

# 광역행정통합 정책사례연구

- 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 중심으로 -

A Case Study of Regional Administrative Consolidation Policy  
- Focusing on administrative consolidation in Daegu and Gyeongbuk  
and administrative consolidation in Gwangju and Jeonnam -

김 대 옥 (전남대학교 행정학과 교수 - 단독저자)

## *Abstract*

Daewook Kim

Recently, there have been nationwide discussions in Korea on regional administrative consolidation. This is in response to the urgent need for sustainable survival and growth of regions, as a result of regional extinction and concentration in metropolitan areas. This study conducted a case study on the Daegu-Gyeongbuk administrative consolidation and Gwangju-Jeonnam administrative consolidation, which were the most actively promoted among metropolitan administrative consolidations. The main findings of the study are as follows: In both regions, policies were promoted by a policy leader who was the head of a local government, and each promotion organization, research institution, and research alternative were prepared. However, at that level, Daegu-Gyeongbuk administrative consolidation, which started first, was more advanced than Gwangju-Jeonnam administrative consolidation. Additionally, it can be observed that while the Daegu-Gyeongbuk administrative consolidation led to a debate through the Public Debate Committee and a practical alternative, the Gwangju-Jeonnam administrative consolidation ended without entering the public debate stage.

Keywords: Regional administrative consolidation, Daegu-Gyeongbuk administrative consolidation, Gwangju-Jeonnam administrative consolidation

## I. 서론

최근들어 지방소멸과 수도권 집중 문제의 심각성에 대응하기 위해서 광역자치단체 수준의 협력과 통합의 움직임이 전국적으로 일어났다. 이는 협력과 통합을 통해 경쟁력을 강화해 수도권에 대응하고 지역을 광역화시켜 발전시키자는 주장과 결부된 것이었다. 그 결과 비록 정식출범 직전 무

산되기는 하였으나 특별지방자치단체인 광역연합 형태의 부울경 광역연합이 출범하였으며, 대구 경북 지역의 행정통합 논의도 상당부분 진행되었다. 그러나 광역연합 방식과 광역행정통합 방식 모두 결과적으로는 도입자체가 실패하여 광역자치단체 차원의 새로운 형태의 광역행정 방식의 실험은 다음기회로 미루어지게 되었다. 광역연합과 광역행정통합은 둘 다 광역행정협력 강화를 통한 경쟁력 확보를 목적으로 하고 있지만 협력의 정도와 실현가능성에는 일정한 차이가 있다. 즉 규약을 통해 설립이 가능한 광역연합이 광역행정통합에 비해서는 실현가능성이 크지만, 협력의 내용 또한 규약으로 정해진다는 측면에서 협력의 정도는 상대적으로 낮다고 평가할 수 있다. 이러한 차이점을 인식하여 대구경북과 광주전남지역은 특히 광역행정통합 방식의 광역행정을 추진하였다. 이는 행정통합이라는 강력한 협력장치의 마련으로 광역행정의 문제를 해결하고 지역경쟁력 강화와 지역발전의 기반을 마련하겠다는 구상이 발현된 것이다.

본 연구에서는 상대적으로 강력한 광역행정의 수단으로 평가되는 행정통합에 대해 분석의 초점을 맞추고자 한다. 그 이유는 광역연합에 관한 논의는 한국지방행정연구원 금창호 박사 등의 연구<sup>1)</sup>를 위시로 비교적 다양한 논의의 기반이 마련되었지만, 상대적으로 광역행정통합의 논의는 과거의 논의에서 깊이 있게 발전되지 못하고 있기 때문이다. 본 연구에서는 논의가 가장 심도 깊게 진행되었으며 실제 추진도 상당부분 이루어진 대구경북과 광주전남의 행정통합에 대한 사례를 분석하고자 한다. 양자의 사례를 통해 광역행정통합이 어떤 배경과 어떤 과정을 통해 추진되었고 왜 실패하게 되었는지를 탐색적 관점에서 면밀하게 살펴볼 것이다. 광역행정통합은 과거에서부터 최근까지 계속 논의되고 있으며<sup>2)</sup> 일정한 시간이 지난 후 지속적으로 제기될 이슈인 만큼, 최근 진행된 대표적인 두 가지 사례의 분석은 광역행정통합에 대한 중간정리의 의미와 함께 향후 논의를 위한 중요한 자료로 활용될 것이다.

## II. 이론적 배경과 선행연구 검토

### 1. 광역행정과 광역행정통합

광역행정통합은 광역행정의 한 방식이다. 광역행정은 기존 지방정부의 경계를 넘어선 행정수요에 대응하기 위한 협력체제로 이해할 수 있다. 광역단위에서 지방정부 간 협력이 필요한 이유는 여

1) 「광역연합제도의 도입방안 연구」, 「광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구」 등이 있다.

2) 광역시와 도의 통합은 광역시가 도에서 분리된 이후 간헐적 또는 지속적으로 이어져 왔다. 광주광역시와 전남도에서 분리하여 1986년 광역시로 승격한 이후 1995년과 2000년 초반 통합이슈가 제기되었고, 비슷한 시기에 대구경북지역에서도 지역이슈로 등장하였다(김석태, 2002). 이후 광역시와 도의 통합 논의는 한동안 잠잠하다가 최근 대구경북 및 광주전남을 중심으로 통합문제가 전국적인 이슈로 제기되면서 관심이 환기되고 있다. 특히 최근의 통합이슈의 제기는 과거의 분리로 인한 문제점해소라는 미시적 차원의 접근과 달리 지역소멸에 대한 대응으로서 지역경쟁력을 강화해야 한다는 거시적 차원의 절박한 문제의식에 기초하고 있다.

러 가지이나 김병준(2022)은 생활권과 경제권의 행정권과의 불일치 문제, 외부효과의 문제와 그에 따른 서비스의 과소공급과 지방정부의 갈등 문제, 광역행정수요의 지속적 발생, 지방정부 서비스 균등화 요구 등을 들고 있다. 광역행정의 방식으로 협력 또한 여러 가지 형태가 있는데 주요 내용으로는 사무의 위탁, 사무의 공동처리, 연합방식, 통합 또는 합병의 방식, 특별지방정부의 설치, 중앙 또는 상급 지방정부에 의한 권한과 지위의 흡수 등이 있다(Jones, 1983; 김병준, 2022; 이승중 외, 2022).

우리나라도 몇 가지 형태의 광역행정 방식이 활용되고 있으나 이들 방식이 지방정부간 협력의 확보 수단으로 제 기능을 하지 못하는 것으로 평가된다(김병준, 2022; 이승중 외, 2022). 우리의 경우 사무의 공동처리와 사무위탁이 활성화 되어 있지 않으며, 연합방식은 특별지방자치단체의 형태로 최근에 들어서야 지방자치법에 명문화되었다. 행정협의회와 조합 또한 활성화되어 있지 않다. 통합의 경우, 기초자치단체의 통합이 1990년대 중반에 대거 이루어졌으나, 광역자치단체의 통합은 아직까지 성사된 적이 없는 실정이다.

이처럼 우리나라의 광역행정은 매우 제한적인 형태로 진행되어 왔다고 평가할 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 최근에 개정된 지방자치법에서는 특별지방자치단체의 설립을 규정하고 있다. 이러한 분위기 속에서 특히 광역지방정부들은 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 논의를 본격적으로 수행하였다. 수도권에 대응하여 광역지방자치단체 협력을 통한 경쟁력 강화를 목표로 광역연합은 여러지역에서 시도되었다. 특히 그 중에서 가장 선도적인 지역은 부산, 울산, 경남 지역이었다. 이들 지역은 규약 마련과 함께 부울경 특별연합을 설립하였으나 정치적 상황의 변화로 인해 정식출범 직전 좌초되고 말았다. 일부 지역에서는 연합방식에서 더 나아가 행정통합의 방식을 시도하였다. 본 논문에서 분석대상으로 삼고 있는 대구경북지역과 광주전남지역이 대표적인 예이다. 광역행정통합은 광역행정 방식 중 협력의 용이성이 가장 큰 방식이지만 전반적인 구역 및 계층의 개편문제와 연계되어 실현가능성은 낮은 방법으로 판단된다(이승중 외, 2022). 본 연구는 이러한 특징을 가지고 있는 광역행정통합이 어떤 배경에서 제기되었고, 어떤 과정을 거쳐 논의되었으며, 실패한 이유는 무엇인지를 탐색적으로 분석해 보고자 한다.

## 2. 광역행정 통합론과 분리론

### 1) 행정통합 일반론

광역행정통합은 큰 틀에서는 지방행정체제개편과 구역통합 논의의 일부분이다. 따라서 구역통합의 일반론과 광역행정에 초점을 맞춘 특수론의 관점에서 통합론과 분리론을 검토해 볼 것이다. 일반적인 통합론에서는 행정통합을 통해 효율성과 함께 일정한 민주성을 확보할 수 있다고 주장한다(Swianiewicz, 2002; 김대욱, 2012). 효율성 확보의 논거로는 규모의 경제효과, 행정비용 감소, 지역경제발전 촉진이 제시되고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 규모의 경제효과는 통합

을 통해 공공서비스의 단위당 생산비용을 줄여 보다 적은 비용으로 공공서비스를 제공할 수 있음을 의미하고, 행정비용감소는 통합을 통한 행정기구와 인력의 감축 및 행사의 통폐합으로 인해 각종 비용을 감축할 수 있음을 의미하며, 지역경제발전 촉진은 통합을 통해 양 지역의 우수한 인력과 자원을 통합적으로 활용할 수 있게 되어 보다 정교하고 응집적인 지역경제발전계획을 수립하고 집행할 수 있는 역량이 강화될 수 있음을 의미한다.

한편, 통합론은 통합을 통해 일정한 민주적 가치도 달성할 수 있다고 주장한다. 근거는 다음과 같다. 첫째, 큰 지방정부는 더 많은 권한을 가지고 더 다양한 서비스를 제공하므로 주민들의 자긍심이 커지고 정치적 관심과 참여로 이어진다. 둘째, 큰 지방정부는 보다 다양한 시민들의 요구가 응집되고 분출되는 더 크고 성숙한 시민사회를 가지게 된다. 셋째, 정치적 다원주의의 확산에 유리하다. 즉 지역 내 다양한 이익집단의 발생을 통해 지방정부가 소수의 이익에 편중된 정책수행을 하게 될 가능성이 차단되며 소외집단의 정치참여 기회와 가능성을 확대시킨다는 것이다. 이와 같은 일정한 민주성의 확보가능성에도 불구하고 통합론의 초점은 일차적으로 효율성 향상에 맞추어져 있다.

다음은 분리론이다. 분리론은 행정구역 규모 축소로 민주성과 효율성을 달성할 수 있다고 주장하는 이론이다. 민주성 향상의 근거로는 주민참여의 기회와 효능감 확대, 주민선택권 향상, 지역커뮤니티의 활성화를 들 수 있다. 구체적으로는 작은 지방정부의 주민들이 지방정부에 관심이 더 크며 지방정부와의 접촉이 더 빈번하고, 지방정부가 분리되어 있으면 주민의 선호를 만족시킬 수 있는 곳으로 이동이 가능하며, 작고 동질적인 환경에서 더 강한 공동체 의식과 지역적 정체성 획득이 가능하다. 효율성의 근거로는 지방정부간 경쟁으로 효율적 자원 활용, 다양한 정책적 실험과 혁신, 지방정부간 연합과 협력으로 인한 규모의 경제 달성 가능 등이 제시된다. 구체적으로는 분리된 다수 지방정부간 경쟁을 통해 가장 생산적인 장소에 자본유치가능, 다수의 작은 지방정부는 다양한 정책의 실험과 학습이 가능하며 비효율적 정책의 회피가 가능함, 민간사업체에 규모의 경제가 필요한 서비스 위탁으로 효율성 달성이 가능함을 주장한다. 통합론과 반대로 분리론은 기본적으로 민주성 향상에 초점이 맞추어져 있는 이론이다.

생각건대 광역행정통합은 큰 틀에서 기본적으로 지방행정체제 개편 논의의 한 부분이기 때문에 논의에 있어서 민주성과 효율성의 고려가 반드시 전제되어야 한다. 다만 지적할 것은 두 가지 행정이념 중 광역에서는 효율성이, 기초에서는 민주성이 우선적으로 적용되어야 할 가치라는 점이다(이승중, 2008). 따라서 광역의 효율성 향상을 위한 행정통합은 행정이념적 관점에서 일응 타당성을 가지고 있다.

## 2) 행정통합 특수론: 광역행정통합의 찬반론

위에서 논의한 통합론과 분리론은 일반적인 행정통합에 적용되는 논리이며, 기초행정통합과 광역행정통합 양자에 공히 적용될 수 있는 논리이다. 하지만 일차적으로는 기초자치단체의 행정통합에 보다 적실성이 있는 것으로 판단된다. 따라서 광역행정 통합의 찬반론이라는 좀 더 특수한 논리

를 추가적으로 검토해 볼 필요가 있다.

먼저 광역행정통합 찬성론이다. 찬성론에서는 광역시와 도를 포함한 지역의 전체적 입장에서 논의를 접근하며 주요근거는 동일한 지역공동체의 발전지향, 지역간 연계성있는 개발의 모색, 행·재정적 낭비요인의 제거 등이 제시된다(권오철, 2014). 이와 함께 생활권 통합, 지역발전계획의 광역적 조정, 중앙정부에 대한 대응역량 강화 등도 통합을 통해서 기대할 수 있는 장점들이다(이승중, 2008). 광역자치단체 통합의 필요성을 더 많은 분권을 위한 계기로 보는 관점도 존재한다(하혜수, 2020). 광역자치단체의 통합으로 중앙정부로부터 더 많은 자치권을 얻어내는 계기로 삼자는 의견이다. 통합을 통한 자치권 확보를 통해 더 많은 재정지원 및 인력자율성을 얻어내면 이것이 지역의 발전으로 이어진다는 논리이다.

다음은 광역행정통합 반대론이다. 반대론에서는 기본적으로 대도시 행정수요에 대한 대응력 제고, 대도시로서의 대외경쟁력 제고, 대도시에 대한 역차별의 해소가 주요근거로 제시된다(권오철, 2014). 비슷한 관점에서 생활권과 경제권 일치화의 한계, 시도통합에 따른 행정비용절감 효과 미흡, 대도시행정 특수성 고려 필요, 거버넌스에 의한 광역행정 가능성 간과, 구역통합이 지역개발의 유일한 수단이 아님, 시도통합 후 지정시 도입은 또 하나의 자치체층을 추가하는 것이라는 주장도 제기되고 있다(김석태, 2002; 김석태·이영조, 2004). 이외에도 광역시의 독자적 발전을 강조하는 입장에서 광역시지역의 복리감소, 광역시의 정치적·사회적 영향력 감소, 시도통합 이후 광역시 행정수요의 우선순위 감소, 일반시로 되는 광역시에 대한 중앙교부금 대폭 감소 등이 지적되고 있다.

### 3. 선행연구 검토

우리나라에서 기초행정통합에 대한 논의와 연구는 매우 활발하다. 그러나 광역행정통합에 대한 연구는 제한적이다. 이는 우리나라의 행정통합이 기초를 중심으로 이루어졌기 때문이다. 기초행정통합은 도농통합, 통합여수시, 통합창원시, 통합청주시 등의 실제 사례도 꾸준히 있어왔기 때문에 통합과정, 통합결과 등에 대한 연구가 꾸준히 이어져 왔다. 그러나 광역행정통합은 아직 우리나라에서 시행된 적이 없다. 그래서 광역행정통합에 대한 연구들은 주로 규범적, 탐색적 차원에서 진행되어 왔다. 예외적으로 사례연구의 접근도 있었으나(예: 신원형 외, 2000) 20년 이상의 시차가 있으며 행정통합 실패의 원인파악에 초점을 맞추고 있어 참고에 한계가 있다. 선행연구들을 광역행정통합 찬성입장, 반대입장, 사례연구로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 광역행정통합에 우호적인 입장을 취하고 있는 연구들이다. 유재원(2002)은 지방자치 계층구조와 행정구역 개편을 광역자치단체 중심으로 논의하였다. 이 연구에서는 현행 지방자치 계층구조와 행정구역이 조선말기와 일제초기에 획정된 것으로 그간의 변화에 신속적으로 대응하지 못하면서 많은 문제점을 노출하였음을 지적한다. 이어 개편방안을 다음과 같이 제시한다. 광역행정기능을 수행하는 계층으로서의 도는 존속되어야 하고, 광역시는 도에 편입되어 일본의 지정시와 유사한 지위로 전환되어야 하며, 도의 축소 및 확대와 관련하여서는 명확한 기준이 존재하지 않는다

는 것이 주요 주장이다. 여기서 제시된 광역시의 도 편입은 광역행정통합을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 강병수·이찬원(2005)은 광역자치단체 폐지의 개편안이 논의되고 있는 상황에서 광역자치단체의 기능, 역사적 배경, 대도시행정의 특수성, 지방자치제도 등을 검토하고 광역자치단체를 폐지하지 않으면서 부작용을 해소할 수 있는 방안을 모색하였다. 연구에서는 정책대안으로 일본의 지정시 제도를 참고하여 지방자치제도와 대도시행정의 특수성을 조화하는 관점에서 도와 광역시간의 통합을 제안하였다. 이승중(2008)은 적절한 정도의 효율성을 확보하고 민주성과 조화될 수 있는 대안으로 광역시와 도의 통합방안을 제안하였다. 이 연구에서는 1단계로 광역시와 도의 통합, 2단계로 다른 도간의 자율통합을 제안하였다. 이를 통해 지방경쟁력 강화와 지역균형발전이 도모될 것을 주장하였다.

다음은 광역행정통합에 비판적 입장을 취하고 있는 연구들이다. 김석태(2002)는 시도통합이 광역시의 지위를 격하시키고 통합의 성과도 분명하지 않으며, 근본적 차이가 있는 도시행정과 농촌행정의 차이를 간과하고 있다는 점에서 비판하며 대안으로서 시도간 협력체제의 강화와 기능별 구역활용방안을 제안하였다. 김석태·이영조(2004)는 광역시도통합에 반대하는 입장에서 새로운 형태의 협력 메커니즘을 강조한다. 이 연구는 시도통합은 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 가능성도 매우 낮다고 보며, 지역혁신협의회와 지역혁신사업들이 대안적 거버넌스의 모형으로 작동될 수 있음을 주장한다. 이들 사업은 기존 자치단체 중심의 광역행정이 아닌 다양한 참여자가 참여하는 광역거버넌스이기 때문에 물리적 통합보다 더 큰 시너지 효과를 가져오고 궁극적으로 지역발전의 견인차 역할을 할 것으로 논의하였다. 김태운(2021)은 대구경북 행정통합을 연구대상으로 삼고 주요 쟁점분야를 중심으로 통합 효과를 예측해 보았다. 선정된 쟁점변수는 행정효율성, 공동생활권, 주민편의성 및 참여, 경제성장 및 재정기반, 광역행정 및 균형발전이다. 분석결과 행정효율성은 부정적 효과가 나타나고, 공동생활권은 변화가 없거나 약간 양호한 것으로 나타났으며, 주민편의성 및 주민참여는 부정적 효과가 있을 것으로 예측되었다. 경제성장과 재정기반은 변화가 없거나 약간 양호한 것으로, 광역행정 및 균형발전은 약간 양호한 것으로 나타났다. 종합하면, 대구경북 행정통합은 부분적인 긍정적 효과가 기대되지만, 효과의 크기가 실제적으로 크지 않고 다른 다양한 문제점을 가지고 있기 때문에 신중하고 치밀한 논의가 필요함을 지적한다.

신원형 외(2000)는 예외적으로 사례연구로 접근한 연구이다. 이 연구는 딜레마 모형과 공동정책결정 및 정책갈등 모형의 접근법을 통해 광주전남 통합정책의 실패원인과 전남도청 이전결정의 원인을 분석하였다. 이 연구에서는 광주전남의 사례를 통해 행정통합 실패가 딜레마로 인한 구조적인 것임을 주장하고 있다.

이상의 연구를 종합적으로 검토하면 기존 광역행정통합과 관련된 연구들은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 대부분의 연구들이 오래 전에 수행되어 광역행정통합 이슈가 제기된 배경이 현재와 상이하다. 과거 연구들은 문제의식이 인위적 분리에 따른 문제점, 생활권, 비용절감 등에 있었다면 근래의 논의는 지방소멸과 지역경쟁력이라는 문제의식에 기반하고 있기 때문에 새로운 논의

가 필요한 것이다. 둘째, 대구경북 행정통합 또는 광주전남 행정통합은 각각 하나의 사례에 집중하여 연구되어 전반적인 행정통합에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 최근 진행된 연구(김태운, 2021)는 대구경북 행정통합의 효과예측에 초점을 맞추고 있으며 과거에 수행된 사례연구(신원형 외, 2000)는 광주전남 행정통합의 실패원인에 집중하고 있는 것이다. 본 연구에서는 최근 진행된 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합의 사례를 동시에 다루어 광역행정통합 논의를 최신화하고 논의의 폭을 넓히고자 한다.

### Ⅲ. 분석방법과 분석요소

본 연구의 분석방법은 사례연구 방법을 택한다. 사례의 심층적인 소개와 분석을 통해 광역행정통합이라는 현상을 충실하게 파악하고자 한다. 분석을 위한 자료는 대구경북과 광주전남에서 발간된 각종 보고서와 연구결과물, 각종 신문방송 등 언론자료, 그리고 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합의 자문위원회 위원으로 활동하면서 획득한 내부자료 등을 기반으로 하였다.

사례의 분석은 기본적으로 사례의 진행과정에 대한 구체적인 진술과 분석요소를 바탕으로 한 분석으로 이루어진다. 사례의 진행과정은 두 가지 사례의 행정통합의 시작부터 종결까지의 과정을 최대한 자세하게 다루고자 하였다. 이어진 분석에서 활용한 분석요소는 정책선도가, 추진기구, 연구기관, 종결이유로 구분하여 살펴보았다. 이는 광역행정통합은 정책의제설정 단계에서 실패하였기 때문에 정책집행과 정책평가 등이 이루어지지 않은 정책사례라 일반적인 정책과정의 분석틀을 활용하기 어렵다고 판단하였기 때문이다.

본 연구에서는 광역행정통합의 총체적이고 충실한 검토와 분석이라는 연구목적에 따라 분석요소를 선정하였다. 정책선도가는 정책을 실질적으로 주도하는 사람으로서 정책의 신설과 변동의 주요 요소로 고려된다. 특히 Kingdon으로 대표되는 다중흐름모형의 중요한 분석요소로 설정됨에 따라 많은 정책연구에서 주목하고 있는 개념이기도 하다(Kingdon, 1995). 정책선도가는 중앙정부 차원에서는 장관, 관료, 전문가, 국회의원 등이 고려되고, 지방정부 차원에서는 단체장이 주로 고려된다(장현주, 2017). Kingdon(1995)과 Zahariadis(2016)에 따르면 정책선도가는 이슈추창력, 정치적 연계와 협상기술, 인내력을 갖추어야 한다고 한다. 본 연구는 지방이 주도한 정책의 성격을 가진 광역행정통합을 논의하는 바, 지방자치단체장이 중요한 정책선도가로 고려된다. 이와 관련하여 원주시의 시청사 이전사업에서 원주시장의 정책선도가로서의 역할을 분석한 김명환(2010)의 연구와 서울시 공공부문 비정규직 대책 수립과정에서 당시 박원순 시장이 정책선도가로 활동하였다고 분석한 정민경·이병량(2014)의 연구는 지방차원의 정책변동에서 자치단체장의 선도가적 역할을 강조하고 있다. 본 연구에서도 광역행정통합이라는 지역차원의 중요한 정책에서 광역단체장이 어떠한 선도적 역할을 수행했는지를 분석하고자 한다.

추진기구는 행정통합과 같은 정책을 실제로 수행하는 행정기구를 의미한다. 특히 행정통합과 같이 집행으로 이어지지 않은 정책의 경우는 실질적인 계획을 수립하는 추진기구에 대한 역할의 중요성이 인식된다. 이와 관련하여 최우용(2012)은 종합적이고 체계적인 지방분권의 추진이 지방분권 정책성공의 시작이자 끝이라고 주장하고 있다. 나아가 이 연구에서는 대통령 직속 '지방분권 추진회의'의 설치를 제안하고 있다. 광주전남행정통합과 같이 다양한 제약으로 인해 실현가능성이 제한되는 정책의 경우에도 그 실현을 위해서는 강력한 추진기구의 마련이 필수적이다. 본 연구에서는 대구경북지역과 광주전남지역의 행정통합 추진기구에 대해 분석해 볼 것이다.

연구기관은 정책대안의 마련을 위한 도구이다. 시도연구원으로 대표되는 연구기관은 광역자치단체의 정책형성에서 중요한 역할을 담당한다(김준우·안영진, 2010; 황윤원, 2011). 시도연구원은 광역자치단체가 자금의 일부 또는 전부를 출연하여 설립한 정책연구기관으로 광역자치단체의 유일한 전문 정책개발기관으로 묘사되기도 한다(김준우, 2002). 연구기관에서는 행정통합과 관련한 구체적인 대안을 제시하게 된다. 다소 추상적일 수 있는 정책개념인 행정통합이 현실에서 구체화되는 과정이다. 본 연구에서는 지역이 정책개발기관인 연구기관이 어떤 역할을 수행했는지를 분석할 것이다.

끝으로 종결사유에서는 행정통합이 왜 의제설정단계에서 그치고 결정 및 집행단계로 나아가지 못했는지 그 원인을 밝히고자 한다. 전반적인 정책종결사유로 유훈(1998)은 경제적·재정적 요인, 능률성의 제고, 정치적 및 이데올로기적 요인, 행태이론의 변화, 실현가능성 등을 들고 있다. 지방자치단체 차원에서는 임성은·강현철(2017)은 서울시를 대상으로 오세훈 시장에서 박원순 시장으로 시장교체 전후의 정책변동을 분석하였다. 분석결과 종결된 정책의 성격이나 사유가 통상적 정책종결사유가 아닌 시장교체라는 정치적 사유라는 점이 드러났다. 본 연구에서는 양 지역의 행정통합이 어떠한 사유로 인해 종결되었는지를 분석해 보고자 한다. 이상의 논의를 통해 도출된 분석요소를 통해 광역행정통합이라는 정책사례를 심도깊게 이해하고자 하는 연구의 목적을 충실히 달성할 수 있게 될 것이다.

## IV. 사례분석

### 1. 대구경북 행정통합 사례

#### 1) 사례개요: 진행과정

##### (1) 논의의 시작

대구경북은 전국 17개 광역 시·도 중 가장 먼저 행정통합에 나선 곳이다. 대구·경북 통합론은 이철우 지사와 권영진 대구시장이 2018년 10월 서로 교환근무를 하면서 시작되었다(대경일보,



2020.09.24.). 두 사람은 행정통합의 추진을 협의하였고, 이후 2020년 해맞이 행사에서 행정통합을 공식선언하였다. 시작당시 계획은 2020년 말 주민투표를 거치고 2021년 6월까지 특별법이 국회를 통과하면 오는 2022년 7월쯤 행정통합을 마무리할 것으로 예상하였다.

행정통합 논의가 진행됨과 함께 대구경북연구원이 주관하는 대구경북 행정통합 연구단은 2020년 4월 행정통합 기본구상을 발표하며 ‘대구경북특별자치도’를 제안하였다(한겨레, 2021.03.02.). 이 제안에서 연구단은 대구와 경북 자치구·시·군을 모두 그대로 두고 대구경북특별자치도 아래에 대구특례시나 대구행정시를 두는 방안을 제시하였다. 그러나 권영진 대구시장은 2020년 10월 언론 인터뷰에서 “대구경북특별자치도 방식은 40년 전으로 회귀하는 것”이라며 “특별자치시 또는 특별광역시로 가야 한다”며 반대의 뜻을 밝혔다.

## (2) 공론화 위원회의 구성과 기본계획 발표

추가적인 대안의 마련이 요구되어 추진기구인 대구경북행정통합공론화위원회가 구성되게 된다. 대구·경북 행정통합 추진을 논의할 ‘대구경북행정통합공론화위원회(이하 공론화위)’ 구성이 대구경북연구원의 주도하에 이루어졌다. 공론화위원회는 대구경북 행정통합에 대한 시·도민 공감대 확산, 의견 수렴 등 행정통합을 속도감 있게 추진하기 위해 마련된 기구이다. 위원회는 총 30명으로 구성되며, ‘공동위원장 2명(대구시 1명, 경북도 1명)’과 ‘위원 28명(대구시 14명, 경북도 14명)’으로 구성되었다. 위원회는 시·도 의회, 학계, 경제계, 시민단체 등 사회 각계각층의 전문가 중 분야별 전문성과 대표성을 기준으로 선정되었다. 공론화위는 통합에 쟁점이 될 명칭과 대구시와 경북도의 지위, 찬반 주민투표 시기 및 재정 배분 문제 등을 논의하였다.

공론화위원회는 1~3차에 걸쳐 토론회를 진행하였다(한국일보, 2021.02.02.). 그 과정에서는 행정통합에 예상되는 여러 문제점이 논의됐다. 당시 토론참여자들이 제기한 쟁점으로는 행정통합이 유일한 대안인가, 공무원 감소 우려, 대구시 세금의 유출, 국가재정 지원감소, 규모의 경제효과, 경북북부지역 불균형 발전, 분권특례 내용, 마창진 통합 효과, 자치약화, 대도시 행정 약화, 일자리 증가, 통합 줄속추진과 공론화의 공정성 등이었다.

이후 대구경북행정통합공론화위원회(이하 공론화위원회)는 3월 2일(화) 오전 11시 대구시청 브리핑룸에서 대구경북행정통합 비전, 체제, 부문별 발전전략을 담은 ‘대구경북행정통합 기본계획(초안)’을 발표하였다(김천일보, 2021.03.02.).

여기서 행정통합 방안으로 ‘대구경북특별광역시’와 ‘대구경북특별자치도’ 2가지 안이 제시되었다. 첫째, ‘대구경북특별광역시(안)’는 광역-광역, 기초-기초의 동일한 행정계층간 대등한 통합방식을 적용, 31개 자치구·시·군(7개 자치구, 10개 시, 14개 군) 체제로 재편되는 안이다. 둘째, ‘대구경북특별자치도(안)’는 융합형 통합방식을 적용하여 대구시를 특례시 형태로, 특례시·시·군(1개 특례시, 10개 시, 13개 군) 체제로 재편되고, 현재 대구시 소속의 기초자치단체는 준자치구로 변경되는 안이다.

대구경북 행정통합의 재정과 관련해서는 제주도와 같이 지방교부세와 지방교육재정교부금 특례를 확보하여 대구경북특별자치정부의 전체 예산을 증가시키기 위해 노력하고 광역지자체와 기초지자체와의 예산 배분은 행정통합 모형에 따라 달라지지만 기존에 비해 시군구의 예산이 크게 줄어들지 않도록 조정 교부금 등에 대한 특례를 준비하기로 하였다(대구경북기자협의회, 2020.09.17.).

이어서 '대구경북행정통합 권역별 대 토론회(이하 토론회)'가 3월 4일부터 9일까지 총 4회에 걸쳐 실시되었다(안동뉴스, 2021.03.04.). 토론회는 대구경북행정통합 기본계획(초안)의 주요 내용을 설명하고, 행정통합에 대한 권역별 의견과 지역 특성에 맞는 발전 방안을 함께 모색하기 위해 마련한 자리였다.

권역별 대 토론회 이후 마련된 최종의견서에는 행정통합을 내년 지방선거 이후로 미루자는 의견이 개진되었다(노컷뉴스, 2021.04.28.). 이는 2021년 4월 16일에 발표된 행정통합에 대한 시·도민의 최종 여론조사 결과 내년 지방선거 이후 중장기 과제로 진행해야 한다는 의견이 63.7%로 나왔기 때문이다.

### (3) 결과

2022년 7월 통합자치단체 출범을 목표로 추진해온 대구시·경북도 행정통합이 사실상 무산됐다(연합뉴스, 2021.04.20.). 통합체제 출범 시한을 못 박아두고 시·도민의 공감대를 외면한 채 시간에 쫓겨 급하게 추진한 것이 결국 발목을 잡았던 것이다. 이철우 경북도지사는 2021년 4월 20일 간부회의에서 다음과 같이 발언하였다. “행정통합 추진 여론조사에서 찬성이 반대보다 조금 높았으나 실질적으로 찬성이 압도적으로 높아야만 가능하다. 국회의원들도 대통령 선거 등을 고려해 행정통합을 장기과제로 하자는 이야기를 했고 여론조사에서도 중장기 과제로 하는 게 더 효율적이라는 결과물이 나왔다”고 말한 것이다.<sup>3)</sup>

## 2) 사례분석

### (1) 정책선도가: 이철우 지사와 권영진 시장

대구경북 행정통합은 이철우 지사와 권영진 시장의 상호협약에 의해 시작된 것으로 분석된다. 두 사람은 협의와 공식선언을 함께하였다. 정책선도가 중 한 사람인 권영진 대구시장은 시사저널(2021.01.20.)과의 인터뷰에서 다음과 같이 밝혔다.

3) 대구와 경북의 행정통합 논의는 2022년 6월 지방선거 이후의 중장기 과제로 미루어졌다(머니투데이, 2021.05.01.). 대신 행정통합보다 다소 느슨한 형태의 통합 모델인 특별지방자치단체가 대안으로 검토되었다. 특별지방자치단체는 부산과 울산, 경남(이하 부울경)이 주도해 추진하고 있는 지방 거버넌스 통합모델이다. 대구경북행정통합공론화위원회는 2021년 4월 29일 '대구경북행정통합 시도민 공론결과 보고회'를 열고 “행정통합을 내년 지방선거 이후 중장기 과제로 추진해야 한다”고 밝혔고, 권영진 대구시장과 이철우 경북지사로 공론화위원회의 의견을 수용하였다.

“내년이면 대구와 경북 행정이 서로 나뉘지 40년째다. 그동안 두 지역의 산업 경쟁력 약화로 경제가 위축되고 있다. 게다가 지속적인 인구 감소로 인구소멸까지 걱정해야 할 판이다. 이대로 가면 지역의 미래를 도저히 장담할 수 없는 절박한 상황이다. 대구·경북은 생존과 번영을 위해 공항과 항만을 가진 메가시티로의 통합이 필수조건이다. 원래 한 뿌리였던 대구·경북이 다시 한 뿌리로 나아가야 세계와의 경쟁에 당당히 맞설 수 있다. 행정통합은 더 이상 선택 사항이 아니라 반드시 이루어져야 할 시대적 소명이다.”

인터뷰 내용에서 알 수 있듯이 대구경북 행정통합은 소멸에 대응하고 생존과 번영을 위한 지역 경쟁력 강화에 있음을 알 수 있다. 행정통합과 같이 지역에 커다란 변화와 영향을 미치는 정책의제는 자치단체장에 의해 선도되고 있음을 다시금 확인할 수 있는 사례이다.

### (2) 추진기구: 공론화위원회

대구경북 행정통합의 추진기구는 공론화위원회라 할 수 있다. 공론화 위원회는 행정통합을 위하여 다양한 활동을 수행하였다(내외통신, 2021.04.30.). 2020년 12월 19일부터 2021년 1월 30일에 걸쳐 시도민 열린 토론회를 3차례 진행하였다. 또한 2021년 3월 4일부터 2021년 3월 9일에 걸쳐 대구권, 동부권, 서부권, 북부권으로 나눈 권역별 대 토론회를 개최하였다. 이어 제1차 여론조사와 제2차 여론조사를 실시하였다. 제1차 여론조사는 2021년 2월 13일부터 2월 18일 간 한국리서치에 의뢰하여 지역민 2,000명을 대상으로 조사하였다. 조사결과는 행정통합 찬성이 40.2%, 반대가 38.8%로 나타났다. 대구는 찬성 39.7%, 반대 40.8%이고 경북은 찬성 40.6%, 반대 36.8%로 경북에서 근소하게 찬성의견이 더 높았다. 제2차 여론조사는 2021년 3월 29일부터 4월 11일 간 실시되었다. 한국리서치에 의뢰하여 지역민 1,000명을 대상으로 조사한 결과 찬성이 45.9%, 반대가 37.7%로 나타나 1차 조사에 비해 찬성의 비율이 증가하였다. 하지만 통합추진시기에 있어 2022년 지방선거 이후 중장기 과제로 추진하자는 의견이 63.7%에 이르렀다. 이는 관을 중심으로 다소 급하게 추진한 일정에 대하여 지역민들의 호응을 얻지 못한 결과라 할 수 있다. 이처럼 공론화위원회는 실질적인 시도민의 의견을 수렴하는 추진기구로서의 역할을 충실히 수행해 왔음을 알 수 있다. 이를 종합하면 추진기구로서 공론화위원회는 정책실현을 위해 일정한 역할을 수행한 것으로 분석할 수 있다.

### (3) 연구기관: 대구경북연구원

대구경북연구원은 대구경북 행정통합 연구대안 마련의 실질적인 역할을 수행하였다. 행정통합의 의제가 제안되던 초기부터 행정통합 기본구상을 마련하였으며, 공론화위원회의 기본계획 마련에도 충실히 참여하였다. 대구경북연구원은 연구과정에서 연구원 내의 인력 뿐만 아니라 대구경북 지역의 다양한 전문가를 활용하였고 나아가 다른 지역의 전문가들과도 자문과 협력을 통해 대안을 마련하는데 노력을 기울인 것으로 판단된다. 다만, 행정통합의 필요성과 장점에 집중하고 있다는

점에서는 광역자치단체의 지배를 받는 지역연구원으로서의 한계를 노출하고 있다.

#### (4) 종결이유: 시도민 공감대 형성 실패

대구경북행정통합의 종결이유는 시도민의 공감대 형성실패에서 찾을 수 있을 것이다. 행정통합의 논의 초기인 2020년 대구경북연구원이 시·도민 의견 수렴 없이 행정체계 개편안 등을 담은 연구보고서를 내놓을 때부터 지역에서는 주민 중심의 통합 추진이 아닌 관 주도의 하향식이라는 비판이 쏟아져 나왔다(연합뉴스, 2021.04.20.). 대구시와 경북도는 이를 받아들여 2021년에는 공론화위원회를 중심으로 시도민 온라인 토론회(1월), 행정통합 기본계획 초안 발표(3월)와 이를 토대로 한 권역별 토론회를 하며 공감대 확산에 안간힘을 썼다. 그러나 시도민 참여율과 관심은 여전히 극히 저조했다. 대구와 경북은 일정을 정해놓고 밀어붙이기식으로 추진하였으나 계속해서 시도민의 관심이 떨어지고 지역간 갈등이 확산하면서 행정통합을 기한 내에 추진하기 어렵다는 분석이 지배적이었다. 이에 대구시장과 경북도지사는 행정통합을 중장기 과제로 연기한다는 사실상의 종결선언에 동의하게 된다.<sup>4)</sup> 광역행정통합이라는 지역의 중요한 변화는 결국 시도민의 공감대와 동의없이 실현이 어렵다는 측면에서 대구경북 행정통합의 종결이유는 유훈(1998)이 제시한 정책 종결 사유 중에서 실현가능성의 저하에서 찾는 것이 적절하다.

## 2. 광주전남 행정통합 사례

### 1) 사례개요: 진행과정

#### (1) 논의의 시작: 이용섭 시장의 제안

최근에 진행된 광주전남의 행정통합 움직임은 광주광역시장의 주도하에 추진되었다는 점에서 전라남도지사가 주도한 과거와는 차별적이다.<sup>5)</sup> 광주전남 행정통합은 이용섭 광주시장의 행정통합 제안에서 시작되었다. 2020년 9월 10일 이용섭 광주시장은 '2차 공공기관 이전 대응전략 토론

4) 이후에는 장기적인 행정통합을 위한 단계로서 대구경북 특별지방자치단체 설립을 위한 대구경북광역기획단을 신설하여 행정통합의 여지를 남겨두었으나, 이어진 지방선거에서 당선된 홍준표 대구시장이 행정통합에 부정적 의견을 표출하고 광역행정기획단을 폐지하였다. 행정통합의 중간단계로서 특별지방자치단체 또는 메가시티는 본 연구의 범위를 넘어선다고 판단하여 추가적인 논의를 진행하지 않았다.

5) 예로서 1995년 행정통합을 간단하게 살펴보겠다(신원형 외, 2000). 광주전남의 시도통합추진은 1995년 당시 전남도지사인 허경만 지사의 시도통합 추진선언을 통해 촉발되었다. 이후 통합의 추진을 위해 전남도에는 통합추진전담기구(도정발전기획단 통합이전사업부)가 설치되었다. 그러나 이에 대해 1996년 광주광역시장은 통합 불가론을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 전라남도는 광주전남 통합추진계획을 수립하고, 내무부에 주민투표법 제정을 건의하였다. 그러나 광주광역시시는 반대로 내무부에 시도통합 반대를 건의하였다. 1997년 시도민 전화여론조사를 실시하고, 시도통합에 관한 공청회 및 학술세미나를 개최하였으나 결국 1998년 전남도지사는 시도통합을 포기하였다. 광주전남 시도통합문제는 전남도지사의 제안을 통해 상당 기간 지역의 중요한 이슈로 제기되었으나, 광주시의 완강한 반대로 인해 결국 무산되고 말았다. 그 과정에서 시도통합 또는 분리와 관련한 양측이 이해관계가 첨예하게 대립되고 있어 통합이 쉽지 않다는 사실을 확인하는 계기가 되었다.

회' 측사에서 "광주전남은 천년을 함께해 온 공동운명체이고, 사안마다 각자도생하고 치열하게 경쟁하면 공멸뿐이다"라는 메시지와 함께 미래경쟁력 확보를 위한 중요한 과제로 행정통합의 필요성을 강조하였다. 이용섭 시장이 제시한 행정통합의 필요성과 통합의 시너지 효과는 다음과 같다(더팩트, 2020.10.30.). 광주전남 통합을 통해 자생력과 자립경제가 가능한 단일광역경제권을 구축해야 국가 균형발전과 도시 경쟁력 제고라는 두 가지 목적달성이 가능하고, 지방자치단체의 초광역화나 메가시티는 세계적인 추세이며, 소지역주의나 불필요한 경쟁에서 벗어나 광주전남 공동 번영과 경쟁력 확보가 필요하다. 그가 제시한 광주전남 행정통합의 기대효과로는 중복투자, 과다경쟁, 공공기관 지방이전 등 현안대응능력 약화 문제점 해소, 도시경쟁력과 브랜드 가치제고, 일자리 창출 및 지역경제활성화 등이 있다.

이후 이용섭 시장은 각종 공식석상에서 행정통합의 필요성을 강조하면서 시민사회, 정치권에 도움을 요청하였다. 또한 광주시는 2020년 9월 25일 행정부시장을 단장으로 공무원, 시민, 사회단체, 학계, 전문가 등이 참여하는 '광주전남 통합준비단'을 출범시켰다. 이는 이후 광주전남행정통합 자문위원회로 발전하게 된다.

이어서 광주전남 행정통합은 광주시장과 전남도지사 간의 행정통합 합의문 서명단계에 이르게 된다. 이용섭 광주시장이 행정통합을 제안한 약 2개월 후인 2020년 11월 2일 이용섭 광주시장과 김영록 전남도지사는 광주전남 행정통합논의 합의문의 서명식을 개최하였다. 합의문에서 두 시도 지사는 양지역의 정치, 경제, 문화적 역량강화와 지역균형발전을 촉진하기 위한 광주전남 행정통합 논의의 필요성을 공감하고, 통합논의가 광주시민과 전남도민의 화합과 소통 속에서 이루어져야 하며, 시도민의 다양한 의견수렴과 소수의견을 존중해야 함을 합의하였다. 또한 논의과정은 양 시도의 미래발전을 위해 모두가 만족하는 최선의 방안을 도출하는 방식으로 진행해야 하며, 소모적인 논쟁으로 흘러가지 않도록 상호존중과 배려의 자세로 임하기로 하였다. 당시 발표된 합의문의 세부사항은 다음과 같다. 1단계: 광주전남연구원이 통합의 내용과 방법, 절차 등 제반사항에 대한 연구용역을 수행하기로 하며, 연구내용에는 경제공동체 구축 등 다양한 방안의 장단점을 포함한다. 2단계: 용역 기간 1년과 검토준비기간 6개월을 거쳐 시도통합 공론화 위원회를 구성하여 진행한다. 양 시도는 통합단체장의 권한을 강화하여 명실상부한 통합과 조정의 리더십을 발휘할 수 있도록 충분한 권한과 재정지원 확보 등의 지방분권 제도개선이 이루어지도록 상호협력하고, 통합청사 소재지 문제가 장애가 되어서는 안되며, 현재의 시청과 도청은 통합 이후에도 기능이 유지될 수 있도록 노력하며, 통합 논의는 국립 의과대학 지역 내 설립 등 두 지역의 주요 현안정책에 영향을 끼치지 않는 범위내에서 추진함을 합의하였다.

## (2) 행정통합 자문위원회와 광주전남 행정통합 연구용역

그 중간 과정에서 광주시는 행정통합을 자문하기 위한 기구로서 행정통합 자문위원회를 구성하고 약 10차에 걸친 회의를 개최하였다. 자문위원회에서는 행정통합의 진행상황을 공유하고 광역

행정통합과 관련된 주제들을 선정하여 발제하고 토론하며 향후 수행될 행정통합을 미리 준비하였다. 후술할 광주전남연구원의 행정통합 연구용역과 관련해서도 연구용역에서 수행해야 할 과업의 내용과 범위에 대한 자문을 수행하였으며, 일부 자문위원들이 실제 연구용역의 외부연구진으로도 참여하여 연구의 질적 수준 제고를 위해 노력하였다. 하지만 행정통합 자문위원회는 광주전남연구원의 연구용역이 시작됨과 함께 사실상 기능을 다하고 해체수순에 접어들었다.

광주전남연구원의 시도행정통합 연구용역은 시도지사의 합의문 이후에 구상되었다. 광주전남연구원은 행정통합이 지역사회의 이슈로 떠오르자 TF(태스크포스)를 구성해 대구경북 행정통합, 부산울산경남 동남권 메가시티 구상 등 추진상황을 분석하고 광주시와 전남도에 정보를 제공해 오고 있었다. 이를 넘어선 본격적인 연구를 위해 연구원 안팎 10명가량의 연구기획단, 시도가 추천한 20명가량의 연구자문단이 참여하여 연구가 수행될 예정이었다. 주요 연구내용으로는 통합의 타당성, 프랑스의 레지옹, 일본의 도도부현 개편 등 해외사례, 통합 방식별 장단점, 시도민 의견조사와 공론화 방법 등이 포함될 계획이었다. 그러나 전라남도 의회의 행정통합 연구용역비 삭감이라는 난제에 직면하게 된다. 이용섭 광주시장의 광주 민간공항의 무안공항 이전에 대해 종전의 '조건 없는 민간공항 이전'과 다른 입장을 표명하자, 전남도 의회는 광주전남 행정통합 연구용역비 예산 2억원을 전액 삭감한 것이다.

진통 끝에 시도 간의 극적인 협의로 연구용역 수행을 위한 예산이 마련되고 2021년 10월부터 본격적인 연구용역이 시작되었다. 그러나 1년 이상의 연구기간을 가지고 수행된 연구결과는 행정통합의 필요성을 재확인하는 수준에 그친 것으로 드러났다(남도일보, 2023.02.02.). 연구용역의 주요 내용은 시도민 공론화 과정을 거쳐 1단계 상생협력과 2단계 경제통합, 3단계 행정통합을 추진해야 한다는 것이었다. 그러나 구체적인 시점을 제시하지 못하고 공감대 형성, 특별법 필요 등의 선결조건을 제시하면서 구체화·실질화 되지 못하였다. 이는 일정부분 연구용역의 수행기간 중에 지방선거가 이루어지고 이용섭 시장이 낙선함으로써 추진동력이 상당부분 상실된 결과로 해석된다.

### (3) 결과: 이용섭 시장의 낙선과 논의의 중단

최근 진행된 광주전남 행정통합의 논의는 광주시장의 전격적인 제안으로 진행되고 있었던 것으로, 지역민들의 충분한 의견수렴을 거친 것으로는 보기 어려웠다. 하지만 이용섭 시장의 강력한 추진력으로 파트너인 전라남도와의 여러 과정 끝에 합의문을 도출하고 연구용역을 시도하는 단계에 이르렀다. 그 과정에서 전남도의 용역 예산 삭감으로 어려움도 있었지만 실제 연구용역은 수행되었다. 다만, 연구용역의 수행기간 중에 치러진 지방선거에서 이용섭 시장이 낙선하게 되고 광주전남 행정통합의 논의는 중단되기에 이르렀다. 결국 광주전남의 행정통합은 과거 2차례 시도되었으나 무산된 바 있고, 최근 진행된 행정통합도 사실상 무산된 것으로 보아야 할 것이다.

## 2) 분석

### (1) 정책선도가: 이용섭 시장

광주전남 행정통합의 정책선도가는 단연 이용섭 광주시장이었다. 그는 2차 공공기관 이전 대응 전략 토론회를 통해 광주전남 행정통합을 제안하였고, 더팩트와의 인터뷰에서 다음과 같은 말을 남겼다(더팩트, 2020.10.30.).

“누군가는 더 늦기 전에 제기해야 할 의제를 제가 제시한 것이다. 시장으로서의 책무를 다한 것이다. 이제 경쟁력을 높이기 위한 지자체간 통합은 시대정신이고 세계적 추세다. 일부에서는 ‘갑작스럽다’는 반응도 있는데, 국내외 이곳저곳까지 일어나는 일인데 우리가 너무 세상 변화에 둔감한 것이다. 광주-전남 통합은 광주전남의 상생과 동반성장, 그리고 다음 세대에게 풍요로운 미래를 물려주기 위해 더 이상 늦추어서는 안될 시대적 과제다.”

그의 언급에서 광주전남 행정통합의 목적도 대구경북 행정통합과 마찬가지로 지역 경쟁력 강화에 있음을 확인할 수 있다. 그는 행정통합을 상생과 동반성장을 위한 시대적 과제로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 인식은 과거 1995년 광주전남 행정통합이 진행되던 시기에 정책선도가라 할 수 있는 전라남도지사의 인식과 일정한 차이가 있다. 당시 전라남도지사의 인식은 다음과 같았다(신원형 외, 2000). 첫째, 광주전남은 역사문화, 경제현실적 측면에서 동일생활권이다. 둘째, 타도나 광역시에 비해 재정자립도나 소득면에서 가장 뒤떨어져 있기 때문에 시도통합이 합리적인 대안이다. 셋째, 군사정권 하에서 충분한 검토없이 광주시의 직할시 승격이 이루어졌으므로, 이에 대한 개선이 필요하다. 넷째, 행정자원의 절약과 예산절감이 기대되며, 도청이전의 낭비적 요소를 제거할 수 있다. 즉 과거에는 동일생활권, 예산절감 등이 주요 고려요소였으나 최근에는 경쟁력 강화에 초점이 두어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 인식하에 이용섭 시장은 통합의 파트너인 전남도지사와의 협의, 추진기구의 출범, 연구용역의 발주 등 행정통합을 위한 절차를 실질적으로 주도하였고 분석할 수 있다.

### (2) 추진기구: 통합준비단과 광주전남 행정통합 자문위원회

광주시의 추진기구는 행정부지사를 단장으로 하는 광주전남행정통합 통합준비단으로 출범하였으며, 이는 이후 행정통합 자문위원회로 개편되었다. 행정통합 자문위원회는 광주시의 담당부서의 지원을 받으며 실질적인 행정통합 계획을 논의하였다. 그러나 광주전남연구원의 연구용역이 시작된 이후 대구경북의 공론화위원회 수준으로는 발전하지 못하고 해체되게 되었다. 이를 통해 볼 때 광주전남 행정통합의 추진기구는 그 위상과 역할이 대구경북에 비해서도 약하였고 자문과 토론 이외의 활동에는 크게 기여하지 못하였다는 한계가 발견된다. 종합하면, 통합준비단과 행정통합자문위원회는 정책실현을 위한 강력한 추진기구의 역할은 수행하지 못한 것으로 분석된다.

## (3) 연구기관: 광주전남연구원

실질적인 행정통합의 대안을 마련하는 역할을 광주시와 전남도가 공동출연한 광주전남연구원에서 맡았다. 시도는 각각 2억원씩 총 4억원을 연구용역에 투입하였으며, 광주전남연구원은 원내외의 다양한 학자들을 연구용역에 직간접적으로 참여시켜 연구를 수행하였다. 그러나 1년 3개월에 걸친 연구용역의 기간과 투입된 인력의 양과 질을 고려해 볼 때 산출된 연구용역의 결과물은 상대적으로 아쉬운 성과로 판단된다. 행정통합과 관련된 기존 연구와 논의들을 정리하고 3단계 추진과정을 제시한 것은 연구결과의 실질적인 실현과 구체화보다는 원론적 논의의 수준에 그치고 있는 것으로 보인다. 결국 광주전남연구원은 대안마련을 위한 일정한 노력에도 불구하고 정책개발을 선도적으로 추진하지는 못하였으며 지역정책을 지원하는 기능도 충실하게는 수행하지 못하였다고 평가할 수 있을 것이다.

## (4) 종결이유: 이용섭 시장의 낙선

광주전남 행정통합은 이용섭 시장의 낙선과 함께 자연스럽게 논의의 관심이 줄어들었으며 소멸되었다. 신임 광주시장으로 취임한 강기정 시장은 행정통합보다는 협력과 경제통합을 중시하는 입장이었다. 따라서 진행되는 연구용역도 추진동력이 상실되며 유아무야 마무리되게 된 것이다. 이는 서울시 시장 교체시기 정책종결이 정치적 이유로 이루어졌다는 임성은·강현철(2017)의 분석결과와 유사한 측면이 있다.

## 3. 종합 및 토론

지금까지 논의한 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 종합적으로 비교하면 다음과 같다. 정책선도가 측면에서 대구경북 행정통합은 이철우 경북지사와 권영진 대구시장이 공동으로 정책을 선도한 것으로 나타난 반면, 광주전남 행정통합은 이용섭 광주시장이 단독 정책선도가인 것으로 보여진다. 이는 지방차원에서 대표적인 정책선도가는 자치단체장이라는 선행연구들과 맥락을 같이하는 결과이다. 추진기구는 대구경북 행정통합은 공론화위원회가 구축되어 토론회 개최, 계획발표 등 실질적인 진행을 주도한 반면, 광주전남 행정통합은 광주전남 행정통합 자문위원회가 구축되었으나 자문과 토론에 그쳐 공론화 등 실질적인 과정을 주도하지 못하였다는 차이가 있다. 실질적 대안마련을 위한 연구기관은 양 지역의 싱크탱크인 대구경북연구원과 광주전남연구원이 담당하였다. 대구경북연구원은 구체적인 마련과 계획을 수립하였으나 광주전남연구원은 원론적 논의 수준의 대안마련에 그치고 말았다. 다만, 시도연구원의 역할은 김준우·안영진(2010)에서 지적한 바와 같이 행정통합에 대하여 균형적인 입장에서 접근하기 보다는 광역자치단체의 입장을 대변하거나 정당화하는 도구로 사용된 경향이 없지 않다. 행정통합 정책의 종결이유는 대구경북의 경우 관 주도의 정책형성으로 시도민 공감대의 형성에 실패한 것에서 찾을 수 있다. 이는 유훈(1998)이 제시한 정책종결 사유 중 실현가능성이 저하되어 종결된 사례로 분석할 수 있다. 반면 광



주전남 행정통합의 경우는 정책선도가인 이용섭 시장의 낙선이 결정적 이유로 작용했다는 차이점이 있다. 이는 임성은·강현철(2017)의 연구와 유사하게 시장 교체라는 정치적 요인이 작동한 결과로 분석할 수 있다.

〈표 1〉 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합의 종합

구분	대구경북 행정통합	광주전남 행정통합
정책선도가	이철우 경북지사와 권영진 대구시장	이용섭 광주시장
추진기구	공론화위원회	광주전남 행정통합 자문위원회
연구기관	대구경북연구원/ 능동적 정책주도	광주전남연구원/ 수동적 정책제안
연구대안	2개안 제안	3단계 일반론 제시
종결이유	시도민 공감대 형성실패/ 실현가능성 저하	이용섭 시장의 낙선/ 정치적요인(시장교체)

이상의 논의를 통해 다음 사항을 토론해 볼 수 있다. 우선, 지방차원의 주요정책의 정책선도자는 자치단체장임을 확인할 수 있었다(장현주, 2017). 대구경북과 광주전남 행정통합 모두 양 지역의 자치단체장들이 의제를 제기하여 이끌어 나왔음을 알 수 있다. 다음으로 먼저 추진된 대구경북 행정통합이 광주전남 행정통합에 비해 효과적으로 준비되었음을 알 수 있다. 대구경북은 추진기구와 연구기관과 대안 모두에서 광주전남 보다 실질적으로 추진되었다. 상대적으로 광주전남 행정통합은 대구경북 행정통합이 진행된 과정을 따르는 수준에 그치는 것으로 판단된다. 종결양상도 대구경북의 경우 시도민의 관심저하로 종결되고 광주전남의 경우는 광주시장의 낙선이라는 차이가 있다. 그 결과 대구경북의 경우 시도민의 호응이 낮다는 것을 실제로 확인하였으나 광주전남의 경우 시도민 공론화의 과정은 제대로 시작도 못해보고 흐지부지 종결되었다. 종합하면 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합은 모두 자치단체장이라는 정책선도가에 의해 추진되었지만, 대구경북의 경우 좀 더 강한 추진체계를 가지고 공론화의 단계까지 수행하여 우리나라에서 최근 논의된 행정통합에서 가장 잘 수행된 사례라고 평가할 수 있다. 반면 광주전남의 경우 행정통합 의제 자체가 대구경북에 비해 상대적으로 늦게 출발하고 추진체계도 상대적으로 미약하였으며 마무리도 공론화 단계에도 이르지 못하게 된 사례로 평가된다. 비록 양자모두 정책목표인 행정통합에는 실패하였으나 그 과정을 충실히 복기해 보는 것은 미래의 새로운 행정통합 논의를 위한 좋은 참고자료가 될 것으로 생각된다.

## V. 결론 및 정책제언

현재 광역자치단체 통합에 대한 논의가 제기되는 근본적인 이유 중의 하나는 지역의 인구소멸 및 인구와 경제의 수도권 집중현상이다. 이러한 상황이 지속된다면 장기적으로는 지방은 큰 타격

을 입게 되며 회복이 어려운 상황에 이를 수 있다. 따라서 지역의 경쟁력 강화를 위한 다양한 방안이 모색되어야 한다. 그러한 방안의 핵심 중의 하나가 바로 광역시와 도의 통합으로 인한 지방행정체제의 개편이라 할 수 있다. 즉, 현재 논의되는 광역자치단체 통합에 대한 논의는 지역이 지속가능한 생존과 성장을 위한 절박한 필요성에서 나오고 있는 논의라 할 수 있다. 이러한 인식하에 본 연구는 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 사례연구하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 양자는 모두 자치단체장이라는 정책선도가에 의해 정책이 추진되었고 각자의 추진기구, 연구기관, 연구대안을 마련하였다. 그러나 그 수준에 있어서는 먼저 시작된 대구경북 행정통합이 광주전남 행정통합 보다 높은 것으로 나타났다. 또한 대구경북 행정통합이 공론화위원회를 통한 토론회 개최, 실질적인 대안도출까지 이르렀다면, 광주전남 행정통합은 공론화 단계에 들어서지 못한 상황에서 종결하게 되었음을 알 수 있었다.

본 연구는 최근 시도된 대표적인 광역행정통합의 시도인 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 시론적으로 분석해 보았다는 의미가 있으나, 분석요소 선택에서 다소간의 자의성 측면의 한계가 발견된다. 원론적으로는 이론적 기반을 토대로 분석요소가 선정되어야 하나 본 연구에서는 해당 사례분석에 적합한 모형을 발견하기가 어려워 부득이 연구자의 자의적 판단하에 분석요소를 선정한 측면이 있다. 이는 본 연구의 목적이 양 지역의 사례를 탐색적으로 분석하고 정리하여 향후 연구의 기초자료로 활용되는 것에 있기 때문이다. 이와 관련하여 이후 연구에서는 분석의 초점을 달리 하여 정책과 관련한 다양한 모형을 활용한다면 보다 심층적인 분석이 가능할 것이라 생각된다.

대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합은 수도권 집중화와 인구소멸로 지방소멸이 우려되는 시대적 상황을 반영하여 추진된 정책이다. 이와 같은 광역행정통합은 시대적 변화에 따라 시도해 볼 만한 변화라고 할 수 있으나 그 과정에서 해결해야 할 상당한 문제점들이 있을 것으로 예상된다. 본 연구는 추후 이루어질 광역행정통합 논의 및 실행이 성공적으로 이루어지기 위해 고려해야 할 요소들을 제언함으로써 마무리하고자 한다.

첫째, 통합 후 광역시의 지위 문제이다. 통합 후 광역시의 지위는 어떠한 대안을 선택하더라도 약간 또는 상당한 하락을 감수할 수 밖에 없을 것으로 생각된다. 광역행정통합은 결국 광역자치단체의 수가 2개에서 1개로 줄어든 것이기 때문에, 기존 광역시에 어떠한 특례를 부여하더라도 일정한 지위의 격하는 일어날 수 밖에 없을 것으로 생각된다. 그러한 지위의 문제 때문에 이 문제에 대한 적절한 해결책이 없이는 광역시와 시민의 동의를 얻는 과정이 지난해질 것으로 전망된다. 이는 과거 광주전남의 통합사례에서 광주시가 통합후 보통시로 격하된다고 보아 반대한 점에서도 알 수 있다. 따라서 이의 해결을 위해서는 통합 후 광역시의 지위에 대한 보다 심도 깊은 논의와 배려가 필수적일 것으로 판단된다.

둘째, 통합과정에서의 갈등발생 및 봉합비용에 대한 깊이 있는 고려가 필요하다. 만약 여러 과정을 거쳐 시도통합이 성공한다 하더라도 그 과정에서는 상당한 갈등과 진통이 불가피할 것으로 전망된다. 특히 통합을 통해서 손해가 발생하는 집단들의 반발은 상당히 거셀 것으로 생각된다. 그들

의 반대를 극복하고 통합하기 위해서는 상당한 설득과 협상의 과정이 필요할 것인데, 그에 상응되는 시간과 행정적 비용이 엄청날 것으로 판단된다. 또한 도민과 광역시민간 또는 도민내, 시민내의 찬성과 반대파 간의 갈등이 첨예해질 것으로 전망된다. 이러한 갈등은 통합논의가 없을 경우에는 일어나지 않을 갈등이라는 측면에서의 우려도 제기된다. 따라서 시도통합을 통해 얻어낼 수 있는 기대 및 실제효과가 예상되는 갈등들을 봉합하는 데는 소요되는 비용의 수준을 충분히 넘어서야 그러한 갈등을 극복한 보람이 있을 것이다. 하지만 통합의 기대이익이 아직은 다소 불명확한 상황에서, 예상되는 갈등을 극복하기 위해서는 통합의 기대효과에 대한 명확한 청사진의 제공이 필요할 것이다.

셋째, 시도통합 후 적절한 자치권을 부여받지 못할 경우의 대안 마련이 필요하다. 과거 통합창원시, 통합청주시 등의 통합은 통합 후의 인센티브 제공이 통합성공의 커다란 요인이 되었던 것으로 판단된다. 실제 창원의 경우, 기대했던 통합의 기대효과인 도시성장과 균형발전이 이루어지지 않은 것으로 분석된다(임석희, 송주연, 2020). 한편, 창원시의 경우 통합으로 인한 교부금 상승 등의 재정편의 10년의 기한의 만료가 다가옴에 따라 그에 대한 대응책 마련이 지방정부의 상당한 고민거리로 다가온 바 있다. 광역행정 통합논의도 「대구경북 행정통합 기본구상 보고서」의 예시처럼 내용의 상당부분이 특례 부분에 할애되어 있는 것을 볼 때, 통합을 통한 자치권 또는 특례를 상당히 기대하고 있다고 여겨진다. 생각컨대, 시도통합을 통해 지역의 규모와 영향력이 확대됨으로써 중앙정부와의 협상을 통해 일정한 자치권과 특례의 향상이 이루어질 수 있을 가능성이 클 것으로 기대되나, 이의 실패 시 또는 특례기한 만료 시의 자구책마련도 반드시 필요할 것으로 생각된다. 따라서 시도통합으로 추가적 특례없이도 자체적 경쟁력을 확보할 수 있는 대안의 마련에 대해서도 진지하게 고민해 두어야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 강병수·이찬원. (2005). 광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향. 「사회과학연구」, 16: 1-23.
- 권오철. (2014). 광역시의 존치: 찬성 vs 반대. 이승중(편). 「지방자치의 쟁점」, 63-68. 서울: 박영사.
- 김대욱. (2012). 「지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향」. 서울대학교 행정학 박사 학위 논문.
- 김명환. (2010). 지방정부의 정책변동 분석: 원주 시청사 이전사업의 사례. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 155-173.
- 김병준. (2022). 「지방자치론(제4판)」. 파주: 법문사.
- 김석태. (2002). 광역시·도 통합론 비판과 그 대안. 「한국행정논집」, 14(4): 1043-1062.
- 김석태·이영조. (2004). 광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성. 「한국행

- 정논집」, 16(4): 691-711.
- 김준우. (2002). 지방병: 비수도권의 지역개발 연구기능에 대한 인식부족을 중심으로. 「지역사회학」, 4(1): 225-256.
- 김준우·안영진. (2010). 대도시 정책형성에서 시도연구원과 시민단체의 역할: 광역 지자체의 도시 지배구조 논의를 중심으로. 「국토지리학회지」, 44(4): 609-622.
- 김태운. (2021). 시·도 행정통합에 대한 시론적 고찰: 대구경북행정통합 논의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 33(1): 149-178.
- 대구경북연구원. (2020). 「대구경북 행정통합 기본구상 보고서」.
- 신원형·곽재기·윤영진·이준원. (2000). 광역자치구역 개편 결정에 관한 사례 연구: 광주·전남 통합 실패 및 전남 도청 이전 결정을 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 277-301.
- 유재원. (2002). 지방자치단체 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고: 광역자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 6(2): 119-137.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이승중·김대욱·김윤지. (2022). 「지방자치론(제4판)」. 서울: 박영사.
- 임석희·송주연. (2020). 마산·창원·진해의 행정구역 통합 효과: 도시성장과 균형발전을 중심으로. 「대한지리학회지」, 55(3): 289-312.
- 임성은·강현철. (2017). 정치적 요인에 따른 지방자치단체 정책 변동유형 연구.. 「GRI 연구논총」, 19(2): 277-302.
- 유훈. (1998). 한국의 정책종결. 「행정논총」, 36(2): 95-116.
- 장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가? 「지방정부연구」, 21(2): 379-403.
- 정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공 부문 비정규직 대책. 「지방행정연구」, 28(2): 51-80.
- 최우용. (2012). 지방분권 추진기구에 관한 연구. 「동아법학」, 56: 93-120.
- 하혜수. (2020). 「지방분권 오디세이」. 서울: 박영사.
- 황윤원. (2011). 우리나라 지방정부 싱크탱크 평가 연구. 「한국정책연구」, 11(3): 441-468.
- Jones, Bryan D. (1983). *Governing Urban America: A Policy Focus*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2nd ed.). New York: Addison Wesley Longman.
- Swianiewicz, P. (2002). *Consolidation or Fragmentation? The size of local governments in central and eastern europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Zahariadis, Nikolaos. (ed). (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar.

- 김천일보. (2021.03.02.). 대구경북행정통합공론위원회, '대구경북행정통합 기본계획(초안)' 공개.
- 남도일보. (2023.02.02.). "4억이나 들었는데"...광주·전남 행정통합 용역 '맹탕'.
- 내외통신. (2021.04.30.). 대구경북행정통합공론화위원회, '대구경북행정통합 시도민 공론결과 보고회' 개최.
- 노컷뉴스. (2021.04.28.). 대구경북행정통합 동력 상실...“내년 지선 이후 추진”.
- 더팩트. (2020.10.30.). [TF인터뷰] '광주전남 행정통합' 이용섭 광주시장에게 듣는다.
- 대경일보. (2020.09.24.). [기획] 대구경북 행정구역 통합의 득과 실.
- 대구경북기자협의회. (2020.09.17.). 대구·경북 행정통합 “첫 단추 꿰다”.
- 머니투데이. (2021.05.01.). 중장기 과제로 밀린 대구·경북 '행정통합'...대안은 '특별지자체'.
- 시사저널. (2021.01.20.). 권영진 대구시장 “대구·경북 행정 통합은 시대적 소명”.
- 안동뉴스. (2021.03.04.). 대구경북행정통합 권역별 大토론회 개최.. 대구 1회, 경북 3회.
- 연합뉴스. (2021.04.20.). 대구·경북 행정통합 급제동...기한 정해두고 서두르다 결국.
- 한겨레. (2021.03.02.). 대구경북 행정통합 초안 나왔다...특별광역시나 특별자치도냐.
- 한국일보. (2021.02.02.). 대구경북, 행정통합만이 살길... 팩트체크로 답하다.

접수일(2023년 02월 28일)

수정일(2023년 04월 13일)

계재확정일(2023년 04월 28일)

<국문초록>

**광역행정통합 정책사례연구:  
대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 중심으로**

최근 우리나라에서는 광역행정통합에 대한 논의가 전국적으로 이루어졌다. 이는 지역소멸과 수도권 집중에 대응하여 지역의 지속가능한 생존과 성장을 위한 절박한 필요성에서 출발한 것이다. 본 연구는 광역행정통합 중 실제 추진이 가장 활발히 진행된 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 사례연구하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 양 지역 모두 자치단체장이라는 정책선택도가에 의해 정책이 추진되었고 각자의 추진기구, 연구기관, 연구대안을 마련하였다. 그러나 그 수준에 있어서는 먼저 시작된 대구경북 행정통합이 광주전남 행정통합 보다 높은 것으로 나타났다. 또한 대구경북 행정통합이 공론화위원회를 통한 토론회 개최와 실질적인 대안도출까지 이르렀다면, 광주전남행정통합은 공론화 단계에 들어서지 못한 상황에서 종결하게 되었음을 알 수 있었다.

주제어: 광역행정통합, 대구경북 행정통합, 광주전남 행정통합

---

김대욱(金大旭: 단독저자) 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 한국지방행정연구원을 거쳐 전남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방자치 및 지방행정이다. 논문으로는 “기초지방자치단체 민주시민교육조례 도입의 영향요인 분석”, “Local Government’s Resource Commitment to Environmental Sustainability: Capacity, Conservatism, and Contractual Dynamics” 등이 있다(kdw@jnu.ac.kr).