

대도시 자치구제 개편의 쟁점과 대안

Debates and Alternatives on the Reorganization of Autonomous Districts in Metropolitan Cities

하 혜 수(상주대학교 행정학과)
양 기 용(부경대학교 행정학과)

This paper aims to evaluate several ideas proposed to reform the system of autonomous districts in the Korean metropolitan cities, and it also attempts to suggest the alternative ways in which to reorganize and reframe the administrative system of autonomous districts. The reforming proposals currently discussed by scholars can be summarized as following four issues: (1) maintenance of ongoing local autonomy systems with marginal changes of power and functional relations between the metropolitan city governments and districts governments; (2) direct appointment of chief executives of district governments by mayors of the metropolitan city governments; (3) abolishment of local councils in districts governments; (4) replacing autonomous districts with administrative districts run by appointed chief-executives and abolition of local councils. We evaluate those suggestions in terms of fundamental values of efficiency and democracy, time-relevance of the static and the dynamic, and performance outcomes of autonomous districts such as policy conflicts and policy innovation diffusion among governmental units. The analysis of alternative proposals for reforming autonomous districts shows us that the current autonomous districts in two-tier local government system needs to be maintained to enhance the administrative values of democracy and to fit to the historical context of developing local autonomy system on Korea. However, this paper suggests that the jurisdictional rearrangement among districts, the functional and statutory changes as well as cooperative institutional mechanisms between districts and city governments be needed.

I. 자치구제 개편논의의 배경

세계화와 지방화시대에 있어서 자치단체간 경쟁이 심화되고, 시민과 고객의 요구가 증대되면서 적은 자원의 투입으로 보다 양질의 서비스를 제공하려는 노력이 강화되고 있다. 또한 신공공관리론(new public management)이 공공부문 운영의 주된 정책기조로 대두되면서 고객행정, 성과평가, 효율성 등이 강조되고 있다. 이에 따라 공공부문에 대한 하드웨어적인 개혁으로서 공공부문의 구조조정, 행정계층제의 축소, 행정구역의 통합 등과 소프트웨어적 개혁으로서 목표관리제, 책임운영기관제, 행정서비스현장제, 성과공시제 등이 추진되고 있고, 최근에는

주민투표제와 소환제, 지방의회의 권한강화, 그리고 특별시·광역시의 자치구제를 개폐하려는 논의로까지 이어지고 있다.

개폐논의가 이루어지고 있는 자치구제는 1988년 지방자치제의 재실시가 추진되는 과정에서 정치적인 고려에 의하여 행정구가 자치구로 전환되었다. 그에 따라 특별시·광역시 등 대도시의 구 행정조직이 시·군과는 달리 독자적인 자치조직체로서 역사성을 갖지 못하였을 뿐만 아니라 해당 지역주민들간에 소속감이나 지역공동체의식도 형성되어 있지 못한 상태에서 개편이 이루어졌다. 이처럼 자치구가 지방자치의 필요조건을 갖추지 못하였지만, 서울시나 여타 광역시가 갖게 될 정치적 위상과 영향력에 대한 우려에 따라 권력분산효과 차원에서 자치구를 둔 것으로 해석되고 있다(조정찬, 2001). 1988년 지방자치법에 규정된 자치구제는 1992년 구의회의 구성과 1995년 구청장의 선거를 계기로 시·군 등 다른 기초자치단체보다는 제한되지만(권한, 조세 등) 주민직선에 의한 구청장과 구의회 구성, 조례제정권, 그리고 자치구세 등 독자적인 자치단체로서의 권한과 지위를 누리게 되었다.

자치구제의 개편논의는 현행 자치구제의 문제점에서 출발하고 있으나 자치구제를 바라보는 관점에 따라 다른 평가가 이루어지고 있다. 자치구제는 구의 입장에서 보면, 특별시나 광역시의 관할범위가 너무 넓어 기초자치단체에서 베풀 수 있는 지역특성에 적합한 대응적인 서비스 혜택을 주민들에게 충분히 제공하지 못하는 문제를 해소함과 아울러 자치단체의 규모를 세분화함으로써 주민의 자치에 관한 욕구를 충족시키는 이점이 있지만, 특별시와 광역시의 입장에서는 단일의 생활권인 대도시 내에서 동일한 수준의 행정서비스를 균등하게 제공하지 못하고 정책의 집행에 있어서도 통일성과 능률성을 발휘하지 못하는 문제점을 지니고 있다.

대도시 자치구제의 개편에 있어서도 자치구제는 주민참여와 주민자치의 기초공간으로서 현행 체제를 유지하되, 권한재조정을 통하여 문제점을 보완해야 한다는 주장과 대도시가 하나의 단일공동체이기 때문에 인위적으로 구분한 구 조직에게 자치단체의 지위를 부여하는 것은 문제가 있다는 주장으로 나누어지고 있다. 최근 들어 민주성보다는 효율성 문제를 중시하여 자치구제를 행정구제화해야 한다는 주장도 제기되는 등 자치구제에 대한 근본적인 검토가 필요한 상황이다. 이 글에서는 자치구제의 개편방안에 대하여 3가지 기준, 즉 구제개편의 목표가치, 준거시점, 그리고 성과준거에 근거하여 비교평가하고, 자치구제에서 비롯되는 문제점을 보완할 수 있는 방안에 대하여 논의하였다.

II. 자치구제 개편관련 쟁점

1. 자치구제의 개편논의

자치구제의 개편논의는 주로 자치구제의 문제점에 기초를 두고 있다. 조정찬(2001)은 자치구제의 문제점으로 주로 특별시·광역시와 자치구간의 갈등으로 인한 적극적 정책추진의 곤란 문제를 지적하면서 구체적인 마찰 및 갈등사례를 제시하고 있다. 김재훈(2000)은 자치구제의 문제점으로 자치공동체 의식의 결여, 특별시·광역시의 종합행정 곤란, 자치구간 재정자립도 및 기준재정충족도 격차, 시세체납액 증가, 각종 법령에 의한 수수료의 자치구별 상이, 기초질서의 유기·방치로 인한 시민생활의 불편 초래, 자치구에 대한 특별시·광역시의 감독권 미흡, 인사권 집행의 문제 등을 지적하고 있다. 이승종 외(1990)는 사무배분의 문제점과 재원배분의

문제점으로 구분하고, 사무배분상의 문제점으로 배분기준의 부적절성과 사무배분의 부적절 및 과중한 통제 등을 지적하고 재원배분의 문제점으로 수직적 재원불균형과 수평적 재원불균형을 지적하고 있다. 김병국(1997)은 자치구제도의 개선필요성을 단순집행적 자치구사무, 자치구민의 공동체의식의 결여, 자치구 행정의 비효율성, 자치구 예산의 낭비 등을 지적하고 있다.

자치구제의 문제점으로서 공통적으로 지적되는 것은 광역적 조정업무의 취약, 행정의 효율성 저하, 그리고 자치단체간 불균형 심화 등을 들 수 있다. 먼저 특별시와 광역시는 대도시 전체가 단일공동체로서 광역적인 관점에서 정책이 추진되어야 함에도 불구하고 기초자치단체인 자치구의 존재로 인하여 광역행정의 효과적인 추진이 곤란해지고 갈등과 마찰이 야기된다는 지적이다. 둘째, 자치구는 하나의 행정계층을 이루고 있고, 독자적인 조직과 의결기구 등을 보유하고 있어 행정비용을 증대시키는 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 셋째, 자치구간 불균형의 심화이다. 인구, 면적, 재정능력 면에서 자치구간 불균형 심화문제 역시 개선되어야 할 사항으로 거론되고 있다. 이에 따라 주민들이 향유하는 공공서비스의 질과 삶의 질에 있어서 그 격차가 심화되고 있다. 이러한 문제의 원인에 대하여 김재훈(2000)은 행·재정적 제도의 미흡으로 인한 것과 구청장이 광역적인 이익보다는 편협한 지역이익을 확보하기 위한 행정을 추진함으로 인하여 초래되는 것을 구분하면서 전자는 관련제도의 개혁을 통하여 해결하고, 후자에 대해서는 구청장의 임명방식(특별시장·광역시장의 임명)의 개선으로 해결할 수 있다는 점을 지적하고 있다.

자치구제의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 제시되고 있는 내용을 보면 대체로 3가지로 구분될 수 있다. 첫째, 현재의 자치구제를 유지하면서 일부 권한을 제한하는 방안, 둘째, 대도시 전체를 완전한 자치권을 가진 몇 개의 기초자치단체로 나누는 방안, 셋째, 자치구 대신 자치권이 없는 일반행정구로 전환하는 방안 등이 제안되고 있다. 한편 프랑스 파리시의 법적 지위 논란에서도 구의 위상문제와 관련하여 우리와 유사한 방안이 검토된 바 있는데, 구 제도를 개선하는 방안으로 첫째, 구역을 근거로 하여 준직접적 민주주의 형태를 수용하지만 파리시의 통일성을 유지하는 방안, 둘째, 파리를 여러 개의 시(코뮌)로 나누는 방안, 셋째, 파리시의 통일성을 유지하지만 지사와 구청장을 임명하여 권한을 제한하는 방안이 제시되었다(배준구, 2001).

우리나라의 경우에도 이러한 부류에서 크게 벗어나지 않고 있는데, 조정찬(2001)은 첫째, 자치구형태를 유지하되, 시장에게 조정권을 부여하는 등 권한을 강화하는 방안, 둘째, 자치구 형태를 유지하면서 구청장을 국가 또는 광역자치단체에서 임명하는 방안, 셋째, 구 자치제를 완전폐지하고 행정구화하는 방안, 넷째, 구청장은 주민이 직선하되 구의회는 구성하지 않는 방안(시의원과 지역유지 등으로 구성된 구정협의회를 운영함)을 제시하고 있다. 김재훈(2000)은 권한조정모형(현행 자치구체제를 유지하되, 시와 구간의 권한일부를 조정하는 방안), 자치구제 한모형(현행 자치구체제를 유지하되, 구청장을 구의회의 동의를 얻어 시장이 임명하는 방안), 준자치단체모형(구청장은 주민직선에 의해 선출하되, 의회 대신 구정협의회를 구성하는 방안), 행정구모형(구의회를 구성하지 않고 구청장을 시장이 임명하는 방안) 등을 제시하고 있다.

2. 자치구제 개편논의의 쟁점

1) 구제도 개편의 목표가치: 효율성과 민주성

대도시 자치구제의 개폐문제는 특별시·광역시에 몇 개의 독립된 자치단체인 자치구를 둘 것인가 아니면 단일의 행정구역으로 만들 것인가를 결정짓는다는 점에서 행정구역개편과 밀접한 관련성을 갖는다. 일반적으로 자치구역의 설정과 관련하여 제시되고 있는 변수는 다음 표에서 보는 바와 같이 규모의 경제(economies of scale), 효율성(efficiency), 주민참여와 접근성, 재원능력, 지리적 조건, 교통통신의 발달, 통치 및 관리가능성, 정부간 협력, 외부효과, 공동체성 등으로 다양하다. 제시빈도에 근거할 때 중요성이 높은 기준으로 평가되는 것은 효율성(규모의 경제성), 공동체유지, 참여와 접근성, 재정능력 등이라 할 수 있고, 크게 보면 효율성과 민주성의 문제로 귀결될 수 있다.

〈표 1〉 지방행정구역설정 기준의 분류

구 분	규모의 경제	공동체 유지	참여와 접근성	재정 능력	행정 편의	지리적 조건	면적 (인구)	지역 경제	지역 발전	교통 통신
계 (8)	5	5	4	2	2	2	1	2	1	2
◦ Millspaugh(1936)	◦	◦	-	◦	◦	-	-	-	◦	-
◦ Lipman(1949)	-	◦	-	-	-	◦	◦	◦	-	◦
◦ Fesler(1949)	◦	-	◦	-	-	◦	-	◦	-	◦
◦ UN Report(1964)	◦	◦	◦	-	-	-	-	-	-	-
◦ Leemans(1970)	◦	◦	◦	◦	◦	-	-	-	-	-
◦ Smith(1985)	◦	◦	◦	-	-	-	-	-	-	-

자료: 박종관(1999).

자치구역의 설정과 관련된 이론적 논쟁 역시 효율성(규모의 경제)과 민주성에 집중되어 있다(Keating, 1995; Newton, 1982). 대규모의 행정구역을 지지하는 통합론자(구의 자치권을 인정하지 않고 특별시·광역시의 단일행정구역화를 지지)는 큰 규모의 행정구역이 최소의 비용으로 최대의 서비스를 산출할 수 있으므로 효율성이 증대된다고 주장하는데 반하여 소규모의 분산체제(fragmented system)를 지지하는 분리론자는 작은 규모는 주민의 선호에 맞는 서비스제공으로 자원배분의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 대규모화에 따른 X-비효율성도 줄일 수 있다고 주장한다. 그리고 통합론자는 큰 규모의 행정구역이 시민의 요구에 대한 대응성과 책임성을 제고하여 민주적이라고 주장하는데 반해, 분리론자는 작은 규모가 주민의 참여와 접근성이 및 통치(관리가능성) 측면에서 민주적이라고 주장한다.

자치구제의 개편논의에 있어서도 효율성을 강조하는 입장은 자치구제는 계층수의 증대(중중구조)와 자치단체간 정책갈등(광역단체와의 수직적 갈등과 자치구간 수평적 갈등)으로 인해 행정비용을 증대시키며, 행정구역의 인위적 획정에 따라 공동체의식이 결여되어 있으므로 행정구제화해야 한다고 주장하는 반면, 민주성을 강조하는 입장은 자치구제가 분권, 참여, 민주성, 인격성, 고객만족을 구현하는데 기여하는 제도이므로 유지 또는 발전시켜야 한다고 주장한다. 김재훈(2000)은 민주성과 효율성의 적절한 조화에 의하여 구의 자치권을 결정하여야 한다는 점을 지적하면서도 효율성에 무게를 두고 있다. 임재현((1996)은 자치구역의 설정기준으로 공

동체, 재원조달능력, 행정의 효율성, 주민참여 등을 지적하고, 광역자치구역의 개편에 있어서는 능률성과 재원조달의 용이성 기준이, 그리고 기초자치구역의 개편에 있어서는 주민참여와 공동체의식이 보다 중요한 기준이 된다는 점을 강조하고 있다.

2) 구제개편의 분석시점: 정태성(현재성)과 동태성(역사성)

자치구제 개편의 준거시점을 현재에 한정할 것이나 아니면 과거와 현재 그리고 미래를 통시적으로 고려할 것인가 하는 점도 중요한 쟁점이 된다. 선행연구를 보면 대체로 현재 시점에서의 문제점 분석과 그에 기초한 해결방안을 제시하는 경우가 대부분이다(김재훈, 2000; 김병국, 1997; 조정찬, 2001). 오늘날 자치구제는 자치공동체의식의 결여, 종합행정의 곤란, 자치구간 불균형 심화, 특별시·광역시의 감독권 미흡 등의 문제를 야기하고 있으며, 이를 시정하기 위한 방안으로서 자치구제의 전면적인 개편까지도 주장하고 있는 상황이다. 더욱이 신공공관리론이 행정개혁을 위한 세계적 표준으로 부각되고 있고, IMF 등 경제위기상황에 직면한 현재시점에서 효율성 중심의 자치구제 개편은 설득력을 얻고 있다.

모든 제도나 조직이 그러하듯 자치구제도 역시 환경변화에 맞게 수정되고 변화되며 궁극적으로 쇠퇴와 소멸을 거듭하게 될 것이다(조석준, 1993: 44-51). 이러한 점에서 자치구제도 환경변화에 따라 불가피하게 개편될 수밖에 없을 것이다. 그러나 어떤 제도나 조직이든 그것이 탄생하게 된 배경이 있고, 미래에 추구하는 이념적 목표가 있게 마련이다. 즉 모든 제도는 탄생배경과 역사적 맥락에 근거하고 있으며, 경제적·조직적 합리성뿐만 아니라 정치적 합리성에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 제도의 존재의의를 평가하기 위해서는 제도의 현재상태뿐만 아니라 과거-현재-미래상태에 대한 통시적 고찰이 필요하듯이 자치구제의 개편방안에 있어서도 자치구제도가 탄생한 역사적 맥락(historical context)과 미래측면(제도의 발전방향이나 그것이 가져올 효과 등)에 대한 고려가 이루어져야 할 것이다.

외국제도에 대한 역사인식에서도 현재를 중심으로 한 정태적 분석과 함께 외국제도의 역사적 발전맥락을 이해하는 동태적 분석이 필요하다. 김재훈(2000)과 김병국(1997) 등은 미국의 뉴욕시 사례, 프랑스의 파리시 사례, 그리고 독일의 베를린 사례 등을 고찰하면서 행정구제화의 가능성을 제시하고 있다. 즉 뉴욕시 구(borough)는 구청장에 대해서는 주민이 직선하고 있지만 구의회 대신 구정협의회를 구성하고, 법인격을 갖지 않는 행정구(시의 하부기관)로서 고유사무가 없고 시의 사무를 위임받아 처리하는 존재라는 점을 지적하고 있다. 프랑스 파리시의 구(arrondissement)와 독일 베를린시의 구(bezirk) 역시 구의회에 의해 구청장을 선출하고, 독자적인 법인격을 갖지 못하는 행정구로서 시에서 위임한 사무를 주로 처리하고 제한된 범위에서의 고유사무만을 처리한다는 점을 지적하고 있다.

그러나 외국사례에 대한 벤치마킹에 있어서는 제도의 역사적 맥락과 발전방향 등 동태적 측면뿐만 아니라 정치문화적 차이를 인식하는 바탕 위에서 시사점을 도출해야 하며, 그에 근거하여 정책대안을 선택하여야 할 것이다. 외국 대도시의 구제에 대한 단순한 내용소개나 특징비교에 국한되지 않고 제도의 발전, 제도가 운영되고 있는 정치체제의 성격, 그리고 제도의 환경적 상황 등을 동태적으로 고려할 때 보다 실천적이고 적실성 있는 방안이 도출될 수 있을 것이다.

3) 자치구제도의 성과준거: 정책갈등과 정책혁신

자치구제의 성과에 대해서도 정책갈등의 유발 등 문제점에 중점을 두는 경우와 정책혁신 등

긍정적 측면에 역점을 두는 경우에 따라 다른 평가가 내려질 수 있다.¹⁾ 부정적 측면에 관심을 두는 경우 자치구는 재정능력과 전문인력의 부족으로 주민의 요구에 대한 대응성이 떨어지고, 해당 구에 한정된 정책의 추진으로 인해 특별시·광역시-자치구간 정책갈등이 심화된다는 주장으로 연결된다(김재훈, 2000; 김병국, 1997). 그에 반해 긍정적인 측면에 관심을 두는 경우 자치구제는 수직적·수평적 경쟁을 통하여 정책혁신을 촉진시킨다는 주장으로 연결될 수 있다(Boyne, 1996; Siebert and Koop, 1993). 물론 자치구제의 부정적인 측면으로 지적되고 있는 대응성에 대해서도 자치구제가 행정구제보다 더 대응적이라는 반론도 제기될 수 있다. 즉 주민직선의 구청장이 아닌 임명직 구청장이 구정을 담당할 경우 주민의 요구보다는 광역자치단체장의 요구나 지시에 더 민감할 것이고, 그 결과 민본행정과 고객지향행정이 훼손될 수 있는 것이다. 광역단체장이 구청장을 통하여 현장의 목소리와 주민의 요구를 간접적으로 파악할 수 있겠지만 과학의 지연, 대응성 결여, 인지능력과 관리능력의 한계, 그리고 대리인문제 등이 발생한다는 것이다.

대도시 자치구의 존재는 광역자치단체와의 갈등을 야기하고, 광역적 정책추진과 조정을 곤란하게 한다는 점도 문제점으로 지적되고 있다. 실제로 서울시와 강남구간 세목교환(종합토지세와 담배소비세의 교환), 대전시와 유성구간 조례재의요구(국책연구기관을 지방세감면대상에서 제외), 광주시와 자치구간 건축조례(통제조례 인정여부)관련 갈등이 야기된 바 있고, 자치구의 기초질서 유지곤란(기초질서사법에 대한 소극적 단속), 재해예방 및 관리능력 부족, 비선호시설을 둘러싼 갈등, 인사교류와 관련된 갈등, 자치구 평가에 대한 갈등, 시의 계획과 구계획간의 갈등, 시장 역점사업에 대한 구의 무관심, 그리고 건축행정과 관련된 갈등이 지적되고 있다(김재훈, 2000; 김병국, 1997). 그에 반해 대부분의 갈등이 이해관계 및 법해석에 의해 유발된 것으로서 자치구제도 자체에 문제가 있는 것이 아니라 이러한 갈등과 분쟁을 해결하고 상호간의 이해를 증진시킬 수 있는 합리적인 조정장치의 부재에 기인된 것이라는 주장이 맞서고 있다(조정찬, 2001). 더욱이 자치구의 존재는 수평적인 경쟁과 수직적인 경쟁을 통하여 새로운 정책혁신을 가져온다는 점에서 부분적인 갈등을 이유로 자치구제의 존폐를 논의하기는 어렵다는 것이다.

III. 자치구제 개편방안의 평가

이상의 3가지 쟁점에 비추어보아 4가지 자치구제개편논의를 평가하고자 한다. 첫 번째 방안은 자치구제의 부분적 개편안으로 자치구제를 유지하되 구역과 기능을 조정하는 것이다(권한조정방안). 두 번째 방안은 자치권을 제한하는 개편안으로 구의회는 두고 자치구청장을 광역자치단체장이 임명하는 방안이다(자치구제한방안). 세 번째 방안은 준자치구화하는 개편안으로 구청장은 주민직선에 의해 선출하되, 의회를 두지 않는 방안이다(준자치구제방안). 네 번째 방

1) 자치구제의 성과를 평가하기 위한 준거에 대해서는 선행연구 등에서 쟁점이 되고 있는 정책갈등측면과 대응성 측면에 한정하였다. 정책갈등의 긍정적 측면이 없지 않지만 정책의 추진 자체를 저해한다는 측면에서 부정적인 성과로 보았고, 대응성의 경우 주민의 요구에 대한 신속하고 정확한 응답뿐만 아니라 정책혁신도 포함시켰다. 정책혁신(policy innovation)은 정책문제 해결을 위한 새로운 정책디자인과 SOP를 개발하고 집행하는 것으로 정의될 수 있으므로(Cohen and Eimicke, 1998: 2-3) 대응성에 기여하는 것으로 보았다.

안은 행정구제화하는 개편안으로 구의회를 구성하지 않고 구청장을 광역자치단체장이 임명하는 방안(행정구제방안)이다.

1. 구제개편의 목표가치: 지방정부의 적정규모를 통한 효율성과 민주성의 확보

자치구제의 목표가치라는 기준에서 평가할 때 서울과 부산 등 광역자치단체는 인구나 면적에서 시민의 접근성과 참여를 저해할 정도로 너무 클 뿐만 아니라 주민의 요구에 대한 대응이나 관리능력 면에서도 비대한 것으로 판단된다. 만약 자치구제의 자치권을 대폭 제한하거나 행정구제화할 경우 주민과 행정기관과의 지리적·심리적 거리는 멀어질 것이며, 주민들의 수요를 효과적으로 파악하는데도 어려움이 따를 것이다. 정보지식화가 진행되면서 첨단정보통신에 의한 주민참여가 활성화되고 있고 사이버수단을 통한 행정서비스 제공이 점차 확대되고 있지만, 대면접촉에 의한 직접적인 참여가 참여효과나 주민의 효능감 제고에 있어서, 그리고 비교적 동질적인 선호를 가진 주민으로 구성된 작은 규모가 민주적 대응성 제고에 있어서 유리하다는 측면에서 단일의 대규모 자치정부보다는 다수의 소규모 자치정부의 존재가 필요한 것이다.

규모의 경제효과, 즉 효율성 측면에서 보더라도 현재의 특별시와 광역시는 규모가 큰 것으로 평가된다. Tiebout(1956)의 가설에 근거할 때 무수한 소규모 자치단체의 존재는 자치단체 간 경쟁과 시장선택을 가능하게 하여 자원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 자치구의 존재는 효율성을 제고하는 효과도 가져올 것이다. 또한 적정규모라는 측면에서 볼 때 광역자치단체의 인구가 300만명을 넘게 되면 비효율적인 것으로 나타나고 있다(이성복, 1995: 145). 우리나라의 4개 특별시·광역시는 300만명에 근접하거나 300만명을 초과하고 있고, 3개 광역시는 300만명에 훨씬 못미치고 있다. 규모의 경제효과라는 측면에서 보면 300만명에 못미치는 광역시에 대해서는 별도의 논의가 이루어질 수 있지만 4개의 광역자치단체에 대해서는 광역시분할 또는 현재와 같은 제한된 자치구제의 유지가 필요할 것이다.

독일과 일본을 사례로 한 외국의 경험적 연구(Alonso, 1975; Mera, 1973)에 의하면 1인당 총지출수준은 50만명을 초과할 때와 1백만명을 초과할 때 오히려 증대된다는 사실을 나타내 주고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 서독의 경우 1인당 공공지출은 인구 50만명을 초과하면 비효율적이고, 일본의 경우에도 인구 20만명 이하일 때와 인구 100만명을 초과할 때 오히려 비효율적인 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 연구에서도 광역자치단체의 경우 400만명(조기현, 2001) 또는 600만명(하혜수 외, 2000)을 초과할 경우 비효율적인 것으로 분석되고 있다. 이러한 점에서 우리나라의 특별시와 300만을 초과하는 일부 광역시는 규모면에서 평가할 때 비효율적이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 규모에 따른 1인당 지출수준의 변화

서 독			
인구규모	1인당 공공지출 (1964)	인구규모	1인당 평균지방정부지출(1965)
20,000~ 50,000	513	200,000 이하	50.8
50,000~100,000	627	200,000~300,000	46.7
100,000~200,000	603	300,000~600,000	43.2
200,000~500,000	738	600,000~1,000,000	41.9
500,000~1,000,000		1,000,000~3,000,000	53.7
1,000,000 이상		3,000,000 이상	56.1

자료: 이성복(1995: 144-145).

그렇다고 하여 특별시와 광역시를 별도의 독립된 자치단체로 분리하여 시·군과 동일하게 완전한 자치권을 부여할 경우 단일의 행정구역에 대한 광역적인 행정추진의 곤란성으로 인한 문제점이 초래될 수 있다. 즉 독립적 자치권을 보유한 자치구제는 수직적 갈등, 거래비용, 기구와 인력의 증가 등 행정의 비효율성을 유발할 수 있다. 따라서 행정효율성 기준에서 평가할 때 완전한 자치권을 보유한 자치구제보다는 자치구제의 폐지나 행정구제화 대안이 설득력을 얻게 될 것이다.

하지만 행정구제화 등은 주민참여와 분권화 등의 측면에서 매우 후진적인 제도라고 할 수 있으므로 자치구제의 민주성 측면의 장점을 높이는 동시에 비효율성을 감소시키고, 대도시의 광역적 정책추진과 자치구의 생활자치를 적절히 조화시키기 위해서는 완전한 자치권을 부여하기보다는 제한된 자치권부여 대안을 선택할 필요가 있을 것이다. 제한된 자치권부여 방안 중에서도 의회나 구청장 중 어느 한쪽만을 구성하는 방안은 상호견제나 균형의 민주주의원리에 맞지 않을 뿐만 아니라 민주주의의 양대 요소 중 하나를 구비하지 못함으로써 자치제의 본질적인 부분을 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 더욱이 자치정부의 구성과 형태에 대한 자치단체의 자율적인 선택권한을 인정하지 않는 상황에서 자치구와 시·군의 정부형태를 근본적으로 다르게 하는 것은 형평성 문제도 야기할 것이다. 따라서 집행부와 의회를 주민직선으로 구성해 자치권한의 정도를 시·군의 그것과 다르게 하는 혼행제도를 유지하는 것이 필요하고, 다만 광역단체와의 기능재조정과 광역단체장의 조정권강화 등을 통하여 예상되는 여러 가지 문제점을 부분적으로 개선해야 할 것이다.

2. 구제개편의 준거시점: 자치구제의 역사적·정치적 배경 고려

어떤 제도나 조직이든 환경의 요구와 지지에 따라 탄생과 유지발전 및 쇠퇴를 겪는 진화론적 과정을 거치게 되므로 행정개혁에서도 이러한 진화론적 과정을 간과할 수 없을 것이다(김영평·최병선, 1996: 275-275). 자치구제의 개편방안을 구상함에 있어서도 현행의 자치구제가 형성된 배경을 이해하고 그 역사적 맥락에서 접근하는 것이 중요하다. 자치구제는 1988년 도입될 당시 특별시와 직할시에 설치된 구를 자치구로 함으로써 종전의 단층제로 되어 있던 대도시에 있어서 중층제를 채택하여 도지역과 균형을 맞추려는 의도가 내포되어 있었다(조정찬, 2001). 그러면서도 단일 생활공동체라는 대도시의 특성을 고려하여 자치구의 자치권을 일

부 제한하였다(헌법 제1117조 제2항에는 자치구의 자치권 범위는 법령에 정하는 바에 의하여 다르게 할 수 있다고 명시되어 있음). 또한 서울시의 규모나 정치적 비중에 비추어 보아 서울 시장의 지나친 권한집중을 완화한다는 정치적 고려도 자치구 도입을 추진한 역사적 배경에 속 한다(조정찬, 2001). 따라서 중앙정부와 광역자치단체간, 서울과 지방간에 정치권력과 영향력을 균형 있게 배분하여야 한다는 정치역학적인 고려 역시 자치구 개편논의의 중요한 변수 또는 현실적인 제약으로 작용할 수밖에 없다.

보다 긍정적으로 인식한다면, 지방자치의 미래를 보더라도 자치구의 존속, 즉 구청장의 직선에 대해서는 반대할 명분이 미약하다. 세계적으로도 집권에서 분권으로, 중앙정부에서 지방정부로의 권한이양이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 기초자치단체의 권한강화가 중시되고 있다. 정보지식화를 통하여 텔레민주주의나 전자정부가 가속화되면서 주민의 참여요구를 잠재우기 어려울 것이며, 이는 주민들의 삶과 근접거리에 있는 기초자치단체의 권한강화로 연결될 것이다. 정보지식화가 분권화와 집권화를 동시에 촉진하는 요인으로 평가되고 있지만 네트워크화, 분권화, 세계화 등 다른 요인과 결합하여 전체적으로는 규제완화, 권한이양, 참여확대, NGO 활동촉진 등으로 연결될 것이다. 이러한 미래상황을 고려할 때, 분권화와 주민의 실질적 참여를 뒷받침해 줄 수 있는 방향으로 자치구제도를 개편해야 할 것이다.

분권에서 출발한 미국의 경우 기능효율성에 중점을 두고 있지만 집권에서 출발한 일본의 경우 행정개혁의 중점이 기능효율화보다는 제도개혁, 즉 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는데 역점이 두어져 있는 것도 이러한 경향과 무관하지 않다(中邨章, 1997). 자치구가 아닌 행정구는 자치단체로서의 법인격을 누리지 못할 뿐만 아니라 시민에 대한 책임보다는 상급단체에 대한 책임을 중시하게 되고, 그 결과 주민(시민, 고객)의 요구에 능동적으로 대응하기 어려우며, 독자적인 권한이 미약하여 주민을 위한 정책추진의 제약은 물론 주민참여나 민주성의 결여를 초래한다는 점에서 장기적으로 민주주의가 지향하는 방향과 부합되지 않는다.

결론적으로 개혁의 준거시점을 현재에 둘 경우 신공공관리론에 기초한 성과중심의 개혁기조, IMF경제위기 이후 효율성 중시경향, 그리고 지방자치제의 부정적 측면(부패, 비효율, 재정낭비 등)을 고려하여 자치구제의 근본적 개편대안을 선택하게 될 것이다. 그러나 자치구제의 역사와 현재 그리고 미래를 통시적으로 고찰할 때 자치구제의 본질적인 측면은 훼손하지 않고 현행 자치구제를 유지하되 부분적으로 손질하는 것이 유력한 대안으로 평가된다. 자치구제도의 역사적 배경과 정치적 요인 등을 고려한 점진적 개혁이 성공적 성과를 가져올 뿐만 아니라 지방자치제가 궁극적으로 추구하는 민주주의가치 실현에도 기여하기 때문이다.

3. 자치구제도의 성과준거: 갈등보다는 경쟁을 통한 지역혁신 촉진

현행 자치구제의 근본적 개편대안의 논거로 제시되고 있는 문제점으로는 광역자치단체-기초자치단체간 정책갈등의 심화와 단속기능의 부족에 의한 행정대응성의 저하 등이다. 그러나 자치구제의 성과는 정책갈등의 존재 자체로서 평가할 수 없으며, 정책갈등의 상대적 비교나 갈등으로 인해 추진하지 못한 정책사례 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 대응성의 경우에도 단속기능의 저하에 한정하여 측정할 수 없으며, 서비스질 개선이나 정책혁신노력 등 다각적인 측면에서 평가하여야 할 것이다.

먼저 정책갈등의 경우 다른 자치단체의 갈등수준과 비교하여 자치구수준에서 특별히 많이 발생한다는 근거가 미약하다. 아래 표에서 보는 바와 같이 행정자치부에서 공식적으로 정리한

자치단체간 분쟁사례에서 시·군·자치구간 갈등과 광역시·자치구간 갈등 그리고 자치구 상호 간의 갈등은 각각 11건과 2건 그리고 3건으로 매우 미미한 실정이다. 시·군간 45건이나 도·시·군간 25건과 비교할 때도 상대적으로 낮은 수준이다. 행정자치부에서 작성한 공식적인 통계에 수록된 정책갈등사례로서 자료의 신빙성에 제약이 있지만 자치구제의 존재이유를 부정할 만한 수준은 아닌 것으로 평가된다.

〈표 3〉 지방자치단체간 분쟁사례

구 분		계	광역단체	기 초 단 체			광 역 - 기 초	
				시·군간	시·군·자치구	자치구간	도·시·군	광역·자치구
지방 행·재정분야		20	4	5	6	3	-	2
국토·지역개발분야	협오시설	쓰레기처리시설	8	1	7	-	-	-
		하수처리시설	10	-	8	-	-	2
		위험·기피시설	3	-	3	-	-	-
		소계	21	1	18	-	-	2
	도로개설/광역공급시설	도로개설	25	3	5	4	-	13
		철도·교통	7	1	2	1	-	3
		광역상수도	8	1	6	-	-	1
		소계	40	5	13	5	-	17
	물·하천	댐·건설·관리	3	-	1	-	-	2
		수질보전	14	4	8	-	-	2
		소계	17	4	9	-	-	4
	지역계획	개발사업	2	-	-	-	-	2
중 계		80	10	40	5	-	25	-
총 계		100	14	45	11	3	25	2

자료: 행정자치부 외(1999a; 1999b).

자치권을 보유한 다수의 자치구가 존재한다는 것은 지역간의 경쟁이 촉진될 수 있다는 점에서 긍정적이다. 일부에서는 자치구간의 수수료 차이 등을 문제시하고 있지만, 이는 자치구의 재정능력에 따라 달리 정할 수 있고 제공하는 서비스의 질에 따라 다를 수 있는 것이므로 크게 문제될 수는 없다. 다만 자치구는 단일 생활권에 속하므로 세금과 수수료를 적용하는데 있어서 시·군과는 다른 상황에 있다는 점은 고려되어야 할 것이다. 대도시지역의 자치구는 조세나 서비스수준의 차이에 따라 이동의 자유가 상대적으로 용이하고, 인접 자치구의 서비스혁신에 대한 비교용이성으로 인하여 전파속도가 신속하며, 그리고 광역자치단체의 통합조정권한으로 인한 자치권의 제약에도 불구하고 자치단체간 건설적인 정책경쟁은 촉진될 수 있다.

그에 반해 자치구가 아닌 행정구, 즉 광역자치단체장이 구청장을 임명할 경우 구간의 정책경쟁은 일어나기 어렵고, 행정구는 상위 자치단체의 지시와 명령에 의한 획일적인 정책추진과 단순집행보조기능의 강화에 따라 자치단체간 경쟁에 의한 개성 있는 정책추진은 기대하기 어렵고, 그 결과 성과 역시 저하될 것이다. 직선 자치구청장과 의회의 존재는 자치구간 수평적인 경쟁(horizontal competition)은 물론 주민의 자치의식이 성장하는 면 미래에는 광역자치단체와 자치구간의 수직적인 경쟁(vertical competition) 역시 기대할 수 있을 것이다. 현재는

주민들이 광역자치단체의 기능과 자치구의 기능에 대한 명확한 이해가 부족하고, 광역시제와 자치구제의 구분에 소극적이지만 지방자치제가 발전하면 할수록 명확한 구분이 가능해져 자치 단체의 활동과 서비스에 대한 적간접적인 통제를 강화하게 되고, 그 결과 수직적인 경쟁을 촉진하게 될 것이다.

주민들이 이와 같은 구분을 하게 되면 광역자치단체와 자치구는 서로 자기 영역(권한과 기능)에 대한 서비스질을 높이려고 노력하고, 조세나 수수료 등을 적정화하려고 할 것이다. 영국의 경우 1986년 GLC의 폐지로 인한 효과분석에서 조직과 인력감축 등으로 인한 행정비용의 절감효과에 더하여 이러한 수직적 경쟁효과의 상실에 대한 비판적 연구가 제기된 바 있듯이 (Boyne, 1996) 우리나라의 경우에도 장기적으로는 자치구의 행정구획은 이러한 수직적 경쟁으로 인한 이점을 상실하게 될 것이다.

그 다음 대응성과 관련된 자치구제의 성과이다. 대도시는 지식과 아이디어의 원천으로서 정책혁신이 이루어질 수 있는 공간이지만, 비용과 실패에 따른 희생 때문에 대도시 전체차원에서 이루어질 수 없는 정책혁신은 대부분 자치구에서 이루어지고 있다. 특히 서울시나 부산시 등에 있는 자치구는 1995년 민선자치단체장체제 출범 이후 정책혁신의 원천으로 부각되고 있다. 단체장 민선이후 혁신사례를 보면, 구민옴부즈만제(노원구), 시민감사청구제(용산구), 민원해결 주민투표제(강남구), 송파신문고(송파구), 민원보상제(광진구), 지방세 과세담당자 실명제(송파구), 상시민원접수체제(은평구), 불성실민원 징계제(서울 중구), 가정간호방문팀(노원구), 그리고 자원봉사증개센터(서울 강서구, 부산 중구 등) 등 수많은 정책혁신이 대도시의 자치구에서 최초 또는 앞서 시도되어 확산되고 있는 상황이다(정정길 외, 1996; 강형기, 1996).

지금까지 행정자치부와 경실련 등에서 수집한 개혁사례에 대한 조사에서도 자치구에서 추진된 비율이 적지 않음을 알 수 있다. 특히 16개 시·도에서 26개 개혁이, 163개의 시·군에서 121개의 개혁이 시도된 것과 비교할 때 69개 자치구에서 60개의 개혁이 추진된 것은 낮지 않은 수준이며, 더욱이 자치구의 권한제한에 의해 크게 영향을 받지 않는 행재정분야의 경우 전체 71건 중 24건이 자치구에서 추진되어 33.8%를 차지하고 있다.

〈표 4〉 지방자치단체 개혁(혁신)사례의 비교

구 분	광역단체 (시·도)	기초자치단체		합 계
		시 · 군	자치구	
행정·재정 분야	10	37	24	71
환경·교통분야	5	25	14	44
국제·정보화분야	3	6	2	11
문화·관광분야	-	15	3	18
복지·여성분야	3	4	6	13
지역·도시개발분야	1	10	7	18
지역경제분야	4	24	4	32
합 계	26	121	60	207

자료: 제1회 지방자치단체개혁박람회(2000); 행정자치부(2000c); <http://mpb.go.kr/mpbplus/content/home.html>; <http://mpb.go.kr/mpbplus/list3.html>; http://mpb.go.kr/mpbplus/content/etc_award99_01.htm; http://mpb.go.kr/mpbplus/content/etc_award99_02.htm.

이와 더불어 자치구가 아닌 행정구의 지위에 그칠 경우 주민의 요구에 대해 둔감하게 되고, 조례제정권과 자치조직권 등이 크게 제약되어 이러한 혁신노력을 기대하기 어렵게 될 것이다. 참고로 경기도내 31개 시·군의 대응노력과 혁신노력에 대한 조사에서 행정구를 보유한 도시가 그렇지 않은 소규모 도시에 비해 높지 않는 것으로 나타났다. 경기도 10개 주요 시책에 대한 만족도와 참여도, 그리고 민원서비스에 대한 만족도를 조사한 결과 행정구를 가진 도시에서 특별히 높은 것이 발견되지 않고 있다. 특히 참여도의 경우 대도시보다는 중소도시나 군지역이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 자치단체별 수요대응성 비교

지 역	시책만족도	민원만족도	주민참여도
인구 50만 이상 도시	55.0	62.6	47.2
중 소 도 시	58.7	65.9	48.4
도 농 복 합 시	54.0	67.3	48.0
군	58.2	65.1	50.1

자료: 경기도(1999).

경기도 31개 시·군의 혁신노력에 대한 평가결과 행정구가 있는 대도시는 평균 혁신사업건수면에서는 군이나 복합시보다는 높은 56.3건을 기록하고 있지만 중앙정부의 지침이 아닌 자체개발건수 비율에서는 복합시나 군보다 낮은 것으로 나타났다. 행정구의 문제점으로는 임명직 구청장의 짧은 재임기간(대개 1년, 최대 2년)으로 인하여 장기적인 시각을 가지고 정책이나 혁신을 추진하기 어렵다는 점도 지적될 수 있다. 그에 비해 직선 구청장은 4년 또는 8년 이상의 장기적 시각을 가지고 지역정책과 혁신을 추진할 수 있다는 점에서 유리하다.

〈표 6〉 자치단체별 혁신정책추진실적 비교

(단위: 건, %)

지 역	혁신정책사업건수	혁신정책자체개발건수
인구 50만 이상 도시	56.3	7.8(13.9)
중 소 도 시	65.4	7.8(11.9)
도 농 복 합 시	26.4	9.6(36.4)
군	41.0	6.9(16.8)

자료: 하혜수·최영출(2000).

4. 외국 구제도의 운영: 동태적 비교를 통한 정책시사점 도출

외국사례에 대해서도 구제의 발전과정과 정치행정문화적 특성 등을 고려한 동태적 벤치마킹을 실시할 경우 행정구제화나 자치권을 대폭적으로 제한하는 대안은 지지받기 어렵게 될 것이다. 프랑스, 독일, 일본, 영국 등의 경우 대도시 구제의 점진적 발전과정을 볼 수 있는 사례이고, 미국의 경우 계속 행정구제를 채택하고 있지만 우리와는 정치행정문화적 맥락이 상이하다는 점에서 시사하는 바가 있다.

〈표 7〉 외국 대도시의 구제도와 우리나라의 비교

구 분	명 칭	구의 수	구의 지위	평균면적(km ²)	평균 인구(명)
서 울	자치구	25	▪ 구청장과 구의회 주민직선 ▪ 법인격 부여(조례제정권 등 자치권 행사) ▪ 시군보다 낮은 자치권 부여(권한과 기능 제약)	24	410,400
광역시	자치구	44	▪ 서울특별시의 경우와 동일	112	300,000
동 경	특별구	23	▪ 동경도지사의 지휘감독권 및 재정조정권을 인정하여 자치권이 일부 제약된 특별한 자치단체 ▪ 구청장과 구의회 주민직선	27	350,087
파 리	Arrondissement	20	▪ 구의회에 의한 구청장 선출 ▪ 법인격을 갖지 않는 행정구 ▪ 구의원과 시의원의 중첩 허용	5	107,700
베를린	Bezirk	23	▪ 구의회에 의한 구청장 선출, 구의회 주민직선 ▪ 독자적인 법인격이 인정되지 않는 행정구 ▪ 시의 위임사무를 주로 처리하고 일정 범위 내에서 고유사무를 처리	53	150,348
뉴욕	Borough	5	▪ 구청장의 주민직선, 구정협의회 구성 ▪ 법인격을 갖지 않는 행정구 ▪ 시의 하부기관으로 고유사무가 없고 시의 사무를 위임받아 처리	167	1,468,600

자료: 행정자치부(2000a, 2000b)에서 발췌정리.

프랑스의 경우 1982년 지방분권화 개혁이전에는 파리시에 대해서만 수도가 갖는 특성과 인적·경제적·재정적 집중 등의 특수상황을 고려하여 특수지위를 인정하였으나 2000년 현재 파리, 마르세이유, 리옹 등 3대 대도시에 대하여 구제를 인정하고 있다. 1975년 개혁법률은 파리에 구를 설치하고 자문기관으로 구위원회를 설치하였고, 1982년 12월에는 파리, 마르세이유, 리옹에 구를 설치하되 구의회를 주민직선으로 선출하고 구청장을 구의회에서 선출하도록 하였다. 당시 사회당정부는 행정과 시민을 가깝게 하고, 민주화한다는 목적을 내세워 민선에 의한 구의회 구성과 구의회에 의한 구청장 선출을 규정한 새로운 제도를 채택하였다(배준구, 2001: 3-4). 비록 프랑스 대도시의 구가 행정구의 지위에 그치고 있지만²⁾ 집권화된 국가전통에 비추어볼 때 구설치의 도시범위가 확대되고(파리에서 마르세이유와 리옹 포함), 구위원회에서 민선에 의한 구의회 구성과 의회에 의한 구청장 선출로 점점 발전해가고 있다는 점에서 집권화보다는 분권화되는 추세에 있는 것으로 평가된다.

독일 베를린의 구(bezirk)는 주민직선의 의회와 집행이사회로 구성된 행정구로서의 지위를 누리지만 23개 구에서 2001년 12개의 구로 통합되면서 새로운 체계로의 개편이 계획되어 있다. 주요 내용은 행정효율성의 제고 및 크고 능력 있는 구를 만들기 위하여 인구 30만명을 기

2) 프랑스에서 지방자치단체의 개념은 법률적이며, 이러한 개념의 정의는 입법, 판례 및 학설의 산물인데, 프랑스 공법에서는 지방자치단체라고 말하기 위해서는 5가지 요소, 즉 법인격, 지역, 고유기관, 일정한 독립성, 고유이익 등을 구비해야 한다. 파리, 리옹, 마르세이유의 구는 고유한 기관(구의회, 구청장)이 있지만, 법인격과 입법권(조례제정권)이 없고 고유한 재산과 재원이 없으며, 인사 및 재정상의 자율성이 제한되어 있어 엄격한 의미에서 보면 지방자치단체는 아니다(배준구, 2001: 5).

준으로 2~3개의 구를 통폐합하는 것이다(행정자치부, 2000a: 451-452). 독일의 경우 98년 3월 베를린주 헌법에 의해 구제가 탄생하였으므로 아직 역사적 발전을 기대할 수 있는 상황이고, 인구기준에 의한 통폐합이 분권화에 역행하는 것으로 보기는 어렵다. 독일의 구당 평균인구가 15만명인 점을 고려하면 서울의 구당 평균인구 41만명과 광역시의 구당 평균인구 30만명에 훨씬 못미치는 수준이다.

우리나라의 제도에 가장 강력한 영향을 준 것으로 평가되고 있는 일본 동경도의 경우 구청장과 구의회를 주민직선으로 선출하고 있고, 자치구에게 조례제정권과 자치조직권 그리고 자치재정권을 인정하고 있으며, 다만 동경도의 단일공동체성을 고려하여 지사에게 지휘감독권과 재정조정권을 인정함으로써 자치권의 일부를 제약하고 있다. 일본 동경도의 구는 1943년 구청장 임명(구의회 직선), 1946년 구청장 공선제, 1952년 구청장 공선제 폐지(구의회가 선출), 1975년 구청장 공선제 부활 등으로 제도변화가 이어지고 있다(김병국, 1997: 43). 일정기간(1952~1975년) 직선제의 폐지가 있었지만 구의회의 다당화로 인한 구청장의 부재 또는 구청공백을 경험하면서 구민직선제가 정착된 것으로 평가된다.

미국의 뉴욕시는 구당 평균인구도 1백만명을 넘고 있고, 분권화된 국가이면서도 행정구의 지위에 그치고 있다. 미국의 경우 기본적으로 지방분권에서 출발한 역사적 전통과 정치적 영향력에 대한 강한 불신감에서 추진된 20세기 초의 시정개혁운동 그리고 더 나아가 대도시의 머신정치(machine politics)에 대한 거부감으로 작은 정치지역단위(ward)가 정치보다는 행정적 지위에 충실한 조직으로 운영되기를 원하는 기대에 기인한 것으로 이해된다.³⁾ 런던의 경우 32개의 구(borough)로 구성되어 있고, 런던시의 하급행정기관이 아니라 하나의 자치단체로서의 지위를 누리고 있다. 구청장은 구의회의장이 겸하고, 구의회는 주민직선에 의해 구성된다. 특히 1986년 정치적인 이유에서 GLC가 폐지된 후 14년만인 2000년에 광역적 기능을 보유한 GLA(Greater London Authority)가 다시 창설되었으나 자치구의 지위는 바뀌지 않고 있다.

지금까지 고찰한 4가지 기준에 근거하여 자치구제 개편대안을 평가하면 다음 표와 같이 요약할 수 있다. 물론 표에서 표시된 높은 효과, 중간 효과, 그리고 낮은 효과는 주관적인 판단이 포함되어 있음을 인정한다. 그리고 4가지 기준에 대한 개별적 중요성을 평가하기는 어렵지만 자치구제에 대한 선행연구와 기존의 논의를 고려할 때 목표가치와 성과준거 등이 상대적으로 중요하고 그 다음 준거시점과 외국사례가 중요한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

3) 머신이라는 용어는 1900년대 머신정치(machine politics)에서 나타나고 있다. 머신정치는 저소득층, 이민, 실업자 등을 대상으로 복지와 물질적 편익을 약속하고 그 대가로 정치적 지지를 확보하는 정치형태를 지칭하고 있다. 물론 그 이후 정치개혁과 행정의 전문화가 촉진되면서 정치인과 저소득층의 물질적 거래에 의한 정치연합(old machine)이 사라지고 전문직업관료의 연합이라는 새로운 연합(new machine)이 탄생하는 등 변화가 이루어진 바 있다(Banfield and Wilson, 1963; Lowi, 1967).

〈표 8〉 자치구제 개편대안별 장단점 비교

구 분	자치구제 (권한조정)	자치권 제한 (구청장 임명)	준자치구제 (구의회 폐지)	행정구제 (의회폐지/장 임명)
구제개편의 목표가치 -효율성/민주성	민주성(○) 효율성(×)	민주성(×) 효율성(○)	민주성(△) 효율성(△)	민주성(×) 효율성(○)
구제개편의 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

자치구제 대안(자치구제를 유지하되 권한조정을 통하여 문제점을 보완하는 대안)의 경우 구제개편의 목표가치 중 민주성측면, 준거시점 중 과거와 미래기준, 외국사례 중 동태성기준, 그리고 성과준거 중 정책혁신기준에서 우수한 것으로 평가할 수 있으며, 정태성과 정책갈등기준에서는 중간 정도인 것으로, 그리고 효율성과 현재시점 기준에서는 부정적인 것으로 이해된다. 자치권제한(구청장 임명)대안의 경우 효율성, 현재시점, 정태성, 정책갈등기준에서 우수하지만 다른 기준에서는 부정적인 것으로 생각된다. 준자치구제(구의회 폐지) 대안은 민주성과 효율성, 현재시점, 정태성과 동태성, 그리고 정책갈등과 혁신기준에서 중간정도이지만 다른 기준은 모두 부정적인 것으로 평가된다. 행정구제(의회폐지/구청장 임명)대안은 효율성과 정책갈등 기준에서 우수하지만 다른 기준에서는 중간 또는 부정적인 것으로 판단할 수 있다. 자치구제방안과 자치권제한방안이 상대적으로 우수한 것으로 나타나고 있으나 자치구제방안이 4가지 기준에서 꿀고루 긍정적일 뿐만 아니라 상대적 중요성이 높은 목표가치와 성과준거 기준에서도 우수한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 각 대안의 비교평가는 다소 주관적인 판단임을 인정한다 하더라도 현재의 자치구제도 개편논의에 있어서 과연 어디에 중점을 두고 새로운 대안을 모색할 것인가라는 관점에서 도움을 줄 수 있을 것이다.

IV. 결론: 자치구제의 보완방안

현행 자치구제의 골격을 유지할 경우 여러 가지 문제점을 해소하고 자치구제의 성과를 극대화하기 위한 다각적인 방안을 마련하여야 할 것이다. 그 중 시급한 것으로는 자치구역의 조정, 권한재조정, 갈등해소 및 협력강화 등을 들 수 있다. 첫째, 자치구역의 부분적 조정이다. 자치구는 인구, 재정력, 면적 등에 있어서 상당한 불균형이 존재하고 있다. 먼저 인구 면에서 서울의 강동구는 67만명인 반면 서울 중구는 13만명이고, 더욱이 부산의 중구는 6만명에 불과하다. 면적 기준으로도 223km²가 있는가 하면 3km²인 자치구도 있다. 재정능력 면에서도 총예산 규모가 225,411백만원인 자치구가 있는 반면 1/5에도 못미치는 39,298백만원인 자치구도 있다(김병국, 1997: 11-14). 자치구간 재정적 불균형에 대해서는 재정조정제도를 통하여 어느

정도 해결할 수 있지만 근본적인 개선책은 되지 못할 것으로 판단되므로 부분적인 구역조정을 통하여 해결하여야 할 것이다.

자치구는 1988년 제도생성 당시 자연적인 경계나 생활권이 아닌 인위적으로 경계획정에 의해 형성된 것이므로 시·군 등 다른 자치단체의 구역획정에 비하여 상대적으로 용이한 측면은 있을 것이다. 다만 민선구청장과 구의회가 존재하여 정치적인 요인에 의하여 영향을 받게 될 것이다. 따라서 자치구역의 재조정에 있어서는 먼저 구민의 광범위한 의견을 수렴하고 전문가들의 연구와 자문을 거쳐 대안을 도출하고, 그러한 대안에 대하여 관계 자치구의 구청장, 구의회, 그리고 관계 공무원들과의 협의를 거쳐야 할 것이다. 다만 자치구역 조정에 대한 이해관계자의 저항이 심하여 추진되지 않을 경우에는 영국에서와 같이 중앙정부에서 합리적인 대안을 도출하고 이를 강제하도록 하는 방법과 구역조정을 추진하는 단체에 대하여 인센티브를 제공하는 방법을 생각할 수 있다. 점진적 개혁을 통하여 개혁의 성과를 높이기 위해서는 충분한 인센티브를 제공하는 방안이 바람직할 것이고, 궁극적으로는 합리적인 대안에 대한 구민홍보를 강화하여 구민들의 투표에 의해 결정되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 광역단체-자치구간 권한을 재조정하여야 할 것이다. 그러나 기능과 권한재조정이 이루어진다 하더라도 개별 단위사무를 재조정하는데는 현실적인 어려움이 수반될 것이다. 광역자치단체와 기초자치단체는 상호 이해관계에 기초하여 이양 또는 역이양을 주장하고 있는 상황이 기 때문이다. 한국지방행정연구원에서 서울, 부산, 광주, 대전 등 4개 광역자치단체 공무원 258명과 4개 기초자치단체 공무원 255명을 대상으로 기능재조정에 관한 조사를 실시한 결과 의견일치률을 보이는 사무는 매우 적은 것으로 나타나고 있다(김병국, 1997). 원칙적으로 광역조정업무와 둘 이상 자치구에 걸치는 사무, 그리고 자치구의 능력으로 처리하기 어려운 사무에 대해서는 광역자치단체에서 처리하고, 주민의 직접적인 서비스와 관련된 사무는 가능한 한 자치구에서 처리하도록 하여야 할 것이다.⁴⁾ 하지만 권한과 기능이 양시 현재 중앙과 지방정부 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능중첩을 허용하기보다는 특정업무나 사업에 대해 일괄이양하는 방식으로 추진해야만 실질적인 기능이양효과를 담보할 수 있을 것이다.

그 다음 기능이양에 있어서도 성과나 정책의지 등을 고려하여 차등적으로 이양해 주는 방법을 활용하는 것이 효율성 확보나 경쟁효과 그리고 서비스질 개선을 위해 유리할 것이다. 선진국에서도 이러한 차등이양방식으로 나아가고 있는 추세에 있다(하혜수, 2000; 홍준현, 2000). 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽국가에서는 중앙정부에 의해 선정된 기능(정책)분야에 대하여 일정한 기간동안(5년 등) 중앙정부와 자치단체의 협약을 통하여 자치단체에게 자율적 집행권한을 제공하는 자유자치단체제도(free-commune)를 채택하고 있고(Rose, 1990), 영국에서 실시하고 있는 Best Value제도는 지방자치단체의 모든 서비스부문에 대해 매 5년마다 성과평가를 실시하여 일정한 수준에 미달되면 이 권한에 대해서는 당해 자치단체의 권한을 박탈하든지 타 자치단체에 넘겨주도록 하고 있다. 이 경우 서비스수행이 양호한 자치단체는 타 자치단체의 권한을 넘겨받으며 동시에 서비스수행에 소요되는 모든 재원은 성과가 부실한 해당 자치단체로부터 받게 된다(하혜수·최영출, 2000). 영국의 Beacon Council 제도는 7개의 주요 서비스 분야에 대해서 신청을 받고 자치단체의 업무성과를 평가한 후 중앙

4) 참고로 영국의 GLC 폐지 이후 새롭게 부활한 GLA(Great London Authority)는 교통, 계획, 경제개발, 환경, 경찰, 소방·비상계획, 문화·미디어와 스포츠, 공중건강 업무를 담당하고 있다(행정자치부, 2000a: 96).

정부의 관여를 줄이는 방법으로 자치권을 확보해주는 제도이다. 이는 입법적인 통제가 아니라 중앙정부의 일상적인 관여나 통제를 줄여나가는 간접적 방식이라고 할 수 있다. 그리고 일본에서도 인구 20만명 이상의 시정촌에 대하여 신청을 받아 중앙-지방간 상호협의와 계약방식에 의해 권한을 부여하고 중앙의 제약을 완화하는 지방분권특례제도를 실시하고 있다(總務廳行政管理局, 1993). 이 특례제도(이른바 파일럿 자치단체)는 선별된 자치단체에 대하여 인허가, 보조금, 기채 등에 있어서 특별한 지위를 부여하고 있다.

시와 자치구간의 권한이양방식에서도 자치능력과 의지 그리고 성과에 기초하여 차등적으로 이양해줄 경우 광역자치단체의 광역정책추진과 효율성은 물론 자치구의 자율성과 정책성과(대응성과 효과)를 조화시킬 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 다른 나라사례에서 보듯 성과평가의 곤란성, 정치적 실현가능성, 기능과 재원부담의 연계, 그리고 책임전가 문제 등이 제기되고 있어 이에 대한 보완적인 장치를 마련하여야 할 것이다.

셋째, 시와 자치구간 협력을 촉진하기 위하여 지방의원의 중첩구성을 실시할 필요가 있다. 프랑스 파리시 구의회는 1/3은 구(arrondissement)에서 선출된 시의원으로 구성하고, 2/3는 구에서 선출된 구의원으로 구성함으로써 지방의원의 중복을 허용하고 있다(배준구, 2001: 5). 영국의 경우에도 지방의원 중첩제(cross-membership)를 인정하고 있는데, 한 명의 지방의원이 기초자치단체의원이면서 관할 광역자치단체의 의원이 되거나 parish의 의원이면서 기초자치단체나 광역자치단체의원이 되는 등 서로 다른 지방정부 수준에서 의원직을 중복되게 하는 것이다. 이를 통해 지방자치단체 상호간에 연락·조정 및 상호이해를 증진시키고 있는데, 지방의원 중에서 이와 같은 중임제 신분을 가지고 있는 지방의원의 비율이 약 13%에 이르고 있다(하혜수 외, 1999).

우리나라 대도시의 경우 지방의원의 일정비율(1/3 정도)에 대하여 구의원과 시의원의 중첩을 허용할 경우 의사전달의 원활화, 상호이해와 협력의 증진, 시의 시책과 구정책의 조화 등을 도모할 수 있고, 나아가 광역적이고 종합적인 행정을 추진하는데 어느 정도 도움을 줄 것으로 판단된다. 최근 들어 지방의원의 전문성 제고를 위하여 유급제가 추진되고 있는데, 이는 불가피하게 선거구 조정과 의원수 감소를 초래할 것이므로 의원의 중복구성을 통하여 제도개선정책에 효과적으로 대응할 수도 있을 것이다.

넷째, 수직적 협력장치의 강화이다. 시와 자치구간의 문제는 수직적인 지시와 통제방식에 의해 해결할 것이 아니라 협력방식에 의해 해결하는 것이 저렴하고 효과적일 것이다. 수직적 협력방식이 비교적 잘 이루어지고 있는 영국의 사례 중 '검토와 논평'이나 '공동계획방식'을 참조할 수 있다(하혜수 외, 1999). 검토와 논평(Review and Comment)은 한 자치단체의 행위가 다른 자치단체에 대하여 영향을 미칠 때 광역자치단체가 자기의 입장 및 타 기초자치단체의 입장을 반영하여 당해 자치단체에 대하여 의견을 개진하는 절차로서 주로 환경문제 해결에 적용되고 있다. 비록 거부권을 행사할 수는 없지만 특정행위를 추진하는 기초자치단체로 하여금 광역자치단체의 평가의견에 응답하도록 하고, 평가의견을 무시하고 계속 특정행위를 할 경우 그에 대해 정당성을 요구하며, 계속 무시할 경우 중앙정부에 건의하여 결정을 요구하는 제도적 장치이다. 중앙정부의 결정은 구속력을 가지며 설령 불복한 자치단체가 감사위원회(audit commission)나 법정에 이의를 신청해도 받아들여지는 경우는 드문 편이다. 검토와 논평에서 광역자치단체의 의견은 구속력이 없으나 중앙정부로 결정권이 넘어갈 때 중앙정부는 대부분 광역자치단체의 의사를 그대로 반영하는 결정을 내림으로써 실질적으로 광역자치단체

의 위상을 높여주고 있다.

공동계획제도(Joint Planning)는 특정 프로그램이나 정책이 인접 자치단체나 타 자치단체에 영향을 미치는 경우(쓰레기처리장 등) 카운티의 담당국·과장이 주관이 되어 관련 디스트릭트 담당 국·과장은 소집하고 정기적인 만남과 토론을 위한 모임을 형성하여 단일의 계획을 처음부터 공동으로 수립해 나가는 방식이다. 이는 위의 검토 및 논평방식과 유사하나 단순한 평가의견제시가 아니라 두 개 이상의 자치단체에 걸치는 구속력 있는 단일 계획을 처음부터 공동으로 작성하는 방식이다. 영국 노섬버랜드 카운티의 쓰레기처리장 시설입지 때 처음부터 공동계획을 통해 완스베 디스트릭트에 쓰레기처리장을 건설하도록 한 사례가 있다. 우리의 경우 시와 자치구간에 이러한 협력방식을 검토하여 도입할 경우 시의 계획과 자치구 계획간의 유기적 연계는 물론 혐오시설의 건설로 인한 갈등 문제에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 판단된다.

규범적인 입장에서 자치구제는 주민의 참여와 민주성을 확보할 수 있다는 점에서 단기적인 효율성 때문에 폐지하거나 행정구화할 수 없는 제도이다. 자치구제가 탄생하게 된 역사적·정치적 맥락을 고려하여야 하고, 단기적인 성과가 아닌 장기적인 미래를 내다보는 지혜가 필요할 것이다. 자치구제도와 그 대칭점에 위치한 행정구제 그리고 그 사이의 다양한 제도개선방안들 중 어느 하나가 최적의 대안일 수는 없고 각 대안 나름대로 장단점을 포함하고 있다(Gargan, ed., 1997). 문제는 하나의 대안선택이 그 제도가 가지는 역사적 토양과 앞으로의 성장방향에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 고려해야 한다는 점이다. Banfield와 Wilson(1963)이 지적하듯이 지방정부조직이나 제도를 둘러싼 수많은 개편작업이 작은 효율을 추구하기 위하여 더 큰 사회적 효율을 상실하게 되는 우를 범해서는 안될 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?board=policy&y_number=4&nnew=1.
- 김병국. (1997), 『자치구제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 김재훈. (2000), "대도시 자치구제 개선," 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 발표논문, 87-107.
- 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>.
- 이성복. (1995), 『도시행정론』, 서울: 법문사.
- 이승종 외. (1990), 『자치구제의 효율적 운영방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.
- 임재현. (1997), "지방자치단체의 자치구역에 관한 연구," 『한국행정연구』, 제5권 제4호, 140-163.
- 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>.
- 하혜수 외. (1999), 『지방자치단체간 협력활성화방안 연구』, 경기도.
- 하혜수·최영출. (2000), 『지방정부의 자치권 확대방안 연구』, 경기개발연구원.
- 행정자치부. (2000a), 『선진외국의 지방자치제도(I)』, 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. (2000b), 『선진외국의 지방자치제도(II)』, 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. (2000c), 『지방자치단체 및 교육청 공공부문 경영혁신사례 목록』.
- 행정자치부 외. (1999a), 『지방자치시대의 분쟁사례집 1』.
- 행정자치부 외. (1999b), 『지방자치시대의 분쟁사례집 2』.
- 제1회 지방자치단체개혁박람회. (2000), 『개혁사례집(上): 행정·재정·환경·교통』.
- 홍준현. (2000), "중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입의 방향," 2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 中邨章. (1997), "分権論議の國際比較とわが國分権論の特色," 『季刊行政管理研究』, 77, 3-15.
- 總務廳行政管理局. (1993), "地方分権特例制度について," 『季刊行政管理研究』, 61, 91-93.
- 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.

- Banfield, Edward C. and James Q. Wilson. (1963). *City Politics*, New York: Vintage Books.
- Boyne, G. (1996). "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective," *Urban Studies*, 33(4-5), 703-721.
- Cohen, Steven and William Eimicke. (1998). *Tools for Innovators: Creative Strategies for Managing Public Sector Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Fesler, J. (1949). *Area and Administration*, Alabama: Univ. of Alabama Press.
- Gargan, John J., ed. (1997). *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker.
- Keating, Michael. (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice," David Judge, et al., *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Pattern of Local Government*, Hauge: International Union of Local Authority.
- Lipman, V. D. (1949). *Local Government Areas*, Oxford: Basil Blackwell.
- Lowi, Theodore J. (1967). "Machine Politics: Old and New," *The Public Interest*, 9, 83-92.
- Mera, K. (1973). "On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency," *Economic Development and Cultural Change*, 21(1), 309-324.
- Millspaugh, A. C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*, Washington D.C.: Brookings Inc..
- Newton, K. (1982). "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government," *Political Studies*, XXX(2), 190-206.
- Rose, Lawrence E. (1990). "Nordic Free-Commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control," Desmond S. King and Jon Pierre, ed., *Challenges to Local Government*, London: SAGE Publications.
- Siebert, H. and M. Koop. (1993). "Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?" *Oxford Review of Economic Policy*, 9, 15-30.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, 46, 416-424.
- United Nations. (1964). *Decentralization for National and Local Government*, New York: United Nations.
- <http://mpb.go.kr/mpbplus/content/home.html>.
- <http://mpb.go.kr/mpbplus/list3.html>.

http://mpb.go.kr/mpbplus/content/etc_award99_01.htm.

http://mpb.go.kr/mpbplus/content/etc_award99_02.htm.

河慧洙: 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 정책산출평가모형개발에 관한 연구, 1996), 서울대 부설 한국행정연구소 특별연구원, 서울대 강사, 경기개발연구원 연구위원을 역임하고 현재 상주대학교 행정학과 전임강사로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방정책평가, 정부간 갈등 관리 및 협상연구 등이다. 논문으로는 “도시정부의 삶의질 결정요인분석(1996)”, “국가경쟁력과 중앙-지방 관계: 중앙통제방식의 전환(1997)”, “지방자치단체간 분쟁조정모형과 적용에 관한 연구(1998)”, “민선 단체장이후 주민참여제도의 운영실태분석”, “일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구: 미국·프랑스·독일·일본을 중심으로(1999)”, “미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가(1999)”, “지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로(2000)”, “지방정부의 고객지향정책 평가: 경기도의 행정서비스현장제를 중심으로(2000)”, “규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로(2000)”, “지방세정조직 통합의 성과분석(2000)” 등이 있다.

梁基鏞: 성균관대학교 행정학과와 서울대학교 행정대학원을 졸업한 뒤, 미 델라웨어대학교 대학원에서 도시정책학 박사학위를 취득하였다. 서울시정책개발연구원과 경기개발연구원에 근무하였으며, 현재는 부경대학교 행정학과에 재직하고 있다. 관심연구분야는 도시 및 지방행정과 정치, 지방정부개혁 및 지역개발전략 등이며, 연구논문으로는 지역경제의 지방재정수입에 관한 효과분석(한국행정학보, 29권 3호), 기업구조변화를 이용한 지역경제개발전략(한국정책분석학회보, 5권 1호), 결재경로분석에 관한 시론적 연구(한국행정학보, 30권 1호), 행정서비스 성과평가제도의 도입과 적용(한국정책학회보, 7권 3호), 민선자치단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석(한국지방자치학회보, 10권 2호), 신공공관리이론의 비판적 고찰과 적용방안(지방정부연구, 4권 1호) 등이 있다.

