

1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구*

주 경 일**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 기존 연구 검토
- III. 시군통합을 둘러싼 상황적 맥락과 행위자 요인의 통합 분석
- IV. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 우리나라 지방행정구역의 변화과정을 역사적 제도주의 시각으로 분석함으로써 기능주의 접근으로는 설명이 어려웠던 행정구역 변천과정에 대한 이해와 함께 앞으로 전개될 사회적 논의를 돕고자 하였다. 1990년대 시군통합을 중심으로 분석한 결과 구역제도의 변화는 제도적 맥락 뿐 아니라 주요 행위자의 전략적 행위 요인이 국내외 사건과 조응하면서 이루어진 복합적인 산물임을 알 수 있었다. 그러나 제도변화과정에서는 관련 정책집단과의 합의과정이 결여된 채 추진주체에 의해 정략적이고 획일적으로 제도변화가 초래됨으로써 사회적 저항을 촉발시키고 제도개편의 효과성도 저해하였다. 따라서, 이후 구역개편과정에서는 초기 정책결정과정에서부터 정치적 합리성을 제고시킬 필요가 있다. 본 연구는 행위자 수준의 미시적 상호작용 등 제도 내부의 행위자 요인이 중요하게 작용하는 급격한 구역변화과정을 프레임을 통해 고찰함으로써 특정의 상황적 맥락과 더불어 이에 직면한 행위자의 미시적 기초를 살펴보았다. 이를 통해 구역변화의 새로운 기제를 발굴하고 기존의 단편적 설명방식을 보완함으로써 제도변화에 대한 기존 연구와 차별화 될 수 있었다.

□ 주제어 : 지방행정구역, 시군통합, 역사적 제도주의, 프레임

* 이 논문은 한국학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음(KRF-2002-074-BM1539).

** 고려대학교 정부학연구소 연구교수

I. 서론

현대 지방자치제도 존립의 기초로서 지방행정구역(local autonomous and administrative area)은 합리적 조정과 개편을 통해 지자체의 기능을 강화하고 주민들의 자치의식도 함양할 수 있다는 측면에서 긍정적 가치를 가진다. 또 지방행정구역은 지자체의 결정권 행사 범위와도 직결되어 권한의 효율적 재편을 통해 지방자치제도의 성공적 정착에 결정적 요인이 되기도 한다. 그러나 행정구역개편은 이해집단간 필연적 갈등을 유발하여 지역발전을 저해하고 이웃주민간 위화감마저 초래할 수 있는 부정적 요소 또한 지니고 있다. 최근만 하더라도 1995년 시군통합 당시 그 대상이었던 청주시와 청원군간 통합문제가 지역현안으로 대두되어 있는 실정이다(충북일보, 2005.1.3).

이렇듯, 행정구역은 크게는 효율적 지방행정을 위한 초석이며, 작게는 지역주민의 일상생활에까지 영향을 미치는 국가행정의 기본 제도라고 할 수 있다. 이러한 가운데 앞으로 진행될 공공기관 이전 등 국토균형발전 정책의 집행과 현재 국회를 중심으로 진행 중인 행정체층의 축소 논의에 따라 지방행정체제의 개편문제가 정책현안으로 급부상할 가능성이 매우 높다. 이러한 시점에서 우리나라 지방행정체제의 획기적인 변화를 야기했던 1990년대 중반의 시군통합(도농통합)식 구역개편과정에 대해 동시적 측면에서 분석적 접근을 시도해 보는 것은 우리나라 구역제도의 변화기제에 대한 이해를 통해 앞으로의 구역개편에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 우리나라 행정구역제도의 전환점에 해당하는 시군통합과정의 고찰에 있어서는 구역변화의 단순한 사실관계 나열 보다 각각의 상황적 맥락과의 유기적 관계구조 아래에서 동제도의 변화기제를 체계적으로 살펴 볼 필요가 있다. 이를 통해 각 상황변수의 변화에 조응하는 주요 행위 및 제도의 자생적 변화과정을 역동적으로 고찰할 수 있을 뿐 아니라 우리나라 구역제도의 변화를 유발하는 외생, 내생적 조건들을 규명하여 앞으로의 변화에 능동적으로 대비할 수 있을 것이기 때문이다. 이와 더불어 구역제도의 변화과정에 대한 역사적 제도주의 접근을 통해 제도적 연속성(institutional continuity)과 제도와 관련된 사회적 맥락에 대한 이해의 폭을 넓혀 국가간 비교연구 등 중범위 수준에서의 이론적 일반화에도 기여할 수 있을 것이다(Ashford, 1992: 29-35). 이러한 인식 아래 다음의 연구질문을 설정해 보았다.

첫째, 우리나라 지방행정구역의 역사적 발전경로에서 속성상 잘 변화하지 않는 보수적 구역제도에 질적 변화가 나타났다면 어떤 상황에서 어떤 요인에 의해 어떤 형태로 변화가 나타났는가? 둘째, 이를 바탕으로 할 때 우리나라 구역제도의 변화기제와 그 내용은 무엇이고, 이에 대한 기존의 역사적 제도주의가 가지는 설명방식의 한계는 어떻게 극복될 수 있는가?

셋째, 정책환경의 변화나 지방자치제도의 부활 등 제도적 충격에도 불구하고 지속되는 인자가 존재한다면 이는 앞으로의 구역개편에 있어 어떤 정책적 함의를 지니는가?

II. 기존 연구 검토

1. 기존의 연구경향 및 한계

지방행정구역에 대해서는 국내외적으로 많은 연구가 축적되어 체계적 정리가 쉽지 않다. 그러나 지금까지 선행연구들은 첫째, 행정구역의 적정규모에 대한 연구 둘째, 구역개편의 기준에 관한 연구 셋째, 구역개편의 성과와 개편방향에 대한 연구 넷째, 정주체계를 중심으로 한 지리적 접근 다섯째, 구역개편을 둘러싼 갈등에 초점을 둔 연구로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 구역의 적정규모에 대한 연구는 행정효율을 위해 규모의 확대를 주장하는 입장과 지역주민의 선호를 중시하여 작은 규모를 주장하는 부류로 구분된다. 전자에는 도시결정규모이론으로 주목 받아온 Dolan(1990)이 대표적이며, 후자에는 소위 '발에 의한 투표'가 지자체 간 경쟁을 촉진하고 지역정치가의 재선 동기를 자극하여 행정의 대응성을 진작시킨다는 논지를 펼 Tiebout(1972)를 비롯한 Salmon(1987), Boyne(1992) 등이 포함된다. 국내의 경우는 최양부·윤원근(1993)처럼 시군분리방식에 의한 군의 축소가 나머지 군의 행, 재정 약화를 초래하여 비효율을 양산한다는 입장과 그 반대의 주장(김석태, 1996; 박승주 외, 1999 등)이 공존하는 가운데 작은 구역에서는 대상의 동질성을 고려하여 도농을 분리하되 큰 구역에서는 통합구역을 설정하는 것이 좋다는 절충적 입장이 존재하기도 한다(최창호, 1989).

둘째, 구역개편의 기준을 제시하는 연구들은 원리 탐색적 수준의 규범적 연구들이 주류를 이룬다. 먼저, Millspaugh(1936)는 공동사회와 행정단위, 자주적 재원조달단위, 행정편의와 주민통제를 구역설정의 기준으로 제시하고 있으며, Lipman(1949)은 면적과 인구, 지리적 요소, 경제적 생활권, 역사적 전통을 그 기준으로 주장한다. Fesler(1964) 역시 자연, 지리적 조건과 교통 및 통신발달 정도, 그리고 재원조달능력 등을 그 기준으로 천명한 바 있다. 또 김병국·이정화(1990)는 시승격 기준 강화를 모색하는 논문에서 구역의 적정기준에 대한 국내외 학자들의 주장을 잘 정리해 놓았다. 이어 홍준현(1997)도 행정구역의 불합리성을 지적하고 구역개편과 연계된 지방행정계층의 조정방안을 도출해 내고 있다.

셋째, 구역개편의 성과와 방향을 언급한 연구로서 Mehay(1981)는 구역통합 이후 지자체의 재정활동에 변화가 나타남을 검증하고 통합에 의한 구역확대가 기존 지자체의 공간적

독점력을 증대시켜 지자체의 지출수준을 확대시킨다는 논지를 폈다. 또 김병국·금창호·권오철(1998)은 구역개편을 유발하는 일반적 동인을 고찰하고 기존 이론을 중심으로 개편의 접근방법 및 기준을 검토하였다.

넷째, 행정구역에 대한 지리적 접근으로는 실제 생활권과 상응하는 법률적 행정구역으로서의 공간조직을 탐색한 임석희(1995)의 연구가 있으며, 류우익(1992)과 강경원(1994)은 지역민 취락체계의 개선점을 구역과 관련하여 피력해 놓고 있다. 또 Christeller(1966)도 공공재의 원활한 공급을 위해서는 중심지역과 주변지역의 통합이 필요하다는 주장을 펴는 한편 중심지와 배후농촌이 상호 도움이 되는 관계에 있다고 주장하여 공간적 통합 차원에서 구역개편의 당위성을 논하고 있다.

마지막으로, 구역개편 갈등에 대한 연구는 주로 시군통합에 따른 각 이해집단간 갈등문제에 천착하고 있는데, 이재원(1994)과 이만형(1995) 등이 대표적이다. 전자는 서로 상이한 사회구조를 가지는 도농통합이 시중심의 행정을 야기할 수 있어 거대 시정부와 특정지역간 심각한 대립이 양산될 수 있음을 지적하고 있다. 또 후자는 시군통합의 갈등 요인으로 정책결정자의 권위주의적 태도와 정책결정 및 집행과정상 흠결을 들고 있다. 이어 지상현(2000)도 아산시와 구미시 사례를 통해 구역개편 갈등을 유발하는 지역 고유의 변수를 탐구하여 갈등의 유형화를 도모하고 있다. 한편, Hasson & Razin(1990; 지상현, 2000재인용)은 이스라엘에서 발생한 도농간 경계갈등을 통해 각 행위자별 이해관계와 입장을 체계적으로 정리하고 농촌의 공장들을 소도시로 유인하기 위해 구역개편이 필요함을 지적하고 있다.

그러나 이러한 기존 연구들은 구역자체를 특정 맥락 아래에서 일정한 발전경로를 따라 역사적으로 형성된 하나의 결과물이라고 보는 통시적 관점을 견지하기 보다 현 제도에 대한 경험적 검증과 다른 국가와의 비교를 통해 공시적 관점에서 단편적 처방을 도출하는데 경도되어 있는 편협성을 보인다. 즉, 현행 구역제도가 역사적으로 어떻게 어떤 요인에 의해 구축되어 왔는가에 대한 전체적인 이해가 부족하다는 것이다. 물론 우리나라 행정구역의 역사적 변천과정에 대한 연구가 없는 것은 아니지만 대부분 구역변화의 사실을 단편적으로 나열한 것에 그쳐 구역제도가 특정 상황 요인 내지 행위자 요인과의 유기적 관계 속에서 변화해 가는 과정을 역동적으로 그려내지는 못했다.¹⁾ 따라서, 이하에서는 이러한 기존 연구경향을 보정하고 우리나라 행정구역제도의 발전과정에 대한 이해를 돕기 위해 역사적 신제도주의 관점에서 동제도의 변화과정을 바라보려고 한다.

1) 우리나라 지방행정구역에 대한 역사적 접근으로 김진봉 외(1981)를 비롯한 몇몇 연구가 있으나 이들은 주로 사기와 실록 등 역사서에 의존해 삼국, 고려, 조선시대 등 근대 이전의 행정구역 변화상과 당시 정치, 사회적 배경을 소개할 뿐 근대 이후의 구역제도에 대해 신제도주의의 시각으로 분석한 것은 아니었다.

2. 이론적 검토

1) 지방행정구역의 기본 속성과 이해관계

일반적으로 ‘지방행정구역’은 기후 및 토지의 외형적 특질과 같은 자연, 지리적 조건에 기초하여 개인이 사회, 경제적 활동을 수행함에 있어 영향관계를 규정하고 이를 수용하는 경계를 갖춘 의미 있는 터전(최창호, 1981)이다.²⁾ 이러한 행정구역은 하나의 토지에 기초하기 때문에 공간적이며 과거에 정해진 것이 이후에도 정신적 혹은 실제적으로 이어지는 까닭에 역사적이다. 그러나 행정구역은 무엇보다 그 속성상 국가기술과 교통통신의 발달 등 뚜렷한 변화 요구에 쉽게 변화되지 못하는 보수성과 지속성이 특징으로 나타난다. 이는 구역의 공간성이 관성을 통해 지속성을 강화시키기 때문이며, 인위적으로 만들어진 공간조직으로서 행정구역이 자생적으로 형성되어 사회적 변화에 따라 민감하게 반응하는 사회경제적 공간조직과는 달리 사회적 탄력성을 가지지 못하기 때문이다.

따라서, 한번 형성된 구역제도는 일정기간 이어지면서 지역주민의 지역적 귀속감을 강화시키고 특정 이해관계를 착근시킴으로써 구역변화의 합리적 요구가 있더라도 지속되는 경향을 띤다. 행정구역은 지역주민의 정치, 경제, 문화적 터전으로 일정기간 지속되면서 주민들의 공동사회성이 강화되고 이들이 기존의 생활관습 및 규범에 익숙해짐으로써 국가의 제도적 조정 시도에 대해 저항을 표출하게 된다. 다음은 행정구역의 변화, 특히 지역통합과정에서 일반적으로 등장하는 이해집단과 이들의 이해관계를 정리한 것이다.

<표 1> 행정구역 변화과정에서의 이해집단과 이들의 이해관계

	<구체적인 예>	<이해관계 내용>
정치집단	국회의원, 지자체장, 지방의회의원	정치적 대표성, 선거구 조정으로 인한 지위 및 권력기반 상실 등 정치적 이해득실
경제집단	지역상공회의소 관계인, 경제인단체, 상인, 기업, 부동산업자	소득, 세금, 부동산가격, 경제주도권 확보 등 경제적 이해관계
공무원집단	지역공공기관에 근무하는 공무원	지위와 보직 등 공무원 신분과 관련된 이해
주민과 지역단체	지역 농민회, 지역 경실련 등 자발적 조직체	단체의 지지기반 확대축소와 관련된 이해득실 등 매우 다양함

자료: 강경화, 『시군통합 추진과정의 정치갈등에 대한 연구』, 1999: 8 재정리.

- 2) 따라서, 역사적 신제도주의에서 말하는 ‘제도’ 개념에 의거할 때 ‘지방행정구역’도 하나의 제도로 상정할 수 있다. 역사적 제도주의에서도 인지과정에서 당연한 것으로 수용하는 규칙, 습관, 일상적 처리과정 등으로서 개인의 가치나 이해와는 상관없이 개인의 행위에 영향을 미치는 보다 거시적으로 추상화된 모든 실체를 제도로 규정하고 있기 때문이다(염재호, 1994).

제도변화와 갈등의 측면에서 보자면, 행정구역의 변화는 많은 지역여건의 변화를 수반한다. 첫째, 물리적 변화로 인구와 면적의 변화는 물론이고 둘째, 해당 지역의 재정자립도 변화와 지자체의 조직, 인사상 변화 등 행정, 재정적 변화를 초래한다. 셋째, 정치적 측면에서는 지역명칭과 지역의 권력구조가 변화되며, 특히 인구비의 변동에 따라 지역 대표성도 변화된다. 또 대중교통 요금체계나 청사의 위치 등 지역주민이 쉽게 느낄 수 있는 다양한 변화들이 수반된다(지상현, 2000: 30-31). 이에 따라, 해당 지역에서는 구역변화과정에서 다양한 이해집단이 자신의 이해를 관철시키기 위해 대립함으로써 지역갈등을 양산한다. 또 이러한 과정에서 각 집단은 자신의 의도를 상대방에게 효과적으로 주지시키기 위해 당면한 사회적 상황을 특정 방식으로 해석하고 설득하며, 이를 바탕으로 행위전략을 구성하게 된다.

2) 역사적 제도주의의 제도변화 논의

역사적 제도주의는 제도변화를 경로의존(path-dependency)의 개념을 사용하여 설명한다. 이는 이전 시점에서의 제도적 특징이 초기와는 확연히 구분되는 환경변화 속에서도 이후의 의사결정에 영향을 미침으로써 상이한 제도변화 경향을 제약하여 나타나는 현상을 말한다. 이러한 속성으로 사회의 역사적 산물로 형성된 제도는 이를 둘러싼 구조변이에도 일정기간 제도형성 초기의 속성을 그대로 가지게 된다(Krasner, 1984). 그러나 특정 제도가 제도적 역동성(institutional dynamism)을 통해 시간의 진행에 따라 다양한 구조적 상황변수에 의해 역동적으로 변화한다고 보기도 한다. Thelen & Steinmo(1992)는 제도변화의 일반적 기제로서 다음과 같은 요인들을 지목한다. 첫째, 정치적 맥락의 변화에 따라 기존의 세력균형이 변하게 되면 정치적 행위자가 제도 자체의 점진적 변화에 조용하기 위해 정치적 전략을 조정하게 되며, 이러한 과정에서 기존의 잠재적 제도가 변화하게 된다. 둘째, 사회경제적 상황의 광범위한 변화는 기존의 제도가 새로운 목표를 추구하게 되는 상황을 연출한다. 셋째, 제도를 둘러싼 외생적인 맥락에 변화가 발생하면 기존 제도 안에서의 목표와 전략이 수정되어 제도변화가 야기된다.

한편, 역사적 제도주의는 이렇게 다양한 구조적 맥락 요인에 의한 제도변화를 인정하면서도 어느 한가지 요인에 의한 제도변화(mono-causal explanation)를 가정하는 것이 아니라 이들 요인간의 복합적 관계와 특정 시점에서의 결합양식(relational character)에 초점을 두는 방법론적 특징을 가진다. 따라서 역사적 제도주의는 제도변화와 단일한 독립변수와의 엄밀한 영향력 검증 보다 제도를 둘러싼 다양한 요인들의 상호작용 속에서 나타나는 제도변화 과정에 주목함으로써 인과관계의 복잡성과 전체적인 맥락성(causal complexity, contextual logic)을 강조하는 특징을 보인다.

이에 따라 역사적 제도주의가 제도변화를 설명하는 방식은 대체로 다음과 같은 유형으로 나누어진다(하태수, 2001). 우선, Krasner(1984)는 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)을 통해 제도가 급진적이며 단절적으로 변화된다고 주장한다. 그는 제도가 일정기간 지속되다가 그 제도와 외부 구조간 모순이 누적되어 제도변화의 압력이 팽창하고 제도 자체가 이를 수용할 수 없는 일정한 임계점(critical junctures)에 달하게 되면 다른 제도로 일시에 변화된다고 본다. 또 Skowronek(1982)도 제도변화과정이 신속하지는 않지만 결과적으로는 새로운 제도가 이전 제도와는 질적으로 다르기 때문에 단절적 변화에 동의한다. 반면, North(1990)는 전쟁이나 혁명과 같은 강력한 외부요인에 의한 단절적 제도변화를 부인하지는 않지만 대부분의 제도는 점진적이고 지속적으로 변화한다고 주장한다.

하지만 역사적 제도주의는 제도가 지속되는 시기가 급격한 변화에 의해 중지될 수 있음을 인정하면서도 그 변화 원인으로서는 제도내부의 갈등문제와 행위자의 전략적 선택 등은 소홀히 함으로써 제도변화에 대한 설명의 한계를 노정하고 있다. 전통적인 역사적 제도주의에서는 제도변화에 대한 영향요인으로 제도내부의 구체적 행위자 요인에 주목하기 보다 외부의 정치, 경제적 위기상황과 같은 구조적 변수에 경도됨으로써 실재하는 제도내부 요인에 의한 변화를 효과적으로 설명하기에는 무리³⁾가 있다는 것이다. 이러한 가운데 Thelen(2000; 2003)은 제도변화에 있어 행위자와 제도 내적 요인에도 관심을 확대시킨 바 있다. 그녀는 제도의 해체와 형성이라는 종전 설명방식에서 벗어나 새로이 등장한 행위자에 의한 기존 제도의 용도변경으로서 기능전환(functional conversion)이 가능함을 주장하면서 제도가 상황적 맥락의 변화에 적응해 가는 다른 기제로서 제도적 요소의 층화(institutional layering)를 주장한 바 있다. 즉, 특정 제도는 항상 형성, 지속, 해체라는 단선적 순서로 변화하는 것이 아니라 제도의 핵심요소는 지속되면서도 그 주변요소들이 변화됨으로써 각각의 상황변화에 적응해 나간다는 것이다(하연섭, 2003: 195-196 재인용).

3) 제도변화의 행위이론으로서 프레임의 유용성

이러한 이론적 취약점의 극복 노력에도 불구하고 종전 역사적 제도주의는 제도 혹은 비제

3) 단절된 균형모형의 설명방식을 보완하기 위하여 Orren & Skowronek(1994; 1996)은 제도를 각기 다른 시기에 고유한 목적에 따라 형성된 이질적 요소로 구성된 복합체로 보고 역사가 다른 이들 구성요소간 필연적으로 발생하는 갈등 심화와 관련 개인들간 균열로 제도가 변화됨을 주장한다. 따라서 외부충격의 단일 요인에 의한 제도변화 이외에 사회구성원의 전략적 행위와 상호작용 패턴 변화 등 제도내부 요인에 의한 제도변화 가능성을 열었다는 점에서 의의가 있다(하연섭, 2003: 69-70).

도적 상황 맥락과 같은 거시적 차원에 집중함으로써 제도변화과정에서 행위의 미시적 기초를 설명하는데 한계를 보여왔다. 이에 따라 제도의 지속성은 잘 설명하지만 제도변화의 구체적 진행과정을 행위자 중심으로 설명하여 제도가 내재적 모순과 행위자간 갈등, 그리고 이들의 전략적 선택에 의해 변화되는 과정을 체계적으로 규명하는데 어려움을 겪어온 것이 사실이다. 이러한 이유로 제도변화를 설명하기 위해 제도와 구체적인 집단행동 모두에 주목할 필요를 역설하면서(Campbell & Pedersen, 1996), 구조적 상황 요인에 초점을 두는 역사적 제도주의와 행위자 요인에 주목하는 합리적 선택 제도주의의 장점을 살려 이를 연계시킬 것을 주장하는 등 미시적 분석틀 개발에 강한 공감대가 형성되어 있는 실정이다(Knill & Lenschow, 2001).⁴⁾ 이러한 흐름 속에서 본 연구는 ‘프레임(frame)’이라는 새로운 개념적 도구를 통해 제도변화과정에서 발현되는 주요 행위자의 선택적 전략행위와 이들간 갈등 및 상호작용을 바라봄으로써 제도변화의 복합적인 기제 발굴과 제도변화의 구조적 차원과 행위자 차원간의 통합적 연계를 도모하고자 한다.

(1) 프레임의 개념 및 특징

지금까지의 프레임 연구는 분석수준에 따라 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 분석수준을 ‘개인’에 두고 이들의 개별적 인지구조가 행태와 어떻게 연결되는지에 관심을 두는 심리학적 접근이고(Kahneman & Tversky; Bazerman), 다른 하나는 관찰수준까지 집단인 것은 아니지만 분석수준을 ‘집단’에 두고 구성원간 인지구조의 공통성을 강조하여 이들이 현실을 이해하는데 사용하는 사회규칙의 해석체계로서 프레임을 보는 사회학적 접근(Snow & Benford)이다. 이러한 가운데 본 연구와 관련된 사회학적 의미의 프레임은 ‘행위자로 하여금 구체적 사회사건을 명명하고 인식하며 위치시키도록 하는 해석적 스키마(the schema of interpretations)로서 다양한 사회적 상호작용 속에서 무엇이 행해질 것인가에 대한 해답을 제공하고 상황에 대한 정의를 내리게 해 줌으로써 경험의 조직화에 핵심적 기여를 하는 것(Goffman, 1974: 10-11)’으로 규정할 수 있다. 따라서, 집단갈등 상황에서 표출되는 행위자간 이러한 해석적 틀의 대립현상을 틀분쟁(frame disputes)의 시각으로 파악한다면 갈등의 전개양상 이해와 행위자 집단의 인식구조 규명에 많은 도움이 될 것이다.⁵⁾

4) 이러한 노력 중 하나로 Hall & Taylor(1998)는 아이디어에 주목한 바 있다. 이들은 제도와 행위의 연결을 위한 개념으로서 아이디어는 개인이 가진 세계관과 규범적 신념이며, 이를 통해 행위자가 특정 상황에서 구체적인 선택을 하게 됨으로써 제도변화가 나타난다고 설명하고 있다 (Hall & Taylor, 1998; 하연섭, 2003: 67 재인용).

5) 구역제도의 변화과정도 결국 정책추진집단과 대상집단간 자신에게 우호적 시각을 유도하기 위

특히, 이러한 집단 수준의 프레임(collective action frame)은 해당 집단이 그들의 수사적 주장의 유사성을 통해 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 집단행동의 전제로서 행동 지향적 믿음이나 의미들의 총합체를 의미하며, 따라서 갈등상황에서 표출되는 각 이해집단의 틀짓기 행위(framing activity)는 행동의 정당화를 위해 이러한 프레임을 제시하는 수사적 노력으로 볼 수 있다. 그러므로 틀짓기 행위는 갈등 상대방과 청중들에게 주요 이슈의 해석이 자기편에 우호적으로 의미부여 되도록 하는 전략적 행위가 되며, 이해집단의 근본 목적을 효과적으로 표출하기 위한 행동전략으로서의 의미도 가진다.⁶⁾

한편, 프레임 연구는 개념적 활용 여부에 따라 인지휴리스틱스 접근(cognitive heuristics approach)과 이슈전개적 접근(issue development approach), 프레임 유형화 접근(categories of frame approach)으로 구분될 수 있다. 이 중 프레임 유형화 접근은 Gray & Donnellon(1989), Lewicki et al(2001), Pinkley(1990) 등으로 대표되며, 이들은 주로 집단협상과정 탐구를 통해 행위자의 인지구조를 파악하고 이들의 행동전략이 협상결과에 어떤 영향을 미치는지를 규명하려고 한다. 이들 가운데 Gray & Donnellon(1989)은 미국의 한 기업(sheridan chemical company)에서 진행된 노사협상의 갈등과정을 분석하여 일반적인 갈등 및 분쟁상황에서 나타나는 프레임의 유형을 <표 2>의 6가지로 규명하고 이어 과정, 실체프레임을 상위로 하는 계층구조도 찾아낸 바 있다(Gray & Donnellon,1989; Gray et al, 1990). 이들은 프레임 연구를 통해 협상과정에서 행위자들이 여러 종류의 프레임임을 가지고 있으며 이들 프레임 부조화가 갈등의 근원임을 규명하였다. 또 열망프레임의 사용은 합의형성에 기여하지만 성과, 손익프레임, 그리고 부정적 특성프레임에의 의존은 구체적 결과에 대한 집착과 상대방 불신을 강화시켜 갈등관계를 악화시킨다는 점도 밝혀낸 바 있다(Gray & Purdy & Bouwen, 1990; Lewicki et al, 2001: 26-28 재인용).

해 스스로의 집단 해석적 시각을 청중들에게 효과적으로 제시, 설득하는 전략적 갈등과정이기 때문에 프레임을 통한 접근은 구역제도 변화를 둘러싼 각 행위자의 전략행위 이해에 적합하게 된다.

- 6) 따라서, 프레임(frame)이 특정 이슈에 대한 행위자의 해석적 정향에 대한 묘사적 내용이라면 틀짓기 행위(framing)는 이러한 해석적 내용을 전략적 차원에서 청중들에게 적극적으로 제시하고 활용하는 수사적 과정 및 행위이다. 그러므로 전자의 정태적 속성에 비해 후자는 보다 동태적인 속성을 가진다고 하겠다.

<표 2> 행위자 프레임(frame)의 유형화

<갈등프레임>	<정의(definition)>	<관련된 개념들>	<관련 문헌들>
실체(substantive) 프레임	무엇에 대한 갈등,분쟁인가?	· 내용에 대한 시각과 정의에 대한 제3자의 영향력 · 이슈와 하위이슈에 대한 정의	Bouwen&Salipante,1986;Putnam&Geist,1985;Mather&Yngvesson,1980;Kolb,1987
성과(outcome) 프레임	추구하는 성과는 무엇인가?	· 입장과 위치(position)	
열망(aspiration) 프레임	왜 그러한 성과를 추구하려고 하는가?	· 타협VS승리 혹은 자기 과신 · 승패에 대한 자기 이미지	Pinkley,1987;Bazerman&Caroll,1987;Brockner&Rubin,1985;Bazerman et al,1985
손익(loss-gain) 프레임	손해, 이익에 대한 결과인식은 무엇인가?	· 이해관계 · 이중의 관심(dual-concerns)	Blake&Mouton,1964;Filley,1975; Thomas,1976;Thomas&Kilmann,1975
특성(characterization) 프레임	갈등상대방의 태도와 행태에 대한 평가, 기대는 무엇인가?	· 중재인의 편견(stereotypes), 관계적 행동 그리고 관계VS업무 지향	Kolb,1987;Bouwen&Salipante,1986; Pinkley,1987
과정(process) 프레임	갈등과정과 절차에 대한 평가와 인식은 어떠한가?	· 선택, 의사결정, 협상단계, 갈등의 강조점	Sheppard et al,1987

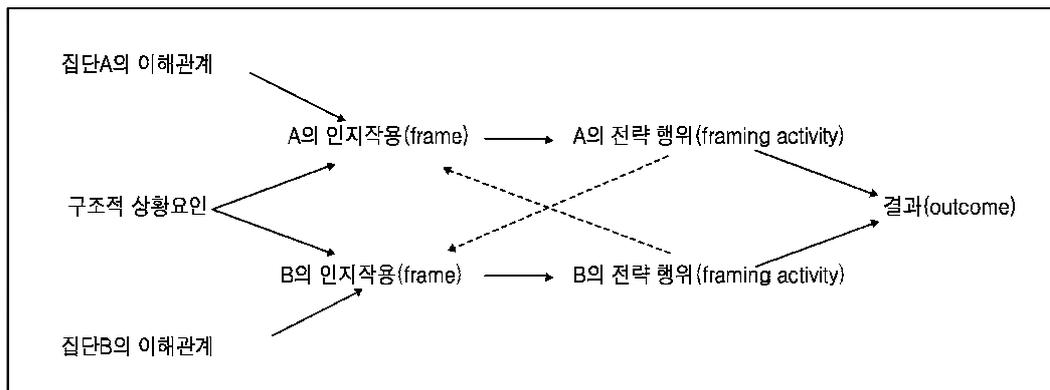
자료: Gray & Donnellon, 「An Interactive Theory of Reframing in Negotiation」, 1989 재정리.

Gray & Donnellon(1989)의 6가지 프레임 유형은 이후 다른 유형⁷⁾에 비해 집단갈등에 대한 연구에서 해당 사례에 맞게 약간씩 변형되어 사용되면서 국내외적으로 다양한 연구영역에서 광범위하게 사용되고 있는 실정이다(Putnam & Geist, 1985; Putnam & Holmer, 1992; 이기철, 1995; 노은주, 2004 등). 이러한 이유와 함께 본 유형이 제도변화를 둘러싸고 구조화된 주요 행위자 집단의 전략적 상호작용과 제도 갈등 및 제도변화에 대한 영향관계를 체계적으로 이해하는데 있어 적합하다고 판단되어 이를 본 연구의 설명적 도구로 사용할 것이다.⁸⁾ 또 구역변화의 추진, 대상집단에 대한 사전 현장조사와 면담 결과, ‘문제의 핵심은’, ‘추진과정은’, ‘피해와 성과는’ 등과 같이 Gray & Donnellon(1989)의 프레임 유형에 해당하는 언어적 단서들이 모두 고르게 발견되어 실제 분석대상자의 인식과 제시전략이 위의 6가지 프레임 유형과 부합한 점도 이를 뒷받침한다. 따라서, 이하에서는 Gray 등의 프

7) Pinkley(1990)는 사회적 갈등 당사자들의 프레임 유형을 관계 vs 업무(relationship vs. task), 감정 vs 이성(emotional vs. intellectual), 협약 vs 승리(compromise vs. win)의 3가지로 구분한 바 있다. 또 Sheppard et al(1994) 역시 협상 참여자의 각 상황에 대한 기억을 바탕으로 몇 가지 유형을 분류한 바 있다. 그러나 이들 유형은 시군통합 사례와 같은 집단 수준의 사회적 변화와 갈등에서 표출되는 다양한 인식체계를 담아내기에는 적합하지 않은 것으로 판단된다.

8) 다만, 본 연구가 주요 행위자의 프레임 유형을 귀납적으로 검증하는 것에 초점이 있지 않고 이를 통해 시군통합과정을 행위자의 측면에서 설명하는 것에 목적이 있기 때문에 이미 규명된 프레임 유형을 연역적으로 활용하기로 한다.

레이프 유형의 활용도와 사례 적합성을 고려하여 이를 바탕으로 시군통합 당시 각 행위자 집단의 전략적 인식작용을 분석해 나갈 것이다. 결론적으로, 프레임의 유형화 접근 시각은 집단 갈등의 전개과정에서 구조적 상황과 행위결과와의 사이에 행위자의 인지와 전략적 행위를 매개시킴으로써 구조와 행위의 통합적 인식을 가능하게 하였다는 점에서 그 의의가 있다. 따라서, 이를 역사적 제도주의에서 소홀히 다루었던 행위자 요인의 설명방식으로 차용한다면 행위자의 미시적 작용에 대한 효과적인 행위이론의 틀로서 기능할 수 있다고 본다.



자료: Pinkley, 1990 재정리

<그림 1> 구조와 행위에 대한 프레임 유형화 시각의 특징

(2) 역사적 제도주의에서의 적용 가능성

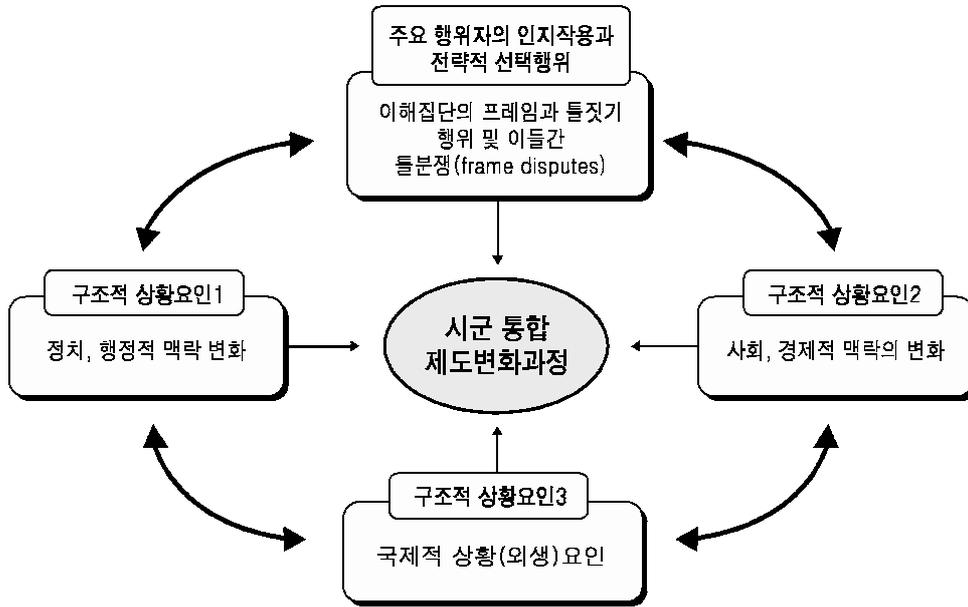
이처럼, 프레임과 이에 대한 유형화 접근 시각은 정치, 사회현상 속에서 행위자의 전략적 상호작용과 상황 해석적 기제의 중요성을 강조하고 이에 대한 탐색을 가능하게 함으로써 전통적인 역사적 제도주의가 범하기 쉬운 제도결정론의 오류 수정에 단초를 제공할 수 있다. 즉, 프레임의 기본적인 개념과 본 연구의 설명대상인 구역제도의 변화가 가지는 속성의 측면에서 프레임 개념의 새로운 도입 시도는 타당성이 있으며, 이는 다음과 같은 세 가지 이유에서 확보될 수 있다.

첫째, 프레임은 구조화된 상황에 대한 인식체계로서 이를 능동적으로 제시하는 틀짓기 행위(framing activity) 자체가 행위자가 직면한 거시적 상황이 반영된 선택적 행위인 까닭에 이를 통해 제도적 상황과 행위자의 선택행위라는 이질적인 두 요소를 연계시켜 고찰하기에 적합하다. 따라서, 제도변화과정에서의 구조와 행위의 상호작용 이해에 있어 프레임은 유용성을 가진다. 둘째, 프레임과 틀짓기 행위는 하나의 상황을 사이에 두고 관련 행위자 집단이

자신의 내재적 의도를 달성하기 위해 특정의 해석적 시각을 활용하는 동태적이고 전략적인 행위이므로 기존 연구에서 간과했던 행위자간 상호작용 및 전략적이고 계산적인 선택행위에 주목하도록 한다. 이로써 상황적 맥락 이외에 이에 기반한 행위자 요인도 균형 있게 설명할 수 있도록 한다. 셋째, 본 연구의 소재인 구역제도의 변화과정은 앞서 언급한 것처럼 이해집단간 갈등이 매우 첨예하게 대두되는 속성을 가진다. 이러한 상황에서는 행위자 집단의 인식과 전략적 행위가 제도변화과정에서 특히 중요하게 부각되기 때문에 이들 전략적 행위 요인을 검토할 필요성이 더욱 커진다. 따라서 이를 틀분쟁(frame disputes)의 시각에서 조명할 때 제도변화의 미시적 과정을 좀 더 온전하게 그려낼 수 있는 것이다. 다시 말해, 조세제도나 국가형성과정 등 역사적 제도주의에서 주로 다루고 있는 소재에 비해 구역개편의 사례는 행위자 집단간 갈등상황 속에서 다양한 갈등양상과 집단역학(group dynamics)이 더욱 크게 발현되는 까닭에 이러한 정치, 사회적 현상을 해석하고 이를 전략적으로 제시, 활용하는 과정을 잘 설명할 수 있는 프레임 유형화의 접근방식은 그 유용성이 높다고 하겠다.

결론적으로 보자면, 전면적인 시군통합과 같은 급격한 구역변화과정은 거시적 상황의 변화와 미시적 현상이 혼재되어 나타나는 집단갈등의 장(arenas)이자 정치, 사회적 변화과정이다. 따라서 이러한 과정에서는 행위자 수준의 미시적 상호작용 등 제도 내부의 행위자 요인이 구조적 요인과 더불어 중요하게 작용하기 때문에 이러한 현상을 제대로 바라보고 이해하기 위해서는 거시적 상황을 잘 볼 수 있는 전통적인 역사적 제도주의 분석틀과 함께 미시적 분석도구도 아울러 구비되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 아직 미완의 통합적 접근방식이기는 하지만 역사적 제도주의와 프레임은 특정의 상황적 맥락과 이에 직면한 행위자의 미시적 기초를 살펴보는데 있어 유용한 분석도구가 될 수 있다. 결국 이러한 다차원적 분석(multi-level analysis)을 통해 구역변화의 새로운 기제 및 요인을 발굴하고 기존의 단편적 설명방식을 보완함으로써 제도변화에 대한 기존 연구들과 차별화 될 수 있다고 본다.

이하에서는 우리나라 정부수립 이후 제도상 커다란 변화가 나타났던 1990년대 중반의 시군통합과정을 중점적으로 분석할 것이며, 이를 위해 관련 기초자료에 대한 검토와 함께 관련 자들에 대한 인터뷰가 병행될 것이다. 다만, 행위자 집단의 프레임 분석은 인터뷰 자료와 당시 각 지역에서 발간된 유인물, 책자 등을 통해 이루어질 것이며, 각 내용의 분석유목화는 6가지 프레임을 구분, 이해하는데 어려움이 없다고 판단하여 별도의 프로그램을 사용하지 않고 2명의 연구자가 상호 합의 하에 코딩 내용을 결정하였다. 이상과 같은 논의를 토대로 본 연구에서는 다음의 분석틀을 상정한다. 이는 역사적 제도주의의 설명방식을 보완하기 위해 제도변화 요인과 이들간 복합적 관계구조에 대한 Thelen & Steinmo(1992) 등의 주장을 토대로 행위자 집단의 전략적 행위 요인을 새로이 통합시켜 고안된 것으로서 이를 통해 구역제도의 변화기제를 규명하고 앞으로의 정책과제를 도출하고자 한다.



<그림 2> 시군통합과정 분석을 위한 연구모형

Ⅲ. 시군통합을 둘러싼 상황적 맥락과 행위자 요인의 통합 분석

정부수립 이후 우리나라 지방행정구역은 박정희 군사정권 시기인 1963년과 1973년에 약간의 미시적 변화가 나타났을 뿐 근대 이후 성립된 기본적 틀이 상당 기간 지속되었다. 이는 구역제도의 보수성과 정당성이 미흡한 역대 정권의 정책 실현능력 부족 및 재정력의 한계 때문이었으며, 구역개편으로 정치적 기반에 타격을 입게 될 정치인들의 조직적 반대도 존재했기 때문이다. 이에 따라 우리나라 구역체제는 그 필요성에도 불구하고 근본적 변화가 이루어지지 못한 채 불가피한 경우에만 일정 규모에 달하면 시를 도에서 분리하거나 읍을 군에서 분리하여 시로 승격시키는 정책을 지속하여 성장거점(growth pole) 방식에 의한 분리지방적 구역조정 관행이 이어져왔다. 그러나 이러한 관행으로 도시에 대한 공공서비스 개선 등 효과가 나타나기도 하였지만 도농간 국토개발의 불균형에 따른 농촌지역 낙후가 심화되는 등 부작용 또한 나타났다. 이에 문민정부는 1990년대 중반 과거와는 정반대의 도농통합식 구역개편을 전국적으로 단행하였다.

1. 우리나라 행정구역 변화과정에서 시군통합의 의미

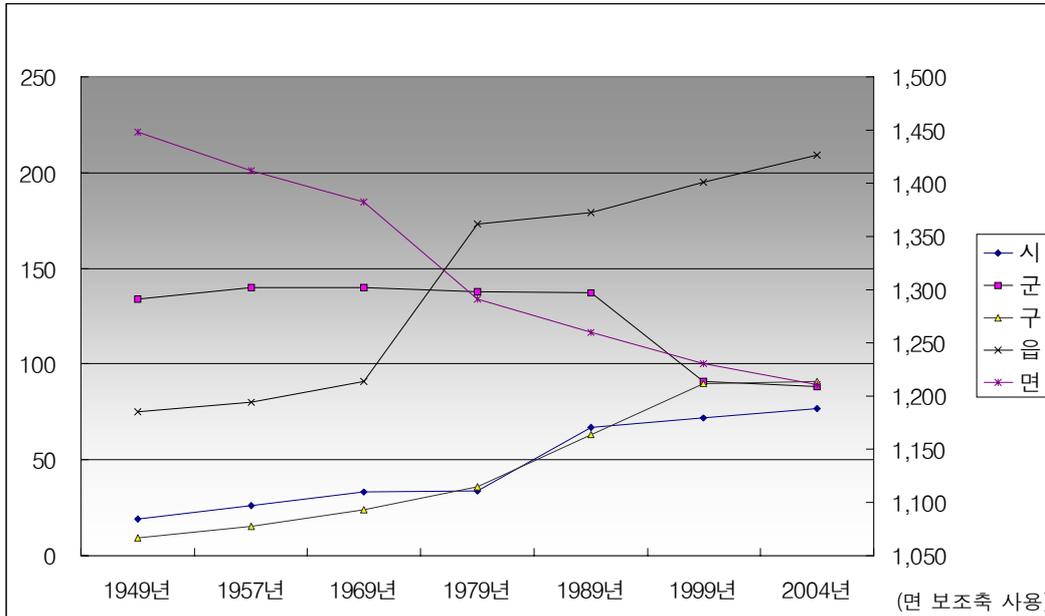
우리나라 구역제도의 발전경로에 있어 시군통합이 가지는 제도변화상 의미를 탐색하기 위해서는 정부수립 이후의 지방행정구역 변화상을 전체적으로 조망해 볼 필요가 있다.⁹⁾ 우리나라 행정구역의 변천경향을 보면 시와 구, 그리고 읍은 지속적으로 증가하는 추세를 띠는데 시(58개 증가)나 구(82개 증가)에 비해 읍(134개 증가)의 증가폭이 큼을 알 수 있다. 시나 구의 경우 각 시기별로 균등하게 지속적으로 증가하는 경향¹⁰⁾을 보이는 반면 읍의 경우는 80년대 다소 감소하긴 하나 그 이외의 시기에는 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 한편, 군은 46개가 감소하였는데 80년대까지 점증하다가 90년대 중반 시군통합에 따라 통합군 자체가 시로 되면서 급격하게 감소하는 특성을 보였고, 면은 특별하게 집중적 시기 없이 지속적인 감소 경향¹¹⁾을 나타내고 있다. 이러한 경향 속에 60년대와 70년대초 행정구역간 경계 조정과 구역신설 등 주로 도농분리방식에 의해 부분적 구역개편이 실시되면서 기존의 체제가 지속되다가 90년대 중반 도농통합방식에 의한 획기적 구역개편이 이루어졌다.¹²⁾ 이로써 도시와 농촌을 나누지 않고 상호 연계시켜 공존을 꾀하는 도농통합식 구역제도가 새롭게 등장하였으며, 이후 이러한 경향은 지속되어 1998년 여수시, 여천시, 여천군이 통합되고 2001년 3월에는 화성군과 광주군이 시로 승격되는 등 도농복합형태의 시는 현재 50개에 이르고 있다.

9) 다만, 통합 이전 시기에 대해서 구조와 행위자 요인을 깊이 있게 고찰하지 않는 이유는 구역제도 변화기제 탐구에 대한 논의의 초점을 좀더 분명히 하기 위해서이다. 또 통합 이전에 나타났던 일부 구역제도의 변화가 그 폭과 깊이에 있어 매우 미시적이고, 행위자 및 맥락적 요인이 크게 부각되지 않음으로써 연구의도 달성에 효과적으로 부합하지 않는다고 판단했기 때문이기도 하다.

10) 시의 경우 통합에도 불구하고 오히려 1개가 줄어든 것을 볼 수 있는데, 이는 송탄시나 미금시 처럼 통합 당시 없어진 시가 존재하기 때문이다.

11) 이러한 경향은 정부수립 이후 면의 새로운 설치보다 다른 구역에 병합되거나 읍으로 승격되는 경우가 많았기 때문이다.

12) <그림 3>의 시군통합 이전의 변천경향에서 볼 수 있듯이 군에 큰 변화가 없으면서 시와 읍이 점증하는 것은 시와 읍을 도와 군으로부터 분리하여 직할시와 일반시로 승격시키고 면을 읍으로 승격시키는 도농분리식 구역개편 관행 때문이다. 시군통합은 이러한 기존의 관행을 변화시키는데 있어 중대한 전기가 되는 일대 사건이었다.



주: 한국지방행정사(1987), 한국행정구역총람(1988-1996), 1997년 이후는 행정구역 및 인구현황 각 년도(내무부, 행자부)를 참조하여 구성함.

<그림 3> 우리나라 지방행정구역의 변천 경향(1949년-2004년)

한편, 90년대 중반의 시군통합방식은 지역사회 통합은 물론 지자체 등 조직간 통합을 야기하여 구역과 구역관할조직 모두의 변화를 가져왔다. 시군간 구역통합은 단순한 경계조정이나 규모재편과는 달리 지위가 대등하거나 상이한 복수의 인접 구역을 하나로 묶어 관할조직과 행정권을 통합하는 방식이기 때문에 복수의 합병주체간 법률, 재산관계를 변화시킨다. 또 합병된 지자체는 통합된 관할구역에 속하는 시설, 채권, 채무와 각종 행정처분도 승계하게 된다(박종관, 1999: 115-116). 이렇게, 행정구역간 통합방식(city-county consolidation)¹³⁾은 조직과 인력, 예산상 변화는 물론이고 구역의 지리, 공간적 통합과 지역주민의 통합을 야기함으로써 상당한 변화를 초래한다. 더욱이 90년대 중반 구역개편은 이러한 내용적 측면 뿐 아니라 4차에 걸쳐 진행되면서 전국적 규모로 진행됨으로써 그 변화의 폭과 깊이가 과

13) 이러한 방식은 기존 지자체 구역에 심대한 변화가 나타나지 않고 개혁조치도 수반되지 않는 단순한 지역연합(federation)이나 특별구(ad hoc district), 정부간 협정(intergovernmental agreement)과는 달리 조직, 인사, 예산상 상당한 개혁조치들이 수반되는 것이 일반적이다. 따라서 지자체 공무원과 지역주민 등 기존 특권집단에 의한 강한 저항과 반발이 따를 수 있다.

거와는 달리 획기적이었다고 평가되고 있다. 이렇게 시군통합은 행정구역제도의 발전경로상 내용, 형식의 양 측면에서 우리나라 구역제도가 근본적으로 변화하게 된 중대한 전환점(critical junctures)에 해당한다. 이하에서는 이러한 시군통합 당시의 상황적 맥락 변화와 각 이해집단의 인식 및 전략적 행위 분석을 통해 우리나라 행정구역제도의 역동적 변화과정을 그려볼 것이다.

2. 시군통합을 둘러싼 상황적 맥락 분석

1) 정치, 행정적 맥락의 변화

(1) 정치적 상황 요인

1990년대 문민정부기에 추진된 시군통합은 군사정권에서 문민정부로 정권이 교체된 직후 이루어졌는데, 중앙정부나 지방정부 차원이 아닌 정치권에서 구역개편의 당위성을 먼저 제기함으로써 공론화 되었다는 점에서 새로운 양태를 보인다. 당시 정치권은 의제제기 이외에 법령의 제, 개정과 주민의견조사에서 일정한 영향력을 행사하는 등 시군통합정책의 결정과 추진과정에서 중요한 영향을 미쳤다. 따라서, 시군통합을 둘러싼 정치적 맥락을 분석하기 위해서는 당시 정치권의 이해관계와 정책선택의 배경을 이해하는 것이 순서가 된다.¹⁴⁾

아래의 신문자료(각주 14)에서도 알 수 있듯이, 시군통합은 당시 여당인 민자당이 당 차원에서 그 필요성을 제기함으로써 표면화되었다. 1994년 시군통합을 처음 제기했던 민자당은 다음해 지방선거 이후의 국정운영을 생각했을 것이다. 특히 선거에서 야권이 승리했을 경우 그 대비책을 고민했을 것으로 보이며, 시군통합과 서울시 분할을 통한 구역개편이 이에 대한 결론이었다. 여당으로서는 통합을 통해 민선 단체장 수를 줄여 야당 몫으로 돌아갈 단체장 수를 줄일 수 있고 서울시를 분할함으로써 야당 소속 서울시장의 권위를 약화시킬 수 있다고 판단하였다.

14) 정치권에서 시군통합이 공식화되기까지 과정을 살펴보면 다음과 같다. 민자당 고위당직자 회의에서 처음으로 구역개편 필요성 당 차원 공식 제기(1994.1.17)→구역개편이 선거구 조정과 관련 정치권 긴장(1994.1.18)→민주당 당초 반대입장에서 개편동조로 입장 선화하여 내부검토 시작(1994.1.20)→야당의 찬성입장 확인 후 당정 개편논의 본격 착수, 내무부 지방기획국 주도로 구역개편전담반 구성(1994.2.15)→민자당 내무부와 개편범위 놓고 이견(1994.2.16)→민주당 정책토론회서 여야 시군통합 의견일치 확인(1994.2.18)→여야 시군통합 조속 추진 합의(1994.2.26)→지방자치법 개정(1994.3.16)(kinds 기사검색 결과 정리).

그러나 민자당의 구역개편론은 일관성이 결여된 측면이 있었다. 시군통합은 두 지역의 기능적 보완을 위해 종전의 구역을 하나로 묶고 확대하는 조치인 반면 서울시 분할은 이와는 상반된 조치이기 때문이다. 더구나 당시 여권은 단체장에 대한 징계권 강화를 주장한 바 있어 시군통합 주장 속에는 국가경쟁력 강화 이외에 지방통치의 편의증진이라는 속뜻이 내포되어 있음을 짐작하게 한다. 즉, 당시의 도농통합식 구역제도 도입은 지방선거 이후 야권에 대한 효과적 견제책으로서의 의미를 가질 뿐 아니라 지방 권력구조에 대한 통제력을 강화시켜 문민통치의 편의를 도모하려는 정치적 의도가 숨어 있었다는 것이다.¹⁵⁾

한편, 당시 제1야당인 민주당의 이기택 대표는 “지금까지의 구역개편은 선거를 염두에 둔 게리맨더링 때문에 문제였으나 검토해 볼 사안(한국일보, 1994.1.15)”이라고 밝혀 민자당의 개편논의에 무조건 반대의사를 철회하고 당 차원에서 구역개편안을 내는 등 적극적 자세를 보였다. 이는 민주당이 여권의 주장에 공감했기 때문이라기보다 구역개편을 통해 영남권에서 세력확대를 도모할 수 있고 이대표 개인 입장에서 김대중씨 은퇴 이후 구심점이 상실된 민주당 내에서 입지를 강화시킬 수 있다고 인식하였기 때문이다. 당시 지역당으로서 한계를 느꼈던 민주당은 새로운 정치적 기반 확보를 통해 비호남권에 민주당의 뿌리를 내리고 김대중씨 은퇴로 고립된 호남권도 결속시킬 수 있는 호기로 간주했다. 다만, 민주당은 서울시 분할론에 대해서는 자당 소속 인사의 당선 가능성이 높은 서울시장의 지위 약화를 우려하여 반대입장을 보였다.¹⁶⁾ 결국, 민주당과 이대표는 영남권 세불리기를 통한 지역당 탈피와 호남권 재단결 필요 및 이를 통한 정권교체의 장기적 포석으로 지방선거와 구역개편을 인식했다고 하겠다.

그러나 시군통합은 정치권의 전략적 선택의 결과일 뿐만 아니라 문민정권 자체의 이해관계와도 맥이 닿아 있었다. 3당 합당의 약점을 지닌 채 정권을 잡은 김영삼 대통령은 5, 6공의 연장이라는 비난을 극복하기 위해 과거청산과 행정개혁을 모토로 정권의 정당성을 다졌고 이러한 행정개혁 분위기 속에서 시군통합을 통한 지방행정체제의 개편논의도 탄력을 받을 수

15) “당시 정치권, 특히 민자당은 민선 단체장 수를 조금이라도 줄여 선거 이후 지방통치를 편하게 하려는 의도가 있었던 게 사실일 것이다. 그러니까 이듬해 선거가 있는 민감한 시기에 통합을 서두른 것이다. UR 등 국제상황 돌아가는 것도 국민들 설득하기에 좋은 상황 아니었는가? 시군통합으로 국민생활이 얼마나 편해지겠는가? 오히려 서로 위화감만 커질 뿐이지...(당시 민자당 K의원 정책보좌관 인터뷰, 2004.12)”

16) “서울시 분할론은 그 이전에도 논의가 되었지만...(이하 중략) 문민정부의 개혁 드라이브에 하나둘씩 불만이 나오는 상황에서 서울시장까지 야권이 가져가게 되면 민자당의 정치, 행정적 타격은 클 수밖에 없었다. 이에 서울시를 분할하여 시장의 입지를 약화시킬 수 있다면 민주당의 독주는 견제할 수 있다는 생각을 여권에서 당연히 했을 것이다(민주당 J의원 정책보좌관, 2004.12).”

있었다. 또 주민들의 생활과 직결되는 구역개편 문제야말로 문민정권의 의미를 대내외에 각인시킬 수 있는 좋은 소재였다.

더구나 '실행 가능성' 측면에서도 시군통합은 문민정권의 입장에서 높은 점수를 얻을 수 있었다. 우선, 1994년 무렵 관련 법률 정비에 있어 중요한 역할을 한 정치권은 총 299명 중 민자당이 172명으로 과반수 이상을 차지하였고 김대중씨가 은퇴한 야권은 정치적 결집력이 현저히 저하되어 있었다. 여기에 김영삼 대통령 측근으로서 그 추진력을 인정받던 최형우씨가 시군통합 추진기관인 내무부 수장을 맡고 있었다. 이렇게, 당시 시군통합제도의 도입에는 여야 정치세력의 이해관계 합치 등 정치적 요인이 매우 중요한 위치를 차지했다. 90년대 중반 아무리 UR, WTO 등 외적 충격 요인이 컸다고 할지라도 이러한 정치적 맥락과 인식이 형성되지 못했다면 구역제도의 전면 개편은 이루어지지 못했을 것이기 때문이다.

(2) 행정적 맥락의 변화

한편, 당시 행정적 맥락도 구역개편을 유발한 요인 중 하나였다. 시군통합이 제기될 무렵인 1993년까지도 우리나라 기초자치단체는 면적과 인구에서 상당한 편차를 보이고 있었고 이들간 행, 재정력 불균형도 심각한 실정이었다. 특히 기존 시군분리방식에 의해 남겨진 잔여 군지역은 지방세 및 세외수입 감소로 인건비조차 해결하지 못하는 군이 전체군의 85%나 되어(권선택, 1994: 23) 재정적 열악함이 극심했다. 더구나 시군분리방식에 의한 지자체와 공무원 수 증가 및 이들의 인건비 증가는 경상경비인 일반행정비 증가를 초래하여 상대적으로 지역개발투자를 저해하였다. 또 시군분리의 지속으로 인한 광역행정수행의 어려움은 지방행정체제의 재편을 논의하기에 우호적 조건을 형성하였다.

특히, 70년대 이후 지속된 도농분리와 승격으로 인접 시군간 광역시설과 공유재를 둘러싼 갈등이 심화되면서 광역행정의 필요성이 한층 높아졌다. 90년대를 전후한 우리나라 주요 시군의 광역시설 설치 및 관리현황은 시설입지 및 관리의 비광역성을 응변해 준다. 당시 광역시설 중 쓰레기처리시설은 21%, 하수종말처리장은 46%, 공동묘지는 68%, 취수장은 17%가 광역적으로 이용되고 있었으며(국토개발연구원, 1988), 경남의 쓰레기처리시설의 경우 조사 대상 26개 중 5개 시군만이 시설을 공동으로 이용하고 있었다(국토개발연구원, 1992). 그리고 교통, 통신, 상하수도 등 주민편익시설의 시군간 격차¹⁷⁾도 심해 인접지역간

17) 1992년 경남 충무시와 인근 통영군의 경우, 충무시 상수도 보급률은 91%에 1인당 1일 급수량이 370리터인데 반해 통영군은 보급률 20%에 급수량 160리터였으며, 의료기관도 충무시에 203개소로 시민 1400명당 1개소가 있는 반면 통영군은 보건소 1개소에 불과한 형편이었다(대구시, 1994).

중복투자에 따른 예산낭비와 행정서비스 제공의 불균형이 심화되었다.

한편, 90년대 들어와 주민들의 행정수요가 다양해지면서 상대적으로 지자체의 행정서비스의 질은 이에 대응하지 못하여 읍지역만 하더라도 도시에 비해 열악한 상태였다. 1990년부터 통합직전인 1994년까지 공무원1인당 주민수가 지속적으로 증가하는 가운데 시지역의 공무원1인당 주민수가 평균 173명인데 비해 읍지역의 평균 주민수는 452명에 달해 주민들의 요구에 능동적으로 대처하기 어려운 상황이었다(한국도시연감 각 년도, 내무부 지역경제국; 공무원은 일반직과 별정직 포함된 수치임).

이와 같이 행정서비스체제의 관리적 효율성 저하 등 당시 행정적 맥락도 지방행정체제의 개편 요인이 되었지만 그 구체적 대안이 시군통합인가에 대해서는 재론의 여지가 있다. 실제 경험적으로 볼 때 행정효율에 있어 시군통합 이후 그 성과가 나타나고 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 즉, 시군통합 전후에 일반행정비와 인건비 변화를 관찰한 연구에서 그 절감효과가 크지 않음이 드러났고(박종관, 1999: 230-231), 공무원1인당 주민수도 통합전인 90년대 초반(1990년-1994년 평균) 시지역의 공무원1인당 평균 주민수가 173명(한국도시연감, 내무부 지역경제국)이던 것이 통합 이후 근래(2000년-2003년 평균)들어 245명(한국도시연감, 행정부 지방재정국)으로 늘어나 지자체 서비스 질도 크게 개선되지 못한 것을 알 수 있다.

2) 사회, 경제적 맥락의 변화

1990년대 들어 나타난 또 한가지 변화상은 생활양식 변화에 따른 지역생활권 변화이다. 80년대를 기점으로 지속적으로 심화된 도시화와 교통, 통신수단의 발달로 도시와 인접지역 간 물리적 거리감이 단축되어 행정권과 실제 생활권과의 불일치는 더욱 커졌다. 특히, 그간 시승격 과정에서 하나의 군이 몇 개의 시로 분리 독립되어 동일 생활권이던 군 자체가 소멸된 경우 광역행정수요 증가에 따른 지역주민의 불만이 누적되었다. 예로서, 시흥군에서 각각 독립된 안양시, 군포시, 의왕시의 경우 군포시를 운행하는 시내버스 전노선의 기점과 종점이 모두 안양시와 연계되어 있고 의왕시는 독자적 교통계획 없이 안양시 계획에 따르고 있는 실정이었다(안양시, 1994). 이에 따라 해당 주민은 시계를 넘는 경우 할증금을 부담해야 하는 등 민원이 끊이지 않았다. 이렇게 시군분리에 의한 시지역 세분화가 지속되는 반면 활발한 주민 이동성에 의해 지역생활권은 점차 확대됨으로써 구역개편의 필요성은 점증하였다.

특히, 농촌지역의 경우 이농현상으로 지역의 사회경제적 활동이 위축되면서 생활권구조에 많은 변화가 나타났다. 이는 당시 면지역 등 농촌지역에 소재한 정기시장의 급격한 감소를 통해 알 수 있는데, 1970년에 전국적으로 1,032개였던 정기시장수가 시군통합 직전인

1993년에는 642개소로 급감한 바 있다(이재하·홍순완, 1992; 1994년 각 도 통계연보). 이러한 현상은 농촌의 정주체계상 중심지로 기능하던 면이나 군이 사회경제적으로 약화되면서 지역생활권구조가 농촌에서 군지역 혹은 농촌에서 도시지역으로 계층적 단순화가 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 이에 따라 지역생활권은 확대되었지만 농촌의 사회경제적 지위는 쇠락하여 90년대 초반까지 지속되던 분리지향정책은 행정서비스의 효과적 공급과 주민생활의 편의증진이라는 측면에서 새로운 합리화를 모색해야 할 시점에 이르고 있었다.

한편, 80년대 말 국내경제 상황은 경제성장 둔화, 부동산 가격 급등, 사회간접자본 부족으로 인한 기업의 국가경쟁력 약화로 요약된다. 1988년 140억 달러의 경상수지 흑자가 1992년에 45억 달러 적자로 반전되었고 제조업 월평균임금도 동기간 약40만원에서 80만으로 폭등하였다. 이러한 국내 경제상황 속에서 농촌경제는 저조한 지역개발과 잔여 군의 재정력 약화¹⁸⁾로 매우 열악한 상태였다. 1993년과 1994년 전체 일반회계 세출(시군 결산분석)에서 시의 지역개발비가 차지하는 비중을 100으로 볼 때, 군지역 지역개발비율은 89%에서 통합직전 56%로 급감하여 상대적으로 지역경제 활성화를 위한 투자가 저조하였다. 이러한 상황에서 당시 시군통합 추진집단이 내세운 국제사회 개방에 따른 농촌의 경쟁력 강화는 정책대상집단에게 효과적인 설득전략이 될 수 있었다.

<표 3> 시군간 전체 일반회계 세출 중 지역개발비의 비율 비교

년도	지역개발비(시)	지역개발비(군)	지역개발비(시)/전체	지역개발비(군)/전체	지역개발비 시(100%): 군(x)
1993년	1,821,292	1,619,434	7.32	6.51	89
1994년	2,458,510	1,378,642	8.21	4.60	56
2000년	4,961,602	4,062,002	8.99	7.36	82
2001년	5,933,817	5,039,255	8.73	7.41	85

주: 단위는 백만원과 %이며 93,94년 통계는 94,95년 지방재정연감; 내무부 지방재정경제국을 '00,'01년 통계는 '01,'02년 지방재정연감; 행자부 지방재정국.

3) 국제적 상황 요인 분석

반면, 1990년대 중반은 국내외적으로 대형 사건사고가 끊이지 않았다. 국내에서는 서해

18) 1994년 통계를 보면, 전체 시의 재정자립도는 50.9%인데 비해 군은 28.7%에 불과하였으며, 재정자립도가 10%대인 군이 10개에 달하는 등 특히 농촌지역의 경제발전 기반이 취약하였다(지방재정연감, 1994). 또 대도시 인구집중으로 생활환경도 취약하여 상수도 보급률이 29%(도시 96.5%), 하수처리율이 12.3%(도시 82.6%), 도로포장율이 38%(전국 76.7%)에 불과하였다(민승규, 2002).

페리호 침몰사건(93.10)과 성수대교 붕괴사고(94.10) 등 대형사고가 이어졌고 연이은 사정과 개혁에 따라 각종 비리사건이 폭로되었다. 또 국제적으로도 1991년 독일 통일 이후 구소련이 해체되고 걸프전이 발발하였으며, 1993년 이후 소말리아와 보스니아 내전이 격화되는 등 국제정세에 적지 않은 변화가 나타났다. 이어 1994년 7월 김일성 사망으로 한반도 대북 관계에 초미의 관심이 모아졌다. 이러한 상황은 당시 구역개편 등 지방행정체제의 변화를 꾀하는 정부의 입장에서는 상대적으로 여론의 관심을 분산시킬 수 있어 정책결정 및 집행비용을 줄일 수 있는 호기가 되었다.

그러나 국제적 환경요인으로서 1993년 타결된 UR협상과 연이은 세계무역기구(WTO체제) 발족은 당시 시군통합제도 도입의 주요 요인의 하나로 그 중요성이 크다. 농촌 공동화에 따른 농업부문의 경쟁력 약화에 대한 대책이 급변하는 국제질서의 변화 속에 절실했기 때문이다. 당시 UR협상 종결과 WTO체제 구축은 단순한 국가간 협정이기에 앞서 이념갈등의 시대가 무한경쟁시대로 전이되는 패러다임 전환을 의미하였다. 1990년대 사회주의 국가들이 붕괴되면서 세계경제양상이 다극화됨에 따라 자유무역체제의 조성이 가능해졌고 이러한 배경에서 WTO라는 새로운 무역관리체제가 출현하였으며, 이러한 신체제의 탈국경 무역질서가 적자생존의 무한경쟁과 개방을 촉진하게 되었다.

이러한 정책환경의 근본적 변화는 개혁을 표방한 문민정권에게 정치, 사회, 행정 등 모든 국가체제의 효율적 재편을 자극하였으며, 문민정권은 정권의 정당성 보완과 통치의 효율화를 위해 행정구역을 확대하여 규모의 효율성을 담보함으로써 농업부문과 국가의 국제경쟁력을 제고시키고자 하였다. 또 수출부진과 무역수지적자, 중동사태에 따른 유가불안 등 당시 국내외 경제상황도 문민정권의 위기의식을 자극하여 이에 대한 대책으로서 국가체제의 정비를 서두르게 만들었다. 이러한 국제질서의 변화 속에 정치권과 문민정권은 민선 지방선거를 앞둔 시점에서 시군통합을 통한 구역개편을 본격 추진하게 되었다.

3. 주요 이해집단의 전략적 행위 분석

이러한 당시 상황적 맥락 속에서 구역개편과 관련된 행위자 집단도 각자 의도를 달성하기 위해 전략적 선택행위를 전개해 나갔다. 우리나라 구역제도의 변화과정을 설명함에 있어 주요 행위자의 시군통합에 대한 인식작용과 이에 기반한 틀짓기 행위를 살펴보는 것은 제도내 행위자의 역할과 의미에 대한 미시적 이해를 도움으로써 제도변화과정의 동태성을 온전하게 그려낼 수 있다는 측면에서 의의가 있다. 이하에서는 시군통합을 둘러싼 정책추진집단과 대상집단의 전략적 행위를 프레임을 통해 분석함으로써 앞서 살펴본 거시적 상황 요인을 통한 제도변화 설명방식의 한계를 보완하고자 한다. 주요 이해집단의 틀짓기 행위 분석을 위해서

는 Gray & Donnellon(1989)의 6가지 프레임 유형을 분석도구로 활용할 것이며, 이는 본 유형이 사회적 갈등사안에 대한 행위자의 인식과 전략을 체계화하는데 가장 광범위하게 사용되어온 개념적 도구이기 때문이다.

1) 정책추진집단의 틀짓기 행위(framing activity) 분석

행정구역 변화를 둘러싼 주요 이해집단의 관계구조는 앞선 <표 1>과 같이 형성되는 것이 일반적이다. 시군통합과정에서도 기본적 이해관계나 구체적 사안에 따라 형식과 정도상 상이한 관계구조가 형성되었으나 크게 보면 시군통합 찬성론자인 정책추진집단과 반대론자인 정책대상집단으로 구분 가능하다.¹⁹⁾ 우선, 시군통합을 제기한 정치권과 당시 정부는 프레임의 상대적 중요도에 있어 열망프레임과 성과프레임을 일관되게 제시하는 특징을 보였다.

“결국, 국가경쟁력 제고를 위해서 행정의 비능률을 없애야 한다. 또 주민의 생활불편과 지역정서 부작용을 시정하고 도농간 불균형을 바로잡아야 한다. 이를 위해 행정구역상 규모의 경제를 달성할 수 있는 시군통합이 필요하다(최형우 내무부장관, 1994).”

“UR협상에 따른 국제화, 개방화 시대에 국민생활과 지자체 개혁은 필요하다. 시군통합은 이를 동시에 이룰 수 있는 효과적 수단이며, 이를 통해 장기적으로 국가경쟁력 강화라는 목표도 달성할 수 있다. 시군통합은 정치적 이유가 아닌 순수한 행정적 필요에 의해 추진되는 것으로...(권선택 내무부 지방기획과장, 1994).”

시군통합과정에서 정책추진집단은 “국가경쟁력 강화”라는 근본 목적을 위해 시군통합이 가장 효과적 수단이며, 이를 통해 도농간 불균형 시정, 광역행정수행상 어려움 제거, 행정의 낭비요인과 주민불편 해소 등 가시적 성과를 얻을 수 있다는 주장을 청중들에게 지속적으로 제시하였다. 이러한 틀짓기 행위는 당시의 사회, 행정적 상황과 세계무역질서 급변 등 위기적 맥락과 조응하여 상당한 설득력을 얻을 수 있었고, 특히 국가경쟁력 강화라는 추진집단의 열망프레임²⁰⁾에 대해서는 통합 반대자들에게조차 상당한 틀공명(frame resonance)²¹⁾을 얻

19) 이에 따라 정치권과 정부, 그리고 대상시의 단체장과 일부 의원은 대체로 찬성입장이며, 지방 공무원과 군민, 지역사회단체, 그리고 의원 등은 반대입장을 보인다.

20) 농촌의 공동화 시정과 국가경쟁력 제고라는 시군통합 추진의 근본 목적과 열망의식은 시군통합 문제에 대한 추진집단의 실체인식(실체프레임)이기도 하다. 추진집단은 시군통합의 핵심이 국가경쟁력과 농촌 살리기에 있음을 역설하면서 행정적 동기에서 시군통합이 추진됨을 강조하였다. 반면, 반대집단의 실체프레임은 시군통합에 의한 자신들의 상대적 손해를 강조하는 손익프레임 속에 혼합되어 나타나는 특징을 보였다.

21) 이는 사회적 논쟁과정에서 각 이해집단들이 청중에 대해 전략적 의사소통행위를 함으로써 기

을 수 있었다.²²⁾ 그러나 대상시군 선정과 주민의견조사과정 등 통합추진과정에 대한 인식에 있어서는 대상집단과 심각한 틀분쟁(frame dispute)을 보여 반대자들이 추진집단을 공격하고 정책에 불응하는 주요 전략적 수단이 되었다. 또 통합과정에 대한 추진집단의 이러한 전략적 인식과 활용은 오히려 대상집단의 추진집단에 대한 기본적 신뢰감을 저하시켜 부정적 특성인식(negative characterization frame)을 재강화시키는 유인으로 작용하였다.

“주민의견조사는 공정성 확보를 위해 단계별로 주민참여를 보장했고 반대인사가 참관, 개표를 감독함으로써 주민의사를 투명하게 수렴했다. 이는 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 개편과정으로 문민정부의 획기적 의사결정방식이다(이시종 내무부 지방기획국장, 1994).” 한편, 과정프레임과 더불어 반대집단에 의해 자주 활용되었던 손익프레임(상대적 손해인식)에 대해서도 추진, 대상집단간 틀분쟁 양상이 나타났는데, 추진집단은 법적 보원장치를 마련하여 이에 대응하였다. 추진집단은 농촌지역 수혜감소 등 반대집단의 각종 전략적 틀짓기에 대해 농어촌에 대한 기존 이익을 보호하고 새로운 행, 재정상 지원이 가능하도록 하는 “도농복합형태의시설치에따른행정특례에관한법률²³⁾”을 제정하여(법률 제4796호) 시군통합으로 오히려 군지역에 상당한 이익이 돌아간다는 것을 강조하였다. 또 추진집단은 지방공무원의 인사상 불이익과 혐오시설의 농촌지역 입지 등 시군통합에 따른 각종 우려를 최소화하겠다는 약속과 함께 기구, 인력축소로 절감되는 연간 총150억 이상의 비용을 농촌지역에 투자할 것(내무부, 1995)이기 때문에 시군통합은 대상시군 모두에게 이익이라는 손익프레임을 강하게 형성하였다. 이러한 추진집단의 틀짓기 행위는 당시 농촌지역의 피해함과 지역경제 위축과 같은 사회경제적 맥락을 선별적으로 인식하여 통합의 이익을 강조한 것으로 지역민의 시군통합에 대한 정서를 우호적으로 유도함으로써 일단 시군통합을 가시적으로 이루어내는데 효과적으로 활용되었다.²⁴⁾

다 행위대상집단이 자신과 같은 목적을 추구, 공유하도록 하는 인지, 수사적 노력과 그 효과를 말한다(Snow & Benford, 1992).

- 22) 정책추진집단은 시군통합의 정치적 배경 보다 국내외적 위기상황을 선별적으로 인식하고 이를 전략적으로 강조함으로써 자신들의 목적 실현을 의도하였는데, 이러한 추진집단의 주관적 상황 인식에 대한 대다수 청중들의 동의가 존재했다고 보여진다. 그러나 일부 해당 지역에서는 의식적으로 시군통합의 정치적 배경에 기반하여 문제의 실체를 인식하고 사안을 일부 위정자들의 편의주의로 규정지음으로써 정책추진의 정당성을 폄하시키는 전략적 선택을 취하였다.
- 23) 주요 내용으로는 주민, 면허세의 종전 세액 유지, 지방교부세와 양여금 등 총액과 배분비율 유지, 의무교육 혜택과 특별교부세 지원(통합시당 20억원) 등이다.
- 24) 이에 따라 동행정특례법의 내용이 온전하게 전달된 지역에서는 상대적으로 반발이 크지 않았다고 하며(당시 통합반대추진위원회 소속 활동가 전화 인터뷰, 2005.2.22), 이는 통합추진과정에서 손익틀 분쟁을 통한 양 집단간 상호작용 양상이 통합여부에 있어 중요하게 작용함을 말해준다.

2) 정책대상집단의 틀짓기 행위

반면, 지역주민 등 정책대상집단은 주로 손익프레임과 과정프레임을 강하게 인식하면서 통합에 따르는 손해의 구체적 내용과 추진과정상 편의주의를 청중들에게 전략적으로 제시하였다. 먼저, 반대집단은 손익프레임을 구체적으로 제시하는 가운데 시군통합의 실제인식을 동시에 보여주었다. 반대집단의 손익프레임은 지역여건에 따라 차이를 보였으나 대체로 “독자적 발전가능성 저해로 지역개발 저조”, “협오시설의 농촌지역 집중에 따른 상대적 박탈감”, “지역명칭 소멸로 주민 정체성 상실” 등으로 정리될 수 있다. 특히 지역명칭과 관련하여 반대집단은 구체적 손실사항을 적극 제기함으로써 지역주민들을 결집시키고자 하였다.

“엄연히 명주가 존재하는데 왜 강릉이 되어야 하는가. 대대로 물려주어야 할 고향을 마치 한일우호조약의 미명 하에 식민지로 합방 당하는 것처럼 한다고 하니 이는 특정지역을 위해 우리 군이 무조건 희생해야 한다는 것이다. 강릉시에 통합되면 현재 명주군내 군단위 기관은 분해되고 주문진의 기관유치도 못하여 피해를 볼 것이다. 또 인구가 줄고 교육환경도 황폐화 되어 우리만 더 못살게 될 것이다(강원도의회 내무위 회의록, 1994.5.25).”

반대집단은 이처럼 다양한 내용의 손익프레임을 청중들에게 제시하여 자신의 의도를 이루고자 하였고 추진집단과 같이 시군통합을 대등한 입장에서의 결합으로 해석하기 보다 정치적 이해에 의해 추진되는 강제, 인위적 통합으로 인식하여 대조를 이루었다. 그러나 무엇보다 반대집단은 과정프레임을 상대적으로 가장 중요하게 인식하여 전략적으로 활용하였다. 반대집단의 과정프레임은 통합대상선정과정과 주민의견조사과정, 그리고 명칭대립시 조정절차에 대한 것으로 구체화되었다. 이 가운데 의견조사과정에 대한 불만 제기가 반대집단의 전략적 선택행위로서 가장 큰 비중을 차지하였다.

“이번 조사는 도지사와 기획관이 현지방문으로 독려하고 2개 반에 연고 공무원 1명을 파견해 찬성공작을 편 결과이다. 설문지에도 서명날인 없이 암호로(743-23-4) 되어서 임의복제가 가능하도록 되어 있다. 또 기표, 계표에 대한 무효처리방침도 애매하여 특정지역에서만 400%나 무효표가 나왔다(이하 중략). 또 반대입장이 분명한 주민에게는 조사서를 주지 않는 등 민주적 절차가 배제됨으로써 진정한 주민의사와는 거리가 먼 절차이다(강원도의회 내무위 제53회 회의록, 1994.5.25).”

앞서 언급하였듯이, 당시 담당 국장 등 정책추진집단이 의견조사과정을 민의를 존중한 획기적인 과정으로 인식하고 있는 것과 대조를 보인다. 여기에 더하여 반대집단의 성과프레임 역시 추진집단과 틀분쟁을 보이고 있는데, 반대집단은 추진집단의 열망프레임에는 공감을 표하면서도 이를 성취하기 위한 수단과 그 효과에 대해서는 상반된 인식을 보였다.

“당시 국가경쟁력 강화가 절실한 상황이라는 것에는 이의가 없었다. 그러나 시군을 통합해

야만 이것이 가능하다고 생각하지 않는다. 계층 간소화나 기능 재배분, 아니면 경계조정도 있었다. 시군통합을 통해서 도농간 균형발전이나 행정의 낭비요인 제거가 이루어진다는 보장도 없었다. 그래서 우리 지역에서는 반대가 많았다(충청지역 지방의원 인터뷰, 2005.2).”

90년대 중반 국제정세가 급변하고 지방화 시대를 앞둔 상황에서 농촌의 재정력을 신장시키고 광역행정에 대비해야 한다는 추진집단의 주장은 일면 설득력이 있었으나 새로운 시군통합제의 도입을 통해서 이를 성취할 수 있다는 성과프레임에 대해서는 큰 공명을 얻지 못하였다. 이러한 성과인식을 둘러싼 분쟁은 실제 성과의 발현 여부와는 별도로 통합 이후 현재까지 이어지고 있는 실정이다.²⁵⁾ 이와 함께 반대집단은 성과프레임 속에 시군통합에 대한 실제프레임도 아울러 제시하였다.

“통합을 결정하게 된 이유가 정치적 이해관계에서 비롯되었기 때문에 문제가 된 것이다. 선거를 앞두고 정치적으로 결정되어 통합 이외의 다른 수단에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하는 것이 현실이다. 국가경쟁력 향상과 농촌의 국제경쟁력을 위한 방법으로 군-군간 통합이나 도의 폐지 등 여러 대안을 생각할 수 있을 것이다(통합전 안동군의회 회의록, 1994.11.11).”

이러한 반대집단의 불만은 추진집단이 시군통합의 성과에 대한 사회적 합의 없이 구역개편을 결정하고 추진한 것에 대한 반발로서 개진되었으며, 이에 대해 추진집단은 통합의 성과를 반대집단의 입장에서 설득하기 보다 통합의 시의성과 당위성을 처음과 다름없이 주장함으로써 통합 이후 성과 논쟁에 대한 실마리를 제공하였다. 지금까지 시군통합과정에서 전개된 정책추진집단과 반대집단의 틀짓기 행위를 비교, 정리해 보면 다음과 같다.

25) 김주숙·김은영(2003)에 의하면, 지역주민의 70%가 통합이 농촌경제에 부정적 영향을 준 것으로 인식하고 있으며, 생활서비스에서도 오히려 통합 후 불편이 가중된 것으로 생각하였다. 실제로도 통합전 인구 5만명이던 춘천군이 현재 인구 4만에도 못 미치고 춘천시 전체 예산의 약2%만이 농업예산으로 쓰이고 있다(춘천MBC기획뉴스, 2005.2.8). 이에 비해, 당시 추진집단의 주요 담당자였던 한 인사는 “통합 전과 비교하면 각종 비용절감 등으로 행정의 효율성이 좋아졌고 공무원의 태도변화도 나타나 가시적 성과는 어느 정도 얻었다고 생각한다(당시 경기도의회 지방의원 인터뷰, 2005.2)”라고 하여 당시의 성과프레임이 재프레임되지 않았음을 보였다.

<표 4> 각 이해집단의 주요 틀짓기 행위(framing activity) 내용과 상대적 중요도 인식

차 원 \ 입 장	<시군통합 추진집단>	<시군통합 반대집단>
손익프레임 (loss-gain)	통합비용절감과 농촌지역 집중투자 등으로 시군 모두에 이익	독자성장 가능성 저해, 상권위축, 혐오시설입지 등으로 지역말살 (막대한 손해인식)
과정프레임 (process)	주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 획기적 통합과정(1:1 대등한 통합)	공무원 개입에 의한 인위적 조작과정(강제적 흡수통합)
열망프레임 (aspiration)	국가 경쟁력 제고	통합 무산
성과프레임 (outcome)	시군통합방식에 의한 도농간 불균형 시정, 광역행정 편의도모, 행정낭비요인 제거, 주민불편 해소	기능 재배분과 경계조정방식에 의해서도 도농간 균형발전, 주민편의 증진과 행정효율 향상 가능
실체프레임 (substantive)	순수한 행정적 동기에서 비롯된 국가와 농촌 살리기 비책	정치적 목적에서 추진된 불법적인 개편
특성프레임 (characterization)	반대집단은 모두 지역이기주의자	추진집단은 순수하지 못한 동기를 가진 편협하고 비민주적인 집단

주: 단, 강조는 각 집단이 가장 중요하게 인식한 프레임 차원(master frame dimension)과 그 내용임.

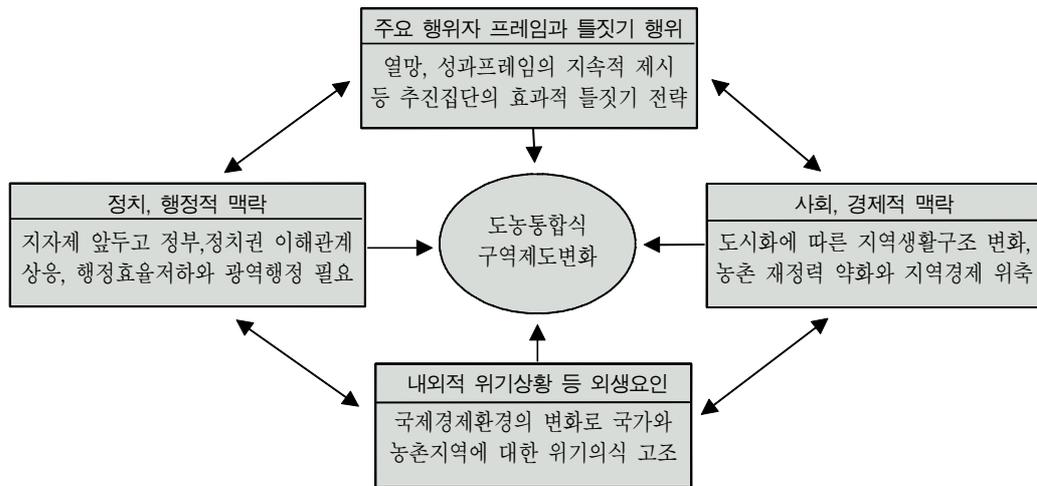
4. 시군통합과정에서의 구역제도 변화기제와 정책적 함의

1990년대 시군통합과정에서 추진집단은 국가경쟁력 강화를 요하는 당시 내외적 정책환경 변화와 구역제도 자체의 한계로부터 야기된 행정, 사회적 여건 변화 그리고 문민정부와 여야 정치권의 이해 상충 등 정치적 맥락 아래에서 이에 기반한 전략적 행위로서 열망과 성과프레임을 지속적으로 제시하였다. 반면, 반대집단은 통합결정의 정치적 배경에 주목하면서 각 지역의 여건에 따라 주로 손익과 과정프레임을 강하게 인식하면서 지역적 손해와 통합과정상 정당성 흠결을 전략적으로 주장하였다.

이러한 시대적 상황 인식과 이를 토대로 한 전략적 행위간 상호작용 속에서 우리나라 구역제도는 전면적인 변화를 맞이하게 되었다. 당시 시군통합제도의 도입과정에서는 통합여부와 그 성과에 영향을 미친 각 이해집단의 틀짓기 행위가 활발하게 전개되었으며, 각각의 구체적 맥락 속에 주요 행위자의 전략적 선택행위도 존재하였다. 또 이러한 선택행위는 청중들의 시각에도 영향을 미쳐 각각의 상황적 맥락에 일정한 변화를 주기도 하였다. 따라서, 당시 행정 구역제도 변화는 제도적 맥락 요인 뿐 아니라 추진집단의 틀짓기 행위 등 주요 행위자의 전략적 행위 요인, 그리고 제도 자체의 한계 누적 등 제도 자체 요인이 지방선거와 국제무역질서 변화 등 시대적 패러다임 전환과 같은 국내외 사건(contingent event)과 조응하면서 만

들어진 유연적이고 복합적인 산물이라고 할 수 있다.

결국, 이러한 사실을 통해 우리나라 구역제도의 변화와 지속은 단순히 구조화된 맥락에만 영향을 받는 것(institutional determinism)이 아니라 행위자의 인식과 전략적 행위 등 제도 내재적 요인(endogenous, agent-centered factor)도 함께 작용한다는 것을 알 수 있다. 또 제도변화를 반대하는 집단의 틀짓기 행위가 청중과 지역사회에 틀공명을 얻으면 그 변화가 어려워지지만 반대로 추진집단의 틀짓기가 공명을 얻으면 제도변화가 용이해진다는 사실도 확인되었다. 다음은 이러한 구역제도의 변화기제를 그림으로 정리한 것이다.



<그림 4> 시군통합(1990년대) 당시 구역제도의 변화기제

그러나 이러한 제도변화과정에서 정책결정 및 추진과정상 정치적 합리성 결여²⁶⁾는 통합 이후 잠재적 갈등 심화 및 통합성과에 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 드러나(박종관,

26) 이러한 하향식 정책결정과정은 이전시기에도 발견되는 우리나라 정책구조상 공통적 특징이다. 90년대 이전의 부분개편의 경우에도 민원을 바탕으로 하였다고는 해도 1963, 73년과 같이 계획적 개편이면서도 청와대에서 최종 결정이 이루어졌고 이때 대통령이나 핵심참모에게 정책 결정권이 집중되는 등 정치적 합리성은 담보되지 못하였다. 또 반대를 예상해 적극적으로 주민홍보를 하거나 공청회 등을 통해 의견을 수렴하는 경우도 거의 없었다(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4). 이렇게 정치적으로 비합리적인 구역개편의 결정구조는 과거로부터 군인정권이 문민정권으로 바뀌고 지방자치제도가 부활한 시군통합 시점에까지 이어져 내려온 변형되지 않은 유전인자인 셈이다.

1999; 이명석, 1999; 김주숙, 2003 등) 이후의 구역제도 정책추진에 있어 중요한 시사점을 준다. 당시 추진집단은 지자체 실시를 구실로 단기간의 통합일정을 잡고 이에 따라 제도도입결정과 대상선정과정에서 대상집단을 소외시켰으며, 지방자치법상 주민투표도 의견조사로 대치하여 반대집단의 과정프레임을 악화시켰다. 또 기존 수혜의 유지를 충분히 알리지 못하여 시군통합 성과에 대한 충분한 공명도 달성에는 실패함으로써 통합 이후 잠재적 갈등이 표출되도록 하였다. 이러한 사실들을 감안할 때 추후 구역제도개편의 추진집단은 전략적 측면에서 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다.

첫째, 틀짓기 행위에 있어 열망프레임에 대한 틀공명은 정책대상집단의 순응확보를 위한 전제조건이다. 이를 통해 구역개편에 대한 기본적 공감대가 형성되어 정책추진을 위한 최소한의 명분이 마련되기 때문이다. 둘째, 반대집단의 손해인식에 대한 변화가 통합에 긍정적 영향을 미친 여수반도 사례²⁷⁾를 감안할 때 추진집단은 반대집단의 손해프레임을 전환시키는 데 주력해야 한다. 이를 위해 종전 혜택의 유지와 새로운 재정지원을 보장하는 법제적 장치를 마련하고 이를 대상집단에 충분히 알리도록 해야 한다. 셋째, 통합 이후에도 지속되는 성과 분쟁을 줄이기 위해서는 통합과정에서 그 수단의 적절성에 대한 충분한 사회적 논의의 장을 마련해야 한다. 넷째, 주민투표법 등 공무원과 주민이 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 공식적이고 실질적 절차를 법제화하여 사후 불응 현상을 최소화해야 한다. 다섯째, 초기 정책결정과정에서 대상집단의 폭넓은 참여를 보장하고 이들이 공평하게 제 목소리를 낼 수 있도록 하여 결정과정의 정치적 합리성을 제고해야 할 것이다.

IV. 결론 및 연구의 한계

이상에서는 우리나라 구역제도변화의 분기점에 해당하는 1990년대 중반의 시군통합과정에서의 구조적 상황 및 행위자 요인에 주목함으로써 제도의 자생적 역사에 대한 이해 도모와

27) 상권위축과 여천공단 등 경제적 이익 반감, 혐오시설 유치 등 강한 손해프레임을 제기하면서 통합성공을 의심하던 여천지역 반대집단이 민선자치가 시작되고 순천 중심의 광양만권 개발이 본격화되면서 통합을 여수반도 전체의 경제적 이익창출의 수단으로 재인식함으로써 통합에 성공한 사례가 존재한다. 반면, 이웃한 무안반도(목포, 무안, 신안)의 경우 찬성, 반대집단간 틀분쟁이 여전하고 특히 손익과 성과인식의 재프레임이 이루어지지 않아 현재까지도 갈등이 첨예한 실정이다(무안신문, 2005.1.14). 이렇게, 반대집단의 손해와 성과인식에 대한 재프레임(reframing)이 통합성공의 주요 요인으로 나타나 통합과정에서의 재프레임을 위한 제도와 절차 개발이 필요할 것으로 보인다.

함께 기존 역사적 제도주의의 이론적 발전에 실마리를 제공하고자 하였다. 우리의 행정구역은 정부수립 이후 불가피한 경우에 부분적 변화를 보이다가 지자체가 부활한 1990년대 도농통합식 구역제도로의 전면적 개편이 이루어져 기존 제도와는 상반된 새로운 제도가 등장함으로써 단절적 변화를 보였다. 이는 국내외적 위기상황에서 당시의 정치, 경제, 사회 등 제반 여건 변화에 대해 정치권과 정부가 시군통합을 통한 국가경쟁력 강화와 민선시대 대비를 인식하고, 이를 청중들에게 지속적으로 틀짓기함으로써 가능하였다. 그러나 이러한 변화 이전에는 구역제도 자체의 보수성과 정치인들의 타협 등 여러 제약요인에 의해 일제시대 형성된 기본틀이 큰 변화 없이 지속되었다. 하지만 이러한 역사적 발전경로 속에서 시군통합 등 크고 작게 이루어진 구역개편은 중앙정부에 의해 인위적으로 그것도 단기간에 걸쳐 기획, 추진되어 충분한 사회적 논의와 정책대상집단의 실질적 참여가 결여되는 등 그 정치적 합리성 정도가 극히 낮은 공통점을 보여 이에 대한 제도적 보완이 절실함을 알 수 있었다.

한편, 본 연구는 우리나라 행정구역의 변화기제에 대한 새로운 설명을 시도하고 구역통합과정의 다차원적 맥락을 종합적으로 이해할 수 있도록 함으로써 앞으로의 구역개편에 있어 그 전략적 방향을 설정하는데 함의를 줄 수 있었다. 그러나 무엇보다 본 연구는 새로운 구역제도의 도입과정에서 구조화된 맥락 요소와 더불어 ‘프레임(frame)’이라는 개념을 통해 주요 행위자의 역할에도 주의를 기울임으로써 제도변화에 대한 역사적 제도주의와 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)의 단원적 설명방식을 극복할 수 있는 길을 모색해 보았다는 점에서 의의를 찾을 수 있었다. 또 같은 맥락에서 제도변화에 대한 주요 행위자의 인식작용 등 제도 내재적 요인의 영향력을 가늠해 볼 수 있었고, 이를 바탕으로 통제 불가능한 상황적 맥락에 대한 피동적 설명에서 탈피하여 추진집단의 정책 전략상 개선점 등 행위자 수준의 실천적 함의를 얻을 수 있었다는 점도 의의가 될 수 있다.

다만, 종단면적 연구를 하는데 있어 지면상 제약으로 시군통합 이전의 시기를 포괄하지 못하였고 다른 국가의 구역제도와 비교연구가 이루어지지 못해 우리나라만의 독특한 발전경로와 제도변화기제를 크게 부각시키지 못한 것은 한계로 남을 것이다. 앞으로 구역제도변화의 전체적인 맥락 이해 뿐 아니라 제도변화에 영향을 미친 다차원적 상황 요인 각각의 구체적인 영향력 검증작업이 필요하다고 생각한다. 또 시론적 수준에 그친 거시적 상황과 행위자의 미시적 상호작용의 이질적인 현상을 동시에 관찰할 수 있는 통합적인 접근방법이 중범위 수준에서의 활발한 비교연구를 통해 더욱 발전되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강경원. (1994). 행정구역문제와 개편의 방향. 『공주교대논총』, 31(1): 183-200.
- 강경화. (1999). 『시군통합 추진과정의 정치갈등에 대한 연구』. 석사학위논문, 전남대 대학원.
- 강원도의회. (1994). 『내무위 제3대 제53회 회의록』.
- 국토개발연구원. (1992). 『부산경남지역발전 5개년 계획연습』.
- 권선택·최형우. (1994). 도농통합 추진상황과 향후 추진계획. 『지방행정』, 9월호.
- 김주숙·김은영. (2003). 도농통합시 농촌주민의 갈등요인 연구. 『농촌사회』, 13(1): 85-114.
- 김진봉 외. (1981). 구역변천의 정치사회적 배경 연구. 『호서문화연구』, 1: 7-55.
- 내무부(행자부). 『지방재정연감』 각 년도.
 _____, 『한국도시연감』 각 년도.
 _____, 『행정구역 및 인구현황』 각 년도.
- 내무부. (1995). 『행정구역통합백서』.
- 내무부·한국지방행정연구원. (1987). 『한국지방행정연구사 상권』.
- 대구시. (1994). 『대구광역시권통계』.
- 류우익. (1992). 국토통합과정과 통일국토의 모습. 『21세기논단』, 4(3): 21-44.
- 민승규. (2002). 『개방시대의 농정방향』. 삼성경제연구소.
- 박종관. (1999). 『행정구역개편에 관한 연구』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 안동군의회(통합전). (1994). 『본회의 제1대 제28회 임시회 회의록』.
- 안양시. (1994). 『안양도시기본계획』.
- 염재호. (1994). 국가정책과 신제도주의. 『사회비평』, 11: 10-33.
- 이기철. (1995). 넘비현상과 관련된 분쟁론자들의 의식구조 분석. 『국토계획』, 30(6): 241-258.
- 이만형. (1995). 지방자치단체와 관련된 집단갈등. 『토지연구』, 9: 45-62.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모. 『한국행정학보』, 33(4): 211-224.
- 이시중. (1994). 시군통합 왜 이루어져야 하는가. 『지방행정』, 5월호.
- 이재하·홍순완. (1992). 『한국의 시장』. 서울: 민음사.
- 임석희. (1995). 『공간조직원점에서 본 한국행정구역의 개편방향』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 지상현. (2000). 『행정구역개편으로 인한 갈등유형과 특성 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 최양부·윤원근. (1993). 도농통합적 시군 행정구역 설정방안. 『지방행정연구』, 8(2): 87-104.

- 최창호. (1981). 『지방행정구역론』. 서울: 법문사.
- 춘천MBC. (2005). 『시군통합 10년간의 문제와 과제』. 기획뉴스시리즈.
- 하연섭. (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 하태수. (2001). 제도변화의 형태. 『행정논총』, 39(3): 113-137.
- 한국행정구역총람편찬회. 『한국행정구역총람』 각 년도(1988-1996).
- 홍준현. (1997). 『지방행정계층 조정과 행정구역개편 방안』. 한국행정연구원.
- 한국일보 1994.1.15. 충북일보 2005.1.3. 무안신문 2005.1.14. kinds 기사검색자료(검색어-시군통합).
- Ashford, D. E. (1992). *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ Press.
- Bazerman, M. H. and M. A. Neale. (1983). Heuristics in Negotiation. In Bazerman, M. H. and Lewicki, R(eds). *Negotiating in Organizations*. Sage Publications Beverly Hills.
- Boyne, G. A. (1992). Local Government Structure and Performance. *Public Administration*, 70(Autumn).
- Campbell, John. L. and Ovek, Pedersen. (1996). Theories of Institutional Change in the Postcommunist Context. In Campbell, J. L. and O. Pedersen(eds). *Legacies of Change*. N.Y: Aldine de Gruyter.
- Christeller, W. (1966). *Central Place in Southern Germany*. Englewood Cliffs. N.J: Prentice-Hall.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis*. N.Y: Harper Books.
- Gray, B. and A. Donnellon. (1989). *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Pennsylvania University Press.
- Kahneman, D. and A. Tversky. (1981). The Framing of Decision and the Psychology of Choice. *Science*, 211: 453-458.
- Knill, Christoph. and A. Lenschow. (2001). Seek and Ye Shall Find! Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 34(2): 187-215.
- Krasner, S. D. (1984). Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Lewicki, R. and Saunders, D. and J. Minton. (2001). *Essentials of Negotiation*(2nd). McGraw-Hill Irwin.

- Millsbaugh, A. C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*. Washington D. C. Brookings Inc.
- North, D. C. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Orren, K. and S. Skowronek. (1996). Institutions and Intercurrence. In Shapiro, I. and Hardin, R(eds). *Political Order*. N.Y: New York Univ Press.
- Pinkley, R. L. (1990). Dimensions of Conflict Frame: Disputants' Interpretations of Conflict. *Journal of Applied Psychology*, 75: 117-126.
- Putnam, L. and M. Holmer. (1992). Framing and Reframing. In Putnam, L. and Roloff, M(eds). *Communication and Negotiation*. Newberry Park N.J: Sage.
- Sheppard, B. H. and Blumenfeld, J. and Minton, J. and E. Hyder. (1994). Informal Conflict Intervention. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 7(1): 53-72.
- Skowronek, Stephen. (1982). *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Snow, D. A. and R. D. Benford. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In Aldon, D. Morris. and Carol(eds). *Frontiers of Social Movement Theory*. Yale Univ Press.
- Steinmo, S. and Thelen, K. and F. Longstreth. (1992). *Structuring Politics*. Cambridge.
- Thelen, Kathleen. (2003). How Institutions Evolve. In Mahoney, J. and Rueschemeyer(eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. N.Y: Cambridge Univ Press.
- Tiebout, C. M. (1972). A Pure Theory of Local Expenditures. In Edel, M. and Rothenberg, J(eds). *Readings in Urban Economics*. MacMillian Publishing Co.