

행정구역개편과정에 관한 다중합리모형 분석 : 삼려(여수시·여천시·여천군) 통합과정을 중심으로*

Multiple Rationalities Model Analysis on the Process of Local
Government Consolidation in case of Yeosu-city

복 문 수**

Bok, Moon-Soo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 선행연구의 검토 및 연구분석 틀
- III. 삼려통합과정에 대한 개관
- IV. 통합과정에서 부각된 갈등과 그 관리
- V. 요약 및 결론

2009년 하반기에 정부는 행정구역개편을 추진하고 있으나 일부지역에서는 여론조사를 통과하였는바(6개/18개지역). 이에 대하여 경기도지사는 여론조사의 부당함과 함께 주민 투표실시를 강력하게 촉구하는 등 중앙정부와 광역자치단체가 의견대립을 보이고 있다. 행정구역개편과 관련해서는 여러 차례 통합실패를 거듭한 후 1997년 가을 통합한 여수시의 통합과정이야말로 좋은 교훈이 될 수 있다. Kingdon과 Rubin의 연구결과를 바탕으로 발전시킨 Thurmaier와 Willoughby의 다중합리모형(기회의 창)을 변형한 ‘동시적 다중합리모형’으로 여수시 통합과정을 분석하였다. 그 결과, 여수지역의 행정구역개편에 있어서는 기초자치단체(여수시·여천시·여천군)들의 의견일치도 중요하였을 뿐만 아니라, 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체라고 하는 ‘다중주체’의 ‘합리적 결정’이 ‘동시성’을

* 본 논문은 전남대학교 2008학년도 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 전남대학교 행정학과

갖추고 있어야 성공할 수 있음을 확인하였다.

□ 주제어 : 행정구역개편, 다중합리모형, 삼려통합과정, 여수시

Though Korea government try to reshape local authorities in late 2009, only 4 groups of 18 groups which willing to change have passed people's opinion survey. Gyeonggi Provincial Governor insists that central government have to make the people's vote instead of the people's opinion survey. There is a good case of consolidation of local authorities, which Yeosu City[Yeosu City, Yeochen City and Yeochen Gun] has a success in the autumn of 1997 after several times failure in 1994 and 1995. I'd like to analysis Yeosu City case with 「simultaneous multiple rationalities model」 which is mixed and developed Kingdon's, Rubin's and Thurmaier & Willoughby's researches. There are some findings: For consolidation of the local authorities,(1)the effort for resolving conflicts during consolidation needs to be truth and quickness.(2)the decisions for reshaping among local authorities have been made simultaneously. and(3) multi-governments[central-provincial-local governments] make agreements for consolidation in simultaneously. So,(4) 「simultaneous multiple rationalities model」 is very useful to explain the process of multi authorities' decisions in spite of some limitations.

□ Keywords: Consolidation of Local Authorities, Multiple Rationalities Model, Consolidation Process, Yeosu City

I. 서론

1. 들어가는 말

이명박 정부는 출범초기부터 행정구역 및 행정계층에 관한 변화를 시도한 바, 그동안 견지해온 3단계 행정계층축소에 대한 정부정책방향에 변화가 나타났다. 지난해(2009년) 8.15 경축사에서 대통령은 행정계층구조의 변화에 대하여는 언급하지 않고, 행정구역개편¹⁾의 방

향을 제시한 것이다. 즉, 「(1)자치단체의 자율적 개편, (2)중앙정부의 행·재정적 인센티브의 제공」에 입각하여 행정구역 개편을 추진하겠다고 밝혔다. 이에 대해 즉각적으로 성남시와 하남시의 단체장이 통합추진을 선언하였고, 시흥시와 안산시도 통합추진을 발표하였는바, 모두 18개 지역 46개 시·군 자치단체가 통합을 희망하였다(중앙일보, 2009.10.6).

그러나 경기도지사의 통합에 대한 부정적의견표명이 있었던 것처럼 행정구역개편에 있어서도 중앙정부와 광역정부 그리고 기초자치단체간의 갈등도 야기될 수 있으며, 관련 기초자치단체간 갈등과 알력이 더욱 커지지만 하고 통합에 이르지 못할 수도 있다²⁾. 수차례 통합 실패과정에서 갈등이 불거졌다가 마침내 통합에 성공한 여수시의 사례는 행정구역개편에 있어 좋은 모범이 될 것이다.

2. 연구목적 및 필요성

지난 1994년 정부는 도농통합시를 추진하여 33개의 도농복합도시가 탄생하게 되었다. 그 후 행정구역개편에 대한 다양한 연구가 진행된 바 있다. 그러나 이들 연구는 대부분이 도농통합에 대한 평가가 주류를 이루고, 통합과정에 대한 구체적 연구는 미흡한 형편이다. 특히, 통합과정에서 노정된 불만과 갈등에 대한 깊은 성찰이 부족하였다. 이러한 성찰의 부족은 최근 까지 통합을 시도하지만 성공하지 못한 지역 즉, “전주·완주”와 “목포·무안·신안”통합에 있어서 아무런 교훈을 주지 못하고 있다. 이에 통합과정에 대한 적절한 연구가 필요한 상황이다.

본 연구는(우선) 행정구역개편에는 ‘중앙정부-광역자치단체-기초자치단체’라는 다중주체의 상호작용임을 파악하고자 한다.(둘째로) 여수시통합과정에서 제기된 갈등들이 무엇이며, (셋째로) 수차례의 실패를 겪은 후 마침내 통합을 달성한 통합여수시(여수시·여천시·여천군)의 통합과정에서 갈등이 어떻게 해소되었는가를 밝히고자 한다.(넷째로), 이러한 과정분석을 통해 행정구역개편[통합]과 같은 다수주체가 개입된 결정에 대한 적절한 설명도구로서 동시적 다중합리모형의 적합성을 검토해 보고자 한다.(끝으로), 여수시의 통합과정분석을 통해 최근 행정구역개편을 추진하는 다른 자치단체의 통합에 참고기준을 제시하고자 한다.

1) 행정구역개편과 행정구역통합은 개념적으로 다른 것이지만, 1994년이래로 추진된 국내의 행정구역개편은 곧 행정구역통합을 통한 개편이었기에 이를 구분하지 않고 사용한다.

2) 「관권개입 논란 속에 공청회 파행, 시군자율통합 출발부터 삐걱」(중앙일보, 2009.10.14). 2009년 11월 10일 실시한 주민여론조사에는 6개 지역이 통합을 지지하였는바, 그 후 2개 지역을 제외하자 제외된 지역에서는 “장관퇴진”을 그리고 통합지역으로 결정된 지역[하남·성남·광주, 수원·화성·오산, 청주·청원, 마산·창원·진해]에서는 “주민투표”를 주장하였다(중앙일보, 2009.11.14).

3. 연구범위 및 방법

본 연구의 주요 내용은 여수시·여천시·여천군의 통합사례를 분석하고자 한다. 그러므로 장소적 범위는 여수권(여수시·여천시·여천군)에 한정하되, 통합과 관련한 주요 주체인 기초지방자치단체(여수시·여천시·여천군)과 광역자치단체(전라남도) 및 중앙정부의 활동을 대상으로 한다.

또한 시간적 범위는 1994년에서부터 1997년까지이다. 즉, 1994년부터 1995년까지의 통합논의 및 실패과정 그리고 마침내 1997년 주민의견조사를 통한 통합결정과 정부의 입법으로 마무리될 때까지를 연구범위로 한다.

본 연구는 문헌조사를 중심으로 하되, 통합일선에 섰던 인사들에 대한 면담³⁾도 하였다.

II. 선행연구의 검토 및 연구분석 틀

1. 행정구역개편후 성과 및 문제점에 관한 선행연구

행정구역개편에 관련한 국내의 선행연구를 보면, 통합이전의 연구와 통합이후의 연구로 대별될 수 있다. 통합이전의 연구는 통합을 위한 정책적 요소와 통합과제의 효율적 수행을 위한 연구가 대부분이며, 통합이후의 연구는 통합효과 및 통합이후의 과제에 대한 연구가 대부분이다.

즉, 통합성과에 관한 연구로는 재정적 관계를 분석한 김대원(1999)의 “시군통합의 재정기여 효과”와 배인명·이명석·최재송(2000)의 “시군통합의 성과평가”가 있으며, 자료포락분석을 통한 효율성을 분석한 김재홍(2000)의 “도농통합 행정구역개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구”와 이시원·민병익(2001)의 “시·군 통합에 따른 행정구역개편의 효

3) 삼려통합의 일선에서 활동했던 시민단체(여수여천시민협 공동대표, 여수경실련 공동대표)관계자와 통합6개항에서 여천지역으로의 이전대상이었던 기관(여수상공회의소)관계자 그리고 지역언론사(여수 MBC)관계자를 면담대상으로 하였다. 질문으로는 “4차례에 걸친 통합과정”에서 『①시민단체의 활동(활동방법, 활동이 활발했던 시기와 신중했던 시기 그리고 그 이유), ②삼려통합과정에서의 결정적 전환점이 되었던 사건 또는 시기, ③여천시민의 통합찬성으로 전환된 이유와 계기, ④현대강관 기공식 사건에 대한 당시의 해석』이다.

율성 분석⁴⁾이 있다. 또한, 행정구역통합의 효율성 및 통합성을 분석한 박종관의 “통합시의 조직통합 효과분석(2000)” 및 “시군통합정책의 성과평가(2001)” 그리고 최락인(1998)의 “도농통합형 지방정부의 효과성에 관한 실증적 연구”가 있다. 그 외에도 이성로(2003)의 “도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향”, 조석주(2000)의 “도농복합형태의 시 제도분석과 발전방향”을 비롯하여 홍준현(1997)의 “시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향평가⁴⁾”, 장인태(2003)의 “행정구역 통합의 성과추이와 영향분석⁵⁾” 등은 모두 통합이후를 연구대상으로 한 것들이다.

행정구역개편과 관련한 외국의 연구사례를 보면, Evans(2000)는 캐나다의 Halifax지역과 Victoria지역을 대상으로 통합에 대한 효율성을 비교한 결과, 통합초기에는 예산절감효과가 있었으나 점차 통합전과 큰 차이가 없음을 밝혀내었다. During & Nobbie(2000: 140-168)는 1991년 1월 통합된 Athens-Clarke County(Georgia주)지역을 사례로 시군통합지역의 고용추이를 1991년, 1993년, 1997년으로 구분하여 분석한 결과는 Athens와 Clarke가 통합한 이후 오히려 고용성장률이 감소한 것을 밝혀냈다. 한편, Selden & Campbell(2000: 169-201) 역시 Athens-Clarke County(Georgia주)지역을 사례를 분석하였는바, 시군통합으로 인하여 규모의 경제는 실현되었다고 할 수 있으나, 지방정부의 비용도 상당히 증가하였음을 확인하였다. Lyons & Lowery(1989: 533-543)는 통합과 분산에 대한 공공선택모형의 5가지 명제를 분석하여, 분산체제도시인 작은 정부가 주민들의 만족도를 높일 것이라는 공공선택이론의 주장을 반박하였다. Benton & Gamble(1984: 190-198)은 Florida주의 Jacksonville을 대상으로 통합에 대한 평가를 실시하였는바, 예산지출이 통합초기에는 절약지향이었으나 장기적으로는 점차 증가하는 경향이 있음을 밝혀내었다.

또한 통합에 따른 문제점과 당면과제를 중심으로 한 선행연구로는 박희정(1994)의 “도농통합 이후의 지역발전과제”를 비롯하여 임성일(1994)의 “도농통합형 도시 행·재정의 과제”, 이수만(1995)의 “도농통합시의 향후 발전과제”, 임승달(1995)의 “통합시의 도시개발 과제와 방향” 김선기(1995)의 “통합시의 배경과 과제”, 강휘원(2003)의 “평택시 시군통합의 평가와 과제” 등등 다양하다.

4) 1995년에 통합된 40개 통합시를 대상으로 시군통합에 따른 행정구역개편의 영향을 평가하였다.

5) 시군통합시를 대상으로 객관적 지표에 의한 업무성과의 시계열적 변화양상과 주민체감적 업무성과를 유형별로 비교분석하고 내적·외적요인이 통합시의 업무성과변화에 미친 영향을 분석하였다.

2. 통합과정상 갈등에 관한 선행연구

이처럼 기존의 연구는 통합대상 자치단체에 있어서 통합이후의 성과 및 과제에 대한 연구가 대부분이지만, 통합과정에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 실정이다. 이처럼 통합과정에 대한 세밀한 분석이 미흡한 것이 현실인바, 박종관(1999: 105-108)은 “행정구역개편에 관한 연구”에서 시군통합정책에 대한 과정분석을 한 바, 시군통합과정의 갈등을 「(1) 군 지역주민들의 소외감, (2) 공무원의 신분불안, (3) 시명칭사용을 위한 지역대립, (4) 시청사 유치를 위한 갈등」으로 구분하여 설명하고 있다. 그러나 이러한 갈등의 해소에 대한 구체적 언급이 부족한 것이 사실이다.

지상현(2000: 78-80)은 “행정구역개편으로 인한 갈등의 유형과 특성에 관한 연구”에서 갈등을 개편과정에서의 갈등과 개편이후의 갈등으로 분류한 후, 공간적 특성에 따라 입지적 특성과 영역적 특성을 감안하여 갈등문제를 분류하였다.

〈표 1〉 행정구역 개편으로 인한 갈등 유형분류표

| 공간적 특성 | 시간적 측면 | 행정구역개편과정에서의 갈등 | 행정구역개편이후의 갈등 |
|-----------|-----------|--------------------------------|--------------------------------------|
| | | 행정구역개편에 따른 법적·제도적 변화에 따른 갈등 | 행정구역개편으로 인하여 잠재된 갈등이 분출됨 |
| 입지적 | | 시청사 이전 | 협오시설의 이전 선호시설의 유치 |
| 영역적 | | 시 명칭 | 행정구역의 재조정 지역유지들의 세력다툼 지방의원의 갈등 |

* 출처: 지상현(2000), 행정구역개편으로 인한 갈등유형과 특성에 관한 연구, 92.

이러한 통합과정에서 나타나는 갈등의 관리는 매우 중요하다. 갈등의 극복여부에 따라 행정구역개편이 성취되기도 하고 혹은 실패하기도 하기 때문이다.

삼태통합과정에서 부각된 갈등문제를 보면, ‘시 명칭’에 대한 논란이 거의 없었던 것을 감안하면 박종관의 연구내용 및 지상현의 연구내용과 크게 다르지 않다. 즉, 1994년 통합추진 이후 쟁점이 되었던 갈등은 『(1) 여천시·군 지역주민의 소외감, (2) 시청사 위치문제, (3) 협오시설의 이전, (4) 선호시설의 유치, (5) 지역유지 및 지방의원들의 갈등, (6) 공무원의 신분불안』으로 정리할 수 있다.

3. 시군통합과정에 관한 분석모형: 동시적 다중합리성 모형

본 연구에서는 통합대상 자치단체 사이에서 발생한 문제의 해결뿐만 아니라 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간의 합의에 관한 종합적 분석을 시도하고자 한다. 이를 위하여 서메이어와 윌로비(Thurmaier & Willoughby, 2001)의 다중합리모형(multiple-rationalities model)을 변형한 「동시적 다중합리성 모형」을 제시하고자 한다.

1) 서메이어(Thurmaier)와 윌로비(Willoughby)의 다중합리성 모형

서메이어와 윌로비(Thurmaier & Willoughby, 2001: 29-54)는 '다양한 역할지향성'을 가진 예산운영자들의 해석적 의사결정행태를 조명하였는바, 예산운영자들이 다양한 시점에서 제공받는 다양한 형태의 정보들을 걸러내기 위하여 다중합리성을 적용하려는 경향이 있다고 하였다. 특히, 주정부 중앙예산실에 근무하는 예산분석가들의 "의사결정행태"에 주목하였다. 이들은 단순한 재정분석가 수준을 넘어서 정책분석가의 역할을 수행할 뿐만 아니라, 직업 관료의 미시적 예산결정과 정부 관료의 거시적 예산결정의 조화를 도모하고자 한다. 즉, 예산운영의 거시적·미시적 예산결정은 환경적·조직적·기술적 요인에 의해 틀이 만들어 지는데, 거시적 관계(연방정부의 세제개혁, 법원의 판결, 자연재해 및 환경적 요인)는 세입[세원, 세율, 세입총액] 및 세출[기능별, 재량/비재량적 세출]의 우선순위결정에 크게 영향을 미치며, 뿐만 아니라 거시적 요인은 미시적 예산결정[예산과정, 다른 참여자와의 관계, 정부활동의 우선순위 등]에 영향을 미칠 수 있다.

이러한 모형은 「① 예산과정이라는 시간적 제약성 속에서, ② 예산분석가의 다중적 역할과 고려, ③ 이로 인한 예산의 결정」을 특징으로 하고 있다.

2) 행정구역개편에 관한 분석 틀의 모색: 동시적 다중합리모형

본 연구에서는 서메이어와 윌로비(Thurmaier & Willoughby, 2001)의 「예산결정에 관한 다중합리모형」의 특징적 요소를 발전적으로 변형한 「동시적 다중합리모형」을 제시하고자 한다. 즉, 행정구역개편에 있어서의 특징을 보면, ①다중주체(다중성)의, ②합리적 의사결정 그리고 ③결정내용의 동시성을 가지고 있다. 이를 종합한 것이 「동시적 다중합리모형」인 것이다.

첫째, 행정구역개편은 필연적 다중성을 지닌다. 행정구역개편에 있어서는 다수의 관련주

체가 존재한다. 즉, 각기 다른 '역할지향성'을 지닌 중앙정부와 광역자치단체가 있으며, 구체적인 통합대상인 기초자치단체가 있다. 중앙정부와 광역자치단체가 행정구역개편을 원하더라도, 기초자치단체의 부정적 입장이 있으면 행정구역개편을 불가능하다. 뿐만 아니라, 행정구역개편의 직접 당사자인 기초자치단체의 입장이 긍정적일 경우라도 광역자치단체 또는 중앙정부의 부정적 입장을 취하면 행정구역개편은 성공에 이르지 못 한다⁶⁾.

그러므로 행정구역개편은 다수의 관련 주체(중앙정부, 광역자치단체 그리고 기초지방자치단체)의 의견합치를 전제로 하는 것으로 의사결정의 '다중성'을 그 특징으로 하고 있다.

둘째, 합리적 의사결정과정을 거친다. 의사결정주체(중앙정부와 광역자치단체 그리고 기초지방자치단체)는 모두 나름의 기준에 따라 '합리적 의사결정'을 할 것이다. 중앙정부는 행정구역개편을 통해 얻고자 하는 목적이 있다. 규모의 경제·중복되는 행정서비스의 감축·행정의 효율화 등등이 이에 해당될 것이다. 광역자치단체 역시 광역의 입장에서 그리고 기초자치단체들(여주시·여천시·여천군)은 각각의 입장에서 합리적 과정과 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다⁷⁾. 즉, 갈등의 해소를 위한 노력과 타협을 통해 상호 수용 가능한 대안을 마련할 때, 비로소 통합선택을 취할 것이다⁸⁾.

셋째, 행정구역개편이란 의사가 동시성을 지녀야 한다. 기초자치단체의 행정구역개편의사가 있다하더라도 중앙정부 또는 광역자치단체의 통합의사가 없다면 실현 불가능한 것이다. 뿐만 아니라 각 주체의 결정이 일정한 시한 내에 합치되어야만 가능한 일이다. 즉, 통합의사가 있다고 하더라도 각각의 결정이 시기를 달리하는 경우에는 통합결정이 날 수 없다. 그러므로 관련 의사결정주체들이 '동시에' 통합의 의사표시가 있을 때에만 가능한 일이기 때문에 동시성을 띄고 있다. 즉, 동시성이란 다중주체의 일치된 의견이 적정 시간범위 내에서의 동의확보라 할 것이다.

이를 종합한 분석틀로서 『동시적 다중합리성모형』을 제시하고자 한다. 행정구역개편이 성취되려면 중앙정부·광역자치단체 또는 기초지방자치단체의 결정만으로 불가능하다. 관련 당사자 즉, 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체(관련 시·군)의 종합적 의사가 '동시적'으

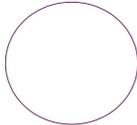
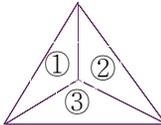
6) 1994년 상반기, 국가경쟁력강화를 위한 33개 '도농복합형태의 시' 설치에 있어서도 가장 중요한 것은 관계 기초자치단체의 합의였다. 그럼에도 불구하고 이러한 통합에는 중앙정부의 행정구역개편의 지 및 광역자치단체의 동의가 없고서는 불가능한 일이었다.

7) 여기서 합리적이라 함은 경제적 합리성만을 의미하는 것이 아니며, 정치적 합리성을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

8) 최근 행정구역개편과정에서 경기도[광역자치단체]의 문제제기는 좋은 사례가 된다.

로 각각의 합리적 기준과 판단에 따라 “모두”가 합의할 때만이 가능한 것이다. 이처럼 관련 주체의 합리성 판단기준에 의한 각각의 의사가 있고, 이런 의사가 합치될 때 통합이 이룩되는바, “각 의사주체들”은 통합의지를 “적정시간 범위 내에서 확인”되어야만 가능한 것이다. 이상의 논의를 정리한 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 여수통합과정분석을 위한 분석틀

| 구 분 | <중앙정부> 내무부 | <광역자치단체> 전라남도 | <기초자치단체들> ① 여수시·② 여천시·③ 여천군 | | | | |
|---------------|---|---|---|---|------|---|-----------|
| 다중주체 |  |  |  | | | | |
| 합리적 결정 | 판단기준 | 판단기준 | 판단기준 | | | | |
| (통합의사) 동시성 | 찬성 | + | 찬성 | + | 반대* | = | 통합실패 |
| | 찬성 | + | 반대 | + | 찬성** | = | 통합실패 |
| | 반대 | + | 찬성 | + | 찬성** | = | 통합실패 |
| | 찬성 | + | 찬성 | + | 찬성** | = | 통합결정[동시성] |

주: 1) *: 기초자치단체(①,②,③)중 일부라도 반대(×)한 경우에 해당됨
 2) **: 기초자치단체(①,②,③)중 모두가 찬성(○)한 경우에 해당됨.

3) 동시적 다중합리모형의 특징: 기존연구모형과의 차별성

행정구역개편과정을 분석하는 동시적 다중합리모형은 다음과 같은 측면에서 기존 연구모형과 차이가 있다.

첫째, 통합결과에 대한 평가가 아닌 통합과정에 관한 연구모형이다. 행정구역개편에 대한 기존의 연구는 통합효과분석 또는 통합이후의 발전방향을 제시하고 있는 것[김대원(1999), 배인명 외(2000), 이시원 외(2001), 홍준현(1997 및 2005) 등]이 대부분이다. 또한, 여수시의 통합사례를 연구한 기존연구[최락인(2006)]에서도 여수시 통합에 대한 효과분석(주민통합부문, 행정서비스부문, 재정부문, 지역개발부문)과 이에 따른 정책적 제언으로 구성되어 있다. 이에 반하여 본 연구모형은 통합과정에 관한 연구모형이다.

둘째, 중앙정부와 광역자치단체의 역할에도 초점을 둔 모형이다. 행정구역개편과 관련한

기존의 연구들은 대부분 해당 기초자치단체들 내부에서 발생한 갈등에 관한 연구[지상현(2000), 위경화(1999) 등]이거나 또는 기초자치단체 내부에서 발생한 갈등의 해소과정연구[박종관(1999)]가 대부분이다. 그러나 중앙정부와 광역자치단체 그리고 기초자치단체간의 관계[갈등관계]에 관한 연구는 거의 없다. 본 연구에서는 기초자치단체 사이의 갈등에 대한 것뿐만 아니라 광역자치단체 및 중앙정부와의 관계변화를 분석하려는 연구모형이다.

셋째, 의식적 노력의 산물을 분석한 것이다. 모호성이론은 마치(March), 올센(Olsen), 코헨(Cohen), 킹던(Kingdon), 밀러(Miller)등에 의해 주장되어 왔다(신무섭, 2009:254). 쓰레기통모형 및 정책결정이론[기회의 창]에서는 정책결정 또는 정책의제결정이 '우연한 모호성' 속에서 결정됨을 설명한다. 즉, 킹돈은 「①문제의 흐름, ②정책의 흐름, ③정치의 흐름」이 우연하게 동시에 흐를 때 정책결정이 이루어진다고 주장한다. 또한 쓰레기통 모형에서는 「①정책과정이 몇 개의 흐름으로 구성되는바, ②각 흐름은 독립적이며, ③이러한 흐름의 우연한 상호결합」으로 정책결정의 기회가 열린다고 설명하고 있다.

그러나 본 연구는 관련주체(중앙정부-광역자치단체-기초자치단체들)의 행정구역개편을 위한 '의식적 노력과 목적'에 의해 추진된 것을 분석하려는 연구모형이다.

Ⅲ. 삼려통합과정에 대한 개관⁹⁾

삼려지역의 통합발상은 일찍이 1987년말(11월)에 태동되었다. 소위, '여수·여천시 통합추진 여수준비위원회'는 1987년 대통령 후보자에게 여수·여천시의 행정구역통합에 대한 당 위성을 설명하면서 여수·여천 통합을 공약으로 선정해 줄 것을 건의하였다(삼려통합사편찬위원회, 314: 이하 쪽번호만 표시함). 그 후 별다른 움직임이 없던 여수지역통합논의는 1994년초 중앙정부의 도농통합추진발표로 다시금 수면위로 떠올랐다.

9) 삼려통합의 구체적 일정은 「삼려통합사(삼려통합사편찬위원회, 2004)」를 기본으로 정리하였다. 괄호내 저자의 언급이 없는 '쪽 번호'는 「삼려통합사」의 쪽 번호이다.

1. 1차(1·2단계) 통합시도(주민의견조사일: 1994년 4월 25일과 5월 10일)

1) 중앙정부와 광역자치단체의 결정

정부는 1994년 3월 16일 『지방자치법』의 개정을 통해 “시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농통합형태의 시로 할 수 있다(제7조 제2항)”을 신설하여 도농통합의 추진이 가능토록 하였다¹⁰⁾.

즉, 정부가 추진하는 도농통합의 기본원칙을 보면 다음과 같다. 『① 1995년 단체장 선거를 감안하여 통합작업을 연내(1994년내)에 완결, ② 통합대상지역은 동일생활권이 인위적으로 분리된 전 시군을 대상으로 함, ③ 통합여부는 지역주민의 의사를 최대한 존중하여 결정, ④ 통합지역의 지위는 지역주민의 정서를 감안하여 시로 하되, 군지역의 입장을 고려하여 도농통합형으로 추진 - 시에 읍면을 두고, 종래의 농촌지역으로서 누리던 특혜는 그대로 인정, ⑤ 통합이 되더라도 공무원의 신분은 절대 보장, ⑥ 통합시의 재정확충을 위한 특별대책 강구』가 그것이다.

중앙정부의 시군통합지침을 접수한 전라남도에서는 합리적 기준에 의해 대상지역을 선정하였다. 즉, 선정기준(역사적 동질성, 동일생활권, 지형적 조건)에 따라 결정된 대상지역¹¹⁾은 목포시지역(목포시·무안군·신안군), 순천시지역(순천시·승주군), 여수시지역(여수시·여천시·여천군), 광양시지역(동광양시·광양군), 나주시지역(나주시·나주군)이다.

전라남도는 『시군통합추진관련 주민의견조사 실시 지침¹²⁾』을 해당 자치단체에 보내고, 또한 전라남도 주관의 『시군통합 공청회¹³⁾』를 실시(164)했다.

10) 하지만 지방자치법에 규정된 주민투표에 관한 법이 제정되어있지 않아 절차상 혼선도 있었다. 그럼에도 불구하고 도농통합은 주민의견조사로 확정하고, 이를 국회의 입법절차(“지방자치단체의 폐치·분합은 법률로 정한다[지방자치법 제4조]”)에 따라 개별적 법률제정을 통해 가능하도록 하였다.

11) 『①인접지역에 군이 없는 시, ②양 시군이 상장잠재력 등으로 보아 독자적 발전가능성이 있는 지역』은 통합대상지역에서 제외되었다.

12) 여수반도의 행정구역통합은 1·2단계로 구분하여 실시하되, 만약 1단계안[분할통합안]이 부결되었을 때 삼려통합을 묻는 2단계안에 대해 주민의견조사를 실시한다. 의견조사대상은 지역내 주민등록상 세대로 하고, 의견조사방식은 우편조사방식을 근간으로 하며, 참여율을 높일 수 있는 방안을 보완적으로 가미한다.

13) 여수시(여수시민회관)의 경우 시민 절대다수가 삼려통합을 원하고 있으며 '1단계안(여천군 분할통합)을 부결시킨 후 2단계안(삼려통합)에 찬성하자'는 쪽으로 결론을 내렸다. 여천시(여천시청)의 경우 찬반양측의 토론이 있었으나 격양된 분위기로 상호의견대립만 되었으며, 여천군의 경우 삼려통합안, 분할통합안, 여천시군(1:1)통합이 팽팽하게 대립되는 양상이었다.

이처럼 전라남도에서는 5개 지역을 통합대상지역으로 결정하고 이를 적극적으로 추진하였는바, 여수시지역의 통합과 관련하여서는 “1차 1단계안(분할 통합안)이 부결될 경우 2단계안(삼려통합안)에 대하여 주민의견조사를 실시하도록 결정”하였다.

2) 기초자치단체의 결정(4월 25일) ⇒ 분할통합안: 여수시 반대
(5월 10일) ⇒ 삼려통합안: 여천시와 여천군의 반대

마침내 1994년 4월25일 주민의견조사(1차 1단계)가 실시된 바, 소위 분할 통합안에 한 각각의 찬성률이 여수시 7.3%, 여천시 88.1%, 여천군 63.2%가 되었다. 결국 행정구역개편(분할 통합안)에 관한 기초자치단체차원의 의견은 “찬성의견일치”를 도출하지 못하였다(반대결정).(<표 2> 참고).

<표 2> 여천군 분할통합안에 대한 주민의견조사 결과

| 구 분 | 대상자 | 투표자 | 유효표** | | 무효표 |
|-----|--------|--------------|--------------|--------------|-----|
| | | | 찬성 | 반대 | |
| 여수시 | 49,973 | 39,282(78.6) | 2,831[7.3] | 35,776(92.7) | 685 |
| 여천시 | 20,353 | 16,516(81.2) | 14,442[88.1] | 1,944[11.9] | 130 |
| 여천군 | 18,454 | 17,305(93.8) | 10,749[63.2] | 6,249[36.1] | 307 |

** 주: 주민의견조사는 “유효표의 과반수 찬성”으로 결정하도록 하였다.

* 출처: 삼려통합사 편찬위원회(2004), 삼려통합사, 205.

이어서, 1차안의 대안으로 제시된 2차안(삼려통합안)에 대하여 1994년 5월 10일에 주민의견조사¹⁴⁾가 실시되었다. 주민의견조사결과를 보면, 찬성률이 여수시 97.62%, 여천시 31.6%, 여천군 34.0%를 보여, 여천시와 여천군이 삼려통합안에 반대 입장을 표명하였던 것이다. 결국 행정구역개편에 관한 자치단체차원의 “찬성의견일치”를 마련하지 못하였다(반대결정).(<표 3> 참고).

14) 조사인 명부작성기준시점은 1994년 5월 2일 24:00, 주민의견조사일은 5월 10일, 조사방법은 우편조사, 조사대상은 주민등록상의 세대로 하였다(165-166).

<표 3> 삼려 통합안에 대한 주민의견조사 결과

| 구 분 | 대상자 | 투표자 | 유효표 | | 무효표 |
|-----|--------|--------------|--------------|--------------|-----|
| | | | 찬성 | 반대 | |
| 여수시 | 49,993 | 33,442(66.9) | 32,177(97.6) | 782[2.4] | 483 |
| 여천시 | 20,380 | 12,241(60.1) | 3,838(31.6) | 8,295(68.4) | 108 |
| 여천군 | 18,472 | 16,513(89.4) | 5,514(34.0) | 10,723(66.0) | 276 |

* 출처: 삼려통합사 편찬위원회(2004), 206.

이상의 1차 여수지역통합시도[기초자치단체의 의견불일치로 인한 통합실패]를 동시적 다중합리적 모형에 입각하여 정리한 것은 다음의 <표 4>와 같다

<표 4> 동시적 다중합리적 모형과 행정구역개편 성/패

| 구 분 | | 중앙정부 | 광역단체 | 기초단체 | 최종결과 |
|--------------|-----------|------|------|---------|------|
| 1차 주민의견조사 | 1단계(94.4) | 찬성 | 찬성 | 반대[×○○] | 통합실패 |
| | 2단계(94.5) | 찬성 | 찬성 | 반대[○××] | 통합실패 |

2. 2차 통합시도(주민의견조사일: 1994년 10월)

1차(2단계) 주민의견조사 후에도 삼려통합 찬성 측에서는 삼려통합이 무산된 원인을 반대 측의 활동으로 인하여 주민의견조사가 불공정하게 진행되었다고 주장하면서 삼려통합을 재추진해 줄 것을 관계요로에 건의하기도 했다. 또한, 삼려통합 반대 측에서도 '여천시군 통합추진위원회'를 조직하여 여천시군(1:1)통합을 재추진해 줄 것을 촉구하는 활동을 전개함으로써 1차(1·2단계) 통합실패로 인한 후유증이 장기화되는 조짐까지 보였다(172).

1) 중앙정부의 결정

정부(내무부)에는 1995년 전면적인 지방자치 실시(의원 및 단체장의 주민직접선출)를 앞두고, '경쟁력있는 지자체출범'을 위해 제1차 행정구역통합이 무산된 시·군을 중심으로 1994년 10월중에 제2차 행정구역통합을 위한 주민의견조사를 재실시하기로 결정하였다. 이에 따라 전남지역에서는 목포권(목포시·무안군·신안군)과 광양권(동광양시·광양군) 그

리고 여수반도권(여수시·여천시·여천군)이 대상지역으로 선정됐다.

2) 기초자치단체의 결정

두 차례(1차 1·2단계)의 통합실패 후 가장 먼저 움직임을 보인 것은 지방의회 및 의원들이었다. 즉, 여천시·군 출신 도의원(5월13일, 박병열·김성한; 주승용·김종철·김현청)은 여천군의 분할을 통한 통합지지[통합재추진]를 선언(174)하였다. 이어 여천시·군 통합추진위원회(5월23일)는 “전남도지사의 잘못¹⁵⁾으로 무산된 여천시·군 통합을 재추진하라”고 주장하였다(148). 이러한 분위기는 여천군으로 이어졌지만 구체적 통합방안에 대하여 의견이 합치되지는 못하였다. 즉, 돌산읍 리장단 일동과 남면주민대표는 ‘또다시 실시하는 행정구역개편을 반대한다. 여천군을 분할하는 행정구역개편은 절대 반대 한다’는 『결의(149)』도 있는가 하면, 삼산면 거문리 주민(5월30일)은 ‘여천시·군 통합은 찬성하되 분할통합은 반대’하는 의견도 발표하였다. 반면에 여천군분할통합 재추진모임(6월1일)에 도의원, 여천시·군 의원 및 지역대표 40여명이 참석하여 분할통합에 지지를 보내기도 하였다(148).

이런 과정에서 여천시는 삼려통합 반대와 여천시·군(1:1)통합을 강조하면서 그동안 부각된 갈등을 더욱 증폭시켰다. 즉, 갈등[①여천시·군 지역주민의 소외감, ②시청사 위치문제, ③혐오시설의 이전, ④선호시설의 유치, ⑤지역유지 및 지방의원들의 갈등, ⑥공무원의 신분불안]문제가 해소되기는커녕 계속 확대 재생산되었다.

3) 광역자치단체의 결정

행정구역통합을 놓고 여수시와 여천시가 극명하게 대립양상을 보였고, 여천군에서는 의회와 정치권, 도서부와 육지부 주민들 사이에 ‘삼려통합안’, ‘분할통합안’, ‘여천시·군(1:1)통합안’ 심지어 ‘통합반대안’을 놓고 통일된 의견을 제시하지 못하고 주민의견이 분열되고 상호대립상황이 되었다. 또한 통합실패가 전라남도의 ‘잘못된 통합안 결정’ 때문이라는 비난까지도 받게 되었다. 이에 전라남도는 삼려 시·군의 행정구역통합을 위한 단일안 마련이 어렵다고 판단해 1994년 10월의 제2차 행정구역통합추진에서 ‘동광양시와 광양군의 통합안’만을 추진키로 확정하고 여수권과 목포권의 행정구역통합을 위한 주민의견조사는 보류키로 결정했다.

15) 여천시와 여천군이 주장한 여천시·여천군(1:1)통합안을 전라남도가 수용하지 않았기 때문에 통합에 실패하였다는 주장이다.

이상의 2차 여수지역통합시도(전라남도의 통합추진거부로 인한 통합실패)를 동시적 다중합리적 모형에 입각하여 정리한 것은 다음의 <표 5>와 같다

<표 5> 동시적 다중합리적 모형과 행정구역개편 성/패

| 구 분 | 중앙정부 | 광역단체 | 기초단체 | 최종결과 |
|------------------|------|--------|------|------|
| 2차 주민의견조사(94.10) | 찬성 | 포기[반대] | --- | 통합실패 |

3. 3차 통합시도(주민의견조사일: 1995년 3월 21일)

1) 중앙정부와 광역자치단체의 결정

내무부와 전라남도에서는 시군통합이 무산된 것을 안타깝게 생각하면서 1995년 지방선거 이전에 통합대상지역의 도농통합을 실현하기 위하여 3차 시군통합을 추진하였다. 즉, 내무부(2월28일)에서는 통합이 무산된 13개 지역을 대상으로 행정구역개편을 재추진하기로 발표하였고(199), 3월 7일에는 전라남도에 「3차 행정구역통합 주민의견조사계획(삼려통합안으로)」를 하달(211-212)하였다.

이에 따라 전라남도는 1995년 3월 10일 '1995년 시군통합추진을 위한 주민의견조사 실시지침'을 시달한바, 「삼려통합안」에 대한 주민의견조사를 1995년 3월 21일 실시하기로 결정하였다.

2) 기초자치단체의 결정(95년 3월 21일) ==> 삼려통합안: 여천시의 반대

삼려통합안을 가지고 실시한 3차 주민의견조사는 여수시와 여천군의 찬성이 있었으나, 여천시의 반대로 실패하였다(<표 6> 참고). 그럼에도 불구하고 희망은 보였다. 1994년 5월¹⁶⁾과 비교하면 여수시의 찬성률은 비슷하였으나(97.6%와 97.3%), 의미있는 변화는 여천시와 여천군에서 나왔다. 즉, 여천시의 경우에는 삼려통합에 대하여 반대의견이 현저하게 축소되었고(68.4%에서 56.5%로), 찬성률은 크게 증가하였다(31.6%에서 43.5%로). 한편, 여천군의 경우에도 1994년 5월에는 반대가 다수였으나(반대 66.0%, 찬성 34.0%), 이번

16) 1994년 4월 25일 실시된 주민의견조사는 삼려통합안이 아닌 분할통합안에 대한 주민의견조사결과이므로 이를 상호 비교하기 곤란하다.

에는 오히려 찬성이 더 많았던 것이다(찬성 62.2%, 반대 37.8%).

하지만, 삼려통합을 위한 주민들의 결정은 “통합합의에 이르지 못하였다”[통합반대].

<표 6> 삼려통합안에 대한 주민의견조사 결과(1995년3월21일)

| 구 분 | 대상자 | 투표자 | 유효표 | | 무효표 |
|-----|--------|--------------|--------------|-------------|-----|
| | | | 찬성 | 반대 | |
| 여수시 | 50,844 | 33,684(66.3) | 32,065(97.3) | 874(2.7) | 745 |
| 여천시 | 20,884 | 11,015(52.7) | 4,572(43.5) | 5,940(56.5) | 503 |
| 여천군 | 18,351 | 14,758(80.4) | 8,777(62.2) | 5,345(37.8) | 636 |

* 출처: 위경화(1999), 46.

이상의 3차 여수지역통합시도[여천시의 반대로 인한 통합실패]를 동시적 다중합리적 모형에 입각하여 정리한 것은 다음의 <표 7>와 같다

<표 7> 동시적 다중합리적 모형과 행정구역개편 성/패

| 구 분 | 중앙정부 | 광역단체 | 기초단체 | 최종결과 |
|-----------------|------|------|---------|------|
| 3차 주민의견조사(95.3) | 찬성 | 찬성 | 반대[0×0] | 통합실패 |

4. 4차 통합시도: 동시적 다중합리의 충족

통합을 위한 새로운 계기는 울촌 1산단 현대강관 기공식(1997년 4월 9일)에서 발생했다. 여천군 관할의 울촌산단에 소재한 현대강관 기공식 행사¹⁷⁾가 통합 순천시와 통합 광양시 위주로 행사가 진행이 진행됨으로서 통합되지 못한 여수반도권은 철저한 홀대를 받았다. 이로 인하여 여수시·여천시·여천군 모두에게 울촌산단개발이익을 흡수할 준비가 소홀한 것에 대한 반성기회가 되었고, 이후 다양한 사회단체 및 시민들의 통합논의개진의 시발점이 되었다(366).

또한 시프린스호 해양오염사고, 여천산단의 주변 환경오염, 화양핵발전소의 건설 등 초대

17) 당시 행사장에서는 내빈의 좌석배치 및 축사순서에서도 순천시와 광양시 위주로 진행되어 행사에 참석한 여수지역인사들의 홀대를 깊이 느끼고 왔다(김봉수·김행길·한창진 증언).

형 지역현안문제에 대하여 삼려 시·군이 공동대처할 필요성이 절실해지면서 시민사회단체를 중심으로 통합논의가 서서히 일어나기 시작하였다. 결국 1998년 제2회 동시지방선거 이전에는 통합을 추진해야 한다는 공감대가 서서히 형성되고 통합논의도 광범위하게 확산되면서 산발적으로 통합을 재추진하자는 논의가 진행되기 시작하였다(362).

하지만, 1994/95년도의 상황과는 달리 중앙정부가 사전에 어떠한 조치도 취하지 않아서 지역주민과 사회단체, 삼려의 단체장 및 의원들이 자발적인 발의를 통해 상향식절차를 밟아 진행되었다.

1) 기초자치단체의 결정(1997년 9월 9일) ⇒ 삼려통합: 여수시·여천시·여천군의 찬성

1997년 1월 여천시의회(임시회)에서는 “삼려통합에 대한 시정질의”(365)를 하여 여수반도의 통합문제가 다시금 수면위로 떠올랐다. 이어 삼려통합을 위한 여천시의원연구회(9명중 5명 참여, 4월28일)를 결성하고 『성명서』를 발표(375-377)하여 삼려통합[여천시·군(1:1)통합이 아님]에 대한 관심표명과 지지가능성을 열어놓았다.

또한 여천시·군이 지역구인 김성곤 국회의원(6월3일)은 삼려통합문제에 대한 입장표명¹⁸⁾과 함께 국민회의 지구당에서는 ‘삼려통합에 대한 여론조사’발표(6월24일)하였는바, 여천시의 경우에 응답자 523명 중 362명(69.2%)이 찬성하였고, 45명(8.6%)이 반대, 116명(22.5%)이 모르겠다고 답변하였다(385). 이것은 1994년과 1995년 주민의견조사 때와는 달리 찬성이 압도적으로 많아 삼려통합에 대한 공감대가 상당히 형성되었음을 확인할 수 있었다. 이를 바탕으로 김성곤의원(6월26일)은 여천시의회 의장 방문하여 『삼려통합논의 촉구』하기에 이르렀고, 마침내 국민회의 여천시·군지구당(6월30일)에서는 ‘삼려통합추진위원회’ 결성하여 힘을 보탰다(355). 또한 7월 4일에는 여천군수와 여천군의회 등을 방문하여 ‘삼려통합 주민의견조사 발의’를 요청(355)하였으며, 상공회의소를 방문하여 ‘삼려통합 세미나 개최’를 요청하기도 하였다.

아울러 논란 많았던 통합안이 ‘삼려통합’으로 일치되는 경향성을 보였고 이에는 정치권(국회의원과 지방의원) 뿐만 아니라 기초자치단체장의 의견일치를 이룩하였다. 특히 여수반도 지역발전협의회(국회의원(2), 삼려단체장(3), 삼려시군의회의장(3))의 일치된 의견은 여수

18) ‘통합문제는 주민들의 찬반에 대한 의견을 자유로이 나눠야 한다’며 ①7월말경 통합문제에 대한 여천시군민 여론조사를 실시하여, ②여론조사결과 찬성이 많으면 9월이전에 주민투표시행이 가능한데, ③그 결과 반대가 많으면 통합논의를 보류하고, ‘98년 자치단체장 선거는 현체제로 치르는 순서의 해법을 제시하였다(390).

권통합에 결정적이라 할 것이다. 또한 여수시의회에서는 그동안 제시된 「통합 6개항」중 행정동을 14개로 축소하는 안을 의결하여 그 진실성을 보여주었다. 또한 '혐오시설에 대한 공동사용합의 및 일방적 설치 금지'합의를 하였다. 이로 인하여 그동안 약속한 「통합 6개항」에 대한 신뢰를 확보할 수 있었고, 갈등내용(①여천시·군 지역주민의 소외감, ②시청사 위치문제, ③혐오시설의 이전, ④선호시설의 유지)은 상당부분 해소되었다. 그 외에도 여수권 광역행정협의회(삼려 시장·군수)의 「삼려통합 합의문(6월30일)」에서 '삼려통합으로 인해 공무원 및 특정지역이 피해를 입는 일이 없도록 한다'는 내용도 갈등해소에 크게 작용하였다.

주민의견조사(9월 9일)결과 마침내 삼려지역 전체가 찬성으로 확인되어 여수권통합이 실현되었다. 즉, 삼려통합안에 대한 찬성률을 보면, 여수시 93.5%, 여천시 81.6%, 여천군 68.0%가 되었다(〈표 8〉 참고). 참여율하락은 여수시·여천시·여천군이 똑 같은 추세였으나, 여천시와 여천군의 참여율은 매우 낮았다(여천시 29.3% 및 여천군 45.9%)¹⁹⁾. 그럼에도 불구하고 삼려통합결정 이후 누구도 투표율을 문제삼아 통합을 거부한 일은 없었다.²⁰⁾

특기할 것은 삼려통합안에 대한 여천시의 투표율이 급격한 하락(60.1%→ 52.7%-29.3%)을 보였으나, 찬성률은 지속적으로 상승하였다는 사실이다. 이는 삼려통합 지지자들은 4차 주민의견조사에서 적극적으로 참여하여 상대적으로 찬성율의 제고에 기여하였다고 하겠다. 이러한 이면에는 여천공단의 교대시간을 조정하여 주민의견조사에 참여할 수 있도록 조치한 것도 크게 작용하였다.

이처럼 4차 주민의견조사에서 여천시와 여천군의 찬성율이 높게 된 것은 주민의견조사에 즈음하여 삼려 시장·군수의 삼려통합을 위한 합치된 의견을 표명하였고, 삼려발전을 위한 공동연구용역을 추진하는 등의 구체적 행동들이 있었기 때문에 공무원들의 저항도 약화되었다고 하겠다.

19) 실제로 의견조사참여자는 3차 통합시도때보다 더 많았으나, 과거의 '세대별 의견조사방식'에서 '주민(만 20세이상)전체를 대상으로 한 의견조사방식'으로 변화가 있었기 때문이기도 하다.

20) 삼려 시장·군수(9월9일) 및 김성곤의원(9월10일)이 삼려통합에 즈음한 기자회견에서 '감사의 인사와 함께 삼려시군민의 승리란 찬사'를 보냈다(358). 뿐만 아니라 삼려통합반대 추진위원회(9월 10일)에서도 '여천시민에게 드리는 감사의 말씀'을 발표(358)하면서 그동안 보내준 성원에 감사드리며, 삼려통합을 통해 더욱 발전하는 계기가 되길 기원하였다. 이처럼 주민의견조사가 삼려통합으로 결정되자 그동안 찬성 측에 있던 시민단체는 말할 것도 없고, 반대 입장에 있었던 시민단체들도 그동안의 갈등을 봉합하고 화합과 발전을 향한 전진을 촉구하고 나섰다.

<표 8> 삼려통합안에 대한 주민의견조사 결과(1997년9월9일)

| 구 분 | 대상자 | 투표자 | 분 포** | | |
|-----|---------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| | | | 찬성 | 반대 | 무효 |
| 여수시 | 124,484 | 64,291(51.5) | 60,123[93.5] | 2,778[4.3] | 1,390[2.2] |
| 여천시 | 50,146 | 14,709(29.3) | 12,006[81.6] | 2,376[16.2] | 327[2.2] |
| 여천군 | 46,600 | 21,397(45.9) | 14,547[68.0] | 6,174[32.0] | 676[3.2] |

** 주: 의견조사가 “유효표의 과반수찬성에서 의견표기자의 과반수 찬성”으로 변경됨.

* 출처: 삼려통합사편찬위원회(2004), 554-555에서 재구성.

이에 따라 여수시·여천시·여천군의 의회(9월27일)는 의회의 의결을 거쳐 통합시 설치를 전라남도예 건의하였고, 통합시 설치준비단을 설치하여 활동(1997년12월22일부터 1998년3월31일까지)하였다. 마침내 기초자치단체 수준에서의 “통합의견일치[통합찬성]”를 이룩하였다.

2) 광역자치단체와 중앙정부의 결정

1997년 9월 9일의 주민의견조사에서 삼려통합이 찬성으로 결정되어 후속절차진행을 위한 삼려지역의 단체장 및 의회의견을 전달받은 전라남도는 도의회의 의견을 들은 후 내무부 [중앙정부]에 건의(10월 4일)하였다.

정부(내무부, 10월4일)에서는 통합특별법 제정을 위한 입법예고를 거쳐, 국회(제185회 정기국회, 11월17일)에서는 통합특별법을 의결하고, 정부는 통합특별법 공포(법률 제5457호, 12월17일)하여 마무리 하였다.

이상의 4차 여수지역통합시도를 동시적 다중합리적 모형에 입각하여 정리한 것은 다음의 <표 9>와 같다

<표 9> 동시적 다중합리적 모형과 행정구역개편 성/패

| 구 분 | 중앙정부 | 광역단체 | 기초단체 | 최종결과 |
|-----------------|------|------|---------|------|
| 4차 주민의견조사(97.9) | 찬성 | 찬성 | 찬성(○○○) | 통합성공 |

IV. 통합과정에서 부각된 갈등과 그 관리

1. 갈등관계

행정구역개편과정에서 불거질 수 있는 갈등관계는 「(1) 중앙정부과 광역자치단체 사이의 갈등, (2) 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 갈등, (3) 기초자치단체와 중앙정부 사이의 갈등, (4) 기초자치단체 내부적 갈등」으로 구분할 수 있다.

삼려통합과정에서는 중앙정부와 광역자치단체간의 갈등이나 중앙정부와 기초자치단체와의 갈등은 찾아볼 수 없으며, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에 발생한 문제도 통합방식 [여천시군(1:1)통합, 여천군 분할통합, 삼려통합]에 대한 갈등이외에는 특별한 것이 없었다. 그러므로 기초자치단체 내부적 갈등에 대한 해소가 중심이 될 수밖에 없다. 따라서 삼려통합과정에서의 갈등은 광역자치단체와 기초자치단체 간의 갈등보다는 주로 기초자치단체 내부적 갈등을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등과 관리

광역자치단체와 기초자치단체 간의 갈등은 2차 주민의견조사를 전후하여 발생하였다. 분할통합안(1차 1단계)이 부결된 후 여천시와 여천군은 1:1통합안을 요구하였으나, 전라남도는 당초 공표한대로 2단계 통합안으로 삼려통합안을 주민의견조사에 붙였고 그 결과는 의견합치를 이루지 못하였던 것이다. 이에 여천시군 통합추진위원회(5월23일)는 “전남도지사의 잘못으로 무산된 여천시·군 통합을 재추진하라”고 주장하였다(148). 즉, 전라남도가 여천시와 여천군이 주장한 여천시·여천군(1:1)통합안을 수용하여 여천시와 여천군 주민을 상대로 주민의견조사하지 않았기 때문에 통합에 실패(1차 2단계 통합과정)하였다는 주장이다. 이처럼 2차 주민의견조사에 즈음하여 여천시측의 통합에 대한 기본입장은 ‘삼려통합 반대’와 ‘여천시·군(1:1)통합’ 이었던 것이다.

이에 대하여 여천군에서는 합치된 입장을 마련하지 못하고 사분오열되어 갔다. 즉, 돌산읍 리장단과 남면주민대표들의 입장은 ‘행정구역개편 반대’와 함께 ‘분할통합 절대 반대’였다. 반면에 삼산면 거문리 주민들의 입장은 ‘분할통합 반대’와 ‘여천시·여천군(1:1)통합’이었다. 반면에 여천군분할통합재추진모임에는 도의원, 여천시·군의원 및 지역대표 40여명이 참석

하여 지지를 보내기도 하였다. 또한 여천군의회(9월28일, 긴급의원총회)에서도 여천시·군(1:1)통합을 건의하였다. 이처럼 여천군의 입장은 통합반대, 분할통합, 분할통합반대, 여천시·여천군(1:1)통합으로 나뉘어 통합논의가 오히려 주민통합을 크게 해치고 주민상호간 반목을 가져올 우려가 깊어져갔다.

반면에 여수시 입장은 기존의 분할통합 또는 여천시·여천군(1:1)통합에 대하여 분명한 반대 입장이었다. 여수시와 여천시의 원 뿌리가 여천군에 두고 있다는 입장에서 여천군을 나누어 통합한다는 것은 지역정서에도 맞지 않을 뿐만 아니라 많은 여수시민들도 이를 반대하였다. 또한 여천시·여천군(1:1)통합이 된다면, 통합시(여천시+여천군)에 여수시가 둘러싸여 여수시 발전에 크게 장애가 되기 때문에 수용하기 어려운 대안이었다.

이와 같은 논란 속에서 내부적 갈등[①여천시·군 지역주민의 소외감, ②공무원의 신분불안, ③시청사 위치문제, ④혐오시설의 이전, ⑤선호시설의 유치, ⑥지역유지 및 지방의원들의 갈등]이 해소되기는커녕 계속 확대 재생산되었다. 또한 앞서 실시된 통합시도의 실패가 전라남도에 있다는 비난과 함께 여수시·여천시·여천군간의 갈등도 심화되어 갔다. 이에 전라남도는 삼려 시·군의 행정구역통합을 위한 단일안 마련이 어렵다고 판단해 1994년 10월의 제2차 행정구역통합추진에서 여수권에 대한 행정구역통합을 위한 주민의견조사는 보류키로 결정했다.

이러한 갈등은 통합방식에 대한 합의안도 없이 논란만 거듭하고, 더욱이 이런 논란의 책임을 전라남도에 추궁하게 되자 통합가능성이 낮은 대안으로 주민의견조사를 하는 것이 오히려 주민 사이의 불신과 반목을 심화할 수 있다는 판단에서 광역자치단체는 통합논의를 중지시켜 발생한 갈등이다. 이로 인하여 통합추진을 위한 주민의견조사기회는 사라지게 되었다. 다만, 이 갈등은 일시적인 것이며, 또한 삼려지역통합과 관련한 본질적 갈등이 아니었다. 그러므로 이 갈등의 해소를 위해 관계자들이 나서서 적극적으로 활동하기 보다는 시간의 경과에 따라 정리되길 기다렸다. 마침내 1997년 삼려통합안으로 4차 주민의견조사를 삼려지역에서 요구하자 전라남도는 적극적으로 이를 이행하여 갈등은 완전히 해결되었다.

3. 기초자치단체 내부적 갈등과 관리

1) 갈등의 관계구조

(1) 부각된 내부적 갈등들

1994년 4월의 도농통합추진과정에 불거진 갈등내용을 보면 다음과 같이 정리할 수 있는 바, 지역역량이 미약한 여천시와 여천군의 우려에서 발생한 갈등이 대부분이다. 즉, ① 『여천시·군 지역주민의 소외감』: 인구 및 경제력을 여수시와 비교할 때 여천시와 여천군의 인구·재정·의회의원 수 등에서 큰 격차를 보이고 있기 때문에 삼려통합은 곧 여수시에 흡수 통합되는 것이며, 지역개발·예산배정·의회의 의사결정에서 소외될 것을 염려하였다.

② 『시청사 위치문제』: ‘통합 여수시의 청사를 어디에 둘 것인가?’는 매우 중요한 문제였고, 이는 지역경제에 미치는 영향뿐만 아니라 상징적 의미가 매우 큰 것이었다. 특히, 3개 시·군 청사 중 여수시 청사가 면적으로는 가장 큰 건축물이기에 물리적 공간으로서는 통합여수시청사로 적절하나, 통합의 상징성에서 시청사 위치문제는 의미가 컸다.

③ 『혐오시설의 이전』: 화장시설과 납골당 등과 같은 혐오시설을 여천군지역에 치중될 것이라는 염려이다. 다행스럽게도 1994년 현재 하수종말처리장은 삼려지역이 함께 사용하도록 설계하여 시공(여수시와 여천시의 경계지역) 중에 있었다. 하지만 포화상태에 있는 공설묘지와 쓰레기 매립장문제는 걸림돌이 된 사안이었다.

④ 『선호시설의 유치』: 여수·여천 상공회의소의 위치가 큰 이슈로 대두되었다. 아울러 공공기관들이 통합이후 여수시지역으로 편중될 것을 우려하였다.

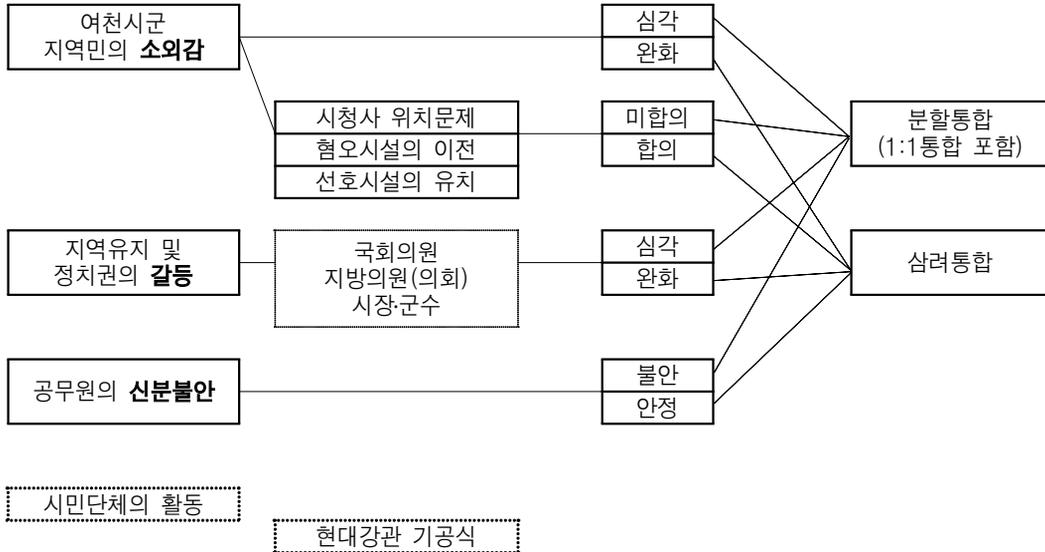
⑤ 『지역유지 및 지방의원들의 갈등』: 초기에 정치권(국회의원)에서 자신의 지역구를 유지하려는 입장이 강하여 통합에 매우 소극적이었다. 여수시·여천시·여천군 의회의원들도 상대편 시·군 의원의 입장을 배려하기보다는 각각의 주장을 견지하는 수준에 머물렀다.

⑥ 『공무원의 신분불안』: 행정구역통합에서 나타나는 문제로 행정조직의 축소 및 인력의 감축에 대한 우려가 있었다. 내무부의 통합기본원칙에 ‘공무원 신분보장’을 약속하였으나 시·군세가 약한 여천시와 여천군 공무원들의 우려가 컸다.

(2) 갈등의 관계구조 및 외부 영향요인

이러한 서로 다른 갈등들은 통합과정 속에서 다음의 <그림 2>와 같이 내부적으로 상호연관성을 가진 관계구조성을 띠고 있음을 알 수 있다

<그림 2> 갈등과 통합방안과의 관계(여천시·여천군의 입장)



① 『여천시·군 지역주민의 소외감』은 인구 및 경제력의 격차에서 발생하는 것으로 인식하고 있는 바, 특히 주요 결정과정에서 여천시와 여천군 지역의 이익을 박탈당하는 것이 아닌가 하는 우려인 것이다. 그러므로 주요 의사결정구조에 있어서 여수시가 ‘여천시+여천군’보다 우월적 지위에 있지 않아야 하는 것은 매우 중요하다. 이것이 확보되지 않는다면 즉 소외감이 완화에 실패한다면 여천시와 여천군의 입장에서는 결국 삼려통합보다는 여천군분할을 통한 통합(여천군 해수부를 여수시로, 여천군 육지부를 여천시로) 또는 여천시와 여천군의 1:1통합을 주장하게 될 것이다.

② 『시청사 위치문제』를 비롯한 『혐오시설의(여천시 또는 여천군으로의)이전』, 『선호시설 유치문제』는 결국 주요의사결정구조 속에서 이해할 수 있다. 즉, ‘여천시와 여천군’이 여수시에 압도되지 않을 때 가능한 것이다. 그러므로 이들 문제는 『지역민의 소외감』과도 밀접한 관계성을 가지고 있다. 통합이후 의사결정구조에서 여수시지역의원이 의회의 다수를 차지한다면 언제라도 시청사 위치를 비롯한 모든 결정이 다시 환원될 가능성까지도 있기 때문이다²¹⁾. 이에 대한 합의가 마련되지 못한다면 여천시와 여천군의 입장에서는 분할통합 또는 1:1통합을 주장하게 된다.

③ 『지역유지 및 지방의원들의 갈등』은 국회의원, 지방의회 그리고 지방자치단체장의 이

21) 실제로 통합에 앞장섰던 여수시의원이었던 한 인사는 2003년 여수시 제1청사(통합전 여천시청사에 위치함)를 구 여수시청사로 환원할 것을 주장하는 『주민투표요구』를 발의한 바 있다.

해와 관련이 있다. 통합추진초기에 정치권(국회의원)에서 자신의 지역구를 유지하려는 입장이 강하여 통합에 매우 소극적이었다. 이는 통합여수시가 출범하면 국회의원 지역구가 2개에서 1개로 축소되기 때문에 국회의원들의 이해에 따라 갈등을 고조될 수 있는 가능성이 컸다. 이는 지방자치단체장에게도 비슷한 상황이다. 또한 여수시의 의원과 여천시군의 의원들도 상대 의원의 입장을 배려하기보다는 각각의 주장을 견지한다면 여천시와 여천군의 입장에서는 분할통합 또는 1:1통합을 통해 통합의 과실만을 누리려할 것이다.

④ 『공무원의 신분불안』과 관련하여 보면, 통합으로 인한 행정조직의 축소 및 인력의 감축에 대한 우려가 있었다. 그러므로 신분에 대한 불안이 커지면 그 불안의 최소화를 위해 분할통합 또는 1:1통합을 선호할 것이며, 신분불안이 없다면 삼려통합안에도 호의적일 것이다.

이상의 갈등들은 자치단체간 조율로 완화 또는 합의에 도달할 수 있을 것이다. 그 외에도 외부적 요인 또는 작용에 의해 갈등의 완화 또는 합의를 촉진시킬 수 있는 요인들로 시민단체의 활동과 현대강관 기공식사건을 뽑을 수 있다.

⑤ 『시민단체 및 지역여론』은 궁극적으로 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의원의 당락에도 영향을 줄 것이기 이들은 시민단체의 활동 및 지역여론에 민감할 수밖에 없다. 통합과정에 시민단체들을 통합을 위한 구체적 대안을 마련하기 보다는 총론적 통합지지에서부터 특정 통합안에 대한 지지를 계속적으로 발표함으로써 지역여론을 만들어 갔다. 이러한 여론변화에 저항한 국회의원은 차기선거에서 탈락하는 비운을 겪기도 하였다.

⑥ 여수지역 통합과 관련하여 빼 놓을 수 없는 외부요인으로 『현대강관 기공식 사건』이다. 이 사건은 시민단체들로 하여금 통합의 필요성을 역설하게 하였고, 지역유지 및 정치권에도 큰 충격으로 다가왔던 사건이다. 이 사건이후 통합의 필요성을 피부로 느낀 각계의 관계자들은 그 후 한 목소리로 삼려통합에 지지를 보냈다.

2) 갈등의 관리: 갈등해소를 위한 각계의 활동

(1) 여수시의회와 「통합을 위한 6개항 결의문」(이하 「통합 6개항」이라 칭함)

1차 주민의견조사일이 가까워지자 여수시의회는 「통합 6개항²²⁾」을 의회결의로 채택

22) 『①통합시청의 위치는 현 여천시청으로 한다. ②통합시의회 의원정수는 현 여수시의회 의원 정수와 현 여천시·군의회 의원 정수와 동수가 되도록 조정한다. ③여수상공회의소는 여천시로 이전하도록 추진한다. ④공공기관 및 사회단체도 여천시로 이전도록 추진한다. ⑤도서 및 농촌지역의 예산은 현 수준보다 더 증액하여 배정하기로 하고 통합으로 인한 질감예산은 전액 여천군에 투자하기로 한다. ⑥기타 지역현안은 현 여천시 여천군에 우선권을 부여한다.』

(1994년4월20일)하였다. 그러나 주민의견조사일(1차 1단계, 4월25일)을 며칠 앞두고 나온 것으로 진정성과 설득력을 갖추기에 시간적으로 촉박한 상황이었다. 또한 1994년 9월 23일에 「통합 6개항」을 재확인하였으나, 전라남도의 결정으로 2차 주민의견조사(1994년 10월 예정)가 무산되어 큰 의미를 부여받지 못하였다. 이어서 3번째 확인은 1995년 3월 16일에 있었지만 결의문을 재삼 확인하는 수준에서 더 나아가 실천으로 이어지지 못하고 말았기에 3차 주민의견조사(1995년 5월 21일)에 크게 작용하지 못하였다.

마침내 1997년 7월 10일 「통합 6개항」을 다시 확인함과 함께 결의내용 중 현재 상황에서 여수가 단독으로 실행할 수 있는 사항인 “여수시의 행정동 수를 14개동으로 축소”하는 조례를 개정(7월 28일)하여 결의내용에 대한 이행의지를 분명히 밝혔다. 행정동의 감축은 곧 지방의원 선거구의 조정으로 이어져 차기 선거에서는 여수시 지방의회의원의 수와 여천시 및 여천군 지방의회의원의 수가 동수가 되도록 결정한 것이기 때문이다. 이것이 삼려통합의 가장 결정적 전환점이었던 것이다(한창진·정병식 증언).

이로 인하여 주요의사결정에서 일방적으로 여수시 이익에만 부합하는 결정을 할 수 없게 되었다는 것이며, 이를 통해 『여천시 및 여천군의 소외감』이 상당부분 해소되었다고 하겠다. 이와 같은 조치로 「통합 6개항」의 진실성이 확보되었고, 아울러 6개항에 속한 여러 가지 갈등들이 함께 해소되었다고 할 수 있다. 즉, 『시청사위치』, 『협오시설 이전』, 『선호시설 유치』 등에 대한 갈등이 완화되었다고 하겠다.

(2) 국회의원과 지방의원의 활동

여수시가 지역구인 김충조 국회의원도 처음에는 적극적인 자세가 아니었다. 통합이 되던 또는 되지 않던 자신의 당선가능성을 높다고 판단하였기 때문이다. 즉, 여수시의 인구가 여천시와 여천군을 합친 것보다 많기 때문에 통합이후에도 자신에게 유리하다고 본 것이다.

몇 차례의 통합시도가 성공하지 못하자 민주당 여수시지구당(김충조 국회의원·도의원·시의원·당직자일동, 1995년3월1일: 3차 통합과정)은 삼려통합 지지표명(208)을 하였고, 여수시의회는 「통합반대획책을 타개하기 위한 건의서」(246) 및 「통합 6개항」을 재결의하여 그 유효함을 분명히 하였다(270). 더 나아가서 김충조 의원(3월17일)은 삼려통합 관련 기자회견에서 “통합후 지역구가 줄면, 지역구를 포기”하겠다고 선언하였다(347). 이처럼 여수 지역에서는 삼려통합을 위한 양보안들을 제시 및 공약제시를 하며 더욱 적극성을 보였다.

반면에 여천시·군이 지역구인 신순범 국회의원은 삼려통합으로 인하여 지역구 통합이 예

상되었기에 삼려통합에 반대입장을 견지하였다. 또한 민주당 및 민자당 여천시·군 지구당위원장(유길중·신순범, 3월 중순)들은 『여천시군(1:1)통합 지지의견서』를 발표하였고(250), 신순범 국회의원(1995년3월15일: 3차 통합과정)은 거북공원발언에서 “삼려통합에 따른 여천시의 공동화 우려”를 피력하였다. 그러나 이들은 지역여론의 변화를 제대로 읽지 못하였던 것이었다. 즉, YMCA 여론조사(1995.2.11-12)결과를 보면, “삼려통합안에 대한 지지율 조사”에서 여수시 96.4%, 여천시 81.0%, 여천군 77.9%로 나타났던 것이다²³⁾. 이미 여천시와 여천군의 민심은 삼려통합을 향하고 있었는데, 이러한 흐름을 파악하지 못한 일부 정치인들은 자신의 이익을 유지하고자 삼려통합에 반기를 들었던 것이다. 이로 인하여 여천시·군 지역구 국회의원인 신순범은 변화하는 지역여론의 변화를 제대로 읽기 못하여 15대 국회에 진입하지 못하였고, 다시 도전한 17대 국회의원선거에서도 탈락하게 되었다(<http://www.nec.go.kr/>).

한편, 15대 국회위원에 선출된 김성곤 국회의원(1997년6월3일, 4차 통합과정)²⁴⁾은 삼려통합문제에 대한 입장표명과 함께 국민회의 지구당에서는 ‘삼려통합에 대한 여론조사(6월 24일)’를 통해 지역여론²⁵⁾을 파악하였다. 그 후 김성곤 국회의원(6월26일)은 여천시의회의장 방문하여 『삼려통합논의 촉구』하기에 이르렀고, 마침내 국민회의 여천시·군지구당(6월30일)에서는 ‘삼려통합추진위원회’ 결성하여 힘을 보탤다(355). 또한 7월 4일에는 여천군수와 여천군의회 등을 방문하여 ‘삼려통합 주민의견조사 발의’를 요청(355)하였으며, 상공회의소를 방문하여 ‘삼려통합 세미나 개최’를 요청하기도 하였다.

이런 노력의 결과 여천시의회에 삼려통합을 위한 여천시의원연구회(9명중 5명 참여, 1997년4월28일)가 결성되고 『성명서²⁶⁾』를 발표(375-377)하여 삼려통합[여천시·군

23) 이것은 4차 주민의견조사(1997년9월9일)의 결과[찬성율기준, 여수시 93.5%, 여천시 81.6%, 여천군 68.0%]와도 거의 차이가 없는 것이다.

24) 1996년 제15대총선에서 삼려통합에 적극 반대 입장이었던 신순범에서, 호의적 입장인 김성곤의원으로 교체되었다. 삼려통합후 축소된 지역구를 김충조의원에게 양보하여 제16국회에 진입하지 못하였으나, 제17대·제18대 국회의원에 당선되었다.

25) 6월 22일(19:00~22:00)에 실시한 여천시·군에 거주하는 남녀 1,094명에 대한 전화설문 결과 [수치상 오류 수정]는 다음과 같다. 『삼려통합에 대해 찬성 741명(67.7%)과 반대 118명(10.8%), 모르겠다 235명(21.5%)으로 나타났다(385). 이를 토대로 계산한 여천군의 경우, 찬성 379명(66.4%), 반대 73명(12.8%), 모르겠다 119(20.8%)』.

26) 여수시민과 여수시의회 의원들에게 바라고 싶은 것은 “삼려통합의 역사성, 생활공동체 복원 등의 당위성만 앞세워 여천시군 쪽을 몰아붙여서는 안 되고, 여천시민과 여천군민이 삼려통합을 즐거운 마음으로 받아들일 수 있는 환경내지는 분위기를 우선적으로 조성시켜주라는 것입니다.”

(1:1)통합이 아님)에 대한 관심표명과 지지가능성을 열어놓았다. 4차 주민의견조사가 가까워지자 여천시의회 및 여천시 삼려통추위(1997년8월19일)에서는 주민의견조사에 있어 '통합 6개항 이행사항을 주민의견조사표에 명기' 할 것을 건의(357)하였다. 이것은 「통합 6개항」이 철저하게 지켜질 수 있다면 통합에 긍정적이라는 것을 뜻하는 여천시의회의 입장변화를 극명하게 보여주는 중대한 사건이었다. 또한, 여천군의회(7월23일)에서는 '삼려통합추진 관련특별위원회'를 구성하고, 그 다음날 인 7월 24일에는 '삼려통합관련 입장'을 발표(356)하였다.

이처럼 정치권의 입장 및 삼려시군의회는 삼려통합안으로 의견을 정리하여 가면서 갈등을 해소하였다.

(3) 자치단체장의 활동

자치단체장이 중앙정부 임명직인가 또는 선출직인가도 자치단체장의 행태에 영향을 주었다. 임명직 자치단체장(1, 2, 3차 통합과정에 해당됨)은 통합안에 대한 대안제시(삼려통합안도 주민의견조사에 포함시킬 것)를 제외하고는 특별히 적극적 활동이 없었다.

기초단체장의 역할변화는 여수권 광역행정협의회(삼려시장군수, 1996년10월24일: 3차 통합과정실패 이후에 해당됨)에서 '삼려 시·군의 장기적인 통합기반 구축'을 합의(354)하면서 구체적으로 나타나기 시작하였다²⁷⁾. 또한 1997년에 들어서서 여수반도발전위원회(국회의원(2명), 삼려단체장(3명), 삼려의회의장(3명), 상공회의소장(1명), 97년2월1일)는 '여수반도 중장기발전계획과 삼려통합이후 장단점 분석' 용역에 합의하고, 여수권 광역행정협의회에서는「삼려통합 합의문(6월30일)²⁸⁾」과 함께 「협오시설 등 여천군지역 미설치에 관한 합

27) 이것은 통합에 반대하는 자치단체장으로 낙인찍힐 경우 차기 선거에서 불리한 상황이 전개될 것이 예측되기 때문이기도 하다.

28) 삼려통합을 위해 삼려시군 통합안 발의 등 7개항(①삼려시군은 각 시군의회와 협의하여 공동으로 삼려통합안을 발의하여 의회에서 의결하도록 한다. ②조속한 시일내에 삼려시군이 합동실무기획단을 구성하여 제반사항을 추진하되, 주민의견조사(투표)를 '97년 9월 이내에 실시하여 주민들의 결정에 따라 가결되었을 경우, 즉시 전라남도를 경유하여 통합안을 국회에 제출한다. ③여수시는 의회의원 정수조정안을 '94년 4월 20일 여수시의회에서 결의한 6개항을 확인한다. ④삼려통합으로 인해 공무원 및 특정지역이 피해를 입는 일이 없도록 한다. ⑤삼려통합후 추진과정에서 지역간의 갈등을 해소하고 축제분위기 속에서 통합이 이루어지도록 한다. ⑥여수반도권 종합발전계획 수립은 삼려가 공동으로 추진하여 통합이후의 행정조직 등 각 분야별로 이상적이고 완벽한 종합발전 청사진을 작성하여 여수반도를 아름답고 경쟁력있는 세계적인 도시로 만들도록 한다. ⑦합동실무기획단 구성 및 기타 제반사항은 시장군수 합의하에 결정한다)을 합의하고, 합의사항을 언론을 통해 발표

의서(여수종교회, 23)²⁹⁾」을 발표하였다. 특히, 4차 통합과정 중에는 삼려의 시장과 군수가 책임있는 당국자로 통합에 적극 나섰고, 공식적인 관계조직을 만들어 이를 진행하였다. 즉, 여수반도지역발전협의회(국회의원(2명), 삼려단체장(3명), 삼려시군의회의장(3명), 7월8일)가 결성되어 제1차 회의를 하여 지역단체장 및 정치권이 하나의 목소리를 내기위한 준비를 하였다. 이후 여수반도지역발전협의회는 통합과정에서 결정적 역할을 수행하게 된다³⁰⁾.

이러한 여수반도지역발전협의회의 움직임에 따라 삼려단체장(7월30일)은 ‘삼려통합약속 이행의 재확인’을 하고, 8월 1일에는 ‘공동명의로 삼려행정구역통합을 위한 주민의견조사를 9월 5일 이전에 실시토록 전남도에 건의’하였다. 또한, 8월 14일에는 ‘주민의견조사일을 9월 9일로 변경합의’와 함께 이를 전라남도에 건의(357)하여 구체적 일정과 방법³¹⁾을 정리하였다. 또한 8월 19일에는 『통합 6개항』이행을 재확인하는 서명행사와 함께 여천시군 의회의 의견을 반영하여 ‘주민의견조사표 용지에 『통합 6개항』 이행사항 기재’를 전라남도에 건의(8월27일, 358)하여 여천시군의 염려를 불식시키기 위한 노력을 이어갔다. 주민의견조사일이 다가오자, 여천군수는 기자회견을 열어 ‘삼려통합추진에 즈음한 여천군수의 입장’을 발표(9월5일)하고, 또한 삼려 시장·군수는 합동으로 ‘주민의견조사에 즈음한 성명서’ 발표(9월5일)하면서, 주민의견조사 전날인 9월 8일 기자회견에서 ‘주민의견조사 시민참여 촉구’(358)하여 최선을 다하였다.

이러한 자치단체장의 역할은 『지역유지 및 정치권의 갈등』을 완화하는데 크게 기여하였을 뿐만 아니라, 『혐오시설의 이전』에 대한 우려와 『선호시설의 유치』에 대한 우려를 불식시키는 데 충분하였다. 또한 위의 『삼려통합합의문(6월30일)』에서 다시금 “삼려통합으로 인해 공무원 및 특정지역이 피해를 입는 일이 없도록 한다”고 천명하여 『공무원의 신분불안』을 진정시켰다.

하였으며, 삼려시장군수들이 공동으로 노력하기로 하였다(399).

29) (1)분뇨처리장: 여천군에 지원된 국비보조금 36억원으로 여천시 분뇨처리장을 확장하여 사용키로 합의, (2)공설묘지공원: 삼려시군이 36억원을 들여 2005년까지 사용할 수 있도록 확충중임, (3)쓰레기위생매립장: 삼려통합이 되면 여수쪽에서 일방적으로 각종 생활쓰레기 및 혐오시설을 여천군에 설치하지 않기로 합의한다.

30) 협의회의 결정에 따라 ‘삼려통합 합동실무기획단 구성(7월12일)’하게 되었고, 곧이어 14일에는 제1차 회의를 열어 삼려통합을 위한 구체적 수순 밟기에 들어갔다. 즉, 2차 회의(7월16일)에서 ‘주민의견조사 9월 10일내 실시’하기로 결정하고, 제3차 회의(7월21일)에서는 ‘삼려통합추진계획 논의 및 삼려행정구역통합 주민의견조사 실시 합의’(356)하기에 이르렀다. 제4차 회의(7월29일)에서는 ‘삼려통합 반대건의서’에 대한 논의를 하는 등 반대의견에도 신중하게 대응하였다

31) ‘주민의견조사 대상자 과반수 의견표기에 의견표기자 과반수 찬성’에서 ‘주민의견 표기자의 과반수 찬성’으로 변경합의 하여 이를 전라남도에 건의하였다(357).

(4) 사회단체의 활동

삼려지역의 시민단체 활동을 보면, 1·2차 통합과정에서는 크게 활동하지 못하였다가 3차 통합과정부터 활발한 변화를 보이고, 특히 4차 통합과정에서는 많은 활동을 보여주고 있다.

1994년 4월과 5월에 걸친 1차(1·2단계)통합에 실패한 상황에서 지역갈등은 오히려 커지고, 이로 인한 감정적 앙금이 남아있는 상황에서 시민단체의 활동도 신중하고 조심스러웠다(김행길·한창진 증언). 특히, 여천시군 국회의원인 신순범의 완강한 삼려통합반대로 정치권이 갈등하자 조직력이 미약한 시민단체들이 중재자임을 자처하고 나서기 어려웠다³²⁾.

그러나, 1995(3차 통합과정)년 새해가 밝아오자, 여수·여천YMCA에서 실시한 여론조사(95.2.11-12)결과를 발표[‘삼려통합에 대한 지지율’은 여수시·여천시·여천군이 각각 96.4%, 81.0% 그리고 77.9%]하여 지역여론의 변화를 알렸다. 이에 삼려통합 지지활동은 삼려통합 여천시·군 추진위원회(3월6일)의 호소문(210)을 필두로, 여천공단 노동조합장 일동(32명, 3월8일)의 『여천공단 노조 삼려통합 지지성명』과 함께(330) 공동체의식개혁 여수·여천시군협의회(김정환, 3월13일)(347), 여수수대총학생회(3월14일)(347), 대한민국 ROTC 여수여천 동우회(3월15일)(328), 여천군·여천시·여수시 삼려통합 추진위원회³³⁾(275) 등등의 지지성명과 활동이 이어졌다.

32) 이처럼 2차 통합과정까지 시민단체의 활동이 적극적이지 못한 이유를 살펴보면, ①여수·여천지역의 시민단체들 중 상당수가 근래 설립되었다는 사실이다(〈참고표〉 참조). 즉, 2001년 현재 등록된 시민단체 84(등록년 미상 3개 제외)개중 37개가 1990년 이후에 설립·등록된 단체이다. 특히 1994년에서 1997년 사이에 설립된 단체가 15개에 달하는바, 여수·여천지역의 시민단체들은 삼려통합과정에서 크게 자리매김을 한 것으로 보인다. ②또한 1990년 이전에 설립된 시민단체들을 보면, 시민활동에 초점을 둔 단체라기보다는 오히려 이익집단적 성격이 강하다. 즉, 대한약사회 여수시분회(1966), 대한의사회 여수시분회(1974), 대한전물군경미망인회 여수시지회(1963), 여수시치과의사회(1960) 등등이 있는바, 이들 단체의 경우 사회활동과 관련한 시민단체가 소수에 불과한 실정이다(여수경제정의실천시민연합, 2001). ③이처럼 역사가 짧고, 활동이 미약한 상황에서 오히려 삼려통합이란 커다란 지역적 이슈는 오히려 여수지역의 잠재된 활동기들로 하여금 시민활동에 나서게 한 연유라 할 것이다.

〈참고표〉 여수지역 사회단체 설립년도

| 년도 | 개수 | 년도 | 개수 | 년도 | 개수 | 비고 |
|---------|----|------|----|-------|----|---------|
| -1970 | 16 | 1991 | 0 | 1996 | 5 | 년도미상: 3 |
| 1971-75 | 3 | 1992 | 2 | 1997 | 3 | |
| 1976-80 | 5 | 1993 | 0 | 1998 | 8 | |
| 1981-85 | 13 | 1994 | 4 | 1999 | 3 | |
| 1986-90 | 15 | 1995 | 3 | 2000- | 4 | |

* 자료: 여수경제정의실천시민연합(2001), 『여수지역 NGO수첩』에서 정리한 내용.

하지만, 삼려통합 반대운동도 활발하게 나섰는바, 삼려통합반대 추진위원회(여천시의 통장들 다수 참석, 3월8일) 간담회가 열렸고(348), 새로이 구성된 삼려통합반대 여천시추진위원회(3월9일)가 『삼려통합반대 호소문(3월11일, 13일)』을 내는(242) 등 활동이 격화되었다. 이러한 움직임은 여천시연합청년회(JC)(3월13일)의 ‘여천시군(1:1)통합’ 찬성선언(256)과 삼려통합 반대추진위원회(3월15일)의 『삼려통합반대 쟁기대회』(257)를 통해 삼려통합반대 곧 여천시·군(1:1)통합에 대한 지지를 분명히 하였다.

이러한 1995년 초에 있었던 시민단체의 통합논의 과정에서 몇 가지 특기할 것이 있다. 첫째, 여천시·군 지역에서 삼려통합에 대한 긍정적 입장표명이 나타나기 시작한 것이다. 여천공단 노동조합장 일동(3월8일)의 지지성명을 비롯하여, 여천시·군 유지대표 200여명(3월9일)이 『삼려통합 지지성명』을 발표하는 등 여천시군지역에서의 여론변화의 조짐이 보이기도 하였다. 둘째, 이런 논의를 통해서 여수지역 통합안 중 하나로 언급되었던 여천군 분할을 통한 ‘여수시 및 여천시통합안’은 자연스럽게 사라지고 통합대안으로 ‘삼려통합’ 또는 ‘여천시·군 통합’으로 정리되었다는 점이다. 이런 진전은 향후 여수반도통합에 대한 논의를 압축시키는 역할을 하였다.

한편, 1997년 새해 초부터(4차 통합과정) 여천시지역의 시민단체들의 움직임이 활발해졌다. 여천환경운동본부(신장호, 1월10일)는 『삼려통합절차 및 입장표명에 대한 질의서』를 전남도와 내무부 그리고 청와대에 제출하였고, 여천경실련(4월4일)에서는 주민설문조사결과를 공표³⁴⁾(364)하여 여론을 환기시켰다. 또한 삼려통합추진위원회(김인수; 여천시지역, 97년4월10일)가 결성³⁵⁾되어 『결의문』을 발표(371)하였고, 삼려행정구역 통합추진위원회(김종문:YMCA)에서는 두 차례(4월9일과 5월1일), 『여수반도통합을 위한 지역민과 관계당국에 드리는 호소문(Ⅰ)³⁶⁾, (Ⅱ)』을 발표하였다. 이는 4월 9일 열린 여천공단 현대강관 기공식에

33) 추진주체의 언급순서를 보면, “여천군, 여천시, 여수시”순서로 발표하여 여수시가 아주 신중한 자세로 임하였던 것을 보여주는 사례 중 하나라 할 것이다.

34) 여수시·여천시·여천군 주민 2,296명에 대한 설문조사에 대하여 78.2%가 행정구역 통합희망하고 있으며, 통합방식에 대하여는 삼려통합(42.7%), 여천시군(1:1)통합(31.1%)의 선호를 보였다.

35) 여수지역의 삼려행정구역통합추진위원회(김종문: 여수시지역)와 뜻을 같이하는 조직이 여천시에 결성된 것으로, 김영로(신한국당 여천지구당 위원장), 이태화(소라농협장), 정상경(여천시의원), 김영규(여수시의원), 박기성(여수시의원), 진영선(여수어업조합감사) 등 80여명이 참여하였다(371).

36) (1)정치권과 시장, 군수, 의회의장 등은 그 동안의 비공개통합논의 과정과 내용을 즉시 완벽하게 공개하고 '97년 내에 삼려통합여부에 대한 입장을 분명히 표명할 것이며, 삼려통합추진에 앞장 설 것을 요구한다.(2)여수반도 통합논의는 일부 특수층의 이해관계에 따른 시간소모의 대상이 아니고 지역의 운명이 걸려있는 가장 중요한 현안문제이므로 이를 공론화할 것을 제안한다.(3)통합논의의 공론화와 이의 과감한 추진을 위해 뜻있는 시·군민들의 전폭적인 참여와 협조를 당부한다(366-369).

서 발생한 해프닝에 대한 반성의 결과이며, 이후 다양한 사회단체 및 시민들의 통합논의개진의 시발점이 되었다(366). 또한, 여천시민협(4월29일)에서도 『삼려통합 관련 제안서』 발송(354)하고, 재경여수여천향우회(5월4일)에서도 『통합지지 결의문』을 채택(355)하였다. 뿐만 아니라, 여천시지역 5개 사회단체(여천환경운동본부·여천시민사회단체협의회·여수반도핵발전소반대투쟁본부·새시대 공단청년연합회·여수여천YMCA, 5월10일)가 합동으로 ‘여천시민 대 심포지엄’³⁷⁾을 개최(355, 380)하여 지역분위기를 조성하였다. 이런 시민단체들의 활동에 힘입어 여천군 들산읍 주민(6월3일)들이 『삼려통합 결의문』을 채택(355)하고, 여수시지역 사회단체(여수여천YMCA·환경운동연합·함께하는 여성회 등, 6월16일)들도 ‘삼려통합을 위한 여수시민포럼’을 개최하여³⁸⁾ 삼려통합여론을 적극적으로 조성하였다. 이에 일조한 것은 여수MBC(7월1일)방송국을 비롯한 각 지역언론사로서, ‘삼려통합 기획프로그램 방영’³⁹⁾을 방영하는 등 삼려통합 당위성 및 문제점제기로 통합여론을 조성하였다(355).

한편, 반대운동도 뒤늦게 나서기 시작하였다. 즉, 22개⁴⁰⁾ 여천시민단체(6월27일)가 ‘삼려통합 반대추진위원회’를 결성(393)하고, 7월 10일에는 여천시장 및 시의회의장을 방문하여 삼려통합 반대건의문을 전달(356)하고, 7월 24일에는 전라남도를 방문하여 건의서전달과 함께 7월 25일에는 내무부와 국민회의 중앙당사를 방문(357)하여 그 뜻을 전달하였다. 또한, 삼려통합반대 여천시·군추진위원회(7월8일)가 결성되어 여천군수와 여천군의회에 『통합반대 건의문』을 전달하였고, 7월 16일에는 『삼려통합반대 여천시군민 선언대회』를 개최

37) 복문수 교수 발제(삼려통합의 장애요인 극복과 통합절차)와 함께 조길환·최상원교수의 지정토론 및 시민과의 토론도 있었다.

38) 삼려통합에 찬성하는 시민단체의 움직임은 13개 국가안보단체(6월11일)의 『삼려통합지지선언』(355)을 비롯하여, 통합(가칭) 여천시지역발전협의회(김석우, 6월27일)의 창립(394), 여천시민(신장호외 99인, 6월30일)들의 『여천시민 100인 선언대회 및 청원서』제출(355, 395), 여천환경운동본부(7월4일)의 『여천시의원연구회 삼려통합관련 기자회견』(356), 삼려통합추진위원회(7월1일)의 『삼려자치단체장 통합합의문(6.30) 환영 성명』(355) 등으로 이어졌다. 또한 ‘여수·여천시군 시민사회단체 협의회’구성(7월12일)(356), 시민사회단체협의회(7월16일)(356), 삼려시군 삼려통합추진기구(7월22일)(356), 삼려통합 사회단체연대회의의 결성(7월22일)(356), 삼려통합 찬반단체 간담회(8월1일), 여수여천지역사회연구소(8월4일)의 ‘삼려통합관련 여천군 주민여론조사(357)발표[찬성 64.0%, 반대 9.0%, 모르겠다 27.0%]’로 이어졌다.

39) 그 후에도 여수 MBC에서는 『삼려통합, 어떻게 할 것인가(8월25일)』 그리고 『하나를 위한 여수반도(9월8일)』와 같은 프로그램을 제작 방송하였다(여수문화방송30년사 편찬본부, 454).

40) 여천경찰련, 여천JC, 연합청년회, 전물군경유족회, 전물군경미망인회, 상이용사회, 개인택시조합, 여천시군부녀회, 여천시군청년회, 자유총연맹여천지회, 대한노인회여천지회, 민족통일협의회, 여천여성단체협의회, 한국부인회 여천지회, 자유총연맹여천시부녀회, 여천문화사랑부녀회, 여천새마을지회, 여천바르게살기협의회, 대한장애인협회, 여천시군 축산업조합, 주부교실, 여천시체육회.

하고, 7월 23일에는 관계기관을 방문하여 『반대건의문』을 전달(356)하였다. 하지만, 반대운동은 찬성움직임과 비교할 때 상대적으로 미약하였고 활발하지도 못하였다.

이러한 시민활동 및 여론의 변화는 직접적으로 『지역유지 및 정치권의 갈등』을 타협하도록 하였고(김충조의 출마포기선언, 김성곤의 여천시 설득작업, 민선 시장·군수들의 삼려통합지지 및 구체화작업), 간접적으로는 여수시 의원수를 조정하도록 하여 『여천시군 지역민의 소외감』을 완화케 하는 데에 크게 작용하였다고 할 것이다.

V. 요약 및 결론

이상의 여수시 통합과정을 통해 행정구역개편이 성공에 이르기 위해서는 해당 기초자치단체들의 통합합의(기초자치단체 차원)와 함께 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간의 통합합의(정부-전라남도-기초단체 차원)이 있어야 함을 확인하였다.

여수시 통합과정을 간략하게 동시적 다중합리모형에 입각하여 정리하고, 또한 통합과정에서 불거진 갈등 및 현안문제를 기초자치단체 수준에서 어떻게 해소하였는가를 행정구역개편과 관련한 시사점으로 정리하였다.

1. 동시적 다중합리 모형에 의한 삼려통합과정 분석요약 및 시사점

1) 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 차원: 동시적 다중합리의 달성

(1) 정부의 결정

정부(내무부)가 기초자치단체의 주민의견을 수렴하는 데에는 직접적으로 큰 도움을 주지 못하였다. 이러한 사실은 최근 행정안전부가 주도가 된 행정구역개편에서 관련 기초자치단체의 여론을 결정하는데 큰 역할을 하지 못하는 것에서도 확인할 수 있다. 그러나 행정구역개편과정에서 주민의견조사를 거친 광역자치단체의 의견을 반영하여 행정구역개편이 가능하도록 각 시기별로 나름의 합리적 판단에 의해 “통합찬성”을 결정하였다. 다만, 중앙정부의 통합찬성은 통합방법의 구체적 내용에 대한 결정이라기보다는 총체적이고 일반적인 원칙을 결정한 것이다. 1·2·3차 통합추진의 경우에는 중앙정부주도로 시작된 것이기에 당연한 것이겠으

나 주민발의로 시작된 4차 주민의견조사(97년9월9일) 결과를 그대로 수용(법률 제5457호, 1997년12월17일)하여 중앙정부의 행정구역개편의지를 확인할 수 있다.

(2) 광역자치단체의 결정

광역자치단체, 역시 중앙정부(1·3·4차 통합추진의 경우)와 크게 입장이 다르지 않았다. 그러나 2차(1994년 10월)의 행정구역개편에서 여수시·여천시·여천군의 입장이 첨예하게 대립하게 되자, 여러 가지 문제를 고려한 판단으로 주민의견조사 자체를 실시하지 않기로 결정하여 “주민의견조사 자체를 금지[통합반대]하는 결정”을 하였다. 이로 인하여 2차 행정구역통합에 대한 중앙정부의 통합결정은 무의미한 것이 되었고, 기초지방자치단체의 통합의사는 확인할 수도 없었다.

(3) 기초지방자치단체의 결정

통합대상 기초지방자치단체인 여수시·여천시·여천군은 1차(1·2단계), 그리고 3차 통합과정에서 서로 다른 통합안을 주장하기도 하고, 상호갈등의 증폭과 신뢰상실로 인하여 행정구역개편에 대한 의견조율을 하지 못하고[통합반대], 여수지역통합 역시 실패로 끝났다. 그러나 4차 주민의견조사(1997년9월9일)에서 삼려지역의 3개 기초자치단체들이 모두 삼려통합에 찬성함으로써 마침내 통합찬성의사를 확인할 수 있었다.

이런 중앙정부(내무부), 전라남도, 삼려(여수시·여천시·여천군)의 입장변화에 따른 “통합 찬성/반대 과정”을 간단하게 종합 정리한 것이 다음의 <표 10>과 같다.

<표 10> 동시적 다중합리적 모형과 행정구역개편 성/패(종합)

| 구분 | 1차(94.4/94.5) | | 2차(94.10) | 3차(95.3) | 4차(97.9) |
|---------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1단계 | 2단계 | | | |
| | 의사결정 | 의사결정 | 의사결정 | 의사결정 | 의사결정 |
| 중앙정부수준 | 찬 성 | | 찬성 | 찬성 | 찬성 |
| 광역단체수준 | 찬 성 | | 반대 | 찬성 | 찬성 |
| 기초단체수준 | 반대 | 반대 | --- | 반대 | 찬성 |
| 최종적 결정 | 통합실패 | 통합실패 | 통합실패 | 통합실패 | 통합성공 |
| 의사결정 방향 | 하향 | 하향 | (하향) | 하향 | 상향 |

2) 기초자치단체 차원 : ‘삼려통합안 찬성’ 으로의 변화요인과 시사점

첫째로, 갈등요인의 사전차단 및 최소화가 필요하다. 일찍이 여수시의회는 「통합 6개항」 선언을 하였으나, 여수시의 진정성을 확인할 수 없었다. 그러나 이를 4차 주민의견조사일을 상당기간 앞두고 의회의결(6개항 재확인의결, 1997년7월10일) 및 조례개정(행정동수를 축소, 1997년7월28일)을 통해 여수시의 진정성⁴¹⁾을 보여주어 여천시와 여천군의 우려(①여천시·군 지역주민의 소외감, ②시청사 위치문제, ③혐오시설의 이전, ④선호시설의 유치)를 해소시켰다. 그 외 ‘공무원신분불안’에 대하여 내무부의 통합원칙 뿐만 아니라 「삼려단체장의 합의문(1997년6월30일)」을 통해 공무원피해가 없도록 함으로서 상당한 해소를 하였다. 한편, ‘정치권의 이기적 행태’에 대하여는 삼려통합에 우호적 의원을 선출하여 이를 불식시켰던 것이다. 이러한 갈등해소노력이야말로 삼려통합의 결정적 요인이라 할 것이다.

둘째로, 주민여론 변화에 신속하게 대응하는 정치권의 자세가 필요하다. 이것은 지역주민의 여론과 무관하지 않다. 삼려통합을 지지하는 주민이 시간이 경과함에 따라 늘어났기에 국회의원들도 지역구를 포기하겠다는 선언을 하는 등 전향적 자세를 취하였다. 끝까지 주민의사에 반하여 통합을 반대한 인사가 총선에 낙선한 것을 보면 정치권에서도 주민여론변화에 세심한 관심이 필요하다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 신순범의원의 탈락과 김성곤의원의 당선 그리고 삼려통합을 지지해온 김충조의원의 견재함이 정치권의 입장을 하나로 만들었던 것이다.

셋째로, 기초지방자치단체(장)의 전향적 의사가 필수적이라 하겠다. 1차에서 3차까지의 과정으로 보면, 기초자치단체(장)의 입장은 수동적이었고 지방의회의 결정에 따라 그 행보가 상당히 제한적이었다. 그러나 3차 주민의견조사(95년3월21일) 이후 기초지방자치단체(장)의 적극적 행보가 눈에 띄게 활발해졌다. 이들 민선자치단체장으로서 주민의 여론변화에 직접적으로 대응하지 않을 수 없는 입장이었던바, 여수반도지역발전협의회(국회의원(2명), 삼려단체장(3명), 삼려시군의회의장(3명), 7월8일)을 결성하여 적극적 활동(여수반도 중장기 발전계획 용역합의, 삼려통합 합동실무기획단 구성, 삼려통합약속이해 재확인 등등)을 한 것이 크게 작용하였다. 이는 주민의견을 하나로 만드는데 결정적 역할을 하였다고 하겠다. 이처럼 임명직 단체장(1, 2, 3차 통합과정)이 소극적 입장이었던 것과는 달리 선출직 단체장

41) 삼려통합 반대(anti-)논리를 잠재울 수 있는 큰 역할을 한 것은 분명하다. 한동안 삼려통합 반대론자들에게 반대논리의 소재로 작용한 것이 다름 아닌 여수수산대학교의 이전부지결정(당초, 여천시와 인접한 여수시 문수동으로 결정된 것을 부지 재결정과정에서 여수지역을 벗어나지 못하게 하는 지역유지들의 주장에 따라 여수시 둔덕동 산자락으로 결정함)이었다는 사실을 감안하면 여천시민과 여천군민의 정서를 이해할 수 있을 것이다.

들(4차 통합과정)은 통합일선에 직접 나서게 된 것은 이미 여론의 변화를 감지하였고, 통합 반대론자로 낙인 될 경우 차기선거에 공천을 받거나 출마할 경우 경쟁력을 상실할 수 있기 때문이라 본다.

넷째로, 관련 기관(지방의회-시민단체-자치단체장)의 활발한 의견교환으로 타협안 마련이 필요하다. 1·2·3차 주민의견조사 전후시기를 보면, 관련기관이 각자 자기주장을 하면서 이를 관철하기 위한 노력하였다. 그러나 3차 주민의견조사에 실패한 이후, 좀 더 신중하면서도 적극적인 입장에서 상호 활발한 의견교환(의원초청간담회, 통합운동의 양보 등등)과 상호 회합을 통해 이해를 증진시키고 통합안을 이끌어 내었다.

초기(1차, 2차 주민의견조사)에는 다양한 통합안 즉, 여천군 분할에 따른 여수시·여천시 통합, 삼려통합, 여천시와 여천군(1:1)통합 등이 난무하였다. 하지만, 통합추진 진행 중(3차 주민의견조사)에 삼려통합안 또는 여천시와 여천군(1:1)통합안으로 압축되었고, 마침내 4차 주민의견조사에는 삼려통합단일안으로 정리되었다. 이런 일련의 과정을 거치면서 삼려통합에 대한 당위성을 주민들에게 확신케 하였다.

다섯째로, 인근 지역의 발전과 같은 경쟁도시의 출현도 도움이 된다. 울촌공단 현대강관 기공식에서 삼려지역 유지들이 받은 홀대는 삼려통합에 다시금 불을 붙이는 결정적 계기가 되었고, 각각의 주장을 양보하는 계기가 되었다.(통합)순천시와(통합)광양시의 출범으로 그동안 전남 동부권 제1도시란 그동안의 입지에 상당한 타격을 받게 되었다. 이러한 지위약화에 대한 우려도 통합결정에 큰 작용을 하였다할 것이다.

2. 결론

의식적 노력에 의해 이룩된 여수지역의 행정구역개편은 기초자치단체 사이의 갈등뿐만 아니라 광역자치단체와의 갈등도 해결하면서 이룩된 성과물이다. 이러한 과정에서 어떻게 갈등이 해소되었으며, 각 주체들의 통합찬성에 이르는 과정을 살펴보았다. 이것은 행정구역개편을 추진하는 다른 자치단체의 통합을 위한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

먼저, 통합을 위해 갈등내용의 정확한 인식과 그 해소를 위한 진정한 노력이 필요하다.

① 통합초기 여수시의 과감한 「통합 6개항」결의는 여천시·여천군을 설득하는데 있어 큰 평가를 받기에 충분하다. 다만, 결의내용에 대한 진정성을 확인할 수 있는 조례개정이 뒤늦게 이행(1997년)되었고 이후 통합에 이른 것을 보면, 진정성이 일찍이 확보될 수 있었다면 삼려통합도 조기에 달성할 수도 있었을 것이 아닌가 추론해본다.

② 이런 갈등의 해소에는 무엇보다 정치권(국회의원 및 지방의원 그리고 자치단체장)의 상호 협력과 결단이 필연임을 확인할 수 있었다. 특히, 여수반도발전위원회[국회의원(2명), 시장·군수(3명), 지방의회의장(3명)]의 역할은 결정적이었다.

③ 여론조성에 있어서 시민단체의 활동과 함께 또한 내부적 요인뿐만 아니라 외적요인(현 대강관 기공식)도 지역여론의 변화 크게 작용하였음도 확인하였다.

둘째, 통합을 위해 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 상호역할도 매우 중요하다.

행정구역개편이 중앙정부주도(하향식)인 때[즉 1차(94.4.25, 94.5.10), 2차(94.10), 3차(95.5.21)]에는 중앙정부가 행정구역개편에 따른 인센티브약속을 하는 등 적극적 자세를 취하였다. 반면에 4차(97.9.9)에서는 기초자치단체들이 삼려통합을 위해 자발적으로 추진(상향식)하는 과정에서는 중앙정부는 수동적이었다. 그러나 중앙정부는 입법과정에 이르기 까지 적극적 지원을 하였음을 알 수 있다. 또한 행정구역개편에 대한 중앙정부의 의사는 총론적·일반적 찬성이라 할 것이다.

반면에 광역자치단체는 중앙정부주도(하향식)이거나 기초자치단체주도(상향식)이거나 모두 중간적 입장에서 조절적 기능 즉, 극한 대립을 피하거나 주민분열을 피하는 선에서 결정을 하였다[2차(95.10) 통합과정].

무엇보다도 기초자치단체에서는 의견일치를 만들어 내는 것이다. 특히 3개 이상의 자치단체가 통합할 경우 의견일치를 도출하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 갈등요인을 해소하고 타협안의 마련을 통해 통합에 임하여야 가능한 일이다.

셋째, 동시적 다중합리 모형은 통합과정분석을 위한 모형으로 적실성을 지니고 있다.

여수시 통합추진 초기(1·2·3차)에 중앙정부의 입장은 행정구역통합이 정치적·경제적·행정적 합리를 달성할 수 있다고 판단하여 “통합찬성”을 결정하였으나, 기초지방자치단체의 입장에서는 통합에 대하여 일치된 의견을 마련하지 못하여 “동시적 다중의(합리적)결정”이 달성되지 못하였다. 또한, 중앙정부의 입장과는 달리 광역자치단체는 광역지역내의 기초자치단체간을 정서적 갈등의 증폭을 우려한 결정(통합논의 중지)을 하는 경우도 있었다(2차). 이 모든 경우에 행정구역통합은 불가능하였다.

마침내 행정구역통합은 기초자치단체의 통합지지의사확인[기초자치단체 수준의 동시적 다중합리] 및 3개 주체의 통합의사확인[중앙-전라남도-기초단체 수준의 동시적 다중합리]이 동시적으로 있어야 함을 확인하였다. 이처럼 행정구역통합·개편과 같은 다수 주체가 관련한 결정에는 의식적 노력에 의한 의사결정이 동시적으로 이뤄졌을 때 가능함을 확인할 수 있었다.

끝으로 합의 및 연구의 한계를 살펴보면, 통합과정에 대한 구체적 연구 분석에 대한 관심

이 부족한 현실에서 통합실패를 극복하고 행정구역개편을 이룬 여수반도통합사례에 대한 연구는 아직도 통합을 추진하는 과정에서 어떻게 접근해야하는가를 보여주는 타산지석으로 작용할 수 있다. 즉, 행정구역개편에 대한 결정에는 ‘다중주체(중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체들)’의 ‘합리적 결정’이 ‘동시성’을 갖추고 있어야 성공할 수 있음을 확인하였다. 이러한 동시적 다중합리성을 확보하기 위해서는 『(1)지역세가 큰 여수시의 적극적 양보안과 그 실천성의 담보, (2)국회의원 및 지방의회의원 그리고 지방자치단체장의 의견일치, (3)여론형성에 있어 시민단체의 역할, (4)그 외 외부환경의 변화』 등이 크게 작용하였음을 분석을 통해 확인하였다.

그러나 모든 사례연구가 그러하듯이 여수시의 통합과정에 관한 연구가 향후 있을 행정구역개편에 유일무이한 답을 제공한다고 할 수 없기에 향후에도 통합과정에 대한 사례연구가 더욱 축적되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강휘원(2003). “평택시 시군통합의 평가와 과제”, 『한국행정학회·한국지방자치학회 춘계공동학술대회(발표논문집)』, 2006. 4.
- 김대원(1999), “시군통합의 재정기여효과: 시군통합의 예산절감효과를 중심으로”, 『사회과학연구』, 3권, 신라대학교.
- 김선기(1995), “통합시의 배경과 과제”, 『도시문제』 3월호.
- 김재홍(2000), 도농통합 행정구역개편이 지방정부의 효율성변화에 미치는 영향연구, 『한국정책학회보』 제9권 제2호.
- 박종관(2001), “시군통합정책의 성과평가”, 『행정구역개편의 쟁점과 평가』, 서울행정학회.
- 박종관(2000), “통합시의 조직통합 효과분석”, 『한국사회와 행정연구』 11(2).
- 박종관(1999), 『행정구역개편에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박희정(1994)의 “도농통합 이후의 지역발전과제”, 『지방행정』 9월호.
- 배인명·이명석·최재송(2000), “시군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 9(1).
- 신무섭(2009), 『재무행정학』, 대영문화사.
- 위경화(1999), 『시군통합추진과정의 정치갈등에 관한 연구: 여수반도와 무안반도를 중심으로』, 전남대학교 대학원 석사학위논문.
- 이성로(2003)의 “도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향”, 『한국행정학회』, 37(1). 한국행정학회.
- 이수만(1995)의 “도농통합시의 향후 발전과제”, 『도시문제』 3월호.
- 이시원·민병익(2001), “시군통합에 따른 행정구역개편의 효율성 분석: DEA분석기법을 적용한 통합전후의 비교를 중심으로”, 『한국행정학회·부산경남울산제주 행정학회 학술세미나(발표논문집)』.
- 임성일(1994)의 “도농통합형 도시 행·재정의 과제”, 『도시문제』 6월호.
- 임승달(1995), 통합시의 도시개발과제와 방향, 『도시문제』 3월호.
- 장인태(2003), 『행정구역 통합의 성과추이와 영향요인 분석』, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 조석주(2000), 『도농복합형태의 시 제도분석과 발전방향』, 한국지방행정연구원 용역보고서.
- 지상현(2000), 『행정구역개편으로 인한 갈등의 유형과 특성에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 최락인(1998), 『도농통합형 지방정부의 효과성에 관한 실증적 연구: 통합여수시를 중심으로』, 박사학위논문, 국민대학교 대학원.
- 최락인(2006), 『행정구역 개편과 시군통합의 효과』, 한국학술정보(주).

홍준현(1997), 『시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향평가』, 한국행정연구원.
 홍준현(2005), “시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과”, 『한국사회와 행정연구』,
 16(1).

삼려통합사편찬위원회(2004), 『삼려통합사』, 여수신문 출판부.
 여수경제정의실천시민연합(2001), 『여수지역 NGO수첩』.
 여수문화방송30년사 편찬본부(2001), 『여수문화방송30년사』.
 여수종교회(2002), 『종고산』 제3집.
 중앙일보, 2009.10.6., 2009.10.14. 및 2009.11.14.
 지방자치법.
<http://www.nec.go.kr/>(2010.3.23)

면담자: 김봉수(여수 MBC 국장 역임)
 김행길(여수경찰서 공동대표 역임)
 정병식(현, 여수상공회의소 국장)
 한창진(여수여천시민협 공동대표 역임)

Benton, J E & Gamble, D(1984), City/County Consolidation and Economics of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis In Jacksonville, Florida, *Social Science Quarterly*, 65(1).

Evans, Terri Lee(2000), Mega Cities, Mega Savings?, *Efficiency Debate in the Halifax Regional Municipality and the Capital Regional District in Victoria*, Simon Fraser University.

During, D & Nobbie, P D(2000), Post-Transition Employee Perception of City-County Unification: The Case of Athens-Clarke County, *Public Administration Quarterly*, 24(2).

Kingdon, J M(1995), *Agenda, Alternatives, and Public Policies(2nd ed)*, NY: Harper Collins.

Lyons, W E and Lowery D(1989), Government Fragment versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizens, *Public Administration Review*(49).

Selden S C & Campbell R W(2000), The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of City-County Consolidation, *Public Administration Quarterly*, 24(2).

Thumaier, Kurt & Katherine Wolloughby(2001), Windows of Opportunity: Toward A Multiple Rationalities Model of Budgeting, in John R Bartle(ed), *Evolving Theories of Public Budgeting*, Oxford: Elsevier Science Ltd.