

# 지방분권과 균형발전을 위한 행정구역 개편 -일본 사례를 통한 시사점을 중심으로-\*

강정구\*\* · 김현수\*\*\* · 마강래\*\*\*\*

## Reorganization of Local Administrative Districts for Decentralization and Balanced Regional Development: Implications from the Japanese case\*

Kang, Jung-Ku\*\* · Kim, Hyun-Soo\*\*\* · Ma, Kang-Rae\*\*\*\*

**국문요약** 최근 지방의 인구감소 위기가 점차 심화되면서 지방분권을 확대해야 한다는 목소리가 점차 커지고 있다. 현 정부에서도 ‘재정분권 추진’, ‘지방이양일괄법’ 제정 등을 통해 분권을 위한 여러 노력을 기울이고 있지만 분권이 오히려 국토 불균형을 악화시킬 수 있다는 우려를 담은 연구도 나오고 있다. 이들 연구는 분권에 앞서 지역 간 격차를 줄이는 선제 조치가 필요함을 강조한다. 지역의 위기를 극복하기 위한 분권 논의와 관련하여 본 연구에서는 우리나라보다 먼저 지방분권을 추진했던 일본의 사례를 살펴보았다. 일본의 지방분권은 국가적 경제위기 속에서 중앙정부의 재정부담을 줄일 목적으로 추진되었다는 점에서 우리나라와는 맥락이 다르다. 하지만 분권 추진 과정에서 행정구역 개편을 통한 공간구조의 재편을 매우 중요하게 고려하였다는 점은 우리가 주목할 만하다. 본 연구는 일본의 분권추진 과정에서 나타난 행정구역 개편 노력을 비판적으로 고찰하고, 일본 사례가 우리나라 분권 논의에 주는 시사점을 도출하였다.

**주제어** 행정구역 개편, 지방분권, 균형발전, 평성대합병

**Abstract:** Over the past decades there has been an increasing demand for decentralization in order to promote the balanced regional growth in South Korea. However, several previous studies have raised concerns regarding the disparity between municipalities as the deviation of power from central government could give wealthy municipalities a clear advantage. The purpose of this study is to better understand the relationship between decentralization and balanced regional growth by examining the Great Heisei consolidation in Japan trying to enact large-scale municipal restructuring in association with the promotion of decentralization. In particular, much attention is to be paid to the fact that Japanese central clearly understand the municipalities with small population size

\* 이 논문은 2021년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨

\*\* 중앙대학교 도시계획부동산학과 박사수료(주저자: jk\_sw0524@naver.com)

\*\*\* 단국대학교 도시계획부동산학부 교수(hskim91@dankook.ac.kr)

\*\*\*\* 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수(교신저자: kma@cau.ac.kr)

could be in a disadvantageous position during the decentralization process so that it has a policy of encouraging mergers to make the municipal system more efficient. Lessons from the case study are summarized in this study in relation to the South Korea's efforts towards the decentralization.

**Key Words:** Decentralization, Balanced Regional Development, Great Heisei Consolidation

## 1. 연구의 배경 및 목적

2018년 3월 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”는 조항이 헌법 1조 3항에 추가된 대통령 개헌안이 발표되었다. 분권추진의 배경으로 ‘수도권 집중’과 ‘지방 소멸’ 문제가 언급되었는데, 이는 분권을 통해 지방을 살리고 지역 간 격차를 줄여 균형발전을 달성하겠다는 의지를 표명한 것이라 할 수 있다. 지방자치단체 단체장들도 분권에 대해 목소리를 점점 높였다. 학계, 시민단체, 언론들도 지금이 지방분권이라는 숙원을 달성할 수 있는 적기임을 주장하고 있다. 이러한 사회적 분위기 속에서 정부는 ‘재정분권 추진 방안’을 발표(2018년 10월)하고 현행 8:2인 국세와 지방세 비율을 2022년까지 7:3으로 조정한다는 의지를 표명했다. 2020년 1월에는 16개 정부 부처가 관련된 46개 법률을 일괄적으로 개정하여 중앙정부 사무를 지자체로 이관하는 「지방이양일괄법」이 국회에서 통과되었다. 이 법에 따라 2021년부터는 중앙정부가 수행하던 400개 사무를 지자체에서 맡게 되었다.

하지만, 일부 학자들은 ‘지방분권’이란 개념이 지역 ‘균형발전’과 동일시되고 있다는 점에 우려를 표하고 있다. 중앙정부의 권한 이양에 대한 필요성은 인정하나, 분권이 국토 불균형 문제의 주요한 치유책이라는 ‘분권 지상주의’는 경계해야 한다는 것이다(신진욱, 2018). 지방의 위기가 가중되는 상황에서의 지방분권은 오히려 국토불균형을 악화시킬 것임을 강조하는 연구도 있다. 마강래(2018)는 지방행정, 복지, 입법, 재정 분권 중 가장 중요한 건 재정 분권인데, 재정 분권이 효과를 보기 위해서는, 지역 간 격차 조정, 지자체 역량 강화, 지역 간 연대 강화 등의 과제를 먼저 해결해야 한다고 역설하기도 했다. 급속한 분권논의에 우려

를 표하는 이들은 분권을 추진하기에 앞서 지역 간 격차를 줄이는 선제적인 조치가 있어야 한다는 점을 지적하고 있다.

이러한 논의와 관련하여 우리가 참고할 수 있는 사례가 있다. 우리나라보다 먼저 지방분권을 추진한 일본에서는 1990년대 중후반부터 분권 논의가 강하게 일어났다. 당시 일본은 심각한 경제위기에 직면한 상태였다. 일본 정부는 경기부양을 위해 재정적자를 감수하면서 공공투자를 확대하였지만 큰 효과를 보지는 못했다. 경기침체가 지속되면서 중앙정부의 재정부담은 점점 커지고 있었다. 이러한 상황에서 정치권을 중심으로 지방분권을 요구하는 목소리가 나오기 시작했다. 인구감소, 저출생, 노령화, 도쿄 일극집중 등의 사회적 여건 변화에 대응하기 위해 지방분권의 요구가 커졌다. 일본 정부는 정치권의 요구를 수용하면서, 분권을 통해 재정부담을 줄이고자 하였다. 하지만, 당시 일본에는 홀로서기를 할 수 없는 소규모 지자체가 매우 많았다. 많은 지자체가 인구감소와 재정 부족에 시달리고 있었다. 중앙정부가 이들 모두를 지원할 여력도 없는 상황이었다. 이와 같은 상황에서 분권을 추진할 경우, 소규모 지자체들은 지금보다 더 어려운 상황에 직면할 것이 분명했다. 분권 이후 지자체들이 스스로 행정을 꾸려나갈 수 있는 체계를 갖출 필요가 있었다. 이와 같은 배경 속에서 일본의 지방분권은 행정구역 개편과 긴밀하게 맞물려 추진되었다.

일본의 행정구역 개편에 대해서는 효율성만 강조된 신자유주의적 구조조정이었다는 비판도 존재한다. 하지만, 일본의 사례는 우리나라의 분권 논의에서 중요하게 참고할만하다. 일본은 지역 간 격차가 큰 상황 속에서 분권을 추진할 때 발생할 수 있는 부작용을 충분히 인지하고 있었고, 분권에 따른 부작용을 최소화하

기 위한 공간재편을 함께 추진하였기 때문이다. 이에 본 연구에서는 일본의 분권 추진 과정에서 나타난 행정구역의 개편 노력을 비판적으로 고찰하고, 일본 사례가 우리나라 분권 논의에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 이어지는 2장에서는 기존 문헌을 통해 지방분권, 균형발전, 행정구역 개편 간에 어떠한 상관성이 있는지를 논의한다. 3장에서는 일본 행정구역 개편의 배경과 전개 과정을 정리하고, 일본 사례에서 나타난 주요한 특징들을 살펴보았다. 마지막 4장에서는 2장과 3장의 논의를 요약하고, 일본 사례를 통해 어떠한 시사점을 얻을 수 있는지를 정리하였다.

## 2. 지방분권, 균형발전, 행정구역의 관계성에 관한 문헌 고찰

### 1) 지방분권과 균형발전의 관계성에 관한 기존 논의

지방분권(local decentralization)은 중앙정부에서 지방정부로 권한이 이전되는 정부 구조의 변화 또는 국가의 지리적 계층 구조상에서 권한과 권력의 분산을 의미한다(Conyers, 1984; Smith, 1985). 이러한 권력의 분산은 정부에서 주민으로의 권한 이양이라는 의미도 포함하고 있다(금창호, 2017; 윤영근, 2017). 지방분권에는 권한 이양의 정도에 따라 중앙의 기능을 위임(delegation)하는 낮은 수준의 분권과 권한을 이양(devolution)하는 높은 수준의 분권이 있다(하능식, 2016). 전자는 지방정부가 중앙정부의 대리자 역할을 수행하게 되며, 후자는 지방정부가 자율성을 가지고 중앙정부(또는 국가)와 대등한 동반자 관계에서 정책을 수행하게 된다(Bird & Vaillancourt, 2008).

지방분권에 관한 논의에서 빠지지 않는 또 하나의 중요개념이 있다. 바로 지역균형발전에 관한 것이다. 지역균형발전(balanced regional development)은 다양한 의미로 해석되고 있다. 먼저, 사전적 의미는 '지역 간 사회경제적 제반 여건과 삶의 질의 균등 상태'를 추구하는 것이다(국가균형발전위원회, 2004). 여기서

'지역 간 균등한 발전상태'는 소득, 복지수준 등의 정태적 상태와 소득증가, 인구 성장 등의 동태적 현상의 균등화를 모두 포함한다. 정책으로서의 지역균형발전은 경제적으로 자원을 골고루 사용하여 효율성과 생산성을 높이고, 사회적으로는 국민 삶의 질을 지역 간에 균등하게 향상시키는 것을 목적으로 한다(Vanhove & Klassen, 1980). 지역균형발전에 관한 정책적 논의는 최근 들어 경제영역을 넘어 복지와 생활 여건의 영역으로 확대되는 추세가 나타나고 있다(강현수, 2013; 성경룡 2013; 이상대, 2015). 다른 한편으로, 경제학적인 관점에서 지역균형은 지역 간 자본수익률과 투자 효율성에 의한 차별성이 지역 간 평형(regional equilibrium) 또는 그러한 상태로 수렴하는 과정을 의미한다(김현호·김도형, 2017).

지방분권과 균형발전의 관계에 대해서는 다양한 관점이 존재하고 있다. 크게는 '지방분권이 균형발전에 도움을 줄 수 있다는 논의'와 '지방분권과 균형발전은 서로 독립적 개념으로서 관계가 없다는 논의'가 대립하고 있다. 전자는 균형발전을 위해서는 분권을 통해 지방의 자치역량을 먼저 키워야 함을 강조한다. 지방의 입장을 고려하지 않은 중앙집권적인 결정 과정이 지방의 자생력을 약화시켰다는 입장이다. 이런 입장을 견지한 이들은 중앙정부가 총괄·주도하는 지역개발 정책이 특정 지역에 대한 선택적 투자의 형태로 이뤄짐에 따라 국토의 불균형을 초래했음을 지적한다(김선기 외, 2014; 문정호 외, 2016). 중앙정부가 자원을 지방으로 분산시키는 '중앙집권적 균형발전'에 대해서도 부분적으로 비판적인 견해를 보인다(강현수, 2013; 변창흠, 2013). 중앙집권적인 균형발전정책은 강력한 분산효과가 있지만, 지방이 스스로 성장할 여지를 축소하는 측면이 있다는 것이다.

반면에 후자는 지방분권과 균형발전이 서로 다른 성질을 가지고 있음에 주목한다(염명배, 2004; 배인명, 2017). 지방분권은 '중앙정부와 지자체 간의 수직적 관계' 속에서 지자체에 대한 중앙정부의 개입을 축소하고, 지자체가 자율적으로 정책을 펼치게 하는 데 목적이 있다. 균형발전의 경우, '지자체와 지자체 간의 수평적 관계'하에서 특정 지역으로의 자원 편중을 방지

하고 모든 지역이 균등하게 발전되도록 자원을 재배분하는 데 중점을 둔다. 이러한 점에서 균형발전은 지방분권과 대비되는 '지방분산'이라는 개념으로 해석되기도 한다(이재은, 2003). 이와 같은 시각에서는 지방분권과 균형발전은 추구하는 가치, 정책의 목적, 목적달성을 위한 수단 등이 서로 다르므로 둘을 별개의 정책으로 취급해야 함을 강조한다.

위의 논의를 간략히 정리하면, 전자의 경우 중앙정부에 집중된 권한을 지방으로 이양하여 지방이 자생적인 발전을 꾀하도록 유도하는 것이 균형발전에 더 크게 기여할 수 있음을 주장하고 있다. 반면, 후자는 지방분권과 균형발전이 추구하는 가치가 서로 다른 별개의 정책임을 강조하고 있다. 여전히 두 가지 관점이 합의를 이루지 못하고 있는 주요한 이유 중 하나는, 지방분권을 논의함에 있어 균형발전의 공간적 단위를 고려하지 않고 있기 때문이라는 주장이 대두되기도 했다(마강래, 2018).

## 2) 지방분권과 균형발전 논의에서 행정구역 개편

행정구역(administrative districts)은 한 국가의 영토를 국가행정 상의 목적에 따라 구획한 공간 단위로서, 과세, 통계, 공공서비스 공급 등을 위해 인위적으로 설정한 구역이다. 지방분권과 균형발전 논의와 관련하여 행정구역 개편 논의는, '분권의 공간적 단위를 어떻게 설정해야 할지'와 긴밀히 맞물려 있다. 공간적 단위와 관련해 상반된 두 개의 입장은 '통합론'과 '분리론'이다.

먼저, 분리론은 '민주성'을 강조하는 입장이다. 분리론자들은 행정구역이 작아질수록 주민들의 기호에 맞는 공공서비스를 공급하기에 유리하다는 점을 강조한다(Wolman & Goldsmith, 1990; Swianiewicz, 2002). 행정구역이 작으면 주민들은 지자체의 일에 더 쉽게 참여할 수 있고, 지자체는 주민들의 요구에 더 잘 대응할 수 있게 된다. 이는 곧 지역에 대한 주민들의 애착심을 고양시키고 주민들 간의 유대를 강하게 하여 주민자치를 활성화하는 동인이 된다. Oates(1972)는 '분권화 정리(decentralization theorem)'를 통해,

지역의 공공재를 생산하는 데 똑같은 비용이 든다면, 지역주민의 요구를 잘 파악할 수 있는 지방정부가 중앙정부보다 양질의 서비스를 제공할 수 있음을 강조하였다. 이러한 점에서 분리론자들은 가장 작은 단위의 행정구역에서 할 수 있는 일은 해당 지자체에 맡기고, 상위 정부는 이를 보충하는 역할만을 수행해야 한다는 '보충성의 원칙(principle of subsidiarity)'을 강조한다. 행정구역의 분리가 가지는 또 다른 장점은, 지자체 간의 경쟁을 통해 공공서비스의 질을 높일 수 있다는 것이다. Tiebout(1956)는 주민들이 '발로 하는 투표(voting with feet)'를 통해 지자체가 제공하는 서비스에 대한 자신들의 선호를 나타냄을 주장하였다. 이때, 행정구역이 잘게 나누어져 있을수록 지자체들이 제공하는 서비스는 다양해지고, 주민들을 유치하기 위한 지자체 간의 경쟁은 심화된다. 결과적으로 주민들은 더욱 양질의 서비스를 제공 받을 수 있게 된다는 것이다.

이에 반해, 통합론의 관점은 '효율성'을 중시한다. 통합론을 주장하는 학자들은 공공서비스 공급에 있어 규모의 경제가 고려되어야 한다는 점을 지적한다(Horan & Taylor, 1977; Swianiewicz, 2002). 지자체가 제공하는 공공서비스는 많은 영역에서 규모의 경제가 발생한다. 예를 들어, 쓰레기 소각장·하수처리장·화장장 등의 공공시설은 행정구역에 따라 개별적으로 설치하기보다는, 대규모 시설을 여러 지역이 공동 활용하는 것이 비용 절감에 효과적이다. 또한, 일정 규모 이상의 공공서비스가 원활하게 공급되기 위해서는 충분한 수요기반이 필요하다는 점도 지적된다(김선명·김기현, 2008). 인구가 너무 적은 지자체의 경우, 세수부족으로 인해 주민복지를 위한 공공서비스 제공에 제약이 생길 수 있기 때문이다. 행정구역의 통합을 지지하는 또 다른 논리는 통합이 지역 간 갈등을 원활하게 조정할 수 있게 한다는 것이다.

정리하자면, 행정구역에 대한 '분리론 v.s. 통합론'에 관한 논의는 '민주성 v.s. 효율성'의 대립으로 이해할 수 있다. 민주성과 효율성의 가치는 모두 중요하다. 무엇이 더 중요한 가치인지에 관한 판단은 시대적인 상황과 각자의 가치관에 따라 달라질 수 있다. 그럼에도

불구하고, 인구감소, 지방의 위기라는 현 상황에서 무엇이 더 우선되어야 하는지에 대한 논의는 매우 중요하다. 행정구역 개편 없이 분권을 추진하는 과정에서 '발로 뛰는 투표'가 진행된다면, 지역 간 부익부 빈익빈 현상이 더욱 심화될 수 있다. 이러한 이유로 인해 우리보다 앞서 분권 개혁을 추진했던 일본에서는 통합론에 무게를 두었다(마강래, 2018). 다음 장에서는 지방분권을 추진하던 당시 일본의 상황적 배경은 어떠했고, 지방분권의 노력이 행정구역 개편과 맞물릴 수밖에 없었던 이유에 대해 살펴보고자 한다.

### 3. 일본의 행정구역 개편의 특징

#### 1) 일본의 행정구역 개편 개요

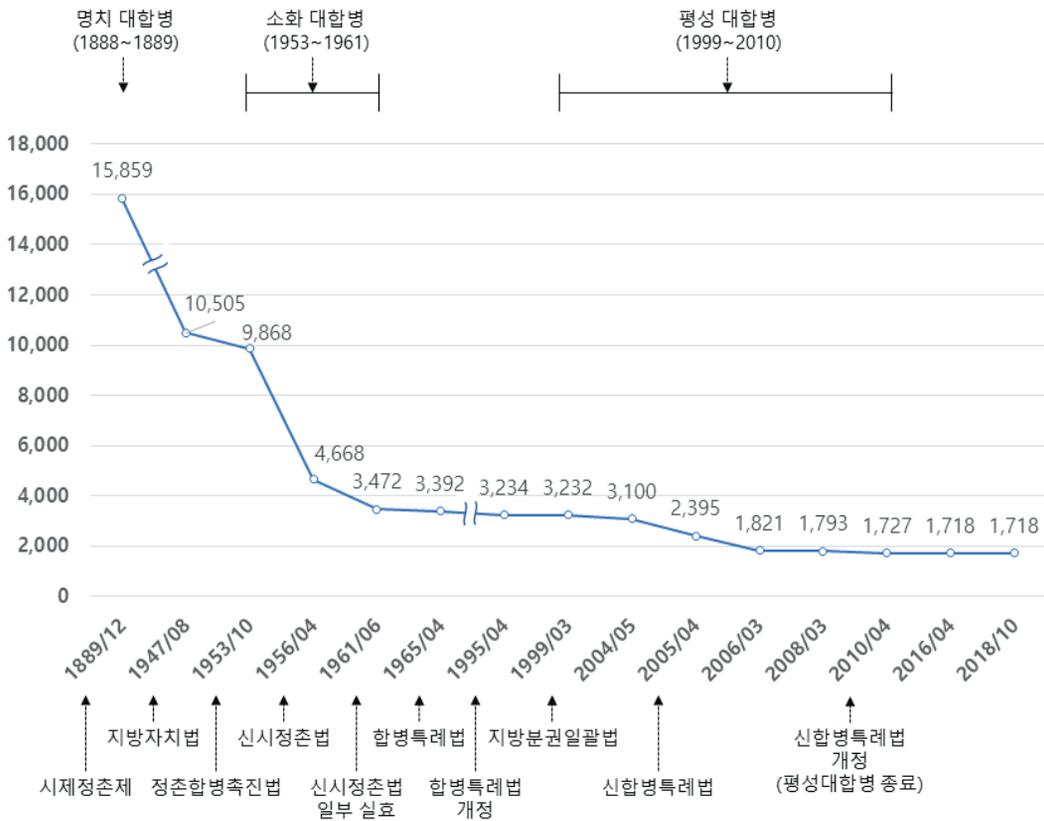
일본에서는 지금까지 총 세 차례에 걸친 대규모 행정구역 통합이 있었다. 세 차례에 걸친 행정구역 개편은 각각 '명치대합병(1888~1889)', '소화대합병(1953~1961)', '평성대합병(1999~2010)'이라고 칭해지고 있다. 이러한 대규모 행정구역 개편은 국가 차원의 제도개혁과 긴밀히 맞물려 추진되었다. 먼저, '명치대합병(1888~1889년)'은 명치유신 이후의 근대화 과정에서 추진되었다. 1888년 당시 일본은 71,314개의 크고 작은 정촌(町村)들이 있었다. 이 정촌들은 30~50가구로 이루어진 자연촌이었는데, 이렇게 작은 마을 단위로 새롭게 도입된 근대적 사무를 처리하기에 어려움이 있었다. 이에 일본은 가구 수 300~500호를 기준으로 정촌의 통합을 단행하였다. 크고 작은 마을 10개를 합쳐서 하나의 행정구역으로 만든 것이다. 이는 행정구역 1개 당 초등학교 1개를 운영할 수 있는 규모였다. 명치대합병의 결과로, 71,314개(1888년)의 정촌들이 15,859개(1889년)의 시정촌(市町村)으로 통합되었다.

두 번째 대규모 통합은 '소화대합병(1953~1961년)'이다. 제2차 세계대전 이후 일본은 지방자치제도를 대대적으로 개편하였다. 종전 이듬해인 1946년에는 도도부현(都道府県) 지사와 시정촌장을 주민의 직접선거로 선출하도록 관련 법령을 개정하였고, 1947년에

는 일본 헌법과 함께 시행된 지방자치법을 통해 기존에 병립하고 있던 여러 법령을 통합하였다. 이 과정에서 지자체의 권한이 강화되고 시정촌이 수행하는 사무의 범위도 확대되었다. 소방·경찰·복지·보건위생 사무가 시정촌에 새롭게 배분되었고, 의무교육이 중학교로 확대되었다. 일본 정부는 시정촌이 새로운 사무를 원활히 수행하려면 이전보다 시정촌의 규모가 커져야 한다고 판단하였다. 1953년부터 1961년까지 추진된 대규모 합병은 시정촌 당 인구 8,000명을 기준으로 하였다. 이는 기초지자체가 중학교 의무 교육을 실시할 수 있는 인구규모를 고려한 것이었다. 소화대합병 이후 일본의 시정촌 수는 9,868개(1953년)에서 3,472개(1961년)로 크게 줄었다.

일본에서 있었던 세 번째 대규모 행정구역 개편은 '평성대합병(1999~2010년)'이다. 이 기간에 일본의 기초지자체인 시정촌의 수는 3,232개(1999년)→1,821개(2006년)→1,727개(2010년)로 감소하였다. 앞선 두 차례의 행정구역 개편과 마찬가지로, 평성대합병 시기에도 중요한 제도적 변화가 있었는데, 바로 지방분권의 추진이었다. 일본에서는 1990년대 중반부터 지방분권에 대한 논의가 강하게 일었다. 하지만 일본의 지방분권 논의는 우리나라와 달리 '균형발전'보다는 일본의 '경제위기의 타개'에 더욱 큰 무게가 실려 있었다.

일본의 지방분권과 행정구역 개편 과정을 이해하기 위해서는 1990년대 초부터 시작된 경제위기와 그로 인한 일본 정부의 재정부담 확대를 이해할 필요가 있다. 1990년대 초 일본은 버블경제의 붕괴로 말미암아 국가 경제의 위기를 맞게 되었다. 1990년 4.9%에 달하던 경제성장률은 1991년에 3.4%로 감소하기 시작하여 1992년에는 0.8%까지 떨어졌고 1993년에는 -0.5%로 마이너스 수치를 기록했다.<sup>1)</sup> 부동산 가격도 폭락했다. 1990년까지 10%가 넘는 일본 6대 도시<sup>2)</sup>의 자가상승률은 1991년 -11.1%, 1992년 -18.7%로 크게 감소하였다(최광, 2002). 버블경제 붕괴의 충격에 당황한 일본 정부는 '확장적 재정정책'을 통해 경기부양을 꾀했다. 1993년부터 대규모 추가경정예산을 편성했고, 재원 충당을 위해 국채발행을 확대하였다. 이는 당시 일본 한 해 예산(1993년 724조 엔)의 20%



〈그림 1〉 일본의 행정구역 변천 과정

출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>) 자료를 재구성하였음

에 해당할 정도로 큰 규모였다(변양균, 2012). 이렇게 마련된 예산의 상당 부분이 대규모 토목공사 중심의 공공사업에 투입되었다. 1990년 약 25조엔 규모였던 건설 부문 공공투자는 1991년부터 빠르게 증가하여 1992년 이후로는 30조 엔이 훌쩍 넘는 예산이 건설 부문에 지속해서 투입되었다(박철한, 2013). 중앙정부의 투자에 힘입어 지자체들은 관광산업 육성이라는 명목 하에 경쟁적으로 토목공사를 추진했다. 이 시기 일본 전역에는 댐, 교량, 도로 등의 인프라가 대규모로 건설되었다.

버블경제 붕괴 직후, 건설 부문 투자를 중심으로 한 일본의 경기부양책은 효과가 있는 것처럼 보였다. 1993년의 마이너스 성장은 1994년을 기점으로 회복되기 시작했다. 1995년과 1996년의 경제성장률은 각각 2.7%, 3.1%로 회복세를 나타냈다. 하지만 이러한

회복세는 일시적인 현상에 불과했다. 토목공사 위주의 공공투자는 지속적인 고용 창출이나 투자 유도로 이어지지 못했다. 당시 일본에서는 도산 위기에 처한 기업들을 대상으로 금융지원도 이루어졌는데, 부실기업들에 대한 금융지원은 시중 은행의 불량채권을 많아지게 했다. 금융기관이 부실해지자 우량기업에 자금이 공급되지 않아 투자가 위축되는 악순환이 반복되었다. 이러한 상황에서 1997년 아시아 금융위기가 발생하면서 일본경제는 다시 한번 큰 타격을 입었다. 정부 지원으로 연명해오던 기업들이 도산하면서 일자리가 줄어들었고, 일자리가 줄어들면 가계의 소비도 크게 위축되었다. 금융위기 이후 경제성장률은 다시 마이너스로 떨어졌고, 실업률도 크게 높아졌다. 버블경제 붕괴 직후인 1993년에 2.15%였던 실업률은 아시아 금융위기 직후인 1998년에 4.1%로 크게 상승하였다.<sup>3)</sup>

경기침체가 장기화되면서 중앙정부의 재정은 더욱 악화되었다. 1990년대 초 60조엔 이상이었던 중앙정부의 조세수입은 2000년대 초반에는 45조엔 수준으로 떨어졌다. 1990년 67%였던 일본의 GDP 대비 정부부채 비율은 10년 뒤인 2000년에는 139%로 2배가 넘게 증가했다.<sup>4)</sup> 설상가상으로 저출산과 고령화로 인해 고령자를 위한 사회보장비(연금, 의료, 간호 서비스 등에 드는 비용) 부담도 가중되고 있었다. 1995년부터는 생산가능인구(15~64세)가 감소하기 시작했고, 2000년에는 노년부양비가 25.2%까지 상승했다. 정부지출이나 국민 부담이 점차로 증가할 것이 예상되었다. 이처럼 재정적자가 감당하기 힘든 수준으로 커지자, 일본 정부는 재정 분권을 통해 이를 타개하고자 했다. 중앙에서 지출하던 예산 일부를 지자체가 지출하게 하여 정부의 재정부담을 낮추려는 것이었다.<sup>5)</sup> 마침 1990년대 일본에서는 분권 논의가 무르익고 있었다. 일본경제가 활황이던 1980년대부터 일본의 학계와 경제계에서는 분권이 필요함을 주장했다. 세계화 속에서 지방이 자율적인 발전을 꾀할 수 있도록 해야 한다는 것이었다. 이러한 주장은 점차 지자체들과 정치권으로 확대되었다. 1993년 일본 국회에서 '지방분권의 추진에 관한 결의'가 채택되면서 지방분권을 요구하는 목소리는 더욱 커졌다.

이러한 배경 속에서 일본 정부는 1995년 「지방분권 추진법」을 제정하여 지방분권을 효과적으로 실현하기 위한 정책적 수단을 강구하기 시작했다. 이 시기에 일본에서 논의된 지방분권 정책의 골자는, 중앙정부의 사무를 지자체로 이관하기에 앞서 권한을 이양받는 시정촌의 통합이 필요하다는 것이었다. 당시 일본 정부는 지자체가 분리된 상황에서 권한을 넘겨준다면 경제 위기가 더욱 심화될 것이라고 여겼다. 지역 간 경쟁이 심해지는 것은 물론이고, 인구가 적은 여러 지자체가 유사한 사업을 벌이는 중복투자의 우려도 있었다. 이에 일본 정부는 지방분권을 위해서는 시정촌이 '권한을 이양받기 전에 그에 적합한 능력과 규모를 갖추어야 함'을 강조하였다. 이러한 일본 정부의 시각은 1999년 제정된 「지방분권일괄법」에 고스란히 반영되었다. 이 법의 주요 내용 중 하나는 지자체 간 '자율적인 통

합'을 권고하는 것이었다. 3,000개가 넘는 시정촌을 1,000개 이하로 줄인다는 구체적인 목표와 함께, 총무성 산하에 통합지원정책을 총괄하는 '시정촌합병지원본부'를 설치하였다. 하지만 정치인들과 주민들의 반발, 지역감정 등으로 인해 행정구역 통합은 지지부진하였다.

2001년 출범한 고이즈미 내각은 '경제 살리기'를 최우선 정책과제로 삼고, 더욱 적극적인 행정구역 통합을 추진하였다. 재정 효율화와 재정 분권을 핵심적 내용으로 하는 삼위일체 개혁<sup>6)</sup>(국고보조금 삭감+교부세 감축+세원 이양)은 소규모 시정촌의 통합을 전제 조건으로 하였다. 당시에는, 인구가 1만 명 이하인 소규모 시정촌의 경우, 권한을 대폭 축소하여 도도부현에 위임하거나 다른 시정촌에 편입시키는 방안도 검토되었다(권영주, 2006; 오재일, 2007).

평성대합병 이후 시정촌의 평균 인구는 36,387명(1999년)에서 68,947명(2010년)으로 증가하였고, 시정촌의 평균 면적도 114.8km<sup>2</sup>에서 215.0km<sup>2</sup>로 증가하였다.<sup>7)</sup> 인구 1만 미만의 시정촌이 1,537개에서 459개로 크게 감소했지만, 50만 명 이상 단체는 21개→27개, 30~50만 명 미만인 단체는 43개→45개, 10~30만 명 미만인 단체는 156개→195개로 늘어났다. 특히, 도시지역에서의 통합은 규모가 큰 중심도시가 주변 군소지역들을 흡수·통합하는 형태로 이루어졌다.

## 2) 지방분권과 맞물린 행정구역 개편의 특징

### (1) 지자체의 수용 능력 제고를 위한 행정구역 개편

일본에서 분권을 강하게 추진했던 시기에는 「지방자치법」 개정을 통해 중핵시(1994년 도입)와 특례시(1999년 도입) 제도가 도입되었다. 이 제도는 도시규모와 권한의 비례적 상관성을 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 보다 구체적으로, 일본에서는 시(市)급 도시를 인구 규모에 따라 20만 명 이상을 특례시(特例市),<sup>8)</sup> 30만 명 이상을 중핵시(中核市), 50만 명 이상을 정령지정도시(政令指定都市)로 구분하고 있다. 특례시는 환경 보전·관리, 도시계획, 건축행위 허가 등의 권한을 가지며, 중핵시는 특례시 권한에 더해 교육, 보

건위생, 사회복지 사무를 담당할 수 있다. 정령지정도시는 도시계획, 복지, 교육 등에 대해 중핵시보다 확대된 권한을 가지며, 도도부현이 처리하던 하천 관리, 교직원 정원 수 결정, 치안 및 안전에 관한 사무도 담당할 수 있게 된다.

일본의 행정구역 개편에서 전면에 세워진 논리는 ‘수용체제론’이었다. 수용체제론의 핵심은 분권을 진행하기 전에 지자체들이 권한을 수용할만한 규모와 역량을 먼저 갖춰야 한다는 것이다. 지방분권 논의가 무르익기 시작한 1999년 당시에는 전체 시정촌 3,232개 중 절반에 가까운 1,537개가 인구 1만 명이 채 되지 않았다.<sup>9)</sup> 저출산·고령화가 진전되면서 이들 지자체의 인구는 대도시 지역보다 빠른 속도로 감소하고 있었다. 이러한 상황에서 분권을 하게 되면 대부분의 시정촌은 어려움에 처할 것이 자명했다. 일본은 행정구역이 분리된 상태에서 지자체로의 권한 이양이 가지는 한계를 잘 이해하고 있었다. 소규모 지자체들이 중앙으로부터 이양되는 권한을 제대로 행사하기 위해선 행정구역의 통합을 통해 인구·재정·행정의 규모를 키우는 게 필요했다. 소규모 지자체들을 통합하지 않고 분권을 진행하다간, 이들의 경제가 더욱 어려워져 국가재정에도 악영향을 줄 것으로 예상되는 상황이었다. 평성대합병 이후 인구 3만 명 미만의 정촌은 900여 개로 줄어들고, 5만 명 이상의 시는 더 많아졌다. ‘지방분권→격차완화’가 아닌 ‘격차완화→지방분권’의 과정을 거친 셈이다.

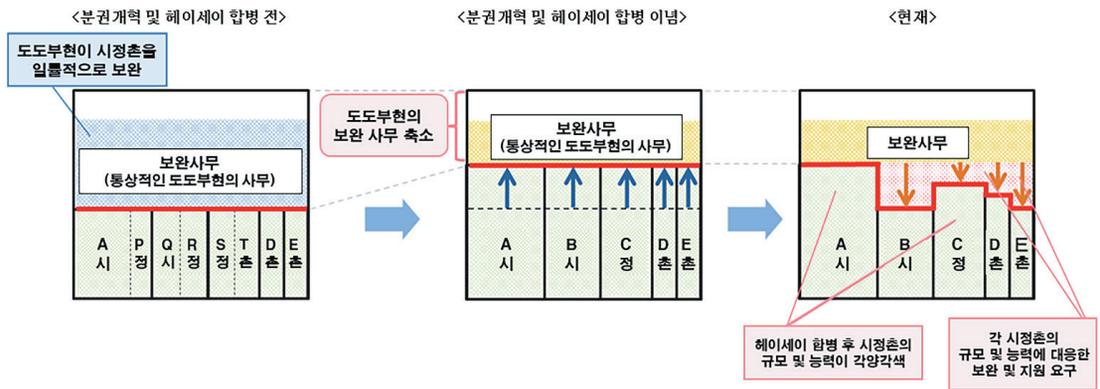
행정구역 통합 논의는 시정촌에만 국한된 것은 아니었다. 광역단위인 도도부현의 통합도 중요한 과제로 인식되었다. 광역지자체 통합 논의는 빠르게 진행되는 대도시권화 현상과, 광역단위의 행정 시스템 구축 필요성에 의해서 촉진되었다. 당시 도도부현의 규모로는 광역의 조정기능을 수행하기 어려웠기에, 47개 도도부현을 10개 내외의 도주로 통합하여 광역 지방정부의 규모를 키우는 방안이 논의되었다(채원호, 2008). 광역단위 행정구역 개편이 중요하게 다뤄진 이유는 뒤에서 이어지는 기초단위 행정구역 개편에 큰 영향을 주기 때문이다. 보다 구체적으로, 광역행정구역은 ‘향후 지속될 소규모 시정촌들의 통합을 유도할 핵심적

주체(답을 그릇을 만들어가는 주체)’로서, 그리고 ‘통합되지 못한 시정촌들의 행·재정적 한계들을 극복하는 상위 행정단위(작은 그릇의 한계를 극복하는 주체)’로서의 역할을 할 수 있기 때문이다. 하지만 광역단위 행정구역 통합은 실제로 실행되지 않았다. 분권에 앞서 시정촌의 통합이 더욱 중요한 선결과제로 인식되었기 때문이다.

## (2) 광역자치단체(도도부현)의 역할 강조

평성대합병은 중앙의 강한 의지로 추진되었지만, 중앙에서 모든 일을 도맡아 한 건 아니다. 1999년 이후 평성대합병의 과정에서는 중앙정부와 광역 정부 간 일종의 역할 분담이 있었다. 중앙정부가 시정촌 합병의 기본 방향을 제시하고 각종 행정·재정 지원계획을 수립하면, 도도부현은 시정촌에 합병을 권고·조정하는 방식으로 진행되었다(조성규, 2010). 보다 구체적으로, 중앙정부의 기본 방침에 대응하여 도도부현은 시정촌 합병추진을 위한 지침을 작성하고, ‘합병지원본부’를 설치했다. 또한 ‘합병중점지원지역’을 지정하고, 시정촌에 ‘합병협의회’ 설치를 권고하는 등의 구체적인 조치들을 취했다. 합병중점지원지역에 대해서는 도도부현 사업(광역단위 사업)의 우선 채택, 중점투자, 권한 이양 등을 내용으로 하는 계획도 수립했다. 이처럼 시정촌 합병을 실질적으로 주도한 주체는 중앙정부가 아닌 도도부현의 광역지자체였다(최낙범, 2005).

평성대합병 기간 동안 시정촌의 사무 권한은 더욱 강화되었다. 하지만 증가된 권한 또한 시정촌 별로 큰 차이를 보였다. 인구와 재정 규모가 큰 대도시는 합병을 통해 역량과 권한이 늘어났지만, 통합 이전에도 역량이 많지 않았던 소규모 지자체(정촌 간 합병 지역)들의 역량은 크게 변화하지 않았다. 특히 합병을 거부한 소규모 정촌의 경우에는 극심한 어려움에 처하게 되었다. <그림 2>가 설명하는 것처럼, 원래는 합병을 통해 도도부현의 권한과 사무를 일괄적으로 축소하고자 했다. 하지만, 실제 합병 이후에는 각 시정촌의 역량에 따라 도도부현의 개별적인 보완과 지원이 요구되었다(충무성, 2017). 역량이 부족한 지자체를 사무를 보완해 시정촌 간 격차 조정하는 도도부현의 역할이 중요



〈그림 2〉 평성대합병 이후 도도부현에 의한 시정촌 사무의 보완  
출처: 총무성, 2017. “광역 연계가 어려운 시정촌의 보완 방법에 관한 연구회 보고서”

해진 것이다.

시정촌 합병이 어느 정도 성과를 거두면서 2000년대 중반부터는 ‘도도부현의 합병’이 논의되기 시작하였다.<sup>10)</sup> 시정촌 통합으로 시정촌의 규모가 커지자, 47개로 나누어진 도도부현 체제로는 광역지자체의 조정 역할을 제대로 수행하기가 어려워졌다. 원활한 광역행정을 위해 더 큰 규모의 광역지자체의 필요성이 높아졌다(한정희, 2010). 이에 일본은 47개 도도부현을 통합하여 9~13개의 도(道)와 주(州)로 재편하는 광역행정구역 개편을 구상하였다. 그리고 이렇게 재편된 10개 내외의 도주에 국가가 수행하던 주요 권한을 이양하려 하였다. 도주제(道州制) 구상안은 도주가 광역단위 공공사업, 경제·산업 진흥정책과 더불어 시정촌 간의 재정 격차 조정을 주요 역할로 한다는 내용을 담고 있다(채원호, 2008). 도주제 논의는 제도화 단계에 이르지 못하였으나, 최근까지도 지속해서 논의되고 있다(김순은, 2011; 2017).

### 3) 일본의 행정구역 개편이 우리나라에 주는 시사점

본 연구에서는 지방분권 과정에서 발생하는 지역 간 격차 문제 일본의 사례를 통해, 지방분권 논의에서 행정구역 개편의 중요성을 논의하고자 한다. 일본은 행정구역 통합을 통해 기초지자체인 시정촌의 규모를 키

웠다. 분권에 따른 권한과 사무의 확대에 기초지자체가 보다 잘 대응할 수 있는 여건을 마련하기 위함이었다.

우리나라의 지방분권 논의에서는 ‘지방의 인구감소 위기’와 ‘국토 공간의 불균형’ 현상에 대응하기 위한 방안으로서 지방분권 정책이 추진되고 있다. 우리나라의 지방분권 논의는 국세와 지방세의 비율을 조정하여 지방재정의 자율성을 제고하는 재정 분권에 초점을 맞추고 있다. 다른 한편으로는 격차가 큰 상황에서의 ‘국세-지방세 비율 조정’이 불평등을 확대할 수 있다는 위험성도 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이를 해결하기 위한 구체적인 방안으로서의 행정구역 개편은 중요하게 다뤄지지 않고 있다.

일본의 사례에서 주목할 점은 행정구역 개편이 지방분권을 위한 선결과제로서 추진되었다는 것이다. 행정구역 개편을 위한 일본의 노력에서 나타나는 세 가지 큰 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 일본은 분권에 앞서 지자체의 ‘수용 능력’을 강조했다. 1990년대 일본 지자체의 여건은 열악했다. 무분별한 토목공사로 인해 상당수의 지자체가 심각한 재정적자에 시달리고 있었고, 전체 시정촌 중에 절반이 인구가 1만 명이 채 되지 않는 곳이었다. 이와 같은 상황에서 모든 지자체에 권한을 이양하면 파산에 직면할 지자체들이 부지기수였다. 둘째로, 행정구역 개편과 분권의 과정에서 광역지자체의 역할을 중시했다. 분권 개혁의 초

기에는 도도부현에 대한 중앙의 개입을 축소함(e.g. 기관위임사무 폐지와 지방사무관제도 폐지)으로써 도도부현의 자율성을 강화했다. 시정촌을 통합하는 과정에서는 도도부현이 적극적으로 시정촌의 통합을 유도·지원하였다. 통합 후에는 행정사무를 처리하는 능력이 제각기 다른 시정촌의 사무를 보완하는 것도 도도부현의 역할이었다. 이와 더불어, 일본의 행정구역 개편은 각 지역의 거점도시를 강화하는 방향으로 추진되었다. 정령지정도시 승격 지향적 통합, 도도부현 거점도시의 주변 시정촌 흡수 지향적 통합, 중핵도시 형성 지향적 통합, 정촌의 합병을 통한 시 승격 지향적 통합, 과소시 유지를 위한 주변 정촌 흡수 통합 등 중심도시를 강화하고 주변 소규모 지자체를 통합하는 형태로 추진되었다.

물론, 일본의 분권 및 행정구역 개편 과정에 대한 비판의 목소리도 크다. 가장 중요하게는, ‘효율성’만을 중시한 행정구역 개편 과정에서 ‘균형발전’에 대한 고려가 부족했다는 점이 지적된다. 일본의 분권과 행정구역 개편은 효율성의 논리가 전면에 내세워진 신자유주의적 구조조정의 성격을 띠고 있었다(조아라, 2010). 일본에서 대규모 행정구역의 통합이 가능했던 것은 중앙정부가 재정적 압박을 통해 시정촌의 행정구역 통합을 강하게 추진했기 때문이다. 삼위일체 개혁만 보더라도 세원 이양보다는 교부세와 보조금의 축소에 중점을 두었다. 대다수 지자체가 재정적 어려움을 겪고 있던 상황에서, 많은 수의 소규모 지자체들이 통합에 임하게 되었다. 또한 지자체의 역량을 키우기보다는 소규모 지자체를 줄이는 수단으로 활용되었다. 일본의 사례를 우리나라 지방분권의 추진 모델로 삼기에는 한계점이 뚜렷하다. 그럼에도 불구하고, 행정구역 개편을 동반하지 않은 분권이 지역 간 격차를 심화시킬 수 있는 위험성을 내포하고 있다는 점에서 일본의 노력은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

#### 4. 요약 및 결론

본 논문은 우리나라의 분권 논의에 시사점을 도출하

기 위해 일본 사례를 살펴보았다. 특히, 일본이 지방분권을 진행하는 과정에서 행정구역을 개편하기 위해 큰 노력을 기울였다는 점에 주목하였다. 일본의 행정구역 개편 과정을 살펴본 결과, 세 가지 주요한 특징들을 발견할 수 있었다. 첫 번째로, 분권에 앞서 지자체가 수용 능력을 갖출 것을 요구했다. 권한과 크기의 비례성을 중요하게 고려한 것이다. 두 번째로, 기초지자체 간의 이해관계를 조정할 수 있는 광역지자체의 역할을 중시했으며, 행정구역 통합을 통해 중심지 역할을 하는 지자체가 주변 지역을 케어할 수 있도록 하였다.

일본의 지방분권 과정은 두 지점에서 우리나라 지방분권 논의와 핵심적인 차이를 보인다. 첫 번째는 일본의 지방분권은 균형발전을 위한 것이 아니었다는 점이다.<sup>11)</sup> 오히려 일본에서는 지방분권이 소규모 지자체들에 불리하게 작용해 국도의 불균형을 촉진할 수 있다는 위기감이 있었다. 일본은 버블경제 붕괴 이후의 장기불황, 국가재정의 악화라는 여건에 처해있었다. 저출산과 고령화 또한 심각한 사회문제로 대두되고 있었다. 일본 정부는 전국적인 대규모 개발을 통해 경기부양을 꾀했으나, 큰 성과 없이 오히려 국가부채만 더욱 누적되는 결과를 가져왔다. 일본의 지방분권은 지방으로의 이전 재원을 줄여 중앙의 재정부담을 낮추려는 목적이 강했다.

두 번째는 지방분권이 행정구역 개편과 맞물려 논의되었다는 사실이다. 분권을 추진할 당시의 대다수 일본 지자체들은 매우 열악한 여건에 처해있었다. 이러한 상황에서 분권을 하게 되면 수용 능력을 갖추지 못한 많은 지자체가 위기에 처할 것이라는 우려가 있었다. 일본에서 행정구역 개편이 지방분권을 추진함에 있어 중요하게 여겨진 이유는, 지방이 권한을 이양받기 위해서는 그에 걸맞은 역량과 규모를 갖춰야한다는 인식이 있었기 때문이다. ‘先 수용능력-後 분권’이라는 원칙은 일본의 지방분권 과정 전반에서 매우 잘 드러나고 있다.

앞서 강조했다듯이 우리나라가 지방분권을 추진하는 과정에서 일본의 사례를 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않다. 일본의 공간구조 재편 과정에는 ‘효율성 중시’ 논리가 전면에 내세워졌고, 행정구역 통합은 균형

발전보다는 소규모 지자체를 구조조정을 하는 데 초점을 맞추어 진행되었기 때문이다. 그러다 보니, 행정구역을 통합한 이후에도 지자체 간 격차는 여전히 크게 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 일본의 사례는 우리나라가 지방분권을 추진함에 있어 어떠한 점을 신중하게 고려해야 하는지에 대한 유익한 시사점을 주고 있다. 현재 우리나라처럼 지역 간 격차가 심한 상황에서 분권을 추진하면, 지역불균형은 더욱 심화될 가능성이 크다는 점이다. 앞으로의 분권을 추진함에 있어, 중앙정부의 여러 권한들이 어떠한 공간단위로 이양되는 것이 바람직한지에 대한 논의에 더불어, 국토 공간에서 균형발전의 공간적 단위를 어떠한 규모로 설정해야 하는지에 대한 심도 깊은 논의도 필요하다. 우리나라처럼 운동장이 기울어진 상황에서 행정구역에 대한 고려 없는 지방분권은 국토의 불균형을 더욱 강화할 가능성이 크기 때문이다.

## 주

- 1) The World Bank, GDP growth(annual %)(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>)(2022, 01.07.)
- 2) 3대 도시권(도쿄권, 나고야권, 오사카권) 내에서 인구가 많은 도쿄도 23구, 요코하마시, 나고야시, 오사카시, 교토시, 교베시를 말한다.
- 3) OECD, Unemployment rate(<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>), (2022.01.07.)
- 4) 일본경제가 호황을 누리던 1980~1990년 기간에도 GDP 대비 부채비율은 지속적으로 높아지고 있었으나, 그 증가폭이 50%에서 67%로 약 17% 수준이었다.
- 5) 재정분권을 추진하기 전에도 일본 정부는 빠르게 늘어나는 국가부채에 위기의식을 느끼고 있었다. 1994~1996년 기간 경제성장률이 회복되는 기미를 보이자, 일본 정부는 1997년 예산 편성에 소비세율 인상(3%→5%), 소득세 특별감세 중단, 공공투자 삭감 등을 반영하였는데, 이는 세입을 늘리고 세출을 줄여 재정부담을 낮추려는 시도였다.
- 6) 삼위일체 개혁에는 2004년부터 2006년 동안 약 4조엔 규모의 국고보조금을 삭감하는 한편, 3조엔 규모의 세원을 이양한다는 목표와 다양한 교부세 감축 방안이 포함되었다. 그 결과, 2004년부터 2006년에 걸쳐 4조 6,661엔의 국고보조금과 5조 1,000억엔의 교부세가 삭감되는 한편, 3조 94억엔의 세

원이 지방으로 이양되었다.

- 7) 2004년에서 2006년은 평성대합병 시기 중 가장 많은 합병이 이루어진 시기였다. 2004년 4월 당시 시정촌 수는 3,100개였으나, 2006년 3월에는 1,821개로 대폭 줄어들었다. 이후에도 시정촌 통합은 계속되어, 평성대합병이 종료된 2010년 3월에는 1,727개가 더욱 축소되었다.
- 8) 최근에는 특례시 제도와 중핵시 제도가 통합되면서 중핵시의 지정 기준이 20만 이상으로 완화되었다.
- 9) 1999년 기준으로 3천개가 넘는 시정촌 중에서 인구가 3만 명이 채 되지 않는 소규모 정촌이 2,500여개에 달했다.
- 10) 도주제는 1950년대 이후 꾸준히 논의되어 왔으나, 1990년대에는 그 논의가 보류된 바 있었다. 지방분권의 추진이 방해받을 수 있다는 이유에서였다. 하지만 시정촌 합병이 진행됨에 따라 도주제의 필요성이 다시 부각되었고, 2006년에는 도주제를 어떻게 설계할지에 대한 구체적인 내용이 검토되었다(황상철, 2006).
- 11) 일본은 1960년대부터 다양한 균형발전정책을 펼쳐왔다. 하지만 1990년대 이후의 잃어버린 10년을 경험한 후 실질적인 균형발전 정책을 폐기하는 상황에 이르게 되었다.

## 참고문헌

- 강현수, 2013, “새로운 지역균형발전정책의 방향과 과제”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 국가균형발전위원회, 2004, 「참여정부의 국가균형발전전략」.
- 권영주, 2006, “일본의 시정촌 통합에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 10(3), 63-79.
- 금창호, 2017, “차기정부의 지방분권 과제”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 48-49, 한국지방행정연구원.
- 김선기·김현호·박승규·김도형·이은주, 2014, 「지역간 격차해소 및 균형발전방안」, 지역발전위원회.
- 김선명·김기현, 2008, 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가, 한국거버넌스학회보, 15(3), 351-382.
- 김순은, 2011, “영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석”
- 김순은, 2017, “우리나라 지방분권의 과제”, 제3차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum ‘지방분권 개혁의 과제’ 자료집, 1-26.
- 김현호·김도형, 2017, 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원.
- 마강래, 2018, 「지방분권이 지방을 망친다: 지방분권의 함정, 균형발전의 역설」, 개마고원.
- 문정호·이순자·김진범·민성희·김수진·박경현, 2016, 「포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구」, 국토연구원.

- 박철한, 2013, 저성장 시대 일본 공공 건설투자의 변화와 시사점, 한국건설산업연구원.
- 배인명, 2017, “신정부 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고”, 「지방행정연구」, 31(3), 21-50.
- 변양균, 2012, 어떤 경제가 우리를 행복하게 하는가: 변양균의 현실과 맞서는 영화속 한국 경제 특강, 바다출판사.
- 변창흠, 2013, “지역균형발전의 필요성과 쟁점들”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 성경룡, 2013, 「균형사회와 분권국가의 전망」, 한올아카데미.
- 신진욱, 2018, 민주주의와 복지국가의 관점에서 본 분권지방주의의 문제와 과제, 「월간 복지동향」, 제236호, 참여연대사회복지위원회.
- 염명배, 2004, “‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배문제를 중심으로”, 「재정논집」, 18(2), 23-48.
- 오재일, 2007, “일본의 행정구역 개편에 관한 고찰: 市·町·村 통폐합을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 14(2), 349-371.
- 윤영근, 2017, “지방분권의 두 가지 접근: 중앙에 지방으로, 정부에서 주민으로”, 12: 31-42, 한국지방행정연구원.
- 이상대, 2015, 「사회통합형 지역발전정책의 가능성과 정책 적용」, 경기연구원.
- 이재은, 2003, “지방재정 분권화의 방향 및 기초”, 한국지방재정학회 2003년도 춘계정기학술대회 발표논문집, 13-62.
- 조성규, 2010, “지방자치제도에 있어 행정구역 개편의 법적 문제”, 「동북아법연구」, 4(1), 51-89.
- 조아라, 2010, 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간 정치, 대한지리학회지, 45(1), 119-143.
- 채원호, 2008, “일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상”, 한국지방자치학회 학술대회 발제문, 79-95.
- 최광, 2002, 일본의 경제정책과 재정정책, 한국조세연구원.
- 최낙범, 2005, “일본의 분권개혁과 기초지방정부의 합병”, 「한국지방자치학회보」, 17(2), 187-209.
- 하능식, 2016, 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」, 한국지방세연구원.
- 한정희, 2010, 한국과 일본의 지역적 불균형 현황 및 지역정책 연구: 수도권 비대화와 도주제를 중심으로, 지방행정연구, 24(3), 119-144.
- 황상철, 2006, “일본 지방자치제도개혁의 동향에 관한 소고: 도주제의 도입을 통한 지방자치체계의 변화를 중심으로”, 「법제논단」.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F., 2008, Fiscal decentralization in developing countries, Cambridge University Press.
- Conyers, D., 1984, Decentralization and development: A review of the literature. Public Administration & Development (pre-1986), 4(2), 187.
- Horan, J. F., & Taylor, G. T., 1977, Experiments in metropolitan government. New York: Praeger.
- Oates, W. E., 1972, Fiscal federalism, Books.
- Smith, B. C., 1985, Decentralization: the territorial dimension of the state. Taylor & Francis.
- Swianiewicz, P., 2002, Consolidation or fragmentation, The size of local.
- Tiebout, C. M., 1956, A pure theory of local expenditures, Journal of political economy, 64(5), 416-424.
- Vanhove, N. and N. H. Klassen, 1980, Regional Policy: A European Approach, Farnborough, Saxon House.
- Wolman, H., & Goldsmith, M., 1990, Local autonomy as a meaningful analytic concept: Comparing local government in the United States and the United Kingdom, Urban Affairs Quarterly, 26(1), 3-27.

게재신청 2022.01.11

심사일자 2022.02.08

게재확정 2022.03.18

주저자: 강정구, 공동저자: 김현수, 교신저자: 마강래