

都市와 隣接郡의 行政區域 調整問題

Reforming Local Area between City and Its Suburban Rural District

崔 昌 浩

(建國大學校 教授)

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 市·郡行政區域의 變遷
- III. 市·郡分離式 區域調整
- IV. 市·郡統合式 區域調整
- V. 맺음말

I. 머 리 말

우리 나라에 있어서 대한민국 정부수립 후 地方自治法을 제정할 때만 하더라도 그 법에 “地方自治團體의 名稱과 區域은 종전의 府를 市로 개칭하는 외에는 종전에 의하고”¹⁾ 라고 규정할 정도로 地方自治 내지 地方行政에 있어서 區域의 문제는 별로 관심있는 문제로 취급되지 아니하였다. 그 후에도 몇개의 邑을 市로 승격시키는 외에는 地方行政의 區域에 관하여 改編도 단행되지 아니하고 큰 문제로 지적되지도 아니하였다.

5·16 이후에 지방행정 理念을 종래의 “地方住民의 自治를 통한 國家의 民主的 發展

의 追求”에서 “行政의 能率化를 통한 地方自治의 健全한 土臺의 形成”²⁾으로 바꿈과 아울러 基礎自治團體의 규모를 邑·面 규모에서 郡 규모로 확대함에 따라 기초자치단체의 適正規模에 관한 논쟁이 불붙듯 일어났고, 동시에 郡의 단순한 하급 행정구역으로 전락한 邑·面의 地位에 관한 많은 논의가 벌어졌었다.

그 후에 고도의 經濟成長에 따라 產業·經濟圈域이 대폭 변동되고 住民들의 生活圈域이 확대·변동됨에 따라서 行政區域의 改編 문제가 자주 논의되었으며, 특히 全國적으로 國土開發의 계속적인 추진에 따라 經濟圈域에 맞는 道區域의 개편과 주민들의 日常生活圈에 맞는 기초자치단체 구역의 개편이 자주 거론되었다.

1978년의 政府評價教授團의 對政府建議에서는 앞으로 언젠가 닥쳐올 南北統一을 위한 總選舉에 대비하여 道와 郡 및 邑·面의 수를

1) 1949년 地方自治法 第4條 第1項

2) 1949년 地方自治法 第1條 및 1961년 地方自治에 관한 臨時措置法 第1條.

증가시킬 것이 주장되기도 하였다.³⁾

1980년대에 들어와서 잇다른 많은 市 昇格 및 直轄市 昇格에 따른 殘餘郡勢 및 殘餘道勢가 문제로 대두됨에 따라 都市와 周邊農村을 분리하는 市·直轄市 승격의 종래의 區域改編方式에 대한 反省 내지 批判이 대두되어 都市와 周邊農村을 統合하는 구역개편방식을 채택하여야 한다는 주장이 여러 갈래로 나타나고 있다.⁴⁾

이상과 같은 關心 내지 問題意識의 擡頭에 입각하여 市와 周邊郡의 行政區域 조정문제를 살펴보려는 것이 本稿의 목적이다.

다만 市와 周邊郡의 行政區域 조정문제를 구체적·실증적으로 연구하는 데에는 時間과

期間이 막대하게 소요되고, 또한 紙面에도 한계가 있으므로, 본고에서는 그 개략적인 흐름과 윤곽을 살피는 데 그칠 수 밖에 없겠다.

II. 市·郡 行政區域의 變遷

1. 市·郡區域 關聯法規의 變遷

市·郡의 行政區域에 관하여는 1949년에 제정된 地方自治法과 1961년에 제정된 地方自治에 관한 臨時措置法 및 1988년에 개정된 現행 地方自治法에서 이를 규정하고 있다. 이들 法規의 규정내용의 변천을 정리하면 <表-1>과 같다.

<表-1> 市·郡區域 關聯規定 變遷

區 分	(1949년)	(1961년)	(1988년) 現 行 法 令	
	地 方 自 治 法	地方自治에관한臨時措置法	地 方 自 治 法	同 法 施 行 令
지방자치단체의 종류와 관할	○도, 서울특별시 시, 읍, 면 ○도와 서울특별시는 정부의 직할하에 두고, 시·읍·면은 도의 관할지역 내에 둔다(제2조).	○도, 서울특별시, 직할시, 시, 군 ○도와 서울특별시 및 직할시는 정부의 직할하에 두고, 시·군은 도의 관할 지역내에 둔다(제2조).	○특별시, 직할시, 도, 시, 군, 구 (제2조). ○특별시와 직할시 및 도는 정부의 직할하에 두고, 시와 군은 도의 관할구역 안에 둔다(제3조 제1항 제2항).	
지방행정구역	○지방자치단체를 폐지·분합하거나 명칭 또	○지방자치단체의 명칭과 구역을 변경하거	○지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의	

3) 國務總理 企劃調整室, 評價教授團 評價報告書 (1978), p.451.

4) 「自治行政」, 제22호(서울: 地方行政研究所 1989. 1), p.9.

韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整方案」(1989).

區 分	(1949년)	(1961년)	(1988년) 現 行 法 令	
	地 方 自 治 法	地方自治에관한臨時措置法	地 方 自 治 法	同 法 施 行 令
	<p>는 구역을 법률로써 변경할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다(제4조).</p> <p>○시 또는 읍은 그 대부분이 도시 형태를 갖추고 시는 인구 5만 이상, 읍은 인구 2만 이상이 되어야 한다(제5조).</p> <p>○읍·면을 시로 하거나 면을 읍으로 하는 법률을 제정할 때에는 관계 읍·면 의회의 의결을 얻어야 한다(제5조).</p> <p>○도에는 군, 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고 시·읍·면과 구에는 동·리를 둔다(제145조).</p> <p>○동·리의 구역은 자연의 촌락을 기준으로 하되 그 명칭과 구역은 내무부장관의 승인을 얻어 당해 기초 자치단체의 조례로 정한다(제145조).</p>	<p>나 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되 시·군의 관할구역 경계 변경은 대통령령으로 정한다(제3조).</p> <p>○시 또는 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 시는 인구 5만 이상, 읍은 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만 군청소재지의 읍은 인구가 2만이 미달하여도 읍으로 할 수 있다(제3조).</p> <p>○인구 50만 이상의 시에 구를 두고 군에 읍·면을 둔다(제3조).</p> <p>○구·읍·면의 명칭과 구역을 변경하거나 폐치·분합할 때에는 대통령령으로 정한다(제3조).</p>	<p>하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되 시·군 및 자치구의 관할 구역 경계변경은 대통령령으로 정한다(제4조 제1항).</p> <p>○지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(지방의회) 의견을 들어야 한다(제4조 제2항).</p> <p>○자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 폐치·분합할 때에는 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제4조 제3항).</p> <p>○리의 구역은 자연의 촌락을 기준으로 하되 그 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 폐치·분합할 때에는 당해 지</p>	

區 分	(1949년)	(1961년)	(1988년) 現 行 法 令	
	地 方 自 治 法	地方自治에관한臨時措置法	地 方 自 治 法	同 法 施 行 令
			방자치 단체의 조례로 정한다(제4조 제4항). ○시로 될 수 있는 지역 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만이상 되어야 한다(제7조 제1항). ○읍으로 될 수 있는 지역 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만 군 사무소의 소재지의 면은 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다(제7조 제2항). ○특별시 또는 직할시가 아닌, 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며 시와 구(자치구 포함)에는 동을, 읍면에는 리를 둔다(제3조 제3항).	○당해지역의 시가지를 구성하는 지역내에 거주하는 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 각각 전체의 50% 이상일 것(제7조 제1항). ○당해지역의 시가지를 구성하는 지역내에 거주하는 인구와 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 각각 전체의 40% 이상일 것(제7조 제2항).

현행 관계규정에 의한 市·郡의 區域 改編 時 措置事項을 정리하면 <表-2>와 같다.

즉, 邑·市·直轄市の 승격에 있어서, 邑昇格의 경우는 都市의 形態를 갖추고 人口 2萬

〈表-2〉 市·郡 區域改編時 措置事項

구 분	조치사항	요 건	절 차	근 거
特別市·直轄市 昇格 特別市·直轄市·道の 廢 置分合 特別市·直轄市·道の 境 界變更	法律 제정 " "	○法的 要件 없음 〈고려사항〉 ○經濟圈·開發圈· 生活圈 ○殘餘地域 ○調整地域住民意見	○관계地方議會意 見 청취 "	地自法 § 4①,② "
市 昇格 市·郡·自治區의 廢置分 合 市·郡·自治區의 境界變 更	法律 제정 大統領令 제 정 "	○都市形態 갖추고 人口 5萬이상 ○市街地 거주 人口 및 商工業 등 都市的 産業의 비율 50% 이상 ○法的 要件 없음 〈고려사항〉 ○生活圈·經濟圈· 開發圈 ○殘餘 地域 ○調整地域住民意見	○道議會意見 청 취 ○관계地方議會意 見 청취 "	地自法 § 7①,② 同施行令 § 7 ① 地自法 § 4①,② " § 4①
邑 昇格 區(行政區)의 設置·廢置 分合 區(行政區)의 設置·境界 變更 邑·面·洞의 廢置分合 " 境界調整	大統領令 제 정 市條例제정 " 市·郡條例제정 "	○都市的形態 갖추고 人口 2萬 이상, 다만 郡廳 소재지 面은 예외 ○市街地 거주 人口 및 商工業 등 都市的 産業종사 家口의 비 율 40% 이상 ○人口 50萬 이상의 市에 설치 ○法的 要件 없음 " " "	○郡議會意見청취 " ○內務部長官의 승인 " " "	地自法 § 7② 同施行令 § 7② 地自法 § 3③ " § 4③ " § 4③ " § 4③ " § 4③
里의 區域調整	郡條例제정	"	道知事의 승인	" § 4④

이상(단 郡廳 소재지 面은 예외), 시가지를
구성하는 지역안에 거주하는 人口 및 상업·
공업 기타 都市的 産業에 종사하는 家口의 비
율이 각각 전체의 40% 이상을 요건으로 하되

大統領令 제정을 통하여 행하고, 市昇格의 경
우는 都市的 形態를 갖추고 人口 5만 이상,
시가지를 구성하는 지역안에 거주하는 人口
및 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는

家口의 비율이 각각 50% 이상을 요건으로 하되 法律 제정을 통하여 행하며, 直轄市(및 特別市) 昇格의 경우는 法的要件은 없이 정치·경제·사회·문화적 제반사항을 감안하여 결정하되 法律 제정을 통하여 행하도록 되어 있다.

그리고 區域의 廢置分合 및 境界變更에 있어서, 市·道級의 경우는 法律制定, 市·郡·自治區의 경우는 大統領令制定, 區·邑·面·洞의 경우는 市·郡 條例制定을 통하여 하되, 어느 경우에도 法的要件은 없으나 다만 經濟圈·開發圈·生活圈, 殘餘地域, 調整雙方地域 住民의 意見 등을 고려하여 행하도록 되어 있다.

2. 市·郡 區域의 變遷

8·15 해방 당시에 우리 나라에는 地方行政 區域으로 13道, 21府, 218郡, 2島, 107邑, 2,243面이 있었다.⁵⁾ 이 중 21府는 京城, 仁川, 開城, 大田, 群山, 全州, 木浦, 光州, 釜山, 馬山, 晉州, 大邱, 海州, 平壤, 鎮南浦, 新義州, 元山, 咸興, 淸津, 羅津, 城津이었고, 2島는 濟州島와 鬱陵島였다.

그 후 美軍政期인 1946년에 京城府가 서울 特別市로 승격하고, 濟州島가 濟州道로 승격하였으며, 淸州와 春川이 市로 승격하고, 1947년에 裡里가 市로 승격하여, 1948년 大韓民國 政府樹立時의 38線 이남의 地方行政區域 수는 1特別市, 9道, 14市, 133郡, 1島, 8區, 73邑, 1,456面이었다.⁶⁾ 이 중 8區는 서울特別市の 下部行政區域이었다.

그 후 1955년에 原州, 江陵, 慶州, 鎭海, 忠武가 市로 승격하고⁷⁾, 1956년에 忠州, 三千浦가 市로 승격하는 등 市 昇格이 잇따르고, 1961년에 釜山市가 直轄市로 승격하는 등 直轄市 승격이 잇따라, 가까이 금년인 1989년에 鎭金, 軍浦 등 12개 市昇格이 있고 大田市가 直轄市로 승격함으로써 현재에는 1特別市, 5直轄市, 13道, 67市, 137郡, 63區, 176邑, 1,247面이 있다.

정부수립 이듬해인 1949년에 地方自治法の 제정 이후 지금까지 地方行政區域 數가 변천된 경위를 정리하면 <表-3>과 같다.

그리고 1949년부터 지금까지 市로 승격한 都市名을 시대순으로 정리하면 <表-4>와 같다.

현재 각 行政區域의 規模를 그 면적과 인구 면에서 最大, 平均, 最小를 정리하면 <表-5>와 같다.

현행 地方行政區域의 數를 정리하면 <表-6>과 같다.

Ⅲ. 市·郡 分離式 區域調整

1. 市·郡 區域調整 措置

우리 나라에 있어서 1949년 地方自治法 제정 이후 지금까지 法律을 통하여 51건, 大統領令을 통하여 29건, 도합 80건의 地方行政區域調整 措置가 행해져 왔다. 이 중 境界調整이나 郡·面 設置 등도 행해져 왔으나, 邑昇格, 市昇格 直轄市昇格, 區設置 등 주로 都市

5) 內務部, 「地方行政史」(1961), pp.279~281.

6) 上揭書, p. 282.

7) 1953년의 휴전에 따라 38線 以南인 開城市가 休戰線 以北에 들어감.

〈表-3〉 行政區域의 變遷經緯

(89. 1. 1. 現在)

區分 개편년도	特別市	直轄市	道	市	郡	區	邑	面
1949	1		9	19	134	9	75	1,448
53	1		9	19	135	9	75	1,448
54	1		9	18	140	9	78	1,444
55	1		9	24	140	9	73	1,436
56	1		9	26	140	9	70	1,426
57	1		9	26	140	15	80	1,412
60	1		9	26	140	15	85	1,407
62	1		9	27	140	15	83	1,405
63	1	1	9	30	139	20	91	1,382
68	1	1	9	30	139	24	91	1,382
69	1	1	9	30	140	24	91	1,382
73	1	1	9	33	138	28	122	1,349
74	1	1	9	33	138	28	122	1,348
75	1	1	9	33	138	30	122	1,346
76	1	1	9	33	138	30	122	1,346
77	1	1	9	33	138	33	122	1,346
78	1	1	9	34	138	34	120	1,344
79	1	1	9	34	138	36	173	1,291
80	1	1	9	38	139	41	204	1,256
81	1	3	9	46	139	41	188	1,253
83	1	3	9	46	139	41	187	1,266
84	1	3	9	46	139	42	187	1,266
86	1	4	9	56	139	44	191	1,274
89	1	5	9	67	137	63	176	1,247

자료 : 內務部, 「地方行政區域發展史」(서울: 1979).

內務部, 「地方行政區域沿革」(서울: 1981).

內務部, 「地方行政機構表」(서울: 1985).

內務部, 1989년 각종 資料

〈表-4〉 市·直轄市 昇格経緯

년 도	직 할 시	시									비 고
		경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	
1949	서울특별시	인천, 개성수원	춘천	청주	대전	군산, 이리전주	목포, 광주, 여수, 순천	대구, 포항	부산, 마산		1특별시, 19시
1955		개성×	원주, 강릉					김천 경주	진주 충무, 진해	제주	1특별시, 24시
1956				충주					삼천포		1특별시, 26시
1962	부산직할시	의정부	속초		천안			안동	울산		1특, 1직, 30시
1973		안양, 성남, 부천									1특, 1직, 33시
1977								구미			1특, 1직, 34시
1980			동해	제천				영주	창원		1특, 1직, 38시
1981	인천직할시	광명, 송탄	태백			정주, 남원	나주	영천	김해	서귀포	1특, 3직, 46시
	대구직할시	동두천									
1986	광주직할시	구리, 과천, 안산, 평택	삼척		온양, 공주, 대천		여천	상주, 점촌			1특, 4직, 56시
1989	대전직할시	미군, 하남, 군위, 의왕, 시흥, 오산			서산	김제	광양	경산	밀양, 장승포		1특5직, 67시

자료 : 內務部, 「韓國地方行政史」(1948~1986), 上卷 (1987).

內務部, 각종 資料 참조.

〈表-5〉 行政區域의 規模

區 分	平 均		最 高		最 低	
	面 積	人 口	面 積	人 口	面 積	人 口
直轄市	446㎢	1,958천명	대전 538㎢	부산 3,769천명	인천 311㎢	대전 1,021천명
道	10,695	2,525	경북 19,441	경기 5,596	제주 1,824	제주 509
市	86	162	서귀포 263	울산 618	군위 21	김제 52
郡	660	87	인제 1,937	고양 224	울릉 73	울릉 17
區	52	358	광주·광산 286	서울·성동 770	부산·중 3	대전·유성 77
邑	69	20	인제·인제 319	고양·신도 52	논산·강경 7	철원·김화 5
面	63	7	인제·서화 553	남양주·별내 26	북제주·우도 6	철원·북 0.2

자료 : 內務部 제공

〈表-6〉 地方行政區域 現況

(89. 1. 1 現在)

市·道·區別	市·郡·區				邑·面·洞				面積 (km ²)	家 口	人 口
	計	市	郡	區	計	邑	面	洞			
總 計	267	67	137	63	3,482	176	1,247	2,059	99,198.53	10,597,594	42,800,403
서 울	22	-	-	22	475	-	-	475	605.43	2,658,371	10,286,503
地 方 計	245	67	137	41	3,007	176	1,247	1,584	98,593.10	7,939,223	32,513,900
釜 山	12	-	-	12	220	-	-	220	524.89	938,083	3,768,790
大 邱	7	-	-	7	136	-	-	136	455.36	568,116	2,239,418
仁 川	6	-	-	6	97	-	-	97	310.83	418,169	1,643,984
光 州	4	-	-	4	80	-	-	80	500.64	256,288	1,116,332
大 田	5	-	-	5	75	-	-	75	537.61	231,473	1,020,613
京 畿	40	18	18	4	391	27	154	210	10,761.73	1,420,641	5,595,620
江 原	22	7	15	-	224	22	93	109	16,897.78	412,209	1,730,905
忠 北	13	3	10	-	157	10	92	55	7,436.33	332,261	1,391,927
忠 南	20	5	15	-	205	19	149	37	8,312.81	459,202	1,999,334
全 北	19	6	13	-	263	12	145	106	8,051.10	501,806	2,163,261
全 南	27	6	21	-	322	29	197	96	11,770.61	608,155	2,701,767
慶 北	34	10	24	-	377	31	214	132	19,441.77	762,519	3,029,016
慶 南	32	10	19	3	417	19	198	200	11,767.30	903,553	3,603,941
濟 州	4	2	2	-	43	7	5	31	1,824.34	126,748	508,992

資料：內務部 제공

地域에 관한 區域調整이 대중을 이루어 왔다

(〈表-7〉 참조).

〈表-7〉 地方行政區域 調整措置(1949~1989)

단위：건수

조치구분	계	폐 처 분 합						경 계 변 경			
		직할시 설 치	시설치	구설치	읍설치	군설치	설 치	도청위치 변 경	시·도간 경계변경	시·도내 구역경계변경	수복지구 구역조정
법 률	51	4	11	3	9	3	2	2	3	12	2
대통령령	29	-	2	11	8	-	2	-	1	5	-
계	80	4	13	14	17	3	4	2	4	17	2

* 하나의 法令으로 복합적인 조치가 행해지는 경우에도 이를 1건으로 처리함.

자료：內務部, 「韓國地方行政史」(1948~1986) 上卷(1987), pp.133~167.

韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整方案」(1989). p.11 참조.

이러한 구역조정 조치는 일정한 都市的 地域이 人口 2萬의 규모에 이르면 이를 邑으로 승격시키고, 또한 그것이 人口 5萬의 규모에 이르면 이를 市로 승격시키며, 또 그것이 人口 100萬 내외의 규모에 이르면 이를 直轄市로 승격시키는 都市中心의인 조치인 바, 이는 결국 都市를 그 배후지인 農村으로부터 分離·獨立시키는 이른바 “**都·農分離式**”의 구역조정 조치인 것이다.

이러한 구역조정 조치는 人口와 產業의 계속적인 都市集中을 통하여 都市地域이 날로

팽배해지고 都市機能이 날로 가중되어 都市的 行政서비스의 供給이 필요해지고 그 行政의 專門化의 수요가 커짐에 적응하는 것으로서, 行政區域調整의 이른바 等質性(homogeneity) 기준에 충실하는 조치라 할 수 있다.

이러한 조치에 따라 都市地域(市·邑)과 農村地域의 面積이 변동되고, 아울러 都市地域과 農村地域에 거주하는 人口도 크게 달라졌는 바, 우리 나라에서 지금까지 都市地域과 農村地域의 面積 및 人口의 變動狀況을 정리하면 <表-8> 및 <表-9>와 같다.

<表-8> 都市와 農村의 面積變動

단위 : ㎡

년 도	총 면 적	도 시 면 적	시 면 적	읍 면 적	농 촌 면 적
1970	98,576	8,472 (8.6%)	3,557 (3.6%)	4,915 (5.0%)	90,095 (91.4%)
1975	98,824	11,682 (11.8)	4,176 (4.2)	7,506 (7.6)	87,172 (88.2)
1980	99,022	13,416 (13.5)	6,083 (6.1)	7,332 (7.4)	85,606 (86.5)
1985	99,143	20,249 (20.4)	7,102 (7.2)	13,147 (13.3)	78,894 (79.6)
1989*	99,200	20,696 (20.9)	8,696 (8.8)	12,000 (12.1)	78,504 (79.1)

*1989년도 분은 개략적 수자임

자료 : 經濟企劃院 調査統計局, 「韓國統計年鑑」 각 年度분 참조.

<表-9> 都市와 農村의 人口變動

단위 : 천명

년 도	총 인 구	도시인구(시·읍)	농 촌 인 구	도 시 인 구 비 율
1960	24,989	9,784	15,205	39.7(%)
1970	31,435	15,750	15,685	50.1
1980	37,449	25,738	11,711	68.7
1985	40,467	30,086	10,381	74.3
1989*	42,014	33,357	8,657	79.4

*1989년도 분은 잠정 집계임.

자료 : 經濟企劃院 調査統計局, 「韓國統計年鑑」 (1983 및 1987) 참조.

즉, 잇다른 邑·市昇格 조치에 따라 都市地域(시·읍)의 면적의 비율이 점증하여 1970년에 8.6%에 불과하던 것이 1989년에 20.9%로 늘어났고, 반대로 農村地域의 그것은 91.4%에서 79.1%로 줄었다.

그리고 그동안 都市人口 比率도 계속 늘어가서 1960년에 39.7%였던 도시인구 비율이 1970년에 50%선을 넘어, 1989년에는 79.4%로 성장하여 全人口의 5분의 4가 市·邑에 거주하고 있다.

이러한 지방행정구역 조정조치는 부분적으로 問題點을 야기시키기도 하였다.⁸⁾

첫째로 市昇格을 위하여 市의 空間的 範圍를 人爲적으로 擴張하는 일이 있었다(경기도 九里市, 충남 公州市, 경북 尙州市 등의 경우에 그 예를 찾아 볼 수 있다).

둘째로, 殘餘郡·面의 區域 形態에 奇現狀을 초래하는 일이 있었다. 즉 市가 郡地域의 中央에 위치하여 郡의 核이 빠지는 경우가 일반적으로 나타났고, 심지어는 郡이 市에 의하여 분리되는 이른바 飛地形이 나타나는 경우도 있었다. 시흥군의 安養市, 대덕군의 大田市, 익산군의 裡里市, 달성군의 大邱市, 의창군의 馬山·鎭海·昌原市, 북제주군의 濟州市, 남제주군의 西歸浦市가 그 예이다.

세째로, 郡地域의 中央이 市로 분리됨으로써 住民生活圈과 區域이 불일치함은 물론 郡廳을 다른 자치단체(市)에 위치시켜 郡廳을 이전하여야 하는 문제를 발생시켰다. 이것은 直轄市 昇格으로 인한 道廳 이전의 경우도 마찬가지였다.

네째로, 殘餘郡·道勢에 큰 타격을 주는 경

우가 많았다. 특히 財政力에 큰 영향을 주어 市와 郡 사이에 財政力의 不均衡을 가져와서 地方自治 내지 地方行政의 수행에 큰 문제점을 야기하는 수가 많았다.

2. 市·郡 區域調整 研究

지금까지의 市·郡區域이 이상과 같이 不合理하고 不均衡하기 때문에, 市·郡 區域의 調整에 관한 研究가 지금까지 여러 갈래로 행해졌다.

먼저, 1967년에 大韓地方行政協會가 全國을 基礎自治區域, 廣域自治區域, 都市行政區域 별로 조사하여 개편방향과 기준을 설정하여 郡區域과 道區域 및 都市行政區域의 개편안을 제시하고 市·邑 昇格에 따른 문제점을 검토하여 그에 관한 종합적인 건의를 행한 바 있다.⁹⁾

1980년에 서울대학교 行政大學院 行政調査研究所가 地方行政體制의 階層構造 및 管轄區域에 관한 研究를 행한 바 있고, 1981년에 筆者가 지방행정구역의 問題點과 研究課題를 규명한 뒤 都市行政體制, 郡區域, 道區域의 정비 및 개편의 여러 代案을 제시하고 그 중 最適方案을 검출한 바 있다.¹⁰⁾

1984년에 金安濟 교수가 주로 忠淸北道에 초점에 맞추어 基礎自治團體, 廣域自治團體 및 都市地域의 區域改編方案을 제시한 바 있다.¹¹⁾

1985년에 崔相哲 교수가 地域開發을 위한

9) 大韓地方行政協會, 「行政區域調查報告書」(1967).

10) 서울대학교 行政大學院 行政調査研究所, 「地方行政體制의 階層構造 및 管轄區域에 관한 研究」(1980).

崔昌浩, 「地方行政區域論」(서울: 法文社, 1981).

11) 金安濟, 「地方行政階層構造에 관한 研究」(청주: 충청북도청, 1984).

8) 韓國農村經濟研究院, 前掲書, pp. 18~45 참조.

自治區域設定을 주로 廣域開發行政區域 중심으로 연구한 바 있다.¹²⁾

1986년에 韓國地方行政研究院에서 筆者가 2000년대를 내다보는 行政區域을 都市行政區域, 郡區域 및 道區域에 걸쳐 개편해 나아가 할 方向을 제시한 바가 있다.¹³⁾

1988년에 行政改革委員會에서 金安濟 교수가 중심이 되어 郡面積과 道面積의 適正規模를 설정하고 그에 따라 郡地域과 道地域의 設定案을 제시한 바 있다.¹⁴⁾

이러한 行政區域 改編方案의 여러 研究들은 각각 다른 특색을 가지고 있으나, 그들 간에는 다음과 같은 共通點을 가지고 있다.¹⁵⁾

첫째로, 지방자치계층을 기초자치계층과 광역자치계층의 2계층을 하고 있다. 기초자치계층 밑의 단순 행정보조계층을 현재의 邑·面——리의 2계층에서 1계층으로 줄이는 것을 대체로 전체로 하고 있다.

둘째로, 基礎自治團體(市 제외)의 규모를 대체로 현재의 郡의 규모 정도로 하자는 경우와, 현재의 郡과 면의 중간 정도의 규모로 하자는 경우로 대별되는데, 전자의 경우는 人口 8萬, 面積 邑 중심 반경 10km의 생활권으로 하자는 안(최상철)이 그것이고, 후자의 경우는 人口 6萬, 面積 437㎢ 규모(김안제), 人口 6萬, 面積 340㎢ 규모(최창호) 등으로 나누인다. 이에 따른 기초자치단체의 수를 180개, 210

개, 270개 정도로 잡고 있는 바, 결국 기초자치단체의 규모를 현재의 郡의 3분의 2내지 2분의 1로 축소하자는 것이다.

세째로, 廣域自治團體(直轄市, 特別市 제외)의 규모를 기초자치단체 규모의 축소에 따라 함께 축소함으로써 그 수를 전국 12개 또는 15개(최창호), 16개(최상철), 22개 또는 24개(김안제) 등으로 잡고 있다.

네째로, 都市行政體制에 관하여 현재의 特別市, 直轄市, 市를 그대로 인정하고(다만 그 명칭을 조정하자는 의견도 있음), 일정한 人口 및 都市의 條件을 갖춘 지역은 이를 邑, 市, 直轄市로 昇格시키되, 다만, 그 승격으로 인한 殘餘地의 문제를 고려하여, 市를 直轄市로 승격시키기 전에 이를 指定市 또는 特定市로 하여 道로 부터 완전히 分離·獨立하지 않고 그 관할구역 안에서 일정한 범위의 自律性을 누리도록 한다든가, 앞으로 郡 규모가 축소되었을 경우에 그 관할구역 안에 있는 邑을 市로 승격시킬 때에는 그 郡地域 전체를 市地域에 포함시켜 잔여지의 문제가 발생하지 않도록 하는 방안을 제기하고 있다.

이상과 같은 내용을 가진 研究들은 결국 都市와 農村을 별개의 行政區域으로 하여 각각 그 行政의 特殊性을 살려나가는 것을 그 이상으로 하고 있다. 따라서 일정한 지역에 人口가 집중하여 都市의 形態를 갖추고 產業 등이 都市의 要素와 機能을 강화해 갈 때에는 그 지역의 문제는 이미 농촌적인 문제가 아니라 도시적인 문제이므로, 그 지역을 面의 관할에서 분리하여 邑으로 독립시키고, 郡의 관할에서 분리하여 市로 독립시키며, 道의 관할에서 분리하여 直轄市로 독립시켜 都市行政의 特殊性和 專門性을 살려나가는 것을 그 내용으로

12) 崔相哲, “自治區域設定과 地域開發의 方向”, 『行政問題論輯』 제6집(서울: 漢陽大學校 行政問題研究所, 1985).

13) 崔昌浩, “地方行政區域”, 『2000年을 向한 地方行政의 座標』(서울: 韓國地方行政研究院, 1986).

14) 金安濟, 『地方行政階層構造 및 行政區域의 改編方向』(서울: 行政改革委員會, 1988).

15) 韓國農村經濟研究院, 前掲書, pp. 65~66 참조.

하고 있는 것이다.

IV. 市·郡 統合式 區域調整

1. 市·郡 統合式 區域調整 研究

앞장에서 살펴본 바와 같은 지방행정구역 조정방식, 즉 都·農分離式 行政區域調整에 대한 강력한 문제의식 아래 종래의 區域調整 조치나 연구에 대한 反省과 批判을 행하면서, 行政區域調整에 관하여 새로이 接近하는 연구가 대두되고 있다.

이러한 접근은 지금까지의 국가정책이나 연구가 經濟主義에 입각하여 國家發展에 있어서 成長據點(都市 내지 大都市 중심) 개발의 전략을 채택하여 農村을 도시 중심의 工業化를 위해 필요한 노동력과 식량의 공급기지로 파악함으로써 國土開發의 不均衡과 農村의 剩餘空間化를 가져왔다는 데 비판의 기저를 두고 農村地域開發政策을 촉구하는 데서 비롯되었다.¹⁶⁾

이러한 연구는 中心地理論(central place theory)¹⁷⁾을 중심으로 하는 人間定住體系(human settlement system)의 이론¹⁸⁾을 도입하여 地方定住圈을 설정하여 이것을 地方行政區域과 連繫시키는 방식으로 진행되었다.

우리 나라 地方定住圈의 조사·연구는 1981년부터 활발히 전개되었는데, 1981년에 內務

部에서 朴炳柱 교수 중심으로 全國의 地方定住圈을 조사하여 半徑 16km를 규모로 하는 全國 155개의 地方定住生活圈을 설정하였다.¹⁹⁾

그 후 1985년과 1987년에 韓國農村經濟研究院에서 崔洋夫 연구위원이 중심이 되어 半徑 16km 규모의 定住生活圈을 144개로 잠정 확정하고 이것을 農村地域綜合開發政策과 연계시키는 방안을 연구하였다.²⁰⁾

그 후 1988년에 역시 韓國農村經濟研究院에서 崔洋夫 연구위원이 중심이 되어 전술한 144개 定住生活圈을 行政區域에 일치시켜 全國 144개의 基礎自治團體를 설정하고, 半徑 64km를 규모로 하는 全國 16개의 地域生活圈을 설정하여 이를 廣域自治團體로 하는 行政區域의 調整方案을 제시하였다.²¹⁾

이러한 일련의 연구들은 行政區域을 定住體系에 따른 生活圈과 일치시키려는 것인데, 결국 都市와 農村을 統合하는 방식의 ‘都·農統合式 行政區域調整’을 제창하고 있는 것이다.

이러한 연구들은 새로운 것이기 때문에 그 연구의 概要를 여기서 잠깐 소개할 필요가 있을 것 같다.

먼저, 行政區域의 기준이 되는 生活圈의 設定方法을 보면, 우선 中心地를 선정하고 다음 空間範圍를 설정한 후 境界線을 설정하고 있는 바, 中心地는 정주생활권의 경우는 대체로 郡廳소재지(현재 또는 과거) 또는 새로이 중

16) 崔洋夫, “2000年代 農村開發의 方向,” 「2000年代 地方行政의 座標」(서울: 韓國地方行政研究院, 1985), pp. 444~449.

17) 西村木男, 「中心地と 勢力圈」(東京: 大明堂, 1981).

18) 黃明燦, 「地方開發論」(서울: 경영문화원, 1989), pp.48~51.

19) 內務部, 「地方定住生活圈의 設定 및 開發에 관한 研究」(1981).

20) 韓國農村經濟研究院, 「農村地域綜合開發과 政策課題」(1985).

崔洋夫·李正煥, 「產業社會의 農村開發戰略」(서울: 韓國農村經濟研究院, 1987).

21) 韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整方案」(1988).

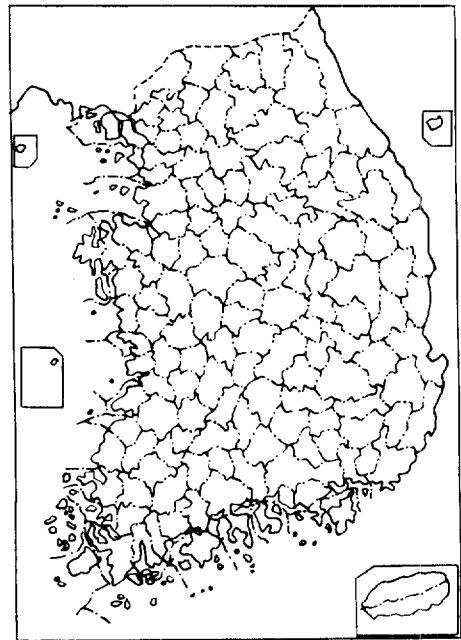
심기능이 강하게 나타나는 지역으로 하고, 지역생활권의 경우는 인구 10萬 이상의 都市로 하고 있고, 다음 空間範圍은 정주생활권의 경우는 반경 16km(40리), 지역생활권의 경우는 반경 64km(160리)로 하고 있으며, 다음 境界線의 設定은 선정된 중심지를 중심으로 반경 16km와 64km의 원을 그리고, 원과 원이 중복된 부분은 중간선을 그리고, 원에서 떨어져 포함되지 아니한 지역은 추가로 선정된 중심지에서 원을 추가로 그려 위와 같은 방법으로 도식적 분할을 하는, 이른 바 ‘多角形地圖化方法’(polygon mapping method)에 의하여 행한다.²²⁾

다음, 이상과 같이 설정된 生活圈을 行政區域에 연계시키는 방법을 보면 다음과 같다.²³⁾

基礎自治團體의 경우, 중심지를 원점으로 하여 반경 16km의 원을 작도하여 164개의 원을 그리고, 경계선 분할방식에 따라 직선화된 정주생활권을 그린 다음 이를 자연조건과 기존 행정구역을 참작하여 행정구역 경계조정 작업을 행함으로써 1단계에서는 경계선이 円形이었던 것이 2단계에서 直線이 되고 3단계에서 曲線이 되도록 한다. 이러한 작업을 거쳐 확정된 것이 <그림1>에서 보는 바와 같은 144개의 기초자치단체 구역이다.

이상과 같이 확정된 기초자치단체의 규모는 人口면에서 10萬 미만이 71개(49.3%)이고, 10萬 이상 20萬 미만 37개(25.7%), 20萬 이상 36개(25%)이며, 半徑면에서 10km 미만이 3개(2.1%) 10~13km 50개(34.7%), 18km 이상 19개(13.2%)이다. 그리고 面積면에서 300km² 미만이 3개(2.1%), 1,000~1,500km² 18개(12.5%), 1,500km² 이상 3개(2.1%)이다.²⁴⁾

<그림1> 基礎自治團體區域(案)



자료 : 韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整 方案」(1988). p.92.

22) 上掲書, pp.79~86.

23) 上掲書, pp.87~115.

24) 基礎自治團體의 規模

人 口		半 徑		面 積	
10萬미만	71개 (49.3%)	10km미만	3개 (2.1%)	100km ² 미만	1개 (0.7%)
10萬이상 20萬미만	37개 (25.7%)	10km이상 13km미만	50개 (34.7%)	100km ² 이상 300km ² 미만	2개 (1.4%)
20萬이상 30萬미만	16개 (11.1%)	13km이상 18km미만	72개 (50.0%)	300km ² 이상 500km ² 미만	40개 (27.8%)
30萬이상 50萬미만	7개 (4.9%)	18km이상 20km미만	14개 (9.7%)	500km ² 이상 1,000km ² 미만	80개 (55.5%)
50萬이상 100萬미만	9개 (6.2%)	20km이상	5개 (3.5%)	1,000km ² 이상 1,500km ² 미만	18개 (12.5%)
100萬이상	4개 (2.8%)			1,000km ² 이상	3개 (21.4%)
계	144개 (100.0%)	계	144개 (100.0%)	계	144개 (100.0%)

그리고 人口 10萬 미만의 것을 農村型, 그 이상을 都市型 (100萬 이상을 大都市型)으로 하여 自治權能에 차이를 두되 모든 기초자치단체의 명칭을 '市'로 통일한다.

廣域自治團體의 경우, 人口 10萬 이상의 市 36개 중 人口가 많은 상위도시에 너무 가까이 있는 것 16개, 실제 생활권상 주변의 상위도시에 포함되는 것 4개를 제외한 16개 市를 중심으로 하여, 위의 기초자치단체의 경우와 꼭 같은 円形→直線化→曲線化의 작업과정을 거쳐 <그림2>와 같은 全國 16개의 광역자치단체의 구역을 설정하고, 그 외에 서울特別市를 광역자치단체의 하나로 추가한다.

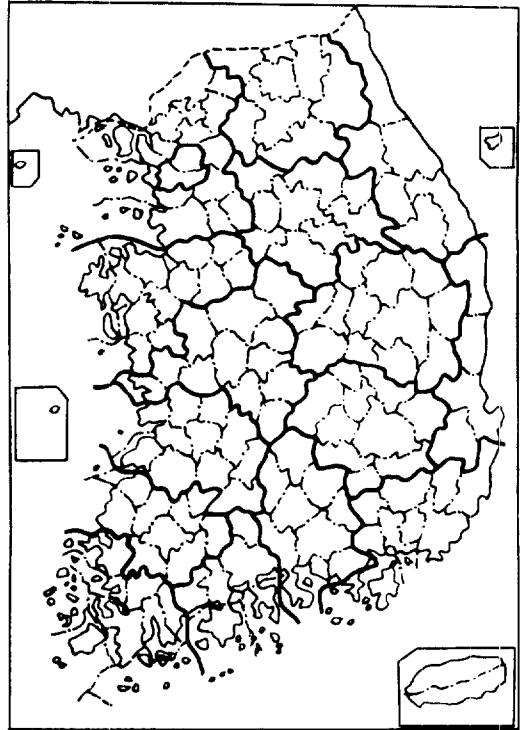
이러한 연구의 결과는 광역자치단체는 道와 特別市이고, 기초자치단체는 모두 市이며, 직할시, 군, 읍, 면이 모두 없어지는 것이다 (기초자치단체의 하급 行政單位는 모두 區로 통일함).

2. 市·郡 統合式 研究의 價値

1980년대에 들어와서 지금까지의 우리 나라의 工業化 위주의 경제성장정책과 都市 특히 大都市 위주의 거점개발전략, 그에 따른 農工間, 都農間 不均衡 成長 내지 發展에 비판의식을 가지고 農業과 農村의 중요성과 그 존재의의를 재정립하면서, 급격히 그리고 거세게 진행되고 있는 都市化 과정 속에서 농촌주민들의 生活中心地 실패, 즉 定住生活圈을 실제 調査·測定하는 작업을 계속 진행하여, 그러한 定住生活圈과 行政區域과의 不一致를 연구하고, 그러한 生活圈과 行政區域의 一致化 方案에까지 研究를 확대해 가고 있는 일련의

노력은 매우 時宜的으로도 적절하고, 국가발전 방향 모색에 有益하며 관계 실무 및 연구계에 鼓舞的이라고 아니할 수 없다.

<그림2> 廣域自治團體의 區域 (案)



자료 : 韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整方案」(1988), p.110.

특히 일정한 人口 규모에 다다르기 바쁘게 서둘러 郡昇格, 市昇格, 直轄市 昇格을 행하여 농촌지역의 殘餘地化를 가속시킴으로써 農·都間 不均衡, 廣域行政 沮害 등을 가져오는 이른바 都·農分離式 行政區域 調整에 정면으로 이의를 제기하고 都市와 農村의 상호 補完性 내지 連繫性에 입각하여 이를 하나의 행

정구역으로 묶은 이른바 ‘都·農 統合式 行政區域 調整’ 方向을 제시하였다는 데에 그 革命的 意義를 발견할 수 있다.

더구나 이러한 연구는 막연히 그 必要性이나 基本方向의 제시에 그치지 아니하고 실제로 全國의 住民生活圈을 調査·測定하여 그 境界線을 구체적으로 劃定함으로써 그것을 토대로 도·농 통합적인 行政區域 境界線을 세부적으로 劃定하고, 실제로 각 區域의 規模(人口, 面積, 半徑)를 명확히 밝히고 있다는 데에 국가발전에 實質的인 貢獻을 하고 있다고 할 수 있겠다.

무엇보다도 이러한 연구는 종래의 政策이나 措置나 研究를 批判하는 데 그치지 않고 思考에 새로운 視角을 가져와 새로운 革命的 分位기를 조성하고 있다는 점에서 우리 區域調整 研究의 역사에 기리 남을 만한 것이 되고 있다고 할 수 있겠다.

그러나 이러한 연구에도 疑問과 問題性을 전연 안고 있지 않은 것은 아니다. 구체적이고 부분적인 의문과 문제점은 추후로 미루고, 우선 중요한 줄거리에 해당하는 의문과 문제점만 몇가지 지적해 보면 다음과 같다.

첫째로, 行政區域 設정의 기준으로 우리는 보통 結節性(nodality)과 等質性(homogeneity) 및 政策性(planning)의 세가지를 들고 있고,²⁵⁾ 행정구역은 복합적인 기능을 수용할 수 있는 것이어야 하기 때문에 이러한 세가지

기준을 모두 고려하여 설정되어야 하는 것인데,²⁶⁾ 이 연구는 그 중 하나인 結節性만을 기준으로 삼고 있다는 데 문제의 원천이 있다 하겠다.

둘째로, 行政區域規模 設정의 기준으로서, 定住生活圈 자체를 行政區域과 一致시키려는 데 근본적인 오류가 있다. 行政區域은 生活圈에 의해서만 결정될 수 없는 것이고, 그 외에 行政量, 自主財源, 行政能率, 歷史·地理, 產業, 住民參與·統制 등 여러 가지를 종합적으로 하여 결정되어야 하는 것이며,²⁷⁾ 住民의 生活圈은 실제상의 것으로서 계속 유동하는 가변적인 데 비하여 行政區域은 제도적인 것으로서 고정적·안정적인 것이기 때문에 그것의 항구적인 일치화는 불가능한 것이다.²⁸⁾ 결국 生活圈과 行政區域은 상호 補完的이고 密接한 관계를 가지고 있는 것이기는 하지만 그것들은 性質上 同一할 수 없는 것이라는 데에²⁹⁾ 문제의 심각성이 있는 것이다.

셋째로, 生活圈의 設法방법에도 문제가 있다. 中心地 選定에도 문제가 있지만, 생활권의 範圍이 기계적으로 半徑 16km 또는 64km일 수 있는 것이며, 이른바 ‘多角地圖化方法’에 의하여 도식적으로 作圖될 수 있는 것인가? 실제로 있어서 두 據點 사이에 있는 일정한 地域이 거리의 장·단에 관계없이 오히려 먼 거점을 중심으로 할 수도 있는 것이고 또한 兩分될 수도 있는 것이며, 또한 功能別³⁰⁾로 複

25) 崔昌浩, 「地域社會開發行政論」(서울: 三英社, 1977), pp.250~251.

金安濟, 「國土와 環境」(서울: 博英社, 1979), pp.562~567.

崔昌浩, 「地方行政區域論」(서울: 法文社, 1981), p. 98.

鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1984), p.561.

26) 崔相哲, 前揭論文, pp.266~268.

27) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」(서울: 綠苑出版社, 1987), pp.189~203.

28) 國土開發研究院, 「都市地域劃定基準에 관한 研究」(1981), p.40 참조.

29) 崔相哲, 前揭論文, pp.281~289 참조.

30) 盧隆熙, 前揭書, p.193 참조.

합의일 수도 있는 것이다.

네째로, 설정된 生活圈의 규모가 처음에는 반경 16km 또는 64km의 円 작성으로부터 시작되었지만, 그것이 直線化→曲線化의 과정을 거친 결과 특히 定住生活圈의 경우 人口 10萬 미만의 권역은 49%에 불과하고 10萬~30萬, 30萬 이상의 권역도 다수 산출되어, 기초자치단체의 규모로서는 過大한 경우가 많게 설정되었다. 물론 지방자치단체의 適正規模에 관한 定說은 없으나, 우리 나라의 경우 현재의 郡 규모도 크다 하여 이를 邑·面 규모로 전환해야 하느냐 등이 정당·실무·학계에서 활발히 논의되는 이 마당에³¹⁾ 기초자치단체의 규모를 대폭 확대하는 연구 결과를 고집할 수만은 없다 하겠다. 특히 기초자치단체의 規模를 확대하여 그 全國的인 數를 都·農 합해서 총 144개로 함은 南北統一에의 준비상 실제로 수용되기 어려운 안이 되기 쉽다고 보겠다.

다섯째로, 설정된 生活圈의 均衡面에서도 문제가 있다고 생각된다. 人口 10萬 미만의 규모가 있는가 하면 50萬 이상, 심지어는 100萬 이상의 것도 상당수 있고, 面積도 300km² 미만의 것이 있는가 하면 1,000km² 이상, 심지어는 1,500km² 이상도 상당수 있는 것이다.³²⁾ 이것은 종래에 大都市에 있어서는 人口 규모가 크고, 山間農村에 있어서는 面積 규모가 컸는데, 이번의 都·農 統合式 區域調整에서는 두가지 요소가 중첩되어 그 규모의 확대를 더욱 가져옴으로써 그 不均衡을 加重시켰기

때문으로 풀이된다.

여섯째로, 그 외에 地方行政 階層體系, 區域名稱, 機能配合 등에도 많은 의문점이 제기되나 그 구체적인 언급은 이를 생략하기로 하되, 이러한 革新的인 區域調整方式이 우리 나라에 채택되었을 때에 그 成功 여부가 어떻게 염려되는 마음 크다. 行政區域이야말로 傳統과 因習, 文化性이 큰 것이고, 그러기 때문에 우리나라 歷史上 劃期的이고 革新的인 區域改編이 시행되었을 때 각 측면으로 부터의 抵抗과 不調和로 인하여 그것을 관철하지 못하고 失敗한 예가 있음을 상기할 때에,³³⁾ 行政區域改編이야말로 理想과 理論과 意欲만 가지고 되지 않는다는 점을 새삼 깨달아야 하는 것이다. 또한 앞으로 都市化 과정이 계속 전진되어 현재의 metropolis 시대로부터 megalopolis 시대를 거쳐 이른바 ecumenopolis 시대에 이르러³⁴⁾ 全國土가 都市化 地域이 되는 경우에 우리의 定住生活圈이 어떻게 변모할 것인지를 생각해 보노라면,³⁵⁾ 현재의 定住生活圈 중심의 區域改編이 과연 얼마나 생명력이 있을 것인지 의문이 한없이 제기되는 것이다.

V. 맺 음 말

이상에 行政區域의 調整 문제를 市·郡區域調整 문제 중심으로, 우리 나라의 行政區域의 變遷來歷과, 종래의 都·農 分離式 調整 조치

31) 崔昌浩, “地方自治團體의 種類와 階層,” 韓國地方自治學會 주최, 地方自治法 改正方向에 관한 세미나 發表論文(1989. 2. 28), pp.10~16.
32) 韓國農村經濟研究院, 「行政區域의 合理的 調整方案」(1988), pp.87~95.

33) 崔昌浩, “韓國行政區域의 沿革의 考察”, 「韓國地名便覽」(東京: 日本加除出版, 1981), 附錄 pp. 1~2.

34) 磯村英一(編), 「都市問題事典」, 增補版(東京: 鹿島出版, 1969), pp.21~26.

35) 金炯國, 「國土開發의 理論研究」(서울: 博英社, 1983), pp.339~359 참조.

및 연구, 새로운 都·農 統合式 調整 연구의 순서로 살펴보았다.

우리 나라에서는 지금까지 行政區域의 調整을 일정한 地域이 人口와 市街地 및 產業 등의 면에서 일정한 조건에 이르기만 하면 이를 邑으로, 市로, 直轄市로 昇格시켜 주변의 農村地域으로 부터 分離·獨立시키는 이른바 都·農分離式 行政區域 調整을 아무런 의문없이 실현해 왔다. 그로 인하여 도시 주변의 농촌은 이른바 殘餘地化하여 행정구역의 형태가 기형화하고 재정자립도가 현저히 저하되어 都·農間에 심한 不均衡이 초래하는 등 많은 문제점을 야기하였다.

행정구역의 조정에 관한 研究에 있어서도 그러한 문제점을 인식하고 市·邑昇格에 있어서 그러한 문제가 발생하지 아니하도록 모든 것을 종합적으로 감안하여 신중을 기할 것을 강조하면서도 都·農分離式 行政區域 調整을 부정하지는 아니하여 왔다.

그러나 都·農의 不均衡을 시정하고 農村의 종합적인 發展을 도모하는 戰略의 일환으로서 都市와 周邊農村의 기능적 連繫에 착안하여 도시를 中心地로 하는 주변농촌의 同一 生活圈의 範圍를 조사하여 都市와 周邊農村을 하나의 行政區域에 포함시키는 都·農 統合的 行政區域 調整方案이 근래에 제시되고 있어서, 行政區域 문제에 관한 큰 革新的인 파문이 펼쳐지고 있다. 이러한 움직임이 行政區域 문제의 해결에 크게 貢獻할 수 있을 것으로 믿어져 펍 다행스럽게 여겨진다.

그러나 이러한 接近은 都·農統合을 무조건 실현하려고 함에 따라 그 나름대로의 問題點을 안고 있다. 도시와 농촌은 밀접히 연계되

어 있는 것이 사실이지만 그것이 또한 同一하지 않은 것도 사실이라는 데에 문제의 핵심이 있는 것이다.

行政에 있어서는 그 對象의 等質성과 連繫성을 모두 반영하여 行政을 수행해 나가는 것이 理想的일진대 都·農 分離式이나 都·農 統合式的 區域調整이 어느 쪽도 絶對的인 善일 수 없는 것이고, 따라서 행정구역 조정에 있어서는 양자의 체계적이고 합리적인 調和가 중요하다고 하지 않을 수 없겠다.

따라서 행정구역에 있어서는, 작은 區域에 있어서는 行政對象의 等質性 별로 그 범역을 정하여 도시와 농촌을 分離하고, 큰 區域에 있어서는 이러한 分離된 작은 區域과 區域을 연계하는 도시·농촌 統合的인 구역으로 하는 것이 어떨까 생각한다.

이것은, 지금은 개정되었지만, 1972년부터 1986년의 사이에 英國에서 전국을 6개의 都市地域 county(우리의 道 급) 와 47개의 農村地域 county 나누고, 그 county 밑에 여러 district(우리의 郡 급) 를 두어 각 district 구역 내의 특수성에 알맞는 행정을 행하도록 했던 것을³⁶⁾ 참고하여 생각할 수 있을 것 같다. |우리|나라의 경우 1895년의 23府제도 같은 맥락에서 파악될 수 있을 것이다.

그러나, 어떻든 都·農 分離式 行政區域 調整과 都·農 統合式 行政區域 調整은 앞으로 더 깊은 研究를 요하며, 더욱 신중한 對應을 요하는 문제라고 하겠다.

36) 都市地域 county의 관할구역 안에는 진정 都市的인 district도 있지만 農村的인 district도 있고, 반대로 農村地域 county 안에도 진정 農村的인 district도 있지만 都市的인 district도 있는데, 이러한 異質的인 district의 行政이 county에 의하여 종합되는 것이다.