

행정구역 통합, 어떤 전략이 필요한가?: 청주시-청원군 행정구역 통합사례를 중심으로

이 태 천*
이 정 옥**

국문요약

행정구역 통합은 지역경제 활성화, 행정 비효율 극복 등에 대한 기대로 오랜 기간 다양한 지역에서 시도되었고 현재도 진행 중이지만, 통합을 둘러싼 이해관계의 복잡성과 첨예한 갈등으로 인해 성공적 추진이 지극히 어려운 일종의 '난제'다. 이러한 점에서 2012년 청주시-청원군 통합은 예외적 사례이며, 동 사례의 분석은 성공적 통합을 위한 논의와 관련하여 상당한 의의를 갖는다. Matland(1995)의 '상황론적' 집행모형에 의하면, 정책의 성공적 추진은 해당 정책의 특성에 부합하는 집행전략의 선택과 이의 효과적 실행에 좌우된다. 행정구역 통합은 그 정책적 목적은 명확하지만 이해관계자들 간 이익의 상호 모순과 충돌로 인해 통합과정에서 첨예한 갈등이 발생하는데, 이러한 상황에서는 강력한 권한과 정치적 자원을 확보하여 효과적 협상의 환경을 조성하여 합의를 이끌어내는 능력의 확보를 핵심으로 하는 정치적 정책집행(political policy implementation) 전략이 요구된다. 본 연구는 정치적 집행 전략의 선택과 실행의 유효성 평가에 유용한 Moore(1995)의 '정치적 관리'를 분석틀로 활용하여 네 번의 시도 끝에 성공에 이른 청주시-청원군 통합사례를 각 시도별로 분석하고, 행정구역 통합과 관련한 일련의 전략적 시사점을 도출한다.

주제어: 행정구역 통합, 행정구역 통합 성공사례, 상황론적 정책집행, 정치적 집행, 정치적 관리

I. 서론

두 개 이상의 지방자치단체가 하나의 행정구역으로 통합하고자 하는 노력은 지방자치제도가 시행된 이후로 계속해서 이어지고 있다. 1995년 지방자치제도가 시행되기 전 중앙정부 주도 도·농통합정책으로 다수의 지역이 통합되었으며, 2010년 경상남도 창원시, 그리고 2014년 충청북도 청주시가 인접 지자체와 통합하였고, 2023년에는 경상북도 군위군의 대구광역시로의 편입이 결정되었다. 이 외에도 전라북도 전주시와 완주군, 전라남도 목포시와 신안군, 경상북도 안동시와 예천군 등 다양한 지역에서 행정구역 통합을 논의하고 있다. 행정구역을 통합하고자 하는 지역은 규모의 경제를 바탕으로 지역의 경제력 제고와 주민의 편의 증진, 자치단체의 역량 개발, 그리고

* 제1저자

** 교신저자

국가 균형발전 등을 언급하며 통합이 필요함을 주장한다(윤종진, 2022). 특히 인구감소와 인구구조 문제가 심각해지는 현재 상황을 벗어나기 위해서는 지역의 경쟁력을 증대시켜야 하며, 통합을 통해 이를 달성할 수 있음을 주장한다. 과거부터 지속되고 있는 행정 체제가 사회의 변화를 충분히 대응하지 못하기에 행정 체제의 개편을 요구하는 것이다.

그러나 행정구역 통합은 지역 내·외부뿐만 아니라 정치·경제적 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 갈등을 수반하고, 통합을 달성하기까지 요구되는 까다로운 절차로 인해 성공 가능성이 낮은 정책으로 평가받는다. 다수의 지역에서 통합논의가 진행 중이나 실제로 통합한 지역은 소수에 불과하며, 비교적 단기간에 통합에 성공한 창원시는 통합과정에서 발생한 첨예한 갈등으로 인해 통합 직후 재분리 움직임이 등장하기도 했다. 1994년에 통합논의가 시작된 청주시와 청원군은 세 차례의 실패 끝에 결국 2012년 통합에 성공한 반면, 청주시와 비슷한 시기에 논의가 시작된 전주시와 완주군은 아직도 통합논의가 진행되고 있다. 일부 지역의 경우 성공 가능성이 낮은 행정구역 통합을 대신하여 메가시티(초광역 특별지방자치단체)와 같은 협력 방식을 통해 통합과 유사한 효과를 기대한다. 그러나 이러한 메가시티는 초광역 단위의 정책으로, 기초자치단체는 계속해서 행정구역 통합을 위해 노력하고 있다.

행정구역 통합이라는 정책문제 속에는 해당 지역 내부의 지방정부·지방의회를 비롯한 지역 내 집단들과 지역 외부에 존재하는 중앙정부 등 다양한 이해관계자가 존재하여 갈등이 발생하고 있으며, 그로 인하여 지역사회 구성원들 간 극심한 스트레스가 증가하는 상황이다(유재원, 2015). 또한, 통합논의 과정에서 발생하는 행정적 비용은 지방정부의 비효율성을 증가시키는 원인이 된다. 그러므로 행정구역 통합을 바라는 지자체는 논의 과정에서 발생하는 여러 문제를 효과적으로 해결하기 위해서 적절한 전략을 보여줄 필요가 있다. 이때, 다른 지역의 통합 성공사례를 참고하여 어떻게 성공시킬 수 있었는지 분석한다면 자신들의 통합 성공 가능성 또한 높일 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 통합 성공사례를 분석하여 다른 지역이 학습할 수 있는 시사점을 도출하고자 하며, 분석을 위해 다양한 이해관계자 간 발생하는 문제의 해결을 위한 정치적 집행 전략의 선택과 실행의 유효성 평가에 유용한 Moore(1995) '정치적 관리'를 활용한다. 정책의 성공적인 추진을 위해 강력한 권한과 자원을 확보하기 위한 관리적인 전략을 제시하는 정치적 관리는 정책이 어떻게 성공 또는 실패하는지 설명하는 데 도움을 줄 수 있으며, 체크리스트로서 사례를 평가하기 위한 분석틀로 활용 또한 가능하다(김혜원·이정욱, 2019). 이를 바탕으로 본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리를 통해 여러 번의 실패에도 불구하고 결국 성공적인 행정구역 통합사례로 평가받는 청주시와 청원군의 사례를 분석하여 통합논의에 도움을 줄 수 있는 학습의 기회를 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 행정구역 통합

1) 행정구역 통합논의의 등장

지방행정체제를 개편하는 방안 중 하나인 행정구역 통합은 두 개 이상의 지방자치단체가 합쳐져 물리적인 경계뿐만 아니라 행정적·정치적·사회경제적 지형의 변화가 발생하는 것을 의미한다(하혜수, 2009; 이정우 외, 2021). 법적 또는 행정적으로 결정된 지리적 범위가 주민들의 실제 생활 범위와 일치하지 않을 경우 행정구역을 통합하여 주민들의 생활권·경제권·교통권을 일치시켜 주민 불편을 해소하거나(윤주명, 2013: 3), 규모의 경제(economy of scale)를 통한 행정서비스 비용의 절감을 위한 이유 등으로 행정구역 통합을 추진한다(김승렬·박희정, 2012). 행정구역 통합의 이론적 기초를 제시한 Rosenbaum & Kammerer(1974)는 해당 지역에서 발생한 문제로 인해 주민들이 정부의 대응을 요구하는 과정에서 정부에 대한 불신 등으로 행정구역 통합이 개혁의 방안으로 제시되며, 이때 정부 관계자의 스캔들·재해·재정적 위기 등이 통합을 가속 시키는 사건으로서 작용한다고 주장한다(박형준, 2013). 이를 바탕으로 Leland & Thurmaier(2004)가 기존 연구에서 고려하지 못한 제도적 맥락과 이해관계자들의 이익 등을 고려한 보완된 모델을 제시하며 행정구역 통합의 어려움과 영향을 미치는 요인들에 관하여 논의를 확장하였다. 이들은 기존의 R-K모형에서 제시한 조건들 외에도 세금·정부 유형·소규모 지자체의 정리·통합 및 통합 반대 캠페인 구조 등 추가적인 요인들이 행정구역의 통합에 영향을 미친다고 주장하는 한편, 형평성에 대한 가치보다는 경제성장의 가치를 내세울 때 통합 성공 가능성이 증가함을 분석하였다(Leland & Thurmaier, 2004).

이처럼 행정구역 통합은 지역에 발생한 문제를 해결하기 위한 대안 중 하나로 제시되고 있다. 행정구역 통합에 찬성하는 이들은 규모의 경제를 통해 공공서비스 생산 비용을 감소시켜 효율성을 높일 수 있고, 지역 주민들의 생활권과 행정구역을 일치시킬 수 있으며, 중복행정의 감소로 인한 행정비용의 절감과 외부효과의 내부화를 통한 무임승차 문제의 최소화 등을 통합의 기대효과로 주장하였다(윤종진, 2022). 이러한 기대효과를 바탕으로 현재 전라북도 전주시·완주군, 전라남도 목포시·신안군, 경상북도 안동시·예천군 등 여러 지역에서 행정구역 통합을 추진하고 있다. 그러나 다양한 지역에서 통합논의가 발생하였음에도 지방자치제도 시행 이후 실제 통합에 성공한 기초자치단체는 2010년 경상북도 창원시(창원시·마산시·진해시), 2014년 충청북도 청주시(청주시·청원군)에 불과하다.

즉, 행정구역을 통합하려 하는 지자체의 관심과 노력에도 불구하고 통합이 성공한 사례는 소수에 불과하다. 따라서 본 연구에서는 성공적인 행정구역 통합사례로 평가받는 청주시·청원군 사례를 분석하여 어떻게 통합을 성공시킬 수 있었는지 확인하고자 한다.

2) 우리나라 행정구역 통합의 역사

우리나라의 행정구역 통합은 지자체장을 주민 선거로 뽑으며 본격적으로 지방자치제도가 시행된 1995년 이전과 이후로 구분할 수 있다. 중앙정부는 민선 단체장이 선출되기 전 도시와 농촌 지역을 통합하고자 하였으며, 그 결과 35개의 통합시가 탄생하였다.¹⁾ 도·농통합정책에 대한 평가로는 지방자치제도가 본격적으로 시행되는 경우 지역 내에 존재하는 다양한 이해관계로 인해 통합이 적극적으로 이루어지지 못할 것을 예상하여 급하게 추진하였다는 비판과(홍준현, 1997) 실질적인 경제적 효과가 없다는 연구 등이 존재하지만(배인명 외, 2000), 장기적으로는 긍정적인 효과가 기대된다는 연구 결과를 확인할 수 있으며(이재기·조석주, 2000; 박지형·홍준현, 2007; 장덕희·목진휴, 2010), 중앙정부의 입장에서는 통합을 통해 행정비용 등의 절감을 노릴 수 있으므로 자신들이 추구하는 정책을 성공적으로 달성하였다고 볼 수 있다.

도·농통합정책 이후에는 지방자치단체가 자율적으로 통합논의를 시작하였다. 지방자치가 점차 안정되는 과정에서 지역 경쟁력을 향상하기 위하여 인접 지역과 통합을 하고자 하는 지역이 등장했고, 2008년 이명박 정부가 등장하며 행정구역 통합에 대한 의지를 드러내자 논의가 더욱 증가하였다(한표환, 2013). 국정과제로 지방행정체제개편을 선정하고, 대통령이 통합에 관한 강력한 의지를 보이자 국회와 행정부는 지역 주민들의 의사를 최우선으로 반영한 통합이 이루어질 수 있도록 법과 정책 등을 마련하였다(김길수, 2014). 이러한 중앙정부의 제도적 변화를 바탕으로 2010년 경상남도 창원시(창원시·마산시·진해시)와 2014년 충청북도 청주시(청주시·청원군)가 통합하게 되었다.

행정구역 통합의 역사를 살펴보면, 지방자치제도가 시행되기 이전의 행정구역 통합은 중앙정부가 중심이 되어 이루어졌지만, 지방자치제도 시행 이후에는 지자체가 자율적으로 통합을 결정하였다는 차이가 있다. 그러나 지역 주민들의 의사보다 정치적 이해관계가 우선시 되었다는 비판과(최창수·강문희, 2013), 이해관계자 간 갈등으로 인해 중앙정부의 제도적 지원에도 불구하고 오히려 통합이 더욱 복잡해졌다는 점이 현재 행정구역 통합논의의 특징이자 해결해야 할 문제라고 할 수 있다.

통합을 포함한 행정구역 개편의 장점으로는 과거부터 이어지고 있는 지방행정체제로는 불가능한 행정의 효율성 향상을 달성할 수 있으며, 경제적 효과까지 기대할 수 있다는 것이다(이정철·안지선, 2023: 11). 이러한 목적으로 현재도 다양한 지자체가 통합을 논의하고 있다. 그러나 오랜 기간 통합을 논의하고 있음에도 통합에 성공한 지역은 소수에 불과하다. 이는 국외에서도 동일하게 나타나는 모습으로, 미국 역시 다양한 지역에서 통합논의가 등장했지만 80% 이상의 지역이 주민 투표 과정에서 부결되어 실패하였다(Leland & Thurmaier, 2006). 이러한 실패의 원인은 앞서 이야기한 것처럼 다양한 이해관계자가 존재하여 발생하는 갈등으로 논의가 진행되기 힘들기 때문이

1) 도·농통합정책은 우루과이라운드에 대비하여 농촌의 경쟁력을 강화하고(김재홍, 2000: 48), 도시와 주변 농촌 지역을 통합하여 하나의 생활권으로 형성함으로써 지역을 발전시키고 효율적인 행정서비스를 제공하고자 하는 것을 목적으로 한다(박재홍·이상대, 2000; 이재기·조석주, 2000).

다. 하지만 행정구역을 통합하고자 하는 지역의 수는 계속해서 증가하고 있다. 따라서 행정구역 통합이 왜 어려운 것인지에 관해 선행연구를 통해 파악하고, 통합에 성공한 사례를 분석하여 어떠한 전략과 제도적 환경이 행정구역 통합이라는 정책의 성공 가능성을 높일 수 있을지 분석하고자 한다.

3) 행정구역 통합의 문제

행정구역을 통합하는 이유는 규모의 경제 달성을 통한 행정서비스 제공에 있어 효율성 증대와 주민의 생활권과 경제권을 일치시킴으로써 지역 내 균형개발을 유도하는 것이라고 할 수 있다(박지형·홍준현, 2007: 168). 그러나 행정구역 통합이 반드시 지역에 이점만을 가져오는지에 대해서는 의견이 나뉘고 있다. 통합이 반드시 효율성 증대와 경쟁력 확보를 보장하지는 않는다는 국내외 연구들이 존재하며(Carr & Feiock, 2016; 김영철·이우배, 2013; 정경숙, 2017), 통합 이후에도 계속되는 지역 주민 간 갈등으로 인해 재분리 논의까지 등장하였던 창원시의 사례도 존재한다. 이처럼 통합의 효과에 대한 의견이 대립하는 상황에서 각자의 이익을 추구하는 이해관계자 간 경쟁이 발생하며, 정책과 제도의 정비가 수반되기 때문에 행정구역 통합이라는 정책은 현실적으로 어렵다고 평가받는다. 즉, 행정구역 통합은 다양한 정책문제와 이해관계가 얽혀 있는 메타문제적 속성으로 인해 난제(wicked problems)로 평가받는다(Dunn, 2015). 이러한 문제는 특히 통합하려는 지역 간에 경제적 또는 사회적 이질성이 클수록 더욱 어려워진다는 특징이 있다(박형준, 2013).

이를 정리하면 행정구역 통합은 비교적 추구하는 목적은 명확하지만, 문제와 관련한 환경이 끊임없이 변동하고 다양한 갈등이 발생하고 있어 일상적인 방식으로는 성공하기 어려운 정책이라고 할 수 있다. 따라서 행정구역 통합을 위해서는 먼저 정책의 성격을 파악하고 특성에 맞는 적절한 전략을 구사할 필요가 있다. 정책을 설명하는 매개 변수에 따라 정책은 다양하게 정의될 수 있는데, Matland(1995)는 정책의 모호성과 정책으로 인해 발생하는 갈등의 측면에서 정책을 구분하며, 구분에 따라 정책집행(policy implementation) 방법이 다르게 이루어져야 함을 주장한다. 해당 논의를 참고하면 행정구역 통합 문제는 정책의 목적은 명확하게 정의되어 있지만 관련된 이해관계자 간에 갖는 목표가 서로 모순되어 있기에 불화가 발생하며, 이러한 경우는 충분한 권력을 갖는 권력자가 결정을 내리거나 협상을 통해 합의를 이끌어내는 등의 정치적인 정책집행(political policy implementation) 방법이 필요하다고 할 수 있다.

행정구역 통합에 관한 선행연구들은 통합의 성공 또는 실패에 나타난 갈등을 분석하거나(강정운, 2011; 최창수·강문희, 2013), 통합에 영향을 미치는 지역의 다양한 요인을 주민 대상 설문문을 통해 분석하였다(강기윤·이태근, 2010). 마찬가지로 통합의 다양한 영향요인을 확인한 이정우 외(2021)의 연구는 설문조사가 아닌 지역여건, 정치적, 경제적 등의 요인들을 이용해 통합 성공 지역과 실패 지역을 비교하며 보다 객관적인 데이터를 이용해 어떠한 차이가 통합을 성공시켰는지 확인하였다. 통합논의 과정에서 발생하는 갈등에 주목한 김태운·남재걸(2011), 이홍준·남재걸(2012), 윤주명(2013) 등의 연구에서는 행위자들 간에 발생하는 갈등의 원인을 파악하고자 통합 실패 사례들을 분석해 갈

등관계 조정의 필요성을 주장하였다. 이외에도 사례분석을 통해 통합에 성공한 지역과 실패한 지역을 비교하거나(이단비·구민교, 2014), 옹호연합모형(advocacy coalition framework)을 이용해 시간에 따른 이해관계자와 주요 쟁점의 변화에 대해 분석하는 등(조서형·엄태호, 2017; 주경일, 2018) 다양한 방법과 관점에서 행정구역 통합에 관한 분석이 시도되었다.

이처럼 기존 연구는 행정구역 통합의 성공과 실패 사례에 관한 다양한 분석을 제시한다. 다만 기존 연구의 초점은 통합논의에서 발생하는 갈등과 그 전개 과정의 기술·분석에 있어 통합의 성공적 추진을 위한 전략적·관리적 시사점 제시에는 그 한계가 뚜렷하다. 유의미한 실천적 함의를 도출하기 위해서는 통합을 둘러싼 갈등의 발생 배경부터 갈등이 심화 또는 완화되어 가는 과정 전반과 이에 수반한 제도적 환경의 변화를 살펴보면, 이러한 과정에서 통합을 추진하는 주요 행위자들이 정책기업가(policy entrepreneur) 또는 정책 옹호자(policy advocate)로서 선보인 행태와 전략을 분석하여야 한다. 한편 분석의 시간적 범위와 관련하여 기존 연구는 통합논의 과정의 전 기간을 고려하지 못하고 성공 시기만을 분석에 포함하는 경향을 보인다. 아울러 통합의 성공 가능성 제고를 위한 주요 행위자들의 전략적 행위를 본격적으로 분석한 연구는 실질적으로 부재하다.

이에 본 연구는 청주시·청원군 통합사례에 대한 분석을 통해 행정구역 통합의 가능성 제고를 위한 실천적인 전략을 제시하고자 한다. 행정구역 통합을 바라는 지자체는 많지만, 통합에 성공한 사례는 극히 소수라는 점에서 동 사례는 본 연구의 목적에 부합한다. 본 연구는 통합에 관한 논의의 시작부터 통합 완료까지의 과정 전반을 포괄하도록 연구의 시간적 범위를 설정하고, 1994년부터 2012년에 이르는 기간 동안 4차에 걸쳐 진행된 통합논의에 있어 주요 행위자들의 행위와 전략을 Moore(1995)가 제시한 '정치적 관리(political management)'를 분석틀로 활용하여 시기별 분석을 시도하였다. Moore의 정치적 관리는 공공가치 창출의 관점에서 정책의 성공적 채택을 위해 필요한 일련의 실천적 전략과 기법을 정책관리의 5개 실천 영역에 걸쳐 제시한다. 본 연구는 동 사례에 맞추어 정치적 관리 분석틀을 설정하여 주요 행위자들의 시기별 통합 전략과 행위를 분석함으로써 성공적 통합을 위한 실천적 함의를 도출하고자 하였다. 사례를 분석하기 전에 정치적 관리의 개념과 정치적 관리의 필요성에 대하여 살펴본 후, 정치적 관리의 실천전략을 살펴본다.

2. 정치적 관리

1) 정치적 관리의 중요성

많은 사람이 고통받는 사회문제 일지라도 모든 문제가 정부가 문제해결을 하고자 하는 정부의 제(governmental agenda)가 되지 않는다(정정길 외, 2020). 또한, 정부의제로 설정이 될지라도 모든 문제가 해결될 수 있는 것은 아니다. 다양한 이해관계자들의 반대에 부딪힐 수 있고, 문제를 해결할 수 있는 능력 또는 자원이 부족할 수도 있다. 시간이 흐르며 사회적 합의와 문제해결을 위한 과학적 지식의 확실성도 낮은 공공난제가 증가하는 상황에서 이를 해결하기란 더욱 어렵다(송희준, 2008). 따라서 문제의 해결을 위해서는 적합한 전략이 요구된다.

정치적 관리(political management)는 이러한 문제해결에 대한 전략으로 적합하다고 평가받는다. 공공관리자(public manager)가 공공가치를 달성하기 위해 자신이 가지고 있는 자원과 권위(authority)를 활용함과 동시에 외부 승인환경(external authorizing environment), 즉 자신을 넘어서는 자원과 권위를 갖는 행위자들의 지지와 정당성을 확보하기 위한 전략을 의미하는 정치적 관리는 Moore(1995)에 의해 제시되어 문제를 체계적으로 진단해볼 수 있는 이론적 분석틀로 사용되고 있다(김혜원·이정옥, 2019: 107). 수많은 문제와 다양한 대안이 존재하지만 이용할 수 있는 자원은 한정적인 상황에서 가치 있다고 판단한 정책을 성공시키기 위해서는 정책에 대한 세밀한 분석과 분석 결과에 따른 올바른 접근 방법이 필요한데, 이러한 과정에 정치적 관리의 전략들이 도움을 줄 수 있다.

정치적 관리의 중요성은 기존의 정책을 변화시키거나 새로운 정책을 도입할 때, 또는 공공관리자가 속한 조직 외부의 기관이나 사람들에게 협조를 구하는 등 해당 영역에 '변화와 혁신'이 이루어지는 시기에 특히 강조되며(이정철·이정옥, 2015; 송현진 외, 2017; 김효선·조윤직, 2019), 정책 변화 과정에서 특정 집단의 반대가 예상될 때 정치적 관리의 유용성이 더욱 증대된다(임가영·이정옥, 2020: 62). 특정 집단의 반대가 존재하는 상황에서는 공공관리자가 정책을 성공적으로 이끌기 위해 해당 문제와 관련 있는 정치적 환경 속의 갈등을 파악하고 해결을 위해 노력하여야 하는데, 이때 정치적 관리가 도움을 줄 수 있다.

지역에 존재하는 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시된 정책이지만 기존에 존재하는 집단 간에 발생하는 갈등을 극복하고 새로운 변화를 발생시켜야 하기에 성공하기 어려운 행정구역 통합은(박형준, 2013), 앞서 이야기한 것처럼 정치적인 노력이 수반되어야만 성공 가능한 정책 중 하나이다. 따라서 정치적 관리를 이용해 분석한다면 정책을 성공시킬 가능성을 높일 수 있는 전략이 무엇인지 확인할 수 있을 것이다. 분석을 위해 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리의 구체적인 실천전략 다섯 가지를 확인한 후, 정치적 관리의 관점으로 정책문제를 분석한 선행연구를 검토하여 정치적 관리가 문제해결에 어떻게 도움을 줄 수 있는지 살펴보고자 한다.

2) 정치적 관리의 실천전략

Moore(1995)는 정치적 관리의 실천전략으로 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 속의·사회적 학습·리더십, 공공부문 마케팅·전략적 의사소통의 다섯 가지를 제시하였다. 다섯 가지 전략은 공공관리자가 외부환경으로부터 정책에 대한 지지와 정당성을 획득하기 위한 다각적인 관리기법이자 정책 사례를 평가하기 위한 일종의 체크리스트 기능을 한다(김혜원·이정옥, 2019: 101).

(1) 기업가적 옹호(entrepreneurial advocacy)

기업가적 옹호 전략은 공공관리자가 정책이 채택될 수 있도록 정치적 환경 내에 존재하는 주요 행위자들의 지지와 승인을 확보하기 위한 전략이다(이미영, 2019). 기업가적 옹호 전략을 위해서는 먼저 정책과 관련된 행위자들을 파악할 필요가 있다. 주요 행위자들은 해당 정책에 직접적 혹

은 간접적으로 영향을 미치며, 정치적인 의사결정이 가능한 공식적 행위자(players in positions)와 이슈에 대한 실질적인 이해와 관심이 있는 행위자(players in interests)로 구분한다(Moore, 1995). 정책안이 지지를 얻기 위해서는 충분한 힘을 가진 연합이 필요하기에(유두호·이정욱, 2021: 213), 행위자들이 해당 정책에 대해 갖는 입장을 파악한 후, 정책에 지지하는 행위자들을 동원하거나 정책에 반대하는 행위자들을 중립화시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

기업가적 옹호 전략을 위해서는 네 가지 수단을 활용할 수 있다. 첫째, 의사결정 경로(paths to decisions)를 선택하는 것으로, 해당 정책의 성공을 위해 환경을 주어진 것으로 고려하여 단기적인 전략을 선택하거나, 환경이 변화할 수 있음을 고려하여 장기적인 전략을 선택할지 결정하여야 한다. 그리고 결정에 참여하는 행위자의 범위를 확대하거나 축소하는 전략, 논의 기간을 장기적 또는 단기적으로 설정하는 전략을 통해 지지를 확보하고 반대하는 행위자를 배제하거나 중립화할 수 있다(김혜원·이정욱, 2019: 108). 둘째, 틀 짓기(framing) 전략으로 정책 토론의 장을 형성하고 관련된 논의 및 갈등의 범위를 조절한다. 틀 짓기를 통해 유리한 방향으로 이슈를 생성할 수 있으나, 언론 등에 의해 오히려 갈등이 증폭될 가능성도 존재한다. 셋째, 우호적 순간 기다리기(waiting for a favorable moment) 전략으로, 공공관리자의 노력만으로는 정책을 성공하기 어려운 경우, 외부에 존재하는 승인환경이 변화하는 것을 기다릴 필요가 있다. 승인환경은 특정 세력이 설득을 통해 지지를 확보하거나 특정 정치적 연합이 힘을 잃으며 변화할 수 있으며, 자연환경의 변화로도 발생할 수 있다. 이때 공공관리자는 장기적으로 끊임없이 변화하는 정치적 환경을 고려하여 정책이 성공할 수 있는 가장 적합한 때를 기다리는 전략을 구사할 필요가 있다(이정철·이정욱, 2015: 191). 넷째, 상황 변경하기(changing the setting) 전략으로, 영향력 있는 네트워크나 설득을 활용해 사회적 통념을 변화시키거나 위원회 또는 T/F팀 구성을 통해 행위자들의 구성과 입장을 변화시킬 수 있다.

기업가적 옹호 전략을 종합하면 정책과 관련된 행위자를 확보하거나 변화시켜 채택되도록 노력하는 것이다. 그러나 이러한 과정에서 자신의 가치만을 우선시하여 다른 관점을 무시하거나 본인에게 유리하도록 절차를 변경 혹은 결정을 조작하는 등의 비윤리적인 모습이 나타날 수 있음을 주의해야 할 필요가 있다.

(2) 정책개발관리(managing policy development)

정책개발관리 전략이란 고품질의 정책을 형성하여 양질의 의사결정이 이루어질 수 있도록 노력하는 관리적 행위이다. 정책의 품질은 정책이 개발되는 과정과 정책의 내용(substantive), 그리고 타 정책과의 관계를 조정하기 위한 정책관리시스템(policy management systems)을 고려하였을 때 향상될 수 있다(Moore, 1995).

고품질의 정책을 개발하기 위해서는 첫째, 자문(consultation)을 활용할 수 있다. 정책문제의 파악과 해결을 둘러싼 인과관계가 복잡해지고 정책효과에 대한 평가 역시 전문지식이 요구되는 상황에서 정책전문가에 대한 의존도가 높아지고 있다(정정길 외, 2020: 205). 이때, 정책전문가 또는 싱크탱크(think tank) 등을 이용하여 정책의 내용을 발전시킬 수 있다.²⁾ 둘째, 정책분석(policy

analysis) 전략으로, 문제에 대한 명확한 정의와 분석, 그리고 정책이 초래할 불확실한 결과에 대한 관리 등을 통해 양질의 의사결정을 가능하게 할 수 있다. 셋째, 다양한 정책 이슈들을 종합적으로 관리할 수 있는 정책관리시스템을 구축하는 것이다. 해당 시스템을 통해 예산·인사·조직·정치적 파급력 등을 종합적으로 고려하며 다양한 수준의 의사결정 간의 정합성을 관리하여야 한다(이정철·이정욱, 2015: 191).

고품질의 정책 개발을 통해서 공공관리자는 정책의 정당성을 확보할 수 있다. 그러나 정책 개발을 위한 전략들이 너무 공식적이고 체계에만 의존하는 경우 갈등의 발생을 방지하거나 해결할 수 없다. 정책문제에는 다양한 입장의 이해관계자들이 존재하며, 성공을 위해서는 기본적으로 정책에 반대하는 행위자들을 변화시켜야 하기 때문이다.

(3) 협상(negotiation)

정책을 추진하는 과정에서 이해관계자 간 갈등이 불가피하게 나타나는 현대사회에서 이를 조정하고 관리하는 공공관리자의 중요성은 더욱 증대되고 있으며(홍민호·이정욱, 2019: 237), 해결하고자 하는 문제가 정치적인 성격을 가지고 있을 경우 협상 전략의 중요성은 더욱 증가한다(Matland, 1995). 정책의 성공을 위해서 가장 필수적인 전략은 반대하는 행위자들을 감소시키는 것이다. 협상을 위해서는 먼저 합의를 통해 창출되는 가치가 존재하는지 파악하고, 다양한 행위자들과 소통하고 상호작용하며 이해관계를 명백하게 밝혀야 한다. 그리고 협상이 결렬되었을 경우를 대비해 최선의 대안(BATNA: Best Alternative to a Negotiated Agreement)을 준비하여야 한다(Moore, 1995).

협상을 위한 세부 전략으로는 첫째, 경성적(hard) 접근 방법과 연성적(soft) 접근 방법을 고려해야 한다. 경성적 접근 방법은 가치 주장(value claiming)을 강조하며 상대보다 많은 부분을 확보하기 위하여 경쟁하고 승리하는 전략을 의미하며, 연성적 접근 방법은 가치 창출(value creation)을 강조하며 협력을 통해 이익 극대화를 도모하는 전략을 의미한다. 이러한 경성적 접근 방법과 연성적 접근 방법에는 정해진 답이 없으며, 자신과 상대방의 접근 방법을 고려하여 전략을 구축할 필요가 있다. 둘째, 이슈와 이해관계자를 추가하는 전략으로, 기업가적 옹호의 세부 전략에서 이야기한 것처럼 행위자에 변화를 주어 성공적인 합의를 이끌고자 할 때 사용할 수 있다. 셋째, BATNA에 영향을 미쳐 자신의 대안은 강화하고 상대의 대안은 약화하는 것이다. 이를 통해 협상에서 우위를 선점할 수 있다.

합의 전략은 공공관리자가 정책을 성공시킬 수 있는 가장 확실한 방법이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 합의 전략에 대하여 개인의 수준을 지나치게 강조하여 공공가치를 실현하기 위한 노력이 무시될 가능성이 있다는 비판이 존재한다.

2) 그러나 정책의 내용이 바람직하다고 하여 무조건 성공할 수는 없다. 정책의 성공을 위해서 공공관리자는 정책의 정당성을 확보하여야 하며, 이러한 정당성은 정치적 환경 내에 존재하는 선출직 공무원·법조계 전문가·일반시민들의 참여를 통해 확보될 수 있다.

(4) 공적 숙의(public deliberation), 사회적 학습(social learning), 리더십(leadership)

협상이 개인의 이익만을 중시한다는 비판을 극복하기 위하여 논의된 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십 전략은 공적 문제에 대해 주체적으로 행동하는 시민들을 가정하여 시민들 스스로 자신이 직면한 문제를 발견 및 확인하고, 해결책 또한 자발적으로 모색함을 강조한다(이정철·이정욱, 2015: 191). 정책환경이 복잡해지고 정치 이념화가 심해지는 상황에서 대의민주주의의 한계가 부각되며 당사자들의 참여와 소통, 협력 등을 문제해결의 핵심으로 제시하는 공적 숙의에 관한 논의가 활성화되고 있다(홍힝찬·이정욱, 2021: 63-64).

공적 숙의, 사회적 학습과 리더십 전략을 위해서는 먼저 해당 문제가 시민의 참여가 중요한 문제인지 파악이 선행되어야 한다. 시민들의 참여가 반드시 바람직한 결과를 가져오는 것은 아니며(Moynihan, 2003), 현대국가의 규모와 복잡성을 고려하면 시민참여는 비현실적이거나 실현되지 않을 수 있다(Dahl, 1989). 이처럼 시민참여에 관한 부정적인 시각도 존재하지만, 시민들의 참여를 통해 정부에 대한 신뢰를 확보하고 정책 결정에 참여함으로써 관료제의 한계를 보완하고(Mansbridge, 1997; 나태준, 2010), 정책의 효과성을 가져올 수 있다. 따라서 공공관리자는 시민참여가 필요한 상황인지 먼저 판단해야 하며, 공적 숙의의 장을 마련하여 시민들이 문제를 해결할 수 있는 환경을 조성해야 한다(Moore, 1995).

공공관리자는 공적 숙의의 장에서 시민들의 학습 속도를 관리하여야 하는데, 시민들이 문제를 급속하게 직면할 경우, 정부를 불신하는 부작용이 발생할 수 있으며, 반대의 경우 시민과 사회의 준비가 미흡할 수 있기 때문이다. 따라서 공공관리자는 정책 촉진자(facilitator) 또는 중개자(broker)의 모습을 유지하며 정책이 성공될 수 있도록 시민들을 조정할 필요가 있다.

(5) 공공부문 마케팅(public sector marketing)과 전략적 커뮤니케이션(strategic communication)

공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션은 수요자의 요구를 파악하여 정책에 대한 정당성을 확보하고 지지를 요청하기 위한 전략이며, 시민들의 행동 변화를 발생시킬 수 있다는 점에서 정책의 성공이 시민들의 참여에 달려있을 경우 더욱 필요한 전략이다(김혜원·이정욱, 2019: 110).

정책의 성공을 위해서는 먼저 정책을 하나의 '상품'으로 고려하여 정책과 관련된 시민들의 요구와 니즈 등을 명확히 파악해야 한다(이정철·이정욱, 2015: 192). 이후 정책과 관련된 이해관계자들에 대한 맞춤형 대응을 통해 정책에 대한 이들의 인식을 유리한 방향으로 변화시킬 필요가 있다. 특히 정부는 전략적 커뮤니케이션을 통해 시민들을 동원하여 정책의 성공 가능성을 높일 수 있다.

이때, 공공관리자는 마케터(marketer) 또는 커뮤니케이터(communicator)로서 정책의 성공을 위해 노력하지만, 이러한 과정에서 행위자들을 속일 위험이 존재한다. 이 점을 유의하며 전략을 활용한다면 행위자들의 요구에 대한 반응성을 높이고 외부환경으로부터 지지를 받아 정책을 성공시킬 가능성이 증가할 것이므로, 공공관리자의 마케팅과 커뮤니케이션은 활발하게 진행될 필요가 있다.

3) 정치적 관리의 적용

정책을 결정하는 과정에서는 서로 다른 이해관계를 갖는 집단 간의 갈등이 나타날 가능성이 높으며, 기존의 정책을 변화시키고자 하는 경우 기존 정책으로부터 혜택을 보는 집단의 저항이 발생하게 된다(정정길 외, 2020: 720-721). 정치적 관리는 이러한 갈등이 발생하는 상황에서 정책의 성공을 위한 공공관리자의 역할을 제시한다. 기존의 공공갈등 관리 연구가 사건을 나열하고 있다는 비판을 받는 상황에서 갈등에만 초점을 맞추는 것이 아닌 실제적인 갈등 해결 방안을 모색할 필요가 있는데(김윤경, 2020: 7), 정치적 관리를 통해 복잡한 정치적 환경 속에서 공공관리자의 리더십 측면에서의 종합적인 관리행태를 세밀하게 분석할 수 있고, 이는 정책의 성공을 위한 지침서가 될 수 있어 기존의 사례를 분석하는 데도 유익하며 향후 성공적인 정책 도입에도 도움을 줄 수 있다(송현진 외, 2017; 김효선·조윤직, 2019; 홍민호·이정옥, 2019).

다양한 사례를 정치적 관리로 분석한 선행연구들은 실천전략을 바탕으로 정책의 성공과 실패를 분석하며 행위자들 간의 상호작용을 통해 실질적으로 문제를 해결할 수 있는 전략을 탐색하였다. 이를 통해 정책을 성공시키고자 하는 관리자들에게 통찰력을 제공하며 어떤 관리적 노력이 필요한가에 대한 함의를 제공하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다(박주원·조윤직, 2017; 송현진 외, 2017). 특히 다양한 행위자들 간에 갈등이 발생할 수 있으므로 다각적인 문제해결 전략을 수립할 필요가 있음을 주장한다(홍민호·이정옥, 2019: 257).

선행연구들은 공공관리자가 정책의 도입을 위해 정치적 관리의 다섯 가지 실천전략 중 어떠한 전략을 펼쳤는지 분석하고자 하였으며, Kingdon의 다중흐름모형과 같은 다른 정책 모형을 혼합하거나(김혜원·이정옥, 2018; 유두호·이정옥, 2021), 개념적 차원에서 구분된 실천전략들이 실제 현장에서는 동시다발적이고 영향을 주고받을 수 있기에 전략들을 복합적으로 살펴보기도 하였다(임가영·이정옥, 2020). 선행연구들의 분석결과를 종합하면 실천전략들이 반드시 모두 활용될 경우에만 정책이 성공하는 것은 아니며, 각 정책과 해당 시기에 적합한 전략을 구사할 경우 성공 가능성이 제고됨을 확인할 수 있다. 따라서 정치적 관리는 해당 정책의 본질과 특성에 대한 파악, 그리고 이를 토대로 한 실천전략들의 유기적 결합과 활용을 증시한다.

지방자치단체가 행정구역을 통합하고자 하는 과정에도 다양한 정책문제와 행위자들이 얽혀 있어 갈등이 발생하며(Dunn, 2008; 장덕희·목진휴, 2010: 363), 그 과정에서 통합을 추구하는 지자체의 노력이 특히 중요하다. 지자체의 자율적인 통합이라 할지라도 대통령을 포함한 중앙정부와 국회의 지원이 중요하며, 통합하고자 하는 두 개 이상의 지자체의 단체장·지방의회·시민단체·민간기업·주민 등 다양한 행위자들의 가치가 충돌하는 복잡한 문제이기 때문이다. 따라서 행정구역 통합을 위해서는 일상적인 방식으로는 정책을 성공시킬 수 없으며, 조직 내부 및 외부의 협력이 필요하기에 공공관리자의 역할이 중요하다.

행정구역 통합은 다양한 행위자들이 존재하여 갈등이 발생하는 정책이지만, 행정구역 통합을 통해 행정 효율성 향상과 지역 성장이 가능하다는 명확한 정책목표를 가지고 있다. 이처럼 정책을 성공시키기 위해서 높은 수준의 갈등을 해소해야 하지만 정책이 지향하는 목표가 명확한 정책은

결과가 권력으로부터 발생한다는 특징이 있다(Matland, 1995). 그리고 행정구역 통합과 같은 정책의 성공은 반대하는 행위자들을 자신의 편으로 만들거나 강제할 수 있는 충분한 힘을 가질 때 달성할 수 있으므로 협상할 수 있는 충분한 자원을 필요로 한다는 특징을 갖는다.³⁾ 따라서 정책의 성공을 위한 외부 승인환경의 정당성과 지지를 확보하기 위한 전략을 제시한 Moore(1995)의 정치적 관리가 행정구역 통합 사례분석에 도움을 줄 수 있다.

지금까지 살펴본 정치적 관리의 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 실천전략의 목적에 따라 예상 가능한 행정구역 통합사례의 관리과제는 다음 <표 1>과 같다. 표에 나타난 관리과제는 통합 논의 과정에서 일반적으로 나타날 수 있는 모습으로, 이를 바탕으로 청주시·청원군 사례가 성공하기까지의 과정에서 나타난 전략들을 시기별로 확인하고자 한다.

<표 1> 행정구역 통합 과정 분석: 정치적 관리의 관점

실천전략	목적	관리과제	수단
기업가적 옹호	통합안의 채택	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 대한 주요 이해관계자들의 지지를 충분히 확보하였는가? • 통합에 우호적인 환경을 효과적으로 조성하였는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 틀 짓기 • 우호적 순간 기다리기 • 상황 변경하기
정책개발 관리	고품질의 통합안 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 통합안 개발의 절차적 정당성을 확보하였는가? • 통합안의 내용적 타당성을 확보하였는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 자문 • 정책분석
협상	통합을 위한 협상력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 상황에 적합한 협상 전략을 구사하였는가? • 협상 환경을 유리하게 조성하였는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 경성적 / 연성적 접근 • 이슈 및 행위자 범위 관리 • BATNA 관리
공적숙의, 사회적 학습, 리더십	통합의 필요성에 대한 주민들의 학습 및 각성	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 대한 유의미한 주민 참여와 논의의 장을 제공하였는가? • 통합의 필요성에 대한 집단적 학습을 제고하였는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 학습속도 관리 • 리더십의 발현 • 시민들의 참여 유도
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	통합에 대한 주민 지지와 협조 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 대한 주민들의 이해 제고를 위한 노력은 어떠한가? • 통합과 관련한 주민들의 니즈를 파악·대응하여 지지를 확보하였는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 마케팅 전략 • 전략적 커뮤니케이션

자료: 이정철·이정욱(2015: 192-193)의 표를 바탕으로 재구성

이상의 이론적 논의를 바탕으로 제3장에서는 청주시·청원군의 행정구역 통합과정을 시기별로 살펴보고, 각 시기에서 발견할 수 있는 정치적 관리 전략들을 확인하고자 한다. 이를 통해 청주시와 청원군의 행정구역 통합이 이루어지기까지 왜 오랜 시간이 소요되며 여러 번의 실패가 발생하였지만, 결과적으로 성공을 달성할 수 있었던 이유를 분석하고자 한다.

3) 이와 관련된 행위자와 자원으로는 일반적인 대중의 지지, 고위 정치인의 지지, 관련 이해당사자 그룹의 자원 및 지지, 그리고 관료의 헌신 등이 존재한다(Mazmanian & Sabatier, 1981).

Ⅲ. 청주시·청원군 행정구역 통합과정 분석

본 연구의 목적은 Moore(1995)의 정치적 관리를 활용하여 행정구역 통합 성공사례인 충청북도 청주시와 청원군의 통합과정을 분석하고자 하는 것이다. 청주시와 청원군은 1994년 중앙정부의 도·농통합정책 설계 당시 통합 후보 지역 중 하나였으나 통합하지 못하였고, 2005년과 2007년에도 통합논의가 이루어졌으나 실패하였다. 계속된 실패에도 두 지역은 통합논의를 이어갔고, 결국 2012년 6월 청주시의회의 찬성의견과 청원군의 주민투표에서 찬성이 과반수를 넘으며 2014년 7월 통합 청주시가 탄생하게 되었다. 세 차례의 실패 과정을 거쳐 성공을 달성하기까지의 시기를 구분하여 통합을 추진하고자 했던 청주시와 시기별 주요 이해관계자를 바탕으로 나타난 정치적 관리 전략을 확인하고자 한다.

구체적으로 분석을 위해 본 연구는 청주시의 공식 자료와 선행연구 등을 참고하였으며, 첫 통합 논의가 이루어진 1994년부터 최종적으로 통합이 결정된 2012년까지를 분석 기간으로 설정한다. 분석 기간에 통합에 대한 논의는 지속적으로 존재하였지만, 지방정부 및 지방의회에서 공식적으로 발생한 사건들을 바탕으로 각 시기의 시작과 끝을 구분하였다. 통합을 위해 적극적으로 노력한 청주시를 중심으로 시기별로 다섯 가지 정치적 관리 실천전략들의 존재 여부를 확인하고, 전략들이 통합논의에 도움이 되었는지 또는 악영향을 미쳤는지 분석하였다. 초기에는 일부 전략만이 존재함을 확인하였으나 시간이 흐를수록 다양한 전략이 드러나는 것을 확인할 수 있었으며, 점차 발전해가는 전략과 오히려 퇴보한 전략도 존재함을 확인하였다. 세 번의 실패를 거치며 결국 통합에 성공하기까지 청주시가 다양한 행위자들과 상호작용하며 보여준 전략들을 정치적 관리를 통해 시기별로 분석하였으며, 각 전략이 통합에 미친 영향을 살펴 다른 지역의 통합사례에 적용 가능한 실천적 함의를 도출하고자 하였다.

1. 1차 통합논의

1) 논의 과정

과거 하나의 지역에서 미군정 시기 분리된 청주시와 청원군은 청주시를 청원군이 완벽하게 둘러싸고 있는 형태로 인해 도시 지역인 청주시는 인구가 몰려 포화상태에 이르렀고, 청원군은 주민 편의성을 위해 군청을 비롯한 지역 공공기관이 청주시에 위치하는 상황이었다(이홍준·남재걸, 2012). 이러한 지리적 문제와 생활 및 행정권의 불일치 문제를 해소하기 위해 1994년 충청북도 도지사는 중앙정부(내무부)의 주도로 시행되는 도·농통합 대상 지역 중 하나로 청주시와 청원군을 선정하였고, 주민공청회를 거쳐 세대 단위의 주민의견조사를 실시하였다. 그러나 청원군 투표 세대 중 65.7%가 반대하며 약 76.5%의 세대가 찬성한 청주시의 결과에도 불구하고 통합이 무산되었다(청주시, 2015).

당시 청원군민들이 통합에 강력하게 반대한 표면적인 이유는 도·농간 불균형개발에 대한 우려와 농사행정이 축소될 것으로 예상하였기 때문이다. 그러나 실질적인 이유는 군 지역의 소외감과

청원군 공무원의 신분적 불안 때문이라 할 수 있으며, 주민 대상이 아닌 세대를 대상으로 한 주민 의견 조사방식 또한 청원군의 높은 반대가 나타난 이유로 볼 수 있다(이정우 외, 2021). 두 지역 간에 경제적·사회문화적·재정적 측면 등에서 큰 차이가 발생하고 있어 청원군민은 통합이 자신들에게 오히려 손해가 될 것으로 판단하였을 수 있다.⁴⁾ 또한 통합 청주시가 탄생할 경우, 충청북도 내에서 차지하는 인구 비중이 증가하여 권력 싸움에서 밀릴 것을 두려워한 충청북도 본청이 청원군과 연계하여 통합 반대 활동을 한 것 역시 통합이 실패한 원인으로 분석되고 있다(배응환, 2006; 주경일, 2018).

2) 1차시기 분석

1차 행정구역 통합논의 과정을 정치적 관리 관점으로 분석할 경우, 실패의 큰 이유는 통합을 성공시키고자 하는 청주시가 주된 역할을 하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다. 중앙정부가 중심이 되어 정책을 진행하며 통합권유 대상 지역을 도지사가 선정하는 과정에서 청주시는 통합 추진 배경을 홍보하는 정도의 권한밖에는 갖지 못하였으며, 통합으로 인해 발생할 이점과 혜택을 제대로 규명하지 못하였다(전병곤, 2019: 102). 또한 통합에 반대하는 청원군의 경우 주민공청회를 통해 강력한 반대 의견을 모았지만, 청주시가 개최한 공청회에서는 일부 반대 의견이 등장하기도 하는 등 제대로 의견 수렴이 되지 못하였으며, 공무원과 통리반장이 세대별로 방문하여 실시한 주민의견조사에서는 청원군의 이장 등 통합 반대 측 사람들에 의해 여론이 왜곡되는 등(청주시, 2015) 통합 반대를 위한 청원군의 노력에 비해 청주시의 노력은 부족했다.

따라서 1차시기에서 통합을 추구하는 청주시는 정치적 관리의 전략들을 제대로 보여주지 못하였다. 이는 애초에 중앙정부에 의해 정책이 시행되어 청주시의 권한이 부족하였으며, 추진지침이 시달되고 주민의견조사 실시까지 한 달밖에 주어지지 않아 통합논의가 급박하게 진행된 이유도 있지만, 주어진 권한 내에서 공청회를 통해 보여줄 수 있었던 공적 숙의, 사회적학습, 리더십 전략마저 부족하였다고 분석할 수 있다.

〈표 2〉 1차시기의 정치적 관리 전략 분석 및 평가

전략	분석	평가
기업가적 옹호	-	-
정책개발 관리	-	-
협상	-	-
공적 숙의, 사회적학습, 리더십	• 주민공청회 개최	• 의견 수렴 실패
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	-	-

주: '-'는 해당 전략이 부재하였음을 의미함

4) 제조업 종사자 비율(2013년 기준 청주시 약 15.3%, 청원군 약 48.8%), 경지 면적(2013년 기준 청주시 약 3,736ha, 청원군 약 16,479ha) 등 두 지역 간 생활문화 및 산업 측면이 크게 다르다. 또한 청주시의 2013년 일반회계 세출 결산액은 9,763억 원으로 청원군의 5,103억 원보다 약 1.9배 높은 수치로 다양한 부문에서 두 지역 간 격차가 발생하고 있었다.

2. 2차 통합논의

1) 논의 과정

1차 통합논의가 청원군민들의 반대로 무산된 이후 10년간 눈에 띄는 통합논의는 발생하지 않았다. 청주시는 지속적으로 지역 성장을 위해서는 통합을 해야 한다고 주장하였지만, 청원군은 독자적인 시 승격을 고려하는 등 두 지역 간 의견이 모이지 못하였으며, 공식적인 움직임은 보이지 않았다. 그러던 중 2005년 5월 청주시와 청주시의회가 '통합이행 결의문'을 청원군과 청원군의회에 보내면서 2차 통합논의가 시작되었다(장황래·김영중, 2013). 1995년에 통합된 다른 지역들에서 긍정적인 효과가 발생하는 것을 확인하고, 2002년 10월 노무현 대통령이 행정구역 개편을 대선공약으로 제시하며 통합에 관한 환경이 변화한 것이 청주시의 통합논의에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다(조서형·엄태호, 2017). 더불어 2차 통합논의 시기부터 시민단체, 학계 등 다양한 이해관계자들이 등장하며 적극적인 활동을 시작했다.

대표적으로 청주시민회(현 충북참여자치시민연대)와 충북시민사회단체연대회의가 통합을 주요 사업으로 선정하며 통합운동을 시행하였고, 이들의 영향으로 청원군에도 통합을 찬성하는 시민단체인 청원참여자치시민연대가 출범하게 되었다(청주시, 2015: 134). 시민단체들은 서로 연대하고, 통합에 성공한 다른 지역들을 분석하며 통합의 긍정적 요소를 찾아내고자 하였다(전병곤, 2019: 104). 시민단체와 더불어 언론·학회·대학 등 또한 세미나를 통해 통합의 당위성·장단점·운동 방향을 제시하였으며(청주시, 2015: 134), 이러한 움직임을 통해 통합에 대한 관심이 증가하게 되었다.

시민단체와 학계 등이 청주시의 통합운동을 지지하였지만, 충청북도와 청원군의 정치인들은 계속해서 통합을 반대하였다. 지방의원들은 통합이 성공하는 경우 선거구 조정으로 인한 정치적 대표성을 보장받을 수 없어 당선 가능성이 희박해지게 되고(이흥준·남재걸, 2012: 93), 충청북도의 경우 통합시가 탄생하면 도세(provincial tax)가 위축되는 등의 문제가 발생하기 때문이다(배용환, 2006: 19). 이러한 청원군 및 충청북도 정치인들의 반대에도 당시 청주시장은 통합이 이루어지면 시장선거에 출마하지 않음을 밝히며 정치적 협상을 시도하였고, 이에 독자적인 시 승격을 주장하던 청원군수 또한 입장을 선회하는 등 통합에 긍정적인 모습들이 등장하며 주민투표를 통한 통합 결정을 하게 된다(주경일, 2018).

청주시장과 청원군수는 2005년 7월 주민투표를 시행할 것을 합의하였으며, 두 지방의회의 의견 제시가 충청북도와 행정자치부를 통과하며 9월에 주민투표를 시행할 것을 결정했다(전병곤, 2019). 주민투표가 결정되고 청주시는 시장을 중심으로 통합 찬성 운동을 진행하였으며, 청원군은 지역 정치인들과 이장단을 중심으로 통합 반대 운동을 펼쳤다. 이 과정에서 충청북도의회의는 도의 의견을 결정하지 않고 시간을 끌며 의사결정 시간을 늦추려 노력하였고, 늘어난 시간을 이용해 청원군의 통합 반대 행위자들은 주민설명회를 개최하며 통합으로 발생할 불이익을 주장하는 등의 노력을 통해 세력을 응집하고자 하였다(주경일, 2018: 15-16).

2005년 9월 29일 청주시민과 청원군민을 대상으로 한 주민투표가 시행되었고, 투표 결과 통합은 또다시 실패하게 되었다. 청주시민은 약 91.3%라는 압도적인 통합 찬성을 하였지만, 청원군민은 약 53.1%가 반대하며 두 번째 통합논의도 무산되었다(청주시, 2015: 215).

2) 2차시기 평가

2차 통합논의 과정에서는 1차시기에 비해서 변화된 모습을 확인할 수 있다. 먼저, 통합과 관련된 이해관계자들이 증가하였고, 기존에 존재하던 이해관계자들의 입장은 더욱 명확해졌음을 알 수 있다. 중앙정부가 진행했던 1차시기와는 달리 지자체의 자율적인 노력으로 진행된 2차시기는 두 지역의 단체장 및 공무원, 지방의회 의원, 충청북도 도지사 및 도의회 의원, 시민단체, 그리고 청원군의 이장단 등 다양한 이해관계자들이 등장하였다.

통합을 성공시키고자 하는 청주시는 1995년 통합된 다른 지역들의 발전을 확인하였으며, 통합을 위한 주민투표의 도입 및 통합 지역에 대한 혜택을 약속하는 중앙정부의 존재라는 변화된 환경을 바탕으로 통합논의를 이어갔다. 지방자치제도가 시행되고 시간이 흘렀으나 현재까지도 중앙정부의 권한이 강력한 상황에서 강력한 권한과 자원을 가진 중앙정부가 통합 찬성 측 행위자로 포함된 것은 청주시에 긍정적인 환경이 조성되었음을 알 수 있다. 또한 통합을 위해 조직 내부에 집행조직을 생성 및 운영하며 보다 체계적인 통합논의가 이루어질 수 있도록 준비하였으며, 의도적으로 의사결정 시간을 늘리며 통합 실패를 유도하는 충청북도를 견제하고자 하였다(중도일보, 2005).⁵⁾ 그리고 통합시 청원군민이 불이익을 받지 않도록 해야 한다는 청원군수의 입장에 동의함을 밝히며(배응환, 2006: 17), 주요 이해관계자와의 연성적 협상을 통해 같은 편으로 만들고자 노력하였다. 또한, 통합 후 시장에 출마하지 않겠다고 밝히는 등 청주시장은 협상안을 제시하며 상대방을 변화시키기 위해 노력하였다. 그러나 주요한 이해관계자이지만 청원군수의 권한만으로는 통합이 이루어지기는 어렵다는 점에서 협상 대상자가 청원군수에 한정되었다는 점은 정책의 성공 가능성을 크게 높이지는 힘들다고 볼 수 있다.

2차시기부터 이해관계자로 등장한 충북참여연대와 청원참여연대, 충북시민단체연대회의 등이 연대하여 창립된 ‘청주·청원하나되기운동본부’는 통합에 찬성하는 시민단체 중 가장 활발한 작용을 했던 단체로, 지역 주민의 입장에서 통합이 이루어져야 함을 주장하였다(주경일, 2018: 14). 이들은 통합을 통해 생활권 일지로 인한 주민 편의 증진, 예산 절감, 경제적 효과 달성 등 다양한 이점이 있음을 시민들에게 홍보하였다(조서형·엄태호, 2017). 이 과정에서 청주시는 시민단체와 교류하며 시민단체의 제안을 수용하는 등 관 중심의 통합이 아닌 주민으로부터 만들어지는 통합이라는 프레임을 형성하며 성공가능성을 높이기 위해 노력하였다.

그러나 청주시는 다양한 노력에도 불구하고 통합에 반대하는 행위자들의 활동에 적절히 대응하

5) 중도일보. (2005). “청주, 청원 통합 충북 관여말라”. 7월 27일.

6) 그러나 충청북도는 청주시와 청원군의 주민투표 실시건의서에 대한 의견을 미루며 시간을 끌었으며, 행정자치부에 통합 반대 의견을 제시하는 등의 모습을 보였다. 그 결과 주민투표 예정 일정이 15일이나 늦춰졌으며, 그동안 통합 반대 세력의 활발한 활동이 이루어졌다(주경일, 2018).

지 못한 점도 존재한다. 대표적인 통합 반대 행위자인 청원군의회는 주민투표가 가까워지는 시점에서 ‘청원·청주 통합여부 조사결과 홍보특위’를 열어 통합에 따른 단점(혐오시설 건설, 세금 인상, 농촌 혜택 감소 등)을 집중 부각하는 등 선택 프레임(choice frame)을 활용하고, 주민설명회에 통합 찬성 행위자들을 입장하지 못하게 막는 등 적극적인 반대 활동을 하였다(주경일, 2018: 15). 청원군 농민단체협의회와 이장단체협의회 또한 군민들을 모아 통합 반대 결의대회를 열고 통합반대성명서를 발표하는 등 반대 여론을 형성하기 위해 지속적으로 노력하였다(배응환, 2006: 23). 이러한 반대 측의 활동은 통합의 효과와 문제점이라는 정책의 실질적인 내용이 아닌 통합 논의를 감정싸움으로 치닫게 함으로써 반대 여론을 더욱 확산시키고 결집시키는 효과를 가져왔으며(청주시, 2015: 223), 그 결과 청주시는 주민투표에서 압도적인 찬성률을 보였지만, 청원군의 주민투표 결과에서는 53.1%가 반대하며 반대 의견이 결정되었다.⁷⁾

〈표 3〉 2차시기의 정치적 관리 전략 분석 및 평가

전략	분석	평가
기업가적 옹호	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 대한 중앙정부의 지지 확보 • 통합 반대 측을 배제하려 노력 • 반대 측의 통합 불이익 프레이밍에 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 권한과 자원 확보 • 충청북도에 대한 견제 실패 • 상대의 프레이밍을 견제하지 못함
정책개발 관리	-	-
협상	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 권한 배분 약속 	<ul style="list-style-type: none"> • 청원군수 외 다른 행위자들을 설득하지 못함
공적 속의, 사회적학습, 리더십	<ul style="list-style-type: none"> • 시민단체의 활동 지원 • 학회 세미나 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민들의 참여가 증가하였으나, 반대 측 또한 증가함
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> • 통합으로 인한 주민 이점 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대의 프레이밍을 견제하지 못함 (기업가적 옹호와 연계)

주: ‘-’는 해당 전략이 부재하였음을 의미함

3. 3차 통합논의

1) 논의 과정

2차 주민투표에서 청원군민의 반대로 통합이 실패하였지만, 투표결과를 통해 청주시민뿐만 아니라 많은 수의 청원군민들도 통합에 찬성하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 청주시의 포화와 청원군의 도시화가 가속화되면서 청주시민의 청원군으로의 이동이 증가하는 상황은 청원군 내적인 통합 찬성 여론을 확산하는 데 도움을 주며 통합에 유리한 환경을 조성하였다(청주시, 2015: 232). 그리고 2차 통합논의에서부터 찬성 측의 강력한 이해관계자로 활동하기 시작한 중앙정부 역시, 새롭게 출범한 이명박 정부에서 발표한 국정과제인 지방행정체제제로 인해 통합추진의 배경이 다시 형성되었다(전병곤, 2019).⁸⁾ 이명박 정부는 행정구역 통합에 대한 의지를 계속해서 보여

7) 다만 청주시의 경우 91.3%라는 압도적인 찬성률을 기록하였지만 투표율은 35.5%에 불과하여 개표기준(유권자의 1/3)에 미달하여 개표를 하지 못할 수도 있었으며, 청원군은 42.2%라는 투표율을 나타내고 찬성 46.2%, 반대 53.1%를 기록하였다(청주시, 2015: 215).

주었으며, 행정안전부는 '자치단체 자율통합 지원계획'을 발표하여 통합 자치단체에 특별교부세 지원과 국고보조율 상향 조정 등 다양한 인센티브 부여를 약속하였다(주경일, 2018: 17).

이렇듯 외부환경이 통합에 우호적인 분위기를 형성하자 당시 청주시장은 2008년 4월 청주시 주도의 주민투표를 통한 통합 성공이라는 강력한 의지를 표명하였다. 그러나 이는 청원군을 오히려 자극하게 되어 '先 시 승격, 後 통합'이라는 프레이밍 전략을 구사하게 만들었다(주경일, 2018: 18). 이전부터 '통합 관련 청주비전 2010' 발표 및 학술대회를 통해 통합 찬성 여론을 조성하여 통합논의를 주도하려던 청주시는 청원군이 '청원시 승격 추진위원회'를 출범시키게 하는 등 갈등을 심화시킬 단초를 제공한다(이홍준·남재걸, 2012: 96). 그러나 청주시장은 청원군의 반발에도 불구하고 공식적인 광역행정 T/F팀 구성을 하고 청원군수에게 여론조사를 통한 통합 여부를 결정하자고 제안하였으며(이정우 외, 2021: 75), 시민단체들이 제안한 통합 정책의 세부 내용들을 수용하며 시민단체를 논의의 장으로 포함하는 등의 전략으로 통합 찬성 이해관계자들의 범위를 확장하였다(박진우, 2017a: 106).

3차 통합논의 시기에서는 청주시의 노력과 더불어 정치인들의 움직임 또한 확인할 수 있다. 행정구역 통합을 지원하겠다는 중앙정부의 국정과제를 바탕으로 청주시의 국회의원은 2009년 4월 통합 지자체를 지원하는 내용을 담은 특별법 제정을 발의하였다(이단비·구민교, 2014: 423). 중앙정부와 충청북도 또한 통합에 찬성하며 다양한 지원을 약속하고 통합에 반대하는 청원군의회 의원들을 개별로 찾아가는 등 통합을 위해 노력하였다(주경일, 2018: 21).⁹⁾

청주시가 다양한 행위자들을 논의의 장에 참가시키는 등의 노력을 하였다면, 청원군은 내부 결속을 통해서 반대 의견을 공고히 하였다. 2009년 1월 청원군의 통합 반대 시민단체인 '청원사랑포럼'이 발족 되며 청원군 이장단협의회, 청원군공무원노조 등과 함께 조직적인 반대 운동을 하였다(청주시, 2015: 236). 당시 통합을 찬성하던 한나라당 충청도당은 통합을 반대하는 군의원에게 공천에서 불이익을 주겠다고 하였음에도(김태운·남재걸, 2011:157), 청원군의회는 2010년 2월 19일 만장일치로 통합 반대를 의결하였고, 결국 3차 통합논의도 실패로 끝나게 되었다.

2) 3차시기 평가

3차 통합논의 과정에서의 주요 특징은 행정구역 통합에 관한 외부환경이 크게 변화하였다는 것이다. 청주시와 청원군의 통합 문제는 1차시기는 중앙정부의 주도, 2차시기는 두 지역을 중심으로 중앙정부와 충청북도의 개입이 있었다면, 3차시기는 중앙정부와 중앙정당이 더욱 적극적으로 행동하며 통합 지역에 대한 지원을 직접 약속하고, 통합에 반대하는 핵심 세력들을 찾아가 설득을 시도하는 등(박진우, 2017b: 277), 통합에 대한 우호적인 환경이 조성되며 청주시의 입장에서는 금

8) 당시 정부는 도시간 글로벌 경쟁에 효과적으로 대처하고, 지방자치단체의 행정여건의 변화를 반영하기 위해서는 현행의 지방행정체제의 개편이 반드시 필요하다고 주장하며 지방자치단체의 자율적 통합방안을 발표하였다(한표환, 2013: 414-415).

9) 이때, 과거 통합에 반대했던 충청북도가 변화한 이유는 당시 도지사가 여당에 소속되어 있었기 때문에 중앙정부의 뜻에 동참하였을 가능성이 높았을 것으로 예상할 수 있다.

정적으로 상황이 변화하였다. 따라서 청주시는 중앙정부로 인해 변화된 환경을 활용하고, 주요 행위자로 포함된 중앙정부와 중앙 정치인들을 포섭하며 통합논의를 청주시와 청원군만의 문제가 아닌 전국적인 문제로 이슈의 범위를 확장하고자 노력하였다. 더불어 충청북도지사, 청주시장, 청원군수가 모두 같은 정당에 소속되어 있음과 동시에 여당이라는 점도 통합논의가 진전된 원인 중 하나로 고려할 수 있다.

청주시의 정책개발관리 측면의 노력은 이전까지 찾아보기 힘들었으나, 3차시기부터 나타나기 시작했다. 청주시는 통합을 위한 T/F팀을 구성하고, 학계 및 전문가 그룹과 연계하여 토론회, 학회, 연구용역 등을 수행하며 통합의 당위성과 문제점을 이끌어 냈다(청주시, 2015: 255-256). 그러나 협상 전략의 경우 이전 시기보다 나은 모습을 보여주지 못하였으며, 오히려 통합논의에 악영향을 미치게 되었다. 청주시와 비교하였을 때 청원군은 인구·재정·산업 등 다양한 측면에서 큰 격차가 발생하고 있었으므로(김태운·남재걸, 2011: 158), 따라서 청원군의 정치인·공무원·주민들에게는 청주시와의 통합이 자신들에게 불이익을 가져올 것이라는 두려움이 계속해서 존재하였다. 이러한 상황에서 당시 청주시장은 청주시의 주도로 통합을 성공시키겠다는 강력한 의지를 보였고(주경일, 2018), 이러한 모습이 오히려 청원군의 통합 반대 세력을 결집시키게 하는 부작용을 발생시켰다. 청주시의회가 시민단체가 제안한 ‘청원·청주상생발전 합의사항 기본조례안’을 의결하여 정치적 양보를 택하고(청주시, 2015),¹⁰⁾ 중앙정부를 비롯한 다양한 찬성 측 행위자들이 청원군 정치인들을 만나 설득을 시도하였지만, 이러한 노력에도 확고한 청원군의 반대 의사를 변화시킬 수는 없었다. 청주시장과 청원군수가 같은 정당에 소속되어 있었음에도 통합으로 인해 정치권력이 변화하는 상황과 지역의 이익을 우선시 해야하는 입장에서 통합안에 대한 무조건적인 수용은 불가하였을 것이며, 또한 2009년 청원군수가 공직선거법 위반으로 당선이 무효된 상태에서 재선거가 이루어지지 않아 청원군의회에 영향력이 증가한 것이 통합에 실패한 원인 중 하나라고 할 수 있다.

2차시기부터 시작된 시민단체들의 움직임은 3차시기에서 더욱 활발하게 진행되었다. 청주시는 통합 찬성 시민단체인 ‘청원·청주 상생 발전위원회’ 및 ‘청원·청주 통합 군민 추진위원회’와 함께 ‘자율통합 추진 건의서’를 행정안전부에 제출하며 청주시민과 청원군민들의 통합 찬성 의사를 보여주고(청주시, 2015: 262), 청주시의 양보를 제안하는 시민단체의 의견을 수렴하며 청원군민의 신뢰와 협조를 얻고자 노력하였다(전병곤, 2019: 116). 그러나 시민단체의 활발한 활동은 반대 측에서 더욱 거세게 나타났다. 대표적인 통합 반대 시민단체인 ‘청원사랑포럼’은 두 지역 주민들의 서명을 받아 제출한 ‘자율통합 추진 건의서’의 약 3배 정도의 통합 반대 서명을 받아 마찬가지로 행정안전부에 제출하였으며(청주시, 2015: 262), 청원군의회 및 청원군공무원노조 등과 결합하여 적극적으로 통합 반대를 주장하였다(주경일, 2018: 18). 청원군의 강력한 반대로 인해 행정안전부가 계획한 통합 홍보 간담회는 시민단체장과 주민들이 대부분 자리를 떠 무산되는 등 시민참여를 통

10) 청주시의회는 ‘청원·청주통합군민추진위원회’와 ‘청원·청주상생발전위원회’가 제안한 ‘지방의회 의장 선출방식의 민주성 강화’, ‘통합 이후 2대(8년)간 전반기 의장, 예결위원장 청원지역 양보’ 등 6개항을 수용할 것을 밝혔다(청주시, 2015: 259).

한 문제해결은 이루어지지 못하였다(이단비·구민교, 2014: 424).

〈표 4〉 3차시기의 정치적 관리 전략 분석 및 평가

전략	분석	평가
기업가적 옹호	<ul style="list-style-type: none"> 우호적인 통합 분위기 이용 행위자 범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 문제를 전국적인 문제로 변화시켜 지지 확보
정책개발 관리	<ul style="list-style-type: none"> 통합 T/F팀 구성 학계 및 전문가를 통한 연구용역 	<ul style="list-style-type: none"> 통합 정책의 정당성 확보
협상	<ul style="list-style-type: none"> 청주시 주도의 통합 추진 선언 	<ul style="list-style-type: none"> 청원군을 자극하여 반발 발생
공적 속의, 사회적학습, 리더십	<ul style="list-style-type: none"> 시민단체와 연계하여 주민들의 통합 찬성 의사 표출 	<ul style="list-style-type: none"> 반대 측 시민단체의 활발한 활동으로 성과를 거두지 못함
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> 시민단체를 통한 주민 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 뚜렷한 성과를 보이지 못함 (공적 속의와 연계)

주: ‘-’는 해당 전략이 부재하였음을 의미함

4. 4차 통합논의

1) 논의 과정

3차 통합논의가 청원군의회회의 반대로 무산되었지만, 통합에 대한 요구는 줄어들지 않고 계속 지속되었다. 통합 실패로 정치권에 대한 비난이 집중되자 의원입법을 통한 통합논의가 청주시장, 시민단체, 정치권 등의 발언과 기자회견을 통해 제시되었으며, 2010년 3월 청주시 국회의원을 통해 ‘충북 청주시 설치 및 지원 특례에 관한 법률안’이 대표 발의되며 4차 통합논의가 시작되었다(청주시, 2015: 297). 더불어 6월 제5회 지방선거를 앞두고 한나라당은 통합에 반대한 6명의 청원군의회 의원을 모두 공천 배제하며 중앙정당이 통합에 찬성하고 있다는 의지를 보여주었으며(이정우 외, 2021: 76), 청주시장 및 청원군수 후보자뿐만 아니라 충청북도지사 후보자 모두 통합 찬성 공약을 제시하는 등 통합에 우호적인 분위기가 조성되었다.

6월 지방선거에서는 통합에 찬성하는 충북도지사, 청주시장, 청원군수가 당선되었으며, 이들은 8월 ‘청주·청원 통합 추진 합의문’에 서명하며 통합에 대한 의지를 보여주었다.¹¹⁾ 또한 지역 주민들이 주도하는 추진기구인 ‘시·군민 협의회’가 탄생하며 통합에 찬성·반대·중도의 인사를 각각 11명씩 구성하며,¹²⁾ 청주시는 협의회 상생발전방안을 수립하는 모습을 보인다. 이후 8월 광복절 경축사에서 이명박 대통령이 행정구역 개편에 관한 의지를 표출하였고, 12월 행정안전부의 차년도 업무보고에서 2014년 지방선거 이전에 지방행정체제 개편을 완료한다는 큰 그림을 제시하며 중앙정부의 통합 찬성 의지 역시 확고함을 확인한다(박진우, 2017a: 116).

11) 3차시기와 같이 여당 소속은 아니었지만 충청북도지사·청주시장·청원군수가 모두 같은 정당 소속이었다는 점은 통합논의가 우호적으로 진행될 수 있도록 도움을 주었을 것으로 예상할 수 있다.

12) 군민협의회 구성은 청주·청원 통합논의가 청주시민 일방적인 주장에서 청원군민과 청주시민이 함께 상의하는 논의 테이블이 형성된 것이라는 측면에서 의미가 있다(청주시, 2015: 317).

그리고 청주시와 청원군은 2010년 7월부터 각 지역 공무원들로 구성된 '청주·청원 광역행정실 무협의회'를 통해 공무원 인사교류, 실천 가능한 사업 발굴 공동 추진 등을 합의하며 상호 신뢰를 형성한다(청주시, 2015: 309). 더불어 청주·청원 통합시 모델·통합효과에 대한 분석 및 통합비전 제시를 위한 연구용역이 추진되고, 과거에 통합에 성공한 자치단체를 견학하여 통합 효과를 학습하는 등 다양한 노력을 통해 통합의 정당성과 지지를 확보하기 위한 노력들이 이어진다(장황래·김영중, 2013: 158).

관 주도의 노력과 더불어 두 지역 주민들 간의 자매결연 및 '청주·청원 통합 시민협의회' 발족 등 시민들의 참여 또한 이전보다 강화되었다. 시민협의회는 각 지역 시민단체·주민·교수·공공기관장 등 다양한 인원으로 구성되었으며, 연구용역 결과를 바탕으로 시내버스 요금 단일화를 건의하는 등 통합 전부터 주민들의 편의를 위한 사항들을 요구하였다(청주시, 2015).

통합을 위한 다양한 노력들이 지속되는 중에, 2012년 3월 충청북도와 청주시, 청원군의 단체장 및 의회 의원, 시·군민 협의회 위원장 등으로 '청주·청원 통합 추진 공동협의회'가 구성되며 6월 중 통합결정(주민투표 또는 지방의회 의견)을 하기로 협의한다(청주시, 2015: 331). 이후 시·군민 협의회 상생발전방안의 세부사업들에 대해 논의를 이어갔으며, 4월 청주시장과 청원군수는 시·군민협의회의 건의서를 바탕으로 완성된 통합추진 합의문에 서명하였다.

이후 두 지역은 통합 의사결정을 위한 방법을 4월 25일 청주시는 '지방의회 의결'로, 26일 청원군은 '주민투표'로 결정하였다. 6월 27일로 청원군 주민투표가 결정된 이후, 시내버스 요금 단일화, 공무원 인사교류 및 각종 여론조사 결과 등을 통해 통합 찬성 여론이 과거에 비해 높아지고 있음을 확인할 수 있었다(청주시, 2015: 353). 그러자 강력한 통합 반대 이해관계자였던 청원군의회와 청원군 이장단의 세력 또한 약화되었다.¹³⁾

2012년 6월 21일 청주시의회는 '청주시와 청원군의 행정구역 통합에 대한 시의회 의견제시의 건'에 대해 전원 찬성으로 의결하였으며, 6월 21-22일과 27일에는 청원군 주민투표가 진행되었다. 투표 결과 투표율 약 36.8%, 찬성률 약 78.6%로 청원군민 역시 통합에 찬성하는 것으로 나타났다(청주시, 2015: 358). 2012년 7월 6일 충청북도는 청주시의회 통합 의결 결과와 청원군 주민투표 결과를 행정안전부에 제출하면서 청주시와 청원군의 통합은 4차시기만에 성공하게 되었다.

2) 4차시기 평가

4차 통합논의는 실패로 끝난 3차시기 직후 바로 시작되었지만, 2010년 6월 지방선거라는 외적 변수로 인해 주요 행위자들이 변화하였다. 통합에 반대하던 청원군의회 의원 등 기존 정치인들은 정당 공천에서 배제되었으며, 지방선거에서는 통합을 공약으로 제시한 정치인들이 당선되었다(이정우 외, 2021). 이러한 행위자들의 변화와 같은 정당에 소속되어 있다는 점은 통합의 성공 가능성을 증가시키는 데 도움을 주었다. 이처럼 외부환경에 의해 행위자들이 변경되어 통합이 지지받고

13) 통합 반대 세력이 약화되었지만, 2012년 6월 통합을 반대하는 시민단체인 '청원지킴이'가 출범하는 등 통합 반대 활동이 미약하게나마 전개되었다(박진우, 2017a).

청주시에 우호적인 환경이 조성되었다. 더불어 청주시가 통합 의결 방식을 변경한 것 또한 정책의 성공 가능성을 증가시켰다. 청주시민들은 통합에 대해 압도적인 찬성을 보이지만 낮은 투표율을 보이고 있음을 과거 주민투표를 통해 확인하였는데, 따라서 청주시는 과거의 논의 과정에서 발생한 문제점을 파악하여 의사결정 방식을 변경함으로써 혹시나 모를 실패를 방지하고자 하였다.

정책의 측면에서도 많은 변화를 확인할 수 있다. 먼저, 청주시와 청원군은 통합의 효과를 분석하기 위한 목적을 지닌 공동용역을 시행하였다(청주시, 2015: 309). 이전까지 개별 용역을 진행하였지만, 4차시기에서는 공동용역을 통해 서로가 이해할 수 있는 정책을 개발하기 위해 노력하였다. 또한 '시·군민 협의회' 등을 통해 지역 주민들이 수용하길 바라는 다양한 실질적인 문제들을 다루며 행정구역 통합이라는 정책이 지지를 얻을 수 있도록 하였다.

3차시기에서 실패했던 협상 전략 또한 나아진 모습을 확인할 수 있었다. 3차시기의 투표 결과를 보면 청원군 역시 많은 군민들이 통합을 바랐지만, 지역 정치인을 포함한 일부 기득권층의 반대로 인해 통합이 실패되었다(주경일, 2018: 22). 이에 청주시는 통합 반대 행위자들이 명분으로 삼은 혐오시설 입지, 세금 인상, 공무원 정원 축소, 지방의회 의원 동수 구성 등의 사항들을 양보하며 이들을 설득하였고(박진우, 2017a: 123), 이러한 연성적 협상은 상대방의 반대 프레임을 약화시키는 결과를 초래하였다. 또한 청원군의 행위자들과 계속된 상호 간 교류를 통해 신뢰를 형성하고자 노력하였다(청주시, 2015: 309). 이러한 상호작용을 통해 서로의 정보획득 비용과 협력 발생의 거래비용을 줄일 수 있으며(박형준, 2013: 38), 정책의 성공 가능성을 높일 수 있도록 작용한다.

지역 주민들과 이들로 구성된 시민단체의 활동 역시 두드러지게 나타났으며, 청주시는 이들의 의견을 적극적으로 수렴하며 관 주도의 통합이 아닌 주민이 주도하는 통합임을 강조하고자 하였다. 찬성·반대·중도 인사들이 11명씩 동일하게 구성된 '시·군민 협의회'를 중심으로 국가와 지방자치단체의 협의 및 조정과 지원이 있어 통합이 성공할 수 있었으며(장황래·김영중, 2013: 163), 이전까지는 통합을 홍보하는 형식으로 진행되었던 토론 장치도 통합 당사자들이 의견을 자유롭게 제시할 수 있는 형태로 변경되었다(박진우, 2017).

과거에는 드러나지 않았던 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션 전략도 4차시기에서는 확인할 수 있었다. 통합이 성공하기 위해서는 강력히 반대하는 청원군 정치인들도 설득해야 하지만, 무엇보다도 청원군 주민들이 통합에 찬성하여야 한다. 그러나 이전까지는 청주시가 청원군 주민들을 대상으로 노력하는 모습은 찾기 어려웠다. 그러나 지역 주민들이 참여하는 시민단체의 활동이 증가하며 청원군민들을 설득하기 위한 노력도 이어졌다. 청주시는 통합이 결정되기 전부터 주민들이 요구하였던 시내버스 요금 단일화, 공공기관 공동이용, 지역 간 도로개설 등 문제들의 해결을 약속함으로써 통합 정책이 진정으로 주민들을 위하고 있음을 드러냈다(청주시, 2015: 310). 이러한 지역 주민들의 오래된 숙원사업은 시민단체의 건의와 정책용역 등을 통해 해결될 가능성이 증가하였는데, 정책 대상자들의 니즈를 파악하고 이를 해결하고자 하는 공공부문 마케팅 전략이 다른 전략과 연계되어 발생하였음을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 4차시기의 정치적 관리 전략 분석 및 평가

전략	분석	평가
기업가적 옹호	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 우호적인 환경 이용 • 주민투표가 아닌 지방의회 의결 	<ul style="list-style-type: none"> • 반대 행위자들의 영향력 감소 • 통합 실패 가능성 감소
정책개발 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 공동용역을 통한 지역 문제 해결방안 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> • 과정적, 내용적 차원에서 정책의 정당성 확보
협상	<ul style="list-style-type: none"> • 연성적 협상 전략 사용 • 상호교류를 통한 신뢰 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 반대 행위자들의 프레이밍 약화
공직 속의, 사회적학습, 리더십	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 협의회를 통한 주민참여 및 bottom-up 결정 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 주도의 통합이라는 인식 확산으로 지지 확보
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 니즈 파악 및 해결 약속 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 대한 대중적 지지 확보 (정책개발 관리 및 공직 속의와 연계)

IV. 결론

청주시와 청원군은 1994년 중앙정부의 도·농통합정책 당시 통합후보 지역에 포함되며 통합논의를 시작하였으나, 계속해서 실패하였다. 그러나 통합과 관련된 행위자들, 특히 통합을 강력히 바라는 청주시의 노력은 계속되었고, 결국 2012년 지방의회 의결과 주민투표를 통해 통합이 결정되어 2014년부터 하나의 자치단체로 변경되었다. 세 차례나 실패하였던 두 지역의 통합이 결국 성공한 사례는 통합을 바라지만 진전이 없는 다른 지역에 함의를 제공할 수 있다. 따라서 본 연구는 청주시가 통합을 성공시키기 위해 통합과정에서 보여준 전략을 Moore(1995)의 정치적 관리를 바탕으로 분석하였다. 첫 통합논의가 시작된 1995년부터 통합이 결정된 2012년까지 네 시기로 나누어 논의 과정에서 나타난 정치적 관리 세부 전략들을 요약하면 다음과 같다.

먼저 1차시기에는 눈에 띄는 청주시의 정치적 관리 전략을 확인하기 어려웠다. 도·농통합정책이 중앙정부와 광역정부를 중심으로 이루어진 점이 가장 큰 요인이지만, 통합에 반대하는 청원군이 주민공청회를 통해 반대 여론을 응집시키고 주민투표 과정에서 부적절한 압력을 행사하는 등의 모습을 보였지만, 청주시는 주민들의 의견을 수렴시키는 모습조차도 보여주지 못하였다. 이러한 모습을 통해 청주시가 시민들이 문제해결에 직접 참여할 수 있도록 하는 적절한 리더십 전략을 보여주지 못하였으며, 청주시 내에서도 지지자를 확보하지 못하는 등 기업가적 옹호 전략 측면에서도 부족한 모습을 확인할 수 있다.

청주시가 통합을 위해 본격적으로 움직이기 시작한 2차시기의 가장 큰 특징은 논의에 참여하는 이해관계자가 증가한 것이다. 또한 도·농통합정책 당시 통합된 지역이 성장하며 통합논의를 진전시킬 수 있는 환경 또한 조성되었다. 그러나 청주시는 모든 이해관계자들을 자신의 편으로 끌어오는 것에는 실패하였으며, 청원군이 주장하는 통합의 불이익에 대한 프레이밍에도 적절하게 대응하지 못하였다. 협상 전략의 측면에서는 강력한 이해관계자인 청원군수를 설득하였다는 긍정적인 면도 존재하지만, 다른 행위자들에 대한 고려는 부족하였다. 새롭게 등장한 시민단체를 통해 지역 주민들의 요구를 파악함과 동시에 통합의 효과에 대해 홍보하는 등 마케팅 및 커뮤니케이션 전략

과 공적 속의 및 리더십 전략이 복합적으로 발생한 점은 정책적 측면에서는 통합 가능성을 높일 수 있는 긍정적인 모습으로, 이론적 측면에서는 정치적 관리의 세부 전략들이 서로 독립적인 것이 아닌 연계되어 나타날 수 있으며, 이 경우 시너지 효과가 발생할 수 있음을 시사한다.

두 번의 주민투표가 청원군민의 반대로 실패하였지만, 청원군으로 청주시민이 계속해서 유입되며, 행정체제 개편에 우호적인 중앙정부의 태도, 같은 정당에 소속된 지자체장 등 통합의 가능성을 높일 수 있는 우호적인 환경이 이어지자 3차 통합논의가 시작되었다. 이러한 외적 변수를 바탕으로 청주시는 자신들의 주도로 통합을 하겠다는 경성적인 협상 전략을 보였지만, 이는 오히려 청원군을 자극하게 된다. 이러한 청주시의 잘못된 전략으로 인해 전문가들을 통한 정책의 개발, 시민단체와의 상호작용과 같은 긍정적인 노력들 또한 약화되는 결과를 초래하였다.

청원군수가 부재한 상황에서 강력한 영향력을 가진 청원군의회가 통합 반대를 의결하여 3차 시기 역시 실패하였으나, 중앙정부 및 정치권에서도 통합을 추구하는 상황에서 청원군의회 의원들의 독단적인 반대는 지방선거에서 공천권 박탈이라는 결과를 초래한다. 그 결과 지방선거에서 통합에 찬성하는 청주시와 청원군의 정치인들이 당선되며 4차 통합논의가 이어진다. 이 과정에서 청주시는 3차시기에서 독단적이었던 모습을 자제하며 청원군과의 논의 과정에서 협력하는 모습을 보인다. 그리고 정치권을 중심으로 통합을 찬성하는 분위기가 형성되자 찬성 시민단체 역시 활발한 활동을 이어가며 주민들의 요구에 기반한 상생 방안을 제시하고, 청주시는 이를 수용할 것을 약속한다. 또한 청주시는 청원군과의 공무원 교류 및 공동용역 시행 등을 통해 통합안이 내용·절차적으로 인정 받고, 정치적으로도 수용될 수 있는 정책안이 될 수 있도록 하였다. 그리고 과거 낮은 투표율로 인해 개표가 불가능 할 수 있었던 사례를 주의하여 주민투표가 아닌 의회의결을 통해 통합을 결정하는 방법을 선택하였다. 그 결과 1994년에 처음 시작된 청주시와 청원군의 통합논의는 2012년 성공적으로 마무리되었다. 이상의 정치적 관리 전략을 요약한 내용은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 청주시·청원군 통합논의 시기별 정치적 관리 전략 분석 및 평가

전략	1차시기(1994년)		2차시기(2005년)		3차시기(2008-2009년)		4차시기(2010-2012년)	
	분석	평가	분석	평가	분석	평가	분석	평가
기업가적 옹호	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 지지 확보 반대 측 배제 노력 통합 불이익 프레이밍 대응 	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 권한과 자원 확보 충북도 견제 실패 상대 프레이밍 견제 실패 	<ul style="list-style-type: none"> 우호적인 통합 분위기 행위자 범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 전국적인 문제로 변화시켜 지지 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 우호적인 통합 분위기 주민투표가 아닌 지방의회 의결 	<ul style="list-style-type: none"> 반대측의 영향력 감소 통합 실패 가능성 감소
정책개발 관리	-	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> T/F팀 구성 학계·전문가 연구용역 	<ul style="list-style-type: none"> 통합의 정당성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 공동용역을 통한 문제 해결방안 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 정당성 확보
협상	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 권한 배분 약속 	<ul style="list-style-type: none"> 군수 외 다른 행위자 설득 실패 	<ul style="list-style-type: none"> 청주시 주도 통합 선언 	<ul style="list-style-type: none"> 청원군의 반발 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 연성적 협상 전략 상호교류를 통한 신뢰 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 반대 행위자들의 프레이밍 약화

공적 속의, 사회적학습, 리더십	• 공청회 개최	• 의견수렴 실패	• 시민단체 활동 지원 • 학회·세미나 개최	• 통합 찬성 및 반대 행위자 모두 증가	• 시민단체와 연계하여 주민들의 찬성 의사 표출	• 반대 시민단체 견제 실패	• 주민 협의회를 통한 주민참여 유도	• 주민 주도의 통합 인식 확산
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	-	-	• 주민 이점 홍보	• 홍보 실패 (기업가적 옹호와 연계)	• 시민단체를 통한 주민 의견 수렴	• 성과를 보이지 못함(공적 속의와 연계)	• 주민들의 니즈 파악	• 대중적 지지 확보(정책개발 관리 및 공적 속의와 연계)

주: '-'는 해당 전략이 부재하였음을 의미함

행정구역 통합은 인접한 두 개 이상의 지방정부가 서로 다른 행정 시스템, 문화, 제도 등을 하나의 틀 안에 담는 과정이기 때문에 복잡한 절차와 과정을 거치게 될 수밖에 없다(박진우, 2018: 115). 상반된 목적을 가지는 이해관계자 간의 갈등과 같은 복잡한 과정을 가지고 있음에도 통합을 바라는 지자체는 계속해서 증가하고 있다. 따라서 통합에 성공하기 위해서 통합을 열망하는 지역은 정책의 성공을 위해 노력해야 하지만, 이때 자신이 가진 한정된 권한과 자원만을 이용하기에는 한계가 존재한다. 그러므로 자신이 가진 권한을 넘어 정책의 성공 가능성을 높일 수 있도록 정책과 관련된 행위자들을 설득하는 것이 중요하게 여겨지며, 이와 같은 문제로 행정구역 통합은 행정적인 절차보다 정치적인 노력이 중요하다고 평가받는다.

따라서 본 연구에서는 다양한 행위자들의 협조를 이끌고 지지를 확보해 정책의 성공 가능성을 증대시키고자 할 때 유용하게 활용되는 정치적 관리를 이용해 성공사례를 분석하였다. 행정구역 통합과 같이 첨예한 갈등이 존재하는 문제는 정치적인 전략을 통해 자신의 권한을 넘어 성공을 달성할 수 있다. 또한 다양한 이해관계가 얽혀 있으므로 일반적인 순차적 문제해결 방식으로는 성공이 어려우며, 복합적인 전략이 활용될 경우에 비로소 성공 가능성을 높일 수 있다. 청주시 통합사례에서 나타난 지역 주민들의 요구를 반영한 전문용역과 시민단체를 통한 주민들의 의견 수렴 등의 모습은 다양한 정치적 관리의 전략들이 혼합되어 나타나고 있음을 의미한다고 해석할 수 있다.

본 연구는 행정구역 통합 성공사례를 정치적인 관점으로 분석함으로써 다른 지역이 자신들의 통합논의 과정에 참고할 수 있는 실천전략을 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 지자체마다 처한 환경이 다양하므로 청주시·청원군 통합 성공사례를 무조건 수용하여 동일하게 노력하는 것은 정책의 성공을 위해 바람직한 모습이 아니다. 그러나 세 번의 실패를 겪으며 이전 시기에서 부족했던 모습을 보완하며 성공 가능성을 높이고, 간혹 잘못된 전략을 통해 성공 가능성을 낮추는 청주시의 모습을 보며 통합과 관련된 이해관계를 어떻게 풀어나갈 것인지 생각해보고 이를 자신들의 사례에 적용한다면 통합 성공의 가능성을 보다 높일 수 있을 것으로 예상된다.

청주시보다 먼저 통합에 성공한 창원시의 경우 통합을 하자마자 갈등이 발생하며 재분리를 하자는 이야기까지 발생하였는데, 이는 통합이 소수의 정치엘리트들에 의해 선택적 이익(selective benefit)만을 가져왔기 때문이라고 분석된다(최창수·강문희, 2013: 183). 반면 청주시의 경우 오랜 기간 갈등이 지속되었음에도 끊임없는 상호작용과 주민들의 참여가 동반되어 창원시에 비해 성공

적인 통합사례로 평가받는 것을 보면, 정치적 관리 관점으로 보았을 때 창원시가 협상과 공적 속의 의 과정 등이 필요했음을 예상할 수 있다. 이처럼 통합을 바라는 다른 지역 역시 자신들에게 주어진 환경을 먼저 파악하고, 성공사례에서 도출된 전략적 시사점을 참고해 정책의 성공 가능성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

본 연구는 행정구역 통합 전략에 관한 일련의 유용한 시사점을 제공하였다는 점에서 의의가 있으나, 일부 보완의 필요성이 제기된다. 우리나라의 행정구역 통합에서는 중앙정부의 역할이 크게 작용한다. 본 연구는 통합에 적극적이었던 지자체, 즉 청주시를 중심으로 분석을 시도하고 그 결과를 토대로 전략적 시사점을 도출하였다. 향후 보다 유의미한 시사점 도출을 위해서는 통합 과정에서의 중앙정부의 역할, 중앙정부와 지방정부 간 상호작용 등을 보다 입체적으로 고려한 분석이 요구된다. 한편 본 연구는 사례 분석에 있어 기존 연구와 정부 자료 등에 크게 의존하고 있는 바, 후속 연구는 실제 통합 논의에 참여했던 다양한 주요 행위자들과의 심층 인터뷰를 실시하고 그 결과를 분석에 반영할 필요가 있다.

참고문헌

- 장기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구: 창원시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(2), 55-78.
- 강정운. (2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례. 「지역발전연구」, 11(1), 1-22.
- 김길수. (2014). 전주·완주 통합을 둘러싼 쟁점에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 28(1), 403-428.
- 김승렬·박희정. (2012). 행정구역통합에 따른 기대효과 분석: 의정부·양주·동두천시 통합논의를 중심으로. 「한국정책연구」, 12(4), 101-125.
- 김영철·이우배. (2013). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1), 181-204.
- 김윤경. (2020). 신뢰 회복을 위한 시·도립 교향악단의 노사 갈등 관리 방안: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「문화정책논총」, 34(2), 5-34.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2), 47-66.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3), 149-172.
- 김혜원·이정욱. (2018). 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4), 209-237.
- 김혜원·이정욱. (2019). 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패했는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(4), 99-125.
- 김효선·조윤직. (2019). 방폐장 입지정책에서 정부의 정치적 관리: 부안군 유치시도 및 경주시 유치선정 사례 비교. 「행정논총」, 57(3), 227-259.

- 나태준. (2010). 정책수단으로서 시민참여의 역할과 한계: 서울시 사례를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 20(1), 95-116.
- 박재홍·이상대. (2000). 도농통합도시의 계획수립 체계에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 12(1), 155-164.
- 박주원·조윤직. (2017). 서울시 무상급식 정책 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 27(1), 69-100.
- 박지형·홍준현. (2007). 시군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1), 167-196.
- 박진우. (2017a). 행정구역 통합과정과 관료적 거버넌스 - 청주·청원 통합사례를 중심으로 -. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 박진우. (2017b). 국가 관료제의 정책집행과 관료적 거버넌스: 청주·청원 통합사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4), 255-290.
- 박형준. (2013). 시군통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시군통합의 한계 탐색: 2 단계 C^o 모형과 제도적 집단행동모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(2), 27-52.
- 배응환. (2006). 정책형성의 비교연구-1 차와 2 차 청주청원행정구역통합정책. 「한국정책학회보」, 15(4), 1-32.
- 배인명·이명석·최재승. (2000). 시 군통합의 성과 평가: 재정적 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(1), 139-161.
- 송현진·이정욱·조윤직. (2017). 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「행정논총 (Korean Journal of Public Administration)」, 55(4), 247-272.
- 송희준. (2008). 기획특집논문: 공공난제 해결을 위한 행정학지식의 활용방향. 「한국행정학보」, 42(4), 69-93.
- 유두호·이정욱. (2021). 지방의료원 정책의 정치적 동학: 성남시의료원 설립 사례를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 31(2), 199-233.
- 유재원. (2015). 자치단체 통합의 이해: 정치모형의 적용. 「한국행정학보」, 49(2), 249-272.
- 윤종진. (2022). 도(道) 지방행정체제 진단과 개편방안에 대한 연구: AHP를 활용한 대안별 비교분석을 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤주명. (2013). 지방자치단체 간 통합을 둘러싼 주민 간 갈등분석: 통합반대 현수막에 대한 내용 분석을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 23(1), 1-27.
- 이단비·구민교. (2014). 전주, 완주와 청주, 청원의 행정구역 통합 결정과정의 비교 분석: 민, 관 정책중개자를 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3), 413-436.
- 이미영. (2019). 정치적 관리 전략을 적용한 지방교육재정교부금법 개정과정 분석. 「한국교육문제 연구」, 37(4), 163-190.
- 이재기·조석주. (2000). 시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비용절감효과를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 5(1), 113-141.
- 이정우·조승현·이광성·최창석. (2021). 행정구역 통합의 영향요인 비교연구-청주·청원과 전주·완주 통합추진과정을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 35(2), 67-93.
- 이정철·안지선. (2023). 「인천시 행정체제 개편 필요성 사전 검토 연구」. 인천연구원.

- 이정철·이정욱. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2), 183-206.
- 이흥준·남재걸. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석: 청주·청원 통합 실패 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 24(3), 83-112.
- 임가영·이정욱. (2020). 포괄수거제의 전면 도입은 어떻게 가능하였는가?: M. Moore (1995)의 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「사회과학논집」, 51(1), 55-80.
- 장덕희·목진휴. (2010). 도농통합의 효과 분석. 「한국정책학회보」, 19(1), 363-386.
- 장황래·김영중. (2013). 시·군 통합의 정책네트워크 분석: 청주시와 청원군의 통합을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(4), 135-171.
- 전병근. (2019). 거부권행사자(Veto Player) 모형을 통한 행정구역 통합과정의 비교분석: 자치단체 간 합의과정을 중심으로. 숭실대학교 대학원 박사학위논문.
- 정경숙. (2017). 행정구역 통합이 공간효과에 미치는 영향분석: (통합) 창원시 사례. 「한국지방자치학회보」, 29(1), 85-107.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2020). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조서형·엄태호. (2017). 청원·청주 통합의 정책형성과정 분석: 정책학습을 통한 이해관계자 신념 체계 변화를 중심으로. 「국가정책연구」, 31(4), 275-311.
- 주경일. (2018). 청주시와 청원군의 행정구역 통합과정에 대한 재구성: 수정된 옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로. 「한국정책연구」, 18(1), 1-34.
- 「중도일보」. (2005). 청주·청원 통합 충북 관여말라. 2005.7.27.
- 청주시. (2015). 「청주시 통합백서」. 충청대학교 산학협력단.
- 최창수·강문희. (2013). 지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정과정의 분석. 「한국행정학보」, 47(4), 167-187.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(3), 33-52.
- 한표환. (2013). 행정구역 자율통합정책의 비판적 고찰. 「지방행정연구」, 27(3), 413-430.
- 홍민호·이정욱. (2019). 동대문디자인플라자(DDP) 조성사업 정책은 어떻게 가능하였는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(3), 237-260.
- 홍준현. (1997). 시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8(2), 59-90.
- 홍합찬·이정욱. (2021). 성공적 공격속의, 무엇이 필요한가?: 민-군 갈등 사례 분석을 통한 관리적 과제의 탐색. 「국정관리연구」, 16(2), 63-96.
- Carr, J. B., & Feiock, R. C. (2016). *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape: Reshaping the Local Government Landscape*. Routledge.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Have, CT: Yale University Press.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- Leland, S. M., & Thurmaier, K. (2004). *Case studies of city-county consolidation: Reshaping the local government landscape*. ME Sharpe.
- Leland, S. M., & Thurmaier, K. (2006). *Lessons from 35 years of city-county consolidation attempts*. The Municipal Yearbook, 3-10.

- Mansbridge, J. (1997). Social and cultural causes of dissatisfaction with US government. Nye, Jun, P. D. Zelikow, and D. C. King (eds.), *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 133-154.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Rosenbaum, W. A., & Kammerer, G. M. (1974). *Against long odds: The theory and practice of successful governmental consolidation (No. 22)*. Sage Publications (CA).

이태천(李泰泉): 연세대학교 행정학과에서 석사를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야로는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 논문으로는 “지방자치단체의 공공요금 결정에 관한 연구”(2021), “지방정부의 정책수용 영향요인에 관한 연구”(2022)가 있다.(taecheonlee@yonsei.ac.kr)

이정욱(李政昱): 미국 조지아대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하였고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 정부성과, 전략적 정책관리, 공공리더십이다.(leejungwook@yonsei.ac.kr)

Abstract

**Managing Consolidation of Administrative Districts:
The Case of Cheongju and Cheongwon**

Lee, Tae Cheon

Lee, Jung wook

The consolidation of administrative districts has been attempted in various regions for a long time with the expectation of stimulating regional economies and overcoming administrative inefficiencies. However, due to the complexity of relationships and acute conflicts between stakeholders, it remains a challenging task, akin to a “wicked problem”. In this context, the 2012 case of Cheongju-Cheongwon consolidation stands out as an exceptional example, and analyzing this case holds significant implications for discussions on successful consolidation. According to Matland's (1995) “contingency approach” to policy implementation, the successful execution of a policy depends on selecting implementation strategies that align with the policy's characteristics and effectively taking action. Administrative districts consolidation has clear policy goals, but conflicts among stakeholders due to divergent interests create significant hurdles. As a result, it becomes crucial to secure substantial authority and political resources to foster an environment conducive to effective negotiation and achieving consensus— a critical aspect of the political implementation strategy. This study utilizes Moore's (1995) “political management” framework, which proves valuable for evaluating effectiveness and choosing political implementation strategies. It analyzes the four periods that led to the successful Cheongju-Cheongwon consolidation and derives a series of strategic implications related to administrative districts consolidation.

Key Words: Consolidation of Administrative Districts, Success Case of Administrative Districts Consolidation, Contingency Theory, Political Implementation, Political Management