

# 제주지역 행정계층구조 개편의 방향과 적정성

이 경 원\*

## <목 차>

- I. 문제의 제기
- II. 자치계층구조 개편의 논거
- III. 계층구조개편의 방향: 논의의 지향
- IV. 계층구조의 적정성
- V. 맺는말

## I. 문제의 제기

우리나라의 행정제도는 오랜 기간 역사적 요인에 의해 형성되어 왔다. 지방행정계층의 경우를 보면 멀리는 삼국시대와 조선초기 이래 道를 포함하는 2 계층제를 두었으며 가깝게는 한일합방 이후 군과 면이 설치되어 오늘날 계층구조의 근간을 이루게 되었다(김안제, 1995). 그후 커다란 변동없이 지금의 행정 구조인 시·도 - 시·군·구 2개의 자치계층구조와 이에 읍·면·동이 추가되는 3개의 행정계층구조를 형성하고 있다.<sup>1)</sup> 3계층의 행정 구조는 대도시인 경우 구(區)가 별도의 자치단체로 법적 지위를 인정받고 있어 실제로는 4계층의 행정구조를 이루고 있는 셈이다.

그러나 오늘날의 행정 환경은 量 및 質적으로 커다란 변혁을 겪고 있다. 교통, 통

\* 제주대 행정학과

1) 현재 한국의 지방행정 계층구조는 1특별시, 6 광역시, 9도, 74개 시, 89개 군, 69개 자치구로 총 248개(2002년.3.1 현재)의 자치단체로 구성되어 있다. 지방행정계층은 모두 3517개로(2002년 3.1 현재) 이 가운데에는 읍 205개(7개), 면 1217개(5개), 동 2097개(31개)가 포함되어 있다. 이외에도 보조적 행정계층으로서 57,256개의 통(658개)과 35,302개의 리(172개), 465,556개의 반(5,504개)이 존재한다. ( )는 제주도.

신의 발달로 생활권이 확대되고 전자정부의 가속화로 인해 거리와 상관없이 신속한 업무처리가 가능하게 되었다. 또한 행정업무의 민간위탁이 증대되는 추세에 있으며 그에 따른 구조 변화를 경험하고 있다. 이러한 가운데 현재의 계층구조 형태와 정부간의 사무 배분 방식이 적절한가 에 대해서는 줄곧 논란의 대상이 되어 왔다.<sup>2)</sup> 특히 지역적 현실과 상황을 고려하지 않은 획일적 지방행정 구조는 급변하는 지방행정 수요와 환경에 제대로 대응하지 못한다는 문제를 노정시키고 있다.

제주도의 행정 구조는 시·도 - 시·군·구 2개의 자치계층구조와 이에 읍·면·동이 추가되는 3개의 행정계층구조로 구성되어 있으며, 제주의 공간적 여건과 국제화에 따른 행정환경의 변화는 현행 자치구조의 적절성에 대한 논의를 제기하기에 이르렀다. 현행 계층구조와 관련하여, 첫째, 행·재정적 낭비(경제적 효율성의 문제)의 문제로 중복 행정에 따른 예산의 중복 지출 및 낭비를 지적할 수 있으며 이는 주로 재정적 측면과 관련되어 논의되어 질 수 있다. 둘째, 정치적 낭비(정치적 효율성의 문제)의 문제로 자치단체간 과도한 거래비용(정부간 및 정부와 주민간 계약의 체결, 모니터링, 집행 등과 관련하여) 및 의사결정 비용(지방선거의 직, 간접 비용), 불균형 발전과 궁극적으로 단체간 갈등을 유발시킬 수 있다. 그밖에도 행정환경의 급격한 변화에 따른 효과적인 제주발전 전략의 추진 등을 들 수 있다.<sup>3)</sup> 따라서 지역의 발전전략과 양립할 수 있는 자치 및 행정 계층 구조를 논의한다는 것은 시의 적절하다 하겠다.<sup>4)</sup>

이러한 문제의 인식하에 지방자치단체의 계층구조에 초점을 맞추어 단층제 또는 다층제 의 계층조정 및 행정구역 개편과 관련된 주요 문제들을 제기하고 이들의 개편 방향을 살펴보고자 한다.

2) 그간 행정 및 자치구역의 개편 및 설정 필요성과 고려해야 할 기준들에 대해서는 학자들간 꾸준한 연구가 있어왔다. 최창호(1985), 김안제(1989, 1995), 이달곤(1993, 1995), 최영출(1993), 김종표(1993), 김익식(1995), 김병준(1995) 등의 연구에 따르면 행정구역 설정기준으로 '균등의 원리', '생활, 경제권과 행정구역의 일치', '공동체적 유대감', '주민참여 및 주민통제의 용이성', '주민번호의 충족', '규모의 경제', '외부효과의 최소화', '행정비용의 최소화', '재정능력' 등을 들고 있다.

3) 제주는 21세기 생존 및 발전전략으로서 국제자유도시를 추진 중에 있으며 이의 기본 전략을 담고 있는 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」(Jones Lang Lasalle)에 따르면 성공적인 국제자유도시의 추진을 위해 자치계층의 축소를 제안하고 있다.

4) 제주국제자유도시 특별법에 따르자면 광역단체의 역할을 광범위하게 강조하고 있다. 예로서 제2장 4조 이하(제주국제자유도시 종합계획 수립 등) 제4장(세계 평화의 섬 지정 및 해외 협력) 등에서 국제자유도시의 추진을 위해 광역자치단체의 일관성 있는 노력을 요구하고 있다.

## II. 자치계층구조 개편의 논거

행정구역 및 자치계층구조의 개편은 물리적 공간의 구획조정의 의미를 넘어 지역의 정체성과 정치-경제적 이해관계의 함의를 담은 지방자치제의 핵심적인 이슈라 할 수 있다. 지금까지 구역개편<sup>5)</sup>의 논의는 지리적 경계조정과 관련하여 첫째, 지방자치단체의 신설과 폐지, 둘째, 경계의 변경, 그리고 셋째, 자치단체의 수와 규모의 조정의 측면에서 논의 되어 왔다(김남진, 1994). 구조변화의 관점에서 이러한 개편의 유형은 구역과 계층의 통합 또는 분화의 의미를 함축하고 있다. 따라서 계층구조 개편의 접근논리에 있어 통합(consolidation)과 분절(fragmentation)의 정치-경제적 관점은 시사하는 바가 있다(김천영, 2001).<sup>6)</sup>

통합을 선호하는 입장은 통합의 타당성을 통합구조(consolidated structure)가 갖는 효율성에서 찾고 있다. 통합선호설은 광역권에서 파생되는 많은 지역문제가 분절된 정부구조에서 비롯되는 것으로 본다(Dye, 1988). 분절구조는 ① 불필요한 업무중복, ②중첩된 관할구역, ③ 서비스 공급의 불명확한 책임소재, ④ 정치적 불안정성 및 통제력의 약화, ⑤ 정치적 대응성의 결여, ⑥ 정책결정의 분절 및 불안정성, ⑦ 자금 관리와 효과적인 프로그램 집행의 연계성 미비 등의 비효율을 초래하는 것으로 본다(Yates, 1980). 한 연구는 실증적 분석을 통하여 지방정부의 분절과 비용간에는 정(+)<sup>7)</sup>의 상관관계가 있음을 보여주기도 한다(Dolan, 1990). 즉 지방정부가 분절구조를 갖을수록 비용이 상승한다는 것이다. 따라서 이러한 비용유발적인 악순환에서 벗어나기 위해서는 통합구조의 형태로 정부를 구성하는 것이 필요하며 이는 지방정부간의 비용절감으로 이어져 보다 효율적인 서비스의 공급을 가능하게 해 준다.

이러한 주장은 관료제의 역기능과 문제점에 따른 능률성의 저하를 지적하는 입장과 뜻을 같이한다(이병철, 1995). 형식주의와 경직성으로 대변되는 관료제의 병리적 현상을 처방하기 위해서는 수직적으로 다층화 된 관료제의 계층수를 줄이고 수평적

5) 구역은 경계(boundaries) 및 계층(tier)과도 관련을 맺는다. 이때 경계는 구역의 수평적·평면적 측면에서, 계층은 수직적·입체적 측면에서 물리적인 의미를 갖는다. 따라서 계층구조에 대한 논의는 자치구역에 대한 논의와 밀접한 관련성을 갖을 수밖에 없다. 이는 자치구역의 규모에 따라 행정계층이 설계될 수밖에 없기 때문이다(이종수, 1998).

6) 김천영(2001)은 구역개편의 접근논리를 지방정부의 통합 및 분절구조의 형태와 연결시켜 논리를 구성하고 정부간 관계의 관점에서 정치·경제적 측면의 평가를 시도한다.

협력관계를 증진시키며 계층을 확대시켜 단층적 관료제(flat bureaucracy)로의 구조 개편을 주장한다. 다층화에 따르는 의사소통의 왜곡현상을 해소하고 수직적 계층문화의 역기능을 완화시켜 구조 확대에 따른 고객지향적 서비스를 강화시켜 나갈 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 지방자치 계층구조의 축소는 관료제를 비판하는 학자들이 주장하는 구조개편에 따른 잇점을 얻을 수 있게 된다. 즉 의사소통 채널의 단순화로 인해 시간과 비용을 줄일 수 있으며 정보와 지시의 왜곡을 극소화 함으로써 정책결정이 신속 정확하게 이루어져 시의성(timing)과 적실성(relevance)을 충족시켜 광역행정 서비스는 물론 지역 주민의 욕구와 정서에 맞는 유연한 행정서비스를 제공할 수 있게 된다.

결과적으로 통합을 선호하는 입장은 지방정부의 분화로 인한 비용 유발과 책임성의 분산에 초점을 맞추고 있다 이를 해결하기 위한 방법으로 광역서비스의 수요를 충족시킬 수 있는 구조나 규모의 경제를 갖춘 다목적 단일정부로 지방행정구역을 통합시킬 것을 제안한다.

분산을 선호하는 주장은 공공선택론의 관점에서 지방정부의 분할을 인정하고 다계층 및 분열의 순기능을 강조하는 입장이다. 분산형 이론은 광역권내에 다수의 정부를 긍정하고 다핵적 체제를 옹호한다(Tiebout, 1956; Bish, 1971). 이 체제는 서로 독립적인 다수의 의사결정 중심들이 상호 갈등을 해결하기 위해 경쟁, 계약, 협력 등의 방식을 통하여 합리적으로 기능을 수행한다. 지방정부단위의 다양성을 인정함으로써 주민들의 선호에 따른 이동가능한(on their feet) 선택의 폭을 제공하고 상호간 경쟁을 통해 최적의 행정서비스를 제공할 수 있다는 논리이다(유병욱, 1994). 주민들의 이동에 따른 선택은 지방정부간의 경쟁을 유발시키고 이는 결과적으로 능률성과 대응성을 촉진시키게 된다. 분산 체제하에서 지방정부와 재직 정치인들은 재선(re-election)의 기회를 높이기 위해 지방정부의 성과를 향상시키고 지역 주민들에게 보다 큰 만족을 주고자 경쟁을 하게 된다. 자유시장경제의 논리에 따른 지방행정체계의 구성은 실증적 차원에도 적용되어 지방정부의 단위 수준과 지방정부의 지출비용 간에는 부(-)의 상관관계가 있음을 보여주기도 한다(Boyne, 1992). 그 이유로는 통합구조하에서는 공적 감시가 저하될 수밖에 없기 때문이라는 것이다. 즉 분산 구조가 오히려 공적인 감시와 행정 통제를 촉진시킴으로서 서비스 비용의 절감 효과를 가져온다는 것이다. 결국 분산론에 입각한 관점은 다양한 지방행정 체계를 일률

적으로 통합함으로써 지방정부의 생산성과 주민의 만족도를 희생시키는 통합의 부정적 효과에 대해 지적하고 있다.

### III. 계층구조개편의 방향: 논의의 지향

행정계층의 구조는 자치단체의 정체성과 미래 주민들의 생활과 밀접한 관련이 있다. 따라서 이의 개편은 백년대계의 관점에서 신중하게 논의되어야 할 것이다. 개편을 당위적으로 받아들이기에 앞서, 제주가 다층적 계층구조로 인해 안고 있는 구체적인 문제에 대해 진단이 선행되어야 할 것이다. 그리고 과연 계층구조의 개편이 이러한 문제에 대해 해답을 제공할 수 있을 것인가에 관해 타당성(인과관계)이 제공되어야 할 것이다. 이를 위해, 먼저, 계층구조의 개편을 위한 원칙이 설정되어야 한다. 즉 왜 그리고 무엇을 위한 구조 개편이냐는 질문이기도 하다. 행정구조의 개편이 있기 위해서는 이에 합당한 구체적인 이유가 있어야 한다. 제주의 공간적 특성과 차별적인 개발 모형에 상응하는 행정구조가 무엇이며 어떠한 모습이어야 하는지 그 논거가 있어야 한다. 특히 제주가 안고 있는 특수한 사정과 이에 따른 개편의 필요성이 있으면 향후 구체적인 사례들과 함께 제시되어야 할 것이다.

제주도의 자치계층구조 개편은 획일적인 자치구조의 극복과 지방행정의 개혁 그리고 궁극적으로 제주의 경쟁력 확보라는 명제하에 논의해야 할 것이다. 즉 논의의 방향이 단순히 지방자치 계층수의 변경에 국한되는 것이 아니라 보다 근본적으로 제주형 자치모형의 개발과 지역경쟁력의 확보라는 측면에 모아져야 할 것이다.<sup>7)</sup> 다시 말해, 제주가 직면하고 있는 경쟁과 세계화의 시대에 효율성에 바탕을 둔 행정서비스의 질적 측면에 보다 관심을 기울여야 할 때이다.

---

7) 논의에 있어 경계해야 할 점은 2분법적 사고의 표출이라 할 수 있다. 행정계층구조의 단순화가 분권화, 민주화, 자치의 후퇴로 인식되어서는 안될 것이다. 오늘날 개발독재 시절의 집권화, 민주화에 대한 우려는 그 빛을 바랜지 오래다. 냉전시대의 종식과 더불어 신자유주의 사조의 등장은 국가와 지역 할 것 없이 냉정한 경쟁의 시대로 밀어 넣고 있음이 엄연한 현실이다.

## 1. 획일적 지방자치 구조 : 그 제도적 한계의 극복

흔히 선진국과 후진국을 구별하는 정치구조의 한 기준으로 지방자치제도의 실질적인 정착 여부를 꼽고 있다. 지방자치가 성공한 국가일수록 선진국가이고 지방자치가 미숙하거나 형식적인 국가일수록 후진국가의 틀을 벗어나지 못한다고들 한다. 즉 지방자치발전은 바로 국가발전과 직결된 과제라 할 수 있다. 현재 한국의 지방자치제도는 광역자치단체이건 기초자치단체이건 간에, 대규모 자치단체이건 소규모자치단체이건 간에, 도시형 자치단체이건 농촌형 자치단체이거나 또는 도·농복합형이건 간에 거의 획일적이다. 획일화된 자치제도는 중앙정부나 감독관청의 입장에서 보면 일목요연하고 자치단체에 대한 통제를 위해서는 매우 편리한 측면이 있다. 그러나, 지방자치제도는 해당지역 주민의 복리를 위해서 존재하는 것이지 중앙정부의 감독과 통제의 편의를 위해 존재하는 것이 아니다.

궁극적으로 지방자치란 가장 기본적이고 핵심적인 사항에 대해서는 법률로서 기본 골격을 세울 필요가 있겠지만, 가능한 한 지방자치제도가 주민의 선택에 의해 지역실정에 가장 적합한 제도를 선택할 수 있도록 하고, 이를 통하여 우리 현실에 경쟁력 높은 구조와 제도를 찾아내고 이를 정착시키는데 최선의 노력을 기울이도록 유도하는 것이다. 즉 법률로서는 전국적으로 통일성을 가질 필요가 있는 최소한의 자치제도만을 규정하도록 하고, 각 자치단체 실정에 따라 경쟁력 높은 제도를 선택할 수 있도록 제도적 보장을 하도록 하는 것이다. 다시 말해 실질적인 분권화란 지방자치제마다 다양한 특성을 살릴 수 있는 길을 열어 주어야 한다는 사실이다. 다양화의 필요성을 들면 다음과 같다. 첫째로 자치단체 나름대로의 개성의 창출이 가능하다. 둘째로 다양한 실험을 통하여 지역적 실정에 부합한 제도의 창출이 가능하도록 한다. 셋째로 다양한 실험을 통하여 경쟁력이 높은 시스템은 여타 지방자치단체들의 벤치마킹이 됨으로써 우리나라 지방자치제도 발전의 긍정적인 시너지효과를 창출할 수 있다(최병대, 2001).

현재의 우리나라 지방자치제도는 지방자치를 실시하면서도 거의 지방자치제의 장점을 살릴 수 없도록 제도가 구축되어 있다. 즉 각종 법률과 중앙정부의 획일적인 제도 및 통제 시스템에 의해 지역실정에 부합한 특성과 개성을 발현하기가 근원적으로 불가능하도록 되어 있다. 지방자치 부활 10년을 뒤돌아보는 현시점에서, 이제

는 각 자치단체마다 다양한 제도적 실험을 통해 그 동안 지방자치제를 통하여 표출되고 있는 문제점을 개선하고 우리의 현실에 가장 경쟁력 높은 자치구조를 찾아내고, 이를 정착시키는 것이 향후 지방자치 발전을 위한 지름길이라 사료된다. 이를 위해서는 제도적 차원에서 지방자치관련 법제를 정비하고 지방 역시 스스로 자율권 확보를 위한 노력에 지혜를 모아야만 할 것이다. 즉 지방자치본질에 적합하게끔 지방의 미래를 결정하는데 지방자치단체에 역할이 주어져야 한다.

## 2. 계층구조 개편의 관점

1) 단지 계층의 수를 하나 줄이고 구역을 개편하는 것은 계층구조 개편의 보다 큰 의미를 퇴색시킬 우려가 있다. 먼저 자치계층구조의 개편은 행정개혁의 관점에서 이해되어야 한다. 행정개혁은 행정의 능률적 운영에 초점을 두고 효과적인 업무 수행과 행정능력을 개선하기 위하여 조직 구조, 과정, 행태를 변화시키는 의도적인 정책이나 행위로 볼 수 있다(Jreisat, 1988).<sup>8)</sup> 지방행정개혁의 필요성은 지방행정체제의 내부분제와 외부 환경의 정치, 사회적 요인에 따른 요구로 구분될 수 있다(최창호, 박기관, 1999). 첫째, 지방행정개혁은 지방행정체제가 지니고 있는 조직운영의 비능률성, 기능의 중복성, 관료제의 역기능적 행태 등을 제거하고 지방행정체제를 능률적, 경쟁적, 대응력을 갖춘 체제로 변화시키고자 하는 현실적 의도로 볼 수 있다. 즉 지역의 자율성을 신장하고 지역발전을 지원해야할 책임을 안고 있는 행정체제는 이를 달성하기 위한 일차적 과제로서 체제 내부의 고전적 병폐라 할 수 있는 비능률, 낭비적 요소의 제거를 요구받고 있다.

둘째, 지방행정개혁은 외부환경적 요인에 의해 그 필요성이 대두된다. 오늘날 시장경제 원리에 의한 국경없는 무한경쟁의 시대에 효과적으로 대처하기 위해 지역단위의 총체적인 경쟁력 제고가 중요한 과제로 대두된다. 즉 국제화, 지방화와 이에 따른 행정수요의 변화가 이에 해당하게 된다. 따라서 획일적이고 경직된 지방행정에 따른 비능률과 낭비를 극복하고 지역간 또는 국제간의 경쟁을 가능케 하는 인프라

---

8) 행정개혁은 크게 목적론적 관점과 과정론적 관점에서 접근할 수 있다. 후자가 보다 정치과정적 측면에서 이해관계자의 상호작용적 관점에서 보고자 한다면 전자는 행정 운영의 효율성 증진을 위한 접근이라는 차이가 있다(최창호, 박기관, 1999: 8-9).

의 구축을 모색하지 않으면 안된다. 지방정부 행정개혁의 또 다른 특징은 지방자치 단체의 행정개혁이 중앙정부와 같이 정치적 동기와 전혀 관련이 없지 않으나, 당파나 이데올로기와 관계없이 지방자치의 본질적 목적인 주민의 만족과 효율성 증대에 행정개혁의 주목표를 둔다고 할 수 있다(한국지방행정연구원, 1997).

그 밖에 중앙정부로부터 지속적인 권한이양의 촉구와 이를 통한 실질적인 분권화의 실현, 그에 따른 조직의 정비 그리고 민주성과 능률성에 바탕을 둔 주민 자율성의 제고를 위한 일환으로 논의되어야 할 것이다. 이는 제주형 거버넌스의 구축을 위한 기초를 제공하게 될 것이며, 궁극적으로 제주의 경쟁력을 확보하는데 기여하게 될 것이다.

2) 향후 지방자치의 쟁점은 ‘누가 통치하느냐(who governs)?’ 보다 ‘어떻게 통치하느냐(how to govern)?’이다. 집권적 통치시절에는 누가 통치하느냐가 문제였지만, 오늘날 복잡하고 다원화된 지방의 문제를 어떻게 협력적으로 관리하느냐가 더 중요시 되고 있다는 뜻이다(조명래, 2001). 지방정치와 이같은 특징은 국제화의 진행에 따른 사회변화와 관련된다. 경제활동에 국경이 사라지고, 분권화된 정치체제로의 전환, 개인주의와 같은 변화가 나타나기 시작한다. 따라서 이를 통치할 수 있는 새로운 거버넌스의 출현과 역할은 필연적이라 할 수 있다.

거버넌스(new governance)란 세계화 시대 복잡한 사회의 조절 방식으로 사회적 행위자들이 결사체적인 관계(networking)를 맺어 상호조율하고 협력하는 방식으로 이루어지며, 그 원리에서는 정부와 시장의 실패를 극복하는 통치 방식을 일컫는다(Stoker, 1999). 새로운 ‘거버넌스’의 개념은 참여자의 범위를 확대하여 종전의 정부 개념을 정부-민간-시민사회가 공동으로 삼각축을 형성하는 운영 방식을 제안한다. 이의 지방적 차원에서의 적용이 지방 거버넌스(local governance)이다(김석준 외, 2000). 이러한 방식의 전형적인 예로서 ‘민관 파트너십’을 들 수 있다. 그러나 과거의 민관 파트너십은 정부가 주도하고 민간이 따라감으로써 양자간에 대등한 관계를 전제하지 않았다면, 거버넌스로서 민관 파트너십은 각 역할집단의 전문성과 자율성을 바탕으로 균형잡힌 관계를 전제로 한다. 파트너십을 기초로 한 거버넌스는 집단 간 신뢰, 전문성, 정보 등을 공유의 자산(일종의 사회적 자본)으로 한다.

이러한 원리의 거버넌스는 지역개발, 환경관리, 범죄예방, 복지서비스 등 모든 분

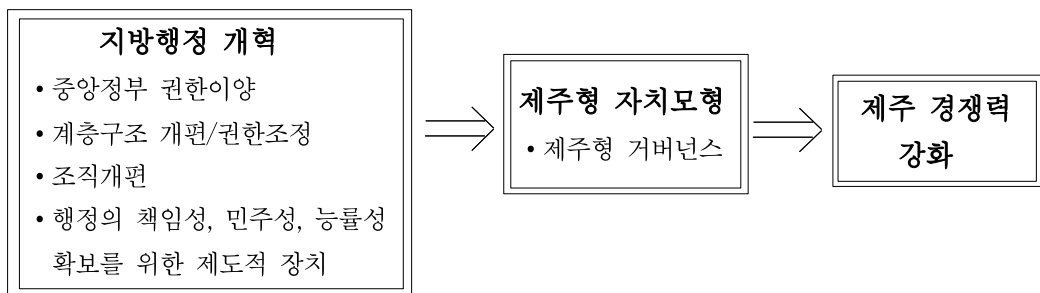


야에서 적용될 수 있다. 이에 따라 지방정부가 고유하게 수행하던 관리/통치의 방식이 이젠 의회, 주민단체 그리고 비정부 기구들과의 긴밀한 분업·협조·협력 등을 통해 수행하는 방식으로 전환된다. 정부중심적 사회조절의 한계를 극복하기 위해 출현한 이같은 협력적 통치, 즉 거버넌스를 통한 지방통치는 세계화 시대 지방통치의 새로운 방식이 될 수 있다. 거버넌스를 매개로 한 지방자치는 다양한 조직들이 특정 사안의 해결을 위해 서로 연대하고 협력하는 방식을 모색할 때이다.

다시 말해 지방 거버넌스는 사안별, 분야별(예, 지방의제 21 추진, 환경보전, 지역개발 프로그램, 해외투자유치 등)로 사업의 효율적인 추진을 위해 담당공무원, 전문가, 시민운동가(NGO), 기업, 일반시민 등이 참여하는 방식으로 추진된다. 따라서 전통적인 지방자치는 정부와 주민간 정치적 합의를 기초로 지방사회 전체를 통치의 대상으로 삼는 거시적 통치구조를 전제했다면, 지방 거버넌스는 프로젝트별로 인력, 노하우, 자본, 기술, 서비스 등을 동원하고 조율하는 미시적 통치구조를 전제로 한다.

이러한 논지에 기초하여 계층구조 개편의 관련변수와 전개과정을 요약하면 다음과 같다.

그림 1) 계층구조개편의 관점



## IV. 계층구조의 적정성

### 1. 계층구조의 적정성 논의

이론적 차원에서 보면 지방행정 계층의 단층구조는(single-tier system) 경제적 능

를성을 확보하는데 효과적이고, 복수계층구조(multiple-tier system)는 정치적 대응성에 입각한 민주성을 제고하는데 유리한 것으로 평가되어 왔다(Hampton, 1994).<sup>9)</sup> 행정계층수가 많아지면 세부화된 하부지방기관에 대해 주민들의 접근성을 제고할 수 있고 그 결과 정책결정과정에서 주민여론에 대한 대응성을 제고시키기 용이하다. 반면에, 계층구조간 의사결정비용과 거래비용(transaction cost)의 증대를 초래하는 단점이 있다. 지방행정의 계층구조에 있어 다른 나라의 예를 보면, 영국의 경우 단층제로부터 파키스탄의 5층제에 이르기까지 다양한 형태를 띠고 있다.<sup>10)</sup> 최근의 추세는 지방정부의 개혁 차원에서 불필요한 계층수를 줄이도록 권고하고 있다(Mounfield, 1997). 다단계 자치 계층구조 하에서 중간계층은 단순히 경유기관화 하는 경향이 있어 경제적 비효율성을 야기시키기 때문이다.

자치구역 및 계층구조에 대한 문제제기가 지속되어 왔으나, 1995년의 도·농 통합을 제외하고는 진지한 검토작업 없이 지방선거가 연이어 실시되어 왔다.<sup>11)</sup> 최근까지 자치구역과 지방행정 계층에 대한 개편과 관련되어 제기되어온 안을 보면 가장 대표적인 것으로 읍-면-동 폐지론을 비롯하여 광역자치단체의 폐지론, 시·군 통합론, 도의 분할론, 시·군의 축소 및 폐지론, 자치구의 준자치화론, 특별시의 분할론 등이 있다. 여기서는 개편 가능한 몇 가지 대안을 중심으로 살펴본다.

특정한 지역의 입장에서 가장 적절한 계층구조의 형태를 산출한다는 것은 간단한 일이 아니다. 이는 계층구조의 개편이 가져올 영향이 크다는 것을 의미하기도 한다. 그간 제주지역을 중심으로한 계층구조의 논의는 크게 2관점에서 논의되어 왔다(고충석, 2002; 김성준, 2002). 하나는 기존의 계층수를 감축하는 것을 기본으로 한다. 단일자치구역을 염두에 둔 모형으로서 보다 구조개혁적인 안이라 할 수 있다. 또 다

9) 이러한 원칙은 영국의 지방행정 개편 경험에 반영되어 있다. 주지하는 바와 같이 최근 블레어 총리 하에서 복원되기는 하였으나 영국은 1986-7년 사이 GLC 및 MCC를 폐지함으로써 단층제 지방자치 행정체제로 전환한 경험을 가지고 있다. 영국정부가 광역 행정계층을 폐지하기로 했던 배경은 구조적 측면, 정치적 측면, 경제적 측면에 따라 평가할 수 있으며(Leech, Davis, Game, Skelcher, 1991), 이의 결과는 우리의 행정체계 개편에도 시사점을 줄 수 있다.

10) 연방제의 특성을 감안한다면 미국도 사실상의 단층제를 택하고 있는 나라로 볼 수 있다(이종수, 1998: 4). 우리보다 훨씬 넓은 국토임에도 지방정부는 1층제로 되어 있는 셈이다. 시와 카운티를 지방자치단체의 핵심 계층으로 하고 있고, 이 기초자치단체 밑으로는 하부행정기관을 두고 있지 않다. 로스엔젤레스나 뉴욕, 워싱턴 등의 대도시에도 구나 등은 없다

11) 계층구조에 대한 논의는 필연적으로 자치구역에 대한 논의와 밀접하게 연계되어 있다. 자치구역의 규모에 따라 행정계층이 설계될 수밖에 없기 때문이다.

른 하나는 현행 계층구조체제를 유지한 가운데 자치단체간의 기능 및 사무의 재분배나 아니면 행정구역의 개편을 시도하는 모형(기능조정모형)이다.

## 가) 단일자치계층모형

### 1) 광역자치단체(道)의 폐지

현재의 2계층 자치구조가 안고 있는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 문제를 해소할 수 있는 장점이 있다. 양 단체간의 기능중복과 기초자치단체에 대한 국가와 광역자치단체의 2중 감독에 따른 폐단을 해소할 수 있다. 그리고 중앙정부로부터 수직적인 의사전달의 간소화와 인력과 경비의 절감을 통한 능률화와 시(군)·도 간의 불필요한 분쟁과 마찰을 감소시킬 수 있다(김안제, 1995; 전석홍, 1995). 이 경우 기초자치단체의 권한과 기능이 확대되는 것을 기대할 수 있고, 도로, 교통, 상하수도, 환경, 관광 등과 같은 광역적 사업의 계획과 집행은 기초자치단체간의 연합체나 제주도 광역의회를 구성 담당하게 한다(고충석, 2002). 이 경우 제주도 광역의회는 기관통합형 하에서의 의회의 역할을 담당하게 되며 광역사업에 한해 심의와 집행의 양 기능을 갖게된다.

이러한 형태의 단일자치모형을 택하는 경우 지방의회와 집행부 관계는 물론 더 나아가 지방 권력 구조의 획기적인 변화도 기대해 볼 수 있다. 현재 우리가 획일적으로 채택하고 있는 기관대립형 구조 하에서 집행부와 의결기관인 지방의회의 불균형적인 관계를 벗어나 광역의회 우위의 強의회-弱자치단체를 구상할 수 있을 것이다. 즉 도 폐지안의 경우 기관통합적 성격의 광역의회를 구성, 그로 하여금 의결과 집행기능을 함께 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

그러나 현재의 시점에서 도를 폐지하는 경우 지방자치기반의 근간을 뒤흔들 우려가 있다. 현재의 시·군·구는 중앙정부를 파트너로 하여 중앙-지방의 관계를 바르게 정립할 수 있을 정도의 역량을 보유하고 있지 못하다는 것이다(이기욱, 1996). 따라서 중앙정부의 독주로 인해 지방이 국가 시책으로부터 소외될 수 있는 개연성이 농후하다는 의미이고, 또 반대로 중앙정부의 입장에서 248개에 달하는 수평적 자치단체들을 상대로 행정을 처리하는 것에 한계를 노정할 것이다. 특히 자치구들 사이에서 존재하는 재정적 능력의 차이를 조정 극복하는데 어려움이 예상된다(조일

홍 1995).<sup>12)</sup> 제주도의 경우 다른 시·도와는 달리 도 전체가 하나의 단일생활권을 형성하고 있는 점을 감안할 때 지속적으로 증가 추세에 있는 광역행정의 수요에 대해 적절한 공급이 불가능해지고, 기초자치단체인 시·군간 이해관계가 대립되는 경우 일차적인 조정기능을 수행할 수 없게 된다.<sup>13)</sup>

## 2) 시·군의 폐지

제주도의 경우 다른 시·도와는 달리 지역이 협소하여 광역자치단체가 하나의 생활권을 형성하고 있으며 최근 전자정부의 실현으로 인해 기초자치단체에 대한 주민의 행정수요가 줄었다는 것에 착안하고 있다. 다시 말해 이 안은 제주가 갖는 지리적 여건과 주민과 정부의 관계가 변하고 있다는 인식에서 출발한다. 기존의 읍·면·동에서 처리하고 있는 사무의 대부분은 민원사무의 성격을 띠고 있으며, 이 역시 정부의 지속적인 행정쇄신(한 예로써 각종 민원성 증명서 제출 의무의 폐지<sup>14)</sup> 등)과 행정사무처리의 전산화를 통해 해소되고 있는 실정이다.<sup>15)</sup>

시·군이 폐지되는 경우 읍·면·동을 광역자치단체가 직접 관리하는 방식이 된다. 따라서 이 안은 자연스레 기존의 읍·면·동에 대상으로 구역개편의 필요성을 제기한다. 읍·면은 행정구역이 넓고 농어촌 지역에서 생활권의 구심 역할을 하므로 가급적 유지하는 대신, 동의 경우 대동주의를 지향하여 지역성을 바탕으로 한 통합

---

12) 시·군세(2000년 현재)의 현황을 보면 제주시 695억 여원, 서귀포시 228억 원, 북제주군 164억 원, 남제주군 136억 여원 정도로 기초자치단체간의 편차의 정도가 심한 편이다.

13) 시·군간의 갈등이 발생하는 경우 이를 조정하기 위한 제도로써 '광역행정협의회'가 설치될 수 있으나 합의도출 및 집행구속력 확보의 어려움으로 인해 그 실효성에 대해서는 회의적인 실정이다(유재원 1996; 홍준현, 1997).

14) 주민등록 등·초본 등 20종에 달하는 서류는 행정기관에 제출할 필요가 없어졌다. 그동안 각종 민원을 처리하기 위해 관공서에 제출해야 했던 주민등록 등·초본, 등기부등본, 호적등·초본, 토지(임야)대장, 건축물 대장, 자동차 등록원부, 사업자등록증명, 휴·폐업증명 등 20여종의 구비서류를 담당 공무원이 현장에서 직접 전산망을 통해 확인할 수 있기 때문에 제출하지 않아도 된다(중앙일보, 2002.11.13).

15) 지난 11월 1일 개통된 전자정부 단일창구(www.egov.go.kr)를 통해 주민등록등본, 호적등본, 토지(임야)대장, 지적도, 사업자등록증 발급 등 393종의 민원을 인터넷으로 신청하고 우편이나 전자파일로 가정이나 직장에서 받아볼 수 있게 되었다. 또한 전자정부 단일창구를 통해 정부기관, 지방자치단체 등에서 처리되는 4천여종의 민원에 대한 내용과 처리기관, 구비서류 등을 쉽게 안내받을 수 있게 되었다. 또한 전자정부 단일창구에서 별도로 구축된 전문사이트를 찾아 세금(www.hometax.go.kr), 초·중·고 졸업증명서 및 성적증명서 발급(www.neis.go.kr), 부동산거래(registry.scourt.go.kr), 군입대(www.mma.go.kr) 등 전문적인 분야의 행정서비스 이용이 가능하게 되었다.

을 시도할 수 있을 것이다. 또한 이 방안은 생활권의 중심이라 할 수 있는 읍·면·동의 자치권한을 강화시킬 필요를 낳는다. 기초행정계층의 자치권한을 강화시키는 한 방안으로는 현재 읍·면·동 기능의 전환으로 설립된 주민자치센터의 주민자치위원회 권한을 강화시킬 수 있다. 즉 동 위원회의 위원들에게 주민 대표기관으로서의 권한을 강화시켜 주는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 읍·면·동의 수준에서 자치권이 강화된다는 사실은 각별한 의미를 갖는다. 주민 참여의 본래적 가치는 지역 공동체의 문제(예로서 환경보존, 농·어업정보의 공유, 안전과 기초질서 확립 등)를 지역 주민 주도하에 스스로 해결한다는 관점에서 의미를 찾을 수 있다. 생활권에 바탕을 둔 공동체 구역내에서 문제해결을 위해 주민들간 활발한 상호작용을 유도할 수 있다는 사실은 이 방안의 잠재적인 장점이라 할 수 있다.

기초자치단체의 폐지는 자연스럽게 행정의 구조 개편을 수반하게 된다. 시·군의 폐지로 인한 구조조정은 인건비를 포함한 경상경비의 절감을 가져온다. 아울러 해당 의회의 폐지에 따른 직·간접 경비의 절약을 기대할 수 있다.<sup>16)</sup>

계층수의 축소가 이루어지는 경우에 광역자치단체장의 권한이 강화될 우려가 제기된다. 이러한 우려를 불식하고 건전한 지방자치의 유지를 위해서는 무엇보다도 광역의회의 위상 및 역할을 강화하는데 초점을 맞출 필요가 있다.<sup>17)</sup> 지방자치제도의 두 축은 바로 집행기관과 지방의회이다. 양 기관이 상호 견제와 균형의 관점에서 구축된 제도가 기관대립형의 구조이다. 단일자치계층 모형인 경우 현재의 강시장(단체장)-弱의회 형태의 지방자치구조를 극복할 수 있도록 지방의회의 위상과 역할 강

16) 예산의 절감과 관련하여 4개 시·군 공무원 2,853명 중에서 본청 숫자에 해당하는 1,421명(전체의 49.8%)을 감축할 수 있으며, 그에 따른 인건비는 약 472억원(전체 인건비의 50%)에 이른다(고충석, 2002). 그 밖에도 지방의회와 관련하여 선거비와 같은 간접경비를 제외하더라도 절감되는 금액은 연간 50억원을 상회한다는 추산이다.

17) 의회를 통한 집행기관의 견제나 자치권의 신장은 지방자치법을 포함한 관계법령의 손질을 필요로 하기 때문에 중앙정부의 의지나 협력이 필수적이다. 지방의회의 권한과 위상 강화를 위해 의원정수나 지위에 관한 문제를 포함하여 의정활동과 관련해서도 의회 의결권의 범위를 확대할 필요가 있다. 현재 중앙과 지방간 기능배분에 있어서 중앙중심의 기능배분이 됨으로써 자치사무가 상당히 제한되어 있는 실정이다. 또한 기관위임사무나 단체위임사무나 하여 위임사무에 대해서는 지방의회가 관여할 수 있는 범위가 상당히 제한되어 있다. 따라서 가능한 한 지방의회의 의결권의 범위를 확대할 필요가 있다. 비록 위임사무라 하더라도 주민의 권리와 의무에 직접 관련이 있는 사항은 국가 또는 상급자치단체의 위임목적에 훼손하지 않는 범위 내에서 지방의회가 행정감사 및 조사를 할 수 있도록 하는 등 지방의회에 의한 단체장 견제 제도를 보완할 필요가 있다. 그밖에도 합리적인 집행부의 감시감독기능 유지하기 위한 장치가 있어야 할 것이다.

화 그리고 주민들의 실질적인 참여를 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 이 경우 주민 참여를 강화하기 위하여 먼저 주민투표제를 현실화할 필요가 있으며<sup>18)</sup> 단체장의 행·재정상의 책임성 확보를 위하여 주민소환제<sup>19)</sup>와 주민소송제<sup>20)</sup>를 적극적으로 도입할 필요가 있을 것이다.

광역자치단체 중심으로 지방정부를 관리하는 경우 행정서비스에의 주민 접근이라는 측면에서 상대적으로 불균형을 초래할 수 있다. 이는 특정 지역 주민의 참여기회가 제한된다는 측면에서 지방자치의 민주적 가치를 감소시키는 결과를 가져올 수 있다. 특히 정보, 통신이 상대적으로 발달하지 못한 농,어촌 지역에서는 주민 참여와 행정서비스에의 수혜 기대가 현저히 차별당할 가능성이 있다. 현재 광역자치단체의 수준에서 이루어지고 있는 교육자치와는 달리 생활자치인 일반행정 부분의 자치분야는 풀뿌리 민주주의의 정신을 상실하게 되어 지방자치의 본래적 이념을 훼손할 수 있다.

### 3) 시장, 군수의 임명제

이 안은 시·군을 법인격을 상실한 제주도의 하부 행정기관으로 전환해서 국가와 도의 위임사무만을 처리하고자 하는 방안이다. 시장과 군수는 임기를 명시하여 도지사가 임명하게 된다. 이 경우 지역주민들에 대해 최소한의 책임성과 통제성을 확보하기 위해 그 임명과 해임에 지방의회의 동의를 얻도록 한다. 또한 시·군 행정기관에 대한 감시와 견제 기능을 위해 예산과 정책의 심의와 의결에 지방의회의 권한을

18) 현재의 지방자치법에는 주민투표법 제도가 도입되어 있기는 하나 적용범위 및 요건이 매우 경직적이어서 제도 본래의 취지를 살리기에는 상당한 제약이 있다. 개정된 지방자치법(1994.3.16) 제 13조의 2에 의하면 지방자치단체장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표를 붙일 수 있도록 하고 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차에 관해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있다. 하지만 아직까지 주민투표법이 제정되지 않아 유명무실한 조항으로 남아 있을 뿐이다.

19) 주민 소환제도는 단체장의 위법 부당한 행·재정운용이 있을때 주민들이 투표를 통해 단체장을 해임하는 장치다. 이 제도는 주민에 의한 강력한 감시 및 통제 방안이다. 미국과 일본이 이 제도를 채택하고 있으며 실제로 적용되어 단체장과 의원을 재선임 한 사례가 많이 있다. 하지만 많은 단체장들이 우려하듯이 주민소환제가 정치적으로 남용되지 않도록 제도적 보완장치를 강구할 필요는 있다.

20) 주민 소송제도는 단체장의 재정 오남용 행위가 있을 때 납세자로서 주민이 소송을 통하여 단체장에게 배상책임을 묻는 제도적인 장치다. 금전적 무한 책임을 지우는 제도이기 때문에 효과적인 장치일 수 있다.

유지한다. 다만 이 경우 광역의회의 확대나 기존의 기초의회를 통해 집행기관에 대한 통제권을 행사할 수 있다.

시장, 군수의 임명을 통해 도지사는 광역행정의 효율성을 극대화 할 수 있는 잇점이 있다. 현재는 시·군 자치단체가 광역자치단체에 대해 어느 정도의 견제력을 행사하고 있는 것이 사실이다. 이는 견제를 통해 도지사의 독주를 막는다는 민주행정의 발로라기보다는 정치적 이해관계와 동기의 차이(대표적으로 소속정당이 다른 경우를 들 수 있다)에서 오는 경우가 대부분이다. 따라서 이 안에 따르면 시장, 군수의 정치적 동기에 따라 광역계획의 필요성을 부인하는 상황을 방지할 수 있게 된다. 즉 불필요한 자치단체간의 갈등을 감소시켜 행정의 일관성과 효율성을 확보할 수 있게 된다. 또한 시장과 군수의 임명에 지방의회의 동의절차를 거치게 함으로써 도지사의 인사 독주에 견제를 시도할 수 있게 된다. 또한 시·군 폐지안에서와 마찬가지로 지방의회의 위상을 대폭 강화할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 이 안의 또 다른 장점으로서는 기초자치단체 차원에서 발생하는 선거로 인한 폐해와 관련 재정적 및 사회적 비용을 감축할 수 있다는 것이다.

하지만 이 안은 시·군 폐지안과 마찬가지로 지방정치의 한 축을 바꾸는 일이기 때문에 정치권의 강력한 반발을 불러올 수 있으며, 더 나아가 10년전 어렵게 복원된 지방자치의 후퇴로 비추어질 수 있는 문제가 있다. 또한 도지사에게 의한 시장, 군수의 임명은 중앙집권시절의 가장 커다란 폐해중의 하나였던 도지사로의 권한 집중이라는 문제를 낳게 된다. 이 경우 단체장의 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 요구된다. 즉 단체장이 위법 부당 행위를 하거나 직권 남용행위를 할 수 없도록 장치를 마련 하는 것이다. 제도적 보완장치로는 회계감사제도, 주민소환제도, 주민소송 제도를 들 수 있다.<sup>21)</sup>

#### 4) 읍·면·동 폐지안

현행 읍·면·동을 폐지하는 방안이다. 읍·면·동은 시·군의 하부 행정기구로서 국가와 시·군의 위임된 사무만을 처리하고 있다. 읍·면·동은 지역규모가 비교적

21) 회계감사제도를 통해 전문가인 회계감사관을 의회에서 선임하여 단체장의 지출 및 회계상의 문제 점을 밝히고 정기적으로 감사 결과를 공표할 수 있다. 미국의 경우 주민의 직선으로 감사관을 선임하고 있는 경우가 많다. 그러나 우리의 경우 단체장의 권한 밖에 위상을 정하는 회계감사관이면 족하다. 의회의 취약성을 보완하는 의미에서 의회 선임을 제안할 수 있다.

작고 주민의 접근성이라는 측면에서 편리한 점이 없지 않다(전석홍, 1995). 그러나 지리적으로 협소한 제주지역의 여건과 교통, 통신의 비약적인 발달 등을 감안한다면, 규모의 경제 도달에 따른 불필요한 경비지출을 절감하고 행정환경의 변화에 따른 복잡한 계층구조를 조정한다는 측면에서 조정을 고려할 수 있을 것이다.

그러나 행정계층의 축소는 구역의 확대 문제로 연결되어 주민의 접근성을 저하시켜 주민의 참여와 통제를 저해하고 주민 욕구에 대한 행정서비스의 대응성을 약화시킬 수 있다. 특히 농·어촌 지역의 경우 읍·면 사무소가 개편되더라도 민원사무와 행정지원 사무를 존치해야할 필요성이 제기된다. 읍·면 지역의 경우 지리, 교통상 군청으로부터 원거리에 있을 뿐만 아니라 도시지역처럼 민원서류 발급 등 행정서비스를 대리시킬만한 타기관을 제대로 찾기가 쉽지 않다. 또 농어촌 지역의 읍·면사무소는 각 지역의 특성에 부합하는 전문성을 어느 정도 발전시킬 수 있는 여지가 충분하다. 제주의 경우 이동민원서비스의 체계적인 운영을 통해 이러한 문제를 해소할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

## 나) 권한조정모형

### 1) 1도 2시 2군: 현행 계층구조 유지

이 안은 도, 시, 군이 현재의 자치단체로서 법인격을 인정하고 자치계층과 행정구역을 유지한 채 자치단체간의 기능과 사무배분을 명확히 설정함으로써 갈등과 비효율의 소지를 없애자는 것이다. 이를 위해 지방자치의 계층상 사무배분을 명확히 구분하여 합리적으로 재배분할 필요가 있다. 자치단체간 기능 및 사무배분에 있어 중복의 문제는 제도와 운영상의 문제로 요약될 수 있다(정세욱, 1989; 최병대, 1995). 먼저 법령상의 측면에서 보면 지방자치법 제10조 1항의 경우 광역자치단체의 사무로 6개의 유형을 제시하고 있으나 이들의 기준이 모호하고 기초자치단체에 대해서는 실질적인 사무배분 규정이 없는 실정이다.<sup>23)</sup> 기능의 중복과 불합리한 사무

22) 이는 민간부문에서 운영중인 자사 제품의 AS를 위한 이동서비스 센터의 운영과 유사한 개념이다. 제주는 교통여건이 좋고 1-2시간 내에 도내 어느 지역이고 도달이 가능한 곳이기때 민원 및 서비스 행정 수요에 신속하고 유연한 대응을 위해 적극적인 활용을 고려해 볼 만하다.

23) 지방자치법 제10조 1항에는 광역자치단체의 사무로 광역적 사무, 통일기준사무, 통일적 사무, 연락·조정 사무, 독자처리 부적당 사무, 대규모 시설 설치·관리사무 등 6개 유형을 규정하고 있으



배분은 지방자치법 시행령과 개별법상의 규정에서도 발견된다(홍준현, 1998). 그밖에도 광역자치단체와 기초자치단체의 조직 구성과 수행하는 직무를 비교하였을 경우 사무분장면에서 서로가 동일한 사무를 수행하는 정도가 높음을 알 수 있다.<sup>24)</sup>

사무분장상 광역과 지방자치단체간 사무의 분리 및 독립이 명확히 규정 되어 있더라도 운영상 광역자치단체의 사무는 기초자치단체가 행하는 집행업무에 대한 지도·감독의 행사가 많다는 점에서도 양 단체간의 합리적인 기능 배분을 필요로 한다. 이러한 이유로 현재의 2 계층제를 유지한 가운데 제주지역의 지역적 특성을 고려한 지방행정 기능과 사무에 대한 체계적인 분석을 통해 양계층간의 기능을 효과적으로 재분배하고 중복기능을 해소하는 것이 관건이라 하겠다.<sup>25)</sup>

이러한 기능조정 모형은 현행 계층구조의 골격에 변동을 가하지 않는다는 측면에서 그의 실현가능성을 평가할 수 있다. 즉 상대적으로 이해관계자의 반발이 적고 개편에 따른 혼란과 부작용을 최소화 할 수 있게 된다.

그러나 자치단체간 사무배분의 명확한 구분 요구에 대해 사무의 성질상 공동관리 사무의 필연성을 주장하는 입장이 있다(김영수, 1995), 즉 지역개발이나 도시계획, 재난관리, 환경보전 그리고 사회복지 등과 같이 광역과 지방사무 간의 구별이 불가능한 경우 획일적 구분에 의한 사무의 배분보다는 지역 실정에 맞는 유기적인 협력 관계를 필요로 하게 된다. 이러한 경우에도 지방정부간의 기능중첩과 행정계층간의 갈등현상은 상존하게 된다. 결국 계층간의 기능 중복이나 예산 낭비와 같은 비능률의 상존 가능성은 여전할 수 있으며, 이는 진행되고 있는 국제화나 경쟁력의 강화와 같은 새로운 환경변화에 적절하지 못한 것으로 평가할 수 있다.

## 2) 1도 2시 동·서군 안

이는 앞서 제시한 권한조정모형을 인정한 가운데 구역상의 변화만을 시도한 안이다. 현재 제주시와 서귀포시의 지역적 위치가 북제주군과 남제주군을 종적으로 가르

---

며, 이에 속하지 않는 잔여사무가 기초자치단체의 사무로 귀속된다고 규정하여 기초자치단체는 사무배분 규정이 없는 형편이다.

24) 한 사례연구에 의하면 전라북도와 남원시를 비교하였을 경우 전체 분장 사무 중 중복 사무의 비율이 각각 17.9% 와 28.0%에 이른다(홍준현, 1998: 33-34)

25) 이를 위해 행정 공무원을 포함한 각계의 전문가로 구성된 (가칭)'행정사무조정위원회'가 제기되기도 하였다(고충석, 2002).

고 있기 때문에 원만한 지역공동체의 형성과 행정서비스의 이용 측면에서 주민의 편의를 저해한다는 가정에 따른 안이다. 제주도 동·서의 균형적 발전을 모색한다는 관점에서 그의 장점을 평가할 수 있으나 그 실익에 비해 비용이 높은 편이다. 즉 구역개편에 따라 관련 행정 인프라를 변경해야하나 그에 따른 주민들의 편익은 미지수라 할 수 있다.

### 3) 1도 2 통합시 안

이 안은 지방자치단체간의 수평적 통합을 통하여 그 수를 줄이고자하는 안이다. 제주도라는 지리적 협소성에 바탕을 두고 근접한 시,군을 통합하여 광역화의 장점을 얻고자 하는 방식이다. 이 경우 제주시와 북제주군 그리고 서귀포시와 남제주군을 통합하여 하나의 통합시로 재편하는 도·농통합형 방식이라 할 수 있다.<sup>26)</sup> 이는 도·농간의 균형적인 발전을 모색함으로써 제주도의 경우 도시의 집중화와 농·어촌의 낙후 현상을 어느 정도 해소할 수 있다는 주장에 근거를 두고 있다. 결국 자치단체의 수를 줄임으로써 자치단체간의 갈등의 소지를 줄이고 그에 따른 행정 낭비를 감소할 수 있다는 장점이 있다.

## 2. 자치계층 개편(안)의 평가

현행 계층제의 개편에 관한 논의는 제시된 문제점과 개편의 수준을 중심으로 평가할 수 있다. 앞서 제시된 개편 방식안에 따르면 최소 한 계층의 통·폐합(그것이 자치계층이건 또는 행정계층이건 간에)과 사무배분의 명확한 구분에 따른 권한의 조정 방안이 논의의 대상이 될 수 있을 것이다.

각 ‘안’의 평가기준으로 정치적 합리성, 실현가능성 그리고 경제적 합리성의 관점에서 살펴 볼 수 있으며, 기준의 어느 측면에 보다 많은 강조를 주느냐에 따라 각 ‘안’에 대한 접근과 선택의 폭을 제한해 줄 수 있다. 예를 들어 단일자치계층모형의

---

26) 우리나라의 경우 1995년 ‘도·농통합형태의 시설치에 따른 행정특례에 따른 법률’에 의거 옥구군과 군산시를 통합하여 군산시로 여수시, 여천시, 여천군을 여수시로 통합하는 등 이제까지 47개의 통합시(도·농복합시)를 구성하였다. 이를 통해 기초자치단체의 광역화를 이루었고 행정관리비용의 절감효과를 경험하였다(강용기, 2000).

경우 지방자치체제의 근본적인 구조 변화를 예상할 수 있어 정치적 정당성의 문제가 제기될 수 있으나 경제적 합리성의 관점에서 장점을 예견해 볼 수 있다. 반면 권한조정모형의 경우 사무배분과 관련해서 기능적 차원의 조정을 시도하는 모형으로 실현가능성의 측면에서 적합성을 평가할 수 있을 것이다.

### 가. 정치적 합리성(정치적 가치)의 관점<sup>27)</sup>

제시된 대안의 평가는 각각의 안이 기존의 (지방)정치체제에 미치는 영향과 밀접한 관련이 있다. 어떤 대안적 제도가 사회, 경제적 문제를 해결할 수 있다 하더라도 정치적 정당성의 문제를 제기한다면 그 대안을 수용하기란 쉽지 않다. 반면 사회, 경제적 관점에서 불완전하다 할지라도 정치적 상황의 개선(예로서 주민통합 등)에 도움을 준다면 그 안은 고려의 대상이 될 수 있다. 따라서 정치적 합리성의 관점에서 특정 안이 정치적 비용에 비해 그 효과가 보다 큰지를 따져 보아야 할 것이다. 물론 이는 주민들의 정치적 가치(예, 지방자치의 이상, 지역개발의 형평성, 지역통합성 등)에 얼마만큼의 무게를 두느냐와 밀접하게 관련되어 있다.

예를 들어 “단일자치구역모형”의 경우 자치계층의 축소를 염두에 두고 있다. 이러한 경우 광역자치단체장의 권한 비대나 또는 그 반대의 광역행정기능의 상실 또는 책임행정의 실종과 같이 결과적으로 지방자치의 후퇴를 가져올 수 있다. 결과적으로 단일자치구역으로의 변경은 정책결정권을 포함하는 지방자치체제의 근본적인 구조 변화를 초래하게 된다. 즉 분권화, 권력의 분산, 자치 등과 같이 지방자치제 및 민주주의의 내재적 가치와 부합하는지를 판단하여야 할 것이다. 아울러 이러한 방안들은 개편과정에 있어 중앙정부의 ‘특혜’를 받아야 한다는 점이 부담으로 작용할 수 있다.<sup>28)</sup> 이러한 요인들은 단일자치구역모형의 정치적 제약으로 작용할 수 있으며, 결과적으로 이러한 제약 때문에 이 안은 정치적 합리성의 측면에서 문제를 제기할

27) 정치적 합리성(political rationality)은 “의사결정구조의 보존과 개선”(Wildavsky, 1974:79-80)을 대상으로 한다. 따라서 자유, 평등과 같은 민주주의 가치 또는 정치체제의 권력구조 면에서의 민주성 등과 같이 정치적 가치의 관점에서 어떤 대안의 정치적 효과가 비용을 증가하는 경우 합리성이 개선되었다고 볼 수 있다. 이러한 개념은 어떤 대안의 소망성보다 집행가능성에 초점을 맞추는 정치적 실현가능성(political feasibility)과 구별된다(정정길, 2000).

28) 필요에 따라서는 서울특별시와 같이 특례에 관한 법률을 별도로 제정해야 하기 때문에 이는 중앙정부의 공감을 절대적으로 필요로 한다.

수 있다.

반면, ‘권한조정 모형’(기능적 조정 모형)의 경우 정치적 합리성의 문제는 상대적으로 덜 심각하다. 이보다는 각급 자치단체의 기능 조정을 통한 행정적 합리성의 관점에서 타당성을 찾을 수 있는데, 이것이 과연 개편에 수반되는 비용을 압도할 수 있는지는 의문이다.

정치적 합리성의 기준이 강조되는 경우 제기될 수 있는 문제는 당사자들간 소위 ‘정치적 타협’에 의해 최종안이 마련되고 이를 마치 최선의 대안으로 간주하는 경우이다. 즉 어떤 모형을 택하던지 간에 추진 과정에 있어 서로 이해관계가 대립되는 갈등상황이 발생할 수 있는 바, 이 경우 타협이라는 이름하에 기득권을 가진 정치세력이 권력관계를 통해 문제를 해결하려고 하는 경우 이러한 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 계층구조 단순화 본래의 취지 중 하나라 할 수 있는 경제적 효율성의 확보도 불확실해질 수 있다.

#### 나. 실현가능성의 관점

실현가능성이란 특정한 모형이 안으로서의 채택가능성과 채택된 후 과연 추진가능성이 있느냐이다(정정길, 2000). 특히 후자와 관련하여 앞서 말씀드린 정치적 합리성이 확보된다 하더라도, 즉 안 ‘A’가 가장 바람직스런 안으로 채택이 된다 할지라도 그의 추진이 거의 불가능하다면 최선의 안으로 볼 수 없다. 즉 모형안의 채택과 추진과정에서 정치적 측면의 지원을 받을 가능성을 정치적 실현가능성이라 볼 수 있다. 이는 A를 둘러싸고 있는 정치적 환경을 주의 깊게 분석하여 과연 실현가능성을 제약하는 조건들과 원인이 무엇인지에 관해 검토할 필요가 있다.

따라서 정치적 실현가능성의 여부는 중요한 의미를 갖는다. 정치적 실현 가능성은 결정과 추진과정에서 강력한 정치세력(의회, 공무원 집단, 언론 등과 같은)의 지지를 받을 수 있느냐의 여부에 달려있다. 특히 제시된 개편안에 따라 불이익을 받을 수 있는 집단이 있기에 이들과의 대립과 갈등은 불가피하다. 따라서 결정과 추진 과정에서 어느 누구의 강력한 반대에(지방자치단체의 현재 및 잠재적인 정치세력의 반발, 공무원 구조조정에 따른 저항 등, 중앙정부의 소극적 태도 포함) 부딪치면 채택은 물론 그 이후의 과정에 대해서도 실현가능성은 높지 않다고 볼 수 있으며, 이

의 극복에 대해 논의할 필요가 있다.

실현가능성의 측면에서 보면 권한조정모형의 추진이 계층구조의 개혁에 비해 용이함을 알 수 있다. 현재의 지방자치단체 구조를 단층화하는 것이 나름대로 설득력을 가질 수 있지만 주민들과 일부 정치집단들의 변화에 대한 거부, 그밖에 역사적, 정서적 이유로 인해 무모한 단층화를 시도하는 것보다는 현재의 2 계층제를 그대로 유지한 가운데 수평적 내지 기능적 구조조정을 시도하는 것이 보다 현실적일 수 있다는 논리이다.

중앙집권 시절 주민의 의견을 무시한 채 지시적 행정 일변도의 폐해를 기억하고 있는 주민들의 입장에서는 단일자치계층제의 실시로 제주도나 중앙정부에 의한 기초자치단체의 지배는 지방분권의 추세와 역행하는 것이며 결국 지방자치를 퇴보시킬 것이라는 우려를 갖고 있다. 특히 중앙과 마찬가지로 지방정부의 권력관계를 보면 강력한 의회제를 택해본 경험이 없는 관계로 자치계층구조의 축소를 통한 권한의 집중은 곧바로 민주성의 문제를 제기할 공산이 크다. 이러한 관점에서 정치적 실현가능성의 여지는 그리 높지 않아 보인다.

실현가능성의 관점을 몇가지 측면(기술적 측면 포함)에서 볼 수 있으나, 문제가 될 수 있는 경우가 소위 제시된 모형안이 효율성을 포함한 지역적합성의 측면에서 우수한 모형안임에도 정치적으로 큰 반대에 부딪쳐 최종안으로 채택될 가능성이 없는 경우이다. 즉 정치적 실현가능성에 문제가 생기는 경우이다. 이 경우 다른 안으로 타협을 할 것인가? 따라서 앞서 논의한 정치적 합리성이 확보되더라도 현재의 정치세력으로부터 지지를 받을 수 있느냐의 여부는 별도로 중요한 의미를 갖는다. 즉 이는 정치적으로 가치가 높다는 것과 상관이 없을 수 있다.

#### 다. 경제적 합리성 기준의 측면

자치단체(간)의 계층구조 개편과 권한조정은 경제적 효율성<sup>29)</sup>의 확보라는 측면에서 공통적으로 밀접한 관련성을 갖는다. 다층제의 문제점으로 자주 거론되는 것이

---

29) 이는 비용-편익 내지 비용-효과의 측면에서 보다 합리적인 모형이 어떤 것이냐 하는 기준이다. 비용이란 일반적으로 행정사무나 정책을 추진하는데 희생되는 가치를 말한다. 따라서 각 모형의 세부적인 안을 비교하는 데 있어 비용의 문제를 어떻게 정의, 처리할 수 있느냐는 중요한 의미를 갖는다.

조직간의 거래비용 내지는 의사결정비용의 문제라 할 수 있다.<sup>30)</sup> 비용도 여러 기준에 의해 분류할 수 있으나, 여기서는 비용부담자를 기준으로 2가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 단체(기관)가 부담하는 비용. 즉 정부예산(재정)을 중심으로 한 순수 재정적비용이 있고, 둘째, 다(단)층제로 인해 주민들이 부담하는 지방행정 비용으로 정치적(지방선거 등), 행정적(효과적인 국제자유도시 구상 및 집행 등) 비용, 자율적 문제 해결의 상실 등과 관련된 비용을 들 수 있다.

다계층제의 경우 지방정부간 수직적 분업체계의 가능과 이를 통한 행정구역의 적정관리규모를 설정하고 그에 따른 전문성과 효율성을 살릴 수 있다. 결과적으로 상위정부는 광역행정의 기능을 수행하고 하위정부는 지역 특성에 맞는 직접서비스 제공할 수 있다. 현행 계층구조와 행정구역을 그대로 유지하고 지방자치법상의 사무배분의 원칙과 기준을 보다 체계적이고 구체적으로 재정립한다는 가정하에, 하위계층 지방정부의 세분화를 통해 행정서비스에 대한 주민들의 접근성을 높이고 주민들의 행정 수요에 대한 대응성을 높일 수 있다.

그러나 현재의 중층적 계층구조는 행·재정상의 고비용 구조를 파생시킨다. 먼저, 업무의 중복, 권한과 책임의 불분명, 중간행정기관(시, 군, 구)의 하부행정기관(읍, 면, 동)에 대한 단순 지시 전달과 그 과정에서의 왜곡, 거래비용과 의사결정비용(예로서, 업무처리의 지연과 행정능률의 저하, 인력과 예산의 낭비 등)이 대표적이다. 보다 구체적으로, 행정계층간 기능 및 사무배분의 중복을 들 수 있다. 상·하 자치단체간 법령상 내지 직무상 기능 및 사무배분이 명확히 구분되지 않아(중복 사무) 동일한 행정 기능 및 사무를 두 계층의 자치단체가 동시에 관장하는 경우가 많아 상위계층은 하위계층에 대해 권한은 이양하지 않고 책임만 부과하는 경향도 나타나게 된다.

계층제의 축소에 따른 이익을 보면, 첫째, 이중행정이나 이중 감독의 폐단을 방지하고, 행정의 경유기관을 줄임으로써 거래비용과 의사결정 비용을 감축할 수 있게 된다. 그리고 불필요한 의사결정점(check point)을 제거함으로써 정부와 주민과의

---

30) 행정활동을 통한 공익의 추구를 화폐가치로 환산하는데는 많은 어려움이 따른다. 따라서 특정 모형(특히 단일자치모형의 경우 행정비용의 감축을 커다란 장점으로 강조하는 바) 비용 절감을 강조하는 경우 그 비용을 어떻게 측정하느냐가 관건이라 할 수 있다. 정부예산과 같이 재정상의 순수 투입과 이에 부수되는 비용의 경우 측정의 문제는 상대적으로 적은 편이나 그 밖의 지방정치나 사회적 비용의 경우 그렇지 못하다.

원활한 의사소통을 기대할 수 있으며 따라서 의견의 누수현상을 방지할 수 있다. 그러나 계층수의 축소는 구역의 크기와 반비례하므로 계층의 축소는 다층제에 비해 상대적으로 행정에 대한 주민의 참여와 통제가 쉽지 않고, 행정수요에 대한 지방정부의 둔감으로 행정서비스에 대한 주민 접근성의 저하를 가져올 수 있다.

또한 비록 자치계층의 변경은 아니라 할지라도 읍,면,동의 폐지를 통해 그와 유사한 효과를 기대해 볼 수 있다. 생활권의 확대에 따른 지역중심지로서 하위행정계층(읍, 면, 동)의 역할 상실을 지적할 수 있다. 특히 행정전산화와 같은 혁신(전자정부의 구현)과, 교통, 통신의 발달, 도시화의 급격한 진행 등으로 단위 행정계층이 담당할 수 있는 행정기능의 공간적 범위가 확대되어 읍,면,동사무소의 폐지로 인한 주민 불편을 최소화 할 수 있다는 것이다. 읍,면,동의 폐지는 더 나아가 2원화 되어있는 행정계층과 자치계층을 일원화 할 수 있어서 행정력의 낭비를 예방하고 지방의 자율성을 신장할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다(김익식, 1995). 특히 행정에의 접근성과 주민참여의 확보 그리고 행정전산화의 지속적인 추진이 이루어진다면 읍,면,동의 폐지는 실현가능성의 측면에서 높은 평가를 기대할 수 있을 것이다.

## 라. 그밖에 지역정서, 지역 공동체적 관점

계층이나 구역개편은 실질적 의미의 공동체를 기반으로 구역을 조정하는 자연적, 진화적 방식과 법적, 형식적 의미의 경계를 기반으로 구역을 조정하는 인위적, 제도적 방식으로 구분할 수 있다(Coombes et. al., 1983). 전자는 공유하는 정신적 및 역사적 의미에 바탕을 두고 형성된 사회, 문화적 생활패턴을 반영하여 구역을 개편하고자 한다. 반면 후자는 사회적 환경의 변화로 인하여 주민생활의 실제적 공간이 역사적 경계와 일치하지 않는다는 사실에서 개편의 의미를 찾는다. 이는 사회환경 변화에 따른 행동양식의 변화가 계층 및 구역개편에 반영될 수밖에 없음을 의미한다.

단층제로의 개편은 인위적·제도적 방식으로서의 개편을 의미한다. 즉 현재의 계층구조가 급변하는 제주의 환경변화와 그에 따른 주민들의 생활방식을 제대로 반영하지 못한다는 것에 근거를 두고 있다. 반면 권한조정 모형의 경우 구역의 수평적 통제 및 분할을 통해 자연적으로 형성된 공동체적 정체성을 최대한 살리고자 하는 입장이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 현재 제주도의 계층구조 논의는 인위적인 계

층 및 공간구조의 개편 방식의 일환으로 볼 수 있다. 따라서 이 방식이 갖는 공동체적 정체성의 상실감을 극복하며 능률성을 확보할 수 있는 적절한 개편 방식이 요구된다 하겠다.

앞서 제시된 각각의 안들이 나름대로의 장·단점을 안고 있으나 궁극적으로 정치적 가치(민주성)와 경제적 가치(능률성), 공동체의 정체성 및 지역 이익, 지역의 재정적 기반, 공동체의 산업적 특성, 지역의 균형 개발, 지역주민의 선호, 지역의 물리적 여건, 중앙정부와 자치단체간의 협력 및 이해조정 등과 같은 변수들을 어떻게 취합, 판단하느냐 하는것이 관건일 수 있다. 아울러 권위주의 시대가 사라지고 있다는 하나 언론과 시민단체의 활동 그리고 지방의회의 역할을 강화 할 수 있는 제도적 방안이 함께 논의됨으로써 제주의 새로운 자치모형(지방거버넌스)이 탄생되는 계기로 삼아야 할 것이다. 결과적으로 제주의 지역 여건과 환경 변화에 상응하는 효과적인 발전전략을 추진하고 지역의 경쟁력을 기르기 위해 관심을 모아야 할 때다. 이를 위해 제주의 잠재력과 한계를 냉정하게 인식한 가운데 과감한 행정인프라의 개혁이 있어야 할 것이다.

## V. 맺는말

계층 및 구역개편은 객관적이고 지역적합성에 따른 기준에 근거하여 추진되어야 한다. 그렇지 않은 경우 다양한 이해관계자들로부터 극심한 갈등을 유발시킬 우려가 있다. 이를 위해 현행 계층구조의 문제점을 객관적이고 과학적으로 분석하기 위한 기구의 필요성은 절대적이다. (가칭)제주도지방정부개혁위원회가 제안되었으며, 이를 통해 국제자유도시에 상응하는 제주형 지방자치의 적절한 모형을 객관적이고 타당성있게 도출하고자 하는 노력이 있어야 할 것이다.<sup>31)</sup>

향후 개편 방향을 위한 몇가지 제안을 한다면, 첫째, 개편을 뒷받침 할만한 강력한 리더십이 존재해야 한다. 행정계층구조의 개편은 다분히 행정개혁의 성격을 띠

---

31) 보다 합리적이고 타당한 분석과 아울러 지역적 특성을 고려하기 위해 도내·외의 연구 컨소시움을 구성하는 것도 바람직한 방법이 될 수 있을 것이다.



수 밖에 없다. 따라서 다양한 이해집단이 이런 저런 이유를 들며 조직적으로 반대할 가능성이 높다. 이러한 저항과 그에 따른 정치, 사회적 비용을 최소화 할 수 있도록 강력한 지도력이 있어야 할 것이다.

또한 제주형 자치모형이어야 한다. 국제자유도시의 출범이 제주시나 서귀포시 그리고 남·북군과 같이 특정한 지역을 대상으로 한 것이 아님을 명심할 필요가 있다. 제주도 전체가 하나의 자유도시로 설정된 것은 도 전체가 하나의 특별한 자치구로 인정할 수 있음을 의미한다. 따라서 행정구조 개편의 모형도 특정한 지역이나 이해관계에 치우치지 않은 제주 전체의 이익에 부합하여야 할 것이다. 차제에 그간 논의되었던 특별행정기관이나 경찰권과 같은 준사법권의 이양을 포함한 제주형 시범 자치모형도 논의의 대상이 될 수 있을 것이다.

마지막으로, 계층구조의 감축은 결코 간단히 이루어질 수 있는 일이 아니다. 행정 계층구조의 개편은 오랜 전통적 행정관습을 깨뜨리고 주민의 일상생활 편익과도 밀접한 관련이 있다. 여기에 이해관련 집단이 가세하면 그 과정은 불을 보듯 흰해질 수 있다. 그러므로 폭넓은 의견을 수렴하고 다양한 사례의 조사와 연구를 통하여 시행착오를 줄이는 노력이 있어야 하며 혼란과 저항을 최소화하기 위한 조치가 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강용기(2000), “지방자치단체 단일계층화론에 대한 평가와 대안”, 「지방정부의 리더십과 문화산업정책」 한국행정학회 2000년도 기획세미나.
- 고충석(2002), “제주지역 계층구조 논의 체제 진단”, 제주지역 경쟁력 강화를 위한 Workshop, 제주
- 김남진(1994), 「행정법II」, 서울: 법문사
- 김병준(1994), 「한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영」, 서울 : 법문사
- \_\_\_\_\_(1995), “지방행정구조 개편의 방향과 과제” 지방자치와 국가개혁에 관한 세미나, 강원도민일보.
- 김성준(2002), “제주형 지방자치 모형개발: 계층구조를 중심으로”, 정책토론회: 한국

지방자치의 발전과 민선 3기 과제, 제주도의회

김영수(1995), 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」 서울: 한국지방행정연구원

김익식(1995), “지방행정구역의 개편방향과 전략”, 나라정책연구회 편, 「한국형 지방자치의 청사진」, 서울: 길벗

김안제(1995), “도를 없애면 어떻게 되나”, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 조창현 외, 문원

김천영(2001), “구역개편의 접근논리: 분절과 통합의 정치경제”, 「한국지방자치학회보」, 13권 2호, 한국지방자치학회, pp. 23-43

김학노(1994), 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 박영사

유병욱(1994), “지방행정구역 개편의 기초적 논의: 시·군 통합에 따른 주요 연구과제”, 「한국행정학보」, 28권 2호, 한국행정학회, pp. 525-541.

유재원(2002), “지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고”, 「한국정책과학학회보」, 6권 2호, 한국정책과학학회, pp. 119 - 138

이기욱(1996), 「지방자치이론」, 서울: 학현사

이달곤(1993), “축소지향의 도 개편이 필요하다”, 「지방자치」, 54호, pp. 38-42

\_\_\_\_\_(1995), “행정계층 및 구역의 개편 방향에 관한 연구”, 「행정논총」, 33권 1호, 서울대 행정대학원, pp. 145-159

이병철(1995), “2000년대를 대비한 행정개혁의 평가와 방향에 관한 연구: 지방자치 계층구조와 행정구역 개편을 중심으로”, 「한국행정학보」, 29권 3호, 한국행정학회, pp. 831-857

이종수(1998), “지방행정체계의 개편방향과 전략: 구조조정기 지방의 개혁을 위한 쟁점”, 국가전략 특별학술회의 발표자료, 한국정치학회.

전석홍(1995), “읍·면·동 없애도 좋은가?”, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 조창현 외, 문원

정정길(2000), 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사

조명래(2001), “지구화 시대 지방거버넌스”, 「지방자치정보지」, 129호, 지방자치연구소, 한양대학교.

중앙일보. 2002. 11. 13. “전자정부시대 개막, 무엇이 달라지나”.

- 최병대(2001), “지방의회와 집행부”, 「지방자치정보지」, 123호, 지방자치연구소, 한양대학교.
- 최영출(1993), 행정구역의 개편 방향에 관한 이론적 논의“, 「지방행정연구」, 8권 2호, 한국지방행정연구원, pp. 21-40
- 최창호, 박기관(1999), “지방행정개혁의 실태와 발전방안에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제11권 2호, 한국지방자치학회, pp 5-31
- 한국지방행정연구원(1997), 「외국의 지방자치단체의 행정개혁사례분석」.
- 홍준현(1998), “지방행정 계층구조 개편방향”, 「지방행정연구」, 7권 1호, 한국지방행정연구원, pp. 25 - 50
- \_\_\_\_\_(1998), “생활권에 기초한 지방자치단체 구역의 개편방향”, 「한국행정논집」, 10권 3호, 한국행정연구원, pp. 669 - 689
- Dolan, Drew A.(1990), “Local Government Fragmentation: Does It Drive Up the Cost of Government?”, *Urban Affairs Quarterly*, Vol 26 No 1
- Dye, T.R(1988), *Politics in States and Communities*. Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall
- Hampton, William(1994), *Local Government and Urban Politics*, London: Longman
- Jreisat, Jamil E.(1988), “Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective”, *Public Administration and Development*, Vol 8 No 1
- Leech, Davis, Howard Davis, Chris Game and Chris Skelcher(1991), *After Abolition*, Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham
- Mounfield, Robin(1997), “The New Senior Civil Service: Managing the Paradox”, *Public Administration*, Vol 75, pp. 307-312.
- Stoker, Gerry(1999), *The New Management of British Local Government*, St Martin's Press Inc
- Wildavsky, A.(1974), *The Politics of Budgetary Process*, 2nd ed., Boston: Little Brown