지방행정연구 제20권 제1호(통권 64호) 2006. 3. 75 ~ 102

갈등론적 관점에서 자치구역분쟁의 합리적 해결방안*

박 석 희**·권 해 수***

〈 목 차 〉

Ⅰ. 연구의 배경과 목적
Ⅱ. 지방자치단체간 관할구역분쟁의 이론적 논의
Ⅲ. 지방자치단체간 관할구역 갈등사례분석
Ⅳ. 관할구역개편의 주요쟁점과 한계
Ⅴ. 결론 및 시사점

지방자치제도의 실시 이후 지역경제개발에 따른 산업화와 도시화 등의 확산으로 지방자치단체간 관할구역 갈등사례가 크게 증가하고 있다. 더욱이 자치권의 신장으로 중앙정부 내지 상급지방자치단체에 의한 분쟁조정기능이 미약해진 상황에서 헌법재판소에 의한 권한쟁의심판이 급증함에 따라 관할구역 개편문제는 주민편의나 행정효율성보다는 법적인 기득권 분쟁으로 변질되는 문제가 야기되고 있다. 그럼에도 현행 지방자치법 등을 보면 관할구역설정에 관한 명시적 기준이나 합리적인 분쟁해결절차가 마련되어 있지 않아 갈등을 더욱 증폭시키고 있다는 지적이 제기되고 있다. 또한 이론적으로도 지방자치단체의 적정규모설정에 관해서는 많은 선행연구들이 이루어졌음에도 자치구역개편과 관련한 제도적 한계나 합리적인 개선방안에 대한 논의는 찾기 어렵다. 이에 따라 본 연구에서는 갈등론적 관점에서 현재까지의 구역개편법령들은 물론 최근 심각한 사회적·행정적 이슈로 대두되었던 구역갈등사례에 대한 광범위한 분석을 토대로 지방자치단체간 관할구역갈등의 발생원인과 배경, 이의 합리적인 해결을 위한 제도적 개선방안을 모색하였다.

□ 주제어: 관할구역갈등, 자치구역개편, 지방정부갈등, 지방자치단체, 지방자치제도

* 이 연구는 2005학년도 한성대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.
** 서울대학교 한국행정연구소 선임연구원(nice113@snu.ac.kr)
*** 한성대학교 행정학과 교수(hskwon@hansung.ac.kr)

Ⅰ. 연구의 배경과 목적

구역은 법적 성격에 따라 자치구역(autonomous area)과 행정구역(administrative area)으로 나눌 수 있는데 전자는 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를, 후자는 국가 또는 지방자치단체가 행정상 편의를 위해 설정한 지역적 단위를 의미한다. 일반적으로 자치구역은 지방자치단체의 기능과 계층구조는 물론 정치 및 행정의 집권·분권체제와도 밀접한 관련성을 갖는다. 따라서 지방자치단체의 구역을 어떠한 기준에 따라 설정하고, 이를 개편함에 있어 어떠한 기준을 적용하느냐의 문제는 지방자치제도의 효율적인 운영을 위해서도 매우 중요한 이슈라고 할 수 있다.

지방자치제도의 실시와 함께 국가경제의 급속한 성장은 지역개발을 확산시켜 지방자치단체들의 지리적·행정적 여건 등을 변화시킴으로써 관할구역분쟁의 소지를 증가시키고 있다. 물론 구역분쟁은 지방자치제도 실시 이전에도 발생하였지만 자치권이 더욱 신장된 이후 중앙정부 내지 상급자치단체에 의한 분쟁조정기능이 사실상 사라짐에 따라 자치단체간 첨예한 이해대립으로 인해 구역갈등이 오랜 기간 표류하는 사례가 빈발하고 있다. 그럼에도 자치구역 설정에 관한 명시적 기준이나 합리적인 분쟁해결절차가 제도화되어 있지 않아 관할구역갈등이 더욱 증폭되고 있으며, 최근에는 헌법재판소에 의한 권한쟁의심판이 증가함에 따라 이것이 법적인 기득권 분쟁으로 변질됨으로써 합리적인 구역개편이 제약을 받고 있다.

지방자치제도 실시 이전에는 구역개편이 하향식 논리에 따라 이루어진 관계로 지역간 불이익을 드러낸 경우가 적지 않았으나 지방자치제도 실시 이후 지방의 논리가 작동함으로써 하향식 구역개편의 논리는 점차 타당성을 상실하고 있다. 구역개편이 정치적 측면에서 영역의 정체성 확보 및 경제적 이해관계와 밀접한 연관이 있기 때문이다. 따라서 분권적 체제하에서는 지방의 논리가 확산됨에 따라 물리적인 경계조정이 어려운 만큼 구역개편에 따른 다양한 이해대립을 해소할 수 있는 포괄적이고 합리적인 접근이 필요하게 되었다.

즉 자치단체간 갈등현상에 관한 이론적인 논의를 토대로 자치구역설정에 관한 명시적인 기준과 합리적인 분쟁해결절차를 마련함으로써 관할구역갈등을 최소할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치제도 실시 이후 분쟁조정장치가 미비한 상황에서 자치단체간 소모적인 기득권 논쟁을 최소화하고 합리적인 관할구역개편을 유도하여 주민편의성과 행정효율성을 극대화할 수 있어야 한다. 그럼에도 대부분의 선행연구들은 지방자치단체의 적정규모 설정에 관해서만 논의하고 있을 뿐 지방정부간 갈등이론의 관점에서 관할구역개편과 관련된 문제점과 개선방안 등을 분석하고 있는 연구는 찾아보기 어렵다.

이에 따라 본 연구는 최근의 관할구역 갈등사례에 대한 분석을 토대로 현행 제도 하에서

관할구역개편과 관련된 핵심쟁점과 한계를 검토하고, 관할구역갈등을 최소화하기 위한 합리적인 구역개편방안을 모색하였다. 이를 위해 지방정부간 갈등이론의 관점에서 새로운 법인격의 발생·소멸과는 무관한 자치단체간 경계변경[1] 문제를 중심으로 관할구역 개편 및 갈등사례들을 광범위하게 분석하여 구역갈등의 발생배경, 특성과 문제점들을 논의하였다. 이를 통해 합리적인 자치구역개편을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 사례연구를 위해 주로 관련 문헌 및 법령에 대한 문헌분석방법을 사용하였으며, 또한 관계공무원들에 대한 인터뷰를 통해 논의의 타당성을 보다 제고하고자 하였다.

Ⅱ. 지방자치단체간 관할구역분쟁의 이론적 논의

1. 지방정부간 갈등현상으로서 관할구역분쟁

자치구역개편은 단순한 물리적인 경계조정이 아닌 지방정부간 정치·경제·사회적 이해관계를 변화·조정하는 효력을 갖는다(Kingdom, 1991: 68). 정치적으로는 지방정부의 자율성과 관할권, 경제적으로는 재정력, 사회문화적으로는 공동체의식 혹은 영역정체성 등의 변화와 관련이 있다. 따라서 관할구역개편에 대해 이는 지방정부간 갈등현상이라는 측면에 주목하여 지방정부들의 다양한 이해관계를 조정하는 '공간의 가치배분수단'이라는 관점에서 논의할 필요가 있다. 일반적으로 갈등이란 개인이든 조직이든 상호의존성을 지닌 당사자들 간에 발생하는 현상으로서 희소가치를 위한 경쟁, 양립불가능한 목표, 이에 따른 불평등한 자원배분에서 비롯되며 당사자 모두에게 위협과 기회를 동시에 제공하기 때문이다.[2]

---

1) 자치단체간 구역개편은 대략 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, '폐치·분합'은 지방자치단체의 신설·폐지를 초래하는 것으로 새로운 법인격의 발생 또는 소멸을 가져온다. 이는 ①합체(신설합병), ②편입(흡수합병), ③분립(일부지역을 새로운 자치단체로 독립), ④분할(둘 이상의 자치단체로 분할) 등으로 구분된다. 둘째, '경계변경'은 지방자치단체의 존폐와는 관계없이 다만 관할구역 경계만을 변경하는 것을 의미한다. 셋째, '규모의 적정화'는 자치단체의 수와 규모의 조정과 관련이 있다(김남진, 1994: 96-97).

2) 갈등은 불합리한 의사결정, 정체된 사고방식, 획일적 집행 등의 개선과 같은 순기능은 물론 목표달성의 지연 등의 역기능도 모두 내포하고 있다(이시경, 2003). 다원주의적 시각에서 볼 때 갈등은 현대사회의 상호의존성이 증가할수록 희소자원의 배분을 둘러싼 행위주체간 목표나 관심의 차이에 따른 대립적 상호작용이라고 할 수 있다(Gilbert & Monte, 1974). 또한 정책학의 관점에서 갈등은 '개인, 집단, 조직들의 내부나 이들 상호관계에서 나타나는 대립적 상호작용'(Duncan, 1981) 혹은 '권력과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단들간의

관할구역분쟁은 일반적으로 다음과 같은 배경에 의해 발생하고 있다(정세욱, 1995: 755-757). 첫째, 산업화와 도시화에 따른 사회경제적 여건변화에 적응할 수 있도록, 둘째, 공동사회와 공동생활권의 확대라는 상반된 요구를 적절히 조화시킬 수 있도록, 셋째, 과거와 현재의 구역설정기준이 차이가 있을 경우 현재기준에 부합하도록 하기 위해, 넷째, 자치단체간 행·재정적 혹은 인구규모 격차를 완화하기 위해, 마지막으로 지방행정계층구조의 간소화를 통한 주민참여 확대 및 행정능률 향상을 위해 기존의 행정구역을 새롭게 개편할 필요가 있다. 더욱이 지방자치제도 실시 이후 지방행정서비스 제공의 공간인 행정구역이 생활권과 불일치하는 사례가 증가함으로써 관할구역갈등이 빈발하고 있어 이에 따른 구역개편의 필요성은 더욱 증가하고 있다.

이와 같은 관할구역갈등의 근본원인으로서 여타의 분쟁사례와 마찬가지로 다른 자치단체에 비해 더 큰 이익을 얻거나 불이익을 덜 받으려는 지방정부간 이해관계의 상충문제를 지적할 수 있다(김홍식, 1993). 이와 관련하여 선행연구들도 지방정부간 갈등의 근본원인을 이러한 이해관계의 대립에서 찾고 있다. 즉 지방정부간 갈등을 홍준형(1995)은 상호배타적 이해관계를 가진 지방정부들간의 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태로, 김필두(1996)는 지방정부가 행동주체가 되고 갈등이 대립적·적대적인 행동으로 표면화된 모습으로, 박호숙(1996)은 정책갈등에 초점을 맞춰 정책결정과정에서 행위주체들이 정책대안을 선택하는 데 있어 제약을 받는 상황으로 규정하였다.

그런데 지방정부간 갈등요인에 대해서는 여러 선행연구들을 통해 매우 다양한 관점에서 논의되고 있는데 이러한 논의들은 관할구역갈등문제에도 그대로 적용될 수 있다. 선행연구들의 논의를 종합해 보면 다양한 원인과 배경에 따라 발생한 이해관계의 대립을 합리적으로 조정할 수 있는 제도적 조건이 불완전하기 때문에 지방정부간 갈등이 나타나는 것으로 집약할 수 있다. 이에 따라 Godschalk(1992)는 지방정부간 정책기획 및 지역개발과 관련된 갈등이 나타날 수 있으며 갈등해결을 위해서는 지속적인 제도의 정비를 통한 광범위한 갈등관리 접근이 필요함을 강조하였다.

투쟁'(Abrican & Palmer, 1974)이라고 할 수 있다. 지방정부간 갈등은 갈등주체를 기준으로 기초단체간 갈등, 광역단체간 갈등, 기초단체와 광역단체간 갈등으로 구분할 수 있다. 또한 이해관계의 대상이나 성격에 따라 님비갈등, 핌피갈등, 관할권한갈등, 관할구역갈등으로 분류할 수 있고, 이슈의 성격에 따라 권한분쟁과 이익분쟁으로 분류할 수도 있다(유재원, 1996).

〈표 1〉 지방정부간 갈등요인에 관한 국내외 선행연구 종합

연구자	갈등 요인
Hoos(1966)[3]	①기술계획 ②관료의 특성 ③행정적 절차
Cigler(1982)	①정부간 역할분담(지방정부 역할, 보존정책경향, 지방정부 보존활동평가)
문옥륜(1995)	①지방자치제로 인한 지방의 자율성 증대 ②한정된 자원 ③지역이기주의 ④정책우선순위의 차이 ⑤ 불이익에 대한 보상의 조건 미흡
김필두(1996)	①지방자치단체의 자율성 강화 ②정책목표에 대한 차이 ③지방자치단체의 상호의존성 증대 ④지역이기주의 등
Alm & Stephanie(1996)	①이슈를 받아들이는 방식 ②(이슈를 다루기 위한) 정책결정 방법의 차이
이종열·권해수(1997)	①정치행정적요인 ②경제적 요인 ③사회·심리적 요인
배준구(1997)	①법적·제도적 기반미비 ②정부간 상호의존성 및 광역개발사업의 증대 ③정부간의 인식차이 ④지역이기주의
이원일(1998)	①공무원의 행정행태 ②오랜 중앙집권체제로 인한 양자간 불평등한 권력관계 ③불합리한 기능·사무배분
윤의영(2000)	①경제적 부담 ②정치적 압력 ③지역이기주의 ④공동이익
심익섭(2001)	①경제적요인 ②절차적요인 ③분쟁조정제도 ④지역이기주. ⑤불확실성 ⑥딜레마상황 ⑦조직간의 상호의존성
하혜수(2003)	①협상유형과 전략 ②타협규칙 ③당사자간 관계 ④제도·환경적 요인
Kaiser(2003)	①안전통관절차 ②주와 지역의 공무원과 주민의 자문기구
권경득 외(2004)	①정치·행정적 요인 ②제도적 요인 ③행태적 요인

2. 관할구역설정의 이론적 접근방법 및 기준

1) 자치구역설정에 관한 이론적 논의

지방자치단체의 관할구역획정에 대한 이론들은 기본적으로 지방정부 규모의 적정화라는 관점에서 접근하고 있는데, 이는 관할구역 개편기준의 설정에 관해서도 많은 시사점을 제공할 수 있다. 자치구역의 적정규모 설정에 대해서는 그동안 경제적 접근방법을 포함하여 복지

3) Hoos(1966)는 켈리포니아주정부와 도시정부간 갈등을, Cigler(1982)는 주정부와 지방정부간 에너지보존정책의 갈등요인을, Alm & Stephanie(1996)는 서부 4개 주의 도시-농촌 카운티 사례를 통해 환경갈등원인을, Kaiser(2003)는 국가안전정보에 대한 연방정부와 주정부, 지방정부간 협력에 관해 연구하였다.

국가론적 접근방법, 도시 및 기능론적 접근방법, 정치·행정적 접근방법, 공간지리적 접근방법 등의 관점에서 다양한 논의가 이루어져 왔다.[4)]

첫째, 경제적 접근은 주로 행정서비스의 공급비용이라는 관점에서 자치구역의 적정규모를 제시하고 있다. 최소비용이론은 도시서비스의 투자 또는 운용비용에 있어 1인당 비용이 최소가 되는 규모를 중시하였다(Gibson, 1977: 10). 티부가설은 시장처럼 주민들이 선호에 맞는 지방정부를 선택할 수 있다는 전제 하에서 자치구역은 지방세와 지방서비스에 대한 주민 선호도의 차이가 충족될 수 있도록 작아야 한다고 주장한다(Tiebout, 1956: 416-424). 규모의 경제이론은 지방정부의 규모를 확대함에 따라 일정 한도까지는 주민들이 동일한 서비스를 보다 낮은 세 부담으로 소비할 수 있으나 이를 지나치게 확대하면 규모의 불경제가 나타날 수도 있다고 주장한다.

둘째, 복지국가론적 접근에 의하면 지방정부의 구역개편은 복지국가로 발전함에 따라 복지국가의 기능적 수요를 해결하기 위해 필연적인 것으로 파악된다(Dente & Kjellberg, 1998: 15). 특히 복지국가로 발전하는 과정에서 합리적이고 능률적인 행정이 요구되는데 이러한 압력이 지방정부의 구역개편을 가져온다. 지방정부가 복지서비스전달에 더욱 관여할수록 합병(amalgamation)을 통한 구역개편이 증가하는데, 소규모단위의 지방정부는 매우 다양한 수준의 사회적 서비스를 제공할 수 없을 뿐더러 그 역할이 미약하기 때문인 것으로 본다(Rowat, 1980: 595).

셋째, 도시 및 기능론적 접근은 지방정부 구역개편을 도시화 및 지방정부의 기능적 혁신, 즉 지방정부의 서비스 확대에 따른 결과라고 본다. Sharpe(1998: 93)는 전후 서구의 가장 괄목할만한 측면 중 하나로 지방정부의 기능적 혁신과 더불어 도시화를 들고 있는데, 이러한 측면에서 지방정부 구역개편의 목표로 사회-지리적 목표와 서비스-능률의 목표를 지적하였다. 전자가 추구하는 바는 급속한 도시화로 인해 파생되는 교외화의 문제들을 수용하는 것이며, 후자의 목표는 규모가 큰 행정단위가 보다 능률적이라는 믿음을 실행하는 것이다.

넷째, 정치·행정적 접근은 공공서비스의 공급자 입장에서 정치·행정기능을 극대화할 수 있는 방향으로 자치구역의 적정규모를 모색하는데 통상 행정의 민주성 및 재정적 자주성 등

4) 자치구역규모와 관련하여 미국의 개혁론자들은 규모가 클수록 행정서비스 제공의 효율성이 증대되며, 광역적 문제에 대한 종합대응이 가능하고, 정치적 책임성이 증대된다고 주장한다. 반면 공공선택론자들은 소규모일수록 시민참여 및 시민의 정치적 효능성 확대, 행정의 대응성 증대, 시정에 대한 시민인지도 제고 등의 장점이 있음을 지적한다(배준구, 2003: 33). 그러나 각 도시의 입지여건, 시대적 배경과 특성 등에 따라서 적정규모는 다양하며(Richardson, 1978; Alonson, 1970), 특히 조화원칙(correspondence principle)에 의하면 적정구역의 설정은 도시특성에 따라 차이가 나타날 수 있다(Oates, 1972: 31-63).

이 강조된다(최창호, 1980; 김안제, 1984; 김학로, 1992). 행정의 민주성 측면에서는 지역사무에 대한 주민들의 자율적 결정은 물론 주민감시기능 등 주민참여가 적극화될 수 있는 정도의 작은 규모가 강조된다(안성민, 1997: 162). 한편 재정적 자주성에 의하면 지방정부가 자주재원을 확보할 수 있도록 일정 수준 이상의 규모를 가질 것이 요구된다(Leemans, 1970: 47; 최상철, 1985: 24).[5]

다섯째, 공간지리적 접근은 지방행정계층 및 적정규모를 중심지이론과 정주체계이론을 토대로 논의하고 있다.[6] 중심지이론(central place theory)은 중심지와 지역(배후)을 통합하는 포섭원리를 강조한다(박희정, 2001). 물론 중심지간 포섭원리가 시장원리, 교통원리 및 행정원리 간에 상이할 수 있지만 중심지이론은 구역설정에 많은 시사점을 주고 있다. 정주체계이론은 중심지이론에 토대를 둔 것으로 공간적 통합차원에서 취락과 생활권의 계층제에 따라 행정구역계층을 모색한다. 공간은 역사적 산물인 만큼 생활권과 행정구역을 일치시킴으로써 주민생활양식과 지방행정을 밀착시키는 효과가 있다(임석희, 1995).

2) 자치구역설정의 이론적 기준

이상의 이론적 논의들로부터 자치구역설정의 일반적 기준으로 행정의 효율성, 민주성, 공간성 등을 도출할 수 있다. 효율성은 지방정부의 효율적 운영과 관련된 것으로 행정능률, 재정적 자주성, 지역개발, 경제적 조건 등이 포함된다. 민주성은 지방정책과정에의 주민참여와 관련된 것으로 주민참여와 통제, 주민편의성 등이 포함된다. 공간성은 자연발생적 요인들과 관련된 것으로 사회공동체와 생활권, 역사·전통 등이 포함된다(송명규, 1993; 최영출, 1993). 물론 각 국의 역사와 전통, 사회·문화적 배경, 도시화 및 정보화 수준, 교통통신의 발달정도, 중앙과 지방정부간 관계 등에 따라 자치구역설정기준은 어느 정도 다양화될 수 있다. 그럼에도 관할구역개편이 타당성을 얻기 위해서는 기본적으로 지방공공재 공급비용 절감, 역사·문화적 정체성 및 주민편의성, 정치적 갈등해소 등 즉 민주성과 효율성이라는 상반된 이념을 적절히 조화시킬 수 있어야 한다.[7]

---

5) 1995년 68개 시의 재정자립도와 인구규모의 관계를 분석한 임석희(1995: 44-45)의 연구에 의하면 인구규모가 클수록 전반적으로 지방정부의 재정자립도가 높은 것으로 나타나고 있다.

6) 정주체계는 취락과 생활권의 계층제로서 주민수요를 충족하는 최소단위인 일일생활권(정주생활권)으로부터 상위도시에 의해 묶여진 생활권(지역생활권)까지 중층적 구조를 갖는다.

7) Kingdom(1991: 69)은 소규모 구역은 공동체의 의미가 강하고 대규모 구역은 효율성과 관련이 있으므로 구역개편은 '공동체 혹은 민주성 기준'과 '능률성 기준'간의 균형 속에서 추진할 것을 강조하였다.

이와 같은 자치구역개편방식은 크게 자연적·진화적 방식 및 인위적·제도적 방식으로 구분할 수 있다(Comnbes *et al.,* 1983). 전자는 실질적 의미의 공동체를 기반으로 구역을 조정하는 것으로 자연발생적 영역에 따라 경계를 조정함을 특징으로 한다. 즉 강, 계곡 등의 물리적 특성뿐 아니라 자연적으로 형성된 공동체 및 사회적 생활패턴을 반영하여 구역을 개편한다. 후자는 형식적 의미의 공동체, 즉 인위적 영역을 기반으로 법적 절차에 따라 구역을 조정함을 특징으로 한다. 이는 사회환경의 변화로 인해 주민생활의 실체적 공간이 전통적 경계와 괴리될 경우 나타날 수 있는데 사회가 점차 복잡해짐에 따라 인위적 방식에 의한 구역개편이 증가하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체의 관할구역 설정의 이론적 기준

연 구 자	기 준
Millspaugh(1936)	공동사회, 행정능률, 자주적 재원조달 능력, 행정편의
V.D.Lipman(1949)	유사한 규모의 면적 및 인구, 경제·사회적 지방적 거점, 지리적 요소, 산업분포, 전통 및 역사성, 경제생활의 전국적 권역
J.W.Fesler(1949)	자연적·지리적 조건, 행정능률, 자주재원 조달능력, 효과적 주민참여 및 통제
U.N.Report(1964)	기초자치단체; 주민의 공동체의식과 주민참여가 가능한 규모 광역자치단체; 행정사무의 능률적 수행이 가능한 최대구역, 의회의원의 회합편의를 도모할 수 있는 규모의 구역
和田英夫(1965)	지리적 조건, 면적·인구, 재정능력, 사회·경제적 권역, 교통·통신수단의 발달정도, 행정의 능률성과 민주통제
A.F.Leemans(1978)	사회공동체, 주민참여, 기능적 관할구역, 지방정부의 재정적·인적 능력
B.C.Smith(1985)	사회공동체, 행정능률, 행정편의, 자연적·지리조건, 사회적 요인
최창호(1980)	공동사회, 행정역량, 재정적 자주성, 편의성, 주민참여와 통제
최상철(1985)	공간적 자율성, 주민참여성, 행정능률성, 재정자율성, 역사적 관성
노융희(1988)	공동사회, 행정능률, 건전한 재정, 주민편의, 지역개발
정세욱(1996)	기초자치단체: 공동사회와 공동생활권, 민주성과 능률성, 재정수요와 재정조달능력의 관계, 행정편의와 주민의 편의 광역자치단체: 기초자치단체 행정기능의 효과적인 조성과 보완, 효율적인 지역개발 추진, 도시행정기능과 농촌행정기능의 효과적인 수행
김학노(1992)	공동사회, 능률적인 행정단위, 자주적 재원조달, 주민참여와 통제
김종표(1993)	사회공동체, 기능적 구역, 재정적·인적 능력, 편의성, 주민통제
오재일(1997)	사회공동성, 행정능력(재정적·인적), 주민편의성, 지역개발성
안성민(1997)	행정의 민주성, 행정의 효율성
임재현(1997)	공동체, 재원조달능력, 행정의 효율성, 주민참여
박종관(1999)	행정능률성, 공동사회성, 재정자주성, 주민참여(통제), 구역편의성
한국행정연구원 (2001)	생활권과 일치, 지역간격차(인구, 면적, 재정능력, 행정능력)완화, 행정효율성 확보, 역사적 동질성 확보, 정치적 실현가능성

자료: 대구광역시 달서구(2003: 147)의 재구성

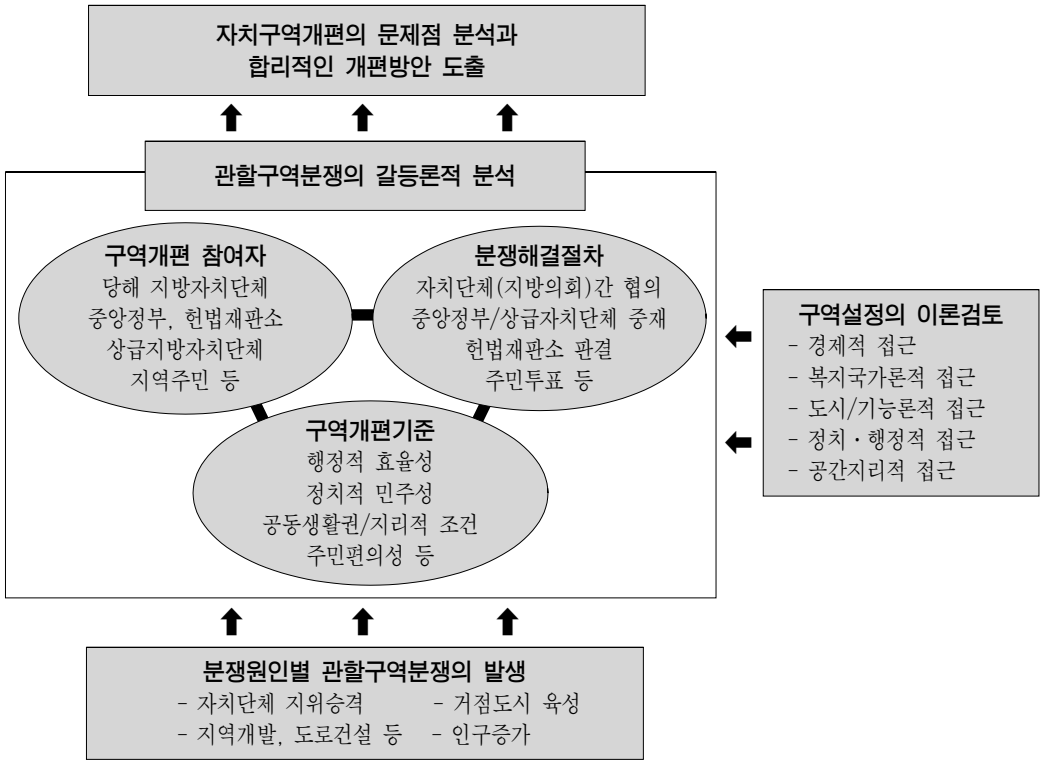
이를 위한 자치구역편성의 이론적 기준을 구체적으로 보면 위의 〈표 2〉와 같이 국내외 여러 학자들에 의해 다양한 기준들이 제시되고 있다. 이밖에도 영국 지방정부구역위원회(LGBC)는 ①공동체이익, ②지역개발관련 특성, ③지역경제관련 특성, ④재정 및 부존자원, ⑤물리적 특성, ⑥인구규모 및 특성, ⑦지방정부 행정실적, ⑧지역규모 및 형태. ⑨주민희망사항 등을 제시하였다. 캐나다 Ontario구역위원회는 ①역사·지리·경제·사회적 특성을 고려한 공동체의식 함양, ②집단간 이해관계의 조정, ③정부간 재정이전의 최소화를 위한 조세기반 확충, ④지방정부의 기능효율화, ⑤지방정부간 협력활성화 등을 제시하였다. Jackson & Bergman(1973)은 ①지방정부가 당면한 문제들의 포괄, ②사회적 수요의 충족을 위한 재정기반 확보, ③공간이용계획 및 조직에 대한 지방정부들의 협력, ④지역범위를 벗어나는 문제에 대한 합리적 조정 등을 강조하였다.

3. 지방자치단체간 관할구역 갈등사례의 분석틀

이상과 같은 이론적 논의들을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 사항들에 초점을 맞춰 지방자치단체간 관할구역 갈등사례의 발생배경과 특성, 구역개편과정의 문제점 등을 분석한 후 합리적인 자치구역 분쟁해결을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 그런데 구체적인 사례분석에 앞서 문헌분석을 통해 지방자치제도의 실시 전후로 지방자치단체간 관할구역개편의 특성과 차이에 관해 논의하였다. 이러한 논의를 토대로 지방자치제도의 실시 전후를 망라하여 지방자치단체간 관할구역 개편사례들을 구역분쟁의 발생배경에 따라 크게 5가지 유형으로 세분화함으로써 구역개편갈등의 발생원인에 관해 분석하였다.

이상과 같은 구역분쟁의 발생유형과 지방자치제도 실시 이후의 구역개편특성 등에 관한 논의에 입각하여 최근 사회적인 이슈를 불러일으킨 몇 가지 관할구역 분쟁사례들을 선정하여 먼저 사례별 분쟁유형을 분석하였다. 이어서 각 사례별로 자치구역분쟁의 핵심쟁점으로서 분쟁해결과정에서 어떠한 구역개편기준들이 중요하게 강조되었는가에 관해 고찰한 후 구역분쟁의 주된 참여자들을 대상으로 참여자별 입장에 대해 검토하였다. 마지막으로 구역분쟁의 해결과정에서 주로 활용되었던 분쟁해결절차는 무엇인지에 관해 논의하였다. 이와 같은 사례분석에 입각하여 지방자치제도의 실시 이후 지방자치단체간 관할구역개편의 핵심쟁점과 문제점에 관해 논의한 후 합리적인 관할구역개편을 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

〈그림 1〉 지방자치제도 실시 이후 자치구역 갈등사례의 분석초점



Ⅲ. 지방자치단체간 관할구역 갈등사례분석

현행 지방자치법은 자치구역에 대해 제4조제1항에서 지방자치단체의 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 시·도의 관할구역 경계변경은 법률로, 시·군·구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 그리고 제2항은 지방자치단체의 폐치·분합이나 명칭 또는 구역변경 시 관계지방의회의 의견청취나 주민투표를 규정하고 있다. 이를 근거로 1950년 1월 1일『거제군설치에관한법률』이 제정된 이래 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경에 관한 수많은 단행법령이 제정되어 왔다.[8] 한편 지방자치법은 지방자치단체간 분

8) 1896년 8월 4일「지방제도관제봉급경비개정의건」이 반포되어 종전의 23부제가 폐지되고 13도제가 도입된 이후 1909년 6월 25일「지방구역과명칭의변경에관한건」을 통해 구역변경의 법적 근거가 마련되었다. 즉 도(道)와 부(府)·군(郡)을 폐치·분합하거나 명칭 또는 구역을 변경할

쟁조정에 대해 자발적 해결을 원칙으로 하면서도 제140조에서 중앙정부 혹은 시·도지사에 의한 분쟁조정을 규정하고 있지만 지방자치제도 실시 이후 제도의 실효성이 현저히 감소하였다.[9] 아래에서는 지방자치제도 실시 전후의 구역개편의 특성과 분쟁의 발생배경별로 구역개편법령의 유형을 분석하였다.

1. 지방자치제도 실시 전후의 구역개편 비교

1) 관할구역개편의 특성 비교

지방자치제도 실시 이후 지방정부가 고유의 법인격을 소유함으로써 중앙정부로부터 완전하지는 않지만 독립적인 지위에 놓이게 되었다. 이에 따라 지방자치제도 실시 이전에는 관할구역변경이 행정적 필요에 따라서 중앙정부의 주도 하에서 이루어졌던 것에 반해 지방자치제도 실시 이후에는 지방정부간 분쟁조정으로 변화되었다. 지방자치제도 실시 전후에 있어 관할구역개편의 특성을 비교해 보면 다음 〈표 3〉과 같다. 이를 보면 지방자치제도의 실시 이후 관할구역분쟁은 더욱 증가하였으나 이에 대한 명확한 법적 기준이나 적절한 분쟁해결절차가 미비하며 많은 경우 분쟁이 장기화되고 합리적으로 해결되기 어렵다는 점을 예측할 수 있다.

먼저 구역개편의 주된 원인을 보면 과거에는 자치단체의 지위승격이나 거점도시 육성으로 인한 구역변경이 대부분이었지만 현재는 지역개발 및 경계변경으로 인한 구역개편 비중이 크게 증가하였다. 그리고 지방자치단체간 관할구역개편에 있어 중앙정부의 역할은 현저히 줄어들었다. 과거에는 경계변경의 필요성이 있을 경우 대통령령 등의 제정을 통해 비교적 원만하고 쉽게 경계를 변경할 수 있었다. 그러나 현재는 중앙정부가 중재안을 제시하고자 하더라도 관할권이 줄어드는 자치단체의 강력한 저항 때문에 중앙정부가 관할구역개편에 대해 소극적

때에는 칙령에 의하고(제1조), 면(面)의 폐치·분합 및 기타 명칭변경은 내부대신이 정하도록 하였다. 이후 1913년 12월 29일에 조선총독부령인 「도의위치와관할구역및부군명칭위치관할구역」에 따라 현행 지방행정구역체계와 명칭이 확립되고, 건국 후에는 1948년 11월 18일 대통령령인 「지방행정기관의명칭·위치및관할구역에관한건」을 통해 시·도의 위치와 관할구역이 규정되었다. 이후 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정되어 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전의 부(府)를 시(市)로 하는 이외에는 모두 종전에 의하도록 규정하였다.

9) 140조 1항은 지방자치단체 상호간 또는 단체장 상호간 다툼이 있는 때에는 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 조정할 수 있고, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 직권으로 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 3항은 이 경우 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 중앙 혹은 지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하도록 규정하고 있다.

인 입장을 취하고 있다. 더욱이 상급지방자치단체의 경우에도 이와 같이 소극적인 태도를 나타내고 있어서 분쟁의 합리적 조정이 제약을 받고 있다.

이에 따라 관계지방자치단체 및 지방의회, 헌법재판소가 구역개편의 주된 참여자로 등장하게 되었고, 또한 많은 경우 해당 지역주민들의 편익을 고려하기보다 지방자치단체라는 법인격간의 기득권을 확인하는 방향으로 구역개편을 시도하고 있다는 문제가 야기되고 있다. 더욱이 헌법재판소에 의한 권한쟁의심판이 증가하고 있지만 이는 다분히 현행 지방자치법에 대한 법실증주의적(legal positivism)[10] 해석에 따른 결정이라는 점에서 지방자치단체간 합리적인 관할구역개편에 있어서는 다소 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.

〈표 3〉 지방자치제도 실시 전후의 자치단체간 관할구역개편의 특성 비교

	지방자치제도 실시 이전	지방자치제도 실시 이후
주된 변경원인	① 자치단체 지위승격에 따른 구역변경 ② 거점도시 육성으로 인한 구역변경	③지 역개발 등에 따른 경계변경
	④ 도로 등의 건설로 인한 구역개편, ⑤ 인구증가로 인한 구의 설치 및 분할	
주요 참여자	중앙정부, 상급지방자치단체	관계 지방자치단체 및 지방의회, 헌법재판소, 지역주민
중앙정부의 역할	법률 혹은 대통령령 제정 등을 통한 관할구역 결정	법률 혹은 대통령령 제정 등을 통한 관할구역 결정 및 분쟁의 조정
구역개편형태	법률 및 대통령령의 제정	권한쟁의심판 등을 통한 결정 증대
관할구역 변경의 특징	구역변경의 필요성이 있을 경우, 중앙정부 주도하에 구역 변경 주민의 편익을 고려	중앙정부의 관여가 적음 경계선에 대한 법적인 결정 주민편익보다 법적인 기득권 우선시

2) 관할구역개편법령의 비교분석

지방자치단체 간 관할구역개편법령들을 보면 지방자치제도 실시 전후에 구역갈등의 주된

10) 법실증주의(法實證主義, legal positivism)는 19세기 근대법체계가 정비되면서 발전하였는데 법의 이론이나 해석·적용에 있어 어떠한 정치적·사회적·윤리적 요소도 고려하지 않고 법 자체만을 형식논리적으로 파악함으로써 법관에 의한 법 창조 내지 자의적 판단을 배제하려는 사상이다. 그러나 이는 법도 사회현상의 하나이며 전체 사회와의 관련 속에서만 기능을 수행할 수 있음을 도외시하였다는 비난을 받게 되었고, 이에 반대하여 법사회학(法社會學)이나 법현실주의(法現實主義) 등의 사상이 등장하였다.

배경이 다소 차이가 있다. 첫째, 지방자치제도 이전의 주된 구역개편원인을 보면 비록 최근에도 일부 나타나고는 있지만 자치단체의 지위승격 및 거점도시 육성으로 인한 경우가 많은 비중을 차지하고 있다. 전자의 경우 경기도남양주군조안면등면설치와읍·면의관할구역변경에관한규정(1986.3.27), 경기도양주군회천읍등읍설치와읍의관할구역변경에관한규정(1985.9.26), 구리시등11개시설치와군관할구역조정및금성시명칭변경에관한법률(1985.12.28), 부산직할시사하구설치및구관할구역조정에관한규정(1983.10.8) 등이 있다. 후자의 경우 광주직할시와전라남도관할구역변경및송정시·광산군폐지에관한법률(1987.11.28), 구미시설치및부산시·경상남도간관할구역조정에관한법률(1977.12.19), 부산직할시강서구설치및시·도의관할구역변경에관한법률(1988.12.31) 등이 있다.

둘째, 지방자치제도 실시 이후 주된 구역개편배경은 지역개발에 따른 자치단체간 경계변경에 의한 것으로 경계변경의 원인에 따라 3가지로 구분할 수 있다. ①하천의 위치변경 및 매립에 의한 사례로 경상남도하동군과산청군간의관할구역변경에관한규정(2000.7.27), 부산광역시등4개시·도의관할구역변경에관한법률(2000.1.12), 인천광역시중구등6개시·군·자치구간의관할구역변경에관한규정(2005.2.11) 등이 있다. ②택지개발사업으로 인한 사례로 대구광역시달서구등5개자치구및군의관할구역변경에관한규정(2003.11.27), 대전광역시동구등4개시·군·자치구의관할구역변경에관한규정(1999.8.6), 부산광역시동래구등3개자치구간관할구역변경에관한규정(2004.3.29), 서울특별시서대문구와은평구의관할구역변경에관한규정(2001.10.20), 서울특별시중구등8개시·군·자치구의관할구역변경에관한규정(1999.5.13), 울산광역시남구와울주군의관할구역변경에관한규정(2002.7. 30), 전라북도정읍시등5개시·군의관할구역변경에관한규정(1997.2.6) 등이 있다. ③지역개발로 인한 사례로 산업단지개발과 관련된 광주광역시북구등4개자치구의관할구역변경에관한규정(1998.2.24)과 경마장조성과 관련된 부산광역시등4개시·도관할구역변경에관한법률(2000.1.12) 등이 있다.

마지막으로 지방자치제도의 실시 이전과 이후에 고르게 나타나고 있는 구역개편사례로서 도로 등의 건설로 인한 구역개편과 인구증가로 인한 구의 설치 및 분할 등을 지적할 수 있다. 전자의 사례로 대구시구의관할구역변경에관한법률(1964.6.1), 서울특별시의구의관할구역변경에관한법률(1964.6.1), 서울특별시중구등8개시·군·자치구의관할구역변경에관한규정(1999.5.13) 등이 있다. 다음 후자의 경우 서울특별시광진구등9개자치구설치및특별시·광역시·도간관할구역변경등에관한법률(1994.12.22), 서울시송파구등13개구설치와구의관할구역변경에관한규정(1987.12.31), 울산시의구설치및단양군단양읍·매포읍간관할구역조정에관한규정(1985. 6.29) 등이 있다.

2. 자치단체간 관할구역 분쟁사례 분석

최근의 관할구역 분쟁사례들을 보면 지방자치제도 실시 이후 지방자치단체간 관할구역 갈등이 첨예한 이해관계 대립과 법적인 기득권 분쟁으로 인해 해결이 매우 어려우며, 이로 인해 심각한 사회적·행정적 문제를 야기하고 있는 것으로 판단된다. 여기서는 최근의 관할구역 분쟁사례들에 대해 분쟁발생배경, 갈등의 핵심쟁점과 특징 등에 대해 분석하였다.

① 사례1: 충남 당진군과 경기 평택시간의 관할구역 갈등사례

1998년 3월 준공된 평택항 제1단계공사로 조성된 공유수면매립지(594,629㎡)를 평택시와 당진군이 이중등록함에 따라 경기도는 2000년 3월 31일 중앙분쟁조정위원회에 충청남도를 상대로 관할구역분쟁조정을 신청하였다. 한편 당진군은 2000년 9월 7일 평택시를 상대로 "공유수면매립지 전부를 경기도 평택시 지번으로 등기한 것은 잘못"이라며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기하였다. 당진군의 청구내용을 보면 ①지방자치법상 지방자치단체의 구역은 육지뿐 아니라 바다·호수·하천 등 수면과 상공·지하를 포함하며, ②바다의 지방자치단체 경계는 국립지리원 간행 지형도상 경계이므로 매립지 일부는 당진군에 편입되어야 한다는 것이다. 이에 반해 평택시는 ①지형도상 해상경계는 지방자치단체의 경계가 아니며, ②공유수면매립지는 조성된 토지로서 평택시에서는 지적법령에 따라 적법하게 신규등록하였기 때문에 문제가 없다고 주장하였다. 그런데 헌법재판소 전원재판부는 5대 4 의견으로 당진군의 주장을 인용하였다. 즉 결정문에서 "지방자치단체의 자치권이 미치는 관할구역의 범위에는 육지는 물론 바다도 포함되므로 바다에 대해서도 지방자치단체의 자치권한이 존재한다"면서 "바다의 행정구역경계에 대해 법률로 규정되어 있지 않지만 어업허가, 어업단속 등 지자체가 행정권한을 행사하는 과정에서 해상경계선을 기준으로 삼아온 점 등에 비춰 이를 행정구역경계로 보는 것이 타당하다"고 밝혔다.[11]

② 사례2: 전남 순천시와 광양시간의 관할구역 갈등사례

율촌산업단지의 일환으로 조성된 매립지를 둘러싼 순천시와 광양시간 관할구역분쟁사례로

11) 한편 재판관 4인은 "지자체가 바다에 대한 관할권한을 갖고 있다고 볼 법적 근거가 없고 국립지리원의 해상경계 역시 관행에 의해 관습법이 됐다고 인정하기 어렵다"며 기각이라는 소수의견을 내렸다.

서 순천시는 현대하이스코의 율촌1지방산업단지내 13만5천 평에 대한 공장신축을 허가하였다.[12] 이에 대해 광양시는 동 부지는 지형도상 해상경계선을 기준으로 순천시(4만5천 평)와 광양시(9만평)에 걸쳐 있어 건축허가와 지방세부과에 대한 사전협의를 요구하였다. 그러나 순천시가 이를 거절하자 광양시는 2000년 6월 16일 전남지방분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하였고, 2003년 8월 28일 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하여 현재 계류 중이다. 광양시는 지형도상 해상경계는 시·군간 경계를 나타내는 사실상의 행정구역이므로 동 부지에 대한 건축허가시 양 기관의 협의가 필요함에도 순천시가 단독으로 처리한 것은 불법이므로 순천시, 광양시, 여수시간 관할구역을 재조정할 것을 주장하였다. 반면 순천시는 ①공유수면에 대한 행정구역경계조정과 관련된 법적 근거가 없고, ②동 지역은 공유수면매립지이므로 이는 공유수면상 행정구역경계조정이 아닌 새로 조성된 토지의 귀속사안이며, ③순천시는 공유수면 및 제방축조를 위해 현실적으로 많은 기여를 하였고, ④지역을 양분할 경우 1개의 공장건물이 2개의 관할행정구역에 속하게 되어 사업자나 주민 등의 불편이 예상되므로 순천시로 편입하는 것이 타당함을 주장하였다.

③ 사례3: 충남 서천군과 보령시간의 관할구역 갈등사례

서천군과 보령시에 걸쳐 조성된 남포지구(부사공구) 매립지에 대한 관할권 분쟁사례로서,[13] 부사공구 매립으로 인해 보령시와 서천군 간 기존의 하천경계가 보령시에 보다 가깝게 지형이 변경됨에 따라 보령시는 과거 지형도상에 나타난 시·군경계선을 기준으로 하여 매립지 중앙을 양분하자는 주장이며, 서천군은 지형지물과 주민편의를 고려하여 매립지 조성으로 인해 새로 생긴 하천을 경계로 설정하자는 주장이다. 즉 보령시는 새로 조성된 간척지에 대해 기존의 경계를 기준으로 서천군에 추가되는 면적과 보령시에 추가되는 면적이 비슷한 규모가 되도록 경계를 설정할 것을 주장하고 있다. 이에 반해 서천군은 새롭게 형성된 하천경계를 고려하여 설정할 것을 주장하고 있다. 이와 같은 양 기초자치단체간의 이해갈등은 연구자들이 2005년 7월에 양 지역의 주민들에 대해 실시한 의견조사에서도 첨예한 이해대립을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

---

12) 1999년 12월 23일 전라남도는 율촌산업단지 279만1천 평에 대해 지도상의 해상경계를 준용하여 여수시 102만4천 평, 순천시 98만2천 평, 광양시 78만5천 평으로 면적을 산정하여 최종 고시하였다.

13) 1985년 2월 8일부터 2005년 12월 31일까지 진행된 남포지구간척지 중 남포공구(666ha)는 전체가 보령시에 포함되지만 부사공구(1,244ha)는 보령시와 서천군에 걸쳐 조성되어 관할권 분쟁이 야기되고 있다.

④ 사례4: 서울 동작구와 관악구의 관할구역 갈등사례

1990년대 초 서울시 택지개발로 기존의 구 경계였던 2차선 도로를 제거하면서 서울시 동작구와 관악구에 걸쳐 있는 보라매우성아파트를 포함 우석캐릭터아파트, 해태보라매타워 등 3개 아파트 639가구가 관악구 292가구, 동작구 347가구로는 분리되어 관할권분쟁이 야기되고 있다. 또한 서울시가 옛 공군사관학교부지 일부를 일반매각하면서 행정구역을 분할하지 않아 보라매서해아파트, 롯데백화점도 관악구와 동작구로 관할구역이 분리되어 있다. 이러한 행정구역의 분리로 인해 일부 주민의 경우 세금을 납부하는 자치구와 행정서비스를 받는 자치구가 분리되는 등 주민불편이 가중되고 있다. 이에 대해 양 자치구는 2000년 보라매우성아파트와 우성캐릭터아파트를 동작구로, 해태보라매타워는 관악구로 조정하고자 하였으나 학군과 구이미지 등에 대한 주민들의 이해관계는 물론 세수감소 등을 우려한 구의회의 반대로 조정에 실패하였다. 서울시 역시 현행법상 강제조정권한이 없어 해당 자치구들의 합의 없이는 조정이 어렵다는 입장이다.

⑤ 사례5: 서울 동대문구와 성북구의 관할구역 갈등사례

동대문구와 성북구 경계지역에 위치한 샹그레빌아파트 중 1개동(104동) 55가구는 동대문구 청량리2동에, 3개동(101~103동) 297가구는 성북구 월곡2동에 편입되어 관할구역분쟁이 야기되고 있다. 이미 감사원 감사를 통해 2002년 7월 15일 서울시와 동대문구, 성북구가 주민의견을 수렴해 행정구역단일화안을 마련하기로 함에 따라 동년 8월에 주민투표를 실시한 결과 총 311명 가운데 165명이 투표해 동대문구 편입 158명, 성북구 편입 7명으로 나타났으나, 성북구의회가 이를 승인하지 않아 관할구역분쟁이 3년 이상 지속되었다. 동대문구는 현재는 1개동 55가구만 동대문구에 편입돼 있으나 주거환경정비사업 전에는 절반이상의 가구가 동대문구에 편입돼 있었으며 무엇보다 주민의견에 따라 동대문구로 편입하는 것이 바람직하다는 입장이다. 이에 반해 성북구는 현재 3개동 297가구가 성북구에 편입돼 있고 주민 대부분이 성북구의 각종 편의시설과 교통, 공공시설을 이용하고 있으며 또한 주민의견이 동대문구 편입으로 나온 것은 부동산 가격 때문인데 부동산 가격에 따라 행정구역을 조정하는 것은 타당하지 못하다는 입장이다.

⑥ 사례6: 대구시 달서구 등 관할구역 갈등사례

대구광역시는 광역시 차원에서 자치구간 행·재정적 격차를 완화하고 행정의 효율성을 제고하기 위해 한국행정연구원의 연구용역결과를 토대로 2001년 6월 언론사를 통해 자치구간 자치구역조정안을 공론화시켰다. 조정안에 의하면 달서구 두류 1,2,3동, 감삼동, 죽전동, 장기동 일부를 서구로, 달서구 성당 1,2동, 송현 1,2동을 남구로, 북구 고성동을 중구로, 수성구 수성4가동, 범어3동을 동구로, 북구 노원 1,2,3가동을 서구로 각각 편입하도록 하였다. 그러나 달서구, 수성구, 북구의 강력한 반발에 직면하자 대구광역시는 행정구역개편방침을 유보하였다. 이후 2003년 1월 당정협의를 거쳐 대구광역시는 달서구 죽전동과 용산동 일부를 서구로, 북구의 고성동과 칠성동을 중구로 편입시키는 등 당초 계획을 약간 수정한 개편안을 발표하였다. 한편 달서구는 인구규모와 면적이 대구광역시의 다른 자치구에 비해 크고 달서구 자체도 신라시대부터 생활권이 월배지역과 성서지역으로 나뉘어져 있었다는 점을 고려하여 2개로 분구할 계획을 추진하였다.

⑦ 사례7: 기타 유사사례

부산시 양정동과 연제구 거제동에 걸쳐 있는 유림아파트는 전체 12개 동 1만5000여 평의 아파트단지 가운데 4개 동 5,000여 평은 부산진구 양정동에, 8개 동 1만여 평은 연제구 거제동에 속해 있어 같은 생활권이면서도 행정구역이 2개 자치구로 분리되어 있다. 특히 경계선에 있는 2개 동은 부산진구와 연제구에 걸쳐 있는 상황이다. 또한 부산시 부산진구와 동구에 걸쳐 있는 안창마을은 414가구 1,100여 명은 부산진구 범천동에, 526가구 1,500여 명은 동구 범일동으로 행정구역이 나뉘어 도로확장 등 각종 주민숙원사업 해결에 걸림돌이 되고 있는데도 자치구간 합의가 이루어지지 않고 있다. 한편 경기도 군포시와 의왕시도 관할구역분쟁이 해결되지 않아 경계지역에 건립된 LG아파트 107동과 109동의 전체 158가구 중 78가구는 의왕시, 20가구는 군포시, 60가구는 안방과 건넌방 사이에 경계가 위치해 주민불편이 가중되고 있다. 이 밖에도 서울시 중랑구와 노원구 간의 신내택지개발지구, 구로구와 양천구 간의 신정택지개발지구 등도 자치단체 간 첨예한 관할구역분쟁으로 주민불편과 행정력 낭비가 심각한 문제를 야기하고 있다.

〈표 4〉 지방자치단체간 관할구역 분쟁사례의 분석종합

유형	사례	분쟁배경	주된 분쟁 참여자	분쟁 해결절차	분쟁해결기준(핵심쟁점)
공유수면 매립	당진-평택*	평택항 1단계공사로 인한 공유수면매립	당해 자치단체	헌재 판결	해면부에 자치단체경계의 인정여부, 동일건물의 관할구역 분할문제 등
	순천-광양	율촌산업단지 조성에 따른 공유수면매립	당해 자치단체	헌재 판결	해면부에 자치단체경계의 인정여부, 동일건물의 관할구역 분할문제 등
	서천-보령	남포지구 간척사업에 따른 공유수면매립	당해 자치단체	자치단체 협의	해면부에 자치단체경계의 인정여부, 새로운 지리적 조건의 수용여부 등
택지조성 혹은 지역개발 등	동작-관악	2차선 도로 제거 및 공사(空士)부지 매각	당해 자치단체, 지역주민	자치단체 협의	동일단지의 관할구역 분할에 따른 생활권 분리문제 등
	동대문-성북	주거환경정비사업에 의한 택지조성	당해 자치단체, 주민, 감사원, 상급자치단체	자치단체 협의, 주민투표	동일단지의 관할구역 분할에 따른 생활권 분리문제 등
	부산진-연제	경계지역에 걸친 택지조성	당해 자치단체, 지역주민	자치단체 협의	동일단지의 관할구역 분할에 따른 생활권 분리문제 등
	부산진-동구	경계지역에 걸친 택지조성	당해 자치단체, 지역주민	자치단체 협의	동일단지의 관할구역 분할에 따른 생활권 분리문제 등
	군포-의왕	경계지역에 걸친 택지조성	당해 자치단체, 지역주민	자치단체 협의	동일단지의 관할구역 분할에 따른 생활권 분리문제 등
격차완화	달서 등	자치구간 격차완화를 위한 구역개편	당해 자치단체, 상급자치단체	상급단체 중재	행·재정적 격차완화 및 공동생활권 분할문제 등
분쟁원인		정치·경제적 이해대립, 구역설정 기준의 불명확성, 분쟁해결절차의 미비 등			

* 당진군-평택시 분쟁사례는 헌재의 결정에 의해 매립지 일부가 당진군 관할구역으로 편입되었음

Ⅳ. 관할구역개편의 주요쟁점과 한계

1. 자치단체간 관할구역분쟁의 주요쟁점

이상의 사례분석과 같이 현행 자치구역개편은 개별법령을 통해 관할구역분쟁을 조정·해결하기 때문에 구역개편기준이 일관되지 못하고, 경우에 따라서는 주민편의성이나 행정효율성 원칙보다 자치단체간의 법적인 기득권 분쟁으로 변질될 수 있다는 심각한 문제점을 안고 있다. 또한 분쟁이 해결된 경우에도 자치단체간 이해관계를 적당히 타협하거나 강제적으로

조정함으로써 여전히 많은 한계를 드러내고 있다. 이처럼 지방자치단체간 관할구역 개편이 용이하지 않은 것은 현행 제도 하에서 관련 지방자치단체들 간에 다음과 같은 주요쟁점에 관해서 합의를 도출하기가 매우 어렵기 때문이다.

첫째, 자치구역개편에 있어 우선적 쟁점은 다양한 경계변경 사유에 따른 물리적·지리적 조건의 변경을 고려해야 한다는 점이다. 즉 지역개발 등의 경계변경 사유에 따라 발생하게 된 자연적·지리적 조건 등은 공동생활권, 주민편의성은 물론 행정적 효율성과도 매우 밀접한 관련을 갖고 있다. 따라서 자치구역개편에 있어 무엇보다 자연적·지리적 조건에 따른 공동생활권 문제 등을 중요하게 고려할 필요가 있다. 특히 공유수면매립의 경우 이를 신규토지로 볼 것인가 아니면 자치단체 간에 해상경계선을 인정할 것인가의 여부가 관할권분쟁의 핵심 쟁점이 되고 있어 지리적 조건은 더욱 비중 있게 검토될 필요가 있다.[14)]

둘째, 관할구역개편에 따른 관련 지방자치단체간 재정적·경제적 이익의 배분, 특히 재산세, 취득세 및 등록세, 소득세 등의 지방세 세원확보 역시 중요한 쟁점이 되고 있다. 즉 지역균형발전, 인구규모, 행정적·재정적 규모의 형평 등은 관할구역개편에 있어 매우 중요한 고려사항이며, 지방자치단체 계층구조 변경이나 자치구역 규모의 조정 등에 있어서도 중요한 이슈가 되고 있다. 따라서 경제적 조건에 대한 고려는 앞서의 자연적·지리적 조건, 공동생활권, 주민편의성과 같은 조건들과 적절한 조화가 이루어질 필요가 있다.

셋째, 해당 지역주민들의 토지이용실태나 거주양태 등 실질적인 역사적 관행이나 관습 역시 구역개편에 있어 중요한 이슈가 된다고 할 수 있다. 더욱이 현행 지방자치법 제4조에 의하면 역사적 관행이나 관습은 지방자치단체간 구역설정에 있어 우선적 기준이 되고 있기 때문에 구역개편과 관련된 분쟁이 더욱 가중되고 있는 실정이다. 그런데 역사적 관행이나 관습의 의미를 기존의 경계라는 좁은 의미에 한정하기보다 이를 넓게 해석하여 해당 지역주민들의 토지이용실태나 거주양태 등 실질적인 역사적 관행으로 해석하는 것이 타당하다.

넷째, 지방자치의 본질이 지역주민의 자유로운 의사결정에 의한 행정, 즉 '자치'에 있다는 점에서 지역주민들의 의견은 구역개편의 중요한 이슈라고 할 수 있다. 그러나 현행 제도 하에서는 지역주민들의 의사가 구역개편과정에 적극적으로 반영되지 못하고 있다. 즉 주민투표

14) 해상에 자치단체간 경계선을 인정할 것인가에 관해 정부부처간에는 물론 판례에서도 상반된 견해를 보이고 있다. 즉 행정자치부와 건설교통부(국립지리원)는 지방자치법상 지방자치단체의 관할구역은 육지와 섬에 대해서만 적용되며 해상구역상의 경계는 없다는 입장을 취하고 있다. 그러나 법제처와 수산청은 바다도 자치단체구역에 포함되며, 바다의 경계는 관행에 따라 지도상의 해상경계표시가 기준이 될 수 있다는 입장을 취하고 있다. 한편 판례에서도 대법원, 헌법재판소, 중앙고충처리위원회는 지형도상의 해상경계선을 자치단체 간 경계로 인정하는 반면 중앙분쟁조정위원회는 상반된 견해를 보이고 있다.

법에 따라 구역개편에 있어 주민투표가 가능하지만 동대문구와 성북구 사례와 같이 이것이 의무조항이 아니므로 지역주민의 의사에 따른 구역개편이 이루어지기 어렵다. 물론 주민의견이 첨예하게 대립될 경우 구역개편은 난항을 거듭할 수 있지만 주민의사가 반영되지 않는 경우 구역개편의 실효성을 보장받기가 어렵다는 점을 고려해야 한다.

다섯째, 행정적 효율성의 극대화 역시 자치구역개편에 있어 중요한 쟁점이 된다고 할 수 있다. 가령 구역개편에 있어 불필요하고 불합리한 토지의 분필(分筆)이 이루어질 경우 행정적 비효율성을 야기할 뿐 아니라 이로 인해 주민불편이 가중될 수 있다. 따라서 자치단체간 구역개편에 있어 행정의 효율성을 극대화할 수 있는 개편기준을 마련함으로써 지역발전은 물론 국가 전체적 차원에서 효율성을 확보할 수 있어야 한다.

2. 현행 자치구역 개편관련 법·제도적 한계

지방자치단체간 관할구역개편과 관련된 현행 법 규정을 보면 지방자치단체의 관할구역 설정에 관한 명시적인 기준이 마련되어 있지 않고, 합리적인 분쟁해결절차 역시 미비하다는 한계가 있다. 특히 매립지 귀속분쟁의 경우 매립지의 특성에 대한 법률규정이 불완전할 뿐 아니라 매립하는 과정에는 공유수면매립법이 적용되며, 조성된 매립지를 토지로 등록하는 데는 지적법이 적용되는 등 관련 법률들의 관계가 다소 모호하다는 문제가 있다.

1) 지방자치단체 관할구역 설정기준의 불명확성

현행 지방자치법에는 '리'를 제외하고는 여타 자치구역이나 행정구역의 설정에 관해 명시적이고 일관된 기준을 제시하고 있지 않다. 또한 지방자치단체 구역개편과 직·간접적으로 관련되어 있는 여타 법률들에도 이와 관련된 어떠한 기준이나 절차에 대해 규정하고 있지 않다. 이러한 일관된 법적 기준의 부재로 인해 앞서 분석한 사례들과 같이 자치구역개편이 법적인 기득권 분쟁으로 변질되는 등 많은 문제점을 드러내고 있다. 또한 지방자치법의 규정에도 불구하고 중앙정부나 상급지방자치단체의 조정역할이 사실상 사라진 상황에서 관할구역개편에 있어 지방의회의 의견이나 지역주민의 의사를 수렴하도록 규정하고만 있을 뿐 보다 합리적인 갈등해결절차는 마련되어 있지 않다. 그러나 지방의회나 지역주민의 의견을 수렴할 경우 지방의회는 세수확보 문제나 지역주민들의 지지도를 의식하게 되며, 또한 주민들의 이해관계가 첨예하게 대립될 경우 갈등해결이 난항을 겪을 수밖에 없다.

특히 공유수면매립지의 경우 해당 지방자치단체간 해상관할권 범위에 대한 명시적인 법적 규정이 없다는 점이 관할구역분쟁을 더욱 가중시키고 있다. 예컨대 현행 수산업법에 의하면 연안어업은 지방자치단체장의 허가에 의하여 조업수역이 도별로 지정되고 있으나, 시도별 조업수역의 범위가 명확히 나타나지 않아 분쟁의 원인이 되어왔다. 또한 둘 이상의 지방자치단체 수역에 대한 매립사업의 경우 해상에 지방자치단체의 경계선이 존재하는가 여부가 심각한 법적 쟁점이 되고 있음에도 매립토지의 소유권에 대해 법률의 특별한 규정이 없어 소유권분쟁이 발생하고 있다.

2) 상급기관의 소극적 태도 및 이해관계 조정기제의 미비

현행 지방자치법은 지방자치단체간 갈등해결과정에 있어 지방의회의 의견청취나 주민투표와 같이 관련 지방자치단체들 간의 합의에 따른 해결을 원칙으로 하고 있기 때문에 중앙정부나 상급자치단체의 분쟁조정에 대해서는 매우 포괄적으로 규정하고 있을 뿐이다. 이로 인해 자치권이 점차 신장됨에 따라 중앙정부나 상급지방자치단체는 당해 자치단체간 협의가 없는 경우 관할구역조정을 포함한 갈등중재에 매우 소극적인 자세로 일관하고 있다. 이처럼 구체적 분쟁해결절차가 제도화되지 않은 상황에서 중앙정부나 상급자치단체의 적극적인 중재가 이루어지지 않음에 따라 갈등이 장기화되는 한계를 드러내고 있다.

더욱이 관할구역개편에 있어 합리적인 이해관계의 조정기제가 미비하다는 점 역시 중요한 한계점으로 지적할 수 있다. 구역개편은 어쩔 수 없이 제로섬(zero sum)게임이 될 수밖에 없다. 어느 한 자치단체가 가져가는 이익만큼 다른 자치단체는 손해를 본다는 의식을 가지게 되는 것이다. 이에 따라 관련 자치단체의 형평을 유지할 수 있는 보조금 지원이나 지역개발대책에 대한 지원을 하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 이를 통해 상대적으로 이익이 적은 자치단체의 불만을 해소할 수 있으며, 지방의회도 명분을 얻을 수 있을 것이다. 그럼에도 현행 제도 하에서는 간혹 구역개편에 합의한 자치단체를 대상으로 행정자치부의 특별보조금이 지급되는 경우가 있을 뿐 조정기제의 제도화가 부족하다. 이로 인해 관련 자치단체들 간에 경제적 손해를 감수하면서 관할구역개편에 합의할 유인을 저하시키고 있다.

Ⅴ. 결론 및 시사점

지방자치단체 구성요소의 하나인 자치구역의 개편은 개별 지방정부의 문제가 아닌 지방정부간에 발생하는 갈등의 한 유형으로서 지방자치제도가 실시된 이후 각 지방정부들이 관할영역을 지키거나 넓히는 과정에서 관할권이나 재산권을 둘러싼 갈등사례가 빈발하고 있다. 사례분석결과가 함의하는 바와 같은 구역개편은 단순히 물리적인 경계조정을 넘어 지방정부간 다양한 이해관계를 조정하는 공간의 가치배분수단이며 공간의 정치적 의제라고 할 수 있기 때문에 이는 지방정부간 공간관계의 틀이라는 보다 거시적 관점에서 논의되어야 한다.

과거 관치시대에는 구역개편이 정치적 이해관계에 따라 좌우되었다는 부정적인 측면에도 불구하고 중앙정부의 적극적인 주도에 의해 비교적 원만하고 신속하게 해결되었다는 장점이 있다. 반면 지방자치제도 실시 이후 중앙정부에 의한 적극적인 분쟁조정이 사실상 사라지고 자치단체간의 합의를 토대로 구역분쟁을 해결하도록 함으로써 첨예한 의견대립에 따른 주민불편과 행정낭비가 가중되고 있다. 그럼에도 관할구역설정에 관한 명시적 기준이나 자치단체간 합리적 분쟁조정절차가 마련되어 있지 않아서 관할구역분쟁이 크게 증가함으로써 심각한 사회문제가 되고 있다. 따라서 지방자치제도 하에서 자치단체의 자율성을 침해하지 않으면서도 국가 혹은 지역 전체 차원에서 주민편의성과 행정효율성을 극대화하기 위해서는 합리적인 갈등해결의 관점에서 구역개편기준 및 분쟁해결절차를 구체화할 필요가 있다.

1. 관할구역 설정기준의 정립

기존의 관할구역 개편법령들은 구역개편에 있어 자연적·지리적 조건에 따라 경계를 조정함으로써 공동생활권과 주민편의성, 행정효율성 제고를 우선시하고 있다. 즉 하천의 위치변경 및 매립, 택지개발사업, 도로건설로 인한 경계변경 등에 있어 대다수 법령들은 새로운 자연적·지리적 경계를 기준으로 관할구역을 재조정하였다. 더욱이 구역개편의 핵심쟁점들을 고려할 때 합리적 구역개편을 위해서는 다음과 같은 요건들을 고려하여 명확한 구역설정기준을 정립하는 것이 바람직하다.

첫째, 자연적·지리적 조건 등의 변화에 따른 경계변경을 통해 지역주민들의 공동생활권을 보장함으로써 주민편의를 극대화할 수 있어야 한다. 현재 관련 지방자치단체들 간의 정치적·재정적 이해관계가 구역분쟁의 보다 중요한 이슈로 등장함으로써 합리적 구역개편이 제약을 받고 있기 때문에 자연적·지리적 조건을 고려한 주민편의의 극대화가 필요하다.

둘째, 구역개편에 따른 재정적·경제적 효과와 인구규모의 적절한 배분 등을 통한 지역균형발전이 요구된다. 구역분쟁해결에 있어서도 당사자 간 합의가 중요하므로 구역개편에 따른 재정적·행정적 효과가 적절히 배분되지 않을 경우 분쟁해결이 어렵다. 물론 이것은 지리적 조건에 따른 공동생활권 보장과 주민편의성 등의 측면과 조화를 이룰 수 있어야 한다.

셋째, 토지이용과 관련된 역사적 관행이나 관습 역시 중요한 고려사항이 될 수 있다. 그러나 이를 현행 지방자치법 제4조의 규정만으로 제한적으로 해석하기보다 해당 지역주민들의 오랜 토지이용 관행이나 거주실태 등 보다 포괄적 의미로 해석하는 것이 타당하다. 이것은 궁극적으로 지역주민들의 공동생활권이 갖는 역사적 관행을 고려해야 함을 의미한다.

넷째, 지리적 조건 등의 변경에 따라 지방자치단체 간 구역개편을 추진함에 있어서도 행정적 비효율성을 최소화할 수 있어야 한다. 구역개편에 있어 행정효율성 강화는 범국가적 차원에서 자원의 효율적 이용은 물론 주민편의성에도 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

다섯째, 지방자치의 본질이 지역주민의 의사에 따라 지역문제를 스스로 해결하는데 있기 때문에 지역주민의 의견 역시 관할구역 개편에 있어 매우 중요한 고려사항이 될 수 있다. 그러나 구역개편에 있어 주민투표를 의무화할 경우 자치단체 간 첨예한 갈등을 야기할 수 있기 때문에 주민의견은 당분간 기준설정의 참고사항으로 활용하는 방안도 검토할 수 있다.

물론 기준들 중에 무엇이 보다 중요하고 우선하는지를 결정하기는 매우 어렵지만 이들이 공통적으로 지향하는 바는 합리적 분쟁해결을 통해 지역주민의 이익과 편의성을 증진시킬 수 있어야 한다는 점에서 관할구역설정에 관한 일관된 기준의 마련이 요구된다. 이에 따라 자연적·지리적 조건에 부합하는 공동생활권의 확보 및 토지이용과 관련된 역사적 관행이 우선적 고려사항으로 검토되어야 할 것이다. 그리고 행정효율성의 극대화 및 재정적·행정적 효과의 적절한 배분의 경우에는 2차적인 기준으로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

2. 합리적 분쟁해결절차의 제도화

이상과 같이 관할구역 설정기준을 명시적으로 규정한다고 하더라도 이것은 원칙적이고 선언적인 규정으로서의 의미를 갖게 될 가능성이 크다. 따라서 이와 동시에 합리적인 분쟁해결절차를 마련할 필요가 있다. 즉 상급지방자치단체 및 중앙정부의 역할을 강화하고, 해당 지방자치단체들 간의 사전적 이해관계 조정기제는 물론 이해관계의 사후적 조정을 위한 보완대책 등을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 분쟁당사자들 간에 구역개편방안에 관한 실질적인 합의에 도달할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 특히 사례분석결과는 자치단체간 합리적 분쟁해결절차를 마련하는데 있어 다음과 같은 사항들이 고려되어야 함을 시사해 주고 있다.

첫째, 지방자치단체의 구역개편에 관한 보다 구체적인 절차를 마련할 필요가 있다. 현재 관할구역에 관한 다툼이 있을 경우 분쟁조정위원회에 제소하거나 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있으며, 기초자치단체의 경우 해당 광역자치단체는 물론 행정자치부에 직접 의견을 제시할 수 있다고만 규정되어 있을 뿐 보다 세부적인 절차는 마련되어 있지 않다. 이로 인해 관할구역분쟁이 장기화되고 합리적인 대안마련이 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방자치법 개정을 통해 관할구역개편에 관한 일반적인 절차를 보완할 필요가 있다.

둘째, 자치단체들 간의 이해대립을 적절히 중재하기 위해서는 상급지방자치단체는 물론 중앙정부의 적극적인 역할을 보장할 수 있어야 한다. 지방자치제도 시행 이후 중앙정부는 관할구역개편에 대해 해당 자치단체들 간의 자발적인 합의가 선행되어야 한다는 점을 내세워 소극적인 입장을 보이고 있다. 이로 인해 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 경우 구역분쟁이 장기간 표류함으로서 주민불편이 가중되는 사례가 급증하고 있다. 따라서 상급자치단체나 중앙정부가 적극적인 중재역할을 수행할 수 있도록 관련규정을 보완할 필요가 있다.

셋째, 지방의회 의견청취 및 주민의견수렴과 같은 포괄적 장치 외에 해당 자치단체들간의 이해관계를 사전적으로 중재하기 위한 조정기제를 보다 확대할 필요가 있다. 이러한 포괄적인 조정기제만으로는 관할구역갈등을 효과적으로 중재하기 어려우며 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하지 못할 수도 있다. 따라서 해당 자치단체들간의 이해관계를 사전적으로 조정할 수 있는 보다 구체적이고 실효성 있는 분쟁조정기제를 마련할 필요가 있다.

넷째, 사후적으로 해당 자치단체들의 이해갈등을 보완할 수 있는 후속대책도 적극적으로 검토되어야 한다. 해당 자치단체들은 구역개편에 따라 손해를 본다는 의식을 갖기 때문에 분쟁에 대한 합의가 용이하지 않다. 이에 따라 해당 자치단체들의 형평을 유지할 수 있는 특별보조금 지원이나 지역개발지원 등 사후적으로 이해관계를 조정할 수 있는 보완대책을 마련해야 한다. 이를 통해 상대적으로 손해를 입었다고 인식하는 자치단체의 불만을 해소할 수 있으며 해당 지방의회의 명분도 제고함으로써 분쟁해결의 가능성을 증가시킬 수 있기 때문이다.

【참고문헌】

강인호 외. (2004). 지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축.「한국지방자치학회동계발표논문집」.

강재규. (2002). 공유수면매립지의 귀속문제: 한·일 지방자치법 비교연구.「공법학연구」, 4(1). 한국비교공법학회.

권경득·우무정·김덕준. (2004). 지방정부간 갈등과 협력: 외국사례를 중심으로.「지방분권과 지역발전을 위한 지방정부의 역할」, 2004년도 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집.

김병국. (1994). 광역자치단체와 기초자치단체간 관계에 대한 연구: 제도적 관계정립을 중심으로.「지방행정연구」, 9(3): 93-116.

김석태. (1996). 자치구역 개편에서의 분리주의 대 통합주의.「한국행정논집」, 8(2): 405-422.

김안제. (1984).「지방행정계층구조개편에 관한 연구」

김영모. (1999).「도시계획의 이해」. 서울: 보성각

김영수. (1994). 중앙과 지방정부간의 갈등관리에 관한 연구.「중앙행정논집」, 8.

김종표. (1993). 지방행정구역 개편의 과제와 전략.「지방행정연구」, 8(2): 1-19.

김천영. (2001). 구역개편 접근논리: 분절과 통합의 정치경제.「한국지방자치학회보」, 13(2): 23-44.

김필두. (1996).「지방자치단체 상호간 갈등해소방안」. 지방행정연구원.

내무부. (1995).「행정구역개편백서(1994~1995)」.

노융희. (1988). 지방자치단체에 있어서 적정구역 설정기준.「한국의 지방자치」. 서울: 녹원출판사.

대구광역시 달서구청. (2003).「달서구의 자치구역 개편과 균형발전전략」.

박종관. (1999).「행정구역 개편에 관한 연구」. 서울대 박사학위논문.

박호숙. (1996).「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.

배준구. (1997). 지방자치후 정부간 갈등의 실태와 개선방안: 부산시를 중심으로.「지방과 행정연구」, 9(1). 부산대학교 지방행정연구소.

사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정.「한국행정학보」, 31(3): 187-202.

서울대학교 행정조사연구소. (1980).「지방행정체계의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구」.

손재식. (1990). 지방자치단체의 인구규모와 비용편익의 상관관계에 관한 소고.「지방행정연구」,

5(3): 1-13.
송명규. (1993). 도시 기초자치단체의 적정인구규모에 관한 연구: 인구 규모에 따른 도시 공공서비스의 공급 비용 변화를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 5(2): 65-82.
심익섭. (2001). 도에 의한 시군간 갈등조정방안. 「2001년도 한국지방자치학회동계발표논문집」.
오재일. (1997). 우리나라 행정구역의 변천과정과 문제점. 「광역행정구역 개편의 방향: 광주·전남통합문제를 중심으로」. 전남대학교 법률행정연구소.
_____. (2001). 도의 정체성확보 방안, 「도의 역할과 기능재정립에 관한 정책토론회 자료집」. 한국지방자치학회.
유재원. (1996). 「수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로」. 한국행정연구원.
윤의영. (2000). 정부간 분쟁: 환경분쟁유발 및 협력요인. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」.
이성복·임동진. (1999). 한국지방정부의 계층구조조정에 대한 공무원과 시민간의 의식분석. 안양시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 11(3): 23-44.
이원욱. (2001). 시·도 분리에 대한 부적절성 논의. 「한국행정논집」, 13(2): 363-389.
이원일. (1998). 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2): 201-218.
이재하. (1994). 도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의. 「한국지역개발학회지」, 6(2): 73-86.
이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석. 「한국정책학회보」, 7(3): 159-188.
임석희. (1995). 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」. 서울대 박사학위논문.
임재현. (1996). 지방자치단체의 자치구역에 관한 연구. 「한국행정연구」, 5(4): 140-163.
장학봉. (2003). 공유수면매립지 귀속분쟁 해결을 위한 정책 방향. 「월간 해양수산」, 229(1): 24-37. 한국해양수산개발원.
조기현. (2001). 행정구역의 적정규모에 대한 실증적 연구: 초월대수비용함수와 DEA를 중심으로. 「한국지방자치학회 2001년도 동계학술발표회 자료집」.
조정찬. (2001). 지방자치단체의 구역과 경계분쟁. 「월간법제」, 제522호
최근열·장영두. (2001). 대도시 자치행정구역 개편의 필요성과 대안모색: 대구광역시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(4): 25-45.
최장호. (1997). 「지방행정구역론」. 서울: 법문사.
하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」, 37(1): 205-225.

한국지방행정연구원. (1998). 「지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」.

한국행정연구원. (1998). 「지방행정계층조정과 행정구역개편방안」

홍준현. (1998). 생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안. 「한국행정논집」, 10(3).

_____. (1998). 지방행정계층구조개편방안. 「한국행정연구」, 7(1): 25-50.

홍준형. (1995). 집단분쟁의 실태와 분쟁해결의 문제점: 열린 사회를 위한 분쟁해결제도의 모색. 「법과사회」, 12(0): 16-45. 법과사회이론학회.

Barlow, I. M. (198l). *Spatial Dimensions of Urban Government,* NY: John Wiley & Sons.

Boyne, George A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons From America, *Public Administration*, 70: 317-318.

Brans, Marleen. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation, *Public Administration,* 70(Autumn).

Chandler, J. A.(1996). *Local Government Today,* Manchester: Manchester University Press.

Dente, B. & F. Kjellberg eds. (l988), *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage.

Dolan, Drew A. (1990), Local Government Fragmentation: Does It Drive Up the Cost of Government?, *Urban Affairs Quarterly*, 26(l).

Dye, T. R. (1988). *Politics in States and Communities,* Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Godschalk, David R. (1992). Negotiating Intergovernmental Development Policy Conflict: Practice-Based Guidelines, *Journal of the American Planning Association,* Vol. 58.

Jones, G. & J. Stewart. (1983). *The Case for Local Government,* London: Allen & Unwin

Kingdom, J. (1991). *Local Government and Politics in Britain*, London: Philip Allan.

Kjellberg, F. (1985). Local Government Reorganization and the Development of the Welfare State, *Journal of Public Policy.* 5(2).

Leemans, A. F. (1978). 이성덕 역. 「지방정부개혁론」. 서울: 법문사.

Lewicki, R. J., Barbara Gray, & Michael Elliott. (2003). *Environmental Conflicts: Framed and Cases.* Washington, Covelo, London: Island Press.

Lulofs, R. S. and D. D. Cahn. (2000). *Conflict from Theory to Action,* MA: Allyn & Bacon.

Ostrom. (1992). Community and the Endogenous Solution of Commons Problems. *Journal of Theoretical Politics*, 4(3).

Sharpe, L. J. (1988), Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice, in B. Dente and F. Kjellberg eds., *The Dynamics of Institutional Change: LocaI Government Reorganization in Western Democracies,* London: Sage.

Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State,* London: Allen and Unwin.

Tiebout, C. M. (1972). A Pure Theory of Local Expenditure. in M. Edel and J. Rothenberg eds., *Readings in Urban Economics.* New York: Macmillan.

Yates, Douglas. (1977). *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy-making,* Cambridge: MIT Press.