

# 신도시지역 행정구역개편에 대한 연구

이향수<sup>1</sup>, 이성훈<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>건국대학교 인문사회융합대학 교수, <sup>2</sup>고려대학교 경제통계학부 경제정책학전공 교수

## A Study on the Reorganization of Administrative Districts in New Town

Hyangsoo Lee<sup>1</sup>, Seong-Hoon Lee<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>College of Humanities and Social Sciences, Konkuk University, Professor

<sup>2</sup>Dept. of Economics, Korea University, Professor

요 약 본 연구에서는 C시 사례를 중심으로 행정구역 개편에 대한 사례를 살펴보고 우리나라 행정구역 개편에 있어서의 시사점을 밝혀보고자 한다. 연구대상 기업도시지역에는 2개의 면단위 지역과 1개의 읍지역으로 구성이 되어 있다. 그렇다면 과연 이들 지역은 신도시라는 거대한 메가폴리스로 하나의 행정구역으로 통합하는 것이 옳은 것인가? 아니면 그대로 분리하는 것이 옳은 것인가? 이러한 질문을 가지고 본 연구는 시작되었다. 본 연구에서는 행정구역 개편과 관련된 이론들에 대한 문헌연구를 하고, 해당 신도시 지역의 관련 이슈들을 살펴보았다. 이를 통해 행정구역 개편을 추진함에 있어 고려해야 할 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 다양한 이해관계자들의 협조와 이해가 필요하다. 둘째, 통합 시 통합의 목표 및 비전을 제시해야 한다. 셋째, 통합 전 충분한 검토가 필요하다. 넷째, 공동체를 존중하는 것이 중요하다. 다섯째, 이해관계 집단의 양보와 조정이 필요하다. 여섯째, 행정구역 개편과정은 절대적으로 민주적이고 공정해야 한다.

주제어 : 생활권, 행정구역, 행정구역 개편, 특정 읍면통합, 출장소

**Abstract** In this study, we examine the case of administrative reorganization centered on the case of specific region C and try to clarify implications for the reorganization of administrative district in Korea. The target city for the study is composed of two surface units and one town area. Is it right to integrate these areas into a single administrative district with a huge megapolis, a new city? Or is it right to separate it? This study has begun with these questions. In this study, we conducted a literature review on the theories related to the administrative district reform and examined related issues in the new city area. The policy implications that should be considered in promoting administrative district reform are as follows. First, cooperation and understanding of various stakeholders is needed. Second, the goals and vision of integration should be presented. Third, sufficient review is needed before integration. Fourth, it is important to respect community. Fifth, concession and coordination of interest groups are necessary. Sixth, the administrative reform process must be absolutely democratic and fair.

**Key Words** : Living area, Administrative district, Administrative district reform, Specific municipal integration, Branch office

### 1. 서론

행정구역 개편은 행정편의를 위해서 인위적으로 구역

을 구분하기 때문에 행정기관에 의해 조정이 일어난다. 일부지역의 경우 급속한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 특정지역의 경우 이전의 행정구역을 개편하여 새로운

\*Corresponding Author : Seong-Hoon Lee(leeseonghoon@korea.ac.kr)

Received June 15, 2018

Accepted September 20, 2018

Revised July 31, 2018

Published September 28, 2018

행정구역으로의 개편이 필요하기도 하다[1]. 행정구역의 개편에 대한 논의는 크게 통합론과 분리론으로 구분할 수 있다. 통합론과 분리론은 행정관리상의 효율성과 지방자치 측면에서의 민의 반영 등에 대한 가치관이나 철학이 다르므로 인해 야기되어 진다.

본 연구에서는 C시 사례를 중심으로 행정구역 개편에 대한 사례를 살펴보고 우리나라 행정구역 개편에 있어서의 시사점을 밝혀보고자 한다. 연구대상 기업도시지역에는 2개의 면단위 지역과 1개의 읍지역으로 구성되어 있다. 그렇다면 과연 이들 지역은 신도시라는 거대한 메가폴리스로 하나의 행정구역으로 통합하는 것이 옳은 것인가? 아니면 그대로 분리하는 것이 옳은 것인가? 그것도 아니라면 현행 행정구역을 유지한 채 출장소를 설치하는 것이 나은 선택일까? 이러한 질문을 가지고 본 연구는 시작되었다. 연구 대상 신도시 지역은 여러 가지 선택지를 가지고 있으나 해결이 쉬워 보이지 않는다.

이하에서는 먼저 행정구역 개편과 관련된 이론들에 대한 문헌연구를 하고, 해당 신도시 지역의 관련 이슈들을 살펴보고자 한다. 끝으로 행정구역 개편에 대한 정책적 함의를 도출하여 다른 지역의 행정구역 개편에 참조하는데 일조하고자 한다.

## 2. 연구 내용 및 방법

### 2.1 연구 내용

본 연구에서는 C시내의 신도시 개발지역을 대상으로 행정구역 개편논의에 관한 사례 분석을 하고자 한다. 해당 지역의 경우 행정구역 개편논의가 약 2년여 진행이 되어왔으며, 그동안 통합에 대한 기존의 3개 읍면지역 주민들간의 합의가 이뤄지지 못했다. 본 연구진들은 해당지역의 거주민들과의 심층 인터뷰 및 시청의 자료들을 토대로 그동안의 통합과정을 분석하고 행정구역개편이 성공적으로 이뤄지기 위한 요인들을 살펴보고자 한다. 끝으로 결론부분에서는 우리나라 기타 지역에서도 빈번히 일어나는 행정구역 개편 논의에의 정책적 함의를 제시하고자 하였다.

### 2.2 연구 방법

본 연구에서는 C시의 행정구역 개편사례 분석을 위해서 문헌연구, 해당지역의 거주민들에 대한 심층 인터

뷰 등을 진행하였다. 문헌연구는 그동안 행정구역 개편에 대한 문헌과 관련 자료들을 분석하였다. 또한 C시청 관련 보고서 등을 참조하여 행정구역개편에 대한 시사점등을 분석하였다. 또한 그동안 행정구역개편에 대해 오랫동안 연구해온 지방자치 전문가들의 의견을 수렴하여 한국적 행정구역 개편에 대한 함의를 도출하고자 하였다.

인터뷰의 내용은 Table 1에 제시한대로 단일행정구역을 설치, 특정읍면으로 통합 혹은 출장소를 설치하여 현행 행정구역 체제를 유지할지 등에 대한 내용으로 구성되어 있다. 인터뷰 대상은 시의원, 시청 공무원, 그리고 해당 지역의 주민들, 기업인 등을 대상으로 하였다. 특히 특정 읍면으로 통합하는 안에 대해서는 거주 지역에 따라 이해관계가 달라지므로 A면, B면, C읍 등 세 지역에 거주하는 주민들을 모든 지역에 골고루 한사람 이상 참여시켰다.

Table 1. Measurements for in-depth interviews

Administrative district restructuring alternatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feasibility of establishing the court-Dong</li> <li>• Integration into specific municipalities</li> <li>• Maintaining the prefectural administrative system</li> </ul>
Major Issues in Reorganization of Administrative Districts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction of administrative district reorganization</li> <li>• Direction of Opinion Coordination among Stakeholders in Reorganization of Administrative Zones</li> </ul>

아래 Table 2에 제시한대로 면담에 참여했던 시의원, 시청 공무원, 그리고 A, B, C지역의 거주민, 그리고 해당지역의 기업관계자 등 총 7명을 인터뷰하였다.

Table 2. Interviewees of Study

No.	sex	Division	position
1	male	City Hall Industry Division	7th grade official
2	male	City councilor	councillor
3	male	A resident representative	Local resident
4	male	B resident representative	Local resident
5	female	C resident representative	Local resident
6	male	D Corporate General Affairs Division	Middle Manager
7	male	E Corporate General Affairs Division	Middle Manager

### 3. 신도시지역 행정구역 개편 사례분석

#### 3.1 행정구역 개편의 의의와 절차

##### 3.1.1 행정구역 개편의 의의

행정구역은 국가의 정치, 행정적 목적에 따라 구획하기 때문에 주민들의 생활을 중심으로 이뤄지는 생활권과는 다를 수 있다. 따라서 다소 인위적인 성격을 가지고 있는 행정구역과 실제 생활권과는 다소 다를 수 있다[2]. 우리나라의 경우 1995년 이후 읍을 시로 승격시켜 구분하는 기존의 인위적인 행정구역 개편의 문제점을 보완하고자 45개 시군을 통합하고자 하였다. 그런데 문제는 기존에 분리되어 있는 지역을 통합하고자 할 때 정치적, 역학적, 문화적 차이들로 인해 통합이 쉽지 않다는 것이다[3]. 행정구역과 주민들의 생활권이 일치되지 않았을 때 여러 가지 문제들이 발생하고 결국은 경제적, 사회적 환경이 변화함에 따라 주민생활권 역시 변화하기 쉬운데 생활권과 행정구역을 유연하게 조화시키는 것이 행정구역이 가지고 있는 커다란 논점이라고 할 수 있다[4]. 따라서 행정의 효율성을 우선시할 것인지, 혹은 주민들의 생활권역을 우선시 할 것인지가 주요 논의사항이며, 행정 수요와 행정서비스 공급에 있어서 효율성을 동시에 모색할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 해당 주민들의 의견을 수렴하여 행정구역 개편 시 참조하여야 한다[5].

##### 3.1.2 행정구역 개편 절차

행정구역의 개편작업은 행정구역을 법정동으로 신설 하든 혹은 분리한 채 출장소 등을 통해 행정서비스를 집행받는 방법이 있다[6]. 그러나 이러한 결정을 내리기까지는 일련의 과정을 거치게 된다. 우선 행정구역 개편에 있어서의 기준을 작성하고 이를 주민들에게 공표해야 한다. 둘째, 건의서를 접수받아야 한다. 셋째, 방안을 마련하여야 한다[7]. 이때 법정동을 신설할 것인지 혹은 통합시 통합대상 지역을 선정, 통합의사를 확인하고, 통합대상 지역별 추진일정 등을 정하게 된다. 넷째, 지방의회의 의견을 청취하고 주민의견을 수렴하여야 한다. 이때는 보통 주민의견을 청취한 후 주민투표를 거치게 된다. 물론 지방의회의 협조가 잘 이뤄질 경우에는 주민투표과정을 생략할 수 있으나 대개의 경우 주민투표를 거치게 된다. 다섯째, 추진위원회를 구성 운영하여 다양한 세부사항 등을 조정하여야 한다[8].

#### 3.2 C시 신도시 행정구역 및 논점

##### 3.2.1 신도시 행정구역

해당 신도시 지역은 A읍, B면, C면 일원으로 7008,264㎡으로 R&D 및 첨단 전자, 정보 부품소재산업단지 등이 입주해 있다. 입주기업은 현재 16개이며, 공공시설은 초등학교 2개, 중학교 2개, 고등학교 1개 등이 입주 예정이다. 우체국이나 경찰서지구대, 도서관 등 역시 입주 예정이다. 해당지역의 경우 공동주택의 경우 전체 14건 10,201세대를 계획 중이며, 공사 중 아파트 역시 5건으로 65,108세대예정이다. 준공아파트는 3건으로 1,501세대가 입주했으며, 미착공 아파트도 6건 3,600세대에 이른다. 신도시 면적을 기준으로 보면, A읍의 경우 30%를 차지하고 있으며, B면의 경우 49%, C면의 경우 전체 신도시 면적의 21%를 차지하고 있다. 계획인구는 A읍(11%), B면(26%), C면(63%) 등으로 C면의 인구가 가장 많다. 현재 A읍, B면, C면 등은 통합에 대한 반대를 하고 있으며, C지역의 경우 세 지역 주민들을 대상으로 하여 협의 중에 있다. 이렇게 갈등이 심할 경우 다양한 선택지를 고려할 수 있다. 이하에서는 해당 신도시 지역의 행정구역 개편에 대한 3가지 안을 제시해보고자 한다.

##### 3.2.2 신도시 행정구역개편의 쟁점

우리나라 행정구역은 일반적으로 정치적 논리가 많이 영향을 미쳐왔다[9]. 해당 지역의 정치인이나 관료들의 권력구조 등의 정치적 지형이 많은 영향을 주었다. 사실 행정구역 개편은 많은 이해관계 집단들의 정치적 산물이라고 보여진다. 즉, 행정구역 개편은 기술적 문제라고 하기가 매우 어렵다[10].

사례 대상 신도시 지역 역시 마찬가지였다. 해당지역의 정치인과 공무원, 그리고 지역주민 및 기업인 집단들을 각기 다른 이해관계를 가지고 있었다. 이들은 그들의 이해에 따라 반대를 또는 찬성을 하고 있었다.

“저희 A지역에서는 B지역, C지역 주민들을 이해하기 힘듭니다. C지역이 면적이 가장 넓다고 자기네 지역으로 통합하자고 하는데, 그게 말이 됩니까? 저희는 그냥 현재 그대로가 좋아요. 그동안 아무런 불편없이 살았는데 갑자기 C읍사무소로 가라니요. 절대 안됩니다.”

“저희는 정말이지 A면 지역 사람들을 이해하기 힘듭니다. 지난번 시의회에서 주최한 설명회 때에도 B면 사람들은 그래도 협의하고 서로 이야기 하자고 하는데, 도통 A면 사람들은 이야기 자체를 하지 않으려고 합니다.

그리고 저희 C읍지역이 면적으로 보나 인구수로 보나 가장 많아요. 저희 지역으로 통합하는게 여러 가지 면에서 합당하다고 생각합니다.”

이처럼 행정구역 개편의 대상이 되고 있는 세 지역의 주민들은 각기 다른 이해관계를 가지고 있어서 이들간 협의를 이끌어내기는 매우 어려워 보였다.

“저는 C시에서 25년을 근무했습니다만 이번 행정구역 개편만큼이나 민원이 많고 처리하기 힘든 경우는 처음입니다. 세 지역 모두 회의를 할 때 마다 합의를 이끌어내기 힘들고요. 결국은 주민투표로 가야하지 않을까 생각합니다.”

이처럼 행정구역 개편과 관련된 이해관계 당사자들간 협의를 유도하고 합의를 도출해야 하는 시청 공무원역시 어려움을 호소하긴 마찬가지였다.

“A면 지역 주민들은 제가 마치 C읍 지역만을 대변한다고 생각하시는지, 무조건 반대라고 합니다. 저는 C시 의회 의원입니다. 제가 어느 한 지역만의 이익을 대변한다고 생각하시면 안됩니다.”

이처럼 지역 정치인들도 지역주민들간 협의를 유도하는데 상당한 어려움을 겪고 있었다. 따라서, 행정구역 개편을 위해서는 매우 오랜 시간이 걸렸던 다른 지역과 마찬가지로 C시 신도시 지역 역시 합의를 도출하기까지는 일정정도의 시간이 소요될 것 같았다.

### 3.2.3 법정동 신설의 논란

행정구역을 개편함에 있어 기존 지역을 하나로 묶는 법정동을 새로이 만드는 것은 어느 측면에서 보면 해당 지역공동체의식을 공고하게 할 수 있다. 즉, 하나의 지역으로 신설하므로써 사회적, 문화적 공동체 의식을 가질 수 있도록 하게한다는 것이다. 또한 여러개의 지역으로 나뉘어져 있을때보다 신속하게 행정수요에 대처할 수 있다는 장점도 있다. 또한 지역을 분리하는 것은 행정기관의 중복 및 행정인력, 물적 자원을 효율적으로 집행할 수 있다는 장점도 있다. 하지만, 해당 사례 지역에서는 A면, B읍 등에서 많은 주민들이 법정동으로의 신설통합에 대한 반대가 많았다.

“저는 B면에서 나고 이곳에서 고등학교까지 마쳤고 이지역 대학에서 공부하고 나서 지금까지 B면에서 살고 있습니다. 현재는 B면에서 조그만 공장을 운영하며 살고 있습니다. 그런데 갑자기 얼마 전에 C읍으로 행정구역을 통합한다느니 또는 새로운 법정동을 신설한다느니 하는

이야기들이 나오더라고요. 저는 다 반대입니다. 지금까지 이지역에서 생활하고 경제활동하며 살아왔는데 갑자기 행정구역이 바뀐다면 불편한 일이 한두가지가 아닙니다.”

또한 A면 주민대표 역시 다음과 같은 어려움을 호소하고 있었다.

“갑자기 새로운 법정동을 만드는 것은 그야말로 행정편의주의적인 생각아닙니까? 주민들을 생각한다면 무조건 행정구역을 확대하는 것은 아니라고 생각합니다. 일하는 공무원은 편할 수 있지만 저희는 불편합니다.”

이들은 지역의 통합은 그 자체로 생활권이나 경제권과 반드시 일치하지는 않는다고 반대의사를 표시했다. 또한 일부 관료들은 법정동으로 통합 후 신설할 경우 통합 후 행정조직의 축소 등 구조조정에 따른 관련 조직 및 인원들의 반발이 있을 수 있다는 점에서 반대를 하고 있었다.

“지역 주민들은 마치 공무원들이 법정동을 신설하려고 한다든지, 혹은 어느 특정지역으로 통합하려고 유도한다고 하시는데, 그것은 오해입니다. 사실 솔직히 말씀드리면 일정지역으로 통합후에 새로운 법정동이 생기면 행정인력이 축소되는 것은 분명하죠. 그럼 업무가 폭주할 텐데 어느 공무원이 좋아하겠습니까?”

또한 통합 후 행정서비스 및 감독의 어려움 역시 발생하는 경우도 있다는 점에서도 행정구역을 법정동으로 신설하는 것에 반발이 있었다.

## 3.3 C시 신도시 행정구역 개편 추진안

### 3.3.1 제1안: 법정동(단일행정구역) 설치

행정구역 조정 업무처리에 관한 규칙에 의하면 대규모 지역개발사업 등 지역 여건의 변화로 불가피하게 법정동을 신설하도록 하고 있다. 보건소, 우체국, 소방서, 파출소 등 정주여건에 필요한 공공시설의 경우 읍면동 단위로 신설할 수 있어 주민들의 불편을 최소화할 수 있다. 법정동을 신설할 경우 새로이 청사를 마련해야 하며 공무원의 증원 등으로 추가예산이 필요하게 된다. 나주혁신도시나 진주혁신도시, 김천혁신도시의 경우 법정동을 신설한 경우라고 할 수 있다.

C시 지역의 경우 A, B, C 지역 모두 주민들이 단일행정구역으로의 법정동 설치에 있어 매우 반대를 하고 있는 상황으로 사실 법정동 설치안은 실현가능성이 매우 낮은 선택지로 보이는 것이 사실이다. 물론 신도시 지역

에는 대규모 산업단지가 들어와 있는 상황이어서 기업들은 법정동 설치를 선호하고 있으나 주민들과의 이견이 매우 첨예한 상황이었다.

“저희 기업으로서는 사실 법정동 신설에 제일 많은 기대를 걸고 있습니다. 왜냐하면 이 지역으로 새로운 인구가 유입되면 보건소나 우체국이나 학교와 같은 새로운 인프라 시설을 갖추어야 하는데 그렇게 하기 위해서는 새로운 법정동 신설이 가장 좋은 안이라고 생각되기 때문입니다.”

이처럼 기업은 지역 주민들과는 다른 시각을 가지고 있었다. 따라서 이들 간의 간극을 줄여야 하는데 이는 매우 쉽지 않은 것처럼 보인다. 물론 현실적으로 실현가능성은 매우 낮지만 기업유치나 새로운 인구를 유입하기 위해서는 매우 능률적인 대안이 될 수도 있을 것이다.

3.3.2 제2안: 특정 읍면(A면, B면, C읍)으로 통합 자치구가 아닌 구와 읍면동을 폐지하거나 설치, 분리, 통합시에는 행정안전부의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 따라서 특정 읍이나 특정 동으로 통합이 될 경우 기존의 동(읍)사무소를 이용하므로 법정동을 신설하는데 들어가는 비용을 최소화 할 수 있다. 다만, 기존 주민들의 반발이 예상되며 갈등도 심할 것이다. 해당 지역 주민들에 대한 충분한 의견 수렴과 지자체, 이해관계자들의 의견수렴이 매우 필요하다. 이때 통합의 장단점을 충분히 부각시키고 이에 대한 충분한 숙고가 필요하다. 이때 통합에 대한 비전을 제시하고 공유하는 것도 필요하다.

현실적으로 A면, B면, C읍 지역주민 모두가 반대하는 안으로 실현가능성이 매우 떨어지긴 하지만 현재의 물리적 행정공간을 활용할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 통합된 특정지역주민들 외에 다른 지역 주민들의 불편함을 감수해야 하는 문제가 생길수 있고, 공무원들의 행정업무 가중 역시 부담으로 남는다.

3.3.3 제3안: 현행 행정구역 체제유지(출장소 설치) 출장소는 읍면동사무소 등으로부터 멀리 떨어진 지역에 거주하는 주민의 민원편의를 위해 본청의 역할을 보조하는 수단으로 설치하는 경우이다. 지방자치법115조에 의하면 지자체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위해 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지자체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다. 조례 제정 후

즉시 시행이 가능하다. 과도기 체제의 방식으로 출장소 설치 후 궁극적으로 법정동 신설을 위해 별도 절차의 이행이 필요하다. 출장소를 설치하게 되면 본청 인력 과건으로 인해 본청업무가 다소 가중되는 단점이 있다.

출장소 설치의 현재 가장 실현가능성이 높은 대안이라고 할 수 있다. 지역 주민들의 반발이 가장 적으며, 새로운 기업이 들어오면서 유입된 인구들이 집중되어 있는 지역의 경우 일시적으로 출장소라도 설치해 달라는 민원이 지속적으로 들어오고 있기 때문이다. 물론 출장소 설치의 영구적인 대안이 아니기 때문에 법정동 설치를 위한 거쳐 가는 대안이기 때문에 지역 주민들간의 갈등의 소지는 내포하고 있다.

#### 4. 결론

이상에서 C시의 신도시 행정구역 개편과 관련된 사례를 살펴보았다. 우선 우리나라 행정구역 개편과 관련된 이슈와 개편의 절차를 살펴보았다. 또한 C시 신도시 지역의 환경을 분석하고, 해당 지역의 행정구역 개편 추진안을 세가지로 들어 제시하였다. 물론 해당 지역의 통합이 현재도 진행중이며 합의점을 찾기가 쉽지 않다. 행정구역을 개편하는 작업은 생각보다 세심한 배려가 필요하다. 이하에서는 통합이든 분리가든 행정구역 개편을 추진함에 있어 고려해야 할 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 인식의 전환이 필요하다. 행정구역 개편작업은 생각보다 시간이 오래 걸리며 해당지역 주민들을 비롯한 다양한 이해관계자들의 협조와 이해가 필요하다. 또한 정부의 일방적이고 단기적 사고방식에서 벗어나 주민들과 시민단체 등의 참여를 독려해야 한다[11]. 또한 행정구역 개편시 내걸었던 인센티브 등의 약속 역시 반드시 이행해야 한다.

둘째, 통합시 통합의 목표 및 비전을 제시해야 한다. 통합의 목표와 동기는 정부가 제시하는 것보다 해당지역의 주민들이 바라는 바를 비전이나 목표로 담는 것이 중요하다. 또한 통합은 장점만을 가지는 아니라 기존의 해당지역만의 문화나 역사 등을 상실할 수도 있다는 점을 반드시 인지해야 한다. 따라서 이러한 점들을 감수하면서 하계되는 통합의 경우 더 많은 삶의 질의 변화나 미래에 대한 청사진 등을 명확히 제시 할 수 있도록 해야 할 것이다. 비전이 명확할 때 해당지역 주민들의 통합에 대

한 반감 등을 줄일 수 있다[12].

셋째, 통합 전 충분한 검토가 필요하다. 통합은 생각보다 난해하다. 충분한 검토와 신중한 고려가 필요하다. 잘못된 통합은 오히려 비용만 발생시킨다[13]. 이때는 다각적인 측면에서의 검토가 필요하다. 통합으로 예상되는 단점들을 사전에 차단하고 통합의 장점은 충분히 제고할 수 있는 전략을 모색하는 것이 필요하다.

넷째, 공동체를 존중하는 것이 중요하다. 지방자치에 있어 가장 중요한 것은 공동체이다. 지방자치에 있어 행정의 효율성을 강조하여 공동체를 해체해서는 안된다. 기존의 공동체를 그대로 유지하도록 해주는 조치가 필요하다[14].

다섯째, 이해관계집단의 양보와 조정이 필요하다. 이해집단은 주민과 지역단체, 경제집단, 이익집단, 정치집단, 공무원 등 매우 다양하다. 이들은 그들의 이해관계에 따라 통합을 때로는 분리를 반대할 수도 찬성할수도 있다. 이들 이해관계자들이 모두 모여 서로의 입장을 이야기하고 양보하고 때로는 협의하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 토론의 장을 마련하기 위해 노력을 기울여야 한다[15].

여섯째, 행정구역 개편과정은 절대적으로 민주적이고 공정해야 한다. 행정구역 개편은 많은 이해관계당사자들의 다양한 이해가 복잡하기 때문이다. 이러한 다양한 이해관계를 조정하는 과정은 민주적이고 합리적으로 이뤄져야 한다[12-13]. 이를 위해서는 많은 사람들의 참여를 독려해야 하며 어느 하나의 집단의 이해관계나 목소리가 우선시되어서는 안 된다[6].

본 연구는 C시 지역의 신도시 지역을 분석하여 우리나라의 많은 지자체에서 향후에도 제기될 수 있는 지자체 통합이나 분리에 대한 시사점을 도출하였다는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있겠다. 그러나 이러한 정책적 함의에도 불구하고 본 연구에서는 해당지역 주민들의 인터뷰를 기반으로 한 질적 연구라는 점에서 본 연구는 한계점을 가지고 있다. 향후에는 이러한 질적연구의 한계를 보완하기 위해 양적 접근 방법을 병행해야 할 것으로 판단된다. 특히 해당지역 다수의 주민들을 대상으로 그들이 가지고 있는 생각이나 의견을 분석해보고 문제점을 분석해보아야 할 것이다. 또한 우리나라 지자체의 행정구역 통합이나 분리가 가지고 있는 문제점을 밝혀내는 후속 연구 역시 매우 중요하다고 판단된다.

## REFERENCES

- [1] Y. H. Chang. (2014). A Proposal of the Social Commerce Strategy for the Public Services' Performance Improvement. *Journal of Digital Convergence*, 12(3), 161-176. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.3.161
- [2] Y. O. Jeon. (2017). Analysis of Social Innovation Paradigm of Northern European Design Governance. *Journal of Digital Convergence*, 15(9), 463-470. DOI : 10.14400/JDC.2017.15.9.463
- [3] D. H. Jang. (2017). An Exploratory Study for the Direction and Tasks for Innovating School System in the Intelligent Information Society. *Journal of Digital Convergence*, 15(12), 127-136. DOI : 10.14400/JDC.2017.15.12.127
- [4] S. W. Kim. (2016). A Conceptual Framework for the Personalization of Public Administration Services. *Journal of Digital Convergence*, 14(8), 57-67. DOI : 10.14400/JDC.2016.14.8.57
- [5] S. W. Kim. (2015). Administration Process Extension and Public Data Convergence Management. *Journal of Digital Convergence*, 13(5), 41-49. DOI : 10.14400/JDC.2015.13.5. 41
- [6] O. S. Jang. (2014). A Study on the Quality Requirements of Administrative Data Using Statistical Purposes. *Journal of Digital Convergence*, 12(6), 43-53. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.6.43
- [7] K. S. Noh. (2014). A Study on Utilization Strategy of Big Data for Local Administration by Analyzing Cases. *Journal of Digital Convergence*, 12(1), 89-97. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.1.89
- [8] J. T. Lee & D. I. Kim. (2017). Analysis of determinant Factor for Industrial Complex Location. *Journal of the Korea Convergence Society*, 8(12), 343-349. DOI : 110.152071JKCS.2017.8.12.343
- [9] S. T. Kim. (2016). An Analysis on the Regional Convergence of Social Welfare Services in Korea. *Journal of the Korea Convergence Society*, 7(4), 217-227. DOI : 10.14400/JKCS .2016.7.4.217
- [10] M. G. Choi & K. H. Chung. (2015). The Study on the Structural Relationship for Improving Convergency Mobile Public Service . *Journal of the Korea Convergence Society*, *Journal of the Korea Convergence Society*, 6(5), 275-285. DOI : 10.14400/JKCS.2015.6.5.275
- [11] Y. M. Kim. (2017). The Study on Local Government's Disaster Safety Governance using Big Data. *Journal of Digital Convergence*, 15(2), 59-65. DOI : 10.14400/JDC.2017.15.2.59

- [12] B. J. Jeon. (2013). A Study on the Factors Affecting Residential Satisfaction of Immigrant by Public Land Development. *Journal of Digital Convergence*, 11(12), 21-28 . DOI : 10.14400/JDPM.2013.11.12.21
- [13] S. J. Han. (2016). Analysis of Characteristics about the Location environment of Industrial Complex and Migration Company. *Journal of Digital Convergence*, 14(11), 193-199. DOI : 10.14400/JDC.2016.14.11.193
- [14] J. N. Choi & S. H. Lee. (2013). Implication of policy on the evaluation and utilization of modern industrial inheritance of Daejeon., *Journal of Digital Convergence*, 11(11), 107-115. DOI : 10.14400/JDPM.2013.11.11.107
- [15] H. S. Kim. (2013). A Policy Community Model for 'Creative Cultural Contents Tourism' Infrastructure : A Case Study on Seongnam City, *Journal of Digital Convergence*, 11(11), 177-190. DOI : 10.14400/JDPM.2013.11.11.177

이 향 수(Lee, Hyang Soo) [중신회원]



- 1993년 2월 : 이화여자대학교 행정학과 (행정학사)
- 1996년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학석사)
- 2004년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 인문사회융합대학 교수
- 관심분야 : 정책평가, 성과관리, 지식관리, 정보화정책, 이민정책
- E-Mail : yun7ju7@kku.ac.kr

이 성 훈(Lee, Seong Hoon) [중신회원]



- 1990년 2월 : 고려대학교 영문학과 (문학사)
- 1993년 8월 : 고려대학교 대학원 (경제학석사)
- 2002년 9월 : 뉴욕주립대학교 대학원(경제학 박사)
- 2011년 3월 ~ 2016년 2월 : 청주대학교 경상대학 경제학과 교수
- 2016년 3월 ~ 현재 : 고려대학교 경제통계학부 경제정책학전공 교수
- 관심분야 : 지식자본, 생산성, 산업조직
- E-Mail : leeseonghoon@korea.ac.kr