

지방행정체제 개편 저해요인의 우선순위 분석*

: 전주·완주 통합실패 사례에 대한 계층화분석기법 적용을 중심으로

Prioritizing Barriers of Reorganization of the Local Administrative System

: Application of AHP Analysis to Jeonju and Wanju Case

최 윤 희**·이 유 현***

Yoonhee Choi·Youhyun Lee

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 제도적·이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 논의 및 결론

본 연구는 전주·완주 통합 실패 사례를 통해 지방행정체제 개편을 저해하는 요인을 분석하고, 향후 개편 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 선행연구를 바탕으로 주요 통합 저해요인을 탐색한 후, 이를 구조화 이론에 근거한 연구모형으로 도출하였다. 전문가 36명을 대상으로 학계 전문가와 실무 전문가 집단으로 나누어 설문을 진행하였으며, 계층화 분석법(AHP)을 통해 실증분석을 실시하였다. 분석결과, 두 집단 모두 제도, 자원, 행위자 중에서 행위자를 가장 중요한 요인으로 인식하고 있었으며, 그 뒤를 자원과 제도가 이었다. 다만, 학계 전문가의 경우 지방자치단체장을, 실무 전문가의 경우 주민을 상대적으로 중요한 요인으로 인식해, 전문가 집단 간 인식 차이가 존재함을 확인하였다. 본 연구는 지방행정체제 개편의 방향성을 제시하고, 지방자치의 역할 재설계에 기여할 수 있는 기초자료로 활용되기를 기대한다.

* 본 논문은 저자의 석사학위 논문을 수정 및 보완한 것이며, 2021년 한국연구재단과 교육부의 지원을 받아 수행된 연구임(2021S1A5C2A02087244).

** 제1저자, 아주대학교 행정학과 석사졸업

*** 교신저자, 아주대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2024. 5. 8. 심사기간: 2024. 5. 8. ~ 2024. 11. 11. 게재확정일: 2024. 11. 11.

□ 주제어: 지방행정체제 개편, 구조화 이론, 전문가 설문, 전주, 완주

This study aims to analyze the factors that hinder the reorganization of local administrative systems through the case of the Jeonju-Wanju integration failure and suggest future directions for reorganization. Based on previous studies, the main obstacles to integration were identified and a research model was developed using structuration theory. A survey of 36 experts, divided into academic and practical experts, was conducted, and empirical analysis was performed using the Analytic Hierarchy Process (AHP). The analysis revealed that both groups considered actors as the most critical factor among institutions, resources, and actors, followed by resources and institutions. However, academic experts prioritized local governors, while practical experts considered residents to be the most significant factor, highlighting differences in perception between the two groups. This study provides insights into the direction of local administrative system reorganization and is expected to serve as a foundation for redesigning the role of local governments in the future.

□ Keywords: Local Administrative System Reform, Structuration Theory, Expert Survey, Jeonju, Wanju

I. 문제의 제기

중앙-광역-기초 지방자치단체로 이어지는 근대적 지방행정체제의 모습은 1800년대까지 역사를 거슬러 올라간다(임승빈, 2015). 이미 수많은 행정학, 정책학 논문에서 지방행정체제 개편은 다양한 관점에서 빈번한 연구주제로써 조명되어왔다. 그 이유는 지방행정체제 개편의 실현이라는 것이 “현실적으로 가장 어려운 수단”에 해당하기 때문이다(한상우, 2014). 즉, 지방행정체제 개편의 과정은 각 이해집단이 자신들의 내재적 가치를 이루기 위해 지역주민들을 전략적으로 설득하는 행위가 동태적으로 전개되는 공론의 장(주상현, 2012)이기 때문에 그 과정 속에서의 갈등, 이해관계, 정치, 전략 등에 대한 성공, 실패, 갈등해소 등 다양한 관점에서의 연구가 가능한 소재라고 볼 수 있다. 다만 본 논문에서는 지방행정체제개편의 당위성에 대해서만 전제하고 있을 뿐, 개편의 방향성이 통합인지, 분리인지에 대한 가치판단은 배제하고자 한다.

현 시점에서의 지방행정체제 개편이라는 연구주제는 인구 감소와 수도권 쏠림 현상, 지방 소멸 현상이라는 시대상황적 맥락에서 새롭게 논의할 필요가 있다(정정화, 2020; 원도연, 2020). e-나라지표(2023)에 따르면 2022년 기준 수도권 인구는 26,053천 명으로, 전체 인구인 51,628천 명의 50.4%에 달한다¹⁾. 인구 쏠림에 자연히 따르는 지역의 불균형 발전이 가속화되어가고 있어, 현 윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로 설정하여 ‘수도권 쏠림-지방소멸’의 악순환을 매듭짓고자 한다(대한민국정부, 2022). 이러한 악순환을 매듭짓는 데에는 여러 노력이 필요하며, 정부에서는 “지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법”과 “인구감소지역 지원 특별법” 제정 등을 통해 법령을 마련하여 통합 지방자치단체의 설치에 힘을 실어주고 있다.

이처럼 지방행정체제 개편은 오래된, 그러나 미래의 연구주제이다. 또한 지방행정체제 개편은 해당 지역의 주민들의 삶에 직접적이고 절대적인 영향을 미치는 제도적 변화라는 점(정문기·박성호, 2011)에서 여전히 중요성을 가지기에 다양한 사례연구가 축적될 필요가 있다. 본 연구에서는 지방행정체제 개편 중에서도 통합 지방자치단체의 설치에 초점을 맞추고, 통합에 실패한 전주·완주 사례를 살펴봄으로써 지방행정체제 개편을 저해하는 요인을 찾고자 한다. 전주와 완주는 본래 동일한 지역이었으나 일제 강점기에 분리된 역사적으로 동일한 지역성을 가지고 있어, 1992년 일찍이 통합 논의가 시작되었다(주상현, 2012). 이와 더불어 많

1) e-나라지표, 지역별 인구 및 인구밀도, 2023, (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007/검색일2023.12.03.)

은 완주군 주민들은 병원, 교통 등의 인프라를 이용하기 위해, 통근과 통학을 위해 전주로 이동하는 등 동일한 생활권을 가지고 있는 것으로 봐도 무방하다. 전주와 완주의 통합은 지역 전체의 경쟁력을 강화하고, 일자리 창출에 기여하며, 10년간 총 1,685억원의 통합 편익을 가져올 것으로 기대되면서, 지속적으로 통합 시도가 이루어져 왔다(이동기, 2011). 그러나 여러 차례의 통합 시도는 번번이 실패로 끝났다. 이에 본 연구는 전주와 완주의 개편 과정에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 개편을 저해하는 요인들의 우선순위를 도출하여 지방시대, 향후 인구절벽과 지방소멸이라는 시대적 변화에 대응하기 위한 지방행정체제 개편의 방향성을 모색하고, 우선적으로 다루어져야 할 정책과제를 규명하고자 한다.

II. 제도적·이론적 배경

1. 지방행정체제 개편의 역사

지방자치분권 및 지방균형발전에 관한 특별법에 따르면 ‘지방행정체제’란 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련된 일련의 체제”를 말하며, 자치계층, 자치구역, 행정계층, 행정구역의 4가지 개념을 모두 포괄하는 개념으로 볼 수 있다(노충호, 2011). 지방행정체제 개편에 있어 가장 큰 변화는 크게 2가지로 볼 수 있는데, 1995년 도농통합과 2009년 자율통합 추진이다. 정부는 1995년 주민 생활권과 역사적 동질성을 고려하여 시군통합을 추진하였고, 81개의 도시(시)와 농촌(군) 자치단체가 41개의 도농복합형태인 통합 ‘시’ 자치단체로 개편되었다(김환철, 2018). 이후 2009년 행정안전부는 각 지자체의 자율통합 의지를 확인하고 지자체의 자율통합을 추진한다. 2009년 자율통합 추진 당시 지방행정체제 개편의 대표적 논리로는 통합론이 주를 이뤘는데, 통합론은 Tiebout(1936), Lipman(1949) 등에 의해 발전되었으며, 행정능률성과 효율성, 재정 자율성, 주민편의성 등을 강조하였다(김환철, 2018). 통합론은 지방정부의 적정한 규모를 유지가 행정 서비스 제공에 있어 효율성을 제고할 수 있다(김선명·김기현, 2008)는 점에서 주목받았다. 다만, 전체 시·군 중 30%에 달하는 지역이 자율적 통합 의사를 보였음에도 2010년 창원·마산·진해, 2014년 청주시와 청원군의 청주시 출범 등의 몇 차례의 성공을 제외하고는 주민 의견 조사에서 대부분의 통합이 무산되어(김석태, 2010), 통합에 대한 적극성이 감소하고, 지방행정체제 개편에 대한 논의가 다소 주춤하게 되었다.

이러한 지방행정체제 개편이 최근 다시금 부각되고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 인구감

소, 수도권 쏠림으로 인한 ‘지방소멸²⁾’ 현상이 심각해짐에 따라 이명박 정부 이후 지방행정체제 개편과 관련한 토론에서 균형발전전략과 지방행정체제를 연동시키려는 경향이 나타나게 했고, 지방소멸의 위기 속에 지방행정체제 개편을 바라보기 시작했다(원도연, 2020). ‘인구 감소로 인한 지방소멸의 위기 속에서, 지역의 지속 가능성을 확보하기 위해 통합은 피할 수 없는 선택일 수 있으며, 이러한 상황에서 지방행정체제 개편의 더 나은 방향을 모색하는 것은 필수적인 과제가 될 것이다. 둘째로, 지방 경쟁력 확보 및 국가균형발전을 위한 지방행정체제 개편의 필요성을 들 수 있다. 지방시대 실현을 위한 법적·제도적 기반마련을 위해 ‘지방자치 분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)’이 2023년 6월 9일에 제정되었고, 동법 제43조에서는 지방행정체제 개편의 기본방향 등으로 주민생활 편익증진을 위한 자치구역을 조정하고, 지방자치 및 지방행정체제의 적정화와 자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 기능과 역할을 부여할 것을 반영하여 추진하여야 함을 규정하고 있다.

과거의 자율통합 시도와 현재의 통합 논의에는 많은 차이가 있다. 과거에는 주로 행정 효율성과 비용 절감을 근거로 하여 통합이 추진되었지만, 현재는 지방소멸 위기 극복과 지역균형발전의 관점에서 지방행정체제 개편에 대한 논의가 새롭게 이루어지고 있다. 또한, 도농통합 등의 기초지방자치단체 간의 통합에 대한 논의가 주를 이루었던 이전과는 다르게 충남·충북·대전·세종 초광역경제권, 대구·경북 행정통합, 동남권(부울경) 그랜드, 메가시티 전북메가시티(전주·완주·익산) 등 광역행정체제통합 등에 대한 논의가 추진되고 있는데, 이는 통합을 통한 더 많은 재량권과 자원을 확보하여 지역경쟁력을 제고하기 위함이다(김남욱, 2021). 그러나 2009년 자율통합 추진 당시 대부분의 통합 논의가 주민 반대에 부딪혀 무산된 것과 마찬가지로 지금에도 통합 논의에 있어 가장 중요하게 여겨지는 요인은 주민이다. 이에 따라 주민 공감대 형성이 더욱 중요하게 고려되고 있으며, 이러한 노력이 통합의 성공 여부를 좌우할 것이다.

2. 지방행정체제 개편에 관한 선행연구 검토

지방행정체제 개편에 관련 연구를 살펴보면 크게 3가지의 방향으로 나뉘는 것을 확인할 수 있다. 지방행정체제 지방행정체제 개편의 방안을 제시하거나, 개편의 효과를 분석하거나 지방

2) 지방소멸이라는 용어는 일본의 전 총무장관 마스다 히로야(増田 寛也)로부터 제기되었으며, 지방소멸이란 ‘인구가 감소하여 사라지는 지역’을 의미한다(류영아, 2022). ‘지방소멸’이라는 용어는 학술적인 용어가 아님에도 불구하고, ‘소멸 가능성 지역’을 제시함으로써 일본의 상당수의 지역에게 지방소멸의 꼬리표를 붙이고, 지역 주민들을 이해관계자로 만듦으로써 일본사회의 주목을 받았다(김현호·이제연·김도형, 2021). 일본이 먼저 맞이한 ‘지방소멸’ 현상은 현재 한국에도 나타나고 있는 현상이다. 한국에서는 이상호(2016)의 연구로 본격적인 논의가 시작되었으며, 일본과 비슷한 상황에 처해있는 한국에서도 ‘지방소멸’은 핵심 논의로 급부상하였다.

행정체제 개편의 영향요인 분석을 수행했다. 대부분의 연구는 지방행정체제 개편의 방안을 제시하는 연구가 주를 이루고 있었다(박보식, 2005; 신윤창 외, 2010; 김영우, 2014; 이만호, 2018; 박성만, 2021; 윤종진, 2021; 이성인, 2021; 김정호, 2023). 또한, 지방행정체제 개편의 효과를 분석한 연구도 존재했다. 홍준현·이상운(2003)의 연구가 그 예이다. 세 번째는 지방행정체제 개편 영향요인에 대해 다룬 연구이다. 이는 본 연구와 가장 연관성이 깊다. 이정우·조승현·이광성·최창석(2021)의 연구는 청주·청원과 전주·완주 통합 추진과정을 비교하며 통합에 영향을 끼치는 요인을 비교하는 연구를 수행하였다. 정치적, 경제적, 사회적 요인으로 나누어 비교하였으며, 비슷한 지역적 여건을 가졌으나, 정치적으로는 청주·청원은 정당과 광역기초지자체장의 선거공약에 통합이 반영된 데 반해 전주·완주의 경우 전주시장의 공약에만 반영이 되었으며, 경제적으로는 완주군의 산업유형이 2차 산업의 비중이 높아 발전 잠재력을 이유로 통합욕구가 낮을 수 있다고 분석하였다(이정우 외, 2021). 또한, 역사적 동질성 측면에서 완주군의 동질성은 청주·청원에 비해 다소 낮았으며, 가장 큰 차이는 청주·청원이 통합에 대한 비전을 꾸준히 제시하고, 민관 소통과 교류를 약 15년에 걸쳐 지속적으로 추진했으며, 통합을 위한 시민단체의 활동이 활발히 전개되었다는 점에서 나타났다(이정우 외, 2021). 양고운·박형준(2013)은 2009년에 추진되었던 자율통합 정책에서 통합에 성공한 사례와 실패한 사례를 중심으로 하여, 통합에 영향을 미치는 요인을 찾고자 하였으며, 분석결과 생활권역의 일치와 지역 간 동질성의 확보가 중요한 것으로 나타났다.

이러한 선행연구들은 대부분 문헌 조사에 의존하여 이루어졌으며, 실증분석을 수행한 연구는 상대적으로 드물었다. 특히, 전문가를 대상으로 한 연구는 극히 드물었다는 점에서, 대부분의 연구가 개편의 방향성과 방안에 초점을 맞추었다는 사실과 연결해보면, 개편 방향과 방안을 논의할 때 실증분석보다는 문헌 조사에 의존했음을 의미한다고 해석할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 실증분석을 통해 향후 개편의 방향을 제시함으로써 기존 연구와의 차별성을 확보할 수 있을 것으로 판단하였다.

〈표 1〉 지방행정체제 개편 주요 선행연구 경향

| 연구 | 연구방법 | 연구목적 | 연구대상 | 내용 |
|-------------------|------|----------------|------|--|
| 홍준현·이상운 (2003) | 문헌조사 | 개편 효과 분석 | - | 시·군 통합에 의한 지방행정체제 개편이 지역 내와 지역 간 균형발전에 미치는 효과를 분석하여 국토균형발전을 달성하였는지 평가하고자함. 분석결과, 시·군통합은 지역발전효과와 균형발전, 지역간 격차를 감소하는 데 긍정적 효과를 가지고 있었음 |
| 남기현 (2005) | 문헌조사 | 개편방향 제시 | - | 행정구역 개편 필요성 인지 후 수행되어온 시군통합 실태 조망하여 앞으로의 행정구역개편과정에 적용가능성을 살펴봄 |

| 연구 | 연구방법 | 연구목적 | 연구대상 | 내용 |
|---------------------------------------|--|-------------------------------|--|--|
| 박보식 (2005) | 문헌조사를 통한 해외사례 및 국내 사례 연구 | 개편방향 제시 | 제주도 | 제주도 사례를 중심으로 행정구역개편의 방향을 모색(행정구역 광역화). 21세기 정보화 및 세계화에 부응하기 위한 방향으로, 행정구역의 광역화가 이루어져야함. 또한, 효율성을 향상시키고, 참여민주주의가 보장되고, 주민의견을 수렴하며, 지역의 특성을 살리는 방향에서 행정구역개편의 논의가 다루어져야함 |
| 김학기 (2010) | 문헌조사 | 개편방향 제시 | 마산·창원·진해시·합안 군 | 자치단체통합문제에 대해 국회에 제출된 정당들의 법안내용의 특성을 살펴보고, 통합을 추진하고 있는 마산·창원·진해시·합안군 지역의 동향과 과제를 중심으로 발전적인 통합방안을 연구 |
| 신윤창· 김호식· 손진아· 안치순 (2010) | 문헌조사를 통한 해외사례 및 국내 사례 연구 | 개편방향 제시 | 강원남부권 (삼척, 정선, 동해, 영월, 태백 등) | 행정구역 개편의 이론적인 논거와 해외 사례를 살펴본 후, 강원 남부권을 중심으로, 시·군 통합을 통한 바람직한 행정구역의 개편 방안을 모색 |
| 강성권 (2011) | 문헌조사 및 전문가 텔파이 조사 및 시민설문조사 | 개편방향 제시 | 부울경 통합 등 부산 동남권 | 부산광역시의 자치구 개편방안 제시 및 부울경 통합의 대안, 부산광역시의 행정구역 경계조정 모색 |
| 박성만 (2012) | 지역주민 설문조사 | 개편방향 제시 | 경상북도 영덕군 | 영덕군 주민의 행정구역개편에 대한 인식을 조사하고, 영덕군의 지속가능한 발전을 위한 바람직한 개편방향 제시. 영덕군 주민은 통합에 대해 반대의견이 많으며, 특히, 흡수통합에 대해 많은 반대의견을 보임. 영덕군을 중심으로 통합하는 것을 원했으며, 통합의 방법으로는 '주민투표'를 원했고, 행정구역개편에서 가장 먼저 고려해야할 사항으로 '주민편익'을 말함 |
| 홍관웅 (2013) | 주민인식조사 연구 | 통합 효과 | 강원도 | 강원도 18개 시군 주민인식 조사를 통한 지방행정체제 개편의 기대효과 및 개편기준에 대한 효과 추정: 개편의 우선순위는 지역 발전가능성, 개편은 지역주민에 의해 추진되어야 함 |
| 양고운· 박형준 (2013) | 문헌조사를 통한 퍼지집합질적 비교분석연구 | 통합 영향요인 - 성공요인 탐색 | 수원·화성· 오산, 성남·하남· 광주, 청주·청원, 마산·창원· 진해 | 2009년에 추진된 행정구역 자율통합 정책에서 통합에 성공하거나 실패한 사례들을 중심으로 하여 지역정부 간 행정구역 통합에 영향을 미치고, 또한 성공과 실패의 가능성에 영향을 주는 원인 조건들을 도출하고, 탐색적 수준에서 분석함 |
| 김영우 (2014) | 문헌조사를 통한 사례분석 | 개편방향 제시 | 김천·구미· 칠곡 | 김천·구미·칠곡 통합을 바탕으로 지방행정체제의 문제점과 효율적 개편 방향 모색. 행정 효율성과 주민 생활편의를 위한 체제 개편을 위해서는 기준의 마련이 필요함 |

| 연구 | 연구방법 | 연구목적 | 연구대상 | 내용 |
|---------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|---|
| 박진우 (2017) | 문헌분석 및 전문가 인터뷰 | 통합과정 분석 | 청주·청원 | 청주·청원 통합 사례 분석을 통한 관료적 거버넌스 패러다임의 형성과정 분석 |
| 이만호 (2018) | 문헌조사를 통한 사례분석 | 개편방향 제시 | 창원·마산· 진해 | 창원·마산·진해시 통합 사례 분석을 통해 향후 개편의 방향성을 제시. 세 시의 통합과정에서 중앙주도로 결정된 점, 주민참여의 제약, 정부 정책의 혼란, 주민투표로 삼지 않는 점으로 인해 통합이 실패했다고 분석했으며, 따라서 향후 통합 과정에서는 주민투표를 실시하고, 통합갈등조정위원회를 설치하고, 통합 후에는 낙후 지역에서의 재원 우선 배분과 지원 강화 정책을 펼칠 것과 통합의 직접 이해당사자들의 '편견의 억제' 즉, 절차적 정의를 확보할 것을 제안함 |
| 이성인 (2021) | 문헌분석 및 지역주민 설문조사 | 개편방향 제시 | 증평군 | 설문조사를 통해 주민들의 행정구역 개편 필요성에 대해 조사하고, 개편 방향을 제시 |
| 이정우· 조승현· 이광성· 최창석 (2021) | 문헌 조사를 통한 비교연구 | 통합 영향요인 | 성공사례인 청주·청원과 실패사례인 전주·완주 사례 비교 분석 | 비슷한 지역적 여건을 가졌으나 통합에 성공한 청주·청원과 통합에 실패한 전주·완주 사례를 정치적, 경제적, 사회적 요인으로 나누어 통합에 영향을 미치는 요인을 비교하는 것을 통해 자율통합을 위해 필요한 요인을 모색하고자 함. 청주·청원과 전주·완주의 가장 큰 차이는 청주·청원이 통합에 대한 비전제시를 꾸준히 했으며, 민관 소통 교류를 약 15년에 걸쳐 꾸준히 하고, 통합을 위한 시민단체의 활동이 활발히 전개되었다는 점임 |
| 윤종진 (2021) | 문헌조사 및 설문조사를 통한 AHP 분석 연구 | 개편방향 제시 | - | 도 지방행정체제 진단을 바탕으로 전문가 대상 AHP 활용을 통한 지방행정체제 개편의 방안 도출. 해외사례와 국내문헌 조사를 통해 우리나라 지방행정체제 개편의 모델 및 개편 기준의 중요도를 설계하고, AHP분석을 진행하였음. 개편 기준의 중요도는 지역경제의 성장과 행정·재정적 효율성, 그리고 지역공동체 의식, 정치적 책임성의 순서로 나타남 |
| 김정호 (2023) | 지역주민 설문조사 | 통합 필요성 및 개편 방향 제시 | 안동시· 예천군 | 지역주민 설문조사 분석을 통하여 행정구역통합의 필요성과 방안에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 함. 주민 불편의 해결과 행정효율성을 위하여 안동시와 예천군의 통합이 필요하며, 통합과정에서는 정치적 이해관계에서 갈등이 발생할 수 있어, 정치적 요인을 고려해야 함 |
| 김대욱 (2023) | 문헌조사를 통한 국내 사례 비교 연구 | 통합과정 분석 | 대구·경북, 광주·전남 | 지역소멸과 수도권 집중에 대응하여 출발한 대구·경북과 광주·전남의 광역통합에 대해 정책선도가, 연구기관, 추진기구, 종결이유로 구분하여 살펴봄 |

다음으로는 선행연구에서 주로 다루어진 통합 지방자치단체 설치의 필요에 대해 살펴보고자 했다. 박종관(1999)은 통합 지방자치단체 설치의 필요성으로 행정능률성, 주민참여, 면적(인구), 지역 개발, 교통·통신, 지역이기주의 극복, 재정적 자주성, 편의 생활, 지리조건, 공동 사회 10가지를 제시했다. 김영우(2014)의 경우는 크게 행정능률성, 편의생활의 형평성, 주민 참여, 지역이기주의 극복, 공동생활권, 재정적 자주성을 제시하고 각각 최소의 비용과 최대의 효과, 지방행정 접근 용이성과 행정기관의 행정처리 용이성, 민주성과 주민통제와 직접적 참여와 간접적 참여, 지역보호주의와 자원배분과 광역처리시설, 생활권 일치와 전통 일치와 지리적 일치, 재정 자립도와 재정건전성을 분석 요소로 삼았다. 박진우(2017)의 경우 규모의 경제의 달성과 행정 거래비용 절감, 대규모 사업을 위한 투자비 확보 가능, 공간적 외부성의 내부화를 통한 배분적 효율성 확보, 구 사이 갈등 해소, 광역행정 수행, 구청장 및 구의원 선거 지원비 절감 등의 대표적인 통합론의 입장에서 통합의 필요성을 강조하였다. 최근의 연구로 올수록 지방소멸, 지방분권, 균형발전에 대해 언급하고 지방분권과 균형발전을 위해 통합 지방자치단체 설치의 필요성을 강조하는 연구가 증가하였는데, 이정우 외(2021)의 연구가 대표적이다.

아울러, 본 연구와 가장 연관이 깊은 통합 지방자치단체 설치에 있어 영향을 주는 요인과 그중에서도 가장 주요하게 작용하는 요인을 살펴보고자 한다. 먼저 박성만(2012)은 통합에 영향을 주는 요인으로 주민편의와 지역개발, 재정적 자율성, 주민투표, 흡수통일 반대 요인을 꼽았으며, 주민들의 참여와 합의된 의견이 주요하게 다루어져야 할 요인임을 주장하였다. 이만호(2018)의 경우 지방자체에서 통합을 진행하는 것과 주민참여, 일관적인 정부정책, 주민투표를 통합 지방자치단체 설치에 영향을 주는 요인으로 꼽았으며, 통합갈등조정위원회를 설치하고 낙후지역 재원과 지원을 강화하는 것, 마지막으로 절차적 정의를 확보하는 것이 통합에 있어 주요하게 작용한다고 말했다. 김대욱(2023)은 시·도민의 공감대와 정책선도가, 추진기구, 연구기관이 통합에 영향을 주는 요인임을 밝혔으며, 정책선도가, 즉 기초지자체단체장과 시민공감대가 통합 지방자치단체 설치에 많은 영향을 끼침을 밝혔다. 이상의 논의를 종합해보자면 통합에 주요하게 영향을 미치는 요인은 주민과 자치단체장(정책선도가)과 신뢰나 주민들간의 소통, GRDP, 통합추진 등의 정치·경제·사회적 요인, 통합추진단체와 주민투표 등의 주민참여 제도 마련 등이 있음을 알 수 있다. 다음의 논의에서 구조화 이론에 대해 살펴보고, 위의 통합 주요요인을 토대로 구조화 이론을 적용하여 AHP 항목을 도출하고자 한다.

3. 전주와 완주에 대한 논의

본 연구에서 전주·완주 사례를 선정하여 분석한 이유는 2009년 자율통합을 추진한 지역 중 실패한 지역 중 하나이며, 3차례나 통합에 실패했음에도 불구하고 현재까지도 통합에 대한 열망을 드러내며 통합 추진을 위한 주민투표를 앞둔 지역이기 때문이다.

첫째, 전주와 완주는 동일한 생활권을 공유하고 있으며, 정치적 성향이 유사하고, 역사적·사회적으로도 비슷한 여건을 지니고 있어 선행 연구에서 통합의 주요 요인으로 도출된 여러 요소에 유리한 면을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 통합에 성공하지 못한 점은 전주와 완주의 사례를 분석함으로써 유사한 여건을 지니고도 통합에 실패한 다른 지역에 적용할 수 있는 기초 자료가 될 수 있을 것으로 사료된다.

둘째, 전주와 완주는 완주 ‘군’과 전주 ‘시’의 통합으로, 도농 통합의 대표적 사례이다. 현재 산청군과 진주시, 구미·군위, 남양주·구리, 목포·무안 등에서 도농 통합에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있는 상황에서, 3차례나 통합이 시도되었으나 무산된 완주와 전주의 사례 분석은 다른 지역에 적용할 수 있는 대표성을 지닐 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 3차례의 통합 시도는 완주군과 완주군민의 반대로 번번이 무산되었는데, 도농통합 추진 시 대부분의 경우, ‘시’보다는 ‘군’, 즉 농촌 지역이 통합에 반대하는 경향이 강하며, 이는 전주와 완주의 경우에도 마찬가지이다. 이러한 반대는 ‘군’ 지역 주민들에게 ‘시’와의 통합이 곧 ‘시’로의 흡수 통합으로 여겨지는 인식에서 기인한 것으로 보인다. 실제로 김수돈(2013)의 연구에서 완주군 주민과의 인터뷰 내용을 살펴보면, 완주군 주민들은 “*말이 통합이지 ‘완주군이 흡수되는 것’이 아닌지, 통합이 되면 ‘전주시가 중심이 되고, 상대적으로 완주군이 소외될 것’*”을 걱정하고 있었다.

마지막으로, 전주·완주 통합 시도가 통합에 있어 주요 요인으로 여겨지고 있는 주민의 반대로 무산된 점은 통합 실패 사례 중 대표성 및 일반성을 지니고 있는 사례로 사료된다. 이단비·구민교(2014)는 지역 내 갈등의 완화를 위하여 민·관이 힘을 합쳐 노력할 때 통합의 가능성이 높다고 밝히며 찬성과 반대의 입장을 모두 충분히 반영하고, 수많은 조율을 통하여 주민들의 이익을 최대한으로 고려할 수 있는 방향으로 진행되어야 함을 주장하였다. 전주·완주는 통합에 계속된 실패를 거듭하고 있는데, 이에 본 연구에서는 실패의 원인을 찾고자 한다. 거듭된 실패의 원인을 찾는 것은 향후의 지방행정체제 개편을 위한 발판이 될 수 있을 것이라 기대한다.

전라북도의 모든 지역은 소멸 위기에서 안심할 수 없는 지역이며, 완주군은 소멸위험 진입 단계에 있는 지역이다. 전주의 경우, 전라북도에서 유일하게 소멸위험 지수가 주의단계에 있

긴 하지만, 광역시가 없는 전라북도에서 전주와 완주의 통합으로 전주광역시의 승격을 바라보고 있었던 점과 꾸준한 인구 감소로 인한 불안감은 전라북도와 전주에서 계속해서 전주·완주의 통합을 제기하게 만들었다. 이러한 끊임없는 통합 시도에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 핵심적인 이유는 지리적 요건과 역사적 요건으로 인한 동일 생활권을 가지고 있기 때문으로 사료된다. 전주와 완주의 통합을 찬성하는 입장은 아래와 같은 주장을 펼친다. 전주와 완주는 1천년이 넘게 하나의 지역이었으나, 1935년 일제 강점기 때 분리되었으며, 지리적 모양을 보면 완주군이 달걀의 흰자처럼, 전주시가 노른자처럼, 완주군이 중심에 위치한 전주시를 감싸안은 달걀 모양을 하고 있다(이단비·구민교, 2014). 더불어, 전주와 완주는 이러한 지리적인 특성과 역사적인 조건 내에서 사실상 지역공동체 의식과 동일생활권을 가지고 있다고 할 수 있다(김길수, 2014a). 실제로 이성재(2021)의 연구에 따르면, 완주와 전주 간 통근·통학량은 2015년 35,676명으로 전라북도에서 가장 많은 이동량을 보이고 있으며, 지역연계지수³⁾가 가장 높은 지역 또한 전주시-완주군(26.6)으로 나타났다(이성재, 2021). 이는 전주와 완주가 사실상 동일한 생활권을 공유하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 전주와 완주 지도



출처: 전라북도 홈페이지⁴⁾

그러나 1992년부터 이루어졌었던 전주·완주 통합의 첫 번째 시도는 1998년 완주군의회와 반대로, 두 번째 시도는 2009년 통합 주민여론조사에서 완주군민의 반대로, 세 번째 시도는

3) 두 지역 간의 통근·통학량을 두 지역에서 타 지역으로 통근·통학 유출입의 합으로 나눈 뒤, 100을 곱한 지수를 말한다(이성재, 2021).

4) 전라북도 홈페이지 참고(https://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk?menuCd=DOM_000000106002004000/검색일 2024.01.07.)

2013년 주민투표에서 완주군민의 반대로 무산되었다(김길수, 2014b). 1992년 9월 2일 전주 시의회 제88회 임시회의에서 통합론이 최초로 제기되었으며, 이후 공청회와 주민의견 조사 등을 통해 통합을 추진하게 되었으며, 1차 통합 시도는 1998년 1월 31일 완주군 의회의 통합 반대 입장 표명으로 수포로 돌아갔다. 이후 2009년 8월 26일 행정안전부는 시·군 자율통합 지원계획을 발표하였고 이에 따라 전주시는 2009년 9월 29일 통합건의서를 행정안전부에 제출하였다. 다만 2009년 11월 1일 주민여론조사 결과, 완주군민의 반대표가 64.2%로 찬성(35.8%)에 비해 무려 30%에 가까운 수치로 앞서며 2차 통합 시도 또한 무산되었다. 그럼에도 불구하고 2012년 4월 30일 전주·완주 통합건의문이 제출되며 3차 통합 시도의 불씨를 지폈다. 2013년 6월 21일 전주시의회는 완주·전주 통합에 대한 전주시의회 의견제시에 대해 통합 찬성의견을 채택하였으며, 이후 완주군의 주민투표가 실시되었다. 2013년 6월 26일 주민투표가 실시되었고, 완주군민은 찬성 44.65%, 반대 55.35%로 통합 반대 의견을 보이며 3차 통합 시도의 막을 내렸다. 계속된 통합 시도의 무산에도 불구하고 이후 통합에 대한 논의는 끊임없이 제기되어 왔으며, 2023년 11월 9일 민간단체인 완주전주통합추진연합회가 정기총회에서 2024년 6월 주민투표 실현 목표 의사를 표명하며 5번째 통합 시도의 물꼬를 텃다. 2024년 1월 4일 우범기 전주시장 또한 전주·완주의 통합 절차를 추진할 것을 밝히며 통합 논의는 재점화되는 것으로 보인다.

다만, 전주·완주 통합 사례는 다른 지역에 적용할 때 몇 가지 특수성으로 인해 한계가 존재할 수 있다. 첫째, 정치적 성향의 유사성이다. 전주와 완주의 경우 정치적으로 비슷한 성향을 가지고 있어 통합 논의에 있어 큰 정치적 갈등이 발생하지 않았으나, 정치적 성향이 상이한 지역 간의 통합에서는 정치적 대립이 큰 장애물이 될 수 있다. 둘째, 사회적 차이이다. 전주와 완주는 사회적 특성이 어느 정도 비슷한 지역으로 지리적으로도 역사적으로도 동일 생활권을 공유하고 있었지만, 다른 통합 대상 지역들 간에는 이러한 공통점이 없을 수 있다. 만약 통합하려는 지역이 동일 생활권을 공유하고 있지 않다면 갈등의 양상이 다르게 나타날 수 있다. 이러한 경우, 전주·완주 통합 사례에서 도출된 결과를 그대로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 셋째, 규모의 차이이다. 전주와 완주의 경우 상대적으로 인구 규모가 크지 않은 도농 간의 통합 시도 사례이다. 즉, 최근 추세인 대도시 간의 메타시 통합에서는 이러한 사례를 적용하기 어렵다. 메타시 통합은 인구가 많은 대도시 간의 통합으로, 대규모 도시 통합에서는 복잡한 행정 구조와 권력 분배 문제가 발생할 수 있으며, 이러한 문제는 작은 도시와 농촌 간의 통합 논의에서 도출된 요인과는 상당히 다를 수 있다. 따라서 본 연구 결과를 다른 지역에 적용할 때는 지역의 특수성을 충분히 고려해야 한다.

4. 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론

영국의 사회학자 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 1984년 ‘The Constitution of Society: outline of the theory of Structuration’에서 구조화 이론(Structuration theory)을 제시했다. 기든스(1984)는 기존 행위주체와 구조를 이원론(dualism)의 시각에서 바라보는 것에서 벗어나 이중성(duality)의 관점에서 바라보는 시각을 제시하였는데, 이것이 구조화 이론(theory of structuration)이다.

기든스가 구조화 이론을 제시하기 전에는 행위(action)와 구조(structure)를 강조하는 각각의 이론의 대립이 있어왔고, 행위를 강조하는 이론에서는 구조를 무시하였으며, 반대로 구조를 강조하는 이론에선 행위자의 자율성을 배제하고, 구조의 자율성을 강조하는 오류를 범해왔었다(김병섭·서순탁, 2008). 구조화 이론은 이러한 대립을 극복하고, 통합한 이론이라는 호평을 받았는데, 해당 이론에서는 행위자와 구조를 이중성의 관점에서 바라보며 두 관계 간의 상호작용에 중심을 두는 데에서 기인했다고 할 수 있다. 해당 이론에서 행위자는 능동적인 행위자를, 구조는 사회적인 시스템 속에 반복적으로 나타나는 규칙과 자원으로 정의될 수 있으며, 이러한 구조는 사람들의 관행을 만들지만, 구조를 재생산하고, 구성하는 것은 사람들의 관행이다(Giddens, 1984). 즉, 사람들은 사회적인 재생산 속에서 규칙과 자원, 즉, 구조에 의존하게 되며, 구조는 이러한 규칙과 자원은 사회적 상호작용이 발생하는 매개물을 제공하는 것이다(김태운·남재걸, 2011).

기든스의 구조화 이론에서 주요하게 다루어지는 구조와 행위자를 본 연구에서 적용하기 위해서 지방행정체제 개편에 대해 바라본 선행연구를 살펴보도록 한다. 구조화 이론을 지방행정체제 개편에 적용한 논문은 많지는 않으나, 몇 가지의 연구가 존재한다. 이정우·조승현(2022), 김태운·남재걸(2011) 등의 연구가 대표적이다.

III. 연구설계

1. 연구방법 : AHP 분석

계층 분석법(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)은 미국의 전략 연구학 학자 토마스 사티(Thomas Saaty) 교수가 제안한 다기준 의사결정방법이다. 사티 교수는 1980년 ‘The Analytic Hierarchy Process’를 발간하였으며, 이후 AHP 분석법은 의학과 경제, 심리, 행

정, 공학 등의 다양한 분야에서 적용되어왔다. AHP는 의사결정의 목표 혹은 평가기준이 여러 개이며, 복합적일 때, 상호배타적인 대안에 대한 체계적인 평가를 도와주는 의사결정지원 수단이다(Saaty, 1980). 이는 의사결정 문제에 대해 계층 구조화(hierarchical structure)한 뒤, 각각의 의사결정 대안들(alternative)을 쌍대비교(pairwise comparison)하고, 중요도 벡터(priority vector)를 계산하고, 일관성 지수인 CI(consistency index)를 계산하여 평가자의 신뢰성을 판단하는 절차로 수행되는데, 이는 곧 정성적인 문제를 수량화하는 의사결정론의 하나라 할 수 있다(이종찬 외, 2014). AHP 분석시에는 일관성 지수를 계산한 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)로 분석의 신뢰여부를 결정하며, 다수의 연구에서는 CR값에 대해 0.1을 일관성의 기준으로 삼는다(고길곤·하혜영, 2008). 이에 본 연구에서도 CR=0.1을 기준으로 분석을 수행하고자 한다. CR값은 CI값을 기반으로 계산할 수 있는데, CI와 CR의 식은 아래와 같으며, CR 값을 구할 때 사용되는 RI 값은 무작위 지수(Random Index, RI)를 의미한다.

$$\text{일관성지수} = CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}, \text{일관성비율} = CR = \frac{CI}{RI} \text{ 5)}$$

즉, AHP는 대안들 간의 쌍대비교를 통해 모든 대안의 서열화를 실시하고, 의사결정요소들을 계층으로 구조화하여 의사결정의 기준과 대안들 간의 복잡한 관계를 이해할 수 있는 틀을 제공하는 것이라 볼 수 있다(김윤주·심준섭, 2007). 이러한 분석방법의 장점으로는 첫째, 위에 언급한 것처럼 정량적인 기준과 정성적 기준을 모두 고려할 수 있다는 점과 둘째, 복잡한 문제에 대해 세분화와 계층화를 통한 상호 쌍대비교를 함으로써 우선순위를 정할 수 있다는 점, 셋째, 의사결정에 개인의 의사를 종합한 집단 의사결정이 가능하다는 점, 넷째, 통일된 비율척도를 사용한 평가가 가능해, 확보된 자료에 대한 2차 가공이 용이하여 추가되는 자료 분석에 활용이 가능하다는 점이 있다(한국개발연구원, 2000).

2. 연구모형과 연구질문

본 연구에서는 제2장에서 살펴본 선행연구의 주요요인을 정리하여 구조와 행위자의 분석틀을 설정하고자 하였다. 선행연구를 종합해서 살펴보면 지방행정체제 개편에 주요하게 영향을 미치는 요인은 주민과 자치단체장(정책선도가), 신뢰나 주민들 간의 소통, GRDP, 통합추

5) 이종찬·전명식·정형철(2013)

진경험 등의 정치·경제·사회적 요인, 통합추진단체와 주민투표 등의 주민참여 제도 마련 등이 있음을 알 수 있었고, 이를 크게 구분해보자면 주민과 의회의원, 통합 이해관계자, 즉, 행위자와 신뢰, 주민들간의 소통, 통합추진 경험 등의 외·내부적 요인, 즉, 구조로 나눌 수 있다. 이는 구조화 이론과도 일맥상통하며, 이정우·조승현(2022), 김태운·남재걸(2011)의 연구에서 법과 제도, 인구, 경제 규모, 통합공감대, 역사성 등의 지역 특성을 구조적 변수로 삼고, 행위자로는 국회의원과 지방자치단체장, 주민, 시민단체 구성원 등을 설정한 것과도 연결된다. 이는 또한 앞선 전주와 완주의 논의에서 통합 반대입장과도 연결할 수 있다. 전주·완주의 통합을 반대하는 입장의 의견을 보면, 흡수통일에 대한 우려, 즉, 완주군이 소외되며 혐오시설이 완주군에 편중되거나 농어촌 혜택이 줄어들거나, 재정을 빼앗기거나 등의 지자체 간의 신뢰를 확보하지 못하고, 네트워크 관계가 제대로 형성되지 않아 생기는 우려와 함께 선행연구에서도 주요하게 다루어졌었던 경제적 자원, 즉, 재정자율성 등의 악화 우려를 함께 찾아볼 수 있다.

해당 논의와 같이 전주·완주 통합 반대의견과 선행연구를 통한 지방행정체제 개편의 주요 요인을 토대로 구조화 이론을 적용하여 아래와 같은 전주·완주 통합 저해요인 항목을 도출하였다. AHP 항목 구성의 경우 3인의 지방행정 전문가(행정학 교수를 포함)에게 검토를 받아 최종 항목을 구성하였다.

〈표 2〉 전주·완주 통합 저해요인 AHP 항목 구성

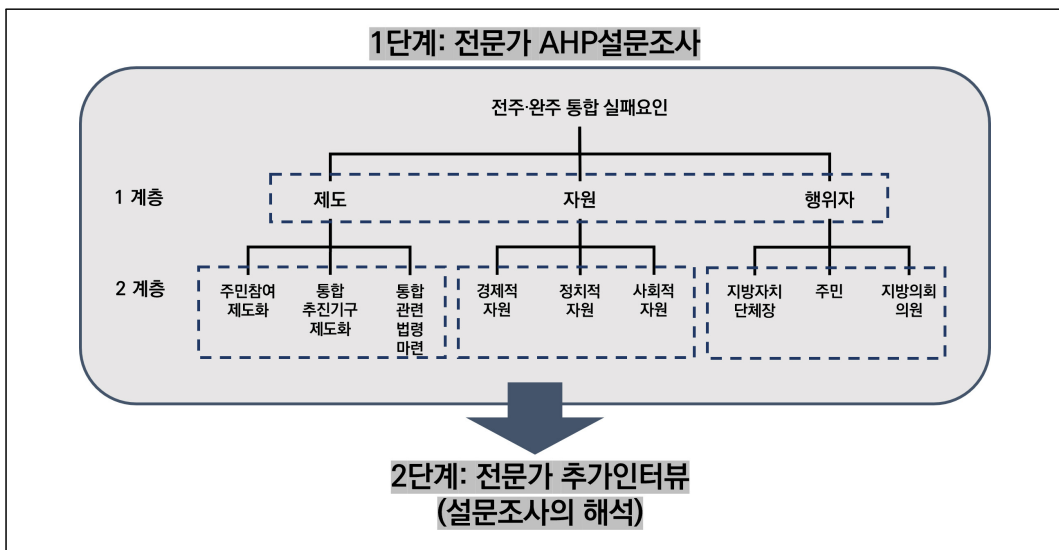
| 차원 | 상위범주 | 하위범주 | 세부 내용 |
|--------|------|-------------|--------------------------------|
| 지자체 차원 | 제도 | 주민참여 제도화 | 통합 과정에서의 주민 투표 등 주민 참여 제도 마련 |
| | | 통합추진기구 제도화 | 통합추진기구 및 단체 구성·운영 제도 마련 |
| | | 통합 관련 법령 마련 | 통합의 법적·제도적 기반 마련 |
| 지자체 차원 | 자원 | 경제적 자원 | 재정자율성(재정건전성), 지역내총생산(GRDP) |
| | | 정치적 자원 | 지방자치단체장 및 의원 공약 포함, 통합 비전 제시 |
| | | 사회적 자원 | 통합 추진 지역 간 신뢰, 네트워크 관계, 통합추진경험 |
| 개인 차원 | 행위자 | 지방자치단체장 | 완주군수, 전주시장의 통합의지 |
| | | 주민 | 완주군민, 전주시민, 시민단체 등의 동의 및 협력 |
| | | 지방의회의원 | 완주군 의원, 전주시 의원의 의지 |

기든스(Giddens)의 구조화 이론을 토대로 도출한 AHP 계층도 및 연구모형은 아래 〈그림 2〉와 같으며, AHP설문에 대한 해석을 위해 추가적인 인터뷰를 실시하였다. 전주·완주 통합 저해요인의 우선순위를 도출하는 것을 목표로, 제도와 자원, 행위자로 상위 범주를 설정하고, 제도는 지자체 차원의 요인으로 주민참여 제도화와 통합추진기구 제도화, 통합 관련 법령 마

련을, 자원 역시 지자체 차원의 요인으로 경제적 자원, 정치적 자원, 사회적 자원을, 행위자는 개인차원의 요인으로 지방자치단체장, 주민, 지방의회의원을 하위범주로 설정하였다.

주민참여 제도화는 통합 과정에서의 주민투표 등 주민 참여 제도를 마련하는 것을 말하며, 통합추진기구 제도화는 통합추진기구 및 단체를 구성하고 운영하는 제도를 마련하는 것을, 통합관련 법령 마련은 통합의 법적·제도적 기반을 마련하는 것을 말한다. 경제적 자원은 재정 자율성(재정건전성)과 지역내총생산(GRDP)를, 정치적 자원은 지방자치단체장 및 의원 공약, 통합 비전을 제시하는 것으로 설정하였다. 지방자치단체장은 완주군수와 전주시장의 통합의 지를, 주민은 완주군민과 전주시민, 시민단체 등의 동의 및 협력을, 지방의회의원은 완주군 의원과 전주시 의원의 의지를 말한다.

〈그림 2〉 연구모형



본 연구의 연구질문은 아래와 같다. 연구 질문은 크게 두 가지로, 지방행정체제 개편을 가장 저해하는 요인을 찾고, 향후 지방시대 실현을 위한 정책적 우선순위를 밝혀내고자 했다.

연구질문 1) 지방행정체제 개편을 저해하는 요인은 무엇인가?

연구질문 1-1) 제도, 자원, 행위자 중 어떤 요인이 개편을 가장 저해하는가?

연구질문 1-1-1) 주민참여 제도화, 통합추진기구 제도화, 통합관련 법령 마련 중 어떤 요인이 개편을 가장 저해하는가?

연구질문 1-1-2) 경제적 자원, 정치적 자원, 사회적 자원 중 어떤 요인이 개편을 가장 저해하는가?

연구질문 1-1-3) 지방자치단체장, 주민, 지방의회의원 중 어떤 요인이 개편을 가장 저해하는가?

연구질문 2) 향후 지방시대 실현을 위한 정책적 우선순위는 무엇인가?

3. 연구대상 선정

본 연구는 통합에 이르지 못하는 이유, 즉, 통합을 저해하는 요소가 무엇인지 밝혀내기 위해 성공지역이 아닌 실패지역인 전주·완주 사례를 대상으로 선정하였다. 이후, 통합 지방자치단체 설치의 저해요인의 우선순위를 도출하기 위해 AHP 전문가 조사를 실시하였다.

표본의 선정은 눈덩이표집을 활용하였는데, 눈덩이 표집은 비확률표집(non-probability sampling) 방법 중 하나로, 전문가 선정 시 자의적 표본의 수집 문제를 극복하고자 선택하였다. 다만, 전주시 통합 담당 공무원을 시작으로 다른 전문가를 추천받는 방식으로 진행하여, 초기 표본이 전주시 공무원에서 시작된 점에서 전주시에 속해 있는 전문가로 풀릴 수 있다는 한계가 존재한다. 이는 방법론상의 한계로, 분석에는 문제가 없다고 판단하여 연구를 진행하였다. 자료는 직접 대면하여 설문을 진행하는 방식과 이메일로 설문을 받는 방식 두 가지 방식을 병행하여 수집하였으며, 조사는 2023년 10월 18일부터 2023년 11월 9일까지 수행되었다.

전문가로 전주·완주 지역의 공무원, 교수, 연구원, 도 소재 공무원 총 51명을 대상으로 선정하여 조사를 진행하였으며, 이후 무성의 답안을 보인 설문지와 지방자치 전문가로 보기가 어렵다고 판단되는 15부의 설문지 제외한 36부를 최종분석으로 활용하였다. 따라서 최종적으로 전문가는 지역 공무원 19명, 교수 4명, 연구원 10명, 도 소재 공무원 3명으로 구성되었으며, 이를 지역 공무원과 지역 공무원이 아닌 교수, 연구원 및 도 소재 공무원 두 그룹으로 집단을 구분하여 분석을 수행하였다. 이는 지역 공무원의 경우 전주와 완주에 거주하여 직접적인 이해당사자라는 점과 내부 정보에 대한 접근이 용이하다는 점 등에서 구분의 필요성이 있다고 판단되었기 때문이며, 학계 전문가와 실무 전문가의 구분을 통해, 보다 객관적이고 균형있는 결과를 얻고자 하였다. 예외적으로 전라북도 소재 공무원의 경우 전주 및 완주 지역 공무원이 아닐 뿐 아니라, 지방 행정체제 개편 업무를 담당한다는 점에서 이해 당사자라기보다는 객관적 시각을 갖췄다고 판단하여 학계 전문가로 분류하였다.

AHP 설문 응답자 36명의 인구통계학적 특성은 다음과 같다. 성별은 남자 24명으로 66.7%,

여자 12명으로 33.3%였으며, 학력은 대학을 졸업한 사람이 18명(50%)으로 가장 많았고, 박사학위 소지자 12명(33.3%), 석사학위 소지자 6명(16.7%)이 그 뒤를 이었다. 연령대는 30대와 40대가 각각 17명(47.2%)으로 가장 많았으며, 근무경력은 5-10년이 12명(33.3%)으로, 전공은 사회과학 전공자가 22명(61.1%)으로 가장 큰 비중을 차지했다.

〈표 3〉 AHP 응답자의 인구통계학적 특성

| 변수 | 구분 | 빈도(%) | 변수 | 구분 | 빈도(%) |
|-----------|--------|-----------|------|-----------|-----------|
| 성별 | 남 | 24(66.7%) | 근무경력 | 1년 미만 | 2(5.6%) |
| | 여 | 12(33.3%) | | 1년~5년 미만 | 11(30.6%) |
| 학력 | 대졸 | 18(50%) | | 5년~10년 미만 | 12(33.3%) |
| | 석사학위 | 6(16.7%) | | 10~20년 미만 | 9(25%) |
| | 박사학위 | 12(33.3%) | | 20년 이상 | 2(5.6%) |
| 연령대 | 19~29세 | 1(2.8%) | 전공 | 인문 | 5(13.9%) |
| | 30~39세 | 17(47.2%) | | 경상 | 2(5.6%) |
| | 40~49세 | 17(47.2%) | | 법학 | 7(19.4%) |
| | 50~59세 | 1(2.8%) | | 사회과학 | 22(61.1%) |
| 총 합계: 36명 | | | | | |

IV. 분석결과

1. AHP 분석결과

AHP 분석을 위해 EXCEL을 이용하여 응답자의 답을 코딩하고, 기하평균을 구한 뒤, 기하평균 값을 Expert Choice 11.5 프로그램에 대입하여 일관성 지수와 가중치, 우선순위를 도출하였다. 일관성 비율은 일반적으로 일관성이 있다고 판단하는 0.1을 기준으로 설정하였고, 모든 결과가 0.1보다 작은 것으로 나타나, 분석결과와 신뢰성을 확보했다. 전주·완주 통합 저해요인의 1계층으로 설정하였던 제도, 자원, 행위자의 우선순위를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 학계 전문가의 일관성 비율은 0.02, 실무 전문가는 0.00004, 전문가 전체 집단은 0.00427로, 모두 10% 이내인 것으로 도출되어, 분석결과를 신뢰할 수 있는 것으로 판단했다. 기하평균을 통해 도출한 우선순위는 학계 전문가와 실무 전문가 모두 행위자가 1순위(학계: 0.54, 실무: 0.499), 자원이 2순위(학계: 0.326, 실무: 0.35), 제도가 3순위(학계: 0.134,

실무: 0.151)로 나타났다. 전문가들은 행위자를 가장 중요하게 인식하고 있었으며, 제도에 대한 중요성을 상대적으로 낮게 평가하고 있었는데, 이를 통해 지방행정체제 개편에 있어 행위자의 역량 및 참여가 우선적으로 다루어져야 할 과제여야 한다는 점에서는 두 전문가 집단의 이견이 없음을 알 수 있다.

〈표 4〉 AHP 가중치 분석결과 - 1계층

| 1 계 층 | 구분 | 학계 전문가 | | | 실무 전문가 | | | 전문가 전체 | | |
|-------------|-----|--------|------|---------------|--------|------|---------------|--------|------|---------------|
| | | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율(CR) | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율(CR) | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율(CR) |
| | 제도 | 0.134 | 3순위 | 0.02 | 0.151 | 3순위 | 0.00 | 0.143 | 3순위 | 0.00 |
| | 자원 | 0.326 | 2순위 | | 0.35 | 2순위 | | 0.339 | 2순위 | |
| | 행위자 | 0.54 | 1순위 | | 0.499 | 1순위 | | 0.518 | 1순위 | |

2계층에 속하는 제도의 하위범주에 대한 가중치 분석결과와 학계 전문가와 실무 전문가의 우선순위가 다른 것으로 나타났다. 학계 전문가의 경우 주민참여 제도화 0.416, 통합추진기구 제도화 0.307, 통합 관련 법령 마련 0.277의 순으로 나타났으나, 실무 전문가의 경우 통합 관련 법령 마련 0.404, 통합추진기구 제도화 0.304, 주민참여 제도화 0.416의 순으로 나타나 1순위와 3순위의 순위가 뒤바뀐 것을 확인할 수 있다. 학계 전문가는 주민참여 제도화를 가장 중요하게 인식하고, 통합 관련 법령 마련을 상대적으로 덜 중요한 것으로 꼽은 반면, 실무 전문가는 통합 관련 법령 마련이 가장 중요하고, 주민참여 제도화를 가장 덜 중요한 것으로 평가한 것인데, 이는 학계 전문가는 이론적 관점에서 시민의 참여와 민주적 절차의 중요성을 강조하는 경향이 있는 반면, 실무 전문가는 실질적 실행 가능성과 법적 안정성을 중시하는 관점이 반영된 것으로 해석된다. 일관성 비율은 학계 전문가와 실무 전문가가 각각 0.00과 0.03으로 나타나 결과에 대한 신뢰를 확보했다.

다음으로 자원에 속하는 사회적 자원, 경제적 자원, 정치적 자원의 가중치 평균은 학계 전문가는 사회적 자원(0.417) - 정치적 자원(0.383) - 경제적 자원(0.199) 순으로, 실무 전문가는 경제적 자원(0.374) - 사회적 자원(0.358) - 정치적 자원(0.268) 순으로 나타나 자원에 있어서도 학계와 실무 전문가의 인식에 차이가 있는 것으로 분석되었다. 학계 전문가들은 지역 사회의 네트워크와 협력의 중요성을 높게 평가한 반면, 실무 전문가들은 경제적 자원을 더 중시하여 지방행정체제 개편에 있어 재정적 안정과 경제적 여건이 필수적이라고 평가한 것으로 해석된다. 일관성 비율은 학계 전문가와 실무 전문가 모두 0.00으로 신뢰성을 확보하였다.

행위자의 우선순위는 학계 전문가의 경우 1순위로 지방자치단체장(0.379), 2순위로 주민(0.379), 3순위로 지방의회의원(0.198)을, 실무 전문가의 경우 1순위로 주민(0.535), 2순위로 지방자치단체장(0.227), 3순위로 지방의회의원(0.238)을 꼽은 것으로 나타났다. 주민의 가중치 평균 값이 각각 0.379와 0.535로 나타나 그 중요도가 지방의회의원을 크게 앞서, 주민의 중요성에 대해서는 전문가 두 집단 모두 공감하고 있었다. 다만, 지방자치단체장의 경우 학계 전문가는 1순위로 꼽았지만, 실무 전문가는 3순위로 평가하여, 우선순위에 있어 전문가 집단 간에 큰 견해 차이가 있는 것으로 나타났다. 이 차이는 학계 전문가들이 지방자치단체장의 리더십과 정책 결정 능력을 더욱 중시하는 반면, 실무 전문가들은 주민의 목소리와 참여가 더 중요하다고 보는 경향을 반영한다. 실무 전문가들은 정책 실행 과정에서 주민들의 의견과 반응이 실제 결과에 더 큰 영향을 미친다고 인식할 가능성이 높기 때문에 이러한 차이가 발생했을 것으로 추측된다.

〈표 5〉 AHP 가중치 분석결과 - 2계층

| 2 계 층 | 하위범주 | 학계 전문가 | | | 실무 전문가 | | | 전문가 전체 | | |
|-------------|-------------|--------|------|-------------------|--------|------|-------------------|--------|------|-------------------|
| | | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율 (CR) | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율 (CR) | 가중치 | 우선순위 | 일관성 비율 (CR) |
| 제 도 | 주민참여 제도화 | 0.416 | 1순위 | 0.00 | 0.292 | 3순위 | 0.03 | 0.349 | 1순위 | 0.01 |
| | 통합추진기구 제도화 | 0.307 | 2순위 | | 0.304 | 2순위 | | 0.309 | 3순위 | |
| | 통합 관련 법령 마련 | 0.277 | 3순위 | | 0.404 | 1순위 | | 0.342 | 2순위 | |
| 자 원 | 경제적 자원 | 0.199 | 3순위 | 0.00 | 0.374 | 1순위 | 0.00 | 0.283 | 3순위 | 0.00 |
| | 정치적 자원 | 0.383 | 2순위 | | 0.268 | 3순위 | | 0.324 | 2순위 | |
| | 사회적 자원 | 0.417 | 1순위 | | 0.358 | 2순위 | | 0.393 | 1순위 | |
| 행 위 자 | 지방자치단체장 | 0.424 | 1순위 | 0.03 | 0.227 | 3순위 | 0.00 | 0.312 | 2순위 | 0.00 |
| | 주민 | 0.379 | 2순위 | | 0.535 | 1순위 | | 0.465 | 1순위 | |
| | 지방의회의원 | 0.198 | 3순위 | | 0.238 | 2순위 | | 0.223 | 3순위 | |

마지막으로 전체 요인에 대한 전문가 집단의 우선순위를 도출하였다. 학계 전문가의 경우, 지방자치단체장의 가중치 평균값이 0.229로 다른 요인에 비해 가장 중요한 것으로 분석되었으며, 주민(0.204)과 사회적 자원(0.136)이 그 뒤를 따랐다. 그 뒤로는 정치적 자원이 0.125로 4순위, 지방의회의원이 0.107로 5순위, 경제적 자원이 0.065로 6순위로 판단되었다. 주민참여 제도화(0.056)를 비롯한 통합추진기구 제도화(0.045)와 통합 관련 법령 마련(0.037),

즉, 제도에 대한 중요도는 상대적으로 그 중요도가 낮은 것으로 분석되었다. 실무 전문가의 전체 요인에 대한 결과는 1순위로 주민(0.267), 2순위로 경제적 자원(0.131), 3순위로 사회적 자원(0.125)로 나타났으며, 그 뒤를 지방의회의원(0.118)과 지방자치단체장(0.113), 정치적 자원(0.094)이 이었다. 7순위는 주민참여 제도화(0.05), 8순위는 통합 관련 법령 마련(0.049), 9순위는 통합추진기구 제도화(0.044)로 나타나 제도적 요인은 학계 전문가의 경우와 마찬가지로 낮은 순위를 차지했다.

〈표 6〉 AHP 가중치 분석결과 - 전체

| 차원 | 상위범주 | 하위범주 | 세부내용 | 학계 전문가 (가중치) | 실무 전문가 (가중치) | 전문가 전체 (가중치) |
|--------|------|-------------|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 지자체 차원 | 제도 | 주민참여 제도화 | 통합 과정에서의 주민 투표 등 주민 참여 제도 마련 | 7순위 (.056) | 9순위 (.044) | 7순위 (.05) |
| | | 통합추진기구 제도화 | 통합추진기구 및 단체 구성·운영 제도 마련 | 8순위 (.041) | 8순위 (.046) | 9순위 (.044) |
| | | 통합 관련 법령 마련 | 통합의 법적·제도적 기반 마련 | 9순위 (.037) | 7순위 (.061) | 8순위 (.049) |
| 지자체 차원 | 자원 | 경제적 자원 | 재정자율성(재정건전성), 지역내총생산(GRDP) | 6순위 (.065) | 2순위 (.131) | 6순위 (.096) |
| | | 정치적 자원 | 지방자치단체장 및 의원 공약 포함, 통합 비전 제시 | 4순위 (.125) | 6순위 (.094) | 5순위 (.11) |
| | | 사회적 자원 | 통합 추진 지역 간 신뢰, 네트워크 관계, 통합추진경험 | 3순위 (.136) | 3순위 (.125) | 3순위 (.133) |
| 개인 차원 | 행위자 | 지방자치단체장 | 완주군수, 전주시장의 통합의지 | 1순위 (.229) | 5순위 (.113) | 2순위 (.162) |
| | | 주민 | 완주군민, 전주시민, 시민단체 등의 동의 및 협력 | 2순위 (.204) | 1순위 (.267) | 1순위 (.241) |
| | | 지방의회의원 | 완주군 의원, 전주시 의원의 의지 | 5순위 (.107) | 4순위 (.118) | 4순위 (.115) |

2. 분석의 종합

분석결과를 종합해보면, 아래 [그림 3]과 같다. 해당 분석의 목표는 전주·완주 통합의 저해 요인의 우선순위를 분석하는 것으로, 이는 곧 추후 통합을 추진함에 있어 가장 중요하게 다루어져야 하는 것의 우선순위와도 일맥상통한다. 분석결과, 가장 중요하게 여겨져야 할 우선순위는 행위자, 그중에서도 주민과 지방자치단체장인 것으로 나타났다. 1계층이었던 제도, 자

원, 행위자 중에서는 학계 전문가와 실무 전문가 모두 행위자를 가장 우선적으로 다루어져야 할 대상으로 꼽았다. 이는 통합에 있어 지방자치단체장과 주민, 지방의회의원이 가장 크게 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. AHP 조사와 함께 이루어진 전문가 서면 인터뷰에서 전주, 완주 지역 대학교수A와 B는 통합 지방자치단체 설치를 촉진할 수 있는 내부적 요인으로 지방자치단체장의 의지를 꼽으며, 아래와 같이 지적하였다.

교수 A “지역에서 행정통합이 어려운 이유 중 하나는 행정구역 통합으로 공무원 승진 자리, 의원석 등이 줄어들 것을 예상한 공무원과 의원들의 시민대상 부정적 시각 확산이다”

교수 B “지자체장이 행정통합 이후에 변화될 긍정적 변화 등을 홍보하는 것이 가장 중요하고, 시민단체 등 의견 수렴보다는 하향식(top-down) 방식으로 진행하지 않으면 절대 통합은 어려워질 것이다”

또한, 대부분의 연구에서는 주민의 참여를 강조하며, 특히 전주·완주 사례는 주민의 반대가 심했다는 점에서 어떻게 보면 당연한 결과일 수 있다고 사료된다. 이는 많은 연구에서 통합에 있어 주민을 중요한 요인으로 꼽았던 것과도 일맥상통한다. 박성만(2012)의 연구에서는 통합에 있어 주민들의 참여와 합의된 의견을 가장 주요한 요인으로 말한바 있으며, 신윤창 외(2010)은 지역주민의 동의를 주요요인으로 다루었다. 본 연구에서 진행한 전문가 서면 인터뷰에서 교수 B와 공무원A는 통합을 방해하는 내부적 요인으로 ‘지역주민의 갈등’을 꼽았으며, 공무원 A는 아래와 같이 지적하였다.

공무원 A “지역주민들 사이에 통합에 대한 잘못된 정보 전달 등을 통해 불이익 우려, 통합에 대한 비전 및 직접적인 효과 등을 피부로 느끼지 못해 적극 나서지 않는다”

다만, 행위자의 하위 항목 분석에서는 학계 전문가들은 지방자치단체장을 1순위로, 실무 전문가들은 주민을 1순위로 평가했다는 점에서는 전문가 집단 간 차이가 발생하였다.

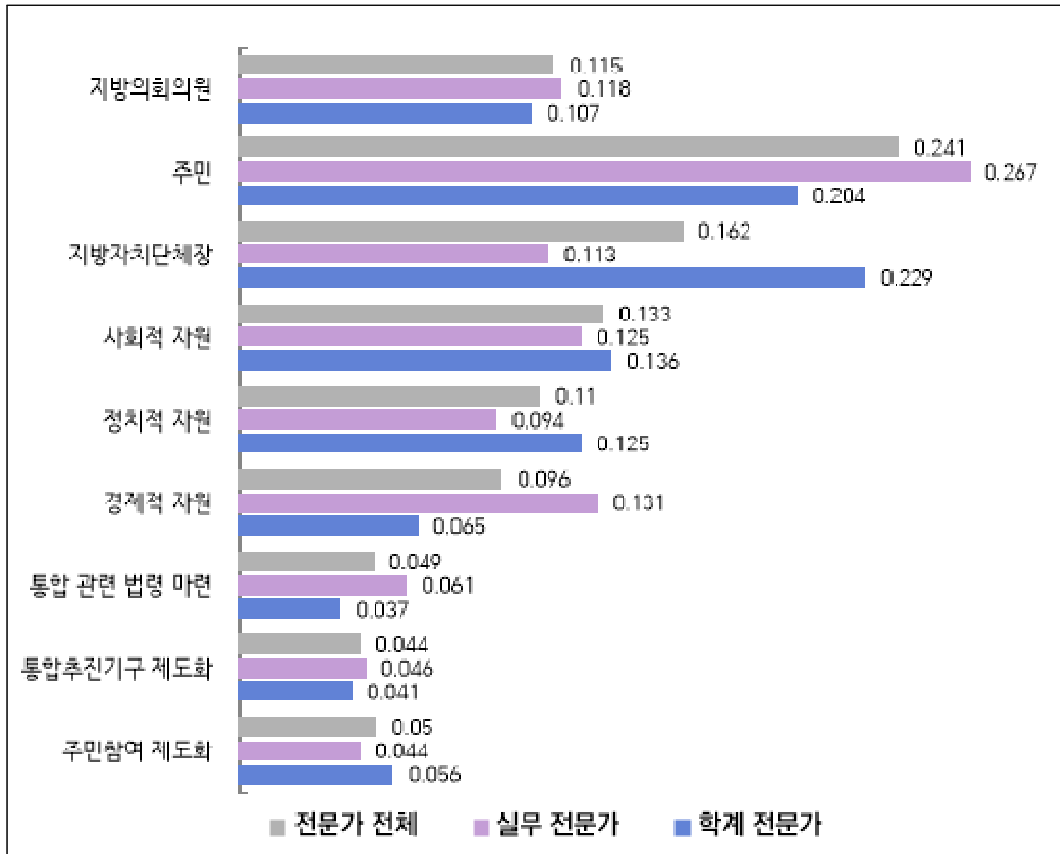
자원 중에서는 학계 전문가는 경제적 자원이, 실무 전문가는 사회적 자원이 가장 통합을 저해하는 것으로 여겨, 학계와 실무 전문가 집단 간 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. 사회적 자원은 통합 추진 지역 간 신뢰, 네트워크 관계, 통합추진경험을 의미한다. 목영만·권영주(2015)의 연구에서는 통합추진경험이 통합에 있어 중요한 역할을 하는 것을 밝힌바 있다. 본 연구 결과는 해당 선행연구를 뒷받침한다고 볼 수 있다. 이어서 통합을 저해하는 요인으로 꼽

한 경제적 자원은 재정자율성(재정건전성), 지역내총생산(GRDP)을 의미하는데, ‘통합’에 있어 경제적 자원이 중요한 요인임을 강조한 선행연구는 다수 존재한다. 이정우 외(2021)와 박성만(2012)의 연구가 대표적이다. 해당 연구 결과는 실무 전문가가 경제적 자원이 사회적 자원보다 그 중요도가 떨어지는 것으로 인식하고 있음을 밝힌 것으로, 통합을 추진함에 있어 지금까지 주요하게 다루어졌었던 경제적 자원보다는 통합을 계속해서 시도하고, 양 지자체의 신뢰를 쌓을 수 있는 사회적 자원의 확보가 더 중요할 수 있음을 시사한다. 공무원 B는 통합을 저해하는 내부적 요인으로 지자체 간 불신을 꼽으며 아래와 같이 지적하였다.

공무원 B “세금증가와 협오시설 이전, 지역차별, 농어촌 인센티브 중단과 같은 우려와 의심은 지자체간의 불신을 증폭시키고 통합 실패의 가장 큰 요인으로 작용”

제도는 자원과 행위자에 비해 중요도가 떨어지는 것으로 나타났는데, 제도의 중요도가 떨어지는 것은 앞선 선행연구에서 제도와 통합추진 기구 마련이 주요한 요인을 강조했던 것(신윤창 외, 2010)과 상반되는데, 해당 논문에서 다루었던 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 등 통합에 관한 근거법이 이미 마련되었기 때문에 해석됨과 동시에 상대적으로 가시적인 성과인 제도의 마련은 충분하지만 이외의 것들에 대한 마련이 뒤처지고 있는 것으로도 해석이 가능하다고 사료된다. 2010년 전주·완주 통합 추진 당시 상황을 살펴보면, ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’의 제정으로 지방행정체제 개편추진위원회가 설치되어 ‘완주·전주 하나 상생협력추진대책협의회’가 출범하고, 이후 ‘완주·전주 상생발전협의회’와 ‘완주·전주 상생발전 실무협의회’가 운영되며 ‘완주-전주 상생발전 실천방안’ 협약을 체결하며 통합을 추진하였다(이정우 외, 2021). 2023년 현재 통합의 추진 과정도 이와 크게 다르지 않다. ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’이 제정되고, 지방시대위원회가 출범하였으며, ‘전주·완주 상생협력사업 8차 협약’을 진행하며 통합의 물꼬를 트고 있다. 법령을 마련하고 제도를 만들고 협의회를 구성하는 것은 정책을 추진함에 있어 가장 기본적이고 필수적인 수단임은 분명하나, 한편으론 가장 가시적이고, 정부에서 추진하기 쉬운 성과 중에 하나이다. 이러한 노력에도 불구하고 통합이 실패했었던 것은 이러한 가시적이고 손쉬운 성과의 가중치가 낮았기 때문으로 해석된다. 사실 중요한 것은 주민을 만나서 설득하고, 신뢰를 제고하는 등 비가시적, 측정이 어려운 성과인 것이다. 실제로 2013년 전주·완주 통합 추진 당시에 추진되었던 상생사업에 대해서는 제대로 된 공청회나 설명회 등의 부재로 완주군민에게 전달조차 되지 않았던 실정이다(김길수, 2014a).

〈그림 3〉 전체 AHP 가중치 분석결과



V. 논의 및 결론

본 연구에서는 지방소멸 대응 관점에서의 지방행정체제 개편의 저해요인을 도출하기 위해 선행연구를 검토하여 지방행정체제 개편의 주요요인을 정리하였으며, 구조화 이론을 바탕으로 실증연구를 위한 연구모형을 도출하였다. 이후 전문가 36명에게 AHP 설문을 진행하였으며, AHP 중요도 분석결과, 제도와 자원, 행위자 중에서는 행위자가 가장 우선순위가 높았으며, 예상과는 달리 제도는 통합을 저해하는 데에 있어 중요도가 떨어지는 것으로 나타났다. 본 연구에서 다룬 지방행정체제 개편이라는 주제 자체는 행정학, 정책학 연구에서 고전적인

연구주제이지만, 진정으로 지방이 주도적 역할을 할 수 있는 ‘지방시대’를 촉진하고, 지방소멸이라는 시대적 난제를 해결하기 위한 대안이라는 관점에서 새로운 의미를 더할 수 있으리라 기대한다.

분석결과를 통해 얻을 수 있는 구체적인 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 주민의 역할이 무엇보다 중요하다. 지방정부에서 핵심 논의 중 하나인 ‘통합’이 이루어지기 위해선 지방자치단체장들끼리의 합의로만 이루어지는 것이 아닌 ‘주민’의 동의가 있어야만 가능하다는 것은 민주주의와 지방자치의 성숙화의 결과로 사료된다. 따라서, 통합을 추진함에 있어 주민의 의사와 주민의 참여 제고를 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 주민에게 통합의 장점에 대해 홍보하고, 통합의 장점이 실제 효과로도 나타날 수 있도록 노력하여 주민의 신뢰도 회복해야 할 것이다.

둘째, 통합을 추진함에 있어서 통합을 추진하는 경험이나 지자체단체 간의 신뢰와 네트워크 등 사회적 자원의 형성이 주요 과제이다. 사실상 지방소멸의 위기에서 광역화와 통합 지방자치단체의 설치에 지방이 살아남기 위한 생존전략 중 하나이다. 살아남기 위해 통합을 해야 하는 실정 속에, 지방들은 자신들의 정체성 지키고 싶어하고, 통합으로 인해 정체성을 지키지 못하게 될 것이라는 우려는 통합을 반대하는 결과를 낳는다. 이는 전주·완주 통합 사례에서 반대하는 지역이 전주가 아닌 완주였다는 점에서도 명확히 드러난다. 통합은 기업의 합병과도 유사하다(박종관, 2000). 완주에서는 전주와의 통합에 대해 ‘흡수통합’이라 주장하며, 각종 자생단체의 소멸을 우려하며 통합에 반대했다. 사회적 자원의 중요성이 가지는 의미는 통합을 하더라도 지역의 정체성은 살아 있을 것이라는 양 지자체 간의 신뢰와 네트워크에 대한 확보가 중요하다는 것이다. 주민들의 통합에 대한 이해와 지지를 위한 정책 홍보가 필요한 시점이다.

셋째, 지방정치에서 양립되어야 할 집행기관과 의결기관의 권력 관계는 완전히 무너져있으며, 상호 균형적 관계로 나아갈 수 있는 방안의 모색이 시급하다. 학계 전문가의 경우 지방자치단체장을 가장 중요한 요인으로 인식한 반면, 지방의회의원은 5순위의 중요도를 가지는 것으로 나타났다. 전문가 전체 집단에서도 지방자치단체장은 2순위를 나타낸 반면 지방의회의원은 4순위로 확인되었다. 지방자치단체장은 통합에 대한 의지를 표명하고, 통합에 대한 장점을 제시하는 것으로 주민에게 영향을 줄 수도 있으며, 본인의 의지로도 통합에 많은 영향력을 행사할 수 있다. 김대욱(2023)의 연구에서는 통합의 정책선도가가 지방자치단체장임을 강조하며, 단체장의 영향력을 밝혔다. 지방정치에 있어 행정부와 입법부는 각각 지방자치단체장과 지방의회의원으로 대변될 수 있으므로, 지방의회의원과 단체장의 권력 관계에 있어 단체장의 권력이 월등히 우위를 차지하고 있다는 결과는 지방의회가 지방정부의 공식적 견제기관의 지위를 가지고 있음에도 그 역할을 다하지 못한다(이승중, 2003)는 증거로도 볼 수 있다.

앞선 논의에서 주민 역할 위상이 높아진 것으로 지방자치 성숙의 증거를 찾았지만, 지방자치 실현을 위해 여전히 개선되어야 할 부분이 남아있는 것이다.

넷째, 경제적 논리가 통합의 성패를 좌우하지는 않는다는 점이다. 분석결과, 경제적 자원은 재정건전성(자율성)과 지역내총생산(GRDP) 등의 굵직한 내용을 의미함에도 불구하고 사회적 자원보다도 후순위를 차지하였다. 통합을 하면 재정건전성이 향상되고, 지역내총생산이 증가하며, 재정자율성이 높아진다는 식의 접근은 사실 주민에게 있어 우선순위로 작용하지 않았을 수도 있다는 것이다. 1935년 일제강점기 때 분리된 전주와 완주는 이후 거의 백년에 가까운 세월 동안 다른 지역으로 지내왔다. 이러한 전주와 완주의 통합을 추진함에 있어서는 문화적인 교류부터 이루어져야 할 것으로 사료된다. 주민들의 교류활동, 즉, 공동의 애郷심을 자극할 수 있는 문화행사나 운동회 등 문화교류의 장을 만듦으로써 점진적 통합을 추진해나가야 할 것이다.

마지막으로, 본 연구에서 분석한 바에 따르면 제도는 통합을 저해하는 요소로서의 중요도가 떨어졌다. 즉, 주민참여 제도화와 통합추진기구 제도화, 통합 관련 법령은 통합을 크게 저해하지 않는 것으로 나타난 것인데, 이는 다수의 논문에서 통합 지방자치단체 설치 추진을 위해 통합 절차와 통합 설치에 대한 법적 근거를 마련해야 함을 우선순위로 꼽은 것(신정규, 2023)과 상반된다. 이는 이미 제도가 만들어졌기 때문으로도 해석할 수 있지만, 전주와 완주가 통합을 위해 보였던 성과가 제도의 마련으로 한정된다는 것으로도 해석될 수 있다. 2010년 전주·완주 통합 추진 당시, 법령 제정과 협의회 구성 등의 절차가 진행되었으나, 통합은 실패했다. 2023년에도 유사한 방식으로 통합이 추진되고 있으나, 법적·제도적 성과는 가시적이며 정부가 추진하기 쉬운 부분에 불과하다. 중요한 것은 주민을 설득하고 신뢰를 구축하는 비가시적 성과이며, 2013년 통합 당시에도 주민과의 소통 부족으로 상생사업이 제대로 전달되지 않았다는 점이 실패의 원인으로 분석된다. ‘주민자치’로 나아가는 길목에서 ‘주민’의 중요성을 강조하면서도 정작 통합을 추진함에 있어 ‘주민’의 의견을 존중하고 설득하려는 노력을 실천하고 있지 않았던 것의 반증으로도 해석되며, 향후 통합 추진의 과제가 ‘주민’임을 다시 한 번 공고히 한다.

위와 같은 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, AHP 항목 구성에 있어 선행연구 검토를 토대로 구성하였음에도 불구하고, 연구자의 주관이 개입되었을 가능성이 있다. 또한, 해석에 있어서의 주관성 역시 큰 한계이다. 예컨대 지자체장의 의지가 주민의 태도에 영향을 미칠 수 있고, 주민과 지방자치단체장에 대해 각기 응답할 때 위와 같은 상호 간 영향을 완벽하게 분리할 수는 없기에 별개의 요인으로 추정하고, 해석하였다는 점은 연구의 한계이다. 물론 AHP항목 구성 시에 전문가의 검토과정을 거치기는 하였으나, 추후 연구 수행 시에는 항목 구성에 있어 사전 검토의 강화가 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 해당 연구는 전주·완주의 사례에 대한 전문가 조사를 기반으로 이루어졌기에 기술된 결과 및 결론이 전주와 완주사례에 한정된다. 두 번째 시사점으로 언급하였었던 지방의회의원과 지방자치단체장의 무너진 권력관계는 서울과 경기권의 사례로 연구를 진행하였다면 결과가 달라졌을 가능성도 배제할 수 없다. 본 연구의 결과가 제시할 수 있는 함의는 여전히 제한적이나, 본 연구가 주민이 주인이 되고, 지방이 주도하는 진정한 ‘지방시대’의 지방행정체제 개편의 방향성을 제시하며, 30년 이상의 역사를 가진 지방자치의 역할을 재설계하는데 하나의 증거로써 활용될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강준만·전상민. (2019). '경로의존'의 탓에 갇힌 지역언론학 : '지방소멸'을 부추기는 3대 '구성의 오류'. 「한국언론학보」, 63(3): 7-32.
- 고길곤·하혜영. (2005). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용. 「한국정책학회보」, 17(1): 287-313.
- 김길수. (2014a). 전주·완주 통합을 둘러싼 쟁점에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 28(1): 403-428.
- 김길수. (2014b). 전주·완주통합과정에서 정책행위자의 활동에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 28(2): 131-148.
- 김남욱. (2021). 광역지방자치단체의 행정체제통합에 관한 법적과제. 「국가법연구」, 17(2): 99-136.
- 김대욱. (2023). 광역행정통합 정책사례연구. 「한국지방행정학보」, 20(1): 27-48.
- 김병섭·서순탁. (2008). 구조화이론을 통한 도심쇠퇴 분석. 「공간과 사회」, 30: 213-250.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-382.
- 김수돈. (2013). 전주완주 통합논의와 민심의 흐름. 「열린전북」, 161: 17-18.
- 김영우. (2014). 「지방행정체제개편의 문제점과 발전방안」. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김윤주·심준섭. (2007). 가중치 추출 기법의 비교: AHP, JA, Swing기법을 중심으로. 「국가정책연구」, 21(1): 5-34.
- 김정호. (2023). 행정구역 통합에 관한 주민의식조사연구: 안동시와 예천군을 사례로. 「한국지방자치연구」, 24(4): 144-159.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자 간 갈등분석: Giddens의 구조화 이론을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 149-171.
- 김현호. (2022). 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 「지방자치정책 Brief」, 152호.
- 김환철. (2018). 행정구역 개편을 통한 경기도의 발전전략-경기북도 설치를 중심으로. 「한국지방행정학보 (KLAR)」, 15(1): 125-145.
- 남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로. 「지방행정연구」, 26(2): 55-88.
- 노충호. (2011). 「지방행정체제 개편에 관한 연구: 행정구역을 중심으로」. 인하대학교대학원 박사학위 논문.
- 대통령직속 지방시대위원회. (2023). 「제1차 지방시대 종합계획」. 대통령직속 지방시대위원회.
- 대한민국정부. (2022). 「윤석열 정부 120대 국정과제」. 대한민국정부.

- 류영아. (2022). 지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안. 「지방세논집」, 9(2): 1-23.
- 박보식. (2005). 지방행정구역의 개편: 제주도를 중심으로. 「한국행정과정책연구」, 3(2): 71-91.
- 박성만. (2012). 지속가능한 발전을 위한 행정구역 개편 방안 - 경상북도 영덕군을 중심으로-. 「한국균형발전연구」, 3(2): 107-129.
- 박종관. (2023). 우리나라 행정구역 통합의 역사와 과제: 1995년 이후를 중심으로. 「한국행정사학지」, 57: 83-117.
- 박진우. (2017). 「행정구역 통합과정과 관료적 거버넌스」 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 박현·김석영·김세환·김형석. (2013). 「AHP 의사결정 특성 분석」. 공공투자관리센터.
- 신운창·김호식·손진아·안치순. (2010). 행정구역 개편의 이론적 논거와 현실적 대안 모색-강원남부권 시·군 통합을 중심으로. 「한국행정과 정책연구」, 8(1): 55-89.
- 신정규. (2023). 지방위기극복을 위한 행정구역개편과 지방재정의 개선 방안. 「법학연구」, 64(3): 35-60.
- 양고운·박형준. (2013). 지방정부 간 자율적 행정구역 통합의 성공요인 탐색: 퍼지집합 질적비교분석(fsQCA)의 적용: 퍼지집합 질적비교분석(fsQCA)의 적용. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 91-116.
- 원도연. (2020). 저성장기 지방행정체제 개편과 특례시·군의 정책연구. 「지역사회연구」, 1-30.
- 윤종진. (2022) 도(道) 「지방행정체제 진단과 개편방안에 대한 연구」. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 이단비·구민교. (2014). 전주·완주와 청주·청원의 행정구역통합 결정과정의 비교 분석. 「한국행정학보」, 48(3): 413-436.
- 이동기. (2011). 시선집중: 전주와 완주 통합 효과와 접근방법. 「지방행정」, 60(696): 44-45.
- 이만호. (2018). 「지방행정체제 개편의 문제점과 개선방안」. 창원대학교 석사학위논문.
- 이상호. (2016). 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석: 지역고용동향브리프」. 한국고용정보원.
- 이성인. (2021). 「증평균 행정구역의 개편에 관한 연구 - 1개읍의 분리를 중심으로」. 충북대학교 석사학위논문.
- 이성재. (2021). 「통근·통학으로 알아보는 전라북도 생활권 이야기」. 전북연구원 브리프.
- 이승중. (2003). 「지방자치론: 정치와 정책」. 박영사.
- 이정우·조승현·이광성·최창식. (2021). 행정구역 통합의 영향요인 비교연구 - 청주·청원과 전주·완주 통합추진과정을 중심으로-. 「한국자치행정학보」, 35(2): 67-93.
- 이정우·조승현. (2022). 청주시·청원군 행정구역 자율통합 성공요인 연구 - 구조와 성찰성을 중심으로 -. 「한국자치행정학보」, 36(3): 23-45.
- 이종찬·전명식·정형철. (2014). 계층적 의사결정론에서 일관성 지수에 대한 통계적 검정. 「응용통계연구」, 27(1): 103-114.
- 임승빈. (2015). 우리나라 지방자치제도의 연속과 단절: 갑오·광무개혁에서 일제강점기, 1949년 지방자치법제정. 「한국사회와 행정연구」, 26(3): 303-326.

- 전라북도. (2022). 「2020년 기준 전라북도 지역내총생산」. 전라북도 정책기획관 성과평가통계팀.
- 정문기·박성호. (2011). 서울시 행정체제 개편의 의사결정 구조 탐색: 서울시 공무원·전문위원의 주요 행위자 인식을 중심으로. 「한국행정연구」, 20(4): 149-171.
- 정정화. (2020). 과소군 지방행정체제 개편의 논거와 대안. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 145-169.
- 주상현. (2012). 지방행정체제 개편논의의 과정분석과 함의: 전주·완주 통합논의 사례를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(2): 255-286.
- 주상현. (2019). 도시재생사업 성공요인 중요도 분석과 정책적 함의 - 전문가와 지역주민 인식 비교를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 33(1): 285-308.
- 주상현. (2021). 지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안. 「한국자치행정학보」, 35(3): 295-320.
- 한국개발연구원. (2000). 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」. 한국개발연구원.
- 한상우. (2014). 지방자치단체 통합사례 분석 및 시사점: 청주, 청원 통합 사례. 「국가정책연구」, 28(4): 165-186.
- 홍준현·이상윤. (2003). 시·군 통합이 지역균형발전에 미치는 효과. 「국가정책연구」, 17(1): 255-274.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Lipman, V. D. (1949). *Local government areas, 1834-1945*.
- Saaty, T. L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Saaty, T. L. (1990). How to make a decision: The analytic hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 48(1): 9-26.
- Saaty, T. L. (1994). Highlights and critical points in the theory and application of the analytic hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 74(3): 426-447.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5): 416-424.

최 윤 희: 2024년 아주대학교에서 행정학 석사학위(논문명: 지방소멸 대응 관점에서의 지방행정체제 개편 저해요인 분석: 전주·완주 통합 실패 사례를 중심으로)를 취득했다. 연구 관심 분야는 지방행정, 에너지 정책, 인사행정 등이다(gkrrhf@ajou.ac.kr).

이 유 현: 2017년 파리1대학 팡테옹-소르본느에서 법학(science juridique)박사학위 취득 후, 아주대학교 행정학과/과학기술정책학과 부교수로 재직중이다. 연구 관심분야는 지방행정, 기후변화 및 에너지정책, 프랑스 및 유럽정책 등이다(youhyun@ajou.ac.kr).