



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

행정학 석사학위논문

청주·청원과 전주·완주의 행정구역
통합 결정 과정의 비교 분석
- 정책중개자의 역할을 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
이 단 비

청주·청원과 전주·완주의 행정구역 통합 결정 과정의 비교 분석

- 정책중개자의 역할을 중심으로 -

지도교수 구 민 교

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

이 단 비

이단비의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 엄 석 진 (인)
부 위 원 장 최 태 현 (인)
위 원 구 민 교 (인)

국문 초록

2013년 6월, 전주시와 완주군의 행정구역 통합이 주민투표에서 완주군민의 반대로 무산되었다. 2012년 9월 청원군민들의 찬성으로 청주시와 청원군의 행정구역 통합이 주민투표로 결정된 것과는 대조적 결과였다. 2009년에는 두 지역에서 모두 행정구역 통합을 실패했는데 재시도의 결과 청주·청원만이 통합에 성공한 것이다.

행정구역 통합과정에서 두 지역은 여러 유사점을 갖고 있었다. 완주군과 청원군은 모두 전주시와 청주시를 도너츠 모양으로 둘러싸고 있었고 시와 군은 행정 및 경제적 측면에서 생활권을 공유하고 있었다. 또한 역사적으로 두 지역은 원래는 하나였으나 두 지역으로 분리되었고 20여년 동안 통합시도가 있어왔지만 번번이 군의 반대로 통합이 무산되었다.

본 연구는 많은 유사성이 존재하는 두 지역 간 행정구역 통합 결과의 차이에 대한 원인 분석을 목적으로 했다. 행정구역 통합과정은 기본적으로 통합에 대한 찬성집단과 반대집단의 정치적 결정과정이다. 통합을 둘러싼 여러 가지 이해관계를 가진 행위자들이 서로 다른 입장을 관철시키기 위해 대립하기 때문이다. 이러한 결정과정의 변화에 영향을 미치는 여러 요인들을 체계적으로 분석하기 위해 ‘정책옹호연합모형’을 분석틀로 적용하였다. 정책옹호연합모형의 기본분석 단위는 대립하는 두 옹호연합으로 이 분석틀은 결정과정에 영향을 미치는 여러 요인들을 제시한다.

전주·완주와 청주·청원의 경우 비슷한 조건에서 통합이 진행되었기 때문에 정책옹호연합모형에서 제시한 외부적 변인이 거의 동일하다고 볼 수 있었다. 이 때문에 원인을 내부적 요인 중 특히 오랫동안 지속된 찬성과 반대의 대립을 조정시키고 합의로 이끌어내는 능력을 가진 정책중개자의 역할이 핵심적이라고 할 수 있었다.

정책중개자는 옹호연합 간의 대립 및 갈등을 조정 및 중개하는 핵심행위자이다. 정책중개자의 역할의 차이에 따른 과정의 차이를 구체적으로 알아보기 위해 ‘지위’와 ‘정책선호’라는 개념을 통해 민선호 정책중개자, 관선호 정책중개자, 민-관선호 정책중개자, 선호없음의 4가지로 분류하였다. ‘지위’의 경우 지방정치과정에서 조정 및 합의를 이끌어낼 수 있는 행위자 민간단체와 지방자치단체장으로 보았다. 조정 및 합의의 행위는

‘정책선호’라는 개념을 적용했고 이는 통합을 공식적으로 제안하는 것과 합의문을 결정하는 행위로 구체화시켰다.

통합의 결과는 행정구역 통합 관련법들에서 제시한 절차를 기반으로 5 단계로 분류했다. 연구 대상은 전주-완주와 청주-청원의 2009년부터 2010년 사이의 시도를 1기로, 2010년부터 2013년 사이의 시도를 2기로 분류했다. 연구의 방법은 질적 연구 준 문헌연구와 인터뷰를 기반으로 했다. 이를 위해 공식문서, 회의록, 내부문서 등 다양한 문서들 및 신문 기사가 이용되었다. 또한 행정구역 통합 과정에 참여한 행위자들의 인터뷰를 실시했다.

결과적으로 1기인 2009년과 2009년 실패 후 실시된 2기의 전주-완주와 청주-청원의 통합 사례 4가지를 분석한 결과 1기에서는 전주-완주와 청주-청원 모두 민선호 정책중개자가 핵심적 역할을 했고 통합의 결과는 전주-완주는 여론조사, 청주-청원은 주민투표에서 실패한 것으로 나타났다. 2기에서는 전주-완주는 관선호 정책중개자가 주요 역할을 담당했으나 주민투표에서 실패했고 청주-청원은 민-관선호 정책중개자로 통합 설치법 단계까지 모든 통합 단계를 충족시킨 것으로 나타났다.

종합하자면 시기, 지리적 조건, 역사적 배경에서 많은 외부적 공통점을 가지고 있던 전주-완주와 청주-청원의 경우 정책중개자의 역할에 따라 통합 과정에서 차이가 존재했다고 할 수 있다. 민선호 정책중개자와 관선호 정책중개자의 유형에서 모두 한 쪽만 일방적으로 통합을 추진할 경우 주민 및 이해관계자들의 설득에 있어 한계가 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 민과 관이 합쳐서 정책중개자의 역할을 수행할 때 통합에 대한 합의의 정당성 및 공감대를 높이는 것으로 나타났다.

주요어: 행정구역통합, 정책옹호연합모형, 정책중개자, 시군통합

학번 : 2011-23903

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구대상 및 설명이론	2
1. 연구대상	2
2. 설명이론	3
제3절 연구방법	5
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	7
제1절 행정구역 통합에 관한 연구	7
1. 행정구역 통합 효과에 관한 선행연구	7
2. 행정구역 통합 과정에 관한 선행연구	8
3. 기존 행정구역 통합에 관한 선행연구의 경향 및 한계	10
제2절 정책옹호연합 모형의 이론적 논의 및 선행연구	11
1. 정책옹호연합모형의 이론적 논의	11
2. 정책옹호연합모형에 관한 선행연구	14
3. 정책중개자에 관한 선행연구	18
제3장 연구 설계	22
제1절 연구의 분석틀	22
제2절 변수의 조작적 정의 및 가설	23
1. 종속변수: 행정구역 통합의 절차적 단계 충족 정도	23
2. 독립변수: 정책중개자의 지위와 선호체계	24
3. 통제변수: 외생적 환경 및 옹호연합체제	28

제4장 전주·완주와 청주·청원 통합 과정 시기별 분석	32
제1절 1기(2009년-2010년) 전주·완주 및 청원·청주의 통합 과정	32
1. 통합 관련 외생적 환경	32
2. 전주·완주의 정책하위체제	37
3. 청주·청원의 정책하위체제	41
제2절 2기(2010년-2013년) 전주·완주 및 청원·청주의 통합 과정	48
1. 통합 관련 외생적 환경	48
2. 전주·완주 정책하위체제	50
3. 청주·청원 정책하위체제	55
제3절 소결	61
제5장 행정구역 통합 과정에서 정책중개자의 역할	64
제1절 전주·완주 통합 과정	64
1. 제1기 통합 과정: 민단독 선호 정책중개자	64
2. 제2기 통합 과정: 관단독 선호 정책중개자	66
제2절 청주·청원 통합 과정	69
1. 제1기 통합 과정: 민단독 선호 정책중개자	69
2. 제2기 통합 과정: 민-관 선호 정책중개자	72
제3절 소결	76
제6장 결론	80
제1절 연구결과의 요약	80
제2절 연구의 시사점과 한계	82
1. 연구의 시사점	82
2. 연구의 한계	83
참고문헌	84
부록	105
Abstract	106

표 차례

<표-1> 정책옹호연합모형의 수정모형별 분석요인.....	15
<표-2> 정책중개자의 조작화.....	26
<표-3> 정책중개자의 민-관의 정책선호에 따른 4가지 분류.....	27
<표-4> 안정적 변수의 조작화.....	28
<표-5> 역동적 변수의 조작화.....	29
<표-6> 전주시·완주군과 청주시·청원군의 문제의 속성 비교.....	33
<표-7> 행정구역 통합의 관련 법 조항.....	35
<표-8> 행정구역 통합과정에서 옹호연합의 신념체계.....	38

그림 차례

<그림-1> 1988년 정책옹호연합모형.....	14
<그림-2> 연구의 분석틀.....	22
<그림-3> 행정구역 통합의 절차적 단계.....	24

제1장 서론

제1절 연구의 목적

살고 있는 지역의 행정구역이 바뀐다는 것은 개인의 삶에 여러 변화를 나타나게 한다. 행정구역 통합으로 두 개 이상의 지역이 합쳐지면 살고 있는 지역의 범위, 지방정부로부터 받고 있던 서비스, 그리고 투표장에서 행사하는 표의 비중 등이 달라진다. 이러한 삶의 변화는 개인으로 하여금 거주지역의 통합이라는 문제에 대해 손해와 이익 여부를 판단하게 만든다. 통합의 효과에 대한 객관적인 판단이 어려운 상황에서 이익을 기대하는 행위자는 통합을 찬성하며 손해를 기대하는 행위자는 통합을 반대하게 된다.

통합 효과에 대한 전망이 주관적이기 때문에 행정구역 통합을 둘러싼 과정은 치열하다. 서로 다른 입장을 가진 행위자들이 자신의 입장을 관철시키기 위해 폭력, 시위 등 강력한 도구를 사용하기도 하고 상대방의 세력을 약하게 만들기 위한 설득, 합의 등의 노력을 기울이기도 한다. 통합 대상 지역 내부에서 뿐 아니라 중앙정부 차원의 개입 역시 활발하다. 관선시대는 물론이고 민선시대로 접어든 1995년부터 2008년까지의 행정구역 통합은 거의 관주도의 일방적 통합이라고 할 수 있을 정도로 중앙정부는 큰 영향을 미쳤다.

2009년 행정구역 통합 논의는 새로운 전기가 마련된다. 2009년 9월 발표된 행정안전부의 ‘자치단체 자율통합 지원계획’은 이전의 중앙 정부 주도의 행정구역 통합 대신 인센티브 제공으로 지방자치단체의 자율적인 통합을 이끌어낸다는 취지를 가지고 있었다. 행정안전부의 인센티브 발표는 통합의 유인을 제공해 주었고 전국의 지방자치단체들이 통합에 대한 논의로 들쭉거렸다. 청주시와 청원군, 전주시와 완주군도 통합을 시도했었던 지역 중 하나였다. 하지만 청주시와 청원군은 의회의결에서, 전주시와 완주군은 여론조사에서 군의 반대 입장으로 통합에 실패했던 경험을 가지고 있다.

2009년 이후에 통합에 대한 재시도가 청주시와 청원군, 전주시와 완주군에서 나타났다. 청주시와 청원군은 지방의회의결과 주민투표를 통하여 주민의 통합의사를 확인하고 2013년 1월 ‘충북도 청주시 설치 및 지원 특례에 관한 법률’의 통과로 공식적 통합이 확정되었다. 같은 해 6월 전주와 완주에서도 통합에 관련한 주민투표가 있었다. 전주시와 완주군의 결정이 주목을 받은 것은 이 지역이 청주시와 청원군과 닮은 점이 많기 때문이었다. 군이 시를 계란 노른자처럼 둘러싸고 있다는 지리적 배경, 20여 년 동안 통합 시도가 있어왔지만 번번이 군의 반대로 실패했다는 역사적 환경 등 많은 유사점이 많아 통합 가능성이 높았다. 하지만 주민투표의 결과는 예상 밖이었다. 완주군민의 반대가 높아 행정구역 통합은 무산되고 말았다.

비슷한 외생적 환경을 갖고 있는 두 지역의 행정구역 통합의 결과가 다르게 나타난 이유를 찾는 것이 이 연구의 목적이다. 이를 위해 첫째, 행정구역 통합 과정에서 찬성과 반대의 집단의 특성을 알아보고 둘째, 행정구역 통합이라는 정치적 결정 과정에서 2009년 존재했던 통합 반대와 찬성 집단이 이후 통합 과정에서 어떻게 변화했고 왜 변화되었는지를 파악해보고자 한다. 셋째, 통합이 이루어진 청주시와 청원군의 사례와 통합에 실패한 전주시와 완주군의 사례를 비교하여 차이점을 알아보려고 한다.

제2절 연구대상 및 설명이론

1. 연구대상

연구 대상인 행정구역 통합의 사례는 공간적·시간적 범위로 분류하고 각 사례에 대한 영향을 파악하기 위해 연구대상을 거시적·미시적·그리고 중단위적 범위로 나누어 연구를 진행했다.

연구 대상의 공간적인 범위는 비슷한 시기에 비슷한 지역적 조건에서

통합 시도가 있었던 청주·청원과 전주·완주이다. 청주·청원과 전주·완주는 모두 청원군과 완주군이 각각 청주시와 전주시를 계란의 흰자처럼 둘러싸고 있는 형태이다. 두 지역 모두 군과 시가 생활권을 공유하고 있다는 공통점을 가지고 있다.

시간적 범위는 총 2기로 나뉘는데 1기는 2009년 행정안전부의 행정구역 자율통합 지원계획 발표 당시 진행되었던 통합 시도이고 2기는 2010년에서 2013년 사이 진행된 행정구역 통합 시도이다. 행정구역 통합은 두 지역에서 모두 20여 년 동안 통합 시도가 있었으나 계속해서 군의 반대로 실패해 왔다. 본 연구에서 2009년 이후의 사례만을 1기와 2기로 나누어 분석을 하는 이유는 이전의 통합시도와 달리 두 지역의 통합시도가 비슷한 시기 및 환경에서 발생한 사례들을 비교하는 것이 서로 다른 결과를 가져온 변인을 찾기에 더 적합하다고 보았기 때문이다.

연구 대상의 영향요인을 찾기 위해 Sabatier & Weible(2007, p. 190)이 제시한 정책옹호연합모형의 세 가지 기본 가정에 따라 분석사례를 거시적, 미시적, 그리고 중단위 레벨로 나누었다. 거시적 레벨은 정책 하위연합의 정책 형성에 영향을 미치는 외생적 요인으로서 행정구역 통합 시기의 정치 및 사회경제적 변화 등이 있다. 미시적 레벨은 행위자에 초점을 맞춘 것으로 본 연구에서는 정책중개자의 행위가 된다. 중단위 레벨의 경우 기본 이해관계에 따른 행위자들의 입장의 연합인 옹호연합을 대상으로 한다.

2. 설명이론

본 연구의 행정구역 통합과정 관련 문제의 연구를 위한 분석모형으로 Paul A. Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 적용하였다. 해당 분석모형을 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 행정구역 통합 과정은 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합 대립의 변동이다. 관련 행위자들은 이해관계에 따라 찬성과 반대로 나뉜다. 이들은 공유하는

신념에 따라 네트워크를 구성하고 자신들의 입장을 정책결정으로 채택시키기 위한 활동을 위해 서로 자원을 의존한다. 따라서 정책 산출은 네트워크 대립의 변동이기 때문에 옹호연합을 분석단위로 하는 정책옹호연합 모형이 적합하다고 보았다.

둘째, 정책옹호연합모형은 네트워크 변동과정을 설명하는 여러 가지 변인들을 체계적으로 제공한다. 두 지역에서 통합결과가 다르게 나타난 것은 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 변동과 관련한 영향요인에서 차이가 있기 때문이다. 전주·완주와 청주·청원의 행정구역 통합은 비슷한 시기, 비슷한 지역적 조건을 가지고 있기 때문에 비교과정에서 정책옹호연합모형이 제시하는 변인들 중 다수의 변인들을 통제할 수 있어 특히 강력한 영향을 준 특정 변인의 도출이 가능할 것으로 보았다.

셋째, 정책옹호연합은 하위체제 내의 대립 네트워크를 중개하여 최종 정책 산출을 이끌어내는 정책중개자의 개념을 제시한다. 정책옹호연합에서 정책중개자란 두 옹호연합의 합의를 이끌어내어 정책 학습을 기반으로 이차적 신념을 변화시키는 변인이다(Sabatier, 2005, p. 30). 청주·청원과 전주·완주의 경우 행정구역 통합이 일어난 시기와 조건이 비슷해 정책변동의 차이는 외생적 요인보다는 내부적 요인에서 기인했다고 볼 수 있다. 또한 행정구역 통합의 경우 옹호연합이 공유하는 신념은 지역발전이라는 이해관계에 기반을 둔 이차적 신념이라고 볼 수 있다. 정책옹호연합모형에 관련한 연구들에서 이차적 신념의 변화에 영향을 주는 핵심 변인 역할을 할 수 있는 것은 정책중개자로 보고 있다. 따라서 통합과 관련한 결과의 차이가 나타난 원인을 정책중개자 역할의 차이에서 찾을 수 있다고 보고 정책옹호연합의 정책중개자 개념을 본 연구에 적용하였다.

제3절 연구방법

본 연구는 청주·청원과 전주·완주의 행정구역 통합과정에 대한 질적 사례연구로 진행된다. 질적 연구는 사례 비교 연구에 적합하다. 사례의 다양한 측면들을 병렬적으로 기술하여 이들 과정에서 특정하게 일치하는 패턴을 파악하게 하는데 적절하기 때문이다(Mahoney, 2005). 자료 수집에 있어서는 다음과 같은 다양한 방법들이 사용되었다.

첫째, 문헌연구를 통해 행정구역 통합과정에 대한 서술 분석을 진행했다. 문헌연구를 위해서 관련 논문, 보고서, 공청회나 토론회에서의 발표자료, 성명서, 보도 자료와 같은 공식적 혹은 비공식적 문헌자료를 사용하였다.

둘째, 신문기사를 사용하여 서술 분석을 보완하였다. 질적 연구의 과정에서는 자료의 해석에 있어 주관적 편향성이 존재하는데 이를 보완하기 위해 상대적으로 객관성이 높은 2차 자료인 신문기사를 사용했다(성욱준, 2012, p. 10). 한국언론진흥재단의 kinds 검색 엔진을 사용하여 종합일간신문들을 검색했다. 기간은 2007.1.1 - 2013. 7.1이고 키워드는 ‘청주 청원 통합’, ‘전주 완주 통합’, ‘임정엽 군수’, ‘이종윤 군수’, ‘김재욱 군수’가 들어간 기사를 사용했다. 하지만 행정구역 통합의 경우 지방의 사례이기 때문에 kinds에서 확보할 수 없었던 지역신문의 활용이 필요했기 때문에 네이버 뉴스 검색을 통해 필요한 부분을 보충하였다.

셋째, 기존의 문서 및 신문 기사로 파악할 수 없는 부분을 보완하기 위해 실제 통합과정에 참여했던 행위자 6명을 만나 인터뷰를 진행했다. 행정구역 통합 과정의 정치적 역동성 및 정책중개자의 실질적 역할의 도출을 위해서는 내부 행위자의 진술이 필수적이기 때문이다. 인터뷰는 통합 과정에 참여했던 공무원과 지방의회 의원, 그리고 통합과정의 주축이 되었던 민간단체 활동가를 대상으로 했다.¹⁾

1) 질문지는 <부록>에 포함되어 있다.

인터뷰는 심층면접 방식으로 질적인 자료를 수집하기 위하여 개인면접을 통해 진행되었다. 행정구역 통합의 행위자들 간의 입장 및 관점을 보다 깊이 있게 파악하기 위하여 인터뷰 소요시간은 1인당 30분에서 1시간 정도로 하였다. 인터뷰 대상자와 사전에 약속을 잡기 위해 전화로 연락을 취한 후 직접 청원과 완주에 방문하여 직접 질문을 하고 녹취를 하였다. 미리 작성한 질문지의 질문을 기본으로 했으나 면담과정에서 심도 있는 파악을 위해 인터뷰 대상자와의 대화 중 자유롭게 상황에 맞는 질문을 추가했다.

제2장 이론적 논의

제1절 행정구역 통합에 관한 연구

행정구역 통합에 관한 연구는 크게 행정구역 통합의 효과에 관련한 연구와 행정구역 통합 과정에 대한 연구로 나눌 수 있다. 효과에 관한 연구는 실증적 방법을 도입하여 행정구역 통합이 가져온 이익과 비용을 도출하는 방식으로 진행되었다. 반면 행정구역 통합 과정에 대한 연구는 통합 과정에 참여한 이해관계자들 사이의 역동적 상호관계 및 이에 영향을 준 요인들을 밝히는데 초점을 맞추고 있다.

1. 행정구역 통합 효과와 관련한 연구

행정구역 통합에 대한 연구는 주로 통합이 지역에 가져오는 효과에 대한 논의가 중점적으로 이루어졌다. 국외의 연구에서 통합의 긍정적 효과를 강조하는 연구 중 Lyons & Lowery(1898)는 연구에서 행정구역 통합 이후 통합 정부의 대응성과 정치적 책임성이 높아질 것이며 공공서비스에 있어서도 경제성과 효율성이 높아질 것으로 주장했다. 이후 Nelson & Foster(1999)는 실증적 연구를 통해 행정구역 통합이 경제성장 변수인 일인당 소득, 인구, 고용, 제조업체에 긍정적 영향을 미친다고 주장했다.

한편 통합이 일부분 긍정적 효과가 있지만 부정적 효과가 크다는 입장으로 Feacock & Carr(1999)는 연구에서 경험적인 분석을 통하여 통합이 일부분 긍정적 효과가 있는 측면은 있지만 경제성장과 발전에는 긍정적인 효과를 미치지 못한다고 주장했다. 국내의 연구에서 홍준현(1997)은 도농통합시 40개의 통합 효과를 분석한 결과 일부분 긍정적 효과가 있지

만 비용절감, 주민간의 이질감, 지역공평성 등에서 부정적인 효과가 발생한다고 결론지었다. 유재원·손화정(2009)은 95년에 출범한 통합시가 통합 이전보다 효율성과 경제성장이 강화되었는가에 대한 연구에서 통합의 효과에 대한 부정적인 결론을 내렸다.

행정구역 통합의 효과를 설명하는 논의는 시·군 통합 논의의 근간이 되기 때문에 많은 연구가 이루어졌지만 그 효과에 대해서는 아직 합의가 없다. Reese(2004)는 종합적인 통합 문헌 검토 후 통합의 효과가 경우에 따라 다르게 나타난다고 결론지었다. 박승용·진세혁·강휘원·사공영호(1999), 유재원(2010) 역시 연구에서 효과에 대한 합의가 나타나지 않았다고 밝혔다. 유재원(2010)은 효과가 불명확한 시·군통합이 추진되는 원인을 한국의 약한 지방 자율성 및 정치적 논리에서 찾았고 한국에 적용할 수 있는 대안에 대한 제시를 했다.

2. 행정구역 통합 과정에 대한 연구

행정구역 통합 과정에 대한 연구동향은 크게 두 가지로 일반론적인 논의와 사례를 분석한 연구로 나뉜다.

일반론적인 논의는 일반적 행정통합 과정 분석에 대한 설명 요인 및 모형을 제안하는 연구이다. 이만형(1995)은 행정구역 통합의 갈등 요인을 분석하는데 이를 정책결정과 집행과정상 흠결, 그리고 정책결정자의 권위주의적 태도로 지목한다. 박종관(2000)은 행정구역의 통합과정을 지방자치단체로서의 통합의 특수성으로 설명하기보다 조직 통합적 측면에서 살펴보고자 했다. 기존 행정구역 통합 과정연구에서 정치적 측면의 설명 및 부족한 구역개편에 관련된 동기에 대한 설명을 위하여 경영학의 기업 합병이론을 적용할 수 있는 가능성에 대한 연구를 진행하였다.

사례에 기반을 둔 연구 중 모형을 적용하여 현상의 기술에 초점을 둔 연구로 주경일(2005)은 1990년대 시·군 통합 과정을 분석하여 행정구역 통합 제도가 역사적으로 어떤 요인에 의해 만들어져 왔는가를 제도적 및

행위자적 차원에서 분석하였다. 제도적 차원에서 변화를 일으키는 국내외적 맥락 및 프레임이론에 근거하여 행위자들의 전략 및 인식작용을 분석했다. 박승용·진세혁·강휘원·사공영호(1999)는 95년 평택시의 통합과정을 정치경제적 관점에서 분석하며 시·군 통합 과정이 정치적 목적을 가진 중앙 주도의 하향식 통합이었다고 밝혔다.

설명적 분석에 초점을 둔 연구로는 통합 과정에서 핵심적 행위자로 지방자치단체장에 초점을 두어 행위를 분석한 연구로는 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁 과정에서 「제주자치도 특별법」의 제정·공포를 위해 제주도지사의 리더십을 주요 변인으로 설정하고 김태환 제주도지사의 행위를 다각도에서 분석한 박용규·김성준(2008)의 연구가 있다. 김이수(2011a)는 지방자치단체장의 정책혁신가 역할에 중점을 두어 여수시·여천시·여천군의 네 번의 행정구역 통합과정에서 단체장의 정책혁신가적 유형을 분석했다. 복문수(2010)는 여수시·여천시·여천군 통합과정 분석에 있어 Thurmaier & Willoughby(2001)의 다중합리모형을 재구성한 ‘동시적 합리모형’을 이용해 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체라는 다중주체의 상호작용유형이 및 여수시·여천시·여천군의 통합과정에 미치는 영향에 대한 해결에 대한 분석을 했다.

사례의 분석 중 청원·청주 및 전주·완주에 관한 연구 중 이홍준·남재걸(2012)은 청원·청주 통합 실패 사례를 대상으로 행정구역 통합과정에서 나타난 갈등의 주요 쟁점을 정치적 문제·행정적 문제·경제적 문제·절차적 문제로 범주하고 주요 행위자들의 이해관계를 도출했다. 또한 갈등을 시기별로 나누고 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하는 지 분석했다. 김태운·남재걸(2011)은 청원·청주와 성남·광주·하남시의 행정구역 통합과정에서 발생하는 갈등관계의 분석을 위해 기든스의 구조화 이론을 바탕으로 통합 반대론자들의 행위에 영향을 미친 구조적 원인을 찾고자 시도했다. 구조를 법·제도, 지역, 기관으로 나누어 비교 분석을 진행했다.

이달곤(2011)은 청원·청주, 성남·하남·광주, 창원·마산·진해의 행정구역 통합 추진과정에 영향을 미친 변인을 분석하기 위해 규범적 차원·구성적 차원·구조적 차원·기술적 차원의 다차원 분석 모형에 기초하여

2009년 실시된 ‘지방자치단체 자율통합’ 정책을 분석했다. 이두원(2006)은 청주시·청원군의 2005년 통합 실패 과정에 대한 분석을 통해 결과의 원인을 정책홍보 커뮤니케이션 전략의 문제로 지적했다. 사전 정책 홍보, 홍보 내용의 일관성 결여, 지역사회 이해공중에 대한 조사 및 파악 부족 등이 구체적인 원인으로 지목되었다.

전주·완주에 대한 논의는 전주·완주의 통합과정을 시계열적인 과정에서 민간협의체의 활동 및 구성에 초점을 맞춘 신환철(2010)의 연구가 있다. 또한 이성원·최윤규·이균형(2012)은 전주·완주 통합에 대한 지역 언론의 보도를 연구대상으로 제3자 시각의 크기를 결정하는 메시지의 특성과 수용자 특성, 비교대상 타인 특성 간의 관계를 설문조사를 통하여 살펴보았다. 김이수(2011)는 여수시·여수군·여천군의 통합과정과 전주·완주의 통합과정을 협력적 거버넌스의 구축의 관점에서 비교하며 이를 통한 시사점을 도출하고자 하였다.

3. 기존 행정구역 통합 관련 연구의 경향 및 보완

기존에는 행정구역 통합의 효과에 대한 분석이 많이 이루어졌지만 최근에는 통합 과정에서 행위자들 간의 정치적 관계에 대한 연구가 많이 진행되고 있다. 또한 통합 관련 과정 분석에 있어서 기술적 분석 뿐 아니라 및 핵심 변인에 초점을 둔 설명적 분석이 늘어나고 있다.

이 중 통합 과정 분석에 있어서 기존 연구의 한계로 파악되는 것은 첫째, 단일 사례를 분석하거나 단일 지역에 대한 시계열적 분석이 다수이다 보니 성공 지역의 사례와 실패한 지역의 사례를 비교하여 핵심요인을 분석한 연구가 부족했다. 둘째, 핵심 요인에 관한 설명적 연구에서 구조 및 환경, 갈등 요인에 대한 연구는 다수이지만 상대적으로 통합과정에서 핵심적 역할을 한 행위자에 대한 분석은 미흡한 것으로 분석되었다.

청주·청원 및 전주·완주는 비슷한 두 시기에 통합의 시도가 있었고 지리적으로 유사한 형태이기 때문에 외생적 요소에서 많은 차이를 보이지

않을 것으로 예상되었다. 외생적 요소가 비슷한 상황에서 통합의 성공과 실패를 나누는 핵심적 변인은 외적인 충격 자체가 아닌 정책하위체제 내부에 있을 것으로 보였다. 특히 행정구역 통합은 정책옹호연합모형에서 이차적 신념 간의 대립으로 정책옹호연합 간 대립을 완화하는 주요행위자는 정책 중개자로 볼 수 있었다. 그러므로 군에서 정책중개자의 역할에 초점을 맞추어 연구를 분석하였다.

제2절 정책옹호연합 모형의 이론적 논의 및 선행연구

1. 정책옹호연합의 이론적 논의

정책옹호연합모형은 정책하위체제와 환경적 요인을 구분하여 장기간에 걸친 신념체계의 변화 및 이에 기인한 정책변동을 연구하는 모형이다. 정책옹호연합모형의 구성요소는 외적 요인, 정책하위체제, 그리고 매개요인으로 나뉜다. 외적 요인이 정책하위체제에 영향을 주는 과정에서 매개요인을 변화시키면서 나타난다는 것이 기본 구조인 것이다.

1) 외적 요인

외적 요인은 정책 하위체계의 활동을 가능하게 하는 자원 혹은 제약을 제공하는 환경적 요인이다. 외부 변수는 다시 안정적인 변수와 역동적인 변수로 나누어진다. 상대적으로 안정적인 변수는 문제영역의 기본속성, 자연자원의 분포, 사회문화적 가치 및 사회구조, 기본적 법적 구조가 있다. 이들은 정책 하위체제에 간접적인 영향을 미친다. 정책 하위체제에 직접적인 영향을 미치는 것은 역동적인 변수로 사회경제적 조건의 변화, 지배연합의 변동, 다른 하위체제로부터의 영향이 포함된다(Sabatier &

Jenkins-Smith, 1999, pp. 120-123).

2) 정책하위체제

정책하위체제는 기본적 분석단위인 정책옹호연합, 정책옹호연합이 공유하는 신념체계, 옹호연합의 대립을 중재하는 정책중개자로 크게 나눌 수 있다.

1> 정책옹호연합

정책하위체제 내에서 행위자들은 상이한 신념체계를 기반으로 옹호연합을 형성하며 상대옹호 연합과의 상호작용 과정에서 적절한 전략을 선택한다. 이들의 활동은 다른 신념을 가진 행위자들보다 먼저 자신들의 신념을 실제 정책으로 바꾸기 위해 노력하는 것이다. 정책 산출은 옹호연합끼리의 정치적 권력 관계의 변동 과정에서 나타난다. 정책 옹호연합의 구성원들은 핵심신념을 공유하는 공무원, 입법자, 이익단체, 사법부, 연구원 등이 된다(Sabatier & Weible, 2007, p. 196). 정책옹호연합모형은 기본적 분석 단위는 정책하위체제 내의 정책옹호연합이다.

2> 신념체계

정책 하위 체계 내에서 정책옹호연합을 구성하는 것은 행위자들이 구성하는 신념체계로 이루어진다(박상원·박치성, 2009, p. 199). 정책옹호연합 모형에서 인지성이 제약된 행위자들은 신념이 유사한 사람들과 옹호연합을 형성하여 유대를 강화하고 공동 전략을 개발하려고 한다(Weible, 2005, p. 462).

신념체계는 3단계의 위계구조를 가진다. 첫째는 규범적 핵심신념(deep core beliefs)으로 변화시키기가 어려운 규범적이고 존재론적인 가정이다. 여기에는 인간 본성, 정부와 시장의 역할들, 근본가치의 우선순위와 같은

것들이 포함된다. 둘째로 정책핵심신념(policy core beliefs)은 규범적 핵심신념이 특정한 정책 영역에 적용된 것으로 옹호연합을 확인하는 준거로서의 역할을 한다. 정책가치들의 우선순위, 관련 행위자들의 적절한 역할 등이 또한 근본적인 정치 선택과 관련되어 변화시키기 어렵다. 마지막으로 이차적 신념(secondary beliefs)은 도구적 속성과 경험적 기반이 강한 타협의 대상이 되는 신념으로 변화가 비교적 용이하다. 세부규칙, 예산적용, 특정지역 내 문제의 속성 등이 포함된다(김순양, 2010, pp. 43-44; Sabatier & Weible, 2007, pp. 195-196).

3> 정책중개자

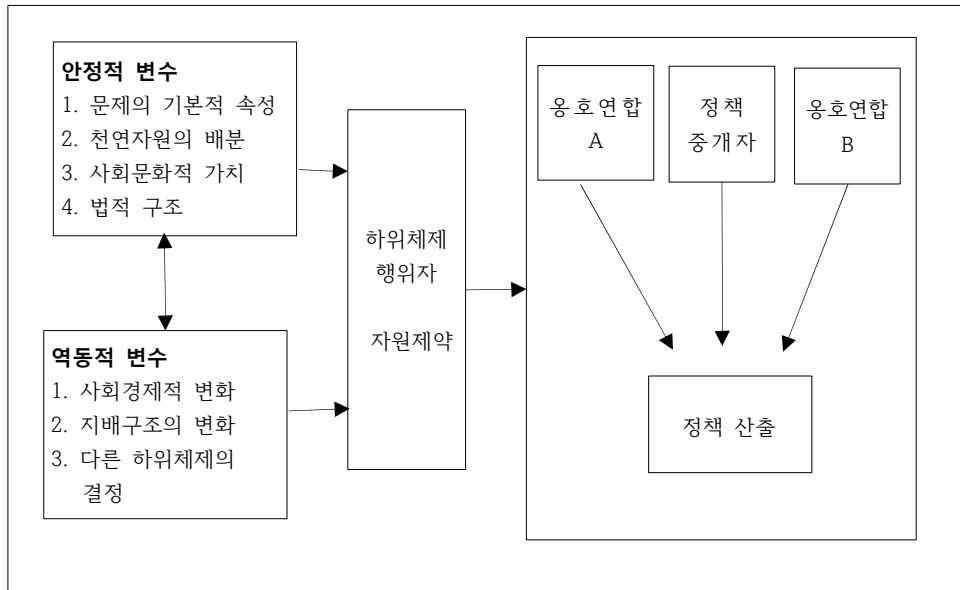
정책중개자는 대립구도에 있는 옹호연합 간 정책 대안들을 중개하여 최종적으로 정책의 산출을 이끌어내는 핵심 행위를 담당한다. 정책중개자가 제시한 합리적인 대안은 상이한 정책옹호집단의 합의를 이끌어내도록 한다(박용성·최종우, 2011, p. 1). 옹호연합은 양립할 수 없는 목표와 전략을 추구하려 하기 때문에 자신들이 상대방보다 먼저 신념체계를 공공 정책으로 변화시키는 과정에서 심각한 갈등 양상을 보인다. 이 때 제 3자로서 정책중개자가 나서 옹호연합 사이에서 합리적인 타협안을 찾는다면 갈등이 중재될 수 있다(김현주, 2011, p. 37). 정책중개자에 의한 타협안이 양 정책 옹호집단의 갈등을 어느 정도 완화시킬 수 있을 정도로 합리적이라면 중개된 정책 선호는 정부기관의 의사결정으로 반영되어 정책 산출로 이어진다(김순양, 2006, p. 48).

3) 매개 요인

외적 요인이 정책하위체제에 영향을 미치는 과정에서 매개 변수의 역할을 하는 것에 자원과 제약이 있다. 외적 요인이 옹호연합의 자원 및 제약을 만들어내고 이러한 외적 변수에 의해 변화가 나타난 매개 변수는 정책 하위체제의 신념 변동에 영향을 줄 수 있는 것이다. 이러한 매개

변수인 자원과 제약에 대한 연구는 1988년 Sabatier가 제시한 이후 연구에서 장기적 연합 기회의 구조 및 단기적 자원 및 제약으로 구체화 되었다(Sabatier & Weible, 2007, p. 201).

<그림-1> 1988년 정책옹호연합모형



출처 : Sabatier(1988)를 재구성

2. 정책옹호연합모형에 관한 선행연구

1) 정책옹호연합모형의 변화

정책옹호연합모형과 관련된 연구는 Sabatier(1988)가 제시한 연구를 중심으로 변수들이 추가되거나 설명적 요인들 중 특정 요인의 인과관계성을 강조하며 발전하였다. Sabatier(1988)가 제시했던 변수들은 안정적인 변수, 역동적 변수, 그리고 정책 하위체제 내 정책지향적 학습이 있다. 또한 정책 하위체제의 범위, 신념체계의 체계화를 시도했다.

이후 Sabatier & Jenkins-Smith(1999)는 연합기회구조라는 개념을 도입하여 기존의 두 개의 외적변수가 정책 하위체제에 영향을 미치는 것을 매개하는 역할을 설명하였다. 이 때 안정적 변수의 분석요인은 1988년 모형의 골격을 유지하지만 역동적 변수에는 여론의 변화라는 변인이 추가된다. 또한 정책결정과 정책영향의 중간 과정으로 제도적 규칙, 자원의 분배, 합의의 요인이 구체화 되었다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Sabatier & Weible(2007)은 매개변수에 수정을 가하여 장기적 연합기회구조와 단기적 제약 및 행위자의 자원이 매개 기능을 한다고 보았다. 연합기회구조는 Lijphart(1999)의 아이디어에서 차용한 옹호연합 행위와 자원에 영향을 미치는 ‘정책 변화 정도에 필요한 합의 정도’와 ‘정치체제의 개방도’로 개념화되었다. 이들의 관계에 따라 다원주의, 조합주의, 전통적 조합주의, 웨스트민스터, 그리고 권위주의적 행정주의로 유형화되었다. 단기적 정책하위체제의 자원과 제약이라는 변수는 기존의 자원과 제약에서 시간의 개념을 추가한 것이라고 볼 수 있다(Sabatier & Weible, 2007, pp. 202-203).

<표-1> 정책옹호연합모형의 수정모형별 분석요인

구분	ACF 초기모형 (1988)	ACF 1차수정모형 (1999)	ACF 2차수정모형 (2007)
안정적 변수	문제영역의 기본적 속성	문제영역의 기본적 속성	문제영역의 기본적 속성
	자연자원의 기본적 분포	자연자원의 기본적 분포	자연자원의 기본적 분포
	근본적인 사회문화 가치 및 사회구조	근본적인 사회문화 가치 및 사회구조	근본적인 사회문화 가치 및 사회구조
	기본적 법적 구조	기본적 법적구조	기본적 법적구조
역동적 변수	사회·경제적 조건 및 기술 변화	사회·경제적 조건의 변화	사회·경제적 조건의 변화
		여론의 변화	여론의 변화
	지배연합의 변동	지배집단의 변화	지배집단의 변화
	다른 하위체제의 결정 및 영향	다른 하위체제의 결정 및 영향	다른하위체제의 결정 및 영향
정책	옹호연합의 구성	옹호연합의 구성	옹호연합의 구성

하위 체제	옹호연합의 신념체계 및 자원	옹호연합의 신념체계 및 자원	옹호연합의 신념체계 및 자원
	옹호연합의 전략	옹호연합의 전략 재조정 수단	옹호연합의 전략 재조정 수단
	정책중개자	정책중개자	정책중개자
	의사결정	의사결정	의사결정
	정책산출	정책산출	정책산출
	정책영향	정책영향	정책영향
		제도적 규칙, 자원분배, 합의	제도적 규칙, 자원분배, 합의
		정책방향 정책학습	정책학습
매개 요인	자원과 제약	주요 정책변동에 대한 합의의 정도	장기적 연합기회 구조
			단기적 정책행위자의 자원 및 제약

출처: 김현주(2011, p. 34) 재인용

2) 정책옹호연합모형의 사례 적용

Weible(2006)은 캘리포니아 해안 보호 정책 변동 과정을 분석함에 있어 이해관계자의 속성에 주안점을 두었다. ACF가 이해관계자 분석의 정치적 과정을 설명하는데 있어서 이론적 기반을 제공한다고 보았다. 정책하위체제의 범위와 이해관계자를 분석함에 있어 공간 영역, 이슈 영역, 직접적 이해관계자, 간접적 이해관계자로 분류했다. 정책 핵심 신념과 옹호연합의 구성원을 분석요인으로 잡았다. 또한 옹호연합의 자원을 구체화시켰는데 이를 법적 권한, 과학적 증거, 동원 가능한 구성원, 지식 커뮤니티, 동원 가능 재정을 입법부, 경제적 영향, 소송, 제도적 권한 등으로 분류했다.

국내에서 정책옹호연합을 정책과정분석을 하기 위해 적용한 연구 중 박상원·박치성(2009)은 IPTV 정책과정에 대한 분석을 분석하기 위해 행위자들의 신념체계형성에 영향을 미치는 외적사건과 정책행위자들의 단기적 자원이 무엇인가를 보았다. 또한 신념을 정책핵심요인의 구성요인으로

로 개념화하고 이차적 신념체계를 도출하여 옹호연합 간 관계 및 정책중개자에 따른 정책 산출 분석을 했다. 김현주(2011)는 관광통역안내사 자격제도의 정책변동 과정을 분석하는데 있어 옹호연합과 신념체계, 옹호연합의 전략과 활동을 이끌어가는 핵심주체, 그리고 옹호연합의 외적변수를 자원으로 활용하기 위한 옹호연합의 전략적 수단에 초점을 맞추었다.

전진석(2003)은 새마을 간척사업을 분석하는데 역동적 변수와 안정적 변수로 구성된 외적 변수가 정책하위체제에 미친 영향을 보았다. 정책하위체제는 개발옹호연합과 환경보존옹호연합으로 나뉘고 이들의 믿음체계를 관철시키기 위한 노력을 세미나, 공청회, 포럼 등의 개최를 통한 정책 학습을 파악하고 이들이 외적 변수처럼 정책변화에 미치는 영향의 중요성을 설명했다. 박용성·김대규(2010)는 장애인 노동권과 고용정책 변동과정을 분석하는데 정책옹호연합모형을 활용했다. 외적 조건으로서의 안정적 변수와 역동적 외부 사건들, 정책 하위체제 내의 형성과 신념체계, 옹호연합의 활동과 학습을 통한 도구적 신념의 변동, 정책중개자의 활동을 분석했다.

김영중(2010)은 노동법 개정과정을 옹호연합모형을 통해 분석했다. Sabatier가 제시한 외적 변수의 안정적 변수 중 의미가 적은 자연자원의 분포, 역동적 외적 변수 중 다른 하위체제로부터의 정책결정의 영향력이 크다고 볼 수 없다고 보았다. 그 외 외적변수, 정책 하위체제 내의 옹호연합을 주도집단과 지지집단으로 나누고 신념 체계역시 규범적, 정책 핵심신념으로 나누고 정책중개자의 역할을 분석했다. 이를 통한 정책 산출과 정책옹호연합의 붕괴를 설명했다. 김순양(2010)은 정책옹호연합의 이론적 적실성을 고찰하는 연구를 했다. ACF 모형 자체가 가진 이론적 논쟁점 뿐 아니라 우리나라 현실에서 적용했을 경우 발생하는 한계점을 지적 하여 구성요소들의 현실 적용에 대한 유의점을 지적했다.

3. 정책중개자에 관한 선행연구

기존 정책옹호연합모형에서 정책변동을 일으키는 요인은 내적이거나 외적인 충격이었다. 하지만 최근 연구에서는 옹호연합간의 타협을 통해서도 정책에 있어서 변화가 일어날 수 있다고 본다. 이 때 정책중개자는 대립 관계에 있는 찬성 네트워크와 반대네트워크 사이의 정책대안들을 중재하여 최종적 정책 산출을 이끌어내는 역할을 하는 행위자이다(성육준, 2012, p. 49).

1) 정책중개자에 관한 선행연구

옹호연합의 구성요소 중 정책중개자에 초점을 맞춘 연구 중 김순양(2006)은 연구에서 기존 이론의 한계로 정책중개자의 정책 하위체제 내의 옹호연합 형성과 정책 중개자의 중개역할에 대한 초점을 맞춰 의료보험 통합일원화 과정 연구를 진행하였다. 옹호연합의 형성, 옹호연합들 간의 갈등, 정책중개자의 갈등 중개 역할을 분석하였다. 논쟁의 각 단계에서 정책중개자들이 중개 행위를 제대로 수행하지 못한 원인을 분석하여 같은 시기 의약분업 과정에서의 정책중개자들의 행위와 비교하였다. 박상원·박치성(2009)는 IPTV 정책 산출과정을 네 시기로 나누었고 그 과정에서 옹호 연합 사이에서 갈등을 조정하는 역할을 하는 정책중개자들을 도출하고 이들의 활동을 분석하였다. 특히 정책중개자로서의 역할은 시간에 따라 변화하는 양상을 보였고 국회는 정책중개자로서 적극적 역할을 수행하였다.

최은영·지현정(2008)은 ACF에서 정책결정의 공식적인 권한을 가진 정부기관 및 고위직 관료, 입법가 등이 옹호연합의 일원이 되거나 정책중개자가 되어 정책변화를 일으키는 핵심적인 역할을 담당한다고 보았다. 정책중개자의 유형화를 시도함에 있어 정책문제의 속성이나 각 옹호집단의 힘의 균형상태의 정책상황을 기준으로 제시하였다. 또한 정책중개자의 형태에 따른 전략사용 및 행동양식에 대한 설명을 시도 하였다.

박용성·최정우(2011)는 세종시 정책사례를 설명하는데 있어 정책갈등과 정책변동을 설명하는데 있어 정책중개자의 유형과 역할의 관점에서 분석하였다. ACF 모형을 기본 분석틀로 적용하여 역동적인 정책의 변화를 설명하고자 하였다. 정책중개자의 유형을 외적 요인인 정책갈등과 내적 요인인 전문성과 정당성을 통해 그 역할을 파악하였다. 성욱준(2012)는 연구에서 네트워크를 갈등과 권력의 분포를 기준으로 유형을 나누고 이때 집중형 갈등 유형에서 집중형 협력의 유형으로 넘어가는 과정에서 주요한 역할을 하는 것을 정책중개자로 보았다. 정책중개자의 등장, 내적 요인인 정당성과 전문성, 그리고 정책중개자의 활동에 초점을 맞추어 연구를 진행했다.

2) 정책중개자 관련 연구의 경향

1> 정책중개자 개념의 변화

이전 정책중개자의 개념은 객관성·중립성·제3자를 그 특징으로 하여 주로 연구들이 진행되었다. Sabatier(1988)는 연구에서 정책 중개자란 다양한 연합들에서 나온 전략들의 대립을 중개하는 행위자라고 정의했다. 후속 연구들에서 정책중개자의 중립성이 강조되며 옹호연합 간 대립과 갈등을 조정, 중재하며 합리적인 타협안을 도출하기 위해 노력하는 행위자로 개념화했다(Weible & Sabatier, 2007).

최근에는 정책중개자를 정치적 성향을 갖고 있고 실제 정책과정에 참여하는 행위자로 보는 연구의 추세가 나타난다. 중립성보다는 정책중개자가 실질적으로 행위자 간 의견의 중개가 및 조정 역할을 수행할 수 있는가에 초점을 맞추는 것이다(성욱준, 2012, p. 54). 김이수(2011, p. 4)는 정책중개자를 ‘정책과정의 연속선상에서 정책혁신을 위해 사회문제를 파악하고 해결책을 제시하는 데 있어 그들의 자원이나 역량을 투자하는 행위자’로 개념화했다. 이는 Sabatier(1988)가 현실적으로 정책중개자와

정책옹호자를 연속상의 개념에 있다고 본 것과 그 맥락을 같이 한다. 정책중개자의 개념의 변화와 함께 역할 유형도 정책선도와 중재·조정으로 나누어졌다. 정책선도역할의 경우 자신이 원하는 방향으로 정책을 주도하는 활동을 가리킨다. 여기에는 정책중개자의 의지가 강조되며 정책 중재·조정역할은 대립하는 행위자 간 이해관계의 절충이라는 활동에 초점을 맞춘다(성욱준, 2012, p. 57).

2> 정책중개자 기존 개념의 국내 적용 한계

또한 본격적으로 정책중개자 개념의 국내 사례 적용의 한계를 지적하는 연구들이 나타나고 있다. 정책중개자의 개념의 대표적 한계는 중립성과 관련한 모호한 정의이다. 최은영·지현정(2008)은 기존 연구의 중립적인 정책중개자의 개념은 다원주의적 시스템이 정책결정에 적용되는 미국 정책 결정상황에 적합하며 중앙집권적인 우리나라의 정책과정에서는 부적합하다고 주장한다. Kim Soon Yang(2007)은 우리나라의 경우 정책갈등은 정책수립을 하려는 정부와 반대세력에서의 발생이 주를 이루며 입법부의 경우 각기 다른 사회세력과 연대해 이해갈등의 당사자로서 개입하는 경우가 많다는 연구가 기존 정책중개자의 중립성 논의의 한계를 지적했다(Kim, 2007, pp. 235-239).

3> 정책중개자의 세부요인 도출 및 유형화

정책중개자와 관련한 연구의 분석 경향 중 하나는 정책중개자의 세부요인을 도출하여 분석하는 것과 유형화하는 것이다. 먼저, 정책중개자가 활용할 수 있는 자원을 통해 활동을 분석하는 것은 성욱준(2012)의 연구에서 제시되었다. 정책중개자가 사용할 수 있는 정책자원의 유형은 Sabatier & Pelkey(1987)의 연구에서 제시되었는데 정책결정에 대한 공식적 권한, 여론과 정치적지지, 정보와 전문지식, 대중의 동원력, 경제적 자원, 숙련된 리더십과 협상능력의 6가지로 분류했다. 성욱준(2012)의 연

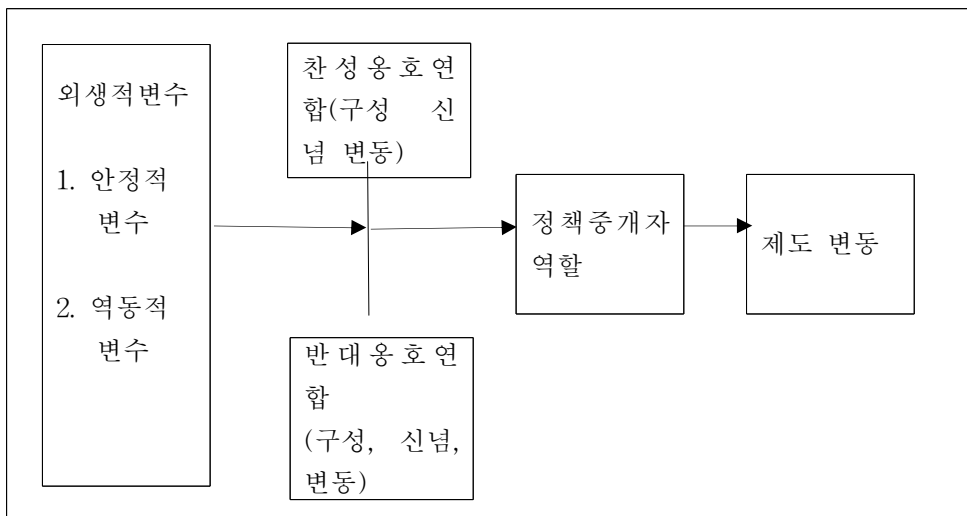
구에서는 이와 같은 자원을 박용성·최용준(2011)이 제시한 정책중개자의 내적 요건인 정당성과 전문성으로 분류하여 개념을 구체화시켰다.

또한 기존의 연구가 단순히 정책중개자의 분석을 그들의 역할 및 핵심 주체에 초점을 두었다면 최근의 연구는 정책중개자의 조건에 따른 활동의 차이를 본다(김순양, 2006; 전진석, 2003). 즉, 정책중개자에 대한 유형화에 대한 시도이다. 최은영·지현정(2008)은 정책중개자의 유형이 정책 문제의 속성이나 각 옹호집단의 힘의 균형상태의 정책상황에 따라 달라진다고 보았다. 이에 따라 정책혁신가형, 옹호자형, 중개자형, 비난회피형의 4가지 유형의 정책중개자를 도출하여 각각을 분석하였다. 또한 박용성·최용준(2011)은 내적요인인 정당성과 전문성을 기준으로 제시하여 이와 같은 속성의 보유여부에 따라 정책중개자의 역할 및 전략이 바뀐다고 보고 연구를 진행하였다. 마찬가지로 정책중개자의 유형을 4가지로 나누어 정책혁신가형, 옹호자형, 중개자형, 비난회피형으로 나누었다.

제3장 연구 설계

제1절 연구의 분석틀

<그림-2> 연구의 분석틀



본 연구에서 초점을 맞춘 것은 정책옹호연합의 상호작용에서 정책중개자의 차이가 행정구역 통합 결과의 차이에 미친 영향이다. 이를 체계적으로 설명하기 위해 정책옹호연합모형을 적용했다. 외생적 환경과 정책하위체제에서 정책옹호연합모형을 통제하고 정책중개자의 역할의 차이를 중점적으로 파악하였다. 이와 같은 분석을 위해 정책옹호연합모형을 구성하는 변수들에 대한 설명과 연구에서 적용하는 정책중개자에 대한 설명, 그리고 통합결과의 차이를 측정하는 변수에 대한 구체적인 설명을 이번 장에서 논한다.

통합결과의 차이를 측정하기 위한 지표로는 법률에 규정된 행정구역 통

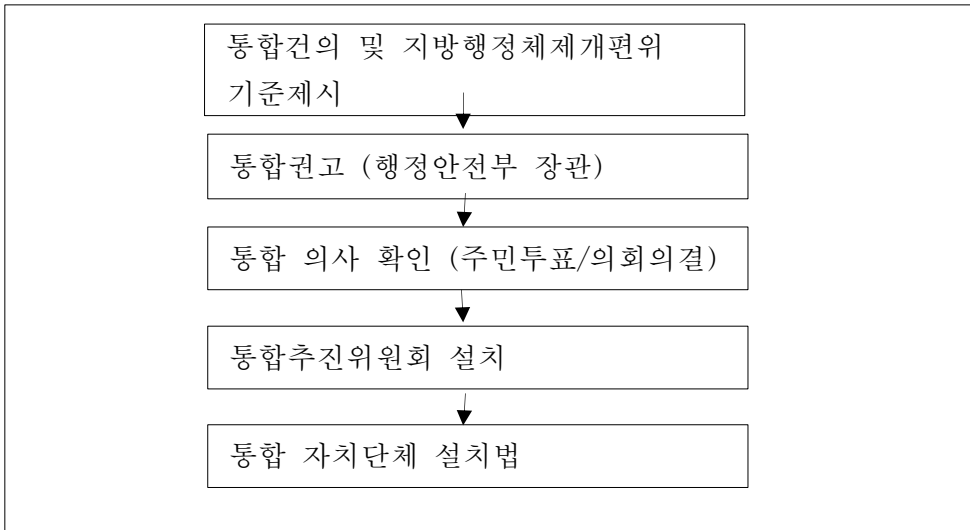
합의 절차 단계를 적용했다. 제도적으로 행정구역 통합이 성사되기 위해서는 일정한 단계를 거쳐야 하는 데 정책중개자의 역할에 따라 도달하는 단계에 차이가 나타난다고 할 수 있기 때문이다. 행정구역 통합 과정에 영향을 미친 요인을 정책중개자의 유형은 지위와 정책선호에 따라 민단독 선호 중개자, 관단독 선호 중개자, 민-관 선호 중개자, 그리고 선호 없음으로 나뉜다. 정책중개자의 지위는 지방자치단체장과 민간단체로 나누었고 정책선호의 경우는 행정구역 통합 과정에서 합의문을 작성하는데 핵심적 역할을 하고 통합을 건의의 행위로 보았다.

제2절 변수의 조작적 정의 및 가설

1. 종속변수: 행정구역 통합의 절차적 단계 충족 정도

행정구역 제도의 변경은 일정한 절차를 따라 진행된다. 따라서 정책중개자의 활동이 미친 영향을 분석하기 위한 지표로 법률에 규정된 행정구역 통합과 관련된 절차를 단계화했다. 행정구역 통합의 제도적 근거가 되는 법률은 「지방자치법」과 「주민투표법」, 그리고 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 있다. 법률상 근거를 바탕으로 보면 2010년 10월 이전 진행되었던 2009년 청주·청원 및 전주·완주의 행정구역 통합의 시도는 「지방자치법」과 「주민투표법」상의 절차를 기반으로 하고 있고 이후 추진된 청주·청원 및 전주·완주의 통합 시도는 추가된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 절차가 적용되었다. 2009년 행정안전부에서 제시한 ‘자치단체 자율통합 지원계획’에서 제시한 절차는 이후의 절차와 거의 유사한 형태를 나타내기 때문에 두 시기의 절차적 단계를 <그림-3>와 같이 나타낼 수 있다고 보았다.

<그림-3> 행정구역 통합의 절차적 단계



이 때, 통합건의 및 지방행정체제위원회 등의 기준과 통합 권고의 단계는 임의적이라고 할 수 있고 통합 의사 확인, 통합추진위원회 설치 및 통합 자치단체 설치법의 제정의 경우 필수적인 절차라고 할 수 있다. 통합추진위원회 설치하는 2009년에는 필수적이지 아니했으나 개편법의 제정으로 필수가 되었다. 하지만 통합추진위원회는 네트워크의 대립과는 관련이 없는 이행절차이므로 필수적 절차에 포함시킨다.

2. 독립변수: 정책중개자의 지위와 선호체계

1) 행정구역 통합 과정에서 정책중개자가 중요한 이유

행정구역 통합 논의에서 정책중개자는 통합 결과의 차이에 있어 주요한 원인으로 볼 수 있다. 첫 번째 이유는 청원·청주의 외생적 변수의 및 정책하위체제의 유사성이다. 본 연구대상인 청주·청원 및 전주·완주는 발생 시기와 역사적 배경에서 찬·반의 대립구조가 비슷해 내·외적 조건이 유

사하다고 볼 수 있다. 1988년과 1993년 Sabatier & Jenkins-Smith는 외적·내적 충격을 정책변동의 충분조건으로 보았다. 하지만 최근의 2007년 Sabatier & Weible의 연구에서는 내·외적 충격이 없이도 옹호연합 사이의 협상을 통하여 변화가 나타날 수 있다고 보았고 이 때 정책중개자는 옹호연합의 대립 관계에서 대안들을 중재하여 최종적인 정책의 산출을 이끌어내는 역할을 하는 주요 행위자라고 보았다(성욱준, 2013). 외생적 조건이 유사한 청원·청주와 전주·완주의 사례에서 정책중개자의 비교는 이와 같은 최근의 옹호연합의 논의가 적용될 수 있다고 보았다.

두 번째 이유는 행정구역 통합의 갈등의 주요 양산이 근본적인 신념적 차이이기보다는 지역발전에 대한 이차적 신념의 문제라는 것이다. Sabatier(2005)는 일반적으로 정책 주요 신념에서의 변화는 외부적 혼란의 결과로 일어나는 반면, 정부 활동 프로그램과 관련된 이차적 신념의 변화는 정책중개자에 의한 정책학습을 통해 발생한다고 주장했다. 행정구역 통합은 각각 지역광역화가 지역발전에 기여할 것이라는 핵심적인 신념이 수단으로 구체화된 것이다. Feacock(2004)는 통합 관련 행위자들은 이해관계에 따라 입장의 변동이 나타날 수 있다고 본다. 따라서 이차적 신념의 변화에 핵심 영향 요인인 정책중개자의 연구는 주요한 의의가 있다.

2) 행정구역 통합의 정책중개자 정의

1> 정책중개자의 지위

행정구역 통합에서 누구를 정책중개자로 볼 것인가 하는 문제에 대해서 정책중개자를 지위에 따라 시장과 시민사회로 나누었다. 본 연구에서 정책중개자는 중립정보다는 두 옹호연합 간 ‘합의’를 도출하는 행위에 초점을 맞춘다. 지방정치 과정에서 ‘합의’를 도출할 수 있는 영향력을 갖춘 행위자는 Elkin(1987)의 연구에 따라 크게 市長, 시민사회, 그리고 市場으로 분류한다. 국내의 연구들은 한국에서 市場의 역할은 거의 미미하다

고 밝히고 있기 때문에 정책중개자를 市長과 시민사회로 분류했다.

이와 같은 분류는 최근의 정책중개자 연구에서 정책중개자를 옹호연합의 연장선에 있는 행위자로 놓는 것과 일맥상통한다. 따라서 행정구역 통합과 관련한 연구에서 정책중개자와 옹호연합을 나누는 기준은 ‘합의를 도출하는 행위’를 한 행위자라고 할 수 있다.

2> 정책중개자의 정책선택

정책중개자의 ‘합의를 도출하는 행위’를 정책중개자가 가진 정책선택으로 정의했다. 이들의 정책선택을 측정하는 기준으로는 통합과정에서 행정안전부에 통합을 건의하거나 타협안을 제안하고 결정하는 행위로 보았다. 만약 둘 중 하나의 행위라도 했을 경우 정책선택이 강한 것이 되며 둘 다 해당사항이 없을 경우 정책선택이 약하다고 할 수 있다.

통합과정에서는 주민서명을 받은 민간단체와 시장 모두 중앙정부에 건의서를 제출할 수 있다. 건의를 하는 행위는 반대집단과 찬성집단의 논의의 계기를 마련해주기 때문에 중요하다. 또한 통합 과정에서 손해집단에게 인센티브를 약속한 합의문이 공식적으로 발표되는데 지방자치단체가 자체적으로 제작 및 결정을 발표할 수도 있고 민간단체에서 제약 및 건의를 할 수도 있다. 합의문은 반대집단을 완화시킬 수 있는 수단이기 때문에 중요한 합의 행위라고 할 수 있다.

<표-2> 정책중개자의 조작화

변수		세부분석 조작화
독립 변수	지위	- 지방자치단체 장 - 민간단체
	정책선택	- 행정구역 통합 건의 행위 - 상생사업방안 합의문 작성

3) 가설의 도출

본 연구는 통합의 결과의 차이가 나타나는 원인을 청주·청원 및 전주·완주의 정책중개자 역할의 차이에서 나타난다고 보았다. 따라서 정책중개자의 역할의 차이를 도출하고 이에 따른 통합 결과의 차이를 구체화하는 과정이 필요하다. 정책중개자는 독립변수 설명에서 언급한 정책선호와 지위에 따라 역할이 구분되고 통합의 결과의 경우 종속변수에서 언급한 통합의 절차적 단계 충족이다.

<표-3> 정책중개자의 민-관 정책선호에 따른 4가지 분류

		지방자치단체 장	
		강	약
시민 사회	강	HH(민-관 선호)	LH(민단독 선호)
	약	HL(관단독 선호)	LL(선호 없음)

가설 1> 민-관 선호 유형 : 다른 조건이 동일하다면 행정구역 통합 절차를 모두 충족시킬 가능성이 높다.

가설 2> 관단독 선호 유형 와 민단독 선호 유형 : 다른 조건이 동일하다면 행정구역 통합 절차에서 절차의 일부분만을 충족시켰을 것이다.

가설 3> 선호 없음 유형 : 다른 조건이 같다면 행정구역 절차적 조건을 아무 것도 충족시키지 못했을 가능성이 높다.

3. 통제변수: 외생적 환경 및 옹호연합체제

1) 통합 관련 외생적 환경

정책옹호연합 모형에서 분석 단위인 정책하위체제에 영향을 줄 수 있는 통합 관련 외생적 환경은 안정적 변수와 역동적 변수 두 가지로 분류할 수 있다. 통합 관련 외생적 환경의 세부 분류는 Sabatier가 1998년 처음 제시했던 정책옹호연합의 변수들을 기반으로 구성했다.

1> 안정적 변수

기존 안정적 변수에는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적 사회문화적 가치 및 구조, 기본적 법적 구조가 포함된다. 이중 자연자원의 기본적 분포의 경우 행정구역 통합 갈등에 있어서 유의미한 영향이 미약하다고 생각되어 본 연구에서 다루지 않았다.

문제의 기본적 속성은 행정구역 통합과 관련된 사안들로 정책 추진 배경과 정책의 가치 속성이 된다. 여기에는 지역 간의 지리적 구조, 역사적 배경, 그리고 지역의 인구학적 특징 등이 포함된다. 사회·문화적 가치는 정책변동의 내용과 방향에 영향을 주는 지배적인 이념과 가치로 행정구역 통합에서는 중앙정부 차원의 정책 패러다임으로 둔다(김현주, 2011, p. 96). 법령체계는 공식적인 제도변화로 본 연구에서는 헌법 및 기본적인 법적 기준을 세부 분석요소로 잡았다(Sabatier, 1988).

<표-4> 안정적 변수의 조작화

변수	변수의 구체화
문제의 기본적 속성	통합의 추진 배경 및 가치속성
사회·문화적 가치	중앙정부 차원의 정책 패러다임
법령체계	헌법 및 기본적인 법적 기준

2> 역동적 변수

정책옹호연합에서 말하는 역동적 변수는 사회적 조건 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제의 결정이다. 사회적 조건 변화는 정책변동에 영향을 미치는 상위 체제에 대한 변화로 정의하며 정치적·사회적 사건을 세부 요소로 설정하였다(전진석, 2003; 김현주, 2011, p. 55). 지배집단의 변화는 정치적 조건의 변화로, 행정구역 통합의 경우 기초자치단체의 정권 변경 및 여야의식 변화, 그리고 정책 방향으로 세부 분석 요소를 구성한다. 다른 하위체제의 결정 및 영향은 다른 분야의 정책 결정이다. 이를 분석하기 위한 세부 분석 요소로 타 지역의 행정구역 통합을 설정했다.

<표-5> 역동적 변수의 조작화

변수	변수의 구체화
사회적 조건 변화	정치적·사회적사건
지배 집단의 변화	정권의 변경 및 여·야 의식 변화, 정책방향
다른 하위 체제의 결정	타 지역의 행정구역 통합 결정

2) 옹호연합체제

정책하위체제는 기본적으로 상이한 신념체계를 가진 일련의 행위자들의 연합인 옹호연합으로 구성되어 있다. 이 때, 옹호연합은 정책하위체제라는 장에서 자신의 신념을 정책으로 변환시키기 위해 경쟁을 벌인다. 옹호연합의 분석에 있어서 중요한 것은 옹호연합을 구성하고 있는 행위자들과 그들이 공유하고 있는 신념체계이다.

1> 옹호연합의 구성

정책옹호연합모형에서 옹호연합이란 “정책핵심 신념을 공유하고, 상당한 정도의 조정에 개입되는 행위자들로 구성되는 것”이다(Weible, 2009, p. 132). 정책옹호연합이 만들어지는 과정은 신념을 정책으로 구현하기 위한 정책 활동 과정에서 서로 동맹을 맺는 과정에서 형성된다. 기본적으로 정책을 옹호하는 집단과 반대하는 집단으로 나뉘는 옹호연합은 정책옹호연합에서 기본적인 분석단위가 된다(김현주, 2011, p. 57). 옹호연합을 구성하는 범위에는 정부, 국회, 시민단체, 전문가집단, 언론 등 다양한 정책행위자가 있다(Sabatier & Weible, 2007, p. 198). 행정구역 통합에 있어서 옹호연합 구성의 세부 분석 요소는 정책행위자(Sabatier, 1988)이다.

2> 옹호연합의 신념체계

신념체계는 옹호연합이 구성되는 기반으로 정책행위자들이 공유하는 것이다. 이러한 신념체계의 변화는 정책변동에 영향을 미치는 요인이 된다. 신념체계의 구성은 규범적 핵심, 정책핵심, 그리고 이차적 신념으로 나눌 수 있다. 이 때 규범적 핵심은 옹호연합이 공유하는 기본적 방침이라고 할 수 있고 정책핵심 신념은 정책변동 과정에서 근본적인 선택에 해당한다. 마지막으로 이차적인 신념은 정책핵심을 달성하는데 필요한 행정적 수단이다(Sabatier & Weible, 2007).

3> 옹호연합의 변동 과정

옹호연합의 변동은 정책 변동과도 밀접한 연관을 가진다. 옹호연합의 변동과정에 따라 정책 산출이 다르게 나타나기 때문이다. 옹호연합의 변동 과정은 시기별로 갈등의 정도에 따라 다르게 나타난다. 한 시기 안에서 통합 단계 과정에서 초기 중기 말기로 나뉘어 일정한 변동 과정을

거친다. 따라서 각 단계에서 옹호연합의 변동이 통합이 본격 추진이 되기 전을 초기 추진 과정을 중기 그리고 정책결정의 단계 이후를 말기로 구분하여 옹호연합의 변동 과정을 살펴본다.

제4장 전주·완주 및 청주·청원 통합과정 시기별 분석

제1절 1기(2009년-2010년) 전주·완주 및 청주·청원의 통합과정

1. 통합 관련 외생적 환경

1) 안정적 변수

1> 문제영역의 기본적 속성: 통합의 추진 배경 및 통합의 가치

전주와 완주는 1935년 일제 강점기 때 분리되기 전까지 1천년이 넘도록 하나였으며 생활권, 경제권, 교통권이 거의 일치한다. 신라 시대에는 완산주, 고려 시대에는 전주목 관할이었으며, 조선 시대 들어 1403년 전주부와 고산현으로 나눈 뒤 1914년 전주군으로 병합된 후 500년간 그대로 존속되었다(새전북신문, 2012). 일제강점기인 1935년 전주읍은 완주군에서 분리되어 전주부로 승격되었고 1949년 전주부는 전주시로 승격되었다. 이후 ‘전주시’와 ‘완주군’으로 현재에 이르고 있다. 모양으로 보았을 때 전주시가 계란의 노른자처럼 중심부에 있고 완주군이 흰자처럼 이를 둘러싸는 도넛 모양을 하고 있다. 완주군의 면적도 전주의 4배, 예산은 약 2배 정도이다(정성학, 2012c). 1992년 전주시의회에서 통합론이 제기된 이후 1997년 1차 시도를 시작으로 이후 몇 번의 논의 시도가 있었지만 완주군의 반대로 무산되었다.

청원·청주 역시 역사적으로 하나의 지역으로 삼국시대 백제 때 명칭은

‘상당현’ 이었다. 신라시대 ‘서원경’ 에서 고려시대 940년 ‘청주’ 로, 이후 ‘청주목’ 으로 불리다 조선시대인 1896년 ‘청주군’ 이 되었다. 1909년 ‘청주면’ , 1931년 ‘청주읍’ 으로 불리다가 1946년 미군정 법령에 의해 ‘청주부’ 와 ‘청원군’ 으로 분리되었으며, 1949년 청주부가 청주시로 승격된 후 ‘청주시’ 와 ‘청원군’ 으로 현재에 이르고 있다(김헌섭, 2013). 청원군이 청주시의 약 6배이고 모양으로 보았을 때 청주시가 계란의 노른자처럼 중심부에 있고 청원군이 흰자처럼 이를 감싸고 있는 모양을 가지고 있다. 인구는 청주시가 청원군의 약4배(청원군, 2010) 예산규모는 약 2배라고 할 수 있다. 1994년부터 통합정책을 시도 하였으나 1차, 2005년 시도된 2차, 2009년 3차의 시도에서 모두 청원군민의 반대로 번번이 통합이 무산이 되었다.

두 지역 모두 역사적으로 원래 하나의 지역이었다는 점, 군이 시를 둘러싼 계란 노른자형의 지역형태, 그리고 생활권을 공유하고 있다는 점 때문에 통합논의가 20여 년 전부터 제기되었다. 하지만 그동안 두 지역 모두 군의 반대로 성사되지 못하였다. 갈등의 원인은 통합이 불러오는 전체지역의 면적 및 재정규모 증가로 인한 이득과 소지역의 통합 후 소외로 인한 지역발전 저하라는 가치의 대립이다. 즉, 전주·완주와 청주·청원의 통합이 지니는 정책문제의 기본적 속성은 통합이 가져오는 ‘지역발전’ 에 대한 관점의 차이이다.

<표-6> 전주시·완주군과 청주시·청원군 배경 비교

	전주시	완주군	청주시	청원군
인구(명)	646,535	87,329	661,793	152,683
면적(km2)	206.03	820.66	153.44	814.12
예산규모(백만원)	1,123,524	458,830	1,096,138	539,642
역사적 배경	한 지역이다 1935년 일제강점기 때 분리. 90년대 초부터 지속적 통합 논의 청원군 반대로 실패		한 지역이다 1946년 미군정 때 분리. 90년대 초부터 지속적 통합논의 완주군반대로 실패	
문제의 기본적 속성	지역발전과 행정구역 통합의 필요성			

출처: 전주시·완주시·청주시·청원군 홈페이지 참고(2010년 통계연보)

2> 근본적 사회·문화적 가치 및 구조: 정책 패러다임

한국의 지방행정체제는 1949년 건국 초기에 1특별시 9도 19시 139군·구 체제가 확립된 후 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 행정구역 통합과 관련한 근본적 사회·문화적 가치 및 구조인 정책패러다임을 보면 1999년부터 대통령 직속 ‘정책기획위원회’가 마련한 행정구조개편안에 광역시를 폐지하여 도 산하 자치단체로 편입하고 25개 자치구를 9-10개로 줄이는 행정구조개편안이 마련되었다. 2002년 10월 노무현 전 대통령이 행정구역개편을 대선공약으로 제시했고 2008년 이명박 정부에서 역시 100대 과제 중 하나로 행정구역 통합이 포함되어 정부의 정책 패러다임을 이어받았다(국회도서관, 2010, pp. 8-10).

즉, 행정구역 통합은 80년대 후반 이후 정치권에서 지속적인 논의가 있었고 2005년 노무현 정부 및 2008년 이명박 정부에서 계속해서 정책 패러다임으로서 추구되었다고 할 수 있다. 2005년에는 필요성과 기본적 개편방향이 강조되었다면 2008년 이후에는 구체적인 개편방식과 절차에 대한 논의가 강조되었다고 할 수 있다.

3> 법적 구조: 헌법 및 기본적인 법적 기준

행정구역개편 관련 조항으로 1948년 11월 「지방행정에 관한 임시조치법」에 의하여 1시 9도 14부 1도 9구 73읍 1,456면 체제를 계승하였다. 1949년 「지방자치법」에서 지방자치단체의 계층구조를 서울특별시, 시읍면의 2종으로 구분하고 서울특별시는 정부직할 하에, 시읍면은 도의 관할 하에 두었다. 1994년 「지방자치법」을 개정하여 시군통합 지역이나 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합 형태의 시로 할 수 있도록 규정했다. 「지방자치법」 4조에는 행정구역 변경과 관련한 주민의사 확인과 관련한 규정과 주민투표와 관련한 규정이 「주민투표법」에 명시되어 있다(국회도서관, 2010, pp. 8-10).

<표-7> 행정구역 변경 관련 법 조항

법적 구조	
지방자치법 제4조	<p>① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.</p> <p>② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
주민투표법 제8조	<p>① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 안전행정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다.</p>

출처: 법제처

2) 역동적 변수

1> 사회적 조건 변화: 사회적·정치적 사건

2009년 8월15일 광복절 기념식에서 ‘광복의 빛, 더 큰 대한민국’이란 제목의 경축사를 통해 “100년 전에 마련된 낡은 행정구역이 지역주의를 심화시키고 효율적인 지역발전을 가로막는 벽이 되고 있다”며 “정부는 자발적으로 통합하는 지역부터 획기적으로 지원해 행정구역 개편을 촉진하고자 한다.”고 밝혔다(연합뉴스, 2009). 815 경축사에서 이명박 대통령은 국민과의 대화에서 행정구역 개편을 본격적으로 거론하고 2008년 10월 지방행정체제 개편을 100대 국정과제로 선정하였다. 2009년 8월 행정안전부에서는 ‘자치단체 자율통합 지원계획’을 발표하여 행정구역 통합을 추진했다.

즉, 행정구역 통합에 영향을 미친 사회·정치적 사건의 경우 2009년 이명박정부의 815 경축사에서 행정구역 통합 추진에 대한 언급과 이를 구체화한 행정안전부의 지원계획 발표로 전국적인 지방자치단체의 통합에 대한 관심을 불러일으킨 것이 강력하다고 할 수 있다.

2> 지배 집단의 변화: 정권의 변경 및 여·야 의식 변화, 정책방향

행정구역 통합의 경우 정권의 변화가 통합에 대한 재논의 계기라고 볼 수 있다. 2005년 참여정부 때부터 행정구역 통합은 대통령의 공약으로 국회 지방행정체제개편특별위원회가 구성되어 추진되어 오다 2006년 4월 지방선거를 앞두고 정치적 반대와 서울 분할 등의 논란으로 개편의 논의가 중단되었다(국회 행정안전위원회, 2008). 2008년 이명박 대통령은 취임 후 정세균 민주당 대표와의 회동에서 지방행정체제 개편을 8대 합의 사항에 포함시켰다. 2009년 11월 여야 원내대표는 행정구역 개편과 관련해 2010년 2월까지 기본법을 만들기로 합의했다(국회도서관, 2010, p. 11).

지배 집단의 변화가 청원·청주 및 전주·완주의 통합에 미친 영향은 2009년 이명박 정부가 들어서면서 이전 정부에서 중단된 논의를 재추진했다는 것에 있다. 행정구역 통합은 이전정부 때부터 여·야의 합의를 기본으로 하기 때문에 여·야 의식의 변화 및 정책 방향의 차이가 통합의 변화에 미친 영향은 미미하다고 볼 수 있다.

3> 다른 하위체계의 결정: 타 지역의 행정구역 통합 결정

2009년 행정안전부가 주관한 행정구역 자율통합에는 마산 창원 진해, 청주 청원, 성남 하남 광주, 화성 수원 총 4개의 지역이 선정되어 통합 시도를 했으나 마산·창원·진해만이 통합을 성사시켰다. 마산·창원·진해의 경우 마산과 창원 시장의 주도로 찬성을, 진해는 시장과 시의회 모두 기본적으로 반대의 입장이었으나 의회의결로 통합이 결정되었다.

2. 전주·완주 정책하위체제

1) 옹호연합의 구성

전주와 완주의 행정구역 통합 과정에서 적극적으로 찬성 의지를 밝히고 주도한 인물은 송하진 전주시장과 소극적이지만 김완주 도지사였다. 전주시장은 2009년 7월 통합논의 4차회담을 제안하는 것으로 통합 논의를 시작했고 김완주 전북지사 역시 이를 지지하는 의사를 밝혔다(김민권, 2009a). 또한 전주시의회와 전주지역 국회의원들 역시 찬성의 의사를 밝히며 통합 추진에 적극적인 모습이었다.

이에 맞서 통합을 반대했던 행위자들은 임정엽 완주군수, 완주군의회, 완주사랑지킴이 운동본부, 완주애향운동본부, 완주 이서면 이장협의회와 부녀연합회이다. 완주군수는 청주시의 제안이 일방적인 제안이라며 거부 의 의사를 나타냈고 이후로도 일관되게 부정적 입장을 유지했다. 반대의 민간단체들은 완주군과 협조하며 지원을 받으며 활동을 했는데 이때, 완주군에 있는 대다수의 단체가 포함되었다. 약 58개의 사회단체가 거의 다 포함이 되었다(군공무원, 인터뷰 2013. 10, 09). 통합 과정에서 지속적으로 반대에 대한 성명, 기자회견 등의 운동을 펼쳤다.

2) 옹호연합의 신념체계

정책옹호연합의 신념체계는 구체적으로 규범적 핵심, 정책 핵심, 그리고 이차적 신념으로 나누어진다. 규범적 핵심의 경우 옹호연합의 기본적인 방침이다(Sabatier & Jenkins, 1999). 행정구역 통합 찬성 옹호연합의 규범적 핵심은 ‘능률성’이다. 반면 행정구역 통합 반대 옹호연합은 ‘민주성’이다(국회 지방행정체제개편특별위원회, 2006). 정책 핵심의 경우 근본적 가치로(Sabatier & Weible, 2007, p. 194) 이는 찬성연합의 경우 ‘지역광역화’ 과 반대연합의 경우 ‘시·군 분리 유지’로 나누어진다. 마지막으로 이차적 신념은 정책핵심을 달성하는데 필요한 행정적 수단을

의미한다. 여기에 포함되는 것은 찬성연합은 행정구역을 통합하는 것이며 반대연합의 경우 행정구역 통합 반대 및 통합시 주민투표 절차를 거친 동의이다.

<표-8> 행정구역 통합과정에서 옹호연합의 신념체계

구분	행정구역 통합 찬성 옹호연합	행정구역 통합 반대 옹호연합
규범적 핵심	규모의 경제 능률성	주민 참여 민주성
정책 핵심	지역광역화	시·군 분리 유지
이차적 신념	행정구역 통합	행정구역 통합 반대 혹은 통합시 주민투표 통한 동의

3) 옹호연합의 변동과정

초반의 행정구역 통합에서는 송하진 전주시장, 김완주 전북지사의 적극적인 찬성 역할이 나타나고 시의회 역시 찬성을 지지하는 모습을 보였다. 2009년 7월 송하진 전주시장이 전주·완주 통합논의 4자회담을 제안했고 이어서 김완주 전북지사가 전주·완주 통합과 관련하여 “통합을 적극적으로 지원하는 역할을 하겠다.” 고 밝혔다(김민권, 2009a). 하지만 이에 임정엽 완주군수는 2009년 7월 16일 ‘전주-완주 통합조건’이라는 주제의 방송토론회에서 4자회담을 제안한 송하진 전주시장을 향해 일방적 발표에 대해 공식적인 제안은 없었으며 일방통행적 태도에 불쾌감과 서운함을 강하게 표시했다(김성수, 2009).

통합논의가 본격적으로 진행되기 시작한 것은 2009년 9월 2일 행정안전부의 시·군·구 자율통합 지원계획 발표였다. 행정안전부는 시·군·구 자율통합 활성화를 위해 시·군·구 당 50억원의 특별교부세를 지원하고 읍·면이 동으로 전환 시에도 면허세 세율, 특례입학 자격 등 기존 혜택을 유지하는 인센티브를 제공키로 했다(행정안전부, 2009). 정부의 재정적 지원은 양

지방자치단체가 통합을 추진해야하는 당위성을 만들어주었고, 이후 시는 통합에 대한 적극적인 공세를 펼치기 시작했다.

전주시의 적극적 통합 추진은 여러 인센티브 제안으로 나타났다. ‘버스요금 단일화 본격 시행’, ‘체육시설, 화장장 및 봉안시설 공동이용 조례 개정’ 등을 비롯한 양 지역의 상생사업을 추진하기 시작했고 2009년 9월 전주시는 전주-완주 상생발전협력사업을 완주군에 공문 발송했다. 상생발전 협력사업 제안 및 상수원보호구역 해제와 시내버스 요금 단일화 등 10여개(권철암, 2009a) 주요 현안에 대한 내용이 담겨 있었다.

반면 완주군수, 완주군의회, 완주군 민간단체들은 이러한 전주시의 움직임에 대해 반대 입장을 나타냈다. 완주군수는 전주시의 제안에 “진정성이 없다”고 반박하고 나섰고(김종량, 2009a) 완주군의회 소속 의원들은 9월 완주군의회는 전주·완주 통합을 반대하기 위한 특별위원회를 구성하고 본격적인 통합반대 운동에 나섰다. 특위는 전체 의원 10명 가운데 규정상 특별위원회나 상임위원회에 포함될 수 없는 의장과 2명의 의원을 제외한 7명으로 구성됐다(김종량 2009b).

민간에서도 반대의 움직임이 거세게 일어났다. 9월 완주군 애향운동본부 등 사회단체들은 기자회견을 통해 전주시의 일방적인 흡수통합 논의를 반대한다고 밝혔다. 이후 완주군 40여 시민·사회단체로 구성된 ‘완주사랑 지킴이 운동본부’ 회원 10여명은 기자회견을 갖고 전주·완주 통합은 완주군의 소외로 이어질 것이라며 강력하게 반대를 주장했다. 이 기자회견 성명에는 완주군애향운동본부를 비롯하여, 완주군 생활체육회, 민주평통완주군협의회, 완주군문화원, 완주군의정동우회 등 40여개 단체가 참여했다(김민권, 2009b). 뿐만 아니라 완주 이서면 이장협의회와 부녀연합회 역시 성명을 통해 통합에 대한 우려를 표명하며 반대의 입장을 나타냈다(권철암, 2009b).

전주·완주에서는 민간차원의 찬성 활동을 위해 2009년 9월 민간인과 단체로만 구성된 전주·완주 통합 민간추진협의회가 발족되었다. 이후 통합추진위원들이 전주 시장과 의장을 찾아가 요구사항을 전달했고 시장과 시의장은 조례제정을 비롯하여, 모든 사안에 대해 적극적 수용을 약속했

다(박원기, 2009a). 이후 추진위는 행정안전부의 제시 절차에 따라 9월 초부터 통합 서명운동을 벌여 2009년 9월 29일 전주시민 1만여명, 완주군민 3천 700여명의 서명을 받아 통합건의서를 제출했다(김경태, 2009). 하지만 민간 활동이 가지는 한계는 완주의 경우 찬성단체가 규모나 활동 면에서 반대보다 미약했다는 것이다.

통합과정의 후반부로 갈수록 완주지역 반대옹호집단의 결집력은 더욱 높아지고 활동은 활발해졌다. 완주군의회 통합반대 특별위원회는 국회의원 최인기 의원과 행정안전부를 방문해 통합에 대한 반대 의견을 표명했고(권철암, 2009c) 완주애향운동본부 등 완주지역 50여 개 시민단체가 전주시의 일방적인 통합추진을 반대하고 나섰다. 완주지역 시민·사회단체 회원 2000여명은 삼례 문화체육센터에서 ‘완주·전주 일방적 통합 저지를 위한 결의대회’를 갖고 통합 저지에 적극적으로 나설 것을 결의했다(김종량, 2009c). 또한 10월 초, 완주 지역 통합 반대 측인 완주사랑지킴이 운동본부는 기자회견을 통해 “전주·완주 통합 민간 추진위가 완주군민의 의사를 무시하고 통합을 강행한 것은 바람직하지 않다”며 “완주군민을 대상으로 서명운동을 벌일 것”이라고 밝혔다(김종량, 2009d).

반대운동이 절정으로 치달은 것을 보여주는 대표적인 예는 10월 15일 완주사랑지킴이 운동본부가 완주군 유권자의 과반수인 3만 7천여 명으로부터 통합 반대 서명을 받은 서명서와 통합을 반대하는 ‘완주군민 건의서’를 완주군수와 전북도지사, 행정안전부장관에게 각각 전달한 것이다. 건의서에서 완주지킴이는 통합추진을 즉각 중단할 수 있도록 협조해 달라고 요구했다(김종량, 2009e). 또한 이후 전북도청에서 열린 ‘전주-완주 자율통합 지역공청회’는 통합에 반대하는 완주군 측의 보이콧으로 파행을 겪었다. 행정안전부와 전북도가 주관한 공청회는 찬반 3명씩 토론자가 나오기로 되어있었지만 반대 측 토론자 모두가 불참했고 전체 100석 가운데 완주군 측에 배정된 50석의 방청석도 텅텅 비었다. 완주사랑지킴이 운동본부는 주민 대다수가 반대하는 통합의 추진은 의미가 없다며 공청회 불참을 선언했다(백도인, 2009a).

또한 통합을 방해하기 위한 관권 개입이 곳곳에서 벌어졌다. 완주군에

서는 통합 반대를 위한 공무원들의 조직적 개입이 있었다. 완주군 면사무소 직원은 차량을 동원해 통합 찬성 플랜카드를 철거했고 통합 건의서 서명자 명단을 ‘완주사랑지킴이’ 측에 넘겨 이장이 서명자에게 직접 확인 하는 형태로 탈퇴 압력을 행사했다(박기호, 2009). 또한 완주군의회는 제 155회 임시회에서 김상식 통합반대특별위원회 위원장의 발의로 통합추진중단촉구 결의안을 채택했다(권철암, 2009d).

이에 대해 찬성 측에서는 필사적인 설득 작업을 벌였다. 10월 전주시 의장단은 기자회견에서 “통합이 된다면 양 지자체의 발전을 위해 전주시의회가 양보할 수 있는 모든 것을 양보하겠다.” 고 밝혔다. 여기에는 통합 시 초대 의장은 완주군 출신의원에게 양보할 것 및 상생사업에 대해 의회 차원에서 최대한 지원할 것 등이 있다(박원기 2009b). 또한 이후 전주시는 10월 완주군민도 전주시민과 동일한 이용료로 전주지역 체육시설과 화장장을 쓸 수 있도록 개정된 조례를 시행한다고 밝히고 전주와 완주를 오가는 시내버스 요금을 1000원으로 단일화했다(백도인, 2009b).

하지만 행정안전부가 시행한 2009년 11월 1일 전주-완주통합 주민여론 조사에서 전주시 찬성 84.2%, 반대 11.1%, 완주군 찬성 34.3%, 반대 61.6%로 통합이 다시 무산됐다(하근찬, 2009).

3. 청주·청원 정책하위체제

1) 옹호연합의 구성

행정구역 통합을 둘러싼 찬성 옹호연합의 경우 남상우 청주시장이 주도적 역할을 했다. 통합문제는 청주시장의 선거공약이었을 만큼 청주시장의 통합의지는 강했고 이어서 청주시의회가 적극적 통합 준비를 위한 동참을 했으며 청주 국회의원 노영민 의원은 ‘기초 자치단체 간 자율적 통합 촉진을 위한 특별법’을 발의했다. 민간에서는 청원·청주 상생발전

위원회가 발족식을 가져 활발한 기자회견 및 찬성운동을 벌였다. 정우택 충북도지사, 청주 지역구 국회의원, 한나라당 충북도당, 도의회가 적극적으로 통합과 관련하여 찬성의 의사를 내비치며 과정에 참여하였다.

반면 반대 옹호연합을 구성한 것은 김재욱 청원군수가 주도가 되어 청원군의회, 청원사랑 포럼, 청원군 이장단 협의회가 굳건한 반대의 연합을 구성하여 활동하였다. 특히나 김재욱 군수는 청주시의 요청에 매우 강경한 태도로 반대 입장으로 일관했으며 청원군의회 역시 ‘청원청주통합반대 특별위원회’를 구성하며 강력한 통합 반대 운동을 벌였다. 여기에는 의장을 제외한 모든 11명의 군의원들이 참여했다. 민간단체인 ‘청원사랑포럼’의 경우 청원군의 명망 있는 인물들로 구성되었고 청원군의 적극적인 지원 하에 사무실과 운영비를 마련하여 여론을 주도할 수 있었다(심형식, 2012a).

2) 옹호연합의 신념체계

1기 청주·청원의 기본적인 신념체계는 1기 전주·완주와 유사하다. 규범적 핵심에서는 능률성과 민주성의 대립, 정책 핵심의 지역광역화와 시·분 분리 유지의 대립, 그리고 이차적 신념은 행정구역 통합과 기존 행정구역의 대립으로 나뉜다. 다만, 청주·청원의 경우 이차적 신념에 영향을 미치는 요인 중 반대는 ‘군의 시승격을 통한’ 발전을 강조하였다. 찬성측은 통합을 통한 정부의 특별 인센티브를 내세웠다.

3) 옹호연합의 변동

초기의 청원·청주 행정구역 통합의 논의를 주도한 것은 남상우 청주시장과 청주시의회이다. 청주시장은 공약과 2007년 ‘통합 관련 청주비전 2010’을 통해서 통합에 대한 의지를 드러냈다. 또한 이후 청원군 읍·면과 농촌 자매결연 협약을 맺고 학술대회를 개최하는 등 통합여론을 조성하였다(김신일, 2007). 2008년 행정안전부 장관의 적극적 지지의사 표명

이후 탄력을 받아 2008년 청주시장은 통합시 개정 추진을 발표하였고 공식적으로 광역행정 T/F팀을 구성하여 활동하였다(남재걸·이홍준, 2012, p. 96).

반대 측이 결집된 계기는 남상우 청주시장의 2008년 4월 김재욱 청원군수에게 “내년 3월 공동 여론조사를 해 그 결과에 따라 통합 여부를 결정하자고” 한 공식 제안이었다. 하지만 김재욱 청원군수는 통합에 강력하게 반발하며 기자간담회에서 ‘2009년 청원시 승격목표’ 추진을 선언했고 이어 청원군 이장단협의회 등 20개 단체 120여 명은 ‘청원시 승격 추진위원회’를 발족했다(박종국, 2008). 또한 청원군수의 강력한 반대 의지에 따라 청원군에서는 2009년 1월 김재욱 군수의 적극적 지원 하에 청원군 내의 명망 있는 인사들로 구성된 3600명 규모의 청원사랑포럼이 구성되어 통합반대운동을 주도 했다(심형식, 2013).

찬성측은 주로 청주시를 중심으로 뭉쳤다. 청주시 민주당 노영민 국회의원은 ‘기초지방자치단체 간 자율적 통합 촉진을 위한 특별법’을 발의했고(장정삼, 2009a). 청주시의회는 본격적으로 2008년 12월 특별위원회실에서 의원 26명 전원이 참석한 가운데 ‘청주·청원 통합 지원 전체위원회’ 첫 회의를 가졌다. 회의는 청주·청원 통합을 위한 지원책 마련을 본격적으로 추진하기 위해서 마련되었다(변우열, 2008). 이후 청주시의회에서는 5월 15일 282회 임시회 3차 본회의에서 국회에 계류 중인 통합촉진 특별법을 제정할 것을 촉구하는 건의문을 채택해 국회의장 등에게 발송했다(원은비, 2009).

찬성 측 민간단체로는 청주에서 통합찬성을 위해 30여개의 시민단체들이 ‘청원 청주 상생발전위원회’를 발족했고 청주군의 찬성 및 중개 활동을 위해서 2009년 2월 청원군 주민을 중심으로 ‘청원·청주 통합 군민추진위원회’가 발대식을 가졌다. 이들은 성명활동을 중심으로 반대 민간단체를 견제하는 활동을 벌였다. 청원군에서 대표적 반대 민간단체였던 청원사랑포럼과 서로 여론을 호도하지 말 것과 여론 조작행위를 금할 것을 요구하는 신경전을 벌였다(장정삼, 2009b).

초기의 한나라당은 통합에 대해 적극적인 모습을 보이지 않았다. 청주·

청원의 민간단체가 민주당과 한나라당의 충북도당에 통합에 대한 입장을 밝히기를 요구했을 때 민주당은 적극 찬성을 나타낸 반면 청원군수와 군의원 대다수가 소속된 한나라당은 시기상조라며 청원군 일부지역이 세종이 편입문제가 걸려 있을 때 청주·청원 통합주장을 제시하는 것은 혼란을 가중시키는 일이라고 지적했다(김동민, 2009).

중기라고 볼 수 있는 행정구역 통합논의의 격화된 계기는 2009년 이명박 대통령의 8.15 축사에서 행정구역 강조와 2009년 9월 초 행정안전부 자치단체 자율통합 지원계획 발표였다. 중앙정부 차원의 인센티브 지원과 행정구역 통합 장려는 찬성 측의 행정구역 통합에 힘을 실어주었고 청주시장, 시의회, 청원청주상생발전위원회, 청원청주통합군민추진위원회 등은 적극적으로 나서 통합을 위한 주민건의를 위한 주민서명 운동을 벌이기 시작했다.

반면 반대 측에서는 청원군 의회가 강력한 반대의 의지를 나타내었다. 청원군 의회의 경우 그 전에 통합에 대한 분명한 입장을 밝히지 않았지만 9월 7일 기자회견을 통해 의장을 제외한 11명이 참여하여 ‘청원청주 통합반대특별위원회’ 구성을 발표하여 통합 반대 의사를 확고히 하였다(남재걸·이홍준, 2012, p. 100). 또한 청주시의 일방적 행정구역 통합 추진에 반대하여 ‘청원군의원 대부분이 행정구역 통합에 찬성하고 있다’고 허위사실을 유포했다며 청주시장을 명예훼손죄로 청주지검에 고소했다(이능희, 2009a).

반대세력의 위기사건은 김재욱 청원군수의 공직선거법 위반 혐의 기소로 인해 9월 11일 당선무효 형을 선고였다. 하지만 항소심 선고 후 청원군의 각 단체들의 결집이 오히려 더 강화되는 모습을 나타냈다. 청원군 농업인단체협의회, 청원사랑 포럼 및 39개의 단체와 같은 시민 단체도 이후 결의대회를 통해 결속을 다지며 서명운동을 벌일 것을 강력하게 추진할 것을 밝혔고 청원군의회에서도 군의원 전원이 통합반대특위에 참여했다. 또한 청원군에서는 ‘청원비전실현추진단’을 발족해 부군수를 단장으로 청주시의 통합 추진에 맞서는 모습을 나타냈다(이능희, 2009b).

2009년 9월 말, 행정구역 통합에 대한 건의안을 행정안전부에 제출한

것은 청주시는 청주시장과 시의회, 그리고 청원·청주 상생발전위원회가 청주시민의 9천 160명의 서명서를 제출했고 청원군에서는 청원·청주군민 위원회가 청원군민 5천 886명의 서명을 받은 자율통합 추진건의서를 제출했다(장정삼, 2009c).

통합 운동이 시작된 이후 청원군에서의 통합과정은 찬-반의 팽팽한 대립으로 첨예한 갈등양상을 보였다. 행정안전부와 충북도가 개최한 공청회에 청원군은 청원군의회, 청원사랑포럼 등 반대 단체에 참석을 요청했지만 모두 불참했다(심형식, 2009). 대립의 격화는 경찰력의 개입으로 이어졌다. 10월 청주흥덕경찰서는 청원·청주통합군민추진위원회가 주민들에게 발송한 통합관련 호소문을 몰래 수거한 청원군 공무원들을 조사·추궁했고(고형석, 2009) 이에 대해 반발한 청원군의회 의원들은 청원군청에서 기자회견을 갖고 통합반대 청원군 공무원들에 대해서만 이루어지는 조사는 편파적이라며 반강제적 자율통합에 대한 비난의 목소리를 높였다(연종영, 2009a).

2009년 11월 행정안전부는 행정구역 통합에 대한 주민 의견 조사 결과 청주시의 찬성률은 89.7%, 청원군은 50.2%의 찬성이 나왔으며 두지역의 찬성률이 절반이 넘기 때문에 청주 청원을 자율통합 대상지역에 선정했다고 밝혔다. 이에 대해 찬성집단은 환영의 반응을, 반대 집단은 청원군의 낮은 찬성 지지율에 통합의 추진을 중단할 것을 요구했다(김인규, 2009).

정부의 여론조사 발표 이후 청주시는 지속적으로 적극적 약속 및 통합 공세를 벌였다. 청주시의회는 11월 23일 ‘2009년도 제2차 정례회’ 2차 본회의에서 ‘청원청주상생발전 합의사항 이행을 위한 기본조례’를 의결했다. 이 조례에는 청원·청주 상생발전위원회와 청원·청주통합 군민추진위원회가 통합 이후 추진해야 할 정책으로 제안한 72개 사업을 성실이 이행한다는 내용을 담고 있었다(변우열, 2009d). 또한 청주·청원 통합시 의회의 출신의원 동수 구성 제안에 대해 법이 허용하는 범위에서 수용할 것을 결의했다(장정삼, 2009e). 남상우 시장은 해당 시정연설에서 통합이 이루어지면 중앙정부의 재정 인센티브 2천 523억 원 전액을 군 지역에

투자할 뿐 아니라 2020년까지 4조원을 투자할 것이라고 밝혔다(변우열, 2009c).

하지만 청원군의 갈등양상은 완화되지 않았다. 원래 행정안전부는 1일부터 4일까지 14개 읍·면에서 사회단체장들을 대상으로 통합 홍보 간담회를 열 계획이었지만 오산, 옥산면 등에서 줄줄이 사회단체장과 주민들이 자리를 떠 모두 무산되고 말했다. 14개 중 2-3개만을 제외하고 무산되었다(김동우, 2009). 청원군의회 내 청원·청주통합반대특별위원회에서도 17일 군청 기자회견을 통해 통합 반대를 고수하겠다는 의지를 분명히 했다(윤우용, 2009).

행정구역 자율통합의 결정방식이 12월 지방의회 의결로 최종 결정되기로 정해지자 통합과정은 막바지로 접어들었다. 반대옹호연합의 경우 김재욱 청원군수의 선거법 위반으로 인한 군수 직 상실이라는 대법원 판결이라는 위기가 있었지만 더욱 결속력이 강해졌다. 청원지역 이장단협의회와 청원사랑 포럼 회원들은 14일 기자회견을 통해 통합반대에 대한 기존방침에 변화가 없을 것임을 밝혔다(연중영, 2009b).

통합 과정의 후반으로 갈수록 나타난 특징은 상위 차원의 행정부와 국회의원들의 입장이 뚜렷하게 나타났다는 것이다. 정우택 충북지사가 청주·청원 자율통합에 찬성한다는 입장을 밝히고 민주당 홍재형, 노영민, 오제세 의원이 통합촉구 성명서를 발표했다(박재천, 2010a). 이후 2010년 2월 6일 정부가 '청주-청원 통합과 상생발전을 위한 담화문'을 통해 4580억 원을 지원할 것을 약속했다. 9개 부처 장관과 도지사가 서명한 담화문은 통합이 후 10년간 지원되는 지방교부세 2,523억원 등을 청원군에 집중적으로 투자하겠다고 약속했으며 주로 청원군의회와 청원군의 통합반대여론을 고려해 청원지역에 대한 집중투자 위주로 제시되었다(한덕동, 2010).

기존에 반대하던 한나라당 충북도당은 성명을 통해 청주·청원통합 찬성 입장을 밝혔지만(윤용근, 2009b)청원군에서는 강한 반발이 나타났다. 청원군 변재일 의원은 기자회견을 통해 청주시의 진정성 문제와 행정안전부의 무리한 통합 추진에 대한 비난을 가했다(이성기, 2009b). 청원군의

회 ‘청원·청주 통합 반대 특별위원회’ 2010년 1월 충북도가 제안한 5개 기관 회의에 불참하기로 했다고 밝혔다(윤우용, 2010a).

최종결정 날인 2010년 2월 이에 대해 청원군은 만장일치로 반대를 의결했다. 재적의원 전원이 참석한 가운데 김영권·하재성·김광철·변종윤·김영숙·김충희·오창영·노재민·이명락·맹순자·김경수·민병기 의원 12명 전원은 통합 반대의견 채택 제안을 수용했다. 반면 청주시의회는 17일 행정구역 통합 찬성을 만장일치로 의결했다(연종영, 2010a).

제2절 2기(2010년-2013년) 전주·완주 및 청주·청원의 통합과정

1. 통합 관련 외생적 환경

1) 안정적 변수

1> 문제의 기본적 속성 : 통합의 배경 및 가치 속성

문제의 기본적 속성을 나타내는 통합의 배경 및 가치 속성에 관련해서는 2010년 이후 논의의 경우 1기와 비교해서 별다른 변화가 나타나지 않았다. 두 지역 모두 역사적으로 하나의 지역에서 분리되어 나갔고 군이 시를 둘러싸고 있는 지리적 형태에서 생활권을 공유하고 있기 때문에 통합을 하는 것이 지역 발전에 이득일 것이라는 논의가 또다시 제기되었고 옹호연합 간의 관점을 차이에 의한 대립이 나타나게 되었다.

2> 사회·문화적 가치 : 정책 패러다임

사회·문화적 가치를 나타내는 정책 패러다임에 있어서 1기와 비교해서 2기에 특별한 변화가 나타나지 않았다. 이명박 정부는 행정구역 통합에 대해 1기와 같은 정책 방향을 설정했다. 행정구역 통합은 중앙정부차원에서 지속적으로 지원 및 추진되는 양상을 나타내었다. 2009년 설치된 18대 국회의 지방행정체제개편특별위원회의 행정구역 개편 관련 입법 활동과 더불어 정부에서도 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회가 설치되어 행정구역 통합을 지지하는 모습을 보였다.

3> 법적 구조 : 헌법 및 기본적 법률 구조

법적 구조는 헌법 및 기본적인 법적 기준으로 1기와 마찬가지로 지방자치법과 주민투표를 기반으로 행정구역 통합을 추진했지만 2010년 10월 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 제정으로 행정구역 통합의 전반적 제도화의 계기가 마련되었다고 할 수 있다. 지방행정체제개편에 관한 특별법은 특히 시·군·구의 통합 절차를 구체적으로 명시했는데 행정구역 통합과정에 미치는 의의가 있다. 또한 지방행정체제개편추진위원회가 이후 행정구역 통합에 있어 전반적 책임을 담당할 새로운 기구임을 명시했다.

2) 역동적 변수

1> 사회적 조건 변화: 사회·정치적 사건

2기에 있어서는 1기와 마찬가지로 이명박 정부의 통합추진이라는 정책 기조 하에 행정구역 통합이 진행되었다. 2011년에는 대통령 소속 지방행정체제개편추진위원회가 마련되었는데 위원회에서는 새로운 시·군 통합을 위한 기준 및 통합 지자체에 대한 개발촉진지구 우선 지정 등 통합 지자체 경쟁력 강화 특례 및 교부세 등의 재정지원 특례 등을 마련함에 따라 지자체들이 통합을 할 수 있는 계기를 마련해주었다(지방행정체제개편추진위원회, 2011).

2> 지배집단의 변화 : 정권의 변경 및 여·야 의식 변화, 정책방향

지배집단의 변화가 2기에 미친 영향은 미미하다고 볼 수 있다. 행정구역 통합의 경우 이미 국회의 여·야가 합의한 사항으로 2012년에는 총선이 있었지만 여·야의 의식 변화가 행정구역 통합에 미친 영향은 거의 없다고 할 수 있다. 또한 정책방향에 있어서도 이명박 정부는 기조를 바꾸

지 않아 변화요인으로 작용했다고 하기 어렵다.

3> 다른 하위체계의 결정 : 타 지역의 행정구역 통합 결정

마산 창원 진해의 경우 통합을 성사시킨 사례로 남았지만 그 과정에 있어 통합의 원만한 합의를 하지 않고 무리하게 의회 의결로 밀어붙인 점은 이후 많은 문제점을 낳았다. 2011년 11월 창원지역 의원이 ‘통합 창원시 3개 시 분리 촉구 건의안’을 제시하는 갈등 양상을 나타내었고 창원·청주 및 전주·완주에서 통합 절차를 추진하는데 있어 졸속추진의 부작용에 있어 타산지석으로서의 교훈을 주게 되었다.

2. 전주·완주 정책하위체제

1) 옹호연합의 구성

2010년 4차 추진에 있어서 초반 찬성 옹호연합집단의 주축이 된 것은 김완주 전북도지사와 송하진 전주시장이다. 특히 김 도지사는 “총선 이후 전북의 제1이슈를 전주·완주 통합이 될 것”으로 밝히며 적극적 표현을 했고(이명환, 2012) 송하진 시장 역시 기자회견 등을 통해 통합의 시급성과 필요성을 지속적으로 언급하며 과정에서 적극적인 모습을 보였다. 전주시의회, 전주시 국회의원 등은 모두 찬성을 표했다. 민간단체의 경우 전주지역에서는 통합찬성단체인 완주·전주상생통합추진협의회와 완주군에서는 완주·전주상생협력추진 완주군민협의회가 찬성활동을 했다.

반면 반대 옹호연합은 완주군의회, 완주사랑지킴이 운동본부, 완주애향 운동본부, 완주 이서면 이장협의회와 부녀연합회 등이다. 1기 반대세력의 변동이 많이 나타난 것은 아니지만 임정엽군수의 강력한 반대가 사라진 것이 특징으로 들 수 있다. 임정엽 군수의 입장 변동으로 인해 이전까지 미미하던 완주군에서의 통합 움직임이 본격적으로 공식적 의제로 떠올랐

고 통합에 대한 활발한 논의가 진행되기 시작하였다.

2) 옹호연합의 신념체계

2기 전주·완주의 신념체계는 기존의 신념에서 많은 변화가 나타나지 않았다. 규범적 핵심인 능률성과 민주성의 대립, 정책핵심에 있어서 지역 광역화와 시·군 분리 유지 또한 이차적 신념에 있어서 행정구역 통합과 기존 행정구역 유지로 나뉘어 있는 상태였다. 다만 이차적 신념에 영향을 미치는 구체적 대립은 완주 시장의 급작스런 입장 변동에 대한 신뢰 부족으로 나타났다.

3) 옹호연합의 변동과정

2010년 초반 행정구역 통합 논의는 6·2지방선거의 공약으로 전주·완주의 통합을 내세웠던 송하진 전주시장의 지속적 통합의지를 바탕으로 하고 있다. 지방선거에서 재당선된 임정엽 군수는 인터뷰에서 “총론적으로 통합에 찬성” 하며 “통합논의에 앞서 상생방안을 만드는 것”에 중점을 둔다고 밝혔다(권철암, 2010). 이는 기존의 반대 입장에서 한 발짝 물러선 것이었다.

통합의 본격적 재논의가 활발해진 것은 2011년 9월 지방행정체제개편추진위원회가 지자체 행정체제 개편 안을 내놓은 이후이다. 전북도지사는 10월 KBS전주방송국 토론회에서 전북도가 적극적으로 전주·완주 통합을 지지하겠다고 하며 “통합문제가 임기 내 반드시 성사될 수 있도록 하겠다”고 밝혔다(유영수, 2011). 또한 민간에서는 ‘완주·전주 하나, 상생협력추진대책협의회’라는 민간협의체가 출범하여 완주군과 주민들을 배려하는 차원의 선결과제 해결을 위한 여건 조성을 하겠다고 밝혔다. 하지만 협의회 구성원 대다수는 전주시 인사로 구성되었다는 한계가 있었다(박용근, 2012).

특히나 임정엽 완주군수는 전북도지사와 전주시장의 적극적인 통합추진

에 대한 반응으로 통합을 위한 구체적 노력으로 13가지 상생방안을 전북도에 제출했다. 이와 같은 시도는 그간 전북도와 전주시 중심으로 치러진 통합논의에 반응을 자제했던 것에 비하면 진전된 시도였다. 상생방안에는 농업, 사회간접자본 확충, 교통, 관광·지역개발 상수원 보호구역 해제 등이 담겼다(이명환, 2012b). 임정엽 완주군수는 “전주시와 전북도의 진정성 있는 태도”를 전제로 통합논의에 합류했다고 밝혔다(이명환, 2012c). 송하진 전주시장은 민선5기 1주년 기자회견에서 “통합은 두 자치단체의 부족한 부분을 서로 채워주는 윈윈 전략이 될 것”이라면서 통합의 시급성을 강조했다(유영수, 2012c).

행정구역 통합이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 2011년 11월 개편추진위의 ‘시군구 통합기준 확정’ 발표 이후 2012년 4월 30일 김완주 도지사, 송하진 전주시장, 임정엽 완주군수는 건의 합의 공동기자회견을 열어 통합 공동건의 합의문을 발표하고 통합을 전북도에 건의했다(유영수, 2012a). 전북도는 도지사의 의견서를 첨부하고 지방행정체제개편추진위원회에 통합건의서를 제출했다. 또한 합의문에는 10개의 상생사업발전방안이 담겼다.

이에 강하게 반발하고 나선 것은 완주군의회였다. 완주군의회는 기자회견을 통해 “통합은 완주군과 전주시가 주체가 되고 주민들의 자율적인 판단으로 통합이 추진돼야한다”고 주장했다(유진휘, 2012). 또한 완주군의회는 제 179회 임시회 2차 본회의를 열고 임정엽 완주군수를 출석시켜 군의회와 주민의 동의 없는 단독추진이라는 이유로 ‘완주·전주 통합 건의 과정’과 관련해서 집중으로 추궁했다(권철암, 2012a).

반대민간단체의 활동 역시 규모가 크고 활동 면에서 활발한 모습을 보여주었다. 5월 완주지역 50여개 사회단체가 여론 수렴조차 없는 자치단체장 간 합의는 납득할 수 없다면서 3년 만에 전주권 통합 반대를 재결의했다. 완주사랑이킴이운동본부는 52개 소속단체 대표자들과 전주권 통합 반대를 공동 결의했다고 밝혔다. 참여단체는 애향운동본부와 새마을운동본부, 농민단체연대 등 다양하게 망라됐다(정성학, 2012b).

찬성연합의 주축이 된 전북도지사, 전주시장, 완주군수는 제도적으로 통

합을 추진하는 모습을 보였다. 2012년 5월 전북도지사, 전주시장, 완주군수와 지자체 과장급 이상 15명이 참여한 ‘완주전주 상생발전 협의회’와 ‘완주전주 상생발전 실무협의회’를 구성해 운영기로 합의했고(정성학, 2012a) 김완주 전북지사, 송하진 전주시장, 임정엽 완주군수는 ‘완주-전주 상생발전사업 실천방안 확정 및 협약’을 체결했다. 여기서는 통합시 비전 연구 착수, 완주군청 통합 청사 활용, 종합경기장 완주지역 건설 등이 담겼다(권철암, 2012b).

2012년 6월 14일 대통령 소속 지방행정체제 개편 추진위원회는 16개 지역, 36개 시·군·구를 통합지역으로 선정했고 여론조사 결과완주 89.4% 완주 52.2%의 찬성률로 나타났다고 밝혔다(지방행정체제개편추진위원회, 2012). 이후 전주시장-완주군수-전북도지사의 찬성 움직임은 강화되었다. 2012년 7월 전주시의회는 본회의를 열고 완주군과의 통합을 이끌 ‘전주-완주 상생 협력 추진 특별위원회’를 구성했다(백도인, 2012a). 2012년 10월 9일 전주시와 전주시의회는 완주군과의 통합에 대비해 2013년부터 2년간 매년 150억 원씩 모두 300억 원의 농업발전기금을 조성하기로 조례를 제정했다(백도인, 2012b).

찬성연합은 지속적으로 통합 분위기를 조성하려는 노력을 기울였다. 2012년 11월에는 전주시와 완주군이 협력에 공공급식센터를 운영하기로 결정해 전국 최초 도·농 지자체 협력 급식지원센터 시도가 되었다(유영수, 2012b). 완주군은 2013년 1월 22일 완주-전주 통합 청사 건립을 위한 건축 설계 공모에 나섰다. 이후 2월, 통합도 성사되기 전 통합 신청사를 짓겠다며 설계 발주에 나섰다(심희무, 2013). 또한 같은 달, 통합 관련 첫 TV 토론을 통해 송하진 시장과 임정엽 군수는 1대1 토론을 갖고 통합에 관한 의지를 재차 확인했다(유영수, 2013a).

민간에서 찬성을 주도했던 것은 2013년 2월 발족한 전주·완주 상생통합 추진위원회라고 할 수 있다. 이들은 범시민적 통합 추진민간협의회로 완주군에서 활동하던 완주·전주 상생협력사업 이행촉구 완주군민협의회와 전주지역의 (사)완주·전주 통합추진 민간협의회가 공동으로 추진했다(유영수, 2013b). 완주군에서도 일부 지원을 하였지만 실질적으로 민간단체

의 대다수가 반대 입장을 고수하고 있었고 새로운 인물이 찬성단체를 구성하는 모습을 보였다(군공무원, 인터뷰, 2012. 10. 9). 전주·완주 상생통합추진협의체는 관주도가 아닌 주민 중심의 전주·완주 통합을 지원할 취지의 민간주도 통합추진협의체였지만 전주지역 340여개 기관 및 단체가 참여한 실질적인 전주시의 민간단체라고 할 수 있다(박용근, 2013). 이들은 기자회견들을 통해 상생협력사업을 추진할 것을 강력하게 요구하거나 성명서 발표를 통해 정치적 싸움을 중단할 것을 요구했다.

이와는 반대로 완주군의회는 9명 의원 중 7명이 참여하는 통합 반대 특위를 구성, 본격적인 통합 반대 활동에 나섰다. 또한 군의회는 상생발전사업으로 합의한 농업발전기금 확보 조례 안을 부결시키는 등 강력하게 반대 입장을 나타냈다. 이는 9월과 10월 군의회 임시회에서 잇따라 거부된 후 세 번째였다(고민형, 2013). 완주군 민간단체의 반대활동도 거셌다. 전북 ‘전주·완주 통합’ 주민투표를 앞두고 처음으로 열린 토론회가 반대 측 주민들의 거센 항의로 무산되었다. 2013년 1월 완주군에서 열린 주민 공청회는 강행하려는 찬성 측과 이를 저지하려는 반대 측이 충돌, 고성과 욕설이 오가는 험악한 분위기로 무산되었다(홍인철, 2013a).

통합과정의 후반부로 접어들면서 찬성연합의 합의사항의 이행에 대한 신뢰를 높이려는 노력이 더욱 강화되었다. 송하진 전주시장, 완주군수, 전주시의회 의장, 완주군의회 의장은 2013년 5월 15일 기자회견을 갖고 상생사업 등 합의사항 이행을 위한 조례제정에 공동 합의했다. 5월 15일 공동합의문에는 21개의 상생사업과 별도로 완주군과 완주군 민간단체에서 공동제안한 총 45개 항목 85개 세부사업의 상생통합방안을 골자로 하는 이행 조례를 개정한다는 내용이 담겨 있었다. 이번 공동합의에서는 3월 6일 발표된 시내버스 요금 단일화, 농업발전기금 관련 내용, 합의사항 이행을 위한 조례 제정 확실히 등 3대 약속이 모두 지켜질 것이라고 밝혔다(고민형, 2013)

2013년 5월 30일 안전행정부가 전주시와 완주군에 통합을 권고했다. 통합 막판에 다다르면서 찬성연합의 결집 뿐 아니라 반대연합의 결집 역시 강력해졌다. 6월 3일 송하진 전주시장은 기자회견을 통해 통합의 진정성

을 보이하고자 통합시장에 나서지 않기로 결정했다고 밝혔다. 주민투표를 거쳐 통합이 결정되더라도 3선에는 도전하지 않겠다는 것이었다(박경우, 2013). 반대의 경우 6월 완주지역 통합 반대 단체들은 100여명이 참석한 가운데 삭발결의식을 열고 본격적인 반대운동을 진행했다(홍인철, 2013b).

최종 결정 당일, 전주시는 시의회의 결정에 따라 통합이 찬성 의결되고 완주군은 주민투표로 부결되었다. 6월 21일 전주시의회는 제 301회 임시회 제2차 본회의에서 전주시장이 제출한 ‘전라북도 전주시와 완주군의 행정구역 통합에 대한 전주시의회 의견제시 건’에 대해 의결했다. 재적의원 34명 중 32명이 참석한 자리에서 무기명 투표 찬성 7명, 반대 25명으로 나타나 부결됐다(이승석, 2013). 완주군에서는 6월 26일 실시된 주민투표에서 53.2%의 높은 투표율을 기록했으며 투표자의 55%(2만 343표)가 반대표를 던졌다. 찬성은 44%(1만 6412표)를 기록했다(김용권, 2013).

3. 청주·청원 정책하위체제 분석

1) 옹호연합의 구성

행정구역 통합과정에서 찬성은 한범덕 청주시장, 이시종 충청도지사가 주축이 되었고 선거공약부터 통합 추진을 내걸고 통합과정에 참여했다. 청주 지역구 국회의원, 민주당 충청도당은 통합에 적극적 찬성 입장을 나타냈고 청원군 국회의원 변재일 역시 찬성의 의사를 밝혔다. 과거 반대의 입장에 있던 청원군수는 입장을 선회했고 이어서 청원군의회 역시 찬성으로 입장을 돌렸다. 민간에서는 청원·청주 상생발전협의회 및 청원·청주 군민추진위원회가 적극적인 홍보활동 및 투표 장려 운동을 벌였다.

반대 옹호집단으로는 민간단체로 청원사랑포럼 미래발전협의회 및 청원지킴이가 있었다. 이들 민간단체는 박현하 선진통일당 충청도당위원장과

연대를 맺어 이후 반대 활동을 이어 나갔다. 2009년과의 차이점을 보면 청원군의 군수와 청원군의회가 굳건한 반대의 입장에서 선회하고 기존의 반대 민간단체의 통합과정에서 작아졌다는 것이다. 반면 찬성 옹호연합의 참여자가 늘어나 인적 규모가 증가했고 공식적 행위자들의 적극적인 지원으로 재정적 규모 역시 커진 양상을 보였다.

2) 옹호연합의 신념체계

2차 청원·청주의 신념체계 자체에서는 많은 변화가 나타나지 않았다. 규범적 핵심에서는 능률성과 민주성의 대립, 정책 핵심의 경우 지역광역화와 시·군 분리 유지, 그리고 이차적 신념에서는 행정구역 통합과 기존 행정구역 유지의 대립이 나타났다. 하지만 이차적 신념에 영향을 미치는 요소에 있어서 청원의 경우 시승격에 대한 주장이 약화되고 청주시에 대한 신뢰의 문제제기 역시 시간이 지날수록 약화되는 경향을 보였다.

3) 옹호연합의 변동 과정

청원·청주는 1기의 통합의 무산 후 2기 재시작을 추진하기 시작한 것은 기존에 찬성 옹호연합이었다. 민주당 노영민 의원은 3월 9일 청주·청원 통합을 위한 ‘충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률안’을 대표 발의 했다(박재천, 2010b). 또한 2010년 6·2 지방선거를 앞두고 찬성 옹호연합이 탄력을 받을 수 있었던 것은 한나라당과 민주당 모두 공약으로 행정구역 통합을 내걸었다. 민주당 이시종 충북지사 후보, 한범덕 청주시장 후보, 이종윤 청원군수 후보는 기자회견을 통해 “당선되면 민선 5기 출범 즉시 통합 추진협의회를 발족하겠다.”고 밝혔다(박재천, 2010c). 이후 세 후보는 2010년 5월 ‘축제 속의 통합 기반 마련을 위한 청주·청원 공동추진 업무 협약서’를 교환했다(윤우용, 2010c).

세 후보의 선거 활동 당시 찬성 측이었던 시민단체들은 활발한 활동을

벌였다. 5월 민주당 이종윤·한범덕·이시종 세 후보 모두에게 청원·청주 통합에 대한 원칙들에 대한 서약서에 서명을 할 것을 요구했고 이들 성사시켰다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 또한 통합무산에 일조한 의원들의 낙선 운동 추진에 대한 의지를 밝히며 정치권에 통합에 대한 강력한 의지를 피력했다. 이는 기존의 반대 세력이었던 청원사랑포럼이 선거와 통합 문제를 결부시키지 않겠다고 밝힌 것과는 대조적이었다(박재원, 2010a).

기존의 반대옹호연합 세력의 변화를 보면 김재욱 청원군수의 궤위로 권한대행을 맡았던 이종윤 후보의 경우 원래 통합에 찬성하는 입장은 아니었으나 이후 통합에 대해 주민의 뜻에 따르겠다고 찬반의지 여부를 밝히기를 유보하는 자세를 보이다 선거와 함께 통합에 있어 적극적인 역할을 담당하게 되었다. 청원군의회는 경우 한나라당의 통합 반대 세력에 대한 공천배제의 압력에 강하게 반발하며 집단 탈당을 감행하였다. 6·2 지방선거를 앞두고 한나라당의 경우 당론을 위배했다는 이유로 청원군 한나라당 소속 의원들에게 공천배제라는 강수를 두었고 한나라당 소속 의원들은 이에 반발하며 집단 탈당했다. 이들은 선거에서 무소속 연대를 하기로 합의했다(충청일보, 2010).

또한 기존의 청원사랑포럼과 이장단협의회는 반대 입장은 유지했지만 찬성단체의 낙선운동에 대응하거나 공천자 입장의 대변은 하지 않겠다고 밝힌 이후(박재원, 2010a) 후보들의 공약발표에서 후보들에 대해 무조건 통합에 반대하는 것이 아니라 후보자들이 통합에 대한 공동 발전 정책 실천 방안에 대한 공개질의를 했다(뉴시스, 2010).

초반의 논의를 지나 행정구역 통합이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 6·2 지방선거의 결과 민주당 이시종 도지사·한범덕 청주시장·이종윤 청원군수가 당선이 되면서부터이다. 이종윤 군수는 선거 당시 자신의 90년대 내무부 시절 시·군 통합을 주도한 경험을 바탕으로 통합을 2년 안에 마무리 짓겠다고 시한을 못 박았다(박재천, 2010c).

이후 처음으로 해당 자치단체 모두 2010년 8월 이시종 충북도지사와 한범덕 청주시장, 이종윤 청원군수는 ‘2012년까지 통합 준비 작업을 마친

다.는 내용을 담은 ‘청주-청원 통합 추진 합의문’에 공동 서명했다. 합의문은 2012년까지 통합 준비 작업을 마무리 짓기 위한 5개 공동 추진사항으로 시민사회단체·지방의회가 참여하는 협의회를 구성하는 협의회를 통한 주민참여형 통합, 통합시 모델제시를 위한 연구용역 실행, 충분한 논의 검토를 통한 통합시 출범기반 조기 완료, 실현 가능한 부문 먼저 착수, 상호 적극 협력, 통합인센티브를 강화하고 보장책 강구 등의 내용이 담겼다(이성기, 2010b).

반면 반대옹호연합의 주축이었던 청원군의원 중 한나라당 의원 6명은 공천 배제 방침에 반발에 집단 탈당 후 무소속으로 출마했으나 전원 낙선했다. 민주당 의원도 2명만이 재당선 되었다. 민간단체에 있어서도 반대옹호집단의 변동이 나타났는데 청주·청원 통합 논의 과정에서 강력한 반대 집단이던 청원사랑포럼은 그간의 입장을 뒤집는 성명을 발표했다(심형식, 2011). 또한 통합의 반대의 논리를 앞세우던 이전과는 무조건적인 통합이 아닌 통합을 위해서 필요한 요구사항에 대한 주장으로 바뀌어 가는 모습을 보였다. 하지만 청원사랑포럼 청년위원회는 기자회견을 통해 5월 청주·청원의 일방적 흡수 통합을 반대하며 강력하게 반대운동을 지속시켜나갈 것이라고 밝혔다(윤우용, 2010b).

통합운동은 본격적으로 진행되어 6월 이종윤 청원군수의 공약사항인 청주·청원통합추진TF팀이 청원군에 신설되었다. 공무원으로 구성된 TF팀은 22일부터 한시적으로 양 지역 상생발전을 위한 연구 등의 업무를 담당하였다(박재원, 2010b). 2010년 8월 도·시·군 단체장은 청원·청주 통합 추진 공동합의문 서명식을 개최했고 여기서 주민참여형으로 청원·청주 통합 준비작업을 할 것을 밝혔다. 청주·청원 통합시의 발전 방향을 제시할 연구용역 업체로 한국지방행정연구원이 선정됐다(청원·청주 군민협의회, 2013, p. 4).

단체장들은 양 지역 간 통합분위기를 조성하고자하는 노력을 기울였다. 구체적으로 공무원 간 양 지역의 직 청주시와 청원군이 총 5회에 걸친 사무관 등 대규모 인사교류, 청주·청원 공무원 약 90, 총 180명을 대상으로 합동워크숍, 양 지역 총 약 2500명이 참여한 ‘공무원 한마음 체육대

회’ 등으로 나타났다. 민간부분의 교류도 이어졌는데 민간 차원의 교류를 통한 분위기 조성 노력 역시 이루어졌다. 청원·청주 간 총 28개의 단체들 간 자매결연이 이루어졌고 165여회의 농산물직거래 판매, 농촌일손돕기 등이 이루어졌다. 또한 청주시의 청원군 배추팔아주기 운동역시 전개되었다. 직지축제와 청원생명축제 때도 민간 차원의 교류가 이루어졌다(군민협의회, 2013a, p. 5). 이는 2010년 초의 해보면 청원군의원들이 통합을 주장 청주 시장을 명예훼손으로 고발하는 등의 강력한 반대의 분위기에서 선회한 것이었다.

민간주도의 통합 과정 참여는 2011년 5월 청주·청원 통합 군민협의회 출범을 통해 이루어졌다. 2010년 8월 합의문에서 주민주도의 통합추진에 대응하는 단체였다. 이들 단체는 33명의 찬·반·중립 인사들이 동수로 구성되었다. 핵심적 역할은 찬성과 반대의 주장을 아우를 수 있는 합의문을 작성하는 것이었고 2011년 9월 39개 상생발전방안에 대한 합의문을 작성 했다. 2012년 2월 청주시는 청주·지역인사와 시의원, 학계, 시민단체 등 32명의 위원으로 구성된 청원통합시민협의회가 공식출범했다. 시민협의회는 청원군민협의회에서 제안한 5개 분야 39개 상생발전방안에 대해 협의 후 청주시장에게 전달했다(청원·청주군민협의회, 2013a, p. 6-7).

찬성옹호연합의 활동에 힘을 실어준 것은 행정안전부 장관의 통합 지원하겠다는 의사표명과(박재천, 2010e) 국회에서 2010년 9월 통과한 지방행정체제 개편에 관한 특별 법안이다. 이로서 지난 2009년 2월 달곤 행정안전부장관과 정부 9개부처장관이 청주·청원 통합에 관한 지원에 관한 약속의 이행 근거가 마련되었다. 이 약속에는 향후 10년간 2523억 원의 보통교부세와 특별교부세 지원, 청주·청원에 4개의 행정구 설치와 행정구청의 청원군 지역 건리 등의 약속이 담겨 있었다(이성기, 2010a).

반대 활동의 경우 2012년 1월 청원군 미래발전협의회는 기자회견을 가지고 통합 반대 활동에 들어갈 예정이라고 밝혔다(남인우, 2012a). 또한 청원지킴이단체 등은 통합에 반대의사를 보였고 반대운동 전개 과정에서 선진통일당 충북도당 박현하 위원장과 연계해 반대활동을 이어나갔다(

시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7).

한범덕 충북 청주시장과 이종윤 청원군수가 시·군민협의회가 합의한 ‘청주·청원 통합추진 상생발전방안 합의문’에 2012년 4월 24일 서명했다. 합의문은 6월 지방의회 의결과 주민투표를 통해 통합이 최종 결정될 경우 추진할 사업과 정책 75개를 담고 있었다. 이 중 청원군을 배려하여 지방의회 운영에 농업 상임위원회를 설치하고 예결특위와 농업농촌상임위원회 위원장은 청원군 출신을 선임하기로 했다. 또한 조례 제정 시 ‘통합 후 12년간은 청원군 출신으로 위원장을 선임하고 위원수는 양 지역구 출신 동수로 한다’는 규정을 명시하기로 했다(남인우, 2012b).

통합과정의 막바지로 접어들면서 이종윤 군수의 경우 군내 곳곳을 돌아다니며 홍보를 했고(이능희, 2012a) 이후 5월에는 청주·청원 시내버스 요금의 단일화가 이루어졌다(박현호, 2012). 이종윤 청원군수는 청주·청원 통합 주민투표를 앞두고 이장단협의회를 열어 자신의 진정성과 상생발전방안에 대한 담보방안을 설명하는데 전력을 다했다(심형식, 2012b). 6월에는 이종윤·한범덕 양 지자체 의원 등 30여명이 참석한 가운데 ‘2030 청주·청원 도시기본계획공동수립 용역 착수보고회’가 열렸다. 이는 지난 청원·청주 광역행정협의회가 청원·청주 도시기본계획을 공동으로 수립하기로 결정한 데 따른 것이다(이능희, 2012b).

반대의 경우 2012년 5월 청원군 공무원노조는 반대 의사를 표명했고 선진통일당 충북도당 박현하 위원장은 주민투표 거부운동을 벌이겠다고 공식적으로 선언했다. 박현하 위원장은 통합반대 세력과 연대해 주민투표 거부 운동을 전개하겠다고 밝혔다. 또한 선진통일당충북도당은 이종윤 청원군수를 허위사실 유포 혐의와 사전선거운동으로 청원군선관위와 청주지방검찰청에 고발하는 적극적 반대 활동을 벌였다(김정호, 2012).

행정안전부는 2012년 5월 1일 충북도와 청원군이 건의한 ‘청원군 주민투표 실시 건의서’에 대해 승인통보를 했고 청원군의회는 24일 임시회를 열어 청원군의 주민투표 실시 요구에 대해 ‘찬성’ 의결했다(신진호, 2012). 청원군에서는 2012년 6월 27일 ‘청주-청원 행정구역 통합 찬반 청원군 주민투표’에서 전체 유권자 12만 240명 가운데 4만 4191명이

투표해(36.75%) 찬성 3만 4124표(77.2%)로 통합이 확정되었다(장기우, 2012).

주민투표 실시 후 행정구역 통합 마무리 과정에서 청원·청주 통합에 관련한 특별법을 마련하기 위해 지역구 국회의원, 도지사 등 정치권이 뜻을 모았다. 또한 군민협의회 역시 한마음으로 입법을 요구했다. 2012년 6월 28일 노영민 의원이 대표발의자로 나섰고 새누리당 정우택 최고위원과 민주통합당 오제세, 노영민, 도종환 국회의원은 28일 ‘충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률안’을 국회에 제출했다. 민주통합당 변재일 후보(청원)도 28일 청주·청원 통합시에 중앙정부 차원의 인센티브 지원을 위한 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법 일부 개정 법률안’을 대표·발의 했다. 정우택 의원도 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법 일부개정법률안’에 공동으로 참여했다. 개정안이 통과 되면 2015년 1월 1일 이전 통합 결정 지자체에 대해 창원시 수준의 인센티브가 적용된다는 내용을 포함하고 있었다(하성진, 2012). 2013년 1월 1일 통합시 설치법이 국회본회의를 통과하면서 청주·청원 통합이 최종 확정되었다.

제3절 소결

전주·완주와 청주·청원의 경우 외생적 환경에 있어서 거의 유사하다. 안정적 변수의 경우 구체적으로 첫째, 문제의 기본적 속성에서 두 지역 모두 시·군의 인구 비율, 면적, 군이 시를 감싸고 있는 지역적 조건, 예산 규모의 차이 정도가 비슷하고 90년대 중반부터 행정구역 통합 논의가 있어왔지만 계속해서 군의 반대로 실패해왔다는 조건이 비슷하다. 또한 통합문제는 근본적으로 지역발전을 달성하기 위한 수단적 속성을 가지고 있다. 이는 1기와 2기 모두 큰 변화를 보이지 않았다. 둘째, 근본적 사회·문화적 가치인 정책 패러다임의 경우 두 지역에서 이명박 정부의 100

대 과제 중 하나로 행정구역 통합의 적용을 받았다. 1기와 2기에서 큰 변화가 나타나지 않았다. 셋째, 기본적 법적 구조에서 지방자치법, 주민투표법을, 2기에는 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 제정이 두 지역에 영향을 주었다. 즉, 안정적 변수의 경우에는 두 지역에서 거의 동일한 변수가 영향을 주었고 1기와 2기의 차이는 법적 조건에서 나타난 특별법 제정이었다.

역동적 변수의 경우 첫째, 사회·정치적 사건으로는 1기에는 이명박 대통령의 815 경축사 및 행정안전부의 행정구역 자율 통합 지원계획 발표가 있었고 2기에는 2011년에는 지방행정체제 개편추진위원회 설치와 통합 지침 발표가 있었다. 둘째, 지배집단의 변화로는 2009년 통합의 논의가 참여정부 시절 중단되었던 논의가 MB정부에서 재추진하면서 비롯되었고 2기에는 지배집단의 변화는 나타나지 않았다. 셋째, 다른 하위체계의 결정으로 두 지역의 통합에 영향을 준 것은 1기에는 2009년 행정구역 자율통합 대상이었던 마산·창원·진해의 행정구역 통합성사가 있었다. 2기 역시 통합창원시의 통합과정 및 갈등이 일정부분 영향을 주었다고 할 수 있었다. 즉, 역동적 변수의 경우도 동일한 영향이 청주·청원 및 전주·완주에 미쳤고 1기와 2기의 차이를 준 것은 사회·정치적 사건이 있었다.

옹호연합의 구성 및 변화를 보면 청주·청원과 전주·완주 모두 1기에는 일부 민간단체를 제외하고 청주·청원과 전주·완주 모두 전주시와 청주시는 긍정적, 완주시와 청원군은 강경한 반대를 나타냈다. 이후 2기에는 전주시와 청주시는 기존의 입장을 유지한 상태에서 완주군수와 청원군수가 반대 입장을 포기했다는 변화와 찬성세력이 증가했다는 변화가 나타났다. 이들이 공유하는 신념체계는 거의 동일한 양상을 보였다. 찬성옹호연합은 행정구역 통합을 통해서 지역광역화가 되면 능률성이 높아질 것으로 기대했고 반대옹호연합은 행정구역 유지는 기존 시·군 체제를 유지하고 이를 통해 민주성을 높인다고 보았다. 옹호연합의 변동 과정에서 1기는 청원·청주 및 전주·완주는 모두 기존의 세력이 유지되는 모습이며 찬성 및 반대세력이 각각 강화되는 양상을 보인다. 2기는 전주·완주에서는 반대는 기존 세력의 유지를 하면서 찬성이 강화되는 모습이, 청원·청주

만 찬성세력이 강화되면서 반대세력이 급격히 약화되는 모습을 보였다.

제5장 행정구역 통합 과정에서 정책중개자의 역할

제1절 전주·완주의 통합 과정

1. 제1기 통합 과정 : 민단독 선호 정책중개자

2009년 9월 10일 전주·완주통합민간추진협의회가 설립되었다. 추진협의 성격은 순수한 민간단체로서 전주와 완주의 통합을 위한 분위기 조성과 공감대 확산을 위한 의견 수렴과 활동을 목적으로 했다. 추진협의 구성을 본다면 공동대표 12명, 공동집행위원장 2명, 집행위원 30명, 추진위원 100명 내외로 모두 전주시·완주군이 동수로 구성되었다(신환철, 2010).

초반 민간추진위원회는 완주군수와 전주시장에는 ‘완주군수와 전주시장에게 보내는 결의문’을 채택하고 통합에 적극적으로 나설 것을 요구했다. 반대 입장이었던 완주군의회와 완주군수는 기자회견을 통해 공권력을 동원해 통합 추진을 방해하는 것을 중단할 것을 지속적으로 요구하는 모습을 보였다. 즉, 초기의 활동 방법은 기자회견을 통한 찬성 입장 발표 및 반대 중지에 관련된 내용이 많았다.

9월 초 행정안전부의 행정구역 자율통합 지원계획과 함께, 정부는 인센티브 제공과 통합에 대한 절차를 발표 후 민간추진위원회의 본격적 활동이 진행되었다. 행정안전부에 통합 건의를 하기 위해 필요한 1/50의 주민 서명의 요건을 충족시키기 위해 9월 8일부터 통합 서명운동을 벌였다. 또한 통합을 위한 주민 설명회를 열고 여러 활동들을 통해 주민들의 통합에 대한 인식을 확대해가는 활동을 벌였다. 전주·완주 통합추진위원회는 9월 29일 전주시민 1만여 명, 완주군민 3천 700여명의 서명을 받아

주민발의 요건을 갖췄다. 이를 29일 전주시와 완주군에 각각 제출했다 (김경태, 2009).

전주·완주통합추진위원회는 완주군민을 대상으로 하는 통합에 대한 주민의 인식을 확대하기 위한 지속적 노력을 보였다. 특히나 완주지역에서 주민설명회가 계속적으로 진행했다. 10월 13일부터 11월 1일까지 완주지역에서 13개 읍면부락 60여회의 지역순회설명회가 이어졌다(신환철, 2010, p. 11).

하지만 2009년 11월 행정안전부의 통합건의 지역에 대한 여론조사 결과 완주군민(61.6%)의 반대로 통합대상지역에서 제외되었다(하근찬, 2009).

전주·완주통합추진협의 경우 활동에 있어서 한계가 있었던 이유는 첫째, 자발적 민간조직이었지만 시민단체에 의해 주도되기 보다는 통합에 찬성하는 지역의 인사들로 주로 구성이 되어 있었다는 한계가 있다(신환철, 2010). 즉, 반대 세력을 설득하거나 합의를 도출하기에 정당성 및 신뢰성이 부족했다. 또한 전주와 완주의 인사가 절반씩 포함되어 있었다고는 하나 완주에서는 대표성을 확보하지 못한 인물(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7) 로 완주군 사람이 포함되어 있지만 전주가 주도하는 형태로 보이는 측면이 강해 시민 및 관에 미치는 영향에 한계가 있었다.

둘째, 행정구역 자율통합 이후 생겨나 과거의 경험이 거의 없는 상황에서 활동시간이 한정되어 있었고 이러한 제약은 내부 의사결정과정의 합리성의 부재를 불러 일으켰다. 따라서 체계적인 정책의 수립이나 여론형성 전략, 통합 비전 마련과 같은 활동엔 한계가 따를 수밖에 없었다(신환철, 2010). 특히나 정부의 지원책을 제외한 통합 후의 미래상을 그려내지 못했던 점은 완주군민에게 통합의 진정성을 보여주기에 역부족이었다.

2. 제2기 통합 과정 : 관단독 선호 정책중개자

전주·완주의 정책중개자는 임정엽 완주군수로 원래는 2009년 통합시도에서는 반대를 하던 인물이었지만 6·2선거 이후 찬성으로 의견을 선회했다. 본격적인 통합 논의가 시작된 것인 지방행정체제개편위원회의 9월 지자체 통합 기준 발표 이후로, 완주군수는 전북도지사의 활발한 통합 추진 의사와 전주시장의 기존의 통합 의지에 합세하면서 완주군의 찬성 움직임을 조직화하고 공식화했다. 특히나 완주군수의 초·중학교 학군 조정과 시내버스 요금 단일화 등의 선결과제의 전주시에 대한 요청은 특히나 입장의 변화에 있어서 극적인 전환으로 볼 수 있다. 이는 그간 전북·전주 중심의 통합논의에 일관된 관조 및 반대의 모습을 보이던 것과는 사뭇 달라진 모습으로 반대의 세력의 입장을 대변하여 찬성세력과의 중개자로 나선 모습으로 볼 수 있다.

2012년 4월 30일 전주시의 승낙으로 합의된 10개의 상생발전사업과 함께 통합의 건의문이 발표되었다. 완주군수, 전북도지사, 전주 시장이 함께 통합 추진을 발표했다. 임정엽 완주군수는 상생발전 사업의 합의 과정에서 통합시청사의 위치를 완주에 위치하도록 하는 것과 종합스포츠타운의 완주군 건설, 농업발전기금 1000억 원 조성 타협이 어려웠던 사안에 대해 전주시가 양보를 해주어 합의문에 서명을 하게 되었다고 밝혔다(유영수, 2012a). 이와 같은 타협안은 완주군의 반대 세력들이 우려하는 통합 후 소수 지역의 지역발전 저하에 대한 우려를 불식시키고 통합이 지역에 이익이 된다는 것을 알리는 계기로 마련되었다. 또한 2009년 이후 전주시에서 제안하여 추진되고 있던 11개의 상생협력사업이 이에 추가되어 총 21개의 상생관련사업들이 추진되게 되었다.

합의문이 발표되고 통합이 공식적으로 안전행정부에 건의되고 난 후 완주군수는 완주군민들의 신뢰를 확보하기 위해 주력했다. 완주군수는 이후 통합과정 동안 합의된 상생발전사업의 지속적 추진을 위해 여러 가지 다양한 노력을 보였다. 2012년 5월에는 통합시 비전 마련을 위한 정례적인 전주·완주·전북 3개 기관 간 협의체를 운영키로 했고(정성학, 2012a)

2012년 6월 12일 김완주 전북도지사와 송하진 전주시장, 임정엽 완주군수는 2009년 전주시의 제안으로 추진 중이던 11개 상생협력사업을 포함한 21개의 완주·전주 상생발전사업 실천방안을 확정하고 이를 차질 없이 추진하겠다는 협약을 체결했다(권철암, 2012c). 또한 통합 분위기 조성을 위해 도시지자체와 농촌 지자체가 협력해 급식지원센터를 공동 설치·운영하는 전국 최초 사례로 전주시에 완주지역 ‘로컬푸드’를 판매하는 직매장 이 문을 열었다(유영수, 2013)

이에 대해 반발하는 완주군의회와 기존의 완주군 민간단체들의 규모와 활동은 이전 통합 때와 비슷하게 활발하게 진행되었다. 지속적으로 완주군수의 통합에 대한 진정성에 의문을 가지며 군민들과 군의회의 동의 없이 독단적으로 통합을 추진한 것을 강하게 비난했다. 하지만 완주군수의 찬성으로 입장을 변동한 것과 공식적으로 전주시와 완주군민들의 비전을 제시한 것은 완주군민들의 입장을 이전의 시도보다는 좀 더 찬성 쪽으로 기울게 만들었다.

2012년 6월, 정부의 여론조사 결과 완주 89.4% 완주 52.2%의 찬성률로 나타나 통합지역으로 선정됐다(지방행정체제개편위원회, 2012). 이후에도 완주군수의 약속한 상생사업에 대한 진정성을 보여주기 위한 노력과 분위기를 조성하려는 노력은 계속되었다. 전주시에서는 지속적으로 상생발전사업에 대한 조례가 통과되었고 완주시와 공동으로 참여하는 실무단에서는 용역을 발주시키는 등의 노력을 지속하였다. 하지만 기본적으로 군민들의 의사에 기반을 두기 않은 상생사업은 완주군민들의 신뢰를 획득하기에는 부족했다.

통합의 막바지에 들어 5월 15일 임정엽 완주군수는 송하진 시장·이명연 전주시의장, 박용배 완주군의장과 함께 기자회견을 통해 상생사업 등 합의사항 이행을 위한 조례제정 등에 공동 합의했다. 이때, 추가적으로 ‘완·전주 상생통합방안 이행 합의문’은 기존 21개 상생사업과 별도로 완주군과 군 민간단체에서 공동제안한 총 45개 항목 85개 세부사업의 상생통합방의 이행 조례를 제정한다는 내용을 담았다(고민형, 2013). 또한 6월 송하진 전북 전주시장이 기자회견을 열어 내년 지방선거 전주·완주

통합 시장에 출마하지 않겠다고 선언했고 이는 주민투표를 앞두고 완주군민에게 송 시장의 전주·완주 통합에 대한 순수한 의지를 보여주는 의도를 바탕으로 한다고 설명했다(박경우, 2013).

결국 2013년 6월 26일 실시된 주민투표에서 완주군은 53.2%의 높은 투표율을 기록했으며 투표자의 55%(2만 343표)가 반대표를 던졌다. 찬성은 44%(1만 6412표)를 기록했다(김용권, 2013).

완주군수의 중개자로서의 역할의 문제점은 첫째, 합의문 발표 당일까지 군의회와 주민의 의견수렴 및 동의를 얻지 못한 일방적인 제안이었다는 것이다(박원기, 2012). 완주군수는 4월 30일 기자회견 직전까지 주민 71명과 격론을 벌였다. 12명의 발언자 가운데 1명을 제외한 11명이 반대했다. 또한 발표가 보류되는 일도 있었는데 이는 군의회의 동의를 얻지 못했기 때문이다(유진휘, 2012). 또한 완주군수는 “전북도와 전주시가 약속한 10개 상생발전사업과 11개 상생협력사업의 진행결과가 주민을 설득할 수 있는 기준”이라고 주장했지만(이명환, 2013) 실제로 이는 군의회 및 주민의 동의를 얻지 못한 군수 주도의 통합 건의서 합의였다. 서면적으로는 통합 건의문에서 10개항의 상생발전사업이 약속되었지만 추진자의 진정성 있는 모습을 통한 실제 이행에 대한 신뢰를 쌓기에는 역부족인 상황이었다.

둘째, 완주군수는 통합을 추진하는 입장이었지만 과정에서 일관성을 상실한 모습을 보여주었다. 5월 초, 완주군수는 2009년 시작된 신완주군청 건축 공사가 완료되자 개청 식에 대한 준비에 돌입했다고 밝힌 것이다. 완주군청은 원래 77년동안 전주에 있었고 2009년 완주군수가 관할 행정구역으로 청사를 옮겼던 것이기 때문이다(권철암, 2012b). 정책중개자로서의 행위의 일관성을 상실한 또 다른 예는 2012년 5월 8일 열린 완주군의회 군정질문이다. 군수가 직위를 이용해서 통합건의를 독단적으로 추진했음을 추궁하는 자리에서 단독신청의 이유가 대립의 심화와 촉박한 일정, 협의 과정 지연으로 긴급하게 이뤄졌다고 말하며 설득보다는 변명에 가까운 대응을 하는 모습을 보였다(도상진, 2012). 임정엽 군수에 대한 질책은 이전까지 반대의 입장을 고수해 오던 군수가 의회와의 상의

및 주민들의 의견 수렴도 부재한 상태에서 통합 건의서를 일방적으로 제안한 연유에 대한 추궁이다(박원기, 2012).

세 번째 문제점으로는 추진 과정에서 군민의 동의 없이 추진되는 협력사업의 경우 지속적으로 군민들로부터 회의적 반응을 불러일으켰다는 것이 있다. 예를 들어 농업육성정책은 완주군·전북도·완주시의 2013년과 2014년 본예산에 매년 150억 원씩 농업발전기금을 책정하여 투자재원을 확보하는 계획이다. 또한 이것의 실제 이행가능성 여부에 대한 회의적 시선도 지속적으로 제기됐다. 전북도의회 논의에서 김지사의 ‘농림수산 발전기금 1000억원 조성계획’에서 2012년 기준 단 74억 원만이 조성된 예를 들며 실효성에 강한 의문을 제기했다(김춘상, 2012).

제2절 청주·청원의 통합 과정

1. 제1기 통합 과정 : 민단독 선호 정책중개자

청원·청주에서 정책중개자라고 볼 수 있는 청원·청주 통합 군민추진위원회는 2009년 2월 11일 발대식을 가졌다. 청원군민 30여명으로 구성된 추진위원회는 주민 주도의 통합 운동을 벌여 나가고자 위원회를 결성했다(장정삼, 2009b). 이 단체가 가지는 의의는 청원군 주민을 중심으로 두 자치단체의 통합운동을 펼칠 최초의 자발적 민간단체라는 것이었다.

군민통합추진위원회의 활동은 기본적으로 초반부터 청원군에 있는 찬성세력을 규합하고 반대세력에 대항하는 운동을 펼치는 것이었다. 청주시에게는 군민들에게 진정성을 보여줄 수 있도록 시내버스 노선 확대, 요금 단일화 등을 요구했고(변우열, 2009a) 청원군에서는 100여명이 참여한 가운데 ‘청원청주 통합 오창읍 주민공청회’를 가졌다(변우열, 2009b). 또한 반대세력이었던 김재욱 청원군수와 청원군 공무원들이 반

대 운동에 개입하며 찬성 활동을 방해하는 행위에 대해 규탄하는 활동을 펼쳤다(이성기, 2009a).

본격적인 활동에 들어간 것은 2009년 9월 정부의 ‘행정구역 자율통한 지원계획’ 발표 이후 정부의 통합건의 요건인 주민 50분의 1이상의 서명을 확보하기 위해 주민서명 받기에 돌입한 것이었다. 9월 16일 청원·청주통합군민추진위원회는 청주시의 민간 통합 추진단체 청원·청주상생발전위원회와 함께 청원·청주 상생발전 비전을 청주시와 청원군 양 자치단체의회에 제안했다. 이는 청원군의 민간에서 자발적으로 최초로 먼저 청주시에 제출한 것으로 그 의미가 컸다. 상생발전비전을 만드는 것은 청원·청주통합군민추진위원회가 주도를 했으며 주민들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 작성되었다고 밝혔다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 이에 대해 청주시와 시의회는 72개의 항목 중 71개 항목은 전면 수용하고 나머지 1개 항목은 추가 검토하겠다고 밝혔다(박광호, 2009).

청원·청주통합군민추진회는 9월 말, 청원군민 5천 886명의 서명을 받아 추진건의서를 행정안전부에 제출했다. 청주시에서는 청주시의회, 청주시장, 청원·청주 상생발전위원회가 청주시민 9천 160명의 서명서를 제출했다(장정삼, 2009c).

통합 건의 이후 찬-반의 대립은 더욱 격렬해졌다. 군민추진위원회는 군민들에게 활발한 홍보활동 및 의견을 결집시키기 위한 운동을 벌였다. 설명회를 가지고 집집이 방문하는 노력을 기울였다. 초기 15명 남짓하던 규모는 중반이후는 100여명으로 이상으로 늘어났다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 반대의 경우 군수의 지원 아래 조직적이고 체계적인 활동이 가능했지만 군민위원회는 이러한 지원을 기대하기 힘든 상황에서 찬성의 의견을 가진 군민들의 의견을 결집시키는 것에만 주력했다.

군민추진위원회는 통합추진 과정에서 기자회견과 성명발표를 통해 청원군의회의 반대 행위에 대해 주민들의 통합여론이 과반수이상인 상황에서 여론수렴을 무시한 지속적인 반대 행위를 강하게 규탄했다(장정삼, 2009d). 하지만 이에 대해 청원군의 입장은 변함이 없었고 청원사랑포럼을 비롯한 민간 반대세력 또한 더욱 결집된 활동 양상을 보였다. 김재욱

완주군수의 궤위라는 타격적인 사건이 있었음에도 불구하고 이후 청원지역 이장단협의회와 청원사랑 포럼 회원들은 기자회견을 통해 통합반대에 대한 기존방침에 변화가 없을 것임을 밝히는 등 흔들림이 없는 입장을 보였다(윤우용, 2009).

2009년 11월, 행정안전부의 자율통합 시범지역 대상 여론조사 결과 청주는 89.7%, 청원은 50.2%의 찬성률을 보여 통합 대상지역으로 선정되었다(김인규, 2009). 이후에도 찬-반의 대립은 완화되지 않았다. 청원군의 명망 있는 인사들이 많이 참여한 청원사랑포럼, 청원군 이장단 협의회 등 청원군의 여론에 큰 영향을 미칠 수 있는 단체로 이들의 굳건한 반대 위주의 결집은 청원군수가 선거법위반으로 궤위한 후에도 이어졌다. 이는 민간단체인 군민추진위원회의 활동 및 영향력에 한계를 가져왔다. 특히나 통합 결정 방식이 의회의결로 결정된 것은 군민추진위원회에겐 큰 제약이 되었다. 군의회에는 통합 반대 특별위원회가 결정되어있었고 특별위원회에는 대다수의 의원들이 포함되어있었기 때문이다.

2010년 2월 군추위는 통합찬성 의견을 결정하라며 군의회를 압박하는 청원서를 제출했다. 같은 날 청원사랑포럼 역시 군의회의 반대를 촉구하는 성명을 발표했다(연종영, 2010b). 결국 2010년 2월 18일 청원군의회 임시회 본회의에서 ‘청주·청원 통합 안에 대한 반대 의견 채택의 건’을 표결에 부쳐 재적의원 12명 만장일치로 통합반대를 의결했다(연종영, 2010a).

청원군의 정책중개자인 군민추진위원회, 상생위원회는 경우는 자생적인 지역 민간 협의체로서 찬성의 세력 연합을 통해 찬성 입장을 단일화하고 주민들을 대상으로 통합에 대한 당위성을 적극 홍보하는 역할을 맡았다. 그러나 이와 같은 단체들의 움직임은 찬성세력을 결집하고 활동에 있어서 대표성을 확보할 수 있는 측면은 있었지만 반대세력을 구축하고 있는 청원군의 공식적 행위자들의 입장을 바꾸기에는 역부족이었다.

2. 제2기 통합 과정 : 민-관 선호 정책중개자

청원·청주의 이후 통합 시도의 대표적인 중개자가 된 것은 이종윤 청원 군수와 청원청주군민협의회라고 할 수 있다. 이종윤 군수의 경우 민선 5기 전 청원 부군수로 김재욱 청원 군수가 선거법 위반으로 꺾위를 하게 된 후 군수 권한대행을 맡았다. 취임 당시 인터뷰에서는 청원·청주통합 문제는 현재 기초를 유지할 것이라고 밝혔으나(연종영, 2009c) 이후 신년 인터뷰에서는 통합에 대한 의사를 주민의 뜻에 따르겠다며 찬반의지 여부를 밝히기를 유보하는 자세를 보였다(이능희, 2009b). 이종윤 군수의 경우 권한대행시절 반대의 입장을 넘겨받았기 때문에 처음부터 통합에 우호적인 입장은 아니었다.

이종윤 청원군수의 본격적인 입장이 드러난 것은 2010년 6·2 지방선거 과정에서 민주당 후보로서 공약으로 이시종 충북도지사 후보 및 한범덕 청주시장과 함께 당선 후 청원·청주 통합 추진의사를 밝히는 것을 통해 서였다(박재천, 2010d). 청주·청원은 통합 진행은 2012년 지방행정개편추진위원회가 발표한 시군 통합 기준과는 별개로 진행되었다. 하지만 청원 군수·청주시장·충북도지사가 2010년 8월 공식적으로 청주·청원 통합 추진 합의문에 공동 서명한 사안은 건의 절차와 같이 볼 수 있다. 또한 지방체제개편위원회에 의해서 여론조사가 시행되지는 않았지만 공약에 대한 지지는 기본적으로 임시적 절차로서의 찬성은 확보했다고 볼 수 있다.

청원군수가 본격적인 중개활동에 나선 것은 선거에 당선된 이후로 통합에 대한 분위기 조성에 노력했다. 이를 위해 청주시와 5회의 사무관, 계장 등을 포함한 대규모 공무원 인사교류, 2회의 양지역 180명의 공무원 을 대상으로 한 합동워크숍, 합동친절교육, 공무원 2500여명이 참여한 체육대회 등을 개최했다(군민추진위원회, 2013). 또한 11월 1일 청주시장과 청원군수는 오송역 개통을 축하하며 오송역에서 서울행 KTX를 타고 행정안전부를 함께 방문해 양 지역의 현안에 대한 국비 지원 등을 공동으로 요청하는 모습을 보였다(변우열, 2011).

청원군수의 통합과정에서 신뢰를 확보하기 위한 제도적 노력을 보여주었다. 지방선거 이전 청원 민간단체가 요구했던 통합 원칙에 대한 서약서의 내용을 반영하여 통합추진을 위해 충북 청원과 청주의 상생발전을 위한 전담팀(TF)을 만들었고 한범덕 청주시장과 이종윤 청원군수 양시·군 공무원 참여한 청주·청원 광역행정협의회를 개최했다. 특히 청원군수는 기자회견에서 앞으로의 통합 방향에 대해 이전까지의 통합 실패 원인을 관주도의 통합이라고 보아 군민협의회를 중심으로 분위기 조성에 나선다고 밝혔다(이능희, 2011).

특히나 주목해야할 점은 청원군 내의 찬성과 반대 사이의 타협안을 만들기 위해 청원군수가 민간단체인 군민협의회에게 관련 상생협력사안에 대한 합의를 하도록 권한을 위임했다는 것이다. 2011년 5월 3일 출범한 청주·청원 통합 군민협의회는 총 33명의 구성으로 찬·반·중립 인사들이 동수로 구성되었다. 공식적 입장을 표명하기 보다는 찬성과 반대 의견 모두를 수렴하여 공강대를 형성하고 상생발전 방안에 관한 사항을 마련하는 것을 그 목적으로 했다.

군민협의회는 각 읍·면장 및 통합 찬·반 단체, 기관, 군의회 등에서 추천을 받아 위원추천 심의위원회를 통해 군수추천 3명, 통합반대추천 3명, 군 기관단체 추천 4명 읍·면장추천 21명을 합해 총 33명의 위원이 선정되었다(군민추진협의회b, 2013). 청원청주통합민간협의회의 경우 청원군 보조금관리 조례 규정에 따른 보조금의 지원을 받았지만 관련 위원들은 전원이 무보수로 임했다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 또한 위원들의 선임과정에서 정치성을 배제하기 위해 기존 찬성단체에서는 위원회의 불참을 선언했다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7)

군민추진회의 활동들 중 가장 대표적인 것은 2012년 1월 39개항 75개 사업에 대한 상생발전 방안에 대한 합의문을 작성했다는 것이다. 이를 작성하는 과정에서 군민들의 우려사항에 대한 대책을 논의하기 위해 주민들과 함께 여수시 및 창원시 등 타 통합자치단체를 견학하고 충분한 논의 후 대안을 마련했다. 대표적인 것이 쓰레기 매립장과 관련된 사안으로 청원군에 위치한 광역쓰레기 매립장은 악취가 심해 주민들이 불편

을 겪고 있었으나 기존 2009년의 사용보다 2013년까지로 연장된 상태였다. 통합 후 청원군이 혐오시설을 떠안게 되는 우려가 큰 상황에서 견학을 통해 타 도시의 첨단 쓰레기 매립 시설에 대해 배우고 상생발전사안에 포함시키게 되었다(시민단체, 인터뷰, 2011. 11. 7).

또한 주민의 의견을 다양하게 수렴하기 위하여 자체적으로 읍·면별 토론회 및 공청회를 통해 여론수렴을 했고 긍정 및 부정적 분석결과를 홍보했다. 이를 바탕으로 상생발전방안에 대한 반영을 요구하고 이에 대한 협의 및 합의점을 도출해 총 39개항 75개 사업에 대한 상생발전방안에 대한 합의문을 작성했다. 반대의 세력을 대표하는 사람들은 적극적으로 합의 과정에 참여해 군민들의 요구를 최대한 대변하려고 했다. 당시 반대입장이었던 한 관계자는 “합의문 사안은 철저하게 보완되고 기존에 우려되었던 군민 이익에 관련된 필수 사업들이 반드시 포함되도록 했다” 라고 밝혔다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 2012년 4월, 청원·청주 상생발전위원회와의 합의 후 39개항 75개 사업에 대해 합의 후 양 지방자치단체 장에게 전달되었다.

2012년 6월 지방행정체제개편추진위원회는 건의에 대한 심의 이후 통합대상을 발표했는데 여기에는 청원과 청주가 포함되었다. 청원과 청주는 건의를 하지는 않았지만 위원회의 결정으로 특별법상 통합 특례를 인정하기로 했기 때문이었다(지방행정체제개편추진위원회, 2012, p. 6).

청원군수의 통합과정에서 신뢰성을 확보하기 위한 노력은 이후에도 지속되었다. 청원군수와 청주시장은 6월 1일 시와 군이 교통관련 시설을 공유하는 교통행정 분야 협약서에 서명했다(박재천, 2011). 2012년 4월 24일 청원군수와 청주시장은 ‘상생발전방안 이행합의문’에 서명했다. 또한 통합과 관련해서 청주는 지방의회의결로, 청원군은 주민투표로 6월 중에 결정하기로 발표했다(이성우, 2012).

특히나 이종윤 군수의 경우 시간과 장소를 가리지 않고 군내 곳곳을 돌아다니며 홍보를 했다. 3월에는 새마을의 날 기념식, 청주 상당 경찰서에서 열린 특강, 노인·농민·장애인 관련 행사 등에 빠짐없이 참석하여 투표참여를 호소했다(이능희, 2012a). 5월 11일 이종윤 청원군수가 청주·청원

통합 주민투표를 앞두고 이장단협의회를 열어 통합에 대한 자신의 진정성과 상생발전 방안에 대한 담보방안을 설명하는데 전력을 다했다. 이에 참여한 이장들은 진지한 표정으로 경청했으며 이견을 달지 않았다. 이는 과거 통합 반대의 선봉이었던 모습과는 상반된 것으로 이군수의 진정성이 이들을 감동시켰다는 평가가 지배적이었다(심형식, 2012b). 실질적으로 이후 이장단협의회 경우 반대의 운동에 동참하지 않는 모습을 보였다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7).

2012년 6월 27일, 청원군에서 시행된 주민투표 결과 총 투표수 44,190명(36.75%) 중 찬성 34,725명(79%), 반대 9,212명(21%)로 통합이 결정되었다(청원·청주 군민협의회, 2013, p. 8). 주민투표 과정에서 문제점이 없었던 것은 아니었다. 반대의 단체의 통합 반대에 대한 운동도 남아 있었지만 군민들을 낮은 관심이 문제였던 것이다. 통합의 운동의 초점은 투표율을 높이는데 초점을 맞추게 되었다. 통합 반대 단체의 경우 기존의 반대세력의 주축이었던 이장단협의회의 불참이 특히나 타격이 컸던 것으로 나타났다(시민단체, 인터뷰, 2013. 11. 7). 투표 당일 날까지 낮은 투표율이 문제가 되었다. 하지만 결국 주민투표의 결과는 통합 결정으로 나타났다.

주민투표에 의한 통합 결정 이후 2012년 8월, 청원군과 청주시에서는 통합준비기구인 통합추진공동위원회가 구성되었다. 또한 청원·청주 통합시 명칭 선정에 관련해 명칭 선정을 공모 했고 여론조사 결과 통합시 명칭으로는 청주시가 선정되었다.

이후 본격적으로 청원·청주 통합시 특별법 제정을 위한 활동이 진행되었다. 전문가 토론회, 주민공청회를 거쳐 2012년 9월 통합시 법률안이 국회 및 행정안전부에 제출되었다. 이후 2012년 10월 청원군 지역구 변재일 의원에 의해 충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률안이 발의되었다. 하지만 제정과정에 있어서 특별법은 처리에 있어서 어려움을 겪었다. 다른 많은 사안들 중 통합 관련 법안의 처리가 지체되는 상황이 벌어졌고 연내 통과를 위해 청원군과 청주시, 민과 관이 모두 힘을 합쳤다. 청원군수, 청주시장, 통합추진위원장 등이 기자회견을 하고, 국무총

리, 기획재정부장관, 행정안전부장관의 면담을 진행했다. 또한 청원군의 회에서는 법률안 연내 제정을 위한 지방의회의 결의문을 채택하기도 했다.

2013년 1월, 국무회의 심의·의결을 거쳐 통합 청주·청원 통합시 특별법이 만들어졌다(청원·청주 군민협의회, 2013)

2010년 추진된 통합과정에서의 정책중개자는 청원군수와 청원·청주 통합군민협의회이다. 민을 대표하는 집단과 관을 대표하는 집단은 각자의 역할을 충실하게 통합을 주도해나갔다. 청원군수는 일관되게 자신의 약속이었던 통합에 대한 입장을 제도적으로 지속적이고 확실하게 밀고 나갔고 청원군민들의 마음을 돌리기 위한 청주시와의 교류 및 발로 뛰는 설득 역시 효과적이라고 할 수 있었다. 또한 핵심 합의문에 대한 내용인 상생발전사안을 군민협의회에 맡겨 독립적으로 찬·반을 아우를 수 있는 합의내용들이 만들어지게 하고 자신은 이에 대한 집행을 담당했던 것도 효과적인 중개자의 역할이라고 볼 수 있었다. 군민협의회 역시 독립적으로 추천에 의해 정치성을 배제한 채 주민의 의사를 충분히 수렴하기 위해 노력한 역할 및 결국 상생협력방안에 대한 총 합의문을 나올 수 있게 하며 끝까지 통합과정에서 군민들의 입장이 대변되도록 한 역할을 다했다고 볼 수 있다.

제3절 소결

전주·완주와 청원·청주의 1기와 2기의 통합 사례에서 다르게 나타난 정책중개자의 유형은 통합과정에서 차이를 나타냈다. 두 지역 모두 시는 찬성, 군은 반대하는 구도를 십 수 년 간 이어오고 있었다. 전주·완주 1기의 경우 민단독 선호 정책중개자로 핵심적 역할을 했던 전주·완주통합 민간추진위원회은 민간단체로 청주시민과 청원군민이 절반씩 구성하고

있었다. 활동 면에 있어서 민간추진위원회는 정부의 요건을 충족시키는 주민들의 서명을 받을 수 있었으나 한계는 찬·반을 아우르는 비전 및 합의사항을 제시할 수 없었다는 것에 있다. 추진위원회의 구성원에 있어서 완주에서 영향력이 미미하고 찬·반을 종합할 인적 구성을 하거나 활동을 체계적으로 추진할 재정적·시간적 능력이 없었던 것을 그 원인으로 볼 수 있다. 그 결과 정부의 여론조사에서 군민들의 찬성이 반수를 넘지 못하고 실패하고 말았다.

동일하게 1기의 청원·청주 역시 민간단체인 청원·청주 통합 군민추진위원회가 청원군에서 중개자 역할을 한 민단독 선호 중개자라고 할 수 있다. 이들은 주로 청원군 사람들이 주축이 되어 만들어져 있었고 활동 면에 있어서도 청원군민들과 밀접하게 이루어졌다. 활동을 보면 정부에서 요구한 만큼의 주민들의 서명을 받아 제출한 것 뿐 아니라 찬·반의 대립을 완화시키기 위한 72가지의 상생발전사업을 자체적으로 제작하여 먼저 청주시 민간단체에 제안하였다. 청원군의 입장을 대변하는 사업안의 구성은 청원군이 통합 후 받게 될 불이익을 보완하는 내용을 담고 있었다. 이와 같은 활동은 군민들과 밀접한 접촉 속에서 이루어졌고 일정부분 찬성의 세력을 강화시키는 계기가 되었다. 하지만 이후 통합 의사 확인 단계에서 청원군의회는 반대로 무산되고 말았다.

통합추진에서 민간부분의 한계는 군에서 영향력이 강한 공식적 행위자와 대립하는 경우 일정한 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 군민들의 경우 사업내용이 확실히 지켜질지 의문을 가질 수 있고 지도자와가 제시하는 군의 비전이었던 시승격과 다를 경우 지역발전에 있어서 혼란을 가질 수밖에 없었기 때문이다. 이와 같은 상황에서 비교할 수 있는 것은 전주·완주 2기의 관단독 선호 정책중개자인 완주군의 사례이다.

2기 완주군에서는 임정엽 군수가 기존의 반대 입장을 뒤집고 통합을 추진하는 입장이 되어 전주시장·전북도지사와 함께 통합을 행정안전부에 건의했다. 지방자치단체 장의 입장의 변동은 통합이라는 화두를 공식화하고 지원을 통해 군민들의 찬성측면을 강화시키는 계기가 되었다. 하지만 완주 군수가 주도가 되어 마련한 상생사업방안은 일정한 한계를 가지

고 있었다. 반대세력들은 완주군민들의 의견을 반영하지 않는 사업내용을 가지고 통합 합의문을 작성하고 건의를 감행한 완주군수의 행위를 독단적이라고 비난했다. 관의 중개는 1기 때의 민의 중개보다는 일정부분 주민들의 통합에 대한 인식 확산이라는 측면에서는 기여할 수 있었지만 관 독단의 추진은 일정부분 한계가 있었다. 결국 2기 전주·완주의 통합 역시 통합의사확인단계의 주민투표에서 완주군민들의 반대로 무산되었다.

이 전의 사례들과 다른 모습을 보여주는 것은 2기 청주·청원의 통합사례이다. 청주·청원의 경우 청원군수와 청원·청주통합군민협의회가 같이 중개자적 역할을 했다. 청원군수의 경우 지방선거 때부터 청주시와 충북도와 함께 통합에 대한 의지를 나타냈고 당선 이후 꾸준히 통합에 과정에 필요한 사안들을 제도적으로 마련했다. 또한 통합 분위기 조성을 위해 청주시와 함께 공무원 및 민간 교류도 활성화시켰다. 또한 찬·반의 합의 사항을 마련하는 일에 있어 청원·청주통합군민협의회에 위임하는 모습을 보여주었다. 또한 합의문이 제출되자 이를 제도화하는데 있어 성실히 이행하는 모습을 보여주었다.

청원·청주통합군민위원회는 청원군 민간의 찬·반 인사들이 함께 구성한 단체라고 할 수 있다. 찬성과 반대의 세력에서 각각 추천을 받은 인물들이 구성하고 있었고 각자의 의견을 반영한 합의문을 만들고자 하였다. 특히나 반대 측의 세력들은 청원군민들의 피해를 최소화하고 최대한 반대측의 입장이 많이 반영되게 하고자 노력했다. 이와 같은 결과물이 39개항 75개 상생발전 방안의 제시였다. 합의문은 청주시의 민간단체와의 협의 후 청주시와 청원군에 제출되었다.

이와 같은 활동은 청원군에서 반대세력을 약화시키고 통합에 대한 추진에 힘을 실어주었다. 합의문 발표 이후에 청원군수는 적극적으로 군민들을 직접 대면하며 통합 과정에 대한 인식을 바꾸고자 애썼고 지도자로서 통합에 대한 흔들림 없는 의지를 보여주며 군민들의 신뢰를 획득했다. 기조에 강경했던 이장단협의회 및 반대 민간단체는 반대의 입장을 약화하는 모습을 보였다.

결과적으로 주민투표에서 청원군민들의 찬성으로 통합이 결정된 후에 서 청원·청주 통합군민협의회와 청원군수는 약속사안이 제도적으로 확실히 보장받도록 하기위해 특별법 제정 과정에 최선을 다했다. 중앙정부에게 통합에 대한 적극적인 요구에는 지역구 국회의원들의 도움도 적절히 작용했다. 결국 두 지역과 행위자들이 힘을 합하여 청주·청원 통합에 대한 특별법을 통과시키며 통합을 성사시켰다.

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

본 연구의 목적은 전주·완주와 청주·청원의 통합 결과의 차이가 나타난 이유를 알아보는 것이다. 구체적인 분석을 위해 정책옹호연합이 제시한 이론적 개념을 바탕으로 했고 특히 통합과정에 있어서 정책중개자의 역할에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

청주·청원과 전주·완주는 2009년 이후 각각 2번의 행정구역 통합 활동이 있었다. 이 중 전주·완주는 두 번 다 통합과정에 있어서 실패를, 청주·청원은 두 번째 시도에서 통합의 성사를 이루었다. 이와 같은 차이의 원인을 알아보려고 연구가 진행되었다. 전주·완주와 청주·청원은 군이 시를 도너츠 형태로 둘러싸고 있는 비슷한 지역적 조건, 20여 년 동안 통합논의가 되어왔었지만 군의 반대로 실패해왔던 역사적 배경 등 내적인 대립 구도에서 유사한 측면이 많았다. 또한 비슷한 시기 통합이 추진되었으므로 영향을 미치는 외부적 요인도 비슷한 조건이라고 할 수 있었다. 이러한 상황에서 시는 찬성, 군은 반대의 내부적 대립구도에 영향을 주는 요인을 내부에서 찾았고 핵심변인을 군에서 활동한 정책중개자로 보고 연구를 진행하였다. 정책옹호연합의 최근 논의에서 이차적 신념의 변동에 정책중개자가 주요 역할을 담당한다는 연구는 행정구역 통합이라는 이차적 신념의 변동을 분석하는데 적합할 것으로 보았다.

정책중개자의 요건을 좀 더 명확하게 하기 위하여 정책중개자의 조건을 정책선호와 지위로 보았다. 정책선호의 판단은 찬·반의 대립을 조율하는 역할을 하는 상생방안에 대한 합의문을 발표하거나 통합의 기회를 제공하는 통합 건의 행위로 보았고 지위는 군의 핵심행위자인 지방자치단체장과 민간단체로 보았다. 또한 이들의 활동의 결과인 통합 결과는 통합

과정의 절차적 충족 단계를 기준으로 그 차이점을 보고자 했다.

2009년 1기 전주·완주와 청주·청원의 경우 둘 다 민간단체가 주도가 되어 통합에 대한 중개를 담당하는 민단독 선호 정책중개자 유형이었다. 민간단체가 주도가 되어 행정안전부에 통합을 건의하는 활동을 했고 주민의 통합에 대한 여론을 확산하는 역할을 담당했다. 둘의 차이점은 청주·청원에서는 상생발전사안에 대한 합의문을 민간단체가 직접 제안했지만 완주군은 그러지 못했다는 것이다. 이후 전주·완주는 정부의 권고 단계인 여론 조사단계에서, 청주·청원은 통합에 대한 의사확인 단계인 의회의결 단계에서 통합논의가 중단되었다.

이후 2기 전주·완주와 청주·청원의 통합과정을 보면 전주·완주의 경우 민단독 정책중개자에서 관단독 정책 중개자 유형으로 바뀌고 완주군수가 통합 과정에 있어서 핵심적 중개자로 나선다. 기존에 반대였던 완주군수의 경우 통합과정에서 전주시장과 전북도지사와 함께 통합을 건의하는 역할을 맡고 상생발전사안에 대한 합의문을 전주시에 제안하여 합의문을 발표한다. 이 과정에서 2기 청원·청주와의 차이점이 발생한다. 청주·청원의 경우도 기존의 반대였던 청원군수의 입장변동과 청주시·충북도지사와 함께 통합 추진을 발표한다. 다만 이때 청원군수는 6·2 지방선거를 기점으로 중개활동을 시작한다. 하지만 추진 활동에 있어서 전주·완주는 완주군수의 단독으로 통합 활동을 추진한 반면 청주·청원의 경우 민간단체인 청주·청원통합군민협의회가 함께 중개자로서의 활동을 한다. 청주시에 제한하는 상생발전방안에 대한 작성에 있어서 찬·반이 합의된 군민협의회가 주도하여 이를 작성 및 제안을 한 것이다.

이와 같은 중개자의 차이점은 결과에 있어서의 차이로 이어졌다. 전주·완주의 경우는 통합 의사 확인 단계에서 주민투표 결과 실패했지만 청주·청원의 경우 통합자치단체 설치법의 제정까지 이어져 결국 통합을 성사시켰다.

제2절 연구의 시사점과 한계

1. 연구의 시사점

본 연구의 시사점으로는 첫째, 정책적으로는 행정구역 통합에 있어서 핵심역할을 하는 행위자가 단독적일 때보다 민-관이 협력해서 참여할 때 통합이 무사히 성사될 가능성이 높다고 제시했다. 이를 분석하기 위해 4가지의 사례를 통해 민간단체가 단독 중개행위를 할 때와 지방자치단체장이 단독으로 중개행위를 할 때, 그리고 민-관이 함께 중개행위를 할 때를 각각 비교해 보았다. 이 때, 민-관이 통합 과정에서 합의문을 작성하고 통합 기회를 갖는 것에 있어서 충분히 협력할 때 통합의 절차가 무사히 충족될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 행정구역 통합의 결과를 절차적 단계의 충족으로 단계화를 시도하였다. 행정구역 통합이 단순히 성사와 실패가 아닌 일정한 단계의 충족 과정에 있음을 나타내어 중개자에 따른 결과에 대한 차이가 나타남을 제시하고자 했다. 이와 같은 결과의 단계화는 실질적으로 정책중개자의 유형에 따른 활동의 차이를 측정하고자 하는 것이다. 단계 절차의 기준을 위해 법적으로 제도화되어 있는 절차를 각각 5단계로 나누어서 제시하였다.

셋째, 행정구역 통합에 적용할 수 있는 정책옹호연합 모형의 정책중개자 역할의 유형화를 시도한 것이다. 행정구역 통합의 경우 지역 내에서 일어나는 지역 내부의 정치적 활동의 결과라고 할 수 있다. 이 때 통합에 대한 찬성연합과 반대연합을 조정하여 대립을 완화시킬 수 있는 핵심적 역할을 하는 행위자를 정책 중개자로 보았다. 이 때 정책중개자의 조건을 정책선호와 지위로 구체화함을 통해 유형화를 시도하였다. 이를 통해 정책중개자의 유형에 따른 통합과정에서 결과의 차이를 분석하고자 하였다. 정책선호는 건의 행위와 각각 상생방안 합의문 작성 행위로 구

체화시켰고 지위에 있어서는 지방자치단체 장과 민간단체로 보아 행정구역 통합의 권력관계가 어떤 행위자에 의해 영향을 크게 받는지 살펴보고자 했다.

2. 연구의 한계

본 연구의 한계로는 첫째, 정책중개자의 유형에 따른 활동의 차이이다. 제시된 정책중개자의 유형은 민간단체와 지방자치단체장의 지위에 따른 분류를 기초로 하고 있다. 1기 청주·청원 및 전주·완주에서는 둘 다 민간단체가 통합을 시도했었는데 청주·청원은 통합에 대한 의사결정 단계인 주민투표/의회의결단계까지 도달한 반면 전주·완주는 그 전단계인 통합에 대한 권고까지 도달하는 점에서 차이를 보였다. 각 유형에 따라 차이가 나타난다는 점에서 같은 유형에서 어떤 원인이 이러한 차이를 보이는가에 대한 후속연구가 필요하다.

둘째, 청원·청주 및 전주·완주는 비슷한 유형의 지리적 조건과 통합의 시기, 그리고 역사적 배경을 공유하고 있기 때문에 두 지역을 비교하여 핵심적 변인으로서의 정책중개자의 역할을 도출하는 것은 의미가 있었다고 볼 수 있다. 하지만 다른 지역의, 다른 조건을 가진 행정구역 통합에 있어서 이러한 결과를 일반화할 수 있을 지는 후속 연구를 통해 보완하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 국외문헌

- Brown, Anthony E. and Joseph Stewart, Jr. (1993). "Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation," in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*. (Boulder: Westview Press).
- Carr, Jered B. and Richard Feiock. (1999). "Metropolitan Government and Economic Development," *Urban Affairs Review*, 34(3): 476-488
- Elkin, Stephen L.. (1987). *City and Regime in the American Republic*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Feiock, Richard C. (2004) "Institutional Choice, Collective Action, and Governance," in Jered B. Carr and Richard C. Feiock (eds.). (2004). *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. (Armonk: M E Sharpe Inc.).
- Kim, Soon Yang. (2007). "Civic Groups in Korean Health Politics: Policy Advocate or Policy Broker?" *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation* 17(4): 215-244
- Lyon, William E. and David Lowery. (1989). "Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens," *Public Administration Review*, 49(6): 533-543.
- Mahoney, James. (2005). "Qualitative methodology and comparative politics," Paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meetings of the American Political Science Association,

Washington, D.C., September 1-4

- Munro, John. (1993). "California water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem." in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.). *Policy change and Learning*, pp. 105-128 (Boulder: Westview press).
- Nelson, Arthur C. and Kathryn A. Foster. (1999). "Metropolitan Governance Structure and Income Growth," *Journal of Urban Affairs*, 21(3): 309-324
- Reese, Laura A. (2004). "Same Governance, Different Day: Does Metropolitan Reorganization Make a difference?" *Review of Policy Research* 21(4), pp.595-611.
- Sabatier, Paul. A.. (1988). "Analytical Dbates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy," *Policy Sciences* 21: 169-212
- Sabatier, Paul. A. and Hank C. Jenkins-Smith (eds.). (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, " in Paul. A. Sabatier(ed.), *Theories of the policy process*. (Boulder: Westview Press).
- Sabatier, Paul A. (2005). "From policy implementation to policy change: a personal odyssey," in Ase Gornitzka, Maurice Kogan and Amaral Alberto(eds.). 2007. *Reform and Change in Higher Education: analysing policy implementation*. (Dordercht: Springer).
- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications," in Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*. (Boulder: Westview press).
- (2009). "Themes and Variation: Taking stock of the Advocacy Coalition

- Framework," *Policy Studies Journal* 37(1): 121-140.
- Sabatier, Paul A. and Neil Pelkey. (1987). Incorporating multiple actors and guidance instruments into models of regulatory policymaking : An advocacy coalition framework. *Administration & Society* 19: 236.
- Weible, Christopher M.. (2005). "Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition framework approach to policy networks," *Political Research Quarterly* 58(3): 461-75.
- . (2006). "An advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy," *Journal of public Administration Research and Theory* 17: 95-117

2. 국내문헌

- 국회 지방행정체제개편특별위원회. (2006). 지방행정체제개편특별위원회 활동결과 보고서.(국회도서관. (2010). 「지방행정체제 개편」에서재인용, 16
- 국회 행정안전위원회. (2008). 지방행정체제개편과 자치경찰제 도입방안. 서울: 행정안전위원회
- 국회도서관. (2010). 지방행정체제개편 한눈에 보기. 서울: 국회도서관
- 김순양. (2006). 정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중개자. 한국행정연구, 15(3), 43-78
- . (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 한국정책학회보. 19(1), 35-65.
- 김영중. (2010). 사회정책결정과정에서 있어서 정책옹호연합의 형성과 분

- 피: 노동법 개정과정을 중심으로. 한국정책과학회보 14(2), 1-22
- 김이수. (2011). 정책혁신가로서 기초지방자치단체장의 역할유형에 관한 실증적 연구: 여수시, 여천시, 여천군의 삼려의 행정구역 통합과정을 중심으로. 한국자치행정학보」 25(3), 265-284.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 한국행정학보. 45(3), 149-173.
- 김현주. (2011). 정책옹호연합모형(ACF)을 적용한 관광통역안내사 자격제도의 정책변동 분석. 관광학 박사학위논문. 한양대학교.
- 남재걸·이홍준. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석: 청주·청원 통합 실패 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보. 24(3), 83-112.
- 남궁근. (2005). 행정조사방법론. 경기도: 법문사.
- 박승용·진세혁·강휘원·사공영호. (1999). 시군통합과 지방정부의 재구조화: 평택시 통합의 정치경제. 한국정책과학학회보. 4(3), 83-104.
- 박종관. (2000). 시군통합에 있어 기업합병이론의 적용 가능성 모색. 한국행정학보. 34(4), 303-322.
- 박용성·최정우. (2011). 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 정책중개자(Policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로. 행정논총, 49(2), 103-125.
- 박용성·김대규. (2010). 정책옹호연합(AFC)모형을 활용한 정책변동 분석: 소수자로서 장애인 노동권과 고용정책 사례를 중심으로. 한국공공관리학보 24(4), 101-133.
- 박상원·박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석: 옹호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로. 한국행정학회 43(3), 197-228.
- 박종민. (2000). 한국의 지방정치와 도시권력구조. 경기도: 나남출판.
- 복문수. (2010). 행정구역개편과정에 관한 다중합리모형 분석 : 삼려(여수시·여천시·여천군) 통합과정을 중심으로. 지방행정연구. 24(1), 97-136.

- 성옥준. (2013). 미디어랩 입법과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책중개자를 중심으로. 행정학 박사학위논문. 서울대학교.
- 신환철. (2010). 전주·완주 통합 추진과정의 평가와 향후과제: 민간추진협의회 활동을 중심으로. 한국자치행정학회. 24(2), 41-67.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석:단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 한국행정학보 43(4), 295-306.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 한국행정학보. 44(1), 179-202.
- 이달근. (2011). 다차원 분석모형에 기초한 “지방자치단체 자율통합” 정책과정 분석. 정책분석평가학회보. 21(1), 187-217.
- 이두원. (2006). 행정구역 통합을 위한 정책홍보 커뮤니케이션 전략탐색 연구: 2005년 청주시·청원군 통합 실패 사례를 중심으로. 커뮤니케이션학 연구. 14(3), 99-121.
- 이만형. (1995). 지방자치단체와 관련된 집단갈등. 토지연구. 9, 45-62.
- 이성원·최윤규·이균형(2012). 이슈에 대한 언론의 보도경향 판단과 자신의 찬반, 지각된 여론이 제 3자 지각에 미치는 영향에 관한 연구 : 전주·완주 통합을 중심으로. 사회과학연구. 36, 2. 321-359.
- 이홍준·남재걸. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석. 한국지방자치학회보. 24(3), 83-112.
- 전진석. (2003). 핵폐기물 처리장 건설사업 정책의 변화에 관한 연구. 지방정부연구. 7(4), 169-92.
- 주경일. (2005). 1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구. 지방행정연구. 19(2), 93-124.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2011. 9. 8). 보도자료. 서울: 지방행정체제개편추진위원회
- 청원·청주 군민협의회. 2013. 청원청주통합군민협의회 활동현황. 청원청주통합군민협의회
- 청주시. (2010). 「2010 통계로 보는 청주」.
- 최은영·지현정. (2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자(Policy broker)

의 역할에 관한 비판적 검토 한국행정학회 하계학술대회 발표자료.

행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획」.

홍준현. (1997). 시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 한국사회와 행정연구. 8(2), 59-90.

3. 기타문헌

고형석. (2009년 10월 29일). 통합홍보물 무단수거 청원군공무원 소환조사. “충청투데이”,

<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=487827>
(검색일: 2013. 10. 5).

고민형. (2012년 12월 10일). ‘완주군의회’ 전주-완주통합‘산통’. “새 전북신문”.

<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=419906>(검색일:2013.10. 5)

----- . (2013년 5월 15일). “완주군민과의 약속 꼭 지킨다”. “새 전북신문”.

<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=433074>(검색일:2013.10. 8)

권철암. (2009a년 9월 17일). <전주-완주 통합 논의> ‘완주군, 전주시 제안 10개항 이것이 문제,’ “뉴시스”,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002867769> (검색일: 2013. 9. 3)

----- . (2009b년, 9월 19일). 완주 이서, 전주-완주 통합 반대 성명. “뉴시스”,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002870608>(검색일: 2013. 9. 4).

----- . (2009c년, 9월 30일). 완주군의회, 국회.정부 통합 반대 입장 전

- 달. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002888154>(검색일: 2013. 9. 22).
- . (2009d년 10월 27일). 완주군의회, 통합추진중단축구 결의안 채택. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002929216> (검색일: 2013. 9. 22).
- . (2010년 8월 3일).[뉴시스아이즈]민선5기 자치단체장에게 듣는다 -임정엽 완주군수. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0003371223> (검색일: 2013. 10. 7).
- . (2012a년 5월 4일). 통합 반대 완주군의회, 임시회서 군수 압박 예상. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004481715> (검색일: 2013. 10. 8).
- . (2012b년 5월 5일). 완주군, 신청사 7월 개청 준비 본격화. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004482868>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2012c년 6월 12일). [종합] 완주-전주 통합, 상생발전사업 구체 방안 합의. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004549062> (검색일: 2013. 10. 8).
- 김경태. (2009, 9월 29일) 행정구역통합 마감 D-1.. 건의서 속속 제출(종합). “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002888892> (검색일: 2013. 9. 21)
- 김동민. (2009년 7월 22일). 정치권, 청주·청원 통합 ‘공방전’. “충청일보”,

- <http://www.ccdailynews.com/section/?knum=108198> (검색일: 2013. 10. 4).
- 김동우. (2009년 12월 7일). ‘행정통합’ 청원군 반대... 난항. “YTN”,
http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_200912071832564038 (검색일: 2013. 10. 5).
- 김민권. (2009a년 7월 15일). 전주·완주통합... 전북지사 “거중조정 역할할 것”, “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002774905> (검색일: 2013. 10. 30).
- . (2009b년 9월 10일). 완주군 사회단체 “완주·전주통합 절대 반대”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002857235> (검색일: 2013. 10. 21).
- 김성수. (2009년 7월 16일). 임정엽 완주군수 “송하진시장 일방제안발표 유감,” “뉴시스”.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002776497> (검색일 : 2013년 9월 2일).
- 김신일. (2007년 10월 12일). ‘청주시-청원군’ 통합 논의 재점화. “내일신문”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0000072262> (검색일: 2013. 10. 4).
- 김용권. (2013년 6월 27일). 전주-완주 통합 세번 꺾도 무산 ‘거센 후폭풍’. “쿠키뉴스”,
<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0007318971&cp=nv> (검색일: 2013. 10. 8).
- 김인규. (2009년 11월 10일). ‘청주 청원 행정구역’ 통합 여론조사 결과 반응 엇갈려. “노컷뉴스”,
<http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1311027> (검색일: 2013. 10. 5).

- 김종량. (2009a년 9월 17일). 완주군 “전주시, 통합현안 수용 진정성 없다.”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002869579> (검색일: 2013. 9. 3)
- . (2009b년 9월 23일). 완주군의회, ‘통합 반대 특위’ 구성, “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002879424> (검색일: 2013. 10. 21)
- . (2009c년 9월 30일). 완주 50여개 단체 “일방 통합 반대한다”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002892400> (검색일: 2013. 10. 21).
- . (2009d년, 10월 7일). 완주 통합 반대측, 통합 반대 서명 돌입. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002902832> (검색일: 2013. 10. 1)
- . (2009e년 10월 15일). 완주사랑지킴이, 통합반대 서명서 전달. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002919749> (검색일: 2013. 10. 2)
- 김정호. (2012년 5월 31일). 청주·청원 통합 ‘걸림돌 투성이’. “충청일보”,
http://www.ccdailynews.com/sub_read.html?uid=273628§ion=sc1 (검색일: 2013. 10. 8).
- 김춘상. (2012년 5월 25일). [완주·전주 통합] “김완주 지사, 농업발전기금 약속 의문”. “뉴스1”, <http://news1.kr/articles/681389> (검색일: 2013. 10. 8).
- 김헌섭. (2013, 2월 27일). [통합도 마케팅이다] 청주·청원 대표를 육성하라. “충북데일리”,
http://www.ccdailynews.com/sub_read.html?uid=320227§ion=

- sc3 (검색일: 2013. 10. 22).
- 남인우. (2012a년 1월 26일). “청원, 市승격 후 청주와 대등하게 통합해야”. “서울신문”,
<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120126016005>
 (검색일: 2013. 10. 8).
- 남인우. (2012b년 4월 25일). 청주·청원 행정구역 통합 급물살. “서울신문”,
<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120425016002>
 (검색일: 2013. 10. 8).
- 뉴스스. (2010년 6월 24일). 청원사랑포럼 후보자 통합 이행 공개 질의. “충북인뉴스”,
<http://www.cbnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=65564>(검색일: 2013. 10. 8).
- 도상진. (2012년 5월 8일). 완주군의회 군정질문 통합 집중 추궁. “전북CBS”,
<http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2137434>(검색일: 2013. 10. 8).
- 박경우. (2013년 6월 3일). 송하진 전주시장 ‘3선 불출마 선언’. “한국일보”,
<http://news.hankooki.com/lpage/society/201306/h2013060320090874990.htm> (검색일: 2013. 10. 10).
- 박광호. (2009년 10월 4일). ‘상생발전 검증 공청회 갖자’. “충청일보”,
<http://www.ccdailynews.com/section/?knum=116045>(검색일: 2013. 10. 8).
- 박기호. (2009년 10월 14일). 지자체장이 통·반장까지 동원 통합 방해. “한국경제”,
<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2009101453291> (검색일: 2013. 9. 2).
- 박용근. (2011년 10월 30일). 전주·완주, 이번엔 ‘대통합’이룰까. “경향신문”,
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201110

- 302135055&code=950312 (검색일: 2013. 10. 7).
- 박용근.(2013년 2월 28일).전주 완주 통합 민간 통합추진협의체 출범. “경향신문”,
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201302281136031&code=950100 (검색일: 2013. 10. 9).
- 박원기. (2009년 9월 26일). 완주 통추위 요구 방문, 전주시 대부분 수용 입장. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002881454> (검색일: 2013. 9. 21).
- . (2009b년 10월 9일). 전주시 의장단 “완주와 통합시 모든 걸 내놓겠다”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002901094> (검색일: 2013. 10. 2).
- . (2012년 5월 5일). 완주군의회, 전주 통합 관련 군수에 따질듯. “뉴스1”, <http://news1.kr/articles/657314>(검색일: 2013. 10. 8).
- 박재원. (2010a년 5월 5일). [6·2지방선거] 통합 반대 공천자 선거 행보 힘들 듯. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003223279>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010b년 6월 21일). 청원군 통합 TF팀 가동. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003301497>(검색일: 2013. 10. 8).
- 박재천. (2010a년 2월 17일). 청주.청원통합 운명 목전..각계 호소전. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003126686> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2010b년 3월 2일). 노영민 “청주. 청원 통합법 발의할 것”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=>

- 100&oid=001&aid=0003147914(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010c년 4월 19일). 민주 충북 “청주. 청원통합 즉시 추진”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003231920>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010d년 5월 3일). 여야 청주. 청원통합 ‘한목소리’. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003256819>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010e년 9월 3일). 맹형규, 충북현안에 ‘장밋빛 전망’ 제시. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004638489>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2011년 6월 1일). 청주.청원통합 재추진 1년.. 진척도는. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005091705>(검색일: 2013. 10. 8).
- 박종국. (2008년 12월 17일). <2008 충북> 2.앞길 험난한 ‘청주-청원 통합’. “연합뉴스,”
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002414087> (검색일: 2013. 10. 4)
- 박현호. (2012년 5월 21일). 청주·청원 시내버스 첫 시동, 통합분위기 고조. “청주CBS”,
<http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2149277>(검색일: 2013. 10. 8).
- 변우열.(2008년 12월 30일).청주시의회 ‘청주. 청원 통합’ 지원.“연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002432050> (검색일: 2013. 10. 4).
- . (2009a년 3월 25일). 청원군민통합위 시내버스 확대 등 건의. “연합뉴스”,

- <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002571242> (검색일: 2013. 10. 8).
- . (2009b년 5월 20일). 청주. 청원 통합 주민 공청회 열려. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002670067>(검색일: 2013. 10. 10)
- . (2009c년 11월 20일). 청주시장 “통합 후 청원에 4조원 투자”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002985061> (검색일: 2013. 10. 5).
- .(2009d년 11월 23일). 청주시의회 ‘통합후 청원군지원조례’제정. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002989465> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2011년 4월 28일). “국비확보도 협력” 훈풍부는 청주. 청원. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003231920> (검색일: 2013. 10. 8).
- 백도인. (2009a년 10월 16일). 반쪽난 전주-완주 통합 공청회. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002921511> (검색일: 2013. 9. 2).
- . (2009b년 10월 27일). 전주시, 완주군민에 잇따라 ‘선물 보따리’. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002934243> (검색일: 2013. 9. 2).
- . (2012a년 7월 18일). 전주시의회 ‘전주-완주 통합 추진위’ 구성. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005704764> (검색일: 2013. 10. 9).

- . (2012b년 10월 9일). 전주시, 완주군 통합 대비 농업기금 300억 조성. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005861395> (검색일: 2013. 10. 9).
- 새 전북신문. (2012, 4월 29일). [사설]전주-완주 상생위한 대화 나서야.
<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=400791>
 (검색일: 2013. 10 21)
- 신진호. (2012년 5월 29일). 청주·청원 통합 네번째 도전…내달 27일 투표에 달렸다. “중앙일보”,
http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=8308625&cloc=olink|article|default(검색일: 2013. 10. 8).
- 심형식. (2009년 10월 14일). 청주·청원통합공청회 청원군측 불참 무산. “충청투데이”,
<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=475757>
 (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2011년 3월 15일). 청원사랑포럼 대표 손갑민, 한나라당 복당. “충청투데이”,
<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=607422>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2012a년 3월 29일). 청원군 통합반대운동 ‘태풍 아닌 미풍’에 그칠 것. “충청투데이”,
<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=691521>
 (검색일: 2013. 10. 4).
- . (2012b년 5월 14일). 이종윤 군수 “청주·청원통합 논란 이번엔 끝내달라”. “충청투데이”,
<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=699737>(검색일: 2013. 10. 8).
- 심희무. (2013년 2월 7일). 시군 통합도 되기전 청사부터 발주하는 완주군. “뉴시스”,

- <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004969012> (검색일: 2013. 10. 8).
- 연종영. (2009a년 11월 2일). “통합반대측만 수사해선 안돼”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002938173> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2009b년 12월 14일). “강제통합 안됩니다”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002997772>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2009c년 12월 10일). 이종윤 청원부군수 “통합관련 입장 변함 없다”. “뉴시스”
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002993719>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010a년 2월 19일). 청원군의회, 반대 의결… 자율통합 좌절. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003097513> (검색일: 2013. 10. 6).
- . (2010b년 2월 10일). 통합 찬·반단체,청원군의회 ‘압박’. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003085002>(검색일: 2013. 10. 8).
- 연합뉴스. (2009년 8월 15일).李大통령 “선거제도. 행정구역 개편하자”.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=sec&sid1=001&sid2=140&oid=001&aid=0002813924&isYeonhapFlash=Y>
 (검색일: 2013. 10. 30)
- 원은비. (2009년 5월 15일). 청주시의회 지자체 통합촉진 특별법 제정 촉구. BBS,
http://www.bbsi.co.kr/news/news_view.asp?nIdx=393808 (검색일: 2013. 10. 4).
- 유영수. (2011년 10월 2일). 김완주 전북지사, 전주·완주통합 임기 내 성

- 사 의지 밝혀. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004110433> (검색일: 2013. 10. 7).
- . (2012a년 5월 1일). 전주·완주 통합, 상생발전 이행여부가 운명 결정. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004473911> (검색일: 2013. 10. 8)
- . (2012b년 11월 6일). 전주시-완주군, 전국 첫 상생형 공공급식 지원센터 운영. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004812106> (검색일: 2013. 10. 9).
- . (2012c년 12월 24일). 송하진 전주시장 “내년 민선5기 완결”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0002103868>(검색일: 2013. 10 .7).
- . (2013a년 2월 14일). 통합 첫 TV토론… 전주시·완주군 통합 의지 재차 확인. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004979861> (검색일: 2013. 10. 9).
- . (2013b년 2월 12일). 전주·완주 통합 민간 공동대책협의회 이대로 안된다(?). “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004973996> (검색일: 2013. 10. 9).
- 유진휘. (2012년 4월 30일). 전주·완주 통합 발표 놓고 막판 ‘진통’, “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004471974> (검색일: 2013. 10. 8).
- 윤용근. (2009년 12월 16일). 홍재형의원등 민주당의원들 통합 찬성. “BBS”,

- http://www.bbsi.co.kr/news/news_view.asp?nIdx=429647 (검색일: 2013. 10. 5).
- 윤우용. (2009년 12월 17일). 청원군의회 “통합반대 입장 변함없다”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003030121> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2010a년 1월 21일). 청원군의회 통합관련 ‘5자회담’ 거부. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003084099> (검색일: 2013. 10. 6).
- . (2010b년 5월 31일). 청원사랑포럼청년위 “통합논의 중단돼야”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003303844>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2010c년 11월 10일). 통합추진 청주. 청원 “18개사업 함께 벌인다”. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004753746>(검색일: 2013. 10. 8).
- 이능희. (2009년 9월 7일). 청원군, 청주시 통합 찬·반 양분. “충청일보”,
<http://www.ccdailynews.com/section/?knum=113249> (검색일: 2013. 10. 4).
- . (2009a년 9월 14일). 청주·청원 통합반대 ‘強風’ 분다. “충청일보”,
<http://www.ccdailynews.com/section/?knum=114066> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2009b년 12월 13일). 통합여부 군민 뜻 따를 것. “충청일보”,
<http://www.ccdailynews.com/section/?knum=126828>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2011년 6월 28일). 청주·청원 통합법 제정, “충청일보”,

- http://n.ccdailynews.com/sub_read.html?uid=219966§ion=sc3
(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2012a년 4월 29일). 청주·청원통합 군수만 ‘발동동’. “충청일보”,
http://www.ccdailynews.com/sub_read.html?uid=268326§ion=sc1 (검색일: 2013. 10. 8).
- . (2012b년 6월 20일). 청주·청원 통합도시 ‘상생 청사진’ 그린다.
“충청일보”,
http://www.ccdailynews.com/sub_read.html?uid=276585§ion=sc6(검색일: 2013. 10. 8).
- 이명환. (2012a년 4월 17일). 행정통합 ‘군’지역 설득에 달렸다. “내일신문”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0002103868>(검색일: 2013. 10. 7).
- . (2012b년 5월 14일). ‘행정통합’ 총선 후 최대 이슈 부각. “내일신문”,
<http://www.naeil.com/News/politics/ViewNews.asp?nnum=657443&sid=E&tid=2> (검색일: 2013. 10. 7).
- . (2013년 3월 7일). 전주-완주 상생약속 조례로, “내일신문”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0002146950>(검색일: 2013. 10. 8).
- 이성기. (2009a년 6월 3일). 통합군민추진위 “통합추진 방해 청원군수 규탄”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002708338>
- . (2009b년 12월 17일). 변재일 “궁극적으론 통합 찬성…현 방법은 잘못”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003003924> (검색일: 2013. 10. 6).
- . (2010a년 9월 17일). 행정체제개편법 통과, 청주·청원 통합 탄력.

- “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003442627>(검색일: 2013. 10. 10).
- . (2010b년 8월 11일). 이시종-한범덕-이종윤, 2012년까지 통합준비 마무리 합의. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003382084>(검색일: 2013. 10. 8).
- 이성우. (2012년 4월 25일). 마침내 청주·청원 통합추진 합의. “YTN”,
http://www.ytn.co.kr/_ln/0115_201204250156472135(검색일: 2013. 10. 8).
- 이승석. (2013년 6월 21일). [완주·진주 통합] 진주시의회, 통합안건 의결(종합). “뉴스1”,
<http://news1.kr/articles/1185740>(검색일: 2013. 10. 8).
- 장기우. (2012년 6월 28일). 청주시-청원군 통합 확정. “동아닷컴”,
<http://news.donga.com/3/all/20120628/47350660/1>(검색일: 2013. 10. 8).
- 장정삼. (2009a년 2월 9일). 청주·청원 통합찬성쪽 ‘가속 페달(?)’. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002516100> (검색일: 2013. 10. 4).
- . (2009b년 5월 21일). 청원·청주 행정구역 통합놓고 군민간 신경전. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002685001> (검색일: 2013. 10. 5).
- . (2009c년 9월 28일). 청주시민·청원군민 1만 5000여명 통합 건의. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002883722>(검색일: 2013. 10. 5).
- . (2009d년 11월 30일). 청원·청주군민추진위 “군의회는 통합여론

- 수용”, “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002978009>(검색일: 2013. 10. 8).
- . (2009e년 12월 17일). 청주시의회 “통합시 의원동수 최대한 수용”. “뉴시스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003003787> (검색일: 2013. 10. 5).
- 정성학. (2012a년 5월 3일). 전주권 시군통합 협의체 구성. “새전북신문”,
<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=401281>(검색일:2013. 10. 8).
- . (2012b년 5월 16일). 완주독자적발전가능 “통합중단해라”. “새전북신문”,
<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=402375>(검색일:2013.10. 8).
- . (2012c년 6월 10일). 1992년 첫 논의뒤 무산… 이번엔 도지사-전주시장-군수 같이 건의 성사가능 커. “새전북신문”,
<http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=401876>
 (검색일: 2013. 10. 21)
- 충청일보. (2010년 4월 18일). 與탈당 청원군의원 무소속연대 결의. “충청일보”,
<http://www.ccdailynews.com/section/?knum=145148>(검색일: 2013. 10. 8).
- 하근찬. (2009년 11월 10일). 행정구역 통합 지자체 ‘과반수 찬성’...일정과 과제. “노컷뉴스”,
<http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1311096> (검색일 : 2013. 10. 3).
- 하성진. (2012년 6월 29일). 한뜻 모은 청주·청원통합지원법. “충청투데이”,
<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=708393>(검

색일: 2013. 10. 8).

한덕동. (2010년 2월 7일). 수천억원 당근에도 ... 청주·청원 통합 진통.
“한국일보”,

<http://news.hankooki.com/lpage/politics/201002/h2010020721485274740.htm> (검색일: 2013. 10. 5).

홍인철. (2013a년 1월 30일). ‘전주·완주 통합’ 첫 토론회 무산. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006067888> (검색일: 2013. 10. 9).

----- . (2013b년 6월 5일). 완주통합반대단체, 삭발 결의. “연합뉴스”,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006299530> (검색일: 2013. 10. 9).

<부록> 인터뷰 대상자와 질문지

인터뷰 대상자	소속, 지위
A	공무원
B	군의원
C	민간단체 활동가
D	민간단체 활동가
E	민간단체 활동가
F	민간단체 활동가
질문지 내용	
<p><전주·완주></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2009년과 2012년 전주·완주 통합 과정에 대한 본인의 생각을 간단하게 말해주세요. 2. 2009년과 2012년 통합을 이끌었던 핵심적 행위자는 누구라고 보시며, 그러한 구성원들의 실질적 역할 및 영향력은 어떠하였다고 보십니까. 3. 전주·완주 통합이 2009년과 2012년 성사되지 못한 이유를 무엇으로 보시나요? 4. 2009년과 2012년 통합 과정에서 지방자치단체 장의 역할은 무엇이었나요? 5. 2009년과 2012년 통합 과정에서 민간단체는 각각 어떠한 역할을 하였습니까? 6. 주민들의 반응은 2009년과 2012년 각각 어떠하였다고 보시나요? <p><청주·청원></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2009년과 2012년 청주·청원 통합 과정에 대한 본인의 생각을 간단하게 말해주세요. 2. 2009년과 2012년 통합을 이끌었던 핵심적 행위자는 누구라고 보시며, 그러한 구성원들의 실질적 역할 및 영향력은 어떠하였다고 보십니까. 3. 청원·청주 통합이 2009년은 성사되지 못하였고 2012년 성사된 이유를 무엇으로 보시나요? 4. 2009년과 2012년 통합 과정에서 지방자치단체 장의 역할은 무엇이었나요? 5. 2009년과 2012년 통합 과정에서 민간단체는 각각 어떠한 역할을 하였습니까? 6. 주민들의 반응은 2009년과 2012년 각각 어떠하였다고 보시나요? 	

Abstract

Comparative Study on
Decision-making Process of
City-County Consolidation in
Jeonju-Wanju and
Chungju-Chungwon Regions

- Focused on the Role of the Policy Brokers -

Dan Bee Lee

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This research analyzed the effect of role of the Policy brokers on decision making processes of city-county consolidation in Jeonju-Wanju and Chungju-Chungwon regions. In 2013, city-county consolidation of Jeonju-Si and Wanju-Gun(Si and Gun are administrative districts in South Korea) failed by the opposition of referendum in Wanju-Gun. This was contrast to the result of referendum in Chungwon-Gun which allowed consolidating with Chungju-Si in 2012. In 2009, both regions had experienced failure of city-county consolidation.

Research question began with the curiosity: what caused different result of city-county consolidation between two regions? Two regions shared many similarities. In geographical perspective, both Guns surround Sis in doughnut shape and they shared many administrative and economic functions. Historically, they were one region in the past but were separated about 60-70 years ago. Also, during 20 years, they had tried consolidation with Si but failed due to the rejection of Gun. Regardless of many resembled conditions, the result of consolidation turned out to be opposite.

To scrutinize the study, I adopted 'Advacacy Coalition Framework' of Paul A. Sabatier. Since the decision-making processes of city-county consolidation were political struggles between advocating group and apposing group, framework which offered systemized variables affecting coalitions regarded suitable. Using the frame, it was possible to control all external factors of two regions while only to focus on internal factor which was Policy broker.

Policy broker was institution/people who plays key role in adjusting two rival coalitions. To specify, Policy broker's role was divided into 4 types: public-preferred policy broker, private-preferred policy broker, private-preferred policy broker, and no preference. The first criteria for this typology was 'policy broker's status' which operationally defined as head of local government and NPO. Second one was 'policy broker's policy preference' which was specified as their act of proposing consolidation and making decision on official agreements.

The result of city-county consolidation was operationally defined as the processes based on related law. The processes broke down into 5 levels. The methods for the research were basically literature review of official and private documents, newspapers, other research papers. To be more accurate, I interviewed 6 people who actually participated

in the decision making processes in two regions.

In result of examining 4 cases in two regions, one in 2009 and retrial after failure for each, only consolidation in Chungju-Chungwon in 2012 was successful when private-public policy broker played significant role. In 2009, Jeouju-Wanju failed at opinion search level when private-preferred policy broker acted its role. Also the same type of policy broker lead to failure at resolution of local council level in Chungju-Chungwon region in 2009. In the retrial after 2009 in Jeounju-Wangu region, public-preferred policy broker resulted in rejection of consolidation in referendum level.

To sum, the research found causal relationship between types of policy broker and city-county consolidation. Specifically, private-public preferred policy broker was main factor in achieving complete consolidation.

Key words: city-county consolidation, Policy broker, Advocacy Coalition Framework,

Student number: 2011-23903