

(기획논문)

증거에 기반한 지방행정체제개편 논의*

: 지방행정의 수요-공급 변화를 중심으로

A Discussion on the Reform of Local Administrative System Based on Evidence

: Focusing on the Change of Supply and Demand in the Local Administration

전 대 옥**·김 순 은***

Jeon, Dae Uk·Kim, Soon Eun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 선행연구 검토
- III. 지방행정 수요·공급의 변화
- IV. 결론: 지방행정체제 개편의 시사점

본 연구는 최근의 생활권과 경제권의 변화에 관한 간단한 자료 분석을 통해 지방행정체제의 개편 필요성과 방향을 논한다. 우리나라는 1990년대 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 지방행정의 계층구조와 관할구역 등 지방행정체제의 큰 변화가 없었던 반면, 인구구조의 변화는 물론 생활권과 경제권의 변화로 인해 행정·공공서비스의 수요에도 많은 변화가 체감되고 있다. 체제개편에 관한 대안 중심의 담론에 머물기 쉬운 한계를 넘어, 본 연구에서는 구체적으로, 정주민구와 생활인구의 변화를 중심으로 지역의 생활권과 경제권의 변화를 진단함으로써 이로부터 파생되는 행정·공공서비스의 수요측면에서의 변화를 분석하고, 아울러 행정·공공서비스의 공급측면을 고려하여 우리나라의 지방행정체제 개편의 필요성과 방향에 관하여 논한다. 전술한 수요측면의 정주민구와 생활인구 외에, 공급측면에서 지방공무원수 및 지방재정 관련지표 등 일련의 통계지표의

* 본 연구는 2024년 상반기 한국지방행정연구원 정책연구과제인 「행정환경 변화에 따른 행정구역 제도개선 연구」과 단행본 「미래의 지방행정체제」(김순은·양은진 저, 조명문화사, 2021)의 일부분을 발췌하여 수정·보완하였음

** 제1저자, 한국지방행정연구원 연구위원

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 특임교수

논문 접수일: 2024. 8. 19. 심사기간: 2024. 8. 19. ~ 2024. 9. 9. 게재확정일: 2024. 9. 9.

변화분석을 통해 지방행정 체제 개편을 논의하고자 하며, 이는 아직까지 실증적인 데이터에 기반한 연구가 미흡했던 관련 논의를 더욱 풍부하게 이끌 수 있는 보다 진일보한 시도로 볼 수 있다.

□ 주제어: 지방행정체제 개편, 지방행정 계층, 지방행정 관할구역, 생활권·경제권, 지방행정 수요와 공급

This study provides the discussion on the necessity and direction of reforming the local administrative system in Korea through simple data analysis on recent changes in the living and economic spheres. Since local autonomy was restored in the 1990s, the local administration system has not changed so much, while the demand resulted from changes in the living and economic spheres has changed dramatically. Beyond the limits of staying in alternative-oriented discourse on the system reform, this study is aimed to specifically to examine changes in the demand for local administrative and public services derived from changes in the spheres, focusing on changes in the residential and daytime population, and to discuss the necessity and direction of reforming the system in Korea also in consideration of the supply side of the services. Besides the demand-side indicators, a series of statistical indicators, such as the number of local officials and local finance-related indicators on the supply side, are additionally considered to discuss on the reforming of the system, that can lead to a richer discussion of related studies that have still been insufficient based on empirical data.

□ Keywords: Reform of Local Administrative System, Local Administrative Tiers and Districts, Living and Economic Spheres, Supply and Demand of Local Administration

I. 서론

우리나라의 지방행정체제는 1990년대 지방자치의 본격적인 실시 이후 큰 변화가 없었다고 볼 수 있다. 반면 경제는 비약적으로 성장하였고, 인구는 지속적으로 증가하다가 최근 감소세로 반전되었다. 경제성장과 함께 교통과 통신의 발달은 주민들의 이동과 생활권의 확대를 야기시켰고, 지역간 이동의 증가와 산업에 있어서 공급사슬 구조가 확대되면서 다지역에 걸친 행정수요가 증가하는 등 행정환경은 크게 변화되어 왔다. 지방행정체제라는 레짐이 형성되면 그에 따라 행정·공공서비스의 공급이 결정된다는 측면에서 지방행정체제의 개편은 행정·공공서비스의 공급을 결정하는 것으로 이해될 수 있다. 현 시점에서 행정수요의 변화에 대비하여 지방행정의 공급을 결정하는 레짐으로서의 지방행정체제를 통한 대응은 빠른 변화에 대해 적절했었는지에 대한 비판으로부터 자유롭지 않다.

최근 지방행정체제의 논의는 실증적인 데이터에 기반했다기 보다는 정치적인 움직임과 경제적인 유인에 따라 특정 대안을 중심으로 논의되어 왔다고 볼 수 있다. 우리나라의 근대적인 행정체제 개편은 일제강점기 1914년 부(시)·군·면의 통·폐합 등 기초단위 행정구역 개편 이후, 1994년 이전까지 광역시 및 시·읍의 분리설치 등 도시와 농촌의 이질적 행정수요에 따른 분리적 접근이 이루어졌었으나, 1994년 이후는 도·농복합 형태의 시·군통합 등 지방행정의 효율화를 위한 통합적 접근이 대세를 이루게 된다(금창호·권오철, 2021). 특히 2000년대 이후에는 자율적 통합으로 전환되었고(전대욱·권오철·김필, 2023: 45-51), 이후 2020년대 초반의 메가시티 또는 초광역협력·연합에 이르기까지 다양한 지역에서 통합·편입 등 다양한 논의가 자율적으로 이루어지면서 체제개편을 통한 효율성과 민주성의 확보보다는 지역적·정치적인 이익을 도모하는 논쟁으로 변질되고 있다고 봐도 과언이 아닐 것이다.

특히 2000년 이후의 체제개편은 인구나 면적 등 행정수요를 결정하는 몇 가지 지표에 의해 개편 기준을 만들고 중앙 또는 지역주도의 통합 등을 위한 가이드라인으로 활용하였다. 이는 민주성과 효율성이라는 체제개편의 원칙에 있어서 효율성 중심의 기준으로 접근했다는 비판이 가능한 지점이기도 하다. 물론 현재 시점에서도 이러한 개편기준이 유효할 수 있으나, 최근 저출생·고령화, 인구감소 등 급격한 행정환경 및 행정수요의 변화를 인구, 면적 등의 전형적인 지표로 판단하기에는 무리가 존재한다. 특히 최근 인구감소 등 생활인구의 개념이 대두되면서 정주권과 생활권·경제권을 중심으로 체제개편이 필요하다는 의견이 많지만, 이에 대한 분석은 찾아보기 어렵다. 아울러 지방행정의 수요뿐만 아니라 인구감소 등 메가트렌드에 급격한 변화에 따라 지방자치단체의 역량 등 공급 측면에서의 고려도 필요할 것이다.

본 논문은 인구감소 등 급격한 행정환경의 변화에 직면한 현 시점에서 지방행정체제 개편에 있어서 특정 대안을 밀어붙이기 보다는 전 지역을 대상으로 보다 객관적인 증거에 기반한 논의를 이어나가고자 한다. 특히 지방자치단체의 행정구역 개편과 폐·치·분·합, 지역간 통합 등 구조적인 개편과 기능적 연계·협력 등 특정 대안을 염두에 두고 적절성과 효과성에 치우친 논의보다는, 보다 본질적으로 생활권·경제권의 변화 등 행정수요의 변화에 따른 통합적·분리적 접근 등 체제변화의 필요성을 진단하고, 이로부터 민주성과 효율성의 최적화를 위한 체제개편의 방향에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

요컨대, 본 연구는 최근 행정수요의 변화와 이에 부응하기 위한 현 체제로부터의 공급의 변화를 분석하고, 이를 극복하기 위한 것을 체제개편의 방향으로 설정하고 다양한 개편 대안에 관한 판단기준 설정을 위한 기초연구로서 활용될 것을 기대한다. 본 논문의 제2장에서는 관련된 이론과 개념적 논의가 제시되며, 제3장에서는 전국 광역 및 기초지방자치단체의 체제개편 필요지역에 관한 논의가 제시된다. 또한 공급측면을 고려한 체제개편의 시사점 또한 제시된다. 이를 종합적으로 정리하여 제4장에서 체제개편 방향 등의 시사점을 제시하는 것으로 본 논문은 구성되었다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

1. 지방자치의 이념과 지방행정체제에 관한 이론

지방자치는 자기결정의 원리에 기초하여 실시되는 주민투표 등 직접 민주주의와 같은 목적으로서의 의미를 지니기도 하며, 권력분립의 원리에 기초하여 실시되는 자유민주주의 구현과 같은 수단으로서의 의미를 지니기도 한다. 특히 후자의 경우 두 가지 이념을 내재하고 있는데, 첫 번째는 권력의 수직적 분립과 직접 민주주의의 구현이라는 민주성에 대한 것이며, 두 번째는 중앙정부보다 지방정부가 자원의 효율적 배분을 담보한다는 효율성에 관한 것이다(김순은·양은진, 2021: 89-90; 김순은, 2013).

지방자치의 이념인 민주성과 효율성은 지방행정체제를 결정하는 이론적 준거를 형성한다. 지방행정의 계층·구역이나 규모를 결정하는 이론으로 분절론(fragmentationists)과 통합론(consolidationists), 민주적 통치구역론¹⁾, 고전적 집권론 및 분권론 등을 주된 논의로 볼 수

1) 정치학적 이론으로서 민주적 통치구역론 이외에 지방정부의 법적 지위와 행정구역이 집권여당의 정치적

있다. 분절론과 통합론은 효율성에 관한 논의²⁾인데, 전자는 공공선택이론으로 대표되는데 작은 규모의 정부 간의 경쟁이 공공서비스의 효율을 제고할 수 있다는 주장이며, 후자는 공공서비스의 성격상 일정한 규모 이상의 행정구역을 유지하여야 공공 서비스의 효율을 높일 수 있다는 규모의 경제론이 대표적이다(이승중, 2008).

반면 민주성에 관한 논의인 민주적 통치구역론은 정치적 관점에서 행정구역은 통치가 가능한 구역이어야 하며, 행정구역의 규모는 지역의 자기결정권을 제고할 수 있는 범위 내에서 획정되어야 한다는 주장이다. 지방정부의 기능 배분을 고려함에 있어서 보충성의 원리가 존중되어야 한다는 것과 같은 맥락이다(김순은·양은진, 2021: 86-87).

분권론과 집권론은 지방행정이 어떠한 규모일 때 더 적절한지에 대한 전통적인 이론이다. 전자는 민주성에 초점을 두며 후자는 효율성과 관련된 논의이다³⁾. 분권론은 지역의 정체성, 역사성, 문화성을 고려하여 주민의 참여를 극대화시키고, 지역주민과 긴밀한 관계를 유지하는 민주적인 지방정부는 규모가 작은 것이 바람직하다는 견해이며, 반면 집권론은 계획적인 토지의 이용, 미래를 대비한 전략적 계획, 규모의 경제, 지역 간 재정의 형평성 유지 등을 위해서는 광역의 행정구역을 지니는 것이 유리하다는 주장이다(김순은·양은진, 2021: 87-88).

한편 최근에는 통합론의 견지에서 도시의 경쟁력을 제고하기 위한 초광역의 지역주의가 대두되고 있는데, 이는 민주성과 효율성의 조합으로 형성되는 다층제의 지방행정체제가 대도시에도 적용되어야 하느냐는 광역정부 옹호론(또는 대도시 행정의 일체론)과 분절정부 옹호론이라는 2개의 상반된 논리가 대립된다(안성호, 2011; 안영훈, 2009; Barlow, 1991; Sharpe, 1995). 대도시는 일반도시와는 다른 특징을 가지고 있기 때문이다.

광역정부 옹호론은 미국에서 행정구역 통합론과 일본에서의 대도시 행정의 일체론의 논거와 일맥상통한다(김순은, 2012; 안성호, 2011), 이 논리는 높은 인구밀도와 경제권 및 생활권의 확대, 특성화된 구역의 유기적 연계 등 대도시의 특성에 따라 효율적인 환경·교통·교육 인프라에 대한 관리가 요구되고, 아울러 다양한 사회적, 환경적, 경제적 문제에 대한 효과적인 대처를 위해 광역적 지방정부가 불가피하다는 주장이다. 반면 분절정부 옹호론의 주장은 공

목적에 의해 결정된다는 정치권력 확보론, 중앙정부가 국가정책을 결정하고 이에 맞추어 지방정부의 법적지위와 행정구역을 결정한다는 국가정책 우위론이 있다(김순은, 2002c).

2) 행정학적 이론으로는 공공선택이론과 규모의 경제론 외에, 주민의 직주일치성(세금납부와 공공서비스 수혜의 일치성)을 강조한 정주론과, 대도시 중심의 의존적 세계도시의 관계를 고려한 네트워크의 형성과 규모·범위의 경제를 강조한 글로벌 대응론(초광역 이론) 등의 관점이 존재한다.

3) 집권론이 효율성에 초점을 두고 있다는 주장에 대한 보다 신중한 접근이 필요하다. 예컨대 행정구역 확대는 대규모 투자사업과 같은 정책에 있어서는 효율적일 수 있으나, Oates의 '분권화 정리'(decentralization theorem)와 같이 주민밀착형 생활서비스에 있어서는 주민의견 반영에 한계가 존재하므로 맞춤형 공공서비스 관점에서 비효율이 발생할 수 있다.

공선택이론에 따라, 작은 지방정부가 공공서비스 제공에 보다 효율적이며, 구체적으로 경쟁을 통한 효율성의 제고, 정치적 참여의 확대, 공공기업가 정신의 발휘, 민관 공동생산에 의한 효율성 제고, 다양성 또는 가외성(redundancy)에 의한 정책실패에 대한 대응 등이 가능하다고 주장한다(안성호, 2011).

효율성과 민주성은 이와 같이 지방행정체제를 결정하는 다양한 관점들을 형성하는 핵심적인 개념으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 현재 우리나라 지방행정체제의 현황을 거시적으로 진단하고 개편 방향을 논함에 있어 효율성과 민주성의 두 가지 중요한 축을 중심으로 논의를 전개한다. 다만 인구감소 등 급격한 행정환경의 변화에 직면한 지방행정의 효율성 저하에 대한 작금의 위기의식과 아울러, 또한 현행 체제의 문제점과 회자되고 있는 개편 대안들은 민주성보다는 효율성 제고의 측면이 지배적이다. 따라서 본 논문에서는 효율성 제고를 중심으로 체제의 현황과 개편방향을 논의하면서, 민주성에 관한 논의를 곁들이고자 한다.

2. 지방행정체제 개편에 관한 최근 국내 연구동향

과거 지방행정체제 개편에 관한 연구에서는 지방행정체제를 구성하는 행정계층, 행정구역 및 자치구역, 기능배분 등의 관점에서 기준과 대안 등에 관한 다양한 것들이 논의되어 왔다. 그 결과 지방행정체제 개편에 관한 제도적인 성과를 견인하여 왔다. 최근 지방행정체제 개편과 관련된 연구 중 법학의 영역에서의 논의를 제외한 최근의 연구 동향은 인구감소와 지방소멸의 위기 대응 차원에서 체제개편에 관한 논의, 즉 최근의 행정환경 변화에 대해 체제개편이라는 대응방안을 어떻게 전개할 것인가에 대한 연구가 특징적이라고 볼 수 있다. 아울러 지난 시기 행해졌던 국내·외 체제개편 사례로부터 효과에 대한 검증과 시사점의 도출을 통해, 회자되고 있는 새로운 대안에 관한 장·단점 논의 등이 지속되고 있다.

체제개편의 방향과 관련된 논의로서 김종업·최종석·이현웅(2021)은 문헌연구를 중심으로 최근 20여년 간의 지방행정체제 개편 논의를 리뷰하고 체제개편의 방향을 제시하였다. 생활권을 기반으로 한 시·군·구의 구역 재설정, 글로벌 경쟁력 확보를 위한 광역자치단체의 역할 강화, 지방정부의 재정분권 확대, 지방자치단체의 책임성 강화 등이 필요함을 제시하고 있다.

한편 체제개편의 방향을 논함에 있어서 지방소멸 등의 행정환경 변화에 대한 메가트렌드를 고려한 연구들이 최근 제시되고 있다. 김순은(2017)은 고령화가 지방행정에 미치는 영향과 이에 대비하기 위한 대응방안을 논의하였다. 고령화로 인한 충격은 지방행정에 있어서 행정비용을 크게 상승시킬 것으로 추론되며, 따라서 중앙정부와 지방자치단체는 이에 대해 종합적 계획수립과 행정효율성 제고를 위한 노력이 필요함을 강조하고 있다. 이에 대한 대응책으

로 민관의 긴밀한 협력을 통한 공동생산을 물론, 시군 통합 등 구조적 개편과 인구감소 군지역의 기능축소 및 지방정부간 협력 강화 등 지방행정체제 개편의 방향을 제시하였다.

또한 원도연(2020)은 저성장기에 접어든 지방소멸의 시대에 맞도록 지방정체제 개편의 방향으로서 특례시의 제도적 강화와 특례군 도입 고려 등을 논하고 있으며, 과소군의 행정군 전환 등을 논하고 있다. 정정화(2020)도 인구감소와 지방소멸의 위기 하에서 과소군 지방행정체제 개편 대안을 논하고 있다. 과소군을 행정기관으로 전환하고 읍·면 근린정부에 의한 읍·면 자치형, 또는 읍·면 자치형에서 과소군을 특별지방자치단체인 읍·면 연합정부로 구성하는 대안, 기관대립형에서 기관통합형으로의 전환하는 대안 등을 제시하고 있다.

같은 맥락에서 전대욱·권오철·김필(2023)은 인구감소시대에 대비하여 국가적인 적응정책의 차원에서 지방행정체제 개편의 방향에 관한 논의를 제시하고 있다. 행정계층·구역과 관련해서는 광역시·도 통합 및 관련 자치구 이슈, 인구감소지역인 군의 기능보완 모형 또는 통합이 어려운 경우 광역계획·관리기능 공동수행 모형, 계층 유연화를 통한 대응 등을 논의하고 있다. 인구감소의 심화에 따른 지방행정 기능에의 영향 및 이를 극복하기 위한 자치단체간 기능적 연계·협력 등도 논하고 있다.

이상과 같은 체제개편의 방향 외에 추진하고자 하는 대안에 관한 논의를 위해 과거의 개편 사례에 대한 효과분석을 비롯하여, 해외사례 등 경험적인 연구들도 추진되고 있다.

소순창(2010)은 한국 지방행정체제 개편에 있어서 널리 알려진 1995년의 도농통합 사례, 제주특별자치도 사례, 통합 창원시 사례 등을 대상으로 학술논문과 연구보고서 등 선행연구를 중심으로 체제개편의 성과를 정리하였다. 해당 연구에서의 잠정적 결론으로는 개편성고가 미흡했고, 분권에 대한 마인드 부족 및 효율성에 대한 강조 등으로 민주성이나 지역정체성을 살리지 못한 것은 물론 효율성 역시 단기적으로 달성하기에 미흡한 측면이 있다고 제시한다.

본 논문에서의 저자들이 밝힌 바와 같이 성과를 평가하기에는 다소 이른 시점이지만, 후속 연구에서도 이와 유사한 결론을 내리고 있다. 임석희·송주연(2020)은 도시성장과 지역균형발전 측면에서 통합창원시의 통합효과는 없으며, 고용 등 지역할당 효과가 현저히 낮음을 제시하고 있다. 고창수·이환웅·김우건(2022) 및 이자성·송효진 외(2020)의 연구 등에서도 효율성 측면에 약간의 효과가 존재할 여지는 있으나, 통합에 의한 지역경쟁력 강화 효과는 존재하지 않음을 제시하고 있다.

마찬가지로 통합청주시의 통합효과에 관한 장인수·손호성(2021)의 연구에서는 통합이 재정자립도 및 재정자주도의 유의미한 증가 등 지역재정 여건에 긍정적 영향을 미치고 있으나 공공재 생산에 대한 규모의 경제 및 지역경제 성장에는 큰 영향을 미치지 못하는 결과를 제시하고 있다. 청주시 차원에서 통합 5년 및 10년의 성과에 대한 자체적인 연구보고서(남기현·박종관·정재욱, 2019; 청주연구원, 2020)에서는 지방자치단체의 조직적 측면의 효율성 보다

는 재정적 측면의 효율성에 관한 성과를 언급하고 있으며, 민주성과 인구증가 등의 성과를 제시하고 있다.

통합청주시의 경우 통합 이후 KTX 오송역의 입지 등 인구증가와 경제성장 추세에 있으므로 통합효과에 대해 다소 긍정적일 수 있는 반면, 통합창원시의 경우 통합 이후 인구감소와 지역경제 활력저하 등을 경험하면서 통합효과가 다소 부정적일 수 있다. 다만, 어느 경우라도 행·재정적 효율성에 있어서는 효율성 제고의 여지가 존재하나, 지역경쟁력 강화 및 경제 활성화와 같은 통합효과(유재원·손화정, 2009: 287-288)는 실증하기 어렵다고 볼 수 있다.

한편 이승빈(2024)는 최근 불거지고 있는 서울 등 수도권의 지방행정체제 개편에 대해 해외사례와의 비교분석을 통해 자주 거론되고 있는 몇 가지 대안에 대한 장·단점 분석을 수행하였다. 동 연구를 통해 광역자치단체의 폐지 또는 광역-기초간 계층 및 구역의 급격한 변화 등은 정치적인 실현가능성이 낮고 주요국의 사례에서도 찾아보기 어려우므로, 통폐합이나 계층축소 등 급격한 구조적인 개편 대안 보다는 중앙-지방간의 기능적 조정이 우선되어야 함을 주장하고 있다.

이상과 같이 최근의 연구 동향은 체제개편의 필요성을 논함에 있어 인구감소 및 지방소멸과 같은 메가트렌드를 설명하면서 연역적으로 개편대안의 필요성을 설득하는 연구에서 크게 벗어나지 않는다고 볼 수 있다. 또한 증거에 기반한 체제개편 대안의 추진을 위해서 다양한 경험적 분석도 수행되고 있으나, 주로 통합효과의 입증 등 특정 대안의 효과성을 역설하기 위한 연구로서 전반적인 생활권과 경제권의 변화 등 행정수요의 변화에 입각한 증거기반의 체제개편 대안을 도출하기에는 한계가 존재한다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 지방행정 수요·공급의 변화

1. 분석의 개요

본 연구에서는 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 큰 변화가 없는 행정체제 내에서 행정수요의 변화가 어떻게 이루어져 왔는가를 가늠하기 위하여 행정수요를 결정하는 간단한 통계 지표에 의한 변화율 분석을 시도한다. 이를 위해 지방행정 서비스 수요에 관련된 최근의 변화를 관찰하기 위해 행정수요를 결정짓는 주요 변수들을 고려한다. 지역특성을 고려한 실질적 행정수요는 인구, 면적, 예산, 관련 시설 수, 경제지표 등 자연적·사회적·문화적 요소 등을 감안(유수동·전대욱, 2021: 49-50)할 수 있으나, 지역적 다양성이 높지 않은 우리나라 현실에

서는 다수의 지방행정 지표는 인구지표와 높은 상관성을 보인다.

따라서 전통적인 체제개편의 논의에서와 같이 본 연구에서도 인구지표를 중심으로 행정수요의 변화를 파악하고자 하며, 구체적으로 생활권을 가늠하기 위하여 최근 중요하게 인지되고 있는 생활인구와 정주인구를 대비한 분석(전대욱·김필두·이대연, 2021: 87-94)을 실시한다. 또한 경제환경의 변화를 감안하기 위한 지표로서 경제활동의 규모에 관한 지역내총생산(GRDP)의 변화를 고려할 수 있으나 자료의 제약 등으로 분석의 참고자료로 활용한다.

생활인구는 최근 우리나라에서 교통·통신·신용카드 등 빅데이터 분석에 의한 유동인구를 측정하는 시도가 일반적이는데, 이러한 생활인구에는 지역에서 의료·쇼핑 등 단순한 방문부터 관광·상용 등 단기적인 방문과, 통근·통학·연고 등의 사유로 정기적으로 방문하거나 장기적으로 체류하는 경우를 모두 포함한다. 생활인구에 대한 빅데이터 분석은 최근에 시도되어 누적이된 통계치가 없을 뿐더러, 저장(stock) 개념의 정주인구와 달리 유량(flow) 개념의 인구측정이므로 측정시기와 기간 방법 등에서 차이를 보인다(박성률 외, 2023: 66-68).

따라서 본 연구에서는 생활인구에 있어서 생활권·경제권의 규모와 가장 밀접하게 연계되어 있는 지역내 통근·통학 순유입 인구를 측정해 낸 단위 승인통계인 「한국도시통계」의 ‘주간인구’(day-time population)와 ‘정주인구’(또는 ‘야간인구’, residents or night-time population)의 비교를 통해 자치단체 내의 정주인구와 생활인구의 변화를 추적한다. 이로부터 거주지가 속한 지방자치단체와 실제 생활권·경제권이 속한 지방자치단체의 불일치성을 진단하고, 이 불일치성은 해당 지역의 체제개편의 필요성을 나타낸다고 볼 수 있다. 생활인구와 정주인구의 불일치성은 해당 통계에서 ‘주간인구지수’로서 다음과 같이 정의된다:

$$\text{주간인구지수} = \text{주간인구} / \text{정주인구(또는 야간인구)} \times 100$$

즉, 주간인구지수가 증가하는 경우 정주인구(야간인구)보다 타 지역에서 유입되는 통근·통학인구 등 주간인구가 커지므로, 생활권·경제권이 타 지역에서 해당 지역으로 확대되고 있음을 의미한다. 반대로 주간인구지수의 감소는 정주인구 대비 주간인구가 줄어들고 있다는 것을 의미하므로, 해당 지역은 베드타운화 또는 생활권·경제권이 축소되고 있음을 의미한다.

본 분석을 위한 「한국도시통계」의 정주인구 및 주간인구 지표와 지역내총생산(GRDP)에 관한 자료는 지방자치가 본격적으로 재개된 1990년대 중반부터는 자료가 존재하지 않는다. 정주인구 및 주간인구의 경우 통계청의 인구총조사를 기반으로 측정되며, 2005년부터 5년 단위로 공표된다. 또한 지역내총생산(GRDP)은 통계청·한국은행의 지역계정에 의한 가공통계로서 시·도 단위에서는 통계청이 발표하며, 시·군·구 지역내총생산의 경우 각 시·도에서 작성·공표하나 2010년 또는 2015년 이후의 자료만 제공된다⁴⁾.

따라서 비교가능한 가장 최근의 자료는 2005년부터 매 5년 간격으로 구득 가능하다. 본 연구에서는 따라서 구득과 비교가 가능한 2005년, 2010년, 2015년, 2020년의 각 광역 및 기초자치단체의 정주민구·주간인구 및 지역내총생산의 변화추이를 비교함으로써 생활권·경제권의 변화를 가늠하고, 이로부터 지방행정체제의 개편 필요성을 논하고자 한다.

2. 광역지방자치단체의 생활권·경제권 변화

4+3 초광역권을 중심으로 각 시·도의 2005-2020년간 정주민구·생활인구 및 주간인구지수의 변화는 <표 1>에 제시된 바와 같다. 표에서 수도권외의 경우, 통근·통학자는 인천·경기에서 서울로 유출되는 인구보다 유입되는 주간 생활인구가 많고 이 추세는 점진적으로 확대되고 있다고 볼 수 있다. 충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권에서는 지역중심지(광역시)에서 거주하고 외곽지역(도)으로 통근·통학하는 인구가 증가하고 있는 추세를 보인다. 세종시의 경우 초기 주간 유입인구가 많았다가, 도시가 완성되면서 주간에 외곽지역(도)으로 유출되는 경향을 보이고 있는데, 이는 정착기 이후의 세종시 역시 타 광역시를 포함한 지역과 동일한 패턴을 확인할 수 있다.

한편 강원, 전북, 제주 등 특별자치도 지역은 대체로 주간인구와 야간인구가 일치하는 현상을 보이며 주간인구지수의 변화도 크지 않다, 즉 거주지와 주간 생활지역이 타 지역에 비해 비교적 일치하는 현상을 보인다. 주간인구에는 통근·통학 외 타 목적의 유동인구 및 관광객 등이 빠져있으므로, 이를 포함하는 전체 생활인구의 경우 특별자치도 지역들의 야간인구 대비 주간인구 비율은 더 커질 수 있다.

이러한 현상의 배경에는 교통인프라의 확충 등 교통의 발달로 인한 이동거리의 확대에 있음은 자명하다. 국토교통부⁵⁾에 따르면, 대도시권 인구비중은 1992년 69.3%에서 2019년 79.1%로 대도시 집중화가 진행되고 있으며, 도시 외곽의 택지개발에 따른 생활권의 광역화 및 인구 집중 심화로 중장거리 출·퇴근 등 광역교통의 수요가 지속 증가 추세에 있다. 또한 대도시권 교통혼잡비용 38.5조원(전체 82%)인 반면, 광역교통 재정투자는 국가 교통SOC 예산의 5% 수준(약 5,500억원)에 불과할뿐더러, 광역간 교통인프라 구축을 위한 지방자치단체의 투자는 지

4) 특히 시군구 지역내총생산의 경우에는 2005년은 시·도의 자료만 존재한다. 따라서 비교를 위해서는 시·도 지역내총생산 중 해당 시군구 지역내총생산의 평균 비중을 산출하여, 2005년의 시도 지역내총생산으로 추정된 자료를 활용할 수 있다. 이러한 한계로 본 분석에서는 정주민구·주간인구의 변화를 중심으로 논하고자 한다.

5) 국토교통부(대도시권 광역교통위원회) 보도자료(2019. 10. 31) "대도시권 광역교통망 철도 중심으로 재편" 및 관계부처 합동(2019. 10) 「언제 어디서나 빠르고 편리하게! 광역교통 2030」 보고서 참조.

역간 이권·갈등 등 지역 이기주의와 투자재원의 부족 등으로 성과가 미흡함을 지적하고 있다.

이러한 생활권·경제권의 변화와 이를 뒷받침하는 지방행정체제의 괴리는 체제개편에 있어서 일련의 시사점을 남긴다. 수도권외의 경우 외곽지역의 상주인구(또는 야간인구)가 많으므로 광역교통 등 주간인구의 서울 집중에 대응하는 수도권 초광역 행정의 필요성이 제기된다. 광역시 및 인근 도 지역의 경우 광역시에 거주하면서 인근 도 지역으로의 통근·통학자가 많으므로, 초광역교통 등 초광역행정에 대한 수요 증가로 시·도 통합 등을 통한 대응이 필요함을 시사한다. 표에서 광역시의 베드타운화 등 기존 지역중심지로서의 광역시의 취지가 퇴색되고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

〈표 1〉 주간인구지수로 본 광역 생활권·경제권 변화

(단위: %)

		2005	2010	2015	2020	각 5년간 변화율 평균		
						정주인구	주간인구	주간인구지수
수도권	서울	105.8	108.6	108.1	108.8	-1.40	-0.48	0.93
	인천	95.3	95.3	92.2	94.2	4.71	4.29	-0.35
	경기	94.6	92.7	94.1	94.5	8.23	8.21	-0.01
충청권	대전	98.0	98.2	97.9	99.0	1.07	1.40	0.34
	세종	-	-	105.4	93.4	74.03	54.31	-11.33
	충북	101.2	101.6	102.1	101.6	3.30	3.45	0.14
	충남	105.3	104.5	105.7	103.1	4.05	3.32	-0.70
광주 전남권	광주	97.2	96.6	96.6	97.2	1.16	1.14	-0.01
	전남	102.2	102.9	102.9	102.2	-0.79	-0.79	0.00
대구 경북권	대구	96.1	95.4	95.2	94.7	-0.08	-0.55	-0.47
	경북	104.3	104.8	105.1	103.5	0.19	-0.03	-0.22
부울경 권	부산	98.4	98.4	98.3	99.4	-1.66	-1.35	0.32
	울산	100.8	101.3	101.4	101.0	2.46	2.53	0.07
	경남	101.2	101.0	101.0	100.0	2.62	2.21	-0.40
특별 자치도	강원	101.0	101.3	101.5	100.5	1.27	1.10	-0.17
	전북	100.2	100.3	100.1	100.0	0.21	0.15	-0.06
	제주	100.1	100.0	100.0	100.0	7.61	7.57	-0.04

출처: 한국도시통계(www.kosis.kr)

또한 특별자치도의 경우 주간인구와 거주인구가 큰 차이가 없어, 생활권·경제권의 변화가 상대적으로 작다고 볼 수 있으나, 방문객·관광객 등 생활인구 전체를 고려한 특별한 행정수요를 감안한다면 그 특성에 맞는 지역맞춤형 자치모델이 적합함을 시사한다(주희진·고경훈·정

기용, 2023: 80-90). 즉 최근 도입된 특별자치도와 같은 맞춤형 자치모델의 정착과 발전이 필요하다. 전반적으로 초광역 행정에 대한 수요가 증가함에 따라, 광역자치단체 간 구조적 통합 또는 특별지방자치단체와 같은 기능적 연계·협력의 활성화가 요구된다.

3. 기초지방자치단체의 생활권·경제권 변화

일반적으로 정주민구와 주간인구의 변화가 크지 않은 경우보다 큰 경우가 생활권·경제권이 변화하고 있음을 의미하므로, 자치단체의 폐지분합 및 기능조정 등 지방행정체제 개편의 필요성이 큰 지방자치단체라고 볼 수 있다. 이러한 견지에서 <표 2>는 전국 기초지방자치단체의 정주민구·주간인구의 변화에 따라 체제개편의 필요성의 체감 정도가 어떻게 달라지는지 그 결과를 요약하여 제시하고 있다.

<표 2> 기초지방자치단체에서의 생활권·경제권 변화와 지방행정체제 개편 필요성

지역의 변화	정주민구	주간인구	주간인구지수	지방행정체제개편 필요성
거의 변화없음	유지 또는 느린 증감	유지 또는 느린 증감	유지 또는 느린 증감	낮음
베드타운화 (경제권·생활권 축소)	유지 또는 느린 증감	빠른 감소	빠른 감소	높음
도시중심지화 경제권·생활권 확장	유지 또는 느린 증감	빠른 증가	빠른 증가	보통
신도시 형성 (경제권·생활권 형성)	빠른 증가	빠른 증가	유지 또는 느린 증감	(기 개편) 낮음 (미 개편) 높음
베드타운화 (신규 주거지 형성)	빠른 증가	유지 또는 감소	빠른 감소	보통/높음
지방소멸1 (지역공동화)	빠른 감소	빠른 감소	유지 또는 느린 증감	높음
지방소멸2 (거주지 이전 후, 종전 생활권·경제권 유지)	빠른 감소	유지 또는 증가	증가	보통/높음

출처: 저자가 직접 작성.

각 지역별로 기초지방자치단체의 생활권·경제권 변화추이와 지방행정체제 개편으로의 시사점을 요약하면 다음과 같다. 서울지역의 경우 한강 이북지역의 도심권으로부터 점진적으로

6) 본 논문에서는 분량상 개별 기초지방자치단체에 관한 분석결과는 생략하고, 핵심적인 변화와 시사점을 중심으로 기술하고자 한다.

한강 이남지역과 외곽지역으로 생활권·경제권이 확장되고 있다. 인천지역의 경우 연수구의 뚜렷한 쇠퇴를 비롯하여 남동구, 중구, 동구, 미추홀구 등 도심지역에서 생활권·경제권이 축소되고 있는 반면, 영종도를 포함한 중구 및 부평구·계양구 등으로 생활권·경제권이 확장되고 있으므로, 행정구역 개편 등 지방행정체제 개편의 필요성이 크다고 볼 수 있다. 경기도의 경우 성남, 수원, 용인, 안성 등 경부권을 중심으로 생활권·경제권이 확장되고 있으며, 경의권과 경원권 등 경기 북부지역에서 베드타운화가 진행되고 있으므로, 경기도의 남·북부 분할시 지역간 격차해소를 위한 방안의 모색이 요구된다고 볼 수 있다.

충청권에 해당하는 대전, 충남북 및 세종의 변화와 시사점은 다음과 같다. 대전의 경우 동구, 중구 등의 도심이 쇠퇴하고 있으며, 서구·대덕구 지역으로 생활권·경제권이 확대되고 있음이 나타났다. 세종의 경우 시간이 흐르면서 주간인구가 줄고 정주민구가 늘어나고 있고, 충북의 경우, 통합청주시를 제외하고 충주, 제천 등 시 지역이 쇠퇴하고 있으며, 증평·괴산을 제외한 모든 군지역에서 주간인구가 상대적으로 증가하는 추세이다. 인구감소 추세를 감안할 때, 생활권·경제권이 확대되었다기 보다는 정주민구의 감소속도가 더 크다는 사실을 확인할 수 있다. 충남의 경우 천안·계룡시는 쇠퇴하고 있으며, 보령·서산·논산시는 변화가 거의 없으나, 공주·아산·당진시에서는 생활권·경제권이 확대되고 있다고 볼 수 있고, 홍성을 제외한 모든 군 지역에서 마찬가지로 정주민구의 감소속도가 주간인구의 감소속도를 상회하는 것으로 나타났다. 대전의 경우 세종의 출범과 함께 도시가 서구·대덕구 등으로 확장되면서 기존의 구도심 지역의 체제개편 필요성이 높아지고 있으며, 충남·북의 경우 타 광역시와 인근 도의 사례처럼 군 지역의 인구감소와 광역시 지역의 베드타운화 등에 따른 체제개편을 고려할 필요가 있다. 다만, 충청권의 경우 상대적으로 타 지역보다는 덜 시급하다고 볼 수 있으며, 타 지역과 같은 광역시 및 인근 도의 통합보다는 충청권 전체의 상생과 기능협력을 위한 메가시티 등을 고려하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

광주·전남권의 변화추이와 시사점은 다음과 같다. 광주의 경우 구도심인 동구의 쇠퇴와 함께 서구·남구·북구 등으로 생활권·경제권이 확장되고 있으나, 활성화되면서 파생된다고 보기는 어렵다. 광주·전남권의 인구감소 추세에 따라 인근 전남의 군 지역에서 광역시로 정주민구가 이주하면서 생활·경제활동은 기존 군 지역에서 수행하는 경우가 증가하는 것으로 보인다. 인구감소지역과 인근 광역시의 베드타운화가 진행되고 있으므로, 광역시·도의 통합 등을 통해 경제권·생활권의 광역화 등에 대응하는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 전남의 기초자치단체의 경우 광주광역시와 유사하게 시 지역에서는 베드타운화가 진행되고 있으며, 군 지역에서는 정주민구의 감소 속도가 주간인구의 감소속도를 상회하고 있으므로 기초단위의 체제개편에 있어서 이러한 변화속도가 빠른 지역을 우선하여 개편 검토가 필요하다.

대구경북권 대구광역시의 경우, 구도심인 중구 등 지역이 쇠퇴하면서 동구·서구·남구 등 외곽지역으로 생활권·경제권이 퍼져나가고 있는 사실을 확인할 수 있다. 경북에서는 포항·구미·경산 등 산업도시 지역에서 경제권의 쇠퇴 또는 베드타운화가 진행되고 있으며, 기타 시 지역과 대다수의 군 지역에서는 정주인구의 감소가 주간인구의 감소를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 광역시 외곽으로의 경제권·생활권의 변화와 함께 군 지역에서의 정주인구 이동 등의 현상이 광주·전남권과 유사하게 나타나고 있으며, 마찬가지로 광역수준에서 광역시·도의 통합이나 기초수준에서의 정주인구·주간인구 변화가 큰 지역을 우선하여 체제개편을 고려할 필요가 있다.

부·울·경권인 부산의 경우 중구·동구·영도구·부산진구·강서구 등 도심지 또는 산업중심지 쇠퇴와 함께 타 광역시와 마찬가지로 활력이 저하되면서 외곽지역으로 점진적으로 생활권·경제권이 퍼져나가고 있다. 울산에서는 중구·동구 지역으로 생활권·경제권이 변화하고 있으며, 북구지역에서는 제조업 쇠퇴와 함께 주간인구의 감소가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 경남에서는 사천시 등 전략산업 중심지의 경우 주간인구가 증가하고 있으나, 대부분의 시·군 지역에서는 변화가 미미하거나 또는 인구감소지역 인근의 광역시·도와 마찬가지로 정주인구의 감소가 주간인구보다 상대적으로 빠르게 진행되어 주간인구지수가 증가하고 있다. 과거 부·울·경 메가시티 논의 및 최근의 부산·경남 시·도통합 논의와 같이 초광역 협력·통합을 통해 지역경쟁력 강화를 도모하는 것은 불가피한 것으로 이해되며, 기초수준에서는 정주인구와 생활인구가 모두 감소하는 지역을 우선으로 체제개편에 대한 논의가 필요하다.

강원·전북·제주 특별자치도 지역의 경우, 춘천·원주·전주·완주·서귀포 등 행정중심지 및 혁신도시 등과 관련된 지역에서 타 광역시 새롭게 생활권·경제권이 확장되면서 인구감소나 지역쇠퇴 추세를 완화시켰다고 볼 수 있다. 특별자치도에 속한 지역들은 타 광역시·도에 비해서는 생활권·경제권의 변화가 상대적으로 크지 않지만 전체적으로 인구감소추세에 따라 완만히 정주인구와 주간인구가 감소하는 추세를 보이고 있다. 따라서 특별자치도 지역의 기초지방행정체제 개편은 인구감소가 심각하게 진행되고 있는 지역들을 중심으로 쇠퇴에 대응 또는 적응하기 위한 구조적 통합 또는 광역의 기능보완 등을 우선적으로 고민할 필요가 있다.

〈표 3〉 인구감소지역과 비인구감소지역간 생활권·경제권의 변화

(단위: %)

유형	정주인구 ↓ 주간인구 ↓	정주인구 ↓ 주간인구 ↑	정주인구 ↑ 주간인구 ↓	정주인구 ↑ 주간인구 ↑	합계
비인구감소지역(141개)	33.3	9.2	4.3	53.2	100.0
인구감소지역(89개)	68.9	5.6	2.2	23.3	100.0

출처: 저자가 직접 작성.

〈표 3〉은 기초지방자치단체 중 인구감소지역과 비인구감소지역의 정주민구·주간인구의 변화추이를 제시하고 있다. 2020년을 전후로 인구가 감소추세로 변화하였으나, 2005년부터 2020년까지 15년간의 변화로 볼 때 인구감소지역이 비인구감소지역보다는 확실히 정주민구의 변화가 크고, 주간인구는 정주민구에 비해 변화가 크지 않다고 볼 수 있다. 전반적으로 인구감소지역에서 비인구감소지역으로 경제권과 생활권이 이동하는 추세로 볼 수 있으며, 인구감소지역의 특성은 생활권과 경제권이 모두 축소되는 지역공동화 현상도 존재하나 생활권·경제권을 인구감소지역에 유지하면서 정주민 도시에서 하는 두 가지 행태가 복합되어 있음을 알 수 있다. 인구감소지역의 경우 점진적으로 정주민구와 주간인구가 모두 감소 추세에 있으나, 특히 주간인구보다 정주민구의 감소폭이 크다는 사실은 거주지를 대도시로 이전했어도 여전히 생활권·경제권은 원래 거주지역을 유지하는 경우가 많다는 사실을 반증한다.

인구감소지역에서 상주민구와 생활인구 모두 빠르게 축소하고 있으므로 생활권·경제권의 지역중심지를 기반으로 한 콤팩트시티(compact city)의 조성과 인근 지자체간 연계·협력을 중심으로 한 체제개편 논의가 필요하다. 일본의 인구감소를 대비한 지방행정 체제구상(自治體戰略 2040構想, 2018)에서와 같이 현재 인구감소지역에서는 생활권이 점차 확대(이동거리 증가)되고 있으므로, 핵심적인 기능들을 중심으로 연계·협력과 아울러 구조적인 광역화 시도가 불가피하다). 인구감소로 인한 기능수행에 저하가 예상되는 인구감소지역에서는 우선적으로 영향을 크게 받을 수 있는 보건·복지기능의 강화와 중앙·광역의 지원·보완 등 기능 재배분에 관한 논의가 필요하며, 인구감소지역 중 도시연담화 및 대규모 택지조성 등으로 상주민구가 증가하는 일부 지역에서는 생활권 조성을 중심으로 한 주거, 도시개발, 녹지, 문화 등 다양한 기능의 강화 논의가 필요하다. 정주민구와 주간인구가 모두 감소하는 쇠퇴지역과 두 인구가 모두 증가하는 지역을 대상으로 행정구역의 통·폐합 및 신설 등의 구조적인 체제개편 논의가 필요하다.

4. 도시연담화 지역의 사례

도시연담화는 도시의 생활권·경제권이 확대·팽창되면서 인근 타 자치단체의 시가지와 인접하는 것을 의미한다(권용우 외, 2008). 따라서, 비인구감소지역 중에서 행정구역 변경 등 지방행정체제 개편의 필요성이 가장 높은 지역이라고 볼 수 있다. 최근까지 대표적인 도시연담화(conurbation)로 널리 알려진 사례는 다음과 같다: 1) 김포신도시, 미사지구 및 위례신도시와 관련된 서울특별시(광역) 및 송파구·강동구, 경기 하남시, 경기 성남시, 2) 대구 수성구 및 경북 경산시, 3) 경북 구미시 및 칠곡군, 4) 충남 천안시 및 아산시, 5) 전남 혁신도시와 관련된

7) 이주나 병합을 전제로 하지 않고 ‘핵심도시’와 같은 콤팩트 시티를 활용한 지자체간 연계·협력을 활용한 체제개편의 논의 등이 필요하다(전대욱·권오철·김필, 2023: 207-210).

목포시 및 무안군 등. 해당 지역들의 생활권·경제권의 변화는 <표 4>에 제시된 바와 같다.

1) 김포신도시의 경우 신도시 개발로 베드타운화, 즉 생활권·경제권이 서울로 확장되는 현상을 확인할 수 있다. 미사·위례지구의 경우 하남시의 생활권·경제권이 인근 송파, 강동, 성남 등 경제중심지로 편입되는 추세를 보인다. 2) 대구 수성·경북 경산의 경우, 수성구 거주자의 생활권·경제권이 경산시 등 외곽으로 확장되며 경산시의 거주인구가 증가하는 것을 확인할 수 있다. 3) 경북 구미·칠곡의 경우, 연담화가 진행되면서 2010년 초반의 거주인구 증가 후 정체되는 현상이 관찰되며, 칠곡지역으로 중심지가 확장되면서 전반적으로 구미·칠곡 생활권·경제권이 확대되는 추세를 보이고 있다. 4) 충남 천안·아산의 경우, KTX 천안아산역 이후 아산지역으로 도시 확장 및 생활권·경제권이 확대되고 있으며, 기존 천안시는 거주자가 늘면서 주간 생활인구가 아산쪽으로 이동하는 것을 알 수 있다. 5) 전남 혁신도시의 경우, 혁신도시 건설 이후 목포시 거주자가 신도시로 이주하였지만 목포시 주간인구 변화가 없는 것으로 볼 때 거주지만 이전한 채 생활권 경제권은 유지되는 것으로 추론할 수 있다. 무안방면 주간인구 및 거주자가 증가하고 있으며, 특히 거주자가 더 큰 폭으로 증가하는 것을 알 수 있다.

<표 4> 도시연담화 사례지역의 생활권·경제권 변화

(단위: %)

		2005	2010	2015	2020
김포 및 미사·위례 신도시	서울특별시	105.84	108.60	108.10	108.80
	경기 김포시	105.94	105.60	97.58	94.13
	서울 송파구	96.75	94.90	95.80	100.40
	서울 강동구	82.74	83.00	83.60	86.10
	경기 하남시	93.89	93.60	95.16	87.67
	경기 성남시	92.17	90.10	99.73	104.28
수성·경산	대구광역시	96.10	95.40	95.20	94.70
	대구 수성구	88.89	88.39	87.02	91.72
	경북 경산시	119.15	114.16	116.28	108.60
구미·칠곡	경상북도	104.25	104.80	105.06	103.54
	경북 구미시	108.21	106.82	106.39	103.72
	경북 칠곡군	99.16	102.27	104.74	107.14
천안·아산	충청남도	105.30	104.50	105.70	103.07
	충남 천안시	106.46	97.80	103.25	96.65
	충남 아산시	110.08	112.46	112.75	110.89
전남 혁신도시	전라남도	102.20	102.90	102.90	102.20
	전남 목포시	91.85	91.29	91.03	93.56
	전남 무안군	125.28	109.06	105.33	101.95

출처: 한국도시통계(www.kosis.kr)

이러한 연담화 지역에서의 지방행정체제 개편은 다음과 같은 견지에서 추진되어야 할 것이다. 특·광역시 등 대도시 인구의 도시 확장 및 연담화에 따른 교통 등 광역행정 수요에 대비한 체제개편이 필요하다. 즉, 신도시 개발로 지역의 경제권·생활권의 확장에 따른 거주자 이동 및 생활인구 집중을 대비한 체제개편이 필요하다. 아울러 교통인프라 조성에 따른 도시 확장 및 도시연담화에 따른 행정구역 조정 등을 고려할 수 있다. 신도시 개발시 새로운 지역으로 생활인구가 늘면서 기존 도심지역은 베드타운화 되는 경향이 존재하므로, 신도시 지역의 생활인구 집중 및 구도시 지역의 베드타운화에 따른 행정수요 변화에 대한 기능적 조정도 필요하다. 이를 위해 연담화 인구의 기초지방자치단체간, 기초-광역지방자치단체간 협력 활성화 또는 구조적 통합 등의 대응이 필요하다.

5. 지방행정 공급측면의 변화

지방행정 서비스는 시장거래재가 아니므로 시장에서 관찰을 통한 공급량 측정에 한계가 존재한다, 다만 자본 및 노동이라는 전통적인 생산요소를 고려할 때 지방자치단체 예산 및 공무원수 등은 공급량을 결정하는 지방자치단체의 공급역량에 관한 지표로 이해될 수 있다. 지방행정체제는 지방자치단체의 규모와 기능을 결정하는 레짐이므로, 이러한 레짐 하에 예산 및 공무원수 등이 결정되며, 체제개편이라는 레짐 변화를 통해 공급역량 조정이 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 본 분석에서는 지방자치단체의 예산과 인력을 중심으로 수요의 변화에 대비한 공급의 변화를 논하며, 기타 지방행정 공급과 관련된 구득가능한 지표인 공유재산 및 민원처리건수 등의 지표들을 검토한다. 앞선 분석과 비교를 위해 2005년부터 2020년까지 5년 단위 변화율 분석을 수행하되, 일부 동 기간의 자료가 없는 경우 구득가능한 최대한의 기간에 대한 변화율을 감안하였다.

〈표 5〉는 지방행정의 수요측면에서 정주민구·생활인구 및 지역내총생산(GRDP)의 변화와 과 공급측면에서 공무원수 및 예산 등의 변화율을 제시하고 있다. 표에서 최근 10여년 간의 변화로 볼 때, 인구증가 및 경제성장 등 지방행정의 수요증가와 지방자치 성숙 등에 따라 전반적으로 지방정부의 공급역량 측면에서 공급서비스의 규모는 확대되었다는 사실을 확인할 수 있다. 자치단체 종류에 따라서는, 상대적으로 자치시·자치구의 인구·GRDP 등의 행정수요 증가로 인해 공무원 수 및 예산 등 공급규모의 증가가 광역시·도의 본청이나 자치군 보다 크다고 볼 수 있다. 자치군의 인구감소와 경제활력 저하 등 행정수요의 감소에도 불구하고 규모 면에서 행정력이 확대된 점을 감안한다면, 광역 시·도 본청 기능이 점진적으로 시·군·구로 이양되는 추세임을 미루어 짐작할 수 있다.

자치시와 자치구를 비교해 볼 때, 자치시의 인구나 경제규모가 확장되어 온 반면 구도심을 포함하는 경우가 많은 자치구에서는 인구나 경제의 쇠퇴 등 공동화가 진행되고 있으며, 그에 따라 행정력도 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 자치시의 경우 인력의 증가는 크지 않으나 예산규모가 확장되고 있으며, 이러한 현상은 특히 자치구에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 특히 일반공공행정 및 사회복지·보건 예산의 증가가 두드러진다. 그에 따라 자치군과 달리 자치시·구에서는 재정자주도가 하락하면서 공공지출에 대한 수요가 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 지방행정의 수요와 공급의 변화율 비교

(단위: %)

구분	지표		전국 평균				
			광역시·도 (17개)	자치시 (77개)	자치군 (82개)	자치구 (69개)	
행정수요 측면	인구 증감률 ('05-'20)	정주인구 기준	11.21	19.45	4.94	-3.72	
		주간인구 기준	9.12	17.57	5.86	-4.30	
	지역내총생산 (GRDP) 증감률 ('05-'20)	명목	97.37	117.26	103.05	85.34	
		실질(15기준)	53.13	70.65	53.56	40.65	
행정공급 측면	인구천명당 공무원수 10년간 증감률 ('10-'20)	정주인구 기준	-15.73	1.73	2.25	1.26	
		주간인구 기준	-15.74	1.89	2.10	1.27	
	인구천명당 예산(실질) 10년간 증감률 ('10-'20)	정주인구 기준	78.58	84.69	57.72	183.32	
		주간인구 기준	78.55	85.35	58.61	178.01	
	일반 회계중	일반공공 행정 예산	정주인구 기준	82.57	91.12	87.35	280.94
			주간인구 기준	82.52	92.02	89.00	276.17
		사회복지 ·보건 예산	정주인구 기준	190.54	176.51	118.88	263.09
			주간인구 기준	190.47	177.72	120.40	257.71
	[참고] 재정자주도 변화율			-1.12	-5.46	5.21	-17.47
	인구천명당 공유재산(실질) 증감률('07-'17)	정주인구 기준	259.23	167.94	316.41	96.83	
		주간인구 기준	260.17	169.70	319.29	94.88	
	인구천명당 민원처리건수 증감률 ('05-'20)	정주인구 기준	4.53	62.86	9.05	129.80	
주간인구 기준		5.02	64.87	9.68	110.64		

출처: 통계포털(www.kosis.kr), 한국도시통계 및 시·도기본통계로부터 저자들이 가공

- 주: 1) 예산 및 GRDP의 경우 GDP Deflator를 적용하여 실질지표로 전환
- 2) 공급측면 지표의 경우 전국 자치단체에서 일관성 있는 자료가 존재하는 최근 10년치 활용
- 3) 광역시·도의 경우 인구·GRDP·민원처리건수는 지역 전체, 공무원수·예산·공유재산(평가액) 등은 본청 기준임.

자치군의 경우 전반적인 인구감소·경제활력 저하 등의 지역쇠퇴에도 불구하고 보편적인 행정서비스의 공급 측면에서 공급규모가 확대되고 있다고 볼 수 있다⁸⁾. 행정서비스의 공급인력(인적 자원)은 타 자치단체 비해 증가폭이 크지 않지만 의존재원을 포함한 재정규모는 상대적으로 개선되고 있으며, 예산과 함께 공유재산 등 행정서비스 공급을 위한 물적 자원과 관련된 규모도 증가하고 있다. 부동산 가치상승과 관련된 공유재산 평가액은 특히 도시지역과의 격차 등을 감안하면 국가적인 균형발전 정책의 적극적 추진 결과로도 해석할 여지가 있다.

광역시·도의 경우, 인력의 감소에도 불구하고 예산 및 공유재산 등의 행정공급 규모는 경제성장과 함께 확대되어 왔다. 광역적 특성으로 인해, 전반적으로 자치시·구의 도시지역의 특성과 자치군과 같은 비도시 지역의 평균적인 추세를 보이고 있다고 볼 수 있다.

전반적으로 최근 10여년의 빠른 경제규모 확대와 인구증가 후 최근 급격한 고령화·인구감소 등의 행정환경의 변화를 겪어왔으며, 이러한 행정수요의 변화에 대한 대응과 주민과 밀착된 행정을 통한 삶의 질 제고를 위해 지방정부의 역할 강화와 균형발전 등 정부정책의 방향에 따라 지방자치단체의 공급규모가 비약적으로 확대되어 왔음은 주지의 사실이다. 거시적인 수요변수의 변화에 대비해서 미시적인 행정공급과 관련된 규모의 변화가 상대적으로 민감해 보일 수 있으나, 행정공급 역량이 수요변화에 충분히 대응할만큼 증가했느냐는 미지수이다. 현재의 자료와 분석만으로는 급격한 사회의 고도화와 행정수요의 변화에 대해 공급역량의 확보가 얼마나 적기에 유용하게 대응했는지를 판단하기에는 충분하지는 않다.

다만, 공공부문의 많은 개선과 발전에도 불구하고 인구감소나 지방소멸·지역쇠퇴 등의 사회적 문제의 심화와 지역경쟁력이 지속적으로 악화되고 있는 점 등을 감안해 볼 때, 주민의 삶의 질 제고나 지역경쟁력 강화 차원에서 지방자치단체의 행정·공공서비스의 공급 측면은 보다 많은 개선의 여지를 남기고 있다. 체제가 지닌 제도적 경직성 등은 행정공급의 경직성으로 연계될 수 있으므로, 현재와 같은 급격한 행정수요의 변화에 대한 공급체계의 탄력성을 더욱 제고시킬 수 있는 방향으로의 체제개편이 요구된다. 또한 경제성장에 따른 정부·공공부문의 성장을 감안한다 하더라도, 현재 수요변화보다 지방자치단체의 예산이 훨씬 더 큰 폭으로 증가하고 있는 것은, 행정공급 체계의 본질적인 변화를 수반하지 않고 재정투자의 확대만으로 문제를 해결하려는 시도로도 해석될 수도 있다. 즉, 행정공급 체계의 혁신을 위한 재정투자를 넘어서 지방행정체제 개편이 필요하다는 시사점을 주고 있다.

8) 규모면에서는 확대되었으나 일반적으로 공급역량이 확대되었다고 단정하기에는 조심스러운 접근이 필요하다. 특히 자치군은 재정규모는 확대되었으나 보조금 등 중앙정부의 의존성이 높아져서 오히려 재정역량은 축소되었다고 해석하는 것이 적절할 수 있다. 특히 인구소멸지역에서 자치역량의 지속적 하락 등은 주목할 만하며, 따라서 공급역량의 변화에 있어서는 현재 제시된 자료만으로는 단적인 해석이 불가능하며 추가적인 분석 등이 필요하다.

광역의 경우 급격한 행정환경 수요변화에 따른 지역전체의 쇠퇴 및 경쟁력 약화에 대한 대응을 위한 효율성의 원칙을 위한 초광역화(globalization)와, 직접민주주의의 구현과 다양성의 확보, 주민의 삶의 질 제고를 위한 주민밀착행정 등 민주성의 원칙을 위한 분권화 및 소지역화(localization)의 두 방향을 동시에 추구하는 체제개편의 방안 모색이 필요하다. 즉 지방행정체제는 글로컬라이제이션(glocalization)의 추구를 통해, 도시지역인 자치시·구의 경우 경제권·생활권의 확장·이동으로 인한 구도심 공동화 현상과 신도심의 혼잡도를 해소할 수 있는 방향으로의 체제개편이 필요하며, 대부분의 쇠퇴지역을 포함하는 자치군의 경우 도시지역과 달리 인구감소·지역쇠퇴에 따른 행정공급 역량의 감소가 전망되므로, 보다 효율적이면서 동시에 주민과 밀착된 기능 수행이 가능하도록 체제개편이 필요하다⁹⁾.

IV. 결론: 지방행정체제 개편의 시사점

1. 지방행정체제 개편의 시사점

결론적으로 인구증가 및 경제발전은 지난 2010년대 후반까지 빠르게 증가되어 왔으며, 지방행정 수요는 생활권·경제권의 확대에 따라 점진적으로 광역화되고 있다. 행정공급은 이러한 사회경제적 행정수요의 변화에 대해 지방자치의 본격 실시 이후 빠르게 변화해 왔음에도 불구하고 비탄력적으로 진화되어 왔다. 그러므로 현 시점의 지방행정체제 개편이 시급하다고 볼 수 있다. 최근에 이르러 저출생·고령화는 물론 인구감소·지방소멸 등 지방행정의 환경변화가 가속화되어 지방행정에 미치는 영향이 클 것으로 예측된다(전대욱·권오철·김필, 2023; 원도현, 2020; 정정화, 2020; 김순은, 2017). 향후 지방행정체제 개편에 있어서 행정·공공서비스의 역량 및 공급의 위축에 대비한 기능 중심의 대응방안을 우선적으로 고민할 필요가 있다. 통폐합이나 계층축소 등 급격한 구조적인 개편 대안 보다는 기능중심의 개편이 접근성과 실현가능성이 높으므로 빠른 대응이 가능하기 때문이다.

이러한 미래환경 변화에 대응하기 위하여 지방행정의 수요 및 공급측면을 고려한 지방행정체제 개편의 방향은 다음과 같다. 첫째, 지방행정의 공급 측면에서 행정 효율화, 즉 투입인력 및 예산 등의 행정비용 최소화를 위한 체제개편이 이루어져야 한다. 행정수요의 광역화·초광

⁹⁾ 이는 물론 체제개편의 효율성 제고 측면에서 본 것이며, 이로부터 민주성이 저하되는 측면에서는 이어지는 또다른 논의가 필요하다.

역화에 따른 행정·공공서비스의 규모의 경제 및 범위의 경제를 추구해야 할 기능들을 선별하고, 이러한 규모·범위의 경제 실현을 위한 지방행정 구조의 최적화가 필요하다. 현재 활발하게 논의되는 광역시·도의 통·폐합 논의에 있어서 특히 이러한 관점이 필요하다. 아울러 인공지능(AI)·업무자동화(RPA)의 활용 등 스마트 행정을 이러한 기능과 접목시켜 환경변화에 대한 취약성을 보완하고 서비스 제공범위를 확대해야 한다.

둘째, 지방행정의 수요 측면에서 행정·공공서비스는 주민의 삶의 질을 제고시키기 위한 방향으로 체제개편이 이루어져야 한다. 경제의 전역화(globalization)에 대한 대응과 지역경쟁력 강화를 위한 경제성장 전략은 지역경제의 초광역화를 지향하는 것이 마땅하나, 동시에 주민의 삶의 질 제고와 민주성의 제고, 주민 밀착행정 등을 위한 노력이 병행되어야 한다. 지방행정의 국지화(localization)와 주민자치를 지향함으로써, 전반적으로 글로컬라이제이션(glocalization)을 체제개편의 기본적인 원칙으로 추진할 필요가 있다. 초광역지방자치단체와 읍·면자치를 동시에 추구해야 할 필요성이 여기에 해당된다. 지방행정체제 개편은 효율성과 민주성이 고려되어야 한다는 이론적 주장과 같은 맥락이다.

셋째, 지방행정 수요의 변화와 이에 대한 공급측면의 대응의 관점에서 체제개편은 이러한 변화에 대한 대응차원에서 보다 공급탄력성을 제고시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 지방행정체제 개편을 통해 인구감소, 생활권·경제권의 변화 등 사회경제적 변화의 트렌드를 완화(mitigation)시킨다기 보다는 이러한 변화에도 불구하고 행정효율성 및 주민 서비스의 질을 유지할 수 있도록 적응(adaptation)적인 차원에서 대응이 필요하다. 완화방안은 적응방안과 비교할 때 체제개편 외에도 다양한 정책들이 포괄적으로 추진될 필요가 있으며, 체제개편은 줄어든 인구를 늘린다기 보다는 인구감소의 충격에 대한 행정적 대응 차원으로 이해될 필요가 있다. 행정환경 변화의 충격에 대한 회복력(resilience) 확보를 위해 기능수행의 최적화를 위한 계층의 유연화와 다양한 자치모델의 개발·적용 등이 지속되고 고도화되어야 한다. 기능을 중심으로 한 특별자치단체의 적극적 활용이 좋은 예가 될 수 있다.

넷째, 지방행정의 효율성과 공급탄력성 제고를 위해 지방행정체제 개편은 변화하는 지방행정의 수요특성을 살리기 위해 지역특성에 따른 차등분권과 균형발전의 관점에서 추진되어야 한다. 차등분권과 균형발전의 논리를 고려할 때에도 체제개편에 있어서 하향식 보다는 상향식의 접근이 적절함을 알 수 있다. 행정환경의 변화에 따른 행정·공공서비스의 취약해질 수 있는 기능들과 지역별로 불필요한 기능들을 중심으로 한 기능 재배분 및 기능수행을 위한 연계·협력 방안 등이 우선적으로 논의가 될 필요가 있으며, 이러한 기능 재배분안에 따라 필요 시 지방자치단체의 통·폐합 및 자치단체의 종류의 신설·변경, 계층구조의 변화 등 구조적인 개편안에 대한 추가적인 논의가 이루어질 필요가 있다(최지민, 2023). 이는 자치단체의 구조적인 통·폐합 등에 앞서 지역별 특성을 살린 기능적인 연계·협력을 통한 점진적인 구조적 개

편으로 연계되어야 함을 시사한다. 끝으로 광역이나 기초수준에서 통합이나 연계·협력 등의 체제개편을 추진할 경우에는 정주인구·주간인구 변화가 큰 지역을 우선하여 고려할 필요가 있다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 특정 지방행정체제개편 대안에 대한 논의를 지양하고 원점에서 지방행정의 수요와 공급의 변화에 대한 관찰을 통해 체제개편의 시급성과 개편방향에 대한 시사점을 도출하는 것을 주된 연구결과로 제시하고 있다. 수요측면에서는 그간 시도되지 않았던 생활인구와 정주인구를 비교함으로써 생활권·경제권 변화의 분석을 기반으로 증거기반의 체제개편 논의의 접근방법의 단초를 제공하였다는 점에서 특히 의의를 논할 수 있을 것이다. 아울러 수요측면에서의 변화와 공급을 결정하는 레짐으로서의 체제개편을 통한 대응이라는 관점에서 효율성과 민주성의 최적화를 위한 체제개편의 방향을 논하였다는 점에서 보다 거시적이고 종합적인 접근을 시도하고 있다는 점 또한 본 논문의 의의로 볼 수 있다.

연구결과는 최근 행정수요의 변화와 이에 부응하기 위한 현 체제로부터의 공급의 변화를 분석하고, 이를 극복하기 위한 것을 체제개편의 방향으로 설정하고 다양한 개편 대안에 관한 판단기준 설정을 위한 기초연구로서 활용될 것으로 기대한다. 중앙행정기관에서는 관련된 제도의 개선은 물론, 하향식 또는 상향식·자율적 지방행정체제 개편을 위한 판단의 근거로 활용할 수 있으며, 지역에서도 인구감소대응을 위한 적응적 체제개편이나 지역특성을 감안한 정책수립에 있어서도 도움이 될 것으로 기대한다.

하지만 행정환경의 변화에 따른 행정수요의 변화에 대한 대응은 단지 구조적인 개편만을 의미하지는 않을 것이다. 행정환경·수요의 변화에 영향을 받는 지방행정의 기능은 무엇인지에 대한 파악과 기능적인 보완에 관한 논의가 선행되거나 또는 병행되어야 할 것이다. 이러한 견지에서 기능보완을 위해 자치단체간 수직적인 기능재조정·보완이나 수평적인 연계·협력의 활성화 외에도, 기능을 수행하는 지방자치단체의 역량강화는 물론 광역·초광역 지방자치단체의 행·재정권한, 조세권한, 경제적 규제에 관련된 권한의 확대가 동시에 논의되어야 할 것이다. 본 논문에서의 연구범위의 제약으로 인해 이러한 점을 자세히 다루지 못한 점은 연구의 한계로 남는다. 관련된 연구가 지속되고 이를 보다 깊게 다루기를 희망한다.

또한 본 분석은 이해를 돕고 명확한 문제인식에 도움을 주기 위하여 소수의 통계지표를 활용한 간단한 시론적 분석을 수행했다는 점에서 방법론적 한계가 존재한다. 본 논문에서 제기된 현황자료들은 매우 거시적이고 다양한 영향요인들이 포괄되어 단적으로 행정수요나 공급

을 결정짓는다고 보기는 쉽지 않다. 또한 이 지표들이 보여주는 현황이 체제개편의 필요조건이 될 수는 있어도 충분조건은 아니라고 볼 수 있다. 전술한 바와 같이 그 대응을 위해 체제개편만이 답이 아니며, 동시에 논의되어야 할 대안들도 많다. 다만 행정수요와 공급을 나타내는 대표적인 지표 또는 대리지표로서 현재의 추세를 흐릿하게나마 보여줄 수 있는 유일한 자료라는 점에서 분석을 시도하였으나 보다 엄밀한 방법론을 적용할 필요는 있다. 행정수요와 공급에 대한 보다 세밀한 접근과 분석모형을 적용함으로써 보다 엄밀한 분석이 가능할 것이라고 판단한다. 또한 지방행정의 수급 미스매치에 관한 접근 역시 지방행정체제 개편의 두 가지 가치 중에서 민주성에 대한 고려보다는 효율성을 중심으로 한 접근으로 볼 수 있는 점 등은 아쉬움으로 남는다. 이러한 연구의 한계들은 후속연구를 통해 극복할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 고창수·이환웅·김우진. (2022). 「지방자치단체 행정통합의 재정적·경제적 영향 분석」. 한국조세재정연구원.
- 권용우·이원호·이재준·정재준. (2008). 연담화에 관한 국내외 사례연구. 「지리학연구」, 42(4): 527-541.
- 금창호·권오철. (2021). 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2017). 고령화에 따른 지방행정의 영향과 향후 대책. 「지방행정연구」, 31(1): 3-34.
- _____. (2013). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. 「지방정부연구」, 17(1): 137-158.
- _____. (2012). 대도시 행정체제의 개편논의와 방향: 도시정부의 경쟁력 강화를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 55-77.
- 김순은·양은진. (2021). 「미래의 지방행정체제」. 서울: 조명문화사.
- 김종업·최종석·이현웅. (2021). 한국의 지방행정체제 개편 논의와 방향. 「사회과학연구」, 60(3): 225-246.
- 남기현·박종관·정재욱. (2019). 「통합청주시 5년의 성과와 과제」. 청주시.
- 박성률·전대욱·이원도·이경은·김필. (2023). 「경제·사회·환경 변화를 반영한 인구통계 연구」. 통계개발원.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 「지방행정연구」, 24(4): 29-58.
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 「행정논총」, 49(3): 59-89.
- 안영훈. (2009). 「지역거버넌스 제도화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 원도연. (2020). 저성장기 지방행정체제 개편과 특례시·군의 정책연구. 「지역사회연구」, 28(3): 1-30.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 「한국행정학보」, 43(4): 285-306.
- 유수동·전대욱. (2021). 「시군구 특례제도 지정기준 구체화 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이승중. (2008). 지방역량 강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이자성·송효진. (2020). 「통합 10년의 평가와 과제: 통합 10년 평가와 창원비전 2030 수립」. 창원시·창원연구원.
- 임석희·송주연. (2020). 마산·창원·진해의 행정구역 통합 효과: 도시성장과 균형발전을 중심으로. 「대한지리학회지」, 55(3): 289-312.
- 임승빈. (2024). 지방행정 체계 개편에 관한 논쟁점과 서울 수도권 메가시티 전략 분석. 「동향과

- 전망」, 120: 55-88.
- 장인수·손호성. (2021). 기초지자체 통합효과 분석: 청주-청원 통합 사례를 중심으로. 「국토연구」, 111: 25-4.
- 전대욱·권오철·김필. (2023). 「인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 전대욱·김필두·이대연. (2021). 「행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념 검토」. 한국지방행정연구원.
- 정정화. (2020). 과소군 지방행정체제 개편의 논거와 대안. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 145-169.
- 주희진·고경훈·정기용. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 청주연구원. (2024). 「통합 10년 성과를 기반으로 미래 100만 자족도시 조성방안 연구」. 청주연구원.
- 최지민. (2023). 지방행정체제 개편논의에 따른 지방행정의 검토과제. 「지방자치 정책BRIEF」, 172 (2023. 12.). 한국지방행정연구원.
- Barlow, I. (1991). *Metropolitan Government*. New York: Routledge.
- Sharpe, L. (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: John Wiley.

전 대 욱: 한국과학기술원(KAIST)에서 경영공학 박사학위(2009)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 한국시스템다이내믹스학회 편집위원장(전) 및 부회장(현), 영국외무성장학생(British Chevening Scholar, 98-99), 독일 포츠담대학교(Potsdam Universität) 방문학자('99), 한국지역진흥재단 마을공동체발전센터장(전) 등을 역임하였다. 주요 관심 분야는 지방자치, 주민자치 및 지역공동체 활성화, 지역경제 활성화, 시스템 다이내믹스 등이다. 주요 논저로는 “주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구” (2022; 「지방행정연구」 36(4): 77-104), “부·울·경 메가시티의 경제성장 효과에 관한 시스템다이내믹스 분석(2022; 「한국시스템다이내믹스연구」 23(2): 5-29)” 등이 있다(Email: dujeon@krila.re.kr).

김 순 은: 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 회장(역), 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), '16년 게이오대학교 초빙교수, '19 게이오 초빙교수, 교토 리츠메이칸 특별연구교수(역), 대통령 소속 자치분권위원회 위원장(전), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(전), 특임교수(현)(Email: sekim0313@snu.ac.kr).

