

## 市郡統合과 地方自治團體의 政策課題

### Policy Issues of Local Governments Established by City-County Consolidation Process

金 洸 埴

(成均館大學校 教授)

〈目 次〉

I. 序 論

II. 市郡統合 論議의 爭點

III. 市郡統合에 따른 該當 地方自治團  
體의 政策課題

IV. 結 論

#### 〈ABSTRACT〉

The main purpose of this paper is to analyze problems revealed by performing current local government system and to provide policy direction for the newly established local governments based on the city-county consolidation. Toward this end, an examination with regard to policy issues raised by the central and local governments were reviewed. Pros and cons about the consolidation among scholars, administrators, politicians, and residents were also reviewed. 35 cities and 34 counties were consolidated from January 1995. The consolidation may cause to new issues such as conflict between city and county government organizations as well as functions, balanced development within administrative boundary, location and allocation of public facilities, and revision of spatial planning system for the consolidated area.

The paper suggests that the newly established local governments should reshape the existing organization by reducing redundant personnel and unnecessary functions as a short term policy. The paper also suggests that the new local governments should develop policies to achieve a balanced regional development between city and county areas. With respect to the balanced development issue, the current laws and regulations such as city and regional planning laws are necessary to be revised so that the local governments can make a development plan for their own territory. The paper indicates that appropriate methods and process for location and allocation of public facility, especially noxious facility should be devised to reduce conflict between city and county residents.

## I. 序 論

도농복합 형태의 시 설치 법안이 공포됨에 따라, 1995년 1월 1일부터 시군이 통합되는 시는 새로운 행정환경속에서 지방행정을 운영하게 되었다. 즉, 1994년 8월에 공포된 「경기도 남양주시 등 33개 도농복합 형태의 시 설치 등에 관한 법률」과 12월에 공포된 「전라남도 광양시 등 2개 도농복합 형태의 시 설치 등에 관한 법률」등에 의해 당초의 33개 시군과 최근의 2개 시군 등 35개의 통합시가 생성하게 되었다. 이것은 이제까지의 도농분리적 행정구역 조정방식에서 도농복합적 행정구역 조정방식인 시군통합으로 전환하는 계기를 마련할 것으로 판단된다. 도농분리적인 방식은 지난 30년 동안 도시를 농촌으로부터 분리하여, 도시중심의 성장거점을 육성하기 위한 전략으로서 채택되어, 대도시의 경우는 지역발전에 기여한 바 있었던 것으로 평가된다.

그러나 이러한 도농분리의 행정구역 조정방식은 시행하는 과정에서 여러가지 문제점이 노정된 바 있었다(이규환, 1994a). 즉, 생활권과 행정구역간의 불일치, 중심지역의 분리에 따른 잔여지역의 재정력 약화 및 지역격차 심화, 행정기관의 신·증설 및 공무원 수의 증가 등에 따른 비용증대, 지역이기주의 등에 의한 시군간의 광역시설 설치 곤란 등 부정적인 측면이 제기되었다. 도농분리에 의한 부정적인 측면과 행정구역의 개편논의는 전면적인 지방자치제 실시를 앞두고 다시 부각되기 시작하였고, 이를 시정하기 위한 대안으로서 도농복합적인 시군통합 방안이 제시되었던 것이다.

시군통합은 주민의 생활권, 경제권을 행정구역과 일치시킬 수 있고, 도농간의 균형개발을 통하여 지역격차를 줄일 수 있으며, 시군분리에 따른 행정비의 중복지출과 이중투자를 줄일 수 있으며, 광역적인 지역개발계획을 수립함으로써 지역간의 갈등을 최소화할 수 있다는 장점 때문에 주민들로부터 많은 지지를 받은 것이 사실이다. 그러나 일부에서는 시군통합에 따른 부작용을 우려하는 비판적인 시각도 많았다. 이를 요약하면 도시와 농촌지역의 주민 생활양식의 차이때문에 이들 지역을 별개의 자치구역으로 구분해야 한다는 점, 시군통합의 경우 기초자치단체의 규모가 너무 크게 된다는 점, 도시지역보다 농촌지역의 대표성이 상대적으로 약화된다는 점, 잉여 공무원수를 처리하기 곤란하다는 점, 이제까지 농촌주민이 받던 혜택이 줄어들 것이란 점 등이 지적된 바 있다(이시종, 1994).

이러한 지적은 시군의 통합시를 운영하면서 대두될 것으로 예상되는 과제로서 이에 대한 개선방안이 마련되어야 할 것이다. 앞으로 주민들에게 양질의 행정서비스를 제공하기 위해서는, 통합시의 각종 계획이나 정책수립과 집행과정에서 중앙정부나 광역자치단체에 의존하는 관행

에서 탈피하여, 통합시 스스로 지역특성에 맞는 계획이나 정책을 마련할 수 있는 행정체제를 정립해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 현행의 중앙정부 중심의 법규를 정비하여 중앙정부와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할을 분담할 수 있는 제도마련이 필요하다.

최근 영국도 지방정부법(Local Government Act) 등을 개정하여 1996년 4월부터 지방정부의 조직과 기능을 대폭 개편할 예정으로 있다. 즉, 비대도시권(non-metropolitan area)의 경우 대체로 이중제로 운영되는 광역자치단체인 도(county)와 기초자치단체인 시군(district)을 통합하기로 결정한 바 있다. 대도시권(metropolitan area)의 경우는 1985년의 지방정부법에 의해 도는 폐지되고, 시군만이 있으며 이들이 해당 지역의 행정과 공공서비스 업무를 담당하고 있으며, 상수도, 교통관리 업무 등 일부 업무는 공동위원회(joint board)가 분담하고 있다(Hampton, 1991). 런던도 1985년 법개정에 의해 광역자치단체였던 대런던의회(Greater London Council)가 폐지되고, 런던시(City of London)와 32개 자치구(borough)가 해당 업무를 담당하고 있으며, 상수도, 경찰, 소방, 교통관리 등의 업무는 다른 공공기관에서 분담하고 있다.

영국의 경우 중앙정부와 지방정부 상호간의 업무분장이 비교적 명확하게 이루어져 있기 때문에 책임과 비용부담이 명백하다고 할 수 있다(Hampton, 1991). 특히 1979년부터 보수당이 집권하면서 여러 차례의 법개정을 통하여 지방정부의 조직과 기능을 개편한 바 있다. 보수당 정부는 행정에 있어서 규제완화(deregulation)와 민영화(privatization)를 정책목표로 삼아, 그동안 지방정부에 의해 방만하게 운영되어 오던 공공서비스 관련 업무를 대폭 정비하는 법적근거를 마련하여, 중앙정부의 역할과 권한을 확립하는 한편, 지방정부의 의무와 권한 및 조직을 재정립하였다(Shaw, 1993).

이 논문은 도농복합 형태의 시군통합이 이루어짐에 따라 해당 지방자치단체가 당면할 여러 가지 과제를 파악하여 이들을 개선할 수 있는 방안을 모색하는 것이 목적이다. 이를 위해 시군통합을 위한 법제정까지 논의되었던 쟁점을 파악하고, 시군통합에 의해 발생할 수 있는 문제점을 검토하여 통합시의 정책과제에 대한 개선방안을 제시하기로 한다.

## II. 市郡統合 論議의 爭點

### 1. 市郡統合의 推進過程

시군통합에 대한 논의는 1994년 1월경부터 본격적으로 시작되었다. 당초에는 1995년 6월

지방자치단체장 선거를 앞두고, 행정구역을 개편하자는 논의가 중심주제였다. 행정구역 개편과 관련하여 거론된 것은 서울특별시의 4개지역 분할, 직할시제도 폐지, 자치구 폐지 및 일반행정구 환원, 시군통합, 시도-시군구-읍면동 중 읍면동 폐지 등이었는데, 시군통합에 관한 것만 구체화되었다. 앞으로 지방자치체가 정착되면 행정구역에 대한 개편은 더욱더 어려운 것이고, 또 우루과이 라운드 타결에 따라 농촌지역의 국제경쟁력을 향상시키기 위해서는 시군을 통합해야 한다는 논리가 설득력을 가지게 되었다. 그 결과 1994년 3월에 개정된 「지방자치법」에서 시군통합의 법적 근거를 마련하게 되었다. 즉, 법 제7조 2항에 “제1항의 규정에 의하여 설치된 시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합 형태의 시로 할 수 있다”고 통합시의 설치근거를 규정하고 있다.

여기서 그동안 시군통합의 추진절차를 살펴보면 다음과 같다(이시종, 1994). 먼저 시군통합 권유대상 지역을 선정하여, 해당 지역에서 주민공청회를 개최하고, 찬반에 대한 주민의견을 조사하며, 지방의회의 의견을 수렴한 뒤 내무부에 건의하여 통합 대상지역을 확정하는 절차를 거치게 되었다. 그 후 시군통합을 위한 관련 법령을 정비하여 국회의 의결을 거쳐 통합시를 발족하게 하는 것이 수순이었다. 1994년 8월에는 33개 시와 32개 군이 통합대상이었으나, 12월에는 동광양시, 광양군을 통합하는 광양시와 울산시, 울산군을 통합하는 울산시가 추가되어 35개 통합시가 확정되었다.

시군통합을 위한 대상지역의 선정기준은 읍이 시로 승격된 지역 등 역사적 동일성, 시장이용, 학군, 교통 등 동일 생활권, 지형적 조건, 지역의 균형발전 가능성, 시군의 명칭, 사무소의 소재지 등으로 삼았다. 대상지역의 선정방안은 인구 10만명 미만의 시군을 통합하는 방안, 인구 15만명 미만의 시군을 통합하는 방안, 인구 50만명 미만의 시군을 통합하는 방안이 검토되었다. 그 결과 인구 10만명 미만의 시와 인군 군을 통합하는 방안이 타당성을 가진 것으로 판단, 시군통합 권유대상 지역으로 49개 시와 43개 군이 선정되었다. 이때 인접지역에 군이 없는 시, 시군중 독자적으로 성장잠재력을 가진 지역은 선정대상에서 제외되었다.

주민공청회는 도가 주관하여 시군별로 개최하였는데 시지역 주민은 찬성하는 쪽이었으나, 군지역 주민은 대체로 반대의사를 나타내었다. 주민의견 조사는 시군통합에 대한 찬반여부를 조사하는 것으로 세대별로 실시되었다. 조사방법으로 대부분의 도가 반상회를 이용한 집합조사를 실시하였으나, 경상남도과 전라남도는 우편조사 방식을 채택하였다. 조사결과 시부 주민의 85%, 군부 주민의 67%가 각각 찬성하는 것으로 나타났다. 당시 시군통합에 찬성하여 통합시로 확정된 것을 도별로 보면 <표 1>과 같다.

즉, 경기도 남양주시, 강원도 춘천, 원주, 강릉, 삼척시 등 4개 시, 충청북도 충주, 제천시

〈표 1〉 35개 통합시의 인구 및 면적현황

통합시	관할지역	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	재정자립도
35시	35시, 34군	7,684,857	27,046.15	43.2%
경기 남양주시	미금시, 남양주군	220,862	465.37	49.8
강원 춘천시	춘천시, 춘천군	224,873	1093.94	57.5
원주시	원주시, 원주군	226,340	865.20	53.8
강릉시	강릉시, 명주군	222,423	1,021.46	47.4
삼척시	삼척시, 삼척군	96,698	1,240.12	31.9
충북 충주시	충주시, 충원군	208,726	983.83	36.1
제천시	제천시, 제천군	145,278	880.49	31.4
충남 아산시	온양시, 아산군	153,857	525.22	42.7
공주시	공주시, 공주군	141,472	940.18	30.6
서산시	서산시, 서산군	140,786	616.01	41.7
보령시	대천시, 보령군	127,978	560.80	34.3
전북 군산시	군산시, 옥구군	271,315	381.57	47.2
정읍시	정주시, 정읍군	155,920	692.01	22.9
남원시	남원시, 남원군	112,535	752.80	24.4
김제시	김제시, 김제군	135,219	552.99	19.5
전남 순천시	순천시, 송주군	236,247	905.16	34.5
나주시	나주시, 나주군	120,670	592.50	22.5
광양시	동광양시, 광양군	126,789	441.97	—
경북 포항시	포항시, 영일군	503,676	1,125.36	70.2
경주시	경주시, 경주군	278,019	1,319.63	44.8
안동시	안동시, 안동군	195,820	1,517.77	27.7
구미시	구미시, 선산군	274,877	617.59	67.4
영주시	영주시, 영풍군	141,924	668.92	28.3
김천시	김천시, 금릉군	154,736	1,005.67	47.2
경산시	경산시, 경산군	149,855	410.34	46.5
상주시	상주시, 상주군	138,610	1,254.90	17.1
영천시	영천시, 영천군	125,551	919.19	27.3
문경시	점촌시, 문경군	101,874	911.57	21.6
경남 창원시	창원시, 창원군 일부	437,724	291.64	77.1
마산시	마산시, 창원군 일부	439,102	298.96	73.5
진주시	진주시, 진양군	332,120	712.68	47.0
통영시	총무시, 통영군	143,862	233.89	34.9
거제시	장승포시, 거제군	146,297	398.25	35.0
밀양시	밀양시, 밀양군	134,160	796.36	31.4
울산시	울산시, 울산군	918,662	1,051.81	90.0

자료 : 내무부, 「통합시별 기본통계」, 1994.

등 2개 시, 충청남도 아산, 공주, 서산, 보령시 등 4개 시, 전라북도 군산, 정읍, 남원, 김제 시 등 4개 시, 전라남도 순천, 나주시 등 2개 시, 경상북도 포항, 경주, 안동, 구미, 영주, 김천, 경산, 상주, 영천, 문경시 등 10개 시, 경상남도 창원, 마산, 진주, 통영, 거제, 밀양시 등 5개 시 등 33개 시이다. 그 후 추가된 시는 경상남도의 울산시와 전라남도의 광양시 등 2개 시로 모두 35개 통합시가 탄생하게 되었다. <표 1>에서 보는 바와 같이 35개 통합시의 총인구는 약 7,685천명이고, 총면적은 약 27,000km<sup>2</sup>이다. 시의 평균인구는 약 22만명이며, 평균면적은 772km<sup>2</sup>이다. 통합시중 인구규모가 가장 큰 시는 울산시로 약 920천명이고, 인구 규모가 가장 작은 시는 삼척시로서 약 97천명이다. 재정자립도는 울산시가 90%로 가장 높고, 그 다음이 창원 77%, 마산 73%, 포항 70%의 순이며, 35개 시의 평균 재정자립도는 43% 수준이다.

## 2. 市郡統合의 主要 爭點

시군통합에 대한 논의는 행정구역 개편 또는 조정과 관련하여 제기되었다. 즉, 기존의 행정구역이 가지는 문제점을 보완하고, 대외경쟁력을 강화하기 위해서는 행정구역 개편이 필요하다는 당위성이 논의되었다(김안제, 1994a). 특히 1994년 상반기에는 시군통합과 관련한 행정구역 개편에 대하여 여러 차례의 토론이 이루어졌다. 토론과정에서 일부 논자들은 도농복합적인 행정구역 개편에 대해 반대의견을 제시하기도 했으나, 대부분의 논자들은 원칙적으로 필요성을 인정하나, 개편과정에서 문제점을 보완할 것을 제안하였다.

여기서 그동안 거론되었던 쟁점중 도농복합적인 시군통합에 관한 것을 파악하여 통합시를 이룬 지방자치단체의 과제를 찾아보기로 한다.

### 1) 生活圈과 行政區域 問題

이제까지의 행정구역 개편은 주로 시를 도에서 분리하여 직할시로, 읍을 군에서 분리하여 시로 승격시키는 등 도농분리적인 개편이 주가 되었다. 이것은 도시를 성장거점의 중심지로 육성함으로써 개발효과가 주변지역으로 파급할 것이라는 이론에 근거한 것이라 할 수 있다. 일부 대도시의 경우는 성장거점의 역할을 수행한 바 있었으나, 대부분의 중소도시는 역할을 제대로 수행하지 못한 것이 사실이다. 중심도시와 농촌지역을 행정적으로 분리하는 도농분리적 개편방식은 해당 지역주민들의 생활권과 행정구역을 인위적으로 분리하는 결과를 초래한다는 점이다(최양부·윤원근, 1993). 이 때문에 주민들은 통근, 통학, 시장이나 공공서비스 시설을 이용하는데 불편을 겪게 되고, 시군간의 버스, 택시 등의 교통수단을 이용하는데 추가로

비용을 부담해야 하는 실정이다. 이러한 문제는 도농통합의 당위성을 높여주고 있다.

이에 대해 일부 논자는 행정구역을 지방자치 또는 지방정치의 실현단위로서 자치구역으로 보고 행정의 전문성, 능률성, 민주성을 높이기 위해서는 도시행정과 농촌행정을 분리해야 한다는 주장이 있었다(이규환, 1994a; 김동훈 토론). 생활권과 행정구역의 차이는 군청이 시구역내에 위치하고 있어서 발생한 것으로 군청의 군지역 이전에 따라 생활권이 바뀔 것이라는 주장도 있었다. 또한 시군통합은 너무 규모가 큰 기초자치단체가 될 것이며, 혐오시설 등 복잡한 문제를 농촌지역으로 전가시키려고 하는 행정편의적인 사고라고 비판한 바 있다. 그러나 군청이전을 위한 군간의 경쟁때문에 68개 시중 41개 시에 아직도 군청이 소재하는 현실에 비추어 볼 때 생활권과 행정구역의 일치하는 용이하지 않다는 사실을 인식해야 할 것이다.

## 2) 殘餘地域의 行·財政 能力 問題

도농분리적 행정구역 개편은 잔여지역의 행정적, 재정적 능력이 크게 저하된다는 점이다. 어느 군의 중심지역이 시로 승격하여 분리되어 나가게 되면, 군의 잔여지역의 인구나 면적이 줄어들 뿐만 아니라 경제 및 산업구조가 취약하게 된다. 이것은 지방세원의 기반을 약화시키고, 따라서 잔여지역의 재정을 취약하게 하며 재정자립도를 낮게 하는 원인이 되었다. 또한 도농분리에 의해 행정인력이 분산됨으로써 행정력의 손실을 가져올 수 있다. 1994년 현재 군지역의 재정여건을 보면 136개 군중 지방세 수입과 자체수입으로 공무원의 인건비를 충당하지 못한 군이 각각 115개(85%), 72개(53%)에 달하는 것으로 보고되고 있다(이시종, 1994). 이러한 현상은 시군분리에 의해 더욱 심해지는 양상을 보였다. 이에 대해 군지역은 지방교부세에 의해 재정소요액을 어느 정도 충당할 수 있으므로 재정 자립도면에서 반드시 시보다 불리하지 않다는 주장이 있었다(김병준, 1994). 또 군의 재정이 취약한 것은 지방세 구조가 토지 등 자산과세 중심으로 되어 있어 농촌지역의 토지를 부가가치가 높은 쪽으로 이용하지 못하도록 제한하기 때문인 것으로 보고 농촌의 경제구조 개편여하에 따라 개선의 여지가 있다는 주장도 있었다.

## 3) 行政費用 問題

도농분리는 일반 행정비용의 중복적인 지출을 요구하며, 행정능률을 저하시킨다는 점이다. 하나의 행정구역이 2개 또는 그 이상으로 분리하게 되면 행정기관의 신·증설, 공무원수의 증가, 공무원 직급의 상향조정이 불가피하다. 이는 인건비, 공공청사 건설 등 공공지출을 증가시키는 요인이 된다. 시승격 전후의 공무원수를 비교한 연구를 보면 인구수는 정체하거나 감

소하는데 비해 공무원수는 증가하는 추세를 보인 바 있다(박용격, 1994; 이규환, 1994b).

김제시의 경우 1986년 시승격 전의 공무원수는 59명이었으나 시승격 후 1992년 현재 393명으로 6.6배가 증가하였다. 동기간의 인구는 38,610명에서 46,999명으로 1.2배가 증가했을 뿐이다. 또 상주시는 시승격 후의 인구수가 승격 전보다 감소하였으나 공무원수는 오히려 4.8배나 증가한 경우도 있었다. 이렇게 인구수의 증감에 관계없이 공무원수가 증가한 것은 행정 서비스를 다양하게 제공하기 위해 기구조직이 확대되었기 때문이라는 것을 인정하면서도 행정의 능률성과 비용면에서는 낭비문제가 제기될 수 있는 것이다. 이러한 낭비적 요소 때문에 시군통합이 필요하다는 것은 상당한 설득력을 가졌다고 할 수 있다. 행정비용 문제에 대한 반론은 거의 없었으나 대처방안으로 읍면동을 폐지하자는 주장이 제기된 바 있다.

#### 4) 廣域的인 施設 設置問題

도농분리적인 행정체제는 시군간의 갈등으로 인하여 광역적인 시설설치가 곤란하다는 점이 제기된 바 있다. 예를 들면 공항, 공원, 운동장, 유원지, 공동묘지, 화장장, 폐기물 처리 시설, 수질오염 방지시설, 유통업무 설비, 상수도, 하수도의 종말처리장, 도살장, 우수지 시설, 폐차장 등은 도시계획법에서 규정하는 광역시설로서 시군이 공동으로 이용할 수 있는 시설물이다. 광역시설중 공동묘지, 화장장, 폐기물 처리시설, 하수도의 종말처리장, 도살장 등은 혐오시설로서 그동안 이들의 설치때문에 시군간의 갈등이 많았던 것이 사실이다. 특히 지역이기주의가 만연하여 혐오시설의 경우 설치장소를 찾지 못하여 도시마다 어려움을 호소하고 있는 실정이다.

시군통합 과정에 나타난 바와 같이 상당수의 군지역 주민들이 통합반대 의사를 표명한 것은 도시지역의 혐오시설이 군지역에 주로 입지하지 않을까 하는 우려를 반영한 것이라고 할 수 있다. 주민의 선호시설이든 혐오시설이든간에 이들 시설은 지역 어디엔가는 입지해야 하는데, 시군이 분리됨으로써 이들 시설의 적정입지 대상의 후보지가 그만큼 줄어들었는데 문제의 심각성이 있는 것이다. 시군통합은 공공시설 등의 입지 후보지를 증대하는데 기여할 것이다. 그러나 이제까지의 관행에서 나타난 바와 같이 혐오시설은 농촌지역에, 선호시설은 도시지역에 입지하는 것이 유리할 것이라는 선입견을 불식시켜 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 시군이 통합함에 따라 공공시설중 혐오시설과 선호시설을 설치하기 위한 입지선정 과정에 주민참여를 적극적으로 유도하여 누가 얼마만큼 얻고, 잃는가에 대한 논의가 활발하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

시군통합이 광역시설 설치에 있어서 유리하다는데 대한 반론으로서, 계속 증가하는 광역적



인 시설 및 행정수요는 시군통합에 의해 대응할 것이 아니라, 지방자치법상의 자치단체간 행정협의회, 지방자치단체 조합 등을 통하여 처리하도록 하고, 또 도농간의 공간적으로 광역적인 행정수요는 광역자치단체인 도로 하여금 처리하도록 하자는 주장이 있었다. 그러나 이제까지의 운영실적을 미루어 볼 때, 자치단체간 행정협의회나 지방자치단체 조합 등이 기능을 수행하는데 한계가 있어 실효성이 높지 않을 것이라는 견해가 지배적이다.

#### 5) 地域間的 格差 問題

농촌지역의 인구 및 생산활동이 도시지역으로 계속 집중함에 따라 도농간의 경제력, 소득 등의 격차가 심화되고 있다는 점이다. 시군분리의 행정구역 조정은 농촌경제를 자극하여 경쟁력을 높이는데 한계가 있다. 따라서 시군통합을 통하여 농촌지역이 가지고 있는 인적, 환경적 자원을 적극 활용하는 한편, 도시지역이 가지고 있는 교통, 기술, 정보 등의 자원과 결합하여 지역전체의 생산성을 높이는 것이 지역격차를 줄일 수 있다는 주장이 있었다(장태욱, 1994). 또한 소지역으로 세분된 행정구역으로는 공공투자 등의 규모경제면에서 불리하기 때문에 국제화를 대비한 대외경쟁력을 확보하기가 곤란하다는 점이 지적되었다(김안제, 1994a). 따라서 지방자치단체의 대외경쟁력을 높이기 위해서는 시군통합을 통하여 규모의 경제를 갖출 수 있도록 유도해야 한다는 주장이 많았다.

시군통합에 따른 문제점으로서 도시와 농촌지역의 소득, 행정서비스 측면에서 격차가 오히려 심화될 우려가 있다는 지적이 있었다. 도시와 농촌지역은 생활환경, 소득수준, 경제활동 등이 서로 다르기 때문에 주민들이 선호하는 행정서비스의 내용과 대상이 다르다. 예를 들면 도시주민은 도서관, 미술관, 운동장, 공원, 상수도 등의 공공서비스를 선호하는데 비해, 농촌주민은 농지개량, 농로 등 진입도로의 포장 및 확장, 영농시설 지원, 배수시설 설치 등의 공공서비스를 선호하는 경우, 이에 대한 투자 우선순위의 결정이 필요하다. 시군통합의 경우 한정된 예산의 범위에서 지역의 격차를 좁히고, 주민의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 시군통합은 도시와 농촌지역의 균형적인 발전을 위해 행정구역 단위를 일원화함으로써 행정기능의 효율성은 높일 수 있다. 그러나 시군통합에 따라 행정구역의 규모가 확대됨으로써 주민들의 행정서비스에 대한 접근성, 형평성이 불리해 질 수 있으므로 이에 대한 대안도 마련되어야 할 것이다.

#### 6) 農村地域 住民의 惠澤 및 地方行政組職의 整備 問題

시군통합이 이루어지면 군지역 농촌주민의 조세부담이 늘어나고, 이제까지 받아왔던 각종

세제, 금융상의 지원이 줄어들 것이라는 지적이 있었다. 현재 군의 농촌주민은 주민세 및 교통유발부담금 등의 부담을 감면받고 있으며, 시설에 대해서는 건축허가를 신고로 대체하고 있고, 도시계획 적용대상 지역에서 제외되고 있는 등의 혜택을 받고 있다. 시군통합에 따라 이러한 혜택이 줄어들지 않을 것인가 하는 우려가 많이 제기된 바 있다.

또한 시군통합에 따른 지방공무원의 감축이나 대규모 인사이동, 지방행정조직의 대폭적인 준비는 기존에 수행해오던 정책의 일관성과 안정성을 해칠 우려가 있다는 지적도 제기되었다. 35개 시군통합이 이루어지면 약 8,000여명의 지방공무원이 잉여인력으로 남게 된다. 이들 인력을 수용하기 위해 통합시에 국, 과를 신설하거나 증설하고, 도에도 기구를 확장하여 초과하는 인력을 수용해야 하는 과제가 남아 있다. 현재 잉여인력은 통합시 자체에서 70-80%를 수용하고, 10-20%는 해당 도에서 수용하며, 나머지는 특별시나 직할시에서 전보하여 수용할 것으로 계획하고 있다.

### Ⅲ. 市郡統合에 따른 該當 地方自治團體의 政策課題

#### 1. 短期的 課題

올해부터 시군통합이 이루어짐으로써 해당 지방자치단체 뿐만 아니라 중앙정부와 도가 처리해야 할 과제가 산적해 있다. 이러한 과제는 비교적 단기간에 개선할 수 있는 것이 있고, 5년 이상의 중장기간에 걸쳐 개선방안을 모색하여야 하는 것도 있을 것이다. 또한 통합시가 독자적으로 개선할 수 있는 과제가 있고, 중앙정부나 도의 지원에 의해 개선할 수 있는 과제가 있을 것이다. 여기서는 시군통합에 따른 해당 지방자치단체의 과제를 단기와 중장기로 구분하여 접근하기로 한다. 과제에 대한 시간적 구분은 과제의 성질에 따라 구분해 본 것으로 필자의 주관적 판단에 의한 것이다.

##### 1) 地方行政組織의 整備

앞에서 살펴본 바와 같이 시군이 통합되면 공무원수의 감축, 대규모 인사이동 등 지방행정 조직과 기능이 대폭 정비될 것으로 예상된다. 1994년 12월 세계화에 대비하여 중앙정부조직이 대폭 개편된 바 있는데, 지방자치단체의 기구조직, 기능, 권한도 크게 조정될 것으로 전망된다. 35개 시군이 통합되면 약 8,000여명의 지방공무원이 보직을 받지 못할 것으로 예상되므로 통합시는 이에 대한 대책을 마련해야 할 것이다. 내무부에서 제안한 바와 같이 시군통합

으로 인한 공무원의 잉여인력을 수용하기 위해 통합시의 경우 국, 과의 신설 또는 증설, 출장소 설치, 읍면동의 인력보강이 필요하다(이시중, 1994).

또한 도의 기구를 확장하거나 비통합시에 구제를 실시하거나 분동을 함으로써 일부 초과 공무원인력을 수용해야 할 것이다. 통합시와 도에서 수용해도 여전히 남는 인력은 특별시나 직할시에 전보하거나, 연구소 등 공공기관에 파견근무 할 수 있도록 해야 할 것이다. 12월에 공포된 「지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률」에서 현재 지방자치단체에 두고 있는 국가공무원중 지방공무원으로 신분이 전환되어야 할 공무원은 1997년 1월 1일까지 연차적으로 지방공무원으로 임용하도록 규정하고 있다.

영국의 경우 1980년대 이후 지방정부법 등 관련 법규가 개정되면서, 기존의 지방정부구조와 기능 및 재정기반이 대폭 바뀌었는데, 그동안 방만하게 운영되어 오던 지방정부조직을 축소·조정하는 경우가 많았다(Hambleton, 1993). 영국 지방정부의 경험에서 볼 때, 방만한 기구조직의 운영과 인원확충은 행정의 효율화와 경쟁력 강화 및 구성원의 생산성 향상이라는 측면에서는 개혁의 대상이 될 수 밖에 없다는 교훈을 주고 있다. 앞으로 지방자치단체의 과제중의 하나는 적은 인력으로 양질의 공공서비스를 생산할 수 있는 기구조직 설계지침을 마련해 나가야 할 것이다.

## 2) 地方行政의 機能 調整

시군이 통합됨으로써 서로 중복되는 기구조직과 기능은 통·폐합하되, 도시지역과 농촌지역의 특성에 맞고, 주민의 편의를 증진할 수 있는 방향으로 유도해 나가야 할 것이다. 영국의 경우 런던의 대런던의회와 자치구 및 6개 대도시권의 도와 시군이 통합됨에 따라 중복되는 기구와 기능을 대폭 정비한 바 있다. 대도시권의 경우 그동안 도가 담당하던 교육, 사회복지, 도로건설 및 유지관리, 도서관, 박물관 및 미술관, 전략계획, 경제개발, 쓰레기 처리, 소비자보호, 경찰, 소방 및 민방위, 교통 등의 업무와 시군이 담당하던 주택, 박물관 및 미술관, 지방계획 및 개발규제, 경제개발, 공원 및 운동장, 쓰레기 수거 및 청소, 묘지, 면허, 지방세 징수 등의 업무를 통·폐합하면서 기구와 기능을 대폭 조정하였다. 경찰, 소방, 민방위, 교통, 상수도 등의 업무는 공동위원회에서 관장하도록 하고 있다. 1996년 4월부터 비대도시권의 도와 시군이 통·폐합되면 또 한차례의 기능 조정이 예상된다. 영국의 경우 규제완화 및 민영화 조치에 의해 교통, 도시계획 등의 기능과 업무를 민간에게 이양하여 기능 조정에 대처한 바 있다(Shaw, 1993).

## 3) 地方行政의 電算化 推進

지방행정의 능률성과 정확성을 높이기 위해 행정업무를 전산화하는 작업이 필요하다. 행정 전산망 종합계획이 확정됨에 따라 1990년부터 자동차 관리, 부동산, 통관, 주민등록, 경제통계, 재산세 및 자동차세의 고지서 발부 등의 업무가 전산화되었다. 행정 전산화는 통합시에만 국한하는 것이 아니고 전체 행정기관의 과제이다. 통합시의 경우 주민등록, 토지대장, 지적등본, 세무대장 등의 업무가 100종이 될 것으로 예상된다. 기획관리, 내무, 재무, 보건사회, 시민생활, 산업경제, 문화관광, 환경녹지, 도시계획, 교통, 주택, 상하수도 부서의 관련 업무중 임야, 지적, 도로 등 각종 대장관리, 지방세 등의 부과 및 징수, 재산관리, 각종 허가 및 신고 사항 등의 업무를 전산화함으로써 관리능력을 향상시키고, 부조리를 없애는 데도 기여할 수 있을 것이다(김광식·이성복, 1991).

#### 4) 農村地域 住民의 支援

시군통합에 의해 군지역 농촌주민이 이제까지 받아왔던 각종 세제, 금융상의 지원은 계속되어야 할 것이다. 현재 군지역 주민이 받아오던 주민세, 교통유발부담금 등의 조세감면, 후계자 육성자금 지원, 학자금 면제 등의 재정상의 혜택, 건축허가 및 도시계획 적용상의 혜택은 계속되어야 할 것이다. 지역주민의 새로운 부담은 「도농복합 형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에서 시와 군의 통합으로 어느 한쪽의 자치단체나 특정지역이 기존의 행정, 세제상의 혜택을 상실하거나, 지역주민에게 새로운 부담이 추가되지 않도록 규정하고 있다. 또한 중앙행정기관의 장 또는 도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 도농복합 형태의 시에 따라 개발계획을 수립하거나 보조금 지급, 지방교부세 배분, 재정투·융자 등 재정상의 특별한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있어 통합에 따른 불이익을 최소화하고 있다.

지방자치법 개정에 따라 직할시를 광역시로 이름을 바꾸고, 광역시에 자치구외의 군도 둘 수 있게 하며, 도농복합 형태인 시의 구에는 동이외 읍면도 둘 수 있도록 하고 있으며, 지방자치단체 사무소 소재지를 변경, 신설하는 요건을 지방의회 재적의원 3분의 2찬성에서 재적의원 과반수로 완화함으로써 시군통합에 따른 불편을 줄이고 있다.

## 2. 中·長期的 課題

### 1) 地域間的 均衡開發

인구 및 산업이 도시지역으로 계속 집중함에 따라 도농간의 소득, 생활환경 등의 격차가 심화되고 있다. 시군통합에 의해 농촌지역의 인적·물적 자원과 도시지역의 기술·정보·기반시설

등의 자원을 결합함으로써 지역격차를 줄일 수 있는 계기를 마련하고, 규모의 경제를 살려 대외경쟁력을 높일 수 있는 체제는 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 기존의 도시와 농촌지역은 생활환경, 소득수준, 경제활동 면에서 이질적인 요소가 많기 때문에 이들 요소를 주민의 선호와 지역특성에 맞게 균형적으로 개발하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

현재 시의 도시계획구역은 도시계획법, 군지역은 국토건설종합계획법, 국토이용관리법의 적용을 받도록 규정하고 있다. 통합시는 시와 군을 포괄하기 때문에 개발계획을 어떻게 수립할 것인가 하는 것이 주요과제가 되고 있다. 시군통합에 따른 지역간 균형개발을 위해 인구분포, 고용분포 등 정주지역의 특성에 따라 도시계획 구역과 군행정 구역을 통합하여 정주권 재배치 계획을 수립하는 방안이 검토되어야 할 것이다(박재길, 1994). 1993년 8월에 개정된 국토이용관리법에 의하면 준농림 지역에 오폐수 방지시설을 설치하면 개발을 허용할 수 있도록 토지이용 규제를 완화하고 있다. 이는 도시계획구역 밖이라도 농촌지역의 친환경경과 도시적 생활양식을 결합할 수 있도록 정주공간 계획수립을 가능하게 하고 있는데 이를 활용할 필요가 있다.

## 2) 空間計劃 體系의 改編

이제까지의 공간계획은 도시와 농촌을 분리하여 수립되어 왔다. 현재 국토건설 종합계획법에 의해 군건설 종합계획이 있으나 수립한 실적이 별로 없었으며, 도시계획은 도시계획구역이 행정구역보다 작은 경우가 많아 종합적인 공간계획 수립이 어려운 실정이었다. 또한 부문별 계획은 도시계획구역내에는 도시기본계획, 도시재정비계획, 도시교통정비 기본계획, 상수도정비 기본계획, 하수도정비 기본계획, 도시재개발 기본계획 등이 있으며, 군행정구역에는 군농어촌 발전계획, 농어촌도로계획 등 여러 개의 공간계획이 혼재해 있다.

공간계획의 혼재는 시군통합의 본래의 취지에 장애가 될 수 있다. 따라서 통합시에 일관성 있게 적용할 수 있는 공간계획 체계가 마련되어야 할 것이다. 공간계획체계 개편의 대안으로서 앞에서 제시한 바와 같이 중기적으로는 통합시의 도시계획구역과 군행정구역을 일치시켜 정주권 재배치 계획을 수립하도록 하고, 장기적으로는 통합시의 여건을 고려하여 별도의 공간계획을 수립할 수 있는 법규마련이 필요할 것이다.

이 때 통합시 정주공간 계획은 영국의 도시기본계획에 해당하는 구조계획(structure plan)과 도시계획에 해당하는 지방계획(local plan)의 관계와 같이, 통합시 전지역을 대상으로 지역개발과 토지이용의 포괄적인 원칙과 방향을 정하는 광역계획을 수립하고, 해당 소지역은 이를 바탕으로 각 지역의 여건에 맞는 구체적인 계획을 수립·운영하도록 함으로써

획일적인 규제 또는 불필요한 규제나 난개발을 방지할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다 (Cullingworth, 1988; Grant, 1990).

또한 통합시의 공간계획 수립과 관련하여 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」을 활용하는 방안도 있을 것이다. 이 법은 국토를 합리적으로 이용, 개발, 보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고, 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여, 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 하는 것이 목적이다. 이를 위해 동일한 생활권을 광역적으로 개발할 필요가 있을 경우 광역개발권역으로 지정하고 있다. 광역개발권역으로 지정되면 시도지사가 광역개발계획을 수립하며, 건설부장관은 개발수준이 낮은 지역을 시도지사의 요청을 받아 개발촉진지구로 지정할 수 있도록 하고 있다. 광역개발계획은 국가적, 지역적 관점에서 인접 지방자치단체간의 전략적 사업을 다루는 것으로 통합시보다는 넓은 공간을 대상으로 한다. 이 계획은 도계획의 집행력을 높일 수 있는 것으로 통합시가 개발계획을 수립할 때 이것과 연계하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

### 3) 廣域施設 立地の 適正化

시군통합에 따라 제기될 수 있는 또 하나의 과제는 광역시설의 최적입지를 모색해야 한다는 점이다. 공원, 운동장, 유원지 등 선호시설의 입지결정은 비교적 순조로울 것으로 예상되나 공동묘지, 화장장, 폐기물 처리시설, 수질오염 방지시설, 하수도의 종말처리장, 도살장, 폐차장 등 혐오시설은 도시와 농촌주민간에 많은 갈등을 빚을 것으로 예상된다. 특히 군지역 주민들은 도시지역의 혐오시설이 군지역에 주로 입지하지 않을까 하는 우려가 많다. 공공시설은 선호시설이나 혐오시설이나 간에 해당 지역내 어딘가는 입지해야 하기 때문에 이들 시설의 최적입지를 모색하는데 많은 연구를 해야 할 것이다(Greed, 1993).

예를 들면 혐오시설의 입지를 선정하는 방법으로 독일에서 주로 채택하고 있는 소거법을 이용하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 소거법은 해당 지역 주민, 정치가, 기업인, 행정담당자 등 이해 당사자들이 모여서 여러 개의 후보지를 검토하여 하나의 최적지가 남을 때까지 다른 후보지를 하나씩 소거해 나가는 방법이다. 이 방법은 지역 전체의 입지후보지에 대한 면밀한 검토가 필요하나 입지결정 과정에 이해 당사자를 참여시킬 수 있다는 장점이 있다. 앞으로의 공공시설 입지는 혐오시설은 인구가 적은 농촌지역에, 선호시설은 수혜자가 많은 도시지역에 입지시킬 것이라는 도식부터 불식해 나가야 할 것이다. 이를 위해 통합시의 경우 공공시설중 혐오시설과 선호시설을 설치하기 위한 입지결정 과정에 이해 당사자의 참여를 적극적으로 유도하여 누가 얼마나 얻고, 잃는가에 대한 논의가 이루어져야 하며, 피해자와 피해지역에 대해

서는 충분한 보상이 이루어져야 할 것이다.

#### 4) 農村地域의 行政서비스 改善

도시와 농촌주민들은 생활환경과 양식, 경제활동의 차이 때문에 선호하는 행정서비스의 내용과 대상이 다르다. 소득수준이 비교적 높은 도시주민중에는 여가활동이나 문화활동과 관련되는 행정서비스를 주로 요구하는데 비해, 농촌주민은 농업생산과 관련하는 행정서비스를 더 많이 요구하게 된다. 특히 시군통합은 행정구역의 확대를 가져오므로 행정서비스에 대한 접근성이 상대적으로 낮은 농촌주민을 위한 서비스 공급체계를 마련해야 할 것이다. 즉, 행정서비스 제공에 있어서 공간적 효율성과 공간적 형평성을 고려해야 할 것이다(김광식, 1987). 예를 들면 일상적인 민원업무는 우편서비스와 같이 서비스 제공자가 서비스 수요자가 위치하는 곳에 찾아가서 행정업무를 처리하는 방안이 있을 수 있다. 또한 하나의 사무소에서 여러 개의 민원업무를 한꺼번에 처리할 수 있는 one-stop service 제공방안이 있을 수 있다. 그러나 가장 좋은 방안은 규제완화를 통하여 민원업무의 절대수를 줄이는 것이 최선의 행정서비스일 것이다.

농촌지역의 대표성에 대한 과제도 신중히 검토되어야 할 것이다. 시군통합에 따라 농촌지역은 지방의회 의원수가 감소하는 경우가 발생하게 되는데, 이에 대한 조정이 필요하다. 이를 위해 통합시의 경우, 지방의원 선거구나 의원정수를 조정하여 농촌지역을 대변할 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

#### 5) 行政階層構造의 改編

그동안 행정구역개편과 관련하여 행정계층구조를 조정하는 방안이 여러 차례 논의된 바 있다. 최근 중앙정부 조직개편과 관련하여 행정계층구조에 대한 조정이 다시 제기될 것으로 예상된다. 현재 자치계층은 시도-시군구 등 2계층이나, 행정계층은 시도-시군구-읍면동 등 3계층 또는 4계층으로 구성되어 있다. 그동안 제시되었던 시도를 폐지하는 안, 읍면동을 폐지하는 안 등이 구체화할 것으로 예상된다. 행정계층구조의 개편은 지방행정의 능률성과 주민편의를 높일 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

## IV. 結 論

이 논문은 도농복합 형태의 시군통합에 따른 지방자치단체의 당면 과제를 파악하여 이들 과

제에 대한 개선방안을 모색해 보는 것이 주목적이었다. 이를 위해 시군통합의 추진과정을 파악하고, 시군통합에 따른 정치계, 행정계, 학계 등에서 제기되었던 쟁점사항을 분석하였다. 또한 영국의 지방정부 통합사례를 참조하여 시군통합에 따른 지방자치단체의 정책과제를 단기적인 것과 중·장기적 것으로 나누어 제시하고, 과제별 개선방안을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 단기적 과제와 개선방안으로서 시군통합에 따라 지방행정조직을 대폭 정비할 필요가 있으며, 이때 발생하는 공무원의 잉여인력을 수용할 수 있는 조치가 뒤따라야 할 것이다. 시군통합에 의해 서로 중복되는 기구조직과 기능은 과감하게 통폐합하되, 도농지역의 여건과 주민의 편의를 증진할 수 있도록 조정해야 할 것이다. 또한 지방행정의 능률성과 정확성을 높이기 위해 행정업무를 전산화하는 작업이 적극 추진되어야 할 것이다. 시군통합이 이루어지더라도 군지역 농촌주민이 받아왔던 각종 세제, 금융상의 지원은 계속되어야 할 것이다.

중장기적인 과제와 개선방안은 시군통합의 장점을 활용하여 농촌지역의 인적·물적 자원과 도시지역의 기술, 정보, 기반시설 등의 자원을 결합, 도농간의 지역격차를 줄여 나가고, 아울러 통합시가 가지는 규모의 경제를 살려 대외경쟁력을 높일 수 있는 지역개발 방안이 모색되어야 할 것이다. 공간계획의 체계를 개편함으로써 통합시의 도시계획구역과 군행정구역을 통합하여 정주권 재배치 계획을 수립하고, 통합시에 적용할 수 있는 별도의 공간계획을 수립할 수 있는 법규마련이 필요하다.

또한 광역시설 입지의 적정화를 위해 공공시설중 혐오시설과 선호시설을 설치하기 위한 입지결정 과정에 이해 당사자를 적극 참여시켜 누가 얼마나 얻고, 잃는가에 대한 논의를 유도하고, 피해 당사자에게 보상할 수 있는 지원체제를 마련해야 할 것이다. 농촌지역의 행정서비스를 개선할 수 있도록 일상적인 민원업무는 서비스 제공자가 서비스 수요자에게 찾아가서 행정업무를 처리하고, 한 사무소에서 여러 개의 민원을 한꺼번에 처리하는 방안을 검토하며, 장기적으로는 민원업무의 수를 대폭 줄이는 방안을 모색해야 할 것이다. 농촌지역의 대표성을 높이기 위해 지방의회 의원정원을 조정하는 방안도 신중히 검토되어야 하며, 마지막으로 최근 중앙정부 조직개편과 관련하여 지방행정의 계층구조도 조정할 필요가 있다. 시도-시군구-읍면동의 행정계층중 어느 하나를 조정하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.



## 參 考 文 獻

- 교통개발연구원 (1994), 「시군통합 관련 도시교통정비지역 조정방안」.
- 김광식 (1987), “도시공공서비스 시설과 그 이용자간의 접근성 측정에 관한 연구,” 「국토계획」 제22권 제3호 : 69-84.
- 김광식·이성복 (1991), “광역지방정부의 전산화방향에 관한 연구: 서울시의 전산화 현황 및 추진방향을 중심으로,” 「한국행정학보」 제25권 제1호 : 415-443.
- 김병국 (1994), “행정구역 개편에 따른 갈등양상과 해결방안,” 「지방자치」 5월호 : 14-18.
- 김병준 (1994), “다시보는 도농통합: 경제논리에 밀린 정치논리,” 「지방자치」 10월호 : 8-11.
- 김선기 (1994), “시군통합의 배경과 의의,” 「도시정보」 제13권 제9호 : 2-4.
- 김안제 (1994a), “행정구역 개편의 당위론과 현실론,” 「자치행정」 : 2-4.
- \_\_\_\_\_ (1994b), “시군통합과 공간계획의 과제,” 「도시정보」 제13권 제9호 : 1.
- 김안제 외 (1994), “국토개발의 방향 바꿀 청사진,” 「국토와 건설」 제11권 제10호 : 27-35.
- 김용웅 (1994), “도시통합과 공간계획체계의 개편방향,” 「도시정보」 제13권 제9호 : 6-9.
- 박수영 (1994), “외국의 지방행정구역 개편: 일본을 중심으로,” 「지방행정」 5월호 : 55-71.
- 박응격 (1994), “시군통합의 성격과 정책방향,” 「지방행정」 5월호 : 43-54.
- 박재길 (1994), “도농통합시의 계획체계,” 「자치행정」 7월호 : 5-14.
- 배나미 (1994), “도농통합 개발에 대처하는 도시계획의 과제,” 「도시문제」 6월호.
- 유병욱 (1994), “지방행정구역 개편의 기초적 논의: 시군통합의 전제,” 「지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신」, 한국행정학회 하계지역 학술대회 발표논문집 : 525-541.
- 이규환 (1994a), “도농통합형 구역개편과 계층구조,” 「자치행정」 4월호 : 5-17.
- \_\_\_\_\_ (1994b), “국제경쟁력 강화를 위한 행정구역 개편방안,” 「지방자치」 4월호 : 23-27.
- 이시종 (1994), “시군통합추진상황과 향후과제,” 「지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신」, 한국행정학회 하계지역 학술대회 발표논문집.
- 장태욱 (1994), “도농통합의 의의와 방향,” 「도시문제」 6월호 : 9-19.
- 최양부·윤원근 (1993), “도농통합적 시군행정구역의 설정방안,” 「지방행정연구」 제8권 제2호 : 87-104.
- 최창호 (1994), “행정구역 개편안과 각계의 반응,” 「자치행정」 10월호 : 45-48.

18 地方行政研究 第9卷 第4號(通卷34號), 1995. 2.

하성덕 (1994), “광역개발계획 수립 및 추진방향,” 「도시정보」 제13권 제11호 : 11.

Atkinson, R. & G. Moon (1994), *Urban Policy in Britain : The City, the State and Market*, London : Macmillan.

Amundson, Chris (1993), “Sustainable Aims and Objectives : A Planning Framework,” *Town and Country Planning*, January/February : 20–22.

Cullingworth, J. B. (1988), *Town and Country Planning in Britain*, Tenth Edition, London : Unwin Hyman.

Grant, Malcolm (1992), “Planning Law and the British Land Use Planning System,” *Town Planning Review*, Vol. 63, No. 1 : 3–12.

Greed, Clara H. (1993), *Introducing Town Planning*, London : Longman.

Hambleton, Robin (1993), “Issues for Urban Policy in the 1990s,” *Town Planning Review*, Vol. 64, No. 3 : 313–328.

Hampton, William (1991), *Local Government and Urban Politics*, 2nd Edition, London : Longman.

Harding, A., J. Dawson, R. Evans & M. Parkinson (eds.) (1994), *European Cities Towards 2000 : Profiles, Policies and Prospects*, Manchester : Manchester University Press.

Metcalf, Les & Sue Richards (1992), *Improving Public Management*, Bristol : Sage.

Shaw, Stephen (1993), *Transport : Strategy and Policy*, Oxford : Blackwell.