지방행정연구 제26권 제3호(통권 90호) 2012. 9. 89~122

지방행정구역 통합요인이 주민의 인식에 미친 영향

: 영주시-영풍군 도농통합사례를 중심으로

Assessing the Impact of Administrative Consolidation on Residents' Sentiment

: The Case of Consolidation between Young-Ju City and Young-Poong County

장 한 나* · 문 상 호** · 이 명 석***

Jang, Han-Na · Moon, Sang-Ho · Lee, Myung-Suk

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 연구설계
Ⅳ. 실증적 분석
Ⅴ. 결 론

도농통합의 경제적 효과에 주안점을 두어 온 기존의 선행연구와 차별화하여 본 연구는 도농통합의 제요인이 주민의 인식에 미치는 연관성을 분석하였다. 실증분석 결과, 생활서비스 요인의 개선은 농촌지역주민들의 도농통합효과에 관한 인식에 긍정적인 영향을 주었으며, 사회·정서적 요인의 저하는 통합효과의 주민인식에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 이러한 결과는 배타적·폐쇄적인 특성이 강한 농촌지역이 도시지역에 흡수통합 될 경우 더욱 두드러진 것으로 평가되었다. 정책적 함의로는 도농통합의 계획단계로부터 생활서비스 요인 및 사회·정서적 요인, 도농지역 주민간 소통의 문제를 충분히 고려할 필요가 있음을 주문하는 바이다.

* 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정 (제1저자)
** 성균관대학교 행정학과 교수 (제3저자)
*** 성균관대학교 행정학과 교수 (교신저자)
논문 접수일: 2012. 8. 13, 심사기간(1,2차): 2012. 8. 14 ~ 2012. 9. 26, 게재확정일: 2012. 9. 26

□ 주제어: 도농통합의 효과, 도농주민 간 갈등, 사회·정서적 요인

Unlike previous studies focusing on economic efficiency of the 'City-County Consolidation', we conducted a study on the difference in the perceptions of the effects of consolidation between urban and rural residents. Through the empirical analysis we found that life-related services has positive influence on the rural residents' perceptions of administrative consolidation, while the socio-emotional situation was related adversely. The economic factors had only statistically insignificant impacts. For residents of rural areas living in a relatively exclusive and closed environment, the results were found as more remarkable. We suggest that life-related services and socio-emotional components should be carefully considered in the early planning stage of the process of administrative consolidation between city and county.

□ Keywords: Effects of City-County Consolidation, Conflicts between City-County, Socio-Emotional Factor

Ⅰ. 서 론

최근 각 권역별로 지방행정구역 개편을 위한 논의가 활발히 진행되고 있다. 구체적으로는 생활권을 중심으로 행정권을 통합하려는 지역(예: 수원권-수원·화성·오산), 도농복합식 시군통합 지역(예: 청주-청원), 역사적으로 동질성이 높은 지역(예: 전북 군산-충남 서천), 그리고 상생발전을 위해 통합을 도모하는 지역(예: 전주-완주, 의정부-양주-동두천) 등을 들 수 있다. 이러한 지방행정구역 개편은 1995년 「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률」 제정 이후 지속적으로 전개되어 왔으며, 최근 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정(2010년)과 함께 지방행정체제 개편을 추진하기 위한 기구로써 "지방행정체제 개편추진위원회"가 설치됨에 따라 논의가 가속화되고 있다. 이후 "지방행정체제 개편추진위원회"는 2012년 6월말까지 전국 시·군간 통합추진 대상지역을 확정하고, 2014년까지 현재 논의 중에 있는 시군구 통합을 완료할 계획에 있다고 밝혔다.

이러한 지방행정구역 개편에 대한 논의는 우리나라에 국한된 사안만은 아니다. 현재 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 다수의 국가에서 지방행정체제 개편을 실시하고 있으며,[1] 이러한 전 세계적 움직임이 우리나라의 지방행정체제 개편흐름에도 다각도로 영향을 미치고 있다. 국외

의 영향 이외에도 우리나라는 크게 두 가지 원인에 의해 지방행정체제 개편이 필요한 것으로 사료된다. 첫째, 세계화 및 분권화 시대를 맞아 지방행정의 책임성 및 민주성 확보를 위한 중앙정부의 역할 축소와 지역중심의 분권형 국가발전체제 형성 등 규범적 차원의 국가 통치체제 개편이 요구되고 있다. 둘째, 광역행정체계를 확립하여 규모의 경제를 확보한 지역경제 발전모형을 도색하고, 지방행정의 운영효율성 제고 및 생활권역 변화에 대처하는 선진 지방행정체제 개편이 필요한 시점이라는 것이다(강휘원, 2009: 76).

다수의 연구자들은 1995년의 시군통합이 행정효율성을 달성하기 위한 통합이었다기보다는 중앙정부의 하향식(top-down) 논리가 작용한 면이 크고, 지방자치단체 수를 축소하는 현안을 민선단체장 선거 실시 이전에 종결지으려는 정치적 필연성의 산물로 진단하는 견해를 가지고 있는 것으로 보인다(경기개발연구원, 1997; 홍준현, 1997; 박종관, 1999). 반면, 최근 진행된 도·농간 행정구역개편은 지역주민들의 의견과 이해관계가 통합성과에 큰 영향을 미치는 요인으로 작용하였음은 물론 경제적 효율성 이외의 사회적, 민속학적 가치들도 통합효과에 중요한 요인으로 역할 하였음을 볼 수 있다. 본 연구는 지방행정구역 개편(도농통합)의 효과에 영향을 미친 요인을 경제적·생활서비스·사회정서적 측면으로 구성하고 이를 영주시 지역주민의 인식에 기반하여 살펴보고자 한다. 지역 간 도농통합 인식차이를 분석하기 위해 구 거주지별[2]로 경제적·생활서비스·사회정서적 요인이 도농통합 효과와 어떠한 영향관계에 있는지를 구조방정식 모형을 활용한 공분산 분석을 통하여 살펴보았다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 행정구역개편

둘 이상의 행정구역을 새로운 하나의 행정구역으로 통합하는 방식에 대한 용어는 도농통합, 도농복합, 시군통합, 행정구역통합 등 다양하며, 현재까지 연구자들 간에 통일되지 않고 있다(김승렬, 2011: 96). 또한 1995년 시군통합에 따른 도농복합형태의 행정구역 설치로 81개의 시·군이 40개로 통합됨에 따라 "도농통합, 도농복합, 시군통합"이란 용어가 혼용되고 사용되고 있으나 본 연구에서는 도시와 농촌 간의 이질성과 농촌주민의 소외감, 통합에

1) 자세한 사례소개는 한국지방행정연구원(2007, 2008)을 참조할 것.

2) 통합 이전의 구 영주시와 구 영풍군의 주민을 말한다.

대한 불만 등에 주안점을 두어 1995년 이후 시군통합을 "도농통합"으로 지칭하기로 한다.

일반적으로 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 계층구조 개편, 지방행정구역 개편, 그리고 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 기능의 재배분을 포함한다. 그러나 우리나라의 지방행정체제 개편 논의는 기초자치단체 통합에 집중되어 논의가 진행되어 왔으며, 지방자치 확대를 위한 기능 재배분이나 지방자치단체의 계층구조 개편에 대한 논의는 다소 미흡하였다. 이에 본 연구는 지방행정체제 개편의 내용 중 기초자치단체 통합 및 분리, 즉 행정구역 개편의 논리와 효과를 중점적으로 살펴보고자 한다.

본격적으로 도농통합에 대한 논의가 전개된 것은 1980년대 후반부터라고 할 수 있으며, 이는 성장거점개발전략의 한계와 정치적 상황이 배경으로 작용하였다. 1962년부터 1981년까지 총 4차에 걸쳐 실시된 경제개발계획은 중심도시와 배후농촌을 행정적으로 분리시켜 도시 성장거점을 기반으로 하는 경제성장 극대화 전략과 도농분리식 행정구역개편방식을 취하였다. 그러나 이러한 성장거점개발전략은 공공시설 중복투자의 비효율성, 광역적 서비스로 인한 부(負)의 외부성, 그리고 도농 간 재정력 격차 및 시·군간 형평성 악화 등 부정적 결과가 없지 않았다(배인명 외, 2000: 144).

한편, 이상의 문제인식에 더하여 민선 단체장 선거를 앞둔 정치상황에서 행정구역 통합에 찬성하는 여론이 작용한 결과로써 1994년 「33개도농복합형태시설치등에관한법률」이 제정되기에 이르렀다. 이로써 1995년까지 3차례에 걸쳐 40개의 도농통합시가 탄생하였고, 이후에도 군의 시승격 등 추가적인 행정구역개편으로 현재 48개 도농복합 시(市)가 새롭게 형성되어 우리나라 전체 시(市)의 약 60.76%를 차지하게 되었다(김재홍, 2000: 48).

행정구역개편과 관련 적정 규모를 판단하는 이론은 대략 분리주의와 통합주의로 분류되는 바, 분리주의에 입각한 행정구역개편 논리로는 공공선택론, 티부(Tibou)가설, 오츠의 분권화 정리 등이 있다. 우선, 공공선택론은 주민들의 선호에 맞는 조세와 공공서비스 패키지를 선택할 기회를 최대한 보장하기 위하여 각 도시지역마다 지방정부를 세분화하여 최대한 많은 수의 정부를 만드는 것이 바람직하다고 주장한다(Lyon and Lowery, 1989; 김선명·김기현, 2008: 354).

둘째, 티부가설의 주된 핵심은 주민의 이동성을 전제로 주민이 자신의 선호에 부합하는 지방자치단체를 스스로 결정할 수 있다는 것에 있다. 이는 지방정부 간 경쟁을 통해 공공서비스 제공의 효율성을 제고할 수 있으므로 분권화된 작은 규모의 많은 지방정부가 더욱 효율적임을 제시하고 있다(Tiebout, 1972; 문영동 외, 2009: 9).

끝으로, 오츠의 분권화 정리는 지역 특성에 맞는 공공서비스는 분권화된 환경에서 보다 효과적으로 제공될 수 있다고 주장한다. 또한 지방정부의 적정규모는 누출효과(spillover effect)가 최소화할 뿐만 아니라 주민들의 선호를 충족시킬 수 있을 정도로 작아야 한다는

두 가지 상충되는 목표를 조화시킨다(Oates, 1972; 김선명·김기현, 2008: 353-354).

한편, 통합주의를 뒷받침하는 이론으로는 규모의 경제이론, 정주체계적 접근, 통합적 개발론 등이 있다. 규모의 경제이론은 경제적 관점에서 생산·공급의 규모가 커질수록 생산·공급의 단위당 비용이 낮아지는 이점을 강조한다. 이를 지방행정 관점에 적용하면, 구역을 통합하여 서비스공급체계를 개선함으로써 관리비용, 투자비용의 중복을 줄이고 공공서비스의 단위비용 감소와 개발투자의 효율성을 확보하는 것이다(신승춘, 2010: 105).

둘째, 정주체계적 접근은 중심지이론에 이론적 기반을 둔 공간적 통합이라는 차원에서 국토공간상의 취락과 생활권의 계층제에 따라 행정구역의 계층화를 모색한다. 즉, 정주체계상 생활권은 중심도시와 배후지역의 분리보다는 하나의 통합된 공간을 의미하며, 결국 중심도시와 배후지역의 통합을 의미한다(최양부·윤원근, 1993: 98).

끝으로, 정주체계론과 유사한 통합적 개발론은 상대적으로 낙후된 소도시 및 농촌경제를 발전시키기 위해 농촌과 도시를 통합한 지역을 개발단위로 설정하고, 도시와 그 배후농촌지역이 서로 공생관계를 갖도록 하나의 권역으로 통합 개발하는 것을 주 내용으로 한다(김선명·김기현, 2008: 358).

1995년 당시 도농복합식의 시·군통합은 위에서 언급한 두 이론 중 주로 통합주의 논리에 입각하여 진행되었다고 할 수 있다. 즉, 시·군 통합을 통해 중앙정부 및 지방정부의 경쟁력을 향상하며, 행정의 효율성을 제고하고, 시·군 분리에 따른 행정관리 비용의 중복지출과 이중투자를 줄일 수 있으며, 주민의 생활권, 경제권을 행정구역과 일치시킬 수 있다는 장점이 부각되었다. 또한 도농 간의 균형개발을 통해 지역격차를 줄일 수 있으며, 광역적인 지역개발 계획을 수립함으로써 지역 간의 갈등을 최소화하는 등의 효과를 기대하였다(김승렬, 2011; 문영동 외, 2008).

2. 행정구역 통합의 효과

행정구역 통합으로 기대했던 효과는 행정비용 중복지출 감소, 시·군 균형발전, 정주체계의 일치, 주민생활편의, 행정편의 증가, 지방정부의 경쟁력 향상 등과 같이 다양하였으나, 다수의 연구에서 행정구역 통합의 효과를 행정적 효율성 확보, 규모의 경제를 통한 재정적 효율성 제고, 지역의 경제성장 등 경제적 효율성을 중심으로 논의하고 있다. 이에 따라 광역 행정을 통한 지역 간 갈등해소, 균형 발전, 형평성 제고 등의 논의는 다소 미비하였다. 또한 이러한 경제적·긍정적 효과에 대한 논의가 집중되어 행정구역 통합으로 인해 야기될 수 있는 부정적 효과에 대해서는 분리론자에 의한 비판 혹은 실증적 분석(통합 후의 성과평가를 통한 결과 제시)에 기반한 논의가 다소 진행될 뿐이었다.

일반적으로 행정구역 통합효과로 제시되는 긍정적 효과는 행정비용의 절감, 규모의 경제, 주민생활의 편의성 증대, 광역행정의 효율적 수행, 지역정주체계의 균형적 발전 등으로 집약되며, 부정적 효과는 행정수요의 이질성에 따른 서비스의 비효율적 공급, 주민참여와 대응성 약화 등이 있다(김선명·김기현, 2008: 360-363; 유재원·손화정, 2009: 173-175).

행정구역 통합으로 기대할 수 있는 긍정적 효과로는 우선 행정비용의 절감을 들 수 있다. 즉, 행정구역 통합을 통해 행정이 일원화되면 기구, 인력, 공공서비스 생산비용의 절감을 통해 세출경비를 줄일 수 있고, 절감된 예산을 지역개발에 사용할 수 있게 된다(김선기, 1995: 10). 행정구역의 통합에 따른 행정비용의 절감은 가장 쉽게 드러나는 통합효과인 반면, 지역의 민주성과 행정 서비스의 품질 향상 등과 함께 고려해야 하는 효과임을 고려할 필요가 있다.

한편, 행정구역 통합의 효과로서 자주 언급되는 '규모의 경제' 효과는 통합에 의해 동일 생활권 내에서 자치단체를 분리하여 발생하던 중복관리비용, 중복투자 등과 같은 기타비용을 줄일 수 있는 장점을 내포한다. 즉, 부족한 인구 혹은 협소한 지역적 제약으로 인해 경제적 효율성을 확보한 적정 시설규모에 도달하기 어려웠던 한계가 극복되어 투자 및 시설관리 측면에서 규모의 경제를 실현할 수 있다는 논리는 통합의 큰 장점으로 인지된다.

또한 행정구역 통합은 그동안 사회경제적 변화에 따른 주민 생활권, 경제권, 교통권, 행정권의 불일치 심화를 해소하여 실질적인 주민불편을 해소해주는 기능을 할 것으로 기대하지만(박희정, 1994: 51), 이러한 통합효과가 반드시 긍정적인 것만은 아님을 지적한 연구결과도 있다. 최근 제주특별자치도의 시·군통합 성과평가 중 주민접근성을 분석한 연구결과에 의하면, 현재의 행정시 체제는 읍면동에서 완결적 업무를 처리하지 못하고 행정시와 특별도청을 우회하여 처리도록 함으로써 오히려 주민의 행정 접근성을 저해하였고, 본래의 취지에 역행하여 지역주민에게 불편한 원거리 행정을 강요한 것으로 보고하고 있다(최영출, 2009: 17).

다음으로, 행정구역 통합으로 공공서비스 권역이 광역화되면 비용부담권역과 편익수혜 권역이 일치됨으로써 외부효과의 내부화가 가능하며 결과적으로 공공서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다는 견해도 있다(김선기, 1996: 127).

끝으로, 도시지역의 토지부족과 군지역의 인구 공동화 현상을 상호 보완할 수 있다고 지적한 심익섭(2006: 98)의 견해에 의하면, 통합이전의 시(市) 지역 농업종사자에게 도농복합시의 정의에 의거하여 농촌지역의 혜택을 부여할 수 있으며, 시(市)지역 재정력의 군(郡) 지역 투자를 용이하게 함으로써 도·농 간 균형발전을 이룰 수 있다는 것이다. 특히 시(市)·군(郡) 간의 통합은 중소도시 간 통합[3](예: 창원시)에 비해 균형발전 효과가 확대될 수 있음을 들어 이를 크게 옹호한다.

반면, 행정구역 통합으로 인해 야기될 수 있는 가장 대표적인 부정적 효과는 도시의 농촌 지배현상이다. 통합 후 주변지역이나 오지는 인구가 적고 지역사회의 간접자본의 상대적으로 빈약하므로 지역개발투자 대상지에서 제외되는 반면, 도시지역과 같이 인구가 밀집한 지역으로 투자가 집중될 가능성이 높다. 또한 두 지역 간의 행정서비스 수요가 상이한 경우, 소수지역의 수요는 무시되고 인구규모에 따라 행정서비스가 비효율적으로 공급될 우려가 있다. 뿐만 아니라 통합에 의해 지역 혐오시설이 주변지역으로 집중될 가능성이 높아지며, 지역 대표성이 주변지역에 있어 상대적으로 약화될 가능성은 결국 도·농통합 전에 비하여 결과적으로 주변지역 발전을 뒤처지게 할 요인으로 작용할 수 있음을 지적한 문헌도 있다(김선명·김기현, 2008: 362).

또한, 행정구역 통합은 자치단체의 규모를 확대시키기 때문에 주민의 행정에의 접근을 떨어뜨리고 주민과 밀착된 행정서비스를 제공할 가능성을 감소시킨다고 볼 수 있다. 즉, 자치단체의 규모가 커질수록 행정관료제의 역기능이 강하게 나타나기 쉽고, 결국 주민들의 행정수요에 대한 반응성이 약화될 수 있다는 지적이다. 이는 분리론자들의 우려와도 일치하는 것으로서 행정구역이 협소할수록 주민의 행정서비스에 대한 요구에 충실히 대응할 수 있고 행정자원을 더 효율적으로 배분될 수 있다는 문헌이 상당 수 존재한다(Lyons and Lowery, 1989: 신승춘, 2010: 107). 규모가 작은 지방정부일수록 행정적 측면에서 관할구역 내 주민자치가 이루어지기에 용이하고, 경제적으로 관할구역 내 산업과 자원개발에 특화할 수 있으며, 또한 정치적으로는 대표성 확보가 유리하고, 역사·문화적으로 지역동질성 확보가 가능한 것으로 본다(허훈·강인호, 2009: 36).

이상으로 행정구역 통합의 긍정적·부정적 효과를 각각 대치되는 항목별로 유형화하여 요약한 〈표 1〉을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 행정 일원화로 절감된 비용으로 행정의 효율성을 제고할 수 있다고 기대하였으나, 행정구역 통합의 행정적·재정적 통합효과가 미미하거나 비용 절감효과가 없는 것으로 나타난 연구들이 다수 제기되었다(유재원·손화정, 2009; 한국지방행정연구원, 2000; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; Blomquist and Parks, 1995; Durning, 1995). 둘째, 공공서비스 권역이 광역화됨으로써 외부효과를 내부화할 수 있는 긍정적 측면이 있는 반면, 행정수요가 상이한 지역에 서비스가 비효율적으로 공급될 우려가 있으며 주변지역의 정치적 대표성을 확보하지 못하는 결과를 야기할 수 있었

3) 중소도시 간 통합, 즉 도시통합은 행정효율성과 규모경제의 실현, 대도시화로 인한 도시경쟁력 증대, 기존 도시 간 균형발전의 실현 등을 지향한다. 또한 중소도시 콤플렉스가 한국의 도시관을 지배하고 있는 사회적 분위기를 고려할 때, 통합 창원시의 도시통합은 기존의 3개 도시가 단일의 대도시로 승격된다는 만족감과 자부심이 발전에 큰 동력이 된다. 이러한 기대심리에 따라 통합 창원시를 거대도시 또는 메가시티로 지칭하기도 한다(강정운, 2011: 9).

다. 셋째, 유사한 맥락으로 규모의 경제 효과를 통해 자치단체의 규모가 커질 경우, 행정관료제의 역기능 문제가 발생할 수 있으며, 상기 설명한 논리로써 행정 대응성이 약화될 수 있다. 또한 행정구역 통합으로 인해 생활권, 경제권, 행정권이 일치됨으로써 주민생활의 편의성이 증대될 것이라고 기대하는 긍정적 측면이 있는 반면, 오히려 주민들의 행정접근성을 약화시킬 수 있다는 실증적 연구도 제기되고 있다(최영출, 2009). 끝으로 행정구역 통합으로 지역 간 균형발전의 긍정적 효과를 기대함과 동시에 통합된 도·농 간 지역발전 불균형이 이루어질 수 있고 도시의 농촌지배화 현상이 나타날 것으로 지적되었다.

<표 1> 행정구역 통합의 효과

긍정적 효과	부정적 효과
• 행정의 효율성(행정비용절감)	• 행정비용 절감 효과 미흡
• 광역행정의 효율화	• 행정수요의 이질성에 따른 서비스의 비효율적 공급 • 주변지역 정치적 대표성 약화
• 규모의 경제	• 행정의 대응성 약화 • 행정관료제의 역기능
• 주민생활편의성 증대	• 주민 접근성 약화
• 지역 균형 발전	• 지역 간 갈등 및 도시의 농촌지배화 • 지역발전의 불균형 등 주변지역의 소외 심화

김선명·김기현(2008)의 〈표 2〉 수정·보완함

3. 선행연구

행정구역개편은 통상 효율성(efficiency), 형평성(equity), 책무성(accountability) 등을 개선할 목적으로 이루어지며, 도농통합의 경우에는 위의 목적 이외에도 중심도시와 교외지역 간의 격차 해소까지 의도하고 있다(Savitch and Vogel, 2004; 김승렬, 2011: 97). 행정구역개편에 대한 국내의 연구들은 1995년을 기점으로 하여, 1995년 이전은 행정구역 개편에 따른 도농통합의 효과에 대한 찬·반의 규범적 수준의 논의가, 1995년 도농통합 이후에는 그 효과 내지 성과를 실증적으로 분석하려는 연구로 확장되고 있다. 그러나 1995년 이후, 실증적으로 도농통합의 성과를 분석하고 있는 대부분의 연구들은 통합의 효율성이나 재정적 효과를 중심으로 접근하고 있다(배인명 외, 2000; 김재홍, 2000; 홍준현, 2005; 최홍석·정재진, 2005). 또한 이 연구들은 공통적으로 통합시와 비통합시의 비교를 통해 도농통합의 효과를 설명하는 방법을 택하고 있는데, 이러한 방법은 통합 효과의 일반화에는 기여

할 수 있지만, 특정 도시 내 통합에 따른 기존 도농지역 간 형평성 제고에 얼마나 영향을 미치고 있는지는 설명하지 못한다. 때문에 내부지역 간 형평성 제고 효과를 규명하기 위해서는 복합시 안에서 기존 도시지역과 농촌지역의 여건이 통합이후 어떻게 변화했는지를 검토하는 것이 필요하다(오영석·이곤수, 2006: 160). 또한 통합의 성과와 함께 그 성과에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 행정구역개편에 관한 여러 선행연구 중에서 도농통합의 영향요인을 다룬 연구를 중심으로 행정구역개편의 효과와 영향관계에 있는 여러 요인들을 살펴보고, 도농통합의 효과성을 평가한 연구들을 토대로 분석지표를 도출해내고자 한다.

먼저, 오영석·이곤수(2006)는 도농복합시인 경주시를 사례로 도시지역과 농촌지역의 삶의 질 수준과 변화정도를 분석하였다. 지역주민의 삶의 질 측정을 위해 16개 변수[4]를 독립변수로 선정하였으며. 종속변수로는 전반적 삶의 질에 대한 주관적 만족도로 구성하였다. 그러나 독립변수와 종속변수 간의 영향관계분석은 실시하지 않았으며, 다만 경주시를 3개 지역(구도시지역, 신도시지역, 농촌지역)으로 구분하여 삶의 질을 분석하고 16가지 삶의 지표들의 격차를 분석하였다. 우선, 삶의 질을 분석한 결과, 통합 후 삶의 질의 만족도는 전반적으로 향상된 것으로 나타났으나, 신도시〉구도시〉농촌지역 순으로 만족도를 보이고 있으며, 이러한 격차는 통합 전·후가 변함없는 것으로 나타났다. 그 다음으로 지역 간 유의한 차이를 보이는 삶의 질 변수에는 경제개발, 소득, 복지, 교통, 자연환경, 토지이용, 문화 등이 있었으며, 모든 변수에 있어서 신도시지역의 만족도가 가장 높고, 농촌지역의 만족도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 도시지역과 농촌지역 간의 격차가 통합 이후에 더욱 확대되었다는 것을 의미한다.

김주숙·김은영(2003)은 도농통합의 목표 중 하나인 '주민화합도모'의 달성정도를 평가하기 위해 농촌주민들의 불만과 갈등요인을 경제·생활서비스·사회·정서적 측면[5]에서 살펴보았다. 분석결과, 통합시의 농촌주민들은 통합 후 수혜지역이 '도시'라고 인식하고 있었으며, 도농통합에 대해 전반적으로 불만족하는 경향이 강해 농촌주민들의 불만과 소외감이 매우 큰 것으로 나타났다. 즉, 도농통합 당시 기대했던 경제·생활·문화적 혜택은 적고, 오히려 농촌

4) 16개 변수로는 소득, 취업, 경제, 복지, 교통, 편의, 주거, 행정, 재난, 안전, 보건, 자연, 토지, 교육, 문화, 참여 등이 있다. 자세한 내용은 오영석·이곤수(2006)를 참고할 것.

5) 요인구성으로는 첫째, 경제적 측면에는 도농 균형발전, 농촌지역 개발투자, 농촌 경기부진, 농촌지역 소외, 농촌지역 토지투기, 통합 후 부동산 가격 하락 등이 변수로 포함되었다. 둘째, 생활서비스 측면은 민원처리 불편, 소비생활 편리, 자녀교육환경, 의료서비스 편의, 문화생활 향상, 도로·교통편리 등으로 구성되었으며, 마지막으로 사회·정서적 측면에는 도시민의 지역사회 주도, 농촌지역으로 혐오시설 이전, 환경오염, 시민으로서의 자부심, 도농 간 이질감, 시내주민과의 접촉 증가 등의 요인이 포함되었다.

지역 상권이 붕괴되었으며, 지역행정에서도 소외되고, 혐오시설이 농촌에 설치되는 등 도농통합 후 문제점만 가중된 것으로 인식하고 있었다.

최락인(2000)은 여수시 사례를 중심으로 도농통합이 지방정부와 지역주민에 미치는 영향을 실증적으로 분석·평가하였다. 도농통합의 목표에 대한 분석기준을 주민통합부문, 행정서비스부문, 재정부문, 지역개발부문의 4가지로 구성하였으며, 세부적인 내용은 다음과 같다. 먼저, 주민통합부문의 측정변수에는 주민통합과 주민화합이 있으며, 행정서비스부문의 측정변수로는 행정기구, 인력규모, 행정서비스 만족도가 포함되었다. 재정부문은 예산규모로 측정하였으며, 지역개발부문은 지역균형개발과 주민편의 만족도로 측정변수를 구성하였다. 위와 같은 측정변수를 통해 도농통합의 효과를 분석한 결과, 주민인식과 관련된 변수(주민만족도, 주민화합도, 행정서비스 만족도, 지역개발 부문)에서는 다소 부정적 견해를 나타내거나 통합지역 간 인식 차이가 있는 것으로 나타났다. 반면, 행정서비스 부문과 재정부문과 같이 객관적 자료를 통해 도농통합의 효과를 살펴본 결과에서는 행정비용 절감, 지역 균형개발 투자, 세외수입 증대 등과 같이 긍정적 변화가 나타난 것으로 분석되었다.

위와 같은 선행연구 검토 결과, 본 연구에서는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 도농통합 지역 간 이질감이 도농통합의 효과를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 이는 도농통합의 효과를 객관적인 자료를 통해 분석하여 행정비용의 절감, 세외수입 증대 등과 같은 효과를 살펴보는 것도 의의가 있으나, 통합지역 주민들이 실제로 느끼고 경험하는 정성적 통합의 효과에 초점을 맞추는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 도농통합에 관한 연구가 다수 진행되었음에도 불구하고 의외로 도농통합에 어떠한 요인들이 영향을 미치는 지에 대한 영향관계분석이 미비한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 선행연구들을 토대로 영향요인을 도출하여 도농통합의 효과에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대해 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구를 위한 분석틀

도농통합의 효과를 정확히 평가하기 위해서는 지표 중심의 정량적 평가도 중요하지만 지역민의 통합에 대한 인식과 같은 정성적 평가도 중요하다. 따라서 본 연구는 선행연구를 바탕으로 도농통합의 효과에 대한 지역주민들의 인식을 조사하기 위해 도농통합의 효과를 전반

적 만족도, 균형발전, 공동체의식 향상 부문으로 대별하여 살펴보고자 한다. 이는 주민인식과 관련된 변수(주민만족도, 주민화합도, 행정서비스 만족도, 지역개발 부문)에서 다소 부정적 견해를 나타내거나 통합지역 간 인식 차이가 있는 것으로 나타난 최락인(2000)의 연구결과와 김주숙·김은영(2003)과 오영석·이곤수(2006)의 연구결과를 토대로 도출하였다. 즉, 통합효과로써 지역주민들이 실제로 느끼는 도농통합 후의 전반적 만족도가 한 부분을 차지하며, 도농통합 전 도시 편향적 투자주도가 통합 이후 균등 투자 및 농촌으로의 소득분배 등을 통해 균형발전을 도모하였는지도 중요한 성과요소로서 일부분을 차지한다. 또한 지역특성이 상이한 도농지역이 한 지방정부로 통합됨으로써 야기될 수 있는 도농 지역 간 갈등문제가 우려되는 바, 이를 극복하고 도농 주민 간 공동체 의식이 향상되었는지를 파악하는 것도 중요한 통합의 효과로 볼 수 있다.

또한 도농통합의 효과에 영향을 미칠 것으로 보이는 요인은 경제적·생활서비스·사회정서적 측면[6]에서 살펴보고자 한다. 각 요인들의 분석지표를 살펴보면, 우선 경제적 요인에는 '도시로의 상권이전으로 도시 경기의 발전'과 '도시와 농촌의 투자정도'를 측정지표가 포함된다. 〈표 2〉에서 보는 것과 같이 경제적 요인에 대한 설문문항이 도농통합 후 나타날 수 있는 지역 간 갈등을 내포하고 있어, 본 문항에 동의하는 정도가 클수록 통합의 효과에는 부정적 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

그 다음으로 생활서비스 요인은 '민원서비스의 편의', '생필품 및 농산물 구입의 편의', '자녀의 교육여건', '의료서비스의 편의', '각종 문화시설의 이용', '두 지역 간 교통이용의 편의' 등으로 구성하였다. 경제적 요인과는 반대로 생활서비스 요인에 대한 설문문항은 도농통합 후에 주민생활의 편의가 증진되었다는 긍정적 내용을 담고 있기 때문에, 본 문항에 동의하는 정도가 커질수록 도농통합의 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

마지막으로 사회정서적 요인은 '지역사회의 주도권'과 '혐오시설의 설치', '도시주민으로서의 자부심 정도', '도농 주민 간 접촉 빈도' 등의 분석지표를 포함한다. 앞의 두 분석지표(지역사회 주도권, 혐오시설 설치)는 도농통합 후에도 여전히 도시 주도의 지역사회 운영과 농촌지역으로 혐오시설을 유치하여 도농 간 갈등을 야기할 수 있는 내용을 담고 있다. 경제적 요인의 분석지표와 마찬가지로 이 문항에 대해 동의하는 정도가 클수록 도농통합에 대한 부정적 인식이 강하게 나타날 것으로 보인다. 반면, 뒤의 두 분석지표(도시주민으로서 자부심 정도, 도농 주민 간 접촉 빈도)는 도농통합의 긍정적 성과를 측정하는 것으로 본 설문문항에 동의하는 정도가 커질수록 통합의 효과를 긍정적으로 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

6) 요인 및 분석지표는 김주숙·김은영(2003)의 연구를 수정·참조하였다.

<표 2> 도농통합 효과와 영향요인의 구성

변 수	요 인	분석지표	설문문항
독립변수	경제적 요인	- 도시로의 상권이전으로 도시 경기의 발전	- 영풍군의 상권이 영주시로 이전하면서 영주의 경기만 좋아졌다.
		- 도시와 농촌의 투자정도	- 구 영풍군 지역에 대한 투자보다 영주시에 대한 투자가 더 많다.
	생활서비스 요인	- 민원서비스의 편의	- 도농통합으로 인해 민원에 대한 불편이 해소되었다.
		- 생필품 및 농산물 구입의 편의	- 도농통합으로 생필품 및 농산물에 대한 구입이 편리해졌다.
		- 자녀의 교육여건 향상	- 도농통합으로 자녀의 고등학교 진학 등 교육여건이 향상되었다.
		- 의료서비스의 편의	- 통합 후 의료서비스 이용이 편리해졌다.
		- 체육시설 및 문화시설의 이용	- 도농통합으로 인해 체육시설 및 문화시설 이용이 편리해졌다.
		- 두 지역 간 교통이용의 편의	- 도농통합으로 인해 두 지역 간 도로와 교통이 편리해졌다.
	사회 정서적 요인	- 지역사회의 주도권	- 구 영주지역 사람들이 지역사회를 주도하고 있다.
		- 혐오시설의 설치	- 쓰레기 처리장 등 혐오시설을 농촌지역으로 이전해 도시지역 주민만 혜택을 보고 있다.
		- 도시주민으로서의 자부심정도	- 통합 영주시 시민이 된 것에 대해 자부심을 느낀다.
		- 도농 주민 간 접촉 빈도	- 구 영주시 주민과 영풍군 주민 간의 접촉빈도가 늘어났다.
종속변수	전반적 만족도		- 영풍군과 영주시가 영주시로 통합된 것에 대해 만족하십니까?
	균형발전		- 구 영주시와 구 영풍군의 균형발전이 이루어지고 있다고 생각하십니까?
	공동체의식		- 도농통합으로 영주시와 영풍군 주민간의 공동체 의식이 향상되었다고 생각하십니까?

2. 조사설계 및 연구대상

본 연구는 도농통합에 따른 효과에 관한 주민들의 인식을 비교분석하기 위해 주로 설문조사에 의존하였다. 질문항목은 선행연구를 바탕으로 도농통합 효과에 관한 인식을 묻는 3개 차원 12개 문항과 일반사항에 관한 문항, 그리고 인구통계학적 질문으로 구성하였다. 구조화된 질문지법으로 도농통합효과 및 요인에 관한 문항을 리커트 5점 척도로 측정하였다.

본 연구의 조사대상지인 영주시[7]는 1995년 1월 1일 법률 제 4774호에 의거 구 영주시와 구 영풍군이 결합된 도농통합시로서, 표본은 현재 영주시에 거주하고 있는 도시지역주민

100명, 농촌지역주민 100명 총 200명을 단순무작위 추출(simple random sampling)하였다. 따라서 통합 전 영주시와 통합 후 영주시를 구분하기 위해 전자를 구(舊) 영주시, 후자를 신(新) 영주시라 하며, 구 영주시와 통합된 군(郡)은 구(舊) 영풍군이라 칭하기로 한다. 또한 구 영주시 주민은 현재 신 영주시에 거주하고 있으나 통합 이전에 상망동, 하망동 외 8개 동에 거주하였던 주민을 지칭하는 것이며, 구 영풍군 주민은 현재 신 영주시에 거주하고 있으나 통합 이전에 풍기읍 및 이산면, 장수면 외 7개 면에 거주하였던 주민을 지칭하는 것으로 한다. 즉, 신(新) 영주시(통합시)는 구 영주시 주민 + 구 영풍군 주민으로 구성되며, 본 연구에서는 통합 전의 도시와 농촌 주민들이 통합 후 도농통합효과에 대한 인식차이가 있는지 살펴보기 위하여 현 거주지로 구분하지 않고 구(舊) 거주지로 구분하여 집단 간 차이분석을 실시하고자 한다.

설문응답자의 구체적인 인구통계학적 특성을 살펴보면, 성별은 남자 104명(52%), 여자 96명(48%)으로 남녀 비율에는 큰 차이가 나지 않으며, 연령은 50대가 59명(29.5%)으로 가장 많았고 그 다음으로 40대가 49명(24.5%)으로 전체 54%를 차지하였다. 이는 도농통합이전부터 사회생활을 하던 주민들을 주된 조사 대상으로 하였기 때문에 중·장년층이 과반수이상을 차지한 것으로 보인다. 직업은 자영업이 76명(38%)으로 가장 많았는데 이는 영주시의 도시특성상 자영업에 종사하는 주민들이 많은 원인과 설문조사 시 각종 경제·사회활동이 활발한 상가지역이 조사대상지역으로 주로 활용되었기 때문으로 보인다. 거주지는 영주시 52%, 풍기읍 48%이고, 거주기간은 20년 이상이 110명(55%)으로 가장 많았으며, 10년 이상 거주한 사람도 156명(78%)으로 오래 거주한 사람이 많음을 알 수 있다.

Ⅳ. 실증적 분석

1. 요인분석

우선 세 가지 요인에 해당하는 측정문항 12개를 하나의 스케일로 신뢰도를 측정한 결과 크론바흐 알파 값(Cronbach's Alpha)이 0.709로 나와 척도의 신뢰성이 매우 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 독립변수에 해당되는 세 요인별 측정지표를 요인분석한 결과, 고유값이 1.0 이상인 요인들이 총 3개가 추출되었으나 〈표 2〉에서 측정지표로 구분하였던 것과 다소

7) 1995년에 통합된 대부분의 통합시(40개의 통합시 중 30개의 통합시)와 마찬가지로 영주시와 영풍군의 통합시 명칭은 시(市)의 명칭을 따라 영주시로 결정하였다.

차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값이 0.818이며, Bartlett의 구형성 검정 결과 유의확률이 통계적으로 유의하게 나타나 요인분석을 실시할 수 있었다.

요인별 구성을 자세히 살펴보면, 경제적 요인은 본래대로 도시로의 상권이전으로 도시 경기의 발전(경기상태), 도시와 농촌의 투자정도(투자정도)가 포함되어 구성되었다. 그러나 생활서비스 요인에는 본래의 민원서비스의 편의, 생필품 및 농산물 구입의 편의, 자녀의 교육여건 향상, 의료서비스의 편의, 체육시설 및 문화시설의 이용, 두 지역 간 교통이용의 편의 이외에도 사회정서적 요인으로 구분되었던 도시주민으로서의 자부심정도와 도농 주민 간 접촉 빈도가 더 추가되었다. 마지막으로 사회정서적 요인에는 지역사회의 주도권과 혐오시설의 설치만이 포함되었다.

<표 3> 요인행렬표

요인명	측정항목	요인1	요인2	요인3	공통성
생활서비스 요인 (α=.865)	부대시설이용	.804	-.139	.007	.666
	소비활동편의	.794	.044	-.298	.722
	교통편의	.748	-.041	.090	.569
	의료서비스	.746	.139	-.216	.622
	접촉빈도	.692	-.236	.359	.663
	교육여건	.673	.055	-.086	.463
	민원의 편의	.621	-.033	-.289	.471
	자부심정도	.592	-.466	.025	.569
경제적 요인 (α=.713)	경기상태	-.033	.841	.223	.758
	투자정도	.061	.762	.280	.663
사회정서적 요인(α=.654)	혐오시설유치	-.096	.227	.772	.657
	지역주도	-.107	.298	.721	.620
고유값(eigenvalue)		4.087	1.747	1.6808	
분산비율(% of variation)		34.057	14.562	13.399	
누적분산비율(Cumulative %)		34.057	48.618	62.018	
표준형성 적절성의 KMO		.818			
Bartlett의 구형성 검정		877.740(df = 66, p.=.000)			

2. 도농간 차이검정

1995년 도농통합 이후, 영주통합시 주민들이 그동안 체감하였던 통합의 만족도, 균형발전 정도, 공동체의식 향상에 대해 설문하였다. 그 결과, 통합의 만족도는 3.45(1.445)로 나타

났으나, 균형발전과 공동체의식 부문에서는 다소 낮은 점수를 보였다. 또한 구거주지에 따라 도농통합의 효과에 대한 평균비교를 실시한 결과, 도시지역인 구 영주시의 주민들은 상대적으로 농촌지역인 구 영풍군의 주민들보다 도농통합의 효과에 긍정적 반응을 나타내었고, 특히 전반적인 만족도에서 상당히 높은 만족을 나타내었다. 다만, 도농통합의 균형발전이 이루어졌는지와 공동체의식이 향상되었는지에 대한 물음에는 두 집단 모두 그다지 높지 않은 값을 보이고 있다. 다만, 두 집단 간 평균차이는 모두 통계적으로 유의하게 나타나($p<.001$) 두 집단 간 도농통합에 대한 인식의 차이와 이로 인한 갈등이 야기될 수 있음을 의미하는 것이라 판단할 수 있다.

<표 4> 구거주지별 통합의 효과

구 분	전체표본+	구거주지별		
		평균(표준편차)		t값
통합의 만족도	3.45(1.445)	도시지역**	4.77(.530)	18.023*
		농촌지역***	2.58(1.167)	
균형발전	2.63(.990)	도시지역**	2.97(.947)	4.204*
		농촌지역***	2.40(.953)	
공동체의식	2.54(.826)	도시지역**	2.89(.751)	5.079*
		농촌지역***	2.31(.796)	

* $p<.001$
+ 전체표본(도시지역+농촌지역) n=200
** 도시지역(구 영주시) n=79
*** 농촌지역(구 영풍군) n=121

다음으로, 요인별 만족도에 대한 분석을 살펴보면 생활서비스 요인에서는 교통편의(3.07)를 제외한 다른 분야에서는 서로 유사한 값을 나타내고 있었으며, 그리 높지 않은 값을 취하고 있었다. 즉, 도농통합 이후, 통합시 지역주민들은 생활서비스에 있어서 큰 만족감을 느끼지 못하는 것을 유추해볼 수 있다. 이러한 결과들은 통합의 전반적인 효과에 부정적 영향을 미치는 원인으로 작용할 것으로 판단된다. 또한 경제적 요인과 사회정서적 요인의 평균값이 다소 높게 나타난 원인은 농촌지역 주민들의 높은 불만과 소외감을 반영한 것으로 볼 수 있다. 즉, 경제적 요인 중 경기상태와 투자정도는 모두 통합 후 도시지역의 경기상태가 호전되고 도시지역으로의 투자정도가 증가하였는가 등을 묻는 문항으로 점수가 높을수록 농촌지역 주민들의 부정적 인식이 반영되는 것이다. 동일한 맥락에서 사회정서적 요인에 있어서도 도시주민이 지역을 주도하고 농촌지역으로의 혐오시설 유치를 묻는 문항이므로 점수가 높을수록 부정적인 인식이 반영된다. 예상했던 바대로 구 영풍군 주민(농촌지역)들의 평균점수가

구 영주시 주민(도시지역)들의 점수보다 높게 나타나, 통합 후 경제적, 사회정서적 부문에 있어서 도농 주민 간 갈등이 존재함을 알 수 있었다.

구거주지별 평균을 살펴보면, 전반적으로 생활서비스 요인에서 구 영주시 주민들의 만족도가 모두 높게 나왔으며, 민원의 편의는 행정의 통합이 이루어져도 행정운영이 도시 쪽으로 기울 수밖에 없는 문제점을 나타내고 있다. 또한 부대시설이용과 소비활동편의들도 다른 생활서비스요인들에 비해 상대적으로 높은 차이를 나타내고 있다. 이는 도농통합으로 생활권의 통합이 이루어지고 영주시에 각종 대형할인마트나 편의시설이 생겨 도시지역 주민들의 만족도는 높아졌으나, 농촌지역에는 이러한 편의시설이 생기지 않아 상대적으로 농촌주민들의 만족도가 낮게 나타난 것으로 보인다. 이에 더하여 자신이 거주하는 지역이외에서는 소비활동과 부대시설이용을 꺼리는 풍기주민의 특성이 이러한 결과를 더 가중시켰을 것으로 판단된다.

경제적 요인을 살펴보면, 구 영주시 주민들의 평균은 다소 낮은 반면, 구 영풍군 주민들은 영주시에 대한 투자가 증가하였으며(3.60/ 0.91), 상권이전으로 인해 영주시의 경기상태가 호전되었다는 의견(3.40/ 1.07)을 강하게 나타내고 있다. 이는 생활서비스 요인에서와 마찬가지로 경제적 요인에서도 도농 간의 갈등존재와 인식의 차이가 현저함을 알 수 있다. 사실 소백산 국립공원, 풍기인삼, 부석사, 소수서원 등의 관광효과로 풍기가 영주에 비해 외부자본수입이 많지만, 통합으로 인해 이러한 경제효과가 영주시로 흡수되어 상대적 박탈감을 느낌으로써 갈등이 존재한다고 해석할 수 있다. 또한 풍기주민들의 폐쇄적인 특성과 도농 간 지역감정을 해결하지 못한 결과라고 할 수도 있다.

사회·정서적 요인에서는 지역주도(영주주민의 지역주도)와 혐오시설유치(농촌지역으로의) 부문에서의 지역 간 평균 차이는 도농통합정책이 도농 간의 상호 대등한 통합이 아닌 흡수통합 되었다는 농촌주민들의 인식차이와 농촌주민들의 피해인식 정도가 높음으로 해석할 수 있다.

<표 5> 요인별 평균비교

요 인	분석지표	전체 평균	구거주지		
			평균(표준편차)		t값
생활서비스요인	민원의 편의	2.51(.827)	구영주시 구영풍군	2.84(0.77) 2.29(0.79)	4.816**
	소비활동편의	2.70(.957)	구영주시 구영풍군	3.03(0.98) 2.48(0.87)	4.096**
	교육여건	2.76(.952)	구영주시 구영풍군	2.85(0.93) 2.70(0.96)	1.057
	의료서비스	2.50(.902)	구영주시 구영풍군	2.72(0.09) 2.36(0.08)	2.85*

요 인	분석지표	전체 평균	구거주지		
			평균(표준편차)		t값
	부대시설이용	2.68(.996)	구영주시 구영풍군	3.05(0.10) 2.44(0.08)	4.447**
	교통편의	3.07(1.042)	구영주시 구영풍군	3.38(0.12) 2.86(0.08)	3.550**
	자부심정도	2.71(.866)	구영주시 구영풍군	3.01(0.08) 2.51(0.08)	4.154**
	접촉빈도	2.86(.982)	구영주시 구영풍군	3.03(0.11) 2.75(0.08)	1.936
경제적 요인	경기상태	3.06(1.085)	구영주시 구영풍군	2.53(0.87) 3.40(1.07)	-5.971**
	투자정도	3.28(.972)	구영주시 구영풍군	2.77(0.83) 3.60(0.91)	-6.497**
사회정서적 요인	지역주도	3.07(1.054)	구영주시 구영풍군	2.66(0.10) 3.34(0.09)	-4.695**
	혐오시설유치	2.86(.999)	구영주시 구영풍군	2.52(0.10) 3.07(0.09)	-3.982**

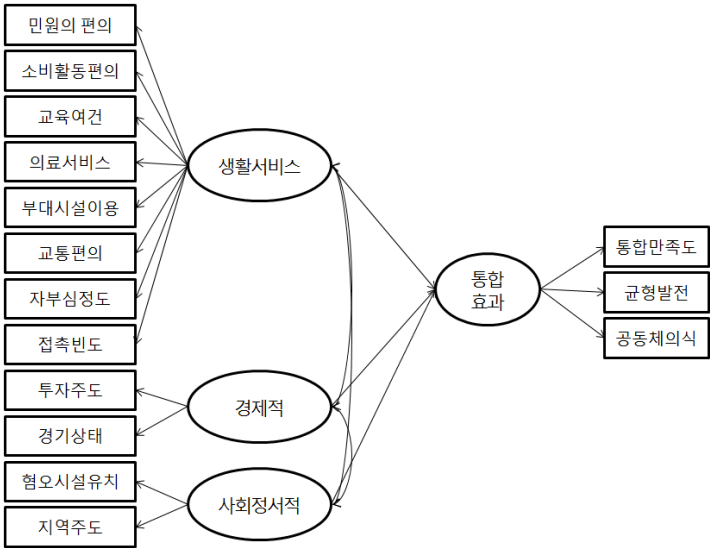
* p<.05 ** p<.001

3. 구조방정식 분석

1) 초기모형

도농통합에 영향을 미치는 세 가지 요인을 외생변수로 하고, 통합효과를 내생변수로 하는 가설적 관계를 아래와 같은 구조모형을 통해 나타내었다. 앞선 평균분석에서 도농주민 간 각 요인별 갈등이 심한 것을 알 수 있었고, 이를 토대로 구거주지별 구조모형도 다른 결과를 나타낼 것임을 유추할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 구거주지별로 전체표본(구 영주시+구 영풍군), 구 영주시, 구 영풍군 등 세 가지 모형을 구성하여 요인간 영향관계를 살펴보았다. 먼저, 각 요인별 관측변수를 살펴보면, 생활서비스 요인의 관측변수는 '민원의 편의', '소비활동편의', '교육여건', '의료서비스', '부대시설이용', '교통편의', '자부심정도', '접촉빈도' 등이 포함된다. 경제적 요인의 관측변수에는 '경기상태', '투자정도'가 있으며, 사회·정서적 요인의 관측변수는 '지역주도', '혐오시설유치' 등이 포함된다. 마지막으로 내생변수인 통합효과 요인을 측정하기 위하여 '통합만족도', '균형발전', '공동체의식'이라는 관측변수를 사용하였다.

<그림 1> 통합효과의 영향요인에 관한 기초구조모형



〈그림 1〉에 정리된 구조모형의 적합도 판정을 위하여 일반적으로 활용되는 카이제곱 검정통계량, 적합지수(GFI), 조정적합지수(AGFI), 평균오차제곱근(RMR) 등을 살펴보았으며 그 결과는 〈표 6〉에 제시된 바와 같다. 평균오차제곱근(RMR)으로 측정한 적합도는 양호하였으며, 카이제곱 적합도 검정을 제외한 적합지수(GFI), 조정적합지수(AGFI) 등에서 적합기준(〉=0.9)에는 미치지 못하지만 수요가능한 수준의 모형적합도를 보였다.

<표 6> 구거주지별 제안모형의 모형적합도

절대적합지수	적합기준	제안모형 (전체표본)	제안모형 (구영주시[8])	제안모형 (구영풍군)
카이제곱(df)		229.982(84)	124.163(84)	187.575(84)
P-value	p〉0.05	.000	.003	.000
적합지수(GFI)	〉=0.9	0.866	0.836	0.833
조정적합지수(AGFI)	〉=0.9	0.809	0.766	0.762
평균오차제곱근(RMR)	〈=0.1	**0.076**	**0.056**	**0.073**

8) 구 영주시의 모형은 내생변수(통합효과)와 외생변수(경제적, 생활서비스적, 사회정서적 요인) 간의 통계적 유의미한 관계가 나타나지 않아 본문에서 언급하지 않고 구조모형 추정결과를 요약하여 〈부록 1〉로 첨부하였으니 참고할 것.
한편, 도농통합 전 구 영주시의 인구가 전체(구 영주시+구 영풍군) 인구에서 차지하는 비중이 크다면 전체표본의 모형도 유의미하다고 할 수 없을 것이다. 아래의 표를 살펴보면, 도농통합 전의 도시인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 60%에서 도농통합 후 67%로 다소 상승하였으며, 또한 도시

다음으로 전체 구조모형의 추정치 및 통계적 유의도를 살펴본 결과는 다음의 〈표 7〉에 제시된 바와 같다. 먼저, 통합효과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 외생변수로는 생활서비스 요인(1.30)과 경제적 요인(-.51)이 있으며, 사회정서적 요인은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 특히, 경제적 요인은 통합효과에 부(-)의 영향을 미치고 있었는데 이러한 결과는 요인별 평균분석과 마찬가지로 구 영풍군(농촌지역) 지역주민들이 '도시편향의 투자주도'와 '도시로의 상권이전으로 인한 도시경기 활성화' 등에 평균이상의 높은 점수를 나타내며 도시지역에 집중된 경제적 혜택에 대한 소외감과 불만을 표출한 영향인 것으로 해석된다. 이러한 결과는 도농통합과 같은 행정구역개편을 통해 기대하였던 "경제적" 효과에 대한 하나의 평가로써 향후 행정구역개편에 시사하는 바가 크다.

반면, 생활서비스 요인들은 통합효과에 긍정적 영향을 미치고 있었으며, 구체적으로는 통합 후 통합시민으로서의 자부심, 교통편의, 다양한 부대시설 이용, 의료서비스 편의, 자녀 교육여건, 소비활동 편의, 민원편의 등이 높아질수록 통합효과(전반적 만족도, 도농 간 균형발전, 공동체 의식 함양)를 긍정적으로 인식하는 것으로 볼 수 있다.

또한 외생변수 잠재변수 간의 상관관계를 살펴 본 결과, 사회정서적 요인과 생활서비스 요인 간 관계와 사회정서적 요인과 경제적 요인 간 관계가 유의수준 5%로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 관계를 통해 사회정서적 요인이 통합효과에 직접적 영향관계는 없으나 외생변수 잠재변수 간의 상관관계에 간접적인 영향을 미치면서 세 요인 중에서 중요한 축을 담당하고 있는 것을 알 수 있다. 구체적으로는 생활서비스 요인과 부(-)의 상관관계를 가지며, 경제적 요인과는 정(+)의 상관관계를 나타내고 있었다.

이어서 구 영풍군의 구조모형을 살펴본 결과, 통합효과와 영향관계에 있는 외생변수로는 생활서비스 요인과 사회정서적 요인이 있으며, 생활서비스 요인은 통합효과에 긍정적 영향을, 사회정서적 요인은 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 생활서비스 측면의 만족

지역(구 영주시)과 농촌지역(구 영풍군) 간 인구비율 역시 도농통합 전 1:0.6에서 도농통합 후 1:0.5로 농촌지역의 비중이 어느 정도 하락하였다. 즉, 전체인구에서 도시인구가 차지하는 비율이 표본조사결과에 다소 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있기 때문에 향후 도시인구비율을 감안한 후속 연구가 진행될 필요가 있다.

〈표〉 도농통합 전후의 도농인구비교(단위 : 명)

구 분	도시지역*	농촌지역**	도농비율***	합 계
도농통합 전 인구(1994년)	85,322(60%)	55,197(40%)	1 : 0.6	140,519(100%)
도농통합 후 인구(2007년)	76,967(67%)	38,116(33%)	1 : 0.5	115,083(100%)

* 도시지역 : 현 영주시의 10개 동으로 구 영주시
** 농촌지역 : 현 영주시의 1개 읍(풍기읍)과 9개 면으로 구 영풍군
***도농비율 : 도시를 1로 두었을 때 농촌의 비율

도가 높아질수록 통합효과에 대한 인식도 높아지며, 사회정서적으로 소외당하거나 불이익을 당한다고 인식할수록 통합효과가 낮아지는 것을 의미한다. 외생변수 잠재변수 간의 상관관계를 살펴보면, 전체 모형과 마찬가지로 사회정서적 요인이 중요한 축을 차지하고 있음을 알 수 있었고, 생활서비스 요인과 사회정서적 요인은 부정적 관계를, 경제적 요인과 사회정서적 요인은 긍정적 관계를 보이고 있었다.

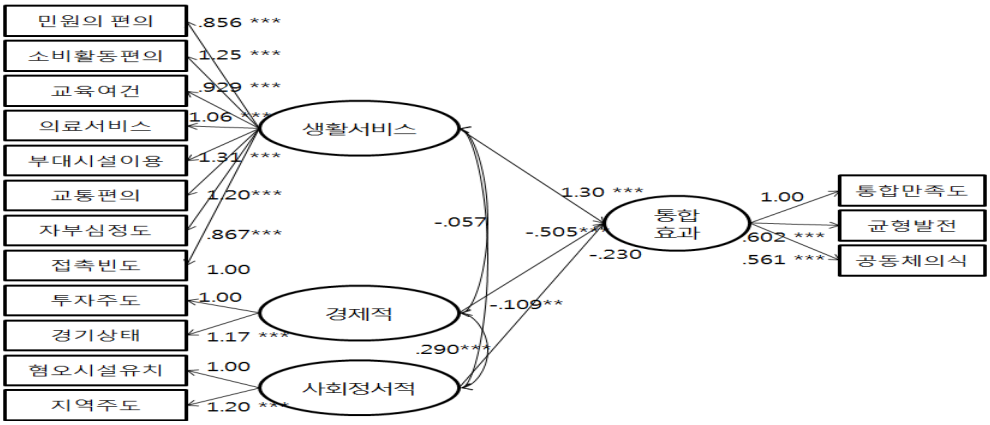
위의 결과를 토대로 기초구조모형 추정결과를 정리하면 〈그림 2〉, 〈그림 3〉과 같다.

<표 7> 초기모형의 추정결과

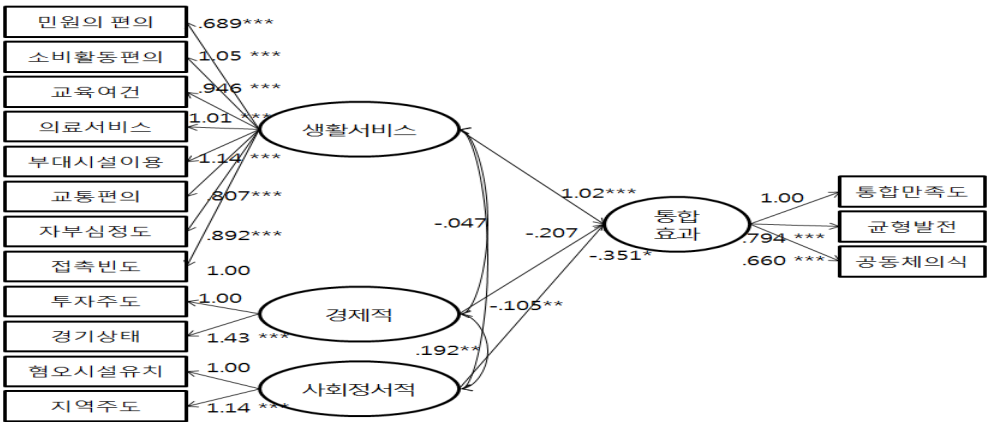
구 분	초기 구조모형(전체표본)			초기 구조모형(구영풍군)		
	경로계수	S.E	C.R	경로계수	S.E	C.R
생활서비스 요인 → 통합효과	1.300	.182	7.140***	1.016	.179	5.672***
경제적 요인 → 통합효과	-.505	.151	-3.342***	-.207	.173	-1.198
사회정서적 요인 → 통합효과	-.230	.165	-1.392	-.351	.183	-1.916*
생활서비스 요인 ↔ 경제적 요인	-.057	.038	-1.491	-.047	.044	-1.063
생활서비스 요인 ↔ 사회정서적 요인	-.109	.040	-2.728**	-.105	.053	-1.977**
경제적 요인 ↔ 사회정서적요인	.290	.064	4.531***	.192	.071	2.718**
생활서비스 요인 → 접촉빈도	1.000			1.000		
생활서비스 요인 → 자부심정도	.867	.123	7.058***	.892	.151	5.928***
생활서비스 요인 → 교통편의	1.199	.153	7.839***	.807	.161	5.002***
생활서비스 요인 → 부대시설이용	1.306	.152	8.586***	1.135	.168	6.760***
생활서비스 요인 → 의료서비스	1.055	.133	7.933***	1.013	.158	6.421***
생활서비스 요인 → 교육여건	.929	.134	6.916***	.946	.163	5.806***
생활서비스 요인 → 소비활동편의	1.245	.146	8.541***	1.048	.154	6.796***
생활서비스 요인 → 민원의편의	.856	.118	7.242***	.689	.131	5.248***
경제적 요인 → 투자정도	1.000			1.000		
경제적 요인 → 경기상태	1.172	.166	7.079***	1.426	.403	3.539***
사회정서적 요인 → 혐오시설유치	1.000			1.000		
사회정서적 요인 → 지역주도	1.195	.200	5.962***	1.144	.289	3.955***
통합효과 → 통합의 만족도	1.000			1.000		
통합효과 → 균형발전	.602	.078	7.677***	.794	.129	6.144***
통합효과 → 공동체의식	.561	.066	8.488***	.660	.108	6.112***

** p<.05 *** p<.001

<그림 2> 통합효과의 영향요인에 관한 기초구조모형 추정결과: 전체표본(**p<.05, ***p<.001)



<그림 3> 통합효과의 영향요인에 관한 기초구조모형: 구영풍군 표본(**p<.05, ***p<.001)



2) 수정모형

〈표 6〉에서와 같이 초기의 구조모형은 4가지의 모델적합도 중에서 평균오차제곱근(RMR)만을 충족하고 있었다. 이에 모형의 수정을 통해 구조모형의 적합도를 높이고자 한다. 우선 수정지수(modification indices)를 이용하여 적합도가 좋아질 때까지 초기모형을 수정하였다. 초기모형의 수정지수를 검토하여 초기모형의 관측변수 '지역주도'의 오차항인 'e11'과 관측변수 '투자정도'의 오차항인 'e10'간의 상관관계를 설정하였고, 관측변수 '지역주도'의 오차항인 'e11'과 관측변수 '접촉빈도'의 오차항인 'e8'간의 상관관계를 설정하는 수정을 가하였다. 이는 구 영주시가 지역사회를 주도한다고 인식할수록 도시지역에 투자가 집중될

것이라고 인식할 것이며, 농촌지역주민들이 소외감을 느끼고 도시지역에 불만을 가질수록 두 지역 간 접촉빈도가 감소하는 관계가 성립할 것으로 판단했기 때문이다. 또한 잠재변수인 사회정서적 요인이 내생변수의 관측변수인 '공동체의식'에 직접적 영향을 주도록 모형을 수정한 결과, 모형의 적합도가 더 좋아졌다. 마지막으로 모형의 적합도를 상쇄하는 것으로 판단된 관측변수 '자부심정도'와 '교통편의'를 제거하였다. 이러한 모형수정을 거친 후 전체모형과 농촌모형의 적합지수가 유효하게 나타났다.

다음으로 수정된 제안모형의 추정결과와 구조모형에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전체(n=200)의 구조모형을 수정한 후 외생변수와 내생변수 간의 모든 영향관계가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 특히 사회정서적 요인은 초기 구조모형에서 통합의 효과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 모형수정 후 통계적으로 유의하게 나타남은 물론 영향정도도 더 크게 나타났다. 또한 생활서비스적 요인과 경제적 요인 간 상관관계를 제외한 모든 경로계수가 통계적으로 유의하였다(p<.000). 자세한 내용은 아래의 <표 8>과 같다.

<표 8> 수정모형의 추정결과(전체표본)

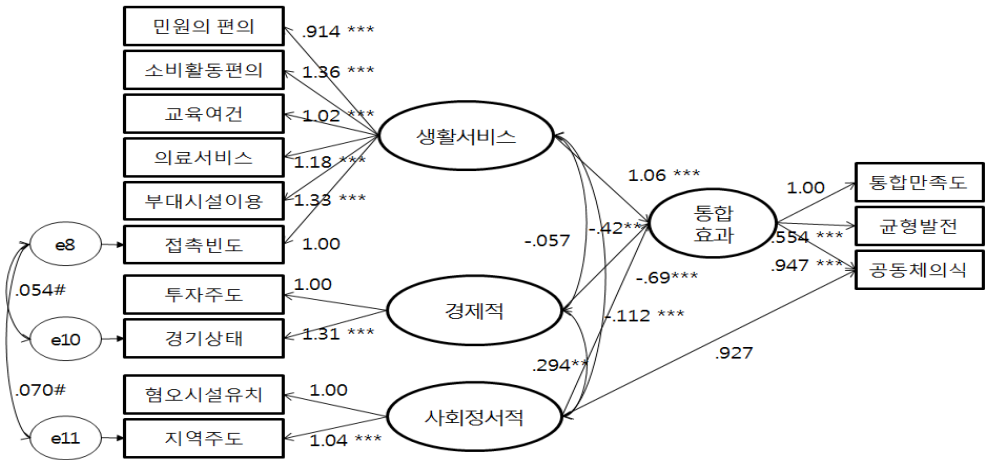
구 분	초기 구조모형			수정 구조모형		
	경로계수	S.E	C.R	경로계수	S.E	C.R
생활서비스 요인 → 통합효과	1.300	.182	7.140***	1.062	.186	5.697***
경제적 요인 → 통합효과	-.505	.151	-3.342***	-.417	.134	-3.111**
사회정서적 요인 → 통합효과	-.230	.165	-1.392	-.692	.189	-3.657***
생활서비스 요인 ↔ 경제적 요인	-.057	.038	-1.491	-.046	.034	-1.334
생활서비스 요인 ↔ 사회정서적 요인	-.109	.040	-2.728**	-.112	.040	-2.797**
경제적 요인 ↔ 사회정서적요인	.290	.064	4.531***	.294	.063	4.633***
생활서비스 요인 → 접촉빈도	1.000			1.000		
생활서비스 요인 → 부대시설이용	1.306	.152	8.586***	1.327	.171	7.782***
생활서비스 요인 → 의료서비스	1.055	.133	7.933***	1.184	.154	7.712***
생활서비스 요인 → 교육여건	.929	.134	6.916***	1.022	.151	6.754***
생활서비스 요인 → 소비활동편의	1.245	.146	8.541***	1.363	.169	8.080***
생활서비스 요인 → 민원의편의	.856	.118	7.242***	.914	.133	6.894***
경제적 요인 → 투자정도	1.000			1.000		
경제적 요인 → 경기상태	1.172	.166	7.079***	1.312	.198	6.613***
사회정서적 요인 → 혐오시설유치	1.000			1.000		
사회정서적 요인 → 지역주도	1.195	.200	5.962***	1.042	.156	6.672***
통합효과 → 통합의 만족도	1.000			1.000		
통합효과 → 균형발전	.602	.078	7.677***	.554	.071	7.796***
통합효과 → 공동체의식	.561	.066	8.488***	.947	.153	6.196***
사회정서적 요인 → 공동체의식				.927	.260	3.562***

구 분		초기 구조모형	수정 구조모형
모형 적합도	카이제곱(df)	229.982(84)	102.798
	적합지수(GFI)	.866	.925
	조정적합지수(AGFI)	.809	.878
	평균오차제곱근(RMR)	.076	.051

** p<.05 *** p<.001

다음으로 수정된 구조모형(n=200)은 아래 <그림 4>와 같다. 초기 구조모형과 마찬가지로 생활서비스 요인은 통합의 효과에 긍정적 영향을 미치고 있었으며, 경제적 요인과 사회정서적 요인은 부정적 영향관계에 있었다. 또한 사회정서적 요인이 내생변수의 관측변수인 '공동체의식'에 긍정적 영향관계가 있는 것으로 나타났다(p<.000). 이러한 결과는 사회정서적 요인을 독립변수로 하고 공동체의식을 종속변수로 한 회귀분석에서 음(-)의 관계가 나타난 것(p=0.53)과 상이한 결과로써 이에 대한 후속 연구가 향후 지속되어야 할 것이다. 다만, 사회정서적 요인의 관측변수인 '혐오시설유치(혐오시설이 농촌지역으로 이전하여 도시주민만 혜택)'와 '지역주도(지역사회를 주도하는 것은 도시주민)'의 조사도구를 통해 이러한 사회정서적 요인에 대한 인식이 부정적일수록 통합의 효과가 저하된다는 잠재변수 간의 관계로 설명을 보완할 수 있다.

<그림 4> 전체표본의 수정 구조모형(*** p<.000 ** p<.05 # p>1.0)



<표 9>는 구 영풍군의 수정 구조모형의 경로계수와 유의수준을 나타낸 표이다. 초기 구조모형과의 큰 차이는 통계적 유의수준이 더 높아졌다는 것과 영향관계를 나타내는 경로계수가

몇몇의 관계를 제외하고 대부분 크게 변하였다는 점이다. 하지만 생활서비스 요인이 통합효과에 긍정적 영향을 미치고, 사회정서적 요인은 부정적 영향관계에 있는 것은 수정 전 모형과 동일하였다.

전체표본의 수정모형과 달리, 구 영풍군 수정모형에서는 경제적 요인이 통합효과에 통계적으로 유의한 영향관계를 갖지 못하는 것으로 나타났으며, 경제적 요인과 통합효과 간의 경로계수와 경제적 요인과 관측변수 간의 경로계수도 초기 구조모형에 비해 감소하였다. 반면, 구 영풍군 수정모형에서도 사회정서적 요인의 유의수준과 관련 경로계수가 크게 변화함으로써 사회정서적 요인이 통합효과에 미치는 영향력이 증가하였고, 동시에 통합효과와 관측변수인 '공동체의식'간 경로계수도 매우 증가한 것으로 나타났다[9].

<표 9> 수정모형의 추정결과(구 영풍군)

구 분		초기 구조모형			수정 구조모형		
		경로계수	S.E	C.R	경로계수	S.E	C.R
생활서비스 요인 → 통합효과		1.016	.179	5.672***	.799	.176	4.532***
경제적 요인 → 통합효과		-.207	.173	-1.198	-.201	.132	-1.520
사회정서적 요인 → 통합효과		-.351	.183	-1.916*	-.703	.192	-3.656***
생활서비스 요인 ↔ 경제적 요인		-.047	.044	-1.063	-.033	.034	-.958
생활서비스 요인 ↔ 사회정서적 요인		-.105	.053	-1.977**	-.116	.055	-2.115**
경제적 요인 ↔ 사회정서적요인		.192	.071	2.718**	.153	.068	2.253**
생활서비스 요인 → 접촉빈도		1.000			1.000		
생활서비스 요인 → 부대시설이용		1.135	.168	6.760***	1.125	.179	6.277***
생활서비스 요인 → 의료서비스		1.013	.158	6.421***	1.145	.174	6.573***
생활서비스 요인 → 교육여건		.946	.163	5.806***	1.005	.175	5.734***
생활서비스 요인 → 소비활동편의		1.048	.154	6.796***	1.116	.168	6.633***
생활서비스 요인 → 민원의편의		.689	.131	5.248***	.714	.140	5.106***
경제적 요인 → 투자정도		1.000			1.000		
경제적 요인 → 경기상태		1.426	.403	3.539***	1.990	.724	2.750**
사회정서적 요인 → 혐오시설유치		1.000			1.000		
사회정서적 요인 → 지역주도		1.144	.289	3.955***	.932	.202	4.607***
통합효과 → 통합의 만족도		1.000			1.000		
통합효과 → 균형발전		.794	.129	6.144***	.743	.115	6.439***
통합효과 → 공동체의식		.660	.108	6.112***	1.170	.252	4.650***
사회정서적 요인 → 공동체의식					1.045	.362	2.887**
모형 적합도	카이제곱(df)	187.575(84)			79.875		
	적합지수(GFI)	.833			.912		
	조정적합지수(AGFI)	.762			.857		
	평균오차제곱근(RMR)	.073			.047		

* p<0.1 ** p<.05 *** p<.001

9) 구 영풍군의 수정 구조모형은 <부록 2>를 참고할 것.

4. 요약 및 정책적 함의

본 연구에서는 구 영주시 주민(도시지역)과 구 영풍군 주민(농촌지역) 간 도농통합효과에 대한 인식차이를 살펴보았다. 먼저, 도농통합효과에 대한 두 집단 평균비교분석(t-test)에서는 도시지역의 주민들이 도농통합효과에 대해 더욱 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 반면 농촌지역 주민들은 도농통합의 효과를 상대적으로 낮게 평가하고 있었다. 특히, 경제적 측면과 사회정서적 측면에서 농촌지역 주민들의 높은 불만과 소외감이 드러났다. 이는 토산품 판매수익과 관광효과로 농촌지역이 도시지역에 비해 외부자본수입이 많지만, 통합 후 이러한 경제효과가 영주시로 흡수되어 상대적 박탈감을 느끼게 된 것과 농촌지역으로의 혐오시설유치와 도시주민의 지역주도로 인해 도농 간 상호 대등한 통합이 아닌 흡수통합이 되었다는 피해의식 정도가 높은 것에서 기인한다.

이와 같이 구 영풍군 주민들의 도농통합에 대한 부정적 인식이 높게 나타난 것에는 농촌지역의 역사적 특성이 중요한 요인으로 작용하였다. 구 영풍군은 1980년 영주군 영주읍이 분리하여 영주시로 승격됨에 따라 영주군의 그 나머지 지역[10]을 지칭하는 행정구역을 말한다. 영풍군의 중심지라 할 수 있는 풍기읍[11]은 풍수지리적 예언서인 『정감록(鄭鑑錄)』의 십승지(十勝地) 중 으뜸가는 피란지로(윤숙경, 1993: 25), 산세가 험하고 교통의 요지가 아님에도 불구하고 다수의 이주민들이 풍기지역에 유입될 수 있었다[12]. 피난민들은 평안도와 황해도 지역의 이주자가 가장 많았고(윤숙경, 1993: 25), 이주민의 대다수가 생활력이 강하였으며, 직조업과 인삼 등을 유입하여 지역경제를 활성화함과 동시에 풍기읍을 1960~1970년대 영풍군에서 가장 부유한 지역으로 발전시켰다(인천신문. 2010; 한상복, 1997; 성병희, 1993).

또한 풍기는 마을 공동체신앙인 동신신앙(마을신을 섬기는 것)이 꾸준히 이어져 오고 있는데, 이는 이 지역주민들 간의 공동체의식이 강함을 의미한다. 다른 지역과 달리, 풍기지역

10) 풍기(豊) 1개 읍, 이산(伊山)·평은(平恩)·문수(文殊)·장수(長壽)·안정(安定)·봉현(鳳峴)·순흥(順興)·단산(丹山)·부석(浮石)의 9개 면이 포함된다.

11) "풍기(豊基)"란 명칭은 조선시대 문종의 안태지인 은풍, 기천 두 고을의 이름을 따 풍기로 개칭한 것에서 비롯되었다.

12) 풍기의 이주역사는 19세기 말 한반도가 제국주의 열강의 식민지 쟁탈전에 휘말리면서 평안도와 황해도 주민들이 이주한 것에서 시작된다. 1890년대 1진을 시작으로 1920년에 개성, 평양에서 100여 가구가 2진으로 이주하였으며, 3진은 1945~1950년 사이에 이북 전역에서 약 600여 가구가 이주하였다. 특히 3진의 이동인구가 많은 것은 1942년 중앙선 철도가 개통되면서 대규모 이주가 가능했기 때문으로 보이며, 현재 주민들의 대부분은 3진 때 이주한 사람들의 2세 혹은 3세에 해당한다(인천신문. 2010.09.14.).

에서 동신신앙의 맥이 끊이지 않고 전승될 수 있었던 것은 풍기 생업의 주가 되는 인삼재배(인삼고사)와 소백산을 끼고 있는 생태지리적 특성(산신제사)이 있었기 때문으로 볼 수 있다(김명자, 1993: 196). 결론적으로, 풍기주민들은 강한 생활력으로 인해 부유한 경제력을 가지며, 동향(同鄕)에 대한 애착심과 강한 마을 공동체의식을 지니고 있으면서 상대적으로 타 지역에 대해서는 배타성을 띤다고 할 수 있다.

하지만 1995년 일괄적으로 도농통합시가 시행됨에 따라 자주적이고 독립적인 지위를 영위하던 영풍군은 본래의 명칭을 잃고 영주시로 흡수통합 되었으며, 이는 역사적으로 현 영주지역의 주도권이 본래 풍기에 있다고 생각하는 영풍군 주민의 불만을 가중시켰다.[13] 뿐만 아니라 도농통합 후, 농촌지역의 경제적 소득이 현재 영주시 세입의 상당부분을 차지하며 주된 수입원이 되었음에도 불구하고, 구 영주시의 주민들이 신 영주시를 주도하고 있으며 장례식장, 쓰레기소각장 등과 같은 혐오시설은 농촌지역에 유치되는 등 도농 간 갈등이 더욱 심화되었다. 이러한 이유로 구영풍군에 거주하던 농촌지역 주민들이 도농통합의 효과를 상대적으로 낮게 평가하고, 특히 경제적 측면과 사회정서적 측면에서 높은 불만과 소외감을 갖게 되었다고 할 수 있다.

그러나 이와 같이 구 영풍군 주민들이 도농통합효과를 부정적으로 인식하게 된 역사적 배경은 반드시 구 영풍군의 특성에 국한되는 것은 아니다. 다시 말하면, 구 영풍군과 같은 배타적·폐쇄적 특징을 갖게 된 역사적 배경이 동일하지 않을지라도, 그 지역만의 고유한 역사적 배경 하에 주민 간 동질성이 강하거나 강한 공동체의식(유대감)을 공유하거나 혹은 함께 거주한 기간이 오래된 지역주민들 간에는 내부적 통합은 견고해지는 반면 외부적 배타성은 더욱 강해지게 된다(예: 집성촌). 대개 이러한 특성을 "농촌의 배타성 혹은 폐쇄성"이라고 하며, 농촌지역의 전반적인 특성이라 할 수 있다. 따라서 "배타성과 폐쇄성"이 강한 농촌지역이 본래 고유의 지역적 특색을 잃고 인근 도시지역에 흡수통합 된다면, 구 영풍군의 경우와 같이 지역주민들 간의 갈등이 야기될 수 있다. 뿐만 아니라 도농 주민 간 역사적·심리적 이질감은 갈등을 더욱 심화시킬 수 있으며, 이러한 갈등은 지역주민들의 도농통합효과에 대한 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

과거 도농통합은 주로 경제적인 논리에 의해 진행되었으며, 지역주민들 간의 갈등 및 심리적 이질감 등과 같은 사회정서적 요인에 대한 고려는 부족하였다. 하지만 위에서 살펴본 것

13) "본래 풍기읍은 해방 전후 월남한 실향민이 다수 거주하였으며, 생활력이 강한 특성을 지니지만 타 지역 주민에 대해서 배타성을 나타내기도 하였다. 또한 오랫동안 영풍군으로 자주적이고 독립적인 생활을 영위하였으며, 역사적으로도 현 영주지역의 주도권이 본래적으로 풍기에 있다고 생각하는 견해가 많아서 현재 행정구역상으로 영주시 관할에 속함에 대한 불만을 토로하는 여론이 있어 왔다." (2007년 7월 16일 풍기읍 향토사학자와의 면담내용)

처럼 외부지역에 대한 배타성·폐쇄성이 농촌지역의 일반적인 특성인 경우, 사회정서적인 요인을 적절하게 고려하지 않은 도농통합은 주민들 간의 갈등을 심화시켜 결과적으로 공동체의식 향상과 지역발전 등 소기의 목적을 성공적으로 달성하지 못하게 될 가능성이 크다. 그러므로 도농통합효과를 제고하기 위해서 통합대상이 될 지역의 역사적, 사회적, 정서적, 문화적 특성에 대한 세심한 고려가 선행되어야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

도농통합정책은 농촌과 도시를 연계하여 개발함으로써 기존의 도농 분리형 지역개발로 발생한 문제점들을 해결하고 도시와 농촌의 균형개발과 상호 공생을 도모한다는 목표 하에 실시되었다. 그러나 치밀한 개발계획과 충분한 주민 의견수렴이 동반되지 않은 도농통합은 여러 가지 문제점을 낳았으며, 특히 농촌주민들의 불만과 소외감을 심화시켰다. 이에 본 연구는 도농통합시 영주시의 도농주민 간의 통합효과에 관한 인식차이와 통합효과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구를 실시함으로써 향후 행정구역 통합에 대한 시사점을 도출해보고자 하였다.

분석결과를 살펴보면, 우선 도농통합의 효과에 있어서 전반적인 통합의 만족도는 다소 높게 나타났으며, 구거주지별로는 상대적으로 구 영주시(도시) 주민들의 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 도시주민들보다 농촌주민들의 상대적 박탈감이 큰 이유도 있지만, 풍기주민들의 폐쇄적 특성이 도농통합에 의한 불만을 더욱 가중시킨 것으로 판단된다. 그 밖의 균형발전과 공동체의식에 대한 효과는 다소 낮게 나타났으나 도시지역 주민들의 점수가 농촌지역 주민들의 점수보다 다소 높게 나타났으며, 두 집단 간 차이도 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 위의 내용을 종합해보면, 대체적으로 도농통합 후 효과에 대해 도시지역 주민들이 농촌지역 주민들보다 긍정적으로 인식하는 것을 알 수 있다.

다음으로 도농통합의 효과에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위하여 구조모형분석을 실시한 결과, 전체표본 모형에서는 생활서비스 요인과 경제적 요인, 사회정서적 요인 모두가, 구 영풍군 모형에서는 생활서비스 요인과 사회정서적 요인이 도농통합의 효과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단, 구 영주시를 대상으로 한 구조모형분석에서는 외생변수와 내생변수 간의 통계적으로 유의미한 영향관계가 나타나지 않았으며, 이는 구 영주시 주민들이 도농통합 전·후 생활에 별 차이를 느끼지 않는 것으로 해석된다. 그러나 상대적으로 구 영풍군을 대상으로 한 구조모형분석에서는 생활서비스 요인과 사회정서적 요인이

통합효과에 각각 긍정적·부정적 영향관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 구 영풍군 주민들이 도농통합으로 인해 생활서비스가 개선될수록 통합효과를 긍정적으로 인식하며, 반면, 농촌지역에 혐오시설을 유치하거나 도시주민이 지역을 주도할수록 통합효과를 부정적으로 인식한다는 것을 의미한다.

위와 같은 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 생활서비스 요인을 증가시킬수록 도농통합에 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 둘째, 도시지역에 집중 투자하는 경제적 상황은 오히려 통합의 효과를 저해할 수 있으며, 본래의 도농통합의 목표인 도농균형발전이 도모될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 마지막으로, 영주시 사례에서 살펴볼 수 있듯이 농촌지역주민들의 불만 및 소외감 등은 고유한 역사적 배경 혹은 지역적 특성(배타성·폐쇄성)에 의해 발생할 수 있으며, 다른 도농통합 사례에서도 얼마든지 나타날 수 있는 문제이다. 따라서 통합 후의 지역사회 공동체의식 향상과 통합효과를 향상시키기 위해서는 도농지역주민 간의 갈등 및 이질감 등과 같은 사회·정서적 요인에도 많은 고려가 선행되어야 할 것이다. 도농통합으로 인해 오히려 농촌지역으로 혐오시설이 유치되거나 여전히 도시주도로 지역이 운영될 경우 농촌주민들의 소외와 불만이 가중될 것이기 때문에 이에 대한 세심한 배려가 요구된다.

【참고문헌】

강정운.(2011). 지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례. 「지역발전연구」, 11(1): 1-22.

강휘원.(2009). 광역화 지방행정구역 개편 논의에 따른 시군 통합 대안 탐색: 평택시 사례연구. 「한국정책연구」, 9(2): 71-92.

경기개발연구원.(1997). 「경기도 도농 복합시의 행정수요 분석과 기능 재조정 방안에 관한 연구-평택시를 중심으로」. 연구보고서 97-06.

김명자.(1993). 풍기의 민속종교와 신앙생활. 「민속연구」 3호. pp. 163-199.

김선기.(1995). 특집 / 통합시의 도시개발 과제와 방향 : 통합시의 배경과 과제. 「도시문제」, 30(316): 9-19 .

_____.(1996). 도농통합시의 도시계획체제 정립. 「지방행정연구」, 39: 117-141.

김선명·김기현.(2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-381.

김승렬.(2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(3): 93-124.

김재홍.(2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2): 47-67.

김주숙·김은영.(2003). 특집 : 한국 농촌의 미래 ; 도·농 복합시 농촌주민의 갈등요인 및 해결방안에 관한 연구 -구미, 익산, 안성시를 중심으로-. 「농촌사회」, 13(1): 85-115.

문영동·이시원·민병익.(2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 「지방정부연구」, 13(1): 7-25.

박기관.(2007). 행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로. 「지방행정연구」, 21(2): 65-93.

박종관.(1999). 「행정구역 개편에 관한 연구: 시군통합정책에 대한 과정분석 및 성과평가를 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

박종관·조석주.(2001). 시군통합에 의한 행정구역 개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 55-77.

박희정.(1994). 도농통합 이후의 지역발전과제. 「지방행정」, 43(491): 50-62.

배인명·이명석·최재송.(2000). 정책연구논문 / 시 군통합의 성과 평가 : 재정적 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(1): 139-162.

성병희.(1993). 풍기에 정착한 서도민의 이주과정. 「민속연구」 3호. pp. 5-22.

신승춘.(2010). 지방행정체제개편을 위한 행정구역통합의 쟁점과 과제. 「지역발전연구」, 9(2): 99-130.

심익섭.(2006). 한국 지방자치행정체제의 개편방향에 관한 연구. 「한국사회과학논총」, 16(1): 83-108.

오영석·이곤수.(2006). 삶의 질 관점에서 본 도농통합의 형평성 효과: 경주시 사례. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 159-182.

유재원·손화정.(2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석. 「한국지방자치학회 세미나」, 2009(10): 163-195.

윤숙경.(1993). 풍기지역 식문화 양상에 관한 연구. 「민속연구」, 3호. pp. 23-56.

인천신문.(2010). 독특하고 장엄한… 당당하면서 우아한…: 86. '무량수전 배흘림 기둥' 부석사. 9. 14

조석주·이재기.(2000). 시군통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비용절감효과를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 5(1): 1-32.

최락인.(2006). 「행정구역개편과 시군통합의 효과」. 서울: 한국학술정보.

최양부·윤원근.(1993). 도농통합적 시군행정구역의 설정방안. 「지방행정연구」, 8(2): 87-104.

최영출.(2009). 제주특별자치도 시군통합의 성과평가. 「지방행정연구」, 23(2): 3-29.

최홍석·정재진.(2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구. 「지방행정연구」, 19(4): 145-174.

한국지방행정연구원.(2000). 「도농복합형태 시」. 서울: 한국지방행정연구원.

_____.(2007). 「외국의 지방행정체제 개편 사례연구(Ⅰ)」. 서울: 한국지방행정연구원.

_____.(2008). 「외국의 지방행정체제 개편 사례연구(Ⅱ)」. 서울: 한국지방행정연구원.

한상복.(1997). 풍기(豊基) 직물산업 중소기업가들의 사회적 배경과 경제행위. 「농촌사회」 7집: 5-32.

허훈·강인호.(2009). 자치행정체제개편에 대한 전문가 의견조사와 바람직한 추진방향. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 29-55.

홍준현.(1997). 논문 : 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 59-91.

_____.(2005). 시·군 통합이 지역 내 및 지역 간 균형성장에 미친 효과. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 299-325.

황선명.(1987). 조선종교사회사연구. 서울: 일지사.

Blomquist, W. and R. Parks.(1995). Fiscal, Service, and Political Impacts of Indianapolis-Marion County's Unigov. *Publius*, 25(4): 37-54.

Durning, D.(1995). The Effects of City-Country Government Consolidation : The Perspectives of United Government Employees in Athens-Clarke Country, Georgia. *Public Administration Quarterly,* 19: 272-297

Lyons, W. E. and David L.(1989). Governmental Fragmentation versus Consolidation: Five Public Choice Myth about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*, 49(6): 533-43.

Oates, W.(1972). Fiscal Federalism. NY: Harcourt Brace.

Savitch, H. V. and Vogel, R. K.(2004). Suburbs without a City - Power and City-County Consolidation-. *Urban Affairs Review*. 39(6): 758-790.

Tiebout, C. M.(1972). A Pure Theory of Local Expenditures, in Edel, M. and Rothengerg, J(eds.), *Readings in Urban Economics*, MacMillian Publishing Co., 513-523.

법제처.「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률」(1997.12.13.).

영주시 홈페이지(www.yeongju.go.kr)

영주시 풍기읍 홈페이지(punggi.yeongju.go.kr)

<부록 1> 구 영주시의 구조모형

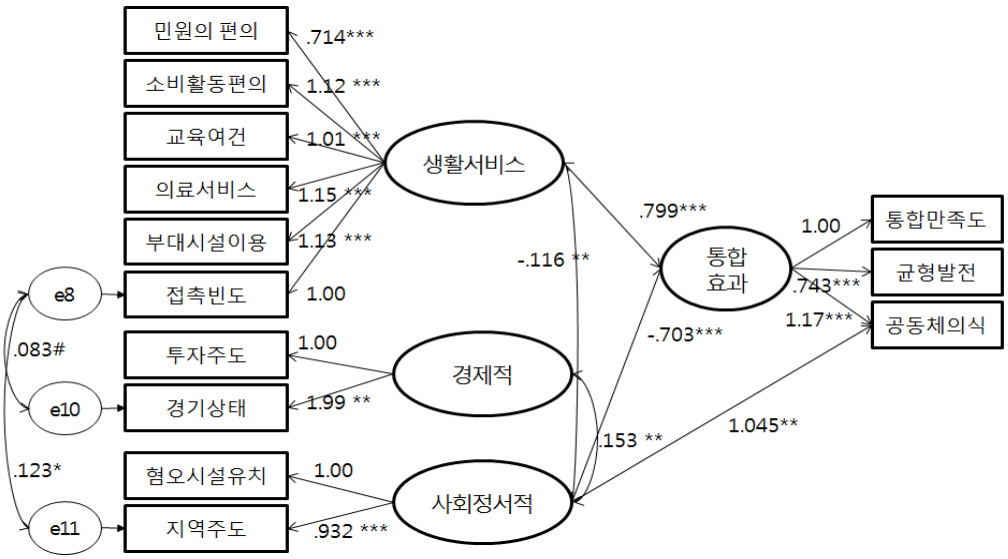
구 영주시의 경우 잠재변수 간의 영향관계가 통계적으로 유의하지 않게 나타났으나 독립변수의 잠재변수와 관측변수 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 구 영주시 주민들이 생활서비스, 경제적, 사회정서적 측면에 대해서는 인식하고 있으나, 이러한 인식들이 통합효과에는 어떠한 영향도 미치지 않는 것으로 해석된다. 또한 전체 구조모형과는 달리 독립변수 간의 관계에서 중요한 축을 담당하고 있는 요인은 '경제적 요인'이었으며, 타 요인과의 관계가 모두 긍정적인 것으로 나타났다.

즉, 구 영주시 주민들은 구 영풍군 주민들과 달리 도농통합효과와 영향요인 간의 유의미한 영향관계가 나타나지 않은 것은 구 영주시 주민들이 도농통합효과를 크게 기대하지 않았거나 경제적·생활서비스·사회정서적 측면에서의 변화는 인식하였지만 도농통합효과에 영향을 미칠 정도로 큰 변화는 아닌 것으로 인식하기 때문으로 보인다.

<표> 구조모형의 추정결과(구 영주시)

구 분	경로계수 (Estimate)	경로계수의 표준오차(S.E)	임계비 (Critical ratio)	유의확률
생활서비스 요인 → 통합효과	-.052	.109	-.479	.632
경제적 요인 → 통합효과	.016	.036	.445	.657
사회정서적 요인 → 통합효과	-.006	.016	-.381	.704
생활서비스 요인 ↔ 경제적 요인	.098	.052	1.890	.059**
생활서비스 요인 ↔ 사회정서적 요인	.017	.057	.305	.760
경제적 요인 ↔ 사회정서적요인	.163	.078	2.096	.036**
생활서비스 요인 → 접촉빈도	1.000			
생활서비스 요인 → 자부심정도	.568	.168	3.371	***
생활서비스 요인 → 교통편의	1.652	.296	5.579	***
생활서비스 요인 → 부대시설이용	1.240	.245	5.067	***
생활서비스 요인 → 의료서비스	1.001	.212	4.732	***
생활서비스 요인 → 교육여건	.980	.226	4.338	***
생활서비스 요인 → 소비활동편의	1.292	.255	5.062	***
생활서비스 요인 → 민원의편의	.790	.186	4.246	***
경제적 요인 → 투자정도	1.000			
경제적 요인 → 경기상태	1.307	.446	2.934	.003**
사회정서적 요인 → 혐오시설유치	1.000			
사회정서적 요인 → 지역주도	.917	.398	2.307	.021*
통합효과 → 통합의 만족도	1.000			
통합효과 → 균형발전	-11.624	24.366	-.477	.633
통합효과 → 공동체의식	-16.820	35.036	-.480	.631

* p<0.1 ** p<.05 *** p<.001

<부록 2> 구 영풍군의 수정된 구조모형

<그림> 구 영풍군 수정 구조모형(*** p<.000 ** p<.05 * p<.01 # p>1.0)