

소규모 동 통폐합의 추진실태와 정책성과에 관한 연구: 경상남도 4개 시 동 통폐합 실패 및 성공사례를 중심으로

한 동 효*

국문요약

본 연구는 소규모 동 통폐합 추진정책과 관련하여 선행연구 등을 토대로 정책실패 및 성공요인을 정책형성 및 결정단계, 정책집행단계, 정책실패에 따른 학습태도로 구분하여 원인을 분석하였다. 먼저, 정책형성 및 결정단계에서 소규모 동 통폐합 실패 사례지역인 3개 시를 분석한 결과, 청사위치 및 동 명칭 등을 두고 지역 내 이기주의가 심각하게 표출되었으며, 정책설계의 오류와 시간적 제약 등으로 인해 실패한 것으로 나타났다. 다음으로 정책집행단계에서도 의견수렴 과정상의 문제 등 절차적 정당성 부족과 집행체제의 능력 문제도 실패의 원인으로 작용하였다. 마지막으로 정책실패에 따른 학습태도 측면에서 사회적 차원의 정책학습이 부족했으며, 타 정책의 부정적 상승작용도 소규모 동 통폐합 정책의 실패에 영향을 미친 것으로 나타났다. 이에 반해 소규모 동 통폐합에 성공한 진주시의 경우에 이러한 문제를 극복하고 해결함으로써 동 통폐합에 성공한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 향후 소규모 동 통폐합의 성공을 위한 전제조건으로 지역 내 이기주의를 극복하기 위한 방안으로 중재역할을 담당할 전담기구 설치, 절차적 정당성을 확보하기 위한 협력적 네트워크의 형성, 집행절차의 결함을 보완하기 위한 새로운 지침과 규정 마련, 지방행정체제 개편과 연계한 학습조직 구축 등을 제시하였다.

주제어: 소규모 동, 통폐합, 정책성과, 정책실패, 성공사례, 학습조직

I. 서론

동의 변화에 관한 논의 초기에는 동사무소의 종합 행정적 지위를 폐지하고 주민자치센터로 전환하여 3-4단계로 구성된 행정계층 중 한 단계를 축소한다는 의미에서 동의 폐지를 계획하였다. 하지만 여론 및 공무원 등의 반대와 동의 폐지되었을 때 야기될 수 있는 문제점 등을 고려하여 기능의 일부만 전환하게 된 것이다. 다시 말해서 동의 사무 중 일부 사무와 인력만 시군구 본청으로 이관시키고 여유 공간을 주민을 위한 자치 공간 및 시설로 활용할 수 있도록 정책을 추진하였다. 이러한 목적에 부합하여 우리나라는 '95년 민선자치시대 개막을 서두르 소규모 동 통폐합 시책을 추진해 왔다. 1단계는 1999년부터 2000년까지 도시지역을 중심으로 읍면동 기능전

* 이 논문은 2014년도 한국국제대학교 교내연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

환을 추진하였고, 2단계는 2000년 하반기부터 2001년까지 농촌지역을 중심으로 읍면동 기능전환 정책을 추진하였다. 아울러 '99년 동주민자치센터 시범사업을 실시한 이후 읍면동 수준에서 주민자치와 관련한 많은 환경변화를 겪었다.

정부가 추진한 동(읍면 포함) 기능전환 정책의 목적은 지방행정 개혁의 일환으로 작은 정부를 통해 행정의 효율화를 도모하고 주민 중심의 행정서비스 체제 구축과 지역중심의 커뮤니티 형성 등을 통해 주민의 자치역량을 제고하는 데 있었다. 실제 주민생활과 밀접한 8대 서비스의 통합 전달체계 구축을 위해 동에 주민생활지원계가 설치되었고 과소동의 통폐합 작업이 있었는데, 이는 동을 중심으로 하는 주민자치기능 강화를 목표로 하였다. 과소동의 통폐합에 따른 유휴 동 시설은 문화 복지센터와 주민편의시설로 활용할 예정이었다(김필두 외, 2008). 당시 동 기능전환은 동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고에 초점을 두었다. 또한 주민의 행정서비스 향상 등을 통해 행정기능을 강화시키고, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 여유 공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편의시설 등을 변화시켜 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고한다는 측면에서 추진되었다(조석주, 2005).

한편, 정부의 소규모 동 통폐합과 관련하여 추진실태를 보면, '07년 당시 일부 자치단체의 자율적인 동 통합을 계기로 주민편의 및 행정의 효율성 제고를 위한 적정 통폐합 기준 등 지원책 마련이 요청되었다. 이에 따라 안전행정부는 '07년 7월 18일 '소규모 동 통폐합 추진 지침'을 마련해 인구 2만 명 미만, 면적 3km² 미만의 소규모 동(인구와 면적 두 가지 모두 지침보다 작은 동)에 대해 인구 2만-2만 5,000명, 면적 3-5km² 규모로의 통폐합을 검토하라고 각 자치단체에 시달하였다. 그 이후 '08년 5월 1일 안전행정부는 '지방자치단체 조직 개편 지침'을 각 자치단체에 시달하고 이전의 지침과 동일한 기준 하에 소규모 동의 통폐합을 추진하게 된 것이다. 소규모 동의 통폐합 추진배경은 교통통신의 발달, IT기술 발전을 통한 온라인 민원처리 등 행정여건과 생활환경의 변화에 따라 새로운 행정수요에 대응하고 지방자치단체의 경쟁력 제고와 균형발전을 도모하기 위해 추진되었다(안전행정부, 2007). 결과적으로 과소동 통폐합의 추진 근거는 교통통신의 발달과 온라인 민원처리 등 행정여건이 변화된 상황 속에서 소규모 동 운영의 비효율성을 해소하고 주민생활지원서비스의 효율적 제공을 위한 적정규모 확보를 위해 단행되었다고 볼 수 있다.

그러나 소규모 동 통폐합 과정에서 주민생활지원서비스 혁신을 위한 4개 과제¹⁾에 대한 근본적인 문제를 극복하지 못하고 조직재편이 성급히 추진됨으로써 시행 주체인 지역주민들은 이를 정확히 인식하지 못해 지역주민들의 신뢰를 얻지 못했다는 비판이 제기되기도 했다(노우영·김철, 2008; 양세훈 외, 2009). 따라서 정부의 지침에 의해 추진된 소규모 동의 통폐합 과정에서 주민생활의 편의제공이라는 지방자치 본연의 목적에 부합하여 추진되었는지, 어떤 문제로 인해 추진실적이 미흡했는지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 취지하에 먼저 소규모 동 통폐합의 추진논

1) 여기서 4개 과제는 ①시군구 및 읍면동의 주민생활지원 조직개편, ②주민중심의 one-stop 서비스체계 구축을 위한 기관 간 통합정보체제의 재구축, ③중앙부처의 주민생활지원서비스 제고체제 재조정, ④ 주민생활 관련 서비스 제공의 민간단체와 지방자치단체간의 협력적 네트워크 구축 등을 말한다(노우영 외, 2008: 458).

리 및 경남의 추진실태와 현황을 살펴본 후 경남의 4개 시(구 마산시, 김해시, 거제시, 진주시)를 사례지역으로 소규모 동 통폐합의 실패원인과 성공요인을 검토하였다. 또한 본 연구는 진주시를 소규모 동 통폐합을 추진하여 성공한 사례로 선정하였으며, 인근 3개 자치단체를 실패사례로 선정하여 소규모 동 통폐합 진행과정에서 나타난 실패 및 성공원인의 공통요인을 추출한 후 이를 비교분석하였다. 이러한 분석결과를 토대로 향후 정부가 추진할 소규모 동 통폐합 정책의 문제점을 사전에 예방하는 차원에서 정책적 제언을 제시하였다.

II. 소규모 동 통폐합의 정책실패 및 성공에 관한 이론적 논의

1. 동의 통폐합 추진배경과 논리

소규모 동 통폐합 추진배경과 논리는 '95년 민선자치시대 이후 실시된 1, 2단계 동 기능전환과 '07년부터 시작된 소규모 동 통폐합 과정은 목적 등에서 차이가 있기 때문에 이를 구분하여 접근할 필요가 있다. '99년 당시 소규모 동 폐지 혹은 축소를 주장했던 근거는 세 가지로 요약할 수 있다(이달곤, 1995). 첫째로 고유사무의 비율에서 그 근거를 제시하였는데, 당시 동사무소에서 처리하는 사무 중 자체에서 완결되는 사무는 소수의 증명민원(15%)에 불과하고 85%가 동사무소 유지사무와 타기관의 보조사무라는 점이다. 둘째는 당시 4개의 계층구조로 인해 주민서비스 단계와 절차가 복잡해 시기적절한 서비스 전달이 어렵기 때문에 행정의 비효율성을 초래했다는 것이다. 동사무소 축소 및 폐지론의 세 번째 근거로는 민간위탁 가능성 문제를 제시하였다. 다시 말해서 동에서 수행하는 업무 중 상당부분은 민간으로 이양 내지 위탁할 수 있는 업무라는 점 등이 폐지론의 근거가 되었다. 안전행정부(1999)도 동사무소 폐지의 근거로 다단계 계층구조의 비효율성, 인구의 지속적 감소, 생활권·경제권 확대에 대응한 변화 요구, 행정전산화로 인한 업무량의 감소, 동사무소 본연의 업무 미흡 등을 제시하였다.

이러한 동 폐지론의 주장과는 달리 신중론도 제기되었는데, 먼저 지방행정의 계층구조 조정문제는 주민생활과 직결되고 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 성급한 실적 위주의 개혁으로 더 큰 문제를 초래할 수 있다는 것이다.²⁾ 다음으로 시군구 본청의 민원집중에 따른 주민불편이 야기될 수 있다고 주장하였다. 동사무소의 업무가 상위기관에 이관될 경우 각종 민원이 과다하게 증가하여 주민에게 불편을 줄 수 있기 때문에 기존의 업무처리 절차 및 관행을 획기적으로 개선하지 않은 상태에서 동을 폐지할 경우 상당한 문제점을 내포한다는 것이다. 마지막으로 동의 폐지가 외형상 중간계층의 간소화 명분에 불과할 뿐이라는 견해이다. 김수학(1999)은 읍면동을 폐지하고 이를 주민복지센터 등의 기능으로 전환한다는 것은 읍면동사무소의 명칭만 바꾸는 결과를 초래할 우려가 있다는 점을 지적하였다. 그리고 지방자치의 계층구조를 축소할 방안의 하나

2) 조창현(1999)은 동 통폐합을 추진을 위해 정치적 합의가 선행되어야 하며, 동사무소는 지역주민과 밀착된 생활행정의 구심체로 기초적인 행정기능을 수행해 왔기 때문에 동의 폐지보다 지역사회 구심체로서 역할변화를 모색하는 것이 바람직하다고 주장하였다(조창현, 1999: 251-257 참조).

로 군을 없애고 읍면동 자치제로 전환하는 것이 타당하다고 주장하였다.

한편, '07년부터 시작된 소규모 동의 통폐합 추진논리는 '02년과 '06년 실시된 동 주민센터 기능개편의 운영상의 문제를 해소하기 위해 추진되었다.³⁾ 그 이후 '07년부터 동에서 주민생활 관련 서비스를 통합하여 제공하는 주민생활지원서비스 전달체계를 혁신⁴⁾하여 전면적으로 시행함으로써 서비스의 효율적인 제공을 위해 동의 적정규모를 확보할 필요성이 부각되었다(이정석, 2009). 또한 교통통신의 발달과 온라인 민원처리 등 행정여건의 변화로 동 행정 운영의 지역적 확대 및 민원행정의 동 간 경계가 무의미해지는 시점에서 행정수요를 적극 반영하고 일부 자치단체의 자율적인 동 통폐합을 계기로 주민편의 및 행정효율을 위한 적정 통폐합 기준 등 지원책 마련이 필요하게 되었다. 이를 계기로 안전행정부는 주민편의 및 행정의 효율성 제고를 위한 적정 통폐합 기준 등 지원책을 마련하는 차원에서 '소규모 동 통폐합 추진 지침'을 발표하기에 이르렀다. 결과적으로 볼 때 자치단체가 지역특성과 여건에 따라 행정수요와 주민편의성, 지리적 상황 등을 고려하여 해당 자치단체가 다양한 모델을 개발하여 자율적으로 결정하여 추진했다는 점에서 '99년부터 중앙정부가 획일적으로 추진한 동 통폐합 과정과는 큰 차이가 있다(유희수, 2008).

'07년 안전행정부의 소규모 동 통폐합 추진 지침에 따르면, 자치단체가 지역실정에 맞게 자율적으로 추진하는 것을 기본방향으로 하였다. 잉여인력의 전환 및 재배치와 관련해서는 통폐합에 따른 동장 정원(5급)은 본청 실·과 배치를 지양하고 신규 행정수요 발생분야에 T/F 등으로 활용한다는 것이다. 그리고 실무 인력은 복지·문화 등 신규 행정수요 분야나 주민생활지원 분야로 전환 및 재배치를 원칙으로 하였으며, 유희시설 관리인력 배치 등 인력재배치 효과를 상쇄하는 새로운 인력증원은 최소화하기도 했다. 다음으로 여유시설 활용과 관련해서는 공공보육시설·공공도서관·주민사랑방·청소년공부방·여성 센터·거주외국인센터·노인회관 등 문화 복지센터, 기타 주민편의시설로 활용할 방침이었다.⁵⁾ 이밖에도 통폐합으로 인한 불이익이 발생하지 않도록 보통교부세 산정 시 이를 반영하고 통폐합 실적과 인력재배치로 인한 신규인력 대처 등과 관련하여 보통교부세 인센티브 또는 총액인건비 산정 시 이를 반영하도록 검토하였다. 마지막으로 소규모 동 통폐합으로 인해 영향을 받을 수 있는 지방의원, 주민자치위원, 직능단체 등의 충분한 의견수렴을 거쳐 결정하도록 했다.

결론적으로 '07년 이후 추진된 소규모 동 통폐합은 단순한 물리적 통폐합이라기보다 시대적 환경을 고려하여 적극 대처함으로써 지역주민들에게 보다 나은 서비스를 제공하겠다는 취지로 추진되었다는 점에서 이전의 동 통폐합과는 구별된다. 이러한 전반적인 상황을 고려해 볼 때 '07

3) 노우영 등(2008)은 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점으로 ①개편과정의 비효율성, ②전달체계상의 부처간·직렬간 갈등, ③동 단위 복지기능의 효과 미흡 및 인력부족, ④지역사회복지협의체의 유명무실화, ⑤통합성 및 대응성, 전문성 제고 문제 등 다섯 가지를 제시하였다(노우영 외, 2008: 458-462).

4) 주민생활서비스 전달체계의 혁신은 3단계(1단계- 2006년 7월 53개 시군구, 2단계- 2007년. 1월 129개 시군구, 3단계- 2007년 7월 50개 시·군)로 구분하여 추진되었다.

5) 여유시설 활용에 있어서는 시민단체나 민간단체의 사무실로 제공하는 것은 금지하였고, 공공도서관 등 주민편의시설로 활용 시 소요경비 일부 지원하는 계획은 안전행정부가 재정지원방안을 별도로 검토하기도 했다. 또한 공공보육시설로 전환할 경우에 국비가 지원되도록 안전행정부가 관계부처인 여성부와 협조하여 시설설치비(최대 2억 1천만 원) 및 기자재구입비(3천만 원)를 지원한다는 방침을 세웠다(안전행정부, 2007: 3).

년 이후 추진된 소규모 동 통폐합의 목적은 다음과 같이 몇 가지로 요약된다. 첫째, 사회복지 분야 등에 새로운 인력을 추가 배치하고 찾아오는 민원인을 위한 상담기능을 강화하는 동시에 찾아가서 봉사하는 서비스를 확대하는 데 있다. 둘째, 폐지되는 동 주민 센터는 해당 지역에 부족한 보육시설 등 복지·문화센터로 활용함으로써 지역주민들이 가까운 장소에서 문화시설을 활용할 수 있도록 하겠다는 것이다. 셋째, 동 통폐합으로 인한 가용인력은 우선적으로 동 주민센터의 사회복지 부문에 추가 투입하고 가용시설은 해당지역에 부족한 보육·도서관·문화·복지센터 등으로 활용하여 소규모 동 통폐합으로 발생하는 편익을 지역주민들에게 환원하도록 하는 데 그 목적이 있었다(서울시, 2007; 노우영 외, 2008; 양세훈 외, 2009).

2. 정책실패 및 성공에 관한 논의

'70년대 이후 각각의 정부에서 추진한 정책을 사례로 정책실패에 관한 연구는 주로 정책능력의 관점에서 논의되어 왔으며(Lightman & Irving, 1991), 실패원인을 규명하기 위해 학자에 따라 다양한 원인을 제시하였다. 일반적으로 정책실패의 개념적 접근은 포괄적 관점과 협의의 관점으로 접근하고 있다. 기존의 연구에서는 정책실패를 소극적 관점에서 접근하여 정책과정에서 결정된 정책 자체가 원래 의도한 정책목표를 효과적으로 달성하지 못한 상태로 파악하였다(Bardach, 1977; 노시평 외, 2006; 문명재 외, 2007). 최근 정책실패와 관련한 연구의 공통점은 정책형성 및 결정 과정에서의 정책설계 오류와 집행과정 차원에서의 집행능력이 논의의 대상이 되고 있다(채원호 외, 2005; 정광호 외, 2010). 이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 정책실패와 성공에 관해 정책과정 전반으로 확대하여 정책형성 및 결정, 정책집행, 나아가 정책학습 문제를 포함하여 살펴 보았다.

첫째, 정책형성 및 결정과 관련된 실패의 원인을 살펴보면, 성공적인 정책형성을 위해 유리한 정책의 외부환경, 다시 말해서 정책실패를 가져올 수 있는 외부 조건을 고려해야 한다. 그 중에서 지역주민들의 정책불신과 냉소 그리고 정부의 대중영합주의(populism) 정책이 결합되면 정책실패로 이어질 가능성이 높다(Aronowitz, 1992; Nye, Zelikow & King, 1997). Hogwood와 Gunn(1984)은 정책의 바탕을 이루는 인과관계의 연결고리가 길수록 연결 관계 사이에 상호관계의 수는 더욱 증가하여 정책집행은 더욱 복잡하게 되어 실패할 가능성이 높다고 주장하였다. 또한 시민사회가 집행의 주체나 감시자로 참여하면서 정책 거버넌스는 더욱 복잡해졌으며, 이러한 복잡성이 증대함으로써 정책실패의 가능성도 높아졌다. 최근 지역주민에게 의무보다는 권리를 주장하는 사고가 보편화됨으로써 개인이익을 추구하기 위한 행동방법에 제한이 줄어들자 지역주민들은 지역에 불리한 것으로 여겨지는 혐오시설 등을 배척하고 부가가치가 많이 발생하는 선호시설 유치를 일방적으로 주장하는 지역이기주의 현상도 실패의 원인으로 작용할 수 있다(허철행 외, 2012). 이밖에 정광호 등(2010)은 정책실패와 관련하여 세 가지 원인을 제시했는데, 먼저 정책설계의 오류로 인과경로에 대한 잘못된 설계 때문에 정책실패가 발생한다는 것이다. 또한 정책과정이 복잡함에도 불구하고 이를 과도하게 단순화·합리화함으로써 정책실패를 가져온다는 것이다. 끝으로 정부조직의 모든 활동은 시간의 한계 속에서 이루어지기 때문에 이에 따른 정책

도 시간의 제약을 받는다. 따라서 정책 자체가 실패하지 않기 위해 정책형성 단계에서 시간적 변수를 우선적으로 고려하여 표출된 문제나 잠재적 문제를 규명하고 이를 해결하기 위한 뚜렷한 목적을 제시해야 한다. 그리고 정책의 실패는 적기(timeliness)에 정책이 형성되지 못하여 기회를 놓침으로써 실패하는 경우가 있다. 아울러 정책이 결정되면 집행단계로 진입하게 되는데 계획된 기간에 정책이 집행되지 못하면 그 정책도 실패할 가능성이 높다(김종범 외, 2001).

둘째, 정책집행 차원의 실패와 관련하여 Larson(1980)은 정책집행에 영향을 미치는 요인을 정책 실패의 원인으로 간주하여 모호하거나 비현실적인 목표, 집행절차의 결함, 정부 간 활동의 복잡성, 경제적 환경 등 네 가지를 제시하였다(Larson, 1980). Mazmanian과 Sabatier(1983)는 정책문제에 대한 해결의 용이성, 법령의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수 등이 정책의 성공여부에 영향을 미친다고 보았다. 또한 Goggin(1990)은 성공적인 집행이 프로그램의 성공을 보장해 주는 것은 아니라고 주장하면서 성공의 정도에 따라 부집행, 탁상집행, 적응적 집행, 조정된 집행으로 구분하여 부집행과 탁상집행이 집행상의 실패라고 규정하였다. Chun 등(1992)은 집행의 목적과 집행의 시기를 기준으로 정책실패의 유형을 단순화 오류로 인한 실패, 정책 대응성 실패, 시간지연 실패, 책임성 확보 실패 등 네 가지로 구분해 접근하였다. 이밖에도 정책을 집행하는 집행부의 정책관리 능력(제도, 행태, 운영적 측면)과 대응성 등도 정책의 성공여부를 평가하는 중요한 기준이 되고 있다(Pressman & Wildavsky, 1979; Larson, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983; Repley & Franklin, 1991; 박병식 외, 2002 등). 끝으로 정치적 이해관계도 정책실패와 밀접한 관계가 있다(권기현, 2004; 김종범, 2004; 한동호, 2012; 백승기, 2014 등). 정책은 다양한 가치들 사이에서 상이한 이해와 욕구를 지닌 집단 간의 갈등을 통하여 이루어지기 때문에 이를 조정하고 협상함으로써 가치들 간의 공정한 배분을 유도하는 정치적 합리성이 요구된다. 그러나 정치적 합리성을 통한 문제해결의 시도는 정치적 상호작용을 거치면서 정책목표나 정책대안에 대한 갈등이 발생하게 되면 정책실패를 초래하는 기제로 작용할 수 있다.

셋째, 정책실패에 따른 학습태도와 관련해서 보면 먼저 정책학습(policy learning)에 관한 것으로 이를 통해 정책개선이 가능하고 정책실패를 억제할 수 있을 것이다(정광호 외, 2010). May(1992)는 정책학습을 크게 수단적 학습(instrumental learning), 사회적 학습(social learning), 정치적 학습(political learning) 등 세 가지로 구분하여 접근하였다. 이중 사회적 학습은 정책목표, 정책문제 인식, 정책대상 집단에 대한 패러다임의 전환을 가져 오는 학습으로 과거의 정책실패로부터 교훈을 통해 정책문제나 목표에 대한 새로운 접근을 시도하는 것을 말한다. Skogstad(2007)는 정책실패가 정책학습의 기회를 제공하고, 나아가 정책발전으로 이어진다고 주장하였다. 노화준(1997)은 정책실패의 반응으로 나온 정책혁신을 논의함에 있어 정책학습의 중요성을 강조하였다. 김도훈(2003)은 시화호 정책을 사례로 단편적이고 일시적인 정책에 집착하여 근본적인 처방에 대한 학습은 부족했다는 비판을 제기하였다. 다시 말해 수단차원의 정책학습에 편향되어 사회차원의 정책학습에 소홀해짐으로써 새로운 패러다임에 근거한 정책대안을 찾는데 실패하고 정책실패가 반복되었다는 것이다. 한편으로 정책학습과 관련해 김종범 등(2001, 2004)이 제시한 정책실패의 가변적 요인인 정책실패의 부정적 상승작용으로도 설명이 가능하다.

3. 선행연구 검토

안전행정부가 소규모 동 통폐합을 본격적으로 추진한 '07년 이후를 기점으로 소규모 동 통폐합과 관련한 선행연구를 살펴보면, 통폐합에 따른 주민만족도(유희수, 2008)나 동주민센터 통폐합과 기능개편(서울시, 2009), 동 통합 추진논리 및 결과(노우영 외, 2008), 동조직 통폐합의 효과(경실련 조사보고서, 2008; 양세훈 외, 2010), 소규모 동 통폐합의 실태와 정책과제(이정석, 2009) 등의 연구가 진행되어 왔다. '07년 이후의 소규모 동 통폐합에 관한 연구를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 유희수(2008)는 서울시 강동구 암사1·4동 지역주민을 대상으로 통폐합 인지도, 필요성, 효율성 및 업무수행태도 측면의 6개 민원행정서비스의 질(접근성, 친절성, 편리성, 전문성, 업무처리태도, 쾌적성 등)에 대한 평가결과를 제시하였다. 안전행정부(2008)는 지방자치단체 조직개편지침에서 서울시 마포구 동 통폐합 사례를 제시하였다. 마포구는 동 통폐합 관련하여 1·2차에 걸쳐 기존의 24개 동을 16개동으로 8개 동을 감축했다. 잉여인력은 신규수요, 현장행정으로 재배치하고 유희청사는 주민자치프로그램, 치매센터, 원어민 영어교실, 장난감 대여점 등 복합문화공간으로 활용한다고 밝혔다. 서울시(2009)는 '07년 6월 말에 자치구별로 동 통폐합 기본계획을 제출한 이후 '09년 5월말까지 추진실적을 제시하였다. 세부적으로 '09년 5월까지 94개동을 감축했고 평균 행정동 수는 20.7동에서 17.0동으로 감소했다. 그밖에 평균 인구는 19,655명에서 24,110명으로 증가했으며, 평균 공무원 수는 13.3명에서 15.8명으로 증가한 것으로 나타났다.

노우영 등(2008)은 사회복지 기능 차원에서 서울시를 사례로 동 통폐합 이후 나타난 문제점 등을 지적하고 있는데, 동 통합 정책을 추진했던 초기의 정책목표 중 일부가 집행과정에서 왜곡되고 간과되었다는 것이다. 다시 말해 동 통합 추진과정에서 자치구 집행부의 통합 추진이 동별 직능단체, 구의회 등의 저항을 받았고, 주민접근성의 반대급부로 문화 복지편의시설 위주로 유희 동 청사를 활용하게 된 것이 문제라는 것이다.⁶⁾ 또한 동 주민 센터를 통해 제공되는 복지기능이 최소한의 보호적 행정이 절실한 취약계층임에도 불구하고 대화나 현장방문이 필요한 이들을 보호할 인력이 통합 이후 감소하였고, 이들이 이용하기 어려운 시설들이 들어서게 됨으로써 정책효과는 크지 않다고 주장하였다. 양세훈 등(2009)은 서울시 동대문구 사례를 중심으로 동조직 통폐합의 효과성을 개방체제 모형, 합리적 목표모형, 내부과정모형, 인간관계모형을 통해 검증하였다. 그 결과, 동 주민 센터가 주민자치 활성화의 중심적 역할을 하지 못했고 행정의 효율성 달성과 주민생활서비스지원의 확대에서도 효과가 저조한 것으로 나타났다. 또한 동 주민 센터 통합 후 공무원 내부에서 인력배치의 합리성에 문제가 있는 것으로 나타났으며, 보다 심각한 문제는 동 통폐합 이전에 동 기능 이전에 따라 구청으로 이관된 업무가 동 주민 센터로 비공식적으로 이관되는 것으로 확인되었다. 이밖에도 내부과정모형과 인간관계모형을 근거로 분석한

6) 한 예로 유희 동 청사의 활용계획에 가족도서관, 복합시설, 주민자치센터, 주민편의시설 등으로 명명된 활용계획은 시설 내부에 헬스장, 북 카페, 컴퓨터교실, 마을문고, 문화교실, 스포츠타운, 독서실, 공부방 등을 포함하고 있어 이러한 시설들은 처음에 목적으로 한 주민생활지원서비스 시설로 보기 어렵다는 문제를 제기하였다 (노우영·김철, 2008: 469 참조).

결과에서 분배공정성에 대한 공무원들의 인식이 조직시민행동으로 연결되지 못한 것으로 나타났다. 마지막으로 이정석(2009)은 경남의 3개 기초자치단체를 중심으로 소규모 동 통폐합의 실패원인으로 지역주민들의 의견수렴 및 공감대 형성 실패, 해당지역 지방의원 간의 이해충돌, 통합 동 청사 위치와 명칭 등을 둘러싼 주민갈등 등을 제시하였다. 지금까지의 선행연구를 종합해 볼 때 소규모 동 통폐합과 관련하여 정책실패 및 성공에 관한 원인을 규명한 연구는 사실상 전무한 것으로 나타났다.

한편으로 정책결과에 대해 실패인지 성공인지를 평가할 수 있는 기준, 다시 말해서 시간과 공간을 초월하여 적용할 수 있는 기준을 마련하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다(Bovens & Hart, 1996). 특히 실패한 정책이나 사업의 정도는 상대주의적 관점에서 주관성이 개입될 가능성이 높기 때문에 공통적인 평가기준 및 원인을 제시하기는 어려운 실정이다. 하지만 정책실패 및 성공에 관련된 기존의 연구와 사례를 통해 정책실패 및 성공요인을 추출할 수 있는 객관적 기준과 유형을 어느 정도 모색할 수 있다. 다시 말해서 앞에서 제시한 전반적인 논의를 근거로 소규모 동 통폐합 관련 정책의 실패와 성공요인을 도출할 수 있다고 본다. 기존의 연구에서도 정책의 실패 및 성공을 분석하기 위해 다양한 변수를 통해 각각의 요인을 바탕으로 정책의 실패 및 성공요인을 제시하였다. 예를 들면, 김형렬(1999)·박성복 등(2000)·정정길 등(2003)은 인간적 요인, 자원공급적 요인, 정책과정 요인, 기타 요인으로 세분화하여 분석기준별 측정수단을 제시하여 그 수준이 낮을 경우에는 정책실패, 높을 경우에는 정책성공으로 보았다. 따라서 본 연구에서도 정책실패 및 성공요인과 관련하여 공통요인을 추출하여 경남의 4개 사례지역을 중심으로 그 원인을 비교분석하고자 한다.

Ⅲ. 사례지역 소규모 동 통폐합 추진현황과 실태

1. 경남의 소규모 동 통폐합 현황

정부차원에서 전산화 등으로 광역화가 가능하고 불필요한 행정서비스를 개선하여 주민서비스를 향상시키자는 취지하에서 '07년 이후 소규모 동 통폐합을 본격적으로 추진했으나 서울시를 제외하고는 실적이 저조한 것으로 나타났다. 다음의 <표 1>은 '09년 6월말 기준 전국 시도별 소규모 동 통폐합 실태를 제시한 것으로 전국적으로 329곳이 통폐합 대상이었으나 126개 동만 폐지되었다. 또한 전체 329개 소규모 동 통폐합 대상 중 94곳이 서울지역임을 감안했을 때 지역편중 현상이 뚜렷하게 나타났다. 이처럼 서울시를 제외한 일부지역에서 동 통폐합이 다소 이루어졌으나 대부분의 지역이 추진조차 하지 못한 것으로 나타나 정부가 추진한 소규모 동 통폐합 관련 정책의 추진성과는 매우 미흡한 것으로 나타났다. 결과적으로 '07년 7월 이후 정부가 소규모 동 통폐합 문제를 국책사업으로 채택하여 추진했으나 성과가 미비하게 나타났다는 점에서 실패 원인을 규명해 볼 필요성이 있다.

'07년 7월 안전행정부의 소규모 동 통폐합 추진 지침에 따른 대상기준을 적용한 결과, 경남의

총 119개 동 중 58개 동(49%)이 통폐합 대상에 포함되었다. 그 이후 '08년 5월 안전행정부는 지방자치단체 조직개편 지침을 확정해 소규모 동 통폐합 기준을 권고했다. 당시 경상남도는 정부의 동 통폐합 대상 기준인 기초 행정조직인 동의 인구를 인구 2만 명 미만, 면적 3km² 미만의 동을 통폐합하여 인구 2만에서 2만 5000명, 면적은 3-5km²가 적정규모로 한 기준을 제시하였다. 이 기준을 적용할 경우 경남도내 10개시에서 58개 동이 통폐합 대상 동에 포함되었지만 2007년 이후 큰 변동이 없는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 전국 시도별 동 통폐합 현황

지 역	동 통폐합 추진한 동 개수		
	계	완료(폐지+통합)	미완
서울	200	187(94+93)	13
부산	18	16(8+8)	2
대구	13	0	13
인천	6	6(3+3)	0
광주	2	0	2
대전	10	10(5+5)	0
울산	4	4(2+2)	0
경기	27	5(3+2)	22
충남	2	2(1+1)	0
전북	6	6(3+3)	0
경북	19	15(7+8)	4
경남	22	0	22
합 계	329	251(126+125)	78

자료: 안전행정부(2009).

여기서 경남의 소규모 동 통폐합 대상을 구체적으로 살펴보면, 당시 10개 시 중에서 창원시와 양산시 통폐합 대상 동이 없는 것으로 나타났다. 통폐합 대상 동은 (구)마산시가 19개 동으로 가장 많았고 진주시(14개 동), 통영(9개 동), 진해(7개 동), 김해(4개 동), 거제(3개 동), 사천과 밀양시 각각 1개 동이 포함되었다. 이처럼 경남도내 통폐합 대상 동의 경우 8개시가 포함되어 있지만, 2008년 말 기준 통폐합 계획을 수립하였거나 논의를 진행한 자치단체는 4개시 27개 동에 불과한 것으로 나타났다.⁷⁾ 58개 동이 정부 지침 상 통폐합 대상인 경남도는 창원시(구 마산시), 김해시, 거제시, 통영시 등 22곳이 통폐합 계획을 세우거나 추진했으나 소규모 동 통폐합에 성공한 자치단체는 전무하다. 그 이후 '13년 5월 초 경남도는 또다시 소규모 동 통합의 필요성과 복지업무 가중에 따른 사회복지인력 운영의 효율성을 도모하기 위해 소규모 동 통폐합을 본격적으로 추진한다는 내용의 관리지침을 경남의 8개시에 통보했다. 소규모 동 통폐합 대상은 8개 시

7) 당시 계획을 살펴보면, (구)마산시는 18개 동을 9개 동으로, 김해시는 3개동을 1개 동으로, 거제시는 4개 동을 2개 동으로 통폐합을 추진하겠다는 계획을 밝혔으나 통영시를 제외한 3개시에서만 통폐합 논의가 본격적으로 진행되었다(이정석, 2009: 10 참조).

인구 1만 명 미만을 기준으로 할 때 43개소의 동이 포함되었다. 8개 시의 동 통폐합 대상은 창원시 19개 동, 진주시 7개 동, 통영 2개 동, 사천 5개 동, 김해 4개 동, 밀양 3개 동, 거제 3개 동이 통폐합 대상에 포함되었다(경상남도, 2013).⁸⁾ 지금까지의 내용을 종합하면, '07년 안전행정부의 소규모 동 통폐합 추진 지침이 발표된 이후에 '10년 12월 통영시 3개동, '13년 3월 진주시가 6개 동으로 통폐합된 것을 제외하고 본 연구의 사례지역인 (구)마산, 김해, 거제의 경우 소규모 동 통폐합을 지속적으로 추진하였으나 성과는 없는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 경남 8개시의 읍·면·동 현황(2013년 말 기준)

시 군	계	읍	면	동	통폐합 대상 ^{주1)}	출장소	
						시군	읍면
합 계	189	9	62	119	43	3	4
창원시	62	2	6	54	19		
진주시	31	1	15	16 ^{주2)}	7(6)		
통영시 ⁹⁾	15	1	6	8	2		
사천시	14	1	7	6	5	1	
김해시	19	1	6	12	4	1	
밀양시	16	2	9	5	3		1
거제시	19		9	10	3		3
양산시	13	1	4	8	-	1	

주 1) 동 통폐합 대상은 경남도(2013년 5월)가 제시한 지침을 기준(인구 1만 명, 면적 1.5km²)으로 함, 진주시는 2013년 5월 이후 6개 동이 통폐합되었음.

주 2) 2013년 12월 18일 진주 혁신도시 내 총무공공이 신설되어 15개동에서 16개동으로 1개동이 추가되었음.

자료: 경남남도 홈페이지(www.gsnu.net) 시군현황 참조.

2. 사례지역별 소규모 동 통폐합의 실태분석

1) 창원시(구 마산시)

창원시(구 마산시)는 '95년 소규모 동 통폐합을 추진하였으나 성과를 보지 못한 가운데 행정동 구역의 조정 및 통합의 불가피성이 지속적으로 제기되어 왔다. 소규모 동 통폐합에 관한 논의가 본격적으로 시작된 계기는 마산시의회 제80회 제1차 총무위원회에서 발의한 '행정동 구역 조정 및 통합을 위한 특별위원회 구성' 관련 원안이 가결되면서 시작되었다(마산시의회사무국,

8) 경남도는 인구 1만 명 이상의 동 주민센터의 자체 기능분석을 통해 복지 분야로 인력을 조정·확충하고, 사회 복지담당 인력이 1명으로 운영되는 읍면동의 경우 행정직 등을 재배치하여 최소 2명 이상이 되도록 조정하기로 했다(경남도민일보, 2013. 4. 30일 자료 참조).

9) 본 연구의 사례지역에서는 제외되었지만, 통영시는 2010년 12월 6개 동을 3개 동으로 통폐합하여 11개 동에서 8개 동으로 통합하였다. 통폐합 현황을 보면, 도천동과 안평동의 통합 동명을 도천동으로 결정하였고 미수1동과 미수2동은 미수동으로, 봉평동과 도남동은 봉평동으로 통합명칭을 결정했다. 그 결과 통영시 행정동은 8개 동(중앙, 정량, 무전, 복신, 미수, 봉평, 도천, 명정)이 되었고, 1읍 6면 8동으로 개편되었다(경남도민일보, 2010. 12월 13일자 자료 참조).

2002). 그 이후 이 안건은 제84회 제3차 본회의에서 부결(찬성 14명, 반대 15명)되었다(경남도민일보, 2003). 또한 '03년 10월 (구)마산시는 행정구역 조정계획을 수립하여 구체적인 추진일정과 추진방향을 결정하였다. '04년 10월 18일 (구)마산시는 행정구역조정위원회 제3차 회의에서 행정구역조정 용역 결과(3개 안)가 보고되었고, 11월 17일 제4차 회의 결과 단기적 조정 제1안(평균 인구 18천명 기준으로 9개 동 감축)이 채택되었다.

그 이후 '06년 8월 (구)마산시는 행정동 구역조정에 관한 재검토 계획을 수립하여 27개 동을 18개 동으로 감축한다는 이전의 기준을 근거로 추진하였다. '07년 1월 3일 (구)마산시는 시의회 의원간담회 시 업무보고 및 의견수렴을 실시하였는데, 불합리한 경계 조정 및 보완 요청(8개 동 감축)이 있었다. 3월 제134회 시의회 임시회 본회의(제2차)에서 마산시장이 제출한 '행정동 구역조정 추진계획(안)'이 표결결과 가결되었다. 2007년 6월 21일 제137회 시의회 정례회 기획행정위원회(제3차)에서 '마산시 읍면동 명칭구역 확정 및 읍면동장 정수 조례 일부개정조례(안)' 가결되어 본회의에 송부되었지만, 6월 22일 개최된 제2차 본회의에서 부결되었다. 또한 '08년 5월 2일 안전행정부에서 시달한 '지방자치단체 조직개편 지침'에 따라 19개 동이 통폐합 대상이 됨에 따라 (구)마산시는 6월에 기존 통폐합 기준 및 행정안전부 기준을 고려하여 3개 안을 중심으로 검토하였다. 이후 본청 조직 축소만을 대상으로 의회에 상정하였으나 소규모 동 통폐합과 병행하여 상정토록 하여 부결된 후 '07년 시의회에서 부결된 내용을 일부 수정하여 9개 동을 폐지하는 안을 추진하였다. 한편으로 (구)마산시는 '08년 6월 의회(정례회)에서 부결된 후 의원과 집행부가 지속적인 협의를 하였으나 입장 차이를 좁히지 못해 소규모 동 통폐합은 성사되지 못했다.

'10년 통합 창원시로 출범한 이후 '11년 3월 28일 창원시는 또다시 인구 2만 명 미만 또는 면적 3km² 미만의 소규모 행정동 통폐합을 추진하기로 했다. 당시 통폐합 대상은 의창구 1개동을 비롯해 성산구 4개 동, 마산 합포구 15개 동, 마산회원구 12개 동, 진해구 14개 동 등 전체 46개 동이 포함되었다. 이러한 추진기준에 따라 '11년 4월까지 대상지에 대한 실태조사를 실시하고 5월 중으로 통폐합 추진방향에 따른 의회간담회와 주민설명회를 개최하기로 했다. 또한 6월부터 8월까지 행정동 명칭과 청사소재지 결정, 주민화합시책 등의 주민의견 수렴, 여론조사 등을 거쳐 9월 경 조례 제·개정을 통해 행정구역의 조정계획을 수립하였다.¹⁰⁾

그러나 창원시는 통합시 출범에 이어 2단계 행정력 강화를 목표로 실태조사, 여론수렴에 나섰지만 국회의원, 도의원, 시의원 등 선출직 대부분이 이에 대해 부정적이고 고위 공무원들의 호응도 낮은 것으로 나타났다. 창원시는 이러한 논의를 바탕으로 시의회 의견청취 등 후속조치를 밟으려 했으나 5월 이후 일정이 중단되어 사실상 이 계획은 전면 중단되었다. 그 이후 '12년 2월 12일 창원시는 당시 31개 행정동을 17개로 통폐합하는 '창원시 소규모 행정동 통폐합 계획'을 추진하겠다고 밝혔다. 여기에는 인구 2만 명과 면적 3km² 미만 동이 대상이며 통합 전 마산 11곳, 진해 6곳이 포함되어 있다.¹¹⁾ 결과적으로 통합 대상 동이 (구)마산·진해에 집중되어 있고, 통합

10) 당시 경남신문은 창원시가 검토한 기준을 근거로 소규모 동 통폐합에 대한 시뮬레이션 결과를 제시하였다. 이에 따르면 마산 합포·회원구 9개, 진해구 2개 등 11개 동을 통폐합할 수 있는 것으로 조사되었다. 이러한 근거는 2005년과 2007년 두 차례에 걸쳐 추진했던 동 통합자료와 진해구 인구를 근거로 대동제를 시행 중인 창원시 의창·성산구의 인구 및 면적과 비교하여 11개 정도의 동을 감축할 수 있을 것으로 보았다(경남신문, 2011. 4. 4 보도자료 참조).

시 출범으로 공무원 승진적체가 심한 상황에서 행정동 축소로 인한 공무원의 저항과 시의원 정수 감축, 지역 간 대립 등 여러 가지 문제로 인해 통합 창원시가 추진한 소규모 동 통폐합은 사실상 실패한 것으로 나타났다.

2) 김해시

김해시는 '07년 7월 시달된 정부의 동 통폐합 지침을 근거로 통폐합 해당지역인 동상동(인구 9,431명, 면적 1.8km²)·회현동(인구 1,0373명, 면적 1.14km²)·부원동(인구 7,858명, 면적 2.06km²)을 하나로 통합하여 행정능률과 주민편의의 향상을 도모하고자 하였다. 그 이후 추진일정을 보면, '07년 8월 6일부터 28일까지 23일간 해당지역 자생단체 및 주민을 대상으로 해당 동사무소 주관으로 의견수렴을 실시하였다. 2008년 9월 19일에는 소규모 동 통폐합 추진계획에 대한 주민설명회를 개최하였고, 여기에 동상·회현·부원동 지역의 시의원과 통·반장, 자생단체장, 주민 등 250여명이 참석하였다. 참석한 주민 대부분은 찬성하였으며, 이 과정에서 주민들은 통폐합에 따라 인센티브 제공, 각종 재개발사업에 대한 지원, 지역발전을 위한 구체적인 계획 마련을 요구하였다. 일부 지역주민들은 통폐합 시기를 두고 전체 주민들에 대한 공감대와 지역발전 안을 제시하고 추진하는 것이 타당하다는 의견도 있었다(연합뉴스, 2008)

또한 김해시는 '08년 10월 1일부터 13일까지 소규모 동 통폐합과 관련한 홍보물(추진배경, 필요성, 기본계획 및 협조사항 등)을 제작하여 전체 주민에게 우송하여 주민들의 이해를 돕고 참여기회를 부여하는 한편 지역주민들의 의견을 수렴하였다. 당시 주민 의견수렴 결과에 따르면 동 통폐합에 대한 이견은 없는 것으로 나타났다. 단, 통합청사는 행정구역 중심지에 두고 민원출장소 설치 및 다양한 편의시설 설치와 재개발·재정비 등을 통해 살기 좋은 생활공간 조성 및 경기활성화를 기대하였다. 그러나 3개동 주민들이 입시청사나 본 청사를 자신들의 거주 지역에 유치해야 한다는 주장이 제기되면서 갈등은 시작되었다. 여기서 통합 동 입지선정이 현안문제로 대두되었고 통합 입시청사가 다른 지역에 유치될 경우 지역상권이 위축될 것을 우려해 현 청사를 고집하기에 이르렀다(뉴시스, 2008). 그 이후 11월 7일 동상동, 회현동, 부원동 지역대표 30여명과 김해시 충무국장 외 2명이 참석한 가운데 소규모 동 통폐합 전반에 대한 주민의견을 전달하는 등 토론이 진행되었다.¹²⁾

결과적으로 김해시가 추진한 동 통폐합 계획은 엄청난 예산이 수반되는 동별 주민들의 건의사항¹³⁾을 김해시가 수용할 수 없었고 통합청사의 자기 동 유치를 주장하는 주민들의 양보 없는

11) 이 자료에 따르면 마산 합포구는 가포·월영동, 동서·오동·성호동이 각각 합쳐져 동 수가 13개에서 7개로 축소된다. 마산 회원구(8개 동)는 회원1·2동, 구암1·2동 등을 통폐합해 4개로 만든다는 계획이다. 진해구(10개 동)에서는 중앙·태평·충무동이 통합되어 6개로 감소한다(국제신문, 2012. 2. 12일자 보도자료 참조).

12) 간담회 결과 주민의견을 요약하면 첫째, 지역개발과 발전방안을 제시하지 않고 행정기관에서 일방적으로 추진하는 동 통합은 반대하며 주민들의 의견을 다시 수렴해서 추진해야 한다. 둘째, 통합 전 통합 동 청사 부지를 확보, 건립하면서 통합을 추진하고 당면한 동상동 주민자치센터 설치 등 지역현안사업을 빠른 시일 내에 추진해야 한다. 셋째, 지역을 발전시킬 구체적인 계획 없는 동 통합은 있을 수 없고 참석자 전원은 이번 통합에 반대한다는 입장을 내놓았다.

13) 건의사항 내용을 구체적으로 보면 연립주택 조기수용(봉황동), 주택재개발정비(동상동), 다목적 운동장 조성(부원동) 등 국·도비의 지원이 없으면 김해시가 수용할 수 없는 비현실적인 건의사항을 담고 있다(경남도민

지역이기주의로 무산되는 결과를 초래하였다(경남도민일보, 2008). 결국 김해시 입장은 동의 경쟁력 제고를 위해 소규모 동 통폐합 추진이 불가피하다는 점을 인정하면서도 주민들 간의 갈등만 유발할 수 있는 동 통폐합 추진계획을 보류하였고 주민들의 의견이 일치할 때까지 기다리기로 방침을 세움으로써 소규모 동 통폐합 계획은 주민들의 반대로 잠정 중단되었다.

3) 거제시

거제시도 지방자치단체 조직개편 지침에 따라 '08년 5월 소규모 동 통폐합 계획을 세워 5월 15일 통합 동 명칭 및 청사위치 선정계획을 수립하였다. 이 과정에서 지명의 상징성, 고유 명칭, 현행 청사 내에서 주민이용도, 사무실 여건 등을 종합적으로 고려하여 선정하였다. 그 결과, 통합동 청사위치는 역사성과 대외적인 상징성을 고려하여 장승포동 청사를 현행대로 사용하고 옥포동(옥포1동+옥포2동)은 인구수와 사무실 여건(주차장 확보, 사무실 공간) 등을 기준으로 옥포2동 청사를 그대로 사용하기로 결정하였다. 이러한 동 통합계획에 통합 청사가 장승포동으로 확정되었다는 사실이 알려지면서 마전동 주민들은 주민의견을 수렴하지 않고 일방적으로 통합 청사의 위치를 확정했다고 반발하면서 통폐합 반대 서명운동이 처음으로 일어났다.¹⁴⁾

옥포1동도 5월 27일 시장과의 면담을 통해 반대의견서를 제출하였으나 반영되지 않았고 6월 19일 옥포1동 주민자치위원회가 임시회의를 개최하여 통합반대 서명을 하는 등 동 통합계획에 따른 갈등이 지속된 가운데 7월 7일 시의회에서 옥포1·2동 통폐합 문제는 보류되었다. 또한 '08년 7월 8일 제118회 거제시의회 제3차 총무사회위원회 심사에서 보류되었고 9월 4일 제120회 임시회 총무사회위원회 심사결과에서 장승포동으로 통합 예정된 장승포동, 마전동의 통폐합은 부결되었다. 그 이후 '12년 6월 정부 방침에 따라 능포·마전·장승포동, 옥포1·2동을 2개 동으로 통합하여 기존 10개 동을 7개 동으로 감축한다는 계획 하에 지역주민으로 통합추진위원회를 구성했으며, 동년 9월에 주민설명회를 열어 여론을 수렴하였다. 주민설명회 개최 이후 10월에 행정동 통합안을 확정하고 11월에 시의회 보고를 거쳐 행정구역 및 조직관련 조례를 의회에 상정하여 통과되면 개정조례를 공포하여 2013년 초 통합 행정동 및 통합 행정동의 업무개시를 통해 소규모 동 통폐합 문제를 매듭짓는다는 방침을 세웠다. 그러나 옥포1동 주민자치위원회, 통장협의회 등 해당 지역주민들의 반대와 능포동 주민들이 통합반대추진위원회를 결성하면서 갈등이 증폭된 가운데 '12년 12월 초까지 거제시의회에서 가부조차 결정되지 못하고 무산되어 거제시가 추진한 소규모 동 통폐합도 결국 실패하고 지금까지 기존의 체제를 유지하고 있다.

4) 진주시

진주시는 '95년 3월 1일 진주시 조례 131호에 근거하여 기존의 25개 동에서 평거동이 평거동

일보, 2008. 11. 13 보도자료 참조).

14) 1995년 1월 장승포읍에서 분동된 마전동 주민들의 반응은 장승포동과 통합될 경우에 지역발전이 더 후퇴할 것이라고 주장했다. 이들은 5월 28일 개최한 1차 주민설명회와 6월 12일 2차 주민설명회도 반대집회로 인해 무산되었다(서울신문, 2009. 9.3 보도자료 참조).

과 신안동으로 분동되어 26개 동으로 1개동이 증가하였으며, '97년 7월 26개 동이 21개 동으로 축소 개편되었다. 그 이후 '07년 7월 안전행정부의 동 통폐합 추진 지침과 '08년 5월에 통보한 조직개편지침을 기준으로 할 때 14개동이 통폐합 대상에 포함되었으나 '12년 3월 소규모 동 통폐합 추진계획을 발표하기 이전까지 21개동을 유지하여 정부가 추진한 동 통폐합 성과는 없었다. 그러나 진주시도 안전행정부 동 통폐합 추진지침 등을 근거로 행정동 수가 인구대비 과다하고 소규모 행정동의 운영이 행정의 비효율성을 초래한다는 취지하에 인구 1만 명 이하의 작은 행정동을 기준으로 '12년 4월 26일 당시 21개 동을 16개 동(5개 동 감축)으로 줄이고 경계가 불분명한 지역을 조정하는 계획을 수립하여 추진하였다.

〈표 3〉 진주시 소규모 동 통폐합 추진 경위

2012. 3. 13	• 추진계획(안) 수립
2012. 4. 26	• 기획경제위원회 의원 간담회
2012. 5. 2	• 제153회 진주시의회 임시회 전체의원 간담회
2012. 5. 18	• 언론보도(신문 5회, 방송 3회)
2012. 6. 8	• 통합추진위원회 구성(동별 구성, 4개 통합추진위원회 70명, 강남·칠암 17명, 성지·봉안 17명, 중앙·봉수·옥봉 20명, 상봉동·상봉서 16명)
2012. 6. 20- 6. 22	• 통합 대상지역 주민설명회 - 옥봉동·상봉동·상봉서동(2012. 6. 20), 봉안동·중앙동·봉수동(2012. 6. 21), 강남동·칠암동·성지동(2012. 6. 22)
2012. 8. 2- 12. 6	• 통합(안) 심의 및 확정- 중앙동+봉수동+옥봉동(2012. 12. 6), 상봉서동+상봉동동(2012. 8. 7), 성지동+봉안동(2012. 12. 6), 강남동+칠암동(2012. 11. 2)
2012. 11. 27 -2013. 1. 31	• (강남동+칠암동)+망경동 통합 재검토 - 통합동 명칭결정(1차): 2013. 1. 29 - 통합동 청사결정(2차): 2013. 1. 31
2013. 3. 5	행정동 21개 동을 15개 동으로 축소하는 조례안 제출(진주시장) - 진주시 읍·면·동·리 명칭 및 구역획정에 관한 일부개정 조례안 - 진주시청 읍·면사무소와 동주민센터 소재지에 관한 조례 일부개정 조례안
2013. 3. 18	개정 조례 의회 의결(제160회 진주시의회(임시회))
2013. 5. 1	통합 동 청사 개청식

자료: 진주시(2013).「소규모 행정동 통폐합 추진계획」.

진주시도 안전행정부 동 통폐합 추진지침 등을 근거로 행정동 수가 인구대비 과다하고 소규모 행정동의 운영이 행정의 비효율성을 초래한다는 취지하에 인구 1만 명 이하의 작은 행정동을 기준으로 '12년 4월 26일 당시 21개 동을 16개 동(5개 동 감축)으로 줄이고 경계가 불분명한 지역을 조정하는 계획을 수립하여 추진하였다. 당시 추진계획안에서 통합청사 및 행정동 명칭선정 기준을 보면, 먼저 청사 위치와 관련하여 1순위는 인구가 많은 동 소재지(동사무소 여건이 동일할 경우), 2순위는 동사무소 환경이 좋은 지역(최근 신축, 넓은 공간, 교통편의 등), 3순위는 이전 신축 시까지 청사가 넓은 곳을 임시로 사용하기로 하였다. 특히 행정동의 명칭선정은 통합추진

위원회 안건으로 추진되었으며, 하나의 동일한 법정기준은 법정동 명칭을 사용하고 단일 동은 2개 동 중 인구가 많은 동의 명칭을 사용하기로 했다.

또한 3개 이상의 동이 통합하는 경우에 행정중심 동 명칭을 사용하고 해당지역 주민들의 여론 수렴을 거쳐 명칭을 확정하기로 했다. 결과적으로 진주시의회는 '13년 3월 18일 제160회 임시회 본회의에서 인구 1만 명 이하 행정동과 천전지구 3개동을 통폐합하는 내용의 '읍·면·동·리 명칭 및 구역획정에 관한 일부개정 조례안'과 '동주민센터 소재지에 관한 일부개정 조례안'을 상정해 통과시킴으로써 10개 동을 4개 동으로 통합하여 읍면동 행정구역을 1읍, 15면, 21동에서 1읍, 15면, 15동으로 개편되었다. 통합동의 인력운영의 배치기준은 통합동의 행정수요를 파악하여 적정 인력을 배치하고 현장민원실(6개소) 운영을 위한 필요 인원을 배치한다는 계획을 수립하였다. 이러한 행정동 구역개편으로 인해 21개 동에서 15개 동으로 줄어들어 매년 23억 원의 행정경비(인건비 및 운영비) 절감과 매년 29억 원, 5년간 145 억 원을 중앙으로부터 지원받아 주민복지와 현안사업 추진에 투자할 수 있을 것으로 보았다(진주시, 2013).

IV. 소규모 동 통폐합의 실패 및 성공요인 분석

1. 분석대상 및 모형설계

1) 분석대상

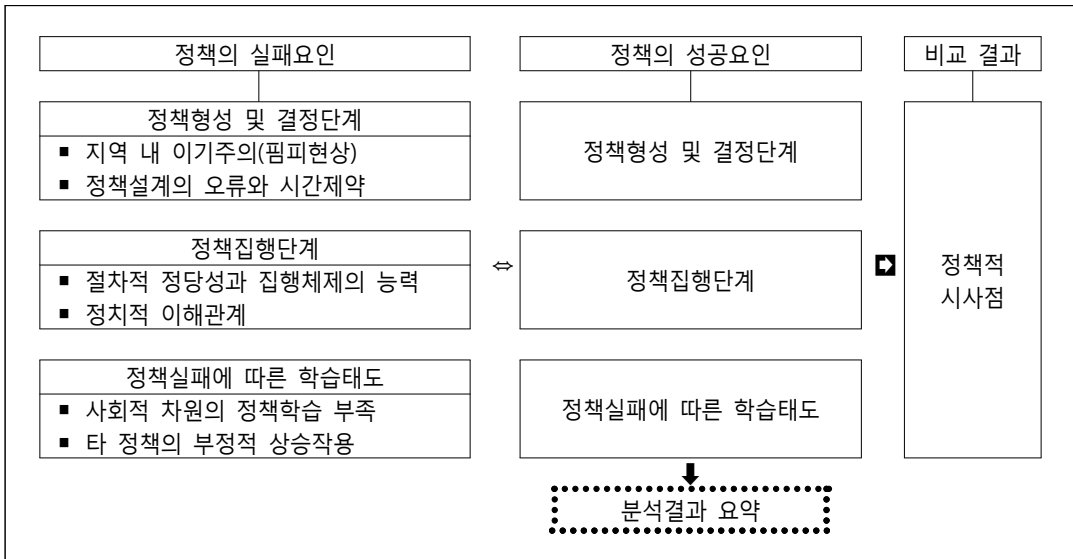
정책사례를 중심으로 한 연구는 분석대상이 되는 소수의 사례를 하나의 전체로서 심층적이고 종합적으로 분석하는 연구방법으로 다수의 사례를 분석대상으로 한 연구와 구분된다. 또한 그 사례가 희귀해야 하며, 극적인 동시에 독특해야 한다는 점 등의 요건을 갖추어야 분석에서의 의미가 있다(Yin, 1989; 오연천, 2006). 하지만 단일사례를 통한 연구결과를 두고 이를 일반화하는데 한계가 있기 때문에 다수의 사례를 통해 개별 사례와 상관없이 일정하게 반복되는 실패요소를 분석해야 한다는 주장도 제기되고 있다(정광호 외, 2010). 그러나 사례연구의 특성상 복수 사례를 대상으로 모든 사례를 심층적으로 분석하는 것이 실질적으로 불가능하다는 점으로 고려하여 여기서는 소규모 동 통폐합의 단일 사례를 통해 심층적으로 분석하고자 한다.

본 연구는 소규모 동 통폐합 관련 사례를 중심으로 실패원인과 성공요인을 규명해 보는 것이 향후 정부가 추진할 동 통폐합 관련 정책에 도움이 될 것으로 판단되어 경남도 4개 시를 선정하여 실패의 원인과 성공요인을 분석하였다. 본 연구에서 사례지역의 공간적 범위로 경상남도 4개 시(구마산시, 김해시, 거제시, 진주시)를 분석대상으로 했으며, 여기서 (구)마산시, 김해시, 거제시를 동 통폐합 실패사례로 선정하여 그 원인을 분석했으며, 성공사례로는 진주시를 선정하였다. 왜냐하면 정책실패의 원인을 제대로 파악하기 위해서는 정책성공 사례를 포함시켜 상호 비교를 통해 실패원인을 보다 체계적으로 규명할 수 있다고 판단했기 때문이다. 다음으로 시간적 범위는 안전행정부 소규모 동 통폐합 추진 지침을 발표한 '07년 7월 이후부터 '13년 말까지로 한정하였다.

2) 분석내용과 모형설계

정책사례를 통한 평가의 중요성은 정책의 성공과 실패에 기여한 특정 요인이 무엇인지, 혹은 이를 설명할 수 있는 원리를 규명하기 위한 것이다. 이러한 원인을 밝히기 위해 평가기준이 중요하지만 명확한 기준은 없는 실정이다. 특히 정책실패 및 성공과 관련한 논의는 정책집행 영역에서 주목을 받아 왔으나 정책형성 및 결정단계에서의 실패원인과 제약요인도 중요하다고 본다. 앞의 이론적 논의를 근거로 본 연구에서는 정책실패 및 성공원인과 관련하여 정책형성 및 결정단계, 정책집행 단계, 그리고 정책실패에 따른 학습태도 차원에서 다음과 같이 분석틀을 설정하여 '07년 이후 정부가 추진한 소규모 동 통폐합 관련 정책의 실패 및 성공요인의 공통 요인을 도출하여 비교분석을 통해 분석결과 및 시사점을 토대로 정책적 제언을 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 분석내용과 모형설계



첫째, 정책형성과 결정단계에서는 핍피현상과 관련된 지역 내 이기주의, 정책설계의 오류와 시간제약 문제 등을 중심으로 소규모 동 통폐합 관련 정책의 실패원인과 성공요인을 분석하였다. 먼저 지역이기주의와 관련한 정책실패 문제로 우리나라에서 발생하는 지방자치단체 간 갈등의 대부분이 지역이기주의에 의한 것이며, 자신이 거주하는 지역의 특수이익을 우선시하는 경향은 공공시설의 입지나 정책추진을 둘러싸고 갈등을 발생시키는 원인이 되고 있다. 특히 핍피(PIMFY) 현상은 정부가 추진하는 수익성 있는 국책사업이나 정책을 우리 지역에 유치하겠다는 지역이기주의의 일종으로 님비(NIMBY)와는 반대현상이지만 지역이기주의라는 점에서는 일맥상통한다. 지방자치제가 실시된 이후 비선호시설 입지에 반대할 경향이 일반적인 현상이었으나 최근에는 지역 발전에 영향을 미치는 행정구역 조정, 청사유치 등 선호시설을 유치하기 위한 적극적인 활동으로 인해 지역 내외부의 갈등이 증가하고 있다. 다음으로 정책설계의 오류 여부와 시간적 제약문제를

중심으로 사례지역의 소규모 동 통폐합 실패 및 성공원인을 분석하였다. 정책설계(policy design)는 특정문제를 해결하고 정책목표를 달성할 수 있는 정책을 설계하는 과정을 말하며, 이 과정에서 정책결정자는 정책목표, 인과모델, 정책도구, 정책대상 집단 등을 고려해야 한다(Birkland, 2005; 남궁근, 2008). 또한 Winter(1986)는 정책형성단계에서의 갈등으로 모호한 정책목표와 목표와 수단사이의 연계가 결여되어 타당성이 없는 인과이론을 갖는 정책설계가 이루어질 수 있다고 주장하였다. 정책설계의 오류는 정책효과를 예측하는 과정에서 인과경로에 대한 잘못된 설계나 처음부터 적절한 처방이 적시에 이루어지지 않음으로써 초래하는 실패를 말한다(정광호, 2004). '07년 7월부터 안전행정부 추진한 소규모 동 통폐합 관련 정책의 목표는 교통통신의 발달 및 온라인 민원처리 등 행정여건이 변화된 상황에서 소규모 동 운영의 비효율성을 해소하기 위해 추진한다는 구체적 목표를 제시하고 있다. 소규모 동 통폐합 정책과 관련하여 변화하는 행정환경과 미래 행정수요에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 특히 소규모 동 통폐합에 따른 행정의 효율성과 예산절감 등의 긍정적인 측면과 더불어 행정의 민주성 차원에서 접근성 등에 대한 주민불편 요인이 무엇인지, 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인지를 구체적으로 제시해야 한다. 정부는 소규모 동 통폐합 추진과 관련하여 자급에 기반을 둔 정책수단으로 소규모 동 통폐합 등 구조개선으로 인한 보통교부세 지급 등 조직개편에 따른 파격적인 인센티브를 부여했으며, 통폐합 실적과 인력배치로 인한 신규인력 대처 등에 보통교부세 인센티브 또는 총액인건비 산정 시 이를 반영하기로 했다(안전행정부, 2008). 이밖에 시간적 제약문제는 공공부문의 모든 활동이 시간의 한계 속에서 이루어지기 때문에 정부의 주요 정책도 시간의 제약을 받는다. 이러한 논의를 근거로 정책형성 및 결정단계에서는 선호시설에 대한 지역 내 이기주의, 정책설계의 오류와 시간적 제약 문제 등을 중심으로 정책실패 및 성공의 원인을 분석하였다.

둘째, 정책집행단계에서는 절차적 정당성의 여부와 집행체제의 능력, 정치적 이해관계를 중심으로 정책실패 및 성공의 원인을 분석하였다. 절차적 정당성(procedural legitimacy)이 결여되면 정책을 추진하는 과정에서 유관집단의 의견을 충분히 반영하지 못해 그 결과로 정책이 실패할 수도 있다. 이는 정책을 수립하고 유관집단의 의견을 충분히 수렴하지 못해서 나타나는 갈등으로 이는 절차적 정당성의 부족에 기인한다. 특히 충분한 의견수렴을 거치지 않고 사전에 철저한 준비 없이 정책의 혼선을 빚을 경우에 이것이 정책불신으로 이어진다. 소규모 동 통폐합 정책의 집행주체는 안전행정부로 동 통폐합 추진지침이 광역자치단체로 전달되어 최종적으로 기초자치단체에 시달되어 추진된 정책이다. '07년 소규모 동 통폐합 추진방안에 따르면 안전행 정부는 동의 기능 및 역할에 따른 행정수요와 지역특성을 고려하여 자율적으로 결정하도록 했으나 '08년 조직개편지침에는 재정 페널티 제도 운영으로 미 이행 시 재정적 불이익을 받도록 하는 등의 자율적 감축이 아닌 강제성을 포함함으로써 정부의 강력한 의지를 보였다. 이러한 안전행정부의 조치는 해당 자치단체의 집행부로서는 상당한 압박요인으로 작용했을 것으로 본다. 정치적 이해관계는 정책에 참여하는 구성원간의 왜곡된 상호작용이나 조직이기주의 등으로 인해 갈등이 표면화되면서 정책실패로 이어지는 경우를 말한다. 정치적 이해관계와 관련하여 권기현(2004)은 이를 정치적 환경요인(정치적 지지의 부족, 여야 간의 갈등 등)과 조직구조 및 시스템적인 요인(부처할거주의, 조직이기주의, 협력과 공유의 부족 등)에서 정책실패 문제를 제시하였다. 김종범

(2004)도 정책실패와 관련한 절차적 요인에서 정치적 이해충돌을 기준으로 정책의 실패 및 성공 여부 문제를 접근하고 있다. 정책집행 단계에서의 정책실패 및 성공원인으로는 절차적 정당성 여부 및 집행체제의 능력, 정치적 이해관계 등을 기준으로 소규모 동 통폐합의 실패 및 성공원인을 규명하였다.

셋째, 정책실패에 따른 학습태도와 관련하여 김도훈(2003)은 반복되는 정책실패 문제는 학습 실패에서 찾아야 정책오차에 대한 근본적인 수정이 가능하다고 주장하고 있다. 정책실패로부터 정확한 교훈을 얻은 후 정책오류를 교정할 의지와 능력이 없다면 정책실패는 끊임없이 반복된다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 유사한 정책실패가 반복되는 것을 막고 정책오차에 대한 근본적인 수정과 학습이 이루어지기 위해 학습조직 구축을 정책실패의 극복방안으로 제시하고 있다. 아울러 정책실패의 부정적 상승작용 측면에서 볼 때 소규모 동 통폐합 관련 정책은 지방행정체제 개편과정과 밀접한 관계가 있다. 여기서 정책실패의 부정적 상승작용은 유사 정책의 작은 실수가 누적되어 큰 실수로 이어져 이것이 반복되면서 정책실패로 나타난다는 것으로 재해석하여 접근하였다. 정책실패에 따른 학습태도에서는 선행 정책의 실패로부터 교훈을 제대로 학습하지 못해 정책실패가 반복되는 것으로 정의하고 사회적 차원의 정책학습 부족과 타 정책의 부정적 상승작용 여부를 통해 정책실패와 성공원인을 분석하였다.

2. 사례지역의 분석결과와 논의

1) 정책형성 및 결정단계

정책형성 및 결정단계에서 지역내부의 이기주의 문제는 통폐합에 따른 동 청사의 존립과 동 명칭 문제를 둘러싼 갈등 여부를 중심으로 분석하였다. '07년 안전행정부의 동 통폐합 추진지침과 '08년 5월 지방자치단체 조직개편지침이 통보된 이후 (구)마산시는 19개 동이 통폐합 대상에 해당되었고 '08년 6월 기존의 통폐합 자체 기준과 안전행정부 기준을 토대로 3개안을 가지고 검토하였다. (구)마산시는 본청 조직 축소만을 대상으로 의회에 상정하였으나 동 통폐합과 병행하여 상정하도록 하여 부결된 후 부결 내용을 일부 수정해 9개 동을 폐지하는 안을 추진하였다. '08년 6월 의회에서 부결 후 의원들과 집행부의 입장 차이로 지속적인 협의를 하였으나 성과를 내지 못했다. 또한 통합 창원시 출범 이후 창원시가 '11년 추진한 소규모 동 통폐합 계획(46개 동 포함)과 '12년 2월 추진한 통폐합 계획과 그 과정에서 해당 동 주민들 간에 지역이기주의로 인한 갈등은 크게 표출되지 않았다.¹⁵⁾

15) 그러나 '07년 3월 (구)마산시 행정구역조정 추진(27개 동을 17개 동으로 줄이고 내서읍을 출장소로 승격하면서 3개 동으로 분동)하는 과정에서 성호동 주민자치위원회, 발전위원회, 자생단체 등이 비상대책위원회를 결성하여 (구)마산시가 제시한 행정구역조정안에 반발했다. 그 이유는 (구)마산시가 행정구역 개편을 위해 '04년에 실시한 용역결과 당시 27개 동을 19개 동으로 구역을 조정하면서 성호동을 행정동으로 유지하도록 건의했고, '06년 11월 구성된 구역조정심의위원회에서도 성호동과 동서동 일부를 통합해 동 명칭을 성호동으로 하는 심의안을 의결했음에도 불구하고 성호동을 분리·폐기하려는 정책을 추진하고 있다는 비판이 제기되었다(경남신문, 2007. 5.2일자 자료 참조).

김해시는 당시 정부 지침에 따라 동산동, 회현동, 부원동을 하나로 통합한다는 계획 하에 주민 의견수렴과 설명회를 개최하는 등 소규모 동 통폐합 문제는 순조롭게 진행되었다. 하지만 '08년 10월 김해시가 소규모 동 통폐합 관련 홍보물을 제작하여 지역주민들의 의견을 수렴하는 과정에서 3개 동 주민들이 입시청사나 본 청사를 자신들이 거주하는 지역에 유치해야 한다는 주장이 제기되면서 입지선정에 따른 지역 내 주민들 간의 갈등이 시작되었다. 그 이후 11월 초에 진행된 통폐합 전반에 대한 간담회에서 지역주민들은 김해시가 일방적으로 추진하는 동 통합에 반대한다는 의견이 제기되면서 주민들의 강력한 반대로 3개 동의 통폐합 문제는 성과를 내지 못하고 중단되었다. 결국 소규모 동 통폐합 문제가 본격적으로 논의되면서 동상·회현, 부원동 주민들은 자신의 동이 통합청사에 적지임을 내세웠다. 특히 3개동 주민들은 통합청사의 유치를 목표로 청사가 입지하지 못할 경우 도시가스 설치와 다목적 운동장 건립, 해반천 공원조성 등 다양한 건의를 김해시에 요구하였고 이러한 요구가 수용되지 않으면 통폐합에 찬성할 수 없다는 강경한 입장을 보였다.

거제시의 경우도 '08년 5월 동 통폐합 계획을 수립하여 통폐합 동의 위치를 장승포동(장승포동+마전동)과 옥포2동(옥포1동+옥포2동)으로 결정하면서 마전동 주민들의 반대가 심각했다. 특히 마전동 통폐합 반대추진위원회는 주민설명회 반대집회에서 마전동을 살기 좋은 지역으로 만들었는데 또 다시 장승포 5구로 돌아갈 수 없으며, 시내버스 교통혜택조차 누리지 못하고 여러 방면에서 소외받고 있는 것도 문제인 데 장승포동과 통폐합을 하는 것은 주민들의 의사를 무시하는 처사라고 주장하였다(거제중앙신문, 2008). 이밖에 옥포2동 주민들은 통합 동 청사를 옥포2동으로 했을 경우 주민들의 불편이 가중되기 때문에 중간 지역에 청사를 건립할 것을 요구했다. 이후 '12년 6월에 추진한 동 폐합 계획과 추진과정에서도 옥포1동 주민들의 반대와 능포동 주민들의 강력한 반대로 소규모 동 통폐합 문제를 실패로 돌아갔다.

다음으로 진주시가 소규모 동 통폐합에 성공한 원인을 앞의 동 통폐합 실패 사례지역과 비교하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 정책형성 및 결정단계에서 창원시, 김해시, 거제시의 경우에 지역 내 이기주의와 재정적 인센티브에 대한 부정적인 시각 등 정책설계의 오류문제가 거론되었다. 하지만 진주시가 추진한 행정동 통폐합은 지방자치시대에 부응하여 주민의 자율적인 의사결정에 따라 통합을 추진한다는 방침에 따라 시의회 의원과의 간담회를 개최하였으며, 동별로 자율적으로 구성된 행정동 통합추진위원회를 중심으로 지역주민들에게 설명회를 개최하여 시민들의 의견을 수렴하였다. 또한 통폐합 동의 명칭과 통합 동 주민센터 소재지 결정은 주민들의 자율적인 의사결정에 따라 통합추진위원회의 심의를 거쳐 결정함으로써 지역 내 이기주의로 인한 갈등은 발생하지 않았다는 점이 높이 평가된다.

다음으로 정책설계의 오류 측면에서 사례지역을 중심으로 살펴보면, '08년 5월 거제발전연구회는 옥포1동과 옥포2동의 통폐합을 반대하는 원인 다섯 가지를 제시하였다. 여기서 동 통폐합을 반대하는 이유 중 하나로 안전행정부의 소규모 동 통폐합 지침에서 제시하는 소규모 동 통합으로 절감되는 예산의 약 50%를 지원하며, 이러한 절감비용으로 인한 추가적인 지원은 극히 소액이라고 주장하였다. 그리고 새로운 통합청사를 마련하는 데 있어 동 통합으로 인한 지원금 약 이십억 원 중 절반 이상이 시설비와 설치비로 투입되면 예산의 비효율적으로 사용된다는 점을

지적하고 있다(뉴스앤저널, 2012). 결국 소규모 동 통폐합과 관련하여 정책설계상에 있어 정책도구, 다시 말해 동 통폐합이 성공하기 위해서는 보다 파격적인 인센티브가 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 안전행정부의 소규모 동 통폐합 지침에 따르면 통폐합으로 인한 여유시설 활용 시 부처별 지원계획을 발표했으나 추진실적은 미미한 것으로 나타났다. 끝으로 시간적 제약문제는 공공부문의 모든 활동이 시간의 한계 속에서 이루어지기 때문에 정부의 주요 정책도 시간의 제약을 받는다. 소규모 동 통폐합 관련 정책은 '07년 안전행정부와 지침을 마련한 이후 지속적으로 추진해 왔으나 그 성과는 미미한 것으로 나타났다. 정책이 실패하지 않으려면 정책참여자가 시간적 변수를 고려하여 표출된 문제나 잠재적 문제를 규명하고 이를 해결하기 위해 설득이나 유인전략, 아울러 정책변동을 통해서라도 보다 구체적인 지원책 등을 마련해야 했음에도 불구하고 정부 및 광역자치단체 차원에서 그러한 대안을 충분히 마련하지 못한 것으로 나타났다.

2) 정책집행단계

정책집행단계에서는 소규모 동 통폐합 과정에서 나타난 해당 지역주민 및 유관기관의 의견수렴 부재 등 절차적 정당성의 여부와 관련하여 소규모 동 통폐합 추진과정에서 통합이 무산된 이유를 살펴보면 다음과 같다. 우선 (구)마산시는 동일 지역 내 분동(내서읍)과 동 통폐합을 구분해서 추진하면 된다는 안일한 사고와 시민들의 의견수렴 및 공감대 형성에 실패했다. 다음으로 김해시는 '08년 11월 7일 실시된 간담회에서 동상, 회현, 부원동 3개 동 주민대표들은 김해시가 지역개발과 발전방안을 제시하지 않고 집행부에서 일방적으로 추진하는 동 통합은 반대하며 주민들의 의견을 재차 수렴에서 추진해야한다는 주장이 제기되었다. 거제시의 경우, 김두환 의원은 제118회 1차 정례회에서 거제시가 지역주민과 직능단체들의 의견을 충분히 수렴하지 않고 주민설명회 등을 통해 의견수렴을 갈음하려고 했으며, 주민의견 수렴을 위해 주민을 대상으로 전화나 면접조사가 체계적으로 이루어져야 하지만 그렇지 못했다는 비판을 제기하였다(거제시 의회사무국, 2008). 집행체제의 능력문제로 나타날 수 있는 정책실패의 원인 중 하나로 추진정책에 대한 중간점검 장치 및 통제체제 및 대응성 부족을 들 수 있다(박병식 외, 2002). 앞서서도 제시하였지만 Goggin(1990)은 성공의 정도에 따라 부집행, 탁상집행, 적응적 집행, 조정된 집행으로 구분하여 부집행과 탁상집행이 집행상의 실패라고 규정하였다. 이러한 측면에서 볼 때 경남도의 경우 '07년 이후 안전행정부의 추진한 소규모 동 통폐합 정책과 관련하여 정부와 기초자치단체의 중간조직으로써 대응능력은 미비했다고 판단된다. 경남도는 안전행정부의 지침을 일선 자치단체에 통보하는 수준에 그쳤으며, 적극적인 태도를 보이지 않았고 방관적 태도를 보여 탁상집행에 그쳤다고 본다. 이정석(2009)의 연구에서도 소규모 행정동 통폐합과 관련해서 광역자치단체인 경남도는 소극적인 대응에서 벗어나 보다 적극적인 조정자 및 지원자의 역할을 해야 한다고 지적하였다.

한편, 진주시가 추진한 소규모 행정동 통폐합은 집행부가 시의회와 간담회를 개최하는 등 시의회와 큰 의견차이가 없이 순조롭게 결정됨으로써 경남도내 3개 시(구 마산시, 김해시, 거제시) 지역과 달리 절차적 정당성을 확보함으로써 동 통폐합에 성공했다고 볼 수 있다. 물론 진주시도

소규모 동 통폐합 추진과정에 따른 문제점을 제기되었다. 이러한 문제점으로 통합 동 청사 확보 곤란(기존 동청사의 공간협소 등 통합청사건립 불가피, 예산확보의 어려움), 주민의견 결집 어려움(통합청사 명칭 및 소재지 논쟁, 주민불편 가중, 통합 반대 움직임 예상), 인력감축에 따른 공무원들의 불만(통합으로 인한 보직축소 등 인력감축 우려에 대한 불만 등) 등이 지적되었다.¹⁶⁾ 이러한 문제를 해소하기 위한 대책으로 진주시는 청사활용 및 선정기준에 의한 추진을 강화하였고 주민설명회 및 간담회, 언론홍보 등 동 통합의 필요성 등에 대한 공감대를 확산시켰다. 이밖에도 잉여인력의 결원보충 및 행정신규수요 수용 및 불만해소를 위한 구체적인 대책을 제시하였다. 결과적으로 정책집행단계 측면에서 볼 때 진주시가 추진한 소규모 동 통폐합 과정에서 지역 주민 및 유관기관의 의견 등을 충분히 수렴하는 등 절차적 정당성을 확보했으며, 정책집행에 따른 진주시 집행부의 대응 능력이 높은 것으로 평가된다.

다음으로 정치적 이해관계는 정책에 참여하는 구성원간의 왜곡된 상호작용이나 조직이기주의 등으로 인해 갈등을 의미하며, 여기서는 조직이기주의 및 협력과 공유 여부를 중심으로 정책실패 및 성공 여부를 분석하였다. 서울시의 동 통폐합 및 기능개편 자료에 따르면, 동 통합 과정상 나타날 수 있는 애로사항으로 기득권 상실을 우려한 직능단체의 반대, 선거구제 변경에 따른 해당지역 시·구의원들의 반발 등의 문제점을 제시하였다(서울시, 2009). 다소 성격은 다르지만 행정구역개편과 관련한 조사(2008)에서도 통합을 했을 때 거점지역이 될 가능성이 높은 시군구의 자치단체장이 통합에 찬성하는 경우가 많았다. 다시 말해서 이러한 현상은 소규모 동 통폐합 추진과정에서도 나타날 수 있는데, 본 연구의 사례지역인 (구)마산, 김해, 거제의 경우에도 이와 유사한 결과가 나타났다. 소규모 동 통폐합 과정에서 동 청사의 입지문제와 관련하여 청사 제외지역의 직능단체나 시의원들의 반발이 상당히 심했다. (구)마산시의 경우 안전행정부의 권고안에 따라 당시 의원정수가 21명에서 4-5명 줄어들 것이라는 예상 하에 자신의 지역이 다른 동에 통폐합 될 것이 예상되는 일부 의원들을 중심으로 통폐합에 반대하는 의견을 강하게 표출하였다(마산시의회사무국, 2007). 또한 (구)마산시 성호동 분리·폐기와 관련하여 성호동 주민자치위원회, 발전위원회, 자생단체를 중심으로 행정구역조정안에 반발 행동을 보인 것도 이러한 현상과 관련이 있다. 이밖에 통합 창원시 출범 이후 두 차례에 걸쳐 창원시가 추진한 소규모 동 통폐합 과정에서도 시의원 정원 감축 등에 대한 해당 지역 도의원 및 시의원의 반발로 동 통폐합은 무산되었다고 본다. 거제시의 경우도 소규모 동 통폐합과 관련해 통폐합 대상 동 의원을 중심으로 마전동과 장승포동의 통폐합에 대한 문제점을 지적하고 통폐합 시책을 중단하라고 주장하였다. 이밖에도 마전동 동폐합반대추진위원회(주민자치위원회, 체육회, 통장협의회, 바르게살기 새마을지도자회, 자율방범대, 재향군인회 남·여회, 자연보호협의회, 부녀회, 상가번영회 등)의 강력한

16) 전국공무원노조 홍동희 진주시지부장은 동 통합으로 인해 진주시 예산이 절감된다고 주민들을 대상으로 홍보하고 있으나 실제 예산은 절감되지 않고 주민불편만 야기될 것으로 보았다. 예를 들어 10개 동이 4개 동으로 줄어들면 운영비는 절감할 수 있겠으나 통합청사 리모델링 또는 신축에 따른 재정지출은 감안하지 않고 예산절감을 홍보하고 있다고 지적했다. 아울러 통폐합으로 발생하는 잉여 인력에 대한 활용방안도 전혀 제시하지 않고 있다고 주장했다. 기획위원회 강민아 위원장도 통폐합을 기정사실로 받아들여 추진했으나 향후 통폐합으로 인한 주민불편 사항이 없는지 철저히 검증하겠다고 밝히고 있다(경남일보, 2013. 3. 13일자 보도자료 참조).

반발이 동 통폐합을 무산시키는 데 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다. 결국 소규모 동 통폐합과 관련한 정책 본래의 취지에서 벗어나 자신들의 이익을 추구하기 위한 수단으로 변질될 경우 이해관계자들 간의 상호조정에 의한 합의는 도출되지 못하고 그 정책은 실패로 돌아갈 수밖에 없다. 진주시의 경우는 집행부와 해당 시의원들의 협조 등 조직이기주의 발생하지 않음으로써 소규모 동 통폐합은 순조롭게 진행되었다.

3) 정책실패에 따른 학습태도

사회적 차원의 정책학습의 부족과 관련하여 살펴보면, 안전행정부는 '07년 이후 지방자치단체의 소규모 동 통폐합 관련 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 소규모 동 통폐합 추진현황에서 제시하였듯이 '09년 6월말 기준으로 전국 329곳이 통폐합 대상이었으나 126개 동만 폐지되었고, 서울지역에 집중되는 지역편중 현상도 나타났다. 경남도의 경우도 '10년 이후 통영시와 진주시를 제외하고 소규모 동 통폐합의 성과는 전무한 실정이며, 본 연구의 사례지역인 (구)마산시, 김해시, 거제시의 경우 '07년 이후 소규모 동 통폐합 추진과정에서 알 수 있듯이 지역 내 갈등만 증폭시켰다. 이처럼 지난 몇 년간 정부가 강력한 의지로 추진한 소규모 동 통폐합 관련정책이 큰 성과를 보이지 못했음에도 불구하고 새로운 대안을 마련하거나 새로운 처방에 대한 학습이 부족했다고 볼 수 있다. 따라서 정부 차원에서 재정적 지원의 충족 여부 등 고려하여 전반적으로 정책을 재설계해야 할 것으로 본다. 이러한 문제의 해결 방안의 하나로 정책의 상위집행자인 안전행정부는 우선적으로 소규모 동 통폐합 관련 정책의 취지나 범위, 대상자들의 수혜 정도, 지역실정을 감안한 보다 구체적인 기준 등을 재점검하여 집행계획을 다시 마련할 필요가 있다. 아울러 정부 및 광역자치단체 차원에서 혁신적인 전략의 하나로 정부 차원에서 학습조직을 구축하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있다고 본다. 예를 들면, 지방자치발전위원회 소속하에 동 통폐합 추진단 내지 갈등 조정팀 등을 별도의 학습조직으로 구성하여 지역의 특성을 고려하지 않은 현재의 추진방법에서 탈피하여 지역별 모델을 구축하는 것도 고려해야 한다.

특히 통합 창원시 출범 과정에서 지역주민들의 의견수렴 부족 등 여러 가지 문제가 지적되면서 소규모 동 통폐합 대상 지역주민들은 자치단체 간 통합문제에 민감한 반응을 보였다. 이처럼 지방행정체제 개편과정에서 발생한 해당 자치단체 및 지역주민들 간의 불협화음과 통합 이후 지역주민들의 부정적인 반응 및 통합효과에 관한 비효율성 등이 제기되면서 부정적 상승작용으로 이 문제가 지역 내 소규모 동 통폐합에도 영향을 미친 것으로 판단된다.¹⁷⁾ 결과적으로 '12년 2월 창원시가 당시 31개동 17개 동으로 통폐합하는 계획안에 (구)마산시 11곳, 진해시 6곳에 집중됨으로써 '08년 이후 꾸준히 제기된 행정구역개편에 대한 부정적 학습효과가 기제로 작용하여 소규모 동 통폐합이 무산되었다고 볼 수 있다. 거제시의 경우에도 마전동통폐합반대추진위원회

17) 강정운(2011)은 창원시 통합의 경우 통합의 필요성 및 통합방식에 관한 지역주민들의 의견이 수렴되지 못했고 통합에 대한 합의를 형성하는 노력이 부족해 통합 이후 갈등과 혼란에 따른 사회적 비용만 가중시켰다고 주장하였다. 소순창(2010)도 창·마·진해시 통합으로 인한 효율성과 민주성은 모두 낮은 것으로 평가하였고, 허정연(2011)의 연구에서도 통합 2년 후 행정비용이 절감되지 않았으며, 통합 전 3개 시 주민들 간의 갈등과 불만이 커진 것으로 나타났다(김영철·이우배, 2013: 185-186).

의 주민설명회 반대집회에서 다시 구 장승포 5구로 돌아갈 수 없다고 지적한 것도 '95년도에 실시된 도농통합의 실패인식에서 비롯되었다고 할 수 있다.

3. 분석결과의 요약 및 시사점

먼저 정책형성 및 집행단계에서 나타난 결과를 살펴보면, 본 연구의 사례지역인 (구)마산시, 김해시, 거제시의 경우에 정책을 주도하는 이해관계자 간의 대립 및 지역 내 주민들 간의 갈등이 지속되면서 적기에 정책을 추진하지 못하고 기회를 놓침으로써 해당 지역의 소규모 동 통폐합은 실패로 돌아갔다고 볼 수 있다. 또한 집행단계에서 볼 때 (구)마산시의 경우 집행부의 행정력 부재가 동 통폐합의 실패원인으로 작용했고, 김해시 및 거제시¹⁸⁾의 경우도 행정편의주의적인 집행부의 추진과정이 동 통합을 무산시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다. 결국 세 사례지역의 경우 소규모 동 통폐합을 계획하고 추진하는 과정에서 지역주민들의 의견수렴 과정 등 절차적 정당성은 부족했고, 경남도 및 해당 사례 시의 동 통합에 대한 문제해결의 대응성 등 집행부의 집행능력도 부족하여 소규모 동 통폐합의 성과는 저조한 것으로 나타났다.

아울러 정책실패에 따른 학습태도 측면에서 볼 때 정책실패가 반복되는 원인을 학습실패가 원인이 될 수 있기 때문에 소규모 동 통폐합 관련 정책의 실패가 계속되는 것을 막고 정책오차에 대한 근본적인 수정과 학습이 무엇보다 중요하다. 정책은 불확실성 하에서 조직의 경험과 지식을 통해 문제를 해결해 과정이라 할 수 있기 때문에 정책집행과정에서 오차를 수정하지 않으면 같은 실수를 반복할 수밖에 없다. 본 연구의 사례지역인 (구)마산시, 김해시, 거제시의 경우에 오차를 수정하는 과정을 거치지 않고 정부가 추진한 소규모 동 통폐합 지침에 따라 집행함으로써 실패가 체화되었다고 볼 수 있다. 이밖에도 정부가 '95년도에 일방적으로 추진한 도농통합과 '08년 이후 행정구역개편 등 타 정책의 부정적 상승효과도 소규모 동 통폐합에 장애요인으로 작용했다고 본다. 결과적으로 진주시가 소규모 동 통폐합에 성공한 원인 중의 하나가 지역주민들을 대상으로 철저하게 의견수렴과정을 거침으로써 지역 내 이기주의를 극복했다는 점이다. 아울러 진주시가 진주시 의회 및 주민자치위원회 등 간담회 등을 통해 소규모 동 통폐합의 필요성 등을 구체적으로 제시하고 동 통폐합에 대한 부작용 등이 제기된 가운데 이에 적극적으로 대처함으로써 소규모 동 통폐합이 가능했다고 본다. 향후 경남도내 3개 시(마산, 김해, 거제) 3개시가 정부의 방침대로 소규모 동 통폐합을 재추진할 경우에 진주시의 성공사례를 참고로 할 필요가 있으며, 소규모 동 통폐합은 행정구역개편작업과 연계할 필요가 있다고 본다.

이러한 내용을 종합하면, 정책은 마땅히 갖추어야 할 당위적 측면으로 대상 집단에게 실제 필요하거나 요구되는 것 외에 바람직한 내용 등을 포함하고 있어야 한다. 또한 정책목표 자체에 대한 불만이나 그 목표를 달성하기 위해 채택된 수단에 대한 불신으로 인해 불응이 초래되고 이것이 정책실패로 이어진다. 이러한 문제를 극복하는 차원에서 본 연구의 사례지역의 경우 소규

18) 통합 동 청사 위치와 관련하여 거제시 주민투표 조례 제4조 제2호에 의해 주민투표를 실시할 수 있었으나 거제시는 시간적, 경제적 부담을 고려하여 주민투표를 실시하지 않겠다고 밝혀 행정편의주의라는 비판이 제기되었다(이정석, 2009).

모 동 통폐합이 왜 실패로 돌아갔는지를 안전행정부와 경남도는 향후 면밀히 검토할 필요가 있다. 끝으로 안전행정부에서 제시한 소규모 동 통폐합 기준(인구 2만 명 미만, 면적 3km² 미만)에 따라 동을 2만-2.5만, 면적 3-5km²로 구성한다는 안을 적용할 경우에 진주시도 평거동과 가호동을 제외한 13개 동이 통폐합 대상이 된다. 따라서 정부의 소규모 동 통폐합 관련 정책이 향후에도 꾸준히 제기될 것이라는 가정 하에 경남의 3개시와 마찬가지로 진주시도 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

V. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 소규모 동 통폐합 추진정책과 관련하여 선행연구 등을 토대로 정책실패 요인을 정책형성 및 결정단계, 정책집행단계, 정책실패에 따른 학습태도로 구분하여 실패원인을 분석하였다. 먼저 사례지역인 3개 시를 분석한 결과, 청사위치 및 동 명칭 등을 두고 지역 내 이기주의가 심각한 것으로 나타났으며, 정책설계의 오류와 시간적 제약으로 인해 실패한 것으로 나타났다. 다음으로 정책집행단계에서도 의견수렴 과정상의 문제 등 절차적 정당성 부족과 집행체제의 능력 문제도 실패의 원인으로 작용하였다. 마지막으로 정책실패에 따른 학습태도 측면에서 사회적 차원의 정책학습이 부족했고 타 정책의 부정적 상승작용도 소규모 동 통폐합 정책의 실패에 영향을 미친 것으로 나타났다. 이에 반해 진주시는 '12년 3월 소규모 동의 통폐합을 추진하여 1년 후인 '13년 3월 10개 동을 4개 동으로 개편함으로써 동 통폐합 성공사례로 시사하는 바가 크다. 물론 시차적 문제나 지역적 특성 문제도 제기될 수도 있으나 진주시가 지역 내 이기주의를 극복하고 주민들의 자율적인 의사결정과 절차적 정당성에 근거하여 소규모 동 통폐합을 추진했다는 점은 높이 평가된다. 향후 소규모 동 통폐합 관련 정책은 지속적으로 제기될 사안이기 때문에 이러한 결과를 토대로 몇 가지 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 안전행정부가 추진한 소규모 동의 통폐합의 실적은 상당히 저조한 만큼 이러한 결과의 최종 책임은 해당 자치단체에 있다고 할 수 있으나 정부 및 광역자치단체의 책임도 막중하다. 따라서 소규모 동 통폐합 과정에서 지역 내 이기주의를 해소하기 위해 갈등조정기구 등을 설치하여 갈등을 사전에 예방할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 또한 기존의 연구에서 동 통합 정책을 추진한 초기 과정에서 정책목표의 일부가 집행과정에서 왜곡되었다는 연구결과가 도출된 만큼 정책설계의 오류를 미연에 방지하고 향후 소규모 동 통폐합을 활성화하기 위해서는 중간점검 차원에서 문제점을 규명하는 작업이 선행되어야 한다. 다시 말해서 정책단계별로 장애요인을 검토하고 단계별로 문제점을 해결할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책결정이 합리적으로 이루어졌는지, 불응의 원인을 철저히 분석한 후 정책의 순응확보 차원에서 정부가 제시한 재정적 인센티브는 충분한지를 재검토할 필요가 있다.

둘째, 본 사례지역에서 알 수 있듯이 동 통폐합 과정에서 다소 진통이 따랐지만 진주시의 경우는 성공사례라 할 수 있고 인근(구)마산, 김해, 거제시는 동 통폐합 추진과정에서 심각한 갈등을 겪었다. 소규모 동 통폐합과 관련하여 직·간접적으로 영향을 받는 이해관계자는 매우 다양하

고 주체별로 이해득실에 따라 찬성집단과 반대집단이 형성된다. 따라서 절차적 정당성 확보와 지역경쟁력 강화차원에서 지역주민, 집행부 및 시의회간의 긴밀한 협조가 요구된다. 이해관계자 간의 갈등을 해소하기 위해서는 집행부와 통합 대상 동의 시의원, 시민단체, 주민자치위원, 직능단체, 자생단체 등 다양한 주체들이 모여 의견을 개진하고 이들의 의견들을 최종 결정에 반영할 수 있는 거버넌스 체계가 구축되어야 한다. 최근 사회문제 해결 또는 통치방식에 있어서 지역사회의 역할과 책임이 강조되면서 지역사회 거버넌스가 부각되고 있다. 지역사회 거버넌스는 개인 수준을 벗어나 지역사회 단위의 역량강화 또는 민주화와 같은 높은 수준의 민주화에 초점을 둔 특별한 형태의 ‘정치적 거버넌스’라 할 수 있다(곽현근, 2012). 소규모 동 통폐합의 성공여부는 이해관계자들 간의 상호신뢰와 소통이 갈등해소의 핵심이기 때문에 지역사회 내의 다양한 주체들과 합의 도출을 위한 협력적 네트워크를 형성해야 한다. 이러한 협력적 네트워크를 형성하는 과정에서 정부와 광역자치단체가 문제해결을 위한 조정자로서의 역할을 담당해야 한다.

셋째, 집행절차의 결함이 정책실패의 주요 요인으로 작용하기 때문에 소규모 동 통폐합 관련 정책에 대한 실현 가능한 지침으로 전환할 구체적인 안을 재설계하고 실천방안을 재정립할 필요도 있다. 이를 위해서 새로운 지침과 규정을 마련할 필요가 있다. '12년 8월 부산진구는 재정난 해소 등을 위해 소규모 동 통폐합이 절실했으나 이해관계자들 간의 반발로 빈번이 무산되자 ‘동 통폐합 제도 개선안’을 안전행정부와 국회에 제출한 것은 의미가 있다고 볼 수 있다. 행정동은 공부상의 법정동과 달리 행정운영의 편의를 위해 설정한 것으로 주민수의 증감 등 필요에 따라 시의 조례를 통해 설치 또는 폐지 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 해당 지역주민 등의 이해관계로 인해 일단 설치되면 좀처럼 폐지하기 어려운 게 현실이다. 이러한 상황에서 상주인구 및 유동인구, 면적 등을 기준으로 행정동 통폐합의 근거를 마련하는 것도 합리적 방안이 될 수 있다고 본다. 아울러 소규모 동 통폐합으로 주민에 대한 행정침투력 약화에 따른 문제점을 보완하는 차원에서 일선 통리반 행정기능 보강 방안도 마련해야 하며, 경남도는 이번 기회를 계기로 집행절차의 결함을 보완하고 능력을 배양하는 차원에서 탁상집행에 거치지 않도록 조직 내 통합 전문가 등 전문 인력을 양성하여 실패에 대한 대응책을 마련해야 한다.

넷째, 소규모 동 통폐합 관련 정책이 '07년 이후 해마다 제시되었으나 그 성과가 저조한 이유 중의 하나가 학습실패에 있는 만큼 정책오차에 대한 근본적인 원인을 밝힐 필요가 있다. 따라서 안전행정부와 경남도는 향후 소규모 동 통폐합 정책이 실패한 원인을 규명하기 위한 학습조직을 구축할 필요가 있다. 특히 지방행정체제 개편과 관련한 부정적인 인식이 소규모 동 통폐합을 반대하는 원인으로 작용한 것으로 나타났기 때문에 동 통폐합 문제는 지방행정체제 개편과 연계하여 추진할 필요가 있다. 향후 지방자치발전위원회 소속하에 소규모 동 통폐합 추진단을 구성하여 통폐합에 따른 공무원들의 승진적체 해소 방안 및 자치단체별 통폐합 문제에 대한 지역주민들의 불신과 불응원인을 보다 구체적으로 분석한 후 해결방안을 마련해야 한다.

다섯째, '13년 5월 경남도의 소규모 동 통폐합 추진계획을 보면 소규모 동을 통합할 경우에 보통교부세를 반영하고 시의 시책추진보전금을 우선적으로 지원한다고 밝혔다. 또한 시의 신규 행정수요 발생에 대처하기 위한 한시기구 설치요건을 충족하는 경우에 우선적으로 설치를 인정, 예를 들어 시는 5개 이상 읍면동을 통폐합할 때 4급 1명을 배치한다는 계획을 수립하였다. 특히

장기교육 대상자(5급 1년)를 우선적으로 배정하는 등 동 통폐합에 대한 행·재정적 인센티브를 부여하여 적극적인 참여를 유도해 나가고 소규모 동 통폐합에 따른 인력은 신규 행정수요나 사회복지인력에 충원할 계획을 세웠다. 소규모 동 통폐합 추진 관련 정책은 지방자치 실시에 따른 주민편의를 위해 추진되었으나 제도적 장치의 미비, 불충분한 의견수렴 및 집행부의 안일한 태도 등의 문제로 그 성과는 미미했다. 따라서 향후 정부 및 시·도의 적극적인 지원책과 집행부의 적극적인 추진동력 및 강력한 리더십 등이 보완된다면 소규모 동 통폐합 정책은 지방자치의 한 축인 지방자치의 발전을 위해 추진된 정책으로 평가받을 수 있을 것으로 본다.

마지막으로 본 연구는 경남도 4개시의 소규모 동 통폐합 추진과정에서 나타난 여러 가지 문제나 상황을 중심으로 실패요인과 성공요인을 선정하여 주관적인 평가를 통해 결과를 제시했기 때문에 이를 일반화시키는 데 한계가 있다. 특히 정책을 평가하는 작업은 분석기준이나 지표를 선정하는 것이 대단히 어렵고, 평가자의 접근방법과 선호도에 따라 평가 자체가 다르게 나타날 수도 있다. 향후 연구에서는 소규모 동 통폐합 사례지역을 중심으로 통폐합 효과 및 부작용 등을 세부적으로 검토한 후 객관적 평가지표를 도출하여 정책성공을 위한 보다 효율적인 방안을 모색해보고자 한다.

참고문헌

- 곽현근. (2012). 읍·면·동 근린자치의 방향과 과제. 2012 한국행정학회 지방행정체제개편 학술 세미나자료.
- 권기현. (2004). 정책실패요인분석을 통한 정책학습방안에 대한 연구. 한국정책학회 2004 하계 학술대회자료집.
- 거제시의회사무국(2008). 제18회 거제시의회(제1차 정례회). 5분 자유발언(2008.6.25)
- 경상남도. (2013). 「경상남도 읍·면·동 통폐합 및 기능조정 추진」.
- 경실련. (2008). 「공적서비스 전달체계 개편현황 조사분석보고서」.
- 김도훈. (2003). 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 「한국 정책학회보」, 12(1): 299-323.
- 김영철·이우배. (2013). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구- 경남지역 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 181-204.
- 김종범·홍설걸. (2001). 국가정책과 정책평가(1): 과학기술·정보통신·산업정책, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김종범. (2004). 정책실패. 한국정책학회 2004 추계학술대회 자료집.
- 김필두·유영아. (2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 김형렬. (1999). 정책실패 요인에 관한 고찰. 「사회과학논집」, 30: 1-36.
- 남궁근. (2008). 「정책학- 이론과 경험적 연구」. 서울: 법문사.
- 노시평·박희서·박영미. (2006). 「정책학의 이해」. 서울: 비·앤·엠·북스.

- 노우영·김철. (2008). 동 통합 추진논리와 결과 분석-사회복지 기능을 중심으로. 한국정책학회 동계 학술발표논문집.
- 마산시시의회사무국(2007). 제134회 임시회 본회의 회의록. 제2호(2007.3.19.)
- 마산시시의회사무국(2007). 제137회 임시회 본회의 회의록. 제2호(2007.6.22.)
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜, (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2): 49-91.
- 박병식·이태중·서순복·이재호. (2003). 「정책사례연구」. 서울: 대영문화사.
- 박성복·이종렬. (2000). 「정책학강의」. 서울: 대영문화사.
- 백승기. (2014). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 서울시. (2007). 「동사무소 통폐합 및 기능개편 지침」.
- _____. (2009). 「동주민센터 통폐합 및 기능개편」.
- 안전행정부. (2007). 「소규모 동 통폐합 추진 지침」.
- _____. (2008). 「지방자치단체 조직개편지침」.
- 양세훈·김형성·라영재. (2009). 동조직 통폐합의 효과성에 관한 연구: 서울시 동대문구 동주민 센터 통폐합 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 9(3): 241-268.
- 유희수. (2008). 「동행정 통폐합에 관한 주민만족도 분석: 서울시 강동구 암사1·4동 주민을 중심으로」. 석사학위 논문. 한양대학교 행정·자치대학원.
- 이달근. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 「행정논총」, 33(1): 145-159.
- 이정석. (2009). 「경남도내 소규모 동 통폐합 추진 실태와 정책과제」. 경남발전연구원, Issue Paper(2009-27).
- 조석주. (2005). 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안- 사무·인력 이관의 성과를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(3): 93-126.
- 조창연. (2008). 지방자치단체, 조직개편의 허와 실. 「월간 공공자치연구」, 6월호.
- 조창현 편. (1999). 「한국 지방자치의 쟁점과 과제」. 서울: 문원.
- 정광호·최슬기·장윤희. (2010). 정책실패의 연관요인 탐색: 중앙일간지 사설 내용분석을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 16(1): 1-29.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 진주시. (2012). 「소규모 행정동 통폐합 추진계획」.
- _____. (2013). 「소규모 행정동 통폐합에 따른 행정사무 종합추진 계획(2013.2.12)」.
- 채원호·손호중. (2005). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 17(1): 103-129.
- 한동효. (2012). 역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 16(2): 175-199.
- 허철행·이희태·문유석·허용훈. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(1): 431-454.
- 「국제신문」. (2012). 창원시 동 통폐합 진통. 2.12

- 「거제중앙신문」. (2008). 마전동 주민들 ‘동 통합반대 집단시위.’ 5.30
- 「경남도민일보」. (2003). 마산 행정동 통폐합 다시 도마위. 2.27
- 「경남도민일보」. (2010). 통영시 행정동 11개동→ 8개로 통합. 12.13
- 「경남도민일보」. (2013). 경남도 읍면동 통폐합 기능조정 추진. 4.30
- 「경남신문」. (2011). 창원시, 11개동 감축 가능할까. 4.4
- 「경남일보」. (2013). 진주시 행정동 통폐합 조례안 제출. 3.11
- 「뉴스스」. (2008). 김해시 소규모 동 통폐합에 따른 청사유치 놓고 갈등. 10.24
- 「뉴스엔거제」. (2012). 소규모 행정동 통합추진, 반대여론 시끌, 실현 미지수. 12.5
- 「서울신문」. (2009). 서울 187곳 등 전국 251곳 통폐합, 지방은 지지부진. 9.3
- 「연합뉴스」. (1999). 김해시, 소규모 동 통폐합 ‘시동’. 9.19

- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 2nd Edition. NY: M. E. Sharp.
- Bovens, M. and Paul Hart. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Chun, Young-Pyung. (1992). Implementation Failure: A Framework for Analysis. *Journal of Public Affairs*, 1: 183-205.
- Goggin, M. L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, & Laurence J. O'Toole, Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Larson, James S. (1980). *Why Government Programs Fails: Improving Policy Implementation*. New York: Praeger.
- Lightman, E. & Irving, A. (1991). Restructuring Canada's Welfare State. *Journal of Social Policy*, 20: 65-86.
- May, P. J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4): 331-354.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Freman and Co.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1979). *Implementation*. Third Edition, Berkely Univ. of California Press.
- Skogsstad, G. (2007). Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ of Saskatoon, May 30.
- Winter, Søren C. (1986). Studying the Implementation of Top-down Policies from the Bottom-up: Implementation of Danish Youth Employment Policy. 109-138 In Ray C. Rist(ed.). *Finding*

Work: Cross National Perspectives on Employment and Training. NY: The Falmer Press.
Yin, Robert K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

한동효(韓東孝): 경상대학교에서 행정학 박사학위를 취득(지방자치단체의 지식관리프로세스와 성과의 영향요인에 관한 연구, 2003)하고 현재 한국국제대학교 경찰행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 정책성공과 실패, 반부패정책, 안전도시, 도시재생 등이다. 저서로는 ‘지방자치의 현재와 미래(2011)’, ‘행정조사방법론(2013)’ 등이 있다. 논문으로는 ‘역대정부의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구(2012)’, ‘한국과 몽골의 부패원인과 특성에 관한 연구(2012)’, ‘도시재생을 통한 창조도시 형성과정의 특성분석(2013)’ 등이 있다(hdh8859@iuk.ac.kr).

〈논문접수일: 2014. 07. 10 / 심사개시일: 2014. 07. 18 / 심사완료일: 2014. 08. 17〉

Abstract

A Study on Actual Conditions of Driving and Policy Results of Merger and Abolition of Small-sized Districts: Focused on the Cases of Failure and Success of Merger and Abolition of Districts in 4 Cities, Gyeongnam Provincial Area

Han, Dong-Hyo

The purpose of this study was to analyze what causes the policy failure success of merger and abolition of small-sized districts by reviewing related prior researches and examining factors of the failure and in terms of policy formation and determination, policy execution and the attitude of learning in relation to policy failure. Specifically, this study investigated cases of failure to merger and abolition of small-sized districts in 3 cities. As a result, the study found that there were a severe local selfishness over where to locate the consolidated district building and what to name the consolidated districts, and that the failure of merger and abolition was partly due to policy design errors and temporal limitations. Next, the policy failure was found attributable to the lack of procedural legitimacy, especially, poor collection of public opinions, and the poor capability of the execution system. Finally, the lack of policy learning within social contexts and negative synergy with other policies contributed to the policy failure. In contrast, the city of Jinju succeeded in the merger and abolition of its small-sized districts by overcoming or resolving the above problems that cause the merger and abolition policy. Considering its findings, this study suggested some requirements for the successful merger and abolition of small-sized districts like establishing an arbitration agency that is exclusively charge of problems with local selfishness, forming collaborative networks that aim to ensure the procedural legitimacy of the merger and abolition policy, setting new guidelines and regulations to make up for deficits in the execution procedure of the policy and building up a learning organization in association with reforms of the local administrative system.

Key Words: Small-sized Districts, Merger and Abolition, Policy Results, Policy Failure, Successful Cases, Learning Organization