

마산·창원·진해의 행정구역 통합 효과 - 도시성장과 균형발전을 중심으로 -

임석희*·송주연**

An Analysis of Consolidation Effects of Masan, Changwon, and Jinhae: Focusing on Urban Growth and Balanced Development

Seokhoi Yim* · Juyoun Song**

요약 : 2010년 마산, 창원, 진해 세 도시를 통합한 인구 100만의 대도시, 통합 창원시가 만들어졌다. 이 연구는 통합 당시 주요 통합 효과로 제시되었던 도시성장과 지역균형발전을 중심으로 이 세 도시의 통합 효과가 실제로 구현되고 있는가를 고찰하였다. 지역내총생산, 고용 분포와 인구성장, 인구가동 등을 분석한 결과, 통합 이후 적어도 10년이 된 현 시점에서는 통합 당시 제시된 도시성장과 지역균형발전 효과가 별로 나타나지 않고 있다. 더불어 통합 창원시의 생활환경에 대한 주민의 부정적 인식도 통합 이후 오히려 확대되고 있다. 마산, 창원, 진해 세 도시의 통합에 대한 본 연구의 이 같은 결과는 규모의 경제나 효율성 증대와 같은 논리에서 단순히 규모를 확대하는 통합 방식의 행정구역 개편에 대하여 재검토할 것을 강력히 시사한다.

주요어 : 행정구역, 행정구역 통합, 통합 효과, 행정구역 개편, 통합 창원시

Abstract : In 2010, the three cities of Masan, Changwon and Jinhae consolidated into the city of Changwon, a metropolitan city with a population of more than one million. The study aims to consider whether the consolidation effects of these three cities have been realized, focusing on urban growth and balanced regional development, which were suggested as major effects at the time of consolidation. An analysis of the gross regional domestic product, employment and population growth shows that the consolidation effects of these three cities have not been realized much at this point, which has been 10 years since the consolidation. Residents' negative perception of the living condition in the city of Changwon has also been expanding since the consolidation. The results of this study suggest that the reorganization of administrative areas focused on size expansion-oriented consolidation from the perspective such as economies of scale or increasing efficiency needs to be reconsidered.

Key Words : administrative area, administrative consolidation, consolidation effect, administrative area reform, consolidated Changwon

이 논문은 2017년 대구대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

* 대구대학교 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, College of Education, Daegu University), shyim@daegu.ac.kr

** 대구대학교 사범대학 지리교육과 강사(Lecturer, Department of Geography Education, College of Education, Daegu University), jysong6715@gmail.com

1. 서 론

1) 문제인식과 연구목적

행정구역은 국가에 의해 인위적으로 구획되는 제도적 공간이라는 점에서 자생적으로 형성되는 사회경제적 공간과 성격이 다르다. 가장 큰 차이는 자생적으로 형성되는 공간이 사회적 상황 변동에 따라 상응한 변화를 해나가지만, 행정구역은 국가의 정치·행정 제도의 일부로서 그런 변화를 쉽게 하지 못한다는 것이다. 그러나 행정구역에 대한 제도적 조정이 없는 상태에서 시간이 지나게 되면, 행정구역과 자생적으로 형성된 사회경제적 공간 사이에 간극이 커지게 되고 행정구역 개편에 대한 압력이 높아지게 된다.

이런 맥락에서 해방 이후 우리나라에서 행정구역 개편에 대한 논의가 본격화되고 시행된 것은 1990년대부터이다. 1995년 김영삼 정부가 도·농을 통합하는 대대적인 시·군 통합 행정구역 개편을 전격적으로 시행한 이후¹⁾, 1998년 여수시·여천시·여천군의 이른바 3려 통합, 2004년 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군의 통합, 2010년 마·창·진으로 불리던 마산시, 창원시, 진해시의 통합, 2014년 청주시와 청원군의 통합이 이루어졌다.

이처럼 여러 행정구역 통합이 계속 이루어졌지만 1995년 시·군 통합 당시부터 문제점들이 지적되어 왔으며 이후에도 통합의 미진한 효과, 지역갈등 문제들이 지속적으로 제기되었다. 이런 측면에서 통합 창원시는 마산시, 창원시, 진해시 3개 시가 합쳐진, 흔히 역대급으로 표현될 만큼 규모가 큰 통합으로 특히 주목을 받았다. 종전에는 주로 도·농 통합의 의미를 갖는 시·군간 통합으로 3개의 시가 통합한 것은 통합 창원시가 유일하였다.²⁾

현 창원시는 3개 시의 통합을 통해 단번에 인구 100만 명이 넘는 광역시급의 도시가 되었으며, 면적도 서울특별시나 대전광역시, 광주광역시보다 넓다. 통합 창원시는 인구와 면적만 큰 것이 아니다. 경제규모도 광역시 수준으로 지역내총생산이 2010년 통합 당시 약 33조6천7백억 원으로 대전이나 광주보다 훨씬 크고 영남권의 중심도시 대구광역시와 거의 맞먹을 정도이다. 거대 창원시의 출현은 그간 우리나라 행정구역 개편에서 큰 의미를 갖는다. 그만큼 통합 효과에 대하여 명확하고 객관적인 평가가 필요하다.

2020년은 마산·창원·진해(이하 마·창·진) 3개 시가 하나의 시, 하나의 행정구역으로 통합한지 10년째 되는 해로

새로운 변화가 어느 정도 정착될 만큼 시간이 지났다고 할 수 있다. 마·창·진 통합에 대한 그동안 적지 않은 연구들이 있었지만 이전 연구들은 통합의 효과나 한계 등을 명확히 파악하기에 시간적으로 부족한 점이 없지 않다.³⁾ 이러한 맥락에서 이 논문은 통합 10년이 되는 현시점에서 그간 전개된 통합 창원시의 변화에 대한 실증적 분석을 통해 마산, 창원, 진해 세 도시의 통합 효과를 고찰하고자 한다. 본 연구가 특히 초점을 두는 것은 마·창·진이 1개 시로 통합된 이후 당초 기대했던 것처럼 규모의 경제 실현과 체계 있는 광역행정을 통해 실제로 도시경쟁력이 강화되고 마·창·진 지역 간에 균형발전이 이루어졌느냐는 점이다. 마·창·진 통합 과정에서 가장 강조되었던 효과가 바로 이 지점이기 때문이다.

2) 연구범위와 방법

본 연구의 대상 지역은 마산시, 창원시, 진해시가 통합된 창원시이다. 따라서 창원시란 명칭 자체는 그것이 통합 이전의 창원시인지, 통합 이후의 창원시인지 구분되지 않는다. 이러한 혼선을 피하기 위하여 본 연구에서는 통합 이전의 창원시는 구 창원시, 통합 이후의 창원시는 통합 창원시로 구분한다. 같은 맥락에서 통합하기 이전 마산시와 진해 시도 각각 구 마산시, 구 진해시라 하고, 현재의 통합 창원시에서 구 창원시, 구 마산시, 구 진해시에 해당하는 지역은 각각 창원 지역, 마산 지역, 진해 지역이라고 표현한다.

행정구역의 통합 효과를 직접적으로 분석하는 것은 쉽지 않다. 통합 이후의 변화 중 어디까지가 통합에 의한 효과인지, 아닌지 구분이 명확하지 않기 때문이다. 따라서 간접적이지만 본 연구는 Berube and Murray(2018)가 미국 구산업도시의 유형 구분과 도시경쟁력 평가에 적용한 방법⁴⁾을 응용하여, 2010년 이후 최근까지 통합 창원시의 변화 추세를 다른 도시와 비교하고 또 내부적으로 마·창·진 지역 간에 비교함으로써 도시성장률과 균형발전 측면에서 행정구역의 통합 효과가 있었는지 고찰하고자 한다.

구체적으로 말하면, 도시성장 및 경쟁력과 관련해서는 전국 성장률을 기준으로 2010년 이후 2018년까지 통합 창원시의 지역내총생산과 고용 성장률을 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시와 수원시, 성남시, 고양시, 용인시, 부천시, 안산시, 청주시, 전주, 안양시, 남양주시, 천안시, 포항시, 화성시, 김해시 등 2010년 기준 인구 50만 이상 전국 14개 대도시의 성장률과 비교하였다. 이 중 수원

시는 통합 창원시와 마찬가지로 인구 100만 명이 넘는다. 아울러 변화·합당 분석을 통해 마·창·진 통합 이후 통합 창원시의 지역경제성장 요인에 어떤 변화가 있는가를 추적하였다. 통합 창원시 내부의 마·창·진 지역의 균형발전은 각 지역의 인구성장과 지역 간의 인구이동 등을 고찰하고 전역적 모란지수와 국지적 모란지수를 통해 통합 이후 고용 분포의 군집성이 어떻게 변화하였는지를 분석하였다.

분석에 필요한 자료는 통계청의 지역별 고용조사와 지역계정, 사업체조사, 주민등록인구 현황 등을 활용하였다. 각 통계는 가능한 가장 최근에 발표된 자료를 활용하였으며, 분기별로 공표되는 고용조사 결과는 연평균 값을, 지역 내총생산은 당해 연도 시장가격 실질 GRDP를, 주민등록 인구 현황은 매해 연말을 기준으로 하였다. 인구총조사 자료를 활용하지 않은 것은 인구총조사의 조사방식이 2015년부터 행정자료를 활용한 등록센서스 방식으로 바뀐에 따라 인구변동의 엄밀한 시계열성을 확보하기 어렵기 때문이다. 2015년을 전후 한 인구변동의 시계열성 확보에는 주민등록인구 현황이 더 적합하다.

행정구역 통합에 관한 선행 연구들을 보면, 주민 대상의 설문조사를 통해 통합 효과와 만족도 등을 조사하기도 한다(감정기·강인수, 2012; 민병익, 2015). 본 연구도 통계자료에 의한 분석을 보완하는 차원에서 경남 사회조사 자료를 활용하여 통합 창원시 주민의 지역 생활환경에 대한 인식 변화를 고찰하고자 한다. 경남 사회조사는 통합에 관하여 직접 묻지 않는다는 점에서 한계가 있지만, 조사범위가 광범위하고 동일 항목을 2~3년 주기로 조사한다는 점에서 조사범위가 한정되어 있고 일회성에 그치는 일반 설문조사 연구보다 본 연구와 같이 행정구역 통합 이후 변화추세를 파악하는데 용이한 측면이 있다.

2. 이론과 선행연구 검토

1) 행정구역 통합 효과의 이론적 논의

행정구역 통합은 기본적으로 면적이든 인구이든 규모를 크게 하는 것이다. 행정구역의 통합 효과에 대한 이론적 논의는 대부분 그러한 규모 확대와 그 반대의 경우, 즉 행정구역이 여러 개로 나뉘어져 있을 때의 문제와 관련된다. 이때 통합을 긍정적으로 보게 되면, 파편화된 행정구역을 통

합함으로써 개별적인 행정서비스 공급으로 생길 수 있는 지역 간 과다 경쟁이나, 유사·중복 투자의 비효율성을 제거하게 된다(조재욱, 2014; 민병익, 2015). 더불어 인구규모를 늘릴수록 지방정부가 공공서비스를 생산하여 공급하는 비용이 절감되기 때문에 규모 경제가 실현되는 통합은 행정의 효율성을 근본적으로 제고한다(김선명·김기현, 2008; Barlow, 1981). 결과적으로 이러한 효율성은 경제적 효과로 이어져 지역경쟁력을 강화하게 되고, 나아가 행정구역과 개발권역을 일치시킴으로써 권역 내 균형 있는 지역개발을 유도해(이재원, 1996), 파편화 된 행정구역에서 지방정부 간 재정 격차가 야기될 수 있는 지역 간 불균형을 제어할 수 있다(조재욱, 2014).

행정구역 통합을 지지하는 또 하나의 주요한 논리는 주민의 생활권이나 경제권역과 행정구역이 불일치할 경우 형식적 생활공간과 실질적 생활공간의 이중구조화(水津一朗, 1980)로 주민생활의 불편이 초래되고, 공공서비스의 비용과 편익의 공간적 범위가 달라져 분배적 형평성이 야기됨으로써 지방정부가 갈등의 원인이 된다는 점이다(민병익, 2015; Smith, 1985). 통합 지지자들은 더욱이 이런 문제가 오늘날 교통·통신의 발달과 주민생활권역의 확대, 광역적인 도시화로 심화되고 있다고 본다. 따라서 지역적 통합을 통해 주민 생활양식과 모순·대립하지 않는 합리적 행정구역으로서의 정당성을 확보하고 공간적 외부성을 줄이는 것이 중요하다(김선기, 1996). 더불어 최근에는 세계화와 개방화에 대응한 소규모 지방자치 단체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 행정구역도 규모의 경제를 실현할 수 있는 규모가 되어야 한다는 것이 행정구역 통합의 중요한 논리이다(임석화·양민지, 2015; Savitch and Vogel, 2000; Cox, 2008).

그러나 이와 같은 통합 효과를 실질적으로는 기대하기 어렵고 오히려 부작용이 많다는 비판적 반론도 적지 않다. 대표적으로 행정구역 통합 논리에서 가장 중요한 규모의 경제론에 대한 비판이다. 우선 일반적인 산업생산의 경제원리를 공공서비스의 공급에 그대로 적용하기 어렵다는 지적이다. 지방정부는 관할 행정구역 내에서 다양한 공공서비스를 제공하는데 공공서비스의 유형에 따라 규모의 경제가 달라지기 때문이다. 따라서 단순히 규모를 확대하는 통합은 오히려 규모의 불경제와 행정의 비효율을 가져올 수도 있다.

Massam(1975)에 의하면, 공공서비스의 평균비용 곡선은 중등교육→U자형, 초등교육→수평형, 하수·전기·가

스→I자형, 의료와 소방→U자형, 경찰과 쓰레기 수거→수평형 등 여러 가지 형태로 나타난다. 따라서 이런 여러 공공서비스들을 공급하는 지방정부 관할 행정구역의 최적 적정규모를 찾는 것은 쉽지 않다(최창수, 2014). 이런 맥락에서 볼 때 다양한 공공서비스의 공급에는 오히려 세분된 구역이 효율적이기도 하다. 특히 공공서비스의 수혜를 받는 입장에서는 더욱 그러하다. 주민 선호의 다양성을 고려한다면 소규모 행정단위일수록 주민 선호를 반영한 편의 증대의 가능성이 커진다. Tiebout(1972) 가설의 공공선택론에 따르면, 최소의 비용으로 최상의 공공서비스를 공급하기 위해서는 행정구역과 제충을 가능한 범위 내에서 최대한 분리하여 각각의 지방정부가 독립적으로 운영되도록 하여야 한다(김선명·김기현, 2008; Fisher, 1987).

또한 규모의 경제가 있더라도 수확체감의 법칙이 적용되어 어느 지점에 이르면 행정구역 확대에 따른 규모의 경제가 더 이상 발생하지 않거나 도리어 불경제를 야기할 수도 있다. 행정구역의 적정규모에 대하여 경험적 연구들이 일치되는 것은 아니지만, 우리나라 시·군 지방정부들의 재정 지출과 인구규모의 관계에 대한 실증 분석결과를 보면(임석희, 1995), 시는 대체로 인구규모 30~40만, 군은 7만5천 전후에서 주민 1인당 재정지출이 가장 낮은 지점에 도달한다. 시·군 모두 인구규모가 증가함에 따라 주민 1인당 재정지출이 감소하는 경향으로 규모 경제가 있음을 나타내지만 평균비용 곡선이 I자형에 가까워 전술한 규모 이상에서는 재정 효율성이 발생하지 않는다. 특히 시의 경우 평균비용 곡선이 U자형에 가까운 I자형이기 때문에 인구 5십만 명을 넘어서게 되면 주민 1인당 재정지출이 증가하는 경우들이 발생한다. 지방정부의 예산 항목별 평균 지출비용과 인구 규모 간의 관계를 분석한 최영출(2005)의 연구에서도 규모의 경제가 존재하지만 인구 55만~60만 사이에서 적정 규모에 도달한다. 환언하면 인구규모가 그 이상으로 확대되면 오히려 규모의 불경제가 발생할 수 있다는 것이다.

이와 더불어 이렇게 규모를 확대했을 때 제기되는 또 하나의 문제는 민주적인 주민참여가 어려워진다는 것이다. 민주주의 사회에서 지방행정의 본질적 가치는 지방자치에 있고, 이런 지방자치의 실현은 주민의 적절한 정치적 참여와 통제를 요구하는데 그 가능성은 행정구역의 규모를 작게 할 때 더 커진다. 더군다나 우리나라의 시·군 기초지방단체는 이미 면적이나 인구규모가 다른 나라에 비해 상당히 큰 편이다. 따라서 통합에 의해 규모가 더 확대되면 주민참여가 약화될 우려가 있고 지방행정의 대응성과 책

임성에도 부정적 영향을 줄 수 있다는 문제가 제기된다(김선명·김기현, 2008; 안성호, 2009; 조재욱, 2014).

2) 마·창·진의 통합에 관한 선행연구

통합 창원시에 대한 연구는 통합의 필요성과 기대 효과, 통합 과정 및 지역갈등, 통합 이후의 과제에 관한 연구로 구분하여 볼 수 있다. 그 중 통합 효과에 대한 연구가 가장 많지만, 통합 과정과 지역갈등에 관한 연구도 적지 않다(김남성, 2013; 최창수·강문희, 2013; 이양재, 2013; 조혜승·문명재, 2013; 오승용, 2014; 이태근, 2014). 이는 그만큼 통합과 관련된 갈등이 많으며 통합 과정이 순탄치 않았음을 의미하는 것이기도 하다.⁵⁾ 그러나 이러한 문제는 본 연구의 주요 주제가 아니므로 여기서는 주로 통합 효과와 관련된 선행연구를 검토하고자 한다.

마·창·진의 통합 효과에 관한 연구들 역시 이론적 논의에서 살펴본 바와 같은 비슷한 논지들이 펼쳐진다. 통합을 긍정적으로 보는 시각에서는 마산, 창원, 진해는 원래 역사적으로 하나의 지역이었으며 통합 이전부터 마산·창원 간 시내버스 공동배차와 상하수도 광역공급 및 처리 등 기능적으로 연계된 생활권, 경제권역을 형성하고 있다는 것이다(강정운, 2011, 강갑선·안재섭, 2011). 이런 점을 배경으로 마·창·진 세 지역의 통합에 관한 논의는 이미 1980년대부터 있어 왔으며(민병익, 2015), 분리되어 있는 세 개의 시를 한 행정구역으로 통합하는 것이 주민생활을 편리하게 지역의 경제활동을 유리하게 한다는 것이다(최낙범, 2009; 이시원, 2011).

여기에 더하여 마·창·진의 통합에서도 중복된 행정비용의 절감, 광역 교통망의 구축 용이성, 인구 100만 명의 거대 도시로서 도시마케팅 효과와 물리적·재정적 인프라 구축, 산업기반 강화를 통한 인구 유입과 투자 유인 등 규모의 경제 논리와 도시경쟁력 증대, 쇠퇴해 가는 구 마산시와 경제적으로 풍족한 창원시의 통합을 통한 지역균형발전이 통합을 추진하는 주요 근거로 등장하였다(강정운, 2011; 민병익, 2015). 아래의 글은 통합 창원시의 출범 당시 제시되었던 그와 같은 통합의 기대효과를 극명하게 보여준다(한표환, 2010).

통합 창원시 출범으로 기능적 상보성은 높으나 행정적 단절성으로 도시성장의 시너지 효과를 발휘하지 못하였던 창원·마산·진해시가 단일구역화로 지속적 성장을 구가

할 수 있는 내부적 역량이 강화될 수 있을 것으로 전망된다. 우선, 재정절감액이 무려 7,620억 원에 달하고, 재정인센티브가 2,369억 원에 달하여 이를 도로 등 SOC에 투자할 경우 관련 산업의 생산유발이 11,913억 원, 고용유발은 13,543명에 달할 것으로 추산되어 경제적 역량이 확대될 전망이다. ... 중략 ... 무엇보다도 통합 창원시는 전국 최고 수준의 경쟁력을 보유하고 있어 인구 약 110만 명을 보유한 강력한 메가시티로 부상될 것으로 전망된다. ... 중략 ... 또한 연담화된 도시지역이 통합됨으로써 신규 도시 서비스시설의 광역적 설치로 이용 효과의 극대화가 가능하고, 공급과잉 및 중복적인 도시서비스시설은 합리화하는 대신에 부족한 시설은 확충함으로써 동일한 비용으로 서비스의 질이 개선될 것으로 판단된다.

그러나 통합 창원시에 관한 지금까지 여러 경험적 연구 결과는 이러한 기대효과에 대하여 대체로 긍정적이지 않다. 통합 이후 통합시 청사, 새 야구장, 가스 충전소 등 공공 시설과 혐오시설 입지를 둘러싼 마산, 창원, 진해 지역 간 갈등은 차치하더라도, 통합 이후 행정서비스가 지역적 특성을 고려하지 않고 일률적으로 제공되고 반면에 광범위하게 분산됨에 따라 통합 이전보다 오히려 비효율성이 증대하였다는 문제가 초기부터 제기되었다(소순창, 2010; 강갑선·안재섭, 2011). 그리고 이러한 비효율의 문제는 통합 이후 예산과 재정지출의 실증분석에도 나타났다(김영철·이우배, 2013; 김승렬, 2015).

주민 대상의 설문조사 연구에서도 통합 효과에 대한 부정적 견해가 확산되고 있음이 확인되었다. 민병익(2015)의 연구에 의하면, 통합 이전에는 행정구역 통합에 대해 긍정적으로 인식하였지만 통합 이후 오히려 부정적으로 인식 비율이 높아졌다. 특히, 마산 지역 주민의 부정적 인식 비율이 반전되어 세 지역 중 가장 높다. 구 마산시와 구 창원시, 구 진해시 자치단체장들의 통합 신청 이후 행정안전부가 주관한 주민의견 조사에서는 통합에 대한 지역별 찬성 비율이 마산 87.7%, 진해 58.7%, 창원 57.3%로 마산 지역주민의 찬성률이 가장 높았었다(조재욱, 2014). 이와 같은 변화는 주관적 인식이기도 하지만 통합 이후 통합의 실질적 효과가 기대에 미치지 못하고 있음을 시사한다.

이러한 주관적 인식이 아니더라도 객관적 통계를 이용한 통합 이후 마·창·진 지역의 변화에 관한 연구에서도 통합 당시 기대한 효과가 별로 없는 것으로 밝혀지고 있다. 임동근(2017)의 연구에 의하면, 2016년 현재 통합 당시에

비해 진해 지역만 경제활동인구 연령층 인구가 증가하고 마산과 창원 지역에서는 해당 연령층 인구가 감소하였다. 그런데 이 마산 지역의 감소한 경제활동인구 연령층이 창원이나 진해 지역으로 간 것이 아니라 통합 창원시 이외 지역으로 이주하였다고 한다. 더불어 통합 창원시 전반적으로 젊은 세대일수록 내부 이주가 아닌 외부 이주의 비중이 커지고 있고 통합 창원시의 경제활동인구의 유출이 증가하고 있다고 한다. 일일 통근 통행이나 업무 통행에서도 마산, 창원, 진해의 공간적 상호작용이 크지 않아 통합 창원시가 출범한지 5~6년 동안의 자료에서는 통합 이전과 달라진 부분을 찾기 어렵고 여전히 종전의 지역구조가 지속되고 있다.

통합 이후의 도시공간구조 변화에 대한 연구에서도 통합 창원시는 창원과 마산 지역이 각각의 도심에 갖는 다핵구조를 가지고 있으며, 통합에도 불구하고 지역 간 상호관계를 맺기보다 각각의 원도심을 중심으로 지역 중심성이 그대로 유지되고 있음이 밝혀지고 있다(정경숙, 2017). 이런 가운데 상권은 구 창원시의 중심지역으로 몰리고 부동산 가격이 급등하는 등 통합의 효과보다 오히려 창원 쏠림 현상이 발생함으로써 마산·진해 지역의 상대적 박탈감이 증폭되고 있다(강갑선·안재섭, 2011; 민병익, 2015). 감정기·강인수(2012)의 조사에서도 창원 지역주민에 비해 마산과 진해 지역주민의 행정통합과 생활의 질에 대한 만족도가 낮게 나타난다. 사실 통합 이후 창원 지역의 이러한 상대적 도시 위상 강화는 공간구문론(space syntax)을 통해 이미 예측된 바이기도 하다(조형규·이정원, 2011). 결과적으로 통합 도시 내부가 유기적 상호관계가 원활하지 못하고 이러한 지역 간 관계와 불균형 발전이 지속된다면, 지역갈등의 해결도 어렵게 될 소지가 있다.

도시의 산업경쟁력 측면에서도 기대했던 통합 효과가 나타나지 않는 것으로 분석되고 있다. 신원섭·최경욱(2018)은 통합 창원시 출범 이후 경남지역 산업경쟁력을 분석하면서 통합 창원시와 그 외 경남지역을 비교하였는데, 창원은 제조업이 특화되어 있지만, 제조업과 도소매업, 숙박 및 음식점업 등 서비스업종의 고용과 매출이 전국은 물론 창원 외 다른 경남지역과 비해서도 크게 저조하고 고용 흡수력이 낮다. 현재 창원국가산업단지가 입지한 성산구의 고용동향을 보면, 주력 산업인 제조업의 침체로 기존에 비경제활동인구에 머물던 가족구성원들까지 노동시장에 진입하는 실정이다(박세정, 2019).

도시 발전이 당초 기대하였던 것에 비하여 이처럼 미진

한 것에 대하여 최근에는 인구 100만 명 수준에 맞는 특례시 운영과 같은 제도적 보완의 필요성이 제기되고 있다(금창호, 2018; 이영, 2019). 통합 창원시의 경우 3개 시의 통합을 통해 광역시급으로 도시기능이 복잡해지고 다양성이 확대되었지만 기초자치단체에 머물고 있어 행정수요 발생에 적극적으로 대응하기 어려운 한계점이 노정되고 있다는 것이다(이민호 등, 2013). 그렇다고 광역시로 승격하는 것은 경상남도에서 정치행정적으로 분리되는 등 현실적으로 어려움이 있으므로 그에 준하는 특례시로 지정함으로써 자율적이고 적극적인 행정활동을 통해 지역발전의 가능성이 제고된다는 것이다.⁶⁾

3. 통합 창원시의 도시성장

1) 지역내총생산 추이

지역내총생산(이하 GRDP)은 한 지역의 경제규모를 총체적으로 나타내는 지표로 GRDP의 증가는 곧 그 지역의 경제성장률이 되며 인구, 고용 등과 함께 도시성장의 중요한 대외적 비교 수단이 된다. 더불어 그것을 지역주민 수로 나눈 1인당 GRDP는 주민의 평균적 소득과 지출 수준을 내포하므로 지역이 경제성장으로 얼마나 번영하는가를 보여준다(Berube and Murray, 2018). 이런 맥락에서 2010년 이후 통합 창원시의 GRDP 변화는 행정구역 통합 이후 다른 도시들과 비교해 상대적으로 통합 창원시가 얼마만큼 경제성장을 하고 도시가 번영하게 되었으며 주민들의 생

활이 나아졌는가를 함의한다.

통합 창원시의 GRDP는 다른 지방대도시는 물론 전술한 것처럼 광역시인 광주시나 대전시보다도 많다. 2016년 GRDP를 보면, 통합 창원시가 약 32조4천억 원으로 광주시나 대전시보다 1~2조 이상 많다. 그러나 2010년 행정구역 통합 이후 실질 GRDP의 성장률(2010년 기준가격)은 가장 낮은 수준이다. 2010년을 기준으로 한 GRDP의 연쇄지수를 보면, 다른 도시들은 대부분 플러스(+) 성장을 하고 있지만, 통합 창원시는 마이너스(-) 성장 추세이다(그림 1 참조).

이러한 결과는 창원시가 제조업 비중이 높기 때문에 국내의 전반적인 탈산업화 영향으로 나타난 현상일 수도 있다. 그러나 제조업 비중이 높은 다른 도시들이 모두 마이너스(-) 성장을 하는 것은 아니다. 통합 창원시를 포함한 인구 50만 이상 전국의 6개 지방대도시의 실질 GRDP 추이를 보면, 2010년 이후 포항시와 통합 창원시만이 감소하고 다른 도시들은 모두 증가하고 있다. 이렇게 GRDP가 증가한 도시들도 전주시를 제외하면 제조업 비중이 40%를 넘으며 오히려 통합 창원시보다 더 큰 정도이다. 통합 창원시와 인구규모가 비슷하고 마찬가지로 우리나라의 대표적 공업도시인 울산광역시도 같은 기간 실질 GRDP가 10% 이상 늘 어났다(표 1 참조).

행정구역 통합 이후 이와 같은 통합 창원시의 저성장 추세는 2010년 이전과 대비하여 더욱 뚜렷하다. <그림 2>는 2005년 기준가격으로 마산, 창원, 진해 지역의 실질 GRDP 추이를 다른 도시들과 비교한 것이다. GRDP 연쇄지수에서 볼 수 있듯이 통합 이전 마·창·진 지역(현재의 통합 창원시)은 성장률이 조금 낮기는 하지만 전국적인 경향과 별 차이 없이 지역경제가 성장하는 추세였다. 2008년 외환위기에 따라 우리나라의 실질 경제성장률이 0.3%로 떨어졌

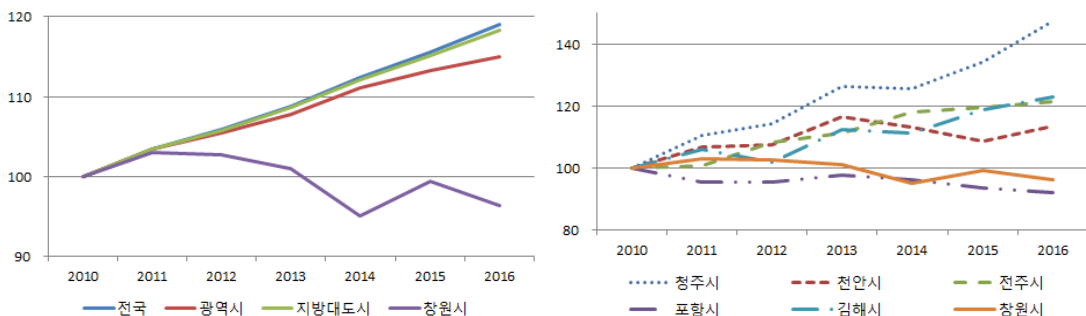


그림 1. 실질 GRDP 연쇄지수(2010년 기준가격)

자료: KOSIS, 지역계정, 각년도.

표 1. 실질 GRDP와 제조업 비중(2016년 시장가격)

	GRDP(백만 원)	제조업 비중(%)	GRDP 연쇄지수(2010=100)
통합 창원시	1,093,907	42.8	96
청주시	835,197	44.9	148
천안시	617,955	48.6	114
전주시	651,744	8.0	121
포항시	516,775	44.5	92
김해시	529,422	42.9	123
울산광역시	1,172,304	53.1	113

자료: KOSIS, 지역계정, 각년도.

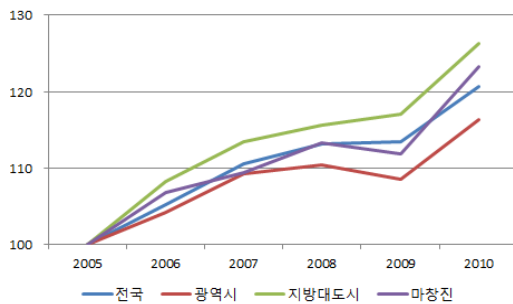


그림 2. 실질 GRDP 연쇄지수(2005년 기준가격)

자료: KOSIS, 지역계정, 각년도.

을 때에도 마·창·진 지역의 실질 GRDP가 마이너스(-) 성장하지 않았다. 다른 지방대도시들과 비교하더라도 2005년에서 2010년까지 마·창·진 지역은 수도권에 인접한 천안시나 청주시를 제외한 포항시, 전주시, 김해시 보다 전반적으로 성장률이 높았다.

2) 고용과 인구성장

도시성장에 있어서 고용은 GRDP 이상으로 중요하다. 최근 고용 없는 성장이 사회적 이슈가 되듯이 GRDP가 늘어나더라도 상응한 고용이 이루어지지 않는다면 단순히 외형적인 양적 성장에 불과하다. 지역 주민의 실질적인 소득 증대는 고용을 통해 이루어지기 때문이다. 이런 점에서 현재 통합 창원시의 15~65세 인구 대비 고용률은 인구 50만 이상의 다른 지방대도시들에 비해 상대적으로 그렇게 나쁜 편은 아니다. 2019년 1분기 고용률을 보면 천안시 64.8%, 포항시 61.1%, 청주시 60.3%, 통합 창원시 60.3%, 김해시 59.1%, 전주시 57.9%의 순이다. 통합 창원시의 이

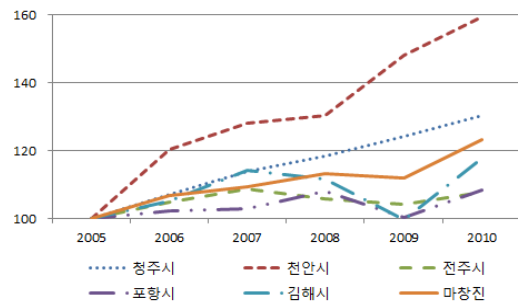


그림 3. 고용률과 비정규직 비율의 변화(2010~2019)

자료: KOSIS, 지역별 고용조사, 각년도.

고용률은 인구 규모가 비슷한 광역시들(광주 58.9%, 대전 58.4%, 울산 58.8%)보다 더 높은 수치이다. 2010년 행정구역 통합 이후 고용률 변화에 있어서도 통합 창원시는 6.0% point 증가로 이 수치에서 다른 지방대도시에 비해 크게 뒤처지지 않는다(그림 3 참조).

취업자 총 규모의 고용성장률 역시 2010~2019년 약 14%로 전국 11%, 광역시 9%에 비해 높다. 2008년 이전의 고용

통계가 없기 때문에 명확하지는 않지만, 행정구역 통합 이전 성장하던 추세가 2008년 외환위기로 2009년 다소 주춤하였지만 다른 도시들과 마찬가지로 성장세를 유지한다고 볼 수 있다. 실질 GRDP의 하락 추세와 달리 마·창·진 지역은 행정구역 통합 이후에도 적어도 양적으로는 고용 성장을 지속하고 있다(그림 4 참조).

그러나 고용 성장을 세밀히 살펴보면, 그 내용이나 질적 상황이 조금 다르다. 성장세를 유지하고 있지만, 다른 지방대도시들과 비교해 통합 창원시는 취업자 총 규모 대비 고용성장률이 가장 낮은 편에 속한다. 또한, 임시 또는 일용 근로자와 같은 비정규직 비율이 다른 도시들에 비해 크게 늘었다. 2010~2019년 마·창·진 지역의 비정규직 비율은 6.7% point 증가하였는데, 이는 인구 50만 이상의 지방대도시 중 김해시와 함께 가장 높은 수준이다(그림 3 참조). 우리 사회에서 전반적으로 비정규직 비율이 높아지고는 있지만, 마·창·진 지역의 고용의 질이 상대적으로 더 나빠졌다고 할 수 있다. 경남의 핵심 산업지역으로 창원국가산업단지가 입지한 성산구의 고용동향에 대한 최근 연구에 따르면, 2016년 이후 창원시의 고용률과 경제활동참가율이 소폭 상승하는 등 고용지표가 개선되고 있지만 고용의 구체적 내용은 종전 비경제활동인구로 머물던 여성과

50대 이상의 연령층이 경기침체로 노동시장에 유입된 것으로 분석된 바 있다(박세정, 2019).

이러한 지역생산과 고용 상황은 지역의 인구변동에 영향을 준다. 비록 인구증가가 지역경제 성장의 핵심적 부분은 아니지만, 인구 추세는 시간이 지남에 따라 지역사회의 GRDP와 일자리의 성장을 반영하기 때문이다(Berube and Murray, 2018). 이런 점은 2010년 이후 통합 창원시의 인구 성장 추세에도 잘 나타난다. 즉, 통합 창원시의 인구성장 추세는 행정구역 통합 이후 지역사회가 경제적으로 오히려 침체되고 있는 상황을 보여준다.

〈그림 5〉의 좌측 그래프에서 확인되는 것처럼 통합 창원시의 인구는 2010~2013년 다소 정체 상태에 있다가 2013년부터는 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 특히 여기서 주목되는 것은 이 기간 중 통합 창원시의 인구 감소폭이 다른 비교되는 도시들에 비해 상당히 크다는 점이다. 광역시급의 대도시들이 교외화 현상으로 인구감소 된다고 하더라도 그런 광역시보다 통합 창원시의 인구감소 추세가 심화되어 있다. 더욱이 같은 기간 중 청주, 천안, 전주 등 인구 50만 이상의 지방대도시들은 대부분 인구가 증가하고 있다. 인구 50만 이상의 5개 지방대도시 가운데 포항시를 제외한 청주시, 천안시, 전주시, 김해시 등 4개 도시는 모두

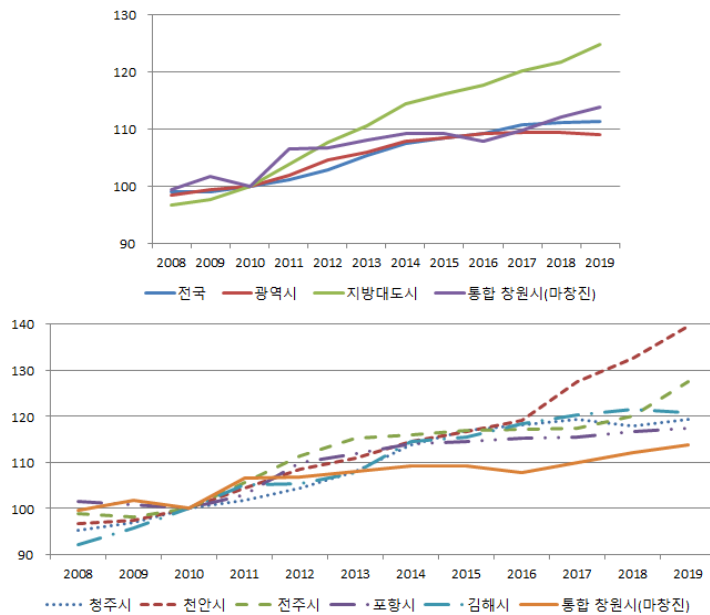


그림 4. 고용의 성장 추세(2010=100)

자료: KOSIS, 지역별 고용조사, 각년도.

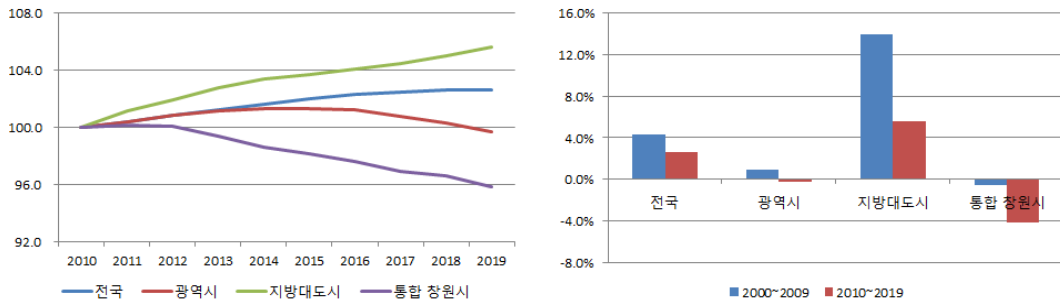


그림 5. 인구 연쇄지수(2010=100)와 증감률

자료: KOSIS, 주민등록인구현황, 각년도.

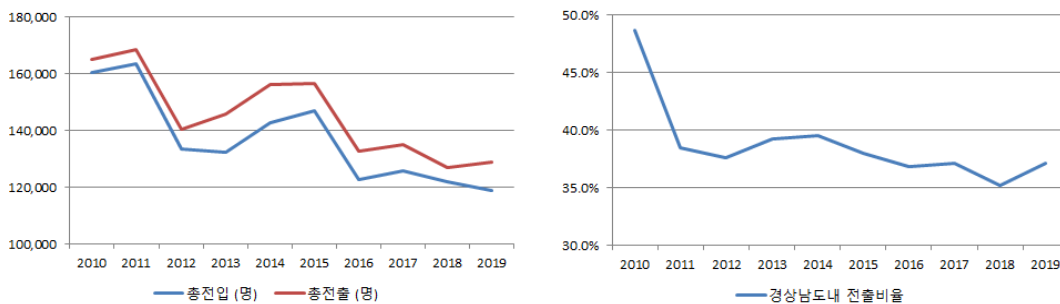


그림 6. 통합 창원시의 전입·전출 현황

자료: KOSIS, 국내인구이동통계, 각년도.

인구가 증가하였다.

더군다나 도시경쟁력 측면에서 행정구역 통합 효과와 관련 있는가에 대한 문제인식을 충분히 가질 만큼 통합 창원시의 인구감소 추세는 2010년 행정구역 통합 이후, 통합 이전보다 도리어 심화되었다. 마산·창원·진해 지역(통합 창원시)은 행정구역 통합 이전 2000~2009년에도 인구가 감소하긴 하였지만, 〈그림 5〉의 우측 그래프를 보면 그 비율이 0.5% 수준으로 매우 낮았다. 10년간 0.5% 감소이므로 행정구역 통합 이전 마·창·진 지역의 인구는 사실상 큰 변동 없이 유지되었다고 할 수 있다. 그러나 2010~2019년에는 통합 창원시의 인구감소율이 4.0%를 상회한다. 이 감소율은 광역시의 10배가 넘는 수치이다. 그리고 같은 기간 인구 50만 명 이상의 다른 지방대도시들은 오히려 5.6% 인구가 증가하였다.

이 기간 전국 인구도 2.6% 증가하였는데, 이는 통합 창원시에서 많은 인구가 순유출 되었음을 의미한다. 통합 창원시의 전출과 전입 현황에 관한 〈그림 6〉을 보면, 2010년 행정구역 통합 이후 전출 규모가 점차 낮아지고는 있다. 그러

나 한해도 거르지 않고 전출이 전입을 초과하는 순유출 현상을 보이고 있으며, 그동안 누적 유출인구가 8만7천여 명에 이른다. 같은 기간 통합 창원시의 인구감소 규모가 4만5천여 명인 것을 감안 할 때, 이는 통합 창원시의 인구감소는 사실상 사회적 유출이 절대적 요인이라는 것을 말해준다.

이러한 유출 인구의 전출지역은 점차 경남 이외의 지역이 점점 더 많아지는 추세이다. 통합 창원시 이외 지역으로 전출한 인구 중 경남 도내 전출 비율을 보면, 2010년에는 거의 50%에 달하였지만 2011년 그 비율이 38%대로 낮아진 이후 매년 40% 이하 수준에 머물고 있다. 이와 같이 상당수 인구가 인접한 경남 도내가 아닌 역외 지역으로 이주하는 것은 통합 창원시의 인구유출이 그만큼 심화되는 현상이라고 볼 수 있다. 마·창·진 지역에서 행정구역 통합 이후 총 취업자 규모가 크게 늘지 않았음에도 불구하고 〈그림 3〉과 같이 고용률이 2010년에 비해 2019년 6.0% point 증가에는 이와 같은 인구유출에 따라 지역의 인구가 감소한 분모(denominator)의 영향을 배제할 수 없다.

3) 지역경제의 성장요인: 변이-할당 분석

지역의 성장요인은 지역에 소재하는 각 산업들의 성장 결과라고 할 수 있다. 변이-할당 분석은 지역산업의 성장을 국가의 전체 산업 및 특정 산업의 성장과 비교함으로써 지역성장의 총 변화효과를 국가성장효과, 산업구조효과, 지역할당효과 세 가지 요인으로 구분하는 분석방법이다(국토연구원, 2004; 박정환, 2015; 유범식 등, 2015). 국가 성장효과는 지역의 성장 중에서 국가 전체의 산업성장으로 유발된 소득과 고용증가분을 의미한다. 산업구조효과는 국가적 차원의 산업부문 성장률에서 국가의 전체 평균 성장률은 빼 해당 산업의 순성장이 지역 해당 산업에 대해 유발한 효과를 의미한다. 지역의 산업구조가 성장속도가 빠른 산업 중심으로 구성되어 있을 경우 지역의 산업성장은 빠른 속도를 보일 것이다. 지역할당효과는 전국의 여타

지역에 대비한 지역의 경쟁적 가치를 나타낸다. 즉, 지역 내 특정 산업의 경쟁력이 작용해 그 산업의 성장속도에서 다른 지역과 차이가 발생하는 요인이다.⁷⁾

〈표 2〉를 보면, 2010~2018년 통합 창원시의 고용성장률은 12.7%로 전국 고용성장률 26.0%의 절반 수준이다. 같은 기간 통합 창원시는 농림어업, 전기·가스·증기·수도업, 출판·영상·정보통신업 부문에서만 고용성장률이 감소하고, 다른 산업부문에서는 대부분 성장하였다. 그러나 통합 창원시의 성장을 변이-할당 분석을 통해 보다 면밀히 살펴보면(표 3 참조), 대부분의 산업에서 고용이 증가하였다고 하더라도 지역 내부적으로는 긍정적이지 않은 성장 결과를 보인다. 먼저 2010~2018년 동안 국가 전체의 총 고용이 26.0% 증가했으므로 통합 창원시의 모든 산업에서 국가성장효과는 동일하게 26.0%의 고용증가 효과가 있을 것이다. 따라서 국가성장효과에 따른 통합 창원시의 고용

표 2. 국가 및 통합 창원시의 산업별 고용 현황

(단위: 명, %)

산업부문	전국			통합 창원시		
	2010	2018	성장률	2010	2018	성장률
농림어업	29,433	42,324	43.8	204	143	-29.9
광업	15,981	14,998	-6.2	47	81	72.3
제조업	3,422,439	4,105,871	20.0	127,950	128,222	0.2
전기·가스·증기·수도업	51,562	65,472	27.0	1,091	703	-35.6
하수·환경복원업	84,132	108,906	29.4	1,413	1,958	38.6
건설업	1,176,826	1,481,673	25.9	21,366	24,233	13.4
도소매업	2,618,185	3,250,867	24.2	48,831	56,262	15.2
운수업	989,773	1,145,752	15.8	18,431	20,339	10.4
숙박·음식업	1,760,917	2,326,716	32.1	40,842	47,171	15.5
출판·영상·정보통신업	464,158	599,006	29.1	4,836	4,107	-15.1
금융·보험업	714,769	711,494	-0.5	13,824	13,967	1.0
부동산·임대업	417,457	520,591	24.7	8,029	10,436	30.0
전문·과학·기술서비스업	769,087	1,073,828	39.6	9,744	11,736	20.4
사업서비스업	830,441	1,187,986	43.1	14,403	22,077	53.3
공공·국방·사회보장·행정	662,894	734,566	10.8	11,883	13,692	15.2
교육서비스업	1,430,894	1,630,311	13.9	30,284	30,720	1.4
보건업·사회복지서비스업	1,097,838	1,902,052	73.3	22,222	38,131	71.6
예술·스포츠·여가서비스업	319,954	442,046	38.2	5,791	7,458	28.8
기타서비스업	790,233	890,317	12.7	17,952	18,434	2.7
합 계	17,646,973	22,234,776	26.0	399,143	449,870	12.7

자료: 통계청, 사업제조사, 2010, 2018.

표 3. 통합 창원시 변이-할당 분석(2010~2018)

(단위: 명)

산업부문		총 변화 효과		
		국가성장효과	산업구조효과	지역할당효과
농림어업	-61	53	36	-150
광업	34	12	-15	37
제조업	272	33,264	-7,713	-25,279
전기·가스·증기·수도업	-388	284	11	-682
하수·환경복원업	545	367	49	129
건설업	2,867	5,555	-20	-2,668
도소매업	7,431	12,695	-895	-4,369
운수업	1,908	4,792	-1,887	-997
숙박·음식업	6,329	10,618	2,505	-6,794
출판·영상·정보통신업	-729	1,257	148	-2,134
금융·보험업	143	3,594	-3,657	206
부동산·임대업	2,407	2,087	-104	423
전문·과학·기술서비스업	1,992	2,533	1,328	-1,869
사업서비스업	7,674	3,744	2,457	1,473
공공·국방·사회보장·행정	1,809	3,089	-1,805	524
교육서비스업	436	7,873	-3,653	-3,785
보건업·사회복지서비스업	15,909	5,777	10,501	-370
예술·스포츠·여가서비스업	1,667	1,506	704	-543
기타서비스업	482	4,667	-2,393	-1,792
합 계	50,727	103,768	-4,404	-48,637

자료: 통계청, 사업제조사, 2010, 2018.

증가 기대효과는 총 103,768명인 것으로 산출된다.

산업구조효과는 전국적으로 평균 성장률보다 높은 성장을 보이는 산업은 통합 창원시의 동일 산업에 대해 플러스(+) 성장 효과를 유발하는 반면, 평균성장률보다 낮은 성장을 보이는 산업은 통합 창원시에서도 마이너스(-) 성장의 영향을 가져온다. 즉, 통합 창원시의 산업구조가 성장 속도가 빠른 산업 중심으로 구성되어 있다면 전반적인 지역 산업의 성장 역시 빠를 것이다. 그러나 통합 창원시의 산업 구조효과는 총 4,404명의 고용 감소를 유발하여 통합 창원시는 산업구조 면에서 성장률이 낮은 산업의 비중이 높다고 할 수 있다.

지역할당효과는 통합 창원시의 지역경쟁력을 반영하는데 광업, 하수·환경복원업, 금융·보험업, 부동산·임대업, 사업서비스업, 공공·국방·사회보장·행정을 제외한 모든 산업이 전국의 동일 산업 성장률보다 낮은 마이너스(-)의

지역경쟁력 값을 나타내고 있다. 특히 고용자 수의 비중이 높은 제조업의 경우, 전국적으로 제조업이 20% 성장하는 동안 정체 수준의 미미한 0.2%의 성장률을 보여 지역할당 효과에서 25,279명의 고용 감소를 가져온 것으로 산출되었다. 통합 창원시의 제조업 위기는 지역 내 숙박·음식업, 도소매업, 교육서비스업과 같은 산업의 지역할당효과에서도 큰 폭의 고용 감소 효과를 유발했을 것으로 사료된다.

결과적으로 행정구역 통합 이후 2010~2018년 간 통합 창원시는 외형상 약 5만여 명의 고용 증가를 달성하였지만 이는 오로지 국가적인 경제성장효과에 편승한 것이지 산업구조적이나 지역경쟁력의 측면에서 고용 증가 효과를 전혀 유발하지 못하였다. 환언하면 행정구역 통합 이후 기대했던 통합 창원시 내부의 순 지역산업 성장은 달성되지 못하였고 오히려 마이너스(-) 성장에 머물러 있다.

4. 통합 창원시의 균형발전: 지역별 성장과 변화

1) 인구증감과 인구이동

한 도시의 성장을 한두 가지 지표만으로 정의할 수 없다. 그러나 생산과 고용, 인구가 도시성장의 핵심적 내용임은 분명하다. 마찬가지로 지역균형발전에서도 생산과 고용, 인구는 중요한 지표가 된다. 전술한 바와 같이 마·창·진의 통합과정에는 지역균형발전이 통합의 기대효과로 제시되었다. 이런 점에서 2010년 이후 마·창·진의 지역별 인구증감 추세와 이들 지역 간 인구유입과 유출을 통해, 통합 이후 균형발전의 효과가 나타나고 있는지를 살펴보고자 한다.

〈그림 7〉에서 볼 수 있듯이 2010년 이후 마산 지역과 창원 지역은 인구가 지속적으로 감소하고 있으며, 마산 지역의 인구감소 추세는 특히 두드러진다. 마산 지역과 창원 지역의 인구감소는 통합 이전부터 진행되어 왔는데, 진해 지역은 통합 이전은 물론 이후에도 매우 높은 비율로 인구가

성장하고 있다. 이런 점에서 통합 창원시의 지역별 인구증감은 마산·창원 지역 대비 진해 지역으로 구분된다고 할 수 있다.

그러나 인구감소 추세 면에서 창원 지역과 마산 지역 간에는 큰 차이가 있다. 〈표 4〉를 보면, 창원 지역은 통합 이후 2019년까지 10년간 인구감소율이 그 이전 10년 동안의 인구감소율에 비해 1.3% point 높아졌다. 하지만 마산 지역의 인구감소율은 무려 4.8%포인트가 높아져 거의 두 배 가량 폭증하였다. 마산의 경우 통합 이전에도 경남에서 10년 동안 인구감소폭이 가장 큰 도시로 지목되어 정책적 관리가 필요한 것으로 인식되었다(마상열·강인주, 2009).

그런데 이런 문제가 통합 이후 더 심각하게 진행된 것이다. 그 원인이 어디에 있든 간에 통합 이후 인구성장에 있어 지역 간에 불균형이 오히려 심화되었다. 통합 창원시에서 진해 지역은 인구가 지속적으로 증가하지만, 진해는 통합 이전부터 인구가 증가하여 왔고, 또 부산시에 인접한 곳이라는 점에서 그것을 균형발전이라거나 통합에 의한 효과라고 보기 어렵다.

행정구역 통합 이후 전개되고 있는 이러한 지역별 인구

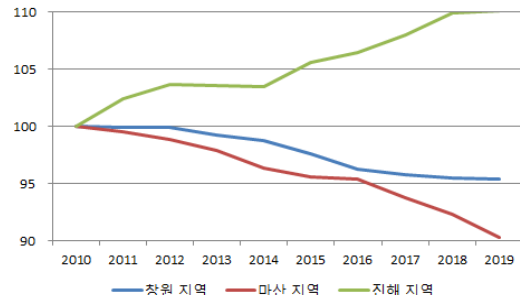
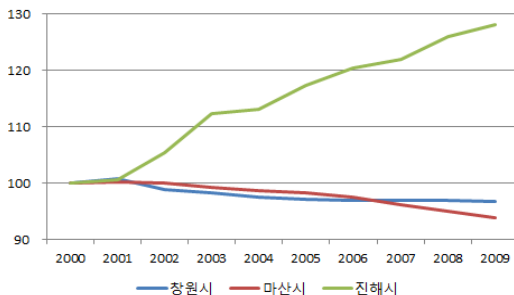


그림 7. 마·창·진 지역의 인구 연쇄지수(좌: 2000=100, 우: 2010=100)

자료: KOSIS, 주민등록인구현황, 각년도.

표 4. 지역별 인구규모와 증감률

(단위: 명, %)

	2000	2010	2019	인구증감률(%)	
				2000-2010	2010-2019
창원 지역	519,798 (47.9)	502,720 (46.1)	479,527 (45.9)	-3.3	-4.6
마산 지역	432,620 (39.8)	411,602 (37.8)	371,591 (35.6)	-4.9	-9.7
진해 지역	133,791 (12.3)	175,859 (16.1)	193,622 (18.5)	31.4	10.1
마·창·진 전체	1,086,209	1,090,181	1,044,740	0.4	-4.2

자료: KOSIS, 주민등록인구현황, 각년도.

표 5. 통합 전후 마산·창원·진해 지역의 인구이동(기간별 누적인원)

(단위: 명, %)

		2001-2009	2010-2018	증감률
총 이동자 수		1,019,584 (100.0)	1,195,081 (100.0)	17.2
지역 내 이동	창원-창원	344,355 (33.8)	485,415 (40.6)	41.0
	마산-마산	291,160 (28.6)	341,340 (28.6)	17.2
	진해-진해	128,619 (12.6)	195,792 (16.4)	52.2
지역 간 이동	창원-마산	178,703 (17.5)	108,022 (9.0)	-39.6
	마산-진해	24,625 (2.4)	17,748 (1.5)	-27.9
	진해-창원	52,122 (5.1)	46,764 (3.9)	-10.3

자료: 통계청, 마이크로데이터 및 온라인간행물 국내인구이동통계, 각년도.

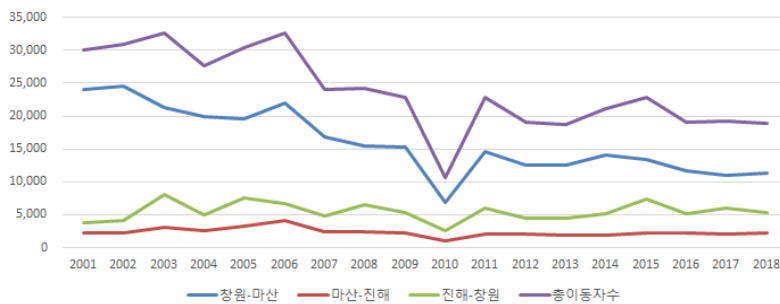


그림 8. 마산·창원·진해 지역 간 인구이동 추이

자료: 통계청, 마이크로데이터 및 온라인간행물 국내인구이동통계, 각년도.

성장의 불균형은 마·창·진 지역 간의 인구이동에서도 나타난다. 먼저, 통합 이전 2001~2009년까지 9년간 마·창·진 지역에서의 인구이동과 2010년 통합 이후 2010~2018년까지 마찬가지로 9년간 인구이동을 비교하면, 통합 전 기간에 비해 통합 후 총 이동자수가 약 17.2% 증가하였다. 이것만 보면, 일견 통합 이후 지역 간의 상호작용이 증진되는 효과가 있다고 생각할 수 있으나 그 내용을 구체적으로 보면 마산·창원·진해 지역 간의 상호작용은 오히려 약화되었다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 총 이동자 수가 늘어난 것은 창원·창원, 마산·마산, 진해·진해와 같은 지역 내 이동의 증가에 기인하며, 창원·마산, 마산·진해, 진해·창원 지역 간 인구이동은 오히려 감소하였다.

2001~2018년까지 지역 간 인구이동의 연도별 추이를 좀 더 상세히 살펴보면(그림 8 참조), 오히려 행정구역 통합 이전에 지역 상호 간 인구이동이 더 활발하고 점차 인구이동이 줄어드는 경향을 보인다. 지역 간 이동자 수가 2010년 급감한 이후 2011년부터 다시 회복되었지만 2009년 이전

수준에 미치지 못하며 여전히 2만 5천명 이하에 머물고 있다. 통합 창원시의 지역 간 인구이동에서 비중이 큰 것은 창원과 마산 간 이동인데, 마산·진해, 진해·창원 간 인구이동은 통합 이전과 비교해 큰 변화가 없기 때문에 전술한 지역 간 인구이동의 감소는 사실상 마산·창원 간에 이루어지고 있는 것이 다름없다. 통합 이후 지역 간의 유기적 관계가 증진되어야 하지만 그러하지 못한 것이다.

이러한 인구이동은 전입자 수에 전출자 수를 뺀 순이동을 통해 전술한 지역별 인구증감에 반영되고 있다. 통합 이전과 통합 이후 두 기간 중 지역 간 전입·전출에 의한 누적 순이동 인구수를 비교하면, 창원과 마산은 유출되고, 진해는 유입되는 지역 간 유입과 유출 패턴이 오히려 강화되고 있다. 마산·창원·진해 지역 간 인구이동에서 특히 창원의 인구유출은 통합 이전에 비해 2배 이상 늘어났다(표 6 참조). 이와 같은 마산·창원·진해의 지역 간 인구유입과 유출에서 인구를 가장 많이 빼앗기고 있는 지역은 창원이나 마산이다. 마산은 행정구역 통합 이전부터 이 세 지역

표 6. 통합 전후 마산-창원-진해 지역의 인구 순이동(기간별 누적인원)

(단위: 명)

	2001-2009			2010-2018		
	전출	전입	순이동	전출	전입	순이동
창원	116,917	113,908	-3,009	80,827	73,959	-6,868
마산	105,715	97,613	-8,102	67,049	58,721	-8,328
진해	32,818	43,929	11,111	24,658	39,854	15,196

자료: 통계청, 마이크로데이터 및 온라인간행물 국내인구이동통계, 각년도.

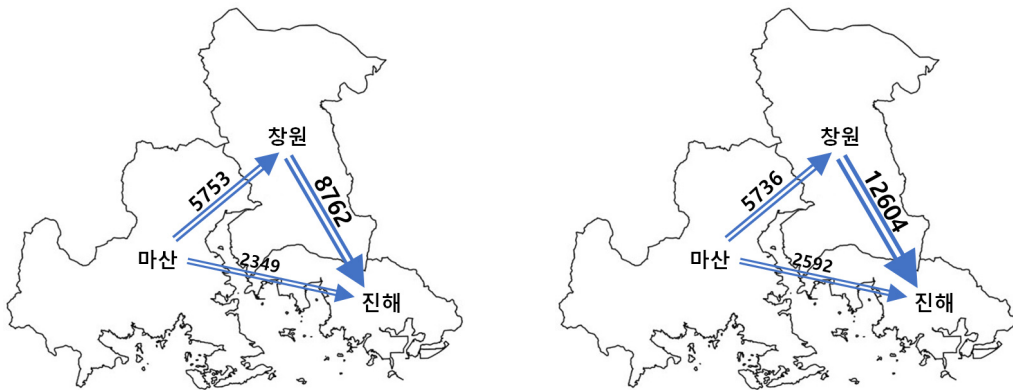


그림 9. 마·창·진 지역 간 누적 순이동(좌: 2001~2009년, 우: 2010~2018년, 단위: 명)

자료: 통계청, 마이크로데이터 및 온라인간행물 국내인구이동통계, 각년도.

간의 관계에서 인구유출이 가장 큰 지역이었는데, 그런 상황이 통합 이후에도 지속되어 있는 것이다. 다만, 창원과 진해의 관계에서 진해로 창원의 인구유출이 많아져 마산의 상대적 인구유출의 비중이 낮아졌을 뿐이다.

인구 유입과 유출에 관한 지역 간 관계를 조금 더 자세히 살펴보면(그림 9 참조), 마산은 통합 이전이나 통합 이후에도 규모에 큰 차이 없이 진해뿐만 아니라 창원으로도 인구가 유출된다. 이런 점에서 창원과 마산, 진해 사이 인구이동 측면의 불균형은 행정구역 통합에도 불구하고 여전히 지속되고 있다. 여기서 추가적인 질문은 진해 지역으로의 인구 유입이 균형발전이라는 행정구역 통합의 기대효과로 볼 수 있는지는 것이다. 전술한 바 있지만 통합 이전 추세와 비교할 때, 이러한 진해 지역으로의 인구유입과 인구증가를 균형발전의 통합 효과로 보기 어렵다. 종전에도 마산-창원-진해 지역 간의 이러한 관계가 형성되어 있었으며, 오히려 그것이 강화되었다는 측면에서 균형의 기대효과보다 불균형이 심화되었다고 보는 것이 적절하다.

마산-창원-진해 지역 간 불균형은 행정구역 통합 이후 행

정구로 세분화된 관계를 보면 좀 더 구체적인 양상을 알 수 있다. 통합 이후 창원시는 의창구와 성산구, 마산시는 마산합포구와 마산회원구, 진해시는 진해구로 명칭 변경하고 구분되었다. 이 구(區) 중에 진해구와 의창구, 마산합포구는 인구유입 지역이 되고, 성산구와 마산회원구에서는 지속적인 인구유출이 이루어지고 있다. 주목되는 점은 통합 이후 초반에는 성산구가 인구유출이 가장 컸으나 마산회원구의 인구유출이 점점 더 심화되어 2014년 이후부터는 마산회원구에서 월등히 많은 인구가 유출되고 있다(그림 10 참조).

구(區) 상호 간의 인구이동을 세부적으로 보면(그림 11 참조), 경남 도청과 통합 창원시 시청이 소재한 의창구로 인접한 마산회원구뿐만 아니라 마산합포구, 성산구로부터 인구가 유입되고, 구 마산시의 도심이 위치한 마산합포구로는 마산회원구, 성산구에서 인구가 유입된다. 진해구로는 나머지 4개 구 모두에서 인구가 유입된다. 2010년 통합 이후 2018년까지 지난 9년을 전반기(2010~2012년), 중반기(2013~2015년), 후반기(2016~2018년)로 나누어 인구

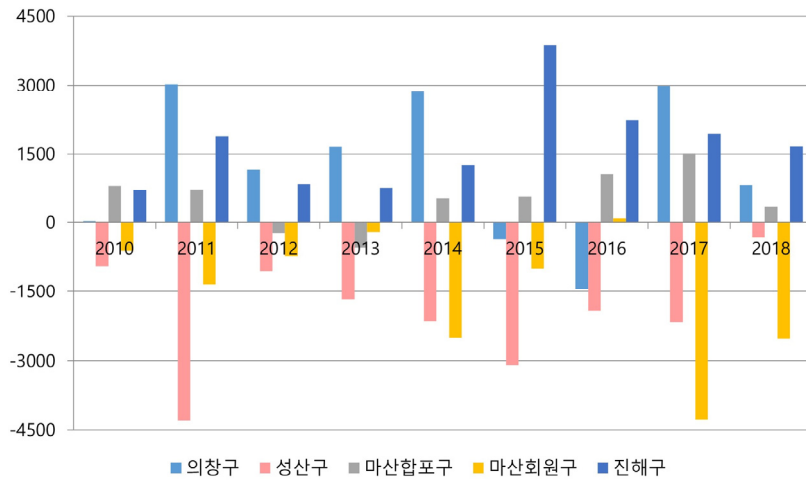


그림 10. 통합 창원시의 구(區) 간 인구이동에 의한 유입·유출 현황

자료: 통계청 마이크로데이터, 각년도.

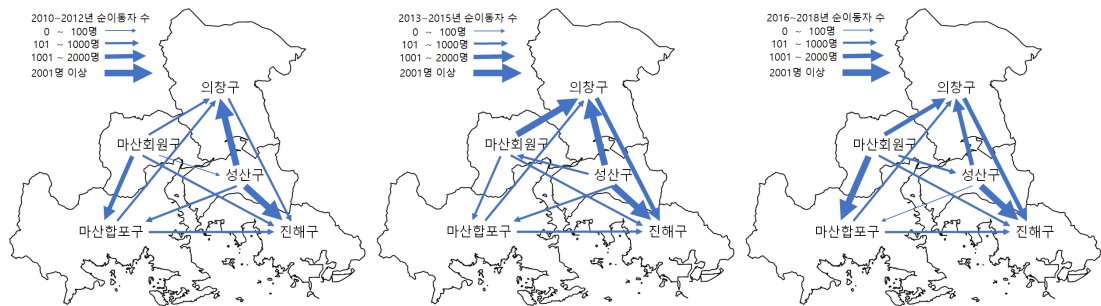


그림 11. 통합 창원시의 구(區) 상호 간 인구 순이동

자료: 자료: 통계청 마이크로데이터, 각년도.

순이동을 보면, 갈수록 진해구로의 쏠림이 강화되고 마산합포구보다 의창구의 인구유입이 많아졌다. 예컨대 성산구에서 마포합포구로의 미약한 인구유입은 더 약화된 반면, 마산회원구에서 의창구로의 인구유입은 더 큰 규모로 확대되었다. 또한 후반기에는 성산구에서 마산회원구 간 관계가 다시 역전되어 마산회원구에서 성산구로 인구가 유출되는 현상도 나타났다. 인구이동 측면에서 마·창·진 지역 간의 불균형은 통합 이후에 오히려 심화되었다고 할 수 있다.

2) 고용의 지리적 분포와 군집 특성

일자리 창출은 도시의 경제성장을 견인하는 근간이 되

기에 고용유발을 통한 경제적 역량 강화는 구 마산·창원·진해 지역의 행정구역 통합 목표의 큰 기대효과 중 하나였다. 행정구역 통합 효과를 지역균형발전의 관점에서 바라본다면 통합 창원시의 총량적 고용성장 수치를 단일하게 산출하는 것보다 마산, 창원, 진해 지역의 고용 분포 양상을 살펴보는 것이 보다 적합하다. 예컨대 2010~2018년 통합 창원시의 고용성장이 12.7%이더라도 이것이 통합 이전 경제 역량이 우세했던 구 창원시의 지속적인 성장 추세에 기인한 결과라고 한다면, 마산과 진해 지역 주민에게는 통합에 따른 실질적인 소득 증대를 가져왔다고 보기 어렵다.

이런 맥락에서 2000년, 2010년, 2018년을 기준으로 행정구역 통합 전후 읍·면·동 고용분포 변화양상을 총 종사자 수 중심으로 살펴보았다. 고용 분포는 종사자 수, 고용밀

도, 고용성장률 등 다양한 지표가 활용될 수 있지만 본 연구에서는 종사자 수를 기준으로 한다. 고용밀도 지표를 사용할 경우, 읍·면 지역과 동(洞)지역의 행정구역 크기 편차로 인해 읍·면 지역의 고용밀도가 상대적으로 낮은 경향을 보인다. 고용성장률은 행정구역 통합 이후 특정 시기에 진행된 택지개발사업이 일시적으로 그 지역 고용성장 수치를 큰 폭으로 급증시키기 때문에 적합하지 않다. 먼저 <표 7>에서 볼 수 있듯이 통합 창원시의 고용은 꾸준히 증가하고 있지만, 변동계수가 0.5 이상으로 고용의 지역 간 격차가 클 뿐만 아니라 수치 또한 2000년 0.73에서 2010년 0.71, 최근 2018년 0.76으로 변동되어 오히려 통합 이후 고용의 지역격차가 심화되었다.⁸⁾

<그림 12>는 통합 창원시의 이러한 고용 상황을 읍·면·동별 산업 종사자 수를 Z-Score로 변환하여 지도화한 결과이다. 2000년을 지도로 보면 창원국가산업단지가 위치한 구 창원시의 웅남동과 성주동(이상, 성산구), 팔룡동(의창구)을 중심으로 인근 중앙동(성산구)과 봉암동(마산회원

구)에 고용이 밀집하여 있다. 이러한 양상은 2010년과 2018년에도 유사하게 전개되어 고용은 행정구역 통합 이후에도 국가산단이 위치한 웅남동 일대에 군집 형태로 집중 분포하고 있다. 웅남동은 <표 7>의 최대값에 해당하는 지역으로 2000년, 2010년, 2018년 모두 통합 창원시 내에서 종사자 수가 가장 많은 지역이다.

한편 마산 지역에서는 유일하게 내서읍이 2018년 현재 고용 Z-Score 값이 1 이상인 지역으로 성장하였다. 그러나 내서읍의 고용성장 결과는 행정구역 통합의 효과라기보다 지역에 소재한 중리공업단지의 제조업 종사자 수와 1990년대부터 순차적으로 진행된 대규모 택지개발사업 이후 창출된 도소매업, 숙박음식업, 교육서비스업의 꾸준한 고용 창출의 결과라 할 수 있다. 본격적인 택지개발 이후 내서읍은 인구가 급격히 늘어 현재 그 수가 6만 명을 넘어섰다.

진해 지역은 행정구역 통합 이전에는 고용이 평균 이상인 곳이 없었지만 2010년 웅천동, 2018년 웅동 2동이 평균 이상을 보였다. STX 해양조선을 중심으로 웅천동의 고용은 성장을 보이다가 조선산업 침체로 인해 2010년 대비 2018년 고용이 30% 감소하였다. 부산과 지리적으로 인접한 웅동 2동은 부산신항만이 건설되면서 운수업에서만 고용 창출이 2010년 136명에서 2018년 1,405명으로 약 930% 증가하였다.

통합 창원시 고용의 지리적 분포 특성을 보다 면밀히 살펴 보기 위해 위 읍·면·동 고용 자료를 토대로 공간적 자기상관성을 분석하였다. 본 연구에서는 Geoda를 이용하여 전역적 모란지수(Global Moran's I)와 국지적 모란지수(Local Moran's I) 검정을 적용하였다.⁹⁾ 모란지수는 공간적 자기상

표 7. 통합 창원시 읍·면·동 고용지표 기초 통계

	2000년	2010년	2018년
총 종사자수	356,731	399,143	449,870
최소값	517	479	823
최대값	44,252	52,217	54,786
평균(M)	6150.53	6881.78	7756.38
표준편차(scl)	8437.43	9719.50	10211.75
변동계수(CV)	0.73	0.71	0.76

자료: 통계청, 사업체조사, 각년도.

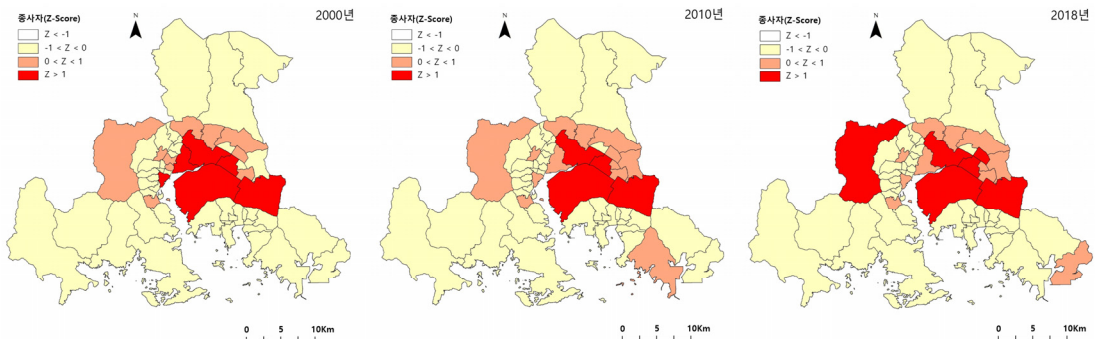


그림 12. 통합 창원시 읍·면·동 고용분포 변화

자료: 통계청, 사업체조사, 각년도.

관을 측정하는 대표적 방법으로 고용 분포와 같은 특정 현상의 분포 패턴이 공간상에서 유사한 값들끼리 모여 있는지도는 흩어져 있는지를 통해 그 현상의 군집성과 공간적 분산 정도를 파악할 수 있다. 본 연구에서는 모란지수를 산출하기 위한 공간 가중치 행렬은 공간 인접성(spatial contiguity)을 기준으로 한 Rook 방식을 적용하였다.

먼저 <그림 13>과 같이 세 시점의 전역적 모란지수를 산출하였다. 전역적 모란지수는 -1(부의 공간자기상관)에서부터 +1(정의 공간자기상관)의 값을 가지는데, 1에 가까울수록 지역적 상관성이 높은 지역들이 인접하여 분포하고, -1에 가까울수록 높은 값과 낮은 값을 가진 지역들이 규칙적으로 섞여서 분포하는 공간패턴임을 의미한다(정경숙, 2017). 전역적 모란지수 값은 행정구역 통합 이전인 2000년 0.286에서 통합 이후 2010년 0.297, 최근 2018년에는 기준 0.309로 점점 높아졌다. 이것은 세 시점에 걸쳐 통합 창원시 고용의 지역분포는 인접한 지역이 유사값을 보이며 군집하는 경향이 있으며, 군집화의 정도가 행정구역 통합 이후에도 지속적으로 심화되고 있음을 의미한다.

이상의 전역적 모란지수는 지역의 전체 공간적 자기상관을 하나의 값으로 나타내기 때문에 군집패턴의 유의성을 확인할 수는 있지만 개별지역들의 공간적 연관성에 대한 국지적 구조를 파악하기가 어렵다. 따라서 Anselin(1995)이 제시한 LISA(Local Indicator of Spatial Association) 분석을 통해 국지적 모란지수 통계량으로 공간자기상관 정도를 측정하였다. 인접지역과 해당지역의 유사성(similarity) 또는 특이성(dissimilarity)을 분석하여 군집 및 이상치(outlier)를 판별하고 최종적으로 높은 값 주변에 높은 값이 존재하는 ① High-High 유형(HH), 낮은 값 주변에 낮은 값이 존재하는 ② Low-Low 유형(LL), 높은 값 주변에 낮은 값이 존재하는 ③ High-Low 유형(HL), 마지막으로 낮은 값 주변에 높은 값이 존재하는 ④ Low-High 유형(LH)으로 구분된다(이희연·황은정, 2008; 이희연, 2010; 장문현, 2016).

<그림 14>는 고용의 공간적 군집 유형을 통계적으로 유의미한 지역들만 대상으로 지도화한 결과이다. 앞에서 살펴본 고용의 Z-Score 분포와 유사하게 고용자 수가 가장 높은 창원시 성산구 웅남동을 중심으로 HH 군집이 형성되어

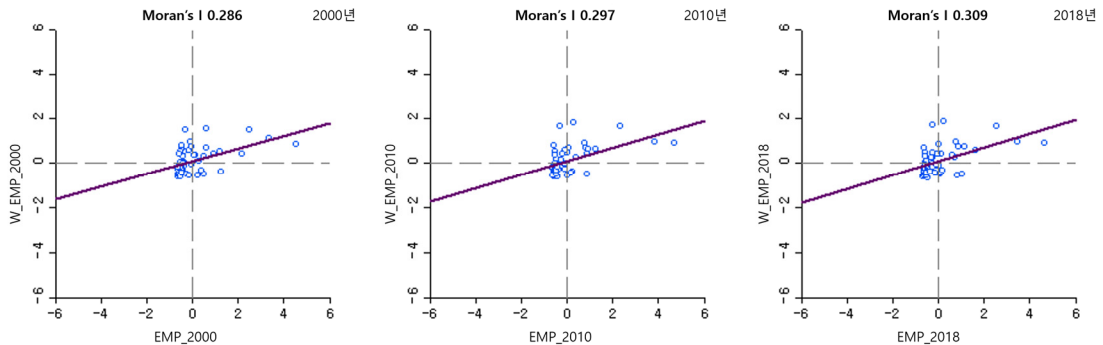


그림 13. 전역적 모란지수와 산포도

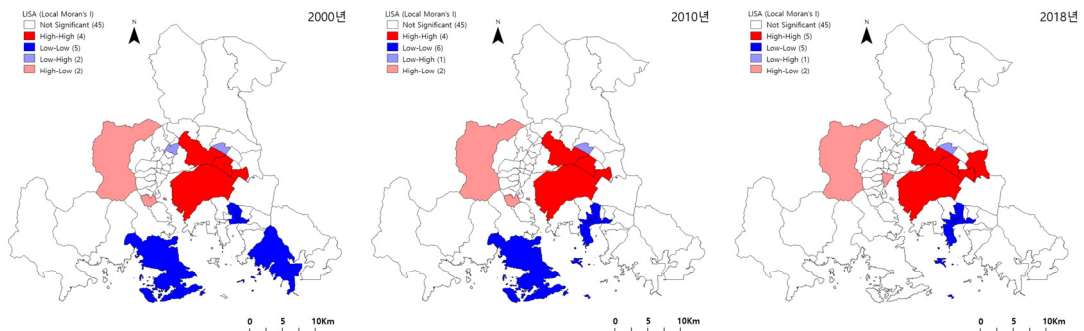


그림 14. 통합 창원시 고용의 공간적 군집(LISA)

있다. 지도에서 볼 수 있듯이 웅남동과 인접 지역인 팔룡동, 중앙동, 가음정동 일대는 행정구역 통합 이전부터 이미 높은 값을 보이는 고용 군집이 형성되어 있었으며, 행정구역 통합 이후 군집화 현상이 보다 심화되어 2018년 사파동으로 군집이 확산되었다.

이와 대조적으로 행정구역 통합 이후 진해 지역의 LL 군집화가 심화되는 현상을 보인다. 행정구역 통합 이전 진해역 인근의 구도심지(경화동·병암동·이동) 3곳에 LL 군집 현상이 나타났고, 행정구역 통합 이후부터 현재까지 경화동과 병암동을 핵으로 LL 군집이 점차 확산되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 진해구는 행정구역 통합 이후에도 창원 지역, 마산 지역 모두에서 인구가 지속적으로 유입되고 있지만 고용 측면에서는 통합의 기대효과가 별로 없다고 할 수 있다. 진해 지역으로의 인구유입은 지역의 고용성장 보다 부산시에 인접한 지리적 이점에 기인한다고 할 수 있다. 2017년 진해구 출발 출근통행의 목적지를 보면 부산시를 향하는 통행량이 27,339명, 통합 창원시의 다른 구(區)를 향하는 통행량이 21,061명으로 부산시 지향 출근통행이 더 많다(국가교통DB, 2018).

인구가 가장 많은 내서읍은 행정구역 통합 이후 유일하게 마산 지역에서 고용의 Z-Score가 성장했던 지역이었다. 그러나 국지적 모란지수 분석 결과, 내서읍의 인근 지역은 고용자수의 수치가 낮아 HL 유형으로 분류되었다. 다시 말해서 내서읍은 주변 지역과의 연계보다는 독자적인 생활권으로 창원 지역과 같은 고용 군집을 형성하지 못하고 있다.

5. 통합 창원시의 생활환경에 대한 주민 인식

지역주민에게 있어서 행정구역 통합 효과는 그들이 인식하기에 통합 이후 살기 좋아졌는가에 있을 것이다. 이런 맥락에서 매년 무작위 층화 추출방식의 설문조사를 통해 시행되는 경남 사회조사는 마·창·진의 통합 효과를 직접 묻는 조사는 아니지만 통합 이후 지역의 변화를 가늠할 수 있는 의미 있는 정보를 제공한다. 표본수가 상당할 뿐만 아니라 2~3년 주기의 동일한 조사지표로 지역 변화에 대한 시계열적 분석이 가능하다는 점에서 추세 분석에 특히 유용하다.¹⁰⁾

앞 장에서는 객관적 통계자료를 통해 마·창·진의 통합 효과를 분석하였다면, 이 장에서는 간접적이지만 지역주민의 인식과 관점에서 통합 이후 지역 변화를 고찰하고자 한다.

1) 지역사회와 거주환경에 대한 인식

지역사회는 주민들의 다양한 경험이 일상적으로 이루어지는 장소이다. 따라서 지역사회에 대한 주민 인식은 도시 생활의 일상적 경험과 관련된다. 그런 점에서 주민 인식은 실용적이고 실질적이다. 2018년 경남 사회조사에 의하면 통합 창원시 주민들의 지역사회 전반에 대한 인식은 ‘살기 좋다’가 58.4%로 대체로 긍정적이다. 그러나 이것이 통합 창원시가 절대적·상대적으로 살기 좋은 도시라는 것을 의미하지는 않는다. 지역사회에 대한 이 지표 값은 경남의 다른 시·군에 비해 통합 창원시가 다소 낮은 편에 속하기 때문이다(경남의 전체 평균 60.0%).

이 지표에서 더 주목되는 것은 지역사회에 대한 긍정적 평가가 통합 이후 시간이 지날수록 점차 낮아지고 있다는 점이다(그림 15 참조). 예컨대 통합 직후인 2011년만 하더라도 살기 좋은 지역사회라는 인식이 69.9%에 달하여 같은 지표의 경남 시 지역 평균 62.3%, 군 지역 평균 61.5%를 크게 상회하였다. 그러나 <표 8>에서 볼 수 있듯이 통합 창원시 주민의 지역사회 전반에 대한 부정적 인식이 확대되면서 전술한 것처럼 살기 좋은 지역사회라는 인식이 2018년에는 경남의 전체 평균보다도 낮아지게 되었다.

지역의 생활환경과 관련해 주민들이 가장 민감하게 인식하는 실제 부동산 시장의 변화를 보아도 통합 직후인 2011년까지는 마산과 진해 지역의 주택 매매가격과 전세 가격이 상승하면서 창원 지역과 평준화되는 경향이 있었지만(정삼석·정상철, 2014), 2015년부터는 침체하면서 최근까지 회복하지 못하고 있다(성주환 등, 2018). 이러한 것들이 반영되어 통합 창원시 주민의 지역사회에 대한 부정적 인식의 확대는 앞으로 지역사회가 어떻게 될 것인가에 대한 전망에서도 나타난다. <그림 15>를 보면, 살기 나아질 것이라는 전망은 2011년 60%에서 2018년에는 40%로 크게 떨어졌다. 반면에 지역사회가 앞으로 살기 나빠질 것이라는 부정적 인식은 지속적으로 상승하고 있다.

좀 더 구체적인 거주환경에 대한 만족도에서도 지역사회 전반에 대한 인식과 비슷한 경향이 나타난다. <그림 15>를 보면, 2016년 이후 거주환경에 불만이 늘어나는 반면, 만족하거나 보통이라는 답변이 줄어들고 있다. 경남의 다

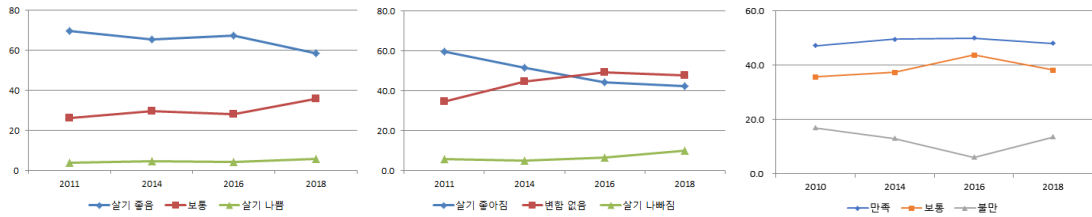


그림 15. 지역사회(좌-현재, 우-전망)와 거주환경(우)에 대한 인식(단위: %)

자료: 경남 사회조사, 각년도.

표 8. 경남 시·군과 통합 창원시 주민의 지역사회 및 거주환경 인식(2018)

(단위: %)

	지역사회 전반에 대한 인식				거주환경에 대한 인식			
	아주 살기 좋음	비교적 살기 좋음	비교적 살기 나쁨	아주 살기 나쁨	매우 만족	약간 만족	약간 불만	매우 불만
경남	6.9	53.1	4.2	1.1	15.7	35.3	9.5	2.2
시	6.7	53.3	4.3	1.1	14.9	34.1	10.1	2.3
군	11	58.8	2.5	0.6	20.8	38.2	7.6	1.4
창원	5.7	52.7	4.7	1.2	14.4	33.7	11.2	2.4

주: '보통' 또는 '변화 없음' 비율은 100%에서 표에 표시된 비율의 합을 제한 값이다.

자료: 경남 사회조사, 2018.

른 시·군과 비교하더라도 2014년에는 거주환경에 대한 만족도가 통합 창원시가 높은 편이었지만 2016년, 2018년에는 다른 시·군들에 비해 낮아진다. 지역사회 전반과 거주환경에 대한 통합 창원시 주민의 이와 같은 부정적 인식 확대와 만족도 저하는 주민의 일상적 경험과 생활 속에서도 행정구역 통합 이후 기대했던 효과가 별로 없다는 것을 말해준다.

2) 지역경제에 대한 인식

지역주민들에게 지역이 살기 좋아졌다는 것을 가장 실질적으로 결정하는 부분은 소득이나 고용, 실업과 같은 경제적인 영역이 될 것이다. 가계 운영은 물론 사회·문화 활동도 경제적 뒷받침이 있어야 하기 때문이다. 이런 점에서 도시성장도 이러한 지역주민의 경제적 복리 증진에 일차적인 의미가 있다고 할 수 있다. 그 중에서도 소득이 가장 핵심이 된다고 할 수 있는데, 통합 창원시에서 지역주민들의 가구 소득에 대한 전망은 나빠질 것이라는 인식이 점점 늘어나는 추세이다. 2010년 이후 통합 창원시 주민들의 가구 소득에 대한 인식은 2013년 나아질 것이라는 전망이 약

간 상승하였지만 2015년부터는 나빠질 것이라는 전망이 최근까지 계속 상승하고 있다. 나빠질 것이란 전망을 세분하여 보면, 특히 “많이 나빠질 것”이라는 전망이 2015년 이후 3.6%(2015) → 5.7%(2017) → 9.4%(2019)로 4~5년 사이에 거의 3배 가까이 급격히 높아지고 있다.

이러한 가구 소득에 대한 전망은 실제 소득을 기반으로 이루어지는 가구의 월평균 소비지출의 변화에서도 같은 경향성을 보인다. 소비지출이 소득과 정확히 일치하는 것은 아니더라도 지출은 소득을 기반으로 이루어질 수밖에 없기 때문에 월 평균 소비지출이 그 가구의 월 소득을 반영한다고 할 수 있다. <그림 16>을 보면, 2010~2013년 월평균 400만원 이상을 지출하는 가구 비율이 상승하고 200만원 미만 지출의 저소득 가구 비율은 감소하였다. 그러나 2013년 이후 200만원 미만 지출의 저소득 가구 비율은 증가세로 돌아 계속 증가하였다. 400만원 이상 지출의 고소득 가구 비율도 2015~2017년 다소 감소하였지만 2019년 10.4%로 크게 높아져 2010년 6.4%에 비해 4% 포인트나 증가하였다. 이 과정에서 주목되는 것은 월평균 소비지출 200만원~400만원의 중간 소득층 비율이 2010년 이후 41.9% → 41.3% → 37.8% → 36.3% → 35.5%로 지속적으로 감소하

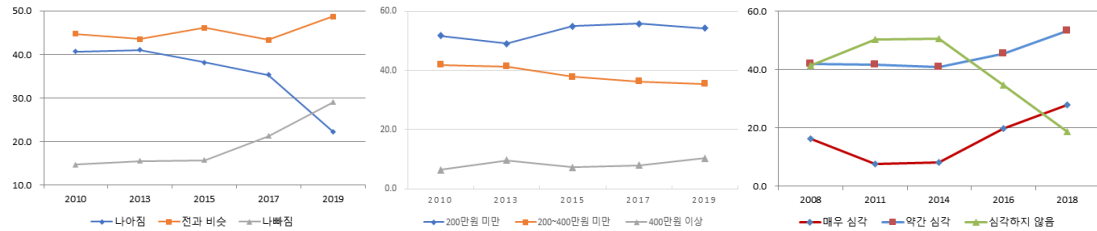


그림 16. 통합 창원시 주민의 지역경제에 대한 인식(좌: 지역경제 전망, 중: 월평균 가구 지출, 우: 실업정도, 단위: %)
자료: 경남 사회조사, 각년도.

는 점이다. 이러한 중간 소득층의 비율 감소는 전술한 저소득층 비율과 고소득층 비율이 늘어나는 가운데 이루어지고 있기 때문에 전형적인 소득의 양극화 현상이 통합 창원시에서 진행되고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 통합 창원시 주민들의 지역경제에 대한 전망과 양극화 경향의 소비지출의 변화는 그들의 고용이나 실업과 밀접히 관련된다. <그림 16>의 지역사회 실업에 대한 지역주민의 인식은 통합 창원시의 경제적 상황을 잘 보여준다. 행정구역이 통합된 직후 2011년 지역주민의 실업에 대한 인식은 매우 심각하다는 비율이 통합 전 2008년에 비해 1/2 이상 감소하였다(16.3% → 7.7%). 그러나 2014년 이후 실업이 매우 심각하다고 인식하는 비율이 급격히 늘어나 2018년에는 2011년 7.7%의 3배가 훨씬 넘는 27.9%가 되었다. 실업이 약간 심각하다는 인식까지 합하면, 통합 창원시에서 실업이 심각하다는 비율은 통합 창원시 주민 전체 응답자의 무려 81.2%에 달한다. 거의 대부분의 통합 창원시 주민들이 지역사회의 실업 문제를 심각하게 받아들이고 있다는 것이다. 통합 창원시의 주민들이 절대적인 높은 비율로 경제 분야를 도시의 개선점으로 인식하는 것도 이러한 상황이 반영되었다고 할 수 있다.¹¹⁾

6. 결론

1995년 이후 전개된 행정구역 개편은 시·군 또는 시·시를 통합하는 것이었다. 이러한 통합 지향적 개편에는 대부분 규모의 경제와 효율성 증대라는 경제적 가치와 그에 따른 지역경쟁력 증진, 그리고 행정구역과 생활권의 일치와 지역균형발전이라는 공간적 규범성이 제시되었다. 2010년 이른바 마·창·진이라고 불리던 마산시, 창원시, 진해시

3개 시의 통합 역시 같은 논리로 추진되었다. 이 논문은 마·창·진의 통합 창원시에서 2020년 현재 통합 당시 제시되었던 가치가 실현되고 있는가를 통합의 주요 효과로 제시되었던 도시성장과 지역균형발전을 중심으로 고찰하였다. 이것을 분명히 파악할 때 앞으로의 행정구역 개편에서 사회적 비용을 줄이는 보다 나은 적절한 대안들을 모색할 수 있기 때문이다.

본 연구는 이를 위해 광역시 및 인구 50만 이상의 다른 지방대도시와 통합 창원시 간에 비교하고 또 도시 내부적으로 과거 구 마산시, 구 창원시, 구 진해시 지역 간에 비교하는 방법을 중심으로 통합 이전과 통합 이후 통합 창원시(마·창·진 지역)의 성장과 변화 추세를 분석하였다. 분석 결과를 한마디로 요약하면, 적어도 지금까지 도시 성장과 지역균형발전 측면에서 마산·창원·진해를 통합한 효과는 없다는 것이다. 제조업으로 특화된 통합 창원시의 지역내 총생산 감소가 전반적인 탈산업화의 영향이라고도 할 수 있겠지만, 역시 제조업 중심의 산업구조를 가진 다른 도시들에 비해 경쟁력 약화가 뚜렷하다. 뿐만 아니라 변이할 당 분석은 지역경제성장 요인으로서 도시성장을 견인하는 고용증가에서 도시경쟁력에 해당하는 지역할당효과가 현저히 낮아졌음을 분명히 보여준다. 통합 당시 기대효과로 제시되었던 것과 다른 방향으로 전개되고 있는 통합 창원시의 인구 감소는 이러한 상황의 당연한 귀결일 수 있다.

통합 창원시 도시 내부적으로도 구 마산시, 구 창원시, 구 진해시 지역 간에 균형발전이 이루어지지 않았다. 인구 성장의 격차는 여전히 지속되고 있으며 종전의 지역 간 인구 유입과 유출 패턴은 통합 이후 강화되어 그러한 격차를 확대하는 추세이다. 더욱이 인구가동을 통한 지역 간의 상호작용은 오히려 통합 이후 약화되는 추세로 통합이 무색하게 하나의 도시로서 응집력이 나타나고 있지 않다. 고용 분포에서도 이러한 지역격차의 확대가 나타나고 있다. 고

용분포의 읍·면·동 변동계수 값을 보면, 고용의 지역 간 격차가 통합 이전에는 3% 감소하였지만(2000~2010), 통합 이후에는 격차가 반대로 7% 확대되었다(2010~2018). 모란지수를 통한 고용분포 분석은 통합 창원시 내부의 이러한 지역격차와 불균형을 잘 보여준다. 전역적 모란지수 분석에서는 고용분포의 군집화가 통합 이후 심화되고, 국지적 모란지수 분석에서는 이 같은 군집화가 구 창원시 지역에 해당하는 성산구 웅남동 일대를 중심으로 강화되는 모습이 구체적으로 드러난다.

통합 이후 도시성장이라기 보다 도시쇠퇴에 가까운 통합 창원시의 침체는 주민의 도시 생활환경 인식에서도 여실히 나타난다. 경남 사회조사를 보면, 통합 창원시 주민의 지역사회 전반과 거주환경에 대한 만족도가 통합 이후 점차 낮아지고 있다. 더욱이 주민들은 지역사회가 앞으로 더 살기 나빠질 것으로 전망한다. 그들은 지역의 실업이 심각한 상황에 이르고 있으며 지역경제가 앞으로 더 악화될 것으로 인식한다.

이러한 상황은 과연 마·창·진의 행정구역 통합 효과는 무엇인가를 다시 묻게 한다. 통합 효과가 제대로 구현되지 않는 이유를 주민의 적극적 참여가 아닌, 국회의원과 지방자치단체장, 지방의회 등 정치권 주도로 이루어진 통합과정의 문제나 공공시설 입지를 둘러싼 지역갈등, 특례시와 같은 제도적 미비에서 찾을 수도 있다. 그러나 통합 창원시의 현 상황은 단지 적절하지 못한 통합 과정에서 파생된 문제만은 아니다. 이론적 논의로 되돌아가면, 통합 창원시에는 보다 근본적인 다른 문제가 있다.

우선 통합 창원시가 걱정된 규모인가이다. 규모의 경제라고 하지만 규모를 확대한다고 해서 늘 규모의 경제가 있는 것은 아니다. 이에 대해서는 전술한 이론적 고찰에서 논의한 바 있듯이 과도한 규모는 불경제를 가져올 수 있다. 마·창·진의 통합으로 동남권의 거대도시가 되어 도시경쟁력을 가진다는 것은 지나친 단순 논리이며, 그것을 담보하는 경험적 연구도 별로 없다. 더군다나 현대 네트워크 사회에서 도시 규모는 도시경쟁력의 중요한 독립변수로 작동하지 않는다. 네트워크 도시이론의 관점에서 보면 네트워크를 형성하는 도시들이 하나의 행정구역으로 묶여 있지 않다고 해서 도시경쟁력에 큰 장애가 발생하는 것은 아니다.

둘째는 공간체계 상의 문제이다. 통합으로 단순히 행정구역의 규모를 확대한다는 측면에서는 같겠지만, 마·창·진 통합은 1995년 이후 시·군을 통합한 도·농 통합형 도시

와는 성격이 다르다. 예를 들어 1995년 배후지였던 안동군과 그 배후지의 중심지인 안동시의 통합 사례, 2014년 창원군과 청주시의 통합이 도·농 통합형 도시에 해당된다. 공간체계로 보면, 도·농은 중심도시와 배후지역으로 일체화된 공간이지만, 마·창·진의 관계는 그러한 중심도시-배후지역의 관계가 아니다. 마·창·진이 역사적으로 동일한 생활경제권에 속하며 그 중 창원 지역이 다소 중심적 위상을 갖는다고 하여도 이들 지역 관계를 명확한 중심도시-배후지역 관계로 보기 어렵다. 이러한 관계는 통합 이후에도 각자 독자적 중심성을 가진 기존 지역구조가 유지되는 것으로도 알 수 있다.

통합 창원시의 공간체계적 성격은 마·창·진이 하나의 핵을 중심으로 응집된 도시권이라기보다 세 도시가 각각의 반(半)독립적 중심성을 가지고 느슨하게 연결된 다핵적 도시권이라고 보는 것이 적절하다. 따라서 통합 이전 마·창·진의 관계를 “행정적 단절”이라고 보는 것은 과도한 인식이다. 마·창·진 통합은 그러한 과도한 인식에서 추진되었다고 할 수 있다. 그 결과는 본 연구에서 살펴본 것처럼 행정구역 통합이 도시성장의 시너지 효과를 제대로 발휘하지 못하는 것이다. 이러한 문제는 통합 창원시가 특례시로서 특별한 지위를 얻는다고 해서 본질적으로 해결될 수 있는 것은 아니다.

통합 창원시의 사례는 단순히 인접한 지방정부의 관할 구역을 통합하여 규모를 확대하는 행정구역 개편이 언제나 규모의 경제 실현과 효율성 증대로 이어지지 않으며 반드시 지역발전에 기여하는 것도 아니란 점을 보여준다. 오히려 지역적 통합성이 낮아지고 통합의 시너지 효과 없이 통합에 따른 지역갈등과 마찰로 사회적 비용이 증대됨에 따라 지역발전이 저해될 수 있다. 이런 상태에서는 커다란 행정구역으로 단순히 통합하기보다 각각을 유지하면서 네트워크 형태로 결합하는 것이 더 바람직할 수 있다. 앞으로의 행정구역 개편은 단순 통합과 규모 확대를 지향하는 고정된 사고를 벗어나 좀 더 다양한 대안 모색으로 유연해질 필요가 있다.

주

- 1) 1995년 당시 83개의 시·군이 41개의 시로 통합되었다. 1994년 말 기준, 136개 군(郡) 중 무려 30%가 넘는 41개 군이 도농통합형의 시에 편입되었다. 행정구역 개편으로 이

와 같이 시·군 통합이 많았던 이유는 기본적으로 도·농 분리형 행정구역 체계 하에서 하나의 생활권을 형성함에도 불구하고 시·군이 행정구역으로 분리됨에 따른 문제점을 해소하기 위한 측면이 크다. 일제 강점기에 만들어진 도·농 분리형 행정구역 체계는 오래전부터 우리나라에서 가장 큰 행정구역 문제로 지적되어 왔다(임석희, 1995).

- 2) 우리나라에서는 시·시 간 통합 자체가 매우 드물다. 마·창·진 통합 이전 1995년 구 평택시가 평택군과 통합하면서 인근의 송탄시까지 병합되어 평택시가 된 것과 1997년 여수시, 여천시, 여천군이 여수시로 통합된 단 두 사례가 있을 뿐이다.
- 3) 통합의 성과에 관한 많은 연구들이 통합이 이루어진 5~6년 내에 이루어졌다. 이런 연구들은 시간적 측면에서 성과를 측정하기에는 일정한 한계가 있을 수 있다(민병익, 2015).
- 4) 이 방법은 주어진 기간 동안 산업별 고용구조에서 도시의 각 부문 부가가치 생산액과 일자리가 전국적인 성장과 같은 비율로 성장한다고 가정하고, 그것을 비교 집단의 도시와 해당 도시의 실제 성장률과 비교하는 것이다. 이를 통해 구산업도시의 경쟁력이 다른 도시들에 비해 상대적으로 강화되었는지, 약화되었는지를 파악한다.
- 5) 2014년 9월 통합 시의회의 진해 지역 한 시의원이 시의회 정례회의 개회식에서 (통합) 창원시장에게 계란을 던지는 사건까지 발생하였다(민병익, 2015).
- 6) 행정안전부는 2018년 11월 인구 100만 이상 도시를 별도의 행정적 명칭을 부여하여(특례시) 추가 특례의 확대 추진을 포함하는 지방자치법 개정안을 입법예고하고 2019년 3월 29일 국회에 개정안을 제출한 상태이다.
- 7) 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

총변화효과 : $TC_{ij} = NG_{ij} + IM_{ij} + RS_{ij} = E_{ijt} - E_{ij0}$

국가성장효과 : $NG_{ij} = E_{ij0} \times \left(\frac{E_t}{E_0} - 1 \right)$

산업구조효과 : $IM_{ij} = E_{ij0} \times \left(\frac{E}{E_0} - \frac{E_t}{E_0} \right)$

지역할당효과 : $RS_{ij} = E_{ij0} \times \left(\frac{E_{ijt}}{E_{ij0}} - \frac{E}{E_0} \right)$

E : 고용자 수, i : 산업, j : 지역, 0 : 기준년도, t : 비교년도

- 8) 변동계수는 분산의 정도를 상대적으로 측정하는 척도로 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 변동계수 값이 0이면 지역차가 없는 것이며, 변동계수 값이 크면 지역 간 차이가 크다고 할 수 있다.

변동계수(CV) = $\frac{sd}{M}$

- 9) 전역적 모란지수(Global Moran)와 국지적 모란지수(Local Moran) 산출식은 다음과 같다.

$$\text{전역적모란지수} : I = \frac{N \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{\left(\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \right) \sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}$$

국지적모란지수 :

$$I_i = \left[\frac{n^2}{\left(\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \right)} \right] \frac{(X_i - \bar{X}) \sum_{j=1}^n W_{ij} (X_j - \bar{X})}{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}$$

N : 지역단위수, X_i : i 지역 종사자수, X_j : j 지역 종사자수, $\bar{X}$: 평균종사자수, W_{ij} : 가중치

- 10) 경남에 거주하는 일반가구의 만 15세 이상 가구원을 조사 대상으로 하며, 무작위 층화 추출된 조사대상을 조사원이 직접 면접하는 방식으로 조사한다. 2019년 통합 창원시의 응답자는 총 3,103명(경남 전체는 26,317명)이다(2019년 경상남도 사회조사).
- 11) 통합 창원시의 주민들이 도시가 개선되어야 할 점으로 경제 분야를 손꼽는 비율은 2016년 이후 2019년 지금까지 매년 26.1% → 29.6% → 37.4% → 43.5%로 증가하였다. 2019년 경남 사회조사에 의하면 통합 창원시 주민들이 인식하는 경제 분야 다음으로 도시가 개선되어야 할 점은 복지(20.2%), 교육(10.4), 환경(10.3), 관광(5.4%), 교통(4.5%) 순이다.

참고문헌

- 강정기·강인수, 2012, “지역사회 삶의 질로서 생활만족도와 행정통합효과: 창원시의 사례,” 가리문화, 24, 97-123.
- 강갑선·안재섭, 2011, “창원시 행정구역 통합 이후 주민 화합 정책에 관한 연구,” 한국사진지리학회지, 21(4), 25-38.
- 강정은, 2011, “지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례,” 지역발전연구, 11(1), 1-22.
- 국토연구원, 2004, 공간분석기법, 한울아카데미.
- 금창호, 2018, “100만 특례시 추진, 어떻게 추진돼야 하나,” 월간 공공정책, 158, 55-57.
- 김남성, 2013, 통합 창원시의 행정구역 통합에 관한 연구-통합의 효과 평가 및 통합 성공의 영향요인을 중심으로-, 건국대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김선기, 1996, “도농복합시의 도시계획체제 정립,” 지방행정연구, 11(1), 117-141.
- 김선명·김기현, 2008, “행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평

- 가,” 한국거버넌스학회보, 15(3), 351-381.
- 김승렬, 2015, 행정구역통합에 따른 재정효과분석: 창원시 사례를 중심으로, 한국지방재정논집, 20(4), 153-181.
- 김영철·이우배, 2013, “지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구 경남지역 사례를 중심으로,” 지방정부연구, 17(1), 181-204.
- 마상열·강인주, 2009, 경남 인구감소도시의 관리방안 연구, 경남발전연구원.
- 민병익, 2015, “행정구역 통합 후 행정구역 개편에 대한 인식 변화의 원인 분석: 통합 창원시를 중심으로,” 지방정부연구, 18(4), 557-583.
- 박세정, 2019, “행정DB로 본 지역 고용동향 심층분석,” 지역 고용동향 브리프, 2019년 겨울호, 6-23.
- 박정환, 2015, 광주·전남의 산업 및 수출경쟁력 향상방안에 관한 연구, 목포대학교 대학원 무역학협동과정 박사학위논문.
- 성주환·정삼석·정상철, 2018, “지역 주택시장의 변화에 관한 연구-서울시와 통합 창원시의 동태적 비교를 중심으로-,” 부동산학보, 74, 64-74.
- 소순창, 2010, 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정, 지방행정연구, 24(4), 29-58.
- 신원섭·최경옥, 2018, “통합창원시 출범 이후 경남지역 산업경쟁력 비교 분석-창원과 창원외 경남지역의 산업구조와 경쟁력 분석을 중심으로-,” 지역산업연구, 41(2), 119-222.
- 안성호, 2009, “지방자치체제 개편과 자치단위의 규모” 바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나 논문집, 81-117.
- 오승용, 2014, 지방정부 통합에 대한 주민의 시각이 주민만족도에 미치는 영향-통합창원시 사례를 중심으로-, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문.
- 유범식·김성록·이종상, 2015, “변이할당분석을 이용한 충청남도 제조업의 변화와 전망: 회귀분석과 이차계획법의 적용,” 한국지역개발학회지, 27(1), 165-183.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연, 2013, “지방자치 권한 확대를 위한 준광역시 모델의 설계방안: 통합 창원시의 사례를 중심으로,” 한국행정학회 학술발표 논문집, 2347-2370.
- 이시원, 2011, “통합창원시의 평가와 문제점,” 지방행정 60(689), 28-41.
- 이양재, 2013, 행정구역 통합의 갈등 원인에 관한 연구-창원시 사례를 중심으로-, 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이영, 2019, “창원시 특례시 추진의 필요성과 추진전략,” 한국지방정부학회 학술대회자료집, 229-241.
- 이재원, 1996, “도농통합 이후 복합형 도시의 지역균형개발과제: 통합구미시를 중심으로,” 지방자치, 90, 123-128.
- 이태근, 2014, “행정구역통합에 따른 지역간 갈등의 영향요인 연구-창원시 공무원을 중심으로-,” 한국거버넌스학회보, 21(2), 347-367.
- 이희연, 2010, “지식창출활동의 공간적 집적과 지역간 격차요인 분석,” 지식재산연구, 5(1), 113-149.
- 이희연·황은정, 2008, “창조산업의 집적화와 가치사슬에 따른 분포특성: 서울을 사례로,” 국토연구, 58, 71-93.
- 임동근, 2017, “통합창원시의 인구변화: 인구구조, 이주, 교통량을 중심으로,” IDI 도시연구, 319-340.
- 임석희, 1995, 공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향, 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.
- 임석희·양민지, 2015, “창원시의 행정구역 통합: 전개과정, 기대효과 및 한계,” 한국지역지리학회 2015년 하계학술대회 발표집, 85-90.
- 장문현, 2016, “GIS와 공간통계기법을 활용한 도시쇠퇴 특성 분석: 광주광역시 사례를 중심으로,” 한국지역지리학회지, 22(2), 424-438.
- 정경숙, 2017, “행정구역 통합과 도시공간분포 변화분석: (통합)창원시 사례,” 지방정부연구, 20(4), 245-364.
- 정삼석·정상철, 2014, “행정통합에 따른 아파트가격 분석과 지역간 인과관계에 관한 연구-통합창원시(구 창원·마산·진해시)를 중심으로-,” 부동산학보, 58, 276-290.
- 조재욱, 2014, “통합과 갈등의 지방정치: 통합창원시 사례를 중심으로,” 한국과 국제정치, 30(3), 29-57.
- 조형규·이정원, 2011, “행정구역 통합에 따른 통합 창원시 도시구조 예측,” 대한건축학회연합논문집, 13(2), 105-114.
- 조혜승·문명재, 2013, “지방자치단체 통합으로 인한 갈등이 공공서비스동기와 조직 효과성에 미치는 영향: 통합 창원시를 중심으로,” 한국행정학보, 47(4), 145-166.
- 최낙범, 2009, “마산·창원·진해·함안 동일생활권 비탕으로 효율성 제고 기대,” 지방행정, 58(671), 24-27.
- 최영출, 2005, “지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구-자치계층제와 적정규모검토논의의 시각에서-,” 지방행정연구, 19(2), 239-262.
- 최창수, 2014, “시군통합정책의 합리성과 숨겨진 정책의도,” 한국지방자치학회보, 26(1), 53-73.
- 최창수·강문희, 2013, “지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정과정의 분석,” 한국행정학보,

- 47(4), 167-187.
- 한표환, 2010, “통합창원시의 출범과 발전 전략모색,” 경남발전, 109, 2-4.
- 水津一朗, 1980, 社會地理學の基本問題, 大明堂.
- Anselin, L., 1995, “Local indicators of spatial association-LISA,” *Geographical Analysis*, 27, 93-115.
- Barlow, I. M., 1981, *Spatial Dimensions of Urban Government*, Chichester and New York, RSP, A Division of John Wiley & Sons Ltd.
- Berube, A. and Murray, C., 2018, *Renewing America's Economic Promise through Older Industrial Cities*, The Brookings Institution.
- Cox, W., 2008, *Government Efficiency: The Case for Local Control*, New York, The Association of Towns of the State of New York.
- Fisher, R. C., 1987, *State and Local Public Finance*, Glenview, ILL and London, Scott, Foresman and Company.
- Massam, B., 1975, *Location and Space in Social Administration*, Guildford and London, Arnold.
- Savitch, H. and Vogel, R. K., 2000, “Introduction: Paths to view new regionalism,” *State and Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Smith, B. C., 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London, George Allen & Unwin.
- Tiebout, C. M., 1972, A pure theory of local expenditure, in Edel, M. and Rothenberg, J. (eds.), *Readings in Urban Economics*, MacMillian Publishing Co., 513-523.
- 교신: 임석회, 38453 경북 경산시 진량읍 대구대로 201, 대구대학교 사범대학 지리교육과(이메일: shyim@daegu.ac.kr, 전화: 053-850-4152)
- Correspondence: Seokhoi Yim, 201 Daegudae-ro, Gyeongsan-si, Gyeongbuk, 38453 Korea(이메일: shyim@daegu.ac.kr, phone: +82-53-850-4152)
- 최초투고일 2020. 3. 20
수정일 2020. 4. 22
최종접수일 2020. 4. 23