

갈라놓아도 다시 만나게 하는 보통의 상식

청원군과 청주시의 행정구역 통합

1949년 청주부가 청주시로 승격되면서, 청원군 내의 섬처럼 고립되어 주민불편이 극심했다. 1994년, 2005년, 2009년 3차례에 걸쳐 중앙정부 또는 시장·군수가 일방적으로 추진하였던 행정구역 통합시도는 모두 실패로 끝나고 말았다. 2010년에 새 시장과 군수가 당선되면서, 지역주민들 간의 소통과 교류 확대 노력의 결과 마침내 2012.6월 청주시는 의회의 만장일치로, 청원군은 주민투표 78.6%의 찬성으로 통합이 확정되어, 2014. 7월부터 65년 만에 비정상이 정상화될 예정이다.

청원 안에 청주 있다

“아빠, 우리 군청은 어디에 있어요?” 유치원에 다니는 딸이 호기심 어린 표정으로 최 모 씨에게 물었다.

최 씨는 청원군 오송읍에 산다.

“청주 시내에 있단다.” 최 씨가 무덤덤하게 대답했다.

“청원군청이 왜 청주시에 있어요?” 딸이 어리둥절해하며 다시 물

었다.

“청주시가 청원군 한가운데에 있어서 그래. 우리 군의 어떤 읍이나 면에 군청이 있으면 한쪽에 치우쳐서 다른 곳에서는 오가기 불편하단다.”

“그런데 청원이랑 청주랑은 다른 곳 아닌가요?” 딸은 잘 이해가 되지 않는 것 같다.

“음……, 한 지역처럼 지내긴 하지만 다른 곳이란단다.”

최 씨는 계속되는 딸의 엉뚱한 질문에 몹시 난처했다. 그 자신도 청원군과 청주시의 미묘한 관계를 흔쾌히 받아들이지 못하고 있기 때문이다.

장 모 씨는 청주에서 나서 자란 토박이이다. 지금은 청주산업단지(흥덕구 송정동)에 있는 제조업체에서 근무하고 있다. 그는 자신의 고향을 사랑한다. 청주가 계속 발전했으면 좋겠다는 생각이다. 다행



청원군 안에 있는 청주시

청원군과 청주시의 행정구역 통합

히 청주에는 산업 시설이 들어서고 인구가 늘면서 활력이 생기고 성장이 계속되었다.

그러나 장 씨는 청주의 발전에는 분명한 한계가 있다는 느낌에 갑갑한 마음이었다. 늘어나는 인구나 발전을 수용하기에는 그 면적이 너무 좁다. 게다가 인근의 다른 지역과의 연계도 쉽지 않다. 청원군이 청주시 전체를 빙 둘러싸고 있기 때문이다.

2012년 봄 충청북도 청원군과 청주시에 사는 주민의 모습이다. 그런데 왜 이렇게 주민의 상식으로는 이해하기 힘든 부자연스러움이 생겼을까? 청원군과 청주시의 역사와 지리, 주민 생활 환경이 행정구역과 맞지 않기 때문이다. 청주시와 청원군의 지도는 도넛 모양을 하고 있다. 도넛의 테두리에는 청원군이, 가운데 부분에는 청주시가 있다.

역사적으로 볼 때 청주와 청원은 같은 지역이었다. 고려 태조 때 ‘청주’라는 이름을 얻은 후 1,000년 세월을 한 지역으로 지냈다. 그러다 1946년 6월 미 군정 때 청주읍이 청주부로 승격됨에 따라 청주군을 청원군으로 이름을 바꾸었다. 이어 1949년 청주부가 청주시로 승격했고 청주시와 청원군은 각각의 행정구역으로 굳어졌다.

그러나 청주와 청원은 사실상 동일 생활권이였다. 군청 등 청원군의 주요 행정기관이 청주 시내에 있다. 사회복지, 문화, 체육, 환경 시설도 청주와 청원이 공동으로 사용하는 일이 많다. 또한, 청원에서 중학교를 졸업한 학생 중 많은 수가 청주 지역 고등학교에 진학했다.

이렇듯 청주와 청원 사이에는 지리적·역사적·생활문화적 동질감이 존재했다. 하지만 엄연히 행정구역이 별도로 존재함으로써 비효율성과 주민 불편이 발생했다. 행정구역 통합이라는 상식이 여러 복잡한 문제 때문에 실현되지 못했던 것이다. 이런 속에서 두 지역의 행정구역 통합이 꾸준히 거론되어왔다.

계속된 통합 추진 실패

청주시와 청원군은 세 차례에 걸쳐 행정구역 통합을 추진했지만 모두 실패하고 말았다.

첫 번째 시도는 1994년이다. 이 과정은 정부가 주도했다. 당시 내무부는 청주시와 청원군을 ‘도농 통합 권유 대상 지역’으로 선정하고 주민 의견조사를 시행했다. 청주시민 중 76.5퍼센트가 여기에 찬성했지만, 청원군 주민의 65.7퍼센트가 반대함으로써 통합은 무산되고 말았다.

두 번째 시도는 2005년에 있었다. 이때 두 지역 시장, 군수가 서로 합의하여 행정자치부에 통합 주민투표를 건의했다. 행정자치부는 이를 받아들였고 두 지역에서 통합에 관한 주민투표가 시행되었다. 그 결과 청주시민의 91.3%가 찬성했지만, 청원군민의 53.1%가 반대함으로써 통합 시도가 좌절되었다.

세 번째 시도는 2009년에 진행되었다. 당시 행정안전부는 행정구역 자율 통합 계획을 수립하고 청주시와 청원군을 대상 지역에 포함했다. 그러나 청원군과 군 의회는 독자적인 시 승격을 추진하고 있었다. 생각이 달랐던 것이다. 그래서 ‘청원·청주 통합 반대 특별위원회’를 조직하는 등 통합 반대 행보를 거듭했다. 행정안전부의 여론조사 결과 청원군민의 50퍼센트 이상이 통합에 찬성하는 것으로 나타났다. 충청북도와 청주시 의회가 찬성 의결을 했지만, 청원군 의회는 만장일치로 반대 의결을 했다. 이로써 세 번째 통합 추진 역시 실패하고 말았다.

통합 실패는 소통의 부재

행정구역 통합의 현실적 필요성이 높았음에도 세 번에 걸친 시도가 모두 실패한 이유는 무엇일까? 한마디로 ‘소통의 부재’를 지적할 수 있다. 지자체와 주민 간에 그리고 두 지자체 간에 상대방의 생각을 듣고 깊이 있게 의논하는 소통의 과정이 턱없이 부족했다.

먼저 통합의 주체가 주민이 아닌 행정기관이었다. 정부와 지방자치단체가 일방적으로 통합을 추진함으로써 주민의 의견을 수렴하여 조직적이고 체계적인 통합 여론을 형성하는 과정이 미흡했다.

때로는 정치적 이해득실에 따라 소통을 단절시키는 움직임이 일었는데 여기에도 효과적으로 대처하지 못했다. 정치권은 선거구 등 행정구역 개편에 따른 이해관계에 민감하다. 통합이 이익이 되지 못한다고 생각한 일부 정치인은 잘못된 정보를 퍼뜨리며 여론을 왜곡하기도 했다. 이때 주민과의 적극적인 소통을 펼치며 왜곡된 점을 바로잡아야 했지만, 효과적으로 대처하지 못했다.

자치단체장 간의 소통도 턱없이 부족했다. 특히 3차 통합 시도 때는 대화 창구를 마련하기 위한 노력조차 미흡했다. 통합을 추구하는 청주시장과 시 승격을 원하는 청원군수는 각기 다른 이상과 입장을 가지고 있었다. 그러므로 진정성 있는 소통 과정을 통해 의견 차를 좁혀나가는 일이 절실했지만 원활하게 이루어지지 않았다.

무엇보다, 통합을 반대하는 사람들이 품고 있던 두려움을 해소하지 못한 것이 가장 큰 실패 요인이었다. 세 차례 통합 시도에서 청주시는 항상 적극적이었고 청원군에서는 반대가 많았다. 청원 주민에게 통합 후에 대한 불안이 존재했기 때문이다. 도농이 통합되면 농촌 지역으로서 받던 혜택이 줄어들 수 있고 세금이 많이 오를지도 모른다는 걱정이 있었다. 그리고 도농 격차가 벌어지고 이에 따른 차별

대우가 생길 거라는 부정적 의견도 일었다. 청주의 기피시설이 청원으로 옮겨올 거라는 말까지 떠돌았다. 청주의 도시 문화가 농촌 마을로 유입되어 미풍양속을 해치게 될 것이라며 반대하는 사람도 있었다.

이런 오해는 정치적 이익과 기득권을 지키려는 인사들의 방관 속에 더 커졌다. 원활한 소통이 이루어졌다면 오해와 두려움을 불식시키고 발전적인 논의를 할 수 있었을 것이다. 아쉬움이 많이 남는 대목이다.

소통으로 상식을 회복하다

2010년 두 지역의 통합을 공약으로 내건 시장과 군수가 당선되면서 다시 통합 논의에 불이 붙었다. 지역 역사성, 주민 생활권, 행정 효율성, 미래지향적 발전을 위해 청주시와 청원군의 통합은 더는 미룰 수 없는 시대적 과제라는 공감대가 형성되었다. 그러나 과거의 실패 경험을 교훈 삼아 행정기관이 밀어붙이는 식의 통합을 지양하기로 했다. 주민과의 폭넓은 소통 속에서 주민 참여형의 통합을 진행하기로 한 것이다.

지역 주민 모두가 반기는 축제 속의 통합을 이루기 위한 노력이 전개되었다. 이 과정에는 소통이 관건이었다. 소통을 활성화하기 위해 도농 교류를 활성화했다. 그리고 청주·청원 공무원 간 교류 확대를 꾀했다. 이 속에서 주민 주도의 통합 분위기를 조성되어 갔다.

구체적으로 농산물 직거래 장터 운영, 농번기 일손 돕기, 주민 참여형 화합 행사 공동 추진, 직능단체 간담회 정례화 등 주민 소통 활성화를 위한 다양한 이벤트가 진행되었다. 청주·청원 공무원 합동 친절교육, 공무원 한마음 체육대회, 인사 교류, 합동 워크숍, 솜씨 자

비정상의 정상화

상식이 통하는 대안 속에 공감이가 있다

랑 작품전, 시·군 단위 문화·체육행사 등을 통해 두 지역 공무원 간 소통의 물고도 났다. 이외에도 청주·청원 통합시 모델 제시를 위한 공동 연구 용역, 청주·청원 시내버스 요금 단일화 등 통합을 위한 분위기 조성에 힘썼다.

통합 추진 과정에서 청원·청주 통합 시·군민 협의회를 조직하여 운영함으로써 두 지역 지자체와 주민 사이에 활발한 소통이 이루어지도록 했다. 특히 통합 후에 대한 두려움과 불안을 없애기 위해 39개 항 75개 사업의 상생 발전 방안을 주민 의견을 수렴하여 마련하였다. 그리고 성실한 이행을 법률(충청북도 청주시 설치 및 지원 특례에 관한 법률)로 강제함으로써 신뢰를 조성했다.

과거 세 차례와는 달리 적극적 소통이 이루어진 가운데 주민이 참여하는 통합이 시도되었다. 청주시는 시 의회 의결, 청원군은 주민 투표로 통합을 결정하기로 합의했다. 2012년 6월 21일 청주시 의회는 만장일치로 통합 찬성을 의결했다. 그리고 같은 달 27일 청원군의 주민투표가 진행되었다. 과거와 달리 78.6퍼센트의 높은 비율의 찬



청원군과 청주시의 행정구역 통합 주민투표

성표가 나왔다. 이로써 18년을 끌어온 지루한 통합 논의는 종지부를 찍었다. 1946년 미 군정 하에서 청주와 청원으로 분리된 지 66년 만의 일이었다.

상식의 회복이 가져올 미래 발전

청주시와 청원군은 통합 결정 후 통합시 출범 과정에서도 소통의 노력을 게을리하지 않았다. 통합시의 명칭을 선정할 때도 주민 공모와 여론조사를 통했다. 그 결과 주민 65.3퍼센트의 지지를 받은 ‘청주시’를 통합시의 이름으로 쓰기로 했다.

통합 청주시의 최대 쟁점이 될 수 있는 통합 시청 위치와 네 개 구 명칭을 결정할 때도 주민 소통과 참여를 극대화했다. 그 결과 시민의 뜻대로 통합 시청사와 상당구·서원구·흥덕구·청원구의 구 명칭을 결정하도록 유도했다.

청주시와 청원군은 헌정 사상 최초로 투표를 통한 주민 자율형 통합을 이루었다. 앞선 창원·마산·진해의 통합은 시 의회 의결을 통해서만 이루어졌다. 2014년 7월이면 통합 청주시가 공식적으로 출범할 예정이다. 인구 83만 명으로 충청북도 전체 인구의 절반이 넘는 규모다.

통합 청주시는 세종시와 대전시와 연계한 충청권 메트로폴리탄을 형성함으로써 중부권 핵심 도시로 성장할 기틀을 마련하였다. 이렇듯 과거의 거듭된 실패를 딛고 발전의 돌파구를 뚫은 배경에는 폭넓고 깊은 소통의 힘이 자리 잡고 있다. 그리고 주민 생활의 편리함과 지역 발전이라는 사회적 상식의 끈질긴 추구를 통해 행정 편의주의와 갈등을 극복할 수 있었다.