

# 지명의 정치지리학 : 행정구역개편으로 인한 시 명칭 결정을 사례로\*

지 상 현\*\*

## The Political Geography of Place Names : The Decisions of City Names in the Process of Administrative District Reorganization\*

Chi, Sang-Hyun\*\*

**요약** : 인류는 한 장소를 다른 장소와 구분하기 위해 지명을 사용해왔으며, 지역의 정체성을 잘 나타낼 수 있는 지명이 선택된다는 점에서, 지명은 인간의 집합적인 의식의 산물이다. 또한 지명은 끊임없이 변화하는 역사성을 가지며, 그 변화의 이면에는 사회 집단들의 경쟁과 투쟁 그리고 헤게모니 집단의 정체성을 나타내는 지명을 관찰시키기 위한 정치적 의도가 자리하고 있다. 최근의 지리학계의 지명연구는 이러한 정치·사회적 과정에 주목하고 있으며, 본 논문은 이러한 연구경향의 연장선상에서, 1990년대 중반 도농통합적 행정구역 개편 당시 시의 명칭을 둘러싼 논쟁을 정치지리학적으로 살펴보았다. 통합 당시 시·군 주민들은 지명이 가지는 역사성과 인지도를 내세우며 자신들의 주장을 정당화하였으며, 지역의 경제력이 정치적 자원으로 동원되기도 하였다. 그러나 결과적으로 통합시 명칭의 결정은 주로 인구규모나 기초의회 의원의 숫자 등 정치적 자원의 양으로 결정되었으며, 일부 지역은 시의 명칭을 통합의 협상카드로 사용하기도 하였다. 이는 지명의 결정이 정치적 경합관계의 산물임을 보여주며, 이러한 정치적 논쟁속에서 지명은 시·군의 영역성(territoriality)의 상징이 된다. 시명칭의 결정 이후에도 지명은 지역정치에서 지속적인 논란의 대상이 되며, 이는 향후 행정구역 개편과정에서 갈등을 완화할 수 있는 합리적인 지명 결정의 방법이 고민되어야 한다는 점을 시사한다.

**주요어** : 지명, 도농통합, 행정구역개편, 갈등, 정치지리학, 정체성

**Abstract** : Human being has used place names to differentiate one place from another. Place names are the products of collective human cognition in that a place name is chosen when it successfully represents the identity of a place. In addition, place names have been changed by the competition and struggle between social agencies and the political imperatives of hegemonic groups to impose their identity on the places. Recent geographic studies on place names have focused on the social and political processes behind the change of place names. In this vein, the purpose of this study is investigating the debates on the decision of city names in the process of the administrative reorganization in mid 1990s by the lens of political geography. Residents in cities and counties tried to justify their arguments by emphasizing historical backgrounds and popularity of their names. Additionally, economic power and potential were mobilized for the political resources to win over the battle over city names. The result, however, shows that the decision of newly consolidated cities' name was mainly made by the amount of political resources, such as population and number of seats in local assemblies. Several regions tried to use city names to negotiate with counterparts. In sum, the decision of place names is the product of political competitions, and the place name becomes the symbol of territorial identity. Place names have been in the center of disputes in local politics even after the name was decided, which suggest further studies on reasonable solution to mitigate the disputes to be expected when additional reorganization of administrative districts.

**Key Words** : place names, city-county consolidation, administrative district reorganization, disputes, political geography, identity

### 1. 서론

인류는 한 장소를 다른 장소와 구분하기 위해 지명을 사용해왔다. 지명을 사용하지 않고 인간

생활을 영위하기란 예나 지금이나 무척이나 어려운 일임은 분명하다. 역사를 살펴보다라도, 많은 문화권의 고대 텍스트, 신화, 전설에서 지명이 언급되는 것으로 보아, 지명이 인류의 문명과 함께

\* 본 논문의 일부 내용은 '제3회 지명과 지리교육에 대한 국제학술회의'에서 발표되었습니다.

\*\* 경희대학교 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyung Hee University)(hyungeo@khu.ac.kr)

시작되었다고 해도 지나친 서술은 아닐 것이다<sup>1)</sup>. 그러나 지명은 단순한 장소의 명칭 이외에도 많은 지리적 정보를 지니게 된다. 지명을 결정하기 위해 인간 집단은 한 장소를 가장 잘 나타낼 수 있는 특성에 대해 고민하게 될 것이며, 여러 가지 경합관계에 있는 특성 중 하나가 결정될 것이다. 즉 지명이 인간의 집합적인 의식의 산물이 되는 것이다(주성재, 2011, 443). 다시 말해, 지명은 장소에 대한 인간의 인식을 반영한다는 점에서 해당 장소가 그 당시의 주민들에게 어떻게 인식되고 이용되었는지를 밝혀주는 중요한 단서가 된다(주성재, 2010, 3). 장소의 특성을 나타내는 요소들은 여러 가지가 있는데, 장소의 모양, 위치, 색상, 풍토, 기후, 산물, 교통, 전설, 동·식물, 유물, 유적 등이 모두 장소의 이름을 결정하는 소재가 되기도 한다(이영희, 2010, 110). 즉 지명은 자연·인문환경 및 장소의 역사 그리고 그 장소와 연관되어 있는 사람들의 삶에 관한 다양한 정보를 담고 있는 것이다(Kadmon, 2000). 이러한 측면에서 지명은 장소에 관한 정보를 요약적으로 전달하게 되며, 지명은 장소의 이미지를 반영하는 지리학적 언어가 된다(김기혁·임종욱, 2008, 15).

이러한 지명의 중요성으로 인해 지리학에서 지명은 중요한 연구 주제였다(Rose-Redwood *et al.*, 2010). 지명의 유래와 변천과정, 과거 지명의 고증과 위치의 비정 등이 역사지리학 분야의 주요한 연구주제가 되었고(이강원, 2010; 오상학, 2005; 김기혁, 2004; 양보경, 2004; 이기봉, 2005; 정장호, 1998; 정치영, 2005), 문화경관으로서의 지명 연구는 문화지리학의 연구 성과를 바탕으로, 인간 집단의 환경에 대한 적응과 환경의 변화, 공간의 재현과 그 재현과정에 개입되는 다양한 집단의 의도 및 사회적 갈등과 투쟁이 지명에 담겨있음을 강조하여(김순배·류제현, 2008; 김순배, 2010; 권선정, 2004), 지명에 대한 연구를 과거의 고증 위주의 지명연구뿐만 아니라, 인문지리학의 최근 연구동향을 수용하여 지명연구의 외연을 확대시켰다고 할 수 있다. 또한 동해표기와 관련된 유엔의 지명논의와 국제 지명의 표준화, 행정구역개편, 주소체계의 변화 등의 사안이 대두되면서 지리학에서 지명의 연구는 지명의 역사와 변화과정을 살펴보는 기존의 연구성과와 더불어 현시적이고 실제

적인 문제에 접근하는 연구경향을 보여주고 있다(주성재, 2010; 이기석, 2004). 이러한 최근 지리학계의 지명연구의 동향은 지명연구의 인접학문인 국문학과 역사학계의 '지명학'(한국지명학회, 2007)과는 대비되는 지리학적 지명연구의 특성을 보여준다고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 이러한 지리학계의 지명에 관한 연구 성과를 바탕으로 최근의 지명에 대한 변화를 정치지리학적으로 해석하는 데 있다. 구체적으로는 도농통합적 행정구역 개편과정에 있어 지명을 둘러싼 논쟁을 살펴보고, 논쟁이 어떠한 양상으로 진행되었으며, 그 결과에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 지명은 장소의 특징을 압축적으로 나타내는 장소의 이름이기도 하지만 해당 시기의 장소의 사회적 의미를 반영하며, 동시에 끊임없이 변화하는 역사성을 가지고 있다. 이러한 지명 변화의 배경에는 사회적·정치적 과정이 자리하고 있다(김순배·류제현, 2008). 즉 서로 다른 사회적 집단들이 다른 시각으로 장소를 이해하고 해석하며, 그러한 다른 시각들이 지명이라는 매개를 통해 공간상에 투영된다. 각 집단들은 자신의 세계관이 지명에 반영되도록 노력하게 된다, 즉 자신들이 원하는 대로 지명을 결정하고자 노력하는 것이 바로 공간적 재현(representation)의 과정이 되는 것이다. 즉 지명에는 지명을 둘러싼 사회 집단의 권력관계가 자리하고 있으며 이는 특정 시기의 특정집단의 사회적 헤게모니를 살펴볼 수 있는 좋은 주제가 된다(권선정, 2004).

## 2. 지명연구의 지리학: 새로운 동향들

전술한 바와 같이 지명은 지리학의 오랜 연구주제였다. 비록 일각에서는 지명연구가 지리학이 단순히 도시와 수도, 산과 강의 이름을 끊임없이 외워야 하는 '지루한 지리'라는 시각을 형성하는 데 일조했다는 비판적인 시각이 존재하기도 하지만(Rose-Redwood *et al.*, 2010, 455), 그렇다고 해서 지리학에서 지명이 갖는 중요성을 폄하할 수는 없다<sup>2)</sup>. 주성재(2011)가 정리한 바와 같이 우리나라의 지명연구는 지도와 문헌에 수록된 지명을 추출·수집하고 그 유래와 명명의 배경을 밝히거나, 지명에 반영된 인문·사회·자연적 특성을 분석하

는 것에 초점을 맞추어왔다. 이는 영·미권 지리학에서도 마찬가지로 지명의 수집과 분류 그리고 지명의 어원분석을 통해 인간과 환경의 관계, 환경에 대한 인식, 기록되지 않은 역사의 흔적을 찾아내어 이를 복원하는 것을 주된 목표로 삼았다. 즉 지명을 정하는 규칙은 그 지역을 지배하는 문화집단의 환경인식, 세계관과 맞닿아 있다는 것이다(Zelinsky, 1967, 1997, 2002; Kadmon 2000; Gudde and Bright 2004; West, 1954). 이러한 지명연구의 성과는 기존의 몇몇 논문에서 잘 정리되어 있는데(김기혁·임종욱, 2008; 주성재, 2011; 김순배, 2010; 이영희, 2010; Rose-Redwood *et al.*, 2010), 이를 통해 지리학계의 지명연구의 동향을 살펴보면, 지명에 관한 연구는, 연구의 역사가 오래된 만큼 다양한 연구방법론과 연구주제를 망라하고 있음을 알 수 있다. 문화역사지리학회의 지명관련 연구성과를 종합한 『지명의 지리학』에서 김기혁·임종욱(2008)은 한국 지리학계의 지명연구를 시계열적으로 분석하여, 1990년대 이후 새로운 방법론의 도입과 함께 양적인 면에서도 지명연구가 활성화되고 있다고 적고 있다. 주성재(2011)는 지리학분야의 지명연구를 접근방법별로 구분하여 검토하였는데 그에 따르면 기존의 지명의 어원 분석 및 역사지리학적 연구경향과 더불어 최근에는 지명변화의 사회·정치적 의미에 관한 연구가 많아졌으며, 이와 함께, 지명을 만들어내고 관리하며 전산화하기 위한 표준화·법제화 등에 관한 실용적인 분야의 연구가 활발해졌음을 보여주고 있다. 영·미권 지리학계에서도 기존의 연구방법과 함께, 최근에는 지명의 이면에 존재하는 사회·정치적 의미, 집단의 정체성을 지명에 투영하고자 하는 문화정치적 움직임, 집단간 갈등과 투쟁을 주된 연구주체로 하는 비판적 경향(critical turn)이 최근의 주요한 변화로 나타나고 있다. 이러한 비판적 지명연구에서 핵심은 권력관계이다. 누가 왜 어떤 의도로 지명을 바꾸는가의 문제를 탐색하기 위해서는, 국가, 국가권력, 국가형성, 지배적 집단, 지배적 집단의 이데올로기를 분석해야한다는 것이다(Rose-Redwood *et al.*, 2010; Zelinsky, 1997; Alderman, 2003; Kearns and Berg, 2002). 본 논문에서는 최근의 변화인 지명의 사회·정치적 의미에 초점을 맞추는 최근의 연구를 중심으로 기존

의 연구를 검토하고자 한다.

예정희(1998)는 지명 유래에 집중하는 기존의 연구동향에서 벗어나, 지명에 관한 분쟁에 초점을 맞추어 집단 간 갈등과 타협의 대상으로서의 지명을 연구하였다. 충주호의 명칭 변경을 원하는 제천시의 주장과 명칭을 고수하려는 충주시의 주장을 소개함으로써 지리학에 ‘지명분쟁 연구’라는 화두를 제시하였다. 권선정(2004)은 신문화지리학의 연구성과를 지명연구에 적용하였는데, ‘지명의 사회적 구성’이라는 논문을 통해 지명이 경관을 이루는 핵심적인 요소임을 강조하였다. 권선정은 경관은 인간이 환경에 적응해나가는 과정에서 만들어진 문화의 산물인 동시에 장소에 의미를 부여하고 그 의미를 타자와 소통 혹은 타자에게 강요하는 재현(representation)의 공간이라는 측면에서 지명 역시 인간 집단의 의도적인 노력을 통해 형성되는, 즉 사회적으로 구성되는(socially constructed) 실체임을 보여주고 있다. 권선정은 그 사례로 현재 대전광역시외의 송촌(宋村)이라는 지명은 ‘송씨네 마을’이라는 특정 성씨집단의 집단적 거주지임을 강조하는 지명이며, 이는 타 집단과의 경쟁과 투쟁에서 특정 성씨가 정치적으로 승리했음을 보여주는 결과물임을 분석해내고 있다. 이러한 새로운 연구 경향에 대해 김순배·류제현(2008)은 문화지리학의 최근의 연구성과에 주목하며, 지명연구에 있어서의 문화지리학의 일반적인 방법론의 모색을 시도하였다. 김순배와 류제현은 지명 연구에 있어 문화적 적응과 변용을 중시하는 버클리 학파의 전통적인 문화지리학과 사회 주체들의 경쟁과 투쟁을 통해 구성되는 경관의 해석을 중심으로 하는 신문화지리학의 결합을 통해 새로운 지명연구 방법론을 제시하고 있다. 김순배·류제현은 논문에서 장소 정체성(place identity), 영역 경합(territorial contestation), 스케일 정치(politics of scale)의 개념을 지명연구에 적극적으로 도입할 것을 주장하고 있다. 구체적으로는 장소 정체성에 관해서는, 지명을 통해 특정 집단이 그들의 이데올로기를 중심으로 장소의 정체성을 재구성한다는 측면이 강조되고 있다. 특히 이러한 장소의 정체성은 누가 그 장소를 대표하는가? 혹은 무엇이 해당 장소의 핵심적인 가치를 나타내는 표상이 되는가의 문제로 귀결되며, 이는 필연적으로 집단들 간의 문화적 투쟁을 통해

형성되기 때문에 지명의 이면에는 언제나 포섭(inclusion)과 배제(exclusion)의 권력관계가 내재되고 있다는 점이 강조되고 있다(Mitchell, 2000). 즉 무엇(혹은 누구)이 장소정체성을 구성하는 요소에서 포함되고 제외되는가의 결정을 문화정치적인 과정으로 살펴볼 수 있다는 것이다. 예를 들어, 최근 서울시 관악구의 봉천동과 신림동은 보라매동, 신사동, 삼성동, 대학동 등으로 행정 동명을 바꾸었다(관악구청 홈페이지). 이는 달동네의 부정적인 이미지를 없애고자 하는 지방자치단체의 전략이기도 하지만 그 이면에는 고도성장의 그늘을 상징적으로 보여주었던 서울시내 달동네 주민의 역사와 기억들은 관악구의 장소 정체성의 형성에서 배제되어야 한다는 헤게모니 집단의 이데올로기를 극명하게 보여주는 결과일 수 있다. 즉 관악구는 강감찬 장군 등 역사적 인물을 관악구의 각동의 역사성을 강조하는 소재로 적극적으로 사용하고 있지만 동시에 서울의 도시개발 역사, 나아가서는 한국의 경제성장의 그늘을 상징적으로 보여주는 신림동·봉천동의 달동네는 새로운 관악구의 정체성에서 철저히 배제시키고 있는 것이다. 이와 유사하게 씨족 사회의 권력관계가 지명에 반영되거나(권선정, 2004), 온천 관광활성화를 위한 지역 브랜드 강화를 위해 상모면을 수안보면으로 개칭한 사례(이영희, 2010) 등의 연구가 지명을 통한 장소정체성 형성을 둘러싼 사회적 과정을 보여주고 있다<sup>3)</sup>. 해외의 사례에서도 독일 통일 이후의 과거 동독지역의 지명이 독일의 통합적 정체성을 나타내는 분단이전의 지명으로 회귀하는 과정을 보여주는 연구(Azaryahu, 1997)가 있다. 이는 분단시기 동·서독이 서로 다른 영토적 정체성을 확보하기 위해 서로의 유사성보다는 차이점을 부각시켰던 과거 분단 독일의 영토 전략과 극명하게 대비된다(Herb, 2004). 유사한 맥락으로 루마니아의 수도 부쿠레슈티(Bucharest)의 도로명이 사회주의 정권 이전의 지명으로 회귀하는 경향을 지적하고 있는 연구 등이 있다(Light, 2004).

지명 변화의 사회적 과정에 있어, 김순배·류계현(2008)이 제시한 연구방법론 중 영역경합과 스케일 정치 역시 지명연구에 활발하게 적용되고 있는데, 영역경합과 스케일 정치 모두 어떤 지명이 어느 범위의 지역을 지칭하고 있으며 이러한 공간

적 범위가 어떻게 변화하고 있는가?라는 문제의식에 그 기초를 두고 있다. 지명의 스케일에 착목한 연구로는 김순배(2010)의 연구가 대표적인데, 김순배는 충남 지역의 지명을 사례로 사회적 주체간 권력경합의 결과에 의해 일부 지명은 촌락이나 면 단위의 지명이 더 큰 스케일의 지역, 예를 들어 시나 군의 지명을 나타내는 지명으로 사용되기도 하며(스케일 상승), 반대로 국가나 군·현 지명이 면이나 촌락단위의 작은 지역을 나타내는 지명이 되기도 함을 보여주고 있다(스케일 하강). 즉 장소를 단순한 물리적 공간단위라는 개념에서 범위에서 벗어나 사회적 관계로의 범위로 인식하게 되면(Massey, 1994; Cresswell, 1996), 지역내의 권력관계의 변화는 지명이 적용되는 지리적 스케일에 필연적으로 반영되게 된다. 다시 말하면 원래 한 지명이 나타냈던 지역의 범위는, 그 공간단위를 이루고 있던 주된 사회집단의 세력의 성장·축소에 따라 변해가는 것이다. 그러나 이러한 지역 내 권력관계의 변화가 지명 스케일에 반영되는 것은 분명하지만 이러한 현상 이면의 스케일 정치(Swyngedouw, 1997; Marston, 2000; Delaney and Leitner, 1997)에 대해서는 지명변화의 정치적 과정에 대한 추가적인 연구가 필요한 것으로 보인다. 류연택(2006), 정현주(2006), 박배균(2009)이 소개한 바와 같이, 일반적으로 스케일의 정치는 정치적 전략으로서, 사회 구성원이 특정 정치적 사안을 어떤 스케일의 문제로 규정하는 가로 이해된다. 즉 스케일은 이미 규정된 혹은 불변의 지리적 범위가 아니라, 정치적 구성물이라는 점이며 어떠한 스케일로 특정 사안을 정치적으로 논의할 것인가가 스케일의 정치의 핵심이 된다. 그렇다면 지명에서의 스케일의 정치는 지명의 변화에 연관된 사회적 집단들이 어떤 스케일에서 이 문제를 해결하고자 하는가의 문제가 된다. 이는 향후 지명을 둘러싼 갈등에 있어서 특정 집단이 어떤 지리적 스케일에서 해당 문제를 해결하려고 하는지에 대한 실제적인 연구의 필요성을 제시한다. 예를 들어 최근 들어 많이 일어나는 역명(예, 천안-아산역), 교량이나 대형 건축물(예, 거가대교, 삼천포대교)을 둘러싼 명칭 분쟁은 인접 시·군 전체의 문제인가? 아니면 일부 이해당사자들의 문제인가? 혹은 이해당사자들이 이러한 문제를 어떻게

시·군 전체의 문제로 확대할 수 있었는가? 등에 대한 실제적인 연구가 필요하다는 것이다. 행정구역 개편으로 인한 명칭 분쟁에 있어서도 이러한 명칭 분쟁이 시·군 간 대립일 수도 있으며, 일부 이해당사자들이 시·군의 자존심을 내세워 정치적인 실익을 추구하는 전략의 일환일 수도 있기 때문이다.

전술한 바와 같이 최근의 지명연구의 동향중 하나는, 지명을 둘러싼 사회·정치적 과정에 대한 강조이다. 지명의 연원과 변화과정, 혹은 고지명의 비정 등에 대한 전통적인 연구경향 이외에도 지역 정체성의 표상으로서의 지명을 둘러싼 문화정치적 논의, 사회 집단 간 갈등 등이 주요한 연구주제로 등장하였다. 이어지는 장에서는 1990년대 중반 이후 지속되어온 행정구역 개편 과정에서 등장한 지명분쟁을 사례로 지명을 둘러싼 지역 간 갈등의 형태와 결과를 살펴보고자 한다. 십여년이 지난 행정구역 개편과 관련된 주민갈등을 재차 논의하는 이유는 지금 현재에도 지명은 변화하고 있고 지명관련 갈등은 지속되고 있기 때문이다. 일례로, 오랜 논쟁을 거치고 있지만 향후 실행의 가능성이 높은 행정구역 통폐합 정책은 지명과 관련된 논쟁과 갈등을 양산할 가능성이 매우 크다. 또한 장소에 대한 부정적인 인식을 없애고 인지도를 높이기 위한 인위적인 행정구역 명칭 개편이 이루어지고 있음을 감안하면 지명의 변화와 그에 따른 정치적 갈등은 늘 그렇듯이 현재진행형인 것이다.

### 3. 행정구역 개편으로 인한 시·군 명칭의 변화

#### 1) 도농통합 행정구역 개편으로 인한 갈등

1990년대 중반 실시된 행정구역 개편은 도농분리에 기반을 두고 있는 지방행정구역을 도시와 농촌의 통합체제로 개편하기 위한 시도였다. 군에서 읍과 시를 분리하는 기존의 도농분리형 지방행정구역은 필연적으로 군지역의 재정력이 취약해지는 결과를 낳았으며, 교통·통신의 발달로 인해 주민들의 생활권은 증대되어 시와 군을 넘나들고 있었으나, 여전히 행정구역은 생활권의 변화를 반영하고 있지 못해, 행정구역과 생활권이 불일치하는

문제점을 노정하고 있었다. 시·군 통합을 통해 취약한 군부의 재정력을 보완하고 규모의 경제를 달성하는 것을 목표로 삼은 행정구역 개편은 동시에 행정비용의 감소, 도시개발을 위한 용지 확보, 도시화된 지역 내에 입지하고 있는 혐오 시설의 재배치 등의 다양한 효과가 발생할 것으로 기대되었다(지상현, 2000; 임창호, 1995). 1994년 시·군 통합을 추진하여 33개의 시·군이 통합을 확정하였고, 통합 반대가 결의된 시·군을 대상으로 주민의견을 다시 물어 7개의 시·군이 추가로 통합되었으며, 이후 여수시·여천시·여천군이 여수시로 통합, 마산·창원·진해가 창원시로 통합되었고, 최근 청주시와 청원군이 통합을 결정하였다. 그러나 행정구역 개편 과정에서 일어나는 많은 갈등들은 행정구역 개편의 추진을 어렵게 만들었고, 일부 지역은 시·군 통합이 실패하는 결과를 낳았다. 시·군 통합과정에서 나타난 갈등들은 다양한 영역에 걸쳐서 일어났는데, 통합 시청사의 입지, 통합시 명칭, 쓰레기 매립장, 화장장, 군부대 등 비선호시설의 입지 등이 주요한 갈등의 요인이 되었으며, 행정구역 개편과 동시에 이루어진 행정구역 경계지역에 대한 행정구역 미세조정, 사회단체 간의 통합, 기존 시·군청과 관계를 지속해오던 지역 산업체의 반발 등의 다양한 갈등이 발생하였다(지상현, 2000; 강현수, 1997; 김진홍, 2009). 김진홍(2009)은 시·군 통합의 갈등요인을 정치적, 경제적, 사회적, 절차적, 관료적 요인으로 구분하고 이를 갈등요인, 갈등주체, 갈등발생시기로 나누어 분석하여, 기대되는 경제적 피해와 사회적 차별이 도농통합의 주요 갈등요인이었음을 주장하고 있다. 지상현(2000)은 시·군 통합의 갈등을 입지적(locational) 갈등과 영역적(territorial) 갈등으로 구분하고 있는데, 입지적 갈등은 통합 시청사의 입지, 혹은 비선호시설의 입지 등과 같이 특정 시설의 입지와 관련되어 있어, 이로써 혹은 해로운 외부효과로 설명될 수 있다고 보았다. 즉 특정 시설로 인한 피해는 국지적이지만, 그 혜택은 시의 구성원 전체에게 돌아간다면, 시청사의 유치와 군청사의 역할 축소 혹은 시청사로의 통합과 같은 경우에 주민의 반발과 그 지역적 규모는 충분히 예측 가능한 것이었다. 이러한 입지적 갈등은 적

표 1. 도농통합도시 지명 유래

| 현재 행정구역 | 과거 행정구역 | 유래  |
|---------|---------|---|
| 남양주시    | 남양주군    | 1980년, 양주군에서 분리될 때, 양주의 남쪽이라 하여 붙여짐.  |
|         | 미금시     | 1914년, 행정구역 개편에 따라 '미금'면이 신설됨.  |
| 강릉시     | 명주군     | 757년, 기존의 하슬라를 명주로 개칭됨.   |
|         | 강릉시     | 1308년, 처음 강릉이라는 지명이 사용됨.  |
| 평택시     | 평택군     | 고려시대부터 사용됨.   |
|         | 송탄시     | 1914년, 행정구역 개편 시 송장면과 일탄면(혹은 이탄면)에서 한글자씩 따서 명명됨.                                    |
| 충주시     | 충주시     | 930년, 중원이 충주로 개칭됨.  |
|         | 증원군     | 신라 경덕왕 때, 증원경으로 개칭됨.  |
| 보령시     | 보령군     | 고려 초, 신읍현이 보령으로 개칭됨.  |
|         | 대천시     | 대천은 하천 지명에 기인하며, 행정 지명으로는 1914년, 행정구역 개편으로 인해 대천을 사이로 있던 두 면(面)이 통합하면서 대천면이 됨.      |
| 아산시     | 아산군     | 백제 때, 이 지역에 있던 어금니 바위에서 아술(牙述)이라는 지명이 생겼고, 이후 차례로 음봉, 아주로 고쳐진 뒤, 조선 초 아산(牙山)으로 개칭됨. |
|         | 온양시     | 1442년, 세종이 이 곳의 온천을 다녀간 후, 기존의 온수를 온양으로 개칭함.  |
| 군산시     | 군산시     | 군산은 고군산열도에서 기인하며, 1710년 고군산열도에 있던 군산진(陣)을 왜구를 피해 연안으로 옮기고 군산진으로 그대로 부르면서 시작함.       |
|         | 옥구군     | 757년, 마서량현이 옥구현으로 개칭됨.  |
| 익산시     | 익산군     | 1413년, 익주가 익산으로 개칭되면서 등장함.  |
|         | 이리시     | 1931년, 익산면이 익산읍으로 승격되고 이후 이리읍으로 바꾸어 부르게 됨   |
| 순천시     | 순천시     | 1309년, 승평군이 승주목으로 승격되었고, 2년 후 순천부로 강등하면서 순천이라는 지명이 등장함.                             |
|         | 승주군     | '995년, 승주 연해군 절도사로 삼았다'에서, 승주가 처음 등장함.  |
| 여주시     | 여주시     | 고려 때, 해읍현이 여수현으로 개칭됨.   |
|         | 여천군     | 1949년, 여수읍이 여주시로 승격함과 동시에 나머지 지역이 여천이 됨.  |
| 포항시     | 포항시     | 1732년, 포항창을 개설하면서 등장하였고, 1914년 행정구역 개편 때 포항면이 됨.                                    |
|         | 영일군     | 예부터 영일과 연일을 함께 써왔으나, 영일(迎日)로 쓰는 경우가 많았음.  |
| 김천시     | 김천시     | 1914년, 행정구역 개편 때 김산군·지례군·개령군이 김천군으로 통합되면서 행정 지명으로 사용됨. 조선 시대 이 지역에 김천역(驛)이 존재함.     |
|         | 금릉군     | 1914년, 금릉면이 신설되면서 처음 등장함.   |
| 구미시     | 구미시     | 기존의 상구미면과 하구미면이 통합하여 1914년 구미면이 신설됨. 혹은 구며(仇旃)라는 옛 지명에서 기원하였다는 설도 있음.               |
|         | 선산군     | 1413년, 기존의 선주가 선산으로 개칭됨.  |
| 영주시     | 영주시     | 1914년, 영천군에 주변 군의 여러 면을 떼어 통합하여 신설. 지명 유래는 고려 고종 때 지영주사(知榮州事)로 승진시킨 지명을 빌어다가 사용함.   |
|         | 영풍군     | 1980년, 영주군의 영주읍이 영주시로 승격되면서 시역을 제외한 지역이 영풍군으로 신설되면서 비롯함.                            |
| 문경시     | 점촌시     | 점촌이라는 지명은 조선시대 동리명에서 유래하며, 1956년 호서남면이 읍으로 승격되면서 점촌읍으로 개칭됨.                         |
|         | 문경군     | 1018년 이후, 문희군이 문경으로 변경됨.  |

|     |      |  |
|-----|------|--|
| 마산시 | 창원군  | 1408년, 의창·회원 두 현을 병합해 창원부가 만들어졌으며, 의창의 ‘창’과 회원의 ‘원’을 따서 명명됨.   |
|     | 마산시  | ① 원래 오산진이었으며, 오(午)를 마(馬)로 고쳐 마산이 되었다는 설.<br>② 고려시대 원의 목마장에서 유래한 용마산에서 기원했다는 설.<br>③ 조선시대 조창에서 유래한 두척산에서 두(斗)는 말, 척(尺)은 자이며, 이로서 마재(말재)에서 기원했다는 설.<br>1760년, 마산포 조창이 설치됨. |
| 진주시 | 진주시  | 995년, 진주정해군절도사를 두면서 진주가 처음 등장함.  |
|     | 진양군  | 1392년, 진주정해군절도사가 진양대도호부로 승격되면서 처음 등장함.   |
| 통영시 | 통영군  | 1604년, 거제의 삼도수군통제영이 이 곳으로 이영되면서 통영이 지명으로 사용됨. (統營 = 水軍統制使의 營址)   |
|     | 충무시  | 1955년, 통영읍이 시로 승격되면서 충무공의 시호를 따서 충무시가 신설됨.   |
| 거제시 | 거제군  | 757년, 거제로 개칭됨.   |
|     | 장승포시 | 1769년, 이운 10방 가운데 한 마을이 장승거리(長承巨里)였다고 하며, 1935년 이운면이 장승포읍으로 승격함.   |
| 사천시 | 사천군  | 1413년, 사천으로 개칭하면서 처음 등장함.  |
|     | 삼천포시 | 조선 전기에 현재 동서금동 지역에 삼천진(三千鎭)이 있었다고 함.   |

자료: 국토지리정보원, 2008, 한국 지명유래집: 중부편  
 국토지리정보원, 2010, 한국 지명유래집: 전라·제주편  
 국토지리정보원, 2010, 한국 지명유래집: 충청편  
 국토지리정보원, 2011, 한국 지명유래집: 경상편

절한 보상정책 등으로 해결될 가능성이 큰 갈등임에 반해, 영역적 갈등은 지역정체성과 관련된 것으로 지역 정체성과 지역적 자존심 등이 얽혀져 있어 갈등의 해소는 어렵고 뿌리 깊은 갈등의 원인이 된다. 이러한 영역적 갈등의 핵심 요인 중 하나는 지명과 관련된 것인데, 전술한 바와 같이 지명이 지역의 정체성을 집약적으로 표상한다는 점에서(이영희, 2010), 도농 통합 당시 심각한 갈등의 원인이 되었고, 현재도 지속적인 갈등의 원인이 되고 있다<sup>4)</sup>.

## 2) 통합시 명칭을 둘러싼 갈등

통합시 명칭을 둘러싼 갈등은 행정구역 개편과정에서 가장 큰 갈등 중 하나였다. 시·군 명칭이 상이한 경우 어느 한쪽 명칭을 따라야 하는 상황에서 오랫동안 사용해왔던 명칭을 포기해야 하는 시·군의 반대는 매우 격렬하였다(내무부, 1995). 이러한 시 명칭을 둘러싼 갈등은 각 시·군의 상황에 따라 다른데, 간략하게 유형을 구분해보면, 첫째로 시·군의 명칭이 같은 경우가<sup>5)</sup> 있다. 이러

한 경우 기존명칭을 그대로 사용하게 되므로 분쟁의 소지가 없었는데 반해, 시·군 통합과정에서 시·군의 명칭이 상이한 경우에는 지명의 결정이 심각한 주민갈등을 초래하였다. <표 1>은 통합된 시·군 중 명칭이 상이하였던 시·군의 지명의 유래를 간략하게 보여주고 있다. 표에서 보듯이 우리나라의 시·군 명칭은 대부분 오래된 역사적 연원을 가지고 있어, 지역 주민들이 애착을 가지는 경우가 많다. 읍지역이 성장하여 군에서 분리될 때에도 새로운 명칭을 찾기보다 과거에 사용하였던 지명을 찾아 사용함으로써 대부분의 지명이 역사적 근거를 갖게 되었던 것이다. 이 중 상당수는 김순배(2010)가 지적한 바와 같이 스케일 상승으로 해석할 수 있는데, 예를 들어 송탄시의 경우 1914년 행정구역 개편 당시, 송장면과 일탄면의 면지역 지명을 결합하여 시 지명으로 사용하게 되었다. 또한 구미의 경우 면의 이름으로 사용되었던 구미가 시의 지명으로 사용되었다. 또한 한국의 지방행정구역 개편이 1914년에 대규모로 이루어지고, 이후 읍의 시승격도 1980년대 이전에 이루어진 곳이 많아 시로 승격된 지역도 비교적 오랫동안

동안 해당 지명을 사용해온 터라 각 시·군은 오랫동안 사용되어왔던 지명을 고수하기 위해 다양한 전략을 통해 지역정치에서 승리하고자 하였다.

### 3. 시명칭을 둘러싼 갈등과 결과

#### 1) 정치적 전략과 정당성의 획득

자신들의 시·군 명칭을 고수하기 위해 각 세력들은 자신들의 주장의 정당성을 확보하고자 하였는데, 역사성과 정통성을 강조하는 전략과 지명도 및 경제적 이유를 강조하는 전략이 주를 이루었다. 온양시와 아산군의 통합 과정에서 온양시 측에서는 온양은 과거 온양온천에 왕의 행궁(行宮)이 있었던 것처럼 온천으로 가장 유명한 도시이며, 이는 역사적인 의미가 있는 지명임을 강조하였으나, 아산의 경우는 온양은 아산사에서 분리되었으며 아산은 아산만과 현충사로 널리 알려져 있는 역사적인 지명임을 강조하였다. 즉 역사성, 지명도라는 측면에서 양 시·군은 팽팽하게 맞섰던 것이다. 아산군 의회가 발표한 통합시 명칭에 관한 의견서에는 이러한 주장이 잘 나타나 있는데 그 내용을 옮겨보면, “아산군은 역사적인 정통성과 지역의 발전 잠재력 및 양 지역의 주축, 그리고 온양시가 아산군에서 분리되었으므로 통합 시에도 같은 뿌리인 아산시로 해야 한다는 지극히 당연하고 상식적이며 합리적인 논리인데 비하여... (하략)”라고 주장하고 있다(아산군과 온양시 주장의 논리성, 지상현, 2000, p.100에서 재인용).

구미와 선산의 경우에서도 선산군 지역에서는 선산이 고려시대부터 사용된 역사적인 명칭임을 강조 하였다. 구미와 선산의 경우 1차 주민 의견조사 시에는 단순히 통합에 대한 의견만 물었지만 지명을 둘러싼 갈등이 격화되고 통합이 무산될 지경에 이르자 2차 주민의견조사를 실시하기도 하였다. 2차 주민 의견조사는 지명에 집중하였는데 의견조사서는 지지하는 지명으로 결정되지 않는다고 하더라도 통합을 추진할 의향이 있는 지를 물었다. 의견조사서는 구미시와 선산군을 통합할 경우 통합시의 명칭을 선산시 또는 구미시로 하더라도 찬성하시겠습니까?(구미시, 2006, 통합시정심일년백서)라고 질문을 하였다. 의견조사의 경우 구미시

의 경우 구미시 명칭이 고수되지 않으면 통합에 반대한다는 의견이 95%를 넘었으나, 선산의 경우 선산으로 결정되지 않으면 통합에 반대한다는 의견이 46.7%로 과반을 넘지 못해 최종적으로 구미시로 결정되었다. 지명에 대한 합의에 이르지 않은 보령-대천의 경우는 보령지역에서 대천은 단순히 해수욕장으로 유명한 지명이며, 보령은 고려시대 이후 사용되었던 지명임을 강조하며 보령의 정당성을 내세웠다. 또한 대천시가 보령군에서 분리된 지 고작 10년도 못 된다는 점을 강조하였다. 반면 대천 시민들은 보령이라는 지명이 오랫동안 사용된 지명이지만, 보령은 보령군 주포면 보령리에서 유래된 것으로 작은 리(里) 하나에서 유래된 명칭이 통합시를 대표할 수 없다고 맞섰다(연합뉴스, 1994년 5월 11일).

반면 일부 시·군은 지명의 역사적 정통성과 함께 경제력이나 향후 발전 잠재력, 지명의 인지도를 중심으로 정당성을 확보하고자 하였다. 구미시의 경우가 대표적인데, 구미시는 구미시 명칭이 선산시로 개칭될 경우 구미에 입지해있는 많은 기업들의 홍보비용이 증대되며 수출에 차질이 예상된다라는 논리를 폈다. 구미시는 구미시 이외의 명칭이 사용될 경우 삼성전자의 3백 82개 업체가 160개국을 넘는 교역상대국에 시명칭 변경을 알리기 위해 200억 이상의 비용이 들 것이라고 구체적인 비용을 제시하며 선산을 압박하였다(연합뉴스, 1994년 5월 19일자). 대천시의 경우는 전국적으로 유명한 대천해수욕장이 있는 대천이 인지도가 떨어지는 보령에 비해 유리한 지명임을 강조하는 전략을 사용하였다(연합뉴스, 1994년 5월 11일).

#### 2) 지역정치와 지명결정

그러나 역사적 정통성이나 경제력 자체가 지명을 결정하는 유일한 근거가 된 것은 아니었다. 일부 시·군은 자신들의 지명을 지키기 위해 정치적 자원을 동원하였는데, 이는 지명결정에 대한 명확한 법적·행정적 절차가 명시되어 있지 않고 단순히 시장·군수와 시·군 의회 의원들로 구성된 ‘시명칭 조정위원회’의 조정과 도의회의 의결을 거쳐 명칭이 결정되도록 하였기 때문이다(내무부, 1995). 따라서 시·군은 협상에서 유리한 위치를



지명의 정치지리학: 행정구역개편으로 인한 시 명칭 결정을 사례로

차지하기 위해 위에서 살펴본 지명의 역사성과 인지도, 해당 지역의 경제력 및 잠재력을 강조하였다. 그러나 대부분의 경우 이러한 역사성과 인지도를 둘러싼 논쟁은 정당성 확보를 위한 논리싸움의 평행선이었으며, 결정적으로는 지방의회 의원의 지역구의 위치가 중요했다. 또한 지명 결정과정에서 도의회의 의결은 별다른 영향을 미치지 못하였다. 예를 들어 구미·선산의 지명을 둘러싼 논쟁에서 도의회는 선산으로 의결하였으나, 결정이 번복되고 주민투표를 다시 실시하여 구미로 결정되는 절차상의 혼선을 보여주기도 하였다. 따라서 시·군의 명칭은 지방의회 의원과 시장 군수로 구성되는 시명칭 조정위원회의 결정에 따르는 경

우가 많았으며, 시명칭 조정위원회를 둘러싼 투쟁은 격화되었다. 그러나 이러한 지명을 둘러싼 정치적 투쟁의 승자와 패자는 지명의 역사성이나 지명도와 밀접하게 관련되어있다고 보기에는 무리가 있다. 지명의 역사성은 지역정치에서 유리한 위치를 차지하기 위한 동원 가능한 자원 중 하나이며, 그 자체가 지명결정의 근거가 되지는 못하였다. 그러나 부수적으로는 이러한 지명이 가지고 있는 역사성을 강조함으로써 각 시·군의 정체성이 오히려 강화되는 결과를 낳기도 하였다. Sack(1986)이 지적한 바와 같이 영토 전략(territorial strategy)은 내부와 외부를 분명하게 구분 짓게 되고, 이를 통해 자신에게 우호적인 세력과 적대적인 세력을 구

표 2. 시·군 통합지역의 기초의회의원 숫자(1994년 기준)

| 현재 행정구역 | 과거 행정구역 | 의원수 | 현재 행정구역 | 과거 행정구역 | 의원수 |
|---------|---------|-----|---------|---------|-----|
| 남양주시    | 남양주군    | 10  | 포항시     | 포항시     | 30  |
|         | 미곡시     | 7   |         | 영일군     | 16  |
| 강릉시     | 명주군     | 10  | 김천시     | 김천시     | 13  |
|         | 강릉시     | 21  |         | 금릉군     | 15  |
| 평택시     | 평택군     | 10  | 구미시     | 구미시     | 24  |
|         | 송탄시     | 8   |         | 선산군     | 8   |
|         | 평택시     | 7   | 영주시     | 영주시     | 13  |
| 충주시     | 충주시     | 16  |         | 영풍군     | 10  |
|         | 충원군     | 13  | 문경시     | 점촌시     | 7   |
| 보령시     | 보령군     | 11  |         | 문경군     | 9   |
|         | 대천시     | 7   | 마산시     | 창원군     | 8   |
| 아산시     | 아산군     | 11  |         | 마산시     | 40  |
|         | 온양시     | 7   | 진주시     | 진주시     | 27  |
| 군산시     | 군산시     | 23  |         | 진양군     | 4   |
|         | 옥구군     | 11  | 통영시     | 통영군     | 7   |
| 익산시     | 익산군     | 15  |         | 충무시     | 20  |
|         | 이리시     | 22  | 거제시     | 거제군     | 11  |
| 순천시     | 순천시     | 17  |         | 장승포시    | 7   |
|         | 승주군     | 11  | 사천시     | 사천군     | 8   |
| 여주시1)   | 여수시     | 28  |         | 삼천포시    | 16  |
|         | 여천군     | 7   |         |         |     |
|         | 여천시     | 9   |         |         |     |

출처: 각 시군 홈페이지

1) 1998년 통합당시 기준

음영으로 표시된 시·군은 기초의회 의원숫자가 적은 시·군의 명칭을 따른 지역

분하며 내적 결속을 꾀할 수 있는 근거가 된다. 따라서 시·군의 정체성은 지명으로 수렴되고, 지명 논쟁의 정치적 혼란 속에서 각 시·군은 내부적 결속을 다질 수 있었다. 이러한 경험은 이후의 선거에서 소지역주의 투표경향에 영향을 주었는데 시군 통합에 대한 피해의식을 자극하여 정치적 목적을 달성하고자 하였다(고성현, 1998).

1994년 통합된 시·군의 명칭결정 결과를 살펴보면 지명의 결정은 주로 정치적 자원, 그 중 시·군 의회위원의 수가 결정적인 요인임을 알 수 있다. 즉 시명칭 조정위원회가 기초의원과 기초자치단체장으로 구성되어있기 때문에 시·군 의회위원의 숫자가 많은 지역이 절대적으로 유리하였다. <표 2>는 시·군 통합지역 중 시·군의 명칭이 다른 경우의 기초의원 숫자를 비교한 것이다. 대부분의 지역에서 의원수가 많은 시·군 지역이 자신들의 지명을 관철하였다. 예외적인 지역은 김천·금릉, 이리·익산, 충무·통영, 사천·삼천포인데, 금릉은 김천읍이 1949년 김천시가 승격되면서 금릉면의 이름이 금릉군으로 스케일 상승한 경우이고, 이리시의 경우 일제 강점기에 익산읍에서 이리읍으로 개칭되었으며 이후 1949년 이리시로 승격되었다. 충무는 1955년 시로 승격되면서 통영에서 분리되어 새로운 이름을 얻게 되었다. 삼천포의 경우 1918년 삼천포면이 설치되고 1931년 삼천포읍으로 승격되었다. 이후 1956년 삼천포 시로 승격되어 통영군에서 분리되었다(국토지리정보원, 각년도). 또한 연안어업의 부진으로 지역경제가 어려움에 빠졌던 삼천포 지역은 통합에 찬성했지만, 산업단지의 입지 등으로 지역경제가 성장하고 있었던 사천시는 통합에 적극적이지 않았다(서울신문 2000년 2월 14일자). 즉 시·군 의회 숫자는 많지만 해당 지명을 사용한 역사가 짧거나, 일제에 의해 명명된 경우, 향후 발전전망이 불투명한 경우는 상대방에 비해 주장의 설득력이 부족했다고 판단할 수 있다. 그러나 지명의 역사성이 1990년 중반 시군통합으로 어수선한 지역정치에서 주된 고려대상이 아니었음을 감안하면 다른 이유 역시 고려되었음을 알 수 있다. 이는 시·군 통합의 정치적 거래과 중재로 설명해볼 수 있는데, 이 중 이리·익산, 삼천포·사천은 통합여부를 묻는 주민의견조사에서 군지역의 반대가 압도적으로 많았

던 지역으로, 익산군은 기존 군청이 이리시가 아닌 익산군 지역에 위치해있는 등 통합에 찬성할 이유가 적었다. 실제로 이리시는 88.1%의 통합찬성율을 보였음에 반해 익산군은 44.3%만이 찬성하였다. 이러한 분위기에서 이리시는 통합을 원할 경우 자신들의 지명을 관철하기 쉽지 않은 상황이었다. 삼천포시와 사천군의 경우도 삼천포시가 95.1%의 압도적인 찬성률을 보였음에 반해 사천군은 반대 73.2%로 통합이 무산된 전례가 있어 삼천포시의 입지는 좁았다. 통합 이후의 선거에서는 통합시의 명칭을 양보한 삼천포시에서 통합시장이 나와야 한다는 논리가 득세하였고 국회의원선거에서도 비슷한 경향이 나타났다(세계일보, 1995년 5월 24일자; 경향신문, 1996년 3월 3일자).

그러나 김진홍(2009)의 연구에 따르면 시·군 통합의 갈등의 가장 중요한 주체는 주로 지역주민인 것으로 나타나고 있다. 이는 지명을 둘러싼 갈등에서도 마찬가지인데, 지역주민들이 통합으로 인한 경제적 불이익, 혹은 지역적 자존심의 훼손을 우려함에 반해서, 지역정치인, 특히 지방의회의원과 달리 국회의원과 시장·군수는 시·군 전체의 민심을 파악하고 통합 이후의 정치적 입지를 동시에 고려할 수밖에 없었다. 따라서 소지역주의가 선거에 큰 영향을 미치는 지방선거에서 정치인들은 시·군의 이분법 보다는 해당 지역 주민의 전반적인 민심, 즉 해당 지역에서 찬성 혹은 반대하는 유권자의 숫자에 민감하였다. 이는 시·군의 인구규모에 큰 영향을 받는데, 시·군 의회 의원과는 다르게 지역 국회의원과 시장·군수는 통합 시 전체의 인구구성을 고려할 수밖에 없기 때문이었다. 따라서 <표 3>에서 보듯이 통영·충무, 익산·이리, 사천·삼천포를 제외하고는 인구규모가 큰 시·군이 지명 분쟁에서 승리하였다. 즉 예를 들어 인구가 적은 군의 군수 출신 정치인은 군의 이름을 지키는데 적극적이지 않을 가능성이 커진 것이다. 전반적인 경향과 다른 익산, 통영, 사천의 지역은 시 지역이 통합을 추진하기 위해 지명을 양보하는 전략을 사용하였다. 전술한 바와 같이 지명이 통합의 협상카드로 작용한 것이다<sup>9)</sup>.

통영·충무, 익산·이리, 사천·삼천포의 경우는 일견, 역사성이 시 명칭 결정을 좌우한 것으로 보이는데, 충무·이리·삼천포가 읍에서 시로 승격

표 3. 시·군 통합지역의 인구규모

| 통합시  | 통합이전 시 |         | 통합이전 군 |         |
|------|--------|---------|--------|---------|
|      | 지명     | 인구      | 지명     | 인구      |
| 남양주시 | 미금시    | 75,046  | 남양주군   | 145,639 |
| 강릉시  | 강릉시    | 153,624 | 명주군    | 68,799  |
| 충주시  | 충주시    | 140,977 | 충원군    | 67,749  |
| 보령시  | 대천시    | 54,894  | 보령군    | 72,961  |
| 아산시  | 온양시    | 65,299  | 아산군    | 88,338  |
| 군산시  | 군산시    | 204,505 | 옥구군    | 66,810  |
| 순천시  | 순천시    | 160,931 | 송주군    | 75,316  |
| 포항시  | 포항시    | 322,163 | 영일군    | 181,513 |
| 김천시  | 김천시    | 83,338  | 금릉군    | 71,398  |
| 구미시  | 구미시    | 210,203 | 선산군    | 64,674  |
| 영주시  | 영주시    | 84,673  | 영풍군    | 57,251  |
| 문경시  | 점촌시    | 47,740  | 문경군    | 54,134  |
| 마산시  | 마산시    | 384,977 | 창원군    | 92,456  |
| 진주시  | 진주시    | 256,425 | 진양군    | 75,695  |
| 통영시  | 충무시    | 97,528  | 통영군    | 46,334  |
| 거제시  | 장승포시   | 52,399  | 거제군    | 93,898  |
| 평택시  | 송탄시    | 97,653  |        |         |
|      | 평택시    | 90,565  | 평택군    | 110,939 |
| 익산시  | 이리시    | 216,655 | 익산군    | 103,810 |
| 사천시  | 삼천포시   | 66,058  | 사천군    | 56,697  |
| 여주시  | 여주시    | 185,356 |        |         |
|      | 여천시    | 73,836  | 여천군    | 71,555  |

출처: 주민등록 인구 통계(www.kosis.go.kr)

음영으로 표시된 시·군은 인구가 적은 시·군의 명칭을 따른 지역

되었다가 다시 통합하였기 때문이다. 그러나 이러한 단순한 설명은 사실을 오도할 수 있다. 다른 지역을 살펴보면 과거 읍·면 지역이 성장해 시로 승격했다가 군지역과 통합한 경우에도 시의 지명이 통합시의 지명으로 사용된 경우가 있기 때문이다(예, 구미시). 이는 오히려 시·군의 자원이 동원되는 과정이 달랐기 때문으로 설명할 수 있다. 지명에 대한 개개인의 의견이 지역의회와 지역정치인에 의해 수렴되고, 지역의 여론이 지명을 지키는 정치인의 지지로 이어지면, 해당 시·군 정치인은 지명 관련 논쟁에서 강경한 입장을 취할 수 있는 것이다. 즉 현재의 행정구역의 명칭을 지키자는 목소리가 적어도 해당 시군 스케일에서 상

당히 우세해야 하며 이를 위한 지역적 자원(대다수의 주민이 지원, 지역엘리트, 상공단체의 지원)이 효율적으로 동원되어야 한다는 것이다. 이 점에서 향후 스케일 정치에 대한 심층적인 사례연구가 필요하다. 즉 어떤 지역은 개인이나 집단 스케일에서 시·군 스케일로 지명에 대한 논의가 확장되었지만 다른 지역은 지명에 대한 논의가 시·군 스케일로 확장되지 못하였는가의 연구가 필요하다. 이를 위해서는 지역의 정치구도, 지역 개발 계획, 도시화의 패턴과 방향, 주민 생활권과 행정구역의 중첩여부 등 세밀한 연구가 이루어져야 할 것이다.

### 3) 시명칭 분쟁의 결과

시명칭 분쟁의 결과로 시·군의 명칭이 더 이상 공식적으로 사용되지 않게 되었다. 그러나 일부의 명칭은 살아남았는데, 상당수의 지명은 김순배(2010)의 연구가 보여주는 바와 같이, 스케일 하강의 형식을 취했다. 과거 군 지역이 통합시 명칭으로 통합되면서, 군의 이름으로 사용되었던 지명이 그보다 작은 스케일인 읍이나 면으로, 시의 명칭으로 사용되던 지명이 동의 명칭으로 사용된 경우가 많다. 그러나 스케일 하강조차 이루어지지 않은 시·군 명칭은 지도에서 사라지게 되었다.

그러나 사라진 명칭도 행정구역의 명칭으로는 그 운명을 다했지만, 그 흔적은 여러 곳에 남기고 있다. 학교명<sup>7)</sup>, 간판, 건물이나 구조물 명칭(예, 삼천포 대교), 사업체명칭, 관용구(예, 삼천포로 빠지다), 음식명(예, 충무김밥), 영화(예, 영화 ‘이리’) 등에 남겨져 있다. 사라진 명칭이 이러한 흔적만

남기는 것은 아니다. 전술한 바와 같이 지역정치 세력은 소지역감정을 이용하여 지속적으로 세력결집을 꾀하는데, 일례로 경부고속철도 천안아산역에 대한 지속적인 구 온양시민의 문제제기로 현재역 명칭이 천안아산역(온양온천)으로 변경되었다(이범관·김봉준, 2008, 268). 이러한 지명에 대한 문제제기를 통해 지명의 분쟁에서 패배한 지역은 영토전략을 통해 지역 내 세력의 결집을 꾀하게 된다. 온양의 사례에서 보듯, 이러한 지명을 통한 영토전략을 이용해 지역정체성을 회복하려는 노력은 주로 지명 분쟁에서 패배한 시·군의 자치단체장이나, 지역 유관단체장들이 많다. 이는 희미해지는 영역성을 강화하여, ‘우리’와 타자를 구분하는 전형적인 영토전략에 해당한다고 하겠다(Sack, 1986).

### 4. 결론

최근의 지명연구의 동향 중 하나는 지명의 변화

표 4. 통합시 행정구역명칭의 변경

| 유형     | 통합 이전 시   | 통합 이전 군  | 통합시 명칭   | 스케일 하강후 지명  |
|--------|---|--|--|---|
| 스케일 하강 | 강릉시<br>대천시<br>온양시<br>군산시<br>순천시<br>구미시<br>영주시<br>점촌시<br>장승포시<br>송탄시/평택시<br>여수시/여천시<br>포항시 | 명주군<br>보령군<br>아산군<br>옥구군<br>승주군<br>선산군<br>영풍군<br>문경군<br>거제군<br>평택군<br>여천군<br>영일군 | 강릉시<br>보령시<br>아산시<br>군산시<br>순천시<br>구미시<br>영주시<br>문경시<br>거제시<br>평택시<br>여수시<br>포항시 | 명주읍<br>대천동<br>온양동<br>옥구읍<br>승주읍<br>선산읍 <sup>1)</sup><br>풍기읍 <sup>1)</sup><br>점촌동<br>장승포동<br>송탄동<br>여천동<br>영일읍 |
| 소멸     | 미곡시<br>충주시<br>김천시<br>마산시<br>진주시<br>충무시<br>이리시<br>삼천포시                                     | 남양주군<br>중원군<br>금릉군 <sup>2)</sup><br>창원군<br>진양군<br>통영군<br>익산군<br>사천군              | 남양주시<br>충주시<br>김천시<br>마산시<br>진주시<br>통영시<br>익산시<br>사천시                            | 행정구역 명칭으로 사용되지 않음   |

1) 1980년 영주시가 시로 승격되면서 과거 영주읍 이외의 지역은 영주와 풍기의 앞 글자를 따서 영풍군으로 하였음. 엄밀하게는 스케일 하강의 일반적인 형태와 다르지만 통합이후 영풍의 흔적을 풍기읍에서 찾을 수 있다는 점에서 스케일 하강의 범주로 분류함

2) 마산시와 창원군의 통합에서 창원군의 일부분이 마산시와, 일부는 창원시와 통합 되었음. 그러나 창원시와 마산시의 통합과정에서는 오히려 창원시로 결정되고 마산은 마산 합포구, 마산 회원구 등 구명칭으로 스케일 하강됨.

과정 이면에 존재하는 사회적 관계와 그 관계망들의 정치적 경합관계에 대한 분석이다. 이를 통해서 어떤 사회적 집단들이 그들의 정체성을 한 지역의 대표적인 정체성으로 만들어내었는가? 그리고 그러한 정체성의 구성과정에서 배제된 집단에 대한 연구가 중요한 주제로 떠오르고 있다. 또한 이러한 정체성의 구성과정은 정치적 목적을 달성하기 위한 것으로 정치집단과 그 의도에 대한 연구로 이어지고 있다.

우리나라의 경우도 수많은 지명이 생겨나고 없어졌으며 이는 과거의 일만은 아니다. 왕조의 교체에 따라서 부와 현이 생겨나기도 하고, 1914년 일제에 의한 지방행정구역 개편이 이루어졌으며, 1995년 도농통합시가 출범하기도 하였다. 현재도 몇 개의 시·군을 통합하는 광역 행정체계가 논의되고 있기도 하다. 그러나 이 과정에서 시·군의 명칭은 단순히 갈등을 유발하는 요인 혹은 양보나 쟁취해야 할 대상으로 여겨져 왔던 것이 사실이다. 또한 본 논문에서 분석한 바와 같이 지명의 결정은 주로 시·군의 세력 경합으로 결정되었고, 일부 지명이 갖는 역사성이 고려되기도 하고, 때때로 정치적 타협의 결과물이기도 하였다.

즉 1990년대 중반의 시·군 통합적 행정구역 개편은 그 추진과정에서 시·군은 예측가능한 이익과 불이익을 계산해내고 대립하였으며, 이 과정에서 지명은 지역적 정체성 혹은 자존심의 상징으로 기능하였다. 따라서 지명을 둘러싼 갈등은 자신들의 정체성을 통합된 시의 정체성으로 만들기 위한 정치적 경합의 장이 되었다. 이러한 지명을 둘러싼 정치적 분쟁과 시군의 대립은 지명이 갖는 역사성과 지명도 등의 논리적 논쟁으로 이어졌으며, 지역내 중요한 정치적 이슈가 되었다. 그러나 이러한 갈등의 결과는 시의원의 숫자와 인구 규모 즉 지역의 정치적 자원의 양으로 결정되었다. 즉 지명이 소지역의 세력싸움으로 결정되는 경우가 많았던 것이다.

행정구역 개편 당시 지명을 둘러싼 싸움에서 패배한 지역은 과거 지명을 축소된 소규모 지역의 명칭으로 사용하거나, 그렇지 못한 경우 지도에서 지명이 사라지게 되었다. 그러나 행정구역의 명칭으로서 지명은 사라졌지만, 과거의 지명은 다양한 형태로 그 명맥을 이어오고 있다. 지명을 둘러싼

분쟁을 겪고, 지명이 결정된 이후에도 지명은 분쟁의 씨앗이 되고 있다. 지역정치세력은 영토전략 즉 영역성을 강조함으로써 지역내 내적인 결속력을 다지는 정치적 전략을 사용하게 되며, 이러한 영역성의 핵심에는 지명이 존재한다. 따라서 지명에 관한 끝나지 않는 논쟁은 정치세력에 의해 확대 재생산되며 이는 지역통합의 장애물이 되고 있다. 이는 향후의 지명 개편에 있어서 합리적인 주민의견수용, 지명의 역사성과 고유성을 살리는 방안, 갈등을 최소화 할 수 있는 법적·제도적 보완에 대한 연구가 필요함을 시사하는 바가 크다.

### 사사

자료의 정리를 도와준 이진수 학생에게 고마움을 표합니다.

### 주

- 1) 구약성서의 에덴(Eden), 길가메시 서사시의 우르크(Uruk), 단군신화의 태백산 등을 예로 들 수 있다.
- 2) 지명에 대한 지식이 오래되고 진부하며, 사람들을 지리로부터 멀어지게 하는 원인으로 치부되지만 동시에 지리지식의 근간을 이루는 것임을 부정할 수 없다(Helgren, 1983, 176-178).
- 3) 최근에 행정구역 명칭을 변경한 사례는 매우 많은데, 주된 이유는 부정적인 어감이나 이미지를 피하기 위하거나(서울시 광진구 모진동 → 화양동, 충주시 이류면 → 대소원면, 영주시 단산면 → 소백산면), 지역 브랜드의 상승을(충주시 상모면 → 수안보면, 평창군 도암면 → 대관령면, 영월군 서면 → 한반도면, 영월군 하동면 → 김삿갓면) 기대하기 때문이다(중앙일보, 2012.3.28 인터넷판).
- 4) 온양과 아산이 통합된 아산시의 경우 현재도 일부 주민들이 온양시로의 환원을 요구하고 있다(서울신문 2011.3.7일자). 이는 통합이후 지속되온 문제로써 2006년에는 온양출신 전·현직 기관단체장 20여 명이 온양시의 명칭변경을 행정자치부에 탄원하기도 하였다(뉴스1, 2006년 12월 28일자). 사천시의 경우도 통합청사의 위치를 결정하지 못한 상태에서 2000년 삼천포 시명 되찾기 운동본부가 결성되는 등 갈등이 지속되었다(연합뉴스, 2000년 2월 7일자).
- 5) 춘천시, 원주시, 삼척시, 제천시, 공주시, 서산시, 정읍시, 남원시, 나주시, 경주시, 영천시, 상주시, 경산시, 창원시, 밀양시, 천안시, 김해시, 광양시, 울산시, 안동시 등이 이에 속한다. 이들 시는 과거 읍지역이 시로 승격되면서 군에서 분리될 때 명칭을 바꾸지 않고 그대로 사용한 경우에 속한다.

- 6) 비슷한 예로, 목포시와 무안군 지역은 통합에 실패하였는데, 목포시 의회는 통합될 경우 목포라는 지명을 포기하고 시청과 행정기관을 무안으로 이전하겠다고 결의하기도 하였다(경향신문, 1994년 4월 27일자)
- 7) 익산시를 예로 들자면, 시·군통합이 된지 15년이 지났지만, 아직까지 '이리'는 학교명에 빈번히 등장한다. 이리초등학교, 이리계문초등학교, 이리고현초등학교, 이리남초등학교 등 초등학교 25개, 이리중학교, 이리남중학교, 이리북중학교 등 중학교 등 6개, 이리고등학교, 이리공업고등학교 등 3개가 된다. 이 중 상당수는 통합이전에 개교한 학교들이지만 일부는 통합이후에도 이리라는 명칭을 사용하였다.

## 문헌

- 강현수, 1997, 특별기획, 도시와 농촌의 통합과 갈등; 토론-노동통합과 갈등, 공간과 사회, 8, 139-151.
- 고성현, 1998, 통합선거구의 소지역주의 투표행태에 관한 연구: 14대·15대 총선의 비교, 국민대학교 석사학위논문.
- 구미시, 2006, 통합시정십일년백서.
- 국토지리정보원, 2008, 한국 지명유래집: 중부편
- 국토지리정보원a, 2010, 한국 지명유래집: 전라·제주편
- 국토지리정보원b, 2010, 한국 지명유래집: 충청편
- 국토지리정보원, 2011, 한국 지명유래집: 경상편
- 권선정, 2004, 지명의 사회적 구성, 지리학연구, 38(2), 167-181.
- 김기혁, 2004, 조선지리지자료(1910)중 부산 지명자료, 부산지역연구, 10(1), 143-214.
- 김기혁·임종욱, 2008, 지리학에서의 지명연구 동향, 지명의 지리학, 푸른길, 15-32.
- 김순배, 2010, 지명의 스케일 정치: 지명 영역의 스케일 상승을 중심으로, 문화역사지리, 22(2), 15-37.
- 김순배, 2011, 명명 유연성에 따른 지명 유형과 문화정치적 의의, 한국지역지리학회지, 17(3), 270-296.
- 김순배·류제현, 2008, 한국 지명의 문화정치적 연구를 위한 이론의 구성, 대한지리학회지, 43(4), 599-619.
- 김진흥, 2009, 시군통합의 갈등요인에 관한 연구-시군통합지역의 공무원 인식을 중심으로-, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 내무부, 1995, 행정구역 개편 백서.
- 류연택, 2006, 스케일의 정치: 한국 주택정치에서의 지리적 스케일의 사회적·정치적 구성, 대한지리학회지, 42(5), 691-709.
- 박배균, 2009, 초국가적 이주와 정착을 바라보는 공간적 관점에 대한 연구: 장소, 영역, 네트워크, 스케일의 4가지 공간적 차원을 중심으로, 한국지역지리학회지, 15(5), 616-634.
- 양보경, 2004, 조선시대 고지도에 표현된 동해지명, 문화역사지리, 16(1), 89-111.
- 예경희, 1998, 충북 충주호의 지명분쟁, 도시·지역개발연구, 6, 9-19.
- 오상학, 2005, 대동여지도의 지명에 관한 연구: 경기도 지명을 중심으로, 지리학논총, 45, 395-413.
- 이강원, 2010, 『대동여지도』백두산·두만강 일대에 표시된 몇 가지 지명의 검토-국경인식, 위치, 어원 및 오기 문제를 중심으로-, 한국지역지리학회지, 16(5), 474-496.
- 이기봉, 2005, 청구도와 동여도의 지명 위치 비정에 대한 일고찰-충청도의 해미현을 사례로-, 문화역사지리, 17(1), 84-102.
- 이기석, 2004, 지리학 연구와 국제기구-동해명칭의 국제표준화와 관련하여-, 대한지리학회지, 39(1), 1-12.
- 이범관·김봉준, 2008, 지명분쟁의 예방과 해결에 관한 연구, 한국지적학논총, 24(2), 267-280.
- 이영희, 2010, 지명을 통한 장소 정체성 재현과 지명영역의 변화: 충주 지역 지명을 사례로, 한국지역지리학회지, 16(2), 110-122.
- 임창호, 1995, 도농통합 논의의 전개과정과 향후 과제, 토지연구, 9·10, 6-26.
- 정장호, 1998, 강원도 지명의 유형별 분포에 관한 지리학적 연구(4)-양구군·인제군 및 고성군을 중심으로-, 강원대학교 강원문화연구, 17, 1-23.
- 정치영, 2005, 마을명 분석을 통한 마을 입지 및 지역성 연구-경기도와 함경도의 비교-, 문화역사지리, 17(2), 58-73.
- 정현주, 2006, 사회운동의 공간성: 사회운동연구에 있어서 지리학적 기여에 대한 탐색, 대한지리학회지, 41(4), 470-490.
- 주성재, 2010, 동해의 지정학적 의미와 표기문제,

- 한국지도학회지, 10(2), 1-11.
- 주성재, 2011, 유엔의 지명 논의와 지리학적 지명 연구에의 시사점. 대한지리학회지, 46(4), 442-464.
- 지상현, 2000, 행정구역 개편으로 인한 갈등의 유형과 특성에 관한 연구, 지리학논총, 35, 95-114.
- 한국지명학회, 2007, 한국지명연구, 한국문화사
- Alderman, D., 2003, Street names and the scaling of memory: the politics of commemorating Martin Luther King, Jr within the African American community, *Area*, 35(2), 163-173.
- Azaryahu, M., 1997, German reunification and the politics of street names: The case of East Berlin, *Political Geography*, 16(6), 479-493.
- Cresswell, T., 1996, *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Delaney, D and Leitner, H., 1997, The political construction of scale, *Political geography*, 16 (2), 93-98.
- Gudde, E. and Bright, W., 2004, *California place names: the origin and etymology of current geographical names*, Univ of California Press, Berkeley and Los Angeles..
- Helgren, D., 1983, Place name ignorance is national news, *Journal of Geography*, 82(4), 176-178.
- Herb, G., 2004, Double Vision: Territorial Strategies in the Construction of National Identities in Germany, 1949~1979, *Annals of the Association of American Geographers*, 94 (1), 140-164.
- Kadmon, N, 2000, *Toponymy: the lore, laws, and language of geographical names*, Vantage Press, New York.
- Kearns, R. and Berg, L., 2002, Proclaiming place: towards a geograph of place name pronunciation, *Social and Cultural Geography*, 3(3), 283-302.
- Light, D. 2004, Street names in Bucharest, 1990-1997: exploring the modern historical geographies of post-socialist change, *Journal of Historical Geography*, 30, 154-172.
- Marston, S., 2000, The social construction of scale, *Progress in Human Geography*, 24(2), 219-242.
- Massey, D., 1994, *Space, Place, and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- Mitchell, D., 2000, *Cultural Geography: A Critical Introduction*, Blackwell, Oxford.
- Rose-Redwood, R., Alderman, D. and Azaryahu, M., 2010, Geographies of toponymic inscription: new directions in critical place-name studies, *Progress in Human Geography*, 34(4), 453-470.
- Sack, R., 1986, *Human Territoriality: Its theory and history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Swyngedouw, E., 1997, Neither Global nor Local: "Glocalization" and the Politics of Scale, in Cox, K.(eds.) *Spaces of globalization*, The Guilford Press, New York, 137-166.
- West, R., 1954, The Term "Bayou" in the United States: A study in the Geography of Place Names, *Annals of the Association of American Geographers*, 44(1), 63-74.
- Zelinsky, W. 1967, Classical Town Names in the United States: The Historical Geography of an American Idea, *Geographical Review*, 57(4), 463-495.
- Zelinsky, W. 1997, Along the frontiers of name geography, *The Professional Geographer*, 49 (4), 465-466.
- Zelinsky, W. 2002, Slouching toward a theory of names: A tentative taxonomic fix, *Names*, 50 (4), 243-262.
- <경향신문> 말 많고 탈 많은 시군통합 찬반투표 현장, 1994년 4월 27일, 5면.
- <경향신문> 텃밭 동요에 신한국 곤혹, 1996년 3월 3일, 5면.
- <뉴시스> <클릭> '은양시' 명칭부활 수면 위, 2006년 12월 28일, 인터넷판

[http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD  
&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000273972](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000273972)  
〈서울신문〉 충남 아산시 이름, 온양시로 환원하라,  
2011년 3월 7일, 인터넷판  
[http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=2  
0110307012017](http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110307012017)  
〈서울신문〉 경남 사천시 통합청사 건립, 2000년 2  
월 14일자 29면  
〈세계일보〉 “자존심” 내세워 지역감정 자극, 1995  
년 5월 24일, 5면  
〈연합뉴스〉 〈화제〉 통합시 명칭 어떻게 될까, 주  
민들 대립양상, 1994년 5월 11일, 인터넷판  
[http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD  
&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003843685](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003843685)  
〈연합뉴스〉 구미시 명칭변경되면 2백억원이상 경

제손실 예상, 1994년 5월 19일, 인터넷판 [http://  
news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mi  
d=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003847449](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003847449)  
〈연합뉴스〉 사천-삼천포 통합부터 신청사 개청까  
지 12년, 2010년 2월 7일, 인터넷판  
[http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD  
&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003109837](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003109837)  
〈중앙일보〉 김삿갓면, 한반도면 ... 동네이름 언제  
바꿨지?, 2012년 3월 28일, 인터넷판  
[http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp  
?total\\_id=7732847&cloc=olink|article|default](http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=7732847&cloc=olink|article|default)  
서울특별시 관악구청 홈페이지([http://www.gwanak.  
go.kr](http://www.gwanak.go.kr))

(접수: 2012.6.28, 수정: 2012.7.27, 채택: 2012.8.19)