

## 행정구역 통합 이후 지역정치적 쟁점들

이재원

경기개발연구원 책임연구원

---

### 1. 하향식 단순통합: 갈등의 원천봉쇄?

최근 행정구역 개편의 기본 성격은 한마디로 중앙차원에서 일사불란하게 추진하였던 하향식 접근이었다는 것이다. 따라서 달리 생각하면 지방이 주도하는 상향적 접근에서 얻을 수 있는 것들이 어찌면 잊혀졌을지도 모른다는 우려를 배제할 수 없다. 모든 정책이 나름의 정당성을 가지기 때문에 상반되는 의견들을 얼마만큼 객관적으로 겸허하게 수용할 수 있느냐 하는 태도와 그 과정이 중요하지만, 언뜻 언론에 비추어진 모습과 실제 이루어지고 있는 집행과정 속에서 긍정적인 평가를 도출하기 힘들었다. 구태여 종전과 같이 분리된 채 있어야겠다는 반대 의견들에 대해서는 마치 큰 잘못이라도 저지른 듯이 비판 일색이었다.

통합 이후 야기될 구조변화의 영향력에 대한 부정적 효과들은 아예 논의조차 되지 못한 듯하였다. 긍정적인 효과들만 있을 것이라고 기대하고 싶겠지만 아무도 이를 보장할 수 없다. 재구조화 정책이란 백지 위에 지도를 그리는 것이 아니다. 이미 형성된 거미줄 같은 네트워크를 뜯어 고쳐 새로운 모양새를 만드는 것인 만큼 국가경쟁력이라는 거시적 원칙을 강조하는 정책지향보다는 주민 삶의 모습들에 대한 ‘미세한’ 미시정치논리들이 반영되어야 하는 것이다. 또한 현실적으로 행정구역 통합이 실질적인 내용물들을 담보할 수 있기 위해서는 주민의 삶과 직결되는 상수도, 하수도, 도로

등과 같은 미시적인 공공 서비스의 공급구역(즉 각종 도시계획구역)이 통합되어야 하는데 여기에 대한 고민이 부족하였다. 그리고 실제로 통합의 실질적 내용물이 되어야 할 서비스 공급의 통합은 아직 진행되지 않고 있다. 결국 통합 이후의 상황을 그려내는 밑그림이 없었다는 것이 가장 큰 문제이다.

이 글에서는 도농통합된 복합시가 통합 이후 지난 2년 동안 겪고 있는 공간환경의 변화를 재원배분 측면에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 도시와 농촌으로 분리되었던 공간 자체가 다양하게 존재하였던 만큼 변화양상도 다양하게 등장하는 것은 당연할 것이다. 하지만 이상하게도 아직까지 재원배분을 둘러싼 공간의 쟁점들은 크게 부각되지 않는다. 이는 최근의 도농통합이 지역의 통합요인이 성숙한 가운데 상향적으로 이루어진 것이 아니라 중앙정부가 주도한 하향식 접근을 취하는 가운데, 지역간에 야기될 수 있는 갈등 특히 재원배분을 둘러싼 갈등을 최소화하기 위해 종전의 지방운용 기조를 유지하면서 일차적으로 단순통합을 시도하였기 때문이다. 다만 지역의 재원을 공공부문의 예산 측면에만 국한하지 않고 지역정치적 시각에서 정치적 재원과 행정부문의 공공관리적 재원으로 확대해 보면 통합 이전에 일부에서 제기되었던 몇 가지 중요한 쟁점들이 등장하고는 있다.

## 2. 공간환경 속에는 다양한 경계가 있다

공간 속에서 인간 삶의 활동들은 일정한 지리적 경계 안에서 이루어지고 있다. 이 경계들은 상대적으로 한정된 영역 안에서 복합적으로 존재하고 있는 부문별로 다양하게 구분된다. 대표적인 경계들로는 일상생활 권역, 경제활동 권역, 문화·이데올로기 권역, 공공관리 권역, 지역정치 권역 등을 들 수 있는데, 앞의 세 가지는 민간영역에 속하며 나머지 두 가지는 공공영역 혹은 제도화 영역에 속하는 것이다.

지리적 경계 혹은 인간활동의 ‘지역적 범위’는 지역구성원들이 창출하는 각종 활동의 기본적인 근거이며 지역사회의 모습을 담아내는 지리적 틀이

다. 이는 일차적으로는 물리적 측면에서 주어진 지리적 공간을 의미한다. 그런데 추상 수준을 한 단계 높이면 동일한 지리적 구역내에 살고 있더라도 각자가 준거로 삼는 공간적 범주는 다양하다는 사실을 발견할 수 있다. 한쪽 극단에서는 범지구적 규모에서 자신의 위치를 파악할 것이고 다른 한편의 극단에서는 일상생활이 이루어지는 가장 작은 단위의 주거공간에서만 자신을 확인할 것이다.

한편 최근 과학기술혁명에 따른 교통통신의 발달이 ‘시공간 압착’으로 이어지면서 사회구조와 인간행태를 과거와는 질적으로 차별적인 방향으로 영향을 미치고 있어 단순히 물리적인 측면에서 지리적 규모에 초점을 맞추는 고전적인 의미의 ‘지역’에 대한 이해를 복잡하게 만들고 있다. 어떤 측면에서는 경험적 현상물로서 물리적인 공간으로서의 지역이 가지는 의미가 더이상 유효하지 않을 수도 있다. 오히려 인간의 사고와 행태에 초점을 맞춘다면 추상화된 공간단위가 보다 현실적인 의미를 가질지도 모른다. 따라서 지역사회의 공간적 모습을 확인할 수 있는 ‘지리적 범위’에 대한 인식은 단순한 법적·행정적인 관할구역의 범주를 넘어서야 할 필요성이 강하게 제기된다. 이러한 가운데 공공부문의 관리적 구역은 주민 일상생활의 지리적 공간과 구분되며 사회가 복잡해질수록 그 괴리가 더욱 커지는 현상들이 목격되고 있다.

지역사회의 지리적 규모를 성질별로 구분하면 다음의 다섯 가지로 유형화할 수 있을 것이다. 첫째, 지역주민의 일상생활활동을 기준으로 하는 실질지역으로서 정주권 혹은 생활권이라는 지리적 규모를 확인할 수 있을 것이다. 생활권은 시간의 범주에 따라서 여러 가지로 존재하여 일일생활권, 주간생활권, 월간생활권 그리고 연간생활권 등으로 구분될 수 있을 것이다.

둘째, 주민들이 스스로의 소득을 창출하는 경제활동 권역이 있다. 이는 최근 들어 직장과 주거의 입지지점을 사이에 두고 공간적 이동범위 혹은 거리의 멀고 가까움이 지역경쟁력의 주요 요소 중 하나로 부각되면서 점차 공간적 의미의 중요성이 부각되고 있는 권역이다.

셋째, 공공부문 활동들의 각종 지리적 범위의 전제가 되는 지방(도시) 공공 서비스의 공급 및 공공활동의 관리·통제적 구역으로서 행정구역, 도시

계획, 개발제한구역 등의 규모가 있다. 이는 공공서비스 공급의 광역화를 위한 광역행정, 최적 서비스 공급구역획정, 지역공간에 대한 사회적 지리 규제라는 측면에서 의의를 갖는다.

넷째, 정치적 구역이 있다. 이는 지역주민들이 자신들의 정치적 입장을 공식적인 정치과정에 표출할 때 준거로 작용하는 지리적 규모인데 특히 지방자치가 본격적으로 실시되면서 자치의 단위로써 지방의 공공부문의 관점에서 지역통치 권역 그리고 주민들의 관점에서는 제도화된 공공부문에 대해 스스로의 의사 혹은 이해관계를 직접 투입할 수 있는 민주적 참여정치의 공간적 범주라는 점에서 정치적 공간의 의미가 새롭게 부각되고 있다.

다섯째, 문화·이데올로기의 지리적 범위를 생각할 수 있다. 이는 물리적·지리적으로는 국지적인 지역단위에 입지해 있어도 스스로의 의식·혹은 이데올로기를 위치짓는 준거적 규모를 의미한다. 범지구적 현상과 지방적 현상이 동시에 교차하는 현대지역사회의 공간적 특징은 곧 개별 주민들의 문화·이데올로기적 범위를 통해서 가장 잘 확인될 수 있다. 동일한 국지적 공간단위에 입지해 있더라도 의식적으로는 서울이나 인천 등과 같은 대도시의 생활양식에 관심영역을 위치짓는 경우도 있으며 다른 한편으로 전통적인 마을단위라는 일상생활 권역 속에서 스스로의 의식을 규정할 수도 있다.

그런데 우리나라의 경우 대도시 권역을 제외하면 (물론 최근 사회경제적 변화에 따라 권역들간 괴리현상이 목격되고는 있지만) 이러한 다양한 권역들이 행정구역을 중심으로 단일화 혹은 획일화되는 경향이 있다. 따라서 최근의 도농통합식 행정구역 개편은 이들 권역들의 재구조화를 의미하는 것이며 공간 속에 개인의 삶 역시 재편되도록 강요받게 되는 것이다. 하지만 도농복합시의 등장은 분권화되어 서로간에 유기적인 네트워크로 연결되는 최근의 이른바 공간환경의 재구조화 경향과는 반대방향의 정책이 추진된 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 여기에 따른 통합의 비용 역시 만만치 않을 것으로 전망된다. 민간영역의 권역들은 개별적으로 기능하는 것인 만큼 도농통합의 영향력은 상대적으로 적을 것으로 판단되지만 공공영역의

통합은 지역의 통치구역과 공공 서비스 구역의 재편이라는 측면에서 통합의 영향들이 보다 직접적으로 그리고 가시적으로 등장할 가능성이 많다.

우선은 행정구역은 지역의 정치권역인 만큼 이질적인 정치공간들이 통합될 경우 통합된 행정구역에서 다시 제도화되는 정치부문들이 광활한 복합시를 통치할 수 있을지 여부가 의문으로 제기된다. 이는 자칫 공간정치의 탈정치화를 초래하여 점점 더 국지적인 공간정치의 활성화 방향이 아닌 물리적인 지역관리의 효율화 방향으로 지역정치를 재강화시킬지도 모른다.

다른 한편으로, 지방 공공 서비스 구역을 보다 광역적으로 통합할 경우 행정관리의 효율성은 분명할 것이다. 하지만 이는 지방 공공 서비스의 유형이 매우 다양하다는 사실을 감안하면 행정구역이 광역화되면서 확보할 수 있는 공공관리의 효율성이란 제한적일 것이다. 지역계획, 쓰레기 매립장, 공공회관, 상하수도, 하천관리 등과 같이 지리적 파급효과가 기존의 행정구역단위를 넘어 펼쳐지는 광역 서비스들에 대해서는 행정구역의 통합으로 인해 규모의 경제나 외부 효과의 내부화를 통한 경제적 효율성이 분명할 것이다. 하지만 근린공원, 주민복지, 치안 등과 같이 국지적인 주민선호가 중요한 지방 공공 서비스들의 경우는 행정구역이 넓어질수록 점점 더 비효율적으로 공급되어 지역에 따라서는 과다공급과 과소공급의 쟁점들이 부각될 여지가 많은 것들이다.

### 3. 행정구역을 개편해도 갈등은 없다?

놀랍게도 그렇게 많은 도시정부와 농촌정부가 통합(41개 시와 39개 군의 통합)하였어도 아직까지는 쟁점으로 부각될 만한 갈등사례들이 발견되지는 않고 있다. 도농통합과정에서 지역간 침해한 갈등이 노출된 경우에도 일단 통합한 이후에는 별다른 쟁점을 제기하지 않으며 신속하게 환경변화에 적응하는 경우가 대부분이다. 이러한 이유는 그동안 행정구역이라는 공간환경의 의미가 우리나라에서는 단순한 소극적인 공공관리구역에 그치고 있었으며 통합으로 인해 가장 크게 영향을 받을 것으로 예상되었던 지역정

치 부문 역시 과거 지역 단위별로 미미하였다는 점에서 찾을 수 있을 것이다.

즉 통합 이전에 지방의회가 구성되면서 (완전한 형태는 아니었어도) 지방자치가 실시되었다고는 하여도 아직은 지역의 정치적 세력으로 성장하지 못하였다. 또한 주민생활영역에서도 지방정부가 제공하는 공공 서비스의 절대량이 적었기 때문에 통합 이후의 변화들이 주민들의 일상생활영역에서 피부에 와닿을 정도로 크지는 않았다. 민선단체장 출범 이후부터 본격적인 자치정부가 활동하고 지역정치도 어느 정도 활성화되고는 있지만 이는 이미 지방의 통치영역을 도농복합식으로 변경시킨 이후이므로 주어진 물리적 토대 속에서 새롭게 지역정치가 생성되고 있는 상황이었기 때문에 통합 전후의 비교는 불가능한 상태이다.

다른 한편으로 통합에 따른 갈등이 표면화되지 않는 또 다른 이유 중 하나는 최근의 도농통합은 관련 공간의 유기적 통합이라기보다는 기존의 물리적 형태를 그대로 유지한 채 모양만 확대한 단순통합이었으며 이에 따라 각종 자원배분 메커니즘도 과거의 예를 그대로 준용하고 있기 때문일 것이다. 따라서 종래 행정구역이 서비스 ‘관리’구역의 성격에 그치고 있었다는 점을 감안하면 공공 서비스 공급체제에서 변화가 없는 한 단순 지리적 통합의 도농통합에 따른 자원배분상의 갈등은 발생할 여지가 없다. 종래 주민들은 지방정부에 대해 주인으로서 재원을 요구하였던 당당한 입장이라기보다는 공공부문이 지역주민들에 대한 시혜의 베푼다는 하향식 지역관리의 성격이 강하였기 때문에 풀뿌리로서 주민들의 통합에 따른 요구가 폭증하지는 않는다. 결국 통합 이후 주민들의 입장에서는 손해볼 것도 없고 득볼 것도 없는 상황이기 때문에 (상당수는) 영문도 모른 채 통합을 찬성하였던 주민들이 도농통합이 가지는 실질적인 의미와 기대효과는 크지 않았다.

단순통합을 뒷받침하는 법적 근거로 ‘도농복합형태의 시(市)설치에 따른 행정특례에 관한 법률’이 제정되어 있는데 여기서 핵심은 ‘불이익 배제의 원칙’이다. 즉 시와 군이 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우(시 또는 군 지역을 분할·통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우를 포함)에는 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행

정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 안 된다는 것이다. 공무원에 대해서도 종래 시군 소속 공무원들이 (인사상으로) 동일하게 대우받도록 규정되었다.

이에 따라 통합 이후의 정치·행정·재정 측면에서 총량적인 공공재원에 변화가 없다. 종래 시와 군의 재원들이 단순 합산되었기 때문이다. 이는 예산편성과 관련된 규정에서 확인된다. 즉 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우 도농복합형태의 시의 최초 예산은 종전의 시와 군이 각각 편성·의결하여 성립한 예산(시 또는 군 지역이 분할하여 통합되는 경우에는 새로 설치되는 도농복합형태의 시에 편입되는 시 또는 군 지역의 해당예산을 의미)을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다고 규정되어 있다.

또한 중앙으로부터 지원되는 재원의 규모도 당분간 변화가 없을 전망이다. 이는 지방교부세 산정에 관한 특례에서 확인된다. 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우 지방교부세법에 의하여 당해 도농복합형태의 시에 교부하는 지방교부세는 당해 도농복합형태의 시가 설치된 후 최초로 개시하는 회계년도부터 5년간 당해 시의 동(洞) 지역과 읍·면(邑·面)지역을 각각 분리하여 산정하도록 규정되어 있다.

한편 복합시 설치에 따라 이익 보는 것은 도농복합형태의 시에 대한 특별지원 조치일 것이다. 우선 중앙 행정기관의 장(長) 및 도지시는 대통령이 정하는 바에 따라 도농복합형태의 시에 대해서는 그 관할구역안의 도시지역과 농어촌지역의 균형개발 또는 낙후지역의 효율적인 개발을 위해 따로 개발계획을 수립하거나 보조금의 지급, 지방교부세의 배분, 재정투·융자 등의 재정상의 특별한 지원을 할 수 있다. 둘째, 중앙 행정기관의 장은 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 개발촉진지구, 오지개발촉진법에 의한 개발지구 및 도서개발촉진법에 의한 지정도서 등 특정지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 도농복합형태의 시 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령이 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다. 그리고 셋째, 중앙 행정기관의 장 및 도지시는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우에는 도농복합형태의 시를 대통령이 정하는

바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

그런데 이러한 규정에 근거하여 도농복합시에 대한 특례지원들이 있었던 것은 사실이지만 이 지원들의 대부분은 언젠가는 이루어질 것으로 계획되었던 기존의 지역개발수요들을 충족시키는 시기를 앞당기는 것이고 실제 그 사업들이 도농통합의 실제 효과라고 인정하기에는 미약하다는 것이 현지의 입장이다.<sup>1)</sup>

도농복합적인 광역계획의 측면에서 통합의 이익이 있다는 주장들이 제기되고 있지만 이 이익들이 과연 통합에 따른 직접적인 이익인지에 대해서는 의문이 던져진다. 기존에 도시와 농촌이 행정구역상으로 분리되었기 때문에 각종 도시계획에서 시공간 유기적인 연계가 이루어지지 않아 효과적인 지역개발이 추진되기 힘들었는데 통합으로 인해 정주권 단위의 광역권 개발이 단일 주체에 의해 일시불란하게 추진될 수 있다는 것이다.

그런데 토지이용계획과 관련된 시공간 개발의 연계가 필요하였던 공간은 중심도시의 세력이 미치는 주변공간들이었고 이들 지역은 자연스럽게 시간이 흐르면서 중심도시의 세력팽창과 더불어 점차 개발되는 공간들이다. 따라서 예상되는 이익배분을 둘러싸고 (특히 도시계획부문에서) 갈등이 표출되고는 있지만, 이는 언제 개발이 되는가라는 시간적인 문제에 불과한 것이고 또한 누구의 땅이 개발되어 개발 이익이 누구에게로 귀속되는가 하는 문제이지 지역전체의 성격과 자원배분구도를 변화시킬 정도의 효과는 아니다. 결국 현재 도농복합시의 토지이용계획을 둘러싸고 지역정치세력들간의 갈등이 표면화되고는 있지만 이는 대개 개발 이익의 배분을 둘러싼 하급정치에 불과한 것이며 농촌개발과 도시개발이라는 갈등구조는 아니다.

한편 복합시의 균형개발 차원에서 각종 계획들이 쏟아져 나오고 있지만 여기에 대해서도 재해석이 필요하다. 우선 현재 추진되고 있는 각종 계획들은 이미 종래에 추진하고 있던 것인 만큼 새로운 것은 아니다. 또한 광역계획에 따른 낙후지역의 개발 차원에서 추진되는 것은 대개 공단개발,

1) 즉 평택시의 경우 통합 이후 주민의 통합정신에 입각하여 특별히 중앙에서 지원한 재원은 25억 원인데 이 중 올해 15억 원을 교부받아 근로자복지회관 신축, 진위천 강변도로개설, 서정천 개수사업에 투자하였는데 이들 사업은 통합 이후 새로 제기된 것이 아니라 종래부터 주민숙원 사업으로 예정되어 있던 내용들이다.



택지개발 등과 같이 대규모 물리적 도시계획의 일환으로 추진되는 것이다. 이는 물리적 단위로서 지역 자체의 개발을 의미하는 것이며 해당 지역의 주민들을 위한 개발은 아니다. 오히려 광역개발계획의 해당 지역사회의 해체를 의미할 수도 있을 것이다. 또한 개발대상지 역시 중심도시 인근지역인데 물론 개발제한 규정이 완화되어 해당지역의 토지를 소유하고 있는 주민들의 이익은 상당하지만 전체적으로 보면 이는 개인적인 차원의 문제이며 지역의 구조적 측면에서의 장기적인 이익이라고 볼 수는 없을 것이다.

#### 4. 그래도 갈등은 있다—지역정치의 재구조화와 지역의 양극화

도농통합 이후 공공예산의 배분을 둘러싼 갈등은 가시화되지 않고 있다. 특히 농촌지역의 군 자치단체의 경우 주민들의 일상생활을 위한 공공서비스가 극히 미약하였으며 어떤 의미에서는 군 전체적인 종합구조가 아니라 읍면을 중심으로한 마을단위의 (일종의) 자치생활 권역을 형성하였기 때문에 의미 있을 정도의 제도화된 공공영역이 성숙되어 있지는 않았다. 또한 기존의 공공재원과 행정인력의 배분구조는 통합 이후에도 그대로 지속되도록 규정되어 있으므로 당장의 변화들은 없다.

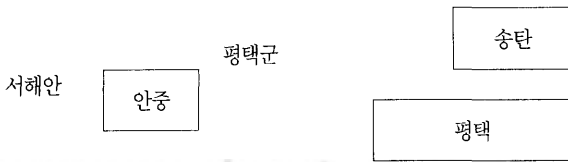
그런데 행정구역의 통합으로 인한 변화들은 지역정치의 영역에서 일부 나타나고 있다는 사실을 놓쳐서는 안 될 것이다. 이는 통합복합시의 공간적인 특징에 따라 달리 나타나는데 미금시와 남양주군의 경우처럼 주변 농촌지역이 중심도시를 포괄하고 있으며 중심도시가 이미 정주권 단위의 실질적인 생활권역을 형성하고 있을 때는 통합으로 인한 쟁점들은 부각되지 않는다. 하지만 구미시·선산읍이나 평택시·송탄시·평택군과 같이 이질적인 공간단위가 인위적으로 통합된 경우에는 통합 이전부터 제기되고 있었던 공간환경의 쟁점들이 여전히 해결되지 않은 채 남아 있다.

1) 통합평택시의 쟁점: 지역의 주도권을 둘러싼 갈등

통합평택시는 종전에 송탄시와 평택시라는 두 개의 중심도시가 있고 이들 도시를 평택군이 포괄하고 있었다. 통합 이전 평택군의 경제활동 중심은 서해안에 인접되어 있는 안중면이었으며, 송탄시와 평택시는 1번 국도를 따라 상하로 위치하고 있고 이 두 도시간 거리는 1번 국도를 따라 승용차 기준으로 20분 내외이다. 송탄시는 미군부대를 중심으로 새롭게 개발되는 도시로 형성되었는데 1981년 평택군 송탄읍이 시로 승격되면서 인근 평택군 지역과 연계를 맺고 독립적인 도시로 발전하는 과정이었다. 평택시는 1986년 평택군 평택읍이 평택시로 분리되었다. 그리고 전통적으로 농업지역이었던 평택군은 서해안 시대를 맞아 평택 항만개발과 더불어 새로운 공업지역으로 부상되고 있었으며 군청 소재지는 평택시에 위치하고 있었지만 실질적인 군의 중심은 아산만에 인접해 있는 안중면이었다. 따라서 장래 안중면을 중심으로하는 지역개발이 예견되고 있던 지역이다.

즉 서해안 시대를 맞이하면서 평택항을 중심으로한 평택군 지역의 개발 잠재력은 상당하였다. 인천항의 1.5배 규모의 평택항이 건설될 예정이고 208만 평의 국가공단이 조성되어 여기에 유입되는 기업과 인구를 수용하기 위해 166만 3천여 평의 지방공단 7개 지구가 조성중이거나 착수준비를 완료된 상태이다. 또한 53만 5천여 평의 택지를 조성하여 아파트 등 중·소형 분양주택을 건설하고 있으며, 평택항과 공단배후도시로 청북면에 15만 평을 수용하는 신도시 건설이 추진되고 있다. 특히 동서간 고속도로, 고속철도 경기남부역 유치, 국가공단내 대기업 허용, 평택항만 물류단지 조성 및 컨테이너 기지조성 등 대단위 사업들이 구상되기도 하였다.

<그림 1> 통합 이전 평택지역의 공간구조



그런데 이렇게 분리되어 있었으면서도 이들 지역에서는 분리에 따른 큰 쟁점은 없던 것으로 확인되었다. 이들 지역은 도농분리 때문에 비효율적이라고 흔히 지적되던 별다른 쟁점도 없이 중앙의 지시에 따라 통합이 추진되었던 지역이다. 특히 한동안 전국적으로 지역주의의 쟁점이라고 지적되었던 쓰레기 매립장의 경우도 김포 수도권 매립장을 이용하고 있기 때문에 혐오시설입지에 따른 지역간 갈등은 원래부터 없었다. 통합의 쟁점은 없는 대신 개별 공간으로 발전하려는 움직임들이 있었지만 미처 실현되기도 전에 통합되어 하나의 행정관할 구역이 되었던 것이다. 다른 한편으로 행정 구역 분리에 따라 예상되는 광역문제는 80년대 개별 자치단체로 분리되면서 광역행정체계를 통한 협의·계약이 원만히 이루어져 쟁점으로 부각될 정도의 문제는 없었다고 한다.

행정구역 개편의 필요성이 크지 않았던 세 지역이었던 만큼 통합을 추진하는 과정에서 갈등은 상당하였다. 처음 도농통합안은 기존의 세 지방자치단체를 각각의 인접 읍면을 묶어 송탄시와 평택시의 두 개로 개편하는 것이었는데 주민투표 결과 송탄시와 평택군의 반대로 부결되면서 이들 지역은 통합되지 않고 종전과 마찬가지로 분리·유지되는 듯하였다. 이후 재차 통합이 추진되면서 세 개 지역을 평택시 하나로 통합하는 안이 제기되었다. 여전히 평택군 안중면을 중심으로한 통합에 대한 반대운동이 일어났으며 특히 송탄시에서의 반대가 심하였다. 하지만 주민투표의 결과 송탄시에서 50%를 근소하게 넘는 찬성표가 확보되었는데 지방의회에서는 통합안이 부결되었어도 구속력이 없었던 만큼 주민투표 결과에 따라 세 개 지역이 단일 복합시로 통합되었다.

(통합)평택시에서는 현재 통합과정부터 정치적 갈등이 상당하였던 만큼이나 통합 이후에도 쟁점들이 여전히 남아 있다. 통합으로 인해 광역적인 지역계획들이 일사불란하게 추진될 수 있다는 점에서는 통합의 이익이 부각되고 있지만 내용상으로는 통합에 따라 '새로운' 지역개발수요가 만들어진 것은 아니었다. 종래에도 구상되고 있던 계획들이 시기적이나 의사결정 단계적으로 종전보다는 원활하게 진행되고 있다는 점에서 이익일 뿐이다. 통합시의 도시계획을 둘러싼 갈등은 보다 첨예하게 등장하고 있는데 이는

지역성을 지키려는 정치세력들간의 갈등이라기보다는 개발 이익을 보다 더 확보하려는 부동산 자본들의 이해관계에 불과한 것이며 전체 지역구도를 변화시킬 정도로 큰 것은 아니다.

보다 큰 쟁점은 통합평택시의 정치적 주도권 싸움에 있었다. 특히 평택과 송탄지역의 지방정치갈등이 가시적으로 표출되고 있다. 통합으로 인한 지역경제적 측면에서 송탄지역이 (시청 소재지가 평택에 입지하였기 때문에 약간은 있어도) 크게 손해본 것은 없다고 한다. 오히려 (평택군) 안중면의 지역경제력이 위축되어 통합의 손실이 발생하고 있지만 통합 이후 평택군 지역에서 정치적 갈등은 크지 않은 편이다.<sup>2)</sup> 송탄지역은 독립적인 도시로서 발전하는 가운데 지역의 정체성이 상대적으로 강하게 발전하고 있던 지역이었던 만큼 통합으로 인해 평택시로 지역정치의 주도권이 재편되는 현상에 대해 반발하고 있는 것이다. 더구나 송탄과 평택은 통합 이전부터 지역간 경쟁이 치열하였던 것으로 알려져 있다.

따라서 통합 이후 송탄지역에 (경제적이건 상징적이건) 조금이라도 손해가 예상되는 정책들은 추진되지 못하고 있다. 시정부 차원에서의 각종 행사도 세 지역에 골고루 나누어져 개최되어야 하며 종래 송탄지역에 근무하던 지방공무원 수도 줄이지 못하였다. 시청이 없어지는 대신 송탄출장소를 설치하여 의사결정기능을 제외한 여타의 집행기능에서는 종래와 달라진 것이 없게 했을 뿐 아니라 통합평택시 산하 부서의 일부를 송탄출장소에 위치시키고 평택시의회도 과거 송탄시청 자리에 입지하게 되었다. 현재 가장 쟁점 중 하나는 통합평택시가 새로운 도시발전을 구상하기 위해 필요한 행정조직을 확충하기 위해 기존의 공공인력들을 재배치하는 문제이다. 내무부 방침에 따라 지방공무원의 총정원은 정해져 있는 가운데, 새로운 행정 수요에 맞게 평택시에 있는 시분청 산하에 조직을 신설하고 인력을 배치하기 위해서는 송탄출장소 인력들을 평택시로 흡수·재배치해야 하는데 이러한 구상이 발표되면 송탄지역에서는 즉각적인 반발이 예상되어 시정부의

2) 평택시가 평택군에서 분리된 지 10년 정도밖에 지나지 않아 평택군과 평택시 사이의 동질성이 상대적으로 강하였고, 평택 군청과 평택 시청이 (기존)평택시에 입지하고 있어 행정중심지를 공동으로 이용하고 있었고 평소 서로간의 업무협조가 원활하였기 때문이기도 하다.

조직을 개편하지 못할 정도이다.

통합 이후 지역정치에서 갈등은 비단 공공영역에서만 있는 것은 아니다. 행정구역이 통합되면서 지역내 각종 민간단체들 역시 통합의 대상이 되었다. 예를 들면 새마을협회, 부녀회협회, 자연보호협회, 재향군인협회, 숙박업협회 등과 같은 각종 지역단체들이 통합되면서 어느 지역에서 주도권을 잡을 것인지에 대한 관심도 증대되었다. 평택시의 경우 각종 협회장을 선출하는 문제에 대해서는 지역별로 균등배분하여 일단 정치적 갈등은 무마하였다. 하지만 이들 단체의 유기적인 통합은 아직 이루어지고 있지 않다. 어떤 경우에는 협회장은 상징에 그치고 실제 활동은 각 지부장을 중심으로 이루어지고 있는가 하면 통합적으로 행사를 추진하여도 도시중심의 행사가 주축이 되면서 농촌지역의 참여가 배제 혹은 거부되는 경우도 발생하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 갈등 속에서 (특히 송탄지역을 중심으로) 과거와 같이 분리되려는 움직임도 발견되고 있다. 하지만 중앙 차원에서 강력히 추진되었던 만큼 지역의 자발적인 힘만으로는 불가능할 것이다.

그런데 이와 같이 지역정치적으로는 갈등이 표면화되고 있어도 실제 지역주민들간에서는 갈등이라고 표현할 정도의 지역쟁점은 없다는 점도 통합평택시의 특이한 사항이다. 이는 제도화된 지역정치와 실제 지역정치의 주체가 되는 주민들 사이가 그다지 밀착되어 있지 않다는 점을 의미하기도 한다. 오히려 송탄시가 미군부대를 상징하였던 만큼 지역에 대한 상징적 불이익이 있었다고 생각하였던 젊은 층에서는 평택시로 통합된 것이 잘된 일이라고까지 생각하는 경우도 있고, 통합 이후 재원배분에서의 변화가 사실상 가시화되지 않고 있다는 점에서 종래와 마찬가지로 행정구역 자체가 주민 개인들의 삶에 영향을 미치는 정도는 여전히 미미하다.

3) 예를 들면, 통합평택시가 출범하면서 지역간 통합을 위해 상징적으로 추진하였고 주장하고 있는 정책들을 보면 한마음체육대회, 시민열린음악회, 시민오케스트라창단 운영, 시민합창단 및 어머니 합창단 운영, 국제미술축제, 덕동예술제 및 단오민속축제, 문화의 거리 운영 등이 있다. 그런데 이와 같이 다양한 주민참여 프로그램을 추진하여 시민일체감을 조성하고 자긍심을 고취하고자 노력하였지만 이들 정책들은 대부분 도시민들을 전제로한 것이며 농촌지역 주민들의 참여 유도나 농촌지역의 고유성을 고양하는 데는 아직 미흡한 것이었다는 현지 지적도 있다.

2) 통합구미시의 쟁점: 도농간 구조적 양극화 경향에 따른 갈등

앞에서 살펴본 통합평택시와 같이 비교적 지리적으로 개별 지역들의 이질성이 약한 경우는 통합으로 인한 지역간 쟁점이 (비록 제기되고는 있어도) 크게 문제되는 것은 아니며 오히려 운영하기에 따라서는 통합의 시너지 효과가 부정적인 효과를 상쇄할 수도 있을 것이다. 그런데 통합구미시와 같이 농촌지역과 공업도시라는 완전히 이질적인 지역이 통합된 경우에는 지역양극화가 고착될 우려가 다분히 제기되고 있다.

조선 말기 선산도호부가 선산군으로 개칭된 이후 선산군 구미읍이었던 구미가 1978년 선산군으로부터 분리된 지 17년 만에 전국적인 도농통합정책에 따라 행정구역 개편을 통해 다시 통합되었다. 통합구미시는 전자·섬유 중심의 공업도시로 성장해 온 신흥도시인 구미와 농촌개발을 위해 정부의 각종 시책에도 불구하고 취약해진 정주 및 산업기반으로 인해 인구감소와 낙후성을 면치 못했던 선산이 하나의 행정구역으로 통합된 것이다.

그런데 통합 이후 이 지역은 역내 불균형 양상이 보다 극명하게 확인되고 있어 도농복합형 도시가 해결해야 할 가장 큰 당면과제로 부각되고 있다. 우선 구미는 그동안 내륙형 공업도시로 성장했지만 선산은 전형적인 농촌지역을 탈피하지 못하고 있던 상태에서 두 지역이 통합된 결과 구미와 선산 두 권역간에 각종 기반시설과 공공 서비스의 수혜 등에서 상당 정도의 격차가 목격되고 있다.

<그림 2> 통합 이전 구미선산지역의 공간구조

선산 (북부지역: 옥성·도개·선산·무을)	
선산 (구미배후지역: 고아·해평·산동·장천)	
구미중심도시	

또한 산업구조의 측면에서도 통합구미시는 전형적인 공업지역과 농업지역의 통합이라는 점에서 통합평택시와 대조가 되는데, 구미지역과 선산지역간에는 지역경제 활동규모 및 산업구조에 있어 현격한 격차가 노정되고

있다. 구미의 광공업활동은 국가공단으로 조성된 구미 1·2·3공간을 중심으로 이루어져 있고 선산지역은 고아, 해평, 산동의 3개 농공단지를 중심으로 상공업 활동이 이루어져 있었다. 하지만 그동안 선산지역은 구미공업단지의 인접지역임에도 불구하고 산업활동에서 유기적인 연계가 기대만큼 이루어지지 않았던 곳이다. 즉 두 개의 행정구역으로 분리되어 있던 지난 17년 동안 구미와 선산은 동일한 생활권을 유지하면서도 문화적 통합성의 상실, 도농간 개발격차 심화 등으로 인해 도시와 농촌, 개발지역과 저개발지역, 제조업과 농업 등이 병존하는 이중구조를 형성하고 있었다.

통합 이후 통합구미지역의 정주권역은 지형상 낙동강이 남북으로 관통하고 있기 때문에 우선 동서로 양분되어 있을 뿐 아니라 구미라는 중심지역의 직접 영향권역에 있는 남부 4개면(고아, 해평, 산동, 장천)과 (종래 군청이 소재 하였던) 선산읍을 중심으로하는 북부 4개면(선산, 무을, 옥성, 도개)으로 분할되어 있다. 이와 같은 공간체계의 특징으로 인해 다음과 같이 세 가지 정도의 지역개발의 쟁점이 등장하고 있다.

첫째, 구미선산지역의 정주공간체계는 수직공간체계를 형성하고 있다. 최하단에 구미 중심이 있고 중부에 선산읍이 부심거점기능을 수행하고 있으며 정주공간 전체에 걸쳐 개별 면과 면들을 연결하는 수평축 혹은 환상형 축들이 형성되어 있지는 않다. 이는 기존 선산군지역을 관통하는 주요 간선도로인 국도와 지방도의 분포에서 명확히 확인된다.

둘째, 불가피한 지리적 요인으로 낙동강이 통합구미시 전역을 동서로 양분하는 가운데 동서를 연결하는 교량으로 현재 구미지역 구미대교와 선산지역 일선교뿐으로 전체 정주체계가 동서로 분할된 구조를 형성하고 있다. 따라서 동서를 연결하는 교량이 현 상태를 유지할 경우 수직으로 연결되는 발전경향 속에서도 동서간의 이질적인 지역상황을 창출하여 지역의 통합에 부정적 영향을 미칠 가능성을 배제하기 힘든 구조가 만들어지고 있다.

셋째, 위의 두 특성에 따른 사회공간적 발전의 결과 최근 통합구미시는 수직으로 분화되는 3개의 공간으로 구분되고 있는데 구미 중심지역과 배후지역 그리고 북부의 침체지역 등이다. 이러한 가장 큰 원인은 수직적인 정주체계에 기인한 것인데 현재와 같은 공간구조를 전제로 할 때 구미시의

발전은 중심도시의 영향력을 어느 정도까지 수직적으로 거슬러 올라갈 수 있는가, 북부권 부심으로선 선산읍이 구미의 영향력을 얼마만큼 수용, 증폭되어 북부권역에까지 확산될 수 있는가, 그리고 구미중심도시가 과연 통합 구미시 전역으로부터 집중되는 제반 사회경제적 활동들을 적절히 흡수할 수 있을 정도로 기반시설이 확보될 수 있는가 등에 달려 있다.

그런데 통합 이후 목격되는 일단의 현상들이 가지는 공간적 성격을 보면 구미 중심권의 경제적 영향력이 과연 북부지역까지 확산될 수 있는가 하는 점에서 의문이 제기되고 있다. 우선 고아면은 이미 선산과 구미 중심으로 연결하는 가운데 구미의 배후지역으로 통합되어 있으며 산동면 방향으로 구미 제4공단이 조성될 예정이기 때문에 해평, 산동, 장천지역은 4공단 배후지역으로 발전될 수 있을 것이다.

문제는 선산이 구미 중심과 적절한 공간적 역할분담구조를 형성하는 가운데 유기적으로 연계되어 발전의 열매를 무을, 도개, 옥산방면으로 펼칠 수 있는가에 대한 우려가 현실로 나타나는 단초들이 발견되고 있다는 데 있다. 즉 통합 이후 북부권역의 거점지역으로 기능하도록 기대되는 선산지역의 경제능력과 행정능력이 최근 급속히 빠른 속도로 구미 중심으로 흡수되어 이 지역이 점점 침체되고 있기 때문이다. 이 결과 구미 중심에서 발생하는 각종 공간환경적 혜택은 배후지역인 4개면에 국한되어 발전될 뿐 더이상 수직으로 뻗어나지 못한 채 북부지역은 배후지역들에 가려진 침체 지역으로 통합 이후 더욱 나쁜 상황으로 전개될 것이 우려되고 있다.

이는 기본적으로 구미 중심 이외 지역에 (농업 이외에) 자생적인 경제력이 잠재되어 있지 못할 뿐 아니라 통합 이후 형성된 수직정주체계에서 중심도시가 최하단에 위치하는 지리적 특성에 기인하는 것이기도 하다. 이와 같은 공간구조가 지속적으로 고착될 경우 기존 선산지역의 과소발전뿐 아니라 구미 중심의 과잉발전 역시 쟁점으로 부각될 전망이다.

민선단체장과 통합구미시의 등장이 이와 같은 역내 불균형구조를 해결 혹은 완화할 수 있다고 기대하기는 아직 성급한 것 같다. 우선 통합과정에서부터 두 지역간에는 미묘한 갈등이 있었다. 구미와 선산의 통합이 주민 투표를 통한 지역간 합의를 바탕으로 이루어졌다고는 하지만 이 과정에서



특히 선산군민의 상대적 소외감과 박탈감이 제기되었다. 우선 통합시의 명칭과 관련하여 선산군민들은 원래 큰집이었던 사실을 강조하여 ‘선산시’로 할 것으로 적극 주장하였다. 그러나 이 경우 구미공단에 입주한 기업들이 주소 및 등록변경 등을 위해 250억 원 이상의 비용이 추가 지출되는 등의 문제가 있어 결국 구미시로 귀착되었다. 여기서 구미시민과 선산군민들 사이에는 작은집이 큰집을 무시했다는 등의 감정대립 양상마저 나타났으며 이 결과 일차 주민투표에서는 통합이 부결되기도 하였다.

또한 선산군민들은 통합구미시의 균형발전 차원에서 부지를 이전해야 하는 금오공대를 선산지역으로 유치할 것을 요구하였으나 이 역시 수용되지 않았다. 금오공대의 이전과 관련해서는 학교가 공단내에 위치해야 산학연계가 보다 원활할 것이라는 반대론이 우세하였고 현재 금오공대 이전부지는 구미 거의동으로 확정된 상태이다. 한편 그동안 선산군의 경우에는 군청이 위치했던 선산읍을 중심으로 상공업 및 서비스업의 활동기반이 구축되어 있었다. 그러나 통합으로 인해 군청 공무원 수(현재 선산출장소)가 종전 150명에서 80명으로 감소하고 나머지 직원들도 구미에서 출퇴근하는 경우가 많아 선산읍의 공동화 현상과 함께 서비스업을 중심으로한 지역경제활동이 크게 위축되었다. 또한 선산지역에서 활동하고 있던 인쇄업자들이 모두 문을 닫게 되었고 관급공사의 경우에도 구미소재 기업들이 진출하는 등 경제활동의 축이 구미시가지지역으로 이동함에 따라 인구도 점차 감소하는 등 지역간 양극화 현상이 통합 이후 불과 1~2년 만에 가시적으로 나타나고 있다. 하지만 이와 같은 양극화 현상을 목격하면서도 기존의 구미시의 재원들이 선산지역에 추가적으로 배치될 수 있는 여지는 거의 없는 실정이다. 이는 구미시의 재정자립도가 비록 종전 선산군에 비해서는 월등히 높지만 구미 중심도시에서의 재정수요를 충족시키는 데도 부족하기 때문이다.

## 5. 결론을 대신하여-도농복합시의 역내 균형개발과제

통합의 효과는 물리적인 지역의 발전가능성에서 찾을 수 있다. 지역이기

주의로 지적되었던 광역 쓰레기 매립장 설치와 같은 혐오시설에 대한 입지는 도농통합이 되었다고 해서 해결될 수 있는 것이 아니었다. 이는 종래의 군과 시 사이의 갈등이 아니라 해당시설의 입지지점에 이해관계를 가지는 주민단체와 지방정부간의 갈등이기 때문이다. 오히려 통합으로 인해 광역시설의 입지가 더욱 어려워지는 경우도 발생한다. 중심도시 입장에서는 종래 시와 (어떤 측면에서는 중재자로서) 군 자치단체간의 협상의 문제로 구조화되었던 것이 시와 특정 주민단체와의 협상문제로 귀결되면서 중재자가 없는 상황에서 시설입지에 더욱 애로를 겪을 수도 있는 것이다. 특히 군지역을 기반으로 단체장이 선출된 경우는 정치적 부담 때문에 도시외곽지역에 혐오시설입지를 추진하는 정책은 더욱 추진하기 어려운 상황에 놓이게 된다.<sup>4)</sup>

도농복합시의 쟁점들은 지금 현재화되고 있지 않지만 그렇다고 없는 것은 아니다. 가장 큰 쟁점은 복합시의 지역정치구도가 도시 중심으로 재편성된다는 점이다. 금전적인 재정투자의 우선순위보다는 상징적·대표적 차원에서의 지역갈등이 쟁점으로 등장하고 있다. 통합 이전에 비해 군지역의 취약한 재정상황을 감안하여 부유한 중심도시의 재원이 농촌지역으로 보다 많이 이전될 것으로 기대하기도 곤란하다. 지금과 같이 최소한의 지역관리에 그치는 지방재정상황에서는 중심도시 역시 해당지역의 기반시설을 설치하고 유지하기도 급급한 실정이므로 추가적인 재원이전이 가능한 것은 아니다. 물론 전혀 없는 것은 아니다. 통합 이후 창출되는 각종 재정이득에 따라 일정 정도의 지원은 가능하지만 상징 이상의 가시적 성과로 귀착되기는 힘든 규모이다.

결국 통합에 따른 갈등은 군지역의 정치적 재원의 배분과 역내 균형개발을 위한 재원배분과정을 둘러싼 문제로 귀결되고 있다. 각종 사회문화적 행사는 도시 중심으로 구상되며 종래 농촌지역의 이익대표기능은 절대 수에서 열세인 만큼 점차 약해지고 있다. 이에 따라 농촌문화 및 정체성 자체가

4) 물론 통합 이후의 광역적인 토지이용을 둘러싼 통합의 효과는 충분히 기대될 수도 있을 것이다. 광역계획을 통한 시군간 경계지점에서 야기되었던 각종 쟁점들은 원칙적으로 해결가능하기 때문이다.

제도적 과정에 반영하기가 힘들고 모든 것이 도시 중심으로 재편성된다. 이에 따라 중심도시의 발전 영향권내의 공간만이 개발과 자생의 의미를 가지며 여타 지역은 더욱 침체될 수 있는 도농양극화 경향이 진행되고 있다.

하지만 더 큰 문제는 여기에 대한 갈등이 제도적으로 공식화되고 있지 않은 채 잠재화되고 있다는 점이다. 당연한 것으로 받아들이는 체념의 공간정치가 여전히 지역에 남아 있을 따름이다. 지역의 고유성은 있어도 지켜나가야 할 사회공간이 형성되어 있지 않은 가운데 대도시의 계층적 이원화 현상이 도농간에 여전히 부각될 것이다. 물론 농촌지역도 물리적인 공간덩어리로는 개발될 수 있을 것이다. 하지만 이는 기존 농촌지역의 사회적 해체를 의미하는 것이며 지방성을 바탕으로 하는 재구조화를 의미하지는 않는다. 여기서 도농복합시의 지역간 균형개발 과제가 쟁점으로 부각되고 있다.

국가적 차원에서 대규모 물리적 하부구조 확충과 국토 전반에 걸친 종합적인 국토계획의 중요성이(물론 여전히 중요하지만) 상대적으로 낮아지는 가운데 지방정부가 주도하는 정주권 단위의 국지적 공간개발계획의 중요성이 오히려 더 부각되는 것은 자치시대 미래사회의 지역개발을 위한 새로운 대안으로서 작은 공간단위의 집적 이익들에 대한 관심이 증대되었기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이에 따른 최근의 지역개발방향은 서로 다르지만 유기적으로 연결되는 ‘차별화와 네트워크화’ 그리고 ‘지방공동체 사회문화적 요소와 경제적 생산요소’의 복합적 결합으로 특징지어진다.

이러한 경향에 비추어 도시와 농촌이 하나의 행정구역단위로 통합한 것은 (긍정적으로 본다면) 농촌의 지역사회문화적 전통과 도시지역의 경제기반이 동시에 어우러질 수 있는 좋은 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다. 하지만 형식적인 행정관할구역의 통합이 자동적으로 사회적 통합과 일반적으로 기대되는 통합의 이익을 담보하지는 않는다. 더구나 통합이 반드시 긍정적인 방향으로 전개되리라고 기대하는 것도 아직은 성급하다. 오히려 지역통합으로 인해 지역에 일부 지역에 따라서는 기존에 구축되어 있던 지역사회구조가 부정적인 방향으로 해체 혹은 재구조화되면서 질적으로 동등한 균형발전을 가져다주기보다는 한 지역에서 다른 지역으로 흡수 통합

되면서 구조적 불균형과 지역쟁점들이 오히려 더 불거져 나올 가능성도 배제하기 힘들 것이다.

우선 도시와 농촌의 통합은 자칫 농촌지역의 고유성을 해체하거나 사회적 질서기반을 약화시킬 우려가 있다. 이는 도농통합으로 인해 균형 있는 상호작용이 형성되지 않고 한 지역의 경제적·사회적 문화 이데올로기가 다른 지역에 일방적으로 비판 없이 유입되고 또 그것이 정당성을 가지면서 발생하는 병리현상이다. 또한 지방의 경쟁력이나 생산력이라는 경제적 가치의 단일 기준에 따라 단기적인 제반 투자정책에 우선순위가 설정되고 있다. 그러는 가운데 장기적인 발전의 전망에 따라 단기적인 제반 투자정책에 우선순위가 설정되고 장기적인 발전의 전망에 대해서는 미래의 불확실성 혹은 현실적 시급성 등의 이유로 병리현상들이 시간이 지남에 따라 구조적인 문제로 고착되고 마침내는 어쩔 수 없는 상황에 직면, 개별 지역의 잠재성에 대해서는 더이상 눈을 돌리지 않게 될 수 있는 우려도 있다.

과연 어떻게 유기적으로 연결할 것인가? 그동안 서로 다른 발전과정을 경험하면서 상당히 이질화되었던 도시와 농촌을 실질적으로 융합하여 통합과 집적의 이익을 얼마만큼 확보할 수 있을 것인가? 여기서 한 가지 주의할 것이 있다. 도시나 지역계획이라는 것은 도로망이나 공간 혹은 농업단지조성, 정보하부구조 구축 등과 같이 대규모의 물리적 하부시설에 대한 투자가 이루어지는 것이고 이는 1~2년이라는 단시일내에 만들어지는 것이 아니다. 최소한 현 세대를 넘어서는 다음 세대에 가서야 그 효과(긍정적이든 부정적이든)가 나타날 수도 있다. 또한 단순히 물리적 시설투자가 최선이 아님은 더 말할 나위가 없다. 지금까지 지역개발정책이 갖는 가장 큰 맹점 중 하나는 지역이라는 물리적 단위를 개발하기만 하면 지역의 사회구조는 항상 의도하는 방향으로 발전할 것이라는 논리 비약적인 전제가 이면에 숨어 있었다는 점이다. 여기에는 지역간 경쟁이라는 요소와 주민을 위한 계획이라는 두 가지 핵심적인 변수를 충분히 고려하지 않고 있다는 점이 지적되어야 한다.

“수요는 항상 풍부하게 주어져 있고 문제는 공급을 원활히 늘릴 수 있는 가라는 것이다”라는 과거의 사고가 “이제는 누가 어떠한 생활활동양식으로

움직일 것인가”에 대한 수요·공급의 균형된 시각으로의 전환이 필요한 시점이다. 일차적으로 흔히들 지역개발을 위해 구상되는 정책대안들로는공단이나 농업전문단지 조성, 관광지 조성 등과 같은 내세우지만 실제 이용하는 수요(특히 경제부문의 경우 노동과정)에 대한 충분한 검토가 결여된 상태에서 물리적 시설에만 투자하면 결국 빈 껍질의 허망한 공간만이 만들어질 뿐 그것이 그 입지지역내에 자생하지 못하는 경우를 쉽사리 목격할 수 있을 것이다. 이는 지역간 경쟁과 지역의 자생력이라는 측면을 무시했기 때문이다.

이러한 맥락에서, 낙후지역 균형개발을 위한 물리적 투자의 한계는 너무나 명백하다. 대부분의 경우에서 발견되듯이 일회성의 정치적 선언에 그치거나 강력하게 실제 투자되어도 당해 입지에서 자생하지 못하고 침체되는 경향들이 불과 5~6년만 지나도 확연히 드러났으며 심지어 계획이 구상되는 단계에서조차 암묵적으로 인식되기도 하였다. 어떤 의미에서는 지역내 가용재원을 확대재생산 혹은 심지어 단순재생산(현상유지)도 못할 만큼 낭비적인 곳에 사용하였다는 것을 의미한다.

각종 개발수요들이 폭발적으로 시기를 다투어 제기되는 과정에서 재분배 정책은 항상 우선순위에서 밀려날 수밖에 없을 것이고 또한 현실적으로 재생산되지 못하는 지역투자는 정치적·경제적·사회적으로도 정당성을 갖지 못하는 아무 실질소득 없는 “밑빠진 독에 물 붓기”에 불과할 것이다. 이러한 점들을 감안할 때 기존의 개발행태를 넘어서는 통합복합시 새로운 역내 균형개발전략을 위해 다음의 두 가지에 대한 신중한 고려가 필요하다.

첫째, 지역균형개발이 낙후지역을 위한 재분배정책의 일환으로 전개되는 데는 일정한 현실적인 한계가 있기 마련이다. 대신 미래의 잠재적 지역으로 작용하기 위한 장소 마케팅 전략(place marketing strategy)이 마련되어야 한다. 역내 낙후지역이 단순히 개발의 효과에서 소외된 문제의 지역이 아니라 보다 충실한 정주권 공간단위를 건설하기 위해 남겨져 있는 잠재적 지역으로 간주해야 한다. 이를 위해서는 역내 권역 전체를 균형된 시각에서 조망하는 체계적인 소규모 거점단위의 공간계획이 마련되어야 할 것이다. 장기적인 전망과 청사진을 내세운 다음 이를 위한 세부계획들을 꾸준

히 추진하면서 외부자원의 유치가 유치대상자본들의 자발적 참여로 이어질 수 있어야 할 것이다. 이 전략의 성공을 위한 핵심은 과연 당해 지역에서 장기적으로 자생적으로 발전할 수 있는 개발의 잠재력을 보다 정확히 파악하는 것이다.

둘째, 보다 근본적으로는 물리적 균형개발 못지않게 사회적 균형개발을 위해 노력해야 한다는 점이다. 항상 문제의 핵심은 “지역이 못 산다거나 낙후되어 있다는 것이 아니라 그 지역내에 있는 사람이 못 산다”는 점임을 분명히 인식하는 일이다. 따라서 물리적 개발계획과 더불어 각종 사회적 혜택을 전체 주민들에게 고르게 분배될 수 있는 재분배 메커니즘을 개발하고 이질적인 지역사회를 문화적·이데올로기적으로 통합할 수 있는 프로그램의 개발이 오히려 더욱 중요할지도 모른다.

## 참고문헌

- 경남개발연구원. 1995, 『통합시 도시기본계획 수립방향』.
- 김성근. 1995, 「도농복합형 구미지역의 발전방안」, 구미상공회의소 주최, 『21세기를 지향한 구미시 발전방안 심포지엄 발표논문집』.
- 내무부. 1996, 『통합시 지역현안과제』.
- 유영명. 1995, 「도농통합시의 지역균형개발에 관한 연구: 구미시를 중심으로」, 내무부 지방행정연수원 연구논문.
- 이재원. 1996, 「도농통합 이후, 복합형 도시의 지역균형 개발과제: 통합구미시를 중심으로」, 《지방자치》 3월호.
- \_\_\_\_\_. 1996, 「행정구역 개편의 정당화를 위한 조건: 도농통합에 대한 비판과 지방 공공 서비스 공급의 광역화 과제」, 《공간과사회》 7, 한울.
- 임석희. 1995, 「지방자치와 행정구역 개편」, 한국공간환경연구회 편, 『일상공간과 생활정치』, 대운.
- \_\_\_\_\_. 1996, 「행정구역 개편의 공간적 논리와 쟁점: 도농통합문제를 중심으로」, 《공간과사회》 7, 한울.
- 평택시. 1996, 『평택시 장기종합발전계획』.