

지방행정체제개편에 관한 이론적 검토

A Review on the Theories of Restructuring Local Government System

김석태*

Kim, Surk-Tae

■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 구역개편의 기준과 최적 규모 모형
- III. 개혁론자 대 공공선택론자
- IV. 구역문제 해결의 단계와 경향
- V. 맺음말

이 논문은 지방행정체제개편의 핵심이 되는 구역 통합 문제를 중심으로 구역개편 기준과 최적 구역 모형, 통합 관련 논쟁, 그리고 통합의 대안으로서 구역문제의 해결단계와 경향을 검토한다. 그 결과를 보면 1) 구역개편과 관련해서는 상충되는 기준이 제시되고, 최적 규모는 정부의 기능에 따라 다르며, 2) 통합을 두고 개혁론자와 공공선택론자의 의견이 첨예하게 대립되고 있으며, 3) 광역적 문제 해결은 통합 외에도 다양한 방법이 있으며 또 이들이 활용될 필요가 있다는 것이다. 위 결과에 비추어 우리의 통합 추진을 평가하면 이론적으로 편향적이고 구역문제 해결의 다양한 방법과 경향을 무시하고 있다는 것이다.

□ 주제어: 구역개편, 구역의 최적 규모, 개혁론자, 공공선택론자, 거버넌스

This paper addresses to review theories related to restructuring of local government system focused on the criteria for reorganization and optimal government size, conflicting views on consolidation, and alternatives of the consolidation. The results are: 1) the criteria for reorganization are often

* 경북대학교 행정학부 교수

논문 접수일: 2010. 11. 10, 심사기간(1차): 2010. 11.11 ~ 2010. 12. 27, 게재확정일: 2010. 12. 27

conflict each other and optimal government size is various according to governmental functions, 2) reformers propose large local government through consolidation while public choice scholars are against the consolidation, 3) there are many alternatives for solving regional problem besides consolidation. Based on the review, this paper diagnoses that the current drive for restructuring local government system in Korea is biased too much toward the district consolidation which is very difficult to implement and costly.

□ Keywords: consolidation, optimal government size, reformer, public choice, local governance

I . 머리말

2005년 국회에 「지방행정체제개편 특별위원회」가 설치되어 활동한 이래 ‘지방행정체제’란 단어가 널리 사용되기 시작하였고, 개편 시한으로 못 박은 2014년 지방선거 전까지는 이 용어가 우리 지방자치 문제의 주제어가 될 전망이다. ‘지방행정체제’가 무엇인지에 대한 합의된 정의는 없으나(이승종·서재호 2009: 6), 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 계층구조, 관할구역, 기능배분 등과 관련한 일련의 체제라고 규정하여 구역·계층·사무배분을 포괄하는 개념으로 사용하고 있다.¹⁾ 이론적으로도 Ⅱ. 2의 이론 모형에서 보는 바와 같이 구역·계층·사무배분이 동시에 결정된다는 점에서 실정법상의 정의가 이론과 합치하고 있다.

구역·계층·사무배분 문제가 이론적으로 동시에 결정된다는 점에서나 지방행정체제개편이 전국적인 개편을 지칭한다는 점에 비추어 볼 때 위 3자가 동시에 고려되어야 함이 당연하다. 하지만 현실의 지방정부 개혁은 백지 위에 새로운 그림을 그리듯 구역을 설정하고, 계층을 정하고, 사무를 배분하는 것이 아니라 기존에 결정된 구역·계층·사무배분을 조정하는 것이어서 3자가 동시에 똑같은 비중으로 다루어지기 어렵다. 사실 지방행정체제개편에서 가장 많이 논의되는 것은 구역개편이고, 뒤이어 계층의 개편이나 사무의 재배분이 논의된다. 그 이유는 구역개편은 지역적으로 빈번하게 이루어지는 문제인데 반해, 계층의 개편은 상당히 드문 것이고 사무의 재배분은 매우 기술적 문제이기 때문이다. 따라서 여기서도 구역개편, 특히 통

1) 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2010. 10. 1 제정) 제2조 1호에 “지방행정체제란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다”라고 규정하고 있다.

함을 중심으로 지방행정체제개편 이론을 검토하고자 한다.²⁾

지방자치 구역개편은 농경 시대에 형성된 소규모 구역이 교통·통신이 획기적으로 발전한 오늘날에 맞지 않는다는 인식에서부터 출발한다. 지방정부 사무가 법과 질서 유지 같은 기능에 한정되어 있던 애경(또는 경찰)국가 시대에는 작은 구역이라도 이런 사무를 수행하는데 무리가 없었다. 하지만 지방정부의 기능이 크게 확대된 행정(복지)국가 시대에는 작은 자치 단위로는 그 기능을 더 이상 효율적으로 담당하기 어려워졌다. 따라서 지방자치의 본질을 해치지 않는 범위 내에서 공공서비스 제공의 효율을 기하려는 목적에서 다양한 구역개편의 기준이 제시되어 왔다.

구역개편의 기준에 대한 초기의 연구는 Millspaugh(1936)이나 Lipman(1949)에서 찾아볼 수 있다. 이들 기준들을 종합하면 ‘지방정부의 크기는 규모의 경제로 얻는 효율성을 해치지 않는 범위 내에서 가장 작은 규모가 되어야 한다’(Bailey 1999)로 요약할 수 있다. 그리고 이들 기준을 기초로 최적 규모의 구역에 대한 논의가 이루어졌다(최창호 1981).³⁾ 하지만 이들 기준이나 논의를 복잡한 지방정부의 현실에 적용하는 데는 적지 않은 어려움이 있었던 것도 사실이다.

이런 어려움은 구역통합을 놓고 상반된 주장으로 발전하게 된다. 구역의 통합에 대한 전통적 견해는 통합으로 큰 구역으로 만드는 것이 행정의 효율뿐만 아니라 민주성을 기할 수 있다는 개혁론자(reformer)의 입장이다. 하지만 공공선택론자(public choice)는 기존의 작은 구역이 더 효율적이고 민주적이라고 한다. 구역에 대한 이런 다른 견해는 개인의 이해관계와 정치적 이데올로기가 결부되어 있어 상호간의 합의점을 찾기가 쉽지 않다(Keating 1995).

구역의 통합이 현실적으로 용이하지 않는 상황에서 광역적 문제해결을 위한 다양한 방법들이 일찍부터 제시되어 왔다.⁴⁾ 지방정부간 다양한 협력 방법들이 여기에 해당한다. 나아가 정부의 역할이 공공서비스의 생산(production)보다 주선(provision)에 중점을 두게 되면서 큰 정부가 공공서비스 생산에서 효율적이라는 주장도 퇴색되게 되었다.⁵⁾ 그 결과 구역문제 해결은 통합이라는 하드웨어적인 방법보다 정부 간이나 정부-민간 간의 협력이라는 소프

2) 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 지방자치단체간의 통합에 관한 법이라고 하여도 과언이 아니다. 법 제2조(정의)에서 정의하고 있는 용어는 ‘지방행정체제’와 ‘지방자치단체 통합’, 그리고 ‘통합 지방자치단체’ 뿐이다.

3) 하지만 최적 규모에 대한 경제학적 모형이 만들어진 것은 Fisher(1989, 1996)에서 찾아볼 수 있다.

4) 통합비용이 통합효과를 초과한다면 통합보다 다른 방법이 더 바람직하기 때문이다.

5) 캘리포니아 주 Los Angeles 카운티의 인구 3만 명이 약간 넘는 Maywood시는 2010년 7월 1일부터 시관리인, 시변호사, 선출직 공무원을 제외한 모든 공무원을 해고하면서 종래 시가 제공하던 모든 공공 서비스는 외부와의 계약 즉 아웃소싱(outsourcing)을 통하여 하기로 하여 모든 공공서비스를 아웃소싱하는 세계 첫 번째 도시가 되었다.(<http://en.wikipedia.org/wiki/>)(2010.10.12 검색).

트웨어적인 방법이 주목을 받게 되었다.

하지만 우리의 구역개편에 대한 논의는 이런 흐름을 따라가지 못하는 것으로 판단된다. 전통적인 계층적 관료문화와 ‘큰 것이 좋다’라는 관념에 매몰되어 큰 정부가 되어야 효율적이라는 믿음이 지배하고 있기 때문이다. 반면 지방정부간의 협력이나 민간화(privatization)를 통한 공공서비스의 제공은 우리의 행정문화와 맞지 않는다고 폄하한다.

그 결과 지방행정체제 개편에 대한 제안, 특히 통합에 대한 제안이 봇물을 이루어왔다(최창호 1981, 박승주 등 1999, 박기춘 2010, 등등). 하지만 이런 제안은 통합에 대한 체계적인 이론이나 실증적 연구에 바탕을 둔 것으로 보기 어렵다. 반면 지방행정체제개편에 대한 논의가 ‘100년 전에 정해진 낡은 체제의 개편’이나⁶⁾ 또는 ‘국가나 지방의 경쟁력 강화’⁷⁾ 등 의 정치적 수사(rhetoric)로 대체되고 있다.

이 논문은 서구에서 발전된 구역 통합과 관련된 이론을 정리하면서 우리나라의 지방행정체제개편의 함의를 도출한다. II장에서는 구역개편의 기준과 최적 규모 모형을 다루고, III장에서는 통합에 대한 상반된 견해를 내세우는 개혁론자와 공공선택론자의 주장을 검토한다. IV장에서는 광역적 행정문제 해결을 위한 여러 대안과 경향을 살펴보고, V장에서는 앞의 논의들이 우리의 지방행정체제개편에 어떤 의미가 있는지를 살펴본다.

II. 구역개편의 기준과 최적 규모 모형

1. 구역개편의 기준⁸⁾

구역은 사회과학이 발달하기 오래 전부터 존재해 온 것이기 때문에 학자들의 연구대상은 구역을 어떻게 설정하는가 하는 것이기 보다 구역을 시대에 맞게 어떻게 개편하느냐의 문제였다. 구역개편의 기준으로 최창호(1981)가 정리한 것을 보면 다음과 같다.

Millspaugh(1936)는 ① 공동사회, ② 행정능률, ③ 행정편의, 그리고 ④ 자주재원을 들고 있고, Lipman(1949)은 ① 인구·면적 등 양적 척도, ② 지리·산업·전통 등의 인자, ③ 경제·사회생활의 지방적 거점을 들고 있다. Leemans(1970)는 ① 사회공동체, ② 주민참

6) 2009년 이명박 대통령의 8.15 경축사 등에서 찾을 수 있다.

7) 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제3조에 개편의 기본방향을 주민편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화로 규정하고 있다.

8) 이 부분은 김석태(2009) II. 1의 내용을 약간 보완한 것이다.

여, ③ 기능별 관할 구역, ④ 재정적·인사적 능력을 제시하고 있으며, UN보고서는 ① 기초자치단체의 경우는 주민의 공동체 의식과 주민의 행정참여를, ② 중간자치단체의 경우에는 행정사무의 능률적 처리를 들고 있다.

우리나라 학자들도 여러 가지 기준을 제시하고 있다. 최창호(1981)는 ① 공동사회, ② 행정량, ③ 재정적 자주성, ④ 편의성, ⑤ 주민 참여 및 통제를 들고 있고, 유재원(2002)은 다양한 기준을 종합하여 ① 인구, 면적, 재정능력 등에 있어 상호 유사 균등의 원리, ② 생활권·경제권과 행정구역의 일치, ③ 공동체적 유대감, ④ 주민참여 및 주민통제의 용이성, ⑤ 주민선호의 충족, ⑥ 규모의 경제, ⑦ 외부효과의 최소화, ⑧ 행정비용의 최소화, ⑨ 재정능력을 제시하고 있다.

이들 기준을 보면 구역개편은 하나의 가치가 아니라 여러 가치를 고려하여 종합적으로 이루어져야 한다는 것을 보여준다. 아래에서는 위 기준을 종합하여 지리적, 역사적, 정치적, 그리고 경제적 기준의 4가지로 정리한다.

1) 지리적 기준

구역을 생활권·경제권과 합치시켜야 한다는 주장은 타당하다. 인위적인 구역이 자연적으로 형성된 권역과 유리될 경우 주민들의 불편뿐만 아니라 행정상의 어려움이 예상되기 때문이다. 자연적·지리적 조건이 사람들의 교류에 큰 장애가 되어왔기 때문에 생활권·경제권은 산맥이나 강, 호수 등 지형적 조건에 크게 좌우되었다.

단순히 지리적 조건만으로 구역이 설정되기도 하였다. 1789년 창설된 프랑스의 데파르망(department)에서 그 예를 볼 수 있는데, 이것의 설정 기준을 보면 도청 소재지가 데파르망의 어떤 장소에서도 말을 타고 한나절 이상 걸리지 말 것과 동일한 면적이어야 한다는 것이다(박연호·박균성 1997: 222).⁹⁾ 미국 주(洲)의 하급기관인 카운티(county)는 주의 구역을 행정 편의상 나눈 것으로 지리적인 관점에서 획일적으로 나누어진 것이 많다. 이런 획일적 구획은 자치단위가 아닌 국가나 주의 하급 행정단위에 적용되는 것이 보통이다.

지방자치의 관점에서 본 구역의 단위는 단순한 지리적 기준이 아니라 정주(定住)생활권이 바람직하다. 정주생활권은 주민들의 일상생활의 기본적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 기본 수요가 충족되는 최소단위의 생활권으로써 공간적으로 일상생활의 중심이 되는 중심도시와 그것을 포괄하는 배후농촌이 통합되는 생활권이기 때문이다. Christaller 등에 의하여 발전된 중심지이론(central place theory)은 정주생활권을 판단하는데 도움이 된다.¹⁰⁾

9) 그러나 실제에 있어서는 이러한 조건이 모든 데파르망에 충족될 수 없었다고 한다.

10) 중심지이론의 도시계층 구조는 다음과 같다.

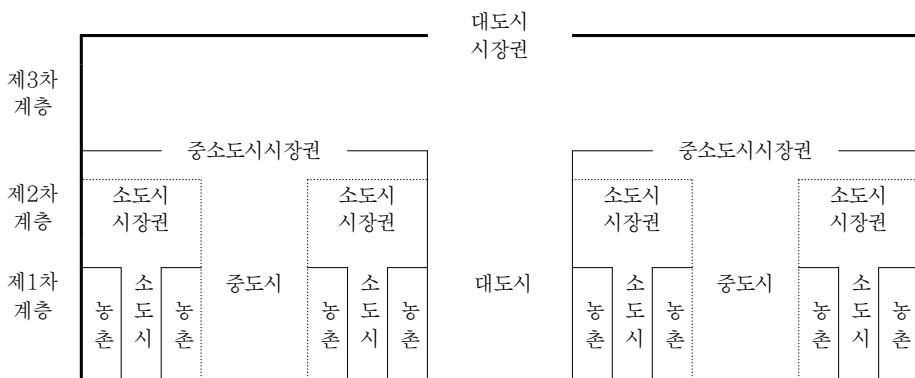
지리적 관점에서의 구역설정의 기준은 점차 희미해지고 있다. 산업화되고 토목기술이 발전함에 따라 자연적인 장벽이 무너지고 있고, 교통 통신의 발달로 정주생활권이 크게 확대되고 있기 때문이다.

2) 역사적 기준

지역마다 오랜 시간에 걸쳐 형성된 공동사회(community)가 있기 마련이다. 공동사회는 그 지역적 범위가 지방성에 따라 대체적으로 구분될 수 있는 인구 집단으로, 자연적·사회적·경제적으로 자기 완결적 일체성을 가지는 공동 생활권을 말한다.¹¹⁾ 인위적으로 개편되는 자치구역은 지역의 역사적 전통을 최대한 존중하여야 한다.

서구의 기초자치단체의 구역은 대체로 매우 좁다.¹²⁾ 역사적으로 형성된 공동체를 존중하기 때문이다. 그 결과 자치단체의 인구가 수 백 명밖에 되지 않는 자치단체가 많고, 평균 자치단체의 인구수도 3천 명 정도라고 한다. 서구에서 전통적인 작은 정부를 남겨두는 것은 경제적 효율성보다 공동체적 전통을 우선하기 때문이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 통일신라시대부터 근래까지 신라의 9주제, 고려의 5도(道)양계(兩界), 조선의 8도제, 갑오경장(甲午更張)의 13도제가 시대의 필요성에 따라 다르게 나타났으나 그 규모와 경계에서 있어서 매우 신기하리만큼 거의 일치하고 있고(최창호 1981: 27), 현재의 도 구역과도 크게 다르지 않다. 갑오경장 때인 1895년 8도제가 23부(府)제로 개편되었으나



11) Millspaugh(1937)는 공동사회를 다음의 요소들 중 하나 이상이 존재하는 집단이라 한다(최창호 1981: 82에서 재인용). 여기에는 ① 지리적으로 다른 지역과 한정되어 있을 것, ② 인간적으로 상호 아는 관계에 있을 것, ③ 심리적 동질성이 있을 것, ④ 공동의 이상이 있을 것, ⑤ 지적 또는 정서적 초점이 일치할 것, ⑥ 경제적 연대성이 있을 것, ⑦ 경제적 자족성이 있을 것, ⑧ 경제적 상관성이 있을 것, ⑨ 서비스의 상호 교환성이 있을 것, ⑩ 공동의 정치제도가 있을 것 등이다.

12) 영국과 스웨덴이 예외적인 나라라 할 수 있다.

1896년에는 13도제로 되돌아갔고, 이는 현재의 도 구역에 거의 그대로 반영되어 있다.

교통통신의 발달에 따라 공동사회도 변하고 있고 구역개편의 기준으로서 그 의미도 희석되고 있다. 이런 변화는 도시지역에서 특히 그러하다. 하지만 농어촌 지역의 경우 전통적인 공동사회가 그대로 남아 있는 곳도 많다. 도시와 농촌 간의 이런 다른 실정을 무시하는 획일적 구역 통합은 바람직하지 않다.

3) 정치적 기준

정치적 측면에서 볼 때 자치구역이 어떻게 정해지느냐에 따라 지방자치의 성패를 좌우한다고 하여도 과언이 아니다. 자치구역은 지방정치 즉 풀뿌리 민주주의(grass-root democracy)의 지역적 기반이기 때문이다. 지방정치를 발전시키기 위해서는 무엇보다 구역의 규모가 주민들의 참여와 통제가 용이한 크기여야 한다.

소수의 엘리트뿐만 아니라 보통 주민들이 정치에 참여할 수 있는 기회가 부여되기 위해서는 지방의 정치단위가 작아야 한다. 정치단위가 큰 경우 주민들의 참여기회가 제한될 수밖에 없기 때문이다. Lyon and Lowery(1989)는 작은 지방정부를 만듦으로써 ① 주민들은 지방정부에 관한 정보를 쉽게 얻을 수 있고, ② 더 나은 주민-정부 관계를 유지할 수 있으며, ③ 주민들이 지방정부의 일에 참여하기가 용이하며, ④ 지방정부의 서비스에 더 큰 만족을 얻는다고 한다.

지방정부와 주민들이 가까이에 있음으로써 주민들은 지방정부의 운영에 대해서 보다 많이 알 수 있어 공공심을 가진 좋은 시민을 양성하는 데 도움이 된다. 또 주민들의 지방정부 정책과 관료들에 대한 통제가 용이해짐으로써 낭비와 관료주의 폐단을 막을 수 있고, 지방정부간 상호 경쟁을 통한 공공서비스의 향상을 기대할 수도 있을 것이다.

반면 구역이 크고 주민이 많은 경우 주민참여의 효율성은 급격하게 감소한다. 그 결과 주민들은 지방정부의 일에 직접 참여하기보다 다른 사람이 공공의 일을 대신해주기를 바라는 무임승차자(free riders)로 변신할 가능성이 많다. 참여비용이 참여의 이익보다 크다면 참여하지 않는 것 즉, 합리적 무시(rational ignorance)가 더 적절한 선택이기 때문이다. 이런 현상을 막기 위해서는 구역을 작게 만드는 것이 좋다. 즉 ‘작은 것이 아름답다’(Small is beautiful).

4) 경제적 기준

경제적 기준에서 구역의 문제는 공공서비스의 수요와 공급으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 수요 측면에서 볼 때 구역은 공공서비스 수요의 차이를 감안하여 정해져야 한다. 그 이론적

근거는 Oates의 분권화 정리와 Tiebout가설에서 찾을 수 있다. Oates의 분권화 정리(decentralization theorem)는 동질적인 선호를 가진 사람들끼리 지방정부를 구성할 수 있도록 구역을 정합으로써 선호의 불일치로 인한 비효율을 줄일 수 있다고 한다. Tiebout가설은 동일한 선호를 가진 사람들이 하나의 지방정부를 구성하고 있으면 지방공공재(local public goods)가 효율적으로 배분되는데 이를 위해 구역을 주민선호에 따라 세분화하는 것을 바람직한 것으로 보고 있다.

공급의 측면에서 보면 공공서비스 생산에서 규모의 경제(economies of scale)나 재정능력이 그 기준이다. 지방정부에서 제공하는 공공서비스가 점차 늘어남에 따라 종래 작은 규모의 정부로서는 이런 공공재를 공급하는 것이 매우 비싸거나 불가능에 가까운 경우가 많았다.¹³⁾ 따라서 공공서비스를 저렴한 가격에 공급할 수 있는 규모의 지방단위를 만드는 노력이 계속 되었다. 일반적으로 자본집약적 서비스인 상하수도나 가스 등의 경우 규모의 경제가 작용하고, 노동집약적인 서비스인 교육이나 경찰의 경우 일정한 규모가 넘으면 규모의 불경제가 작용한다고 한다.¹⁴⁾

경제적 측면에서 볼 때 지방정부의 재정능력이 또한 중요하다. 오늘날 대부분의 지방정부가 재정적 압박에 시달리고 있기 때문에 이런 재정적 문제를 해소하기 위하여 지방자치단체의 규모를 확대하려 하고 있다. 일본의 시·정·촌(市町村) 통합이나 미국의 시-카운티 통합 등이 그 예이다. 하지만 대규모 정부가 되어야 공공서비스를 작은 비용으로 공급할 수 있다는 주장은 점차 설득력을 잃고 있다. 공공서비스의 민간화를 통해서도 규모의 경제를 실현할 수 있는 여지가 커지고 있기 때문이다.

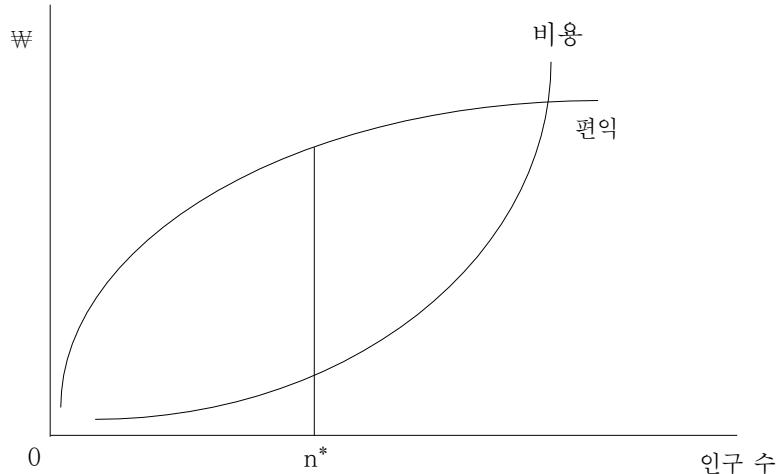
13) 한 지역에서 공공서비스가 공급되기 위해서는 일정한 크기의 수요가 있어야만 「적당한 가격」(reasonable price)으로 그 서비스가 공급될 수 있다. 즉 공공서비스에도 각기 수요역(demand threshold)이 있다. 1966년 독일의 한 위원회가 조사한 바에 의하면, 소방차 한 대를 유지하려면 적어도 인구 1만 명이 있어야 하고, 병상 150개의 병원 하나를 유지하려면 적어도 인구 2.5만명이 있어야 한다(최창호, 1981: 88)고 한다.

14) Hirsh(1968)의 연구에 의하면 서비스별 최적규모는 일률적으로 말하기 어렵다. 경찰이나 쓰레기 수거의 경우 평균비용선이 수평으로 나타나 단위당 서비스 비용이 규모와 관련이 없음을 보이고 있는데 비하여, 소방이나 의료의 경우 평균비용선이 U자 모양이어서 특정 규모를 전후하여 규모의 불경제가 분명히 나타난다. 전기나 하수처리, 가스의 경우는 평균비용선이 우향하여 규모가 커짐에 따라 단위당 비용이 체감함을 보이고 있다.

2. 최적 규모 모형¹⁵⁾

이상의 기준들은 행정구역개편의 개략적 방향을 제시하는 데는 어느 정도 의미가 있으나, 구역의 개편의 구체적인 지침으로서는 한계가 있다. 구역개편 기준이 갖는 문제점은 무엇보다 기준들 간에 상호 상충되는 면이 있다는 것이다. 예컨대, 지역공동체나 주민 참여나 통제 등 정치적 기준을 제고하기 위해서는 작은 구역이 요구되는데 비해 공공서비스 생산비용 절감 등 경제적 기준에 맞추기 위해서는 넓은 구역이 요구된다. 그러면 이들 기준을 종합하여 하나의 최적 규모를 정할 수 있을까?

<그림 1> 최적 구역 규모



Fisher(1996)는 효율적인 구역의 크기를 정하는데 있어 비용과 편익을 동시에 고려하는 최대 순편익 접근법(maximum net benefit approach)으로 최적 규모의 모형을 제시하고 있다. 그는 ① 지방 주민들 간의 공공수요의 차이로 인한 후생손실 크기, ② 지역 간의 외부성의 내부화에 따른 이익, ③ 지방공공재 생산의 규모의 경제, 그리고 ④ 행정비용과 순응비용이라는 4가지 요인들이 구역의 크기, 즉 인구수에 따라 달라진다고 전제하고 구역이 커짐에 따른 비용과 편익을 <그림 1>과 같이 제시하고 있다(Fisher 1996: 124-129).¹⁶⁾

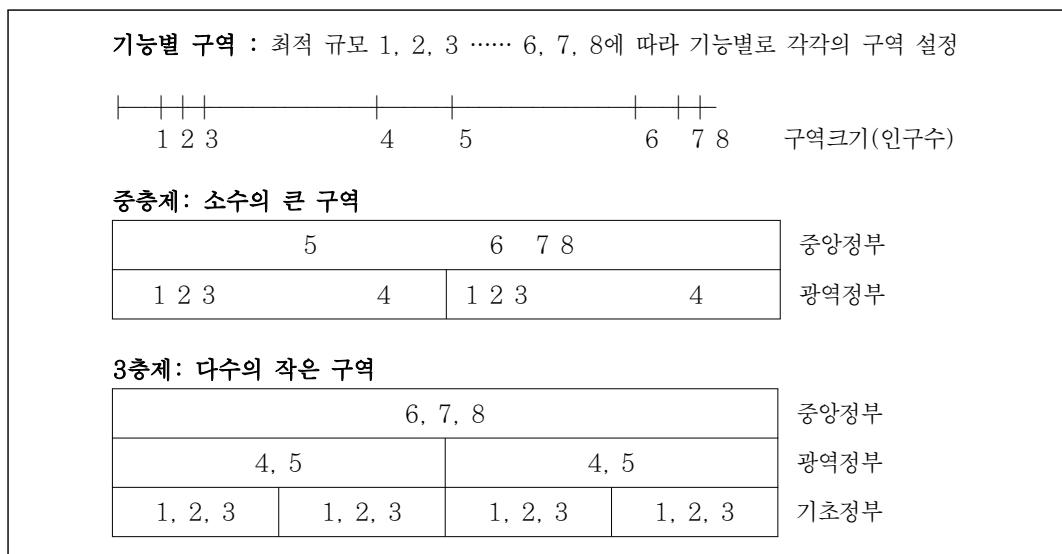
15) 이 부분은 김석태(2009) II. 2의 내용을 약간 보완한 것이다.

16) 이 모형에서는 인구 밀도가 비슷한 대도시권 내에서 구역의 문제를 다루기 때문에 인구를 중심으로 구역의 크기를 다루고 있다. 인구 밀도가 다른 중소도시나 농어촌 지역의 경우에는 면적이 별도로 고려되어야 할 것이다.

이 모형에서 제시하는 최적 규모는 구역이 넓어짐으로써 얻을 수 있는 편익인 한계편익과 이로 인해 발생하는 추가적인 비용인 한계비용이 같은 인구의 규모이다.¹⁷⁾ 이 규모가 최적 규모(optimum size)이고 최적 인구수이다. 그런데 이 모형은 개별 기능별 최적 규모에 대한 것으로서 그 규모는 교육, 경찰, 소방, 쓰레기 처리, 공원, 상수도, 하수도 등에서 각각 별도로 정해진다.

아래 <그림 2>에서 보듯이 정부에 의해 공급되는 8개의 각기 다른 공공서비스가 있고, 서비스별로 최적 규모의 구역이 1, 2, ..., 7, 8과 같이 나타난다고 하자. 이 경우 1에서 8까지 각각의 기능별로 다른 크기의 구역을 정하여 공공서비스를 공급할 수도 있다. 단일 기능별 구역(special purpose area)이 그 예인데, 우리 나라의 특별지방행정기관의 구역이 이에 가깝다.

<그림 2> 기능별 구역의 크기와 구역과 계층 형태



출처: Fisher(1996: 132)의 3총 다수 구역 그림을 근거로 2총 모형을 추가한 것임.

기능별로 최적 규모로 구역을 각각 만들어 서비스를 공급하는 것은 그 기능만으로 볼 때는 효율적이지만, 이 경우 정부 단위의 수가 너무 많아 지방정부가 난립하는 문제가 있다. 이런 문제를 해소하기 위하여 여러 개의 서비스를 묶어서 하나의 단위에서 공급할 수도 있다. 보통지방자치단체와 같은 다기능 구역(all purpose area)이 그 예이다. 특히 서비스 공급에

17) 비용곡선과 편익곡선의 기울기가 같은 $MC=MB$ 인 점이다.

서 상당한 정도의 범위의 경제(economies of scope)가 작용하고 있다고 판단되는 경우 이를 서비스를 몇 개 단위로 묶는 것이 효율적이다.¹⁸⁾

〈그림 2〉에서 정부 기능을 중층제로 묶으면 서비스 1, 2, 3, 4를 포괄하는 구역과 5, 6, 7, 8을 포괄하는 구역으로 나눌 수 있다. 이 경우 1, 2, 3, 4를 포괄하는 구역은 광역정부로 볼 수 있고, 5, 6, 7, 8을 포괄하는 구역은 중앙정부로 볼 수 있다. 한편 이것들을 3층제로 묶으면 1, 2, 3을 포괄하는 구역과 4, 5를 포괄하는 구역, 그리고 6, 7, 8을 포괄하는 구역으로 나눌 수 있다. 이 경우 서비스 1, 2, 3은 기초정부, 4, 5는 광역정부 6, 7, 8은 중앙정부로 볼 수 있다.

이 모형은 기능에 따른 구역설정과 계층 수의 결정, 그리고 기능분담이 별개가 아니라는 사실을 보여준다. 이것은 지방행정체제개편에서 구역·계층·사무배분 문제를 동시에 고려하는 것이 이론적으로도 타당하다는 것을 보여 준다.

3. 구역개편 기준과 최적 규모 모형의 함의

구역개편의 기준과 최적 규모 모형의 지방행정체제 개편에 대한 함의는 다음과 같다. 첫째, 구역개편에서 바람직한 기준들은 상호 상충되는 것이 많다. 구역의 크기와 관련하여 공동사회, 주민의 참여나 편의의 기준은 좁은 구역이 좋다고 하는 반면, 행정비용절감이나 재정적 능력 등의 기준은 넓은 구역이 좋다고 한다. 현실의 구역개편은 이들 양자 중 어느 하나를 무시하기 어렵기 때문에 기준들 간의 절충(trade-off)이 불가피하다.¹⁹⁾ 따라서 통합 캠페인에서 어느 기준 하나만을 최고의 가치인양 내세우는 것은 옳지 못하다.

둘째, 지방정부 기능별로 다양한 크기의 구역이 있다. 보통지방자치단체의 경우 다수의 기능을 수행하므로 하나의 단위로 여러 기능 모두의 최적규모가 될 수 없다. 모든 기능에 맞는 최적 크기(one-size-fit-all)의 정부 규모를 찾는 것은 불가능하다.²⁰⁾ 기능에 따라 최적규

18) 범위의 경제는 여러 공공서비스를 한 단위의 정부에서 제공하는 경우 관리능력, 공공청사, 설비 등 의 생산요소의 공동 이용으로 인한 이익이다. Grosskoff and Yaisawarng (1990)는 미국 캘리포니아 주의 지방정부에 대한 연구에서 지방정부의 공공서비스 제공에 있어서 범위의 존재 가능성을 주장하고 있다.

19) Dahl and Tufte(1973)는 「규모와 민주주의」에서 국가의 크기를 놓고 두 가지 가치, 즉 체제 능력(system capacity)과 시민 통제(citizen effectiveness)간의 절충 문제를 다루고 있다.

20) 하지만 최적 규모를 찾는 노력은 고대 그리스 시대부터 시작되었다. Dahl(1967)은 미국 도시의 경우 인구 50,000-200,000명 사이가 최적규모라고 한다. 인구 50,000명이 넘으면 유의미한 규모의 경제가 없으며, 있다고 해도 다른 규모의 불경제로 상쇄된다고 한다. 상한을 200,000명으로 한 것은 하나의 도시지역을 몇 개의 작은 단위로 쪼개는 것이 바람직하지 않다고 보기 때문이다.

모가 다른 현실에서 단층제로의 개혁은 서비스별 최적규모와의 괴리를 더 크게 할 뿐이다.

셋째, 지방정부의 크기를 인구수만으로 결정하는 것은 적절하지 못한 경우가 많다. 대도시권에서 인구를 중심으로 최적규모를 정하는 것은 의미가 있다. 하지만 삶의 터전이 흩어져 있는 중소도시나 농어촌 지역에 인구만을 기준으로 최적규모를 정하는 것은 지역의 지리적 조건을 무시하기 때문에 적절하지 않다. 구역 획정에서 인구수에 못지않게 중요한 것이 인구 밀도라고 할 수 있고 또 지리적 조건이라 할 수 있다. Newton(1983)은 지역의 다양한 특성 때문에 최적규모를 찾는 것은 철학자의 돌(phiosopher's stone)을 찾는 것과 같다고 하였다.

지방정부의 크기와 성과간의 연구에서 이런 사실은 확인된다. 종래 통합된 큰 정부가 효율적일 것이라는 주장은 일반적으로 받아들여지지 않고 있다. 잉글랜드의 ‘인구의 크기와 지방정부 성과’에 대한 연구에서 Andrews et al.(2006)은 인구와 지방정부의 성과간의 관계를 매우 복잡하여 일률적으로 규정할 수 없으므로 재편 때에는 지역별로 통합 전후의 사정을 면밀히 살펴보아야 한다고 한다. 미국의 시-카운티 통합성과 연구에서 Leland and Thurmaier(2010)는 효율성에서는 통합지역과 비통합지역간의 차이가 없는 반면, 지역경제발전에서는 통합지역이 효과적이라 한다. 우리나라의 시·군통합에 대해서는 연구자의 평가가 엇갈리는데 통합의 효과가 의문시된다는 연구가 지배적이다(유재원·손화정 2009).

이렇게 구역개편의 단일 기준에 대한 합의가 없고 보통지방자치단체의 최적규모를 정하기 어렵고 성과도 불분명한 상황에서 구역통합에 대한 찬반 논의는 정치적 이데올로기로 발전한 측면이 있다. 미국의 대도시권의 통합문제에 대한 다른 견해를 살펴봄으로써 구역통합에 대한 시야를 넓히고자 한다.

III. 개혁론자 대 공공선택론자

미국의 대도시권은 한마디로 과편화되어 있다. 하나의 대도시권에 수백 개의 지방정부가 난립해 있는 상황이다.²¹⁾ 생활권·경제권이 같은 대도시권에 다수의 지방정부가 존재하는 것이 바람직한 것인가를 두고 관련 학자들 간의 뜨거운 논쟁이 지속되어 왔다. 20세기 초의 개혁론자들은 대도시권에 단일의 일원적 정부를 두는 것을 주장한 반면, 1960년대에 나타난 공공선택론자는 과편화된 다원적인 정부체제를 옹호하고 있다.²²⁾ 여기서는 Stephens and Wikstrom(2000) 연구를 중심으로 양자를 정리한다.

1. 정통적 논리: 개혁론자²³⁾

전통적으로 생활권·경제권이 동일한 대도시권에 단일 도시정부를 구성한다는 논리는 특정 이론에 기초를 둔 것이기 보다 상식에서 출발한 것이라 보아도 무방할 것이다. 이런 상식에 따라 19세기 말에는 New York, Boston, Philadelphia 등의 대도시 지역에서 주(state) 주도의 통합이 이루어졌고,²⁴⁾ 많은 지역에서 주변 지역이 중심도시에 편입(annexation) 되었다.

이런 통합이 논리적 무장을 하게 된 것은 미국에서 1900년대 초부터 시작된 진보개혁운동(progressive movement)의 흐름과 같이한다. 19세기 후반의 Wilson과 20세기 초의 Goodnow 등의 행정 이론과 Taylor의 과학적 관리론을 기반으로 개혁론자들은 부패하고 비 능률적이며 과편화된 지방정부를 통합하여 단일의 다기능 대도시권 정부를 만들 것을 주장하였다.²⁵⁾

개혁론자들은 대도시권의 해결하기 어려운 문제가 다수의 지방정부의 존재에서 유래한다고 보았다. 이들은 분권화되고 과편화된 대도시권 구조 때문에 광역권에 통일적으로 제공되어야 할 서비스를 다수의 지방정부가 제각기 제공함으로써 행정의 비효율을 초래할 뿐만 아

21) 미국의 주요 대도시권역(metropolitan)의 지방정부 수(1987년)

대도시권	인구(백만명)	시(municipalities) 및 타운십(Township)	학교구
New York	9.311	148	134
Los Angeles	8.296	84	95
Chicago	7.453	448	341
Philadelphia	4.892	353	186
Boston	4.230	212	110
Houston	3.251	80	48
Atlanta	2.658	109	129

자료: Fisher(1996), 108쪽에서 발췌.

22) 이런 구분은 Vincent Ostrom(1972)이 두 가지 다른 학문적 전통을 구분한 아래 Keating (1995), Stephens and Wikstrom (2000), Kubler and Heinelt(2002), 그리고 Miller(2002)에서 찾아볼 수 있다.

23) 이 부분은 김석태(2007) II. 1의 내용을 보완한 것이다.

24) 뉴욕시는 1898년 Bronx, Kings, New York, Queens와 Richmond의 합병으로, Boston시는 Charlestown, Dorchester와 Roxbury가 통합으로, Philadelphia시는 1854년 Philadelphia 시와 카운티 통합으로 탄생되었다.

25) 이들은 또, 선출직을 주요한 정책결정을 하는 자리로만 제한하고, 통일된 정부 조직 및 조직 내의 권한 분산 방지, 지방정부의 악을 제거하기 위한 정치와 행정의 분리를 주장하였다.

나라 서비스 수준의 현저한 격차를 초래한다고 보았다. 나아가 다수의 지방정부의 존재는 대도시권 전체의 사회경제적 비전을 제시할 통일된 리더십 발휘를 어렵게 한다고 하였다. 이들은 도시 내 일부 지역의 특수 이익을 넘어서는 공익이 있고 지방정부의 주요 과제가 기술적 문제 해결이기 때문에 정치는 최소화 되어야 한다고 주장하였다.

개혁론자들은 대도시권의 단일 정부가 공공서비스 생산에 있어서 규모의 경제를 기할 수 있을 뿐만 아니라 사회적 통합과 형평을 기할 수 있다고 보았다. 대규모 정부는 소수자의 전횡을 방지할 수 있는 장치를 갖추기 쉬울 뿐만 아니라 큰 권한을 가지기 때문에 정치적 참여 열기도 높아진다고 하였다.

저명한 정치행정학자 Gulick이나 Merriam을 대표로 하는 개혁론자의 주장은 1930년대에서 1970년대 사이에 널리 수용되었다. 미국 정부간 관계에 대한 연방기관인 ACIR은 개혁론자의 입장을 지지하였고, 뉴욕시 소재의 200여명의 사회 지도급 인사로 구성된 저명한 싱크 탱크인 CED(Committee for Economic Development)는 시-카운티 통합을 주장하면서 1966년에는 8만 여 개에 달하는 지방자치단위의 80%를 감축해야 한다고 주장하였다.

하지만 개혁론자의 주장이 널리 수용된 것은 아니다. 특히 구역개편의 전형적인 형태인 시-카운티 통합안에 대한 주민들의 반대가 심하였다. 그 결과 통합이 추진된 지역 중 80%는 주민투표에서 실패하여, 현재 3,043개의 카운티 중에서 1%가 약간 넘는 정도가, 그리고 19,731개의 시 중에서 1.5% 정도가 시-카운티 통합정부로 되어 있다고 한다(Leland and Thurmaier 2010).

이렇게 개혁론자의 통합이 부진한 가운데 이론적인 측면에서 통합만이 대도시 문제의 해결 방법인가에 대한 의문이 제기되었다. 또 통합에 과연 능률과 절약이 있는가에 대한 의문도 제기되었다. 하지만 통합성과에 대한 만족할만한 경험적 증거는 제시되지 못하였다. 반면, 통합된 지역의 경우 도심과 교외지역의 소외감을 증대시키는 결과를 가져왔다는 주장이 제기되었다.

신공공관리론(new public management)의 등장과 함께 1980년대에는 개혁론자들의 주장이 빛을 잊게 되었다. 그러나 1990년대에 들어와서는 신광역주의(new regionalism) 이름으로 개혁론자의 주장이 계승되고 있다.²⁶⁾ Savitch and Vogel(2000)은 신광역주의가 세계적 경쟁 속에서 도시 경제발전, 환경보호와 사회 기반시설 등의 서비스 제공, 분배 문제 특히 지역간 재정적 격차해소, 그리고 도시의 무분별한 확장 방지를 위해 대두되었다고 한다.

26) 1980년대에는 2개 지역에서 시-카운티 통합이 이루어졌던 것이 1990년대에 5개 지역, 2000년대에 7개 지역으로 늘어났다(Leland and Thurmaier 2010).

2. 대안적 논리: 공공선택론²⁷⁾

개혁론자의 주장이 반대에 부딪쳐 현실화되지 못하는 상황에서 대도시권의 파편화된 지방 정부체제를 옹호하는 이론이 등장하였다. Ostrom, Tiebout and Warren(1961)은 대도시권에 다수 정부의 존재가 병리적이라 진단하는 것은 잘못이라 지적하고 다중심적(polycentric) 정치체제의 효율성을 주장하였다. 이들은 권위와 계층을 대표하는 단일 대도시정부(Gargantua)보다 다수의 작은 정부가 보다 효율적이고 민주적이라 주장하면서 지방 정부간 협력과 협상, 조정 등으로 대도시권 문제를 해결하는 Los Angeles 지역을 그 예로 설명하고 있다.²⁸⁾

공공선택론자는 주민들이 자기의 선호에 가장 적합한 공공재와 조세구조를 가진 지방정부로 이주함으로써 지방공공재 배분의 효율성이 보장된다(Tiebout 1956)는 Tiebout가설을 이론적 지주로 삼고 있다. 이 가설이 타당하기 위해서는 대도시권에 주민들의 다양한 선호를 충족시켜 줄 수 있는 다수의 지방정부가 있어야 한다.

통치구조에 대해 공공선택론자의 견해를 대표하는 E. Ostrom은 대도시권 문제에서 다중심이론은 다음과 같은 가정을 한다고 한다(Ostrom 2005).²⁹⁾ ① 공공서비스의 생산함수나 규모의 효과는 그 종류에 따라 실제 큰 차이가 있다. ② 공공서비스에 대해 같은 선호를 가진 사람들이 소지역 이웃을 형성하게 된다. 소지역 주민들의 선호가 대도시 전체 주민들보다 동질적이다. ③ 주민들은 여러 지역을 번갈아 가면서 살게 되고 이런 과정에서 지역 간의 공공 서비스에 대해 비교 평가하게 된다. ④ 규모나 서비스가 다른 여러 지방정부의 존재는 주민들의 선호에 맞는 지방정부 선택을 가능하게 하고 또 그들의 선호에 맞게 지방정부를 변화시킬 수 있다. ⑤ 대도시권에 공공서비스를 생산할 수 있는 기업 등의 존재는 지방정부 운영자들의 선택의 기회를 넓혀 준다. ⑥ 지방정부 서비스 공급을 두고 경쟁하는 기업은 새로운 기술을 개발하고 공생산(co-production)등 보다 효율적인 공공서비스 제공 방법을 모색한다.

이런 인식하에 공공선택론자는 작은 정부 간의 수평적 협력을 중시하고 자발적 협력을 통한 문제 해결을 선호한다. 또 다기능적인 단일 정부에 의한 문제 해결보다 기능별 구역을 통한 문제 해결을 쳐방으로 제시한다. 이들은 다양한 많은 수의 지방정부가 공공서비스와 관련하여 주민들의 선호와 요구에 더 잘 응하며, 주민들은 그들의 선호에 맞는 공공서비스를 제

27) 이 부분은 김석태(2007) II. 2의 내용을 약간 보완한 것이다.

28) Bish(2001)에 의하면 Ostrom, Tiebout and Warren(1961)이 생각하던 이상적인 대도시권 정부구조가 만들진 것이 British Columbia 지역의 Greater Vancouver Regional District이다.

29) E. Ostrom은 2009년 노벨상 수상 강연에서도 이런 전제하에서 다중심적 체제의 효율성을 주장하고 있다.

공하는 지역으로 이동할 기회를 부여하고, 공공서비스는 여러 수준의 정부와 민간조직 등에서 규모의 경제를 살리면서 공급될 수 있으며, 이런 다양한 주체의 공공서비스 공급이 경쟁의 이점을 살릴 수 있다고 한다. 또 많은 수의 정부는 주민참여의 기회와 공공서비스의 공생 산 기회를 확대하고, 정부 간의 교류와 협력은 대도시권의 문제를 해결하는 기제가 된다고 한다.

공공선택론자는 개인의 선택권, 접근성과 정치적 책임성 확보, 지역 간의 경쟁을 중시한다. 이들은 대도시권의 하나의 큰 정부는 경쟁을 제한할 뿐만 아니라 주민의 선택도 제한하는 독점적 정부라고 한다. 이들은 큰 정부의 경우 주민들은 무임승차자가 되려는 경향이 큼을 지적하고 부담과 혜택의 관계가 분명한 작은 정부가 바람직하다고 본다.

대도시권 거버닝(governing) 문제와 관련하여 공공선택론의 기여는 다음 몇 가지로 정리 할 수 있다(Stephens and Wikstrom 2000). 첫째, 공공서비스 제공과 관련하여 대도시 정부의 현실을 보다 세밀하게 분석하였다. 이들은 공공서비스 공급에 있어서 공공, 비영리기관, 민간의 역할과 관계를 공식적-비공식적 측면에서 분석함으로써 공공서비스 제공의 효율성이 공식적 구조만의 문제가 아님을 분명하게 하였다. 즉 정부구조만 바꾸면 대도시의 문제가 해결된다는 환상을 버리게 하였다는 것이다.

둘째, 대도시권의 다원적 체제의 장점을 분명히 하였다. 이들은 공공서비스의 생산과 제공이 반드시 일치해야하는 것이 아님을 분명히 하고 다양한 시스템을 이용하는 것을 제안하고 있다. 또 다중심체제는 다수 시민의 참여와 공생산의 기회를 확대하고 독점의 비효율과 횡포에 대한 경각심을 높인다는 것이다.

셋째, 규모의 경제의 효율을 위해서는 다양한 크기의 정부가 존재해야 함을 분명히 하고 있다. 하나의 정부로서는 모든 공공서비스를 효율적으로 공급하지 못하므로 상하수도, 쓰레기처리, 대중교통 자본집약적인 서비스는 넓은 구역의 큰 정부에서, 초등교육이나 청소 등은 좁은 구역의 작은 정부에서 담당하는 것이 효율적이라는 것이다.

마지막으로 많은 사람들에게 대도시권의 단일 정부에 대한 환상을 버리게 하였다. ACIR에서는 25년간(1960-1985) 지지하였던 개혁론자의 입장을 버리고 공공선택론자의 입장을 반영한 보고서를 제출하였으며,³⁰⁾ CED도 시-카운티 통합 주장 입장에서 대도시권의 연합체 정부구조로 입장 변화를 보였다. 저명한 개혁주의자 중 한 사람인 도시정치학자 Jones는 1979년 그의 저서 ‘대도시권 통치에서 대도시권 협치로의 변화(From metropolitan government to metropolitan governance)’라는 논문에서 자신의 종래 주장의 잘못을 인

30) The possibility of metropolitan governance without metropolitan government를 인정한 것이다(ACIR 1987; 1988).

정하고 있다.

하지만 공공선택론이 모두의 지지를 받고 있는 것은 아니다. Lyon and Lowery(1989)는 파편화된 지역과 통합된 지역을 비교하는 경험적 연구에서 ① 주민들은 지방정부에 관한 정보를 쉽게 얻을 수 있고, ② 더 나은 주민-정부 관계를 유지할 수 있으며, ③ 주민들이 지방정부의 일에 참여하기가 용이하며, ④ 지방정부의 서비스에 더 큰 만족을 얻고, ⑤ 이런 만족이 지방간에 공유된다는 주장은 신화(myths)에 불과하다고 한다.

하지만 공공선택론자가 주장하는 여러 수준의 지방정부, 비영리기관, 민간기업간의 협력을 통한 공공서비스 제공은 여러 주체간의 협력의 논리를 제공한다는 점에서 21세기의 행정 패러다임인 신거버넌스(new governance)와 연결된다. Kubler and Heinelt(2002)은 대도시권 신거버넌스라는 이름으로 공공선택론과 뉴거버넌스를 접목시키고 있다.

3. 논의의 함의

미국 대도시권의 바람직한 지방정부 체제에 대한 논쟁은 해결될 기미가 보이지 않는다. 이런 견해의 차이는 대도시권을 어떤 존재로 보는가와 관련 있다. Miller(2002)는 대도시권을 하나의 유기체(organic whole)로 보는 견해와 다중심적 지역(polycentric region)으로 보는 견해의 차이라고 한다. 전자는 집합주의적 접근(collectivist approach)으로서 1900년대 초의 도시계획론자, 1960-70년대의 정부역할 확대론자, 1990년대의 세계화론자가 이에 속하고, 후자는 개인주의적 접근(individualist approach)으로 공공선택론자가 이에 속한다고 한다.

Keating(1995)도 지방정부의 크기의 문제가 정치성향과 이해관계에 따라 다르게 나타난다고 한다. 정부가 시혜자라 보는 자는 통합된 큰 정부를 지지하는 반면, 정부가 필요악(necessary evil)이라 보는 자는 작은 다수의 정부를 원한다고 본다. 그리고 통합의 결과로 나타나는 지역사회 권력구조의 변화로 인한 이해관계에 따라 개편에 대한 찬반이 갈라진다고 한다. 그 결과 민주화된 사회에서는 지방정부의 통합이 매우 어렵다고 하고 있다.

권위주의 체제하에서 하향적 개편이 이루어지는 경우에는 통합이 쉽게 이루어질 수도 있었다. 그러나 민주화된 사회에서 통합과 관련한 이해관계의 조정이 용이하지 않다. 통합의 찬성과 반대를 두고 지역사회가 소용돌이에 휘말릴 가능성이 있으며, 통합되는 지역의 명칭이나 통합청사의 소재지 등에서도 지역 간의 이해관계가 엇갈릴 가능성이 많다.

구역통합에 많은 비용이 소요되고 또 현실적으로 어렵다면 통합 외에 다른 방법으로 광역적 문제 해결의 방법을 모색하는 것이 필요하다. 다음 장에서는 통합의 대안이 되는 여러 구역 문제 해결방법과 최근의 경향을 검토한다.

IV. 구역문제 해결의 단계와 경향

구역개편은 다른 정부개혁과 마찬가지로 특정한 목적을 달성하기 위해 이루어진다. 이런 목적은 국가나 지방이 처한 상황에 따라 차이가 있겠으나 효율성과 민주성으로 요약된다 (Dahl 1967, 이승종·서재호 2009).³¹⁾ 그런데 이런 목적은 통합을 통해서만 이루어질 수 있는 것은 아니다. 오히려 통합은 구역의 문제 해결을 위한 특수한 하나의 방법에 불과하다. 아래에서는 대도시권의 복잡한 지방정부 구조로 인해 심각한 사회문제를 야기하고 있는 미국을 중심으로 이 곳의 학자나 실무자들의 단계적인 구역문제 해결 방법과 경향을 소개한 후 그 함의를 살펴본다.

1. 구역문제 해결 단계³²⁾

1) Walker의 구역문제 해결단계

Walker(1987)는 미국의 패편화된 대도시권의 다수의 작은 정부들이 안고 있는 문제인 ① 공공서비스의 공동 제공의 불가피성, ② 규모의 경제 달성, ③ 과급효과의 내부화, 그리고 ④ 공공서비스의 효율적 공급을 위한 방안으로서 17가지 다른 대안을 제시하고 있다. 이들 방법은 정치적으로 채택이 용이하고, 논쟁의 가능성이 적으며, 별로 효과적이지 못한 방법에서부터 정치적으로 채택이 어렵고, 지방정부공무원들에게 위협적이며, 가장 효과적으로 보이는 방법의 순서로 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

가장 쉬운 8가지를 정리하면 ① 비공식적 협력, ② 지방정부간 서비스 공급계약, ③ 공동 권한 행사 협약, ④ 권역 외 권한 행사, ⑤ 광역협의체, ⑥ 연방 지원에 의한 기능별 구역, ⑦ 주의 계획 혹은 개발 구역, ⑧ 민간위탁이다. 광역문제 해결에서 중간 정도의 어려움을 가진 6가지 방법은 ⑨ 지방정부의 기능별 구역, ⑩ 기능 이전, ⑪ 편입, ⑫ 광역 특별구역, ⑬ 대도시 다기능 구역, ⑭ 변형된 도시지역 카운티이다. 가장 어려운 3가지 방법은 새로운 정부를 만들고, 권한과 기능을 재배분하며, 정치적 역학관계를 변화 시키는 것으로서 ⑮ 단층 통합, ⑯ 2층 재구조화, ⑰ 3층 개혁이 있다.

31) 여기에 더하여 Keating(1995)은 지역적 형평성, 지역발전을 추가하고 있고, Leland and Thurmaier (2010)은 민주성 대신 지역발전을 제시하고 있다.

32) 이 부분은 김석태(2009) III. 1. 2의 내용을 보완한 것이다.

<표 1> Walker의 구역문제 해결의 단계

단계	세부내역	
1. 용이한 방법	① 비공식적 협력 ③ 공동권한 행사 협약 ⑤ 광역협의체 ⑦ 주의 계획 혹은 개발 구역	② 지방정부간 서비스 공급계약 ④ 권역 외 권한 행사 ⑥ 연방 지원에 의한 기능별 구역 ⑧ 민간위탁
2. 중간 정도의 어려운 방법	⑨ 지방정부의 기능별 구역 ⑪ 편입(annexation) ⑬ 대도시 다기능 구역	⑩ 기능 이전 ⑫ 광역 특별구역 ⑭ 변형된 도시지역 카운티
3. 어려운 방법	⑮ 단층 통합(consolidation) ⑯ 3층 개혁	⑯ 2층 재구조화

자료: Walker(1987) 153쪽에서 정리

2) Hughes and Lee의 통합에 이르는 단계

Hughes and Lee(1987)는 대도시권 내의 지방정부들이 재정적 궁핍상황에서 적절한 공공서비스를 제공하기 위한 방안을 모색하는 단계를 제시하고 있다. 그는 미국 대도시권에서 시와 카운티가 통합까지 이르는 단계를 진화적(evolutionary)인 측면에서 5단계로 구분하여 설명하고 있다.

첫 단계는 비공식적 논의의 단계로 공동의 정책협의가 시작되는 단계이다. 이런 협의는 단기간 단일 의제에서 장기간 복수 의제로 발전한다. 두 번째 단계는 공식적 협조의 단계로 공식화되는 단계이다. 공동정책협의의 기구에서 하나 혹은 복수의 사소한 이슈에서 주요한 이슈로 의제를 확대시켜 나가고, 일시적 서비스나 장비에 대한 공식적 약정이 이루어지고, 구획이나 다른 권한 등에 대한 공식적 정책조정이 이루어진다.

<표 2> 메트로폴리탄에서의 진화적 통합모형

단계	세부내역
1. 비공식적 논의	비공식적 공동 정책협의: 단기간 단일 의제에서 장기간 복수의제로
2. 공식적 협조	공동정책협의의 기구: 하나 혹은 복수의 사소한 이슈에서 주요한 이슈로 공식적 약정: 일시적 서비스나 장비 공식적 정책조정: 구획이나 다른 권한 등
3. 계약적 통합	정책이나 관리방식의 공유: 장비나 시설의 공유, 정책이나 관리의 위탁
4. 시험적 통합	권한의 공유에 대한 기본적 합의: 주요 정책과 관리에 대한 공식적인 공동기구
5. 통합	부분적 혹은 완전한 통합: 연합체화, 집권화

자료: Hughes and Lee(1999), 274쪽에서 정리

세 번째 단계는 계약적 통합의 단계로서 정책이나 관리방식을 공유하는데, 여기에는 장비나 시설의 공유와 정책이나 관리의 위탁이 이루어진다. 네 번째의 단계는 시험적 통합의 단계인데 여기서는 주요 정책과 관리에 대한 공식적인 공동기구 구성 등 권한의 공유에 대한 기본적 합의가 이루어진다. 마지막 단계는 통합인데 연합체화 또는 집권화를 통하여 부분적 혹은 완전한 통합이 이루어진다(Hughes and Lee, 1987: 272-274) 이런 과정은 다음 <표 2>에 정리되어 있다.

2. 구역문제 해결 경향

1) Jones의 통합의 정도에 따른 접근법³³⁾

Jones(1983)는 광역적 문제 해결 방법의 단계로 공식적 조정 메커니즘이 없는 시장에서부터 단층제 통합정부까지 통합 정도에 따른 연속선상에서 여러 가지 문제해결 방법들을 <그림 3>과 같이 제시하고 있다.

<표 3> 통합의 정도에 따른 광역행정 유형



자료: 이달곤(2004) 214쪽에서 인용

구역문제 해결에 있어 시장적 접근은 광역적 행정서비스가 상당 부분 시장을 통해 충족되는 것을 중시하는 것이고, 점진적 접근은 협정, 특별구, 협의회, 연합체의 방법으로 필요에 따라 공식적인 문제해결의 방법을 모색하는 것이고, 전면적 접근은 합병과 통합으로 포괄적인 문제해결의 방법을 지향하는 것이다.

33) 이 부분은 이달곤(2004) 213-219 쪽에 의거 정리되었다.

2) Savitch and Vogel의 신광역주의 루트³⁴⁾

Savitch and Vogel(2000)은 미국에서 대도시권의 광역적 문제를 해결하기 위한 방법으로 공공선택, 복합네트워크, 기능연계, 다층구조, 그리고 통합의 5가지 대안을 제시하고 있다.

공공선택은 시장에서의 선택과 유사하게 지역의 자유로운 선택으로 문제를 해결하는 것으로 Los Angeles(1960년대)와 Burnswick에서 그 예를 찾아 볼 수 있으며, 복합네트워크는 지역 상호간 이익 증대를 위한 합의를 모색하는 체제로 Pittsburgh와 Macon에서 볼 수 있다. 기능연계는 지역 간 갈등 해결과 협조를 위해 정부기능을 연계시키는 것으로 Charlotte와 Louisville에서 볼 수 있다. 다층구조는 충간의 역할분담을 통한 집권과 분권의 조화를 이루는 방법으로 Minneapolis와 Portland에서 볼 수 있으며, 마지막으로 통합은 광역적 통일성과 통제의 방법으로 Jacksonville, Nashville, Indianapolis, Athens, Augusta 등에서 예를 볼 수 있다. 이를 표로 나타내면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 신광역주의의 루트

광 역 협 치	공공선택	복합네트워크	기능연계	다층구조	통합	광 역 통 치
	LA(1960s), Burnswick	Pittsburgh, Macon	Charlotte, Louisville	Minneapolis, Portland	Jacksonville, Nashville	

출처: Savitch and Vogel(2000), 165 쪽에서 재정리.

광역 협치는 대도시권 문제를 해결하기 위한 여러 다른 목적과 이해관계를 가진 주체들 간의 협조와 갈등해결의 자율적인 기제이다. 오늘날 대도시의 협치가 가능하게 된 배경에는 공익을 목표로 하는 민간단체 수가 크게 늘어났다는 점과, 도시의 새로운 지도자들의 리더십이 상호 협력을 중시하는 형태로 변화하였다는 점과 정책결정 메커니즘이 비전의 공유와 협의에 의한 갈등해결과 합의 도출을 중시하는 형태로 바뀐 결과라고 할 수 있다.

3. 구역문제 해결 단계와 경향의 합의

미국의 예에서 보면 구역 문제 해결을 위한 다양한 방법이 있고 지역의 사정에 따라 다양한 방법을 채택하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 거버넌스의 방법을 활용하는 지방정부가 증가하고 있다.

34) 이 부분은 김석태(2009) III. 4의 내용을 보완한 것이다.

우리나라에서도 일찍이 보통지방자치단체 구역 하나로 복잡한 지역의 문제를 해결할 수 없다는 것을 인식하여 광역적 문제의 해결 방식을 지방자치법상에 규정하고 있다. 이것에는 구역의 폐지분합(廢置分合) 외에 행정협의회와 지방자치단체조합이 있다. 앞의 구역문제의 해결 단계에 비추어 보면 행정협의회의 구성이 가장 용이하고 그 다음은 지방자치단체조합이며 폐지분합이 가장 어려운 것이라 할 수 있다.

행정협의회는 지방자치단체간의 행정사무의 일부를 공동으로 협의 처리함으로써, 권역 내의 균형있는 발전과 광역행정의 효율적인 추진을 도모하기 위한 것이다. 지방자치단체조합은 지방자치단체가 조합원이 되어 특정 업무를 수행하는 것이다. 그러나 우리나라의 경우 행정협의회는 형식적인 것에 지나지 않았고, 지방자치단체 조합도 그 예를 찾아보기 쉽지 않다.³⁵⁾

유재원(2010: 189)은 우리나라의 독특한 행정문화 때문에 지방자치단체 통합을 유일한 구역문제 해결방법으로 여긴다고 하고, 지방자치단체조합제도가 있지만 실제로 조합을 구성하여 공공서비스를 전달하는 사례는 매우 드물며, 자치단체 연합도 구성하기 어려운 상황에서 자치단체의 경계를 가로질러 형성되는 특별구를 활용하는 것은 우리의 문화와 정서에 기본적으로 부합되지 않는다고 한다.³⁶⁾ 이승종·서재호(2009: 134)도 지방자치단체간 협력관행이 축적되지 않은 우리나라에서 거버넌스 방식에 의한 광역적 협조가 가능할 것인가에 대한 의문을 제기하고, 특별구 등의 설치는 행정체계를 복잡하게 한다는 문제점을 제기하고 있다.

하지만 우리가 정부 간이나 정부-민간 간의 협력 문화가 발전되어 있지 못하다고 하여 구역문제 해결의 보다 손쉬운 방법을 무시하고 무리하게 통합에만 매달리는 것은 잘못된 것이다. 협력체계가 발전하지 못한 이유는 관치주의 체제 아래서 지방자치단체간의 협력의 필요성이 적었기 때문이라 할 수 있다. 우리의 민주주의나 지방자치는 모두 서구에서 수입해 발전시킨 것 같이 협력체계도 발전시킬 필요가 있다. 행정의 패러다임이 전통적 통치(government)에서 협치(governance)로 변화하는데 통합에만 매달리는 것은 지방자치가 우리의 전통에 맞지 않으므로 관치(官治)로 가야한다는 주장과 다를 바 없다.

35) 단편적인 구성 예를 보면 1971년에 경기도내의 23개 시·군으로 구성되는 「통신사무조합」이 설립되었으나 1975년 해체되었고, 1991년에 서울시, 인천시, 경기도가 공동으로 설립한 「수도권매립지운영관리조합」이 설립되었으나 2000년 환경부 산하의 수도권매립지관리공단으로 전환되었다. 현재는 2003년에 설립된 16개 광역자치단체를 구성원으로 하는 「자치정보화조합」과 대구·경북 등 3개 지역의 「경제자유구역청」이 있다.

36) 또 통합이 자주 거론되고 성공하는 이유는 근본적으로 자치단체의 정치적 자율성과 자치의 전통이 강하지 못하고, 자치단체를 시민공동체의 산물이 아니라 국가의 행정기구로 보는 경향이 강하며, 무엇보다 민간위탁, 자치단체 연합, 자치계층의 신설, 특별구 등의 다른 대안들을 공공서비스의 효율성을 확보하기 위한 수단으로 선택하는 것이 현실적으로 유효하지 못하기 때문이라 한다.

V. 맷음말

교통·통신과 산업이 발달하지 못한 시대에 만들어진 구역이 매우 작기 때문에 오늘날의 실정에 맞추어 구역을 확대 개편하는 것이 세계적 경향이다. 이런 경향에 따라 우리나라도 크고 작은 구역개편이 이어져 왔다. 그러면 앞에서 검토한 이론에 비추어 볼 때 우리나라의 구역개편을 어떻게 평가할 수 있을까?

지금까지 우리의 구역개편은 전통적인 통치의 논리에 입각해 중앙정부 마음대로 지방자치단체 구역을 개편을 해 왔다. 우리나라의 제1·2 공화국의 기초지방자치단체는 서구나 일본의 자치단위와 비슷한 시·읍·면이었다. 그러던 것이 5.16 정변 후 지방의회가 해산된 뒤 만들어진 「지방자치에 관한 임시조치법(61년 9월 시행)」에 의해 읍·면 자치가 군(郡) 자치로 전환되었다. 이로서 85개 읍, 1407개 면이었던 기초지방자치단체가 140개 군으로 줄었다. 지방자치에 혐오적인 군사정부가 기초지방자치단체의 숫자를 10분의 1로 감소시킨 것이다.

1961년 군이 자치단체가 된 후에는 군 소속의 읍이 인구 5만 이상의 도시가 되면 이를 시(市)로 승격시키는 도시와 농촌 분리 정책으로 1961년 30개이던 시가 1993년에는 67개로 2배 이상 늘어났다. 그러던 것이 1994년 갑자기 시·군 통합으로 정책 방향을 선회하여 1993년 204개이던 시·군의 숫자가 1996년에는 165개로 39개 감소하였다(행정안전부 2009).³⁷⁾ 이런 과정에서 우리나라의 기초자치단체는 세계에서 규모가 가장 크고 숫자가 가장 적게 되었다(안성호 2009 등).

하지만 권위주의 시대의 중앙정부 주도의 하향적인 구역개편은 점차 한계에 도달하고 있다. 지방자치단체장이 민선된 1995년 이전의 시·군 통합은 대상지역 75% 정도가 통합에 성공하였지만³⁸⁾ 민선 이후의 경우는 성공률이 50% 미만이다. 더구나 2009-2010년 자율 통합은 전국의 신청지역 18개 지역 중 1개만 통합되어 5.5% 만이 성공하였을 뿐이다. 민주화된 시대의 구역개편은 주민의 선호를 반영해야 하는 보다 복잡한 정치과정으로 변모되었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 2005년 이후 지방행정체제개편이라는 이름으로³⁹⁾ 기초자치단체의 수를 230여개에서 60-70개로 줄이려는 통합안이 추진되고 있다. 통합안에서 제시하는 보통지

37) 그 후 2009년에는 161개로 2010년에는 159로 감소하였다.

38) 1차 통합 대상인 47개 시와 43개 군 중 33개시와 32개 군에서 통합을 찬성하였다.

39) ‘지방행정체제’란 용어 자체가 국가중심적(statism)인 사고에서 만들어진 용어이다. 익명의 심사자는 이 “용어를 그대로 사용하는 것 역시 헌정질서의 근간을 규정하는 “지방자치체제 개편”을 ‘지방행정체제 개편’ 정도로 편하하려는 정치권과 정부의 무의식 심층구조에 동조하는 것”이라고 지적하고 있다.

방자치단체의 규모가 최적 규모라는 논리는 어디에서도 찾아보기 힘들 것이다. 종래 시·군통합은 시·군으로 분리되었던 지역을 재통합한다는 면에서 설득력이 있었지만, 현재 추진 중인 통합안은 그런 설득력도 없다. 통합 대상인 시·군의 전통이 다를 뿐만 아니라 특정한 인구 규모에 맞추기 위해 공동체로 볼 수 없는 다수의 시·군 지역을 통합 대상으로 하기 때문이다.

우리의 현재 지방행정체제는 전통적인 개혁론자들이 주장하는 일원적 체제에 가깝다. 일단 구역개편으로 대도시권은 미국의 과편화된 체제와 달리 광역정부와 기초의 계층적 체제로 정비되어 있고, 농어촌 지역은 일본의 정·촌(町·村) 같이 작은 단위가 아니라 군으로 큰 단위이다. 우리의 계층과 구역은 세계에서 가장 잘 정비된 일원적인 체제를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 지방행정체제개편 추진자들은 존재하지도 않는 ‘최적 규모의 지방정부’를 전국적으로 만들려는 환상에 사로잡혀 있다.

지방단위는 그 자체로 완결적인 단위가 아니다. 아무리 잘 정비된 지방행정체제라도 지방 정부 혼자서는 지역의 문제를 모두 해결하지 못한다. 공공의 문제를 해결하기 위한 중앙과 지방간, 지방-지방간, 그리고 정부-민간의 협력체제는 불가피하다. 그럼에도 불구하고 협력 체제를 발전시키려는 우리의 의지는 약하다. 이런 협력체제는 우리 행정문화와 맞지 않는다고 폄하하면서 지방자치 발전을 크게 훼손할 통합에만 매달리고 있다.

정부 혼자서 모든 사회문제를 해결한다는 시대는 이미 지나고 있다. 정부가 가진 자원이 매우 제약되어 있기 때문에 정부, 시민단체, 주민 등이 상호 협력을 통해 사회문제를 해결할 수밖에 없다. 이런 거버넌스 시대에 19세기적인 이론에만 매달려 통합 마니아(merger mania) 같이 통합만을 주장하는 것은 시대 착오적이다.⁴⁰⁾

지금 우리에게 필요한 물음은 왜 전국적으로 지방행정체제를 개편해야 하는 것이다.⁴¹⁾ 그 이유가 정치권에서 내세우는 지역간 대결 구도 해소를 위한 선거구제 개편의 전 단계로서의 통합이라면 이것은 우리 지방행정체제의 온전성을 크게 훼손할 것이다. 국경도 희미해지는 세계화 시대에 중앙정부와 전국의 모든 지방자치단체가 구역문제에 매달리는 것은 옳지 않다.⁴²⁾ 엄청난 갈등을 몰고 올 전국적인 구역 통합보다 보다 손쉬운 거버넌스의 방법으로 광역적 문제를 해결하는 것이 바람직할 것이다.

40) 70년대 초부터 캐나다와 미국의 대도시구역 문제를 연구해온 Bish(2001)는 지방정부 통합을 추진하는 것은 19세기적인 지적 유행인 획일적 조직과 중앙통제의 확실한 믿음에 대한 망령이 21세기에 나타난 것이라 비판하고 있고, Sancton(2005)은 통합이 세계화 시대에 경쟁력을 높이는 방법도 아니라고 한다.

41) 이승종·서재호(2009)는 지방행정체제 개편의 필요성과 관련하여 ‘과연 현재의 지방행정구역과 계층이 심각한 문제인지에 대한 근원적 질문에 대한 심각한 고민이 필요하다’고 하였다.

42) 지방자치단체 구역은 관련 정치인이나 공무원들에게만 의미가 있다는 주장이 있을 정도로 주민들의 생활과 직접 관련이 없는 부분도 많다.

【 참고문헌 】

- 김석태.(2007). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여.『지방정부연구』, 11(2): 7-23.
- 김석태(2009). 지방행정체제개편안에 대한 비판적 고찰: 적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서.『한국행정논집』, 21(2): 331-353.
- 박기춘.(2010).『한국 지방행정체제 개편의 방향과 전략』. 서울: (주)새로운 사람들.
- 박승주 등.(1999).『마지막 남은 개혁 2001』. (주)교보문고.
- 박연호·박균성 번역.(1997).『프랑스 행정의 이해』. 서울: 박영사.
- 안성호.(2009). 지방자치체제 개편과 자치단위의 규모.『바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동 세미나 논문집』. 지방자치학회(2009.10.16).
- 유재원.(2002). 지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고 - 광역자치단체를 중심으로『국가정책과학학회보』, 6(2): 119-137.
- 유재원.(2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안.『한국행정학보』, 44(1): 179-202.
- 유재원·손화정.(2009). 시군통합 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용.『한국행정학보』, 43(4): 285-306.
- 이달곤.(2004).『지방정부론』. 서울: 법문사.
- 이승종·서재호(2009).『지방행정체제개편론』. 법문사.
- 최창호.(1981).『지방행정구역론』. 서울 : 법문사.
- 행정안전부.(2009).『2009년도 행정구역 요람』. 서울: 행정안전부.
- Andrews, Rhys, George Boyne, Alex Chen, and Steve Martin.(2006). Population Size and Local Authority Performance. *Final Research Report*. Center for Local & Regional Government Research, Cardiff University.
- Bailey, Stephen J.(1999). *Local Government Economics: Principle and Practice*. London: MacMillan.
- Bish, Robert L.(2001). Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. *C. D. Howe Institute Commentary*, 150 (March, 2001).
- Bish, Robert L.(2002). Accommodating Multiple Boundaries for Local Service: British Columbia's Local Governance System. *Presented at a Colloquium at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University, Bloomington.
- Dahl, Robert A.(1967). The City in the Future of Democracy. *The American*

- Political Science Review.* 61(4): 953–970.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte.(1973). *Size and Democracy*. CA: Stanford University Press.
- Fisher, Ronald C.(1996). *State and Local Public Finance*. 2nd ed. London: Scott, Foresman and Co.
- Grosskoff, Shawna and Suthahip Yaisawarng. (1990). Economies of Scope in the Provision of Local Public Services. *National Tax Journal*. 43(1): 61-74.
- Hirsh, W.(1968). *The Economics of State and Local Government*. NY: MacGraw-Hill.
- Hughes Herbert H. and Charles Lee.(1999). The Evolutionary Consolidation Model. in Roger L. Kemp ed. *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*, McFarland & Company, Inc. 272-279.
- Keating, Michael.(1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in Judge, David et. al ed. *Theories of Urban Politics*. London: Sage publications.
- Kubler, Daniel and Hubert Heinelt.(2002). An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance. *Working paper*. 30th ECPR Joint Sessions of Workshop, Turin, (March, 2002).
- Leemans, A.F.(1970). *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities. (이성덕.(1978). 역. *지방정부개혁론*. 서울: 법문사).
- Leland, Suzanne M. and Kurt Thurmaier.(2004). *Case Studies of City-County Consolidation*, NY: M.E. Sharpe.
- Leland, Suzanne M. and Kurt Thurmaier.(2010). ed. *City-County Consolidation: Promise Made, Promise Kept?* Washington DC: Georgetown University Press.
- Lyons, W. E. and David Lowery.(1989). Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*. 533-543.
- Miller, David Y. (2002). *The Regional Governance of Metropolitan Area*. Westview Press.
- Newton, N. (1982). Is Small Really Do Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. *Political Studies*. 30(3): 190-206.
- Oates, Wallace E.(1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington:

- Lexington Books.
- Oakerson, Ronald J.(2002). The Governance Effect of Metropolitan Reform: A Theoretical Inquiry. *Paper presented at DeVoe Moore Center Critical Issues Symposium.*
- Olson, Mancur.(1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*. 479-487.
- Ostrom, Elina.(1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly* 53:474-493.
- Ostrom, Elinor. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action : Presidential Address, American Political Science Association. *The American Political Science Review*. 92(1) : 1-22.
- Ostrom, Elina.(2005). Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies. *Discussion Paper 2005/01*. EDGI and UNU-WIDER.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout, and Robert Warren.(1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*. 55: 831-842.
- Phares, Donald.(2004). *Metropolitan Government without Metropolitan Government*. Aldershot: Ashgate.
- Pierce, Neal.(1993). *Citistate: How Urban America Can Prosper in a Competitive World*. Seven Locks Press.
- Sancton, Andrew.(2000). *Merge Mania: The Assault on Local Government*. Canada: McGill-Queens University Press.
- Sancton, Andrew.(2005). The Governance of Metropolitan Areas in Canada. *Public Administration and Development*. 25: 317-327.
- Savitch, H.V. and Ronald K. Vogel.(2000). Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review*. 32(3): 158-68.
- Stephens, G. Ross and Nelson Wikstrom. (2000). *Metropolitan Government and Governance*. Oxford University Press.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64: 416-435.
- Walker, David. (1999), From Metropolitan Cooperation to Governance. in Roger L. Kemp ed. *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*, McFarland & Company, Inc. 151-158.

