

지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로*

김영철**
이우배***

국문요약

본 연구는 지방자치단체 행정구역 통합의 성과는 지역의 지리적 또는 사회경제적 특성에 영향을 받으며 나아가 주민의 공감대 형성이 성과 도출에 매우 중요하다는 가설 아래 경남지역의 통합사례를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 기초자치단체 중 도농통합 또는 도시 간 통합을 경험한 7개 자치단체를 대상으로 통합 전과 통합 후를 비교하여 성과를 측정하였다. 사례연구에 포함된 경상남도의 지방자치단체들로는 도농통합도시인 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시 등이 있으며, 도시간 통합유형으로 창원시를 대상으로 하였다. 분석 결과를 요약해보면 먼저, 도시간 통합사례인 창원시의 경우 통합으로 인한 인구수의 증가로 타 지방자치단체보다 경쟁력은 강화되었다고 볼 수 있지만 재정자립도의 하락은 통합창원시의 발전에 저해요소로 작용된다. 민주성 측면에서도 만족할 만한 성과를 보여주지 못하고 있다. 상수도, 하수도, 도로포장 등의 공공서비스에서 향상이 이루어지지 않았으며 지역개발을 위한 사업 예산의 배분 균등성 역시 큰 변화가 없었다. 이와는 달리 6개 도농통합시의 경우 사천시를 제외하고는 대체로 목표한 성과를 이루었으며, 성과의 크기와 분야에 있어서는 지방자치단체들마다 약간의 차이를 보여준다. 통합의 성과에 대한 주민인식조사 결과를 보면, 창원시와 사천시는 통합에 대해 부정적인 시각이 강한 반면, 김해시, 밀양시, 통영시 등과 같이 중심도시와 주변농촌지역을 통합한 경우는 상대적으로 높은 만족도를 보인다. 부정적 평가는 대체로 지역간 경쟁과 대립으로 인한 통합시 청사나 지역개발 투자와 관련된 갈등으로 빚어진다. 분석 결과를 종합해 보면 지방자치단체간 통합성과는 일관된 결과를 제시하기보다는 지역여건에 따라 복잡하고 다양한 성과를 보여주고 있어 본 연구의 가설을 잘 입증해준다. 즉, 통합의 장점으로 받아들여지는 공공서비스 공급의 효율성과 규모경제 효과의 크기도 개별 자치단체가 처한 환경에 따라 달리 나타나며, 단지 해당 자치단체와 지역주민이 통합에 대한 공감대를 형성하고 적극적으로 희망할 때 비로소 효과가 담보될 수 있음을 알 수 있다. 중심도시와 주변농촌의 통합과 같이 지역간 위계가 분명한 경우 비교적 목표한 성과를 도출하는 것으로 평가되나, 경쟁관계에 있거나 여건이 비슷한 지방자치단체간 통합은 주민 갈등과 행정적 비효율성을 초래할 우려도 제기된다. 이를 방지하기 위해서는 충분한 사전 검토와 합의 그리고 약속 이행의 중요성이 제기되며, 주민투표 과정을 거치는 것도 타당해 보인다. 나아가 지나친 광역화를 지양하고 물리적 통합보다는 자치단체간 협의체 구성을 통한 시너지 창출 노력도 요구된다.

주제어: 자치단체적정규모, 행정구역통합, 통합성과분석

* 이 논문은 주저자 김영철(2012)의 박사학위논문 <지방행정체제 개편의 성과평가 및 개선방향에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로>에서 일부 내용을 발췌하여 수정·보완한 것입니다.

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

지방자치단체 행정구역 통합의 필요성에 대해서는 새로운 환경변화에 상응하는 행정체제 구축, 지방분권체제의 구축을 통한 국가경쟁력제고, 행정의 효율성 제고, 생활권과 경제권 그리고 행정구역의 일치 확보, 그리고 지역격차 완화와 국가균등발전 도모 등 다양한 측면에서 제기된다. 지방자치가 효율적으로 이루어지기 위해서는 자치단체 규모가 적정하여야 하며, 이는 지방자치의 성과를 좌우하는 요소로 인식될 수 있다. 또한 지방자치 구역은 자치권이 미치는 지역적 범위로서 지방공공재의 효율적 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성 등이 따른다(안성민, 1997). 이에 정부 차원에서도 2010년 「지방행정체제개편에관한특별법」을 제정하였고, 2011년 대통령 소속 「지방행정체제개편추진위원회」를 만들어서 지방행정체제 개편을 추진하고 있다. 개편위원회의 주요활동은 시·군·구 통합, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 대도시 특례 발굴에 중점을 두고 있다.

지방행정구역 개편의 방향에 대한 이론적 논의는 한편으로는 자치계층과 행정계층을 축소하고 구역을 넓혀서 효율성을 높여야 한다는 광역화 중심의 주장과 다른 한편으로는 자치계층은 유지하되 구역을 줄여서 민주성을 높여야 한다는 소구역 중심의 주장으로 나뉘어진다(문영동·이시원·민병익, 2009; 박기관, 2007). 광역화 중심의 행정구역 개편은 구역의 경계가 과거에 비하여 오늘날에는 달라졌기 때문에 사회·경제적 여건 변화에 적응하지 못하는 점, 개발권과 생활권이 행정구역과 일치하지 않는 곳이 많다는 점, 자치구역으로서의 기능 요구에 주민참여, 주민통제 등 민주화 요구에도 대응해야 한다는 점 등을 구역 개편 이유로 제시하고 있다. 그에 반해 소구역 중심의 행정구역 개편은 소규모 자치정부에 의한 시민참여 확대, 정치적 효율성 증대, 행정의 대응성 증대, 시정에 대한 주민의 인지도 증대 등이 가능하다고 주장한다.

지방행정구역 개편을 통해 이러한 두 입장의 장점이나 가치를 동시에 충족시킬 수 있으면 최선이겠지만 현실적으로 두 가지 입장을 모두 반영하는 것은 어려움이 있기 때문에 어느 한쪽의 입장을 강조할 수밖에 없을 것이다. 이러한 여건 하에 우리나라의 지방행정구역 개편은 지금까지 대체로 효율성을 중시하는 광역중심으로 나아가는 경향이 높다. 즉, 1995년부터 본격적인 자치와 더불어 도농통합 방식의 시·군 통합을 단행한 경험이 있다. 시·군 통합은 주민의 생활권, 경제권을 행정구역과 일치시킬 수 있고, 도농간의 균형개발을 통해 지역격차를 줄일 수 있으며, 시·군 분리에 따른 행정관리 비용의 중복지출과 이중투자를 줄일 수 있고, 광역적인 지역개발 계획을 수립함으로써 지역간의 갈등을 최소화 할 수 있다는 것이 주요한 명분이었다.

하지만 이러한 광역화 논리와는 달리 지방자치의 중심은 지역사회에 있고 기초자치단체는 주민참여와 동질성의 확보라는 전제 하에, 도농통합형 행정구역개편은 긍정적인 효과를 가져 오지 못하였으며, 시·군 통합은 도시행정수요와 농촌행정수요의 이질성, 행정서비스 공급의 지역간 불균형, 행정의 대주민 대응성 감소 등의 문제를 유발하였다는 연구결과도 있다(김동훈·정진현, 1996; 소순창, 2010; 김승렬, 2011). 기초지방자치단체가 소규모 지역사회 규모로 분절화되어 있는 선진국의 경우도 지방자치단체 통합이 행정효율을 높인다는 확실한 증거가 확인되지 않고, 오히려 분절된 소규모 기초지방자치단체에서 행정 효율이 높다는 경험적 연구도 나오고 있다(Blair and Zhang,

1994; Blomquist and Parks, 1995).

이러한 상반된 주장에 기초하여 본 연구는 경상남도의 기초자치단체를 사례로 지난 20년간 정부에서 추진한 행정구역 통합의 성과를 실증적으로 분석해 봄으로서 지방행정구역 개편 분야의 이론적 발전에 기여하고자 노력한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

1. 지방자치단체의 행정구역 통합에 관한 논의

지방자치단체 행정구역의 공간적 범위에 관한 논의는 크게 두 가지 부류로 나뉜다. 하나는 분절을 통한 소구역화 논리이며, 다른 하나는 통합을 통한 광역화 논리이다(김석태, 2009; 박기관, 2007; 문영동, 2009). 먼저, 소구역주의는 주민의 동질성과, 주민들의 선호에 맞는 공공재 제공을 통해 자원 배분이 효율적으로 이루어질 수 있다는 것이다. 도시와 농촌의 분리는 당연한 것이다. 무지개가 아름다운 것은 일곱가지 색깔로 다양하기 때문에 아름다운 것이며, 같은 도시권 내에서도 자치구역을 다양하게 나눔으로써 진정한 자치가 가능할 수 있다는 것이다. 행정구역 분절의 이론적 근거로는 오츠(Oates)의 분권화정리, 티부(Tiebout)모형 그리고 다운즈(Downs)의 공공선택이론 등을 들 수 있다(장인태, 2004; Downs, 1998; Fischel, 2006; Oates, 2011).

티부모형은 주민의 이동성을 전제로 주민들이 자신의 선호에 맞는 공공서비스를 공급하는 지방자치단체를 주민 스스로 선택할 수 있다는 것이다(Fischel, 2006). 즉 지방정부 서비스에 대한 주민들의 선택을 통해 그들의 선호를 표명하게 됨에 따라 시장과 비슷한 방법으로 주민들의 공공서비스에 대한 수요를 파악할 수 있다는 것이 티부가설의 논리이다. 다음으로, 공공선택 이론에 따르면 민주주의 국가에 있어 정부의 정책은 언제나 소비자보다는 생산자 편향을 보인다고 전제한다. 공공서비스 생산자인 정부는 효율적 정책결정에 실패할 수 밖에 없기 때문에 행정이 시민들에게 접근하기 위해서는 작은 정부를 선호하게 된다는 것이다. 이와 더불어 오츠의 분권화 정리는 지역공공재의 생산을 어느 단계의 정부가 담당하든 동일한 비용이 든다면, 각 지방정부가 스스로의 판단에 의해 그 지역에 적정한 양의 지역 공공재를 공급하는 것이 중앙정부에 의한 공급보다는 효율적이라는 것이다. 다시 말해 지방정부의 규모가 작을수록 효율적인 것으로 파악할 수 있다(Oates, 2011).

이러한 소구역주의와 반대로 통합의 논리는 자치구역을 크게 함으로써 행정비용 체감 및 주민생활권과 자치단체구역의 일치, 지역개발권과 자치단체구역의 일치 등의 가능성을 제기한다. 비용체감 실현의 경우 공공서비스의 생산단위가 큰 경우 총비용에서 고정비용이 차지하는 비중이 줄어들어 평균비용은 감소하게 된다. 이러한 규모경제이론은 지역적인 구역의 크기와도 관련이 있다고 주장한다.

주민생활권과 자치단체 구역의 일치에 대한 주장에 따르면 구역 설정의 가장 전통적인 방식 중

의 하나는 생활권을 바탕으로 구역을 설정하는 것이다. 공간구조는 하나의 일정한 자연적 지리적 공간에 인간들이 정주하기 시작하면서 여러 마을이나 취락을 형성하고, 이들이 하나의 체계화된 망을 형성한다. 일반적으로 중심지역은 도시지역을 의미하고 중심성이 높을수록 대도시가 형성되어서 대도시-중도시-소도시-마을 등의 체계가 된다. 이 체계에서 대도시일수록 중심도시 기능을 수행하며, 다양한 서비스를 제공한다. 따라서 도시를 중심으로 생활권이 형성되며, 이런 생활권 내에서 중심도시와 배후지역은 서로 분리하기 보다는 하나의 통합된 생활권을 형성해야 한다는 주장이다.

또한, 지역개발권과 자치단체 구역의 일치에 관한 주장은 종래의 외향적이고 하향적인 발전방식 대신에 내생적이면서 상향적인 발전방식을 지향하기 위해서는 광역적 발전정책이 요구된다는 것이다(Friedmann, 1987).¹⁾ 이 방식은 상대적으로 낙후된 소도시나 농촌을 발전시키기 위해 농촌과 도시를 하나의 지역개발단위로 설정하고 있다. 권역내에는 자치권을 가진 개별 지방자치단체가 있으나 지역발전을 위해 이들 자치단체가 협력하여 자원을 투자하고 개발이익을 분배함으로써 모두의 기초 수요를 충족시키는 방안을 제시한다. 이를 위해서는 보다 광역적 행정구역의 필요성이 제기된다.

이상에서 소개한 지방자치단체 행정구역 범위의 두 가지 논의 가운데 우리나라는 1991년 지방자치제 부활 이후 추진된 행정구역 개편에서 통합의 논리가 강하게 작용하고 있다. 기존의 도·농 분리식 행정구역은 군지역의 행·재정력의 약화, 생활권과 행정구역의 분리, 일반 행정비의 과다 지출, 지역개발의 불균형, 군 행정구역의 종속성 등의 문제점을 가져다 주었다고 믿었다. 또한 사회경제적 여건의 변화 및 교통통신의 급속한 발달로 인하여 하천이나 산맥 등과 같은 자연적 조건을 중심으로 한 행정구역의 구분이 의미가 약해졌으며, 1990년대 후반 국제금융위기를 경험하며 방만하게 운영되어 온 지방행정조직에 대한 구조 조정 차원의 기구 및 인력 축소 등의 필요성이 제기되었다. 이로 인해 읍·면·동에 대한 축소, 지방자치단체간 통폐합 등을 촉진하여 지방행정체계의 개혁이 본격적으로 이루어져 1992년 이후 40개의 도·농 통합시가 생기고 파주시 등 9개의 도·농 복합 형태의 시가 탄생하였다.

2. 선행연구 검토

지방행정구역 통합의 성과와 관련한 선행연구로는 먼저 1995년부터 실시된 정부의 도·농통합정책 이후 많은 시·군이 통합되었는데 이에 대해 거의 성과가 없다는 주장과 비록 모든 면에서 성과를 거두지는 못하였지만 일부 지표에서는 성과를 보이고 있다는 주장이 대립된다. 먼저, 지방자치단체 통합 성과에 부정적 결론을 제시한 연구를 살펴보면 한국행정연구원(1996)의 연구로 행정구역 통합은 대응성과 공동체 의식에 부정적인 영향을 미치며 또한 비용절감의 능률성 역시 낮은 것으로 나타났다. 나아가 김동훈·정진현(1996)의 연구에서는 통합을 통한 예산절감 효과가 기대에 못 미친다고 주장하며, 행정서비스 공급에서 지역간 불균형이 나타나고 재정력 역시 높아지지 않았다고 주장한다. 배인명의(2000)의 연구에서는 통합시와 일반시 간의 비교를 통해 두 시 모두 세

1) Friedmann(1987)의 주장과 반대로 Dewar, D., A. Todes and V. Watson(1986)는 오히려 상향적인 발전방식은 소규모 지역사회가 중심이 될 때 보다 활성화될 수 있다고 주장하며 지역발전을 위해 행정구역의 규모가 작아야 한다는 주장도 있다.

입과 세출에서 유사한 양상을 보여 재정에 대한 시·군통합의 효과가 거의 없고 재정적자 역시 줄이지 못한 것으로 평가하였다.

통합성과에 대한 부정적 견해를 제시하는 추가적 연구로는 소순창(2010)이 기존의 연구 결과를 기초로 도농통합의 효과를 평가하였는데, 그에 따르면, 전체적인 통합의 효과는 미흡하다고 결론짓는다. 행정적 효율성의 경우 통합을 통해 기구를 축소하고 인력을 감축하여 행정적 효율성을 도모하려 하였으나 효과는 미미하다고 하였으며, 시·군통합의 경제효과 역시 뚜렷하게 나타나지 않는다고 평가한다. 김승렬(2011)은 주민 1,000명당 공무원 수와 읍·면·동 수는 통합 후 감소효과가 단기적으로 나타나지만 장기적으로는 그 성과가 희석된다고 주장한다. 행정비용절감 측면에서는 절감 효과가 거의 나타나지 않지만, 주민 1인당 공무원 인건비는 줄어든 것으로 나타난다.

이에 반해 홍준형(1997), 박종관(1999), 박종관·조석주(2001), 장인태(2004) 등의 연구에서는 통합을 통해 부분적 성과는 달성되었다고 평가한다. 먼저, 홍준형(1997)에 의하면 시·군통합은 비용절감이나 공공서비스 공급의 효율성은 높이지 못하였지만 권역내 지역간 서비스 공급의 공평성과 규모의 경제는 다소 높아지는 것으로 평가하였다. 박종관(1999)은 통합이 지방정부의 효율성을 높이는 데 기여한 것으로 평가하였다.

박종관·조석주(2001)는 성과평가의 기준으로 효율성·민주성·통합성 등을 사용하였다. 그들에 따르면, 효율성 측면의 기구축소 및 인력감축의 효과는 그리 크지 않았으며 비용절감효과도 미미하였으나, 행정의 민주성 측면에서 주민의 참여의식이 높아지고 또한 대응성 측면에서 주민의견 반영 정도와 행정정보 전달의 공정성 및 신속성이 개선된 것으로 나타났다. 또한 통합 후 일부 시설(교육, 문화시설 등)의 도농간 격차 문제를 제외하곤 대체로 주민들의 편의가 증가하였다. 설문분석에서도 시·군통합의 균형발전 효과, 전반적인 편의성 증대, 각종 정책이나 시설에 대한 평가, 주민들의 일체감 형성이나 지역의 이미지 제고에 다소 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가하였다. 장인태(2004)는 통합은 효율성·통합성·민주성·형평성 가운데 효율성은 명확한 성과를 보이고 통합성과 형평성은 점차 성과를 보이는 반면에 민주성은 점차 악화되었다고 평가하였다.

정재진·이병량(2010)은 시·군통합의 사례를 중심으로 행정비용 절감효과, 규모의 경제효과, 지역경제 발전효과 등을 단기효과와 장기효과로 구분하여 분석하였다. 분석결과 단기적으로 지역경제 발전효과는 존재하나 행정비용 절감효과와 규모의 경제효과는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 또한, 장기효과에 대한 분석에서는 규모의 경제효과는 존재하나 행정비용 절감효과와 지역경제 발전효과 등은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

최근 연구로는 2010년 창원·마산·진해시의 통합 사례를 중심으로 지방행정구역 개편의 논리와 가치를 검토한 강정운(2011)의 연구를 들 수 있다. 그는 지방행정구역 개편의 개념과 가치의 틀을 논의하고 이러한 개념과 가치가 3개 시의 통합 과정에서 어떻게 나타났는지를 고찰하였다. 그의 연구에 의하면, 창원시 통합의 가치로는 행정 효율성과 규모경제의 실현, 대도시화로 인한 도시경쟁력 증대, 기존 세 도시간 균형발전의 실현 등을 들고 있다. 하지만, 창원시 통합의 경우 통합 논의가 조급하게 진행됨으로써 통합의 필요성 및 통합방식에 관한 여러 집단들의 의견이 수렴되지 못했고 통합에 대한 합의를 형성하려는 노력이 부족해 통합 이후 갈등과 혼란에 따른 사회적 비용을 부담해야 할 상황이라고 지적한다,

소순창(2010)은 창원·마산·진해시의 통합으로 인한 효율성과 민주성은 모두 낮은 것으로 평가하고 있다. 즉, 공무원 수를 줄여서 인건비를 줄일 수 있다는 통합의 논리는 증명하기 힘들고, 기존의 3개 시청 대신에 5개의 구청을 건설해야 하며 통합 창원시 청사까지도 건설해야 하므로 비용절감의 효과는 적다는 것이다. 또한 통합 이전에 비해 주민들의 의견 반영이나 행정서비스가 높지 않다고 평가한다. 같은 맥락에서 허정연(2011)은 창원·마산·진해 통합이 단행된 지 2년이 지났지만 행정비용 절감이 실현되지 않은 데다 통합 전의 3개 시 주민 간 갈등과 불만이 커지는 등 많은 부작용을 지적하고 있다.

이상에서 살펴본 선행연구 검토결과를 종합해보면 우리나라의 경우 지난 1995년 이후 시행되어 온 지방자치단체 행정구역 통합이 엇갈린 성과를 보여주고 있으며 하나의 결론을 도출하기 어렵다는 사실을 알 수 있다. 통합의 장점으로 받아들여지는 공공서비스 공급의 효율성과 규모경제 효과의 크기도 개별 자치단체가 처한 지리적 환경에 따라 달리 나타나며, 단지 해당 자치단체와 지역 주민이 통합에 대한 공감대를 형성하고 적극적으로 희망할 때 비로소 효과가 담보될 수 있음을 알 수 있다. 본 연구는 이러한 선행연구 검토 결과에 기초하여 지방자치단체 행정구역 통합의 성과는 지역의 지리적 또는 사회경제적 특성에 영향을 받으며 나아가 주민의 공감대 형성이 성과 도출에 매우 중요하다는 가설을 설정하였으며 경남지역의 통합사례를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 연구 방법에서 기존 연구와 차별화되는 점은 행정구역 통합성과 분석에 있어 기존 연구는 대부분 정량지표치 비교나 주민설문조사 가운데 한 가지만 활용하였으나 본 연구는 정량적 지표 분석과 주민설문조사를 병행하여 상호 보완이 이루어질 수 있도록 했다는 것이다.

Ⅲ. 경남지역의 행정구역 통합

1. 도농통합 사례

정부는 지난 1990년대 초 우리나라 농촌지역의 쇠퇴를 막고 지역간 균형발전 실현을 위해 도·농 통합형 행정구역 개편을 대대적으로 추진하였다. 구체적으로 지방자치법 개정을 통해 시에도 읍·면을 둘 수 있도록 하여 시 중심부에는 동을, 주변농촌지역에는 읍·면을 둘 수 있도록 하였다. 이와 동시에 통합대상지역을 선정하여 정부 주도로 통합을 추진하였으며, 지방자치단체 참여를 위해 「도농복합형태의시설치에따른행정특례법」을 제정하여 도농통합 시·군에 대한 행정특례 부여 및 지원을 강화하였다.

경상남도의 경우 당시 창원시와 창원군을 비롯한 9개 시·군지역이 통합 대상으로 지목되었으며 이들 가운데 밀양시와 밀양군은 전국 최초로 시·군 통합에 대한 주민조사가 실시되었다. 다른 시·군과 마찬가지로 밀양시·군은 역사적으로 동일 지역일 뿐 아니라 1989년 1월 1일 시·군 분리 후 주민생활 불편과 행정의 비능률과 낭비요인이 항상 지적되어 왔으며 당시 대다수의 주민들이 시·군 통합을 지지하였다. 당시 주민조사 결과 밀양시 주민은 90.7%, 밀양군은 85.0%의 압도적 지지

를 보냈으며 이에 기초하여 전국 최초로 도농통합을 결정하였다. 이후 1995년부터 1996년 사이에 이루어진 도·농통합 또는 도·농복합시는 경상남도의 경우 구창원시, 구마산시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시 등을 들 수 있다.

2. 도시간 통합 사례

지난 1990년대 중반의 도·농통합 이후 다소 소강상태를 보여 오던 지방행정구역 통합은 이명박 정부의 출범과 함께 다시 활기를 띠기 시작하였다. 지방행정체제 개편을 100대 국정과제의 하나로 선정하고, 국회 내 「지방행정체제개편특별위원회」를 구성하여 활동을 시작하였다. 그 결과 2009년에는 「자치단체자율통합지원계획」이 발표되었으며, 국회 지방행정체제개편특별위원회는 2010년 「지방행정체제개편에관한특별법안」을 의결하였다.

이명박정부시절 행정구역개편 논의의 핵심은 기초지방자치단체인 시·군·구 통합과 광역도의 폐지로 이에 대한 반발이 거세짐에 따라 광역도의 폐지는 사실상 보류되었으며, 시·군·구 통합만 본격적으로 추진되었다. 이러한 과정에서 2008년 후반부터 창원·마산·진해 3개시의 통합 논의가 이루어져 왔으며, 그 과정에서 지역별 이해득실에 따른 찬성과 반대 의견이 강하게 대립되어 진척에 많은 어려움이 있었다. 하지만 정부는 조속한 정책실현을 위한 시범사업의 창출이 필요하였으며 이를 위해 지방자치법 제 4조 2항²⁾에 따라서 3개 시 의회를 상대로 찬반의견 제출을 요청하였다. 이에 따라 3개 시의회 의원들은 투표를 통해 통합안을 의결하기로 결정하였으며³⁾ 다수결에 의해 통합시 탄생에 찬성의견을 제출하였다. 이 과정에 많은 반발이 있었으며 3개 시의 시민단체들은 마·창·진통합안이 주민투표를 거치지 않고, 의회의 다수결투표 만으로 통합을 결정한 것은 주민의 뜻을 반영하지 않은 것이라고 반발하였다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 2010년 7월 「경상남도창원시설치및지원특례에관한법률」에 의거하여 통합 창원시가 탄생하였다.

IV. 분석방법 및 데이터

행정구역 통합의 성과 평가를 위해 먼저 정량적 평가지표를 개발하고 개발된 지표를 활용하여

- 2) 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방 의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 주민투표법 8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.
- 3) 구마산시의회는 2009년 12월 7일, 구진해시의회는 12월 11일, 구창원시의회는 12월 18일에 각 각 찬성을 의결하였다.
- 4) 구창원시의회의 행정구역통합안 처리를 앞두고 창원지역 시민사회단체로 구성된 「민생민주창원회의」가 자체 설문조사를 한 결과 주민투표를 요구하는 비율이 높게 나왔으며 시의회의 주민투표 약속이행을 촉구했다. 「민생민주창원회의」 2009년 창원시민을 상대로 거리 설문조사를 한 결과 전체 응답자(348명) 가운데 261명인 75%가 통합을 위한 주민투표 시행을 찬성했다고 밝혔다. 또, 시의회 의결을 통해 행정구역 통합을 결정하는 것에 대해서는 전체 응답자의 64.9%(226명)가 반대했다고 밝혔다.

통합 이전과 통합 이후의 성과를 비교분석하는 과정을 거친다. 이와 더불어 해당지역 주민을 대상으로 설문을 실시하여 현장에서 체감하는 통합의 성과에 대한 인식 조사도 병행 실시한다. 객관적 평가지표 설정을 위해 본 연구에서는 선행연구에서 활용한 지표를 중심으로 연구 결과에 유의미한 영향을 미치는 것들을 발췌하여 이들 가운데 본 연구의 목적에 맞게 활용될 수 있는 지표들을 설정하였다. 다양한 지표를 광범위하게 모두 다루기에는 한계가 있어 정량적 성과평가지표의 경우 공공서비스의 효율성과 민주성 측면에 국한하여 설정하였으며, 지역 주민의 성과 인식 분석을 위한 설문조사는 통합 후 주민이 체감하는 공공서비스 만족도 변화, 지역의 정체성 인식 변화 등을 평가할 수 있는 지표를 설정하였다.

연구의 시간적 범위는 1995년의 도농통합에서부터 2010년 지방행정체제 개편을 위한 시·군·구 통합까지를 대상으로 한다. 사례지역인 경남의 연구대상 자치단체로는 일차적으로 도·농통합시인 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시와 등 6개 지역과 도시간 통합사례인 창원시를 포함한다.⁵⁾

1. 정량적 성과 평가

1) 성과평가지표 설정

행정구역통합의 성과평가를 위한 이념적 기준으로 크게 효율성과 민주성을 들 수 있다. 먼저, 효율성은 지방행정체제의 광역화와 관련하여 일반적으로 제기되는 가치로서, 통합 이전에 비해 이후에 효율성이 높아졌는지를 평가한다. 효율성의 요인으로는 행·재정적 효율성, 지역경쟁력 등이다. 첫째, 행·재정적 효율성 측정을 위해 공무원 인력 절감, 규모경제에 의한 예산 절감, 시·군의회 운영비 절감, 경상경비 절감 등의 지표를 활용한다. 둘째, 지역경쟁력은 인구 증가 및 재정자립도 증가 지표 등을 통해 측정하고자 한다. 독립된 공법인으로서 지방자치단체간 경쟁이 벌어지고 있고, 최근 지역의 경쟁력 강화를 위해 지역내 인구규모를 늘리려는 시책이 추진되고 있는 점, 주민수의 많고 적음은 그 지역의 재정, 대외적인 영향력, 지역내 경제활동, 공공서비스 확대 등에 미치는 영향력을 고려할 때 인구가 증가한다는 것은 그 지역의 경쟁력이 증가하는 것으로 간주된다. 따라서 인구 증감 실태 분석을 통해 경쟁력을 측정해 볼 수 있을 것이다.

다음으로 민주적 관점에서의 성과 평가는 행정구역 통합으로 인한 주민서비스의 향상과 지역간 균형발전 등을 들 수 있다. 첫째, 주민은 그들이 지방정부로부터 받는 서비스를 통해 자치단체를 평가한다. 특히 자신들의 생활과 밀접한 연관이 있는 상·하수도, 도로, 교통, 치안, 재난관리, 교육, 복지 서비스 등을 평가할 가능성이 높다. 정확한 성과 파악을 위해 이들 모든 지표에 대한 분석이 이뤄져야 하나 본 연구에서는 비교적 자료 수집이 용이한 상수도, 하수도 그리고 도로 관련 지표에 국한하여 측정하고자 한다. 둘째, 지역간 균형발전은 지역개발사업 예산의 배분을 중심으로 평

5) 경상남도 내에서 통합한 지방자치단체는 도·농통합의 경우 진주시, 밀양시, 통영시, 거제시, 김해시, 사천시, 구마산시, 구창원시 등 8개 지역이나 2010년에 구마산시, 구창원시, 구진해시가 창원시로 통합되어 전체 연구 대상 사례는 진주시, 밀양시, 통영시, 거제시, 김해시, 사천시, 창원시 등 7개 시지역이 해당된다.

가한다. 즉, 지역별 개발사업 투자비가 통합 이후에 골고루 배분되었는지를 평가해 본다.

〈표 1〉 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 측정 지표

차원	요 인	변 수	측 정
효율성	행·재정적 효율성	인력절감 ⁶⁾	주민 1000명당 공무원 수
		경상경비 절감	년도별 경상경비비
		규모경제에 의한 행정비용절감	년도별 주민 1인당 예산액
		의회운영비	년도별 의회운영비
		공공시설통합운영에 따른 절감	공공시설 설치운영비
지역경쟁력	시·군 인구, 재정자립도	인구 변화, 재정자립도 변화	
민주성	공공서비스 향상	공공서비스(상수도, 하수도, 도로 등) 증감	
	지역간 균형발전	개발사업비 배분의 균등성	지역개발사업비 배분

자료: 문영동·이시원·민병익(2009); 박기관(2007); 장인태(2004)

2) 자료수집

행정구역 개편의 성과평가를 위해 정량적 자료는 경상남도의 해당 자치단체에서 제공하는 통계 자료를 활용하였다. 이들 자치단체 통계를 활용하여 기존의 도농통합 및 창원시 통합 등이 성과를 거두었는지를 분석하고자 한다. 도농통합의 경우 성과 비교를 통합 시점인 1995년을 기준으로 2000년, 2005년, 2011년까지 16년간으로 하였으며, 통합창원시의 경우 경과기간이 짧아 통합시점인 2010년을 기준으로 2011년과 2012년의 단기간 자료를 활용하였다.⁷⁾

의회운영비와 경상경비의 경우 연도별 비교를 위해 <표 2>과 같이 물가 총지수⁸⁾를 활용하여 환산하였다. 예를 들어 도농통합시의 경우 1995년의 지방의회비와 2011년의 지방의회비 및 경상경비를 단순 비교하는 것은 문제가 있다. 즉, 지방의회비와 경상경비는 시간이 경과할수록 당연히 상승하게 되는데, 각 연도별 증감을 보다 객관적으로 평가하기 위해서는 물가인상분을 반영해야 할 것이다. 이를 위해 통합창원시의 경우 통합시점인 2010년을 기준으로 비용을 환산하고자 하며, 또한 도농통합 사례의 경우 1995년의 비용을 기준으로 비교년도 비용을 환산하고자 한다.

6) 지방자치단체, 특히 군지역의 재정에서 공무원 인건비가 차지하는 비중이 높은 점을 감안할 때 인력절감은 지방재정의 효율성을 높일 것으로 예측되나, 서비스 전달의 질적 측면에서는 공무원수 감축이 반드시 바람직한 것만은 아니라고 판단할 수 있다.

7) 창원시의 통합은 2010년에 이루어진 도시간 통합인 반면에, 도농통합은 1995년에 실시된 도시와 농촌간의 통합으로 각기 다른 시점에 이루어져 단순 성과비교는 어렵다고 판단된다.

8) 본 연구에서는 물가변동분을 반영하는 지수 가운데 물가변동에 관한 총지수를 바탕으로 환산한다. 물가지수는 모든 물가지수 지표를 고려한 총지수, 생활물가지수, 신선식품지수, 농산물 및 석유류 제외 지수, 식료품 및 에너지 제외 지수 등 다양하다.

〈표 2〉 물가인상분

지수종류	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
총지수	8.6	9.3	6.2	4.8	6.3	4.5	4.9	4.4	7.5	0.8	2.3
생활물가지수	-	-	-	-	-	-	6.0	6.1	11.1	2.4	3.7
지수종류	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총지수	4.1	2.8	3.5	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	3.0	4.0
생활물가지수	5.1	2.5	4.0	4.9	4.0	3.1	3.2	5.3	2.1	3.4	4.4

자료: 통계청 물가지수

2. 주민 설문조사

행정구역 통합 성과에 대한 지역주민의 인식 조사를 위해 설문을 실시한다. 설문 항목은 크게 ‘생활권과 행정구역의 일치도’ 향상 여부, ‘공공서비스의 확대 및 이용 편리성’ 증대, ‘도농간 균형 발전’ 실현, ‘주민·지역간 동질성’ 증대, ‘지역갈등’ 정도, ‘정치적 대표성’ 확보 등 6개 항목으로 구성되며, 항목당 세부 설문문항은 아래 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 주민설문조사 항목

항 목	설문문항
생활권과 행정구역 일치도	하나의 생활권이 이루어짐
	출퇴근 또는 통학의 편리성
공공서비스의 확대 및 이용 편리성	교통(버스가 늘어남) 및 도로이용(출퇴근, 통학)
	상수도 수질과 공급
	쓰레기배출과 수거
	각종 생활 및 문화시설
	교육서비스의 증가
	각종 복지서비스의 증가
	행정예산 낭비가 줄어듦
	통합 지역들 간의 균형 발전
도농간 균형발전	지역 경제(산업구조)의 상호 보완성
	역사적인 동질성
주민·지역간 동질성	지역 주민들 간의 친밀감
	통합 지역 주민들 간 하나라는 의식
	통합 지역 주민들간 생각이나 행동의 유사성
	통합시청사 이전과 관련된 갈등이 많았음.
갈등수준	지역개발과 관련된 갈등이 많았음.
	대표성 문제
대표성 문제	자기 지역출신 후보자 밀어주기

자료: 문영동·이시원·민병익(2009); 장인태(2004)

설문조사 대상은 통합사례 7개 시에 거주하는 20세 이상의 일반 남녀 주민을 대상으로 한다. 지역별 표본의 수는 지역의 인구를 감안하여 창원시의 경우 200부를, 김해시와 진주시의 경우 각각

150부, 나머지 시 지역은 각 70부씩 배부하였다. 지역별 응답률을 보면 통영시가 가장 높은 90%를 보여주고 있으며 나머지 지역도 대부분 75% 대의 높은 응답률을 기록하고 있다. 응답률이 가장 낮은 김해시는 66.7%로 비교적 만족할 수준으로 나타난다. 설문 응답자의 특성을 보면 남자가 59.8%로 여자에 비해 높은 비중을 차지하고, 연령은 40대가 39.6%로 가장 높게 나타나며 다음으로 30대가 높게 차지하고 있다. 학력은 대졸이 59.1%를 차지해 지역 주민의 학력 평균에 비해 고학력자의 응답률이 높음을 알 수 있다.⁹⁾

〈표 4〉 사례지역별 설문응답자수

구 분		빈 도(명)	비 율(%)	
성별	남자	356	59.8	
	여자	239	40.2	
연령	20대	34	5.7	
	30대	169	28.4	
	40대	235	39.6	
	50대 이상	157	26.2	
학력	고졸 이하	78	13.1	
	전문대졸	123	20.7	
	대졸	352	59.1	
	대학원졸	42	7.1	
거주지	도농통합지역	진주시	111	18.7
		통영시	63	10.6
		사천시	58	9.7
		김해시	100	16.8
		밀양시	53	8.9
		거제시	59	10.0
	도시통합지역	통합창원시	151	25.4
계		595	100.0	

V. 행정구역 통합의 성과분석 결과

1. 정량적 성과지표 분석

1) 도농통합 사례 분석

(1) 진주시 통합 성과

진주시의 도농통합은 일부를 제외하곤 대체로 만족할 만한 성과를 보이고 있다. 효율성 측면에서 행·재정적 효율성 지표 가운데 공무원수와 의회운영비는 통합시점인 1995년에 비해 2000년,

9) 본 연구의 설문조사는 해당 시·군과 읍·면·동 공무원의 협조를 거쳐 민원실 방문 주민을 대상으로 실시하였다. 응답 주민의 학력 수준이 지역 평균보다 높은 것은 이들 고학력 주민의 적극적 설문 참여 때문으로 풀이된다. 또한 보다 객관적 성과 평가를 위해서는 통합 전 시지역과 군지역 주민을 대상으로 설문지를 보다 균등하게 배분할 필요성이 있으나 본 연구는 이러한 사항은 고려하지 못한 한계가 있다.

2005년, 2011년에 각각 감축되어 효율성이 높아졌다. 그에 반해 예산의 규모경제와 경상경비의 효율성은 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 높지 않은 것을 알 수 있다. 지역경쟁력 역시 1995년에 비해 2000년에 다소 높아졌다가 이후 감소하였다.

민주성 지표 가운데 공공서비스의 향상은 긍정적인 평가를 받는다. 상수도서비스, 하수도서비스, 도로포장 등이 전반적으로 향상되었다. 지역경제개발비의 꾸준한 증가는 통합의 측면에서 투자비가 증가되었고, 형평성 차원에서는 낙후된 지역의 투자적 의미로 긍정적 효과라고 설명할 수 있다

〈표 5〉 진주시 통합 성과

구 분			1995	2000	2005	2011	
효 율 성	행·재정 효율성	공무원수 (명)	계	1,751	1,401	1,636	1,609
			주민1000명당	5.20	4.00	4.80	4.70
		예산 (백만원)	계	357,480	462,368	721,21	811,364
			주민1인당	1.0682	1.3498	2.1358	2.3902
		의회운영비 (백만원)	계	1,417	1,705	2,110	2,600
			물가변동고려	1,417	1,340	1,332	1,147
	경상경비 (백만원)	계	40,973	67,385	124,408	275,675	
		물가변동고려	40,973	52,964	70,663	121,573	
	지역경쟁력	인구변화 (명)		334,649	342,536	337,728	339,445
		재정자립도변화		38.6%	49.0%	33.7%	27.3%
민 주 성	공공서비스 향상	1일 1인 급수량		408ℓ	407ℓ	436ℓ	469ℓ
		하수도보급률		62.3%	83.73%	85.7%	91.7%
		도로포장율		72%	85.1%	85.6%	87.1%
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	44,836	101,549	142,344	217,438
			물가변동고려	44,836	81,341	90,104	95,891

자료: 진양군 통계연보, 1993~1995, 구진주시 통계연보 1993~1995, 진주시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황.

(2) 통영시 통합 성과

통영시의 도농통합 성과는 행·재정적인 효율성 중 공무원수는 통합시점인 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년도에 감축되었으며, 의회운영비 역시 물가변동분을 고려할 때 감소하였다. 그에 반해 예산의 규모경제, 경상경비의 효율은 높아지지 않았으며, 지역경쟁력은 1995년에 비해 2000년, 2005년도에 낮아졌지만 2011년도에는 다시 높아졌다.

민주성 지표 가운데 공공서비스는 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 대체로 높아진 것으로 나타난다. 그리고 지역경제개발비는 물가변동분을 고려하더라도 대체로 확대되어 지역간 균형개발이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 통영시 통합성과

구 분			1995	2000	2005	2011	
효 율 성	행·재정효율성	공무원수 (명)	계	1,004	842	910	881
			주민1000명당	7.0	6.1	6.8	6.20
		예산 (백만원)	계	176,885	237,520	307,199	469,780
			주민1인당	1.2390	1.7323	2.3023	3.3509
		의회운영비 (백만원)	계	980	1,174	1,200	1,450
			물가변동고려	980	922	758	640
	경상경비 (백만원)	계	23,447	38,935	64,558	77,440	
		물가변동고려	23,447	30,602	36,668	34,152	
	지역경쟁력	인구변화 (명)		142,759	137,115	133,429	140,195
		재정자립도변화		29%	25.7%	21.3%	32%
민 주 성	공공서비스 향상	1일 1인 급수량		340ℓ	360ℓ	445ℓ	470ℓ
		하수도보급율		64.9%	67%	78.5%	80.7%
		도로포장율		60%	67.4%	69.9%	85.4%
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	18,726	32,286	45,793	77,280
			물가변동고려	18,726	25,862	28,896	34,081

자료: 통영군 통계연보, 1993~1995, 충무시 통계연보 1993~1995, 통영시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황

(3) 사천시의 통합 성과

사천시의 도농통합도 일부 지표에서 성과를 보이고 있다. 행·재정적인 효율성 가운데 공무원수는 통합시점인 1995년에 비해 2005년과 2011년도에 감축되었으며, 의회운영비 역시 1995년 이전에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 대폭 감소하였다. 그에 반해 예산의 규모경제와 경상경비의 효율성은 높아지지 않았으며, 지역경쟁력 역시 1995년에 비해 2000년에 조금 높아졌다가 2005년, 2011년도에 다시 낮아졌다.

민주성 지표 가운데 공공서비스는 대체로 향상되고 있는 것으로 나타난다. 상수도서비스, 하수도 보급률, 도로포장서비스 등은 1995년에 비해 2011년 현재 대체로 개선되었으며, 그에 반해 지역경제개발비는 물가변동분을 고려할 때, 1995년도에 비해 2000년도 이후 높아지지 않아 사회적형평성 효과는 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 사천시 통합 성과

구 분			1995	2000	2005	2011	
효율성	행·재정 효율성	공무원수 (명)	계	997	817	847	846
			주민1000명당	8.1	6.7	7.5	7.20
		예산 (백만원)	계	146,086	201,939	384,406	434,553
			주민1인당	1.1887	1.6893	3.4343	3.7240
		의회운영비 (백만원)	계	943	459	502	628
			물가변동고려	943	367	318	277
	경상경비 (백만원)	계	32,390	38,737	65,073	171,842	
		물가변동고려	32,390	30,447	36,961	75,783	
	지역경쟁력	인구변화 (명)	122,894	119,543	111,930	116,688	
		재정자립도변화	25.1%	26.7%	21.1%	18.7%	
민주성	공공서비스 향상	1일 1인 급수량	329ℓ	340ℓ	359ℓ	362ℓ	
		하수도보급률	54%	56%	58%	72%	
		도로포장율	63.4%	64.5%	63.7%	73.1%	
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	24,263	28,200	33,597	49,403
			물가변동고려	24,263	22,600	12,330	21,787

자료: 사천군 통계연보, 1993~1995, 삼천포시 통계연보 1993~1995, 사천시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황

(4) 김해시의 통합 성과

김해시의 도농통합 성과는 높게 나타난다. 효율성 측면에서 행·재정적 효율성 중 인구대비 공무원 수는 통합시점인 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 지속적으로 감축되었다. 지역경쟁력 차원은 통합 때인 1995년에 비해 인구수의 경쟁력은 2011년에 크게 증가하였고 재정자립도는 2005년까지 증가하였으나 2011년에 다소 하락하였다. 물가변동분을 고려한 의회운영비, 경상경비는 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 점차적으로 낮아져 규모의 경제 효과가 나타나는 것으로 판단된다. 민주성 지표 가운데 공공서비스에 대한 향상도는 점차 높아지고 있다. 상수도의 1인 급수량과 하수도서비스, 도로서비스, 지역경제개발비 등은 1995년에 비해 2011년에 다소 높아졌다.

〈표 8〉 김해시의 통합 성과

구 분			1995	2000	2005	2011	
효율성	행·재정 효율성	공무원수 (명)	계	1,108	971	1,252	1,413
			주민1000명당	4.1	2.7	2.7	2.7
		예산 (백만원)	계	291,104	573,230	707,513	958,292
			주민1인당	1.0987	1.6516	1.5764	1.8316
		의회운영비 (백만원)	계	871	1,059	1,046	1,137
			물가변동고려	871	848.26	663	502
	경상경비 (백만원)	계	31,614	70,519	90,542	120,758	
		물가변동고려	3,1614	56,486	57,133	57,443	
	지역경쟁력	인구변화 (명)	264,965	347,070	448,796	523,177	
		재정자립도변화	44.9%	46.3%	46.4%	38.8%	
민주성	공공서비스 향상도	1일 1인 급수량	263ℓ	283ℓ	292ℓ	290ℓ	
		하수도보급율	62%	62%	75%	86%	
		도로포장율	93.40%	93.40%	94.1%	94.1%	
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	39,947	48,949	85,944	129,268
			물가변동고려	39,947	39,209	54,403	57,008

자료: 김해군 통계연보, 1993~1995, 구김해시 통계연보 1993~1995, 김해시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황

(5) 밀양시의 통합 성과

밀양시의 경우 행·재정적인 효율성 가운데 의회운영비는 1995년에 비해 2000년과 2005년도 그리고 2011년도에 낮아져서 효율성을 보였고, 통합 이후 공무원수의 감축에 따른 효율은 2011년까지 나타나고 있다. 경상경비는 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 다소 증가하고 있지만 물가 상승분과 기타 여건을 고려하면 규모의 경제효과가 나타나고 있다고 볼 수 있다.

민주성 지표 가운데 공공서비스에 대한 향상도를 보면, 하수도보급률, 상수도보급률, 도로서비스는 1995년에 비해 2011년 현재 높아졌다. 지역경제개발비는 물가변동분을 고려할 때, 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년에 높아져, 전반적으로 낙후 지역에 대한 배분을 높임으로써 사회적 형평성을 높이려는 시도로 볼 수 있다.

〈표 9〉 밀양시 통합 성과

구 분			1995	2000	2005	2011	
효 율 성	행·재정 효율성	공무원수 (명)	계	988	795	902	888
			주민1000명당	7.5	6.3	7.9	8.0
		예산 (백만원)	계	153,436	232,940	366,226	528,491
			주민1인당	1.1678	1.8645	3.2025	4.7836
		의회운영비 (백만원)	계	739	859	819	830
			물가변동고려	739	675	519	367
		경상경비 (백만원)	계	21,394	27,504	36,154	53,250
			물가변동고려	21,394	22,031	22,814	23,484
	지역경쟁력	인구변화 (명)		131,390	124,936	114,320	110,479
		재정자립도변화		22.1%	22.5%	21.0%	17.58%
민 주 성	공공서비스 향상도	1일 1인 급수량		253ℓ	263ℓ	270ℓ	299ℓ
		하수도보급률		36%	39.2%	54%	71.5%
		도로포장율		71%	71%	71%	72.5%
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	31,206	57,698	75,526	115,462
			물가변동고려	31,206	46,217	47,657	50,911

자료: 밀양군 통계연보, 1993~1995, 구밀양시 통계연보 1993~1995, 밀양시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황.

(6) 거제시 통합 성과

거제시의 도농통합 성과는 통합시점인 1995년에 비해 2000년, 2005년 2011년에 행·재정적인 효율성 가운데 공무원수가 감축되었으며, 의회운영비가 감액되었다. 그에 반해 예산과 경상경비는 효율적이지 못한 것으로 나타난다. 또한 지역경쟁력 가운데 인구수는 1995년에 비해 2000년, 2005년, 2011년도에 증가하였으며, 자주재원 역시 1995년에 비해 최근 2011년에 높아졌다.

민주성 지표 가운데 공공서비스 향상은 하수도서비스와 도로포장서비스, 상수도서비스 분야에서 나타났다. 형평성의 경우 물가변동률을 고려할 때, 전반적으로 지역경제개발비가 높아져서 통합지역간 사회적 형평성이 높아졌다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 거제시 통합 성과

구 분		1995	2000	2005	2011		
효 율 성	행·재정효율성	공무원수 (명)	계	943	808	930	1009
			주민1000명당	6.0	4.5	4.6	4.2
		예산 (백만원)	계	175,408	213,729	275,735	461,249
			주민1인당	1.1274	1.2142	1.3822	1.9599
	의회운영비 (백만원)	계	832	875	735	779	
		물가변동고려	832	687	530	344	
	경상경비 (백만원)	계	22,355	40,822	62,491	127,818	
		물가변동고려	22,355	32,086	35,494	56,368	
	지역경쟁력	인구변화 (명)	155,590	176,028	199,483	235,336	
		재정자립도변화	40.7%	35.2%	33.0%	47.7%	
민 주 성	공공서비스 향상	1일 1인 급수량	224ℓ	317	346ℓ	363ℓ	
		하수도보급률	53.1%	54%	56%	67.7%	
		도로포장율	75.92%	81%	83.06%	92.3%	
	형평성	지역경제개발비 (백만원)	계	23,285	36,693	53,573	155,175
			물가변동고려	23,285	29,391	33,912	68,433

자료: 구거제군 통계연보, 1993~1995, 구장승포시 통계연보 1993~1995, 거제시 통계연보 1996~2006. 경상남도 2011 재정현황

2) 도시간 통합 사례 분석

도시간 통합사례인 창원시의 경우 2010년에 통합하여 약 2년이 지난 현시점에서 통합의 성과를 평가하는 데는 다소 무리가 있다고 판단되나, 지금까지 성과를 분석해보면 첫째, 행·재정적 효율성의 경우 공무원 수의 감축, 시 예산의 규모경계, 경상경비의 축소 등에서 성과가 미미한 것을 알 수 있다. 다만 의회운영비는 통합 이전에 비해 감축되어 효율성이 증가하였다. 통합 이후 재정자립도는 오히려 낮아진 것으로 나타난다. 둘째, 지역경쟁력도 큰 변화를 보이지 않지만 가능성은 있다. 해마다 인구가 약간 늘어나고 있으며, 재정의 자주성을 높일 수 있는 자주재원은 2011년에 일부 증가세를 보이기도 한다.

민주성 역시 성과가 미미하다. 상수도, 하수도, 도로포장 등의 공공서비스 수준은 향상되지 않았다. 또한 개발을 위한 사업예산의 지역간 배분은 통합이 이루어진 2010년과 비교하여 2011년과 2012년에 변화가 없다. 특히 구마산시의 경우 인구규모가 구창원시와 유사한 점을 고려할 때 지역 개발을 위한 사업예산 배정 비율이 통합 이후에도 여전히 낮으며, 구진해시의 경우 주민들의 기대감을 충족시키기에는 배분 비율이나 배정 금액이 낮다고 판단된다.

창원시의 통합성적을 종합해보면 아직까지는 기대에 못 미치는 것으로 나타난다. 하지만 이들 성과는 통합 후 2년이 경과된 시점에서 나온 것으로 정책의 타당성을 평가하기에는 다소 짧은 시간이라고 여겨진다. 보다 객관적 성과 평가는 일정 시기가 지난 후 다시 이뤄져야 할 것으로 풀이된다.

〈표 11〉 창원시의 통합 성과

구 분			2010(통합시점)				2011				2012					
효 율 성	행·재 정 효 율	공무원수(명)	계	3,810명			3,752명			3,791명 ¹⁰⁾						
			주민 1000명당	3.5명			3.4명			3.5명						
	의 회 운 영 비	시예산 (백만원)	계	2,389,773			2,485,135			2,506,213						
			주민1인당	2,192			2,278			2,295						
		계 (백만원)	3,016			2,060			2,930							
	지 역 경 쟁 력	경상경비	계 (백만원)	894,748			949,784			1,046,487						
			인구변화 (명)	1,090,181			1,090,881			1,091,780						
			재정자립도변화	47.78%			46.34%			41.76%						
	민 주 성	공공 서비스 향상	1일 1인 급수량	304(ℓ)			303.8(ℓ)			305.8(ℓ)						
			하수도보급률	94.4%			94.6%			94.6%						
도로포장율			56.03%			56.23%			56.23%							
성 형 평	지역 사업예산	구 상 원 구 마 산 구 진 해 계 구 상 원 구 마 산 구 진 해 계 구 상 원 구 마 산 구 진 해 계	구상원	289	199	80	569	293	205	84	584	268	208	90	567	
			금액(십억원)	50.8%	35%	14.2%	100%	50.2%	35.2%	14.6%	100%	47.4%	36.7%	15.9%	100%	
			배분비율													

자료: 창원시 통계연보, 2011~2012

3) 정량적 성과지표 분석결과 종합

지금까지 경남의 통합사례 7개 시를 대상으로 효율성과 민주성의 관점에서 정량적 성과평가를 하였다. 효율성은 행·재정적 효율성과 지역경쟁력 등이며, 민주성은 공공서비스 향상과 지역간 형평성 등이다. 도농통합 및 창원시 통합의 성과에 대한 분석결과를 종합해 보면 다음과 같다. 먼저, 도농통합시 분석 결과에 따르면, 경상남도 도농통합시들은 통합을 통해 부분적 성과를 보이고 있으며, 이러한 성과들은 지방자치단체들마다 다소 차이를 보인다. 달리 말하면, 통합을 통해 완전한 성과를 또는 동일한 성과를 거두지는 못하고 있다고 판단된다. 이는 지방자치단체간 여건에 차이가 있기 때문으로 풀이된다. 공통적으로 통합 이후 2000년, 2005년 2011년 기준 공무원 수 감축과 의회비 절감이 나타나는데, 공무원 수 감축은 통합으로 인한 정원 축소와 함께 1997년 국제금융위기로 인해 공무원 구조조정이 단행되어 복합적 요인에 의해 감축된 것으로 전적으로 통합효과로만 볼 수 없다. 의회 운영비용은 지방자치단체 통합으로 인해 절감된 것으로 보인다.

아울러 재정자립도를 보면 1995년 당시 전국시의 평균이 53.7%인데 창원시를 제외한 경남 6개 도농통합시의 평균은 33.4%이다. 2000년에는 전국시의 평균이 50.6%이고 경남은 37.9%이며, 2005년에는 전국시의 평균이 40.6%이고 경남은 29.4%이다. 또한, 2011년에는 전국시의 평균이 38.4%이고 경남은 30.4%로 전국 시의 재정자립도 평균이 지속적으로 하락하였으나 경남의 6개 시의 평균은 1995년도에 비해 2000년에는 상승하였고 2005년에는 하락하였으나 2011년에는 소폭 상승하였다. 이를 종합해보면 1995년의 도농통합으로 탄생한 경남의 6개시는 재정자립도에서 일정 부분 하락을 경험하였으나 1995년 이후 전국적으로 시·군의 재정자립도가 보다 큰 폭으로 떨어지

10) 도 소방업무가 통합창원시로 이관됨에 따라 이동된 인력 599명 제외한 숫자임.

고 있는 추세를 감안하면 통합으로 인해 재정자립도 하락이 어느 정도 억제된 것으로 추정된다.

이상에서 살펴본 도·농 통합의 사례에서와는 달리 도시간 통합인 창원시의 경우 아직까지 효율성과 민주성 측면에서 기대한 성과를 보여주지 못하고 있다. 효율성의 경우 창원시는 통합을 통해 의회운영비를 절감하기도 하였지만, 대체로 공무원수의 감축, 시 예산의 규모경제, 경장경비의 축소 등이 이루어졌다고 보기 힘들다. 통합으로 인한 인구수의 증가로 타 지방자치단체 보다 경쟁력은 강화되었지만 재정자립도의 하락은 통합 창원시의 발전에 저해요소로 인식된다. 또한 민주성도 역시 대체로 높아졌다고 보기 힘들다. 상수도, 하수도, 도로포장 등의 공공서비스에서 향상되었다고 보기 힘들며, 지역개발을 위한 사업예산의 배분 역시 큰 변화가 없다. 이런 점을 고려 할 때, 창원시의 통합에 따른 성과는 도농통합 사례에 비해 낮은 것을 알 수 있으며, 이에 대한 원인은 보다 세밀한 평가가 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

2. 주민 설문조사 분석

주민 설문조사를 통한 만족도 조사에서 나타난 통합성과를 살펴보면, 지역내 갈등과 대표성의 문제를 제외하면 대체로 성과를 거둔 것으로 나타났다. 즉, 주민생활권과 행정구역의 일치, 공공서비스의 확대, 도시와 농촌(또는 도시)간의 균형 발전과 주민들 간의 동질성이 확보되었다고 판단된다. 하지만 통합시청사나 지역개발과 관련된 갈등은 존재하며, 또한 시장이나 의회의원 등의 대표자 선출에서 자기지역 출신의 정치인을 밀어주는 식의 부정적인 행태가 여전히 나타나고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 문제들은 통합의 성과를 저해하는 요인으로 볼 수 있다.

〈표 12〉 통합 성과에 대한 전체 주민의 인식 정도

구분	문항	빈도(명)	평균(점)	표준편차
생활권과 행정구역 일치도	하나의 생활권이 이루어짐	537	4.07	0.990
	출퇴근 또는 통학의 편리성	536	3.69	1.081
공공서비스의 확대 및 이용 편리성	교통(버스가 늘어남) 및 도로이용(출퇴근, 통학)	534	3.69	0.966
	상수도 수질과 공급	537	3.69	0.955
	쓰레기배출과 수거	537	3.57	0.926
	각종 생활 및 문화시설	535	3.58	1.015
	교육서비스의 증가	536	3.43	1.009
	각종 복지서비스의 증가	536	3.38	1.014
	행정예산 낭비가 줄어듦	534	3.29	0.987
도농간 균형발전	통합 지역들 간의 균형 발전	534	3.32	1.058
	지역 경제(산업구조)의 상호 보완성	532	3.36	1.059
주민·지역간 동질성	역사적인 동질성	537	3.88	1.057
	지역 주민들 간의 친밀감	536	3.46	1.169
	통합 지역 주민들 간 하나라는 의식	537	3.46	1.200
갈등수준	통합 지역 주민들간 생각이나 행동의 유사성	535	3.52	1.153
	통합시청사 이전과 관련된 갈등 많았음.	534	3.54	1.218
대표성 문제	지역개발과 관련된 갈등이 많았음.	535	3.49	1.141
	자기 지역출신 후보자 밀어주기	535	3.53	1.213

참고: 평균은 1점부터 5점까지이며, 5점에 가까울수록 긍정적이거나 높음을 의미함

거주지별로 통합성과에 대한 주민의 인식을 살펴보면, 창원시의 경우 주민생활권과 행정구역의 일치에는 만족도를 보인 반면 공공서비스의 확대 및 이용의 편리성, 도농간 균형발전, 주민·지역간 동질성 등에서는 만족도가 낮았고, 갈등수준과 자기지역출신 밀어주기 등이 높은 것으로 나타났다. 사천시는 주민생활권과 행정구역의 일치, 공공서비스의 확대 및 이용의 편리성 등은 만족도가 높아졌지만, 창원시와 마찬가지로 도농간 균형발전, 주민·지역간 동질성 등이 낮았으며, 갈등수준과 자기지역출신 밀어주기 등이 높게 나타났다. 그에 반해 다른 도농통합 지역은 주민들이 통합에 대해 긍정적 평가를 하고 있다.

통합의 목적에 따른 주민 만족도를 살펴보면 첫째, 통합은 주민생활권과 행정구역을 일치시키는 성과를 거두었다. 생활권과 지방자치단체 구역의 일치하는 생활권의 구성 원리에서 보았을 때 중심 도시와 배후도시를 통합하고 그 경계선을 주민들의 생활권의 기초로 삼는 것을 의미한다(홍준현, 1998). 대체로 5점 만점에 4점 이상을 보이는 자치단체들이 많았다. 특히 밀양시, 진주시, 통영시 등에서 높았다. 하지만 통근·통학의 편리성의 경우 창원시와 사천시의 경우 상대적으로 낮았다.

둘째, 일부 자치단체들을 제외하면 대체로 통합 이후에 공공서비스가 확대되고 이용이 편리해진 것으로 나타났다. 김해시, 밀양시, 진주시, 통영시, 거제시 등은 높게 평가된다. 그에 반해 창원시의 경우 공공서비스 확대 및 이용의 편리성에 대해 부정적인 의견을 표한다. 또한 사천시의 경우 교통/도로 이용, 상수도서비스, 쓰레기 수거 등을 제외하면 대체로 낮게 나타난다.

셋째, 통합을 통한 도농간 균형발전 역시 창원시와 사천시를 제외하면 다른 도농통합지역은 대체로 높게 나타난다. 거제시의 경우 통합 이후 균형발전을 높여졌다는(평균 4.10점) 의견이며, 통영시의 경우 산업구조의 상호보완성(평균 4.66점)을 통해 균형발전을 하고 있다는 응답이 높았다. 그에 반해 3개 시지역이 통합된 창원시와 경제력이 비슷한 시와 군지역이 통합된 사천시의 경우 평균 2점대로 상대적으로 낮게 나타나, 지역간 균형발전을 도모하지 못하고 있다고 평가된다.

넷째, 창원시와 사천시를 제외하면 통합이 주민들간 그리고 지역간 동질성을 높인 것으로 나타난다. 즉, 김해시, 밀양시, 진주시, 통영시, 거제시는 통합을 통해 주민들간 그리고 지역간 동질성이 높아졌다. 하지만 창원시와 사천시의 경우 통합 이후에도 동질성은 높아지지 않고 있다고 평가된다. 다만 통합창원시와 통합사천시의 역사적 동질성은 일부 높아졌다고 응답하였다.

다섯째, 통합 이후 통합시청사와 지역개발에 따른 갈등은 통영시와 밀양시를 제외하면 대부분의 자치단체에서 어느 정도 경험하는 것으로 나타났으며, 특히 창원시와 사천시의 경우 높게 나타났다. 따라서 통합 이후 가장 신경을 써서 해결해야 할 문제가 통합시청사 이전과 지역개발임을 알 수 있다.

여섯째, 지방선거에서 자기지역 출신의 대표자를 지지하는 경향은 고질적인 문제인데, 이러한 문제는 통영시를 제외하면 모든 지역에서 나타나고 있다. 즉, 통영시의 경우 5점 만점에 2.62점으로 낮게 나타난 반면에 다른 통합 지방자치단체들은 평균 3점을 상회하여 보통이상으로 나타났으며, 특히 창원시와 사천시의 경우 높게 나타난다.

〈표 13〉 거주지별 주민의 통합 성과 인식

거주지	생활권과 행정구역 일치도		공공서비스의 확대 및 이용편리성						
	하나의 생활권	통근통학 편리성	교통/도로 이용	상수도	쓰레기 수거	생활문화 시설	교육 서비스	각종 복지 서비스	비용/예산 절감
창원시	3.58	3.05	3.15	2.87	2.83	2.97	2.76	2.74	2.75
김해시	4.15	3.69	3.86	3.95	3.98	4.09	3.95	3.87	3.44
밀양시	4.70	4.48	3.98	4.14	4.20	4.02	3.90	3.86	3.76
진주시	4.38	4.01	4.03	4.11	3.75	3.69	3.55	3.46	3.42
사천시	3.14	3.04	3.18	3.38	3.29	2.94	2.71	2.95	2.86
통영시	4.80	4.41	4.25	4.23	3.93	4.08	3.97	3.75	3.87
거제시	4.16	3.80	3.76	3.82	3.70	3.67	3.64	3.51	3.52
전체	4.07	3.69	3.69	3.69	3.57	3.58	3.42	3.37	3.29

거주지	지역간 균형발전		주민·지역간 동질성				갈등수준		대표성
	균형발전	산업구조 보완성	역사적 동질성	주민들간 친밀감	하나라는 의식	생각, 행동 유사성	통합시청사 이전갈등	지역개발 갈등	자기지역출신 밀어주기
창원시	2.74	2.78	3.18	2.53	2.47	2.73	4.33	4.15	4.26
김해시	3.47	3.58	4.20	3.82	3.84	3.84	3.27	3.30	3.42
밀양시	4.10	3.94	4.44	4.32	4.36	4.34	2.86	3.08	3.08
진주시	3.46	3.60	4.09	3.83	3.86	3.81	3.15	3.14	3.09
사천시	2.82	2.73	3.18	2.48	2.38	2.46	4.09	4.07	4.18
통영시	3.93	4.03	4.66	4.43	4.49	4.43	2.73	2.58	2.62
거제시	3.29	3.35	3.96	3.60	3.65	3.71	3.75	3.56	3.40
전체	3.32	3.36	3.87	3.46	3.46	3.52	3.54	3.49	3.52

참고: 평균은 1점부터 5점까지이며, 5점에 가까울수록 긍정적이거나 높음을 의미함

자치단체 통합 성과에 대한 주민 인식조사 결과를 종합해보면 도농통합지역은 대체로 만족도가 높은 반면 3개 시가 통합된 창원시와 중심도시 기능이 약한 사천시 주민들은 통합에 대해 부정적이다. 도농간 통합은 지역경제산업의 활성화 및 공공서비스의 질 향상에 기여하였지만, 교육의 질 향상, 주민참여의 활성화, 복지혜택 증가 등에는 대체로 긍정적인 영향을 주지 못하였다. 더욱이 공공청사 이전에 따른 갈등과 지역개발의 불균형 등의 부정적인 영향이 초래된 지역도 있었다. 통합창원시의 경우 불균형적 지역개발 및 통합청사 문제에 따른 갈등이 높았으며, 통합사천시는 과거 시와 군 지역 생활권이 서로 달라 성장의 주도권 다툼이 자주 일어나고 있다. 통합 이후에도 주민들 간 동질성이 확보되지 못하였으며, 선거때 마다 지역 후보자 밀어주기 등의 갈등이 표출되고 있다.

VI. 결론

본 연구는 지방행정구역 통합의 성과 평가를 위해 경상남도 자치단체를 사례지역으로 분석하였다. 기초자치단체 가운데 도농통합 또는 도시간 통합을 경험한 7개 자치단체를 대상으로 통합 전과 통합 후를 비교하여 성과를 측정하였다. 또한, 주민들을 대상으로 통합 후 성과에 대한 인식조사도 실시하였다. 사례연구에 포함된 경상남도의 지방자치단체들은 도농통합도시인 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시 등이며, 도시간 통합유형으로 창원시를 대상으로 하였다.

분석 결과를 요약해보면 먼저, 도시간 통합사례인 창원시의 경우 통합으로 인한 인구수의 증가로 타 지방자치단체보다 경쟁력은 강화되었다고 볼 수 있지만 재정자립도의 하락은 통합 창원시의 발전에 저해요소로 인식된다. 민주성 역시 높아졌다고 보기 힘들다. 상수도, 하수도, 도로포장 등의 공공서비스 부문도 향상되었다고 보기 힘들며, 지역개발을 위한 사업예산의 배분 역시 큰 변화가 없다. 물론 통합시점이 오래되지 않아 보다 장기적 관점의 판단이 요구되나, 현 시점에서 살펴본 도시간 통합은 많은 문제점을 노출하고 있음을 알 수 있다. 이런 점을 고려할 때, 창원시의 통합에 따른 성과를 도출하기 위해서는 더 많은 노력과 시간이 요구되는 것으로 추정된다. 이와는 달리 6개 도농통합시의 경우 사천시를 제외하고는 대체로 목표한 성과를 이루었으며, 성과의 크기와 분야에 있어서는 지방자치단체들마다 약간의 차이를 보인다.

통합의 성과에 대한 주민인식조사 결과를 보면, 지역간 통합의 갈등을 겪고 있는 창원시와 사천시 주민은 통합에 대해 다소 부정적인 반면, 도시와 주변 농촌이 같은 생활권을 이루는 진주시, 통영시, 김해시, 밀양시, 거제시 등은 상대적으로 높은 만족도를 보인다. 부정적인 평가는 대체로 지역간 위계가 분명하지 않을 경우 통합 후 통합 시청사 입지나 지역개발 투자를 놓고 지역내 경쟁과 대립으로 빚어지는 것으로 나타났다.

결론적으로 경남지역 사례를 통해 본 지방자치단체간 통합 성과는 일관된 결과를 제시하기보다는 지역여건에 따라 복잡하고 다양한 성과를 보여주고 있어 앞에서 제시한 본 연구의 가설과도 잘 일치한다. 즉, 통합의 장점으로 받아들여지는 공공서비스 공급의 효율성과 규모경제 효과의 크기도 개별 자치단체가 처한 환경에 따라 달리 나타나며, 단지 해당 자치단체와 지역주민이 통합에 대한 공감대를 형성하고 적극적으로 희망할 때 비로소 효과가 담보될 수 있음을 알 수 있다. 중심도시와 주변농촌의 통합과 같이 지역간 위계가 분명한 경우 비교적 목표한 성과를 도출하는 것으로 평가되나, 경쟁관계에 있거나 여건이 비슷한 지방자치단체간 통합은 주민 갈등과 행정적 비효율성을 초래할 우려도 제기된다. 이를 방지하기 위해서는 충분한 사전 검토와 합의 그리고 약속 이행의 중요성이 제기되며, 주민투표 과정을 거치는 것도 타당해 보인다. 나아가 행정구역의 지나친 광역화를 지양하고 물리적 통합보다는 자치단체간 협의체 구성을 통한 시너지 창출 노력도 요구된다.

본 연구가 갖는 있는 한계점으로는 지방자치단체의 통합성과 평가는 지표 선정에 영향을 받을 수밖에 없으며 같은 지표를 선정하더라도 지표별 가중치를 달리하면 다른 분석결과를 보여줄 수 있다는 점이다. 또한 지표별 다양한 성과를 하나로 종합하여 해석하는 과정에서 연구자의 주관적 판단 개입의 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 추후 연구에서 보다 다

양한 성과평가지표의 개발 노력과 더불어 지표별 가중치 부여와 지표의 표준화를 통한 종합지수의 산정 등 또 다른 유형의 분석기법 활용도 학문 발전에 도움을 줄 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강정운. (2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례. 「지역발전연구」, 1: 1-30.
- 김동훈·정진현. (1996). 「도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방안에 관한 연구」.
- 김석태. (2010). 지방행정체제 개편에 관한 이론적 검토. 「지방행정연구」, 24.4: 1-28.
- _____. (2009). 자치구역 개편에서의 분리주의 대 통합주의. 「한국행정논집」, 8.2: 1-18.
- _____. (2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰-적정구역과 구역문제 해결단계를 중심으로. 「한국행정논집」, 21.2: 331-353.
- 김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감 효과를 중심으로. 「지방행정연구」.
- 문영동. (2009). 「행정구역 개편 성과의 영향요인」, 경상대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편성과의 영향요인. 「지방정부연구」, 13.1: 7-25.
- 박기관. (2007). 행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석-DEA의 효율성 측정을 중심으로. 「지방행정연구」, 21.2: 65-93.
- 박완규. (2009). 행정구역개편의 필요성. 한국지방재정공제회. 「지방재정과 지방세」, 3-16.
- 박종관. (1999). 「행정구역개편에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 박종관·조석주. (2001). 시군통합에 의한 행정구역 개편정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12.3: 57-77.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 83: 29-58.
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의 -행정의 민주성과 효율성 문제. 「정부학연구」, 3: 155-178.
- 장인태. (2004). 「행정구역 통합의 성과 추이와 영향요인 분석」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 정재진·이병량. (2010). 행정구역 개편의 학습정보로서 시·군 통합의 효과분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 24.3: 57-89.
- 허정연. (2011). 통합 창원시 1년: “이랄라꼬 합치자 했나?” 「월간중앙」. 9:195~200.
- 한국행정연구원. (1996). 「시군통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향 평가」.
- 홍준형. (1998). 생활권에 기초한 지방자치단체 구역의 개편방안. 「한국행정논집」, 10.2: 669-689.
- _____. (1997). 시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8.2: 59-90.
- Blair, J. P. and Z. Zhang. (1994). “Ties that Bind Revisited” *Economic Development Quarterly* 8: 4-10.
- Blomquist, W. and R. B. Parks. (1995). “Fiscal, Service, and Political Impacts of Indianapolis-Marion County's Unigov” *The Journal of Federalism* 25: 37-54.
- Dewar, D., A. Todes and V. Watson(1986). *Regional Development and Settlement Policy*. London: Allen & Unwin.
- Downs, Anthony. (1998). *Political Theory and Public Choice*. Edward Elgar Pub.

Fischel, William A. (2006). *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*. Lincoln Institute of Land Policy.

Friedmann, John. (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Oates, Wallace E. (2011). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar Pub.

김영철(金煥哲): 해군사관학교를 졸업하고 창원대학교에서 석사를 그리고 인제대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 경남도에 재직 중이며, 합천, 고성, 창녕군 부군수와 경남도 정책기획관 그리고 마산시 부시장 경남도의회 사무처장 등을 역임하였다. 주요 저서로는 「지방행정체제 개편의 성과평가 및 개선방향에 관한 연구」(박사학위논문, 2012) 등이 있다.

이우배(李宇培): 한양대학교 도시공학과를 졸업하고 미국 University of Southern California(USC)에서 도시및지역계획학 박사학위를 취득하였다. 현재 인제대학교 행정학과 부교수로 재직 중이며 인제대 부설 동남권발전연구소 소장직을 맡고 있다. 관심분야는 지역경제개발 및 빈곤문제 등이다. 주요 저서로는 「세계적 혁신지역을 간다」(공저)(2006), 「도시와 인간」(공저)(2005) 등이 있고, 주요 논문으로는 “동남경제권 석유화학산업의 지역선도산업적 기능 및 위상 분석 연구”(2012, 「지역연구」 제28권제2호), “New spaces for the local welfare state? The case of General Relief in Los Angeles County”(2002, *Social & Cultural Geography* Vol3) 등이 있다(wblee@inje.ac.kr).

Abstract

**Consolidation of Local Governments and Their Outcomes:
A Case Study of Gyeongnam Provincial Area**

Kim, Young-Chul

Lee, Woo-Bae

This research aims to examine outcomes of consolidation of local governments in Korea, studying cases of Gyeongnam Province. Seven cities of sample include Changwon, Jinju, Tongyeong, Sacheon, Gimhae, Miryang, Geoje. While Changwon is a case of consolidation of three neighboring cities, other six cities are all cases of consolidation of a central city with the neighboring rural counties. In order to analyse effects of the local government consolidation during last two decades, yearly statistical books of the local governments were used. In addition, survey research was done to find how people in local community feel about their government restructuring.

Findings of this research suggest split implications. Although cases of consolidation of central cities with neighboring rural counties indicate some positive outcomes, cases of consolidation among cities and counties in a more competitive but less hierarchical condition show few expected results. In cases of Changwon and Sacheon, for example, conflicts persists among local communities and no sign of efficiencies in local administration has been shown. In order to prevent any negative outcomes of local government redistricting, this research suggests deliberative studies, citizen participation and local referendum as a mandatory procedure of consolidation.

Key Words: Optimum Size of Local Government, Local Government Consolidation, Analysis of Consolidation Outcomes