

# 지방자치단체 통합의 과제와 추진방안에 관한 연구

## -안동시와 예천군을 중심으로-

### Research and Promotion of Local Government Consolidation Plan

#### -Focusing on Andong-si and Yecheon-gun-

권기창

안동대학교 한국문화산업전문대학원/안동대학교 창조산업연구소

Ki-Chang Kwon(kwon0819@hanmail.net)

#### 요약

경상북도는 2015년 10월 도청을 이전하고 2027년 인구 10만의 진정한 자족도시 건설을 목표로 신도시를 조성하고 있다. 그러나 신도시는 행정구역이 이원화 되어 있는 관계로 도시건설에서부터 운영에 이르기 까지 많은 문제가 제기되고 있는 실정이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 본 논문에서는 행정구역개편 추진위원회에서 발표한 지방행정체제 개편 기본계획 중 2012년 중점 과제로 선정된 시·군·구 통합에 관한 내용을 중심으로 연구 범위를 설정하고, 도청신도시가 건설되고 있는 안동시와 예천군을 연구대상으로 분석하였다. 주요 연구 내용은 지방행정체제 개편의 이론적 모델, 지방행정체제개편 기본계획, 안동시와 예천군의 행정구역 개편의 필요성과 방향을 분석하여 도청신도시가 정체성을 확립하고 지속가능한 경북의 신 성장 거점도시로 성장할 수 있는 방안으로 행정 구역 통합을 제안하였다.

■ 중심어 : | 지방자치구역 개편 | 행정구역 통합 | 지방행정체제 |

#### Abstract

Gyeongsangbuk-do moved its provincial office in October, 2015 and has been building a new town with a goal to construct a truly self-sufficient city with the population of 100,000 people before 2027. However, a new town tends to be dualized in terms of its administrative districts, so it is raising a lot of problems regarding from city construction up to operation. In order to solve those problems, this author has selected Si • Gun • Gu integration that was chosen as a major task to do in 2012 among the basic plans to revise the local administration system announced by the promotional committee to reorganize administrative districts as the range of this research and analyzed how it is going on in Andong-si and Yecheon-gun where a provincial office new town is being constructed. The main contents of this study regard the theoretical model to reform the local administration system, basic plans to revise the local administration system, and necessity and directions for reorganizing administrative districts in Andong-si and Yecheon-gun. Based on that, this author suggests integration of administrative districts as a way for a provincial office new town to establish its identity and grow as a sustainable, new growth focus city in Gyeongsangbuk-do.

■ keyword : | Reorganizing Local Autonomous Districts | Integrating Administrative Districts the Local Administration System |

## I. 서론

### 1. 연구의 의의

경상북도는 2015년 10월 도청을 이전하고 2027년 인구 10만의 진정한 자족도시 건설을 목표로 1단계 사업을 마무리 하고 있다. 이와 같은 도청 신도시 건설은 한국적 이미지를 담은 녹색성장·행정 중심도시 건설이라는 비전아래 경북의 신 성장을 이끌어갈 성장거점도시, 투자하고 싶고 살고 싶은 명품도시 조성을 목표로 하고 있다. 그러나 도청 이전 신도시가 건설되고 있는 지역은 안동시와 예천군의 행정구역이 중첩되어 있는 관계로 많은 현실적인 문제가 속출하고 있고 도청신도시 조성과정에서부터 운영에 이르기까지 도시의 정체성 확립과 시민들의 많은 불편과 갈등이 나타날 것으로 예상된다. 따라서 본 논문에서는 성공적인 도청신도시 건설을 위한 행정구역 통합의 바람직한 방향이 무엇인지 모색해 보고자 한다.

### 2. 연구의 범위

본 연구에서는 지방행정체제 개편 추진위원회에서 발표한 지방행정체제 개편 기본계획 중 2012년 중점 과제로 선정된 시·군·구 통합에 관한 내용을 중심으로 연구 범위를 설정하고, 대상지역은 도청신도시가 건설되고 있는 안동시와 예천군을 중심으로 분석해 보고자 한다.

## II. 선행연구 및 분석틀

### 1. 선행연구

행정구역 통합은 세계화, 지방화, 교통 통신의 발달 등에 따라 지금까지 다양하게 연구되어져 왔다.

조동욱은 자립형 지방행정 구역 설정을 위한 방안으로 지역의 경쟁력, 지역의 자주성, 지역의 연속성을 평가요소로 개발하였다. 각 요소별 세부적 평가 기준을 살펴보면 지역의 경쟁력은 벤처기업의 수, 연구인 수, 총 인구 대비 산업체 종사자 비율이고, 지역의 자주성은 재정자립도, 주민투표율, 지역문화행사이다. 마지막

으로 지역의 연속성은 인구증감률, 고령인구 증감률, 총사업체 증감률을 세부 평가 지표로 설정하였다[1].

최창호는 지방자치구역 조정의 목표는 첫째, 지역개발의 촉진, 둘째, 주민편의 제공, 셋째, 행정의 능률향상이라고 주장 하였다[2]. 최창호와 강형기는 구역의 적정규모를 설정하는데 있어서 첫째, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 성격, 둘째, 서비스 공급의 비용, 셋째, 서비스 공급에 대한 주민의 참여와 통제 범위 등을 종합적으로 고려해야 하고[3], 구역 조정의 중요한 기준은 첫째, 생활권역 연결성, 둘째, 행정의 동질성, 셋째, 정책적 의도성이라고 제안하였다[4].

Lawrence는 미국의 행정구역 개편의 기본 방향은 분리보다는 광역적 기반의 자원 활용을 통한 경제발전, 원활한 공공서비스 제공, 행정의 효율성 증대 등의 기대효과로 통합을 하는 것이 더 낫다는 이론적 전제 하에 실제적으로 미국은 통합에 대한 논의가 각 지자체 별로 활발하게 이루어져 많은 결실을 거두었다[5].

Selden과 Campbell은 지방행정체제 개편의 효과와 관련된 연구에 있어서 거대한 중심도시를 중심으로 외곽의 작은 도시들이 통합을 하게 되면 규모의 경제 실현으로 실질적인 비용이 감소되어 행정의 효율성이 증가한다고 하였다[6].

목영만은 지방행정 구역 통합의 영향 요인으로 독립변수로 주민(통합의사), 행위주체(정치인, 행정인, 공무원), 지역여건(사회적여건, 경제적여건, 역사적여건), 통합추진경험을 요소로 설정하고 통합의 추진 수준을 종속변수로 설정하여 분석하였다[7].

이와 같이 선행연구를 포함한 행정구역 개편과 관련된 국내의 연구 동향을 살펴보면 고비용 저효율 구조의 지방행정 계층과 자치 구역에 관한 연구가 주류를 이루고 있다. 자치구역의 규모설정과 관련한 국내의 연구는 시·도를 초월한 초 광역 지방정부를 구성하는 등 다양한 연구가 진행되어 오다가 최근 들어 기초 지자체를 중심으로 생활권이 동일한 시·군을 확대 통합하는 연구가 활발하게 진행되고 있다[8]. 외국의 경우 세계화 시대를 맞이하여 국제 경쟁력을 확보하고, 지방화 분권화 시대에 능동적으로 대처하고, 지역경쟁력을 확보하기 위해 기초와 광역을 각 각 통합하여 광역 행정 구역을

설정하기 위한 연구가 활발히 진행되고 있다. 이와 같은 연구 결과 광역자치단체와 기초자치단체가 많이 통합되어 그 수가 감소하고 있지만 우리나라의 경우 광역자치단체의 통합의 성공사례는 찾아보기 힘들다[9].

## 2. 사례분석

사회경제적 여건변화에 능동적으로 대처하기 위해 기초지방자치단체를 중심으로 한 행정 구역 통합의 국가별 사례는 [표 1]과 같다.

표 1. 행정구역 통합 국내외 사례

	우리나라	일본	독일	
기본 현황	(지자체수) 244개 (평균인구) 205,000명 (평균면적) 438km <sup>2</sup> (자치성격) 단체자치	(지자체수) 1,788개 (평균인구) 71,000명 (평균면적) 211km <sup>2</sup> (자치성격) 단체자치	(지자체수) 14,600개 (평균인구) 5,600명 (평균면적) 24km <sup>2</sup> (자치성격) 단체자치	
지자체 종류	(광역) 시도 (기초) 시군구	(광역) 도도부현 (기초) 시정촌	(광역) Kreis (기초) Gemeinde	
통합에 요구되는 사항	방법	가이드라인 제시, 자율	가이드라인 제시	
	목적	행정효율성, 국가·지방경쟁력 제고, 지방분권 강화	효율적 지역개발 지방분권 강화 및 재정적자 극복	행정효율성 증대 지자체 역량강화
	주요 내용	<시군> ( '95) 81개→ 40개 ( '09) 18지역, 48시군 →1(마창진) ( '11) 22개 권역 55개 시군구 논의중	<시정촌> (1889/명치) 71,314→ 15,859개 ( '61/소화) 9,868→ 3,472 개 ( '08/평성) 3,229→ 1,788 개	<Gemeinde> ( '80) 24,282→8,409 개 ( '94) 7,620→ 6,255 개
특징	-지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정( '10) -자체수입으로 직원 인건비 미 해결 시군구 40개(17%)	-다양 행·재정인센티브 부여 -지방분권일괄법 제정( '99) -도주제(1,000만 명 규모의 9~13개)로 개편 논의 중	-구 동독지역 소규모 지자체 통합 중 -Gemeinde에 광범위한 자치권 부여 -각 주마다 기관구성 상이	

\* 출처: 2011년 지방자치발전위원회: 선진외국의 지방행정체제 개편 사례 자료 인용

행정의 효율성과 지방경쟁력 제고, 지방분권, 효율적 지역개발 등의 목적을 위해 기초지방자치단체를 중심으로 정부의 가이드라인 하에서 자율적인 통합이 이루어지고 있다는 사실을 사례 분석을 통해 확인 할 수 있었다.

## 3. 분석틀

Rosenbaum 과 Kammerer이 정립한 K-R모델이 지방행정구역 통합과 관련된 이론적 모델의 원형이다. K-R모델의 주요내용은 행정 구역의 통합의 과정은 위기 환경단계를 시작으로 권력부식 단계를 거쳐 최종적으로 촉진단계에 이르러 완성된다는 것이다. 위기 환경단계는 사회·경제적 환경변화로 발생하는 문제를 지방정부에 해결하도록 요구 하는 단계로 지방정부가 이를 능동적으로 해결하지 못할 때 권력부식 단계로 넘어간다. 권력 부식단계에서는 지방정부가 이와 같은 해결 능력이 없음으로 확대된 행정 구역 개편을 통해 문제를 해결하고자 한다. 마지막으로 촉진단계에서는 통합을 성공적으로 이끌어 내는 단계이다[10].

본 논문에서는 기초 지방자치단체의 통합에 초점을 맞추어 사례 및 선행 연구 분석을 통해 도청신도시가 양시·군에 걸쳐 조성되는 안동시와 예천군에 적용할 수 있는 분석 모델을 도출 하였다. 주요 구성 요소는 통합의 당위성, 통합의 과제 도출, 통합의 장애요소, 통합의 기대효과이고 각각의 분석 요소에 하위 지표를 [그림 1]과 같이 도출하였다.

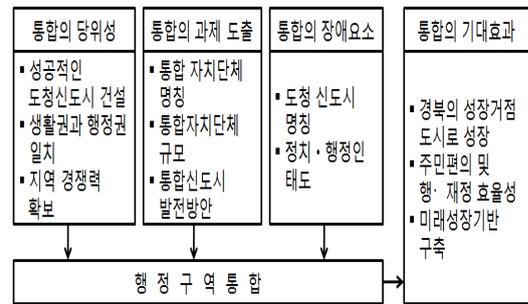


그림 1. 행정구역 통합 분석 모델

## III. 중앙정부의 행정구역 통합 기본계획

### 1. 추진경과

지방행정체제 개편에 관한 특별법(2010.9.16일 제정)에 따라 출범한 지방행정체제 개편위원회에서는 '대한민국의 새로운 백년을 약속합니다.'라는 슬로건 아래



## 2. 면적 및 인구

안동시의 인구는 2014년 12월 31일 기준 168,242명, 행정구역은 1읍 13면 10개동, 면적은 1,522km<sup>2</sup>이고 예천군의 인구는 2014년 12월 31일 기준 45,559명, 행정구역은 1읍 11면, 면적은 661km<sup>2</sup>이다. 2027년 인구 10만의 도청 신도시 완성과 함께 행정구역이 통합 되면 인구 30만 이상의 도시가 만들어 지게 되어 자족적인 도시의 틀을 갖추게 된다.

## 3. 재정여건

2014년도 안동시의 재정 자주도는 62.6%, 예천군의 재정 자주도는 59.1%로 전국평균 69.2% 보다 낮은 수준에 그치고 있으며 열악한 재정여건으로 독자적인 대규모 재정 투자가 불가능한 상황이다[14].

2015년도 본예산 세입 예산 규모는 안동시의 경우 일반회계 약 72백억원, 특별회계 약10백억원 전체 약82백억 원에 이른다. 예천군의 경우 일반회계 약32백억 원, 특별회계 2.8백억원으로 전체 약35백억원 규모이다. 양 시·군의 일반회계 세입현황은 다음 표와 같다.

표 3. 안동시·예천군 2015년도 본예산 일반회계 세입

구분	안동시	예천군
지방세 수입	59,413백만원	18,000백만원
세외수입	25,017백만원	8,124백만원
지방교부세	320,000백만원	155,330백만원
조정교부금 및 재정 보전금	14,000백만원	4,300백만원
보조금	277,731백만원	129,342백만원
기타	34,939백만원	15,512백만원
합계	729,100백만원	325,610백만원

인구 10만의 도청 신도시 완성과 함께 경상북도 유관 기관이 모두 도청 신도시로 이전하게 될 경우 세입·세출 규모와 재정자주도가 현재에 비해 현저히 증가하게 될 것이다.

## 5. 지역내 총생산

2012년도 지역내 총생산액은 안동시가 2,653.3억원, 예천군이 820.2억원으로 경상북도 전체의 4.1%로 매우 열악한 실정이다. 1인당 총생산액은 안동시가 15,644천

원, 예천군이 17,459천원으로 경상북도의 전체 시·군의 하위권에 속한다[15]. 현재 진행되고 있는 도청신도시의 건설 파급 효과는 약 30조원으로 생산유발효과 22조 1,848억원, 부가가치 유발효과 8조 1,458억원이다. 고용유발효과 143,095명으로 도청신도시가 완성되었을 경우 지역내 총생산은 상당히 높은 수준으로 증가하게 될 것이다[16].

표 4. 안동시·예천군 2012년도 지역내 총생산

	GRDP (10억)	구성비	생산 증가 업종	생산 감소 업종	1인당생산액 (천원)
안동	2,653.3	3.1	사업서비스업	제조업, 금융보험	15,655
예천	820.2	1.0	건설업, 금융보험업	농림어업	17,459
경상북도	85,401.0	100.0	제조업, 농림어업	금융보험업	31,178

## 6. 사업체 및 제조업 수

2013년도 사업체는 안동시가 13,220개 예천군이 3,155개로 경상북도 전체의 7.9%를 차지한다. 종사자수는 안동시가 51,777명, 10,733명으로 경상북도 전체의 6.3%를 차지한다[15]. 안동시와 예천군의 사업체수와 종사자수에서도 많은 차이를 보이고 있다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해서는 차세대 성장 동력 산업인 녹색기술사업, 첨단융합산업, 고부가 서비스 산업 등을 유치하여야 한다. 또한 양 시·군은 유치를 위해 공동으로 노력하고 있다.

표 5. 안동시·예천군 2013년도 사업체 및 종사자수

시·군	사업체수	구성비	종사자수	구성비
합 계	205,734	100.0	1,004,067	100.0
안동	13,220	6.4	51,777	5.2
예천	3,155	1.5	10,733	1.1

## 7. 정치적 여건

안동시와 예천군의 통합 장애요인 중 가장 문제가 되는 것이 자치단체장과 국회의원의 정수 문제이다. 광역의원과 기초의원의 경우는 통합이 되더라도 인구 증가성에 따라 의원 정수가 줄어들지는 않는다. 단체장의

경우는 폐지 자치단체에 행정구를 신설하여 구청장을 임명하면 어느 정도 해결되지만 국회의원의 경우는 1명의 정수가 줄어들기 때문에 많은 문제가 발생한다. 이와 같은 문제는 통합을 통해 인구 30만 이상이 확보되었을 경우 두 개의 선거구로 분리하면 문제가 해결된다.

표 6. 안동시·예천군 단체장 및 의원 수

구분	자치단체장	국회의원	광역의원	기초의원
안동시	1	1	3	18
예천군	1	1	2	9
계	2	2	5	27

### 8. 통합추진 의지

영남일보가 2015년 7월 실시한 통합에 관한 주민 여론조사 결과를 보면 안동시의 경우 찬성 51.1%, 반대 37.0%, 예천군의 경우, 찬성 51.6%, 반대 32.9%로 나타나 전체적으로 통합에 찬성하는 의견이 많은 것을 알 수 있다[17].

일부 반대 의견은 안동시의 경우 예천과 통합을 하게 되었을 경우 많은 투자가 예천에 집중되어 안동 발전의 저해요소로 작용한다는 점이다. 예천군의 경우는 안동시에 흡수 통합됨으로 자치단체의 명칭과 함께 자치단체장과 국회의원의 자리가 없어져 정체성이 상실된다고 판단하기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 통합의 필요성에 대해 주민들과 함께 공감대를 형성하고 문제점을 보완해 나가는 과정이 매우 중요하다.

## V. 사례 자치단체의 행정 구역 통합 방안

### 1. 통합의 당위성

#### 1.1 성공적인 도청신도시 건설

경상북도에서는 균형·발전·새로움이 조화된 경북의 신 성장 거점도시 조성이라는 비전아래 23개 시·군이 다함께 잘사는 균형발전의 핵, 산업발전과 지역혁신을 견인하는 성장거점, 행정과 지식 창조의 중심을 이루는

명품 도시 조성을 목표로 도청 신도시를 건설하고 있다.

도청신도시는 안동시 풍천면, 예천군 호명면 일원으로 면적은 약10.97km<sup>2</sup>(안동 6.34, 예천 4.63)로 2015년 10월 도청사 이전을 시작으로 3단계에 걸쳐 2027년 인구 10만의 도시를 만들기 위해 약 2조 5천억 원의 사업비가 투자된다.



그림 3. 도청 이전지 위치도

안동과 예천은 선사시대부터 지금까지 수많은 우역 곡절을 겪으면서 찬란한 문화를 꽃피운 곳이다. 이와 같이 찬란한 역사·문화의 바탕위에 도청을 이전하는 것이야말로 미래천년 도읍지로서의 위상을 정립하고 경북의 정체성을 충분히 재정립할 수 있는 계기가 될 것이다.

그러나 웅도경북의 새로운 수도를 이전하는 의미를 담은 도청 신도시는 안동시와 예천군의 행정구역이 중첩되어 있는 관계로 기반시설 설치, 도시계획, 도시운영, 관할 행정구역 등에 많은 문제점이 나타나고 있다. 도시계획과 관련하여 구체적인 예를 들어보면 경상북도 도청 신도시의 주요 컨셉은 “자연에 순응하는 전통 문화도시 조성”이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 건축물의 형태, 색채, 옥외광고물, 가로시설물에 대한 경관가이드 라인은 매우 중요하다, 그러나 하나의 도시를 두고 최종 의사 결정권자가 분리되어 있음으로 통일성 있는 도시 이미지 제고에 많은 혼란을 가져오게 된다.

시민생활과 직결되는 문제로는 버스요금, 택시요금, 상하수도 사용료, 쓰레기 처리, 인·허가, 지방세, 행정 서비스 이용 등의 문제로 동일한 생활권에 살면서 다른 절차와 비용을 부담해야 하는 상황에 놓이게 된다는 것이다.

이와 같은 문제는 양 시·군의 협의를 통하여 일정 부분은 해결할 수 있지만 행정 구역 통합 없이 근본적인 문제를 해결하기는 어렵다. 도청신도시 건설의 궁극적인 목적이 23개 시·군이 다함께 잘사는 균형발전의 핵을 만드는 것임으로 주변지역의 발전을 견인할 수 있는 성장 거점도시로 거듭 나기 위해서는 통합이 필수적인 과제라고 할 수 있다.

### 1.2 생활권과 행정권의 일치

북부자원 생활권에 속하는 안동시와 예천군의 행정 편의시설 이용 현황을 살펴보면 안동시의 경우는 관찰 행정구역내에서 대부분의 행정기관을 이용하고 있지만 예천군의 경우 법무행정은 상주시에서, 세무 및 상공은 영주시에서, 보훈 및 고용·노동은 안동시의 행정기관을 이용하고 있는 실정이다.

결론적으로 분석하여 보면 예천 군민의 경우 주민 생활과 직결되는 생활 편의시설 이용은 대부분 안동권이 지만 법무행정과 세무행정 등은 영주권과 상주권에 나누어져 있다는 것을 알 수 있다. 특히 도청 신도시내 거주하는 시민들은 동일한 구역에 거주하면서 행정 구역이 다르다는 이유만으로 다른 지역의 공공기관을 이용해야 하는 불편이 발생하게 됨으로 생활권과 행정권을 일치시켜야 한다.

### 1.3 지역경쟁력 확보

도청신도시가 지역경쟁력을 확보하기 위해서는 자족성 확보가 무엇보다 중요하다, 자족적인 도시가 되기 위해서는 인구 규모는 최소한 20-30만명, 모도시와의 거리는 30km이상 확보되어야 한다는 것이 일반적인 견해이다[18]. 또한 지역 내 고유한 생산기능 보유로 일자리 창출이 필수적이고 도시의 쾌적한 자연환경, 복지, 문화 등의 인문환경이 자족적인 신도시 건설과 밀접한 관련이 있다. 이와 같은 자족성의 기본요건을 볼 때 모

도시와의 거리, 도시의 생산기능, 도시 환경 등은 양호한 것으로 평가되나 인구규모는 10만을 목표로 하였기 때문에 자족적인 도시로 성장하는데 한계를 가지게 된다.

이와 같은 문제를 해결하는 방안으로 안동과 예천이 통합하면 인구 30만 확보가 가능하게 되어 자족적인 도시로 거듭되어 날 수 있다.

## 2. 통합의 과제 도출

### 2.1 통합자치단체의 명칭

통합에 있어서 가장 문제가 되는 것이 통합자치단체의 명칭이다. 통합으로 인하여 명칭이 없어지는 자치단체는 흡수되어 정체성이 상실된다고 생각하기 때문이다. 신도시의 명칭을 제정하는 방법은 두 가지로 요약 될 수 있다. 기존의 자치단체 명칭 중에서 선택하는 방법이 있고 기존의 명칭과는 무관하게 통합자치단체의 역사성, 지리적 특성, 통합의 상징성 등을 복합적으로 고려하여 새롭게 이름을 만드는 방법이다.

기존의 명칭 중에서 선택하게 될 경우는 대외 인지도와 정체성을 그대로 유지할 수 있는 장점이 있는 반면 새롭게 명칭을 제정하였을 경우 인지도 정체성 확립을 위해 많은 시간과 비용을 투자하여야 한다.

이와 같은 관점에서 살펴볼 때 통합신도시의 명칭은 양 지방자치단체 명칭 중에서 하나를 사용하고 폐지되는 자치단체는 행정구를 만들어 기존 명칭을 그대로 사용하면 인지도와 정체성의 혼란을 최대한 방지 할 수 있다.

### 2.2 통합자치단체의 구역 규모

안동과 예천의 각 권역은 이질적이지만 예천지역 대부분이 안동을 중심으로 생산·유통·소비 등 생활권이 연결되어 있다. 또한 과거 예천군의 일부가 안동에 소속되어 있었으며 문화적 속성, 경제활동의 양상, 주민의 풍습 등이 유사한 특징을 지니고 있다. 이와 같은 환경 하에서 경상북도의 도청이 이전됨에 따라 행정의 효율성을 위해 지방행정체제 개편 위원회에서 안동과 예천을 지방행정체제 개편 대상지로 결정하였다.

도청 신도시 건설이 양 시·군에 걸쳐 진행되기 때문에 각종 문제를 해결하기 위해서는 행정구역 통합이 최

적의 방안이나 행정구역 통합은 주민의 이해관계에 따라 에 따라 결정이 되는 것임으로 통합의 규모와 관련해서는 여러 가지 대안이 있을 수 있다.

첫째, 도청신도시가 건설되고 있는 지역 만 분리해서 행정구역 규모를 설정하는 방법, 둘째 안동시 전체와 신도시내 예천군지역으로 규모를 설정하는 방법, 셋째, 예천군 전체와 신도시내 안동시 지역으로 규모를 설정하는 방법, 넷째, 안동시와 예천군 전체를 구역으로 설정하는 방법이다. 이 중에서 가장 효율적인 구역 조정방법은 행정의 편의성, 정체성 확립, 지속가능성 등 모든 요소를 고려하였을 경우 안동시와 예천군 전체를 하나로 구역으로 설정하는 것이다,

### 2.3 통합 신도시 발전 방안

안동과 예천은 도청신도시를 중심으로 행정구역을 단일화 하는 문제점으로 둘이상의 지방자치단체를 하나로 합치는 통합의 방식이라고 할 수 있다. 이와 같은 통합시가 지속가능한 도시로 발전하기 위해서는 연담 도시로 조성해야 한다.

지속가능한 연담도시로 발전하기 위해서는 도청신도시·안동·예천이 가지고 있는 정체성과 고유한 특성을 살려 서로 상호 보완관계의 연계발전 방안을 수립하는 것이 무엇보다 중요하다. 만약 상호 보완관계의 발전방안이 수립되지 않는다면 도청신도시로의 집중화가 심화되어 안동과 예천의 공동화는 심각하게 발생하게 될 것이다. 도청신도시를 녹색성장·행정중심도시로, 안동은 역사·문화도시로 예천은 복지·농촌 도시로 특화 발전 전략을 수립해야 한다.

도청 신도시의 현존 최고의 기술로 미래 천년 뒤에 세계문화유산으로 등재될 수 있는 장기적인 안목을 가지고 건설되어야 한다. 자연지형에 순응하는 토지이용 계획과 함께 빌딩이 숲을 이루는 도시가 아니라 자연과 인간이 함께 공존할 수 있는 도시 공간 조성으로 도청 신도시 자체가 모든 분야를 선도하는 하나의 전략상품이 되어야 한다.

안동은 물질 만능주의로 인한 세계금융위기의 반성 과정에서 정신문화의 가치가 급부상 하고 있는 시대적 흐름 속에서 세계 속의 한국, 한국속의 한국을 실현할

수 있는 정신문화의 성지로 발전시켜야 한다. 선조들이 물려주신 수많은 역사·문화유산을 잘 보존하고 현실 생활 속에 고스란히 녹아 있는 유교문화를 계승 발전시키는 것이 무엇보다 중요하다.

예천은 청정한 자연환경을 바탕으로 도시민에게 안전하고 안심하게 먹을 수 있는 먹을거리를 제공하여 도시민의 웰빙 욕구 충족과 함께 지역민의 소득증대의 기여하는 도시 근교 농업의 전진기지로 육성해야 한다. 또한 고령화 추세에 따른 삶의 질을 향상시키기 위해 건강과 레저를 즐길 수 있는 공간으로 재탄생 시켜 자연과 함께 풍요로운 여가 생활을 보낼 수 있는 요람이 되어야 한다.

이와 같은 지역적 특성을 반영한 발전 계획에 추가하여 도시의 자족성 확보를 위한 산업기능을 유지하는 것은 필수적이다. R&D 지원센터 건립, 친환경 복합 신산업단지 조성, IT, BT, CT, NT, 에너지 관련 기업 등을 유치하여야 한다. 이와 같은 산업 기능은 대구·경북 인근도시와의 경쟁관계가 아닌 통합 또는 보완관계의 산업을 육성시켜야만 상생발전의 전진기지로써의 역할을 수행 할 수 있다.

## 3. 통합의 장애요소

### 3.1 도청신도시의 명칭

행정 구역 통합의 문제는 안동과 예천의 행정 구역이 중첩된 지역에 도청신도시가 건설됨으로 인해 급부상 하게 되었고 이와는 별개로 옹도 경북의 새로운 수도로서의 경북의 정체성을 살리자는 취지에서 도청 신도시의 이름을 새롭게 만들어야 된다는 의견이 개진됨에 따라 가속도를 붙이게 되었다.

행정구역 통합의 문제와 신도시의 명칭 문제는 별개로 생각해서는 안 된다. 왜냐하면 신도시 명칭은 공식적 행정구역의 명칭으로 사용할 수 없는 슬로건에 불과하기 때문에 정체성 확립과 대외경쟁력 확보에 많은 문제가 생기기 때문이다. 도청을 이전한 전남의 경우 목포와 무안으로 이전 하였지만 신도시의 이름은 남악신도시로, 충남의 경우 홍성과 예산으로 이전하였지만 신도시의 이름은 내포신도시로 새롭게 만들었다. 문제는 공식적인 행정 구역의 명칭은 목포와 무안, 홍성과 예

산으로 사용되고 남악과 내포는 홍보용 명칭으로만 사용되고 있기 때문에 중복적인 명칭사용으로 인해 오히려 혼선만 가중되고 있는 상황이다.

행정구역 통합으로 통합시의 명칭이 결정되면 신도시의 명칭 문제는 의미가 없어지게 된다. 세종시가 좋은 사례가 될 수 있다. 충남 연기, 공주, 청원 일원을 관할 구역으로 하는 행정중심복합도시의 경우 도시의 명칭을 세종시로 정하고 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법에 따라 공식적인 지위를 확보하게 된 것이다.

행정 구역 통합과 무관하게 신도시의 명칭을 만들어 사용하게 되었을 경우 공식적인 명칭으로 사용하지 못함과 동시에 행정 구역 중복으로 인한 주민 불편문제는 여전히 남아 있다는 것이다. 이와 같은 상황 하에서 도청신도시의 인구가 10만이 되었을 경우 신도시 내부 주민들은 우월적 지위와 결속강화로 기존 주변도시와 차별화를 시도하기 위하여 도청신도시를 별도의 행정구역으로 분리하려는 노력을 하게 된다. 이렇게 되면 행정 구역 통합이 어렵게 될 뿐만 아니라 분리 되었을 경우 경상북도의 성장을 견인하는 성장거점도시로서의 위상을 확립하는데 많은 한계를 가지게 되어 도청 이전의 궁극적인 목적을 달성 할 수 없게 되는 것이다. 따라서 도청신도시만의 명칭을 제정하기 보다는 행정 구역 통합을 통한 명칭제정이 무엇보다 중요하다.

### 3.2 정치행정인 태도

통합의 가장 큰 장애요인은 통합으로 인하여 불이익을 받게 되는 정치·행정인이다. 정치·행정인은 여론은 주도하고 통합의 실질적인 주체로 활동하기 때문이다. 이중에서도 국회의원의 역할이 가장 중요하다. 한국의 정치구조는 자치단체장이나 자치단체 의원은 국회의원의 영향력에 따라 사실상 공천이 결정되기 때문이다. 행정구역이 통합되었을 경우 국회의원의 수가 줄어들기 때문에 국회의원은 자치단체장, 자치단체 의원, 공무원 등을 통해 강력한 반대 여론을 주도하게 된다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 행정적 통합 이전에 정치적 통합이 우선적으로 이루어져야 한다.

2014년 국회의원 선거구 인구편차에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정에 따라 현재 국회에서는 선거구

조정에 관한 논의가 다양하게 이루어지고 있다. 선거구는 행정의 효율성, 주민의 생활권과 아주 밀접하게 관련되어 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때 안동과 예천은 정부의 행정체제 개편 기본계획안에서 통합을 권고하는 지역이고 동일한 생활권임으로 안동과 예천은 단일 선거구로 조정이 되어야 한다. 2015년 6월 영주시민신문에서 실시한 국회의원 선거구 조정에 대한 여론조사 실시 결과를 살펴보면 예천군민의 경우 안동시와 통합을 찬성하는 의견 46.2%, 예천·문경·의성을 통합해야 된다는 의견이 17.2%, 영주시와 통합을 해야 된다는 의견이 11.6%로 나타났다[19].

이와 같이 정치적 통합이 완료된 후 행정적 통합을 통해 인구 30만 이상의 도시가 완성되었을 경우 선거구를 분할하면 당초 2명의 국회의원 정수를 유지할 수 있다.

## 4. 통합의 기대효과

### 4.1 경북의 성장거점도시로 성장

제3차 경상북도 종합계획에 의하면 지역 간 균형발전을 도모하고 개발의 시너지 효과를 극대화하기 위하여 동서3개축(생태자원축, 지식융합축, 혁신지향축)과 남북 3개축(특화지향축, 지식기반축, 개방지향축)이 교차하는 격자형 개발축을 설정하여 전통성과 개방성, 혁신성과 쾌적성이 조화를 이루도록 하였다. 또한 경주의 불교문화권, 고령의 가야문화권, 안동의 유교문화권을 연결하화 관광축을 설정하고 있다[20].

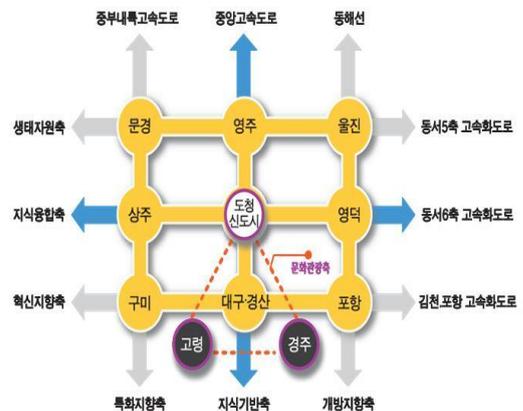


그림 4. 경상북도 도로망과 균형발전 축

도청신도시가 조성되고 있는 안동과 예천은 경상북도의 발전(田)자형 개발축과 고속도로망의 최 중심에 자리 잡고 있기 때문에 경북의 발전을 견인할 수 있는 신성장 거점도시로 육성되어 질 수 최적의 조건을 갖추고 있다.

#### 4.2 주민편의 및 행·재정 효율성 확보

지역발전에 있어서 가장 중요한 요인으로 작용하고 있는 것이 인구와 예산이다. 현재의 시대적 상황은 인구와 예산은 줄어들고 있는 추세이다. 이와 같은 상황에서 행정구역이 통합되면 인구문제와 예산의 문제는 해결의 실마리를 갖게 된다. 이로 인해 지역발전의 성장 동력을 얻게 되고 자치단체 간 서비스 격차 완화로 주민의 혜택은 증가하고 부담은 감소함으로 인해 주민의 삶의 질이 향상된다.

재정 지원과 관련 하여 지방행정 체제 개편 특별법에 정한 예산 지원과 관련된 특례를 살펴보면 첫째, 행정구역 통합에 직접 사용된 비용은 예산의 범위 내에서 국가에서 지원하고 지방자치단체의 통합에 따라 기관 운영을 위한 경상경비, 자산 및 물품 취득비, 홍보활동비, 공무원 교육 경비 등 일반 행정부문과 지방의회 운영 경비 등을 실질적으로 줄일 수 있고 줄인 경비는 다시 지원을 받을 수 있다. 둘째, 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액을 합한 금액보다 통합 자치단체의 재정 부족액이 적을 때는 그 차액을 통합 자치단체 출범이후 4년 동안 지방자치단체의 기준 재정 수요액에 매년 보정 할 수 있도록 규정하고 있다. 셋째, 지방교부세법에 따른 교부세액과는 별도로 통합 지방자치단체에 설치된 해의 직전연도에 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같은 특례 규정을 볼 때 통합으로 인하여 재정 지원은 종전보다 많아진다는 것을 알 수 있다. 이것과 더불어 주민들이 부담해야 할 주민세, 화장장 수수료, 택시 시외 할증 요금 등의 주민 부담을 경감할 수 있고 복지수혜 대상과 지원 금액은 확대할 수 있게 된다.

또한 안동시와 예천군에 분산되어 있는 국가산하기

관과 지방 산하기관을 통합함으로 행정의 효율성 향상과 더불어 인센티브를 지원받을 수 있는 여건이 조성되고, 더불어 행정구역 단일화로 타 행정구역 기관의 서비스를 받지 않아도 됨으로 주민의 편의성이 배가 된다.

#### 4.3 미래성장 기반 구축

도청신도시 건설로 인해 가장 우려하고 있는 부분이 안동과 예천의 도심 공동화 현상이다. 이와 같은 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 기존도심과 주변지역을 특화 할 수 있는 광역적인 연계 발전 방안을 수립해야 한다. 통합 자치단체로 출범하지 않은 상태에서는 광역적 발전계획을 수립하고 실천하는 데는 많은 한계를 가지게 된다. 신도시를 중심으로 안동과 예천이 가지고 있는 자원을 특화하여 도청신도시의 개발효과가 주변지역 전체에 골고루 미치게 하여야 한다. 더불어서 특화된 교육, 문화 의료, 산업기반을 조성하여 북부권의 중심지 역할을 수행할 수 있어야 한다. 현재 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 양시·군의 공동으로 유치노력을 벌이고 있다.

## VI. 결론

2015년 10월이 되면 경상북도의 도청이 이전하고 2027년이 되면 인구 10만의 도청신도시가 완성된다. 도청 이전의 궁극적인 목적은 23개 시·군이 다함께 잘사는 균형발전의 핵으로서 지역발전과 성장을 견인하는 자족적인 성장 거점도시 육성이다. 이와 같은 자족적인 성장 거점도시가 되기 위한 중요한 요인 중의 하나가 20-30만 정도의 인구 규모이다. 이와 같은 도시가 되기 위해서는 도청신도시·안동·예천이 국가의 지방행정 체제 개편 계획에 따라 행정구역을 통합하는 것이 가장 급선무이다. 행정구역 통합과는 무관하게 새로운 신도시의 명칭을 만들었을 경우 공식적인 행정 구역 명칭으로 사용하지 못함으로 오히려 혼란만 가중시키게 된다. 더욱이 도청신도시가 인구10만의 도시로 완성되었을 경우 주변지역 도시민들의 의사와 상관없이 도청신도시의 차별화를 위해 도청신도시만을 별도의 행정구역

으로 개편되었을 경우 심각한 문제가 우려된다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 주민들의 원만한 합의가 없이 진행될 경우 파생적인 문제가 크게 발생함으로 행정 구역 통합과 관련되어 흡수되는 지역에는 주민들이 공감할 수 있는 과감한 인센티브가 제공되어야 한다. 현재 법적으로 보장되어 있는 인센티브에 부가하여 양 지자체의 합의에 의한 적극적인 인센티브가 추가되어야 한다. 저출산·고령화 추세로 인하여 갈수록 인구가 줄어드는 상황에 도청 이전의 시너지 효과를 극대화하기 위한 방안이 무엇인지 현재의 상황만을 보고 판단할 것이 아니라 미래 천년 뒤를 예측할 수 있는 지혜와 역량이 필요하다. 안동·예천의 행정 구역 통합은 지방의 역량 강화와 주민편의와 복리 증진과 함께 국가 경쟁력 제고에 기여하게 될 것이다.

### 참 고 문 헌

[1] 조동욱, *자립형 지방행정구역 개편에 관한 연구*, 호서대학교, 박사학위논문, p.85, 2010.  
 [2] 최창호, *지방행정구역론*, 서울:법문사, p.97, 1981.  
 [3] 최창호, 강형기, *지방자치학*, 서울:삼영사, pp.130-131, 2011.  
 [4] 최창호, 강형기, *지방자치학*, 서울:삼영사, p.134, 2011.  
 [5] Lawrence L. Martin and Jeannie Hock Schiff, "City-County Consolidations :Promise Versus Performance, State and Local Government Review," SAGE, pp.1-11, 2011,  
 [6] Sally Coleman Selden and Richard W. Campbell, "The Expenditure Impacts of Unification in a small Georgia County: A Contingency Perspective of city-County Consolidation," PAQ Summer, pp.169-201. 2000,  
 [7] 목영만, *지방행정구역 통합의 영향요인 분석*, 서울시립대학교, 박사학위논문, p.59, 2015.  
 [8] 최진혁, "지방행정체제 개편의 내용과 전망 ; 대안 검토를 중심으로," *사회과학연구*, 제20권, 제3호, pp.234-235, 2009.  
 [9] [http://clad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html](http://clad.go.kr/section/board/bbs_view.html)

[10] Rosenbaum & Kammerer, *Against Long Odds : The Theory and Practice of Successful Governmental Consolidation*, Beverly Hills, CA : SAGE, 1974.  
 [11] 지방행정체제 개편 기본계획, 지방행정체제 개편 추진위원회, pp.6-11, 2012.  
 [12] 지방행정체제 개편에 관한 특별법, 2010.09.16.제정, 2010.10.01.시행  
 [13] 제3차 경상북도 종합계획(2000-2020년), 경상북도, pp.109-112, 2001  
 [14] <http://www.index.go.kr/potal/main/>  
 [15] <http://stat.gb.go.kr/>  
 [16] 남치호, 문태현, 권기창, *성공적인 도청신도시 조성을 위한 홍보 콘텐츠 개발 용역*, 경상북도, p.39, 2010.  
 [17] 영남일보, 2015년 08월 06일  
 [18] 남치호, 문태현, 권기창, *성공적인 도청신도시 조성을 위한 홍보 콘텐츠 개발 용역*, 경상북도, pp.53-54, 2010.  
 [19] 영주시민신문, 2015년 06월 26일  
 [20] 제3차 경상북도 종합계획, 경상북도, p.104, 2001.

### 저 자 소 개

#### 권 기 창(Gi-Chang Kwon)

정회원



- 1985년 2월 : 안동대학교 행정학과(행정학사)
- 1993년 2월 : 대구대학교 사회개발 대학원 지역개발학과(경영학석사)
- 2000년 2월 : 영남대학교 대학원 통계학과(이학박사)
- 1993년 ~ 1997년 : 안동과학대학교 사무자동화과 교수
- 1998년 ~ 2015년 8월 : 경북도립대학교 지방행정과 교수
- 2015년 9월 ~ 현재 : 안동대학교 한국문화산업전문대학원 교수, 안동대학교 창조산업 연구소 연구원 <관심분야> : 문화정책, 지역개발, 미디어