감 효과 등의 명확한 분석은 불가능하였다. 다만, 이들 연구에서 통합 이후 주민 1인당 세출은 오히려 증가하는 것으로 보고하고 있다.

해외사례를 살펴본 결과, 국가마다 다양한 행정체계를 가지고 있으며 지방정부는 서로 다른 여건에 놓여있는 것을 확인하였다. 개별 나라마다 자치단체의 통합을 주도하는 주체나 목적을 다르게 설정하고 있으며, 통합에 기대하는 결과도 동일하지 않을 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 통일된 기준에 따라 통합의 성패를 판단하고 평가하기보다는 다양한 각도에서 결과를 해석하는 방향이 바람직할 것으로 판단된다.

IV. 통합 자치단체의 재정효율성 평가

1. 기본방향
2. 최소효율인구 규모 추정
3. 세출 측면의 재정지표 추이 분석
4. 세입 측면의 재정지표 추이 분석
5. 소결



IV. 통합 자치단체의 재정효율성 평가

1. 기본방향

본 장에서는 1995년에 실시한 도농통합시들을 대상으로 통합 목표의 달성여부, 즉 재정적인 측면에서 통합의 목표를 달성하였는지 여부를 살펴보고자 한다. 정부에서 제시하고 있는 도농 통합의 기대효과는 전술한 바와 같이 통합에 따른 도시와 농촌의 균형발전, 규모의 경제실현을 통한 경쟁력 강화, 주민들의 생활권과 행정구역의 일치, 행정비용 절감을 통한 재정적 경쟁력 확보, 그리고 외부효과의 내부화 등 모두 5가지로 정리될 수 있다. 따라서 이들 기대효과 중에서 통계적 분석이 가능한 것들에 대해 통합효과를 분석하고자 한다.

가. 분석대상

본 연구에서는 1995년 이루어진 도농복합시 형태의 통합 사례를 통하여 자치단체 통합의 재정효율성을 분석하고자 한다. 그러므로 분석대상을 1995년 통합된 시로 한정하고, 일정한 기준에 따라 선정된 일반시(비통합시)를 비교대상으로 하여 재정지표 분석을 통해 통합시의 재정효율성을 평가하고자 한다. 다만, 1995년도에 통합이 이루어졌지만 이후 광역시로 승격된 울산시, 2010년 창원시로 통합된 창원시, 마산시, 진해시 등은 분석대상에서 제외하였다. 그 결과 분석대상 통합시는 포항시, 익산시, 진주시 등 37개의 시가 선정되었다.

<표 IV-1> 분석대상 통합시

구분	자치단체 수	자치단체명
통합시	37개	포항, 익산, 진주, 경주, 천안, 군산, 구미, 춘천, 충주, 영주, 평택, 안동, 순천, 강릉, 원주, 상주, 제천, 공주, 남양주, 아산, 정읍, 보령, 통영, 김천, 경산, 삼척, 나주, 사천, 광양, 서산, 남원, 거제, 김제, 문경, 영천, 밀양, 김해
비통합시	22개	성남, 수원, 전주, 부천, 안양, 고양, 안산, 과천, 김해, 구리, 목포, 의정부, 광명, 시흥, 태백, 군포, 동해, 속초, 동두천, 하남, 의왕, 오산

비교대상으로 삼을 비통합시는 기본적으로 1995년에 통합이 이루어지지 않은 일반시 가운데 이후에도 시(市) 지위를 지속적으로 유지하고 있는 자치단체를 대상으로 하였다. 1995

년에 통합되지 않은 시 중에서 1998년에 여수시가 여천군과 함께 여수시로 통합되었고, 2014년에 청주시가 청원군과 함께 청주시로 통합되었다. 그리고 1998년에 제주도가 제주특별자치도로 전환되면서 제주시와 서귀포시는 자치시에서 행정시로 전환되었다. 따라서 1995년 이후 이들처럼 자치단체의 지위가 변화된 시는 모두 비교대상에서 제외하였다.⁴²⁾

나. 분석지표

1) 세출 측면 분석지표

통합시의 재정효율성에 대한 평가는 세출 측면과 세입 측면을 구분하여 실시하고자 한다. 세출 측면에서는 행정비용 절감 효과와 지역균형발전 효과를 검증할 수 있는 세출 항목으로 설정하였다. 자치단체 통합은 행정구역의 일원화를 통한 공공기관 축소, 인력 감축, 공공서비스의 생산비용 절감 등을 기대하고 실시되었고, 이렇게 절감된 세출을 지역개발 사업으로 전환하여 지역의 경제발전을 도모하고자 하였다. 따라서 행정비용 절감을 검증하는 지표로 자치단체 성질별 세출 항목 중 인건비와 물건비 항목을 선정하였다.⁴³⁾ 한편, 지역균형발전의 효과를 검증하기 위한 지표로 기능별 세출 항목 중 자본지출 항목을 선정한다.

통합의 기대효과로 제시하고 있는 인력 감축이 발생하거나 중복업무가 감소하는 경우 인건비와 물건비 등이 변화될 것으로 예상된다. 다만, 인건비는 경직적인 성격을 띠므로 물건비와 구분하여 살펴보았다. 그리고 자본지출은 직접적인 지역균형발전을 의미하는 것은 아니지만, 자본지출은 해당 지역의 발전을 위한 자산을 형성하고, 이는 지역의 생산성 제고와 산업의 발전시키는 기능을 수행할 것으로 예상된다. 2000년~2014년의 GRDP와 자본지출 규모 간의 상관계수를 살펴본 결과, 0.828로 산출되어 두 변수 간의 연관성이 매우 큰 것으로 나타났다.⁴⁴⁾ 따라서 이들 세출 항목을 통합시와 비통합시의 주민 1인당 세출 규모와 세출 대비 비중의 추이를 비교하고자 한다.

42) 연구 초기 단계에서 이들 비교집단 간의 규모를 적절하게 통제하는 것이 중요한 것으로 인식하고, 비통합시를 인구와 세출규모를 기준으로 2개 그룹으로 나누어 비교 분석을 실시하였다. 그러나 비통합시 전체를 대상으로 비교 분석한 결과와 유사한 결과가 산출되었다. 따라서 비통합시 전체를 비교대상으로 분석한 내용만을 제시하고 있다.

43) 인건비는 공무원의 급여·정액수당·기타직 보수·상여금 등으로 구성되어 지방정부가 고용하는 노동력에 대한 지출경비를 포함한다. 그리고 물건비는 토지·건물 등의 부동산, 비품·소모품등 물자구입에 지출되는 경비를 의미한다.

44) 해당 수치는 전국 기준이며, 광역별로 GRDP와 자본지출 규모 간의 상관계수는 전북(0.919), 경북(0.913) 등이 크게 나타났으며 서울(0.527), 강원(0.542)은 비교적 낮은 값이 산출되었다.

<표 IV-2> 재정효율성 평가지표(세출측면)

	분야	지표	산정방식
1	행정비용 절감	1인당 인건비	$\frac{\text{인건비}}{\text{주민등록인구}}$
2		세출 대비 인건비	$\frac{\text{인건비}}{\text{세출 합계}}$
3		1인당 물건비	$\frac{\text{물건비}}{\text{주민등록인구}}$
4		세출 대비 물건비	$\frac{\text{물건비}}{\text{세출 합계}}$
4	지역균형발전	1인당 자본지출	$\frac{\text{자본지출}}{\text{주민등록인구}}$
5		세출 대비 자본지출	$\frac{\text{자본지출}}{\text{세출 합계}}$

주: 일반회계, 결산 기준

2) 세입 측면 분석지표

다음으로 세입 측면에서 통합의 재정효과를 분석하기 위해 자치단체들의 재정자율성을 측정하기 위한 지표로 자체수입과 자주재원, 지역균형발전을 가늠할 수 있는 취득세 및 등록세 징수액, 그리고 지역 주민들의 소득수준을 대리할 수 있는 주민세 및 재산세 징수액을 선정하였다.

자체수입은 지방자치단체 내에서 자체적으로 조달하는 재원으로, 지방세와 지방세외수입으로 구분된다. 이러한 자체수입이 세입에서 차지하는 비중이 높을수록 자치단체의 세입징수 기반이 양호한 것으로 자치단체의 재정수입 자체 조달능력을 나타내는 지표이다. 또한 자주재원은 자체수입에 중앙정부 또는 광역자치단체로부터 기초자치단체에 이전되는 일반재원, 즉 지방교부세와 재정보전금을 합한 개념이다.⁴⁵⁾ 즉, 자주재원은 세출측면에서 자치단체가 중앙정부나 상위정부의 통제나 규제를 배제하고 사용가능한 재원을 의미한다. 그러므로 자주재원이 세입에서 차지하는 비중은 해당 자치단체의 세입구조를 통해 세출자율성을 측정할 수 있는 지표이다. 따라서 이들 자체수입과 자주재원은 지방자치단체가 자율적으

45) 현재 광역자치단체에서 기초자치단체의 재정력 격차를 조정하기 위해 교부하는 재원은 지방재정법 제29(시군 조정교부금)과 동법 제29조의2(자치구 조정교부금)에서 규정하고 있으나, 당시 광역자치단체에서 시군에 교부하는 재원을 '재정보전금'으로 부르고 있어 본 보고서에서는 이 재원을 재정보전금이라고 부르고자 한다.

로 사용할 수 있는 자원활용도를 측정할 수 있으므로, 자치단체의 통합에 따라 이러한 자원 활용도의 변화를 살펴보기에 용이할 것으로 판단된다.

다음으로 지역의 균형경제발전 수준을 가늠할 수 있는 두 가지 지표를 선정하였다. 거시 변수 중 한 지역의 경제수준을 가장 직접적으로 측정할 수 있는 지표로 지역내총생산(GRDP)이 존재한다. 그러나 기초자치단체 수준에서 GRDP를 집계한 것은 비교적 최근이기 때문에 통합 전후로 활용 가능한 GRDP 자료가 존재하지 않았다.⁴⁶⁾ 이에 따라, 지역균형발전 수준이나 소득수준을 대리할 수 있는 변수들을 선정하기 위해 GRDP 총계 자료와 상관관계 분석을 실시하였다. 지방세 징수액이 수집되기 시작한 1994년~2009년까지 주민세·재산세의 합 그리고 취득세·등록세의 합과 GRDP 간의 상관계수 분석 결과, 주민세·재산세는 0.793, 취득세·등록세는 0.921로 나타나 이들 변수가 지역 경제 수준과 상대적으로 높은 상관관계를 가지는 것으로 판단되었다. 따라서 지역균형발전을 대리하는 변수로 취득세·등록세의 합을, 지역 소득수준을 대리하는 지표로 주민세·재산세의 합을 각각 선정하였다. 해당 세목들은 주민의 소득이나 재산, 자산 거래 등에 대해 부과하는 세목이므로 특정 자치단체의 지역 내 경제발전 정도나 소득수준과 크게 연관될 것으로 예상된다.⁴⁷⁾

<표 IV-3> GRDP와의 상관계수(1994~2009년)

지역	GRDP와의 상관계수		지역	GRDP와의 상관계수	
	취득세·등록세	주민세·재산세		취득세·등록세	주민세·재산세
전국	0.921	0.793	경기	0.934	0.878
서울	0.818	0.757	강원	0.891	0.841
부산	0.799	0.773	충북	0.936	0.764
대구	0.731	0.796	충남	0.920	0.735
인천	0.950	0.872	전북	0.940	0.756
광주	0.876	0.759	전남	0.932	0.639
대전	0.690	0.745	경북	0.920	0.717
울산	0.905	0.696	경남	0.933	0.720
세종	-	-	제주	0.817	0.866

46) 대다수의 기초자치단체 GRDP는 2005년부터 집계되기 시작하였다.

47) 하능식·임성일(2007)에서 GRDP 이외에 자치단체의 평균 소득을 대리할 수 있는 변수로 1인당 주민세와 재산세가 가장 적합한 것으로 보고하고 있다. 1995년부터 2009년까지 주민세에서 소득할이 차지하는 비중은 평균적으로 97%에 육박하고 있다. 그리고 경제발전에 따라 지역 내 자산거래가 활성화 될 것이 예상되므로, 지방세목 중 지역 경제발전을 반영할 수 있는 세목으로 취득세와 등록세를 선정하였다. 주민세·재산세와 GRDP의 상관계수는 0.878(경기)에서 0.639(전남)의 범위에 있는 것으로 나타났으며, 취득세·등록세와 GRDP의 상관계수는 0.950(인천)에서 0.690(대전)의 범위에 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-4> 재정효율성 평가지표(세입측면)

	비고	지표	산정방식
1	재정 자율성	세입 대비 자체수입	$\frac{\text{지방세수입} + \text{세외수입}}{\text{세입 합계}}$
2		세입 대비 자주재원	$\frac{\text{자체수입} + \text{지방교부세} + \text{조정교부금}}{\text{세입 합계}}$
3	지역균형발전	1인당 취득세 · 등록세	$\frac{\text{취득세} + \text{등록세}}{\text{주민등록인구}}$
4	소득 수준	1인당 주민세 · 재산세	$\frac{\text{주민세} + \text{재산세}}{\text{주민등록인구}}$

주: 일반회계, 결산 기준

지방세 세목별 징수액은 1994년부터 보고되고 있다. 그리고 주민세의 경우, 2010년에 소득할 주민세가 지방소득세로 이관됨에 따라 1994년부터 2009년까지 주민세와 재산세 징수액만을 분석대상으로 한다. 또한 취득세는 2011년에 취득과 관련된 등록세와 통합되었고, 취득과 관련 없는 등록세는 면허세와 등록면허세로 통합됨에 따라 1994년부터 2010년까지 취득세와 등록세 징수액을 분석대상으로 한다.

앞서 선정된 지표 중 자체수입과 자주재원은 해당 자치단체 세입 대비 비중의 변화를 살펴보고 주민세·재산세, 취득세·등록세 등은 주민 1인당 징수액의 변화를 살펴보고자 한다.

다. 분석방법

우선 도시 지역과 농촌 지역이 통합됨에 따라 통합시의 인구가 규모의 경계를 달성할 수 있는 최소효율인구에 얼마나 근접하였는지 살펴보고자 한다. 먼저 시를 대상으로 1인당 세출규모를 최소화할 수 있는 최소효율인구 규모를 1992년부터 최근까지 매년 추정하고 이를 통합시와 비통합시의 인구 규모와 비교하였다.

그리고 앞서 제시한 재정지표에 대한 분석은 단기적인 효과와 장기적인 효과를 구분하여 살펴보고자 한다. 단기적인 분석은 통합 전후의 효과를 진단하기 위한 것으로 통합 전후 3년 동안 지표 값의 추이를 살펴보고 통합에 따른 단기적인 재정 효과가 발생하는지 관찰하고자 한다. 따라서 단기적 효과의 분석기간은 1992년부터 1997년까지로 한정한다.

단기적 효과에서는 자치단체를 네 개의 집단으로 구분하여 분석하였다. 통합의 대상으로 선정된 종전의 시 단체와 군 단체를 ‘대상 시’와 ‘대상 군’로 정의하고자 한다. 따라서 이들

자치단체에 대한 지표 값은 1992년부터 1994년까지만 존재하게 되고, 1995년 이후는 통합시의 지표 값으로 나타나게 된다. 통합 이전에 이들 단체 지표 값의 합은 통합시로 명명하여 통합시 지표의 연속성을 담보하고자 하였다. ‘비통합시’는 통합과 무관하므로 이 유형에 해당하는 자치단체의 지표들은 기간에 상관없이 연속성을 가진다.

장기적 효과 분석에서는 통합 직후인 1995년부터 최근 2014년까지의 거시지표 변화를 살펴보고자 한다. 이때, 비교대상은 통합시와 비통합시 등 두 개의 집단으로 구분하고, 이들 집단 간의 차이가 발생하는지 비교하고자 하였다.

2. 최소효율인구 규모 추정

가. 개요

본 절에서는 통합에 따라 규모의 경제를 달성하였는지 살펴보고자 한다. 통합의 논거로 제시되었던 도시 지역의 규모의 경제를 달성할 수 있는 적정 인구 규모를 유지하고 있는지를 여부를 진단하기 위해 시 지역의 최소효율인구 규모를 추정하고, 이를 통합시와 비통합시에 실제로 거주하고 인구와 비교해 보고자 한다.

지방자치단체의 적정인구에 대해서는 상반된 관점이 존재한다. 그 중 하나는 지방정부는 소규모로 운영되는 것이 바람직하다고 보는 견해이다. 인구 규모가 증가할수록 공공서비스에 대한 다양한 주민 수요가 발생할 가능성이 높으며, 또한 지방정부의 규모가 커질수록 다양한 수요에 유연하게 대응하기 어려워진다고 본다. 이런 관점에서 특정 지방자치단체에 거주하는 주민의 수가 적을수록 양질의 공공서비스를 제공할 수 있고 주민에게 더 나은 편익을 줄 수 있다고 보는 시각이 존재한다.

한편 반대의 의견도 존재하는데, 지방자치단체가 공급하는 공공서비스는 필연적으로 비용을 수반한다는 점을 지적한다. 그리고 만약 공공서비스 공급에 규모의 경제가 존재한다고 가정한다면 주민이 많을수록 주민들의 1인당 부담이 감소한다고 주장한다. 여기서는 특정 자치단체에 거주하는 주민의 수가 너무 적을 경우, 규모의 경제가 실현될 수 없으므로 인구 규모는 일정 수준까지 커지는 게 바람직하다고 본다. 이런 견해에 따르면 인구 규모가 공공서비스 공급의 한계비용이 최소가 되는 지점까지 증가하는 것이 경제적으로 효율적이다.

본 연구에서는 이들 견해 중 규모의 경제에 대한 주장을 수용하여 경제적으로 최소비용으로 공공서비스를 제공할 수 있는 인구 규모를 추정하고자 한다. 많은 선행연구들은 비용 측면에서 지방정부의 최소효율 인구 규모를 분석하고자 하였다. 이들 연구에서는 인구 규모와 지방자치단체 세출 사이에 U자형 평균비용곡선을 가정하고 있다. 이 U자형 평균비용곡선의 최저점을 추정하여 효율적인 인구 규모로 산출하고 있다. 이런 방법론에 대해서 다양한 비판이 제기되고 있지만 본 연구에서 분석대상으로 삼은 자치단체들에 대한 세부적인 통계자료 입수의 어려움 등 현실적인 한계가 존재하는 것이 사실이다.⁴⁸⁾ 이에 따라 본 연구는 선행연구에서 일반적으로 사용하는 방법을 차용하여 자치단체의 최소효율인구규모를 모색하고자 한다. 최소효율인구분석은 기초자치단체 유형 가운데 시 단위만을 대상하였

48) 지방자치단체의 인구규모와 규모의 경제에 대한 관계의 세부적인 논의는 최병호 외(2008), 주만수(2016) 등을 참고하기 바란다.

으며, 시 전체, 통합시, 비통합시 등 3가지 유형으로 나누어 분석을 진행하였다. 시간이 경과함에 따라 이들 자치단체 유형의 최소효율인구규모가 어떻게 변하는지도 살펴보기 위하여 최소효율규모를 해마다 추정하였다.

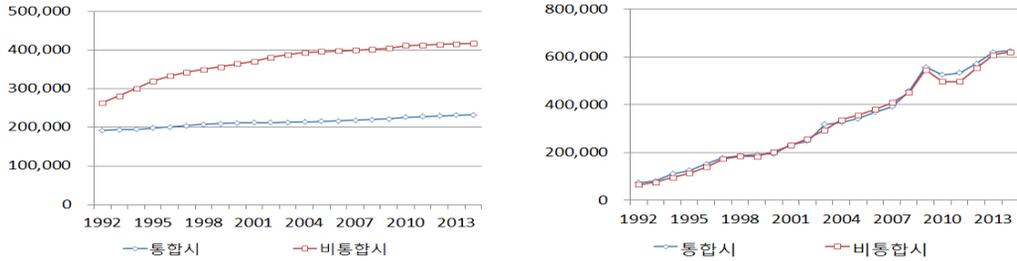
본격적인 분석에 앞서 통합시와 비통합시의 평균적인 규모를 비교하여 전체적으로 어떤 변화를 보였는지 간략하게 살펴보고자 한다. 1995년 이전에는 통합시로 통합되기 이전의 시와 군의 규모를 합하여 대입하였다. 먼저 인구 규모를 살펴보면, 관측을 시작한 1992년에 통합시와 비통합시의 평균 인구는 각각 19.2만 명과 26.4만 명으로 비통합시의 평균 인구 규모는 통합시에 비해 1.4배 수준을 보였다. 그러나 통합시점까지 통합시의 평균 인구는 19.8만 명(연평균 1.0%)으로 증가한 반면, 비통합시는 32.0만 명(연평균 6.6%)으로 증가하여 비통합시와 통합시의 평균 인구 규모는 1.6배 수준으로 확대되게 된다. 통합 이후 2014년까지 통합시와 비통합시 모두 평균 인구 규모가 꾸준히 증가하고 있으나, 비통합시의 인구 증가속도(연평균 1.4%)가 통합시(연평균 0.9%)와 비교하여 빠른 모습을 보이고 있다. 이런 증가세의 차이로 인하여 두 유형 간 평균 인구 규모의 격차는 점차 확대되고 있다. 이러한 인구규모의 격차는 1995년의 도농통합은 재정력이나 경제규모가 다른 자치단체에 비해 다소 부족하다고 판단되는 중·소 시군을 대상으로 이루어졌기 때문에 비교대상이 되는 비통합시로의 인구유입 속도가 통합시에 비해 높은 것에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 이들 집단 간 인구 규모의 차이가 심화현상은 양질의 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 보유한 비통합시로 인구가 집중된 결과로 해석하는 것이 바람직하다.

다음으로 통합시와 비통합시의 평균 세출 규모(결산 기준)⁴⁹⁾를 비교해 보았다. 평균 세출규모는 2010년과 2011년을 제외하면 통합시와 비통합시 모두 지속적으로 증가하고 있으며, 변화도 비슷한 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다. 평균 인구 규모에서는 통합시와 비통합시의 절대적인 규모나 증가율에서 큰 차이가 나타난 것과 달리 평균 세출 규모는 두 비교집단 간 유사한 수준을 보이고 있다. 통합이 발생한 1995년의 평균 세출 규모는 통합시가 1,258억 원으로 비통합시 1,144억 원보다 약간 높게 나타났으며, 2014년에도 통합시의 평균 세출(6,251억 원)이 비통합시(6,204억 원)보다는 여전히 다소 높았다. 증가속도를 보면 통합시는 1995년부터 연평균 8.8% 증가, 비통합시 세출은 연평균 9.3% 증가하여 비통합시의 증가속도가 다소 높았지만 인구 규모의 격차와 비교하면 그리 큰 차이는 아닌 것으로 보인다.

49) 이하에 사용된 세입과 세출은 따로 명기하지 않는 한 모두 결산치를 기준으로 사용하였다.

<그림 IV-1> 통합시와 비통합시의 평균 인구 및 세출 추이

(단위: 명, 백만 원)



자료: 통계청, 국가통계포털

나. 모형

다수의 선행연구는 비용 측면에서 규모에 경제에 접근하고 있다. 많은 경우 종속변수로 1인당 전체 세출을 설정하였으며 설명변수는 인구만을 고려하거나 지역환경적 요인을 추가하는 연구도 있다. 그러나 현실적인 한계로 인하여 많은 국내연구는 인구와 면적을 설명변수로 하고 있다.(최병호 외, 2008: 90-92) 구체적으로 최소효율인구 규모를 추정하기 위하여 가정한 모형은 다음과 같다.

$$\frac{TC}{N} = f(N, N^2, S) \quad (1)$$

한 자치단체의 전체 세출을 TC , 해당 자치단체에 거주하는 인구를 N , 자치단체의 면적을 S 라고 할 때, 1인당 세출(TC/N)은 주민 1인당 세출은 해당 지역의 인구와 인구 제곱 값, 그리고 면적에 의하여 결정되는 관계를 가진다. 이렇게 단순화한 접근하는 방법론에 대해서는 다양한 비판이 제기되고 있지만, 세분화된 데이터의 입수가 어려운 현실적인 어려움이 존재하기 때문에 해당 모형을 선택하였다.

본 분석에서 구분한 자치단체 유형에 대해 설명하면 다음과 같다. ‘시 전체’는 1995년도 도농통합 여부를 불문하고, 시(市)의 형태를 띠고 있으면서 분석대상에 포함되는 자치단체를 의미한다. 그리고 ‘통합시’는 1995년에 도농통합으로 탄생된 시를 의미하며, ‘비통합시’는 1995년 도농통합에 해당되지 않는 단체를 의미한다.⁵⁰⁾

50) 1992년과 1994년 사이의 통합시 수치는 도농 통합 대상이 된 시와 군의 값을 합산한 것에 유의하기 바란다.

<표 IV-5> 자치단체 유형별 기초통계량(평균)

연도	항목	시 전체	통합시 ¹⁾	비통합시
1992	자치단체 수	59	38	21
	면적(km ²)	82	71	100
	인구(명)	163,644	108,019	264,298
	세출(백만원)	46,021	35,425	65,195
1995	자치단체 수	58	37	21
	면적(km ²)	522	757	108
	인구(명)	242,285	198,164	320,021
	세출(백만원)	121,649	125,786	114,362
2000	자치단체 수	58	37	21
	면적(km ²)	522	757	108
	인구(명)	267,041	211,438	365,007
	세출(백만원)	197,193	194,190	202,483
2005	자치단체 수	58	37	21
	면적(km ²)	523	758	108
	인구(명)	281,363	215,757	396,954
	세출(백만원)	346,596	341,556	355,477
2010	자치단체 수	58	37	21
	면적(km ²)	523	758	109
	인구(명)	293,532	226,369	411,866
	세출(백만원)	514,038	524,245	496,055
2014	자치단체 수	58	37	21
	면적(km ²)	523	758	109
	인구(명)	299,898	233,091	417,606
	세출(백만원)	623,375	625,068	620,392

주: 1992년 통합시의 면적, 인구, 세출 규모는 1995년 도농통합 대상으로 선정된 시들만의 평균치임에 유의하기 바람.

분석을 시작한 1992년에 통합시는 38개, 비통합시는 21개이며, 이들을 합한 59개가 시 전체에 해당한다. 1995년 이후에는 평택시와 송탄시가 통합하여 시 단체 하나가 감소하여 전체 시가 58개로 변한 이후 분석대상의 수는 고정되어 있다.⁵¹⁾ 1992년 시 전체의 평균 면적은 82km²으로 나타났다. 통합 대상으로 선정된 시의 평균 면적은 71km²이었고, 비통합시의 평균 면적은 100km²로 나타났다.⁵²⁾ 통합 이후 각 유형의 평균 면적이 약간씩 변동하는 것은 지적정리 등에 의하여 장부상 면적이 변화한 결과이다. 비통합시의 인구 규모는 통합 이전부터 통합시에 비해 상당히 높은 수준을 보였으며, 통합 이후에 그 격차가 점차 심화되는 양상을 보인다. 세출 규모는 1992년부터 1994년까지 비통합시의 평균이 더 높았으나, 도농 통합이 이루어진 1995년부터 통합시의 평균 세출이 다소 높게 나타났다.

최소효율인구 규모를 추정하기 위한 계량모형을 식 (2)와 같이 설정하고, 1992년부터 2014년까지 전체 시를 대상으로 회귀분석을 진행하였다.

$$\frac{TC_i}{N_i} = \alpha_i + \beta_1 \cdot N_i + \beta_2 \cdot N_i^2 + \beta_3 \cdot S_i + \epsilon_i \quad (2)$$

여기서 TC_i 는 자치단체 i 의 세출, N_i 는 자치단체 i 의 주민등록인구, S_i 는 자치단체 i 의 면적을 의미하고, ϵ_i 는 예측오차를 의미한다. 추정된 회귀분석 결과를 <표 IV-5>에서 1992년, 1995년, 2005년, 2014년을 대상으로 제시하였다. 회귀분석 결과 인구에 대한 계수 추정치가 음(-)의 값, 인구 제곱에 대해 양(+)의 값으로 나타나, 주민 1인당 세출이 인구에 대해 U자형 관계를 가지고 있다는 가정과 일치하는 결과로 해석할 수 있다. 면적은 1인당 세출과 양(+)의 관계를 보이는 것으로 추정되는데, 이는 관리하는 지역이 넓을수록 주민 1인당 세출 규모가 확대되어 진다는 가설과 부합되는 결과로 볼 수 있다. 추정된 t 값은 1992년을 면적에 대한 추정치를 제외한 모든 유형의 지표에 대해 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 식 (2)를 매년 회귀분석한 결과, t 값과 계수는 크기에 다소 변화가 발생하였으나, 부호의 방향과 유의성은 동일하게 추정되는 것을 확인할 수 있다.

51) 분석기간 중 지위가 변동하거나 통합이 일어난 시 지역은 분석에서 제외하였기 때문에 유형별로 자치단체 수는 매년 일정하게 유지된다.

52) 1992년 통합시의 평균 면적은 1995년 통합된 시만을 대상으로 산정한 것이다. 그리고 통합 대상으로 선정된 군의 평균 면적은 679km²로 나타났으며, 통합 대상 시와 군이 통합되었다는 것을 가정한 통합시의 평균 면적은 752km²로 나타났다.

<표 IV-6> 1인당 세출에 대한 회귀분석 결과(1996년)

변수	1992	1995	2005	2014
인구	-1.32*** (-5.52)	-2.45*** (-8.37)	-7.32*** (-9.26)	-11*** (-9.13)
인구의 제곱값	1.28E-06*** (3.73)	2.15E-06*** (6.11)	5.69E-06*** (7.13)	0.0000078*** (6.85)
면적	177.9 (0.9)	249.7*** (6.51)	646.7*** (4.6)	1324.1*** (5.43)
절편	486013.7*** (18.56)	880,755*** (19.27)	2,625,826*** (16.61)	4288241*** (15.94)
관측수	59	58	58	58
R-squared	0.5486	0.764	0.752	0.772

주: 괄호 안은 t값을, *, **, ***은 통계적으로 각각 10%, 5% 1% 유의수준에 유의함을 의미

<표 IV-7> 최소효율인구규모 추정값

(단위: 만 명, %)

연도	최소효율규모	연도	최소효율규모	
1992	51.3	2004	61.6	
1993	48.3	2005	64.3	
1994	52.9	2006	66.3	
1995	56.8	2007	64.9	
1996	56.5	2008	65.1	
1997	55.9	2009	66.2	
1998	57.0	2010	66.3	
1999	59.1	2011	66.7	
2000	60.8	2012	68.3	
2001	60.4	2013	69.3	
2002	62.6	2014	70.4	
2003	62.2	연평균 증가율	1992년 이후	1.45%
			1995년 이후	1.14%

다. 최소효율인구규모 추정결과

앞서 회귀분석을 통해 추정된 계수를 바탕으로 1인당 세출규모를 최소화시키는 인구 규모를 매년마다 추정하고 그 결과를 <표 IV-7>에 제시하였다. 추정된 결과를 살펴보면 시간이 흐를수록 최소효율인구 규모는 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 1992년 시 지역의 최소효율인구 규모는 51.3만 명으로 추정되었지만 1995년에는 56.8만 명까지 상승하여 전년 대비 7.4%의 증가율을 보이고 있다. 이렇게 시의 최소효율인구가 증가한 것은 도농통합으로 인해 일부 군 지역의 인구가 시로 편입된 것에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그리고 2000년에 들어서면서 60만 명을 넘어선 최소효율인구 규모는 2014년의 70.4만 명으로 통합 이후 연평균 1.1% 증가하는 것으로 나타났다.

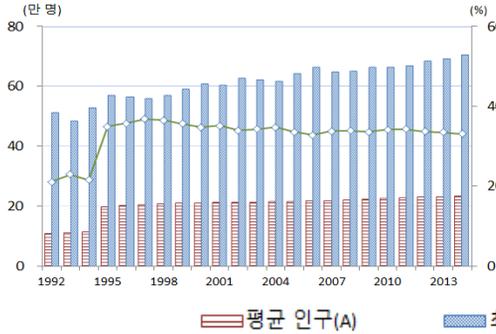
이런 최소효율인구 규모의 증가는 시 지역의 1인당 세출이 증가함에 따라 발생하는 자연스러운 현상으로 해석할 수 있다. 다음으로 시 전체, 통합시, 비통합시로 유형을 구분하고 유형별로 최소효율인구 대비 실제 거주 인구 비중을 살펴보았다. 시 전체는 통합과 관계없이 분석대상이면서 시 단체인 유형을 의미하며, 통합 여부에 따라 통합시와 비통합시를 구분한다. 1992년부터 1994년까지의 통합시 평균 인구는 종전 시와 군을 합한 값이 아닌 통합대상 시 단체만의 수치라는 것을 상기하면서 내용을 이어간다.

시 전체의 최소효율인구 대비 평균 인구의 비중을 살펴보기 위하여 먼저 평균 인구의 변화를 살펴보면, 시 전체의 평균 인구는 1992년 16.4만 명에서 2014년 30.0만 명까지 연평균 2.8%의 증가율로 상승하는 하고 있다. 특히 1994년 18만 명에서 1995년 24.2만 명으로 통합으로 인하여 평균 인구가 크게 상승하였다. 이를 토대로 시 전체의 최소효율인구 대비 평균 인구 비중을 살펴보면, 2014년 기준 42.6%로 계산되어 최소효율인구규모의 절반에도 못 미치는 것으로 나타났다. 추이를 살펴보면 1994년까지는 최소효율인구 대비 평균인구 비중이 34.1% 수준에 불과했으나, 통합 후 1995년에는 42.6%로 상승하여 일시적으로 큰 증가가 나타났다. 이후 최소효율인구 대비 비중은 1997년까지 계속 상승하는 모습을 보이다가 최근까지 상승과 하락이 혼재된 모습으로 변동해오고 있다.

통합 대상시의 평균 인구는 1994년까지 11.4만 명에 불과했으나 1995년 도농통합 후 1.74배 증가하여 19.8만 명으로 확대되었다. 이에 따라 1994년 21.5%에 불과하던 최소효율인구 규모 대비 평균 인구 비중이 34.9%로 상승하였다. 이러한 성장세에 힘입어 통합시의 최소효율인구 대비 평균 인구의 비중은 1997년에는 꾸준히 확대되어 36.7%까지 증가하였다. 그러나 이후부터는 최소효율인구규모 대비 인구 비중이 완만하게 하락하는 추세를 보이고 있으며 2014년에는 33.1%까지 하락하였다.

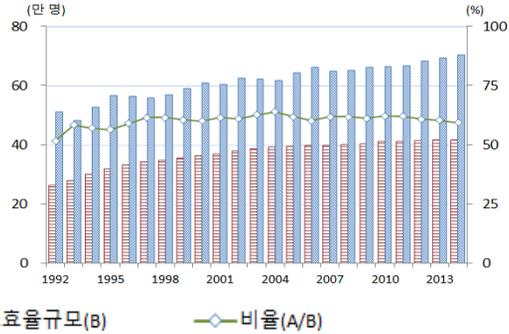
<그림 IV-2> 최소효율인구규모 추이
(통합시)

(단위: 만 명, %)



<그림 IV-3> 최소효율인구규모 추이
(비통합시)

(단위: 만 명, %)



1992년 비통합시의 평균 인구는 26.4만 명으로 같은 시기의 통합 대상시 10.8만 명과 비교하여 2.4배나 큰 규모를 보였다. 1995년 통합 후에도 통합시와 비통합시는 12.2만 명의 인구 격차를 보였으며, 2014년에는 18.5만 명으로 격차가 확대되었다. 최소효율인구규모 대비 비통합시의 평균 인구 비중을 살펴보면, 1992년 51.6%였던 비중이 1998년 61.5%까지 증가하는 모습이 보였다. 이후 등락이 반복되지만 2004년을 기점으로 비통합시의 최소효율인구 대비 인구 비중이 점진적으로 감소하는 모습이다. 2014년의 비통합시의 평균 인구는 최소효율인구의 59.3% 수준으로 나타났다.

시군의 통합은 전술한 바와 같이 시의 인구 규모를 증가시키지만, 세출 역시 증가시킨다. 시 전체의 주민 1인당 세출이 1994년 37.4만원에서 1995년 50.2만원으로 34.2% 확대되었는데, 이는 통합시에서 56.7만 원에서 63.5만 원으로 11.9% 증가한 것에 기인하고 있다. 이처럼 통합은 자치단체의 인구규모를 확대시키지만, 그에 따른 주민 1인당 세출 규모도 이전에 비해 확대되는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 인구와 세출 규모를 기반으로 하는 최소효율인구규모는 통합의 영향으로 증가하게 된다. 따라서 통합 지역의 인구 규모가 최소효율인구규모보다 빠르게 증가하지 않을 경우 장기적으로 규모의 경제를 달성하기 어렵게 된다. 그리고 자치단체의 인구 규모를 확대하여 자치단체가 공급하는 공공서비스의 한계비용 축소시키고 재정효율성을 증진시키기 위한 통합은 예상치 못한 역효과를 낳을 가능성이 있을 것으로 예상된다.

<표 IV-8> 자치단체별 인구 평균 및 최소효율인구규모(통합시/비통합시)

(단위: 만 명, %)

연도	최소효율 규모	시 전체		통합시		비통합시	
		평균인구	(비율)	평균인구	(비율)	평균인구	(비율)
1992	51.3	16.4	(31.9)	10.8	(21.1)	26.4	(51.6)
1993	48.3	17.2	(35.5)	11.1	(22.9)	28.2	(58.3)
1994	52.9	18.0	(34.1)	11.4	(21.5)	30.1	(56.9)
1995	56.8	24.2	(42.6)	19.8	(34.9)	32.0	(56.3)
1996	56.5	24.9	(44.1)	20.2	(35.7)	33.4	(59.0)
1997	55.9	25.5	(45.7)	20.5	(36.7)	34.3	(61.4)
1998	57.0	26.0	(45.5)	20.8	(36.5)	35.0	(61.5)
1999	59.1	26.3	(44.6)	21.0	(35.6)	35.7	(60.5)
2000	60.8	26.7	(43.9)	21.1	(34.8)	36.5	(60.0)
2001	60.4	27.0	(44.7)	21.2	(35.1)	37.2	(61.5)
2002	62.6	27.4	(43.7)	21.2	(33.9)	38.1	(60.9)
2003	62.2	27.7	(44.5)	21.3	(34.3)	38.9	(62.5)
2004	61.6	27.9	(45.3)	21.4	(34.7)	39.4	(63.9)
2005	64.3	28.1	(43.7)	21.6	(33.5)	39.7	(61.7)
2006	66.3	28.3	(42.7)	21.7	(32.8)	39.8	(60.1)
2007	64.9	28.4	(43.8)	21.9	(33.7)	40.0	(61.7)
2008	65.1	28.6	(44.0)	22.1	(33.9)	40.2	(61.8)
2009	66.2	28.9	(43.6)	22.2	(33.6)	40.5	(61.2)
2010	66.3	29.4	(44.2)	22.6	(34.1)	41.2	(62.1)
2011	66.7	29.5	(44.3)	22.8	(34.2)	41.3	(61.9)
2012	68.3	29.7	(43.5)	23.0	(33.7)	41.5	(60.8)
2013	69.3	29.9	(43.1)	23.2	(33.4)	41.7	(60.2)
2014	70.4	30.0	(42.6)	23.3	(33.1)	41.8	(59.3)
평균	61.4	26.3	(42.7)	20.3	(32.8)	37.1	(60.2)
연평균 증가율	1.14%	1.14%		0.86%		1.42%	

주: 연평균 증가율은 통합 시점인 1995년부터 2014년 사이의 연평균 증가율을 의미함.

3. 세출 측면의 재정지표 추이 분석

가. 단기적 효과

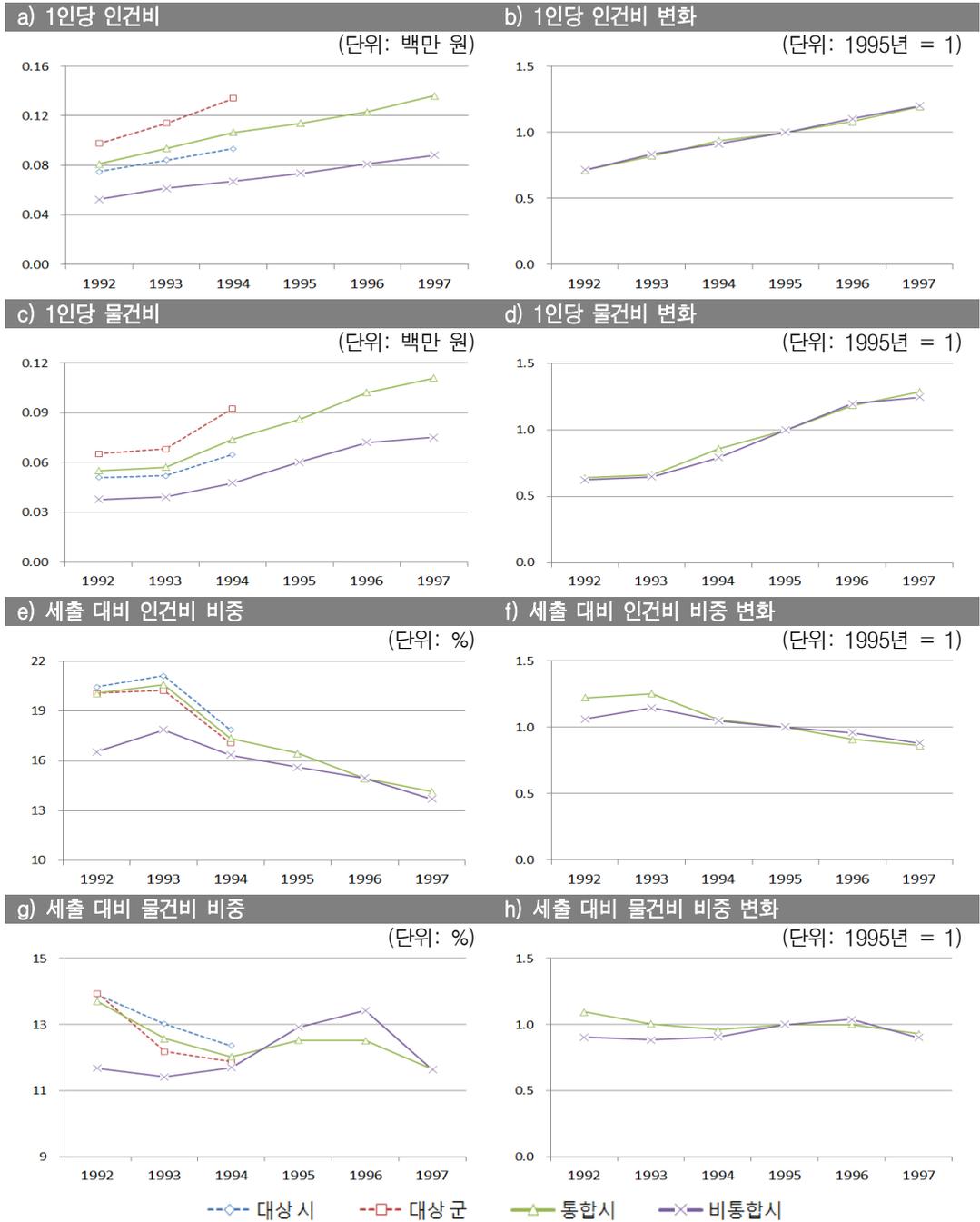
1) 행정비용 절감 분야

1992년 통합시와 비통합시의 주민 1인당 인건비 지출을 살펴보면 각각 81천 원과 53천 원으로 통합시의 주민 1인당 인건비 지출 규모가 더 크게 나타났다. 관측기간 중 두 비교집단의 주민 1인당 인건비의 연평균 증가율은 10.9%로 동일하게 나타나 이러한 인건비 수준의 격차는 1997년까지 유지되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 1992년 통합시의 주민 1인당 물건비 지출은 55천 원, 비통합시는 38천 원으로 통합시가 비통합시에 비해 높은 주민 1인당 인건비와 유사한 양상으로 보이고 있다. 다만, 1997년까지 주민 1인당 물건비 증가속도는 통합시에서 비통합시보다 다소 높은 것으로 나타났다.(연평균 증가율: 통합시 15.0%, 비통합시 14.8%)

세출 대비 인건비 비중은 1994년 통합시가 20.1%로 비통합시의 16.5%에 비해 3.6%p 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 1993년부터 1997년까지 통합시의 인건비 비중은 지속적으로 감소하여 5.9%p 감소하였으며, 비통합시 역시 2.8%p의 감소를 보여 통합시의 인건비 비중 감소 폭이 비통합시의 거의 두 배 정도에 이르는 것으로 나타났다. 통합시의 물건비 비중은 통합 시점까지 하락하는 모습을 보이고 있으며, 통합 직후 다시 반등하였다가 다시 감소하고 있다. 비통합시의 물건비 비중도 1992년부터 1996년까지 상승세를 보이다가 1997년에 통합시와 비슷한 수준으로 하락하였다.

주민 1인당으로 환산한 인건비와 물건비 수준은 통합시와 비통합시 간의 차이를 보이고 있으나, 변화율은 거의 유사한 것으로 나타났다. 현실적으로 통합이 되었다고 하더라도 공무원들의 수를 단기간에 조절하기 힘들고, 인건비는 공무원 보수규정에 따라 지급되는 것이므로 단기에는 탄력적으로 운용하기 힘들다. 일반운영비 중 높은 비중을 차지하고 있는 물건비 역시 통합이후 단기간에 조절하기에는 한계가 있을 것이다. 따라서 통합 시점 전후로 행정비용 절감 효과는 나타나지 않고 있다. 통합시 물건비 지출의 증가세가 비통합시에 비해 높게 다소 높게 나타나는 원인은 자치단체의 구조나 환경변화로 인해 새로운 공공서비스에 대한 수요발생에 기인하는 것으로 예상되었다. 하지만 통합 직후 비통합시의 물건비 지출 비중이 통합시에 비해 높게 나타나고 있는 것으로 볼 때, 통합으로 인한 신규 공공서비스 수요에 의한 것이 아닐 수도 있음을 시사하고 있다.

<그림 IV-4> 행정비용 절감 분야 지표 추이(단기)

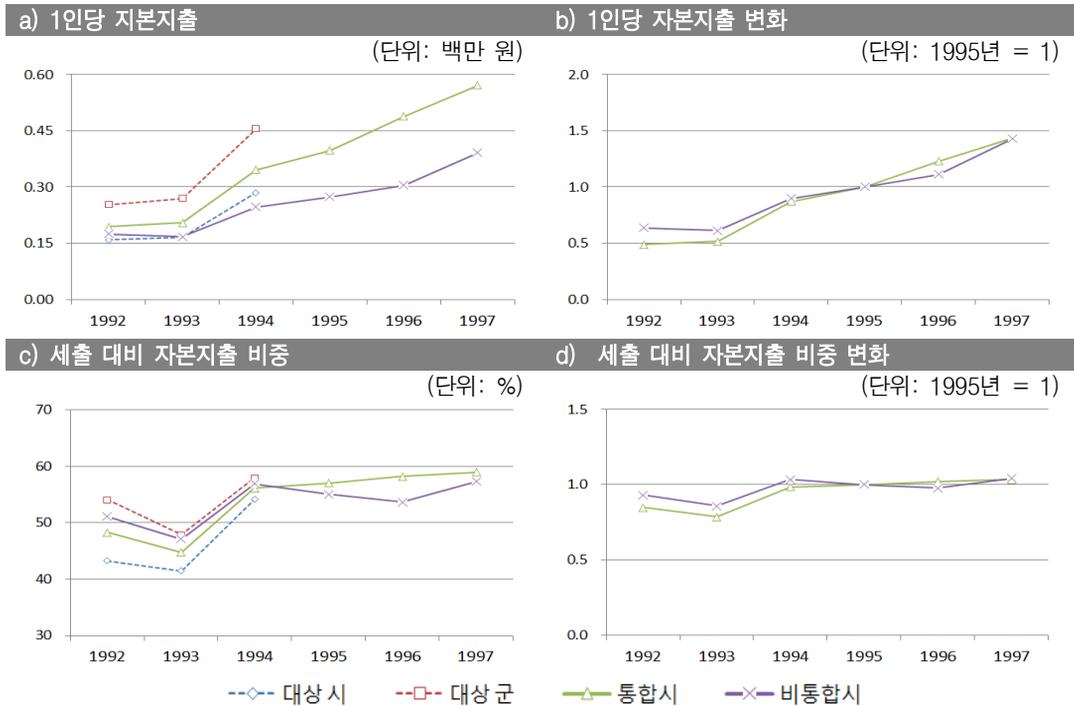


2) 지역발전 분야

1992년 통합시의 주민 1인당 자본지출은 194천 원으로 비통합시의 174천 원보다 더 높게 나타났다. 특히 1994년 통합 대상 군의 1인당 자본지출 수준이 높게 나타나는 것이 통합시의 자본지출 수준에 영향을 미친 것으로 보인다. 관측기간 중 주민 1인당 자본지출 규모는 통합시가 연평균 24.1%, 비통합시가 17.6% 각각 증가하여 통합시의 증가속도가 빠른 것으로 분석되었다. 이런 증가속도의 차이로 인해 1997년 주민 1인당 자본지출은 통합시의 571천 원과 비통합시의 391천 원으로, 비교집단 간의 격차는 1992년에 비해 더욱 확대되고 있는 모습이다.

전체 세출 대비 자본지출 비중은 1994년까지는 비통합시의 자본지출 비중이 통합시에 비해 높은 수준을 보이고 있었지만, 통합 이후 통합시의 자본지출 비중은 비통합시보다 높은 것으로 나타났다. 1992년부터 1997년까지 통합시는 10.7%p, 비통합시는 6.2%p가 확대되어 통합시의 증가 폭이 비통합시에 비해 큰 것으로 나타났다.

<그림 IV-5> 지역균형발전 분야 지표 추이(단기)



통합시의 주민 1인당 자본지출의 규모가 비통합시에 비해 높은 수준을 유지하는 것은 인건비와 물건비와 유사하게 통합시의 넓은 면적이나 적은 인구 규모에 기인하는 것으로 파악된다. 하지만 통합 이후 통합시의 자본지출의 증가속도와 비중이 비통합시에 높은 수준을 보이는 것은 통합에 따라 지역경제 증진 및 자본창출을 위해 지출규모를 확대하는 것으로 판단된다. 다만 이러한 지출의 확대가 지역발전이나 역내 소득수준 향상으로 이어지는 추가적인 분석이 필요한 것으로 판단된다.⁵³⁾

나. 장기적 효과

1) 행정비용 절감

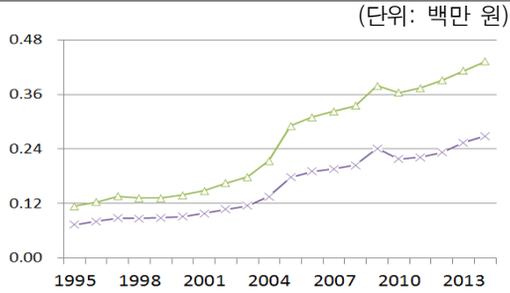
1995년 통합시의 주민 1인당 인건비 지출은 114천 원으로 비통합시의 74천 원에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 인건비 지출 규모는 통합시의 경우 2014년 433천 원까지 연평균 7.3% 증가하였고, 비통합시의 경우 2014년 279천 원까지 연평균 7.1% 증가하여, 그 격차는 확대되는 것으로 나타났다. 이에 따라 두 비교집단의 주민 1인당 인건비 지출은 기준 시점에서의 차이로 인하여 절대적인 격차는 더욱 확대되는 양상이다. 1995년 이후 2004년까지 인건비의 변화는 두 비교집단 사이에 유사하게 나타났으나, 총액인건비예산제도가 도입된 2005년 이후 통합시 주민 1인당 인건비 지출이 비통합시에 비해 상대적으로 다소 높은 신장세를 보이고 있다. 그리고 두 비교집단의 주민 1인당 물건비 추이는 2004년까지 지속적으로 상승하다가 2005년 대폭 감소하였다.⁵⁴⁾ 그 이후 2014년까지 다시 점차 증가세를 보이고 있다. 통합시의 주민 1인당 물건비 지출은 1995년 86천 원에서 2014년 215천 원으로 연평균 4.9% 증가하였으며, 비통합시는 60천 원에서 142천 원으로 연평균 4.6% 증가하여 두 집단 간의 물건비 증가세는 큰 차이를 보이지 않고 있다.

53) 통합시의 자본지출의 증가 현상이 단기에 그치지 않고 장기에도 이어진다면 지역의 경제발전에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 통합시의 지역 경제발전과 소득수준 향상에 대한 분석은 세입측면의 분석에서 추가적으로 논의하기로 한다.

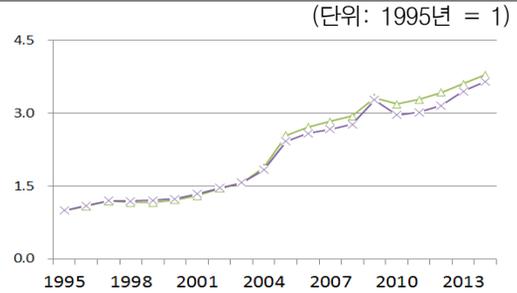
54) 2005년의 인건비 상승과 물건비 감소는 연관성을 가지고 있는 것으로 판단된다. 인건비와 물건비는 경상경비의 거의 대부분을 차지하는데, 경상경비 수준을 일정하게 유지하는 경우 인건비의 증가는 물건비의 감소를 초래하게 된다.

<그림 IV-6> 행정비용 절감 분야 지표 추이(장기)

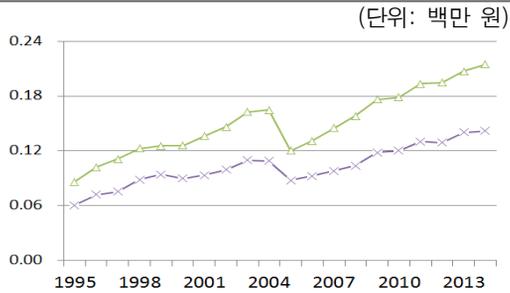
a) 1인당 인건비



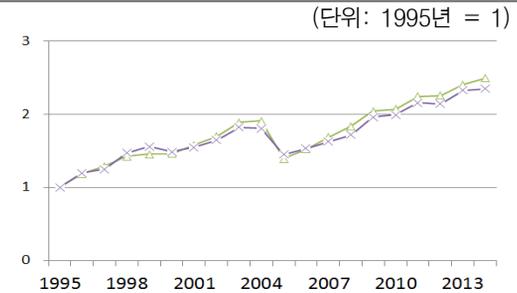
b) 1인당 인건비 변화



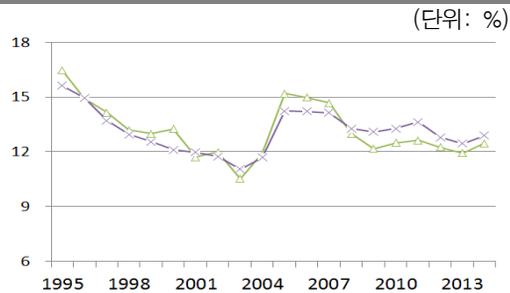
c) 1인당 물건비



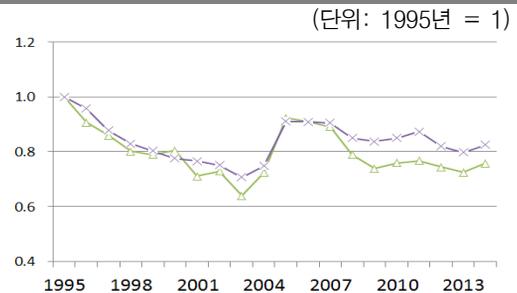
d) 1인당 물건비 변화



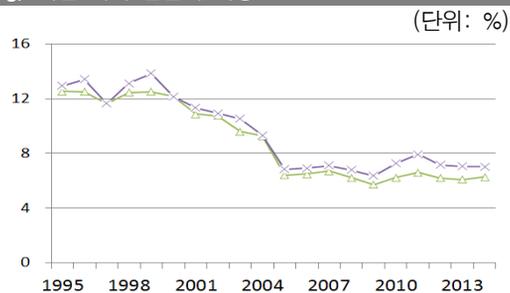
e) 세출 대비 인건비 비중



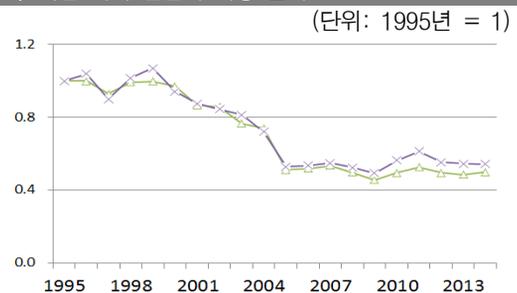
f) 세출 대비 인건비 비중 변화



g) 세출 대비 물건비 비중



h) 세출 대비 물건비 비중 변화



—△— 통합시

—×— 비통합시

전체 세출 대비 인건비 비중은 통합시와 비통합시 모두 1995년부터 2004년까지 지속적으로 하락하다가 2005년 총액인건비 제도 도입의 영향으로 급격한 확대를 보인다. 그 이후 다시 2014년까지 감소세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 주민 1인당 인건비 지출에서와 유사하게, 통합시와 비통합시의 인건비 비중은 거의 동일한 방향으로 움직이고 있다. 하지만, 2008년 이후부터 통합시의 인건비 비중이 크게 감소하여 비통합시보다 낮은 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 이러한 모습은 인건비 비중 변화에서 뚜렷하게 나타나고 있는데, 통합시의 인건비 비중은 2008년 이후 2009년까지 감소한 후 일정한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 물건비 비중 역시 두 비교 집단에서 꾸준히 감소하는 추세를 보여주고 있다. 특히 2005년까지 물건비 비중은 빠르게 감소하다가, 이후 일정한 수준을 유지하면서 안정화된 모습을 보이고 있다. 통합시의 물건비 지출 비중은 1995년의 12.5%에서 2014년의 6.3%까지 6.3%p 감소하여 관측 시작시점의 절반 수준에 이르고 있다. 비통합시의 물건비 지출 비중도 통합시의 경우와 유사한 양상으로 보이고 있는데, 1995년에 12.9% 수준에서 2014년에 7.0%까지 5.9%p 감소하는 것으로 나타났다. 1995년 비중을 기준으로 하는 비교분석에서도 2000년대 후반부터 통합시와 비통합시 간의 격차는 다소 확대되고 있음을 알 수 있다.

통합시와 비통합시의 1인당 인건비와 물건비는 지속적인 상승세를 유지하는 가운데, 통합시의 증가속도가 비통합시에 비해 높은 것으로 나타났다. 그리고 인건비와 물건비 비중은 2005년의 급격한 변화를 제외하면 통합시와 비통합시 모두 2008년까지 지속적으로 하락하고 있다. 그 이후 통합시의 인건비와 물건비 비중은 비통합시보다 낮은 수준을 시현하고 있다. 통합시의 주민 1인당 세출 수준은 비통합시에 비해 높고, 세출 대비 비중이 낮게 나타나는 것은 통합시의 인구 규모가 비통합시에 비해 낮게 증가하는 것에 기인하는 것으로 판단된다. 결국, 통합시는 비통합시에 비해 인구 증가나 유입이 미미한 수준에 머물러, 통합의 긍정적인 효과로 제시된 주민 1인당 행정비용 지출 절감 효과가 거의 나타나지 않은 것으로 판단된다.

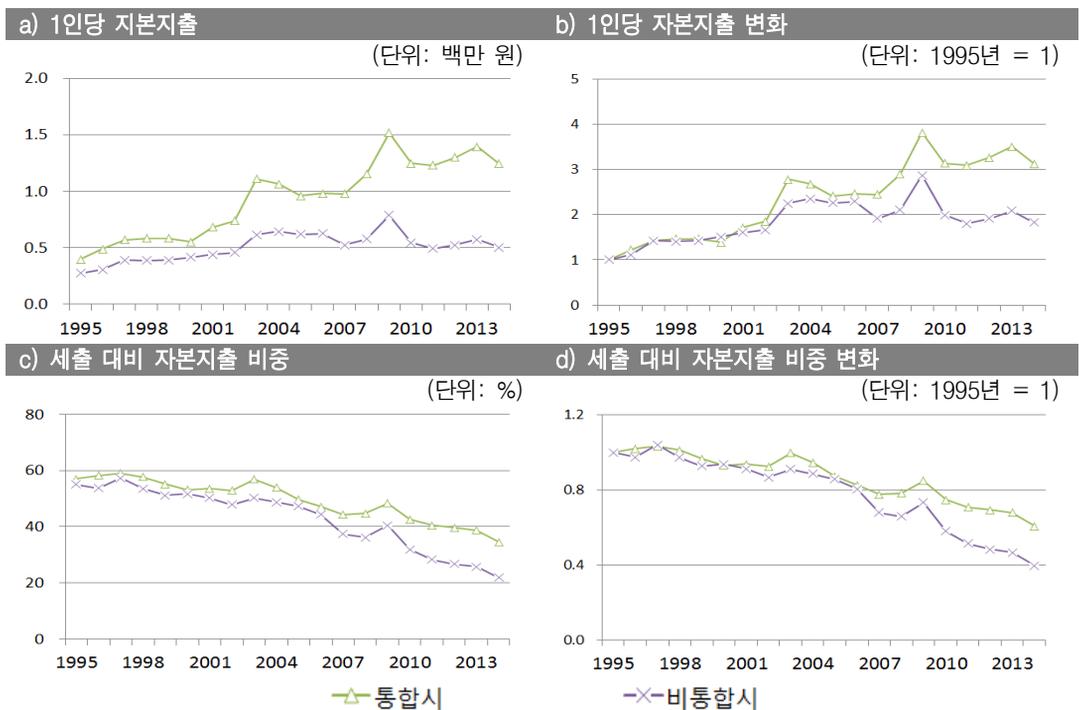
2) 지역발전 분야

자치단체의 자본지출을 살펴보면, 1995년부터 2010년까지 주민 1인당 자본지출 규모는 점차 확대되는 추세를 관찰할 수 있는데, 2003년과 2009년에 급격하게 증가하는 등 2000년대 들어와 일정한 주기로 등락하고 있는 모습을 보이고 있다. 통합시의 주민 1인당 자본지출은 1995년 398천 원에서 2014년 1,246천 원까지 연평균 6.2% 증가하였다. 비통합시의

경우, 1995년 274천 원에서 2014년 502천 원까지 연평균 3.2%의 증가를 보이고 있다. 이에 따라 통합시의 주민 1인당 자본지출은 비통합시에 비해 신장세에서 두 배 이상의 수준을 보여, 1995년 통합시의 주민 1인당 자본지출은 비통합시에 비해 1.45배 수준이었으나, 2014년에는 2.48배로 그 격차가 점차 확대되었다. 이러한 현상은 1995년을 기준으로 하는 자본지출의 변화에서 확연하게 드러나고 있는데, 특히 2002년 이후부터 상대적 증가율의 격차가 커진 것을 확인할 수 있다.

세출 대비 자본지출 비중은 통합시와 비통합시 모두 지속적으로 감소하는 모습이 관찰된다. 세출 대비 자본지출 비중은 비통합시가 통합시에 비해 낮은 수준이었으며, 최근에 가까워질수록 격차가 커지는 것으로 나타났다. 1995년의 자본지출 비중은 통합시 57.0%, 비통합시 55.0%로 집단 간 2.0%p의 격차를 보였으나, 2014년에는 통합시에서 34.6%, 비통합시에서 21.8%를 보여 두 집단 간의 세출 비중 격차는 12.8%p로 확대되었다.

<그림 IV-7> 지역균형발전 분야 지표 추이(장기)



따라서 장기적으로 통합시의 자본지출의 규모와 세출대비 비중에서 비통합시에 비해 높은 수준을 보이고 있는 현상이 드러나고 있다. 다시 말해, 통합시는 통합 이후 해당 자치단체가 의도적으로 지역발전을 도모하기 위해 관내 자산 형성에 박차를 가하고 있는 것으로 보인다. 이것은 자치단체 통합을 유도하기 위해 1994년 제정(1995년에 시행)된 「도농복합시특별법」에 의해 유도된 것으로 판단된다. 동법 제3조에서 중앙정부나 광역자치단체에서는 통합시에 대해 특별한 행정적 및 재정적 지원을 할 수 있도록 규정되어 있다. 첫 번째, 도농복합시의 관할구역 내의 도·농 균형개발이나 낙후지역 개발을 위해 따로 개발계획을 수립하거나 재정상의 특별한 지원을 하고, 두 번째, 특정지역의 개발을 위한 다양한 지구·지역 지정에 있어서 도농복합시를 우선하고, 세 번째, 각종 시책사업에서 도농복합시를 우선적으로 지원하도록 규정하고 있다. 이러한 법률 규정에 의해 통합시의 주민 1인당 자본지출 수준이나 세출 대비 비중이 비통합시에 비해 나타나는 것으로 판단된다.

전술한 바와 같이 자본지출 규모는 그 자체로 직접적인 발전을 의미하지는 않지만, 해당 지역의 경제발전 등을 위한 자산 형성을 위한 투자적 지출이므로 이러한 추가적인 자본지출로 인해 축적된 자산으로 발현되는 지역발전 효과는 추가적인 검증이 필요할 것으로 보인다.⁵⁵⁾

55) 그러나 현재 우리나라 기초자치단체의 자산형성 관련 통계의 한계로 인해 현 상황에서 이러한 분석은 어렵다.

4. 세입 측면의 재정지표 추이 분석

가. 단기적 효과

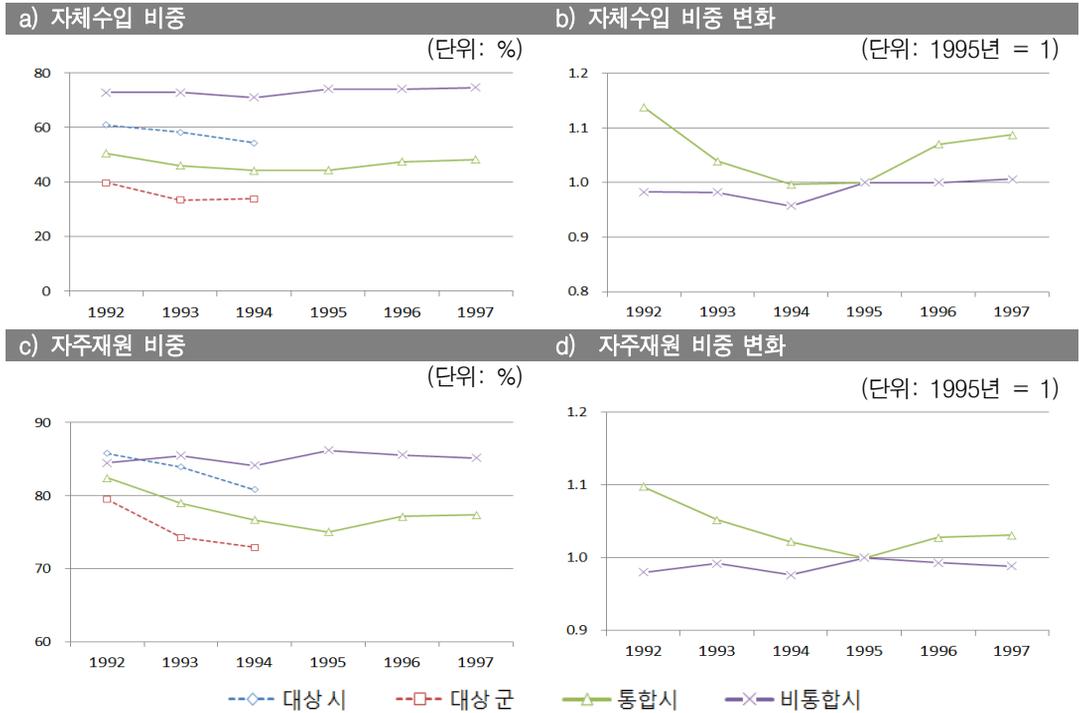
1) 재정자율성

자치단체의 자체재원 충당능력을 검증하기 위해 살펴본 자체수입의 비중은 통합시가 1992년의 50.4%에서 1994년의 44.3%까지 감소하였다가, 통합 이후 다시 48.2%까지 상승하는 모습이다. 통합 이전인 1994년에 시와 군의 자체수입 비중은 각각 54.2%와 33.8%로 나타나 군 지역의 자체수입 비중은 시 지역에 비해서 뿐만 아니라 절대적인 수준에서 상당히 열악한 것으로 나타났다. 그러나 상대적으로 높은 자체수입 비중을 보이는 시와 통합한 후인 1995년 통합시의 재정자립도는 44.3%까지 확대되고, 1997년에는 48.2%까지 증가하였다. 반면 1994년 비통합시의 세입 대비 자체수입 비중은 통합시에 비해 확연히 높은 72.9%로 나타났으며, 1997년의 72.6%까지 크게 변화되지 않고 있다. 1995년을 기준으로 볼 때, 자체수입 비중은 통합 이후의 변화가 확연하게 나타나고 있다. 통합 시점까지 감소하던 자체수입 비중이 통합 이후 증가세로 돌아서는 모습을 보이고 있다.

그리고 세입구조를 통해 세출자율성을 살펴보기 위한 자주재원의 비중 역시 자체수입과 마찬가지로 비통합시가 통합시에 비하여 전반적으로 높은 수준을 보이고 있다. 통합이전인 1994년 시 지역의 자주재원 비중은 80.8%, 군은 72.9%으로 나타났다. 하지만 1995년 도농통합으로 인해 자주재원 비중은 75.0%, 1997년에는 77.4% 수준까지 상승하는 모습을 보이고 있다.

이에 따라 도농 통합이 재정자율성 측면에서 단기적으로 열악하였던 군 지역의 재정력을 획기적으로 개선하는 효과가 있었던 것으로 보인다. 하지만 상대적으로 건전하였던 시 지역의 재정자율성은 소폭 축소시키고 다시는 이전 수준을 회복하지 못하는 결과를 낳은 것으로 판단된다.

<그림 IV-8> 재정자율성 분야 지표 추이(단기)



2) 지역균형발전 및 소득수준

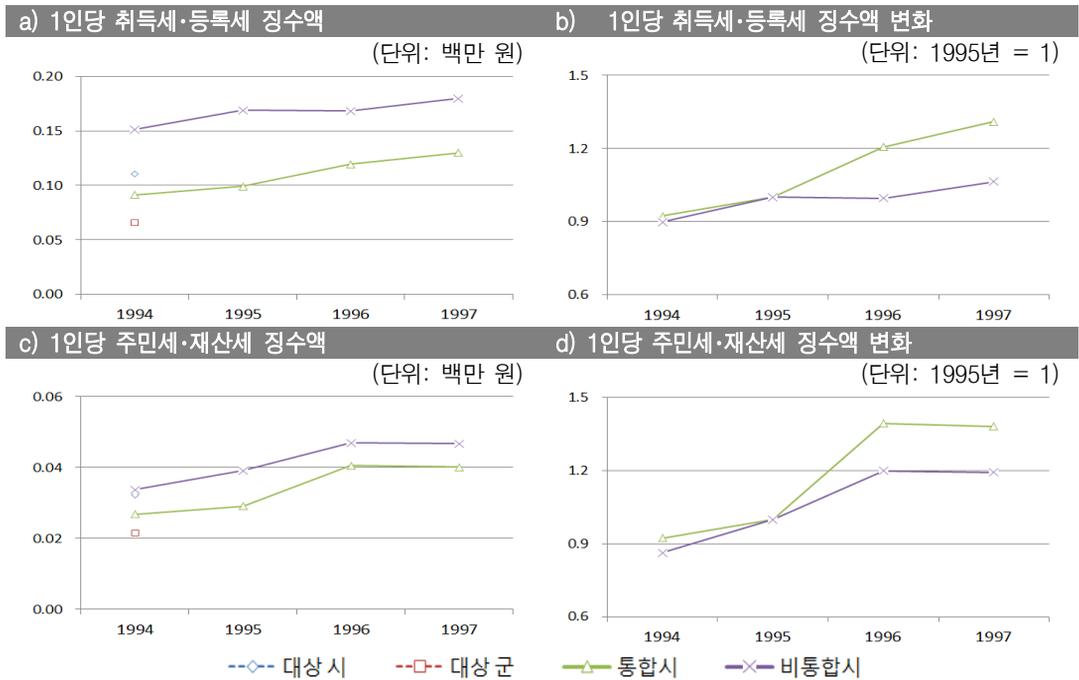
지역균형발전 수준을 파악하기 위해 취득세 및 등록세 징수액의 변화를 살펴보았다.⁵⁶⁾ 통합시의 주민 1인당 취득세·등록세 징수액은 1994년의 91천 원에서 1997년의 130천 원으로 3년 동안 연평균 12.4%의 증가하였다. 비통합시의 경우 1994년의 151천 원에서 1997년의 180천 원까지 연평균 11.4%의 증가율을 보이고 있다. 주민세와 재산세의 경우와 마찬가지로 취득세·등록세 징수액 수준은 통합시에 비해 비통합시가 더 높았지만, 성장성은 통합시가 상대적으로 빠른 것으로 나타났다. 이에 따라 1인당 취득세·등록세의 통합시와 비통합시 간 격차는 점점 줄어드는 모습을 보이고 있다. 1995년을 기준으로 보더라도 통합시의 상대적인 증가속도가 높은 수준이라는 점을 확인할 수 있다. 1994년 당시 취약했던 통합대상

56) 도농 통합으로 인해 지역 경제가 활성화되면 관내의 자산 거래는 이전에 비해 상대적으로 활발해질 것으로 기대된다. 따라서 통합의 지역경제 발전 효과를 검증하기 위해 지방세 중 거래과세에 해당하는 취득세와 등록세 징수액의 변화를 살펴보았다.

군 지역의 취득세·등록세 징수액은 통합으로 인해 다소 개선되었고, 시 지역의 징수액은 소폭 감소하였다.

또한 각 자치단체의 소득수준의 변화를 진단하기 위해 1인당 주민세·재산세 징수액의 변화를 살펴보았다.⁵⁷⁾ 통합시의 1인당 주민세·재산세 징수액은 1994년의 27천 원에서 1997년의 40천 원으로 3년 동안 연평균 14.3% 증가하였고, 비통합시의 경우 1994년의 34천 원에서 1997년의 47천 원으로 연평균 11.4%의 증가율을 보이고 있다. 주민 1인당 주민세·재산세 징수액 수준은 비통합시가 통합시보다 높게 나타났지만, 증가속도는 통합시가 비통합시에 비해 빠른 것으로 나타났다. 따라서 1995년 이후 통합시의 1인당 주민세·재산세 징수액의 신장성이 비통합시에 비해 상대적으로 우월한 것으로 나타났다. 그리고 통합 이전인 1994년에 통합대상 시 지역의 1인당 주민세·재산세 수준은 32천 원이었고 군 지역은 22천 원이었으나, 1995년 통합으로 인해 군 지역의 재산세·주민세 수준은 29천 원까지 확대되었고, 시 지역은 소폭 감소한 것으로 분석되었다.

<그림 IV-9> 지역균형발전 및 소득수준 분야 지표 추이(단기)



57) 2009년 이전까지 주민세에는 개인소득항과 법인소득항이 포함되어 있었고, 재산세는 보유자산의 가치에 따라 부과되는 세목이므로 이들 세목이 지방세 중에서 소득수준을 가장 잘 가늠할 수 있는 세목으로 판단된다.

소득수준의 변화를 보기 위해 선정된 주민세·재산세의 경우 통합시점인 1995년에 군 지역에서는 전년대비 35.3%가 증가하였으나, 시 지역에서는 전년대비 9.1% 감소하였다. 지역 경제발전 효과를 보기 위해 선정된 취득세·등록세 징수액 역시 1995년에 군 지역에서는 전년대비 50.6% 확대된 반면 시 지역에서는 전년대비 10.3%의 감소를 경험하고 있다. 그리고 1996년에는 통합시의 주민세·재산세와 취득세·등록세 징수액이 각각 전년대비 39.45%와 20.5%의 증가를 보인 반면, 비통합시에서는 주민세·재산세 징수액은 19.9% 증가하였던 반면, 취득세·등록세 징수액은 오히려 0.5% 감소하였다.⁵⁸⁾ 통합시의 주민 1인당 주민세·재산세 징수액이나 취득세·등록세 징수액이 비통합시에 빠르게 증가하고 있다는 사실은 단기적으로 도농 통합의 효과가 나타나고 있는 것처럼 보인다.

나. 장기적 효과

1) 재정자율성

통합시와 비통합시의 자체수입 비중은 감소 추세에 놓여 있는 것으로 나타나고 있다. 통합시의 경우 1995년 44.3%에서 2014년 37.0%로 7.3%p가 감소한 반면 비통합시에서는 1995년 74.1%에서 2014년 48.7%로 25.4%p가 감소하여 감소폭이 통합시의 3.5배에 달하고 있다. 관측이 시작된 1995년에 비통합시의 자체수입 비중이 통합시에 비해 29.8%p로 높은 수준을 보이고 있으나, 비통합시의 높은 감소추세로 인해 2014년에는 그 격차가 11.7%p로 대폭적으로 축소되는 것으로 나타났다.

비통합시의 자주재원 비중은 1995년에 86.2%로 통합시의 75.0%에 비해 1.2%p 높은 수준을 보이고 있다. 추세적으로 모든 집단에서 자주재원의 비중이 감소하는 양상을 보이고 있으나, 통합시의 경우 2009년 이후로는 감소세가 다소 완화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 자주재원 비중의 감소폭은 비통합시의 11.8%p에 비해 통합시는 1/4 수준인 3.7%p로 나타나, 상대적으로 작은 감소폭을 시현하고 있다.

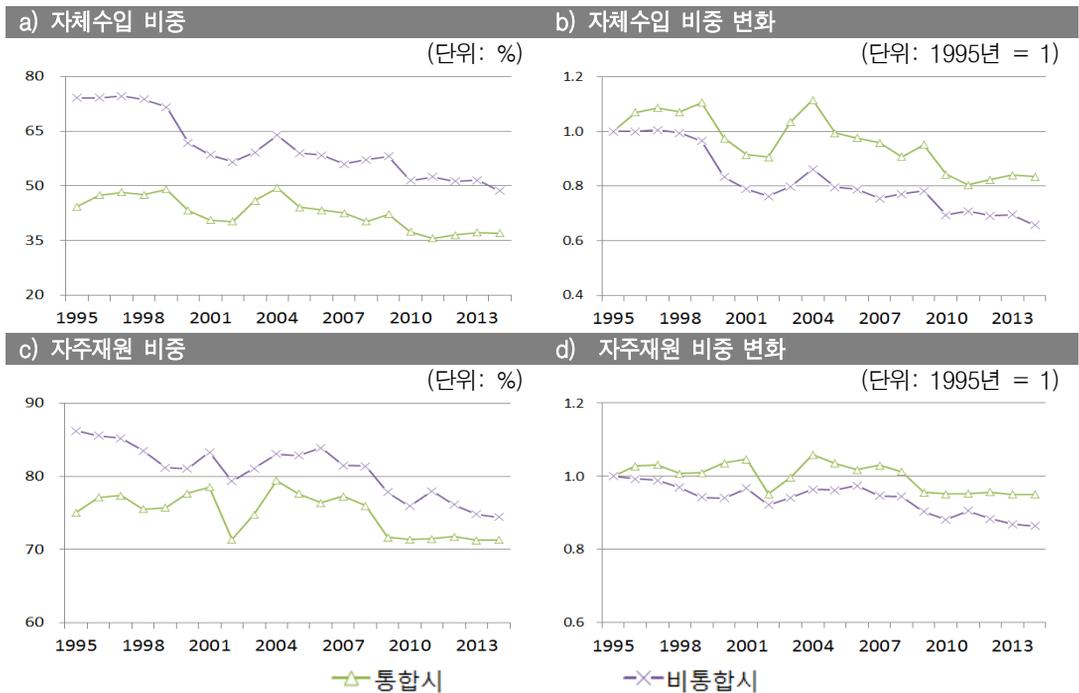
자체수입과 자주재원의 비중은 장기적으로 감소세에 놓여 있지만, 통합시의 감소세는 비통합시에 비해 다소 완화되고 있다. 아래의 그림에서도 볼 수 있듯이 통합시의 자체수입과 자주재원의 비중은 비통합시에 비해 회복하고 있는 모습을 보인다. 따라서 통합시는 재원을

58) IMF 외환위기를 경험했던 1997년은 외부적인 충격이 있었던 해이므로 세수 분석은 제외하고자 한다.

자체적으로 충당할 수 있는 능력이 비통합시에 비해 열악한 수준이었으나, 장기적으로 이러한 수준을 벗어나지 못하는 것으로 나타났다. 2014년에 통합시의 자체수입 비중은 37.0%로 통합 시점의 44.3%보다 낮아져 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

통합시의 자치단체 세출자율성을 나타내는 세입 대비 자주재원의 비중은 비통합시에 비해 낮은 수준을 유지하고 있으며, 장기적으로 통합시의 자주재원 비중이 2014년에 71.3%로 통합시점의 자주재원 비중 75.0% 수준을 회복하지 못하고 있다. 따라서 통합의 목표로 삼았던 도농통합을 통해 열악한 군 지역의 재정력은 강화되었지만, 시 지역의 세출자율성은 오히려 통합 이전보다 낮아져 재정력 강화라는 통합의 목적으로 달성하지 못한 것으로 판단된다.⁵⁹⁾

<그림 IV-10> 재정자율성 분야 지표 추이(장기)

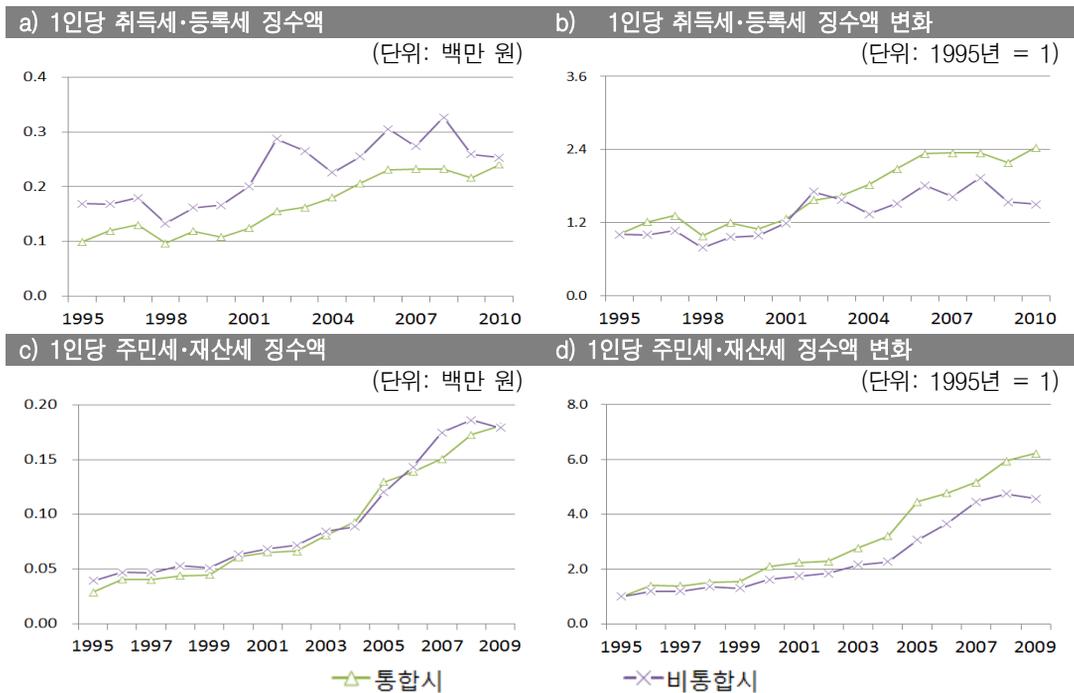


59) 세입 대비 자주재원의 비중이 통합시와 비통합시에 하락세를 보여주고 있는 것은 지방자치단체, 특히 시 지역의 세출 자율성이 점차적으로 축소되고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

2) 소득수준 및 지역균형발전

1995년 통합시의 1인당 취득세·등록세 징수액은 99천 원에서 2010년 241천 원으로 15년 동안 연평균 6.1% 증가했으며, 비통합시는 1995년 169천 원에서 2010년 253천 원까지 연평균 2.7% 증가하였다. 그 결과 관측을 시작한 1995년의 통합시와 비통합시 간 주민 1인당 취득세·등록세 징수액의 격차는 2010년에 유사한 수준 보이고 있다. 1995년을 기준으로 할 경우, 비통합시의 주민 1인당 취득세·등록세 징수액은 2004년부터 추세가 다소 낮아진 이후 완만하게 증가하고 있는 반면, 통합시는 2010년까지 증가세를 유지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 1995년에는 1.7배에 달하던 1인당 취득세·등록세 징수액의 2010년에는 유사한 수준을 보이는 것으로 나타났다.

<그림 IV-11> 지역균형발전 및 소득수준 분야 지표 추이(장기)



또한 1인당 주민세·재산세 징수액은 1995년부터 2009년까지 지속적인 상승세를 보이고 있으며, 두 비교집단 간의 변화는 유사한 양상을 보이고 있다. 통합시의 주민 1인당 주민세·재산세 징수액은 1995년 29천 원에서 2009년 181천 원으로 연평균 13.9% 증가하고 있으

며, 비통합시는 1995년 39천 원에서 2009년 179천 원으로 연평균 11.5% 확대되는 것으로 나타났다. 2003년까지 비통합시의 주민 1인당 주민세·재산세 징수액이 통합시에 비해 높은 수준을 유지하였으나, 그 이후부터는 두 비교집단의 추이는 다소 혼재된 모습을 보인다. 2007년도와 2008년도에는 비통합시의 1인당 주민세·재산세가 빠르게 상승하는 모습도 관찰된다. 1995년 관측치를 기준으로 할 때, 통합시의 주민 1인당 주민세·재산세 징수액은 비통합시에 비해 상대적으로 높은 신장성을 보이는 것으로 나타났다.

결과적으로 지역균형발전 상황의 대리변수로 선정된 취득세·등록세 징수액과 소득수준 향상의 대리변수로 선정된 주민세·재산세 징수액의 증가속도는 통합시에서 비통합시보다 높은 것으로 나타났다. 세출 측면에서 살펴본 통합시의 주민 1인당 자본지출 수준과 세출 대비 비중은 비통합시에 비해 높은 것으로 나타났다. 자본지출은 지역의 경제발전의 근간이 되는 자산을 형성하게 된다. 통합시의 자본지출 규모가 비통합시에 비해 높게 나타난 것이 통합시의 지역 간 균형발전과 소득수준에 영향을 미친 것으로 평가할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 지방교부세의 변화

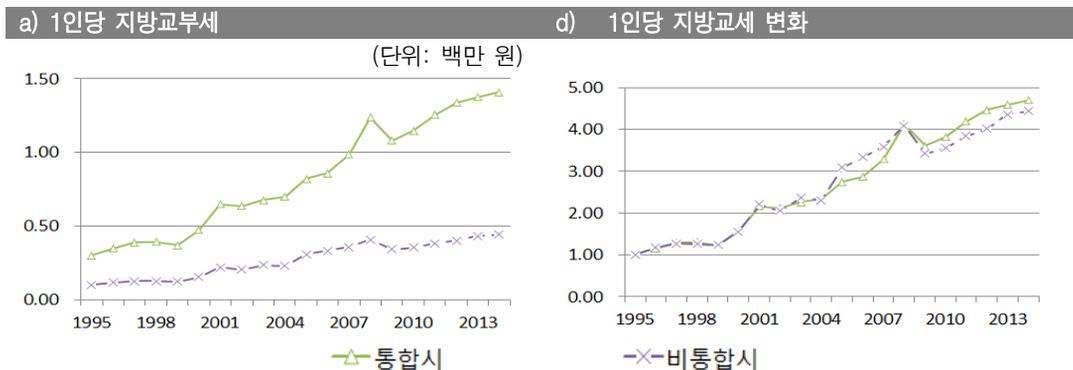
도농통합을 유도하기 위해 1994년에 제정된 「도농복합시특례법」과 「지방교부세법 시행령」에서 도농 통합 후 5년간 도농복합시의 보통교부세 산정에 있어 당해 시 지역의 동과 군 지역의 읍·면을 분리하여 각각 시의 산정기준과 군의 산정기준을 적용하여 산정하도록 규정하고 있다. 그리고 이러한 동과 읍·면 지역에 대한 분리 산정 기간이 만료된 후 도농통합시로 이전되는 보통교부세의 급격한 하락을 방지하기 위해 향후 5년간 기준재정수요액의 적용하는 보정률을 9%~1%까지 매년 2%p씩 차감하여 적용하도록 규정하고 있다.

통합 직후인 1995년의 통합시 지방교부세 총액의 평균은 497.2억 원으로 비통합시의 133.5억 원보다 약 3.7배 높은 것으로 나타났다. 법률에서 규정하고 있는 통합시에 대한 보통교부세 분리산정 기간이 종료되는 1999년의 경우, 통합시는 지방교부세 총액이 620.9억 원, 비통합시는 173.3억 원으로 각각 연평균 5.7%와 6.7% 증가하였다. 이에 따라 통합시와 비통합시 간의 지방교부세 총액의 격차는 3.6배로 미미하게 축소되었다. 이들 비교집단의 지방교부세 총액의 차이는 군 지역에 교부되는 지방교부세의 규모가 컸던데 기인한다. 이를 주민 1인당으로 환산할 경우, 통합시와 비통합시는 1995년의 29.9만 원과 9.9만 원에서 1999년의 37.1만원과 12.3만원으로 두 집단 모두 매년 동일하게 5.5%씩 확대되는 것으로 나타났다.

보통교부세 산정에 대한 특례 적용기간이 만료되어 기준재정수입액 산정에 보정률을 적용하는 기간에도 두 비교집단의 지방교부세 변화는 큰 차이를 보이지 않고 있다. 통합시의 기준재정수요액 산정에 있어서 보정률을 적용하는 2000년부터 2004년 사이 5년 간 통합시의 보통교부세 총액이 781.2억 원에서 1,117.7억 원으로 연평균 9.4% 증가하였다. 비통합시의 경우 이 기간에 221.3억 원에서 325.9억 원으로 연평균 10.2% 증가하여 통합시보다 빠른 증가율을 보이고 있다. 이를 다시 주민 1인당으로 환산하는 경우, 통합시는 47.2만원에서 69.8만 원으로 매년 10.3% 증가하였으며, 비통합시는 15.4만원에서 22.9만원으로 매년 10.4% 증가하여 두 집단 간의 증가율에는 거의 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 따라서 두 집단 간에 뚜렷한 차이가 발견되지 않고 있다.

관측 시계를 통합시점부터 2014년까지 확장하여도 통합시와 비통합시의 지방교부세 총액의 평균은 지난 20여 년간 각각 9.4%와 10.4%의 평균 증가율을 보여 두 집단 간의 지방교부세 증가속도는 거의 차이를 보이지 않고 있다. 이러한 현상은 아래의 그림에서도 볼 수 있는데, 1995년을 기준으로 살펴본 통합시와 비통합시의 지방교부세 변화는 2004년까지 거의 유사하게 변화하고 있다. 오히려 글로벌 금융위기를 경험하였던 2009년부터 통합시의 지방교부세 신장성이 비통합시에 비해 높아지고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 「도농통합시특례법」과 「지방교부세 시행령」에서 규정하고 있는 도농복합시에 대한 보통교부세 산정 특례는 통합시의 지방교부세 규모에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다.

<그림 IV-12> 지방교부세 추이(장기)



5. 소결

통합 이후 최근까지 시의 최소효율인구는 51.3만 명에서 52.9만 명으로 연평균 1.15% 증가하는 것으로 추정되었다. 통합시의 인구는 통합 이전에 최소효율인구 대비 20%대 초반 수준이었으나, 통합 이후 30%대 수준으로 확대되고 있다. 이는 도농통합으로 지방자치단체의 인구 규모를 확대시켜서 자치단체에서 공급하는 공공서비스의 한계비용을 낮추어 재정효율성을 확보하고자 했던 목표는 단기적으로 미미하게나마 달성한 것으로 보인다. 하지만 통합시의 인구 규모가 최소효율인구 규모에 비해 느리게 증가하고 있어, 지난 20여 년 동안 최소효율인구 규모 대비 32.8%로, 비통합시의 60.2%의 거의 절반 수준에 머물고 있다. 이에 따라 장기적으로 도농통합은 통합시의 규모경제 실현을 통한 재정효율성 강화는 달성되지 못한 것으로 판단된다.

1995년 시 지역의 최소효율인구는 56.8만 명으로 전년의 52.9만 명 대비 7.4% 증가하였다. 이는 도농 통합으로 인해 일부 군 지역의 인구가 시 지역으로 유입된 것에 기인하는 것으로 판단된다. 또한 시 전체의 주민 1인당 세출은 1994년 37.4만원에서 1995년 50.2만원(34.2%)으로 증가하였는데, 이러한 주민 1인당 세출의 증가 역시 시군 통합에 기인하고 있다. 이처럼 통합은 자치단체의 인구 규모를 확대시키지만, 그에 따른 주민 1인당 세출 규모 역시 이전에 비해 확대시켜 해당 자치단체의 최소효율인구 규모 또한 증가되는 결과를 낳게 된다. 이처럼 인구와 세출 규모를 기반으로 하는 최소효율인구규모는 통합의 영향으로 증가하게 된다. 따라서 통합 지역의 인구 규모가 최소효율인구규모보다 빠르게 증가하지 않을 경우 장기적으로 규모의 경제를 달성하기 어렵고, 규모의 경제를 실현하여 자치단체의 재정효율성을 증진시키고자 하는 통합은 예상치 못한 역효과를 낼 가능성이 있을 것으로 예상된다.

또한 통합의 기대효과로 제시된 행정비용 절감, 지역균형발전, 재정효율성 강화 등의 분야를 통합시와 비통합시에 대해 세출과 세입 측면으로 구분하여 단기효과와 장기효과를 검토하였다. 분석지표의 변화 정도, 즉 통합시의 분석지표의 변화율이 비통합시에 비해 높은 것에 대해서는 통합의 효과가 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

인건비와 물건비 등으로 살펴본 행정비용 절감 효과는 거의 나타나지 않는 것으로 판단된다. 단기에는 통합시의 인건비나 물건비의 변화가 비통합시에 비해 거의 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 또한 장기에는 통합시의 주민 1인당 인건비나 물건비의 변화는 비통

합시에 비해 높은 것으로 나타나, 통합으로 행정구역의 일원화를 통해 공공기관 수의 축소, 인원 감축, 공공서비스 생산비용 절감 등으로 인해 행정비용이 절감되는 효과는 나타나지 않은 것으로 판단된다.

<표 IV-9> 분야별 재정효율성 평가 지표 분석 결과

분야		지표	단기 효과	장기효과
세출측면	행정비용 절감	1인당 인건비	유사	다소 높음
		세출 대비 인건비 비중	유사	낮음
		1인당 물건비	유사	다소 높음
		세출 대비 물건비 비중	유사	낮음
	지역균형발전	1인당 자본지출	높음	높음
		세출 대비 자본지출 비중	유사	높음
세입측면	재정 자율성	세입 대비 자체수입 비중	높아짐	미회복
		세입 대비 자주재원 비중	높아짐	미회복
	지역균형발전	1인당 취득세·등록세	높음	높음
	소득 수준	1인당 주민세·재산세	높음	높음
	지방교부세		유사	

주: 1. 통합시와 비통합시 간 항목별 재정지표의 변화 정도를 검토한 결과를 제시하고 있다. 예를 들어, 통합시의 재정지표 변화율이 비통합시에 높을 경우, '높음'으로 표시하였다.
 2. 재정자율성의 경우, 통합시의 1995년 수준과 비교하였으므로, 비통합시의 재정자율성 지표 수준과는 무관하다.

통합시의 자본지출 수준은 장기적으로 비통합시에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 통합시가 관할 구역 내의 발전을 위해 의도적인 투자지출을 증가시키는 것으로 보인다. 여기에는 「도농복합시특례법」에 규정되어 있는 중앙정부나 광역자치단체의 통합시에 대한 행정적·재정적인 지원특례도 한 몫을 담당하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 자본지출의 확대에 의해 통합시의 지역 경제가 발전하여 관내 주민들의 소득수준도 향상된 것으로 보인다.

지역 경제의 활성화 정도에 따라 자산거래의 수준이 결정될 것이므로 지방세 중 거래과세인 통합시 관내 취득세와 등록세 징수액의 변화율이 비교집단에 비해 높으면 대체로 통

합으로 인해 지역 내 균형발전이 이루어진 것으로 볼 수 있을 것이다.⁶⁰⁾ 그리고 지역 경제가 발전되면, 지역 주민들의 소득 수준 향상에도 영향을 미치게 될 것이다. 이에 따라 통합시 관내 주민세와 재산세 징수액의 변화율이 비교집단에 비해 높을 경우 통합으로 인한 지역 주민의 소득수준이 향상되었다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 논거에 따르면, 통합시의 자본지출이 비통합시에 빠르게 증가하고 그 결과 통합시의 취득세·등록세와 주민세·재산세 징수액이 비통합시보다 높은 변화율을 보이는 것은 통합의 기대효과인 지역 경제발전 및 주민 소득수준은 향상된 것으로 결론 내릴 수 있을 것으로 판단된다.

재정자율성을 진단하기 위해 살펴 본 자체수입과 자주재원의 비중의 변화에 대한 해석은 다소 유의할 필요가 있다. 세입 대비 자체수입과 자주재원의 비중은 해당 자치단체의 재정력 수준을 검증하는 것이므로 통합시의 재정력이 통합시점보다 높아졌는지, 낮아졌는지에 대해 평가하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 단기적인 관점에서는 도농 통합으로 인해 재정력이 열악한 군 지역이 통합으로 인해 재정력이 강화된 것으로 보인다. 1994년 군 지역의 자체수입과 자주재원의 비중은 각각 33.8%와 72.9%로 자체수입 비중이 자주재원 비중의 절반에 못 미치는 것으로 나타났으며, 군 지역의 자체재원 조달 능력은 상당히 열악한 수준에 처해있었다. 이러한 군 지역이 시 지역과 통합함으로써 자체수입 비중은 1995년에 44.3%, 자주재원 비중은 75.0%까지 확대되었다. 시의 입장에서 보면 종전의 자체수입(54.2%)이나 자주재원의 비중(80.8%)보다 낮아져 통합으로 인해 오히려 재정력이 약화되었다고 할 수 있을 것이다. 그러나 1997년에 자체수입 비중은 48.2%, 자주재원 비중은 77.4% 수준으로 증가하여 시군 모두 재정력이 다소 강화된 것으로 보인다.

그러나 장기적인 측면에서는 자체수입과 자주재원의 비중은 하락 추세를 보인다. 이러한 현상은 시군의 통합 측면에서 접근하기보다 전 지방자치단체의 자체재정 조달 능력이나 세출의 자율성이 약화되고 있다는 증거로 볼 수 있을 것이다. 따라서 통합 자치단체뿐만 아니라 전 자치단체의 재정력 강화를 위한 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로 「도농복합도시특례법」과 「지방교부세법 시행규칙」에서 각각 규정하고 있는 통합시에 대한 재정적인 특례 효과에 대해 살펴본 결과, 통합시와 비통합시 사이의 지방교부

60) 통합시의 자본지출 수준이 높다는 것으로 농촌 지역에 대한 투자가 높아졌다고 단정할 수는 없을 것이다. 몇몇 선행연구에서 도농통합은 지역 간 불균형 해소에 도움이 되지 않음을 주장하고 있다. (최홍석·정재진, 2005; 최영출, 2009; 조성호·박석희, 2009) 하지만 통합시의 자본지출 증가에 따라 도시 지역의 자본에 대한 투자가 증가한다면, 그만큼 농촌지역으로 누수효과(spillover effect)가 높아질 것으로 예상된다.

세 변화 양상에서 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었다. 이런 결과를 놓고 볼 때, 기준재정수요액 산정을 시 지역의 동과 군 지역의 읍·면을 분리하여 산정하도록 하는 특례 규정은 도농 통합시의 지방교부세에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다.

본 장에서는 도농 통합의 기대효과 다섯 가지 중 지역균형발전, 규모의 경제 실현, 행정비용 절감 등 세 가지 목표를 통합시와 비통합시로 구분하고 살펴보았다. 그 결과, 지역균형발전 측면에서는 다소 효과가 있는 것으로 판단된다. 하지만 행정경비 절감이나 자치단체의 재정력 강화라는 측면에서는 그 효과가 나타나지 않은 것으로 판단된다. 그리고 도농 통합시에 대한 재정적인 특례 또한 그 효과가 나타나지 않는 것으로 판단된다. 이러한 분석결과는 공공서비스 공급 비용은 상승하여 통합으로 인한 규모의 경제효과가 나타나지 않는다는 선행연구들의 결과와 그 맥을 같이하는 것으로 보인다.(조서주·이기재, 2000; 배인명, 2000; 최홍석·정재진, 2005; 주만수, 2008)

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

V. 결 론 : 요약 및 정책제언



V. 결론 : 요약 및 정책제언

1. 연구결과 요약

가. 통합의 논거

1990년대 초반까지의 우리나라 행정체제 개편은 다양한 문제점을 안고 있었다. 과거 인구 100만 명 이상의 일반시는 직할시로, 인구 5만 명 이상의 읍은 군에서 분리하여 시로 승격시키는 등 시·군 분리 승격으로 인한 폐단이 존재하였다. 이로 인해 행정기관의 분리에 따른 인력 및 행정력 낭비, 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 주민들의 불편 야기, 시·군 간의 불필요한 경쟁과 갈등 발생, 군 지역의 공동화 현상, 혐오시설의 설치에 따른 지역이기주의 발생 등 다양한 문제들이 야기되고 있었다.

이러한 문제점들의 해결방안으로 1990년 이후 우리나라의 자치단체 통합은 주로 시와 군, 시와 시 간에 이루어졌다. 1994년 이후 최근까지 통합에 대한 논의는 네 번에 걸쳐 진행되었으나, 통합관련 법률의 제정측면에서는 1995년 시행된 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」과 2010년 시행된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 의해 구분하는 것이 타당할 것이다.

중앙정부가 통합의 긍정적인 기대효과로 내세운 것은 다섯 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 도농통합은 도시의 생활환경이나 농촌지역의 문화생활 수준의 향상, 인접 지역의 부존자원을 결집시킴으로써 지방재정 규모의 증대 및 농촌지역의 지역개발 자원 확충 등으로 인한 지역균형발전이었다. 둘째, 도농통합은 도시 지역의 규모경제를 달성과 행정 효율성을 증진시켜 통합 자치단체의 경쟁력을 강화시킬 것으로 기대되었다. 셋째, 도농통합은 주민들의 생활권역과 행정구역을 일치시켜 주민들의 불편 해소, 지역발전과 주민들의 화합을 도모할 수 있을 것으로 기대되었다. 넷째, 통합은 행정구역을 일원화시킴으로써 중복 지출이 축소되고, 행정비용이 절감되어 지역의 재정적 경쟁력이 확보될 것으로 기대되었다. 다섯째, 통합은 행정의 분리로 인해 발생하는 지역이기주의 등의 외부효과를 내부화하고 지역 갈등을 해소할 수 있을 것으로 기대되었다.

이러한 긍정적인 기대효과에도 불구하고 통합에는 부정적인 효과도 예상된다. 첫째, 행정수요의 이질성이 나타날 가능성이 있다. 특히 이질성이 강한 자치단체가 통합하는 경우

이질적 생활환경이나 선호로 인해 지역 경제기반의 약화, 규모의 불경제, 공공서비스 공급의 비효율 등으로 도시의 재정력이 장기적으로 악화되는 요인으로 작용할 수 있다고 지적한다. 둘째, 농촌지역의 소외 가능성이다. 통합에 따라 경제개발이나 공공서비스 공급이 도시지역에 치우쳐져 농촌 지역의 대부분의 기능이 도시지역에 예측될 가능성이 존재하며, 특히 상대적으로 주민들이 밀집되지 않은 농촌지역에 혐오시설이 집중될 가능성이 있다. 셋째, 도시규모의 광역화로 인해 주민들의 요구에 민감하게 대응하지 못할 수 있으며, 주민과 지방자치단체 사이에 관계가 악화되어 공공서비스의 질이 하락될 가능성이 존재한다. 마지막으로 이질적인 역사와 문화를 가진 자치단체를 인위적으로 하나의 자치단체로 통합할 경우 오랜 시간동안 형성되어진 지역의 정체성을 상실하게 될 가능성이 있다.

나. 자치단체 통합 과정 및 특례

통합에 따른 부정적인 효과의 가능성에도 불구하고 중앙정부는 본격적인 지방자치제 도입을 앞두고 대규모 자치단체의 통합을 추진하였다. 1994년 3월 도지사를 책임자로 역사·생활권의 동질성, 발전가능성 등을 고려하여 통합권유 대상지역을 선정하였는데, 전국의 49개 시와 43개 군이 통합권유 대상지역으로 선정되었다. 이후 주민대표, 사회단체, 공무원, 지역의원 등 다양한 이해관계자가 참석하는 공청회를 개최하고, 주민의견조사 및 지역 실태조사를 거쳐 통합대상 지역 중 33개 시·군의 통합이 확정되었다. 1994년 8월부터 12월까지는 광역시의 확장과 자치구의 분구, 경계조정을 위한 행정구역개편 등이 추진되었고 이 과정에서 동광양시와 광양군의 통합이 성사되었다. 울산시의 경우, 직할시 승격을 위한 전 단계적 조치로서 통합이 확정되었고, 이렇게 통합이 확정된 34개 지역에 대해서는 1995년 1월 1일부터 정식으로 통합시가 출범하였다. 그리고 1995년 5월에 김해시·김해군, 삼천포시·사천군, 송탄시·평택시·평택군, 이리시·익산군, 천안시·천안군 등이 통합시로 출범하게 되어 통합권유 대상지역 중 40개의 통합시로 출범하게 되었다.

여수시와 여천시, 여천군의 경우, 지역주민의 반대로 1995년 통합 논의는 실패하였다. 하지만, 1997년 6월 30일, 3개 지역의 시장과 군수가 통합 재추진에 합의한 결과 1998년 4월 1일에 여수시로 통합되었다. 여수시 통합은 중앙정부 주도가 아닌 최초의 자발적인 지방자치단체 통합으로 기록되어진다. 이후 이명박 정권에서는 100대 국정과제에 지방행정체제

개편을 포함하여 2009년 6월 지방행정체제 개편 특별위원회를 구성하고, 행정자치부 장관이 시군 자율통합 9곳을 추진하겠다고 발표하였다. 그 중 창원시·마산시·진해시가 지방의회에서 통합안을 통과시키고 경상남도 의회의 찬성을 받아 2010년 통합 창원시가 출범하게 된다. 하지만 통합으로 인해 인구 100만 이상 규모의 거대도시로 출범한 창원시는 청사와 야구장 입지를 둘러싼 지역 간의 갈등이 촉발되었다. 2014년 통합한 청주시와 청원군은 1994년부터 통합을 추진하였는데, 4차례 시도 끝에 통합에 성공하였다. 2012년 4월에 도지사와 해당 지역의 시장과 군수는 주민투표와 시의회에서 결정한 통합에 합의하였으며, 같은 해 6월에 실시된 청원군의 주민투표에서 79.03%의 찬성을 보여 통합에 이르고 있다.

다. 통합 자치단체에 대한 재정적 특례 조항

통합과 관련하여 1995년에 「도농복합시특례법」이 시행되었으며, 이 법률은 2010년에 「지방분권법」으로 대체가 된다. 이 두 개의 법률에서는 통합 자치단체에 대한 행정적 및 재정적 지원을 규정하고 있다. 「도농복합시특례법」에서는 통합 이후 5년간 보통교부세 산정시 동 지역과 읍·면 지역을 분리하고 동 지역은 시의 산정기준을, 읍·면 지역은 군의 산정기준을 적용하고 있다. 그리고 분리 산정 기간이 종료된 이후 보통교부세의 급격한 하락을 방지하기 위해 향후 5년간 통합 자치단체 기준재정수요액에 보정률을 적용하여 산정하도록 규정하고 있다.⁶¹⁾ 그리고 통합으로 폐지되는 시와 군 지역에 각각 특별교부세 20억 원을 지원하도록 규정하고 있다.(2009년부터는 지원하는 특별교부세 규모를 50억 원으로 상향조정하였다.) 「지방분권법」에서는 이러한 규정을 보다 강화하여 통합자치단체의 재정부족액이 통합으로 폐지된 자치단체들의 재정부족분보다 적을 경우 4년 동안 차액만큼을 매년 보정할 수 있도록 하고 있으며, 보통교부세 산정시 통합으로 폐지되는 자치단체의 보통교부세 총액의 6%를 향후 10년 동안 추가로 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 모든 시 지역에 해당되는 것은 아니지만, 특별시나 광역시가 아니면서 인구 50만 이상 또는 100만 이상의 대도시에 대해서는 도세의 6.2%에 해당하는 금액을 징수교부금에 추가하여 교부하고, 소방시설에 충당하는 특정부동산분 지역자원시설세는 시세로 하는 규정도 포함하고 있다. 하지만 이러한 중앙정부나 광역자치단체의 재정적인 지원은 일시적이거나 한시적이라는 한계를 안고 있다.

61) 보정률은 9%(1년차)~1%(5년차)로 매년 2%p씩 차감하여 적용하도록 규정하고 있다.

라. 해외사례의 시사점

해외에서도 자치단체의 통합에 대한 효과에 대해 논란이 있다. 본 연구에서는 일본과 미국 사례를 통해 해외의 행정구역 통합을 살펴보았다. 일본은 중앙정부 주도로 기초자치단체인 시·정·촌의 통합을 진행하여 왔으며, 행정구역의 수가 대폭 감소하는 등 가시적인 성과는 달성한 것으로 평가되고 있다. 일본의 행정구역 통합은 중앙정부가 정책목표에 따라 가이드라인을 제시하고, 지방정부가 이에 참여하는 방식으로 이루어졌다. 통합 목적은 경제적 효율성 및 지역분권 강화와 더불어 주민 서비스 대응에 초점을 맞추고 있었다. 일본 자치단체 통합의 결과에 대해서는 다양한 평가가 존재하고 있는데, 운영의 전문성 강화, 주민 서비스 개선, 인건비 및 시설비 절감에 대한 긍정적인 평가가 존재한다. 하지만 외각 지역의 문제, 주민과의 소통, 주민들에 대한 공공서비스 질의 저하 등 부정적인 평가도 존재한다.

미국은 기초자치단체에 해당하는 시 등은 개별 주(州)의 관할하에 있어 우리나라와는 상이한 지방조직 체계를 가지고 있기 때문에 직접적으로 비교하기는 어려웠다. 일반적으로 미국의 지방정부 결합은 상위정부의 정책적 고려사항이 아니며 개별 지방정부와 주민들의 요구에 의해 발생하였다. 따라서 통합이 산발적으로 발생하고 있으며 다양한 유형이 존재하는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 시와 카운티 통합의 몇몇 사례와 재정효과를 살펴본 연구를 소개하였는데, 이들 연구에서는 통합으로 인한 주민 1인당 세출 규모가 오히려 증가하는 것으로 보고하고 있다. 하지만 세출을 인건비나 물건비 등 세부항목으로 구분하고 있지 않았기 때문에 통합으로 인한 행정비용 절감 등의 효과가 명확하게 나타나지 않고 있다.

해외사례를 살펴본 결과, 국가마다 다양한 행정체계를 가지고 있으며 개별 나라마다 자치단체의 통합을 주도하는 주체나 목적을 다르게 설정하고 있다. 이에 따라 통합에 따른 결과도 동일하지 않을 것이다. 그렇기 때문에 통일된 기준에 따라 통합의 성패를 판단하고 평가하기보다는 다양한 각도에서 결과를 해석하는 방향이 바람직할 것으로 판단된다.

마. 재정효율성 평가

1) 규모의 경제 달성 여부

통합 이후 최근까지 시의 최소효율인구는 연평균 1.15% 증가하는 것으로 추정되었다. 통합 이전에 통합 대상시의 인구는 최소효율인구 대비 20%대 초반 수준이었으나, 통합

이후 30% 중반 수준으로 확대되었다가 점차적으로 낮아지고 있다. 이는 도농통합으로 지방자치단체의 인구 규모를 확대시켜서 자치단체에서 공급하는 공공서비스의 한계비용을 낮추어 재정효율성을 확보하고자 했던 목표는 단기적으로 미미하게나마 달성한 것으로 해석할 수 있다. 하지만 통합시의 인구 규모 증가속도가 최소효율인구규모의 증가속도에 비해 느리게 나타나, 통합시의 최소효율대비 인구비중은 30% 초반대로 낮아졌다. 이러한 결과로 볼 때, 장기적으로 통합시의 규모경제 실현을 통한 재정효율성 강화는 달성되지 못한 것으로 판단된다.

통합은 자치단체의 인구 규모를 확대시키지만, 그에 따른 주민 1인당 세출 규모 역시 확대시켜 해당 자치단체의 최소효율인구규모 또한 증가된다. 다시 말해, 인구와 세출 규모를 기반으로 하는 최소효율인구규모는 통합의 영향으로 증가하게 된다. 따라서 통합 지역의 인구 규모가 최소효율인구규모보다 빠르게 증가하지 않을 경우 장기적으로 규모의 경제를 달성하기 어렵고, 규모의 경제를 실현하여 자치단체의 재정효율성을 증진시키고자 하는 통합은 예상치 못한 역효과를 낳을 가능성이 있을 것으로 예상된다.

2) 통합효과 진단

통합의 기대효과로 제시된 행정비용 절감, 지역균형발전, 재정효율성 강화 등의 분야를 통합시와 비통합시에 대해 세출과 세입 측면으로 구분하여 단기효과와 장기효과를 검토하였다. 분석지표의 변화 정도, 즉 통합시의 분석지표의 변화율이 비통합시에 비해 확연히 높은 항목에 대해서는 통합의 효과가 영향을 준 것으로 판단할 수 있을 것이다.

인건비와 물건비 등으로 살펴본 행정비용 절감 효과는 거의 나타나지 않는 것으로 판단된다. 단기에는 통합시의 인건비나 물건비의 변화가 비통합시에 비해 거의 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 또한 장기에는 통합시의 주민 1인당 인건비나 물건비의 변화는 비통합시에 비해 높은 것으로 나타나, 통합에 따른 행정비용의 절감 효과는 나타나지 않은 것으로 판단된다.

통합시의 자본지출 수준은 장기적으로 비통합시에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 통합시가 관할 구역 내의 발전을 위해 의도적인 투자지출을 증가시키는 것으로 보인다. 여기에는 「도농복합시특례법」에 규정되어 있는 중앙정부나 상위 지방자치단체의 통합시에 대한 행정적·재정적인 지원특례도 한 몫을 담당하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 자본지출의 확대에 의해 통합시의 지역 경제가 발전하여 관내 주민들의 소득수준도 향상된 것으로 보인다.

지역 경제의 활성화 정도를 살펴본 취득세와 등록세 징수액의 변화율은 비교집단에 비해 높아 대체로 통합으로 인해 지역 내 균형발전이 이루어진 것으로 볼 수 있을 것이다. 그리고 통합시 관내 주민세와 재산세 징수액의 변화율이 비교집단에 비해 높아 지역 경제가 발전이 지역 주민들의 소득 수준 향상에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

재정자율성을 진단하기 위해 살펴본 자체수입과 자주재원의 비중의 변화에 대한 해석은 다소 유의할 필요가 있다. 세입 대비 자체수입과 자주재원의 비중은 해당 자치단체의 재정력 수준을 검증하는 것이므로 통합시의 재정력이 통합시점보다 높아졌는지, 낮아졌는지에 대해 평가하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 단기적인 관점에서는 도농 통합으로 인해 재정력이 열악한 군 지역이 통합으로 인해 재정력이 강화된 것으로 보인다. 반면 시의 입장에서 보면 종전의 자체수입이나 자주재원의 비중보다 낮아져 통합으로 인해 오히려 재정력이 약화되었다고 할 수 있을 것이다.

그러나 장기적인 관점에서는 자체수입과 자주재원의 비중은 하락 추세를 보인다. 이러한 현상은 시군의 통합 측면에서 접근하기보다 전 지방자치단체의 자체재정 조달 능력이나 세출의 자율성이 약화되고 있다는 증거로 볼 수 있을 것이다. 따라서 통합 자치단체뿐만 아니라 전 자치단체의 재정력 강화를 위한 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로 「도농복합도시특례법」에서 규정하고 있는 통합시에 대한 재정적인 특례 효과에 대해 살펴본 결과, 통합시와 비통합시 사이의 지방교부세 변화 양상에서 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었다. 이런 결과를 놓고 볼 때, 기준재정수요액 산정에 있어 시 지역의 동과 군 지역의 읍·면을 분리하여 산정하도록 하는 특례 규정은 도농통합시의 지방교부세에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다.

3) 소결

도농 통합의 기대효과 다섯 가지 중 규모의 경제 실현, 지역균형발전, 행정비용 절감 등 세 가지 목표를 통합시와 비통합시로 구분하고 살펴본 결과, 통합은 장기적으로 규모의 경제를 달성하지 못하는 것으로 나타났다. 지역균형발전 측면에서는 자본지출이 확대되어 다소 효과가 있는 것으로 보인다. 하지만 통합의 기대로 가정 역점을 두었던 행정경비 절감이나 자치단체의 재정력 강화라는 측면에서는 그 효과가 나타나지 않은 것으로 판단된다. 그리고 통합시에 대한 재정적인 특례 또한 그 효과가 나타나지 않는 것으로 판단된다.

2. 정책제언

가. 광역거버넌스 제도의 도입⁶²⁾

최근에 통합된 시들의 통합효과는 살펴보지 않았지만, 1995년에 통합한 자치단체들의 재정지표를 진단해 본 결과, 통합의 효과는 미미하거나 거의 나타나지 않는 것으로 판단된다. 최현선(2012)에서는 자치단체 간의 통합보다 자치단체의 상생발전을 위한 지역 거버넌스 체제로 전환을 주장하고 있다. 이 연구에서는 미국의 사례를 통해 지역 간 통합보다 지역 거버넌스를 통해 자치단체들의 재정력을 강화할 수 있다고 주장한다.

광역거버넌스는 협력적 광역거버넌스(coordinating regional governance), 행정적 광역거버넌스(administrative regional governance), 재정적 광역거버넌스(fiscal regional governance), 구조적 광역거버넌스(structural regional governance) 등 4가지 정도로 구분할 수 있다. 이 중에서 통합을 통하지 않고 지방자치단체의 행정적·재정적 문제를 해결할 수 있는 방안으로 행정적 광역거버넌스나 재정적 광역거버넌스를 들 수 있을 것이다.⁶³⁾

행정적 광역거버넌스는 가장 일반적인 형태로 지방정부 간 공공서비스 제공하는 일종의 지방정부 간 합의 과정으로 정의될 수 있다. 아이다호 주의 Ada County Highway District를 행정적 광역거버넌스의 예로 들 수 있는데, Ada County의 5개 지방자치단체에서 지역 내도로와 다리 등을 함께 관리하도록 하고 있다. 재정적 광역거버넌스는 행정적 접근과는 달리 지방 재정 체계를 새롭게 편성하여 광역적인 거버넌스 시스템이다. 주로 공공서비스, 빈곤문제, 광역교통 문제, 지역경제 개발 등과 같은 이슈들과 관련하여 광역지역의 자원조달나 지출 체계를 만드는 것이다. 미국의 경우 특정 광역지역 안에 존재하는 지방정부들의 고유 권한은 유지하면서 특수한 목적을 위해 지방재원의 조달 방안을 만들어 가는 사례를 찾을 수 있다.

우리나라 지방자치단체 중에서 이러한 행정적 광역거버넌스와 거의 유사한 제도를 도입하고 있는 지역의 사례가 있다. 충청남도 천안시에서는 기반시설임에도 혐오시설로 분류되는 생활폐기물 소각시설을 활용하여, 천안시의 생활폐기물뿐만 아니라 경기도 평택시에서 배출되는 생활폐기물의 일부를 소각처리함으로써 지역 내 세외수입 증진을 가져오고 있다. 이와 유사하게 전라북도 정읍시에서는 화장시설을 지역 간에 공유하고 있다. 전라북도 관내에 위치한 고창군과 부안군과 화장시설을 공유함으로써 세외수입 규모를 확대하고 있다.

62) 여기서는 최현선(2012)의 내용의 일부를 발췌하여 정리하였다.

63) 광역거버넌스의 종류에 대한 자세한 내용은 최현선(2012)를 참조하기 바란다.

NIMBY 현상으로 인해 타 지역에서 발생하는 문제를 해당 지역에서 해결하고자 한다는 지역 주민들의 저항도 있었지만, 해당 자치단체의 주민들을 대상으로 하는 홍보와 설득과정을 거쳐 이러한 지역 간 협업을 이루고 지역의 재정력도 일부 강화된 사례들이 존재하고 있다.

이러한 사례들을 고려해 볼 때, 지역균형발전이나 재정력 강화 등의 효과가 보장되지 않고, 상대 자치단체의 합의를 도출해내기 까다로운 자치단체 간의 통합보다 지역 광역거버넌스 제도의 도입으로 지방자치단체 간의 상생을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 법적 제도적 장치 강화

1995년 민선 지방자치 도입 이후 지방행정체제 개편에 대한 논의는 꾸준히 지속되어 오고 있다. 2000년대 들어와 우리나라의 잠재성장률은 하락 추세를 보이는 등 본격적인 저성장 기초하에 놓여 있고, 저출산·고령화 등의 인구구조 변화 등으로 인해 상당수의 도시 및 농촌 지역의 인구가 감소하여 향후 열악한 재정상황이 발생할 것으로 예상된다. 앞서 보인 것과 같이, 우리나라의 시 지역의 자체수입과 자주재원의 비중이 지속적으로 하락하고 있는 것이 이러한 현상을 설명하고 있다. 이로 인해 향후에도 자치단체들의 규모의 경제 실현이나 지역균형발전 등을 위한 자치단체의 통합에 대한 논의는 줄어들지 않을 것으로 예상된다. 결국 인구가 감소하고 재정력이 열악한 자치단체들은 불가피하게 자치단체 간의 통합을 선택할 수 밖에 없는 상황에 처할 수도 있다. 이러한 경우를 대비하여 통합을 위한 법적 제도적 장치를 강화해야 될 필요성이 제기된다.

우선 통합시에 대한 재정적 특례 규정을 현재보다 강화할 필요성이 있을 것이다. 2010년에 통합한 창원시는 통합 이후 인구 100만 명 이상으로 보통교부세 산정 특례뿐만 아니라 대도시에 대한 특례를 적용받고 있다.⁶⁴⁾ 이러한 추가적인 재정지원을 받고 있음에도 불구하고, 창원시의 재정자립도는 2010년 46.9%에서 2016년에 42.6%로 약 4%p 수준의 감소하고, 재정자주도는 73.9%에서 64.8%로 거의 10%p 하락한 수준을 보이고 있다. 인구가 적고, 관할 면적이 넓어 자치행정을 수행할 수 없을 정도로 재정력이 열악한 단체가 상황이 그렇지 않은 자치단체와 통합할 경우, 후자의 재정적 경쟁력은 급격하게 하락할 것이다. 이러한 경우, 통합 자치단체에 대해 재정적인 지원에 집중할 필요가 있을 것으로 판단된다.

64) 통합 자치단체에 대한 재정적인 특례는 「지방분권법」 제34조와 제35조에 규정되어 있으며, 인구 100만 이상의 대도시에 대한 추가적인 특례는 동법 제43조에 규정되어 있다.

둘째, 통합으로 인해 절감된 비용은 주민들의 혜택으로 전환할 필요성이 있을 것이다. 최영출(2009)에 의하면 영국의 경우 자치단체가 통합함으로써 절감되는 비용을, 주민들이 납부하는 세금 인하와 함께 향후 예산배정에 고려할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 우리나라는 1995년의 자치단체 통합에서 비용 절감 효과는 나타나지 않고 있다. 하지만 향후 통합으로 인하여 중복 관리비용이나 중복 투자가 축소하여 비용이 절감된다면, 지방세의 탄력세율 적용 등을 통해 주민들에게 통합의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

셋째, 통합 후의 장기적인 비전을 제시할 필요할 것으로 판단된다. 통합을 주도하는 자치단체에서 상대 자치단체가 통합에 합의할 수 있도록 공식적이고 장기적인 청사진을 제공할 필요가 있을 것이다. 가령 해당 지역을 혐오시설의 입지로 선정하지 않는다는가, 적극적인 SOC 투자를 약속하는 사항을 구체적으로 제시하여 상대 자치단체가 통합에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 절차가 필요할 것으로 보인다.

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

참고문헌



참고문헌

1. 국내문헌

- 강휘원(2006), “평택시 시군통합의 평가와 과제”, 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」, 한국행정학회, pp.1-22.
- 권영주(2006), “일본의 시정촌 통합에 관한 연구”, 「지방정부연구」 제10권 3호, pp.63-79.
- 김석태, 이영조(2004), “광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성”, 「한국행정논집」 제16권 4호, pp.691-711.
- 김선기(1994), “시·군통합과 공간계획체계의 재구성”, 「도시정보지」 9월호, pp.2-4.
- 김성록, 이종상(2015), “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 근거한 서울특별시 자치구의 적정규모”, 「국토지리학회지」 제49권 2호, pp.287-295.
- 김승렬(2015), “행정구역통합에 따른 재정효과분석: 창원시 사례를 중심으로”, 「한국지방재정논집」 제20권 3호, pp.153-181.
- 김영철, 이우배(2013), “지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로”, 「지방정부연구」 제17권 1호, pp.181-204.
- 김이수(2009), “지방자치단체간 통합과정에 관한 실증적 연구: 여수시, 여천시, 여천군의 3려 통합사례를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 제16권 3호, pp.253-280.
- 김재홍(2000), “도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 연구”, 「한국정책학회보」, 제9권 2호, pp.47-66.
- 민병익(2015), “행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식 변화의 원인 분석: 통합 창원시를 중심으로”, 「지방정부연구」 제18권 4호, pp.557-587.
- 박성용(2004), “시·군 통합정책의 성과평가: 경상북도 시·군 통합지역을 사례로”, 한국행정학회 춘계학술대회.
- 박종관(2000), “통합시의 조직통합 효과 분석”, 「한국사회와 행정연구」 제11권 2호, pp.199-222.

- 박종관, 조석주(2001), "시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구", 「한국사회와 행정연구」 제12권 3호, pp.57-77.
- 배인명(2008), "시군통합의 지방재정운영에 대한 효과분석", 「국정관리연구」 제3권 2호, pp.55-74.
- 유재원, 손화정(2009), "시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형의 적용", 「한국행정학보」 제43권 4호, pp.285-306.
- 유재원(2015), "자치단체 통합의 이해: 정치모형의 적용", 「한국행정학보」 제49권 2호, pp.249-272.
- 육동일(2006), 「21세기형 중앙-지방 정부간 관계 재정립 모델 연구」, 한국지방자치학회 연구 보고서.
- 윤종인(2008), "자율통합을 통한 시군구 광역화 방안 모색", 「한국행정학회」 하계학술발표논문집.
- 이기우(2011), "스위스에서 지방자치단체간 통합논쟁과 대안", 「지방행정연구」 제25권 2호, pp.57-78.
- 이시원, 민병익(2006), "시·군 통합의 재정적 효과 분석", 「지방정부연구」 제10권 3호, pp.45-62.
- 이정석(2010), 「광역·기초자치단체 통합 타당성 연구 -경상남도를 중심으로-」, 경남발전연구원 연구보고서.
- 이현우, 신원득, 이미애(2010), 「지방자치단체 통합에 따른 재정지원과 지방재정 변화에 관한 연구」, 경기연구원 연구과제.
- 장덕희, 목진휴(2010), "도농통합의 효과 분석", 「한국정책학회보」, 제19권 1호, pp.363-401.
- 정기방, 강정운(2006), "한국 도농복합정책의 규모경제 성과에 관한 연구", 「한국지방자치학회보」, 제18권 4호, pp.91-112.
- 정경숙(2009), "지방정부의 통합에 따른 규모경제효과와 적정규모 분석", 「산업경제연구」, 제22권 4호, pp.1783-1806.
- 조석주(2001), 「도농복합형태의 시의 제도분석과 발전방향」, 한국지방행정연구원, 수탁연구 보고서.

- 조석주, 이재기(2000), “시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비용절감효과를 중심으로”, 「한국지방재정논집」 제5권 1호, pp.113-142.
- 조성호, 윤태웅(2011), “세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할 강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로”, 「한국정책연구」 제11권 3호, pp.299-324.
- 주만수(2008), “지방자치단체의 통합과 재정효율성”, 「한국지방재정논집」 제13권 1호, pp.1-34.
- 최병호, 정종필, 이근재(2008), “기초자치단체의 최소효율 인구규모 및 혼잡효과 분석”, 「지방정부연구」 제12권 1호, pp.87-105.
- 최영출(2005), “지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구”, 「지방행정연구」 제19권 2호, pp.239-262.
- _____ (2009), “제주특별자치도 시군통합의 성과평가”, 「지방행정연구」 제23권 2호, pp.3-29.
- 최우용(2010) “일본의 기초지방자치단체 통합에 관한 법률 및 사례에 관한 연구”, 「공법학연구」 제11권 4호, pp.423-452.
- 최현선(2012), 「상생발전을 위한 지방정부간 재정거버넌스에 대한 사례 연구」, 정책과제 2012-16, 한국지방세연구원.
- 최홍석, 정재진(2005), “도농통합의 재정적 효과에 관한 연구”, 「지방행정연구」 제19권 4호, pp.145-172.
- 하능식, 임성일(2007), “지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향”, 「한국지방재정논집」 제12권 1호, pp.77-98.
- 하정봉, 길종백(2012), “기초자치단체 통합에 대한 지역 주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양 지역을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 제19권 1호, pp.51-75.
- 하혜수(2013), “시·군통합의 논거: 지방분권의 시각에서”, 「한국지방자치학회보」 제25권 2호, pp.7-25.
- 한상우(2014), “지방자치단체 통합사례 분석 및 시사점: 청주·청원 통합 사례”, 「국가정책연구」 제28권 4호, pp.165-186.
- 홍준현(1997), “시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석”, 「한국사회와 행정연구」, 제8권 2호, pp.59-90.

2. 외국자료

- 일본 총무성(2010), 「平成の合併」について」.
- Cain, Beverly(2009), "THE IMPACT OF CITY-COUNTY CONSOLIDATION ON LOCAL GOVERNMENT FINANCES", Capstone Paper Spring.
- Durning, Dan and Patricia Dautel Nobbie(2000), 「Post-Transition Employee Perspectives of City-County Unification: the Case of Athens-Clark County」, Public Administration Quarterly Summer.
- Gamrat, Frank and Jake Haulk(2005), "Merging Governments: Lessons from Louisville, Indianapolis, and Philadelphia," Allegheny Institute for Public Policy.
- Leland, Suzanne M. and Kurt M. Thurmaier(2005), "When Efficiency is Unbelievable: Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidations", Public Administration Vol.65 No.4, pp.475-489.
- Meligrana, John(2004), 「Redrawing Local Government Boundaries」, Bancouver: USB Press.
- Murphy, Kathryn(2012), 「Reshaping County Government: A Look at City-County Consolidation」, NACo's County Services Department.
- Selden, Sally Coleman and Richard W. Campbell(2000), 「The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of City-County Consolidation」, Public Administration Quarterly Summer.
- Sengstock, Frank S.(2006), 「Annexation: a solution to the metropolitan area problem」, Legislative Research Center, the University of Michigan Law School.

3. 인터넷자료

일본 총무성, 시정촌 현황 통계, <http://www.soumu.go.jp/>

일본 총무성 市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴,

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

Kate Linebaugh(2011), 'Threats to Town Halls Stir Voter Backlash',

(<http://online.wsj.com/article/SB100014240527023040665045763413328889103>

72.html), The Wall Street Journal, June 8, 2011.

<각종 국내 참고자료>

내무부(1995), 「행정구역개편백서 1994」.

통계청, 주민등록인구, 매년도.

행정자치부(1993-2015), 「지방재정연감」.

행정자치부(1995-2015), 「지방세연감」.

행정자치부(2016), 「2016년 지방재정개혁 우수사례 발표대회. 지방세외수입 분야 발표심사 자료」.

지방자치단체 행정구역 통합의 재정효율성 성과 평가

2017년 1월 20일 발행

저 자 | 이상훈

발 행 인 | 허동훈

발 행 처 | 한국지방세연구원

07239 서울특별시 영등포구 국회대로 76가길 14

T. 02-2071-2728

<http://www.kilf.re.kr>

인 쇄 | (주)고려문화 T. 02-2279-5676

ISBN 979-11-5787-139-1

이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.