

## 지역사회의 주민 관계성 만족도에 관한 실증적 연구 - 통합 순천시를 사례로 -

최락인\*

### An Empirical Study on the Relationship of Local Community Resident

- focus on Suncheon consolidated city -

Rack-In Choi \*

#### 요약

본 연구는 행정편의주의에 입각하여 1995년 1월 통합을 이룬 순천시를 중심으로 도시지역과 농어촌지역의 통합의 효과적인 측면에서 기대되는 지역주민의 관계성이 지역사회에 미치는 영향에 대해 조사 분석하였다. 도·농 통합은 지역주민의 생활과 지역발전에 미치는 영향이 큰 만큼 통합이후 10년이란 긴 여정을 살펴볼 때 순천시의 지역사회 주민의 관계성은 크게 나타나야 할 것으로 인식된다. 따라서 순천시의 통합목표가 어느 정도 효과적으로 실행되고 있으며 도·농 통합이 지역주민에 미치는 영향을 실험적으로 분석·평가하여 지역사회 주민의 관계성 확보방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 지역사회의 주민 관계성에 대한 만족도를 주민통합, 주민화합, 행정서비스 만족도 측면에서의 기준에 따라 통합이 지역사회 및 지역주민에게 미치는 영향을 분석·평가하였다. 연구를 위하여 지역주민을 상대로 설문조사를 실시하여 지역사회 주민의 관계성의 분석변수 및 측정지표를 통해 그 확보방안을 분석하여 도·농 복합시의 지역사회 주민의 관계성 확보방안을 모색하고 이에 따른 정책을 제안하고자 하였다.

#### Abstract

The purpose of this study is to provide to alternatives to improve the relationship of local community resident of the rural-urban consolidation districts in analyzing the case of Jeollanamdo Suncheon city that has consolidated for around 10 years since 1th January 1995. The method of this study is to survey 335 number of Suncheon residents. The evaluation criteria about relationship of local community resident, used in this study were the unity of residents, the reconciliation of residents, and the satisfying degree of public administrative services. According to this survey, aspect of reconciliation of residents, access of administrative organ, unity of residents, satisfying degree of residents and administrative information are showed a little the positive effect. But locational preference of disgust facilities are appeared ordinary and negative sight.

▶ Keyword : local community, a securing scheme for the relationship, rural-urban consolidation, the unity of resident, the reconciliation of resident, the satisfaction of public administrative services

• 제1저자 : 최락인  
• 접수일 : 2006.08.02, 심사일 : 2006.08.14, 심사완료일 : 2006.09.20  
\* 성결대학교 지역사회개발학부 교수

## I. 서론

행정구역 개편에 대한 논의는 주민의 경제사회생활의 편의를 고려하고 지역별 생활공동체로서의 역사성과 정체성, 통합성도 고려되어야 한다.

우리나라에서는 지난 1994년 정치권에서의 행정구역 개편에 대한 논의가 그동안 지방행정구역개편의 추세인 도농분리형, 성장거점식 개편방식에 대한 비판적 시각에서 비롯되어 1995년 1월 1일 우리나라 지방자치단체의 행정구역 개편에 대한 논의가 도·농 통합이라는 새로운 행정구역 개편방식으로 수렴되어 '도농복합형태의시설치에관한법률(1994.12.22 법률 제4796호)'에 의거하여 35개 통합시가 탄생되었으며 이후 1996년까지 45개의 통합시가 발족되기에 이르렀다.<sup>2)</sup>

지난 80년대까지 이어진 도농분리형 시승격 위주의 지방행정구역개편은 도농간의 불균형성장을 초래함으로써 외부효과(externalities)를 내부화(internalize)하려는 광역행정의 추진에 걸림돌이 되어 행정의 비능률을 초래하였다. 그러나 이러한 비판적 시각에서 시작된 도·농 통합은 생활권과 자치구역의 일치, 행정비용의 절감, 행정서비스 공급에 있어서의 규모의 경제실현 그리고 도농간의 지역균형개발에 대한 충분한 검증절차를 거치지 않고 정치적 의도에 따른 정부주도로 갑자기 이루어져 그 효과성에 많은 논란이 야기되었다 [1].

세계화(Globalization)는 초국가단위로의 또는 국가로부터 원심력적 분화를 수반하고 있으며, 범 국가 간의 관계와 교류의 확대가 특정국가의 영향력을 제한해 왔고, 국제조직

2) 1995년 1월 경기도 미금시와 남양주군이 통합하여 남양주시로 되는 등 35개의 시와 34개의 군이 합하여 1차로 35개의 시군통합시가 출범을 하였고, 1995년 5월에는 송탄시, 평택시, 평택군이 합하여 평택시가 되는 등 6개 시와 5개 군을 합하여 2차로 5개의 통합시가 출범하였다. 1996년 3월에는 경기도의 이천, 파주, 용인, 충남의 논산, 경남의 양산 등의 5개시가 군지역의 승격으로 통합시로 출범하였고, 1998년 4월 1일에는 최초로 주민 투표를 실시하여 전남의 여수시, 여천시, 여천군을 통합한 통합여수시가 새로이 출발하여 지금까지 총 46개의 도농복합 형태의 시가 운영되고 있다. 또한 지난 2005년 7월 27일에는 제주도에서 행정구조개편을 위한 혁신안이 주민투표를 통하여 채택됨으로써 제주도는 올해 7월부터 2개의 통합시 형태의 단일광역자치체제로 개편을 앞두고 있어 사상 초유의 자치모형의 실험으로 자치구역 개편에 대한 새로운 변화를 시도하고 있다. 그리고 충북 청주시와 청원군은 1994년 통합론이 나온 이후 통합을 미루다가 다른 통합시의 모범 사례를 들어 다시 통합을 추진하여, 지난해 9월 29일 11년 만에 주민투표를 실시하였으나 청원군의 반대로 통합이 무산되기도 하였다.

과 기구의 현저한 증가와 더불어 다자간 협상과 범국가적 상호작용은 국가들의 활동범위를 견제하고 제한할 수 있다 [2]. 이러한 세계화의 추세에 따라 지구촌이 하나의 생활권과 무한경쟁시대를 맞이하여 중앙정부의 일사불란한 국가 운영체제 보다는 분권화를 통한 지방자치시대의 추세에 맞는 행정구역 개편에 대한 관심이 고조되고 있다 [3].

동일한 생활권과 동일한 문화권을 가지고 있으면서도 도시 지역인 시와 농촌지역인 군으로 분리됨으로써 지역 간의 갈등이 발생하고 주민생활의 불편과 지방행정의 효율적인 수행에 많은 불편을 초래하였다. 그러나 그동안 경제성장과 산업화, 교통과 통신의 발달로 인한 생활권의 확대와 도시와 농촌간의 교류확대로, 동일한 생활권과 동일한 문화권을 가지고 있는 시와 군이 분리되어 있는 상태에서는 지역의 발전과 경쟁력의 확보를 기대하기 어렵게 되었다 [4] [5] [6].

우리나라에서도 지방자치시대가 열리면서 세계화·지방화의 추세에 맞는 지방행정단위 규모의 재고에 많은 관심이 나타나고 있다. 오늘날 국가는 과거의 하향식 국가통치방식 보다는 지방정부 단위로 규모의 경제(scale of economy)를 영위하면서 지방정부가 세계화시대의 경쟁의 주체로서의 역할이 날로 증대되고 있다 [7] [8].

따라서 행정구역 통합은 지방자치제도의 본격적인 시행과 함께 지자체의 자율적 운영·활동 등에 비해 자원의 효율성을 제고하고, 새로운 차원의 행정 서비스 및 지역연대 등의 수요가 발현되는 추세를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 또한 지방자치단체들의 환경적 변화에 대응한 지방행정서비스의 효율화를 통하여 지역주민의 '삶의 질'을 향상시키는 데 목적을 두고 있다. 하지만 비록 세계화·지방화시대에 맞는 지방자치 의욕은 대단히 높다고 평가할 수 있겠으나 통합에 따르는 부작용도 그 심각성이 상당 수준 높게 나타나고 있다.

본 연구에서는 행정편의주의에 입각하여 1995년 1월 통합을 이룬 35개 통합시 중 전라남도 순천시를 중심으로 도시지역과 농어촌지역의 통합의 효과적인 측면에서 기대되는 지역주민의 관계성이 지역사회에 미치는 영향에 대한 사후적 검증을 시도하였다.

도·농 통합은 지역주민의 생활과 지역발전에 미치는 영향이 큰 만큼 통합이후 10년이란 긴 여정을 살펴볼 때 순천시의 지역사회 주민의 관계성은 크게 나타나야 할 것으로 인식된다. 따라서 순천시의 통합목표가 어느 정도 효과적으로 실행되고 있으며 도·농 통합이 지역주민에 미치는 영향을 실험적으로 분석·평가하여 지역사회 주민의 관계성 확보 방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 지역사회 주민 관계성에 대한 만족도를 주민통합, 주민회합, 행정서비스 만족도 측면에서의 기준에 따라 통합이 지역사회 및 지역주민에게 미치는 영향을 분석·평가하였다. 연구를 위하여 지역주민을 상대로 설문조사를 실시하여 지역사회 주민의 관계성과 관련된 분석변수 및 측정지표를 통해 그 확보방안을 분석하였다. 분석방법은 SPSSWIN 12.0을 이용하여 빈도분석 및 교차분석(frequency & crosstab analysis)을 실시하였다. 이러한 지역사회 주민의 관계성에 대한 분석결과를 토대로 도·농 복합시의 지역사회 주민의 관계성 확보방안을 모색하고 이에 따른 정책을 제안하고자 하였다.

## II. 행정구역 개편과 변수 선정

### 2.1 도농통합 구역개편과 조사대상 선정

#### 2.1.1 행정구역 개편

구역(area, district)이란 일정한 지역(territory)을 의미하는 것으로서 토질과 기후 및 토지의 외형적 특질과 같은 자연적·지리적 조건에 기초하여 사람들이 사회적·경제적 활동을 수행함에 있어서 기반이 되는 경계를 갖춘 의미 있는 터전을 말한다 [9].

일정한 시간적·공간적 제약조건을 지니고 있는 행정구역은 시간의 흐름에 따라 여러 가지 사회적 조건이 달라지게 된다. 따라서 사회적 변화에 따른 행정구역 개편의 필요성도 제기되고 있다. 행정구역 개편을 바라보는 시각들이 원래 지방정부의 조직개편에 관한 접근사각이나 행정구역 개편이 지방정부 조직개편의 중요한 부분을 다루고 있기 때문에 이를 구분하는 것은 사실상의 실익이 없다고 할 수 있다.

도·농 통합의 구역개편이론으로는 일정한 지리적 권역을 개발단위로 한 자연적, 인적인 지역자원을 이용하여 주민들에게 기초수요를 충족시켜주는 기초수요집근법, 상대적으로 소외되고 낙후되었던 농촌지역을 발전시키기 위한 시도로 도시지역을 포함한 통합지역을 그 개발단위로 하는 농도지구 개발이론, 주민들의 일상생활영역인 정주생활권을 중심으로 도시지역과 그 배후의 농촌지역을 통합하여 자치구역을 설정하는 정주생활권이론, 이러한 지역단위가 규모의 경제를 보다 효과적으로 실현하여 공공서비스를 보다 효율적으로 공급할 수 있는 적정도시규모의 이론 등이 제시되고 있다 [10] [11].

도·농 통합의 이론적 배경은 프리드만과 더글러스가 주장한 기초수요에 입각한 도농접근법(agropolitan approach)

에 기초하는데 이것은 성장거점이론(growth pole theory)을 비롯한 효율적 성장위주의 지역불균형성장이론이 갖는 한계를 극복하고 도·농간의 균형발전을 위해 성립된 이론이라 할 수 있다 [12] [13].

도·농 통합 행정구역 개편은 통합으로 인하여 주민생활권과 자치구역의 일치, 비용의 절감, 외부효과와 내부화, 주민생활의 편의증진, 규모의 경제 실현, 도시와 농촌간의 균형개발의 효과가 기대된다.

#### 2.1.2 조사대상 선정

지난 1995년 1월 통합한 35개 도농복합시 중에서 연구의 용이성을 감안하여 연구자가 임의로 선정한 순천시를 대상으로 통합 후 10년이 지난 시점에서 주민의 관계성에 대한 조사의 의의가 있을 것으로 생각되어지며 많은 시사점을 주리라 예상된다.

순천시는 1995년 1월 도시지역인 순천시와 농어업지역인 승주군이 통합된 전남도내에서 가장 큰 복합시로 전남 동부지역의 중심지에 위치하고 있으며, 경·위도상 위치를 살펴보면 극동은 해룡면 호두리 당두(黨頭)마을로 동경 127°35'이고, 극서가 송광면 월산리 삭시(朔矢)마을로 동경 127°10'이다. 극남은 별량면 구룡리 용두(龍頭)마을로 북위 34°49'이고, 극북이 황전면 비촌리 칠안(七安)마을로 북위 35°11'이며 동서간 약 36km, 남북간 약 39km에 걸쳐 있다.

순천시의 주변에는 동쪽에서 북·서~남쪽으로 돌아가면서 광양시·구례군·곡성군·화순군·보성군·여천군이 접해 있고, 남쪽의 일부는 바다에 면하여 있다. 순천만과 광양만에 있는 해안선의 총연장은 40km에 이른다.<sup>3)</sup>

순천시의 총면적은 2004년 말 907.40km<sup>2</sup>로, 전 국토면적의 0.91%에 해당되며, 전라남도면적의 7.67%에 해당된다. 2004년 말 현재 인구 27만 833명이 전국 인구에서 차지하

3) 『신증동국여지승람』 권40에서는 동쪽으로 광양현의 접경까지 15리요, 북쪽은 같은 현 접경까지 25리, 남원부 접경까지 60리, 곡성현 접경까지 36리이고, 남쪽은 바닷가까지 35리, 낙안군 접경까지 31리, 동북현 접경까지 83리이며, 서울까지 834리라고 하였다. 『호남순천부읍지(湖南順天府邑誌)』를 보면 부읍(府邑)에서 동쪽 광양현 경계까지 15리, 동현읍까지는 28리이고, 좌수영은 80리이며, 방담진에 이르는 데는 150리(『여지승람』에는 170리)라 하였다. 서쪽 낙안군 경계는 31리에다 군읍(郡邑)까지는 45리, 동북현 경계는 94리(『여지승람』은 83리)이며, 현읍(縣邑)까지는 111리이다. 남쪽바다는 25리(『여지승람』은 35리), 북쪽 구례 경계는 61리(『여지승람』에도 61리)이고, 현읍까지는 70리라 하였다. 곡성현 경계까지는 80리(『여지승람』은 36리)이고, 현읍까지는 151리, 광양현 경계까지는 25리이고, 서울까지는 27식 22리(『여지승람』은 834리)로 각각 기록되어 있다.(순천시 홈페이지: www.suncheon.go.kr)

는 비중은 0.54%이고, 전남 인구에서 차지하는 비중은 10.6%이다. 2004년 12월 31일 현재 순천시의 행정구역은 13개 동(법정동은 33개), 1개 읍, 10개 면, 327개 통, 368개 리(법정리는 163개), 547개 자연마을로 구성되어 있다.

따라서 순천시는 1995년 1월에 통합시가 되면서 전남에서는 면적으로나 인구로나 가장 큰 제1의 도시가 되었다 [14].<sup>4)</sup>

## 2.2 평가기준의 선정과 주요 논거

행정구역개편은 다양한 동기에 의하여 이루어진다.<sup>5)</sup> 이렇듯 다양한 구역개편의 동기를 크게 보아 정치적, 경제적 및 사회문화적 동기로 나누어 볼 수 있다 [15].

도·농 통합은 도시지역과 농촌지역을 공간적으로 접근 시킴으로써 양 지역이 갖고 있는 기능을 상호 교환하거나 보완하여 대도시에 소외되어 발전이 정체되거나 퇴락하는 중소도시와 그 배후지역인 농촌지역을 개발하고 발전시키기 위한 지역적 접근방식을 말한다 [16].

도·농 통합 자치구역 개편에 관한 논의에서 지적되고 있는 함의를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도·농 통합에 대한 긍정적인 측면을 살펴보면

① 주민생활권과 자치구역의 일치율을 들 수 있다.

도농통합은 중심도시와 배후농촌의 통합을 통하여 행정 구역을 주민들의 실질적인 생활권, 경제권, 교통권과 일치시킴으로써 주민불편을 해소시키고자 하는 것이다. 따라서 토지이용을 비롯하여 생활권, 경제권, 교통권 등의 설정에 있어서도 지역특성에 적합한 도시계획을 정밀할 수 있게 됨으로써 개발계획의 수립과 집행이 용이하게 이루어질 수 있게 되었으며 주민불편을 해소해 줄 수 있게 된다.

② 비용 절감을 기대할 수 있다.

생활권이 동일한 시·군의 통합을 통하여 행정이 일원화되면 행정기구 및 인력을 감소시킴으로써 공공서비스 생활

비용의 절감과 이를 통하여 세출경비를 줄일 수 있고 절감된 예산을 지역개발에 사용할 수 있을 것이다 [17].

③ 외부효과의 내부화가 가능해진다.

도·농 통합으로 공공서비스권역을 광역화하여 비용부담 권역과 편익수혜권역을 일치시킴으로써 외부효과의 내부화를 통해 공공서비스 공급을 효율적으로 수행할 수 있다.

④ 규모의 경제 실현이다.

공공서비스 권역을 통합하여 통합서비스 공급체계를 마련함으로써 도·농의 분리로 인한 중복관리비용 및 중복투자 등의 가외비용(redundancy cost)을 최소화하여 공공서비스의 단위비용이 감소되고 개발투자의 효율성을 제고할 수 있다.

⑤ 도시와 농촌의 균형개발이 가능하다.

도농통합은 개발권역을 일치시켜 도시지역과 농촌지역의 균형개발을 도모하여 도시지역 주민에게는 녹지와 여가공간을 제공해 주고 농촌지역 주민에게는 도시수준의 생활환경 및 문화공간을 제공해 준다.

또한 도농통합은 인접하고 있는 지방자치단체 간 부존자원을 결집시킴으로써 지방제정의 증대효과를 가져올 수 있고 지역개발재원이 부족한 농촌지역은 통합에 따른 예산절감의 투자를 통하여 재정상태를 개선할 수 있다 [18].

둘째, 도·농 통합 자치구역 개편에 따른 문제점으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

① 주민과 가까운 정부라야 바람직한 지방자치 가능하다. 통합시의 공간규모가 너무 커 주민의 행정예의 접근성(accessibility)과 행정의 대주민 대응성(responsibility)이 저하될 수 있다.

따라서 공동체 의식의 함양, 주민의 행정참여 또는 행정 통제 등의 자치와 행정의 능률성을 확보하기가 어렵게 된다.

② 통합시의 업무가 도시와 농촌을 동시에 관할함으로써 이질적인 행정서비스를 제공해야 하는 어려움이 있다. 또한 하부 행정체제가 시부는 구·동으로 군부는 면·리로 이루어져 있어 일관적이지 못하고 도시행정과 농촌행정의 혼선이 야기되고 있다.

③ 통합시에는 대체로 성장지역인 도시와 침체지역인 농촌이 공존하고 있어 도·농 균형발전과 지역경제의 성장이라는 목표를 양립시키기 어렵다.

④ 도시주민과 농촌주민의 생활양식의 차이와 이에 따른 서비스 수요의 차이가 존재한다. 따라서 양 지역 주민들에게 동일한 행정서비스를 공급할 수 없으며, 시·군에 대한 행정수요와 공급은 내용과 형태면에서 다르게 적용할 수밖에 없다.

4) 제11회 2005 순천 통계연보

5) 우리의 자치구역은 조선조 말에 그 골격이 갖추어 일제의 식민 초기에 일제의 통치의 용이성으로 말미암아 확정된 골격을 그대로 유지해오면서 부분적인 경계조정만 이루어졌을 뿐 사실상 그대로 유지되고 있다. 자치구역의 형태는 시대적 변화를 반영하지 못하고 문제점만 축적되어 오고 있다. 첫째, 생활권과 행정권의 괴리현상으로 종합적인 행정이 이루어질 수 없었다. 둘째, 과거의 농경사회에서는 볼 수 없었던 광역적 사무, 즉 그 영향이 단일 자치단체의 구역을 넘어 미치는 문제들이 많이 발생하였다. 셋째, 그 동안 고도의 경제성장과 도시화·산업화로 인한 구역개발은 많이 이루어져 왔으나 오히려 행정구역개편은 도시중심의 성장거점전략에 토대를 둔 중심도시와 배후농촌을 분리시키는 도·농 분리형 행정구역개편이 이루어져 심각한 재정적 불균형을 초래하였다.

⑤ 혐오시설이 군 지역에 입지할 때 주민간의 불화 가능성이 존재한다. 또한 자치시대에 와서는 개발재원의 지역별, 부문별 배분과 구체적인 개발사업의 결정과정에서 지방의 집권집단, 상공인, 도시민과 농촌주민간의 이해관계를 조정하는 일이 과거보다 훨씬 어려워질 전망이다.

⑥ 지역경제의 성장을 위해 상공업기능의 외연확산을 조장 또는 방치함으로써 농촌지역의 토지 이용질서의 혼란과 환경파괴가 우려된다. 이러한 문제점을 감안하여 지역사회의 행정이 서비스의 차원에서 이루어져야 할 것은 당연하다 할 것이다. 그러나 아직 우리 사회에서는 행정을 서비스로 이해하지 못하고 있는 실정이다. 이 시대의 지역사회의 행정은 주민통제나 다스리는 일이 아니라 주민만족을 추구하는 행정, 주민을 이롭게 하는 행정이 이루어져야 하며, 이는 곧 이 시대의 개혁과 혁신의 중심과제인 것이다.

도·농 통합을 통하여 달성하고자 하는 기대효과는 광범위하기 때문에 분석의 범위를 단순화시키기 위한 분석의 준거가 필요하다. 정부가 추구하고 있는 도·농통합의 목표는 주민통합의 도모, 행정비용의 절감, 행정서비스의 효율적 공급, 광역행정의 효율적 수행, 지방재정의 개선, 주민생활의 편의증진, 도시와 농촌의 균형개발 등이라고 할 수 있다 [19] [20] [21].

도·농 통합시의 지역사회 주민의 관계성을 평가하기 위해서는 우선 평가기준을 설정하는 것이 필요하다. 따라서 도·농 통합시의 지역사회 주민의 관계성 측면에서 고려되는 요소는 주민통합, 주민통합, 행정서비스 만족도의 관점에서 평가기준을 제시할 수 있다 [22] [23].

### 2.2.1 주민통합 관련

도·농 분리적 행정구역 개편은 동일생활권 및 동일문화권지역을 시·군으로 분리함으로써 지역주민의 일체감과 연대의식을 약화시키는 계기가 되었다. 그리고 이는 지역개발이나 광역행정수요에 대한 대응을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 도·농 분리적 행정구역은 동일생활권임에도 불구하고 행정구역이 분리됨으로써 지역 간 외부효과의 조정이 어려웠다. 도농통합은 분리기편으로 인하여 시·군지역 간 행·재정력 및 사회·경제적 불균형이 초래되어 지역갈등을 유발시켰던 생활권과 문화권이 동일한 시·군을 통합함으로써 지역 간 이질감을 해소하고, 행정구역을 광역화함으로써 외부효과의 내부화를 촉진시키는 광역행정을 효율적으로 수행할 수 있을 것이며 지역공동체의식의 강화를 통하여 주민통합에 기여할 것으로 기대된다 [24] [25].

주민통합부문에서는 도·농 통합에 대한 주민의 의견, 주민의 만족도 등의 요인들에 의해 결정된다.

### 2.2.2 주민통합 관련

주민통합부문에서 도농통합은 지역주민의 공동체의식과 연계의식을 강화함으로써 주민통합을 도모하고자 한다. 주민통합부문에 대한 도농통합의 효과를 평가하기 위해서는 도농통합에 대한 만족도 및 주민통합도에 대한 분석이 필요하다. 도농통합에 대한 만족도에서는 도농통합에 대한 견해와 도농통합시대의 만족도를, 주민통합에 대해서는 주민의 통합도와 지역 이기주의의 측정지표로서 혐오시설의 입지에 대한 인식을 살펴보고 주민의 통합방안을 알아보았다.

### 2.2.3 행정서비스 만족도 관련

도·농 통합은 행정비용을 절감하고 행정서비스의 효율적인 공급을 통하여 주민생활의 편의증진을 목표로 하고 있다. 따라서 도농통합으로 행정기구의 간소화와 인력의 감소를 통하여 행정비용을 절감하고 각종 공공시설의 공동설치와 운영에 따라 중복관리비용 및 중복투자비용을 절감할 수 있으며 행정구역이 확대됨에 따라 행정서비스의 공급에 있어서 규모의 경제를 달성함으로써 행정서비스 공급의 효율화를 도모할 수 있고 주민의 행정에 대한 접근성과 행정의 주민 대응성이 증대될 것으로 기대하고 있다.

행정서비스 만족도 측정에서는 공무원의 친절도, 민원업무의 처리속도, 행정기반의 접근성, 행정정보의 접근성, 행정에 대한 주민참여도, 주민에 대한 행정의 대응도 등에 대한 만족도를 조사 분석의 기준으로 설정하였다.

## III. 조사방법 및 자료분석

### 3.1 조사방법

#### 3.1.1 측정변수 선정

지역사회 주민의 관계성 확보를 위한 평가를 위해서 주민들을 대상으로 주민들의 입장에서 지역사회 주민의 관계성을 평가할 수 있도록 설문을 구성하였다.

도·농 통합 이후의 순천시의 주민의 관계성을 측정하기 위해 시민들에게 9개 문항의 질문을 제시하였는데, 제시된 문항은 모두 “도·농 통합 이후 어떻게 변화하였습니까?”의 형식을 취하였다.

도·농 통합 이후의 변화된 지역사회 주민의 관계성을 측정하기 위한 측정기준은 앞에서 언급이 된 것처럼 다음 <표 1>과 같이 선정하였다.

표 1. 측정기준 및 변수  
Table 1. Measurement Criteria & Variables

측정 기준	측정 변수
주민통합	도·농 통합에 대한 의견 주민 만족도
주민화합	주민의 화합도 혐오시설의 입지 선호도
행정서비스 만족도	행정기관 접근용이성 행정정보의 접근성 대주민 행정대응성 민원업무 처리속도 주민 참여도

먼저 주민통합 측면에서는 도·농 통합에 대한 주민들의 찬반의견과 통합에 대한 주민들의 만족도를 측정하여 도·농 통합에 대한 주민들의 의사를 알아보았으며, 통합이후의 주민들의 통합에 대한 만족도를 알아보았다.

주민화합 측면에 대한 설문에서는 통합이후의 주민의 화합도를 알아보았으며, 도농간의 이기주의에서 파행될 수 있는 혐오시설의 설치상태를 파악하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다.

도·농 통합 이후 행정서비스의 만족도에 관한 변화를 측정하기 위해서는 행정기관에의 접근용이성과 행정정보 접근도, 대주민 행정대응성, 지역사회 행정에 대한 주민 참여도를 파악하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다.

3.1.2 조사방법

통합순천시의 주민 관계성 확보와 관련하여 작성된 설문지는 2005년 6월에 400명의 순천시민에게 배포되어 335명(83.75%)가 회수되었다. 설문조사의 대상지역은 통합순천시를 통합전의 순천시, 송주군으로 구분하여 이들 지역의 주민을 모집단으로 설정하고 현재 순천시지역 거주주민과 송주군지역 거주주민에게 각각 290명, 110명 모두 400명을 지역표본추출방식으로 인구비례로 표본을 추출하였다.

설문지는 면접요원을 활용하여 통합순천시의 주민들과의 면접을 통하여 이루어졌으며, 이에 여의치 않은 경우에는 전화를 통하여 설문조사를 실시 보완하였다.

설문문항의 구성은 폐쇄형 질문방법(closed-questionnaire)을 사용하였으며 응답내용에 대한 척도구성은 주로 리커트(Likert)의 5점 척도에 의하여 구성되었다. 즉 '매우 불만족하다'는 1점, '약간 불만족하다'는 2점, '보통이다'는 3점, '약간 만족한다'는 4점, '매우 만족한다'는 5점을 응답점수로 부여하였다. 수집된 설문지는 모두 335매였으며 응

답자의 분포는 성별로 보면, 남성이 54.6% 여성이 45.4%였다. 연령별로는 20대 이하가 24.5% 30대가 26.3% 40대가 32.8% 50대가 11.9% 60대 이상이 4.5%였고, 학력수준은 초등졸 이하가 3.9% 중졸이 19.4% 고졸이 42.7% 대졸(전문대졸 포함) 이상이 34.0%였다.

표 2. 응답자 특성  
Table 2. Feature of Respondents

조사대상자		빈도	퍼센트	합계
성별	남성	183	54.6	335 (100)
	여성	152	45.4	
연령	20대이하	82	24.5	335 (100)
	30대	88	26.3	
	40대	110	32.8	
	50대	40	11.9	
	60대이상	15	4.5	
학력	초등졸이하	13	3.9	335 (100)
	중등졸	65	19.4	
	고등졸	143	42.7	
	대졸이상	114	34.0	

설문조사에 따른 결과분석은 빈도분석 및 교차분석(frequency & crosstab analysis)을 실시하여 응답문항별로 리커트(Likert)의 5점 척도에 의한 평균평점을 추정하여 만족도를 분석·평가하였다.

3.2 자료분석

자료분석은 앞에서 제시한 지역사회 주민 관계성에 대한 만족도의 평가기준인 주민통합 측면, 주민화합 측면, 행정서비스 만족도 측면을 측정하기 위한 측정변수 9가지를 일일이 나열하여 분석하고자 한다. 따라서 먼저 주민통합 측면에서는 도·농 통합에 대한 주민들의 찬반의견과 통합에 대한 주민들의 만족도를 측정하여 도·농 통합에 대한 주민들의 의사를 알아보았으며, 통합이후의 주민들의 통합에 대한 만족도를 알아보았다<표 3-4>.

그리고 주민화합 측면에 대한 설문에서는 통합이후의 주민의 화합도를 알아보았으며, 혐오시설의 입지선호도에 대해 분석하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다<표 5-6>.

마지막으로 도·농 통합 이후 행정서비스의 만족도에 관한 변화를 측정하기 위해서 행정기관에의 접근용이성과 행정정보 접근도, 대주민 행정대응성, 지역사회 행정에 대한 주민 참여도를 파악하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다<표 7-11>.

### 3.21 도·농 통합에 대한 의견

도·농 통합을 이룬지 10년이 지난 현재 순천시의 통합에 대한 주민들의 의견이 어떻게 달라졌는가는 통합에 대한 시각을 측정하는데 매우 중요한 척도가 되며 새로운 주민 관계성 확보에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

표 3. 통합에 대한 주민의견  
Table 3. Resident Opinion about Consolidation

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	24	7.2	7.2	7.2	3.12
약간불만	78	23.3	23.3	30.5	
보통	119	35.5	35.5	66.0	
약간만족	63	18.8	18.8	84.8	
매우만족	51	15.2	15.2	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

통합에 대해 묻는 질문에 주민의 의견은 불만이 30.5%, 보통이 35.5%, 만족이 34.0%로 아직은 통합에 대한 의견이 불만족한 상태가 어느 정도 남아있다고 할 수 있다. 그러나 불만보다는 만족에 대한 응답이 더 높게 나타나고 있다.

순천시는 통합을 이룬지 10년이란 세월이 흘렀으며 처음부터 통합에 대한 주민의 의견이 크게 엇갈리고 않았다는 것을 알 수 있으며 농촌지역 주민들의 통합에 대한 찬성의견이 반영된 것으로 보인다. 따라서 현재 통합시를 운영하는데 있어서도 주민들의 통합에 대한 반대의견에 의해 장애요소가 작용하고 있지는 않다고 할 수 있다.

### 3.22 주민 만족도

통합 후 통합 순천시에 대한 주민의 만족도를 평가하기 위하여 설문을 실시한 결과는 <표 4>와 같다.

표 4. 주민 만족도  
Table 4. Resident Satisfaction

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	36	10.7	10.7	10.7	3.16
약간불만	73	21.8	21.8	32.5	
보통	86	25.7	25.7	58.2	
약간만족	81	24.2	24.2	82.4	
매우만족	59	17.6	17.6	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

이 응답에서 알 수 있듯이 만족한다는 응답이 41.8%로 상

당히 높은 것으로 보아 도농통합에 대한 현재 주민의 만족도는 꽤 높다고 할 수 있다. 보통이라는 응답도 25.7%로 나타나 이는 도시지역의 주민들의 반응으로 추정되며, 불만이라는 응답이 32.5%로 아직 불만에 대한 의견도 상존하는 것으로 드러났다. 불만이라는 응답이 아직 많은 것은 통합시의 대주민 행정에 대한 불만족한 요소가 아직 모두 해소되지 않은 것 같다.

이를 통해 보면 처음 통합에 대한 농촌지역 주민들의 기대가 컸던데 비해 실제로 통합이 실현된 이후 특히 농촌지역에 대한 문제점 해소가 충분하지 않은 것으로 보이며, 농촌지역의 새로운 큰 변화에 대한 기대에 아직 통합시의 행정이 미치지 못한 것으로 불만의 표현인 것으로 보여 진다.

통합에 대한 주민들의 찬반 의견에 대해서는 대체로 보통이상(평균 3.14-3.16)의 응답을 하여 찬성하는 쪽으로 나타났다. 그러나 이에 대한 반대의견도 만만치 않기 때문에 통합시의 운영에 대해서 더욱 주민통합을 이루는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

### 3.23 주민의 화합도

순천시 통합 후 순천시, 승주군 주민들의 화합도를 설문한 결과 통합시민으로의 주민 화합도에 대해서도 만족이 42.7%로 가장 많았고, 불만족이 29.5%, 보통이라는 응답이 27.8%로 대체로 만족한다는 응답이 높게 나타나 전반적으로 만족하고 있는 것으로 나타났다.

표 5. 주민 화합도  
Table 5. Resident Reconciliation

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	34	10.1	10.1	10.1	3.24
약간불만	66	19.4	19.4	29.5	
보통	93	27.8	27.8	57.3	
약간만족	71	21.2	21.2	78.5	
매우만족	72	21.5	21.5	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

통합시에 대한 주민 화합도는 주민 만족도보다 상당히 높게 나타나 이는 처음 통합시에는 농촌지역인 승주군 주민들의 통합에 대한 기대가 크지 않았으나, 주민 화합도 차원에서는 통합 후 인식 상 많은 개선이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 이는 주민의 관계성이 점차 개선되고 있는 것으로 보인다. 이는 통합에 대한 의견표명보다 통합 이후의 지역 자치 행정의 개선을 의미한다고 할 수 있으나 아직 도시지역 과 농촌지역 간의 주민화합에 많은 노력과 배려가 있어야 할 것으로 보인다.

3.2.4 혐오시설의 입지선호도

주민 화합도의 중요한 척도로는 현재 거주하고 있는 지역에 쓰레기소각장, 오수처리시설, 정화조시설 등의 혐오시설이 들어서는 것에 대한 인식도를 측정하는 것이 있다. 이에 대한 설문 결과, 만족하다고 응답한 비율은 31.6%에 불과한데 비하여 불만족에 대한 응답비율이 42.1%로 대다수 주민들이 혐오시설의 유치에 상당한 불만을 갖고 있음을 나타내고 있다.

표 6. 혐오시설의 입지선호도  
Table 6. Location Preferences of Disgust Facilities

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	58	17.3	17.3	17.3	2.87
약간불만	83	24.8	24.8	42.1	
보통	88	26.3	26.3	68.4	
약간만족	56	16.7	16.7	85.1	
매우만족	50	14.9	14.9	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

도시지역과 농촌지역 간 지역별로 주민들의 혐오시설 유치선호도에 많은 차이를 보이고 있는데, 이는 도시지역보다 농촌지역에서 불만족 비율이 높게 나타난 것으로 추정해 볼 수 있다. 기존 순천시의 도시지역의 주민들의 경우에는 혐오시설이 농촌지역으로 이전 또는 신설될 것을 기대하고 있음을 보여주는 것이며, 농촌지역에서는 이에 대한 반발이 표출된 것으로 보인다. 이러한 님비(NIMBY)현상은 통합 후의 지역 갈등 해소에 전혀 도움이 되지 않을 것으로 보인다. 혐오시설의 특정지역으로의 이전 또는 설치의 지역주민에 대한 지속적인 설득과 이해가 전제가 되어야 하며 혐오시설을 유치하는 주변지역에 대한 지역사회 발전 및 투자 인프라가 구축되어야 하는 것은 당연한 것이다. 충분한 시간을 가지고 대화와 타협으로 문제를 공유하고 해결점을 모색하여야 할 것이다.

통합 후의 주민의 화합도 측면에서는 주민 화합도에 관한 측정과 혐오시설 입지선호도에 관한 측정 간에는 많은 차이를 발견할 수 있었다. 이를 통해서 통합시에 대한 도시와 농촌간의 주민의 화합도는 평균 3.24로 다소 많은 개선이 이루어지고 있으나 아직 혐오시설 유치 등 지역 이기주의적 요소에 대해서는 평균 2.87로 불만이 여전히 남아 있는 것으로 확연히 드러난다.

3.2.5 행정기관의 접근용이성

도·농 통합 후 지역사회 행정기관에 대한 접근 용이성

을 파악하기 위하여, 시청, 군청, 읍·면·동사무소, 주민센터 등 지방행정기관에 대한 방문경험과, 그 때 공무원들의 친절도 등 행정 서비스 지원 태도 등에 대해 질문하였다.

표 7. 행정기관 접근용이성  
Table 7. Connectivities of Administrative Agencies

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	33	9.8	9.8	9.8	3.19
약간불만	77	23.0	23.0	32.8	
보통	87	26.0	26.0	58.8	
약간만족	71	21.2	21.2	80.0	
매우만족	67	20.0	20.0	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

통합 후 지역주민들의 행정서비스의 지원 상태 등 변화된 점을 분석한 결과, 주민들의 인식은 대체로 만족하다는 인식이 41.2%, 불만족하다는 비중이 32.8%, 보통이라는 응답 비중은 26.0%로 나타났다. 이는 통합이후에 공무원들의 대주민 민원서비스가 약간씩 개선되고 있다는 것으로 추정되며 대체로 만족하는 수준으로 볼 수 있다. 그러나 주민들의 민원처리를 위한 온라인화나 ONE-STOP시스템 등의 행정 정보화에 대한 인식이 부족하다고 판단되며, 민원을 위해서 농촌지역 거주 주민들이 시청사가 소재하고 있는 도시지역으로의 이동이 다소 번거롭다는 불만이 있는 것으로 보인다.

3.2.6 행정정보의 접근성

지역 주민의 행복과 삶의 질을 높이는 행정에 대한 정보 이용 접근성에 대하여 설문을 하였다. 21세기는 정보화 사회로 이미 다양한 형태로 우리에게 다가오고 있다. 따라서 행정정보에 대한 주민의 접근성은 주민의 삶에 질에 대한 척도로 작용한다고 할 수 있다.

표 8. 행정정보 접근성  
Table 8. Approach of Administrative Information

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	30	9.0	9.0	9.0	3.17
약간불만	70	20.9	20.9	29.9	
보통	108	32.2	32.2	62.1	
약간만족	66	19.7	19.7	81.8	
매우만족	61	18.2	18.2	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

통합순천시 지역주민의 행정정보에 대한 접근도는 대체로 점차 개선되고 있는 것으로 조사되었다. 만족한다는 응답율이 37.9%이고 보통이란 응답이 32.2%이고, 불만족이 29.9%로 나타나 도시지역에서 보다는 농촌지역 주민들에게 행정정보의 공개나 행정정보의 전달이 많이 개선된 것으로 짐작할 수 있다. 그러나 이러한 결과는 아직 정보화시대에 맞는 행정정보의 전면 공개와 행정정보공개제의 인식이 부족한 것으로 보이며, 정보의 행정기관 독점현상이 존재하고 있는 것으로 보인다. 정보공개 투명성과 주민의 복지향상 및 삶의 질의 향상을 위하여 행정정보의 전면적인 공개가 요구된다.

3.2.7 대주민 행정대응성

통합 후 주민에 대한 행정의 대응성을 묻는 질문에서는 대체로 주민들의 만족도(평균 3.35)가 높게 나타나고 있다.

표 9. 대주민 행정대응성  
Table 9. Administrative Countermeasure against Resident

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	30	9.0	9.0	9.0	3.35
약간불만	56	16.6	16.6	25.6	
보통	93	27.8	27.8	53.4	
약간만족	80	23.9	23.9	77.3	
매우만족	76	22.7	22.7	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

대주민 행정대응성에 대해서는 약 절반에 가까운 156명(46.6%)이 만족하고 있다고 응답하고 있으며, 보통은 27.8%이며 불만족하다는 인식은 25.6%로 응답하고 있다. 대체로 대주민 행정대응성은 많은 개선이 이루어지고 있으며 만족도도 높다고 응답하고 있다. 그러나 아직 주민을 위한 행정대응성이 더욱 개선되어야 할 것으로 보이며, 지역간의 균형발전과 행정서비스의 형평성을 고려하여 도시지역과 농촌지역의 주민 간 행정 대응성에 관한 공정한 대응이 필요할 것으로 추정된다.

3.2.8 민원업무 처리속도

통합 이후의 행정기관의 민원업무 처리속도에 대한 질문에서는 상당한 수준의 만족감을 나타내고 있었다. 그러나 이는 통합 후에 개선된 점도 있었으나, 행정정보화 수준의 향상으로 인하여 더욱 가속화된 것이라고 할 수 있다.

표 10. 민원업무 처리속도  
Table 10. Transaction Speed of Civil Application

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	21	6.3	6.3	6.3	3.53
약간불만	45	13.4	13.4	19.7	
보통	99	29.6	29.6	49.3	
약간만족	76	22.6	22.6	71.9	
매우만족	94	28.1	28.1	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

민원업무 처리속도에 관한 설문에서는 평균값이 3.53으로 나타나고 있는 바와 같이 많은 개선이 이루어지고 있는 것으로 보이는데, 이는 통합 후에 민원업무의 처리에 대한 농촌지역의 인식이 많이 변화된 것을 반영하고 있는 것으로 보인다. 만족한다는 응답이 절반이 넘는 50.7%로 괄목할 만한 개선이 이루어지고 있으나, 아직 보통이라는 응답률도 29.9%, 불만족하다는 응답도 19.7%로 나타나고 있다.

행정처리의 광역화로 행정의 효과성을 높이기 위해 통합을 추진 한 바 그 결과로 이러한 개선이 지속적으로 일어나리라고 기대된다. 행정정보화 또는 행정기관의 접근도를 더욱 개선함으로써 동시에 민원처리속도의 개선이 병행된다면 더욱 더 많은 발전이 기대된다.

3.2.9 주민 참여도

통합 후의 지역사회 주민들의 행정에의 참여도는 상당한 진전이 이루어지고 있음을 보이고 있다. 이는 통합으로 인한 광역행정의 이점이 조금씩 나타나고 있다고 분석되며, 향후 더욱 많은 행정에의 주민참여도를 높일 수 있을 것이다. 지역사회의 현안과 지역의 균형발전 등의 문제에 대하여 통합시 주민들의 적극적인 참여가 요구되며 이를 바탕으로 지역사회의 발전과 주민의 통합에 대한 인식도를 더욱 높여 나갈 수 있을 것이다.

표 11. 주민 참여도  
Table 11. Residential Participation

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트	평균
매우불만	27	8.1	8.1	8.1	3.34
약간불만	62	18.5	18.5	26.6	
보통	89	26.5	26.5	53.1	
약간만족	84	25.1	25.1	78.2	
매우만족	73	21.8	21.8	100.0	
합계	335	100.0	100.0		

설문에서는 약 절반에 가까운 157명(46.9%)이 주민 참여도에 대해 만족하다고 응답하였으며, 보통이라는 응답율은 26.5%로 나타났다. 반면에 불만족하다는 응답은 26.6%로 나타나고 있다. 많은 응답자가 만족한다는 의견을 나타내고 있으나 지방자치시대의 지역자치 및 지역 현안에 대한 해결은 지역 주민의 참여가 무엇보다도 중요하다는 것을 인식하고 지역주민은 물론 행정기관에서도 지역현안에 대한 정책결정에 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하려는 의지를 보여야 할 것이다.

도·농 통합 이후 행정서비스의 만족도에 관한 변화를 알아보기 위해서 행정기관에의 접근용이성과 행정정보 접근도, 대주민 행정대응성, 지역사회 행정에 대한 주민 참여도를 파악하여 보았다. 대부분의 경우 만족하다는 응답이 평균값 3.19, 3.17, 3.35, 3.53, 3.34로 보통이상으로 나타나 있으며, 이를 미루어 보아 통합 후 순천시의 행정서비스 만족도는 통합을 이룬 지 비록 10년이라는 기간이 경과되었지만 천천히 조금씩 개선되고 있음을 알 수 있다.

#### IV. 문제점 도출 및 정책적 제언

앞에서 통합 후 순천시 주민들을 대상으로 지역사회 주민 관계성 만족도에 대해 조사 분석하였다.

지역사회 주민의 관계성 측면에서 긍정적인 측면은 앞의 조사 분석에서도 나타났듯이 주민 통합 만족도와 주민화합 만족도보다는 행정서비스의 만족도에서 만족하다는 응답이 많아 이에 많은 개선이 이루어진 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 대주민 행정대응성과 민원업무 처리속도, 그리고 주민참여도에서는 만족한다(평균값: 3.35, 3.53, 3.34)는 응답으로 다소 긍정적인 효과를 보이고 있다.

통합 후에 주민 화합도와 주민들의 행정기관 접근 용이성에서도 비교적 만족한다는 의견이었는데 여기에는 통합 후 주민화합이 어느 정도 가시화되고 있으며 공무원의 친절성과 행정정보 접근도에서 비교적 용이한 것으로 보인다. 통합의견과 주민만족도에서도 약간의 개선이 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있으나 아직 많은 개선점을 안고 있다고 할 수 있다.

그러나 이를 통해서 알 수 있듯이 통합 후에는 통합전보다 주민에 대한 행정의 대응성이 광역행정의 시행으로 만족스럽게 나타나고 있으며, 행정의 주민 참여도 상당히 만족스럽게 나타나고 있을 뿐더러 주민의 민원업무 처리속도에서는 비교적 우호적으로 나타나고 있다.

통합 후에 나타난 부정적인 측면에서는 주민통합과 주민

만족도에서는 여전히 별로 큰 효과가 나타나지 않고 보통이라는 응답이 많이 나타나고 있다. 이는 아직 통합에 대한 의견과 만족도가 크게 변화되지 않고 있다는 것을 보여주고 있다. 통합전과 이후의 의견변화가 별로 달라지지 않고 있다는 것이다. 그리고 혐오시설의 입지 선호도에서는 여전히 통합전과 다름없이 불만이 높게 나타나고 있는데 이는 도시지역과 농촌지역간의 혐오시설 유치에 관한 갈등이 아직 상존하고 있다는 것을 여실히 드러내고 있는 것이다.

따라서 통합 후 10년 동안 약간의 개선이 이루어지고는 있으나 아직까지도 주민통합측면이나 혐오시설 유치, 지역개발측면에서는 부정적인 시각이 드러나고 있다. 통합에 대한 효과를 높이기 위해서는 주민통합부문과 혐오시설 유치 및 지역개발부문의 부정적인 효과를 보완하고 효과적인 측면은 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위한 몇 가지 정책적 제안을 하고자 한다.

첫째, 순천시·승주군은 예로부터 동일생활권과 동일문화권을 오래도록 유지하며 살아왔다. 그러나 순천시는 교육 및 교통의 요지로서 도시화의 가속화로 시로 독립, 승격하게 되어 승주군과의 발전격차가 커지면서 승주군은 순천시의 배후 농산물 공급지로 낙후되게 된다. 이러한 지역발전의 격차로 인하여 여러 가지 도농 간의 이질감이 나타나게 되었다.

도시와 농촌의 지역발전의 격차로 인하여 통합이 이루어진 이후에도 주민통합과 주민화합에는 상당한 장애요인이 많이 작용하고 있다. 이러한 장애요인을 극복하고 주민통합을 위해서는 우선 지역균형개발이 반드시 이루어져야 한다. 통합을 이루는데 있어서 주로 농촌지역인 승주군민들이 통합을 반대했던 이유 중 가장 중요한 요인은 통합후의 지역간의 심화될 지역발전격차를 우려했기 때문이다. 따라서 순천시가 통합을 위하여 농촌지역의 균형개발과 지역격차 해소 등의 여러 가지 이행조건들을 착실히 준수하고 상대적으로 낙후되어 있는 농촌지역의 지역개발에 우선적 투자가 이루어져야 한다.

둘째, 순천시의 정책결정과 집행과정에 군지역에 거주하는 지역주민들의 적극적 참여를 보장해 주어야 한다. 그들에게 시정에 참여하는 기회를 확대하여 당초 그들이 우려했던 행정의 주민참여 소외를 해소시켜 불신을 타파하고 같은 순천시민으로서의 일체감을 갖도록 하여야 한다.

셋째, 도시지역의 혐오시설 등을 농촌지역으로의 이전을 당분간 자제해야 한다. 통합 후에 대부분의 도시지역의 혐오시설이 농촌지역으로 이전하는 사례가 많아 분쟁의 소지를 안고 있어 주민 관계성에 악영향을 끼칠 수 있으므로 순

천시는 혐오시설을 군 지역으로의 이전을 당분간 자제해야 한다. 이는 조사에서도 나타났듯이 대단히 민감한 사안이며 지역 이기주의의 발로가 될 수 있으므로 농촌지역 주민들에게 불이익이 가지 않도록 하여 이질감을 해소하고 같은 지역주민으로서 동질감을 조성해야 할 것이다.

넷째, 지역구를 적절히 조정하여 기초의회에 농촌지역 주민들이 많이 진출할 수 있도록 하여야 한다. 지역개발에 소외를 우려한 그들이 시의회에 진출마저 소외된다면 도시지역의 발전이 더욱 농촌지역과의 격차를 크게 하여 통합의 목적과 다른 방향으로의 격차해소에 도움이 되지 않을 것이며 또한 농촌지역 주민의 불만은 더욱 고조될 것은 뻔한 일이다. 농촌지역 출신들이 기초의회에 많이 진출하여 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 기회를 제공하여 주민통합과 주민화합 및 지역균형 발전에 동참하도록 유도하여야 한다.

다섯째, 통합 후에 가장 만족한 결과를 나타내고 있는 행정서비스 만족도 측면에서도 더욱 행정의 진산화와 정보화를 통해 행정서비스를 강화하여 행정구역의 광역화로 인하여 다소 행정기관과의 접근성이 불편해진 농촌지역 주민들에게 행정기관의 접근성을 확보할 수 있도록 최대한 배려를 아끼지 말아야 한다. 특히 농촌지역은 행정순회서비스나 온라인서비스시스템을 개발하여 그들에게 불편함이 없도록 하여야 하며, 시청 등 행정기관을 방문했을 때에도 단시간에 민원업무를 처리할 수 있는 ONE-STOP SERVICE체계를 구축하여 신속하고 편리하게 행정 및 민원서비스를 받을 수 있도록 해야 하며, 또한 민원서류나 인터넷 홈페이지를 통한 여론조사나 행정 불편사항에 대한 의견을 듣는 등 지역 주민들의 불편사항에 대한 의견을 수렴하는 열린 행정을 펴 나가야 할 것이다.

끝으로 통합시는 이제 광역도시로서의 면모를 갖추고 지역균형개발과 공공서비스의 효율적 배분을 수행하기 위해서 광역권 장기 종합발전계획을 수립하여야 할 것이다. 여기에는 토지이용은 물론이고 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 분야에 있어서의 도시와 농촌지역을 잇는 발전계획이 수립되어야 한다. 주민들의 설문조사에서도 나타났듯이 농촌지역 주민들은 지역균형발전의 기대가 상당히 크다. 이는 상대적으로 그들 지역이 개발에서 통합으로 인한 기대에 미치지 못하고 있다는 것이다. 또한 통합 전이나 통합 초기에는 통합에 대한 기대치는 매우 컸으며, 빠른 시간에 사회화될 것으로 성급하게 생각하였으나 통합 후 10년이 지난 현재에도 그들의 기대에 부응할 만한 괄목할 만한 효과는 나타나지 않고 있다고 느끼며 불만족에 대한 의사표시가 여전히 나타나고 있었다. 앞으로 순천시의 통합에 대한 효과

성을 증대시키고 주민통합 및 주민화합의 결속을 다져 나가기 위해서는 지역 균형개발이 무엇보다도 농촌지역 주민의 소외감을 해소하고 통합시 주민으로서의 일체감을 조성하는데 중요한 요인으로 작용할 것이다.

## V. 결론

지방자치의 본격적인 실시와 세계화의 추세로 우리나라에서 시행되어 오던 도·농 분리형태의 행정구역개편은 여러 가지 문제점을 야기시켰다. 즉, 행정구역과 생활권의 불일치로 주민의 생활과 주민의 관계성에 불편과 갈등을 조장하였으며, 혐오시설 유치로 인한 지역사회 주민과의 갈등, 행정기관의 분리에 따른 인력과 행정력의 낭비, 농촌지역의 공동화현상, 지역사회의 발전의 불균형 등의 문제가 발생하였다. 따라서 이러한 문제를 해결하고 지역사회의 균형발전, 광역행정의 수행, 지자체의 경쟁력 강화, 주민통합, 주민화합 및 지역사회 주민의 관계성을 확보하기 위하여 많은 시와 군이 통합을 이루게 되었다.

통합을 이룬 지 10년이 지난 순천시를 모델로 선정하여 순천시민들의 지역사회 주민의 관계성에 대한 인식을 통해서 도·농 통합과 관련된 주민의 관계성에 대한 만족도를 조사 분석하였다. 통합과정이 적절한 절차에 의해서 이루어졌든 그렇지 않은 일단 통합이 이루어졌으면 그 지역을 어떻게 운영하여 통합의 본래의 취지와 목표를 극대화 할 수 있는 통합의 효과를 높여야 하는 것이 통합시가 앞으로 나아가야 할 정책 방향일 것이다.

지역사회 주민의 관계성 만족도에 대한 효과를 측정하기 위해서 주민통합 측면, 주민화합 측면, 행정서비스 만족도 측면에 대해 조사 분석하여 나타난 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 주민통합 측면에서는 통합에 대한 의견과 주민 만족도에서 다소 긍정적인 효과를 나타내고 있었다. 그러나 주민통합과 주민만족도에서는 기대보다는 큰 효과가 나타나지 않고 있다. 이는 아직 통합에 대한 의견과 만족도가 통합 이후에도 크게 달라지지 않고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 주민화합 측면에서는 주민화합도에서 다소 긍정적인 효과가 나타나고 있는 것으로 보이나, 혐오시설에 대한 입지 선호도에서는 여전히 통합전과 다름없이 불만이 높게 나타나고 있다. 이는 도시지역과 농촌지역간의 아직까지도 주민화합 측면이나 혐오시설 유치, 지역개발측면에서는 부정적인 시각이 드러나고 있는 것이다. 지역사회 주민의 관

계성을 높이기 위해서는 주민통합부문과 협오시설 유치 및 지역개발부문의 부정적인 효과를 보완하고 효과적인 측면은 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다. 의식적인 면에서 볼 때, 도농통합 결과에 대하여 주민들이 대체로 긍정적으로 생각하고 있으며 가시적인 성과도 시간이 흐르면 더 크게 나타날 것으로 보인다. 그러나 지역개발의 미명하에 농촌의 자존심과 자긍심을 건드릴 도시의 힘의 논리가 도시와 농촌간의 주민의 화합을 해치는 일이 일어나서는 안 될 것이다.

셋째, 행정서비스 만족도 측면에서는 대부분 상당히 만족하다는 의견이 제시되었다. 통합 후에 주민들의 행정기관 접근 용이성에서 비교적 호의적인 반응을 보였으며, 주민 참여도와 대주민 행정대응성에서도 많은 개선의 효과가 나타나고 있다. 이는 통합 후에 통합전보다 주민에 대한 행정의 대응성이 광역행정의 시행으로 만족스럽게 나타나고 있으며 행정의 주민 참여도 상당히 만족스럽게 나타나고 있을 뿐더러 주민의 민원업무 처리속도에서는 비교적 많은 발전을 이룬 것으로 보인다.

그러나 향후 많은 연구 분석을 토대로 더욱 주민과의 관계 개선을 이루어 나가는 정책들이 개발되고 집행되어야 할 것이다. 또한 통합시는 도시와 농촌지역이 서로 보완하고 배려하는 하나의 공동체라는 일체감 속에서 주민들의 문화적 동질성을 추구하는데 지역의 정치적 행정적 세심한 배려를 아끼지 말아야 할 것이다. 특히 문화적 갈등과 정치적 이해관계가 복잡한 지역일수록 새로운 일체감 조성이 어렵기 때문에 농촌지역 개발에 예산을 우선 배정하여 지역경제의 활성화와 도·농 간 격차를 최소화하는 중앙정부 차원에서 지역균형발전 정책들이 개발되어 우선 시행되어야 한다. 아울러 이러한 법적·제도적인 지원과 함께 중앙정부 또는 광역자치단체의 재정지원 확대, 그리고 통합시 자체의 종합발전계획을 수립하여 지역사회가 스스로 지역균형 개발 및 주민의 관계성을 향상시키는 데 힘써야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 최락인, "지방행정 보전을 위한 정부제도에 관한 연구", 「한국컴퓨터정보학회지」, 한국컴퓨터정보학회, p. 289. 2005.12.
- [2] 김병국 편역, 「영국의 지방행정계층구조 개편과정: 잉글랜드 지역을 중심으로」, 한국지방행정연구원, 1997.
- [3] Held, D., "The Democracy, Nation-States and Global System", D. Held(ed.), Political theory Today, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- [4] 홍준현, "지방행정 계층구조 개편방안", 「한국행정연구」, 제7권 제1호, 1998.
- [5] 김안제, "행정구역개편의 당위론과 현실론", 「자치행정」, 지방행정연구소, 1994. 4.
- [6] 김익식, "도농통합형 행정구역개편의 영향과 과제", 「토지연구」, 한국토지공사, 1995. 10.
- [7] Alonso, W., "The Economics of Urban Size", in Friedmann, J. and Alonso, W. ed, Regional Policy: Readings in Theory and Applications Cambridge, Mass: M.I.T. Press, 1975.
- [8] Wolman, H., "Decentralization : What It is and Why We should Care ," in R. J. Benett(ed). Decentralization, Local Governments, and Market : Towards a post-Welfare Agenda. Oxford, U.K. : Clarendon, 1990.
- [9] 노윤희, "지방자치단체에 있어 직정구역의 기준설정", 「한국의 지방자치」, 녹원출판사, 1988.
- [10] Byrne, T., Local Government in Britain, London: Penguin Books, 1994.
- [11] 내무부, 행정자치부, 「행정구역개편백서(1994-1995)」, 「지방재정연구」, 1995-2003.
- [12] 임승달, "통합시의 도시개발 과제와 방향", 「도시문제」, pp. 33-49. 1995. 3월호.
- [13] Friedmann, J., "The Active Community: Toward a Political-Territorial Framework for Rural Development in Asia", Economic Development and Cultural Change, 1981.
- [14] 순천시, 「순천 통계연보」, 1998-2005.
- [15] 안용식, 김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 서울: 대영문화사, pp.144-149. 1995.
- [16] 장태욱, "도농통합의 의의와 방향", 「도시문제」, p.9. 1994. 6월호.
- [17] 임성일, "도농통합형 도시 행·재정의 과제", 「도시문제」, 대한지방행정공제회, p.46. 1994.6.
- [18] 한국지방행정연구원, 「도농복합형태시의 도시개발방안」, p.23. 1996.
- [19] 박세정, "지방행정 개혁의 기본방향", 「지방자치」, 현대사회연구소, 1996. 나라정책연구회편, 「한국형 지방자치의 청사진」, 길벗, 1998.

- [20] 이시중, “시군통합추진상황과 향후과제”, 「지방자치」, 1994.
- [21] 이재원, “다시 짚어보는 행정구역의 통합과 분리 - 행정구역개편과정에서 잊고 있는 논의들-”, 1996.
- [22] 김신기, “통합시의 배경과 과제”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1995. 3.
- [23] 최양부, 윤원근, 「행정구역의 합리적 조정방안: 정주 체계에 따른 도·농 통합적 행정구역의 모색」, 한국농촌경제연구원, 1988.
- [24] 김영모, “도농통합도시의 도시개발방향에 대한 제언”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1996. 1.
- [25] Lyons, W. E. and Lowery, D., “Government Fragmentation versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizen,” Public Administration Review 49, 1989.



**저 자 소개**

**최 락 인**  
 성결대학교 지역사회개발학부 교수  
 행정학 박사  
 경영지도사  
 행정관리사  
 <관심분야>조사방법론, 지방자치,  
 지방재정, 지역사회개발학,  
 도시행정