

# 도시주변 행정구역통합대상 농촌지역의 쟁점과 주민의사에 관한 연구

정 철 모

전주대학교 도시공학과

A Study on the Problematic Issues and Residents' Preference of Administrative Boundary Integration for Rurban Development : A Case Study on the WanJu County

Chung, Cheol-Mo, Ph.D.

Department of Urban Planning & Design, Jeonju University

## ABSTRACT

This study concerns with a critical issues of urban and rural integration for rurban development. Today, many of urban-rural integrated cities are confronted with the negative effects of administrative boundary integration. The first problem is induced from the developmental gaps and different residential demands between the core-city and peripheral-county. The second problem is social-economic and administrative unification costs neglected. The third problem is the environmental pollutions and degradations in peripheral-county by rapid urbanization. The fourth problem is the inequality of the public services and regional investments in the urban-rural integrated cities. The fifth problem is the administrative relation and financial distribution between core-city and residual province when the urban-rural integrated core-city becomes large urban city.

The results of the questionnaire analysis as follows. The first point, the preference of administrative boundary integration is different in intra-areas of urban-rural integrated county by its location. The second point, the diversity of preference of residents depends on their job, age, residential period, education and income level. So, administrative boundary integration must consider the many important factors which affect the socio-economic situations between the core-city and peripheral-county.

In conclusion, residents' preference for the administrative boundary integration depends on their situation without rational approach for macro regional development.

In this context, comprehensive approach for the urban-rural administrative boundary integration is needed in consistent with rapid change of local government's functions.

## I. 서론

도농통합이 갖는 장단점은 대상이 되는 시나 군지역의 기능과 규모에 따라 매우 다양하게 나타나기때문에 지금까지의 획일적인 도농통합의 실패와 한계를 분석하여 바람직한 도농통합방안을 확립하는 것이 요구되고 있다.

본 연구는 21세기 지방자치시대의 도농통합대상 시·군 간 갈등을 합리적으로 해소하기 위하여 도농행정구역통합에 관한 이론적 검토와 도농통합시로서 행정구역통합이 갖는 한계를 정리하였으며 행정구역통합에 따른 문제점이 제기된 바 있는 사례지역의 쟁점을 종합적으로 검토하고 통합대상 농촌지역의 주민의사를 체계적으로 설문조사함으로써 바람직한 도농통합대안을 모색하는데 그 목적을 두었다.

연구범위는 도농통합의 이론적 검토와 통합시의 문제점 및 행정구역 통폐합에 관한 주요쟁점의 검토와 통폐합대상 농촌지역주민 설문조사를 통한 분석등을 포함한다.

연구방법은 문헌조사를 통한 도농통합시에 관한 이론적 쟁점 파악과 사례지역인 완주군과 전주시의 도농통합의 문제점을 검토하였으며 완주군 주민과 공무원을 대상으로 행정구역 통합에 따른 의사를 조사하고 설문결과를 분석하였다.

## II. 도농통합 행정구역개편에 관한 이론적 검토

도농통합론의 이론적 배경에는 상향적지역개발패러다임에 근거한 농도통합적 개발론, 정주생활권론, 최소규모론, 광역행정론과 협역행정론등 다양한 이론적 흐름이 있다.

### 1. 농도통합론

지역개발에 대한 접근방법은 크게 하향식 접근방법과 상향식 접근방법으로 구분되며 하향식 접근방법론은 가장 성장잠재력이 높은 도시나 지역중심지에 선도적 공업부문을 유치하여 집중개발함으로써, 그 도시는 물론 성장의 파급효과에 의해 주변지역까지 발전시킬 수 있다고 주장하는데 반하여 상향식 접근방법론은 한 산업이나 특정 지역의 성장보다는 전 산업과 전 지역의 균형발전을 통해 경제의 발전을 이룰 수 있다고 주장하여 농도통합적 개발(agropolitan approach)을 대안으로 제시하고 있다.(John

Friedman and Clyde Weaver, 1980:189-191)

농도통합적 개발론에서는 도농통합지역의 균형적 발전과 주민 자치적인 개발을 원활히 하기 위해 시·군통합은 가능한 소도시와 그 인근의 농촌지역(군)을 중심으로 이루어져서 통합된 지역의 규모와 범위가 너무 크지 않아야 한다는 것이다.(이재하, 1994:77)

### 2. 정주생활권론

인간생존의 가장 기본적인 수요는 물론 적정수준의 교육, 의료서비스의 공급, 쾌적한 생활환경의 제공, 인적·자연적 자원의 적정개발을 주장하는 기초수요접근법(basic needs approach)에 바탕을 둔 정주생활권론은 중심도시의 계층과 기능에 따라 도시정주생활권과 농촌정주생활권으로 구분하고 이러한 정주생활권과 생활권역을 일치시키는 도농통합적 행정구역개편방안을 제시하고 있으며 중심도시와 배후농촌지역을 하나의 계획단위로 개발할 것을 주장하고 있다는 점에서 도농통합론의 이론적 근거로 채용되었다.(최양부·정철모, 1984)

정주생활권론은 다면적 권역론의 관점에서 지역공간을 이해하는 것으로 생활권(시장이용권, 통학권, 공공시설의 이용권 등)이 중층적으로 존재하고 있기 때문에 생산과 생활이 분리된 기존의 지역인식과는 다른 지역공간구조에 대한 접근방식이다.

정주생활권론에서는 지역주민의 생활권계층에 따른 적정수준의 생활편익시설의 배치는 국가 또는 지방정부의 재정 부담능력, 투자의 효율성 및 주민의 접근성에 따른 이용범위 등을 상호조정하여 그 지역의 여건에 따라 합리적으로 계획되어야 한다는 점을 강조한다.(최양부·윤원근, 1993:87-104)

### 3. 최적규모론

최적규모론의 주요논거는 인구를 X축으로, 1인당 세출액을 Y축으로 한 지방자치단체의 수치분포는 일반적으로 약간 위로 열린 U자형이 되며 이러한 U자형 곡선의 하단 중간지점에 위치하는 지점을 1인당 세출액이 최소가 되는 지방자치단체의 최적규모라고 보는 방법이다.

최소비용접근법(공공서비스의 1인당 비용이 최소가 되는 인구규모)과 편익·비용분석법(공공비용과 편익이 일치하는 인구규모)에 의해 도시의 적정규모에 관한 다양한 견

해가 제시되고 있다.<sup>1)</sup>

그러나 지방자치단체의 최적규모란 자치체의 자연적 지리적 조건을 포함한 공간적 상태에 따라 달라지므로 인구 규모의 설정자체가 중요한 것은 아니다.

최적규모론의 핵심은 비용최소라는 관점만이 아니라 지방분권화의 흐름 안에서 기초적 자치체로서 중핵이 되는 지방행정 service를 운영해 나가는 데에 있어서 필요한 최소한의 인구규모는 어느정도이어야 한다는 점과 지방자치의 활력있는 운영이라는 관점이다.(金澤史南, 1999:44-45)

일반적으로 복지서비스의 수준은 높이고 부담은 낮추기 위한 행정구역의 통합은 주민의 요구에 따르는 것이지만 지역공간구조를 무시한 획일적인 합병은 그 목적이되는 삭감효과가 통합지역내 지소나 지부의 유지·관리나 새로운 교통망의 필요성등에 따른 추가적인 비용부담으로 상쇄되어 새로운 비효율을 만들어낼 가능성조차 있다.

#### 4. 광역행정론과 협역행정론

오늘날 사회경제추세와 교통수단의 발달, 생활권의 확대 등은 광역행정의 필요성을 증대시키고 있다. 광역행정론은 시읍면 행정능력의 향상을 강조하는 관점에서 시읍면을 자기완결적인 행정능력을 갖는 광역자치체로 만들어 가고자 하는 지향이 강하다. 특히 주변 시읍면과 합병하여 인구를 증가시키면 행정체계상 계층서열이 한단계 상승할 수 있다는 점도 시군통합을 통한 광역행정의 큰 동기가 되어 왔다.(金澤史南, 1999:47-51)

더욱이 도시권의 광역화는 상하수도나 교통과 같은 서비스는 그 공급을 위해서 대규모의 시설을 필요로 하며 공공 서비스는 수익자의 수가 일정규모에 달할 때까지 1인당 비용이 저하하는 규모의 경제성을 가지고 있기 때문에 효율적인 공공재의 공급측면에서는 1인당 공급비용이 최저가 되는 점에서 공급하는 것이 바람직하며 이를 위해서는 행정구역의 광역화가 필요하다는 것이 광역행정론의 요점이다.

공공재의 편익이 행정구역의 경계를 넘어가는 효과(spill over effect)를 조정하기 위해서도 행정구역의 확대는 불가피하다는 것이다.

한편, 협역행정론은 주민의 선호에 부합되는 서비스를 제공하기 위해서는 행정구역의 축소와 지방정부의 다양화가 필요하며 공공서비스가 제공되는 지리적 범위가 넓으면 넓을수록 공공서비스제공에 따른 비용부담이 가중되고 주민의 선호에 관한 정보를 입수하기가 어려워지며, 선호의 편차가 커지게 되어 합의도출을 위한 비용도 커진다는 논거를 바탕으로 협역행정이 바람직하다고 주장한다.(Tiebout, 1972:516-518)

#### III. 기존 도농통합시의 문제점 검토

행정구역은 인위적이고 계획적으로 구획되는 것이나 한번 설정되면 쉽게 변화하기 어려운 시·공간적인 지속성을 지니기 때문에 합리적인 설정이 요구된다.(Barlow, 1981:129)

행정구역의 개편은 어떠한 형태와 방식으로 추진되든간에 기본적으로 행정기능의 성격과 내용에 따른 행정체계구조의 결정, 합리적인 행정구역규모 선정, 지방정부에 대한 권한과 기능의 재분배등에 의해서 결정되어진다.(김선기, 1996:28/김종표, 1991:367/임석희, 1995:17-18)

정부의 행정구조개선과 행정구역개편 및 지방자치단체의 기능재조정의 개선방안에 관한 총체적인 틀이 확정되지 않은 실정에서 정치적인 차원에서 추진된 도농통합시는 본래 의도와는 달리 다음과 같은 다양한 문제점을 나타내고 있다.(완주군의회, 1998:43-54)

도농통합에 따른 공공서비스권역의 확대는 규모경제와 투자의 효율성 제고를 들 수 있으나 민간부문과는 달리 공공부문에서도 규모의 경제효과는 미약하며 규모의 경제논리가 유일한 기준이 되어서는 안된다는 지적이 대두되고 있으며 지방정부의 규모를 경제학적 측면으로부터 고찰하기 위해서는 지금까지 제기되어 온 공공재·service공급의 비용구조의 문제만이 아니라, 더 넓은 시점으로부터 지방공공단체가 해야되는 역할에 대한 재정립과 향후 지방자치단체가 공급해야할 공공 service에 관한 공급과 수요 양면에 대한 종합적인 요인을 검토해야 한다.(齊藤愼, 1999:27-28)

주민의 생활권에 대한 체계적인 조사없이 기존 시와 군의 행정구역을 획일적으로 통합함으로써 생활권과 행정구

1) 일본에 있어서 지금까지의 선행연구에 의하면, 시읍면에서 1인당 세출액이 최소가 되는 것은 인구 15~20만명 규모라고 제시된 바 있다.(金澤史南, 1999:44)

역간의 괴리라는 종전의 문제를 그대로 안고 있다.<sup>2)</sup>

즉, 생활권과 행정구역간의 불일치를 조정하기 위한 도농통합시가 오히려 생활권과 행정구역의 괴리를 심화시키는 역설적 결과를 초래하기도 한다.

형평성 측면에서 보면, 중심도시와 주변군부의 인구규모를 고려하지 않은 생활권 위주의 통합은 행정구역의 인구와 면적의 규모증대를 초래해 주민에 대한 행정관리 및 서비스 공급의 질적 저하와 교통비용증가를 가져올 수 있다.

우리 나라의 기초자치단체는 선진국에 비해 그 규모가 크며 도농통합시내 도시지역과 농촌지역간 이질적 행정서비스공급은 지역특성에 따라 다양한 서비스를 제공하는 데 한계를 나타내 지역주민간 갈등유발과 행정의 효율성 저하를 초래하고 있다.

자치단체에서 자치적으로 행사하는 행정업무와 개발사업 수행에 대해서는 시·군지역간 구분과 조정 및 배분원칙을 마련해야 한다.

시군통합으로 종래에는 농촌지역이 대부분이었던 군부가 도시지역이 됨으로써 농촌적 토지이용특성이 강한 군지역을 도시계획상의 용도지역으로 일원화함으로써 도시지역의 평면적 확산에 따른 난개발과 환경파괴를 초래하고 있다.

통합대상 중심도시간의 규모의 차이와 그에 따른 통합행정구역간 지방재정의 격차는 통합행정구역간의 발전잠재력은 물론 개발투자의 격차를 가져와 지역간 발전격차를 심화시키게 된다.

시·군통합 대상도시가운데 성장거점성격의 자족성장규모도시(인구 20만명이상)는 시·군통합 지역내에서 불균형발전을 더욱 심화시킬 가능성이 크기때문에 지역규모의 격차에 따른 통합지역간 및 국토의 불균형발전 심화와 통합지역내의 도시(시)와 농촌(군)간의 발전격차를 억제하고, 또한 농촌의 자연환경보전을 위해서는 자족적인 성장규모의 도시 즉, 인구 20만정도 및 그 이상의 도시는 시·군통합에서 제외되어야 한다는 반론이 제기된 바 있다.(이재하, 1994:82-83)

지속가능한 도시 및 지역개발 개념에 의하면 행정구역개

편은 지역의 자연환경을 보존하기 위하여는 단순한 광역시화를 위한 도시행정구역확대는 억제되는 것이 바람직하다고 주장된다.(Breheny, 1992:22/완주군의회, 1998:52)

그러나 기존의 시·군통합은 그러한 점을 전혀 고려치 않고 중심도시의 확장을 실질적으로 유도하고 있어 혐오시설의 농촌지역입지등 농촌자연환경의 오염과 파괴를 조장할 우려가 매우 크다.(김선기, 1996:26) 시부와 군부지역주민의 선호도가 다른 점(김광식, 1996:9)과 정부지원제도 및 세제 등에 있어서 도농간 주민편의의 혜택정도와 개발사업의 우선순위변화는 지역주민의 불만요인의 주요요인으로 나타나고 있다.

또한 막대한 행정절차비용과 갈등치유비용이 발생하는데 대한 종합적인 고려가 미비하였다.

정치적인 측면에서도, 통합시의 의회구성과 시장이 유권자가 많은 도시지역을 대변할 가능성이 크며 이것은 통합시의 의사결정과정에서 농촌, 농업, 농민의 영향력의 약화를 가져오게 된다.

또한 도농통합시의 중심도시가 주변의 군을 통합한 후에 광역시로 승격하기 위한 중간적 수단으로 도농통합이 이루어지는 경우 기존 잔여군의 재정취약과 저발전을 해결하기 보다는 새로운 광역시와 잔여도의 문제를 초래한다.<sup>3)</sup>

따라서 통합방식이 기존의 도농통합차원인가 아니면 광역계획권에 근거한 광역시구상을 바탕으로 한 것인가에 대한 원칙의 도출이 필요하다.

현재까지 추진된 도농통합시는 행정구역의 규모만을 고려한 부분적인 개편이라는 한계를 갖을 뿐만 아니라 통합시에 대한 적극적인 지원방안도 미흡한 실정이다.

#### IV. 완주·전주 행정구역통합논의의 쟁점

##### 1. 완주군의 행정구역통합에 대한 시각

###### 가. 자족적인 개발잠재력의 증대

- 2) 통합이 이루어진 시·군지역 공무원을 대상으로 행정구역조정 필요성에 관한 설문조사를 한 결과 통합시내 행정구역중 타시군생활권에 속한다고 응답한 읍면동의 수가 총 167개 읍면동중 36.5%에 이르는 61개 읍면동에 달했으며, 타 행정구역이 당해 시의 행정구역에 속한다는 지역이 63.5%에 이르는 106개 읍면동으로 조사된 바 있다. (국토개발연구원, 1995: 37)
- 3) 도세의 점유율에 있어서 전주시가 전라북도에서 차지하는 비율은 40%이상이며 더욱이 전북도의 경우 1996년 도시연감에서 분석된 재정자립도가 43.4%수준으로 매우 취약하여 전주시가 광역시로 분리될 경우 전북도의 재정자립도는 더욱 낙후됨으로서 지역전체적인 재정격차와 갈등을 유발하게 될 것으로 전망된다.

완주군은 삼례, 봉동등의 도시중심과 대둔산도립공원, 모악산도립공원 및 대아저수지와 구이저수지 그리고 화심온천, 죽림온천등의 다양한 관광자원을 갖고 있는 농촌지역으로 개발잠재력이 매우 높으며 향후 지역내 관통도로개설과 군산-포항간고속도로개발등으로 교통입지적인 결절성이 매우 높다.

산업구조적인 측면에서도 도시근교농업의 발달로 지역특산물의 성장가능성이 크고 공업도 200만평규모의 공단과 과학산업연구단지개발등으로 농업과 공업 및 관광문화산업의 조화있는 성장가능성이 확대될 전망이어서 향후 주민소득수준이 다른 지역과 비교하여 우월해질 것으로 기대되고 있다.

1997년 기준 재정자립도를 보더라도 전북내 군부 1위로서 최근에는 지역경제의 활성화로 재정자립도가 8.8% 증대하였으며 1인당 투자비도 정부의 농업구조개선사업의 추진등으로 전주시에 비해 3.4배수준에 이르고 있다. 더욱이 완주군의 농업투자예산은 전체예산의 25.6%로 도시지역에 비해 매우 높은 수준에 이르고 있다.

더욱이 최근 선진국의 도시개발은 환경지향적인 도시개발을 선호하여 과거와 같은 대규모 집적도시개발보다는 분산입지된 네트워크형의 환경생태도시개발이 주된 흐름이 되고 있다. 이러한 맥락에서 완주군에서는 도·농통합보다는 농·도 및 농공이 조화된 미래지향적인 자족적인 네트워크형 지역개발을 선호하고 있다.

#### 나. 행정구역통합에 대한 관점

완주군지역내 공간적인 위치에 따라서 전주시와 행정구역통합에 대한 주민의사와 선호도가 다르게 나타나고 있다. 즉, 봉동 삼례등의 도시화지역과 전주지 인접지역의 지역주민은 상대적으로 전주시로의 행정구역통합에 긍정적인 반면에 대둔산과 연계된 산간농촌지역은 매우 부정적이다.

그러나 전체적으로는 통합에 대한 반대의사를 완주군의 사회단체와 의회에서 공동으로 결의한 바 있다. 통합반대의 주된 근거로는 완주군의 역사성과 자율적이고 자족적인 성장잠재력 및 통합에 따른 문제점(시군통합시 농촌지역에 대한 불균형개발, 혐오시설의 배치, 시편입시 각종 조세부담 증가, 행정서비스의 질적 수준 저하등)을 지적하고 있다.

이러한 맥락에서 완주군의회에서는 완주군 정책개발특별위원회를 구성하여 전주·완주통합문제에 적극 대처한바 있다.

이와함께 전주시가 광역시화될 경우 전주시외곽에 설정된 그린벨트에 대한 대책이 마련되지 않을 경우 도시권으로 편입된 지역과 기존 그린벨트지역내 주민이 받는 개발이익의 형평성문제가 커다란 도시문제로 제기될 것으로 전망된다.

#### 2. 전주시의 광역시화에 관한 쟁점

전주시는 도청소재지로서 광역시승격을 통하여 서해안시대의 성장중추도시로 발전하고자 꾸준하게 시·군통합논의와 자료조사 및 주민여론수렴등의 활동을 지속하였으며 광역시승격에 따른 장단점에 관한 연구를 추진한바 있다.(전주시, 1994:48-54)

현실적으로 인구100만규모이상의 도시집중화를 위한 제반여건이 취약하여 행정구역의 확대를 통한 광역시승격을 추진하여왔다.

그러나 완주·전주통합을 통한 광역시로의 승격은 행정구역의 확대와 개발제한구역의 변경조정이 연관되어 있으며 행정구역조정에 따른 도 및 주변 군부지역과의 갈등과 마찰을 초래함으로써 부정적인 파급효과를 내포한다.

따라서 인구규모면이나 면적 확대를 통한 도시발전보다는 전주·익산·군산의 광역도시권상에서 전북지역의 수위도시로서 기존의 행정, 교육문화도시의 특성과 전통문화예술도시의 기능을 특화시키고 장기적으로 전주광역도시권내에 첨단산업단지조성 등을 바탕으로 도시경제기반을 확충하는 내적 성장기반의 확충하는 것이 우선적이라고 판단된다.

특히 현재 추진하고 있는 기존의 전주시 행정구역내의 "서부신시가지조성사업" 및 영상산업단지조성등 도시내부적인 다핵구조화를 위한 중점사업등의 본격적인 추진과 전·군간의 연담도시권개발을 위한 광역도시권개발이나 경전철이나 산업고속도로의 개발등 전북도내 전주시의 위상제고에 적극적으로 대처하는 것이 필요하다.

현실적으로 광역시 승격이라는 정치행정적인 개발효과 측면보다는 보다 유연한 광역도시권개발구상의 추진을 통하여 단계적으로 전주시의 도시기능을 광역시수준으로 강화하는 것이 바람직하다.

#### 3. 전라북도와의 행재정상의 쟁점

도세의 점유율에 있어서 전주시가 전라북도에서 차지하는 위상이 다음표에서 나타나는 바와 같이 40%이상을 차

< 표 1 > 전라북도 도세중 전주시 비중

(단위 : 백만원)

| 구분   | 취득세     |        | 등록세    |       |
|------|---------|--------|--------|-------|
|      | 부과액     | 점유율    | 부과액    | 점유율   |
| 전라북도 | 106,152 | 100.0% | 89,056 | 100.0 |
| 전주시  | 41,970  | 39.0%  | 36,866 | 40.3% |

자료 : 전주·완주통합타당성 실무조사 특별위원회, 결과 보고서, 1998.2, P.18

지하고 있어 재정적인 측면에서도 전주시의 광역시승격은 문제점이 있다

전라북도의 재정자립도는 97년 현재 23.4%(전국14위)로 매우 낮은 수준이며 전주시가 광역시로 되어 빠져나갈 경우 8.6%가 감소되어 전국 최하위에 머무르게 된다.

이와 함께 전북도내 시군과 전주시간의 지역개발에 따른 갈등이 발생할 경우 통제조정할 수 있는 전북도의 기능이 약화되어 여러가지 복잡한 문제를 야기할 수 있다.

광주광역시와 전라남도의 경우도 이러한 문제로 인하여 오히려 광주광역시와 전라남도간의 재통합이 거론되고 있다. 따라서 전라북도 도시체계상 전주시의 위상을 재정립 하면서 도와의 관계에서 전주시의 광역시추진이 바람직한 대안인가에 대한 심도있는 연구가 필요하다.

### V. 설문조사분석

#### 1. 설문조사개요

본 조사는 완주군과 전주시의 행정구역통합에 대한 지역 주민의사를 수렴하여 바람직한 정책대안을 도출하기 위하여 실시되었다.

지역주민에 대한 설문조사는 1998년 5월 7일부터 1998년 5월 19일까지 완주군소재 초등학교와 중학교 학생가정으로 직접 배부하여 세대주가 응답하도록 하였다.

지역주민 설문조사는 완주군내 행정구역별 초등학교와 중학교를 무작위로 추출하고, 추출된 각 학교내에서 조사대상을 무작위로 추출하는 방법을 사용하였으며 공무원에 대한 설문조사는 본청과 읍·면 공무원을 무작위로 추출하여 실시하였다.

완주군과 전주시의 행정구역통합에 관한 조사표는 주민 400부, 공무원 120부가 배부되었으며 주민 240부, 공무원

109부가 회수되었다.

본 조사의 조사결과를 기초로 모집단의 특성을 추정할 경우에 발생할 수 있는 표본오차의 크기는 표본의 크기가 349명이므로 신뢰수준 95%에서 최대표본 허용오차는  $\{ \pm 5.2 \% \}$ 이다.

#### 2. 조사항목별 분석결과

##### 가. 행정구역 통합에 대한 의사

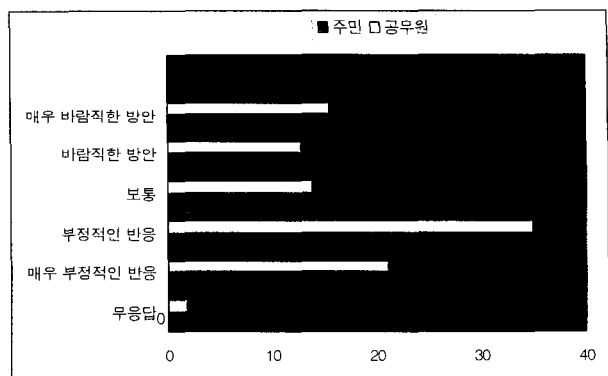
완주군과 전주시의 행정구역 통합에 대해 조사자의 54.9%는 부정적으로(매우 부정적인 방안이다 + 부정적인 방안이다)으로 나타난 반면에 32.2%는 긍정적으로(매우 바람직한 방안이다 + 바람직한 방안이다)응답하였다.

주민보다 공무원이 통합에 부정적인 견해의 비율이 높은 것으로 나타났다.(그림 1)

전주시의 의뢰로 실시된 갤럽조사는 완주군주민의 66.1%가 통합에 찬성하고 있는 것으로 조사된 바 있으며 이는 완주군의 자체조사와 상당한 차이가 존재하고 있는바 이는 각 조사주체에 따른 설문조사내역 및 조사시기의 차이에 기인하는 것으로 판단된다.

통합에 대한 직업별, 연령별, 거주기간별, 소득수준별, 학력수준별 주민의사를 요약정리하면 다음의 < 표 2 >와 같다.

연령별로 살펴보면, 주민의 경우 30대는 통합에 부정적인 견해보다 긍정적인 견해를 나타낸 비율이 높았으나, 60대는 부정적인 견해를 나타낸 비율이 높으며 이에 비해 공무원은 젊을수록 통합에 부정적인 비율이 높은 반면 나이가 들수록 통합에 긍정적인 견해의 비율이 높다.



< 그림 1 > 행정구역통합에 대한 견해

< 표 2 > 통합에 대한 주민의사

1. 연령별, 거주기간별, 학력별

| 구 분   | 주민            |            |      |           |              |              | 합계    | 공무원       |      |           |              |      | 합계    |       |
|-------|---------------|------------|------|-----------|--------------|--------------|-------|-----------|------|-----------|--------------|------|-------|-------|
|       | 매우 바람직한 방안이다. | 바람직한 방안이다. | 보통이다 | 부정적인 방안이다 | 매우 부정적인 방안이다 | 매우 바람직한 방안이다 |       | 바람직한 방안이다 | 보통이다 | 부정적인 방안이다 | 매우 부정적인 방안이다 |      |       |       |
| 연령별   | 20~30세미만      |            |      |           |              | 100.0        | 100.0 |           |      |           |              |      |       | 100.0 |
|       | 30~40세미만      | 25.3       | 23.1 | 20.9      | 20.9         | 9.9          | 100.0 | 9.1       | 12.1 | 18.2      | 45.5         | 15.2 | 100.0 |       |
|       | 40~50세미만      | 17.2       | 25.3 | 13.1      | 23.2         | 21.2         | 100.0 | 19.4      | 8.3  | 16.7      | 30.6         | 25.0 | 100.0 |       |
|       | 50~60세미만      | 50.0       | 10.0 |           | 26.7         | 13.3         | 100.0 | 20.7      | 17.2 | 6.9       | 34.5         | 20.7 | 100.0 |       |
|       | 60세 이상        | 20.0       | 20.0 |           | 20.0         | 40.0         | 100.0 | 100.0     |      |           |              |      |       | 100.0 |
| 거주기간별 | 1년미만          | 36.4       | 36.4 | 18.2      | 9.1          |              | 100.0 |           | 40.0 | 10.0      | 30.0         | 20.0 | 100.0 |       |
|       | 1년~3년미만       | 53.3       | 20.0 | 20.0      | 3.3          | 3.3          | 100.0 |           | 10.0 | 30.0      | 40.0         | 20.0 | 100.0 |       |
|       | 3년~5년미만       | 21.1       | 36.8 | 26.3      | 15.8         |              | 100.0 |           |      | 40.0      | 60.0         |      | 100.0 |       |
|       | 5년~10년미만      | 31.8       | 36.4 | 13.6      | 9.1          | 9.1          | 100.0 | 37.5      |      | 12.5      | 37.5         | 12.5 | 100.0 |       |
|       | 10년~15년미만     | 20.0       | 28.0 | 16.0      | 20.0         | 16.0         | 100.0 | 23.1      | 7.7  | 15.4      | 46.2         | 7.7  | 100.0 |       |
|       | 15년이상         | 16.9       | 15.3 | 10.2      | 32.2         | 25.4         | 100.0 | 17.0      | 15.1 | 9.4       | 32.5         | 26.4 | 100.0 |       |
| 학력별   | 중졸            | 7.5        | 17.0 | 24.5      | 18.9         | 32.1         | 100.0 |           |      |           |              |      |       |       |
|       | 고졸            | 20.0       | 17.9 | 16.8      | 28.4         | 16.8         | 100.0 | 23.9      | 8.7  | 15.2      | 32.6         | 19.6 | 100.0 |       |
|       | 전문대           |            | 60.0 |           | 40.0         |              | 100.0 | 9.1       | 9.1  | 9.1       | 36.4         | 36.4 | 100.0 |       |
|       | 대학이상          | 45.8       | 33.3 | 6.3       | 10.4         | 4.2          | 100.0 | 8.9       | 20.0 | 15.6      | 40.0         | 15.6 | 100.0 |       |
|       | 대학원           | 52.6       | 21.1 |           | 21.1         | 5.3          | 100.0 | 33.3      |      |           | 33.3         | 33.3 | 100.0 |       |
| 기타    | 20.0          |            |      | 60.0      | 20.0         | 100.0        |       |           |      |           |              |      |       |       |

2. 직업 및 소득별

| 구 분         | 주민 조사         |            |      |           |              | 합 계   |
|-------------|---------------|------------|------|-----------|--------------|-------|
|             | 매우 바람직한 방안이다. | 바람직한 방안이다. | 보통이다 | 부정적인 방안이다 | 매우 부정적인 방안이다 |       |
| 농림축산업       | 12.0          | 9.3        | 14.7 | 32.0      | 32.0         | 100.0 |
| 공무원         | 43.1          | 37.3       | 2.0  | 11.8      | 5.9          | 100.0 |
| 판매/서비스업     | 12.5          | 33.3       | 25.0 | 20.8      | 8.3          | 100.0 |
| 경영/관리직      | 16.7          | 33.3       | 16.7 | 33.3      |              | 100.0 |
| 사무/기술직      | 11.1          | 33.3       | 11.1 | 33.3      | 11.1         | 100.0 |
| 전문직         | 43.8          | 25.0       |      | 31.3      |              | 100.0 |
| 운수업         | 50.0          | 10.0       | 20.0 |           | 20.0         | 100.0 |
| 기타          | 22.6          | 19.4       | 32.3 | 16.1      | 9.7          | 100.0 |
| 100만원 이하    | 16.0          | 16.0       | 23.5 | 23.5      | 21.0         | 100.0 |
| 100~150만원미만 | 22.6          | 24.2       | 11.3 | 33.9      | 8.1          | 100.0 |
| 150~200만원미만 | 33.3          | 31.0       | 7.1  | 16.7      | 11.9         | 100.0 |
| 200~250만원미만 | 37.5          | 25.0       |      | 12.5      | 25.0         | 100.0 |
| 250~300만원미만 | 33.3          | 22.2       | 11.1 | 11.1      | 22.2         | 100.0 |
| 300~500만원미만 | 57.1          | 28.6       |      |           | 14.3         | 100.0 |
| 500만원 이상    |               |            |      |           | 100.0        | 100.0 |

거주기간별로 보면, 거주기간이 짧을수록 통합에 대해 긍정적인 견해의 비율이 높은 반면 거주기간이 길수록 통합에 부정적인 견해를 가진 사람의 비율이 높았다.

직업별로는, 농업에 종사하는 사람들이 통합에 대해 부정적인 견해를 나타낸 비율이 높았으며 운수업에 종사하는 사람들이 통합에 대해 가장 긍정적이었다.

또 소득수준이 높을수록 통합에 대해 긍정적인 견해를 가진 비율이 높았다.

통합이 추진될 경우 응답자의 34.9%가 전주시민과 완주군민간의 갈등이 커질것으로 응답하고 있으며, 34.9%는 완주군 주민간에도 찬반대립이 일어날 것으로 응답하고 있다.

통합이 "전주시의 발전에 도움이 될 것이다."라고 응답한 사람의 비율이 68.8%에 달하고 있는 데서도 알 수 있듯이 통합이 완주군의 발전보다는 전주시의 발전에 더 도움이 될 것으로 보고 있는 응답자의 비율이 높게 나타나고 있다.

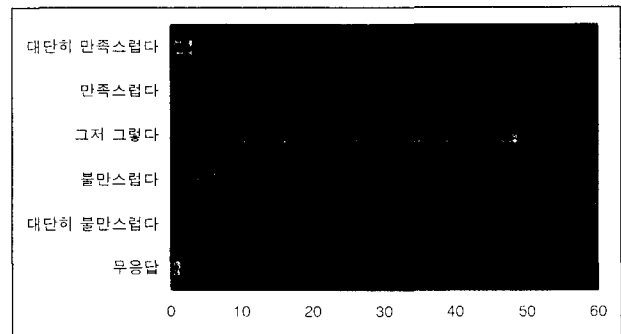
한편, 행정구역통합에 따라 "시부와 군부지역간의 투자격차로 지역간에 갈등이 심화될 것이다."고 응답한 사람의 비

율이 29%, "완주군 지역에는 주로 혐오시설만 배치될 것이다."는 응답자가 24%, "시부지역과 군부지역이 불균형적으로 발전될 것이다."고 답한 비율이 22%를 차지하고 있다.

이러한 조사결과 완주군의 발전에 대한 기대와 저발전에 대한 우려가 행정구역의 통합에 따른 가장 큰 이슈임을 나타내는 것이다.

나. 완주군의 발전수준에 관한 의사

완주군의 발전수준에 대한 의견조사에서는 "그저 그렇다."고 응답한 사람의 비율이 48.7%를 점하고 있기는 하지만, "대단히 만족스럽다."가 3.3%, "만족스럽다."가 33.1%로 "불만스럽다."고 응답한 비율 13.4%를 크게 상회하고 있다.

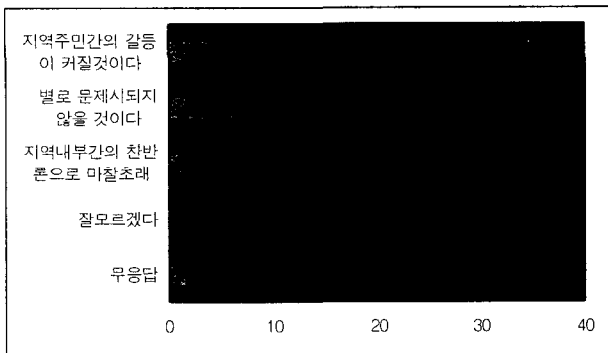


< 그림 3 > 완주군의 발전수준

다. 행정구역통합이 각 분야에 미칠 것으로 예상되는 효과

1) 주민의견 반영

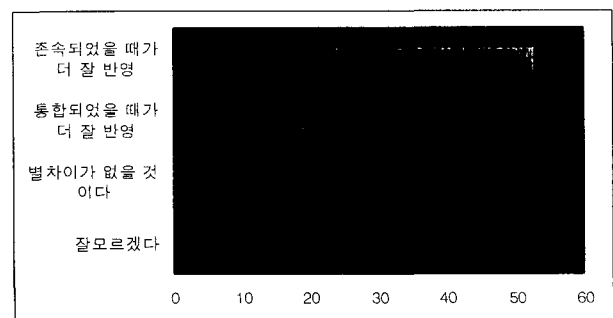
행정구역의 통합이 행정에 대한 주민의견의 반영에 어떠한 효과를 미칠 것으로 보는가에 대한 조사에는 "현재의 행



< 그림 2 > 행정구역통합에 따른 주민의 반발과 갈등에 대한 의견

< 표 3 > 행정구역통합이 어느 지역의 발전에 더 기여할 것인가

| 구 분            | 공무원조사 |       |
|----------------|-------|-------|
|                | 빈도    | 비율    |
| 전주시            | 75    | 68.8  |
| 완주군            | 6     | 5.5   |
| 전주시와 완주군 전체    | 16    | 14.7  |
| 양지역발전에 도움이 않된다 | 12    | 11.0  |
| 계              | 109   | 100.0 |



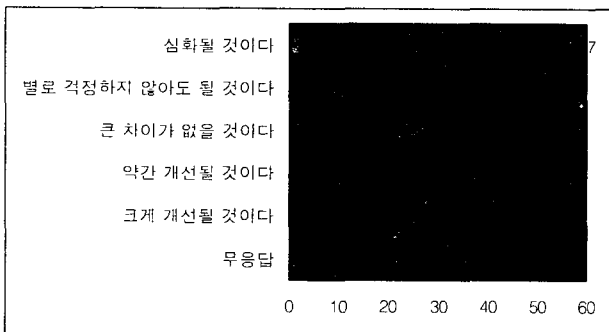
< 그림 4 > 통합전후의 주민의견 반영



정구역으로 존속되었을 때가 더 잘 반영될 것이다.”는 비율이 52.8%로 “통합되었을 때가 더 잘 반영될 것이다.”는 비율 19.7%보다 약 3배정도 높게 나타나고 있다.

### 2) 환경적인 영향

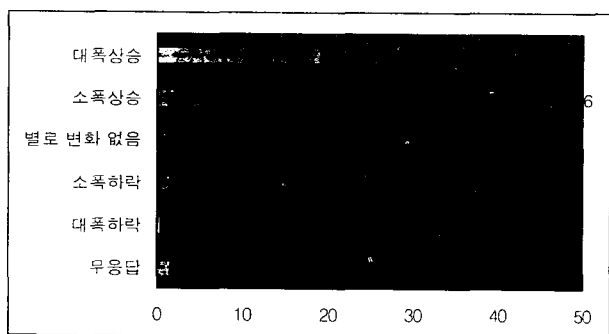
전체 응답자의 57%가 행정구역의 통합으로 완주군의 환경파괴와 오염이 심각해 질 것으로 응답한 반면 행정구역의 통합으로 완주군의 환경이 개선되리라는 응답자는 전체의 8.7%에 불과하다.



< 그림 5 > 지역환경에 대한 영향

### 3) 지가에 대한 효과

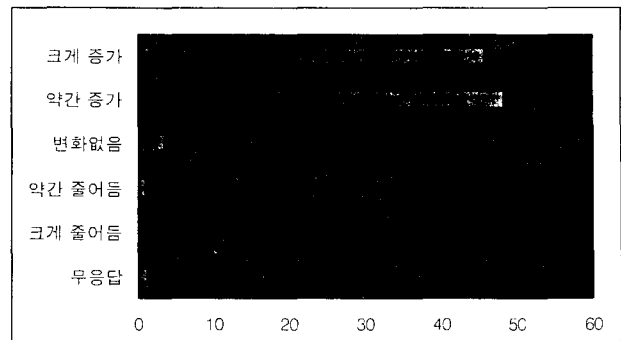
행정구역의 통합이 지가에 미치는 효과에 대한 조사에서는 65.7%가 소폭 혹은 대폭 상승할 것이라고 응답한 반면 2.4%만이 소폭 또는 대폭 하락할 것으로 응답하여 절반이상의 응답자가 통합으로 인하여 지가가 상승할 것으로 기대하고 있다.



< 그림 6 > 통합이 지가에 미치는 영향

### 4) 지방세등 조세에 미치는 효과

통합이 지방세에 미치는 효과에 대해서는 “크게 증가할 것이다.”와 “약간 증가할 것이다.”라고 응답한 비율이 94%로 대부분의 응답자가 통합시 주민부담 지방세가 증가될

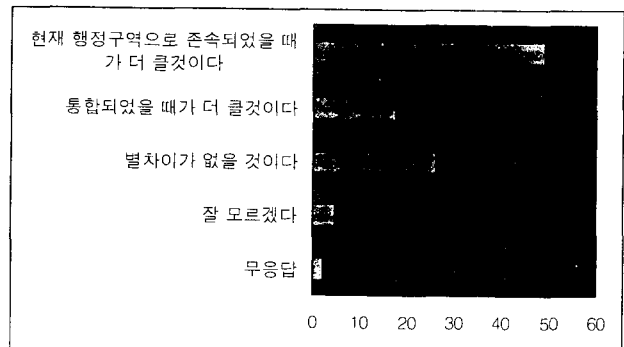


< 그림 7 > 지방세에 미치는 효과

것으로 예측하고 있다.

### 5) 농업분야에 대한 투자효과

통합되었을 때와 현재의 행정구역으로 존속되었을 때 어느 편이 농업분야에 대한 투자수요가 더 잘 반영될 것인가 하는 조사에는 “현재의 행정구역으로 존속되었을 때가 더 잘 반영될 것이다.”라고 응답한 비율이 49.1%, “통합되었을 때가 더 잘 반영될 것이다.”가 17.7%로 나타났다.



< 그림 8 > 농업부문에 대한 효과

## VI. 요약 및 결론

행정통합대상인 시·군간 갈등의 주요논점을 살펴보면 도농통합론에 의거한 본질적 측면보다는 도시규모의 확대를 통해 행정조직확대와 지역개발투자에 대한 중앙정부지원 규모 증대라는 측면이 강조되고 있는 것이 현실이다.

또한 도농통합대상 농촌지역주민의 의사도 연령, 거주기간, 직업, 학력과 소득수준, 도시주변지역주민과 산간농촌지역주민간, 일반주민과 공무원간 행정구역통합에 따른 이해관계의 정도에 따라 선호도와 의사가 달라진다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다.

도농통합에 대한 선호도도 조사주체와 조사방법 및 내용

에 따라 상이하게 나타나며 사회경제적인 여건과 시기에 다른 차이도 나타날 수 있으므로 도농통합에 관한 주민조사결과를 도농통합의 결정적인 정책자료로 사용하는 것은 피해야할 것으로 판단된다.

즉, 전체지역주민의 몇%가 찬성이라는 단순한 통계상 수치만으로 도농통합이나 광역시를 구축하려는 시도는 바람직하지 않다.

또한 주민의 공공서비스에 대한 수요와 생활권등이 정보화, 고령화사회의 제반 사회경제적인 여건의 변화에 따라 달라지므로 도농통합론의 일반적인 적용보다는 광역행정론의 장점과 협력행정론의 장점 그리고 향후 지방자치단체가 제공할 공공서비스의 내용과 성격변화를 고려하여 종합적으로 검토되어야한다.

도농통합과 같은 자치단체간 협력과 갈등의 조정이 요구되는 현안과제에 대해서는 관련 시군과 예산의 의결권을 가지고 있는 지방의회 및 직접적인 이해당사자인 지역주민의 대표를 참여시킨 행정협의회를 통하여 합리적인 정책결정이 유도될 수 있도록 하여야 하며 합의된 의사결정은 강

제적 구속력을 갖도록 관련제도가 정비되어야 한다.

이러한 관점에서 자치단체간 모든 사안을 양 지역지방자치단체의 장, 지방의회의 대표, 지역주민대표가 참여하여 공동발전이라는 관점에서 자유롭게 의논할 수 있는 가칭 "○○발전협의회"를 구성하는 것도 바람직하다.

지방화시대의 시군지역간의 다양한 지역개발문제나 지역주민간의 갈등문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 광역도시권계획수립과 단계적인 협력체계의 구축도 필요하다.

통합대상 시·군이 통합을 논의하기 이전에 먼저 양지역이 공유할 수 있는 광역적인 지역발전의 미래상과 개발전략이 주민참여를 통하여 합리적으로 설정되어야 하며 광역적인 토지이용계획과 광역시설투자등의 기본계획수립과 개발투자의 배분이 인구규모가 아닌 도시(시)와 농촌(군)지역간의 균형개발을 유도할 수 있는 합리적인 기준과 원칙하에서 제도적으로 보장될수 있는 방안의 모색이 우선적이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 행정구역의 통합만이 아니라 자치단체간의 다양한 협력방식을 고려할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 국토개발연구원, 도농통합에 따른 개발계획 및 투자정책방향연구, 1995.
- 김선기, 도농복합형태시의 도시개발방안, 한국지방행정연구원, 1996. 10.
- 김광식, "시군통합과 지방자치단체의 정책과제", 『지방행정연구』, 1995. 2.
- 김종표, 신지방행정론, 법문사, 1991
- 이재하, "도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의", 『한국지역개발학회지』, 1994, 제6권, 제2호, pp.73-86.
- 임석희, 공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995
- 완주군의회, 전주·완주통합타당성 실무조사 특별위원회, 전주·완주통합타당성 실무조사 특별위원회결과보고서, 1998.
- 전주시, 전주광역시권 설정에 관한 기본구상, 1994.
- 최양부·윤원근, "도농통합적 시군행정구역의 설정방안", 지방행정연구 제8권 제2호, 한국지방행정연구원, 993
- 최양부·정철모, 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원, 1984
- 金澤史南, "市町村合併促進と住民サービスのあり方", 都市問題 90권 제3호, 東京市政調査會, 1999(1999:27-28)
- Barlow, I. M. Spatial Dimensions of Urban Government, Chichester and Newyork, RSP, A Division John Wiley & Sons Ltd, 1981.
- Breheny, M. J(ed), Sustainable Development and Urban Form, London, Pion Limited, 1992
- John Friedman and Clyde Weaver, Territory and Function, Univ. of California Press, 1980
- Tiebout, C.M., "A pure theory of local expenditures", in Edell, M. and Rothenberg, J(des), Readings in Urban Economics, Mac Millian Publishing Co, 1972