

행정구역 자율통합의 추진 과정에서 나타난 주민인식도 분석 : 괴산군과 증평군 사례를 중심으로*

Analysis of Community Residents' Recognition on Autonomous
Integration of Process
: The case of Goesan-gun and Jeungpyeong-gun

김태우** · 한형서***

Kim, Tae-Woo · Han, Hyung-Seo

초 록

본 연구는 괴산군과 증평군의 행정구역 자율통합 과정에서 나타난 주민인식도의 분석이다. 이 설문에서 보면 괴산군민은 통합에 찬성을 하였고, 증평군민은 반대를 하였다. 이 연구 결과는 2009년과 2012년에 통합을 추진하면서 나타난 여론조사 결과와 대동소이하게 분석되었다. 괴산군과 증평군의 통합을 찬성한 이유로는 통합이 양 군의 체계적인 행정서비스와 행정절차의 편리성을 가져올 것이라고 기대하였고, 또한 주민 편의시설의 확충과 지역 문화축제의 확대 및 지역 경제발전에 기여할 것이라고 기대하였다. 그리고 행정구역의 통합이 가능하다면 정치권에 미치는 영향은 경상경비 중복지출의 절감, 불필요한 정책공약 및 남발의 감소를 기대하였다. 반면 통합에 반대하는 이유로는 독자적인 행정구역이 지역 경제발전에 도움이 되고, 또한 대다수의 지역 주민들이 통합의 필요성을 크게 느끼지 못한다는 데 있었다. 오히려 독립적인 행정구역이 지역문화축제의 홍보와 균형발전에 유익한 것으로 인식되었다. 그럼에도 불구하고 양 지역의 주민들은 군의 향후 발전 방향에 대하여 인구 유입의 필요성과 지역경제의 활성화가 가장 시급한 것으로 인식하였다. 따라서 양 지역민들은 상호 인접한 지역연합체인 중원문화권을 형성해 인근 광역자치단체들과 상호협력 및 보완적인 관계에서 독자적인 지역 경제를 활성화시키는 데 많은 기대를 하는 것으로 분석되었다.

* 본 논문은 제1저자의 석사학위논문(중원대학교, 2013.8)이며, 2014년도 경인행정학회 추계학술대회 발표를 통해 대폭 수정·보완한 것이다. 본 논문의 발전을 위해 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 감사드린다.

** 중원대학교 일반대학원(행정학과) 박사과정(E-mail : twkorea815@daum.net), 주저자.

*** 중원대학교 경찰행정학과 교수(E-mail : hans@jwu.ac.kr), 교신저자.

주요어 괴산과 증평, 자치단체, 자율통합, 주민의식, 주민참여.

ABSTRACT

This study analyzes the awareness of citizens towards the autonomous integration process between Goesan-gun and Jeungpyoung-gun. According to the survey, the citizens of Goesan-gun agreed on the integration, but the citizens of Jeungpyoung-gun disagreed on the plan. This result is different from the findings of the opinion surveys which were conducted in 2009 and 2012. The reason why some citizens agreed on the integration is that the integration will help more with the systematic administration service and the convenience of administrative process. Also the citizens are expecting the expansion of the convenient facilities and the economic growth through the local festivals. In the political view, it will cut the operating cost of the two provinces. However, there are some reasons for the disagreement of the integration. The first reason is that the independent development will be more beneficial for each province. And it will be more effective if each province separately promotes the local festivals to be more productive. Nevertheless, the citizens in both areas admit the necessity of the population influx and elevating the local economy for both provinces. These two areas are expecting to have the autonomous local economy and the complementary and competitive relationship with the nearby metropolitan councils while building the Jungwon cultural zone which is supported by the regional association.

KEYWORDS Goesan and Jeungpyoung, Local Governmnet, Autonomous Integration, Citizens' Awareness, Citizen Participation

1. 서론

1.1. 연구 배경과 목적

행정구역의 통합이란 두 개 이상의 자치단

체가 하나의 법인격을 가진 자치단체로 합쳐져 운영한다는 것을 의미한다(김승렬, 2011; 이승중 등, 2009). 이것은 중앙정부뿐만 아니라 지방의회를 포함한 정치인, 시민단체, 공무원, 지방자치단체의 주민 및 인근 자치단체까

지 영향을 주고 있다(이홍준 등, 2012; 김태운 등, 2011). 그동안 중앙정부는 농경사회의 행정구역체제를 개편하여 산업사회로의 변화에 대한 대응 및 통합의 시너지효과(synergy effect)를 극대화시키려고 하였다. 1994년부터 논의된 행정구역의 통합은 주로 도(都)·농(農) 통합을 근간으로 지방자치제의 출범에 맞춰 추진되어 왔다. 도·농 통합은 도시와 농촌으로 분리된 지역을 개발하기 위해 행정의 효율성(efficiency)과 규모의 경제성, 경쟁력 강화에 따른 효과성(effectiveness), 도·농 간 균형발전을 위한 형평성(equity) 및 행정의 책무성(accountability) 등을 개선하기 위한 목적이었다(김승렬, 2015; 민병익, 2015). 그러나 단순히 시와 군을 통합하기 위한 명목으로서 중앙정부에서 주도한 통합의 효과는 크게 개선되지 않았고(김동훈 등, 1996; 홍준현, 1997), 단지 행정의 책무성을 강조하였다. 이러한 도·농 통합의 정책기조는 현재까지 이어져 왔으며, 이에 대한 많은 연구가 수행되었다. 다만 선행연구에서 통합 효과와 통합 과정에 대해서는 다양하게 연구된 것과 달리 주민의식에 대한 연구는 부족한 실정이라 볼 수 있다. 일반적으로 도·농 통합은 중앙정부 주도하에서 이루어졌으며, 역사·문화적인 측면에서는 인접 자치단체를 통합하는 것으로써 큰 반발은 없었지만 각 자치단체와 지역 주민 간 갈등과 반목이 나타났다(문영동 등, 2009; 홍준현, 1997; 김동훈 등, 1996; 김대원, 1999). 특히 통합 과정에서 발생한 주민 간 갈등과 통합청사에 대한 논쟁 및 통합 시·군의 명칭 등은 지역의 정서적인 측면과 역사·문화

적인 측면에서도 갈등 요소가 되었다. 특히 통합의 주체가 되어야 할 주민이 제외된 상태에서 통합이 이루어지는 것은 더 많은 문제점을 낳아 왔다. 물론 중앙정부에서는 '자율통합'이라는 슬로건을 내걸고 일방적인 통합 대상 지역의 표본 추출에 의한 주민 의견을 수렴하였지만, 1,000~1,500명이 해당 지역 주민의 의견이 모두를 대표한다고 볼 수는 없다. 복문수(2010)의 연구에서도 이미 통합 과정에 대한 주민의식, 정치적 논란 등이 제기되었다. 2009년~2012년 당시 통합의 논의는 도·농 통합뿐만 아니라 농(農)·농(農) 간 통합도 시도를 하였고, 특히 정치적인 측면에서 통합에 대한 관심과 논의가 활발하게 이루어졌다.

본 연구의 대상인 과산군과 증평군은 1914년 과산군에 통합되었지만 2003년 정치적인 목적에 의해 증평읍이 증평군으로 승격되면서 양 군이 분리되었다. 이렇게 분리된 과산과 증평은 2009년과 2012년의 두 차례에 걸쳐 중앙정부의 강력한 자치단체 통합 추진 정책으로 과산군에 의해 통합이 제기되었었지만, 모두 증평군의 반대로 통합에 실패하였다. 이러한 중앙정부의 자율통합 정책은 도·농 통합에 의한 장점을 극대화시키는 데 집중되어 오다가 농·농 통합도 허용을 하면서 20개 지역 50개 시·구·군 중 음성·진천과 더불어 유일하게 농·농 통합이 제기되었다. 그리고 해당 지역 주민들 중 15개 지역 38개 시·군을 대상으로 1,000~1,500명에 대한 여론조사 결과로 통합에 대한 찬성과 반대를 결정하였다. 중앙정부의 강력한 통합 정책의 의지는 인정하지만 민주성은 다소 결여된 형태였다. 따라

서 본 연구는 해당 지역 주민들의 통합에 대한 인식을 분석하고, 통합 효과와 독자발전 효과를 분석하였다. 그리고 농·농 간 통합이 제기되어 그동안 도·농 통합에 초점이 맞춰져 온 자치단체의 통합에 대한 시야를 넓힘과 동시에 해당 지역 주민들의 지역 발전 방향에 대한 인식도를 조사·분석하였다. 이에 따라 본 연구의 목적은 향후 기초자치단체의 정책과정에서 추진될 지역 발전 방향을 분석하고, 지속적으로 논의된 광역행정이 중원문화권(가칭)¹⁾을 형성하기 위한 토대를 마련하는 데 있다. 이와 같은 연구는 지방자치 체제에서 지방자치의 대상이자 당사자인 주민들의 의식을 분석하여 향후 다시 추진될 수 있는 자치단체의 통합에 있어서 지역 주민들의 의견 수렴과 갈등 해소를 하는 데 도움이 될 것이다.

2. 행정구역 통합 과정에서의 주민인식에 관한 이론

2.1. 행정구역통합 과정에서 통합론(찬성자)과 분리론(반대자)의 주장

일반적으로 학자에 따라 행정구역의 개편에 대한 문제는 크게 행정구역의 설정기준과 적정규모 등으로 분류하며, 이러한 분류는 지방자치단체의 지방공공서비스를 제공함에 있

어서 행정의 효율성과 민주성으로 연계된다(한국지방행정연구원, 2000). 이와 같은 행정구역개편은 행정구역에 따라 이념과 규범으로 통합해야 한다는 통합론(consolidation)과 분리론(fragmentation)으로 대립하고 있다(Gustley, 1977). 또한 Boyne(1992)는 통합과 분리를 집중(concentration)과 분산(deconcentration) 등으로 설명하고 있다(이승종 등, 2009)²⁾. 이처럼 행정구역의 개편은 통합을 찬성하는 입장(통합론)과 반대하는 입장(분리론)으로 양분되어 있다.

지금까지 통합 형태의 논쟁 핵심은 과연 행정구역을 통합하여 광역화하는 것이 행정의 효율성과 능률성 및 효과성을 높이는 데 기여할 수 있느냐이다. 통합론에서는 통합된 구역이 분리된 구역보다 규모의 경제에 의한 효율성 확보와 관할 구역 간의 형평성을 확보할 수 있고, 보다 다양한 질적 행정서비스를 제공할 수 있으며, 광역행정의 통합성과 책임성 및 형평성 등을 극대화시킬 수 있다고 주장한다(이승종 등, 2009; ACIR, 1974; Barlow, 1991; Keating, 1995; 임승빈, 2009).

이에 반하여 분리론은 지방정부 간에 원활한 협력을 할 수 없으며, 지방정부 간 갈등 조절 및 열악한 지방재정으로 지방정부의 공공서비스 제공 능력을 약화시킬 수 있기 때문에 주민 복지의 문제가 발생할 수 있다고 주

1) 중원문화권(가칭) : 과산·증평·음성·진천·충주 등을 과거 중원지방이라고 불리었으며, 광역도시가 형성될 경우 이들 지역의 광역화가 이루어질 가능성이 있기에 '중원문화권'이라고 칭한다.

2) Gustley는 행정구역에 관한 통합과 분리이고, Boyne는 기능과 자원의 분담에 대한 집중과 분산으로써 구분되지만 분리론은 응당 기능과 자원이 분리되는 것으로 구분하는데 큰 차이는 없다(이승종·서재호, 2009).

장한다(한국지방행정연구원, 2000; Dolan, 1990). 행정구역을 소규모 단위로 분리하는 것(Tiebout, 1956)이 분리론(반대자들: Ostrom, Tiebout 등(1961)의 입장과 공공선택론자들(public-choice theorists)의 주장으로 분리된 구역이 통합된 지역보다 주민 개인에게 밀접하고 다양한 행정서비스를 제공함과 동시에 자원의 효율적인 배분 및 자치단체 간의 경쟁을 통해서 보다 좋은 행정서비스를 제공할 수 있다는 것이다(강휘원, 2009; 이승종 등, 2009).

통합론자들의 대표적인 모델의 하나가 캐나다의 Toronto이다. Toronto는 240평방마일의 13개 지방자치단체가 1953년부터 Metropolitan Council의 2층제 광역정부로 구성되었다. 이후 2층제 광역정부는 1998년 New City of Toronto의 통합 광역정부로 재출범하였다. Toronto 통합 광역정부는 중복 부서의 감축 및 행정서비스의 단일화 등으로 정부조직을 단순화하고 산하기관을 재정비하여 인력과 예산을 절감하였다. 그러나 주정부의 주도에 의한 통합으로 주민투표에서 주민들의 반대가 심각하게 표출되었다. 반면, 캐나다의 Vancouver지역은 이상적인 대도시권 거버넌스 지역으로 지역의 재구조화보다는 기존 정부 간의 협력이 강조되었다. 이처럼 Greater Vancouver Regional District은 기존의 지방정부 간 특별목적(inter-municipal special purpose) 기관을 대체해 새로운 계층을 만들지 않았으며, 단지 조정의 권한만 있고 집행권이 없으며, 기존 지방정부의 자치권을 보장하고, 자치단위 위에서 대도시권 문제

에 대한 협력적 해결을 시도하였다는 것이 특징이다(김석태, 2007). 이와 같이 Vancouver 대도시권 거버넌스는 공식적인 기구의 변화를 추구하는 것이 아니라 기존의 작은 지방정부 간의 거버넌스 관계를 통해 문제를 해결함으로써 행정 서비스의 질을 높이고 있다.

2.2. 선행 연구 검토

1994-5년의 도·농(都·農) 통합에 따른 지방자치단체의 통합에 대한 연구들은 정치적·행정적·문화적인 측면에서 다양한 이해관계자들에 의해 영향을 주었을 뿐만 아니라 학자들 간에도 주요 연구 분야가 되었다. 특히 도·농 간 통합은 자치단체 간 시와 군의 통합으로 상생(WIN-WIN)할 수 있는 시너지 효과(synergy effect)를 낼 수 있다는 대전제 아래 정치·행정적인 측면에서 시도되었다. 한편 중앙정부에서 대통령 소속 지방행정체제개편추진위원회를 발족시키면서 자율통합을 적극적으로 지원하여 2010년 전후로 꾸준히 제기되어 왔던 자치단체의 통합 논의가 본격적으로 이루어졌고, 행정구역의 통합에 대한 다양한 관점에서의 연구가 활발히 진행되었다. <표 1>과 같이 행정구역 통합에 대한 찬성자들과 반대자들의 연구를 간략히 요약할 수 있다. 이에 대한 선행 연구와 연구자의 견해를 보면 다음과 같다.

한국지방행정연구원(2000)은 행정자치부의 연구 의뢰에 의하여 1994년과 1995년에 이루어진 도농통합시를 중심으로 1995년에서 1999년까지 통합된 시(市)·군(郡) 지역에 대해

여 공무원과 주민을 대상으로 연구하였다. 연구에서 나타난 결과는 시·군 통합에 의해 시 또는 군이 시로 승격할 때 통합성과 민주성 등에서 대체적으로 긍정적인 효과가 있었다. 그리고 효율성 부문에서도 대부분 긍정적인 효과가 있었다. 일부 영역에서는 아직 통합 또는 시 승격에 따른 효과가 나타나진 않았지만 장기적으로 긍정적인 효과를 기대하였다.

윤기찬 등(2008)은 도농통합에 따른 만족도에 대해 영주시 지역 주민을 대상으로 경제적 요인, 생활서비스 요인 및 사회 정서적인 요인 등을 중심으로 연구하였다. 이 연구에 의하면 구(舊)영주시 주민들보다 농촌지역 주민들의 만족도가 낮았다. 왜냐하면 농촌 주민들이 도시 주민들보다 상대적으로 박탈감이 더욱 컸기 때문으로, 특정지역(풍기) 주민들의 특성이 도농통합에 의한 불만과 폐쇄적인 성향으로 분석되었다.

최락인(2000)은 도농통합에 대한 지방정부의 효과성을 통합여수시민들을 대상으로 연구하였다. 연구의 결과 주민통합 부문, 행정서비스 부문, 재정 부문, 지역개발 부문 등에서 통합여수시 지역 주민들은 대체로 긍정적인 평가를 내린 것으로 나타났다. 그러나 농촌지역에서는 대체적으로 부정적인 평가가 강하였으며, 특히 주민화합도와 혐오시설 입지에는 변화가 없고, 지역 간 불균형으로 상대적인 박탈감이 강한 것으로 분석되었다.

하정봉 등(2012)은 기초 자치단체 통합에 대한 지역 주민들의 인식을 여수·순천·광양지역의 주민들을 대상으로 연구하였다. 지금까지 3개 자치단체 간의 협력은 매우 부족한 상

태였지만, 하나의 통합시에 대한 선호도는 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 흡수통합을 우려하는 광양지역의 반대 여론으로 추진되는 못했다. 이러한 반대여론과 갈등이 자치단체 간 대립을 심화하는 악순환 구조를 낳은 것으로 보았다.

김동훈 등(1996)은 도농통합에 의한 행정구역 개편의 효과를 사회심리적 측면에서 충남 공주시와 아산시의 주민과 공무원을 대상으로 연구하였다. 그 연구 결과에 의하면, 통합지역의 주민들은 서서히 소속감과 일체감을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 통합 과정에 대한 만족도는 상대적으로 낮게 나타났고, 통합 효과에 있어서도 거의 변화를 인식하지 못한 것으로 분석되었다.

김영철 등(2013)은 지방자치단체의 행정구역 통합의 성과에 대한 연구와 도농통합을 하거나 도시 간 통합을 한 경남지역의 7개 자치단체에 대하여 지역 주민들을 대상으로 연구하였다. 연구에 따르면 지역 간 통합으로 갈등을 겪고 있는 창원시와 사천시 주민은 통합에 대해 다소 부정적인 것으로 나타났다. 반면, 도시와 주변 농촌이 동일생활권인 진주시, 통영시, 김해시, 밀양시, 거제시 등은 상대적으로 높은 만족도를 보였다. 이는 중심도시와 주변 농촌지역의 통합이 지역 간 차이가 분명할 경우 비교적 목표한 성과를 만족시키지만, 경쟁관계에 있거나 혹은 이와 비슷할 경우에 지방자치단체 간 통합은 주민들의 갈등과 행정적인 비효율성을 낳는 것이라고 해석할 수 있다.

이와 같이 행정구역통합에 대한 연구는 정치·경제·사회·문화적인 측면에서 꾸준히 연

구되어 왔다. 특히 통합의 효과와 통합 과정 등 다양한 관점에서 꾸준한 연구가 이루어져 왔고, 지방자치단체의 통합에 대한 주민인식은 공무원과 시민 및 시민자치단체를 대상으로 연구되어 왔다. 이러한 도·농(都·農) 통합의 장점은 도시지역과 농촌지역의 교류에 의한 도시주민의 여가 공간(餘暇 空間) 확보나 농촌주민의 도시적 시설 이용기회 확대 등이 있는 반면, 농촌지역이 도시지역에 종속되거나 농업부문이 소홀하게 다루어질 우려가 있다. 그리고 도·농 통합의 특성으로 행정의 효율성과 규모의 경제 실현에 의한 도시경쟁력

강화 및 기존 도시지역과 농촌지역의 균형 발전이라는(강정운, 2011; 문영동 등, 2009; 홍준현, 1997; 최홍석 등, 2006) 대전제 하에서 자치단체의 통합 과정을 효율성, 민주성 및 지역 간 또는 주민들 간 갈등에 대한 주민인식도를 조사하였다.

그러나 본 연구는 지금까지 논의되었던 도·농 통합이 아니라 행정구역의 자율통합 과정에서 농·농 통합이 제기되었으며, 농·농 통합에는 실패하였지만 앞으로 충분히 제기되고 이루어질 수 있다는 데 주목하였다. 그렇기 때문에 통합에 실패한 과산과 증평의 주민인식

〈표 1〉 선행 연구의 연구 대상 및 방법

연구자	연구 대상		주민인식 연구방법	
	대상 지역	연구 기간	측정지표	설문 대상
한국지방행정연구원(2000)	춘천시,원주시,충주시,제천시,평택시,남양주시,천안시,아산시,서산시	1995-1999	통합성, 민주성, 효율성, 인구변화	공무원, 주민
윤기찬·장한나(2008)	영주시	2007	경제적, 생활서비스, 사회 정서적 요인	구영풍군 및 구영주시 주민
최탁인(2000)	여주시	1999	효과성-주민통합, 행정서비스, 재정, 지역개발	여주시, 여천시, 여천군 주민 및 공무원
하정봉·길종백(2012)	여수, 순천, 광양	2011	통합에 대한 태도	여수, 순천, 광양지역 공무원, 시민단체관계자, 일반시민
김동훈·정진헌(1996)	공주시, 아산시	1996	사회·심리	통합시 이전의 군·시 지역 주민, 공무원
김영철·이우배(2013)	진주시,통영시,사천시,김해시,밀양시,거제시,창원시	1995-2010	효율성, 민주성	자치단체 통계, 지역 주민

도를 찾아내는 것은 매우 의미가 크다고 본다. 농·농 통합은 통합 지역과의 유대감을 형성하여 농촌 행정에 맞는 정책을 시행하는 데 있어서 용이하고, 정보 교류에 의한 경쟁력 강화와 농촌지역 중심의 정책 개발과 정책의 일관성으로 행정의 효율성과 능률성 및 민주성을 이룰 수 있는 장점을 가지고 있다. 반면 통합 지역과의 역사적, 지리적 환경에 의한 반감과 과도한 경쟁의식에 의한 지역 내 갈등 및 도시지역에 대한 판로 개척의 어려움과 고령화의 증대, 개방정책에 대한 저항이 크다는 점은 단점으로 작용할 수 있다. 그리고 중부 4군으로 불리는 괴산, 증평, 음성, 진천에서 농촌 인구의 감소와 지리적인 접근성 및 문화적 공동체의 형성 등으로 농·농 통합이 이루어질 수 있기 때문에 해당 지역의 주민들을 대상으로 주민의식을 분석했다는 것이 본 연구가 기존 연구와 차별화되는 점이다.

2.3. 행정구역 자율통합 과정에 관한 지역 여론조사

2.3.1. 통합 건의 대상 지역 선정 과정과 지역 여론조사 결과

중앙정부는 2009년~2012년에 걸쳐 시·군·구 통합 기준의 기본 방향을 마련하여 지역

주민의 자율적인 의사를 최대한 존중하는 것을 전제로 1차적인 기준으로 인구 또는 면적이 작은 지역을 우선 선발하였다. 2차적인 기준은 지리적 여건과 동일한 생활권, 역사와 문화적인 동질성 및 지역적인 경쟁력 등으로 선정하였다. 이러한 기준에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회, 지역 주민 등이 통합을 건의할 수 있게 하였다. 또한 중앙정부에서는 시대적인 요구사항을 반영하여 지방자치단체의 통합 기준을 마련하였고, 전국에서 건의된 20개 지역 50개 시·군·구의 신청을 받아 조사 대상으로 15개 지역 38개 시·군 및 건의된 통합안과 통합 가능한 일부 시·군 간의 통합안(統合案)으로 여론조사를 실시하였다.³⁾ 여론조사 결과 36개 시·군·구를 16개 시·군·자치구로 확정하였고, 그중 건의된 지역으로는 6개 지역 14개 시·군이 확정되었으며, 정부 주도에 의해 미건의 지역 9개 지역 20개 시·군·구와 정부주도의 통합을 거부하고 독자적으로 통합을 추진해 온 청주·청원지역은 지역적 합의에 의한 위원회 및 청원지역 주민투표의 결정을 특별법상 통합 특례를 인정하기로 하여 총 36개 시·군·구가 16개 시·군·자치구로 확정되었고⁴⁾, 2014년 7월 1일 민선 6기의 지방자치 시대가 출범하였다.

괴산군과 증평군의 통합에 대한 추진 과정

3) 지방행정체제개편추진위원회(2012.6.20)는 시군구 통합관련 여론조사를 실시하였음.

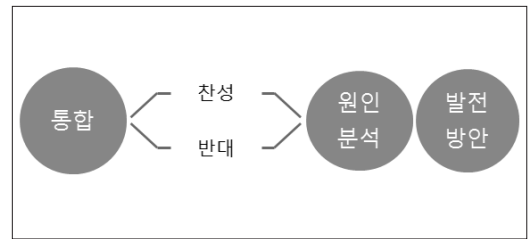
4) 지방행정체제개편추진위원회(2012.6.20)는 시군구 통합관련 여론조사를 실시하였음. 건의된 6개 지역 14개 시·군 : '의정부+양주+동두천', '전주+완주', '구미+칠곡', '안양+군포', '통영+고성', '동해+삼척+태백', 미건의 10개 지역 22개 시·군 : '홍성+예산', '안동+예천', '군산+김제+부안', '여수+순천+광양', 서울 '중구+종로구', 부산 '중구+동구', 부산 '수영구+연제구', 대구 '중구+남구', 인천 '중구+동구', 기타 지역 : '청주+청원'(통합 미건의 지역이나 지역적 합의에 의한 위원회 결정으로 통합이 결정됨, 대통령소속 지방행정개편추진위원회 2012년 6월 발표하였음.

을 살펴보면, 2009년 8월 26일 행정안전부의 자치단체 자율통합 지원계획 발표에 따라 2009년 9월 2일 괴산군에서 통합 제의를 하였으며, 이에 증평군수는 통합을 일축하였고, 증평발전포럼에서는 통합반대 성명을 발표하였다. 또한 2010년 괴산군의 지방선거 출마 기자회견에서 통합 재추진을 표명하였으나, 증평군 의회는 통합제의에 대한 규탄 성명을 발표하였다. 그리고 2012년 5월 3일부터 5월 18일 사이 15일간 통합관련 여론조사를 전화면접조사(CATI: Computer Assisted Telephone Interviewing) 및 유선전화 RAD(임의전화걸기) 방식을 채택하여 조사하였다. 양 지역의 두 차례에 대한 의견조사 결과를 살펴보면, 2009년에는 괴산군에서 찬성이 84.6%인 반면에 증평군은 반대 의견이 91.8%였으며, 2012년에는 괴산군의 찬성이 88.4%, 증평군의 반대 의견이 87.1%로 통합에 대한 안전이 부결되었다.

2.3.2. 연구의 분석 틀

본 연구에서는 [그림 1]에서와 같이 행정구역 통합 문제에 대한 주민인식도를 파악하고, 그 원인을 분석하는 것을 목적으로 하였다. 양 군은 90여 년간 동일한 행정구역에서 생활을 하다가 정치적 목적에 의해 분군(分郡)되었으며, 중앙정부의 행정구역 자율통합 정책에 의해 통합에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 통합에 대한 양 군 지역 주민들의 인식은 정반대였으며, 팽팽히 맞서 있는 지역 주민들의 의견 차이를 찬성자와 반대자로 나누어 갈등에

대해 실증적으로 분석할 필요가 있음이 제기되었다. 또한 통합은 이루어지지 않았지만 양 군의 군민들이 인식하고 있는 지역 발전 방향에 대해 조사·분석하여 양 군과 인접지역의 자치단체들이 나갈 방향을 제언하고자 하였다.



[그림 1] 연구의 분석 틀

2.4. 실증적 분석 결과

2.4.1. 주민인식도에 관한 조사 분석

2.4.1.1. 연구의 형태

지방자치단체의 자율통합에 대한 중앙정부의 지원에도 불구하고 오히려 자율통합에 반대하고 독자적으로 행보를 하거나 혹은 제3의 지방자치단체와의 통합을 모색하는 경향도 나타났다. 두 지역은 1914년 이후 괴산군이었다가 1949년 8월 증평면이 증평읍으로 승격되었다. 그리고 1990년 12월 31일 시 승격을 전제로 한 증평출장소가 설치되었다. 그러나 인구의 감소와 함께 미암공단 지정이 취소되고, 택지개발이 취소될 위기에 처하면서 개발과 성장이 둔화되어 기존 방침은 물거품이 되었다. 또한 자치권도 행사하지 못하고 불합리한 모순만 안은 채 증평출장소는 13년간 행정

적 미아 같은 존재가 되었다. 이에 충청북도의 회와 괴산군의회의 증평군 설치를 위한 결의문을 채택하는 등 다각적인 노력에 의해 2003년 증평군이 설치되었지만, 주민들의 의견 수렴 없이 정치적인 목적에 의하여 인위적으로 분리되어 자립기반의 약화와 행정의 비효율화를 초래하게 되었다(김태우, 2013; 증평군지, 2006). 특히, 정치권과 중앙정부는 특례를 제정하여 군 승격 요건을 갖추지 못했는데도 불구하고 증평군 승격을 승인하였다. 따라서 경찰서와 교육청 및 소방서⁵⁾ 등의 행정 공공 부문은 괴산군과 증평군 중 한 지역에서 통합·운영되었으며, 민간 부문(농협, 축협, 인삼조합, 산림조합, KT, 한국전력, KT&G, 건강보험공단, 지적공사 등)도 두 군 중 한 지역에서 통합·운영되고 있다. 또한 괴산군과 증평

군은 역사적·지리적으로 인접해 있는 지역임에도 불구하고 2003년 정치적·행정적인 판단에 의해 분리·발전되어 오던 중 중앙정부의 자율통합정책에 따라 2009년과 2012년 두 차례에 걸쳐 통합이 추진되었다(김태우, 2013). 그러나 증평군민들의 반대로 두 차례 모두 통합에 실패하였고, 이에 두 지역의 지역 주민들을 대상으로 통합에 대한 찬성자 측과 반대자 측의 의식을 조사하였다. 그리고 앞으로 2개 이상의 자치단체 간의 통합 또는 광역화의 발전 방안에 대하여 정치적·경제적인 효과 분석과 주민인식도를 바탕으로 향후 두 지역의 발전 방안을 분석하였다.

2.4.1.2. 연구 방법

본 연구는 2011년 12월 31일 현재 괴산군

〈표 2〉 응답자의 인구통계학적 특성

(단위 : 빈도, 비율)

		빈도 (명)	비율 (%)			빈도 (명)	비율 (%)
성별	남자	181	58.4	거주 기간	1년	21	6.8
	여자	129	41.6		2년	13	4.2
연령	20대	63	20.3		3년	26	8.4
	30대	80	25.8		4년	33	10.6
	40대	93	30.0		5년 이상	217	70.0
	50대	53	17.1		거주지역	괴산	155
	60세 이상	21	6.8	증편		155	50.0

5) 소방행정은 2014년 8월 괴산군에 소재한 119안전센터가 괴산소방서로 개서되면서 분리되었음.

과 군에 거주하는 성인 남녀를 모집단으로 설정하였다. 그리고 설문조사 방식에 의해 괴산군민들과 증평군민들을 대상으로 조사하였으며, 조사기간은 2013년 3월 26일~4월 15일까지로 하였다. 연구에 사용된 표본의 인구사회학적 특성을 살펴보면, 총 320부를 배포하여 314부가 회수되었으며, 회수된 설문지 가운데 불성실한 응답과 무응답으로 되어 있는 설문지는 제외시켜 총 310부를 유의한 분석 자료로 활용하였다.

〈표 2〉에서 설문 응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 성별은 남자가 181명(58.4%), 여자가 129명(41.6%)으로 성별의 비율은 남성의 비율이 조금 높게 조사되었다. 연령에서 40대가 30.0%로 가장 높은 분포를 보이고 있고, 30-40세 미만이 25.8%, 20-30세 미만이 20.3%, 50-60세 미만이 17.1%, 60세 이상이 6.8% 순으로 분포되어 있다. 또한 거주 기간을 살펴보면 5년 이상 거주한 사람이 70.0%, 3-4년이 19.0%, 1-2년이 11.0%로 나타났는데, 거주 기간이 5년 이상인 사람이 괴산군에서는 79.0%였고, 증평군에서는 62.0%로 나타나 두 지역에서 장기간 거주하고 있는 인구는 정체되어 있고, 특히 괴산군은 증평군보다 인구의 유입이 더 적은 것을 알 수 있었다.

본 연구에서는 농·농 통합을 대하는 지역 주민들의 찬성과 반대에 대한 인식도를 분석하였다. 그리고 농·농 통합의 발전 효과와 독자발전 효과 및 발전 방향에 대한 인식도를 구체적인 실증분석방법을 통해서 연구하였다. 첫째, 조사대상자의 일반적인 특성을 알아보기 위하여 빈도분석(Frequency Analysis)과

기술통계 분석(Descriptive Analysis)을 실시하였다. 둘째, 거주 지역에 따른 지방자치단체 간의 통합에 대한 이해관계자들의 집단 간의 인식 차이를 심층 분석하기 위하여 빈도 분석과 기술통계 분석을 실시하였다. 연구의 실증 분석은 모두 유의수준 $p < .05$ 에서 검증하였으며, 95%의 신뢰 수준에서 표본오차는 $\pm 3.1\%$ 수준이다. 통계처리는 SPSSWIN 18.0 프로그램을 사용하여 분석하였다. 셋째, 설문조사 대상에서 제외된 공무원, 지방의원, 지역 시민단체 등의 통합에 대한 의견을 전화면담을 통해 심층적으로 분석하였다.

2.4.2. 주민인식의 실증적 분석 결과

2.4.2.1. 통합에 대한 주민인식도

거주 지역을 살펴본 결과 괴산군 50.0%, 증평군 50.0%의 동수로 나타난 것을 알 수 있다. 또한 2009년과 2012년에 진행된 지방행정체제개편추진위원회의 「괴산군과 증평군의 통합에 대한 의견조사 결과」와 본 연구에서의 결과가 비슷하게 나타났으며, 그 내용을 보면 〈표 3〉과 같다.

괴산군과 증평군의 통합에 대한 주민의식을 조사한 결과 찬성하는 입장(적극찬성+찬성)은 전체 44.8%로 나타났으며, 반대하는 입장(반대+적극반대)은 44.5%로 나타나 찬성과 반대 입장이 서로 대등한 것을 알 수 있었다. 거주 지역별 차이를 살펴본 결과 괴산군 주민의 경우 찬성하는 입장의 비율은 41.7%, 반대하는 입장의 비율은 5.7%로 나타나 찬성하는 입장의 비율이 높게 나타났다. 증평군 주민의 경우에는 반대하는 입장의 비율이 38.8%로 나

〈표 3〉 통합에 대한 주민인식도

(단위: 빈도, 비율)

구 분	거주 지역			합 계			x ²	p
	괴산군	증평군	소 계	괴산군	증평군	계		
적극찬성	65 (21.0)	2 (0.6)	67 (21.6)	129 (41.7)	10 (3.1)	139 (44.8)	188.351***	0.000
찬성	64 (20.7)	8 (2.5)	72 (23.2)					
반대	13 (4.1)	60 (19.4)	73 (23.5)	18 (5.7)	120 (38.8)	138 (44.5)		
적극반대	5 (1.6)	60 (19.4)	65 (21.0)					
모르겠다	8 (2.6)	25 (8.1)	33 (10.7)	8 (2.6)	25 (8.1)	33 (10.7)		
합 계	155 (50.0)	155 (50.0)	310 (100)	155 (50.0)	155 (50.0)	310 (100)		

타났고, 찬성하는 입장의 비율이 3.1%로 나타나 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 또한 시간적인 경과로 인하여 괴산군과 증평군이 통합하는 것에 모르겠다의 답변도 10.7%로 나타났다. 이와 같은 결과를 통해 괴산군과 증평군의 통합에 대한 의견에 거주 지역별로 찬성과 반대가 극명하게 드러난 것을 알 수 있다. 그리고 통합에 대한 찬성과 반대의 의견들을 일부 전화면담(공무원, 지방의원, 지역 시민단체)⁶⁾을 통해 살펴보면, 정치적 측면에서는 통합이 이루어질 경우 증평군이 규모면에서 아무래도 괴산군에 비해 수적인 열세를 보이기 때문에 과거 90여 년 동안 수행되어져 오던 것처럼 소외될 수도 있다는 의견이 있었다.

그리고 증평의 인구 중 괴산군에서 유입된 인구가 대략 70%정도를 차지하기 때문에 결국 국회의원, 군수, 군의원 등 정치인을 선출하는데 있어서 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되므로 증평군에서는 반대할 수밖에 없는 것으로 분석되었다. 또한 개인적인 입장에서 증평출장소를 군으로 승격시켜 발전시켜 온 증평군 지역 주민들의 노고가 통합으로 인하여 희석되거나 흡수될 가능성이 있기 때문에 통합에 반대하는 것으로 나타났다.

또한 양 군이 통합을 한다고 가정할 때 군청 소재지에 대한 의견을 살펴보았는데, 〈표 4〉에서와 같이 괴산군에 군청이 소재하게 될 경우 215명의 응답자에 대한 의견은 전체적으로 찬

6) 2013년 6월 21일~25일 사이 직접 전화 통화를 하였음

〈표 4〉 양 군 통합 시 군청 소재지에 대한 주민인식도

(단위: 빈도, 비율)

소재지	괴산군			증평군		
	괴산	증평	소계	괴산	증평	소계
찬 성	116 (54.0)	18 (8.3)	134 (62.3)	39 (18.3)	51 (23.8)	90 (42.1)
반 대	19 (8.8)	33 (15.4)	52 (24.2)	79 (36.9)	4 (1.9)	83 (38.8)
모르겠다	19 (8.8)	10 (4.7)	29 (13.5)	36 (16.8)	5 (2.3)	41 (19.1)
합 계	154 (71.6)	61 (28.4)	215 (100)	154 (72.0)	60 (28.0)	214 (100)

성하는 입장(적극찬성+찬성)의 경우가 62.3%로 나타났으며, 반대하는 입장(반대+적극반대)의 비율은 24.2%로 나타났고, 모르겠다는 응답자도 13.5%로 나타났다. 거주 지역별 차이를 살펴보면 전체 215명 응답자 중 괴산군 주민인 경우에 군청 소재지가 괴산군에 소재하는 데 찬성하는 비율은 54.0%, 반대하는 입장의 비율은 8.8%로 나타나 찬성 비율이 높게 나타났다. 증평군 주민인 경우에는 찬성이 8.3%, 반대가 15.4%로 나타나 반대 비율이 더 높았고, 모르겠다는 입장도 4.7%로 나타났으며, 통계적으로 유의한 차이를 보였다($p < .001$).

반대로 양 군이 통합을 한다고 가정할 때 증평군에 군청이 소재하게 될 경우 214명의 응답자에 대한 의견은 전체적으로 찬성하는 입장(적극찬성+찬성)의 경우는 42.1%로 나타났으며, 반대하는 입장(반대+적극반대)의 비

율은 38.8%로 나타났고, 모르겠다는 응답은 19.1%로 나타났다. 거주 지역별 차이를 살펴보면 전체 214명의 응답자 중 괴산군 주민의 경우에 찬성하는 입장의 비율은 18.3%, 반대하는 입장의 비율은 36.9%로 반대 비율이 높았으며, 모르겠다는 응답은 16.8%로 나타났다. 증평군 주민의 경우에는 찬성 23.8%, 반대 1.9%로 나타나 찬성 비율이 훨씬 더 높았으며 통계적으로 유의한 차이를 보였다($p < .001$). 따라서 괴산군과 증평군이 통합을 할 경우 군청의 소재는 괴산군에 소재해야 한다는 의견이 증평군에 소재해야 한다는 의견보다 높게 나타났다.

양 군이 통합할 경우 군청의 소재지에 대한 인식도를 분석해보면 〈표 4〉에서와 같이 자기가 사는 지역에 군청을 유치하려는 의견이 상당히 높았으며, 특히 괴산에 거주하는 주민들의 의견이 더 높은 것으로 나타났다. 이러

한 결과는 지역 이기주의와 일종의 핏비현상(PIMBY)⁷⁾에 의해 나타난 것으로, 지역 이기주의는 증평보다 괴산이 더 강한 것으로 분석되었다.

2.4.2.2. 찬성자 측의 농·농 통합 효과에 대한 주민인식도

다음으로 괴산군과 증평군의 통합에 찬성한 주민들의 인식을 분석하였다. <표 5>에서와 같이 양 군의 통합효과로 경제적인 발전을 기대하는 비율이 52.8%로 가장 높았고, 관공서(경찰서, 소방서, 교육청 등등)의 통합으로 보다 체계적인 행정서비스에 대한 기대가 20.4%, 역사와 문화적인 동질성의 통합(원래 괴산군이였다)이 18.3%, 의회·의원 등의 축소에 의한 정치비용의 절감이 7.7% 순으로 나타난 것을 알 수 있다. 전체적으로 지역 통합에 따른 경제적인 효과 및 관공서의 통합을 통한 체계적인 행정서비스 제공에 대해 기대한다는 것을 알 수 있다. 거주 지역별 차이를 살펴본 결과는 다음과 같다.

첫째, 양 군의 통합으로 경제발전을 기대하는 응답자의 비율은 괴산군 50.0%, 증평군 83.3%로 나타나 증평군에 거주하는 경우에 지역통합을 통해 경제발전을 기대하는 비율이 더 높게 나타났다. 그리고 역사와 문화적인 통합이 이유라고 생각하는 응답자의 비율은 괴산군 18.5%, 증평군 16.7%로 서로 비슷

하게 나타났다. 또한 관공서의 통합에 따른 체계적인 행정서비스 제공에 대한 기대가 괴산군 22.3%였던 반면, 증평군은 0.0%로 나타났고, 정치비용의 절감을 기대하는 집단의 비율 또한 괴산군 8.5%, 증평군 0.0%로 나타나 괴산군이 더 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 괴산군에서 거주하는 주민의 경우에 지역적 통합으로 체계적인 행정서비스 및 정치비용 절감을 기대하였고, 증평군은 경제적인 효과를 기대하였다는 것을 의미한다.

둘째, 통합으로 기대되는 공공분야에 대한 효과로는 행정절차의 편리성이 28.9%, 투자효율의 증대(공공시설)가 21.8%, 민간지원 경비 절감이 20.4%, 경제의 시너지 효과 기대가 17.6%, 행정비용의 감소(지방의회, 공무원 등 관정지출비용)가 10.6% 순으로 나타났다. 거주 지역별 차이를 살펴본 결과 괴산군의 경우는 행정비용의 감소가 11.5%, 민간지원 경비 절감이 20.8%, 투자효율의 증대가 23.8%로 나타나 증평군에 비해 기대비율이 높았으며, 증평군의 경우는 행정절차의 편리성 58.3%, 경제의 시너지 효과 25.0%로 괴산군에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 전체적으로 행정절차의 편리성을 가장 많이 기대하고 있으며 투자효율의 증대, 민간지원 경비 절감을 기대하는 비율도 높게 나타났다.

셋째, 통합으로 지역 주민들에게 미치는 효과로는 주민 편의시설 확충 24.6%, 지역 발전

7) Please In My Back Yard의 줄임말로 공해방지시설을 갖춘 산업시설을 자신의 지역에 유치함으로써 지역개발의 효과를 누리자라는 동기에서 생긴 현상이다. 즉, 자신의 지역에 선호 시설을 유치하고자 하는 현상이다. Please In My Back Yard의 줄임말로 공해방지시설을 갖춘 산업시설을 자신의 지역에 유치함으로써 지역개발의 효과를 누리자라는 동기에서 생긴 현상이다. 즉, 자신의 지역에 선호 시설을 유치하고자 하는 현상이다.

〈표 5〉 찬성자측의 통합 기대효과에 대한 주민인식도

(단위 : 빈도, 비율)

구 분 (순위)	기대효과(1)	기대효과(2)	기대효과(3)	응답자 수
통합의 필요성	경제발전 효과 75(52.8)	양질의 행정서비스 29(20.4)	역사적 통합 26(18.3)	142 (100)
공공분야에 미치는 영향	행정절차의 편리성 41(28.9)	공공시설 투자효율성 31(21.8)	민간지원 경비절감 29(20.4)	142 (100)
지역 주민에 미치는 영향	주민편의시설확충 35(24.6)	지역 발전통합설계 34(23.9)	경제적 발전 기대 31(21.8)	142 (100)
정치권에 미치는 영향	민간경비중복지출절감 41(28.9)	민간지원 경비절감 36(25.4)	군민정책의 질적 향상 26(18.3)	142 (100)
공공서비스에 미치는 영향	군민서비스 질적 향상 54(38.0)	공무원의 자질향상 36(25.4)	공무원 수의 감축 22(15.5)	142 (100)
지역문화축제에 미치는 영향	통합 시행으로 규모 증대 효과 50(35.0)	양 군에서 각각 유지 29(20.3)	축제의 통합 / 교류 증진 21(14.7)/21(14.7)	143 (100)

의 통합적인 설계 23.9%, 경제적인 발전 기대 21.8%, 자긍심, 애향심의 향상이 17.6%, 지역 개발에서 소외계층 및 소외지역 증가가 7.7%, 통합에 대한 반감 증가가 4.2%로 나타났다. 전체적으로 통합이 주민들에게는 주민 편의시설 확충과 지역 발전의 통합적인 설계, 경제적인 발전 측면에서 영향을 미칠 것으로 나타났다. 거주 지역별로 살펴본 결과 과산군의 경우는 주민 편의시설 확충이 26.2%, 지역 발전의 통합적 설계가 25.4%, 경제적인 발전 기대가 23.1%, 지역개발에서 소외계층 및 소외 지역 증가가 8.5%로 증평군에 비해 높게 나타났다으며, 증평군은 자긍심 및 애향심 향상이

66.7%, 통합에 대한 반감 증가가 8.3%로 과산군에 비해 비율이 높다는 특징이 있는 것으로 나타났다.

넷째, 통합이 정치권에 미치는 효과로는 전체적으로 경상경비(민간경비) 중복지출의 절감 28.9%, 민간지원 경비 절감 25.4%, 군민정책의 질 향상 18.3%, 지방의원의 감축효과가 14.8% 등의 순으로 나타났다. 거주 지역별로 살펴본 결과 과산군의 경우에는 지방의원의 감축 16.2%, 의회경비 절감 12.3%로 증평군에 비해 높게 나타났으며, 증평군의 경우에는 경상비(민간경비) 중복지출의 절감 33.3%, 민간지원 경비 절감 33.3%, 군민정책의 질 향

상 33.3%로 나타났다. 특히 괴산군 거주자의 경우에는 통합이 지방의원의 감축과 의회경비 절감에서 정치적 영역에 보다 많은 영향을 미칠 것으로 기대하였으며, 증평군 거주자의 경우에는 경상비(민간경비) 중복지출의 절감, 민간지원 경비절감, 군민정책의 질적 향상에 영향을 줄 것으로 기대하였다.

다섯째, 통합이 공공분야에 미치는 영향으로는 군민서비스의 질적 향상에 대한 기대가 38.0%, 공무원의 자질 향상이 25.4%, 공무원 감축에 대한 효과가 15.5%, 현재 상태의 유지가 14.1%로 나타났다. 거주 지역별로 살펴본 결과 괴산군의 경우에는 군민서비스의 질적 향상이 38.5%, 공무원감축이 16.2% 순으로 나타났다. 증평군의 경우에는 현재 상태 유지가 25.0%로 괴산군에 비해 높게 나타났다. 결과적으로 양 군의 통합이 군민서비스의 질적 향상과 공무원의 자질향상 등 공공분야에 영향을 미칠 것으로 나타났다. 거주 지역별로는 괴산군 거주자의 경우는 공무원감축, 군민서비스의 질적 향상에서 공공분야에 영향을 미칠 것이라고 기대하고 있으며, 증평군 거주자의 경우에는 현재 상태로 유지하기를 원하는 비율이 높게 나타났다.

여섯째, 통합이 지역문화축제에 미치는 영향으로는 전체적으로 지역문화축제의 통합 시행에 의한 규모 확대가 35.0%, 양 군에서 별도 유지가 20.3%, 지역문화축제의 통합으로 한 지역에서만 유지되는 것이 14.7%, 양 군의 교류 증진이 14.7% 순으로 나타났다. 거주 지역별로 살펴본 결과 괴산군의 경우에 지역문화축제의 통합 시행에 의한 규모증대(26.9%)가

증평군보다 높게 나타났으며, 증평군의 경우에는 지역문화축제의 통합으로 한 지역에서만 유지되는 것이 23.1%, 지역문화축제의 특성이 획일화되는 것이 15.4%로 나타났다. 이에 따른 결과는 괴산군 거주민의 경우에 지역문화축제의 규모가 증대될 것으로 나타났으며, 증평군 거주민의 경우에는 지역문화축제의 통합 및 지역문화축제 특성이 획일화되어 증평군민의 경우 양 군의 통합이 괴산군에 흡수되거나 축제가 획일화될 것이라고 생각하는 등 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

2.4.2.3. 반대자 측 독자발전 효과에 대한 주민인식도

통합에 반대한 지역 주민들의 인식도를 분석해 보면 <표 6>과 같다. 첫째, 통합이 불필요한 이유로는 현행처럼 독자발전이 양 군의 통합보다 이롭다는 의견이 23.0%, 통합할 필요성이 없다는 의견이 23.0%, 양 군이 통합을 해도 경제발전에 도움이 안 된다는 응답이 21.3%로 나타났다. 거주 지역별로 살펴본 결과 괴산군의 경우에는 통합할 필요성이 없다는 의견이 25.9%, 의회 의원 등의 서비스 질에서 통합하지 않는 것이 좋다는 응답이 22.2% 순으로 상대적으로 높게 나타났다. 증평군의 경우에는 양 군이 통합해도 경제발전에 도움이 전혀 안 된다는 의견이 22.4%로 상대적으로 높게 나타났다. 조사 결과에 따라 괴산군 거주자의 경우에 통합이 불필요한 이유로 의회 의원 등의 서비스 질이 통합할 때보다 독자발전에서 더 좋다고 인식하는 것을 알 수 있었으며, 증평군 거주자의 경우에 양 군이

통합해도 경제발전에 도움이 안 된다는 인식이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 통합하지 않고 독자적으로 발전한다고 할 때 가장 큰 이점으로 지역문화축제의 홍보효과 증대가 25.3%, 균형발전이 24.7%, 체계적이고 종합적인 지역 발전이 24.1%, 재정자립도의 향상이 16.1% 순으로 나타났다. 거주 지역별 차이를 살펴보면 과산군의 경우에 균형발전이 29.6%, 지역 특성에 적합한 지역개발이 14.8%로 나타났으며, 증평군의 경우에 지역문화축제의 홍보효과가 25.9%, 체계적이고 종합적인 지역 발전이 24.5%, 재정자립도의 향상이 17.0% 순으로 나타났다. 결과에 따르면 과산군의 경우에 독자적 발전이 지역특색에 맞는 지역개발, 균형발전에서 유의할 것으로 인식하고 있으며, 증평군의 경우에는 독자적 발전이 재정자립도의 향상, 지역문화축제의 홍보효과, 체계적이고 종합적인 지역 발전 등이 독자적인 발전에 유의할 것으로 인식하고 있다.

셋째, 독자적인 발전으로 통합할 때보다 양 군의 손실적인 부분으로는 행정비용의 중복 지출이 24.1%, 기간산업의 중복 투자가 17.8%, 지역문화축제의 특색 저하가 15.5%, 재정자립도의 하락이 15.5%, 양 군의 이중 홍보비용의 발생이 14.9% 순으로 높게 나타났다. 거주 지역별 차이를 살펴보면 과산군 거주자의 경우에는 양 군의 이중 홍보비용 27.6%, 지역문화축제의 특색 저하 17.2%, 양 군의 지역 이질화가 13.8%로 상대적으로 높았으며, 증평군의 경우에는 행정비용 중복이 25.5%, 기간산업의 중복 투자가 18.6%, 재정자립도의 저하는 16.6% 순으로 높게 나타났다. 이에 따라 과산군의 경우에 양 군의 이중 홍보비용, 지역문화축제의 특색 저하 등에서 손실이 있을 것으로 인식하고 있는 반면, 증평군의 경우에는 행정비용 중복 및 재정자립도 저하, 기간산업의 중복 투자에서 손실이 있을 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 반대자 측의 독자발전에 따른 주민인식도

(단위: 빈도, 비율)

구 분 (순위)	기대효과(1)	기대효과(2)	기대효과(3)	응답자수
통합의 불필요성	분리된 행정이 발전에 도움 / 통합이 불필요함 40(23.0) / 40(23.0)		통합해도 경제발전에 도움이 안 됨 37(21.3)	174 (100)
독자적 발전의 장점	지역문화축제 홍보 44(25.3)	균형 발전 43(24.7)	체계적/종합적 발전 42(24.1)	174 (100)
독자적 발전의 단점	행정비용의 중복 지출 42(24.1)	기간산업의 중복투자 31(17.8)	재정자립도의 저하 27(15.5)	174 (100)

2.4.2.4. 괴산군과 증평군의 발전 방향에 대한 주민인식도

현재 괴산군과 증평군에 가장 시급한 정책으로는 <표 7>에서와 같이 인구 유입 요인 구축이 27.5%, 지역경제 활성화는 24.2%, 지역문화제 활성화는 19.6%, 거시적인 지역인프라 구축의 필요성이 19.3%, 재정자립 확충의 필요성이 9.5% 순으로 나타났다. 거주 지역별로 살펴보면 괴산군의 경우에 인구 유입 요인 구축의 필요성이 33.8%로 상대적으로 높게 나타났고, 증평군의 경우에는 지역경제 활성화가 27.0%, 거시적인 지역인프라 구축이 23.0%로 상대적으로 높게 나타났다. 또한 지역문화제 활성화의 경우에는 괴산군과 증평군 모두 20% 정도로 양 지역 주민들의 관심이 높은 것으로 나타났다.

앞으로 양 군의 지역 발전 방향을 위한 괴산군의 증평군 흡수 통합이 27.7%, 독자적인 발전이 26.8%, 동일문화권으로 통합 발전이 24.8%로 나타났다. 거주 지역별로 살펴보면

괴산군의 경우에 괴산군과 증평군의 독자적 발전과 통합에 대해서 각각 28.4%로 나타났으며, 모르겠다가 22.6%에서 상대적으로 높게 나타난 반면, 증평군의 경우에는 증원문화권의 통합에 의한 발전이 34.8%로 괴산군에 비해 높게 나타났다. 또한 거주지별로 살펴보면 괴산군 거주자는 양 군의 상생 발전 방안으로 괴산군과 증평군의 독자적인 발전이 높게 나타나 지역적, 문화적인 측면에서 자존심과 보수적인 성향이 강했다. 반면 증평군의 경우에는 증원문화권으로의 통합 발전하는 것이 높게 나타나 괴산군보다 개방적인 성향이 강한 것으로 분석되었다. 또한 괴산군과 증평군 주민들 모두 미래의 발전에 대한 욕망은 매우 높았으며, 그것이 독자적이든 통합이든 혹은 증원문화권의 광역화든지 간에 공통적으로 지역 발전에 대한 기대가 큰 것으로 확인되었다.

마지막으로 증원문화권 등 지역연합체의 형성에 대한 필요성은 36.8%가 인식하고 있었고, 지역 발전에 경제적·문화적·정치적·행정

<표 7> 발전 방향에 대한 주민인식도

(단위 : 빈도, 비율)

구 분 (순위)	기대효과(1)	기대효과(2)	기대효과(3)	응답자수
가장 시급한 정책	인구유입 요인 구축 84(27.5)	지역경제 활성화 74(24.2)	지역문화제 활성화 60(19.6)	306 (100)
지역 발전의 상생발전 방향	괴산군에 증평군 통합 86(27.7)	독자적인 발전 83(26.8)	동일문화권으로 통합 77(24.8)	310 (100)
증원문화권 형성	지역연합체의 형성 114(36.8)	지역 발전위해 통합 89(28.7)	지역연합체 불필요 62(20.0)	310 (100)

적 측면에서 큰 도움을 줄 수 있어 통합되어야 한다는 인식이 28.7%, 지역연합체의 형성의 불필요성이 20.0% 순으로 나타났다. 거주 지역별로 살펴보면 지역연합체의 형성에 대한 필요성은 괴산군과 증평군 모두에서 36.8%로 높게 나타났다. 또한 경제적·문화적·정치적·행정적 측면에서 지역 발전에 크게 이롭기 때문에 통합의 필요성을 인식하는 것은 괴산군이 30.3%로 증평군에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 지역연합체의 형성이 필요 없다는 의견은 괴산군이 20.6%, 증평군이 19.4%로 양 군 모두 큰 차이는 없었다. 그리고 전체적으로 지역연합체로의 통합에 대한 찬성 의견이 과반수가 넘는 것에 대해서는 괴산군과 증평군 모두 지역연합체의 형성에 대한 필요성을 인식하면서 기대감을 갖는 것이라고 해석된다.

3. 결론

본 연구의 대상인 괴산군과 증평군은 1914년 지방행정구역 개편 이후 90여 년 동안 동일한 행정구역 안에서 발전하여 왔다. 그리고 2003년 정치적 목적에 의해 분리가 된 후 증평군이 '시' 승격 요건을 갖추지 못한 상황에서 중앙정부의 자치단체 통합이 시작되었다. 그동안 지방자치단체의 통합은 도시와 농촌을 하나의 행정구역으로 통합하게 되면 규모의 경제를 이뤄 균형발전할 수 있다는 대전제 하에서 중앙정부에 의해 적극적으로 추진되었다. 또한 행정구역의 자율통합은 도·농 간 통합뿐만 아니라 농·농 간 통합도 제기되었다. 이에 따라 중앙정부는 2009년과 2010년에 결

쳐 통합추진을 독려하였지만 중앙정부 주도의 자율통합 과정에서 지역 간 갈등이 발생하였다. 본 연구에서는 이들 중 괴산군과 증평군을 중심으로 조사, 분석하였다.

분석 결과 괴산군과 증평군의 통합에 대해 괴산군은 찬성하는 의견이 많았으나, 증평군은 반대하는 의견이 높게 나타났다. 행정구역의 통합에 대한 통합론을 분석해 보면, 괴산군과 증평군이 통합을 해야 한다는 이유로는 경제적인 발전이 압도적으로 높았으며, 여기에는 양질의 행정서비스 제공과 역사적·전통적인 원인도 있는 것으로 보인다.

첫째, 통합 효과의 영향으로는 공공분야에 미치는 행정절차의 편리성과 공공시설의 중복 투자 방지 및 행정의 효율성 등을 기대하고 있었으며, 지역 주민들은 주민 편의시설 확충과 지역 발전을 위한 통합적 설계 및 경제발전의 시너지 효과를 기대하는 것으로 나타났다.

둘째, 정치권에 미치는 영향으로는 선출직 공무원(군수, 군 의원)의 감소에 따른 비용 절감, 공무원 수의 절감에 대해 기대하는 것으로 나타났으며, 과도한 정치비용도 줄일 수 있을 것으로 판단하였다.

셋째, 공공서비스에 미치는 영향으로는 군민 서비스의 질적인 향상을 기대하였으며, 중복된 시설투자를 억제하여 예산절감 효과를 기대하였다. 또한 양 군에서 이루어지고 있는 지역문화축제에 미치는 영향으로는 통합 시행으로 인한 규모의 증대, 독자 유지 및 축제의 통합과 교류증진에 대한 기대 등의 순으로 나타났다. 이런 현상은 갈등이 내면적으로 잠재되어 있는 것으로 분석되어 앞으로 통합이 추진

된다면 서로 의사소통을 원활히 하여 갈등을 해소해야 한다는 과제를 안고 있는 것으로 분석된다. 반면 통합에 대한 분리론을 분석해 보면, 분리된 행정이 양 군의 발전에 유익하고, 통합의 불필요성에 대한 인식이 높았으며, 또한 통합을 한다고 해도 경제발전에 큰 도움이 되지 않는다는 인식도 내포되어 있었다. 한편 독자적인 발전의 장점으로는 지역문화 축제의 홍보와 균형적인 발전, 그리고 체계적이고 종합적인 발전을 들었으며, 독자적인 발전의 단점으로는 행정비용의 중복지출과 기간산업의 중복투자 및 재정자립도 저하를 들었다.

현재 양 군이 통합이 되지 않았지만 향후 지역 주민들이 느끼고 있는 발전 방향을 살펴보면, 현재 가장 시급한 정책으로는 인구유입 요인의 구축과 지역경제 활성화 및 지역문화제 활성화 순으로 인식하고 있었다. 또한 양 군의 지역 발전은 지역연합체를 형성하여 규모의 경제를 확대하여 발전시키는 것을 선호하였으며, 지역연합체의 통합에 대한 주민인식은 괴산군보다 증평군이 좀 더 개방적인 성향을 보였다.

본 연구는 농·농 간 통합을 제기하며 정부의 자율통합 과정을 거치면서 야기된 괴산군과 증평군의 갈등을 지역 주민들의 인식도를 통해 분석하였는데, 양 군의 통합에 대한 갈등이 뚜렷하게 나타났다. 특히 증평군은 괴산군에서 분군되어 독자적인 발전을 통해 이루어 온 성과와 자부심 등으로 통합에 대한 저항이 심하였다. 또한 지역적 규모는 증평군이 괴산군에 비해 1/10 수준이지만 인구통계학적으로는 2013년 12월 기준으로 괴산군은 38,059명이고, 증평군은 34,546명으로 근소

한 차이를 보이고 있고 대등한 지역의 통합이기에 양 군에서 통합론과 분리론이 대등한 것으로 나타났다. 현재 양 군의 자율통합은 매우 어려운 상황으로 볼 수는 있으나, 먼저 양 지역의 발전을 위해 통합 가능한 모델을 찾는 것이 매우 중요하다. 그리고 지역 정치인과 지역 주민들은 왜 양 지역이 통합해야 하는지, 어떠한 방법을 택할 것인지에 대해 지속적인 대화와 설득을 통해서 주민들의 의견을 수렴하고 통합의 필요성을 제안해야 한다. 그 대표적인 사례를 청주시 통합의 성공모델에서 찾는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 앞으로의 통합 추진은 도·농 통합뿐만 아니라 농·농 통합에서도 지역 주민들의 갈등 사례를 바탕으로 한 정책적 시사점의 도출에서부터 출발해야 한다. 그러나 본 연구는 자치단체의 통합에 영향을 미치는 정치인과 사회단체에 대한 연구조사가 포함되지 않았다는 한계가 있다.

【참고문헌】

- 강정운(2011), 지방행정구역개편의 논리 및 가치, 지역 발전연구, 한국지역 발전학회, 제11권, 제1호, pp.1-22.
- 강휘원(2009), 광역화 지방행정구역 개편 논의에 따른 시군 통합 대안 탐색, 한국정책연구, 경인행정학회, 제9권, 제2호, pp.71-92.
- 김대원(1999), 통합시의 생산성 증대효과 분석, 한국행정학보, 한국행정학회, 제33권, 제3호, pp.327-344.

- 김동훈·정진현(1996), 도농통합 행정구역 개편의 효과분석 및 발전 방향에 관한 연구, 사회과학논집, 충남대학교 사회과학연구소, pp.235-277.
- 김석태(2007), 세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조 발견, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 제19권, 제4호, pp.137-156.
- 김승렬(2011), 행정구역 통합의 효과분석, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 제25권, 제3호, pp.93-124.
- 김승렬(2015), 행정구역통합에 따른 재정 효과분석, 한국지방재정논집, 한국지방재정학회, 제20권, 제3호, pp.153-181.
- 김영철·이우배(2013), 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구, 지방정부연구, 한국지방정부학회, 제17권, 제1호 (2013 봄), pp.189-204.
- 김태우(2013), 지방자치단체간 자율통합 과정에 관한 연구, 석사학위논문, 중원대학교.
- 김태운·남재걸(2011), 지방자치단체 자율통합 과정에서의 행위자간 갈등 분석, 한국행정학보, 한국행정학회, 제45권, 제3호, pp.149-171.
- 문영동·이시원·민병익(2009), 행정구역 개편 성과의 영향요인, 지방정부연구, 한국지방정부학회, 제13권, 제1호, pp.7-25.
- 민병익(2015), 행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식 변화의 원인 분석, 지방정부연구, 한국지방정부학회, 제18권, 제4호, pp.557-583.
- 복문수(2010), 행정구역개편과정에 관한 다중합리모형 분석, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 제24권, 제1호, pp 97-136.
- 윤기찬·장한나(2008), 도농 통합에 따른 효과에 관한 주민인식의 차이에 관한 연구, 한국지방자치연구, 대한지방자치학회, 제9권, 제4호, pp.91-111.
- 이승중·서재호(2009), 지방행정체제 개편론(초판), 법문사. pp.24-30.
- 이홍준·남재걸(2012), 행정구역 통합 과정에서의 갈등, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 제24권, 제3호, pp.83-112.
- 임승빈(2009), 광역경제권 및 행정구역개편을 위한 이론적 논의, 한국거버넌스학회 발표논문집, 한국거버넌스학회, 2009. 4. pp. 15-28.
- 최락인(2000), 도·농 통합형 지방정부의 효과성 분석, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 제12권, 제3호, pp.169-188.
- 최흥석·정재진(2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 지방정부연구, 한국지방정부학회, 제10권, 제3호, pp.211-233.
- 하정봉·길종백(2012), 기초자치단체 통합에 대한 지역 주민들의 인식 분석, 한국거버넌스학회보, 한국거버넌스학회 제19권, 제1호, pp.51-75.
- 한국지방행정연구원(2000). 「도농복합형태의 시」 제도분석과 발전 방향, 한국지방행

정연구, 한국지방행정연구원.

- 홍준현(1997), 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석, 한국사회와 행정연구, 한국행정연구원, 제8권, 2호, pp.59-90.
- Ostrom, V. Tiebout, C. and Warren, R.(1961), The Organizational of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry, American Political Science Review, Vol. 55. pp. 831-842.
- Tiebout, C. M.(1956). A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64(5). pp.416-424.

2016년 4월 24일 투고

2016년 5월 25일 1차심사

2016년 6월 13일 2차심사

2016년 6월 24일 게재확정