

지방행정체제 개편*

: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정

The Restructuring Local Government System

: Immaterial Performance and Long Journey

소순창**

So, Soon-Chang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방행정체제 개편의 기준과 이상적 가치
- III. 지방행정체제 개편의 현실
- IV. 한국 지방행정체제의 현황과 개편 방향
- V. 결론

본 연구는 역대 지방행정체제 개편에 대한 성과를 기존의 자료와 논문들을 이용하여 분석한 것이다. 1995년의 '도농 통합시'는 비교적 오랜 기간이 흘러서 많은 논문과 보고서를 통하여 평가할 수 있었지만, '제주특별자치도'나 통합 '창원시'에 대한 평가는 새롭게 출범한지 얼마되지 않아 평가자체가 매우 이른 감이 없지 않았다. 그러나 새롭게 지방행정체제의 개편이 논의되는 시기에 전반적인 개편의 성과를 잠정적이거나 평가하는 것은 의의가 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방행정체제의 개편을 1995년 도농통합 사례, 제주특별자치도 사례, 그리고 통합 창원시 사례를 중심으로 지방행정체제의 통합이 어떠한 성과를 거두게 되었는지 각종 선행연구 논문과 보고서를 중심으로 평가하였다. 지금까지의 잠정적인 결론일 수 있겠지만 대체로 개편의 성과는 미흡하였다는 결론이다. 이러한 미흡한 성과의 원인은 지

* 이 논문은 2010학년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

** 건국대학교(충주) 행정학과 교수

논문 접수일: 2010. 11. 10, 심사기간(1차): 2010. 11.11 ~ 2010. 12. 27, 게재확정일: 2010. 12. 27

방분권을 위한 마인드의 부족과 지나친 효율성 및 경제성을 강조한 나머지 민주성이나 그 지역의 특성을 살리지 못했으며 효율성이나 경제성도 단기적으로 달성하기에 부족한 점이 있었기 때문이다. 그러나 이러한 평가결과는 앞으로 제주특별자치도나 통합창원시가 장기적인 측면에서 어떠한 성과를 거둘 것인지 미지수이기 때문에 선부른 결론은 조심스러워야 할 것이다. 두 새로운 자치단체가 성과를 거두기 위해서 중앙정부와 관련 이해당사자들의 충분한 지원과 이해가 선행되어야 할 것이다.

□ 주제어: 도농통합, 제주특별자치도, 통합창원시, 행정구역, 지방행정체제

The paper examines the performance of restructuring of local government system through various articles and papers. The consolidation of rural and urban areas in 1995 has been adopted in their regions during long years. However, The Performance of Jeju special self-governing province and Changwon city must be carefully evaluated because of the short duration of new systems. It is essential that the evaluation of new restructuring of local government system is temporarily concluded in terms of new stage of discussing about local government system.

The paper explores the performance of the restructuring of local government system in terms of adapting the consolidation of rural and urban area, the Jeju special self-governing province and Changwon city with preceding articles and papers.

Even though the results are temporary conclusion, the performance of the restructuring of local government system is generally poor. The origins of the poor performance are the deficiency of decentralized orientation about local government system and the over-focused orientation of efficiency and economy, instead of the democracy and characteristics of the local governments.

However, the temporary conclusion must be carefully insisted because nobody knows what performance might be accomplished in terms of long-term stage about the restructuring of local government system. In the future, it is requested for central government and various stake-holders to support and understand new consolidated local governments.

□ Keywords: Restructuring Local Government System, Consolidation of Rural and Urban Area, Jeju Special Self-governing Province, Changwon City, Local Administrative Area

I. 서론

지방행정체제 개편에 대한 논의가 새롭게 시작되었다. 1995년 시군통합에 따른 도농복합 형태의 81개의 도시(시)와 농촌(군) 자치단체를 40개의 새로운 통합 '시' 자치단체로 개편하였다. 또 지난 1997년 일반시인 울산시가 광역자치단체인 울산광역시로 변경되었다. 그 이후 2006년 일반 '도'인 제주도가 '제주특별자치도'로 변경되었다. 그리고 최근 2009년 11월 창원시, 마산시, 그리고 진해시의 통합안에 대한 주민여론 조사를 통하여 행정구역 통합이 결정되어, 12월에 "창마진설치에관한법률"이 제정되었고, 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어 3개월의 활동을 통하여 7월 1일 '통합창원시'가 출범하였다.

이러한 일련의 행정구역개편 논의는 1995년 "도농복합형태의시설치에따른행정특례등에 관한법률" 제정이후 지속적으로 전개되어 오면서 이루어진 결과이다. 그리고 2005년 국회가 '지방행정체제개편 특별위원회'를 설치·운영하면서, 지방행정체제 개편안을 제시하였고, 그 이후 지방행정체제 개편에 대한 논의가 본격적으로 확산되었다.

이러한 부분적인 지방행정체제의 개편논의는 정부와 정치권이 '시군통합 및 도폐지안'(허태열, 2005)을 제시하면서 새로운 전기를 마련하게 되었다. 한편 학계나 일부 정치권은 '시군통합 및 도 폐지안'과 상이한 대안을 제시하고 있다. 예를 들면 자유선진당에서는 '강소국 연방제'(이회창, 2008)를 제시하였으며, 학계에서는 시도 통합을 통한 '초광역권 지방행정체제의 개편안'(이승중, 2008)을 제시하였다.

본 연구에서는 이러한 지방행정체제의 개편내용, 즉 도농통합, 제주특별자치도, 그리고 통합창원시의 성과에 대해서 논의하고, 우리나라의 현실을 살펴보고, 앞으로 새로운 지방행정체제의 개편방향을 제시하고자 한다.

도농통합시를 제외하면 대부분 개편안들이 새롭게 시작된 지 그리 오래되지 않아 그 성과를 평가하기에는 아직 이른 감이 없지 않다. '제주특별자치도'가 2006년에 새롭게 만들어졌고, '통합 창원시'는 2010년 7월에 새롭게 출발하게 되었다. 두 지방행정체제의 개편은 아직 5년도 채 지나지 않았다. 그 성과를 평가하기에 절대적으로 이른 감이 있다. 그러나 앞으로 지방행정체제개편을 위한 특별위원회가 대통령 직속으로 설치되어 활동하기 이전에 일단의 평가가 필요하고, 다양한 대안들에 대한 평가도 필요하다고 생각한다. 따라서 본 연구에서는 지금까지의 실행한 개편안의 평가를 몇 가지의 기준을 통하여 분석해보고자 한다. 우리나라의 지방행정체제의 현황을 살펴보고, 개편을 위한 앞으로의 방향을 제시하고자 한다.

II. 지방행정체제 개편의 기준과 이상적 가치

1. 지방행정체제 개편의 기준

지방행정체제의 개편을 위해서는 행정구역의 획정을 어떻게 할 것인가와 자치계층을 몇 개로 할 것인가가 핵심이다. 여기서는 자치계층의 문제는 논외로 하고 행정구역의 설정에 대해서 논의하고, 행정구역의 설정 및 개편을 통하여 추구하는 이상적 가치는 무엇인가를 논의하고자 한다.

먼저, 행정구역을 설정할 경우에 고려해야 할 기준을 살펴보자. 행정구역의 설정을 위한 기준은 연구자들간 다양하게 제시하고 있지만 상당한 공감대를 형성하고 있다(김병준, 2001:88-94; 최창호, 2007:155-168; 유재원, 2002:119-138; Fesler, 1964:49-153; Millspaugh, 1936). 이들이 제시하고 있는 일반적인 설정기준은 다음과 같다.

헤슬러(Fesler, 1964:49-153)는 행정구역 조정에서 고려해야 할 기준으로 자연, 지리적 조건 및 교통통신의 발달 수준, 행정의 능률성을 고양할 수 있는지의 여부, 필요한 자원의 자주적 조달능력, 그리고 주민의 참여와 주민통제를 활성화시킬 수 있는지의 여부 등을 들었다. 밀스포우(Millspaugh, 1936)도 유사한 기준을 제시하고 있다. 경제적·평화적 공동체로서의 성격, 행정의 경제성과 능률성, 자주적 자원조달 능력, 주민의 접근 용이성 등을 들고 있다.

한편 국내 학자 중에서 김병준(2001, 91-94)은 사회경제적 변화, 자치단체간의 균형, 그리고 세계화가 요구하는 위상을 고려하여 행정구역개편을 해야 한다고 주장하였다. 최창호(2007:155-168)는 사회경제적 여건의 변화, 구역획정 기준의 변화, 자연조건의 변화, 도시권역의 확대, 전자행정의 발달, 남북통일예의 대비라는 변화요인들을 고려해야 한다고 한다. 그리고 유재원(2002:119-138)은 기존의 연구들을 종합하여 공동으로 행정구역 설정의 기준을 구체적으로 아래와 같이 제시하고 있다.

먼저, 행정구역이 인구, 면적, 재정적 능력 등에 의해서 상호 유사해야 한다는 '균등의 원리'이다.

둘째, 지역주민들이 생활하고 경제활동을 하는 권역들이 주민들의 불편을 야기하지 않을 정도로 유사해야 한다는 '생활권과 경제권의 일치'이다.

셋째, 지역내에 살고 있는 주민들이 심리적인 동질감과 일체감을 가질 수 있어야 한다는 '공동체적 유대감'이다.

넷째, 지역주민들이 지방정부의 정책과정에 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 하는 '참

여와 통제의 용이성'이다.

다섯째, 다양한 지역주민들의 선호를 충족시킬 수 있는 '주민선호의 충족성'이다.

여섯째, 지방정부가 공공서비스를 생산하고 제공하기 위해서 서비스 단위당 소요되는 비용을 최소화할 수 있기 위해서 최적의 구역이 설정되어야 한다는 '규모의 경제성'이다.

일곱 번째, 정책 및 서비스의 효과가 자치행정구역을 벗어나서 과급되어 무임승차자가 발생하지 않도록 하는 '외부효과의 최소화'이다.

여덟 번째, 행정비용과 참여비용의 합계가 최소화될 수 있도록 하는 '행정비용의 최소화'이다.

마지막으로, 지역주민들의 행정서비스에 대한 요구가 자체재원으로 충족될 수 있는 정도의 재정적 능력을 가져야 한다는 '재정능력'이다.

이상 학자간의 행정구역설정의 일반적인 기준들을 살펴보았다. 다양한 기준들이 학자간에는 어느 정도 유사한 기준을 제시하고 있다. 그러나 이러한 기준이 행정구역설정의 방향을 구체적으로 제시하는데 한계가 있다(유재원,2002:132-133; 김병준,2001:91-94). 다양한 기준들간에 내적 일관성을 결여하기 때문이다. 어떤 기준은 행정구역의 확대를 요구하는데 반해 어떤 기준은 행정구역의 축소를 요구하고 있다. 또 실제 행정구역을 설정하기 위해서 기준들간의 상충도 문제이지만, 기준의 상대적 중요도가 상이하야 계량화된 기준들의 수치를 확일적으로 적용하기에는 분명한 한계가 있다.

2. 지방행정체제 개편의 이상적 가치

지방행정체제에 대한 논의는 다양한 기준에 의해서 이루어질 수 있다. 일반적으로 지방행정체제의 개편을 통하여 민주성 및 대응성, 효율성, 그리고 통합성(조성호·박석희,2009; 박종관,2000; 박종관·조석주,2001; 이승중,2008)을 동시에 달성할 수 있다면 가장 이상적인 지방행정체제의 개편이라고 할 수 있다. 이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 정치적 가치, 행정적 가치, 경제적 가치, 그리고 사회문화적 가치(김선명·김기현,2008)로 분류하여 이상적인 지방행정체제를 구축하려 한다. 그러나 이러한 행정이념과 가치들은 서로 상충하는 가치들로 어떤 것을 강조하면, 다른 가치가 소홀히 될 수밖에 없다.

따라서 지방행정체제의 개편은 이러한 다양한 가치들의 내용을 충분히 반영할 수 있어야 성공적이라고 할 수 있을 것이다. 지금까지 몇 번에 걸쳐서 이루어졌던 지방행정체제의 개편도 과연 이러한 다양한 가치들을 반영한 얼마나 의미있는 개편이었는지를 살펴보기 위하여 이들의 내용을 살펴본다(〈표 1〉 참조).

1) 효율성

먼저, 효율성은 시군이 통합되면 통합자치단체의 행정적, 재정적 측면에서 효율성을 제고할 수 있을 것인가에 대한 지표이다. 행정적 측면에서 통합시의 행정기구 및 공무원의 수가 줄어들어 행정적인 효율성을 향상시킬 수 있다는 주장이다. 통합찬성론자들이 이구동성으로 주장하고 있는 것이다. 두 개의 자치단체의 행정기구 및 공무원수가 하나로 통합될 경우에 잉여의 조직, 기구, 인원이 생기면 이들을 삭감해서 비용을 절감할 수 있다는 것이다. 또 재정적인 측면에서도 마찬가지로 두 개의 자치단체가 통합되면 재정력이 향상되고, 재정적 운영도 원활하게 될 것이며, 인구가 증가하여 규모의 경제면에서 효율성을 제고할 수 있다는 주장이다. 그래서 지방자치단체의 재정력, 재정운영현황, 인구현황의 변화를 통하여 평가하기로 한다.

2) 민주성

두 번째로, 민주성이라는 지표가 있다. 먼저 지역주민들이 시정에 참여하는 의사와 참여할 수 있는 채널의 정도를 평가한다. 또 대응성은 주민의 의견이 반영되는 정도나 정보제공의 공정성과 신속성이 중요한 평가지표이다.

3) 통합성

자치단체가 통합되면 자치단체간의 갈등과 문화적 차이들이 하나의 자치단체로 통합되어야 한다. 그런데 오랜 역사와 문화 그리고 지역적 특성에 따라서 정서적인 통합은 쉽지 않다. 먼저 도시와 농촌지역의 균형발전을 이루면서 서로가 상생하는 균형개발이 이루어져야 한다는 균형개발의 통합성이 있다. 또 지역간 시설의 편의성이 균형적으로 이루어져야 한다. 자치단체간의 편의시설의 편중이나 편중된 개발은 지역간의 갈등으로 심화되고 궁극적으로 지역간의 통합을 이루기 쉽지 않다. 농촌지역이 도시지역에 비해서 소외되고 있다는 느낌을 갖게 된다면 농촌지역의 주민들은 통합에 반대할 것이다. 궁극적으로 이러한 통합이 이루어졌다고 하더라도 주민들간의 공동체적 의식이나 지역간의 교류 등이 없으면 실질적인 통합이라고 볼 수 없으며 지속적인 지역이기주의가 나타날 수밖에 없을 것이다.

4) 기타

제주특별자치도의 통합목적이 4개의 시군에 따라서 상이할 수도 있으며, 또 창마진의 지

역마다 추구하는 통합의 목적이 다를 것이다. 이러한 통합지역들이 각자의 특성을 충분히 살려서 통합이 이루어져야 할 것이다. 1995년의 도농통합의 목적, 2005년 시군통합의 목적, 제주특별자치도의 통합목적이 서로 상이하다. 따라서 이러한 특징있는 통합목적이 제대로 통합 이후 새로운 자치단체에서 제대로 구현되고 있는가를 평가한다.

<표 1> 지방행정체제개편의 효과 평가기준

| 통합성과 | 평가항목 | 평가내용 |
|------|--------|----------------------------|
| 효율성 | 행정적 측면 | 행정기구, 공무원수 |
| | 재정적 측면 | 재정력, 재정운영현황, 인구증감, 인구밀도 |
| 민주성 | 주민참여 | 시정참여의사 |
| | 대응성 | 주민의견 반영정도, 정보제공의 공정성 및 신속성 |
| 통합성 | 균형개발 | 도농지역의 균형발전 |
| | 주민편의 | 도시기간시설의 편의성, 각종 시설의 편의성 |
| | 주민통합 | 공동체 의식, 지역개발비 배분, 지역간 교류 |
| 기 타 | 지역의 특성 | 통합의 지역적 특성 |

Ⅲ. 지방행정체제 개편의 현실

1. 도농통합에 의한 지방행정체제의 개편

지방행정체제 개편만큼 지방행정학자들의 연구에 빈번히 회자되는 연구주제는 없다. 지방행정체제 개편 논의가 1990년대 지방자치의 실시를 앞두고 본격적으로 시작된 이후 지방행정체제의 개편방향과 대안을 제시하는 수많은 논문과 보고서가 발표되었다(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 박지형·홍준현, 2007; 이시원·민병익, 2001; 2005; 2006; 배인명·이명석·최재송, 2000; 정영현, 2006; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 김재홍, 2000; 홍준현, 1997; 김동훈·정진현, 1996).

도농 통합형 행정구역개편은 "시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농 복합형태의 시로 할 수 있다"는 지방자치법의 개정(1994년 3월 16일)에 의하여 시와 군을 통하여 새로운 도농통합의 시를 만들 수 있는 법적인 근거가 마련되었다. 이러한 법적 근거가 마련되자 다시 내무부는 전국 시·도에 시·군 통합지침을 시달하

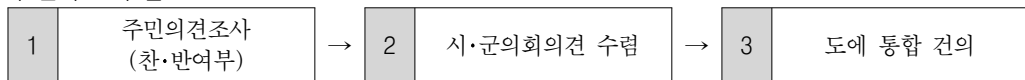
고, 언론, 정치권 그리고 지역주민들의 진정·건의 등으로 통합이 거론되었던 시·군을 통합대상지역으로 권유하였다(이시원·민병익, 2001:82).

다만 인접지역에 군이 없는 시나, 양 시·군이 독자적으로 성장잠재력을 확보하고 있는 지역은 통합권유 대상지역에서 제외시킨다는 것이 정부의 기본방침이었다. 통합과 관련된 처리 절차는 4단계로 나누어 진행되는데 주요 내용은 <그림 1>과 같다.

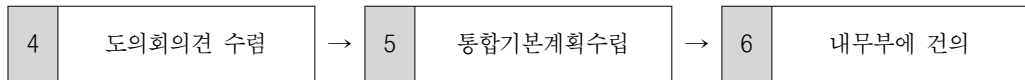
자치단체의 통합은 주민의견이 중요하기 때문에 주민의견조사를 실시하기 이전에 전국적으로 도와 시·군이 합동으로 설명회를 개최하였으며, 주민의 의견은 주민투표방식이 아니라, 주민의견조사방식을 채택하였으며 임시반상회를 이용하여 통합대상지역에 거주하는 전세대를 대상으로 세대단위의 의견을 표시하는 방식으로 이루어졌다.

<그림 1> 도농 통합처리 절차

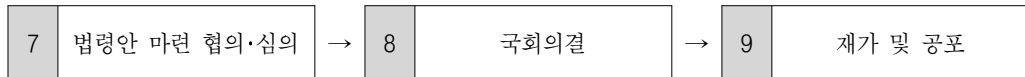
▶ 제1단계 : 시·군



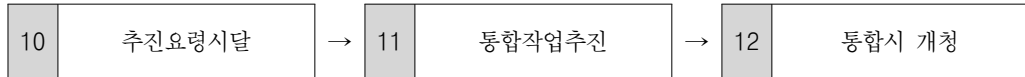
▶ 제2단계 : 도



▶ 제3단계 : 내무부 등



▶ 제4단계 : 중앙부처, 도, 시·군



자료 : 김동훈·정진현(1996: 251).

따라서 지방자치법 제4조 제1항은 지방자치단체를 폐지·분합할 때는 법률로 정하도록 하고 있어 일련의 통합절차를 거쳐 1994년 8월 3일 “경기도남양주시등33개도농복합형태의시 설치등에관한법률”을 시작으로 2년여에 걸쳐 전국에 41개시 29개군을 통합한 40개의 새로운 형태의 도농복합형 시가 탄생되었다(<표 2> 참조).

<표 2> 도농 통합지역

| 지역 | 통합대상지역 | | 통합시 | 지역 | 통합대상지역 | | 통합시 |
|-----------|--------|-------|------|------------|--------|--------|-----|
| 경기 (2) | 평택시군 | 송탄시 | 평택시 | 경북 (10) | 포항시 | 영일군 | 포항시 |
| | 미곡시 | 남양주군 | 남양주시 | | 경주시 | 경주군 | 경주시 |
| 강원 (4) | 춘천시 | 춘천군 | 춘천시 | | 김천시 | 금릉군 | 김천시 |
| | 원주시 | 원주군 | 원주시 | | 안동시 | 안동군 | 안동시 |
| | 강릉시 | 명주군 | 강릉시 | | 구미시 | 선산군 | 구미시 |
| | 삼척시 | 삼천군 | 삼척시 | | 영주시 | 영풍군 | 영주시 |
| 충북 (2) | 충주시 | 증원군 | 충주시 | | 영천시 | 영천군 | 영천시 |
| | 제천시 | 제천군 | 제천시 | | 상주시 | 상주군 | 상주시 |
| 충남 (5) | 천안시 | 천안군 | 천안시 | | 점촌시 | 문경군 | 문경시 |
| | 공주시 | 공주군 | 공주시 | | 경산시 | 경산군 | 경산시 |
| | 대천시 | 보령군 | 보령시 | 경남 (9) | 창원시 | 창원군3개면 | 창원시 |
| | 온양시 | 아산군 | 아산시 | | 울산시 | 울산군 | 울산시 |
| 서산시 | 서산군 | 서산시 | 마산시 | | 창원군5개면 | 마산시 | |
| 전북 (5) | 군산시 | 옥주군 | 군산시 | | 진주시 | 진양군 | 진주시 |
| | 이리시 | 익산군 | 익산시 | | 충무시 | 통영군 | 통영시 |
| | 정주시 | 정읍군 | 정읍시 | | 삼천포시 | 사천군 | 사천시 |
| | 남원시 | 남원군 | 남원시 | | 김해시 | 김해군 | 김해시 |
| | 김제시 | 김제군 | 김제시 | | 밀양시 | 밀양군 | 밀양시 |
| 전남 (3) | 여수시 | 여천시·군 | 여수시 | | 장승포시 | 거제군 | 거제시 |
| | 순천시 | 송주군 | 순천시 | | | | |
| | 나주시 | 나주군 | 나주시 | | | | |
| | 동광양시 | 청양군 | 광양시 | | | | |

2. 도농통합에 의한 효과

일반적으로 도농통합을 통하여 달성하고자 하는 것은 규모의 경제를 통한 행정효율성과 도시지역과 농촌지역의 도농지역간의 형평성 및 통합성, 그리고 궁극적인 지역주민의 편익 등이라고 할 수 있다. 그러나 종합적인 결론은 대체적으로 통합의 효과가 미흡하다는 평가이다. 물론 장기적인 측면에서 볼 때 그 효과가 미미하게 나타난다는 분석도 있지만(박지형·홍준현, 2007) 그 효과가 통합의 직접적인 효과인가에 대해서도 이론의 여지가 있다.

1) 행정적 효율성

도시지역의 자치단체와 농촌지역을 통합하여 기구를 축소하고 공무원의 인력을 감축하여 행정적 효율성을 도모하려 하였으나 그 효과는 미미한 것으로 나타났다. 몇몇 연구(장덕희·목진휴, 2010)는 공무원 및 행정비용이 감소되었다고 분석하였으나 그 효과는 그리 크지 않고 미미한 수준에서 그쳤으며, 어떤 연구(배인명·이명석·최재승, 2000)는 인건비의 절감은 없었지만 행정비용의 절감효과는 있었다는 주장도 있다.

그러나 대체적으로 대부분의 연구(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997)는 행정적 비용절감의 효과나 공무원의 절감효과도 없었다는 것이다. 자치단체를 통합하면 행정기구가 줄어들어 효율성을 제고할 수 있는 효과는 거의 없는 것으로 나타났다. 공무원의 수가 감소하여 인건비를 줄일 수 있다거나 재정자립도가 개선될 것이라는 주장도 도시지역과 농촌지역이 서로 상쇄되면서 큰 효과가 없었다. 일반행정비의 지출면에서도 통합시와 일반시가 별로 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이는 행정기구 및 인력이 그대로 유지됨에 따라 나타나는 현상이라고 할 수 있다(조성호·박석희, 2009). 마지막으로, 통합자치단체의 재정상황이나 생활여건이 모두 호전되는 경우 인구가 증가하게 될 것이라는 가설은 가설대로 인구증가 현상을 볼 수 있다(박지형·홍준현, 2007; 이시원·민병익, 2005). 그러나 이러한 인구증가현상이 행정적 효율성과 연관될 수 있을지에 대해서는 의문이다.

2) 지역경제 활성화의 효과

시·군 통합의 경제효과는 아직까지 뚜렷하게 나타나지 않았다(박지형·홍준현, 2007; 홍준현, 1997). 미래의 장기적인 측면에서는 고용성장률이 향상될 것이라는 주장이 있다(박지형·홍준현, 2007). 장덕희·목진휴(2010)의 연구에서는 지역의 사업체수와 지역산업의 종사자수가 증가하여 지역경제의 활성화에 기여하였다는 주장이 있다.

도농 통합의 효과가 지역경제의 활성화에 단기적으로 미미하다고 볼 수 있으나, 장기적으로 지역경제의 성장잠재력은 통합시가 비통합시보다 상당히 높다고 판단할 수 있다. 따라서 통합시는 장기적인 관점에서 지역경제의 성장효과를 나타낼 수 있는 지역정책의 수립이 필요하다.

3) 민주성

기존의 도농통합에 대한 연구들은 민주성에 대한 지표로 지역주민들의 시정참여와 의견반영정도 등으로 분석하였다(조성호·박석희, 2009; 박종관·조석주, 2001). 그러나 이들 연구

결과는 팽팽하게 맞서고 있다. 박종관·조석주(2001)는 지역주민의 시정참여의욕은 높게 나타났으나, 반면 참여의 채널이 부족했다는 것을 지적했으며, 민원처리과정의 주민의견 반영 정도나 행정정보의 공정성 및 신속성도 대체적으로 개선되었다는 주장이다. 그러나 조성호·박석희(2009)는 통합시 주민들의 참여의사 및 주민대응성은 비통합시와 차이가 없다고 주장하고 있으며 박종관·조석주(2001)의 효과가 있다는 분석결과는 시·군통합의 효과라기보다는 내부의 행정절차가 개선된 결과라고 말한다(조성호·박석희,2009).

4) 통합성

도시지역과 농촌지역의 통합으로 지역주민들이 행정시설의 이용, 민원처리의 편의성, 지역개발의 공평성, 주민편의시설의 확대, 그리고 혐오시설 운영의 원활화 등이 이루어질 것인가에 대한 평가이다.

기존의 연구결과를 보면 행정시설이나 민원처리의 속도는 크게 개선된다고 하는 연구(박종관·조석주,2001)도 있지만 대체적으로 큰 차이가 없다는 것(조성호·박석희,2009)이 일반적인 추세이다. 또 지역주민들간의 교류는 활발하게 이루어지고 있으나 이러한 교류가 공동체형성으로까지 발전하기는 쉽지 않다는 것이다(조성호·박석희,2009).

또한 지역의 형평성에서 도시와 농촌지역의 지역개발비가 절약되어질 수 있다고 주장하나 대체적으로 그러한 효과는 보기 어려우며, 지역의 편의시설 및 혐오시설을 설치할 경우 도시 지역에 비해서 농촌지역이 상대적으로 피해를 보거나 소외되는 현상이 발생할 수 있다(배인명·이명석·최재승,2000; 박종관·조석주,2001; 홍준현,1997).

<표 3> 도농통합의 효과에 대한 선행연구의 분석결과

| 연구자 | 분석대상 | 분석대상 시점 | 통합의 효과 | | | |
|-----------------|--------------------|-----------------|---|-----------------------|-----|------------|
| | | | 효율성 | 지역경제 | 민주성 | 통합성 |
| 장덕희 외 (2010) | 통합시(31) 일반시(8) | 1983년- 2006년 | + 공무원 및 행정비용감소 | + 사업체수와 중사자수 증가 | | |
| 박지형 외 (2007) | 통합시(40) 일반시(13) | 1996년- 2004년 | 인구증가 | ?(단기) +(장기) | | |
| 이시원 외 (2005) | 통합시(37) | 1988년- 2004년 | 인구증가, 공무원 관할면적넓음, 주민1인당세출액 감소 | | | + 주민만족도 |

| 연구자 | 분석대상 | 분석대상 시점 | 통합의 효과 | | | |
|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------------|--------|---|--|
| | | | 효율성 | 지역경제 | 민주성 | 통합성 |
| 배인명 외 (2000) | 통합시(27) | 1994년- 1997년 | -(인건비절감) +(행정비용절감) | | | 지역행평성에서 농촌불이익 |
| 김재홍 (2000) | 통합시(40) 일반시(24) | 1995년 1998년 | + | | | |
| 박종관 외 (2001) | 통합시(39) | 1994년- 2000년 | ?(인력감축효과) | | +(주민참여의식, 주민의견반영정도, 행정정보전달의 공정성/신속성) | 주민편의시설 (농촌소외), 대체적으로 주민편의 증가 |
| 조석주 외 (2000) | 통합시(31) | 1995년- 1998년 | -(비용절감효과 없음) | | | |
| 홍준현 (1997) | 통합시(5) 청주청원 | 1994년- 1996년 | 비용절감 효과없음 | 경제효과미미 | | 농촌지역 상대적 소외 교류활발, 공동체 형성 어려움 |

주1) 분석대상의 ()안의 값은 분석대상 자치단체의 숫자임.

주2) 결과의 +는 분석결과 도출된 통합의 효과가 긍정적, -는 부정적, 그리고 ?는 효과를 판별하기 어렵거나 효과가 없다는 것을 의미함.

3. 제주특별자치도의 개편

1) 서설

세계화와 지방의 진전에 따라 제주도는 '국제자유도시' 건설을 위하여 2006년 7월 1일 "제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"의 제정과 함께 전국 유일의 '제주특별자치도'로 출범하게 되었다. 국제자유도시의 효율적인 추진을 위하여 기존의 4개 시·군의 기초자치단체를 폐지하여, 통합함으로써 제주도의 지방행정체제를 단층제인 광역자치단체로 개편하였다.

이러한 제주특별자치도의 새로운 탄생이 지방자치의 근본이념인 지역발전과 지역주민의 삶의 질을 향상하는데 얼마나 기여하여 왔는가, 그리고 지방행정의 효율성, 민주성, 그리고 통합성을 얼마나 제고하였는가를 평가해 보고자 한다.

2) 제주특별자치도의 현황

제주특별자치도는 동북 및 동남아시아의 새로운 투자 거점도시로 거듭나기 위하여 '국제

자유도시' 건설을 지속적으로 추진하여 왔다. 이를 위해서 제주도의 4개 기초자치단체를 폐지하였고, 지역특성을 반영한 새롭고 경쟁력 있는 행정체제 구축을 추진한 것으로 평가되었다(제주도청, 2004).

1990년 「제주도개발특별법」 제정 이후 제주도는 1999년 9월 '국제 자유도시 기본계획'을 수립하였고, 2002년 「제주국제자유도시특별법」 제정에 의해서 2004년 최종적으로 '제주특별자치도 추진계획'을 수립하였고, 2006년 7월 1일 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정을 통하여 이듬해 '제주특별자치도'가 출범하였다.

'제주특별자치도'가 출범함에 따라서 북제주군과 제주시를 '제주시'로 남제주군과 서귀포시를 '서귀포시'로 통폐합하여, 현재 "1자치도-2행정시-7읍·5면·31동"의 행정구역으로 개편하였다. 따라서 제주특별자치도의 행정체제는 기존 자치 2계층제에서 단일 광역자치단체 중심의 자치 1계층제(단층제)로 전환하였다.

제주특별자치도의 출범 전후의 지방행정의 현황을 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표 4> 제주특별자치도 출범 전후의 지방행정 현황

| | 제주도 | 제주특별자치도 |
|-------------|--|----------------------|
| 행정조직 | 도청 : 2단·1실·1본부·6국·25과 기초 : 1단·5실·4국·51과/사업소 | 2단·1실·2본부·8국·30과/사업소 |
| 공무원수 | 4,540명 | 5,137명 |
| 인구수 | 557,235명 | 563,388명 |
| 공무원 1인당 주민수 | 128명 | 110명 |

자료 : 제주도(2005); 제주특별자치도(2008a; 2008b).

먼저, 제주특별자치도 출범 전·후의 행정조직을 살펴보면, 제주도청과 4개의 시군 기초자치단체가 전체 '3단·6실·1본부·11국·76과/사업소'이었던 것이 '2단·1실·2본부·8국·30과/사업소'로 기구수는 대폭적으로 축소되었다. 4개의 기초자치단체와 1개의 광역자치체인 2계층제에서 1개의 특별자치도로 변경되었기에 행정조직이 통폐합되어서 이루어진 결과라고 할 수 있다.

둘째, 행정조직은 대폭적으로 축소되었는데 과연 공무원의 수도 줄었는가? <표 4>에서 볼 수 있듯이 전체 공무원의 수를 살펴보면, 4,540명이었던 것이 5,137명으로 약 14%가 증가하였다. 시·군 소속 공무원의 경우 2,194명에서 1,446명으로 약 34%나 감소하였으나, 도청 소속 공무원은 539명에서 1,015명으로 약 2배 가량 증가하였다. 지역주민들의 면대면 행정서비스가 줄어들 수 있는 수치라고 할 수 있다.

마지막으로, 인구수는 6,153명 증가했고, 반면 공무원 1인당 주민수는 128명에서 110명으로 줄었다. 상대적으로 수치상으로만 본다면 공무원 1인당 지역주민에 대응할 수 있는 상황이 좋아졌다고 할 수 있다.

3) 민주성과 효율성의 효과

제주특별자치도가 출범함으로써 단일 자치단체 위주로 지방정부의 정책결정체계가 간소화·명료화되었다. 지방정부의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있을 것이다. 시·군의 지방자치기능의 폐지를 통해서 제주특별자치도청과 도의회 중심으로 기능 및 권한을 확대시킴으로써 양자간 긴밀한 파트너십을 구축하여 제주특별자치도의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있다.

그러나 문제는 제주도의 기초자치단체인 4개 시·군이 폐지됨으로서 지방자치제도의 근간인 '풀뿌리 민주주의'가 크게 위축될 수밖에 없다. 지방자치는 일선 지역주민의 의사를 존중하여 그들이 제시한 다양한 의사를 고려하고 그들에게 다양한 이해관계를 배분하는 것이 목적이지만 기초자치단체의 폐지는 다양한 행정수요의 파악이 어렵게 된다. 단일 광역행정체제는 도지사에게 권한이 집중되고, 그 결과 집행기관의 권력이 비대해지는 결과를 초래하여 지역민주주의를 저해할 가능성이 매우 크다.

지방선거에서의 참정권 확보 측면을 보면 기초자치단체장이나 기초의회의원에 대한 선거비용이 감소된 반면, 기초자치단체의 폐지에 따라 지역주민들의 기초자치단체장 및 지방의회의원에 대한 선거권·피선거권이 제한되는 결과가 초래되어 지역주민들의 불만이 야기되고 있다(제주특별자치도, 2009). 또한 기초의회의원의 부재 및 지방의회의원 수의 감소로 인하여 지역주민들의 의견이 충분히 대표되지 못하는 문제가 나타날 수 있다.

한편, 제주특별자치도가 기획기능과 집행기능을 함께 담당해야 하기 때문에 도지사 및 소속 공무원에게 업무가 집중되어 업무처리의 신속성과 효율성이 떨어지게 된다. 실제 기존의 기초자치단체의 폐지로 인하여 도지사가 다양한 이해관계 및 지역주민들의 불만과 불편을 해결해야 하는 문제점을 드러내고 있다. 그리고 민원에 대한 최종 처리주체가 도청이 됨에 따라서 도청 소속 공무원들의 업무가 가중되고 있어 업무 처리시 보다 더 많은 시간들이 소요되게 되었다(조성호, 2010: 12).

또 기초자치단체의 폐지에 따라 공무원의 수가 감소될 것으로 예상하였으나, 오히려 그 수가 증가한 것으로 나타나 행정효율성에 대한 의문이 제기되었다. 실제로 제주특별자치도 출범 전후에 대한 제주지역 전체 지방공무원 수의 비교결과 4,540명이었던 수가 5,137명으로 약 14% 증가하였다(제주도, 2005; 제주특별자치도, 2008a; 2008b).

4) 지역균형발전과 삶의 질 향상

제주특별자치도의 출범은 4개의 시군 자치단체 중에서 2개씩 나누어진 북부지역과 남부지역의 균형발전이 중요한 목적 중의 하나였다. 제주지역 전체의 인구수와 제주시의 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면 서귀포시의 인구는 감소하고 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 제주도의 행정시별 인구변화 추이

(단위 : 명)

| 연도 | 제주시 | 서귀포시 | 합계 |
|------|---------|---------|---------|
| 2005 | 402,257 | 157,493 | 559,747 |
| 2006 | 405,819 | 155,876 | 561,695 |
| 2007 | 408,364 | 155,024 | 563,388 |
| 2008 | 410,914 | 154,605 | 565,519 |
| 2009 | 414,116 | 153,797 | 567,913 |

위의 표와 같은 현상은 제주특별자치도청이 소재하고 있는 제주시에 각종 기간시설이 편중되어 있기 때문에 나타난 것이다. 예측컨대 앞으로 이러한 불균형 현상은 해를 더해 가면서 심화될 가능성이 매우 높다. 이와 더불어 서귀포시의 지역주민들은 북부와 남부지역간 균형발전에 대한 요구와 불만이 증대하고 있다. 이러한 해결책으로서 도청에서는 낙후되어가는 서귀포시 지역에 대한 투자를 집중시키고 있고, 특별지방행정기관을 이 지역에 우선적으로 배치하고 있지만 지역주민들의 불만은 여전히 해소되고 있지 못하는 상황이다.

두 번째로, 지역주민의 삶의 질이라고 하는 측면에서 보면 '도'와 기초자치단체인 '시·군'간의 유사중복사무의 문제가 해소되었고, 기초자치단체의 지역 주민간 갈등과 혼란이 감소되었다. 예를 들면 그동안 쓰레기 매립장 건설, 광역도시계획, 4개 시·군 대중교통 요금체계 등이 기초자치단체 지역주민들간의 갈등과 혼란으로 나타났었으나, 제주특별자치도의 출범과 함께 이들 문제가 사라지게 되었다. 그러나 이전에 지역주민들의 민원해결창구였던 시·군이 제 역할을 수행하지 못하게 되어 지역주민들이 직접 도청까지 방문해야 하는 불편이 발생하게 되었다. 주민근접성 저하, 업무처리 지연, 중복방문 등의 문제가 발생하여 지역주민들의 불만이 야기되었다.

이러한 제주특별자치도의 출범에 따른 단일 광역행정체제로의 개편에 대한 지역주민들의 불만은 다양한 여론조사의 결과에서도 나타나고 있다(제민일보,2006; 하승수,2008; 제주MBC,2007; 제주특별자치도지원위원회,2007). 대부분의 여론조사 결과가 현행의 단일광역자치단체인 제주특별자치도보다는 이전의 4개 시·군이나 2개 시·군으로 부활해야 한다는

의견이 많다.

최근 학계에서도 기초자치단체를 부활시킴으로써 과거 자치 2계층제로 회귀하자는 주장이 새롭게 제기되고 있다(이기우,2006; 김순은2007; 양영철,2007; 하승수,2008). 도청에 집중된 과도한 업무 및 권한의 분산, 지역주민의 참정권 확보 및 접근성 보장, 그리고 행정효율성의 향상을 위해서 기초자치단체의 부활이 이루어져야 한다는 것이다.

5) 국제자유도시로서의 성과

제주특별자치도의 출범은 제주지역을 국제자유도시로 조성하기 위한 법적, 제도적 실천전략의 하나로 이루어졌다. 제주도의 일은 제주도가 결정하고 집행하는 자율적 권한을 확보하고, 제주지역의 발전을 위한 핵심산업의 육성과 규제완화 등을 주요 골자로 하고 있다(제주도,2005; 제주발전연구원,2006; 제주특별자치도,2006). 따라서 제주특별자치도가 국제자유도시로서 어떠한 성과를 달성했는지 평가해 보고자 한다.

먼저, 투자유치 실적 중에서 관광분야는 해마다 투자유치 목표액이 지속적으로 증가하였다. 목표달성률이 2004년 52.8%, 2005년 54.7%, 2006년 65.0%, 그리고 2007년에는 110.5%로 급격하게 증가하였다(김종래,2008재인용; 제주특별자치도,2008). 또 교육분야, 의료분야, 그리고 첨단산업분야에서는 아직 실적이 미미하거나, 가시화되고 있지 않아 투자유치 확대를 위한 향후 보다 많은 노력이 요구되는 분야라고 할 수 있다.

두 번째로, 관광객 유치실적을 보면, 최근 3년간 지속적으로 관광객의 수는 증가하였으며(3.3%), 특히 외국인 관광객의 증가율은 17.6%로 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다. 이것은 국제자유도시 및 특별자치도 출범에 따른 해외 인지도가 상승한 때문으로 풀이된다(김종래,2008:175-176).

마지막으로, 국제자유도시의 추진실적은 첨단과학단지조성과 해외투자유치 등의 노력을 하고 있는 중이다. 특별자치도라는 차별화된 자치권을 토대로 지역 특성을 살리는 정책들을 추진중에 있으나 외부자본의 투자유치 및 재정자주권의 확보가 절실히 필요한 시점이라고 할 수 있다. 여전히 자치단체의 한계와 함께 중앙정부의 차원에서 투자환경 개선노력과 함께 특정지역을 국제적인 투자거점 지역으로 개발이 필요하다. 제주 국제자유도시 조성을 위한 개발 프로젝트의 사업예산 및 지출현황을 보면 아래의 표와 같다(<표 6> 참조). 표에서 볼 수 있듯이 첨단과학기술단지, 휴양형 주거단지, 신화역사공원, 서귀포 관광미항, 헬스케어타운, 영어교육도시 등 다양한 사업이 대규모의 재정투자를 통해 이루어지고 있다.

<표 6> 국제자유도시 관련 개발프로젝트

(단위: 천만원)

| 사업종류 | 2005년 예산/지출 | 2006년 예산/지출 | 2007년 예산/지출 |
|----------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 첨단과학기술단지 | 27,116 / 25,306 | 9,856 / 9,162 | 30,009 / 26,273 |
| 휴양형 주거단지 | 32,730 / 7,305 | 41,089 / 29,479 | 18,085 / 15,667 |
| 신화역사공원 | 47,871 / 23,674 | 29,246 / 17,128 | 16,054 / 12,649 |
| 서귀포관광미항 | 408 / 14 | 15 / 15 | 2,978 / 2,905 |
| 헬스케어타운 | | 156 / 65 | 285 / 187 |
| 영어교육도시 | | | 6,745 / 4,956 |

자료 : 김종래(2008,250).

이러한 국제자유도시로서의 실적과 달리 지역주민들이 인지하고 있는 국제자유도시로서의 위상에 대한 설문조사를 보면 매우 부정적인 것을 알 수 있다. 설문응답자의 41.7%는 국제자유도시로서의 위상에 대해서 보통이라고 인지하고 있으며, 만족이 28.2%, 불만족이 30.0%로, 7점 만점의 척도로 환산하면 3.96점으로 보통(4점)보다 다소 불만족스럽다는 평가를 하고 있다. 제주특별자치도의 출범 배경이 국제자유도시로서의 위상확립이라는 것을 감안한다면 그리 좋은 평가는 아니라고 할 수 있다.

4. 통합창원시의 탄생

1) 제2차 지방행정체제 개편논의

지방행정체제의 개편논의는 지방자치제도를 다시 새롭게 실시한 1991년 이후부터라고 할 수 있다. 1996년 5월 신한국당은 정책토론회에서 도폐지, 특별·광역시 자치구 폐지 등을 논의하였다. 또 2001년에는 민주당은 지방자치위원회에서 기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개 자치구를 5-9개의 시로 개편하자는 안을 제시하기도 했다.

이런 논의와 함께 본격적으로 국회가 지방행정체제개편 특별위원회를 구성하여 2005년 10월부터 2006년 2월까지 활동하게 되었고, 행정계층 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 읍면동의 준자치단체화, 지방광역행정체제의 구축을 제시한 미채택 보고서를 제출하게 되었다. 결국 국회에서도 합의된 안을 도출하지 못하고 막을 내렸던 것이다. 이런 일련의 과정이 제1차 지방행정체제 개편논의였다고 할 수 있다.

그런데 18대 국회와 이명박정부 출범 이후에 2008년 9월 이명박대통령은 텔레비전으로 생중계된 국민과의 대화에서 지방행정체제 개편에 대한 강력한 의지를 밝혔고, 2009년 8·

15 경축사에서도 재차 이를 밝히게 되었다. 한편 한나라당의 허태열의원과 권경석의원, 민주당의 우윤근의원과 노영민의원 등이 개편안을 국회에 제출하면서, 잠재되어 있던 지방행정체제 개편에 대한 제2차 논의가 시작되었다. 정부는 행정안전부가 해당 지자체 지역주민의 여론조사를 통하여 6개의 자율통합 대상 지역을 발표하게 되었다.¹⁾

실제로 2009년 말 경남의 마산, 창원, 진해와 경기도의 성남, 광주, 하남의 해당의회가 통합을 의결하여 인구규모 100-130만에 이르는 두 개의 거대 일반시가 탄생하는 듯 했는데, 결국 2010년 3월 민주당의 반대로 성남, 광주, 하남의 통합은 무산되었고, 마산, 창원, 진해 3개 자치단체만 통과되어 현재 창원시로 통합을 하였고 새로운 통합 시장이 선출된 상태이다.

〈표 7〉 지방행정체제 개편의 논의과정

| 시기 | 주체 | 내용 |
|------------------------|-----------------------------|---|
| 1996년 5월 | 신한국당 정책토론회 | 도폐지, 특별·광역시 자치구 폐지 등 |
| 2001년 | 민주당 지방자치위원회 | 기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개구를 5-9 시로 개편 |
| 2005년 | 한나라당 허태열의원 | 전국의 시·군·구를 통합해서 70개 정도의 광역시로 재편 제안 |
| 2005년 10월 -2006년 2월 | 국회지방행정체제개편 특별위원회 | 행정계층 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 읍면동의 준자치단체화, 지방광역행정체제 구축을 제시한 미책택 보고서 제출 |
| 2008년 11월 -2009년 2월 | 한나라당 권경석의원 민주당 우윤근·노영민의원 | 지방행정체제개편 특별법안, 기초자치단체간 자율적 통합촉진을 위한 특별법안 국회제출 |
| 2009년 3월 | 국회 본회의 | 지방행정체제개편 특별법안 설치의결 통과 |
| 2010년 3월 | 국회 본회의 | 민주당의 반대로 성남·하남·광주 통합 안은 제외하고, "마산·창원·진해통합법"만 통과 |

자료 : 박기춘·한상연(2010)을 재구성함.

2) 통합창원시의 출범

2009년 11월 창원, 마산, 진해 세 개의 지방자치단체 통합안에 대한 주민여론 조사에서 창원 57.3%, 마산 87.7%, 진해 58.7%의 찬성으로 자치행정구역을 통합하기로 결정하였

1) 당시 통합이 거론되었던 10개 지역의 통합효과는 약 3조 9,182억원으로 추산된다고 발표하였으며, 해당지역은 안양-군포-의왕, 의정-양주-동두천, 남양주-구리, 성남-하남, 청주-청원, 전주-완주, 목포-무안-신안, 여수-순천-광양, 창원-마산-진해, 부산-중구-동구 등이었다(행정안전부, 2009).

다. 그리고 최종적으로 3개 자치단체의 지방의회와 경상남도 도의회에서 통합을 결정하였다. 그 후 동년 12월에 「창원마산진해설치에관한법률」이 제정되었고, 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어, 3개월이라는 짧은 준비과정을 통해 7월 1일 통합창원시가 출범하게 되었다.

3) 민주성과 효율성의 효과

통합 창원시는 사회경제적 배경이라는 외형적 지표를 살펴보면 여타 대도시에 비하여 별로 큰 차이를 보기 어렵다. 3개의 시 자치단체를 통합하여 만들어진 통합 창원시는 인구라는 측면에서 보아도 백만명이 넘었다.

통합 창원시도 이제는 다른 7개 광역시들과 비교해 볼 때 충분히 견줄 만한 경쟁력을 갖추고 있다고 할 수 있다. 인구 108만명에 인구밀도는 1,456명으로서 7개의 대도시 중에서 울산의 1,052명보다 약간 높은 상황이나 대체적으로 광역시나 대도시에 비해서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 형식적인 지표는 대도시와 별 차이가 없다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 과연 실제적인 측면에서도 그런가에 대해서는 의문이 많다.

<표 8> 통합 창원시와 주요 대도시의 기본 현황

| 자치단체 | 인구(천명) | 면적(km ²) | 인구밀도 (인구/km ²) | 공무원 | |
|------|-----------|----------------------|-------------------------------|--------|-----|
| | | | | 총원 | 1인당 |
| 창원시 | 1,081,499 | 743 | 1,456 | 3,867 | 280 |
| 부산시 | 3,596,152 | 766 | 4,666 | 13,706 | 262 |
| 인천시 | 2,741,217 | 1,010 | 2,721 | 10,828 | 253 |
| 대구시 | 2,512,601 | 884 | 2,838 | 9,178 | 274 |
| 대전시 | 1,494,951 | 540 | 2,769 | 5,732 | 261 |
| 광주시 | 1,434,625 | 501 | 2,862 | 5,643 | 254 |
| 울산시 | 1,126,879 | 1,052 | 1,052 | 4,506 | 250 |
| 수원시 | 1,095,603 | 121 | 9,077 | 2,490 | 441 |

자료 : 정원식(2010:5)을 기초하여 재구성함.

1인당 공무원의 수에서는 수원시를 제외하면 가장 많은 것으로 나타났다. 지역주민의 행정서비스에 대한 대응정도가 낮아질 수 있다. 3개 시 자치단체 지역주민의 민원에 대응하여 적절한 서비스를 제공하기 위해서도 1인당 공무원 수와 통합의 면적이 넓은 것을 감안한다면

문제점으로 지적될 수 있다. 공무원의 수도 줄여서 인건비를 줄일 수 있다는 통합의 근거는 찾아보기 힘들다. 또한 벌써부터 다섯 개의 행정구청이 과거의 3개의 시청을 대신하고 있으며, 더군다나 3개의 시청에서 5개의 구청이 건설되어야 하고, 또 통합 창원시청까지 합하면 오히려 행정시설이 절감되기보다는 늘어나는 문제점을 그대로 갖고 있다. 비용절감의 효과는 오히려 반대의 결과를 초래할 가능성이 있다.

<표 9> 통합 창원시 출범 전후의 지방행정 현황

| 행정적 현황 | 마산시 (합포구, 회원구) | 창원시 (의창구, 성산구) | 진해시 (진해구) | 통합 창원시 | |
|-------------|----------------------|----------------------|--------------|---------------|-------------------|
| | | | | 읍면동+ 5개 구청 | 전체 |
| 행정조직(읍면동) | 1읍4면27동 | 1읍2면12동 | 16동 | 2읍6면55동 | 2관2실7국52과/ 사업소 |
| 공무원수 | 744 | 784 | 322 | 1,850명 | 3,863명 |
| 인구수 | 407,369 | 500,593 | 173,666 | 1,081,628명 | |
| 공무원 1인당 주민수 | 520 | 673 | 539 | 585명 | 280명 * |

자료 : 마산시(2008); 창원시(2008; 2009); 진해시(2009).

* 는 인구수/전체 공무원수 = 280명.

현재 지역주민들도 여러 가지 측면에서 불만을 토로하고 있다. "통합 이전보다 불편이 심화되고, 지역주민들의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있으며, 오히려 통합 이전보다 민원 등의 행정 서비스는 불편해졌다"(A 시민단체)는 평가도 적지 않다. 그래서 과거로 돌아가자는 주장도 제기되고 있다.

또한 "지역주민들의 의견이 충분히 반영되지 못하고 공무원들의 편의에 의해서 행정이 이루어지고 있다"는 것이다. 좀처럼 과거 3개시의 특성을 고려하여 "지역의 사정과 지역주민의 의견이 충분히 반영되고 있지 못하다"(A 시민단체)는 주장이 많아졌다. 시민중심의 행정분야 등에 대한 배려가 미약하다는 증거이다(정원식, 2010:6). 통합시 출범을 위한 준비기간이 짧아 "3개 지역의 균형에만 치중한 나머지 업무분장의 모호성"(경남신문, 2010.8.12) 등의 문제에서 기인한 것일 수도 있다.

통합시가 행정서비스를 제공하는 경우에도 지역수준에 따라서는 제공하는 것이 아니라 일률적으로 서비스를 받아야 하기 때문에 불필요한 모든 지역주민들이 균등하게 받아야 하는 행정적 비용의 손실이 나타나고 있다(정원식, 2010). 과거에는 세 개의 '시' 자치단체가 그들의 사회경제적 환경에 따라서 서로 상이한 행정서비스를 제공하였는데 이제는 행정구역이 광역화하면서 일률적으로 제공해야 하는 행정적 비효율성이 제기되고 있다.

IV. 한국 지방행정체제의 현황과 개편 방향

1. 한국 지방행정체제의 현황²⁾

지방행정체제의 개편을 위해서는 우리나라의 지방행정체제에 대한 현황을 이해할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리나라의 지방행정체제가 다른 국가들과의 비교해서 어떤 점이 문제이고 어떤 점이 어떻게 개선되어야 할 것인지를 살펴보아야 할 것이다.

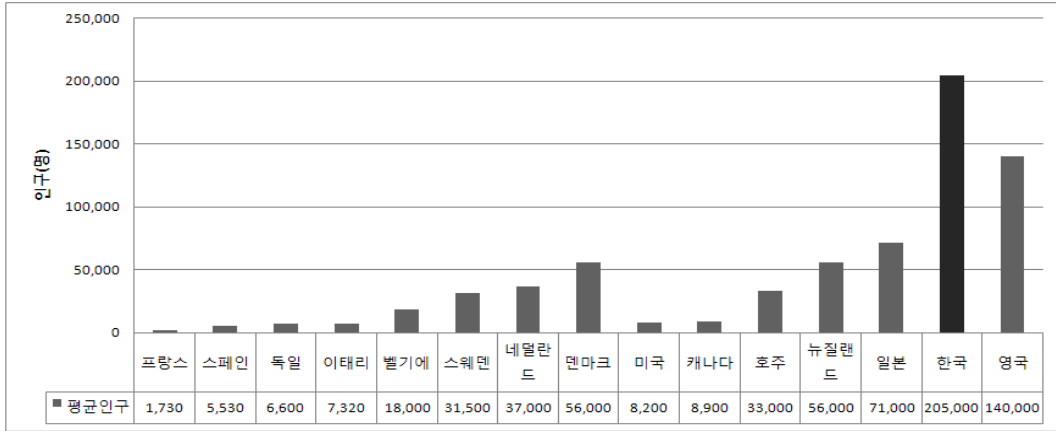
첫 번째로, 우리나라의 지방행정체제가 인구나 면적이라는 규모면에서 어느 정도인가를 살펴본다. 최근 일본에서는 기초자치단체인 시정촌(市町村)을 대규모적으로 통폐합을 단행하였다. 일본의 기초자치단체인 정촌(町村)은 우리나라의 읍면동(邑面洞)에 해당하는 소규모의 자치단체이다. 그래서 인구라는 점에서 매우 적거나 면적이라는 측면에서도 매우 작은 규모라고 할 수 있다. 그야말로 오늘날 정보통신의 발달에 비해서 그 규모는 매우 비효율적이라고 지적되었다. 지역주민들의 생활권이나 경제권역이 정보통신의 발달에 의해서 광역화 되었음에도 불구하고 이를 반영하지 못한 시스템이 되었다.

그래서 이를 현대 정보통신의 발달 요인들을 반영하여 시스템의 민주적인 가치를 훼손하지 않은 범위 내에서 보다 더 효율적인 시스템으로 개선하고자 하여 시정촌(市町村)을 통합한 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 통폐합은 지역주민의 의견을 통하여 이루어진 것이 기본적인 통폐합의 방향이었다.

먼저, 국가별 자치단체 평균 인구는 <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이, 우리나라가 205,000명으로 주요 국가와 비교해 볼 때 가장 많은 것을 알 수 있다. 그 다음으로 영국(140,000명), 일본(71,000명)의 순으로 되어 있다. 인구라는 측면에서 보면 우리나라의 자치단체가 다른 국가의 자치단체에 비해서 인구의 규모가 가장 큰 것을 알 수 있다. 그런데 이러한 자치단체를 3-4개를 통합하게 된다면 어떻게 될까? 3-4배의 인구수로 증가하게 된다. 600,000명에서 800,000명으로 인구규모가 커지게 된다는 결론에 이른다. 지나치게 1개 자치단체당 평균 인구가 세계 어디에서도 찾아 볼 수 없는 비정상적인 인구 규모로 확대 될 수 있다.

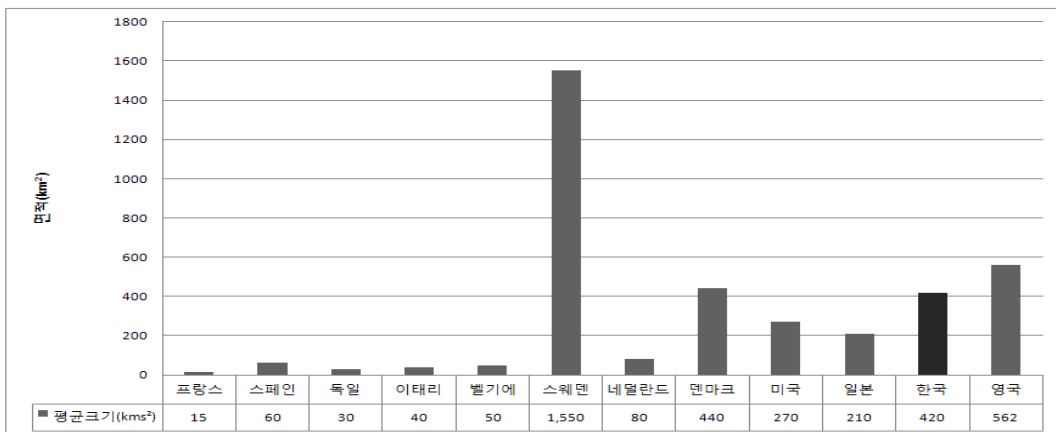
2) 소순창(2010)의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

<그림 2> 주요 국가별 자치단체의 평균인구



다음으로 자치단체의 면적의 규모를 살펴본다. <그림 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라 자치단체의 평균 면적은 호주(12,900km²), 뉴질랜드(3,700km²), 캐나다(2,700km²), 스웨덴(1,550km²), 영국(562km²), 그리고 덴마크(440km²) 다음의 순이다. 우리나라와 획일적으로 비교하기 어려운 연방국가인 캐나다와 호주를 제외하고, 또 우리나라보다 몇 십 배의 국토면적을 가지고 있는 나라들(덴마크 제외)을 제외하면 우리나라의 자치단체당 인구 규모는 수위권에 이르고 있다. 간단히 말해서 면적 면에서도 우리나라의 자치단체당 인구규모가 지나치게 크다는 결론이다.

<그림 3> 주요 국가별 자치단체의 평균 면적(km²)



주 : 호주(12,900km²), 뉴질랜드(3,700km²), 그리고 캐나다(2,700km²)는 극단적으로 면적이 커서 그래프의 이해를 높이기 위해서 제외함.

두 번째로, 우리나라의 자치단체의 계층구조를 살펴보고자 한다. 일반적으로 대부분의 국가들이 지방자치단체의 계층구조는 2 내지 3 계층제를 택하고 있다. 프랑스, 스페인, 이태리, 벨기에에는 3층제를, 독일, 미국, 캐나다는 2-3층제를, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 호주, 뉴질랜드, 일본은 2층제를 택하고 있다. 최근 영국이 2층제를 택하고 있다가 잉글랜드를 제외한 다른 지역에서 단층제를 택하고 있는데 이는 배경이 다른 측면이 있다. 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 그리고 북아일랜드(Northern Island)를 제외하고는 잉글랜드에서만 중층제를 택하고 있다. 원래는 잉글랜드를 제외한 웨일즈, 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드도 중층제를 택하고 있었으나, 토니블레어(T. Blair)의 노동당정권이 들어서면서 이 세 지역에 많은 자율권을 부여하면서 지방행정체제를 단층제로 바꾼 것이다. 다시 말해서 지방분권을 위하여 단층제를 택한 것이라고 할 수 있다.

결론적으로 우리나라의 지방행정체제는 다른 주요 국가들에 비하여 인구나 면적 면에서 적거나 작지 않다는 것을 알 수 있다. 또 지방행정체제의 계층제도 대부분의 국가들이 2 내지 3 계층제를 택하고 있으나 우리나라는 현재의 2 계층제를 1 계층제로 바꾸려 하고 있다. 게다가 시군구 위에 시도를 무력화시킬 수 있는 중앙정부의 하부기관인 지방행정청을 두겠다는 것은 지방분권 및 지방자치의 발상이 아니다. 오히려 현재 우리나라에서 논의되고 있는 지방행정체제의 개편은 여타 주요 선진국에 비교하여 볼 때, 시대착오적이고 지방자치제도를 무력화할 수 있는 중앙집권적인 시스템으로 바꾸려는 의도에서 시작된 것이라고 평가할 수 있다(소순창,2010).

2. 한국 지방행정체제의 개편 방향

1) 제주특별자치도의 방향

제주특별자치도 출범의 핵심적인 목표는 국제자유도시의 건설이었다(제주특별자치도지원위원회,2007). 그렇다면 제주특별자치도가 명실상부한 국제자유도시로서 정체성을 확보할 수 있도록 제도적 보완이 이루어지도록 해야 할 것이다.

또 제주도가 첨단과학단지조성과 해외투자유치 등을 추진하여 관광, 교육, 의료, 첨단 등이 주요 특성화된 사업으로 책정되었다. 이러한 산업들이 육성되기 위해서는 '도'가 중앙정부와 면밀히 논의하여 대폭적인 규제완화가 이루어져야 한다. 지역의 국제자유도시로서의 기능을 수행할 수 있도록 대폭적인 기능이양이 함께 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 재정적, 인력적인 측면도 포괄적으로 분권적 이양이 동시에 추진되어야 한다.

2) 통합창원시의 방향

짧은 기간 동안 실시된 통합창원시의 공과에 대한 평가는 이르다. 그러나 아래의 몇 가지 점에서 통합창원시의 방향을 제시할 필요가 있다.

먼저, 통합 창원시는 마산, 창원, 진해시를 지역주민들에 의한 주민투표를 거치지 않고 지방의회의 의결로 무리하게 통합하였다는 것이 여전히 불화의 씨앗으로 남아있다. 이들 지역간의 불신이 해결되지 않고서는 사사건건 갈등이 야기될 것이다. 예를 들면, 청사의 이전문제, 구청의 설치, 공무원수의 확보, 그리고 선거 때마다 야기될 수 있는 소지역주의 등이다. 따라서 지역주민들간의 정체성의 확보와 불신이 해결되지 않고서는 통합시로서의 장점을 살리기 어려울 것이다. 지역주민들간의 통합성 및 정체성의 확보가 급선무일 것이다.

둘째, 통합창원시는 여타의 광역시나 대도시 못지않게 광역화되었다. 그런데 통합창원시가 광역시로서의 기능을 수행할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것이다. 대도시 특례 제도만으로는 행정구역의 통합 효과를 달성하기는 쉽지 않을 것이다. 앞으로 지방행정체제의 개편이 호지부지하게 된다면 광역시로 전환이나 대도시의 특정시(가칭)화 등도 모색되어야 한다.

셋째, 중앙정부와 지방정부, 지방정부내의 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분을 합리화해야 한다. 지방행정체 개편이전에 기능배분의 합리화가 이루어졌어야 하는데 '선통합 후보원'이라는 잘못된 단추를 어찌할 수 없게 되었다. 지금부터라도 올바른 지방행정체제의 개편이 되려면 기능배분, 재정배분, 그리고 인력배분의 문제를 합리화시키고 논의해야 할 것이다.

넷째, 3개의 시 자치단체의 특성을 살리는 균형발전을 모색해야 한다. 창원시는 산업경제, 마산시는 해양문화, 진해시는 관광물류를 융합한 새로운 통합 자치단체를 건설해야 할 것이다. 개성을 살리지 못하는 통합은 자치단체의 정체성과 특성을 말살시키는 것이다. 3개의 도시들이 개성있고, 특성있는 명품도시의 건설로 이어져야 한다(정원재, 2010).

마지막으로, 통합창원시는 3개의 자치단체의 이해관계가 있는 다양한 이해관계당사자들의 갈등 정도가 높아질 수 있다. 우선적으로 이들간의 관계를 공동으로 대응하기 위하여 전통적인 정부중심에서 시민, 대학 및 연구기관, 민간기업, 시민사회단체 등과 함께 공동으로 공공의 문제를 해결해 나가는 로컬 거버넌스(local governance)의 구축이 필요하다.

3) 종합적인 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방행정체는 그 인구나 면적이라는 측면에서 볼 때

이미 대규모 자치단체라는 것을 인식해야 한다. 또 역대 지방행정체제의 개편사례들이 추구하고자 하는 목표들도 그렇게 큰 효과를 얻지 못하였다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 이러한 상황을 감안한다면 앞으로 있을 지방행정체제 개편의 방향을 예측 할 수 있을 것이다.

먼저, 현재의 시군을 통합하는 것은 비현실적인 측면이 있다. 앞서서도 외국사례와 비교를 통해서 알 수 있는 바와 같이 현재도 대규모의 자치단체인데 또 3-4개의 자치단체를 통합하는 것은 현실성이 떨어지고 민주성, 효과성, 그리고 통합성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 자치단체의 자율적 운영 또한 어려워질 것이다.

둘째, 광역시와 '도'의 통폐합은 신중하게 고려하여 추진할 필요가 있다. 현재 광역시와 도가 서로 생활권 및 경제권이 상당부분 중복되어 있다는 점을 고려한다면 통합의 방향으로 추진될 필요가 있다(이승중,2008).

셋째, 시도에게 실질적인 자치기능을 부여해 주어야 한다. 현재는 시도가 시군구를 감독, 조정, 기획하는 기능을 중점적으로 하고 있다. 이러한 상황에서는 도의 폐지론이 대두될 수밖에 없다. 일본의 도주제론이 새롭게 실질적으로 논의되고 있는 것은 일본의 시정촌 통폐합은 지역의 경제활성화와 행정효율성 및 민주성을 담보할 수 없으며, 모든 것을 중앙정부가 통제하는 것은 이미 시대착오적인 발상이라는 것이다. 실질적인 중앙정부의 국방 및 외교 기능이외에는 '도'라는 지방정부에서 수행하도록 해야 한다는 것이다. 우리도 광역시도의 통합을 통하여 일각에서는 초광역권역의 설치를 제안하기도 한다(이동우,2003).

넷째, 획기적인 분권적 입장에서 중앙정부와 지방정부간의 기능을 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재의 시군 통합안은 궁극적으로는 중앙집권적인 시스템을 공고히 하겠다는 의지가 담겨있다. 예를 들면, 시군을 통합하고, 도를 폐지하면 통합된 시군을 중앙정부의 기관이 '광역행정청'을 통하여 관리하겠다는 것은 지방정부를 중앙정부의 통제아래에 두겠다는 발상이다. 따라서 지방분권을 통한 국가경쟁력을 제고할 수 있는 지방행정체제의 개편을 모색해야 할 것이다.

V. 결 론

지방행정체제 개편에 대한 논의가 지속적으로 진행되어 왔다. 1995년 도농 통합에 따른 도농복합형태의 통합, 2006년 '제주도'의 '제주특별자치도'로의 변경, 그리고 최근 2009년 11월 창원시, 마산시, 그리고 진해시의 통합을 통한 통합 창원시 출범, 일련의 지방행정체제

개편안들이 실제적으로 그 본래의 목적에 맞게 운영되고 있는지에 대한 성과를 개괄적으로 평가하였다.

이러한 일련의 행정구역개편 결과가 행정적, 재정적 효율성, 민주성, 통합성, 그리고 그 지역의 특성을 살리는 성과를 달성하게 되었는지에 대해서는 대체적으로 회의적이다. 이러한 회의적인 결과를 낳은 것은 준비가 부족했으며, 분권적 의지가 결여되어 있었고, 궁극적인 방향성이 없었기 때문이라고 할 수 있다.

앞으로 지방행정체제의 개편은 이런 점을 고려하여 앞에서 제시한 기본방향을 직시하고 진행되어야 하며 중앙집권적인 행정체제의 개편이 아니라 분권적인 철학을 통하여 지방의 자율성과 책임성을 모두 담보하면서 추구하고자 하는 효율성, 민주성, 경제성, 그리고 지역적 특성을 고려하여 이루어져야 한다.

지방의 발전이 국가의 발전이고, 지방의 성장을 통한 국가의 성장을 도모할 수 있다는 분권적 철학이 있지 않고서는 지방행정체제의 개편은 역대 개편사례들에서도 볼 수 있는 바와 같이 궁극적인 목적을 달성하기 어려울 것이다.

【 참고문헌 】

- 강기운·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구-창원시를 중심으로-. 『한국지방자치학회보』, 22(2): 55-78.
- 강창민. (2010). 『제주특별자치도 경험과 과제』, 발표논문.
- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 『지방정부연구』, 10(3): 63-79.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 『사회과학논총』, 7: 235-277, 충남대학교 사회과학연구소.
- 김민훈. (2007). 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. 『법학연구』, 47(2): 191-218, 부산대학교.
- 김병준. (2001). 『한국지방자치론』, 법문사.
- 김석태. (2002). 『광역시·도 통합론 비판과 그 대안』, 제11회 한일 지방자치 국제세미나. 발표논문.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 『한국거버넌스학회보』, 15(3): 351-381.
- 김성준·양덕순. (2008). 제주특별자치도의 성과와 지방자치 발전에 주는 시사점. 『출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전』, 209-236. 발표논문.
- 김성호. (2010). 『현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제』, 발표논문.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 『한국정책학회보』, 9(2): 47-66.
- 김종래. (2008). 『제주특별자치도 평가와 향후 발전방안』, 한국정책과학회 발표논문.
- 김종래. (2008). 지역발전의 관점에서 본 제주특별자치도의 향후 과제. 『출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전』, 237-261. 발표논문.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 『지방정부연구』, 13(1): 7-25.
- 박기춘·한상연. (2010). 지방행정체제개편 논의현황 및 추진방향. 『한국지방자치학회보』, 22(1): 99-121.
- 박종관. (2000). 통합시의 조직통합 효과 분석. 『한국 사회와 행정연구』, 11(2): 199-222.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 『한국 사회와 행정연구』, 12(3): 55-77.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 『한국정책학회보』, 16(1): 167-236.
- 배인명·이명석·최재승. (2000). 시·군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(1): 139-161.
- 소순창. (2010). 지방행정체제개편 특별법의 미비점과 향후 과제. 『지방행정』, 59(685): 28-31.
- 양영철. (2008). 『제주특별자치도의 좌표 및 사무』, 197-216.

- 오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰. 『한국거버넌스학회보』, 14(2): 349-371.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 『한국행정학보』, 44(1): 179-202.
- 유재원. (2002). 지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고. 『한국정책과학학회보』, 6(2): 119-138.
- 윤성식. (2006). 제주특별자치도의 성공을 위한 제언. 『국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망』, 발표논문.
- 이동우외. (2003). 『자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구』, 국토연구원.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석. 『한국 사회와 행정 연구』, 12(3): 79-101.
- 이시원·민병익. (2005). 시·군 통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형분석. 『지방정부연구』, 9(4).
- 이시원·민병익. (2006). 시·군 통합의 재정적 효과 분석. 『지방정부연구』, 10(3): 45-62.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이양재·정영현. (2005). 시·군 행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가에 관한 연구-정성적 분석을 중심으로. 『국토계획』, 40(7): 43-55.
- 이재원. (2000). 『제주특별자치도의 재정구조 : 분권재정』, 45-80.
- 이정만. (2010). 『한국 지방행정 개편 논의의 쟁점과 과제』, 경기개발연구원 연구논총.
- 이희창. (2008). 『국가구조 및 행정체제 개편을 위한 강소국 연방제 대토론회』, 자유선진당 자료.
- 임승빈. (2009). 『광역경제권 및 행정구역개편을 위한 이론적 논의』, 한국거버넌스학회 기획세미나 발표논문.
- 장덕희·목진휴. (2010). 도농통합의 효과분석. 『한국정책학회보』, 19(1): 363-401.
- 정영현. (2006). 『행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가』, 박사학위논문 요약문.
- 정원식. (2010). 『행정구역 통합 '롤 모델'을 위한 창원시 행정과제와 발전전략』, 발표논문.
- 조아라. (2010). 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치. 『대한지리학회지』, 45(1): 119-143.
- 조석주·이재기. (2000). 시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구-행정비용 절감효과를 중심으로-. 『한국지방재정논집』, 5(1): 1-33.
- 조성호. (2008). 『지방행정체제 개편관련 단층제(안)의 진단과 분석』, 경기개발연구원 보고서.
- 조성호·박석희. (2009). 지방행정체제 개편에 관한 비용-효과 분석: 시군 통합방안을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 21(4): 27-53.
- 조성호. (2010). 『제주도의 기초자치단체 폐지에 대한 진단과 분석』, 경기 레포트.
- 진영찬 (2000). 『자료포락분석(DEA)을 통한 행정구역 효율성 분석: 제주지역 읍·면·동을 중심으로』, 발표논문.
- 최봉기. (2010). 지방행정체제개편에 대한 여야 정당인의 비판적 검토와 개선방향. 『한국지방자

- 치학회보」, 22(2): 29-52.
- 최우용. (2010). 지방행정체제개편의 법률적 과제-관련 특별법안의 내용을 중심으로-. 「공법학연구」, 10(3): 283-313.
- 최창호. (2007). 「지방자치학」, 삼영사.
- 표명환. (2009). 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로-. 「공법연구」, 10(4): 139-168.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 33-52.
- 하혜수. (2007). 자치계층구조개혁의 성공적 추진요인 : 영국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 47-68.
- 하혜수·김성호. (2000). 「제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구」, 발표논문, 81-106.
- 한국지방자치학회. (2006). 「21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구-행정계층구조개편을 중심으로」, 연구보고서.
- 허태열. (2005). 「지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제안」, 국회자료.
- 홍준현. (1997). 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국 사회와 행정 연구」, 8(2): 59-90.
- 허 훈·강인호. (2009). 자치행정체제의 본질과 바람직한 개편방향. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 19-42.
- 마산시. (2008). 「통계연보」.
- 창원시. (2008; 2009). 「통계연보」.
- 진해시. (2009). 「통계연보」.
- 제주도청. (2004). 「제주특별자치도 추진계획」, 제주도청 보고서.
- 제주도. (2005; 2006; 2007). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008a; 2009). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008b). 「제주도 행정조직 변천사」.
- 제주특별자치도지원위원회. (2007). 「제주국제자유도시 출범 1년 추진 성과 및 향후 계획」.
- 제주도. (2005). 「제주특별자치도 기본계획안」.
- 제주발전연구원. (2006). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)」.
- 제주특별자치도. (2006). 「제주국제자유도시 종합계획 보안계획」.
- 제주특별자치도. (2007). 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
- 행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획」, 자체보고서.
- Fesler, J. (1964). *Area and administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Millspaugh, A.C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*. Washington D.C.: Brookings Inc.

