



일본의 시정촌합병과 지방재정조정제도

한국지방행정연구원 수석연구원
신 두 섭

I. 서론

오늘날 지방행정체제 개편에 대한 주된 논의의 내용은 현행 3층 행정계층은 권한과 책임이 불분명하여 행정 혼선이 빚어지고 있으며, 현 정부의 선거공약사항인 10% 예산절감이라는 정책방향과 어긋나는 예산·인력·시간적 낭비가 크다는 것이다. 우리나라의 지금과 같은 246개의 협소한 행정구역 체제와 지방의 인구 과소화는 자치단체의 자치능력을 떨어뜨리고 점점 광역화되고 있는 행정수요에 대처하기 어려운 체제임에는 틀림이 없다. 지방자치 17년을 맞이한 현 시점에서 지방자치의 비효율적인 측면을 보완해야 하는 시기라는 것에 대해서는 모두가 공감대를 형성하고 있다. 물론 오랫동안 큰 체계의 변화 없이 유지되어온 현 지방행정체제를 개편하는 작업은 어디까지나 주민 개개인의 편익을 증진하고 행정 서비스를 효율적으로 공급하고, 지방분권과 지방자치의 빠른 정착을 목표로 이루어져야 할 것이다. 이 연구가 아직 논의 단계에 있는 지방행정체제개편과 지방재정조정제도에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있는 것

은, 향후 지방행정체제의 개편이 일본이 추진해 온 시정촌 합병의 유형이 되던 아니면 독일이나 일본에서 논의가 지속적으로 이어지고 있는 도주제 유형이 되던 반드시 지방재정조정제도의 재검토와 수정은 불가피하다는 것이고, 현재까지는 이와 관련된 논의가 전혀 이루어지지 않았다. 일본이나 외국의 사례를 통해 우리나라가 지방행정체제 개편을 추진하면서 반드시 논의해야 하는 지방재정조정제도의 문제를 사전에 충분히 검토할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라 제도에 맞는 논의를 통해 보다 효율적인 지방행정체제 개편에 따른 현재의 지방재정조정제도의 개편 방향성을 제시하는데 이 연구의 목적을 두고 있다.

이를 위해 제2장에서 지금까지 제시되었던 지방행정체제의 개편과 관련한 이론과 현황에 대한 고찰을 하고, 제3장에서는 해외 사례 가운데 일본의 시정촌합병 사례를 분석하여 행정체제개편에 따른 문제점과 재정조치를 파악하고, 제4장에서는 일본의 시정촌합병 사례가 우리나라에 주는 시사점을 찾고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 지방재정조정제도의 개황

1. 우리나라 지방재정조정제도의 개황

우리나라의 지방재정조정제도는 지방교부세의 양적 확충, 보통교부세의 비중확대, 특별교부세의 비중축소, 분권교부세의 신설, 부동산교부세의 신설, 증액교부금과 지방양여금의 폐지, 국고보조사업의 개편 등 커다란 변화를 보이고 있다. 지방양여금은 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005년부터 폐지했다. 이후 종전에 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업, 지역개발사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 재원규모를 확대하는 한편, 특별교부세의 규모를 축소하고 증액교부금을 폐지하여 지방교부세 제도의 객관화를 도모하였다. 또한 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 신설하였다. 이러한 제도적 변화를 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지방교부세 법정교부율을 상향 조정하였다. 보통교부세의 재원은 분권교부세액을 제외한 교부세 총액의 96%에 해당하는 금액으로 하며, 특별교부세의 재원은 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 4%에 해당하는 금액으로 하였다. 지방양여금제도

폐지에 따라 지방양여금의 대상사업이었던 도로정비사업 및 지역개발사업 재원(내국세 총액의 3.3% 해당분)은 지방교부세로 포함하고, 여기에 분권교부세의 재원(내국세 총액의 0.94%)을 더하여 최종적으로 지방교부세율은 내국세 총액의 15%에서 19.24%로 상향조정되었다.

둘째, 분권교부세를 신설하였다. 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 2005년에 신설하였고(교부세 법정률은 내국세의 0.83%), 2006년에는 교부세법정률을 0.94%로 인상하였다. 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영하고 2010년부터는 보통교부세에 통합하여 운영된다.

셋째, 부동산교부세를 신설하였다. 2006년부터 부동산 교부세를 신설하였다. 그 재원은 국세인 종합부동산세이다. 종전에는 부동산보유세로서 지방세만을 과세하였으나 2005년부터는 고액의 부동산보유자에 대하여 지방세 외에 국세인 종합부동산세를 과세하도록 하였다. 부동산교부세는 사전에 정해진 배분기준에 따라 배분하는 용도제한이 없는 일반보조금에 해당한다.

넷째, 특별교부세 규모 축소 및 대상사업 수요를 조정하였다. 지방교부세중 보통교부세는 현행 교부세총액의 11분의 10에서 100분의 96으로 확대하고, 특별교부세는 11분의 1(9.09%)에서 100분의 4(4%)로 축소하였다. 그리고 특별교부세의 교부대상 5가지 사업유형을 대폭 축소해 재해대책수요(2%)와 지역현안수요(2%)의 2가지로 단순화하고 나머지는 보통교부세로 전환하였다.

다섯째, 증액교부금제도를 폐지하였다. 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정분 지방교부세액외에 별도로 교부할 수 있도록 했던 증액교부금제도는 1992년도 이후 도로망확충 등 국고보조금성격의 사업이 포함되어 국가재정질서를 저해한다는 지적이 있어 폐지하였다.

2. 지방행정체제 개편에 대한 선행연구

지방행정체제 개편에 있어서 무엇보다도 개념 정의가 중요한데, 지금까지의 연구에서는 지방행정체제에 대한 개념 정의에서 계층과 구역에 대한 것이 논의의 주된 대상이었으며, 여기에 다시 자치계층과 행정계층, 구역은 지리적인 개념과 법적·행정적 개념을 함축하여 논의가 진행되어 왔다(최길수·김영재, 2007: 249-250). 또한 이러한 논의는 지방행정체제의 개념과 함께 개편논의가 정치권, 국책연구기관, 학계에서 모두 행정적인 측면에 초점이 맞추어져 있는 것이 현실이다. 행정구역의 통합 및 분

리와 관련하여 그 적정 규모를 논의하는 접근방법으로는 크게 경제적 접근, 정치행정적 접근, 정주체계론적 접근으로 구분할 수 있다. 특히 경제적 접근으로는 티부가설, 오츠의 분권화의 정리, 그리고 규모의 경제론을 들 수 있다(이시원·민병익(2006).¹⁾

시·군통합과 관련된 선행연구는 1990년대 중반을 기준으로 그 이전의 연구는 대부분 통합의 타당성 혹은 부적절성에 관한 정책적 근거를 제시하는데 초점을 두고 있다.

시·군통합의 긍정적인 측면 이른바 효율성을 추구하는 입장(김익식외, 1995; 정세욱, 1998, 박희정, 1994; 임성일, 1994)과 소규모단위의 행정구역이 민주성 제고에 이바지 한다는 견해에서 행정구역 분리의 입장이 논의되고 있다(이규환, 1994; 김안제, 1994),

또한 도농분리, 통합구역 설정의 바람직성에 대하여 절충적인 견해가 있다(최창호, 1989). 한편 시·군통합 이후의 연구들은 통합목표 달성도에 대한 실증적인 분석이 주류를 이루고 있다. 홍준현(1997)은 서비스 공급의 지역간 공평성과 규모의 경제 효과는 어느 정도 있으며, 부형근(1998)의 연구에서는 시·군통합을 통해 광역행정에 대한 협조, 생활권과 행정구역의 일치, 지방자치단체의 재정력 등에서는 긍정적으로 평가하고 있고, 김대원(1999)은 시·군통합이 지방정부의 생산성 증대효과를 발생시키지 못한 것으로 분석하고 있다. 한편, 재정적 측면에서 통합성과를 분석한 연구로는 김동훈·정진현(1996), 경기개발연구원(1997), 배인명외(2000)의 연구와 최홍석·정재진(2005)의 연구를 들 수 있다. 김동훈·정진현(1996)은 시·군통합의 예산절감효과가 기대수준 이하라고 결론짓고 있고, 경기개발연구원(1997)은 행정서비스 공급에 있어서 지역간 불균형을 초래하고, 재정력 강화의 효과는 미미하다고 분석하였다. 배인명외(2000)의 분석결과는 통합효과가 미비하였고, 최홍석·정재진(2005)은 도농통합은 비용절감 측면에서는 긍정적인 효과를 가져왔지만 규모의 경제 효과와 지역간 불균형 완화의 효과는 거의 없거나 오히려 부정적인 결과를 초래한 것으로 나타났다. 한편 재정적 측면에서 시·군통합의 성과를 분석한 대부분의 선행연구는 그 분석기법에 있어서 일정한 분석한계를 가지고 있다.(이시원·민병익, 2006).²⁾ 또한 상술한 바와 같이 재정조정제도에 대한 구체적 언급을 하고 있는 연

1) 티부가설은 분권화된 작은 규모의 많은 지방정부가 더욱 효율적임을, 오츠의 분권화의 정리는 지방정부의 규모는 작을수록 효율적인 것으로 해석, 하지만 비용이 같다는 가정 하에 유도된 결론이기 때문에 실제로 정부의 크기에 따라 지방공공재를 공급하는 데 있어서 비용 차가 있어서 이론적으로 최적의 지역규모를 유도할 수 있다.

2) 또한 1990년대 중반 이루어진 시·군통합의 순수한 효과를 분석하기 위해서는 당시의 시·군통합이 지방자치제와 함께 실시되었다는 측면에서 지방자치제의 효과를 통제할 필요가 있다.

구는 찾아보기 어려운 상황이다.

지방재정의 관점에서 행정체제의 개편은 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라의 지방재정을 둘러싸고 야기되는 문제점은 지방자치단체의 재정이 빈약하다는 것과 지역간 재정의 불균형으로 인해 지역의 균형발전을 현저하게 저해한다는 것이다. 따라서 지방재정의 건실화 및 지역균형발전을 도모하는 획기적 재정절감 효과가 있는 근본적인 해결방안으로 지방행정체제 개편이 요구되기도 했다(한국경제연구원 외, 2000: 52). 우리나라의 일부 자치단체는 재정이 지나치게 열악해 자주재원인 지방세 수입을 확충할 방법을 찾기가 어려운데, 이런 지방자치단체를 독립적인 자치구역으로 유지하는 것은 바람직하지 않다.

〈표 1〉 지방세수입으로 인건비를 해결 못하는 자치단체(2008)

구분	합계	광역 지자체	수도권	시	군	자치구
합계(단체수)	246	16	66	75	86	69
해결(단체수)	115(46.7)	16(100.0)	49(74.2)	59(48.7)	20(23.3)	20(29.0)
미해결(단체수)	131(53.3)	0	17(25.8)	16(21.3)	66(76.7)	49(71.0)
지방세(억원)	435,497	305,018	260,646	87,890	16,259	26,331
인건비(억원)	105,113	28,333	38,419	32,544	19,144	25,093
인건비/지방세 (%)	24.1	9.3	14.7	37.0	117.7	95.3

- 주: 1. 수도권 지자체수는 광역지자체 본청을 제외한 수치를 말하는 것임
 2. 수도권 지방세와 인건비는 시도본청과 시·군·구를 합산한 금액임
 3. 인건비 비율이 100%이상 나오는 것은 지방세 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 것을 의미함.

자료 : 김용창(2008:590) 행정자치부(2008) 재인용

그러므로 행정체제를 개편할 때에 염두에 두어야 하는 중요한 요소 중의 하나가 재정력과 재정자립도의 개선 가능성이다. 지방자치제의 가장 큰 장점은 지방자치단체가

아울러 시·군통합의 효과를 교란시키는 허위효과를 통제해야 함에도 불구하고 지금까지의 선행연구는 이를 처리하기 위한 적절한 분석기법을 채택하지 못한 분석방법상의 한계를 지니고 있는 것이다.

지역주민의 선호를 고려해 자율적으로 공공정책을 수행하고 그에 대해 책임을 지는데 있다고 할 수 있다. 그런데 재정의 대부분을 국가의 보조금에 의존한다면 지방정부가 자율적으로 자체사업을 추진하기 어렵고 주민에 대한 책임성도 약화된다. 따라서 현재 논의되고 있는 행정체제개편의 규모 및 유형은 향후 지방재정조정제도가 어떠한 방향으로 재편되어야 할지에 대한 방향성을 제시하는 측면에서 중요하다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 일본에서 현재 논의가 되고 있는 도주제와 시정촌 합병 두 가지의 행정체제개편을 모두 다루기보다 이미 어느 정도 진행되었고 현재도 추진되고 있는 시정촌 합병 사례를 통해 향후 추진계획을 가진 우리나라 행정체제개편에 따른 지방재정조정제도의 재편 방향성에 대한 시사점을 얻고자 한다. 물론 이러한 지방행정체제 개편이라면 연구는 당연히 지역간 재정력 격차 등이 충분히 고려된 후에 체제개편의 연구결과가 도출되는 것이 바람직할 것이다.³⁾

우리나라는 지방자치단체가 기본적으로 담당해야 할 공공업무를 수행하는데 소요되는 비용 가운데 어느 정도를 자체수입으로 충당할 수 있는지를 나타내는 재정력 지수가 100% 이상인 자치단체도 있지만, 대부분의 지방자치단체는 재정력 지수가 30%에 못 미치며, 10% 미만인 경우도 있다.

3. 지방행정체제 개편에 따른 재정이전제도의 문제점

1) 지방행정계층구조 현황 및 재정관련 현황

우리나라의 지방행정계층구조는 1949년 지방자치법이 공포됨에 따라 행정계층과 자치계층의 2원적 운영을 해오고 있다. 즉, 전국의 행정구역 및 조직은 특별시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동으로 3층제의 행정구조를 형성하였으며, 자치계층은 광역자치단체로서 도와 기초자치단체로서 시·읍·면의 2구조를 이루었고, 서울특별시에 대해서만 대도시인 동시에 수도라는 특수성을 고려하여 단층제로 하였다. 우리나라의 현행 지방자치행정 계층구조는 <표 2>과 같다.

3) 또한 전문가 그룹을 대상으로 한 개편기준에 대한 집단별 평가에서는 대학교수는 편의 생활, 국회의원 및 입법공무원은 재정균등화를, 행정부공무원은 행정능률성을 연구기관은 편의 생활 등을 우선 기준으로 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 결론적으로 5가지 기준 중 재정균등화는 4번째 순위에 올라 타 기준보다 낮은 기준임을 알 수 있다. 따라서 우리나라에서 행정체제개편에 대한 논의에서 재정과 관련한 부분은 인식이 매우 낮은 것을 알 수 있으며 이러한 선행연구에서는 편의생활, 주민참여, 행정능률성, 재정균등화, 공동체 의식 등의 우선 순위의 결과를 얻었다(최길수, 김영재, 2007: 249-250).

〈표 2〉 현행 지방자치행정 계층구조

지역구분		자치계층	행정(비자치)계층
도시지역	특별시·광역시	2계층(특별시·광역시- 자치구)	1계층(동)
	인구 50만 이상의 시	2계층(도-시)	2계층(구-동)
	인구 50만 미만의 시	2계층(도-시)	1계층(동)
도농통합 지역	광역시	2계층(광역시-군)	1계층(동·읍·면)
	인구 50만 이상의 시	2계층(도-시)	2계층(구-동·읍·면)
	인구 50만 미만의 시	2계층(도-시)	1계층(동·읍·면)
농촌지역	군	2계층(도-군)	1계층(읍·면)

자료: 이규환(2008: 21-52), 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제, 지방자치발전연구회, 미래도시포럼 주제 세미나 발표자료집.

이와 같은 광역시와 도의 분리에 따른 문제점을 기존의 연구인 강병수·이찬원(2005), 홍준현(2000), 임석희(1994), 유재원(1997)들에서 제시하고 있으며 요약하면 다음과 같다.

첫째, 광역시와 잔여 도부의 불균형 발전, 둘째, 광역시로 진출하는 인구가 늘어 도가 공동화되는 문제이다.

이승중(2008)은 〈표 3〉에서 알 수 있는 바와 같이 지역 내 1인당 총생산이 통합 전에 최소 11.29백만원(대구), 최대 37.99백만원(울산), 평균 18.87백만원이었으나, 통합 후에는 최소 15.98백만원(경기), 최대 20,50백만원(충남), 평균 17.92백만원으로 확대되었다고 설명하고 있다. 또한 광역정부간 생산액의 편차가 축소되어 균형발전의 토대가 강화되고, 1인당 지방세 징수액에 있어서는 통합 전 최소 55만원(전남), 최대 98만원(경기), 평균 73만원에서, 통합 후에는 최소 58만원(전남), 최대 94만원(경기), 평균 74만원으로 증가하였고, 미미한 수준이지만 광역정부간 세수편차도 축소되어서 균형발전에 다소나마 긍정적으로 작용하고 있음을 나타내고 있다. 또한 이 연구에서는 전체적으로 볼 때, 광역시와 도간 통합은 당연하지만 해당 자치단체의 면적, 인구, 지역생산, 지방세수에 긍정적 결과를 가져오며, 절대적 규모의 향상 뿐 아니라 통합된 광역자치단체 간 격차를 축소시킴으로써 지역간 균형발전에도 긍정적 효과를 미칠 것으로 보고 있다.⁴⁾(이승중, 2008:12)

4) 하지만 지역의 전통성, 지역성, 고유성 등에 대한 부분이 검토가 충분히 이루어지지 않은

〈표 3〉 지역내 총생산 및 재정력 변화

(단위: 백만원)

	지역내 총생산*				지방세 징수액			
	광역시 폐지 전		광역시 폐지 후		광역시 폐지 전		광역시 폐지 후	
	총액	1인당	총액	1인당	총액	1인당	총액	1인당
인천광역시	41,012,262	15.63	216,174,786	15.98	1,945,257	0.74	12,665,935	0.94
경기도	175,162,524	16.06			10,720,678	0.98		
부산광역시	47,983,890	13.28	147,192,961	18.69	2,579,278	0.71	5,839,476	0.74
울산광역시	41,500,523	37.99			943,585	0.86		
경상남도	57,708,548	18.19			2,316,613	0.73		
대구광역시	27,928,390	11.19	85,374,022	16.47	1,659,771	0.66	3,458,498	0.67
경상북도	57,445,632	21.37			1,798,727	0.67		
광주광역시	19,149,887	13.60	60,156,355	17.95	885,554	0.63	1,946,198	0.58
전라남도	41,006,468	21.11			1,060,644	0.55		
대전광역시	19,454,776	13.27	70,530,100	20.50	1,080,507	0.74	2,631,524	0.76
충청남도	51,075,324	25.87			1,551,017	0.79		
평 균	52,675,293	18.87	115,885,645	17.92	2,412,876	0.73	5,308,326	0.74
변이계수	0.81	0.41	0.56	0.10	1.17	0.16	0.82	0.18

자료 : 이승중(2008:11) 재인용.

2) 중앙정부로부터의 이전재원 감소 문제

우리나라에서는 제주도의 4개 기초자치단체가 통합되면서 제주특별자치도가 된 사례가 있다. 이 과정에서 중앙정부로부터의 이전재원이 감소될 수 있으며, 나아가 하나의 단일계층으로 전환될 경우 현재의 교부세가 현저히 줄어들고 국가보조금의 확보도 불리하다는 지적이 있다. 이 문제는 제주도가 특별자치도 추진으로 중앙정부와의 새로운 관계 설정을 통해 해결할 수 있으며 동시에 단층제 도지사 중심의 지방정치 역할이 기대되는 부분이며, 나아가 계층구조 축소로 발생하는 예산을 보조금 확보의 종자돈으로 활용한다면 오히려 이전재원이 확대될 수도 있다는 것이 중론이다. 따라서 본 연구에서는 이 부분의 대안은 일본의 사례에서 찾고자 한다.

상황이기 때문에 이러한 부분의 고려가 전제가 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 일본의 시정촌합병과 재정조정제도

1. 일본의 시정촌 합병

우리나라는 아직 구역 개편이 전국 단위에서 이루어지지 않았기 때문에 이에 따른 제 문제점을 일반화시키기 어려우나 기존의 지방행정구역의 변화를 가져왔던 제도는 지금까지 도농통합형 행정구역 개편, 일부 행정구역 경계조정, 읍면동 기능전환과정 등이 있었음을 알 수 있다. 기존의 시·군 통합 내역은, 시와 군이 통합됨으로써 인구와 면적이 적정한 수준으로 확보된 것으로 평가되고 있다. 하지만, 재정적인 부분에서는 지금까지 이에 대한 문제 제기나 지방행정 간 통폐합으로 인한 재정조정제도에 대한 논의는 보기 드문 것이 현 상황이다.⁵⁾

이에 비해 오래전부터 지역의 행정체제 개편 및 이에 따른 재정적 제도 개선을 추진해 온 일본에서는 그 유형 또한 다양하다. 일본에서는 1936년 임시 정촌(町村)재정보급금이 시행되었고, 1948년 지방배부세를 거쳐 1950년 지방재정평형교부금제, 1954년부터 지방교부세제도로 개편 운영되어 오고 있다. 그리고 지방교부세의 재원도 점차 확충되어 당초에는 국세 3세(稅)의 일정률이었으나(당초 20%에서 32%로 개정), 1988년에는 양여세분을 제외한 소비세액의 24%와 담배소비세수의 25%가 그 재원으로 추가되었으며 교부세의 배정방법도 세분화되어 왔다. 1997년부터 지방소비세가 신설됨에 따라 소비양여세제는 폐지되고 교부세 재원으로는 소비세액의 29.5%로 상향 조정하였다.

지방자치단체간 행정체제 개편으로 인한 재정문제는 특히 지방과 중앙정부, 그리고 시도의 재정과 관련된 것이다.

첫째, 시정촌 합병을 추진하는 논리의 하나로서, 거시적 수준에서의 재정의 효율화를 높일 수 있다. 인구규모가 작은 시정촌의 경우 규모가 작아지면 주민 1인당 행정비용이 높아지는 스케일 디메리트(demerit)가 발생한다. 이 스케일 디메리트를 일정 부분 완화하기 위해서 통폐합이 추진되었다는 측면은 부인할 수 없다. 그러나 이러한 통폐합 효과는 즉각적으로 나타나지 않고 오히려 통폐합 직후 5년 정도는 재정지출이 증가하게 될 것이다. 왜냐하면 통폐합지원근거에 의해 「신규사업」이나 「보충사업」이 집중되기 때문이다. 합병의 규모 메리트(scale merit)가 발생하는 것은 25년

5) 따라서 본 연구에서 지적하고 있는 경우는 어디까지나 일부 지역의 통폐합 중 대두된 사례 및 외국의 기존 사례들에서 볼 수 있는 내용임에 주의를 요한다.

에서 30년 후가 될 것이라는 것이 일본의 통례이다.

일본의 한 사례로 주민기본대장 인구 합계가 67,796명인 교토부(京都府)의 6정촌(미네야마초(峰山町), 오미야초(大宮町), 아미노초(網野町), 단고초(丹後町), 야사카에초(彌榮町), 구미하마초(久美浜町)가 시정촌 합병으로 하나의 시를 구성하였는데, 인구 67,722명의 후쿠치야마시(福知山市)와 비교하면 <표 4>과 같다.

<표 4> 시정촌 합병과 재정규모

	인구	세출규모(천엔)	보통지방교부세액(천엔)
합병시	67,796	33,239,879 (합산)	10,145,434 (합산)
후쿠치야마시 (福知山市)	67,722	29,069,943	4,453,255

자료 : 1998년도 「시정촌별 결산 상황조」로부터 작성.

세출규모는 새롭게 합병한 시정촌이 14.3% 정도 크며, 새롭게 합병한 시정촌의 보통지방교부세는 2.28배 많은 것을 알 수 있다. 그러나 세출규모의 상대적 크기가 스케일 디메리트(demerit)에 의한 것인지 판단하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 합병 효과를 예측하는 것도 사실상 불가능하다. 그러나 특별직의 급여나 위원의 보수 등은 즉시 감소함을 알 수 있다. 또한 합병 시정촌은 교부세 합병 산정 특례가 끝나는 10년 후를 목표로 경상경비 중심으로 1998년도 대비 15%정도의 세출규모 감축을 요구하고 있다. 따라서 이러한 사례를 통해 시정촌 통폐합으로 인한 재정지출 감축에 대한 압박은 불가피한 것임을 명확히 하고 있다. 이 감소의 정도는 세출의 합산액에서 연율로 1~2%정도 마이너스가 발생할 수 있다. 지방교부세는 정확히 절반이라고 하기는 어려우나 대체로 11년에서 15년 후에는 이 수준까지 감소할 것이라는 것이 기존 연구들의 일반적인 견해이다. 이러한 것을 고려하는 것은 합병 당초의 건설 사업에 따른 후년도 부담의 증가에 대한 정확한 예측의 문제가 항상 존재하기 때문이다.

여기서 합병에 따른 또는 합병을 지원하는 재정조치를 고찰할 필요가 있다. 총무성 자료에 의하면, 합병 시정촌에는 다음과 같은 몇 가지 재정조치가 이루어지게 된다. 첫째, 특별교부세에 의한 지원을 들 수 있다. 합병 년도 또는 그 다음 해부터 3년 동안에 걸쳐 특별교부세를 신규로 교부한다.(2005년까지 합병한 시읍면에 대하여) (폐지) 이 내용을 보면, (1)합병에 의한 커뮤니티 시설정비, 종합교통계획 수립 등 새로

운 지역 조성, (2)공공요금의 격차시정(是正)을 위한 정책 비용, (3)공채비용 부담 격차시정(是正), (4)토지개발 공사의 경영 건전화 등의 수요에 대한 포괄적 조치 등이 포함된다. 지원규모는 10만명 12억엔, 5만명 9억엔, 1만명 6억엔의 교부세를 배분한다. 둘째, 특별교부세에 의한 조치 가운데 두 번째로 합병 이행경비에 대한 지원이다. 합병 전에 전산처리시스템을 통일하기 위한 경비에 대한 지원이 된다. 셋째, 보통지방교부세 산정의 특례이다. 합병 후 10년 동안은 합병 이전의 보통지방교부세를 교부하고 그 후 5년 동안은 격변완화조치를 받게 된다. 격변완화조치는 통합으로 인해 보통지방교부세의 금액이 급격하게 감소하는 것을 막기 위한 조치라고 할 수 있다. 「신합병특례법」에서는 2005년도와 2006년도 합병에 대해, 그 날이 속한 연도 및 이후 9년 동안, 2007년도와 2008년도의 합병에 대해서는 그 해년도 및 이후 7년 동안, 그리고 2009년도의 경우는 그 연도 및 이후 5년 동안에 대해서, 합병산정제(合併算定替)⁶⁾를 적용하고, 그 후 5년도에 대해서 격변완화조치기간으로 6년째 되는 연도부터 통합산정(一本算定)하게 된다.

넷째, 마을만들기를 위한 건설사업에 대한 재정조치이다. 합병 후 10년 동안은 새로운 시정촌 건설계획에 근거하여 필요한 건설사업에 합병특례채를 충당하게 된다. 사업비의 95%에 기재(記載)를 인정하고, 원리상환금의 70%를 보통지방교부세의 기준재정수요액에 산입한다.(폐지) 국가의 신시정촌합병지원 플랜에 있어서 합병 전에 필요한 사업 및 합병 시정촌의 마을만들기를 위한 사업에 대하여 재정조치를 행하게 되는데, 이것에 근거해서 「합병특례사업추진요강」이 책정되어 있고, 상기사업에 드는 기재조치가 명문화되어 있다. 이 요강 중에 합병 전에 필요한 사업 및 합병 후 마을만들기를 위한 사업으로 일정 조건을 충족한 경우는 합병추진채(충당율 90%)를 충당할 수 있고, 그 원리상환금의 40%(행정 비용의 합리화 효과 발현과 연결되는 사업에 대해서는 50%)가 다음 연도에 보통교부세의 기준재정수요액에 산입된다. 한편, 2010

6) 보통교부세는 각 지방 공공단체마다 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하게 되고, 기준재정수요액이 기준재정수입액을 상회하는 금액, 즉 재원부족액에 따라서 교부된다. 시정촌합병이 이루어졌을 경우, 규모의 이익(scale merit)에 의해 여러 가지 경비 절감이 가능하게 되지만 합병에 의한 경비 절감은 합병 후 바로 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 즉, 합병한 직후 하나의 시정촌으로서 보통교부세가 산정되게 되면, 규모의 이익(scale merit)에 의한 여러 가지 경비 절감을 전제로 기준재정수요액수가 산정되게 되고 통상은 기준재정수요액이 감소하여 결국 교부세액도 감소하게 된다. 따라서 합병한 시정촌의 재정운영에 지장이 없도록 합병신법 제17조 제2항에, 적용 기간은 단축되어 있으나 구합병특례법과 같이 「합병산정제(合併算定替) 제도를 마련하고 합병년도와 그해에 이어 5개년도부터 9개년도는, 합병전의 시정촌이 그대로 존재하고 있는 것으로 간주해서 계산한 보통교부세액을 보장하고, 그 후 5년간 보장액수를 체감시켜 가게 된다.

년 3월31일까지 합병이 이루어 지지 않은 경우에는 2010년도 이후 원리상환금에 대한 교부세 조치는 이루어지지 않는다.

합병추진채의 대상이 되는 사항은 다음과 같다. 첫째, 구상 대상 시정촌 구역에서 구상 대상 정촌(町村)(일부사무조합 및 광역연합을 포함)이 연락 조정하여 통합적으로 실시하는 사업들로서 ①공공시설 등의 정비를 위하여 이루어지는 지방단독사업, ② 「시정촌합병 지원도로정비 사업에 대해서」에 정해진 정비계획, 〈시정촌도분〉에 해당되는 시정촌도로 정비를 위한 보조사업, ③ 「시정촌합병 지원지역 공공네트워크 정비 사업에 대해서」에 정해진 정비계획대상인 공공네트워크정비 보조사업 등이다. 또한 구상에 근거하여 합병한 시정촌이 합병시정촌기본계획에 따라 실시하는 국가보조사업 또는 지방단독사업이 대상이 되고 있다. 구체적인 대상사업은 ①구 시정촌상호간 도로·교량·터널 등 (농도, 임도 포함), ②전산시스템 통합, 지역인트라넷, ③화장장 및 제사장, ④본청사 등 소방방재시설, ⑤보육소, 육아지원시설 등, ⑥그 외 특히 필요하다고 인정되는 사업 등이 여기에 속한다. 또한 기존의 공용시설을 폐지하고 시행하는 통합시설 건설 등, 시정촌 합병에 의한 행정비용 합리화 효과가 기대되는 사업도 대상이 된다. 그리고 도도부현 사업에 대해서는 도도부현이 수행하는 합병 시정촌의 통합화를 촉진시키기 위해 필요한 도로사업이 대상이 된다. 원칙은 1합병 시정촌에 대해 1사업인데 지리적조건, 인구밀도, 합병관계시정촌수, 합병 경위, 그 외 지역적 사정에 따라 고려할 수 있게 되어 있다. 다섯째, 새로운 시정촌 진흥을 위한 기금에 충당하는 합병특례채로, 충당율 95%, 원리상환금의 70%를 교부세 조치하게 된다(폐지). 여섯째, 보통지방교부세의 합병 보정에 의한 포괄적 재정조치를 들 수 있다. 이것은 기본구상 등의 책정이나 개정, 시스템 통일, 네트워크 정비와, 행정수준·주민부담 수준의 격차시정(是正)이 대상이 된다. 일곱째, 도도부현(都道府縣)이 수행하는 합병지원책에의 재정조치이다. 도도부현(都道府縣)이 합병 시정촌에 교부하는 보조금, 교부금에 대하여 특별교부세를 배분한다. 여덟째, 합병협의회의 부담금, 계발 사업에의 특별교부세 조치이다. 마지막 아홉째, 도도부현(都道府縣)이 행하는 합병 추진을 위한 조사 연구, 기운조성사업에의 보통교부세 조치를 들 수 있다.

한편 이러한 조치를 근거로 광역자치단체 차원에서 지원하는 사례도 있다. 후쿠오카현(福岡縣)에서는 현(縣)의 시정촌 합병지원 플랜에 근거하여 합병신법 하에 합병을 검토하고 있는 시정촌에 대하여 다음과 같은 현 단독의 재정지원 조치를 강구하고 있는 것을 알 수 있다. 우선, 「시정촌합병지원특례교부금」의 교부이다. 합병에 따라 필요 불가결한 전산 시스템 통합이나 청사 개수 등의 사업에 대해서 합병 관계 시정촌이나 합병 시정촌의 부담 경감을 위해서 교부금을 지원한다. 특히, 인구 1만명 미

만의 소규모 단체를 포함한 합병이 이루어 질 경우에는 합병 후의 마을만들기 등을 지원하기 위해서 해당교부금의 가산을 하기도 한다. 둘째 시정촌진흥자금의 활용이다. 이것은 토지개발공사의 장기보유 토지나 공영기업의 불량채무가 대상지역에 있어서 합병의 저해 요인이 되고 있을 경우에 그 해소를 도모하기 위해서 시정촌진흥자금을 활용하게 된다. 셋째, 과소(過疎)대책사업에 영향을 미치는 지방채의 취급에 있어서의 배려이다. 합병 관계 시정촌 및 합병 시정촌의 자립 촉진을 꾀하기 위해서 해당 시정촌이 노력하는 과소(過疎)대책사업에 대해서 과소(過疎)채의 중점적 배분을 추진하는 등의 배려를 아끼지 않고 있다.

이상에서 거론되고 있는 것은 ①특별지방교부세 교부, ②합병특례채의 활용, ③보통지방교부세의 합병산정체 및 원리상환금의 수요액 산입, 그리고 합병보정 등이다. 이 중에서 강력한 것은 보통지방교부세의 합병산정체로 구성 시정촌마다 보통지방교부세를 산정하고 합산하여 교부하는 것이다. 이 특례기간이 5년에서 10년으로 연장된 것이 특히 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

특별교부세 조치는 목전의 불안을 조금이라도 완화하기 위한 현금에 의한 지원조치라고 할 수 있다. 또한, 합병 준비 과정에 대한 재정지원 조치가 상술한 둘째, 여덟째, 아홉째 등에서와 같이 구성되는 것이 큰 특색이라고 할 수 있다. 한편 이미 합병을 추진한, 모리오카시(盛岡市), 기타카미시(北上市), 미토시(水戸市), 히타치나카(ひたちなか市), 가시마시(鹿嶋市), 아키루노시, 이이다시(飯田市), 사사야마시(篠山市)의 2000년도의 합병산정체(合併算定替)와 통합산정(一本算定)의 결과는 다음과 같다.

〈표 5〉 보통지방교부세의 비교

(단위:100만엔)

합병자치단체	통합산정(一本算定)	합병산정체(合併算定替)
모리오카시(盛岡市)	144,144	144,044
기타카미시(北上市)	8,395	9,138
히타치나카市	5,099	5,320
미토시(水戸市)	4,987	5,801
가시마시(鹿嶋市)	959	2,027
아키루노시(あきる野市)	3,372	4,257
이이다시(飯田市)	8,674	9,249
사사야마시(篠山市)	5,136	7,178

자료 : (自治省財政局 『平成11年度 地方交付税等関係係数資料 (市町村分)』 으로부터 작성

이렇게 통합산정과 합병산정체에서는 상당한 차이가 있는 시와 차이가 거의 없는 곳이 있다. 합병산정체에 대한 과대한 기대는 피해야 함을 보여주는 것이다. 요컨대, 합병 후의 재정운영 포인트로서 통합산정을 기초로 하고 그것을 재정기준으로서 일반재원의 기초재정력으로 생각하는 것이 중요하다.

합병특례채 중에서 새로운 시정촌 건설사업에 근거한 사업채는, 기채충당을 95%, 교부세산입을 70%라고 하는 사용하기 쉬운 기채임에 틀림이 없다.⁷⁾ 상술한 교토부(京都府)의 단고(丹後) 지방의 6개 정촌(町村), 즉 미네야마초(峰山町), 오미야초(大宮町), 아미노초(網野町), 단고초(丹後町), 야사카에초(彌榮町), 구미하마초(久美浜町)의 경우, 합병 후 10년간 표준전체사업비는 약 383억엔, 그 중 95%가 기채인 364억엔, 보통지방교부세가 70%인 255억엔이 산입되고 있다.

즉, 10년간 평균적 투자를 한다고 할 때, 1년간 36억엔의 기채가 인정을 받아 그 중 70%는 교부세로 교부되는 것을 기대할 수 있다. 덧붙여 설명하면 이 6정촌이 1998년도에 발행한 기채액은 33억 3,870만엔 (『시정촌별 결산상황조』에 근거)으로 이것을 다소 상회하는 기채가 된다.

또한, 이 건설사업을 후원하기 위해서 관계부처에 의한 지원 조치가 있게 된다.⁸⁾ 그 주된 계획은 다음과 같다.

첫째, 시정촌합병 지원재정조치로서 이는 앞에서 설명한 재정조치에 추가하여, (1) 세제상의 특례조치로서 불균일과세를 할 수 있는 기간을 3년에서 5년으로 연장, 동기간에 과세면제 특례를 창설(법안 제출필), (2)시정촌합병을 추진하는 체제정비비용 보조금으로 도도부현(都道府縣)과 시정촌의 합병준비에 대한 국고보조금의 교부, (3) 도도부현(都道府縣)이 실시하는 합병지원사업에 대한 재정조치로 합병시정촌 일체화를 위한 도로정비 사업 등에 대해서 기채와 교부세조치에 의한 지원, (4)공영기업에 영향을 주는 재정조치 등이 이에 포함된다.

둘째, 구체적인 지원 조치의 사례로는 13가지로 정리된다. 그것은 ①도로 정비, ② 지방 버스 보조사업, 항만개수사업, ③중심시가지활성화 사업, ④주거환경의 정비, ⑤공원·녹지의 정비, ⑥폐기물처리 대책 추진, ⑦상수도정비 사업, ⑧하수도정비, ⑨소방·방재·국토보전의 추진, ⑩보건·의료·복지의 충실, ⑪교육의 충실, ⑫산업

7) 이 건설사업에 영향을 미치는 합병특례채의 발행 가능한 금액의 계산은 총무성 홈페이지에 그 양식이 있어 해당 시정촌명을 지정하는 것만으로 계산이 간단히 해결된다.

8) 이 지원 조치는 2001년 3월28일에 제1회 회합을 연 시정촌합병지원본부(본부장총무대신(大臣), 본부원이 각 부처의 부대신(副大臣))에 의한 것임. 모두 2005년 3월까지 합병한 시정촌에서, 도도부현(都道府縣)으로부터 합병 중점지정지역으로 지정된 지역이 대상지역이다.

의 진흥, ⑬연계·교류에 의한 열린 마을조성 등이다.

이 합병 지원사업의 일람을 보면 시정촌합병으로 가장 우선적으로 정비되는 것으로, 터널, 교량 등이다. 또 폐기물소각로의 폐기 해체·신설 사업, 상하수도사업, 지역용수의 정비, 광역농도나 일반농도, 농촌진흥 종합정비사업 등이 적극적으로 추진되게 된다. 이러한 보조사업에 합병특례채를 조합시킨 건설사업 중심의 새로운 시정촌 일체화사업이 한창 진행 중이다. 따라서 우선 새로운 시정촌 건설계획의 재정계획에 있어서 이들 합병특례채에 관련되는 사업의 선정, 지역적 균형을 고려한 우선순위 부여가 중요하다. 장래 원리상환의 고려와 일반재원의 대응력 범위 내에 이들 투자적인 사업을 조정하는 것이 필요하게 된다. 그렇다면 이렇게 왕성한 투자적 사업으로의 유도책을 지역이 장기적인 재정적 역량에 맞춘 사업 범위에서 조정하기 위해서는 새로운 시정촌 건설계획에 있어서 상당히 견고한 사업계획의 합의가 필요하게 될 것이다. 특히, 합병을 촉진하기 위한 재정적 지원조치가 투자적 사업에 편중되어 있는 것이 사실이며, 한편으로는 장래적으로 인건비 중심으로 경상경비의 유사 도시와 같은 수준으로의 감축이 불가피하기 때문에(교부세가 통합산정 되고 다른 유사도시와 같은 수준까지 감축), 건설사업 중심형의 도시행정이 될 가능성이 높다.⁹⁾

그런데 일본에서는 이러한 소규모 정촌(町村)의 재정수요가 비교적 높아지는 경향이 있어서, 보통지방교부세를 계산하기 위한 기준재정수요액 산정에 있어서 단계보정을 하고 있다. 이것은 「공평성 확보」, 「정치에 대한 신뢰」를 담보하기 위한 경비이다. 주민은 어느 지역에 거주하든 기본적으로 같은 수준의 행정서비스를 받을 권리가 보장되어야 하기 때문이다. 이것이 소규모 정촌(町村)의 존속을 유지해 왔다는 관점에서 재정자금의 비효율적 투입이었다는 다소 일방적인 비판을 받을 수 있다. 이러한 인구규모가 작은 시정촌에 대한 재정지원을 어떻게 생각할 것인지에 대한 문제를 가지게 된다. 이 문제는 시정촌합병이 일본 정부가 목표로 하는 1,000시정촌이라고 하는 수준에까지 진행되어도 큰 문제로 남게 될 것이다. 이것은 과소(過疎)산촌이나 이도(離島)등, 합병 상대가 충분히 없는 곳이 결국 「합병 곤란지역」으로 남기 때문이다. 이러한 「합병 곤란지역」의 정촌(町村)은 어떻게 할 것인가에 대한 해결책이 필요하게 된다. 첫째로는 현재의 지방교부세를 다소 축소하는 것으로서 중기 재정계획을 책정하고 그 범위에서 지역활성화 시책이나 복지·보험시책의 전개를 강구하는 방안이 제시되고 있다. 이 축소 폭은 명확하지 않으나, 10개년으로 20% 정도 축소하는 방안도 제기되고 있다. 둘째로는 지역에서 이주해 나간 지역 주민에 대한 재정지원을

9) 정책적 우선순위의 부여 방법 및 기준은 3가지로 주민의 니즈, 사무사업의 정책목표의 명확성, 국제적 기준 혹은 내셔널 기준이다.

제도화하는 것도 고려하게 된다. 고향지원기금 구축도 고려되고 있다. 또한 지속적인 기부를 기금으로 하는 것도 이미 여러 곳에서 행하여지고 있다.

IV. 일본의 행정체제 개편이 우리나라에 주는 시사점

앞서 검토된 제 연구에서 제시하고 있는 바와 같이 행정체제개편을 통한 자치단체 간 통폐합은 지방의 공동발전을 위한 정책대안의 하나이며 이에 따른 재정조정제도의 개편의 방향은 이미 선진국에서 시행하는 자치단체간 재정격차 해소방안과 유사한 방향을 가져야 할 것으로 생각된다. 특히 지방분권이 정착된 선진국들의 자치단체들은 부유한 자치단체가 가난한 자치단체를 재정적으로 돕는 수평적 재정조정제도가 발달되어 있다. 전술하지는 않았으나, 프랑스의 경우, 레지옹간 불균형 시정기금(FCDR)을 활용하여 지방간의 재정격차를 해소해 나가고 있는 사례나 스웨덴의 평형교부금과 같은 자치단체간 수평적인 재정이전 제도를 통하여, 재정격차를 해소하고 있는 사례나, 독일의 재정력이 높은 주에서 출연금을 징수하여 재정력이 낮은 주를 지원하는 재정조정제도 운영 등은 선진국의 자치단체간 재정격차 해소방안을 위한 재정조정제도 활용을 보여 주는 좋은 사례가 될 수 있다.¹⁰⁾

그러면 여기서 행정체제개편에 따른 재정조정제도 개선을 위한 방향성을 일본의 사례를 통해 도출하고자 한다.

첫째, 행정체제 개편에 따라 발생할 수 있는 모든 문제점을 파악하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이것은 행정적 측면에서의 통폐합에 따른 재정적 기대효과가 단기간 나타나지 않고 중장기적 시간을 두고 서서히 나타날 수 있다는 점이다. 그리고 합병에 의한 스케일 디메리트 부분에 대한 충분한 검토가 수반되어야 한다는 점이다. 물론 일본의 사례에서 언급한 바와 같이 교부세 합병산정 특례와 같이 별도의 조치가 없을 경우 발생할 수 있는 디메리트를 조정하는 데는 오히려 많은 비용이 들 수 있다.

둘째, 합병에 따른 또는 합병을 지원하는 재정조치가 필요하다. 즉 특별교부세 지원이 필요한데 합병에 의한 관련 시설 정비나 인프라 정비, 공공요금 격차시정, 공채 비용 부담 격차시정 및 공공기관의 경영 건전화 등 지원을 위한 포괄적 조치가 필요하게 된다. 또한 합병 이행 경비에 대한 지원이 필요하게 되는데 일본의 사례에서와

10) 본 연구에서는 향후 보다 구체적 연구 및 검토 대상으로 남기고자 한다.

같이 전산시스템 통일 등의 경비 지원이 이에 해당된다.

셋째, 새로운 지방교부세 산정의 특례 조치의 검토가 필요하다. 일본의 합병산정체나 통합산정의 사례에서 고찰한 바와 같이 합병 후 일정 기간(10년 동안) 동안은 합병 이전의 지방교부세를 교부하고 이 기간 경과 후부터 단계별로 격변 완화 조치가 취해질 필요가 있다는 것이다.

넷째, 새롭게 행정체제 개편에 의해 통폐합된 자치단체의 경우 신도시 조성을 위한 건설사업에 대한 조치가 필요하다. 이 경우 건설 사업에 합병특례채를 충당하게 되는데 원리상환금의 일부를 지방교부세 기준재정조정수요액에 산입하고 사업비의 극히 일부를 제외한 나머지를 합병특례채로 충당할 것을 인정하는 등의 특례가 요구된다. 물론 이 경우에는 합병특례채의 대상 사항에 대한 정확한 규명이 필요하며 대상 선정 과정이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 지방교부세의 합병 보정에 의한 포괄적 재정조치를 들 수 있다. 이는 시, 군의 통폐합 등에 따른 기본구상이나 시스템, 네트워크, 행정서비스 수준 향상이나 주민부담 수준의 격차 시정 등에 있어 필요한 재정 조치가 포함된다. 물론 이 과정에서 광역자치단체인 시도가 시군구에 지원해 줄 수 있는 부분이 함께 고려가 되어야 하는데 이는 중앙정부와의 중복 지원이 될 수 있기 때문이다. 그리고 어디까지나 현재의 광역자치단체가 유지된다는 전제하에서의 지원이며 만약 현정부가 검토하고 있는 5+2광역경제권과 같이 초광역행정체제로 개편되는 경우는 검토 방향이 달라져야 할 것이다. 물론 이 경우는 일본의 도주제나 독일의 연방제와 같은 별도의 개편 방향이 검토되어야 할 것이다.

이러한 재정조정제도에 있어서 개편 방향은 향후 제도 개편의 방침이 설정되어 있지 않은 상황에서 기초자치단체의 통폐합이 주 대상이 되었다는 것과 일본의 사례만을 검토 대상으로 했다는 한계를 가지고 있다.

향후 유럽 등 선진국의 사례와 함께 실질적인 합병 이후 재정조정제도의 개선에 대한 기대 효과의 실증적 분석을 위한 연구를 금후 과제로 남기고자 한다.

〈참고 문헌〉

- 강병수 · 이찬원, "광역지방자치단체의 행정구역개편 방향", 『사회과학연구』, 제16집 제1호, 2005, pp. 1-23.
- 김대원, "통합시의 생산성 증대효과 분석", 『한국행정학보』, 제33집 제3호, 1999, pp. 327-344.
- 김동훈 · 정진현, "도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구", 『사회과학연구』, 제7집 제1호, 1996, pp. 235-277.
- 김안제, "시군통합과 공간계획의 과제", 『도시정보』, 제13집 제9호, 1994, p. 1.
- 김용창, "수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I)", 『대한지학회지』, 제43집 제4호, 2008, pp. 580-598.
- 김익식 외, 『지방경쟁력강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원, 1995.
- 김재홍, "도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구", 『한국정책학회보』, 제9집 제2호, 2000, pp. 47-66.
- 박종관, 『행정구역 개편에 관한 연구』, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1999.
- 박종관 · 조석주, "시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구", 『한국사회와 행정연구』, 제12집 제3호, 2001, pp. 57-77.
- 박희정, "시·군통합이후의 지역발전과제", 『지방행정』, 제43집 제491호, 1994, pp. 50-62.
- 배인명 외, "시·군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로", 『한국정책학회보』, 제9집 제1호, 2000, pp. 139-161.
- 부형근, 『도농통합의 효과에 관한 연구』, 박사학위논문, 건국대학교 대학원, 1998.
- 안종석, "지방재정의 관점에서 본 행정체제 개편", 세정신문, 2008년 9월 5일.
- 오재일, "일본의 행정구역 개편에 관한 고찰, 시·정·촌 통합을 중심으로", 『한국거버넌스학회보』, 제14집 제2호, 2007, pp. 349-371.
- 유재원, "보통교부세 기준세율의 정치경제적 의미", 『한국행정학보』, 제13집 제1호, 1997, pp. 1023-1037.
- 윤태범 · 신원득, 『경기도 도·농 복합시의 행정수요 분석과 기능재조정방안에 관한 연구』 경기개발연구원 보고서, 1997.
- _____, "지방행정체제 개편의 쟁점과 과제, 지방자치발전연구회", 『미래도시포럼』 주제 세미나 발표자료집, 2008, pp. 21-52.

- 이승중, "지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편 방안", 이달곤의원 주최 세미나 발표자료집, 2008.
- 이시원·민병익, "시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석", 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, 제12집 제3호, 2001, pp. 179-199.
- _____, "시·군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형 분석", 『지방정부학회보』, 제9집 제4호, 2006a, pp. 367-388.
- _____, "시·군통합의 재정적 효과 분석", 『지방정부연구』, 제10집 제3호, 2006b, pp. 45-62.
- 임석희, "한국 행정구역체계의 문제점과 개편의 방향", 『대한지리학회지』, 제29집 제1호, 1994, pp. 65-83.
- 임성일, "시·군통합형 도시행·재정의 과제". 『도시문제』, 제29집 제307호, 1994, pp. 44-59.
- 정세욱, 『지방행정학』, 법문사, 1998.
- 채원호, "일본의 광역과제대응을 위한 도주제 구상", 『한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 자료집』, 2008, pp. 79-95.
- 최길수·김영재, "지방행정체제개편에 관한 연구", 『현대사회와 행정』, 제17집 제3호, 2007, pp. 247-276.
- 최창호, "한국 지방행정구역 및 계층구조의 문제점", 『정법논총』, 제13집 제1호, 1989, pp. 57-70.
- 최흥석·정재진, "도농통합의 재정적 효과에 관한 연구", 『지방행정연구』, 제19집 제4호, 2005, pp. 145-174.
- 하혜수, "지방자치행정체제개편의 추진전략 및 체제-지방행정체제개편과 자치단체 자율통합방안 모색-", 『한국지방자치학회/경실련 공동세미나 자료집』, 2008, pp. 3-32.
- 홍준현, 『시·군 통합에 의한 지방행정구역의 영향 평가』, 한국행정연구원, 1997.
- _____, "중앙행정권한 지방이양사업 운영체계의 개선방안", 『한국지방자치학회보』, 제12집 제2호, 2000, pp. 23-45.
- _____. "시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과", 『한국사회와 행정연구』, 제16집 제1호, 2005, pp. 299-324.
- 한국지방행정연구원, 『도농복합형태 시 제도분석과 발전방향』, 2000. 8.
- 행정안전부 홈페이지 www.mopas.go.kr
- 日本 總務省 合併 相談窓口 <http://www.soumu.go.jp/gapei/>

日本官邸 市町村合併支援本部, 『平成17年 8月31日 新市町村合併支援プラン』, 2005.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/index.html>

_____, 『平成14年 8月30日市町村合併支援プラン (改定版)』, 2002.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/dai9/831plan.pdf>

_____, 『平成13年 8月30日市町村合併支援プラン』 2001.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/dai3/pdfs/830plan.pdf>

総務省, 『市町村別決算状況調』, 1998.

<http://www.pref.kyoto.jp/>; http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html

自治省財政局, 『平成11年度地方交付税等関係計数資料(市町村分)』, 1999. 

