

## 5.16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 행위자 중심적 접근

— 정책 아이디어(ideas)의 개념 적용을 중심으로 —

주 경 일\*

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 기존연구 및 이론적 배경 검토
- III. 5.16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 실증 분석
- IV. 결론 및 연구의 함의

본 연구는 1960년대 초반 5.16군정기에 추진된 지방행정구역의 대대적인 개편현상을 정책 아이디어의 시각을 통해 실증 분석함으로써 아이디어의 개념적 정교화에 기여하고 신제도주의 각 분파 간 보완, 수렴을 통한 제도분석 도구의 발전적 통합의 최근 추세에도 부응하고자 하였다. 이러한 노력은 정책연구의 질적 향상은 물론 구역개편에 대한 사회적 논의의 폭을 확대시킴으로써 추후 이루어질 지방행정체제의 재구조화에도 도움이 될 수 있을 것이다. 분석 결과, 5.16군정기의 지방행정체제 개편은 전란 이후 심화된 지역생활권의 불합리성과 정권의 과제인 경제개발을 위한 행정체제 정비의 필요성, 그리고 군사정변의 정당성 확보 등 당시의 상황적 맥락 속에서 실현되었다. 그러나 이러한 구조적 상황 속에서 정책행위자로서 군인집단은 정책 아이디어를 통해 군정의 재정적 한계와 국토계획에 대한 경험 부족, 그리고 일부 정치인들의 반대와 같은 제도적 제약요인을 극복하면서 전국적 규모의 지방행정구역 재편 프로젝트를 실행에 옮길 수 있었다. 즉, 기술가적 성향이 강한 군인집단은 행정관리 및 기획에 대한 지식기반을 바탕으로 중앙 및 지방행정구역의 능률적 재편 필요성을 인식하였고 이를 배경으로 불합리한 행정구역문제의 해결을 위한 구체적인 프로젝트 계획을 마련할 수 있었다. 또 이를 원활히 추진하기 위해서 공공 및

\* 고려대 정부학연구소 연구교수

정책대상집단의 핵심가치에 부합하는 정당화 및 수사적 설득 전략을 활용하기도 하였다. 따라서 1960년대 초반 이루어진 구역개편의 정책결과는 당시의 상황과 제도적 구조 하에서 우리나라 역사상 새롭게 등장한 주요 행위자의 인지, 규범적 차원의 정책 아이디어에 의해 이루어졌다고 할 수 있다. 다만, 이러한 정책의 미시적 과정이 정책을 둘러싼 다양한 구조적 맥락과의 상호 작용 속에서 진행된다는 사실 속에서 이들 이질적 요인들의 상호 변증법적 메카니즘을 파악할 수 있는 정책 및 제도분석의 통합적 분석틀이 필요함을 알 수 있었다.

□ 주제어: 정책 아이디어, 행정구역개편, 정책 패러다임, 틀짓기 행위

## I. 서론

우리나라의 지방행정구역(local administrative area)은 지방자치제도의 공백기에 해당하는 1960년대와 1970년대 초반 박정희 군사정권에 의해, 그리고 지방자치제도가 부활한 이후인 1990년대 중반 문민정부에 의해 대대적인 재조직화가 이루어진 바 있다. 이러한 가운데 최근 정치권에서는 기존의 도를 폐지하고 현행 시, 군, 구를 통폐합하여 1개의 특별시와 인구 100만 명 이하의 광역자치단체 60여 개로 재편하는 안을 내놓고 구역개편 공론화에 박차를 가하고 있다. 또 이를 위해 앞으로 매달 여야정 협의회를 열어 구체적 방안을 협의하고 국회차원의 특위도 구성, 활동에 들어감으로써 2010년 지방선거 이전에 구역개편을 이루겠다는 의지를 천명한 상태이다(경인일보, 2005.4.28일자). 따라서 앞으로의 구역개편과정에서 발현될 사회적 비용을 줄이기 위해서라도 행정구역개편 문제에 대한 다차원적 분석과 사전 검토가 필요한 시점이라고 생각한다.

이러한 현실적 필요성과 아울러 대규모 구역재편으로서는 우리나라 정부수립 이후 최초로 단행된 5.16군정기의 구역개편은 이후의 선례로 작용했을 뿐 아니라 문민정부 시기 이루어진 시군통합개편에 비해 그 관심의 정도가 크지 않았다는 소재의 희소성을 생각할 때 연구대상으로서의 가치가 높다고 하겠다. 또한 정변의 주체세력을 중심으로 추진된 구역개편 현상을 설명하는데 있어서도 단순한 역사적 관점 보다는 역사적 신제도주의(historical institutionalism)의 시각을 차용한다면 정책결과에 대한 주요 행위자 및 제도의 영향관계를 각각의 상황적 맥락 속에서 이해할 수 있게 됨으로써 정책현상의 역동적 과정을 보다 체계적으로 파악할 수 있게 될 것이다. 특히, 거시적 현상에 대한 미시적 분석틀(micro-foundations) 부재라는 역사적 신제도주의가 안고 있는 근본적 결함을 보완하기 위해 최근

사용되고 있는 정책 아이디어(policy ideas) 개념은 특정 상황 아래에서의 구조적 제약요인과 인간의 구체적 선택행위 사이의 변증법적 상호작용을 규명할 수 있게 하여 특정 제도의 변화과정<sup>1)</sup>에 대한 통합적 설명력을 제고시킨다는 점에서 그 유용성이 크다.

따라서 본 연구에서는 1960년대 초반 5.16군정기에 추진된 지방행정구역의 대대적인 개편현상을 정책 아이디어의 시각을 통해 실증 분석함으로써 아이디어의 개념적 정교화에 기여하고 신제도주의 각 분과 간 보완, 수렴을 통한 제도분석 도구의 발전적 통합이라는 최근 추세에도 부응하고자 한다. 이러한 노력은 정책연구 방법론의 질적 향상은 물론 구역개편에 대한 사회적 논의의 폭을 확대시킴으로써 가까운 장래에 이루어질 지방행정체제의 재구조화에도 도움이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 이러한 의도 아래 다음과 같은 기본적인 연구 질문을 제기하고자 한다. 우리나라 정부수립 이후 최초로 이루어진 지방행정체제의 대규모 개편에는 어떠한 상황적 맥락이 작용하였는가? 이러한 정책추진과정에서 당시 주요 행위자로서 정변의 주체세력은 어떠한 지식기반 하에서 어떠한 로드맵을 가지고 있었으며, 국민 혹은 정책대상집단에 대한 정책 정당화 논리와 그 방식은 무엇이었는가? 이러한 분석 결과를 통해 신제도주의 이론의 발전에 있어 어떠한 함의를 줄 수 있으며, 또 추후 지방행정체제 개편에 있어 정책추진집단에게는 어떤 실천적 전략지침을 제공할 수 있겠는가?

## II. 기존연구 및 이론적 배경 검토

### 1. 기존연구 정리

본 연구의 이론적 접근방식과 관련된 기존 연구로서 신제도주의, 특히 역사적 제도주의에 대한 연구는 Krasner(1984)와 Ikenberry(1988)를 비롯해 많은 연구들이 양산되어 이를 일일이 열거하기는 어렵다. 따라서 이하에서는 역사적 신제도주의의 거시적 구조 편향성을 보정하기 위해 그간 학계에서 경주된 노력의 결과물과 이들 중 하나로서 정책 아이디어에 대

1) 본 연구의 대상인 지방행정구역은 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. 따라서 역사적 신제도주의에서 말하는 일반적인 제도의 개념에 따른다면 행정구역도 하나의 제도가 될 수 있다. 역사적 제도주의에서도 인지과정에서 당연한 것으로 수용하는 규칙, 습관, 일상적 처리과정 등으로서 개인의 가치나 이해와는 상관없이 그 행위에 영향을 미치는 보다 거시적으로 추상화된 모든 실체를 제도로 규정하고 있기 때문이다(염재호, 1994).

한 선행연구들을 정리함으로써 기존연구 검토를 대신하고자 한다.

초기 역사적 신제도주의는 특정 정책결과 및 제도변화를 설명하는데 있어 그 동인으로서 외부적 혹은 구조적 변수에 초점을 두었다. 이에 따라 행위자나 해당 제도 자체가 제도변화의 주요 영향요인으로 작용할 수 있는 가능성이 축소 혹은 무시되어 온 것이 사실이다. 즉, 제도의 지속성과 안정성을 설명하는 유용한 도구로서 기능했지만 새롭고 혁신적인 정책이 어떻게 채택되어 제도변화가 이루어지는가에 대한 물음에는 적절한 답을 제공하지 못했다는 것이다. 이러한 역사적 제도주의의 구조적 결함에 대한 지금까지의 극복 노력은 주로 사회구성주의와 신제도주의의 한 분파인 사회학적 제도주의의 인지, 문화적 접근법(cognitive-cultural approach)의 보완을 통해 이루어져왔다. 다시 말해, 사회현상의 동질성과 이질성을 설명하는데 있어 사회구성주의가 강조하는 신념이나 인식, 그리고 정체성 등 제도외적인 행위자 요인(agency)을 정책현상의 설명변수로 유인함으로써 역사적 신제도주의가 가지는 구조결정론을 보완하고 제도변화에 대한 전체적 설명력을 제고시키려는 시도들이 존재한다는 것이다.

예로서, Cox(2001)는 네덜란드, 덴마크, 독일 3개국을 중심으로 한 정책변화의 여부 및 속도에 대한 비교연구에서 권력구조를 비롯해 기타 제도적 요인으로 설명이 어려운 정책현상의 차이를 주요 행위자집단의 신념과 대중인식 등 관념적 요인(ideational factor)을 통해 설명하려고 한다(김선혁, 2004: 269재인용).<sup>2)</sup> 또한, 사회구성주의의 보완적 활용 가능성을 언급한 김선혁(2004)과 구조, 행위자, 제도의 통합접근을 주장한 김윤권(2005), 그리고 지방행정구역의 변화과정을 상황적 맥락과 인지프레임의 통합적 시각으로 분석한 연구 등이 이에 해당한다. 김선혁(2004)은 정책이 제도에 의해 자동적으로 결정되는 것이 아니라 신념, 사상과 같은 관념적 요인들과 상호 작용하는 것이며, 이에 따라 정책변화에 대한 총체적 설명력을 높이기 위해서는 객관적인 제도와 더불어 정책추진자의 신념과 여론 주도층의 인식과 담론 등 상호주관적인 요소의 고려가 필요함을 주장하였고(김선혁, 2004: 270), 김윤권(2005)은 제도변화의 촉발기제로서의 구조와 제도적 제약, 그리고 이념혁신 등 행위자 요인을 계층적으로 나누고 이들 간의 연계적 설명방식을 통해 역사적 신제도주의의 구조 편향성을 보완하고자 하였다.

이러한 가운데, 행위자 개인의 구체적 선택행위에 대한 이해를 높이고 제도결정론의 단점

2) 이러한 가운데 연구소재인 지방행정구역에 대해서는 최근 국가간 비교연구가 집중하고 있는 실정이다. 대표적으로 Meligrana et al(2004)은 미국, 캐나다, 이스라엘, 중국, 남아프리카 등 대륙별 구역개편 사례들을 체계적으로 정리하면서 각국의 구역개편 정책추진에 대해 상황적 동기요인과 함께 주요 행위자와 추진절차를 비교분석한 후 관련 문제점들을 갈파하면서 구역개편 추진방법상의 개선점들을 설득력 있게 제시하고 있다.

을 극복하기 위한 새로운 시도로서 Hall & Taylor(1998)는 “정책 아이디어(policy ideas)”의 개념에 주목한 바 있다. 이들은 행위자의 선호와 상황에 대한 정의 변화는 새로운 아이디어에 접함으로써 가능하며, 세계관이나 규범적 신념 등을 의미하는 행위자의 아이디어를 통해 특정 상황에서의 구체적 선택행위나 전략들을 이해할 수 있다고 한다(Hall & Taylor, 1998; Blyth, 1997). 이러한 생각에 바탕을 두고 1990년대 이후 정책현상에 대한 아이디어의 영향관계를 분석한 연구들은 거시경제정책이나 국제관계, 그리고 사회복지정책을 주요 소재로 하여 이루어지고 있는데(Haas, 1992; Evans et al, 1985 등), 이들 저작들은 정당과 노조, 그리고 지식 엘리트로부터 투입 받는 정도에 따라 정책결정에 대한 아이디어의 영향력 정도가 좌우된다는 사실을 강조하고 있다. 또 이러한 정책 아이디어가 소위 로드맵(road maps)의 형태로 행위자의 구체적 행위를 억제하기보다는 촉진하는 방향으로 작용할 수 있다는 사실도 실증<sup>3)</sup>함으로써 정책행위자가 특정 문제의 해결을 위해 왜 고유한 행동방식을 선택하는지도 이해할 수 있게 하였다.

이러 사회학적 제도주의의 인지구조와 문화의 개념을 아이디어로 설정한 Dobbin(1994)은 19세기 미국과 영국, 프랑스에서 추진된 철도사업의 양태가 상이하게 귀결된 배경을 각국의 정치문화 및 아이디어에서 찾고 있는데, 그는 아이디어를 실체에 대한 공유된 개념화(shared conception of reality) 및 제도화된 의미체계(institutionalized meaning systems)로 상징함으로써 일종의 문화적 측면에서 아이디어를 규정하고 있다. 이외에 Jacobsen(1994), Goldstein & Keohane(1993), Jamieson(1996), Campbell(1998), Berman(2001), 그리고 Blyth(2002) 등 다수 저작들이 아이디어의 개념을 명확화하려고 하거나 이를 통해 정책현상의 다양한 양태를 이해, 설명하려고 시도하고 있다.

## 2. 실증분석을 위한 정책 아이디어(policy ideas)의 조작적 개념화

### 1) 아이디어 개념의 재정립 필요성

정책 아이디어는 특정 정책현상과 제도변화에 대한 설명논리의 보수성을 보정하기 위해 최근 역사적 신제도주의에서 차용하고 있는 개념이다. 역사적 제도주의는 그 유용성에도 불구하고 실재하는 제도변화의 능동성과 경로형성(path-shaping)을 규명할 수 있는 분석틀

3) Goldstein(1993)은 정책행위자가 경제성장을 유도하고 무역불균형을 해소하며, 인플레이션을 줄이기 위해 사용하는 일종의 사고 지침으로서 특정의 경제 이론을 사용함을 주장하고 이를 통해 정책결과를 더 적절하게 이해할 수 있음을 주장한다.

의 부재로 행위자 역량(agency)에 의한 의도적인 제도변혁에 대해 명확한 설명논리를 구비하지 못함으로써 완결된 방법론(methodology)이 아닌 하나의 접근시각(approach)에 불과하다는 폄하 또한 존재한다. 이에 대해 Hall & Taylor(1998)는 인간의 세계관이나 신념 체계 등 비공식적 요소에 주목하는 사회학적 신제도주의가 주로 사용하고 있는 인지적 개념으로서 아이디어를 도입하여 행위자의 구체적 선택행위와 이에 따른 능동적 제도변화를 설명하려는 새로운 경향이 등장하였다(Goldstein & Keohane, 1993; Blyth, 1997 등).<sup>4)</sup>

이러한 경향 속에 아이디어는 특정 상황에 놓인 행위자의 선택행위를 제약하거나 기회를 제공하는 역할을 하는 개념으로 자리 잡아 가고 있으나 정책 로드맵(policy road map), 프로젝트(project), 프레임(frame), 이데올로기(ideology) 등으로 개념상 혼용이 이루어지고 있다. 특히, 아이디어의 제도변화에 대한 효과가 반복적이고 지속적일 때 명명되는 이데올로기와의 구분이 명확하지 않는데 이데올로기가 행위자에 의해 특정 영역과 관계를 넘어서 광범위하게 활용되는 것에 비해 아이디어는 영역 제한적 성격이 강하다는 차이점이 존재한다. 그러나 이외의 기타 개념들은 연구사례에 따라 혼용되고 있는 실정이어서 특히 실증연구에 있어서는 개념의 구체화 내지 유형화가 필요하다고 하겠다. 더구나 이들 개념을 차용하고 있는 역사적 신제도주의 연구의 상당수(Thelen & Steinmo, 1992; Casey, 1998)가 아이디어를 광의의 제도로 규정지음으로써 오히려 정책현상에 대한 제도 고유의 설명력을 저하시키는 결과를 초래하고 있다<sup>5)</sup>. 따라서 제도적 맥락을 고려하되 정책추진과정에 대한 아이디어의 영향관계에 보다 초점을 두는 실증연구를 통해 제도와 아이디어의 개념적 차별화와 엄밀성을 제고시킬 필요가 있는 것이다. 또한 이러한 아이디어 중심의 행위자 접근이 설득력을 얻는다면 가시적인 정책 프로그램이나 이를 전략적으로 공중에 제시하기 위한 틀짓기 행위(framing activity)에 대한 정책 처방이 가능해져 역사적 신제도주의의 제도결정론과 보수성의 한계를 극복하는데 기여할 수 있을 것이다.

결국, 역사적 신제도주의에서 지금까지 논의되어 온 아이디어는 어디까지나 정책 아이디어가 제도적 맥락과의 복합적 상호작용 속에서 어떻게 행위자의 구체적 선택범위를 한정하고

4) 물론 이러한 역사적 제도주의 제도결정론을 보정하기 위해 Immergut(1998: 5-30)처럼 제도와 행위자의 상호관계 부각을 주장하거나 전술한 바와 같이 다양한 노력들이 전개되었는데 제도적 역동성(institutional dynamism)의 개념도 이에 해당한다(Thelen & Steinmo, 1992).

5) 이러한 가운데 Campbell(1998)은 미국의 거시경제정책 기조의 변화 즉, 공급중심의 경제정책(supply-side economics)과 산업적 경제정책(industrial policy) 간의 변화관계를 정책 아이디어를 통해 실증 분석하고 있는데, 이를 통해 미국의 1970, 80년대 초의 거시정책기조가 당시 집권엘리트의 아이디어에 의해 결정되었음을 논증하면서 아이디어의 구체적 개념화도 동시에 꾀하고 있다는 점에서 그 의의를 평가할 수 있다.

규범적 제약조건으로 작동하는가에 대한 논의가 주류를 이루고 있어(Jacobsen, 1994) 특히 인지적 측면에서 아이디어의 순수 효과(net effect)를 심층적으로 다룬 저작은 그리 많지 않다<sup>6)</sup>. 다만 역사적 제도주의에서 아이디어를 다룬 저작들은 아이디어가 실제로 어떻게 사회규범과 가치에 부합되도록 제시되어야 하는가에 대한 구체적 논의보다는 행위자의 선택행위에 제약요인으로 작용하는 가치문제에 초점을 둬으로써 다소 규범적 측면에 치우친 경향이 강하다(Hall, 1993: 294-295; Weir, 1992: 169-170). 반면, 사회학적 제도주의의 저작들은 아이디어의 제시전략 등 규범적 요소보다는 행위자의 제도화된 도식과 지식기반(knowledge base)에 초점을 두고 이들 행위자의 인지구조가 정책문제의 대안선택에 어떻게 작용하는지에 관심을 둔다(Scott, 2001; DiMaggio & Powell, 1991; Dobbin, 1994; Meyer, 1997; Campbell, 1998: 378). 이들은 공통적으로 주요 행위자집단이 당연시하는 실체인식이나 제도화된 의미체계, 그리고 집단적 이해구조와 같은 인지구조(cognitive structure)가 각국의 정책결과상의 차이를 설명해준다는 점을 강조한다. 따라서 이들은 아이디어의 인지적 속성을 강조하면서도 행위자 선택행위의 제약요소로 작용하는 인지구조 뿐 아니라 선택행위의 정당성 제고를 통해 문제의 해결책을 적극적으로 생각해 내도록 하는 아이디어의 동기화 요소를 아울러 강조한다고 하겠다.

이와 같은 논의를 종합해 볼 때 실제로 정책현상을 분석하기 위해서는 정책 아이디어에 대한 개념적 재정립이 절실하다고 할 수 있다. 특정 정책의 변화와 상이한 결과를 총체적으로 이해하기 위해서는 아이디어의 내용 자체에 해당하는 사회문제에 대한 정책 아이디어의 알고리즘은 물론이고 이에 대한 인지적 배경과 특정 아이디어를 어떤 설득논리를 가지고 청중의 기호에 대응하였는가에 대한 전방위적 이해가 전제되어야 하기 때문이다. 따라서 정책추진과정에 대한 실증분석을 위해서는 아이디어 개념의 외연적 확대가 불가피하다고 생각한다. 이에 따라 행위자가 정책행위의 구체적 과정을 도식화할 수 있도록 하는 정책지침으로서의 내용물을 의미하는 아이디어의 핵심적 개념 이외에 이러한 아이디어의 인지적 배경과 설득대상인 청중 및 이들에 대한 정당화 전략을 포괄할 수 있는 아이디어 개념의 확대 및 조작화가 요구된다. 이러한 생각 아래 실제 아이디어의 내용을 지칭하는 정책 프로젝트(core concept)의 개념화 작업을 선행한 후 이의 추진과정을 이해하는데 필요한 요소로서 아이디어의 배경과 제시전략, 그리고 그 대상으로서의 정책대상집단을 지칭하는 각 개념들(periphery concept)을 새롭게 설정해 보기로 하겠다.

6) Weir & Skocpol(1985)의 경우만 해도 스웨덴과 영국, 그리고 미국의 상이한 유형의 경제정책을 선택한 이유를 아이디어에서 찾고는 있으나 제도적 맥락의 영향 정도를 더 중요하게 다루고 있다. 다만 Goldstein(1993) 등에서처럼 불확실성이 높은 상황 아래에서 아이디어의 우월적 영향관계를 주장한 경우가 존재할 뿐이다.

## 2) 정책 아이디어 및 그 추진과정 이해를 위한 각 개념 설정<sup>7)</sup>

### (1) 아이디어의 핵심 개념-정책 프로젝트(policy project)

먼저, 1차적인 아이디어의 내용으로서 정책 프로젝트(policy project)는 주요 행위자가 당면한 정책문제에 대해 효과적인 해결안을 고안하는 것을 돕는다. 이러한 아이디어는 주로 전문적이고 기술적인 특성을 가지는데 행위자로 하여금 정책행위과정의 구체적인 흐름과 이에 따른 문제해결의 인과관계를 명확히 이해하도록 하는 로드맵이나 정책 브리핑자료를 통해 파악 가능하다<sup>8)</sup>(Weir, 1992). 따라서 정책 패러다임에 기초하여 창안된 아이디어 내용으로서의 프로젝트는 행위자의 정책추진을 촉진하는 역할을 하게 되며, 정책논변과정에서 가시적으로 노출되는 이론(theory-in-use)으로서 행위자의 가치나 규범보다는 정책문제에 대한 인과관계 추론의 차원과 관련된 개념이 된다(Campbell, 1998: 385; Sartre, 1968: 91). 결국, 내용적 구성의 측면에서 볼 때 정책 프로젝트는 정책 및 제도변화의 명분으로서 해당 문제의 명확화, 제도변화에 대한 현실적인 사회적 수요의 존재, 그리고 현행 제도의 비효율성 등의 내용을 담게 된다. 또 프로젝트에서 제시된 해결안이 어떤 인과관계를 통해 문제해결에 이르게 되는지를 설명하기 위해 역사적 통계수치나 편익내용 등이 활용된 구체적인 로드맵이 포함되는 것이 보통이다(Colomy & Rhoades, 1994).

### (2) 정책추진과정 이해를 위한 아이디어 주변 개념

#### ① 정책 패러다임(policy paradigm)

정책 프로젝트가 아이디어의 사전적 의미로서 정책논의과정의 전면(foreground)에 위치한 가시적인 개념이라면 패러다임은 정책논의의 배후(background)에 위치하여 잘 드러나지 않는 행위자의 기본 가정에 해당한다. 즉, 패러다임은 직면한 정책문제에 대한 대안 선택

7) 아이디어의 개념화와 각 관련개념의 규정 작업은 주로 Campbell(1998)과 Colomy(1998), 그리고 Lewicki et al(2003) 등에 따르기로 하며, 나머지 필요한 부분에 대해서는 기존의 신제도주의 저작들을 참고하기로 한다.

8) 이러한 정책 프로젝트는 기존 제도에 대한 질적 변화의 정도에 따라 정교한 프로젝트(elaborative project), 재구성 프로젝트(reconstructive project), 변혁적 프로젝트(totalizing project)로 구분되기도 한다. 정교한 프로젝트가 기존의 전통을 고수하면서 이루어지는 소폭 변화를 동반하는데 비해 재구성 프로젝트는 전혀 새로운 제도의 구축이 동반되는 근본적 개혁조치(fundamental reform)이며, 변혁적 프로젝트는 계급혁명이나 인종봉기와 같이 기존의 문화와 인습 등 인간의 생활조건을 새롭게 재형성하는 정책내용을 담고 있는 경우이다(Eisenstadt, 1978; Colomy, 1998: 276).

행위에 있어 행위자의 선택범위를 제약하는 인지적 가정(cognitive assumptions) 혹은 지식기반(knowledge base)을 총칭하는 아이디어의 배후 개념이다(Campbell, 1998: 385).<sup>9)</sup> 따라서 패러다임 역시 프로젝트와 마찬가지로 가치나 태도 등 규범적 속성보다는 인지적 측면이 강하게 부각되는데 이러한 패러다임 유형은 다양한 학문적 기초에서 각기 그 기원을 찾을 수 있으며, 이에 따라 정책담론(policy discourse)의 영역이 결정되는 등 정책 현상에 심대한 영향을 미친다(Block, 1990).

## ② 정책 프레임(policy framing)

이에 비해 정책 프레임, 소위 틀짓기 행위(framing activity)는 행위자가 정책대상집단의 핵심 가치나 태도에 부합하도록 다양한 수사적 전략<sup>10)</sup>을 구사함으로써 제시된 정책 프로젝트의 정당화를 돕는 상징적 활동이자 그 내용을 말한다(Campbell, 1998: 394). 각종 정책홍보자료 등을 통해 나타나는 이러한 틀짓기 행위는 정책대상집단의 정서와 입장을 어떻게 효과적으로 반영하는가(frame resonance)에 따라 정책결과에 대한 영향력이 결정되기 때문에 다분히 규범적이고 전략적 속성이 강할 수밖에 없다<sup>11)</sup>(Brint, 1994). 또한 틀짓기

9) 따라서 패러다임은 기능적 측면에서 볼 때 인간의 개념체계(conceptual systems)와 유사한 면이 있다. 개념체계 역시 인간의 사상이나 추론방식이 특정 방향으로 발현되게 하는 개념적 구조이자 감식체계의 기초로 작용하는 보다 근원적인 인지적 바탕(Rein & Schon, 1993)이기 때문이다.

10) 예를 들면, 틀짓기 행위에서는 다양한 상징(symbol)과 은유(action-oriented metaphor)를 사용하는 가운데 상대방의 비판에 대해 문제의 다른 핵심을 강조함으로써 정책구면을 전환하는 전략(diversionary strategy)이나 설득에 유리한 대표적인 사례를 힘주어 이야기하는 전략(representative anecdote strategy) 등을 사용하기도 한다.

11) 그렇기 때문에 상황을 정의하고 정보를 조직화하며, 무엇이 중요한지를 결정하는데 사용하는 인식과 사고의 구체적 내용물을 의미하는 “프레임(frame)”보다는(Lewicki et al, 2003) 자신의 주장을 상대방에게 설득하고 정당화시키기 위한 목적으로 이러한 프레임을 적극적으로 제시하고 활용하는 수사적 노력을 뜻하는 “틀짓기 행위(framing activity)” 개념(Klandermans, 1992; Kaufman & Smith, 1999: 3)이 아이디어의 전략적 측면을 이해하는데 더 적절한 용어가 될 것이다. 또한 틀짓기 행위는 상대방과의 상호작용을 전제하지 않는 정태적 개념으로서의 프레임과는 달리 상대방의 존재를 전제로 하고 일어나는 프레임에 대한 전략적 조작행위(the act of deliberately crafting a frames)인 까닭에 상대방과의 설득적 의사소통을 위해 다양한 상징과 은유 등이 활용되는 동태적 과정(dynamic processes)이지만 실제 정책과정에서는 상대방의 가치에 조응하기 위해 자신의 내재적 가치와는 상이한 내용의 틀짓기 행위도 이루어지게 된다. 이에 따라 앞서 고찰한 정책 패러다임에 부합하지 않는 내용의 틀짓기 행위도 종종 나타나게 되는 것이다.

행위는 항상 정책대상이나 공공을 대상으로 이들의 핵심적 가치와 견해에 호소하는 행위인 까닭에 행위자의 선택행위를 제약하는 기능을 하는 정책 패러다임이나 공공정서와는 달리 정책 프로젝트를 추동하는 촉진기능을 담당한다. 이에 따라 행위자는 청중과 정책대상집단에 대해서 추진 중인 정책 프로젝트를 효과적으로 설명하고 정당화시키기 위해 틀짓기 행위를 사용하게 되는데 그 내용은 일반적으로 당면 문제에 대한 진단과 처방 그리고 문제와 관련된 이해집단의 배역화로 요약될 수 있다(Mills, 1940; Berger & Luckman, 1967; Zurcher & Snow, 1981). 여기서 진단프레임(diagnostic frame)은 문제의 책임소재와 궁극적 원인에 대한 해석적 시각이며, 처방프레임(prognostic frame)은 문제해결을 위한 장, 단기적 해결안과 바람직한 미래의 청사진 제시를 내용으로 한다. 또 배역프레임(dramatis personae frame)은 문제해결의 주인공으로서 해결의 주체와 문제의 원인 제공자로서 적대적 상대방, 그리고 이러한 갈등구조 속에서의 희생자를 구분하여 제시함으로써 정책 프로젝트에 대한 청중의 이해를 촉진시키는 역할을 한다.

### ③ 공중의 인식(public sentiments)

정책현상 및 과정을 이해하기 위한 아이디어 주변 개념으로서 공공의 인식은 정책행위자의 틀짓기 행위에 대한 규범적 맥락으로 작용하여 행위자가 수립한 프로젝트의 제시방식과 범위를 제약하는 공공 혹은 정책대상집단의 기본적 정서 혹은 인식을 의미한다. 공공인식은 행위자가 규범적으로 정당하다고 생각하는 대안 혹은 대안제시의 내용을 결정하는 역할을 하며, 따라서 공공인식의 구체적인 실체 보다는 이에 대해 행위자가 어떻게 인식하고 있는가의 여부가 정책결과 및 제도변화에 보다 큰 영향을 미친다(Campbell, 1998: 385). 특히 정책현상은 그 유형 여부를 떠나서 정치, 사회적 진공 상태(sociological vacuum)에서 이루어지지 않기 때문에 행위자집단은 정책추진과정에서 공공에 만연된 사회적 정서나 국민감정을 하나의 규범적 정책 환경으로 인식하고 있는 것이 일반적이며(Friedland & Alford, 1991), 이러한 공공정서(potential supporter's typifications and recipes)에 조응하는 방식으로 정책 아이디어를 제시해야 한다(Meyer et al, 1987). 이렇듯, 공공정서는 정책 아이디어의 정치적 실현가능성에 대한 행위자의 주요 판단기준이 되기 때문에 정책 패러다임과는 달리 다분히 규범적이며 또한 행위자의 규범적 선택행위를 제약할 수 있다는 측면에서는 틀짓기 행위와는 달리 정책결정의 제약요소로 작용한다고 하겠다. 결국, 정책추진과정에 있어 공공정서는 여론조사 등을 통해서 일반적인 동향을 파악 가능하지만 강한 다원성을 띠고 있어 정확하게 그 실체를 규정짓기 어려운 가운데 세상의 작동원리와 특정 정책문제에 대해 공공에 폭넓게 공유된 기본 전제 및 가정(public assumption)이라고 할 수 있다(Kingdon, 1984; campbell, 1998: 392). 이상의 각 개념들을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 1> 정책 아이디어(policy ideas)로서 프로젝트 및 그 주변 개념의 조작적 정의

기본 속성 각 개념의 차원	정책논변과정에서 표출되는(foreground) 개념 및 행위	정책논변과정에서 드러나지 않는(background) 기본 인식 및 가정
인지적 차원 (cognitive dimensions)	<정책 프로젝트(policy project)> 행위자가 정책행위의 구체적인 과정을 도식화할 수 있도록 안내하는 정책지침으로서의 아이디어 내용	<정책 패러다임(policy paradigm)> 다양한 정책대안 중에서 정책 행위자가 특정 대 안을 선택하도록 만드는 인지적 전제 및 가정
규범적 차원 (normative dimensions)	<정책 틀짓기 행위(framing activity)> 행위자가 정책 프로젝트 및 대안을 공공 혹은 정책대상집단에 설명하고 그 정당성을 설득하기 위해 사용하는 수사적 전략 행위	<공공인식 및 정서(public sentiments)> 정책 행위자의 틀짓기 행위에 규범적 맥락으로 작용하는 공공 혹은 정책대상집단의 기본 인식 및 가정

자료: Campbell, 1998: 385 재구성. 단, 정책 프로젝트는 아이디어의 핵심 개념이며, 나머지는 정책추진의 내부과정을 이해하기 위해 도입된 정책 아이디어의 유사 혹은 주변적 개념임.

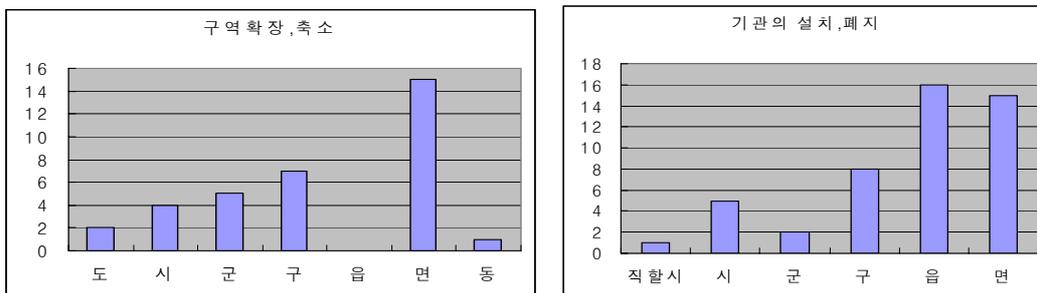
이하에서는 1960년대 초반 5.16군사정변 직후 정변의 주체세력에 의해 우리나라 정부수립 이후 최초로 단행된 바 있는 지방행정체제의 개편추진과정을 실증적으로 분석하되 제도 혹은 상황적 맥락 요인 보다는 아이디어의 활용 주체로서 당시의 정책 행위자집단에 보다 초점을 두어 논의를 전개하기로 한다. 본 사례는 우리나라 정부수립 이후 전국적 규모로 단행된 최초의 구역개편으로서 단순한 구역조정과 편입 이외에 새로이 5개구와 10개면이 설치되고 전국적으로 25개 이상의 읍면이 통폐합<sup>12)</sup>되는 등 우리나라 지방행정체제에 있어 적지 않은 변화를 수반하였다. 또 본 사례가 1990년대 시군통합 등에 비해 아직 소개되지 않은 사례로서 이후 단행된 크고 작은 구역개편 정책과정에 대한 비교 기준이 될 수 있다는 측면에서 사례 발굴의 의미를 가진다. 그러나 무엇보다 본 사례가 정부수립 이후 우리 역사상 처음으로 나타난 공간정책의 변화 사례로서 아이디어의 역할이 크게 작용했을 가능성이 크며, 동시에 혁명적 상황에서 제도적 제약요인 보다 행위자의 의지나 사상, 이념 등 본 연구의 관심사인 비공식적 행위자 요인이 부각되었을 가능성도 높다는 이유에서 선정되었다.

12) 이는 단순한 경계조정, 규모재편과는 달리 인접지역의 지위가 대등하거나 상이한 복수의 구역을 하나로 묶어 관할조직과 행정권을 통합하는 방식이기 때문에 복수의 합병 주체간 다양한 법률, 재산관계를 변화시킨다. 또 합병된 지자체는 통합된 관할구역에 속하는 시설, 채권, 채무와 각종 행정처분 등도 승계하게 되며, 조직과 인력, 예산상 변화는 물론이고 구역의 지리, 공간적 통합과 지역주민들의 통합을 통해 상당한 변화를 초래한다.

### Ⅲ. 5.16군정기 지방행정체제 개편과정에 대한 실증 분석

#### 1. 1960년대 초반 당시의 상황적 맥락

우리나라의 지방행정체제는 근대 이후 성립된 기본적인 틀을 바탕으로 부분적인 변화가 이어져왔다. 특히, 행정구역의 변화과정에서 1950년대 이승만 정권기는 불가피한 경우를 제외하고 큰 변화가 없었던 시기이며, 이후 1960, 70년대는 각각 5.16군정기와 유신정권 초기 광범위한 구역변화가 이루어진 바 있는데 1960년대 들어와 지방행정체제에 있어 눈에 띄는 변화가 5.16군정기 동안 나타난다. 즉, 1960년대에 접어들면서 우리나라는 지방행정체제상 두 차례의 큰 변화가 나타났는데, 4.19혁명 이후 출범한 제2공화국에서는 1960년 11월 법률 제563호로 전문 67조의 지방자치법제의 개정을 단행하여 시읍면장 직선제가 환원됨과 아울러 우리나라 자치사상 최초로 민선도지사와 서울특별시장의 출현을 보게 되었다(내무부·한국지방행정연구원, 1987). 그러나 이 시기는 정부의 지도력이 약화되고 사회적 통제기능 또한 무기력한 상황에서 실질적인 지방자치제도도 정착되지 못한 가운데 1961년 5.16정변을 맞이하게 되었다.



자료: 내무부·한국지방행정연구원(1987); 한국지방행정연구원(1998)

<그림 1> 1960년대 지방행정구역 변화내용 및 특징<sup>13)</sup>

13) 1960년대 구역변화 내용은 내무부·한국지방행정연구원(1987)과 한국지방행정연구원(1998)을 바탕으로 재구성한 지방행정구역 변천내용을 기초로 만들어진 것이다. 또 설치·폐지, 구역확장·축소는 횟수에 따르지 않고 개수에 따랐다(예: 부산시 구설치(1회), 00구, 00구설치(0회)).

5.16 직후 정변의 주체세력은 지자체를 중단시키고 국회를 해산시키면서 국가재건최고회의라는 초헌법적 기구를 성립시켰는데 이는 정치, 행정과정의 통합을 기초로 통제위주의 통치체제를 구축하려는 의도였다. 군사정변 당시는 이전 민주당 정권의 자유방임적 태도에 기인한 데모만능주의와 사회질서의 혼란이 심화되어 보다 강력한 행정기능이 요구되었고 이에 행정기능의 정비와 역할 강화는 필수적이었다. 이러한 상황에서 정변의 주체들은 1950년대 전란 이후 대대적인 정비가 없어 불합리했던 지방행정체제의 정비를 서둘러 행정기능의 효율을 높이고자 하였다. 이렇게 1960년대 초반 이루어진 구역개편 등 지방행정체제의 정비는 5.16이후 군정 3년 간 한국사회의 선진집단이던 군인세력이 낙후된 공무원 조직을 개혁하고 현대적 조직운영기법을 도입하면서 실현되었다고 할 수 있으며, 군사정변 이후 권력을 급속하게 획득한 초기를 지나 기존 관료제를 재편하는 과정에서 일종의 권력 안정화 과정의 일환으로 나타난 결과물의 하나라는 해석도 가능하다.

한편 사회, 경제적 맥락에서 보면 5.16 직후인 1960년대 초반은 0에서 29세까지 청, 유소년의 비중이 전 인구의 68%가 되어 인구사회학적 측면에서 청년층이 사회의 다수세력을 구성하였다. 더구나 이들은 기성세대에 비해 비교적 잘 교육되었다는 점에서 차별성을 가지고 있었다<sup>14)</sup>. 그러나 군사정변 이후에도 한국사회의 물질 기반은 매우 취약했을 뿐 아니라 거의 유일한 출구였던 관료제로의 편입 역시 일부 군인들을 제외하고는 제한적이었기 때문에 교육과 입직을 통해 사회지배층으로 편입하고자 했던 청년층의 기대는 현실적 좌절에 부딪히게 되었다. 이에 따라 교육을 받은 청년층을 중심으로 한 당시의 사회는 그 정당성을 의심하면서도 정변세력의 사회개조를 긍정적으로 수용하는 한편 보다 적극적인 사회변화를 암암리에 요구하는 분위기를 형성했다.

이러한 상황에서 1960년대에 들어서는 인구증가와 도시화 현상이 심화되어 종전 생활권 변화가 급격하게 이루어짐으로써 기존 생활권과 행정구역간 괴리를 보정해야 한다는 사회요구가 거세지기 시작하였다. 6.25전쟁 이후 종전까지 1.4후퇴와 함께 200만 명의 북한동포 중 상당수가 남한과 서울로 몰려들어 인구증가 경향이 나타났고 이러한 지속적 월남현상으로 60년대 초반까지 국내 인구가동 분포는 매우 불규칙하게 나타났다(신영애, 1992: 18-35). 따라서 1950대 이후 지속된 인구증가와 도시집중이라는 사회적 특성이 누적되어 1960년대에 이르러서는 전후 인구의 피난, 수복과 월남한 피난민의 재정착과정에서 도시, 농촌 할 것 없이 기존의 생활권과 정주체계가 변화됨으로써 이에 대한 대대적 정비작업이 요구되고 있었다.

또한, 경제적 측면에서 1960년대 초반 우리나라는 독립이후 경제문제가 가장 심각하게 대

14) 1961년 당시 20-29세까지 연령층에서 대학교육을 받은 사람(혹은 재학생)은 233,956명으로 40-49세의 32,489명의 7배반, 50-59세의 11,170명의 20배 이상에 이르렀다(이한빈, 1968: 160-161).

두되었던 시기였으며 뉴스위크지는 대한민국 국민 2,200만의 경제상태는 전후 최악의 상태였다고 전했다(뉴스위크, 1961.4.3일자). 또 경제구조상 제3차 산업이 제1차 산업에 비해 큰 비중을 차지하고 있었는데 그 원인은 농촌에서 축출된 노동력이 도시에서 자본부족으로 인해 취업기회를 얻지 못한 채 도시에 눌러 앉아 반 실업상태에 놓이게 된 것에 있었다. 이러한 상황에서 군인정권은 경제개발의 절실함과 이를 위한 발전관리체제 정비의 필요성을 인식하고 지방행정기능의 재구조화를 통해 당시의 사회요구를 수용하고자 하였다.

이렇게 5.16군사정변 이후 군정은 국가재건최고회의라는 초헌법적인 입법 및 통치기관을 통해 새로운 국가, 사회질서를 구축하면서 당시의 상황적 맥락에 따라 중앙과 지방의 행정체제도 새로운 질서로의 재편을 도모하였다. 5.16 이후 권력을 획득한 군정은 기존의 권력구조가 급격히 변화되어 정책선택의 자율성이 담보된 상황에서 행정구역개편을 단행하였으며, 이는 행정능률 제고를 통한 경제개발의 기치를 내세워 부족한 정권의 정당성을 만회하고자 하는 다분히 전략적인 선택 과정이었다. 그러나 이러한 통치 및 행정구조에 대한 정책적 선택에 있어서는 경제발전의 필요성과 도시화 등 당시의 상황적 맥락이 하나의 영향요인으로 작용한 것이 사실이지만 이와 더불어 서구의 관리지식으로 무장한 개혁적 성향의 행위자집단이 등장하여 새로운 정책 아이디어를 효과적으로 활용했다는 사실을 비롯해 당시 행위자집단의 요인도 중요하게 작용하였다고 생각된다. 이러한 생각 아래 다음에서는 당시 지방행정체제 개편과정을 행위자 중심으로 보다 심도 있게 검토해 보기로 한다.

## 2. 정책 아이디어 및 관련 개념을 통한 5.16군정기 구역개편과정 분석

### 1) 행정구역개편 프로젝트(project)

5.16 이후 군사혁명위원회는 포고 제4호를 통해 지방의회를 해산시키고 포고 제8호를 통해서 읍면에서는 군수, 시에서는 도지사, 서울특별시와 도에서는 내무부장관의 승인을 얻어 모든 행정집행이 이루어지도록 하였다. 이와 함께 국가재건비상조치법(제20조)에 의해 도와 서울특별시 및 인구 15만 이상 시의 시장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고 기타 지자체의 장은 도지사가 임명토록 하여 민의를 반영한 지자체의 실시는 요원해졌다. 또 1961년 9월 공포된 지방자치에관한임시조치법도 군자치제를 규정하고 의회의 의결사항에 대해 도와 특별시의 경우 내무부장관, 시군은 도지사 승인을 얻어 시행하도록 하고 읍면장은 군수 임명을 규정한 바 있다. 이렇게 자치에 대한 주민통제 부재 및 단체장 임명제로 부분적 자주재정권 이외 자치기능은 공백기에 들어가게 되었다(조재섭, 2002).

이러한 가운데 군사정부는 정변 직후인 1961년 행정구역개편에 대한 기본방침을 다음과 같이 공표하고 8월부터 전국적인 실태조사에 착수하였다(내무부 지방국, 1962: 38). 첫째, 자치단체 규모의 적정화<sup>15)</sup> 둘째, 정치적 구역변경 시정 셋째, 주민의 생활불편 제거 넷째, 지방소도시 육성 다섯째, 소요경비의 절약 여섯째, 구역개편시기 선택의 적정화<sup>16)</sup>. 이러한 방침에 따라 1961년 12월 31일까지 구역실태조사와 의견수렴을 완료한 후 각령 제229호로 내무부에 『중앙행정구역정리심의회』를, 서울특별시와 도에 『지방행정구역정리심의회』를 각각 설치하는 한편 조사된 자료와 각도지사의 건의(지방행정구역정리심의회 의결)를 거쳐 국가재건최고회의(내무위원회)의 토의를 통해 최종안을 확정하였다. 이렇게 만들어진 개편안은 국가재건최고회의에서 법률로 확정·공포(1962년 11월 21일자)되어 1963년 1월 1일부터 시행하였다(내무부 지방국, 1962: 34-46).

군사정변 이후 통치구조 정비사업의 일환으로 추진되었던 이와 같은 구역개편 프로젝트는 현대와 같이 적극적인 홍보나 공청회 등이 동반되지는 않았으나 개편안이 확정된 직후 내무부 지방국을 중심으로 개편안의 내용과 개편동기, 그리고 구체화 과정이 정책홍보자료 형태로 정리되어 라디오 등을 통해 공공에 제공되었으며, 개편안이 확정되기까지 추진집단 내부의 논의과정에서도 차트를 이용한 브리핑 방식<sup>17)</sup>을 통해 비교적 간결한 토의진행을 도왔다(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4; 국가재건최고회의 회의록, 1962).

한편, 정변 이후 국제적 지지를 유도해야 할 긴급한 상황에서 군인집단이 이러한 구역개편 프로젝트를 추진하게 된 인지적 근거는 추진의 실무를 담당한 내무부가 발표한 다음의 프로젝트 배경 설명을 통해 추론할 수 있다.

“이번 정부에서 시행하는 전국적 구역개편은 지역사회의 균형발전과 주민복지 향상을 위한 것이다. 또 무엇보다 지방자치의 새로운 시작을 의미하는 역사적 작업이 아닐 수 없다. 현재의 지방행정구조는 이것이 창제된 이후 생활권 등의 변화에 맞게 변화가 이루어지지 못해 행정현실이나 국민생활에 비추어 다대한 결함을 안고 있다. 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 행정구역은 1914년 군면의 개편을 단행한 것을 제외하고 조선시대의 것을

15) 이는 대도시 구역의 확장 및 정비, 재정적으로 취약한 소규모 군의 폐합 등의 구체적 내용을 담고 있다.

16) 여기서 개편 시기에 대한 문제를 거론한 것은 다음해 대선을 염두에 두고 제기된 것이라고 보아야 한다. 대규모 구역개편이 민심동요를 통해 대선에 악영향을 미칠지도 모른다는 생각에서 개편추진을 서두른 것이라는 견해가 존재하기 때문이다(김보현·김용래, 1987).

17) 이는 서구식 근대교육을 받은 군인집단이 군사정변 직후 대거 관료제 내부로 편입되면서 나타난 업무 관리 기술적 측면에서의 대표적 변화에 해당한다(조석준, 1968: 14). 이렇게 도입, 만연된 브리핑 방식이나 사무 간소화, 서식 재분류, 그리고 참모제 등은 당시 추진된 다양한 프로젝트에 대한 조직 내외적 이해도를 제고시키는데 일정한 역할을 하였다.

답습하고 있어 국민생활에 비추어 결함이 많다. 둘째, 경상남·북도, 전라남도 및 경기도는 광역행정구역으로 적합하지만 보완적 행정구역으로는 너무 광대하며, 반대로 충청북도는 광역행정구역으로는 너무 협소하다. 셋째, 군의 경우 자치단체로 된 오늘날에 있어 지나치게 구역이 넓다.<sup>18)</sup> 넷째, 시·군·읍·면의 사무소 위치가 주민편의, 물자배분, 조세징수, 지도에 부적합한 곳이 많다. 다섯째, 중심도시와 그 주변지역은 지역적 기능이 의존적이므로 도시권의 지역적 확대에 의한 도시권역 정비의 필요가 절실하다. 여섯째, 보완적 행정의 필요성이 없는 대도시의 중앙에서 직할할 필요가 절실하다. 일곱째, 행정구역의 광합은 당해 자치단체의 재정적 빈부를 결정하게 되는데 현재의 구역은 불균형한 곳이 많다. 여덟째, 구정권시 정치적 이유로 비도시적 농촌을 도시에 편입시킨 곳이 있어 이를 시정할 필요가 있다. 이에 따라 1963년 1월 1일부터 다음을 내용으로 하는 행정구역개편을 시행한다(내무행정, 1962; 국가재건최고회의 회의록, 1962참조 재구성).”

5.16 이후 기존 권력구조가 급격히 변화되어 정책선택의 자율성이 커진 상황에서 통치구조의 재정비 방안을 생각하던 군인집단은 위와 같은 문제점을 인식하였고 이에 대한 개선이 경제개발에 필수적인 행정능률을 담보하고 부족한 정권의 정당성을 만회할 수 있는 대안이 될 수 있다는 생각을 하였을 것이다. 더구나 외국 사례들을 비추어 볼 때 혁명 직후 통치구조 안정화를 위한 방안의 하나로 지방행정구조 개혁이 일반적으로 추진된 점을 익히 알고 있던 군인집단에게 구역개편의 대안은 설득력을 얻을 수 있었다는 것이다<sup>19)</sup>(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4). 이러한 인식적 배경에서 1963년 1월 1일부터 시행된 구역개편 프로젝트의 구체적 내용은 다음과 같다(내무행정, 1962: 39-43).

- ① 서울특별시의 도시권 확대: 경기도의 일부 구역(7개면)을 편입하여 종전에 남산을 중심으로 8km이던 반경을 15km로 확대하였다.
- ② 도구역의 조정: 전라북도 금산군을 충청남도에 강원도 울진군을 경상북도에 소속시켰다.
- ③ 부산시의 정부직할화: 부산시를 경상남도에서 분리하여 정부직할시로 승격시키고 그 도시권을 확장하였다(동래군의 일부를 편입).
- ④ 구정권시 정치적으로 부당하게 도시에 편입된 농촌지구를 원상태로 시정하였다(대구시와 광주시의 비도시적 농촌지구를 원상회복시킴).

18) 당시 군지역은 인구나 면적, 그리고 재정면에서 격심한 차이를 보이고 있었고 군의 평균규모는 인구가 15만명, 면적이 715.6km로서 상당히 비대하여 적정화가 절실한 형편이었다. 또 읍면의 경우도 최소인구 1000명에 최대인구 15,000명으로 상당한 편차를 보이고 있었다.

19) 이러한 이유 외에도 서구로부터 이식되고 일군의 행정학자로부터 전수 받은 군인집단의 행정관리 지식 및 이들의 기술가적(technocrat) 성향은 지방구조 정비의 대안을 선택하도록 만들었다. 이와 관련된 군인집단의 정책 패러다임에 대해서는 후술한다.

- ⑤ 군의 폐치·분합: 시·읍·면 구역의 일부를 조정하였다.
- ⑥ 읍의 시 승격: 의정부·천안·안동·속초읍을 시로 승격시켰다.
- ⑦ 면의 읍 승격: 1960년 12월 1일 현재로 인구 2만 이상이 되는 54개면 가운데 도시 형태를 갖춘 13개 면을 읍으로 승격시켰다.
- ⑧ 면의 폐치·분합: 10개의 면을 설치하고 25개 읍·면을 통폐합하였다.
- ⑨ 대도시 구제 실시: 대도시에 5개의 구를 설치하였다.
- ⑩ 수복지구 및 그 인접행정구역을 임시로 확정하였다.

다만, 이상의 정책 프로젝트가 실현되기까지 내무부나 국가재건최고회의 등 정책추진집단 내부에서 구역개편 문제를 놓고 이견이 없었던 것은 아니다. 최초 성안되었던 개편안이 일부 도의 분할 및 산업도의 신설과 도구역 개편, 10만 내외의 인구기준에 의한 군의 재획정 등을 내용으로 하는 것이었음에도 불구하고 위와 같은 개편안으로 확정된 이면에는 중앙행정구역 심의회와 국가재건최고회의 내무위원회 소속 일부 인사들의 개편반대 논리가 작용하였던 것이다. 즉, 이들은 첫째, 민심의 혼란 둘째, 행정의 지속적 공백 셋째, 청사 신축과 이전에 따른 막대한 비용지출 등을 이유로 들어 원안을 반대하였다(김보현·김용래, 1987; 국가재건최고회의 회의록, 1962).

“당시 국가재건최고회의의 본래 의도는 지방행정체제를 군대의 편제로 바꾸는 것이었다. 즉, 행정구역을 사단, 연대, 대대, 중대, 소대처럼 재편하고 산업발전을 위한 도를 만드는 등 새로운 것이었다. 그러나 당시 내무부 심의위원들이 대선을 앞두고 민심의 동요를 우려하여 반대 입장을 표명했던 것으로 안다(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4).”

그러나 구역개편을 통해 추후 통치의 편의를 도모할 수 있음은 물론 경제발전을 최대 목표로 하는 정권의 이미지를 부각시킬 수 있으며, 동시에 자치제도 중단 이후 이에 대한 새로운 기초를 놓은 정권이라는 대응도 가능할 것이라는 추진집단 내부의 주장이 대세를 이루어 결국 군인실세들은 전국적인 수준의 개편안을 최종 선택하게 되었다.

## 2) 프로젝트 추진집단의 정책 패러다임(policy paradigm)

5.16정변 직후 기존 관료제를 재편하는 과정에서 군인집단이 위와 같은 구역개편 프로젝트를 결정하게 된 배경을 이해하기 위해서는 이들의 인지적 배경으로 작용했던 지식기반의 내용과 세계관 등에 대한 기본 성향을 파악해야 한다. 구역개편을 일선에서 담당했던 내무부(장관: 육군소장 한신)와 구역개편의 심의, 의결기관이었던 국가재건최고회의 내무위원회 및 각급 구역정리심의위원회에 폭넓게 포진해 있던 당시 군인집단의 통치에 대한 기본 성향은 정변 이후 그들이 내세운 국정목표의 내용을 통해 잘 알 수 있다. 이들은 대내적으로 사회

기강확립, 반공체제강화, 국토통일을 위한 국력배양을, 대외적으로 국제협약준수와 민정이양을 당면 국정목표로 천명한 바 있다. 그런데 이러한 내용들을 보면 군인집단이 ‘무엇을 지향’하기보다 ‘어떻게 하겠다’에 치중하고 목표의 무형성(無形性) 보다는 유형성(有形性)이 두드러져 국정수행에 있어 수단가치적 성격이 강하였음을 알 수 있다(박동서, 1967). 다시 말해, 이들은 단순하고 구체적인 것을 선호하는 가운데 사상적으로도 보수적이기 보다 정치, 사회의 변화를 목표로 하는 기술가적(technocrat) 성향이 강했다고 할 수 있다. 이러한 이들의 성향과 더불어 당시로서는 국내에서 가장 서구화, 근대화된 집단이었다는 사실이 지방구조의 전면적 재정비라는 실천적 프로젝트의 선택과 실행을 가능하게 했던 것이다.

즉, 당시 군인집단은 조직운영의 기술과 의사결정능력 등 합리적 관리기법 지식을 소유한 한국사회에서 가장 근대화된 집단이었다. 그 근거로서 한국군 장교단 약 6만 여명 가운데 약 10%가 도미 유학경험을 가지고 있었으며, 이 비율이 당시 외무부 공무원의 유학비율 보다 높았다<sup>20)</sup>는 점은 현대적 조직경영에 대한 군인집단의 경험을 알 수 있게 하며, (조갑제, 1999: 131). 군사정변 직후 농림부 장관의 특별보좌관으로 활약한 김기봉의 증언도 이를 뒷받침한다.

“저는 귀납법과 연역법을 군대에서 배웠습니다. 정보를 수집하여 적정(敵情)을 판단하는 과정은 귀납법입니다만 이것이 행정에 그대로 적용되었습니다. 또 하나의 정책을 세우고 그 목표를 달성해 가는 과정은 연역법인데 군의 작전계획 등 모든 계획이 이 연역법에서 나온 행정기법입니다. 당시 우리 군대는 민간인에 비해 미국의 군사행정기법을 전수받아 전쟁도 치르고 했기 때문에 군정에 참여해서도 보고서 작성 등을 포함하여 매우 합리적인 관리가 가능했습니다(조갑제, 1999: 177-178).”

또한 당시 행정관리와 기획이론 등으로 무장한 젊은 지식인들<sup>21)</sup>의 군정 참여도 정변 이후

20) 이러한 경향은 이후 심화되어 1970년대 초반까지 군인집단은 한국사회에서 가장 교육수준이 높은 집단 중 하나였다. 1953년부터 1966년까지 해외유학 선발시험을 통해 유학한 사람은 모두 7,398명으로 이중 6,368명이 미국으로 유학했지만 이들의 귀국비율은 6%에 지나지 않는 반면, 한국군 장교는 1950년대에만 무려 9천명이 미국의 각종 군사학교에 파견되어 교육을 받고 돌아왔다(한홍구, 2003: 274)

21) 이들은 정변 직후 군인들과 함께 각종 개혁조치에 대한 아이디어를 제공하고 이를 실행에 옮기는데 있어 중추적 역할을 담당함으로써 “지식공동체(epistemic community)(Haas, 1992: 2)”로서 자리매김한 바 있다. 1961년 소위 10.2행정개혁을 비롯해 1963년 1월 시행된 행정구역 정비, 그리고 이후 경제개발계획에 이르기까지 이들은 군정의 통치구조 정비작업에서 하나의 연결망을 형성하면서 군인들에게 다양한 행정이론과 지식을 제공하였다. 행정구역 프로젝트에 참여했던 김안제, 김수학, 박문옥, 이상규 등과 경제개발계획의 입안 등에 참여한 김성범, 백용찬, 정소영 등 당시 젊은 학자들이 이에 해당한다.

중앙과 지방을 구분할 것 없이 행정구조의 대개편을 가시화하는데 일조하였다. 이들은 주로 서구에서 공부를 마치고 돌아온 학자들로서 효율행정을 실현하기 위한 방법론과 이념 등을 군인들에게 제공하였는데 대부분 국가재건최고회의 자문위원이나 행정기관의 실행위원으로 일하였다. 군인집단은 이들 젊은 학자들을 부패하지 않고 가장 객관적인 시각을 가진 집단으로 간주하고 이들의 제안을 폭넓게 채택하였다(조석준, 1968: 222). 특히, 자신들의 성향에 부합하였기 때문이기도 하지만 기획 및 관리 개념의 습득은 일련의 행정개혁 조치들을 추동하는 이론적 유인이 되었는데 군인들은 미국 유학을 마치고 돌아온 장교들이나 미군의 관리지침서를 번역하는 방법을 통해서 기획관리의 개념을 익혀나갔다(조석준, 1968: 228).

이러한 개념을 바탕으로 군사정권은 우선 중앙 수준에서 1961년 7월 총무처에 행정관리국을 설치하여 지속적 제도개선을 도모했으며 이어 10월 2일에는 정부조직법을 개선, 소위 “10.2 행정개혁”을 통한 행정기구의 대개편을 단행하였다. 이는 군사정변 직후 행정관리적 관점에서 취해진 정부조직개편 작업으로서 통제기능의 제도화, 기획과 집행기능의 분리, 기획조정과 평가기관의 설치 등을 목표로 이루어졌다<sup>22)</sup>. 이후에도 군사정권은 행정조직에 대한 4차례의 부분개편을 단행하였는데, 1961년 8월 이후 각부 장관실에 부처 기획조정관실이 창설된 것에 이어 서울특별시와 각 도에도 확대 설치되는 등 기획제도가 전면 도입되었으며, 내각사무처(총무처)에도 행정관리국이 설치되어 행정의 효율화를 기하였다.

지방행정구조의 측면에서 볼 때 이러한 기획관리제도의 확산은 당시 정권이 지방행정체제를 관주도적으로 개편하도록 하는 유인으로 작용하였다고 보이며, 이와 함께 일군의 학자들에게서 습득한 체계분석법(systems analysis)은 문제의 명확화, 조사와 분류, 그리고 해석 및 평가로 이어지는 사고의 과학화를 가능하게 함(김안제, 1973: 56-57)으로써 구역개편 프로젝트에 대한 대내외적 선택 가능성을 제고시켜 주었다. 그러나 이러한 지식적 배경과 더불어 지방행정체제에 대한 군인집단의 기본 인식도 행정구역정비를 추진하게 만든 동인으로 작용하였다. 군인집단은 정변 이후 “군사혁명백서”를 통해 자신들의 우월성을 공표하면서 조직에 대한 능률적 편제 능력을 앞세운 바 있으며(조선일보, 1961.7.5일자), 특히 1961년 9월 공포된 “지방자치에관한임시조치법”에서는 이들의 지방행정체제에 대한 시각이 잘 나타난다.

즉, 동법 제1호는 “지방행정을 능률화하고 정상화함으로써 자치행정의 건전한 토대를 마련함”을 분명히 밝히고 있어 자치행정의 민주성 보다 행정능률이 우선함을 천명하고 있다. 이것은 제1, 2공화국의 지방자치법 제1조가 “본법은 지방행정을 국가 감시 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다”고 밝혀 지방자치의 민주화를 강조한 것과 대비되며<sup>23)</sup>, 이는 지방행정체제에 대한 계획적 재편과 함께 이후 지방체제의 정

22) 이에 대한 자세한 경위와 내용은 조석준, 1968: 95-120 참조.

비 방향이 행정능률에 모아질 것임을 예단케 한다. 또 1960년대 초반 박정희 의장의 신년사나 회견 내용에서도 정국안정과 행정능률 확보의 필요성을 거듭 강조하고 있는 것으로 보아 군인세력의 실천, 능률 지향적 체제인식이 구역개편의 유인으로 작용하였음을 알 수 있게 한다. 따라서 당시 군인세력은 민주화의 명분 아래 조직화되지 못한 기존의 행정체제로는 앞으로 통치의 편의를 도모하기 어려움은 물론 국민의 제일 요구조건인 경제개발도 성취하기 어렵다고 판단하여 민심의 동요 등 현실적 제약요인에도 불구하고 정변 직후 국가 및 지방체제에 대한 대대적인 정비작업에 착수한 것으로 보인다(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4).

### 3) 프로젝트에 대한 틀짓기 행위(framing activity) 분석

당시 구역개편 프로젝트의 추진은 기타 정책 프로젝트와 마찬가지로 사회적 공백상태에서 이루어지지는 않았다. 물론 공공인식과 정서가 현대와 같이 생생하게 노정되지는 않았다 할지라도 군인정권의 일련의 통치행위에 촉각을 세우고 있는 국민들이 존재하였고 특히 일부 해당 지역주민과 정치인<sup>24)</sup>, 그리고 지역공무원들의 반발도 존재하였다. 이에 따라 프로젝트 추진집단은 일선의 책임을 맡은 내무부와 각 지자체를 중심으로 구역개편에 대한 정당화 작업을 진행시킨 바 있다. 지역주민, 공무원, 지역정치인 등 각각의 대상에 따른 틀짓기 행위의 구체적인 내용을 체계적으로 규명하기는 어렵지만 당시 간행, 배포된 내무부 지방국의 홍보자료와 관련 인사들에 대한 인터뷰를 통해 일부 내용을 탐색해 볼 수 있다. 추진집단은 프로젝트 추진의 명분으로 주민편의와 지역균형발전 등을 틀짓기하였으나 가장 먼저 새로운 지방자치의 시작을 강조하였다(내무부 지방국, 1962: 34). 이는 해당 이해집단을 포함한 국민들에게 민주, 자치정권으로서 군정을 각인시키려는 전략적 의도라고 생각되며, 따라서 실제 이들의 내재적 가치와는 부합하지 않을 수 있다<sup>25)</sup>. 또 추진집단은 이렇게 자치를 전면에 내세우면서도 지금까지의 누적된 행정구역 문제에 대해 세부적인 진단과 이에 대한 해결안을

23) 4.19혁명 이후 들어선 민주당 정권에 의해서는 전란 이후 그 필요성이 더욱 증가했음에도 불구하고 별다른 지방행정체제 개편이 없었는데 그 이유를 시간상의 제약과 더불어 이론에 천착할 뿐 실천 지향적이지 못했던 당시 집권세력의 인 지적 성향에서 찾을 수도 있을 것이다.

24) 구역개편으로 자신의 정치적 기반에 타격을 입게 될 정치인들의 반발이 존재하였다. 특히 1960년대 초반 이후 군자치제가 정착되면서 군수가 된 후 국회의원에 진출하려는 인사들이 많았기 때문에 이들에 의한 조직적 반대가 개편을 제약한 측면이 있었다(전경북도지사 인터뷰, 2005.2.4). 5.16 이후 군정은 지방자치제도를 중단시키면서 기존 읍면을 군의 하부행정 조직으로 전환하고 군을 기초자치단체로 설정한 바 있다.

25) 실제로 진정한 의미의 지방자치제도가 실현된 것은 박정희 정권이 종료된 이후인 1990년대 들어와서이다.

동시에 틀짓기함으로써 진단프레임(diagnostic frame)과 처방프레임(prognostic frame)과의 논리적 연결을 통해 프로젝트의 필요성을 효과적으로 주장하였다. 예로서, 도구역 정비에 대해서도 지형적 조건으로 인한 생활권 변화를 구체적인 문제로 지적하면서 이어 이에 대한 해결안으로 도지역 정비 대안을 구체적으로 제시하는 방식을 취함으로써(내무부 지방국, 1962: 39-40) 공공에 대한 논리적 설득력을 확보하려고 하였다. 동시에 구역개편을 경제개발을 위한 전제조건으로 주장함으로써 당시 사회의 핵심 가치(core social value)<sup>26)</sup>에 조응하고자(frame resonance) 하였다.<sup>27)</sup>

“우리 지역에서는 반대가 좀 있었다. 장사에 대한 손해를 걱정해서였는데, 당시 직원들과 함께 이거해야 경제가 좋아진다고 하면 북 치고 팽과리 치고 하던 것을 좀 멈추곤 했었다(당시 아산지역 공무원 출신 인사 전화인터뷰, 2005.9.28).”

또한 추진집단은 구역개편 문제를 군인정권의 의도와 결부시켜 그 정당성에 의심을 표하는 일부 공무원과 주민들에 대해서는 경제개발의 필요성과 함께 이들에게 돌아갈 실질적인 이득을 강조함으로써 수사적 전환전략(diversionary strategy)을 활용하기도 하였다.

“개편에 반대하는 사람들은 군인들이 정치를 하기 때문에 믿을 수 없다는 이야기를 하기도 하였는데 그때는 예산배정이나 당장의 생활이 편리해지는 점 등 현실적인 이야기를 많이 하였던 것으로 기억한다(아산지역 공무원 출신 인사 전화인터뷰, 2005.9.28).”

“당시 단체장들은 지역주민과 관련되는 문제이기 때문에 관심이 많았다. 공무원들은 청사가 멀어진단든지 월급 문제 때문에 반대가 있었는데 예산 그러니까 지방교부세 보조를 강조하여 협조를 구할 수 있었다(전경북도지사 K씨 인터뷰, 2005.2.4).”

이와 함께 프로젝트의 속성상 역사적인 배경이나 구체적인 수치를 통해 제도의 불합리성을 강조하는 틀짓기 전략이 활용되었는데, 이러한 방식은 이후 1970년대 초반이나 1990년대 시군통합 당시에도 구사됨으로써 구역개편 프로젝트에 대한 틀짓기 행위에 있어 하나의 선례가 되었다. 군폐합 주장을 예로 들면 다음과 같다.

“현재 우리나라 군의 평균규모는 인구가 15만 명, 면적이 715.6km로서 상당히 비대하여 적정화가 절실하다. 반대로 금화군의 경우 3개 읍, 면에 인구 15,667명에 불과하고 휴전선

26) 1960년 12월 내각사무처가 조사한 바에 따르면 응답자의 70%이상이 개발독재 가능성에도 불구하고 국가경제개발을 정부가 가장 시급히 해결해야 할 과제로 꼽고 있었다(동아일보, 1960.12.28일자).

27) 이는 이후 1990년대 중반 추진된 시군통합 구역개편 당시 추진집단이 시군통합은 국가경쟁력 제고라는 상징적 틀짓기 전략을 효과적으로 구사함으로써 시군통합에 대한 기본적 공감대 형성을 유도한 것과 비교될 수 있다. 물론 시군통합의 경우와 같이 적극적인 틀짓기 행위는 이루어지지 않았으나 “경제개발”이라는 거국적 명분의 강조는 프로젝트 추진의 정당성을 공중에 각인시키기에는 큰 무리가 없었다.

에 인접하여 5개면은 주민이 입주하지 못하고 있어 재정이 빈곤하여 자립이 불가능한 실정이다. 이러한 이유로 자립능력이 없는 철원군과 금화군을 폐합함으로써 군행정의 효율을 도모하고...(내무부 지방국, 1962: 41).”

이렇듯, 추진집단의 틀짓기 행위는 그 내용에 있어 변화를 바라고 경제발전을 갈망하는 당시 공공의 정서(public sentiments)<sup>28)</sup>에 어느 정도 부합하고 있다고 할 수 있겠다. 또 수사적 전략에 있어서도 문제의 진단과 처방에 있어 논리적 일관성이 확보되어 있고 구체적 예시를 통해 공공의 이해를 도모한 점, 그리고 일부 반대인사들에 대해서는 개편에 따른 현실적인 손실보전을 강조함으로써 프로젝트의 정당성 제고에 일조하였다고 보인다. 다만, 이러한 틀짓기 행위가 언론매체 등 다양한 도구를 통해 체계적이고 적극적으로 이루어지지는 못함으로써 프로젝트 종료 이후 다시 개편 이전으로 환원되는 사례가 나타나기도 하였다.

#### 4) 정책대상집단 및 공공의 기본 정서(public sentiments)

틀짓기 행위의 규범적 맥락으로 작용하는 공공의 인식과 정서는 다원성이 강할 뿐 아니라 당시 여론조사기법의 미발달로 정확하게 파악하기는 어렵지만 구역정비 프로젝트에 대한 공공의 인식은 긍정적이었던 것으로 추측된다. 당시 사회의 다수를 차지하고 있던 청년층의 사회변화에 대한 희망이 엄존하였고 여기에 구역개편을 경제개발과 연결시킨 틀짓기 행위로 인해 군인정권과 정변에 대한 거부감보다는 체제정비에 따른 반사이익을 보다 강하게 인식하였을 것이기 때문이다. 여기에 1960년대에 들어서 심화된 인구증가와 도시화로 종전 생활권 변화가 급격하게 이루어짐으로써 기존 생활권과 행정구역간 괴리를 보정해야 한다는 사회적 인식도 존재하였다. 더욱이 당시 낙후된 경제상황을 회복시키기 위해 군정은 1962년을 1차년도로 한 경제개발계획을 지속적으로 실천해 나감으로써 경제부흥에 대한 강한 의욕을 나타냈고 대다수 국민들의 요구가 경제개발임을 인식하면서 군정은 시장체제의 적극적인 발전관리자로서의 국가체제를 만들기 위해 국가와 지방행정체제의 능률적 재편을 추진하였던 것이다. 따라서 당시 전체적인 공공정서는 프로젝트 추진의 제약요인으로 작용하였다기보다 추진집단의 틀짓기 행위와 조응함으로써 오히려 계획 추진의 촉진요인으로 작용한 측면이 강하

28) 1960년대 초반의 한국사회는 정변세력의 사회일소를 수용하고 보다 가시적인 변화를 희망하는 분위기였다. 이러한 당시 변화에 대한 사회적 요구는 1960년 4월 19일부터 제2공화국 집권기간 동안 총 데모 1,835회에 969,630명이 참가, 전체 학생수의 약 50%가 매일 3,876명씩 평균 7.3회의 데모에 참가하였던 사실에서 알 수 있으며, 5.16 이후 국가의 통제력이 빠르게 복원된 이후에도 가시적인 행동은 줄어들었지만 사회개혁과 경제발전에 대한 희구는 여전히 전하였다.

다.<sup>29)</sup> 다만, 구역개편과 이해관계가 얽힌 해당지역 주민이나 지역공무원, 그리고 정치인들은 각자의 이해에 따라 국지적으로 반대의사를 결집시킴으로써 추진집단의 대안선택 범위를 제약하고 추진집단으로 하여금 프로젝트 추진의 정치적 정당성(political legitimacy)을 고민하게 만들었다.

즉, 해당지역 주민들은 구역개편을 자신들의 터전이 바뀌는 문제로 인식하여 지속적인 반대의사를 보임으로써 1963년 1월 프로젝트 시행 이후에도 원래대로 환원되는 경우가 많았는데, 이로 인해 천안, 아산지역을 충청북도로 개편하려던 것이 무산된 예도 존재한다는 것이다(전경북도지사 인터뷰, 2005.2.4).

“그때 장사하는 사람들도 반대가 많았고 공무원들도 반대했었다. 다 돈 때문인데 장사 안 되고 봉급 안 나오고 자리 없어지니까 그랬던 것인데, 하도 안 된다고 하니깐 결국 포기하고 말았다(당시 천안지역 번영회 소속 인사 전화인터뷰, 2005.2.5).”

“주민들은 구역, 명칭개편을 지금까지 살아온 터전이 완전히 바뀌는 것으로 생각하였기 때문에 반대가 심했다. 60년대 초 한일회담데모를 전후하여 가장 큰 데모 중 하나가 이 구역개편에 대한 것이었다(전경북도지사 인터뷰, 2005.2.4).”

“자기 일터가 없어지는데 이 사람들이 가만히 있겠는가? 다른 동네로 가라고 하거나 아예 합치라고 하는 경우에는 지금처럼 마음껏 얘기할 수 있는 시대가 아니었는데도 북 두들기고 팽과리 치고 난리가 아니었다(당시 아산지역 공무원 출신 인사 인터뷰, 2005.2.5).”

이러한 당시의 국지적 인식들은 개편 프로젝트에서 실무를 담당했던 인사들을 통해 대부분 확인 가능하였다.

“지역주민들은 역사적 전통 때문에 반대하기도 했지만 많은 지역단체들이 사라지는 등 지역사회 활동무대가 축소되어 자신의 신분상승 기회가 줄어들기 때문에 거부감을 나타냈다. 또 공무원들은 조직개편에 따르는 신분불안과 개편 이후의 인재 등용상 차별 때문에 반대정서가 많았으며, 국회의원들도 자신의 지역구에 변화가 오는 경우가 있어 반대하는 예가 종종 있었다(당시 실무자 K씨 인터뷰, 2005.2.22).”

이와 같은 지역적 반발기류는 추진집단의 프로젝트 틀짓기 행위에도 영향을 미쳐 경제개발을 위한 상징적 프로젝트로서의 의미 부각을 비롯해 지역주민들의 생활상 편의 제고 등 단

29) 현재까지 정책추진에 대한 공공정서의 영향력에 대한 논의는 양분되어 있다. Campbell (1998)처럼 공공정서에 의해 행위자가 수동적으로 영향을 받으면서 정책추진의 규범적 제약 요인으로 작용한다는 주장과 행위자의 능동적 틀짓기 행위로 인해 전략적으로 공공정서가 조작 가능하여 오히려 정책의 추동요인으로 활용 가능하다는 주장(Nordlinger, 1981: 30)이 공존하고 있다는 것이다. 본 사례에서도 공공(public)의 조작개념에 따라 이러한 두 가지 주장이 모두 부합한다는 것을 알 수 있다.

기적 실리 및 지역발전 측면 제시 등 앞서 소개한 정당화 전략을 활용하도록 만들었다. 결국, 당시 공공정서에 대한 추진집단의 틀짓기 행위는 전체적인 공공의 인식에는 부분적으로 조응함으로써 프로젝트의 수행을 촉진시켰으나 지역적인 반대정서를 비롯한 구체적인 이해 주장에 대해서는 보다 능동적인 정당화 전략 구사가 이루어지지 못하여 프로젝트 시행 이후 애초의 상태로 환원되는 사례가 생기는 등 원만한 정책 종료는 성취되지 못하였다.<sup>30)</sup>

### 3. 논의의 종합

결국, 5.16군정기의 지방행정체제 개편은 거시적 차원에서 볼 때 전란 이후 심화된 지역 생활권의 불합리성과 정권의 당면과제인 경제개발을 위한 행정체제 정비의 필요성, 그리고 군사정변의 정당성 확보와 같은 당시의 상황적 맥락 속에서 실현되었다. 그러나 이러한 구조적 상황 속에서 정책행위자로서 군인집단은 군정의 재정적 한계와 국토계획에 대한 경험 부족, 그리고 일부 정치인들의 반대와 같은 제도적 제약요인을 극복하면서 전국적 규모의 지방 행정구역 재편 프로젝트를 실행에 옮길 수 있었다.

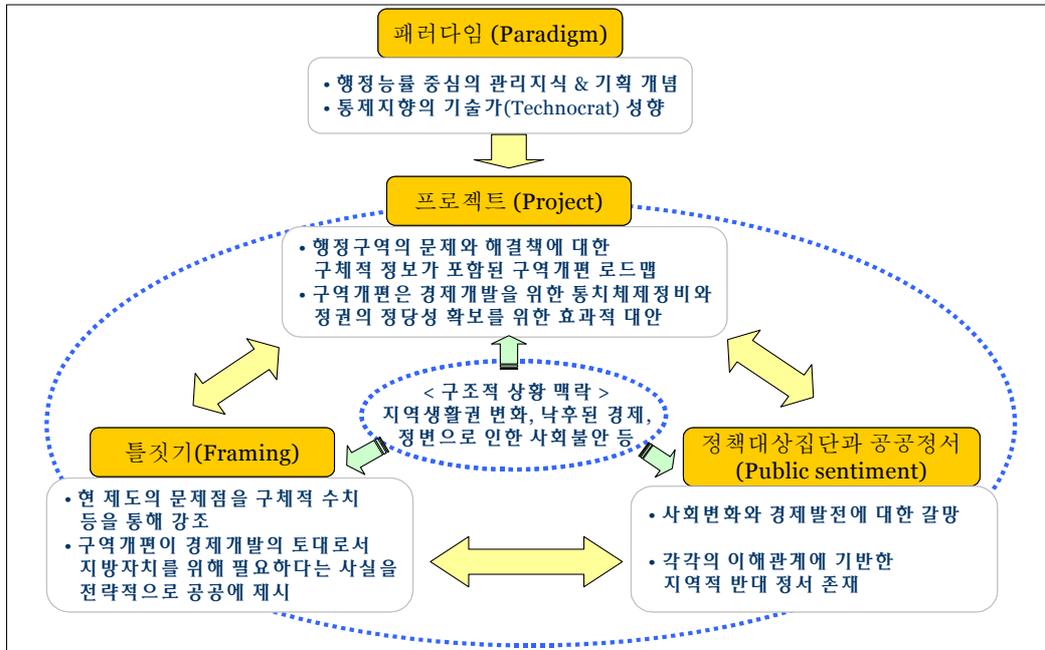
즉, 기술가적 성향이 강한 군인집단은 당시로서는 새로운 행정관리 및 기획에 대한 지식기반을 바탕으로 중앙 및 지방행정구역의 능률적 재편 필요성을 인식하였고 이를 배경으로 불합리한 행정구역 문제의 해결을 위한 논리적 도식과 1961년 8월부터 1963년 1월에 이르는 구체적인 아이디어 계획을 마련할 수 있었다. 또 이를 원활히 추진하기 위해서 비록 소극적이기는 하였으나 공공 및 정책대상집단의 핵심 가치에 부합하는 정당화 및 수사적 설득 전략을 활용하기도 하였다.

따라서 1960년대 초반 정부수립 이후 최초로 이루어진 대규모 구역개편의 정책결과와 이에 따른 구역제도의 발전제도 수정은 당시의 상황, 제도적 구조 하에서 우리나라 역사상 새롭게 등장한 주요 행위자의 정책 아이디어와 이에 대한 규범적 전략에 의해 이루어졌다고 할 수 있다. 다만, 이러한 정책의 내적 혹은 미시적 과정은 정책을 둘러싼 다양한 구조적 맥락과

30) 이러한 틀짓기 행위의 효과성이라는 측면에서 1990년대 시군통합 당시와 비교해 본다면, 두 사례 모두 각기 국가경쟁력과 경제발전이라는 국가적 과제를 구역개편 프로젝트와 상징적으로 연결(packaging; Rein & Schon, 1991)시킴으로써 거국적인 공공정서에는 어느 정도 호소하였으나 지역적이고 구체적인 주민정서에는 소극적이거나(1960년대) 효과적으로 대응하지 못함으로써(1990년대) 잠재적 갈등관리까지는 성공하지 못했다고 보여진다. 그러나 5.16군정기의 구역개편은 지역의 반발이 조직화되지 못하고 산발된 것에 비해 프로젝트 로드맵의 간결성 및 구체성, 그리고 당시 사회경제적 맥락에 민감한 프로젝트 정당화 작업의 존재로 인해 가시적인 정책 시행은 가능했던 것으로 판단된다.

의 상호 작용 속에서 진행된다는 사실 속에서 이들 이질적 요인들의 상호 변증법적 메카니즘을 체계적으로 파악할 수 있는 정책 및 제도분석의 통합적 분석틀이 필요함을 알 수 있었다.

또한 정책 아이디어로서 개편 프로젝트는 이를 정책대상집단에 정당화하기 위해 다양한 수사적 전략을 통해 제시되어 일정한 효과를 얻는 한편 당시의 상황적 배경을 반영한 이러한 틀짓기 행위가 공공의 정서를 우호적으로 전환시킨 측면도 존재한다. 그러나 한편으로는 당시의 틀짓기는 공공의 정서와 구조적 맥락을 일정 부분 반영한 측면도 존재하여 그 영향관계에 있어 각각의 정책요소들은 이중적 관계 아래 놓여 있다고 할 수 있다. 따라서 정책 아이디어와 이의 제시전략, 그리고 그 대상으로서의 공공정서는 모두 당시의 상황적 맥락에 영향을 받으면서도 서로 유기적으로 연계되어 구역개편이라는 정책현상으로 귀결되었다는 사실도 알 수 있었다. 다음은 이상의 논의를 그림으로 정리해 본 것이다.



주: 아이디어 내용으로서 정책 프로젝트와 틀짓기 행위가 구역개편 추진을 촉진한 요인이라고 한다면 정책행위자의 패러다임은 프로젝트 결정의 제약요인으로 작용하였다. 또 공공의 정서는 개편결정을 촉진한 반면 해당 지역의 인식과 정서는 틀짓기 행위의 규범적 제약요인으로 볼 수 있다.

<그림 2> 정책 아이디어 개념을 통해서 본 5.16군정기의 지방행정구역 개편

#### IV. 결론 및 연구의 함의

지금까지 논의된 1963년 1월 시행된 지방행정구역 개편은 정부수립 이후 전국적 규모로는 최초로 우리나라 정부에 의해 단행된 정책 프로젝트로서의 의미를 가진다. 이는 이전 정권에 의해 이루어진 구역개편의 선례가 없는 가운데 새로운 성향의 행위자집단이 등장하면서 시행되었다는 측면에서 이전에 제도화된 지방통치구조와 직, 간접적으로 관련된 다양한 구조적 맥락 이외에 또 다른 요인이 정책결과에 중요하게 작용했을 것이라는 추론을 가능하게 한다. 이러한 가운데 정책현상을 설명하는 종전의 유용한 분석틀로서 역사적 신제도주의는 세계관이나 신념, 가치 등 인지 문화적 요인들까지 제도의 개념에 포함시킴으로써 정책과 제도 변화 현상에 대한 제도의 순수한 영향력 규명에 있어 커다란 취약점을 노정해 왔다. 따라서 이러한 이론적 결함을 보완하고자 본 연구에서는 협의의 제도 이외의 비공식적 요인으로서 행위자의 구체적 선택과정을 비교적 명쾌하게 설명함으로써 정책과정 내부의 역동성을 조명해 볼 수 있는 정책 아이디어(policy ideas)의 개념에 주목하였다. 이는 제도적 맥락의 변화를 가지고 설명하기 어려웠던 정책 및 제도변화과정을 행위자가 보유하고 활용한 새로운 아이디어를 통해서 보다 잘 분석해 낼 수 있다는 주장에 근거한 것이었다. 이러한 생각 아래 5.16군정기 구역개편과정을 고찰한 결과 당시의 구조적 상황요인 이외에도 정변의 주체세력 등 행위자집단의 아이디어가 새로운 정책결과 실현에 영향을 미쳤음을 알 수 있었으며, 이를 통해 정책 아이디어의 개념적 확대 및 정교화와 구조적 맥락에 대한 통합적 고려가 이루어질 경우 정책현상에 대한 설명력을 배가시킬 수 있다는 사실도 알 수 있었다.

본 연구는 이러한 사실 발견과 함께 추후 전개될 다양한 실증분석의 엄밀성 개선을 위한 아이디어 개념의 재정립에도 일조할 수 있었다. 즉, 아이디어의 주변 개념으로서의 프레임(frame)은 보다 동태적이고 전략적 개념인 틀짓기(framing activity)로의 개념 조정이 필요하며, 이에 대한 규범적 대상으로서 공공정서(public sentiments)의 개념도 프로젝트의 직접적인 상대방으로서의 정책대상집단과 틀짓기 행위의 거시적 환경으로서 존재하는 일반 청중으로 구분되어야 한다. 실증 분석 결과, 공공정서 자체가 정책추진의 제약요인으로서 획일적으로 작용하는 것이 아니라 때로는 정책결정을 추동하는 규범적 계기로도 작동할 수 있기 때문이다. 또 이렇게 정책대상집단이 별도로 구분되어야 하는 이유는 이들에 대한 설득적 행위 여부가 실제 정책결정과 추진에 있어서 보다 중요하기 때문이다. 결국, 본 연구에서 이루어진 실제 정책사례에 대한 아이디어의 시론적 적용 시도를 통해 보수화 경향이 누적, 심화되어 온 역사적 신제도주의의 이론적 발전 방향에 조그만 단초를 제공할 수 있었다고 생각한다.

이러한 이론적 의의 이외에 앞으로 단행될 구역개편에 대한 몇 가지 실천적 함의도 찾을 수 있었는데 아이디어의 핵심으로서 프로젝트 내용과 그 전략적 측면인 틀짓기 행위를 중심으로 정리해 보면 다음과 같다. 우선, 정책 프로젝트는 논리적이면서도 간결한 형태로 구성될 필요가 있다. 정책의 최종 결정자 및 정책대상집단의 이해도를 제고시키기 때문이다. 또 이러한 프로젝트를 틀짓기하는데 있어서는 보다 적극적이고 체계적인 설계가 필요하다. 특히 구체적인 수치와 다양한 예증을 통해 프로젝트를 정확히 알리는 것도 필요하지만 정치적 정당성 확보를 위해서는 공공의 핵심정서를 정확히 파악한 후 이에 부합하는 내용의 틀짓기 전략 구사가 전제되어야 할 것이다. 공공의 경제개발 열망에 부응하여 이를 구역개편과 상징적으로 연결시킨 군정의 틀짓기 전략이 정책집단과의 설득적 의사소통을 가능하게 하여 정책추진을 촉진시킨 것으로 드러났기 때문이다. 또 정책대상집단의 단기적 욕구에 대한 이해를 바탕으로 이들에게 돌아갈 실질적인 이득을 강조하는 전환전략의 사용도 유효한 것으로 나타나 정책추진집단은 구역개편시 예산 보조 등 가시적인 노력과 더불어 이를 적극적으로 강조할 필요가 있다.

결국, 정책현상에 대한 본 연구의 행위자 중심적 접근은 정책현상에 대한 새로운 이해를 가능하게 하면서도 정책추진시 행위자가 참고할 만한 실천적 전략지침까지 제시할 수 있었다는 점에서는 의의가 있었다. 그러나 아직 정교화 단계에 있는 정책 아이디어의 개념을 실증 연구에 적용하는 과정에서 분석의 단순화 등의 문제점이 드러나 추후 행위자 요인과 거시적 상황요인 상호간에, 그리고 각각의 정책요소 상호간에 나타나는 동태적 상호작용을 효과적으로 설명할 수 있는 보다 세련된 분석틀이 필요함을 알 수 있었다. 이와 더불어 그동안 발굴되지 않은 사례를 다루다 보니 인터뷰 및 2차 자료에 대한 의존도가 높아 일부 자의적 해석이 이루어진 점 등도 본 연구의 한계가 될 것이다.

## 【참고문헌】

- 김보현·김용래. (1987). 『지방행정의 이론과 실제』. 법문사.
- 김선혁. (2004). 비교정책학의 현재와 미래. 『한국정책학회보』 13(3): 259-278.
- 김안제. (1973). 행정구역개편의 접근방법. 『지방행정』 22(3): 52-61.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근. 『한국정책학회보』 14(1): 299-327.
- 내무부. (1962). 행정구역 체계화의 경험과 내용. 『내무행정』 110: 34-46.
- 내무부·한국지방행정연구원. (1987). 『한국지방행정연구사 상권』.
- 박동서. (1967). 한국행정이론의 서설. 『행정논총』 5(1): 52-63.
- 신영애. (1992). 『우리나라 도시인구 성장과 구조적 특성 연구』. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 염재호. (1994). 국가정책과 신제도주의. 『사회비평』 11: 10-33.
- 조갑제. (1999). 『내 무덤에 침을 뱉어라』. 조선일보사.
- 조석준. (1968). 한국군사정부하의 두개의 행정개혁에 관한 비교연구. 『행정논총』 6(2): 95-120.
- 조재섭. (2002). 『한국지방자치제도의 형성, 변화 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 최창호. (1981). 『지방행정구역론』. 서울: 법문사.
- 하연섭. (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 한국지방행정연구원. (1998). 『지방자치·행정 50년사』.
- 한홍구. (2003). 『대한민국사』. 한겨레신문사.
- 국가재건최고회의 회의록(1961년-1963년) 각 권, 최고회의보 각 년도.
- 조선일보 1961.7.5일자. 뉴스위크 1961.4.3일자. 동아일보 1960.12.28일자. 경인일보 2005.4.28일자.
- Benford, R. D. (1993). You Could Be the Hundredth Monkey. *The Sociological Quarterly* 34(2): 195-216.
- Berman, S. (2001). Ideas, Norms and Culture in Political Analysis. *Comparative Politics* 33(2).
- Block, F. (1990). *Postindustrial Possibilities*. Berkeley Univ Press.
- Blyth, M. M. (1997). Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics* 29: 229-250.
- Blyth, M. M. (2002). Continuity as the Path to Change. *British Study Group of the Center for European Studies*. Harvard Univ Press.
- Brint, S. (1994). *In an Age of Experts*. Princeton Univ Press.

- Campbell, J. L and Pederson, O. K. (2001). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton Univ Press.
- Campbell, John. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society* 27(3): 377-409.
- Colomy, Paul and Gary Rhoades. (1994). Toward a Micro Corrective of Structural Differentiation Theory. *Sociological Perspectives* 37: 547-583.
- Colomy, Paul. (1998). Neofunctionalism and Neoinstitutionalism. *Sociological Forum* 13(2): 265-300.
- DiMaggio, Paul. J. and Walter W. Powell. (1991). *The Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago Univ Press.
- Dobbin, Frank. (1994). *Forging Industrial Policy: the United States, Britain and France in the Railway Age*. N.Y: Cambridge Univ Press.
- Eisenstadt, S. N. (1978). *Revolution and the Transformation of Societies*. N.Y: Free Press.
- Evans, P et al. (1985). *Bringing the State Back In*. N.Y: Cambridge Univ Press.
- Goldstein, J. and Keohane. (1993). *Ideas and Foreign Policy*. Cornell Univ Press.
- Goldstein, J. (1993). *Ideas, Interests and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell Univ Press.
- Hall, Peter. A. and Rosemary, C. R. Taylor. (1998). The Potential of Historical Institutionalism. *Political Studies* 46(5): 958-962.
- Ikenberry, G. Lake, D. and Mastanduno, M. (1988). *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell Univ Press.
- Immergut, Ellen. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*. 26(1).
- Kaufman, S and J. Smith. (1999). Framing and Reframing in Land Use Change Conflicts. *Journal of Architectural and Planning Research* 16(2): 164-180.
- Krasner, S. D. (1984). Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- Lewicki, R. Saunders, D and J. Minton. (2003). *Essentials of Negotiation* 2nd ed. McGraw-Hill Irwin.
- Meligrana, J. et al. (2004). *Redrawing Local Government Boundaries*. UBS Press Vancouver Toronto.

- Nordlinger, E. A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard Univ Press.
- Rein, M and Schon, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In Fischer, F and Forester, J.(eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke Univ Press.
- Sartre, J. Paul. (1968). *Search for a Method*. N.Y: Knopf.
- Steinmo, S. Thelen, K. and Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics*. N.Y: Cambridge Univ Press.
- Weir, Margaret. (1992). Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In Steinmo, S. Thelen, K. and Longstreth, F.(eds.) *Structuring Politics*. N.Y: Cambridge Univ Press.
- Zald, M. N. (1992). Looking Backward to Look Forward. In Morris, A. D et al.(eds.) *Frontier in Social Movement Theory*. Yale Univ Press.
- Zurcher, L. A and Snow, D. A. (1981). Collective Behavior: Social Movements. In Rosenberg, M and Turner, R. H.(eds.) *Social Psychology: Social Perspectives*. N.Y: Basic Books.