

도·농통합 효과에 근거한 청주·청원 통합에 관한 동태성 분석

Dynamic Analysis of Cheongju & Cheongwon Integration Based on the Urban-Rural Integration Effectiveness

홍성호* · 김연식** · 이만형***

Hong, Sung-Ho* · Kim, Yeon-Sik** · Lee, Man-Hyung***

Abstract

Korean administrative jurisdiction has changed from separation to integration system, without definite *raison d'être* from the effectiveness dimension. It partially comes from the fact that the top priority of most existing documents has given to the behavioral patterns of key variables during specific time periods. As an alternative approach, this study focuses on dynamic analysis on the long-term structural patterns related to urban-rural integration issues. Specifically, it pays attention to unique experiences between two neighboring administrative authorities, namely Cheongju and Cheongwon, all of which have repeated exceptional confrontations between pros and cons over almost two decades.

From the theoretical perspectives, this observes structural similarities and differences between separation and integration approaches and compares individual feedback loops in order to examine urban-rural integration effectiveness. Structurally, if the integrated local authority adopts systematic management and balanced territorial development principles, it would gain the highest positive effect of urban-rural integration.

After scenario buildings, it analyzes administrative integration dynamics between Cheongju and Cheongwon, highlighting geo-political conditions, key issues, and implementation plans between two administrative authorities. It expects that the integrated jurisdiction as a whole would increase the urban attractiveness as it can facilitate territorial development plans from macro-level. Furthermore, if the integrated authority keeps balanced territorial principles, which would be well reflected in the mutual agreement between two administrative units, it would also guarantee the increased urban attractiveness in the integrated jurisdiction. Nonetheless, compared to Cheongwon, which might be wider open to the location of NIMBY facilities, it would be more difficult for Cheongju to pay attention to territorial development confined to its original jurisdiction in the short run.

Keywords: 도농통합, 시스템 사고

(Urban-Rural Integration, System Thinking)

* 충북대학교 도시공학과 박사과정 (제1저자, 1997blue@hanmail.net)

** 충북대학교 도시공학과 박사과정 (공동저자, wisemankys@hanmail.net)

*** 충북대학교 도시공학과 교수 (교신저자, manlee@cbu.ac.kr)

I. 서론

도시화 과정에서 행정구역 통합과 분리의 효용성에 관한 논의는 국가적 차원과 지역적 차원에서 지속적인 화두로 대두되고 있다. 행정구역의 규모 및 운영체제와 관련된 논의는 도시의 동태성으로 말미암아 지속적으로 변모해 왔고, 사회적 선택에 따라 행정구역을 통합하기도 하고 분리하기도 한다.

국내에서의 행정구역 체제는 1994년까지 성장거점 개발이론에 따라서 중심도시를 배후 농촌지역으로부터 분리시키는 도농분리형 방식으로 이루어져 왔다. 이는 하향적 지역발전 전략에 근거한 불균형 성장정책의 성격을 내포한 것으로 규명할 수 있다. 분리적 행정구역 개편시기인 1948년부터 1994년까지 기존 14개 시(市)·133개 군(郡)에서 68개 시(市)·136개 군(郡)으로 확대되었다.

1994년 이후 성장거점전략에 근거한 불균형 성장정책의 문제점이 목도되었고, 이를 타개하고자 지방자치제도가 본격화되기 이전인 1990년대 말까지 공간적 균형발전 전략의 일환으로 행정구역 통합, 즉 도·농통합(urban-rural integration) 전략이 추진되었다. 다만, 우리나라의 도·농통합적 행정구역 개편은 명시적으로 균형발전 전략이었고 국가적 측면에서 이에 부합하는 전략으로 판단할 수 있음에도 불구하고, 지역적 차원에서는 중심부의 성장효과를 주변지역으로 확산시키는 노력을 경주했다는 측면에서 불균형발전 전략에 기초한 집중화된 분산화 전략(concentrated decentralization strategy)의 성격을 내포하고 있었다. 이 시기(1994~1998)에 중앙정부 주도하에 42개 시 및 46개 군이 통합절차를 거쳐 47개의 시로 재편되었다.

2000년대 이후 지역경제발전의 주요 수단으로 산업의 지리적 집적지의 발달 필요성을 전제로 하는 클러스터(cluster)의 비중이 커지면서 지역간 기능적 통합이 부각되고 있는데, 이는 중앙정부 차원에서 초광역 클러스터 또는 초광역 경제권 개념으로 확장되어 검토되고 있다. 최근에는 행정구역의 개별단위 통합과 분리에 대한 논의를 넘어 행정체제 개편의 당위성과 맞물려 현행 246개 지자체를 통합하여 40~70개 「광역시」로 재편하자는 움직임이 부각되기도 한다.¹⁾

행정구역의 통합적 경향과 맞물려 청주시와 청원군, 전주시와 완주군 등지에서는 전통적 맥락의 도농통합 논의가 지속적으로 전개되고 있다. 특히, 청주·청원의 경우 1949년 행정구역이 분리된 이래 1994년 관선지방정부와 2005년 민선지방정부 시대에 주민투표 등의 방법으로 지역주민의 의견을 수렴한 바 있다. 두 차례 모두 청원군 주민들의 반대 입장이

1) 국민일보, 2008년 3월 12일 1면 및 3면.

많아 통합이 성사되지는 않았으나, 앞으로도 행정구역 통합 논의는 청주·청원권에서 지속적으로 이어질 것으로 예견된다.

이러한 통합주의적 행정구역의 개편 경향성은 행정구역 통합과 분리의 결과로 파생될 편익과 비용이 공간조직이론(spatial organization theories)이나 지역발전이론(regional development theories)의 측면에서 합리적으로 논의되기 보다는 지역적 갈등이 정치적으로 악용되는 등의 폐단으로 이어지기도 하였다. 애초의 시작부터 중앙정부의 주도로 충분한 논의와 검증 없이 빠르게 추진된 측면이 있는 바(최진수, 2000: 2), 행정구역 통합에 따른 많은 사회적 비용이 지출되었음에도 불구하고 효과가 그리 크지 않다는 견해가 제출되고 있으며, 일부 지역은 통합으로 인한 지역정체 현상이 심화되고 있다는 연구결과가 도출되기도 한다. 이는 상당부분 통합이나 분리에 대한 당위성은 존재하나, 논리적 근거에 대한 실증적 규명 및 지역발전에 대한 장기적 전략이 부족한 상황에서 확일적으로 실제적인 행정구역 통합이 단행된 데에 기인한다.

일련의 과정에서 객관적 평가가 도출되기 어려웠던 점은 행정구역 통합의 사회·경제적 파급효과가 지표에 따라 매우 상이하며, 효과를 검증하기 위해 고려해야 할 변수가 많을 뿐만 아니라 도시의 동태성과 인간의 경제·사회활동의 변화를 구조적으로 규명하기 어렵기 때문으로 판단한다. 이로 인하여 도농통합의 효과를 실증적으로 분석한 일단의 선행연구들은 특정시점에서의 효과 여부만을 조명하였으며, 종합적이고 동태적인 시각에서 행정구역 통합에 따른 도시의 파급효과를 분석하지 못하였다.

이러한 관점에서 이 연구는 도농통합에 따른 정책적 효과가 파급되는 과정을 동태적으로 규명하고, 도농통합 논의가 가장 지속적으로 제기되고 있는 지역인 청주·청원 지역을 대상으로 사례분석을 하는 데에 목적을 둔다. 이를 위해 이론적 차원에서의 통합론과 반대론을 구조적 측면에서 규명하고, 이를 기반으로 현실적 차원에서 전개되는 도농통합의 효과를 피드백 루프로 고찰하며, 사례응용의 과정을 통해 도농통합 효과에 근거한 청주·청원 통합의 동태성 분석을 시행한다.

II. 도농통합에 대한 이론적 준거

1. 통합주의

1) 규모의 경제 이론

생산요소 투입량의 증대(생산규모의 확대)에 따른 생산비가 절약되거나 수익향상의 이익

이 커지는 현상을 『규모의 경제(economy of scale)』라 칭한다. 국가경제 및 기업경영의 측면에서 활용되던 규모의 경제 효과의 공공재에의 적용은 20세기 초반 이래 지방정부의 능력성을 제고하기 위한 개혁운동의 일환으로 제기되었다.

Wood(1958) 등에 의하여 조명된 일단의 지방정부에 관한 규모의 경제이론은 통일된 대도시권 정부가 행정관리상의 효율성을 증대시키고 보다 증대된 서비스 통합과 조정을 가능하게 하며 공평한 재정부담의 효과를 유발한다고 가정한다. 이러한 가정에 근거하여 통합론자들은 지방정부의 행정서비스 제공에 있어서 중첩(duplication)과 세분(fragmentation)이 낭비와 비효율성을 가져오는 주원인으로 보고, 이를 개선하기 위해서는 통합을 통한 보다 큰 정부가 공공서비스를 제공하는 것이 효율적이라고 주장한다. 또한, 분화된 정부체계는 너무 작아 단위비용을 줄이는 기술혁신과 여타 경제성 요인을 확보하지 못한다고 지적한다(박기관, 2006: 25).

우리나라의 경우 특정지역을 제외하고 중소도시의 도시규모가 적정규모 보다 적어 인구 단위당 도시 관리비용과 서비스 생산비용이 높다는 비판과 함께 규모의 경제 효과의 필요성이 제기된 바 있으며(홍기용·오광철, 1995: 31), 이는 규모가 커짐에 따라 공공재의 단위당 비용을 낮게 할 수 있는 것으로 이해되었다.

그러나, 공공서비스 부문에서 규모의 경제 효과 여부에 대해서는 실증적인 합의는 이루어지지 않고 있는 바, 오히려 규모의 불경제가 발생하는 경우도 있으며(이재원, 1999: 120), 경우에 따라서는 분권체제의 작은 지방정부들 간의 경쟁이 단위비용을 낮출 수 있다는 주장도 만만치 않게 전개되고 있다(조철주 외, 2002: 107-121).

2) 기초수요이론 및 관련 지역개발이론

(1) 기초수요이론

일반적으로 지역발전의 추진전략은 크게 하향식개발과 상향식개발로 대별할 수 있다. 하향적 접근방법(center-down paradigm)은 정책목표의 설정과 전략의 추진이 중앙정부, 관료 및 전문가 집단에 의하여 추진되는 지역발전 전략을 의미한다. 하향적 지역발전전략은 불균형 성장이론에 논리적 근거를 두고 있으며, 개발도상국이나 저발전국 등에서 효율성 중심의 발전 전략을 수립하는 데에 주로 활용된다. 상향적 접근방법(bottom-up approach)은 하향식 접근방법이 초래한 불균형 개발의 과행성에 대한 대안으로 제기되었으며, 경제이론에 입각한 발전이나 개발 논리와 별개로 지역이 지닌 자원의 활용을 극대화하고 이를 주민복지의 향상과 직접 연결시키는 것을 목적으로 둔다.

상향적 지역발전과 같이 지역주민과 직결된 새로운 인식을 바탕으로 한 발전모형으로는

Tinbergen 등(1976)에 의한 「신국제경제질서(new international economic order)」, Nerfine (1977)의 「또 다른 발전(another development)」, Friedmann과 Douglass(1978)의 「농도지구개발(Aglopolitan Development)」, Sachs(1976)의 「생태개발(eco-development)」, Haque 등(1977)의 「농촌개발이론」, 비교적 최근에 제기된 「지속가능한 개발(sustainable development)」 등이 있다(김용웅·차미숙·강현수, 2003: 92). 이 가운데, 공간개발 측면에서의 대표적인 개발 방식으로 농도지구개발 이론과 정주생활권 이론을 들 수 있다.

기초수요 이론은 기존의 성장을 중심으로 한 하향식 개발 패러다임으로는 빈곤문제, 불균형문제, 저개발문제 등을 해결 할 수 없다는 반성에서 출발하였으며, 1976년 국제노동기구(ILO)에서 주최한 「세계고용에 관한 회의」에서 제창되었다. 국제노동기구는 인간의 기초수요(basic needs)를 “품위 있는 인간생활에 필수적인 최소욕구”라고 정의하고 있다. 이때, 기초 수요는 물질적인 수요만을 의미하는 것이 아니라 교육, 보건, 의료, 통신, 제도, 자본, 고용기회 등의 공공적이고 공동체적인 서비스까지를 포함하며, 또한 인간의 권리, 참여, 자율 등의 측면까지를 포함한다.

지역통합의 관점에서 기초수요이론의 적용은 시설의 적정규모가 필요하다는 점을 제시한 점과 기초수요이론을 토대로 전개된 정주생활권 개발전략을 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 반면, 지역공간을 지나치게 폐쇄적 공간으로 가정하고 있다는 측면의 한계를 지적받기도 한다.

(2) 정주생활권이론 및 농도지구개발 이론

정주생활권 개발이론은 기초수요이론에 근거한 공간개발이론으로 인구와 산업의 과도한 도시집중과 지역간 불균형 및 환경오염 심화 등의 도시화 문제에 대한 대안적 기법으로 모색되었다. 성장거점과 배후지의 통합을 바탕으로 덜 개발된 지역의 생활여건을 균등하게 개선하여 지방에의 정착을 도모하는 데에 목적을 둔다.

정주생활권이란 인간정주생활의 기본단위로서 그 속에 살고 있는 주민들의 일상생활이 자연스럽게 이루어지며 그에 필요한 기본수요가 경제적 원리에 맞게 충족 될 수 있을만한 규모의 공간영역을 의미한다(임창호, 1995: 11). 이러한 정주생활권 개념이 갖는 국토공간에 대한 기본인식은 국토 공간을 경제성장의 수단이 아닌 인간정주의 공간으로 보며, 중심도시와 배후농촌을 분리가 아닌 하나의 통합된 공간으로 본다. 이를 통해 한 지역으로의 과밀화를 막고 장기적으로 인구의 분산을 가져오며, 도시와 농촌을 권역의 범위 속에 연계시켜 통합적으로 개발할 수 있을 것으로 인지한다.

국내에서는 1960~70년대 총량적 거점개발 정책의 모순을 해소하기 위한 지역균형개발 전략의 필요성이 증대되는 여건과 상향적 개발 패러다임과 지역의 주체성을 강조하는 지역

주의적 개발전략의 도입 요구가 증대되는 여건을 바탕으로 『제2차 국토종합계획(1982-1991)』에서 정주생활권 이론에 근거한 지역 생활권 조성을 가장 중요한 정책목표로 채택하고 추진한 바 있다.

농도지구개발이론은 성장거점개발의 대안으로 기초수요이론을 구체적으로 실천할 수 있는 모델로서 제시되었으며, Friedman & Douglass(1978)에 의해 아시아지역을 실천대상으로 하는 내생적 지역발전전략(endogenous development)²⁾이다. 농도지구는 소규모 도시와 농촌을 묶는 단위로서의 의미이며, 농촌개발의 공간단위로 기존의 마을 단위로는 한계가 있고 성장거점은 너무 도시 편중적으로 규정한 것에 배경이 있다.

Friedman & Douglass는 성장거점 개발전략이 ‘이중적 종속(dualistic dependency)³⁾’에 기초하고 있다고 지적하고, 농도지구이론은 지역발전 전략을 높은 수준의 자족성과 자립성 확보를 대안적 목표로 설정하고 도시와 배후지역이 서로 공생관계를 가질 수 있도록 하나의 권역으로 통합개발해야 한다는 논리로 발전한다.

농도지구 이론은 통합된 지구의 상을 구체적으로 제시하고 있는데, 도시화정도가 높은 국가나 지역에 일률적으로 적용하기에는 한계가 있다. 그럼에도, 농도지구의 도시와 배후지 통합의 논리적 근거는 지역개발에 원용되어 일본의 『제3차 전국종합개발』에서 『정주권』 개념으로 나타났고(대한국토도시계획학회, 1998: 112), 국내에서는 『제2차 국토종합개발 계획』에서 『지역생활권』 개념으로 도출되기도 하였다. 정주권 또는 지역생활권 개념은 도농통합적 행정구역 설정방안의 이론적 토대로 제공되었다.

2. 분리주의

1) 성장거점이론

성장거점(growth pole)은 Perroux(1950)에 의해서 제시된 개념으로 일련의 산업집단인 경제적 힘의 방향타 또는 경제적 힘의 장(場)을 의미한다. 성장거점에 관한 개념은 이후 공간적인 측면에서 성장중심지이론(growth center theory)으로 발전하였다(김용웅·차미숙·강현수, 2003: 192). Holland(1976)는 성장중심지의 형성을 위해서 동태적인 산업을 공간적으로 집적시키고, 도시경제와 연계시키고, 파급효과를 주변지역에 전파하여 지역발전을 도모할 수 있다는 점을 제기한 바 있다.

성장거점이론은 지역발전전략이 국가 또는 사회전반의 경제성장을 효율적으로 달성하는

2) 내생적 지역발전전략이란 발전의 동기부여나 발전에 필요한 자원을 지역내부에서 찾는 전략을 의미한다.
3) 수직적 차원에서 기업부문이 전통적인 가계부문을 지배하고 있으며, 수평적(혹은 지역적) 차원에서 핵심 지역(도시)이 주변지역(농촌)을 지배한다.

데로 집약된 국가 및 시대에 세계적 차원에서 채택되고 추진되었다. 국내에서 1990년대 중반까지 추진된 지역의 성장거점을 독립화하여 집중개발하는 방식의 행정구역 분리제도를 성장거점이론에 근거한 지역개발전략으로 이해할 수 있다. 국가적 차원에서는 1960년대 서울-인천을 중심으로 한 수도권외의 개발이 대표적인 성장거점이론에 기반한 개발전략으로 볼 수 있으며, 지역적 차원에서도 특정의 거점을 개발하여 주변부로의 과급효과를 기대하는 개발전략을 취하였다.

한편, 성장거점이론에 근거한 발전전략은 국가경제 차원에서 성공적일수 있다는 견해와 함께 성장거점의 과급효과가 특수한 경우가 아니면 기대하기 곤란하다는 회의론도 부각되고 있다. 김용웅(1997)은 우리나라의 경우 인구 1,000만명의 서울의 경우 주변부로의 과급효과가 나타난 시기가 10년이 소요되었으며, 인구 400만명의 부산의 경우 약 20년이 소요되었으며, 인구 100만명 내외의 도시에서는 과급효과가 거의 나타나지 않는 것으로 분석한 바 있다.

2) 티부모형 및 공공선택이론

Tiebout에 의해 제시된 티부모형은 특정의 도시권역에 다수의 지방정부가 존재한다면 주민들은 자신들의 비용부담능력에 상응하여 자신들의 선호와 취향에 가장 잘 맞는 공공재를 공급하는 지방정부를 선택하여 이주해감으로써 자신의 정부를 선택하는 효과를 기할 수 있다는 이론이다(O'Sullivan, A., 2000: 488). 즉, 티부가 주목하고 있는 매커니즘은 주민들이 자기의 선호에 가장 맞는 공공재와 조세구조를 가진 지방정부로 주민들이 이주한다는 점이다.

이런 이주는 시장에서 자기의 선호에 가장 맞는 물건을 고르는 완전경쟁시장 매커니즘과 유사하게 기능하여 지방공공재 배분의 효율성을 가져올 수 있다. 따라서, 주민들은 자신의 입장을 대변하는 지방정부로 이주하게 되며 중국에는 유사한 선호를 지닌 주민들이 지방정부를 구성하며 살게 된다는 것이다. 이러한 결과로 지방정부는 보다 수월하게 주민들에게 필요한 공공재를 공급할 수 있다(Tiebout, 1956: 416-424).

그러나, 티부모형은 모형의 근거가 되고 있는 가정의 비현실성에 대한 한계를 내재하고 있는 바, 개별시민은 공공재와 조세에 대한 완전한 정보를 가지고 있으며 또한 이주가 완전히 자유롭다는 전제에 대한 비판인데, 시민이 비록 그의 지방정부가 공급하는 공공재에 만족하지 않는 경우에도 높은 이주비용으로 인하여 타 지방정부로 쉽게 이주하지 않을 수 있다는 지적이다(조철주 외, 2002: 40). 이러한 한계에도 불구하고, 티부모형은 작은 정부의 당위성을 설파하는 공공선택이론의 논리를 이론적으로 뒷받침하는 모형으로써의 위상을 확립하고 있다.

공공선택이론은 각 개인의 선호가 사회전체적인 집단적인 선택으로 전환되는 과정인 정

치적·비시장적 의사결정과정에 대하여 경제학적 시각을 도입한 분석을 시도하고 있다(김성순, 1999: 156). 공공선택이론은 정부의 실패를 제도적 구조의 문제로 규정하고 수요와 공급측면에서 공공재의 경우 주민의 선호가 전달되기 어려우며, 이는 정부의 규모가 클수록 효율성과 대응성이 떨어진다고 지적한다. 공공선택이론은 지방정부의 경쟁을 통해 효율성과 대응성의 문제를 경감할 수 있으며, 한 도시권역에 다수의 지방정부가 병존하는 체제를 대안적으로 제시하고 있다.

Ⅲ. 도농통합 효과에 관한 시스템 사고

1. 도농통합 찬성론의 인과지도

도농통합 찬성론의 주요한 논리는 규모의 경제 실현, 일반 행정경비 절감, 도시와 농촌의 균형발전, 주민생활권과 행정권역의 일치에 따른 주민편익의 증대에 있다. 이러한 효과는 궁극적으로 통합시의 경쟁력 강화로 모아지는 데, 이를 피드백 루프로 표현하면 [그림 1]과 같은 인과지도로 나타난다.

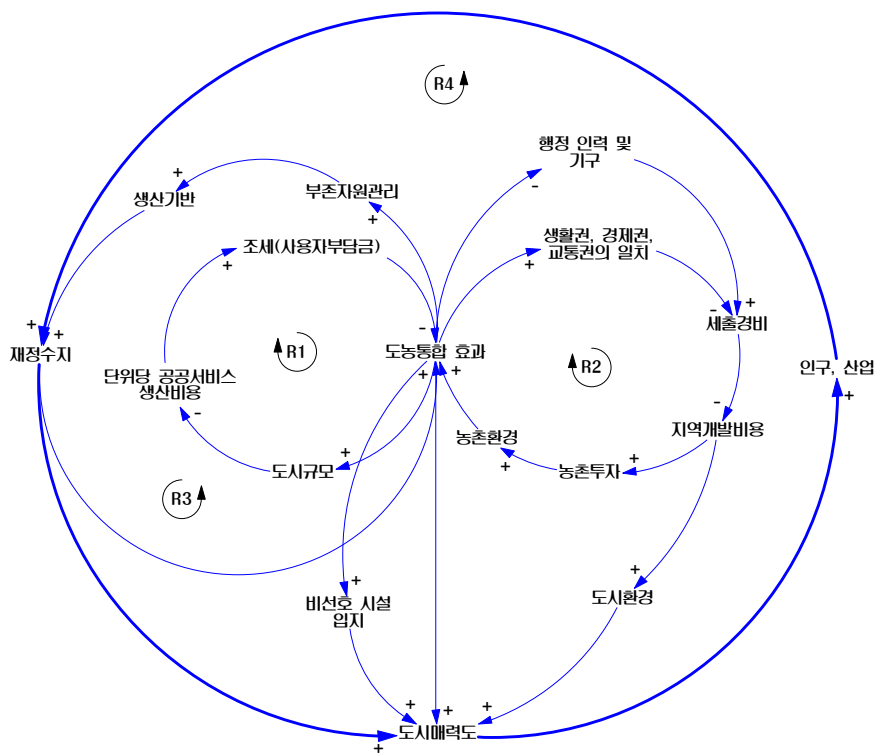
R1 루프는 규모의 경제로 설명되는 강화루프이다. 도농통합의 추진으로 인해 도시의 규모가 증대되면 단위당 공공서비스의 생산비용이 감소되며 이는 조세의 형태로 나타나는 주민 1인당 부담금이 감소하여 도농통합의 효과를 강화하게 된다는 인과관계를 나타낸다.

R2 루프는 주민생활권과 행정권역의 일치에 따른 편익과 일반 행정경비의 절감에 따른 효과가 통합시 전반의 편익과 농촌지역의 균형발전을 이룰 수 있음을 나타내는 강화루프이다. 그간 시·군분리형 행정구역은 복수의 행정기관이 요구되며, 공무원수가 일정수준 이상으로 필요하였으며, 공무원의 직급도 상향 조정되어 일반 행정비용이 중복지출된 바, 생활권과 경제권 및 교통권이 일치할 경우 분리형 행정구역 체제에 비해 상대적으로 세출경비가 줄어든다. 세출경비의 절감은 지역개발 비용의 증대로 이어진다. 증대된 지역개발 비용은 한편으로는 도시지역의 생활편익시설에 투자되어 도시환경을 개선하고, 다른 한편으로는 농촌투자의 재원으로 활용된다. 농촌 투자가 활력이 얻게 되면 분리형 행정구역 체제에 비해 균형발전 효과가 이루어지고, 궁극적으로 도농통합의 효과를 지속적으로 강화한다는 점이 일단의 통합론자들의 사고이다.

R3 루프는 개발권역이 일치되는 도농통합은 지역 내의 부존자원을 통합관리 함으로써 지역의 생산기반을 강화하며 이는 통합시의 재정수지를 개선한다는 구조를 표현한 것이다. R3과 같은 피드백 과정은 종합적 맥락에서 지방자치단체의 자치능력 강화루프로 이해할

수 있다.

R4 루프는 재정수지의 개선이 도시의 매력도를 높이고 이는 인구의 증대로 이어지며, 인구의 증대는 재정수지를 누적적으로 개선시킨다는 점을 보여주는 강화루프이다. Myrdal(1957)의 누적적 성장이론에 의하면 일반적으로 인구와 산업의 집적은 자본투자의 매력성을 높이고 지방정부의 수입을 증대시키며, 신규산업과 고용인구의 추가적인 창출로 이어진다고 밝히고 있다. R4 루프는 R1, R2, R3 루프의 변수와 인과관계를 맺고 있는 바, 궁극적으로 도농통합의 효과에 관한 척도를 나타내는 루프로 이해할 수 있다.

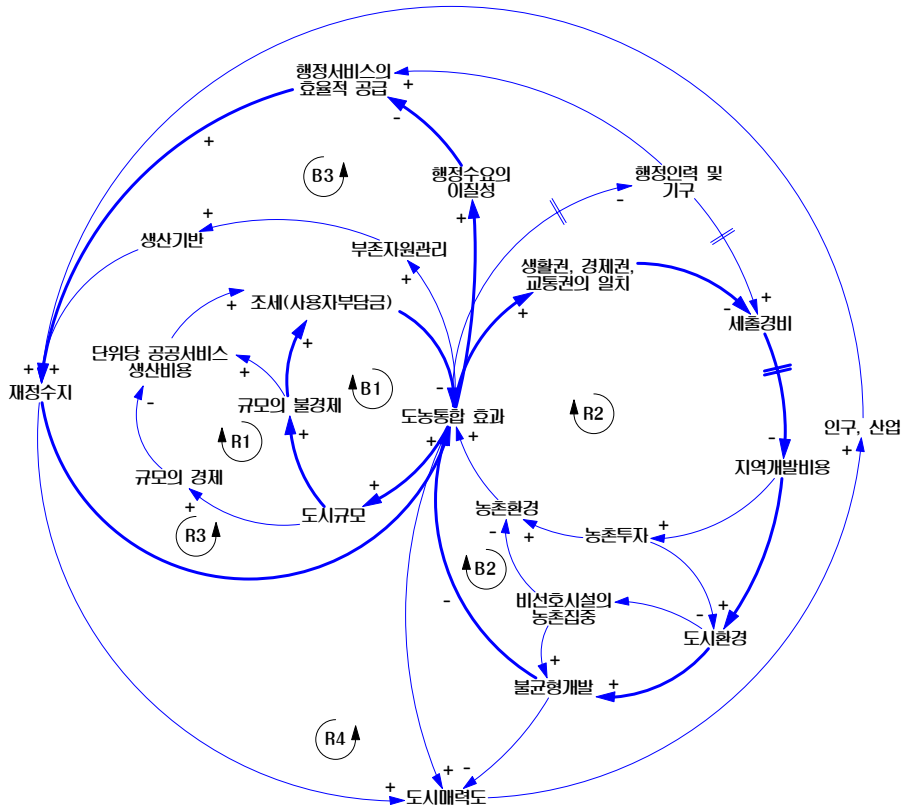


[그림 1] 도농통합 찬성론의 인과지도

2. 도농통합 반대론의 인과지도

도농통합 반대론은 적정 도시규모가 시대와 여건에 따라 다르다는 전제하에 지방정부 공공서비스 공급에 대한 규모의 경제효과에 대한 반론과 현실적 맥락에서 편익의 도시집중에 따른 불균형의 심화, 도시와 농촌의 행정수요가 이질적인 상황에서 행정기구 및 인력 감축은 행정서비스의 비효율적 공급을 야기하여 궁극적으로 재정수지의 악화를 초래한다

는 점을 주요한 논리로 도출하고 있다. 이는 네 개의 강화루프로 구성된 인과지도(그림 1)를 바탕으로 B1, B2, B3의 균형루프가 형성된 [그림 2]와 같은 피드백 루프로 구조화 할 수 있다.



[그림 2] 도농통합 반대론의 인과지도

B1 루프는 도시규모의 증대로 인해 규모의 불경제가 나타나는 공공서비스 분야가 있으며, 이로 인해 사용자부담금인 조세가 높아져 도농통합 효과가 저해된다는 점을 나타낸 루프이다. B2 루프는 예산의 한계로 인하여 지역개발비용의 편익이 도시에 집중적으로 나타나 불균형 개발을 심화시키는 구조를 나타낸다. 분리주의론은 농촌투자가 이루어진다고 하더라도 상대적으로 도시에의 투자에 비해 적을 수 밖에 없다는 점을 강조한다. 혐오시설의 농촌집중 또한 불균형 개발 현상을 가속화 하게 된다. 불균형 개발은 도농통합의 정책적 목표에 부합하지 않는 결과로써, 도농통합 효과의 반감으로 이어진다. 한편, 도농통합 반대론은 행정인력과 행정비용 및 행정기구의 감축이 행정구역이 통합되더라도 현실화 되기 어

려우며, 현실화 되더라도 오랜 시간이 소요될 것으로 바라본다. 즉, 세출경비의 절감에 따른 지역개발비용의 증대 효과가 미미할 것으로 바라보는 것으로, 이러한 현상은 더욱더 농촌에 대한 투자를 어렵게 만드는 요소로 작용할 것이라는 근거로 제기된다.

B3 루프는 행정기구와 행정인력의 감축이 도시와 농촌의 행정수요의 이질성에 따른 행정서비스의 효율적 공급을 저해하여 재정수지를 악화 시킬 수 있음을 나타내는 루프이다. 이는 R4 루프와의 인과 관계 속에서 궁극적으로 도시의 매력도를 정체시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

3. 실증분석에 근거한 인과지도

행정구역 통합에 대한 찬성과 반대의 규범적 수준에서의 논의과정 끝에 대대적인 행정구역 통합이 단행된 후, 행정구역 통합 효과에 대한 검증이 실증적 차원에서 전개되고 있다 (박중관·조석주, 2001; 이시원·민병익, 2001; 최광식 외, 2001; 이성로, 2003; 최진수, 2004; 장인태, 2004; 홍준현, 2005; 최홍석·정재진, 2005; 이양재·정영현, 2005; 정영현, 2005; 박기관, 2006; 박기관, 2007). 통합 이후 10여년의 시간이 흐른 뒤 통합효과를 규명하고자 시도한 연구 결과를 바탕으로 행정구역 통합 추진효과를 효율성 측면과 형평성 및 통합성 측면에서 고찰하는 과정을 통해 피드백 루프의 작동경위를 보다 실증적으로 규명한다.

1) 효율성 측면

DEA⁴⁾ 모형을 활용한 효율성⁵⁾ 측면의 연구에서 박기관(2007)은 통합시의 효율성이 증가한 것으로 분석한 반면, 이시원·민병익(2001)은 통합시들이 효율성의 증대 효과를 가져오지 못한 것으로 확인하였다.

박기관(2006)은 통합시 38개와 일반시 24개를 비교하여, 일반시는 효율성의 변화율이 감소한데 반해 통합시는 시간이 지남에 따라 대체로 통합성과가 나타나고 있는 것으로 분석

4) 자료포락분석(Data Envelopment Analysis)으로 공공서비스에 대한 투입된 요소들과 산출물의 경험적 자료를 이용해서 생산가능집합을 식별하고 이를 바탕으로 효율적인 생산가능경계를 설정하여 측정대상의 상대적 효율성을 측정하는 방법이다. Charnes, Cooper, Rhodes에 의해 제안되었으며, 모든 의사결정 단위들의 각각의 투입물 가중합계에 대한 산출물 가중합계의 비율을 최대화시키고자 하는 선형분수계획모형이라 할 수 있다. DEA에서 투입변수와 산출변수의 선택은 분석결과에 많은 영향을 주는데, DEA를 이용한 국내의 기존 연구에서 나타나는 방법론상의 문제는 산출변수의 선택에 따라 결과가 달리 나타날 수 있고, 적절한 선택이 어려운 한계가 있다.

5) DEA 모형에서의 효율성의 개념은 생산효율성(production efficiency)으로서, 파렐(Farell)의 정의에 의하면 생산효율성은 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(alloeciency efficiency)으로 구분하여 이해할 수 있다.

하였다. 이 연구에서는 투입요소로 주민 1000인당 공무원수, 주민 1인당 세출액, 공무원 1인당 관할면적을 고려하였고, 산출요소로 1인당 지방세 징수율, 상수도 보급률, 저소득주민 보호비율, 주민 1000인당 도시공원면적을 고려하였다. 통합후 10년이 지난 시점인 2004년 27개의 통합시의 효율성이 이 증가하였고, 11개 도시는 효율성이 낮아졌다. 효율성이 높은 도시들은 세출액, 지방공무원수가 적으면서 인구규모가 적은 중소도시형과 재정자립도가 높은 도시가 상대적으로 높은 효율성을 띠고 있는 것으로 분석되었으며, 완전포위형보다는 상호접촉형도시가 효율성을 높이는 예가 더 많았다.

이시원·민병익(2001)은 수도권을 제외한 통합시와 비통합시, 통합군과 비통합군을 비교하였으며, 통합군은 비통합군에 비해 효율성이 높았으나 통합시는 비통합시에 비해 효율성이 낮았다고 분석하였다. DEA의 투입요소로 주민 1인당 공무원수, 주민1인당 세출액, 공무원 1인당 관할면적을 고려하였고, 산출변수로 주민1인당 상수급량, 공무원 1000명당 민원처리건수, 주민1인당 지방세 징수액, 시군도 포장률, 주민1000명당 생활보호대상자수, 주민 1000명당 도시공원면적을 고려하였다. 한편, 이 연구에서는 통합의 시너지 효과가 효율적인 군과 비효율적인 시가 결합한 경우 파급효과가 크고, 효율적인 군과 효율적인 시가 결합한 통합시의 경우가 시너지 효과가 떨어진다는 결과를 제시하였다.

박종관·조석주(2001)는 효율성·민주성·통합성 차원에서 통합효과를 규명하고자 시도하였는데, 효율성은⁶⁾ 행정기구 및 인력의 변화, 재정력 및 재정운영의 측면에서 분석하였다. 39개의 통합시를 대상으로 청주·청원 등 비통합시와 1994~98년의 자료를 비교하는 방법을 취하였다. 분석결과 행정기구 및 인력감소 부문에서 다소 효과가 있었으나 그리 크지 않았으며, 일반행정비와 공무원 인건비 절감의 효과는 없는 것으로 나타났다. 즉, 행정구역 통합으로 규모경제가 발생할 수 있다는 Hirsh(1970)등의 주장과 비용절감효과를 누릴 수 있다는 DeGrove(1997)의 주장은 단기적으로 크게 실현되지 않았다는 것이다. 이와 유사하게 박기관(2006)은 효율성·민주성·형평성 차원에서 통합효과를 원주시의 사례를 시계열적으로 분석하였다. 효율성⁷⁾의 분석결과 일반행정비, 인건비, 경상적 경비의 연평균 증가율이 낮게 나타났다는 점에서 긍정적으로 평가했으나 통합되지 않은 속초시와 비교하면 세출결산액 대비 일반행정비, 인건비, 경상적 경비의 비중이 여전히 높고, 주민 1인당 재정지출액과 주민 1인당 서비스 지출액은 낮게 나타나는 등 재정구조의 경직성이 나타났다.⁸⁾ 이는 다소의 비용절감 효과가 있으나, 규모의 경제효과는 거의 없다는 박종관·조석

6) 이 연구에서는 효율성을 기술적 효율성과 관리적 효율성으로 구별하되, 관리적 효율성을 중심으로 평가하였다.

7) 효과성과 능률성을 효율성으로 구분함. 효과성은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가를 뜻하며, 능률성은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스 양과 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다.

주(2006)의 연구결과와 맥을 같이한다고 판단한다.

최홍석·정재진(2005)은 30개 통합시와 통합시 출범당시와 인구수준이 비슷한 30개의 일반시를 무작위로 선정하여 도농통합의 재정적 효과를 비교 분석한바, 통합시는 비용절감 효과는 있으나 일반행정비의 지출은 높게 나타난 것으로 조사하였다. 한편, 자치단체간 재정형평화 효과는 군의 경우 통합 후 재정형평화 수준이 악화된 반면 시의 경우에는 재정형평화 수준이 양호해져 일반시의 재정형평화 수준과 비슷해졌다고 밝혔다. 효과성⁸⁾ 분석을 위한 지표는 비용절감효과 측면에서 일반회계 세출예산중 인건비 비중과 일반회계 세출예산중 일반행정비 비중, 규모의 경제효과 측면에서 1인당 행정비용, 지역간 불균형 완화 효과측면에서 지역개발비 비중과 지역간 재정형평화 수준을 이용하였다.

이양재·정영현(2005)은 40개 도농통합시를 대상으로 정량적분석과 정성적분석을 시행하여 도시별로 효과를 분석하였다. 정량적분석을 위한 지표는 인구수 외 24개의 지표를 이용하였으며, 평가지표에 대하여 표준화점수¹⁰⁾를 부여한 후 합산하여 통합 이전과 이후의 변화를 파악하였다. 분석결과 대체로 통합이전에 비해 표준화점수가 높아졌으며(경주·구미·아산·경산·창원·김해·군산·순천), 일부 도시의 경우 합산점수가 감소하였다(문경·밀양·서산·삼척). 정량적으로 분석하기 어려운 부분의 경우 지역주민과 전문가를 대상으로 설문조사를 병행하였는데, 자치단체의 경쟁력 강화 측면에서는 비교적 성공했다고 평가하였다.

2) 형평성 및 통합성 측면

홍준현(2005)은 40개 통합시를 대상으로 1990~95년, 1995~2000년의 인구성장률에 관한 도별 데이터에 대한 변이계수(coefficient of variation)¹¹⁾을 측정하여 균형성장 효과를 검증하였다. 그 결과 우리나라의 행정구역 통합은 도시와 농촌지역의 균형성장에 긍정적인 효과를 나타내었는데, 일부 지역의 경우 정책효과가 나타나지 않은 경우도 있는 것으로 나타났다.¹²⁾ 반면, 임충신(2002)은 토지이용계획 측면에서 울산의 도시공간구조의 변화를 분

8) 이 연구에서 효율성에 대한 평가항목을 경비절감 항목과 규모의 경제 항목으로 구분하였으며, 규모의 경제는 주민 1인당 세출규모와 서비스 공급비용으로 설정한다.

9) 이 연구의 효과성 분석은 정책목표대비 달성도로 정의 하였으며, 도농통합의 목표를 재원의 낭비를 줄여 행정비용을 절감하고, 규모의 경제를 실현하며, 도시와 농촌간 또는 시간의 불균형을 시정하는 것으로 가정한다.

10) 표준화점수(Z-score)는 지표의 값을 전체 평균으로 뺀 후에 표준편차로 나눈 값을 의미하며 통합 이전과 이후에 지표의 변화에 대해 객관적으로 평가해 보기 위해 산정한다.

11) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나누어 산출하며, 시계열적 방법을 사용하여 변화패턴을 집약하는 방법이다.

석한 바, 당초의 목적이었던 균형발전의 효과는 없다는 결론을 내었다. 이러한 결과는 이성로(2003)의 통합시과 비통합시의 주민들을 대상으로 한 설문조사¹³⁾에서도 확인된다. 비통합시 주민은 지방정부 행정에 대하여 상대적으로 높은 만족과 평가를 하는 것으로 조사하였으며, 비통합시 주민은 높은 수준의 정치적 효용감을 나타내고 있다는 것을 확인하였다. 또한, 행정구역 통합을 통해 행정에 대한 주민의 정보수준과 참여수준에는 영향이 없었다는 점을 제시하였다.

최진수(2004)는 통합시의 도시서비스 공급수준을 도시의 여건과 연계하여 평가한 연구를 전개 한 바 있다.¹⁴⁾ 방법론적으로는 일반시와 통합시를 포함하여 총 70개 도시를 대상으로 19개 도시서비스에 대한 공급의 적정성을 통합시의 통합전후, 통합시와 일반시로 구분하여 객관적 평가와 AHP 기법을 활용한 설문 평가를 병행하였다. 통합시와 일반시 공히 도시서비스 적정성의 차이가 없었으며, 통합시의 서비스 공급수준을 나타내는 가중서비스지수가 도시편향적으로 나타났으며, 농촌지역의 인구비율은 지속적으로 줄어들었다는 결과를 제시하였다. 또한, 농촌지역의 인구가 감소하는 비율과 서비스 공급수준이 감소하는 비율을 비교할 때 농촌지역의 인구감소율에 비해 더 급격한 서비스 수준의 저하를 나타내었다.

3) 도농통합 효과의 인과지도

국내 행정구역 통합과 분리의 효과에 관한 결론은 합치되지 않고 있으며, 지역적 여건에 따라 다소 상이하게 평가받고 있다. 그럼에도, 대체적인 경향성을 인지 할 수 있는 바 이를 구조적 맥락에서 파악하면 [그림 3]의 인과지도로 표현할 수 있다.

우선 규모의 경제 효과는 부문에 따라 규모의 경제효과가 존재하는 부문과 존재하지 않는 부문이 병존한다. 이는 R1과 B1 루프의 피드백 루프로써, R1과 B1 루프의 상대적 역학 관계 속에서 도농통합 효과가 전개될 것이다.

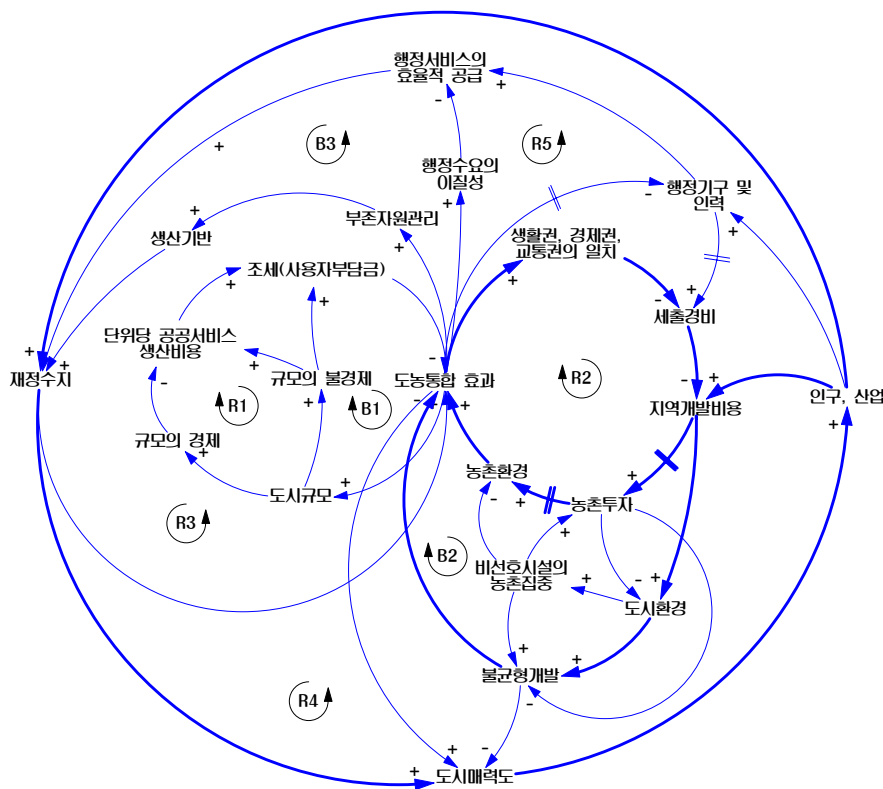
우리나라 행정구역 단행의 가장 큰 논리 가운데 하나였던 일반 행정경비 절감의 효과는 단기적으로는 미미하지만 장기적으로는 존재한다는 점을 선행연구의 경향성을 통해 파악할 수 있다. 당초 행정구역 개편 효과를 예측한 내무부(現의 행정안전부) 자료에서는 도농통합의 결과 기구 및 인력축소, 공공시설의 공동설치 운영, 유사 중복기관의 통·폐합, 각

12) 농촌지역의 인구성장이 도시지역보다 상대적으로 현저히 둔화되어 있는 지역과 지역개발에 대한 투자가 활발히 이루어지고 있는 지역의 경우 통합의 효과가 컸다.

13) 통합시인 충주·원주·평택의 주민 580명과 통합이 되지 않은 청주시-청원군, 속초시-양양군, 동두천시-양주군에 거주하는 574명 등 총 1154명을 대상으로 조사하였다.

14) 한 도시가 자신이 가진 가용자원을 최대한 활용하고 있는가를 판단하는 것을 행정효율성의 측정 수단으로 선정하였다.

중 행사의 통합실시 등으로 경비절감 효과가 클 것으로 기대하였다.¹⁵⁾ 그러나, 현실적으로 행정구역이 통합되었다라도 행정인력이 즉각적으로 감소하지 않으며, 통합에 따른 행사경비는 단기적으로 증가하는 등 단기적으로 유의미한 경비절감 효과가 나타나지 않을 것이다. 다만, 장기적 측면에서 행정인력의 자연발생적인 감소와 중첩된 예산의 조정이 나타나는 것으로 볼 수 있다. 적절한 수준의 행정인력과 행정비용 및 행정기구는 통합시의 인구의 변천에 의해 조정되는 구조를 보일 것이다.



[그림 3] 도농통합 효과의 인과지도

지역개발비용의 농촌에 대한 투자를 통하여 균형발전을 이룰 수 있다는 당초의 목적은 기대와 달리 크지 않으나(R2 루프), 경향성 측면에서는 어느 정도의 균형을 보이는 것으로 나타났다. 다만, 지역에 따라 초기에는 생활편익시설의 도시집중과 농촌지역의 혐오시설

15) 내무부(1994)는 도농통합을 시도할 당시에 경비절감 효과는 시군당 평균 인건비가 연간 32억원, 경상경비가 연간 33억원, 중복투자사업비가 연간 38억원, 구청사 매각 수입이 연평균 6억원이 증가하여 110억원 정도의 절감효과가 있는 것으로 예측하였다.

집중에 의한 불균형 개발현상이 나타나는 경우가 있었다(B2 루프). B2 루프가 강하게 나타날 때 도농통합 효과가 반감되며, 불균형 개발의 심화는 궁극적으로 도시매력도를 저하시켜 도시의 성장을 저해하게 된다. 그리고, 행정수요의 이질성 문제로 인한 행정서비스의 비효율이 도농통합 효과를 저해하는 구조를 나타낸 B3 루프는 인구와 산업의 집적에 따른 행정기구 및 인력의 증대 구조를 나타낸 R5 루프와 견주어 균형점을 찾는다.

R3 루프는 도농통합에 따른 부존자원의 통합적 관리와 생산기반의 강화가 재정수지를 건전하게 만드는 구조를 설명하는 것인데, 재정수지의 건전성은 R4 루프와 B3 루프와의 인과구조 속에 수준이 결정된다. 따라서, 규모의 경제효과는 부문에 따라 달리 나타나고 검증이 마무리 되지 않았으며 세출경비의 절감 효과는 장기간에 걸쳐 진행되고 있는 이유로, 통합적 관리를 통한 생산기반의 강화효과와 균형발전을 통한 도농통합의 효과를 증대시킬 때에 도시의 매력도가 높아질 것으로 사료된다.

IV. 사례응용: 청주·청원 행정구역 통합

1. 청주·청원 통합의 쟁점과 전개과정

1) 청주·청원 현황

역사적으로 청주시와 청원군의 행정구역은 상당한 지역적인 정체성을 유지해 왔다. 청주·청원지역은 상고 마한의 영토로서 신라 신문왕 5년(서기 685년)에 서원소경을 두었고, 경덕왕 16년(서기 757년)에는 서원경으로 승격되었다. 고려 태조 23년(서기 940년)에 서원경은 청주로 지명이 개칭되었으며, 성종 2년(서기 983년)에는 12목 중 청주목이 되었고, 성종 14년에 절도사를 두어 전절군의 호로 중원도에 예속되었다.

조선 세종(1449년)때 일시 관찰사를 두었고, 선조(1567년)때 청주목으로 승격, 2군 9현을 관할하였다. 조선 고종 33년(1896년)에 전국을 8도로 개편하여 공주가 충청도의 수부가 되자 청주목사를 폐하고 군으로 되었으나, 남북 2도로 분리하여 충주에 관찰사, 청주는 소속 군으로 편제하였다. 1908년 5월(융희 2년)에는 구한국 관찰사를 충주에서 청주로 이전하고, 구진영대이던 방영이 설치됨에 따라 충청북도의 도청으로 격상하였으며, 8월 지방구역 명칭 변경으로 도청소재지로서 청주면이라 개칭되었다. 이후 1931년 청주면이 청주읍으로 승격되었다.

광복 이후인 1946년 6월 미군정 하에서 청주군 중 청주읍은 청주부로 승격되었고, 청주부를 제외한 나머지 지역은 청원군으로 개칭되어 이때부터 청주부와 청원군은 분리된 독립

행정구역이 되었다(청주시, 1997: 67).

이와 같이 청주시와 청원군을 포함한 청주군은 삼한시대 이래로 청주시를 중심으로 동일한 생활권을 이루어 옴으로써 청주의 정체성을 유지해 왔으나 광복 이후부터 분리됨으로써 실질적인 생활권과 형식적인 행정구역이 나누어지게 되었다(이호상, 2005: 57).

1949년 8월 15일 지방자치법에 의하여 청주부는 청주시로 개칭되어 23개 동행정구역으로 환원되었다. 이후 청주시는 도시의 발전과 광역행정 수요에 대응하기 위해 1963년, 1983년, 1987년, 1990년 등에 걸쳐 청원군 일부를 편입하여 오늘에 이르고 있다.

청주시와 청원군 간에는 입지적으로 독특한 행정구역 형태를 보이고 있는데, 청원군이 청주시를 둘러싼 형태인 계란 노른자형으로 군지역이 시지역을 둘러싸고 있는 전국적으로 유일한 형태라 할 수 있다. 행정구역 면적 측면에서 비교해 보면 청원군이 814.16km²로 청주시 153.44km² 보다 약 5배 정도로 큰 반면, 거주인구수는 2008년 2월말 기준으로 청주시가 64만명으로 14만명의 청원군보다 약 4.5배 많다.¹⁶⁾

[표 1] 청주·청원 현황 비교

| 구 분 | 청주시 | 청원군 |
|-----------------------|---|--|
| 면 적 | 153.44km ² (임야 30.0%, 전답 29.6%, 대지 14.8%, 기타 25.6%) | 814.16km ² (임야 56.5%, 전답 25.3%, 대지 2.5%, 기타 15.7%) |
| 인 구 (2008년 2월말 기준) | 640,375명 | 143,658명 |
| 세대수 | 234,775세대 | 55,706세대 |
| 행정구역 | 2구, 29동(82개 법정동) | 2읍, 12면, 575리(251개 법정리) |
| 행정기구 | 본청 5국 2담당관 26과 7직속 6사업소 2구청 16과 29동, 1과(의회) | 본청 2실 13과 1팀 2직속 2사업소 2읍 12면, 1과(의회) |
| 공무원수 | 1,744명 (시민 362명당 공무원 1인) | 797명 (시민 171명당 공무원 1인) |
| 예산규모 (2007년 당초) | 6,948억원 (일반 5,679억원, 특별 1,269억원) (재정자립도 48.1%) | 3,300억원 (일반 2,916억원, 특별 384억원) (재정자립도 34.2%) |

주 : 2006년 말 기준.

자료 : 청주시 홈페이지(www.cjcity.net), 청원군 홈페이지(www.puru.net).

16) 청주시의 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면, 청원군의 인구는 이촌향도 현상으로 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다. 그러나, 최근 청원군은 오창과학산업단지 등의 신개발지역으로 인해 인구가 다소 증가하고 있는 상황이며, 앞으로 오송생명과학단지 조성에 따라 인구 감소현상이 둔화될 전망이다.



[그림 4] 청주·청원 행정구역 현황도

2) 청주·청원 통합논의의 전개과정

1차 청주·청원 통합논의는 1994년 내무부(現 행정안전부) 주도의 도농통합이 단행된 때에 청주시와 청원군을 통합 권유지역으로 선정하며 시작되었다. 주민의견 조사 결과 청주시는 찬성 76.5%, 반대 23.5%로 찬성의견이 많았으나, 청원군은 찬성 36.3%, 반대 65.7%로 나타나 통합이 이루어지지 않았다.

통합이 무산된 이후에도 청주시와 청주시의회 및 시민사회 주도로 청주·청원 통합논의는 지속되었고, 청주시와 청주시의회는 ‘청주·청원 통합에 따른 이행결의문’¹⁷⁾을 공표하고 청원군의 ‘요구사항’¹⁸⁾을 수용하는 등의 협의 과정을 거쳐 2005년 지방정부 주도로 2차 주민투표가 단행되었다. 투표 결과 청주시는 찬성의견이 91.3%에 달하였으나, 청원군은 반대의견이 53.5%로 과반을 넘어 통합논의는 부결되었다.

현재 주민 재투표 금지 시한인 2년(2007년 9월 29일)이 경과된 이후, 청주시는 2009년 9

17) 청주시장, 청주시의회의장 등은 청원·청주의 공동발전을 위한 조속한 통합을 촉구하며, 청원·청주 통합에 따른 이행사항을 계속 연구 및 시행하도록 다섯가지 사항에 대해 결의하고 실천을 약속하였다. 첫째, 지역의 균형발전을 위하여 청원군 지역개발에 적극 노력한다. 둘째, 농민들의 실질적인 삶의 질 향상을 위해 노력한다. 셋째, 청원군 주민들의 쾌적한 생활환경 조성을 위해 적극 노력한다. 넷째, 청원군 지역인에 대한 신분적 배려를 통해 지역화합을 도모한다. 다섯째, 이 같은 기본안을 토대로 향후 청주시는 청원군과의 통합이 가시화될 경우 청원군의 요구안을 적극 수용한다.

18) 청원군의 5개 요구사항은 첫째, 청원군민의 이익이 현재와 같거나 많도록 보장할 것, 둘째, 청주시의회와 청원군의회 의원의 정수를 동등하게 조정할 것, 셋째, 새로운 시청의 청원군 지역 이전 및 청원구청을 신설할 것, 넷째, 청원군 공무원의 불이익방지를 위한 제도적 장치를 마련할 것, 다섯째, 청원군이 통합문제를 능동적으로 진행하도록 통합 주도권을 가질 것이다.

[표 2] 청주·청원 통합논의의 전개과정

| 일 자 | 논의 내용 |
|-----------|--|
| 1994.3.17 | 내무부 통합지침 시달 청주시, 청원군 통합권유 대상지역 선정 |
| 1994.4 | 청주시, 청원군 지역 주민공청회 개최 -청주시 : 찬반 양론(4.17) -청원군 : 토론자 전원 통합 반대(4.15) |
| 1994.4.25 | 주민의견조사(청원군의 반대로 통합 무산) -청주시 : 찬성 76.5%, 반대 23.5% -청원군 : 찬성 34.3%, 반대 65.7% |
| 1997.1 | 청주시민회 지방자치특별위원회 연중사업 채택 |
| 1997.3.6 | 청주시의회 시군통합 재추진 거론 |
| 1997.3.8 | 청원군 의회의장 시군통합 반대 표명 |
| 2001.1.8 | 도내 20개 기민단체 지역사회개혁 10대과제로 선정 |
| 2001.1.16 | 청원군 6개 농민단체 ‘청주·청원 통합반대 성명서’ 발표 |
| 2002.5.16 | 통합 청주시 장기종합비전 연구결과 발표(충북대학교 사회과학연구소) |
| 2002.9.27 | 청주·청원 택시영업구역 통합 |
| 2004.1.19 | 청원군 청원시 승격 추진 발표 |
| 2004.1.30 | 청주시장 「청주시 모든 기득권 포기」 통합 제안 |
| 2005.3.1 | 충청북도 통합반대 입장 표명(CJB 뉴스) |
| 2005.3.4 | 청주광역권 개발추진팀 설치(6급1, 7급1) -2005.3.2 청원군 통합반대 대책팀 설치(6급1, 7급1) |
| 2005.5.26 | 청주·청원 통합에 따른 이행결의문 발표 |
| 2005.5.31 | 이행결의문 발표에 따른 청원군 입장 발표(청원군수) |
| 2005.5.31 | 청원군의회 통합여부 특위구성(13명) |
| 2005.6.1 | 충청북도지사 청주·청원통합 4대 준칙 발표 |
| 2005.6.20 | 청주시의회 청주청원공동발전특위 구성(13명) |
| 2005.7.11 | 청주·청원 통합 추진일정 발표(청주시장, 청원군수) -7월 중 합의문작성, 9월중순 투표, 2006년 3월말 통합시 출범 |
| 2005.7.28 | 청주·청원 행정구역 통합 합의문 발표(청주시장, 청원군수) |
| 2005.8.12 | 행정자치부, 주민투표 요구 |
| 2005.8.19 | 청주시의회, 주민투표 찬성 의견 수렴 |
| 2005.9.6 | 청원군의회, 주민투표 반대의견 제출 |
| 2005.9.8 | 주민투표 발의 |
| 2005.9.29 | 통합 찬반 투표 실시(통합 무산) -청주시 찬성 91.3%, 청원군 반대 53.5% |
| 2006.9.12 | 남상우 청주시장 입장 표명 -2009년 9월 청주·청원 통합을 위한 주민투표 추진 |
| 2007.7.3 | 김재욱 청원군수 기자회견 -청주·청원 통합에 대한 부정적인 입장 표명(청원군 시승격 추진) |
| 2007.9.29 | 청주·청원 통합 주민 재투표 금지 시한 종료 |

자료 : 1) 청주시, 청주·청원 행정구역 통합을 위한 주민투표실시 건의서, 2005.
 2) 청주시의회(cjass.net), 청원군의회(council.gunmin.net)
 3) 언론 보도자료

월을 청주·청원 통합을 위한 주민투표를 다시 추진하겠다는 입장이며, 청원군은 통합에 부정적 의견을 밝히고 시승격을 준비하고 있다. 그러나, 두 차례의 주민의견 조사과정을 통해 청주·청원 통합에 대한 양 지역주민들의 공감대가 폭넓게 형성되고 있는 추세이며, 최근 지방정부 체계를 통합적으로 재편하여 광역경제권을 형성하고자 하는 움직임이 지속되고 있는 추세임을 보면 청주·청원 통합논의는 이후에도 지속적으로 제기될 것으로 보인다.

3) 청주·청원 통합논의의 쟁점

청주·청원 통합에 대한 여론이 지속적으로 모아짐에 따라 이에 대한 주민들의 여론조사가 지속적으로 이루어져 왔다. 이러한 여론조사의 결과들을 살펴보면, 청주시민들은 청주·청원 통합에 대해 지속적으로 찬성의 입장을 표명하고 있으며, 청원군민들은 초기에는 반대 입장이 상대적으로 높게 나타났으나 최근에 와서는 찬성입장과 대등하거나 낮게 나타남으로써 청주·청원 통합에 대한 공감대는 폭 넓게 형성되고 있음을 알 수 있다.

찬반 쟁점을 조사한 결과를 살펴보면 찬성의견의 이유로는 광역청주권 발전 극대화와 청주·청원 균형발전, 천안·대전·세종시 등 주변도시에 대한 경쟁력 강화, 행·재정적 낭비의 방지를 주로 들고 있으며, 청원군 주민은 이에 더하여 청원의 발전기회 증대를 꼽고 있다. 반대의견은 각종 세금부담의 증대가 청주시와 청원군 주민들에게 공통적으로 제기되고 있으며, 청원군 주민의 경우 혐오시설의 청원군 입지와 농업복지예산의 감소를 이 이유로 주되게 통합에 반대하였다.

[표 3] 청주·청원 통합논의의 쟁점과 여론조사 결과

| 시행일 | 대 상 | 쟁점 및 여론조사 결과 | 조사기관 |
|----------------------|-----------------------|--|---|
| 2004.12.13 ~12.18 | 청주시 450명, 청원군 400명 | <ul style="list-style-type: none"> - 찬반의견 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 찬성 57.6%, 반대 15.8%, 추후통합 22.9% · 청원군민 : 찬성 36.3%, 반대 28.5%, 추후통합 29% - 통합 찬성 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 광역청주권 발전 극대화(34.9%), 청주·청원균형발전(26.2%), 천안·대전권과의 경쟁력 강화(7.3%) · 청원군민 : 두 자치단체의 균형발전(19.5%), 광역청주권 발전 극대화(15.3%), 청원지역발전계기(13.3%) - 통합이 이뤄지지 못한 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 청원군수 및 일부 공직자의 조직적 | 동양일보, 충청대학교 사회과학 연구소, 청주청년 회의소 |

| 시행일 | 대 상 | 쟁점 및 여론조사 결과 | 조사기관 |
|-------------------|-------------------------------------|---|----------------------|
| | | <ul style="list-style-type: none"> 반대(37.1%), 통합효과에 대한 주민인식부족(25.7%), 청주시 등 통합론자들의 일방적 통합운동(13.1%) · 청원군민 : 청주시민과 비슷하게 청원군수 등 일부 공자자의 조직적 반대(25.8%), 주민인식 부족(25.5%) | |
| 2004.12.27 | 충북도민 502명 (청주시 200명, 청원군 109명) | <ul style="list-style-type: none"> - 찬반의견 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 찬성 62.1%, 반대 37.9% · 청원군민 : 찬성 44.3%, 반대 44.4% - 통합이 이뤄지지 않은 이유 <ul style="list-style-type: none"> · ‘청원군민의 반대’(29.8%), ‘청주시의 통합의지 부족’(24.7%) 순으로 나타남 | 청주문화방송 (코리아리서치센터) |
| 2005.6.2 | 청주시 300명, 청원군 300명 | <ul style="list-style-type: none"> - 찬반의견 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 찬성 74.0%, 반대 14.3%, 모름 11.72% · 청원군민 : 찬성 54.0%, 반대 35.0%, 모름 11.0% - 통합 찬성 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 청주·청원 균형발전(62%), 대전·천안 행정복합도시 등 주변 도시와의 경쟁력 강화(29%) · 청원군민 : 청주·청원 균형발전(54%), 청원 발전(20%) - 통합 반대 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 세금부담 가중(72%), 도와 시·군의 약화우려(12%), 혐오시설 청원군 편중 등 · 청원군민 : 세금부담가중(71%), 혐오시설 편중 등 | 청주방송 (리서치앤서베이) |
| 2005.6.27 ~7.2 | 청주시 1,000명, 청원군 1,400명 (면별 100명) | <ul style="list-style-type: none"> - 찬반의견 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 찬성 67%, 반대 21%, 모름 12% · 청원군민 : 찬성 64%, 반대 20%, 모름 16% - 통합 찬성 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주청원 균형발전 도모(34%), 지역문화생활 등 질성 회복(29%), 중복투자에 의한 행재정적 낭비 방지(15%), 청주 광역권 발전 극대화(14%), 통합 재정운용에 따른 각종 개발사업 추진용이(8%) 순으로 나타남 - 통합 반대 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 각종 세금부담 증가(28%), 농업복지예산 감소(25%), 혐오시설 집중(16%), 자체발전 기능 저하(16%), 충북도 및 타 시군 발전 저해(15%) 순으로 나타남 - 통합의 기대효과 : 지역발전(76%) | 동양일보 (TOP리서치) |

| 시행일 | 대 상 | 쟁점 및 여론조사 결과 | 조사기관 |
|----------------------|-------------------------|--|--------------|
| 2007.10.15 ~10.30 | 청주시 292명, 청원군 1,018명 | <ul style="list-style-type: none"> - 찬반의견 <ul style="list-style-type: none"> · 청주시민 : 찬성 82.2%, 반대 3.8% · 청원군민 : 찬성 61.5%, 반대 27% - 통합 찬성 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청주·청원지역 응답자 60% 이상이 ‘지역의 공동발전’을 꼽았으며, ‘행정낭비 최소화’, ‘실질적 수혜’ 등의 순으로 의견을 제시 - 통합 반대 이유 <ul style="list-style-type: none"> · 청원군민 : ‘주민부담 증가(44.4%)’, ‘혐오시설 이전(16%)’, ‘독자 발전 가능성(15%)’, ‘농업지원 축소(12%)’ 순으로 나타남 | 충북지방 자치학회 |

자료 : 1) 청주시, 청주·청원 행정구역 통합을 위한 주민투표실시 건의서, 2005.
 2) 청주시, 통합청주시 장기종합비전, 2002.
 3) 언론보도 자료(네이버, www.naver.com)

2. 동태적 분석

도농통합 효과의 인과지도(그림 3)를 기반으로 청주·청원 통합 논의의 전개과정과 쟁점을 통해 유추한 향후 전망을 고려하면 [그림 4]와 같은 피드백 루프로 표현된다. 굵은 선으로 표기된 루프는 청주·청원의 여건을 고려할 때, [그림 3]의 인과지도에 비추어 보다 분명하게 나타날 정책적 효과를 표현한 것이다.

R2 루프인 도농통합의 균형발전 효과가 불균형개발 효과인 B2 루프에 비해 상대적으로 강하게 나타날 것으로 보인다. 청주시는 통합 전개과정에서 ‘청주·청원 통합에 따른 이행결의문’에서 지역의 균형발전을 위하여 청원군 지역개발에 적극 노력한다는 점과 청원군 주민들의 쾌적한 생활환경 조성을 위해 적극 노력한다는 점을 밝힌 바 있다.

R3 루프는 통합계획의 추진으로 효율적으로 자원을 관리함으로써 생산기반의 강화와 재정수지의 개선을 나타내는 자치기능 강화에 대한 피드백 루프이다. 청주시는 도시개발의 계획과제로서 청원군과의 광역계획을 추진하고 있는 바, 통합에 따라 광역계획의 추진이 용이해 질 수 있을 것으로 보인다.

도시와 농촌의 통합에 따른 행정수요의 이질성 문제가 재정수지의 악화로 이어지는 루프인 B3 루프는 R6 루프와의 관계 속에서 균형을 찾을 것으로 보인다. ‘청주·청원 통합에 따른 이행결의문’에서 농민들의 실질적인 삶의 질 향상을 위해 노력한다는 점이 합의된 바 있는데, R6 루프는 도농통합에 의해 상대적으로 취약해 질 것으로 예상되는 농업에 관한 지원을 강화하여 행정 서비스의 효율적 공급에 대처하는 피드백 루프이다.

[표 4] 청주·청원 공동협력사업 추진전략별 정책과제 및 단계배분

| 추진전략 | 정책과제 | 실천단계 | | | |
|----------------------|------------------------------|------|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 지역간 연계사업 | 행정중심복합도시 관련 특화단지 조성 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | BICT Tri-Area 공동개발사업 | ○ | ○ | ○ | |
| | 광역시설 공동운영 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 테마별 문화여가시설 확충 | 수변생태·체육공원 조성 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 청주랜드 조성 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 스포츠 콤플렉스 조성 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 광역권 장기발전 구상 및 토지이용관리 | 군사시설 이전전략 개발 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 청주교도소 이전대비 | | ○ | ○ | ○ |
| | 청주 광역권 장기발전 계획 및 토지이용관리계획 수립 | ○ | | | |

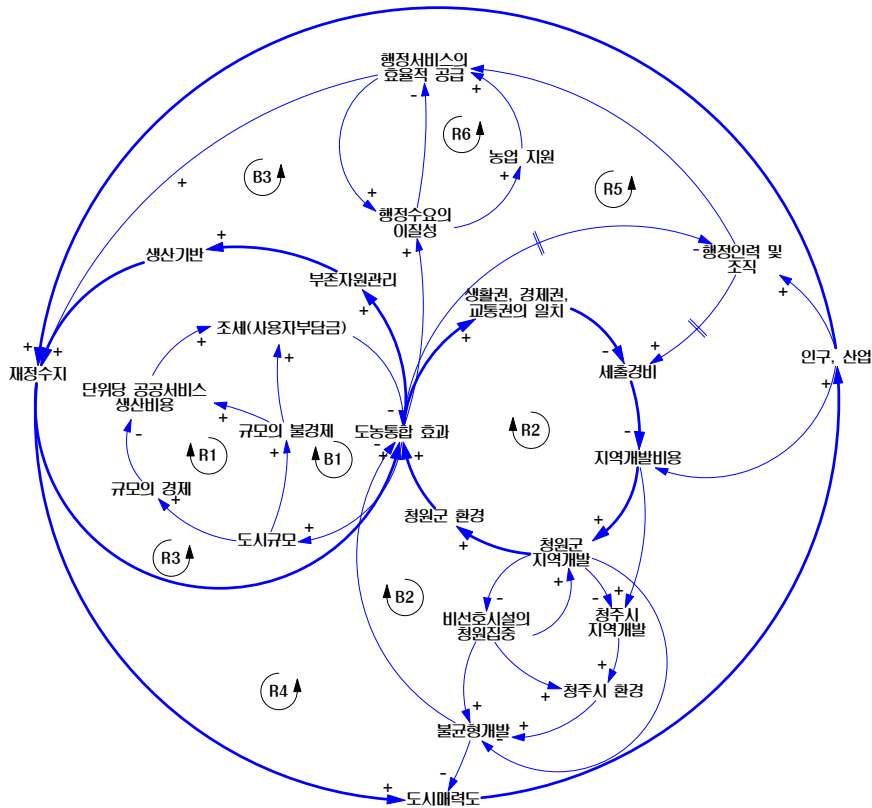
주 : 1단계(2006~2010년), 2단계(2011~2015년), 3단계(2016~2020년), 4단계(2021~2025년)

자료 : 청주시, 2025 청주도시기본계획(안), 2008.

한편, 행정인력 및 조직에 대한 변수와 세출경비에 관한 변수는 장기적 관점에서 인과관계를 형성할 것이다. 새로운 시청의 청원군 지역 이전 및 청원구청을 신설할 것과 청원군 공무원의 불이익방지를 위한 제도적 장치를 마련할 것에 대한 청원군 요구사항을 청주시에서 수용한 바, 단기적인 경비절감 효과는 없을 것으로 보인다.

따라서, 통합적 자원관리의 효율성 강화와 균형발전의 효과, 행정수요의 이질성 완화로 인해 재정수지가 개선될 것으로 보이며, 이는 도시의 매력도를 높이는 R4 루프의 강화로 이어질 것으로 사료된다. 다만, 청주·청원 통합의 쟁점 가운데 반대 견해의 하나였던 혐오시설의 청원군으로의 입지는 현실화 될 것으로 예상된다. 또한, 단기적 측면에서 지역개발 예산의 한계로 인하여 청주시의 지역개발 투자는 상대적으로 소홀해 질것으로 판단하며, 장기적 측면에서 인구와 산업의 집적이 이루어지는 과정에서 개선될 것이다.

정치적 이유등으로 인하여 청주시에 대한 일방적인 투자가 강하게 진행되어 B2 루프가 상대적으로 크게 구현될 경우 양의 피드백 루프인 R4 루프의 특성으로 인해 도시의 매력도는 지속적으로 줄어들게 되어 도농통합 효과는 기대할 수 없게 된다. B2 루프의 강화는 성장거점 도시를 육성하는 지역발전 전략과 일맥한 부분이 있는 것으로써, 도시의 경쟁력을 제고하는 방법론으로써 도농통합 전략과 상충되는 지점이 있어 지역발전을 저해할 가능성이 있다.



[그림 4] 청주·청원 통합 효과에 관한 인과지도

V. 결론

국내에서의 도농통합 효과에 관한 규명은 특정시점에서의 변수 값을 추출하는 점추정에 의존하고 있으며, 도농통합의 효율성과 형평성 및 통합성 차원에서의 결과 또한 대립되는 형태로 전개되고 있다. 도농통합은 정책 자체가 가져오는 효과뿐만 아니라 지역적 여건과 지역개발 추진전략 등에 따라 결과가 달리 나타나는 특성이 있기 때문에, 도농통합의 효과는 행태의 요인을 찾기보다 행태의 변화 추이를 분석하는 데에 보다 주안점을 두어야 한다.

이 연구에서는 도농통합에 대한 찬반 논리와 실증적 차원에서 전개된 선행연구의 결과를 바탕으로 도농통합의 효과를 피드백 루프를 활용하여 구조적 관점에서 고찰하였다. 경비절감의 효과는 장기적으로 나타나며, 규모의 경제 효과는 규모의 불경제 효과와 대립하는 바 효율성 여부를 판단하기 어려운 상태이다. 도농통합에 의해 자치기능은 강화되는 특

성이 있으며 이는 재정수지의 건정성으로 이어지는 개연성을 갖는다. 농촌환경은 대체로 도시환경에 비해 시간지체 현상을 거치며 개선되는데, 이는 종합적으로 도농통합에 의한 도시의 매력도가 높아지는 경우에 한해 그러하며 도시의 매력도가 낮아지는 경우에는 정책적 목표가 실현되지 않는다. 당초의 정책적 목표인 균형발전 전략이 수정되어 도시 중심의 불균형 개발전략이 추진되는 경우에는 도시의 매력도가 저하될 수 있는데, 도시 매력도 변수와 인구·산업 변수 및 재정수지 변수는 양의 피드백 관계를 형성하고 있어 도시 중심의 지역개발은 구조적인 악순환을 야기할 수 있다.

이 피드백 루프를 토대로 청주·청원의 여건과 그간의 쟁점 및 통합 이후 집행계획을 대입하여 청주·청원 통합에 따른 동태성을 분석하였다. 우선, 통합에 따른 효과로 청주·청원의 광역개발계획이 수월하게 집행됨으로써 도시의 매력도가 증대된다. 또한, 균형개발의 원칙이 청주·청원 합의에 따라 도농통합의 당초 목적이 충실히 이행되어 궁극적으로 도시의 매력도를 강화시킨다. 다만, 비선호시설의 청원군 입지 가능성은 증대되며, 단기적으로 청주에 대한 지역개발은 소홀해 질 수 있다.

[참고문헌]

- 김성순. (1999). 공공경제론, 지샘, 1999
- 김용웅. (1997). 광역권의 개념적 특성과 공간적 실태분석, 『토지연구』, 제8권 4호 : 76-97.
- 김용웅 · 차미숙 · 강현수. (2003). 지역발전론, 한울아카데미.
- 대한국토도시계획학회. (1998). 지역계획론, 보성각.
- 문태훈. (2007). 시스템사고로 본 지속가능한 도시, 집문당.
- 박기관. (2006). 도농 통합의 성과평가에 관한 연구 : 원주시 10년의 통합효과를 중심으로, 『지방행정연구』, 제20권 3호: 21-50.
- 박기관. (2007). 행정구역개편에 따른 도 · 농 통합의 성과와 결정요인 분석 : DEA의 효율성 측정을 중심으로, 『지방행정연구』, 제21권 2호: 65-93.
- 박종관 · 조석주. (2001). 시군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구, 『한국사회와 행정연구』, 제12권 3호: 57-77.
- 이성로. (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향 : 공공선택이론의 시각에서, 『한국행정학보』, 제37권 1호: 165-182.
- 이시원 · 민병익. (2001). 시군통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA분석 기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 제12권 3호: 79-101.
- 이양재 · 정영현. (2005). 도농통합 효과의 평가에 관한 연구 : 정량적 분석을 중심으로, 『국토계획』, 제40권 5호: 25-36.
- 이양재 · 정영현. (2005). 시군 행정구역 개편에 따른 도농통합 효과의 평가에 관한 연구 : 정성적 분석을 중심으로, 『국토계획』, 제40권 7호: 43-55.
- 임충신. (2001). 도농통합에 따른 도시공간구조의 변화, 울산대학교 박사학위논문.
- 장인태. (2004). 행정구역 통합의 성과추이와 영향요인 분석, 성균관대학교 박사학위논문.
- 정영현. (2005). 행정구역 개편에 따른 도 · 농통합 효과의 평가, 원광대학교 박사학위논문.
- 조철주 · 김기홍 · 심용섭. (2002). 청원 · 청주지역의 적정 지방정부체제, 청원문화원.
- 청주시. (1997). 청주시지(上).
- 최영출. (2007). 시군통합이 자치단체 공무원 승진에 미치는 영향분석: 시스템 다이나믹스의 적용, 『한국 시스템 다이나믹스 연구』, 제8권 1호: 117-149.
- 최홍석 · 정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구, 『지방행정연구』, 제19권 4호: 145-172.
- 홍준현. (2005). 시군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과, 『한국사회와 행정연구』,

제16권 1호: 299-324.

- DEFRA. (2001). Rural White Paper Implementation Plan, London: DEFRA.
- DFES. (2002). *Extending Opportunities, Raising Standards*, London: The Stationary Office, pp.14-19.
- Holland, S. (1976). *Capital versus the Regions*, New York: MaCmillan Press.
- O'Sullivan. A. (2000). *Urban Economics*, New York: McGraw-Hill.
- Perroux, R. (1955). "Note on the Concept of Growth Poles," in Lan Livingston (ed.) (1981), *Development Economics and Policy: Readings*, George Allen & Unwin.
- Reese, L. (2004). "Same Governance, Different Day: Does Metropolitan Reorganization Make a Difference," *Review of Policy Research*, Vol. 24, No. 4, pp.695-711.
- Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Government Expenditures," in M. Edel and J. Rothenberg (ed.), *Journal of Political Economy*, Vol. 44, pp.416-424.
- USDA. (2000). *Federal Programs Rural Conditions and Trends*, Washinton, D.C: USDA.
- USDA. (2001). *Rural Empowerment Zones and Enterprise Communities*, Washinton, D.C: USDA.
- Wood, R. C. (1958). "The New Metropolis: Grass Roots or Gargantua?," *American Political Science Review*, Vol. 52, pp.400-405.