연구보고서 98- (제 권)

지방자치(행정)체제의 개편방안

- 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로 -

연구책임 : 김병국(수석연구원)
금창호(연 구 원)
권오철(연 구 원)

한국지방행정연구원

지방자치(행정)체제의 개편방안

- 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로 -

연구책임 : 김병국(수석연구원)
금창호(연 구 원)
권오철(연 구 원)

한국지방행정연구원

서 문

최근 과학기술의 발전과 교통·통신의 발달에 따라 경제적 및 사회적 여건이 급속도로 변화되어 왔다. 또한 1980년대 이후 공공부문의 역할에 대한 재인식을 계기로 작고 효율적인 정부의 구축을 위한 세계적인 개혁흐름이 지속되어 왔다. 이에 따라 지방행정계층 및 행정구역에 대한 개편의 필요성도 점증되어 왔다.

지방행정계층 및 행정구역은 지방행정의 근본구조로서 지방자치단체의 관할권의 범위를 획정하고, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 공간적 범주를 규정할 뿐만 아니라 주민의 행정참여를 보장하는 토대이다. 따라서 사회환경변화에 적합하게 이를 조정·개선하는 것은 지방자치단체의 행정운용의 효율성과 경쟁력을 담보하는 첩경일 뿐만 아니라 더 나아가서는 지방자치단체의 존립목적을 효과적으로 실현하는 전제조건이기도 하다.

이에 본 연구에서는 일제시대이후 사회적 환경변화를 적정하게 반영하지 못한 채 기본골격을 그대로 유지하여 온 현행의 지방행정계층 및 행정구역을 각각의 성격과 실현가능성에 근거하여 새롭게 조정·개편하는 방안을 제시하고 있다.

아무쪼록 본 연구가 지방자치관련 학계와 실무계에 다소나마 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울여준 집필진에게도 감사를 드린다.

1999. 3

한국지방행정연구원장 이달곤

요 약

최근 공공부문 전반에 대한 개혁과 이를 통하여 보다 경쟁력있고 효율적인 정부를 구축하고자 하는 노력이 추진되고 있는 바, 본 연구는 이와 같은 개혁의 입장에서 현재의 지방행정계층 및 행정구역이 지니고 있는 문제점을 개선하여 주민참여를 제고하면서도 지방자치단체의 행정서비스 공급효율화를 도모할 수 있는 지방행정계층 및 행정구역의 적정모형을 설정하는데 그 목적을 두고 있다.

이를 위하여 본 연구는 지방행정계층 및 행정구역의 개편 또는 조정을 요청하는 일반적인 동인을 살펴보고, 기존 이론을 중심으로 개편의 접근방법 및 기준을 검토하였다. 또한, 최근 선진외국의 행정구역개편의 경향을 개관하는 한편, 현행 우리나라의 지방행정계층 및 행정구역의 문제점을 분석하고, 이를 토대로 향후 지방자치단체의 역할과 행정수요의 전망에 근거하여 적정한 개선방안을 제시하였다.

대안의 모색에 앞서 지방행정계층구조와 행정구역으로 인한 문제점을 분석한 결과, 지방행정계층구조의 경우 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 증가, 상·하계층간 의사전달에 왜곡현상을 초래할 가능성이 높다는 점이 중요하게 부각되었다. 한편, 행정구역의 문제점으로는 시·도의 분리로 인한 잔여도부 문제, 지역구조 변화에 따른 실질생활권과의 불일치, 시 승격에 따른 시·군의 분리와 구역 세분화, 재정력과 지역경쟁력 기반의 취약과 지역간 불균형, 과대규모에 따른 주민참여와 통제의 제약, 읍·면 구역 폐지에 따른 1차 행정서비스 권역의 확대 등으로 나타났다.

이상에서와 같은 현행의 지방행정계층 및 행정구역이 내포하고 있는

문제점과 향후 행정환경변화 및 행정수요를 고려하여 개편방안간의 차별성, 현실적용성의 기본방향에 입각하여 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안을 모색하였다. 다음 지방행정계층, 광역자치구역 및 기초자치구역의 개편을 위한 원칙을 각각의 특성을 고려하여 차별적으로 설정하였다. 우선 지방행정계층은 개편원칙으로 정주체계의 원칙과 기능적합성의 원칙을 적용하였다. 다음, 기초자치구역은 기초자치구역의 특성을 고려하여 개편의 원칙으로 생활권과의 일치원칙과 민주성의 원칙을 적용하였으며, 광역자치구역의 경우 개편원칙으로 효율성의 원칙을 적용하였는데, 효율성의 원칙은 광역자치구역의 설정시에 광역자치단체가 관장기능을 가장 경제적으로 수행할 수 있는 방안이 고려되어야 한다는 것이다.

상기의 개편원칙들이 지방행정계층 및 행정구역 각각의 특성들을 충분히 고려하여 선정되었다는 전제하에 그 원칙들과 성격 또는 방향성이 부합되면서도 동시에 그것을 구체적으로 나타내주는 개편기준을 설정하였다. 다만, 개편기준의 설정에서는 지방행정구역만을 그 대상으로 하였는데, 우선 기초자치구역의 개편원칙으로 위에서 생활권과의 일치원칙 및 민주성의 원칙을 제시하였다. 첫째, 생활권과의 일치원칙은 공간지리적 개념으로 지표상의 지리적 조건과 실제적인 일일생활권이 주요 기준으로 고려하였다. 둘째, 민주성의 원칙은 이념적 가치개념으로 주민참여나 주민통제를 주요 기준으로 고려하였다. 한편, 광역자치구역의 개편원칙으로는 효율성의 원칙을 제시하고 있는데, 효율성의 원칙은 투입단위당 생산의 양을 나타내는 경제적 개념으로 규모의 경제와 외부효과의 최소화를 주요 기준으로 고려하였다.

이상과 같은 원칙과 기준에 따라 향후 지방행정계층과 행정구역에 대한 개편대안을 제시하면 다음과 같다.

우선, 지방행정계층의 개편과 관련하여 제기되는 주요 논제는 현행의 3계층 내지 4계층의 다층제로 인해 초래되는 문제를 해소하고자 하는 것이다. 이를 위한 대안으로는 단층제와 2계층제 방안이 있다.

단층제와 2계층제는 각기 장단점을 내포하고 있고, 현실적으로 단층제와 2계층제를 채택하고 있는 국가들도 존재한다. 예를 들면, 단층제는 영국의 런던지역과 대도시권역 그리고 비대도시권역의 일부에서 실시하고 있으며, 2계층제는 일본을 비롯하여 많은 국가에서 실시하고 있다. 따라서 현재 우리나라의 다층제로 인한 문제점을 해소하기 위해서는 단층제와 2계층제 모두가 대안으로 고려될 수 있다.

그러나 단층제는 일부 대도시를 제외하면, 현실적으로 적용불가능하다는 이유 외에도 대폭개편에 따른 정치·행정적 혼란과 비용을 고려할 경우 대안으로서의 적실성이 없다. 더욱이 여기서는 지방행정계층의 개편원칙으로 정주체계의 원칙과 기능적합성의 원칙을 제시하였는 바, 단층제의 경우 이러한 원칙에도 부합하지 않는다.

따라서 지방행정계층의 개편대안으로는 2계층제를 제시할 수 있으며, 현행의 3계층 내지 4계층을 2계층제로 전환하기 위해서는 3가지 조합이 가능하다. 즉, 광역자치계층을 폐지하고 기초자치구역과 행정계층을 존치하는 것, 기초자치계층을 폐지하고 광역차지계층과 행정계층을 존치하는 것, 그리고 행정계층을 폐지하고 광역자치계층과 기초자치계층을 존치하는 것 등이 그것이다.

광역자치계층을 폐지할 경우에는 광역과 기초간의 기능중복의 폐단을 해소할 수 있으며, 종적인 의사전달의 신속화와 인력과 경비절감을 통한 행정능률의 제고를 기할 수 있다. 반면에 기초자치단체간에 이해가 대립되는 업무에 대한 조정이 어려워지며, 중앙정부와 기초자치단체를

직접 연결하게 됨으로써 중앙집권화를 초래하게 된다.

기초자치계층을 폐지할 경우에도 광역자치계층을 폐지했을 때와 유사한 잇점을 얻을 수 있는 반면, 광역자치단체가 읍·면·동을 직접 관리해야 한다는 어려움이 있으며, 또한 읍·면·동의 자치단체로의 지위전환과 광역자치단체의 규모조정이 새로운 문제로 대두될 가능성이 많다.

한편, 행정계층을 폐지할 경우에는 현재 이원화되어 있는 자치계층와 행정계층을 일원화함으로써 행정력의 낭비를 예방하고, 교통·통신의 발달로 인한 생활권의 확대에 부응할 수 있다. 반면에 지역에 따라 주민불편의 가중과 주민참여를 저하시킬 수 있다.

지방행정계층 개편에 대한 각 대안의 논거를 분권성의 유지측면, 실현가능성의 측면에서 볼 때, 현재의 3계층을 2계층으로 축소하는 방안이 고려가능하며, 2계층화 방안중에서도 행정계층을 폐지하는 것이 분권화를 유지하는 동시에 부작용을 최소화하는 방안이다. 따라서 광역자치계층과 기초자치계층을 중심으로 한 2계층제가 적정 계층개편안으로 제시될 수 있다. 현재 읍·면·동의 기능전환을 위한 일정이 확정되어 있고, 그에 따라 세부적 계획이 추진되고 있는만큼, 행정계층의 폐지도 현행의 읍·면·동의 기능전환 일정에 따르는 것이 바람직하다.

다음, 행정구역의 개편대안은 기초자치구역과 광역자치구역의 개편으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 기초자치구역의 개편방안으로는 일부조정방안과 축소개편방안이 제시될 수 있으나, 생활권의 원칙에 입각할 경우 일부조정방안이 보다 적실성을 가지는 반면, 민주성의 원칙에 입각할 경우 축소개편방안이 적합하다. 그러나 지방자치제하에서 국가가 지향해야할 가치적 측면에서 본다면, 장기적으로는 민주성을 보다 제고할

수 있는 기초자치구역의 축소개편방안이 채택되어야 할 것이다. 둘째, 광역자치구역(도)의 개편방안으로는 일부조정방안과 확대개편방안이 제시될 수 있다. 개편방안의 채택은 단기적으로는 현실적 제약조건 즉, 전면개편에 따른 정치·행정적 혼란이나 역사성의 파기 등을 고려하여 일부조정방안을 채택하되, 장기적으로는 광역자치단체의 명확한 역할이나 기능을 고려하여 확대개편방안을 도입하는 것이 바람직하다.

목 차

제1장 서론 1
제1절 연구목적 1
제2절 연구범위 3
제3절 연구방법 4

제2장 지방행정계층 및 행정구역에 관한 이론적 고찰6
제1절 지방행정계층과 행정구역의 의의와 상호관계 6
1. 지방행정계층의 의의 6
2. 지방행정구역의 의의 8
3. 지방행정계층과 행정구역간의 관계 10
제2절 지방행정계층과 행정구역의 개편시각 12
1. 논의의 일원화 12
2. 행정구역의 적정규모에 관한 논의 13
3. 행정구역설정의 조건 22
제3절 지방행정계층과 행정구역의 개편동향 26
1. 지방행정계층의 개편동향 26
2. 지방행정구역의 개편동향 32
제4절 지방행정계층과 행정구역의 개편 필요성 37

제3장 지방행정계층 및 행정구역의 실태와 문제점 39
제1절 지방행정계층 39
1. 역사적 변천 39
2. 근거법령 42
3. 현행실태 43
4. 문제점 44
제2절 지방행정구역 47
1. 역사적 변천 47
2. 근거법령 53
3. 현행실태 53
4. 문제점 58

제4장 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안 63
제1절 기본방향 63
제2절 개편의 원칙과 기준 64
1. 기존논의의 검토 64
2. 개편의 원칙 67
3. 개편의 기준 69
제3절 지방행정계층의 개편 71
1. 개편대안 71
2. 대안의 선정 73

제4절 행정구역의 개편 74
1. 개편의 고려요인 74
2. 개편대안의 조합 77
3. 개편대안의 선정 78
4. 행정구역개편에 따른 보완대책 88

<참고문헌> 93

표 목 차

<표 1> 행정구역설정의 조건 22
<표 2> 조건속성별 방향성 26
<표 3> 잉글랜드 지방행정계층구조의 변천 28
<표 4> 영국 행정구역의 변천 33
<표 5> 일본 행정구역의 변천 34
<표 6> 지방행정계층의 변천내역 41
<표 7> 현행 지방행정계층구조 43
<표 8> 학자들이 제시한 현행 지방행정계층의 문제점 45
<표 9> 정부수립이후 지방행정구역개편 개요 52
<표10> 지방행정구역 현황 54
<표11> 시·도의 구역현황 55
<표12> 시의 구역현황 56
<표13> 군의 구역현황 56
<표14> 자치구의 구역현황 57
<표15> 소속 시·군과 생활권이 불일치하는 읍·면의 비율 60
<표16> 시·군의 인구규모별 분포 61
<표17> 학자들이 제시한 행정구역개편의 기준 66
<표18> 지방행정계층 및 행정구역의 개편원칙 69
<표19> 행정구역개편에 관한 기존논의 75
<표20> 행정구역개편대안 77
<표21> 구역조정 검토대상 읍·면 79

<표22> 기초자치구역 개편방안간 비교 83
<표23> 구역조정 검토대상 시·군 84
<표24> 도확대 개편방안 85
<표25> 광역자치구역 개편방안간 비교 87
<표26> 서비스 유형별 편익의 공간적 범위 90
<표27> 지방공공서비스의 광역성 정도 91

그림 목차

<그림 1> 일본의 지방행정계층구조 29
<그림 2> 프랑스의 지방행정계층구조 30
<그림 3> 현행 지방행정계층 44

제1장 서론

제1절 연구목적

지방행정계층과 행정구역은 지방행정의 근본구조로서 지방자치단체의 관할권의 범위를 확정하고, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 공간적 범주를 규정해 준다. 따라서 지방행정계층과 행정구역은 지방자치단체의 입장에서뿐만 아니라 당해 지역의 주민들 입장에서도 매우 중요한 의의를 지니고 있다.

이와 같은 지방행정계층과 행정구역은 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따라 조정되는 것이 일반적이다. 특히, 과학기술과 교통·통신수단의 발달에 따라 생활권역이 확대되거나 국가발전전략에 따라 통치체제와 공간구조의 개편 필요성이 증대될 경우 지방행정계층과 행정구역의 조정을 수반하는 것이 역사적 경험이다.

우리나라는 지방행정계층의 경우 정부수립 이후 1949년「지방자치법」의 제정에 따라 특별시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3층제가 커다란 변화없이 현재까지 유지되고 있다. 물론 이와 같은 3층제는 일제시대의 道, 府·郡 , 面의 3계층제가 그 근간이 되었다. 그리고 행정구역의 경우에는 그동안 읍의 시승격, 시의 광역시 승격과 같은 도농분리형 방식에 의해 개편이 이루어져 왔으나, 1994년부터 1996년에 걸쳐 시와 군

을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치함으로써 통합형 방식에 의한 조정이 이루어져 왔다.[1]

그럼에도 불구하고 1991년 지방자치가 실시되고 난 이후부터 지방행정계층 및 행정구역의 개편에 대한 요구와 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 지방행정계층의 경우 중층제에 따른 행정비용의 과다, 행정의 비능률성, 계층간 업무의 중복배분 등이 문제점으로 지적되어 왔고, 행정구역의 경우 생활권역과의 불일치, 행정구역간 불균형 등의 문제점과 교통·통신수단의 발달에 따른 구역의 광역화경향으로 인해 개편의 요구가 제기되었다.

특히, 지방행정계층 및 행정구역의 개편에 관한 요청은 근래에 행정환경변화의 지배적 요인으로 작용하고 있는 세계화, 정보화, 지방화 조류와 1997년말부터 시작된 국가적 경제위기로 인해 공공부문의 역할과 기능에 대한 새로운 조망이 이루어지는 동시에 작고 효율적인 정부를 구축하기 위한 노력의 와중에서 한층 촉진되고 있다.

이와 같이 최근들어 전개되고 있는 공공부문 전반에 대한 개혁과 이를 통하여 보다 경쟁력있고 효율적인 정부를 구축하고자 하는 노력을 반영하는 동시에 현재의 지방행정계층 및 행정구역이 지니고 있는 문제점을 개선하여 주민참여를 제고하면서도 지방자치단체의 행정서비스 공급 효율화를 도모할 수 있는 지방행정계층 및 행정구역의 적정모형을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방행정계층 및 행정구역의 개편 또는 조정을 요청하는 일반적인 동인을 살펴보고, 기존 이론을 중심으로 개편의 접근방법 및 기준을 검토하며, 최근 선진외국의 행정구역개편의 경향을 개관

1) 1997년 7월 1일부로 울산시가 경상남도로부터 분리되어 광역시로 승격함으로써 통합형 방식이 주를 이루는 가운데 분리형 방식도 행정구역 개편방식으로 병행되고 있음을 보여준다.

하며 그리고 현행 우리나라의 지방행정계층 및 행정구역의 문제점을 분석하고, 이를 토대로 향후 지방자치단체의 역할과 행정수요의 전망에 근거하여 적정한 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위

지방행정계층 및 행정구역의 적정방안을 모색하기 위한 연구범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구대상범위로서 지방행정계층의 경우 전체를 그 대상으로 한다. 지방행정계층은 크게 자치계층과 행정계층으로 분류되고 있는 바, 자치계층만을 대상으로 할 경우 현재 시·도 - 시·군·구의 2계층으로 지방행정계층에서 가장 쟁점이 되고 있는 다층제로 인한 문제가 크지 않다. 결국 현재 지방행정계층에서는 자치계층과 행정계층을 포함한 3 내지 4계층의 다층제에서 파생되는 문제가 크게 쟁점이 되고 있는 바, 이를 모두 포괄하여 다루고자 한다.

그리고 행정구역의 경우 자치계층에 포함된 시·도, 시·군·구의 구역을 그 대상으로 한다. 행정구역을 계층적 측면에서 파악하면, 크게 자치구역과 비자치구역으로 구분할 수 있다. 자치구역으로는 자치계층에 포함된 시·도, 시·군·구의 구역이 그리고 비자치구역으로는 행정계층에 포함된 일반구·읍·면·동의 구역이 해당된다. 그러나 특별시 및 광역시의 동과 일반시의 일반구[2] 및 동은 행정적 편의에 따라 분구와 분동이 빈번하게 이루어져 왔으며, 더욱이 이를 포함하여 읍·면까지도 당

2) 일반구는 지방자치법 제3조 제3항에서 인구 50만이상 시의 경우 그 설치가 가능하다는 규정을 두고 있으나, 이 조항은 설치허용규정일 뿐 설치강제규정은 아니다. 따라서 일반구의 설치 및 그 구역은 행정편의에 좌우된다고 볼 수 있다.

해 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 자치권을 보유하고 있지 않으며, 따라서 그 구역의 결정에 행정편의가 가장 중요한 기준의 하나로 작용하고 있다. 결국 현재 문제가 되고 있는 주민참여의 제고, 행정능률의 도모 및 지역개발 등이 자치구역을 중심으로 제기되고 있는 바, 이를 분석의 대상으로 삼고자 한다.

둘째, 분석의 공간적 범위는 전국적 차원을 그 대상으로 하고 있다. 물론 국지적 차원에서 행정구역을 둘러싼 분쟁이나 조정문제를 사례로 들 수 있다. 그러나 본 연구에서 제시하려는 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안은 기본적으로 양자의 전반적 문제의 분석결과에 그 토대를 두고 있는 바, 지방행정계층 및 행정구역이 적용되고 있는 전국을 대상지역으로 한다.

셋째, 분석내용의 범위는 지방행정계층의 경우 자치계층과 행정계층을 포괄한 전체 지방행정계층을 대상으로 축소조정에 그리고 행정구역의 경우 통합과 분할의 거시적 차원과 경계조정의 미시적 차원 중 전자에 중점을 두고 있다. 뿐만 아니라 지방행정계층 및 행정구역 조정에 따른 계층간 기능과 재원의 배분방안도 추가적으로 모색하고 있다.

제3절 연구방법

연구방법으로는 문헌연구, 전문가자문 및 실무자와의 면접조사를 병행하고 있다. 우선 문헌연구를 통해서는 지방행정계층 및 행정구역의 개편에 관한 접근방법과 개편기준을 살펴보고, 최근 외국에서 전개되고 있는 동향을 분석하며, 우리나라 지방행정계층과 행정구역의 역사적 전개과정과 현행실태 및 문제점을 적시하고 있다.

그리고 2회에 걸친 전문가 자문회의를 통해 지방행정계층 및 행정구역의 개편에 관한 기본방향 및 개편방안의 설정에 필요한 의견을 수렴하였다.

또한 현재 행정구역조정 및 경계변경 등의 문제가 발생되고 있는 지방자치단체 담당자들과의 면접을 통하여 문제의 발생경위, 전개과정 및 향후 전망에 관한 실제적인 의견을 청취하였다.

제2장 지방행정계층 및 행정구역에 관한 이론적 고찰

제1절 지방행정계층과 행정구역의 의의와 상호관계

1. 지방행정계층의 의의

일반적으로 계층이란 권한과 책임의 정도에 따라 조직구성원들간에 계층을 설정하여 각 계층간에 권한과 책임을 배분하고 명령복종과 지휘감독체계를 확립하는 것으로[3] 조직의 구조를 설명하는데 사용되는 개념이다.

이와 같은 계층의 원리는 조직내부의 구조를 확립하는 것뿐만 아니라 행정기관간의 관계에서도 적용되고 있다. 즉, 보통지방자치단체는 일정한 구역과 주민을 구성요소로 하여 비교적 제한적이지 않은 범위의 사무를 처리하는 까닭에 일정한 구역에 1개만 설치되어 있으면 된다.[4] 그러나 실제적으로는 당해 구역의 일부를 구성요소로 하는 또다른 보통지방자치단체가 설치되어 있어서 상호 중첩현상을 나타내는 경우가 많다. 이처럼 명령복종과 지휘감독의 원활화를 확보하기 위한 조직내부의 계층

3) 유훈, 「행정학원론」, 법문사, 1991, p.330.
4) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1988, p.354.

제와는 달리 지방행정체제에서도 지방행정에 대한 민주적 통제와 주민참여의 용이 및 공공서비스의 성격에 따른 합리적 공급을 위하여[5] 대등한 법인격을 갖는 보통지방자치단체간에 계층구조를 적용하고 있다.

이러한 계층제에는 성격상 차이가 있는 두가지의 계층이 있다. 하나는 법률상 대등한 위치에 있으나, 일부 경우에 상호간 계층성이 인정되는[6] 자치계층과 다른 하나는 상하계층간에 수직적인 지휘·감독의 관계

---

5) 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 박영사, 1994, p.169.

6) 특별시·광역시·도가 시·군·자치구에 대하여 지도·감독기관으로서의 지위를 갖는 경우를 지방자치법상 규정을 통해 보면, 다음과 같다. ① 시·도지사는 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합으로 인하여 그 사무 및 재산을 구분하기 곤란할 경우 행정자치부장관의 승인을 얻어 그 사무와 재산의 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정한다(동법 제5조 제2항). ② 시·도지사는 시·군·자치구의 사무소소재지 변경 또는 결정에 관하여 승인권을 행사한다(동법 제6조 제1항). ③ 시·도의회는 시·군·자치구에 위임한 사무에 대하여 직접 감사할 수 있다(동법 제36조 제3항). ④ 시·도지사는 지방자치단체의 폐치·분합에 따라 새로 지방자치단체의 장을 선거하여야 하는 경우에는 그 지방자치단체의 장이 선거될 때까지 직무대행자로서 시장·군수·구청장을 지정할 수 있다(동법 제89조). ⑤ 시·도지사는 시·군·자치구가 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 기구를 둘 때 그 승인권을 갖는다(동법 제102조 제1항). ⑥ 시·도지사는 읍·면·동에 필요한 행정기구를 설치할 때 그 승인권을 갖는다(동법 제111조). ⑦ 시·도지사는 시·군·자치구간의 분쟁이 있을 때 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다(동법 제140조 제1항). ⑧ 시·도지사는 관계 시·군·자치구에 대하여 행정협의회의 구성을 권고할 수 있고, 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 경우 관계 시·군·자치구의 협의사항에 대한 조정권을 갖는다(동법 제142조 제3항 및 제146조 제1항). ⑨ 시·도지사는 시·군·자치구가 설립하는 지방자치단체조합의 승인권 및 그에 대한 지도감독권을 갖는다(동법 제149조 제1항 및 제153조 제1항). ⑩ 시·도지사는 시·군·자치구 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 시·군·자치구에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다(동법 제155조 제1항). ⑪ 시·도는 시·군·자치구가 당해 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다(동법 제155조 제1항). ⑫ 시·도지사는 시장·군수·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위배되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정되는 경우에는 기간을 정하여 그 시정을 명하고, 이에 응하지 아니한 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다(동법 제157조 제1항). ⑬ 시·도지사는 시장·군수·구청장이 국가위임사무 또는 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하였다고 인정할 때 기간을 정하여 서면으로 이행을 명할 수 있고, 그 기간내에 이를 행하지 않을 경우 당해 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 취할 수 있다(동법 제157조의 2 제1항 및 제2항). ⑭ 시·도지사는 시·군·자치구의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시장·군수·구청장을 통해 재의를 요구할 수 있고, 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 시장·군수·구청장이 소를 제기하지 아니한 때에는 당해 시장·군수·구청장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(동법 제159조 제1항 및 제4항).

를 갖는 행정계층이 그것이다.[7] 우리나라의 경우 특별시·광역시·도와 시·군·자치구의 관계는 자치계층에 해당되고, 자치구 아래에 설치되어 있는 동과 인구50만이상의 시에 설치되어 있는 구와 시·군 아래의 읍·면·동간의 관계는 행정계층에 해당된다. 자치계층과 행정계층이라는 이원적 계층구조는 주로 분권의 개념인 정치적 분권(devolution)과 행정적 분권(deconcentration)을 각각 반영하여 발전되어 온 것이다.[8]

이와 같은 계층구조는 국가에 따라 많은 차이가 존재하는 바, 이는 각국의 면적, 자연적 조건, 정치적 이데올로기, 인구, 교통·통신의 발달 정도 및 역사적 배경에 따라 달라질 것이기 때문이다. 다만, 현실적으로 많은 나라에서 2층제를 채택하고 있거나 그러한 방향으로의 개혁안과 잇점들이 제시되고 있다.

2. 지방행정구역의 의의

구역은 지리적 개념과 법적·행정적 개념을 동시에 함축하고 있는 바, 전자의 차원에서는 일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토공간을 구분한 지리적 경계라 할 수 있고, 후자적 차원에서는 일정한 공공기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위로 규정할 수 있다.[9]

---

7) 서울대학교 행정조사연구소,「지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구」, 1980, p.10.

8) Leemans 교수는 자치계층과 행정계층을 각각 "지방자치기관의 계층제"와 "중앙정부일선행정계층제"라 표현하고, 나라에 따라서는 dual hierarchy model, fused or single hierarchy model, split hierarchy model 등이 다양하게 채택되고 있다고 한다(A. F. Leemans(이성덕 역),「지방정부개혁론」, 법문사, 1978, pp.57-58.).

9) 김안제,「환경과 국토」, 박영사, 1979, p.559; 최창호,「지방행정구역론」, 법문사, 1981, p.13; 김학로, 전게서, pp.177-178.

이와 같은 구역의 개념정의에 따르면, 행정구역이란 후자의 법적·행정적 차원에서 규정되는 구역을 의미하는 것이고, 특히 지방행정구역은 지방자치단체의 통치권 또는 자치권이 미치는 지역적 범위를 지칭하는 것으로 볼 수 있다.

또한 지방행정구역은 특정기준에 의하여 몇가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 법적 기준에 의하여 자치구역(autonomous area)과 행정구역(administrative area)으로 구분할 수 있다.[10] 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 범위를 말하고, 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위를 말한다.[11] 둘째, 기능적 기준에 따라 일반목적구역(all purpose area)과 특별목적구역(special purpose area)으로 나누어진다.[12] 일반목적구역은 일정한 지역내에서 일반적 사무를 종합적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말하고, 특별목적구역은 일정한 지역내에서 특수한 행정사무를 전문적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 뜻한다.[13] 셋째, 범위적 기준에 따라 광역구역과 기초구역으로 구분된다.[14] 광역구역은 다른 하위구역을 포괄하는 상위구역을 말하고, 기초구역은 더 이상 분할되지 않는 하위구역을 뜻한다.

이와 같은 지방행정구역은 지방의 행정을 합리적이고 능률적으로 수

10) 서울대학교 행정조사연구소, 전게서, p.9; 정세욱, 전게서, pp.543-544; 김학로, 전게서, p.178; 오희환·김익식, 「지방행정구역개편방향에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제171권, 1994, p.7.

11) 우리나라의 구역중 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구는 자치구역인 동시에 행정구역의 성격을 지니고 있음에 반해 구, 읍, 면, 동은 행정구역에 해당된다.

12) 오희환·김익식, 상게서, pp.7-8; 김중표, 「신지방행정론」, 법문사, 1991, p.365.

13) 일반목적구역은 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등 보통지방자치단체의 구역을 의미하고, 특별목적구역은 교육, 소방, 하수, 오염처리 등 특수목적 달성을 위한 행정기관의 관할구역을 말한다.

14) 김안제, "지방행정계층구조 및 행정구역의 개편방향", 행정개혁위원회 보고서, 1988, p.4; 오희환·김익식, 상게서, p.8.

행하기 위한 기본골격을 형성하는 주요한 제도인 동시에 주민의 일상생활과 정치·경제·문화 등 사회전반에 영향을 미치는 국가행정의 기본제도이다. 따라서 소극적 차원에서는 정권변화에 따른 통치기반의 구축을 위한 유용한 방편의 하나로 그리고 적극적 차원에서는 주민생활의 불편을 해소하는 동시에 행정의 효율을 극대화하기 위한 수단으로 지방행정구역의 개편이 활용되고 있다.[15]

3. 지방행정계층과 행정구역간의 관계

지방행정구조의 각 하위부문들은 지방행정이라는 전체체계의 구성요소로서 상호 긴밀한 연계를 갖는 것이 당연하다. 특히, 지방행정계층과 행정구역은 지방자치의 근간을 구성하는 기본틀로서 밀접한 상관성을 갖고 있다. 양자의 상관성은 구조적 차원, 기능배분적 차원 그리고 개편대상적 차원으로 크게 구분하여 살펴 볼 수 있다.

첫째, 구조적 상관성이다. 행정구조는 세가지 중요한 구성요소로 이루어지고 있는 바, 자치계층, 행정계층 그리고 행정구역이 그것이다.[16] 여기에 계층별 기능분담이 추가될 수도 있다. 이와 같은 행정구조는 그 구조하에서 생활하는 주민과 이러한 구조를 활용하여 행정서비스를 공급하는 지역내 공직자에게 중요한 기능적 틀이며, 국가 전체로 보아서도 국가경영의 골간을 제공하고 있다. 따라서 자치계층과 행정계층을 포함한 지방행정계층과 행정구역은 주민생활, 지방행정서비스 공급 및 국가경영을 위한 수직적인 마디와 수평적인 넓이를 결정하는 상보적 요인으

15) 이달곤, "행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구",「행정논총」, 33(1), 1995. 6, p.146.
16) 이달곤, 상게논문, p.145.

로서의 성격을 갖고 있다.

둘째, 기능배분 틀로서의 상관성이다.[17] 기능배분은 각 계층간의 역할구조의 정립을 의미하는 것이므로 지방행정단위간의 계층적 체계가 전제되지 않으면 사무배분이 이루어질 수 없게 된다. 동시에 사무는 성격과 내용에 따라 그것이 수행되는 지역적 범위가 다르기 때문에 행정구역의 광협이 사무배분의 직접적 기준이 된다. 따라서 지방행정계층과 행정구역은 기능배분과 관련하여 각각 수직적 분류기준과 수평적 획정기준의 역할을 하는 것으로 분리논의할 수 없는 성격을 갖고 있다.

셋째, 개편대상으로서의 상관성이다. 일반적으로 지방행정계층 수의 다소와 행정구역의 광협은 상호 함수관계하에서 결정된다. 즉, 행정구역의 수가 많을수록 행정계층의 수는 늘어나고, 행정구역의 수가 적을수록 행정계층의 수도 줄어드는 비례관계에 있다.[18] 이는 지방자치의 본질상 주민의 의견수렴 및 주민에 의한 통제의 원활화를 위하여 소규모 행정구역이 바람직하나, 행정사무의 성격상 광역적 규모의 필요성이 요청되는 사무가 존재하는 바, 이에 따라 행정단위간 계층화가 형성되는 것이다. 그리고 행정단위간 통솔범위의 적정화를 도모하기 위해서는 행정구역의 수가 적정수준을 유지할 필요가 있다. 이와 같이 행정계층과 행정구역의 문제는 상호 불가분의 관계를 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 행정계층 또는 행정구역의 조정 및 개편시에는 양자 모두가 그 대상이 될 가능성이 높은 것이다.

---

17) 홍준형, 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」, 한국행정연구원, 연구보고 97-13, 1998, p.1.

18) 김학로, 전게서, pp.180-181; 오희환 · 김익식, 전게서, p.9.

제2절 지방행정계층과 행정구역의 개편시각

1. 논의의 일원화

지방행정계층과 행정구역에 관한 개편논의는 결국 적정화의 문제이다. 즉, 지방행정기능을 효율적으로 수행할 뿐만 아니라 주민의 참여를 극대화할 수 있는 지방행정계층의 수와 행정구역의 규모를 탐색하는 것이 양자에 관한 이론적 접근의 핵심이다.

이와 같은 맥락에서 보면, 지방행정계층과 행정구역에 관한 적정화 논의는 일원적 시각에서 접근하는 것이 가능할뿐더러 바람직하기도 하다.

우선 지방행정계층을 단층화 또는 다층화로 할 것이냐 그리고 다층화로 할 경우 몇 개의 계층이 적정수준인가 하는 것은 행정구역의 광협과 직결된 문제이다. 행정구역이 소규모일 경우에는 보다 광역적 규모를 필요로 하는 사무의 처리를 위하여 행정계층이 다층화될 수밖에 없고, 반면 행정구역이 광역화되어 있을 경우에는 전술한 필요성이 해소되는 까닭에 행정계층은 줄어들 것이다. 따라서 지방행정계층의 적정한 수는 행정구역의 적정규모가 어떻게 확정되느냐에 따라 달라지게 될 것이다.[19]

다음으로 지방행정계층 수의 적정수준에 대한 기존의 이론적 논의도 행정구역에 비하여 현저하게 적다.[20] 현실적으로 많은 국가에서 2계층제

---

19) R. Honey, "Local-central conflict in New Zealand: centralized space with decentralized power," in Bennett, R. J.(ed.), *Decentralization Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.312.

20) 지방행정계층은 특정국가의 역사적 발전과정이나 자연적 조건, 인구와 면적 등에 따라 달라지기 때문에 적정계층수를 제시하기 어렵다는 것이 일반적 논의이다(정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1991, p.401.). 다만, 지방행정계층의 적정수와 관련된 이론적 논의는

를 채택하고 있고, 그렇지 않은 국가들에서는 2계층제로의 개편을 위한 다양한 노력들을 기울이고 있는 실정이지만, 그렇다고 2계층제가 최적화를 의미하는 것은 아니다. 행정계층의 최적화를 결정하는 요인에 대한 이론적 연구가 거의 없는 상황에서 현실적 다수라고 해서 최적화로 간주하기는 어려운 까닭이다. 이와 같이 지방행정계층의 적정화에 대한 이론적 연구가 비교적 소홀하였던 것은 앞서 기술한 행정구역과의 연계성에 그 원인이 있는 것으로 보여진다. 즉, 지방행정계층은 행정구역의 적정화에 따라 달라질 수 있는 종속변수적 성격을 갖고 있는 까닭에 행정구역에 대한 이론적 논의가 상대적으로 높은 관심을 받았던 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방행정계층과 행정구역의 개편을 위한 이론적 논의는 행정구역의 적정화에 관한 논의를 중심으로 접근하는 것이 오히려 바람직하다는 것이다.

2. 행정구역 적정규모에 관한 논의

행정구역의 적정규모는 다양한 측면에서 논의되어 왔다. 일부에서는

일부 전개되어 왔다. 우선 행정기능과 관련된 논의로 기능별 규모의 경제를 달성하기 위해서는 각 기능에 적합한 수직적 지방정부체계를 구성하는 것이 바람직하다는 것이다. 다음으로는 중심지이론과 관련된 논의로 주변지역에 재화나 서비스를 공급하는 중심기능의 보유정도가 다른 중심지들이 혼재할 경우 그러한 중심지들간에는 보완구역의 크기가 달라지게 되어 중심성이 큰 고차의 중심지가 그보다 작은 저차의 중심지를 포섭하는 계층관계가 형성된다는 것이다(R. E. Preston, "Christaller's research on the geography of administrative areas," Progress in Human Geography, Vol.16, No.4, 1992, p.532.). 또한 정주체계와 관련된 논의로 인간의 집단적 정주에 의해 형성되는 취락과 생활권은 일정한 계층적 체계를 갖는 바, 이와 같은 정주체계와 행정구역의 계층체계를 일치시킨다는 것이다(임석회, 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」, 서울대학교 박사학위논문, 1995, pp.52-53.). 그러나 상기와 같은 논의들은 지방행정계층의 구성에 있어서 다층제의 필요성 제시한 것이지 적정계층수를 도출하기 위한 것은 아니다.

행정구역이 비교적 커야 한다는 주장을 하는 반면, 다른 한편에서는 행정구역이 작아야 한다는 논리도 제시되어 왔다.[21] 그럼에도 불구하고 아직까지 유의미한 결론을 도출하지 못하고 있다.

다만, 기존의 연구를 중심으로 행정구역의 적정규모를 모색하려는 시각을 종합해보면, 크게 세가지로 분류할 수 있다. 즉, 능률성을 중심으로 한 경제적 접근, 주민참여를 중심으로 한 정치적 접근 그리고 입지를 중심으로 한 공간지리적 접근 등이 그것이다.

가. 경제적 접근

경제적 접근은 주로 행정서비스의 생산 및 공급비용이라는 관점에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다. 여기에는 최소비용이론, 티부가설, 조화원칙 등이 포함된다.

1) 최소비용이론

최소비용이론은 도시서비스의 투자비용 또는 운용비용에 있어서 인구1인당 비용이 최소가 되는 규모를 발견하려는 시도에서 시작되었다.

이 이론에 의하면, 지역내 주민1인당 비용이 최소가 되는 인구규모가 최적의 도시규모가 된다는 것이다.[22] 최소비용이론에 근거한 실증적

---

21) 행정구역의 크기와 관련된 대표적 논쟁으로는 미국의 개혁론자들과 공공선택론자들간의 공방을 들 수 있다. 개혁론자들은 정부의 규모가 클수록 행정서비스제공의 경제성과 효율성이 증대되며, 광역문제에 대한 종합적인 대응이 가능하게 되고, 정치적 책임성이 증대된다고 주장하는 반면, 공공선택론자들은 자치정부가 소규모로 분할될수록 시민참여의 확대, 시민의 정치적 효능감의 증대, 행정의 반응성 증대, 시정에 대한 시민의 인지도 증대를 도모할 수 있다고 한다.

22) W. Allonso, "The Economics of Urban Size," J. Friedmann & W. Allonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, Cambridge: The MIT Press, 1975, pp.435-436.

연구가 다수의 학자들에 의하여 이루어져 왔는 바, 이에 의하면, 대체적으로 3만-100만 가량의 인구규모가 적정규모로 나타났다.[23] 최근에는 도시의 환경문제가 주요 이슈로 대두되면서 경제학자들은 편익보다는 비용을 더 중시하고, 또한 도시의 쾌적성을 강조하여 인구 10만미만의 소도시를 적정규모로 제시하고 있다.[24]

그러나 최소비용이론은 편익을 고려하지 않았고, 공공부문의 비용만 고려하고 사적부문의 비용은 고려하지 않았으며, 서비스의 질에 대한 차등성을 인정하지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다.

2) 티부가설

티부가설은 중앙정부가 공급하는 공공서비스의 경우와 달리 지방공

---

23) 최소비용이론에 의한 학자들의 적정규모 분석결과를 보면, 다음과 같다(J. E. Gibson, Designing the New York: A Systematic Approach, New York: John Wiley & Sons, 1977, p.170.).

학자 또는 연구기관	연도	적정규모(1,000명)
W. Z. Hirsch	1959	50-100
K. S. Lomax	1943	100-150
O. D. Duncan	1956	500-1,000
C. Clark	1945	100-200
Svimez	1967	30-325
Royal Commission on Local Government in Greater London	1960	100-250
Redcliffe-Maud Commission	1969	250-1,000
P. Pinchmel 외 2인	1959	300
Z. Driembowski	1976	100-200

한편, 1981년 조주현 교수가 우리나라의 읍 이상의 모든 도시를 대상으로 마코프·체인모형을 이용한 적정규모에 관한 경험적 연구를 수행하였는 바, 이의 결과는 인구규모가20-40만 가량이 적정도시규모인 것으로 제시되었다(조주현, "한국도시체계내에 있어서 적정도시규모에 관한 연구 : 기존 이론의 고찰과 실증적 적용을 중심으로", 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1981.).

24) 이재하, "도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의", 「한국지역개발학회지」, 제6권 제2호, 1994, p.79.

공서비스의 경우에는 시장에서의 자발적인 선호표시와 동일한 기구가 작용하고, 일종의 시장해가 존재한다는 생각에서 출발하고 있다. 즉, 사람들이 완전하게 이동할 수 있고, 자신의 선호를 보다 잘 충족시키는 수지패턴을 가진 지방정부의 행정구역으로 자유로이 이동할 수 있으며, 그때 취업의 기회유무나 차이에 의한 제약이 없을 뿐만 아니라 각 지방정부의 수지패턴에 대한 지식이 완전하다는 가정이 성립된다면 지방세와 지방공공서비스에 대한 지역주민의 선호도 차이가 충족될 수 있을 정도로 행정구역의 규모가 작아야 한다는 것이다.[25]

그러나 티부가설은 지극히 이상적이며 현실성이 결여되어 있다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 현실의 세계에서는 고용기회에 의한 지역주민의 이동에 어느정도 제한이 있을 수밖에 없으며, 완전경쟁시장의 조건에 맞는 충분한 수의 지방정부가 존재하기도 힘들며, 완전정보 등의 가정도 거의 실현불가능하다고 보아야 한다. 또한 티부가설에서는 혼잡비용(congestion cost)을 고려하지 않고 있으며, 지방정부간 공공서비스 누출효과가 있어서는 안된다는 가정도 실현불가능한 조건으로 보아야 한다.

3) 조화원칙

조화원칙(correspondence principle)은 지방정부의 적정규모를 지방공공재나 서비스의 편익이 미치는 범위로 한정하고 있다. 오테스(Wallace Oates)에 의하면[26], 모든 사람들에게 동시에 혜택을 주는 서비스공급을 위해서는 하나의 중앙정부가 존재하는 것이 유리하며, 이에 비해 제한된

25) Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp.416-424.
26) Wallace E. Oates, Fiscal Federalism(New York: Harcourt Braceo Javanovich, 1972), pp.31-63.

지역의 사람들에게 혜택이 주어지는 서비스의 경우에는 일련의 하위정부가 존재하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉, 각각의 정부서비스는 외부효과가 발생하지 않는 최소의 정부수준에서 제공되어야 한다는 것이다. 행정구역이 적정규모 이상으로 크면 외부효과를 제거한 만큼의 후생증가(welfare gain)가 발생하는 반면, 선택된 서비스의 유형과 양에 대한 불만족이 증가하는 만큼 후생감소(welfare loss)가 발생하는 바, 두가지 요인을 동시에 고려하여 순이익이 최대가 되는 점에서 행정구역의 적정규모가 결정되어야 한다는 것이다. 이러한 원리에 따라 다양한 하위정부를 포함하는 연방정부체계가 그 정당성을 얻고 있다.

그러나 조화이론에 따르게 되면, 공공서비스별로 다른 규모 및 다른 계층의 지방정부를 설립해야 하고, 이에 따른 의사결정비용(decision making cost)이 증가하게 되어 순편익의 증가를 상쇄하는 결과를 가져온다. 이러한 문제에 대해 오테스(Wallace Oates)는 유사한 규모의 공공재화 및 서비스로 분류하여 이를 공급할 수 있는 하나의 정부를 설립하는 동시에 계층제를 도입함으로써 의사결정비용의 최소화를 도모할 수 있다고 한다.

나. 정치적 접근

정치적 접근은 정치·행정적 기능을 극대화할 수 있는 차원에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다. 여기에는 민주성의 원칙 및 재정적 자주성 등이 포함된다.

1) 민주성의 원칙

지방자치의 본질적 측면의 하나가 당해 지역의 사무를 지역주민들의 자율적인 결정으로 처리한다는 민주성에 있다.[27]

이와 같은 민주성은 지방자치단체의 의사결정과정에 대한 주민참여를 통하여 다음과 같은 두가지 기능을 한다.[28] 하나는 주민들이 자신들의 선호를 표현(preference revelation)하고, 표현한 선호들을 통합(preference aggregation)할 수 있도록 한다. 다른 하나는 주민의 요구에 부합되도록 행정서비스가 공급되는가에 대한 감시기능(accountability)을 하게 한다. 지방행정에서의 민주성이란 결국 지방자치단체의 대응성을 높이기 위해 요구되는 것이고, 이러한 가치는 지방자치단체의 의사결정과정에 대한 주민들의 적극적인 참여를 전제로 한다.

이와 같은 시각하에서의 행정구역의 적정규모는 주민참여가 적극화될 수 있는 수준이 될 것이다. 소그룹 이론에 따르면, 주민참여는 구역의 규모가 작을수록 보다 적극화된다고 한다.[29] 이는 작은 구역에 거주하는 주민들이 큰 구역에 거주하는 주민들에 비해 정책결정에 보다 효율적으로 영향을 미칠 수 있다는 가정에 근거하고 있다.[30] 따라서 민주성 원칙

---

27) 민주주의에 대한 개념은 다양하게 규정될 수 있으나, 특정 정체내에서 시민의 권리 및 의무의 행사와 관련해서는 세가지 측면으로 구분되고 있다. 첫째, 자신의 자유롭고 슬기로운 의사가 자기 안에서 주체적으로 형성되어야 한다는 자율의사주체성, 둘째, 자기가 취하는 행동이 자신의 판단에 의하여 자율적으로 결정되어야 한다는 자율행위결정성, 셋째, 자신의 의사와 행동에 대한 사회적 책임을 감당할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 자기책임성 등이다(David Held, Models of Democracy, Cambridge: Polity Press, 1989, pp.1-9.).

28) 안성민, "지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제," 「행정과 정책」, 제3호, 1997, pp.162-163.

29) 유재원, "광역행정구역개편이 자치단체 위상과 역할수행에 미치는 영향," 「광역행정구역 개편의 방향: 광주·전남통합문제를 중심으로」, 전남대학교 법률행정연구소, 1997, p.26.

30) 보다 작은 구역이 주민참여의 상대적 적극화를 가져온다는 가정은 큰 구역에 비해 작은 구역이 주민참여의 유인을 보다 많이 내포하고 있다는 것을 의미할 뿐이다. 실제의 주민참여는 지방자치단체의 구조, 주민참여의 장치, 주민의식수준, 이슈 등 여러 가지

하에서는 주민참여가 보다 적극화될 수 있는 소규모 구역이 적정규모로 제시되고 있다.

그러나 민주성 원칙이 제시한 보다 작은 구역이 어느 수준을 의미하는지 명확하지 않고, 또한 주민참여는 반드시 구역의 문제에 결부된다기보다는 주민참여를 위한 제도적 장치나 주민의식과 밀접한 연관을 갖는다.

2) 재정적 자주성

재정적 자주성은 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있도록 일정 수준의 인구규모를 가져야 한다는 것이다.[31] 이는 일반적으로 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 약할 뿐만 아니라 이에 따라 투자규모의 경제성을 살릴 수 없다는데 그 근거를 두고 있다.[32]

이와 같은 논리는 경험적 연구를 통해서도 입증되고 있다. 1995년 우리나라 68개 시의 재정자립도와 인구규모간 관계를 분석한 임석회의 연구에 의하면, 인구 10만 미만의 지방정부들의 재정자립도는 30%에서 90%에 이르기까지 광범위하게 분포되고 있으나, 전체적인 분포패턴은 인구규모가 클수록 지방정부의 재정자립도[33]가 높은 것으로 분석되고 있다.[34] 이와 같은 관점에서 보면, 행정구역의 인구규모는 가능하면 확

요인에 의하여 결정되는 것이 일반적이다.

31) A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, The Hague, The International Union of Local Authorities, 1970, p.47.

32) 최상철, "지방자치구역설정과 지역개발의 방향," 「사상과 정책」, 1985, 겨울호, p.24.

33) 지방자치단체의 재정적 자주성을 재정자립도로 측정하는데는 한계가 있다는 지적도 있다. 즉, 지방자치단체의 세입구조는 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방양여금 등으로 구성되는 바, 이 중 지방세수입과 세외수입이 세입총액에서 차지하는 비율로 측정하는 재정자립도는 지방자치단체의 재정규모라든가 세출구조 등을 충분히 고려하지 않기 때문에 절대적 평가기준은 되지 못한다는 것이다(정세욱, 전게서, pp.706-708.).

대하는 것이 유리하다.

그러나 어느 정도의 규모라야 재정적 자주성을 확보할 수 있는가하는 문제가 있고, 더욱이 재정적 자주성만을 기준으로 구역을 확대하면 오히려 주민의 참여나 편의란 측면에서 불합리한 행정구역을 도출할 가능성이 많다는 문제가 제기된다. 따라서 재정적 자주성을 기준으로 행정구역의 적정규모를 도출하기란 용이하지 않은 문제이다.

다. 공간지리적 접근

공간지리적 접근은 지방행정계층 및 행정구역의 적정규모를 중심지이론과 정주체계이론을 토대로 모색하는 것이다.

우선 중심지이론(central place theory)은 튜넨(Von Thunen)에서 시작되어 크리스텔러(W. Christeller), 로쉬(A. Losch), 베리(B. J. L. Berry) 등에 의해 발전되어 온 것으로 인간정주체계에 대한 설명 및 바람직한 공간조직의 원리로 이용되고 있다.[35] 특히, 크리스텔러는 정부의 기본적인 임무가 공공재의 공급에 있는 바, 이는 중심지이론에서 제시하고 있는 중심과 지역을 통합하는 포섭원리에 의해 달성될 수 있다고 한다. 물론 중심지이론에서 제시한 계층적 중심지간 포섭원리[36]가 시장원리 및

34) 임석회, 전게서, pp.44-45.

35) 황명찬, 「지역개발론」, 법문사, 1993, pp.288-289.

36) 크리스텔러는 계층적 중심지간 포섭관계를 시장원리, 교통원리 및 행정원리의 세가지 원리로 설명하고 있는 바, 시장원리는 저차의 중심지가 고차의 중심지들이 형성하는 정삼각형의 중심에 위치하고 그 저차 중심지의 보완구역을 고차 중심지가 3등분하는 형태가 되며, 교통원리는 교통편의를 최대화하기 위하여 주요 교통로상에 중심지를 배치하고 중심지의 수가 최대화되도록 계층구조를 설정하는 것이며, 행정원리는 중심지 주변의 6개 차하위 중심지를 완전히 지배하여 행정통제의 효과를 극대화하는 것이다 (황명찬, 전게서, 290; 임석회, 전게서, 51; 장재훈 외, 「공간과 구조」, 을지문화사, 1981, p.117; 김원, 「도시행정론」, 박영사, 1982, pp.57-58; E. A. Johnson, *The Organization of Space in Developing Countries*, Cambrige, Mass: Harvard University Press, 1970, pp.125-127.).

교통원리와 행정원리간에 상이하다는 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 중심지이론은 행정구역의 설정에 상당한 시사점을 주고 있다.[37] 첫째, 중심지와 배후지는 통합된 하나의 단위행정구역이어야 한다는 것이고, 둘째, 시장-행정모형에서 제시한 것처럼 공간적 효율성을 도모하기 위해서는 시장원리에 의한 공간단위 즉, 주민의 구매활동 등 경제적 활동에 의한 실질적 생활공간이 행정구역의 기본단위가 되어야 한다는 것이며, 셋째, 공간상에 중심지와 보완구역들은 일정한 계층성을 가지고 전개되며, 행정구역의 계층구조는 상위지방정부가 관할하는 하위지방정부 행정구역의 수가 7개일 때 가장 적정하다는 것이다.

한편, 정주체계이론은 중심지이론에 그 토대를 둔 것으로 국토공간상의 취락과 생활권의 계층에 따라 행정구역의 계층을 모색하고자 하는 것이다.[38] 즉, 취락과 생활권의 계층체계는 생활의 질서에 관한 공간적 틀로서 생활양식의 누적적 표현인 동시에 그것을 규제하는 구조이다.[39] 이는 역사의 산물인 만큼 사회변동을 신속히 반영할 수 없을뿐더러 인위적인 변화도 용이하지 않다. 따라서 생활권의 범위와 행정구역을 일치시켜 줌으로써 주민 생활양식의 질서와 지방행정을 밀착시키는 효과를 가져온다는 것이다.[40]

---

37) 임석회, 전게서, pp.51-52.
38) 최양부 · 윤원근, "도 · 농통합적 시 · 군행정구역의 설정방안", 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5., p.97.
39) 류우익, "농촌지역개발과 정주생활권," 「한국논단」, 제6호, 1990, p.58.
40) 임석회, 전게서, p.53.

3. 행정구역설정의 조건

가. 행정구역 적정화의 조건

지방자치단체의 궁극적 역할은 일정한 공간내에 거주하는 주민들의 복지를 증진하는 것이다. 이와 같은 지방자치단체의 역할수행의 최적화를 달성하기 위해서는 역할수행에 요청되는 주민의 행정참여 및 행정통제 그리고 자치행정의 능률적 수행 등을 담보할 수 있는 적정한 공간적 규모가 획정될 필요가 있다.[41]

행정구역의 적정규모를 획정하기 위해서 어떠한 조건들이 고려되어야 하는가에 대해서는 그동안 국내외 학자들에 의해 다양하게 논의되어 왔다. 물론 학자들이 제시한 조건들이 보편 타당성을 띠고 있거나 실제 각국의 행정구역설정에 그대로 적용되는 것은 아니다.

그동안 논의되어 온 조건들을 종합하여 보면, 민주성을 증진하기 위한 것으로 주민의 참여성 및 통제성, 주민편의성 등이, 행정의 효율성을 제고하기 위한 것으로 재정적 자주성, 통솔의 범위, 지역개발 등이, 그리고 공간지리적 시각을 반영한 것으로 사회공동체, 생활권 등이 제시되고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 행정구역설정의 조건

학자명	조건
최창호(1980)	① 공동사회, ② 행정량, ③ 재정적 자주성, ④ 편의성, ⑤ 주민참여와 통제
김안제(1984)	① 자치여건의 조성(자치능력성, 주민참여성, 지역일체성) ② 행정능률의 향상(행정신속성, 예산절감성, 관리조정성) ③ 개발효과의 제고(규모경제성, 기능결합성, 지방투자성)

41) 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1990, p.215.

학자명	조건
김안제(1984)	④ 국민편의의 증대(정부접근성, 비용절감성, 활동국지성) ⑤ 국력신장의 확보(국민통합성, 경제발전성, 북한능가성)
최상철(1985)	① 공간적 자율성, ② 주민의 참여성, ③ 행정적 능률성, ④ 재정적 자율성, ⑤ 역사적 관성
노융희(1988)	① 공동사회, ② 행정능률, ③ 건전한 재정, ④ 주민의 편의, ⑤ 지역개발
최양부 · 윤원근(1988)	① 도시와 농촌의 통합, ② 행정구역과 생활권의 일치 ③ 행정계층과 정주체계의 일치
정세욱(1991)	<기초자치단체> ① 공동사회와 공동생활권, ② 민주성과 능률성, ③ 재정수요와 재정조달능력의 균형, ④ 행정의 편의와 주민의 편의 <광역자치단체> ① 기초자치단체에 대한 통솔의 범위, ② 효율적인 지역개발, ③ 도시행정기능과 농촌행정기능의 조화, ④ 기초자치단체의 기능보완
김학노(1992)	① 공동사회, ② 능률적 행정단위, ③ 자주적 재원조달, ④ 주민참여와 통제
김종표(1993)	① 사회공동체, ② 기능적 구역, ③ 재정적 · 인적 능력, ④ 편의한 구역, ⑤ 주민통제
오희환 · 김익식(1994)	<군> ① 주민참여 및 통제, ② 생활권과의 일치, ③ 공동사회성, ④ 편의성 <도> ① 행정능률, ② 경제생활권, ③ 행 · 재정적 자율성, ④ 인구 및 면적, ⑤ 지역의 균형개발 및 도간 형평성
강경원(1994)	① 지역성, ② 생활권, ③ 중심지와 배후지의 통합 ④ 자연지리적 경계
김익식(1995)	<군> ① 주민참여, ② 행정능률, ③ 생활권, ④ 지리적 조건과 전통, ⑤ 주민감정 <도> ① 경제 및 개발권과의 일치, ② 행정능률, ③ 생활권, ④ 지리적 조건과 전통, ⑤ 주민감정
홍준현(1997)	① 생활권과의 일치, ② 정주체계와의 일치
A. C. Millspaugh(1936)	① 공동사회, ② 행정단위, ③ 자주적 재원조달, ④ 행정편의에 따르는 구역

학자명	조건
V. D. Lipman (1949)	① 양적척도(유사한 규모의 면적 및 인구), ② 경제·사회적 중심도시, ③ 지리적 고려, ④ 산업분포, ⑤ 경제생활의 전국적인 권역, ⑥ 전통 및 역사의 고려
J. W.Fesler (1949)	① 자연적·지리적 조건, ② 교통·통신의 발달정도, ③ 행정능률, ④ 경제적 조건, ⑤ 주민통제
일본지방행정조사위원회 (1949)	<시정촌> ① 인구 7,000-8,000명, ② 인구와 면적간 관계, ③ 주요사무의 능률적 처리가능 규모, ④ 직원의 능률적·경제적 정원배치가능 규모, ⑤ 농촌지역의 도시편입에 따른 이해고려, ⑥ 주민의 공동의식 활성화 여부, ⑦ 광역사무에 대한 부현의 처리방법 고려
영국지방자치위원회(1958)	① 효과성, ② 편의성
U. N. 보고서 (1964)	<기초자치단체> ① 주민의 공동체 의식과 직접적인 주민참여가 가능한 최대구역 <광역자치단체> ① 행정사무의 능률적 수행이 가능한 최대구역 ② 의회의원의 회합 편의를 도모할 수 있는 규모의 구역
和田英夫(1965)	① 지리적 조건, ② 면적·인구·재정능력, ③ 사회·경제적 권역, ④ 교통·통신수단의 발달정도, ⑤ 행정의 능률성과 민주성
A. F.Leemans (1978)	① 사회공동체, ② 주민참여, ③ 기능적 관할구역, ④ 지방정부의 재정적·인적 능력

이상에서 제시되고 있는 기준들에서도 몇가지 문제점이 지적되고 있다. 우선 계량화할 수 있거나 구체적으로 구역획정에 적용하기가 어렵고, 각 기준들간 상호 모순 내지 배치되는 방향성을 갖는다는 것이다. 또한 기준들간의 상대적인 중요도에 따른 가중치 부여의 문제가 있다.[42]

42) 최영출, "행정구역의 개편방향에 관한 이론적 논의," 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5., p.23.

나. 행정구역설정 조건의 분류와 방향성

앞에서 언급한 바와 같이 학자들이 제시한 기존의 행정구역설정의 조건들은 그 속성을 중심으로 크게 세가지 분야로 분류가 가능하고, 또한 각 분야별로 일정한 방향성을 갖고 있다.

우선 각각의 조건들을 그 속성을 기준으로 분류하여 보면, 민주성, 능률성 및 공간성으로 구분할 수 있다. 이와 같은 조건의 분류는 행정구역의 적정규모를 모색하려는 시각 또는 접근으로서 논의한 경제적 접근, 정치적 접근 및 공간지리적 접근과 유사한 것이다. 민주성은 행정구역의 설정시 지방자치단체의 정책과정에 주민참여가 충분히 담보될 수 있어야 한다는 것으로, 이에는 주민참여, 주민통제, 주민편의 등의 조건들이 포함된다. 능률성은 행정구역의 설정시 지방자치단체의 효율적 행정운영을 확보할 수 있어야 한다는 것으로, 이에는 행정능률, 재정적 자주성, 경제적 조건 등의 조건들이 해당된다. 그리고 공간성은 행정구역의 설정시 자연발생적 요인들이 충분히 고려되어야 한다는 것으로, 이에는 사회공동체, 생활권, 지리적 조건과 전통 등의 조건들을 들 수 있다.

한편, 민주성, 능률성 및 공간성은 행정구역 설정과 관련하여 일정한 방향성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 민주성은 최근의 교통·통신의 발달에 따라 국가별·지역별로 다소 가변성이 존재하지만, 대체적으로 축소 정향성을 갖는다. 그리고 능률성은 규모의 경제 또는 외부성의 최소화에 높은 비중을 두는 까닭에 일반적으로 확대 정향성을 갖는다.[43] 또한 공간성은 교통·통신 및 정보의 발달로 생활권 또는 경제권이 확대됨으로

43) 지방정부의 역할을 재화의 생산과 공급으로 분리하여 재화의 공급만을 지방정부가 담당하고, 재화의 생산은 다양한 메커니즘을 활용할 경우 규모의 경제를 달성하기 위해 반드시 행정구역을 확대할 필요성은 없다는 주장도 제기되고 있다(안성민, 전게논문, p.164.).

써 확대 정향성을 갖는다는 일부의 주장도 있으나, 대체적으로 특정한 방향성을 갖지 않는 것으로 볼 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 조건속성별 방향성

속성	조건	방향성
민주성	주민참여	-
	주민통제	
	주민편의	
능률성	행정능률	+
	재정적 자주성	
	경제적 조건	
공간성	사회공동체	○
	생활권	
	지리적 조건과 전통	

주 : +는 확대 정향성, -는 축소 정향성, ○는 방향성을 갖지 않음.

제3절 지방행정계층 및 행정구역의 개편동향

1. 지방행정계층의 개편동향

가. 영국

1972년 지방자치법이 제정되기 이전까지 영국의 지방행정계층은 런던지역의 경우 광역런던 - 런던바로우·런던시로, 대도시권역과 비대도시권역의 경우 카운티 - 카운티 바로우(County Borough)와 같은 2층제 자치구조를 갖추고 있었고, 특히 이러한 자치 2계층제 밑에 종교구역인 패리쉬(Parish)를 포함하여 3계층제를 이루고 있었다.[44]

44) 최창호, 「지방행정구역론」, 법문사, 1981, pp.20-21. 농촌지역 일부에서는 카운티 바로우만의 단층제를 택한 경우도 있다.

이후 1972년 지방자치법(Local Government Act)이 제정되면서 일부 지방행정계층의 개편으로 인하여 현대적 의미의 지방자치체제를 갖추게 되었다. 즉 1974년에 지방자치법(1972)에 의한 지방행정계층구조가 새로이 획정되었는 바, 런던지역의 경우 광역런던(Great London)과 런던바로우(London Borough)·런던시(London City)체제를, 나머지 지역은 6개의 대도시권역[45]을 별도 지정한 것을 제외하고는 카운티(County)와 디스트릭트(District)체제로 단순화되었다.[46]

이와 같은 영국의 지방행정계층구조의 단순화 작업은 지속적으로 추진되어 1985년과 1992년에 다시 개편작업을 도모하였다. 우선, 1985년의 지방행정계층구조 개편작업에서는 광역런던과 6개의 대도시권역의 카운티를 폐지함으로써 이들 지역의 단층화를 도모하고, 비대도시권의 카운티-디스트릭트 2계층제만 유지되었다.

다음, 1992년 지방자치법의 개정에 의한 지방행정계층구조 개편작업은 1985년 개편작업에서 2계층제로 잔존되었던 비대도시권의 2층제를 단층제로 전환하는 것에 초점이 주어졌다. 개편작업은 1992년 이후 약 3년이 소요된 1996년 최종적인 정부결정안이 도출되었다. 최종안의 내용은 카운티를 폐지하고 완전한 단층제로 전환한 것이 5개 카운티, 2층제를 근간으로 하되 일부지역에 단층제를 도입한 것이 20개 카운티, 그리고 종전과 같이 2층제를 그대로 유지한 것이 14개 카운티였다. 따라서 당초 단층제를 목표로 하였던 개편작업은 오히려 복잡한 계층구조를 도출하는 결과로 끝나고 말았다(<표 3> 참조).

---

45) 6개의 대도시권역은 West Midlands, South Yorkshire, Greater Manchester, Mersey Side, West Yorkshire, Tyne and Wear이다.

46) 김병국, 「영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제282권, 1997, p.19.

<표 3> 잉글랜드 지방행정계층구조의 변천

구분		런던지역	대도시권역	비대도시권역	
1972년 이전	광 역	광역런던	카운티	카운티	
	기 초	런던 바로우 런던시	카운티 바로우	카운티 바로우	
	행정계층		패리쉬	패리쉬	
1985년 이전	광 역	광역런던	카운티	카운티	
	기 초	런던 바로우 런던시	디스트릭트	디스트릭트	
	행정계층		패리쉬	패리쉬	
1996년 이전	광 역			카운티	
	기 초	런던 바로우 런던시	디스트릭트	디스트릭트	
	행정계층		패리쉬	패리쉬	
1996년 이후	광 역			카운티	단일 지방자치단체
	기 초	런던 바로우 런던시	디스트릭트	디 스 트 릭 트	단일 지방자치단체
	행정계층		패리쉬	패리쉬	

자료 : 김병국, 「영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제282권, 1997, p.21.

나. 일본

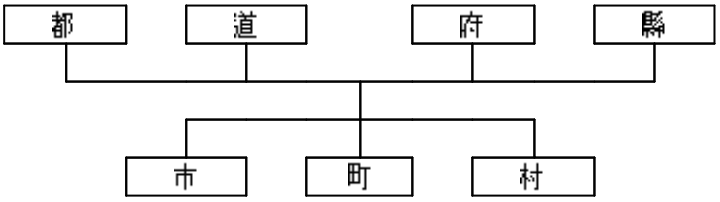
일본의 지방행정계층구조는 광역자치계층인 도·도·부·현과 기초자치계층인 시·정·촌의 2계층제로 구성되어 있다. 이와 같은 2계층제는 1947년 지방자치법의 제정 이후 현재까지 지속되어 온 일본의 지방행정계층구조이다.

다만, 기초자치계층에 속하는 시의 경우 1956년 지방자치법 개정에 의하여 인구 50만 이상의 대도시를 지정시[47]로 그리고 1994년 지방자치

47) 지정시의 요건은 법적으로 명확하게 규정되고 있지는 않으나, 인구 50만 이상, 도시적 형태, 중추관리기능의 보유, 대도시행정의 수행능력 등이 제시되고 있다(임승빈, "일본 지정시에 관한 연구", 한국지방행정연구원, 「'97 정책연구」, 1997, p.596.).

법의 일부개정에 의하여 인구 30만 이상의 도시를 중핵시[48]로 규정하였다. 그러나 지정시와 중핵시는 일반시와 마찬가지로 시의 한 종류에 불과할 뿐 별도의 계층적 의미를 갖는 것은 아니다.

<그림 1> 일본의 지방행정계층구조



자료 : 總務廳 統計局, 「日本の 統計」, 東京: 大藏省印刷局, 1995, p.4.

다. 프랑스

프랑스는 1982년 3월 2일 「꼬뮨(Commune), 데빠르뜨망(Département), 레지용(Région)의 권리와 자유에 관한 법(이하 지방자치법)」이 제정됨으로써 비로소 분권화가 한층 신장된 실질적인 지방자치를 맞게 된다.[49]

종래 프랑스의 지방행정계층은 프랑스의 혁명 당시 국가의 행정단위로 설치되었던 데빠르뜨망과 기초행정단위인 꼬뮨의 2계층제가 유지되어 왔다.

그러나 1982년 지방자치법의 제정으로 레지용[50]이 지방자치단체로서

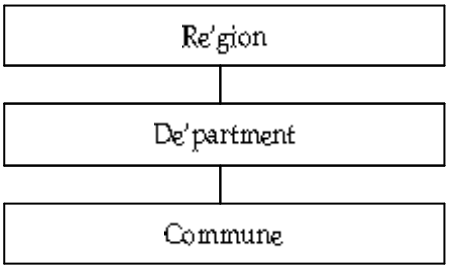
48) 중핵시의 법적 요건은 인구 30만 이상, 면적 100㎢이상, 인구 50만 미만인 경우는 정령으로 정하는 중핵성 등으로 규정하고 있다(임승빈, 전게논문, p.597.).

49) 안영훈, 「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」, 한국지방행정연구원, 연구자료집 제64권, 1997, p.3.

50) 레지용(Région)은 데빠르뜨망(Département)을 합병하지 않고 광역행정수요에 대처하기 위해 설치된 것으로 통상 행정단위상 3개의 데빠르뜨망을 포괄하고 있다(안영훈, 상게서, p.3; 홍준현, 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」, 한국행정연구원, 연구보고

의 법적 지위를 부여받게 됨에 따라 프랑스의 지방행정계층구조는 레지용 - 데빠르뜨망 - 꼬뮨의 3계층제로 전환된 이후 현재까지 유지되고 있다.

<그림 2> 프랑스의 지방행정계층구조



주 : Paris는 Département과 Commune의 지위를 겸하고 있음.

라. 일반적인 개편동향

앞에서 영국, 일본 및 프랑스의 지방행정계층구조의 변천과정 및 실태를 살펴보았듯이 각국의 역사적, 사회적 여건에 따라 매우 상이함을 나타내고 있다.

우선 사례국의 경우를 종합하면, 영국은 다층제에서 단층제로의 개편작업이 지속적으로 이루어져 왔고, 일본은 2계층제가 그대로 유지되어 왔으며, 프랑스는 2계층제에서 3계층제로 오히려 지방행정계층수를 확대하여 왔다.

이에서 알 수 있는 것은 우선 지방행정계층구조의 개편과 관련해서는 뚜렷한 경향성이 존재하지 않는다는 것이다. 지방행정계층구조는 각

97-13, 1997, p.67.).

국의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 상황에 따라 개편의 요구가 발생할 수도 있고, 또한 특정한 방향으로 개편이 이루어지기도 하지만, 비교우위의 모형 또는 최적의 이념모형을 도출하기는 용이하지 않다는 점이다. 다만, 현실적으로 다수의 국가들이 채택하고 있는 지방행정계층구조가 어떠한가에 대한 설명은 가능하다.

한편, 후술하겠지만 행정구역의 경우에 비해 지방행정계층에 관한 개편은 빈번하지 않다는 것이다. 이러한 현상은 몇가지 이유에 근거하고 있는 것으로 추정할 수 있다.

우선 논리적으로는 계층수가 줄어들면 행정구역의 규모가 확대되고, 반대로 계층수가 늘어나면 행정구역의 규모가 축소되는 등 양자는 통솔의 범위를 고려한 반비례의 관계에 있다. 그러나 이러한 관계는 일정기준을 중심으로 절대적 경직성을 갖는 것이 아니라 상당한 신축성을 갖는 까닭에 지방행정계층의 변화와 상관없이 행정구역의 규모조정이 가능하다는 점이다.

다음으로는 사회변화를 반영하기 위한 개편작업에서 양자가 갖는 정치적, 경제적 용이성이다. 사회변화를 반영하기 위하여 지방행정계층구조를 개편할 경우에는 지방차원의 통치구조를 근본적으로 전환할뿐더러 동시에 행정구역의 조정도 단행해야 하는 결과를 초래함으로써 정치적, 경제적 비용이 매우 큰 것이 보편적이다. 이에 비하여 동일한 이유로 행정구역을 개편할 경우에는 개편범위의 광협은 고려되겠지만, 지방행정계층의 개편과 같은 여러차원의 전반적 변화를 가져오지 않음으로써 정치적, 경제적 비용이 상대적으로 적다.

2. 지방행정구역의 개편동향

가. 영국

영국의 행정구역은 후술할 여타 사례국과 달리 지방행정계층의 개편에 따라 대폭적인 변화를 보여 왔다. 즉, 일본이나 프랑스가 지방행정계층의 개편보다는 행정구역의 조정을 통해 사회변화를 반영한 것에 비해 영국은 지방행정계층의 개편으로 그것에 대응해 왔다.

앞서의 지방행정계층에 관한 개편동향에서 기술한 것과 같이 영국의 지방행정계층은 1974년, 1986년 및 1992년의 세차례에 걸쳐 대폭적인 개편이 있었다. 이에 따라 행정구역의 조정도 불가피하게 수반될 수밖에 없었는 바, 지방행정계층의 개편방향이 3계층에서 2계층으로 그리고 2계층에서 1계층으로 축소정향성을 나타냄에 따라 행정구역의 수도 총수의 감소현상을 가져왔다(<표 4> 참조).

우선 1974년의 지방행정계층의 개편에 따라 광역자치단체의 수가 123개에서 62개로, 그리고 기초자치단체의 수가 1,827개에서 481개로 감축되었다. 1985년의 지방행정계층의 개편에서는 런던지역과 6개 대도시권역의 광역자치단체가 폐지됨으로써 광역자치단체의 수는 비대도시지역의 카운티 39개만이 존재하게 되었고, 기초자치단체의 수는 1개의 런던시티, 32개의 런던 바로우, 그리고 여타 지역의 332개의 디스트릭트 등 총 365개가 되었다. 또한 1992년부터 시작된 지방행정계층의 개편에 따라 광역자치단체의 수는 34개로, 그리고 기초자치단체의 수는 284로 감축되었다.

이상에서와 같이 영국의 행정구역의 변화는 광역자치단체 및 기초자치단체의 구별없이 주로 그 수의 감소가 일반적인 경향으로 나타나고 있

다. 이는 결과적으로 행정구역 단위당 인구 및 면적의 확대를 가져오는 것이기도 하다.

<표 4> 영국 행정구역의 변천

구분	1974년 이전	1985년 이전	1992년 이전	1992년 이후
광역자치단체 수	123	62	39	34
기초자치단체 수	1,827	481	365	284
합계	1950	543	404	318

나. 일본

일본의 행정구역개편은 1950년대 이후 1970년대까지 지속적으로 이루어져 왔다. 이러한 행정구역의 개편은 주로 기초자치구역을 중심으로 이루어져 왔는 바, 특히, 시정촌을 대상으로 한 몇자례의 합병법제정으로 가속화되었다.

전후 일본은 기초자치단체를 중심으로 한 분권적 경향을 강화하여 왔으나, 점증하는 행정수요에 효과적으로 대처하기 위하여 시정촌의 경계를 조정하거나 합병[51]하는 정책을 추진하였다.

이에 따라 1953년「町村合併促進法」이 제정되었고, 1956년에는「町村合併法」이 폐지되는 대신에「新市町村建設促進法」이 제정되었다. 이후 1965년에는 새로이「市町村合併特例에 관한 法律」이 시행되었다.[52]

일본의 자치계층별 행정구역의 변천과정을 살펴보면, 광역자치구역

51) 일본이 시정촌을 합병한 이유로는 여러 가지를 들 수 있으나, 특히 1961년 이후에는 행정능률의 향상과 주민복지증진을 위한 규모의 적정화 및 지역개발의 효과적 추진 등이 지적되고 있다.

52) 財團法人 自治講修協會·地方自治研究資料センター編「地方自治年鑑」, 東京: 第一法規, 1996, p.482.

인 도도부현의 경우에는 1953년 47개 자치단체에서 이후 1996년 현재까지 변화가 없으나, 기초자치구역인 시정촌의 경우 커다란 변화를 보이고 있다(<표 5> 참조). 우선 기초자치단체인 시정촌의 총 수가 1946년 10,520개에서 1955년 5,260개, 그리고 1996년 3,232개로 대폭적인 감소추세를 보여 왔다. 또한 시정촌 각각의 변화를 보면, 시의 경우 1946년 205개에서 1955년 488개로 그리고 1996년 666개로 증가하였으며, 반면 촌의 경우에는 1946년 8,518개에서 1955년 2,885개로 그리고 1996년 576개로 현저한 감소를 보이고 있다. 다만, 정의 경우에는 1946년 1,797개에서 1955년 1,833개로 그리고 1996년 1,990개로 상대적인 안정화경향을 나타내고 있다.

이와 같은 기초자치구역인 시정촌의 변화는 그동안 촌을 중심으로 지속적인 합병이 이루어져 왔다는 사실을 시사해 준다.

<표 5> 일본 행정구역의 변천

구분		1946년	1953년	1955	1965	1975	1996
광역자치구역	도	1	1	1	1	1	1
	도	1	1	1	1	1	1
	부	2	2	2	2	2	2
	현	42	43	43	43	43	43
	소계	46	47	47	47	47	47
기초자치구역	시	205	286	488	560	643	666
	정	1,797	1,966	1,833	2,000	1,976	1,990
	촌	8,518	7,616	2,885	815	637	576
	소계	10,520	9,868	5,206	3,375	3,256	3,232
합계		10,566	9,915	5,253	3,422	3,303	3,279

자료: 財團法人 自治練修協會 · 地方自治研究資料センター編「地方自治年鑑」, 東京: 第一法規, 1996, pp.481-484의 표 <地方公共團體の數の變遷>을 재작성.

다. 프랑스

프랑스의 행정구역은 꼬뮨을 중심으로 매우 세분화되어 있다. 따라서 사회여건의 변화에 따른 행정구역적 차원에서의 대응방안은 1971년을 기준으로 전후의 방안이 확연히 다른 양상을 보이고 있다.

1971년 이전에는 유럽의 여타 국가와 달리 행정구역의 조정을 통해 사회변화를 수용하기보다는 꼬뮨간 협력(regroupement) 즉, 꼬뮨조합(syndicats de communes), 도시공동체(communautés urbaines), 특별구(districts) 등을 주로 활용하였다.[53]

그러나 1971년「꼬뮨의 합병과 연합에 관한 법률」이 제정됨으로써 전환점을 맞게 된다. 즉, 종래의 협력방식이 아닌 꼬뮨간의 합병방식을 통하여 사회여건의 변화에 대응하게 된 것이다. 동 법률에 의거한 개편의 결과 꼬뮨의 수가 37,708개에서 36,489개로 줄어들었다. 이후에도 꼬뮨에 대한 지속적인 개편이 있었으나, 1997년 현재에는 오히려 그 수가 증가되어 본토에 36,559개, 해외영토에 193개, 특별자치단체 19개 등 총 36,771개가 존치되어 있다.[54]

그리고 1789년 대혁명 의회가 인위적으로 설정한 행정구역인 데빠르뜨망은 그동안의 산업화 및 도시화에 따라 많은 변화를 겪어 왔다. 당초 데빠르뜨망은 주민들이 마차로 하루에 구역내를 왕복할 수 있는 거리를 기준으로 설정함으로써 인구나 면적이 유사한 분포를 이루고 있었다.[55]

---

53) 프랑스 지방행정에서 행정적, 재정적, 기술적인 많은 문제가 있었음에도 불구하고 꼬뮨에 대한 개혁 즉, 꼬뮨간 합병을 통한 문제해결에 소극적이었던 것은 프랑스 국민의 꼬뮨에 대한 지나친 애착과 전통에 대한 집착 및 고수에 기인하고 있다(배준구, "프랑스 지방자치단체의 조직과 권한배분에 관한 연구,"「지방과 행정연구」, 창간호, 1989. 6., p.111.).

54) 안영훈, 전게서, p.16.

55) 배준구, 전게논문, p.111.

그러나 1811년 130개에서 1975년 99개, 그리고 1997년 현재 100개(프랑스 본토 96개, 해외영토 4개)에 이르도록 그 수의 감소뿐만 아니라 인구와 면적에 있어서도 다양성을 나타내고 있다.[56]

한편, 1982년「꼬뮨, 데빠르뜨망, 레지용의 권리와 자유에 관한 법」에 의거 국가의 영조물에서 지방자치단체로 법적 지위가 전환된 레지용은 1997년 현재 26개(프랑스 본토 21개, 코르시카 1개, 해외영토 4개)가 설치되어 있다.

라. 일반적인 개편동향

이상의 사례국에서 나타난 행정구역의 개편과정은 몇가지 공통적 또는 차별적 경향을 드러내고 있다.

우선 사례국에서 공통적으로 나타난 현상은 개편과정을 통해 행정구역의 수가 지속적으로 감축되어 왔으며, 이에 따라 인구 및 면적은 오히려 확대되어 왔다는 점이다. 특히, 행정구역 수의 감축과 이로 인한 인구와 면적의 확대는 주로 기초자치구역을 중심으로 전개되어 왔다.

다음으로는 행정구역의 개편이 행정구역적 접근인가 아니면 지방행정계층적 접근인가 하는 점이다. 사회여건의 변화를 수용하기 위한 지방자치구조의 개편에서 각국이 현실적으로 채택한 방안은 두가지로 크게 구분된다. 하나는 행정구역의 개편을 통한 접근이고, 다른 하나는 지방행정계층의 개편을 통한 접근인 바, 후자의 경우에는 반드시 행정구역의 개편도 동시적으로 수반되는 것이 일반적이다. 이러한 점에서 사례국의 개편과정을 살펴보면, 영국의 경우에는 지방행정계층의 개편을 통한 접

56) 안영훈, 전게서, p.98.

근을 활용하여 왔음에 비해 일본은 행정구역의 개편을 통한 접근을 이용하고 있다. 다만, 프랑스의 경우에는 1971년「꼬뮨의 합병과 연합에 관한 법률」의 제정을 통해 행정구역의 개편에 비중을 두었으나, 1982년「꼬뮨, 데빠르뜨망, 레지용의 권리와 자유에 관한 법」으로 레지용을 새로이 지방자치단체로 설치함으로써 지방행정계층의 개편도 동시에 활용하고 있다.[57]

요컨대, 각국의 행정구역의 개편과정에서 살펴볼 수 있는 일반적 경향은 기초자치구역을 중심으로 한 합병과 그로 인한 구역규모의 확대현상이다. 그럼에도 불구하고 그러한 결과를 초래한 접근방법은 국가별 상이성을 갖는 바, 행정구역적 접근, 지방행정계층적 접근 그리고 양자의 동시 활용 등이다.

제4절 지방행정계층 및 행정구역의 개편 필요성

지방자치의 근본구조라 할 수 있는 지방행정계층과 행정구역의 개편 필요성은 크게 두가지 측면에서 찾아 볼 수 있다. 하나는 처방적 측면이고, 다른 하나는 당위적 측면이다.

우선 처방적 측면에서 지방행정계층 및 행정구역의 개편 필요성을 찾아보면, 이는 현행의 지방행정계층 및 행정구역이 내포하고 있는 문제점의 형태로 드러나는 것이 일반적이다. 즉, 지방행정계층 및 행정구역과 같이 제도라는 것은 본질적 속성인 경직성으로 인해 환경변화에 신축적

57) 1982년 지방자치법에 의해 종래 국가의 영조물이었던 레지용을 새로이 지방자치단체로 법적 지위를 전환한 이유는 경제·사회의 발전에 따라 데빠르뜨망이 행정수요에 적절히 대응하지 못함에 따라 지역계획을 비롯한 광역행정기능을 효과적으로 처리하기 위함이었다(배준구, 전게논문, p.112.).

이지 못하다. 이에 따라 일종의 지체현상이 발생되고, 이를 해소하기 위해서는 현재의 지방행정계층 및 행정구역의 개편이 필요하다는 것이다. 현행의 지방행정계층구조 및 행정구역으로 인한 지체현상 또는 문제점들로는 교통·통신의 발달로 인한 생활권과 행정구역의 불일치, 다계층으로 인한 행정의 비능률, 행정구역간 불균형 등이 지적되고 있다.

한편, 당위적 측면에서의 지방행정계층 및 행정구역의 개편 필요성은 향후 지방행정환경 변화와 그에 따른 지방자치단체의 효과적 대응을 위해서 요청되는 부분이다. 이는 처방적 측면에서 제기되는 지방행정계층 및 행정구역의 개편으로 일정부분 보완될 수 있으나, 그것만으로 충분하지 않다는 점에서 발생된다. 즉, 처방적 측면에서의 개편은 현재까지 노정된 문제들의 해소에 비중을 둔 까닭에 향후 수요전망 또는 환경변화를 온전히 고려한 것으로 보기 어렵다. 따라서 지방행정계층 및 행정구역의 개편 필요성은 처방적 측면과 동시에 당위적 측면에서도 찾아질 수 있는 것이다. 예를 들면, 지방자치의 진전에 따른 민주성과 효율성의 동시 증진, 21세기를 대비한 지방자치단체의 경쟁력 제고 등과 같은 향후 과제들은 당위적 측면에서 지방행정계층 및 행정구역의 개편을 요청하는 주요 요인들인 것이다.

제3장 지방자치체제의 실태와 문제점

제1절 지방행정계층

1. 역사적 변천

우리나라 지방행정계층구조는 삼국시대 이래 많은 변천을 거듭하여 왔다. 궁극적으로는 각 시대별 통치원리에 따라 지방행정계층구조가 구축·운용되어 왔으나, 대체적으로 통일신라시대의 3계층제와 고려시대의 4계층제를 제외하면, 조선시대까지 2계층제가 근간을 이루어 왔다.

삼국시대에는 고구려, 백제 및 신라가 모두 2계층제의 지방행정계층제를 채택하였으나, 통일신라시대에 들어와서는 3계층제로 전환되었다.[58] 우선 고구려는 수도인 京과 그외 지역의 部(外評이라고도 함)로 이루어진 상위계층과 각각의 하위계층으로 部(內評이라고도 함)와 城鎭을 둔 2계층의 지방행정계층구조를 이루고 있었다. 그리고 백제는 熊津(公州)에서 泗沘(扶餘)로 수도를 천도한 후 수도인 部와 그외 지역의 方으로 이루어진 상위계층과 각각의 하위계층으로 巷(坊)과 郡을 두었다. 한편 신라는 통일전 慶州·小京·州의 상위계층과 각각의 하위계층으로 部·部·郡縣을 둔 2계층에서 통일후 주의 군현을 주-군-현의 위계적 계층으로 전환함으로써 3계층제로 바꾸었다.

---

58) 김안제, 「지방행정계층구조개편에 관한 연구」, 충청북도, 1984, pp.37-39.

고려시대의 지방행정계층구조는 顯宗초에 4계층제로 정착되었다. 王京이 있는 경기지역에는 5道와 별도로 그 아래 京과 縣을 두었고, 道에는 京·大都護府·牧을 두고 그 아래에 都護府·府·郡·縣을 다시 그 아래에 최말단기관으로 郡·縣을 두었다. 또한 界에도 京·大都護府·都護府를 두고 그 아래에 郡·縣·鎭을 두었다.

조선시대는 2계층의 지방행정계층구조를 근간으로 하였으나, 1895년(高宗 31年) 을미개혁으로 계층단위별 행정구역의 조정과 명칭변경이 이루어졌다. 따라서 건국이후 1894년까지는 8도제를 채택하여 상위계층으로 道를 설치하고 그 아래에 府·大都護府·牧·都護府·郡·縣을 두었다. 다만, 漢城府와 開城府는 중앙직할체제로 운영되었다. 이후 1895년 을미개혁으로 종래의 8道制를 23府制로 그리고 하위계층의 행정기관의 명칭을 모두 郡으로 통일하였다. 그러나 1896년부터는 다시 道制로 환원되어 전국을 漢城府와 13道로 나누고, 道아래에는 府·牧·郡을 두었는바, 이 체제가 한일합병까지 지속되었다.

이후 일제시대에는 道 - 府·郡 - 面의 3계층제가 근간이었다. 다만, 1915년부터는 島制가 실시되어 道 아래에 府·郡 이외에 島를 설치하였고, 1917년부터는 面을 普通面과 指定面으로 구분하여 郡 아래에 指定面을 추가적으로 설치하여 1930년까지 운영하였으며, 그리고 1931년부터는 邑제의 실시로 郡 아래에 공법인의 지위를 가진 邑과 面을 두었다.

1945년 해방과 더불어 미군정이 실시되다가 1948년 정부가 수립되고 1949년「지방자치법」이 제정·실시됨에 따라 우리나라 지방행정계층은 특별시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3층제로 출발하였다. 이후 1961년 5.16후 읍·면은 지방자치단체로서 행·재정능력이 미흡하다는 이유로 지방자치법의 전면적인 개정에 의거 단순한 하부행정기관으로 전환되어

현재와 같은 지방행정계층구조로 정착되었다. 따라서 우리나라의 지방행정계층은 정부수립 이후 커다란 변화없이 오늘날까지 유지되어 왔는 바, 5.16이후 시·읍·면 자치제에서 시·군·구 자치제로의 전환도 행정계층 자체에 변화를 가져 온 것은 아니었다.

<표 6> 지방행정계층 변천내역

시대	실시년도	지방행정계층				
		계층수	제1계층	제2계층	제3계층	제4계층
고구려	평양천도후	2	경, 부	부, 진성		
백제	부여천도후	2	부, 방	항(방), 군		
신라	통일이전	2	경, 주	분, 군, 현		
	통일이후	3	경, 주	부, 군	현	
고려	1009-1413	4	경기, 도, 계	경, 목, 대도호부, 도호부	도호부, 군, 현, 부	군, 현, 진
조선	1413-1894	2	한성부, 개성부, 도	부, 대도호부, 목, 도호부, 군, 현		
	1895-1896	2	부	군		
	1896-1910	2	한성부, 도	부, 목, 군		
일제시대	1910-1930	3	도	도, 군, 도	면, 보통면, 지정면	
	1931-1945	3	도	부, 군, 도	읍, 면	
건국이후	1949-1961	3	특별시, 도	시, 군	읍, 면, 동	
	1962-1988	3	특별시, 직할시, 도	시, 군	읍, 면, 동	
	1988-현재	4	특별시, 광역시*, 도	시, 군, 자치구	행정구	읍, 면, 동

* 직할시에서 광역시로 명칭이 변경된 것은 1994년도임

자료: 김안제, 「지방행정계층구조 개편에 관한 연구」, 충청북도, 1984, p.47의 표를 토대로 재작성.

2. 근거법령

지방행정계층에 관한 근거법령은 지방자치법에서 찾아 볼 수 있다. 지방자치법 제2조와 제3조에서는 자치계층에 관하여 규정하고 있으며, 동법 제3조에서는 행정계층에 관하여 규정하고 있다.

우선 지방자치법 제2조 제1항의 규정에 의하면, 지방자치단체의 종류를 크게 두가지로 구분하고 있는 바, 특별시·광역시·도와 시·군·자치구가 그것이다. 그리고 동법 제3조 제2항에서 특별시와 광역시 및 도는 정부의 직할하에 두고, 시는 도의 관할구역안에, 군은 광역시 및 도의 관할구역안에 두며, 자치구는 특별시 및 광역시의 관할구역안에 두는 것으로 규정함으로써 특별시·광역시·도와 시·군·자치구간의 위계성을 밝히고 있다.

한편, 행정계층은 지방자치법 제3조 제3항과 제4항의 규정에서 그 개략적인 구조를 파악할 수 있다. 즉, 동법 제3조 제3항에 의하면, 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구 포함)에는 동을, 읍·면에는 리를 두는 것으로 규정하고 있다. 이와 같은 규정에 따르면, 인구 50만이상의 시에서는 그 아래에 구와 동이 설치되므로 도 - 50만이상의 시 - 구 - 동의 4계층이 되고, 그 이외의 모든 지방행정계층은 3계층의 구조를 형성하게 되는 것이다. 여기서 리는 지방행정계층에 포함하지 않고 있다.[59] 또한 동법 동조 제4항에서는 도농복합형태의 시에 두는 행정계층에 관하여 규정하고 있는 바, 도농복합형태의 시에서는 도시형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구

59) 리의 경우 리장만 존재하고 그를 보조할 수 있는 보조기관이 없으므로 하나의 독립적인 계층단위로 간주하기 어렵다.

를 둘 경우에는 당해 구에 읍·면·동을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

3. 현행실태

현행 우리나라의 지방행정계층은 자치계층과 행정계층의 이원적 구조로 형성된 중층제이다.[60] 자치계층의 경우 광역자치단체로서 특별시, 광역시, 도가 그리고 기초자치단체로서 시, 군, 자치구가 있어 2계층제를 이루고 있다. 이에 비해 행정계층의 경우 읍·면·동이 있고, 읍·면의 밑에는 리를 두고 있으며, 또한 인구 50만이상의 일반시에는 자치단체가 아닌 행정구를 두고 있다. 따라서 자치계층과 행정계층을 합치면, 3계층 내지 4계층제로 구성되어 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 현행 지방행정계층구조

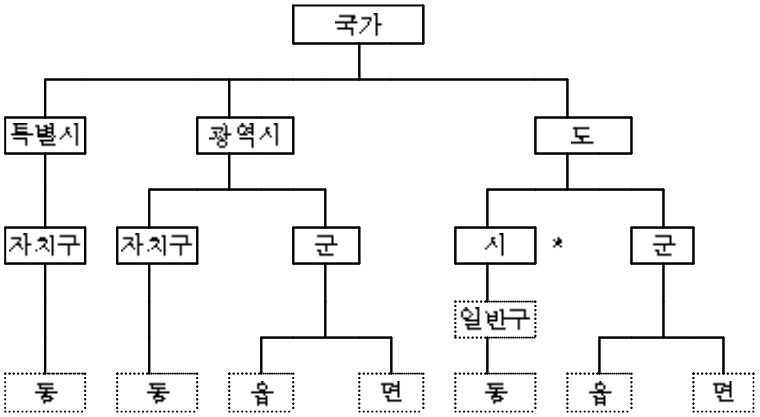
구분		자치계층		행정계층	
		계층수	내용	계층수	내용
도시지역	특별시·광역시	2	특별시·광역시-자치구	1	동
	인구 50만이상 시	2	도-시	2	구-동
	인구 50만미만 시	2	도-시	1	동
도농복합지역	광역시	2	광역시-자치구·군	1	읍·면·동
	인구 50만이상 시	2	도-시	2	구-읍·면·동
	인구 50만미만 시	2	도-시	1	읍·면·동
농촌지역	군	2	도-군	1	읍·면

자료 : 홍준현, 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」, 한국행정연구원, 연구보고 97-13, 1998, p.13의 표를 재작성

60) 자치계층과 행정계층의 일치문제는 지방자치제의 개편이 논의될 때마다 거론되는 사안으로 특히, 제7차 지방자치법의 개정시에는 읍·면·동까지를 지방자치단체로 해야한다는 논의가 제기되었고, 1998년 신정부의 출범으로 읍·면·동의 폐지가 본격적으로 논의되고 있다.

이를 그림으로 나타내면 아래의 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 현행 지방행정계층



주 : ▭ : 자치계층 , ⋯ : 행정계층

* : 시(인구50만 이상의 시, 도농복합형태의 시, 인구50만이하의 시로 구분) 중에서 인구50만 이상의 시에 일반구 - 동을 두며, 도농복합형태의 시에는 (일반구) - 읍 · 면 · 동을 둘 수 있음

4. 문제점

현행 지방행정계층구조에 관한 문제점은 그동안 매우 다양하게 지적되어 왔다. 김병국[61]은 지방행정계층의 다단계와 비자치계층의 복잡화를, 김안제[62]는 역사적 측면과 현실적 측면으로 크게 구분하여 역사적 측면에서는 왕조통치 및 일제지배를 위한 통솔의 원리에 의함으로써 국민생활의 편의가 간과되고 있으며, 현실적 측면에서는 자치권의 위축과 행정의 비능률 및 주민의 일상생활과 사회생활의 불편야기 등을 들고 있다. 또한 서울대학교 행정조사연구소[63]는 주민과 자치단체간의 소원, 중간계

61) 김병국,「지방행정의 계층구조와 행정구역 개편방안」, 한국지방행정연구원, 미발간보고서, 1996, pp.13-14.

62) 김안제, 전게서, pp.149-153.

층의 단순한 중계기관화, 상하계층간 역할의 중복, 중첩적 감독, 업무량의 창조와 행정능률의 저해, 도시행정의 특수성 매몰 등의 문제를 지적하고 있다. 홍준현[64]은 지방행정계층의 다층화로 인한 거래비용의 증대·기초자치계층과 주민과의 관계소원·중간계층의 단순 중계기관화, 지방행정계층간 기능 및 사무배분의 중복, 생활권의 확대에 따른 하위행정계층의 중심성 상실 등을 문제점으로 제시하고 있다. 최창호[65]는 주민과 자치단체간 관계소원, 중간계층의 단순한 중계·경유기관화, 상·하계층간 중복행정, 행정의 지체와 낭비, 행정의 파생업무 유발, 상·하계층간 의사전달의 왜곡 등을 문제점으로 지적하고 있다. 김익식[66]은 계층간 거래비용의 증대, 기초자치계층과 주민과의 관계소원, 이중행정 및 이중감독의 폐해를 문제점으로 들고 있다.

<표 8> 학자들이 제시한 현행 지방행정계층의 문제점

학자·기관별	문제점
김병국	①지방행정계층의 다단계, ②비자치계층의 복잡화
김안제	①자치권의 위축, ②행정비능률, ③주민불편야기
김익식	①계층간 거래비용의 증대, ②기초자치계층과 주민과의 관계소원, ③이중행정 및 이중감독의 폐해
서울대학교 행정조사연구소	①주민과 자치단체간의 소원, ②중간계층의 단순한 중계기관화, ③상하계층간 역할의 중복, ④중첩적 감독, ⑤업무량의 창조와 행정능률의 저해, ⑥도시행정의 특수성 매몰
홍준현	①거래비용의 증대·기초자치계층과 주민과의 관계소원·중간계층의 단순 중계기관화, ②지방행정계층간 기능 및 사무배분의 중복, ③생활권의 확대에 따른 하위행정계층의 중심성상실
최창호	①주민과 자치단체간 관계소원, ②중간계층의 단순한 중계·경유기관화, ③상·하계층간 중복행정, 행정의 지체와 낭비, ④행정의 파생업무 유발, ⑤상·하계층간 의사전달의 왜곡

63) 서울대학교 행정조사연구소, 「지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구」, 1980, pp.20-26.
64) 홍준현, 전게서, pp.26-38.
65) 최창호, "지방행정 계층구조 개편을 통한 자치구역과의 조화", 「국회보」, 1994. 7, pp.127-128.
66) 김익식, "지방행정의 효율성 증대를 위한 행정계층구조의 개편", 사단법인 21세기정책개발연구회 세미나 논문집, 1997, pp.7-8.

그러나 학자들이 제시한 문제점 가운데 일부는 현행의 지방행정계층으로 인해 야기된 것으로 보기 어렵다. 우선 중간계층의 단순한 중계기관화의 문제는 주로 광역자치단체의 기능 또는 역할에 관한 것인데, 이는 광역자치단체의 광역적 기능 및 조정기능의 중요성을 간과한 것이다. 그리고 상·하계층간 중복행정의 문제는 현행 지방행정계층의 다층화로 발생된 것이라기 보다는 기능배분의 불합리성에 기인한 것이다. 또한 기초자치단체와 주민과의 관계소원은 기초자치단체의 규모가 현저히 큰 것에 그 원인이 있다.

따라서 현행 지방행정계층구조에서 파생되는 문제점은 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 유발 및 상하계층간 의사전달의 왜곡 등을 지적할 수 있다.

가. 거래비용의 증대

일반적으로 행정계층의 수가 많을수록 문서의 전달과정에 필요한 단계가 늘어나고 동시에 동일한 과정이 반복됨으로써 이에 소요되는 시간, 노력 및 비용이 증대된다.[67] 비록 시기적으로 오래된 조사이지만, 서울대 행정조사연구소의 조사에 의하면, 우리나라 행정에서의 문서처리는 접수-분류-배분-사전공람-처리지시-기안-결재-시행문-발송의뢰-문서통제-발송-기안문회송-편철·보존의 13단계를 거치는 것으로 되어 있다.[68] 이와 같이 복잡한 문서처리가 다계층을 거치면서 각 계층별로 반복됨으로써 이에 투입되는 행정노력이나 비용을 기하급수적으로 증가시키게 되는 것이다.

---

67) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1996, pp.415-416.
68) 서울대학교 행정조사연구소, 전게서, p.24.

나. 행정의 파생업무 유발

다단계 계층은 행정의 파생업무를 기하급수적으로 유발시키고 있다. 즉, 중앙에서 지시 1건이 하달되면, 이것이 각 계층을 따라 관할구역수로 나누어지고 계속 건수가 급증하여 말단에 이르며, 다시 말단에서 기안과 보고를 거듭하면서 중앙에 이르다 보면 문서의 파생수가 현저하게 늘어나는 것이다.[69] 더욱이 각 지방행정계층이 상급계층의 지시량에다가 이른바 자체 계획량을 가산하여 침소봉대격으로 지시하면서 그 시행시한을 단축하는 경우에는 말단계층의 업무량이 대단히 증가하게 된다.

다. 상하계층간 의사전달의 왜곡

다단계 행정계층은 상·하계층간 의사전달에 왜곡현상을 초래할 가능성이 높다. 즉, 중앙의 시책이나 지침이 여러 계층을 거쳐 주민에 이르는 과정에서 오해와 왜곡이 발생되며, 반대로 지역의 실정이나 주민의 의사가 여러 계층을 거쳐 중앙에 이르는 과정에서 수많은 장애가 발생하고 있다.

제2절 지방행정구역

1. 역사적 변천

지방행정계층과 마찬가지로 지방행정구역도 삼국시대 이래 각 왕조별로 끊임없는 변천을 거듭하여 왔다. 특히, 지방행정구역이 지방행정계층과 불가분의 관계에 있다는 점을 감안한다면, 지방행정구역의 변천은

69) 최창호, 전게논문, p.128.

당연한 것이라 하겠다.

삼국시대의 고구려는 전국을 3京(平壤·國內城·漢城), 5部(東部·西部·南部·北部·中部)로 구분하고, 다시 각 京은 5部(東部·西部·南部·北部·內部)로 그리고 지방의 5部는 城鎭으로 분할하였다. 백제는 수도의 5部(上部·前部·中部·下部·後部)와 지방의 5方(中方·東方·南方·西方·北方)으로 구분하고, 각 部에는 5巷을 두고 方 아래에는 郡을 설치하였다. 그리고 통일전 신라는 國都인 金城과 2小京(中原·東原) 및 5州(上州·下州·南州·首若州·河西州)로 구분하고, 國都와 小京에는 6部를 또한 5州에는 郡·縣을 설치하였다. 이후 통일신라에서는 小京과 州의 수를 늘리고, 州 아래의 郡과 縣의 위계화를 도모하였다. 즉, 전국을 金城과 5小京(中原·北原·金官·西原·南原) 및 9州(尙州·良州·康州·漢州·朔州·溟州·熊州·全州·武州)로 구분하고, 각 小京에는 6部를 그리고 각 州에는 郡을, 郡 아래에는 縣을 두었다.

고려시대에는 초기에 10道 12州制[70]를 실시하다가 후에 5道 兩界制로 전환하였는 바, 5道 兩界制는 顯宗초에 완비되었다. 따라서 전국을 수도권인 京畿와 5道(楊廣·慶尙·全羅·交州·西海) 및 兩界(東界·北界)로 구분하고, 그 아래에 4京, 4都護府, 8牧, 15府, 129郡, 335縣, 29鎭을 두었다.

조선시대에는 건국부터 1894년까지는 2府 8道制[71]를 채택하였고, 1895년부터 1896년까지 약 1년간은 23府制[72]를 그리고 1896년부터는 다

70) 고려시대의 10道 12州制는 成宗 14년에 채택된 것으로 10道는 關內, 中原, 河南, 江南, 海陽, 嶺南, 嶺東, 山南, 朔方, 隴西로 구성되었으며, 州 아래에 楊州, 廣州, 黃州, 海州, 忠州, 清州, 公州, 全州, 羅州, 昇州, 尙州, 晉州의 12개 州가 설치되었다.

71) 2부 8도제의 2부는 한성부와 개성부이며, 8도는 경기도, 충청도, 경상도, 전라도, 황해도, 강원도, 함경도, 평안도이다.

72) 23부제의 23부는 한성, 인천, 충주, 홍주, 공주, 전주, 남원, 나주, 제주, 진주, 동래, 대구, 안동, 강릉, 춘천, 개성, 해주, 평양, 의주, 강계, 함흥, 갑산, 경성 등이다.

시 1部 13道制로 환원되었다. 1986년부터 시행된 1府는 漢城府이고, 13道는 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 황해, 평남, 평북, 강원, 함남, 함북이다. 道 아래에는 7府, 1牧, 331郡 등 모두 339개의 하부행정구역을 두었으며, 郡은 규모에 따라 1등에서 5등까지 구분하여 1등 18개군, 2등 29개군, 3등 72개군, 4등 210개군, 5등 2개군으로 하였다.

일제시대에는 한일합병 당시 한성부를 경기도 관할로 격하시킴으로써 13道, 12府, 317郡, 4,322面의 행정구역체제를 갖추었으며, 1915년에 島制실시로 제주, 울릉의 2개 郡이 島로 전환되었고, 1920년에는 指定面제가 채택되어 24개 指定面이 신설되었다.

해방이후에는 1948년 11월 17일「지방행정에 관한 임시조치법」제5조 및 제12조의 규정에 의한 대통령령 제43호의 공포를 통하여 시·도·부·군·도의 관할구역을 1948년 8월 15일 현재에 의하도록 규정하게 됨으로써 당시의 우리나라 지방행정구역은 1시, 9도, 14부, 133군, 1도, 7읍, 1,456면의 체계로 구축되었다. 이후 1949년「지방자치법」의 제정으로「지방행정에 관한 임시조치법」은 실효되고, 지방자치법에 의하여 약간의 행정구역변경이 있었다. 그러나 제주도(島)의 제주도(道) 승격, 서울시의 정부직할화, 시·군의 승격 등 불가피한 경우에만 구역의 개편이 이루어졌다.[73]

1960년대에는 5.16이후「지방자치에 관한 임시조치법」에 의하여 읍·면자치를 폐지하는 대신 도의 행정구역의 성격을 지니고 있던 군을 기초자치단체로 전환하였다. 그리고「서울특별시행정에관한특별조치법」에 의하여 서울특별시가 1962년 2월 1일 국무총리직속으로 승격되었으

73) 한국행정연구원,「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」, 연구보고 96-09, 1996, p.102.

며, 1963년 1월 1일 시행된「부산시정부직할에관한법률」에 의하여 부산시를 경상남도의 관할하에서 중앙정부의 직할로 전환함으로써 도와 동격인 지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하는 등 60여개의 행정구역이 조정되었다. 이와 같이 1960년대의 행정구역변경은 근대화, 경제발전 등의 국가목표를 달성하기 위한 행정의 능률성확보를 위한 조치의 일환이라고 볼 수 있다.

1970년대에는 1962년부터 시작된 제2차 경제개발계획과 1972년부터 시작된 제3차 경제개발계획이 성공적으로 결실을 맺게 된 시기이다. 특히 경제개발의 중점이 공업화에 두었졌기 때문에 공장의 유치가 선결과제였으며, 이에 따라 에너지원의 개발과 도로교통 등 사회간접자본의 확충사업이 강력히 추진되었고, 고속도로의 건설 및 다목적 수자원개발사업 등이 이루어졌다. 이러한 대단위 사업의 추진으로 국토의 기능이 변모되고, 주민들의 생활권에도 큰 변화를 가져오게 되었는 바, 특히 한강·금강·낙동강·영산강의 4대강 유역을 중심으로 한 다수의 댐건설과 고속도로의 개통은 기존의 행정구역체계 일부에 개편·조정이 불가피하게 되었고, 또한 공업화의 성공적인 추진에 따라 도시화의 경향이 가속화됨으로써 인구의 도시집중현상이 점차 두드러지게 되었다. 이에 따라 1973년 서울특별시 주변의 안양, 성남, 부천 등을 시로 승격시키고, 구리, 금촌, 문산 등 33개면을 읍으로 승격시키는 등 192개소의 구역이 조정되었다.

1980년대에는 주민생활권역과 구역간의 불일치, 새로운 지방시대의 도래로 빈번한 구역개편이 추진되었다. 인구 5만 이상의 규모가 큰 읍과 도직할 출장소의 시승격, 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장으로 지방행정 중심의 생활권형성과 대도시 인구집중방지를 위한 지방소도

읍의 읍승격, 대도시지역 주민의 편익증진과 행정능률향상을 위한 구증설, 국토개발로 생활권과 행정권이 달라진 지역 및 주민생활불편지역에 대한 경계조정, 인구 100만 이상을 초과하는 대구, 인천, 광주의 정부직할시 승격 등의 구역개편이 추진되었다.

1990년대에는 지방자치제의 실시와 도시화·산업화의 진전 및 지역개발로 과거에 비해 행정구역변경을 위한 수요가 증대되었고, 이에 따라 행정구역 개편양상도 그 폭과 수에 있어서 과거에 비해 획기적이었다. 우선, 도시기반시설용지의 확보와 간척사업으로 인한 육지와의 연결 등이 필요한 지역에 대하여 시·군·자치구의 관할구역을 변경하였고, 신도시 건설등으로 급속한 도시화·산업화 추세에 있는 고양군 일원을 고양시로 승격시켜 도시행정수요에 대처하고 주민편의를 증진시키는 한편, 지역의 역사성 및 지역주민의 여망에 부응하기 위하여 강원도 춘성군을 춘천군으로 명칭을 변경·사용하게 되었다. 또한, 아파트단지의 조성이나 택지조성사업 및 경지정리사업 등의 추진으로 행정구역의 경계가 불합리하게 된 지역을 조정함으로써 주민생활의 편의와 행정능률의 향상을 기하였다. 한편, 지방자치단체간 협조가 필요한 상·하수도, 교통, 환경 등의 문제에 효율적으로 대처하고, 도시와 농촌지역간의 균형발전을 도모하기 위해 1995년 1월 1일 남양주시 등 35개 시, 동년 5월 10일 평택시 등 5개시, 1996년 3월 1일 파주시 등 5개 시가 도농복합형태의 시로 전환되었다. 그리고 「서울특별시광진구등9개자치구설치및특별시·광역시·도간관할구역변경등에관한법률」을 제정하여 1995년 3월 1일부터 시행하였다. 1997년에는 울산시가 태평양시대의 국제경제권의 중추적인 기능을 수행하고, 동남권 지역경제의 중심권역으로 발전하며, 국토의 균형개발을 촉진하고, 주민생활의 편익을 증진하기 위해 광역시로 승격되었다.

<표 9> 정부수립 이후 지방행정구역개편 개요

시기	개편내용
1946	○ 제주도(濟州島)를 제주도(濟州道)로 승격
1946.7.2	○ 경성부를 서울시로 개칭하고 경기도에서 분리(정부직할)
1949.8.15	○ 서울시를 서울특별시로 개칭 ○ 울릉도를 울릉군으로 개편
1955.9.1	○ 제주시 등 6개시 승격
1956.7.8	○ 충주시, 삼천포시 승격과 서귀포읍 등 8개읍 설치
1957.1.1	○ 부산시 구제 실시
1962.11.21	○ 부산시를 직할시로 승격 ○ 대구시 구설치
1963.12.16	○ 경기도 위치변경에 관한 법률제정
1967.3.30	○ 인천시 구설치
1973.3.12	○ 안양, 성남, 부천시 설치 ○ 구리읍 등 33개읍 설치
1979.5.1	○ 미금읍 등 53개읍 설치
1980.12.1	○ 의왕읍 등 35개읍 설치
1981.7.1	○ 대구, 인천직할시 설치 ○ 동두천 등 7개시 설치 ○ 경상남도 도청사무소의 소재지변경에 관한 법률제정
1983.2.15	○ 시군구간 50개소, 읍면간 80개소 등 130개소의 경계변경 ○ 18개면 설치
1983.12.30	○ 인천직할시 사무소 소재지변경에 관한 법률제정
1985.10.1	○ 회천읍 등 13개읍 설치
1986.1.1	○ 구리시 등 11개시 설치
1986.11.1	○ 광주직할시 및 송정시 설치
1987.1.1	○ 시군구간 41개소, 읍면간 63개소 경계조정
1989.1.1	○ 시군자치구간 30개소, 구읍면동간 45개소 경계변경 ○ 대전직할시 설치 ○ 오산시 등 12개시 설치
1991.1.1	○ 제원군 등 4개군 명칭변경
1995	○ 남양주시 등 35개시 도농복합시 설치(1.1) ○ 평택시 등 5개시 도농복합시 설치(5.1)
1996.3.1	○ 파주시 등 5개시 도농복합시 설치
1997.7.15	○ 울산광역시 설치

자료 : 한부영·금창호,「통일대비 지방행정 통합방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제293권, 1998, pp.39-40.

2. 근거법령

지방행정구역에 관한 근거법령 역시 지방자치법에서 찾아 볼 수 있다. 지방자치법 제4조에서 제7조까지에서는 지방자치단체의 관할구역과 구역변경, 사무소의 소재지 및 시·읍의 설치기준 등 행정구역에 관한 사항을 규정하고 있다.

우선 지방자치법 제4조 제1항의 규정에 따르면, 지방자치단체의 구역은 종전에 의하며 이를 변경하거나 폐치·분합할 때는 법률로써 정하되, 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 또한 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 구역의 경우에도 종전에 의하고, 이를 변경하거나 폐치·분합시에는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

한편 지방자치법 제5조는 행정구역의 변경이나 폐치·분합시의 사무와 재산승계문제를, 제6조는 사무소의 소재지를, 그리고 제7조는 시·읍의 설치기준을 각각 규정하고 있다. 한편, 행정구역의 조정업무에 관하여는 행정구역조정업무처리에관한규칙에서 세부적 기준 및 절차를 구체적으로 규정하고 있다.

3. 현행실태

현재 우리나라의 지방행정구역은 광역자치단체구역과 기초자치단체구역이 중첩된 형식으로 되어 있는 바, 광역자치단체의 경우 1개 특별시, 6개 광역시 및 9개 도, 그리고 기초자치단체의 경우 72시, 91군, 69자치구로 구성되어 있으며, 그외 일반구 21·읍195·면 1,230·동 1,763개로 세분되어진다(<표 10> 참조).

<표 10> 지방행정구역 현황(1998.4.1 현재)

시·도	자치구	시	군	구	읍	면	동
특별시	25						530
부산	15		1		2	3	234
대구	7		1		3	6	151
인천	8		2		1	19	128
광주	5		-		-	-	97
대전	5		-		-	-	85
울산	4		1		2	10	50
광역시계	44		5		8	38	745
경기		23	8	13	22	129	338
강원		7	11	-	24	95	113
충북		3	8	2	12	91	56
충남		6	9	-	22	147	42
전북		6	8	2	14	145	108
전남		5	17	-	30	199	81
경북		10	13	2	34	204	127
경남		10	10	2	22	177	122
제주		2	2	-	7	5	31
도 계		72	86	21	187	1,192	1,018
합계	69	72	91	21	195	1,230	1,763

자료 : 행정자치부, 「행정구역 및 인구현황」, 1998.

보다 구체적으로 살펴보면, 광역자치단체의 경우 특별시, 광역시, 및 도의 3가지 종류로 구분되며, 1개 특별시, 6개 광역시 및 9개 도로 구성되어 있다. 광역시의 경우 도시화의 진전으로 일반시가 도로부터 분리되어 광역시가 되었는데, 이는 1980년대 후반 이후 급격히 증가하였다. 광역자치단체의 보유 기초자치단체 평균현황은 특별시는 25개의 자치구를, 광역시는 평균 7.3개의 자치구와 0.8개의 군을 보유하고 있으며, 분포상으로는 광역시의 경우 경기도, 충청남도, 경상북도, 전라남도에 각각 1개씩 위치하고 있으며, 경상남도에는 2개가 위치하고 있다.

<표 11> 시·도의 구역현황

구분	시·군·구					면적(㎢)	가구	인구(명)
	계	시	군	구				
				자치	일반			
계	253	72	91	69	21	99,766.13	14,913,543	46,661,133
서울	25	-	-	25	-	605.77	3,462,911	10,330,656
부산	16	-	1	15	-	750.90	1,157,592	3,849,661
대구	8	-	1	7	-	885.56	769,926	2,487,068
인천	10	-	2	8	-	957.79	773,974	2,444,319
광주	5	-	-	5	-	501.24	399,033	1,323,038
대전	5	-	-	5	--	539.71	407,778	1,317,642
울산	5	-	1	4	-	1,055.72	307,108	1,009,075
경기	44	23	8	-	13	10,190.60	2,779,728	8,465,851
강원	18	7	11	-	-	16,873.73	485,184	1,536,586
충북	13	3	8	-	2	7,433.07	457,449	1,469,884
충남	15	6	9	-	-	8,590.20	596,446	1,896,591
전북	16	6	8	-	2	8,047.66	607,554	2,000,909
전남	22	5	17	-	-	11,955.77	695,058	2,162,522
경북	25	10	13	-	2	19,020.84	903,158	2,798,182
경남	22	10	10	-	2	10,511.82	945,517	3,041,908
제주	4	2	2	-	-	1,845.75	165,127	527,241

한편, 기초자치단체는 시·군·자치구의 3종류로 구분되는데, 시의 경우 72개, 군은 91개, 자치구는 69개가 존재한다.

우선, 시의 경우 인구는 18,396,642명으로 전체인구의 39.4%, 면적은 37,659.91㎢로 전국의 37.7%를 차지하고 있다. 1998년 4월 1일 현재 시의 평균규모는 인구가 255,508명, 면적이 523.05㎢이며, 1개 도당 평균 8개의 시를 관할하고 있다. 시의 인구와 면적의 최대·최소규모를 살펴보면, 인구는 922,629명의 성남시에서 60,432명의 태백시까지, 면적은 1,517.69㎢의 안동시에서 33.30㎢의 구리시까지 매우 다양하게 나타나고 있다.

<표 12> 시의 구역현황

구분	인구(명)				면적(㎢)			
	계	평균	최대	최소	계	평균	최대	최소
경기(23)	7,642,266	332,276	성남: 922,629	과천: 71,076	4,908.65	213.42	과주 : 682.67	구리: 33.30
강원(7)	1,129,542	161,363	원주: 254,165	태백: 60,432	6,616.82	945.26	춘천: 1,116.43	속초: 104.91
충북(3)	909,018	303,006	청주: 543,835	제천: 147,491	2,019.63	673.21	충주: 984.04	청주: 153.36
충남(6)	1,123,206	187,201	천안: 370,738	보령: 121,747	4,041.81	673.64	공주: 940.56	아산: 542.56
전북(6)	1,579,485	263,247	전주: 588,603	남원: 107,138	3,080.43	513.41	남원: 752.25	전주: 206.33
전남(5)	1,088,682	217,736	여수: 330,304	나주: 112,354	2,499.50	499.90	순천: 907.35	목포: 46.01
경북(10)	2,139,326	213,932	포항: 511,452	문경: 91,754	9,761.04	976.10	안동: 1,517.69	경산: 411.37
경남(10)	2,434,566	243,456	창원: 503,459	사천: 120,851	4,222.12	422.21	밀양: 799.02	김해: 110.10
제주(2)	350,451	175,225	제주: 265,661	서귀포: 84,790	509.91	254.95	제주 : 255.12	서귀포 : 254.79
계 (A)(72)	18,396,642	255,508	성남: 922,629	태백: 60,432	37,659.91	523.05	안동: 1,517.69	구리: 33.30
전국 (B)	46,661,133				99,766.13			
A/B	39.4				37.7			

다음으로 군의 경우 인구는 6,020,704명으로 전체인구의 12.9%, 면적은 60,600.59㎢로 전국의 69.8%를 차지하고 있다.

<표 13> 군의 구역현황

구분	인구(명)				면적(㎢)			
	계	평균	최대	최소	계	평균	최대	최소
부산,대구 인천,울산 (5)	442,603	88,520	달성: 137,343	옹진: 13,342	1,973.49	394.69	울주 : 754.68	옹진: 163.76
경기(8)	823,485	102,935	화성: 176,618	연천: 55,144	5281.95	660.24	양평: 878.20	양주: 309.82
강원(11)	407,044	37,004	홍천: 75,087	양구: 23,772	10,256.91	932.45	홍천: 1,818.47	양양: 628.56
충북(8)	560,866	70,108	청원: 121,729	단양: 42,717	5,413.44	676.68	괴산: 923.73	진천: 406.22
충남(9)	773,285	85,931	당진: 125,131	청양: 43,406	4548.39	505.38	당진: 652.75	연기: 361.52
전북(8)	421,424	52,678	완주: 86,038	장수: 26,765	4,967.23	620.90	완주: 820.86	부안: 492.79
전남(17)	1,073,840	63,167	고흥: 104,465	구례: 35,025	9,456.27	556.25	해남: 859.57	완도: 387.29
경북(13)	656,856	50,681	봉곡: 91,447	울릉: 10,520	9,259.80	712.29	봉화: 1,201.06	울릉: 72.52
경남(10)	607,342	60,734	창녕: 77,092	의령: 36,806	6,289.70	628.97	합천: 983.40	남해: 356.92
제주(2)	176,790	88,395	북제주: 98,249	남제주: 78,541	1,335.84	667.92	북제주: 720.96	남제주: 614.88
계 (A)(91)	6,020,704	66,162			60,600.59	665.94		
전국 (B)	46,661,133				99,766.13			
A/B	12.9				69.8			

1998년 4월 1일 현재 군의 평균규모는 인구가 66,162명, 면적이 665.94㎢이며, 1개 광역시당 평균 0.8개, 1개 도당 평균 9.5개의 군을 관할하고 있다. 군의 인구와 면적의 최대·최소규모를 살펴보면, 인구는 176,618명의 화성군에서 10,520명의 울릉군까지, 면적은 1,818.47㎢의 홍천군에서 72.52㎢의 울릉군까지 매우 다양하다.

다음으로 자치구의 경우 인구는 특별시가 10,330,656명, 광역시가 11,988,200명으로 전체인구의 각각 22.1%와 25.9%, 면적은 특별시의 자치구가 605.77㎢, 광역시의 자치구가 2,717.43㎢로 각각 전국의 0.6%와 2.7%를 차지하고 있다. 1998년 4월 1일 현재 자치구의 평균규모는 특별시의 경우 인구가 413,226명, 면적이 24.23㎢이며, 광역시의 경우 인구가 272,459명, 면적이 61.76㎢로 나타나고 있다.

<표 14> 자치구의 구역현황

구분	인구				면적			
	계	평균	최대	최소	계	평균	최대	최소
서울 (25) (A)	10,330,656	413,226	송파: 674,236	중구: 126,851	605.77	24.23	서초: 47.19	중: 9.97
부산 (15)	3,775,555	251,703	부산진 440,658	중구: 61,231	533.34	35.55	강서: 170.33	중구: 2.79
대구 (7)	2,349,725	335,675	달서: 514,492	중구: 103,043	456.64	65.52	동구: 182.35	중구: 7.08
인천 (8)	2,361,436	295,179	부평: 501,257	중구: 73,379	368.46	47.93	서구: 110.43	동구: 7.05
광주 (5)	1,323,038	264,607	북구: 464,142	동구: 139,101	501.24	100.25	광산: 222.81	서구: 46.80
대전 (5)	1,317,642	263,528	서구: 444,841	유성: 144,421	539.71	107.94	유성: 177.06	중구: 62.04
울산 (4)	880,804	215,201	남구: 320,329	북구: 104,072	301.04	75.26	북구: 151.67	동구: 41.10
광역시계 (44) (B)	11,988,200	272,459	달서: 514,492	부산중구: 61,231	2,717.43	61.76	광산: 222.81	부산중구: 2.79
전국 (C)	46,661,133				99,766.13			
A/C	22.1				0.6			
B/C	25.7				2.7			

4. 문제점

현행 지방행정구역에 대한 문제점 역시 논자들에 따라 다양하게 지적되어 왔다. 김안제[74]는 행정구역의 문제점을 정치·행정적 측면에서 자치행정과의 괴리, 행정능률의 저하, 지역간 불균형 등을, 사회·경제적 측면에서 지역적 폐쇄성, 규모의 왜소성, 경제권과의 불일치 등을, 그리고 주민·개발적 측면에서 주민자치능력 저하, 지역개발 저조, 지역간 갈등 등을 지적하고 있다. 한편, 김종표[75]는 계층구조의 불일치, 기초자치단체 및 광역자치단체의 적정규모불균형, 경제생활권 및 개발권과의 불일치 및 지역간 불균형을 들고 있으며, 최양부·윤원근[76]은 도시중심적 행정구역의 획정, 행정권과 생활권의 유리, 읍의 시승격에 따른 광역행정의 어려움, 시승격에 따른 군지역의 재정력 약화를 제시하고 있다. 또한, 오희환외 역시 자치단체간 규모의 불균형, 군지역의 과대성, 생활권과 행정구역의 불일치, 지방재정력의 격차를 문제점으로 들고 있다.

이상의 제 요인들은 상당부분 여전히 행정구역의 문제점으로 나타나고 있으며, 시대의 변화와 함께 새로운 문제점들이 제시되고 있는 바, 이를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

가. 시·도의 분리로 인한 잔여도부 문제

광역시와 도의 경우 원래 뿌리가 같은 지역공동체임에도 불구하고 이를 인위적으로 분리함으로써 공동체 의식을 파괴하고, 지역주민간 지

74) 행정개혁위원회, 지방행정계층구조 및 행정구역개편방향, 1998.
75) 김종표, "지방행정구역개편의 과제와 전략," 지방행정연구, 제8권 제2호 (1993).
76) 최양부·윤원근, 행정구역의 합리적 조정방안-정주체계에 따른 도·농통합적 행정구역의 모색-, 한국농촌개발연구원, 1988.

역이기주의를 조장한다는 문제점을 내포하고 있다. 뿐만 아니라 중심도시를 도로부터 분리함으로써 잔여도의 경우 행정·경제·사회의 중추기능을 상실하고, 광역시도 내부의 공간활용만으로는 도시수요를 충족시키지 못하여 도시발전의 장애가 됨은 물론, 동일한 생활권 및 경제권인데도 시·도개발계획이 분리수립됨으로써 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 도로·교통·환경·상하수도·쓰레기처리 등과 같은 광역행정수요에 효과적으로 대처하지 못하고 있다는 문제점이 제기되고 있다.

1997년 광역시로 승격된 울산시 이외에도 인구 100만에 육박하는 수원, 안양, 성남, 부천, 전주, 마산 등이 광역시로 승격될 경우 전국토의 광역시화를 초래하고, 그에 따라 이상에서 지적한 잔여도부 문제가 전국적으로 확산될 것으로 예상되고 있다.

한편, 특별시 및 광역시내의 자치구에 대해서는 자치구간에는 특성차이가 거의 나타나지 않으며, 수요도 동질적(homogenous)임에도 불구하고 자치구를 세분화함으로써 행정비용증가로 인한 행정낭비의 초래 및 자치구간에는 조정이 쉽지 않다는 문제점이 아울러 지적되고 있다.

나. 지역구조 변화에 따른 실질생활권과의 불일치

교통·통신수단의 발달로 인하여 점차 주민의 실질생활권이 변화·확대하고 계층구조는 축소되는 추세에 있음에 따라 면 행정구역의 경우 단위생활권으로서의 의미를 상실해가고 있으며, 읍·면의 실질적 생활권이 소속된 시·군 구역과 불일치하는 문제가 발생하고 있다. 그러한 지역에서는 읍·면 주민의 중심지지향행동에 있어 행정중심지와 실질생활중심지가 분리되는 이중구조화 현상이 나타나고 있으며, 또한 농촌인구

의 유출에 따른 다수 面지역의 과소화 진행으로 주민 1인당 행정비용이 급증하는 비효율이 발생하고 있다.

<표 15> 소속 시·군과 생활권이 불일치하는 읍·면의 비율

도	불일치 읍·면 수	총 읍·면 수	비율(%)
경 기	47	170	27.6
강 원	6	113	5.3
충 북	22	103	21.4
충 남	16	169	9.5
전 북	18	159	11.3
전 남	36	229	15.7
경 북	17	247	6.9
경 남	23	215	10.7
제 주	5	12	41.7
전 국	196	1,425	13.8

자료: 한국지방행정연구원, 지방자치구조개편방안(포럼자료), 1999.3.

다. 시 승격에 따른 시·군의 분리와 구역 세분화

과거 읍 인구가 5만 이상이면 시로 승격시켜 인접 시·군과 분리시켰는데, 그 결과 동일한 생활권임에도 불구하고 중심도시인 시와 배후지인 군이 인위적으로 분리되거나, 인구가 밀집한 대도시 권역에서는 마치 포도송이와 같은 자치구역이 발생, 구역이 세분화되고 정치적 파편화의 한 요인이 되고 있다. 이러한 문제는 시·군 통합으로 상당부분 해소되었으나, 부분적으로는 여전히 해결되지 않은 상태로 남아 있다.

라. 재정력과 지역경쟁력 기반의 취약과 지역간 불균형

지방자치단체의 재정력이 구역의 규모에 의해서만 결정되는 것은 아

니지만, 그것의 기반이 된다는 점은 분명하다. '98년 현재 시·군의 재정자립도는 각각 54.1%, 22.9%이며, 특히 군의 재정자립도는 극히 낮은 수준이다. 그러나 시도 재정자립도 30% 미만이 18개(25.4%), 30~50% 미만이 26개(36.6%)이며, 문경시의 경우 14.2%에 불과하다. 군은 10~30% 미만이 69개로 전체의 73.4%에 달하며, 10%에도 미치지 않는 곳도 6개(6.4%)나 있다. 이에 따라 행정구역의 재편이 지역경쟁력의 제고 및 균형발전을 위한 한 방안으로 제기되고 있다.

마. 과대규모에 따른 주민참여와 통제의 제약

1998년 현재 시·군 자치구역의 인구는 시의 경우 최대 92만 명에서 최소 6만명으로 평균 약 25만 4천명 정도가 되며, 군의 경우 최대 17만 명에서 최소 1만명으로 평균 약 6만 6천 명이다. 면적기준으로는 시의 경우 최대 1,517㎢에서 최소 33㎢로 평균 497.8㎢, 군의 경우 최대 1,818㎢, 최소 72㎢로 평균 655.9㎢이다. 이러한 기초자치단체 구역의 인구 및 면적 규모는 외국에 비해 과대하며, 지방행정에 대한 효과적인 주민의 참여와 통제를 제약하는 측면이 있다.

<표 16> 시·군의 인구규모별 분포

(단위 : 만명)

시	계	10만 미만	10~20	30~40	40~50	50만 이상
	72	8	31	12	10	10
군	계	3만 미만	3~5만	5~10만	10~20만	
	91	6	23	51	11	

자료: 한국지방행정연구원, 지방자치구조개편방안, 1999.3. (포럼자료)

이에 비하여 외국의 경우 기초자치구역의 규모가 프랑스는 commune의 평균인구가 1,500명, 미국은 municipality의 50%가 1,000명 미만, 독일은 Gemeinde의 87%가 2,000명 미만 등으로 우리 나라보다 훨씬 작은 실정이다.

바. 읍·면 구역 폐지에 따른 1차 행정서비스 권역의 확대

향후 읍·면 구역이 폐지될 경우 시·군이 일차적인 행정서비스 기관이 됨에 따라 주민의 행정기관 접근성이 현저히 낮아지게 될 것이다. 특히, 농촌인구의 고령화 추세는 주민복지 차원에서 행정기관의 접근성을 더욱 요구하며, 1차 행정서비스 권역의 광역화를 제약하는 요인이 된다. 舊 읍·면 소재지에 출장소를 두는 방안이 제시되고 있으나, 읍·면 구역 폐지의 취지로 보건대 이는 어디까지나 잠정적인 조치라고 할 수 있다. 따라서 읍·면 구역 폐지에 따른 1차 행정서비스 권역의 확대는 시·군 자치구역의 개편에 있어 중요한 변수가 되고 있다.

제4장 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안

제1절 기본방향

지방행정계층 및 행정구역은 지방자치단체의 기능과 재원의 배분, 지방행정과정에 대한 주민참여와 주민통제, 그리고 궁극적으로는 국가의 행정운영의 성과를 결정하는 근본적 구조이다. 따라서 이에 대한 개편 또는 설정은 앞서의 제반 요인들의 효과를 극대화하는 최적의 조건을 갖추게 하는 것이 이상적이다.

그럼에도 불구하고 지방행정계층 및 행정구역에 대한 최적모형을 도출한다는 것은 어렵고, 설사 도출한다하더라도 현실적으로 적용하기는 지난한 일이다. 또한 역사적 경험을 돌이켜 보더라도 특정한 목적에 비중을 두고 개편하거나 또는 개편의 방법으로 기존에 노정된 문제점을 보완·개선하는 점증적 방안을 채택하는 것이 각국의 보편적 실례이다.

따라서 제2장의 개편 필요성에서 살펴 본 바와 같이 현행의 지방행정계층 및 행정구역이 내포하고 있는 문제점과 향후 행정환경변화 및 행정수요를 고려하여 다음과 같은 기본방향에 입각하여 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안을 모색하고자 한다.

첫째, 개편방안간의 차별성이다. 지방행정계층과 행정구역이 연계성

을 지니고 있으며, 또한 광역자치구역과 기초자치구역도 상호 밀접한 관계에 놓여 있다. 그러나 지방행정계층과 행정구역의 문제가 다르고, 행정구역간에도 광역자치구역과 기초자치구역간에 노정되고 있는 문제가 상이한 바, 동일한 기준을 획일적으로 적용하기는 어렵다. 따라서 지방행정계층 및 행정구역별로 개별적인 기준을 적용하는 차별적 방안의 모색이 필요하다.

둘째, 현실 적용성이다. 사회여건의 변화에 따라 지방행정계층 및 행정구역의 개편은 다양한 요인에 의해 제기될 것이다. 또한 개편방법도 그 폭과 수단에 따라 여러 가지 조합이 도출될 수 있을 것이다. 그러나 개편방안이 현실과 너무 괴리된 이념형이거나 또한 다수의 저항을 불러올 수 있는 획기적인 것일 경우 현실 적용성은 상대적으로 낮아질 것이다. 따라서 지방행정계층 및 행정구역의 개편방안은 현실 적용성을 충분히 고려하여 모색될 필요가 있다.

제2절 개편의 원칙과 기준

1. 기존 논의의 검토

우선 지방행정계층의 개편을 위한 원칙과 기준은 기존 논의에서 거의 언급되지 않고 있다. 이는 제2장에서도 기술한 바이지만, 지방행정계층의 경우 단층제와 다층제가 각기 장단점을 지니고 있기 때문에 적정수의 계층을 획정한다는 것이 쉽지 않은 까닭이다. 다만, 최근의 연구에서 지방행정계층의 개편을 위한 원칙이 일부 제시되고 있는 바, 임석회[77]가 행정계층의 축소원칙을, 그리고 홍준현[78]이 행정계층과 정주체계의 일치

77) 임석회, 전게서, pp.165-178.

원칙을 들고 있을 뿐이다.

따라서 여기서는 행정구역의 개편을 위한 원칙과 기준을 중심으로 기존논의를 검토하고자 한다.

우선 행정구역의 개편을 위한 원칙으로 이규환[79]은 능률성의 제고, 민주성의 확보, 실현성의 보장을, 임석회[80]는 생활권과 행정구역의 일치, 인구의 최소요구치 확보를, 그리고 홍준현[81]은 행정구역과 생활권의 일치를 제시하고 있다. 그러나 이와 같은 원칙들은 계층단위별 자치구역의 차별적 성격을 고려하지 않음으로써 원칙간 모순을 낳고 있다. 즉, 임석회와 홍준현이 제시하고 있는 원칙은 생활권보다 지역개발권 및 경제권의 비중이 높은 광역자치구역의 설정을 위한 원칙으로는 타당하지 않다. 그리고 원칙들간의 우선순위도 명확하지 않은 바, 이규환이 제시하고 있는 원칙들 중 기초자치구역 또는 광역자치구의 설정시 우선순위가 어떻게 적용되어야 하는가는 나타나지 않고 있다.

또한 행정구역의 개편을 위한 기준은 그동안 여러 학자들에 의하여 제시되어 왔는 바, 아래의 <표 17>과 같다. 주로 기초자치구역의 경우에는 군을 그리고 광역자치구역의 경우에는 도를 중심으로 개편기준을 제시하고 있다. 개편기준의 내용으로는 군의 경우 주민참여, 지리적 조건, 주민의 접근도, 일일생활권 등이 그리고 도의 경우에는 경제개발권, 행정능률, 중심지와 배후지의 기능적 연계성 등이 제시되고 있다.

---

78) 홍준현, 전게서, pp.77.
79) 이규환, "도구역의 합리적 개편방안: 경기도를 사례지역으로", 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5., p.78.
80) 임석회, 전게서, pp.165-175.
81) 홍준현, 전게서, pp.75-76.

<표 17> 학자들이 제시한 행정구역개편의 기준

학자명	개편기준
최창호(1980)	○ 군의 개편기준 - 주민참여, 행정능률, 지리적 조건, 사회생활권, 전통과 주민감정 ○ 도의 개편기준 - 경제개발권, 행정능률, 지리적 조건, 사회생활권, 전통과 주민감정
김안제(1984)	○ 군의 개편기준 - 정부 및 주민의 접근도 ○ 도의 개편기준 - 정부 및 주민의 접근도
최상철(1985)	○ 군의 개편기준 - 일일생활권, 인구 ○ 도의 개편기준 - 중심지와 배후지의 기능적 연계성
최양부 · 윤원근(1988)	○ 시 · 군의 개편기준 - 생활권과 행정구역의 일치
최창호(1990)	○ 군의 개편기준 - 군청까지의 소요시간 ○ 도의 개편기준 - 행정기관까지의 거리
김익식(1995)	○ 군의 개편기준 - 주민참여, 행정능률권과 생활권, 지리적 조건과 전통, 주민감정 ○ 도의 개편기준 - 경제 및 개발권과의 일치, 행정능률권과 생활권, 지리적 조건과 전통, 주민감정

이상에서 제시된 각 기준들은 여러 가지 점에서 비판을 받아 왔다.[82] 첫째, 계량화가 어렵다는 점으로 예를 들면, 공동사회성, 경제권, 생활권, 교통통신의 발달정도, 행정능률, 행정의 편의한 구역, 역사적 전통 등은 이론적으로는 가능할지라도 구체적 계량화는 가능하지 않다는

82) 최영출, 전게논문, pp.27-28.

점이다. 둘째, 기준간 모순이 내재하고 있다는 것으로 행정능률의 제고를 위해서는 구역이 넓을수록, 그리고 주민통제 및 참여의 증진을 위해서는 좁을수록 좋다는 것이다. 그럼에도 불구하고 모순되는 기준들이 동일한 차원에서 제시되고 있다는 지적이다. 셋째, 기준간 비중의 문제로 제시된 기준들간의 중요도나 가중치가 전혀 고려되지 않고 있다는 것이다.

2. 개편의 원칙

기존 학자들이 제시한 지방행정계층 및 행정구역의 개편원칙들에서 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 것은 계층단위별 구역이 내포하고 있는 차별적 특성을 고려하지 않았다는 점이다.

지방행정계층을 단층제가 아닌 다층제로 설정하는 가장 큰 이유의 하나는 상이한 기능의 분류와 이의 수행적합성에 있다. 이러한 시각에 입각할 경우 광역자치구역과 기초자치구역이 담당하는 기능의 성격은 상이한 것이며, 따라서 양자의 개편원칙도 각기 차별적으로 설정되는 것이 타당하다.

상기와 같은 논리에 따라 여기서는 지방행정계층, 광역자치구역 및 기초자치구역의 개편을 위한 원칙을 각각의 특성을 고려하여 차별적으로 설정하고자 한다(<표 18> 참조).

우선 지방행정계층은 행정구역의 광협과 기능배분을 결정하는 특성을 갖는다.[83] 특히, 기능배분의 경우 지방행정계층이 어떻게 설정되느냐에 따라 국가와 지방 그리고 계층단위별로 그 양태가 달라진다. 예를 들면, 지방행정계층이 단층제일 경우에는 국가가 담당하는 기능이 증가되

83) 김학로, 전게서, p.168.

고, 다층제일 경우에는 국가의 담당기능이 감소하는 동시에 기능의 성격에 따라 계층단위별 담당기능이 배분될 것이다. 이와 같은 지방행정계층의 특성을 고려하여 개편원칙으로 정주체계의 원칙과 기능적합성의 원칙을 적용하고자 한다. 정주체계의 원칙은 자연발생적으로 형성된 취락과 생활권의 차등적 체계에 상응하는 지방행정계층을 설정함으로써 주민의 생활양식과 지방행정의 연계성을 제고하자는 것이다. 그리고 기능적합성의 원칙은 사무의 영향범위를 고려하여 지방행정계층을 설정함으로써 사무의 합리적 처리를 확보하고자 하는 것이다.

기초자치구역은 주민과 가장 근접하여 공공서비스를 제공하는 자치단체의 공간적 관할범위로서 실질적인 풀뿌리 민주주의를 구현하는 토대가 된다. 따라서 기초자치구역은 지방자치와 관련하여 논의되는 여러 가지 가치들 즉, 민주성, 지역의 정체성, 행정의 종합성 등의 실질적 구현을 위한 궁극적 기반의 특성을 갖는다. 이와 같은 기초자치구역의 특성을 고려하여 개편의 원칙으로 생활권과의 일치원칙과 민주성의 원칙을 적용하고자 한다. 생활권과의 일치원칙은 자연발생적으로 형성된 생활권에 상응하는 기초자치구역을 설정함으로써 주민편의와 지역개발의 효율성을 제고하려는 것이다. 그리고 민주성의 원칙은 지방자치의 이념 또는 지방행정의 효율성을 증진하기 위해서 주민참여나 주민통제가 원활화가 담보될 수 있어야 한다는 것이다.

한편, 광역자치구역은 기초자치구역과 마찬가지로 자치단체의 공간적 관할범위이기는 하나, 주민과 밀착된 행정을 수행하지는 않는다. 따라서 주민참여나 주민통제와 같은 민주성 이념이 기초자치구역에 비해서는 상대적으로 중요하지 않다. 반면, 광역행정이나 그 관할에 속하는 기초자치단체간에 유발될 수 있는 다양한 갈등의 조정, 중앙정부와 기초자치단

체간의 정책연계 등의 효율적 수행에 비중이 높게 주어진다. 이와 같은 광역자치구역의 특성을 감안하여 개편원칙으로 효율성의 원칙을 적용하고자 한다. 효율성의 원칙은 광역자치구역의 설정시에 광역자치단체가 관장기능을 가장 경제적으로 수행할 수 있는 방안이 고려되어야 한다는 것이다.

<표 18> 지방행정계층 및 행정구역의 개편원칙

구분	개편원칙
지방행정계층	정주체계의 원칙 기능적합성의 원칙
광역자치구역	효율성의 원칙
기초자치구역	생활권과의 일치원칙 민주성의 원칙

3. 개편의 기준

지방행정계층 및 행정구역의 개편기준은 상기한 개편원칙을 실현할 수 있는 세부적 지표의 성격을 갖는다. 따라서 개편기준의 설정에서는 개편원칙과 그 성격 및 방향성이 상호부합되는가 하는 점이 일차적으로 고려되어야 한다.

이러한 측면에서 본다면, 기존에 학자들이 제시한 개편기준들은 앞에서 이미 지적한 바와 같이 기준들간 상호 모순을 내포하고 있다는 문제가 지적될 수 있다. 이와 같은 문제는 기초자치구역 또는 광역자치구역의 개편에서 고려될 수 있는 여러 가지 요인들간의 비중을 충분히 고려하지 않은데에 기인하고 있다. 예를 들면, 최창호 교수(1980)는 군과 도의 개편기준으로 군의 경우 주민참여를 그리고 도의 경우 경제개발권

을 제외하고는 행정능률, 지리적 조건, 사회생활권, 전통과 주민감정을 동일하게 양자의 개편기준으로 제시하고 있다. 여기서 주민참여와 행정능률 그리고 경제개발권과 전통 및 주민감정은 동시에 충족시키기 어려운 기준들이다.

따라서 여기서는 상기의 개편원칙들이 지방행정계층 및 행정구역 각각의 특성들을 충분히 고려하여 선정되었다는 전제하에 그 원칙들과 성격 또는 방향성이 부합되면서도 동시에 그것을 구체적으로 나타내주는 개편기준을 설정하고자 한다. 다만, 개편기준의 설정에서는 지방행정구역만을 그 대상으로 한다.

우선 기초자치구역의 개편원칙으로 위에서 생활권과의 일치원칙 및 민주성의 원칙을 제시하였다.

첫째, 생활권과의 일치원칙은 공간 지리적 개념으로 이를 측정할 수 있는 지표로는 지리적 조건과 일일생활권을 들 수 있다. 생활권은 인위적이라기보다는 자연발생적으로 형성되는 권역으로 지형, 하천, 교통 등의 지리적 조건들이 주요한 요인으로 작용하고 있다. 또한 이와 같은 지리적 조건을 토대로 현실적인 경제 및 사회활동을 통해 누적적으로 구축되어 온 일일생활권도 생활권의 공간적 범위를 규정하는 주요 요인으로 볼 수 있다. 따라서 기초자치구역의 설정에서는 지표상의 지리적 조건과 실제적인 일일생활권이 주요 기준으로 충분히 고려되어야 한다.

둘째, 민주성의 원칙은 이념적 가치개념으로 이를 측정할 수 있는 지표로는 주민참여나 주민통제를 들 수 있다. 지방자치에서 민주성은 지방자치단체의 의사결정이 가급적 지역주민의 자율적 의사에 근거하여야 한다는 규범적 가치로서 실현되어야 할 당위적 목표로 간주되고 있다. 이는 주로 지방자치단체의 의사결정과정에 대한 지역주민의 참여나 통제

를 통해 담보되는 바, 따라서 기초자치구역의 설정에서는 주민참여와 주민통제가 주요 기준으로 고려되어야 한다.

한편, 광역자치구역의 개편원칙으로는 효율성의 원칙을 제시하고 있다. 효율성의 원칙은 투입단위당 생산의 양을 나타내는 경제적 개념으로 이를 구체화할 수 있는 지표로는 규모의 경제, 외부효과의 최소화 등을 들 수 있다. 즉, 효율성은 서비스 한 단위를 생산하는데 소요되는 비용이 최소가 되는 수준에서 그리고 서비스의 편익이 다른 지역으로 파급되지 않도록 구역이 획정됨으로써 달성될 수 있다는 것이다. 따라서 광역자치구역의 설정시에는 규모의 경제와 외부효과의 최소화가 주요 기준으로 고려되어야 한다.

제3절 지방행정계층의 개편

1. 개편대안

지방행정계층의 개편과 관련하여 제기되는 주요 논제는 현행의 3계층 내지 4계층의 다층제로 인해 초래되는 문제를 해소하고자 하는 것이다. 이를 위한 대안으로는 단층제와 2계층제 방안이 있다.

단층제와 2계층제는 각기 장단점을 내포하고 있고, 현실적으로 단층제와 2계층제를 채택하고 있는 국가들도 존재한다. 예를 들면, 단층제는 영국의 런던지역과 대도시권역 그리고 비대도시권역의 일부에서 실시하고 있으며, 2계층제는 일본을 비롯하여 많은 국가에서 실시하고 있다. 따라서 현재 우리나라의 다층제로 인한 문제점을 해소하기 위해서는 단층제와 2계층제 모두가 대안으로 고려될 수 있다.

그러나 단층제는 일부 대도시를 제외하면, 현실적으로 적용불가능하다는 이유[84] 외에도 대폭개편에 따른 정치·행정적 혼란과 비용을 고려할 경우 대안으로서의 적실성이 없다. 더욱이 여기서는 지방행정계층의 개편원칙으로 정주체계의 원칙과 기능적합성의 원칙을 제시하였는 바, 단층제의 경우 이러한 원칙에도 부합하지 않는다.

따라서 지방행정계층의 개편대안으로는 2계층제를 제시할 수 있다. 현행의 3계층 내지 4계층을 2계층제로 전환하기 위해서는 3가지 조합이 가능하다. 즉, 광역자치계층을 폐지하고 기초자치구역과 행정계층을 존치하는 것, 기초자치계층을 폐지하고 광역차지계층과 행정계층을 존치하는 것, 그리고 행정계층을 폐지하고 광역자치계층과 기초자치계층을 존치하는 것 등이 그것이다.

광역자치계층을 폐지할 경우에는 광역과 기초간의 기능중복의 폐단을 해소할 수 있으며, 종적인 의사전달의 신속화와 인력과 경비절감을 통한 행정능률의 제고를 기할 수 있다. 반면에 기초자치단체간에 이해가 대립되는 업무에 대한 조정이 어려워지며, 중앙정부와 기초자치단체를 직접 연결하게 됨으로써 중앙집권화를 초래하게 된다.

기초자치계층을 폐지할 경우에도 광역자치계층을 폐지했을 때와 유사한 잇점을 얻을 수 있다. 반면, 광역자치단체가 읍·면·동을 직접 관리해야 한다는 어려움이 있으며, 또한 읍·면·동의 자치단체로의 지위

---

84) 단층제가 현실적으로 적용불가능하다는 논거를 살펴보면, 다음과 같다(김학로, 전게서, pp.171-172.). 첫째, 단층제는 국토의 광협이나 인구의 대소에 관계없이 소구역의 기초자치단체를 중앙정부가 관할하고 또한 복잡하고 다양한 관계를 맺게 되는데 이것이 현실적으로 불가능하다는 것이다. 둘째, 단층제는 극단적인 지방자치와 불간섭주의가 아니거나 극단적인 중앙집권제를 전제하지 않을 때는 무의미하다는 것이다. 셋째, 단층제는 산업화·도시화시대에 특히 요청되는 광역권개발의 필요에 대처할 수 없어서 결국 중앙정부에 권력으로 의존하거나 아니면 사안마다 자치단체간 합병이나 협력으로 대처해야 하는 현실적 어려움이 따른다는 것이다.

전환과 광역자치단체의 규모조정이 새로운 문제로 대두될 가능성이 많다.

행정계층을 폐지할 경우에는 현재 이원화되어 있는 자치계층와 행정계층을 일원화함으로써 행정력의 낭비를 예방하고, 교통·통신의 발달로 인한 생활권의 확대에 부응할 수 있다. 반면에 지역에 따라 주민불편의 가중과 주민참여를 저하시킬 수 있다.

2. 대안의 선정

가. 논거

상기한 세가지 대안 중 상대적 최적안을 선정하기 위하여 몇가지 측면에서 고려요인을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 분권성의 유지측면이다. 2계층제를 채택하는 가장 큰 이유의 하나가 기초자치단체와 중앙정부 사이에 광역자치단체를 두어 일차적인 지원 및 조정과 광역행정을 수행케 함으로써 집권화를 예방하고자 하는데 있다. 이러한 점에서 자치계층 중의 하나를 폐지할 경우에는 행정계층인 읍·면·동의 지위를 자치단체로 전환하지 않는 한 단층제의 형태를 갖게 되어 분권성의 유지가 어렵다. 반면, 행정계층을 폐지할 경우에는 현재의 기초 및 광역자치계층이 그대로 존치됨으로써 분권성의 유지가 가능하다.

둘째, 실현가능성의 측면이다. 대안에 따른 용이성을 보면, 자치계층 중 하나를 폐지하면 어느 경우이든 잔존하는 자치계층의 대폭적인 규모조정이 필요하며 동시에 읍·면·동의 지위전환이 고려되어야 한다. 반면, 행정계층의 폐지시에는 그와 같은 대폭적인 보완이 필요하지 않다.

더욱이 현재 읍·면·동의 기능전환을 위한 시범사업이 추진되고 있다는 현실적 상황을 고려한다면, 자치계층에 비해 행정계층의 폐지가 상대적으로 용이하다.

나. 대안의 선정

현재의 3계층을 2계층으로 축소하기 위해서는 다양한 요인을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있겠지만, 상기와 같은 두가지 논거에 의하여 판단한다면 행정계층을 폐지하는 것이 분권화를 유지하는 동시에 부작용을 최소화하는 방안이다. 따라서 광역자치계층과 기초자치계층을 중심으로 한 2계층제가 되는 것이다.

그러나 현재 읍·면·동의 기능전환을 위한 일정이 확정되어 있고, 그에 따라 세부적 계획이 추진되고 있는 점을 고려한다면, 행정계층의 폐지도 현행의 읍·면·동의 기능전환 일정에 따르는 것이 바람직하다.

제4절 행정구역의 개편

1. 개편의 고려요인

행정구역을 개편하기 위해서는 그 전제로 두가지 요인에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 하나는 지방행정계층의 문제이고, 다른 하나는 동일계층내 상이한 자치단체간 조정의 문제이다.

우선 지방행정계층은 행정구역의 광협을 결정하는 준거가 되기 때문에 지방행정계층이 어떻게 설정되느냐에 따라서 행정구역의 개편방향도 달라지게 된다. 그러나 여기서는 행정계층을 폐지하고 현재의 광역자치

계층과 기초자치계층으로 구성되는 2계층제를 그 대안으로 제시하고 있다. 따라서 행정구역의 개편방안도 이에 근거하여 모색하고자 한다.

다음으로 동일계층내 상이한 자치단체간 조정의 문제인 바, 현재 광역자치계층에는 특별시, 광역시, 도의 3종류 자치단체가 그리고 기초자치계층에는 시, 군, 자치구의 3종류 자치단체가 설치되어 있다. 이와 같이 복잡한 구조를 취하게 됨으로써 자치단체간 수직적 또는 수평적 협력을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 따라서 이에 대한 조정의 문제가 그동안 논의되어 왔는 바, 다음과 같다.

광역자치계층에 관해서는 특별시의 분할, 광역시의 폐지 또는 도의 폐지 등이 거론되어 왔다. 또한 기초자치구역에 관해서는 시군통합론, 시군분리론, 자치구의 준자치구화 등이 제시되어 왔다(<표 19> 참조).

<표 19> 행정구역개편에 관한 기존논의

구분	논의내용
특별시	분할론, 재편론
광역시	확대론, 폐지론, 지정시론
도	확대론, 축소론, 양분론
시	시군통합론, 시군분리론, 특정시론, 승격론
군	유지론, 축소론
자치구	유지론, 폐지론, 준자치단체론

특별시의 분할론 또는 재편론 등은 현재 서울특별시가 노정하고 있는 기형적인 비대성을 개선하는 동시에 그동안의 수도권의 구조적 변화와 연계하여 합리적 대안을 모색하자는 것으로 일견 타당성이 있다. 그러나 수도로서의 특수지위와 상징성 등을 고려할 때 서울특별시는 일반

적인 행정구역의 개편논의와는 별개로 다루어질 필요성이 존재하는 바, 여기서는 현재의 광역자치단체로서의 서울특별시를 그대로 유지한 채 관할하의 자치구의 조정문제만 다루기로 한다. 그리고 도는 2계층제를 전제로 할 경우 실질적인 광역자치계층의 지위를 갖는 바, 본 논의의 핵심사안이 된다.

다만, 광역시의 경우에는 여기서의 논의의 전개를 위해 전제요건으로 다루어질 필요가 있다. 현재의 광역시는 두가지 측면에서 커다란 문제점을 내포하고 있다. 하나는 분리되기 전의 도와 역사적 맥락을 같이 하는데도 불구하고 대도시의 특수성을 고려하여 인위적 분리가 이루어졌다는 것이고, 다른 하나는 현재의 광역시 승격요건을 준수할 경우 조만간 부천, 성남 등 다수의 광역시가 새로이 탄생하게 되는 현실적인 문제점이다. 이러한 문제점을 해소하고 계층단위내 자치단체간 단순화를 통해 행정능률을 제고하기 위해서는 현재의 광역시의 법적 지위를 일반시로 전환하는 것이 바람직하다.[85]

한편, 기초자치계층에서 시와 군은 후술할 개편대안의 모색에서 논의될 핵심사안이므로 여기서 제외한다. 그리고 자치구는 서울특별시의 경우 존치를 전제로 하므로 관할하의 자치구는 법적 지위를 그대로 유지하며, 광역시의 경우에는 일반시로 법적 지위가 전환되므로 관할하의 자치구는 일반구로 환원되는 것을 전제로 한다.

---

85) 광역시의 법적 지위를 전환할 경우 이를 일본의 지정시와 유사한 형태로 하자는 주장도 있으나, 이는 기초자치계층내의 자치단체간 구조적 복잡화를 초래하는 또다른 문제를 유발할 가능성이 높다. 따라서 현행의 지방자치법에서 규정하고 있는 인구 50만 이상시에 적용되는 특례를 부여함으로써 대도시의 특성을 살려주는 것이 오히려 타당할 것이다.

2. 개편대안의 조합

행정구역의 개편방안은 논리적으로 광역자치구역의 경우 일부조정, 확대개편, 축소개편으로 그리고 기초자치구역의 경우에도 역시 일부조정, 확대개편, 축소개편으로 제시할 수 있다. 따라서 양자를 조합할 경우 아래의 <표 20>과 같이 모두 9개의 대안도출이 가능하다.

<표 20> 행정구역 개편대안

구 분		광역자치구역		
		일부조정	확대개편	축소개편
기초자치구역	일부조정	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ
	확대개편	Ⅳ	Ⅴ	Ⅵ
	축소개편	Ⅶ	Ⅷ	Ⅸ

상기한 9개의 행정구역개편 대안을 우리나라 행정구역의 현실적 조건과 본 연구에서 제시한 개편의 원칙 및 기준을 토대로 그 적합성을 살펴보면 다음과 같다.

우선 우리나라 행정구역의 현실적 조건을 토대로 상기한 개편대안 조합의 적합성을 보면, 기초는 축소정향성을 광역은 확대정향성을 갖는다는 면에서 Ⅵ안이 배제되어야 한다. 또한 현재 우리나라 도는 평균 18개의 시군을 통할하고 있는데, 통할범위라는 측면에서만 볼 경우 현재의 도와 시군간의 관계가 통할범위의 과대성이라는 문제를 안고 있으므로[86] Ⅵ안의 조합도 일면 타당성을 갖을 수 있으나, 그러나 현재의 시군의 규모를 기준으로 할 때 시군의 규모가 확대되고 반대로 도의 규모가 축소

86) 김종표, 전게논문, p.15.

될 경우 도의 축소수준과 시군의 확대수준이 어느 정도일 것인가 하는 점이 관건이 되겠지만 상대적 규모차이의 문제가 될 가능성이 높기 때문에 Ⅵ안이 배제되어야 한다.

한편, 본 연구에서 제시한 개편의 원칙 및 기준을 토대로 상기한 대안의 조합을 살펴보면, Ⅲ·Ⅳ·Ⅴ·Ⅵ·Ⅸ안이 배제되어야 한다. 본 연구에서는 제시한 개편의 원칙 및 기준에 따르면, 기초자치구역의 경우 축소 정향성을 그리고 광역자치구역의 경우 확대 정향성을 갖고 있다. 따라서 기초자치구역의 확대 정향성을 나타내는 Ⅳ·Ⅴ·Ⅵ안과 광역자치구역의 축소 정향성을 나타내는 Ⅲ·Ⅵ·Ⅸ안은 본 연구에서 제시한 개편의 원칙 및 기준에 대한 적합성을 상실하게 되는 것이다.

상기와 같은 대안의 적합성 분석에 따르면, 행정구역 개편대안으로 제시할 수 있는 대안조합은 Ⅰ·Ⅱ·Ⅶ·Ⅷ의 4개안이 된다. 기초자치구역의 경우 일부조정 및 축소개편이 그리고 광역자치구역의 경우 일부조정 및 확대개편이 그 적합성을 갖게 되는 것이다.

3. 개편대안의 선정

가. 기초자치구역

1) 대안별 내용

가) 일부조정 방안

기초자치구역의 일부조정방안은 현행의 기초자치구역이 부분적인 경계조정의 필요성에도 불구하고 주민의 실질적 생활권이나 취락체계에 어느정도 부합하고, 더욱이 현재의 규모를 보다 확대할 경우 민주성을 현저히 저해할 가능성이 높다는 데서 그 논거를 찾을 수 있다.

따라서 생활권을 기준으로 관할 시·군과 생활권이 일치하지 않는 읍·면의 경계조정을 통하여 가급적 생활권의 일치를 도모하고, 수도권 등 인구가 밀집한 대도시 주변부의 세분화된 기초자치구역은 각각 단위 생활권이 일치하지 않더라도 구역의 통합을 억제한다.

이와 같은 일부조정을 단행하면, 기초자치구역의 규모는 현행보다 다소 확대될 가능성이 높으며, 동시에 그 수는 줄어들 것이다. 한국지방행정연구원에서 조사한 일부조정이 필요한 읍·면의 현황을 보면, 아래의 <표 21>과 같다.

<표 21> 구역조정 검토대상 읍·면

시·도	구역조정안
인천광역시	• 강화군 : 경기도 편입
경기도	• 양주군 은현면 : 동두천시 편입 • 남양주시 별내면 : 의정부시 편입 • 여주군 산북면 : 양평군 편입 • 포천군 관인면, 영북면 : 강원도 철원군 편입 • 용인시 기흥읍, 구성면 : 수원시 편입 • 화성군 동탄면 : 오산시 편입 • 여주군 가남면, 음성군 감곡면 : 이천시 편입 • 안성군 공도면, 원곡면, 아산시 둔포면 : 평택시 편입 • 가평군 북면 : 강원도 춘천시 편입 • 양평군 양동면 : 강원도 원주시 편입
강원도	• 정선군 신동읍 : 영월군 편입 • 평창군 진부면, 용평면, 도암면 : 강릉시 편입 • 정선군 임계면 : 강릉시 편입 • 강릉시 옥계면 : 동해시 편입 • 고성군 : 속초시와 통합 • 영월군 상동읍 : 태백시 편입 • 봉화군 석포면 : 태백시 편입 • 영월군 서면, 수주면, 주천면 : 제천시 편입

시 · 도	구역조정안
충청북도	• 청원군 : 청주시와 통합 • 청원군 강내면, 강외면 : 충남 연기군 편입 • 보은군 회남면 : 대전광역시 편입 • 보은군 회북면 : 청주시와 통합 • 옥천군 청산면, 청성면 : 영동군 편입 • 진천군 초평면 : 청주시와 통합 • 영동군 용화면 : 전북 무주군 편입 • 음성군 맹동면 : 진천군으로 소속 변경 • 제천시 덕산면, 수산면, 한수면 : 충주시로 소속 변경 • 단양군 매호읍, 적성면 : 제천시로 소속 변경 • 괴산군 불정면 : 음성군으로 소속 변경
충청남도	• 연기군 소정면 : 대전광역시 편입 • 아산시 음봉면 : 천안시 편입 • 공주시 반포면 : 대전광역시 편입 • 금산군 복수면, 진산면 : 대전광역시 편입 • 청양군 장평면, 청남면 : 부여군 편입
전라북도	• 익산시 망성면 : 충남 논산시 편입 • 진안군 용담면 : 충남 금산군 편입 • 장수군 번암면 : 남원시로 소속 변경 • 완주군 구이면, 상관면, 이서면, 용진면 : 전주시 편입 • 고창군 성내면 : 정읍시 편입
전라남도	• 순창군 복흥면 : 전북 정읍시 편입 • 담양군 고서면, 남면, 봉산면 : 광주광역시 편입 • 장성군 남면, 진원면 : 광주광역시 편입 • 신안군 : 목포시와 통합 • 무안군 삼향면, 영암군 삼호면 : 목포시로 통합 • 화순군 북면 : 곡성군으로 소속 변경 • 장성군 북하면 : 담양군으로 소속 변경 • 함평군 엄다면 : 무안군으로 소속 변경
경상북도	• 김천시 아포읍 : 구미시 편입 • 영동군 매곡면, 상촌면 : 김천시 편입 • 군위군 산성면 : 영천시 편입 • 합천군 덕곡면 : 고령군 편입 • 예천군 감천면, 보문면 : 영주시 편입 • 영덕군 남정면 : 포항시 편입

시·도	구역조정안
경상남도	• 의령군 대의면 : 합천군 편입 • 김해시 대동면 : 부산광역시 편입 • 산청군 생비량면, 신안면 : 진주시 편입 • 하동군 옥종면, 북천면 : 진주시 편입 • 사천시 곤명면 : 진주시 편입 • 고성군 영오면, 영현면 : 진주시 편입 • 고성군 하일면, 하이면 : 사천시 편입
제주도	• 북제주군 우도면 : 남제주군 편입

자료 : 한국지방행정연구원, 「지방자치구조 개편방안: 계층구조 및 행정구역 개편」, 지방자치구조 포럼자료집, 1999. pp.15-16.

기초자치구역의 일부조정방안은 행정구역과 생활권을 일치시킴으로써 주민편의와 외부효과의 최소화를 도모하는 동시에 현행의 골격을 그대로 유지함으로써 정치·행정적 혼란을 예방할 수 있다. 반면, 현행의 기초자치구역이 외국의 경우에 비해 과대한 면이 없지 않은 바, 이로 인한 주민참여 및 주민통제의 신장은 기하기 어렵다.

나) 축소개편 방안

기초자치구역의 축소개편방안은 현재의 기초자치구역이 민주성을 구현하기에는 지나치게 과다하다는 점[87]과 주민의 실질적인 편익을 도모할 수 있는 행·재정적 운영이 이루어지지 못하고 있다는 점에 근거하고 있다.

상기와 같은 논거에 따라 현재의 기초자치구역을 분리할 경우 2개 내지 3개로 분리하는 것이 가능하다. 임석회의 조사에 따르면[88], 1992년

87) 우리나라 기초자치단체의 평균인구가 201,125명임에 비하여 프랑스는 1,584명, 독일은 9,513명, 일본은 38,000명에 지나지 않는다(금창호, 「지방자치단체조합의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 제246권, 1997, p.65.).

현재 시·읍급 이상의 도시 252개가 있는 바, 이 중 인구 10만 미만의 소도시가 211개로 약 84%에 이른다. 취락체계에 따르면, 이들 소도시도 일정범역의 중심성을 갖는 바, 이들을 기준으로 현재의 기초자치구역을 분할하는 것이다. 다만, 이와 같은 분할의 경우 최양부·윤원근[89]이 지적한 도넛형의 구역형태를 시정할 수 있도록 시부와 군부의 중심읍을 기준으로 상호 평행적인 상태로 획정하는 방안이 고려되어야 한다. 이와 같은 개편은 기초자치구역이 현행보다 최소 2배증가는 결과를 가져 올 것이다.

한편, 기초자치구역의 축소개편방안은 주민참여와 주민통제를 한층 원활화함으로써 민주성을 신장하고, 읍·면 폐지에 따른 1차 행정서비스 권역의 광역화 문제를 다소 해소해 줄 것이다. 그러나 1994년부터 정부에서 추진해오고 있는 시군통합을 통한 기초자치구역의 확대논리에 역행하며, 규모축소에 따른 재정지출의 비효율성 및 추가적인 행정기관 설치에 따른 비용증대가 예상된다.

2) 대안별 평가 및 추진방안

기초자치구역의 개편방안으로 제시한 일부조정방안과 축소개편방안은 공히 본 연구에서 제시한 기초자치구역개편의 원칙 및 기준에 부합하는 방안이다.

그럼에도 불구하고 양 방안간의 상대적 차이는 존재하는 바, 이를 개편기준을 중심으로 비교하면, 다음과 같다(<표 22> 참조).

---

88) 임석회, 전게서, p.97.
89) 최양부·윤원근, 전게논문, p.90.

<표 22> 기초자치구역 개편방안간 비교

구분		일부조정	축소개편
생활권과의 일치원칙	지리적 조건	+	-
	일일생활권	+	-
민주성의 원칙	주민참여	-	+
	주민통제	-	+

주 : +와 -는 정의 또는 부의 방향을 나타내는 것이 아니라 양자간 상대적 비중의 차이를 나타냄.

생활권의 원칙에 입각할 경우에는 일부조정방안이 보다 적실성을 갖는데 비해 민주성의 원칙에 입각할 경우에는 축소개편방안이 적합하다. 따라서 어느 방안을 개편대안으로 선정할 것인가는 결국 현재 또는 미래의 정치적 상황, 국가목표, 개편에 소요되는 비용의 감당능력 등 여러 가지 요인들이 고려되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 지방자치제 하에서 국가가 지향해야할 가치적 측면에서 본다면, 장기적으로는 민주성을 보다 제고할 수 있는 기초자치구역의 축소개편방안이 채택되어야 할 것이다.

나. 광역자치구역

1) 대안별 내용

가) 일부조정 방안

광역자치구역(도)의 일부조정방안은 기초자치구역과 마찬가지로 현행의 광역자치구역(도)이 광역생활권과 상당히 부합될 뿐만 아니라 대폭 개편에 따른 정치·행정적 혼란을 최소화할 수 있다는 점에 근거하고 있다.

광역자치구역(도)의 일부 조정방안의 주된 개편내용은 현재의 도구역을 가급적 그대로 유지하되, 생활·경제권과 현저히 불일치되는 일부 지역만 대상으로 경계조정을 추진하자는 것이다. 한국지방행정연구원에서 조사한 경계조정이 필요한 지역은 아래의 <표 23>과 같다. 이와 같은 개편에 따르면, 현재의 도의 수는 변함이 없고, 다만, 그 구역만이 일부 조정되는 결과를 가져온다.

<표 23> 구역조정 검토대상 시·군

도	구역조정안
경기도	• 가평군 : 강원도
충청북도	• 영동군 : 경상북도
충청북도	• 옥천군 : 충청남도
경상북도	• 울진군 : 강원도
경상남도	• 거창군 : 경상북도

광역자치구역(도)의 일부조정방안은 가급적 현재의 형태를 유지함으로써 오랫동안 전승되어 온 역사성을 존중할 수 있고, 전면적 개편에 따른 사회·정치적 혼란을 최소화할 수 있다. 그러나 그동안 변화되어 온 생활권구조와의 부정합에서 오는 근원적인 문제해결에는 한계가 있다.

나) 확대개편 방안

광역자치구역(도)의 확대개편방안은 광역행정체계의 강화란 측면에서 지지를 받고 있기도 하지만[90], 반대로 축소개편에 대한 주장도 제기

90) 김안제, "지역갈등해소를 위한 광역행정체계", 「한국논단」, 1992. 1., pp.105-121; 정재화, 「한국의 지방행정구역개편에 관한 연구: 관할구역의 조정을 중심으로」, 명지대학교 박사학위논문, 1992, pp.82-88.

되고 있다.[91] 그럼에도 불구하고 광역자치구역(도)의 확대개편방안은 교통·통신의 발달에 따른 생활권의 광역화에 대응하는 광역행정체계의 구축에 보다 유리하며, 민주성의 원칙이 적용되는 기초자치구역과 달리 규모의 경제나 외부효과의 최소화를 도모하기에 적합하다는 점에 근거하고 있다.[92]

광역자치구역(도)의 확대개편방안으로는 그동안 여러방안이 제시되어 왔다. 4개 도안, 5개 도안, 6개 도안 등이 그것이다(<표 24> 참조).

<표 24> 도 확대개편방안

학자·기관명	개편내용
김의식(1997)	○ 4개 도안 - 중부도 : 경기도의 5시·12군, 강원도 7시·15군 - 서부도 : 충남의 4시·11군, 전북의 6시·13군 - 동부도 : 충북의 3시·10군, 경북의 8시·18군 - 남부도 : 전남의 5시·15군, 경남의 8시·16군, 제주도의 2시·2군
임석회(1995)	○ 5개 도안 - 서울광역권 : 경기도, 강원도, 충남북의 북부 - 대전권 : 충남북의 남부 - 광주권 : 전남북과 제주 - 대구권 : 경북과 경남의 거창·합천 - 부산권 : 경남
한국지방행정연구원(1999)	○ 6개 도안 - 경기도 - 강원도 - 충청도 - 전라도 - 경상도 - 제주도

91) 이달곤, 전게논문, p.158.

92) 이러한 주장은 다음과 같은 한계를 가지기도 한다. 우선 구역의 확대가 반드시 기능의 생산비용을 줄이는 것이 아니라 오히려 증가시킬 수도 있다는 점과, 구역확대가 외부효과를 내부화하는 장점이 있지만 파급효과가 이미 내부화되어 있는 경우 비용부담자와 편익수혜자간의 불일치를 가져올 수도 있다는 점이다.

임석회의 5개안은 광역생활권을 중심으로 제시된 방안임에 비하여 김익식의 4개안은 현재의 각도가 나타내고 있는 지역적 연계성을 중심으로 제시한 것이고, 한국지방행정연구원의 6개안은 역사성을 토대로 도출한 방안이다.

본 연구에서는 광역자치구역(도)의 개편을 위한 원칙으로 앞에서 효율성을 제시한 바 있다. 이는 기초자치구역과 달리 광역자치구역(도)은 지방자치의 기본이념을 실현하는 궁극적 단위가 아닌 까닭에 경제적 측면에서의 행정 효율성이 보다 우선되는 가치로 자리매김되어야 한다는 의미에서이다. 이러한 측면에서 본다면, 광역자치구역(도)의 개편에서 상기한 역사성이나 지역적 연계성은 광역생활권에 비해 중요도가 상대적으로 낮은 것으로 볼 수 있다. 광역자치단체(도)가 수행해야 할 주요 기능의 하나인 광역행정은 광역생활권을 토대로 형성되는 수요라고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 광역자치구역(도)은 서울특별시를 제외하고 전국을 경기도, 충청도, 전라도, 경상북도, 경상남도 등 5개의 도로 분리구성하는 것이 바람직하다. 경기도는 현재의 경기도와 강원도 그리고 충남북의 북부지역으로 구성하며, 충청도는 현재의 충남북의 남부지역으로, 전라도는 현재의 전남북과 제주도로, 경상북도는 현재의 경북과 경남의 거창·합천 지역으로, 경상남도는 현재의 경남으로 구성한다. 이와 같은 광역자치구역(도)의 개편은 현재의 광역자치구역 중 서울특별시는 그대로 존치하고, 광역시는 일반시로 전환되며, 도는 그 수가 9개에서 5개로 축소되는 결과를 가져올 것이다.

광역자치구역(도)의 확대개편은 광역행정의 대응능력을 한층 높이는 동시에 행정기관의 수를 다소 축소함으로써 재정지출의 효율성을 담보하

는 효과를 가져온다. 그러나 현재의 도구역도 세계적으로 넓은 편에 속하는 바[93], 이를 보다 확대할 경우 기초자치구역과의 비교 적정성[94]에 문제가 있으며, 동시에 기초자치구역의 축소개편과 연계될 경우 통할범위의 문제가 발생할 가능성이 많다.

2) 대안별 평가 및 추진방향

광역자치구역(도)의 개편방안으로 제시한 일부조정방안과 확대개편방안은 모두 본 연구에서 제시한 광역자치구역(도)의 개편을 위한 원칙 및 기준에 부합하는 방안이다.

그럼에도 불구하고 양 방안간의 상대적 차이는 존재하는 바, 이를 개편기준을 중심으로 비교하면, 다음과 같다(,표 25> 참조).

<표 25> 광역자치구역 개편방안간 비교

구분		일부조정	확대개편
효율성의 원칙	규모의 경제	0	+
	외부효과의 최소화	0	+

주 : +와 ㅇ는 일정한 방향을 나타내는 것이 아니라 양자간 상대적 비중의 차이를 나타냄.

광역자치구역(도)의 개편원칙으로 제시한 효율성을 기준으로 양 방

93) 현재 우리나라 도의 구역은 면적을 기준으로 일본의 현에 비해 약 2배, 영국의 county에 비해 5배 가량이 넓다(이달곤, "축소지향의 도개편이 필요하다," 「지방자치」, 1993. 3., pp.38-42.).

94) 크리스탈러(Christaller)의 행정원리에 의하면, 중심지간의 거리는 계층에 따라 √7배로 증가하는 바, 현재의 기초자치구역의 평균반경이 약 14 내지 16km인 점을 감안하면 차상위 행정구역인 광역자치구역의 적정반경은 37 내지 42.3km이다. 그러나 현재 제주도를 제외한 도의 평균 반경이 61.3km로 적정반경을 상회하고 있는 바, 이를 더욱 확대할 경우 그 격차는 더욱 커지게 된다.

안을 비교하여 보면, 일부조정방안에 비해 확대개편방안이 보다 적실성을 갖고 있다. 특히 광역자치단체가 수행하는 기능 중 광역행정만을 대상으로 할 경우 그 적실성은 보다 높아질 것이다. 만일 광역자치구역(도)을 축소하게 되면, 광역자치단체의 행정구역을 벗어나는 광역행정기능의 수가 보다 증가될 것이고, 따라서 그에 대한 처리는 국가나 또는 여타의 광역행정기구의 설치를 통해 수행하게 될 것이다. 그러나 광역행정구역(도)의 규모를 확대하게 되면, 위에서와 같은 현상은 현저히 줄어들 것이 분명하다.

이러한 측면에서 본다면, 단기적으로는 현실적 제약조건 즉, 전면개편에 따른 정치·행정적 혼란이나 역사성의 파기 등을 고려하여 일부조정방안을 채택하되, 장기적으로는 광역자치단체의 명확한 역할이나 기능을 고려하여 확대개편방안을 도입하는 것이 바람직하다.

4. 행정구역개편에 따른 보완대책

가. 기능의 재배분

상기한 행정구역의 개편방안에서 기초자치구역의 경우 생활권과 민주성을 고려하여 지방자치의 기본이념을 구현할 수 있는 방향하에서 그리고 광역자치구역의 경우 기초자치구역과 달리 기능수행에 중점을 두고 개편방안을 제시하였다.

이와 같은 개편방향에 따라 기초자치단체와 광역자치단체간 기능배분도 동일한 방향에 입각하여 새로이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 효율성에 중점을 둔 광역자치단체의 기능을 명확하게 규정하는 작업이 선행되어야 한다.

상기의 개편원칙에 따르면, 광역자치단체는 광역행정을 주된 담당기능으로 한다. 그리고 이외에 광역자치단체의 근본속성으로 분류될 수 있는 연계, 조정 및 지원기능을 광역행정에 더하여 부가적으로 수행토록 하는 것이 바람직하다. 그러한 4가지 기능을 제외한 여타의 기능들은 주민에게 가장 근접해 있는 기초자치단체가 포괄적으로 수행토록 함으로써 지방자치의 근본이념을 적절히 구현할 수 있도록 한다.

다만, 기초자치단체와 광역자치단체간 기능배분을 상기와 같이 할 경우에 광역행정을 어떻게 선정할 것인가의 문제가 남게 된다. 이를 위해서 기존의 연구를 살펴보면, 다음과 같다.

우선 외국의 지방자치단체와 우리나라의 지방자치단체가 수행하는 기능이 동일하다고 볼 수 없는 까닭에 외국의 사례를 평면적으로 비교·도입하기에는 무리가 따르나, 유용한 시사는 될 수 있다.

브레이크(Break)는 공공재편익의 지리적 범위를 기준으로 크게 지방적, 지역적, 국가적 유형으로 분류하고 있다(<표 26> 참조). 그에 의하면, 외부효과를 내부화시키기 위해서 광역자치단체에 의해 처리되어야 할 광역적 사무로 공공도서관, 공해제거, 상수도 공급, 쓰레기수거, 대중교통, 간선도로·국도, 공항, 도시계획·재개발, 공원 및 오락시설 등을 들고 있다. 반면, 기초자치단체에 의해서 처리되는 것이 적당한 사무로는 소방, 경찰, 상수도배분, 가로등, 공공도서관, 공원 및 오락시설 등을 제시하고 있다.

<표 26> 서비스 유형별 편익의 공간적 범위

서비스 종류	편익의 공간적 범위		
	지방	지역	국가
소방	○		
경찰	○		
상수도배분	○		
가로등	○		
공공도서관	○	○	
공해제거		○	
상수도공급		○	
쓰레기수거		○	
대중교통		○	
간선도로 · 국도		○	
공항		○	
도시계획 · 재개발		○	
교육			○
빈곤층소득보조			○
연구개발			○
직업교육 및 노동시장정책			○
공원 및 오락시설	○	○	○

자료 : D. H. Mckay, "A Reappraisal of Public Choice Theory of Intergovernmental Relation," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 3, 1985, p.166에서 재인용.

또한 볼렌스(Bollens)와 슈멘츠(Schmandt)도 공공재의 파급범위를 기준으로 광역행정을 분류하고 있다(<표 27> 참조). 그들에 의하면, 모두 15개의 사무 즉, 소방, 기초교육, 쓰레기수거 및 운송, 공공도서관, 경찰, 보건·위생, 도시재개발, 공공주택, 공원 및 오락시설, 복지, 병원, 교통, 도시계획(개발), 상·하수도(처리), 환경오염방지 등을 예시로 들면서 후자쪽으로 갈수록 광역적 성향이 높다고 한다. 앞에서 브레이크가 쓰레기를 광역적 사무로 분류한 것과 달리 여기서는 기초자치단체의 사무로 분류한 것이 크게 다른 점이라 할 수 있다.

<표 27> 지방공공서비스의 광역성 정도

정도	순위	지방공공서비스
지방적	1	소방
	2	기초교육
	3	쓰레기수거 및 운송
	4	공공도서관
	5	경찰
	6	보건 · 위생
	7	도시재개발
↕	8	공공주택
	9	공원 및 오락시설
	10	복지
	11	병원
	12	교통
	13	도시계획(개발)
광역적	14	상 · 하수도(처리)
	15	환경오염방지

자료 : J. C. Bollens & H. J. Schmandt, *The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life*, New York: Harper & Row Publishers, 1982, p.266.

따라서 광역행정은 지방행정기능을 대상으로 각 기능별 외부효과나 파급효과의 지역적 범위 등을 검토하여 신중하게 선정해나가는 방법을 고려할 수 있다.

나. 재원의 재배분

행정구역개편에 따른 재원의 재배분은 현행의 세 · 재정적 틀을 유지할 것인가 아닐 것인가에 따라 그 폭과 방법이 달라질 것이다. 그럼에도 불구하고 기본적인 재원 재배분의 방향은 기초자치단체의 재정력을 강화하는 동시에 광역자치단체의 재원조정기능을 신장하는 것이 바람직하다.

기초자치단체의 재정력을 강화하기 위해서는 현행의 과세자주권과

부동산 보유과세에 관한 개선조치가 수반되어야 한다.

우선 기초자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해서는 외국의 경우와 같이 과표현실화율(assessment ratio)을 조례에 규정하여 법정화(statutory ratio)하는 것이 바람직하다. 다만, 단기적으로는 법률에 상한과 하한을 규정하되, 장기적으로는 조례주의의 근거규정을 정비하여 조례가 지방세목 및 세율의 결정근거가 될 수 있도록 한다.

또한 현행의 부동산 보유과세가 총조세, 지방세 및 GDP에서 차지하는 비중이 부동산을 주요 세원으로 활용하고 있는 대부분의 국가에 비하여 현저히 낮다. 따라서 부동산보유과세를 지속적으로 강화하여 기초자치단체의 재정력을 보전할 필요성이 있으며, 현실적으로도 이를 흡수할 경제적 여력이 있는 것으로 보여진다.

한편, 광역자치단체의 기능이 지원, 조정, 연계, 광역기능 위주로 재편됨에 따라 광역자치단체의 잉여재원을 정비하고 기초자치단체의 재정을 강화하는 것이 필요한데 이를 위하여 광역 - 기초간 재정적 조정기능이 강화될 필요가 있다. 따라서 현재 30%(일반시, 군)와 50%(인구 50만 이상의 시)로 이원화되어 있는 도세징수교부금의 배분비율을 일반 시·군의 경우에 인구 50만이상의 시보다 높은 교부율로 교부토록 개선하는 것이 바람직하다. 더욱이 현행의 징수교부금제도는 시·군간의 재정적 불균형을 오히려 심화시키고 있는 바, 교부할 징수교부금의 일정비율을 국고보조금 및 지방교부세의 방식과 같이 재정수요를 기준으로 배분함으로써 도의 조정 및 광역기능을 강화하는데 기여토록 할 필요가 있다.

< 참고문헌 >

국내문헌

금창호, 「지방자치단체조합의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 제246권, 1997.

김 원, 「도시행정론」, 박영사, 1982.

김병국, 「영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제282권, 1997.

---------, 「지방행정의 계층구조와 행정구역 개편방안」, 한국지방행정연구원, 미발간보고서, 1996.

김안제, "지방행정계층구조 및 행정구역의 개편방향", 「행정개혁위원회 보고서」, 1988.

---------, "지역감정해소를 위한 광역행정체제", 「한국논단」, 1992. 1.

---------, 「지방행정계층구조개편에 관한 연구」, 충청북도, 1984.

---------, 「환경과 국토」, 박영사, 1979.

김익식, "지방행정의 효율성 증대를 위한 행정계층구조의 개편", 「사단법인21세기정책개발연구회 세미나 논문집」, 1997.

김종표, "지방행정구역개편의 과제와 전략," 「지방행정연구」, 제8권 제2호, 1993.

---------, 「신지방행정론」, 법문사, 1991.

김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 박영사, 1994.

류우익, "농촌지역개발과 정주생활권," 「한국논단」, 제6호, 1990.

배준구, "프랑스 지방자치단체의 조직과 권한배분에 관한 연구," 「지방과 행정연구」, 창간호, 1989. 6.

서울대학교 행정조사연구소, 「지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에

관한 연구」, 1980.

안성민, "지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제," 「행정과 정책」, 제3호, 1997.

안영훈, 「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」, 한국지방행정연구원, 연구자료집 제64권, 1997.

오희환 · 김익식, 「지방행정구역개편방향에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제171권, 1994.

유 훈, 「행정학원론」, 법문사, 1991.

유재원, "광역행정구역개편이 자치단체 위상과 역할수행에 미치는 영향," 「광역행정구역 개편의 방향: 광주 · 전남통합문제를 중심으로」, 전남대학교 법률행정연구소, 1997.

이규환, "도구역의 합리적 개편방안: 경기도를 사례지역으로", 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5.

이달곤, "축소지향의 도개편이 필요하다," 「지방자치」, 1993. 3.

---------, "행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구", 「행정논총」, 33(1), 1995. 6.

이재하, "도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의", 「한국지역개발학회지」, 제6권 제2호, 1994.

임석회, 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」, 서울대학교 박사학위논문, 1995.

임승빈, "일본 지정시에 관한 연구", 한국지방행정연구원, 「'97 정책연구」, 1997.

장재훈 외, 「공간과 구조」, 을지문화사, 1981.

정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1988.

정재화, 「한국의 지방행정구역개편에 관한 연구: 관할구역의 조정을 중심으로」, 명지대학교 박사학위논문, 1992.

조주현, 「한국도시체계내에 있어서 적정도시규모에 관한 연구 : 기존 이론의 고찰과 실증적 적용을 중심으로」, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1981.

최상철, "지방자치구역설정과 지역개발의 방향," 「사상과 정책」, 1985, 겨울호.

최양부·윤원근, "도·농통합적 시·군행정구역의 설정방안", 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5.

----------, 「행정구역의 합리적 조정방안: 정주체계에 따른 도·농통합적 행정구역의 모색」, 한국농촌개발연구원, 1988.

최영출, "행정구역의 개편방향에 관한 이론적 논의," 「지방행정연구」, 통권28호, 1993. 5.

최창호, "지방행정 계층구조 개편을 통한 자치구역과의 조화", 「국회보」, 1994. 7.

---------, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1990.

---------, 「지방행정구역론」, 법문사, 1981.

한국지방행정연구원, 「지방자치구조 개편방안: 계층구조 및 행정구역 개편」, 지방자치구조 포럼자료집, 1999.

한국행정연구원, 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」, 연구보고 96-09, 1996.

한부영·금창호, 「통일대비 지방행정 통합방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제293권, 1998.

행정개혁위원회, 「지방행정계층구조 및 행정구역개편방향」, 1998.

행정자치부, 「행정구역 및 인구현황」, 행정자치부, 1998.

홍준현, 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」, 한국행정연구원, 연구보고 97-13, 1998.

황명찬, 「지역개발론」, 법문사, 1993.

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

국외문헌

Allonso, W., "The Economics of Urban Size," J. Friedmann & W. Allonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, The MIT Press, 1975.

Bollens J. C. & H. J. Schmandt, *The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life*, New York: Harper & Row Publishers, 1982.

Gibson, J. E., *Designing the New York: A Systematic Approach*, John Wiley & Sons, 1977.

Hela, David, *Models of Democracy*, Polity Press, 1989.

Honey, R., "Local-central conflict in New Zealand: centralized space with decentralized power," in Bennett, R. J.(ed.), *Decentralization Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

Johnson, E. A., *The Organization of Space in Developing Countries*, Harvard University Press, 1970.

Leemans, A. F., *Changing Patterns of Local Government*, The International Union of Local Authorities, 1970.

Mckay, D. H., "A Reappraisal of Public Choice Theory of Intergovernmental Relation," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 3, 1985.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Braceo Javanovich, 1972.

Preston, R. E., "Christaller's research on the geography of administrative areas," *Progress in Human Geography*, Vol.16, No.4. 1992.

Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 1956.

財團法人自治練修協會・地方自治研究資料センタ-編, 地方自治年鑑, 東京: 第一法規, 1996.

A Study on Reforming of Local Autonomous (Administrative) System

-Focused on Reforming Alternatives of Administrative Tiers and Area-

The purpose of this paper is to criticize the problems of local administrative tiers and area, and to suggest the new alternatives of local administrative tiers and area reform.

This study is ① an overall introduction to local administrative tiers and area, including the concept of tier and area, relation between them, the reforming necessities of local administrative tiers and area, ② to describe a history of Korean local administrative tiers and area, ③ to describe the present and problems of local administrative tiers and area, and ④ to suggest the reforming alternatives of tiers and area.

According to the analytic result of the problems of local administrative tiers and area, firstly, the problems with local administrative tiers was revealed that there were the higher transformation costs, the limited communication between upper-tier and lower-tier, and so on; secondly, the problems with local administrative area was found that there were the discorrespondence between administrative area and substantial region, the limitation of citizen participation and control because of over size, and so on.

The major findings of this study could be summarized as follows:

Firstly, judging from the maintenance of decentralization, and feasibility, it is desired that the refoming altarnative of local administrative tiers is the autonomous two-tiers (upper-tier and lower-tier) system except for administrative tier(eup, myeon, dong) rather than the present three-tiers system.

Secondly, (1) there are two alternatives in the reforming of lower-area(si, gun, gu); adjustment(from the principles of democracy) and reduction(from the correspondence principles between administrative area and substantial region). But, in the long view, it is desired that the refoming altarnative of lower-area is reduction rather than adjustment. (2) there are two alternatives in the reforming of upper-area; adjustment and enlargement. In the short view, it is desired that the refoming altarnative of upper-area is adjustment rather than enlargement to reflect upon the political and administrative confusion from enlargement; but in the long view, it is desired that the refoming altarnative of upper-area is enlargement from the clear roles and functions of upper-authorities.