

지방자치단체 간 통합모형 제안:

‘지역적 일체성 권역’ 개념의 활용*

이정석

국문요약

우리나라의 경우 그간 지방자치단체가 해당 지역의 실정에 맞는 지방자치단체 간 통합모형을 만들기 위해서 자발적·주체적으로 고민하였거나 노력한 사례는 거의 없었다. 본 연구는 여기에 초점을 맞춰 개선점을 모색하고자 한다. 본 연구는 지방자치단체 간 자율적인 통합을 장려한다고 하는 기본적인 입장에서, 종래 애매하고 명확하지 않았던 경상남도 내 시·군 상호 간의 관계 상황을 객관적인 데이터를 가지고 분석함으로써 ‘지역적 일체성 권역’을 조사하고자 하였다. 본 연구의 목적은 지역적 일체성 권역 여부를 판단할 수 있는 특정 사회지표 및 기준을 발굴하고, 이에 근거하여 경상남도 내 20개 시·군(통합창원시 출범 이전 기준)의 객관적인 통합모형(안)을 제안하는 데 있다. 지역 현실에 적합한 총 21개의 ‘지역적 일체성 권역’ 지표 체계를 완성하고, 이를 다시 4개의 집약지표로 묶은 다음, 지역적 일체성 권역을 검토하기 위한 11가지의 패턴을 작성하였다. 이러한 검토 패턴의 적절성 여부를 판단한 결과 4가지의 안이 도출되었는데, 이 중 2가지 안이 다른 나머지 2가지 안과 각각 겹쳐 결국 2가지 안으로 수렴되었다. 본 연구 결과는 향후 중앙정부뿐만 아니라, 시·도 및 시·군의 관계자들이 지방자치단체 간 통합 관련 논의를 시작하는 데 있어서 기초자료로써 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 지방자치단체, 통합모형, 지역적 일체성 권역, 경상남도

1. 서론

‘통합창원시 출범 3주년 경과’, ‘통합청주시 설치법 국회통과’, ‘지방자치발전위원회 출범 준비’ 보도 등으로 인해 지방자치단체 간 통합(이하 ‘지자체통합’이라 함)이 중요한 이슈가 되고 있다. 지자체통합은 지방자치행정과 주민생활에의 파급효과가 큰 까닭에, 통합 논의 과정에서 정보 부족과 오해에서 초래되는 부작용을 사전에 차단함으로써 지역주민의 우려와 궁금증을 해소하는 것이 중요하다.

세계화·지방화·광역화 시대에 지자체는 지자체통합을 비롯한 지방행정체제 개편 논의에 있어서 주체적인 역할을 다해야 한다. 그러나 우리나라의 경우 그간 지자체가 해당 지역의 실정에 맞는

* 이 논문은 저자가 연구책임을 맡았던 경상남도(2010) 및 이정석(2011b; 2012)을 수정·보완한 것이며, 그간 몇 차례에 걸쳐 세미나 및 보고회 등에서 발표한 것을 발전시켜 작성한 것임을 밝힌다.

지자체통합모형을 만들기 위해서 자발적·주체적으로 고민하였거나 노력한 사례는 거의 없었다. 그런 점에서 작금의 중앙정부 의존적인 행태를 벗어나 지자체와 지역주민이 주도하고, 그들의 자율적인 판단에 따라 지자체의 미래를 결정해 나가려는 개선 의지가 필요하다.

따라서 지자체는 현 정부가 추진하고 있는 정부3.0 및 지방3.0 계획의 실천과도 관련이 되겠지만, 관계 기초 데이터를 지역주민에게 지속적으로 개방하고 공유함으로써 지자체통합 논의를 활성화할 필요가 있다. 특히, 통합 기준의 선정과 그 적용에 대한 여러 논의를 거쳐 좁게는 광역자치단체 단위에서, 넓게는 전국 단위에서 지자체통합모형을 도출할 필요가 있다.

그러나 우리나라 지자체나 학계는 그간 보편타당한 지자체통합의 기준은 물론 그 적용 방법에 대해 활발한 논의를 전개하지 못했다. 반면, 일본의 헤이세이(平成)기 시·정·촌합병의 성공적 추진은 광역자치단체인 도·도·부·현의 강력한 추진력에 힘입은 바가 크다¹⁾. 즉, 광역자치단체는 각종 합병 계획 내지 구상을 수립·책정하여 시·정·촌 및 지역주민에게 알기 쉬운 형태로 제공하는 등 시·정·촌의 자주적인 합병을 지원해 왔다. 특히, 시즈오카(静岡)현은 ‘지역적 일체성 권역’이라는 새로운 개념을 도입하여 객관적인 지표²⁾에 기초하여 계량화한 다음 시·정·촌합병 조합을 제시함으로써 시·정·촌이 객관적인 자료에 근거하여 합병 논의를 시작할 수 있도록 판단재료를 제시하였다.

본 연구는 지자체 간 자율적인 통합을 장려한다고 하는 기본적인 입장에서, 일본의 시즈오카현이 사용했던 방법을 응용하여 종래 애매하고 불명확했던 경상남도 내 시·군 상호 간의 관계 상황을 객관적인 데이터를 가지고 분석하여 ‘지역적 일체성 권역’을 조사하고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 지역적 일체성 권역 여부를 판단할 수 있는 특정 사회지표 및 기준을 발굴하고, 이에 근거하여 경상남도 내 시·군의 객관적인 통합모형(안)을 제안하는 데 있다.

1) 헤이세이(平成) 대합병은 1999년부터 정부 주도로 실시된 합병으로, 시·정·촌을 광역화함으로써 행·재정 기반을 강화하고, 지방분권의 추진에 대응하는 것을 목적으로 한 것이다. 2005년 전후로 가장 많은 합병이 실시되었고, 「시·정·촌합병특례신법」의 기한이 만료된 2010년 3월 말에 종료되었다. 그 결과 1999년에 3,232개(시 670개, 정 1,994개, 촌 568개)였던 시·정·촌은 2010년 1,727개(시 786개, 정 757개, 촌 184개)로 46.57%가 감소하였다(總務省ホームページ 참조).

2) 시즈오카현에서는 지역적 일체성 권역을 검토하기 위해 총 50개의 개별지표를 활용하였다. 우선 사회생활적 일체성 지표로는 통근권, 통학권, 의료품 소비구매권, 생활용품 소비구매권, 식료품 소비구매권, 통원권, 특별요양 노인시설 입소권, 휴일이동권, 음식권(이상 9개 지표 모두 5, 10, 15, 20%권 산출), 인접 시·정권, 국도·현도 연선 시·정권 등 총 11개의 개별지표가 있다. 다음으로, 산업경제적 일체성 지표로는 신용금고 지점 소재지, JA 관할구역, 트럭 화물 유동권(5, 10, 15, 20%권), 대형소매점 상권 상당 구역, 기업 간 거래 관계 상황(5%권), 제조업 사업소 등 배치 상황(5%권), 중소기업중앙회 지역 구분, (사)법인회 지역 구분, 상공회의소 지역 구분, 철도·버스회사 네트워크 구분, 전력·가스·수도 공급 구역, 우편집배권, 전화 시외국번 구분 등 총 13개의 개별지표가 있다. 이어서 광역적 행정서비스 체계 지표로는 현 행정 출장소 지역 체제, 경찰서 관할구역, 고등학교학구, 사회보험 사무소 지역 체제, 공공 직업안정소 지역 체제, 세무서 관할구역, 법원 관할구역, 국토교통성 운수국 관할 구역, 일부사무조합 설치 상황, 기관 공동 설치 및 사무위탁 상황, 제2차 구급의료체계, 쓰레기 처리 광역화 계획 구분, 개호 인정 공동심사 체제 등 총 13개의 개별지표가 있다. 마지막으로, 정책적 일체성 유도 지표로는 광역 시·정·촌권 계획 구역, 광역 도시계획 구역, 반도 진흥 대책 실시 구역, 지방 거점도시 지역, 중부권 도시개발 구역, 신세기 창조 계획, 주택 마스터플랜, 보건의료 계획 구분, 관광 시즈오카 약진 계획 구분, 농림수산업 신세기 비전 구분, 상립 계획 구분, 국회의원 소선거구, 시즈오카현 의회 의원 선거구 등 총 13개의 개별지표가 있다. 여기에 대해서는 静岡県市町村合併推進研究会(2006)를 참조.

이를 위해 본 연구의 공간적 범위는 경상남도 20개 시·군으로 한정하고자 한다. 이렇게 제한하는 이유는 창원·마산·진해 3개시가 자율적으로 통합해 탄생한 통합창원시가 출범(2010.7.1)하기 이전 시점을 중심으로 통합모형(안)을 제안함으로써 각 대안들의 적합성 여부를 판별해 볼 수 있기 때문이다. 한편, 연구의 시간적 범위는 통합창원시가 출범하기 이전이면서 지역적 일체성 권역 조사를 위한 최신 사회지표(통계자료)가 존재하는 해로 한정한다.

한편, 본 연구는 각 방면에서의 자주적인 활동을 저해하지 않도록, 가능한 한 객관적인 방법에 의해 분석하고자 노력하였다. 이렇게 파악된 지역적 일체성 권역은 현재의 사회·경제적 상황 등의 지표에 근거한 것이며, 각자의 주관이 들어갈 소지가 있는 '지역의 장래'에 대한 검토 및 수립은 개별 지역에 맡기기로 하고 본 연구에서 제외하였다. 또한, 이 논문은 지자체통합모형을 제안하는 과정에서 어떠한 기준을 지역적 일체성 권역 지표로 활용하고 이것들을 어떻게 종합적으로 적용할 것인가 하는 방법론에 관한 연구이므로, 여전히 논란의 소지가 큰 시·군통합의 필요성과 통합의 효과 내지 성과 등에 관한 분석은 연구의 범위에서 제외하였다³⁾.

II. 이론적 논의

여기서는 그간 학계에서 논의되어 온 보편적인 시·군·구통합 기준, 한국지방행정연구원의 두 차례에 걸친 시·군통합 기준, 이명박 정부 시절 정부위원회가 최종 발표한 시·군·구통합 기준을 중심으로 통합 기준에 대해 기초적인 이해를 한 다음, 본 연구의 주요 연구범위인 지역적 일체성 권역의 의의 및 그 검토 작업에 대해 단계별로 설명하고자 한다.

1. 시·군·구통합 기준

1) 박종관 외(2011)의 시·군·구통합 기준 및 적용 시 고려사항

박종관 외(2011)는 다수의 학자들이 수행한 통합기준 연구, 해외사례 분석, 그리고 우리나라의 과거 통합사례 분석을 통해 일련의 공통점을 발견한 다음, 시·군·구통합을 위한 정성적 기준과 정

3) 그간 도·농통합, 시·군통합, 통합시 출범의 효과 내지 성과에 대한 연구는 많이 있어 왔다(예를 들면, 홍준현, 1997; 김재홍, 2000; 박종관·조석주, 2001; 이시원·민병익, 2006; 강정운, 2011; 이정석, 2011; 김영철·이우배, 2013). 그러나 연구방법·대상 혹은 연구시점의 차이에 기인하는 것도 있겠지만, 그러한 연구들의 결론은 제각각이어서 통합의 효과 내지 성과에 대해 한 마디로 어떠한다고 말하기 어려운 실정이다. 결국 이러한 연구들은 행정구역 개편과 관련하여 '사후적 평가'에 해당하는 것이므로, 통합 전에 어떠한 시·군 조합이 가능할지, 어떠한 기준에 근거하여 통합 논의를 시작해야 옳은지를 검토하는 '사전적 평가'와는 차원이 다른 논의들이다. 다시 말해, 사후적 평가도 나름대로 중요한 가치를 담고 있는 연구임에 틀림이 없으나, 통합 전에 미리 통합의 효과나 성과를 제고할 수 있도록 객관적인 기준에 따라 합리적인 지자체통합모형을 검토하는 사전적 평가가 지자체나 학계 차원에서 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 것이 사실이다. 특히, 어떤 지표를 활용했느냐 하는 것보다도 어떻게 그 지표를 적용했느냐 하는 것도 상당히 중요한 것인데 이러한 부분들이 간과되어 온 측면이 강했다고 할 수 있다.

량적 기준을 도출하고 기준 내에 세부기준을 제시하였다. 지자체통합을 위한 정성적 기준으로는 행정효율성, 공동사회성, 생활권, 지리적 특성, 지역발전 가능성을, 정량적 기준으로는 인구, 면적, 재정력, 인구 대 공무원 수가 있다. 자치구통합을 위한 정성적 기준으로는 공동사회성, 생활권 공유, 지리적 특성을, 정량적 기준으로는 인구, 면적이 있다. 지자체통합 기준이 자치구통합 기준보다 더 다양하고 많은 것이 특징이다.

한편, 박종관 외(2011)는 상기에서 도출한 지자체통합의 기준을 실제로 적용할 시에 고려할 사항도 제시하고 있어 긍정적으로 평가할 만하다. 먼저 시·군통합 기준의 적용 시에 고려할 사항으로 세 가지 요소를 들었는데, 통합지역별 통합 목적과 여건의 고려(인구, 면적 등을 적절히 조합), 통합지역별 환경의 고려(통합기준들 간 우선순위 고려), 통합이 불가피하다고 판단되는 지역은 행정안전부 장관의 제한적 권고에 의한 통합 고려 등이다. 다음으로 자치구통합 기준의 적용 시에 고려할 사항으로 두 가지 요소를 들었는데, 자치구의 통합 목적과 여건의 고려(대도시행정의 원활화라는 목적 고려, 공동사회성은 지표의 영향력이 다소 떨어지지만 하위 지표로 적용), 특별시 및 광역시의 자체 도시계획과 정합성 있게 적용 및 추진 등이다.

2) 한국지방행정연구원(2002; 2010)의 시·군통합 기준

한국지방행정연구원은 2002년과 2010년 두 차례에 걸쳐 시·군통합 기준을 제시한 바 있다. “경제 분쟁 조정 개선 방안 연구”와 “기형적 행정구역 조정 방안 연구”를 통해서인데, 이들 자료들은 비공개되어 있어 상세한 내용을 알기는 어렵지만, 최근에 김병국(2011)의 연구를 통해 소개되어 있어 그 내용을 간략하게나마 이해할 수 있다.

〈표 1〉 한국지방행정연구원의 시·군통합 기준

| 연도 | 원칙(기준/이념) | | 기준(세부기준) | |
|-------|------------|-----|--|-------------------------------|
| 2002년 | 공간적 시각의 반영 | | -생활권과 행정구역의 일치 | -공동체적 유대감의 증대 |
| | 행정 민주성의 증진 | | -주민참여 및 주민통제의 증진 | -주민선호의 충족 |
| | 행정 효율성의 증진 | | -규모경제의 실현 -행정비용의 최소화 | -외부효과의 최소화 -재정능력의 증대 |
| 2010년 | 행정적 기준 | 능률성 | -행정 처리의 신속성 | -상하계층 간 행정협력의 용이성 |
| | 경제적 기준 | 효율성 | -개편에 따른 편익의 증대 -재정운용의 합리성 | -개편비용의 최소화 -외부효과의 내부화 |
| | 정치적 기준 | 민주성 | -주민참여의 용이성 -지역 간 형평성 -주민의 개편 순응성 | -주민생활 편이성 -공공서비스의 지역수요 대응성 |
| | 사회적 기준 | 지역성 | -주민의식의 일체감 | -환경·역사·문화적 동일성 |

자료: 김병국(2011)을 일부 수정하여 재인용.

<표 1>에서 알 수 있듯이, 2010년의 기준은 2002년의 연구 결과를 좀 더 발전시켜 세부기준을 약간 더 상세히 기술한 것이라는 점을 제외하곤 큰 차이를 발견할 수 없다. 다만, 2010년의 기준

은 효율성(능률성·효율성), 민주성, 지역성을 주요 기준으로 삼고 있으며, 지역성 차원에서 주민의식의 일체감과 환경·역사·문화적 동일성을 강조하고 있어 실제 지역주민이 느끼는 정서적 동질성이 중시되고 있음을 알 수 있다.

3) 지방행정체제개편추진위원회(2011)의 시·군·구통합 기준

지방행정체제 개편 문제는 2010년 9월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정됨으로써 국가적 의제로 부상하였다. 이후, 대통령 직속 지방행정체제개편추진위원회(이하, '개편위'라 함)가 출범하여 분과위원회·전체회의 등 회의와 권역별 토론회 등을 실시한 결과를 바탕으로 2011년 9월 6일 '시·군·구통합 기준'을 확정 발표하였다(지방행정체제개편추진위원회, 2011). 구체적으로, 인구나 면적, 지역 간 역사·문화적 동질성, 사회·경제적 생활권의 분리 등과 같은 요인을 1·2차적 기준으로 나누어 제시하였다. 1차적 기준의 판단은 해당 지방자치단체(지방자치단체의 장, 지방의회, 지역주민)가 하고, 2차적 기준의 판단은 개편위가 하는 것으로 되어 있다. 순차적으로 기준을 충족시켜야 통합 대상이 될 수 있으나, 주민 자율에 의한 통합 원칙을 존중하여 그러한 기준을 충족하지 않더라도 여론 수렴을 거쳐 통합 의사가 확실할 때에는 통합 건의를 할 수 있도록 하였다.

이러한 세부기준은 그 자체로서 객관적인 지표라고 할 수 없다. 예시적 해설을 통해 좀 더 많은 설명이 보완적으로 이루어지고 있긴 하지만, 판단 주체에 따라 상이한 해석을 할 여지를 남겨놓고 있다는 점에서 여전히 불명확한 기준일 수밖에 없다(이정석, 2011a). 그런 까닭에 개편위의 '시·군·구통합 기준' 발표 후 비난 여론이 거세게 일어났는데, 우려스럽다는 표현이 대부분을 차지하고 있다⁴⁾.

2. 지역적 일체성 권역

1) 지역적 일체성 권역의 의미

지역적 일체성 권역이란 서로 다른 두 개 이상의 지역을 특정한 지표로써 비교해 보았을 때, 동일한 지역 구분에 해당하는 공간적 범위를 말한다. 이것을 조사하기 위해서는 우선 지역을 구분하는 다양한 관점·지표별로 경상남도의 20개 시·군 각각에 대해서 20개 시·군(자기 시·군을 포함)과의 관계성 정도를 조사하여 데이터화(이하 '관계성 데이터'라 함)하는 것이 필요하다.

임의의 두 지자체 간 관계성 데이터의 차가 작을수록 지역 구분에 대한 해당 상황이 유사하다는 것을 의미하므로, 일체성이 인정된다고 할 수 있다. 이 관계성 데이터의 차가 작은 순서대로 지

4) 대표적인 예로, '2009년 행안부가 추진했던 자율통합기준과 별반 다른 점이 없어 실효성에 의문'이라든가, '1차적 기준인 인구나 면적은 너무나 획일적이고 일률적인 잣대로 통합을 추진할 경우 지역적 정체성과 역사성을 훼손하고 경쟁력을 오히려 약화', '2차적 기준 역시 너무나 애매모호하고 추상적', 그리고 '자칫하여 지역주민 간 지역주의 심화 및 정치 내에서도 과거 지역주의 정치의 회기 가능성'(「노컷뉴스」, 2011, 「세계일보」, 2011, 「한겨레」, 2011; 「동아일보」, 2011; 「대전일보」, 2011; 「아시아경제」, 2011, 「경남도민일보」, 2011) 등이 있다. 이정석(2011a)을 재인용.

자체를 조합해 나가면, 지역적 일체성 권역의 상황을 명확히 할 수 있다. 다만, 이 방법으로 최초의 한 조의 지자체 그룹을 추출하려면, 20개 지자체로부터 임의의 2개 지자체의 조합을 선택할 때의 총 조합 수인 190개($=20 \times 19 \div 2$)에 대해서 2개 지자체 간 관계성 데이터의 차를 계산하고, 어느 조합의 관계성 데이터의 차가 최소인지 비교할 필요가 있다. 일정 구역 전체에 대한 지역적 일체성 권역의 상황을 나타내기 위해서는 반복적 조작이 필요하고 결국 방대한 계산이 수반되어야 한다. 이를 보완하기 위해 각종 지표별로 지자체 간의 관계성 데이터를 작성한 다음, 군집분석(cluster analysis)을 실시함으로써 도내 20개 시·군에 대한 타 시·군과의 관계성 정도(유사성)를 근거로 하여 지역적 일체성 권역을 객관적으로 추출할 수 있게 된다.

그러나 이 과정에서는 몇 가지 유의해야 할 점이 있다. 첫째, 시·군을 단위로 하는 통합 방법의 정보에 입각하기 때문에 각 시·군의 면적 혹은 인구 규모를 고려하지 않았다. 따라서 각 그룹별 규모의 적절성은 검토되지 않았다. 둘째, 통계처리는 컴퓨터를 이용하여 기계적으로 실시하므로, 정량화가 불가능한 정보는 과감히 배제하였다. 셋째, 군집은 반드시 2개 시·군 상호 간의 결합이 강한 정도만을 반영한 것이 아니며, 해당 시·군 각각에 대하여 20개 시·군(자기 시·군을 포함)과의 유사성을 검토·분석한 결과이다. 넷째, 다양한 자료를 활용한 시·군통합 방법의 유사성에 기초한 분석이기 때문에, 광역적인 연결을 가진 거점도시나 자기 시·군 내에서의 완결성 내지 독자성이 강한 자치단체일수록 그룹화하기 어려운 경향이 있다. 다섯째, 20개 시·군 모두를 병렬적으로 다루므로 각 그룹 속에서 중심도시를 특정지을 수 없다. 또한 그룹화 과정도 더 유사한 것끼리 서서히 통합해 가기 때문에 피라미드형으로 지역 계층구조를 나타내는 것은 불가하다. 여섯째, 현 시점의 정보에 의존하므로, 시간의 경과로 인해 발생하는 일체성 상황의 변화나 각종 장래적인 프로젝트 등에 의한 지역적 변모는 고려의 대상이 아니다.

2) 지역적 일체성 권역 검토 작업의 기본방침

시·군의 지역적 일체성에 대한 시점과 사고방식은 주민·행정·산업계 등 검토자의 입장이나 거주·통근통학·일상적 왕래 등에 따른 경험적인 지역 이해도, 일체성 권역을 검토하는 시점 등에 따라 차이가 난다. 이와 같은 이유 때문에, 본 연구에서는 지역적 일체성 권역 검토 작업 시에 두 가지의 기본방침을 수립하였다. 첫째, 데이터 확보의 일반성이다. 이것은 일반에 공표되어 있는 데이터와 관계기관에 조회하여 확보 가능한 데이터만을 이용한다는 것이다. 둘째, 작업 순서와 방법의 객관성 및 명확성이다. 즉, 작업 순서 및 방법은 객관적이고 누구라도 재현 가능하도록 가공 처리의 순서를 구체적이고 명확하게 규정하였다는 것이다. 또한, 주민이나 관계자 등에 대한 설문조사·공청회 조사 등 이해관계자에 대한 인식 조사와 관련이 있는 정보는 객관성 확보 차원에서 검토 데이터로써 함께 취급하지 않았다.

3) 지역적 일체성 권역 검토 작업 단계

(1) 제1단계: 기초자료의 수집 및 정리

제1단계에서는 일정 구역 내 기초자치단체를 구분할 수 있는 각종 지표를 수집·정리한다. 이 때 일본 시즈오카현에서 활용한 총 50개의 개별지표를 검토하였는데, 우선 이 중에서 우리나라 현실에 맞지 않는 지표⁵⁾와 데이터 확보의 일반성을 유지하기 어려운 것들⁶⁾은 제외하였다. 반면에 '낙동강 수계 단위 유역', '방송 서비스 권역', '경남 관광권역', '9대 중핵권' 등 지역 구분에 유익할 것으로 판단되는 개별지표를 추가함으로써 총 4개의 '집약지표'와 부차 관점인 13개의 '중간집약지표' 및 21개의 '개별지표' 체계를 구축하였다(<표 2> 참조).

집약지표는 4가지의 기본관점으로 사회생활적 일체성 지표, 산업경제적 일체성 지표, 광역적 행정서비스 체계 지표 및 정책적 일체성 유도 지표로 구성되는데, 일정한 특징에 따라 시·군의 통합 방법이 드러나는 지표군을 말한다. 첫째, 사회·생활적 일체성 지표는 지역주민이 일상적인 사회생활이나 활동 속에서 시·군 경계를 넘어서 광역적으로 교류하는 가운데 많은 지역생활이 완결되는 지리적 범위와 관련이 있다.

둘째, 산업·경제적 일체성 지표는 기업 등의 사업활동에 있어서 관리·통솔의 지역적 범위로서의, 혹은 지역산업계의 제 활동 등에 있어서 덩어리로 인지되고 있는 지역적 범위와 관련이 있다.

셋째, 광역적 행정서비스 체계 지표는 국가·시·도·시·군 등에 의해서 행정서비스가 제공되는 광역적인 지역체계나 시·군의 광역적인 협의·조정 활동과 관련이 있다.

마지막으로, 정책적 일체성 유도 지표는 국가·시·도·시·군이 복수의 시·군이나 광역에 대해서 시책·사업이나 진흥계획 등으로 정책적으로 일체화된 대응을 유도·촉진해 나가는 것과 관련이 있다.

시·군 단위의 데이터 혹은 시·군별 데이터로 가공할 수 있는 지표를 중심으로 수집하였으며, 지역 구분이 없는 데이터의 경우(통근·통학권, 여객통행량, 화물물동량 등)는 5% 권역, 10% 권역, 15% 권역, 20% 권역을 설정하여 지역 구분을 작성하였다. 단, 통근·통학권의 경우 '5% 이상 권역'으로 재설정하여 지역 구분을 하였다.

5) 이미 도 단위로 광역화되어 있는 '전화 시외국번 구분'과 기본적으로 시·군 행정구역을 관할구역으로 하는 '경찰서 관할구역' 및 '도 의회의원 선거구' 등이 대표적이다.

6) 의약품 소비구매권, 생활용품 소비구매권, 식료품 소비구매권, 특별요양 노인시설 입소권, 개호 인정 공동심사 체계, 반도 진흥 대책 실시 구역, 신세기 창조 계획, 농림수산업 신세기 비전 구분 등 일본의 시즈오카현에 특화된 지표들이 대표적이다.

〈표 2〉 지역적 일체성 권역 지표 체계의 발굴

| 집약지표 | 중간집약지표 | 개별지표 | |
|--------------------|----------------------|--|--|
| [1]사회·생활적 일체성 지표 | 1)일상교류권(일하다, 배우다) | (1) 통근·통학권 | |
| | 2)일상교류권(놀다) | (2) 여객통행량(5%, 10%, 15%, 20% 권역) | |
| | 3)일상교류권(지리적 조건) | (3) 인접 시·군권 (4) 국·도도 연선 시·군권(고속국도·일반국도·국가지원지방도·지방도) (5) 낙동강 수계 단위 유역 | |
| [2]산업·경제적 일체성 지표 | 4)영업지역(구역) | (6) 화물물동량(5%, 10%, 15%, 20% 권역) | |
| | 5)기업네트워크 구역 | (7) 기능별 클러스터 | |
| | 6)경제단체 관할구역 | (8) 상공회의소 관할 지역 구분 | |
| | 7)공익서비스 지역 구분 | (9) 철도 네트워크 구분(철도노선) | (10) 가스·수도 공급구역 ①도시가스 공급지역 ②상수도 공급지역 |
| | | (11) 방송 서비스 권역 | |
| [3]광역적 행정서비스 체계 지표 | 8)국가 특별지방행정기관 등 관할구역 | (12) 국민건강보험공단 경남지역 지사 관할 구역 | |
| | | (13) 세무서 관할 구역 | |
| | | (14) 법원 관할 구역 | |
| | 9)도 관계기관 지역 체계 | (15) 도 특별지방행정기관 지역 체계 ①경상남도축산진흥연구소 ②경상남도수산물산업소 ③도로관리사업소 | |
| 10)시·군 공동사업 상황 | (16) 기초행정협의회 설치 상황 | | |
| [4]정책적 일체성 유도 지표 | 11)국정 참여 단위 | (17) 국회의원 선거구 | |
| | 12)도 종합계획 상의 권역 | (18) 경남관광권역 | |
| | | (19) 9대 중핵권 | |
| | | (20) 권역별 구분 | |
| 13)시·군 광역계획구역 | (21) 광역도시계획 구역 | | |

(2) 제2단계: 기초자료의 가공

제2단계는 제1단계에서 수집·정리된 기초자료를 가공하는 단계로, 20개 시·군이 지역 구분 항목(지표)에 해당할 경우 '1'을, 그렇지 않을 경우 '0'을 각각 부여하여 표로 정리하는 과정이다. 예를 들어, <그림 1>에서 통근·통학권(5% 이상 권역)의 경우 A시 및 B시는 ○시와 5% 이상 통근·통학권이지만, □시와는 그렇지 않다.

〈그림 1〉 기초자료의 가공 예시

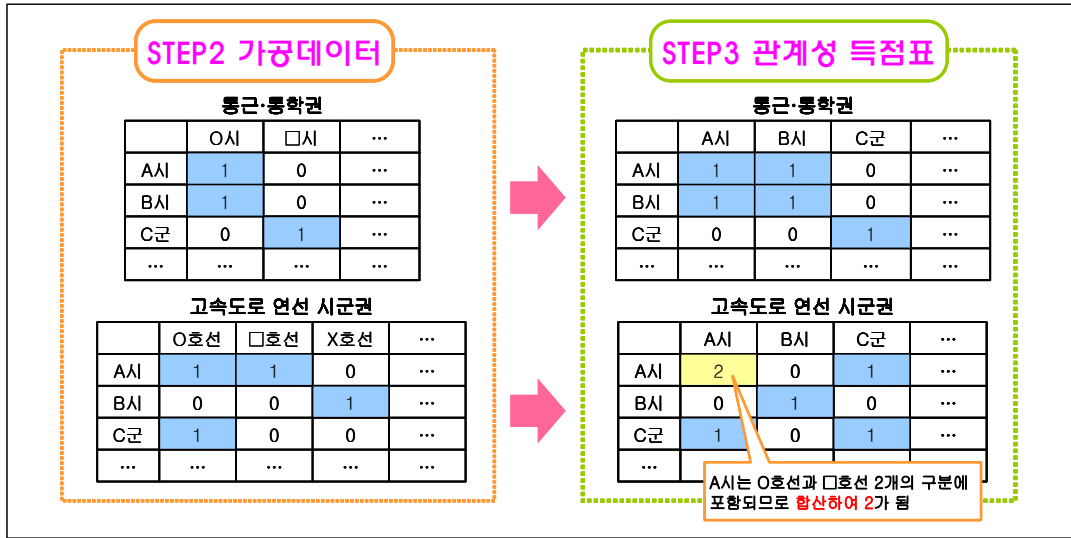
| 통근·통학권(5% 이상 권역) | | | | 고속도로 연선 시·군권 | | | | |
|---|-------|-------|-------|--|-----|-----|-----|-----|
| | ○시 | □시 | ... | | ○호선 | □호선 | X호선 | ... |
| A시 | 1 | 0 | ... | A시 | 1 | 1 | 0 | ... |
| B시 | 1 | 0 | ... | B시 | 0 | 0 | 1 | ... |
| C군 | 0 | 1 | ... | C군 | 1 | 0 | 0 | ... |
| ⋮ | ⋮ | ⋮ | | ⋮ | ⋮ | ⋮ | ⋮ | |
| -○시로의 통근·통학 지역: A시, B시, ... -□시로의 통근·통학 지역: C군, ... | | | | -○호선의 연선 시·군권: A시, C군, ... -□호선의 연선 시·군권: A시, ... -X호선의 연선 시·군권: B시, ... | | | | |
| 도시가스 공급구역 | | | | | | | | |
| | 도시가스1 | 도시가스2 | 도시가스3 | ... | | | | |
| A시 | 1 | 1 | 0 | ... | | | | |
| B시 | 0 | 1 | 1 | ... | | | | |
| C군 | 1 | 0 | 1 | ... | | | | |
| ⋮ | ⋮ | ⋮ | ⋮ | | | | | |
| -도시가스1에서 공급받는 지역: A시, C군, ... -도시가스2에서 공급받는 지역: A시, B시, ... -도시가스3에서 공급받는 지역: B시, C군, ... | | | | | | | | |

(3) 제3단계: 시·군 관계성 득점표 작성

제3단계에서는 표의 가로축과 세로축에 각각 20개 시·군을 동일한 순서대로 배치하여 20×20표를 작성한 다음, 제2단계에서 작성한 가공 데이터를 기초로 동일한 지역 구분에 해당하는 시·군이면 '1'점을, 그렇지 않으면 '0'점을 부여하여 관계성 득점표를 작성한다.

<그림 2>에서 A시와 B시는 '○시'와 동일한 5% 이상 통근·통학권이지만, C군은 '□시'와만 그 러하므로 득점이 다르게 나타난다. 단, '고속도로 연선 시·군권'처럼 복수의 지역 구분에 해당하는 시·군에는 각각의 지역 구분마다 동일한 해당 상황에 있는 시·군에 대해 '1'점씩 부여하고, 그 득 점을 합산하여 시·군이 교차하는 칸에 부여해 나간다. 즉, A시가 두 개(○호선과 □호선)의 지역 구분에 해당하므로 1+1=2가 된다. 제3단계의 시·군 관계성 득점표는 한 지표에 대해 OO시·군이 몇 개의 지역 구분에 해당하며, 그 중 몇 개의 지역 구분에서 □□시·군과 공통적인지를 수치로 표현한 것이다.

〈그림 2〉 시·군 관계성 득점표 작성 예시



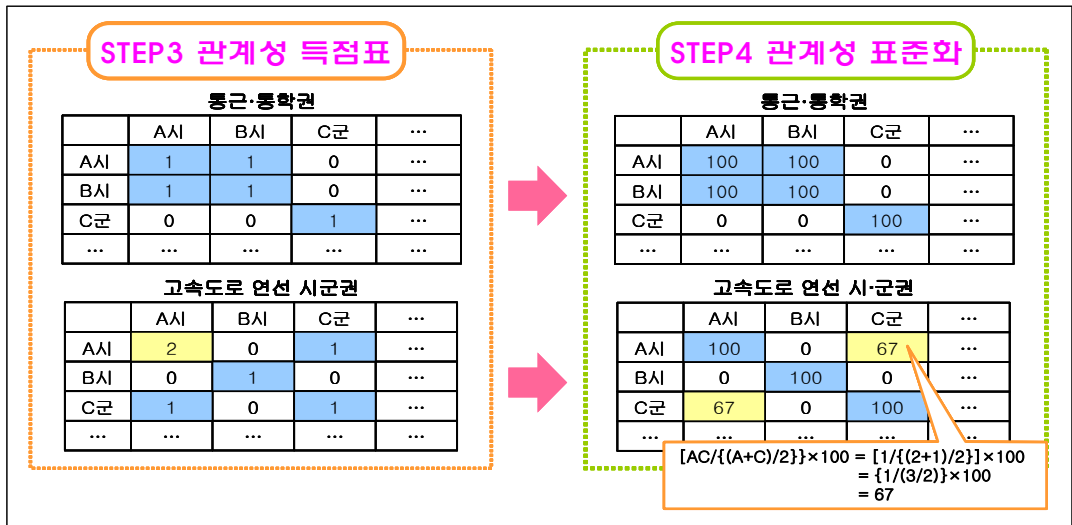
(4) 제4단계: 표준화 단계

제4단계에서는 제3단계 결과를 기초로 <그림 3>의 산술식을 이용하여 각각의 데이터를 표준화한다. 산술식을 이용하여 예시 데이터의 관계성 표준화 표를 작성하면 <그림 4>의 우측 표와 같다. 이 단계에서는 각 개별지표별로 이 표준화 조작을 20개 시·군 전 집단(20×20=400개)에 대하여 실시하는데, ‘관계성 표준화’ 표에 있어서 ‘가로축의 A시와 세로축의 C군’, ‘가로축의 C군과 세로축의 A시’의 어느 측면에서 보더라도 교차하는 칸은 동일한 값(=67)이 됨을 알 수 있다. 또한, 자기 시·군끼리의 관계성은 ‘100’으로 통일되며, 모든 지표가 ‘100’을 최고점으로 동일한 형식으로 통일되어 이 단계에서 비로소 개별지표 간 점수의 합산이 가능해진다.

〈그림 3〉 표준화 단계 산술식

$$\frac{A\text{시와 } C\text{군이 공통적으로 해당하는 지역 구분의 수}}{\{(A\text{시의 해당 지역 구분의 총수}) + (C\text{군의 해당 지역 구분의 총수})\} \div 2} \times 100$$

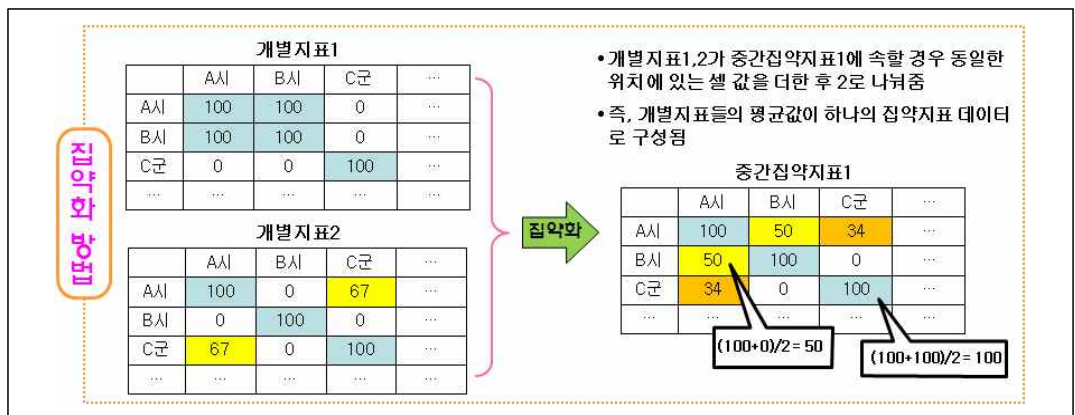
〈그림 4〉 표준화 단계 예시



(5) 제5단계: 지표별로 집약화

제5단계에서는 제4단계에서 각 개별지표마다 작성된 20×20표를 제1단계의 지표체계에 따라 집약한다. 집약화란 <그림 5>의 좌측 개별지표1,2가 우측 중간집약지표1에 속할 경우, 좌측 개별지표1,2의 동일한 위치상의 셀 값을 서로 더한 후 2로 나누어 주는 과정이다. 즉, 복수의 개별지표가 있을 경우, 동일한 셀의 평균값이 중간집약지표 데이터가 되는 것이다.

〈그림 5〉 지표별로 집약화 예시



이러한 원리에 따를 경우 개별지표 중 여객통행량(4개), 국·도도 연선 시·군권(4개), 가스·수도 공급구역(2개), 도 행정 특별지방행정기관 지역 체계(3개)를 각각 하나의 개별지표로 집약하면, 총 21개의 개별지표가 완성된다. 다음으로, 21개의 개별지표를 13개의 중간집약지표로, 이를 다시 4개

의 집약지표로 각각 집약하는 과정을 거치게 된다.

집약화가 끝나면 지역적 일체성 권역을 검토하기 위한 패턴을 작성하게 된다. 이 작업에 따라 군집화의 유형이 전혀 다르게 나타날 수 있으므로, 지역적 일체성 권역은 종합적·다면적인 관점이거나 지표로 파악하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 특정 관점 내지 지표는 일부 시·군과는 아무런 관련이 없으므로 분석 결과를 왜곡시킬 소지가 있다. 따라서 20개 시·군에 대한 지역적 일체성 권역 검토 패턴은 적어도 2개 이상의 집약지표를 조합함으로써 작성하여야 한다. 이에 따라 집약지표를 그룹으로 묶어서 이용하는 방법은 총 3가지이다.

첫째, 2개의 집약지표를 이용하는 패턴은 6가지가 있는데, ①사회·생활적 일체성 및 산업·경제적 일체성 지표, ②사회·생활적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표, ③사회·생활적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표, ④산업·경제적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표, ⑤산업·경제적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표, ⑥광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표이다.

둘째, 3개의 집약지표를 이용하는 패턴은 4가지가 있는데, ①사회·생활적 일체성과 산업·경제적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표, ②사회·생활적 일체성과 산업·경제적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표, ③사회·생활적 일체성과 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표, ④산업·경제적 일체성과 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표이다.

셋째, 4개의 집약지표를 이용하는 패턴은 4개 모두를 포함하는 1가지 밖에 없다.

(6) 제6단계: 시·군 그룹화

제6단계에서는 제5단계에서 집약한 20×20표의 데이터를 이용하여 유사성에 기초한 20개 시·군의 그룹화를 시도하게 된다. 이 단계는 데이터의 연산량이 매우 많으므로 통계처리 소프트웨어(SPSS)를 이용하여 군집분석으로 처리하며, 최종 결과를 덴드로그램(Dendrogram, 수형도)으로 표현한다. 군집분석에는 여러 가지 방법이 활용되고 있지만, 본 연구에서는 일반적으로 가장 흔히 사용되는(김호일, 2005) Ward법을 이용하였는데⁷⁾, 자동적으로 제곱유클리드 거리 척도를 사용하게 된다.

마지막으로, 최종 그룹수를 결정할 때는 시·군 그룹화의 대전제로서 다음의 세 가지 원칙을 확립하였다. 첫째, 각 시·군은 최소 1개 이상의 다른 시·군과 통합하는 것이 요청된다. 왜냐하면, 본 연구는 시·군 자율에 의하든, 중앙정부 주도에 의하든, 시·군통합을 전제로 하되 기존과는 차별화된 방법론을 활용하여 지자체통합모형을 제안하는 데 초점을 맞추고 있기 때문이다. 둘째, 지방자치 2층제의 장점을 살려 나가는 것이 바람직하다는 점에서 도제(道制)의 유지가 필요하다. 도의 존

7) 최단거리를 기준으로 군집화가 진행된다는 점에서 단일결합법과 동일하나 군집 간의 거리를 계산하는 방식에서 차이가 있다. 두 군집 간의 거리는 각 군집을 구성하는 대상들이 평균으로부터 떨어진 정도, 즉 “편차”의 제곱을 그 군집을 구성하는 대상들에 걸쳐 합한 것으로 거리를 계산한다. 예를 들어, 변수가 한 개인 경우, 다음과 같이 구한다.

$$\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2$$

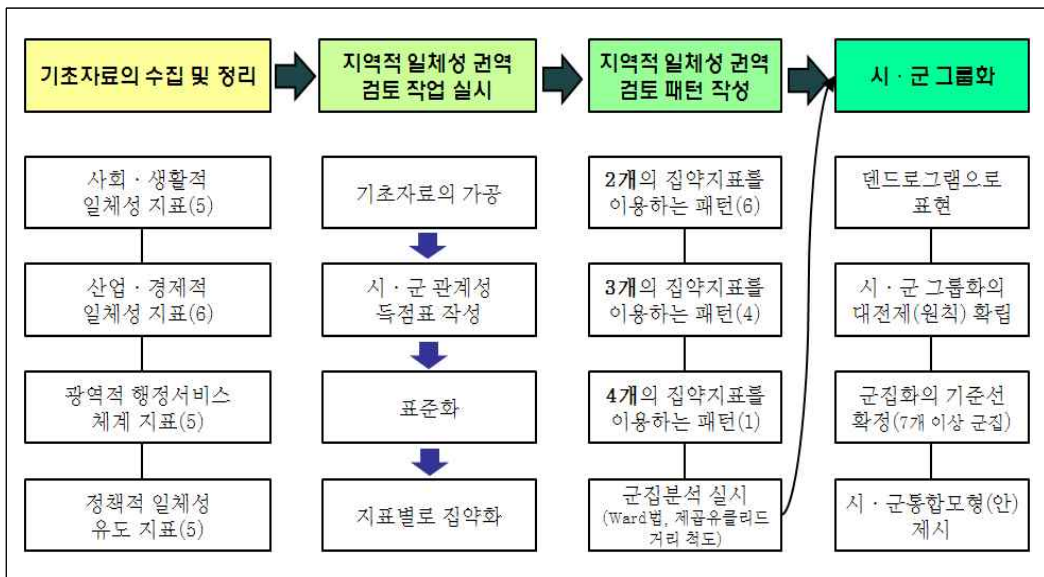
x_i = 각 군집의 i 번째 대상의 속성지
 \bar{x} = 그 군집을 구성하는 대상들의 평균지
 n = 각 군집을 구성하는 대상들의 수

제는 행정사무의 기능적 분업을 가능하게 하고 광역적 사무의 처리에 유리하며 중앙집권화의 우려도 불식시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 통합의 진전으로 시·군의 수가 잠감할 경우 도 무용론이 제기될 소지가 있으므로 기초지자체 수를 일정하게 유지하는 것이 중요하다. 셋째, 지난 정부의 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제33조 제1항에 따르면, 대도시 특례의 적용을 받는 지자체⁸⁾ 수를 최대화하는 것이 필요하다. 이것은 해당 지자체의 자치역량 내지 자치권을 강화할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 전망된다. 결국 이러한 세 가지 원칙에 입각하여 군집화를 위한 기준선을 정할 경우 7개 이상이 적당하다고 판단된다.

3. 분석과정

<그림 6>은 본 연구의 분석과정을 요약한 것이다. 우선, 지역적 일체성 권역 검토를 위한 기초자료를 4개의 집약지표로 나누어 수집 및 정리할 것이다. 그런 다음, 지역적 일체성 권역 검토 작업을 단계별로 실시할 것이다. 지표별로 집약화가 이루어지고 나면, 지역적 일체성 권역 검토 패턴을 작성한 다음 군집분석을 실시할 것이다. 그 결과는 덴드로그램으로 표현되는데, 시·군 그룹화의 대전제(원칙)에 따라 군집화의 기준을 확정하고 나면 마지막으로 지자체통합모형(안)을 제시하게 된다.

〈그림 6〉 본 연구의 분석과정



8) 동법 제33조 제1항에서는 '특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정 운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천km² 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다'고 규정하고 있다.

Ⅲ. 사례연구

1. 개편위 시·군통합 기준의 경상남도예의 적용

경상남도에는 2012년 1월 1일 현재 8개 시 10개 군이 있으며, 330만 명을 웃도는 인구에 면적은 10,533.16km²이다. 인구밀도가 그리 높지는 않으나, 타 도(道)에 비해서는 다소 높은 편이다. 경상남도의 인구는 울산의 광역시 분리로 2000년까지 백만 명 이상이 감소하였으나, 2001년 이후 꾸준한 증가율을 보이고 있다(행정안전부, 2012).

그러나 개편위가 제시한 1차적 기준인 ‘인구 요인’만을 적용해 볼 때, 경남도내 시·군 중에서 전국 시·군의 평균 인구⁹⁾를 웃도는 지자체는 3개 시(창원·진주·김해)와 4개 군(함안·창녕·고성·거창)에 불과하다. 또한, ‘면적 요인’만을 적용해 볼 때, 경남도내 시·군 중에서 전국 시·군의 평균 면적¹⁰⁾을 웃도는 지자체는 3개 시(창원·진주·밀양)와 5개 군(하동·산청·함양·거창·합천)에 불과하다. 결과적으로, 경남도내 시·군 중 인구와 면적 기준을 충족하고 있는 자치단체의 수가 절반을 넘지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

이처럼 개편위가 발표한 ‘시·군통합 기준’을 경남도내 시·군을 대상으로 적용해 보면, 3개 시·군(창원·진주·거창)을 제외한 나머지 15개 시·군은 1차적 기준인 인구 또는 면적 요인에 포함되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 해당 시·군은 물론이고 경상남도의 입장에서도 기존과는 다른 대응책을 마련할 필요가 있다는 것을 시사하고 있다. 따라서 아래에서는 기존의 방법과는 차별화된 ‘지역적 일체성 권역’을 검토함으로써 시·군 상호 간 유사성에 입각한 지자체통합모형을 검토해 보고자 한다.

2. 집약지표별 군집분석 결과

전술한 <표 2>의 지역적 일체성 권역 지표 체계별로 경상남도 20개 시·군의 기초자료를 수집한 다음, 지역적 일체성 권역 검토 작업을 실시하면 지역적 일체성 지표 데이터가 완성된다. 이를 이용하여 군집분석을 실시하면 텐드로그램이 표현된다. 각각의 집약지표는 개별지표들의 특성을 반영하고 있으므로 군집화의 유형이 상이하게 나타난다.

1) 사회·생활적 일체성 지표

사회·생활적 일체성 지표에서는 창원과 마산이 57점으로 가장 높은 지역적 일체성을 보였으며, ‘창원+마산+함안+창녕’, ‘김해+밀양+양산’, ‘진해’, ‘남해’, ‘통영+거제’, ‘진주+사천+고성+하동’, ‘의령+합천+산청+함양+거창’의 7개 군집이 형성되었다.

9) 2012년 1월 1일 현재 시는 308,475명이고, 군은 55,137명이다(행정안전부, 2012: 370).

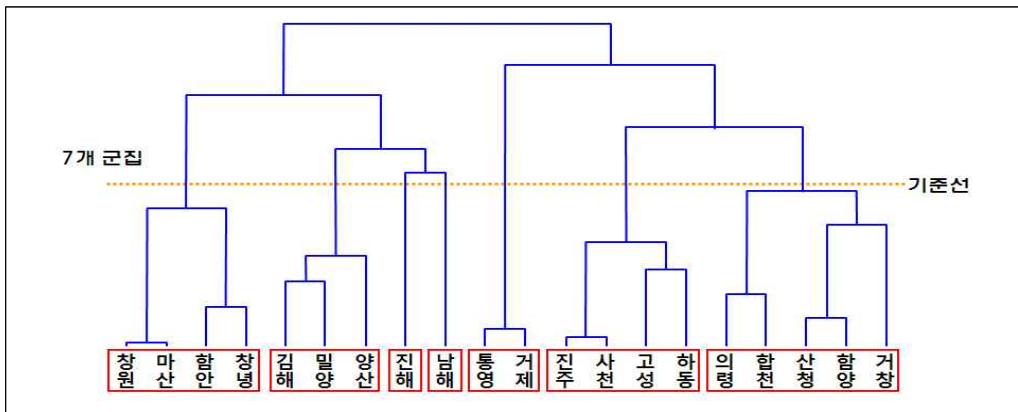
10) 2012년 1월 1일 현재 시는 518.44km²이고, 군은 665.91km²이다(행정안전부, 2012: 371).

〈표 3〉 사회·생활적 일체성 지표 데이터

| | 창원 | 마산 | 진주 | 진해 | 통영 | 사천 | 김해 | 밀양 | 거제 | 양산 | 의령 | 함안 | 창녕 | 고성 | 남해 | 하동 | 산청 | 함양 | 거창 | 합천 | |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| 창원 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 마산 | 57 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진주 | 5 | 10 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진해 | 21 | 18 | 1 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 통영 | 1 | 5 | 5 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 사천 | 6 | 9 | 44 | 2 | 3 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 김해 | 36 | 13 | 1 | 8 | 1 | 1 | 100 | | | | | | | | | | | | | | |
| 밀양 | 20 | 12 | 0 | 6 | 0 | 0 | 19 | 100 | | | | | | | | | | | | | |
| 거제 | 1 | 0 | 2 | 0 | 33 | 3 | 2 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | |
| 양산 | 12 | 6 | 6 | 4 | 0 | 6 | 16 | 20 | 6 | 100 | | | | | | | | | | | |
| 의령 | 18 | 17 | 14 | 0 | 0 | 9 | 7 | 8 | 0 | 9 | 100 | | | | | | | | | | |
| 함안 | 21 | 38 | 8 | 2 | 1 | 3 | 14 | 11 | 0 | 6 | 16 | 100 | | | | | | | | | |
| 창녕 | 19 | 18 | 3 | 2 | 1 | 0 | 15 | 16 | 0 | 8 | 16 | 22 | 100 | | | | | | | | |
| 고성 | 7 | 8 | 22 | 0 | 11 | 18 | 1 | 0 | 5 | 6 | 9 | 4 | 0 | 100 | | | | | | | |
| 남해 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 100 | | | | | | |
| 하동 | 3 | 4 | 21 | 1 | 0 | 25 | 1 | 0 | 0 | 6 | 11 | 3 | 0 | 16 | 9 | 100 | | | | | |
| 산청 | 6 | 2 | 20 | 0 | 3 | 16 | 0 | 0 | 0 | 6 | 18 | 3 | 5 | 16 | 3 | 19 | 100 | | | | |
| 함양 | 1 | 0 | 19 | 0 | 2 | 15 | 0 | 1 | 0 | 6 | 11 | 0 | 1 | 14 | 4 | 18 | 25 | 100 | | | |
| 거창 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 1 | 5 | 11 | 15 | 100 | | |
| 합천 | 8 | 4 | 10 | 0 | 3 | 4 | 4 | 7 | 0 | 6 | 20 | 15 | 12 | 8 | 0 | 7 | 20 | 15 | 14 | 100 | |

주) 38 30점 이상 ~ 60점 미만, 60점 이상을 표시한 것임(이하 표에서도 동일).

〈그림 7〉 사회·생활적 일체성 지표의 덴드로그램



2) 산업·경제적 일체성 지표

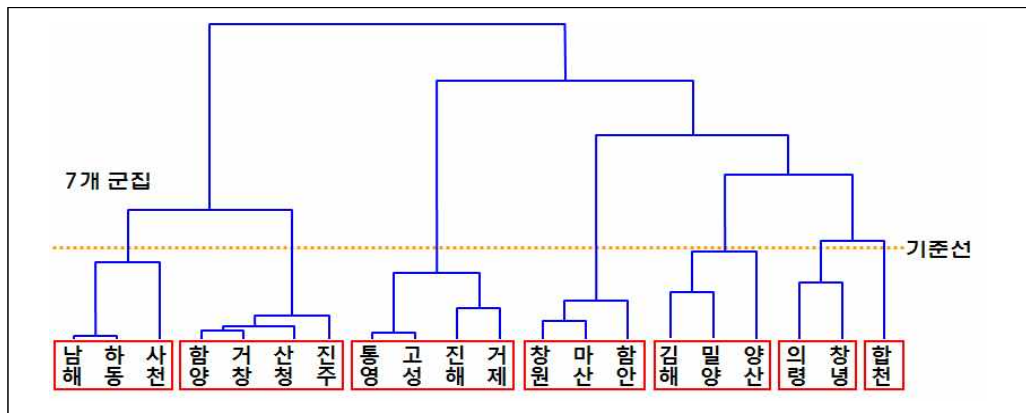
산업·경제적 일체성 지표에서는 남해·하동과 통영·고성이 63점으로 가장 높은 지역적 일체성을 보였으며, ‘남해+하동+산청’, ‘함양+거창+산청+진주’, ‘통영+고성+진해+거제’, ‘창원+마산+함안’,

‘김해+밀양+양산’, ‘의령+창녕’, ‘합천’의 7개 군집이 형성되었다.

〈표 4〉 산업·경제적 일체성 지표 데이터

| | 창원 | 마산 | 진주 | 진해 | 통영 | 사천 | 김해 | 밀양 | 거제 | 양산 | 의령 | 함안 | 창녕 | 고성 | 남해 | 하동 | 산청 | 함양 | 거창 | 합천 | |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| 창원 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 마산 | 48 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진주 | 22 | 9 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진해 | 22 | 17 | 2 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 통영 | 18 | 13 | 7 | 38 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 사천 | 20 | 2 | 34 | 0 | 3 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 김해 | 14 | 11 | 4 | 8 | 10 | 4 | 100 | | | | | | | | | | | | | | |
| 밀양 | 17 | 13 | 2 | 18 | 13 | 0 | 33 | 100 | | | | | | | | | | | | | |
| 거제 | 18 | 13 | 5 | 38 | 52 | 2 | 10 | 13 | 100 | | | | | | | | | | | | |
| 양산 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 | 28 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | |
| 의령 | 8 | 8 | 0 | 8 | 8 | 0 | 4 | 8 | 8 | 0 | 100 | | | | | | | | | | |
| 함안 | 35 | 46 | 8 | 13 | 13 | 0 | 8 | 13 | 13 | 0 | 33 | 100 | | | | | | | | | |
| 창녕 | 8 | 8 | 0 | 8 | 8 | 0 | 4 | 38 | 8 | 3 | 33 | 8 | 100 | | | | | | | | |
| 고성 | 8 | 8 | 4 | 33 | 63 | 3 | 4 | 8 | 35 | 0 | 8 | 8 | 8 | 100 | | | | | | | |
| 남해 | 0 | 0 | 32 | 0 | 4 | 36 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 100 | | | | | | |
| 하동 | 7 | 8 | 42 | 0 | 4 | 40 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 8 | 0 | 4 | 63 | 100 | | | | | |
| 산청 | 0 | 0 | 50 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 33 | 100 | | | | |
| 함양 | 3 | 0 | 54 | 0 | 0 | 16 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 33 | 58 | 100 | | | |
| 거창 | 7 | 4 | 53 | 4 | 4 | 11 | 6 | 4 | 4 | 0 | 4 | 4 | 4 | 4 | 29 | 33 | 54 | 61 | 100 | | |
| 합천 | 8 | 8 | 25 | 8 | 8 | 0 | 5 | 8 | 8 | 0 | 33 | 8 | 33 | 8 | 0 | 0 | 25 | 25 | 29 | 100 | |

〈그림 8〉 산업·경제적 일체성 지표의 덴드로그램



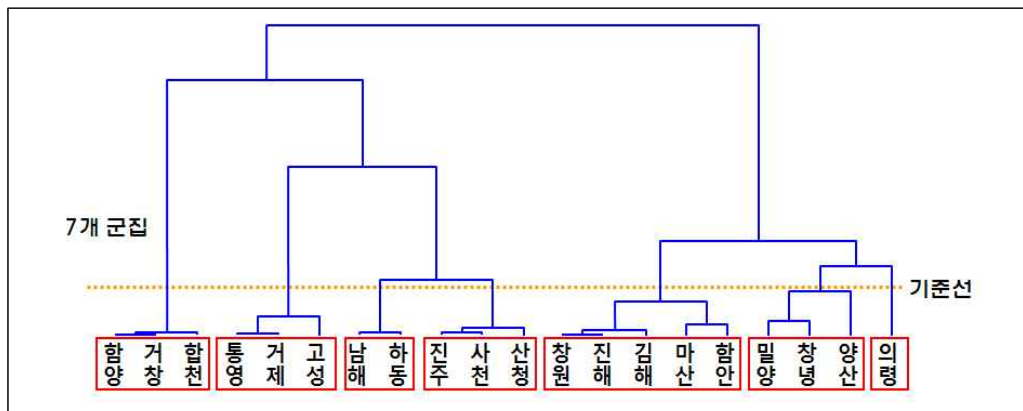
3) 광역적 행정서비스 체계 지표

광역적 행정서비스 체계 지표에서는 창원·진해와 남해·하동이 89점으로 가장 높은 지역적 일체성을 보였으며, '함양+거창+합천', '통영+거제+고성', '남해+하동', '진주+사천+산청', '창원+진해+김해+마산+합안', '밀양+창녕+양산', '의령'의 7개 군집이 형성되었다.

〈표 5〉 광역적 행정서비스 체계 지표 데이터

| | 창원 | 마산 | 진주 | 진해 | 통영 | 사천 | 김해 | 밀양 | 거제 | 양산 | 의령 | 합안 | 창녕 | 고성 | 남해 | 하동 | 산청 | 함양 | 거창 | 합천 | |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| 창원 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 마산 | 67 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진주 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진해 | 89 | 67 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 통영 | 11 | 22 | 0 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 사천 | 0 | 0 | 82 | 0 | 17 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 김해 | 67 | 56 | 0 | 67 | 11 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | |
| 밀양 | 33 | 22 | 0 | 33 | 11 | 0 | 44 | 100 | | | | | | | | | | | | | |
| 거제 | 11 | 22 | 0 | 11 | 78 | 17 | 11 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | | |
| 양산 | 33 | 22 | 0 | 33 | 11 | 0 | 33 | 33 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | |
| 의령 | 22 | 33 | 0 | 22 | 11 | 0 | 22 | 11 | 11 | 11 | 100 | | | | | | | | | | |
| 합안 | 56 | 67 | 11 | 56 | 11 | 11 | 44 | 11 | 11 | 11 | 56 | 100 | | | | | | | | | |
| 창녕 | 44 | 56 | 0 | 44 | 11 | 0 | 39 | 67 | 11 | 22 | 33 | 44 | 100 | | | | | | | | |
| 고성 | 11 | 22 | 33 | 11 | 78 | 27 | 11 | 11 | 44 | 11 | 22 | 22 | 11 | 100 | | | | | | | |
| 남해 | 0 | 0 | 44 | 0 | 33 | 61 | 0 | 0 | 33 | 0 | 0 | 11 | 0 | 22 | 100 | | | | | | |
| 하동 | 0 | 0 | 61 | 0 | 22 | 71 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 11 | 0 | 33 | 89 | 100 | | | | | |
| 산청 | 0 | 0 | 83 | 0 | 0 | 69 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 17 | 44 | 61 | 100 | | | | |
| 함양 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 11 | 11 | 44 | 100 | | | |
| 거창 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 11 | 0 | 11 | 11 | 44 | 100 | 100 | | |
| 합천 | 22 | 22 | 0 | 22 | 11 | 0 | 22 | 22 | 11 | 22 | 22 | 11 | 33 | 11 | 0 | 0 | 22 | 78 | 78 | 100 | |

〈그림 9〉 광역적 행정서비스 체계 지표의 덴드로그램



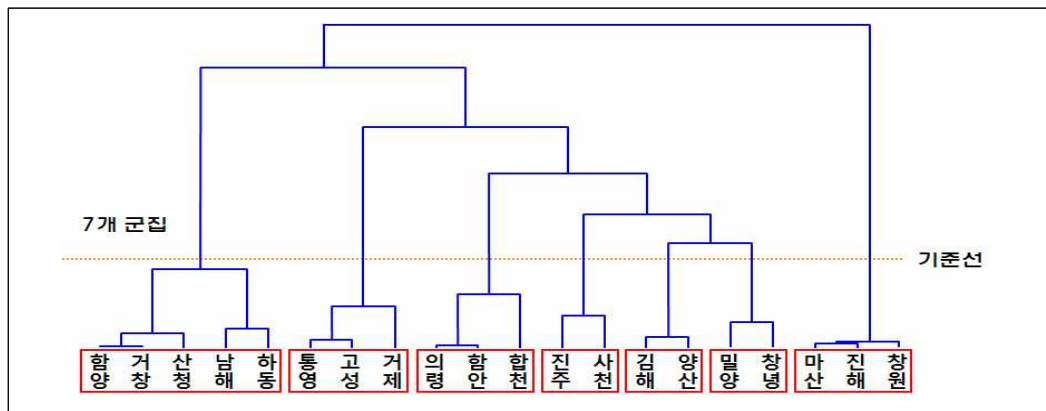
4) 정책적 일체성 유도 지표

정책적 일체성 유도 지표에서는 창원·마산, 창원·진해, 마산·진해, 의령·함안, 함양·거창이 67점으로 가장 높은 지역적 일체성을 보였으며, ‘함양+거창+산청+남해+하동’, ‘통영+고성+거제’, ‘의령+함안+합천’, ‘진주+사천’, ‘김해+양산’, ‘밀양+창녕’, ‘마산+진해+창원’의 7개 군집이 형성되었다.

〈표 5〉 정책적 일체성 유도 지표 데이터

| | 창원 | 마산 | 진주 | 진해 | 통영 | 사천 | 김해 | 밀양 | 거제 | 양산 | 의령 | 함안 | 창녕 | 고성 | 남해 | 하동 | 산청 | 함양 | 거창 | 합천 | |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|--|
| 창원 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 마산 | 67 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진주 | 11 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 진해 | 67 | 67 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 통영 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 사천 | 11 | 11 | 28 | 11 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 김해 | 11 | 11 | 0 | 11 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | | | |
| 밀양 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 100 | | | | | | | | | | | | | |
| 거제 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 0 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | | |
| 양산 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 56 | 22 | 0 | 100 | | | | | | | | | | | |
| 의령 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | | | | |
| 함안 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 67 | 100 | | | | | | | | | |
| 창녕 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 44 | 0 | 0 | 22 | 22 | 100 | | | | | | | | |
| 고성 | 0 | 0 | 0 | 0 | 63 | 4 | 0 | 0 | 30 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | | | | | | | |
| 남해 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 6 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 100 | | | | | | |
| 하동 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 44 | 100 | | | | | | |
| 산청 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 33 | 100 | | | | | |
| 함양 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 22 | 56 | 100 | | | | |
| 거창 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 22 | 56 | 67 | 100 | | | |
| 합천 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 33 | 0 | 0 | 11 | 22 | 22 | 33 | 33 | 100 | |

〈그림 10〉 정책적 일체성 유도 지표의 덴드로그램



3. 지역적 일체성 권역의 검토 패턴

1) 검토 패턴의 적절성 검토 기준

전술한 것처럼, 지역적 일체성 권역의 검토 패턴은 2개의 집약지표 이용 패턴(6가지)과 3개의 집약지표 이용 패턴(4가지) 및 4개의 집약지표 이용 패턴(1가지)으로 구분해 볼 때, 총 11가지의 패턴이 존재한다는 것을 알 수 있었다.

그러나 이러한 검토 패턴이 실질적인 지자체통합모형(안)이 되기 위해서는 그 적절성 여부를 사전에 검토하는 과정이 선행되어야 하고, 이를 위해 일정한 검토 기준이 마련되어야 한다. 경상남도에 있어서 지역적 일체성 권역의 검토 패턴이 적절한지를 판별하는 기준으로는 다음과 같은 것이 활용될 수 있다. 즉, ①이미 통합이 완료된 '창원+마산+진해'가 분리되지 않을 것, ②대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화할 것, ③경상남도 내 시·군 간 격차가 현격하게 나타나는 것은 배제할 것, ④서부경남지역은 최대 3개 이하의 군집으로 억제하고 다른 지역의 시·군과 조합하지 않을 것, ⑤통합의 취지를 살린다는 측면에서 각 시·군은 최소 1개 이상의 시·군과 통합할 것 등이다.

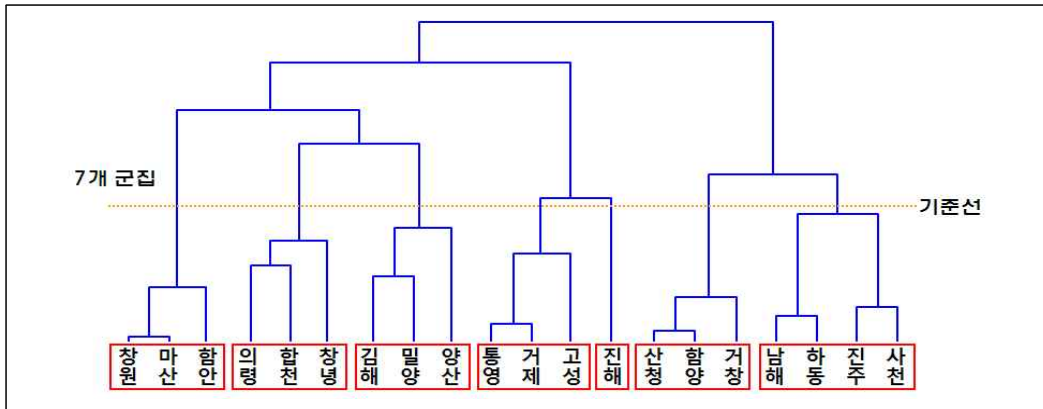
2) 검토 패턴별 적절성 여부 판단

(1) 2개의 집약지표 이용 패턴

① 사회·생활적 일체성 및 산업·경제적 일체성 지표([1]+[2] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, '창원+마산'과 '진해'가 분리되는 지자체통합모형(안)이 나오게 되므로, 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절하지 않다고 볼 수 있다.

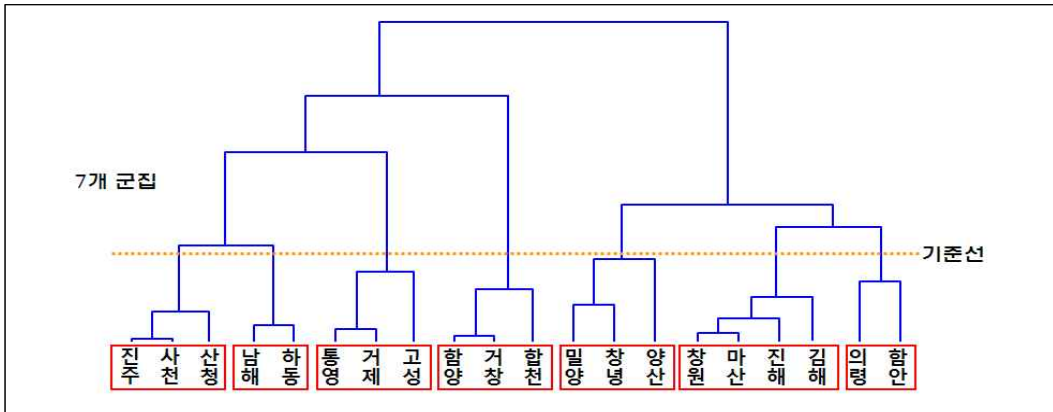
〈그림 11〉 [1]+[2] 지표의 덴드로그램



② 사회·생활적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표([1]+[3] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘창원+마산+진해+김해’와 같이 지나치게 큰 지자체는 물론, ‘남해+하동’, ‘함양+거창+합천’, ‘의령+함안’과 같이 여전히 소규모 지자체도 많이 존재하게 된다. 따라서 시·군 간 격차가 심하게 나타나는 지자체통합모형(안)이 나오게 되므로, 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절하지 않다고 볼 수 있다.

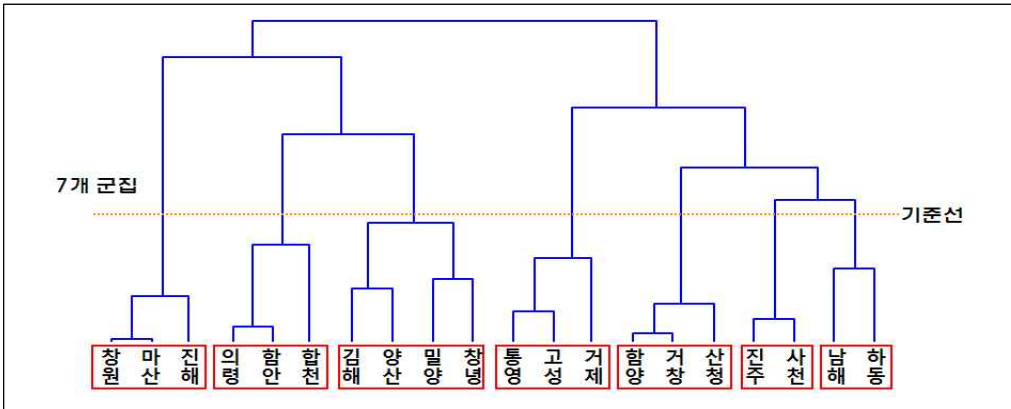
〈그림 12〉 [1]+[3] 지표의 덴드로그램



③ 사회·생활적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표([1]+[4] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘의령+함안+합천’, ‘함양+거창+산청’, ‘남해+하동’과 같이 여전히 소규모 지자체가 3개 존재하며, 서부경남권이 4개로 분리되어 있는 지자체통합모형(안)이 나오게 되므로, 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절하지 않다고 볼 수 있다.

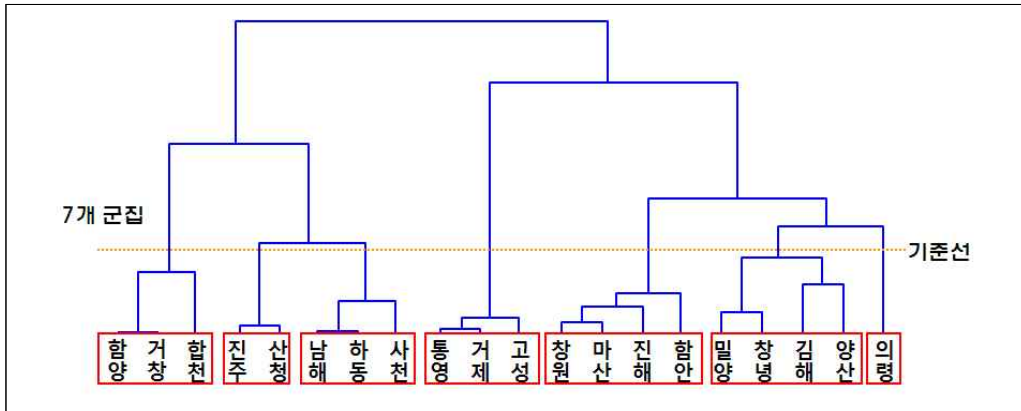
〈그림 13〉 [1]+[4] 지표의 덴드로그램



④ 산업·경제적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표([2]+[3] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, '함양+거창+합천', '남해+하동+사천'과 같이 여전히 소규모 지자체가 3개 존재하며, '의령'은 아예 통합 관계 지자체에 포함도 안 되는 지자체통합모형(안)이 나오게 되므로, 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절하지 않다고 볼 수 있다.

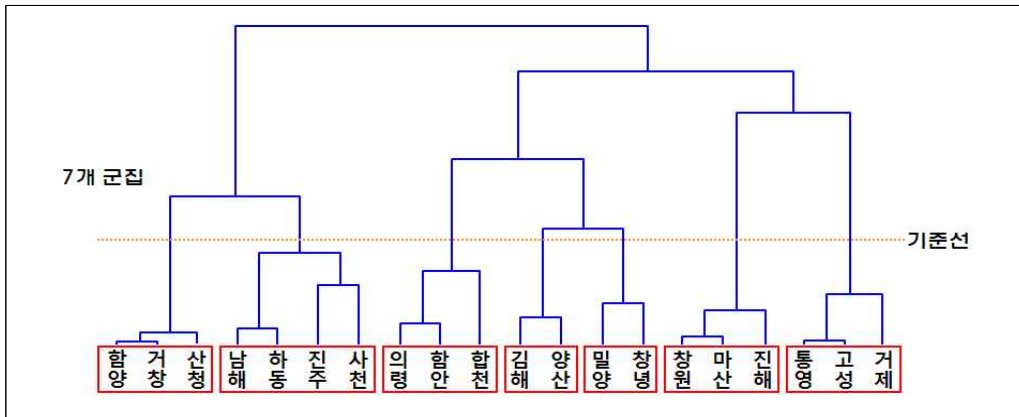
〈그림 14〉 [2]+[3] 지표의 덴드로그램



⑤ 산업·경제적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표([2]+[4] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하였다. 그러나 '함양+거창+산청', '의령+함안+합천', '밀양+창녕'과 같이 소규모 지자체가 3개나 존재할 뿐만 아니라 서부경남으로 분류되는 합천이 중부경남으로 분류되는 다른 두 군과 조합하고 있어 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절한 통합모형(안)이라고 볼 수 없다(〈그림 15〉 참조).

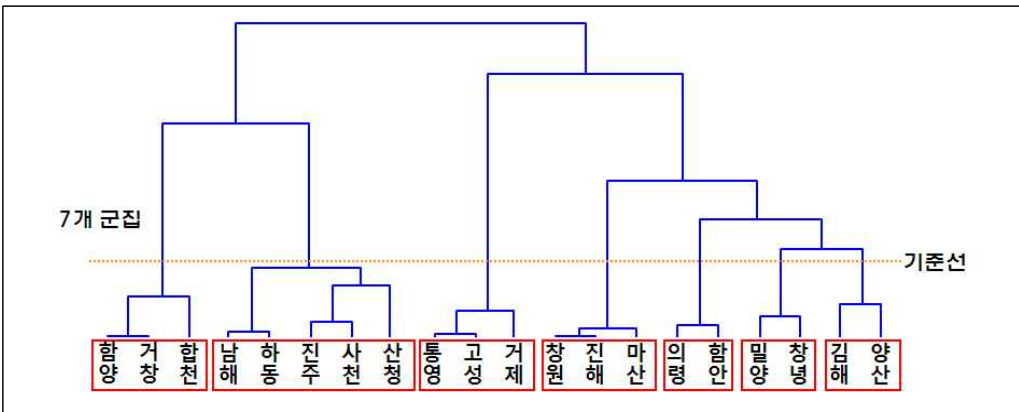
〈그림 15〉 [2]+[4] 지표의 덴드로그램



⑥ 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표([3]+[4] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘함양+거창+합천’, ‘의령+함안’, ‘밀양+창녕’과 같이 여전히 소규모 지자체가 3개 존재한다. 그러나 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하고, 진주를 중심으로 한 대도시권이 가장 강화되는 지자체통합모형(안)이며, 적절성 검토 기준에 부합하지 않는 것이 없으므로 적절하다고 할 수 있다.

〈그림 16〉 [3]+[4] 지표의 덴드로그램

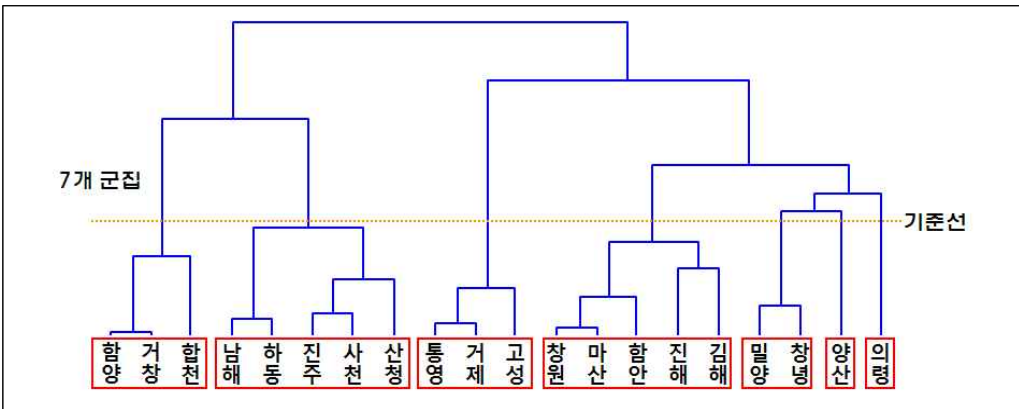


(2) 3개의 집약지표 이용 패턴

① 사회·생활적 일체성, 산업·경제적 일체성 및 광역적 행정서비스 체계 지표([1]+[2]+[3] 지표)

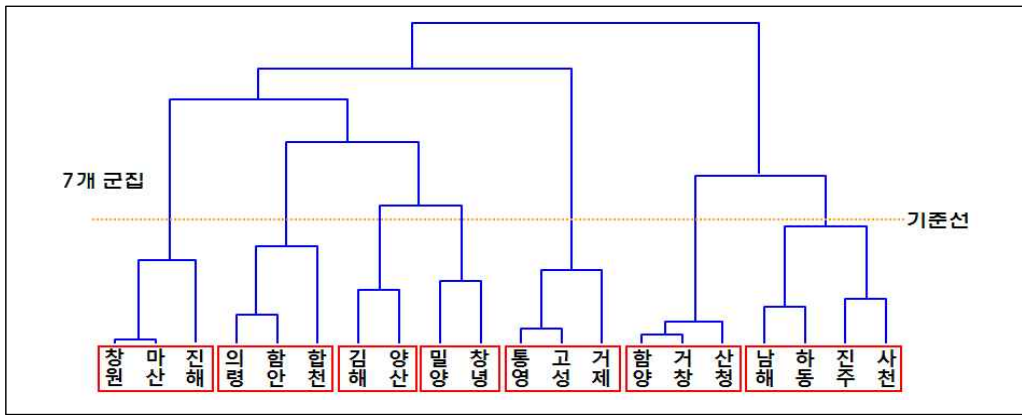
이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘함양+거창+합천’, ‘남해+하동’과 같이 여전히 소규모 지자체가 2개 존재하고, ‘의령’은 아예 통합 관계 지자체에 포함도 되지 않는다. 또한, ‘창원+마산+함안+진해+김해’와 같이 지나치게 큰 지자체가 탄생하여 시·군 간 격차가 심하게 나타나는 지자체통합모형(안)이 나오게 되므로, 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절하지 않다고 볼 수 있다.

〈그림 17〉 [1]+[2]+[3] 지표의 덴드로그램



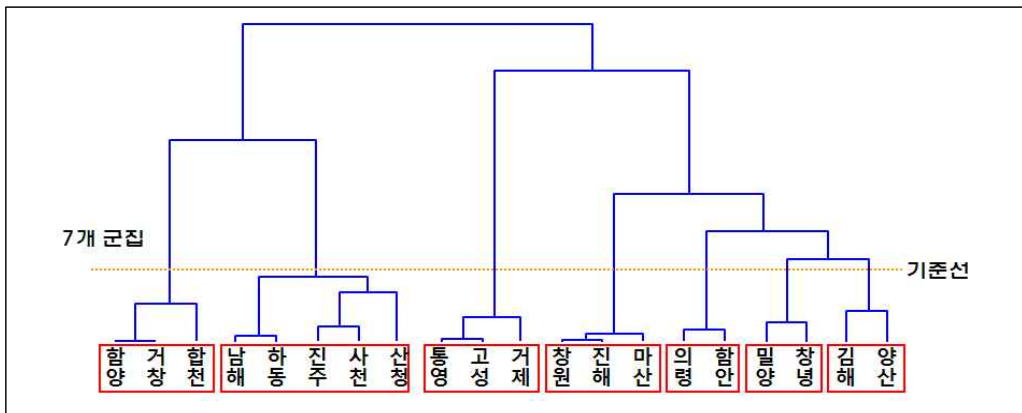
② 사회·생활적 일체성, 산업·경제적 일체성 및 정책적 일체성 유도 지표([1]+[2]+[4] 지표)
 이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하였다. 그러나 '의령+함안+합천', '밀양+창녕', '함양+거창+산청'과 같이 소규모 지자체가 3개나 존재할 뿐만 아니라 서부경남으로 분류되는 합천이 중부경남으로 분류되는 다른 두 군과 조합하고 있어 적절성 검토 기준에 부합하지 않아 적절한 통합모형(안)이라고 볼 수 없다.

<그림 18> [1]+[2]+[4] 지표의 덴드로그램



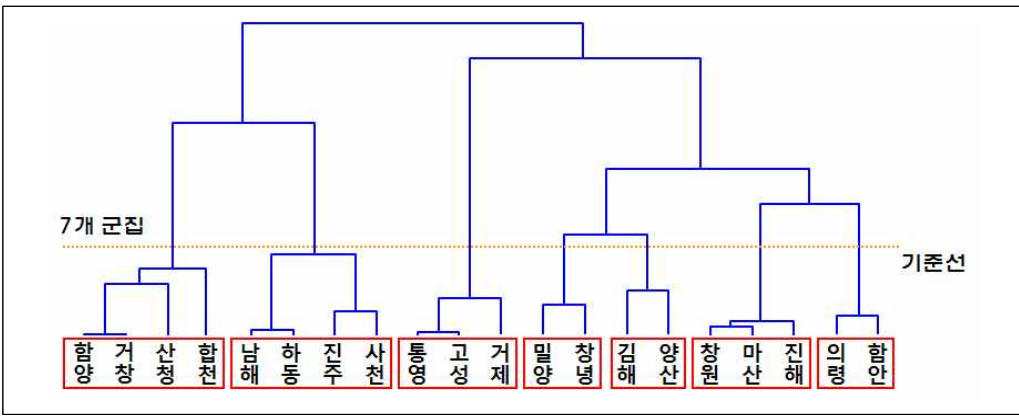
③ 사회·생활적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표([1]+[3]+[4] 지표)
 이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, '함양+거창+합천', '의령+함안', '밀양+창녕'과 같이 여전히 소규모 지자체가 3개 존재하지만, 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하였다. 또한, 진주를 중심으로 한 대도시권이 가장 강화되는 지자체통합모형(안)이며, 적절성 검토 기준에 부합하지 않는 것이 없으므로 적절하다고 할 수 있다(<그림 19> 참조).

<그림 19> [1]+[3]+[4] 지표의 덴드로그램



④ 산업·경제적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표([2]+[3]+[4] 지표)
 이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘밀양+창녕’, ‘의령+함안’과 같이 여전히 소규모 지자체가 2개 존재한다. 그러나 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하고, 진주를 중심으로 한 대도시권이 강화되는 지자체통합모형(안)이 도출되므로, 적절성 검토 기준에 부합하는 적절한 패턴이라고 할 수 있다.

〈그림 20〉 [2]+[3]+[4] 지표의 덴드로그램

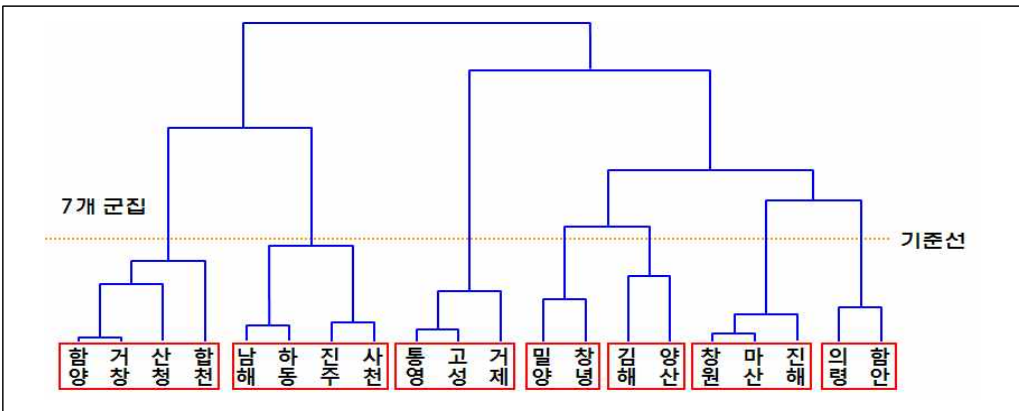


(3) 4개의 집약지표 이용 패턴

① 지역적 일체성 지표 종합([1]+[2]+[3]+[4] 지표)

이 패턴에서는 7개 권역으로 나누었을 때, ‘밀양+창녕’, ‘의령+함안’과 같이 여전히 소규모 지자체가 2개 존재한다. 그러나 대도시 특례의 적용을 받는 지자체 수를 최대화하고, 진주를 중심으로 한 대도시권이 강화되는 지자체통합모형(안)이 도출되므로, 적절성 검토 기준에 부합하는 적절한 패턴이라고 할 수 있다.

〈그림 21〉 [1]+[2]+[3]+[4] 지표의 덴드로그램



Ⅳ. 경상남도 지자체통합모형(안) 제안

1. 지자체통합모형(안)의 공통점 및 차이점

지역적 일체성 권역의 검토 패턴에서 지자체통합모형(안)으로 적절하다고 판단된 것은 총 4가지였다. 이 중 2가지 안이 다른 나머지 2가지 안과 각각 겹쳐 단일화한 결과, 총 2가지 안으로 수렴되었다¹¹⁾.

1) 공통점

이러한 지자체통합모형(안)의 공통점은 시·군 조합(안) 중, '창원+마산+진해', '김해+양산', '통영+거제+고성', '밀양+창녕' 그리고 '의령+함안' 그룹이 항상 하나로 묶인다는 사실이다.

2) 차이점

한편, 두 가지 지자체통합모형(안)을 구분짓는 특징은 두 가지로 요약된다. 첫째, '거창+함양+합천' 조합(안)으로 할 것인지, 그렇지 않으면 '산청'을 덧붙여 '거창+함양+합천+산청' 조합(안)으로 할 것인가 하는 점에서 다르다. 둘째, '남해+하동+진주+사천' 조합(안)으로 할 것인지, 그렇지 않으면 '산청'을 덧붙여 '남해+하동+진주+사천+산청' 조합(안)으로 할 것인가 하는 점에서 다르다. 그런데 이상의 두 가지 차이점을 유심히 살펴보면, 결국 경상남도의 지자체통합모형(안)에 있어서 '산청'이 어느 지자체와 조합하느냐에 따라 상이한 결과를 나타내고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 지자체통합모형(안)별 특징

1) 제1안: (사회·생활적 일체성,) 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표의 지자체통합모형(안)

이 안은 대도시 특례를 적용받을 수 있는 시·군 조합(안)이 최다(4개)이므로, 이들 지역에 있어서 규모의 경제 달성과 더불어 지역경쟁력 강화가 기대된다. 실질적으로 통합 논의가 전개된 바 있는 '진주+사천'·'진주+산청' 조합 안이 포함되어 있을 뿐만 아니라, 추가로 남해·하동까지 포함함으로써 진주를 중심으로 하는 대도시권이 가장 강화되는 안이라고 할 수 있다. '거창+함양+합천'의 경우, 지방자치법 제7조에서 정하는 '도농복합형태의 시'로 승격할 수 있을 것으로 예상된다.

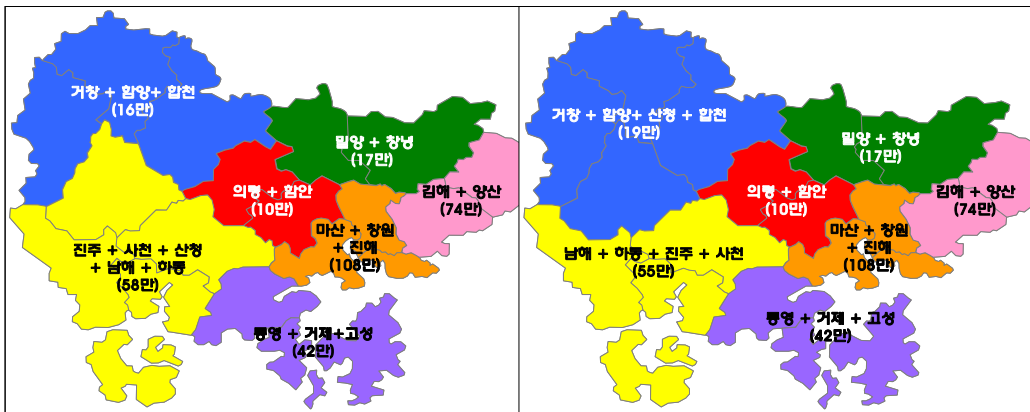
11) 첫째, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표를 활용한 통합모형(안)과 사회·생활적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표를 활용한 통합모형(안)이 동일한 결과를 나타냈다. 둘째, 산업·경제적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표를 활용한 통합모형(안)과 사회·생활적 일체성, 산업·경제적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표를 활용한 통합모형(안)이 동일한 결과를 나타냈다.

‘의령+함안’의 경우 함안이 산업단지 조성 등을 통해 공업지역으로 발전하고 있고, 이에 따라 인구 유입이 늘어날 것으로 전망되므로 경상남도 전체적으로 시·군 간 균형발전 문제는 일정 시간이 경과하면 해소될 것으로 전망된다.

2) 제2안: (사회·생활적 일체성,) 산업·경제적 일체성, 광역적 행정서비스 체계 및 정책적 일체성 유도 지표의 지자체통합모형(안)

이 안은 최대 4가지 관련 지표를 종합적으로 활용했다는 점에서 지자체통합모형(안)의 객관성 및 충분한 설명력을 확보하고 있다고 할 수 있다. 또한, 대도시 특례를 적용받을 수 있는 시·군 조합(안)이 최대(4개)이므로 이들 지역에 있어서 규모의 경제 달성과 더불어 지역경쟁력 강화가 기대되는 안이다. ‘거창+함양+합천’의 경우, 지방자치법 제7조에서 정하는 ‘도농복합형태의 시’로 승격할 수 있을 것으로 예상된다. ‘의령+함안’의 경우 함안이 산업단지 조성 등을 통해 공업지역으로 발전하고 있고, 이에 따라 인구유입이 늘어날 것으로 전망되므로 경상남도 전체적으로 시·군 간 균형발전 문제는 일정 시간이 경과하면 해소될 것으로 전망된다. 다만, 개편위 조사 등에서 실질적으로 통합 찬성 의견이 높았지만 통합에 성공하지 못했던 ‘진주+산청’ 조합(안)이 빠져 있어 통합을 바라는 이 지역주민들의 일부 반발이 있을 것으로 예상되는 안이다.

〈그림 22〉 경상남도 지자체통합모형의 도식화: 제1안(좌)과 제2안(우)의 비교



V. 결론

지금까지 수많은 학자들이 비슷한 수준의 지자체통합 기준을 제시해 왔지만, 이에 대한 비판 또한 만만치 않게 제기되어 왔다. 대표적으로, 박종관 외(2011)와 박종관(2011)은 그간의 지자체통합 기준이 계량화 및 구체적인 적용 곤란, 기준 간 상호모순 문제, 기준 간 가중치 부여 및 우선순위 적용 문제, 일정 기준으로 국가 전체의 계층 및 구획 확정 곤란 등과 같은 한계를 갖고 있다고 지

적했다. 또한, 그들은 그러한 기준이 결국 이론적으로는 설득력을 갖고 있지만, 추상성과 상호 배치성 때문에 구체적으로 적용하는 데 어려움이 있다고 주장하였다. 즉, 누구나 납득할만한 객관적인 지자체통합 기준을 마련하는 것도 중요하겠지만, 그 적용의 문제 또한 대단히 중요한 것인데 이 점을 대부분의 선행연구들이 해결하지 못했다는 것이다.

이에 본 연구는 적어도 세 가지 점에서 그간의 지자체통합 기준 연구의 한계를 극복하는 데 초점을 맞추었다. 첫째, '지역적 일체성 권역'이라고 하는 새로운 개념을 도입하여 시·군별로 총 21가지의 객관적인 지표들을 수치로 계량화함으로써 산술적 계산이 가능하게 한 것이다. 둘째, 기준 간 상호모순이 발생하지 않도록 지표별 값을 표준화한 다음 통계적 분석기법(군집분석)을 활용함으로써 지자체통합모형(안)을 도출하는 데 구체적으로 적용한 것이다. 셋째, 지역적 일체성 권역 지표의 추가적인 개발을 전제로 해야 하겠지만, 개별 시·도 내 지자체통합으로 한정하지 않고, 시·도 경계를 초월하여¹²⁾ 국가 전체의 계층 및 구획 획정에도 활용할 수 있다는 장점이 있다는 것이다.

본 연구에서는 '지역적 일체성 권역' 개념을 도입하여 분석해 본 결과, 경남 도내 지자체통합모형은 2가지로 제안할 수 있음을 확인하였다. 본 연구는 통합모형 내지 통합을 위한 조합(안)을 제안하는 데에 초점을 맞추고 있다. 따라서 통합 논의에 있어서 제기되는 지역개발 내지 균형발전 문제나 일부 주민의 반발 등에 대해서는 지자체와 지역주민들이 협력하여 슬기롭게 해결해 나가는 것이 맞을 것이다. 이 때 각 지자체는 2가지 통합모형(안)에 있어서 자신들이 검토 가능한 통합조합에 대하여 SWOT 분석을 실시함으로써 미래의 발전 방향을 선택해 나가야 한다¹³⁾.

본 연구결과는 향후 중앙정부 관계자뿐만 아니라, 시·군 관계자들이 지자체통합 관련 논의를 활발하게 전개되도록 하는 데 있어서 기초자료로써 활용될 수 있을 것이다. 다만, 지역적 일체성 권역 활용에 의한 지자체통합모형(안)을 대다수가 납득할 수 있도록 하기 위해서는 더 많은 지역적 일체성 권역 지표를 발굴함으로써 조사의 객관성과 정확성을 담보하는 노력이 계속적으로 이루어질 필요가 있다. 지표 관련 후속 연구에서는 보다 완성도 높은 지자체통합모형을 제안할 수 있게 21개 지표 이외에 '지역 특성을 융통성 있게 반영하면서 지역적 일체성 권역 파악이 가능한 지표(통계자료)를 발굴해 나갈 필요가 있다. 더욱이 한 개의 시·도에 한정하지 말고, 광역경제권과 같이 시·도의 경계를 넘어서는 통합 논의에 대해서도 분석이 필요하다는 점에서 시·도 및 시·군·구와 학계 관계자 등이 참여하는 협의체를 구성하여 지표를 발굴해 나가는 노력을 경주해야 할 것으로 판단된다¹⁴⁾.

12) 이 문제는 도(道) 제도를 유지할 것인가, 폐지할 것인가와 밀접하게 관련되어 있다. 만약 도를 폐지할 경우 시·도의 경계를 초월하여 일체성 여부를 고려해 볼 수 있을 것이다. 한편, 도를 유지하기로 했다면 도 제도를 유지하기 위해 필요한 최소한의 시·군의 수가 고려되어야 하며, 이 때 다시 시·도 경계를 초월하는 것을 인정할 것인지, 아니면 시·도 내로 한정할 것인지를 결정해야 한다.

13) 경남도내 18개 시·군별 통합조합 및 SWOT 분석에 대해서는 이정석(2011b)을 참조할 것.

14) 한 예로 부산시의 경우, 광역적 행정서비스 체계 지표로는 세무서·법원 등기소·노동사무소·국민연금보험공단·국민건강보험공단 부산지역 지사·근로복지공단 등의 관할구역, 소방서나 상수도사업본부 등과 같은 시 직속기관 및 사업소의 관할구역, 교육지원청 관할구역 등이 포함될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강정운. (2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례. 「지역발전연구」, 11(1): 1-22.
- 경상남도. (2010). 광역·기초자치단체 통합 타당성 연구: 경상남도를 중심으로.
- 김병국. (2011). 시군통합의 전략적 탐색: 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 중심으로. 「KRILA Focus」, 38. 한국지방행정연구원.
- 김영철·이우배. (2013). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 181-203.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2): 47-66.
- 김호일. (2005). 「다변량 기초와 자료분석」. 서울: 경문사.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 57-77.
- 박종관·허훈·박해욱. (2011). 시·군·구통합 기준 연구. 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회 시·군·구통합 기준 마련을 위한 토론회 in 창원.
- 박종관. (2011). 시·군·구통합 기준의 이해와 적용방안. 「시·군·구통합 기준 관련 주요 쟁점 및 통합 추진방향」, e-newsletter 10월호. 한국지방행정연구원.
- 이시원·민병익. (2006). 시군통합의 재정적 효과 분석. 「지방정부연구」, 10(3): 45-62.
- 이정석. (2011a). ‘시·군·구 통합기준’ 발표에 따른 경남의 대응방안. 「경남정책Brief」, 2011-30. 경남발전연구원.
- 이정석. (2011b). 경상남도 지방행정체제 개편 방안에 관한 연구. 「중점연구」, 2011-12. 경남발전연구원.
- 이정석. (2012). 지역적 일체성 권역 조사를 통한 지방자치단체 간 통합모형(안) 연구. 정책&지식포럼 제 392회 발표자료집. 한국정책지식센터.
- 지방행정체제 개편에 관한 특별법(제정 2010.10.1, 법률 제10397호).
- 지방행정체제개편추진위원회(개편지원단). (2011). 『시·군·구 통합기준』 확정·발표: 12월까지 지역의 통합건의 접수 등을 통해 본격적인 통합 추진. 보도자료, 9.8.
- 행정안전부. (2012). 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- 홍준현. (1997). 시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석, 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 59-90.
- 지방행정체제개편추진위원회 홈페이지(<http://www.clar.go.kr>)(검색일: 2011.9.7).
- 「경남도민일보」. (2011). 지방행정체제 개편추진위, 시·군·구통합 기준 발표: “현실성 없고, 예산만 축내” 2009년 행안부 안과 유사. 9.8
- 「노컷뉴스」. (2011). '빈 수레만 요란'...지방행정개편 통합기준: 통합기준 살펴봤더니 선언적 수준에 머물러, 9.7.
- 「대전일보」. (2011). 시군구통합 기준 실효성 의문, 9.8.
- 「동아일보」. (2011). 뜯구름 잡는 '지자체통합 기준', 9.8.
- 「세계일보」. (2011). 시군구통합 기준안 발표...실효성엔 의문, 9.7.
- 「아시아경제」. (2011). ‘맥’ 빠진 시군구통합 기준, “지역정치 질어질 수도”, 9.7.

「한겨레」. (2011), 지자체 통합추진 ‘빈수레’ 될라: 9달만에 기준안 확정...인구·면적 최저선 등 구체안 없어, 9.7.

静岡県市町村合併推進研究会. (2006). 「静岡県市町村地域の一休性状況調査」.

総務省ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>)(검색일: 2012.11.23.).

이정석(李政碩): 일본 도호쿠(東北)대학 법학연구과에서 2006년에 행정학박사학위(논문: 한·일 대도시권 거버넌스의 연구: 대도시제도의 도입을 통한 대도시권 내 지방정부의 재편과 관련해서)를 취득하고, 경남발전연구원 부연구위원을 거쳐 부산발전연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 도시 및 지방자치행정(거버넌스), 교육자치, 공공정책, 비교행정 등이다. 주요 연구로는 “지방정부 글로벌 교육경쟁력의 영향요인과 재정 지원 방안”(2013), “국제교류에 의한 지역활성화 방안: 경남도와 대한해협 연안 현(縣) 간 사례연구”(2012), “지방자치단체의 ‘볼런투어리즘’ 도입 및 브랜드화 전략”(2010), 「지방자치와 지역발전」(2012, 공저), 「창조적 발전과 지역경쟁력」(2008, 공저) 등이 있다(jslee@bdi.re.kr).

<논문접수일: 2013. 7. 15 / 심사개시일: 2013. 7. 22 / 심사완료일: 2013. 8. 27>

Abstract**Suggesting Local Governments Consolidation Model:
Applying the Concept of ‘Regional Homogeneity Area’**

Lee, Jeong-Seok

In the case of Korea, due to the fact that there is little case that local governments agonized or endeavored spontaneously and subjectively to make local governments consolidation model appropriate to the actual circumstances of the region concerned. This study focuses on this point and seeks improvements. This study is to investigate ‘regional homogeneity area’ and the mutual relationships of cities(=si) and counties(=gun) in Gyeongsangnam-do traditionally vague and unclear will be analyzed with objective data in the basic opinion of encouraging the autonomous consolidation between local governments. The purpose of this study is to find out the specific social indicators and criteria able to judge whether it is ‘regional homogeneity area’ or not, and is to suggest the objective consolidation models(idea) of 20 cities and counties in Gyeongsangnam-do on the basis of the results. The system of a total of 21 indicators regarding ‘regional homogeneity area’ is completed, which is integrated 4 intensive indicators again, and then 11 different patterns were made to review the regional homogeneity area. 4 models(idea) are drawn as a result of judging whether the reviewing patterns are relevant or not, but a total of 2 models(idea) are collected as a result of unifying because 2 models(idea) overlap the other 2 models(idea) each other. It is expected that it will be able to utilize the result of this study as the fundamental data when the persons concerned of cities and counties as well as central government begin the discussion regarding local governments consolidation in the near future.

Key Words: local governments, consolidation model, regional homogeneity area, Gyeongsangnam-do