

연구논문

통합된 지방정부의 성과평가모델과 소통시스템 구축*

송 건 섭**

- I. 서 론
- II. 지방정부 통합논의 및 선행연구
- III. 지방정부 통합유형에 대한 평가결과
- IV. 평가모델과 소통시스템 구축방안
- V. 결 론

〈요약〉

이 논문은 통합된 지방정부의 평가를 통하여 지방정부 통합의 문제점을 규명하고, 소통시스템 개발과 적용을 통한 통합 확산방안을 논의하는 것이다. 1994년부터 1995년까지 우리나라의 1·2·3차 도농(시·군) 통합을 통해 총 40여개의 통합시가 설치된 후 1998년의 통합 여수시, 2010년 통합 창원시가 출범하였다. 또한 2012년 현재, 청주시와 청원군의 통합이 확정되었고, 지방행정체제개편추진위원회가 16개의 통합권유지역을 발표하여 현재 주민투표를 통한 의견수렴이 이루어지고 있다. 하지만, 이러한 도농통합, 자율통합, 지방행정체제개편 과정을 거치면서 가장 큰 문제점 중에 하나가 중앙정부와 지방정부와 주민 간 소통이 부재하였다는 점이다. 연구결과, 대체로 통합된 지방정부 평가에서 성과가 높은 지역은 지역주민들의 의견과 이해관계가 통합성과에 영향을 미치는 요인으로 작용하였다. 어느 정도 중앙-지방정부 간, 지방정부와 주민 간의 소통과 협력이 있었다는 것을 의미한다. 하지만, 그렇지 못한 지역은 시·군 통합이 행정효율성을 달성하기 위한 통합이었다기 보다는 중앙정부의 하향식 논리가 작용한 면이 큰 것으로 평가된다.

[주제어: 지방정부 통합, 성과평가, 행정구역체제개편, 소통시스템]

I. 서 론

최근 지방행정체제 개편에 대한 논의가 새롭게 시작되고 있다. 1995년 시군통

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5A2A01015324).

** 대구대학교 행정학과 교수(kssong@daegu.ac.kr)

합에 따른 도농복합형태의 81개 도시(시)와 농촌(군) 자치단체를 40개의 새로운 통합 ‘시’ 자치단체로 개편하였고, 1997년에 일반 ‘시’인 울산시가 광역자치체인 울산광역시로 변경되었다. 그 이후 2006년 일반 ‘도’인 제주도가 ‘제주특별자치도’로 변경되었다. 그리고 2009년 11월 창원, 마산, 진행시의 통합 안에 대한 주민 여론 조사를 통하여 행정구역 통합이 결정되어 12월 ‘창·마·진 설치에 관한 법률’이 제정되었고, 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어 3개월의 활동을 통하여 7월 1일 ‘통합창원시’가 출범하였다. 또한 2010년에 제정된 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’에 따라 지방행정체제추진위원회를 발족하였고, 2011년 9월에는 특별법에 의한 시·군·구 통합건의 관련 매뉴얼을 발간하여 통합 절차 및 기준과 추진일정을 확정하였고, 2012년 6월에는 통합대상 16개 지역 36개 시·군·구를 선정하기에 이르렀고, 2013년 5월에 추진과제를 발표하였다(지방자치발전위원회, 2013).¹⁾

지방정부 통합의 첫 번째 문제는 지방공공서비스를 제공하는데 있어서 행정의 효율성 및 민주성과 관련하여 제기된다. 이 문제는 지역주민들에게 지방공공서비스를 효과적이면서도 차별 없이 제공할 수 있는 보편타당한 적정규모라는 게 있는가 하는 것과 관련된다. 이에 대한 연구결과는 일치하지 않으며, 연구자마다 다양한 평가지표와 방법을 제시하기 때문에 일률적인 결론을 내릴 수 없는 실정이다. 사실 자치단체장 직선을 목전에 두고 단행된 1995년 도·농 통합 방식의 구역개편은 우리나라 지방정부 통합의 획기적 변화와 함께 행정구역제도의 큰 획을 긋는 사건이었다. 하지만 구역의 적정규모와 구역경계의 합리적 설정에 대한 충분한 논의와 검토가 이루어지지 못하였음은 물론 중전 인위적으로 분리하였던 시와 군을 단순히 통합함에 따라 많은 문제들이 미해결 과제로 남아있다. 통합된 지방정부와 관련하여 효율성과 민주성의 관점에서 성과평가기시스템을 구축하고 성과를 측정할 필요가 있다(박기관, 2007; 유재원·손화정, 2009; 김재홍, 2011; 장한나·문상호·이명석, 2012).

지방정부 통합의 두 번째 문제는 통합과정에서의 소통의 부재이다. 지방정부

1) 지방자치발전위원회는 2013년 5월 28일 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’이 공포·시행됨에 따라 기존의 「지방분권촉진위원회」와 「지방행정체제개편추진위원회」가 발전적으로 통합, 설치된 대통령 소속 자문위원회로서 특별법 시행일부터 5년 간 활동하게 된다.

의 통합을 주장하는 입장에서는 새로운 환경변화에 상응하는 행정체제 및 지방분권체제의 구축을 통한 국가경쟁력 제고, 행정의 효율성 제고, 생활권·경제권·행정구역의 일치 확보, 그리고 지역격차 완화와 국가균형발전 도모 등을 주요 이유로 제시하고 있다(김석태, 2011). 하지만 지방정부 통합과정에서 국회의 입법 및 정부의 정책결정과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있어 부당한 입법과 무리한 행정·재정 부담을 지방정부에 떠넘기는 사례가 끊이지 않고 있으며, 중앙과 지방정부 간 소통부재로 인한 갈등관계가 형성되기도 한다(김익식, 2010). 또한 지방행정체제 통폐합 과정에서 지방정부와 주민 간에도 소통이 제대로 되지 않고 주민참여는 배제되고 있다(임승빈, 2010). 지방자치가 발전·정착될수록 권한과 책임을 둘러싼 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 주민 간의 갈등관계가 노정되고 있다(심익섭, 2012, 이승중, 2006; 임성근, 2012; 이규환, 2012). 이러한 점을 감안할 때 지방정부 통합에서 나타나는 소통부재 현상을 경험적으로 규명할 필요가 있다. 또한 중앙-지방정부, 지방정부와 주민과의 관계를 파악하여 향후 있을 지방정부 통합에 대한 현실타당성 있는 정책마련이 필요한 시점이다. 지방정부 통합의 문제는 고려해야 할 요소만큼이나 복잡한 문제이고, 지방정부 통합으로 인한 성과 역시 긍정적인 성과와 부정적인 성과를 동시에 유발하고 있어 행정구역개편의 논의는 언제든지 쟁점화 되고 재현될 소지를 안고 있다. 보다 성공적이고 합리적인 논의가 되기 위해서는 중앙-지방, 지방-주민, 주민-주민 간의 소통의 문제가 중요하다고 판단된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 그동안 통합된 지방정부의 성과평가를 종합하여 지방정부 통합의 문제점을 규명하고, 통합유형별 평가기준 및 지표를 개발 및 소통시스템 구축을 통한 지방정부 통합 확산의 시사점을 제시하는데 목적을 두고자 한다. 이러한 목적을 수행하기 위해 다음과 같은 세 가지의 연구전제를 제시하고자 한다. 첫째, 지방정부 통합과 관련하여 그동안 1994년 도농통합, 2009년 자율통합 그리고 2012년 이후의 지방행정체제개편 논의 등 통합의 실효성은 어떠한가? 둘째, 지방정부 통합을 효율성과 만족도 관점에서 유형화하고, 이를 정량적, 정성적 지표를 고려하여 통합유형별 평가지표와 평가모델 구축은 가능한가? 셋째, 지방정부 통합과 관련한 성과평가모델을 구축하고 지방정부 통합 확산을 유도하기 위한 소통시스템을 개발이 가능한가? 등이다.

II. 지방정부 통합논의 및 선행연구

1. 통합 및 성과평가 논의

지방정부 통합은 둘 이상의 지방행정구역을 하나의 행정구역으로 통합하는 방식인데, 이에 대한 용어는 도농통합, 도농복합, 시군통합, 행정구역통합 등 다양하며, 현재까지 연구자들 간에 통일되지 않고 있다(장한나 외, 2012).²⁾ 지방정부의 통합과 관련하여 행정구역을 광역화하는 것이 좋다고 구역통합을 주장하는 입장(Dolan, 1990), 소규모 단위의 행정구역을 선호하여 구역분리를 주장하는 입장(Tiebout, 1992) 등이 맞서고 있다. 이렇듯 연구자마다 주장이 다르기 때문에 일률적인 결론은 내릴 수도 없고, 이러한 주장들도 시대나 국가에 따라 어느 한편의 주장이 보다 더 수용되거나 덜 수용되고 있는 실정이다. 전반적으로 행정구역 분리론은 소구역 주의로써 지방주민의 동질성을 기본가치로 하는 집단적 의사결정을 용이하게 하는 구역선정 방법이다. 반면, 통합논리는 행정구역의 분리의 형태가 지닌 중복성의 문제 해결의 관점에서 거론되는 접근방법으로서 규모의 경제를 실현하고 주민생활권과 행정구역을 일치시키고자 하는 방법이다.³⁾

우선, 우리나라 1995년에 이루어진 시·군 통합 방식의 행정구역 통합은 많은 찬반 논란이 있었다. 도농방식에 따른 시·군 통합에 대해 찬성론자들은 통합의 주요 근거로 시·군 통합이 도시지역과 농촌지역의 균형발전, 주민생활권과 행정구역의 일치, 외부효과의 내부화, 행정비용의 감소, 규모의 경제 실현을 통한 경쟁력 강화, 재정운영의 효율성 등을 가져올 것으로 예견하였다. 반면, 시·군통합의 부정적인 통합반대론자들은 규모의 경제실현의 불확실성, 행정서비스 공급의 지역 간 불균형, 통합으로 인한 예산증가, 도시 행정수요와 농촌 행정수요의 이질성, 행정의 반응성 감소 등의 문제를 제기하였다(문영동 외, 2009).⁴⁾

2) 본 연구에서는 1995년 「도·농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」, 2009년 8월 기획재정부 등 7개 부처 협의를 거쳐 마련된 「자율통합 지원계획」 2011년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서 주로 사용하는 도농통합(1994-1998), 자율통합(2009), 지방행정체제개편(2011-2014)으로 구분하여 사용하고자 한다.

3) 행정구역 통합 및 분리에 대한 논의에서 티부가설, 공공선택론, 오츠의 분권화의 정리는 행정구역 분리론적 관점이고, 규모의 경제론은 행정구역 통합론자들이 주장하는 주요근거이다. 자세한 내용은 문영동 외(2009), 김석태(2011)의 연구를 참조바람.

정부에서는 행정구역개편을 촉진시키기 위해 2009년 8월 기획재정부 등 7개 부처 협의를 거쳐 마련된 자율통합지원계획을 발표하였다.⁵⁾ 정부의 자율통합 추진은 구역개편을 통해 자치단체의 기능과 계층을 조정함으로써 효과적인 행정체제로 전환하기 위해 시도된 것으로 보인다. 이러한 지방정부 통합은 자치단체의 명칭 및 소재지의 변경뿐만 아니라 지역 정체성의 변화문제를 수반함으로써 주민들의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수 있어 추진과정에서 이해관계자들 간의 갈등이 발생할 여지가 많았다. 자율통합을 통해 자치단체의 역량강화 및 자립기반 구축, 행정 비효율성 제거, 경쟁력 제고 등의 긍정적 효과를 기대하였으나, 통합과정에서는 각 지역의 주요 이해관계자(Stake-holder)간 선택과 이에 따른 갈등문제가 부각되면서 정치적인 문제가 제기되었다(김태운·남재걸, 2011). 이러한 논의에 대해 통합기준에 관한 ‘내용적 합리성’과 절차방식에 관한 ‘절차적 합리성’을 얻지 못한 개편 논의는 불가능하다는 지적도 있다(서재호, 2012).

2010년 제정된 지방행정체제개편특별법⁶⁾에 의해 구성된 지방행정체제추진위원회의 지방행정체제 개편안에서 통합을 지지하는 입장은 지역혁신사업 추진을 위한 지역개발에 유리하고, 행정서비스 공급에서 있어 규모의 경제 등의 효율성이나 시민참여 가능성에 의한 민주성은 물론 경제권, 생활권, 환경권 등을 다차원적으로 고려되거나 종합적으로 적용될 수 있다는 점이다. 통합을 반대하는 논의는 첫째, 광역자치단체의 폐지나 권한 약화는 중앙정치권에 의한 지방통치를

- 4) 최근 제주특별자치도의 시·군 통합 성과평가 중 주민접근성을 분석한 연구결과에 의하면, 현재의 행정체제는 읍면동에서 완결적 업무를 처리하지 못하고 행정시와 특별도청을 우회하여 처리도록 함으로써 오히려 주민의 행정 접근성을 저해하였고, 본래의 취지에 역행하여 지역주민에게 불편한 원거리 행정을 강요한 것으로 보고 있다(최영출, 2009).
- 5) 2009년 지방행정체제 개편시도가 본격화되면서 전국적으로 2계층의 지방행정체제를 1계층으로 축소하며, 시군구의 기초자치단체를 통합하여 전국을 60~80여개의 광역자치단체로 재구성하려는 논의들이 제기되었다. 이러한 중앙정부주도 하에 28여개 기초자치단체 간에 자율적 통합이 논의되었으나 통합창원시 이외에 무산되는 결과를 초래하였다.
- 6) 이 법률에 따라 지방행정체제개편추진위원회를 구성하고, ‘지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획’을 대통령과 국회에 제출하였다. 기본방향을 지방의 역량강화, 국가경쟁력의 제고, 주민편의와 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 하며, 중점과제로 2012년에는 시·군·구 통합, 특별·광역시 자치구·군의 기능 개편, 대도시 특례 발굴 등이며, 2013년에는 읍·면·동 주민자치회 설치, 도의 지위 및 기능 재정립 그리고 특별지방행정기관 사무의 지방이양, 교육 자치와 지방자치의 연계·통합, 자치경찰제 실시 등이다. 또한 2014년에 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거일 이전까지 개편을 완료해야 할 한시적 과제로 보았다.

용이하게 하고, 지방자치권의 종속가능성이 있다는 점, 둘째, 행정서비스는 광역 차원과 소지역차원에서 각각 효율성과 만족도가 다른데(예컨대, 소지자체가 유리한 치안서비스와 대지자체가 유리한 상수도 서비스), 이에 대한 논의가 결여된 채 인구나 규모만의 기준으로 일방적인 기초자치단체의 통합만 강조하고 있다는 점, 셋째, 지방행정체제 개편작업은 실제적인 지방권한의 이양에 대한 논의가 배제된 채 어떤 방식을 취하던지 간에 지방자치의 축소와 왜곡을 초래할 수 있다는 점이다(박재욱, 2012).

〈표 1〉 지방정부 통합의 효과

찬성론자	반대론자
▶ 행정의 효율성(행정비용 절감)	▶ 행정비용 절감 효과 미흡
▶ 광역행정의 효율화	▶ 행정수요 이질성에 따른 서비스의 비효율적 공급, 주변지역 정치적 대표성 약화
▶ 규모의 경제	▶ 행정의 대응성 약화, 행정 관료제의 역기능
▶ 주민생활편의성 증대	▶ 주민 접근성 약화
▶ 지역균형발전	▶ 지역 간 갈등 및 도시의 농촌 지배화 ▶ 지역발전의 불균형 등 주변지역의 소외 심화
▶ 주민자치기반 확충, 지역경쟁력 강화	▶ 지역이기주의의, 통합추진의 기회비용 증가

자료: 김선명·김기현(2008), 장한나 외(2012) 등 참조.

위의 지방정부 통합에 대한 효과가 긍정적인지? 부정적인지에 대한 성과평가할 필요가 있다. 긍정적 효과는 비용절감, 규모의 경제실현, 생활권과 구역의 일치, 외부효과의 내부화 등이고, 부정적 효과는 도농 간 행정수요의 이질성, 서비스공급, 농촌지역의 소외, 대주민 대응성 감소 등으로 설명하였다. 따라서 지방정부 통합에 대한 성과평가는 지방정부 통합효과가 긍정적 혹은 부정적인가? 하는 질문에 대한 해답을 주기 위한 활동을 말한다. 한마디로 ‘성과평가’는 정부에서 행해지는 다양한 정책의 집행과정 및 집행서 발생하게 되는 산출물의 양, 효과성의 정도, 전반적인 정책체계, 절차 등에 대해 행정서비스 및 과정에 대한 전반적인 검증 작업으로 정의할 수 있다.⁷⁾ 지방정부 통합에 대한 성과평가를 해야 할

7) 정부업무평가기본법 제2조에서는 평가를 ‘일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 말한다.’ 라고 정의하고 있다.

필요성은 첫째, 지방정부 통합이 본래 의도했던 효과가 나타났다면 그것을 극대화시키고, 내재된 문제점을 최소화시켜 통합시의 성공적인 운영에 보탬이 될 수 있을 것이다. 둘째, 지방정부 통합으로 인해 시너지 효과를 유발해 통합지역 전체의 경쟁력을 높여주었는지를 알 필요가 있다. 셋째, 지방정부 통합이후 통합지역 주민들의 참여, 갈등, 소통 등의 실효성을 판단하기 위함이다(강갑선 외, 2011). 셋째, 지방정부 통합정책이 효율성과 민주성의 제고에 어떤 효과를 가져왔는가에 대해 평가할 필요가 있다. 지방정부 통합의 효과 내지 성과평가를 위한 핵심이 되는 개념은 서로 상반된 성격을 내포하고 있는 효율성과 민주성이라 할 수 있다.⁸⁾ 즉 효율성을 고려한다면 구역이 규모의 경제가 작동될 수 있는 정도의 넓은 것이 유리할 것이며, 민주성을 고려한다면 구역은 더 좁고 세분화 될수록 좋다는 견해가 그것이다. 특히 이 두 가지 개념 중 어느 것이 더 우위성을 가지는지에 대한 정확한 판단은 거의 불가능한데, 이는 현실상의 문제로 행정구역의 적정규모에 대한 명확하고 객관적인 기준이 없을 뿐만 아니라 대부분 계량화가 곤란한 가치적인 의미가 내포되어 있기 때문이다.

2. 선행연구 검토

최근의 지방정부 통합에 대한 기존의 연구는 주로 통합효과 및 영향요인과 관련된 연구(강기운·이태근, 2010; 조성호·박석희, 2009; 한동효, 2008; 조성환, 2008), 통합의 찬반에 관한 연구(김석태, 2009; 김성호, 2008; 최봉기, 2008; 안영훈, 2005), 통합의 대안 및 추진방향에 관한 연구(박천오, 2011; 박기춘·한상연, 2010; 최봉기, 2010; 박대식, 2009; 김정호, 2009; 지병문, 2009; 하혜수, 2009; 허훈·강인호, 2009; 박승주, 2008; 육동일, 2006; 오재일, 2005) 등에 집중하고 있으며, 성과측정에 관한 연구는 미미한 실정이었다. 그동안 지방정부 통합의 효과를 분석한 연구는 다수 있었다. 김동헌·정진현(1996)은 행정구역 개편을 통한 예산 절감 효과가 기대수준 이하에 머물렀다는 결과를 도출하고 있으며, 김재홍(2000)은 통합시 보다 일반시의 효율성이 높으며, 규모의 경제효과도 일반시와 비슷하

8) 성과평가 기준으로 효율성과 민주성 이외 박기관(2006)은 형평성(지역균형개발, 생활권 일치), 박종관·조석주(2001)은 통합성(균형개발, 주민편의, 주민통합)을 제시하고 있다.

다는 결과를 도출하고 있다. 이성로(2003)는 통합시와 비통합시의 정치적 행태에 대해 분석하였는데, 지방정부 통합이 행정에 대한 주민의 정보 수준과 참여 수준에 유의한 영향을 미치지 못한다는 결과를 도출하였다. 그러나 이들 연구는 통합 이전과 그 후의 짧은 기간을 대상으로 분석함으로써 정책의 장기적 효과는 분석하지 못한다는 한계를 갖는다. 즉, 통합이후 자치단체의 구조적인 요인 또는 환경적 요인에 의해 그 효과가 어떻게 변화되는지를 분석하지 못했다는 한계를 갖는다.

이러한 한계를 보완하기 위하여 장기 시계열에 기초하여 분석한 연구가 논의되고 있는데 박지형·홍준현(2007)은 지방정부 통합이 지역경제 성장에 미친 영향을 분석하였는데, 단기적으로는 지방정부 통합의 효과가 미미하나 장기적으로 경제성장의 잠재력은 통합시가 비통합시보다 높은 것으로 분석되었다. 박기관(2006)은 원주시를 대상으로 지방정부 통합의 성과를 효율성, 민주성, 형평성에 기초해 분석하였는데, 분석결과 통합의 성과가 일정부분 발견되고는 있으나, 지방재정의 상황은 크게 나아지지 못하였으며, 지역주민 간 갈등이 확대되고 있다는 결과를 제시하고 있다. 이 외에도 정재진·이병량(2010)은 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기효과와 장기효과를 중심으로 시군통합의 효과분석을 실시하였고, 유재원·손화정(2009)는 시군통합의 효과에 대해 단절적 시계열모형(ARIMA)을 적용하여 평가하고 있고, 복문수(2010)는 삼려(여수시·여천시·여천군) 통합과정을 다중합리모형을 이용하여 분석하였다. 하지만, 지역에서의 통합과정에서 나타난 객관적인 측면에서의 효율성, 주관적인 측면에서 만족도 등을 동시에 고려한 연구는 부족한 것으로 보인다. 유재원(2010)은 시군통합효과에 대한 국내외 연구결과를 정리하고, 시군통합효과가 명확하지 않는데도 불구하고 통합이 지방정부의 효율성을 높여주는 것으로 착각하고 있다고 지적하고 있다. 그리고 지방정부 통합의 효율성을 높여줄 수 있는 정책대안으로 성장-생산-효율성을 중시하는 지방정부 변화를 강조하고 있다. 하지만, 제시한 대안이 정치적 실현가능성은 높지만 재정적 기술적 실현가능성은 높지 않는 것으로 판단된다. 김재홍(2011)은 시·도 간 행정구역개편에 관한 연구를 통해 대도시 행정의 문제점을 해결하고 대도시 권역의 확장 현상을 고려하여 생활권·경제권 불일치 지역의 통합과 경계조정을 논의하고 있다. 이 연구는 주·객관적인 조사를 통해 종합적인 결과를 제시하고

있으나, 표준화된 평가지표와 모델을 개발하지 않고 있다.

또한 여기서 고려하고자 하는 중앙-지방정부, 지방정부-주민 간의 소통시스템을 통한 지방정부 통합 확산에 관한 연구는 거의 없는 실정이다. 하지만 지방행정체제개편과 관련하여 중앙-지방사이의 소통관계를 연구(심익섭, 2011), 지방정부와 지역주민 간 의사소통 강화(이승중, 2012), 지방정부 신뢰와 소통제고를 위한 방안연구(이규환, 2012), 국내외 공공-민간 온라인 소통활성화 연구(김희연, 2009), 통합으로 인한 갈등해결을 소통을 통해서 해결하자는 연구(강갑섭·안재섭, 2011) 등 많지는 않지만, 소통이 지방행정체제개편의 좋은 해결기제임을 확인해주고 있다. 이러한 연구들은 지방정부 통합과 관련하여 소통이 좋은 대안이라는 점과 소통방법 및 기술, 소통수단에 대한 논의는 하고 있지만, 연구에서 중요한 부분이 소통에 대한 경험적 연구를 통한 검증, 소통시스템 개발 및 활용에 대한 논의하고 있지 않다. 따라서 이러한 연구의 한계를 보완하고 지방정부 통합의 성과평가체계를 개선하기 위해 새로운 평가지표와 평가시스템을 개발하고, 또한 지방정부 통합의 성과평가에 대한 현실적합성 측면을 제고하기 위해서는 다양한 지방정부 통합유형별 특성을 고려한 차별화 된 지표를 이용한 성과측정, 소통시스템 개발을 통한 통합 확산 방안을 제시하고자 한다.

선행연구 검토에서 고려되는 연구결과는 첫째, 연구자마다 평가지표 및 기준의 다양성으로 인해 성과결과가 일치하지 않는다. 따라서 표준화된 평가지표와 모델을 개발할 필요가 있다. 둘째, 평가방법론에서 주관·객관적, 정량·정성적, 효율성·만족도 동시에 만족할 수 있는 통합적인 평가를 할 필요가 있다. 셋째, 지방정부 통합에 소통이 지방행정체제개편의 좋은 해결기제라는 점은 인정하고 있지만, 소통시스템에 구축에 대한 연구는 없는 실정이다.

Ⅲ. 지방정부 통합유형에 대한 평가결과

1. 통합기준 및 성과평가

본 연구는 지방정부 통합에 대한 이론 및 제도적 검토, 경험적 근거를 바탕으

로 통합의 성과평가에 대한 문제점을 발견하고, 통합된 지방정부의 성과를 제대로 파악하기 위해 측정 가능한 지표개발과 유형별 비교 가능한 지표를 개발하는 것이다. 효율성 변화를 측정할 수 있는 계량화된 지표를 개발하고, 지역주민의 만족도 또한 평가지표로서 활용해야 한다는 것이다. 또한 지방정부 통합의 성과평가방법에서 보다 과학적이고 현실 타당한 평가가 되기 위해서는 위에서 논의한 객관적인 방법에 의한 측정과 주관적인 방법을 통해 측정한 결과를 비교검토하고, 이를 종합하여 지방정부 통합의 현실적이고 타당성이 높은 통합방안, 유형별 기준을 마련하는데 초점을 두고자 하는 것이다. 지방정부 통합에 대한 성과평가는 통합유형별로 의도한 목적을 어느 정도 달성하고 있는가를 평가하는 것이다. 이를 측정하기 위한 평가는 평가대상에 따라서 조직, 정책 및 개인 등으로 차원이 달라진다.

아래 <표 2>과 같이 1994년의 도·농 통합, 2009년의 자율통합, 2010년에 제정된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 따라 설치된 지방행정추진위원회에서 내세우는 개편기준에 차이가 있다. 1994년에는 주로 정성적 기준으로 사용하고 있는데, 2009년, 2011년에는 자족성, 정량적 기준으로서 인구, 면적, 재정력 등 효율성 기준을 도입함으로써 시군통합 결과를 실무적으로 따질 때 이 지표를 활용하고 있었다. 따라서 우리나라의 지방정부의 통합기준은 학자들이 제시한 기준을 기본으로 하되 정성적 기준에서 정량적 기준의 도입하는 형태로 발전하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 통합기준

구분	기준	세부내용	통합성과
도농통합 (1994-1998)	정성적 기준 포괄적 기준	역사적 동질성과 생활권	41개지역
		지형적 조건(시의 군중앙형, 군분리형, 군한쪽형)	
		지역균형발전 가능성(인구규모, 증감추이 등)	
		시·군 명칭과 사무소 소재지	
자율통합 (2009)	경쟁력 기준	생활권·경제권과 구역이 일치하지 않는 단체	1개지역
		지리적 내 외곽 단체	
		통합여론이 제기하는 단체	
	자족성 기준	인구, 면적 등이 과소한 단체	
지방행정 체제개편 (2011-2014)	정성적 기준 포괄적 기준	시대환경 변화에 적응	통합대상지역 16개지역선정 (36개시·군·구)
		생활권과 구역이 일치	
		지역의 경쟁력과 자생력 배양	
	정량적 기준	행정의 효율화	

주: 2012년 6월 통합대상 지방자치단체 16개 지역 36개 시·군·구 선정(안), 2013년 5월 선정예정.

2. 도농통합 지방정부의 성과평가

1994년부터 이루어진 시군통합은 도시지역인 시와 농촌지역인 군을 공간적으로 일체화시킴으로써 낙후된 지방 중소도시와 그 배후 지역을 상호보완 방식에 의해 발전시키려는 도농복합식의 통합이었다.⁹⁾ 이러한 도농복합식의 시군통합은 주민의 생활권, 경제권을 행정구역과 일치, 도농 간의 균형개발을 통하여 지역격차를 줄일 수 있으며, 시군분리에 따른 행정관리비용의 중복지출과 이중투자를 줄일 수 있고, 광역적인 지역개발계획을 수립함으로써 지역 간의 갈등을 최소화할 것으로 기대되었다(이시원 외, 2005).

지방정부 초기의 통합에 대한 평가는 효율성과 만족도 관점에서 많이 이루어졌다. 특히 도·농 통합의 성과 측정을 통해 자율통합과 행정구역개편의 성과평가에 의미를 줄 수 있을 것이다. 통합적 평가시스템에서 강조하고자 하는 것은 통합된 지방정부의 성과평가를 위해 사용되는 측정방법은 객관적인 방법과 주관적인 방법으로 평가하여 이 두 접근방법을 비교 검토하여 종합적인 결과를 제시하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 지방정부 통합의 성과평가는 상대적인 비교평가를 통한 실태 파악에 초점을 둘 것이 아니라 성과개선을 위한 구체적인 대안을 제시할 수 있어야 한다는 점이다.

아래 <표 3>은 지방정부 통합이후 통합효과에 대한 평가연구를 바탕으로 통합내용, 성과평가, 성과결과 등에 관한 내용을 정리한 것이다. 평가는 주로 도농통합, 행정구역개편에 대한 다년간의 평가, 주관적, 객관적 평가여부, 정량적, 정성적 평가지표 등을 논의하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 시군통합은 단기간에 단행되었고, 중앙정부의 주도하에 획일적인 기준에 따라 전국적으로 이루어졌고, 시와 군이 대등한 관계의 통합이라기보다는 시가 군을 흡수하는 흡수합병식의 통합이었으며, 지역개발의 효율성이 등이 주된 목표인 경제적 관점의 통합이라기보다는 지방자치단체장 선거이후의 정치적 구도를 고려한 정치적 관점의 통합이었다. 그러다 보니 통합과정의 주민소통

9) 1994년 7월 4일 ‘경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률’이 국회 본회의를 통과함에 따라 33개 시·군이 통합되어 1995년 1월 1일부터 운영되기 시작하였다. 이어 1994년 12월에 2개 시·군, 1995년 5월 4일 5개 시·군 통합이 이루어졌고, 1998년 4월 1개(여수시)가 통합되어 2001년 12월 31일 현재 총 41개 통합시가 운영되고 있다.

〈표 3〉 통합성과평가 관련연구결과

연구자 (연도)	통합내용		성과평가			성과결과 (주민소통여부)
	통합명칭	통합대상	평가방법	평가지표	평가유형	
김재홍(2000)	도농통합 (1995-1998)	40개통합시 24개일반시	객관적/ 투입산출지표	정량적/ 자료포락	효율성/효율성변화	통합효과-긍정적/효율성향상/ 효율변화낮음
최진수(2001)	시군통합 (1994-1998)	10개통합시	객관적/ 도시서비스지표	정량적/ AHP분석	효율성/ 서비스공급수준	통합효과-없음/행정 광역화, 단순 통합결과
박종관·조석주 (2002)	시군통합 (2000.6.30.)	39개통합시	객관적/주관적	정량적/정성적	효율성/민주성/ 통합성	효율성측면-크지 않음, 민주성, 통 합성-통합시 증가
이성로(2003)	도농통합 (2002.8.31)	3개통합시 3개비통합시	주관적/ 조사data	정성적	행정만족도	통합시-주민만족-효능적 부정적 비통합시-만족도 높음. 생산성, 효 율성 평가결과 보완
장인태(2004)	도농통합 (1995-2001)	37개 통합시	주관적/ 객관적	정성적/ 정량적	효율성/ 주민만족도	효율성과 통합성, 형평성 요인이 중요, 통합효과 큼. 분석모형및기 준개발필요, 주민만족평가
이시원·민병익 (2005)	시군통합 (2003.12.31)	37개 통합시	주관적/ 객관적	정성적/ 정량적	효율성/ 주민만족도	중앙-지방간계층단순화/ 광역화/주민소통무
박기관(2006)	도농통합 (1994-2004)	통합원주시 원주시-원성군	객관적/주관적	정량적/정성적	효율성/ 민주·형평성	효율성높음/통합만족도낮음/ 의사소통필요
박지형·홍준현 (2007)	시군통합 (1996-2004)	40개통합시 6개통합 실패지역	객관적/ 사업통계data	정량적/ 경제지표	효율성/경제적효과	통합시 경제성장효과 큼/ 질적성장촉진필요
유재원·손화정 (2008)	시군통합 (1984-2006)	30개 통합시 21개비통합시	객관적/ ARIMA모형	정량적/ 행정·재정· 경제적효과	효율성/경제적효과	효율성과 경제발전=> 통합시의 통합 효과 없음 형평성과 민주치원=>논의필요
문영동 외 (2009)	행정구역개편 (1995-2008)	37개 통합시	주관적 조사data	정성적/ 구조모형분석	효율성/ 통합성	효율성과 통합성에 큰 영향 주민 간의 소통-신뢰중요
장덕화·목진휴 (2010)	도농통합 (1983-2006)	31개 통합시 8개비통합시	객관적/ 패널data	정량적/ 선형회귀	효율성/ 경제적 효과	효율적·긍정적인 효과 / 정성적 평가 필요
강갑선·안재섭 (2011)	자율통합 (2010.7.1)	통합참여시 마산·창원·진해	주관적/ 조사data	정성적/ 설문조사	효율성/ 만족도	주민참여부재 소통활성화 필요
장한나 외 (2012)	도농통합 (1995-2012)	통합영주시 영주시-영풍군	주관적/ 조사data	정성/ 설문조사	주민만족/ 통합효과영향	통합만족도 높음/ 주민소통-사회정서요인 고려
한표환(2013)	행정구역통합 (2010.12.31)	228개시·군·구 통합참여시	객관적/주관적	정량적/정성적	대응성/ 행정수요	실증분석-행정수요대응성확보 사례분석-행정서비스 질적·만족도 판단근거, 만족조사필요

주. ()은 객관적 데이터를 이용한 분석기간.

은 거의 없는 정부의 일방적인 통합이었음을 알 수 있다. 둘째, 시군통합의 성과
평가와 관련한 연구결과는 크게 효율성, 통합성, 민주성, 형평성의 관점에서 수행

되어 왔고, 통합론자들은 효율성과 통합성을 그리고 분리론자들은 민주성과 형평성에서 보다 많은 무게중심을 두고 있는데, 전체적인 시각에서 시군통합의 성과를 제대로 평가하기 위해서는 이러한 기준들을 조화롭게 적용하고 측정할 것인가가 중요한 것으로 나타났다. 셋째, 도농통합의 효과는 특성상 단기간 가시화되어 성과로 나타나는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나기 때문에 평가기준 및 지표를 표준화하고 성과를 체계적이고도 객관적으로 측정할 필요가 있다. 지방정부 통합이 지향하는 가치가 한쪽에 편향된 성과를 지양하고 효율성, 민주성, 형평성 등의 균형을 이룬 성과가 현시될 수 있는 평가가 필요하다. 넷째, 도농통합 성과평가에서 도시지역주민들이 농촌지역주민보다 만족도가 높다. 이는 과거 도농통합이 경제적 논리에 의해 진행된 결과로 보이며, 지역주민들 간의 갈등 및 심리적 이질감 등 사회정서적 요인에 대한 고려는 부족하였다. 주민만족도 평가지표로써 사회 정서적 요인, 역사적, 문화적 특성에 대한 고려가 필요하다.

3. 자율통합 지방정부의 성과평가

자율통합 대상 지방정부의 현황과 성과를 면밀히 논의하고 자율통합지역의 성공과 실패요인을 분석한다. 뿐만 아니라 성공한 자율통합시의 성과를 효율성과 만족도 관점에서 평가해볼 필요가 있다.

자율통합의 대상지역과 그 결과를 살펴보면, 2009년 10월 18개 지역 46개 지방자치단체가 통합신청을 하여 전체 시·군의 30%가 자율적인 통합의도를 내비쳤다.¹⁰⁾ 하지만, 통합신청 자체가 지역의 정서를 대변하기 보다는 정치적, 행정적 논리가 지배하였다. 이들 지역에 대한 여론조사의 결과를 보면 6개 지역 13개 시·군만이 각각 통합에 과반 이상 찬성하였기 때문이다. 신청지역 18개 중 단 한 곳 창원·마산·진해시만 최종 통합에 성공하였으나, 나머지는 주민의견조사에서 무산되거나 선거구, 지방의회, 국회심의 과정에서 실패하였다. 하지만 통합에 성공한 창원시의 경우 통합에 따른 행정적 변화(균형발전문제, 대중교통문제, 시민갈등) 등 다양한 문제가 노정하고 있으며, 실패한 지역의 경우(예, 청주·청원군,

10) 여기서 선정된 통합대상 지역은 주민의견조사에서 해당지역 모두의 찬성율이 50%이상으로 지방의회의 의견청취를 필요로 하는 지역을 말한다(행정안전부, 2010).

성남-광주-하남 등)에는 정치적인 갈등, 통합과정의 정부의 강제개입, 중앙정치권의 전국적·확일적인 구역개편 등의 문제점이 있었다(김석태, 2011; 김태운 외, 2011; 강정운, 2010; 김재홍, 2011). 특히, 성남-광주-하남의 통합 안은 행정안전위에서 제동이 걸렸다. 성남시 의회의 표결이 여당 단독으로 이루어진 것을 야당에서 문제로 삼았고, 새로이 행정안전위원회로 교체된 하남 출신 국회의원이 적극적으로 반대하였기 때문이다. 여기서 청주·청원의 통합은 2010년 지방선거에서 선거공약으로 제시된 이후 주민투표로 확정되고, 2014년 7월 1일 통합시를 발족하는 것으로 계획되었다.¹¹⁾

〈표 4〉 자율통합 신청대상 및 통합대상

지역	신청대상	주민의견조사	선거구 문제	지방의회 의결	국회 심의	최종 통합	비고
수도권 (7개 지역)	남양주, 구리 안양, 의왕, 군포, 과천 의정부, 양주, 동두천 성남, 하남, 광주 수원, 화성, 오산 여주, 이천 안산, 시흥	무산 통과(통합대상) 무산 통과(통합대상) 통과(통합대상) 무산 무산	무산 - -	통과 무산	무산		구리반대 행안부 제외 양주반대 성남의회단독 의회반대 여주반대 시흥반대
충청권 (5개 지역)	청주, 청원 괴산, 증평 천안, 아산 홍성, 예산 부여, 공주	통과(통합대상) 무산 무산 무산 무산	-	무산			청원반대 증평반대 아산반대 예산반대 공주반대
호남권 (3개 지역)	전주, 완주 여수, 순천, 광양, 구례 목포, 무안, 신안	무산 무산 무산					완주반대 광양반대 무안신안반대
영남권 (3개 지역)	창원, 마산, 진해, 함안 구미, 군위 진주, 산청	통과(통합대상) 무산 통과(통합대상)	- 무산	통과	통과	성공	함안군제외 군위반대 행안부 제외

한편, 통합이 확정된 창원·마산·진해지역에 대해서는 당초의 추진일정에 따

11) 청주·청원의 경우 청원군의 반대로 시·군 통합이 3번이나 무산된 적이 있다. 행정안전부에서는 강제적인 통합의지를 내비치기도 하였고, 지역구 의원의 의원발의로 통합안이 국회에 제출되는 것을 기대하기도 하였다.

라 통합추진계획을 수립하고, 통합시의 설치 법안을 마련하여 2010년 7월 1일부로 통합자치단체를 출범시켰다. 이에 대한 통합효과를 효율성 관점에서 평가해보면, 창원-마산-진해는 인구가 108만이나 되는 광역시급 대도시(울산시가 111만)로 이는 행정안전부가 작은 시·군을 통합하여 규모의 경제를 기한다는 당초 자율통합의 취지와는 다르며, 이번 통합으로 이곳에는 부시장이 한 명이 더 늘어나고, 직급이 상향조정되며, 행정구(行政區)가 생겨 행정계층이 늘어나는 등 행정비용의 증가로 비효율화를 초래하였다¹²⁾. 주민만족도 관점에서 보면, 통합에 대한 시민선호도는 높지 않은 것으로 나타났다(정재욱, 2010). 통합 전에는 마산지역과 창원지역 간의 자존심 대결, 진해지역과 마산지역 간의 마찰, 창원지역과 진해지역 간의 불협화음 등이 있었고, 그 이후에는 통합도시의 공공시설 및 공익시설 입지 선정, 혐오시설 입지, 주민생활 편의와 행정효율성 저하에 따른 주민의 갈등이 표출하고 있다. 현재 지역주민들도 통합 이전보다 오히려 행정서비스의 불편이 심화되었고, 지역주민들의 의견이 제대로 반영되지 못한 채 공무원들의 편의에 의해서 행정이 이루어지고 있다 불편함을 호소하고 있다. 이는 주민만족도가 높지 않다는 증거이기도 하다. 통합창원시는 통합과정에서 통합효과를 극대화하고, 행·재정적 효율성을 극대화하기 위해 주민참여를 배제키시고, 통합이 하향식으로 이루어졌다. 따라서 통합만족도를 제고하기 위해 민주성과 주민참여에 기초한 이해당사자들 사이의 소통 활성화를 통한 갈등을 최소화, 주민참여 및 정보의 공개가 필요하다.

4. 행정체제개편 지방정부의 성과평가

지방행정체제 개편은 자치계층, 행정구역, 중앙정부와 지방정부 간 기능 및 권한배분의 변화 등을 포함한다. 이러한 지방행정체제 개편에 대하여 국내외에서 수많은 논쟁과 경험적 연구가 진행되었으나 어떠한 형태의 지방행정체제가 적절

12) 행정안전부는 3개시의 통합으로 절감되는 행정비용이 10년간 2,200억 원 정도로 예상하였는데, 이는 공무원 규모조정, 선거비용 및 운영비용 감축, 사회단체보조금 감소, 중복시설 감소, 중복 지역 축제 감소 등으로 책정된 것이다. 하지만 실제로 통합이후 현재까지 구조 조정된 공무원은 단 한명도 없고, 중복시설은 오히려 많아졌고, 신규 사업이 아닌 시설 운영비용은 줄지 않고 오히려 부담이 되는 상황이다(강갑선 외, 2011).

한지에 대한 해답은 없다. 2012년 6월 지방행정체제개편위원회에서 통합대상 지방자치단체 16개 지역 36개 통합대상 시·군·구 선정(안)을 발표하고 2013년 5월에 최종지역을 선택하게 된다. 따라서 지방행정체제개편은 추진 중에 있기 때문에 평가는 2014년 이후에나 가능하게 될 것이다.

우리나라 과거의 시군구 통합기준은 첫째, 1995·1998년 도농통합, 2009년 지방자치단체 통합에서 활용된 기준들은 대체로 유사한 기준을 사용하고 있다. 둘째, 2009년 경쟁력 기준과 자족성 기준으로 유형화했지만 경쟁력 기준은 1995년, 1998년 기준과 유사하다.¹³⁾ 우리나라 시군구 통합기준은 정성적 기준에서 새롭게 유형화를 도입하는 형태로 발전해 가고 있다(박종관, 2011). 한국행정연구원은 2002년과 2010년 두 차례에 걸쳐 시·군 통합 기준을 아래와 같이 제시하고 있다(김병국, 2011; 이정석, 2013). 여기서 2010년 기준은 2002년 기준을 좀 더 상세하게 기술한 것에 지나지 않는다. 2002년에는 행정적 차원에서 민주성과 효율성 기준을 제시하고 있지만, 2010년에는 행정적 기준이외 경제적, 정치적, 사회적 기준을 더하여 지역성, 즉 지역주민이 느끼는 정서적 동질성을 중시하고 있음을 알 수 있다. 지방행정체제개편위원회(2011)에서 2011년 9월 6일 ‘시·군·구 통합 기준’을 확정발표 하였는데, 인구와 면적, 지역 간 역사·문화적 동질성, 사회·경제적 생활권의 분리 등이 제시되었다. 이러한 기준은 객관적인 지표라고 할 수 없는데, 판단주체에 따라 상이한 해석을 할 여지를 남겨놓고 있다는 점에서 여전히 불명확한 기준일 수밖에 없다. 그런 까닭에 개편위의 ‘시·군·구 통합기준’ 발표 후 우려스럽다는 표현으로 비난 여론이 거세게 일어났다. 1차적 기준은 인구와 면적은 너무나 확실적이고 일률적인 잣대로 통합을 추진할 경우, 지역적 정체성과 역사성을 훼손하고 경쟁력을 오히려 약화시켰다고 하였고, 2차적 기준은 너무나 애매모호하고 추상적이라고 하였다(이정석, 2013).

13) 많은 학자들은 통합기준과 관련하여 인구, 면적, 재정자립도 등 계량화가 가능한 기준도 있지만, 대부분은 계량화가 어렵고 구체적으로 적용하기도 곤란하며, 기준들이 상호모순되며, 기준 간 가중치 부여 및 우선순위 적용문제, 일정 기준으로 국가 전체의 계층 및 구획 획정 곤란 등과 같은 한계를 갖고 있다고 보았다.

〈표 5〉 시·군통합의 기준

연도	원칙(기준/이념)		세부기준	비고
2002년	공간적 시각의 반영		-생활권과 행정구역의 일치, 공동체적 유대감의 증대	한국지방행정연구원
	행정민주화의 증진		-주민참여 및 주민통제의 증진, 주민선호의 충족	
	행정효율화의 증진		-규모경제의 실현, 외부효과의 최소화 행정비용의 최소화, 재정능력의 증대	
2010년	행정적 기준	능률성	-행정 처리의 신속성, 상하계층 행정협력의 용이성	
	경제적 기준	효율성	-개편에 따른 편익의 증대, 개편비용의 최소화 재정운영의 합리성, 외부효과의 내부화	지방행정체제 개편추진위
	정치적 기준	민주성	-주민참여의 용이성, 주민생활 편의성, 지역 간 형 평성 공공서비스의 지역수용 대응성, 주민의 개 편 순응성	
	사회적 기준	지역성	-주민의식의 일체감, 환경·역사·문화적 동질성	
2011년	1차적 기준		인구 또는 면적이 과소한 지역, 해당 지자체 주민이 과소하다고 느끼거나 인구 혹 은 면적이 전국 평균에 못 미치는 경우 인구가 최근 10년간 상당히 감소한 경우	지방행정체제 개편추진위
	2차적 기준		-지리·지형적 여건상 통합이 불가피한 지역 -생활·경제권이 분리돼 주민생활 불편을 초래하거 나 지역발전을 저해하는 지역 -역사·문화적 동질성이 큰 지역 -통합으로 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역(2차적)	

지방행정체제의 개편으로 인한 시군통합이 결정된다면 행정조직(시·군청)의 통합은 당연한 것이고, 조직개편 실시여부가 논의의 대상이 안 된다. 지방행정체제개편 또는 시군통합에 수반되는 조직개편이 성공적이지 못하면 행정체제개편의 효과는 저해할 수밖에 없다. 따라서 지방행정체제개편에서 지방행정조직의 개편은 중요한 것이므로 행정체제개편의 편익, 행정효율성을 논의하기 위한 본격적인 연구가 필요한 시점이다. 따라서 조직변화, 조직개편, 조직융합관리(PMI) 등의 이론적 배경을 기초로 하여 본 연구는 행정체제구역개편이 완성되어 통합이 이루어진 지방정부를 대상으로 조직개편 이후의 조직효과성-통합 전의 인식, 통합 후 결과-를 고려하여 성과평가를 실시하게 된다.

5. 지방정부 통합평가의 문제점 및 시사점

본 연구는 그 동안 지방정부의 중요한 사안임에도 다소 소홀히 다루어 온 지방정부 통합정책을 대상으로 한 효율성 및 만족도 연구라는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 통합된 지방정부의 성과분석에서 드러난 중앙-지방정부-주민 간 갈등 원인이 소통부재에서 발생함을 분석하고 소통시스템을 구축을 통한 지방정부 통합대안을 제시한다는 점에서 다르다고 할 수 있다. 향후 지방정부 통합에 대한 정책대안을 제시하기 위한 성과평가시스템 혹은 소통시스템 실행모델의 구축에 대한 장기적 연구가 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 기존의 지방정부 통합에 대한 평가연구들이 평가기준 설정 및 평가방법상의 문제 때문에 성과측정 및 평가의 이론적 진척은 별로 이루어지지 못하였다. 이것은 신공공관리론적 추세에 부응하여 정부혁신이라는 당위성 아래 정부기관의 성과를 평가하는 것 자체에만 관심 가져 온 결과라고 판단된다. 지방정부 통합의 성과평가 방법론적 타당성과 신뢰성 확보를 위해서 뿐만 아니라, 성과평가 이론 구축을 위해서는 지속적인 연구가 필요하다. 따라서 통합유형별 성과평가시스템을 개발하고, 실제 적용을 통해 검증을 함으로써 성과평가 이론과 방법론을 확장할 필요가 있다.

둘째, 통합된 지방정부 성과에 대한 정량적 및 정성적 방법을 이용한 통합적인 성과평가가 필요하다. 지방정부 성과측정에 대해 그 필요성이 높아지고 있지만 규범적 차원의 논의에 머물러 있을 뿐 실제 연구에 구체적으로 적용된 경우는 드문 실정이다. 특히 지방정부 통합을 대상으로 한 종합적 성과평가 논의는 전혀 발견되지 않고 있다. 그것은 통합적 평가 모형을 구성하는 것이 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 몇 가지 측정 방법을 병렬적으로 결합하는 것만으로 종합적 모형이 가능한 것은 아니며, 성과평가이론에 뿌리를 둔 논리적 산물이 되어야 한다.

셋째, 지방정부 통합에 대한 성과시스템 개발과 측정 그리고 소통시스템 구축과 활용은 복합적 개입(Complex Intervention)으로서 시스템 개발과 활용을 위해 형성평가를 위해 학제적 접근(Inter-disciplinary)이 필요한 분야이다. 지방정부 통합 결정, 실행, 정상화, 재통합과 같은 통합 진화주기에 따른 실행과 소통문제를 연

구할 필요가 있다. 이러한 소통과정의 규명은 사회인지적, 심리적 측면을 포함하는 미시적 관점과 제도 및 경제 분석과 같은 거시적 관심의 연구가 모두 종합적으로 수행되어야 한다. 즉, 성공적인 지방정부 통합을 위해서는 소통 기술적 측면, 임상학적 측면, 커뮤니케이션학적 측면, 정보디자인 측면, 정책 및 제도적 측면, 경제학적 측면 등 학제적 접근을 통해 규명되어야 한다.

기존의 도농통합과 자율통합에 대한 성과평가는 효율성 평가만을 다루든지 만족도 조사에 의한 결과를 제시하는 등 단면적인 측면만을 고려하고 있다. 하지만 여기서는 통합된 지방정부의 양적 질적 성과평가를 연계한 시스템 개발하고, 소통을 연구대상으로 하고 있다는 점에서 기존의 평가논문이나 갈등관리 연구와는 차별성을 갖는다. 이러한 점을 고려하여 지방정부 통합유형별 맞춤형 평가지표 개발을 제안하고자 한다. 지방정부 통합특성에 따라 다소 차이는 있으나, 효율성과 민주성을 동시에 추구하므로 통합유형별 공통지표는 반드시 존재할 것이다. 이러한 공통지표는 기본적인 기준에 의해 마련하되, 개별지표들은 유형별로 작성하는 것이 바람직하며, 이를 위해 가능하다면 다양한 지방정부 통합의 정책 특성에 부합되는 맞춤형 평가지표를 개발하여 제공하는 것이 요청된다. 이러한 맞춤형 평가지표는 통합유형별 상대적 효율성 측정이 가능하고, 무엇보다도 평가대상기관의 요구를 반영할 수 있다는 점에서 권장할 수 있는 평가지표개발이라고 볼 수 있다. 또한 맞춤형 평가지표개발에 있어서는 얼마나 통합된 지방정부의 고유한 특성을 찾아서 반영하느냐가 관건인 만큼, 객관적 분석과 더불어 주관적 분석을 병행하여야 실시할 필요가 있다.

IV. 평가모델과 소통시스템 구축방안

1. 지방정부의 통합유형별 기준 및 지표

지방정부 통합의 성과평가를 위해 도농통합, 자율통합, 행정체제개편 등 통합유형별로 평가의 문제점을 제시하며, 이들 평가의 대안으로서 양 측면을 동시에 고려할 수 있는 평가의 연계모델을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 각각의 단점

을 극복하고 장점을 부각시켜 보다 바람직한 평가를 하기 위해서는 주관적인 방법과 객관적인 방법을 적절한 수준에서 종합할 수 있는 구체적인 측정방법을 탐색하고 이를 논리적으로 연결시킬 수 있는 평가모형 개발이 우선되어야 한다. 이 연구에서는 정량적·객관적 평가지표로서는 지방정부 통합성과의 생산성과 능률성, 효과성 등을 최대한 측정할 수 있는 객관적인 지표를 원용하고, 정성적·주관적 평가지표로서는 각 분야에서 활발하게 연구가 진행되고 있으며, 실제 적용하여 검증된 행정서비스 요인을 토대로 지방정부 통합의 성과부문에 응용하여 성과평가시스템을 구축할 필요가 있다. 본 연구에서는 통합성과평가의 문제점인 지나치게 많은 지표설정에 따른 평가의 과 부담을 줄이기 위해, 지방정부의 핵심기능을 포함하면서도 지표를 단순화하고 객관화하는데 주안점을 두고자 하며, 평가결과의 행정혁신을 위한 환류 기능을 위해서는 지방공무원들에 의한 이해가능하고 통제가능한 평가지표로 구성되어야 한다는 점에서 통합유형별로 주요 기능을 중심으로 선정하고자 한다.

지방정부 통합의 성과평가기준으로 많은 학자들이 행정능률성, 공동사회성, 주민참여(통제), 재정적 자주성, 구역의 편리성(행정 및 주민의 편의) 등을 제시하고 있다(김석태, 2011; 김재홍, 2011). 각 통합유형별로 효율성을 가장 많이 강조하는 도농통합, 민주성을 강조하는 자율통합, 효율성과 민주성을 강조하는 지방행정체제개편 등 지방정부 통합의 가치가 다르기 때문에 성과가 다를 것으로 판단된다. 따라서 도농통합, 자율통합, 행정체제개편 등 통합유형별 성과평가를 위해서는 공통지표와 개별지표를 개발하고 지방정부 통합의 특성을 고려한 성과평가가 바람직하다고 본다. 그리고 이러한 정책유형별로 평가지표와 모델을 구성하여 평가한다면, 효율성과 민주성의 조화를 추구하는 지방정부 통합에 대한 성과평가의 효용을 달성할 수 있을 것이다. 성과평가지표의 중 정량적 지표로는 인구, 면적, 재정력, 인구 대 공무원 수이며, 이를 바탕으로 통합평가지표를 제시하면 아래 <표 6>과 같다.

지방정부 통합유형별 기준을 보면 공통적으로 행정효율화를 강조하고 있다. 따라서 통합성과를 평가하기 위한 공통지표는 당연히 효율성인데, 이는 과연 지방정부 통합으로 공공서비스 공급이 보다 효율적이 되었는가? 를 평가하기 위한 것이다. 시·군 통합에 대한 옹호론자들은 시·군 통합이 서비스 권역의 광역화를

〈표 6〉 지방정부 통합유형별 정량적 지표구성

통합유형		평가지표
전체	공통	(예) 효율성(재정적, 경제적, 행정적, 사회문화적 효율성, 행정능률) -규모의 경제실현정도(세출규모, 서비스 공급비용 등) -외부효과의 내부효과 실현정도(공공시설통합운영에 따른 절감)
자율통합	개별	(예) 규모의 경제효과·행정비용 절감효과·예산·재정자립도·지방세·인구·사업체수 -재정지표(1인당), -연도별 인구증감(인구변화) -면적(시·군·구 평균면적)
행정개편		(예) 인구규모, 면적규모, 재정자립도, 인구 1,000명 당 공무원 수, 지방재정 -인구 및 면적, 지역특성지표, -지리·지형여건지표, 생활·경제권 지표, 역사·문화지표, 지역경쟁력지표
도농통합		(예) 공무원 수, 총 세출액, 행정구역면적, 지방세징수액, 상수도 보급률, 저소득주민보호비율, 도시공원면적 -행정적 효과(1인당 일반 행정비, 공무원 수) -재정적 효과(1인당 투자 사업비, 1인당 경제개발비) -경제적 효과(1인당 지방세, 인구, 제조업체 수, 제조업 종사자 수)

주: 행·재정적 효율성은 인력·경상경비절감, 규모경제에 의한 행정비용절감, 의회운영비 절감 등 포함. 지리·지형적 지표는 인접 시·군권, 국도·지방도·고속도 등 연선 시·군권 생활·경제권 지표는 통근·통학권, 여객통행량, 화물물동량, 기업클러스터, 철도노선, 지역특성 혹은 경쟁력 지표는 특별행정기관 관할구역, 시·군 공동사업, 도 종합계획, 시·군광역계획구역

통해 규모의 경제에 따르는 서비스공급비용의 감소를 가져다주고, 또한 시와 군의 분리에서 야기되었던 외부경제나 외부불경제의 발생으로 인한 비효율의 문제를 해결해 줄 수 있다고 주장한다. 이를 위해서는 공공서비스 공급에 있어서 규모의 경제실현정도, 외부효과의 내부화 실현정도에 대한 분석이 필요하다. 그리고 개별지표는 지방정부 통합유형별로 어떤 기준들이 제시되었는가를 면밀히 파악하여 그와 관련 지표로 구성하여 평가하여야 한다. ‘90년대 도농통합의 경우에는 역사적 동질성, 동일 생활권, 지형적 조건, 지역균형발전 가능성, 사무소 소재지 동일여부 등의 기준이 강조되었다. 따라서 개별지표로는 행정, 재정, 경제적 효과를 측정할 수 있는 일반행정비, 투자사업비, 경제개발비, 지방세, 제조업 관련 지표를 설정하면 평가하면 좋을 것이다. 2009년 자율통합에는 경쟁력 기준과 자족성 기준으로 구분한 후에 재정력, 인구, 면적 등으로 세분화된 기준을 적용하였다(유재원·손화정, 2009). 개별지표는 재정지표와 연도별 인구변화, 지역의 평균면적 등을 고려할 수 있다. 2010년 10월 1일 이후 추진 중인 행정체제개편의

개별직표는 1차 및 2차적 기준을 고려하여 인구 및 면적, 지역특성지표, 지리·지형적 여건지표, 지역경쟁력 지표 등을 사용할 수 있다.¹⁴⁾

통합된 지방정부 성과평가 산출요소와 투입요소는 아래 <표 7>과 같다. 이들 지표들은 효율성 측정을 위한 지표이며, 지방정부 통합의 정책유형별 성과와 평가지표를 면밀히 고려하여 선정할 필요가 있다. 효율성 측정지표는 평가방법에 따라 달라질 수 있으나 예시하고 있는 지표는 주로 자료포락분석(DEA)¹⁵⁾을 위한 평가지표이다. 이는 통합된 개별도시의 사전사후 효율성 변화를 측정하고, 통합 도시와 비통합도시의 효율성을 비교하는데 적절한 방법으로 이해되며, 널리 이용되고 있다(김재홍, 2000; 이시원·민병익, 2005; 박기관, 2007).

<표 7> 지방정부 통합유형별 투입 및 산출요소

구분		변수 명	변수 정의	자료출처
지방정부 통합유형 I, II, III	투입 요소	주민 1000인당 공무원 수	공무원 수/인구	한국도시연감
		주민 1인당 세출액	총 세출액/인구	지방재정연감
		공무원 1인당 관할면적	행정구역면적/공무원 수	한국도시연감
	산출 요소	1인당 지방세 징수율	지방세징수액/인구	지방재정연감
		하수도 보급률	하수도 보급률(%)	한국도시연감
		상수도 보급률	상수도 보급률(%)	한국도시연감
		저소득주민보호비율	(저소득주민/인구)×100	한국도시연감
		주민 1000인당 사회복지시설	수용인원(인)	한국도시연감
		주민 1000인당 도시공원면적	(도시공원면적/인구)×1000	한국도시연감

주: 효율성 측정을 위한 투입요소와 산출요소는 분석방법에 따라 달라질 수 있음. 투입요소로 인구, 1인당 공무원 수(일반직, 정무직 및 별정직, 특장, 기능직과 고용직 및 전문직) 산출요소로 쓰레기수거율, 도로율, 주택보급율, 보건의료시설, 생활보호대상자 수 등도 고려할 수 있음.

14) 외국의 경우에도 통합에 가장 일반적으로 적용되는 기준이 인구와 면적이라고 볼 수 있다. 최근에 자치단체 통합을 추진한 덴마크, 핀란드, 독일, 일본 등이 여기에 해당된다(한표환, 2011). 그 외에도 영국은 수용성, 광범한 지원, 전략적 리더십, 참여권한 부여, 서비스 효율 등을, 일본은 도주제의 개편기준으로 내각관방이 내세운 경제·재정적 자립, 지리적 일체성, 역사·문화·풍토의 공통성, 동일한 생활권역이라는 4가지 기준을 제시하고 있다(박중관, 2011).

15) 지방정부 통합에 대한 성과평가는 단일시점에서 효율성을 측정하기 보다는 시계열적으로 효율성의 변화 정도를 측정하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 자료포락분석(DEA)은 연도별 효율성 측정이 가능하고, 무엇보다도 자료포락분석은 투입요소 및 산출물의 가격 자료가 없더라도 투입과 산출의 양적 자료만을 사용하여 상대적인 의미의 기술적 효율성을 측정할 수 있기 때문에 공공부문의 효율성 측정에 많이 사용되고 있다.

지방정부 통합의 성과평가를 위한 정성적 지표는 주민만족도 지표를 공통지표로 하고, 개별지표는 통합유형별 강조하는 기준에 근거하여 주관적 지표를 마련하는 것이 필요하다. 정성적 및 주관적 지표에 대한 주민만족도 평가는 주로 서베이 조사방법에 의해 이루어진다. 주로 지방정부 통합반대론자들은 시군통합을 통한 행정구역의 확대는 주민들의 시정에 대한 접근성을 저해하게 되고, 지방정부가 다수일 때 주민들의 선택이 극대화되어 지방정부 경쟁이 이루어져 주민에 대한 대응성이 높아진다는 것이었다. 따라서 지방정부 통합 이후 시전의 참여 기회가 어떻게 변화되었는지 그리고 통합 후 민원처리속도, 친절성 등에서 어떠한 변화가 있는지는 주민들의 의견을 조사하여 분석할 수 있을 것이다(이시원·민병익, 2005; 김영철·김우배, 2013).

〈표 8〉 지방정부 통합유형별 정성적 지표구성

통합유형		평가지표
전체	공통	(예) 주민만족도(주민참여, 민주성, 대응성, 형평성) -행정기관 접근용이성, 행정정보공개, 주민시청참여도, 행정수요대응도
자율통합	개별	(예) 경쟁력과 자족성 -생활권과 행정구역 일치도(하나의 생활권, 통학 편리성) -공공서비스의 확대 및 이용편리성(도로교통, 교육, 상하수도 등 증가) -균형발전, 주민·지역간 동질성, 갈등수준, 대표성 문제 -통합여론, 의견수렴, 소통기제
행정개편		(예) 정성적·포괄성 -인구규모, 면적규모, 재정자립도, 인구 1,000명 당 공무원 수, 지방재정 -주민투표지표, 지방의회 의견지표
도농통합		(예) 정성적·포괄성 -지역균형개발(투자사업비 변화, 균형발전의 효과, 도·농간 투자의 공평성) -민주성(시정참여기회, 자치단체 대응성) -형평성(지역간 투자의 형평성, 주민편의시설의 형평성)

지방정부에서 가지고 있는 공공성의 측면을 모두 계량화하는 데는 한계가 있기 때문에 질적, 주관적 지표를 이용할 수밖에 없으며, 따라서 지방정부 통합의 성과평가의 한 측면은 주관적 지표로 구성된다. 정성적 지표로는 행정효율성, 공동사회성, 생활권, 지리적 특성, 지역발전 가능성 등이고, 이러한 주관적 성과측정에 대한 체계적인 방법으로는 서비스 모형을 들 수 있으며, 각 요인별 평가지표를 제시하면 아래 <표 9>와 같다. 이러한 요인을 고려하여 통합유형별로 정성

적 평가지표를 마련하여 성과측정을 할 필요가 있다.

〈표 9〉 서비스 유형별 정성적 평가지표

요인명	측정지표
도시환경요인	인구규모, 면적규모, 산업수준, 재정능력
자립정부요인	행정권한, 합리적 행사, 수행능력, 자생적 발전능력, 지속가능한 발전가능성
일체성 요인	전통, 역사 및 문화 동질성, 지리적 조건, 주민감정, 공동체의식
생활권역요인	행정구역과 지역경제권역, 지역개발권역, 지역생활권역 일치성
자치계층요인	도·시 간의 사무배분, 자치계층 수, 도의 폐지, 도·시 간의 사무중복
정치영향요인	청와대와 중앙, 국회(지방의회)와 의원, 시장과 공무원, 이익단체 들
정부통합지원요인	재정지원, 행정권한이양, 중추도시화 지원, 도시승격
정부통합압박요인	주민투표, 찬성 50%미달도 통합
홍보기대요인	통합장단점 홍보, 주민의견수렴
지역 간 갈등요인	통합시의 명칭, 통합시정소재지, 지역 간 발전계획

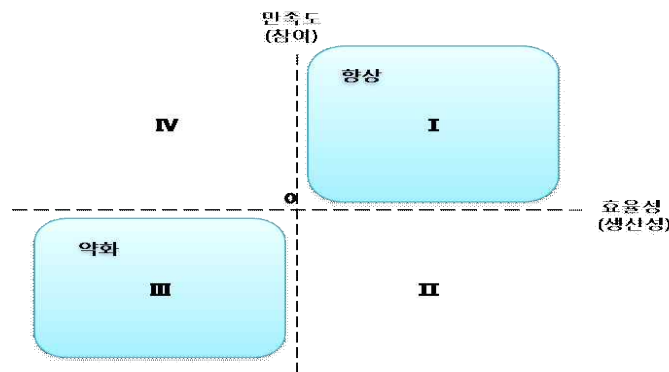
2. 통합된 지방정부의 유형별 평가시스템 구축

지방정부 통합의 효과를 객관적인 자료를 통해 분석하여 행정비용의 절감, 세외수입 증대 등과 같은 효과를 살펴보는 것도 의미가 있으나, 통합지역 주민들이 실제로 느끼고 경험하는 정성적 통합의 효과에 초점을 맞추는 것이 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 지방정부 통합의 정확한 성과평가를 위해서는 지표 중심의 정량적 평가뿐만 아니라 지역민의 통합에 대한 인식과 같은 정성적 평가도 중요한 것이다.

아래 <그림 1>의 Positioning Map에 의한 성과분석을 표현한 것이다. 이들 위치로 보면, 효율성과 만족도의 평균을 기준으로 나타나는 특징에 바탕을 두고 각각 성과관리를 위한 상이한 전략적 시사점을 나타내게 된다. 즉 제1사분면은 서비스에 대한 효율성과 만족도가 모두 높은 영역이므로, 기존 서비스의 수준을 지속적으로 유지하는 것이 중요하며, 따라서 성과관리측면에서는 서비스 수준의 유지·관리 전략이 요구된다. 제2사분면의 경우에는 효율성은 높지만 만족도가 낮기 때문에, 지역주민의 만족도를 제고하기 위해서는 서비스 질에 대한 중점적 개선을 필요한 영역이 되는 것이다. 제3사분면은 효율성과 만족도가 모두 낮은 영역이다. 이 영역에서는 지역주민들이 별로 기대하지 않고 있기 때문에 조금만 서비스가 향상되어도 지역주민의 만족도가 높아질 수도 있을 것이다. 따라서 서비스

를 향상을 위한 노력이 필요하다. 반면에, 제4사분면에서는 낮은 효율성과 높은 만족도를 나타내므로 기대보다 서비스 수준이 높은 영역이므로 현 수준을 유지하는 정도의 전략이면 충분할 수 있을 것이다. 이와 같이 Portfolio Map을 이용하여 평가지표들의 각 요인들과 측정항목별로 분석하게 되면, 지방정부 통합유형별 서비스에 대한 주관적 평가 정도를 쉽게 이해할 수 있으며, 서비스 개선을 위해 어떤 요인을 전략적으로 접근해야 할지를 알려주게 된다.

〈그림 1〉 Positioning Map에 의한 성과분석



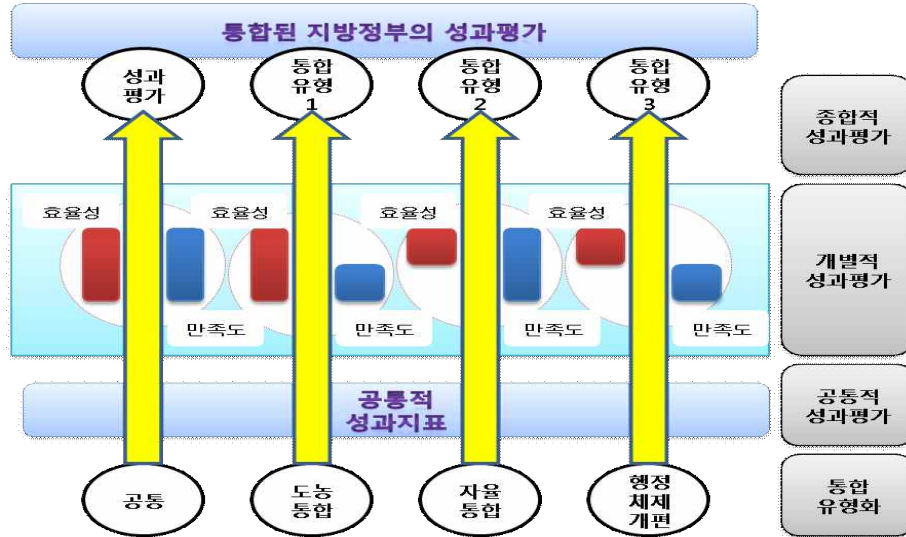
한걸음 더 나아가 통합된 지방정부의 주민만족도를 고려하여 효율성과 만족도 측면에서 통합유형을 구분하고 평가시스템을 개발하고자 한다. 지방정부 통합론자들은 생산에서의 효율성과 형평의 측면에서 민주성을 주장하는 반면(이승중·서재호, 2009), 통합 반대론자는 수요에서의 효율성과 참여의 측면에서 민주성을 주장한다(김석태, 2011). 지방정부의 통합은 이념적으로 효율성과 민주성을 똑같은 비중으로 지향한다고 할 수 없다. 따라서 이들 가치 중 어느 것을 더 지향하고 있는가를 고찰할 필요가 있으며, 이들을 평가하기 위한 유형별 평가시스템을 개발할 필요할 것이다.

통합유형1은 효율성은 높지만 만족도는 다소 낮은 영역이므로, 초기 행정구역개편을 중앙정부에서 주관했던 도농통합 정책이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 통합유형2는 효율성보다는 만족도가 높은 영역으로 지방정부 통합유형 중 자율통합이 여기에 해당할 수 있다. 통합유형3은 효율성과 만족도의 비중은 비슷하

나 둘 다 다소 낮은 영역으로 다른 기준(예를 들어 정치성, 형평성 등)의 적용가능성이 높은 지방행정체제개편 정책이 해당된다. 그리고 본 연구에서 주장하는 효율성과 만족도가 모두 높은 지역으로 공통영역으로 설정하고, 어떤 지역이 효율성과 만족도가 높으며, 이들 지역을 성공적인 통합사례로 선택하여 시사점을 제시할 필요가 있다. 하지만 여기에서 분류기준으로서 효율성과 만족도의 정도는 절대적 의미가 아니라 상대적 의미를 가진다. 이는 지방정부 통합의 특성상 효율성과 만족도를 모두 확보해야 하기 때문에, 이를 기준으로 구분된 모든 영역은 기본적으로 효율성과 만족도가 어느 정도 확보되고 있음을 전제로 하는 것이다. 결국, 공통영역과 3가지 영역의 구분은 상대적인 것이 된다(예를 들어, 제2영역의 경우 효율성과 만족도가 낮다고 해서 효율성과 만족도가 없다는 것이 아니라 다른 지방정부 통합에 비해 상대적으로 그 정도가 낮다는 것을 의미함). 그리고 각 범주에 속하는 지방정부 통합유형은 지방정부의 통합목적, 기준, 지표, 기존의 성과 등을 고려하여 선형적으로 구분한 것이기 때문에, 구체적인 유형화는 효율성과 만족도 기준에 대한 보다 집중적인 연구의 수행과정을 통해 가시화 될 수 있을 것이다.

이러한 통합된 지방정부의 성과평가시스템은 평가대상 지방정부 통합특성에 부합되는 성과지표의 개발과 체계화를 통해 성과평가의 정확성을 제고하며, 나아가 기존의 획일적 평가로 야기되어 온 평가대상 지방정부의 불만을 줄이고 평가결과의 수용성을 높임으로써 지금까지 문제가 되어온 성과평가 결과의 환류기능-즉 평가정보와 성과개선에 유기적으로 연결될 수 있도록 하는 것-을 제고할 수 있다는 것이다. 통합유형별 평가는 다양한 평가지표의 구성과 평가방법을 가지게 된다. 피평가기관인 지방정부 통합유형에 따라 구분될 수 있는 평가모형의 기본구조를 간략하게 도시하면 아래 <그림 2>와 같다. 여기서 성과평가는 통합된 지방정부를 4가지 유형별로 구분하고, 유형별 지역특성과 환경을 고려한 공통적 지표와 개별지표를 이용하여 효율성 및 만족도 평가를 실시하는 것이 바람직하다. 그리고 이러한 구축된 통합적 지방정부의 평가시스템에 근거하여 평가결과를 연계할 필요가 있다.

〈그림 2〉 통합된 지방정부의 성과평가시스템



3. 중앙-지방의 소통시스템 구축

지방자치가 발전·정착될수록 권한과 책임을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간의 갈등관계는 더욱 커질 수밖에 없다. 이로부터 정부사이의 갈등해소와 원만한 관계정립이 초미의 관심사가 되고 있다. 이러한 쟁점의 중심에는 정부 간 소통과 합리적 관계가 자로 잡고 있는 상황이다. 중앙과 지방정부 간의 정상적인 정부 간 관계로 사회가 만들어질 때 신뢰사회가 가능한 것이며, 바로 이로부터 국가사회적 갈등구조를 탈피할 수 있는 국민통합의 기준점이 바로 설 수 있다. 기존의 도농통합, 자율통합, 지방행정체제개편의 연구에서 이구동성으로 논의되어온 문제점 중의 하나는 바로 통합 혹은 개편과정에서 중앙과 지방정부 간의 소통의 부재를 들고 있다(김석태, 2011; 강기운, 2011; 강정운, 2011; 강갑선·안재섭, 2011). 예를 들어, 자율통합 된 창원·마산·진해시의 통합은 중앙정부와 정치권의 관심과 노력으로 성사된 자율 행정구역 통합이라는 측면에서 중앙 정부의 정책적인 배려가 매우 크다. 하지만 중요한 사안의 의사결정이 모두 중앙정부에 의해서 이루어지게 되어 지방정부의 운영은 더욱 위축되었고, 지방정부와 갈등관계에 놓이게 되며, 지역주민 또한 지방정부를 신뢰하기 보다는 중앙정부에 더 의존성

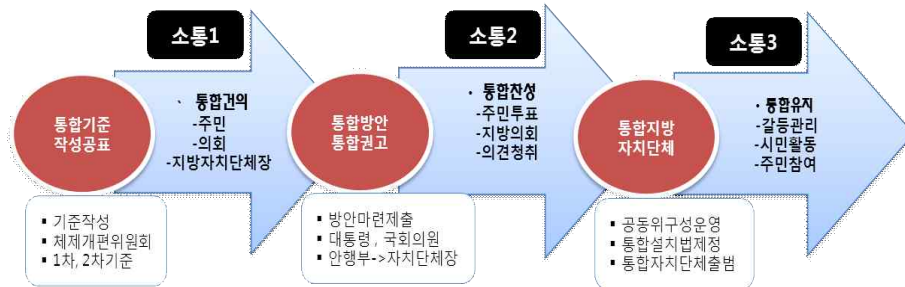
이 높은 것이 사실이다. 이러한 중앙정부의 일방적 결정, 중앙-지방정부의 갈등은 지방자치체가 활성화되면서 각 자치단체가 지방경쟁력 확보에 치중하다보니 상생의 발전보다는 지역발전에 치중하여 사업 및 정책을 추진한 것이 큰 이유이기도 하지만, 이것 역시 정부 간의 소통부재에 기인하고 있다고 하겠다.

지방정부의 통합과 관련하여 중앙-지방정부 간 갈등 양상을 원만히 해결할 수 있는 기제를 소통으로 보고, 갈등과 소통을 연계하는 연구를 수행할 필요가 있다. 따라서 중앙 및 지방정부간 갈등 및 위기사항에 대한 효율적이고 효과적인 대응방안으로 소통시스템 구축을 도모하기 위한 것이다. 이를 위해 그동안 통합된 지방정부의 중앙정부와 지방정부와 소통관계를 파악하고 소통시스템의 안정적 정착을 위한 이론적 연구와 더불어 중장기적이고 점진적인 조사연구를 병행할 필요가 있다. 지방행정체제의 개편은 지역주민의 일상생활과 밀접하게 연관되어 있는 만큼 지방자치와 주민참여, 그리고 역사·문화적인 공동체 의식 등 종합적인 논의과정이 필요하다. 그러나 상당한 지방정부의 통합은 주민참여를 통해서 이루어진 것이 아니라, 정치권을 중심으로 한 정부주도의 하향식 통합이라는 점이다(강갑선·안재선, 2011; 강기운, 2011). 또한 지방정부 통합으로 지방정부의 규모가 확대되어 주민참여가 쉽지가 않다. 지방정부가 민주적으로 운영되기 위해서는 주민참여를 용이하게 하는 규모가 되어야 한다. 통합으로 지방정부 규모가 커지면 커질수록 지방정부와의 근접성(proximity)이 떨어져 주민들의 요구가 반영될 소지가 작아지고 참여의 욕구는 더욱 떨어지게 된다.

최근 지방정부-주민 간 소통 활성화는 지방정보화 사업의 꾸준한 진행과 전자정부 추진 등으로 주민참여의 기반은 마련되어 있다. 향후 지방행정체제 개편에서 가장 우선되어야 할 것은 민주성과 주민참여에 기초한 이해당사자들 사이의 소통을 활성화하여 갈등을 최소화하고 시민 간 불신을 없애 궁극적으로 상생의 심리적 통합을 이루는 일일 것이다. 이를 위해서는 이해당사자간의 이익과 갈등을 회피하거나 숨기기보다는 우선 공개적으로 표출한 후 양보와 타협을 통한 합의가 이루어져야 한다. 결국, 지방정부 통합에서 지적되어 온 문제점으로 주민참여의 배제, 정부의 무리한 통합추진, 절차적 정당성 결여 등에 있다. 이를 해소하기 위해서는 소통제고방안이 필요하다. 소통은 지방정부 통합이전에는 주민의 적극적 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치이며, 통합이후에는 통합으로 인한 생

긴 이질감, 갈등을 해결할 수 있는 좋은 방법이 될 것이다.

〈그림 3〉 지방정부 통합의 소통모형



위의 <그림 3>은 지방정부 통합절차를 고려하여 소통모형을 제시한 것이다. 우선 통합기준은 행정체제개편위원회에서 지역주민의 자율적 의사를 최대한 존중하여 지역특성에 반영할 수 있는 개괄적 기준을 제시하고, 자치단체장은 지역주민, 지방의회의 의견교환(소통1)을 통하여 통합건의서를 위원회에 제출한다. 그리고 개편위원회에서 통합방안을 마련하여 통합을 권고하고, 주민투표를 통하여 찬성(소통2)하게 되면 통합자치단체단체 설치법 제정하여 출범한다. 그리고 통합과정과 통합이후에 나타나는 지방정부와 지역주민 간의 갈등, 다양한 방법을 통한 참여, 공청회제도 활성화(소통3)를 통하여 주민화합정책을 도모한다.

V. 결 론

지방정부의 통합은 과거 도농통합, 자율통합에 이어 최근부터 2014년까지 지방행정체제개편을 위한 논의가 진행 중에 있다. 따라서 이미 통합되었거나 앞으로 행정체제개편이 이루어질 지방정부를 대상으로 성과평가를 실시하는 것은 효율성 및 민주성 차원에서 단기적인 것보다 장기적으로 수행해야 할 과제이다. 따라서 지속적으로 과거 통합에 대한 평가, 현재 통합에 대한 논의를 통해 앞으로 있을 지방행정체제개편에 대한 정책적 시사점을 제공해야 한다. 본 연구에서는 지방정부 통합의 성과분석을 통해 문제점을 규명하고 평가모델 및 소통시스템

구축을 위해 세 가지 연구문제를 제시하였다.

첫째, 지방정부 통합유형별 성과평가의 실효성은 어떠한가? 통합유형별로는 도농통합, 자율통합, 행정체제개편 등 3개로 구분하여 평가하고 있는데, 이에 대해 평가지표 및 기준, 평가방법, 성과분석결과 등 다양하다. 특히 평가지표가 지나치게 자의적이고, 평가방법도 주관적 혹은 객관적 방법 중 하나만을 이용하고 있어 결과를 정확하게 설명하기 어렵다. 또한 분석결과도 어느 한 시점을 이용한 횡단면적인 분석이 많아 시간의 변화에 따른 효율성 및 만족도 변화를 설명하기 어려웠다.

둘째, 지방정부의 통합유형별 평가지표와 평가모델의 구축이 가능한가? 통합유형별 평가기준이 다르기 때문에 기준에 부합하는 평가지표 설정이 필요하다. 따라서 여기서는 3개 유형별 공통지표 이외 지역특성과 경쟁력을 고려한 개별지표가 필요하다. 평가방법도 정량적 지표를 이용한 효율성 평가, 정성적 지표를 이용한 만족도 평가가 필요하며, 두 평가를 종합한 결과를 제시할 필요가 있다. 통합평가모델은 바로 공통지표 및 개별지표, 효율성과 만족도를 고려하여 제시하였다.

셋째, 지방정부의 통합 확산을 위한 현실적인 대안으로 소통시스템은 어떻게 제시할 수 있는가? 그동안 지방정부 통합은 중앙정부, 정치성이 크게 작용하였고, 통합과정에서도 주민참여는 거의 배제되었다. 통합의 성과평가는 효율성에만 있지 않고 민주성, 형평성 등도 중요한 기준이기 때문에 주민의 만족수준도 측정하여야 한다. 그런 의미에서 통합으로 인한 갈등문제, 통합과정의 민주성 확보를 위해서도 소통이 매우 중요하다. 여기서 제시한 소통시스템은 주민중심의 자율적인 통합건의, 주민투표를 통한 결정, 주민참여 및 시민활동을 통한 통합유지관리 측면이다.

본 연구는 우리나라 지방정부 통합논의가 시작되어 도농통합 된지 20년이 지났고, 최근에 와서 새로 자율통합, 행정체제개편 등 통합작업이 계속진행 중에 있다. 이러한 시점에서 성과평가는 중요한데, 그동안 효율성, 만족도가 각기 따로 평가되어 왔고, 자의적인 지표, 통합갈등해결을 위한 방안 등이 미흡하였다. 따라서 통합에 대한 성과평가를 보다 심화시키고 체계화시키는 의미를 지니고 있으며 표준화된 지표개발, 평가방법 제시, 효율성과 만족도를 제고할 수 있는 방안,

갈등해결을 위한 소통기제를 제공한다는 점에서 정책적인 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강갑섭·안재섭.(2011). 창원시 행정구역 통합이후 주민 화합 정책에 관한 연구. 「한국사진지리학회지」21(4): 25-58.
- 김석태.(2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성 그리고 정치성. 「행정논총」49(4): 171-192.
- 김재홍.(2011). 생활권·경제권 불일치 지역의 시·도 간 행정구역개편에 관한 연구: 부산·경남 경계지역을 중심으로. 「한국행정논집」23(4): 1305-1327.
- 김재홍.(2001). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」9(2): 47-66.
- 김태운·남재걸.(2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 「한국행정학보」. 45(3): 149-171.
- 문영동·이시원·민병익.(2007). 행정구역개편에 따른 도·농 통합의 성과와 결정요인 분석. 「지방행정연구」21(2): 66-93.
- 문영동 외.(2009)행정구역 개편 성과의 영향요인. 「지방정부연구」13(1): 7-25.
- 박기관.(2007). 행정구역개편에 따른 도·농 통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로. 「지방행정연구」. 21(2): 65-93.
- 박기관.(2006). 도농통합의 성과평가에 관한 연구. 「지방행정연구」20(3): 21-50.
- 박대식.(2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로. 「한국조직학회보」6(3): 143-172.
- 박재욱.(2012). 광역권발 전략의 활성화를 위한 지방행정체제의 개편 방향, 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2012권 3호.
- 박종관·조석주.(2002). 시·군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와행정연구」12(3): 57-77.
- 박지형·홍준현.(2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」16(1): 167-196.
- 박천오.(2011). 한국정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」8(1): 1-30.

- 복문수.(2010). 행정구역개편과정에 관한 다중합리모형 분석. 「지방행정연구」24(1): 97-136.
- 서재호.(2012). 지방행정체제 개편의 문제점과 대응 방향. 지방분권시민연대·동남권 100년 포럼.
- 송건섭. (2003). 지방정부의 공공서비스 평가시스템 구축. 「한국사회와 행정연구」. 13(4): 185-207.
- 유재원·손화정.(2009). 시·군통합 효과에 대한 경험적 분석. 「한국행정학보」43(4): 285-306.
- 유재원.(2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안, 「한국행정학보」44(1): 179-202.
- 이성로.(2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 「한국행정학보」37(2): 165-182.
- 이시원·민병익.(2005). 시·군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형분석. 「지방정부연구」9(4): 367-388.
- 이정석.(2013). 지방자치단체 간 통합모형 제안. 「지방정부연구」17(2): 339-368.
- 장덕희·목진휴.(2010). 도농통합의 효과분석. 「한국정책학회보」19(1): 363-386.
- 장인태(2004). 행정구역통합의 성과추이와 영향요인분석. 성균관대학교원 박사학위논문.
- 장한나·문상호·이명석.(2012). 지방행정구역 통합요인이 주민의 인식에 미친 영향: 영주시·영풍군 도농통합사례를 중심으로. 「지방행정연구」26(3): 89-122.
- 정재진·이병량.(2010). 행정구역 개편의 학습 정보로서 시·군 통합의 효과분석「지방행정연구」. 24(3): 57-89.
- 조성환.(2008). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」4(2): 1-18.
- 최영출.(2009). 제주특별자치도 시군통합의 성과평가. 「지방행정연구」23(2): 3-29.
- 최진수.(2001). 시·군통합정책 평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」10(1): 55-82.
- 한표환.(2013). 행정구역 자율통합정책의 비판적 고찰. 「지방행정연구」27(3): 413-430.
- Ammons, D. N.(1995), Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services, *PAR*, 55(1).
- Bish, Robert L.(2001). Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. *C.D. Howe Institute Commentary*. 150(March, 2001).

- Brudney, Jeffrey L & England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?" *Public Administration Review*. 42-2.
- Charnes, A., Cooper, W., and Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units, *European Journal of Operational Research*. 2-6. 429-444.
- Dolan, D.A. (1990). Local Government Fragmentation -Does It Drive Up the Cost of Government, *Urban Affairs Quarterly*. 26.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of Royal Statistical Society, Series A. (General)*. 120-III. 253-281.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Society Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London: Macmillan.
- Garvin, A. (1987). Competing on the Eight Dimensions of Quality, *Harvard Business Review*. 6.
- Hatry, H. P. (1980). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government, *Public Productivity Review*, December.
- Ingraham, Patricia W. (1997). "Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform", *Public Administration Review*. 57-4. 325-551.
- Poister, Theodore H. (1983). *Performance Monitoring*, Lexington: D.C. Heath & Co.
- Poister, T.H. and Streib, G.D. (1999). Strategic Management in the Public Sector, *Public Productivity & Management Review*. 22-3. 308-325.
- Poister, Theodore H. (1983). *Performance Monitoring*, Lexington: D.C. Heath & Co.
- Poister, T.H. and Streib, G.D. (1999). Strategic Management
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*, London: Longman.
- Salamon, Lester. (1981). Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action, *Public Policy*, 29(3): 255-275.
- Tibout, C.M. (1972). A Pure Theory of Local Expenditure, in M. Edel and J. Rothenberg eds., *Readings in Urban Economics*. New York: Macmillan.
- Wholey, Joseph S., and Hatry, Harry P. (1992). "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*. 52-6. 604-610.