대한지리학회지 제45권 제1호 2010(119~143)

일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치

조아라*

The Politics of Space in the Municipal Mergers of Japan

Ara Cho*

요약 : 지난 10년간 일본에서는 대대적인 행정구역 개편이 진행되어, 시정촌 수가 약 40% 감소하는 지각변동을 경험하였다. 이 연구는 월경지 형성에 주목하여, 일본의 시정촌 통합의 과정을 공간정치적 관점에서 밝혀보고자 하였다. 일본에서 시정촌 통합이 추진되어 온 배경과 경과는 행정구역 개편이 '지방분권' 보다는 국가의 재정적 위기를 극복하기 위한 '구조조정' 의 성격을 띠고 있음을 보여주는데, 그 결과 일본의 시정촌 통합은 시 · 공간적으로 불균등하게 진행되었다. 연구지역의 시정촌 통합은 재정속성, 인구속성, 입지성, 영역성, 장소성, 의사결정의 정치성의 다각적인 공간정치로 분석된다. 행정구역은 기본적으로 공간적인 속성을 지니고 있다는 점에서, 행정구역의 재편은 지역의 특수성과 일반성을 동시에 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

주요어 : 공간정치, 행정구역 개편, 지방분권, 공간적 접근, 월경지, 일본

Abstract : Local administrative districts in Japan have extensively reformed over the last 10 years and have decreased by 40 percent. This study examines the process of the municipal mergers in Japan from the perspective of the politics of space, in addition to a focus on the formation of Tobichi (enclaves). The background and progress of municipal mergers in Japan revealed that the reformation of administrative districts progressed under 'restruction' rather than 'decentralization' to manage a financial crisis of government. As a result, the municipal mergers of Japan have progressed in spatiotemporal inequality. The municipal mergers of the study areas are analyzed in multi-dimensional spatial politics composed of financial and demographic properties, locationality, territoriality, placeness, and the politics of decision making. Administrative districts have a spatial property; the reformation of them should be considered with the specialty and generality of the region.

Key Words : politics of space, reform of local administrative district, decentralization, spatial perspective, Tobichi (enclaves), Japan

1. 서론

1) 연구배경과 연구목적

일본에서는 지난 10년간 지방분권일괄법(1999년)이 제정된 이후 소위 '헤이세이[平成] 대통합' 이라는 대대적인 행정구역 재편이 진행되었다. 시정촌(市町村) 통합이 실시된 배경은 '지방분권' 과 '구조조정' 이라는 두 단어로 요약된다. 일본에서 지방분권 담론은 1980년대 지방의 시대 움직임에서 출발한 것으로 중앙집권, 국가통제, 획일적인 중앙문화에 대응하여 지방분권, 시민자치, 지역개성, 지역문화를 우선시키는 것을

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

지향하고 있다. 그러나 한편으로 최근의 분권개혁은 중앙정부의 재정위기를 모면하고, 지방보조금 감축을 정당화하기 위해 이용되는 측면이 강하다(Cho, 2008). 저출산 · 고령화 시대, 인구감소 시대에 대응하여 효율적으로 재정을 운영해야 한다는 논리 속에서 '소규모 시정촌이 분권을 수용할 수 있는가' 라는 문제가 정치적 쟁점으로 부상하였는데, 그 결과 구조조정의 일환으로 시정촌 통합이 진행되었던 것이다. 시정촌 통합 과정은 상당히 극적으로 진행되었는데, 국가의 강제적인 통합 유도에 저항하여 통합하지 않겠다고 선언하는 지역이 등장하는 한편[1], 지자체간 경계를 뛰어넘은 통합을 감행하여 월경지를[2] 형성하게 된 지역도 나타났다.

거의 40여년 만에 전국적으로 시정촌 통합이 진행되면서[3], 여러 학제 분야에서 관심이 집중되었다. 시정촌 통합을 찬성 또는 반대하는 논설서도 다수 간행되었으며[4], 행정구역 개편의 주요 배경이 특히 재정문제인 만큼 재정학과 행정학을 중심으로 다수의 연구가 진행되었다[5]. 사회과학, 지역개발, 사회복지, 지명 등 다각적인 분야에서도 연구가 이루어졌으며[6], 최근에는 시정촌 통합이 이루어진 뒤 재정, 거버넌스적 측면 등에서 그 영향을 고찰하고자 하는 연구도 다소 시도되고 있다[7]. 한국에서도 최근 행정구역 개편의 논의가 이루어짐에 따라 행정학계를 중심으로 일본의 시정촌 통합을 지방분권 속에서 주요 사례로 소개하거나 비판적으로 검토하는 논의가 이루어졌다[8].

그러나 시정촌 통합에 대한 논의는 주로 재정학과 행정학의 관점에 편중되어 있어, 공간적 측면을 포함하여 다각적으로 분석한 논의가 미흡하다. 행정구역은 행정적 편의를 위해 만들어진 것이기도 하지만 본질적으로는 공간적인 측면을 가지고 있다(Yim, 1994; Chi, 2000). 행정구역의 통합은 단순히 재정이나 의원이나 직원을 통합하는 문제가 아니다. 행정구역 통합은 복지와 교육의 문제를 비롯하여 주민의 일상생활에 큰 변화를 야기하고 있으며, 지역의 경제 · 사회 · 자연환경에까지(Hukuda *et al.*, 2007, 12) 커다란 영향을 미친다. 행정구역은 그 자체가 이미 지역적인 성격을 가지고 있기 때문에 지역이 가지는 고유한 속성을 배제하고는 그 재편 과정을 논하기 힘들다. 또한 행정구역 재편은 주민의 결속과 공동체 의식, 지역 외부의 인식 등에도 영향을 주는데, 비록 행정구역 자체가 지역의 경계와 일치하는 것은 아니지만, 행정구역의 설정과 그 경계의 지속은 사회인식 속에서 어느 공간단위를 별개의 단위로 인식하는데 중요하게 작동하게 된다[9]. 따라서 행정구역이 갖는 지리적, 공간적 속성에 주목한 연구의 필요성이 제기된다.

한편, 지역의 관점에 입각한 연구의 필요성도 대두되고 있다. 선행연구는 시정촌 통합을 국가적 맥락에서 다루는 논의가 대부분이었다. 지역을 다룬 연구는 몇 개의 사례지역에 국한하여 그 과정을 일부 서술하는데 그치거나, 국가적 맥락을 이해하는데 사용하는 분석틀을 그대로 지역에 적용하는 정도에 그치고 있다. 그런데, 지역 차원에서 일어나는 정치적 과정은, 국가나 글로벌한 차원에서 이루어지는 정치 · 경제적 과정과 분리될 수 없는 동시에, 국가 단위의 정치 · 사회 · 경제의 과정으로 환원하여 설명할 수 없는 특수하고 우연적인 요소를 가지고 있는 경우가 많다(Park, 2006, 156-157). 따라서 지역에서 일어나는 정치적 과정을 이해하기 위해서는 공간 스케일에 따른 일반성과 특수성을 모두 고려하는 새로운 인식론적 접근이 필요하다 할 수 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 시정촌 통합이 시작된 지 약 10년이 경과한 현 시점에서, 지방분권 담론에 의거하여 추진되었던 일본의 시정촌 통합을 지역의 공간정치의 관점에서 고찰해보고자 한다. 이를 위해 첫째, 국가적 맥락에서 지자체 경계의 지각변동을 초래한 '헤이세이 대통합' 이 어떻게 진행되었으며, 그 특징은 무엇인지 검토하였다. 둘째 지역의 맥락에서 연구지역의 지자체가 통합에 이르는 과정을 공간정치적 관점에서 분석하고 체계화하였다. 마지막으로, 일본의 시정촌 통합이 우리나라에 주는 함의를 도출하였다.

2) 연구지역과 연구방법

이 연구에서 주목하고자 하는 지역은 지자체간 경계를 뛰어넘은 통합을 감행한 지역이다. '헤이세이 대통합' 의 결과 홋카이도[北海道], 아오모리현[青森県], 군마현[群馬県], 기후현[岐阜県], 도쿠시마현[徳島県], 가

Table 1. *Tobichis* formed in Heisei period. '헤이세이 대통합'으로 인한 월경지 현황.

Area	Year of merger (type)	*Tobichi* district
Hokkaido Kushiroshi	2005.10. (n)	Onbetsu
Hokkaido Dateshi	2006.3. (i)	Otaki
Hokkaido Hidakacho	2006.3. (n)	Hidaka
Aomoriken Nakatomarimachi	2005.3. (n)	Kodomari
Aomoriken Goshogawarashi	2005.3. (n)	Shiura
AomoriKen Sotogahamamachi	2005.3. (n)	Minmaya
Gunmaken Takasakishi	2006.1. (i)	Shinmachi
Gunmaken Kiryushi	2005.6. (i)	Nisato · Kurohone
Gifuken Kanishi	2005.5. (i)	Kayama
Gifuken Ogakishi	2006.3. (i)	Kamiishi · Sunomata
Tokushimaken Miyoshishi	2006.3. (n)	Mino
KagoshimakenAmamishi	2006.3. (n)	Kasari

* Type: (n), newly established municipality; (i), incorporated municipality
Source: Study Group on the Merger of Municipalities, 2008

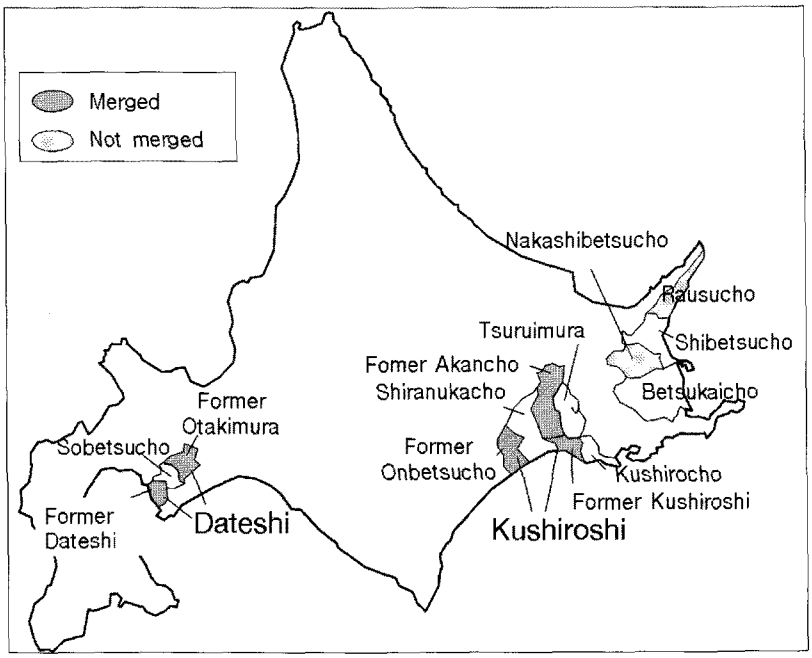

Figure 1. The locations of study areas. 연구지역의 위치.

고시마현[鹿児島県] 등 각지에서 경계가 서로 맞닿지 않은 지자체가 통합하는 사례가 속출했다. 이러한 서로 떨어져 있는 지자체의 형성은 공공시설의 이용 등 주민복지적 측면뿐 아니라, 도로 건설 등 도시계획적 측면에서도 비효율성을 초래한다는 점에서 재정적 측면뿐 아니라 행정적 효율성을 높이고자 한 시정촌 통합의 목표와는 배치되는 것이라 할 수 있다. 왜 이들 지자체는 극단적인 통합을 감행하였는가. 이 물음에

대답함으로써 일본에서 진행된 시정촌 통합의 본질이 무엇이었으며, 지역에서는 어떠한 공간정치가 작동하였는지 명확히 밝힐 수 있을 것이다.

'헤이세이 대통합'으로 월경지를 형성하게 된 지자체 현황은 현재 Table 1과 같다. 통합 과정에서 월경지가 형성된 지자체는 15개였는데, 그 중 3 지자체는 재차 통합하여 월경지를 해소하였다[10]. 이 연구에서는 월경지로 형성된 지자체 중 홋카이도에 위치한 구시로시[釧路市]와 다테시[伊達市], 비록 통합이 되지는 않았으나, 마찬가지로 경계가 맞닿지 않은 지자체간 통합이 추진되었던 홋카이도의 네무로[根室] 관내 등 세 지역을 연구지역으로 선정하였다. 구시로시는 아칸쵸[阿寒町]·온베쓰쵸[音別町]와 통합하여 새롭게 구시로시가 된 지역이며, 다테시는 오타키무라[大滝村]를 편입하여 통합이 이루어진 지역이다. 네무로 관내의 나카시베쓰쵸[中標津町]와 라우스쵸[羅臼町]는 통합하여 히가시시레토코시[東知床市]가 되고자 하였으나, 결과적으로 통합이 결렬되었다. 통합이 결렬된 지역을 함께 비교함으로써 각 지역에서 시정촌 통합이 진행되는 역동성을 보다 명확히 비교분석할 수 있으리라 사료된다.

연구방법은 다음과 같다. 우선 국가적 맥락에서 시정촌 통합을 분석하기 위해, 선행연구와 함께 정부의 문서 및 시정촌 통합과 관련된 회의록 등을 분석하였다. 지역적 맥락을 조사하기 위해, 각 지자체의 합병협의회 기록과 통계자료, 지난 10년간의 지방신문기사를 수집·분석하였으며, 2009년 8월 연구지역을 답사하여 현지 사정을 조사하였다.

2. 일본의 시정촌 통합 경과와 현황

1) '헤이세이 대통합'의 배경

일본의 총무성이 밝히고 있는 시정촌 통합의 배경은 지방분권의 추진, 저출산·고령화의 진전, 광역적 행정수요의 증대, 행정개혁의 추진, 시대적 변화의 다섯 가지이다. 즉, 자기결정·자기책임에 기반한 행정 시스템을 확립하고, 국가와 지방의 어려운 재정 상황을 극복하기 위해 효율적으로 행정개혁을 추진할 필요가 있다는 것이다. 또한 지자체의 자주성에 기반한 지역간 경쟁, 개성 있는 다양한 정책을 전개하기 위해서는 일정의 규모와 능력(권한, 재정, 인재)이 필요한데, 향후 본격적인 저출산·고령화 사회가 도래하면 저하될 우려가 있는 행정 서비스 수준을 확보하기 위해서는 어느 정도 인구 집적이 불가피하다는 것이다. 나아가 1950년대 쇼와 대통합 이후 교통·통신 수단의 발달에 의해 일상 생활권이 광역화됨에 따라 새로운 시대적 변화에 대응할 수 있는 행·재정 기반을 갖춰야 한다고 설명하고 있다.

그러나 이러한 총무성의 논리는 왜 현 시점에서 시정촌 통합이 이루어져야 하는가에 대한 명쾌한 '대의'를 제공해주지 못한다는 비판을 받아왔다. 우선 지방분권을 추진한다면서 국가가 강력하게 통합을 추진하는 것이 모순이라는 비난이 제기되었다. 주민의 총의에 기반을 둔 자주적 통합이 아니라 '위'에서 내려오는 통합 추진이 문제라는 것이다(Kawase, 2003). 저출산·고령화에 대한 대응이라는 측면에서도 고령자와 아이는 행동범위가 좁기 때문에 세세한 시책이 필요하다는 점에서 시정촌 통합은 문제가 있으며, 개호보험 등 재정부담은 시정촌 공동의 광역조합으로 충분히 대응할 수 있다는 지적도 제기되었다(Hukuda *et al.*, 2007, 17). 광역적인 행정수요에 대응하기 위해서는 광역 연대하는 방식으로도 충분하며, 교통·통신 수단의 비약적인 발전도 역으로 굳이 통합하지 않아도, 편리한 교통수단과 인터넷을 활용할 수 있는 시대가 왔다는 의미밖에 되지 않는다는 비판도 제시되었다(Hobo, 2007, 5-6). 나아가 주민 자치의 확립이라는 관점에서는 가능한 작은 단위가 바람직하다는 주장도 제언되었다(Kitahara, 2003). 결과적으로 총무성이 제기하는 통합의 필요성 중 남는 것은 어려운 재정 상황 속에서 행·재정 기반을 강화할 필요가 있다는 논리밖에 남지 않는다.

1990년대 일본은 거품경제 붕괴 후 경기침체가 장기화되는 가운데, 지역경제의 경기대책과 지방의 고용창출을 꾀하기 위해 기채사업과 보조사업 등 공공사업을 적극적으로 실행하였다. 이에 따라 일본의 재정적자는

계속 확대되었고 장기채무가 급증하여 위기상태에 빠져들게 되었다(Cho, 2007). 그래서 국가재정 재건을 위한 국고부담의 삭감이 주요 과제로 제시되었고, 이를 해결하기 위한 대책으로 시정촌 통합이 적극 추진되었던 것이다.

국가 주도의 시정촌 통합은 지방교부세를 삭감하는 재정압박과 함께 지방교부세 산정기간의 연장과 합병특례채라는 재정 유도를 통해 강력하게 추진되었으며, 이에 따라 전국 시정촌의 80% 이상에서 통합 검토가 행해졌다[11]. 1999년 개정된 합병특례법에 따라 통합하는 지자체는 합병특례채를 활용할 수 있게 되었는데, 이는 사업비의 95%를 지방채로 충당할 수 있고, 원리상환금의 7할까지를 교부세에서 조치받을 수 있는 것이었다. 그러나 지방 재정을 악화시킨 지역총합정비사업채가 폐지된 대신 거의 유사한 합병특례채가 만들어짐으로써, 향후 지방 재정 위기를 더욱 심각하게 만들 빚으로 작용하게 될 것이라는 우려가 확산되었으며, 지방교부세 삭감이 도시권보다는 지방 소규모 지자체에 더 큰 영향을 주고 있다는 점에서 시정촌 통합의 본질은 '궁극의 구조조정'(Ikegami, 2000)이라는 비판이 제기되었다.

2) 시정촌 통합 관련 주요 경과

1995년 시정촌합병특례법이 개정되어 연장되었으나, 이 시기까지 시정촌 통합은 광역행정의 틀 속에서 하나의 방책으로 간주되어 자주적인 통합의 길이 모색되고 있었다(Kitahara, 2003, 40). 그러나 1997년경부터는 그 상황이 변화되기 시작하였다. 그 결정적 요인으로 꼽히는 것이 정치적 요인이다. 1998년 참의원 선거에서 자민당은 도시부 선거구에서 대패하였고, 참의원에서 단독 과반수에 미치지 못하게 되었는데, 이를 계기로 지방교부세 등의 재원을 시정촌 통합에 의해 지방에서 대도시로 중점 이동하고, 대도시 정치 기반의 재생을 꾀하고자 하였다(Kitahara, 2003; Kwon, 2006).

그 결과 1999년 지방분권 일괄법이 성립함과 동시에 시정촌 통합을 촉진하는 정책이 국가 주도로 적극 추진되기 시작하였다. 2000년 12월에는 시정촌 통합 후의 지자체 수를 1/3 수준인 1,000개로 줄이는 것을 목표로 한다는 자민당의 행·재정 개혁 추진 협의회의 방침을 그대로 반영한 '행정개혁 대강'이 각의 결정되었다. 다만 이에는 '자주성'과 '주민투표제도'를 도입함으로써 강제적인 통합이 아닌 지방분권의 '인수태세'를 갖추기 위함이라는 점이 강조되어, 모순적인 정부의 논리가 드러나게 되었다.

2001년 6월에는 소위 '호네부토(骨太)의 방침'[12]이라 불리는 '향후의 경제 재정 운영 및 경제 사회의 구조개혁에 관한 기본방침'이 책정되었는데, 이에는 신속한 시정촌 재편을 촉진한다는 내용과 함께 현재 3,200여개 남짓 되는 시정촌을 인구 30만 명을 목표로 재편하고, 당면은 1,000개, 중장기적으로는 300개로 재편해간다는 것을 재정구조 개혁의 하나의 기둥으로 내세웠다. 특히 이 호네부토의 방침에는 지방교부세의 '단계보정이 합리화나 효율화의 의욕을 약화시키지 않도록 재검토를 꾀해야 한다'고 언급하고 있어, 소규모 지자체의 지방교부세 삭감이 함께 전개되게 되었다(Kawase, 2003). 이후 2001년에는 총무대신을 본부장으로 한 합병지원본부가 설치되었으며, 2002년에는 재정적 우대조치를 포함한 '시정촌 합병 지원 플랜'이 책정되었다.

한편, 호네부토의 방침 이후 시정촌 통합과 관련하여 큰 반향을 일으킨 사건이 이른바 '니시오 사안'(西尾私案)의 발표였다[13]. 수상의 자문기관으로 2001년 11월에 발족한 제27차 지방제도조사회의 니시오 부회장은 2002년 11월 '합병특례법 이후의 시정촌 개편안'을 제시하게 된다. 이는 생각보다 진척이 더딘 시정촌 통합의 움직임 속에서, 합병특례법의 기한이 만료되는 2005년 3월 이후의 방향을 모색하기 위한 안으로 제시된 것이었는데, 소규모 지자체를 해소하는 방향으로 인구규모를 3~5만보다 적은 숫자로 법률에 명시하여 재정지원 없이 강력하게 통합을 추진하고, 그럼에도 재편성되지 않은 지역에 대해서는 일정의 인구규모 미만의 단체의 사무를 간소화하고 그 외 사무는 도도부현이 처리하는 '사무배분 특례방식' 또는 다른 지자체에 편입시켜 내부 단체화하는 '내부단체 이행방식'을 검토할 것을 제안하였다. 소규모 지자체는 이 제안이 실현되면 자립을 모색할 수 없어지기 때문에, 전국 정

촌회와 전국 정촌 의회 의장회에서는 '소규모 지자체를 버리는 강제 통합'으로 '지방자치를 부정하는 것'이라고 강력하게 비판하였으며, 신문 사설에서도 '자기결정, 자기책임을 실행하는 지자체를 만든다면서도 통합은 자기 결정의 길을 막고 있어 목적과 수단이 앞뒤가 맞지 않는다'는 비판이 이어졌다(Nihon Keizai Shimbun, 2003. 3. 3). 2003년 제27차 지방제도조사회의 답신에서는 논쟁이 되는 부분은 명기되지 않았으나, 특례법의 기한이 끝나는 2005년 이후 재정우대조치를 폐지하고 도도부현의 역할을 강화하며, 지자체 내에 구 시정촌을 기본단위로 한 작은 자치를 담당할 지역자치조직의 도입, '대개 인구가 1만 명 미만'인 소규모 지자체의 통합 등을 새로운 법률에 포함시킬 것을 요구하고 있어 '니시오 사안'의 틀이 대체로 유지되었음을 알 수 있다(The 27th local government system research council, 2003).

2004년에는 구 합병특례법이 개정되었는데, 2005년 3월말까지 통합을 신청한 지자체에 대해서는 구 합병특례법을 적용하기로 하여 실질적으로 1년간 연장되는 효과가 나타났다. 이러한 기간연장으로 재정적 특례를 받기 위한 지자체의 통합 움직임은 가속화되었다. 한편, 제2차 통합이라 불리는 2005년 4월 이후의 통합에 대해 규정한 합법신법에서는 지방교부세 산정의 특례조치는 남겨졌으나, 합병특례채의 재정지원은 제외되었고, 합병구상 책정 및 합병협의회 설치 권고 등 도도부현의 권한이 강조되었으며, 통합이 더딘 대도시권과 홋카이도에서의 통합이 적극 촉진되었다. 특히 인구 1만 명 미만의 지자체의 '정리'가 중점 목표로 선정되어, 소규모 지자체에 대해서는 재정압박이 행해졌는데, 때마침 불거진 유바리시(夕張市)의 재정 파탄 문제는 소규모 지자체의 재정위기론을 더욱 부추기는 근거로 이용되곤 하였다. '헤이세이 대통합'은 2010년 3월에 마무리가 될 예정이다.

이상의 주요 경과를 살펴보면, 일본의 '헤이세이 대통합'은 지방분권 담론 아래에서 시대적 변화에 대응하기 위한 행정 개혁이었다기보다는, 국가의 재정적 문제와 신자유주의 경제학자의 지지 속에서 형성된 자민당의 정치적 전략에 의해, 재정적 수단을 통해 강제적으로 추진된 지방분권에 다소 역행하는 것이었음을 알 수 있다.

3) 시정촌 통합의 시 · 공간적 현황

시정촌 통합의 추이를 살펴보면, 시공간적으로 불균

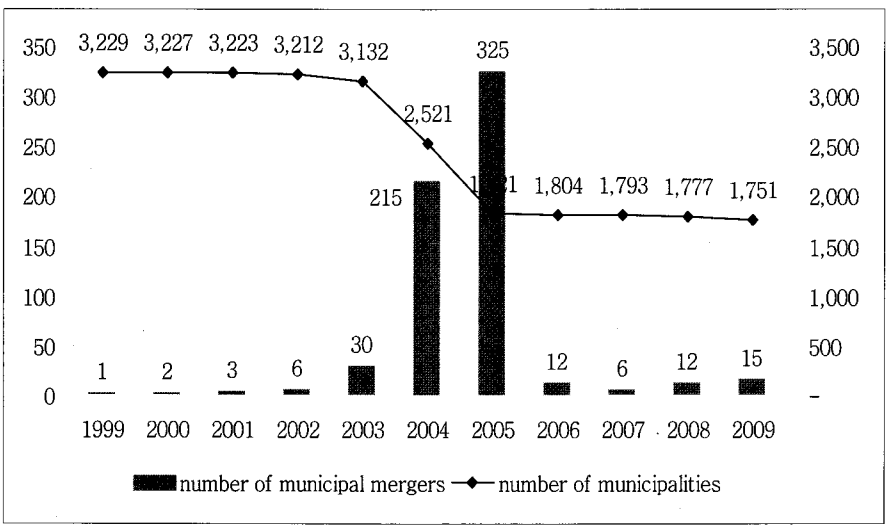

Figure 2. Changes in the number of municipalities. 통합한 시정촌수의 변화. (Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, www.soumu.go.jp/gapei/)

등하게 진전되어 왔음을 알 수 있다. 시정촌 통합은 2004년과 2005년에 그 수가 압도적으로 집중되어 있는데(Figure 2), 이는 2005년 3월에 끝나는 합병특례법의 일정에 따라 통합을 마무리한 시정촌이 많음을 의미한다. 실제로는 총무성의 매뉴얼에 2년이 걸린다고 적힌 통합 협의를 겨우 1~2개월 만에 끝내고 통합의 상세한 협의는 새로운 지자체에서 결정하는 지자체도 적지 않게 존재하였다(Hukuda *et al.*, 2007, 17). 그 결과 2005년 말 일본의 시정촌수는 1,821개로 약 40%가 감소하게 되었다. 합병신법이 적용되는 제2차 시기에도 통합은 이어져 2010년 3월 시정촌수는 1,751개로 감소할 예정이나, 극적인 통합은 2004년 2005년에 일단락되었다고 볼 수 있다. 통합의 결과 시정촌 평균 인구수는 1999년 3월 36,387명에서 2008년 11월 66,860명으로 두 배 가까이 증가하였으며, 평균면적도 114.8 km^2에서 208.1km^2로 증가하였다(Study Group on the Merger of Municipalities, 2008).

시정촌 통합은 전국적으로 균등하게 진행된 것이 아니라, 공간적으로 큰 차이를 보이며 진행되었다. 히로시마현[広島県], 니가타현[新潟県], 아이치현[愛知県] 등은 70%가 넘는 감소율을 보이고 있는 반면, 대도시 지역인 도쿄도[東京都], 오사카부[大阪府]는 2.5%에 못 미치는 감소율을 나타내고 있으며, 면적이 넓고 인구

Table 2. Decrement rate of the number of municipalities in the prefectures of Japan. 도도부현별 시정촌 감소율.

(unit: %)

Prefecture	Decrement rate	Rank
Nagasaki	-73.4	1
Hiroshima	-73.3	2
Niigata	-72.3	3
Ehime	-71.4	4
Oita	-69.0	5
Osaka	-2.3	47
Tokyo	-2.5	46
Kanagawa	-10.8	45
Hokkaido	-15.6	44
Nara	-17.0	43

Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, www.soumu.go.jp/ gapei/

밀도가 상대적으로 낮은 홋카이도와 면적은 좁지만 시정촌 형성의 역사가 비교적 오래된 지역이라 평가되는 나라현[奈良県]에서는 10%대의 저조한 감소율을 보였다.

시정촌 통합으로 시정촌수는 급감하였으나, 사실 이는 정부가 당초 목표로 내걸었던 시정촌수 1,000개에는 못 미치는 수치이다. 또한 정부가 중점적으로 관리하고자 했던 인구 1만 명 미만의 소규모 지자체도 통합이 저조하여 2008년 11월 현재 482개가 존속하고 있다. 시정촌 통합이 지역적으로 불균등하게 진행된 원인은 무엇인가? 제29차 지방제도조사회의 자료에 따르면, 홋카이도의 경우는 '통합 협의 시 합의가 이루어지지 않았다'는 의견이 타 지역에 비해 많으며, 토호쿠[東北] 등 동북권에서는 '지자체 내 의견집약이 어려웠다'는 의견이 상대적으로 많았다. 반면, 긴키[近畿] 이남 서남권에서는 '상대가 소극적 · 부정적이었다'는 의견이 비교적 많아, 각 지역별로 서로 다른 맥락이 존재했음을 보여준다(The 29th Local Government System Research Council, 2008).

미통합 요인의 차이는 재정력을 지수로 볼 때 더 분명하게 나타나는데, 재정력 지수가 비교적 높은 지자체의 경우는 자립을 선택했다는 의견이 보다 높은 반면, 재정력 지수가 낮은 지자체는 통합을 원했으나 상대가 소극적 · 부정적이었다는 의견이 많았다. 이는 시정촌 통합에 있어서 재정력이 상당히 중요한 변수로 작용했음을 보여준다.

재정력에 따른 시정촌 통합의 공간적 불균등성은 장기적으로 일본 국토의 불균등으로 이어질 가능성이 높다. 행정서비스를 유지하기 위해 어느 정도의 규모를 갖는 것이 좋다는 시장원리를 따르는 통합의 논리는 '넓고 얕은 서비스와 일극집중형 지역구조'를 연상시킨다(Kwon, 2006, 75-76). 시정촌 통합에 의해 농촌을 도시 내의 주변지역으로 자리매김하는 것은 농촌 그 자체의 발전을 보장하는 것이 아닐 뿐 아니라, 농촌의 개성과 발전의 싹을 없애는 것이 될 수도 있다(Hobo, 2002). 실제로 통합 이후 주변부 지역에는 여러 문제가 나타나고 있는 것으로 지적되고 있는데, 일본도시센터가 2006년 416시를 대상으로 조사한 설문조사 자료에 따르면, 공공시설이 멀어지게 된 점, 주변부 지역의 쇠

Table 3. Factors associated with not merging in the aspect of administrative sphere. 권역별로 살펴본 미통합 요인.

(Unit: %, Multiple answers)

	Over the country	Hokkaido	Tohoku	Kanto	Tokai · Hokuriku	Kinki	Chugoku Shikoku	Kyushu Okinawa
Isolated island, mountain area, long time-distance	4.6	3.1	6.0	5.5	2.5	2.6	4.6	7.3
Decision to independence	30.8	32.7	43.4	31.8	24.5	26.3	25.3	29.0
Difficulties in integration of opinions	33.7	25.8	34.6	27.7	42.6	36.2	36.8	35.2
Problems with the other municipality	12.5	15.7	14.3	10.6	10.8	7.9	13.8	15.5
Passive or Negative attitude of the counterpart	26.4	18.2	23.1	20.8	29.4	36.2	33.3	30.1
Failure to reach agreement	18.4	30.2	17.6	16.8	14.2	11.2	17.2	22.3
Others	6.5	5.0	6.0	10.2	5.9	3.9	9.2	4.1

Source: The 29th Local Government System Research Council, 2008

Table 4. Factors associated with not merging in the aspect of financial strength index. 재정력 지수별로 살펴본 미통합 요인.

(Unit: %, Multiple answers)

	Over the country	> 0.8	0.6-0.8	0.4-0.6	0.2-0.4	< 0.2
Isolated island, mountain area, long time-distance	4.6	0.0	0.0	3.6	6.4	16.4
Decision to independence	30.8	41.2	34.7	23.0	24.5	26.3
Difficulties in integration of opinions	33.7	34.7	38.7	29.4	34.8	35.1
Problems with the other municipality	12.5	11.2	10.1	14.3	12.1	17.0
Passive or Negative attitude of the counterpart	26.4	18.4	22.1	38.5	30.9	22.8
Failure to reach agreement	18.4	12.3	15.6	22.2	21.8	21.6
Others	6.5	5.1	3.0	7.9	3.9	5.8

* Special wards of Tokyo were not included in the survey

Source: The 29th Local Government System Research Council, 2008

퇴로 지역격차가 증대되는 점, 서비스 수준이 저하되고 주민의 목소리가 반영되기 어려워진 점 등이 통합의 주요 문제점으로 지적되고 있다(Japan Center for Cities, 2006).

시정촌 통합과 동시에 진행되는 삼위일체 개혁으로 지방의 지자체에서는 지방교부세의 총액은 감소되어 재정난이 가중되는 한편, 도쿄와 같은 대도시권에서는 경제력이 집중되고 있다. 대도시권에서는 세원이 어느 정도 이양되면 지방세수가 증가되어 감소된 지방교부세가 상쇄되지만, 지방의 소규모 지자체의 경우 세원이양의 효과가 적을 뿐더러, 지방교부세의 단계보정의 검토로 인해 지방교부세가 크게 감소하면서 세입이 크

게 줄어들게 된 것이다[14].

한편, 재정위기가 시정촌 통합으로 완화될 수 있을 것이라는 주장도 최근에는 의구심을 불러일으키고 있다. 시정촌 통합은 재정파탄을 피하고, 낮은 부담으로 높은 질의 서비스를 제공하며, 나아가 지역을 활성화시키는 수단이 될 것이라고 기대되었으나, 최근의 상황은 역으로 합병특례채 발행에 의해 재정위기가 심화될 것이라는 우려를 낳고 있다. 요미우리신문이 2006년 1,817 시정촌을 대상으로 실시한 설문결과에서는 '행·재정 기반을 강화하기 위해(86.6%)', '특례법의 우대조치가 있을 때(47.5%)' 통합을 선택하였으나, '향후도 어려운 재정상황이 이어질(68.6%)' 전망이 대부분인 것으로 나타나고 있다(Yomiuri Shimbun, 2006. 11. 15).

요약하면, 시정촌 통합은 지방분권과 주민을 위한 것이었다기보다는, 자민당의 정치적 동기와 국가·지방의 재정적 위기를 배경으로, '집권적 분산주의 또는 신중앙집권'(Kawase, 2003, 9)이라는 색채를 강하게 지니며 진행되었으며, 그 결과 공간적·지역적 불균등을 만들어내었다고 할 수 있다.

3. 연구지역의 시정촌 통합과 월경지 형성

'헤이세이 대통합'은 비록 국가의 강력한 주도로 진행되었으나, 지방분권의 기치 아래 자주적 통합이 강조되었다는 점에서 기존 메이지와 쇼와 시기의 강제통합과는 차이가 있었다. '자기결정, 자기책임'이라는 문구로 제시되는 현 일본의 지방분권의 논리 그대로, 지자체는 통합을 강요당하면서도 최소한의 선택의 여지를 지니고 있었다.

1) 구시로시〔釧路市〕

구시로시는 구 구시로시[釧路市]와 아칸쵸[阿寒町], 온베쓰쵸[音別町]가 통합하여 2005년 10월 신설되었다. 이 지역의 통합 움직임은 2001년에 시작되어 약 4년간에 걸쳐 진행되었는데, 그 동안 통합 협의에 참가하는 시정촌 수도 2, 6, 4, 3개로 역동적으로 변해 왔다.

2000년 10월 구시로시 시장 선거에서 인구감소, 기간산업 쇠퇴, 재정악화 등의 위기의식 하에 인근 지자체와의 통합을 공약의 하나로 내건 현직 시장이 재선되면서 통합 논의가 활성화되기 시작하였다. 2001년에 들어서서는 청년회의소가 중심이 되어 구시로시와 구시로쵸의 합병협의회 설치 청구 서명 활동을 벌였고, 그 결과 2002년 4월 구시로시·구시로쵸 합병협의회가 설치되었다. 두 지자체는 지자체명이 동일할뿐더러, 최근 인구와 상업시설이 구시로시에서 구시로쵸로 대거 이동하는 등 생활·경제권의 일체화가 진행되었다는 점에서 통합 논의는 초반에는 큰 저항 없이 진행되었다. 비슷한 시기 시라누카쵸[白糠町]와 온베쓰쵸로부터 홋카이도청의 요강에서 제시하는 패턴에 기반하여, 구시로시, 구시로쵸를 포함한 4개 시정에서 통합을 논의하자는 요청이 이루어졌고, 구시로 지청장의 중재로 아칸쵸와 쓰루이무라도 광역 통합 논의에 참가하게 되면서, 구시로 지역 6 시정촌 합병협의회가 새로이 설치되었다. 그 결과 구시로시를 중심으로 2개의 합병협의회가 공존하게 되었고, 동시에 진행되어 복잡하다는 의견이 제시되어 양 협의회의 협의에 따라 구시로시·구시로쵸 합병협의회는 해산되었다. 그런데, 이 합병협의회 해산 이면에는 또 다른 사건이 존재하고 있다. 2002년 11월 구시로쵸 정장 선거에 개입하여 공직선거법 위반혐의로 구시로시장이 체포되는 사건이 발생한다(Hokkaido Shimbun, 2005. 3. 22). 당초 구시로쵸 의회에서는 구시로시에 흡수될 수 있다는 위기감이 있었는데, 이 사건은 이러한 위기감에 기름을 끼얹는 격이 되었던 것이다.

2003년 들어서 구시로 지역 6 시정촌 합병협의회에서는 각 소위원회 개최와 함께 본격적인 논의가 시작되었다. 신시미래구상이 책정되고, 행정조직기구(직원정수·근무조건 등), 재정(회계·공유재산 등), 세무, 주민활동, 보건의료, 환경위생, 경제, 상하수도, 교육문화 등 각종 정책의 일체화 또는 경과조치 여부 등이 조정되었다. 2003년 7월 말에 열린 제5회 협의회에서는 통합 방식으로 '신설'이 결정되었으며, 시청사는 구 구시로 시청사를 이용하는 것으로 결정되었다. 다

만 지명은 합의에 이르지 못하였으며, 통합의 방향성이 확인된 후 다시 논의하는 것으로 결정되었다. '신시건설계획' 이 책정된 후에는 2003년 9월부터 각 지자체에서 통합 여부를 논의하는 주민설명회가 실시되었다. 한편, 구시로 지역 6 시정촌 협의회 제7회 회의록에 따르면, 구시로쵸에서는 전 세대를 대상으로 우편 설문조사를 실시하였는데, 그 결과 찬성(31.9%)보다 반대(67.8%)가 월등히 높은 것으로 나타났고, 결국 구시로쵸의 이탈로 협의회는 해산되었다.

그 후 남은 5개 시정촌에서 새로운 합병협의회를 모색하였으나, 쓰루이무라가 이탈하여 4 시정촌 합병협의회가 설치되었다. 당시 쓰루이무라에는 통합에 신중한 신인 후보가 촌장으로 무투표 당선되었는데(Kushiro Shimbun, 2008. 4. 13), 2003년 6월 20세 이상의 전 주민을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 통합하지 않고 자립하는 것에 찬성하는 회답이 약 60%에 달하여, 자립을 선언하게 된 것이었다(Okada, 2005). 이후 구시로 지역 4 시정촌 합병협의회에서 2005년 10월을 목표로 신설 통합하고, 신시의 명칭은 구시로시로 하는 것으로 결정되었으며, 지방세 취급 및 신시건설계획 등의 조정도 진행되었다. 그러나 2005년 1월에 예정되었던 합병협정서 조인식이 실시되기 직전에, 시라누카쵸에서 의원발의에 의한 주민투표가 행해졌다. 20세 이상 주민을 대상으로 실시된 이 투표에서 통합 반대(55.5%)가 찬성(44.5%)보다 많아, 결과적으로 시라누카쵸에서 통합을 단념하게 되었다(Hokkaido Shimbun, 2005. 1. 17)[15].

온베쓰쵸는 시라누카의 이탈로 월경지가 될 상황에 처하게 되었음에도 불구하고 '재정난은 변함없기 때문에' 통합에 참가하기로 하였으며(Hokkaido Shimbun, 2005. 1. 27), 결과적으로 남은 3개 시정에서 협의회가 설치되어, 급격하게 협의가 이루어져서, 2005년 10월 새로운 구시로시가 탄생하게 된다. 특례법 기한 내에 통합 신청을 목표로 하였기 때문에, 대부분의 항목은 그대로 계승되었으며, 기존의 신시건설계획 중 시라누카쵸 항목만 수정하여 논의가 정리되었다.

통합 이후 각 지구에서는 그 동안 현안이었던 공공시설의 정비가 특례채를 이용하여 단숨에 진행되었다.

Table 5. The main progress of municipal merger in Kushiroshi. 쿠시로시 통합 관련 주요 경과.

Years	Major activities	Description
2001.	Signature gathering for merger	Between Kushiroshi and Kushirocho
2002. 4.	Establishment of Kushiroshi-Kushirocho merger committee	Meetings held (1st-4th)
2003. 3.	Dissolution of Kushiroshi-Kushirocho merger committee	Dissolution due to complicated situation, two committees on going simultaneously
2002. 10.	Establishment of merger committee of 6 municipalities in Kushiro region	Meetings held (1st-7th) Briefing to the residents
2004. 3.	Dissolution of merger committee of 6 municipalities in Kushiro region	Withdrawal of Kushirocho from the committee (result of residents survey)
2004. 6.	Establishment of merger committee of 4 municipalities in Kushiro region	Tsuruimura's absence at committee Meetings held (1st-5th)
2005. 3.	Dissolution of merger committee of 4 municipalities in Kushiro region	Withdrawal of Shiranukacho from the committee (result of residents vote)
2005. 1.	Establishment of Kushiroshi-Akancho-Onbetsucho merger committee	Meetings held (1st-4th)
2005. 10.	Establishment of New Kushiroshi	Newly establishment

Source: Minutes and materials of each meeting

그러나 뒤에서 살펴보듯이 인구감소, 기간산업 쇠퇴, 재정악화 등의 문제와 더불어 지역 일체감 조성 등 다양한 문제에 직면하고 있는 것도 사실이다. 통합에서 이탈한 지역 역시, 동일한 문제에 시달리고 있으며, 시라누카는 지역 소방 문제 등 가운데 낀 지역으로 새로운 문제도 발생하고 있다(Hokkaido Shimbun, 2005. 1. 28). 구시로시의 통합 과정을 살펴보면, 생활권 논의에서 시작된 통합 논의가 점차 그 성격을 달리하며 진행되고 있으며 그 안에는 다양한 공간의 지역정치가 존재하고 있음을 알 수 있다.

2) 다테시[伊達市]

다테시는 구 다테시[伊達市]에 오타키무라[大滝村]가 편입되어 2006년 3월 새롭게 형성된 지자체이다. 다테시의 통합 논의는 2002년 6월 광역 행정 논의의 장이었던 '레이크토피아 21 추진 협의회[16]'에서 시작되었다. 이후 같은 해 7월 이부리[胆振] 서부 시정촌 의회 의원 합병문제 연구소가 설립되어 이듬해 1월까지 5회의 논의가 개최되었고, 지자체 공무원으로 구성된 광역행정연구회가 설립되어 6개월 간 총 4회의 실무회의가 열렸으며, 6개 시정촌의 수장이 모이는 수장회의가 세 차례 개최되었다. 그러나 광역적인 통합을 의식하면서도 2005년 3월 특례법의 기한에 맞추어 구체적인 검토를 할 필요가 있다는 판단 하에, 다테시, 소베쓰쵸, 오타키무라의 3개 정촌으로 구성된 임의 합병협의회가 2003년 7월 발족하게 되었다.[17]

이후 2006년 3월을 목표로 통합 논의는 급속하게 진행되어, 통합 방식(신설), 신시청사의 위치(기존 다테시), 의원 정수 및 임기, 특별직 신분, 각 시정촌의 관행, 도시계획, 지방세, 지역교통, 환경위생, 학교교육 등 다양한 사항에 대한 협의가 실시되었다. 그러나 신시 명칭과 지역자치구 설치에 대해 의견이 엇갈리면서 2004년 12월 소베쓰쵸가 협의회에서 이탈하게 되었다. 당초 소베쓰쵸는 통합 논의에 앞서서, 대등합병, 독자성 · 자주성의 보장, 광역적인 통합구상이라는 '통합 협의의 기초 3원칙'을 표명하였는데, 이 원칙이 받아들여져, 통합 방식으로는 신설이, 신 시명으로는 기존 지자체 명을 사용하지 않는 것 등이 합의되었다. 그러나 제13회 협의회에서 신시의 명칭을 놓고 이견이 대두되었다. 당시 신시 명칭은 응모로 모집하여 협의회에서 결정하는 방식을 취하고 있었는데, 응모 결과 도야시[洞爺市]가 유력한 후보로 등장하였다. 그러나 다테시에서 시명 변경에 이의를 제기하며 통합의 찬부를 묻는 주민투표 조례 청구가 제출되었고, 이에 다테시 명칭을 포함하여 신시 명칭을 재고하자는 의견이 나왔다. 한편 같은 이부리지청에 있는 지자체에서 도야코쵸[洞爺湖町]라는 지명이 결정되면서, '도야시'라

Table 6. The main progress of municipal merger in Dateshi. 다테시 통합 관련 주요 경과.

Years	Major activities	Content
2002. 6.	Laketopia 21 promoting committee	Discussion on the merger of 6 municipalities in the west Iburi area
2003. 7.	Establishment of temporal committee for the merger of 3 region	Discussion on the merger of 3 municipalities (Dateshi, Sobetsucho, Otakimura)
2003. 10.	Establishment of Dateshi-Sobetsucho-Otakimura merger committee	Meetings held (1st-14th)
2004. 12.	Dissolution of Dateshi-Sobetsucho-Otakimura merger committee	Withdrawal of Sobetsucho from the committee due to the division of opinion on the borough
2004. 12.	Establishment of Dateshi-Otakimura merger committee	Meetings held (1st-6th)
2006. 3.	Establishment of new Dateshi	Incorporated municipality

Source: Minutes and materials of each meeting

는 지명에 이의를 제기하는 목소리도 있었다. 신시 명칭을 둘러싼 이러한 갈등에 더해, 지역자치구 설치에 있어서 그 설치 기간을 4년으로 하고 이후 논의를 통해 연장하자는 다테시의 의견과 신시건설계획 기간인 10년으로 하여 지역진흥을 추진하는 것이 바람직하며 지역자치구의 권한과 기금 취급을 구체적으로 결정해야 한다는 소베쓰쵸의 의견이 대립되어 결과적으로 3개 시정촌의 협의는 종료되었다.

이후 다테시와 오타키무라의 법정 협의회가 설립되어 특례법의 기한에 맞추기 위해 급격하게 협의가 진행된다. 비록 대등합병의 정신은 계승한다는 단서가 공식화되긴 하였으나, 시간의 제약을 이유로 통합 방식은 신설에서 편입으로 바뀌었다. 3개 시정촌 협의에서 합의되었던 사항의 대부분이 기본적으로 답습되었으며, 월경지이기 때문에 조역(助役)을 2명 놓고, 지역자치구 구장은 두지 않는 것으로 합의되어 2006년 3월 새로운 다테시가 탄생하였다.

2006년 합병신법에 의해 작성된 도청의 권고안에서는 신 다테시와 소베쓰쵸, 도요우라쵸 [豊浦町]의 통합을 권고하고 있다(Hokkaido, 2006). 도야쿄쵸가 통합 직후라는 이유로 새로운 통합 구상에 포함되는 것을 거부했기 때문에, 이 안에 따르면 도요우라쵸가 다시 월경지가 된다. 이에 대해 소베쓰쵸는 재무행정개혁을 통해, 도요우라쵸는 풍부한 재원을 기반으로 당면 자립할 것이라고 밝히고 있으며, 만약 통합한다면 이부리 지청 서부가 하나의 지자체로 편성되거나, 무로란시[室蘭市], 노보리베쓰시[登別市], 시라오이쵸[白老町]를 포함한 20만 도시를 구상하는 등 보다 광역적인 통합을 장기적으로 꾀해야 할 것이라고 반발하고 있다(Hokkaido Shimbun, 2006. 6. 3, 2006. 6. 8, 2006. 6. 23).

3) 히가시시레토코시[東知床市]

히가시시레토코시[東知床市]는 네무로 지청에서 통합이 시도되었으나, 결과적으로 무산된 지자체이다. 당초 나카시베쓰쵸[中標津町], 벳카이쵸[別海町], 시베쓰쵸[標津町], 라우스쵸[羅臼町] 4개 지역에서 통합 논의가 시작되어, 임의 합병 검토회가 설립되었으나, 통합에 대한 태도에 온도차가 있어, 결과적으로 나카시베쓰쵸와 라우스쵸로 구성된 법정협의회가 구성되었다. 이후 시베쓰쵸에서 2004년 6월 나카시베쓰쵸와 라우스쵸의 통합 논의에 가담할 것인가에 대한 주민투표가 실시되었다. 그 결과 높은 투표율(74.59%)로 반대(71.17%)가 찬성(26.66)보다 압도적으로 많아 결국 단독 존속을 선택하였다.

나카시베쓰쵸 · 라우스쵸 합병협의회는 2004년부터 협의를 시작하였는데, 합병방식(대등)과 신시미래구상 등은 비교적 이견 없이 협의되었으나, 신시 명칭과 시청사 위치 등에 대해서는 논의가 분분하였다. 소위원회를 통해 여러 차례 논의가 거듭된 결과, 시청사 위치는 라우스쵸의 주민 서비스가 저하되지 않도록 충분히 협의한다는 부대의견이 첨부된 채로 나카시베쓰쵸로 결정되었다. 신시 명칭은 협의회 위원의 투표를 통해 관광산업을 꾀하는 의도에서 '히가시시레토코시'로 결정되었는데(제11회 합병협의회), 세계유산 등록을 추진하고 있던 시레토코를 독점하고자 한다는 비난의 목소리가 지역 외에서 제기되었고, 나카시베쓰쵸 내에서는 '왜 나카시베쓰가 시레토코인가'라는 반발이 제기되었다고 한다(Hokkaido Shimbun, 2004. 11. 23, 2004. 11. 29). 당시 나카시베쓰쵸에서는 통합하면 시로 승격할 수 있으며, 중심지로 기능할 수 있고, 향후 시베쓰쵸 등도 통합할 수 있게 될 것이라는 점에서 통합에 찬성하는 목소리가 있는 반면, 월경지 형성에 따른 행정 효율화에 의문을 제기하고, 라우스쵸의 재정을 우려하여 통합을 반대하는 의견도 존재했다(Nakashibetsucho, 2004; Hokkaido Shimbun, 2004. 11. 23, 2004. 11. 25, 2004. 11. 29). 라우스쵸에서는 어려운 재정사정과 더불어, 월경지 지구이기 때문에 오히려 공공서비스가 통합되지 않는 등 이점이 있을 것이라는 기대로 통합이 추진되고 있었다(Hokkaido Shimbun, 2004. 6. 14).

그런데 통합 논의가 마무리 되어가고 협정서 조인식이 실시되기 직전인 2004년 10월 나카시베쓰쵸의 임시 지방자치단체 의회에서 라우스쵸와 통합하는 것에 대한 찬반을 묻는 주민투표 조례안이 통과되었다. 투표 결과 투표율 60.76%, 찬성 39.17%, 반대 60.83%로 결국 나카시베쓰쵸는 통합을 포기하게 되었다

Table 7. The main progress of municipal merger in Higashishiretokoshi. 히가시시레토코시 통합관련 주요 경과.

Years	Major activities	Content
2002. 2.	Initiation of merger scrutiny in Nemuro area	Meeting held (1st-4th) between Nakasibetsucho, Betsukaicho, Shibetsucho, Rausucho
2003. 6.	Establishment of temporal committee for the merger scrutiny of 4 municipalities	Agreement with determining whether or not to participate in merger committee until december
2003. 12.	Establishment of Nakashibetsucho-Rausucho merger committee	Withdrawal of Betsukaicho and Shibetsucho. Meeting held (1st-11th)
2004. 11.	Residents vote in Nakashibetsucho	Opposite majority
2005. 5.	Dissolution of merger committee	Break-off of the meger

Source: Minutes and materials of each meeting

(Hokkaido Shimbun, 2004. 11. 29). 한번 결렬된 통합은 도청의 권고에도 불구하고 현실적으로 다시 논의되기 어려운 점이 있어 더 이상 진전되지 못했다.

4. 행정구역 개편의 공간정치

1) 재정 속성

시정촌 통합 과정에서 가장 중요한 문제가 바로 재정이었다. 이는 지자체가 통합 추진을 결정하는 주된 원인이 되었을 뿐만 아니라, 협의 과정에서 동원가능한 주요 자원이 되었기 때문이다. 연구지역의 재정상황을 검토하면 시정촌 통합 협의에 참여한 전 지역에서 재정력이 그리 양호하지 않았음을 알 수 있다(Table 8). 재정력 지수[18]의 경우 구시로시와 다테시를 제외한 대부분의 지역에서 매우 낮았으며, 지방세 비율은 구시로시, 구시로쵸, 다테시를 제외하고는 모두 20% 미만으로 지방교부세에 의존하는 비율도 대부분의 지역에서 40% 를 상회하는 것으로 나타났다. 경상수지비율 역시 쓰루이무라를 제외한 모든 지역에서 80%를 훨씬 상회하고 있어, 국가의 삼위일체 개혁에 따른 재정적 압박에 민감하게 반응할 수밖에 없었음을 보여준다.

그러나 재정위기가 시정촌 통합 협의에 참여하게 된 중요한 원인으로 작동하였다고 할지라도 이후의 지자체의 대응을 모두 설명해주는 요인은 아니다. 재정력 지수가 낮기 때문에 처음부터 통합을 강력하게 지향한 온베쓰쵸, 오타키무라, 라우스쵸 등과 같은 지자체가 있었는가 하면, 반면 재정력 지수가 낮다 하더라도 협의 과정에서 자립을 선택한 쓰루이무라, 시라누카쵸, 소베츠쵸, 시베츠쵸 등의 지자체도 있었다. 마찬가지로 경상수지가 매우 경직되어 통합을 지향하게 된 구시로시, 라우스쵸 등의 지자체가 있었고, 양호했기 때문에 자립을 선택할 여지가 있었던 쓰루이무라와 같은 지자체도 있었으나, 경직도가 높음에도 불구하고 자립을 선택한 소비쓰쵸와 같은 지자체도 존재했다. 지방교부세 비율의 경우 향후 재원삭감이 예상되기 때문에, 높을수록 통합을 지향하기 쉽다고 생각되나, 시베쓰쵸의 사례에서 보이듯 꼭 그런 것만은 아니었다.

한편 재정상황은 통합 협의 과정에서 지자체가 동원가능한 중요 자원으로 기능하였는데, 구시로시, 다테시, 나카시베쓰시와 같이 표준재정규모가 큰 지자체는 통합의 중심도시가 되었으며, 적립금 비율의 경우는 쓰루이무라나 소베쓰쵸 등에서 보이듯 지자체의 자립 선택에 큰 버팀목이 되었던 것으로 판단된다.

시정촌 통합이 일단락 된 이후, 통합하지 않은 지역은 지방교부세의 삭감에 의해 재정적 어려움이 가중되고 있다. 그러나 통합한 지자체의 경우도 재정이 개선되었다고 보기는 힘들다. 2006년 8월 홋카이도 신문기사에는 구시로시가 '일시 차입금으로 그 동안 적자를

Table 8. The financial situation of the study areas. 연구지역의 재정 상황.

(Unit: million yen, %, 2004 year)

	Municipality (Shichoson)	Basic financial	Financial strength scale	Ratio of recurring index	Ratio of local taxes profit	Ratio of local allocation tax	Ratio of reserve
Related to Kushiroshi	Kushiroshi	40,743	0.51	90.2	21.4	21.5	0.063
	Onbetsucho	1,772	0.20	88.9	8.5	46.6	0.522
	Akancho	3,351	0.24	87.8	16.7	56.5	0.105
	Shiranukacho	4,061	0.29	88.0	16.2	42.4	0.260
	Kushirocho	5,152	0.42	91.1	28.4	40.4	0.212
	Tsuruimura	2,136	0.20	77.0	7.6	45.6	1.003
Related to Dateshi	Dateshi	7,586	0.43	95.0	23.4	36.0	0.117
	Sobetsucho	1,830	0.24	92.5	12.1	43.6	1.287
	Otakimura	1,326	0.19	93.2	8.7	45.8	0.749
Related to Higashishiretoko	Rausucho	2,145	0.29	100.5	12.7	41.9	0.329
	Nakashibetsucho	7,645	0.32	84.8	18.5	41.2	0.551
	Shibetsucho	3,459	0.22	82.9	9.8	51.5	0.901
	Betsukaicho	8,698	0.27	91.9	12.1	44.3	0.144

Source: Hokkaido, 2006

은폐해 왔으며, 따라서 합병협의회가 정리한 신시재정계획에서는 2010년부터 흑자로 전환할 것이라고 예측하였으나, 여전히 상당한 액수의 재원부족이 계속될 전망' 이라고 비판하고 있다(Hokkaido Shimbun, 2006. 8. 3). 통합 당시 제안되었던 재정 시뮬레이션의 상당부분은 잘못된 것으로 또는 지방교부세의 축소에 의해 수정되어져야 하는 것으로 판명되었다. 문제는 재정적 어려움은 향후 합병특례채의 상환시기가 돌아오면 더욱 커질 것이라는데 있다. 어떻게 보면 통합이 재정 완화에 크게 기여하지 않을 것이라고 일부에서 제기된 예측이 재정위기에 놓여있음에도 불구하고 통합을 거부하게 만든 배경이라 볼 수도 있을 것이다.

2) 인구 속성

인구감소와 저출산 · 고령화는 시정촌 통합의 주요 배경으로 언급되곤 한다. 연구지역 역시 대부분의 지역에서 현저한 인구감소가 나타나고 있으며, 구시로쵸와 나카시베쓰쵸를 제외한 거의 전 지역에서 65세 이상 인구가 20%를 넘는 등 고령화 문제도 대두되고 있는 것으로 나타났다(Table 9).

인구속성은 재정과 마찬가지로 지자체가 동원가능한 자원으로 기능하였는데, 인구규모가 압도적으로 큰 지자체가 통합 논의에서 중심도시로 기능하게 되는 경우가 대부분이었다. 구시로시, 다테시, 나카시베쓰쵸 등은 인구감소율도 비교적 양호하고 고령인구 비율도 비교적 낮아[9], 미래 전망이 타 지역에 비해 밝다는 점에서 협상에서 유리한 고지를 점하고 있었다. 한편 인구규모가 중간급인 구시로쵸, 시라누카쵸, 벳카이쵸 등은 큰 도시와 통합하면 인구가 한층 감소하게 될 것이라는 우려 또는 통합의 기준으로 제시되었던 인구 1만 명 이하의 지자체가 아니라는 점에서 통합에 적극적이지 않았던 것으로 이해된다.

그러나 인구속성은 재정과 마찬가지로 통합의 많은 측면을 설명해주지 못한다. 온베쓰쵸, 아칸쵸, 오타키무라, 라우스쵸와 같이 인구규모가 적은 지자체 중에는 통합에 상당히 적극적이었던 곳이 있었던 반면, 쓰루이무라, 소베쓰쵸, 시베쓰쵸와 같이 통합에 미온적이거나 자립을 결정한 지자체도 있었다. 저출산 · 고령화도 통합에 결정적인 요인은 아니었는데, 소베쓰쵸처럼 고령 인구 비율이 높음에도 자립을 결정한 지자체도 있었으며, 구시로쵸나 시베쓰쵸 등과 같이 유소년

Table 9. Population properties of the study areas. 연구지역의 인구 속성.

(unit: person, %)

Municipality	Number of population (2005)	Rate of population growth (5 years)	Population composition by age		
			under 15	15- 64	over 65
Kusiroshi	81,516	-5.3	13.0	66.0	1.0
Onbetsucho	2,632	-13.2	11.8	62.2	26.0
Akancho	6,330	-6.9	12.8	62.6	24.6
Shiranukacho	10,397	-8.5	12.7	60.1	27.2
Kushirocho	21,855	-2.8	16.3	68.0	15.7
Tsuruimura	2,672	-2.1	14.9	59.1	25.9
Dateshi	35,223	0.5	12.7	60.8	26.5
Sobetsucho	3,473	-7.3	10.0	54.9	35.1
otakimura	1,843	-12.1	8.0	55.9	36.1
Rausucho	6,540	-6.0	15.9	64.5	19.5
Nakashibetsucho	23,792	2.6	16.1	67.0	16.8
Shibetsucho	6,063	-3.7	15.6	62.9	21.5
Betsukaicho	16,460	-2.7	16.1	64.8	19.1

Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, 2005

층 인구가 비교적 높은 지자체도 통합에 미온적인 곳이 있는 반면, 라우스쵸처럼 적극적인 곳도 있어, 인구속성으로 일반화하기는 어려운 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통합의 공간정치가 재정이나 인구속성 이외의 지역적 맥락 속에서 설명되어져야 함을 의미한다.

시정촌 통합 이후 대두된 문제는 주변부 지역의 인구감소와 고령화이다. 특히 월경지가 된 지구에서는 중심지구로 도시기능이 이전하면서, 이와 함께 인구감소가 현저히 나타나고 있다. 인구감소 시대 행정서비스 저하를 막기 위해 통합을 선택하였으나, 역으로 인구감소가 강화되는 역설이 발생하게 된 것이다.

3) 입지성

시정촌 통합 협의과정에서 중요한 이슈로 등장한 것이 '입지성'이라 할 수 있다. 입지성은 청사입지와 지역개발사업의 두 가지로 나누어 분석가능하다. 행정기관 청사가 입지하게 되면 청사를 중심으로 교통망이 정비되고 도시기반시설이 확충됨으로써 청사 주변지구의 발전이 가속화될 뿐 아니라, 성장잠재력도 높아지는 효과가 나타난다. 반면 통합으로 기존의 청사가 폐지된 지역은 상권이 위축되고, 관련 기능이 이전함으로써 주변지구가 공동화되는 문제가 유발되며, 주민의 입장에서는 각종 행정서비스에 접근성이 떨어지게 되어 불편이 가중되게 된다. 나아가 행정기관의 소재지가 된다는 것은 심리적으로도 지역의 중심이라는 의식을 갖게 하기 때문에 지역주민에게는 매우 중요하다(Chi, 2000). 이러한 이유로 협의의 초기 단계에서 청사의 입지가 주요 쟁점으로 떠오르게 되었던 것이다. 홋카이도청의 조사에 따르면, 임시협의회에서 합의에 이르지 못해 법정협의회로 진행되지 않은 이유 중 가장 중요하게 꼽히는 것이 '청사의 위치'였다(Hokkaido, 2006).[20]

연구지역 중 구시로시와 다테시의 경우는 인구규모와 기존 청사의 규모 등이 압도적으로 차이가 났으며, 청사 입지를 조정하던 초기 단계에서는 통합 논의에 참여하던 지자체 수가 많았기 때문에, 비교적 용이하게 청사의 입지에 합의를 도달할 수 있었던 것으로 판단된다. 그러나 나카시베쓰쵸와 라우스쵸의 경우는 청사 입지 선정이 쉽지 않았음을 회의록에서 확인할 수 있다. 제1회 법정협의회에서 "인구 등에서 (나카시베쓰쵸에 청사를 두자는) 제안은 타당하다고 생각되지만 라우스쵸에 두는 것도 검토했으면 한다", "시급하게 청사 위치가 제안된 것에 의문을 느낀다"는 등 큰 지자

체에 흡수된다는 위기감이 표명되었고, 제2회 법정협의회에서도 "라우스쵸에 소재해도 향후 마을 만들기 계획을 책정하여 진행하면 문제를 해결할 수 있다"는 의견도 개진되었다. 청사문제를 논의하기 위해 열린 소위원회에서도 "주민 서비스의 상황이 결정되지 않은 가운데, 신시 관공서의 위치가 먼저 정해지는 것에 의문이 남는다"는 반박이 이어졌다. 결국 청사 입지는 나카시베쓰쵸로 결정되었으나, 라우스쵸 주민 서비스가 저하되지 않는 방법을 강구하는 것이 부대의견으로 첨부되었던 것이다.

한편, 지역개발사업의 입지는 통합 과정에서 중요하게 협의된 사항이었다. 새로운 지자체의 미래구상 및 건설계획을 수립함에 있어서, 어떠한 사업을 어느 지역에서 추진할 것인가가 문제가 되었던 것이다. 특히 통합 논의가 합병특례채 활용을 의도하고 진행되는 경우가 많았다는 점에서, 그 배분을 둘러싼 갈등이 제기되게 되었다. 구시로시의 경우는 신시건설계획에서 그동안 각 지자체의 현안이 되었던 공공시설 건설이 추진되었다. 아칸쵸에서는 관광교류센터로서 '아칸코 마리모관(阿寒湖 マリモ館)'에 8억 엔이 투자되어 건설되었으며, 온베쓰쵸에서는 소방지서 및 지역사회센터 건설에 5억 4천만 엔이 투입되었다. 특히 신시건설계획에 따르면, 월경지 지구가 되는 온베쓰쵸 대상으로는 역 주변 재개발, 노인 주거 복지시설 등의 건설도 계획되고 있어, 지역개발사업의 입지가 통합 결정에 있어서 중요한 역할을 했음을 유추할 수 있다. 다테시의 신시건설계획은 '건강창조도시'라는 기존 다테시의 슬로건을 반영하여 책정되었으며, 다테시는 고령화에 대응한 복지도시를, 오타키무라는 자연을 살린 치료의 마치즈쿠리를 꾀하여 특산품을 개발하는 정책이 추진되고 있다.

그런데 통합 이후 추진된 이러한 지역개발사업은 많은 문제를 내포하고 있다. 신시건설계획이라고 해도 현실적으로는 각각의 지자체의 기존 계획을 통합하여 나눈 것에 지나지 않는 한계가 있다. 그래서 새로운 지자체의 미래 구상에서 제기된 다양한 장밋빛 청사진이 실현되기에는 많은 과제가 존재한다. 나아가 특례채의 사용으로 진행되는 이들 공공투자가 지역건설업자가 아닌 대형건설업자에 의해 추진되고 있어 지역파급효과도 크지 않다는 문제도 나타나고 있다(Hukuda *et al.*, 2007, 23).

4) 영역성

시정촌 통합의 공간정치의 또 다른 측면인 '영역성'은 생활권과 경제권으로 분석 가능하다. 당초 시정촌 통합은 정보통신기술에 의해 광역화된 생활권에 일치되도록 행정구역을 조정한다는 논리로 추진되었다. 따라서 생활권이 주민 인식과 일치하지 않을 경우는 그 정당성을 얻기 힘들었다[21]. 그러나 실제로 진행된 통합의 결과를 분석하면, 이에 의문이 제기된다. 우선 연구지역의 대부분에서 지역 내 통근·통학이 압도적으로 높아 생활권의 광역화에 다소간의 의문이 제기된다. 유일하게 지역 외 통근·통학이 높았던 구시로쵸의 경우, 구 구시로시로의 통근·통학 비중이 압도적이었으나(지역 외 비중 중 91%), 결과적으로 시정촌 통합에서 이탈하였다. 또한 시라누카쵸의 경우 구 구시로시를 비롯하여 아칸쵸, 온베쓰쵸와의 연계가 높은 것으로 나타났으나, 마찬가지로 통합되지 않았다. 다테시 통합에 관여되었던 지자체의 경우 무로란시[室蘭市]와 아부타쵸[虻田町]가 눈에 띄나 이들 지역은 통합 논의를 달리했던 지역들이다. 네무로 관내 지자체 중에서 나카시베쓰와 라우스는 통근·통학의 측면에서는 서로 연계가 적었던 지역이었다고 할 수 있다. 이러한 생활권의 불일치 문제는 통합 이후 지역의 일체감 형성에 어려움을 가중시키는 요인이 되고 있다.

한편, 지역의 경제권은 산업구조와 경제단체의 구성을 통해 파악되는데, 각 지자체의 산업구조를 살펴보면 도시형 산업과 농촌형 산업, 농업과 어업 또는 서비스산업 등 서로 성격을 달리하는 경우가 많았음을 알 수 있다. 이러한 산업구조의 차이는 통합을 촉진하는 요인이 되는 경우도 있었는데, 이는 특히 도시형 산업과 농촌형 산업의 경우, 중심도시와 주변부 지역을 통합한다는 '헤이세이 대통합'의 구상에 의해 지지되었다. 구시로시의 경우, 구 구시로시의 도시적 기능이 아칸쵸의 관광기능과 결합되면 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 선전되었으며, 다테시의 경우도 구 다테시의 복지기능과 오타키무라의 자연관광서비스 기능이

Table 10. Commuting place of workers and students in the study areas. 연구지역의 통근 · 통학 지역.

(unit: %)

Place of usual residance	Commuting rate		Commuting to other place	
	same place	other place	No. 1	No. 2
Kushiroshi	92	8	Kushirocho	Shiranuka
Kushirocho	55	45	Kushiroshi	Akkeishi
Onbetsu	79	21	Kushiroshi	Shiranuka
Akan	85	15	Kushiroshi	Shiranuka
Tsurui	81	19	Kushiroshi	Shibecha
Shiranuka	76	24	Kushiroshi	Onbetsu
Date	74	26	Nuroran	Abuta
Otaki	88	12	Date	Sobetsu
Sobetsu	74	26	Date	Abuta
Nakashibetsu	90	10	Betsukai	Shibetsu
Rausu	98	2	Shibetsu	Shari
Shibetsu	88	12	Nakashibetsu	Betsukai
Betsukai	93	7	Nakashibetsu	Shibecha

Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, 2005

Table 11. Industrial structure of study areas. 연구지역의 산업구조.

(unit: %)

Municipality	Primary industry	Secondary industry	Tertiary industry
Kushiroshi	1.9	20.7	74.6
Onbetsu	18.4	24.8	56.8
Akan	11.3	12.3	76.1
Shiranuka	13.3	34.0	52.7
Kushirocho	8.3	21.8	68.5
Tsurui	36.2	10.2	53.6
Date	10.5	18.6	69.4
Sobetsu	25.8	8.6	65.6
Otaki	14.6	6.7	78.7
Rausu	41.6	17.8	40.5
Nakashibetsu	11.9	20.6	67.4
Shibetsu	31.6	19.0	49.2
Betsukai	40.1	14.4	45.5

Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, 2005

결합되어 새로운 산업이 만들어질 것이라는 기대를 모았다.

그러나 산업구조의 차이가 통합의 걸림돌로 작동하기도 하였다. 이는 각각의 산업계의 이해가 통합된 지자체에서 반영되지 못할 것이라는 우려가 작동하였기 때문이다. 일례로 어업이 중심인 라오스쵸와 바다에 인접해 있지 않은 나카시베쓰쵸의 경우, 기간산업이 이질적이라는 이유로 통합의 효과가 의문시되기도 하였으며, 쓰루이무라나 소베쓰초와 같이 농림어업 등 1차 산업 중심인 지자체의 경우 통합으로 인해 산업계의 목소리가 닿지 않게 되고 결과적으로 지역이 쇠퇴할 것이라는 우려가 제기되었다. 나아가 지역 농협이 통합 대상이 된 지자체가 아닌 타 지자체와 통합하거나[22], 어업권을 둘러싼 갈등도 제기되곤 하였다. 통합 이후 산업구조의 이질성과 경제단체 영역의 불일치성은 향후 지역의 일체감 형성에 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상된다.

5) 장소성

시정촌 통합의 공간정치에서 주목되는 점은 지역의 역사적 · 상징적 측면인 '장소성'이다. 이는 경제적 또는 정치적 이유로 설명되지 않는 시정촌 통합의 많은 부분을 해소해준다. 통합 협의의 가장 첫 단계에서 논쟁이 되는 사항은 바로 통합 방식으로 대등인가 편입인가 하는 문제였다. 특히 작은 지자체들은 일대일 통

합의 경우 큰 지자체에 편입되기 쉽다는 점에서 여러 지자체가 통합하는 보다 광역적인 통합을 꾀하고자 하는 경우가 많았다. 또한 통합 과정에서도 큰 지자체에 흡수되는 인상이 강할 경우는, 이에 반발하여 이탈하거나 저항하여 대등한 관계를 유지하려는 움직임을 보였다. 이는 오랜 기간 동안 하나의 지자체로 성립되어 성장해오면서 키워온 지역의 자부심을 지키려는 노력이라 할 수 있다. 지역의 자부심은 특히 중심 주변 관계의 역사적 경험을 통해서 더욱 강해지기도 하는데, 시베쓰쵸의 이탈에는 1946년 나카시베쓰가 시베쓰에서 분촌하여 형성되었음에도 불구하고, 현재는 그 관계가 역전되었다는 자존심의 문제가 존재하였다.

한편, 장소 경험의 공유는 통합의 대상을 선정함에 있어서 중요한 역할을 했다. 특히 광역의 또는 유명한 지명을 공유하고 있다는 사실이 큰 영향을 주었는데, 구시로시와 구시로쵸의 통합 논의는 지자체명이 동일하다는 점에서 출발에 힘을 얻었으며, 구시로 지역 6 시정촌 통합 논의는 '구시로 지청'에 속하면서도 일본 최대의 습지로 국립공원으로 지정되어 있는 '구시로 습원'과 관계를 맺고 있는 지자체라는 점에서 공통점을 찾았다고 할 수 있다. 멀리 떨어져 있는 나카시베쓰쵸와 라우스쵸의 통합 논의가 힘을 얻은 것은 땅 끝 관광으로 유명한 일본 유수의 국립공원이자 2005년 유네스코 지정 세계 자연유산 등록을 목전에 두고 있던 '시레도코[知床]'가 라우스쵸에 있었기 때문이었다. 연구지역 외에도 히다카[日高] 지청의 지자체에서는 사루천[沙流川] 유역이라는 공통점이 통합 논의에 영향을 주었으며, 통합이 결렬되기는 하였으나 에사시쵸[江差町]와 마쓰마에쵸[松前町]는 과거 마쓰마에번[松前藩]이었다는 역사적 경위로 인해 월경지가 됨에도 불구하고 통합 논의가 이루어지기도 하였다(Hokkaido Shimbun, 2005. 4. 7, 2005. 1. 9).

통합 과정에서 또한 중요 이슈로 등장한 것이 바로 새로 생기는 지자체의 지명 문제이다. 지명은 지자체의 자존심 문제가 되어, 통합 논의 초기부터 상당한 갈등이 야기되었다. 예를 들면, 구시로 지역 6 시정촌 통합에서는 제3회 협의회 '신시미래구상'을 검토하는 회의에서 구상에 포함되어 있는 '세계 브랜드 구시로를 발신하는 도시'라는 표현에서 지명이 갈등을 일으켰다. 결과적으로 많은 지자체에서 이러한 갈등을 회피하는 전략으로 지명을 공모하여 협의회에서 선정하는 방식을 택하였다. 그러나 공모를 통해 선정된 지명에 반발하는 경우도 여전했다. 앞서 언급했듯이 다테시의 경우는 '도야시'가 공모결과 유력한 후보로 떠오르게 되자, 다테시 내부에서 시명이 사라지는 것을 우려한 주민 단체가 반발하고 나섰으며, 소베쓰쵸가 이탈하자 시명이 다테시로 정해지게 된 경위도 있다. 같은 홋카이도에 위치한 무카와쵸[鵡川町]와 호베쓰쵸[穂別町]의 경우도 현재의 명칭을 제외하고 신 명칭을 공모하였으나, '빙어'나 '고시엔(甲子園) 첫 출전'[23]과 같은 지명도를 근거로 현 명칭을 존속할 것을 요구하는 무카와쵸 주민의 강력한 항의로, 결과적으로 무카와쵸라는 현 지명을 선정하게 되기도 하였다(Hokkaido Shimbun, 2004. 11. 29, 2004. 12. 30, 2005. 1. 31). 한편, 유명한 광역 경관을 새로운 지자체명으로 삼고자 하여 이해관계가 충돌한 경우도 발생하였는데, 다테시의 도야시의 경우는 인접 지자체인 도야쿄쵸와 갈등을 일으켰으며, 히가시시레토코시는 시레토코 반도에 있는 샤리쵸[斜里町] 등의 비난을 받았다. 이러한 사건은 지명 문제가 지역의 자존심의 문제일 뿐 아니라, 지역의 역사성보다는 브랜드, 즉 경제적 이해관계와도 직결되는 문제임을 보여준다.[24] 한편, 통합 이후 지자체에서는 동일 지역이라는 장소성을 만들어내는 것이 주요 과제가 되고 있다.

6) 정치성

다음으로 통합의 정치적 의사결정 과정을 고찰하고자 한다. 먼저 지자체장은 통합 추진의 중심인물로 그 역할을 하고 있는데, 이는 일본도시센터가 통합한 416 도시를 대상으로 실시한 설문조사에서도 나타난다(Table 12). 그 결과 지자체장 선거에서 통합 추진파와 신중파의 대립이 이슈가 되는 경우도 등장했으며, 지자체장이 바뀌면서 통합이 결렬되는 경우도 나타났다. 구시로 지역 통합 논의에 관계하고 있었던 쓰루이무라의 경우가 이에 해당된다.

한편 지자체 의회는 통합을 최종적으로 결정하는 역할을 맡고 있으며, 주민청구를 부결시키거나 주민투표

Table 12. Main agents promoting merger (Multiple answers). 통합 추진 중심인물과 단체.

	1st	2nd	3th	Total
① Head of the municipality	93.0	3.1	49.4	49.4
② Municipal council	2.6	75.3	37.8	37.8
③ Community residents	2.6	7.7	5.1	5.1
④ Local·economic organizations	0.5	7.1	3.7	3.7
⑤ Prefectures	0.5	3.8	2.1	2.1
⑥ Others	0.7	3.1	1.9	1.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Japan Center for Cities, 2006

를 발의할 수 있는 권한이 있다는 점에서 의사결정과정에 중요한 영향력을 행사하였다. 그 결과 지자체장과 의회의 의견이 다를 경우는 지역 내에서 많은 갈등이 제기되었다. 나카시베쓰의 주민 투표 조례안이 의회에서 통과되고 시라누카쵸의 주민투표가 의원 발의로 실시되어 결과적으로 통합이 결렬된 사례 등에서 통합 결정에 있어 의회의 권한이 컸다는 점을 알 수 있다. 중앙정부는 지자체 의원들이 지위 확보를 위해 통합에 부정적인 태도를 보일 것을 우려하여, 구 시정촌의 전의원이 통합 후에도 신지자체의 의원으로 재임할 수 있는 특례 조치를 설정하였고, 재임특례 활용 여부는 통합 협의 과정 초기부터 중요 이슈로 다뤄졌다.[25] 그 결과 구시로시 · 아칸쵸 · 온베쓰쵸 협의회와 다테시 · 오타키무라의 협의회의 경우 의원재임특례 적용을 이른 시기부터 합의하였다. 반면 통합이 결렬된 나카시베쓰쵸와 라우스쵸는 의원재임특례를 적용하지 않기로 결정하고 있었다.

한편, '헤이세이 대통합'의 주요 특징으로 주민의 의향을 반영하려는 시도가 전국적으로 행해졌다는 점을 꼽을 수 있다. 우선 통합을 요구하는 주민청구가 법률상으로 보장되었으며, 주민설명회가 일반적으로 열리고, 주민의 의향을 묻는 의식조사나 주민투표가 실시되는 경우도 다수 존재했다. 그러나 법률에서 주민청구제도를 설치한 것은 청년회의소를 비롯한 개발 지향적 기업가에 의한 광역 통합 추진 운동의 존재를 염두에 넣고 통합을 촉구하기 위함이었다(Hukuda *et al.*, 2007, 16). 구시로시와 구시로쵸의 통합 논의도 주민발의였다고는 하나 그 중심은 청년회의소였다. 주민설명회도 주민의 의향 반영에 효과적이었다고 평가하기는 힘든데, 주민설명회는 지자체와 주민이 쌍방향 의사소통이 가능하다는 이점이 있으나, 참가하는 수가 극히 적고, 참가자의 대부분이 고령자로 편중되어 있다는 문제를 지니고 있다(Okada, 2005).

그러나 주민의향조사, 특히 주민투표의 경우는 시정촌 통합의 여부를 결정함에 있어서 그 역할이 컸다고 평가할 수 있다. 구시로쵸의 경우 전 세대를 대상으로 실시한 주민의향조사 결과 반대가 압도적으로 나타나 결국 지자체장은 통합하지 않는 방향을 표명하게 되었으며, 쓰루이무라 역시 의향조사결과의 영향으로 자립의 방침을 정하게 되었다. 시라누카쵸의 경우는 주민투표의 결과 협의에서 이탈하게 되었으며, 협정서에 조인까지 한 나카시베쓰쵸도 주민투표의 결과 통합을 포기하게 되었다. 그러나 한편 주민의향조사는 지자체가 시기를 판단하여 실시하게 되는데, 지역 내 분위기가 바뀌더라도 재차 시행하지 않음으로써 그 한계를 드러낸다. 구시로 지역의 경우, 구시로쵸와 시라누카쵸의 이탈로 통합의 틀이 크게 바뀌었음에도 불구하고, 남은 지자체들은 이전에 실시되었던 주민의향조사를 근거로 통합을 추진하였다. 주민투표도 모든 지역에서 실시되었던 것은 아닌데, 온베쓰쵸의 경우는 시민그룹이 유권자의 43%에 달하는 서명을 제출하고 주민투표조례 제정의 직접청구를 행하였으나, 지자체장의 부정적 의견과 함께 의회의 부결로 주민투표는 성립되지 않았다. 마찬가지로 아칸에서도 주민투표는 의회의 부결로 성립되지 않았다. 전국적으로 합병특례법에 기반하여 합병협의회 설치에 대한 주민투표가 행해

진 시정촌은 66곳, 조례에 기반하여 주민투표가 행해진 시정촌도 352곳으로 통합에 관계되었던 2,108 시정촌의 약 20%에 불과했다(The 29th Local Government System Research Council, 2008).

5. 결론

지난 10년간 일본에서는 시정촌 통합이 급격히 진행되었고, 시정촌 수가 약 40% 감소하는 행정구역 경계의 지각변동이 초래되었다. 행정구역은 단순한 행정적 기능뿐만 아니라, 기본적으로 공간적 속성을 지니고 있다. 따라서 행정구역의 재편은 지역의 정치 · 경제 · 사회 · 문화의 다기에 걸쳐 영향을 준다. 나아가 행정적 경계의 변화는 지명을 필두로 지역에 대한 인식을 재편성하는 계기가 된다는 점에서 지역연구 관점에서 접근할 필요가 있다. 이 연구는 월경지의 형성에 주목하여, 일본의 시정촌 통합이 추진된 국가적 맥락과 그 시 · 공간적 특성을 고찰하고, 연구지역의 지자체의 통합 과정을 공간정치적 관점에서 분석하고자 하였다. 연구결과를 종합토론하면 다음과 같다.

일본의 시정촌 통합이 실시된 배경은 '지방분권'과 '구조조정'이라는 다소 모순된 두 단어로 요약된다. 행정구역 개편은 지방분권의 기반을 강화한다는 명목이 전면에 내세워져 적극 추진되었으나, 그 이면을 살펴보면, 국가의 재정적 위기를 극복하기 위해 소규모 지자체를 정리하는 구조조정의 성격을 띠고 있었으며, 지방분권의 명목 하에 지방교부세 재원을 지방에서 대도시로 중점 이동하여 대도시 정치기반의 재생을 꾀하기 위한 자민당의 정치적 이해관계가 강하게 작용하였다. 그래서 지방분권을 추진한다면서 국가 주도로 '위'에서부터 강하게 시정촌 통합이 추진되는 모순이 발생했던 것이다.

시정촌 통합의 이러한 성격으로 인해 공간적 불균등은 더욱 확대되고 있다. 시정촌 통합은 재정적 지원을 위해 특례법의 기한이 끝나는 시점에 집중적으로 이루어졌으며, 공간적으로도 큰 차이를 보이며 진행되었다. 그 결과 통합 이후 주변부 지역의 쇠퇴로 지자체 내 지역격차는 더욱 확대되고 있으며, 삼위일체 개혁의 영향으로 대도시로 경제권이 집중되면서 국토의 불균형은 더욱 심화될 전망이다.

한편, 연구지역의 통합 과정은 지역적으로 특수한 맥락이 작동하면서도, 공통적으로 적용되는 분석틀이 존재함을 보여주는데, 이는 다음과 같이 분석할 수 있다.

우선, 재정속성은 지자체가 통합 추진을 결정하는 주된 원인이 될 뿐 아니라, 협의 과정에서 동원 가능한 주요 자원으로 기능하고 있다. 지자체는 재정위기로 인해 국가의 재정압박에 응하게 되었는데, 상대적인 재정력의 차이는 각 지자체가 협상에서 유리한 고지를 차지하거나 자립을 선택할 수 있는 기반이 되고 있었다. 저출산 · 고령화 등 인구속성도 그 상대적 비교우위에 따라 동원 가능한 자원으로 기능하고 있었다. 다만 통합 이후 지자체의 재정력이나 인구문제가 완화되지는 않은 것으로 판단된다. 한편, 재정력과 인구속성이 통합의 모든 측면을 설명해주는 것은 아닌데, 이는 공간적 속성에서 설명될 수 있다.

시정촌 통합 논의에서 가장 중요한 이슈로 등장한 것이 '입지성'이라 할 수 있다. 청사입지는 협의 초기 단계에서부터 주요 쟁점으로 떠올라, 그 합의가 이루어지지 않을 경우는 통합 논의가 진전되지 않았다. 지역개발사업의 입지는 특히 합병특례채의 배분을 놓고 갈등과 조정이 진행되었는데, 통합논의가 촉박한 시간 안에 진행되었기 때문에, 명확한 지역비전이 결여된 채 기존 지자체의 현안을 해결하는 나눠먹기식 입지가 진행되었고, 향후 특례채 상환 기간이 돌아올 경우 지자체 재정은 더욱 악화될 수밖에 없는 문제가 남아있게 되었다.

공간정치의 또 다른 측면은 영역성으로 이는 생활권과 경제권으로 분석된다. 통합 논의 초기에는 생활권의 일체화가 중요하게 제기되었으나, 통합 결과 생활권과 불일치하여 지역의 일체감 형성에 어려움을 주고 있다. 나아가 산업구조의 차이에서 나타나는 이해관계의 차이는 많은 갈등을 야기하고 있으며, 경제권의 이질성은 지역의 일체감 형성에 걸림돌로 작동하게 될 것으로 사료된다.

한편, 장소성, 즉 지역의 역사적 · 상징적 측면이 미

친 영향도 재평가되어야 할 것이다. 장소경험의 공유는 통합의 대상을 선정하는데 큰 영향을 주었다. 반면 역사적 경위에서 기인한 지역의 자부심은 통합으로 흡수되는 것에 대한 저항감을 불러일으켰다. 지명선정의 문제는 지역의 자존심 문제와 경제적 이해관계와 얽히면서 다양한 공간정치를 야기하는 요소로 작동하고 있었다.

시정촌 통합의 의사결정은 지자체장과 의회, 주민 등에 의해 이루어지는데, 가장 중요한 역할을 담당했던 것은 지자체장과 의회였다. 지자체장은 타 지자체와의 조정을 이끌어가는 역할을 맡고 있었으며, 의회는 통합의 가부를 결정하는 권한을 지니고 있었다. 한편 주민자치의 측면은 시도는 있었으나 미흡한 것으로 판단된다. 주민발의는 의회에서 의결되지 않을 경우 폐기되었고, 주민설명회는 주민 의향 반영에 한계가 있었다. 주민의향조사는 그 영향력은 컸으나, 지자체의 판단으로 시기를 조절함으로써 적절하게 반영하지 못하는 문제가 있었고, 주민투표도 통합에 결정적인 영향을 주었으나, 대부분의 지역에서 시행되지 못했다. 결론적으로 지역적 맥락에서 일본의 시정촌 통합은 재정속성, 인구속성, 입지성, 영역성, 장소성, 정치성의 다각적인 공간정치로 나타나고 있었다.

마지막으로 일본의 시정촌 통합이 우리나라에 주는 시사점을 도출해보고자 한다. 첫째, 일본의 시정촌 통합의 맥락은 우리나라와 큰 차이가 있다. 일본의 시정촌은 우리나라의 시군구보다 훨씬 작은 규모일 뿐만 아니라, 통합의 배경과 경과도 우리나라와는 상이하다. 따라서 우리나라의 지자체 통합에서 일본의 사례를 단순 적용하는 것은 큰 무리가 따른다.

둘째, 행정구역 통합이 구조조정의 수단이 됨으로써 지역격차를 확대시키는 것을 경계해야 한다. 일본의 사례에서 알 수 있듯이 신자유주의적 관점에서 추진하는 지방분권은 지역 간 격차를 더욱 확대시킨다. 세원이양은 지역 간 격차가 이미 존재하는 상황에서 그 격차를 더욱 확대시키는 결과를 가져온다. 따라서 분권과 분산을 어떻게 조절할 것인가 하는 문제를 진지하게 고민해야 한다.

셋째, 행정구역 개편을 정치적 수단으로 사용하는 것을 경계해야 한다. 일본의 시정촌 통합은 지방분권 등 여러 담론을 전면에 내세웠으나, 결과적으로 정치적 필요에 따라 진행되었기 때문에, 행정구역 개편의 필요성 또는 정당성에 있어서 광범위한 합의를 이루기 힘들었다. 또한 정치적 논리에 의해 진행되었기 때문에 행정구역 개편의 명확한 비전과 그 영향에 대한 평가도 미진하여 여러 가지 문제점을 내포하게 되었다.

넷째, 지역적 맥락과 공간정치적 요소가 있음을 인식하여, 지역별로 다양한 접근을 통해 갈등을 관리하는 방안을 모색해야 한다. 또한 명확한 지역 비전을 수립하여 통합 이후 무분별한 지역개발사업이 추진되는 것을 미연에 방지해야 할 것이다. 행정구역통합이 지자체장과 의회의 권한에 머무는 것에 대해서도 재검토가 필요하다. 행정구역의 재편이 장기적으로 주민의 일상생활에 큰 변화를 야기한다는 점에서 주민자치의 측면을 어떻게 반영시킬 것인가에 대한 연구도 필요하다 하겠다.

주

1) 대표적인 단체가 '작아도 빛나는 지자체 포럼(小さくても輝く自治体フォーラム)'으로 2003년 2월 나가노현 栄村에서 제1회가 개최된 이래 2009년 2월 제14회를 맞이하고 있다. 14회째에는 전국 약 50개 정촌에서 행정관계자가 약 160여 명이 참석하였다(Tokushima Minyu news, 2009. 11. 23.).
2) 월경지는 행정구역의 일부가 다른 국가나 행정구획 내에 떨어져 존재하는 경우를 말하는데, 일본에서는 이를 '도비치(飛び地)'라 칭하고 있다.
3) 근현대 이후 일본에서 시정촌 통합은 크게 세 번에 걸쳐 진행되었다. 우선 '메이지(明治) 대통합'이 근대적 지방자치제도인 '시제 및 정촌제'의 시행에 따른 행정상의 목적으로 진행되었으며, 1950년대에는 '쇼와(昭和) 대통합'이 중학교 1개교를 효율적으로 설치관리하기 위해 필요한 약 8,000명의 인구를 표준 규모로 시행되었다.
4) 시정촌 통합에 찬성하는 논설서는 Konishi(2000), Takashima(2002), Sasaki(2002), 반대하는 논설서는 Ikegami(2000), Mitsuhashi and Japan Institute of Local Government(2001) 등이 있다.
5) 예를 들면, Yamada(2006), Hobo(2002), Yoshimura(1999) 등
6) 사회과학 분야의 Kitahara(2003), Kawase(2003), 지역개발

분야의 Ono(2005), ARPAK and RICPC(2005), 사회복지 분야의 Kawamura(2007), 지명 분야의 Imao(2005)의 논의 등이 있다.

7) 일례로, Kajita(2008)는 시정촌 통합 이후 정부간 재정관계 변화를 지리적 시점에서 검토하고 있으며, Miyamoto and Frukawa(2008)는 시정촌 통합 이후 케이블 TV가 '우리' 의식에 어떠한 영향을 주었는지 고찰하고 있다.

8) 예를 들면, Lee(2008), Oh(2007), Kwon(2006), Ha(2008), Huh(2008) 등이 있다.

9) 지리학에서 지역에 대한 고전적인 정의는 "다른 지역과 구별되는 어떤 종류의 통일성 또는 유기적인 원칙을 지닌 어느 정도 경계 지워진 영역(Johnston *et al.*, 2000, 687)" 또는 Hartshorn이 주장했듯이 "지리적으로 의미 있는 사상에 의해 경계 지을 수 있는 것(Hartshorne, R., 1939)"이라 할 수 있다. 즉 행정구역의 경계가 곧 지역의 경계인 것은 아니다. 최근의 영토와 경계에 대한 많은 연구에서는 지역은 정치적 · 사회적 관계 속에서 구성되어온 역사적 산물임을 지적하고 있는데(Knight, 1982; Paasi, 1996; Sörlin, 1999 등), 특히 Paasi(1986)는 지역이 형성되는 과정을 '지역의 제도화'라 칭하고, 이를 영토적 형성, 상징적 형성, 제도적 형성, 지역체계와 사회의식 속에서 지역의 설립의 4단계로 분석틀을 체계화하고 있다. 행정구역의 설정과 지속은 정치적, 행정적 · 관료적 제도로 표출되는 관행으로 지역의 설립에 관여하고 있다고 볼 수 있다.

10) 神奈川県의 相模原市, 静岡県의 静岡市, 群馬県의 高崎市는 통합하여 월경지를 형성하였으나, 그 후 재차 통합하여 월경지가 해소되었다. 한편, 新潟県上越市는 지형은 이어져 있으나, 실제로는 중간에 妙高市를 통과하지 않으면 시의 중심부로 접근할 수 없기 때문에 실질적 월경지로 간주하기도 한다.

11) 이러한 재정적 수단의 효과는 상당히 컸는데, 이는 일본도시센터가 2006년 인구 요건 4만 명 이상으로 통합하여 시가 된 지자체 416곳을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 시정촌 통합을 진행한 이유로 어려운 재정상황(25%), 지방분권의 추진(20.5%), 저출산 · 고령화 진행(15.6%), 주민수요의 광역화 및 고도화(12.3%), 행정개혁(11.8%), 시정촌 통합의 거대한 흐름(10.9%), 기타 3.9% 순으로 나타난 것에서도 유추할 수 있다.

12) '호네부토의 방침'이란 2001년 당시 고이즈미 총리가 '성역 없는 구조조정'과 함께 캐치프레이즈로 사용하여 널리 사용된 용어이다.

13) 이러한 '니시오 사안'에는 일본 경단련을 시작으로 하는 재계의 강력한 요구가 있었기 때문이라고도 하는데, 경단련은 중소규모의 지자체가 정보화에 늦고, 번거로운 수속과 타테와리(縦割り) 행정이 기업활동의 효율성을 저해하며 글로벌한 시정 경쟁에 장애가 되기 때문에 시정촌 통합, 나아가 도주제 도입이 필요하다는 주장을 펼치고 있었다(Hukuda *et al.*, 2007, 30).

14) 아사히신문이 실시한 전국 시정촌 설문 결과를 보면, 삼위일체 개혁으로 공공사업의 감소율은 인구 20만 이상의 지자체에서 16%, 10~20만 미만에서 23%, 5만~10만 미만에서 27%, 1만~5만 미만에서 32%, 1만 미만이 39%로 규모가 작을수록 그 영향이 컸다(Asahi Shimbun, 2006. 7. 7).

15) 투표는 60% 미만이면 개표하지 않는 조건이었는데 투표율이 64.14%로 간발의 차이로 그 결과가 뒤집혔다고 할 수 있다. 시라누카쵸는 정장이 통합 추진파로 당초 광역 통합의 제안을 행한 당사자였는데, 당시 지자체 내에서는 통합하면 공공사업을 타 지역에 빼앗긴다며 통합에 반대하는 의견과 재정 악화로 연금수여가 곤란해질 우려가 있다며 찬성하는 의견 등 찬반이 양분되어 있었다(Hokkaido Shimbun, 2005. 1. 17).

16) 이 모임은 이부리[胆振] 서부의 6개 시정촌(伊達市, 虻田町, 豊浦町, 壮瞥町, 洞爺村, 大滝村)이 1983년 12월 설립된 단체로, 2000년 우스산[有珠山] 분화 이후 새로운 지역진흥책으로 화산과 공생을 테마로 하는 에코뮤지엄 구상을 추진하고 있었다.

17) 도요우라쵸[豊浦町], 아부타쵸[虻田町], 도야무라[洞爺村] 역시 세 정촌으로 구성된 합병문제연구소를 2003년 3월 설립하였으며, 같은 해 11월 임의합병협의회를 발족하였는데, 결과적으로 아부타쵸와 도야무라가 통합하여 2006년 3월 도야코쵸[洞爺湖町]가 신설되었다.

18) 재정력 지수는 1.0을 상회하면 지방교부세 교부금이 지급되지 않는 불교부 단체가 된다. 재정력 지수에 따라 4그룹으로 분류 1그룹 0.5-1, 2그룹 0.4-0.5, 3그룹 0.3-0.4, 4그룹 0.3 미만으로 분류되는데, 연구지역의 대부분의 지역은 최하위 그룹인 4그룹에 속하고 있다.

19) 다테시의 경우는 고령인구 비율이 26.5%로 비교적 높게 나타나는데, 이는 다테시가 복지도시를 내걸고 고령자를 대상으로 하는 이주정책을 꾸준히 추진해온 영향도 있기 때문으로 평가된다.

20) 이 조사에서 쟁점에서 합의하지 못했다고 응답한 24개의 지자체 중 17개의 지자체가 '본청사의 위치'의 문제를 구체적인 이유로 꼽아, 청사 입지에 합의한 지역이 법정협의회로 이행하는 경향이 있었음이 나타났다.

21) 일례로 홋카이도의 난포로쵸[南幌町]에서는 구리야마[栗山町]와 유니쵸[由仁町]와의 통합이 주민투표 결과 결렬되었는데, 그 주요 원인으로 난포로쵸가 삿포로 주택지역으로 생활의 기반이 삿포로였기 때문에, 타 지자체와의 통합에 저항감이 있었다는 점이 지적되고 있다(Hokkaido Shimbun, 2004. 7. 31, 2004. 11. 2).

22) 연구지역은 아니었으나, 홋카이도의 난포로쵸와 도요코로쵸[豊頃町]의 통합 논의의 파탄 배경으로 도요코로쵸가 이케다쵸[池田町] 등과 통합하기를 바랬던 농협의 의향이 그 배경으로 지적되곤 하였다(Hokkaido Shimbun, 2005. 1. 31).

23) 무카와 고등학교는 2002년 전국 고등학교 야구 선수권 대회인 고시엔에 처음으로 출전하였다.

24) 한편, Imao(2005)는 '헤이세이 대통합'으로 생겨난 지명의 특징으로, 히라가나, 방위, 브랜드 지명, 구 국명(国名)이나 광역지명, 인상파 지명 등을 언급하며, 역사와 지리적 스케일을 무시하는 것이라 비판하고 있다.

25) 의원재임특례조치는 구 시정촌의 의향을 새로운 지자체에 반영한다는 목적도 있었다. 특례기간은 신설의 경우는 최장 2년간, 편입의 경우는 재임기간동안이다. 이 특례로 인해 일시적으로 의원 수가 거대해져, 재정위기 가운데 의원만이 자리보전한다는 비난이 일었으며, 한편 특례기간이 끝난 이후 통합된 주변부 지자체의 목소리가 정책에 반영되기 어려워진다는 우려도 제기되었다.

참고문헌

ARPAK and RICPC, 2005, *Research Related to Regional Management Following the Consolidation of Municipalities: Regional Governance and Regional Promoting*, NIRA (in Japanese).

Chi, S. H., 2000, *A Study on the Conflict Caused by the Reform of the Administrative District*, Seoul National University, M.A. Thesis (in Korean).

Cho, A., 2007, *Social Reconstruction of Regional Identity based on Cultural Tourism: A Case of Japanese Local Cities*, Seoul National University, Ph. D. Thesis (in Korean).

Cho, A., 2008, The politics of space in cultural strategies of Japanese local cities, *Journal of the Korean Association of Regional geography*, 14(5), 480-791 (in Korean).

Ha, J. B., 2008, A study on realignment plan of prefectures system in Japan: Focusing on introducing decentralized state(doshusei) system, *The Korean Association for Governance Studies*, 15(2), 211-240 (in Korean).

Hartshorne, R., 1939, *The Nature of Geography: A Critical Survey of Current Thought in the Light of the Past*, Minumsa.

Hobo, T., 2002, *Municipalities Merger and Future Prospect of Region*, Iwanami Shoten (保母武彦, 2002, 市町村合併と地域のゆくえ, 岩波書店).

Hobo, T., 2007, *How Could We Reshape the Region after Heisei Merger*, Iwanami Shoten (保母武彦, 2007, 平成の大合併後の地域をどう立て直すか, 岩波書店).

Hokkaido, 2006, *Plan for Promoting Municipalities Merger in Hokkaido* (北海道, 2006, 北海道市町村合併推進構想).

Huh, J., 2008, Situation and problems of decentralization in Japan, *Law Journal*, 19(1), 159-186.

Hukuda, T., Owada, I., and the Group of Citizen Who Thinking of Akirunoshi's Policy, 2007, *A Verification of Municipal Amalgamation for the Residence by the Residence*, Japan Institute of Local Government.

Ikegami, H., 2000, *A Question about Municipalities Merger*, Japan Institute of Local Government (池上洋通, 2000, 市町村合併これだけの疑問, 自治体研究社).

Imao, K., 2005, *Place Name Emerged and Disappeared*, Jitsugyo no Nohon Sha (今尾恵介, 2005, 生まれる地名, 消える地名, 実業之日本社).

Japan Center for Cities, 2006, *General Survey of Merger: Casebook of City that merged after reform of the Law Concerning the Special Cases of Mergers of Municipalities* (日本都市センター, 2006, 合併要覧: 市町村合併特例法改正以後の合併都市の事例集).

Johnston, R. J., Gregory, D., Pratt, G., and Watts, M., 2000, *The Dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishers Ltd.

Kajita, S., 2008, Development of local allocation tax-cut policies for municipalities with small population and its interpretation: Focusing on relations with municipal merger policies, *Geographical Review of Japan*, 81(2), 60-75 (in Japanese).

Kawamura, M., 2007, *Municipalities Merger and Welfare*

of Region: Problem from the Practice Survey of Heisei Merger, Minerva Shobo (川村匡由, 2007, 市町村合併と地域福祉: 平成の大合併全国実態調査からみた課題, ミネルヴァ書房).

Kawase, N., 2003, The logic and the reality of municipalities merger, *Area Development Research*, 466, 6-10, 466, 6-10).

Kitahara, T., 2003, The present situation and problem of municipalities merger in Heisei period, *Area Development Research*, 466, 39-45.

Knight, D., 1982, Identity and territory: Geographical perspectives on nationalism and regionalism, *Annals of the Association of American Geographers*, 72(4), 514-531.

Konishi, S., 2000, *Suggestions for Municipalities Merger*, Gyosei (小西砂千夫, 2000, 市町村合併ノススメ, ぎょうせい).

Kwon, Y. J., 2006, A study on the municipal mergers in Japan, *Local Government Studies*, 10(3), 63-79 (in Korean).

Lee, J. W., 2008, Decentralization and municipalities in Japan, *Korea Association of Japanology Studies*, 76, 367-377.

Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, 2005, *Population Census of Japan* (in Japanese).

Mitsuhashi, Y. and Japan Institute of Local Government, 2001, *Wait a Minute Municipalities Merger* (三橋良士明・自治体問題研究所, 2001, ちょっと待て市町村合併).

Miyamoto, S. and Frukawa, N., 2008, The function of cable television in the formation of community identity, *Research Report (School of Human Science and Environment, University of Hyogo)*, 10, 131-144 (in Japanese).

Nakashibetsucho, 2004, *The 5th Overall Development Plan of Nakashibetsucho* (中標津町, 2004, 第5期中標津町総合開発計画).

Oh, J. Y., 2007, A study on the restructuring of administrative districts in Japan: Cases of municipalities, *The Korean Association for Governance Studies*, 14(2), 349-371 (in Korean).

Okada, H., 2005, Public participation in the policy process of local government, *Regional research (Kushiro Public University of Economics)*, 14, 63-85 (in Japanese).

Ono, J., 2005, An interim report on the merging of municipalities in the Heisei period, *Journal of Atomi Univerisity Faculty of Management*, 3, 31-49 (in Japanese).

Paasi, A., 1986, The institutionalization of regions: A theoretical framework of understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, *Fennia*, 164(1), 105-146.

Paasi, A., 1996, *Territories, Boundaries and Consciousness*, John Wiley & Sons.

Park, B. G., 2006, Cities and politics, in Kim, I. and Park, S. J.(eds.), *Urban Geography and Urbanology*, 156-175 (in Korean).

Sasaki, N., 2002, *The merger of Municipalities*, Chikuma Shobo (佐々木信夫, 2002, 市町村合併, 筑摩書房)

Sörlin, S., 1999, The articulation of territory: Landscape and the constitution of regional and national identity, Norsk Geografisk Tidsskrift Norwegian, *Journal of Geography*, 53, 103-112.

Study Group on the Merger of Municipalities, 2008, *A Assessment, Verification and Analysis of Merger of Heisei* (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).

Takashima, S., 2002, *Merger of Municipalities*, Gyosei (高島茂樹, 2002, 市町村合併 そこが知りたかった, ぎょうせい).

The 27th Local Government System Research Council, 2003, *Report on the Future of Local Government* (第27次地方制度調査会, 2003, 今後の地方自治制度のあり方に関する答申).

The 29th Local Government System Research Council, 2003, *The 3th General Assembly Reference Material* (第29次地方制度調査会, 2008, 第3回総会 資料).

Yamada, A., 2006, A verification of the failure of municipal amalgamation, *Studies in Humanities and Cultures*, 5, 27-36 (in Japanese).

Yim, S. H., 1994, Problems of administrative area system in Korea and reforming direction, *Journal of the*

Korean Geographical Society, 29(1), 65-83 (in Korean).

Yoshimura, H., 1999, *Optimum Size of a City and Municipalities Merger*, Toyokeizai (吉村弘, 1999, 最適都市規模と市町村合併, 東洋経済新報社).

http://www.soumu.go.jp/gapei/

교신: 조아라, 151-742, 서울시 관악구 관악로 599, 서울대학교 일본연구소(이메일: likegeo@naver.com, 전화: 02-880-5122, 팩스: 02-874-3689)

Correspondence: Ara Cho, 599 Gwanak-gu Gwanak-ro, Institute for Japaneses Studies, Seoul National University, Seoul, 151-742, Korea(e-mail: likegeo@naver.com, Phone: +82-2-880-5122, Fax: +82-2-874-3689)

최초투고일 2010. 1. 25
수정일 2010. 3. 8
최종접수일 2010. 3. 9