

미국 시군통합(City-County Consolidation)의 이론모형 및 적용

- 성공 및 실패사례를 중심으로 -

I. 서론

II. 시군통합 이론모형

III. 시군통합 사례연구:

R&K 모형 및 Johnson 모형 적용

IV. 결론 및 시사점



한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Administration

미국 시군통합(City-County Consolidation)의 이론모형 및 적용

—성공 및 실패사례를 중심으로—

I 서론

- 급변하고 있는 행정환경은 다양한 제도로서의 행정구조의 혁신을 요구하고 있으며, 이러한 요구는 지방정부 체제와 광역 도시권 관리의 중요성 확대로 더욱 심화되고 있음
 - 변화에 대응하는 혁신의 한 방법으로 도시 농촌간 또는 도시간의 행정구역 통합(Consolidation)을 통한 효율성 증대에 대한 논의가 이루어지고 있음
- 미국의 시군통합 사례의 경우, 지역주민들의 자발적 요구에 의해 주도되는 패턴을 보여왔다는 점에서 행정개혁 혹은 지방자치개혁의 일환으로 중앙정부에 의해 주도적으로 추진되고 있는 우리나라의 사례와는 차이를 보이고 있으나, 분권화된 의사결정 체계하에서 주민들의 공공 서비스에 대한 욕구를 충족시키기 위한 보다 효율적인 시스템을 모색하는 과정에서 축적된 경험들이 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠음
- 미국과 한국의 상이한 제도와 문화적 차이에도 불구하고, 민주화와 지방자치가 심화되고 있는 한국의 지방 및 도시행정에서 민주적 과정을 통한 통합적 지역공동체(Community) 건설은 중요한 가치로 부각될 것이며, 특히 사회다원화가 심화될수록 사회통합의 성패여부가 행정구역 통합의 필수조건이 될 것임을 시사하고 있음
 - 시군통합과 관련한 미국의 다양한 사례를 통해 볼 때, 행정구역 통합에서 민주적 과정을 통한 합의 도출이 필수적이며, 이 과정에서 시민사회의 다양한 참여와 활동이 중요한 역할을 할 수 있음을 알 수 있음

- 미국적 맥락에서 볼 때, 시군통합은 종종 주변의 unincorporated area나 경쟁도시로 세수가 빠져나가지 않도록 특정 지역의 대도시들이 county지역을 행정구역에 포함시키면서 이루어짐
 - 이러한 시군통합 움직임의 배경에는 연방정부 및 주정부의 지방정부에 대한 재정 지원 감소라는 위기에 직면한 지방정부가 공공 서비스에 대한 주민들의 요구에 효율적으로 부응하기 위해 통합이라는 기제를 이용, '규모의 경제'를 달성하기 위한 수단을 사용함과 동시에 진행되어 옴
 - 또한 분권화된 의사결정 체계가 가져오는 비효율성을 타개하기 위한 통합과 협력의 차원에서 보다 더 심도 있는 논의가 전개되어 옴

- 시군통합에 대한 활발한 논의는 활발하게 진행되고 있으나, 실제 주민들은 주변 지방정부들과의 통합에 대한 승인을 꺼리고 있는 실정임
 - 1980년대 25개의 시군통합을 위한 주민투표안이 발의된 바 있으며, 1990년대에는 이의 두 배 이상의 통합투표안이 발의되었음
 - 최근에는 2003년 초 켄터키주의 Louisville이 통합자치단체가 되어 1960년대 후반의 Indianapolis 이후로 가장 대규모의 인구수준의 통합을 이룸
 - 역사적으로는 New York, Philadelphia, New Orleans, Boston, St. Louis, San Francisco 같은 대도시들이 이와 같은 형태의 통합을 적용해왔음
 - 지난 5년 동안을 살펴보면, 오하이오 주의 Cleveland, 펜실베이니아 주의 Pittsburg, 테네시 주의 Memphis, 텍사스주의 San Antonio, 뉴욕주의 Rochester를 포함한 12개 이상의 자치단체들이 통합을 논의하고 있는 실정임
 - 활발한 논의에 비해 실제 성사가 이루어진 사례는 비교적 드물다 할 수 있는데, 1990년부터 2005년까지 약 7개의 자치단체간 통합사례가 있었으며, 역사적으로 돌아보아도 1805년부터 2005년까지 33개의 통합 사례만을 기록하고 있음

II. 시군통합 이론모형

■ 시군통합에 관한 전통적 모델: Rosenbaum & Kammerer (R&K) 모형

- 성공적인 통합은 지역사회에 있어서 여러 가지 중요한 사회적, 경제적, 정치적 변화(transformation)가 내재하며, 이러한 일련의 사건들이 통합을 둘러싼 찬반투표 선거운동의 성공에 핵심적 요소임
 - 시군통합이라는 정부의 재조직화는 지방의 주민투표를 거치는 급진적이고 혁명적인 지방 거버넌스의 변화이며, 크게 다음의 위기환경, 권력잠식, 그리고 가속화의 세 단계의 과정을 거침

① 위기환경 (Crisis Climate) 단계

- 주민들이 지역사회의 지속적인 문제들을 인식하게 되면서 시작되었으며 지역사회의 문제점이란 인구 및 사회경제적 구성, 물리적 환경, 서비스의 질, 그리고 경제적 기반을 포함
- 이외에 환경적인 사건 (environmental events)의 발생이 문제를 제기하기도 함
 - 이러한 문제점들을 인식하게 되면서 주민들은 정부에 그 문제들에 대응하기를 요구하는데, 이러한 요구는 지역사회 내에서 뚜렷이 나타나며, 다수의 주민들에 의해 긴박하게 인식되는 문제들에 초점이 맞춰지게 됨
- 이는 시군통합의 성공여부가 지방정부들이 주민들의 요구에 적절히 대응했는가 여부에 따라 달라짐을 의미함. 예를 들어, 시군통합의 실패는 정부가 해당문제에 적절한 해결책으로 대응한 경우를 의미하고, 이는 주민들이 정부가 그 문제를 해결하기 위해 노력했다고 믿도록 유도했다고 볼 수 있는 것임

- 반대로 성공적인 시군통합의 시도는 정부가 시민들의 문제제기에 적절하게 대응 하지 못했거나 대응노력이 대중들에게 적절히 인식되지 못할 경우가 전제가 됨
 - 정부의 부적절한 대응이란 ① 정부가 주민들의 요구에 반응하지 못하거나 그 요구를 적법한 것으로 수용하지 않는 '정치적 비타협', ② 정부의 반응이 지나치게 소극적이거나 느린 '보수적 반응', ③ 정부가 통제 범위를 벗어나는 환경적 사건에 의해 제약을 받게 되는 '무기력' 등을 꼽을 수 있음

② 권력잠식 (Power Deflation) 단계

- 현재의 정부 및 통치구조에 대해 주민들이 갖는 믿음에 대한 부식의 강도가 강해지는 단계
 - 이 단계에서는 시민사회 엘리트들이나 대중매체가 중요한 역할을 하게 되는데, 이들은 공개적으로 정부의 실정을 폭로하고 시군통합이 정부가 보다 더 시민들의 요구에 충실한 대안임을 제시하게 됨

③ 가속화단계 (Accelerator) 단계

- 시군통합의 시도가 성공적인 결과로 이어지도록 가속화시키는 단계
 - 이 단계는 주민투표에 관련한 선거운동이 끝나는 시점까지 R&K 모형의 어느 단계에서도 나타날 수 있음
- 가속화는 지역사회를 중차대한 상황에 이르도록 하고 급진적인 정부의 변화에 대한 지지를 결집하는 하나 혹은 그 이상의 재앙적 사건 (catastrophic events)을 의미함. 이러한 사건들은 통합제안 자체와는 미약한 관련을 가지는 것으로 보일지 모르나, 실제로 재앙적 사건들은 지방 거버넌스 구조의 급진적 변화로 연결될 수도 있음

〈표 1〉 Rosenbaum 과 Kammerer의 시군통합 단계

단 계		사 건 / 속 성 / 서 술		
I. 위기 환경	Phase 1 환경변화적 사건들	인구증가		
		지역사회 구성의 변화		
		물리적 환경의 악화		
		공공 서비스의 질적 저하		
		경제기반의 악화		
	Phase 2 시민의 요구	합병, 대중교통 개선, 시 외곽지역에서의 세금 증대		
		재할당, 공공 서비스 및 교육수준 증대		
		도시 재개발, 쇠신, 부흥		
		예산 지출의 변화 또는 필요한 서비스를 위한 자금조달 증대		
	Phase 3 정부의 반응	성공적 경로	부적절한 반응	정치적 비타협
				보수주의
		실패 경로	적절한 반응	무기력
				보수적 반응
				정책 혁신
II. 권력 잠식	Ad hoc 집단	개혁을 약속하는 후보자를 지지		
	공식 조사	시민사회 엘리트들이 공무원 및 기관에 대한 조사를 요구		
	미디어 사설	정부에 대한 비판의 증대		
	판결	소송 및 대배심의 조사		
	위원회 구성	정부를 재조직화하기 위한 지방정부 연구 모임을 구성		
III. 촉진제	스캔들 · 정부 공무원이나 기관이 연관됨			
	긴급 상황 · 현 정부의 부족함을 보여줌			
	비판 · 외부에서 잘 알려진 또는 전국적인 집단이 현 정부를 비판함			
	지도자 상실 · 현 정부와 관련된 지역 지도자가 죽거나 지역을 떠남			

■ Rosenbaum & Kammerer (R&K) 모형의 확장

- Messinger은 R&K 모형에 네 번째 단계, 즉 전문적 통합 선거운동 단계 (Professional consolidation campaign stage)를 추가함으로써 기존 모델을 확장시키고자 함
 - 전문적으로 추진되는 통합찬성 선거운동 진영에는 세련된 여론조사를 실시할 수 있는 경험많고 노련한 정치적/ 공공 관계 선거 전문가들이 활동을 하게 됨
 - 성공적 선거운동은 풍부한 펀드, 장비, 시설의 뒷받침을 받는데 이러한 지원은 통합에 찬성하는 메시지를 용이하게 전달하는데 유리하게 작용
 - 또한 성공적 선거운동은 유권자들이 변화에 대한 확신과 지지를 확산시키기 위해 관련 이슈를 이용하고 이를 통하여 다수의 시민사회 및 지역 엘리트들의 지지와 조력을 이끌어 낼 수 있음. 이는 또한 엘리트들 뿐만 아니라 대중(grassroot)의 지지 또한 대중의 지지를 이끌어내는데 중요한 역할을 하게 됨

■ Johnson 모형: 시군통합의 절차적 단계- 법규 및 거버넌스 체계의 변화

- Johnson은 시군통합의 과정에서 벌어지는 헌법 변화과정에 초점을 두어 파악하였으며, 이 과정에서 개인 또는 집단의 행위자들은 자신의 이익 실현을 위한 절차적 안전장치를 마련하기 위해 경쟁하는 것으로 바라봄
 - 따라서, 지방정부의 법규 및 거버넌스 체계의 변화에 관점에서 다음의 세 단계를 통하여 시군통합이 이루어진다고 설명

① 의제설정 (Agenda Setting)

- 첫번째 단계는 지역사회(community), 지역사회의 환경적 사건(environmental event), 시민의 요구 (citizens' demand) 등의 지역적 속성과 함께 현대의 제도적 배열 (institutional arrangement) 등의 요인을 포함하는 의제설정 단계

- 지역사회의 속성은 변화에 대한 욕구와 관련하여 지역사회가 겪고 있는 문제점 (stress)의 근원이 되는 지역의 사회적, 정치적, 윤리적, 경제적 배경을 의미하는 것으로, ① 인구 규모의 변화, ② 도시내부, 도시외곽, 농촌지역에서의 인종적 또는 사회경제적 구성, ③ 물리적 쇠퇴 (Physical decline), ④ 공공재 및 공공서비스의 부재 및 질적 저하, ⑤ 경제적 퇴보, ⑥ 도시내부, 도시외곽, 농촌지역간의 소득격차 등을 포함
- 지역사회가 겪는 스트레스는 행위자들간의 불완전한 경쟁의 조짐이며, 이는 곡 변화를 추구하는 제도적 선도자 (Institutional Entrepreneur)의 출현을 위한 단계를 의미
- 헌법적 변화과정에서 가장 중요한 사건은 재조직화(reorganization)를 위한 정부 연구위원회의 구성이라 할 수 있는데, 이를 위한 필요성을 일반대중에서 알리는 역할을 하는 행위자들은 거버넌스 과정이나 실현 가능한 재조직화 방안을 연구함에 있어 중요한 역할을 하게됨
- 한편, 이 단계에서는 이와 관련된 활동이 지역사회의 엘리트들로 국한되며 스캔들, ad hoc, 집단소송, 대배심의 조사, 현 제도 및 공무원에 대한 대중매체의 비판 등도 현재의 시스템을 변화시키고자 하는 요구에 있어 주요한 사건이 됨
- 이러한 의제설정 단계는 통합 차터(charter) 위원회가 만들어질 때 종료되게 되는데, 이 과정에서 통합에 대한 지지여부를 묻는 주민투표가 실시되기도 하며, 이 경우 만약 주민투표가 실패하는 경우 지역사회는 의제설정 단계에 머물게 됨
- 또 다른 방법으로는 시군통합과 관련한 입법활동(Legislative action)이 이루어지는데, 일부 지역의 경우 시군통합 문제를 고려하기 위해서는 주 의회의 승인을 받아야 할 필요가 있으므로 입법활동이 중요한 의미를 갖게 됨

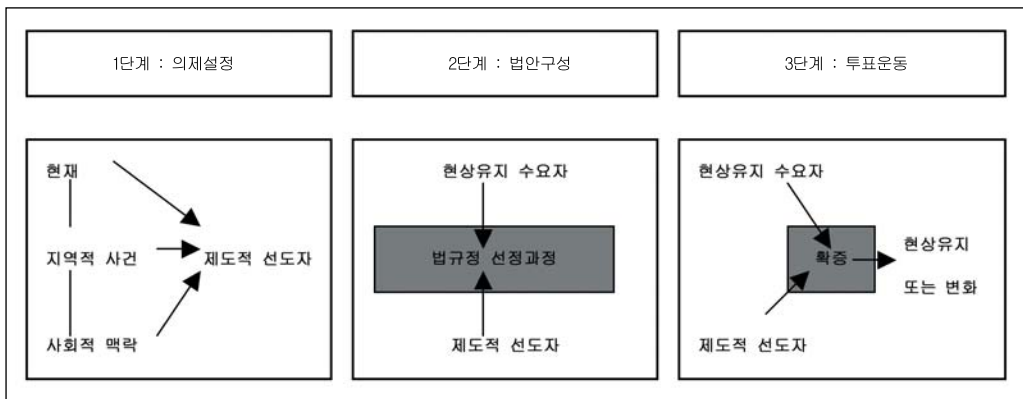
② 법안구성 (Constitutional Setting)

- 시군통합과 관련한 거버넌스의 변화과정에서 가장 핵심적인 단계는 법안채택과정 (constitutional selection process)로, 이는 제안된 통합에 관련한 법규정을 채택하기 위한 상호경쟁을 포괄하며, 구체적으로는 거버넌스 구조의 선택, 가장 근본적인 도시정부 조직 및 조정에 관한 규칙, 법적 규정 등이 포함되게 됨
- 법적 수준에서 내려지는 결정들은 거버넌스를 위한 근원적 배열(arrangements)이 되며, 거버넌스를 위한 규칙이 선택되는 단계라고 볼 수 있음
- 이 단계에서는 행위자들이 자신의 선호를 제도화하는데 관심을 기울이게 되는데, 아주 적극적이며 변화를 선호하는 제도적 선도자들(institutional entrepreneurs)도 자신들이 희망하는 대로 규칙이 정비되기를 바라게 됨
- 반대로, 현상유지를 원하는 행위자들은 현재의 규칙이 그대로 유지되는 것을 선호하므로 현재의 제도적 배열(institutional arrangement)를 적극적으로 옹호
- 제안된 일련의 거버넌스 규칙들이 채택되면 법안구성 단계는 마무리되며, 제안된 통합차터에 대한 모든 공청회 및 조정 단계까지 마무리가 되면 최종문서가 승인을 받기 위해 준비됨
- 주의회나 주민들에게 최종적인 통합헌법안이 제출되면 두 번째 단계는 종료되고 제안된 법안의 승인 또는 거부를 위한 선거운동 단계로 연결됨

③ 주민투표 운동 (Referendum Campaign)

- 선거운동은 변화에 대한 수요자와 현상유지에 대한 수요자 양 진영에서 진행되게 되며, 주민투표 운동 단계에서 양 진영은 지지를 얻기 위해서 상대진영에 대한 불신을 조장하게 되는데, 권력잡식을 위한 전략이 연속적으로 일어나게 되는 단계이기도 함
- 의제설정 단계에서 거버넌스 구조의 변화를 원하거나 지지했던 행위자들이나 법안구성단계에서 특정한 절차적 안전장치를 법안에 포함시키기 위해 노력했던 행위자들이라 할 지라도 최종적으로 상정된 안이 자신의 선호를 반영하고 있지 않다고 판단할 경우 선거운동 단계에서 입장을 수정할 수 있음
- 주민투표 단계까지 진행되면 그 결과는 변화 내지는 현상유지 둘 중 하나가 되지만 이 과정 자체가 종결되는 것은 아니고 세 번째 단계의 마지막 과정에서 두 가지 중요한 피드백이 일어나게 되는데 이 피드백은 다시 의제설정 단계에 영향을 미칠 수 있고, 따라서 법안 변화 과정이 다시 시작될 수 있음
- 두 개의 피드백 과정은, ① 통합을 위한 주민투표가 실패할 경우 제도적 선도자들은 이 이슈를 다시 공공 의제로 가져오기도 하는데, 이는 통합 노력이 수 차례에 걸쳐 실패하는 현상에 대한 설명을 제공함, ② 통합시도가 성공적인 경우에도 자신의 선호가 법안에 제대로 반영되지 않았다고 생각하는 행위자들은 새로운 법안을 시도하고자 하는 유인을 갖게 됨

〈그림 1〉 지방거버넌스의 헌법개정 과정



Ⅲ. 시군통합 사례연구: R&K 모형 및 Johnson 모형 적용

■ 미국 지방정부 시군통합설문 조사

- 1987-1999년까지 시군통합을 둘러싼 주민투표의 경험이 있는 지방정부의 공무원들(관리자: manager와 개발책임자: planning director)을 대상으로 한 설문 조사에서 다음과 같은 문항을 질문
 - 시군통합을 지지 혹은 반대하는 지역 내 행위자들의 각각의 주장들은 무엇이며, 이들은 통합이 어떤 결과를 가져올 것으로 제시하고 있는지
 - 지역 내 영향력이 있는 정책관련자들은 통합과 관련된 이슈를 어떻게 평가하고 있으며, 이들 엘리트를 중심으로 통합논의가 어떻게 진행되는지
 - 어떤 집단이 의제설정 혹은 주민투표 과정에서 가장 적극적인지
 - 지역 내 어떤 정책관련자들이 이슈를 지지하거나 반대하며, 찬성 또는 반대에 결정적인 영향을 미치는 정책관련자들이 존재하는지
 - 시군통합안이 채택되는 경우 지방정부는 어떤 영향을 받으며, 이 통합 안에는 어떤 조항들이 포함되며, 이 조항들 가운데 통합안의 승인에 영향을 미치는 조항들은 있는지
 - 통합관련 선거운동은 지역주민들 중심으로 이루어지는지 아니면 대중매체 등을 통한 운동이 일반적인지
 - 통합안 주민투표에서 관련 시나 군의 다른 지역의 표들이 어떻게 계산되며, 전문적인 선거 캠페인 활동이나 특별한 선거규정이 그 통합안의 승인 또는 거부와 관련이 있는지 등을 질문하였음
 - 이를 설문문항을 다시 크게 세 개의 분야로 나누어 분석하였는데, 첫째는 통합이슈가 제기될 당시 지역의 상황과 통합안에 대한 찬성과 반대의 논리에 중점을 두었으며, 둘째는 통합관련 시도에 관여한 행위자들에 중점을 두었으며, 마지막으로 제안된 통합안, 주민투표, 그리고 캠페인과 관련한 구체적인 사항들에 중점을 두어 분석되었음

① 위기환경

● 지역사회의 태도와 여건

- 지지세력의 경우 도시성장과 빈약한 개발문제에 대한 해결책으로서 시군통합을 지지하였으나, 반대세력의 경우 높은 세금, 과도한 정부지출, 정부독점, 선출직의 책임결여 등의 문제를 제기
- 다만 응답자들의 경우 이해관계의 충돌이라든가 비용전가나 통합혜택이 선별적으로 배분되는 것으로 인해 지역분열이 일어날 것이라는 사실에는 동의하지 않는 경향을 나타냄

② 법안구성

● 주민투표 법안

- 현재의 시정부 해산과 군정부 선출직 공무원 자리 폐지라는 주민투표안의 조항은 주민투표안 채택과 밀접하게 관련되는 중요한 사안이며, 현재의 특별지역정부(special district government)의 폐지와 이들 정부의 구성을 미래에도 제한하는 경우에는 주민투표안 채택의 가능성을 낮추는 것으로 평가됨. 특히 특별지역정부의 폐치는 통계적으로도 군지역 내의 주민반대 의견과 관련이 있는 것으로 평가됨
- 기존 시정부의 폐지와 관련된 조항은 군지역 투표자들의 지원을 높이는 것으로 나타났으며, 군지역 주민은 도시 서비스 지역(urban service districts)의 신설과 군정부 선출직의 폐지라는 조항이 첨가될 경우 시군통합을 지지하는 것으로 나타남
- 기존 군정부의 선출직 공무원자리의 폐지 조항은 군지역 투표자들의 반대와 유의미한 관계를 보이지는 않았으나, 시지역 투표자들의 지지를 얻는데 중요한 것으로 나타남

③ 주민투표 운동

● 선거규칙

- 시군통합안을 주민투표에 회부하는 과정을 설정하는 방식과 해당지역에서 어떻게 표결이 시행되는지가 투표결과에 영향을 주게 됨
- 일반법률 하에서는 주의회의 간섭없이 주민투표에 회부하는 방식, 주의회의 특별법으로 주민투표를 하는 방식, 주헌법 개정에 의한 주민투표 방식 등이 가능한데, 이와 같이 표결방식을 규정하는 규칙들이 투표결과에 상당한 영향을 미치며, 이 규정에 따라 이익과 손해가 달라질 수 있음
- 시군지역 양쪽 모두에 다수 찬성을 요구하지 않는 규정은 시지역 주민들에게 상대적으로 큰 영향력을 부여하기도 하나, 시군지역 양쪽 모두에게 다수 찬성을 요구하는 규정의 경우는 시지역의 다수 찬성에도 불구하고 상대적으로 투표자 수가 적은 군지역의 주민들이 투표결과를 좌우할 수 있음

● 선거운동 전략 및 선도자의 행태

- 통합을 찬성 혹은 반대하는 집단 모두 선거자금을 확보하고 선거 전문가를 동원하는데 많은 노력을 기울이게 되는데, 실제 두 집단 모두 통합관련 단체를 구성하고 투표를 위해 선거자금을 모금하여 지출하였으며 특히 실제적인 대중매체를 통한 선거 캠페인을 시도함
- 정책 선도자와 관련된 문항의 경우, 찬성집단에 있어서는 정부 외부의 정책 선도자가 중요한 역할을 했으며 통합 반대집단에 있어서는 인물 혹은 조직이 반대의 구심점이 되는 것으로 나타남
- 투표결과에 대한 영향력에 있어서는 정책 선도자가 통합안의 승인에 큰 역할을 하며, 특히 통합찬성을 하는 정책 선도자는 시지역의 통합안 승인에 있어 다수찬성을 얻어내는데 중요한 역할을 함

● 통합단계별 관련 행위자들

- 통합의제 설정단계에서 대부분의 응답자들은 정부관료, 사업가, 대중매체가 중요한 집단으로 인식하고 있었고, 교육조직이 공무원, 시민단체, 주민, 지지집단보다 더 많은 역할을 하는 것으로 응답함
- 주민투표와 승인단계에서도 각각의 집단은 비슷한 역할을 하는 것으로 분석되었으며, 다만 공무원들은 주민투표 단계에서 훨씬 더 적극적인 역할을 수행하게 됨을 알 수 있음
- 통합찬성을 중심으로 형성된 연합에서는 상공회의소, 지역신문, City mayor, 부동산 개발업자, 시민단체, County mayor 등이 통합초기에 적극적인 지지를 보이는 것으로 나타났으며, 이들은 통합 움직임 초기부터 주민투표의 단계에 이르기까지 지지를 표시하나 일부는 투표단계에서 지지가 약화되기도 함
- 통합반대를 중심으로 형성된 연합에서는 County 공무원, County 커미셔너, 시 manager, 납세자 조직(taxpayer organization), City 커미셔너, 중앙 공무원 등이 초기부터 일관되게 반대를 하는 것으로 나타났음. 사업자들은 일반적으로 통합을 지지하였으나, 이 중 부동산 개발업자와 간접시설 계약자들은 상대적으로 반대의 비율이 높은 편임
- 주민투표단계에서 지지자들의 참여 폭은 다소 줄었지만 반대자들에 비해 큰 편은 아니었고 아울러 사업자, 관료, 그리고 다른 정책관련 행위자들은 통합문제가 처음 제기되었을 때 보다 주민투표 단계에서 참여가 줄어드는 경향을 보임
- 부동산 개발업자들의 경우 일반적으로 통합 지지세력으로 분류되나, 통합에 반대하는 입장에 섰을 경우 초기부터 주민투표 단계에 이르기까지 지속적으로 관여하는 것으로 나타남
- 관료들의 경우 초기보다 주민투표의 단계로 갈수록 참여가 감소하였고, 중앙 공무원들은 초기에는 반대세력으로 참여하였으나 주민투표 단계에서는 참여가 저조한 것으로 나타났음
- 반면 군정부 공무원들은 초기 단계에서보다 주민투표 단계에서 반대에 적극적으로 참여하는 것으로 나타났고, 초기단계의 주민투표안에 만족하지 않은 행위자들은 통합에 반대하기 보다는 차라리 전체과정에 관여를 하지 않는 것으로 나타남

■ 잭슨빌(Jacksonville)과 · 듀발(Duval County) 통합성공사례

① 위기환경

- 일차적으로는 만연한 부정부패와 비효율적인 행정에 대한 문제의식이 강했으며, 다른 한편으로는 도시성장 및 인구유입에도 불구하고 재산세 소득이나 재산가치가 증가하지 않음. 또한 도시 다운타운 지역에 흑인인구 증가 및 세수부족의 문제가 심화되고 있었음
- 이로 인해 잭슨빌 시의 공공 서비스 제공능력은 한계에 부딪혔고, 특히 하수처리, 도로 및 고속도로 건설 및 유지 등의 지역현안 해결이 원활히 이루어지지 못하고 있었음
- 잭슨빌의 공공정책은 오랜 기간 동안 자신들의 이권신장에 주된 초점을 둔 소수의 경제 엘리트에 의해 지배되어 왔고, 모든 공직자들도 이들의 절대적인 영향을 받아왔음. 그러나, 상공회의소, 지역내 기업체들, 시민사회 엘리트 등과 연대한 새로운 엘리트 세력들은 궁극적으로는 자신들의 이익확대를 위해 경제발전과 관련하여 영향을 미치고자 함. 이를 위해 정부의 역할 변화를 추구하는 새로운 성장기계(growth machine)를 모색하게 되었음
- 1960년대 연방정부의 비차별(desegregation) 정책 및 의무법안은 기존의 정부시스템 변화에 대한 수요를 만들어냈으나, 증대되는 필요성에 비해 재산세에 대한 과세 정도는 여전히 낮은 현실이었음
- 이러한 사회적 변화에 정치인들은 점진적으로 대응하고자 했으나, 사회 지도자들은 이러한 변화를 보다 심각하게 인식하고 더 강력한 변화를 추구하게 됨

② 권력잠식

- 시민사회 엘리트들은 커뮤니티의 성장과 경제발전의 이미지 개선과 증진을 위한 최선의 방법은 시군통합이라는 결론에 도달, 지방정부 내 현직 정치인들을 일련의 전술적 단계에 따라 물러나게 하는 캠페인을 기획
- 이를 통해 집권화와 전문관료를 통한 지방정부의 효율성과 효과성을 증진 시키고, 이를 통해 정부의 지출증가의 속도를 완화시키고자 함
- 적은 세부담으로 무분별하게 성장하는 사적 서비스를 조정하기 위해 합리적 토지이용계획을 제공하여 사적이익과 사회비용의 원칙을 조정함
- 시정부의 서비스를 도시외곽 지대로 확대하여 시정부 소유의 전기공공사업의 이익을 공동분배하려는 시도를 하였음
- 시민사회 엘리트 개혁가들은 지방정부, 현직 정치인들, 그리고 정치적으로 궁지에 몰린 그들의 권위에 대한 정당성을 적절하게 공격하는 방식을 취함

③ 법안구성

- 그 이전의 시도는 수 차례 있었으나, 주민투표의 단계까지 진행된 것은 1967년이 처음이었으며, 이 투표에서 시군통합에 성공하였음
- 실제 통합은 격렬한 찬반 토론의 과정을 거쳤으며, 강한시장의 시정부로 통합되었으며, 시장은 4년 임기로 재임이 가능하며 비토권을 가지며 의회는 14개의 소선거구 지역과 5개의 대선지구 지역에서 시의원을 선출하여 구성하였고, 아울러 시의회 의원은 각 정당에 소속
- 통합 홈룰차터(Homerule charter)는 플로리다주의 묵시적인 영향력하에 백인들이 중심 되는 특별위원회에서 만들어졌으며, 시민사회 엘리트들과 의회 대표단은 50명의 개혁가들을 통합 홈룰차터 연구위원으로 임명

- 이 연구위원회는 다섯 가지 대안인 ① 현상유지, ② 합병, ③ 정부기능의 재조정, ④ 정부 간 협정(intergovernmental agreement), ⑤ 광역기관(regional authorities)의 설립 등을 간략히 검토
- 이 연구위원회는 또한 지방정부 시스템을 조정하기 위해 다음의 방안을 제시하였는데, ① 모든 도시들이 카운티에 통합되고 대선거구제를 통해 시장이 Chief Administrative Office로 선출되는 집행기능의 집중화, ② 해당 선거구내의 주민만이 대표를 투표할 수 있게 하는 선거제도의 개정 등이 그 핵심
- 이를 통해 대선거구제로 선출되는 의회 의원을 5명으로 정하고, 도심지역에 제공되는 서비스를 도시 외곽지역에까지 공급할 것을 제안

4 주민투표운동

- 제안된 통합 홈룰차터의 최종안은 플로리다 주의회의 승인을 필요로 했는데, 이 과정에서 지지세력과 반대세력간의 첨예한 대립
- 이 갈등의 과정에서 시민사회 엘리트 개혁가들과 통합반대론자들은 타협된 통합차터를 제안하였는데, ① 작은 타운들은 탈퇴를 허용, ② 보안관, 조세 사정관, 조세 징수관, 선거 감독관 등은 선출직 공무원으로 유지, ③ 시장임명시 의회의 승인이 필요, ④ 재산세 증액 제한의 시행 및 연금과 기타 근로자들을 위한 보호 추가 등이 그 골자임
- 이를 통해 총 19명의 의회 의원 선출하였는데 14명은 지역구(district)에서 5명은 대선거구(at large) 이전 제도하에서의 전체 시, 군 의원 및 위원을 합친 숫자와 같은 숫자의 의원 선출
- 시장의 임기는 4년으로 재임까지만 가능하고 비토권을 가지며, 제도적으로는 주민소환제와 더불어 조세 감면을 위한 자유부동산 보유자(freeholder)들의 주민투표 발의가 인정됨

5 시사점

- 결과적으로 시군통합 차터는 2대1의 비율로 통과되었는데(1967년), 지역별로 살펴보면 도시 내 주민들(66.8%)이 도시 외부의 주민들(63.3%) 보다 통합을 선호하였고, 사회계층별로는 도시 외곽지역의 고소득자들의 경우 5대1의 비율로 시군통합을 선호하였으며 도시 내의 중상위 소득계층도 또 한 통합을 선호
- 통합을 위한 경제적 인센티브로 세율을 조정하여 세입이 증대되고 공공시설의 건립이 활성화되는 등 긍정적 효과를 가져온 데 반하여 사회범죄의 증가와 정부의 통제가 미치지 않는 회색지대가 발생하는 부작용이 야기되기도 함
- 또한 통합과정에서 카운티 위원회와 공무원들의 일자리가 줄었지만, 기능별 노조에 의한 반대는 심하지 않았고 통합시의 일자리에 재고용되는 등 인력조정이 발생
- 한편, 듀발 카운티 내 작은 타운들은 시군통합에 찬성하지 않았으나 통합 이후 지역사회 내 주도세력들은 통합이 성공적이라고 평가
- 학계의 일반적 평가에 따르면, 대체로 현재까지는 기대되었던 효과들이 달성되지 못하고 있는 것으로 보고 있는데, 애초에는 정부의 경제적 효율성 및 효과성 증진, 정치적 책임성 확대, 조세부담의 형평성 제고 등을 기대하였으나, 경제적 효율성 증대의 경우 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 상황
- 조세부담의 경우, 재산세 대신 판매세 및 사용료 등으로 전가가 확대되어 사회적 불평등의 문제는 크게 개선되지 못했으며, 도시내 주민들의 생활여건도 개선되지 못하였고 제조업이나 서비스업 등에서 눈에 띄는 성장도 나타나지 않음
- 오히려 경제발전을 위해 단일 기관에 의존한 것은 직접적인 행정 책임성을 약화시켰으며, 공직자의 부패문제, 인종갈등, 불평등의 문제가 적절하게 논의되고 개선되지 못한 것으로 평가 받음

■ 탈라하시(Tallahassee)와 레온(Leon County) 통합 실패사례

① 위기환경

- 1986년의 시군통합 노력은 소수민족의 투표권에 위배되는 카운티 지역의 대선거구제에 반대하는 단체들이 1983년 소송을 제기하면서 시작됨
- 카운티 정부는 이 소송을 피하기 위해서 차터카운티로의 전환을 시도하였으나 탈라하시시는 자치권(homerule)을 갖는 카운티는 자신들의 독립을 위협하게 될 것으로 판단하여 반대함
- 이러한 배경으로 1986년도에 통합시도는 실패를 거두었으나, 상공회의소는 환경 및 종합 기획 기능의 통합뿐만 아니라 완전한 시군통합이 종합적 성장관리 (growth management)나 정부간 분쟁 및 복잡한 정부규제 등 지속적인 지역적 문제해결을 위해 더 나은 방법임을 주장하기 시작
- 도시외곽지역의 병합(annexation)은 탈라하시-레온 카운티 지역에서 상황을 악화시켰는데, 시정부는 시 외곽지역을 병합함으로써 현재 시 규모의 1/3 정도를 확대하여 도시 성장으로 인한 문제를 해결하려고 하였고, 카운티는 이에 대해 소송을 제기하였고, 이 긴장 관계는 1992년 시군통합주민투표로 연결

② 권력잠식

- 주민들의 찬반여론 조사를 위해 1990년 통합위원회 구성을 위한 찬반 주민투표를 시행하였고, 투표결과 58.5%의 찬성으로 통합위원회 설치가 결정되었고 통합문제는 계속된 의제로 남게 됨
- 탈라하시-레온 카운티의 법집행 기능을 대배심에서 조사한 결과 특별한 도덕적 문제점들을 발견하기는 어려웠으나, 심각한 서비스의 중복, 비용이 많이 드는 비효율적인 경쟁구도, 통합 시에 개선될 수 있는 결함들이 지적이 되어 계속해서 정부의 신뢰도는 저하됨

- 대배심에서는 또한 지방정부의 수장을 지명직과 선출직 가운데 어떤 식으로 선출할 것인가에 대해 문제제기를 함

③ 법안구성

- 법안 규정을 선점하기 위한 경쟁은 정치적 대표, 공공 서비스, 그리고 헌법에 명시된 공무원들의 선거방식에 초점이 맞추어 짐
- 1992년 제안된 통합차터는 가장 갈등이 심했던 경우에 해당하여, 정당공천제, 강한 시장제, 카운티나 전기회사를 위한 utility의 세입, 소수민족 및 외곽지역의 정치적 대표, 외곽지역에서의 서비스 제공 및 세금부과 등이 주된 이슈가 되었음
- 의회의원은 4개 선거구에서 2명 씩 선출하여 총 8명이 되도록 했으며, 대선거제로 선출한 시장은 시민위원회 임명권과 예산에 대한 거부권을 갖는 방식을 채택
- 선거는 정당공천제를 활용하고 주민발의와 주민투표는 전체유권자의 7% 이상의 투표로 청원할 수 있는데, 이는 이전 통합차터들에 비해 완화된 기준들이었음. 따라서, 직접 민주주의의 요소를 증대시키는 한편 주정부에 대한 대응으로서의 의회 대표단에 의해 요구되는 규정은 없었음

④ 주민투표운동

- 지역 및 시민사회 지도자들의 많은 수가 찬성을 하였음. 전문가 및 학계의 경우에도 인구학적으로나 효율성의 측면에서 통합을 지지함. 이들은 차터가 아니라 통합이라는 이슈에 초점을 둘 것을 강조
- 많은 기업가들이나 상공회의소의 회원들은 비록 최종적인 차터가 자신들이 원하는 사안들을 포함하고 있지 않음에도 불구하고 제안된 차터를 지지. 환경론자, 건설업자, 상공회의소, 녹색당 연합 등이 지지를 표시

- 흑인사회는 처음에는 통합을 찬성하였으나 거버넌스 과정에서 자신들의 발언권 약화를 우려하여 최종적으로 제안된 차터에 대해서는 지지를 철회.
- 카운티의 외곽지역 주민들은 외부지역의 대표성 문제와 임명직 보안관 문제 조항을 들어 반대하였고 또한 더 많은 비용을 초래하면서도 서비스의 질적인 저하를 우려한 시민단체 들 또한 통합에 반대하였음
- 카운티 조세징수관의 경우 역시 통합한 이후에 실직을 우려한 나머지 반대를 하여 결국 1992년 주민투표에서 반대 60.2%로 시군통합에 실패하게 됨

5 시사점

- 흑인 주민이 많은 이질적인 지역이나, 도시 및 농촌지역의 구분이 명확한 지역에서는 많은 유권자들이 소수민을 위한 안전장치를 제공해 줄 수 있는 지역 헌법을 원하게 됨
- 탈라하시의 경우 외부적 위기에 의한 가속화 단계에 이를 만한 극적 사건이 없었으며, 2000년 레온 카운티는 차터정부로의 전환을 논의하기 시작하여 2002년 주민투표의 52.4%의 찬성으로 차터를 가지게 됨
- 카운티가 자치권(homerule)을 가지면서 탈라하시 시와 비슷하게 강해지고, 두 개의 법 집행부서가 독자적인 집단협상권을 갖는다는 점을 고려할 때, 앞으로의 시군통합의 시도는 이러한 흐름에서 많은 논의가 이루어지게 될 것임

〈표 2〉 Jacksonville/Duval County와 Tallahassee/Leon County의 사례비교

구 분	Tallahassee · Leon County(실패사례)	Jacksonville · Duval County(성공사례)
위기환경	부정부패, 비효율적인 행정, 도시성장, 흑인인구 증가, 세수부족의 문제, 공공 서비스 제공능력의 한계, 하수처리, 도로 및 고속도로 건설 및 유지	Woodville 지역의 합병위협 성장, 세금, 계획/지대설정, 교통, 정부간 분쟁 Lake Jackson 황폐화, storm water, 범죄, 하수처리, 천연자원 고갈, 정부 간 분쟁, 홍수, 배수, 하수, 고품폐기물, 소방, 화재보험 경제발전, 성장관리
권력잠식	· 대배심(Grand jury): 카운티 보안관과 경찰청(police departments) 협조 · 차터위원회의 플로리다주법 위반에 대한 추정 부 검사의 수사요구 · 장기계획수립 지지자 · 시·군 갈등을 강조하는 신문기사	· 시민사회 엘리트들은 지방정부 내 현직 정치인들을 일련의 전술적 단계에 따라 물러나게 하는 캠페인을 기획 · 시정부의 서비스를 도시외곽 지대로 확대하여 시정부 소유의 전기공공사업의 이익을 공동분배하려는 시도 · 시민사회 엘리트 개혁기들은 지방정부, 현직 정치인들, 그리고 정치적으로 공지에 물린 그들의 권위에 대한 정당성을 적절하게 공격하는 방식을 취함
통합선도자	카운티 위원회, 신문사, 시의회, 상공회의소, 여성 유권자연맹, business, 학계, 입법부, ASPA chapter, 환경단체, Florida Police Benevolent Association	경제 엘리트, 상공회의소, 지역 내 기업체들, 시민사회 엘리트 등과 연대한 새로운 엘리트 세력
찬 성 표	37,062(39.8%)	52,585(64.5%)
반 대 표	56,070(60.2%)	28,872(35.5%)

〈표 3〉 두 도시 Proposed Constitutional Rules의 비교

통합안 규정	Tallahassee · Leon County (1992)	Jacksonville · Duval County (1967)
대 표	4개의 소선거구 지역과 임기가 남은 2개 소선거구지역	14개의 소선거구 지역과 5개의 대선거구 지역에서 시의원을 선출
위원회 구성원 수	8명 발의/ 12명 출석	
정부형태:의회/매너저	있음, 시장은 위원회 소속/매너저 지명	강한시장의 시장부
시장 직접선거	있음, 대선거구	시장은 4년 임기로 재임이 가능
시장 지명권	있음 시민신문위원회 주요연계에 대하여부분거부권	
시장 거부권	있음, 예산 항목	비토권 있음
정당공천	정파적	시의회 의원은 각 정당에 소속
법집행	지명된 chief	선출직 보안관, 선거 감독관 등은 선출직 공무원
Tax collector	지명된 회계담당관/사무관	선출직 조세 시장관, 조세 징수관
주민소환제	있음	있음

IV. 결론 및 시사점

- 미국의 시군통합 과정에서 성공 및 실패 사례를 살펴보면, 미국의 도시들은 통합이라는 문제 이전에 인종, 권력, 이데올로기 등을 어떻게 조화시켜야 하는가에 대한 문제에 직면하고 있음을 알 수 있음
- 한국적인 맥락에서는 인종이라는 변수가 크게 작용하지는 않으나, 계층간의 갈등과 정치권력 구조는 미국에서와 마찬가지로 중요한 변수임을 알 수 있음
- 시군통합은 지역주민들의 동의를 필요로 하고, 이 과정에서 계층, 정치구조, 지역주의, 이익집단 등이 결정적 변수로 작용할 수 있음
- 따라서, 지역정부, 시민단체, 지역 엘리트 등은 얼마나 정확하고 분명하게 통합안에 대한 정보를 주민들에게 제시 할 수 있는가가 관건이 될 것임
- 성공한 사례인 잭슨빌-듀발 카운티의 경우, 정부는 다음의 세 가지 측면에서 성공적인 준비를 했다고 볼 수 있는데, ① 통합을 통해 지역의 정체성과 이미지를 새롭고 경쟁력 있는 것으로 만들어서 궁극적으로는 경제개발에 도움이 될 것이라는 점을 잘 제시하였고, ② 지역내의 소득격차나 계층간의 갈등이 있는 경우, 통합을 통해 이것이 완화 또는 해소될 수 있음을 제시하였는데, 객관적 자료를 제시하고 갈등적 상황에 대한 대안을 분명히 제시하였으며, ③ 지방정부 통합 후 분명히 행정적 효율성을 증대할 수 있다는 점을 확신시키고자 하였음
- 요컨대, 주민들이 그 지역에서 시군통합이 필요함을 절실하게 인지하고, 이를 위한 적절한 의사수렴의 과정을 거쳐 합의를 도출하는 것이 필요한데, 이는 지방정부 외에 지역 내 엘리트, 시민단체, 영리 및 비영리 단체, 정치조직에게도 필요한 역할임. 이러한 열린 대화를 통해 극단적인 대립을 피하는 것이 시군통합의 성공을 가져올 수 있음
- 미국과 한국의 상이한 제도와 문화적 차이에도 불구하고, 민주화와 지방자치가 심화되고 있는 한국의 지방 및 도시행정에서 민주적 과정을 통한 통합적 지역공동체 (Community) 건설은 중요한 가치로 부각될 것이며, 특히 사회다원화가 심화될수록 사회통합의 성패여부가 행정구역 통합의 필수조건이 될 것임을 시사하고 있음

「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회 원 구 분		회 비	자 료 구 독 내 용	회 비 납 부 방 법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송(지로 번호 7630619) ○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료 집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	
	기관회원	150,000원		

3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

「지방행정연구」원고 모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2004년 후반기에는 학술진흥재단의 등재후보학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2007년 3월호(통권 제68호), 2007년 6월호(통권 제69호)

— 2007년 9월호(통권 제70호), 2007년 12월호(통권 제71호)

3. 논문 접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문 제출 방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문 작성 방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의
「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7356 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

