

예산현안분석 제32호

BUDGET ISSUE BRIEF

# 지방행정체제 개편 관련 법안 비용추계

- 서울특별시 관할 자치구 통합안을 중심으로 -

2009. 12

김 태 완



국회의산정책처  
National Assembly Budget Office

예산현안분석 제32호

# 지방행정체제 개편 관련 법안 비용추계

- 서울특별시 관할 자치구 통합안을 중심으로 -

2009. 12

김태완

---

김태완  
예산분석실  
법안비용추계1팀 예산분석관  
02-788-4649  
tanzania@assembly.go.kr

---

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통해서도  
보실 수 있습니다.





**지방행정체제 개편 관련 법안 비용추계**  
**- 서울특별시 관할 자치구 통합안을 중심으로 -**

김 태 완



## 요 약

- 본 보고서는 지방행정체제가 개편되는 경우 발생하는 재정소요를 추정함으로써 관련 법안을 심사하는 소관 위원회가 비용과 관련된 내용을 심사할 경우 실질적인 지원을 제공하는데 목적이 있음
  - 현재 지방행정체제 개편과 관련하여 국회 계류 중인 8개 법안은 비용추계가 제시되지 않은 상황이며, 이에 따라 위원회에서 비용측면에서 법안 심사가 곤란한 실정임
  - 본 보고서에서는 8개 법안을 분석하여 지방자치단체 통합에 소요되는 비용 항목을 제시하고, 항목별 비용추계 방안을 서울특별시 관할 자치구를 예로 들어 제시함
  - 다만, 본 보고서는 통합에 따른 비용만을 추계하였기에 통합과 관련된 편의 분석은 별도 연구가 필요
- 제18대 국회는 지방행정체제 개편 특별위원회를 구성·운영 중이며, 현재 8개 법안이 국회에 계류 중임
  - 법안의 공통사항은 지자체 구·시·군의 통합, 주민투표의 실시 및 그 비용의 국가부담, 통합 전 인력의 유지, 범국가적 추진위원회의 구성 등
  - 공통적으로 규정하고 있는 사항은 법안이 법률로서 제정될 때 존속될 가능성이 크기에 이를 근거로 비용추계의 전제를 도출함
- 본 보고서는 비용 추계의 구체화를 위하여 서울특별시 관할 자치구에 대하여 법안의 공통규정을 근거로 비용을 추계하며, 비용추계를 위한 전제는 다음과 같음
  - 지방자치단체 통합에 소요되는 비용은 전액 국가부담으로 하며, 통합 비용에는 주민투표 실시 및 자치단체의 물리적 통합 비용을 포함
  - 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 경우를 가정하여



### 비용을 추계

- 통합시기는 2014년으로 하며, 통합방법은 25개 자치구 중 10개 자치구는 2개 자치구를 묶어 통합하고, 15개 자치구는 3개 자치구를 묶어 통합한다고 가정
- 통합에 따라 기존 인력은 변동이 없다고 가정하나, 구청장의 수는 25인에서 10인으로 조정하며, 구의회 의장의 수 또한 10인으로 조정
- 추계결과 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구 통합하는 비용은 2014년 기준으로 총 1,044억원으로 추정됨
  - 추가 재정지출이 요구되는 금액은 주민투표 실시 비용 500억원과 자치단체의 물리적 통합 비용 614억원 등 총 1,114억원으로 추정됨
  - 구청장 및 구의회 의장단 관련 비용 절감액은 구청장 선거보전비 54억원, 구청장 및 구의장 인건비, 업무추진비 16억원 등 총 70억원으로 추정됨
- 비용측면의 추계결과에 따른 주요 시사점은 다음과 같음
  - 구청장 및 구의회 의장단 관련 경비 절감액 70억원은 총비용 대비 6%에 불과한 것으로 추정됨
  - 통합에 따른 인력 및 조직의 효율화 방안, 유휴 시설의 활용계획 등을 시행령 등에서 명시하여 정부는 통합의 경제적 효과를 구체화할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있음
  - 지방의회가 지방자치단체 통합을 찬성할 경우 1개 자치구당 평균 20억원의 주민투표 비용이 절감 가능할 것으로 추정됨
  - 물리적 통합 비용 614억원 중 65%인 400억원 상당은 행정 인프라(정보시스템, 청사정비 등) 통합비용으로 추정되며, 특히 이 비용은 자치단체의 규모(인구 수, 공무원 수 등)와 무관한 비용으로써 통합대상 지방자치단체의 수에 따라 비용이 발생하며 지방자치단체 당 평균 16억원 상당으로 추정됨

# 목 차

## 요 약

### I. 서 론 / 1

### II. 지방행정체제 개편 관련 법안 현황 / 2

- 1. 법안 현황 및 비교 ..... 2
  - 가. 법안 현황 ..... 2
  - 나. 법안 비교 ..... 2
- 2. 지방자치단체 자율통합 지원책 및 재정수반 요인 분석 ..... 4
- 3. 법안 공통사항에 근거한 비용추계의 전제 ..... 7

### III. 서울특별시 관할 자치구 통합비용의 추계 / 8

- 1. 비용추계 개요 및 방법 ..... 8
- 2. 비용 추계 내역 ..... 8
  - 가. 구청장 및 구의회 의장단 관련비용 ..... 8
  - 나. 주민투표의 실시 및 자치구의 물리적 통합 비용 ..... 15
  - 다. 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 비용 ..... 23

### IV. 결론 및 시사점 / 25

## 표 목차

[표 1] 지방행정체제 개편 법안 현황(2009.11월 현재) .....	2
[표 2] 지방행정체제 개편 법안 비교 : 자치구·시군 및 시군 개편 방안 .....	3
[표 3] 지방행정체제 개편 법안 비교 : 공통항목 비교 .....	3
[표 4] 지방자치단체 지원계획 : 법률 재개정이 필요한 사항 .....	4
[표 5] 지방자치단체 지원계획 : 법률 재개정이 불필요한 사항 .....	5
[표 6] 서울시 관할 25개 구청장 인건비 : 2010년 .....	9
[표 7] 구청장 인건비 감소액의 추정 : 2014년 .....	10
[표 8] 서울시 관할 25개 구청장 업무활동 관련 경비 : 2010년 .....	11
[표 9] 소비자물가 상승률 : 2006~2014년 .....	11
[표 10] 서울시 구청장 업무활동 관련 경비 감소액의 추정 : 2014년 .....	11
[표 11] 15개 구청장선거 보전금 감소액의 추정 .....	12
[표 12] 25개 자치구 의장단 업무활동 관련 경비 감소액의 추정 : 2014년 .....	13
[표 13] 구청장 인건비 및 업무활동 관련 경비 감소액 추정 결과 : 2014년 .....	14
[표 14] 지방선거 선거권자 수의 추정 .....	16
[표 15] 영주체류외국인 현황 : 2002~2008년 .....	17
[표 16] 영주체류외국인 수의 추정 : 2009~2014년 .....	17
[표 17] 1인당 평균 주민투표비용의 추정 : 2010~2014년 .....	20
[표 18] 서울지역 주민투표비용의 추정 : 2014년 .....	20
[표 19] 제주특별자치도 4개 시군통합에 따른 물리적 비용 : 2006년 .....	21
[표 20] 자치단체통합 관련 2006년 서울특별시와 제주특별자치도의 지방행정 현황 비교 ..	22
[표 21] 25개 자치구 물리적 통합비용의 추정 : 2006년 .....	22
[표 22] 25개 자치구 연도별 물리적 통합비용의 추정 : 2010~2014년 .....	23
[표 23] 주민투표 및 물리적 통합 비용 추계결과 : 2014년 .....	23
[표 24] 25개 자치구 통합에 따른 추가 재정소요 : 2010~2014년 .....	24

# 1. 서 론

지방행정체제 개편에 대한 논의는 산발적으로 제기되었으며, 참여정부는 당정 협의를 통해 2층제<sup>1)</sup> 지방행정체제를 1층제로 하고, 16개 시도 및 234개 시군구를 2010년까지 60~70개의 광역지방정부로 통합하는 방안을 제시하였다. 제18대 국회에서도 지방행정체제 개편의 필요성과 중요성을 인식하여 국회는 2009년 3월 지방행정체제 개편특별위원회를 구성·운영 중이며, 현재 8개 법안이 계류 중 이다.

8개 법안에서 다양한 지방행정체제 개편 방안을 제시하고 있으나, 법안은 개편에 따른 재정지출의 규모를 제시하지 않고 있는 실정이다. 선거비용, 용역비 등을 제외하고 4개 시군을 물리적으로 통합하는 비용이 60억원이 소요된 제주특별자치도의 예<sup>2)</sup>에서 보듯이 범국가적으로 지방행정체제 개편을 추진하는 경우 재정지출은 피할 수 없으리라 예상된다. 따라서 지방행정체제 개편에 따른 재정지출 규모를 추정하여 중장기 개편계획의 수립·추진 등 정책 실행력을 담보하기 위하여 지방행정체제 개편에 대한 비용추계가 필요하다.

본 보고서는 지방행정체제가 개편되는 경우 발생하는 재정소요를 추정함으로써 관련 법안을 심사하는 소관 위원회가 비용과 관련된 내용을 심사할 경우 실질적인 지원을 제공하는데 목적이 있다. 현재 지방행정체제 개편과 관련하여 국회 계류 중인 8개 법안은 비용추계가 제시되지 않은 상황이며, 이에 따라 위원회는 비용측면에서 법안 심사가 곤란한 실정이다. 이를 해결하고자 본 보고서에서는 8개 법안을 분석하여 지방자치단체 통합에 소요되는 비용항목을 제시하고, 항목별 비용추계 방안을 서울특별시 관할 자치구를 예로 들어 제시한다. 이에 따라, 본 보고서는 현재 계류 중인 법안뿐만 아니라 실제 지방자치단체 통합을 위한 법안 입법과정에서도 재정지출 규모를 파악할 수 있는 방법론을 제시하여 소관 위원회에 직접적인 도움이 될 것으로 기대된다.

다만, 본 보고서는 다양한 전제를 바탕으로 비용추계 결과가 제시되었기에 실제 행정체제 개편에 소요되는 비용과는 차이가 있을 수 있으며, 통합에 따른 비용만을 추계하였기에 통합과 관련된 편익 분석은 별도 연구가 필요하다고 본다.

1) 현행 지방행정체제는 광역자치단체(16개)와 지방자치단체(230개)로 구성된 2층제 행정체제임.

2) 제주특별자치도, 「제주특별자치도 추진백서」, 2007.7.

## II. 지방행정체제 개편 관련 법안 및 정책 현황

### 1. 법안 현황 및 비교

#### 가. 법안 현황

현재 국회에는 지방행정체제 개편 관련 8개 법안이 계류 중이며, 이 중 백재현의원안만 서울특별시를 대상으로 한 개편안이며 나머지 7개 법안은 전국을 대상으로 하는 개편안이다.

[표 1] 지방행정체제 개편 법안 현황(2009.11월 현재)

대표발의	법안명	발의일	회부일
권경석의원	지방행정체제 개편에 관한 특별법안	'08. 11. 3	'09. 5. 29
우윤근의원	지방행정체제 개편을 위한 특별법안	'08. 12. 12	'09. 5. 29
이명수의원	지방행정체제 개편에 관한 특별법안	'09. 3. 31	'09. 5. 29
박기춘의원	지방행정체제 개편을 위한 특별법안	'09. 6. 24	'09. 6. 25
허태열의원	지방행정체제 개편에 관한 특별법안	'09. 6. 25	'09. 6. 26
차명진의원	중앙·지방행정체제 개편을 위한 특별법안	'09. 8. 28	'09. 8. 31
백재현의원	서울특별시 행정체제 개편에 관한 특별법안	'09. 10. 30	'09. 11. 2
최인기의원	지방행정체제 개편 기본법안	'09. 10. 30	'09. 11. 2

자료: 지방행정체제 개편특별위원회, 「검토보고서」, 2009. 11.

#### 나. 법안 비교

지방행정체제 개편 법안에 대하여 광역자치단체 내 자치구·시·군 및 지방자치도 내의 시·군에 대해 개편 방안은 제안한 대부분의 법안에서 통합 또는 행정구역을 조정하는 방식으로 포함되어 있다([표 2] 참조). 이외 통합 후 기존 인력 유지 여부, 통합 비용부담의 주체, 주민투표 실시여부 등의 측면에서 법안을 비교하면 대다수의 법안이 공통적으로 포함하고 있는 내용임을 알 수 있다([표 3] 참조).

[표 2] 지방행정체제 개편 법안 비교 : 자치구·시·군 및 시·군 개편 방안

법률	광역시자체 내 자치구·시·군	자치도 내 시·군 개편
권경석 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별시: 통합자치구 설치</li> <li>○ 광역시: 자치구·군은 행정구로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체별 통합추진위원회 설치</li> <li>○ 시·군은 자율통합, 통합 시·군 설치</li> <li>○ 통합 시, 지방의회 의결 또는 주민투표</li> </ul>
우윤근 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별시: 모든 자치구는 행정구로 전환</li> <li>○ 광역시: 모든 자치구 및 군은 행정구로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·군을 통합하여 통합시로 개편</li> </ul>
이명수 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치구간 행정구역 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제권과 행정구역 일치여부 등을 고려하여 시·군·구 행정구역 조정</li> </ul>
박기춘 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별시: 자치구를 통합하여 자치구 설치</li> <li>○ 광역시: 시·군을 통합하여 통합시로 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·군을 통합하여 통합시로 개편</li> </ul>
허태열 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역지자체의 자치구는 인구 100만 이상인 경우 자치구를 설치. 100만 미만인 구는 행정구로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·군·구를 통합하여 시 또는 구로 설치</li> <li>○ 군과 군 통합의 경우에는 현 설치</li> </ul>
차명진 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치구간 행정구역 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구규모, 생활권, 경제권 및 사회문화권 등을 고려하여 광역시와 도 관할 구역 내 시·군·구 행정구역 조정</li> </ul>
백재현 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별시: 25개 자치구를 통합하여 5개 자치구 설치</li> <li>※ 서울시장은 5개 자치구청장이 호선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 해당사항 없음</li> </ul>
최인기 의원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별시: 자치구는 통합. 100만 미만 자치구의 구청장은 선출, 의회는 미설치</li> <li>○ 광역시: 광역시 내의 군과 자치구는 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구, 지리적 여건, 생활권, 경제권, 발전가능성 및 지역의 특수성 등을 종합 고려하여 시·군·자치구의 광역화 추진</li> <li>○ 통합시의 경우 인구규모에 따라 지정시, 중핵시, 특정시로 설치가능하며 법적 지위는 따로 법률로 정함</li> </ul>

자료: 지방행정체제 개편특별위원회, 「검토보고서」, 2009. 11. 재정리.

[표 3] 지방행정체제 개편 법안 비교 : 공통항목 비교

법률	자치구 통합·조정	인력 유지	통합비용 부담	주민투표 실시
권경석 의원안	○	○	국가	○
우윤근 의원안	해당사항 없음	○	국가	○
이명수 의원안	○	해당사항 없음	국가	○
박기춘 의원안	○	○	국가	○
허태열 의원안	○	○	국가	○
차명진 의원안	○	○	해당사항 없음	○
백재현 의원안	○	○	해당사항 없음	○
최인기 의원안	○	○	국가	○

자료: 국회예산정책처 작성.

## 2. 지방자치단체 자율통합 지원책 및 재정수반 요인 분석

2009년 9월 행정안전부를 비롯한 기획재정부, 교육과학기술부 등 7개 중앙 부처는 27개의 지원대책에 포함한 자율통합 지방자치단체에 대한 지원계획을 발표하였다. 이 대책에 대한 분석결과 주민투표 실시에 따른 비용은 통합에 따라 추가 재정지출이 즉시 필요하다. 이외의 대책은 가점 부여 등에 의한 정책 우선 순위 조정, 특별회계 세출 비율의 조정 등 간접적인 지원대책으로써 통합 계획 수립 후 추가 재정소요 여부에 대한 판단이 필요하여 본 보고서의 분석 범위에서 제외하였다. 8개 법안에서도 규정하고 있는 자치단체 통합에 따른 주민투표 실시 비용은 제2장에서 상세히 다룰 예정이며 여기서는 지원대책의 추가 재정지출 소요여부에 대한 검토결과를 보여준다([표 4] 참조).

[표 4] 지방자치단체 지원계획 : 법률 재개정이 필요한 사항(총 5개)

지원방안	주요내용	추가재정 소요여부
<b>행정안전부</b>		
재정적 인센티브	① 교부세 지원 확대 (현행 보통교부세 총액 범위내) - 보통교부세액의 약 60%를 추가 교부(10년간 차등지원) - 통합 이전 교부세액 5년간 보장	×
	② 주민투표 등 통합 추진 직접비용을 예산범위 내에서 국가 지원	○
행정적 인센티브	③ 인구 50만명 미만이라도 통합 자치단체에 일반구 설치 허용	△
	④ 인구 100만명 이상의 통합시에 별도 특례 - 부단체장 1명 증원, 지역개발채권 발행	△
주민의 기존 혜택 유지	⑤ 읍·면이 동으로 전환 시에도 주민의 기존 혜택* 유지 * 면허세 세율, 특례입학 자격 등	△

주: '△'로 표기된 대책은 통합계획이 수립된 시점에서 추가 재정지출 수반여부 검토 필요.  
자료: 행정안전부 자료(「자치단체 자율통합 지원대책」, 2009. 9.)를 토대로 국회예산정책처  
작성.

[표 5] 지방자치단체 지원계획 : 법률 재개정이 불필요한 사항(총 22개)

지원방안	주요내용	재정수반 여부
<b>행정안전부</b>		
재정적 인센티브	① 통합전 시·군·구·당 특별교부세 지원 확대 (20억 → 50억원)	×
행정적 인센티브	② 한시기구 및 그 소속 한시정원 인정기간 확대 (8년 → 10년)	△
<b>기획재정부</b>		
광특회계 국고 보조율 상향조정	③ 통합자치단체에서 추진하는 시도자율편성사업을 자치단체간 연계 사업으로 간주, 국고보조율 10%p 상향조정	×
통합자치단체 재원배분 우대	④ 시도자율편성사업에 대해 시도별로 배분된 재원을 시·군·구로 재배분 시 통합자치단체를 우대 ※ 향후 5년간 통합 이전 지출한도 수준을 보장	×
통합자치단체 대한 인센티브	⑤ 자치단체의 자율통합 실적을 연계사업 추진 및 정책협조 사례 등으로 간주, 통합자치단체에 인센티브 지급	△
자치 단체 자율편성사업 우선 반영	⑥ 시·군·구 자율편성 사업의 경우, 재원범위 내에서 해당 통합지역의 신규 소요를 적극 반영	×
	⑦ 시도 자율편성 사업은 예산요구 단계부터 다른 지역보다 통합지역의 사업을 우선 검토토록 독려	×
부처편성사업 우선 반영	⑧ 통합자치단체의 광역계정(부처편성사업) 사업에 대해 행정·재정적 인센티브를 부여 ※ 과제 선정시 우선 반영, 자치단체 매칭비율 인하	△
<b>교육과학기술부</b>		
지방교육재정 교부금 추가 지원	⑨ 지역교육청 통합에 따른 인건비 및 기관운영비 절감분을 특별교부금으로 지원 검토	×
	⑩ 통합에 따른 소요 사무실 증가 등에 따라 필요한 청사 정비비용을 특별교육재정교부금으로 지원 검토	△
통합자치단체 교육여건 개선 지원	⑪ 생활권을 고려한 통합자치단체 학군 재조정 (시·도 교육감 권한)	×
	⑫ 기숙형고교, 마이스터고*, 자율형 사립고 지정시 통합 자치단체 지역 학교에 우선권 부여 * 지역핵심산업체와 전문계 고교의 취업 연계	×



지원방안	주요내용	재정수반 여부
<b>문화체육관광부</b>		
문화체육시설 우선 지원	⑬ 박물관, 문예회관, 미술관, 도서관, 예술공원, 공공체육 시설 확충 시 우선 지원 - 각 문화 시설별 지원 대상 중 통합자치단체의 비중 5%이상 권장 - 통합자치단체의 체육기금 지원사업 신청 시 우선 선정가점 부여	×
광역문화도시 조성 우선 지원	⑭ 공공디자인조성사업 최우선 선정 대상으로 고려	×
	⑮ 통합자치단체 신규 신청 시 우선선정 대상지역 으로 포함	×
<b>농림수산식품부</b>		
광역클러스터 활성화 우선 지원	⑯ 2개 이상 시·군의 공동 신청이 요건인 사업에 단일 통합 자치단체를 대상으로 인정하고 가점 부여 등 추진 ※ 지역단위 생산·가공·판매·연구개발 연계	×
지역단위 경쟁력 제고 사업 인센티브 부여	⑰ 지역단위 경쟁력 제고사업 중 규모화의 이익이 큰 사업은 통합 자치단체에 가점 부여 등 인센티브 부여 검토 - 거점산지유통센터 건립, 건조저장시설 지원사업, 고품질 쌀 브랜드 육성사업 등	×
농어촌 산업단지·시설 우선지원	⑱ 광특회계(광역발전계정)에서 지원되는 농어촌 산업단지·시설 건립사업의 대상자 선정 시 가점 부여 추진 - 농산물산지유통센터, 수산물가공산업 육성지원 등	×
<b>지식경제부</b>		
지역특화전략 산업 육성	⑲ 전략산업 육성을 위한 예산 배분 시 통합자치단체가 속한 시·도를 우대	×
기업지방이전 촉진 및 고용 확대	⑳ 지방기업 이전 촉진 보조금, 지방기업고용보조금 예산 집행 시 우선 배정 추진	×
<b>국토해양부</b>		
임대산업단지 우선 지정	(21) 토지공사가 보유개발 중인 산업용지 중 통합자치단체의 용지를 우선적으로 임대산업용지로 지정·공급 - ‘수요조사 → 통합지자체 협의 → 임대전용산단 실무위원회 심의 → 공급’ 처리절차 조속히 이행 ※ '17년까지 3,300만㎡을 조성하는 장기임대산업단지의 임대료는 조성원가의 3%, 임대기간은 최장 50년	×
광특회계 및 교특회계에서 SOC확충 우선지원	(22) 기 추진중인 사업에 대한 예산집행시 우선 배정 추진	×

주: '△'로 표기된 대책은 통합계획이 수립된 시점에서 추가 재정지출 수반여부 검토 필요  
 자료: 행정안전부 자료(「자치단체 자율통합 지원대책, 2009. 9.)를 토대로 국회예산정책처 작성.

### 3. 법안 공통사항에 근거한 비용추계의 전제

[표 3]의 결과에서 보듯이 8개 지방행정체제 법안에서 공통적으로 제시하는 사항은 자치구·시·군은 통합 또는 행정구역을 조정하고, 필요시 주민투표를 실시 하되 국가가 비용을 부담하며, 통합에 따른 기존 인력 규모는 유지한다는 것이다. 이외 범국가적 및 지방자치단체간 통합을 위한 위원회 설치, 통합자치단체에 대한 특별지원 등을 여러 법안에서도 규정하고 있다.

본 보고서는 위에서 도출한 결론을 바탕으로 “서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합”하는 가상의 안에 대하여 소요되는 비용을 추정하고자 한다. 비용 추정에 앞서 도출한 결론으로부터 비용 추정을 위한 전제를 제시한 후 제3장에서 비용추계에 대한 구체적 사항을 기술하도록 한다.

가상의 안에 대한 비용추계 전제는 다음과 같다.

- (1) 자치구 통합에 소요되는 비용은 국가가 전액 부담한다.
- (2) 제주도 관할 자치단체 통합에 소요된 기간을 감안할 때, 서울특별시 또한 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는데 5년이 걸린다고 가정하여 통합 시기는 2014년으로 한다. 다시 말하면, 2014년에 자치구 통합 찬반 주민투표 및 10개 자치구 구청장 선거를 순차적으로 실시한다고 가정한다.
- (3) 자치구를 통합하는데 소요되는 비용은 2014년 기준으로 추정한다.
- (4) 서울시 관할 25개 자치구 통합에 따라 통합대상 자치구의 인력 및 조직은 변동이 없다. 다만 구청장 및 구의회 의장은 25인에서 10인으로 축소하며, 15개 구의회 의장은 통합자치구의 부의장으로 한다.
- (5) 통합을 위하여 설치하는 위원회 사무에 대한 지원은 주관부처인 행정안전부가 수행한다고 가정하여 별도의 비용추계를 하지 않는다.
- (6) 지방자치단체 통합 추진 시 정부가 제공하는 특별지원 대책 중 본 보고서에서는 주민투표 이외에는 추가 재정지출 요인이 발생하지 않는다고 가정한다.
- (7) 물가상승률 등을 감안한 경상가격을 기준으로 한다.

### III. 서울특별시 관할 자치구 통합비용의 추계

#### 1. 비용추계 개요 및 방법

〈 비용 추계 개요 〉

$$\text{추가 소요비용} = \text{구청장, 구의회 의장단 관련 비용} \\ + \text{주민투표비} + \text{자치단체 물리적 통합비용}$$

서울특별시 관할 25개 자치구를 10개로 통합하는 경우 해당 자치구의 구청장 및 구의회 의장 수가 감소하며, 이때 구청장의 경우에는 구청장 연봉, 법정부담금 등의 인건비와 구청장 업무추진비, 직급보조비 등의 업무활동 경비가 줄어든다. 또한 자치구의회 의장단의 경우 의장단 업무추진비, 국외여비 등의 업무활동 경비가 감소한다.

자치구 통합에 필요한 비용은 주민투표 실시 비용과 자치단체의 물리적 통합 비용으로 구분하여 추계한다. 주민투표 비용은 자치단체 통합에 대한 찬반투표를 2014년에 25개 자치구에서 실시하는 비용이며, 물리적 통합비용은 통합대상 자치구의 행정표준 시스템 통합, 각종 표지판 정비·교체 비용, 이사비용 등을 의미한다.

#### 2. 비용 추계 내역

##### 가. 구청장 및 구의회 의장단 관련비용

구청장 관련비용은 인건비(연봉 및 법정부담금)과 업무활동경비(직무수행경비, 업무추진비 등)로 구성된다고 가정한다. 구청장 유지비의 주요항목 중 연봉, 직무수행경비는 부구청장의 직급에 따라 정해지며 이에 대한 비용을 구분하여 구한다.

### (1) 서울시 관할 25개 구청장 인건비

구청장은 정무직 공무원으로써 연봉제 적용대상 공무원에 해당하며, 구청장의 연봉은 「지방공무원보수규정」 제34조에 따라 일반직 부구청장의 직급에 의하여 결정된다. 행정안전부의 「2009년 지방자치단체 기본현황」에 따른 25개 자치구의 부구청장 직급 현황, 「지방공무원보수규정」 제34조에 따른 부구청장 직급에 따른 구청장 연봉과 25개 구청장 인건비 합을 [표 6]에서 정리한다.

[표 6] 서울시 관할 25개 구청장 인건비 : 2010년

(단위: 천원)

	해당자치구	구청장 1인당 인건비			합계
		연봉	법정부담금	소계	
2급 이상	8개 자치구	81,676	6,216	87,892	763,136
3급	17개 자치구	75,303	5,731	81,034	1,377,577
소 계	25개	-	-	-	2,080,703

주: 1. 법정부담금의 요율은 7.61%로 산정함(국회예산정책처 내부자료).  
 2. 2급이상 8개 자치구는 동대문구, 노원구, 양천구, 강서구, 구로구, 관악구, 강남구, 송파구임.  
 3. 3급인 17개 자치구는 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 마포구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구, 강동구임.  
 자료: 국회예산정책처 작성.

비용추계 전제에서 서울특별시의 경우 2014년 실시 예정인 제6회 전국동시지방선거에서 10개 자치구에서만 구청장을 선출한다고 가정하였기에, 2014년 기준으로 25개 구청장 인건비와 10개 자치구로 통합한 경우의 10개 구청장 인건비를 비교한 차이를 나타내면 [표 7]과 같다. 구청장 선거는 5월에 실시하므로 기존 인건비의 1/2을 기존 25개 구청장에게 지급한다고 가정하며, 2014년 연봉 추정을 위하여 연도별 공무원 인건비증가율<sup>3)</sup>([별첨] 참조)을 적용하였다.

3) 공무원인건비 상승률(국회예산정책처, 『재정 기준선 전망』, 2008.)은 2008년 7.4%, 2009년 7.3%, 2010년 7.3%, 2011년 7.2%, 2012년 7.1%이다.

[표 7] 구청장 인건비 감소액의 추정 : 2014년

(단위: 천원)

	직급	해당 자치구	구청장 1인당 인건비			합계
			연봉	법정부담금	소계	
25개 자치구 유지 (a)	2급 이상	8개	107,562	8,186	115,747	925,977
	3급	17개	99,169	7,547	106,716	1,814,166
	소계	-	-	-	-	2,740,143
통합 10개 자치구 (b)	2급 이상	10개	107,562	8,186	115,747	1,157,472
감소액 (c)=(a)-(a+b)/2	-	-	-	-	-	791,336

- 주: 1. 통합 자치구의 부구청장 직급을 2급 이상이라고 가정함.  
 2. 통합시점을 2014년 증순으로 가정하여 인건비를 6개월분만 지급한다고 가정. 따라서 인건비 감소액은 {25개 구청장 인건비 - (25개 구청장 인건비/2 + 통합 10개 구청장 인건비/2)}로 계산.  
 자료: 국회예산정책처 작성.

## (2) 서울시 관할 25개 구청장 업무활동 관련 경비

구청장의 업무활동 경비는 업무추진비와 직무수행경비로 구성된다고 가정한 바 있다. 구청장의 업무추진비는 행정안전부<sup>4)</sup>에서 2010년에는 78,100천원으로 일괄 책정하고 있다. 직무수행경비의 경우 직책급 업무추진비와 직급보조비로 구성 되어 있으며, 연봉책정 방안과 동일하게 일반직 공무원인 부구청장의 직급에 따라 지급하고 있다. 업무활동 관련 경비를 정리하면 [표 8]과 같다. 참고로 [표 8]에서 직급보조비는 법률에서 정한 사항이므로 물가상승률 등의 영향을 받지 않는다고 가정하여, 추계 시 물가상승률에 영향을 받는 직책급 업무추진비와 업무추진비를 구분하여 추계한다. 2014년 구청장 업무활동비에 소비자물가 상승률 ([표 9])을 적용하여 통합에 따른 차이를 추정하면 [표 10]과 같다.

4) 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2009.

[표 8] 서울시 관할 25개 구청장 업무활동 관련 경비 : 2010년

(단위: 천원)

	해당 자치구	구청장 직무수행경비 및 업무추진비				합계
		직책급 업무추진비	직급 보조비	업무 추진비	소계	
2급 이상	8개 자치구	750	750	78,100	96,100	768,800
3급	17개 자치구	650	650	78,100	93,700	1,592,900
소 계	25개	-	-	-	-	2,361,700

주: 1. 업무추진비와 직책급 업무추진비는 행정안전부에서 매년 책정하고 있음.  
 2. 직급보조비는 「지방공무원보수규정」에서 정함.  
 3. 소계는 (직책급 업무추진비 + 직급보조비)×12 + 업무추진비로 구함.  
 자료: 국회예산정책처 작성.

[표 9] 소비자물가 상승률 : 2006~2014년

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
소비자 물가상승률	2.2	2.5	4.7	2.8	2.5	2.5	2.7	2.8	2.8

주: 2006년부터 2008년 소비자 물가상승률은 통계청 자료를 적용하고, 2009년부터 2013년 소비자 물가 상승률은 국회예산정책처(『중기 경제전망 2009~2013』, 2009.10., p. 392) 자료를 적용함. 2014년 상승률은 2013년과 동일하다고 가정함.

[표 10] 서울시 구청장 업무활동 관련 경비 감소액의 추정 : 2014년

(단위: 천원)

	해당 자치구	구청장 직무수행경비 및 업무추진비				합계	
		직책급 업무추진비	직급 보조비	업무 추진비	소계		
25개 자치구 (a)	2급 이상	8개 자치구	834	750	86,882	105,894	847,155
	3급	17개 자치구	723	650	86,882	103,359	1,757,111
	소계	-	-	-	-	-	2,604,266
통합 10개 자치구 (b)	2급 이상	10개	834	750	86,882	105,894	1,058,944
감소액 (c)=(a)-(a+b)/2	-	-	-	-	-	-	772,661

주: 통합이전 구청장 및 통합한 구청장에 대하여 기존 업무활동경비의 1/2만 지급한다고 가정하여, 업무활동 경비 감소액은 {25개 자치구 비용 - (25개 자치구 비용/2 + 통합 10개 자치구 비용/2)}로 계산함.  
 자료: 국회예산정책처 작성.

### (3) 구청장 선거비용 보전금의 감소

2006년 전국동시지방선거 결과, 서울특별시의 경우 25개 구청장을 선출하는데 총 103명의 후보가 등록하였으며 선거구당 평균 4.1명이 입후보하였다. 지방선거 후 서울특별시 관할 자치구가 보전한 금액은 총 71억7,600만원으로써 1개 구당 평균 보전금은 2억8,700만원이다. 서울시 관할 자치구 통합에 따라 10개 구청장을 2014년에 선출하는 경우, 현행과 같이 정당이 각 자치구당 1명씩 공천을 한다고 가정하면 2006년의 평균 후보자의 수와 2014년도의 평균후보자 수는 큰 차이가 없을 것이라고 추정한다. 따라서 평균 후보자수가 동일하다는 가정 하에서 2014년 평균 보전금을 2006년 평균보전금에 물가상승률을 반영하여 추정한다.

보전금 이외의 선거의 관리준비 및 실시에 필요한 경비는 선거권자의 수, 투표구의 수, 개표 인원수 등에 있어서 25개 자치구의 장을 선출하는 데 필요한 규모와 10개 자치구의 장을 선출하는데 필요한 규모는 동일하다고 가정하여 재정 수지의 변동은 발생하지 않는다고 가정한다.

2006년 평균보전금에 소비자물가상승률을 반영하여 2014년 평균 보전금을 구하면 3억6,100만원이다. 25개 자치구를 10개 자치구로 통합함에 따라 15개 자치구에서 구청장 선거에 따른 보전금을 지급할 필요가 없어지므로 2014년 기준 자치구별 평균 보전금액에 통합대상 자치구의 수 15를 곱하면 54억1,600만원이며([표 11] 참조), 이 금액만큼 재정지출 감소가 예상된다.

[표 11] 15개 구청장선거 보전금 감소액의 추정

(단위: 백만원)

	2006년	2014년
자치구당 평균보전금	287	361
15개 구청장선거 보전금 감소액	-	5,416

자료: 국회예산정책처 작성.

#### (4) 25개 구의회 의장단 관련 경비

행정안전부의 자료<sup>5)</sup>에 따르면 의장단이 구의회 의원과 달리 별도로 지급 받는 경비는 기관운영업무추진비이고, 의장단이 의원에 비하여 더 많이 받는 경비는 국외여비이다. 동 자료에 따르면 2010년 기관운영업무추진비는 의장에게 530만원, 부의장에게는 260만원을 책정하고 있으며, 국외여비는 의장·부의장에게 250만원, 의원에게는 180만원을 책정하고 있다. 업무추진비와 국외여비는 물가에 영향을 받는다고 가정하여 소비자 물가상승률을 적용하여 2014년 기준액을 추정한다. 2014년 기준 자치구 의장단 관련 경비 감소액을 [표 12]에서 정리한다. 참고로 물가상승률을 적용하여 의장 기관운영업무추진비 및 국외여비에 대하여 2014년 경상가격을 구하면 각각 590만원, 278만원이다.

[표 12] 25개 자치구 의장단 업무활동 관련 경비 감소액의 추정 : 2014년

(단위: 천원)

		인원	의장단 업무활동 관련 경비			합계
			기관운영 업무추진비	국외여비	소계	
25개 자치구 (a)	의장	25명	5,896	2,781	8,677	216,928
통합 10개 자치구 (b)	의장	10명	5,896	2,781	8,677	86,771
	부의장	15명	2,892	779	3,671	55,066
감소액 (c)=(a)-(a+b)/2	-	-	-	-	-	37,545

주: 1. 통합이전 의장 및 통합한 의장단에 대하여 기존 기관운영업무추진비의 1/2만 지급한다고 가정하여, 업무활동 경비 감소액은 {25개 자치구 비용 - (25개 자치구 비용/2 + 통합 10개 자치구 비용/2)}로 계산함.

2. 국외여비의 경우, 구의회 의원은 매년 180만원 지급이 가능하고, 부의장인 경우 250만원 지급이 가능하다. 위의 계산에서는 추가 발생액만 계산하므로 2010년 현재 추가액 70만원에 대하여 소비자 물가상승률을 적용하면 2014년 추가 발생액 779천원을 구할 수 있음.

자료: 국회예산정책처 작성.

5) 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2009.



구의회 의장 25인을 10인으로 줄이는 경우 의회 운영인력에 대한 조정 또한 필요하나 인원에 대한 변경은 발생하지 않는다고 전제하였기에 이에 대한 추계는 생략한다. 지방자치단체 통합에 따라 기존 15개 의회 건물에 대해서는 매각임대 등을 통하여 추가 수입을 확보할 수도 있으나 이는 통합자치구가 정책적으로 결정할 사항이므로 추계를 생략한다.

### (5) 구청장 및 의장단 관련 경비 추계 결과

2014년 서울시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 경우, 통합이 발생하지 않는 2010년부터 2013년까지는 재정 변동 사항이 없으므로 2014년에 대해서만 추계하였으며, [표 13]에서 결과를 보여준다.

[표 13] 구청장 인건비 및 업무활동 관련 경비 감소액 추정 결과 : 2014년

			경비 적용대상	해당 자치구 (개)	합계 (백만원)
구 청 장	인건비	25개 자치구 유지	1, 2, 3급	25	2,740
		통합 10개 자치구	2급 이상	10	1,157
		감소액	1, 2, 3급	-	791
	업무활동 경비	25개 자치구 유지	2급 이상	25	2,604
		통합 10개 자치구	2급 이상	10	1,059
		감소액	-	-	773
선거 보전금	감소액	-	15	5,416	
의 장 단	업무활동 경비	25개 자치구 유지	의장	25	217
		통합 10개 자치구	의장단	10	142
		감소액	-	-	38
합 계			-	-	7,018

자료: 국회예산정책처 작성.

## 나. 주민투표의 실시 및 자치구의 물리적 통합 비용

자치구 통합과 관련된 재정수반요인은 통합 여부에 대한 찬반 투표를 실시하는 주민투표와 자치구를 물리적으로 통합하는 행정비용으로 구성된다고 가정한다. 재정수반 전제에서도 언급하였듯이 주민투표와 자치구 통합은 2014년에 실시한다고 가정한다.

### (1) 주민투표 비용

지방자치법 제4조제2항에 따라 지방의회가 자치구 통합찬성을 의결하는 경우 주민투표는 생략가능하나, 2006년 제주특별자치도 설립과정에서 4개 시·군 전체에서 주민투표를 실시한 전례로 미루어 25개 전체 자치구에서 주민투표 실시가 예상된다. 주민투표 실시 비용은 (1) 서울지역의 주민투표 선거권자의 수를 추정한 후, (2) 1인당 평균 투표비용을 산출하여 (3) (1), (2) 값의 곱으로 구한다.

현행법에서 지방선거권자의 자격은 「공직선거법」에서 정하고 주민투표 선거권자의 자격은 「주민투표법」에서 정한다. 두 가지 선거권자의 자격은 유사하나, 국내 계속거주 외국인에 대해서는 상이하게 자격을 부여하고 있다. 공직선거법에서는 영주의 체류자격을 부여받은 날로부터 3년이 경과한 외국인에게 선거권을 부여하나<sup>6)</sup>, 주민투표법에서는 영주의 체류자격을 부여받은 외국인에 대하여 지방자치단체가 조례를 통하여 선거권을 부여하도록 규정하고 있다<sup>7)</sup>. 대부분의 지방자치단체에서는 영주 체류자격을 받은 즉시 주민투표 선거권을 부여하고 있으므로 본 보고서에서도 영주 체류자격을 받은 즉시 주민투표 선거권이 있다고 가정한다.

위에서 언급한 법률적 차이로 인하여 지방투표 선거권자의 수보다 주민투표 선거권자의 수가 많을 것으로 추정이 가능하다. 선거권자의 수는 (1) 서울지역 내국인 지방투표 선거권자의 수를 추정하고, (2) 영주체류외국인 중 서울지역 외국인 주민투표 선거권자의 수를 추정한 후, (3) (1)과 (2)를 합하여 서울지역

6) 「공직선거법」 제15조제2항제3호.

7) 「주민투표법」 제5조제1항제2호.

주민투표 선거권자의 수를 구한다.

서울지역 지방선거 선거권자의 수는 2006년에 실시한 제4회 전국동시지방선거 자료<sup>8)</sup> 및 체류외국인 자료를 이용하여 구한다. 2006년 선거에서 총 선거권자의 수는 37,064,282명(외국인 포함)이며 이 중 서울지역 선거권자의 수(외국인 포함)는 7,983,648명이고, 외국인 선거권자의 수는 6,726명이다. 총 선거권자 중 외국인은 제외한 내국인 선거권자의 수는 총 37,057,556명이다. 2008년 법무부 출입국·외국인 정책본부의 조사자료에 따르면 2008년 영주체류 외국인 총수는 19,276명이며 이중 33.5%인 6,456명이 서울지역에 거주하고 있는 것으로 조사되었다([표 15] 참조). 이 비율이 변하지 않는다고 가정하면, 2006년 서울 거주 외국인 지방선거권자의 수를 구할 수 있는데 이는 2,253명이다. 따라서 2006년 기준으로 서울지역 거주 내국인 선거권자의 수는 총 7,981,395명이다. 총인구 대비 선거권자의 비율이 2006년과 2014년 동일하다고 가정하면, 2014년 총인구수를 이용하여 전국 및 서울지역 2014년 선거권자의 수를 구할 수 있다. [표 14]에서 외국인을 제외한 2014년 지방선거 선거권자 수의 추정 결과를 보여준다.

[표 14] 지방선거 선거권자 수의 추정

(단위: 명)

	2006년	2014년
서울지역 선거권자 수 (외국인 제외)	7,981,395	8,042,144
총 선거권자 수 (외국인 제외)	37,057,556	37,338,661
총 인구수	48,855,598	49,227,451

주: 2014년 서울지역 선거권자 및 총 선거권자는 2006년 총 인구수 대비 비율을 적용함.  
 자료: 중앙선거관리위원회(「제4회 전국동시지방선거 총람」, 2006. 5.)에서 제공한 2006년 선거권자 수, 통계청(국가통포털)에서 제공한 2006년 및 2014년 총인구 추정치를 토대로 국회예산정책처 작성.

8) 중앙선거관리위원회, 「제4회 전국동시지방선거 총람」, 2006. 5.

법무부 출입국·외국인 정책본부에서는 2002년부터 영주체류외국인 현황을 집계하기 시작하였으며, 2008년부터 지역별 영주체류외국인 현황을 집계하고 있다. 이 자료에 따르면 2008년 영주체류외국인의 수는 총 19,276명이며, 이 중 서울지역 거주자는 전체의 33.5%에 해당하는 6,456명이다([표 15] 참조).

[표 15] 영주체류외국인 현황 : 2002~2008년

(단위: 명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
연도별 영주체류권자 수	6,022	10,062	10,571	11,239	13,957	16,460	19,276
서울지역거주자	-	-	-	-	-	-	6,456

자료: 법무부 출입국·외국인 정책본부, 2002년부터 2008년까지의 출입국통계연보에서 발췌함.

체류외국인의 수는 2005년 747,467명에서 2008년 1,158,866명으로 4년간 1.5배 이상 증가하였으며, 영주체류외국인 수 또한 [표 15]에서 나타난 바와 같이 2002년 6,022명에서 2008년 19,276명으로 증가추세가 있으므로 향후 영주체류외국인 수는 꾸준히 증가할 것이라고 추정한다. 이에 근거하여 2009년부터 2014년까지의 영주체류외국인 수는 선형적으로 증가한다고 가정하며 그 결과를 [표 16]에서 보여준다.

[표 16] 영주체류외국인 수의 추정 : 2009~2014년

(단위: 명)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
연도별 영주체류권자 수	20,504	22,502	24,500	26,498	28,496	30,494
서울지역 영주체류권자 수	6,867	7,536	8,206	8,875	9,544	10,213
(선거권자 수)	(4,590)	(5,037)	(5,485)	(5,933)	(6,380)	(6,827)

주: 서울지역 영주체류권자의 수는 2008년 서울지역 영주체류권자 비율(33.5%)을 곱하여 추정하고, 이 중 선거권자는 선거결격사유가 없는 외국인비율 68.8%를 곱하여 구함.

자료: 국회예산정책처 작성.

◀ 체류영주권자 수의 추정 ▶

(1) [표 15]의 2002년부터 2008년까지의 영주체류권자 수를 이용하여  
2009년부터 2014년까지의 영주체류권자수를 예측

(가) 영주체류권자 추계결과 : 2009~2014년

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
영주 체류권자 수	20,504명	22,502명	24,500명	26,498명	28,496명	30,494명

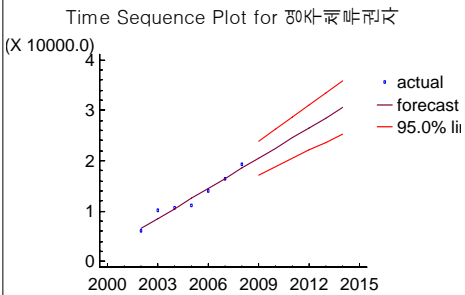
(나) 예측산식 :  $Y_t = -3.99348E6 + 1998.0 \times Y_{t-1}$

예측수식 요약표

매개변수	예측치	표준오차	t	P-value
Constant	-3.99348E6	384959.	-10.3738	0.000143
Slope	1998.0	191.999	10.4063	0.000141

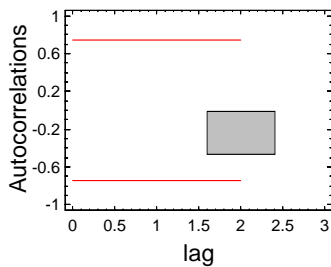
주: 상수값 및 기울기는 신뢰구간 99%이내에 있으므로 통계적으로 유의미함.

(다) 시계열도 및 자기상관도



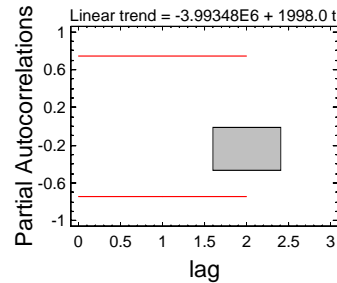
시계열도

Residual Autocorrelations for 영주체류권자



잔차의 자기상관도

Residual Partial Autocorrelations for 영주체류권자



부분잔차의 자기상관도

2006년 전국동시지방선거에서 19세 이상 외국인 선거권자의 수는 6,726명<sup>9)</sup>인데, 이 사실이 의미하는 바는 지방선거의 경우 3년의 경과기간이 있으므로 2003년 이전에 영주체류권을 획득한 10,062명만이 선거권을 가질 수 있으며 이중 19세 이상이며 선거권획득에 결격사유가 없는 외국인의 수가 6,726명임을 의미한다. 따라서, 2006년 기준으로 10,062명 중 선거권이 부여된 외국인의 비율은 66.8%이며 이를 체류외국인 중 선거자격이 있는 외국인의 비율로 간주한다. 2014년 서울거주 영주체류권자의 수는 10,213명이며([표 16] 참조), 이 중 선거자격이 있는 자는 66.8%인 6,827명으로서 이 수만큼 주민투표 선거권이 있다고 추정할 수 있다.

1인당 평균 주민투표비용 산출방법은 두 가지가 있는데, 첫째는 제주특별자치도 설립시 실시한 주민투표 비용을 이용하여 추정할 수 있다. 2005년 7월 20일 실시된 제주특별자치도 설립에 관한 주민투표에서 총 유권자수는 402,003명이며, 이때 소요된 주민투표비용은 22여 억원이다. 주민투표비용을 총 유권자수로 나누면 1인당 평균 주민투표비용을 얻을 수 있는데 이는 5,478원이다.

또 다른 방법은 2006년 실시한 전국동시지방선거 자료를 이용하여 구하는 것이다. 지방선거의 총 유권자수는 37,064,282명이며, 선거 보전금을 포함한 총 선거비용은 총3,968억원이다<sup>10)</sup>. 총 선거비용에서 선거보전금이 차지하는 비중인 61.5%를 제한 나머지가 선거행사에만 사용된 선거 준비 및 실시비용이다. 선거보전금을 제하고 구한 1인당 평균 선거비용은 4,121원인데 이는 입후보자에 대한 선거보전이 없고 순수하게 선거관리에만 투입된 비용으로써 주민투표를 실시하는 비용과 동일하다고 간주 할 수 있다.

주민투표는 주민들의 생활에 직접 영향을 미치는 사항에 대하여 투표를 실시한다는 점에서 지방을 대표하는 자를 선출하는 지방선거와 성격이 다르다고 볼 수 있다. 주민투표에 대한 정책설명, 홍보, 교육 등에 지방선거보다는 비용이 더 많이 소요될 것으로 추정할 수 있다. 제주도의 경우 선례가 거의 없는 주민투표 실시에 따른 시행착오 및 학습 비용이 주민투표 비용에 포함되었다고 볼 수 있으며,

9) 중앙선거관리위원회, 「제4회 전국동시지방선거 총람」, 2006. 5.

10) 중앙선거관리위원회, 「제4회 전국동시지방선거 총람」, 2006. 5.

추정한 평균비용은 실제 주민투표에 소요되는 비용보다 과대 계상되었을 가능성을 배제하기 힘들다. 이러한 이유로 본 보고서에서는 1인당 평균 주민투표비용을 두 가지 평균비용의 평균으로 한다. [표 17]은 1인당 주민투표 비용에 대한 정리결과를 보여준다.

[표 17] 1인당 평균 주민투표비용의 추정 : 2010~2014년

(단위: 원)

		2010	2011	2012	2013	2014
소비자 물가상승률		2.5%	2.5%	2.7%	2.8%	2.8%
평균 비용	제주 주민투표	6,417	6,603	6,781	6,964	7,152
	전국 지방선거	4,724	4,861	4,992	5,127	5,265
	평균값	5,571	5,732	5,887	6,046	6,209

주: 본 보고서는 제주 주민투표 및 전국 지방선거 비용의 평균값을 이용하여 주민투표 비용을 추계함.

자료: 국회예산정책처 작성.

2014년을 기준으로 [표 14]에서 구한 서울지역 내국인 선거권자의 수, [표 16]에서 구한 서울지역 외국인 선거권자의 수, 그리고 [표 17]에서 구한 1인당 주민투표 비용을 이용하여 2014년 서울지역 주민투표 비용을 추정하면 [표 18]과 같다.

[표 18] 서울지역 주민투표비용의 추정 : 2014년

서울지역 선거권자의 수(명)		1인당 평균비용(원)	25개 자치구 주민투표비용(백만원)
내국인	8,042,144	6,209	49,934
외국인	6,827		42
합 계	8,048,971	-	49,976

자료: 국회예산정책처 작성.

## (2) 자치구의 물리적 통합비용

자치구의 물리적 통합이란 시군구 전산시스템의 통합, 자치구 관할 동의 공인 변경, 사무실 이사비용 및 장비 구입비, 각종 표지판의 정비·교체, 홍보책자의 발간 등에 필요한 경비를 의미한다. 자치단체의 통폐합은 사례는 2006년 제주특별자치도 설립시 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군을 통합한 사례가 있으며, 이 때 소요된 비용은 [표 19]과 같다.

[표 19] 제주특별자치도 4개 시군통합에 따른 물리적 비용 : 2006년

(단위: 천원)

항 목	소요 비용	항 목	소요 비용
홈페이지 및 전산시스템 통합	2,812,000	공인제작	20,334
각종 표지판 정비·교체	573,367	홍보책자	471,715
사무용품 구입	499,440	이사비용	171,318
청사 정비	1,240,775	기타(소송비용 등)	522,600
합 계	6,311,549		

주: 제주특별자치도 설치비용 중 자치경찰, 연구용역과 관련된 비용은 제외하였음.

자료: 제주특별자치도, 『제주특별자치도 추진백서』, 2007. 7.

[표 19]의 비용항목별로 서울시 관할 25개 자치도를 통합하는 경우와 제주특별자치도의 통합사례를 비교하면 다음과 같다. 홈페이지 및 전산시스템은 자치구·시·군 별로 보급·운영 중이므로 자치구·시·군 수에 비례하여 비용이 발생한다고 가정한다. 각종 표지판은 인구수가 많을수록 교통시설, 문화복지 시설 등이 많이 설치되어 있다고 가정하여, 자치단체의 주민등록인구수에 비례하여 설치되어 있다고 가정한다. 사무용품 및 이사비용은 공무원 수가 많을수록 소요되는 비용이 크다고 추정할 수 있으므로 공무원 수에 비례하여 비용이 소요된다고 가정한다. 공인제작비는 읍면동수에 비례한다고 가정하며, 청사정비,



홍보책자 및 기타 비용은 자치단체별로 비용이 발생하므로 자치구·시·군수에 비례하여 비용이 발생한다고 가정한다. 비용 추정을 위하여 각 항목을 정리하면 [표 20]과 같다.

[표 20] 자치단체통합 관련 2006년 서울특별시와 제주특별자치도의 지방행정 현황 비교

	주민등록인구수	시·군·구 수	공무원 수	읍·면·동 수
서울특별시	10,167,344	25	47,937	522
제주특별자치도	557,569	4	5,170	31
서울특별시 제주특별자치도	18.2배	6.3배	9.3배	16.8배

자료: 행정안전부(「2007년 행정자치 통계연보」, 2007.)를 토대로 국회예산정책처 작성.

[표 21] 25개 자치구 물리적 통합비용의 추정 : 2006년

(단위: 천원)

항 목	제주특별자치도 소요 비용	배율	25개 자치구 물리적 통합비용
홈페이지 및 전산시스템 통합	2,812,000	6.3배	17,715,600
각종 표지판 정비·교체	573,367	18.2배	10,435,279
사무용품 구입	499,440	9.3배	4,644,792
청사 정비	1,240,775	6.3배	7,816,883
공인제작	20,334	16.8배	341,611
홍보책자	471,715	6.3배	2,971,805
이사비용	171,318	9.3배	1,593,257
기타(소송비용 등)	522,600	6.3배	3,292,380
합 계	6,311,549	-	48,811,607

주: 25개 자치구 물리적 통합비용은 제주도 소요비용 × 배율임.

자료: 국회예산정책처 작성.

[표 21]은 2006년 기준으로 산출하였기에 2014년 비용 추정을 위하여 [표 9]의 소비자물가상승률을 반영하면 그 결과는 [표 22]와 같다.

[표 22] 25개 자치구 연도별 물리적 통합비용의 추정 : 2010~2014년

(단위: 백만원)

	2010	2011	2012	2013	2014
총비용	55,196	56,576	58,104	59,731	61,403

주: 통합비용은 통합년도에서만 발생하며, 통합년도 이외의 연도비용은 0임.  
자료: 국회예산정책처 작성.

[표 18]의 2014년 주민투표 비용과 [표 22]에서 구한 자치구 물리적 통합비용을 정리하면 [표 23]와 같다.

[표 23] 주민투표 및 물리적 통합 비용 추계결과 : 2014년

(단위: 백만원)

	2014년
주민투표 비용	49,976
물리적 통합비용	61,403
합 계	111,379

자료: 국회예산정책처 작성.

#### 다. 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 비용

이상 추정치를 바탕으로 서울시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 경우 [표 24]와 같이 2010년부터 2013까지는 재정수반요인이 없으나, 통합 시점인 2014년에는 1,044억원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 24] 25개 자치구 통합에 따른 추가 재정소요 : 2010~2014년

(단위: 백만원)

		2010	2011	2012	2013	2014
자치구 구청장 관련 경비	구청장 인건비	0	0	0	0	-791
	업무활동 관련경비	0	0	0	0	-773
	구청장 선거 보전금	0	0	0	0	-5,416
의장단 관련 경비	직무수행 경비	0	0	0	0	-38
자치구 통합비용	주민투표 비용	0	0	0	0	49,976
	물리적 통합비용	0	0	0	0	61,403
합 계		0	0	0	0	104,361

자료: 국회예산정책처 작성.

## IV. 결론 및 시사점

본 보고서는 현재 국회에 계류 중인 지방행정체제 개편 관련 8개 법률에서 공통적으로 규정한 사항을 도출하여, 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합한다고 가정한 비용을 추계한 것이다. 공통적인 사항을 도출하여 비용을 추계하는 이유는 법률 심사과정에서 공통사항은 존속될 가능성이 크고, 공통사항에 대한 추계결과는 통합에 따른 최소 비용으로 간주할 수 있기 때문이다.

본 보고서는 8개 법안의 공통사항을 비용추계의 전제로 삼았으며, 이는 자치구 통합비용의 국가전액 부담, 통합 전·후 지방자치단체의 인력 유지, 주민 투표의 실시 등이다. 또한 비용추계의 명확성을 위하여 서울특별시 관할 자치구 25개를 10개 자치구로 통합한다는 전제를 추가하였다.

본 보고서는 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개의 자치구로 통합할 경우 소요되는 비용을 2014년 기준으로 1,044억원인 것으로 추정하였다. 이 중 재정 지출이 소요되는 비용은 주민투표 비용과 물리적 통합비용이며, 통합에 따른 절감액은 구청장 및 구의회 구의장 관련 경비이다. 통합에 따른 비용추계에 사용된 세 가지 항목을 분석하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 본 보고서의 전제에 따라 지방자치단체를 통합할 경우, 구청장 인건비, 구의회 의장단 업무활동경비, 구청장 선거보전비 등의 절감액은 70억원이 예상된다. 이 비용은 주민투표 및 물리적 통합 비용 1,114억원에 비하여 6% 정도만 차지한다. 따라서 통합에 따른 경제적 효과를 구체화하기 위하여 정부는 법안 제정 후 시행령 등에서 자치단체 통합에 따른 인력, 조직 그리고 유휴 시설 등에 대한 효율적 관리방안을 명시할 필요가 있다고 본다.

둘째, 주민투표 비용과 물리적 통합비용이 지방행정체제 개편에 소요되는 주요 비용항목이다. 여기서 중요한 점은 주민투표 비용은 지방의회의 의결 등에 의하여 생략가능하다는 점이다. 본 보고서에 따른 비용분석 결과 서울특별시 관할 1개 자치단체별 주민투표 비용은 평균 20억원 정도가 소요되는 것으로 추정되었다. 따라서 정부 또는 위원회 등이 지방행정체제 개편을 추진함에 있어

주민투표 실시 횟수를 줄이는 등 주민투표 비용절감 노력이 필요하다.

셋째, 본 보고서의 비용분석 결과에 따르면 통합대상 1개 지방자치단체에 소요되는 물리적 비용은 25억원 상당이다. 물리적 통합 비용이 중요한 이유는 주민투표처럼 지방의회 의결 등을 통하여 생략 가능한 가변 비용이 아니라 통합대상 지방자치단체의 수, 주민수, 지방자치단체 공무원의 수 등에 비례하여 증가한다는 점이다. 특히, 물리적 통합 비용 중 자치단체의 규모(주민수, 공무원수 등)가 아니라 통합대상 자치단체의 수에 비례하여 증가하는 비용은 정보시스템 통합, 청사정비 등으로써 물리적 비용 중 65%에 달하며, 금액으로는 16억원이다. 다시 말하면 이 비용은 소규모 시·군·구를 통합한다 하더라도 자치단체별 물리적 통합 비용의 65%인 16억원 정도가 고정적으로 발생한다고 볼 수 있다.

본 보고서는 서울특별시 관할 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는데 소요되는 재정지출을 항목별로 분석하여 추계한 것으로써 자치구와 유사한 시·군·구 통합에 따른 재정지출 정도를 추정하는데 적용될 수 있을 것이다. 광역 지방자치단체 통합에 따른 재정지출 규모의 추정, 지방자치단체 통합에 따른 효과 분석 등은 본 보고서의 범위를 벗어나며 이에 대한 별도의 연구가 필요하다고 본다.

## 예산현안분석 목록

	제 목	집필진	발간일
1	복권기금의 수익금 운용과 문제점	이덕만 운용중 박인화 허문규	2004. 7
2	법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 - 2005년도 예산안을 중심으로	임명현	2004.12
3	사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의 - 해외 사례를 중심으로	이덕만 최종덕 운용중	2004.12
4	중앙관서별 예산편성 불일치 사례 분석	천우정 김영일 구현우 나아정	2004.12
5	4대 사회보험 재정운용의 문제점과 개선방안	박인화 허문규 이덕만	2004.12
6	공무원 인건비예산의 정책별 성과분석	천우정 나아정	2005. 4
7	주한미군기지 이전사업의 문제점 및 향후과제	김영일 배준식 최희경	2005. 6
8	유기성폐기물 처리사업의 문제점과 개선방안 - 음식물류폐기물과 가축분뇨를 중심으로	서세욱 최미희	2005.10
9	국방비의 경제연관성 분석	배준식 김영일	2005.11
10	재난관리 재정분석	천우정, 나아정	2005.12
11	4대 공적연금재정의 운용과 과제	박인화, 김철회 김성은	2007. 4
12	국민기초생활보장급여 재정지출 전망	임명현, 이재윤	2007. 7
13	경수로사업 청산과 시사점	문종열	2007. 8
14	저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제	박석희	2007. 8
15	「국가균형발전특별회계」의 개선과제 - 설문조사 결과를 중심으로	강대훈	2007.12
16	성 인지 예산제도의 이해와 과제	운용중	2007.12
17	외국의 발생기준 회계와 예산제도 개혁과 시사점	임동완	2008. 3
18	낙후지역 개발사업의 문제점과 개선과제	김민재	2008. 4

	제 목	집필진	발간일
19	공적연금의 연금부채 인식을 위한 향후과제	이상호	2008. 9
20	방위산업 재정지출 성과와 과제	문종열	2008. 9
21	재정수반법안의 예상비용 분석	정문종	2008. 11
22	수익형 민자사업의 재정부담과 개선방안	이재철	2008. 12
23	직접지불제의 문제점과 개선방안	서세욱	2008. 12
24	2009년도 예산안 쟁점현안	김경수, 김민재, 김대철, 여은구, 이은경, 이진우, 한정수, 허가형, 황선호	2008. 12
25	2009년도 예산부수법 분석	엄석진	2009. 3
26	조선산업 구조조정 및 국제경쟁력 강화 방안	전용수	2009. 4
27	예산부수법률의 지방재정영향과 개선과제 - 제 18대 국회 통과 법률을 중심으로	김경수	2009. 6
28	비용추계의 법안 심사에 대한 영향 분석	정문종	2009. 9
29	2009년도 기금 여유자금 운용실태 및 문제점 분석	정금희	2009. 9
30	감세의 지방재정 영향 분석 - 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입 증가효과를 중심으로 -	김경수	2009.10
31	지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석	김경수	2009.12

## 작성자 명단

작성 부문	성 명
총괄 · 조정	김 호 성 예산분석실장 박인 화 예산분석심의관 정 문 중 법안비용추계1팀장
I. 서 론	
II. 지방행정체제 개편 관련 법안 현황	
III. 서울특별시 관할 자치구 통합비용의 추계	김 태 완 예산분석관
IV. 결론 및 시사점	
편 집	장 유 진 사무보조원





**예산현안분석 제32호**

**「지방행정체제 개편 관련 법안 비용추계」**

---

발 간 일	2009년 12월 15일
편 집	예산분석실 법안비용추계1팀
발 행 인	신 해 룡
발 행 처	<b>국회예산정책처</b> 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	성지인쇄사 (TEL 02·2273·5090)

---

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 법안비용추계1팀 (TEL 02·788·4649)으로 연락해주시기 바랍니다.
- 

ISBN 978-89-6073-289-6 93350

© 국회예산정책처, 2009