

일본 행정구역 개편의 공간특성과 유형

— 수도권 지역을 중심으로 —

조 아 라*

The Spatial Characteristics and Types of Municipal Mergers in Japan : Focused on the Tokyo Metropolitan Area

Cho, Ara*

요약 : 이 연구는 지난 10년간 행정구역 통합이 대대적으로 진행된 일본의 경험에 주목하여, 대도시권에서의 행정구역 재편이 지니는 특성과 그 유형을 고찰하고자 하였다. 행정구역은 본질적으로 공간적인 문제로 개편을 논하기 위해서는 지역특성을 고려한 체계적인 분석이 필요하다. 일본의 수도권 지역은 재정, 인구, 도시중심성에 있어서 전국의 타 지역과 차별적인 특성을 보이고 있어 통합의 논리 또한 달랐다. 한편 수도권 내에서도 다양한 지역적 맥락이 존재하는데, 이는 재정, 인구, 도시중심성, 기간산업의 측면에서 유형화된다. 결론적으로 시정촌 통합은 배경과 방식에 따라 유형화되는데, 이 유형화로부터 일본의 시정촌 통합이 지역격차를 확대시키는 성격을 지니고 있었으며, 각 유형별로 다양한 문제가 내포되어 있었음을 알 수 있었다. 행정구역 재편이 지역개발에 있어서 유용한 수단으로 자리매김 되기 위해서는 지역적 특성에 따른 차별적인 접근이 필요하다 하겠다.

주요어 : 행정구역 개편, 공간특성, 공간유형, 수도권, 일본

Abstract : This study aimed to examine the characteristics and types of reformation of local administrative districts in a metropolitan area, focused on the experiences of Japan, where municipal mergers were carried out extensively over the last ten years. Local administrative districts substantially have spatial characteristics. Therefore, the reformation of local administrative districts should be followed by a detailed analysis of the characteristics of the local area. Unlike other regions, the metropolitan area of Japan shows discriminative characteristics of finance, population and centrality. In addition, there are many types of regional context within a metropolitan area. These could be categorized by finance, population, centrality and basic industry. In conclusion, I revealed that municipal mergers could be categorized by their background and process and many issues were contained in each category. It had a meaning that municipal mergers had characteristics that expanded the regional inequality. Therefore, different approaches considering regional characteristics would be required for a municipal merger to be a useful way for regional development.

Key Words : reform of local administrative district, spacial characteristics, spatial types, Tokyo metropolitan area, Japan

1. 서론

최근 우리나라에서는 행정구역 재편 논의가 활발하게 진행되고 있다. 행정구역 재편 논의는 지난 2005년 정치권에서 본격적으로 다뤄지기 시작하였고, 2010년 9월에는 지방행정체제개편 특별법이 국회를 통과하기에 이르렀다.¹⁾ 행정구역 통합론은 크게 정주체계론과 규모의 경제론에 기반한다. 즉 정보·통신기술의 발달과 도시화의 진전으로 주민들의 생활권은 확대 및 변화되어 왔는데 반해 행정구역은 지난 100여 년간 거의 고정되어

있었기 때문에, 생활권과 행정권의 불일치 현상이 초래되어 주민생활에 불편을 초래할뿐더러 지방자치의 발전을 저해하고 있다는 것이다. 또한 세계화·지방화 흐름 속에서 지역 간 경쟁이 심화되는 가운데 지자체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 통합을 통해 광역화하여 행정서비스와 재정적 여건을 규모의 경제의 이점을 살려야 한다는 것이다. 반면 통합론에 반대하는 입장에서는 작은 규모가 주민을 위한 지방자치의 측면에서 더 유리하다는 공공선택론의 측면에 근거하여 논거를 제기하고 있다.

본래 행정구역은 역사성을 지닌 경험적 산물이

* 서울대학교 일본연구소 HK연구교수(HK Research Professor, Institute for Japanese Studies, Seoul National University) (likegeo@naver.com)

다. 그러나 최근의 행정구역 통합 논의는 중앙정부와 정치권의 이해에 의해 추진되거나, 단순한 행정적인 문제에 대응하는 방안으로 제기되는 측면이 강하다. 특히 행정구역이 본질적으로 공간적인 영역 구분의 문제임에도 불구하고(임석희, 1995; 지상현, 2000; 조아라 2010), 행정구역 재편의 공간적 속성에 주목한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 이는 행정구역 통합 논의가 행정학과 재정학 등에 편중되어 제기되면서 나타난 문제라 할 수 있다.²⁾ 대도시권과 지방중소도시, 농촌지역에 있어서 행정구역 재편이 지니는 의미는 다를 수밖에 없다. 그러므로 지역의 공간특성을 고려한 체계적인 접근이 필요하다.

한편 일본에서는 실제로 지난 10년간 기초자치단체인 시정촌 통합이 적극 진행되었다. 저출산·고령화, 인구감소, 재정위기 등을 배경으로 '지방분권을 수용할 수 있는 지자체'가 핵심담론으로 대두되면서 대대적으로 시정촌 합병이 대대적으로 추진되었던 것이다. 그 결과 전체 시정촌의 약 64.8%에 달하는 2,093개 시정촌에서 통합이 진행되었고, 일본의 시정촌수는 1999년 3,232개에서 2010년 3월 1,751개로 약 54% 넘게 대폭 감소하였다. 그런데 시정촌 통합은 공간적으로 큰 편차를 보이며 진행되었다. 시정촌수의 감소율은 히로시마현(広島県), 니가타현(新潟県), 아이치현(愛知県) 등에서 70%가 넘었던 반면, 대도시권인 도쿄도(東京都), 오사카부(大阪府)에서는 2.5%에 못 미쳤다. 왜 대도시권에서는 통합이 저조하였는가. 대도시권 시정촌 통합에는 어떠한 맥락이 존재하고 있었는가.

이 연구는 실제 행정구역 재편이 진행된 일본의 경험을 사례로 하여, 특히 수도권에 주목하여 행정구역 재편의 공간적 특성과 유형을 분석하고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다. 구체적으로 첫째, 시정촌 통합의 주요 논거인 '분권을 수용하는 지자체의 능력'인 인구속성과 재정속성을 중심으로 수도권의 특성이 행정구역 재편에 어떻게 반영되고 있는지를 분석하였다. 둘째, 수도권의 시정촌 통합을 유형화하여 다양성을 고찰하고 그 성격을 고찰 하였다. 수도권에서 시정촌 통합은 더디게 진행되었으나, 그 내부를 들여다보면 그 양상이 매우 차별적으로 진행되었음을 알 수 있다.

이 연구에서는 그 내부의 다양성을 재정속성, 인구속성, 도시의 중심성, 기간산업 등의 측면에서 파악하였다. 셋째, 통합 당시 제안된 지역개발계획을 분석하여 수도권 시정촌이 어떠한 꿈과 희망을 가지고 통합하였는지 밝히고자 하였다. 이는 시정촌 통합의 목적에 연계되는 질문일 뿐 아니라, 향후 지역의 변화를 예측·평가함에 있어서 유용한 질문이 될 것이다. 이상의 논의를 통해 대도시권에서 작동한 시정촌 통합의 논리를 밝히고, 시사점을 도출해보고자 하였다.

이 연구는 일본의 수도권을 1도 3현으로 설정하고,³⁾ 가나가와현(神奈川県), 치바현(千葉県), 사이타마현(埼玉県)의 통합 시정촌을 연구지역으로 삼았다. 연구방법으로는 중앙정부와 각 현청의 통합관련 문서와 각 지역의 통계데이터 및 합병협의회 회의록, 신시(정)건설계획 등을 수합·검토하여 통합의 진행과정과 지역발전전략을 분석하였다.

2. 일본 수도권 지역 시정촌 통합 현황

1) 헤이세이(平成) 시정촌 통합

일본에서는 1995년 '시정촌 합병의 특례에 관한 법률'이 개정되면서 시정촌 통합이 광역행정의 하나의 틀로서 논의되기 시작하였다. 그러나 국가의 주도하에 통합이 본격적으로 추진된 것은 1999년 지방분권일괄법이 공포되면서부터이다.⁴⁾ 2001년 내각에 '시정촌 합병 지원본부'가 설치되면서, 이후 시정촌 수를 현재의 1/3 수준인 1,000개로 줄이는 '호네부토(骨太)의 방침' 하에서 '시정촌 합병 지원 플랜'이 결정되었다. 시정촌 통합은 이 시기부터 합병특례법의 기한이 만료되는 2005년 3월까지 대대적으로 진행되었는데 이를 제1차 시정촌 통합이라 부른다.⁵⁾ 그러나 제1차시기 동안 당초 목표보다 시정촌 통합은 더디게 되었고, 이에 정부는 소위 합병신법을 제정하면서, 2010년 3월까지 제2차 시정촌 통합을 추진하였다(표 1).

헤이세이 통합은 지방분권 담론 아래에서 시대적 변화에 대응하기 위한 행정개혁이었다기보다는, 국가의 재정적자를 배경으로,⁶⁾ 소규모 지자체를 그 핵심 대상으로 하여,⁷⁾ 재정적 압박과 유도⁸⁾를 통해 강력하게 추진된 '구조조정'의 성격이 강

표 1. 시정촌 통합 관련 주요 동향

일시	주요 움직임	주요 내용
1999. 7	「지방분권일괄법」 공포	지방자치법 등 관련 475개의 법률 개정. 합병특례제 창설.
2000.12	「행정개혁대강」	‘시정촌 합병 후의 지자체수를 1,000을 목표로 한다’는 방침을 근거로 하여 시정촌 통합을 추진할 것을 명시.
2001. 3	시정촌 합병 지원 본부 설치	내각에 설치
2001. 6	호네부토(骨太)의 방침	국가에 의존하지 않아도 ‘자립’할 수 있는 지자체를 확립하기 위해 신속한 시정촌 통합을 촉진
2001. 8	「시정촌 합병 지원 플랜」	각 성청의 연대시책
2002.11	「니시오 사안(西尾私案)」 발표	소규모 지자체 해소 제안. 강제 통합의 불안감과 반발 확산.
2003.11	제27차 지방제도조사회 답신	합병특례법의 기한이 끝나는 2005년 이후의 방침 정리
2004.12	「향후의 행정개혁 방침」	‘지자체수 1,000을 목표로 한다’는 방침을 지속적으로 추진하는 것을 명시.
2005. 4	「합병신법」(시정촌의 합병 특례 등에 관한 법률)	합병특례제 등 재정지원조치는 제외, 도도부현 권한 강화. 인구 1만 명 미만 정촌 ‘정리’가 중점 목표.
2005. 5	「자주적인 시정촌의 합병을 추진하는 기본적인 지침」	도도부현 구상책정에서 소규모 시정촌(인구 1만 명 미만)을 그 대상으로 할 것을 명시(단 지리적 조건 등은 배려)

한 것이었다(조아라, 2010). 그런데 이러한 측면에서 수도권 각 지자체는 시정촌 통합의 당위성에서 비교적 자유로운 입장에 있었다고 볼 수 있다. 수도권은 지방과 비교하였을 때 비교적 지자체의 재정력이 탄탄하고 인구규모도 컸기 때문이다. 실제로 도도부현이 책정한 ‘시정촌 합병 추진 구상’에서 가나가와현과 치바현, 사이타마현은 수도권의 상황이 타 지방과 다르다고 주장하고 있다. 즉 비록 향후 재정상황과 인구규모를 전망해보면 통

합의 시대적 흐름에서 예외가 될 수는 없다고 인정하면서도, 시정촌 통합의 목표로 인구 10만 또는 30만 명을 제시하며 시정촌 통합의 기대효과를 다소 차별적으로 제시하고 있다.⁹⁾

2) 수도권 시정촌 통합 현황

헤이세이 시정촌 통합의 시기적 분포를 살펴보면 다음과 같다. 전국적으로 시정촌 통합은 구 합

표 2. 통합한 시정촌수의 변화

	전국			수도권 지역 통합건수	비 고
	건수	관계 시정촌수	시정촌수		
1999	1	4	3,229	-	지방분권일괄법 제정
2000	2	4	3,227	-	제1차 시기 (구 합병특례법)
2001	3	7	3,223	2	
2002	6	17	3,212	0	
2003	30	110	3,132	1	
2004	215	826	2,521	0	
2005	325	1,025	1,821	12	제2차 시기 (합병신법)
2006	12	29	1,804	12	
2007	6	17	1,793	3	
2008	12	28	1,777	0	
2009~2010.3	30	80	1,727	3	
합 계	642	2,147	-	33	

* 자료: 전국자료는 総務省 홈페이지에서, 수도권 자료는 각 도현 홈페이지에서 정리

* 주: 수도권 지역 통합건수는 여러 번 통합이 반복되었다라도 각각을 하나로 간주.

병특례법이 완료되기 직전인 2004년과 2005년에 압도적으로 집중되었는데, 이는 합병특례채 등 재정우대조치를 받기 위해 통합을 다소 무리하게 서두른 지자체가 많았음을 보여준다. 그런데 수도권 1도 3현의 경우, 전체 통합 33건 중 대부분이 합병신법이 적용되는 2005년 3월 이후에 진행된 것

으로 나타난다. 2005년 3월까지 통합이 완료된 건수는 6건에 불과하며, 27건이 그 이후에 완료되었다. 이는 수도권에서의 통합 논리가 전국의 여타 지역과는 다르게 작동하였음을 보여준다. 즉, 1차 시기의 통합이 적었던 것은 수도권의 지자체에서는 합병특례채의 매력이 전국의 여타 시정촌에 비

표 3. 수도권 시정촌 통합 현황

도부현	시명	통합 시정촌수	통합시정촌	합병일시	유형	청사 지명	
東京都	西東京市	2	田無市, 保谷市	2001. 1	신설	-	
神奈川県	相模原市	3	相模原市, 津久井町, 相模湖町	2006. 3	편입	◎	
		2	相模原市, 藤野町	2007. 3	편입	◎	
		2	相模原市, 城山町	2007. 3	편입	◎	
		3	浦和市, 大宮市, 与野市	2001. 5	신설	-	
埼玉県	さいたま市	2	さいたま市, 岩槻市	2005. 4	편입	◎	
		2	飯能市, 名栗村	2005. 1	편입	◎	
	秩父市	4	秩父市, 吉田町, 大滝村, 荒川村	2005. 4	신설	◎	
	熊谷市	3	熊谷市, 大里町, 妻沼町	2005. 10	신설	◎	
		2	熊谷市, 江南町	2007. 2	편입	◎	
	鴻巣市	3	鴻巣市, 吹上町, 川里町	2005. 10	편입	◎	
	春日部市	2	春日部市, 庄和町	2005. 10	신설	◎	
	ふじみ野市	2	上福岡市, 大井町	2005. 10	신설	-	
	小鹿野町	2	小鹿野町, 両神村	2005. 10	신설	◎	
	行田市	2	行田市, 南河原村	2006. 1	편입	◎	
	深谷市	4	深谷市, 岡部町, 川本町, 花園町	2006. 1	신설	◎	
	神川町	2	神川町, 神泉村	2006. 1	신설	◎	
	本庄市	2	本庄市, 児玉町	2006. 1	신설	◎	
	ときがわ町	2	都幾川村, 玉川村	2006. 2	신설	△	
	久喜市	4	久喜市, 菖蒲町, 栗橋町, 鷲宮町	2010. 3	신설	◎	
	加須市	4	加須市, 騎西町, 北川辺町, 大利根町	2010. 3	신설	◎	
	千葉県	野田市	2	野田市, 関宿町	2003. 6	편입	◎
		鴨川市	2	鴨川市, 天津小湊町	2005. 2	신설	◎
		柏市	2	柏市, 沼南町	2005. 3	편입	◎
		旭市	4	旭市, 海上町, 飯岡町, 干潟町	2005. 7	신설	◎
いすみ市		3	夷隅町, 大原町, 岬町	2005. 12	신설	△	
匝瑳市		2	八日市場市, 野栄町	2006. 1	신설	-	
南房総市		7	富浦町, 富山町, 三芳村, 白浜町, 千倉町, 丸山町, 和田町	2006. 3	신설	-	
成田市		3	成田市, 下総町, 大柴町	2006. 3	편입	◎	
香取市		4	佐原市, 山田町, 栗源町, 小見川町	2006. 3	신설	-	
山武市		4	成東町, 山武町, 蓮沼町, 松尾町	2006. 3	신설	△	
横芝光町		2	横芝町, 光町	2006. 3	신설	-	
印西市		2	印西市, 印旛村	2010. 3	편입	◎	

* 주: 도쿄도의 경우 아키루노시(あきる野市)가 1995년 통합시로 출발하고 있는데, 본고에서는 1999년 이후의 통합만을 대상으로 하여, 논의에서 제외하였다.

* 주: 청사·지명 ◎ 동일 지자체에 입지 및 선정, △-각각 다른 지자체의 것으로 결정

* 자료: 西東京市 홈페이지(<http://www.city.nishitokyo.lg.jp>); 神奈川県, 2010, 神奈川県における平成の合併記録; 埼玉県市町村合併研究会, 2007, 実例から見た市町村合併; 千葉県, 2009, 平成21年度市町村資料集

해 그리 크지 않았기 때문이다. 반면 2차시기에 통합이 집중된 것은 대도시 지역에서 통합이 저조한 것에 대해 중앙정부의 압박이 강했기 때문으로 유추된다.

시정촌 통합의 공간적 격차도 상당했다.¹⁰⁾ 도료도는 통합 결과 시정촌수가 단 한 개가 감소하였을 뿐이며, 가나가와현도 37에서 33으로 감소하는데 그쳤다. 사이타마현과 치바현에서는 각각 15건과 12건의 통합이 있었을 뿐이었다.¹¹⁾ 수도권 시정촌 통합의 주요 현황은 다음과 같다(표 3).

시정촌 통합 논의에서 가장 중요한 협의 안건은 합병방식(신설·편입), 청사입지, 자치단체명, 지역자치조직 설치여부 등이었다. 이러한 안건은 통합을 논의하는 지자체간 정치적 균형에 대한 사항이라 할 수 있다. 대부분의 지역에서 이들 항목에 대해 합의한 이후 법정협의회로 이행하였으며, 합의 없이 이행했을 경우에도 이들 항목이 우선 협의 대상이 되었다.

일반적으로 편입합병의 경우는 중심도시로 주변지자체가 흡수되는 방식이라는 인식이 강한데, 때문에 헤이세이 합병에서는 전국적으로 신설합병이 편입합병이 압도적으로 많았다. 수도권에서도 신설합병이 편입합병보다 많이 진행되었다. 다만, 시간적 제약 때문에 절차가 간소한 편입합병을 일부러 채택한 경우도 있었으며, 신설합병이라 할지라도 실질적인 내용은 편입인 경우도 많아, 합병방식이 모든 것을 설명한다고 보기는 힘들다. 실질적으로 대등한 관계 여부를 보여주는 지표는 오히려 청사입지¹²⁾와 지명선정¹³⁾에서 나타난다. 통합하여 등장한 29곳의 지자체 중 23곳에서 청사입지와 자치단체명이 인구규모가 큰 지자체의 것을 그대로 따르기로 합의되었다.¹⁴⁾ 특히 신설합병의 경우도 구 지자체의 명칭을 그대로 사용하는 경우가 많았는데, 이는 신설합병이라 할지라도 실질적으

로는 중심도시로의 편입이 다수였음을 시사한다.¹⁵⁾

한편, 수도권에서 새롭게 재편된 29곳의 시정촌 중 지역협의회, 지역자치구, 합병특례구 등 지역자치조직을 설치하지 않은 곳은 17곳으로 다수를 차지하고 있다.¹⁶⁾ 지역자치조직은 통합으로 인해 주민 의견을 정책에 반영하기 어렵게 될 것이라는 우려를 감소시키기 위해 한시적으로 설치하는 조직인데, 그러나 새로운 지자체의 일체성 형성에 장애요인이 되며, 행정조직의 복수화로 책임소재가 불명료해지는 문제가 제기되기도 하였다. 수도권에서 지역자치조직이 설치된 경우는 도시규모에 차이가 거의 없는 경우가 대부분이었다.

이상과 같이 수도권의 시정촌 통합은 시공간적으로도, 또한 통합의 내용에 있어서도 전국의 타 지역과 차이를 보이며 진행되고 있다. 다음 장에서는 무엇이 이러한 차이를 만들어낸 것인지 수도권에서 통합한 시정촌의 특성을 재정속성, 인구속성, 도시기능의 차원에서 분석하여 밝히고자 한다.

3. 수도권 통합 시정촌의 특성

1) 인구속성

헤이세이 합병에서는 인구감소, 저출산·고령화이라는 시대적 배경 하에 효율적인 행재정 운영을 위한 인구규모 확보가 통합의 주요 배경이자 목적으로 제기되었다. 수도권 통합 시정촌의 인구속성을 인구규모, 인구감소율, 고령화율의 세 지표를 통해서 분석해보고자 한다.

전국적으로 통합을 실시한 시정촌의 평균인구(26,085명)는 통합하지 않은 시정촌(53,511명)보다 상대적으로 적게 나타난다. 수도권에서도 비록 인구규모는 전국평균보다 높지만, 통합을 실시한 시정촌(51,900명)이 통합하지 않은 시정촌(136,635)

표 4. 인구규모에 따른 통합유무 현황

구 분	전 국		수도권	
	지자체수	평균인구수	지자체수	평균인구수
통합	2,018	26,085	86	51,900
미통합	1,214	53,511	123	136,635

* 자료: 전국 수치는 市町村の合併に関する研究会(2008)에서 인용, 수도권 수치는 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査를 토대로 산출

보다 인구규모가 적게 나타난다. 이는 수도권에서도 상대적으로 규모가 작은 시정촌을 중심으로 통합 논의가 활발히 진행될 수밖에 없었음을 보여준다. 다만 인구규모가 큰 30만 명이 넘는 곳에서도 통합이 진행되었는데, 구 相模原市는 이미 인구가 60만 명 이상이었으며, 사이타마시(さいたま市)가 된 大宮市와 浦和市도 각각 인구가 45만 명을 훨씬 넘었다. 치바현의 구 柏市도 30만 명 이상의 인구를 거느린 곳이었다. 이들 지역의 통합은 광역권의 거점도시를 지향한 것으로 인구규모가 작은 지자체와는 통합의 배경과 목적에서 차이가 나타난다고 할 수 있다.

한편, 2000년 국제조사에 따르면 5년간 인구증가율의 전국평균은 1.1%였는데, 반면 가나가와현(3.00), 사이타마현(2.60), 치바현(2.20)으로 수도권의 인구증가율은 전국 평균을 크게 상회하고 있었다. 그러나 인구감소가 수도권에서 문제가 되지 않았다고 보기는 힘든데, 가나가와현과 사이타마현에서는 향후 전망에서 인구가 감소할 것으로 예상되었으며, 치바현의 경우 인구감소가 심각할수록 통합을 지향하는 경향이 나타났었기 때문이다. 그런데 여기서도 인구증가율이 10% 이상이지만 통합한 지역도 존재했다는 점에 주목할 필요가 있다. 사이타마현의 大里町(10.4), 栗橋町(12.5), 大井町(14.9)가 이에 해당되는데, 大里町는 熊谷市로, 栗橋町는 久喜市로 통합되었으며, 大井町는 上福岡市와 통합하여 후지미노시(ふじみ野市)가 되었다. 이들 지역은 모두 최근 택지개발이 활발하게 진행된 교외지역이라는 특징이 있다.

전국적으로 통합한 시정촌의 고령화율(24.3%)은 미통합 시정촌(20.6%)을 다소 상회한 것으로 나타났는데, 수도권에서도 각각 19.3%와 15.7%로 통합 시정촌의 고령화율이 높았다. 특히 고령화율이 높을수록 통합하는 시정촌 비율이 높아지는 양상을 보였는데, 고령화율이 낮은 고령화사회(7~14%) 구간에 속한 시정촌 중에서는 22%의 시정촌만이 통합하고 있으나, 초고령사회(20% 이상) 구간에 속한 시정촌 중에서는 58.3%의 시정촌이 통합하고 있다. 그러나 여기서도 고령화율이 비교적 양호함에도 불구하고 통합한 지자체가 다수임에 주목할 필요가 있다. 相模原市로 통합된 5지자체 중 3곳은 14% 미만이었으며, 사이타마시로 통

표 5. 통합여부별 인구증감율 (%)

	통합 시정촌	미통합 시정촌	평균
가나가와현	0.48	0.43	3.00
사이타마현	1.17	1.69	2.60
치바현	-0.74	3.40	2.20

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査

합한 4지자체 도 모두 14% 미만이었다. 久喜市, 鴻巣市로 통합한 지자체와, 구春日部市, 大井町도 고령화율이 양호하였으며, 치바현의 成田市, 関宿町, 印西市, 柏市도 낮은 고령화율을 보이고 있다. 이러한 결과는 인구속성의 측면에서 수도권 지역이 전국적 동향을 따라가는 한편, 지역적 맥락에 따라 전혀 다른 해석이 존재함을 보여준다.

표 6. 고령화율에 따른 수도권 시정촌 통합 현황

고령화율	시정촌 비율		
	통합	미통합	합계
7%~14%	22.0	78.0	100.0
14%~20%	47.8	52.2	100.0
20% 이상	58.3	41.7	100.0
합계	40.7	59.3	100.0

* 주: 비율은 고령화율 구간별로 살펴본 통합/미통합 비율
 * 주: 고령화율 7%이상 고령화사회, 14%이상 고령사회, 20%이상 초고령사회
 * 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査를 토대로 산출

2) 재정속성

지자체의 재정속성을 보여주는 지수로 재정력지수¹⁷⁾를 선정하여 수도권 통합 시정촌의 재정력을 살펴본다. 2007년도 재정력지수를 살펴보면, 도쿄도 1.391(1위), 가나가와현 0.921(3위), 사이타마현 0.737(6위), 치바현 0.755(7위)로 전국평균인 0.497을 훨씬 상회하고 있다¹⁸⁾. 전국적으로 시정촌 통합의 주된 배경이 재정적 어려움에 있었다는 것을 감안하면, 수도권 지자체에서 통합이 저조하였던 원인이 이에 있었음을 알 수 있다. 일반적으로 재정력지수가 높으면 통합에 미온적이고, 재정력지수가 낮을수록 통합에 적극적이라 설명되는데,¹⁹⁾ 수도권에서도 재정력지수가 높을수록 미통합하는 경향이 나타나고 있다(표 4).

그런데 재정력지수가 높음에도 불구하고 통합한

표 7. 재정력지수에 따른 수도권 시정촌 통합 현황

재정력지수	시정촌 수	
	통합	미통합
0.2 미만	1	0
0.2~0.4	21	3
0.4~0.6	27	25
0.6~0.8	21	33
0.8~1.0	14	42
1.0~1.2	0	15
1.2 이상	1	6
합 계	85	124

* 주: 재정력지수는 대부분의 지역에서 시정촌 통합이 이루어지기 이전인 2003년을 기준으로 설정(3년간의 평균). 단, 사이타마시와 野田市는 통합 이후의 지수를 적용.

* 자료: 神奈川県, 2010, 県内合併関係データ集; 埼玉県, 2004, 埼玉県市町村概要; 千葉県, 2004, 県内市町村財政データ

시정촌도 존재한다. 가나가와현의 相模原市(0.989), 사이타마시가 된 岩槻市(0.800), 浦和市(0.997), 大宮市(0.997), 与野市(0.997)와 熊谷市(0.880), 久喜市(0.854), 大井町(0.856), 大利根町(0.800), 치바현의 野田市(0.953)와 関宿町(0.953), 沼南町(0.802), 柏市(0.950) 등은 재정력지수가 양호하였음에도 불구하고 적극적으로 통합하였다. 成田市(1.590)의 경우는 주변 지자체의 재정력지수가 상대적으로 낮음에도 불구하고 통합을 실시하였다. 이들 지역에서는 재정위기 극복이 아닌 다른 맥락에서 통합이 이루어진 것임을 알 수 있다.

3) 도시중심성

주야간 인구비율과 취업자·종사자 비율을 통해 도시의 중심-주변 관계를 분석해보고자 한다. 주야간 인구비율은 도시가 베드타운인지 업무지인지를 살펴보는 주요 지표로, 비율이 높을수록 주간 유입 인구가 높은 중심도시임을, 낮을수록 베드타운의 성격이 강함을 의미한다. 수도권 시정촌의 주야간 인구비율을 살펴보면, 주야간 인구비율이 높을수록 통합하는 경향이 나타난다(표 9). 이는 시정촌 통합이 도시행정의 자립을 목표로 내세운 개혁이었음에도 불구하고, 수도권에서는 주변도시

표 8. 주야간 인구비율에 따른 수도권 통합

주야간 인구비율	시정촌 비율		
	통합	미통합	합계
60~79	35.1	64.9	100
80~99	40.5	59.5	100
100 이상	57.1	42.9	100
합 계	40.7	59.3	100

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査를 토대로 산출

표 9. 통합 유무에 따른 취업자·종사자 비율(%)

	통합	미통합	평균
가나가와	154.7	129.3	121.2
사이타마	129.8	141.2	131.0
치바	124.3	140.4	129.2

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査를 토대로 산출

* 주: 취종비=취업인구/종사자수

보다 중심도시가 통합에 적극적이었음을 의미한다.²⁰⁾

도시의 중심성을 보여주는 또 다른 지표로 취업자·종사자 비율(취종비)을 살펴보았다. 취종비가 높을수록 외부도시로 통근하는 인구가 많은 베드타운으로서의 성격을 지니고 있다고 평가되며, 취종비가 낮을수록 외부도시에서 통근하는 인구가 많은 업무지로서의 성격이 강하다고 판단된다. 수도권의 경우를 살펴보면, 주야간 인구비율과 마찬가지로 업무지로서의 성격이 강할수록 통합비율이 높아짐을 알 수 있다.²¹⁾

이러한 결과는 수도권 시정촌의 통합이 전국적으로 강조되었던 것처럼 지자체가 대면한 행정적, 인구적 문제를 해결하는 수단으로서 접근되는 한편으로, 이와는 달리 광역거점도시를 지향하는 등의 경쟁력 강화 수단의 일환으로 접근되는 경향도 상대적으로 강했음을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 접근방법의 차이는 수도권 내부의 지역적 맥락에 따라 다르게 해석될 수 있다. 다음 장에서는 통합의 유형을 구분하여, 수도권 내부의 다양성에 주목해보았다.

4. 수도권 시정촌의 통합 유형

1) 인구속성

수도권 시정촌 통합의 공간적 다양성을 인구속성에 기반하여 유형화할 수 있다. 먼저 시정촌 통합의 주요 배경으로 언급되는 인구감소와 고령화 정도에 따라 그 배경을 유형화하면 다음과 같다. 우선 인구감소 정도에 따라 전 지역에서 감소하는 ‘감소형’과 일부지역에서는 감소하는 ‘일부 감소형’, 거의 전 지역에서 증가하고 있는 ‘증가형’의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 또한 고령화 정도에 따라서는 전 지역에서 고령화율이 14% 미만인 ‘고령화사회형’, 일부 지역에서 14%를 초과하나 모든 지역에서 20% 미만인 ‘고령사회형’, 일부 또는 전 지역에서 고령화율이 20%가 넘는 ‘초고령화사회형’으로 유형화된다. 수도권 시정촌 중에서는 사이타마시와 柏市の 경우처럼 인구도 증가하고 고령화 정도도 지극히 낮은 시정촌이 존재한 한편, 秩父市, 小鹿野町, 鴨川市, 이스미시(いすみ市), 南房總市の 경우처럼 고령화율도 높고 인구감소도 현저한 시정촌도 다수 나타났다.

한편, 통합 후의 인구규모는 시정촌 통합의 목적이 무엇이었는데를 보여주는 가장 대표적인 지표라 할 수 있다. 합병 후 인구규모를 살펴보면 중점 대상이었던 1만 명 이상을 목표로 한 생존형 또는 ‘지역활성화형’ 통합에서부터 합병특례법의 ‘시’ 승격 요건인 3만 명 이상을 충족시키는 ‘지역중심형’, 인구 10만의 도시 또는 인구 30만 명의 중핵도시를 지향한 ‘지역거점형’ 통합, 인구 50만 이상의 정령지정도시를 지향하기 위한 ‘광역거점형 통합’으로 유형화된다. 또한 통합한 시정촌 간의 인구규모 차이를 분석하면, 중심도시의 인구가 나머지 지자체의 인구보다 월등히 큰 ‘중심형’에서부터 비슷한 규모의 지자체간 통합인 ‘연대형’, 소규모 지자체 간 통합인 ‘활성화형’의 세 유형을 도출할 수 있다. 이러한 두 가지 기준에 의거하면, 다음과 같이 나타난다.

2) 재정속성

수도권 지자체의 재정력지수를 고찰하면, 재정

표 10. 인구속성에 따른 유형구분 ①

유형	감소형	일부 감소형	증가형
고령화사회형	-	-	さいたま市, 柏市
고령사회형	香取市	相模原市, 飯能市, 熊谷市, 鴻巣市, 春日部市, ふじみ野市, 行田市, 深谷市, ときがわ町, 野田市, 旭市, 成田市,	本庄市, 久喜市, 加須市, 印西市
초고령사회형	秩父市, 小鹿野町, 鴨川市, いすみ市, 南房總市	匝瑳市, 横芝光町	神川町, 山武市

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査에 근거하여 유형화

표 11. 인구속성에 따른 유형구분 ②

유형	㉑ 중심형	㉒ 연대형	㉓ 활성화형
광역거점형 ㉑ 50만 이상	相模原市	さいたま市	-
지역거점형 ㉑ 10~50만	柏市, 熊谷市, 鴻巣市, 春日部市, 深谷市, 野田市, 成田市	ふじみ野市, 久喜市, 加須市	-
지역중심형 ㉑ 3만~10만	飯能市, 秩父市, 行田市, 鴨川市, 印西市	本庄市, 旭市, いすみ市, 匝瑳市*, 南房總市, 香取市, 山武市	-
지역활성화형 ㉑ 1만~3만	-	横芝光町	小鹿野町, 神川町, ときがわ町

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査에 근거하여 유형화

력지수가 1.0이상인 ‘재정우수형’ 지역에서부터 0.8~1.0 사이인 ‘재정양호형’, 0.6~0.8사이인 ‘재정취약형’, 0.6이하인 ‘재정위기형’ 지역까지 그 분포가 다양함을 알 수 있다. 재정속성에 따른 유형을 인구속성에 따른 유형과 함께 고찰 분석하면 다음과 같다. 우선, 인구규모가 큰 지자체의 경우는 재정력지수가 매우 양호한 것으로 나타났다. 相模原市는 통합 이전에도 재정력지수는 藤野町를 제외하고는 매우 양호한 편이었다. 사이타마시 역시 모든 시정촌에서 재정력지수가 양호하였다. 인구규모가 특히 큰 이 두 지역은 정령지정도시를 통해 지자체 권한을 확대하는 것이 시정촌 통합의 주요 목적이었다.

인구규모가 중급인 지자체에서는 중심형이나 연대형이나에 따라 재정력지수에 있어서도 차이가 나타났다. 成田市의 경우는 주변부 지역의 재정력 약화가 편입합병을 결정하는데 영향을 준 것으로 판단된다.²²⁾ 중심형에 속한 熊谷市, 鴻巣市, 深谷市, 春日部市에서도 주변부 지자체의 재정력지수가 낮아 지역중심도시로의 편입이 이루어졌음을 알 수 있다. 반면 연대형에 속한 후지미노시(ふじみ野市)나 久喜市, 加須市는 재정력지수가 양호하거나 격차가 크지 않았다.

반면, 인구규모가 중하급인 지자체에서는 중심

형·연대형에 관계없이 재정력 약화가 통합의 주요 배경으로 작동한 것으로 판단된다. 飯能市, 印西市, 秩父市, 行田市는 주변부 지자체의 재정력지수가 낮아 실질적으로 편입된 중심형에 속하는 지자체이다. 반면 香取市, 旭市, 이스미시, 南房総市, 匝瑳市 등은 전반적으로 통합 이전 모든 지자체에서 재정력지수가 낮아, 재정력 약화와 더불어 지역의 이미지 향상이 시정촌 통합의 주요 배경이었음을 알 수 있다.²³⁾ 인구규모가 매우 작은 横芝光町, 神川町, 小鹿野町, 토키가와마치(ときがわ町)도 재정력지수가 낮아 재정약화가 주요 배경으로 작동하였음을 보여준다. 특히 토키가와마치는 “자주 재원이 빈약한 소규모 무라(村)에서는 시정촌 통합에 따른 국가의 우대조치를 활용하여 지역 마츠쿠리를 추진하는 것도 유효한 방법”이라며 통합의 주요 배경이 재정문제에 있음을 밝히고 있다. 한편 神川町로 합병한 神泉村의 경우 재정력지수가 낮을 뿐 아니라 인구규모도 1,374명에 불과하여 통합을 피하기 어려웠다고 할 수 있다.

3) 도시중심성

도시중심성은 생활권의 측면에서 통근·통학비용을 지표로 선정하여 유형화하였다. 수도권에서

표 12. 인구속성과 재정속성에 따른 분류

재정력지수 인구규모		재정우수형	재정양호형	재정취약형	재정위기형
a	가	相模原市	-	-	-
	나	さいたま市	-	-	-
b	가	柏市, 成田市	熊谷市, 鴻巣市, 深谷市, 野田市	春日部市	-
	나	-	ふじみ野市	久喜市*, 加須市*	-
c	가	-	飯能市, 印西市*	秩父市, 行田市	鴨川市
	나	-	-	本庄市, 香取市	旭市, 이스미시, 南房総市, 匝瑳市, 山武市
d	나	-	-	-	横芝光町
	다	-	-	神川町	小鹿野町, 토키가와마치

* 재정우수형=1.0 이상, 재정양호형=0.8-1.0, 재정취약형=0.6-0.8, 재정위기형=0.4-0.6

* 재정력지수는 가나가와현은 2008년도, 사이타마현 및 치바현은 2007년도 자료.

* 2010년 통합한 久喜市, 加須市, 印西市는 합병한 지자체의 평균 수치를 기준으로 유형구분.

* 자료: 相模原市, 2010, 平成21年度版統計書; 千葉県, 2009, 平成21年度市町村資料集; 埼玉県, 2009, 平成20年度市町村勢概要 등에 근거하여 구분

는 지역 외 통근·통학 비율이 전국의 타 지역과 비교하였을 때 상당히 높게 나타나는데, 그 비율에 따라 통합 시정촌은 크게 세 가지로 유형화된다. 첫 번째 유형은 통합 이전 모든 지자체에서 지역 외 통근·통학 비율이 높았던 곳으로, 이들 지역은 도쿄 23구 또는 주변 큰 도시로의 통근·통학 의존도가 높은 외부유출형에 속한다. 두 번째 유형은 통합 전 인구규모가 가장 큰 지자체를 제외한 시정촌에서만 지역 외 통근·통학 비율이 낮았던 곳으로, 이들 지역은 인구규모가 큰 지자체가 중심도시로서 기능을 하고 있는 중심부통합형이라 칭할 수 있다. 세 번째 유형은 통합 이전 모든 지자체에서 지역 외 통근·통학 비율이 낮은 곳으로, 이들 지역은 각각의 지자체에서 타 지자체로의 의존도가 낮은 자립 또는 고립형으로 명명 가능하다.

시정촌의 도시기능에 따른 통합 유형은 도쿄 도심과의 관계를 살펴보면 보다 면밀한 분석이 가능하다. 통근·통학지 1위~3위까지에 도쿄 도심의 포함여부에 따라 통합 이전 모든 시정촌에서 도쿄 도심으로의 통근·통학이 두드러지게 나타나는 ‘도쿄일체형’, 통합 이전 일부 지자체에서 도쿄도심으로의 통근·통학이 두드러지는 ‘근거리교외형’, 통합 이전 모든 지자체에서 도쿄도심으로의 흐름이 두드러지지 않은 ‘원거리교외형’으로 나누어 살펴볼 수 있다. <표 12>를 보면, 근거리교외형에 속하는 시정촌의 대부분은 중심도시에서는 도쿄에 대한 의존도가 강하게 나타나지만, 주변도시에서

는 중심도시로의 의존이 강하게 나타나는 ‘중심부통합형’에 속했다. 반면 원거리교외형에 속하는 지자체는 도쿄 도심이 아닌 成田市 등 광역권 도시에 대한 의존도가 높거나, 지역 내 통근·통학의 비율이 높은 자립·고립형 통합인 경우가 많았다.

한편, 시정촌 통합의 주요 배경으로 일상생활의 광역화가 제시되고 있는데, 과연 통합한 시정촌은 생활권과 얼마나 정합하여 재편되었는지 통근·통학지를 근거로 분석해보고자 한다. 2000년 국세조사 자료에 근거하여 통근·통학지 1위~3위에 통합한 지자체가 포함되어 있는가를 기준으로 분석하면, 그 결과는 다음과 같다. 먼저 통합 이전 서로 상호 연계성이 존재한 ‘상호형’은 4곳으로 나타났다.²⁴⁾

한편, 相模原市·成田市·飯能市·秩父市·熊谷市·旭市·野田市·匝瑳市처럼 주변도시에서는 중심도시로의 연계가 강하지만, 중심도시에서는 도쿄도심이나 여타 광역도시로의 연계가 강하게 나타난 ‘중심형’도 존재하고 있었, 중심도시와의 연계보다는 다른 도시로의 연계가 강한 ‘경합형’도 다수 나타났다. 久喜市·加須市·春日部市·후지미노시(ふじみ野市)의 경우는 도쿄 도심과의 연계가 상호간의 연계보다 강하게 나타난 경우이며, 南房総市·이스미시·山武市·도키가와마치는 館山市·茂原市·東金市·東松山市 등 통합하지 않은 인근 도시로의 연계가 매우 강력하게 나타났었다. 行田市の 경우도 특별구 또는 熊谷市와의 연계가 상호 연계보다 강하게 나타났다. 神川町·柏市·横芝光

표 13. 통근·통학에 따른 유형구분

지역 외 관계 도쿄도심관계	외부 유출형	중심부 통합형	자립/고립적 연대형
도쿄일체형	春日部市, ふじみ野市 さいたま市, 柏市, 久喜市, 加須市, 印西市	野田市, 行田市	
근거리교외형	山武市	相模原市, 熊谷市, 成田市, 深谷市, 飯能市	
원거리교외형	鴻巣市, いすみ市, 横芝光町, 神川町	秩父市, 旭市, 小鹿野町	鴨川市, 本庄市, 南房総市, 香取市, 匝瑳市, ときがた町

* 주: ①: 지역 외 통근·통학 인구가 합병 이전 모든 지자체에서 50% 이상, ②: 중심도시인 지자체에서 50% 미만, ③: 모든 지자체에서 50% 미만
 * 주: ① 통합 이전 모든 지자체에서 통근·통학지 1~3위에 도쿄 특별구가 포함, ② 일부 지자체에서 1~3위에 도쿄 특별구 포함, ③ 모든 지자체에서 1~3위에 도쿄 특별구 없음
 * 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査에 근거하여 유형화

표 14. 생활권에 따른 유형구분

유형	내용	해당 지자체
상호형	상호 연계성 존재	小鹿野町, 本庄市, 鴨川市, 香取市, さいたま市
중심형	중심도시 지향	相模原市, 飯能市, 秩父市, 熊谷市, 野田市, 旭市, 匝瑳市, 成田市
경합형	비교적 연계성 약함 또는 경합하는 지자체 존재	春日部市, ふじみ野市, 行田市, 神川町, ときがわ町, 久喜市, 加須市, 柏市, いすみ市, 南房総市, 山武市, 横芝光町, 深谷市
미약형	연계성이 매우 약함	鴻巣市, 印西市

* 주: 상호형-통합 이전 모든 지자체에서 3위 이내에 상대 지자체가 포함, 중심형- 일부 지자체에서 1위, 타 지자체에서는 3위 이내 등장 안함, 경합형-일부 지자체에서는 3위 이내이나, 일부 지자체에서는 등장 안함, 미약형-모든 지자체에서 3위 이내 등장 안함

시는 규모가 큰 지자체에서는 인근 타 지자체와 더 강한 연계를 보이고 있었던 지역이었다. 深谷市の 경우는 熊谷市가 구 深谷市, 川本町, 花園町에서는 통근·통학지 1위로 꼽혔으나, 통합은 熊谷市와 상관없이 1시 3정에서 이루어졌다. 한편, 鴻巣市·印西市와 같이 통근·통학지 1~3위에 상호 언급되지 않았음에도 통합한 ‘미약형’ 지자체도 존재했다.

이러한 결과는 수도권에서 생활권 광역화가 도쿄 도심과의 관계 속에서 확대되었기 때문에, 인근 지자체 간 통합이 생활권 일체화를 위한 것이라고 주장하기는 힘들다는 것을 보여준다. 또한 중심도시로의 일체화를 지향하는 통합도 있었으나, 이와 상관없이 진행된 통합도 있었다는 점에서 통합의 결과 생활권의 광역화에 따른 일체화가

도모되었다고 보기는 힘들다고 판단된다.

4) 기간산업

기간산업에 따른 유형은 통합 전 지자체의 1차·2차·3차 산업의 비중에 따라 다음과 같이 구분된다. 먼저 유형 I은 1차산업 비중이 높은 농촌형 지자체간 결합이라 할 수 있는데, 이에 속하는 南房総市는 치바현 중에서도 도쿄 도심에서 비교적 먼 거리에 위치하고 있다. 유형 V는 1차 산업과 2·3차 산업이 혼합된 준농촌형 지역간 결합으로, 深谷市, 神川市, 이스미시가 이에 해당된다.

한편 유형 II는 2차·3차 산업의 비중이 높은 도시형 지역과 1차 산업의 비중이 높은 농촌형 지역이 통합한 도시-농촌 결합 유형이라 할 수 있

표 15. 기간산업에 따른 유형구분

유형	내용	해당 시정촌
농촌형	I 농업형 지역간 통합	南房総市
노동통합형	II-1 농업형 지역+제조업형 지역	行田市
	II-2 농업형 지역+서비스업형 지역	鴻巣市, 成田市, 香取市
	II-3 농업형 지역+혼합형 지역	匝瑳市, 山武市, 横芝光町, 旭市
도시형	III-1 제조업형 지역간 결합	ときがわ町
	III-2 제조업형 지역+서비스형 지역	相模原市, さいたま市, 秩父市, 本庄市, 野田市, 久喜市
	III-3 서비스형 지역간 결합	飯能市, 春日部市, ふじみ野市, 鴨川市, 柏市
혼합형	IV-1 준농업형 지역+제조업형 지역	小鹿野町
	IV-2 준농업형 지역+서비스형 지역	熊谷市, 加須市, 印西市
	V 준농업형 지역간 결합	深谷市, 神川町, いすみ市

* 주: 농업형 지역: 1차산업 비중 20% 이상, 제조업형 지역-2차산업 비중 40% 이상, 서비스업형 지역-3차산업 비중 60%, 혼합형 지역-1차산업과 2·3차 산업 혼합형

* 자료: 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査에 근거하여 유형화

다. 行田市는 1차 산업 비중이 비교적 높았던 南河原村가 구行田市에 편입 통합되었으며, 成田市는 구 成田市를 중심으로 주변 지자체가 편입 합병되었다. 香取市와 鴻巣市는 도시적 산업의 비중이 높은 복수의 지자체와 1차 산업의 비중이 높은 복수의 지자체가 서로 결합한 사례이다.²⁵⁾

유형 IV는 유형 II보다는 약한, 도시-준농촌 간 결합으로 유형화된다. 小鹿野町는 구小鹿野町와 兩神村 모두 2차 산업 비중이 50%를 상회하는 제조업형 지역이었으나, 兩神村는 1차 산업의 비중도 높았다. 熊谷市는 서비스 산업의 비중이 높은 구熊谷市를 중심으로, 제조업형 지역인 江南町와 제조업형 지역이면서도 농업도 기간산업으로 함께 갖추고 있는 大里村, 妻沼町 등이 결합하였다. 加須市는 도시형 산업 지역인 구加須市·大利根町와 혼합형 산업 지역인 騎西町와 北川辺町가 결합하였으며, 印西市에서는 印旛村가 농업과 서비스형산업의 비중이 높게 나타났었다.

수도권에서 가장 눈에 많이 띄는 유형 III은 2차 또는 3차 산업의 비중이 월등히 높은 도시형 지자체가 통합한 도시-도시 결합이다. 제조업형 지자체간 결합인 토키가와마치, 제조업형 지자체와 서비스형 지자체가 결합한 相模原市·사이타마시 등과 서비스형 지자체간 결합인 飯能市·春日部市 등은 도쿄 도심 인근에 위치하고 있다.

3) 소결: 수도권 시정촌 통합 유형과 성격

이상에서 논한 시정촌 통합의 유형은 크게 통합의 ‘배경’, ‘방식’의 두 가지 차원에서 재정리된다. 통합배경의 측면에서는 인구감소와 고령화라는 인구문제와 재정속성에 기반하여 유형을 구분할 수 있다. 우선 사이타마시나 柏市처럼 인구도 여전히 증가하고 있으며 고령화율도 아직 낮고, 재정력지수도 우수한 지자체는 ‘경쟁력 강화형’으로 유형화된다. 반면, 반면, 秩父市, 小鹿野町, 鴨川市 등처럼 인구·재정문제가 모두 심각하여 통합이 불가피했던 지자체는 ‘문제해결형’으로 명명 가능하다. 수도권 지역의 통합 지자체들은 경쟁력 강화형에서 문제 해결형 사이의 스펙트럼상에 위치하고 있는데, 유형화의 편의상, 인구문제는 다소 나타나고 있으나 재정문제로부터는 자유로웠던 지역은 ‘경쟁력 확보형’으로, 비록 인구문제는 심각하지 않았으나, 재정적 상황이 어려웠던 지자체는 ‘문제의식형’으로 유형할 수 있다.

통합방식의 측면에서는 통합전 인구규모 차이와 생활권에 근거하여 ‘중심부 통합형’, ‘인위적 통합형’, ‘인위적 연대형’, ‘상호 연대형’의 네 가지 유형으로 구분 가능하다. 중심부 통합형은 인구규모의 차원에서는 지배형에 속하며, 생활권의 일체여부의 차원에서는 중심형에 속하는 지자체들이다. 인위적 통합형은 인구규모의 차원에서는 지배형에 속하나 생활권은 경합형 또는 미약형에 속하는 지자체들이다. 반면 상호연대형은 인구규모에서는 연대형에, 생활권 일체여부에서는 상호형에 속하는 지자체이며, 인위적 연대형은 인구규모는 연대

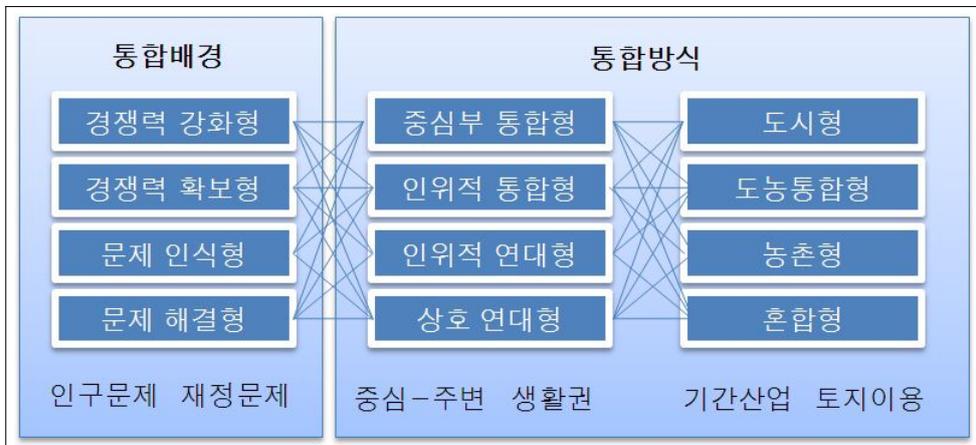


그림 1. 일본 시정촌 통합의 유형

형이나 생활권은 경합형 또는 미약형에 속하는 지자체라 할 수 있다. 한편 통합방식의 측면에서는 기간산업의 결합 방식에 따라 노동통합형뿐 아니라, 도시형, 농촌형, 혼합형이 존재함도 다시 언급해야 할 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 수도권 내에서도 지역적 맥락에 따라 시정촌 통합의 다양한 공간 특성이 존재하였음을 알 수 있다. 그런데, 이러한 유형은 헤이세이 시정촌 통합이 지역격차를 확대시키는 성격을 지녔음을 보여준다. 먼저 수도권과 지방의 격차가 확대될 가능성이 여실히 존재한다. 경쟁력을 의식한 통합은 주로 구조조정의 대상으로 통합을 피할 수 없었던 지방의 상황과는 다른 결과를 가져올 수 있다. 특히 수도권의 상황을 살펴보면 인구조, 재정적 측면에서 지방과의 상당한 격차가 나타났는데, 분권개혁의 일환으로 진행되는 세원이양은 그 격차를 더욱 확대시키는 결과를 초래하고 있다. 전반적으로 정부의 국토개발 기조가 분산에서 분권으로, 농촌에서 대도시로 전환됨에 따라 수도권 기능이 더욱 강화되는 반면 지방과의 격차는 더욱 확대될 가능성이 존재하고 있는 것이다. 수도권 내의 격차도 확대될 가능성이 존재한다. 특히 사이타마시와 相模原市 등 광역거대도시의 출현은 미통합한 주위 시정촌과의 관계 속에서 새로운 격차를 만들어낼 수 있다. 또한 중심부 통합형·인위적 통합형의 유형은 중심도시와 주변도시의 격차확대 문제를 내포하고 있다. 주변도시에서는 청사가 사라짐에 따라 주민생활의 불편이 초래될 뿐 아니라, 중심상점가의 활력이 저하될 우려가 있으며, 향후 환경정비 및 도시개발에 있어서도 우선순위에서 배제될 가능성도 있다. 나아가 주변부 지역의 지명이 시정(市町)의 명칭에서 구(區)의 명칭으로 하향됨에 따라 장소의 상징성이 약화되고 지역주민의 자부심에도 부의 영향을 초래할 수 있다. 도농통합형의 경우 도시 중심으로 재편됨에 따라 농촌의 개성이 사라질 위험도 존재한다.

나아가, 이상의 유형은 헤이세이 시정촌 통합이 지닌 행정개혁 상의 모순도 여실히 보여주고 있다. 인위적 통합형·인위적 연대형은 생활권과 행정권의 통합을 주창했던 주장과는 다르게 오히려 생활권과 불일치하게 행정구역 재편이 이루어졌음

을 보여준다. 나아가 인위적 연대형·상호 연대형 역시 청사입지에서 기능을 분담하거나 재론의 여지를 남긴 채 통합한 경우도 있었는데, 이 경우 행정적 비효율성 또는 책임문제의 불명확성이 초래되는 등의 과제가 제기된다.

한편 이러한 유형 구분은 향후 시정촌 통합의 평가와 검증에 있어서 유용한 틀을 제공해준다. 경쟁력 강화형 또는 경쟁력 확보형에 있어서는 과연 경쟁력이 진정으로 강화되었는가가 평가의 대상이 된다. 즉 통합 배경에 있어서 경쟁력이 주요 목적이 되었으나, 과연 통합이 경쟁력 확보에 유효한 수단이었는지, 아니면 몸집불리기에 불과한 것이었는지 검증이 필요하다. 문제해결형 또는 문제의식형의 경우는 과연 시정촌 통합으로 문제가 완화되고 있는지에 대해 평가의 논점이 놓여야 함은 물론이다.

그리고 중심부 통합형에서는 격차문제가, 인위적 통합형에서는 격차문제와 함께 행정적 비효율성의 문제가 평가의 대상이 되어야 하며, 인위적 연대형에서도 생활권과의 편차에서 오는 비효율성 문제가 분석되어야 한다. 상호 연대형의 경우도 지역 내 갈등이 어떻게 해결되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 나아가 도시형과 혼합형의 경우 산업적 이질성(제조업, 서비스업)으로 야기되는 갈등에 초점을 두고 평가가 이루어져야 하며, 도농통합형의 경우는 농촌의 문제가 더 악화된 것은 아닌지 염두에 두고 검증되어야 한다. 농촌형의 경우는 주변부간 통합이 경쟁력 확보에 유효하였는지 분석되어야 할 것이다.

다음으로는 수도권 통합 시정촌의 지역개발 전략을 검토하여 통합 시정촌은 어떠한 미래를 지향하였는지 분석해보고자 한다. 즉 유형에 따라 다양한 비전이 나타나는지, 비전을 실현하기 위한 구체적인 전략이 존재하였는지 살펴보고자 한다.

5. 수도권 통합 시정촌의 지역개발 전략

1) 지역의 미래상

통합 시정촌의 미래상에서 가장 많이 등장하는 키워드는 자연이다. 분석 대상이 된 23개의 지자체²⁶⁾ 중 4곳을 제외한 모든 지역의 미래상에서 자

연이 언급되었다(표 14). 통합 유형에 전혀 관계없이 모든 지자체에서 자연을 중시하고 있는 것은 지구환경에 대한 의식 고양을 중요한 지역개발 과제로 삼고 있는 현 시점의 국토개발계획의 경향과 일치한다.²⁷⁾ 환경을 중시하는 이러한 경향은 경제 성장과 별개로 진행되는 것이 아니다. ‘친환경 산업’은 향후 경제성장의 신동력으로 주목되었다. 특히 산업공동화에 따라 내발형 경제재생을 지향하는 움직임이 강화되면서, 지산지소(地產地消), 지역통화, 커뮤니티 비즈니스 등 지역순환형 경제를 만들어내는 전략이 친환경 산업을 중심으로 제안

되었다.

다음으로 많이 등장하는 키워드는 교류 또는 만남이다. 이를 지향하는 지자체는 거점도시를 지향하는 거점형과 지역 외 교류를 통해 관광도시 등을 지향하는 교류형으로 나뉜다. 相模原市·사이타마시·熊谷市·本庄市·柏市 등은 거점도시를 미래상의 전면에 내세우고 있는데, 이들 지역은 통합의 목적이 명확하게 미래상에 반영되었다고 할 수 있다. 秩父市·鴨川市는 관광교류도시를 지향하고 있으며, 成田市·本庄市는 게이트웨이로서의 교류를 강조하고 있다. ‘교류’라는 지역개발 키워드는

표 16. 수도권 통합 시정촌이 제시하는 미래상

구분	시명	미래상
神奈川縣	相模原市	자연과 사람이 조화를 이루고, 사람과 사람이 만나는, 활력있는 자립분권도시
埼玉縣	さいたま市	다채로운 도시활동이 전개되는 동일본의 교류거점도시, 緑와 水로 상징되는 환경공생도시, 젊은 힘을 기르는 여유로운 생활문화도시
	秩父市	자연과 사람의 하모니 환경·관광문화도시 치치부
	熊谷市	함께 창조하는 자립·안심·건강한 마을-현북 거점도시의 비약
	鴻巣市	꽃 향기롭고 녹지 넘치고 사람 빛나는 코노스
	春日部市	사람·자연·산업이 조화를 이룬 만남의 공생도시: 번창함·교류의 마치즈쿠리 지향
	ふじみ野市	건강·안심·보람 도시
	小鹿野町	사람과 자연이 함께 빛나는 활기 넘치는 마을
	行田市	물과 녹지 개성 넘치는 문화도시
	深谷市	미소 넘치고 활력 창출하는 행복 시민도시
	神川町	물·녹지·사람이 교차되는 풍요로운 마을: 여유롭고 풍요로운 대지를 지향
	本庄市	모임·만남·배움·이해, 물·녹지·마을이 만들어내는 생활의 무대, 녹지 풍부한 게이트웨이 도시 창조
	久喜市	풍요로운 미래를 창출하는 개성 빛나는 문화전원도시: 사람과 사랑, 물과 녹지, 시민 주역의 마치
加須市	물과 녹지와 문화가 조화를 이룬 활기도시	
千葉縣	野田市	시민이 창조하는 만남의 마을 노다-활력과 녹지 풍부한 문화복지도시
	鴨川市	자연과 역사를 살린 관광·교류도시: 함께 창조하는 빛나는 고향을 지향
	柏市	풍요로운 물과 녹지에 둘러싸인 다양성 넘치고 활력 넘치는 중핵도시
	旭市	사람이 빛나고 바다와 녹지가 이어지는 건강도시
	南房総市	사람·꿈·미래-지역이 창조하는 매력의 고향
	成田市	공항, 교류, 희망 창조도시 나리타
	香取市	사람과 자연과 역사가 엮이는 北総의 활기창조도시
	山武市	찬란한 자연과 미소가 교차되는 만남 교향도시
横芝光町	栗山川의 흐름이 품은 사람·자연·문화가 공생하는 마치	

자료: 각 시정의 신시(정) 건설계획에서 정리

일본사회가 인구감소시대를 맞이하여 정주인구의 증가를 기대하기 힘들어지면서 지역의 활기를 창조할 수 있는 대안으로 제기된 개념이라 할 수 있다.

문화도시 또는 복지도시를 지향하는 지자체도 다수 존재한다. ‘평온, 여유, 풍요, 정감’ 등 삶의 질과 관련된 단어나 ‘온기, 지지, 안심, 배려, 키움, 건강’ 등 지역복지와 관련된 단어가 대부분의 지역개발전략에서 빠지지 않고 등장하였다. 문화는 통합을 계기로 새로운 지역문화를 만들어내고 지역주민 간 연대감을 높인다는 의미로 제안되었으며, 복지는 고령자 복지와 육아문제를 중심으로 중요한 언급되었다. 사실 복지는 대부분의 지역에서 실시한 ‘주민의식조사’ 결과, 지역의 미래이미지 또는 통합 후 중점 시책에서 가장 중시된 분야이다.²⁸⁾ 복지·보건의 구체적인 전략으로는 지역포괄 케어 시스템(小鹿野町), 건강복지 총합 거점프로젝트(深谷市) 등 지역의료공급체제 정비, 개호서비스 충실(本庄市), 고령자자가 지역사회 담당자로 자리매김되는 고령자 복지(神川町), 지역 공동육아 지원 환경만들기(小鹿野町, 神川町), 유니버설디자인(深谷市) 등의 전략이 수립되었다. 그런데, 이러한 전략의 핵심은 주민이 중심이 되어 상호 돕는 지역복지라는 특징을 보이는데, 이는 행정이 중심이 되어 구체적인 복지 정책을 수행하는 것이 아니라, 민간의 활동을 지원하는 전략임을 알 수 있다.

시민주도를 강조하는 흐름은 ‘창조·협력’ 등의 키워드로도 등장한다. 熊谷市·野田市·鴨川市·南房総市 등의 미래상은 시민협력을 통한 지역의 창조성 발휘를 강조하고 있다. 다른 지자체에서도 기본방향 책정에 있어서 ‘협동의 마치즈쿠리(まぢづくり)’라는 문구로 시민의 역할을 강조하고 있다. ‘협동의 마치즈쿠리’란 시민·기업·단체 등 지역관계자가 스스로의 마을에 관심을 가지고 지역의 과제해결에 임하는 ‘협동’의 사고에 기반한 마치즈쿠리를 뜻하는 것으로, 재정적 어려움 속에서 공공서비스의 삭감이 예상되는 가운데, NPO와 자원봉사단체 등 새로운 공공 도우미의 역할에 적극적인 의미를 부여한 것이다. 나아가 행정은 지역사회가 스스로 활발한 활동을 행할 수 있는 조건정비 등의 지원에 노력하고, 사업과 서비스를 행하는 조직을 지지하는 ‘서포트 역’으로 전환함으로써

행정조직의 슬림화와 효율화를 도모하고 있다. 이는 한편으로는 재정 적자에 따른 행정개혁과 함께 행정의 역할이 주민에게 떠넘겨졌다는 측면에서 비판적 검토가 필요하다 하겠다.

2) 산업 분야별 전략

구체적인 지역개발 전략에서는 산업의 각 분야가 중요하게 언급되고 있는데, 각 분야별 특징은 다음과 같이 정리된다. 농어업은 후계자 부족과 고령화에 따른 유희농지 문제 등이 주요 문제로 제기되면서, 소비자 수요인 건강·안전 지향에 대응하는 방안(小鹿野町, 行田市, 旭市, 山武市), 수도권 식량기로서 근교농업의 입지적 우위를 살리는 도시형 농업(山武市, 神川町) 또는 환경보존형 농업(横芝光町)으로의 전환, 브랜드화에 따른 판로확대(加須市, 南房総市, 小鹿野町)등이 강조되었다. 치바현의 지자체에서는 어업 진흥정책이, 사이타마현의 지자체에서는 산림 진흥이 주요 정책으로 등장하였다.

제조업은 산업 공동화에 대응하기 위한 새로운 산업의 창조가 제안되었다.²⁹⁾ 수도권이라는 입지조건과 광역 교통망의 정비에 따라 기업유치가 전면에서 제시되고 있는 것이 지방의 타 지자체와 비교되는 특징이라 할 수 있다(神川町, 本庄市, 加須市). 특히 旭市와 이스미시는 산업파크 또는 공업단지를 새롭게 조성하고 있으며, 横芝光町는 나리타공항과의 근접성을 내세운 기업유치 전략을 수립하였다. 이 때 기업유치는 정보와 제조업의 융합 등 신규산업을 대상으로 한 진흥책으로 등장하였다.

상업은 지방의 여타 지자체와 마찬가지로 교외형 대형 점포의 출점에 따라 지역 외부로 구매력이 유출되는 문제와 중심상점가의 쇠퇴 문제가 중요한 과제로 제기되었다. 이에 많은 지역에서 상업의 집적과 더불어 자연산업 또는 지역문화와 연대하여 개성있는 상점가를 만드는 정책을 주요 전략으로 제시하였다(小鹿野町, 行田市, 加須市, 旭市, 横芝光町, 이스미시). 또한 지역자원을 살린 내발형 경제재생 수단으로 관광이 주목되면서, 체재형·체험형 관광으로 변화하는 고객 수요에 대응하여, 농어촌의 매력을 살려 도시민의 마음을 치유

하는 그린 투어리즘, 블루 투어리즘, 도시농촌교류 등이 주요 전략으로 제시되었고(秩父市, 小鹿野町, 南房総市, 旭市, 本庄市), 통합을 계기로 광역 관광 네트워크를 구축하는 것이 주요 과제로 제안되었다(旭市, 行田市, 成田市).

그런데 이러한 지역의 미래상 또는 지역개발 전략은 비록 지역적 맥락에 따라 그 강조점에서 미묘한 차이가 나타나기는 하지만, 비슷비슷한 장밋빛 청사진을 나열식으로 제시하고 있다는 점에서 문제가 나타난다. 이들 지방의 여타 지자체에서도 동일하게 제안하고 있는 방안으로 단지 수도권에 입지하고 있다는 측면에서 보다 낙관적으로 전망될 뿐이다. 비교적 규모가 큰 도시간 통합을 통해 광역도시를 지향한 시정촌에서는 규모 확대를 통해 도도부현의 권한을 이양받으면 유리하다는 주장만 있을 뿐, 구체적으로 이를 어떻게 활용하여 지역개발에 임할 것인가에 대한 논의는 크게 부족하다. 중심도시와 주변부가 통합한 시정촌에서도 주변부의 활력과 개성을 어떻게 담보해낼 것인가에 대한 논의가 미흡하다. 주변부지역에서 서로 결합한 시정촌에서도 통합을 통해 인구·재정적 문제가 오히려 심화되지는 않는가라는 의문에 제대로 대답을 하지 못하는 것도 사실이다. 이처럼 모호하고 중복적인 전략이 제기된 것은 시정촌 통합이 중앙정부에 의해 급하게 추진되면서 지역개발 전략이 큰 고민없이 제기되었기 때문에 나타난 문제라 할 수 있다.

6. 결론

이 연구는 지난 10년간 실제 기초자치단체의 통합이 대대적으로 진행된 일본의 경험에 주목하여, 대도시권에서의 행정구역 재편이 지니는 특성과 그 다양성을 밝히고자 하였다. 일본에서 시정촌 통합은 인구감소와 고령화에 대응하기 위해, 또한 광역화된 일상생활권과 행정경계를 일치시키기 위해 효율적인 재정운영이 필요하다는 논리를 배경으로 행재정 개혁의 일환으로 제기되었다. 그런데 이러한 행정구역 통합의 논리는 대도시권에서는 그 당위성이 약화될 수밖에 없다. 실제로 대도시권에서는 시정촌 통합이 저조하게 진행되었으며, 시기적으로도 전국적인 경향과는 상반되게 나

타났다. 즉 전국적으로는 재정적인 혜택을 얻기 위해 1차시기에 통합이 집중되었던 반면, 대도시권에서는 저조한 실적을 이유로 중앙정부의 압박이 강화되었던 2차시기에 통합이 본격화되었다. 행정구역 개편은 본질적으로 공간적인 문제이므로, 통합을 논하기 위해서는 각 지역의 공간 특성과 상호연계성을 고려한 체계적인 분석이 필요하다. 이 연구는 수도권에 주목하여, 지역적 특성과 내적 다양성을 밝혀보고자 하였다. 연구결과는 다음과 같다.

먼저, 수도권의 시정촌은 재정속성, 인구속성, 도시중심성의 측면에서 차별적인 특성을 보이고 있는데, 그러한 특성이 시정촌 통합에 투영되어 나타났다고 할 수 있다. 헤이세이 시정촌 통합은 재정적 유인과 압박을 주요 수단으로 실시되었는데, 수도권 시정촌은 재정적 측면에서 상대적으로 자유로웠기 때문에 통합에 미온적일 수 있었다. 또한 수도권 시정촌은 인구규모도 크고 인구감소·고령화도 더디게 진행되고 있다는 점에서 시정촌 통합의 당위성이 상대적으로 미약했다. 물론 수도권에서도 재정이 악화된 지자체, 인구문제가 심각한 지자체일수록 통합하는 경향이 강하게 나타났다. 그러나 한편으로는 재정이 풍부하고 인구문제가 양호함에도 불구하고 적극 통합한 지자체도 존재했으며, 도시중심성이 강한 지자체에서 통합비율이 높아지는 양상이 나타났다. 이러한 결과는 수도권의 시정촌 통합은 행재정적 과제에 대응한다는 전국적인 논리뿐 아니라, 광역거점도시로 이행함으로써 도도부현의 권한을 대폭 이양받는다는 대도시권의 논리가 그 원동력으로 작동하였음을 보여준다.

그런데 수도권내에서도 다양한 지역적 맥락이 존재한다. 수도권은 도쿄도심을 중심으로 광역화되는 가운데, 시정촌 간의 인접성에 따라 지역간 상호영향을 미치는 특성을 지니고 있다. 수도권 통합 시정촌을 인구속성, 재정속성, 도시중심성, 기간산업적 측면에서 유형화하면 그 다양성이 극명히 드러난다. 먼저 통합 시정촌은 통합 후 인구규모의 측면에서 광역거점형, 지역거점형, 지역활성화형으로 유형화되며, 통합 지자체간 인구규모 차이에 근거하면 연대형, 중심형, 활성화형으로 구분된다. 재정적 측면에서도 재정우수형, 재정양호

형, 재정취약형, 재정위기형으로 유형화되는데, 특히 이러한 유형은 인구규모와 상관관계를 보이며 나타났다. 도시중심성의 측면에서는 지역 내외의 통근흐름에 따라 외부유출형, 중심부 통합형, 자립·고립적 연대형으로 유형화되며, 도쿄도심과 관계 속에서 통합형, 근거리교외형, 원거리교외형으로 유형화되었다. 또한 기간산업의 차원에서는 도시-도시 결합에서부터 도시-농촌간 결합, 농촌간 결합까지 다양하게 나타나고 있어, 수도권 통합 지자체에도 다양한 공간특성이 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 각 유형에 따라 시정촌 통합이 생활권의 차원에서 가져오는 이점과 단점에서 차이가 있었다고 할 수 있다.

그런데 이상의 시정촌 통합의 유형은 그 배경, 방식에 따라 간략하게 재정리할 수 있다. 즉 배경에 따라서는 문제해결형, 문제의식형, 경쟁력확보형, 경쟁력강화형으로, 방식에 따라서는 중심부통합형, 인위적통합형, 인위적연대형, 상호연대형으로 유형화 가능하다. 이는 일본의 시정촌 통합이 다양한 지리적 스케일(전국, 수도권, 통합 지자체)에서 지역격차를 확대시키는 측면을 지니고 있으며, 행정개혁과는 모순된 성격 또한 지니고 있음을 보여준다. 나아가 시정촌 통합의 평가·검증에 있어서 유형별로 서로 다른 접근이 필요함을 시사한다.

한편, 수도권 통합 지자체의 미래상과 개발전략을 살펴보면, 공간적인 특성 또는 개성이 잘 드러나지 않는다는 문제가 지적된다. 미래상의 경우는 자연환경 중시, 교류와 만남, 문화·복지, 시민주도 등이 강조되는 경향이 나타나는데, 이는 일본 사회에서 제기되고 있는 지역개발 패러다임의 전환(조아라, 2008)에 따른 것이기도 하다. 그러나 비슷비슷한 미래상이 제기되면서, 각 지역의 개성이 오히려 모호해지는 측면이 문제로 제기된다. 한편 지역개발계획에서는 각 산업별 과제와 진흥책으로 수도권 식량기로서 안전·안심을 강조하는 농림어업진흥, 산업공동화에 대응하기 위한 기업유치 전략, 중심상점가 활성화 및 체험형 관광진흥 전략 등이 제시되고 있다. 그런데 이러한 전략은 통합 전과 큰 차이가 없을뿐더러, 서로 유사하게 나열되고 있을 뿐, 통합의 효과를 어떻게 유도할 것인지에 대한 논의가 크게 부족한 실정이다.

이 다. 이는 시정촌 통합이 행재정적 개혁의 측면에서 집중적으로 논의되면서, 공간특성에 대한 분석이 미흡했기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다.

이상의 논의를 통해서 우리나라에 주는 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 행정구역은 본질적으로 지리적인 속성을 지니고 있기 때문에, 행정구역 재편의 당위성을 주장할 때는 각 지역의 맥락에 따라 차별적인 접근이 필요하다. 일본의 경우 대도시권에서 행정구역 통합이 더디게 진행된 것은, 행정구역 통합 논리가 대도시권에서 당위성을 확보하기 힘들었기 때문이다. 이는 행정구역 재편을 추진할 때, 일반화된 논리보다는 각 지역별로 과연 행정구역 재편이 필요한가, 무엇을 추구하면서 재편되어야 하는가에 대한 검토가 보다 면밀히 이루어져야 함을 의미한다.

둘째, 행정구역 재편에 있어서 중심지와 주변부를 하나의 생활권으로 단순 통폐합하기보다는 다양한 경우를 상정한 논의가 필요하다. 일본에서 시정촌 통합은 중심형, 연대형, 활성화형 또는 광역거점형, 지역거점형, 활성화형 등 다양한 유형으로 등장하고 있다. 이는 통합하는 지역의 특성뿐 아니라, 통합하는 지역 간 관계, 도쿄도심을 비롯한 지역외부의 상호관계 속에서 역동적으로 재편된 결과이다. 우리의 경우에도 현재의 도농통합형 통합을 넘어선 다양한 논의가 필요하다 하겠다.

셋째, 행정구역 통합이 지역개발에 긍정적인 효과를 발휘하기 위해서는 공간특성을 고려한 정책이 필요한데, 이를 위해서는 지역 특성을 반영한 유형구분에 대한 연구를 선행하여야 할 것이다. 일본의 경우 행정구역 통합이 전국적으로 진행되었지만, 고려과정에서 제안된 지역의 미래상 또는 지역개발전략은 기존의 정책을 답습하거나 중복적으로 나열하는데 그치고 있다. 그래서 지역개발의 위기를 탈피하기 위해 행정구역 통합이 추진되었으나, 고려효과는 명확하지 않은 측면이 있다. 이 있시정촌 통합이 중앙정부의 정치적 필요에 의해 강하게 추진되면서 오히려 지역간 불균형 문제가 심화될 우려도 나타나고 있다. 광역도시의 과제, 도시농촌간 통합 또는 주변부간 통합의 과제 등 지역특성에 따라 차별적인 접근을 통해 명확한 지역비전이 수립될 때 비로소 행정구역 재편이 지역개발에 유용한 수단으로 자리매김 될 수 있을 것

이다. 이를 위해서는 지역특성에 따른 유형구분에 대한 연구가 선행되어, 차별적 접근이 이루어져야 할 것이다.

한편 이 논문은 다양한 시정촌 통합의 유형을 고찰함으로써, 복잡한 사례들을 체계적으로 이해하기 위한 하나의 틀을 제시하였다는 점에서 의의가 있으나, 반면 향후 연구과제도 존재한다. 우선, 각 유형에 따라 시정촌 통합이 어떠한 결과로 나타났는데, 검증·평가할 필요가 있다. 또한 수도권에 있어서 통합 시정촌과 미통합시정촌이 통계적 차이가 존재하기는 하나 그 어느 것도 결정요소라 하기 힘들다는 점을 지적하였는데, 이는 시정촌 통합에 있어서는 객관적인 지역속성보다는 오히려 지역정치적 요소가 더 큰 작용을 하였음을 보여준다. 따라서 향후 각 유형별 통합에 대한 공간정치에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다 하겠다.

주

- 1) 우리나라 정치권에서 제기된 지방자치체제 개편논의의 주된 흐름은 안성호(2010), 신승춘(2010) 등을 참조. 특별법에 따라 우리나라에서 행정구역 개편은 지방행정체제개편 추진위원회가 통합방안을 마련하게 되는 2012년 6월까지 시기적으로 다소 연기되었다.
- 2) 일본에서 제기되고 있는 행정구역 재편의 선행연구에 대한 자세한 논의는 조아라(2010)을 참조.
- 3) 일본의 수도권에 대한 명확한 정의는 없으나, 수도권정비법 및 수도권정비법시행령에서는 도쿄역에서 반경 150km 이내에 전차가 들어가는 1도 7현으로 규정하고 있다. 그러나 일반적으로 도쿄도, 가나가와현, 사이타마현, 치바현의 1도 3현을 수도권으로 칭하는 경우가 비교적 많으며, 내각부가 작성한 ‘수도권 광역 방재 거점 정비 기본구상’에서도 인구밀집지역인 사이타마현, 치바현, 도쿄도, 가나가와현을 수도권으로 정하고 있다.
- 4) 시정촌 통합 경과에 대한 보다 자세한 내용은 조아라(2010), 北原(2003), 권영주(2006), Raush(2006) 등의 논의를 참조.
- 5) 본래 구 합병특례법은 2004년이 기한만료였으나, 2004년 개정되면서, 2005년 3월까지 통합을 신청한 지자체에 대해서는 구 합병특례법을 적용하기로 하여 실질적으로 1년간 연장되는 효과가 나타났다.
- 6) 일본에서는 1990년대 장기화된 경기침체와 이를 극복하기 위한 공공사업으로 장기채무가 급증하면서 재정적자가 가속화되었다. 이러한 배경 하에 시정촌 통합이 국가재정을 재건하기 위한 국고부담 삭감 대책의 일환으로 적극 추진되었던 것이다.
- 7) 특히 제2차 합병시기에는 인구 1만 명 미만의 지자

체의 ‘정리’가 중점 목표로 선정되어, 소규모 지자체에 대한 재정압박이 가중되었다. 때마침 불거진 유바리시(夕張市)의 재정파탄 문제는 그 근거로 이용되곤 하였다.

- 8) 지방교부세를 삭감하는 재정압박과 함께 합병특례제라는 재정유도가 통합을 추진하는 강력한 수단이 되었다. 합병특례제는 사업비의 95%를 지방채로 충당할 수 있고, 원리상환금의 7할까지를 교부세에서 조치받을 수 있는 것이었다.
- 9) 가나가와현(2007)은 재정상황 및 인구규모의 측면에서 일부를 제외하고는 어느 정도 통합의 요건을 충족하고 있다고 평가하면서, 다만 중장기적인 관점에서, 인구 30만 명 이상이라는 규모를 시야야 넣고 행재정 기반의 강화 수법을 검토할 필요가 있다고 설명하고 있다. 사이타마현(2006)은 시정촌 통합의 방향으로 정령지정도시, 중핵시, 특례시를 지향하거나, 인구 1만 명 미만 시정촌을 해소하는 방향을 제시하고 있다. 치바현(2006)은 인구 1만 미만의 소규모 정촌에서 인구 90만의 치바시까지 규모의 차이가 큼을 지적하며, 인구 10만 명 이상의 규모를 기본으로 충합성과 자립성을 갖춘 지자체 형성을 지향해야 한다고 제시하고 있다.
- 10) 전국적으로 시정촌수 감소율은 45.8%로 나타났는데, 통합이 적극적으로 진행된 곳은 나가사키현(-73.4%), 히로시마현(-73.3%), 니가타현(-72.3%)과는 달리 수도권 지역은 도쿄도(-2.5), 가나가와현(-10.8%), 사이타마현(-23.9%), 치바현(-30.0%)으로 감소율이 저조하였다.
- 11) 통합에 이르기 위한 법정협의회 설치수도 가나가와현은 5건으로 상당히 낮았다. 반면 사이타마현과 치바현의 법정협의회는 각각 33건과 21건으로 다수 등장하였으나, 주민투표의 결과로 인해 또는 통합협의의 항목에서 조정 실패로 인해 절반 이상이 해산되었다(埼玉県, 2007; 千葉県, 2009). 한편, 후에도 인구가 1만 명 미만인 지자체는 가나가와현 2곳, 사이타마현 3곳, 치바현 6곳으로 여전히 존재하고 있다.
- 12) 청사가 입지하게 되면, 이를 중심으로 교통망이 정비되고 도시기반시설이 확충됨으로써 성장잠재력이 높아지는 효과가 나타나는 반면, 청사가 폐지된 지역은 상권이 위축되고 관련기능이 이전함으로써 공동화되는 문제가 나타난다(조아라, 2010). 또한 청사입지는 주민의 입장에서는 행정서비스 접근성과 연계되는 문제이며, 심리적으로도 지역의 중심이라는 의식과 연계된다(지상현, 2000).
- 13) 지명은 지자체의 자존심 문제가 되어 통합 논의 초기부터 상당한 갈등을 불러일으키곤 했다. 사이타마현의 川口市蕨市鳩ヶ谷市합병협의회와 皆野町長瀨町합병협의회는 명칭문제로 해산하게 된 케이스이다.
- 14) 다만 각 지자체간 규모의 차이가 압도적이지 않을 경우에는 유연성이 발휘되곤 한다. 예를 들어, 시급도시가 결합하여 탄생한 사이타마시(さいたま市)의 경우는 당분간 浦和市에 청사를 입지시키되, 신시성립 후 신도심 주변지역으로 이전시키는 것을 검토한다는 단서를 달고 있다. 후지미노시(ふじみ野市)의

- 경우는 上福岡市에 당분간 청사를 입지시키되, 구 청사를 동격으로 위상정립하고 기능을 나누는 것으로 협의하였다. 6정 1촌이 통합한 南房総市の 경우가 가장 인구가 많은 千倉町가 아니라 富浦町에 입지하고 있다.
- 15) 한편 통합하는 지자체간 규모의 차이가 크지 않을 경우는 지자체명과 청사입지를 각각 나누어 갖는 경향도 나타난다. 토키가와마치의 경우는 청사는 玉川村에 입지시켰으나, 반면 자치단체명은 都幾川市の 발음을 따르고 있다. 치바현의 이스미시도 명칭이 채택된 夷隅町가 아니라 大原町로 청사입지를 결정하고 있으며, 山武市도 山武町가 아닌 成東町에 본청사를 입지시키고 있다. 자치단체명을 새롭게 선정한 지자체는 새로운 명칭으로 현(県)이나 군(郡) 등 광역명칭을 채택하거나(사이타마시(さいたま市), 香取市, 匝瑳市), 광역명칭에 방위를 붙이는 경우가 있었으며(西東京市, 南房総市), 기존 명칭에서 일부를 선택하여 조합하는 경우도 있었다(横道光町). 특히 광역명칭은 합의에 이르기 용이할뿐더러, 도시 브랜드화가 쉬워 중심도시를 지향하는데 유리하다는 이점이 있어 채택되곤 하였다.
 - 16) 전국적으로 2007년 10월 1일 현재 564개의 통합 시정촌 중 278곳에서 지역자치조직을 설치하고 있다(49%, 総務省 홈페이지). 지역협의회는 구장(区長)을 두지 않고, 법인격이 아니며, 예산조정권이 없는 반면, 지역자치구는 구장(区長)을 둘 수 있고, 합병 특례구는 구장과 법인격, 예산조정권을 모두 지닌다. 수도권 지역의 경우, 相模原市와 香取市에서는 지역 자치구가, 나머지 지역에서는 지역협의회가 설치되었다.
 - 17) 지방공공단체의 재정력을 보여주는 지수로, 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 수치의 과거 3년간 평균치이다. 재정력지수가 높을수록, 보통교부세 산정상의 유보재원이 크게 되어 재원에 여유가 있음을 의미한다.
 - 18) 愛知県(1.016)과 大阪府(0.790), 静岡県(0.728)을 제외한 도부현도 28곳이나 존재한다(総務省, 2007).
 - 19) 다만 재정력지수가 지나치게 낮을 경우 상대 지자체에서 통합을 꺼리는 경향이 있다고 지적된다.
 - 20) 사이타마현의 구 秩父市, 大滝村, 구 本庄市, 児玉町, 구 熊谷市, 川本町, 玉川村, 치바현의 구 成田市, 大柴町, 구 旭市, 구 鴨川市, 松尾町 등은 주야간 인구 비율이 100이상인 지역이었다.
 - 21) 그런데 흥미로운 점은 가나가와현의 3곳, 사이타마현의 10곳, 치바현의 3곳을 제외하고는 모두 취중비가 100 이상으로 외부로 통근하는 인구가 압도적으로 많은 것으로 나타난다는 점이다. 이는 수도권의 도시기능을 도쿄도심과의 관계 속에서 고찰해야 함을 의미한다.
 - 22) 柏市와 成田市는 합병 전 인구가 30만 명 이상으로 인구규모 확대에 따른 지자체 권한 이양이 통합의 목적은 아니었다.
 - 23) 그러나 통합 이후 재정력지수의 변화를 살펴보면, 다소 개선된 지자체도 등장하지만, 크게 향상된 지자체는 눈에 띄지 않으며, 과거 재정력지수와 유사한 수치를 보이고 있다. 예를 들면 南房総市の 경우는 통합 이전 모든 지자체에서 재정력지수가 0.4 미만이었으나, 통합 이후 0.423으로 다소 개선되었다. 그러나 이는 재정력지수가 크게 향상되었다고 말하기 힘든 수치이다.
 - 24) 그러나 모든 지자체에서 통합 상대 지자체가 1위로 등장한 곳은 단 한 곳도 없었다. 다만, 사이타마시의 경우는 통합 이전 모든 지자체에서 도쿄 특별구가 통근·통학지로는 1위에 속하였으나, 2위·3위로 는 합병 상대 지자체가 언급되고 있어 상호 연계성이 비교적 강했다고 평가된다.
 - 25) 한편, 匝瑳市, 山武市, 横芝光町, 旭市 등은 농업형 지역과 혼합형 지역이 결합한 사례인데, 중심도시가 비록 혼합형에 속하기는 하나, 2차·3차 비중이 상당히 높아 도시적 성격이 강하게 나타난다는 점에서, 도시-농촌 간 결합으로 유형화할 수 있다.
 - 26) 지역개발전략은 각 시정의 신시(정)건설계획을 토대로 분석하였다. 단 치바현의 이스미시, 匝瑳市, 印西市는 자료 입수의 어려움으로 제외되었으며, 사이타마현의 飯能市, 토키가와마치는 미래상이 제시되지 않아 제외하였다.
 - 27) 한편, 환경보전과 경제개발을 대립되는 개념이 아닌 것으로 간주하게 되면서, 자연경관은 공익적·소비적 기능에서 재평가되었다. 산림은 생산의 장이자, 국토보존과 수원함양 등 공익적 기능을 갖춘 곳으로 재평가되었으며, 나아가 양호한 전망과 자연경관을 살린 관광·레크리에이션 장소로 자리매김 되었다. 전원은 농업생산기능과 함께 농업체험이나 환경교육의 장소로 활용가능한 녹지공간으로 재평가되었고, 관광 진흥의 관점에서 도시경관에 녹지공간을 형성하는 계획 등이 수립되었다. 결과적으로 지역의 자연환경은 생활의 풍요로움과 여유를 지지하는 것이자 지역의 상징 또는 개성으로 미래상에 등장하고 있는 것이다.
 - 28) 사이타마현의 熊谷市, 鴻巣市, 春日部市, 深谷市, 神川町, 토키가와마치, 久喜市, 加須市, 鴨川市, 旭市, 香取市, 横芝光町 등의 주민의식조사 결과 참조. 한편, 도로·교통 등 문제는 중심 지자체보다 주변부 지자체에서 특히 두드러지게 제기되었는데, 이는 주변부 지역에서 통합으로 인해 더욱 쇠퇴할 것을 염려하였기 때문이다. 반면, 문화, 역사, 교육, 스포츠, 경관, 전통, 시민참가, 정보화 등에 대한 언급은 거의 없었다.
 - 29) 秩父市는 전자기계 산업과 스포츠 관련 산업의 창조를, 行田市는 산학연대를 통한 특색있는 지역산업 진흥을 내세우고 있다. 흥미로운 점이 秩父市の 경우 고용의 장이 없다는 문제보다 젊은 취업자가 부족하다는 문제가 더 심각한 문제로 제기되었다는 점이다.

문헌

- 권영주, 2006, 일본의 시정촌 통합에 관한 연구, 지방정부연구, 10(3), 63-79.
- 신승춘, 2010, 지방행정체제개편을 위한 행정구역 통합의 쟁점과 과제, 지역발전연구, 9(2), 99-130.
- 안성호, 2010, 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제, 지방정부연구, 14(1): 7-35.
- 임석희, 1995, 공간조직의 관점에서 본 한국행정 구역의 문제와 개편방안, 서울대학교 박사학위 논문.
- 조아라, 2008, 일본 지방도시의 문화전략과 ‘지역다움’의 논리, 한국지역지리학회지, 14(5), 480-491.
- 조아라, 2010, 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치, 대한지리학회지, 42(1), 119-143.
- 지상현, 2000, 행정구역 개편으로 인한 갈등의 유형과 특성에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 埼玉県, 2004, 埼玉県市町村概要.
- 埼玉県, 2006, 埼玉県市町村合併推進構想.
- 埼玉県, 2009, 平成20年度市町村勢概要.
- 埼玉県市町村合併研究会, 2007, 実例から見た市町村合併.
- 北原鉄也, 2003, 平成の大合併の現状と視座, 地域開発, 7月号, 39-45.
- 相模原市, 2010, 平成21年度版統計書.
- 市町村の合併に関する研究会, 2008, 平成の合併の評価・検証・分析.
- 神奈川県, 2007, 神奈川県に措ける自主的な市町村の合併の推進に関する構想.
- 神奈川県, 2010, 神奈川県における平成の合併記録.
- 神奈川県, 2010, 県内合併関係データ集.
- 千葉県, 2004, 県内市町村財政データ.
- 千葉県, 2006, 千葉県市町村合併推進構想.
- 千葉県, 2009, 千葉県市町村合併史.
- 千葉県, 2009, 平成21年度市町村資料集.
- 統計省, 2000, 平成12年度 国勢調査.
- 総務省, 2007, 全都道府県の需要財政指標.
- Rausch, A., 2006, The Heisei Dai Gappei: a case study for understanding the municipal mergers of the Heisei era, Japan Forum, 18(1), 133-156.
- 埼玉県 홈페이지 <http://www.pref.saitama.lg.jp>.
- 東京都 홈페이지 <http://www.metro.tokyo.jp>.
- 西東京市 홈페이지 <http://www.city.nishitokyo.lg.jp>.
- 神奈川県 홈페이지 <http://www.pref.kanagawa.jp>.
- 千葉県 홈페이지 <http://www.pref.chiba.lg.jp>.
- 総務省 시정촌 통합 관련 홈페이지 <http://www.soumu.go.jp/gapei>.

(접수: 2010.10.5, 수정: 2010.11.8, 채택: 2010.12.10)