

행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식 변화의 원인 분석 : 통합 창원시를 중심으로*

민 병 익

국문요약

본 연구에서는 가장 최근에 이른바 자율통합을 통해 탄생한 통합창원시를 사례로 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 주민들의 인식이 어떻게 변화되었는가를 추적하고, 행정구역 통합에 관한 인식이 변화하게 된 원인을 분석하였다. 이를 위해 통합 창원시 주민을 대상으로 한 설문조사를 통해 행정구역 통합에 대한 인식변화와 더불어 통합시의 특성, 통합 과정, 그리고 통합 성과를 살펴보았다. 그 결과 행정구역 통합을 통한 거대 도시의 탄생에 대해 주민들의 반응은 긍정적이지 못한 것으로 나타났다. 또한 통합과정상에서도 주민들의 직접적 선택에 의한 자주적 통합이라기 보다 정치인들간의 협상에 의한 일방적 통합이 진행되면서 주민들의 반응은 매우 정치적 결정이었다는 의견이 많았고, 중앙정부의 지원 약속에 대한 주민들의 반응 역시 부정적이었으며, 지역 갈등에 대한 주민들의 우려 수준 역시 높았다. 통합의 성과에 대한 주민의견에서도 본 연구에서 설정한 다섯가지 측면 모두에서 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 많았으며, 통합의 성과에 대한 인식이 매우 회의적이었다. 행정구역 통합에 대한 인식 변화의 영향요인에서 통합 성과 요인과 더불어 통합 과정상의 요인이 상당부분 작용한 측면은 결과와 함께 통합의 과정이 매우 중요함을 보여주고 있다. 그러므로 행정구역의 개편을 추진함에 있어 통합의 성과에 대한 논의와 더불어 통합이 이루어지는 과정에 대해 더욱 심도 깊은 논의가 있어야 할 것이다.

주제어: 행정구역, 통합, 창원시, 인식변화

I. 서론

지방행정체제는 행정계층간 권한과 기능의 배분을 구획하는 기준으로서의 행정계층과 지방자치단체의 자치권과 행정서비스의 공급범위를 결정하는 기준인 행정구역으로 구성된다. 국가가 원활한 행정을 수행하기 위해 만든 지역 구분인 행정구역은 지방행정의 근본으로서 지방자치단체의 관할권의 범위를 확정하고, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 공간 범주를 규정해 준

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5A2A01021318)

다. 그러므로 행정구역은 효율적인 지방행정을 위한 초석이며, 지역주민의 일상생활에까지 영향을 미치는 국가 행정의 기본적인 제도라 할 수 있을 만큼 중요한 의미를 지닌다.

지난 이명박 정부에서는 지방행정구역체제의 개편을 위한 정책적 노력이 있었다. 2008년 10월 국무회의에서 확정된 ‘이명박정부 100대 국정과제’ 가운데 하나로 지방행정체제 개편안이 포함되었다. 2009년 6월에는 여야 동수로 지방행정체제 개편 특별위원회를 재구성하였으며, 2009년 6월 행정안전부 장관이 시군의 자율통합 9곳을 우선 추진한다고 발표하였다. 그리고 2009년 8월 광복절 축사에서 대통령이 전국적인 지방행정체제개편의지를 밝힘으로써 행정구역 통합에 대한 논의가 급물살을 타기 시작하였다. 2009년 8월에는 행정안전부에서 자치단체통합에 대한 인센티브 지원계획을 발표하였다. 2009년 9월에는 통합을 희망하는 자치단체로부터 통합건의를 접수하였으며, 그 결과 18개 지역 46개 시군이 접수를 마쳤다. 그 후 행정안전부는 해당 지역을 대상으로 주민의견조사를 실시하였고, 동년 11월 10일 찬성률이 과반수 이상인 6개 지역¹⁾을 발표하였으며, 11월 12일에는 선거구와 일치하지 않는 2개지역(안양-군포-의왕, 진주-산청)을 제외하고, 4개 지역을 통합대상으로 선정하였다. 2009년 12월에는 4개 지역 중 창원-마산-진해 지역의 지방의회에서 통합안을 통과시켰고, 경상남도 의회에서 통합시 발족에 찬성함으로써 창원이 우선적으로 통합이 진행되었다. 이에 2009년 12월 12일에 통합시준비위원회를 구성하였고, 2010년 2월에 국회에서 통합시 설치법이 통과되었으며, 6월 2일에 통합시의 시장을 선출하고 7월 1일에 통합시가 출범하였다. 그리고 2010년 9월에는 국회 본회의에서 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’이 의결되었으며, 2010년 10월에는 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’이 공포·시행되었다.

이러한 과정을 거쳐 인구 108만명, 예산규모 2조2천억원, 서울보다 넓은 737Km²의 면적을 가진 거대한 통합시가 탄생하게 되었다. 그 후 통합창원시는 통합청사와 새 야구장의 위치 문제 등으로 심각한 갈등을 겪고 있다. 2011년 10월에는 기존 창원-마산-진해 지역 시의원간에 시청사 위치 문제를 둘러싸고 시의회에서 폭력사태가 벌어졌으며, 2011년 11월 4일 열린 임시회에서는 급기야 통합창원시를 옛 3개 시로 분리하지는 건의안을 표결 끝에 의결하기에 이르렀다. 이후 창원시 의회에서는 2013년 4월 ‘마산시 분리 건의안’이 마산권 의원을 중심으로 채택되었고, 2014년 10월 10일에는 ‘옛 진해시 분리 건의안’과 ‘옛 창원시 분리 건의안’이 의결되었다. 그리고 마산지역 시민단체를 중심으로 분리를 위한 다양한 활동이 전개되었다. 2013년 4월에는 64개 단체가 모여 ‘마산살리기범시민연합’을 출범시켰고, 동년 7월에는 ‘마산분리법안 실현을 위한 정당-시민사회 연석회의’를 발족하였으며, 동년 9월에는 이주영 마산합포 새누리당 국회의원이 국회에서 ‘마산시설치법안’을 대표 발의하였으나 상임위에서 다뤄지지 못하고 무산되기도 하였다. 진해지역의 경우 신축 야구장 부지의 변경과 관련하여 분리를 위한 강력한 요구가 있었다. 급기야 2014년 9월에는 진해지역의 한 시의원이 시의회 정례회 개회식에서 시장에게 계란을 투척하는 사건이 발생하였으며, 해당 지역의 국회의원은 ‘진해시 분리법안’을 준비 중이라는 입장을 발표하기에 이르렀다. 이러한 지역간 갈등으로 예산안이 제때에 통과되지 못하는 등 의회 운영에서 여러 차례 파행을 거듭하고 있다.

1) 6개 지역으로는 수원-화성-오산, 성남-하남-광주, 안양-의왕-군포, 청주-청원, 진주-산청, 마산-창원-진해이다. 통합찬성률에서는 수원 62.3%, 화성 56.3%, 오산 63.4%, 성남 54.0%, 하남 69.9%, 광주 82.4%, 안양 75.1%, 의왕 55.8%, 군포 63.6%, 청주 89.7%, 청원 50.2%, 진주 66.2%, 산청 83.1%, 마산 87.7%, 창원 57.3%, 진해 58.7%였다.

또한 시민단체 등을 중심으로 상권이 구·창원 중심지역으로 몰리고, 지역 부동산 가격이 급등하면서 통합시를 분리하지는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 행정적인 측면에서도 통합창원시가 기초자치단체라 행정구(行政區)만 설치할 수 있기 때문에 분권화에 한계가 있고, 광범위한 지역으로 행정업무가 분산되다 보니 주민들의 불편이 가중되고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이명박 정부에서 추진된 이른바 자율통합을 통해 탄생한 통합창원시를 사례로 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 주민들의 인식이 어떻게 변화되었는가를 추적하고, 행정구역 통합에 관한 인식이 변화하게 된 원인을 분석하고자 한다. 통합에 대한 개인의 인식 변화는 통합에 대한 기대감이 통합 이후 어느 정도 달성되었는가를 반영하는 중요한 지표라 할 수 있다.

II. 이론적 논의

1. 행정구역 통합의 이론적 논의

과거 우리나라의 행정구역 개편은 인구 100만 이상의 일반시를 직할시로 승격시키고, 인구 5만 이상의 읍을 군에서 분리하여 시로 승격시키고 중심도시와 농촌을 인위적으로 분리시키는 도·농 분리적 접근이 그 중심을 이루어 왔다. 이에 따라 행정기관의 분리에 의한 인력·행정력 낭비, 행정구역과 생활권과의 불일치로 인한 주민 생활의 불편, 시·군 간의 불필요한 경쟁과 갈등의 발생, 군지역의 공동화 현상, 쓰레기 처리장, 화장장 등과 같은 혐오시설의 설치에 따른 지역 이기주의의 발생 등의 문제를 야기 시켰다. 이러한 문제점을 해결하고자 1995년부터 1998년까지 도농복합형태의 41개 통합시가 탄생하게 되었고, 2010년 10월에는 지방행정체제 개편 특별법이 통과 되는 등 우리나라의 행정구역 개편은 통합을 중심으로 논의가 진행되고 있다. 그리고 그 통합의 논리는 다음과 같다.

첫째, 도시지역과 농촌지역의 균형 발전이다. 군의 중심지 역할을 하는 도시지역이 시로 승격하여 군으로부터 분리되면 잔여군 지역은 면적과 인구가 축소될 뿐 아니라 경제와 산업수준이 저하되고, 지방재원이 약화되며 행정인력이 분산되는 등 잔여 군지역의 행·재정력이 크게 위축되게 된다. 심지어 인구 5만이 안 되는 읍을 승격시키기 위하여 주변의 면지역 일부를 편입시킴으로써 잔여군지역의 면적과 인구를 더욱 취약하게 만드는 결과를 초래하였다. 따라서 행정구역의 통합은 개발권역을 일치시킴으로써 권역내의 농촌지역과 도시지역의 균형 있는 지역개발을 유도할 수 있고 지역 내의 부존자원을 통합 관리함으로써 지역의 생산기반을 강화하며, 재정수지를 개선하고 장기적으로 통합시의 재정력을 증대시키는 효과를 가져 올 수 있다는 것이다.

둘째, 규모의 경제를 실현하여 경쟁력을 강화할 수 있다. 세계화 개방화에 대응하여 농촌의 경쟁력을 높이고 소규모 자치단체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 행정구역도 '규모의 경제'를 달성할 수 있는 적정규모를 유지하고 행정의 비능률적인 요인을 없앨 필요성이 대두 되었다. 통합에 의한 구역개편으로 동일 생활권 내에서 자치단체를 시·군으로 분리하여 운영함으로써 발생하던 중복관리비용, 중복투자비용 등과 같은 가외비용을 줄일 수 있다. 즉 행정구역을 통합하였을 경

우 보건소, 상수도사업소, 공원, 자동차 운수사업 노선허가, 운행구역조정, 쓰레기·화장장·분뇨처리장 등 공동운영, 공설운동장, 문화예술회관 등 공공시설 설치 등 개별적으로 설치하여 관리하는데 따른 중복 투자비용과 관리비용을 줄일 수 있다. 또한 개별적으로 서비스를 공급하는 과정에서는 인구나 지역의 협소로 인하여 경제적 효율성을 확보할 수 있는 적정시설규모를 설치하기 어려웠으나 통합에 의하여 인구규모와 관할구역이 늘어남에 따라 투자 및 시설관리에 있어서 규모의 경제를 실현할 수 있으므로 자치단체의 경쟁력 제고를 기대할 수 있다.

셋째, 주민생활권과 행정구역을 일치 시킬 수 있다. 행정구역의 통합은 역사와 전통을 가진 동일지역을 통합함으로써 정주체계와 행정구역의 일치, 문화권, 주민들의 생활권, 경제권을 일치시켜 주민불편을 해소하고 동일한 전통문화를 계승하고 지역발전과 주민통합을 도모할 수 있다.

넷째, 행정비용을 절감할 수 있다. 행정구역이 나누어지게 되면 행정기관, 공무원 수가 증가되며, 공무원 직급도 상향조정되어 일반 행정비용의 중복지출을 초래하게 된다. 즉 읍이 시로 승격하면 별정직사무관인 읍장의 직급이 부이사관급인 시장이 맡게 되고 읍사무소는 6~8개의 동사무소가 신설되어 담당하게 되었다. 이는 인구증가나 민원업무의 증가 없이 공무원 수를 늘리는 결과를 초래하였다. 또한 읍의 시 승격 이후 잔여군지역의 공무원 수도 읍의 승격으로 행정수요의 감소에도 불구하고 감소하지 않고 꾸준히 증가하는 모습을 보여 왔다. 따라서 행정구역의 통합을 통해 행정이 일원화되면 기구축소, 인력감축, 공공서비스 생산비용의 절감 등을 통하여 세출경비를 줄일 수 있고, 절감된 예산을 지역 개발에 사용할 수 있을 것이다.

다섯째, 외부효과의 내부화이다. 분리형 행정체제에서는 지역이기주의로 인해 인접 자치단체 간 광역행정의 수행이 어렵게 된다. 이로 인해 행정구역의 분리가 지방공공서비스의 최적공급에 가장 큰 장애요소의 하나인 외부효과의 문제를 발생시키게 된다. 공간적으로 외부효과가 발생하게 되면 진정한 사회적 편익 혹은 수요가 과대측정 또는 과소측정 되거나 수익자 부담원칙이 실현되지 않기 때문에 전체 사회의 관점에서 볼 때 세입 및 세출에 대한 정부의 효율적인 선택이 이루어지지 않는다. 도시계획법에는 자치단체간에 공동으로 사용할 수 있는 광역시설이 규정되어 있는데, 그 중 공동묘지, 화장장, 폐기물 처리시설, 하수종말처리장 등 소위 혐오 시설로 분류되어 입지를 기피하는 시설이나 토지이용(LULU: Locally Unwanted Land Use)의 경우, 이러한 시설이 들어섬으로써 발생하는 비용과 편익의 외부효과 때문에 적절한 입지를 선정하는 과정에서 자치단체간에 갈등을 빚고 있다. 특히 이러한 문제는 지방의회 구성 이후 점점 더 부각되고 있으며, 단체장 선거이후에 자치단체의 독립적인 지역개발과 자율성에 대한 욕구가 증가 되면서 더욱 그 갈등이 심화되고 있다.

2. 행정구역 개편 관련 선행연구

행정구역의 개편과 관련된 대부분의 선행연구는 1995년 이후 이루어진 도농통합시에 관한 연구들로서 대부분 통합을 통해 달성하고자 했던 목표들이 제대로 달성되었는지, 그리고 통합의 부정적인 측면에 대한 보완이 어느 정도 이루어졌는가에 대한 실증적인 분석이다. 그리고 그 분석방법에 있어서는 다양한 평가기준과 측정방법을 적용하고 있다. 선행연구를 통해 나타난 시·

군통합의 성과를 살펴보면, 홍준현(1997)은 시·군통합을 통한 비용절감이나 공공서비스 공급의 효율성은 기대만큼 긍정적이지 못하였으나 서비스 공급의 지역간 공평성과 규모의 경제 효과는 어느 정도 있는 것으로 평가하고 있다. 부형근(1998)의 연구에서는 시·군 통합을 통해 광역행정에 대한 협조, 생활권과 행정구역의 일치, 지방자치단체의 재정력 등에서는 긍정적인 결과가 있었으나 주민간 화합, 행정부문에 있어 조직축소나 인력감축의 측면에서는 다소 부정적인 것으로 나타났다. 김대원(1999)은 시·군통합이 지방정부의 생산성 증대 효과를 가져오지 못한 것으로 분석하고 있으며, 박종관(1999)은 시·군통합이 규모의 경제효과는 어느 정도 달성하였으나 서비스공급의 효율성과 도농간의 통합성에 있어서는 그 효과가 다소 부정적인 것으로 분석하고 있다. 한국지방행정연구원(2000)의 분석결과에서는 조직과 인력의 측면에서는 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났으며, 박종관·조석주(2001)의 연구에서는 기구축소 및 인력감축을 통한 비용절감 효과는 미미했으나 주민참여와 그에 대한 행정기관의 대응성, 그리고 도농간 격차 해소 등에서는 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석되었다. 그리고 홍준현(2005)은 시·군통합은 통합시 지역 전체에 대해서만 성장효과를 갖고 있는 것이 아니라 통합시 지역 내부의 도시와 농촌지역간에 균형성장에도 긍정적인 효과를 갖고 있으며, 국가 전체적으로도 지역간 격차를 감소하는 긍정적인 효과를 갖고 있다고 주장하였다. 한편, 김재홍(2000)의 연구와 이시원·민병익(2001)의 연구는 자료포락분석법(DEA)을 통해 시·군통합의 전체적인 효과를 분석하였는데, 김재홍(2000)은 시·군통합이 효율성 향상에 긍정적인 효과가 있다고 주장한 반면, 이시원·민병익(2001)은 통합시와 비통합시간의 효율성 비교를 통해 통합시의 효율성 증대 효과가 긍정적이지 못한 것으로 분석하고 있다. 그리고 박치형·홍준현(2007)은 시군통합이 지역경제 성장에 미친 영향을 분석하였는데, 단기적으로는 시군통합의 효과가 미미하나 장기적으로는 경제성장의 잠재력은 통합시가 비통합시보다 높은 것으로 분석하였으며, 단기적으로 인구의 확충을 통한 효과가 존재하나 장기적으로는 그 영향력이 감소한다고 주장하였다. 강병수 외(2011)은 티보의 공공선택모형을 통해 통합시의 성과를 검증하였다. 그 결과 공공서비스의 인지도 측면과 시정책의 참여도 측면에서 보면 공공선택모형의 기대와 정반대의 결과가 나왔지만 주민의 신뢰성과 효험성 측면, 그리고 시 정책에 대한 만족도 측면에서는 공공선택모형의 기대와 일치했다.

이와 같이 행정구역 통합의 성과와 관련하여 다양한 연구자들의 분석결과는 일관되지 못하다.²⁾ 행정구역의 통합이 과연 규모의 경제를 달성하여 지방정부의 서비스 공급의 효율성을 달성하였는지, 도시와 농촌간의 균형적 발전에 기여하였는지, 인력감축 및 기구 축소를 통한 조직적 측면의 효율성은 향상되었는지, 주민참여와 그에 대한 행정기관의 대응성은 높아졌는지, 그리고 지방정부의 전반적인 효율성은 어떻게 변화하였는지에 대해 지금까지의 선행연구는 해답을 제공하지 못하고 있다. 이러한 상반되는 결과가 나타나게 된 원인은 다양하게 제시될 수 있다. 먼저, 상당수의 연구가

2) 행정구역 개편 성과 가운데 효율성 측면의 경우 김재홍(2000)과 강병수 외(2011)는 긍정적으로 평가한 반면, 홍준현(1997), 김대원(1999), 박종관(1999), 이시원·민병익(2001)은 그 효과를 부정적으로 평가하였다. 행정구역 개편이 지역의 균형발전에 미친 영향에서도 홍준현(1997), 박종관·조석주(2001), 박치형·홍준현(2007)은 긍정적이던데 비해 박종관(1999)의 연구에서는 부정적으로 나타났다. 조직관리의 측면에서는 한국지방행정연구원(2000)의 분석결과는 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났으나, 박종관·조석주(2001)의 연구에서는 그 효과가 부정적인 것으로 분석되었다.

사례분석에 의한 성과평가 방식을 채택함으로써 분석대상인 사례에 따른 차이일 수 있다. 또한 평가를 위한 기준과 그 측정지표의 설정에서 연구자의 편이에 의한 자의성이 일정 부분 개입되었을 가능성이 높다. 이러한 자의적인 평가지표는 분석결과와 타당성과 신뢰도를 저해할 수 있다. 시·군 통합의 성과와 관련된 많은 연구는 통합이 이루어진지 5-6년 내에 이루어졌다. 그러므로 시간적인 측면에서 제대로 된 시·군통합의 성과를 측정하기에는 일정한 한계가 있을 수 있다. 성과평가를 위한 자료수집 및 분석방법에 있어서도 일정한 문제점을 지적할 수 있다. 몇몇 연구에서 자료포락분석법(DEA) 등 시·군통합의 성과평가를 위한 분석방법을 시도하기도 하였으나 대부분의 선행연구는 설정된 평가지표에 따라 통계자료를 활용한 단순한 기술통계를 활용하거나 주민만족도 등 주민의 체감정도를 분석하는 수준에 머물러 왔다(이시원·민병익, 2006).

한편, 이명박 정부에서 추진한 지방행정체제 개편과 관련된 선행연구로는 신승춘(2010)의 연구, 소순창(2010)의 연구, 안성호·한상우(2010)의 연구, 김석태(2010)의 연구, 김효성·구동회(2011)의 연구, 강정운(2011)의 연구, 강용기(2011)의 연구, 금창호(2011)의 연구 등이 있다. 먼저, 신승춘(2010)은 지방행정체제개편의 방향으로 실질적 자율통합의 단계적 추진, 자치단체의 행·재정적 분권 확대 및 강화, 시군간 광역행정협의기능의 활성화, 기초자치단체의 유지 및 광역자치단체의 초광역화 등을 주장하였다. 소순창(2010)은 우리나라 행정구역 개편의 문제점을 지적하고 미흡한 성과의 원인은 지방분권을 위한 마인드의 부족과 지나친 효율성 및 경제성을 강조한 나머지 민주성이나 그 지역의 특성을 살리지 못하였기 때문으로 보았다. 안성호·한상우(2010)의 연구에서는 자치구역개편의 문제점을 지적하고 향후 최대한 주민의 자기결정성에 의한 자발적이고 완전한 통합의사를 존중하는 자세가 바람직하다고 보았다. 김석태(2010)는 지방행정체제의 문제를 해결하기 위해서는 중앙과 지방간, 지방과 지방간, 그리고 정부와 민간 간 협력체제가 불가피하며, 전국적인 행정구역 개편에 반대하는 의견을 제시하였다. 김효성·구동회(2011)의 연구에서는 지역간 연계 분석을 통해 우리나라의 행정구역을 18개 권역으로, 그리고 이것을 다시 31개의 작은 권역으로 구분하는 등 지방행정체제 개편방안을 모색하였다. 강정운(2011)은 창원시 통합을 사례로 도시통합의 관점에서 행정구역개편의 논리와 가치를 다루었다. 그는 통합 창원시의 경우 개념적 혼란과 통합 가치에 관한 합의의 형성이 부족했고 지방자치, 민주적 도시거버넌스가 상징적 가치에 머물렀다고 보았다. 강용기(2011)는 지방행정체제 개편 특별법의 내용을 검토하고 그 문제점을 지적하였다. 그는 본 법이 중앙정부가 일방적으로 주도하고 있고, 전국적으로 획일화된 개편 방식이며, 너무 급하고 단기적이라고 비판하였다. 그리고 금창호(2011)는 일본, 영국, 독일 사례를 소개하면서 우리나라 행정구역 개편의 방안으로 목표의 구체화, 지방자치 이념의 확보, 기존정책과 연계성 확보, 주민 수용성에 대한 충분한 검토가 필요한 것으로 판단하였다.

이상과 같이 행정구역 개편과 관련된 선행연구는 행정구역 개편 과정, 행정구역 개편의 성과, 행정구역 개편의 방향 등을 다양한 측면에서 다루어 왔다. 본 연구는 행정구역 통합 이전에 가졌던 행정구역 개편에 관한 인식이 통합 이후에 어떻게 변화되었는가를 분석하고자 한다. 그러므로 본 연구에서는 행정구역 개편의 전반적인 과정을 다루게 되고, 행정구역 개편에 대한 인식 변화를 통해 통합의 성과를 파악하게 되며, 자율통합의 모델인 창원시를 대상으로 분석을 시도함으로써 향후 지방행정체제 개편을 위한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구의 분석틀 및 연구방법

1. 연구의 분석틀

본 연구에서는 경상남도 창원시를 분석대상으로 행정구역 통합에 대한 인식변화의 정도를 살펴보고, 이러한 인식변화가 나타나게 된 원인을 분석하고자 한다. 본 연구의 분석대상인 경상남도 창원시는 구.창원시, 구.마산시, 구.진해시가 통합한 인구 108만명의 거대한 기초자치단체이다. 이들 세 도시는 통합 이전부터 시내버스 등 교통체계가 동일권역으로 묶여 있는 등 역사적, 기능적 연계성이 높았고, 일상적으로 도시간 이동이 많은 동일생활권이였다. 또한 세 지역은 역사적으로 뿌리를 같이하는 관계에 있었고 지역공동체로서 상당한 수준의 공동체 의식이 있었다(강정운, 2011:8). 이로 인해 1980년대부터 세 지역 통합에 대한 논의가 시작되었고, 1995년에는 본격적인 지방자치제의 시행에 앞서 중앙정부에 의해 주도된 도농복합 형태의 행정구역 통합에 따라 구.창원시와 창원군의 일부(북면, 동면, 대산면)가 결합하여 창원시, 구.마산시와 창원군의 일부(내서읍, 구산면, 진동면, 진북면, 진전면)가 통합하여 마산시가 되었다. 그리고 이명박 정부에서 지방행정체제 개편에 대한 논의가 본격적으로 이루어지면서 유일한 자율통합의 사례로 통합 창원시가 2010년 7월 1일에 탄생하게 되었다.³⁾ 당시 통합과 관련하여 통합이 성사된 배경에 대해 많은 주장들이 있었다. 대표적으로는 국가정치인, 지방정치인, 그리고 지역 상공인들간의 이른바 정치적 네트워크에 의해 가능했다는 주장⁴⁾이 있는가 하면, 중앙정부의 행·재정적 인센티브를 얻기 위해 행정구역의 통합이 이루어졌다는 주장⁵⁾도 있었다. 또한 광역자치단체로의 승격을 위한 전단계로서 행정구역의 통합이 이루어졌다는 주장⁶⁾까지 있었다.

당시 통합의 명분은 행정의 효율성, 규모경제의 실현, 대도시화로 인한 도시경쟁력 강화, 세 도시간의 균형발전으로 요약할 수 있다. 첫째, 행정 효율성의 경우 규모의 경제를 실현함으로써 중복되는 비용을 절감할 수 있고, 광역 교통망의 구축도 용이해 질 수 있다는 것이었다. 둘째, 도시의 경쟁력 강화는 세 도시가 통합하면 인구 109만명, 예산규모 2조2천억원, 737Km²의 면적을 가진 거대한 도시가 된다는 것이다. 이를 경우 인구 및 투자의 권역 내 유입이 강화되고, 인지도의 증가로 도시 마케팅 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 또한 물리적·재정적 인프라와 산업기반 강화를 통한 경쟁력 증대 효과가 있을 것으로 보았다. 셋째, 균형발전에 대한 기대 역시 통합의

3) 2009년 말 경남 마산, 창원, 진해와 경기도 성남, 광주, 하남의 해당의회가 통합을 의결하여 인구규모 100만을 넘는 2개의 거대 기초자치단체가 탄생할 것으로 보았으나 성남, 광주, 하남의 통합은 민주당의 반대로 무산되었고, 결국 마산, 창원, 진해만이 통합을 하게 되었다.

4) 당시 세지역의 통합에 가장 적극적인 자치단체는 구.마산시였다. 구.마산시는 구.창원시의 지역 내 기능적 중심성 강화에 따라 구.창원시로의 경제적 종속성이 심화되었다. 이러한 어려움을 구.창원시와의 통합을 통해 극복하고자 하는 지역 상공인들의 요구가 높았다. 또한 통합 논의가 진행될 당시 구.마산시의 황철곤 시장은 3선 연임으로서 2010년 6월 지방선거에 출마할 수 없었다. 그러나 통합 창원시가 출범할 경우 선거 출마가 가능했기에 자신의 정치적 이익을 추구하기 위해 통합에 매우 적극적이었다는 설이 많았다.

5) 당시 창원, 마산, 진해가 통합하면, 정부의 재정지원이 2020년까지 최소 2105억원에서 최대 6047억원에 이른다는 보도도 있었고, 창원시를 지역구로 두고 있는 권경석 의원은 지원금이 최대 8467억원에 이른다고 발표하였다(뉴시스, 2010년 9월19일자).

6) 박원수 창원시장은 “현 정부가 대통령 선거가 있는 2012년 말까지 지방행정체제 개편을 강력하게 추진하지 못하면 통합 창원시의 대안은 광역시 승격밖에 없다”고 말하였다(서울신문, 2011년 1월 4일자). 창원시 공무원 노조에서도 2010년 7월 27일에 광역시로의 전환을 촉구하는 기자회견을 열었다.

주요한 명분이라 할 수 있다. 세 지역이 통합할 경우 경제적으로 점점 쇠퇴해 가는 구.마산시와 경제적으로 다소 풍족한 구.창원시 간의 통합을 통해 도시재생사업을 시작할 수 있을 것으로 기대하였다. 구.진해시 역시 구.창원시의 위성도시로서 구.창원시와 통합함으로써 구.창원시의 경제적 성장을 공유할 수 있을 것으로 기대하였다.

그러나 이러한 명분과 함께 통합에 비판적인 의견 역시 만만치 않았다. 첫째, 당시의 통합에서 주민들의 의견이 배제 되었으며, 통합 창원시는 우리나라 첫 번째 자율통합 자치단체라는 명분이 걸맞지 않다는 것이다. 통합 창원시는 주민투표를 거치지 않았고, 지방의회의 의결로 무리하게 통합을 추진함으로써 이후 불화의 씨앗을 남겼다는 주장이다. 물론 주민여론 조사에서 창원시 57.3%, 마산시 87.7%, 진해시 58.7%의 주민이 찬성하였으나 이는 주민 전체를 대상으로 이루어진 것이 아니라 표본추출에 의한 방식으로서 그 결과를 신뢰할 수 없다는 것이다. 둘째, 통합창원시의 광역화에 따른 우려였다. 비록 통합 창원시에 대한 지원 특례를 담고 있는 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’이 2010년 10월 1일에 통과되었지만 이 제도만으로는 인구 108만명의 거대 도시의 행정을 감당하기에는 부족하다는 것이다. 이에 따라 통합 이전보다 행정업무 처리에서 불편이 심화되고, 지역주민들의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있으며, 민원 등의 행정서비스가 광범위한 지역으로 분산됨으로써 통합 이전에 비해 오히려 불편해졌다는 불만이 제기되고 있다(소순창, 2010: 48). 셋째, 통합의 준비기간이 너무 짧았고, 갈등의 소지가 있는 시청사 위치의 문제를 완벽히 해결하지 않고 통합 하였다는 점이다. 2009년 12월 「경상남도 창원마산진해시 설치에 관한 법률」이 제정된 후 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어 7월 1일 통합 창원시가 출범하기 까지 3개월이라는 매우 짧은 준비과정을 거쳤다. 이로 인해 통합을 위한 제반 준비가 부족했고, 많은 현안을 통합 이후로 넘기는 결과를 가져왔다. 그 대표적인 사례가 시청사 위치의 문제라 할 수 있는데 통합 당시에는 시청사 위치의 1순위 지역으로 구.마산권과 구.진해권이었으나 통합 이후 행정의 효율성 등을 이유로 구.창원시청을 그대로 유지하고 있다. 이로 인해 시의회에서는 몸싸움이 벌어지는 등 과행이 계속되고 있었고, 지역 시민단체 간에는 지역의 이익 챙기기에 급급해 하고 있다. 이러한 갈등의 결과로 창원시 임시회에서는 창원시를 구.창원시, 구.마산시, 구.진해시로 다시 분리하자는 건의안이 통과되는 지경에 이르렀다. 넷째, 행정서비스를 제공하는 경우에도 지역 특성 및 수준에 걸맞는 맞춤형 서비스가 제공되는 것이 아니라 일률적으로 서비스를 제공함으로써 막대한 행정적 비용 손실이 나타나고 있다(정원식, 2010)는 주장도 있다.

이러한 제반 상황에서 본 연구에서는 통합이후 일정 시간이 경과한 현재의 시점에서 과연 통합 당시 의도했던 성과가 나타나고 있는가? 그리고 당시 통합 당시 통합에 대해 찬성했던 사람들이 통합 이후 왜 통합에 반대하는 의견으로 바뀌었을까? 이러한 점을 연구문제로 삼아 연구를 진행하고자 한다. 본 연구에서는 행정구역 통합에 대한 인식변화를 종속변수로 하고 이에 영향을 미치는 독립변수로는 통합시의 특성요인, 통합과정상의 요인, 통합성과 요인으로 구분하였다.

1) 통합시의 특성요인

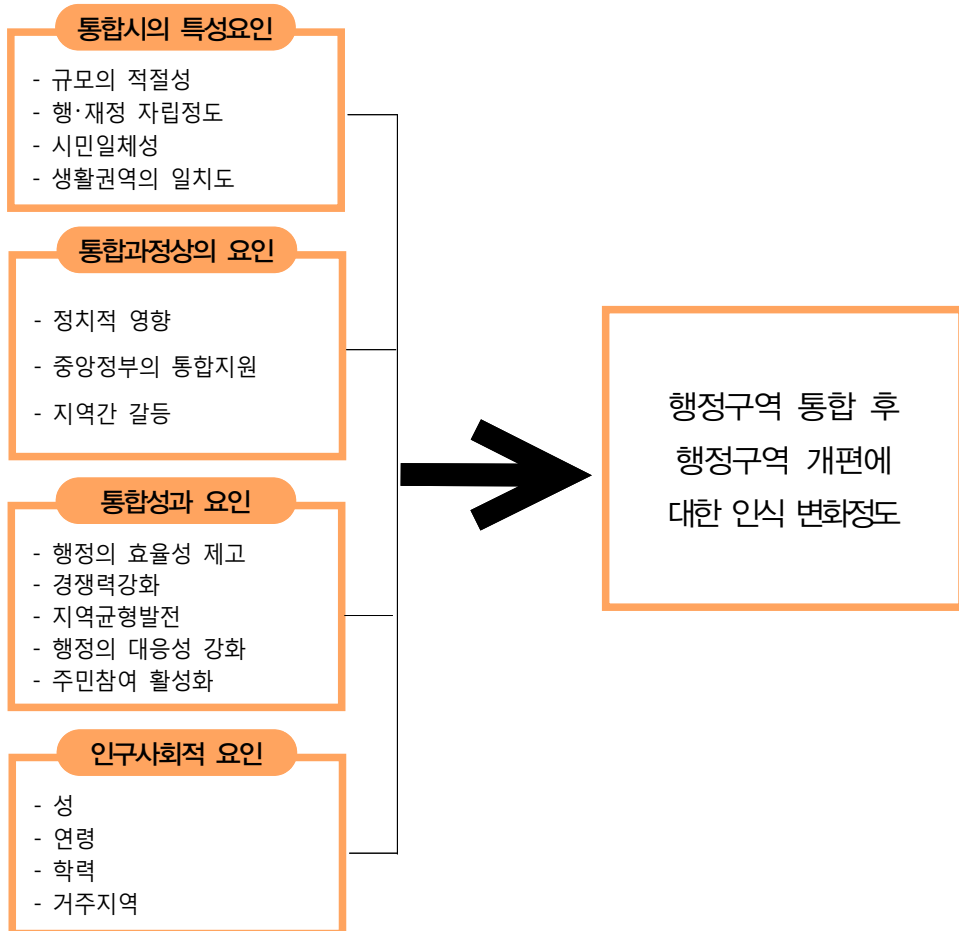
통합시의 특성요인은 통합시의 제반 여건, 통합시의 능력, 그리고 통합시의 환경에 관한 요인

이라 할 수 있다. 이에 해당하는 변수로는 규모의 적절성, 행·재정적 자립정도, 시민일체성, 생활 권역의 일치도로 하였다.

첫째, 규모의 적절성은 인구 108만명의 거대 도시로서 창원시의 인구규모, 면적, 산업수준, 재정능력을 측정하게 된다. 둘째, 행·재정 자립정도는 통합시가 충분한 행정적 권한을 가지고 있는지, 권한을 합리적으로 수행할 능력을 갖추고 있는지, 공공서비스 제공을 위한 충분한 재정적 능력을 갖고 있는지를 살펴보고자 한다. 셋째, 시민일체성은 통합시의 주민들간에 역사적, 문화적, 지리적으로 어느 정도 동질감을 느끼고 있으며, 어느 정도의 공동체 의식을 가지고 있는가를 의미한다. 넷째, 생활권역의 일치도는 지역경제권, 지역교통망, 지역생활권역 등이 어느 정도 일치하는가에 관한 측정지표이다.

통합 후 변화한 창원시의 규모와 능력, 그리고 통합 지역간의 역사적, 문화적 동질성 및 생활 권역의 일치도가 높을수록 주민들의 행정구역 통합에 대한 인식은 긍정적인 방향으로 변화할 것이다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2) 통합과정상의 요인

통합과정상에서 정치적 요소들이 어느 정도 작용하였는지, 중앙정부의 통합에 대한 지원 정도는 어느 정도였는지, 그리고 세 지역간에 통합과 관련하여 나타난 갈등의 정도는 어느 정도였는지를 살펴보고자 한다.

첫째, ‘정치적 영향’은 대통령, 중앙정부, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의원, 시민단체, 지역상공인 등의 활동이 통합에 미치는 영향의 정도를 파악하고자 한다. 둘째, ‘중앙정부의 통합지원’은 중앙정부가 통합을 위해 행·재정적으로 어느 정도 도와주었는지를 파악하고자 하며, 중앙정부가 제시한 인센티브가 통합의 유인책으로 충분한지, 중앙정부는 인센티브 지원에 대한 약속을 잘 지켰는지 등을 살펴보고자 한다. 셋째, ‘지역간 갈등’은 통합시의 명칭, 통합시청의 위치, 지역별 예산 배정 등에서 지역간 갈등이 어느 정도였는지를 살펴보게 된다.

만약, 창원시의 행정구역 통합 과정에서 중앙정부의 통합에 대한 지원이 충분히 이루어졌다면 주민들의 행정구역 통합에 대한 인식은 긍정적인 방향으로 바뀌었을 것이다. 그러나 통합과정에서 지역간 갈등이 발생하였다면 행정구역 통합에 대한 주민의 의견은 부정적인 방향으로 변화하였을 것이다.

3) 통합성과 요인

통합 당시에 제시한 통합의 성과를 중심으로 통합 성과요인을 설정하였다. 해당 변수로는 행정의 효율성 제고, 경쟁력 강화, 지역균형발전, 행정의 대응성 강화, 주민참여 활성화로 하였다. 첫째, ‘행정의 효율성 제고’의 경우 행정조직 내부의 능률성과 더불어 외적으로는 규모의 경제에 따른 효율성도 포함하였다. 또한 행정조직 내부의 능률성 측면에서는 행정조직 운영에 있어서의 원가절감이나 조직개편, 인원감축 등에 따른 능력성을 측정하고자 한다. 규모의 경제에 따른 효율성은 중복비용의 감소를 통해 발생하는 효율성의 정도를 살펴보고자 한다. 둘째, ‘경쟁력 강화’는 통합 이후 인구 증가 및 투자 유치에 어느 정도 이루어졌는지, 통합으로 인해 도시의 인지도가 어느 정도 상승하였는지, 도시 인프라 구축의 정도가 어느 정도 강화되었는가를 통해 측정하고자 한다. 셋째, ‘지역균형발전’은 통합을 통해 세 지역간에 어느 정도 균형있는 예산의 배분과 행정인력의 배분이 이루어졌으며, 이를 통해 지역간 경제적, 문화적, 사회적 측면의 격차가 어느 정도 감소하였는가를 파악하고자 한다. 넷째, ‘행정의 대응성’은 지역주민의 요구가 어느 정도 행정에 잘 반응되었는가의 측면이다. 행정의 대응성을 강화한다는 것은 행정서비스 공급 등에서 주민 간의 형평성을 어느 정도 잘 고려하였는가를 포함한다. 다섯째, 주민이 직접 지방행정의 정책결정에 참여함으로써 대의민주주의가 가진 단점을 극복할 수 있고, 행정의 책임성을 확보할 수 있다. 본 연구에서는 ‘주민참여 활성화’의 정도를 파악하기 위해 통합 이후 주민참여가 어느 정도 용이해졌는지, 그리고 이러한 주민참여가 어느 정도 잘 반응되고 있는지 등을 측정하고자 한다.

이와 같이 세 지역의 통합을 통해 그 성과가 충분히 나타나고 있다면 행정구역에 대한 주민들

의 인식은 긍정적으로 변화할 것이고, 의도했던 성과가 나타나지 않는다면 반대로 주민들의 의견은 부정적인 방향으로 바뀔 것이다.

4) 행정구역 통합후 행정구역 개편에 대한 인식변화

본 연구의 종속변수에 해당하는 행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식변화는 행정구역의 통합 이후 정부의 행정구역개편안에 대한 지지의 정도에서 행정구역 통합 이전에 행정구역 통합에 대해 지지한 정도를 뺀 값을 의미한다. 그러므로 행정구역 개편에 대한 인식변화 = 행정구역 통합 이후 현재 행정구역 개편에 대한 지지정도 - 행정구역 통합 이전에 가졌던 행정구역 통합에 대한 지지정도 행정구역 통합 이후 현재 행정구역 개편에 대한 지지 정도는 향후 행정구역 개편을 다시 추진한다면 찬성할 의향이 있는지, 현재 정부에서 추진하고 있는 행정구역개편에 대해 어느 정도 지지하는지, 행정구역을 광역화하는 것에 대해 어느 정도 찬성하는지, 창원시의 행정구역 통합이 잘 이루어지고 있는지 등을 통해 측정하고자 한다. 그리고 통합 창원시의 탄생 이전에 행정구역 개편에 대한 인식은 마산,창원,진해시 간 통합의 필요성을 어느 정도 느꼈는지, 마산, 창원, 진해시 간에 통합이 이루어질 때 어느 정도 찬성하였는지, 통합 이전에 이명박 정부에서 추진한 행정체제개편에 대해 어떻게 생각하였는지 등을 통해 파악하고자 한다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구에서는 지역주민을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 행정구역 통합에 대한 인식변화의 원인을 식별하고자 한다. 이를 위해 독립변수에 해당하는 통합시의 특성요인, 통합과정상의 요인, 통합성과 요인에 해당하는 변수의 경우 다항목으로 측정문항을 구성하여 측정하고자 하며, 각 설문문항은 Likert 5점 척도로 구성였다. 인구사회적 변수는 명목척도와 순서척도로 구성하였다. 한편, 이와 같은 방법을 통해 수집한 자료는 SPSS18.0을 통해 신뢰도분석, 빈도분석, T-test, 분산분석(ANOVA), 상관관계분석, 그리고 다중회귀분석 등 통계적 기법을 활용하여 분석하였다. 가장 핵심적인 분석 부분은 행정구역 통합 이후 행정구역 개편에 대한 인식 변화가 발생한 원인을 분석하기 위한 다중회귀분석이라 할 수 있다. 본 연구에서 설정한 분석 모델은 아래와 같다.

$$Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \varepsilon$$

종속변수 Y는 행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식변화 값이고, 독립변수 X_1 , X_2 , X_3 , X_4 는 각각 통합시의 특성요인, 통합과정상의 요인, 통합성과요인을 나타낸다. 회귀계수 β_0 , β_1 , β_2 , β_3 는 각 종속변수와 독립변수 간의 관계를 나타낸다. ε 는 오차를 의미한다.

IV. 연구의 분석결과

1. 설문지의 구성과 표본의 특성

1) 설문지의 구성 및 신뢰도

각 변수를 측정하기 위한 설문문항은 다항목으로 구성하였다. 첫째, 통합시의 특성요인과 관련하여 규모의 적절성은 ‘인구 규모의 적절성’, ‘행정구역 면적의 적절성’, ‘산업구조의 적절성’을 통해 측정하고자 한다. 행·재정 자립정도는 ‘행정적 자립정도’, ‘통합시의 업무수행 능력’, ‘재정적 자립정도’로 해당 지표를 구성하였다. 시민일체감은 ‘문화적 동질감’, ‘지리적 동질성’, ‘통합시 간 공동체 의식 정도’를 통해 살펴보고자 한다. 생활권역의 일치도는 ‘지역경제권’, ‘지역교통망’, ‘생활권역’의 일치도를 파악함으로써 측정하고자 한다.

둘째, 통합과정상의 요인에 대한 설문구성은 다음과 같다. 통합 창원시의 통합과정에서 정치적 영향은 중앙정부, 국회의원, 자치단체장, 시민단체의 영향으로 구분하였다. 중앙정부의 통합 지원은 행정 및 재정적 인센티브 제공 정도와 인센티브의 충분성, 그리고 실제 인센티브 제공에 대한 약속 이행 정도를 통해 측정하였다. 통합과정상에서 세 지역간 갈등 정도는 통합시의 명칭, 시청사, 예산 배분, 그리고 각종 정책 관련 갈등으로 설문문항을 구성하였다.

셋째, 통합성과 요인과 관련된 설문문항 구성을 살펴보면 다음과 같다. 행정의 효율성을 측정하기 위한 설문지의 구성은 ‘지역간 중복 기능 해결 정도’, ‘통합시 운영의 효율성’, ‘통합시의 규모에 따른 효율성’으로 이루어졌고, 통합시의 경쟁력 강화는 ‘통합시의 인지도 제고’, ‘도시 인프라 구축정도’, ‘지역 경쟁력 제고 정도’를 통해 측정하고자 한다. 지역균형발전은 경제적, 문화적, 그리고 교육적 격차의 감소 정도를 의미한다. 행정의 대응성은 ‘지역 주민 요구의 반영 정도’와 ‘행정서비스 공급의 적시성’을 통해서 살펴보고자 하며, 주민참여의 활성화 정도는 ‘시정 참여의 용이성’과 ‘행정서비스의 피드백’, 그리고 ‘주민요구의 반영 정도’로 구성하였다.

〈표 1〉 설문지의 구성 및 신뢰도 분석

요인	변수	설문내용	신뢰계수
통합시의 특성요인	규모의 적절성	인구 규모의 적절성	0.852
		행정구역 면적의 적절성	
		산업구조의 적절성	
	행·재정 자립정도	행정적 자립정도	0.787
		업무수행 능력	
		재정적 자립정도	
	시민일체감	문화적 동질감	0.851
		지리적 동질성	
		통합시 간 공동체 의식 정도	
	생활권역의 일치도	동일 지역경제권	0.886
		동일 지역교통망	
		동일 생활권역	

통합 과정상의 요인	정치적 영향	중앙정부의 영향	0.861
		국회의원의 영향	
		자치단체장의 영향	
		시민단체의 영향	
	중앙정부의 통합지원	중앙정부의 행·재정적 지원 정도	0.737
		중앙정부 인센티브의 충분성	
		중앙정부 인센티브 제공의 이행정도	
	지역간 갈등	통합시명 관련 갈등 정도	0.633
		통합시청사 위치 관련 갈등 정도	
		통합시 예산 배정 관련 갈등 정도	
통합시 정책 관련 갈등 정도			
통합성과 요인	행정의 효율성 제고	지역간 중복 기능 해결 정도	0.736
		통합시 운영의 효율성	
		통합시의 규모에 따른 효율성	
	경쟁력 강화	통합시의 인지도	0.777
		도시 인프라 구축 정도	
		지역 경쟁력 제고 정도	
	지역균형발전	경제적 격차 감소	0.841
		문화적 격차 감소	
		지역간 균형 발전	
	행정의 대응성 강화	지역주민 요구의 반영 정도	0.742
		행정서비스 공급의 적시성	
	주민참여 활성화	시정 참여의 용이성	0.802
행정서비스의 피드백			
주민 요구의 반영 정도			
통합 이전 행정구역 통합에 대한 지지도	행정의 효율성 제고에 대한 기대	0.908	
	지역의 경쟁력 강화에 대한 기대		
	지역간 균형발전에 대한 기대		
	행정서비스 개선에 대한 기대		
	통합에 대한 지지 정도		
통합 이후 행정구역 통합에 대한 지지도	통합 이후 통합에 대한 계속적 지지여부	0.736	
	중앙정부의 행정구역 통합 정책에 동의 정도		
	행정구역 통합에 대한 인식 변화		
	행정구역 재분리 운동에 대한 지지도		

넷째, 통합 이전에 행정구역 통합에 대한 지지도를 통합의 성과 변수에 해당하는 기대감을 통해 측정하고자 한다. 그리고 통합 이후 행정구역 통합에 대한 지지도는 ‘행정구역 통합에 대한 계속적 지지 여부’, ‘중앙 정부의 행정구역 통합 정책에 대한 동의 정도’, ‘행정구역 통합 정책에 대한지지 변화 정도’, ‘행정구역 재분리 운동에 대한 지지 정도’를 통해 파악하고자 한다.

한편, 본 설문문항 구성의 타당도는 신뢰도 분석에서 가장 일반적으로 적용되는 크론바흐의 알파(Cronbach's α) 계수를 통해 측정하였다. 그 결과, 모든 변수의 신뢰계수는 0.6 이상으로서 일정수준의 통계적 신뢰도를 확보하였다고 볼 수 있다. 각 변수별 신뢰계수를 구체적으로 살펴보면, 통합과정

상의 요인 가운데 ‘지역간 갈등’에 대한 설문문항 구성의 신뢰도가 0.633으로 가장 낮은 가운데 대부분의 변수에서 신뢰계수가 0.75에서 0.85 사이로서 높은 수준의 신뢰도를 보였다.

2) 표본의 특성

본 연구에서는 구.창원, 구.마산, 구.진해 지역 주민을 각각 150명씩 총 450명을 대상으로 설문 조사를 실시하였으며, 이 가운데 371부를 회수하여 회수율은 82.44%이었다. 그러나 불성실한 응답 9부를 제외하고 최종적으로 362명의 응답결과를 통해 분석을 실시하였다.

〈표 2〉 표본의 특성

	구분	표본수	비율(%)
성별	남성	193	53.3
	여성	169	46.7
	합계	362	100.0
연령	30세이하	29	8.0
	31-40세	94	26.0
	41-50세	109	30.1
	51-60세	78	21.5
	61세이상	52	14.4
	합계	362	100.0
학력	중졸이하	42	11.6
	고졸	140	38.7
	전문대 재학·졸업	73	20.2
	대학교 재학·졸업	93	25.7
	대학원 재학·졸업	14	3.9
	합계	362	100.0
거주지역	구.마산시	148	40.9
	구.진해시	105	29.0
	구.창원시	109	30.1
	합계	362	100.0

표본 특성을 살펴보면, 성별 구성의 경우 남성이 53.3%로서 여성에 비해 약간 많았다. 연령별 표본 특성에서는 40대의 비율이 30.1%로 가장 많은 가운데 30대가 26.0%, 50대가 21.5%, 60대 이상이 14.4%, 20대가 8.0%를 구성하고 있다. 학력별 표본 구성을 살펴보면, 고등학교 졸업의 학력을 가진 표본이 38.7%로 가장 많은 가운데 대학교 졸업의 학력에 해당하는 표본이 25.7%, 전문대학 졸업 학력이 20.2%를 차지하였다. 그리고 중학교 졸업 이하의 학력에 응답한 표본은 11.6%이다. 거주지역별 분포에서는 구.마산시 지역에 거주하는 응답자가 40.9%로 가장 많은 가운데 구.창원시 주민은 30.1%, 구.진해시 주민은 29.0%를 차지하고 있다. 이상과 같이 본 분석에서 표본의 구성은 특정 성별이나 연령, 학력, 거주지역에 치우침 없이 고르게 이루어져 있다고 볼 수 있다.

2. 연구의 분석결과

1) 통합시의 특성요인

2010년 7월 1일 구.마산시, 구.진해시, 구.창원시가 통합하여 인구 109만명, 재정규모 2조 3천억원, 지역총생산액(GRDP) 30조 4,005억원, 그리고 행정구역 면적 745.33km²의 거대 도시 창원시가 탄생하였다. 이러한 통합시의 규모가 지방자치단체의 규모로서 어느 정도 적정한지, 그리고 통합시 주민 간에는 어느 정도의 결속력을 가지고 있는가에 대한 주민들의 의견을 묻고자 설문조사를 실시하였다. 그리고 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통합 창원시의 규모의 적절성에 대한 시민들의 의견에서는 5점 척도를 기준으로 할 때 2.81로서 그 인식이 그렇게 긍정적이지 못했다. 응답자의 인구사회적 특성에 따른 인식 차이에서는 학력과 거주지역에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 학력에서는 ‘대학교 졸업’ 이상의 고학력자들의 응답이 ‘고등학교 졸업’ 이하에 해당하는 응답자에 비해 다소 긍정적이었으며, 거주 지역에 따른 규모의 적절성에 대한 인식에서는 구.창원시 주민들의 의견이 가장 긍정적이었고, 구.진해시 주민들의 의견이 가장 부정적이었다. 이러한 결과는 구.창원시 주민의 경우 통합을 통해 창원시의 규모 확대에 대한 기대를 가지고 있었음을 보여주고 있다. 특히 구.창원시 주민들의 경우 통합을 통해 광역시 승격이 가능할 것이라는 기대가 통합의 주요한 요인 가운데 하나라는 점을 상기 할 때 어느 정도 이해할 수 있는 분석결과라 할 수 있다.

둘째, 행·재정적 자립정도에 대한 주민들의 인식에서는 전체 평균이 2.69로 나타났다. 이러한 결과는 창원 시민들이 통합 창원시의 자립성에 대해 낮은 평가를 하고 있음을 의미한다. 연령별 인식 차이에서는 50대 주민들의 평가가 가장 부정적이었고, 학력별 차이에서는 대체적으로 학력이 낮을수록 창원시의 행·재정적 자립도를 낮게 평가하였다. 이는 통합 창원시의 경우 행정구역 통합을 통해 인구 109만명의 거대 도시로 변화하였지만 자치단체의 행정적 능력과 재정적 능력을 포함하여 자주성과 건전성에 대해 주민들은 상당한 의심을 하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 이는 재정력이 상대적으로 풍부한 구.창원시가 도심 기능의 상실 등으로 점점 쇠퇴해가는 구.마산시 및 구.진해시와 통합함으로써 오히려 재정력의 약화를 가져올 것이라는 우려가 반영된 결과라 할 수 있다.

셋째, 통합된 세 지역 주민들간의 일체성의 정도를 조사한 결과에서는 평균 2.76으로서 일체성의 정도가 그렇게 높지 않음을 볼 수 있다. 응답자의 인구사회적 특성에 따른 시민일체성에 대한 인식 차이에서는 거주지역에 따라 일정한 차이를 보였는데 구.진해시 주민들의 응답이 가장 부정적이었다. 이는 구.진해시의 경우 인접도에서 부산광역시 더욱 가까울 수 있고, 그로 인해 지역적 일체감의 수준이 낮을 수 있다.

넷째, 통합시의 생활권역의 일치도에 대한 주민들의 응답에서는 평균값이 3.00으로서 보통에 해당하는 것으로 나타났다. 학력과 거주지역에 따라 통계적으로 유의미한 인식 차이를 보였다. 학력의 경우는 대체적으로 학력이 높을수록 생활권역을 일치도를 더욱 높이 인식하였고, 거주지역의 차이에서는 구.창원시 지역 주민들의 의견이 가장 긍정적이었다. 구.창원시의 경우 통합시

의 중심지역으로 타 지역에 비해 생활권역의 일치도에 대해 더욱 긍정적인 인식을 할 가능성이 높기 때문이다.

〈표 3〉 통합시의 특성요인

구분	표본수	규모의 적절성				행·재정 자립정도				
		평균	표준편차	t, F	유의확률	평균	표준편차	t, F	유의확률	
성별	남성	193	2.75	.944	-1.479	.140	2.69	.807	.156	.876
	여성	169	2.89	.859			2.68	.812		
	합계	362	2.81	.907			2.69	.808		
연령	30세이하	29	2.87	.861	.822	.511	3.08	.785	2.494	.043
	31-40세	94	2.69	.921			2.64	.788		
	41-50세	109	2.87	.900			2.72	.780		
	51-60세	78	2.78	.987			2.54	.906		
	61세이상	52	2.94	.796			2.70	.706		
	합계	362	2.81	.907			2.69	.808		
학력	중졸이하	42	2.32	.695	9.496	.000	2.42	.706	4.814	.001
	고졸	140	2.67	.917			2.55	.819		
	전문대	73	2.86	1.013			2.80	.867		
	대학교	93	3.22	.707			2.93	.699		
	대학원	14	2.73	.962			2.69	.910		
	합계	362	2.81	.907			2.69	.808		
거주지역	구.마산시	148	2.73	.949	8.383	.000	2.63	.886	.975	.378
	구.진해시	105	2.63	.832			2.77	.789		
	구.창원시	109	3.10	.857			2.69	.708		
	합계	362	2.81	.907			2.69	.808		
구분	표본수	시민일체성				생활권역의 일치도				
		평균	표준편차	t, F	유의확률	평균	표준편차	t, F	유의확률	
성별	남성	193	2.73	.862	-5.556	.578	2.97	1.011	-7.32	.465
	여성	169	2.78	.896			3.05	.962		
	합계	362	2.76	.877			3.00	.988		
연령	30세이하	29	2.63	.910	.623	.647	3.09	.929	.189	.944
	31-40세	94	2.68	.846			2.95	.918		
	41-50세	109	2.81	.867			2.99	.997		
	51-60세	78	2.75	.972			3.02	1.074		
	61세이상	52	2.87	.798			3.07	1.016		
	합계	362	2.76	.877			3.00	.988		
학력	중졸이하	42	2.55	.835	1.658	.159	2.88	1.122	3.998	.003
	고졸	140	2.71	.930			2.86	1.032		
	전문대	73	2.77	.957			2.92	1.081		
	대학교	93	2.93	.695			3.35	.680		
	대학원	14	2.66	1.029			3.00	.915		
	합계	362	2.76	.877			3.00	.988		
거주지역	구.마산시	148	2.74	1.034	7.803	.000	2.87	.988	7.561	.001
	구.진해시	105	2.53	.771			2.87	1.055		
	구.창원시	109	3.00	.662			3.31	.853		
	합계	362	2.76	.877			3.00	.988		

2) 통합과정상의 요인

구.마산시, 구.진해시, 구.창원시, 세 지역이 통합하는 과정에서 정치적 영향력은 어느 정도였는지, 중앙정부의 인센티브 제공 등의 지원은 어느 정도였는지, 그리고 통합시의 명칭과 시청사의 위치 등과 관련하여 지역간 갈등의 정도는 어느 정도였는지에 대한 주민들의 인식을 조사하였다. 정치적 영향은 지역의 국회의원, 자치단체장, 시민단체 등이 통합과정에 어느 정도의 영향을 미쳤는가를 의미한다. 중앙정부의 지원 정도는 통합을 위한 인센티브의 제공 정도는 어느 정도였고, 그 약속 이행의 정도는 어느 정도였는가를 통해 파악하였다. 그리고, 지역간 갈등의 정도는 통합시의 청사위치, 통합시의 명칭, 통합지역간의 예산 배정 등에서 발생한 갈등에 대해 어느 정도 인식하고 있는가를 통해 측정하였다. 그 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 통합과정 상의 요인

구분	표본 수	정치적 영향				중앙정부의 통합지원				지역간 갈등				
		평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률	
성별	남성	193	2.72	.812	-2.063	.040	2.48	.763	-1.451	.148	3.27	.671	.535	.593
	여성	169	2.91	.901			2.60	.761			3.23	.630		
	합계	362	2.81	.859			2.54	.763			3.25	.652		
연령	30세이하	29	3.08	.978	2.234	.065	2.56	.679	2.667	.032	3.00	.713	2.178	.071
	31-40세	94	2.79	.947			2.63	.823			3.26	.592		
	41-50세	109	2.90	.750			2.62	.810			3.36	.677		
	51-60세	78	2.60	.851			2.30	.659			3.17	.671		
	61세이상	52	2.83	.803			2.55	.688			3.27	.605		
	합계	362	2.81	.859			2.54	.763			3.25	.652		
학력	중졸이하	42	2.73	1.055	2.124	.077	2.36	.753	3.810	.005	3.17	.536	1.351	.251
	고졸	140	2.74	.907			2.43	.762			3.33	.666		
	전문대	73	2.73	.859			2.58	.823			3.27	.652		
	대학교	93	3.03	.621			2.77	.655			3.15	.687		
	대학원	14	2.66	.938			2.33	.857			3.25	.518		
	합계	362	2.81	.859			2.54	.763			3.25	.652		
거주 지역	구.마산시	148	2.64	.907	5.382	.005	2.45	.831	1.865	.156	3.30	.740	.766	.466
	구.진해시	105	2.88	.970			2.63	.887			3.22	.510		
	구.창원시	109	2.97	.605			2.57	.479			3.21	.646		
	합계	362	2.81	.859			2.54	.763			3.25	.652		

첫째, 통합과정 상에서의 정치적 영향에 대한 인식에서는 평균 2.81로 나타났다. 이는 세 지역의 통합 과정에서 국회의원, 자치단체장, 시민단체 등의 활동이 통합에 미친 영향이 그렇게 높지 않은 것으로 주민들이 인식하고 있음을 의미한다. 응답자의 특성에 따른 차이에서는 성별과 거주지역에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 성별로는 남성이 여성에 통합과정에서 정치적 영향의 정도가 낮다고 평가하였고, 거주지역에서는 구.마산시 주민들이 타 지역에 비해 정치적 영향력의 정도가 더욱 낮은 것으로 평가하였다. 이러한 결과는 통합과정에서 지역 국회의

원들 간의 불화, 지방의원들의 소신 없는 행동, 지방선거를 앞두고 자치단체장의 정치적 유·불리에 따른 말바꾸기 등이 주요한 원인이라 할 수 있다.

둘째, 통합과정 상에서 중앙정부의 지원 정도에 대한 응답자들의 반응은 평균 2.54로서 부정적임을 볼 수 있다. 연령에서 있어서는 대체적으로 연령이 높을수록 부정적이었는데 50대의 평가가 더욱 부정적이었다. 학력별 응답에서는 대체적으로 학력이 낮을수록 중앙정부의 인센티브 제공에 대해 부정적인 반응을 보였다. 이러한 결과는 통합 과정에서 중앙정부가 약속한 각종 인센티브 제공에 대한 신뢰의 정도가 낮으며, 각종 인센티브를 실감하고 있지 못함으로 보여준다.

셋째, 통합이 진행되는 과정중에 지역간에 어느 정도의 갈등이 있었는가를 살펴보았다. 그 결과, 응답자의 반응은 평균 3.25로서 세 지역간에는 일정한 갈등이 존재한다는 반응을 보였다. 이러한 응답 결과는 응답자의 인구사회적 특성과 관련 없이 비슷하게 인식하고 있는 것을 볼 수 있다. 통합시의 명칭과 통합시청사의 위치 등 해결하기 힘든 갈등의 요소가 존재하는 상황에서 국회의원, 자치단체장, 지방의원 등 정치인들간의 일정한 합의에 의해 통합이 추진된 창원시의 경우, 현재 통합시청사와 관련하여 지역간 갈등이 고조된 상황이라 지역갈등에 대한 주민들의 우려가 본 설문 결과에 상당부분 반영된 것으로 보여진다.

3) 통합성과 요인

본 연구에서는 행정구역 통합의 성과를 행정의 효율성 제고, 지역의 경쟁력 강화, 지역의 균형발전, 행정의 대응성 제고, 그리고 주민참여의 활성화 차원으로 구성하였다. 그리고 각각의 측면에 나타난 주민들의 의견을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정의 효율성과 관련하여 주민들의 반응은 다소 부정적이었다. 그 평균이 2.66으로서 보통에 해당하는 3.0보다 낮은 것을 볼 수 있다. 응답자의 특성에 따른 인식에서는 학력과 거주지역에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 학력에서는 대학교 졸업 이상의 학력을 가진 응답자의 반응이 가장 부정적이었다. 거주지역에서는 구.마산시 주민들의 반응이 가장 부정적인 것으로 나타났다.

둘째, 지역경쟁력 제고와 관련된 응답에서는 평균 2.83으로서 행정구역의 통합이 지역경제력 제고에 기여했다고 인식하는 응답자의 비율이 높지 않음을 볼 수 있다. 연령별 분포에서는 대체적으로 연령이 높을수록 이를 더욱 부정적으로 인식하고 있었으며, 학력별 응답에서는 학력 수준이 낮은 응답자일수록 지역 경쟁력 제고의 성과에 대해 부정적인 반응을 보였다.

셋째, 지역균형발전의 성과를 살펴본 결과에서는 주민들의 반응이 부정적인 것을 볼 수 있다. 응답자의 특성에 따른 인식에서는 성별에 따른 차이를 보였는데 남성들의 인식이 여성들에 비해 더욱 부정적이었다.

넷째, 행정구역 통합이 행정의 대응성 제고에 어느 정도 영향을 미쳤는가에 대한 분석결과를 살펴보면, 평균 2.50으로서 다섯가지의 성과 측면 가운데 가장 부정적이었다. 응답자의 학력과 거주지역에 따라 일정한 인식차이를 보였다. 학력에서는 대학교 졸업의 학력에서 가장 긍정적인 가운데 대체적으로 학력이 낮을수록 행정의 대응성 제고 효과를 부정적으로 인식하고 있었다. 거주지역에 따른 차이에서는 구.마산시와 진해시 지역 주민들의 반응이 구.창원시 주민들의 응답에 비해 더욱 부정적이었다.

다섯째, 주민참여의 활성화에 미친 영향을 살펴본 결과에서는 평균 2.64로서 그 효과를 부정

적으로 인식하는 응답자의 비율이 더욱 많았다. 주민참여 활성화에 대한 부정적인 인식은 응답자의 인구사회적 특성과 관련 없는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 정리하면, 통합 창원시의 행정구역 통합 효과에 대한 주민들의 인식은 본 연구에서 설정한 다섯가지 측면 모두에서 부정적이었다. 특히 행정구역 통합이 행정의 대응성 제고에 미친 영향에 대한 주민들의 반응이 가장 부정적이었으며, 지역간 균형 발전의 성과에 대한 응답 역시 다른 측면에 비해 더욱 부정적이었다. 이러한 통합의 성과에 대한 부정적인 인식은 행정구역 통합에 대한 전반적인 인식변화로 이어질 가능성이 높을 것으로 추정된다.

〈표 5〉 통합성과 요인

구분		표본수	행정의 효율성				지역 경쟁력			
			평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률
성별	남성	193	2.69	.640	.961	.337	2.83	.717	.016	.988
	여성	169	2.62	.652			2.83	.779		
	합계	362	2.66	.645			2.83	.745		
연령	30세이하	29	2.45	.663	2.159	.073	3.19	.953	4.270	.002
	31-40세	94	2.69	.625			2.84	.697		
	41-50세	109	2.66	.695			2.93	.717		
	51-60세	78	2.57	.633			2.64	.719		
	61세이상	52	2.83	.546			2.67	.706		
	합계	362	2.66	.645			2.83	.745		
학력	중졸이하	42	2.55	.627	2.527	.041	2.53	.775	5.955	.000
	고졸	140	2.75	.690			2.69	.677		
	전문대	73	2.71	.694			2.95	.739		
	대학교	93	2.59	.544			3.06	.721		
	대학원	14	2.28	.389			2.88	.983		
합계	362	2.66	.645	2.83	.745					
거주지역	구.마산시	148	2.56	.763	3.416	.034	2.79	.839	.311	.733
	구.진해시	105	2.68	.577			2.86	.703		
	구.창원시	109	2.77	.502			2.85	.648		
	합계	362	2.66	.645			2.83	.745		

구분		표본수	지역균형발전				행정의 대응성				주민참여의 활성화			
			평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률
성별	남성	193	2.47	.834	-2.506	.013	2.48	.830	-.396	.692	2.66	.704	.450	.653
	여성	169	2.69	.790			2.51	.759			2.62	.732		
	합계	362	2.57	.820			2.50	.797			2.64	.717		
연령	30세이하	29	2.57	.723	.899	.464	2.67	.918	.766	.548	2.70	.956	.686	.602
	31-40세	94	2.56	.827			2.45	.884			2.62	.710		
	41-50세	109	2.59	.852			2.52	.806			2.72	.780		
	51-60세	78	2.47	.883			2.41	.750			2.56	.691		
	61세이상	52	2.74	.683			2.56	.586			2.61	.419		
	합계	362	2.57	.820			2.50	.797			2.64	.717		
학력	중졸이하	42	2.57	.804	.802	.524	2.45	.763	2.775	.027	2.44	.661	1.355	.249
	고졸	140	2.52	.852			2.38	.712			2.63	.659		
	전문대	73	2.58	.899			2.53	.917			2.72	.730		
	대학교	93	2.69	.670			2.70	.805			2.71	.750		
	대학원	14	2.38	1.028			2.21	.777			2.54	1.042		
합계	362	2.57	.820	2.50	.797	2.64	.717							
거주지역	구.마산시	148	2.47	.878	1.957	.143	2.38	.898	3.806	.023	2.63	.815	.708	.493
	구.진해시	105	2.63	.870			2.49	.751			2.60	.664		
	구.창원시	109	2.66	.666			2.66	.662			2.71	.617		
	합계	362	2.57	.820			2.50	.797			2.64	.717		

4) 행정구역 통합에 대한 인식변화

창원시의 행정구역이 이루어진 후 통합 이전에 가졌던 행정구역 통합에 대한 인식이 어떻게 변화되었는가를 살펴보고자 행정구역 통합 이전의 기대와 행정구역 통합 이후의 인식을 조사하였다. 그 결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통합 이전 행정구역 통합에 대한 주민들의 지지정도에서는 평균 3.28로서 행정구역 통합에 대해 다소 긍정적으로 인식하고 있었음을 볼 수 있다. 특히 학력별 차이에서는 대체적으로 학력이 높을수록 행정구역 통합을 더욱 지지한 것으로 나타났다. 지역별 지지 정도에서는 구.창원시 주민들의 기대가 구.마산시와 구.진해시 주민들의 기대보다 더욱 큰 것으로 분석되었다.

둘째, 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 주민들의 지지정도는 평균 2.63으로서 행정구역 통합에 대한 주민들의 인식이 부정적으로 바뀌었다. 학력별 지지정도에서는 대체적으로 학력이 높을수록 행정구역 통합을 지지하는 것으로 나타났으며, 거주지역별 차이에서는 구.창원시 주민들의 지지도가 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 학력별 지지정도에서 통합 이전의 지지정도와 같이 학력이 높을수록 긍정적이었지만 그 지지의 수준이 낮아졌고, 거주지역에서는 통합 이전에 통합에 대해 가장 지지도가 높았던 구.창원시 주민들의 지지 정도가 가장 낮게 나타난 점이 특징적이라 할 수 있다.

셋째, 통합 이후 행정구역 통합에 대한 지지도에서 통합 이전 행정구역 통합에 대한 지지도를 뺀 행정구역 통합에 대한 인식변화 정도는 평균 -0.65로서 통합후 행정구역 통합에 대한 주민들의 인식이 부정적인 방향으로 변화된 것으로 나타났다. 행정구역 통합에 대한 지지정도는 연령별로는 대체적으로 연령이 높을수록, 학력별 분포에서는 대체적으로 학력이 낮을수록 더욱 부정적으로 변화하였다. 거주지역에 따른 차이에서는 통합 이전에 가장 많은 지지를 보였던 구.창원시 주민들의 지지도가 평균 0.99 정도 감소하여 가장 많은 변화를 보였다.

〈표 6〉 행정구역 통합에 대한 인식변화

구분	표본 수	통합 이전 행정구역 통합에 대한 지지도				통합 이후 행정구역 통합에 대한 지지도				행정구역 통합에 대한 인식 변화 정도				
		평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률	평균	표준 편차	t, F	유의 확률	
성별	남성	193	3.24	.923	-.855	.393	2.59	.892	-935	.350	-.65	.877	-.050	.960
	여성	169	3.32	.848			2.67	.829			-.65	1.019		
	합계	362	3.28	.889			2.63	.863			-.65	.945		
연령	30세이하	29	3.11	1.060	.866	.485	3.00	.963	2.226	.066	-.11	.921	4.222	.002
	31-40세	94	3.20	.926			2.62	.898			-.57	.859		
	41-50세	109	3.36	.828			2.66	.851			-.69	.935		
	51-60세	78	3.26	.944			2.59	.848			-.67	.912		
	61세이상	52	3.39	.748			2.41	.740			-.97	1.055		
	합계	362	3.28	.889			2.63	.863			-.65	.945		
학력	중졸이하	42	3.02	.973	4.341	.002	2.34	.646	8.328	.000	-.68	1.030	.937	.443
	고졸	140	3.18	.937			2.44	.806			-.74	.940		
	전문대	73	3.20	.847			2.65	.831			-.55	.764		
	대학교	93	3.58	.740			3.02	.882			-.55	.995		
	대학원	14	3.44	.841			2.58	1.158			-.85	1.223		
합계	362	3.28	.889	2.63	.863	-.65	.945							
거주 지역	구.마산시	148	3.17	.924	8.688	.000	2.67	1.010	.476	.622	-.50	.876	11.655	.000
	구.진해시	105	3.13	.910			2.64	.690			-.48	.854		
	구.창원시	109	3.57	.746			2.56	.799			-.99	1.027		
	합계	362	3.28	.889			2.63	.863			-.65	.945		

이러한 결과를 종합하면, 창원시 통합의 경우 주민들의 인식에서 행정구역 통합 이전의 기대 만큼 통합의 성과가 나타나지 않았음을 추정할 수 있다. 그리고 창원시 주민들의 행정구역 통합에 대한 인식은 긍정적인 방향에서 부정적인 방향으로 변화하였으며, 그 변화 정도 역시 꽤 높은 것을 볼 수 있다.

5) 행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식변화의 영향요인

본 연구에서는 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 인식 변화의 영향요인을 찾는데 연구의 목적을 두고 있다. 이를 위해 행정구역 통합에 대한 인식 변화에 영향을 미칠 것으로 추정되는 변수들을 식별하였으며, 이들 변수에 대한 주민들의 인식을 조사하였다.

행정구역 통합에 대한 인식 변화의 영향요인을 분석하기에 앞서 각 변수들간에는 어느 정도의 상관성을 가지고 있는가를 살펴보고자 상관관계분석을 실시하였다. 이를 통해 이후 있을 영향요인 분석을 위한 다중 회귀분석에서의 다중공선성 문제의 유무를 확인하고자 한다. 상관관계분석 결과를 살펴보면, 하나의 종속변수와 12개의 독립변수를 포함하여 모든 변수들간의 상관성을 의미하는 상관계수는 모두 0.7 이하로서 이후 있을 회귀분석에서 다중공선성의 문제는 거의 없다고 보아야 할 것이다.

〈표 7〉 행정구역 통합에 대한 인식변화 관련 변수간의 상관관계

구분	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12
Y1	-.039	.200**	-.040	-.167**	-.118*	.048	-.274**	.184**	.224**	-.007	.029	.141**
X1		.666**	.675**	.617**	.593**	.521**	-.121*	-.015	.492**	.542**	.527**	.435**
X2			.636**	.538**	.596**	.597**	-.305**	.158**	.613**	.585**	.607**	.489**
X3				.667**	.571**	.544**	-.164**	.088	.534**	.595**	.547**	.434**
X4					.645**	.552**	-.071	-.150**	.405**	.565**	.529**	.318**
X5						.726**	-.274**	.173**	.527**	.684**	.613**	.389**
X6							-.300**	.201**	.608**	.656**	.693**	.458**
X7								-.295**	-.279**	-.340**	-.425**	-.267**
X8									.276**	.161**	.229**	.377**
X9										.583**	.650**	.581**
X10											.714**	.542**
X11												.646**

Y: 행정구역 통합에 대한 인식 변화 정도, X1: 규모의 적절성, X2: 행·재정 자립정도, X3: 시민일체성, X4: 생활권역의 일치도 X5: 정치적 영향, X6: 중앙정부의 통합지원, X7: 지역간 갈등, X8: 행정의 효율성 제고, X9: 경쟁력 강화, X10: 지역균형발전, X11: 행정의 대응성 강화, X12: 주민참여 활성화

창원시 주민을 대상으로 한 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 인식변화의 원인을 밝히고자 실시한 다중회귀분석 결과를 살펴보면, 모형의 설명력을 의미하는 Adj R²값이 0.292로서 본 회귀모형에서의 독립변수가 종속변수의 변화를 설명하는 설명력이 29.2%임을 볼 수 있으며, 회귀모형은 통계적으로 유의미한 수준에서 성립되는 것으로 나타났다.

한편, 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 인식변화의 영향요인으로 설정한 독립변수 가운데 행정구역 통합에 대한 인식변화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수는 ‘지역

경쟁력 강화’, ‘행·재정적 자립도’, ‘통합과정 상에서의 정치적 영향’, ‘통합과정 상에서의 지역간 갈등’, 그리고 ‘행정의 대응성 강화’ 등이었다. 그리고, 통합 성과 요인 가운데 ‘지역균형발전’과 ‘행정의 효율성 제고’는 행정구역 통합에 대한 인식변화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 행정구역 통합을 통해 보다 질 높은 행정서비스를 제공 받을 수 있을 것이라는 기대감과 도시 규모의 확대에 따른 시너지 효과가 지역경쟁력 강화로 이어질 것이라는 기대감이 행정구역 통합에 대한 인식에 있어 매우 중요한 요소로 작용함을 의미한다. 한편, ‘지역균형발전’이 유의미한 변수에서 제외된 것은 통합 창원시의 경우 세 지역의 통합이 지역간 상호보완적 의미보다는 규모의 확대를 통해 광역시의 승격이라는 다음 단계로의 도약을 위한 발판 마련이라는 점이 부각된 결과로 해석된다.

이상의 분석결과를 살펴보면, 행정구역 통합에 대한 인식변화는 단순히 행정구역 통합의 성과만이 아니라 통합이 이루어지는 과정 상의 요인들도 상당 부분 작용하고 있음을 알 수 있다. 즉, 창원시의 경우 많은 주민들이 통합 이전에는 행정구역 통합에 대해 긍정적으로 인식하고 있었으나 통합 이후에는 행정구역 통합을 부정적으로 인식하고 있음을 상기할 때 행정구역 통합에 대한 인식이 부정적으로 변화한 이유는 통합의 성과가 미비할 뿐만 아니라 통합과정에서 발생한 정치적 영향과 지역간 갈등이 상당부분 작용하였음을 짐작할 수 있다. 특히 창원시 행정구역 통합과정에서 주민투표 등 주민들의 직접적인 통합 결정 과정이 결여된 상태에서 정치인의 입김이 작용되는 지방의회에서의 일방적 합의를 통해 통합이 결정된 측면은 행정구역 통합에 대한 주민들의 부정적 인식을 가져왔을 것으로 추정된다.

그러므로 향후 행정구역의 통합 추진하는 과정에서는 주민들의 의견을 충분히 반영할 수 있는 절차와 과정이 요구되며, 지역 간 갈등을 최소화할 수 있는 다양한 정책과 중앙정부의 적절한 행·재정적 지원이 있어야 할 것이다. 또한 단순히 행정구역 통합의 성과만을 고려할 것이 아니라 그 과정 역시 매우 중요한 요인으로 작용함을 두고 볼 때, 행정구역 통합의 절차적 정당성을 확보하기 위한 방안 마련을 위해 노력해야 할 것이다.

〈표 8〉 행정구역 통합에 대한 인식변화의 영향요인

구분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	
	B	표준오차	베타			
(상수)	.310	.414		.749	.454	
통합시 특성 요인	규모의 적절성	.068	.075	.066	.911	.363
	행·재정 자립정도	.435	.085	.372	5.142	.000
	시민일체성	.119	.079	.110	1.506	.133
	생활권역의 일치도	.101	.072	.105	1.399	.163
통합 과정상 요인	정치적 영향	-.377	.088	-.342	-4.292	.000
	중앙정부의 통합지원	.166	.094	.134	1.762	.079
	지역간 갈등	-.377	.077	-.260	-4.912	.000
통합 성과 요인	행정의 효율성 제고	.042	.081	.029	.517	.606
	경쟁력 강화	.374	.086	.295	4.330	.000
	지역균형발전	.045	.087	.039	.515	.607
	행정의 대응성 강화	.309	.099	.260	3.124	.002
	주민참여 활성화	.103	.088	.078	1.174	.241

R²=0.292 F=11.990 p=0.000

V. 결론

본 연구에서는 이명박 정부에서 추진한 지방행정체제 개편 논의의 과정에서 탄생한 경상남도 창원시를 대상으로 행정구역 통합에 대한 인식변화의 정도를 살펴보고, 이러한 인식변화가 나타나게 된 원인을 분석하였다. 본 연구에서는 행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식변화에 영향을 미친 요인으로 통합시의 특성요인, 통합과정상의 요인, 통합성과요인을 설정하였다. 통합시의 특성요인으로 규모의 적절성, 행재정 자립정도, 시민일체성, 생활권역의 일치도를 관련 변수로 설정하였다. 통합과정상의 요인으로는 정치적 영향, 중앙정부의 통합지원, 지역간 갈등을 변수로 삼았다. 그리고 통합성과 요인으로는 행정의 효율성 제고, 경쟁력 강화, 지역균형발전, 행정의 대응성 강화, 주민참여 활성화를 관련 변수로 구성하였다.

본 연구는 이같은 변수를 측정하기 위해 통합 창원시 주민 450명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이중 362명의 응답결과를 분석에 활용하였다. 연구의 분석 결과를 전체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정구역 통합을 통한 거대 도시의 탄생에 대해 주민들의 반응은 긍정적이지 못한 것으로 나타났다. 또한 통합과정상에서도 주민들의 직접적 선택에 의한 자주적 통합이라기 보다 정치인들 간의 협상에 의한 일방적 통합이 진행되면서 주민들의 반응은 매우 정치적 결정이었다는 의견이 많았고, 중앙정부의 지원 약속에 대한 주민들의 반응 역시 부정적이었으며, 지역 갈등에 대한 주민들의 우려 수준 역시 높았다. 통합의 성과에 대한 주민의견에서도 본 연구에서 설정한 다섯가지 측면 모두에서 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 많았으며, 통합의 성과에 대한 인식이 매우 회의적이었다. 그러므로 행정구역의 통합을 통한 인구수 100만명 이상의 거대 도시의 탄생은 행정의 효율성, 지역경쟁력, 지역균형발전, 행정의 대응성, 주민참여의 활성화에 기여한다고 보기 어려울 것이다. 따라서 통합방식의 행정구역 개편에 대한 논의는 더욱 신중해야 할 것이며, 특히 거대 도시로의 행정구역 통합에 대해서는 보다 세심한 정책적 노력이 있어야 할 것이다.

둘째, 행정구역 통합 이후 행정구역 통합에 대한 인식변화의 영향요인으로 설정한 독립변수 가운데 행정구역 통합에 대한 인식변화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수는 지역경쟁력 강화, 행·재정적 자립도, 통합과정 상에서의 정치적 영향, 통합과정 상에서의 지역간 갈등, 그리고 행정의 대응성 강화 등이었다. 이같은 결과는 행정구역 통합에 대한 인식변화는 단순히 행정구역 통합의 성과만이 아니라 통합이 이루어지는 과정 상의 요인들도 상당 부분 작용하고 있음을 의미한다. 즉, 창원시의 경우 많은 주민들이 통합 이전에는 행정구역 통합에 대해 긍정적으로 인식하고 있었으나 통합 이후에는 행정구역 통합을 부정적으로 인식하고 있음을 상기할 때 행정구역 통합에 대한 인식이 부정적으로 변화한 이유는 통합의 성과가 미비할 뿐만 아니라 통합과정에서 발생한 정치적 영향과 지역간 갈등이 상당부분 작용하였음을 짐작할 수 있다. 특히 창원시 행정구역 통합과정에서 주민투표 등 주민들의 직접적인 통합 결정 과정이 결여된 상태에서 정치인의 입김이 작용되는 지방의회에서의 일방적 합의를 통해 통합이 결정된 측면은 행정구역 통합에 대한 주민들의 부정적 인식을 가져왔을 것으로 추정된다.

한편, 본 연구는 설문조사를 통해 행정구역 통합에 대한 주민의 인식을 조사함으로써 분석결

과의 일반화에 일정한 한계가 있다. 또한 표본의 구성에서 통합 지역의 실제 인구보다 마산 지역의 표본 수가 다소 많음에 따른 과다 대표의 한계가 있다. 그러므로 향후의 연구에서는 다양한 통계적 자료를 활용한 새로운 접근과 더불어 보다 광범위한 설문조사가 필요할 것으로 본다.

참고문헌

- 강병수·공병영. (2011). 시군통합의 성과에 관한 연구. 『도시행정학보』, 24(1): 195-212.
- 강용기. (2011). 지방행정체제 개편 특별법을 통해 본 지방자치체제 개편 정책의 평가와 대안. 『한국자치행정학보』, 25(1): 59-71.
- 강재호. (2005). 지방정부체제개편론에 대한 비판적 고찰. 『지방정부연구』, 9(3): 179-200.
- 강정운. (2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례. 『지역발전연구』, 11(1): 1-22.
- 금창호. (2011). 지방행정체제의 개편검토요건과 적적대안. 『지방행정연구』, 23(1):35-56.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석. 『한국행정학보』, 33(3).
- 김석태. (2010). 지방행정체제개편에 관한 이론적 검토. 『지방행정연구』, 24(4): 1-28.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 『한국정책학 회보』, 9(2).
- 김효성·구동희. (2011). 우리나라 지방행정체제 개편방안: 지역 간 연계를 중심으로. 『국토지리학 회지』, 45(2): 249-264.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 『지방정부연구』, 13(1): 7-25.
- 박종관. (1999). 『행정구역 개편에 관한 연구』. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 『한국 사회 와 행정연구』, 12(3).
- 박지형·홍준현. (2007). 시군통합의 지역경제성장 효과. 『한국정책학회보』, 16(1).
- 박호숙. (2002). 『정책결정과 정책집행』. 서울:조명문화사.
- 부형근. (1998). 『도농통합의 효과에 관한 연구』. 박사학위논문. 건국대학교 대학원.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 『지방행정연구』, 24(4): 29-58.
- 신승춘. (2010). 지방행정체제개편을 위한 행정구역통합의 쟁점과 과제. 『지역발전연구』, 9(2): 99-130.
- 안성호. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. 『지방정부연구』, 14(1): 7-35.
- 안성호·한상우. (2010). 자치구역개편 논의의 바람직한 방향과 참여자 역할. 『국가정책연구』, 25(1): 97-122.
- 이순배·백철우. (2011). 지방행정구역개편이 포괄보조금의 교부에 미치는 영향 분석: 포괄보조금의

- 지원대상을 중심으로. 『GRI 연구논총』, 13(2): 93-114
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방향. 『행정논총』, 46(3): 1-29.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석. 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, 12(3).
- _____. (2006). 시·군통합의 재정적 효과분석. 『지방정부학회보』, 10(3).
- _____. (2006). 시·군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형 분석. 『지방정부연구』, 9(4).
- 정원식. (2010). 『행정구역 통합 ‘롤 모델’을 위한 창원시 행정과제와 발전전략』. 발표논문.
- 최진수. (2001). 『시·군통합정책 효과에 관한 실증적 연구 -통합시의 도시서비스 공급수준을 중심으로』. 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 최창호. (1989). 한국 지방행정구역 및 계층구조의 문제점. 『정법논총』, 13.
- 한국지방행정연구원. (2000). 『도농복합형태 시』 제도분석과 발전방향, 2000. 8.
- 홍준현. (1997). 『시·군 통합에 의한 지방행정구역의 영향 평가』. 한국행정연구원.
- 홍준현. (2005). 시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 『한국사회와 행정연구』, 16(1).
- 황아란·김성호. (2009). 제18대 국회의 지방행정체제 개편안에 대한 정치적 논의와 여론조사의 실증분석. 『지방정부연구』, 13(3): 7-26.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relation. (1974). Local Government Organization. *The Challenge of Local Government Reorganization*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Baglioni, S. (2003). The Effects of Political Institutions and City Size on Political Participation: the Swiss Case. (Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Edinburgh, March 28-April 2 2003 Workshop 22).
- Byrnes, J. D. & B. E. Dollery (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*. 20(4): 391-414.
- Dollery, B. & L. Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better?: An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs (Working Paper Series in Economics). University of New England, School of Economics.
- Durning, D. (1995). The Effects of City-County Government Consolidation: The Perspectives of United Government Employees in Athene-Clarke County, Georgia. *Public Administration Quarterly*. 19.
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Fesler, J. (1964). *Area and administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Larsen, C. A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*. 25(4): 317-332.

- Martins, M. R. (1995). Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen participation: A Cross-European Perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 13: 441-458.
- Millsbaugh, Arthur C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*. Washington D.C: Brookings Inc.
- Wagner, U. and Weber, W. (1975). Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas, *Law and Economics*, 18.

민병익(閔丙翼): 경상대학교와 미국 Auburn University에서 각각 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 인사행정, 정책평가 등이고, 주요 논문으로는 “시간적 요소가 정책성파에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로:”, “정책결정 소요시간이 정책성파에 미치는 영향”, “지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인” 등이 있다(min@gnu.ac.kr).

Abstract

The Determinants of Changing Perception of Reorganizing Local Administrative District: The Merger Case of Changwon, Korea

Min, Byoung-ik

Following the city-county consolidations, there has been significant debate regarding whether the local mergers achieved the desired effect. This study seeks to determine whether the level of support for city-county consolidation policy after city-county consolidation in Changwon, South Korea, and find determinants of changing the level of support for city-county consolidation policy. The literature review in this study identifies the most significant literature and gives the idea for making research frame. This study uses a survey to examine whether the citizen's recognition about city-county consolidation is changed.

The research findings reveal that the level of support for city-county consolidation policy was reduced after city-county consolidation. The important factors that change the recognition about city-county consolidation are in both the results and consolidation process.

Key Words: City-County, Consolidation, Changwon

