地理學論叢 第35號(2000. 2), 95-114.

행정구역 개편으로 인한 갈등의 유형과 특성에 관한 연구

- 아산시와 구미시를 사례로 -

지 상 현

A Study on Type and Characteristic of the Conflicts Caused by the Reform of an Administrative district

- Case-study of Asan City and Kumi City -

Chi, Sang-hyun

요약 : 본 연구는 행정구역 개편으로 일어나는 갈등의 유형과 특성을 아산시와 구미시를 사례로 분석한 것이다. 행정구역 개편으로 일어나는 갈등은 지역별로 일반적인 특성과 지역별로 고유한 특성을 동시에 보여주고 있다. 사례지역에서 시의 명칭, 시청의 입지, 지역엘리트의 세력다툼, 행정구역 재조정 요구 등을 둘러싼 갈등이 발생하고 있었다. 연구자는 갈등을 정책의 부산물로 보는 시각에서 벗어나 갈등자체를 공간적 시각에서 연구하였다. 이러한 갈등을 행정구역 개편이라는 공간정책과의 연관성으로 분류하면 행정구역 개편 실행과정의 갈등과 행정구역 개편 이후의 갈등으로 나뉘며, 공간적 특성으로 분류하면 입지적 갈등과 영역적 갈등으로 나뉜다. 이러한 갈등은 경제적, 심리적인 일반적 원인과 지역의 고유한 상황이 맞물려서 발생하게 된다. 또한 갈등의 발생과 해결은 지역의 정치과정이며 이를 통해서 지역은 새롭게 재구성된다.

주요어 : 행정구역 개편, 갈등, 행정구역 개편 실행과정의 갈등, 행정구역 개편 이후의 갈등, 입지적 갈등, 영역적 갈등, 지역적 자원, 지역적 자존심, 지역정치과정

Abstract : This study investigated the type and characteristic of the conflict caused by the reform of an administrative district. Conflict caused by the reform of an administrative district has both of faces general characteristic and locational specific characteristic. There were so many conflicts regarding city name, relocation of city hall, struggle of local elites, demand on re-adjustment of administrative district. This study approached conflicts not as byproduct of policy but as conflict itself in the spatial perspective. Conflict can be divided into the conflict during the reform of an administrative district and the conflict after the reform of an administrative district from the view of spatial policy, locational conflict and territorial conflict from the view of spatial characteristics. These conflicts rise in the consolidation of both economic-psychic reason as general factor and locational-specific factor. The process of outbreak and solution of conflicts is political process in local area, in this process the local area is reconstructed.

Keyword : The reform of an administrative district, Conflict, The conflict during the reform of an administrative district, The conflict after the reform of an administrative district, Locational conflict, Territorial conflict, Local resources, Areal pride, local political process

---

* 서울대학교 대학원 석사과정 졸업

Ⅰ 들어가며

1. 문제제기 및 연구목적

행정구역은 행정적 편의를 위해 만들어진 것이기도 하지만 본질적으로는 공간적인 측면을 가지고 있다. 구역(boundary)의 설정과 그 기준의 마련은 전통적으로 지리학의 고유한 영역이며, 구역의 설정은 정치·행정, 경제, 지역개발 등과 밀접한 관련을 맺고 있다.

한국의 시와 군은 도농분리에 기반을 두고 있었다. 즉 군에서 읍과 시를 분리하는 형태였다. 그러나 도시화의 진전과 농촌의 인구유출로 인해서 군부의 재정력이 취약해지고 시·군을 동일한 공간단위로 묶어 관리하자는 규모의 경제에 대한 필요성이 대두되자, 도농통합을 기조로 하는 행정구역 개편의 움직임이 일어났다. 또한 교통·통신의 발달 등으로 인해 발생하는 행정구역과 생활권의 불일치도 행정구역 개편의 원인이 되었다. 1994년 초부터 이루어진 행정구역 개편은 도농통합에 기초를 두고 있으며, 1999년 12월 현재 전국의 도농복합형태의 시는 47개이다.

사실 그동안 추진되었던 도농통합은 행정적인 시군통합에 불과하다(임창호, 1995: 18). 따라서 행정구역개편이 추구하고자 했던 목표 중 5년이 지난 현재 기대했던 결과는 아직 미진하다. 그러나 통합의 장점이 더디게 나타남에 반해 통합의 과정과 그 이후에 일어나는 많은 갈등은 진정한 통합을 더디게 만들고 있는 상황이다. 연구자는 행정구역 개편에 따른 갈등은 단순한 주민 이기주의나, 집단주의로 해석될 수는 없다고 판단하며, 행정구역의 본질적 성격을 기반으로한 연구가 필요하다고 생각한다.

따라서 본 연구의 목적은 첫째, 공간정책인 행정구역 개편과, 이로인한 갈등의 관계를 밝혀내는 것이다. 구체적으로는 공간정책이 실제의 지역에 투영될 때 나타나는 변화를 살펴보고, 이러한 변화가 갈등으로 진행되는 과정을 분석하는 것이다. 둘째, 행정구역 개편으로 일어나는 갈등을 지역의 정치과정으로 분석하는 것이다. 이는 행정구역 개편이 갈등을 촉발시키는 과정에서 개입되는 지역 고유의 변수를 찾아내는 것이다. 셋째, 행정구역 개편으로 인한 갈등을 유형화하여 일반화하는 것이다. 이로써 단순한 현상의 기술에서 나아가 일반적인 기술을 시도하여, 향후 혹은 다른 지역에서 일어날 수 있는 갈등을 예측할 수 있는 개념적 틀을 제공하는 것이다.

Ⅱ 행정구역의 성격과 행정구역 개편

1. 행정구역의 의미와 성격

구역(區域)이란 일반적으로 '일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토공간을 구분하여 놓은 일정한 지리상의 한계'를 말하며, 법적으로는 '일정한 공공의 기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위'를 말한다(김안제, 1979: 559). 이러한 개념을 바탕으로 지방행정구역은 지방에 있어서 집행되는 일체의 광의의 행정작용이 미치는 범위를 말하며, 이는 보다 합리적이고 능률적으로 국가목표를 추구하고 자치기능을 구현시켜 나가면서 국민생활에 편익을 증진하기 위하여 설정된 행정상의 지역적 구역이 된다(김종표, 1991: 365). 이와 같은 기본 개념으로부터 출발하여 행정학적 입장에서 행정구역은 국가의 행정수행을 국가의 최말단까지 효율적으로 집행할 수 있도록 하는 제도가 된다. 반면 지리학에서는 행정구역이 가지고 있는 영토적(territorial) 속성을 함께 고려한다. 행정구역의 설정과 그 경계의 지속으로 인한 주민의 결속과 공동체의식 등이 중시되는 것이다.

2. 행정구역 개편의 필요성

도농통합의 필요성에 대해 많은 학자들이 긍정

적인 견해를 피력하였다. 그 이유로는 첫째, 동일 생활권의 분리에 따른 행정능률 저하와 이에 따른 주민불편의 완화 둘째, 광역행정의 필요성이 대두 셋째, 잔여지역(rump county)의 행·재정 능력의 약화 등이었다. 즉 생활권과 행정구역의 일치, 행정의 효율성, 농촌지역의 지역개발 등의 이유가 도농통합적 행정구역 개편의 목적이었다.

반면 행정구역 개편에 대한 반대논리로는 첫째, 행정적인 입장에서 도시와 농촌지역은 분리된 자치구역 단위로 관리되었을 때 최적의 행정효율이 달성될 수 있다는 점 둘째, 정치적인 문제로 군지역의 대표성이 약해지면서 도시 중심의 개발정책이 나타날 가능성이 높다는 점 셋째, 재정적인 문제로 재정적으로 우위에 있는 시가 열위에 있는 군을 지원할 수 있지 못하다는 점 넷째, 농촌의 지역발전을 위한 뚜렷한 방안이 없다는 점등이 있었다.

3. 갈등에 대한 기존 연구

행정구역 개편으로 인한 갈등 역시, 사회에서 일어나는 갈등 중 하나이기 때문에 일반적인 갈등이론을 살펴볼 필요가 있다. 사회는 여러 개인과 집단으로 이루어져있으며, 이들이 서로 조화를 이루어 통합하거나 갈등하기도 한다. 이러한 개인과 사회집단의 조화와 갈등은 사회과학의 전통적 주제가 되었다. 또한 갈등에 초점을 맞추어 갈등의 원인과 분류, 그 기능과 특성에 대해 논하는 이론이 갈등이론이다. 갈등은 각 학문마다 정의가 다른데, 공통적으로 인정하는 점은 갈등은 갈등주체와 그들간의 양립할 수 없는 상황이 있으며, 그들간의 상호작용이 있어야 한다는 것이다. 갈등의 분류에서도 학문 분야별, 학자별로 상이한 분류기준을 내세우고 있다. 이 중 지리학이나 지역개발에서의 갈등은 공간의 물리적 변화나 그 변화를 일으키는 힘들 사이의 갈등에 국한되는 경향을 가지며, 갈등의 주체, 갈등 사안의 특성, 갈등의 진행단계 등에 초점을 맞추고 있다.

1) 지리학에서의 갈등연구

지리학의 영역에 갈등이 도입된 것은 오래된 일이 아니다. 70년대 초반에 비로소 갈등이 지리학의 영역으로 들어오게 되는데 이후 입지갈등(locational conflict), 외부성(externality), 제도의 효과(institutional effects)등은 '지리적 상상력(geographical imagination)'의 일부분이 되었다(Harvey 1973: 24). 갈등에 대한 연구는 기존의 입지분석(locational analysis)을 보완하기 위한 방법론으로 이용되었다. 즉 시장기제의 불완전성과, 지역내의 복잡한 힘의 대립을 학문의 영역으로 끌어들이기 위한 연구방법 중 하나였다. 이러한 갈등의 요인으로 외부효과, 지대, 제도, 이익집단 등이 중요한 변수로 사용되었으며, 이는 서로 배타적인 것이 아니라 복합적으로 작용한다는 관점이 지배적이다.

이러한 외부효과를 지역적인 이익으로 재구성하려고 하거나, 이익을 추구하기 위하여 갈등을 이용하는 경우 이는 때로는 근린조직(neighborhood organization)을 통해서 이루어지고, 이는 Cox에 의해서 『근린활동(Neighbourhood activism)』과 『세력권정치(politics of turf)』로 개념화 되었다. 공공 안전을 위한 공동체 조직, 성장과 개발을 둘러싼 갈등, 새로운 도로건설에 반대하는 움직임, 토지이용계획의 변화와 공공서비스의 입지를 둘러싼 시민들의 항의등 늘어나는 사회적 갈등이 이로써 설명된다.

2) 지방정치에 관한 이론

행정구역 개편으로 일어나는 갈등은 그 자체로 지역의 통합을 저해하는 요소가 되기도 하지만,

1) 박인권(1999)는 원자력 발전소의 입지를 둘러싼 갈등을 잠재적 갈등(latent conflict) 현재적 갈등(manifest conflict)의 개념틀로 설명하고 있다.

진정한 지역통합을 위해서는 피해갈 수 없는 과정이다. 전통적인 견해의 학자들은 갈등이 부정적이며 사회의 통합을 저해하는 원인이 된다고 바라보았다. 반면 갈등기능론적 시각을 견지하는 학자들은 갈등은 어느 사회에나 편재해 있는 당연한 현상이며, 사회변동을 일으키며, 사회의 정체를 막는 기능을 한다고 주장하였다(Coser,1956). 따라서 행정구역 개편으로 일어나는 갈등도 그 기능에 대해서 연구할 필요성이 제기된다. 이는 『갈등』을 절대악으로 보는 시각에서 벗어나, 하나의 현상과 과정으로 보는 것이다. 이에 이러한 지역사회의 갈등은 지방정치론 혹은 정치과정론으로 접근하는 것이 필요하다.[2)]

지방정치에 대한 접근 방법은 여러 가지로 나누어 볼 수 있지만, 대표적으로는 정치학에서는 정치과정을 연구하기 위하여 주로 정치체제론과 국가론을 사용하고 있으며, 사회학과 지리학 정치학의 일부 분야에서는 지방권력구조의 연구에 초점을 맞추고 있다.

앞선 논의들을 살펴보면 첫째, 행정구역에 관한 논의가 이루어지고 있는 지리학과 행정학의 문헌들은 대부분 행정구역의 효율성, 즉 지방행정 서비스의 최적공급 규모, 행정계층 최적화, 지방의 행·재정능력 제고, 광역서비스의 수행 등에 초점을 맞추고 있다. 그러나 행정구역은 그 자체가 이미 지역적인 성격을 지니기 때문에 지역이 가지는 고유한 속성을 배제하고는 갈등을 설명하기 어렵다. 행정적 효율성(홍준현, 1997; 한국지방행정연구원, 1996) 행정구역 개편이라는 정책 추진과정의 분석(박종관, 1999), 행정구역 개편으로 인한 지역개발방향과 도시계획의 변화(주준원, 1995; 조봉환, 1994; 배나미, 1994; 송인성, 1995, 김석홍, 1995), 재정운영(곽채기, 1995; 박희정, 1994)등을 넘어서는 행정구역이 갖는 지역적 속성을 기반으로한 연구의 필요성이 제기된다.

둘째, 서구 지리학계에서 이루어진 갈등에 관한 연구는 지나치게 계급, 인종적 변수에 의거하여 경제 결정론적인 해석에 흐르고 있기 때문에 한국의 행정구역 개편에 그대로 적용하는 데 무리가 따른다. 또한 갈등론은 논의 자체가 정교하지 못하며, 그 적용에 있어서 매우 유동적이기 때문에 갈등론 자체만으로 행정구역 개편으로 인한 갈등을 일관적으로 설명하는 데 한계가 있으며, 행정구역 개편으로 인한 갈등의 동태적인 측면을 고려하려면 갈등에 관한 논의와 지방정치에 관한 논의를 함께 고려하는 것이 필요하다.

셋째, 기존의 행정구역 개편을 둘러싼 갈등에 관한 문헌은 주로 정부간 권한의 이양(移讓)등 행정적인 과정의 갈등에 국한되고 있다. 또한 실제 지역에서 일어나는 갈등을 행정구역 개편과정의 미미한 부산물로 바라보는 경향을 보여주고 있다. 따라서 행정구역 개편과정의 갈등을 일반적인 논의의 틀에 도입할 것이 요구된다.

4. 행정구역 개편의 현황

1994년 한국의 행정구역 개편은 3단계로 나누어 추진되었다. 1단계('94 3~8)는 시군통합으로서 8개도에서 총 49개시·43개군 중 33개시와 32개군이 통합에 찬성함으로써 1995년 1월 1일에 33개의 도농복합형태의 시가 출범하게 되었다. 2단계('94. 8~12)는 광역시의 설치와, 과대 자치구의 분구, 자치단체간 경계조정 및 추가 시군통합을 추진하였고, 3단계('95. 3~5)는 추가적인 시군통합과 시군 및 자치구간 경계조정을 추진하였다. 따라서 1999년 10월 현재 도농복합형태의 시는 총 47개가 되었다.[3)]

2) 지방에서 정치에 참여한다는 것은 공식적인 경로로는 선거나 국민투표등이 있으며, 청원, 시위등의 방법도 있다. 지방의회의 경우 조례의 의결, 감사·조사, 청원수리등의 일상적인 정치행위를 하고 있다. 이러한 사안에 비해 지역의 통합과, 지역명칭의 변경, 시청사등의 입지변화를 수반하는 행정구역 개편은 지방의 정치과정에서 매우 큰 사안임을 쉽게 알 수 있다. 따라서 행정구역 개편을 지방의 중요한 정치적 과정으로 파악하는 것이 필요하다.

이러한 행정구역 개편은 많은 변화를 일으킨다. 행정구역 자체의 변화로 말미암은 구역의 변화와 시명칭의 변화, 시청의 입지 변화와 함께 행정구역이 담고 있던 많은 사회·경제적 조건들이 변화하게 된다. 이러한 변화 자체는 가치중립적이지만 지역특수적(locational specific)인 조건이라 할 수 있는 각 시의 상황에 따라서 갈등의 요인이 되기도 한다. 이 중 어떤 변화는 피부로 직접 와닿기도 하지만, 또 어떤 변화는 지역주민들이 잘 느낄 수 없는 것이기도 하다.

지역신문 검색을 통해 나타난 갈등은 지역개발 및 농촌지역 상권위축 우려, 유관기관 및 시설 통합, 시/군 행정구역 경계조정, 대중교통 요금체계 및 운행구역 설정, 혐오시설의 이전 및 사용권, 시청입지, 통합시 명칭 및 시설의 명칭, 행정구역과 관할권 일치, 선거구와 시의원 등 정치적 갈등, 지역축제를 둘러싼 갈등 등이다.

Ⅲ. 행정구역 개편에 따른 갈등 사례 - 아산시와 구미시

1. 사례지역의 행정구역 개편 과정 및 현황

본 연구의 사례지역은 충청남도 아산시와 경상북도 구미시이다. 아산시는 온양시와 아산군이 통합된 지역으로 온양시는 온천관광업으로 특화된 지방 소도시였으며, 아산군은 서해안 시대를 맞아 대규모 공단이 입주하는 등 지역개발이 활발히 이루어지는 농촌배후지역이었다. 구미시는 내륙의 전자산업도시로 특화된 곳이며, 그 배후지인 선산군은 낙후한 농촌지역으로 남아있었다.

통합 당시 온양시는 6개 동 아산군은 1개읍 10개 면으로 이루어져 있었는데, 아산시 행정구역의 변천과정을 살펴보면 온양시는 1941년 온양면이 읍으로 승격되고, 1986년에는 6개 동으로 이루어진 시로 승격되었다. 아산군은 1986년에 온양시가 분리해나가면서 1읍 10면으로 이루어져 있었고, 1989년에는 온양시에 위치해있던 군청사를 염치면 송곡리로 이전하였으며, 1990년에는 염치면이 염치읍으로 승격되었다.

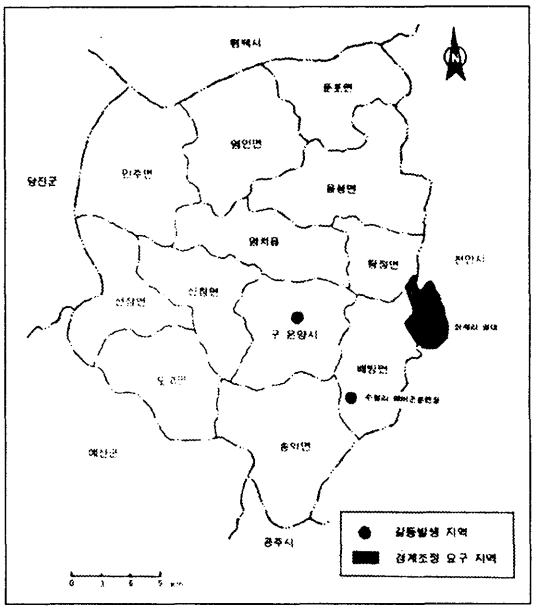

그림 1. 사례지역도-아산시

구미시는 1962년 구미면이 읍으로 승격된 뒤 1978년 구미읍이 구미시로 승격되면서 인위적으로 분리된 지역이다. 이로써 군 지역은 지역의 구심점을 상실하고 인구가 감소하는 등 침체일로에 있었다. 또한 구미와 선산은 시내버스로 20분의 거리밖에 되지 않고, 상당수의 공단 근로자가 군지역에 거주하고 있는 상황이었다. 또한 선산군청은 선산읍에 위치해 있었고, 많은 공공기관등이 선산읍과 구미시에 분리되어 소재해 있었으므로 많은 불편을 초래하고 있었다. 또한 구미시의 좁은 시역으로 인한 개발의 제약때문에 선산군의 넓은 면적이 필요한 상태였다.

4) 행정구역 개편으로 도농복합형태의 시가 되었던 울산시는 광역시로 승격됨에 따라서 제외하였다.

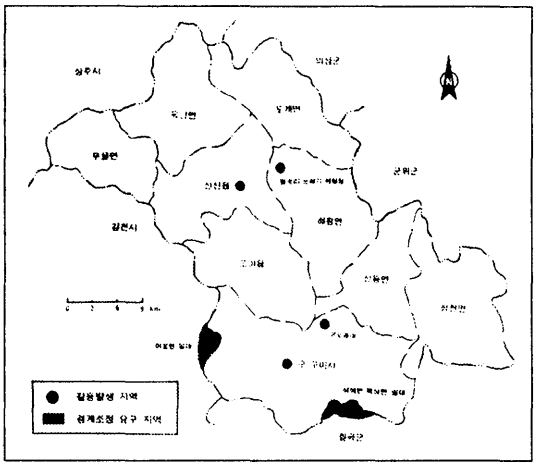

그림 2. 사례지역도-구미시

2. 시 명칭을 둘러싼 갈등

아산시과 구미시의 두 사례지역에서 가장 큰 갈등은 시 명칭을 둘러싼 갈등이었다. 여타의 갈등들은 주로 이익이나 피해가 미치는 좁은 지역에서 일어났음에 비해, 시 명칭을 둘러싼 갈등은 기존 시민과 군민의 갈등으로 표출되었다.

온양시와 아산군의 명칭에 관한 갈등은 아산군의 적극적인 의사표현으로 볼 수 있다. 이는 아산군이 향후 발전의 잠재력이 온양보다 크다는 사실을 인정하기 때문이었다.[4] 온양은 단지 온천을 그 개발자원으로 하는 반면 아산은 현대자동차, 삼성전자등 대규모 공장이 입지하고, 지역내 많은 농공단지등이 들어서 있었으며, 향후 서해안 고속도로의 개통과 경부고속전철의 통과로 개발의 잠재력이 높기 때문이었다. 또한 온양시의 관광수입 정체도 온양시의 입지를 위축시키는 요인이 되었다.

이러한 지역간 세력의 차이에 따른 통합의 입장 차이는 이는 통합의 가/부를 묻는 주민 의견조사에서도 나타났는데, 주민의견조사는 명칭이 결정되기 이전에 실시되었다. 조사에서 온양시의 절대다수가 통합에 찬성하였음에 반하여 아산은 그렇지 않았다. 따라서 아산의 목소리가 훨씬 높았는데, 아산군 의회가 발표한 통합시 명칭에 관한 의견서를 보면 '아산군과 온양시 주장의 논리성'이라는 제목으로 아래와 같이 결론을 내리고 있다.

> 아산군은 역사적인 정통성과 지역의 발전잠재력 및 양 지역의 주축, 그리고 온양시가 아산군에서 분리되었으므로 통합 시에도 같은 뿌리인 아산시로 해야한다는 지극히 당연하고 상식적이며 합리적인 논리인데 비하여, 온양시는 단순히 온양온천의 전국적인 지명도를 이유로 통합시의 명칭을 온양시로 주장하나, 온양온천은 온천수등 지역발전을 위한 물적자원이 한계에 이르렀고....(하략)

반면 온양시는 시의회에서 온양시 아산군의 통합배경을 다음과 같이 소개하고 있다.

> 온양시는 1986년 시 승격으로 아산군과 분리되어 발전하여 왔으나 좁은 시세와 3차산업 중심의 불균형적인 산업구조로 인하여 스스로의 성장발전에 한계를 보이고 있으며....(하략) (온양시, 제29회 정기회)

이와 같은 논란속에서 통합명칭에 관한 결정권은, 충청남도 통합시 명칭조정위원회로 이관되게 된다. 여기서 통합명칭은 아산으로 결정되며, 결정의 이유도 아산이 주장하는 역사적 정통성으로 발표되었다. 이에 대해 온양시는 강력하게 반발하고 나섰으나 이미 명칭이 정해진 뒤에 온양에서 할 수 있는 일은 없었으며, 온양의 힘이 역부족임을 인정하게 된다. 그러나 아직도 명칭에 관한 갈등은 상존해 있다. 온양은 온천관광으로 특화된 곳이며 온천관광에 따라 지역 경제의 부침이 일어나게 된다. 그러나 온양이라는 지명이 없어짐에 따라서 사람들에게 온양이라는 명칭이 잊혀지게 된다는 것이다.

도로 표지판의 경우 온양온천을 찾아오는 사람들은 온양을 찾기 마련인데, 표지판은 아산으로

4) 제3차 국토종합개발계획에서 아산은 서해안시대를 대비하는 중부권의 핵심도시로 지정되었다.

표기되기 때문에 온양과 아산이 통합되었다는 것을 모르는 사람들에게 온양을 제대로 알려줄 수 없다는 것이다. 따라서 온양시 의회는 도농통합시 온양온천의 명칭을 살리기 위해 온양시 온천동을 온양온천동으로 개칭하였다. 또한 지속적인 청원으로 1999년 초에 도로 표지판에 아산과 온양을 병기하게 되었다.[5] 또한 아산의 장소마케팅의 일환으로 추진되는 한·일 청소년영화제의 추진에 있어서도 개최장소는 마땅히 아산이 되어야 함에도 불구하고, 『아산시(온양)』 혹은 『아산시 온양』 등으로 표기하였다.

구미시 역시 통합시의 명칭을 둘러싼 갈등이 첨예하게 일어났던 지역이다. 갈등은 주민의견조사를 거친 후 시군의회의 의견수렴과정에서 시작되었다. 양 의회 모두 통합의 대의에는 찬성하였지만 통합시의 명칭은 각각 '구미시'와 '선산시'로 주장하였다.

구미시 의회의 경우 총 22명의 의원중 통합에 반대하는 의원은 1명 밖에 없었으며, 선산군 의회는 전원 통합의 대의에 찬성하였다. 그러나 통합의 세부사항에 대해서 반론들이 제기되었는데 우선 행정구역 개편의 효과에 대한 문제점 등이 제시되었다.[6] 그러나 의회에서 논란이 되었던 것은 시 명칭의 문제와, 시와 군의 세력다툼에 관한 것이었다. 구미시 의회 속기록을 살펴보면 명칭에 관한 문제에서 다음과 같은 발언들이 있었다.

"선산군에서는 구미 금오공대가 선산군으로 오지 아니하고, 명칭도 선산·선주·일선으로 바꾸지 않는다면 통합할 의의가 없다고 하는 주민들의 이야기들이 간간이 들려오는 것을 저도 듣고 의원님 여러분들도 들은 줄로 알고 있습니다. 그렇다면 명칭에 관한 문제가 선산 혹은 선주로 바뀐다고 했을 때 구미도 굳이 통합에 의의가 없다고 보고 있습니다."(구미시의회 제34회 임시회)

"현재 시의원만도 구미시가 선산군보다 많은데 명칭 짓는데는 똑같은 동수로 해야된다는 것은 이름을 뺏길 우려가 있다는 그런 불합리한 속에 과연 우리가 통합을 해야되겠느냐"(구미시 의회 제34회 임시회 총무위원회)

위에서 살펴 본 바와 같이 구미시에서는 구미공단의 입주업체들이 상호 및 포장재 교체, 주소등록 변경과 같은 업무를 하는데 비용이 많이 든다는 사실을 들어 구미시라는 명칭을 고수하도록 요구하였으며, 이러한 의사결정 과정에서 구미가 선산보다 세(勢)가 큼에도 선산과 동등한 입장에서 명칭 논의를 하는 것에 대한 반감을 표시하고 있다. 반면 선산군 의회에서는 시명칭에 관한 논의가 많지 않다. 선산군 의회에서 명칭에 관한 논의는 "구미는 신라 진평왕 때부터 우리 선산의 문화권이므로 역사성과 전통성을 고려하여 통합시의 자치단체 명칭은 『선산시』로 명명하는 것이 가장 합리적이고 타당성 있을 것으로 생각합니다"의 정도로 의견을 피력하는 것에 그치고 있다.

이러한 통합시 명칭을 둘러싼 갈등은 양 시군 주민의 격렬한 반대운동을 촉발하였으며, 이에 1994년 6월 1일 경상북도에서는 제1차 명칭조정위원회를 개최하였으나 양 시군의 주장이 엇갈려 결렬되었으며, 1994년 6월 16일 제2차 명칭조정위원회가 열려 통합시의 명칭을 "구미시"로 결정하였다. 그러나 그 다음날인 6월 17일 경상북도 의회에서는 통합시의 명칭을 "선산시"로 의결함으로써 양 시군주민들의 갈등과 반목은 격화되었다. 이에 구미시와 선산군 각 지역에서 통합시 명칭에 대한

5) 실제로 명칭이 없어지는 것은 심각한 문제를 야기한다. 아산시의 경우 온천욕을 하는 사람들이 온양을 찾기란 쉽지 않다. 온양과 아산이 통합된 사실을 모르는 사람들은 없어진 지명을 찾아가야 하기 때문이다. 비슷한 예로 통합 문경시의 경우 점촌시의 명칭이 없어진 상태이다. 따라서 지도에는 기존 점촌시도 "문경"으로 표시되어 있고, 문경읍 역시 "문경"으로 표시되어 있어. 한 시 내에 두 개의 "문경"이 생기게 되었다.

6) 이러한 문제는 행정구역 개편을 추진한 내무부의 홍보 내용에 대한 일반적인 문제제기로 많은 학자들이나, 일반인들이 이미 의문을 품고 있었던 내용이다. 세부적인 사항으로는 지역간의 균형개발, 행정서비스 공급의 효율성, 지역이기주의와 관련된 혐오시설 재입지 문제, 행정에 대한 주민참여와 주민통제 등이다.

2차 주민의견조사를 실시하였고, 이로써 통합시의 명칭은 구미시로 최종 결정되었다. 그러나 이후에도 명칭에 관한 갈등은 지속되는데, 통합시의 명칭이 바뀌면서 여러 공공기관의 이름도 바뀌어야 하는데, 그 때마다 갈등과 반목이 지속되고 있다.[7]

3. 시청 등 선호시설의 입지를 둘러싼 갈등

행정구역 개편으로 시·군이 통합되면서 시청의 입지는 초미의 관심사가 되었다. 시청이 입지하는 곳이 통합시의 중심지가 되며, 시청 주위에 상권이 형성되는 등 지역경제에서 큰 비중을 차지하기 때문이다.

사례지역인 아산시와 구미시는 조금 다른 갈등 양상을 보이고 있다. 이는 아산시와 구미시의 공간구조가 매우 상이하기 때문이다. 아산시의 경우 기존 온양시가 아산군의 중심부에 위치하여 아산군의 중심지 역할을 하였고, 온양시 이외에는 고차의 중심기능을 하는 곳이 없었음에 반하여 구미시는 남쪽의 구미시와 북쪽의 선산읍이 서로 구분되는 공간구조를 만들어내고 있었다.

기존 구미시는 구미시의 남쪽 부분인 고아읍, 장천면, 산동면, 해평면 일부를 그 배후지로 하고 있었으며, 선산읍은 무을면 옥성면 도개면 해평면 일부를 배후지로 하고 있었다. 따라서 선산군 군청은 선산읍 소재지에 위치해 있었다. 그러나 행정구역 개편으로 통합시 소재지가 구미로 바뀌면서 선산읍과 그 배후지의 주민들이 강력하게 반발하고 나섰다.

따라서 선산군청을 없애는 대신 선산출장소로 격하해서 유지하고 있지만, 기존의 261명의 공무원의 대부분이 구미시로 전출되고, 현재 약 80명의 공무원만이 근무하고 있다.[8] 그러나 통합구미시와 같은 이원적인 공간구조를 지닌 곳에서는 군청뿐만 아니라, 다른 공공기관의 통폐합도 기존의 중심지에는 큰 타격을 줄 수 있다. 이에 따른 상권의 축소도 큰 갈등 요인으로 대두되는데, 과거 군청 공무원들을 상대하는 주변 식당의 경우 큰 타격을 받고 있으며, 인쇄업자들도 모두 문을 닫는 등 지역경제가 침체하고 있다.[9]

또한 통합구미시에서 통합 시청의 입지만큼 격렬한 논쟁을 일으켰던 사안은 금오공대의 이전문제이다. 금오공대는 현재 구미시 신평동에 위치해 있는데, 선산군민들은 지역의 균형발전 차원에서 금오공대가 선산읍으로 이전하기를 희망하였다. 그러나 금오공대 측에서 원활한 산학협동을 위해서는 공단근처가 이전의 적지라는 의견을 피력하여, 현재 구미시 거의동에 새로운 캠퍼스 조성공사가 한창이다.

지역신문에 금오공대의 이전 예정지가 구미시 도시계획 구역 내로 정해졌다는 기사가 난 후, 의회에서는 이에 대한 군 집행부에 대한 질타가 있었다. 이후 금오공대 유치건의안을 의결하게 된다. 그러나 금오공대가 기존 구미시역내로 이전하면서 통합에 대한 상실감이 증폭되었다. 선산군측에서는 주민의견조사가 끝난 이후 명칭과 금오공대 이전을 통합의 전제조건으로 내세웠다. 그러나 명칭이 구미시로 결정되고, 금오공대도 구미시 거의동으로 이전이 확정되면서 군민들의 시군통합에 대한 반대여론이 급증하였다.

아산의 경우 시청사의 입지를 둘러싼 갈등은 처음부터 도/농간의 대립구조에서 출발한 것은 아니었다. 온양시에 바로 접해있는 염치읍에 군청사가 위치해 있었고, 온양시 이외에는 통합아산시청을

7) 예를 들어 통합 이후 구미문화원과, 선산문화원의 통합작업이 있었다. 그러나 선산측에서 "선산문화원" "선주문화원" 등의 이름을 고집한 반면, 구미시에서는 "구미문화원"으로 주장하여 논란을 빚은 적이 있었다. 당시 선산군 측에서는 통합시의 명칭이 바뀌었다고 해서 모든 공공기관의 이름이 "구미"로 시작되어야 하는 지에 대해서 중앙정부에 법률적 해석을 요구하기도 하였다.

8) 종전의 선산군청은 16개과 49개의 계로 구성되어 있었으나, 통합 이후 농정과 민원관련 과 8개 31개 계만 남게 되었다.

9) 이재원(1997)은 인쇄업 이외에도, 관급공사의 경우 구미시 소재 기업들이 진출하는 등 상권이 구미시에 점차로 편입되고 있다고 하였다.

유치할 만한 중심지도 없었기 때문이었다. 그러나 통합시의 명칭이 아산시로 결정이 나면서, 온양시 주민들은 온양시청이 신축되지 않으면, 기존 염치읍의 아산군청이 통합시청으로 사용되는 것이 아닌가하는 의구심을 갖게 되었다. 이러한 의구심은 "명칭과 시청 빼앗기의 통합"이라는 인식으로 발전되어 청사 신축을 서두르게 되었다.[10] 온양시는 1994년 11월 16일 『온양시 청사 신축계획에 따른 긴급 입찰 공고』를 하고 신청사 건설을 시작하게 된다. 그러나 아산군 의회에서는 이에 대해서 반대하고 나서서 시·군간의 반목을 빚었다. 그러나 아산시에서 기존 온양시 지역 외에 청사를 유치할 만한 곳이 현실적으로 없었으므로, 기존 군청을 테크노파크로 임대하고, 신축 온양시청을 통합시청으로 사용하게 되었다.

4. 혐오시설의 이전에 관한 갈등

혐오시설의 이전은 행정구역 개편 이전에도 많은 논란이 있던 사항이었다. 도농통합적 행정구역 개편이 도시와 농촌의 공간을 효율적으로 이용한다는 목적이 있었던 만큼 기존의 시가화 구역 내에 있던 여러 혐오시설이 교외로 원활히 이전될 수 있으리라는 기대감이 있었던 것이다(권용우·지종덕, 1995). 사례지역에서 혐오시설의 이전에 관해 두가지의 갈등이 확인되었다. 아산시에서는 예비군 훈련장의 이전에 관한 갈등이, 구미시에서는 쓰레기 매립장의 이전에 관한 갈등이 발생하였다.

아산시 배방면 수철리 일대는 예비군훈련장의 이전으로 인한 갈등이 일어나고 있다. 현재의 예비군 훈련장은 구 온양시 용화동에 위치하고 있다. 훈련장등 군부대는 일반적으로 혐오시설 혹은 주민 기피시설로 분류된다. 도농통합으로 인해서 쓰레기 매립장·소각장, 변전소, 핵발전소, 군부대 등 혐오시설이 농촌지역으로 이전하기 수월해질 것이라는 사실과 이로 인한 갈등이 분출할 것이라는 것은 많은 연구자들이 예측했던 바이다.(이만형, 1995; 권선택, 1994)

즉 과거에는 같은 생활권이라도 시와 군으로 행정구역이 다르기 때문에 혐오시설을 이전하려고 해도 군지역, 구체적으로는 군청에서 이전을 거부한다면 시 지역에서는 이전할 수 없었다. 그러나 도농통합으로 같은 행정단위로 묶여있기 때문에 기존 시가지 지역보다는 농촌지역으로 이전하려 하는 것은 당연하다 하겠다. 처음 이전을 계획했던 곳은 송악면이었으나, 주위에 외암 민속마을이 있는 관계로 송악면 계획을 철회하고 배방면 수철리로 이전을 계획하였다. 예비군훈련장의 입지로 영향을 받는 지역은 수철1,2리, 중1,2,3리 신흥리인데 배방면의 오지지역으로 남쪽과 서쪽이 비교적 높은 산으로 가로막혀 있는 지역이다. 이 지역은 인구는 총 445세대 1357명인데, 이 곳 주민들은 예비군 훈련장이 입지한다는 소식이 일간지를 통해 발표된 이후 주민청원, 시위등으로 갈등을 격렬하게 표출하고 있다.

구미시의 경우 쓰레기 매립장을 둘러싼 갈등은 해소된 상태이다. 1996년 구미시는 구미권역의 쓰레기를 처리할 수 있는 매립장을 건설하기로 결정하였다. 기존의 쓰레기 매립장은 기존 구미시 시역 안에 있었는데, 기존의 매립장이 포화상태에 달할 것으로 예상하여, 구미시 해평면 월곡리에 신규 매립장을 조성하기로 계획하였다. 그러나 주민의 거센반발로 공사를 중단하였다. 이후 쓰레기 종량제의 실시로 반입 쓰레기가 줄고, 기존 쓰레

10) 많은 의원들이 시청의 조기 건립을 촉구하게 되는데, K의원의 발언을 보면
"사실 아산군 측에서는 여러 가지 정황으로 보아 온양으로 되는 것으로 보고 거의 포기단계에 있었고, 시청만큼은 현 아산군청 청사를 사수할려고 내밀히 활동까지 하고 있었습니다.
그렇다면 우리가 얼핏 생각할 때 명칭은 아산군으로 되었으니까 시청만큼은 중심지인 온양시 지역에 양보하지 않을까 하는 안일한 생각은 시 명칭은 당연히 온양시로 될 것이다라고 100% 믿고 있다가 아산시로 변경된 우를 범하게 됩니다."

기들이 압축되어 당분간 쓰레기 반입에 문제가 없게 되자, 쓰레기 매립장 건설 계획은 백지화 된 상태이다. 그러나 구미의 인구증가가 지속적으로 일어나고 있으며, 기존 매립장에 한계가 있기 때문에 혐오시설의 이전에 관한 문제는 여전히 남아 있다고 할 수 있다.

5. 행정구역 경계조정을 둘러싼 갈등

1995년의 행정구역 개편은 그 성격상 크게는 도농통합과, 자치단체간 경계조정으로 나뉠 수 있다. 이러한 자치단체간 경계조정은 주민들이 실제의 생활권에(실질구역 : de facto)에 행정구역(형식구역 : de jure)를 일치시켜 달라는 요구이다. 실제로 전국 읍·면의 13.8%가 생활권의 불일치를 호소하고 있다(한국행정연구원,1997, 지방행정계층조정과 행정구역 개편방안, p.48.)

이러한 요구는 행정구역 개편이 직접적인 요인이 되는 것은 아니다. 기존부터 생활권과 행정구역의 불일치의 조정을 요구한 많은 지역들이 있으며, 지방자치 이후 서로의 관할구역을 조금이라도 더 갖기 위한 지자체의 의도 때문에 많은 갈등들이 일어나고 있는 상황이다. 그러나 1995년의 행정구역 개편으로 몇몇 지역에서 행정구역 경계조정이 이루어지자 기존의 행정구역 경계조정 요구는 더욱 강력해 졌다. 즉 행정구역 개편으로 인해서 기존의 관할구역 개편을 둘러싼 갈등이 표면으로 촉발되거나, 격화된 것이다.[11]

사례지역에서도 이러한 관할구역 개편으로 인한 갈등이 나타나고 있는데, 양상은 다르다. 아산시의 경우 배방면 일대의 주민들이 인접 천안시로의 편입을 강하게 요구하고 있다. 구미시의 경우는 반대의 상황이 나타나는데, 인근의 칠곡군과 김천시 일부 주민들이 구미시로의 편입을 요구하고 있는 상황이다.

아산시 배방면 장재리, 휴대리, 세교리(이하 장재리 일대)에서 일어나는 갈등은 행정구역개편이 직접적인 요인은 아니다. 장재리 일대는 1985년부터 장재·휴대·세교리 천안시편입추진위원회(이하 추진위)가 결성되어 천안시로의 편입을 요구하고 있었다. 그러나 행정구역 개편과 동시에 장재리 일대의 요구가 표면화되면서 아산시의 대응도 함께 격화되었다. 장재리 일대는 1995년 당시 제2차 행정구역 개편으로 시군간 경계조정의 대상지역으로 아산시에서도 경계조정을 추진하고 있었다. 그러나 이 사실이 알려지면서, 의회와 시·군민이 집단적으로 반발하였다. 이러한 상황에서 충남 도지사는 이곳의 주민의견조사를 포기하게 되고, 장재리 일대의 주민들은 천안 편입 목전에서 자신들의 의도가 좌절당하자, 아산시에 대한 반감까지 겹쳐 이후 격렬하게 반발하게 되었다.

장재리 일대는 아산시의 가장동쪽에 위치하고 있으며, 천안시와 시 경계를 이루고 있다. 경부고속전철 역사가 들어서는 지역이며, 인근에 호서대학교 제2캠퍼스와 신규조성된 아파트 단지가 있다. 또한 이 지역과 인접해있는 천안시의 쌍용동은 이미 시가화가 되었다. 또한 온양천과 천안천이 흐르고 있어 하천을 경계로 경계설정을 한다면 주민들의 주장대로 장재리 일대의 상당부분이 천안으로 편입되게 된다. 더구나 아산시와 예산군은 행정구역개편에 따라 1994년 12월 경계조정에 합의한 바가 있어 주민들을 더욱 자극하였다.[12] 현재도 장재리 일대는 천안시로의 편입을 요구하며 집단행동을 하고 있다.

칠곡군 석전면의 중리, 성곡리는 구미시의 시가화가 진행되면서 아파트등 주택단지의 건설이 활발히 진행되고 있다. 심지어는 모 아파트 단지는 단지중 2개동은 칠곡군, 1개동은 구미시, 그리고

11) 실제로 아래에서 제시될 아산시 배방면 일대의 경우 천안시로의 편입을 요구한 것은 1985년 『천안시 편입추진위원회』가 구성된 이후이지만 편입요구가 격화되어 아산시에서 대응을 하기 시작한 것은 1995년 『천안시 편입반대 추진위원회』가 결성된 이후이다.

12) 1994년 12월 22일자로 충남 예산군 신암면 신종리 일대를 아산시에 편입하였다.(대통령령 제 14,434호)

한 동은 출입구에 따라서 구미시와 칠곡군으로 나뉘고 있다. 이에 대한 주민의 민원은 계속되지만 칠곡군의회의 승인이 나지 않아, 이곳 주민들은 상당한 불편을 호소하고 있다. 또한 북삼면 일대는 구미전자 공단에 일부 지역이 걸쳐있는 상황이다. 따라서 입주한 기업들이 다른 행정구역에 속하게 됨으로써, 상호간에 시외전화를 쓸 뿐 아니라, 행정적인 관리체계에 혼선을 빚기도 한다. 또 주민들은 재정상황이 넉넉한 구미시로 편입되기를 원하고 있다.[3] 또한 금릉군 아포면 대성리 일대는 생활권 학군이 구미시로 되어 있기 때문에 생활권과 행정구역을 일치해주기를 원하고 있다.

이상에서 보듯이 구미시와 아산시 모두 행정구역 조정의 문제가 심각하게 부각되고 있다. 이는 모두 행정구역 경계에 거주하는 주민들이 좀더 큰 도시로 편입되기를 희망하는 경향을 보여주고 있다. 이러한 이유는 심리적으로 소도시보다는 중규모 이상의 도시에 거주하기를 원하기 때문이기도 하지만, 보다 근본적인 원인은 지가의 차이등 경제적인 이유이다. 이러한 현상은 현재 시·군의 행정구역이 광역화되지 못하는데서 생기는 문제로, 이러한 문제점은 앞으로도 계속될 것이다.

6. 세력권 다툼, 자원배분을 둘러싼 갈등

일종의 지역통합인 도농통합은 구역의 통합과 함께 그 속에 속해있는 주민간의 통합이 이루어졌을 때 진정한 통합이 이루어진 것이라 할 수 있다. 그러나 시/군으로 분리되어있던 행정구역의 속성상, 각 지역은 서로의 영역성을 지니며 이를 기반으로한 세력을 확보하게 된다. 행정구역 개편에 따라서 세력권다툼, 자원배분이 중요한 갈등으로 부각되었다.

그 중 세력권 다툼이라고 볼 수 있는 지역 유지들 간의 갈등은 각종 단체들간의 통합에서 나타났다. 관변단체나, 체육관련 협회, 직능단체들은 그 목적은 상이하나 상당수가 지역유지들의 세력기반이 되기도 한다. 행정구역 개편으로 한 시에는 하나의 단체만 존재할 수 있게 되자, 각 통합시에서는 각종 단체들의 통합작업이 이루어졌다. 정부의 유관기관은 정부의 조치에 따라 별 무리없이 통합되지만, 지원단체, 민간단체들은 통합에 진통을 겪었다. 대표자 선출, 이사회 구성등에서 시/군간의 알력이 지속되었던 것이다. 일례로 아산시의 경우 새마을 지도자 협의회의 경우 통합에 진전을 보지 못하고 있었는데, 당시 아산군 새마을지도자 협의회장이 대승적인 차원에서 온양시에 협의회장 자리를 양보자나 아산군측 협의회원들이 집단적으로 반발하였다.

구미의 경우 상황이 약간 다른데, 이는 통합 구미시의 중심도시인 구미의 세력이 월등하기 때문이다. 따라서 구미와 선산의 경우 유관단체가 통합하는 경우 이사회의 선임에서 인구비례를 적용하게 되는데, 이렇게 되는 경우 구미시 출신 임원이 대다수를 차지하게 되는 것이다. 따라서 선산군의 일부 단체는 독자적 설립등기를 내는 등 통합의 갈등은 계속되었다.[15]

지방의회의 갈등도 이와 비슷한 경우인데, 지방의회의 경우 지역에 기반한 정치세력이라고 볼 수 있다. 이러한 지방의회는 통합의 과정부터 많은 영향력을 행사하였다. 행정구역 개편 과정에서 지방의회의 의견이 통합의 가/부를 결정하는 것은 아니었지만, 형식적으로나마 지방의회의 의견을 참고하도록 되어 있으며, 지방의회의원의 경우 지역의 여론을 조성하고, 이끌어나가는 주체라는 점에서 지방의회의 역할을 적지 않다고 하겠다.

통합 아산시의 경우 아산군 의회는 통합과정 초기부터 성명서, 의견서등의 의견피력을 적극적으

13) 최근에 전화통화권을 통일하였으나, 여전히 경계조정은 여전히 이루어지지 않고 있다.
14) 1978년 구미읍과 칠곡군 인동면을 통합하여 구미시가 발족되었고, 1983년 칠곡군 북삼면 오태동을 구미시에 편입하였다.
15) 일례로 체육회중 4월 중순에 가서야 정구회가 처음으로 통합되었다.

로 해 나갔으며 이는 온양시와는 대조적인 현상이었다. 통합 이후에도 이런 현상은 계속되었는데, 온양시의 경우 6개 동에서 6명의 의원이 선출됨에 반하여, 아산군에서는 11개 읍·면에서 11명의 의원이 선출되었다. 따라서 의견 대립이 있을 경우 아산군 출신 의원의 목소리가 높을 수밖에 없었다. 그러나 가장 큰 문제는 의장 선출과정에 있었다. 시·군간의 알력 때문에 아산시 의회에서는 의회일정을 전반 후반으로 나누어 각각 1명씩 의장을 선출하기로 하였는데, 전반기에는 군 출신, 후반기에는 시 출신 의원이 의장직을 맡기로 하는 상황이 연출되었다. 그러나 투표 때마다 아산군 출신의원들이 반발하고 나서 그때마다 시출신 의원들의 로비가 행해지는 진통이 계속되고 있다.

구미시의 경우 구미시 출신 의원 19명 선산군 출신 의원 8명으로 의회가 구성되었다. 유관단체의 통합과 마찬가지로 선산군 의회 의원들은 지역 권력의 핵심에서 밀려나는 모습을 보이고 있다. 통합 이후 의장단에서 선산군 출신의원이 선출된 것은 제 2대 의회의 부의장 밖에 없었다. 이는 단순한 의원들간의 힘겨루기를 넘어서 지역 엘리트들의 세력의 재편으로 볼 수 있다. 의원들의 경우 대부분 지역유지로, 나름대로의 세력과 권력을 가지고 있다 할 수 있을 것이다. 이러한 지방엘리트들은 지역사회의 변화에 따라 부침을 거듭한다.[16] 행정구역 개편도 이러한 지방엘리트들의 세력 재편을 촉진하게 된다. 사례지역인 구미시 선산군 지역 의회의원들은 대부분 지역에서 오래살았고, 따라서 안면이 넓은 지역인사가 주류를 이루고 있음에 반하여, 구미시 지역은 다양한 직업적 배경을 지닌 의원들의 진출이 두드러지고 있다. 즉 선산군 지역에서는 이장, 농촌지도소, 지역 공무원, 유지들이 의회로 진출함에 반하여, 구미시 지역에서는 기업가, 의사·약사·한의사·건축사 등 전문직, 한국노총계열의 노조, 상업 종사자 등 다양한 분야에서 의회에 진출하고 있다. 따라서 재력(財力)이나, 전문성에서 구미시 출신 의원들이 비교적 우위에 있다.[17]

이러한 지역의 여론주도세력들의 갈등과 함께 재원배분에 관한 갈등도 행정구역 개편으로 인한 갈등의 한 측면을 보여주고 있다. 그 중 시금고를 유치하기 위한 경쟁과 갈등이 양 사례지역에서 동일하게 일어나고 있는데 시금고를 유치하게 되면 매년 상당수의 예금을 유치할 수 있기 때문에 금융기관과 특정 금융기관을 지지하는 세력간의 갈등이 발생하였다.

Ⅳ 행정구역 개편으로 인한 갈등의 유형분석

1. 유형분석의 의미와 체계

유형분석은 현상을 이해하기 위한 수단이며, 이를 통해서 이후의 유사한 현상을 분석하는데 개념적 틀을 제공해준다. 행정구역 개편으로 인한 갈등을 유형분석하는 본 논문의 목적도 마찬가지인데, 갈등을 유형분석 함으로써 현상을 단순화하여 이해하고, 이를 통해 개념적 분석틀을 제공하기 위한 것이다.

갈등을 유형구분하는 방식에는 여러 가지가 있다. 흔히 사용되는 방법으로는 갈등의 주체, 갈등의 원인, 갈등의 성격, 갈등의 진행단계등이 있으며, 지리학이나 지역개발의 분야에서는 갈등의 주체, 갈등사안의 특성, 갈등의 진행단계등에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 주체를 기준으로한 분류는 하나의 사안에는 적합한 분류기준이 되지

16) 박은경(1984)는 안동지역사회를 사례로한 실증연구에서 대한민국 건국초기, 전후 부흥기, 산업화 변동에 따라서 지역사회 엘리트의 세력재편이 이루어졌다고 하였다.

17) 실제로 선산군 출신 의원들이 의장단에 참여하지 못하는 이유에 대해, 관계자(직위를 밝힐 수 없다는 면담자의 요구)는 의회를 진행하고, 안건에 대한 검토를 하는등 여러 가지 의회의 업무상, 시출신 의원들이 좀 더 세련되기 때문에 아무도 군출신 의원의 의장단에 참여하지 못하는 것에 대하여 의의를 제기하지 않는다고 하였다.

만, 행정구역 개편으로 인한 갈등과 같은 여러 가지의 변수들이 개입하는 사안을 분석하기에는 부족하다. 또한 갈등의 원인을 기준으로 하는 분류는 현상을 지나치게 단순화하는 오류에 빠지게 된다. 따라서 본 연구에서 연구자는 행정구역 개편이라는 공간정책과의 관련성, 공간적 특성을 기준으로 분류할 것이다. 이는 위의 주체와 원인이라는 분류 기준보다 한단계 하위의 개념이며, 이를 통해서 주체와 원인을 함께 설명할 수 있을 것이다.

1) 행정구역 개편과의 관련성에 따른 분류

행정구역 개편이 갈등을 발생시키는 원인이 됨은 분명하지만, 갈등을 유발하는 과정에서 행정구역 개편이 항상 동일하게 작용하는 것은 아니다.

① 행정구역 개편 실행과정의 갈등

행정구역 개편의 과정에서 법적·행정적으로 수행되어야 하는 정책적 과정에서 일어나는 갈등이 "행정구역 개편 실행과정에서의 갈등"이다. 행정구역이 개편되면서 시의 명칭 확정, 통합시청사의 확보, 통합시금고의 지정, 지방의회의 통합, 법제의 정비 등은 반드시 이루어져야 하는 사항이었다. 이러한 갈등 중 사례지역에서 확인한 갈등은 시의 명칭을 둘러싼 갈등, 통합 시청사 입지를 둘러싼 갈등, 통합 시금고 선정을 둘러싼 갈등이다. 위와 같은 행정구역 개편과정에서의 갈등의 특징은 의사결정 과정에서의 갈등이라는 점이다.

이러한 의사결정 과정에서의 갈등에 지역의 각 주체들과 세력관계들이 서로 맞물리면서 복잡한 갈등 양상을 조성하게 되고, 이는 최종적으로 정책결정에 영향을 미치게 된다. 이러한 지방의 의사결정 과정은 지방정치로 분석할 수 있다. 여기서의 지방정치는 지방의회와 같은 공식적인 정치의 장과 함께, 지역민의 의사표현, 시위, 청원 등과 같은 비공식적인 정치를 포함하는 개념이다.

시의 명칭을 둘러싼 논의에서 온양시와 아산시의 갈등은 아산군이 온양시에 대해 가지는 지역개발 전망에서의 잇점으로 인하여 아산시의 의견이 관철되었으며, 구미시와 선산군의 경우 구미시의 월등한 경제력으로 명칭이 구미시로 결정되었다.

시청사 위치의 결정에 있어서도 입지적 최선이 선택되기 보다는 각 입지를 주장하는 세력에 의해 입지가 변동되는 현상을 확인 할 수 있었다. 구미의 경우 시청의 입지를 둘러싼 갈등에서 선산군 측의 공격적인 의사표출로 인한 갈등무마 과정에서 선산군청을 출장소로 격하시키는 형태로라도 청사를 유지하는 결과를 낳았다. 즉 선산군과 구미시의 통합에서 없어질 선산군청이 선산출장소의 형태로 유지되는 결과를 낳은 것이다. 행정구역 개편과정의 갈등을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

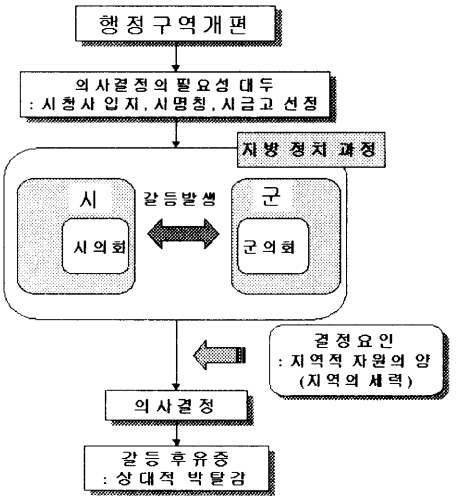

그림 3. 행정구역 개편 실행과정의 갈등

② 행정구역 개편 이후의 갈등

행정구역 개편 이후의 갈등은 행정구역 개편이 갈등의 전제조건을 만들어 냄으로써 일어나는 갈등이다. 위의 행정구역 개편 실행과정의 갈등은 행정구역 개편 모든 지역에서 일반적으로 일어날 수 있는 갈등임에 반하여, 개편 이후의 갈등은 지역의 상황에 따라 다른 발생 양태를 보인다.[18] 사례지역에서는 아산시와 구미시에서 나타난 혐오시설의 농촌지역으로의 이전과 관련된 갈등, 행정구역 재조정을 둘러싼 갈등, 지역유지들의 세력다툼이 있

다. 행정구역 개편으로 인한 갈등은 지역 내에 상존(常存)해 있던 갈등인 경우가 많다. 그러나 행정구역 개편이 이러한 갈등의 촉매역할을 하였으며 동시에 이러한 갈등을 증폭시켰다. 혐오시설의 이전의 경우 중심도시내에 입지해있던 각종 혐오시설들을 배후지 농촌지역으로 이전하기 위한 노력은 계속되었으나, 행정구역이 다름으로 인해서 원활하게 유출되지 못하였다. 그러나 행정구역 개편 이후 같은 행정단위로 묶이게 되면서 농촌배후지로의 혐오시설의 재입지 경향이 가속화 되었다. 선호시설의 유치를 둘러싼 갈등도 마찬가지인데, 선호시설을 유치하기 위한 지역의 노력은 항상 있는 일이며, 또한 지역개발의 한 측면이기도 하다. 그러나 행정구역 개편으로 향후 지역 개발에 대한 논의과정에서 선호시설을 유치하기 위한 경쟁이 때로는 갈등으로 비화되기도 한 것이다.

또한 행정구역 재조정의 문제도, 생활권과 행정구역의 일치 요구가 번번히 묵살되었지만 다른 지역의 편입·조정을 목격하고 나서 자치단체간 경계조정을 지방자치단체에 강하게 요구하게 되었다. 즉 행정구역 개편으로 인한 행정구역의 조정이 활발히 일어나면서 그동안 억눌려있던 행정구역 조정요구가 분출했다고 할 수 있다.

지역유지들간의 세력다툼이나 지방의회의 갈등도 행정구역 개편 이전에도 빈번하게 있어왔던 사항이지만, 한 지붕아래 통합되면서 그 충돌이 격렬하게 분출되었다고 할 수 있다.

이러한 행정구역 개편으로 인한 갈등은 잠재되어있던 갈등 요소들이 행정구역 개편이라는 공간정책이 자극으로 기능하면서 표출되는 것으로 파악된다. 즉 잠재적 갈등(latent conflict)이 명시적 갈등(manifest conflict)으로 전화되는 것이다. 행정구역 개편이후의 갈등을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

즉 행정구역 개편이라는 공간정책과의 연관성에 따라 분류하자면, 행정구역 개편의 법적·행정적 절차 속에서 의사결정을 둘러싼 힘겨루기인 "행정구역 개편 실행과정의 갈등"과 행정구역 개편이 갈등의 자극요인으로 기능하여 발생하는 "행정구역 개편이후의 갈등으로 나누어 볼 수 있다.

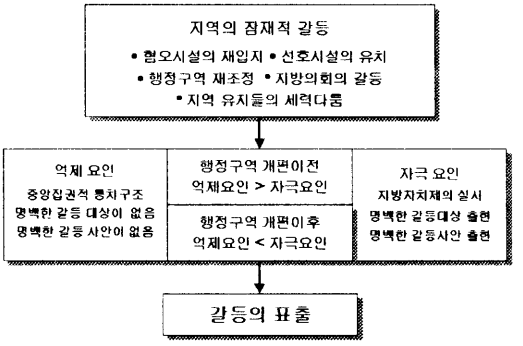

그림 4. 행정구역 개편 이후의 갈등

2) 공간적 특성에 따른 분류

행정구역이라는 것은 그 자체가 이미 공간적인 함의를 내포하고 있다. 구역의 지정과 그 변화는 다분히 공간적인 것이며, 따라서 행정구역 개편으로 지역에 대한 어떤 긍정적인 변화를 기대한다면 행정구역 개편은 공간정책이다. 따라서 행정구역 개편으로 인한 갈등도 갈등의 종류에 따라 독특한 공간적 성격을 보여주고 있다.

또한 행정구역 개편에서는 입지성과 영역성을 동시에 고려해야 하는데, 본 논문에서도 갈등의 한 원인이 되는, 지역의식에 기반한 영역성을 중요한 분류로 제시한다. 이는 물리적이며 계량적으로 접근이 가능한 입지성과 함께 갈등을 설명하는 요인이다.

① 입지적 갈등(locational conflict)

입지적 갈등은 시청이나, 혐오시설등의 특정 시설의 입지, 재입지, 유출, 유치등과 관련된 갈등이

18) 물론 행정구역개편 실행 과정의 갈등도 시와 군의 명칭이 같거나, 시가 군의 유일한 중심지일 경우, 명칭이나, 시청 입지와 같은 갈등은 일어나지 않는다.

다. 사례지역에서는 시청사 이전을 둘러싼 선산읍과 그 세력권, 구미시와 그 세력권간의 갈등, 아산시 배방면 수철리의 예비군 훈련장의 입지를 둘러싼 갈등, 구미시 해평면의 쓰레기 매립장 입지를 둘러싼 갈등, 금오공대의 유치를 둘러싼 선산읍과, 구미시의 갈등들이 확인되었다.

입지적 갈등은 기본적으로 비용과 편익의 공간적 불일치[19]때문에 발생한다. 입지적 갈등은 흔히 지역이기주의로 표현되기도 하는데, 김재형(1997)은 지역이기주의의 발생원인으로 경제적 외부효과에 따른 전체적 비용과 국지적 비용의 차이, 그리고 전체적 편익과 국지적 편익의 차이로 설명하고 있다. 행정구역 개편으로 많은 시설들의 입지가 변화하게 되는데, 이 중에는 법적으로 변화해야 하는 것도 있고, 행정의 효율성, 주민편익등을 고려하여 변화시킬 수 있는 것도 있다.

사례지역에서 나타난 입지적 갈등은 크게는 긍정적 외부효과를 발생하는 시설과 부정적 외부효과를 발생하는 시설로 나누어 볼 수 있다. 시청사나, 선호시설들이 고용창출효과, 상권 확대, 지가상승등의 이로운 외부효과를 기대할 수 있는 반면, 쓰레기 매립장, 예비군 훈련장의 경우는 지가하락, 토지이용제한 등의 부정적인 외부효과를 발생한다. 그러나 이러한 외부효과에 의한 갈등의 공간적 범역은 상이한데 시청사나, 혐오시설의 입지를 둘러싼 갈등은 그 범역이 좁고, 갈등의 분출이 격렬한데 반해, 선호시설의 입지를 둘러싼 갈등은 갈등의 범역이 넓고, 갈등이 전자에 비해 격렬하지 않다. 그 이유는 긍정적 외부효과에 의한 사회적 편익의 지역집중은 부정적 외부효과에 의한 사회적 집중보다 일반적으로 국지적 성향이 약하기 때문이다(김재형, 1997). 또한 갈등의 범역이 넓을수록 무임승차의 문제가 발생하기 때문이다[20] 이는 Schmidt 와 Kochan의 갈등 잠재력 모형으로 설명할 수 있는데 Schmidt 등은 갈등 잠재력은 요구되는 자원이 공유되는 정도, 상호의존성의 정도, 지각되는 목표불일치성의 정도에 의존하다고 설명하며 이를 3차원 공간모델로 표현하였다. 입지적 갈등의 갈등행동의 잠재력을 살펴보면, 각 갈등의 목표불일치성과 상호의존성은 비슷하다고 할 수 있다. 그러나 활동의 공유자원에 있어서 혐오시설을 둘러싼 갈등과, 시청과 선호시설을 둘러싼 갈등은 차이가 난다. 공유자원은 동원화 자원 혹은 지역적 자원이라고 할 수도 있는데, 공유자원에서 혐오시설과 관련된 갈등은 매우 좁은 지리적 영역에서 이루어지는 것이기 때문에 갈등에 참여하는 당사자들이 사안에 대해서 자신과 관련된 일이라는 것은 인지하며 따라서 높은 이해정도와 참여의지를 보이게 된다. 반면, 선호시설을 둘러싼 갈등은 넓은 지리적 영역을 포괄한다. 사례지역에서 아산시 배방면의 예비군 훈련장 입지에 반대하는 주민들은 인근의 수철리, 중리, 신흥리에 국한되지

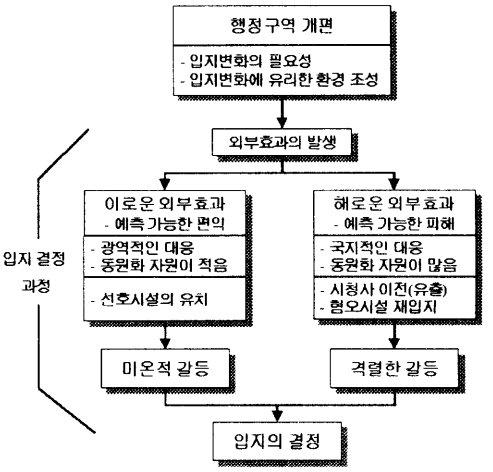

그림 5. 입지적 갈등의 모식도

19) 비용과 편익의 공간적 불일치란, 어떤 시설이 설치되었을 때 이로 인한 이익과 피해가 공간적으로 동일하지 않는 현상을 말하는데, 일례로 쓰레기 매립장의 경우 이의 설치로 인한 환경피해는 좁은 지역에 국한됨에 비하여, 이로 얻을 수 있는 이익은 모든 지역에 고르게 분산된다.

20) 무임승차의 문제란 갈등의 대상자들이 많은 경우 자신은 갈등상황에 참여하지 않으면서 갈등으로 얻어지는 이득을 취하려는 행동을 말한다.

만, 통합구미시의 시청사 입지를 둘러싼 갈등은 구미시와 선산읍 전체를 그 공간적 범역으로 하고 있다. 금오공대의 이전과 관련한 갈등도 마찬가지인데, 이렇게 넓은 공간범역에서는 갈등 사안이 자신과 무관하다는 생각을 하게 되며, 갈등사안이 자신과 관련이 있다 하더라도, 무임승차 현상이 발생하기 때문에 동원할 수 있는 자원은 적어진다. 이러한 행정구역 개편으로 인한 입지적 갈등을 도식화하면 아래와 같다.

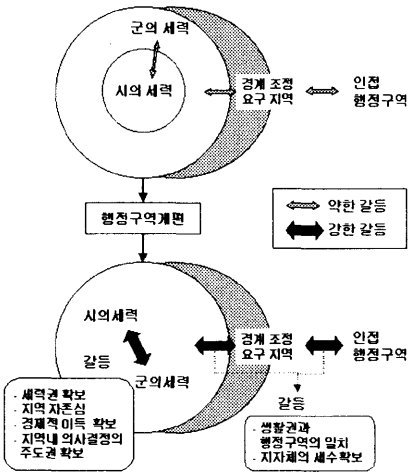

그림 6. 영역적 갈등의 모식도

② 영역적 갈등(territorial conflict)

인간에게 영역성이란 개인 혹은 집단이 명확하게 경계를 내린 영역(territory)—주민 혹은 그 경계를 정의한 사람들에 의하여 적어도 부분적으로 배타적으로 되고, 배타적으로 생각되는—에 대한 조정에 영향을 미치거나 영향력을 정립하려는 시도이다. 또한 개인의 차원에서 보면 문화적 맥락에 따라서 다른 사람이 침범할 수 없는 공간이 있으며, 사회적 차원에서의 영역성은 사회적 상호작용(social interaction)을 조절하는 수단이 되며, 집단의 멤버쉽과 정체성의 초점(focus)과 상징물(symbol)이 된다고 하였다.[21] 행정구역 개편 역시 공간계획이기 때문에 입지적 요소와 영역적 요소를 동시에 가지고 있다.

특히 한국의 행정구역은 단순한 제도가 아니라 주민들의 삶의 터전으로 강력한 공동체의식에 기반을 둔 역사적 산물이다(최창호, 1980: 27). 따라서 지역에 대한 애착과, 영역성이 유달리 강하다. 더구나 본 연구의 대상이 되는 행정구역 개편에서는 중심도시와 배후지의 공간적 통합인 도농통합이 주 분석 대상이기 때문에 이러한 영역성은 특히 중요하다.[22]

사례지역에서도 이러한 영역적인 갈등은 매우 심각한 형태로 나타나는데, 시명칭을 둘러싼 갈등은 아산시와 구미시에서 모두 나타났다. 시명칭은 자신이 생활하는 공간을 명명하는 것이며, 이는 영역성의 상징(symbol)이 된다. 따라서 시명칭에 대한 각 시/군의 주장은 경제적인 이득뿐 아니라, 지방의 자존심을 포함하는 것이었다. 아산시의 경우 온양이 아산에서 분리되었다는 점, 아산이 온양보다 더 오래 사용된 지명이라는 점 등이 이유가 되어 온양이 전국적으로 인지도가 더 높다는 온양측의 주장이 있음에도 시명칭은 아산시로 결정되었다.

즉 아산시에서는 지역적 자존심을 세우려는 군지역의 노력이 시지역의 경제적 실익을 얻고자하는 의도를 제어할 수 있었던 것이다. 반면 구미시의 경우는 양상이 다른데, 선산군에서는 선산이 역사적 전통이 있는 곳이며, 구미시는 과거 구미면이 박정희 전 대통령의 등장등으로 선산군에서 분리된 일종의 "작은집"이라는 주장을 전개하였고, 구미시 측에서는 구미시가 비록 역사적으로는 "작은집"이나 경제적으로 "큰집"의 역할을 담당하고 있음을 주장하였다.[23]

21) R. J. Johnston, Derek Gregory and David M. Smith, 1986, Human Geography, Blackwell Reference, pp. 482-483.
22) 한국 사회에서 고향을 물어보면 대부분 "○○시 혹은 ○○군 출신입니다"라는 식으로 시/군 단위로 대답한다.
23) 옛부터 선산주민들은 "조선의 인재의 반은 영남에서 나오며, 영남 인재의 반은 선산에서 나온다"라는 말을 자랑으로 여겨왔다.

이러한 시명칭이라는 영역의 상징의 결정에서 경제적인 실익이 증대되는 방향으로 시명칭이 결정된다는 것을 확인할 수 있다. 실제로 통합시의 명칭이 군이름을 따른 경우는 대천시, 보령군(보령시) 온양시, 아산군(아산시) 이리시, 익산군(익산시)점촌시, 문경군(문경시) 충무시, 통영군(통영시) 삼천포시, 사천군(사천시), 장승포시, 거제군(거제시)의 경우가 있는데, 이러한 유형의 통합시는 중심도시의 중심성이 매우 낮은 도시들로 나타나고 있다.[24]

행정구역 재조정을 둘러싼 갈등 역시 영역적인 갈등이라 볼 수 있다. 한 지역이 일정한 행정구역에 포함되어 있다는 사실은 여러 가지 의미를 지닌다. 행정서비스, 대중교통요금, 학군, 지역에 대한 소속감과 애착 등이 모두 달라지게 되는 것이다. 따라서 행정구역 재조정을 요구한다는 것은 자신들이 속해있는 지역공동체를 현재와는 다른 상위의 지역에 편입시키고자 하는 노력이다. 이러한 행정구역 재조정을 요구하는 목소리는 빈번하게 일어나고 있다. 이는 행정구역은 매우 더디게 변화하는 반면, 교통과 통신의 발달과 산업화로 인해서 공간구조는 시시각각 변하기 때문이다.[25] 이 때문에 생활권은 지속적으로 변동하며 새로이 구역을 설정해 달라는 움직임이 일어나게 된다. 그러나 생활권에 따라서 행정구역을 조정하는 것은 공간적 관점에서는 매우 합리적인 일이나, 실제로는 매우 어려운 일이 된다. 지방자치제의 실시로 세수의 확보와, 향후의 개발을 위한 비축토지의 확보등의 이유로 지자체간에 경계조정이 원활히 이루어지지 않고 있는 것이다.

양 사례지역에서 경계조정을 요구하고 있는 소규모의 지역들은 학군, 생활권, 지가상승을 기대하고 있다. 즉 경제적인 실익을 기대하는 행위들인데 해당 지자체들의 협의는 제대로 이루어지지 않고 있다. 즉 외부성을 발생시키는 즉 경제적 편익을 제공하는 지자체(천안시, 구미시)에서는 편입을 요구하거나, 주민을 회유하는 등의 활동을 벌이고 있으나, 외부성을 향유하고자 하는 지자체(아산시, 칠곡군, 금릉군)등은 세수기반과 시/군세(市郡勢)를 유지하기 위하여 편입을 극구 반대하는 실정이기 때문이다.

지역유지들의 세력다툼은 영역성의 의미를 좁게 해석한다면 영역성의 본래 의미와 가장 부합되는 갈등이다. 영역성이 자신이 속한 일정 공간 범역 안에서 지배력을 행사하려는 욕구에서 시작된다고 하였을 때 지역유지들은 자신의 지역공동체에서 나름대로의 지배력을 행사하는 집단이라고 할 수 있다. 이들 지역유지들의 움직임이 중요한 이유는 이들이 지역주민의 태도와 지역의식에 지대한 영향을 주기 때문이다.26) 또한 한국의 지방자치에서 기초자치단체장이 대부분 지역유지라는 점을 감안한다면 지방의회의 통합에 따른 마찰도 지역유지들간의 세력다툼으로 바라보아도 무방할 것이다.

Cox & Johnston(1982)등이 서구사회의 입지갈등을 설명하기 위해 도입한 세력권정치(politics of turf)가 자신의 근린생활권의 쾌적성(amenity), 좋은 이미지, 주택가치의 고양등을 지키기 위해 갈등하는 주민들을 상정했다면, 한국에서의 일종의 세력권 정치인 영역적 갈등은 자신의 세력범위가 외부의 세력자에게 침범당하는 것을 막기위한 움직임으로 설명할 수 있다. 특히 많은 관변단체와, 정

24) 익산시의 경우 이리시에서 통합을 추진하기 위하여, 시명칭을 양보하였다.

25) 임석회(1995 ; 15)는 행정구역은 오랜 세월 지역생활의 울타리가 되었을 때 주민들의 지역적 귀속감의 기반이 됨으로써 변화에 대하여 경직성을 가지게 되므로 생활양식에 상당한 변화가 있어서 행정구역을 합리화할 필요가 있다하더라도 변화에는 보수적 성향을 갖는다고 하였다.

26) 유우익(1985)등은 울산시를 사례지역으로 지역의식을 분석한 논문에서 지도층은 지역주민을 지도하면서 지역사회를 이끌어가고 있다는 점에서 전체 지역주민들에게 있어서 그들이 지향하는 의식과 행위의 표상이 된다고 하였다. 따라서 그들의 의식과 행위가 지역사회발전의 방향에 큰 영향을 미치게 된다고 하였다. 연구자는 이 논문에서 지도층의 개념이 지역유지의 개념과 상당부분 중첩된다고 판단하였다.

부지원단체, 직능단체등이 행정구역별로 구성되어 있기 때문에 이러한 통합의 갈등은 유달리 심각하였다. 행정구역 개편은 서로의 세력권이 통합되는 것을 의미하기 때문이며, 이렇게 통합된 세력권의 주도권을 누가 갖느냐가 문제가 되었던 것이다.

사례지역에서도 이러한 갈등들이 나타나고 있는데, 아산시에서는 기존의 아산군과 온양시가 주도권을 놓고 첨예하게 대립하거나, 주도권을 나누어 갖고 있음에 반하여, 구미시에서는 선산군의 유지들이 주도권에서 밀려나는 모습을 보여주고 있다. 지방의회에서도 마찬가지인데, 아산시에서는 의장 선출 과정에서 잡음은 있지만 시/군 출신이 번갈아가면서 의장을 맡지만, 구미시에서는 선산군 출신의원은 의장단에도 거의 참여하지 못하고 있음이 확인되었다.[27] 위에서 나타난 영역적 갈등을 그림으로 나타낸 것이 아래의 그림이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 행정구역 개편으로 인한 갈등을 공간적 유형으로 나누어 보면, 비용과 편익의 공간적 불일치로 나타나는 "입지적 갈등", 지역민의 지역에 대한 애착과 방어기제로 나타나는 "영역적 갈등"으로 나누어 볼 수 있다.

위에서 설명한 행정구역 개편으로 인한 갈등을 공간정책과의 관련성에 따라, 또한 공간적 특성에 따라 표로 정리한 것이 아래의 〈표 1〉 이며 이를 종합적으로 개념화한 것이 아래의 〈그림 7〉이다.

표 1. 행정구역 개편으로 인한 갈등 유형분류표

행정구역 개편과의 관련성 / 공간적 특성	행정구역 개편 실행과정의 갈등	행정구역 개편이후의 갈등
	행정구역 개편에서 법적, 제도적으로 이루어져야 하는 변화를 둘러싼 갈등	행정구역 개편으로 인하여 잠재되어 있던 갈등이 분출됨
입지적	시청사 이전	혐오시설의 이전. 선호시설의 유치
영역적	시명칭	행정구역 재조정 지역유지들의 세력다툼 지방의회의 갈등

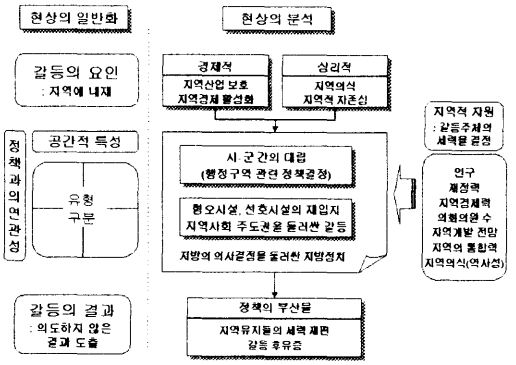

그림 7. 행정구역 개편으로 인한 갈등의 종합도

Ⅵ 요약 및 결론

본 연구에서 연구자는 행정구역 개편을 공간정책으로 정의한 후, 그러한 정책이 수행되는 과정에서 일어나는 갈등들을 연구하였다. 행정구역과 행정구역 개편의 속성, 그리고 한국의 행정구역 개편의 상황을 살펴보고, 그 과정에서 일어난 갈등들을 조사하였다. 또한 갈등의 진행과정을 살펴보기 위하여, 구미시와 아산시를 사례지역으로 삼아 심층적인 연구를 진행하였다.

1994년에 시작되어 1995년에 1차로 통합시를 출범시킨 한국의 행정구역 개편은 규모의 경제 달성으로 기초자치단체의 행·재정 능력 향상, 생활권을 중심으로한 경계조정으로 주민불편 완화, 광역행정의 수행 등을 그 목표로 하고 있었다. 이를 위해 전국의 통합 대상 시·군을 정하고, 주민의견조사와 시군의회의 의견을 참조하여 통합에 찬성하는 시·군을 통합하였다. 또한 타 시·군으로 편입을 원하는 지역의 편입도 동시에 이루어졌다. 이러한 정책수행과정에서 일어나는 변화는 시명칭의 변화, 시청입지 변동, 혐오·선호시설의 재입

27) 문경군과 점촌시 의회의 통합과정에서도 의장단 선출을 투표로 실시, 의원수가 많은 문경군의회 의원들이 부의장 상임위원장(3명)을 모두 차지해 점촌시 출신의원들의 거센 반발을 초래하였다.

지 등이 있었고, 이를 자신의 지역에 유리하게 이끌기 위해 시·군 주민간, 의회의원간의 경쟁이 있었고, 이러한 활동이 격화되어 갈등들이 발생하였다.

이러한 갈등은 행정구역 개편이라는 공간정책과의 관련성에서 나누어 보자면, 행정구역 개편 실행과정의 갈등과 실행 이후의 갈등이 있다. 전자는 행정구역 개편시 필요한 의사결정 과정으로 시명칭의 결정, 통합시청사 위치의 결정을 둘러싼 갈등이 이에 속한다. 후자는 지역의 잠재된 갈등이 행정구역 개편으로 증폭되고, 발현되는 것으로 파악할 수 있다. 이에는 선호·혐오시설의 재입지를 둘러싼 갈등, 행정구역 경계조정을 둘러싼 갈등, 지역유지들의 세력다툼, 지방의회의 의원들 간의 갈등 등이 있다. 전자가 주로 시·군간의 대립양상으로 진행되었다면, 후자는 소지역혹은 소집단에서 벌어지는 갈등이라는 특성을 지닌다.

또한 공간적 특성으로 본다면 입지적 갈등과 영역적 갈등으로 나누어볼 수 있다. 전자가 비용과 편익의 공간적 불일치 때문에 당사자들이 갈등하고, 이를 통해 입지가 결정되는 특성을 보인다. 이에는 시청사 입지 결정, 혐오·선호시설의 이전 등이 포함된다. 반면 후자는 지역의식에서 발생하는, 지역에 대한 애착과 방어기제를 그 원동력으로 한다. 이러한 갈등은 자신의 지역 명칭을 지키고, 자신이 가지고 있던 세력권을 지키기 위한 갈등이다.

이러한 갈등들은 지역의 진정한 통합을 더디게 하는 원인이기도 하지만 지역내의 의사를 모으고, 이를 통해 의사결정을 하는 정치과정으로 바라볼 수도 있다. 이러한 지방정치과정에서 정치적 자원은 지역적 자원에서 나오게 되는데, 행정구역 개편시 일어나는 정치과정에서 동원되는 지역적 자원은 인구, 재정력, 지역경제력, 의회의원 수, 지역개발 전망, 지역의 통합력, 지역의식(역사성) 등이 있다.

본 논문은 행정구역 개편으로 인한 변화가 실제 지역에서 어떠한 갈등을 유발시키는 지를 일반적으로 설명하였다. 이로써 향후 행정구역 개편이나, 지역의 통합으로 생겨나는 지역쟁점을 예측할 수 있으며, 어떠한 요인이 지방의 의사결정에 영향을 미치는 지 예견할 수 있을 것이다. 또한 각 지역의 지역성이나 역사적 상황과 정책이 결합될 때 나타나는 현상에 대해서도 개략적으로나마 예상할 수 있을 것이다.

參考文獻

경상북도, 1995, 행정구역 개편 백서.

곽채기, 1995, 『통합시의 재정운영 방향』, 도시문제, 95년 3월호, pp.62-69.

권용우·지종덕, 1995, 『도시광역화에 따른 중심지와 주변지역과의 관계』, 토지연구, 95년 9·10월호, pp.80-79.

김종표, 1991, 신지방행정론, 법문사.

내무부, 1995, 행정구역개편백서.

박은경, 1984, 『안동지역사회의 권력구조에 관한 분석』, 이화여자대학교 정치외교학과 석사학위논문.

박인권, 1999, 『국책사업의 집행을 둘러싼 갈등에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문』.

박종관, 1999, 『행정구역 개편에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

박희정, 1995, 『도·농통합 이후의 지역개발과제』, 지방행정, 95년 9월호, pp.50-62.

안광일, 1994, 정부갈등관리론, 대명출판사.

유우익 이정환, 1985, 『지방도시지도층의 지역의식에 관한 연구, 지리학논총 제12호』.

이만형, 1995, 『지방자치단체와 관련된 집단적 갈등』, 토지연구, 95년 9·10월호, pp.45-62.

이재원, 1997, 『행정구역 통합 이후 지역정치적 쟁점들』, 공간환경 제8호, pp.36-57.

임덕순, 1990, 정치지리학원리, 법문사.

임석회, 1995, 『공간조직의 관점에서 본 한국행정

구역의 문제와 개편방향』, 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.

임성일, 1994, 『도농통합형 도시 행재정의 과제』, 1994, 6.

임승달, 1995, 『통합시의 도시계획 과제와 방향』, 도시문제, 95년 3월호, pp.33-49.

임창호, 1995, 『도농통합 논의의 전개과정과 향후 과제』, 토지연구, 95년 9·10월호, pp.6-26.

최창호, 1981, 지방행정구역론, 법문사.

한국행정연구원, 1996, 시·군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가.

한국행정연구원, 1997, 지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안.

Alan D. Burnett and Peter J. Taylor(eds), 1981, Political Studies from Spatial Perspectives, John wiley & Sons.

Jonathan I. Leib, 1998, Communities of interest and minority districting after Miller v. Johnson, Political geography, Vol. 17, No. 6, pp. 683-699.

Kebin R. Cox and David R. Reynolds, 1974, Locational Approaches to Power and Conflict, in Kevin R. Cox & David R. Reynolds and Stein Rokkan, Locational Approaches to Power and Conflict, pp.19-41.

Kevin R. Cox and R.J. Johnston, 1982, Conflict, politics and the urban scene: a conceptual framework, in Kevin R. Cox and R.J. Johnston.(eds), Conflict, politics and the urban scene, St. Martin's press New York. pp1-22.

Robson B. T., 1982, The Bodley barricade : space and social conflict, in Kevin R. Cox and R.J. Johnston.(eds), Conflict, politics and the urban scene, St. Martin's press New York. pp. 45-61.

Shilomo Hasson and Eran Razin, 1990, What is hidden behind a municipal boundary conflict?, Political geography quarterly, Vol. 9, No. 3, pp.267-283.

Stuart M. Schmidt and Thomas A. Kochan, 1972, "Conflict: Toward Conceptual Clarity", Administrative Science Quarterly, vol. 17. pp.359-366.