

# 地方行政區域 改編의 課題와 戰略

## Issues and Strategies in the Reorganization of Local Government Area

金 鍾 表  
(단국대학교 교수)

### <目 次>

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| I. 序 論              | IV. 行政區域改編의 戰略 |
| II. 行政區域 改編의 理論的 接近 | V. 結 論         |
| III. 行政區域 改編의 課題    |                |

### I. 序 論

30년만에 地方選舉가 치루어지고 지방의회가 구성된지도 2년이 경과했다. 이제는 지방자치 실시되면 곧 바로 民主化가 급속히 진전되어 이상적인 정치·행정풍토를 구축하리라는 과잉 기대나 지방의회의 활동과 행태에 대한 성급한 실망도 누그러졌다. 바로 地方自治制度가 주민들의 보편화되고 일상화된 의식속에 자리를 잡아가고 있다는 하나의 증거인 것이다. 그러나 이러한 현상은 아직 미완의 단계에 있는 地方自治制度의 정착과 발전에 긍정적인 역할보다는 부정적인 요소로 작용될 우려를 가져오게 한다. 사실 우리는 아직 法律上 제도화된 自治團體長의 선거를 실시하지 못하고 있어 반쪽만의 지방자치를 실시하고 있는 형편이다. 게다가 지방자치단체의 自主財源確保, 자치사무의 조정, 주민참여와 정보공개, 國政監査 등 갖가지 정치·행정상의 기술적 과제들이 산적해 있다. 다시말해 제대로 제도화되지 못한 地方自治가 주민들의 일상화된 의식속에 묻히게 된다면 정상적이고도 발전지향적인 地方自治制度의 정착은 훨씬 더 멀어지게 된다는 점이다.

그렇다면 우리에게 필요한 것은 무엇인가?

우선은 지방자치에 대한 주민들의 관심을 지속적으로 고취시키는 활동과 노력이 필요하다고 보겠지만 실제로 중요한 것은 조속한 시일내에 自治制度로서의 완전성을 확보하는 것이다. 또 명실상부한 지방자치제도를 구축하기 위하여는 지방자치단체장의 조기 선거

가 가장 큰 사안의 하나로 지적되지만 이에 못지 않게 중요한 점은 지방자치의 터전을 제대로 마련해가는 것이다.

이제까지 일반적으로 논의되어 왔던 自治基盤의 강화를 위한 문제들은 적지 않다. 그 중에서 地方行政區域의 문제는 學者들이나 주민들의 관심에서 비교적 멀게 취급되고 있거나 제2선의 문제로 인식되는 경향을 보이고 있다. 그러나 필자의 견해로는 地方行政區域의 합리적인 개편이야말로 지방자치의 성공적인 정착을 위한 중요하고도 우선적인 과제라고 본다.

地方行政區域은 지방에 있어서 수행되는 일체의 廣義의 행정작용이 미치는 범위로 정의되며, 보다 합리적·능률적으로 國家目標를 추구하고 自治機能을 구현시켜 주민생활의 便益을 증진키 위해 설정된 區域(金鍾表, 1985 : p. 11)을 의미한다. 때문에 地方行政區域의 적정화가 이루어지지 않는 한 地方自治의 실제적인 효과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 制度的 정착까지도 바랄 수 없게 된다.

사실 地方行政區域의 문제는 지방자치를 처음으로 실시하는 국가에서만 아니라 오랜 역사적 전통과 경험을 지니고 있는 民主主義國家에서도 심각하게 제기되어 왔다. 1940년대 후반에서 1970년대 후반에 이르기까지 英國, 西獨, 프랑스 및 美國의 자치구역의 대대적인 개편과 이를 위한 理論的 論爭들이 구역문제의 중요성을 實證하고 있다. 물론 서구의 區域問題는 전통적 자치구역과 산업·경제발전에 따른 生活圈·經濟開發圈의 불일치 및 복지국가의 이념구현에 따른 행정기능의 확대와 行政能率의 확보를 위한 廣域化(金鍾表, 1985 : pp. 20~27)로 특징지워 진다. 또한 개편의 논의가 장기적으로 시간을 두고 여유(?)를 가지고 진행되었으며 경험과 實體를 바탕으로 구역의 改編이 이루어졌다. 그러나 우리의 경우는 서구와 다르다. 역사상 自治區域의 실체가 존재하지 못했고 단순한 행정편의적 구역만을 바탕으로 9년이라는 짧은 자치의 경험을 지니고 있을 뿐이다. 이것은 행정구역의 개편이 부분적인 것이 아니라 전면적으로 논의되어야 하며 현행 區域과는 관계없이 주민의 실제적 편익과 自治制의 目標 및 국가의 발전전략과 합치될 수 있는 구역체계를 새로이 구축해야 함을 의미한다. 한편 區域改編의 문제는 ① 계층구조의 개편, ② 기초자치단체 및 광역자치단체의 적정규모 확립과 不均衡 해소, ③ 廣域圈의 문제 등을 포함하고 있으며 정치·행정의 安定性, 行·財政的 능력 등과 결부되어지고 있다. 이러한 문제들은 어느 일시적 시점에서 단기적으로 취급되어질 성질이 아니며 어느 개인의 연구결과만으로 해결될 수도 없는 것이다. 다수의 전문가의 연구와 國民的 合意를 바탕으로 추진될 때 진정한 문제해결의 기반을 확보할 수 있다. 따라서 본고에서도 上述한 관점을 염두에 두면서 地方自治時代에 부응할 수 있는 지방행정구역과 개편에 따른 課題와 戰略을 고찰해 보고자 한다.

## II. 行政區域改編의 理論的 接近

### 1. 理念的 基準

지방자치구역 개편의 가장 기본적인 문제는 適正規模(optimum size of local unit)의 확립이다. 행정능률의 관점에서 보면 規模가 큰 것이 바람직하지만 사회적·문화적 이질성의 존재나 지리적 고립성의 問題를 야기시킨다. 반면 民主性에 입각한 住民參與의 측면에선 구역의 규모가 작은 것이 바람직하나 행정서비스 제공의 비효율성, 경제 및 지역개발의 비능률 등의 문제에 직면하게 된다(A.F. Leemans, 1970 : p. 39).

따라서 이상적인 地方自治區域은 이러한 相反되는 제 요인을 동시에 충족할 수 있는 것, 즉 민주성과 능률성을 조화할 수 있는 규모여야 한다. 적정규모를 결정하는데 영향을 미치는 要因들을 살펴보면 밀스파우는 공동사회, 능률적 행정, 자주재원, 주민편의 등의 네가지를 들고 있으며(A.L. Millspaugh, 1936 : pp. 71~78), 리프만은 인구적 규모의 균등, 지리·경제·문화·전통요소의 포함, 경제·생활중심의 포함 등 세가지 요소를 들고 있다(V.D. Lipman, 1949 : p. 305). 그러나 本稿에서는 社會共同體, 機能的 區域, 財政的·人的 能力, 便宜한 區域 및 住民統制 등 5가지로 구분하여 살펴보고자 한다.

#### 1) 社會共同體

지방자치단체를 設定하는 데 地域共同體가 지니는 응집성(cohesiveness)은 하나의 지침으로 사용된다(金鍾表, 1989 : p. 64). 이러한 응집성은 구역내 주민들 상호간의 친밀한 접촉, 종교·문화를 바탕으로 한 사회적 諸活動, 그리고 상업적·직업적 특성 등에서 유래한다.

한편 社會共同體란 지방성을 지니고 그 지역적 범위가 한정될 수 있는 인구집단으로서 ① 지리적으로 다른 地域과 區分될 것, ② 인간적 친지관계, ③ 심리적 동질성, ④ 知的 또는 情緒的 초점의 일치, ⑤ 경제적 연대성, ⑥ 경제적 自足性, ⑦ 서비스의 상호교환성, ⑧ 경제적 상관성, ⑨ 공통의 이상, ⑩ 공동의 정치제도 중 하나 이상이 존재하는 집단으로 보고 있다(Millspaugh, 1936 : p. 71). 따라서 사회공동체는 공통적인 가치에 입각한 무형적인 유대와 공통의 이해를 바탕으로 한 유형적인 유대를 기초로 함으로써 凝集性的의 척도가 된다.

인위적으로 확정되는 地方行政區域은 바로 이러한 社會共同體들과 일치해야 한다. 즉, 행정이란 주민의 경제활동, 생활활동을 助長, 支援하는 것에 큰 목적이 있기 때문에 주민의 경제적·사회적·문화적 생활권과 일치시켜야 한다는 것이다. 또 이러한 경우

지역적 충성심이나 애향심이 발생하기 때문에 주민은 지방자치단체에 적극적인 관심을 갖고 참여하게 되며 自治意識이 향상되게 된다.

## 2) 機能的 區域

기능적 구역(catchment area)이란 특정의 지방행정기능을 수행하는데 요구되는 地域의 넓이를 말한다(R. M. Jackson, 1985 : p. 301). 기능적 구역은 行政事務의 종류에 따라 틀릴 뿐 아니라 기계화 및 기술진보에 따라서도 변화된다.

기능적 구역을 토대로 地方行政을 운영하면 能率性을 최대로 보장할 수 있기 때문에 사무분배나 구역의 설정에 유용한 지표가 된다. 그러나 地方自治團體는 일반적으로 수많은 行政機能을 수행함으로 각 기능별 구역을 달리해야 한다는 모순에 빠지게 된다. 이 경우 여러 행정기능 중에서 한가지 또는 몇가지 주요 機能들에 적합한 구역을 획정하여 자치단체의 구역으로 하게 된다.

獨逸의 노르트라인 베스트팔리아(Nord-Rhein Westphalia)州的 위원회는 이러한 기능적 접근에 의하여 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)의 규모를 정하도록 제안했는데, 費用便益分析(cost-benefit analysis)에 의하여 기능당 최소 규모의 주민수를 결정하여 최소규모의 자치단체 주민수를 산정하도록 했다(Leemans : p. 109). 기능적 구역의 設定에는 주민의 수, 인구 밀도, 세대당 어린이 수 및 교통 등이 고려되게 되나 보다 합리적으로 地方自治區域의 획정을 위하여는 역사적 경계, 지리적 상황, 사회적 응집력, 경제관계 등의 요인에 의하여 보완되어야 한다.

## 3) 財政的·人的 能力

### (1) 財政的 能力

지방자치단체가 財政的으로 취약할 경우 自治事務를 만족스럽게 수행할 수 없게 되고 주민들은 地方政府로부터 만족스런 행정서비스를 제공받지 못할 뿐 아니라 중앙통제가 강화되며 최악의 경우에는 自治事務의 일부가 상급단체로 이양되기도 한다(Leemans : p. 48). 따라서 區域의 재편성에서 財政能力을 고려하지 않는다면 지방정부의 自治性을 확보하는 것이 불가능해진다. 그렇다면 財政的으로 자립할 수 있는 적정규모의 측정은 가능한 것인가? 가능하다고 보는 입장에서선 특정 지역의 행정기능을 선정하고 이에 소요되는 비용을 測定한 다음 課稅財源의 위치와 양을 확인한다면 무리없는 세율로써 가능한 최대의 서비스를 제공할 수 있는 行政區域을 설정하게 된다고 본다. 그러나 여기에서도 과세재원과 行政需要가 지역에 따라 다를 뿐만 아니라 양자가 서로 의존하고 있기 때문에 같은 수준의 모든 지방정부에 적용될 수 있는 객관적, 공통적 방법은 없다. 學者들은

다만 인구, 經費, 稅率 등을 토대로 동일 수준의 地方政府를 비교함으로써 공통적인 適正規模를 발견하려고 했다. 美國 카운티(counties) 政府들을 비교한 결과는 인구가 적은 카운티들은 보다 소량의 그러면서도 高價의 행정을 하고 있으며, 인구 2만 이상의 카운티만이 행정을 적절히 수행하는데 필요한 과세재원을 보유하고 있는 것으로 나타났다(A. C. Millspaugh : p. 87). 行政需要가 급격히 증가하고 있는 現代社會에선 보다 많은 재정수요가 발생하고 있는 바, 재정적 관점에서는 밀스파우가 설명하고 있는 기준보다 廣域의 地方行政區域이 요청되는 것이다.

## (2) 人的 能力

地方政府가 원활히 自治業務를 수행하고 地域發展을 효율적으로 추진하기 위하여는 人的 資源을 필요로 한다. 그리고 구역내에서 유능한 人力을 조달할 수 있는 능력은 自治團體의 최소규모를 결정하기 위한 하나의 중요한 기준이 된다(鷄飼信或, 1970 : p. 22). 여기서 人力이란 地方議員과 지방공무원을 의미하고 있는 바, 地方自治團體의 사무가 점차로 복잡화되어 가고 있는 오늘날에는 과거에 비해 더 많은 지식과 洞察力을 지닌 지방의원과 地方公務員이 요구되는 것이다.

지방자치단체의 인력문제를 해소하기 위한 방편으로 公務員들의 충원을 광역단위에서 담당하거나 中央公務員을 배속시키기도 한다. 이 경우 공무원들의 애향심, 충성심의 문제가 제기될 수 있으며 地方勤務에 의한 의욕상실, 상급기관의 통제 등으로 인하여 충분한 地方自治의 發達을 기대할 수 없게 된다.

自治團體長이나 地方議員 등 選舉에 의하여 선출되는 경우에도 人力의 문제는 地方自治의 유지와 地域發展에 영향을 크게 미치게 되는 바, 人力의 확보를 위하여는 人口規模의 양적확대가 주장되고 있다.

## 4) 便宜한 區域

편의한 구역은 지방자치단체의 管轄權에 관한 문제로서 行政의 처리나 주민의 행정접근을 척도로 확정될 수 있는 구역의 地理的 범위를 의미한다. 그러나 현대는 과거에 비해 교통, 통신 등의 발달로 시간적 거리가 상당히 단축되어 있음으로 단순한 지리적 거리만으로 小規模의 구역을 추구하지 않는다. 또한 人的·物的 資源의 확보와 고도의 전문행정을 수행키 위해 일정한 규모이상의 구역을 필요로 하고 있다(鷄飼信或 : p. 21). 이런 사실은 地方自治가 오래된 국가들이 과거의 便宜한 區域을 초월하여 廣域化의 추세를 보이는데서도 확인되고 있다. 문제는 廣域化라 하여도 무한정 구역을 확장해 가는 것이 아니라 일정한 한계를 지녀야 한다는 점이다. 여기서 自治行政區域으로서의 최대의 구역

(maximum area)을 규정할 필요가 있게 되는 바, 고려되어야 할 기준은 ① 다른 조건이 동일하다면 廣域은 행정비용을 높이게 된다. ② 구역의 경계가 그 지역의 행정, 경제 및 문화의 중심지로부터 거리가 멀수록 주민의 시설 이용이 불편해진다는 것들이다.

### 5) 住民統制

지방자치는 본질상 地方政府에 대한 주민의 통제가 유효하게 행사될 수 있어야 한다. 지방정부에 대한 住民統制를 위해서는 주민이 地方公務員이나 지방의원 등 公職者들과 자주 접촉할 수 있는 기회를 확보해야 한다. 地方行政區域이 지나치게 廣大할 경우, 이러한 기회는 상대적으로 희소해질 뿐만 아니라 공직자는 地域에 대한 친근감을 잃게 되며 주민의 공직취임 기회의 감소, 사회공동체의식의 결여 등으로 住民의 地方自治意識이 사라져 가게 된다. 결국 廣域化가 정도를 벗어나게 되면 地方自治行政은 주민과 괴리되어 주민의 정서적 뒷바침을 받지 못하기 때문에 지방자치에 대한 주민통제는 약화되고 행정은 官僚主義化된다(金鍾表 : p. 75).

반면 地方政府와 주민이 거리상으로 가까우면 가까울수록 지역의 政策決定에 직접·간접으로 참여할 수 있는 기회가 많아지기 때문에 地方政府의 관료주의는 방지되고 지방자치는 건전하게 육성될 수 있다. 따라서 주민통제의 측면에선 地理的으로 공직자와 쉽게 상호접촉이 이루어지고 住民의 요구와 감정에 순응할 수 있는 정도의 규모를 가진 구역이 필요하게 된다.

## 2. 區域再編의 方法

地方行政區域을 지방자치사무에 알맞게 조정해가는 것을 區域再編成이라고 한다. 이 경우 정부간 협정(intergovernmental agreement), 特別區制(adhoc district), 合併(amalgamation), 市-郡統合(city-county consolidation) 및 연합(federation) 등 많은 방법들이 사용되고 있다. 그 중에서 본고에서 의미하고 있는 地方行政區域의 개편, 즉 구역경계의 전면적인 변경을 의미하는 것은 合併이라고 할 수 있다.

廣義의 합병에는 편입, 合同 및 區域의 再區劃 등을 포함하고 있다. 편입은 규모가 큰 지방자치단체가 인근 지방자치단체의 일부 또는 전체구역을 흡수해 가는 방식이며, 합동은 둘 또는 그 이상의 지방자치구역을 묶어서 하나의 새로운 地方自治區域을 창설하는 방식이다. 또한 구역의 再區劃은 기존 地方行政區域의 부적정성을 시정하기 위해 합리적인 기준을 세우고 경계를 전면적으로 다시 設定하는 방식이다.

편입은 합병의 가장 오래된 방식으로 都市化가 진전되면서 도시 중심지역과 주변지역간

에 이루어진 都市指向의인 방식으로 볼 수 있다. 따라서 편입은 지방자치의 역사가 깊고 自治意識이 강한 국가나 지역에선 주민의 반발이 큰 반면 개발도상국에서는 많이 이용되고 있는 合併의 방법이다(金鍾表 : p. 79).

합동은 주로 農村地域의 소규모 지방자치단체간에 이루어지는 경향을 보이고 있다. 유럽 農村地域의 소규모 자치단체들은 전통적으로 규모상 인적·재정적 취약성을 면치 못했기 때문에 복잡하고 전문성을 지닌 현대적 행정서비스를 제공하기 위하여 합병으로서 적정규모화를 시도한 것이다.

구역의 再區劃은 사회공동체, 기능적 구역, 인적 능력, 편의성 및 주민통제 등을 고려하여 완전히 새로운 地方自治團體들을 창설하는 것으로 科學的 方法들이 개발됨에 따라 많이 채택되고 있는 방식이다. 과거 西獨 各州의 지방정부개혁에 관한 제안들이 再區劃方法을 주장하고 있고, 1974년에 이루어진 英國의 地方自治改革도 재구획 방식의 대표적인 것이다.

한편 합병에는 中心都市概念(central town concept)이 많이 이용된다. 이 개념은 편입이나 합동에서보다 再區劃에서 많이 활용되고 있는 바, 도시와 그 영향권에 있는 주변지역을 하나의 地方行政區域으로 하고 그 구역에 地方自治團體를 설정한다는 것이다. 中心都市理論은 도시와 주변지역을 대상으로 한 통합적인 개발정책의 필요성 및 효과적인 土地利用計劃 등의 필요성에서 제시된 것으로 스웨덴, 독일, 프랑스 및 영국 등 유럽제국에서 이용되어 왔다. 그러나 한편에선 이를 바탕으로 한 合併은 지역간의 利害對立, 감정·정서의 상이성에 따른 저항 및 도시우선주의 정책에 대한 저항과 주변지역의 낙후성에 대한 불안감 등에서 오는 여러가지 장애요인이 지적되기도 한다.

### Ⅲ. 地方行政區域 改編의 課題

지방행정구역의 합리적인 개편을 위해서 고려되어야 할 문제들로는 地方自治團體의 규모를 어떻게 하면 적정화시키는가의 區域內的 課題와 국가적 수준에서 고려되어야 할 전국적·외부적 課題로 구분할 수 있다. 내부적 과제의 해결에는 앞서 고찰한 地方行政區域 改編의 이념적 기준들을 어떠한 우선 순위에 의거하여 합리적으로 조정해야 하는가와 관련되어지며, 국가적·외부적 문제들은 福祉國家 理念에 부응한 평등성과 행정의 균질성 및 국토개발의 형평성·능률성 등과 결부된다. 이러한 課題들은 국가와 시대에 따라 다르게 나타나게 되며 또한 연구하는 學者들의 관점에 따라 다양하게 論議될 수 있는 것들인 바, 본고에서는 현재 우리나라가 처해 있는 상황을 중심으로 하여 地方行政區域의

적정 규모의 정립, 經濟·生活圈 및 개발권과의 일치, 階層構造의 합리화, 地域間 不均衡 해소 및 大都市圈 운영의 합리화 등으로 대별하여 살펴보고자 한다.

### 1. 適正規模의 定立

지방행정구역의 적정규모 문제는 면적과 인구의 規模基準을 설정하는 것으로서 구역의 수평적 기준에 관한 과제이다. 구역의 획정에는 면적을 우선하든가 아니면 人口規模를 중심으로 설정할 것인가의 기준 선택의 과제가 주어지게 되며 범위의 결정에 있어서 社會共同體, 行政能力, 주민참여, 편의한 구역 등 제 기준들의 우선순위를 어떻게 결정할 것인가의 問題에 직면하게 된다. 그러나 이제까지 各國의 區域改編 사례들에도 일치된 기준은 나타나지 않고 있는 실정이며 또 연구팀에 따라서도 서로 다른 기준들이 제시되고 있는 실정이다.

일반적으로 자치제도가 정착된 유럽의 諸國에서 보이고 있는 경향은 다만 이념적 基準들 중에서 기능적 구역을 중시하고 행정능력과 사무기능을 우선하여 區域의 범위를 결정하고 있다는 점이다. 1972년 地方自治法을 개정하여 地方自治區域을 전면적으로 개편한 영국을 보면 구역범위기준을 人口를 중심으로 하였고 광역자치단체인 카운티(counties; metropolitan counties, non-metropolitan counties)들과 기초자치단체인 디스트릭트(districts; metropolitan districts, non-metropolitan districts)들 간의 사무분배, 즉 自治權의 수행능력을 우선시하여 획정하였다. 메트로폴리탄 카운티의 경우 교통수송과 개발계획이 중점적으로 고려되었고, 논메트로폴리탄 카운티에서는 교육과 개인적 복지서비스의 능률성에 관심을 두었다(H. Elcock, 1986 : p. 35). 한편 廣域自治團體와 基礎自治團體의 획정에선 쓰레기의 수집과 처리, 개발계획, 위락서비스 등의 분야에서 기능분담과 구역결정에 관한 論議가 활발히 일어났었다(Ibid. : p. 35).

同法에 의해 구성된 境界委員會(Boundary Commission)에서는 기초자치단체인 디스트릭트의 인구규모를 최소 40,000명 이상, 적정규모는 75,000~100,000명, 그리고 카운티의 경우에는 최소 250,000명의 수준에서 평균화되도록 개편의 기준을 계획했다(P. G. Rechards, 1975 : pp. 13~14).

이와는 달리 1966년에 구성된 王命委員會(Royal Commission on Local Government in England)의 보고서에는 二層制를 필요로 하는 地域은 ① 실질적으로 100만 이상의 人口를 지닐 것, ② 계획수립을 일체적으로 해야 할 필요성이 있을 것, ③ 인구 25만에서 100만의 범위내에서 教育·對人的 行政서비스 및 주택행정 등에 적합한 단위로 분할하는 것이 가능할 것 등의 조건하에 인구가 고도로 밀집된 대도시권이여야 한다는 결론을



내어 행정기능을 중심으로 하고 있지만 실제의 개혁기준에 제시된 적정규모와는 다를 수 있다(金鍾表 : p. 126).

독일의 경우는 구역의 기본적 기준을 各州의 법으로 정하고 있는 바, 게마인데(Gemeinde)는 기대되는 행정사무를 수행할 수 있는 능력 즉 게마인데 給付能力(Leistungsfähigkeit der Gemeinden)이 보장되고 주민의 지역적 結合性이 확보될 수 있게끔 정해져야 한다고 규정되어 있다(張志浩, 1987 : p. 214). 이 규정 또한 인구를 중심으로 구역범위를 정하되 행정능력을 기준으로 하고 있음을 보여주나 구체적인 적정규모는 제시하지 않고 있다.

한편 면적을 중심으로 구역을 획정할 경우 中心地理論이 많이 채택되고 있다. 독일의 남부 작센에서는 기초자치단체를 중심도시 주변에 설치해야 한다고 했는데, 원칙상 중심도시에서 게마인데 경계까지는 7~8km로 하고 있다(金鍾表 : p. 92). 이것은 中心都市를 기준으로 비교적 명확한 기준이 제시되는 것 같으나 역시 중심도시의 기능적 범위의 정도에 따라 구역의 규모가 상이하게 결정된다. 또 거리의 측정에 있어서도 구역내의 百分率이나 서비스의 공동처리 등과 같은 統合基準에 따라야 한다(A. F. Leemans : p. 118)고 하여 行政能力에 따라 구역의 범위가 달라지게 된다는 점을 시사하고 있다.

이상에서 살펴본 것은 우리가 地方行政區域의 적정규모를 정하기 위한 현실적 지표가 존재하지 못하고 있음을 나타내 준다. 특히 우리나라에 있어서 문제가 되는 것은 우선 地方自治의 경험이 축적되지 못했기 때문에 현행 구역이 지니고 있는 지방자치상의 현실적 문제점들이 구체화되지 못하고 있고 국민들의 意識에 공감대를 형성시킬 수 없는 점이다. 다음으로는 현행의 地方自治를 수행함에 있어서 아직 自治事務의 구분이 정착되어 있지 못하기 때문에 기초자치단체의 기능적 구역을 정하기가 어렵게 되어 있으며 단순히 인구규모나 면적을 기준으로 할 경우도 인구밀도의 차이, 전통, 지리적 여건 등 납득할만한 적정규모의 정립이 어려운 실정이다. 결국 우리나라의 경우는 현실적으로 처해 있는 상황을 고려하여 제시된 理想的의 基準들을 조화시킬 수 있는 適正規模를 설정해야 한다는 2중적이고도 최우선적인 區域改編의 과제를 지니고 있다고 보아야 한다.

## 2. 經濟·生活圈 및 開發圈과의 一致

지방행정구역의 개편에서 經濟·生活圈 및 開發圈과의 일치문제는 지리적으로 구역경계의 설정위치를 합리화시킴으로써 改編基準에서의 사회공동체, 편의한 구역, 住民統制이념들을 극대화시켜 달성하는 課題이다. 이미 19세기 부터 근대적 地方自治制가 확립되었던 서구에 있어서 이러한 문제가 심각하게 제기된 것은 2차대전이 끝나면서이다(H.

Elcock, 1986 : p. 20). 20세기에 들어와 급격히 진행된 산업발전에 따른 도시화, 과학기술 및 교통통신의 발달에 따른 주민 생활권의 확대, 국토개발과 定住體系 정비 등과 관련하여 기존의 소규모 地方自治區域만으론 복지국가의 이념달성이 불가능하고, 經濟의 지속적 성장이 어렵게 되며 결국은 주민들에게 만족할 만한 서비스 제공이 어려워진다는 점이다. 한편 주민의 입장에서는 생활영역이 기존의 구역을 넘어서게 됨에 따라, 소속 자치단체에의 애착심이 사라지게 되고 지방정부의 운영에 무관심하게 되어 주민참여가 약화되게 된다. 또한 원하는 행정서비스를 제공받기 위하여 區域境界를 넘나들어야 하는 불편을 감수해야 했기 때문이다.

英國의 경우 이러한 문제를 포함한 地方自治區域의 비합리성을 개선하기 위하여 1974년에 구역개편을 단행했으나 결과는 종전의 구역형태에 많은 영향을 받았기 때문에(J. Stewart, 1983 : p. 31) 당초에 제시된 개편기준에서 벗어나게 되었고 당초의 목적을 달성하지 못했다(P. G. Recharads, 1975 : p. 16).

이와 같은 지방행정구역의 經濟·生活圈 및 개발권과의 일치라는 과제는 우리나라에 있어서도 시급히 해결해야 할 필요성을 지니고 있다. 韓國의 경우 현재 基礎自治團體가 되고 있는 郡區域의 골격이 600여년전인 朝鮮 초기에 지방자치와는 전혀 무관하게 획정되었다. 地方自治區域이 지방자치의 양과 질에 지대한 영향을 미친다는 점(J. Stewart : p. 31)을 고려할 때, 우선적으로 구역의 기반형성부터가 改編의 소지를 지니고 있었다. 이후 1910년의 韓·日合邦에 이어 1914년에 植民統治의 능률성 확보를 위한 목표하에 日帝에 의한 地方制度의 대개혁이 이루어졌다. 이 개혁에 의하여 郡의 구역형태는 현행과 비슷하게 광역화되었는 바, 역시 강력한 중앙집권과 행정통제의 능률성만이 강조되고 의도적으로 社會共同體 형성을 방지하고 住民統制를 말살하기 위한 조치였다고 할 수 있다. 그 증거로 현재 일본의 기초자치단체인 町·村의 규모가 우리나라의 面과 비슷한데, 후에 法人格을 부여했던 面과 道 사이에 강력한 통제력을 행사할 수 있는 郡을 두었다는 점이다. 이러한 군구역은 도시화 및 산업화가 진행되면서 일부 경계가 변경되기는 했으나 60년대 이후의 고도성장에 따른 住民生活圈·경제권 도로망 및 국토공간의 변화에 부응하지 못했다(夫萬根, 1989 : p. 118). 이의 극단적인 예는 충남 연기군의 경우 縱橫의 거리비율이 4 : 1인채로 남아 있으며, 강원도 洪川郡은 구역내 최장 직선길이가 95km나 되고 있다(張忠植 外, 1978 : p. 26). 또 구역의 외형적인 형태만 문제가 되는 것이 아니다. 최근에 철도, 高速道路, 댐, 간척 등 각종 건설공사로 인하여 自然的條件이 변화에 따라 시간적인 거리의 문제도 심각하게 제기된다(夫萬根 : p. 120). 그리고 經濟·생활권과 관련하여 고려되어야 할 것의 하나로 飛地의 문제가 있다. 飛地는 산업화 및 도시화로 인하여 郡區域 안에 있던 邑이 市로 승격하거나 기존의 시의 구역이 확장될

경우 확장된 읍·시의 구역에 의해 郡구역의 일부가 분리되어 따로 떨어진 지역으로서 행정운영에 많은 역기능이 발생하게 된다(張忠植 外 : p. 23).

이상에서 본 바와 같이 우리나라의 地方行政區域의 개편에서는 經濟·生活圈 및 개발권의 일치라는 과제가 구역의 형성시부터 존재해 있음을 알 수 있으며 이의 효과적인 해결만이 地方自治의 성공적 정착과 발전을 기대할 수 있게 한다.

### 3. 階層構造의 合理化

地方行政區域에 있어서 적정규모의 문제를 너비에 관한 것이라 한다면 階層構造는 깊이에 관한 문제라 할 수 있다. 區域의 계층에는 자치계층과 行政階層이 있는 바, 이들은 國家的 特性에 따라 다양하게 나타난다. 그러나 계층구조의 일반적 경향을 보면 地方分權의이고 지방자치제도가 잘 정착된 英美系의 국가들에선 단층제나 二層制가 많으며 프랑스계와 중앙집권적 경향을 띤 국가들에선 다층제의 구조를 취하고 있다. 다층제의 구조를 지니고 있을 때 제시되는 장점은 ① 基礎自治團體와 광역자치단체간 행정기능의 분업적 수행, ② 주민참여 기회의 확대, ③ 국가의 적절한 감독작용 유지, ④ 中央으로부터의 基礎自治團體 보호 등을 들고 있다(夫萬根 : p. 109).

한편 우리나라의 경우를 보면 市道-市·郡·區-邑·面·洞-統·里로 4계층을 형성하고 있다. 이 가운데 市道-市·郡·區는 自治階層이며 邑·面·洞-統·리는 행정계층이다. 그러나 지방행정 및 地方自治의 수행에 있어서는 앞에서 지적된 多層制의 장점이 확보되고 있는 것이 아니라 오히려 ① 住民과 자치단체간의 거리감 조성, ② 上下간의 역할의 重復, ③ 지휘·감독의 중첩, ④ 계층간 커뮤니케이션의 장애, ⑤ 派生業務의 증가 등 많은 단점들이 지적되고 있다(夫萬根 : pp. 109~111). 다시 말해 우리나라의 계층구조가 行政效率을 저해할 뿐만 아니라 地方自治의 걸림돌이 되고 있다는 지적인 것이다. 따라서 自治階層과 行政階層의 조정 또는 계층구조의 축소·확대 등을 통하여 이와 같은 문제점을 해결하는 것이 地方行政區域 改編의 과제로 제기된다.

### 4. 地域間 不均衡의 解消

지방자치단체간의 불균형은 규모상의 불균형과 재정상의 불균형으로 크게 나누어 볼 수 있다. 그러나 이 두가지는 상호관련성을 지니고 있으며 결국에는 地域間의 발전격차를 초래하게 되고 균등한 서비스 제공, 평등한 삶의 질을 추구하는 福祉國家理念의 실현을 저해하게 된다. 게다가 상대적으로 열악한 상태에 처해 있는 地方自治團體는 새로이

발생되는 행정수요를 충당하기 위해 中央으로부터 보다 많은 人的·財政的 지원을 받게 됨에 따라 自治權마저도 침해될 우려가 있다.

유럽을 비롯한 지방자치의 先進諸國에서 自治區域 개편의 논의가 활발해진 원인 중의 하나도 이러한 지역간의 불균형에서 기인되고 있다(H. Elcock, 1986 : pp. 21~25). 즉, 지방자치단체들간의 격차는 복지국가 이념달성 이전에 행정의 능률성, 민주성조차도 확보할 수 없게 되어 地方自治制度 자체를 위협하는 요인으로 인식되었기 때문이었다. 그러나 1974년에 구역개편을 단행한 英國도, 1950년대 말부터 10여년에 걸쳐 自治區域을 조정했던 독일, 그리고 80년대 초반부터 地方制度를 개혁했던 프랑스에서도 地方自治團體間, 地域間의 불균형을 만족하리만치 시정하지 못하고 있다.

이러한 문제는 우리나라에 있어서도 예외는 아니다. 먼저 규모면에서 보면 인구의 경우 1990년 3월 1일 현재 市·道는 서울의 1,087만여명에서 제주의 49만여명, 市·郡은 부친의 68만여명에서 울릉군의 1만7천여명 등과 같은 심각한 격차를 보이고 있다. 또한 面積의 경우는 1988년을 기준으로 하여 道는 경북도의 19,441.21km<sup>2</sup>에서 제주도의 1,825.02 km<sup>2</sup>, 郡은 인제군의 1,937.21km<sup>2</sup>에서 울릉군의 730.99km<sup>2</sup>에 이르는 격차를 보이고 있다.

재정의 경우를 '90년의 歲出決算을 토대로 보면, 광역자치단체인 市·道에서조차 서울의 총세출규모가 3조4천5백6십6억원인데 비해 제주는 943억에 지나지 않아 격차의 심각성을 보이고 있을 뿐만 아니라, 財政自立度도 서울은 98.6%, 전남 31.1%로 현저한 차이를 나타내고 있다. 따라서 이러한 격차를 解消하거나 완화시킬 수 있을 때에만 現代福祉國家의 이념에 접근할 수 있게 되고 地方自治의 목표에 접근하게 될 것이다.

## 5. 大都市圈 運營의 合理化

産業化의 초기에 있어서는 集積의 利益을 극대화하기 위해 都市化를 적극적으로 조장하였다. 그러나 이러한 과정에서 지나치게 비대해진 도시들이 출현하여 오히려 집적의 역효과를 발생시킬 뿐만 아니라 국토의 균형적인 定住體系 형성과 發展을 저해하는 요인으로 대두되었다. 몇몇 도시들의 비대화는 또한 區域의 평면적 수직적 확대를 초래하였고 결국에는 政治·行政上의 문제아로 변모하였으며, 이의 해결을 위한 諸國들이 區域體制의 개편등으로 나타나고 있는 실정이다.

英國의 경우 1985년 大런던(Great London)을 비롯한 대도시권 개혁이 보수당 정권에 의하여 추진되었다. 同改革에서는 '72년의 地方自治法에 의해 광역자치단체로 되었던 대런던 및 메트로폴리탄 카운티를 폐지하였다. 개혁의 주된 동기를 보면 全體主義를 止揚했던 대처주의(Thatcherism)에 기인했다고 보는가 하면(J. A. Chandler, 1988 :

p. 159), 傳來의 자치적 전통을 유지하려는 자치단체들의 반발에 의한 것(崔相哲, 1989 : p. 275)이라고 보는 견해도 있으나 결국은 地方自治의 효율적 운영에 장애요인이 있었기 때문이었다.

韓國에 있어서도 대도시권의 문제는 區域改編과 아울러 고려해야 할 과제임에는 틀림없다. 현실적으로 볼 때 서울을 비롯한 6大 都市에 全人口의 절반이 집중되어 있으며, 서울을 중심으로 한 首都圈에는 전체 인구의 1/3이 집중되어 있다. 특히 지방재정상으로 볼 때 서울特別市の '90년도 세출결산 규모는 3조 4,569억여원으로서 5개 직할시의 예산규모를 합한 것인 3조 2,653억여원보다 크고 道の 평균규모인 5,312억여원의 7배에 달하고 있어 과잉집중 현상이 두드러지게 나타난다. 대도시권의 문제해결을 위하여는 대도시 선호성향을 완화시키고 인구의 지역분산을 유도할 수 있는 도시 내부적 여건을 조성해야 하는 바, 이것을 行政區域體系의 개편에서 마련할 수 있도록 해야한다.

## IV. 行政區域改編의 戰略

### 1. 基本前提

#### 1) 改革目標의 明示와 優先順位 配分

各國에서 추진했거나 시도되고 있는 地方自治行政의 改革에는 어떤 목표들을 지니게 된다. 그러나 이런 목표들은 항상 명백히 표현되는 것도 아니며, 中央政府가 목표의 우선순위를 명백히 주지하고 있는 것도 아니다. 뿐만 아니라 명시된 목표라 하더라도 그것이 선전과 말에 그치는 경우도 존재하게 된다(A.F. Leemans : p. 15). 따라서 地方區域의 改編에 있어서도 개편의 목표와 그 우선순위가 명백하지 않는 한 성공을 기대할 수 없다는 점이다.

리만스는 地方自治와 관련된 改革의 목표로 地方分權, 民主主義, 共同社會의 自由, 行政能率 및 社會·經濟開發로 구분하고 이들의 충돌을 고려하여 우선순위를 정하는 것이 중요하다는 점을 지적했다(Ibid. : pp. 16~28). 비교적 소규모의 자치단체를 지니고 분권의 전통이 잘 확립된 서구에서는 行政能率과 社會·경제개발의 비중이 크게 나타나고 있으나 우리의 경우는 地方分權, 民主主義, 共同社會의 自由 등에 목표배분의 비중을 두는 것이 중요하다. 그러므로 구역개편의 이념 중에서도 住民統制나 便宜한 區域 등의 기준을 우선시할 것이 요청된다.

## 2) 改革에 따른 波及效果의 고려

일반적으로 區域體系를 포함한 地方自治의 改革은 지배적인 환경적 조건때문에 제약을 받게된다. 이는 2차대전후 新生國들이 서구의 地方自治制를 이식하는 데 실패한 것이나, 프랑스 대혁명후에 단행된 地方制度 改革이 대혼란을 초래하고 결국은 나폴레옹에 의한 중앙집권체제로 전환되었음을 유의해야 할 것이다. 오늘날 산업화로 인한 국토공간의 변화 및 이동성의 증가로 生態論的 입장의 조건 고려는 완화되었다라도 기존의 기득권체제의 반발이나 지역이익의 침해 등이 나타날 수 있기 때문에 改革에 대한 國民的 認識을 제고시키는 바탕에서 추진되어야 한다. 이와 아울러 고려되어야 할 조건들로는 ① 政治·行政의 안정성 유지, ② 역사적 전통·지역적 자존심의 최대 보장, ③ 통일을 고려한 南北間의 이질성 극소화 등이 있다.

## 3) 大都市圈 問題의 分離

세계적으로 볼때 일반적으로 국토개발이 미흡한 국가일수록 수도권인 인구집중비율이 높게 나타난다. 또 서울을 비롯한 6大都市의 인구가 전체의 1/2을 차지하고 首都圈 人口가 전체의 1/3을 차지하는 우리나라의 경우 大都市圈은 특별한 위상을 지니고 있다고 본다.

즉, 인구의 분산, 지역간 형평성의 확보 및 對民 행정서비스 균질화의 측면에서 여타의 지역과는 상호 反對的인 입장을 지니고 있다. 따라서 區域改編의 효과를 극대화하기 위해서는 대도시권 문제를 분리하는 것이 바람직하며 적어도 首都圈의 문제만큼은 분리해야 할 것이다.

## 2. 規模의 適正化

### 1) 基礎自治團體

유럽의 기초자치단체 규모를 보면 '80년 현재 평균적으로 프랑스 棼문(Commune)의 1,320명으로 부터 영국 디스트릭트(district)의 122,740명에 이르기까지 진폭이 크게 나타나고 있다. 또한 동일 국가내에서도 규모의 차이는 심각하여 프랑스의 경우도 평균인구는 1,320명이나 10만을 넘는 棼문의 수가 37개나 되고 있다(崔相哲 : p.271). 이것은 기초자치단체의 객관적인 적정규모의 기준 정립이 불가능하며 區域改編의 목표와 국가의 환경에 따를 수 밖에 없다는 것을 증명해준다. 그러나 우리의 경우 기초자치단체인 郡은 평균면적이 664.7km<sup>2</sup>, 평균인구가 9만4천여명(金安濟, 1988 : p.24)으로서 과대할 뿐만 아니라 골격

의 형성이나 개편의 과정에서도 中央集權과 통제를 목적으로 했기 때문에 住民統制나 社會共同體의 이념과 결부하여 축소조정될 필요성을 보이고 있다. 적정규모를 산출함에 있어서 人口 또는 面積을 기준으로 할 경우 都市化된 市郡지역과 군부지역의 인구밀도 격차 등으로 획일적·산술적 기준은 개혁의 혼란만 야기한다. 따라서 기초자치단체의 적정규모는 住民統制와 社會共同體形成에 우선 순위를 두고 기초적 공동체인 里의 통할범위를 조정하며 범위는 기초자치단체의 주된 行政서비스를 고려하여 정하도록 한다.

## 2) 廣域自治團體

광역자치단체인 道の 평균면적은 10,774.48km<sup>2</sup> 평균인구는 262만여명으로 역시 서구의 國家들과 비교하여 지나치게 크다는 견해가 지배적이다. 광역자치단체는 中央政府와 기초자치단체의 중간자적 역할을 담당하므로 住民統制나 社會共同體 理念은 상대적으로 희박해지며 社會經濟開發 및 行政能率이 우선시되어야 하는 특징을 지닌다. 이러한 이념은 규모가 커질수록 목표달성이 극대화된다는 이론이 제기될 수 있다. 그러나 현실적으로 볼 때 지나친 규모의 확대는 統割範圍의 과대, 복수 경제권·개발권 간의 이해관계 대립 등을 야기시킴으로서 오히려 目標達成의 능률을 저하시킨다.

'88년 현재 道는 평균 21.5個의 市·郡을 관할하고 있으며 161.6個의 邑·面을 구역내에 두고 있는 바, 규모 뿐만 아니라 統割範圍에서도 과대성을 노출하고 있다. 따라서 道の 개편전략은 經濟·社會 開發圈을 중심으로 확정하되 통할범위의 능률성이 확보되도록 관할 기초자치단체의 數를 기준으로 하여 축소조정하는 것이 바람직하다.

## 3. 區域境界의 劃定

구역의 경계를 劃定하기 위하여는 生活·經濟圈 및 開發圈과의 일치 및 地域間 不均衡의 해소, 그리고 住民接近性 내지는 便宜性 등이 고려되어야 하는 바, 基礎와 廣域自治團體로 구분하여 논하고자 한다.

### 1) 基礎自治團體

기초자치단체의 경우 우선적으로 처리되어야 할 것은 현존하고 있는 飛地의 정리와 아울러 현재의 市를 中心으로 확정된 郡區域이 社會共同體의 관점에서 再調整되어야 한다. 즉 市가 郡의 경계내에 존재하는 것이 아니라 상호 평행적인 형태로 확정되어야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위하여는 市府(urban district)와 邑府(rural district)의 개념을 도입하여 기존의 市와 군구역 내의 중심적 역할을 지닌 邑을 중심도시로 선정하고

中心地理論에 입각하여 基礎共同體인 里의 통할범위를 정하는 방식으로 劃定하는 전략을 택한다. 이 경우 중심지를 기준으로 한 사방거리를 확일적으로 정하기 보다는 國道 및 地方道の 분산형태와 交通量, 自然的·地理的 條件을 고려하여 正當으로써 便宜한 廣域, 住民統制의 이념을 확보하면서 市나 邑의 낙후배후지의 균형개발이 추진될 수 있는 여건을 확보하는 것이 중요하다.

## 2) 廣域自治團體

廣域自治團體의 구역경계의 설정에서는 무엇보다도 지역간 불균형의 解消라는 課題의 달성이 요청된다. 현재 道路網을 보면 주요 고속도로 및 交通량이 남북으로 크게 발달되었고 계획중인 고속도로가 완성되면 남북측의 연계관계는 더욱 긴밀해질 것으로 전망된다. 한편 지리적 조건을 보면 東部는 남북으로 해안선을 따라 연계성이 강하며 西部는 東西單位로 분절되어 있다. 또 國家의 開發政策은 해안입지를 기반으로 한 산업·국토개발정책이 추진되고 내륙지역은 간선도로를 중심으로 첨단, 특화산업 개발정책을 취하고 있다.

따라서 廣域自治區域을 사회·경제 개발권과 일치시키고 불균형을 해소하는 방향으로 劃定하는 것은 우선적으로 國家의 정책방향과 地理的 條件들을 고려해야 한다.

여기에서 區域設定을 위한 전략으로 제시될 수 있는 것은 현재의 東西 2分體制를 기반으로 劃定분할의 형식을 취하고 있는 구역경계방식을 東·南·西 3분체제 및 내륙의 4분체제를 기반으로 하여 交通거리 및 統割 市·郡의 수, 개발 중심지의 배분 상태 등을 기반으로 境界를 確定하는 방식이다.

## 4. 階層構造의 調整

현재 韓國의 계층구조는 2가지 형태를 지니고 있다. 즉 市·道-市郡區-邑面洞-統里의 체계와 道-市-洞-統의 체계이다. 외국의 重層制의 장점이 제시되고 있으나 한국에서는 오히려 중층구조가 地方行政 및 地方自治에 역기능을 초래하고 있음은 앞에서 지적한 바와 같다. 지방자치와 관련하여 이러한 것이 문제가 되는 가장 중요한 要因은 행정계층과 자치계층의 존재가 합리적이지 못하기 때문이다. 프랑스의 경우 5층제를 이루고 있지만 기초자치단체인 邑문과 주민사이에 행정계층이 존재하지 않기 때문에 社會共同體, 住民統制 등 자치기반이 확보될 수 있다. 그러나 우리의 경우는 기초자치단체에 행정계층이 2개나 존재하고 일반 大都市의 경우는 3개나 존재한다. 이것은 결국 주민과 地方自治行政의 거리를 멀게하고 社會共同體를 무너뜨리는 작용을 하고 있다. 따라서 自治時代에 부응키 위하여는 필연적으로 階層을 조정해야 하는 바, 현실적·환경적 상황을 고려하여



조정방안을 결정하는 것이 중요하다. 또 계층의 조정에서는 統一을 대비한 南北韓間의 이질성을 극소화해야 한다는 과제도 고려하는 것이 바람직하다. 참고적으로 현행 北韓의 지방행정 계층구조를 살펴보면 市·道·市·郡·區域-리로 3층제의 형태를 띠고 있다.

여기서 계층구조의 조정은 하부 行政階層을 1개로 축소하는 전략이 제시되게 된다. 계층을 폐지하기 위한 대안으로는 읍면동의 폐지나 里統의 폐지를 생각할 수 있으나 里는 근본적으로 주민들의 기초적 생활공동체로서의 응집력이 상대적으로 강하기 때문에 그대로 존속시키고 보호·발전시키는 것이 自治區域의 사회공동체, 주민참여 및 統制의 이념에 접근하게 된다. 한편 邑·面·洞의 경우 주로 對民서비스의 분담과 指導등의 기능을 지니고 있는 바, 향후 OA기술의 발달과 전산망 구축 및 각종 정보네트워크가 형성될 경우 그 기능을 축소된 기초자치단체의 규모내에서 충분히 처리될 수 있다고 보아진다.

## V. 結 論

地方自治團體의 구역은 自治의 목적과 기능을 달성하기 위한 地域的·人的 範圍로서 地方自治 존립의 기초가 되고 있다. 지방자치가 유지·발전하기 위하여는 적정규모의 自治地域이 필요한 바, 이는 社會·經濟의 발전, 교통 및 지리적 조건의 변화, 국가 및 중앙정부의 정치적 목표변화 등 각종 要因에 의하여 끊임없이 改編과 調整의 논의가 일고 있다.

地方自治區域을 적정규모로 하기 위한 기준으로는 社會共同體, 機能的 區域, 人的·財政的 能力, 편의한 구역 및 住民統制 등의 이념이 제시되고 있다. 이러한 이념들은 다시 國家의 地方自治改革의 목표인 地方分權, 民主政治, 지역권 내지는 社會共同體의 自由, 행정능률 및 社會·經濟開發 등의 우선순위와 결합하여 區域改編 및 改革의 효과를 극대화 시키게 된다.

한편 우리나라의 地方行政區域은 600여년전인 朝鮮王朝時代에 골격이 형성되고 중앙 집권적·통제적 능률강화를 목적으로 한 日帝의 구역개편 이래 커다란 변동없이 현재에 이르고 있으며 그간의 分權의 政治의 경험도 축적치 못하였다.

따라서 地方自治를 정착시키기 위한 기반으로서의 行政區域은 역사와 전통뿐만 아니라 실제적 조건면에서도 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점들을 개선하여 명실상부한 自治區域으로 改編하는데는 適正規模의 정립, 生活圈·經濟發展圈과의 일치, 지역간 불균형의 해소, 계층구조의 조정 및 大都市圈 운영의 합리화라는 과제들을 지니고 있다.

현재 제기되고 있는 課題들을 해결하고 自治區域의 이념적 基準을 극대화시키기 위한 기본적인 전략으로는 개혁목표와 우선순위의 정립, 개혁에 따른 파급효과 고려, 대도시권 문제의 분리 등을 기본적인 전제로 하여 規模의 적정화, 구역경계의 合理的 設定, 계층구조의 축소 등을 추진해야 한다.

적정규모의 정립을 위하여는 일반적 객관적 기준이 算術的·劃一的으로는 존재하지 않음을 고려하되, 기초자치단체는 社會共同體와 住民統制의 이념을 우선시하고 광역의 경우는 行政能率과 地域間 불균형 해소 및 社會經濟開發 등의 목표에 중점을 두어야 한다. 구역경계의 획정에서는 기초자치단체의 경우 飛地의 조정을 필두로 市와 郡의 병렬적 위치와 형성되도록 해야하며 기초적 공동체인 里의 경계를 중심으로 통할범위에 따라 設定해야 한다. 또 廣域의 경우에는 현재 동·서의 2분된 축을 기준으로 횡적인 분할형태를 띠고 있으나 東-南-西海岸圈과 내륙권으로 4분한 뒤 교통망과 개발권을 중심으로 횡적인 분할을 하는 방식으로 境界를 설정하는 것이 향후의 國土開發 및 社會經濟開發에 기여하게 된다.

또, 지방행정 계층구조의 조정에서는 기초자치단체의 이념이 극대화될 수 있도록 해야 하는 바, 기존의 下部行政階層을 폐지하거나 2계층에서 1계층으로 축소해야 하나, 기초공동체의 유지와 남북한간 地方行政體制의 근접성 유지를 통한 통일의 대비 등을 고려할 때, 현행의 邑面洞制를 폐지하고 里의 기능을 보호 육성하는 방향으로 改編이 추진되어야 한다.

끝으로 區域改編과 관련하여 고려되어야 할 것은 수도권인 인구분산, 집적이익의 분산을 위한 전략이 모색되어야 하며, 명칭의 체계도 植民時代의 권위주의적인 것보다는 전통적 역사적 명칭을 부활하는 것이 바람직하다.

#### 〈參 考 文 獻〉

- 金鍾表(1985), 「地方自治區域論」, 檀大出版部.  
\_\_\_\_\_ (1991), 「新地方行政論」, 法文社.  
張志浩(1984), 「地方行政論」, 大旺社.  
\_\_\_\_\_ (1988), 「西獨地方自治論」, 大旺社.  
鄭世煜(1985), 「地方行政學」, 法文社.  
丁時采(1986), 「韓國行政制度史」, 法文社.  
崔昌浩(1980), 「地方行政區域論」, 法文社.

- 韓垣澤(1978), 「韓國地方行政論」, 成大出版部.
- 金始英(1989), “自治行政의 本質과 區自治行政의 初期課題”, 「韓國行政學報」第23卷 第2號, pp. 465~481.
- 金安濟(1989), “地方行政階層構造 및 行政區域의 改編方向”, 지방행정구조 개편에 관한 토론회 주제논문.
- 金鍾表(1982), “地方行政區域의 관한 研究”, 「學術論叢」第6輯, pp. 23~46.
- 朴東緒(1989), “地方行政의 發展的 課題”, 「韓國行政學報」第23卷 第2號, pp. 259~273.
- 朴永權(1989), “適正 地方行政區域 모델 設定을 위한 比較研究”, 「關東大學論文集」第17輯, pp. 409~429.
- 夫萬根(1989), “地方行政區域의 改編에 관한 研究”, 「논문집」, pp. 105~129.
- 張忠植 外(1978), “現 行政區域線이 지역사회발전에 미치는 影響과 그 改善方案에 관한 研究”, 「새마을運動 論文集」, pp. 12~34.
- 鄭世煜(1989), “地方自治制 實施에 따른 地域開發行政體制”, 「韓國行政學報」第23卷 第2號, pp. 441~463.
- 崔相哲(1989), “自治區域設定과 地域開發의 方向”, 「行政問題論集」第6輯, pp. 265~287.
- 崔昌浩(1989), “地方行政區域의 改編”, 「月刊考試」, pp. 111~119.
- 鷄飼信或 外(1970), 「道·州制論」東京:評論社.
- 成田賴明(1974), 「西ドハシの地方制度 改革」, 東京:良書普及會.
- 後藤一郎編(1977), 「各國の地方自治制度」東京:敬文堂.
- Ashford D. E. (1982), *British Dogmatism and French Pragmatism ; Central-Local Policymaking in the Welfare State*, London : George Allen & Unwin.
- Chandler J. A (1988), *Public Policy-Making for Local Government*, London : Croom Helm.
- Elcock, H. (1986), *Local Government*, London : Methuen.
- Leemans, A. F. (1970), *Changing Patterns of Local Government*, Hague: International Union of Local Authorities.
- Stewart J. (1983), *The Local Government : The Conditions of Local Choice*, London : George Allen & Unwin.
- \_\_\_\_\_ (1986), *The New Management of Local Government*, London : George Allen & Unwin.
- Stocker G. (1991), *The Politics of Local Government*, London : Macmillan Education Ltd.