

지방행정구역 개편에 따른 주민갈등해소 방안 연구

- 충남 홍성·예산군의 통합논의를 중심으로 -

A Study on Resolving Public Conflicts from Local Administration District Consolidations

- Focusing on the Hongseong and Yesan-gun Consolidation Case -

김진욱 (혜전대학교 복지행정학과 - 주저자)

장향순 (혜전대학교 복지행정학과 - 교신저자)

Abstract

Kim Jin-Wook / Jang Hyang-Soon

This paper is about possible conflicts that would be caused during the consolidation processes of the administration districts between Yesan-gun and Honseong-gun in Chungcheongnam-do. The research methods used literature review and also employed both interviews and survey on the possible difficulties of administration district consolidation from local residents and related experts.

The results showed that politicians and resident representatives must be active roles in resolving A conflict resolution of possible conflicts from the consolidation processes of the administration districts. And also there may be necessary of the support from the Central government and the transparency of the consolidation process. The results also showed more participation, information, and conflict management.

This paper suggested that a residents-initiative forum, so-called Naepo Region Consolidation Committee - need to be introduced to open dialogue and discussion, to dissipate the effects of consolidation and its processes. This paper also suggests to hold forums, public hearings, and seminar that may increase not only public and expert participation.

주제어: 지방행정구역 통합, 갈등해소, 민간기구, 주민참여, 내포신도시

Keywords: local administration district consolidation, conflict resolution, public participation, Naepo New Town

I. 서론

1. 연구의 목적

행정구역 통합(consolidation of administrative district)과 효율성 확보문제는 MB정부가 추진해온 주요 정책의제로 2009년 8월에 대통령이 제안하면서 행정안전부 주관 하에 인센티브제공 방식으로 추진되었다. 충남 도청을 공동 유치한 홍성과 예산은 정부의 통합추진방안에 비교적 적합하고, 지리적, 역사적 배경과 산업분야가 유사하여 합병가능성이 높았지만, 지역 간 갈등으로 통합이 무산되었다(최영출·김진욱, 2011: 34).

본 연구는 2011년 두 번째로 추진된 행정구역 통합논의 과정에서 이미 성공한 지역(예를 들면 마산·창원·진해의 통합 창원시)의 성공요인을 분석하여 우리 지역에 적용가능성을 살펴본다. 특히 행정효율성 확대를 위한 행정구역 통합이 충남 도청소재지를 포함하고 있는 두 지역에도 적합한 지 알아보고, 양 지역에서 발생할 수 있는 주민갈등요인을 예측·진단한 후 구체적인 해소방안을 제안하는데 연구목적을 둔다. 즉 충남 예산과 홍성군 통합과정에서 발생할 수 있는 주민 간 갈등문제를 파악한 후 그 해소방안을 제시한다.

충남도청이 이전될 내포신도시는 홍성과 예산군 지역에 걸쳐 조성되었으며, 도청을 비롯해 충남지방경찰청 등 121개 행정기관과 아파트 등 도시기반시설이 들어서고 있으나 이를 관리할 행정주체가 확정되지 않은 상태이다(홍주신문, 2011). 행정타운을 비롯한 상업시설, 주거지역으로 구분된 신도시는 예정된 도시계획에 의거하여 예정대로 건축되고 있지만, 향후 신도시를 통할할 관리주체는 여전히 불분명한 상태이다.

이에 본 연구는 2개 군이 주민들의 자율적인 의사로 통합될 경우 주민편익은 물론 행정의 질적 제고가 가능하며, 통합과정에서 발생할 수 있는 주민갈등을 최소화하여 원만한 지방행정체제 개편이 이루어야 한다는 전제 하에 주민인식을 조사하고 분석하였다. 특히 정부는 정책공약으로 2014년 지방선거까지 지방행정체제 개편을 추진하고 있으며,(지방행정구역개편추진위원회, 2011) 기본적인 정책방향은 주민의 자율적 의사를 존중하고 특별법의 취지를 반영하면서 지역특성을 살릴 수 있는 개괄적 기준을 제시하여 지역의 특성과 여건에 따라 점진적·단계적인 개편을 강조하고 있다(노충호, 2011: 13).

이에 본 연구는 충남 도청신도시인 내포신도시를 공동 유치한 홍성군과 예산군의 통합논의가 매우 시의적절하고 필요하다고 판단하였으며, 현 정부의 지방행정구역개편 논의에 우선 통합지역으로 분류된 홍성과 예산군의 행정구역 통합문제는 주요한 사안이다. 따라서 지역주민들의 여론조사와 통합과정에서 발생할 수 있는 정치적·사회적 갈등

요인을 밝히고 그 해소방안을 파악하여 보다 효과적인 통합방안을 제시하는데 연구의 목적으로 두고 있다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구의 방법은 행정체계의 이론적 배경과 실증적 접근 방법, 행정체제개편 사례연구, 그리고 홍성과 예산군 지역의 행정구역 통합에 따른 주민의식 여론조사를 실시하여 그 결과를 분석하였다. 행정구역 통합에 관한 이론적 고찰을 위해 국내의 행정구역 개편 사례에 대한 연구논문 등 인터넷 자료검색을 하였다.

실증연구에 필요한 통계자료를 수집하기 위하여 홍성군 의회의 통계자료를 사용하였고, 홍성·예산군의 통합에 대한 신문 기사를 통해 통합과정의 흐름을 파악하였으며, 홍성군과 예산군 지역주민을 대상으로 인터뷰 및 설문 조사결과를 분석하였다. 여론조사는 홍성군 주민 232명, 예산군 주민 240명을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 빈도분석을 중심으로 대상집단의 인식을 파악하였고, 변수 간 상관성과 유의성을 밝히기 위한 교차 및 분산분석을 실시한 후 그 결과를 검증하였다.¹⁾ 본 연구의 시간적 범위는 2011년 9월을 기준으로 하였으며, 통계자료 활용은 홍성·예산 통합추진과정이 진행되었던 2009년도부터 2011년 11월까지로 하였고, 공간적 범위는 충남도청 소재지이자 2009년 통합논의 과정 중 갈등이 고조되었으며 최근 통합논의가 재추진되고 있는 홍성과 예산군을 연구대상으로 한다.

II. 지방행정구역개편에 대한 이론적 논의

1. 행정구역 통합의 의의

행정구역 통합은 서로 다른 행정구역의 통합으로 농촌 간 통합과 도시와 농촌의 도농 통합, 도시 간 구역의 통합방식 등이 있다.²⁾ 행정구역 통합을 찬성하는 입장에서는 규모의 경제에 따른 효율성의 제고, 관할구역 간 형평성 확보, 보다 다양한 서비스의 제공, 광역행정의 통합성 확보, 행정책임의 소재 분명화 등을 강조한다(김익식, 2009: 11). 최

1) 분산분석(Analysis of variance)은 두 개 이상 다수의 집단을 비교할 때, 집단 내의 분산, 총 평균과 각 집단의 평균의 차이에 의해 생긴 집단 간 분산의 비교를 통해 만들어진 F-분포를 이용하여 가설검정을 하는 방법이다.

2) 행정구역 개편은 일방적인 구역통합이나 분리보다는 효율성, 형평성 및 민주성에 대한 균형적인 고려하에서 구역규모를 결정해야 한다(김익식, 2009: 10).

근 행정구역의 통합문제는 일반적으로 서로 다른 지역과의 균형발전, 주민생활권과 행정구역의 일치, 외부효과의 내부화, 행정비용의 감소, 규모의 경제 실현을 통한 경쟁력 강화, 재정운용의 효율성 등을 가져온다고 볼 수 있다(하혜수, 2009; 윤준상, 2011).

지방자치단체가 제공하는 행정서비스 가운데 외부효과를 발생시키는 광역서비스들이 많이 생성되면서 행정구역을 확대시켜 외부효과의 내부화를 추구할 필요가 있다. 즉, 외부불경제효과의 비용과 외부경제효과의 편익을 해당 자치단체가 다 흡수할 수 있을 정도로 관할구역의 규모를 키우게 되면 해당 지역의 가장 효율적인 수준의 서비스가 공급될 수 있다. 이 경우 구역 통합을 통해 각 자치단체가 관할하는 면적을 가급적 넓게 하는 것이 바람직하다(이달곤, 2005). 이러한 통합론에 대한 비판도 없지 않아서 규모가 과대할 경우에 오히려 역효과가 발생한다고 보는 입장도 있다. 즉 규모의 불경제 초래, 통합의 효과가 공공서비스 유형에 따라 달라지며, 광역과 기초 간 수직적 형평성의 확보 면에서 불확실하다는 점 등이 지적되고 있다.³⁾

2. 홍성·예산군 행정구역 통합과정과 갈등양상

충남 도청 소재지인 홍성·예산군의 제1차 통합론은 2009년 홍성군의회 제177회 임시회에서 오석범(은하·서부·결성)부의장이 제안발언하면서 촉발되었다. “2012년 충남도청사가 완공되면 홍성·예산군이 충남발전의 중추적 미래 도시로 공동발전하기 위해 ‘홍성·예산지역의 행정구역 통합’은 시대적 요청”이라고 전제하였고, “통합논의의 공론화를 위해 주민의견 수렴과 지역사회 공감대 형성에 지방의회가 중심이 되어 본격적으로 통합논의를 할 것”을 제안하면서 본격화 되었다. 그 이후 홍성·예산군 통합논의가 전개되었으나 홍성군 의회의 일방적인 통합추진으로 주민들 간 첨예한 찬반대립 양상과 두 자치단체 간 갈등이 고조되면서 통합논의 자체가 무산되었다.

중복된 행정구조에 따른 예산낭비와 주민불편을 없애고, 지방경쟁력을 강화하자는 취지로 시작된 홍성·예산군의 통합추진은 2009년 홍성군 의회가 시작되었으나, 예산군의 공감대 형성에 실패하면서 통합에 실패하였다. 양 군민의 여론조사 결과 66.1%, 63.4%의 통합찬성에도 불구하고 일부 정치인들의 대립과 심각한 갈등양상으로 결국 통합에 합의하지 못했다.

중앙정부가 시군 자율통합문제를 국가발전의 과제로 추진하면서 홍성·예산군이 동참하였고, 2012년말 홍성과 예산지역은 충남도청 이전을 앞두고 있으며, 세종시 건설 등 충남은 지방행정구역개편의 중심에 서있는 상황이다. 또한 홍성과 예산군은 고령화와

3) 분절화된 구역은 지방정부간 원활한 협력의 확보, 지방정부간 격차의 조정이 곤란하며 소규모와 지방정부의 공공서비스 제공능력의 제한으로 주민복지가 제한될 것으로 본다(ACIR, 1974; Barlow, 1991; Keating, 1995).

인구감소 등으로 인하여 지역발전의 원동력은 지속적으로 약화되고, 대규모의 산업시설이 부족하여 향후 지역발전에 한계가 노정되고 있는 지역이다. 따라서 두 지역은 새로운 전기를 마련하기 위해서라도 통합논의가 절실한 상황이다. 그 과정에서 홍성·예산 통합추진특별위원회가 구성되면서 지역주민과 민간단체의 여론을 수렴하여 통합을 건의(행정안전부)하였고, 지방의회 의견을 청취하여 여론조사 전문기관인 '더 피플'에 의뢰하여 여론조사를 실시하였다. 홍주일보와 홍성군의회가 공동으로 2009년 9월 12~13일과 14~15일에 여론조사 전문기관인 '더 피플'에 의뢰하여 진행한 여론조사에서 두 지역주민들은 자율통합에 찬성하는 것으로 나타났다.

<표 1> 홍성군·예산군 통합 찬반 전체 결과(2009~09)

구분	찬성	반대	잘 모르겠다	합계
홍성군	66.1(%)	21.3(%)	12.5(%)	100(%)
예산군	63.4(%)	22.5(%)	14.1(%)	100(%)

출처: 더피플(2009). 홍성군·예산군 여론조사 보고서.

<표 1>과 같이 조사결과 주민들은 홍성66.1%, 예산63.4%가 충남도청을 공동 유치하였으며, 홍성과 예산군 경계에 건설 중인 충남도청이 2012년 완공될 예정이며, 지역통합으로 인한 기대가 매우 크기 때문에 홍성과 예산의 통합에 적극 찬성한다고 답변한 것으로 보인다. 특히 조사기간을 전후로 정부의 많은 재정지원과 지역발전에 필요한 정책적인 배려가 각종 매체를 통해 충분히 제공되었기 때문에 여론조사에도 긍정적으로 작용하였던 것으로 분석된다.⁴⁾

<표 2> 홍성군·예산군 통합 찬반 연령별 결과(2009~09)

구분 (단위:%)	찬성	반대	잘 모르겠다	합계	
20대	홍성	58.0	28.0	14.0	100(%)
	예산	68.1	19.3	12.6	100(%)
30대	홍성	56.9	31.9	11.3	100(%)
	예산	58.0	28.3	13.8	100(%)
40대	홍성	74.2	18.4	7.4	100(%)
	예산	60.9	30.8	8.3	100(%)
50대	홍성	69.6	20.6	9.8	100(%)
	예산	58.7	26.8	14.6	100(%)
60대 이상	홍성	67.6	15.1	17.3	100(%)

4) 한편 예산군과 홍성군은 비슷한 산업구조이지만 서로 다른 역사적 전통으로 오랜 역사에 거쳐 대립구도를 갖추고 있다는 의견도 일부 제시되고 있다.

	예산	67.7	14.9	17.4	100(%)
--	----	------	------	------	--------

출처: 더피플(2009). 홍성군·예산군 여론조사 보고서.

<표 2>에서 보여주듯이 찬성률은 홍성이 40대가 74.2%로 가장 높았으며, 예산은 20대가 68.1%로 가장 높게 나타났다. 홍성은 40대가 예산은 20대가 자율통합에 적극적인 의지를 보이면서 모든 연령대가 통합을 희망하는 것으로 조사되었다. 20~40대의 젊은 층이 통합에 찬성한다는 의견은 매우 주목할 만한 조사결과였다.⁵⁾ 이 조사에서 찬성이 높게 나타난 것은 정부가 자율통합지역에 대해 시·군·구 당 50억 원의 특별교부세를 지원하는 등 획기적인 지원을 약속하였으며, 홍성과 예산군은 인구, 면적, 생활수준, 소득수준 등이 비슷하다는 점도 공감대 형성에 기여했다.

그러나 이 결과에 반발하여 예산군이 통합반대론을 제기하였고, 한국지방행정연구원 주관으로 한국갤럽과 한국리서치, 미디어리서치, 코리아리서치 등 4개 기관이 전화조사 방식으로 예산군과 홍성군민 각각 500명을 대상으로 재조사를 실시하였다. 홍성·예산 통합에 대한 찬반의견은 여론조사 결과는 홍성군민은 약70%가 긍정적인 입장을 표명하였다. 그 이유는 정부가 제시한 4천억 원의 지역발전 인센티브와 새로운 발전계획 추진으로 도청이 세워질 내포신도시는 충남에서 제3위 중심권 도시로 도약하는 기회를 얻을 수 있다는 점이다. 이에 홍성군은 예산군과의 통합으로 지역을 발전시킬 수 있는 계기로 보며 지역주민들의 삶의 질 개선을 위해서도 통합이 이루어지길 바라는 긍정적인 입장이 재확인 되었다.

하지만 동일한 여론조사에서 예산군은 74.3%의 반대의견을 제시하였다. 그 이유로 홍성군은 예산군과의 충분한 논의하지 않았으며, 일방적이고 졸속적으로 통합추진과 단기간에 성급하게 추진하면서 홍보가 미흡하다는 것이었다. 그 결과 예산군의 반대의견이 확산되면서 예산·홍성통합반대추진위원회가 결성되면서 통합반대의견을 표명하게 되었고 최종적으로 정부의 통합방침은 불가결정이 내려졌다.

3. 지방행정구역 통합의 성패요인 분석

본 연구에서 논의되는 지방행정구역 통합은 성공지역인 창원시와 실패한 전주시를 비교분석하였다. 통합창원시는 사전에 명칭을 의회에서 조정하였고, 조정 후에는 지역주민들의 의견을 수렴하는 방식을 취했다. 지역발전계획 문제는 先통합·後계획 방식으로 진행하였으며, 지역통합에 따른 인센티브 배분이나 경제활성화 문제도 지역의원들의 결정

⁵⁾ 이 조사는 여론조사 전문기관인 더 피플에서 2009년 9월 12~13일 양일간에 걸쳐 홍성군에 거주하는 19세 이상 남녀 1028명을, 14~15일에는 예산군에 거주하는 19세 이상 거주자 1011명을 대상으로 한 ARS 전화여론조사로 신뢰구간은 95%±3.1p이다.

후에 여론조사과정을 거쳐 최종 확정하였다. 즉 통합창원시는 정치적으로 성공한 통합 사례라 할 수 있다.

그에 반해 전주시와 완주는 통합시 명칭 여부도 서로 간의 이견을 보였고, 지역발전계획은 통합을 논의하기 전에 계획을 먼저 세워 서로에게 불리한 일이 발생하지 않도록 합의점을 찾으려 하였다. 이 점에서 민주적으로 보이나 결국 통합에 실패한 지역이다. 통합창원시는 지방의회가 주도하여 여론을 중시하지 않았다는 비난을 받고 있으며, 지금은 또 다른 지역 간의 갈등이 형성되고 있는 지역이다. 반면에 전주시와 완주군은 여론을 중시하여 서서히 통합을 위한 단계를 밟아가고 있는 실정이다.

<표 3> 행정구역 통합지역과 통합무산지역간의 갈등 비교분석

구분	행정구역 통합 지역 (통합창원시)	행정구역 통합 무산 지역 (전주·완주)
통합시 명칭 여부	합의	비합의
지역 발전 계획	선통합 후계획	선계획 후통합
인센티브 배분	선개발 필요 지역순	선개발 필요 지역순
여론 수렴 여부	여론(지역주민, 시민단체)수렴 안함	여론(지역주민, 시민단체) 수렴 함
지방의회	여론을 배제한 결정	여론을 중시한 결정
지역 간의 갈등	전통문화 명칭 및 행정적 규제	전통문화 명칭 및 행정관련 협의
주민과 의회 갈등	의회의 독단적 선택에 의한 각 지역주민들의 반발	주민을 위한 의회의 민주적 결정
통합에 대한 홍보	3곳 지·자·체의 홍보 부족	전주시와 완주군의 적극적 홍보
통합에 대한 인식	선 통합으로 인한 부정적 인식	여론 수렴으로 인한 긍정적 인식

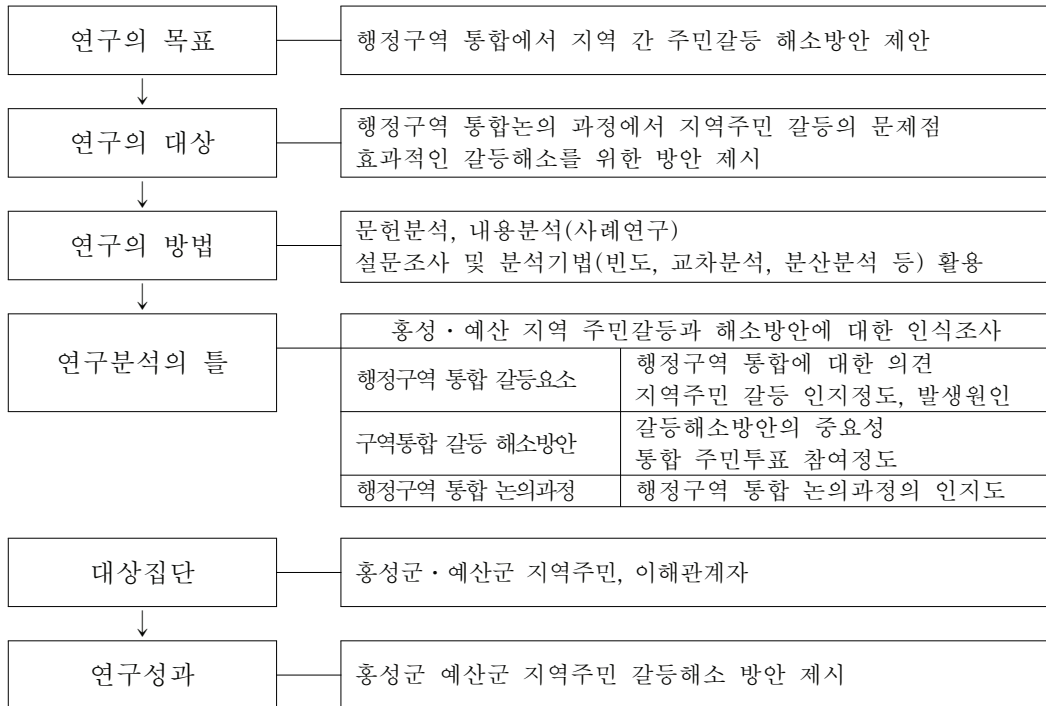
통합창원시는 통합인센티브로 만반의 집행력을 준비하였으며 시민들과 시민단체의 의견을 적극 수용하여 점점 하나의 시로 변화하고 있다. 하지만 아직 통합에 성공하지 못한 전주시와 완주군은 통합가능성이 높아졌지만 여전히 별다른 성과는 거두지 못했다.

통합창원시가 출범하기까지는 1980년대 초기부터 통합 논의를 지속적으로 해온 결과이다. 과거에는 큰 시장격차로 인해 일명 부자지역은 통합을 거부하였다. 80년대 초기에 창원의 시장 및 전체적인 시세가 창원에 비해서 상당히 열등했고, 현재는 마산의 시장 및 전체적인 시세가 창원에 비해서 상당히 떨어지기 때문이다. 정치적인 면을 제외하고도 다양한 지역갈등이 있다. 대표적으로 진해 군항제, 진해 어시장, 마산 아구찜 등의 이름이 창원 군항제, 창원어시장, 창원 아구찜으로 바뀌는 것에 대해 지역주민들의 반발이 심각했지만 2011년부터 각각 바뀌게 되었다. 이러한 지역주민들의 반발을 줄일 수 있던 방법은 3곳 중 낙후지역을 1순위로 개발하는 것, 즉 진해, 마산, 창원의 순으로 지역개발 순위를 정하여 지역 간 불균형을 해소를 하는 것 때문이었다. 개발 1순위인 진해는 군사

지역으로 미비했던 개발을 진행하는 혜택이 있고, 개발 2순위인 마산은 시장의 확충과 개발을 겸하는 혜택을 받는다. 마지막으로 개발 3순위인 창원외의 경우 통합창원시라는 명칭, 시청 위치 지역이라는 혜택이 따른다. 이러한 지역자치단체의 노력과 지역주민의 협조로 현재 마산·창원·진해의 통합인 통합창원시는 성공적인 통합으로 보여지고 있고, 통합을 하려는 타 지역에서도 통합창원시를 보고 갈등을 조정하여 통합 추진 중에 있다. 향후 전주시와 완주군의 통합가능성도 높다. 다만, 전주시의 일방적인 흡수로 통합이 어려우며, 상호간의 충분한 협의가 있어야 하고, 양보할 수 있는 것은 양보하여야 원하는 성과를 얻을 수 있을 것이다. 서로 간의 타협점을 찾기 위한 교류가 충분했었고, 지역주민들과의 갈등도 완화하고 있기 때문에, 전주시와 완주군의 통합은 그리 멀지 않아 보이지만 여전히 지역주민들의 합의까지는 극복해야 될 사항들이 많은 것 같다.

4. 연구분석의 틀

본 연구는 흥성·예산 통합논의 과정에서 이해관계자와 주민갈등에 관한 연구이다. 지방행정구역의 통합 논의과정에서 주민참여와 주민의견은 성패를 결정하는 주요인으로 작용하기 때문에 통합에 대한 인지도나 갈등해소 방안 연구가 초점을 이루고, 특히 대상집단이 통합문제에 대한 어떤 견해를 가지고 있는가에 따라 성패가 결정된다.



<그림 1> 연구절차 및 분석의 틀

지방행정구역 개편은 주민생활과 밀접하게 관련 있으며, 이해당사자 입장에서는 본인들의 이해관계에 직접 영향을 미치게 되므로 다양한 의견이 제시될 수 있기 때문에 통합에 대한 정확한 정보와 논의과정에서 발생할 수 있는 갈등문제를 사전에 충분히 점검할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 주민인식을 조사하기 위한 실증조사와 결과분석을 근거로 하여 정책대안을 제시하는 과정을 <그림 1>과 같은 절차를 거쳐 연구를 수행하였다.

III. 행정구역 통합의견에 대한 조사결과 분석

1. 조사개요

본 연구는 홍성·예산군에서 설문지를 배포하고 20대~60대 이상까지 500명을 대상으로 설문조사하였다. 조사의 신뢰도와 타당성 제고를 위해서 성별(남자 46.4%, 여자 53.6%), 연령별 할당표출 방식으로 표본추출 하였으며, 인구통계학적 특성(연령, 성별 등)을 파악한 후, 대상집단의 의견파악을 위해 빈도분석을 실시하였고, 내용분석과 변수

간 상관성을 밝히기 위한 교차 및 분산분석을 실시하였다. 설문지는 <표>과 같이 일반적 특성에 대한 질문 7문항과 행정구역 통합의 갈등요소에 대한 질문 16문항, 행정구역 통합으로 인한 갈등 해소방안 8문항, 행정구역 통합 논의과정에 대한 질문 6문항으로 총 37문항으로 구성하였다.

<표 4> 설문조사지의 구성

조사영역	조사내용		문항수
일반적 특성	성별	남자, 219(46.4%)	7문항
		여자, 253(53.6%)	
	연령	20대~60대 이상, 472명	
	학력	초졸이하~대학원이상	
	소득	1천만원 미만~1억원 이상	
	직업, 거주지역, 지역주민의견		
행정구역 통합의 갈등요소	행정구역 통합에 대한 의견 지역주민 갈등에 대한 인지정도 지역주민 갈등 발생원인		16문항
행정구역 통합으로 인한 갈등 해소방안	갈등해소방안의 중요성 통합 주민투표 참여정도		8문항
행정구역 통합 논의과정	통합 논의 과정에 대한 인지도		6문항
	총 문항 수		37문항

2. 설문조사 결과분석

<표 5>에서 보여주듯이 홍성과 예산군 지역의 행정구역 통합에 대한 지역주민들의 의견은 찬성 41.3%, 반대가 36.7%, ‘잘 모르겠다’는 의견이 22%로 찬성이 반대보다 다소 높게 나타났다. 특징적인 사실은 조사대상자의 찬반의견에 큰 차이를 보이지 않고 있다는 점이다.

<표 5> 행정구역 통합에 대한 찬반의견

구분	빈도	퍼센트(%)	비고
찬성	195	41.3	
반대	173	36.7	
모르겠다	104	22.0	
합계	472	100.0	

<표 6>에 의하면 응답자 중 찬성이유는 지역경제 활성화, 행정비용 절감 순으로 조사되어 지역주민들은 경제적인 이유로 통합에 찬성하는 것으로 조사되었다. 반면에 지역 통합에 반대의견을 제시한 이유는 ‘통합으로 인한 지역발전의 편중우려’가 가장 크고,

‘일부계층만을 위한 통합’과 ‘주민의견수렴 부족’이 그 다음 순으로 조사되었다. 한편 반대주민들은 통합으로 인한 혜택보다는 상대적인 배제 가능성에 우려를 표하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 6> 행정구역 통합에 대한 찬반 사유

	구분	빈도	퍼센트(%)
찬성	행정비용 절감	54	11.4
	지역경제 활성화	90	19.1
	충남도청 소재지 상징성	15	3.2
	이웃 지역주민 협력차원	2	.4
	도로 및 교통망 확충	9	1.9
	지역 균형발전	23	4.9
	기타	2	.4
	무응답	277	58.7
	합계	472	100.0
반대	상이한 지역정서	20	4.2
	편중된 지역발전	79	16.7
	왜곡된 행정구역 통합정보	9	1.9
	주민의견 수렴 부족	26	5.5
	일부 계층만을 위한 통합	37	7.8
	기타	9	1.9
	무응답	292	61.9
	합계	472	100.0

<표 7>과 같이 행정구역 통합으로 인한 지역주민 갈등에 대한 인식정도를 살펴본 결과 “보통”이 41.1%로 가장 많이 응답하였으며, “잘 모른다”가 그 다음 순으로 지역주민 갈등이 얼마나 발생했는지에 대한 인지정도가 매우 낮은 것으로 조사되었다.

<표 7> 지역주민 갈등 인식정도

구분	빈도	퍼센트(%)
매우 잘 알고 있다	31	6.6
잘 알고 있다	92	19.5
보통	194	41.1
잘 모른다	116	24.6
전혀 모른다	38	8.1
무응답	1	0.2
합계	472	100

<표 8>와 같이 지역주민 갈등발생의 원인은 경제사회적 급성장에서 오는 빈부격차,

사회지도층 인사 및 정치인들의 부패, 통합시의 명칭, 개인의 생각과 가치관의 차이, 개인의 이기주의, 통합에 대한 홍보 및 설득미흡, 지원의 불합리한 배분, 소외된 지역의 상가 경기침체에 대해 ‘그렇다’ 라고 답변한 경우가 상대적으로 우위를 차지하였다. 전반적으로 사회양극화 및 통합으로 인한 이익배분 과정에서 불리하게 작용할 것이라는 우려를 많이 하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 8> 지역주민 갈등 발생원인의 인식정도

구분		매우 그렇 다	그렇 다	보통	아니 다	전혀 아니 다	전 체
경제사회적 급성장에서 오는 빈부격차	빈도	91	210	145	20	6	472
	(%)	19.3	44.5	30.7	4.2	1.3	100
사회지도층 인사 및 정치인들의 부패	빈도	153	204	103	10	2	472
	(%)	32.4	43.2	21.8	2.1	.4	100
통합시의 명칭	빈도	158	171	116	19	8	472
	(%)	33.5	36.2	24.6	4.0	1.7	100
개인의 생각과 가치관의 차이	빈도	78	184	171	33	6	472
	(%)	16.5	39.0	36.2	7.0	1.3	100
개인의 이기주의	빈도	146	196	96	31	6	472
	(%)	30.9	41.5	19.7	6.6	1.3	100
통합에 대한 홍보 및 설득미흡	빈도	163	190	95	21	3	472
	(%)	34.5	40.3	20.1	4.4	.6	100
지원의 불합리한 배분	빈도	150	186	119	15	2	472
	(%)	31.8	39.4	25.2	3.2	.4	100
소외된 지역의 상가 경기침체	빈도	164	172	114	19	3	472
	(%)	34.7	36.4	24.2	4.0	.6	100
신뢰도분석	Cronbach의 알파						
	.804						

한편 지역주민 갈등을 해결하기 위한 역할론에 대해 질문한 결과는 <표9>와 같다. 즉 지역주민 갈등해소에는 무엇보다 정치인이 41.4%로 크게 역할을 해야 한다는 응답을 하였으며, 그 다음 순으로 주민대표가 24.4%, 시민단체가 14.2%로 지역주민갈등 해소에 적잖은 역할을 해야 한다고 생각하였다. 그 이외에도 공무원의 역할도 조사대상자의 11%가량이 필요하다고 생각하였으며. 상대적으로 언론의 역할은 미미한 것으로 응답하였다.

<표 9> 행정구역 통합과정으로 인한 갈등해소 역할에 대한 인지도

구분	빈도	퍼센트(%)
공무원	55	11.7

시민사회단체	67	14.2
언론	26	5.5
정치인	194	41.1
주민대표	115	24.4
기타	15	3.2
합계	472	100.0

<표 10>에서 지역주민 갈등해소 방안으로 중요한 것은 정부의 지원강화와 정보의 공개집행 및 투명성 확보가 50% 이상으로 매우 높게 나타났다. 지역주민의 참여를 위해 대화장소가 필요하다는 의견도 80%가량이 긍정적으로 답변하였고, 주민들의 자발적인 노력이 필요하다는 점에서도 매우 긍정적인 입장을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 정부의 적정한 보상이나 발전계획도 지역주민들의 갈등해소에 크게 기여하는 것으로 조사되었다.

<표 10> 지역주민 갈등해소방안의 중요성 분석결과

구분		매우 그렇 다	그렇 다	보통	아니 다	전혀 아니 다	전체
지역주민이 참여하는 대화장소 마련	빈도	150	220	88	11	3	472
	(%)	31.8	46.6	18.6	2.3	.6	100
전문가집단의 적극활용 (변호사, 협상가 등)	빈도	70	156	171	61	14	472
	(%)	14.8	33.1	36.2	12.9	3	100
언론을 통한 여론형성	빈도	100	213	125	22	12	472
	(%)	21.2	45.2	26.5	4.7	2.5	100
주민들의 자발적 노력	빈도	199	202	63	8	0	472
	(%)	42.2	42.8	13.3	1.7	0	100
적절한 보상 또는 발전계획	빈도	169	196	92	13	2	472
	(%)	35.8	41.5	19.5	2.8	.4	100
정부의 지원강화	빈도	244	160	55	10	3	472
	(%)	51.7	33.9	11.7	2.1	.6	100
정보의 공개와 집행의 투명성 확보	빈도	236	167	61	5	3	472
	(%)	50.0	35.4	12.9	1.1	.6	100
신뢰도분석	Cronbach의 알파						
	.767						

예산과 홍성군의 통합논의 과정에 대한 인식을 분석해본 결과 <표11>과 같다. 즉 양 지역 통합관련 정보가 충분히 제공되지 않았다는데 절반이상이 동의하였으며, 응답자의 60%가량이 통합과정에서 다양한 집단의 참여가 보장되지 못했다고 인식하였다. 나아가 두 지역 주민들의 의견도 잘 반영되지 않았지만 통합신도시 출범에 대해서는 찬반의견이 엇갈리는 것으로 나타났다.

<표 11> 통합 논의과정에 대한 인식 분석결과

구분		매우 그렇다	그렇 다	보통	아니 다	전혀 아니다	전체
통합관련 정보 충분히 제공	빈도	25	44	121	201	81	472
	(%)	5.3	9.3	25.6	42.6	17.2	100
다양한 집단의 참여	빈도	22	48	118	210	74	472
	(%)	4.7	10.2	25.0	44.5	15.7	100
두 지역 주민의견이 잘 반영	빈도	19	44	115	202	92	472
	(%)	4.0	9.3	24.4	42.8	19.5	100
일방적인 추진 때문에 결렬	빈도	59	132	172	88	21	472
	(%)	12.5	28.0	36.4	18.6	4.4	100
도청신도시 통합	빈도	61	95	170	100	46	472
	(%)	12.9	20.1	36.0	21.2	9.7	100
신뢰도분석	Cronbach의 알파						
	.764						

<표 12>와 같이 지역주민의 갈등해소방안에 대해서는 지역주민들이 전문적인 지식을 가지고 있지 못해 특별한 의견을 제시하는데 소극적인 것으로 조사되었다. 즉 조사대상자의 80% 이상이 갈등해소방안에 대해 고민해 보지 않은 결과인 것으로 보인다. 다만 평소 관심이 많은 응답자들은 주민들의 여론수렴 및 타협, 통합정보의 제공, 지역발전 및 공공의 이익에 대해 큰 관심을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

<표 12> 지역주민 갈등해소 방안 등에 대한 평소의견 분석결과

구분	빈도	퍼센트(%)
홍보요망	17	3.6
갈등 및 이기주의 해소	7	1.5
전통유지	5	1.1
여론 수렴 및 타협	29	6.1
공무원 구조 조정문제 해결	1	.2
지도층 문제 해소	2	.4
지역발전 및 공공의 이익 우선	12	2.5
정보공개 및 투명성확보	2	.4
무응답	397	84.1
합계	472	100.0

<표 13>은 거주 지역별 행정구역 통합에 대한 찬반 의견을 조사한 결과이다. 행정구역 통합에 대한 의견에서 홍성군은 45.5%로 찬성이 높은 반면, 예산군은 41.3%로 반대가 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 과거에 실시된 여론조사와 결과가 상치되고 있는데, 그 이유는 본 조사지역이 주로 예산읍과 홍성읍을 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 추정된다. 그 근거로 2011년 9월에 진행된 예산군통합관련용역조사(윤준상, 2011)에서 홍성과 인접한 예산군 지역은 통합을 찬성하지만 상대적으로 홍성군과 먼 지역은 통합에 찬성하지 않은 것으로 조사되었다.

<표 13> 거주 지역별 행정구역 통합에 대한 찬반의견

구분		홍성군	예산군	전체	Chi-Square
찬성	빈도	106	89	195	4.961 (.044)
	(%)	45.5	37.1	41.3	
반대	빈도	74	99	173	
	(%)	32.0	41.3	36.7	
잘 모르겠다	빈도	52	52	104	
	(%)	22.5	21.7	22.0	
전체	빈도	232	240	472	
	(%)	100	100	100	

<표 14>는 연령별로 행정구역 통합에 대한 찬반의견을 보여주고 있다. 30대가 42.4%로 찬성률이 가장 높으며, 반면 60대 이상은 통합반대의견을 46.2%나 보여주고 있다. 행정구역 통합에 대한 연령별 찬반의견에서 3~40대도 반대의견에 비해 찬성의견이 약10%가 높게 나타나고 있는 것으로 조사되었다.

<표 14> 연령별 행정구역 통합에 대한 찬반의견

구분		20대	30대	40대	50대	60대이상	전체	Chi-Square
찬성	빈도	33	42	44	45	31	195	42.744*** (.000)
	(%)	35.1	49.4	46.8	41.7	34.1	41.3	
반대	빈도	19	33	34	45	42	173	
	(%)	20.2	38.8	36.2	41.7	46.2	36.7	
잘 모르겠다	빈도	42	10	16	18	18	104	
	(%)	44.7	11.8	17.0	16.7	19.8	22.0	
전체	빈도	94	85	94	108	91	472	
	(%)	100	100	100	100	100	100	

***P<.000

<표 15>는 거주 지역별로 통합관련 주민투표에 참여의지를 조사해본 결과이다. 조사 결과는 홍성과 예산군이 무려 80%이상으로 주민투표에 관심을 보이고 있어 행정구역 통합에 대한 의견표명기회를 매우 중요하게 생각하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 15> 거주 지역별 주민투표 참여정도

구분		홍성군	예산군	전체	Chi-Square
통합관련 주민투표에 참여하시겠습니까?	예	빈도	188	192	195
		(%)	81.0	80.0	41.3
	아니오	빈도	44	48	173
		(%)	19.0	20.0	36.7
전체		빈도	232	240	472
		(%)	100	100	100

9.154
(.047)

위 빈도분석과 카이스퀘어 검증을 확인하기 위해 실시된 회귀분석(F-검정) 결과는 <표 16>과 같다. 인구통계학적 변수를 중심으로 “홍성 및 예산군 행정구역 통합으로 인해 양 지역주민의 갈등에 대해 얼마나 알고 계십니까?”에 대한 문항에 대해 회귀분석을 실시한 결과 다음과 같은 결과를 보여주고 있다.

독립변수로 투입한 성별, 연령, 학력, 연소득은 모형을 유의미하게 설명하고 있었다. <표 17> 성별과 연령, 소득은 유의한 관계를 보이고 있는 반면, 학력은 유의미하지 않았다. 성별로는 여성보다 남성이, 연령별로는 젊은이보다 연세가 높을수록, 연소득은 저소득보다 고소득 계층이 행정구역 통합으로 인한 양 지역 간의 갈등에 대해 보다 많이 인지하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 행정구역 통합에 대한 관심이 큰 집단이 갈등에 대해서도 보다 많이 인지하고 있음을 나타내고 있다. 분석방법을 다양하게 하여 본 설문조사를 검증한 결과는 동일하게 나타나서 조사결과에 대한 신뢰성을 높여주고 있다.

<표 16> 분산분석b

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
회귀모형	56.228	4	14.057	15.120	.000a
잔차	434.177	467	.930		
합계	490.405	471			

<표 17> 회귀계수a

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	4.003	.310		12.920	.000

성 별	.185	.091	.091	2.030	.043
연 령	-.125	.037	-.172	-3.399	.001
학 력	-.097	.059	-.085	-1.648	.100
연소득	-.241	.049	-.231	-4.875	.000

R 제곱=.115

수정된R 제곱=.107

3. 홍성군· 예산군 인터뷰

설문조사 결과에서 파악하지 못할 수 있는 세부사상을 조사하기 위해 이해관계자들을 대상으로 직접 면담조사를 실시하였다. 홍성군과 예산군의 자율통합 논의 속에 제1차 통합논의가 무산된 결과를 분석하고 지역주민과 이해당사자 간의 구체적인 갈등을 입증하기 위해 당시에 참여했던 당사자를 중심으로 심층면접을 실시하였으며, 이외에도 지역의 주민이나 주민대표인 의원을 비롯하여 공무원과, 시민단체 관계자를 대상으로 인터뷰를 실시했다.

<표 18>과 같이 면담결과를 두 지역의 이해당사자간 의견이 상이한 것과 유사한 것으로 대별될 수 있는 바, 지역발전을 위해서는 통합에 찬성하지만 무엇보다 통합으로 인한 이해관계가 서로 달라 다양한 의견을 제시하고 있었다. 특히 과거 통합무산을 경험하였기 때문에 향후에는 보다 신중하고 정확한 정보를 제공하여 가급적 주민자유의사를 존중하면서 통합논의가 전개되기를 희망하였으며, 무엇보다 통합논의를 대변할 수 있는 대표자들의 소통과 지역 간 균형 있는 참여를 원하며, 특히 지역발전이라는 공통분모에 대해서는 매우 긍정적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있었다.

<표 18> 예산·홍성군의 이해당사자 인터뷰 비교분석

구분	예산군	홍성군	비교
인터뷰 대상	군의회 의원장 통합반대 집행 위원장 지역주민	통합 추진 위원장 공무원 지역주민	두 지역 모두 정치인을 비롯하여 지역주민 등을 인터뷰
인터뷰 내용	예산군 -군의회 위원장 : 준비 안 된 통합과정은 지역주민갈등 승화현상을 불러일으킴 -통합반대 집행 위원장 : 서로 다른 특색이 있는 지역의 융화를 위해서는 대화 장소 필요 -지역 주민 : 지역 발전 희망	홍성군 -통합 추진 위원장 : 주민 의견 수렴이 부족, 정치권의 지나친 관여로 인한 안타까움 -공무원 : 인센티브로 지역경쟁력 강화 필요 -지역주민 : 정치권의 탁상공론이 아닌 현장조사 필요	충분한 준비가 안 된 상황으로 갈등을 야기시켰다는 걸 알 수 있고 양 지역 다 지역발전을 원함
	찬성		

이유	둘째, 홍성군과 비슷한 인구, 면적 등에서 공감대 형성 셋째, 충남 도청 공동 유치	둘째, 인센티브로 인한 지역 경쟁력 강화 셋째, 도청이전을 활용한 공동 지역발전	성군과 예산군의 통합으로 지역발전을 강화하자는 의견 일치
반대이유	첫째, 지역 전통성 훼손 둘째, 문화와 가치관의 차이 셋째, 세금인상	첫째, 사회적 혼란 야기 둘째, 세금인상 셋째, 공무원 구조조정 문제	행정구역통합으로 세금인상우려는 두 지역의 반대이유 동일
갈등요소	첫째, 정치인의 지나친 관여 둘째, 홍성의 일방적 통합추진	첫째, 정확한 정보전달 미흡 둘째, 예산군과의 타협 미흡	정치인들의 지나친 관여로 지역주민에겐 정확한 정보 부족
해결방안	첫째, 지역 간의 충분한 논의와 의사소통 필요 둘째, 지역주민 의견수렴 및 대화장소 마련 셋째, 지역 간 정확한 홍보전달 넷째, 통합인센티브 지원과 전문가의 의견수렴		

4. 분석결과와 시사점

설문조사와 인터뷰 결과를 종합해 보면, 지방행정구역 통합에 대한 관심은 두 지역 모두 매우 높았다. 지역주민들과 이해당사자들은 10년 이상 침체된 지역경제발전에 큰 관심을 보였으며, 중앙정부에서 지원에 대한 관심이 매우 큰 것으로 조사되었다. 하지만 무엇보다 통합논의 과정에서 정치인들의 지나친 관여와 사전에 충분한 준비가 되지 못할 경우 통합에 대해 부정적으로 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 통합에 대한 정보부족과 지역 간의 자율적인 공감대가 형성되지 않을 경우에는 주민간의 갈등고조를 우려하였으며, 어설픈 통합논의는 지역발전을 저해할 것으로 생각하였다.

홍성군은 양 군의 통합이 도청신도시 조성과 지역발전에 도움이 되며, 2006년 도청유치에 공조하였기 때문에 당연히 예산군과의 통합을 바라고 있지만, 반면에 예산군은 홍성군의 일방적인 통합추진과 흡수통합에 대한 우려로 지금까지는 반대의견이 강하게 표출되고 있는 실정이다. 한편 지역주민들은 양 지역을 대표하는 정치인들에 대한 기대가 크며, 지역주민의 갈등해소에도 적잖게 역할을 할 것이라고 생각하였다.

IV. 행정구역 통합과정에서 주민갈등의 원인과 해소방안

1. 주민갈등의 원인분석

행정구역의 통합논의 과정에서 발생할 수 있는 이견은 다양하며, 홍성과 예산군의 통합 필요성은 충남 도청신도시 공동조성이라는 공통점 때문에 매우 크지만, 다음의 몇 가지 이유 때문에 통합의 걸림돌로 작용할 수 있거나 주민갈등이 유발된 것으로 분석되었다.

첫째, 2009년 제1차 통합논의과정에서 홍성군 의회의 성급하고 일방적인 통합 추진으로 지역 간 갈등과 분열을 야기하였다. 통합대상인 예산군에 통합의향을 파악하지 않고 홍성군의 일방적인 통합추진으로 지역주민 갈등으로 통합에 실패하였다.

둘째, 설문조사 결과 통합에 대한 정확한 홍보부족과 주민설득 미흡으로 주민갈등을 고조시켰다. 지방행정의 중대 사안에 대해 해당지역 주민홍보가 제대로 되지 않았으며, 통합성과에 대한 정확한 정보도 제공되지 않은 상태이며, 사전에 충분한 준비가 없이 진행되어 지역 간의 갈등을 조성한 것으로 나타났다.

셋째, 지방행정구역 통합은 지역주민의 자율적인 의사에 맡겨져야 함에도 불구하고 일부 정치인들이 주도하면서 본의가 전도되거나 개인적인 이기주의 표출 등 지나친 관여행태로 비춰지면서 오히려 지역 간 이해당사자의 갈등을 고조시킨 것으로 분석되었다.

넷째, 면담조사결과 통합의 당위성을 설명하고 지역주민들에 대한 가시적인 통합성과를 제공하지 못하여 주민의혹만 증폭시켰다. 홍성과 예산의 통합시너지 효과와 상생효과를 제시하지 않아 주민갈등을 양산한 것으로 조사되었다.

2. 주민갈등의 해소방안

행정구역 통합에 따른 주민갈등은 위와 같은 요인들에 의해서 유발될 수 있으나 주민 인식조사와 전문가 면담조사를 근거로 하여 갈등해소방안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 여론수렴을 위한 지역주민참여와 소통확대가 필요하다. 즉 홍성과 예산군의 통합논의는 최초에 홍성군의회원이 제안하고, 단기간에 진행되면서 예산군의회와의 통합논의 부족으로 일방적인 추진되었다. 그 결과 지역 간 갈등과 분열만 야기하였기 때문에 지역 간 갈등을 줄이기 방안으로 기존 통합 실패 사례를 거울삼아 소통채널을 다양하게 마련하여 충분한 의견교환이 이루어져야 한다. 나아가 정치인과 시민단체를 비롯하여 다양한 지역주민의 의견을 경청하고 자율적인 통합논의와 의견개진을 위한 민주적인 절차가 마련되어야 한다.

둘째, 양 지역 주민들에게 정확한 정보제공 해야 한다. 즉 보다 많은 지역주민들이 통

합에 대한 정보를 정확하게 파악하고 있어야 주민갈등이 해소되거나 저감될 수 있다. 2009년 통합과정에서는 주민의사와 여론조사 방식으로 ARS전화사가 실시되었다. 그 결과 예산군에서 50%이상의 반대의견이 표명되면서 통합이 무산되었다. 그러나 주요한 지방행정의제에 대해서 전화여론 조사는 매우 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 그 이유는 지역주민들이 정확한 지식과 정보를 확보하지 못한 상황에서 제대로 된 판단을 하기 어렵기 때문이다. 특히 지역통합으로 인한 효과를 충분히 인지할 경우 통합을 반대하는 의견이 그만큼 줄어들 수 있다. 특히 많은 주민들을 대상으로 광범위한 의견조사와 주민들의 직접 참여를 통한 의견수렴이 매우 중요하기 때문에 사전준비를 철저히 해야 한다.

셋째, 통합관련 전문가들의 의견수렴이 필요하다. 전문가 포럼이나 공청회 및 세미나 등을 통해 홍보를 강화해야 하며, 통합에 필요한 전문지식을 확보해야 한다. 최근 통합논의가 재개되면서 지역 간에 공청회 및 세미나의 지속적인 개최한 바 있다. 특히 지방행정구역개편에 관심 있는 전문가를 초청하여 통합성과에 대한 심층분석과 지역주민들에게 통합효과에 대한 정확한 정보가 전달될 수 있게 조치해야 한다. 통합지역 간 주민갈등을 해소방안을 모색하기 위해서는 전문가를 비롯하여 지역주민, 정치인, 시민단체 등이 다양하게 참석하여 충분한 논의를 거친 후 통합이 이루어져야 한다.

넷째, 통합성과 및 통합이유에 대한 정확한 정보가 제공되어야 한다. 통합의 당위성은 지역 간 주민들에게 가시적인 통합성과를 정확하게 설명하고 제시한 후에 논의되어야 한다. 즉, 홍성과 예산군이 통합을 했을 경우 상생효과와 발전전략이 제시되어야 한다. 현재 양 지역의 실태를 정확하게 분석하여 문제점을 제시하면서 특히 충남에서 양쪽 군의 인구감소는 심각한 문제이며 향후 지방경쟁력의 약화의 근원이라는 점을 충분히 주시시켜야 한다. 통합이후 행정구역의 승격과 지방경쟁력 강화로 인한 주민복지의 향상, 지역경제 활성화로 인한 기업의 유입, 성장기반의 조성확대 등으로 일자리가 확대되면서 지역주민들의 삶의 질이 향상 될 수 있다는 점을 강조해야 한다. 즉 통합성과에 대한 정확한 설명이 지역주민들의 갈등해소에는 매우 중요한 요인이 될 수 있다.

V. 결론 및 제언

정부는 2011년 9월에 국회가 지방행정개편특별법을 통과시키면서 관련 위원회를 설치하였고, 그 이후 통합절차 및 논의를 각 지방자치단체에 요구하고 있으며, 2014년까지 지방행정구역 개편문제에 대해 광범위한 논의를 진행할 계획을 마련해 두고 있다. 이러한 시점에서 충남도청소재지를 중심으로 한 지방행정구역 통합논의와 그에 따른 주민갈등에 대한 본 연구는 매우 시의적절한 연구라 할 수 있다.

충남 홍성과 예산군은 도청을 공동 유치하였기 때문에 양쪽 행정구역의 통합논의가

진작부터 시작되었어야 한다. 도 청사 입지선정에서 행정구역상 양쪽 경계지점에 도청이 위치하고 있으며, 그 결과 도청신도시의 행정구역은 관할지역이 불분명하고 주소는 물론 향후 각종 행정행위 과정에서 적잖은 혼란이 예상된다. 특히 2006년 도청유치 이후 통합논의를 본격화해야 하였지만 양쪽 지역주민들의 무관심과 도청 관계자들의 준비부족으로 앞으로 적잖은 갈등유발을 내재하고 있는 지역이다.

그 동안 정부는 행정효율성 확보측면에서 오랫동안 지방행정구역 개편에 대한 관심을 고조시켜 왔으며 현 정부에서도 이미 한 차례 통합을 추진한 바 있다. 특히 2009년도에는 행정안전부 주관으로 자치단체 자율통합의 인센티브 제공 방식을 진행한 경험이 있다. 지역개발을 위한 재정지원과 통합지역의 경쟁력 강화를 위한 각종 세제지원, 주민생활여건 개선을 위한 지원책 및 기존혜택의 보호와 행정특례의 확대 등 획기적인 지원방안이 제시되었다.

하지만 급속하게 진행되면서 많은 자치단체들에게 시행착오를 야기하였으며, 홍성과 예산도 통합논의가 진행되었지만 통합에 대한 진전이나 긍정적인 결과 보다는 지역 간의 갈등만 자초하였다. 그 결과 이 두 지역은 2009년의 통합논의가 오히려 지역통합의 걸림돌로 작용할 수 있는 부작용만 초래하였다. 한편 2011년에 재개된 통합논의는 관련 법령이 법제화 되었고 정부의 수용과정이나 추진절차도 비교적 합리적이며 장기적인 기간을 두어 진행되기 때문에 다행스럽지만, 2009년에 제시되었던 재정지원이나 각종 인센티브가 배제된 상태이기 때문에 통합성고가 의문시되고 기존의 통합지원을 염두에 두면서 통합논의를 진행하는 자치단체에 대해서는 적잖은 부작용이 예견된다.

무엇보다 홍성과 예산은 과거의 실패를 경험삼아 소모적이고 비생산적인 논쟁보다는 민주적이고 합리적인 절차 속에서 지역주민들의 소통을 보장하고 책임질 수 있는 협의체가 구성되어 광범위한 통합논의가 진행되는 것이 바람직 할 것이다. 지역주민들의 의견수렴과 참여가 보장되고 관련 전문가에 의한 통합효과도 면밀히 분석되어 정확하게 제시되어야 할 것이며, 삶의 질 향상에 초점을 둔 통합방안이 제시되어야 할 것이다. 이를 위해서는 본래의 지방자치에 부합된 통합방안이 제시되어 홍성·예산의 통합행정구역이 대내외 경쟁력을 확보하고 지역주민들에 살만한 곳으로 자리매김 될 수 있어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 「지방행정연구」, 10(3): 63-79.
 장기윤. (2010). 행정구역 통합의 영향요인 연구 : 창원시를 중심으로. 창원대학교 대학원 박사학위논문.
 경제정의실천시민연합. (2009). 지방행정체제 개편에 대한 관련 전문가 설문조사 결과.

- 경제정의실천시민연합. (2009). 행정안전부의 시·군 통합 주민의견조사 실시에 대한 입장.
- 김익식. (2009). 지방행정구역 개편에 관한 이론적 논의와 함의. 한국행정연구원.
- 김진욱. (2011). 충남 도청신도시 주변지역 발전방향 : 행정구역 변경 및 지방행정체제 개편과 관련하여. 내포신도시 효율적 행정관리방안 심포지엄. 대전일보사 12월6일(예산 리솜스파캐슬 테마동 2층 메리골드홀).
- 김진욱·최영출. (2011). 홍성군의 향후 지역발전방향: 지방행정체제 개편과 관련하여. 행정구역개편 시군통합방안 세미나 발표 논문. 홍주신문주관.
- 노충호. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 연구 : 행정구역을 중심으로. 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 라휘문. (2009). 전주·완주 자율통합 논의 전망과 과제. 전북발전연구원.
- 박종관. (2009). 자치행정구역개편에 대한 주요대안의 비교검토. 한국지방자치학회 세미나 발표논문집.
- 박종관. (2011). 자치행정구역 개편의 필요성과 방향. 행정구역 개편관련 예산군 발전전략 주민공청회. 2011년 10월4일. 공주대학교 산학협력단 연구보고서.
- 윤명기. (2006). 행정구역통합에 따른 경제적 효과분석: 동해·삼척시를 중심으로. 삼척산업대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤준상. (2011). 지방행정체제 개편관련 예산군 발전전략. 행정구역 개편관련 예산군 발전전략 주민공청회. 2011년 10월4일. 공주대학교 산학협력단 연구보고서.
- 이경용. (2010). 지역갈등해소를 위한 갈등관리시스템 구축에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 배재대학교. 석사학위논문.
- 이원섭. (2009). 지역 간 차이를 뛰어넘어 통합으로. 「미래정책포커스」 제3호. 서울경제·인문사회연구회.
- 이준건. (2009). 지역주민의 갈등인식 실태와 갈등관리 방안에 관한 연구. 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 이태근. (2010). 창원, 마산, 진해 통합 이렇게 진행됐다. 「국회보」, 521.
- 임진호. (2009). 광역 행정구역 통합을 위한 주민인식에 관한 연구 : 금강권 군산시, 익산시, 부여군, 서천군을 중심으로. 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 조석주. (2009). 시군통합의 성과와 문제점. 강원발전연구원.
- 하혜수·이달곤. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 「한국비교행정학보」, 15(1): 303-324.
- 한국지방정부학회. (2009). 행정구역 개편성과의 영향요인.
- 행정안전부. (2009). 시·군 행정통합찬성률 50% 넘어.
- 행정안전부. (2010). 창원마산진해 통합시 설치, 지방자치단체 통합 및 지원 특례 법안.
- Bogdanor, Vernon. (1999). Devolution in the United Kingdom. New York: Oxford University Press Inc.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A

Cross-Country Study, *Journal of Urban Economics*. 43(2): 244-257.

Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economics*.
New York: the Free Press.

Thießen, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income
OECD Countries, *Fiscal Studies*. 24(3): 237-274.

<인터넷사이트>

다음 블로그 [<http://blog.daum.net/oms114kr/17>>

충남도정신문 [<http://news.chungnam.net/>>

행정안전부 [<http://www.mopas.go.kr/>>

접수일(2011년 11월 20일)

수정일자(2011년 12월 2일)

게재확정일(2011년 12월 15일)