

대도시 행정의 효율적 추진을 위한 자치구제도의 분석·평가*

Analysis and Evaluation of Autonomous District for Implementing a Metropolitan City Administration Efficiently

김 영 수(부경대학교 행정학과)

대도시에서 발생하는 문제는 계층간 소득 불균형, 빈곤의 악화, 실업 및 범죄의 증대, 교통체증, 주택부족, 환경오염 등으로서 이들 대부분은 대도시로의 인구집중과 고도의 이질성과 복잡성으로부터 야기된다고 할 것이다. 우리나라는 이와 같은 관점에서 대도시 문제를 해결하기 위한 체제로써 특별시 또는 광역시와 자치구라는 지방정부로 하여금 이와 같은 문제들을 보다 효율적이고 민주적으로 처리하려고 하고 있는 것이다. 자치구라는 지방정부는 특별시 또는 광역시와 수평적 상호의존과 동반·협력자의 관계 속에서 지역문제를 해결해야 할에도 불구하고 기능분담, 조직 및 인사관계 그리고 재정관계의 불합리함과 더불어 양자간의 대립과 갈등이 심각하며 행정의 특수성에 입각한 발전을 도모하기 어렵게 되고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 첫째, 특별시 또는 광역시와 자치구간의 관계를 중시하여 연구의 내용적 범위를 자치구 자체의 문제와 더불어 시와 자치구간의 관계에서 발생하는 제반 문제를 포괄하되, 기능배분문제, 협력관계의 문제, 지도·감독의 문제, 재정적 문제로 구분하여 평가·분석을 토대로 바람직한 방안을 제시하였다. 둘째, 자치구제도의 근본적인 개편방안을 강구하고자 현행의 자치구제도를 인정하면서 문제가 되는 부분을 보완하는 부분적 조정 방안과 더불어 현행의 자치구제도의 법적 지위를 변화시키는 새로운 기관구성방식의 모색 등을 중심으로 구체적인 대안을 모색하고 최선의 방안을 제시하였다.

주제어: 자치구제도, 정부간 관계, 시와 자치구간 관계, 대도시행정, 자치구개편

I. 서론

우리나라의 사회경제가 물질 중심에서 지식·정보 중심을 기반으로 하는 고도화된 지식 정보화의 시대를 맞이하고 있는 가운데 지역주민들의 지방자치단체에 대한 요구는 더욱 복잡 다양해지고 있고, 정책환경은 소용돌이적 불확실성, 그리고 급격한 변화라는 특징을 나타내고 있다. 반면에 지역사회의 여러 가지 문제를 해결해 가는 지방자치단체의 능력은 더욱더 의문시되고 있으며, 막대한 공공부채와 재정적자는 지방정부의 활동여지를 더욱 제한하고 있다. 지역대표자 즉 지방의회의원과 지방자치단체의 장이 주민에 의해 선출되었지만 이는 지방자치의 필요요건은 되지만 충분조건이라고는 볼 수 없고 지방자치의 목표를 구현하기 위해서는 관련된

* 이 논문은 1999학년도 부경대학교 기성회 학술연구조성비에 의하여 연구되었음

많은 문제점들이 수정 또는 보완되어야 한다.

지방자치를 다시 실시한지도 이제 10년이 지나가고 있는 시점에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부안에 있는 광역 지방정부와 기초 지방정부간의 관계를 새롭게 형성하는 문제야말로 미래 한국의 지방자치의 발전과 효율성을 좌우하는 대단히 중요한 문제이다. 궁극적으로는 지방정부의 환경변화에 대한 대응능력 및 자치능력을 신장시키고, 지방정부는 이를 통하여 지역사회의 발전을 위한 행정을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 지방정부체제의 구축이 요구되고 있다.

특히 도시화에 따른 도시지역의 성장은 국토공간에 있어서 대도시권역을 형성하게 되었으며, 이러한 과정에서 제기된 중요한 부분중의 하나가 특별시와 광역시를 포함한 대도시 전역에서의 광역자치정부로서의 성격을 갖고 있는 특별시 및 광역시와 기초자치정부로서의 성격을 갖고 있는 자치구가 존재함으로써 복수의 계층구조를 갖고 있다는 것이다.

오늘날 도시화가 진전되어 감에 따라 거대한 도시들이 존재하게 되고 대도시 행정의 문제가 제기되고 있는 바, 이는 산업혁명이후 도시화과정에서 일부 도시에 인구가 집중적으로 투입되면서 대두되고 있다. 이러한 대도시 행정은 대도시의 급속한 인구팽창에 대응한 행정체제를 정립하여 새로운 인구유입을 최소화하면서 과잉 인구를 효과적으로 관리하여 이들에게 적절한 서비스를 제공하여야 한다.

대도시에서 발생하는 문제는 계층간 소득 불균형, 빈곤의 악화, 실업 및 범죄의 증대, 교통체증, 주택부족, 환경오염 등으로서 이들 대부분은 대도시로의 인구집중과 고도의 이질성과 특집성으로부터 야기된다고 할 것이다. 우리나라는 이와 같은 관점에서 대도시 문제를 해결하기 위한 체제로써 특별시 또는 광역시와 자치구라는 지방정부로 하여금 이와 같은 문제들을 보다 효율적이고 민주적으로 처리하려고 하고 있는 것이다.

그러나 최근 들어 특별시·광역시의 자치구제를 폐지하려는 논의가 진행되고 있다. 우리나라에 있어서 구제가 처음으로 채택된 것은 1943년에 경성부에 종로·중구 등 7개 구를 두면서부터이다. 그 후 각 대도시에 구가 많이 증설되었는데, 그 중 특별시와 직할시(현재 광역시)에 있는 구만을 1988년 기초자치단체로 함으로써 자치구가 탄생하게 된 것이다. 이러한 자치구제도도 다양한 배경과 필요에 의하여 설치되었고, 지방자치단체 중 가장 일천한 역사를 가지고 있는 지방자치단체이면서도 자치구제도를 현시점에서 개선해야 된다는 주장이 많이 제기되고 있으며 그것은 제도상의 기능을 보장하여야 한다는 차원에서부터 행정보조기관인 행정구로 개편하거나 준 자치단체로 하자는 주장도 존재하고 있다.

이와 같은 자치구 개편론은 무엇보다도 민선자치단체장 체제 하에서 시(특별시와 광역시)와 자치구간의 갈등현상이 과도하게 발생하고 있어 대도시 행정의 효율성을 도모하는데 많은 어려움이 있고, 자치구간 역량의 차이로 인하여 나타나는 부익부 빈익빈 현상, 이의 결과로 인한 자치단체간의 불균형 문제 등을 토대로 야기되고 있다.

그러나 특히 자치구라는 지방정부는 특별시 또는 광역시와 수평적 상호의존과 동반·협력자의 관계 속에서 지역문제를 해결해야 함에도 불구하고 기능분담, 조직 및 인사관계 그리고 재정관계의 불합리함과 더불어 양자간의 대립과 갈등이 심각하며 행정의 특수성에 입각한 발전을 도모하기 어렵게 되고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 논의들은 자치구와 특별시 또는 광역시간의 관계가 대도시 행정을 원활하게 수행하고 자치구간의 격차를 최소화하는데 도움이 되면서 양자간의 갈등을 효과적으로 조정할 수

있는 방안에 의해서 새롭게 정립될 수 있도록 하는 것이 중요한 과제이다.

자치구제도 개편논의는 현재 자치구가 가지고 있는 문제점과 관련하여 나타나고 있으나 자치구를 구의 입장에서 보느냐 아니면 특별시 또는 광역시의 입장에서 보느냐에 따라 상이했다. 먼저 특별시와 광역시의 관할범위가 너무 넓어 자치구의 입장에서 보면 기초자치단체에서 수행할 수 있는 지역특성에 부합하는 대응적인 서비스를 적시에 주민들에게 제공할 수 있으며 주민의 자치에 관한 욕구를 충족시킬 수 있는 이점이 있다. 특별시 또는 광역시의 입장에서 보면 단일의 생활권인 대도시 내에서 동일한 수준의 행정서비스를 균등하게 제공하지 못하고 정책의 집행에 있어서도 통일성과 능률성을 발휘하지 못하는 문제점을 지니고 있다(하혜수 외 1인, 2001:28).

이와 같은 관점에서 본 연구는 자치구제도의 제도적 차원과 운영적 차원에 기반을 두고 정부간 관계론적 시각에서 현재 자치구제도를 평가하고 외국의 구제도의 운영사례를 참고하여 우리나라의 실정에 적합한 자치구제도의 운영모델을 기관구성, 기능배분, 재원조정, 협력체제의 구축 등의 차원에서 제시하고자 한다.

즉, 본 연구는 첫째, 특별시 또는 광역시와 자치구간의 관계를 중시하여 연구의 내용적 범위를 자치구 자체의 문제와 더불어 시와 자치구간의 관계에서 발생하는 제반 문제를 포괄하되, 기능배분문제, 협력관계의 문제, 지도·감독의 문제, 재정적 문제로 구분하여 평가·분석을 토대로 바람직한 방안을 제시하고자 한다. 둘째, 자치구제도의 근본적인 개편방안을 강구하고자 현행의 자치구제도를 인정하면서 문제가 되는 부분을 보완하는 부분적 조정 방안과 더불어 현행의 자치구제도의 법적 지위를 변화시키는 새로운 기관구성방식의 모색 등을 중심으로 구체적인 대안을 모색하고 최선의 방안을 강구하고자 한다.

이를 실현하기 위하여 관련 문헌을 조사·분석함은 물론이고 대도시 지역의 시·구의회의 의원, 관계 전문가를 대상으로 면접조사를 실시한다.

II. 자치구제도의 의의 및 개편의 목표

1. 자치구제도의 의의

자치구제도는 거대화된 대도시 행정에 있어서 지방자치제가 추구하는 민주성의 원리에 크게 기여하였지만 행정의 능률성이라는 관점에서 본다면 걸림돌로 작용하기도 하였다. 특별시와 광역시의 관할범위가 너무 넓어 자치구가 주민들에게 행정서비스의 혜택을 보다 충분히 제공하고 자치의 규모를 세분화함으로써 주민의 자치에 관한 욕구를 충족시키기 위하여 1988년에 도입되었다. 즉, 특별시와 광역시의 대도시 행정은 도시규모의 급속한 팽창, 생활패턴 및 여건의 변화, 시민생활의 편익증진 요구, 행정권한의 집중화 현상 등과 같은 도시문제를 해결하기 위하여 설치되었다(김병국, 1997:5).

그러나 동일한 생활권인 대도시 내에서 유사한 수준의 행정서비스를 균등하게 누려야 할 주민들이 거주지역에 따라 서비스 수준에 차이가 생겨나고 정책의 집행에 있어서 통일성과 능률성을 발휘하는데 제약을 받게 되는 문제점(조정환, 2001)뿐만 아니라 광역적 조정업무의 취약, 행정의 효율성 저하 그리고 자치단체간 불균형의 심화 등의 문제도 제기되고 있다(하혜수 외, 2001:29).

한편 자치구는 시·군과 더불어 기초자치단체로서의 지위를 가지지만 자치구의 경우 대도시에 있어서는 그 도시전체가 하나의 생활권으로서 구역별로 업무를 따로 처리하는 것이 불합리하다는 차원에서 다른 시·군과는 달리 기초자치단체가 처리하는 사무 중 14개 군 44개 사무는 자치구가 처리하지 아니하고 특별시와 광역시에서 처리하도록 일부 자치권을 제한하고 있다(지방자치법 시행령 제9조 별표2). 또한 수행하는 사무가 상대적으로 시·군과 차이가 존재하는 바, 이러한 차원에서 재정에 있어서도 시·군세의 일부 세목을 특별시와 광역시에 넘겨주고¹⁾ 그 대신 특별시와 광역시에서 운영하는 조정교부금을 배분 받게 되는 등 자주재정권의 제한도 받고 있다.²⁾

이와 같은 측면에서 특례를 인정하고 있는 기초자치단체로서의 자치구는 양질의 행정서비스를 모든 자치구민에게 균형감각을 가지고 제공·배분하고 관할구역 내에 존재하는 주민의 행정수요에 적극적으로 대응하고 주민의 삶의 질을 향상시켜야 할 뿐만 아니라 국가 전체적 관점에서 정부단위 상호간에 유기적인 협력관계를 유지하는 노력을 하여야 한다.

2. 자치구개편의 과정과 목표

향후의 지방자치단체는 불확실성이 증대되고 다양한 이해관계가 복잡하게 나타나는 현상에 적절히 대응하고 보다 적절한 서비스를 제공하기 위한 명확한 정책적 전략을 지속적으로 개발해야 할 뿐만 아니라 특정한 기능 뿐만 아니라 일반적 기능을 수행하는데 있어서 전문성이 더욱더 고도로 요구될 것이다(Kerley, 1994:194-202).

이러한 상황 속에서 자치구제도의 개편의 주장들이 제기 되고 있는 바, 그것은 자치구의 제도적 측면에서 그리고 운영적 측면에서 많은 문제들이 노출되고 있기 때문에 이를 해소하기 위해서는 다양한 관점에서의 개선이 이루어져야 하고 근본적으로는 이 제도의 존재 필요성에 서 조차 의문이 제기되는 가운데 이의 존재문제도 검토되어야 한다.

이러한 측면에서 자치구의 개선 내지 개편은 무엇 때문에 무엇을 위하여 하는가와 관련된 개편의 지향목표, 현행 자치구제도에 대한 제도적·운영적 측면에서의 분석·평가, 개편안의 개발 및 평가, 최선의 개편안을 제시하는 과정을 토대로 먼저 자치구 개편을 통하여 달성하고자 하는 목표가 무엇인가를 규명하고자 한다. 그것은 바로 대도시 행정의 효율적 추진이다.

좁은 지역에 인구가 밀집하여 거주하고 있는 대도시 안에 다수의 구가 존재하고 있기 때문에 개별행정보다는 광역적인 대도시 관리의 필요성이 매우 크지만, 지방자치단체로서 독립적인 의사결정을 하는 자치구는 당해 지역에 한정된 좁은 시각으로 행정을 수행하는 관계로 대도시 관리에 있어 갈등과 마찰 등으로 인하여 대도시 지역에 존재하는 여러 사회적 문제를 해결하기가 어렵다.(김재훈, 2000).

대도시 자치구제의 개편문제는 대도시내에 몇 개의 독립된 지방자치단체인 자치구를 둘 것인가 아니면 단일의 행정구역으로 만들 것인가를 결정하는 문제와 관련은 맺고 있기 때문에 이에 대한 중요한 기준은 결국 효율성과 민주성에 집중되어 있다(Keating, 1995). 자치구제

1) 지방세 중에서 시·군세로 되어 있는 주민세, 자동차세, 주행세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세가 특별시 또는 광역시세로 되어 있으며, 다만 시·군 세가 아닌 면허세가 자치구세로 되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 대도시 지역의 특성상 자치구세의 세목인 재산세와 종합토지세의 세수규모가 크기 때문에 자치구의 재정자립도는 상대적으로 높은 편이다.

2) 자치구에 대하여는 지방교부세가 교부되지 아니하고 있으며 조정교부금을 교부하고 있다.

의 개편논의는 결국 자치구제도 계층수의 증대와 지방자치단체간 정책적 갈등으로 인해 행정 비용을 증대시키며, 행정구역의 인위적 획정에 따라 공동체의식이 결여되어 있으므로 이를 축소 또는 폐지하자는 주장이 존재하는 반면, 민주성을 강조하는 입장에서는 자치구제가 분권, 참여, 민주성, 인격성, 고객만족을 구현하는데 기여하기 때문에 유지 발전시켜야 한다고 주장한다(하혜수 외, 2001:30)

오늘날 대도시가 안고 있는 계층간 소득불균형, 빈곤의 악화, 실업 및 범죄의 증대, 교통체증, 주택부족, 환경오염 등으로서 이들 대부분의 문제들은 대도시의 인구밀집과 과잉인구로 인한 고도의 이질성과 복잡성으로 인하여 나타나는 정치 및 사회·경제적 문제들이다(김인 외, 200:517).

따라서 이러한 문제를 보다 효율적으로 해결하는 것이야말로 지역사회의 발전과 더불어 국가 전체적 차원에서 바람직하기 때문에 자치구개편의 궁극적 목적은 어떻게 하면 대도시에 존재하고 있는 다양한 여러 문제들을 효율적으로 해결할 수 있는 지방자치단체의 체제를 구축할 것인가의 문제가 중요하다.

Ⅲ. 현행 자치구제도에 대한 분석·평가

현재 우리나라는 특별시 1개와 광역시 6개가 자치구를 보유하고 있는데 총 자치구 수는 69개이다.³⁾ 이들 대도시들은 인구, 면적, 자치구 수, 행정조직의 규모 및 예산 등에서 커다란 차이가 존재하고 있다(김재훈, 2000). 또한 동일한 광역자치단체 내에서도 자치구의 행정구역의 경계를 설정하는 데 있어서 일정한 구역 설정기준에 의하여 이루어진 것이 아니라 행정편의적으로 과거의 행정구를 그대로 자치구로 인정하였기 때문에 커다란 행·재정상의 차이를 보이고 있다. 이러한 관점에서 현행 자치구제도를 분석·평가하는데 중요한 요소 및 관점을 보면 첫째, 자치구의 행정은 그것의 법적 지위에 따라서 권한의 범위와 내용이 달라지게 된다.

둘째, 정부간 관계 특히, 특별시 또는 광역시와 자치구간 관계가 어떠한가의 여부에 따라 자치구의 권한·역할·기능 등의 작동체계와 원리가 달라진다.

셋째, 특별시 또는 광역시와 자치구간의 기능배분이 합리적인 원칙과 기준에 의하여 배분되어야 하는바, 기능배분정도과 내용에 따라 자치구의 위상과 역할 및 권한이 달라진다.

넷째, 특별시 또는 광역시와 자치구 상호간에 갈등과 대립 및 마찰은 상호협력 체제가 갖추어져 있지 않거나 상호협력이 원활하게 이루어지고 있지 않은 관계로 발생하기 때문에 정부간의 상호보완적·협조적·대응적 협력관계가 정립되어야 한다.

다섯째, 특별시 또는 광역시와 자치구간의 관계에 있어서 지도·감독이 필요한 측면이 존재하지만 양자 사이의 문제를 해결하는데 있어서는 상급기관에 의하여 권력적 관여와 지도·감독 차원의 해결은 그에 수반되는 행정력 등의 낭비와 민주적이며 자율적인 조정을 하는 관행을 정립시키지 못하게 되고 자치구의 자율성을 침해할 수 있기 때문에 자치구의 독자적 능력을 침해하게 된다(김영수, 1994:138-139).

여섯째, 자치구는 자기의 업무를 처리하는데 소요되는 경비를 충분히 충당할 수 있어야 하

3) 특별시와 광역시별로 자치구 수를 보면 서울특별시 25, 부산광역시 15, 대구광역시 7, 인천광역시 8, 광주광역시 5, 대전광역시 5, 울산광역시 4개이다.

는 바, 즉 증대하고 있는 재정수요에 효율적으로 대응하고 지방분권에 걸맞는 일정한 수준의 재정자립을 유지하기 위해서는 지방재정규모의 적정수준 및 향후 바람직한 특별시 또는 자치구간의 재원배분이 이루어져야 한다(이효, 1997:2-3).

일곱째, 특별시 또는 광역시와 자치구간 그리고 자치구 상호간의 갈등은 역기능적 측면만 존재하는 것이 아니고 순기능적 측면도 존재하기 때문에 합리적으로 관리되어야 한다.

이러한 관점에서 법적 지위에 대한 평가, 특별시 또는 광역시와 자치구간 관계 및 기능배분에 대한 평가, 협력체제에 관한 평가, 지도·감독에 대한 평가, 재정에 대한 평가 등으로 나누어 분석·평가하고자 한다.

1. 법적 지위에 대한 평가

자치구는 특별시 또는 광역시내에 설치된 기초자치단체로서의 법적 지위를 가지지만 실제이 있어서는 자치구는 동일계층의 지방자치단체인 시·군과 원칙적으로는 동일한 사무를 수행하여야 하지만 특례를 인정함으로써 법규상 자치구가 수행하는 사무는 시·군이 수행하는 사무와 다르다. 그리고 자치구는 그와 규모면에서 유사하고 도시행정의 중심이 되는 인구 50만 이상의 시와도 수행하는 사무 및 조직구조에 차이가 있다.

자치구의 인구수를 보면 50만 이상이 상당수 존재하지만 일반시의 경우 50만 이상의 시에는 일반행정구를 둘 수 있고, 그 구에는 동을 두되, 다만 그 시가 도·농 복합형의 시인 때에는 구에 읍·면도 둘 수 있다(지방자치법 제3조 제3항·제4항, 동법시행령 제10조 제1항)점에서 도 차이가 존재한다. 또한 지방자치법 제10조에 의하여 인구50만 이상의 시가 도의 사무 중 일부, 즉 보건의료·지방공기업·주택건설 등 19개 분야 46개 사무를 시가 직접 처리할 수 있다는 점에서 그리고 인구 50만 이상의 시에 대하여는 그 재원확충을 취득세, 등록세, 면허세 등 도세의 징수교부금을 30%에서 50%로 인상 시행하고 있어 자치구와 차별하고 있다(최창호, 1999:181-182). 따라서 자치구는 완전한 기초자치단체로서의 지위를 확보하고 있지 못하다.⁴⁾

2. 특별시 또는 광역시와 자치구간 관계 및 기능배분에 대한 평가

자치구는 동일 계층의 지방자치단체인 시와 군은 물론이고 광역자치단체인 특별시, 광역시, 도와도 별개의 독립된 권리주체이기 때문에 이들 상호간에는 서로 대등한 관계를 유지하여야 함에도 불구하고 제도적·운영적 측면에서 수직적 행정통제관계를 유지하고 있다(임승빈, 1998:34-36). 특별시 또는 광역시와 자치구간에는 기능배분상의 문제를 안고 있다. 다른 기초자치단체와는 달리 일부사무의 경우 14개분야 44개 사무에 대하여 동급의 자치단체이면서도 직접 수행하지 못하고 특별시 또는 광역시가 처리하도록 되어 있다.

시(특별시, 광역시)와 자치구간의 기능배분은 사무구분의 곤란, 사무배분의 실효성 미흡, 획일적 사무배분, 사무배분 원칙의 결여 등은 물론이고 이로 인하여 기관위임사무의 과다, 국회와 지방의회의 관여범위 불분명, 비용부담 주체결정의 어려움, 과도한 지도·감독, 자의적인 사무배분 등의 문제를 안고 있다(김영수, 1995:163-175). 결국 특별시 또는 광역시와 자치

4) 자치구를 특별자치단체적 성격을 갖는다고, 또는 준자치단체적 성격을 갖는다는 주장이 있다(김병국, 1997:17)

구간 사무배분이 합리적으로 이루어져 있지 않다.

또한 특별시 또는 광역시와 자치구간 사무종류가 별도로 구분되어 있지 않고 시·도와 시·군·구간으로 분류하고 있어 대도시 행정의 특수성을 규명하는데 어려움을 초래하고 있다. 자치구가 갖고 있는 권한도 제대로 활용하지 못하거나 세부적인 실천방안이 자치구간에 상이하기 때문에 도시행정의 종합성을 확보하고 있지 못하며 자치구간 서비스 공급의 불균형을 야기하고 있다.

3. 협력체제에 관한 평가

자치구간 협력 방식으로 사무위탁, 행정협의회 구성, 지방자치단체조합의 설립과 같은 것이 존재하지만 이러한 것들이 잘 운영되지 못하고 있어 자치구간 갈등이 발생하고 있다.

결국 시와 자치구간 그리고 자치구 상호간에 다양한 갈등이 야기되고 있다(조정찬, 2001). 이러한 갈등은 급속한 도시화와 산업화에 따른 생활권과 경제권의 확대로 단일 행정주체가 독자적으로 처리하기에 적합하지 않은 광역행정수요가 증대되어 자치구간 공동의사결정과 상호협조의 필요성에 대한 압력의 존재, 혐오시설이나 위험시설의 입지와 관련하여 자치구간 상호협조의 어려움 등으로 인하여 급증하고 있다.

시와 자치구간 그리고 자치구 상호간 정책갈등의 심화로 인하여 추진하지 못하는 정책사례가 발생하고, 갈등당사자간 정책의 상대적 중요성에 대한 인식 차이, 그리고 행정대응성의 저하 등이 나타나기 때문에 종합적인 관점에서 평가하여야 하지만 이로 인하여 행정의 지연과 비효율성이 증대되고 있는 것은 결국 시의 조정능력이 미흡할 뿐만 아니라 자치구의 자발적 협력이 부족하고, 광역적 공동시설의 공동이용 및 공동설치에 대한 제도적 장치의 미흡 및 운영사례의 부족으로 인한 노하우가 없기도 하다. 특히 양자간의 관계를 제도적으로 연계하는 협력방식을 적극적으로 활용하지 못하고 있다⁵⁾(김병국, 1997:25-27).

4. 지도·감독에 대한 평가

특별시 또는 광역시의 자치구에 대한 지도·감독 사항은 법적·제도적으로 다양하다고 할 수 있어 일반적으로 자치구의 독자적 능력은 매우 취약한 것으로 인식되고 있다.⁶⁾ 그리고 자치구가 수행하는 사무에는 자치사무 보다는 위임사무의 비중이 크기 때문에 시의 자치구에 대한 행정적 통제의 범위는 매우 넓으며 특히 중복감사가 자치구 공무원들로 하여금 지도·감독을 강하게 받고 있다는 것을 느끼게 하는 주요 요인이 되고 있다. 이러한 중복감사로 인하여 자치구가 본연의 업무인 주민에 대한 행정서비스의 제공이 지체됨은 물론 감사에 대비하는 행정관행이 만연되어 있기도 하다. 시의 사무내용을 보면 기획조정사무, 운영집행사무, 실태조사사무 보다는 지도·감독적 사무가 대단히 많은 비중을 차지하고 있는 바, 시와 자치구간의 관계를 엄격한 상하적 지도·감독 관계를 형성하고 있다.

5) 시·군과 자치구간 갈등과 광역시·자치구간 갈등 그리고 자치구 상호간의 갈등은 각각 11건, 2건 그리고 3건으로 매우 미미한 수준이며 자치구제의 존재이유를 부정할 만한 수준은 아니라는 주장도 있다(하혜수외 1인, 2001:35-36)

6) 지도·감독 사항은 지정, 승인, 감사, 조정, 요구, 지원, 취소·정지, 명령, 대집행, 재의 요구 등의 방법에 의한다.(지방자치법)

5. 재정에 대한 평가

첫째, 자치구간 재정력의 격차가 심하다. 특별시 또는 광역시 자치구의 재정자립도는 <표1>에서 보는 바와 같이 서울시의 경우 가장 높은 곳이 95.3%인 반면 가장 낮은 곳은 31.6%에 불과하여 양자간의 차이가 무려 63.7%에 달하고 있다. 또한 광역시의 자치구간 재정자립도의 격차는 이 보다는 낮으나 부산시의 경우 최고가 53.0%인 반면 최저는 25.6%에 불과하여 27.4%의 격차를 보이고 있다. 기준재정충족도(기준재정수입액/기준재정수요액)의 경우는 <표2>에서 보는 바와 같이 서울특별시의 경우 심각한데 강남구의 기준재정충족도가 177.3%인데 반하여 강북구는 31.1%로 무려 5배 이상의 격차가 나고 있다(김재훈, 2000).

<표1> 특별시·광역시 자치구의 재정자립도

구 분	본청	자치구평균	자치구 최고	자치구 최저
서울	94.8	52.4	95.3	31.6
부산	78.3	40.9	53.0	25.6
대구	75.0	43.5	58.1	37.6
인천	77.2	42.4	54.0	29.5
광주	62.2	40.0	46.6	30.0
대전	72.3	39.8	47.3	28.9
울산	74.6	45.6	57.2	33.2

자료 : 서울특별시 내부통계자료, 2000. 7

<표2> 서울시 자치구별 기준재정수요 충족도

100% 초과	100% ~ 50 %	50% 미만
강남구 177.3%	송파구 96.4%	강북구 31.3%
중구 149.8%	영등포구 90.7%	도봉구 34.1%
서초구 108.3%	용산구 54.5%	서대문구 35.5%
	강서구 51.0%	중랑구 35.6%
		은평구 35.9%

둘째, 자치구세는 4종(재산세, 면허세, 종합토지세, 사업소세)으로써 동일한 자치계층인 시·군의 9종보다 열악하다. 서울시 강남구를 제외한 광역시 자치구의 지방세 비중은 17.8%~31.6%에 불과하여 전체자치구의 세입 중에서 자치구세가 차지하고 있는 비중이 약하여 이는 특별시 및 광역시별로 일반회계 예산규모가 가장 큰 자치구를 선별해서 자치구세의 수입 비중을 살펴보아도 마찬가지 현상이 나타나고 있다(김병국, 1997:31-32).

셋째, 자치구의 취약한 재정력을 보완하고 자치구간의 형평성을 제고하기 위한 목적으로 준재하는 재원조정교부금이 자치구의 세입액에서 차지하는 비중이 24.8%~42.2%를 차지하고 있으나 이것이 자치구간 수평적인 재원 형평화 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다(김병국, 1997:32).

넷째, 특별시·광역시들은 시세의 징수를 자치구에 위탁하여 처리하고 있으나 시 본청의 수입이 될 시세를 적극적으로 징수하고자 하지 않으며, 각종 법령에 근거하여 69개 종목에서 대도시 자치구가 수수료료를 받고 있으나 자치구마다 요율 편차가 크므로 대도시로서 통일성 및 주민들에 대한 형평성상의 문제를 야기하고 있다.

이상과 같은 문제점 외에도 자치구의 경우 자치공동체 의식결여, 특별시·광역시의 종합행정곤란, 자치구에 대한 특별시·광역시의 감독권 미흡, 인사권 집행의 문제⁸⁾, 기초질서의 유기 방치로 시민생활의 불편 초래 등의 문제점이 제기되고 있다(김재훈, 2000). 인구가 밀집한 대도시 구의 특성상 지리적 경계도 두드러지지 않고, 주민의 일상적인 생활이 구의 경계를 초월하여 이루어지고 있어 대도시 구에 거주하는 주민들의 애향심이나 자치공동체 의식을 찾아보기 어렵다.

특별시·광역시가 도시계획사무, 도로개설 및 상하수도사무, 교통행정사무 등 대도시 전체적 시각에서 광역적 관리가 필요한 사무를 자치구로부터 이관 받아 처리하고 있으나 특별시·광역시가 수립한 계획에 대하여 자치구가 반발하거나 계획의 이행을 준수하지 않으므로써 대도시의 종합행정에 저해요소로 작용하고 있다.

그린벨트 훼손행위, 상거래질서 위반행위, 불법 주·정차행위, 불법 광고물 설치행위, 불법 노점상 행위, 불법 노상 적치행위, 심야영업시간 위반행위 등 기초질서 확립을 위한 단속에 있어서 단속 기준이나 실적이 자치구마다 다르고, 자치구 전체의 단속 실적이 시 본청에 비하여 충분히 이루어지고 있지 않다. 현재 특별시·광역시는 자치구에 위임한 광역시 사무에 대하여 합법성 감독은 물론 합목적성의 감독을 할 수 있으나 구청장도 주민에 의하여 선출되어 주민에게 책임을 지는 기관이기 때문에 특별시·광역시가 구청장이 수행한 사업에 대한 감사에서 중대한 문제를 발견하고도 기관장 경고, 기관 경고 또는 예산지원 축소와 같은 조치에 한정하고 있다.

특별시·광역시가 인사조정권을 효과적으로 행사하지 못하고 있기 때문에 자치구간 인사교류가 잘 이루어지고 있지 못하고, 자치구간 승진인사의 불균형이 야기되어 공무원들의 자치구간 인사상의 형평성 문제가 발생하고 있다.

IV. 자치구제도의 개편방안

1. 자치구제도의 개편 필요성

대도시 지역은 도시화가 진전됨에 따라서 중심도시와 주변지역간의 기능적 연계성에 의한 집합적 및 광역 대도시로 형성되는 것이 일반적이며 이러한 광역 대도시 지역에서의 도시행정은 도시확산, 광역적 행정수요의 증가 및 대도시 관내의 지역간 재정력 격차문제에 직면하여

7) 설문조사의 결과를 보더라도 자치구간 재정력 격차가 심하다는 점에 31.7%를 응답하고 있다(김병국, 1997:32-33).

8) 특별시·광역시가 인사조정권을 효과적으로 행사하고 있지 못하기 때문에 자치구간 승진인사의 불균형이 야기되어 공무원들의 자치구간 인사상의 형평성 문제가 발생하여 이러한 자치구간 승진기간의 차이 등으로 인하여 특별시·광역시에 의한 시와 자치구간, 자치구간 인사교류에 관한 권한 행사가 곤란해지는 악순환을 보이고 있다.

대도시권에 대한 기획 및 조정의 책임을 맡은 많은 기관들이 출현함으로써 대도시 지역의 광역관리가 요구되고 있다. 즉, 대도시 행정은 대도시권내에 있는 많은 하위 자치단체들의 기능적 분산화에 대한 문제점을 극복하기 위해서는 소위 “한 지붕 아래”에서의 효율적인 도시관리(Barlow, 1991)를 하여야 한다. 또한 대도시 정부의 구조조정을 통하여 광역행정체제를 구축하여야 한다(Peters, 1994).

따라서 대도시 행정은 결국 도시의 한정된 가용 재원으로 재원의 효율극대화를 기하여 양질의 행정서비스를 생산·공급하여야 하고 이를 위해서는 정부간 및 행정기관간의 연대와 공동 노력 및 정부간 조정이라는 상호의존성을 통해서 합리적으로 수행하여야 한다(Davey, 1996).

대도시 지역에 존재하는 특히 자치구제도의 운영과 관련하여 제기 되는 많은 문제점들을 극복하고 자치구간 통합 또는 연합의 형식으로 상호 공간적 연계의 광역행정체제를 구축하여 도시행정의 능률성을 확립할 수 있다. 즉, 특별시와 광역시에 있어서 자치구와 시간의 행정을 보다 효과적으로 수행하여 자치구민의 삶의 질을 향상시키고, 자치구간 서비스의 균질화를 도모하며, 자치구와 시간의 행정협력을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞에서 자치구제도의 분석·평가에서 논의한 바와 같이 자치구개편의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자치구의 업무는 시행, 유지 관리, 건전한 운영, 조성 관리, 설치 운영, 실시 등의 의미를 갖는 단순 집행적 사무가 대부분이기 때문에 자치구를 지방자치단체로서 반드시 운영하여야 하는가에 대한 면밀한 검토가 요구되고 있다.

둘째, 자치구는 특히 이를 구성하는 주민들의 잦은 이동으로 인하여 공동체 의식이 결여되어 있어서 자치행정에 대한 관심과 참여도가 매우 취약한 것이 현실이다.

셋째, 동일 생활권내에 존재하는 주민의 입장에서 자치구마다 상이한 업무 수행으로 구간 행정서비스 혜택의 불균형이 야기되고 있어 대도시 행정의 비효율성을 노출시키고 있다.

넷째, 자치구마다 민선구청장이 존재하게되고, 이로 인하여 선심행정 및 지역행사비의 과도 투입 등 사전선거운동성 예산지출이 많고, 구 전체예산에서 구의회 경비의 비율이 높게 나타나는 바, 구 예산의 낭비요인을 제거한다는 면에서도 자치구제도의 개선이 필요하다(김병국, 1997).

따라서 자치구제도는 법·제도적 측면과 운영적 측면 그리고 시와 자치구간의 관계적 측면에서 개선과 개편이 필요하다.⁹⁾

2. 외국사례와 시사점

외국의 대도시 및 수도에서는 우리나라의 대도시의 자치구와 같은 행정제도를 가지고 있는 바, 일본 동경도의 구, 영국의 런던 구, 프랑스 파리지의 구, 미국 뉴욕시의 구 등이 있다. 그러나 이들의 구제도는 각기 그 성격과 운영에 있어서 차이가 존재한다. 이를 우리나라의 자치구와 비교하면 <표3>과 같이 요약할 수 있다.

9) 한 설문조사에 의하면 자치구제도의 개편 필요성과 관련하여 2중행정폐해방지, 자치구간 재정격차해소, 광역행정체제의 원활한 구축, 도시행정의 비능률성 제거, 인사교류의 활성화, 자치구간 및 시와 자치구간 갈등해소, 지역내 기초철저 확립을 위하여 개편이 필요하다는 주장이 있다(김병국, 1997; 김재훈, 2000).

〈표 3〉 외국 대도시의 구제도와 우리나라의 비교

구분	명칭	구의 수 및 설계	구의 지위 및 주요 내용	평균면적 (km ²)	평균 인구
서울시	자치구	25 자치단체	· 구청장과 구의회 주민직선 · 법인격 부여(조례제정권 등 자치권행사) · 시군보다 낮은 자치권 부여(권한 및 기능 제약)	24	410,400
광역시	자치구	44 자치단체	· 서울특별시와 동일	112	300,000
동경도	특별구	23 특별자치 단체	· 구청장과 구의회 주민직선 · 동경도지사의 지위감독권 및 재정조정권을 인정 하여 자치권이 일부 제약된 특별자치단체 · 특별구란 조합을 구성, 사무공동처리	27	350,087
파리시	Arrondisse- ment	20 행정구	· 구의회에 의한 구청장 선출 · 구의회는 주민직선 · 법인격을 갖지 않는 행정구 · 구의원 상위 1/3은 시의원, 나머지 2/3는 구의원 · 구청장은 파리시의 당연적 부시장 자격 보유	5	107,700
베를린 시	Bezirk	23 준자치단체	· 구의회에 의한 구청장 선출, 구의회 주민직선 · 구의회는 입법기관이 아닌 심의·의결기관이고, 의원의 명예직 · 독자적인 법인격이 인정되지 않고 집행기관은 집행 이사회 (구청장 1인, 위원 4인) · 시의 위임사무를 주로 처리하고 일정범위 내에서 고유사무처리	53	150,348
뉴욕시	Borough	5 행정구	· 구청장은 직선, 의회는 미구성(구정협의회 운영) · 구정협의회는 구출신 뉴욕시의원과 구내 커뮤니티 위원회의 장으로 구성되고, 의장이 구청장 · 법인격을 갖지 않는 행정구 · 시의 하부기관으로 고유사무가 없고 시의 사무를 위임받아 처리	167	1,468,600

자료 : 행정자치부(2000a:2000b), 김재훈(2000)에서 발췌 정리,

〈표3〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 제도에 큰 영향을 준 것으로 평가되고 있는 일본 동경도의 경우 구청장과 구의회를 주민직선으로 선출하고 있고, 자치구에게 조례제정권과 자치조직권 그리고 자치재정권을 인정하고 있으며, 다만 동경도의 단일 공동체성을 고려하여 지사에게 지휘감독권과 재정조정권을 인정함으로써 자치권의 일부를 제약하고 있다.

미국의 뉴욕시는 구당 평균인구는 100만명을 넘고 있고, 지방분권화된 국가이면서도 행정구의 지위에 그치면서 대도시 행정을 효율적으로 수행하고 있다. 결국 각 나라의 구제도는 그 나라의 정치·행정·문화적 특성을 고려하여 대도시 행정의 효율적 추진과 민주적이고 합리적 추진이라는 관점에서 지방자치단체, 특별자치단체, 준자치단체, 행정구 등 서로 상이한 형태로 운영되고 있다.

3. 자치구개편 대안의 개발

현행 자치구제도는 많은 문제를 안고 있는 바, 이를 개선하기 위해서는 여러 가지 형태의 개편안을 제시할 수 있다. 우선 현행 자치구제도를 유지하면서 문제점이 발견될 부분에 대해서 부분적 개선을 하는 방안과 근본적 개편을 통하여 자치구의 법적 지위를 변경시키는 개편안이 제시될 수 있다. 전자의 경우 현재의 법적 지위를 그대로 유지한 채 자치구역조정, 권한 재조정, 갈등해소 및 협력강화 등에 초점을 두고 부분적 개선을 가져오자는 안이다. 후자는 법적 지위 뿐만 아니라 기관구성형태를 변경하자는 안이다. 이러한 안들은 개별적으로 다양한 안이 모색·제시될 수 있을 것이다(김재훈, 2000).

첫째, 권한조정 안 : 현행 자치구 체제를 유지하되, 시와 구간의 권한 일부를 조정하는 방안이다. 둘째, 자치권제한 안 : 현행 자치구체제를 유지하되, 구청장을 구의회의 동의를 얻어 시장이 임명하는 안이다. 셋째, 준자치구제 안 : 구청장은 주민의 직선에 의해 선출하되, 의회대신 구청장(의장)과 구 출신 시의원 등으로 구성된 구정 협의회를 구성·운영하는 안이다. 넷째, 행정구 안 : 구를 시의 하부 행정기관화하여 구의회를 구성하지 않고, 구청장을 시장이 임명하는 안이다.

1) 권한조정 안

현행의 자치구제도와 차이가 가장 적은 안으로서 구의 자치단체로서의 지위를 유지하되, 시와 구간의 권한의 일부를 조정하는 안이다. 구의 법적 지위는 법인격을 갖는 자치단체로 유지하며 구는 위임사무와 자치사무를 모두 수행하고 구의회가 예산을 심의·의결한다. 집행부의 장은 주민의 직접선거에 의하여 선출한다. 집행부의 권한 중 일부 행·재정적 권한은 자치구에서 특별시·광역시로 이관하며, 특별시·광역시와 자치구간 세원재배분, 재정조정 및 협의 조정기능을 강화한다. 지방의회의 구성방법은 주민의 직접선거에 의하여 구성되고 조례제정, 예산심의·의결 등 구의 의결기구로서 기능하며 행정조사·감사권한을 보유한다.

2) 자치권제한 안

주민 직선의 구의회를 두어 자치구 형태를 유지하고, 사무배분과 재원배분도 현행 체제를 유지하고, 구청장은 구의회의 동의를 거쳐 시장이 임명하는 방안이다. 구의 법적 지위는 자치단체로서의 지위를 유지하며 구는 위임사무와 자치사무를 모두 수행하며 구의회가 예산을 심의·의결한다. 집행부의 장은 구의회의 동의를 거쳐 시장이 임명한다. 지방의회의 구성방법은 주민의 직접선거에 의하여 구성되고 조례제정, 예산심의·의결 등 구의 의결기구로서 기능하며 각종 조사·감사권한을 보유할 뿐만 아니라 시장의 구청장 임명동의 권한을 추가로 보유한다.

3) 준자치구제 안

자치구를 법인격을 갖지 않는 행정구로 변경하고 구는 위임사무만을 수행하며 시의회가 예산을 심의·의결한다. 집행부의 장은 주민이 직접 선출하며 지방의회의 구성 방법은 지방의회는 두지 않으며 대신 구정협의회를 둔다. 구정협의회는 민선구청장이 의장이 되며, 구출신 시의원과 주민 대표성을 가지는 인사로 구성하며 구정협의회는 지방의회가 가지는 통상의 권한을 가지지 않으며 다만 구의 규칙제정의결권, 특별시·광역시에 제출하여 심의를 받게 될 구

예산의 사전심의권, 주요 구정계획 승인권 등을 가진다.

4) 행정구안

구는 법인격을 갖지 않는 일선행정기관으로서의 성격을 갖는 행정구로 변경하고 구는 위임 사무만을 수행하며 집행부의 장은 특별시·광역시장이 임명한다. 지방의회는 두지 않는다.

4. 각 대안에 대한 비교·평가

오늘날을 대도시의 시대라고 일컬어지고 있는 가운데 대도시의 주요 특징으로 기능의 세분화, 자본의 축적, 노동의 분화 및 인구이동 등을 들 수 있다. 이러한 대도시의 전개과정에서 재정위기, 환경악화, 계층의 편향성, 정치적 분절 등의 문제가 내포되어 있다. 대도시에 존재하고 있는 많은 문제를 자치구가 보다 적절히 해결할 수 있어야 하는 바, 자치구의 개편방안을 평가하는데 있어서 주로 민주적 자치성, 경제적 효율성, 사회적 형평성, 실천가능성을 평가기준으로 하여 비교·평가하고자 한다. 이와 더불어 구제개편의 목표가치, 구제개편의 준거시점, 자치구제의 성과준거, 외국의 자치구제의 운영 등의 측면도 동시에 고려하여 포괄적으로 평가하고자 한다.

그림첫째, 권한 조정안은 특별시 또는 광역시에 조정권한 및 광역관리권한을 부여함으로써 대도시 행정을 좀더 효율적으로 추진할 수 있으며 기존의 이해관계자의 반발과 저항이 적으며 개편에 따른 혼란을 최소화 할 수 있으며 실현가능성이 높다. 그러나 현행제도로 인하여 발생하고 있는 많은 문제점이 다소 완화시킬 수는 있지만 여전히 상당한 문제점을 그대로 유지될 수 있으며 자치구간의 갈등과 마찰 등이 지속적으로 노출될 가능성이 많아 대도시 행정의 효율성이 개선될 소지가 크지 않다.

그림둘째, 자치권 제한안은 특별시·광역시장이 구청장 임명권을 보유함으로써 구청장들이 지역발전은 외면한 채 선거만 의식해 불요불급한 선심성, 전시성 사업을 남발하여 자치구의 재정난이 심각한 수준으로 떨어지는 결과를 초래하고 차기선거준비로 인한 행정공백과 인사권 전횡으로 지방공무원들의 불만이 초래되는 문제점을 상당히 해소할 수 있다(구익서, 2001). 구의회가 구청장 임명 동의권을 보유함으로써 의회와 구청장간의 원활한 협조가 가능하고, 구의회가 특별시·광역시장의 갈등을 감소시킬 수 있다.

그림반면에 지방자치단체장을 임명제로 전환한다는 것은 민주주의 발전에 역행한다는 이념적 비난에 직면할 수 있고 기관대립형의 기관구성형태에 있어 균형과 견제 측면에서 구의회의 권한이 강화되어 불균형을 야기시킬 수 있고 특별시·광역시장의 권한이 상대적으로 비대해질 가능성이 높다.

그림셋째, 준자치구제안은 구청장을 주민이 직접 선출하도록 함으로써 주민자치원칙을 확보할 수 있고, 구청의 집행기능에 참여하는 구정협의회 설치로 주민의 행정참여기능을 강화할 수 있다. 대의기관적 구정협의회운영으로 의회와 집행기관간의 대립과 갈등 문제를 근본적으로 해결할 수 있으며 특별시·광역시와 구간의 상호협조가 원활하게 이루어짐으로써 대도시 관리의 효율성을 확보할 수 있다.

그림반면에 구의 조례제정권, 예산심의권 등이 박탈됨으로 인하여 구의 자치권이 침해될 것이며 구청에 대한 주민의사의 효율적 수렴이 어렵게 되고 특별시·광역시와 구간의 갈등과 마

찰의 가능성이 줄어들지 않을 수 있다.

그럼넷째, 행정구안은 특별시와 광역시가 그 관할구역내의 모든 예산권과 인사권을 가지기 때문에 대도시행정의 통일성을 기할 수 있으며 상호간의 마찰과 갈등이 원활하게 해결되어 대도시 관리의 효율성을 극대화할 수 있다. 이는 지방자치의 이념에 비추어 이념적 측면 즉, 행정의 민주성을 저해할 가능성이 높다.

〈표4〉자치구제 개편대안별 장·단점 비교

구 분	권한조정	자치권 제한	준자치구제	행정구제
구제 개편의 목표가치 - 효율성 / 민주성	민주성(○) 효율성(×)	민주성(×) 효율성(○)	민주성(△) 효율성(△)	민주성(×) 효율성(○)
구제 개편의 준거시점 - 과거 / 현재 / 미래	과거(○) 현재(×) 미래(○)	과거(×) 현재(○) 미래(×)	과거(×) 현재(△) 미래(×)	과거(×) 현재(△) 미래(×)
자치구제의 성과준거 - 정책갈등 / 정책혁신	정책갈등(△) 정책혁신(○)	정책갈등(○) 정책혁신(×)	정책갈등(△) 정책혁신(△)	정책갈등(○) 정책혁신(×)
외국 자치구제의 운영 - 정태성과 동태성	정태성(△) 동태성(○)	정태성(○) 동태성(×)	정태성(△) 동태성(△)	정태성(△) 동태성(×)

○ : 높은 효과 △ : 중간효과 × : 낮은 효과

자료 : 하혜수 외(2001), "대도시 자치구제 개편의 쟁점과 대안" 지방정부연구 5권 1호, p.41

하혜수 등(2000:41)에 의하면 〈표4〉에 요약되어 있는 바와 같이 자치구제도의 개편방안에 대한 평가를 하고 있다. 구제개편의 목표가치, 구제개편의 준거시점, 자치구제의 성과준거, 외국자치구제의 운영의 차원에서 권한조정안과 자치권제한 안이 상대적으로 우수한 것으로 나타나고 있으나 권한조정안이 4가지 기준에서 골고루 긍정적인일 뿐만 아니라 상대적 중요성이 높은 목표가치와 성과준거 기준에서도 우수한 것으로 나타나고 있다. 대도시 행정의 효율적 추진이라는 측면에서는 자치권 제한안과 행정구안이 바람직한 것으로 평가되고 있다.

어떠한 대안을 평가할 때 실천가능성이 중요한 바, 이러한 안들도 실현가능성 측면을 고려한다면 자치권제한 안이 보다 실천가능성이 높으나 각 대안은 많은 장점도 존재하지만 단점 내지는 부정적 측면을 내포하고 있다. 따라서 대도시 행정의 효율화를 기하면서 현재의 시점에서 바람직한 것은 행정의 효율성, 행정의 민주성 등을 고려하여 민주적 자치성, 경제적 효율성, 사회적 형평성, 실천가능성 등의 관점에서 본다면 현행 자치구의 법적 지위를 그대로 유지하면서 기관구성방법, 자치구역의 조정, 권한의 재조정, 갈등해소 및 협력강화라는 측면에서 새로운 형태의 자치구 운영시스템이 보다 적실성을 가질 것이다.

V. 결론 및 최종안의 선택

앞에서 언급한 바와 같이 4가지의 개편방안들이 각각 긍정적인 측면이 있지만 상당한 부정적인 측면을 가지고 있기 때문에 행정의 민주성을 고려한 효율성, 실천가능성의 차원에서 현행 체계를 유지하면서 기관구성방식의 전환, 생활권을 고려한 구역조정을 통한 통·폐합, 권한 재조정 및 갈등해소·협력강화 방안 등을 중심으로 자치구제도의 개편 및 개선방안을 모색하고자 한다.

1. 기관구성방식의 전환

국가와 마찬가지로 지방자치단체는 주민을 그 구성요소로 하는 통일적 단체이기 때문에 행정행위를 수행하기 위한 요건으로서 기관구성은 필수적이라 할 수 있는 바, 오늘날 지방자치단체의 기관은 단체의사를 결정하는 의결기관과 결정된 단체의사를 집행하는 집행기관으로 구성되어 있다. 지방자치단체의 기관구성형태는 각 국가의 역사적 전통과 지방의 특수성에 따라 다양하지만 크게 보면 결정기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 기관통합형과 각각 다른 기관에 분담시키는 기관분리형으로 나눌 수 있다(정세욱, 2000:479-480).

우리나라의 경우 획일적으로 지방자치단체의 기관구성형태는 견제와 균형이라는 관점에서 기관분리형에 의하여 지방자치단체의 기관을 구성하고 있다. 우리의 자치구는 다른 기초자치단체와는 여러 가지 측면에서 차이가 있고 독특한 특성을 가지고 있기 때문에 기관구성방식을 달리함으로써 자치구가 안고 있는 여러 가지 문제점들을 해소할 수 있을 것이다.

자치구의 지역의 실정과 여건에 따라 정책결정기관과 정책집행기능을 지방의회라는 단일의 기관에서 담당하는 기관통합형의 형태로 기관구성을 하는 것에 대한 도입가능성을 고려할 수 있다. 이러한 기관통합형은 자치구에 있어서 모든 권한과 책임이 주민의 대의기관인 의회를 중심으로 완전히 통합·집중되어 있으므로 정부형태의 민주화를 실현할 수 있고, 행정업무의 원활하고도 분명한 수행, 기관분립의 경우 야기되기 쉬운 대립과 마찰의 소지를 사전에 차단함으로써 행정의 안정성 확보, 정책결정과 행정집행의 유기적 관련성 도모, 여러 위원의 조화에 의해 자치행정의 신중한 운영을 기할 수 있을 것이다(한국지방자치학회, 2000:283-284).

주민의 대표기관인 지방의회는 현행대로 주민의 직접선출에 의하여 구성하며 의사결정기관으로서의 역할과 기능을 수행하고 이 지방의회가 대표위원을 3~5인으로 위원회를 구성하고 이 위원회가 행정권을 행사하도록 한다. 또한 위원들 가운데 1인이 자치단체의 장의 직무를 담당하도록 할 수 있으나 실질적 권한을 제한하고 각 위원은 각각 담당하는 분야를 갖고 행정관으로서의 역할을 수행하도록 한다.¹⁰⁾ 따라서 지역주민에게 해당지역의 기관구성형태의 결정권을 부여하여 획일적으로 기관대립형에 의하여 기관을 구성하지 아니하고 서로 상이한 지역에 존재하는 자치구에 기관통합형에 의하여 기관을 구성할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

10) 이는 미국의 County에서 흔히 볼 수 있는 것으로서, 주민에 의하여 직선되는 복수의 위원으로 구성되는 위원회가 입법권과 행정권을 모두 행사하고 있는 유형과 유사하다고 할 수 있다(최창호, 1995: 426-427).

2. 자치구역 조정

자치구는 역사적으로 보면 1988년 특별시와 직할시(현재의 광역시)에 속한 하부지방행정조직인 구를 지방자치단체로 인정하였기 때문에 정치적 고려의 측면이 강하며 지방자치단체의 관할구역을 설정하는 기준¹¹⁾에 입각한 구역설정이 이루어지지 못했다. 따라서 자치구는 인구, 재정력, 면적 등에 있어서 상당한 불균형이 존재되고 있다. 인구 면에서만 보더라도 서울의 강동구는 67만명 인데 반하여 부산의 중구는 6만명에 불과하고 면적도 223km²가 있는가 하면 3km²인 자치구도 있다. 또한 재정면에 있어서도 총 예산규모가 225,411백만원인 자치구가 있는 반면에 39,298백만원인 자치구도 있다(하혜수외, 2001:41; 김병국, 1997:11-14).

특히 교통·통신수단의 발달에 따라 주민생활권이 확대되었고 지리적 조건의 변화에 따라 주민들이 필요로 하는 서비스의 효율적인 배분이 요구되고 있기 때문에 기존의 자치구역을 개편해야할 필요성이 존재한다. 이외에도 도시화현상, 균등행정의 요청, 개발권의 요청, 행정의 전문화 및 기술화에 적절히 부응하기 위해서도 자치구역의 개편이 필요하다.

우리나라에서 구역개편방식은 크게 보면 경계변경, 폐치통합, 규모재편의 방식이 존재하지만 오늘날 사회·경제권역의 확대에 따른 광역행정수요의 증대, 행정서비스의 균질화 요구, 균형 있는 지역개발과 계획행정의 수행, 행정과정에서의 경제성 확보, 민주성과 능률성의 조화라는 차원에서 광역행정이 요구되기 때문에 지방자치단체의 신설 또는 폐지를 가져오는 과감한 폐치·분합을 통하여 자치구의 수를 대폭 줄이는 방향으로의 구역을 조정하여야 한다. 자치구역 조정에 대한 이해관계자의 저항이 존재할 수 있기 때문에 합리적인 구역개편 대안을 마련하여 주민투표에 의하여 결정되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 권한재조정

대도시 행정의 효율적 추진을 위해서는 광역자치단체와 자치구간의 권한을 재조정하여야 한다. 광역자치단체인 특별시·광역시와 자치구간의 권한 배분관련 규정의 불합리로 말미암아 자치구가 처리하는 사무 중에서 성질상 당연히 자치사무에 속하는 것을 제외하고는 대부분 광역자치단체의 사무로 되어 있어 자치구의 자치사무는 매우 협소한 실정이다. 또한 지방자치단체 종류별 권한분담에 관한 예시도 매우 개괄적으로 표현되어 있어 어디까지가 광역자치단체의 권한이고 어디까지가 자치구의 권한인지 그 구분이 매우 애매모호할 뿐만 아니라 광역자치단체의 권한이면서 자치구의 권한으로 중복되어 있는 사무가 존재하고 있어 같은 성질의 한 권한이 한 계층에 모두 배분되어야 한다는 전사무이양의 원칙과 지방자치단체 계층별 전문화의 원칙에 위배되고 있다.

또한 이러한 상황은 특별시·광역시가 자치구의 사무처리에 통제·감독하는 폐단을 낳을 수 있다. 권한 배분에 관한 합리적인 원칙과 기준의 명문화화를 통하여 권한배분이 적절하게 이루어져 광역자치단체는 광역자치단체대로 자치구는 자치구대로 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 원칙적으로 광역조정업무와 둘 이상의 자치구에 걸치는 사무, 그리고 자치구의 능력으로는 처리하기 어려운 사무에 대해서는 광역자치단체에서 처리하고 그 외의 주민의 직접적인

11) 지방자치단체의 관할구역설정기준과 관련하여 여러학자들이 제시하고 있으나 규모의 경제, 공동체유지, 참여와 접근성, 재정능력, 행정편의, 지리적 조건, 면적(인구), 지역경제, 지역발전, 교통통신 등이 제시되고 있다.

서비스와 관련된 사무는 가능한 한 자치구에서 처리하도록 하여 자치구의 권한을 확대하여야 한다.

또한 자치구에 대한 기능이양에 있어서도 성과나 정책의지 및 능력 등을 고려하여 차등적으로 이양해 주는 방법을 활용하는 것이 효율성 확보나 경쟁의 효과 그리고 서비스 질의 개선을 위해 바람직하다. 즉 권한 배분의 합리화를 위해서는 자치구의 규모와 능력 또는 사무의 개별적 특성을 고려하여 자치구간 차등을 두는 것이 바람직하다는 것이다. 자치구의 여건상 특정한 권한을 이양 받아 처리하기가 어려운 경우에는 그 자치구를 제외하고 이양하는 것을 허용하여 자치구의 업무수행능력의 차이를 고려하여야 한다는 것인데(홍준현, 2001:331) 차등이양의 효과성을 높이기 위해 제한된 분야에 한정하여 부분적 차등 이양방식을 적용할 필요가 있다.¹²⁾

결국 시와 자치구간의 권한이양방식에서도 자치능력과 의지 그리고 성과에 기초하여 차등적으로 이양해줄 경우 특별시·광역시의 광역행정추진과 효율성은 물론 자치구의 자율성과 정책성과를 조화시킬 수 있다(하혜수외, 2001:43)

이는 시가 자치구에 사무를 위임할 경우 반드시 구의 여건을 고려하여야 하고, 이에 따른 인적·물적 지원과 같은 후속적인 조치가 뒤따라야 한다는 의미이며 유사한 자치구별로 그룹화하여 이에 부응한 위임을 시도할 수도 있다는 것이다(김병국, 1997:64). 또한 현재 시도·시군구로 구분하여 사무를 적시하고 있는 것을 특별시·광역시-자치구간 및 도·시군 간으로 구분하고 차별화 하여 도시행정과 비도시 행정계층간의 사무배분방법과 내용을 달리하는 조치도 강구할 필요가 있다.

결국 일본에서와 같이 소위 기관위임사무를 폐지하는 등 특별시·광역시와 자치구간의 권한 배분에 관한 합리적인 원칙과 기준에 의하여 이들간에 권한을 전면적으로 재검토하여 자치구의 권한을 확대하는 방향으로 적절히 배분하여야 한다.

4. 정부간 협력체제의 구축

특별시·광역시와 자치구간의 관계에 있어서 양자 사이를 엄격하게 한계지우려 하는데서 상호간 갈등과 마찰이 야기되는 것이다. 도시화·산업화 사회의 진전과 지방화시대의 이념은 도시계획, 토지이용, 지역개발, 환경보전 및 사회복지라는 새로운 분야를 등장시켰고 이들 분야는 광역적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지게 되어 「하나의 사무는 하나의 단체」라는 배타적 책임성 혹은 책임의 명확성은 비판받게 되었다. 특별시·광역시와 자치구가 공동으로 처리해야 할 사무가 오늘날 증대되고 있어 소위 공관사무의 문제가 발생하고 있는 것이다. 이는 양자가 공동으로 처리할 때만이 효율적 추진과 수행이 가능하다.

따라서 광역적 통일적 처리와 더불어 지역실정에 적합한 처리가 요청되고 있어 특별시·광역시와 자치구간에 상호협력의 필요성이 증대되고 있다.

특별시·광역시와 자치구간의 갈등은 결국 이들간의 상호협력체제가 갖추어져 있지 않거나

12) 영국에서 실시하고 있는 Best Value제도는 지방자치단체의 모든 서비스 부분에 대해 매5년마다 성과평가를 실시하여 일정한 수준에 미달되면 이 권한에 대해서는 당해 자치단체의 권한을 박탈하든지 타 자치단체에 넘겨주도록 하고 있다. 이 경우 서비스 수행이 양호한 자치단체는 타 자치단체의 권한을 넘겨받으며 동시에 서비스 수행에 소요되는 모든 재원은 성과가 부실한 해당 자치단체로부터 받게 된다(하혜수·최영출, 2000).

상호협력이 원활하게 이루어지고 있지 않은 관계로 발생하는 것이 대부분이다. 따라서 특별시·광역시와 자치구 상호간에 관련되는 영역의 사무에 대해서는 광역적 사무인가 지방의 사무인가 하는 양자택일적인 구별은 오히려 그 실태에 적절하지 못할 뿐만 아니라 위임이라는 상하의 관계도 물론 적당하지 못하며 특별시·광역시와 자치구가 대등한 입장에서 기능을 분담한다는 사고방식의 정립이 필요하다.

즉, 갈등의 당사자인 특별시·광역시와 자치구가 서로 대립하는 입장이 아니라 상호 대등한 협력관계가 유지되어 협력체계를 구축함으로써 다양성, 난해성, 예방곤란성 등을 특징으로 하고 있는 갈등을 어느 정도 사전에 예방할 수 있고 갈등이 발생하였다 하더라도 상호협력체계를 바탕으로 하여 갈등을 합리적으로 조정·해결할 수 있다. 보다더 중요한 것은 특별시·광역시와 자치구간 갈등을 조정·해결하는 데 있어서 기본적으로 당사자간의 협상에 의하여 해결하려는 분위기 조성 등 협상문화의 정착과 더불어 원칙에 준거한 협상이 필요하다.

결국 시와 자치구간의 문제는 수직적인 지시와 통제방식에 의해 해결할 것이 아니라 협력방식에 의하여 해결하는 것이 저렴하고 효과적일 것이다라는 관점에서 시와 자치구간의 협의기구 설치·운영하는 것도 필요하다. 이러한 시·구협의회를 시(특별시와 광역시)단위별로 구성함으로써 자치구간 서비스의 불균형을 억제할 수 있고, 대도시 행정의 효율성을 제고할 수 있으며 시와 구간의 갈등을 사전에 조정할 수 있고, 사무배분기준 등의 불완전성을 수정할 수 있는 계기가 마련될 것이다(김병국, 1997:70). 또한 이 기구를 통하여 조직, 인사교류 등을 상호 협의할 수도 있을 것이다.

5. 지도·감독 체계의 개선

특별시·광역시는 자치구의 조직, 운영, 사무 전반을 대상으로 자치구의 본질을 손상하지 않는 범위내에서 지도·감독할 수 있으나 이러한 지도·감독은 일정한 기준과 원칙에 의하여 광역적 통일성을 유지하면서 지방자치의 이념을 존중하는 관점에서 권력적 지도·감독양식을 필요한 최소한의 범위내로 줄이고 지식적·기술적인 지도와 재정지원 등 비권력적인 통제를 원칙으로 삼아야 한다. 더욱 중요한 것은 향후 시와 자치구간의 지도·감독 관계를 보다 합리적으로 전환시키기 위해서는 감사제도를 전반적으로 개선하는 것이 필요한 바, 그 중에서도 자치구에 대한 감사를 자치구의회에 일임하는 관행과 정책이 요구된다.

6. 재원조정의 개선

기본적으로 자치구 재정의 문제점은 취약성과 수평적 불균형에 있는 바, 이를 개선하기 위해서는 시세와 구세의 조정이 이루어져야 한다. 즉, 자치구의 재원을 확보할 수 있는 대안으로서 공동방식, 시세와 구세의 조정, 재원조정교부금의 확대, 시세교부금제도의 개선을 들 수 있다(원윤희, 1996:87-94; 배인명, 1996:105-111).

첫째, 특별시·광역시와 자치구 사이의 재정불균형 문제와 자치구간 재정불균형 문제를 해결하기 위해서는 공동방식을 통한 세원배분방식을 고려할 수 있다. 자치구재정의 문제점을 완전히 해결하는 방안으로 시세와 구세의 구분없이 특별시·광역시의 지방세를 일정비율로 시와 자치구에 배분한 다음 자치구에 할당되는 세금을 각 자치구의 인구비율로 배분하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 반대로 자치구가 지방세를 거두어들이고 각 자치구에 자신들이 징수한 지방

세의 일정비율을 배분하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 지방세 세목을 조정할 수 있다. 특히 종합토지세는 자치구간 재정불균형을 야기하는 큰 요인이기 때문에 종합토지세를 시세 혹은 조정교부금의 세원으로 하고 시세 중 하나를 자치구세로 전환하는 방안을 생각할 수 있다. 즉 종합토지세를 담배소비세나 자동차세 중 하나나 둘 모두와 교환하는 방법을 고려하여야 한다(배인명, 1996:105-109).

셋째, 현행 시세로 되어 있는 주민세와 자동차세는 자치구세로 적합하다. 그 이유는 보편성(세원이 특정지역에 편재되어 있지 않고 고루 분포되어 있다는 원칙), 생산성(세금은 충분하고 안정적인 세입이라는 원칙, 즉 적정한 세율로 충분한 자금을 확보해야 한다는 충분성의 원칙과 경기변동에 따라 세수의 기복이 크지 않아야 한다는 안정성의 원칙을 포함하는 원칙), 신장성(만약 세입의 신장성이 낮거나 감소한다면 아무리 생산성이 크더라도 미래의 지방재정구조를 악화시킬 수 있다는 원칙) 등의 세원배분기준에 비추어 볼 때 두 세목이 자치구세로 적합하기 때문이다.

넷째, 이러한 세원배분과 더불어 재정수요에 비교하여 지나치게 높은 세수입을 확보하는 자치구로부터 일정부분의 재원을 조달하여 조정교부재원에 추가함으로써 현행의 제도내에서 역교부금제도를 도입하는 방안도 고려되는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 현재 취득세와 등록세를 재원으로 하고 그 재원의 50%를 자치구에 대한 재원조정교부금으로 하고 있는데, 시세징수교부율을 상향조정하거나 그 대상재원을 취득세와 등록세 이외에 다른 것 까지를 포함하는 방안을 고려하여야 한다.

이상과 같이 자치구의 자주성과 자율성을 강화하고 그 행정이 주민의 광범위한 참여에 의하여 이루어져 민주성이 보장된다고 해도 행정이 비능률적이고 공정을 결한다면 문제인 것이다. 따라서 자치구가 대도시행정을 보다 효율적으로 수행하여 보다 만족스러운 행정서비스를 지역 주민에게 제공하기 위해서는 자치구제도의 전반적 개편이 이루어 져야 한다. 기관구성방식의 다양화, 자치구역 조정, 시와 자치구간 권한 재조정, 정부간 협력체제의 구축, 지도·감독체제의 개선, 재원조정 등과 자치구의 통·폐합을 통하여 자치구의 역할과 위상의 재검토가 이루어 질 때 대도시 지역에 존재하는 다양한 사회적 문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강형기. (1996), "민선단체장하의 지방행정변화," 6. 27 지방선거이후 지방자치 1년의 평가와 전망, 한국지방행정연구원 세미나 발표논문집.
- 경기도. (1999), 「'98 도정주요 시책성과에 대한 주민만족도 설문조사보고서」.
- 구익서. (2001), "기초자치단체장 임명직 전환에 대한 논란."
http://forum.jcsr.net/read.cgi?bord=policy&y_number=4&nnew=1
- 김병국. (1997), 「자치구제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 김재훈. (2000), "대도시 자치구제 개선," 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 발표논문, 87-107.
- 김안계 외. (1994), 지방자치의 발전전략, 서울: 박문각.
- 김영수. (1995), 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가. 「지방자치연구」 제 7권 2호.

- 김영수. (1999), 국책사업과 관련한 중앙과 지방정부간 분쟁조정제도의 정립방안. 「한국지방자치학회회보」 제11권 1호.
- 김인 외. (2000), 신행정학원론, 부산: 도서출판 금정.
- 박종관. (1999), 행정구역개편에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.
- 배준구. (2001), "프랑스 3대도시의 지위와 조직-파리, 마르세이유, 리옹의 구를 중심으로-," <http://ssri.kyungsung.ac.kr/doc/15-2.htm>.
- 배인명. (1996), 시제와 구제의 조정방안. 「지방행정연구」 제10권 4호.
- 원윤희. (1996), 자치구간 재정불균형 개선방안에 관한 연구, 「지방연구」 제10권 4호.
- 윤재풍. (1995), 서울특별시와 자치구간의 역할분담 및 협력관계의 형성. 「도시행정연구」, 서울시립대학교.
- 이성복. (1995), 「도시행정론」, 서울: 법문사.
- 임승빈. (1998), 자치구와 행정구 운영체계에 관한 재고찰. 「지방자치」, 현대사회연구소.
- 이승중 외. (1990), 「자치구제의 효율적 운영방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 임재현. (1997), 지방자치단체의 자치구역에 관한 연구. 「한국행정연구」, 제5권 제4호, 140-163.
- 이효. (1997), 국가와 지방자치단체간의 자원배분에 관한 연구, 서울: 한국지방행정연수원.
- 정세욱. (2000), 지방자치학, 서울: 법문사
- 정정길 외. (1996), 「민선지방자치 1년의 평가와 과제」, 서울대학교 행정대학원.
- 조기현. (2001), 행정구역의 적정규모에 관한 실증적 연구: 초월대수비용함수와 DEA를 중심으로, 「지방자치전망: 도전과 기회」, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술발표회 자료집.
- 조석준. (1993), 「조직론」, 서울: 법문사.
- 조정찬. (2001), "자치구제도에 관한 고찰," <http://www.moleg.go.kr/mlawinfo/omonthlaw/htms/0006/nondan2.html>.
- 최창호. (1995), 지방자치학, 서울: 삼영사
- 하혜수 외. (1999), 「지방자치단체간 협력활성화방안 연구」, 경기도.
- 하혜수·최영출. (2000), 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 경기개발연구원.
- 하혜수 외. (2001), 대도시 자치구제 개편의 쟁점과 대안. 「지방정부연구」 제5편 1호.
- 한국지방자치학회 편. (2000), 한국지방자치론, 서울: 삼영사
- 행정자치부. (2000a), 「선진외국의 지방자치제도(I)」, 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. (2000b), 「선진외국의 지방자치제도()」, 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. (2000c), 「지방자치단체 및 교육청 공공부문 경영혁신사례 목록」.
- 행정자치부 외. (1999a), 「지방자치시대의 분쟁사례집 1」.
- 행정자치부 외. (1999c), 「지방자치시대의 분쟁사례집 2」.
- 홍준현. (2000), "중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입의 방향." 2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 홍준현. (2001), "한국지방분권의 평가 : 행정적 측면을 중심으로," 2001년도 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문.
- Alonso, W. (1975). "The Economics of Urban Size." J. Friedman and W. Alonso, eds., Regional Policy: Readings in Theory and Applications, Cambridge, Mass. : MIT Press.

- Aristigueta, Maria P.(1999), *Managing for Results in State Government*, Westport: Quorum Books.
- Ball, Rob(1997), *Performance Review in Local Government*, Aldershot: Ashgate.
- Blundell, Brian & Alex Murdock(1997), *Managing in the Public Sector*, Oxford: Butterworth-Heineman.
- Brudney, Jeffrey L.(2000), *Advancing Public Management: New Developments in theory, Methods, and Practice*, Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Duffin, Paul H.(1988), *Knowledge Based System*, London: Ellis Horwood Limited.
- Gargan, John J.(2000), *Handbook of State Government Administration*, New York: Marcel Dekker.
- Gore, Albert(1993), *Creating A Government That Works Better and Cost Less: Report of the National Performance Review*.
- Hamilton, David K.(1999), *Governing Metropolitan Areas*, New York: Garland Publishing, Ins.
- Howitt, Arnold M., B.W. Honadle(1996), *Perspectives on Management Capacity Building*, New York: State University of New York Press.
- Joyce, Paul(1999), *Strategic Management for the Public Services*, Philadelphia : Open University Press.
- Kerley, Richard. (1994), *Managing in Local Government*, London : The Macmillan press.
- Light, Paul Charles(1999), *The True Size of Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Moore, Mark H.(2000), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Massachusetts: Harvard University Press.
- O'Looney, John(2000), *Local Government On-line : Putting the Internet to Work*, Washington, DC: International City/County Management Association.
- Pollit, Christopher(2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rainey Hal G.(1997), *Understanding & Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Stephens, G. Ross(2000), *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford University Press.
- Stewart, John David(2000), *The Nature of British Local Government*, New York: St. Martin's Press.
- Van Horn, Carl E.(1996), *The State of the States*, Washington, D.C: CQ Press.

金暎洙: 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 책임연구원과 미국 시라큐스대학교(Syracuse University)교환교수를 역임하였으며 현재는 부경대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방행정, 행정조직관리 등이며 저서로는 「한국지방자치론」(공저, 1995), 「한국행정의 과제와 개혁」(공저, 1998), 「신행정학원론」(공저, 2000), 「지방자치단체 사무구분의 재조정 방안」(1998), 「지방자치단체의 재난통합관리체제 구축에 관한 연구」(1998), 「국책사업과 관련한 중앙과 지방정부간 분쟁조정 방안」(1999), 「자치구정의 평가모형개발과 결과의 활용방안」(2000) 등이 있다. 현재 한국행정학회 이사, 한국지방자치학회 이사, 한국지방정부학회 연구이사로 활동하고 있다. 연락처는 E-mail: kysoo@pknu.ac.kr이다.