

지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구

조 성 호*

A Study on the Evaluation and Alternative Suggestion of Reorganization Discourse in Local Administration System

Sung-Ho Cho*

요약 : 우리나라 지방행정체제의 문제점은 광역행정기능이 취약하고, 국가와 지방행정체제간 업무 중복, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등으로 나타났다. 이러한 문제점 해결에 대한 시사점을 얻기 위해, 선진국의 지방행정제도 개편사례를 살펴보았다. 프랑스와 일본의 공통점은 ① 중앙집권식 국가발전전략이 위기를 맞이하여 지방행정제도 개편을 모색하였다는 점, ② 지방행정제도 개혁의 본질은 중앙권한의 지방이양이라는 기능조정 속에서 지방행정체제 개편이 이루어졌다는 점, ③ 광역자치단체의 기능과 규모를 확대하고 있다는 점, ④ 기초자치단체를 통폐합 하고 있다는 점이다. 이러한 선진국 사례를 바탕으로 우리나라의 지방행정체제 개편에 대한 학계와 정치권의 논의를 평가하면, ① 도 폐지보다는 중앙과 지방간의 기능조정이 더 시급하다는 점, ② 광역행정 기능의 강화측면에서, 시·도를 통합할 필요가 있다는 점, ③ 시군의 규모가 커, 통합하는 것은 불합리한 점으로 평가되었다. 이와 같은 선진국 사례연구와 지방행정체제 개편논의에 대한 평가에 의거하여, 우리나라 지방행정체제의 개편방안을 제시하였다. 우선 소프트웨어적인 기능조정 측면에서, 기관위임사무의 폐지, 일반 사무권한과 핵심권한의 이양방안, 257개 특별지방행정기관의 지방이관 방안을 제시하였다. 그리고 하드웨어적인 지방행정체제 개편측면에서, 잔여도부 문제 해소를 위한 기존 도와 광역시의 통폐합 방안과 시군간 경계조정방안을 제시하였다.

주제어 : 지방행정체제, 도 폐지, 시·군 통합, 지방분권, 기능조정

ABSTRACT : The problems of the local administration system in Korea include weak function of regional administration, business duplication between the central and the local administration, problems of the remainder provinces, and discord of life area between the cities and the counties. To get a solution for these problems, this research tried to survey reorganization cases of the local administration system in advanced nations. France and Japan had something in common. Firstly, in tiding over a crisis of centralization in national development strategy, they tried to reorganize the local administration system. Secondly, the local administration system was reformed essentially through the function coordination which was basically the transfer of the center authority to regions. Thirdly, they magnified the function and the size of provincial government. Fourthly, they integrated the local governments. With analyzing the advanced nations cases, this research evaluated the discussion of academic and political circles about reorganization of local administration system in Korea. First, the function coordination between the central and the region is more urgent than abolishing the province. Secondly, It is necessary to integrate the

* 경기개발연구원 기획조정실 정책분석팀장(Chief of Policy Analysis Team, Department of Planning and Coordination, Gyeonggi Research Institute)

city and the province to reinforce the function of regional administration. Thirdly, because the size of the cities and counties is big, the integration between them is evaluated as irrational. On the basis of the case studies of the advanced nations and review of the discussion about reorganization of the local administration system, this research presented the reorganization plan of local administration institutions in Korea. First of all, from the software side of function coordination, this research presented abolition plan of the business the nation entrusts in the agency of the local government and transfer plan of general business authority and core authority, and region transfer plan of 257 local administration agencies which the central government manages. From the hardware side of reorganization of the local administration system, this research presented integration plan of the present province and regional city to solve the problem of the remainder provinces, and boundary redesign plan of cities and counties

Key Words : local administration system, abolition of the province, integration of cities and counties, decentralization, function coordination

I. 서론

지난 세기말에 소련 등 공산주의 국가가 몰락함에 따라, 지구촌은 세계화가 급진전된다. 이에 세계 각 국가들은 중앙집권시스템에서 지방분권시스템으로 전환하고자 개혁을 실시함에 따라, 중앙과 지방과의 관계도 변화하고 있다. 지방정부를 활동의 주체로 승격시키기 위한 차원에서, 중앙정부와 지방정부의 관계(IGR)를 중앙지배형(inclusive type)에서 상호협력형(overlapping type)으로 전환하고 있는 것이다. 즉, 지방이 중앙정부의 일선기관으로 중앙정부의 강력한 계층적 통제를 받는 등 정책변화를 중앙정부가 주도하는 중앙지배형으로부터, 정부기능이나 정책의 상당부분이 중앙과 지방자치단체에 동시에 작용하고, 상호의존적이며 중앙과 지방간에는 상호협조와 갈등관계에 의해 정책변화가 이루어지는 상호협력형으로 전환하고 있다는 것이다(Wright, 1988). 우리나라도 1990년대 들어 1991년에 민선 지

방자치 의회를 구성하고, 1995년에는 자치단체장을 직선하는 등 민선 지방자치시대를 열어 정치적인 의미의 지방분권을 이루어냈다.

2005년 민선 지방자치 10주년을 맞아, 우리의 지방자치는 전반적으로 ① 지방행정 전반에 걸쳐 경영마인드가 도입되었고, ② 공무원의 대민업무 자세가 고객지향적으로 변화되었다. 한편으로는 민주화·지방화의 물결 속에 업무처리를 놓고 중앙과 지방간, 광역자치단체와 기초자치단체간에 갈등과 반목이 증폭된 면도 있었다. 이러한 민선 10년의 지방자치 평가에 대해서, 중앙과 지방간의 지방 자치에 대한 평가는 대조적인 것으로 나타나고 있다. 중앙의 시각은 행정의 신속성이 떨어지고 재원 낭비가 심하다고 보는 반면에, 지방은 중앙의 획일적인 통제 때문에 업무의 능률성이 떨어지고 있다고 보고 있는 것으로 분석되고 있다. 이와 같은 중앙과 지방간의 지방자치에 대한 시각 차이는 참여정부에서 추진 중인 “획기적 지방분권 추진”을 좌초위기로 몰아넣고 있는

실정이다(조성호, 2005c).

이와 같이 지방분권이 표류하고 있는 시점에서, 정치권과 행정자치부는 한 목소리로 지방분권의 원활한 추진을 위해 2005년 11월에 지방행정체제 개편을 추진하기로 합의하였다. 핵심내용은 도를 폐지하고 시군을 통합하여 단층제로 한다는 내용이었다. 정치권의 道 폐지를 통한 단층제 개편(안)은 이중행정과 이중감독으로 인한 행정의 지연과 낭비의 제거, 행정책임의 명확화라는 장점이 있으나, 많은 부작용이 있는 것으로 분석된다. 이를테면, ① 단일 자치단체의 능력을 초과하는 대규모 광역사업의 처리 곤란, ② 광역행정의 중앙수행에 따른 중앙권한의 확대, ③ 중앙과 다수의 자치단체들간의 의사소통 어려움 증가 등이 예상된다. 그리고 2개 이상의 시·군을 통합하는 방안도 시군통합에 따른 행정비용의 절감 효과, 일부 지역의 과거 무리한 시 승격에 따른 세분화된 자치구역의 문제점을 해소할 수 있으나, 많은 문제점이 파생될 수 있다는 것이다(홍준현, 2001). 이러한 정치권의 지방행정체제 개편(안)은 국민적 공감대 형성의 실패에 따라 포기되었지만, 우리나라의 지방분권 개혁에 먹구름을 드리우게 하였으며, 그 만큼 중앙과 지방간의 시각차를 확인한 사안이었다.

아직도 지방행정체제 개편을 먼저 해야 할지, 아니면 지방분권 추진을 먼저 해야 할지 국민들간에 혼선이 말끔히 해소되지 않고 있다. 실제 지방분권 반대세력들은 벌써 지방행정체제 개편은 지방분권(내용)을 담을 그릇임으로, 先 행정구역 개편 - 後 지방분권 추진을 주장하고 있는 실정이다. 반면에 지방분권 찬

성세력들은 先 지방분권 추진 - 後 지방행정체제 개편을 주장하고 있는 실정이다.

이에 따라, 본 연구에서는 지방분권 추진과 지방행정체제 개편의 우선순위가 어떻게 정해져야 하고, 어떻게 추진되어야 할지를 제시함을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적 하에, 첫째로 우리나라 지방행정체제의 현황과 과제를 진단하였다. 둘째로 우리나라와 유사한 선진국의 지방행정체제 개편사례를 분석하여, 우리나라의 지방행정체제 개편에 대한 학계와 정치권의 논의를 분석하고 평가하였다. 셋째로 선진국 사례와 지방행정체제 개편논의에 대한 평가결과를 토대로, 21세기 우리나라가 나아갈 지방행정체제 개편방안에 대한 전략적 대안을 제시하였다.

II. 우리나라 지방행정체제의 현황과 과제

1. 지방행정체제의 현황

오늘날의 우리나라 지방행정계층의 근간은 道와 市·郡이다. 이러한 지방행정체제의 계층은 고려시대에 태동되었다. 고려시대의 지방행정계층은 도를 중심으로 4계층제였으며, 조선시대는 2계층제로서 8도제를 채택하여 상위계층으로 道를 설치하고 그 아래에 府·大都護府·牧·都護府·郡·縣을 두었다. 그리고 일제시대에는 道-府·郡-面의 3계층제가 근간이었다. 해방이후 1949년 「지방자치법」이 제정·실시됨에 따라 우리나라 지방행정계층은 특별시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3계층제로 출발하였는데, 이것이 오늘날의 지방행정

계층 구조이다(안영훈, 2005; 조성호, 2006).

이러한 역대 지방행정계층의 개혁은 왕조 내지 정권교체기에 이루어졌으며, 道가 지방행정의 제1계층으로 자리를 잡아왔다. 이러한 道와 관련된 최근의 행정구역 개편은 1980년대 이후 권위주의 정권시절에 정치적인 이유에 의해 道로부터 광역시가 분리되어 왔다. 그 결과 광역시의 수는 경기도·충남·경북에 각각 1개가 존재하고 경남에 2개가 존재하고 있는 실정이다. 그리고 제3공화국 이후, 가파른 도시화 과정에서 인구 5만명 이상의 읍지역을 시로 승격시켜 왔다. 이로 인해 다수의 시와 군 간에 생활권이 단절되는 현상을 초래하였다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 1995년 시·군 통합을 실시하였다. 그 결과 41개 시와 39개 군이 통합되어, 40개의 도농복합형 통합시가 탄생하는 등 기초자치단체의 규모가 커져 왔다(안영훈, 2005; 조성호, 2006).

현행 우리나라의 지방행정계층은 3계층제(특별시, 광역시 - 자치구·군 - 읍·면·동/도 - 시·군 - 읍·면·동)로 되어 있다. 다만, 인구 50만명 이상의 대도시에는 4계층제(도 - 시 - 행정구 - 동)로 되어 있어, 多계층제로 되어 있음을 알 수 있다. 그리고 행정구역 측면에서 광역자치단체는 16개이며, 기초자치단체는 234개 등 총 250개를 이루고 있다(행정자치부, 2005).

2. 지방행정체제의 과제

해방이후 권위주의적인 중앙집권시대에 정착된 우리나라의 지방행정계층 및 행정구역은

많은 문제점을 안고 있다. 우선, 우리나라의 지방행정계층의 문제점을 살펴보면, 첫째로 道가 직접 수행하는 사무의 비중이 낮아 도의 단순 중계기관화이다. 즉, 도의 자치사무는 66%이며, 국가위임사무는 26%이다. 도내 시·군의 경우, 도의 자치사무를 위임받아 수행하는 사무는 22%이며, 도의 국가위임사무를 재위임받아 수행하는 사무는 20%인 실정이다(한국지방행정연구원, 1997). 둘째, 지방행정계층간 업무중복으로 인하여 불필요한 마찰과 책임회피 및 업무가 지연된다는 점이다. 이를테면, 전북과 남원시간의 사무분장상의 중복사무의 비율은 전북의 경우 13.6%인 반면에, 남원시의 경우 20.4%에 이르는 실정이다(한국지방행정연구원, 1997). 셋째, 특별지방행정기관과 자치단체간의 기능 중복, 그리고 도의 조정기능이 취약하다는 점이다. 통계, 중소기업, 환경, 건설업무 등 대부분의 특별행정기관이 수행하는 업무는 도와 시군간에 중복현상이 발생하고 있다. 그리고 민선 지방자치이후 자치단체간 분쟁이 100건으로, 중앙과 지방간 분쟁의 2배(행정자치부, 1999)에 이를 정도로 도의 조정기능이 취약한 실정이다.

한편, 행정구역의 문제점은, 우선 1980년대 이후 정치적 이유에 의한 道로부터의 광역시 분리는 殘餘道部의 문제를 양산하고 있다는 점이다. 중심도시를 도로부터 분리함으로써 잔여 도는 행정·경제·사회의 중추적 기능을 상실하고, 광역시도 내부의 공간활용만으로는 도시수요를 충족시키지 못하여 도시발전의 장애가 되고 있는 실정이다. 특히, 동일한 생활권 및 경제권인데도 시·도 개발계획이 분리·수

립됨으로써 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 나아가 광역 대도시권 형성을 저해하고 있는 실정이다. 또한 도로·교통·환경·상하수도·쓰레기처리의 별도 처리, 행정기관과 산하 단체의 중복 설치, 기업유치나 각종 행사의 별도 추진, 광역시에 위치한 도청의 도내 이전 등으로 행정비용의 낭비를 초래하고 있다. 한편으로는 교통·통신수단의 발달로 인하여 점차 주민의 실질 생활권이 변화되어 기초자치 단체간에 생활권 불일치가 증가하고 있어, 부문적으로는 시·군 간에 경계를 조정할 필요성이 증대되고 있다(홍준현, 2001).

이와 같은 우리나라 지방행정체제의 문제점을 해결하기 위해, 본 연구에서는 지방행정체제 층 및 행정구역 개편 측면에서 선진국 사례분석과 우리나라 지방행정체제 개편논의를 평가하여 바람직한 대안을 모색하고자 한다.

III. 선진국 지방행정체제 개편의 사례분석

1. 선진국 지방행정체제 개편의 추세

1980년대에 접어들면서 세계경제를 좌우하는 다국적 기업들의 투자의 세계화가 진행되게 된다. 그 결과 세계적으로 국민국가가 약화되고, 그 대신에 지역(region)의 중요성이 크게 증대되고 있다. 그 결과 EU, NAFTA, 동아시아 등 3대 경제권이 형성되고, 3대 경제권역내의 지역간 경쟁이 심화되고 있는 추세에 있다. 이처럼 국민국가보다 지역의 중요성이 증대되는 주요 원인은 국가간의 국경의 벽이 낮아지는 데서 기인하고 있다. 국가의 벽이 낮아지면

서 일국 내에서도 생산적인 지역이 보다 빨리 발전하고, 그렇지 못한 지역은 상대적으로 낙후되고 있다. 이를테면, 보다 생산적인 지역은 국내의 낙후지역과 연대하기 보다는 외국의 보다 생산적인 지역과 제휴하면서 발전하고 있다. 이에 따라, 지역은 경제정책을 효율적으로 수행할 수 있는 단위로 정착되어 가고 있다. 즉, 지역은 중앙정부의 부담을 줄이고 효율적인 지방행정을 도모하는 주체로서 부상하고 있는 것이다(박세일 외, 1996). 이처럼 지역단위가 경쟁력의 단위로 급부상하면서, 지역의 관리주체인 지방이 무한경쟁의 주역으로 자리매김 되는 것을 세계화·지방화 시대라 할 수 있을 것이다.

이러한 세계화·지방화 시대를 맞이하여 대부분의 OECD 국가들은 官-民 분권(작은 정부, 큰 시장), 官-官 분권(작은 중앙정부, 큰 지방정부)을 국가발전전략으로 채택하여 추진하고 있다. 여기서 국가별 발전전략의 유형을 살펴보면, 선발 강대국형(영국·미국)은 新자유주의 발전전략이라 할 수 있으며, 반면에 후발 강대국형(일본·프랑스)은 (가칭) 분권주의적 발전전략이라고 할 수 있을 것이다(조성호, 2005a). 이미 관-관 분권이 구축된 영국·미국 등 선발 강대국은 1980년대부터 레이거노믹스, 대처리즘에 의거한 규제완화, 민영화 등을 통하여 큰 시장, 작은 정부를 구현하고 있다. 반면에 일본·프랑스 등 후발 강대국은 1980년대 이전까지는 선발 강대국을 따라잡기 위해 정부주도의 법적인 규제, 재정·금융의 강력한 통제를 통한 중앙집권적 방식에 의거 국가발전을 도모하여 왔다. 그러나 1980년대 이후 중앙집권식의 발전모델을 수정하기

위해 강력한 지방분권을 추진하여 작은 중앙정부, 큰 지방정부를 추구하는 등의 관-관 분권에 주력하고 있다.

이러한 강대국형 국가발전전략에 대한 우리나라의 적실성을 평가하면, 선발 강대국형(영국·미국)의 국가발전전략은 성숙한 시민사회, 시장에 대한 신뢰가 형성되어 있고, 연방제를 바탕으로 한 분권형 국가에서 채택될 수 있는 국가발전전략이다. 우리나라처럼 중앙이 권한, 재정 및 인력의 80%를 차지하는 등 중앙집권주의가 해소되지 않는 한, 신자유주의 발전전략의 구현이 어렵다고 할 수 있을 것이다. 반면에, 후발 강대국형(일본·프랑스)의 분권주의적 국가발전전략은 우리나라와 유사한 중앙집권적 발전전략의 치유책으로 제시되었다는 점에서 적실성이 높은 것으로 분석된다. 특히, 21세기 세계화·지방화 시대는 중앙정부 보다 지방정부가 주역이 된다는 점을 감안할 때, 분권주의적 국가발전전략이 우리나라에 적합하다고 할 수 있을 것이다(조성호, 2005a).

이에 따라, 본 연구에서는 미국·영국의 지방행정제도 개혁사례보다는 프랑스와 일본의 사례를 중심으로 검토하여 시사점을 도출하고자 한다. 여기서 지방행정제도 개혁사례의 검토내용은 지방분권을 통한 지방행정체제의 기능조정 등 소프트웨어 개혁과 더불어, 지방행정체제 개편식의 하드웨어 개혁을 의미한다고 할 수 있다.

1) 프랑스

지방행정체제의 기능조정은 1980년대에 지방분권 운동이 대대적으로 실시되면서 부터이

다. 1981년 5월 집권한 미테랑 좌익정권은 공약대로 지방분권화 정책을 역점적으로 추진하게 되었다. 그 배경을 살펴보면, 우선 도시 및 지역간 격차확대 등에 수반하여 발생하는 새로운 행정과제에 대처하여야 하나, 지방공공단체로서 코문과 데파르망의 규모가 지나치게 작아 충분한 대처능력을 갖고 있지 못하였다. 둘째, 1970년대 후반 이후의 장기불황, 특히 지방경제의 기반침하에 대처하기 위해서는 지방분권을 통해 경제활성화를 도모할 필요성이 있었다. 셋째, 국토개발, 경제정책, 고용기회의 창출 등의 정책은 거시정책만으로는 한계가 있고, 지역에 의한 독자정책이 보다 효과적이라는 점에서 규모의 경제성이 있는 광역지방정부의 권한을 확대할 필요성이 있었다.

이에 따라, 미테랑 정권은 『코문, 데파르망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률』, 『코문, 데파르망 및 레지옹 및 중앙정부의 권한배분에 관한 법률』을 마련하여 본격적인 지방분권화 정책을 시행하였다. 『코문, 데파르망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률』의 핵심은, 우선 데파르망 임명직 지사제도를 폐지하고 지방자치단체로서의 데파르망의 행정은 의회 의원선거에 의해 선출되는 데파르망 의회에 위임하며, 둘째로 이제까지 특별지방공공단체였던 레지옹을 포괄적인 자치권을 갖는 지방자치단체화 하고, 셋째로, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지휘감독제도를 폐지하고 사후적으로 심사하는 기능만을 수행도록 하였다.

그리고 『코문, 데파르망 및 레지옹 및 중앙정부의 권한배분에 관한 법률』에 의거, ① 레지옹은 직접적인 행정서비스는 담당하지 않지

만, 지역경제발전과 공공투자계획에 관한 것, 그리고 고등학교의 관리, 문화사업, 직업교육·연수 등에 관한 사무를 담당하고, ② 데파르망은 농촌정비, 사회사업, 향만, 중학교의 관리, 도시간 교통 등 코문의 권한에 속하는 것을 제외한 행정서비스를 담당하며, ③ 코문은 가장 시민에게 가까이 있는 자치체이기 때문에, 유치원, 초등학교의 건설·관리, 도서관 등의 행정서비스, 그리고 토지이용계획을 담당하도록 하였다(김제국 외, 2004).

이러한 지방자치단체간의 기능배분을 위해 1985년 이후에는 분야별로 『지방일괄이양법』을 제정하여 중앙권한과 인력·재정의 동시이양을 추진하였다. 『지방일괄이양법』의 중앙권한의 지방이양 추진체계를 살펴보면, 내무부가 총괄하여 자치단체 및 중앙부처, 상·하원 국회의 의견수렴을 거쳐 중앙권한의 지방이양이 결정된다. 분야별로 중앙권한의 이양협약이 체결되어도, 이로 말미암아 국가공무원 등의 공무원 신분에 대해서는 일체 어떠한 부정적인 영향이 없도록 하였다. 『지방일괄이양법』에 의하여 사무이양이 발생할 경우, 관련공무원에 대해서는 5년의 기간을 주고 이전의 국가공무원 신분을 그대로 유지할 것인지, 지방정부의 지방공무원 신분으로 전환할 것인지를 결정하도록 하였다(조성호 외, 2005).

한편, 지방행정체제 개편을 살펴보면, 프랑스는 1982년 『코문(Commune), 데파르망(Department), 레지옹(Region)의 권리와 자유에 관한 법』이 제정됨으로서 분권화가 신장되었다. 종래 프랑스 지방행정계층은 국가 행정단위 데파르망(道)과 기초행정단위 코문의 2계층제이었으나,

1982년 이후 레지옹이 지방자치단체로서의 법적지위를 부여받아 레지옹-데파르망-코문의 3계층제로 전환되어 현재까지 유지되고 있다.

그리고 프랑스의 행정구역은 전통적으로 코문을 중심으로 세분화되어 있었다. 1971년 『코문의 합병과 연합에 관한 법률』이 제정되면서 지속적인 개편이 이루어졌으며, 현재 총 36,771개(프랑스 본토 36,559개, 해외영토 193개, 특별자치단체 19개)의 코문이 존재하고 있다. 그리고 데파르망은 1789년 대혁명 의회가 인위적으로 설정한 행정구역으로 산업화 및 도시화에 따라 많은 변화를 겪었으나, 현재 100개(본토 96개, 해외영토 4개)로 인구와 면적에 있어서 다양하다. 레지옹은 현재 26개(본토 21개, 코르시카 1개, 해외영토 4개)가 설치되어 있다(조성호 외, 2005).

2) 일 본

일본의 1980년대 이후의 지방분권 흐름을 살펴보면, 일본 지방행정체제의 기능조정은 고도 경제성장과 중앙집권체제의 부작용이 명확해진 1970년대 후반부터 “지방의 시대”로의 전환이 제창되었으며, 동시에 시·정·촌 자치를 중시하여 부·현을 그 지원기관으로서 위치 짓는 부·현론이 등장하였다. 1990년대에 지방에 주권을 연방일주일지자체 제도로의 전환을 요구하는 연방제론이 등장하였다(임승빈, 2006).

일본 지방행정체제의 대대적인 기능조정은 1990년대 중반에 접어들면서 지방분권 운동이 전개되면서 이루어졌다. 일본은 1990년대에 세계화 바람이 불기 시작함에 따라, 일본경제는

제조업의 해외이전 가속화, 버블경제 붕괴에 따른 장기불황 국면에 접어들게 된다. 내부적으로는 고령화가 급진전됨에 따라 성장잠재력이 더욱 둔화되어 갔다. 이에 따라, 그 동안 중앙정부 주도의 국토 균형발전을 위한 막대한 재정투자 문제는 서서히 국가적인 문제로 부상하였다. 일본 의회의 분석결과에 의하면, 국가균형발전을 위한 중앙정부 주도적인 재정의 과도한 지방투자는 재정적자의 발생 등을 유발시켜 국가적인 역기능과 비효율성을 초래하는 것으로 진단이 되었다. 이를테면, 지난 40년간 국토의 균형발전을 위한 공공재정을 막대하게 투자한 결과, 국가부채가 642조 엔에 달하는 등 국가재정과탄 상황에 직면한 것으로 분석이 되었다(김제국 외, 2004; 조성호 외, 2005). 그리고 실물경제 측면에서도 2000년대 초반까지 10년 동안 중앙 주도의 경기부양을 위해 124조엔의 재정투자를 펴부었지만, 소비와 투자가 살아나지 않은 것으로 분석이 되었다(경기도, 2005a).

<표 1> 일본의 버블경제의 붕괴

- 1991년 부동산과 주식이 반 토막 나는 버블경제의 붕괴시대를 맞이함.
- 그 결과 소비심리 위축 → 기업투자 저하 → 기업 구조조정 → 실업급등과 국민소득 저하 → 소비 심리 위축으로 악순환 지속
- 잃어버린 13년 : 1991년 국가총생산 490조엔 → 1995년 500조엔 → 2003년 500조엔

자료 : 경기도(2005a)

이에 따라, 일본은 1990년대 중반이후에 중앙정부 주도의 국가균형발전정책을 포기하게 된다. 그 대신에 일본은 “지역의 자립에 기초

한 특성있는 발전”으로 전환하고, 중앙권한을 지방에 이양하는 등 강력한 지방분권정책을 추진하게 된다(김제국 외, 2004; 조성호 외, 2005). 이러한 일본의 1990년대 지방분권운동을 살펴보면, 우선 1995년 5월에 제정된 『지방분권추진법』을 바탕으로, 특별법인 『지방분권일괄법』 제정과 『지방분권추진위원회』의 구성에 의거 추진되게 된다. 이를테면, 국가위임사무를 폐지하고, 단체위임사무에 대한 중앙정부의 관여를 제한하게 된다. 그 결과, 기관위임사무의 60%를 자치사무로 전환하고, 나머지 40%도 법정수탁사무로 과감히 조정하였다. 『지방분권일괄법』에서 처리한 개별 법률의 수는 후생성 91개 · 농림수산성 68개 · 건설성 55개 · 통상산업성 45개 등 도합 475개 등이다. 그리고 도시계획, 복지 등 대민지향적인 도 · 도 · 부 · 현의 권한을 시 · 정 · 촌에 대폭 이양하였다. 특히, 중앙권한의 지방이양시에 중앙과 지방의 지방이양관련 쟁점을 처리하는 제3차 기관(중앙 · 지방 쟁점처리위원회)을 두어 중앙권한의 이양을 촉진시켰다(경기도, 2003).

<표 2> 일본의 『지방분권일괄법』

- 중앙 · 지방간에 역할 분담 : 중앙은 국가 전체의 이익과 관련된 사무를, 지방은 지역발전과 지역주민과 관련된 사무를 고유사무로 함
- 기관위임사무(병사 · 경찰 · 소방행정 등)의 60%를 자치사무로 전환하고, 나머지 40%도 법정수탁사무로 과감히 조정
- 단체위임사무(국세 징수 · 국도 유지 등)에 대한 중앙관여 제한
- 권한이양의 추진 : 도 · 도 · 부 · 현의 사무를 시 · 정 · 촌으로 대폭 이양

자료 : 경기도(2003)

이러한 지방분권 추진력이 결실을 맺어 2000년 4월 새로운 『지방자치법』의 시행을 가져옴으로써 중앙정부와 지방정부의 관계는 수직적·통제적 관계에서 수평적·협력적 관계로 전환하는 계기를 마련하게 된다.

한편, 지방행정체제 개편사례를 살펴보면, 일본의 전통적인 지방행정계층구조는 1947년 『지방자치법』 제정 이후 현재까지 광역자치계층인 도·도·부·현과 기초자치계층인 시·정·촌의 2계층제로 구성되어 왔다. 다만, 기초자치계층에 속하는 시의 경우, 인구 50만 이상의 대도시를 지정시, 인구 30만 이상의 도시를 중핵시로 규정하고 있으나 별도의 계층적 의미를 지니지 않고 있는 실정이다. 일본의 행정구역 개편은 주로 기초자치구역을 중심으로 행정수요에 효과적 대처를 위해 시·정·촌의 경계를 조정하거나 합병하는 정책을 추진하였다(김병국 외, 1998).

<표 3> 일본 행정구역의 변천

| 구 분 | 1946년 | 1953년 | 1955년 | 1956년 | 1975년 | 1996년 | 2001년 | 2006년 |
|----------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 광역 자치 구역 | 도 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 도 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 부 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | 현 | 42 | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 |
| | 소계 | 46 | 47 | 47 | 47 | 47 | 47 | 47 |
| 기초 자치 구역 | 시 | 205 | 286 | 488 | 560 | 643 | 666 | 779 |
| | 정 | 1,797 | 1,966 | 1,833 | 2,000 | 1,976 | 1,990 | 2,168 |
| | 촌 | 8,518 | 7,616 | 2,885 | 815 | 637 | 576 | 566 |
| | 소계 | 10,520 | 9,868 | 5,206 | 3,375 | 3,256 | 3,232 | 3,447 |
| | 합계 | 10,566 | 9,915 | 5,253 | 3,422 | 3,303 | 3,279 | 3,494 |

자료 : 김병국 외(1999)에서 수정

그리고 일본의 행정구역은 광역자치구역(도·도·부·현)측면에서 1953년부터 현재까지 변화가 없었다. 1990년대에 들어오면서 도쿄 일극집중 등의 사회경제 변화와 도시지자체의 성장에 대응하여, 이 시기에는 부·현 연합론이 부상하였다(임승빈, 2006). 실제 일본의 북동북(北東北) 3현(아오모리·아키타·이와테)은 2003년 11월 광역적 생활권이 요청되는 행정공간내에 포함되어 있는 각 기초자치단체간의 원활한 조정과 국제사회의 글로벌화와 지역화에 대한 대응하기 위하여 2010년을 목표로 합병하기로 합의하였다. 또한 최근 들어 道州制論¹⁾이 급부상하고 있다. 현재 일본은 경쟁력 강화를 위하여 43개 현을 10개 정도의 도주제로 개편하고자 하는 논의가 진전되고 있다. 인구 3,400만명의 수도권 연합(동경 중심)과 인구 2,440만명의 간사이주(오사카 중심)가 주축이며, 규수를 국제화하여 중국, 한국, 태평양 연안 국가들과의 교역의 중심지로 육성하여 국가경쟁력을 강화하려고 하고 있다(이광윤, 2005). 그리고 기초자치구역(시·정·촌)은 1946년 약 1만개에서 2006년 현재 1867개로 대폭적인 감소추세에 있으며, 지금도 촌을 중심으로 지속적인 합병이 추진되고 있다.

2. 선진국 사례의 시사점

세계화·지방화 시대에 대비한 프랑스, 일본의 지방행정체제 개편사례를 살펴보면, 우리나라

1) 규모의 경제가 가능한 인구 100만~500만 정도를 도주로 하고, 도주에는 경제발전·고용창출·산업기반조성·세제권한을 부여한다. 지방 주도의 국가발전을 이루기 위한 일본 특유의 모델이다(박세일 외, 1996).

라에 시사점을 줄 수 있는 유사한 공통점이 나타난다. 첫째로 지방행정제도 개편의 배경측면에서, 중앙집권식 국가발전전략이 1980년대 이후에 위기를 맞이하여 본격적인 지방행정제도 개편을 모색하게 된다는 점이다. 이를테면, 세계화·지방화 시대에 더 이상의 국가 주도의 발전은 국가 경제발전은 물론이거니와 국토의 균형발전에도 도움이 안된다는 것이다. 그 결과, 지방 주도로 그 지역의 발전을 이루게 하는 내생적 국가발전전략을 채택하였다는 점이다.

둘째로 지방행정제도 개혁의 본질은 중앙권한의 지방이양이라는 기능조정 속에서 지방행정체제 개편이 이루어졌다는 점이다. 즉, 강력한 지방분권 추진을 통하여 광역자치단체 혹은 기초자치단체의 기능을 강화하고 있다는 것이다. 프랑스의 『코문, 데파르망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률』, 『코문, 데파르망 및 레지옹 및 중앙정부의 권한배분에 관한 법률』 등이 대표적인 사례이다. 그리고 일본의 『지방분권일괄법』에 의한 중앙권한의 지방이양 및 자치단체간 기능조정이 대표적인 사례라 할 수 있을 것이다. 이러한 중앙과 지방간의 기능조정의 추진 내지 논의 속에 지방행정체제 개편의 추진이 이루어지고 있다. 프랑스 레지옹의 창설, 일본의 부·현연합론, 도주제론 및 연방제론 등 지방행정체제 개편은 중앙과 지방의 기능조정이라는 대명제 하에서 도출된 파생물이며, 독자적으로 존립하는 개념이 아님이 분명하다.

셋째로 세계화·지방화 시대에 대비하여 지역(Region)의 관리주체인 광역자치단체의 기능을 강화하고 광역자치단체의 규모를 확대하

기 위해 통합하는 추세가 강화되고 있다는 점이다. 프랑스의 경우, 규모의 경제성이 있는 광역 지방정부의 확대를 위해 '81년 특별지방공공단체였던 레지옹을 포괄적인 자치권을 갖는 지방자치단체화하고, 지역경제발전, 공공투자 계획 수립, 문화사업 등의 권한을 부여하였다. 일본의 경우에도, 광역자치단체의 기능을 강화하기 위해 외교, 안전보장, 재판, 검찰 등에 관한 권한을 제외하고 모든 국가사무를 지방에 이양하였다. 현행 府縣의 행정구역이 경제발전에 부적합하고, 광역적 행정과제가 급증하고 있어 부·현 합병론(북동북 3현의 합병), 도주제론이 확산되고 있다. 여기서 프랑스와 일본의 광역기능의 강화와 광역규모의 확대에 대한 강도를 비교하면, 레지옹 사례에 나타난 것처럼 프랑스가 일본보다 더 강한 것으로 추진된 것으로 분석된다. 마지막으로, 프랑스와 일본은 전통적으로 기초자치단체의 규모가 작아, 통폐합을 통해 규모의 경제를 도모하면서 행정수요에 효율적으로 대처하는 개혁을 추진하고 있다는 점이다.

결론적으로 프랑스와 일본의 지방행정제도 개편은 1980년대 이후에 중앙집권적 국가에서 분권국가로 전환하는 시점에서 이루어졌기 때문에, 21세기 분권국가를 지향하는 우리나라에 주는 시사점이 크다고 할 수 있을 것이다. 특히, 지방분권의 이름으로 진행되는 중앙과 지방의 기능조정, 도 폐지 등이 난마처럼 얽혀 혼선을 가져오고 있는 시점에서, 향후에 지방행정제도 개혁이 향후에 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 이정표를 제공해 줄 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

IV. 우리나라 지방행정체제 개편논의의 평가

1. 학계의 지방행정체제 개편논의

도의 단순 중계기관화, 지방행정계층간 업무 중복, 특별지방행정기관과 자치단체간의 기능 중복 및 도의 조정기능의 취약, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등과 같은 우리나라 지방행정체제의 문제점을 해소하기 위한 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 우선, 도 폐지를 통해 지방행정체제를 2층제에서 단층제로 하는 연구이다. 이종수(1996)는 “지방자치계층, 행정계층구조 축소개편”에 관한 연구에서 도의 폐지를 통하여 시·군 중심으로 단층화하는 방안을 제시하였다. 강용기(1998)는 “지방행정의 전망과 과제”에 관한 연구에서 시·군 통합을 통하여 광역화하고 도의 폐지를 추진하는 방안을 제안하였다. 그리고 박승주 외(1999)는 『마지막 남은 개혁@2001』에서 道를 폐지하고 전국을 1개 특별시와 65개 광역시로 재편하는 방안을 제시하였다.

이러한 도 폐지 등과 같은 기존의 연구들과 반대되는 연구결과도 최근 들어 급격히 늘어나고 있다. 홍준현(2001)은 “지방행정체제의 합리적 개편방안” 연구에서 도 폐지를 반대하며 도와 시·군 기능의 분리모형을 제시하였다. 권경환(2003)은 “지역발전을 위한 광역자치단체 행정구역 개편의 논리와 방향” 연구에서 대구, 광주, 대전 등과 같은 내륙지역의 광역시를 기존 도에 편입하고 광역시의 법적 지위를 지정시로 전환함으로써 잔여도부의 문제점을 해소하는 조치가 필요하다는 것을 제시

하였다. 정세욱(2005)은 “당리당락을 위한 지방행정구역 개편 안 된다”는 연구에서 광역자치단체 폐지를 통한 단층화는 이론적으로나 지방분권 측면에서 부당하다는 점을 국내외 사례를 통해 입증하고 있다. 이기우(2006)는 “우려되는 지방행정구역 및 자치계층”에 관한 연구에서 도 폐지론의 불합리성을 중앙집권화 등의 우려를 제기하면서 반대하고 있다. 그 대신에 지방분권이 중앙정부와 지방정부의 효율성을 높이는 대안이라고 제시하고 있다. 임승빈(2006)은 “자치행정구역 개편 논의와 방향성” 연구에서 영국과 일본의 자치행정구역 개편에 관한 경험의 분석을 토대로, 우리나라 지방행정체제 개편논의의 방향을 제시하고 있다. 예컨대, 광역자치단체의 폐지 또는 광역자치단체와 기초자치단체간의 계층과 구역을 급격히 바꾸는 대안들의 경우, 실현가능성이라는 측면에서 장애요인을 안고 있다는 것이다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체간에는 구역의 통폐합보다는 행정수행이라는 기능적인 조정을 통한 소프트웨어적 개혁이 바람직하다고 한다. 육동일(2006)은 “지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 추진방향” 연구에서 우리나라 지방행정체제를 개편하고자 하는 논거를 분석하였다. 나아가 선진국의 지방행정체제 개편사례 분석을 통하여 우리나라 지방행정체제 개편의 불합리성을 비판하였으며, 지방행정체제 개편의 대안적 논의로서 다양성을 존중하는 지방자치권의 보장을 제시하고 있다. 그리고 박우서(2006)는 “지방행정체제의 합리적 발전방향” 연구에서 지방행정체제 개편에 대한 선행연구를 검토하고, 이를 토대로 지방행정체제

개편에 대한 대안을 제시하고 있다. 이를테면, 현 시점에서 道가 가지고 있는 전통성과 광역 행정의 주체라는 특성을 고려하면, 도는 당분간 더 존치되어야 한다는 것이다. 다만, 현행 지방행정체제 중에서 중앙정부의 특별지방행정기관을 과감히 폐지하여 그 기능을 도와 기초자치단체로 이관하며, 도의 기능 중 주민의 일상생활에 직접 영향을 미치는 업무를 기초자치단체로 이관하는 등의 도와 기초자치단체 간의 기능조정이 있어야 한다고 한다.

이와 같은 도 폐지론과 관련된 찬반연구 외에도, 시·군 통합에 관한 다양한 연구가 진행되어 왔다. 대표적으로 박종관·조석주(2002)의 “시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가”에 관한 연구에 의하면, 기구축소 및 인력감축의 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 그리고 홍준현(1997)의 “시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석”에 관한 연구에 의하면, 시·군 통합은 통합시 지역내부의 도시와 농촌간에 균형성장에 긍정적인 효과를 나타내고 국가 전체적으로도 지역간 격차를 감소시키는데 긍정적인 효과를 가져온다고 한다.

2. 정치권의 지방행정체제 개편논의

2005년 4월 심재덕 의원을 중심으로 “지방행정체제 개편추구 결의안(여야의원 32명)”

제출이 이루어지면서, 지방행정체제 개편논의가 정치권을 중심으로 전개되었다. 정치권의 지방행정체제 개편에 대한 대안은 2005년 11월말 공청회 전 단계에서 제시되었다. 즉, 정치권은 道를 폐지하고 60 - 70개의 광역시(통합시)를 만드는 지방행정체제의 단층제(안)을 제시하였다. 특히, 정치권은 특별지방행정기관을 정리하면서 전국 4대 권역에 국가지방행정청을 두고, 기초행정구역에 대해서는 시·군·자치구는 행정구화 하고 읍면동은 주민자치센터화 하는 방안을 제시하였다.²⁾

<표 4> 지방행정체제 개편의 논의과정

- ① 2005. 4 지방행정체제 개편 촉구결의안 제출
- ② 2005. 11. 8 지방행정체제개편특별위원회 구성
- ③ 2005. 11. 23 국회 행자위 특위에 그간 추진상황 보고(행자부)
- ④ 2005. 12. 1/6/7 지방행정체제 개편방안에 대한 공청회(3회)
- ⑤ 2005. 12. 21 지방행정체제개편특별위원회 소위원회 구성
- ⑥ 2006. 2. 28 지방행정체제개편특별위원회의 지방행정체제 개편의 포기 선언

자료 : 조성호(2006)에서 수정

한편, 1995년 12월초의 공청회에서 정치권의 지방행정체제 개편에 대한 학자들의 견해는 반대가 주류를 이루었으며, 특히, 단층제에 대한 학자들의 반대가 극심하였다. 따라서 정치권의 지방행정체제 개편안(논의)은 변화되었다. 이를테면, 정치권(특위)은 광역시의 구

2) 정치권의 지방행정체제 개편(안)은 도 폐지와 시·군 통합을 통해 광역시(단층제)를 만들고 기존 시·군·구는 행정구화(자치계층 아님) 한다. 그리고 국가지방행정청을 만들어 광역행정 기능을 수행하게 한다는 것이다. 개편(안)의 효과는 시·군 통합을 통한 규모의 경제효과 제고, 단층제화 함에 따른 행정절차 간소화와 예산절감(1조 9,800억원) 등으로 분류된다(조선일보, 2005. 4. 19).

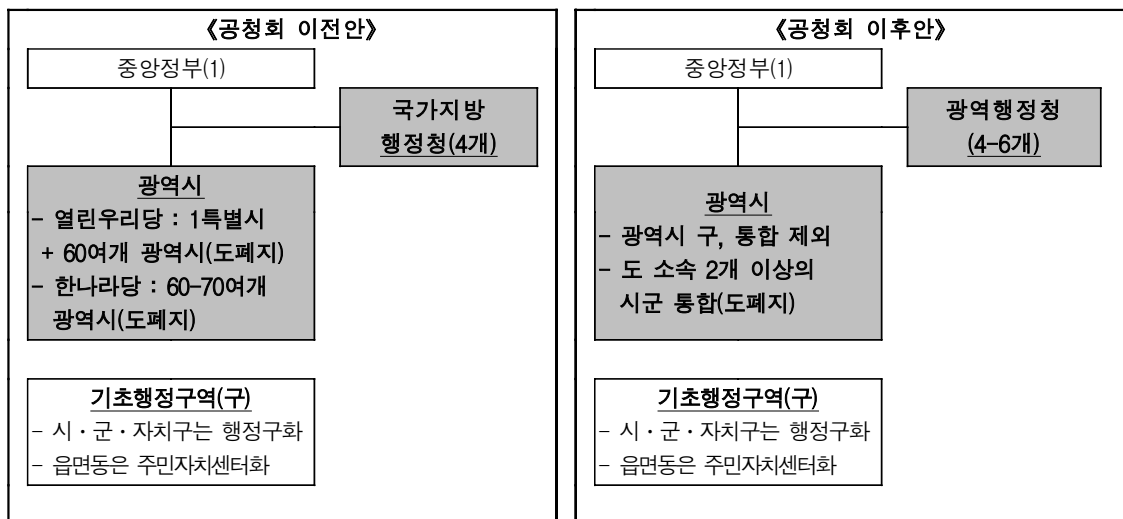
(區)를 제외하고 도(道)의 2개 이상의 시·군을 합쳐서 통합시를 출범시켜 도 업무의 70% 정도를 이양받도록 하는 방안을 추진하였다. 전체 시·군중 3분의 2 이상이 통합시가 되면 해당 도는 자동적으로 소멸되도록 하였다. 그러나 통합문제를 지역에 일임할 경우 경쟁력 있는 지역끼리만 통합하고 낙후된 지역은 고립되는 폐단이 생길 수 있다고 보고, 정부가 인구분포 및 재정자립도를 고려한 표준 통합안을 제시해 이 범위 내에서 통합하는 방안을 제시하였다. 아울러, 중앙정부의 위임사무 등을 조정·처리하기 위해 전국에 4~6개의 광역행정청을 설치키로 하였다. 그러나 정치권의 지방행정체제 개편논의는 국민의 공감대 형성에 실패하게 된다. 이에 따라, 지난 2월말 정치권(특위)은 특위활동을 마감하면서, 지방행정체제 개편은 차기 정부에서 국민투표를 거쳐 단행해야 한다고 밝혔다(조성호, 2006).

3. 지방행정체제 개편논의의 평가

1) 평가기준(비교기준)의 설정

앞에서 살펴본 학계나 정치권에서 논의되고 있는 지방행정체제 개편의 주요 쟁점은 도 폐지와 시·군의 통합 추진이라고 할 수 있다. 도 폐지론에 경사되어 있는 학자들(이종수, 1996; 강용기, 1998; 박승주 외, 1999)과 정치권의 논의는 도를 폐지하고 시·군을 통합하는 것이다. 도 폐지론을 반대하는 학자들은 크게 나누어 지방분권 추진과 도와 시·군 기능 조정(정세욱, 2005, 이기우, 2006; 육동일, 2006; 박우서, 2006), 단순한 도와 시·군간의 기능조정을 주장하는 학자들(홍준현, 2001; 임승빈, 2006)로 대별된다.

이러한 지방행정체제 개편에 대한 논의는 정책의제 설정과정상에서 정책대안에 대한 정치권과 학자들의 논쟁이라 할 수 있다. 지방행정체제 개편관련 정책대안들을 평가하기 위해



<그림 1> 공청회 이후의 정치권의 지방행정체제 개편(안)

서는 평가기준(비교기준)을 설정해야 한다. 이를테면, 지방행정체제 개편관련 정책대안들이 정책으로 채택되어 집행되었을 경우를 가정하여 ① 효과를 평가할 기준, ② 성공여부를 판단할 기준을 마련해야 한다는 것이다. 이러한 평가기준에는 크게 2가지로 나누어지는데, 시간상의 비교기준과 공간상의 비교기준으로 분류된다(고영선 외, 2004: 154~155).

본 연구에서는 정치권과 학자들의 지방행정체제 개편에 대한 정책대안들을 대상으로 공간상의 비교기준(한국과 프랑스·일본 중심)에 의거하여 평가하고자 한다. 여기서는 앞에서 수행한 프랑스와 일본의 사례검토를 토대로 비교기준을 분류하면, ① 중앙과 지방의 기능조정으로서 분권을 통한 중앙기능의 지방이양 측면, ② 광역행정 기능의 강화측면, ③ 규모의 경제성을 위한 시·군 통합측면 등으로 구분할 수 있을 것이다.

2) 개편논의의 평가

첫째, 중앙과 지방의 기능조정으로서 분권을 통한 중앙기능의 지방이양 측면이다. 실제 우리나라는 중앙과 지방간의 불균형이 심각한 실정이다. 사무배분 측면에서 국가사무는 30,240개(73%)이며, 지방사무는 11,363개(27%)로 분류되는데, 지방사무(27%)중 단체·기관위임사무가 12%를 차지하여 순수 자치사무는 15%에 불과한 실정이다. 우리나라는 선진국인 일본 30%, 프랑스 40%, 미국 50%에 비하면 자치사무 비중이 낮은 실정이다(행정자치부, 2002). 그 결과, 국세대 지방세·국가공무원대 지방공무원 비중간에 심각한 불균형을 초래하고 있

다. 국세대 지방세 비중이 약 80%대 20%이며, 중앙공무원 대비 지방공무원 비중은 69.4%대 30.6%인 실정이다(행정자치부, 2002).

<표 5> 각 국가의 국세대 지방세 비율

| 구 분 | 일본 (1999) | 미국 (1999) | 독일 (1999) | 한국 (2002) |
|-----|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 국 세 | 58.5% | 59.1% | 50.3% | 80.7% |
| 지방세 | 41.5% | 40.9% | 49.7% | 19.4% |

자료 : 행정자치부(2002)

이러한 중앙과 지방간의 불균형의 심각성을 고려할 때, 도 폐지론보다는 중앙과 지방간의 기능조정이 더 시급함을 알 수 있다. 만약에 도를 폐지시에 중앙기능의 지방이양은 사실상 어려워지고 비대화된 중앙기능은 존치되어 세계화·지방화 시대에 역행되어 국가 경쟁력 강화와 국토의 균형발전은 더욱 더 어려워질 것이다.

둘째, 광역행정 기능의 강화측면이다. 프랑스와 일본의 경우, 세계화·지방화 시대의 광역자치단체는 지역계획, 지역경제발전, 국제거래의 기본단위(외자유치 등)로서 중요한 역할을 수행함에 따라, 광역자치단체에 중앙기능을 이양하여 광역기능을 강화하고 있다. 실제 자치행정계층의 수 측면에서 프랑스는 4계층, 일본은 2계층 등으로 다른 선진국들도 2계층 이상을 유지하여 광역행정기능의 중요성을 인정하고 있는 것이다.

또한 선진국들은 광역행정 기능을 강화하기 위해, 광역자치단체의 통폐합을 통해 지역경쟁력을 견인하고 하고 있다. 프랑스의 레지옹에 대한 지방자치단체화와 일본의 부·현 연합론

등이 대표적인 사례이다. 도 폐지론자들은 우리나라 광역자치단체의 규모가 크다고 하지만, 실제로는 그렇게 크지 않다. 프랑스는 우리나라 면적의 5배(551,602km², 6,000만명)임에도 광역자치단체(Region) 수는 26개에 불과하고, 일본은 우리나라 면적의 3.5배(377,835km², 1억3천만명)임에도 광역자치단체(도·도·부·현)의 수는 47개에 불과한 실정이다(조성호, 2005b). 따라서 우리나라는 광역자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 오히려 시·도를 통합할 필요가 있는 것이다. 한편, 도를 폐지하고, 4대 권역에 국가지방행정청을 설치하는 정치권의 지방행정체제 개편논의는 중앙정부가 광역행정 기능을 수행할 가능성이 높아 신(新) 중앙집

권이 우려된다고 할 수 있을 것이다.

셋째, 규모의 경제성을 위한 시·군 통합 측면이다. 프랑스와 일본은 시·군의 규모가 작아 지속적으로 시·군을 통폐합하는 작업을 수행하여 왔다. 우리나라의 경우에도, 1995년 시·군 통합에 따라 기초자치단체의 규모가 커져왔다. 그 결과 현행 우리나라의 기초자치단체 평균 인구규모는 20만 6천명으로서 프랑스에 비해 131배, 일본에 비해 5배 이상이 되는 것으로 분석되고 있다. 이처럼 우리나라의 기초자치단체의 평균 인구규모가 매우 커 규모의 경제가 달성되고 있음에도 불구하고, 道 소속 2개 이상의 시군을 통합하는 것은 불합리하다고 할 수 있다.

<표 6> 선진국의 자치계층 및 행정구역 현황

| 국가명 | 기초자치단체 | 수 | 광역자치단체 | 수 | 주/지역 | 수 |
|-------|----------------------------------|------------------|----------------------------|------------|--------------|----|
| 독 일 | Gemeinde(n) | 8,846 | Kreies Kreisfreie Stadt | 428 121 | Land(Länder) | 16 |
| 미 국 | Municipalities Town/Townships | 19,200 16,691 | Counties(City-county 포함) | 3,403 | States | 50 |
| 프 랑 스 | Commune(s) | 36,433 | Deparment(s) | 96 | Region(s) | 22 |
| 이탈리아 | Commune | 8,704 | Provincia | 94 | Regione | |
| 네덜란드 | Gemeente(n) | 714 | Provincie(n) | 12 | | |
| 스 웨 덴 | Kommune(r) | 284 | Landstingkommune(r) | 23 | | |

자료 : Norton(1994)

<표 7> 기초자치단체 규모의 국제간 비교

| 구 분 | 면적(A) (만km ²) | 인구(B) (만명) | 기초자치단체(C) (개) | 기초자치단체당 면적(A/C)(만km ²) | 기초자치단체당 인구(B/C)(명) |
|-------|------------------------------|---------------|------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 이탈리아 | 30.1 | 5,705 | 8,104 | 3.7 | 7,040 |
| 프 랑 스 | 55.2 | 5,766 | 36,763 | 15 | 1,568 |
| 일 본 | 37.4 | 12,432 | 3,234 | 117 | 38,442 |
| 한 국 | 9.9 | 4,838 | 234 | 427 | 206,782 |

자료 : 오재일(2005b)

V. 우리나라 지방행정체제 개편의 대안 제시

1. 기본방향

앞에서 살펴본 것처럼 우리나라의 지방행정체제의 문제점은 도의 단순 중계기관화, 지방행정계층간 업무중복, 특별지방행정기관과 자치단체간의 기능중복 및 도의 조정기능의 취약, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등으로 분류된다. 이러한 우리나라 지방행정체제의 문제점을 개선하기 위해서는 도 폐지, 시·군 통합 등 하드웨어적인 지방행정체제 개편보다는 지방분권을 통한 중앙 - 광역 - 기초 간에 소프트웨어적인 기능조정을 우선적으로 수행하면서, 보완적으로 하드웨어적인 지방행정체제 개편을 추진하는 것이 바람직한 것으로 분석된다. 이를테면, 민선 지방자치시대에 지방행정체제 개편의 실현가능성은 박약하다. 프랑스 미테랑 정권의 경우, 인구 1천명도 안되는 작은 코뮌을 3천명 정도의 코뮌으로 통합하려고 했으나 실패했으며, 영국의 대처정부 때는 런던시 광역자치단체를 폐지하였으나 블레어 정권에서 부활하였다. 일본의 경우에도, 43개 현간의 통폐합은 지난 1988년 성립된 이래 전혀 변동이 없을 정도로 힘들다(임승빈, 2006). 따라서 현 시점에서 더 중요하고도 쉬운 편인 소프트웨어적인 기능조정을 우선적으로 시행하는 것이 타당하다고 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 대폭적인 기능조정과 부분적인 지방행정체제 개편을 대안 제시의 기본방향으로 설정하고자 한다. 우선, 도의 단순 중계기능화, 특별지방행정기관과 자치단체

간의 기능중복 및 도의 조정기능의 취약문제를 해소하기 위해서는 일본처럼 기관위임사무(단체위임사무 포함) 폐지를 할 필요가 있고, 프랑스나 일본처럼 지방이양특별법을 만들어 중앙권한을 지방에 이양하여야 할 것이다. 그리고 특별지방행정기관을 폐지하여 중앙과 지방자치단체간의 기능중복 문제를 해소해야 할 것이다(박우서, 2006). 한편으로는 부문적으로는 지방행정체제의 개편도 전향적으로 검토해 나가야 한다. 잔여도부의 문제점을 해소하여 광역행정기능을 강화하기 위해서는 광역시와 기존 도의 통합을 검토해야 하며(권경환, 2003), 교통·통신의 발달에 발생하는 시·군내 혹은 시군 간의 생활권 불일치 문제 등에 대해서는 시군간 경계조정을 시도해 나가야 할 것이다.

이와 같은 대안 제시의 기본방향은 기존 연구와 두 가지 차원에서 차별화 된다. 기존 연구들은 대부분 구체적 대안제시 보다는 방향제시에 그치고 있으며, 연구범위도 지방분권 추진, 잔여도부 해소, 기능조정 등의 일부 분야에 한정하고 있다는 점이다. 그러나 본 연구에서는 구체적이며 포괄적 대안을 제시하고자 한다.

2. 대안의 제시

1) 소프트웨어적인 기능조정

지방분권을 통한 중앙 - 광역 - 기초 간에 소프트웨어적인 기능조정을 위해서는 80%대에 육박하는 중앙권한을 지방에 이양하는 중앙과 광역자치단체 및 기초자치단체간의 기능조정이 시급하다. 이를 위해서는 첫째로 지방

사무(27%)중 12%를 차지하는 기관위임사무(단체위임사무 포함)를 폐지하여 중앙과 지방간의 관계를 수직적에서 수평적으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 자치사무와 이론적, 실

무적으로 거의 차이가 없는 단체위임사무는 폐지하여야 한다. 기관위임사무의 경우, 자치단체가 자기책임하에 수행할 사무는 자치사무로, 국가가 직접 처리해야 할 사무는 국가사무

<표 8> 중앙 핵심권한의 지방이양 방안

| 분 야 | 권 한 | 이양(위임) 대상 |
|-------------------|---|--|
| 계획수립 및 결정분야 | 수도권발전계획, 광역권 개발계획, 특정지역 개발계획에 관한 승인결정 | 중앙 → 광역자치단체로 이양 |
| | 토지이용(용도지역 지정변경 및 용도지구 지정변경) | 광역 → 기초자치단체로 이양 |
| 산업 진흥 | 일반지방산업단지 지정·변경/승인 | 광역자치단체 및 중앙정부 → 광역자치단체로 일원화 |
| | 유통단지 지정·변경 | 중앙정부 및 광역자치단체 → 광역자치단체로 일원화 |
| | 중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획, 중소기업 구조 고도화 지원계획 수립 | 중앙정부 → 기초자치단체로 이양 |
| | 중소기업 창업지원계획 및 인력지원계획, 중소기업 구조 고도화 지원계획 수립 심의 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 벤처기업촉진지구 및 지식기반산업 집적 지구 지정 | 중앙정부 → 기초자치단체로 이양 |
| 도시 및 지역개발 | 도시계획시설사업의 실시계획 수립 | 광역자치단체 및 기초자치단체 → 기초자치단체로 일원화 |
| | 도시개발사업 구역지정 | 광역자치단체 → 기초자치단체로 이양 |
| | 택지개발지구 지정·변경(20만 ^m ² 이상) | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| 문화· 관광개발 | 관광지 및 관광단지개발 지정 | 광역자치단체 → 기초자치단체로 이양 |
| | 문화산업단지 조성계획 수립 및 승인결정 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 매장문화재 발굴·조사·허가 | 중앙정부 → 광역자치단체로 위임 |
| 인프라 정비 | 지역내 고속국도 및 일반국도의 건설·관리, 도시철도 건설계획 및 관리 운영 계획 승인 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 국제공항 건설 | 중앙정부 → 중앙정부 및 광역자치단체로 이원화 |
| | 국제공항 관리 | 중앙정부 → 광역자치단체로 위임 |
| | 국내공항 건설 및 관리 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 지정항만의 건설 | 중앙정부 → 중앙정부 및 광역자치단체로 이원화 |
| | 지정항만의 건설의 관리 | 중앙정부 → 광역자치단체로 위임 |
| 환경보전 및 자원관리 | 지역환경보전 기준설정 | 광역자치단체 → 기초자치단체로 이양 |
| | 환경보전지구 지정 | 중앙정부 및 광역자치단체(위임) → 중앙정부 및 광역자치단체로 이양 |
| | 폐수종말 처리시설의 설치인가 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 폐기물 처리시설의 설치인가 | 중앙정부 및 광역자치단체(위임) → 광역자치 단체로 이양 |
| 인적자원 개발 | 국립대학교 인가/지도감독 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |
| | 초·중·고 및 외국인학교 인가/지도감독 | 중앙정부 → 광역자치단체로 이양 |

자료 : 조성호 외(2005)

로 전환하여야 할 것이다. 다만, 존치사무에 대해서는 국가관여의 종류를 지방자치법에 나열하여 각 개별법 적용한도를 사전에 설정하고 중앙정부의 재정적 부담을 명시하도록 하여야 할 것이다(경기도, 2005b).

둘째로 중앙권한의 지방이양이다. 우리나라는 국민의 정부이후에 지방분권이 추진되고 있지만, 중앙권한의 지방이양은 미흡한 실정이다. 지방이양 대상사무를 4,880건(1999~2005) 발굴하였으나, 이양 확정사무는 1,235건에 불과하고 이양완료 사무는 769건에 불과한 실정이다. 중앙권한의 지방 일괄이양을 위해 추진한 『지방이양일괄법』 제정은 국회의 반대로 무산되었다(조성호 외, 2005). 이에 따라, 중앙권한의 지방이양을 위해서는 소극적인 중앙검토에 의한 권한이양보다는 진정으로 지방의 역량을 강화할 수 있는 권한을 발굴하여 이양하는 전략이 필요하다. 권한의 이양방식도 개별적인 권한을 이양하는 것보다는, 프랑스나 일본처럼 『중앙권한 일괄이양법』을 제정하여 포괄적으로 중앙권한을 이양하는 것이 바람직하다. 그리고 광역자치단체의 권한 중에서도, 주민과 가까이 하는 기초자치단체에서 업무를 수행하면 바람직한 분야의 광역자치단체의 권한도 기초자치단체에 이양해야 할 것이다. 특히, 중앙권한 중에서 지방의 역량을 강화하기 위해서는 등록사무 등과 같은 절차적 권한보다는 인허가와 같은 핵심권한을 이양하는 방안이 절실하다. 앞으로 중앙정부에서 광역자치단체 및 기초자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양해야 할 핵심권한을 분야별로 제시하면, 계획수립 및 결정분야, 산업진흥

분야, 도시 및 지역개발 분야, 문화·관광개발 분야, 인프라 정비분야, 환경보전 및 자원관리 분야, 인적자원 개발분야 등(표 8 참조)과 같은 핵심권한들이 해당될 수 있을 것이다(조성호 외, 2005). 이러한 중앙의 핵심권한이 지방에 이양되어야만, 지방자치단체들이 자체 혁신 역량 강화를 통하여 자립형 지방발전을 이룰 수 있을 것이다.

이와 같은 중앙권한의 광역 및 기초자치단체 이양과 더불어, 광역자치단체의 기능 중에서 도시계획 및 복지 등 대민지향적인 사무도 일본처럼 기초자치단체에 이양해 나가야 할 것이다. 이러한 중앙권한의 지방이양 시에, 중앙·지방 쟁점처리위원회를 두어 중앙권한 이양을 촉진하는 방안의 검토가 필요하다. 그리고 중앙권한의 이양 시에, 프랑스처럼 인력과 재원을 동시에 추진하는 방식의 도입이 필요하다.

<표 9> 특별지방행정기관의 정비 대상기관 정비방안

| 부처별 | 특별지방행정기관 | 기관수 | 인 력 |
|-------|--------------------|-----|--------|
| 9개 부처 | | 257 | 10,223 |
| 노 동 부 | 지방노동청, 지방노동사무소 | 46 | 2,289 |
| 중 기 청 | 지방중소기업청, 사무소 | 12 | 361 |
| 통 계 청 | 지방통계사무소, 출장소 | 47 | 1,233 |
| 건 교 부 | 지방국토관리청, 국도유지건설사무소 | 34 | 1,653 |
| 해 수 부 | 지방해양수산청, 해양수산사무소 | 40 | 1,916 |
| 산 립 청 | 지방산림관리청, 국유림관리소 | 30 | 744 |
| 환 경 부 | 유역(지방)환경관리청, 출장소 | 17 | 702 |
| 식의약청 | 지방식의약청, | 6 | 404 |
| 보 훈 처 | 지방보훈청, 보훈지청 | 25 | 921 |

자료 : 조성호(2005c)

셋째, 특별지방행정기관의 지방이양이다. 중

양과 도 및 시·군의 기능중복을 근원적으로 해소하기 위해서는 현재 중앙정부의 반대로 표류하고 있는 사무중복의 온상인 특별지방행정기관을 하루속히 지방에 이관해야 할 것이다. 지방이관 시에는 기존 특별지방행정기관의 예산과 인력도 동시에 지방에 이양토록 해야 할 것이다. 이러한 특별지방행정기관의 지방이양은 중앙과 지방간의 사무중복 개선뿐만 아니라, 중앙권한중 집행권한의 지방이양 효과를 가져올 것이다.

2) 하드웨어적인 지방행정체제 개편

우리나라의 하드웨어 지방행정체제 개편분야 중에서 제일 먼저 해결해야 될 분야는 잔여도부 문제의 해소이다. 1980년대 이후 정치적 이유에 의한 광역시 분리로 수도권에 대항할 지방 대도시권 육성과 광역행정 수행의 어려움 증가를 초래하여 지방의 경쟁력 약화와 인구감소의 원인이 되고 있다. 그 결과 도와 분리된 광역시 주민들은 통합을 원하고 있는 실정이다. 예를 들어, 광주-전남의 경우, ① 생활권과 역사적 동질성의 회복, ② 상호의존적 지역구조, ③ 광역행정의 원활한 추진 등의 이유로 통합논의가 계속되고 있으며, 지역통합에 대한 주민여론조사 결과를 보더라도 찬성 57.5%, 반대 32.1%로 찬성하는 주민이 더 많은 실정이다(전라남도, 1997). 따라서 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 분리된 광역시(광주, 대구, 대전, 울산)를 기존 도와 통합하는 방안의 모색이 필요하다.

그리고 교통·통신수단의 발달로 인하여 점차 주민의 실질 생활권이 변화되어 기초자치

단체내 혹은 기초자치단체간에 생활권 불일치가 증가하고 있다. 생활권이 불일치하는 읍면수는 경기 47개, 강원 6개, 충북 22개, 충남 16개, 전북 18개, 전남 36개, 경북 17개, 경남 23개, 제주 5개 등 전국적으로 196개 이다. 우리나라 총 읍면수의 13.5%가 여기에 해당된다. 이러한 시군간 내지 시군내의 생활권 불일치 시군에 대해서는 부문 통합노력의 전개가 필요하다.

<표 10> 소속 시·군과 생활권이 불일치하는 읍면의 비율

| 구분 | 불일치 읍·면 수(개) | 총 읍·면 수(개) | 비율(%) |
|----|--------------|------------|-------|
| 경기 | 47 | 170 | 27.6 |
| 강원 | 6 | 113 | 5.3 |
| 충북 | 22 | 103 | 21.4 |
| 충남 | 16 | 169 | 9.5 |
| 전북 | 18 | 159 | 11.3 |
| 전남 | 36 | 229 | 15.7 |
| 경북 | 17 | 247 | 6.9 |
| 경남 | 23 | 215 | 10.7 |
| 제주 | 5 | 12 | 41.7 |
| 전국 | 196 | 1,425 | 13.8 |

자료 : 행정자치부(1999)

VI. 요약 및 결론

지금까지 본 연구를 통하여 진행된 논의를 요약하면, 우선 우리나라 지방행정체제의 문제점은 광역행정기능이 취약하고, 국가와 지방행정계층간 업무중복, 잔여도부의 문제점, 시·군간 생활권 불일치 등으로 나타났다. 이러한 문제점 해결을 위한 전략적 시사점을 도출하기 위해, 선진국의 지방행정체제 개편사례를

살펴보았다. 프랑스와 일본은 첫째로 지방행정제도 개편의 배경측면에서, 중앙집권식 국가발전전략이 1980년대 이후에 위기를 맞이하여 본격적인 지방행정제도 개편을 모색하였다는 점이다. 둘째로 지방행정제도 개혁의 본질은 중앙권한의 지방이양이라는 기능조정 속에서 지방행정체제 개편이 이루어졌다는 점이다. 셋째로 세계화·지방화 시대에 대비하여 지역(Region)의 관리주체인 광역자치단체의 기능을 강화하고 광역자치단체의 규모를 확대하기 위해 통합하는 추세가 강화되고 있다는 점이다. 마지막으로, 프랑스와 일본은 전통적으로 기초자치단체의 규모가 작아, 기초자치단체의 통폐합을 통해 규모의 경제를 도모하면서 행정수요에 효율적으로 대처하는 개혁을 추진하고 있다는 점이다.

이러한 선진국 사례를 바탕으로 지방행정체제 개편에 대한 학계와 정치권의 논의를 평가하면, 첫째, 우리나라는 중앙과 지방간의 불균형의 심각성을 고려할 때, 도 폐지론보다는 중앙과 지방간의 기능조정이 더 시급하다는 것이다. 둘째, 광역행정 기능의 강화측면에서, 우리나라는 광역자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 오히려 시·도를 통합할 필요가 있고, 4대 권역에 국가지방행정청을 설치하는 정치권(안)은 신(新) 중앙집권 우려가 있는 것으로 평가되었다. 셋째, 규모의 경제성을 위한 시·군 통합은 우리나라 기초자치단체의 평균 인구규모가 매우 크다는 점을 감안할 때, 시군을 통합하는 것은 불합리한 것으로 평가되었다.

이와 같은 지방행정체제 개편논의에 대한 평가를 토대로, 우리나라 지방행정제도의 개편

방안을 제시하였다. 우선 소프트웨어적인 기능조정 측면에서, 기관위임 사무의 폐지, 일반 사무권한과 핵심권한(10개 분야)의 이양방안, 257개(약 1만명) 특별지방행정기관의 지방이관 방안을 제시하였다. 그리고 하드웨어적인 지방행정체제 개편측면에서, 잔여도부 문제 해소를 위한 기존 도와 광역시의 통폐합 방안과 시군간 경계조정방안(전국 196 읍면)을 제시하였다.

21C는 지방분권시대이다. 1980년 이후 지방분권전략이 국가발전전략으로 채택되고 있는 세계화·지방화 시대에, 프랑스와 일본은 1980년대와 1990년대에 대대적인 지방분권 운동을 통해 중앙집권체제를 청산하였다. 금세기 10년은 우리나라가 지방분권 운동을 통해 중앙집권체제를 극복해야 할 시점인 것이다. 그럼에도 불구하고, 지방분권 운동의 선봉장이 되어야 할 정치권과 행자부는 획기적 지방분권 추진은 뒤로 한 채, 같은 목소리로 우리나라의 자치계층 및 행정구역의 개편안을 제안하고 있는 것이다. 물론 이들의 주장 중, 도의 단순 중계기관화, 중앙과 도 및 시·군 간의 사무중복 등 일응 타당한 측면도 있다(조성호, 2005c).

그러나 영국 대처정부의 광역도 폐지를 벤치마킹하여, 도 폐지를 통해 광역기능의 비효율적 문제를 해결하고자 하는 정치권(안)은 세계적인 조류에 역행하는 것이라고 할 수 있다. 이를테면, 1983년 총선거에서 대승한 대처정권은 도시행정의 간소합리화를 위해 대도시권의 광역행정을 수행하는 대런던의회(GLC)와 대도시지역카운티(MCC)를 1985년에 폐지하였다(김제국 외, 2004). 그러나 2000년 대런

던시 체제 부활과 함께 스코틀랜드, 웨일즈, 잉글랜드 지역정부 창설 등 道단위 광역행정 기능이 강화되고 있는 것이다(임승빈, 2006). 또한 우리나라의 자치계층 수는 적정한 편이고, 광역자치단체와 기초자치단체의 규모는 세계적으로 큰 편에 속한다는 측면을 고려했을 때, 정치권의 지방행정체제 개편논의는 불합리하다는 것이다.

따라서 21C 우리나라가 나아갈 지방행정체제 개편방향은 지방분권을 가속화 하면서, 부문적으로 지방행정체제 개편을 추진하는 것이다. 이제라도 중앙과 지방은 물론, 학계와 언론계에서 획기적 지방분권 추진을 위한 지혜와 역량을 모아 나가야 할 것이다. 이렇게 할 때, 현재 표류하고 있는 지방분권 추진이 본 궤도에 오를 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강용기, 1998, “지방행정의 과제와 전망”, 『동계학술 발표논문집』, 한국행정학회.
- 고영선·윤희숙·이주호, 2004, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원.
- 경기도, 2003, 『일본의 지방분권 추진사례』.
- 경기도, 2005a, 『정부혁신 해외연수자료』.
- 경기도, 2005b, 『지방분권과제 추진현황』.
- 권경환, 2003, “지역발전을 위한 광역자치단체 행정구역 개편의 논리와 방향”, 『정책연구』, 140.
- 김병국·금창호·권오철, 1998, 『지방자치행정체제의 개편방안』, 한국지방행정연구원.
- 김제국·변국일·김지희, 2004, 『2020년 광역도시계획의 수립과정과 개선과제』, 경기개발연구원.
- 남기현, 2005, “행정구역 개편의 의미”, 『지방행정』, 9.
- 라휘문, 2004, “지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈”, 『정책분석평가학회보』, 14(1).
- 박세일·전영재·박경산(역), 1996, 『정부혁신의 길』, 서울: 삼성경제연구소.
- 박승주·박양호·심익섭·이남영, 1999, 『마지막 남은 개혁@2001』, 서울: 교보문고.
- 박우서, 2006, “지방행정체제의 합리적 발전방향에 관한 연구”, 『경기논단』, 봄호.
- 박종관·조석주, 2002, “시·군 통합에 의한 행정구역 개편 정책의 성과평가에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 12(3), 서울행정학회.
- 안영훈, 2005, “정치권의 자치계층제 개편에 관한 허와 실”, 『한국행정학회 발표자료』.
- 오재일, 2005a, “행정구역개편 어떻게 하여야 하는가? (상)”, 『지방자치』, 1.
- 오재일, 2005b, “행정구역개편 어떻게 하여야 하는가? (하)”, 『지방자치』, 2.
- 오철호·명승환, 2003, “사전평가 모형의 구성과 타당성 검증”, 『정책분석평가학회 동계학술대회집』, 한국정책분석평가학회.
- 육동일, 2006, “지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 추진 방향”, 『경기논단』, 봄호.
- 이광윤, 2005, “행정구역의 개편방향과 목표”, 『지방자치』, 12.
- 이기우, 2006, “우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편논의”, 『자치행정』, 1.
- 이종수, 1996, “지방자치계층, 행정계층구조 축소개편”, 『지방자치』, 91.
- 임석희, 1995, “공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.
- 임승빈, 2006, “자치행정구역 개편 논의와 방향성에 관한 연구”, 『경기논단』, 봄호.
- 정세욱, 2005, “당리당락을 위한 지방행정구역개편 안된다”, 『지방자치』, 10.
- 전라남도, 1997, 『통합이전사업부조사』.
- 조성호, 2003, 『분도론 대응방안』, 경기도.
- 조성호, 2005a, “선진국 진입을 위한 정책이념 정립에 관한 연구”, 『CEO REPORT』, 경기개발연구원.
- 조성호, 2005b, “행정구역 개편에 대한 진단과 대응전략”, 『내부보고서』, 경기개발연구원.
- 조성호, 2005c, “행정구역 개편의 평가에 관한 연구”, 『CEO REPORT』, 경기개발연구원.

- 조성호, 2006, “정책의제설정과정상의 정책대안 평가에 관한 연구”, 『국가정책연구』, 20(1).
- 조성호 · 신원득 · 김제국, 2005, 『국가균형발전을 위한 지방분권전략』, 경기개발연구원.
- 최준호, 2005, “지방분권화정책에 따른 행정구역 개편”, 『지방자치』, 1.
- 한국지방행정연구원, 1997, 『'97 전북 사례조사』.
- 행정자치부, 1999, 『내부자료』.
- 행정자치부, 2002, 『내부자료』.
- 행정자치부, 2005, 『지방행정체제관련 보고』.
- 홍준현, 1996, 『시군 통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향평가』, 한국행정연구원.
- 홍준현, 1997, “시군 통합에 의한 지방행정구역 개편의 효과분석”, 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회.
- 홍준현, 2001, “지방행정체제의 합리적 개편방안”, 『지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회집』, 한국지방행정연구원.
- Bennett, R. J., 2001, *The Geography of Public Finance*, London: Methuen.
- Blakely, Edward J, 2001, “Competitive Advantage for the 21st-Century City: Can a Place-Based Approach to Economic Development Survive in a Cyberspace Age?,” *American Planning Association Journal*, 67(2).
- Dolan, Drew A., 1990, “Local Government Fragment: Does It Drive the Cost of Government?,” *Urban Affairs Quarterly*, 26(1).
- Florida, Richard, 1998, “Calibrating the Learning Region,” in John de la Mothe and Gilles Paquet(ed), *Local and Regional System of Innovation*, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Glaser, E. and Backer, T., 1972, “Outline of Questions for Program Evaluators Utilizing the Clinical Approach,” *Evaluation*, 1(1).
- Mothe, John de la and Paquet Gilles, 1998, “Local and Regional Systems of Innovation as Learning Socio-Economies,” in John de la Mothe and Gilles Paquet(ed), *Local and Regional Systems of Innovation*, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Mytelka, Lynn K., 2000, “Local System of Innovation in a Globalized World Economy,” *Industry and Innovation*, 7(1).
- Newton, K., 1982, “Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government,” *Political Studies*, 30(2).
- Norton, Alan, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government*, London.
- Sanderson, I., 1998, “Beyond Performance, Assessing ‘Value’ in Local Government,” *Local Government Study*, 24(4).
- Saxenian, Anna Lee, 1998, “Regional System of Innovation and the Blurred Firm,” in John de la Mothe and Gilles Paquet(ed), *Local and Regional Systems of Innovation*, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Wright, Deil S., 1988, *Understanding Intergovernmental Relations*, California: Brooks/ Cole Publishing Company.

원 고 접 수 일 : 2006년 5월 29일
1차심사완료일 : 2006년 7월 11일
2차심사완료일 : 2006년 9월 1일
최종원고채택일 : 2006년 9월 18일