

首都圈 行政區域의 改編

Reforming Local Government Boundaries in the Capital Region

朴 秀 永

(경희대학교 행정학과 교수)

< 目 次 >

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 序 論 | V. 首都圈行政區域改編의 當爲性 |
| II. 行政區域의 意義와 性格 | VI. 首都圈行政區域改編의 方向 |
| III. 首都圈의 現況과 性格 | VII. 結 論 |
| IV. 既存의 改編構想 | |

I. 序 論

최근에 首都圈을 대상으로 한 行政區域의 改편문제가 논의의 대상이 되고 있다. 지방자치의 정착되려면 1914년 이래 별로 변하지 않은 지방행정체제와 구역을 전반적으로 재검토할 필요가 있다는 입장과, 근래에 와서 심화되고 있는 도시팽창에 대응하자면 廣域行政의 근원적인 방식으로 首都圈區域改編問題를 심각히 다루어야 한다는 입장에서 활발하게 논의되고 있다. 더하여 지방행정에서 큰 과제가 되고 있는 능률성 제고와 行政의 現代化 맥락에서도 수도권계층제는 재검토되어야 하고 구역개편이 고려되어야 한다는 주장도 제기되고 있다.

首都圈行政區域의 改편문제는 단순히 地方自治나 行政에 한정되는 문제가 아니다. 국가공간이용의 후레임과도 연결되어 있고 중국적으로는 국가운영시스템의 전체 맥락과도 연계가 되어있다. 따라서 여러가지 복잡한 변수와 어울려 있는 심각한 문제로 보아야 한다. 본고에서는 수도권 행정구역의 개편과 관련되어 논의되어야 하는 주요 시각과 쟁점을 부각시켜 보고 개편논의에서 유념하여야 할 주요 사항을 점검하여 보는 한편, 개편이 필요하다면 그 방향을 어떻게 설정하여야 할지를 규범적 입장에서 제시하는데 의의를 두고자 한다.

II. 行政區域의 意義와 性格

1. 行政區域의 意義

區域이란 일반적으로 인문활동의 공간적 연계를 설정하는 지표상의 인식수단이다. 行政區域이란 광의로는 인문활동의 공간적인 연계를 권력적인 맥락에서 추구하는 합목적적인 제도이고, 협의로 파악하면 일정한 통치적 목적을 달성하기 위하여 일정 기준에 따라 國土空間을 구분하여 놓은 지리상의 한계를 지칭하게 된다. 흔히 법적 개념으로 행정구역은 “일정한 공공의 기관 또는 전체의 관할권이 미치는 지역적 범위”를 말하는데, 이에는 自治行政區域, 官治行政區域, 一般行政區域, 特別行政區域 등이 있다.

합목적적 제도로서 행정구역은 인간군집을 관리하는 한 양태이지만, 합리적인 지방행정구역이란 존재하지 않는다. 단지, 이론적으로는 국가목표를 추구하고 자치기능을 구현시키면서 국민생활의 편익을 도모하는데 적절한 공간적 단위가 합리적인 지방행정구역이라 할 수 있다.

行政區域이 형성되는 것은 합리적 사고나 판단보다는 인간의 지연적 상관성에 의한 경우가 많다. 사회적 관행을 중시한 경험적인 산물로서 일단 구획되면 행정구역은 시일의 경과와 더불어 주민 생활의 지리적 중심점이 되고, 주민의 지연적 연대성을 고착시켜 주민과 구역을 일체화시키는 속성이 있다. 따라서 구역은 정치, 행정에서 뿐 아니라 정신·문화·사회·경제적으로 주민생활의 지주로서 중요한 의의를 지니게 된다.

또한 行政區域은 주민이 영위하는 생활반경과 방식이 변하고 행정구역을 뒷받침하여 주는 경제적인 원리나 통치적인 전제가 변하여도 수구적 성격에 눌러 쉽사리 변할 수 없는 속성도 지니고 있다. 그러면서도 행정시스템의 구성분자로서 행정구역은 시대와 상황에 따라 가변성을 지녀야 하는 동적 인자인 점도 강조되고 있다. 이점에서 행정능률이 제고되고 민주적 행정이 가능하려면 제도개혁이나 인력·재정의 확충 등도 중요하지만 행정구역의 적정성이 논의의 대상이 되어야 함은 당연하다.

2. 行政區域의 性格

行政區域이 지니는 성격을 이해하려면 다음과 같은 변수와의 상관성을 중시할 필요가 있다.

첫째는 區域과 機能과의 상관성이다. 각기의 행정기능은 그에 알맞는 구역의 범위가

있다. 급수에 적합한 구역은 교육에 적합한 구역과 같을 수가 없어 행정의 능률이나 주민의 복리증진은 행정목적을 원활히 수행할 수 있는 구역의 규모와 상관성이 있게 마련이다. 행정기능의 내용과 성격에 따라 기능이 원활히 수행되는 지역적 범위가 다양한 것이 적정구역에 대한 다양한 접근을 요하는 이유가 된다.

둘째는 區域과 階層構造와의 상관성이다. 계층구조는 일정한 지역에 지위를 달리하는 행정단위나 통치관할권이 설정된 위계형태를 의미하는데, 계층과 구역은 지방행정구조의 형성에서 뿐만 아니라 민주성과 능률성, 국민생활의 편의성을 결정지어 주는 기본적인 구도가 된다. 주민과 가까운데서 일상적인 행정업무를 처리하는데는 대화행정의 요청에 맞는 소규모적인 구역이 바람직하다. 그러나 광역적인 행정업무를 처리나 調整·開發行政의 경우에는 구역이 대규모일 것이 요구되므로 기초적 자치단체 위에 廣域的 自治團體의 설립이 필요하다.

3. 行政區域과 都市의 適正規模

인간정주의 장소로서, 통치의 대상이 되는 도시에는 최적 내지 적정규모가 있으며, 이를 확인하면 적정한 행정구역을 설정하는데 도움이 된다는 주장이 있다. 특히, 首都圈의 경우와 같이 그 공간구성과 성격이 다원화되어 있는 大都市地域을 대상으로 할 때, 도시의 적정구역에 대한 이론은 기초자치단체의 최적 규모를 설정하는데 한 지침이 될 수가 있다. 아래에서는 도시관리와 관련되는 최적규모에 대한 이론적 입장을 간단히 소개한다.

1) 適正規模의 概念

대체로 도시가 성장하게 되면 교통혼잡·환경오염·지가상등·주택난 등의 각종 사회비용을 수반하게 되어 어느 규모의 도시가 유기체로서 능률과 거주성을 최대로 보장하여 주는가를 살피는 것이 도시의 적정규모에 대한 이론이다. 개념적으로는 適正規模란 경제·사회적 활동이 영위되고 개인이 거주하는 장소로서의 도시가 비효율적이거나 거주지로서의 매력을 상실하게 되는 한계규모를 지칭한다.

학자에 따라서는 경제학에서 논의하는 최적생산규모를 도시에 적용하여 도시의 적정규모를 나름대로 제시하기도 하지만, 경제적 의미의 최적규모는 측정이 어렵고 都市管理能力에 따라 최적규모가 달라지기 때문에 도시의 적정규모의 경제적 확인을 불가능하게 보거나 논의 자체가 무의미하다는 주장도 있다.

2) 適正規模의 判斷

도시의 적정규모문제는 도시의 적정규모를 어떻게 측정·판별할 것인가를 정하는 기준설정의 문제로 귀착되기 때문에 적정규모를 결정하는 기준이 판단의 핵심이 된다. 이같은 기준에는 개인의 주관적 판단과 평가가 허용되는 規範的 基準과 객관적·계량적 판단이 요구되는 實證的 基準이 있다.¹⁾

이중 규범적 기준으로 플라톤은 직접 민주정치가 가능한 주민의 숫자를 기준으로 한 5,040명을 든바 있고, 이후 토마스 무어가 그의 저서 “유토피아”에서 플라톤이 제시한 것과 비슷한 5,000명 규모를 도시의 적정규모로 주장한 바가 있다. 이후 19세기에 들어와 이상주의적 사회개혁가들이 자기나름대로의 여러 층의 인구규모를 적정수준의 인구라고 주장했다. 이중 하워드(E. Howard)는 1898년에 산업사회의 이상적인 정주조직으로 田園都市運動을 전개하면서 인구 3만명을 적정인구로 보았다.

이들이 도시의 적정인구규모를 제시한 것은 모두 다 철학적·이상적·법률적 심지어 윤리적 원칙이나 논리에 바탕을 둔 것이기 때문에 과학적이거나 합리적으로 뒷받침하기 어렵다는데 문제가 있다.

20세기에 들어와 이같은 문제를 바로 잡기 위하여 실증적 자료의 분석을 토대로 한 과학적 연구가 성행하게 되었다. 이 같은 실증적 기준에 의한 연구는 도시경영과 각종 사회적 목표를 달성하는데 기대되는 경제적 효율성과 생산성을 적정규모의 기준으로 삼은 것이 특징이다.

이중 효율성에 대한 연구는 공공부문의 서비스비용을 계측하여 적정규모를 판단하고, 생산성에 대한 연구는 인구와 토지이용, 자원과 기술적 요건 등을 토대로 하여 매인당 순생산성과 효용을 최적화하는 상태를 계측하여 적정규모로 판단하고 있다.

이같은 연구에 의하면 규모의 경제적 견지에서 공공부문이 제공하는 서비스비용은 인구 10만에서 30만 사이에 가장 저렴한 것으로 나타나고 있고, 주민소득수준은 도시규모가 클수록 크게 나타나, 도시규모와 도시의 경제력은 正의 상관관계가 있는 것으로 해석되고 있다. 이 후자의 생산성 측면에서 볼 때 대도시가 과밀의 사회적 비용에도 불구하고 사회적 효용성이 큰 것으로 판단되고 있어 인구집적에는 본연적 한계가 없는 것으로 해석되고 있다.

우리나라에서 적정규모에 대한 연구는 주로 도시의 개발가능한 토지자원을 변수로 한 수용능력(holding capacity) 산정방식에 의하고 있다.²⁾ 그린벨트를 제한변수로 하고

1) 박수영, 「도시행정론」(서울: 박영사, 1990), pp. 221~274.

2) 국토개발연구원, 「도시적정규모에 관한 연구」, 1981 참조.

행정구역단위로 산정하는 등의 이론적, 방법론적인 제약을 안고있어, 행정구역의 설정에 참고하기에는 한계가 있다.

Ⅲ. 首都圈의 現況과 性格

1. 首都圈의 範圍

중래, 首都圈의 범위를 어느정도로 인정할 것인가에 관하여는 일치된 견해가 없다. 國家計劃도 계획목표에 따라 달라, 「第1次國土綜合開發計劃」(1972-81)은 서울, 仁川, 京畿道 전역과 江原道 鐵原郡을 이른바 中圈으로 묶어 수도권으로 파악한 바 있고, 1976년도에 작성된 「首都圈人口再配置計劃」에서는 서울과 그 주변 그린벨트로 연결되어 있는 범역으로, 北의 議政府, 高陽, 南의 水原, 廣州, 東의 仁川, 金浦, 西의 楊州, 楊平에 이르는 서울시와 6시, 2읍 33개면의 경기도를 수도권으로 파악하고 있다.

1982년에 「首都圈整備計劃法」이 제정되어 현행 수도권의 범역을 법규로 정하고 있다.³⁾ 이에 의하면 서울특별시, 인천직할시와 경기도 전역의 행정구역을 경계로 한 11,695km²이 수도권에 해당한다. 이는 전국토의 11.8%로, 전국인구의 43.6%인 19,077,997명(1991년 12월 기준)이 여기에 모여살고 있다. 인구밀도는 1km²당 1,631 명으로 매우 조밀한 형편이다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 수도권의 현황

구 분	면 적 (km ²)	인 구 (인)	인구밀도 (인/km ²)
서울특별시	605.34	10,870,643	17,958
인천직할시	317.19	1,964,024	6,192
경 기 도	10,772.88	6,243,330	580
首都圈計(A)	11,695.41	19,077,997	1,631
전 국(B)	99,273.69	43,801,358	441
A/B	11.8	43.6	3.7

자료 : 내무부, 한국도시연감, 1992.

이같은 법정 범역이 대도시권의 공간적 일체성을 반영하고 있는지는 논쟁의 여지가

3) 수도권정비계획법 제2조.

있다. 일체화된 도시권으로서 수도권이 미치는 공간적 범위를 판별하려면 대도시지역에 대한 통계방식이 발전되는 것이 필수적이다.

대체로 大都市圈을 판별하는데 사용되는 접근법은 ① 법정단위도시의 경계를 중심으로 지정하는 법정도시경계원용방식, ② 법정중심도시를 핵으로 하여 인접한 시가화한 지역을 포함하는 중심도시연장에 의한 지정방식, ③ 중심도시를 핵으로 삼고 모도시와 기능적·공간적 통합성의 정도에 따라 주변지역을 정하는 공간적 통합성에 의한 지정방식, ④ 통근패턴에 의한 노동시장의 범위(labor shed)를 포착하여 지리적으로 중심지와 주변연접지역을 대도시권으로 지정하는 노동시장지정방식, ⑤ 대도시권의 고차원적 공간적 통합성을 파악하기 위하여 미국에서 쓰고 있는 一次大都市統計地域(primary metropolitan statistical area)이나 통합대도시통계지역(consolidated metropolitan statistical area) 등 거대도시화 지역의 통계적 판별방식등이 있다.

우리는 아직 이같은 도시권지정제도가 발전하지 못하여 수도권의 경우 법정단위도시 위주의 행정구역을 경계로 하고 주변 비도시화(농촌)지역을 포함시킨 법정도시경계원용방식을 사용하고 있기 때문에 계획이나 정책목적에 따라 수도권의 범위가 불안정하다는 문제점이 있다.

2. 首都圈의 空間的 特徵

首都圈은 서울을 핵으로 한 거대한 도시지역이라는 의견적 일체성이 있으나 내부 공간적인 성격은 지역에 따라 다양성이 큰 점을 유의할 필요가 있다. 서울을 중심으로 한 고도로 도시화된 지역은 국가의 중추기능을 비롯하여 경제·사회·문화기능 등이 집결되어 있으나, 북부경기도나 남부경기도와 같이 도시화가 더디고 비교적 개발이 덜된 지역과 농경지역이 혼재한 지역이 비율적으로 높다.

지역내에는 공간적, 기능적 통합성의 결여에도 불구하고 대소도시로 연결되는 이른바 도시망과 교통로가 잘 형성되어 하나의 거대한 복합적 都市域(urban realm)이 발전된 것으로 볼 수가 있다. 시각에 따라서는 장 고트만이 주장하는 새로운 인간정주의 양식이라는 이른바 메갈로폴리스가 한반도회랑(서울-인천, 서울-부산)에서 형성되는 기점부문에 해당한다고도 해석할 수가 있다.

이같은 수도권내 이질적 공간구조는 「首都圈整備計劃法」에서 설정한 권역별 개발·정비의 구상에서 잘 드러나고 있다. 서울을 중심으로 한 과밀대도시지역(首都圈整備計劃法에 의한 이전촉진권역), 수원 이남의 개발가능성이 높은 중간개발지역(首都圈整備計劃法에 의한 개발유도권역), 서울반경 40km로 외곽의 북측에 입지한 농촌 및 저개발지대(首都圈整

備計劃法상 자연보전권역과 개발유보권역)등이 이에 해당하는 바, 이들 지역은 각기 다양한 입지적·사회적·경제적 여건을 갖고 정책적·행정적 대응을 요하고 있다.

3. 서울의 成長

首都圈의 핵이 되는 서울은 20세기에 들어와 형성된 거대한 도시정주단위이다. 유엔통계(1990년 기준)에 의하면 동경도, 멕시코시티, 뉴욕, 상파울로, 상해, 부에노스아이레스, 켈커타, 런던, 리오데자네이로 등과 더불어 서울은 세계 10대 대도시권에 속하고, 단위도시로는 상해, 상파울로, 멕시코시티 등과 더불어 세계 4대 대도시에 속한다.

서울은 면적이 국토면적의 0.6%에 불과한 605.34km²이나, 행정구역내에 전국인구의 23.6%인 10,627,790명(1991년기준)이 집중하여 세계적으로 초과밀도시중의 하나로 지목되고 있다(〈표 2〉 참조). 축약성장으로 인한 과도한 인구와 기능의 집중으로 갖가지 국토이용의 문제와 도시문제가 증폭되고 있는 형편임은 익히 알려져 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 2〉 세계대도시 인구밀도비교

都 市 名	人 口(千)	面 積(km ²)	密 度 (人 / km ²)	調 査 年 度
서 울	9,639	605	15,932	1985(C)
東 京(區部)	8,355	560	13,962	1985(C)
봄 베 이	8,578	438	19,597	1982. 7. 1
카 이 로	6,094	214	28,450	1984. 12. 30
자 갈 타	7,500	656	11,438	1984
테 헤 란	6,036	567	10,642	1986. 10
방 곡	5,923	1,565	3,784	1984
北 京	9,579	16,808	568	1985
上 海	12,166	6,186	1,967	1985
天 津	8,084	11,305	715	1985
멕 시 코 · 시 티	9,931	1,479	6,715	1985(C)
상 파 울 로	10,063	1,493	640	1985(C)
런 던(大)	6,754	1579	4,278	1983. 6. 30
뉴 욕	7,165	787	9,109	1984. 7
모 스 코 바	8,714	879	9,917	1986. 1. 1
橫 濱	2,992	431	6,948	1985(C)
大 阪	2,636	213	12,372	1985(C)
釜 山	3,515	435	8,087	1985(C)
仁 川	1,441	200	6,964	1986

자료 : 세계대도시 비교통계, 동경도 1987.

〈표 3〉 각종 기능의 서울 및 수도권 집중현황(1990년)

부문	구 분	단 위	전 국	수도권	서 울	인 천	경 기
기본	면 적	km ²	99,274	11,695	605	317	10,773
	인 구	천인	43,520	18,600	10,628	1,818	6,154
	가 구	천가구	11,357	4,921	2,817	486	1,618
경 제 활 동	경제활동인구	천인	18,487	7,848	4,691	717	2,440
	대졸취업자(전문대이상, '89)	천인	2,052	1,148	825	75	248
	총사업체수	개소	128,668	74,011	50,385	5,451	18,175
	총근로자수	천인	5,366	2,819	1,648	286	885
	제조업동인구	천인	18,487	7,848	4,691	717	2,440
	서비스업종사자	천인	2,043	1,005	704	78	223
	지방세징수액	10억원	6,367	3,405	2,092	315	998
	종합소득세납세자	천인	2,367	1,102	698	105	299
	내국세징수액	10억원	17,881	12,203	9,209	801	2,193
	1인당지방세징수액	원	146,308	183,033	196,812	173,291	162,118
	어음교환액	조원	4,227	3,841	3,711	57	73
	예금액	10억원	84,054	55,078	44,842	2,817	7,419
	대출액	10억원	74,029	46,557	38,585	2,452	5,520
	은행점포수	개소	3,951	2,121	1,606	136	379
100대기업본사(매출액 기준)	개소	100	90	84	3	3	
교육	대학생수(전문대이상)	천인	1,467	607	376	54	177
	대학수(전문대이상)	개소	235	89	50	8	31
연구	대학교원수(전문대이상)	인	41,416	17,374	12,064	1,172	4,138
	기업부설연구소수('92.5)	개소	1,301	897	-	-	-
	기업부설연구소연구원('92.5)	인	36,776	26,299	-	-	-
	특허등록건수	건	2,554	2,088	1,178	66	844
	특허등록누계	건	11,084	8,555	6,627	193	1,735

자료 : 국토개발연구원, 「제3차 국토종합개발계획, 부문별보고서」 (제1권) 1992.

4. 서울의 廣域化

종래 서울은 산업화의 선도지역이라는 이점이 발판이 되어 1960년의 240만명의 인구가 1970년에는 550만명으로 그리고 1975년에는 680만명, 1980년에는 830만명으로 증가하였다 (<표 4> 참조). 1960-1970년 기간 중에는 연평균 8.8% 그리고 1970-1980년 기간중에는 연평균 4.4%라는 폭발적인 속도로 인구가 증가하였다. 1980년대 중반 이후에는 그간 인구성장을 주도하였던 이농향도성 사회적 인구유입율이 둔화되는 추세를 타, 성장율이 연평균 2.3%로 대폭 떨어지기는 하였으나, 도시내 자연증가율로 1991년 현재 인구는 11백만명을 헤아리게 되었다.

〈표 4〉 서울의 인구추이

구분 연도별	가 구 수	인 구 수			성장율(%)
		계	남	여	
1955	259,660	1,574,868	786,159	788,709	
1960	446,874	2,445,402	1,222,695	1,222,707	16.8
1965	649,290	3,470,880	1,708,423	1,762,457	7.6
1970	1,096,871	5,525,262	2,762,190	2,763,072	9.8
1975	1,409,577	6,889,502	3,432,182	3,457,320	4.5
1980	1,842,239	8,366,756	4,168,700	4,198,056	4.0
1985	2,340,156	9,645,832	4,806,844	4,839,088	3.0
1990	2,823,228	10,627,790	5,336,664	5,291,126	2.1

자료 : 경제기획원, 「한국통계연감」 각년도.

내무부, 「한국도시연감」 각년도.

1980년대 후반부터 주택가의 양등, 택지난, 교통혼잡, 환경오염 등의 이유로 서울은 물적 성장이 한계에 이른 대신에 거대한 흡인력을 계속 발휘하여 수도권인 인구유입을 촉진시키는 추세를 막지 못하게 되었다. 그 결과 서울주변의 성장이 가속화되어, 이른바 시가지 인구의 역회유출, 도시의 외연적 확산으로 일컫어지는 대도시화의 경향이 짙어지게 되었다.

이 과정에서 서울 인접의 도시들이 폭발적인 성장을 겪게 되었다. 부천의 경우 1970년대 인구가 12만명에 불과하던 것이 1990년에는 50만명에 이르고, 성남은 1970년에 12만명에서 1990년에는 68만명, 안양은 1970년에 13만명에서 1990년에는 62만명으로 각각 폭발적으로 증가하게 되었다. 이같은 인구증가추세가 지속되면 서울주변 수도권 대도시는 불과 수년내에 인구 100만명 이상을 돌파할 것이 예상되어 도시개발과 지방행정체제에서 심각한 문제가 될 것으로 우려된다.

5. 首都圈行政의 特殊性

서울이 중심이 된 首都圈의 광역적 개발은 수도권 내부의 단위도시간 공간적인 연계와 기능적 상호관련성을 높이고 지방행정구조상 여러가지 대응책을 필요케 하였던 바, 이는 수도권에 우리나라 지방행정조직과 계층의 다양한 모델이 경쟁적으로 도입되는 계기가 되었다.

〈표 5〉 수도권의 지방자치단체의 종류와 수

廣域自治團體	基礎自治團體			下部行政機關		
	市	郡	區	邑	面	洞
서울특별시	-	-	22(自治區)	-	-	494
인천직할시	-	-	6(自治區)	-	-	106
경기도	19	17	6(行政區)	24	154	227
합계	19	17	34	24	154	827

자료 : 한국지방행정연구원, 「수도권 도시행정관리체제 개편방안에 관한 연구」, 1992.

수도와 대도시라는 특수성을 감안하여 현행 「서울特別市 行政特例에 관한 법률」등을 뒷받침으로 한 特別市制度(서울), 대도시기능을 중시하고 이중행정·이중감독을 배제하여 1981년에 설치한 直轄市制度(인천), 이조시대 이래 존치되어 온 상급자치단체조직인 道(경기)制度 그리고 경기도 관할하의 다수의 市·郡에 적용되고 있는 市·郡制度와 1988년 개정자치법을 통하여 도입된 自治區制度 등이 설치되어 이른바 단절적 다중층제를 이루고 있다. 이같은 首都圈地方行政階層構造와 行政區域은 1914년 지방관제의 개혁 이후 서울의 물리적 성장에 대응한 구역확장과 인천직할시의 분리독립 등 부분적인 개편 이외에는 지금까지 기본 골격을 그대로 유지하고 있는 우리나라 지방제도를 그대로 반영하고 있는 것으로 해석할 수가 있다.

IV. 既存의 改編構想

首都圈을 대상으로 한 행정구역의 개편은 1988년이래 행정개혁위원회를 위시하여 국내 관련 연구기관과 학자들이 활발한 논의를 펼쳐온 부분이다. 이러한 논의를 통하여 드러난 기존개편에 대한 줄기는 거시적 맥락에서 지방자치구역의 전면개편을 시도하는 입장과 수도권의 공간변화에 따른 廣域行政의 방안으로서 행정의 일체성의 확보와 관련하여 개편구상이 제기되는 양 갈래가 있다.

전자는 1988년 4월 지방자치법개정을 계기로 삼아 계층조직과 전국적 행정구역의 개편을 꾀하면서 수도권의 구역개편방안을 제시하고 있고 후자는 수도로서 서울이 지니는 특수성과 宗主都市의 性格, 수도권의 광역화에 따르는 광역행정체제수립의 과제, 수도권의 비대화에 따른 國土均衡開發의 과제 등과 관련하여 적정 행정체제 및 구역개편을 모색하는데 뜻을 두고 있다.

다음에서 이 양입장에서 제기된 개편안의 주요 내용을 살펴본다.

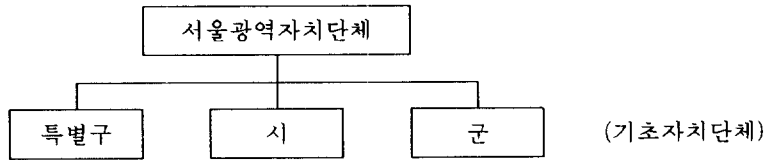
1) 首都圈의 範圍

기존개편안에서 다루는 수도권에의 공간적인 범위는 대부분의 경우 현존 首都圈整備計劃法에서 규정하고 있는 범역, 즉 서울을 중심으로 한 경기도일원의 11,695km²에 한정하고 있다. 예외로 현행 수도권을 3개 독립적 행정구역으로 바꾸어 현행 수도권의 범위를 축소할 제안도 있다.⁴⁾

2) 階層構造

首都圈 자치행정의 계층구조를 어떻게 바꿀 것인가에 대하여는 이층제와 삼층제 대안이 논의의 중심이 되고 있다. 이중 이층제의 대안은 현존 서울특별시, 인천직할시와 경기도를 해체하고 수도권 전지역을 관할권으로 하는 일원적인 광역자치단체를 설립하자는 것이다. 이 경우 현존 64개 기초자치단체(19市, 17郡, 28자치구)는 일반자치단체(市, 郡)와 특별자치단체(特別區)의 2종류로 정리된다(<그림 1> 참조).

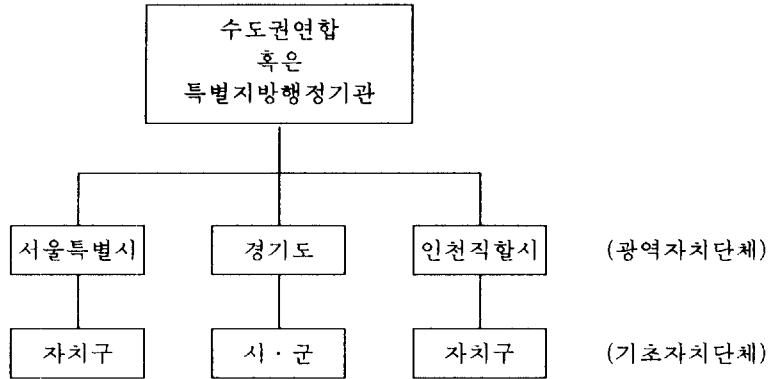
<그림 1> 2층제 구상안



이 경우 설립되는 광역자치단체의 성격과 지위를 어떻게 정할 것인가에는 논자에 따라 一般廣域自治團體로 하자는 안⁵⁾과 광역자치단체의 연합으로 하자는 안⁶⁾ 등이 있다. 3층제의 구상은 수도권의 기존자치단체를 그대로 존속시키되 광역사무처리를 위하여 별도의 최상급 행정기구를 설치하자는 안이다. 별도로 설치되는 기구의 성격을 어떻게 할 것인가에 대하여는 현존 상급자치단체의회의원으로 구성되는 首都圈聯合으로 하자는 안⁷⁾과 수도권내 광역행정사무를 맡을 특별지방행정기관(예컨데 통칭 首都廳)을 하자는 안⁸⁾ 등이 있다(<그림 2> 참조).

4) 즉 현수도권을 서울도, 인천도, 중부도로 3분한 구상이다. 상설은 김안제, “지방자치기능과 광역행정체제”, 「지방자치연구」 제3권 2호(1991) p. 201-203 참조.
 5) 한국지방행정연구원, 「수도권 도시행정체제에 관한 연구」(1992) p. 63.
 6) 이주희, “수도권 자치행정체제 개편방안에 대한 평가”, 「도정연구」5호(경기도, 1992) p. 71.
 7) 한국지방행정연구원, 전게서, pp. 56-107.
 8) 김원, 「도시정책론」(서울: 경영문화사, 1986) p. 89.

〈그림 2〉 3층제 구상안



3. 基礎自治團體의 區域과 地位

기초자치단체의 구역과 지위와 권한을 어떻게 정할 것인가에 관하여는 대강 두가지 구상이 제기되어 있다. 첫째는 기존 자치단체의 구역은 그대로 유지하되, 지위를 바꾸자는 안이다. 이 안에 따르면 현존 경기도의 기초자치단체는 지위와 구역이 그대로 존치되나, 현존의 서울특별시와 인천직할시의 자치구는 특별구가 아니면 일반시로 바뀌게 된다.

둘째는 상급자치단체인 서울특별시의 현존 구를 통폐합하여 인구규모를 기준으로 수개의 독립시로 분할하자는 안이다. 인구규모를 3백만명 전후로 분할할 경우 3개나 4개의 독립시가 가능하고, 인구를 5백만명 정도로 나누면 가칭 강남시, 강북시와 기존의 역사적인 서울시(사대문안을 구역으로 하여)가 탄생가능하게 된다.⁹⁾

서울의 분할안은 서울특별시의 기형적 비대성을 고치자는 국토 및 도시관리적 동기와 현존 서울특별시의 정치적 위상을 격하시키자는 정치적 동기가 함께 작용하는 것으로 볼 수 있다. 통폐합할 경우 독립시의 지위는 광역자치단체가 되어 기존의 경기도와 인천시와 동렬에 놓이게 되고, 역사적인 서울시는 정부의 특별시가 되는 것이 대충의 안이다.

4. 自治團體의 規模

서울특별시를 비롯하여 경기도와 인천직할시 등이 통·폐합되어 새로운 계층구조가 형성되면 이에 적합한 기초단체의 구역의 크기를 어떻게 해석할 것인가에 대하여는 실증적

9) 3개나 4개의 독립시 분할안에 대한 상설은 행정개혁위원회, "행정개혁에 관한 건의," (1989) 112~113면 참조.

이거나 제량가능한 분석이 없다. 현존 구역의 범위를 그래도 인정하는 입장이기 때문이다. 단지 직관에 의한 주장에 의하면 현존 자치구를 일반시화할 경우, 인구 50만명 전후가 되는데, 이것이 현대 도시행정에 능률적 규모가 된다는 언급이 있다.¹⁰⁾ 구역규모를 사전에 규범적으로 정하여 이를 기준으로 하여 현존 자치단체의 구역을 축소·확대하는 등의 구상은 별로 눈에 띄지 않고 있다.¹¹⁾

5. 權限과 事務

자치단체의 권한이나 권한의 승계방식 그리고 사무의 구분에 대하여는 명확히 제시된 대안이 없다. 대체로 기존의 행정체제하에서 처리상 문제점으로 제시된 광역적인 행정사무, 보완·대행사무, 통일적 수행을 요하는 행정사무 등을 중점적으로 말도록 하자는 것이 개략적으로 제시되고 있다.

V. 首都圈行政區域改編의 當爲性

1. 行政區域의 改編

首都圈에 대한 행정구역개편이 지금까지 많은 논의의 대상이 되어 왔음에도 불구하고 개편의 필요성이나 당위성이 설득력있게 제시되거나 개편 대안에 대한 합리적인 분석이 결여되어 있다. 대개의 연구가 인상적, 즉흥적, 직관적인 서술에 그치거나 그야말로 구상에 지나지 않아, 국가 주요 제도를 고치고 바꾸는데 필요한 충분한 지적 토대를 마련하는데 깊이가 모자라고 있다.¹²⁾

누구나 알고 있듯이 行政區域은 역사적인 유산이다. 이 때문에 전면적인 구역개편은 역사감각을 단절시키고 국토인식에서 기준점을 박탈할 가능성이 있다. 특히 기계적·능률적 사고를 적용한 구역개편은 문화적 야만행위로 비춰지고 국민생활감정에 대한 모욕과 전통가치에 대한 도전이 될 수 있다. 따라서 극히 타당한 개편동기와 이유가 제시되지

10) 김원, "우리나라 대도시행정과 서울시 분할론", 「자치행정」 (1989. 3) p. 11.

11) 유일한 예외는 김안제, 전제논문.

12) 기존의 구상안에서 드러난 바와 같이 수도권내 3개 상급자치단체와 19개의 市, 17개의 郡 그리고 28개의 自治區를 각기 나름대로 이리저리 조합하면 아마도 수십개의 수도권행정체제와 구역개편안이 대안으로 제시될 수가 있다. 체계적인 분석이나 기준없이 직관적으로 제시하는 首都圈行政區域의 개편안은 이른바 구역개편의 낙서(the doodle of administrative jurisdictions)로 전락하고 형식논리에 빠지게 되어 논의자체를 회화할 우려를 낳게 할 수 있다.

않는 한 區域改編에 대한 논의는 신중을 기하는 것이 좋고, 기존의 행정구역을 개편하자면 기존구역의 適正性問題를 포함하여 구역개편의 당위성이 명료하게 드러나야 한다.

수구성이 강한 기존의 행정구역을 개편하는 이유로는 크게 세가지가 있지 않나 싶다.

첫째는 혁명적 계기이다. 이는 역사적 특수환경에서 나오고 종종 정치역학적인 강압논리로 전개되는 것이 보통이다. 이같은 맥락에서 구역개편이 행해진 좋은 예는 프랑스에서 찾을 수가 있다.

프랑스는 혁명후 중세 양상체제의 봉건적 지방주의를 근대적 중앙집권적 중앙통치체제에 흡수시키기 위하여 지방중심도시에서 말로 한시간 거리를 반경으로 잡아 인위적으로 데파르트망(우리나라의 道에 해당하는 광역자치단체)을 설정한 역사가 있다. 이는 국가가 특정 역사적 시점에서 지방제도를 한획으로 구획한 고전적인 실례이다. 이같은 혁명적 발상으로 프랑스는 국가제도로써 데파르트망을 설치하고 이를 통한 집권적·일원적 지방행정체제를 형성하여 200여년간 유지하여 왔다.

둘째로는 사회적, 정치환경적 변화가 심각한 경우 구역개편의 동기가 된다. 이른바 인간의 장소적인 역학관계가 권력적 역학관계와 연계가 되지 않아, 삶의 내용과 활동반경이 계속 변하는 데도 공공제도가 이에 부응하는데 시의성을 상실하면 행정제도와 구역개편의 논의가 뜻이 있게 된다. 마치 민간시장에서 기업이나 가게가 장소적·최적 연관성을 찾는 것과 마찬가지로 국가와 공공단체도 공간규모의 적정성과 구역간의 상호성에 따라 행정의 질과 능력을 높이고 행정급부의 폭과 양 그리고 수준을 향상시키려는데 구역개편의 의미가 있다.

근래에 들어와 이같은 발상에서 지방제도와 구역의 개편을 모색한 좋은 실례는 영국에서 찾을 수가 있다. 영국은 1972년도에 地方自治法(Local Government Act, 1972)의 제정을 통하여 기존 런던廣域行政機構의 권한을 강화하고 農村的 상급단체인 道(non-metropolitan county)와 분리되는 都市的 상급단체인 都(metropolitan county)制度를 도입하여 버밍햄 등 6개 대도시지역에 설정하게 되었다. 그러다가 1985년에 제정된 지방자치법을 통하여 런던광역정부와 6개 都制度를 폐지하여 런던 행정조직을 기초단체중심의 단층제로 환원하고, 6개 都는 2층제(단, 都는 廣域行政區域으로 존치)로 전환시키는 단안을 내린 바 있다. 이같은 지방제도의 개편은 중앙행정의 일관성을 모색하려는 정치적인 동기와 함께 사회변화에 적시성을 지닌 제도적 대응을 모색하려는데 뜻을 둔 것이다.

세째는 고정적 단위의 지방자치단체구역을 행정의 능률 등의 지엽적 이유로 간헐적으로 조정·개편하는 계기이다. 이는 역사적 구역이 행정의 기술적 요청에 부응하지 못할때 주로 행하여 진다. 이 세번째의 계기는 행정이 행해지는 구역의 고정성으로 행정수요와 공급체계가 공간적인 괴리가 있을때, 이에 일상적, 점증적 방식으로 대처한다는 점에

뜻이 있다.

서구제국에서 영세구역의 통·폐합으로 구역을 적정단위화하고자 한 운동이 이에 해당하고, 우리나라에서 도시팽창등의 사회·경제적 변화에 대응한 구역조정도 이 모형에 해당한다. 이 모형에 서면 지방자치단체는 근대행정의 이상이 된 능률성, 합리성, 편익성, 경제성, 전문화 등의 요구에 응하기 위하여 구역개편을 늘 행할 수가 있다.

2. 首都圈 行政區域의 改編

위에서 밝힌 일반론을 바탕으로 하여, 首都圈의 行政區域을 개편하자면 앞에서도 지적한 바가 있듯이 우리나라에서 근대적 산업화의 선도지역이고 도시화와 동반하여 구조적 변모가 가장 현저한 지역이 首都圈이라는 점에 주목할 필요가 있다. 인구와 경제활동의 밀집으로 기능적 통합성이 짊어서 기존의 행정구역과는 무관하게 도시가 廣域적으로 발전하고, 도시와 지역간에 상호의존성이 증대하여 고정된 기존의 행정구역단위로는 일체화된 수도권 행정수요에 적절히 대응하기가 어렵게 되었다는 점이 드러나고 있다.

도시화가 광역적으로 진행되면 행정구역이 단편화되어 공공서비스체계에 단절성이 커지고 重複行政과 자원낭비가 심해져, 사회적 부담과 행정의 비능률이 심화되기 마련이다. 이때 실제생활권을 대상으로 한 일체화된 행정서비스의 전달체계로서 廣域行政體系를 추구하는 기반이 마련되어야 한다는 주장이 구역개편의 불가피성으로 비쳐지고 있다.

다음 지방자치제의 정착을 위하여 전국적 지자체의 계층구조를 다시 검토하고 기존 자치단체의 구역이 지니는 문제점을 거시적 맥락에서 파악하는 작업의 일환으로 首都圈行政區域의 개편이 논의되어야 한다는 주장도 일리가 있다.

특히 주민참여적 기초자치단체를 활성화시켜 지역발전을 촉진시키고 주민생활편익수준을 향상시키는데 적정한 규모를 파악하는 한편, 능률적이고 효과적인 지방행정체제를 마련하자는 이유도 강조되고 있다. 지자체의 실시로 근래 심화되는 경향이 있는 地域割據主義, 排他的 集團主義의 팽배와 이로 인한 심각한 부작용인 행정마찰, 비협조, 비조정 등의 문제를 최소화하면서 분권화, 개방화, 다양화, 개인적 가치의식존중의 조류에 맞추어 지방행정체제를 쇄신할 필요와 관련되어 수도권 구역개편이 논의될 만하다.

사실상 양시각은 상호 연계되어, 거시적으로는 지방자치제도의 발전이고 미시적으로는 도시행정의 근대화를 통하여 수도권의 원활한 발전을 기하자는 점에서 구역개편의 의의가 있지 않나 싶다. 그러나 이같은 시각이 수도권의 특수성에 묶여, 특이한 계층조직을 요하는 구역개편으로 가서 전국적 지방자치체제가 갖출 계층구조와 연계가 어렵거나 이질적인 개편안이 등장하여 우리나라 지방행정체제를 혼란스럽게 해서는 곤란하다는

점은 지적될 필요가 있다.

VI. 首都圈行政區域改編의 方向

이상에서 살펴본 당위성을 감안하여 수도권을 대상으로 한 행정구역개편이 지향해야 할 방향은 어떻게 설정되어야 하고 그 주요 쟁점을 어떻게 부각시킬 것인가?

시의에 맞는 首都圈行政區域改編案을 마련한다든지 현안문제를 일거에 해결할 수 있는 개편안을 만들어 낸다는 것은 현실적으로 어렵다. 단지 이러한 개편안을 만드는데 유념하여야 할 몇가지 사항을 정리하는 방향에서 본고는 서울의 수도와 중주도시적 성격을 감안하여 부여하고 있는 특별시제도, 대도시행정수요에 부응한 직할시제도, 중소도시와 농촌행정단위인 군을 주축으로 한 기초단체구역개편과 수도권을 대상으로 한 광역행정체제 수립과 관련한 구역조정의 문제를 중점으로 다루고자 한다.

1. 서울의 首都的 性格과 特別市制度

수도과 대도시라는 서울의 이중적 성격에 맞고 宗主都市로서 지니는 국토개발상의 압도적 역할을 줄이는 제도적인 대응체제를 어떻게 갖출 것인가 하는 문제는 수도권행정구역개편과 관련하여 필히 짚고 넘어가야 할 과제이다. 우선 수도에 상응하는 지위와 권한을 어떻게 정하여 줄 것인가는 수도권행정구역의 개편뿐 아니라 국가지방제도를 가다듬는 데도 핵심적인 문제가 된다.

일 국가에서 특정도시가 수도로 지정되면 정치·외교상 특이한 지위를 가지며, 다른 도시와 달리 자치의 제약을 받아야 하는 점도 있어, 서울에 부여하고 있는 특별한 법적 지위는 정부조직원리와 지방자치의 기본이념상 과연 적합한 것인지를 재검토할 필요가 있다.

서울의 지위를 어떻게 정할 것인가에 대하여는 1991년에 서울시에 대한 특례의 범위를 정하는 입법논쟁에서도 다루어진 바가 있다. 그러나 주로 대도시행정의 독자성 확보, 지방제도의 통일성 유지 그리고 이중행정과 이중감독의 배제라는 협소한 시각에서 다루어져왔기 때문에 현대 국가운영 특히 국토의 효율적 관리와 균형발전의 맥락에서 계속 깊은 논쟁이 있어야 할 부분이라 생각된다.

나라마다 首都制度를 어떻게 정할 것인가는 그 나라의 역사와 국토여건 그리고 통치체제에 따라 일정치가 않아 일률적으로 단정하여 말하기가 어렵다. 대체로 볼 때, 수도제도는 중앙정부의 지방자치에 대한 태도, 수도의 자치단체적 관리체제와 기능 및 자원배분방식

등에 따라 크게 네가지 모형으로 나누어진다. 첫째는 대의적 지방자치제도를 존중하여 수도에 동등한 자치를 허용하되 경찰권 등의 극히 제한된 부분에만 자치권의 제한이 있는 同等型(런던과 코펜하겐 등이 예), 둘째는 제도상 특별한 지위나 성격을 부여하거나 다른 자치단체보다 권한과 기능 그리고 조직상의 우위를 인정하는 優越型(동경이 예), 셋째는 제도상 자치권은 있으나 수도의 특수성을 감안하여 중앙집권적 감독과 통제를 강화하여 자치권을 제한한 制限型(1980년대초 지방제도개편 이전의 파리가 예), 넷째는 자치권에 제약을 가하여 자치단체의 조직, 기능 및 권한이나 그 지위에 제한을 가하는 聯邦國家型(와싱턴과 켄버라) 등이 있다.

서울은 1394년 태조가 천도한 이래로 역사적으로 首都로서의 특수한 지위를 인정받아 왔고, 동등형에 머문 극히 적은 기간(1946년 군정에서 1962년까지)을 제외하고는 줄곧 우월형의 상급단체로 그 지위나 권한이 정하여져 왔다. 이같은 우월형조직은 行政區域改編과 함께 다시 논의가 가능한 부문이 아닌가 한다.

서울이 일반상급자치단체보다 우월한 지위를 지니게 되기는 5.16혁명 이후 1962년 1월 27일에 「서울特別市行政에 관한 特別措置法」의 제정을 통해서이다. 당시의 입법동기는 알 수가 없으나, 아마도 행정의 능률화로 개발성과의 극대화를 도모하고, 서울의 근대화를 조국근대화의 시범작업으로 인식코자 한 이른바 개발지상주의의 사조와, 종래 수도에 대한 우월적 지위를 인정한 역사적 관행을 존중하여 내린 조치가 아닌가하는 해석이 가능하다.

「서울特別市行政에 관한 特別措置法」은 1988년 개정지방자치법의 규정에 따라 서울특별시 의회구성과 동시에 폐지되었으나 후속으로 1991년 5월에 제정된 「서울특별시 行政特例에 관한 法律」도 종래의 특례를 상당히 인정하고 있다.¹³⁾

서울이 군사혁명 이후 줄곧 상급단체강화형에 속하는 지위나 권한을 유지토록 한 것은 행정의 현실적 여건이야 어찌되었던, 지방자치제도의 동질성을 훼손하고, 서울시 행정의 비대화와 난맥, 행정효율성 저하의 요인이 되었고, 서울의 물리적 비대성장을 촉진시켜 도시문제의 증폭과 국토불균형의 심화 등 여러가지 부작용을 가져온 제도적 요인이 된 점도 부인하지 못한다.

지방행정은 국가행정시스템의 일부이고, 구역개편은 국토이용의 한 방식이다. 국민의

13) 「서울특별시 行政特例에 관한 法律」은 서울특별시가 내무부장관의 지도·감독을 받게 되어 원칙적으로 직할시, 도와 동일한 법적 지위를 갖고 있으나, 국무총리소속하에서 인정되어온 합리적인 행정관행과 제도를 존중하여 중앙행정기관과 동일한 보조기관의 적급체계를 유지하고, 조직과 인사행정상의 자율성의 보장과 함께 수도로서의 특수성에 기인하는 사무처리를 위하여 필요한 특례를 상당한 부분 그대로 인정하고 있다.

공간적 삶을 권력적 상관관계속에서 설정한다는 점에서 서울과 수도권 의 행정체제나 구역개편은 국토 여타의 곳과 지역적 형평과 균형의 원리 위에서 정립될 필요가 있다. 국토균형개발의 원리는 국민의 생활환경과 복지수준의 균질성을 확보하는 국가운영의 기본원리로서, 행정능률이나 민주성의 원리와 동등하게 존중되어야 하는 가치체제이다.

이를 국토개발뿐만 아니라 국가경영의 기본가치로 헌법에 천명한 독일과 마찬가지로 우리나라도 국토균형개발의 원리는 헌법 제120조에 천명된 국가통치의 기본이념이다. 구역개편 등의 행정제도의 변경은 이같이 국토가 균형적으로 개발되어야 한다는 국가의 헌법적 원리를 존중한다는 측면에서도 중요하다.

이러한 원리에 서면 수도의 정치적 지위와 기능적 압도성을 낮출 수 있는 이른바 서울의 분할론이 신중이 검토될 가치가 있는 줄 안다. 서울의 분할론은 정치·행정 등 특정한 기능만 분리하는 기능적 분할과 서울의 행정구역을 줄이는 공간적 분할로 나누어 살필 수가 있다.

전자는 1977년에 입법화하여 착수되다 12.12사태로 주춤하여진 신수도건설과 그 보다 규모가 적은 제한적 형태로 대전에 추진중인 제2행정수도의 작업 등이 예가 된다. 최근 일본이 수도를 東京都의 광대한 상급자치단체조직으로 편성함으로써 동경권의 과밀 요인이 되자, 동경도의 수도기능을 분리하여 신수도에 옮기는 천도문제를 거론하는 것도 기능적 분할론의 한 예로, 타산지석으로 삼을 가치가 있을 줄 안다.

후자인 공간적 분리론은 꽤 오래 전부터 재기가 되어 오는 형편이다. 이에도 두가지 입장이 있다. 하나는 지위를 분리하자는 입장이고 또 하나는 지위를 통합하자는 입장이다. 지위분리형은 수도의 행정구역을 사대문안 등 이른바 역사적 서울에 한정하여 주변자치단체와 구별하자는 입장으로 볼 수 있고, 지위통합형은 수도기능을 서울의 대도시기능의 일부로 존치시키되 대도시 자체를 기준에 따라 다수로 구역분할하자는 입장이다.

이같은 서울의 분할론은 정치·현실적으로 가능한가를 차지하고라도 분할적 행정이 주는 각종 문제 때문에 이론적으로도 여러가지 비판이 가능하다. 예컨대 행정체제의 단편화를 심화시켜, 지방자치에서 오는 割據主義의 피해를 막을 수 없게 한다든지, 지역이 기주의로 인한 지방자치단체간의 수평적인 행정협조와 조정기능을 훼손시켜 유기적인 행정이 어려울 것이라든지, 일체화된 도시구조에 인위적으로 설정된 행정단위로 기능과 서비스의 중복과 낭비가 예상된다든지, 경제력의 차이에서 오는 주민부담의 불공평, 행정비용과 수혜간의 불일치로 인한 정치적 마찰이 끊임없을 것이라든지, 대도시 단체의 병렬적 설치는 수도권 의 비대를 심화시킬 것이라든지 등이다.

2. 大都市行政體制的 區域改編

수도권에는 서울을 제외하고도 대도시의 특수성을 인정받아 道와 동격의 법적 지위를 인정받고 있는 인천직할시가 있다. 1960년에 40만명에 불과하던 인천은 60년대 후반에 50만명, 70년후반에 80만명, 80년에 100만명을 돌파하게 되어 1981년에 대구시와 같이 정부직할시가 되었다. 이에 따라 인천은 국가와 道로부터 받던 이중감독과 대도시행정과 道行政이라는 이중행정이 배제되어 대도시행정의 독자성이 확보되고, 기초자치단체로서 구의회와 구의 집행기관을 두는 2층제의 자치조직이 가능하게 되었다.

인천 이외에 수도권에서 대도시행정체제를 독자적으로 갖출 필요가 있는 도시는 1991년 현재 안양(488천명), 부천(682천명), 성남(558천명), 수원(644천명) 등 4개가 있다. 이들 도시는 <표 6>에서 보는 바 수년내에 인구가 100만 수준에 도달하게 되어 기존 입법 관행에 의하면 모두다 직할시의 승격요건을 갖추게 된다.¹⁴⁾

<표 6> 경기도내 대도시인구증가 전망

도 시	면 적 (<i>km</i> ²)	1991년인구	인구증가율 (%)	인구밀도 인/ <i>km</i> ²	100만돌파 예상년도
부 천	52.17	692,158	3.7%	13,267	1996년
성 남	147.64	560,576	3.7%	3,796	1997년
안 양	58.48	488,230	4.2%	8,605	1998년
수 원	105.56	644,968	7.6%	6,109	1996년

자료 : 수원시, 수원도시기본계획변경세부내용, 1993.

급격한 인구성장으로 비대해진 수도권에 수년내에 출현할 인구 100만 단위의 대도시에 적합한 자치단체적 위상을 어떻게 정할 것인가? 이에 대하여는 현존 직할시체제의 존·폐 여부를 중심으로 하여 몇가지 대안이 검토될 수가 있다.

첫째는 수도권내 100만 단위도시는 직할시로 하지 않는 안이다. 서울을 정점으로 물리적으로 연결된 시가지지역에 특별시와 복수의 직할시를 병렬하여 설치한다는 발상은 공간적 구조나 대도시 행정조직의 원리상 무리가 된다는 것이 주된 이유가 된다. 기존의 다른 직할시와는 달리 이들 도시는 서울의 성장이 외연화되면서 형성된 만큼 결결성을 지닌 자생적인 지역공동체로 보기 어렵고, 等質 都市地域에 직할시가 난립되면 지역행정체계가

14) 현재도 대도시로서의 특수성 때문에 수원, 부천, 성남에는 지자체가 인구 50만 이상 도시에 부여한 특수한 권한을 이용케하여 일본의 정령지정시의 예처럼 일정부분 도의 지도·감독을 제한하자는 논의가 있다.

인위적으로 분할되어 광역·통합·조종행정이 곤란해지며 이들 도시의 일탈로 기존 경기도는 심각한 도세위축을 겪어 상급단체로서의 온전성을 잃거나 크게 훼손받게 될 것이 더 구체적인 이유이다.

직할시 설치를 불허하는 대안으로서 이들 도시를 도의 기초단체로 존치시키고 일정부분에서 행정의 자율성을 인정하는 특례시(명칭은 어찌 되었던)로 하는 구상이 있다. 특례시안은 나름대로 장·단점이 있지만 기존 직할시제도와 일관성을 갖지 못하는 문제가 제일 큰 바, 이 때문에 직할시제도의 폐지를 주장하는 입장도 있다.

그러나 판단컨데 도시·산업화사회의 특수한 행정수요에 맞는 독자행정체제인 직할시제도를 폐지하기는 무리인줄 안다. 탈공업화, 정보화를 주축으로 산업의 연성화가 촉진됨에 따라 국토이용의 방식이 일층 도시중심으로 변모되고 大都市의 의존성이 깊어질 것이 예상되, 도시중심의 행정체제인 직할시제도를 폐지한다는 발상은 현대감각에서 일탈되는 것이 아닌가 한다.

이 입장에 서게 되면, 현존 대도시행정의 입법관행을 존중하여 경기도내 100만단위 도시를 직할시화하는 두번째 대안도 심각히 검토할 만하다. 단지, 둘째 안은 대안 1이 지니는 문제점을 아울러 가지고 있어 직할시의 분리·신설보다 통합·신설하는 구상이 검토됨직하다. 이 경우 수도권은 대형도시행정체제로 개편되어 서울—中心에서 지방행정체제가 다원화되어 서울의 위상이 줄어드는 장점도 있다. 통·폐합하면 부천은 인천직할시에 편입되고 안양, 수원, 성남은 통합되어 별도의 직할시로 탄생하게 되어 수도권은 서울직할시, (수도로서의 서울시는 분리), 인천직할시, 가칭 수성직할시의 세 거성으로 포진하게 되고 잔여 경기도 지역은 현 상급단체의 지위를 지니게 되는 시나리오가 가능하다.¹⁵⁾

3. 首都圈의 中小都市와 郡의 地位

지방자치체가 정착되고 효과적으로 운영되는데 현존 기초자치단체가 적정구역인가는 기준과 판단여하에 따라 대답이 일정치 않다. 이를 판단하는데 참고가 되는 규범적 기준을 보면 ① 자연발생적으로 형성된 인구집단으로서 자기완결적 일체성을 중시하는 공동사회적 성격, ② 행정능률을 위하여 충분하고 적정한 작업량을 기준으로 산출하는

15) 경기도의 地位와 區域은 현존 도농분리식 지방행정체계가 고수되는 한 도시와 대도시의 다수분리로 도세의 위축이 예상되고 그 결과 상급단체로서의 온전성, 자립성, 심지어는 존치성이 문제가 되므로 그 지위와 역할을 어떻게 정할 것인가는 큰 과제이다. 단지, 도시일탈로 생기는 잔여도 문제는 도시와 농촌간의 불균형이 가져오는 구조적 문제인 만큼, 도시의 성장에 따른 분리와 다른 차원에서 검토하는 시각이 필요하다.

행정량, ③ 재원조달의 경제적 기반을 고려하여 재정적 능력의 충실성을 따지는 재정적 자주성, ④ 주민의 행정의 접근과 행정기관의 행정처리의 용이성을 고려한 주민의 편의성과 ⑤ 주민이 정치적 의사결정의 과정에서 능동성을 확보하려는 주민참여 그리고 ⑥ 정치적·대표성과 중앙정부의 통제성 등이 됨직하다.

이같은 기준은 이론적으로는 설득력이 있고 규범적으로는 참고할 만하지만 현실에서는 별 쓸모가 없어, 대체로 학문적 가치만 지닌다고 보겠다. 그 대신 현실적으로 도움이 되는 기준은 인구규모가 아닌가 싶다. 읍이 도시적 형태를 갖추면 법인격을 얻거나 대도시가 직할시의 지위를 얻는 입법기준이 주로 인구규모이기 때문이다.

인구를 기준으로 볼 때, 우리나라 대부분의 도시는 외국의 평균기초단체보다 규모가 크다고 볼 수 있다(〈표 7〉 참조). 이 점에서 참여적 민주성의 원리나 주민행정근접성의 원리나 티보(C. Tiebout)등이 제시한 ‘발로 하는’ 투표에 따라 도시 공공서비스의 개별화가 가능하다는 원리에 우리나라 기초단체의 경우가 충실하다고는 볼 수 없다.

〈표 7〉 각국의 기초지방자치단체의 수와 규모

國 家(自治團體名)	總 人 口	數	平均人口	10 萬 이상수
벨 지 움 (Communes 1977)	9,788,248	596	16,255	—
덴 마 크 (Kommuner 1972)	4,995,653	277	17,963	5
프 랑 스 (Communes 1968)	49,778,500	37,708	1,320	37
이 태 리 (Commune 1973)	54,136,547	8,059	6,717	47
네델란드 (Gemeentien 1972)	13,599,092	841	16,170	16
노르웨이 (Kommuner 1973)	3,947,775	444	8,891	11
서 독 (Gemeinde and Kreisfreie Städte, 1975)	60,650,600	22,510	2,694	69
스 웨 덴 (Kommuner 1976)	8,208,442	278	29,527	11
영 국 (Districts 1972)	49,219,000	401	122,740	173
한 국* (市·郡·區 1990)	42,794,000	260	164,590	114

그러나 사회적 연계가 이익중심으로 변질하는 현대에 와서 이같이 고전적 참여중시나 대의성을 강조하는 기준은 현실성이 적고 능률과 주민의 편의도 사무방식이 변하고 기동성이 향상되어 물리적 접근성이나 인구규모 등에 의한 동질성 행정구역이란 별반 의미가 없게 되었다.

다음, 현대행정은 공공서비스의 경제적이고 원활한 전달체계를 갖추는 생산단위적 성격을 중요하게 다루므로 행정의 전문성, 기술적 완결성을 추구할 경우 자치단체의 재원조달

능력과 행정의 적정량 또는 그리고 투자와 운영의 적정규모 등이 수도권 기초단계의 구역을 개편하는데 참고할 변수가 된다. 그런데 주민의 조세부담정도를 가능하여 주는 지역경제기반은 시기적으로 불안정하고, 포장자원(包藏資源) 등 잠재적 경제력이나 입지매력도 기술이나 수요의 변화에 따라 장기적으로 변한다. 이같이, 판단여하에 따라 구역의 적절성 해석이 구구한 것은 사실이고 따라서 적정구역이나 규모의 개념은 매우 상대적인 것으로 볼 수 밖에 없다.

규모의 경제가 적용되거나 보완성이 큰 공공서비스는 개별적 보상의 원리가 존중되어 기능구역 위주로 편성·전달되어야 행정의 능률과 경제성의 원리에 충실할 수가 있다. 따라서 기동주의, 다원주의, 직능주의, 익명주의 등의 현대 사회 구조의 변화에 따라 인구나 면적의 대소나 광협으로 정하는 행정구역조차 별로 큰 의미를 지니지 못하는 것으로 볼 수 밖에 없게 되었다.

필자는 현존 수도권기초단체의 구역을 근본적으로 바꾸어야 할 이유가 어디에 있는지 알아 낼 수가 없다. 단지, 여러가지 다른 이유로 구역개편이 시도된다면 다음과 같은 이유때문에 기존자치단체는 인구와 면적이 크게 통합되는 것이 분리되는 방안보다 낫다고 믿는다.

첫째, 수도권내 중소도시는 주로 과거 30년동안에 법인격을 얻어 地緣性, 역사성과 공동체성이 약하다. 주민의 공동체 의식이 희박하면 정치적, 장소적 소속감을 중시하는 정치적 의미의 지방자치단체를 강조할 필요가 적은 대신, 서울을 중심으로 한 도시생활권의 결절지점으로서와 공공서비스의 생산주체로서의 지위가 강조될 필요가 있다. 이점에서 행정능률과 생산성, 전문성 등이 고양될 수 있게 현존구역을 분리하는 것보다 편입·합병 등으로 통합하는 것이 좋다.

둘째, 자연적 주민의식이 결여되면 역사적 위엄을 지니는 道구역개편과는 달라, 자치단체간의 통합이 일층 쉬워지고 대규모 단체화하는데 정치적 저항이 적어지는 이점이 있다. 나아가 지방자치에서 오는 割據主義를 막고 지역이기주의로 인한 자치단체간 수평적 행정협조 내지 조정기능의 훼손을 줄일 수 있다는 점에서도 통합이 분할보다 그 효과가 낫다.

셋째, 편입이나 합병 등으로 기초도시자치단체의 통합이 가능하면 직할시의 통합 등과 결부하여 지금과 같은 서울특별시 의존형의 수도권 행정운영구조를 개선시킬 수 있는 가능성이 커진다. 경기도역내 도시자치단체가 일정기준으로 통합되면 서울 대치형 행정구조가 형성되어 서울특별시의 절대우위성을 감소시키는 효과를 기대할 수 있다. 이같은 서울 대치형 개발모형은 기존자치단체의 존치를 전제로 광역정부수립을 모색하는 서울의존형모형과 대조가 되는 구상이다.

4. 首都圈內 廣域政府

끝으로 논의할 사항이 수도권내에서 광역정부를 설치할 수 있는 가능성과 가능모형의 검토이다. 단위도시들이 협조·조정체계를 갖추고 대도시지역간에 공통되는 행정수요에 대응하려면 일체화된 행정서비스전달체제가 필요하고, 이점에서 광역정부의 설치는 불가피한 선택이 될 수 있다.

수도권에서 이같은 의미의 광역행정체제가 갖추어질 수 있는 대안은 셋으로 나눌 수가 있지 않나 싶다. 첫째는 현재 수도권의 범위를 그대로 두고 단일의 구역에 광역정부를 구상하되, 2층제나 3층제 행정체제를 구상하는 것이다. 둘째는 수도권의 범위를 현존 행정구역과는 다른 기준에 의하여 재설정하여 협의의 광역정부를 구상하는 안이다. 이에도 2층제나 3층제의 구상이 가능하다. 셋째는 현존수도권에 일체화된 광역행정체제를 갖추되, 현존 행정계층과 구역을 바꾸지 않고 추진하는 입장이다. 이에는 특별자치단체의 활성화를 전제로 하는 기능구역중심안과 현존광역행정체제정비를 우선시하는 점진접근의 안이 있다. 다음에서 이와 같은 세가지 구상의 가능성을 살펴보자.

현존 수도권을 관할구역으로 하여 단일의 광역정부를 수립하자는 첫째 대안은 다음과 같은 두가지 문제점이 있다.

첫째는 현행 수도권은 단일의 광역정부가 관할하기에는 너무 규모(면적과 인구나 산업비중)가 크다는 점이다. 수도권전체를 관할하는 유일형 상급자치단체와 유사한 외국의 사례로 제시하고 있는 東京都의 면적은 2,162km²(국토면적의 0.6%)이고 영국의 舊런던광역정부(Greater London Council)의 면적도 1,580km²(국토면적의 0.6%), 토론토광역정부(the Municipality of Toronto)도 625km²(국토면적의 0.06%)이다. 다음 인구는 동경이 11.92백만 명, 런던이 6.8백만, 토론토가 2.19백만명으로 국가 전체 인구의 9.8%(동경), 12.3%(런던), 9%(토론토)를 점하고 있다.

현재 수도권의 면적은 11,695km²로 국토면적의 11.8%정도가 되고 인구는 19백만명으로 전국인구의 약 43.6%가량이 된다.¹⁶⁾ 이곳에 특별시와 직할시 그리고 도를 폐지하고, 이에 대치되는 일체화된 상급자치단체를 설치하면 이는 국민의 절반 가까이를 관할하는 거대지방자치단체의 조직이다. 인구 및 경제근거가 너무 커서 수도권정부는 중앙정부와 정치적으로 대결할 수 있는 위상을 갖추게 되어 국가의 일체성을 위태롭게 하고 지방행정

16) 더우기 앞으로 수도권의 비대화가 향후 20년간 더 지속될 가능성이 있다. 건설부의 예측에 의하면 2001년에 21,500천명, 2010년에 23,658천명으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

체제에서 형평성을 무너뜨리며 중앙행정의 온정성을 훼손할 수 있는 심각한 문제가 된다.

다음, 정치력의 비대를 막자면 수도권광역정부는 중앙정부의 직할단체로 하거나 중앙임명의 지사제, 수도권 등 특별단체나 중앙정부의 일선기관화할 것도 예상되어 지방자치체의 근본을 깨칠 우려가 있다. 한 예로, 영국이 1986년에 런던 廣域自治政府를 폐지한 동기는 사실 중앙정부와의 위상마찰에서 비롯된 정치적인 성격에서 나온 점을 상기할 필요가 있다.

둘째는 단일정부가 관할할 기초자치단체의 규모가 너무 커 상급자치단체의 구성이 이론적으로나 실제적으로도 맞지 않는다는 점이다. 2층제로 할 경우, 기존 개편안은 대개 기초단체를 분할하고자 하는데, 이 분할구상에 따라 서울이나 인천의 區를 독립市나 특별구화하고, 경기도의 현존 자치단체를 一般市화하고 郡으로 할 경우에 기초단체의 평균인구규모가 너무 커 굳이 광역정부로 하여야 할 근거가 적고, 설치한다해도 기초단체의 비대로 광역정부의 기능과 역할이 의심스럽게 된다.

두번째 대안은 첫번째 대안의 결점을 보완하기 위하여 수도권의 공간적 범위를 일정기준에 따라 축소하는 구상이다. 이 안은 현존 법정수도권구역이 광역계획구역으로는 적합하나 행정구역으로는 광대하다는 결점을 보완하여 주는 점외에도 다음과 같은 두가지 장점이 있다. 첫째는 수도권 구역이 축소되면 일정 행정경계에 따라 2층제의 자치단체조직이 가능해져 수도권의 광역정부 수립가능성을 높이는 길이 된다. 둘째는 수도권의 규모축소로 지금과 같은 수도권의 절대적 우위성을 줄이고 나라내의 타 권역(예컨대 동남권, 서남권)과 형평화를 모색하는 길이 더 넓어진다.

현행수도권의 범위는 지역여건의 等質性 여부에 따라 도시화된 지역과 비도시화된 지역으로 양분하는 방안이 가능하다. 최근 건설부가 1991년 12월 14일에 「도시계획법」 개정으로 도입한 광역도시계획지구설정과 관련하여 이러한 기준에 따라 수도권을 양분한 것이 한 예가 될 수 있겠다.¹⁷⁾ 다음 합리성에 바탕을 둔 기준을 규범적으로 선정하여 수도권을 3개도로 분리한 구상은 이미 제기되어 있다.

수도권의 행정체제를 존중하여 일반행정구역개편은 자제하고 현존 광역행정방식을 개선하는 데 주안점이 있는 세번째의 대안은 두가지 맥락에서 주장될 가치가 있다.

첫째는 조직과 구역개편을 통한 廣域行政 방식은 행정제도발전의 순서에 맞추어 본말이 전도된 파행적 접근이라는 점이다. 편익과 부담의 괴리, 조세기반의 불일치로 인한 주민의

17) 이에 의하면 서울특별시, 인천직할시, 수원시, 성남시, 부천시, 과천시, 안양시, 시흥시, 광명시, 의왕시, 안산시, 군포시, 하남시, 구리시, 미금시, 의정부시, 고양시, 김포군, 양주군, 남양주군, 광주군, 용인군, 화성군 등이(1특별시, 1직할시, 15시, 6군) 도시화 지역이 되고 가평군, 강화군, 안성군, 양평군, 여주군, 연천군, 용진군, 이천군, 파주군, 평택군, 포천군 등이 비도시지역이 된다. 건설부, 「광역계획수립지침안」, 1993. p.5 참조.

기생성 등은 비중이 큰 광역행정 문제이다. 이와 함께 현재 심각성이 큰 공공시설이나 서비스입지에 대한 지역단체간 마찰과 이를 풀어 줄 제도적 협조·조정기능의 미정립과 같은 문제도 광역행정문제이다.

그러나 이같은 문제를 풀자면 단체개편보다 현행 법이 정하고 있는 자치단체간 협조와 행정지원수단의 정착이 선행조건인 점을 유념할 필요가 있다. 역사적 실례로 보아 광역행정사무를 기능구역으로 대처한 경험을 기반으로 하여 선진제국은 행정협조와 조정장치의 개선을 모색하였고 이후 단편구역 통합의 오랜 실험과정에서 일체화된 행정구조의 형성가능성을 모색하는 순을 밟아왔다.

이같은 점진적 경험이 우리는 일천하다. 광역행정의 현존 방식을 우리 토양에 맞는 제도로 정착시키려는 시행착오와 노력이 약하다. 그런데도 일거에 어려운 계층구조와 행정구역개편에 신경을 과도히 쓰는 것은 과장되는 자세이고, 밀(J. S. Mill)이 말하는 이른바 행정노력의 잉여화를 초래시켜 행정비용의 또 다른 낭비요인이 될 수 있고, 정치적 부담을 크게 하여 국민에게 혼란을 준다. 행정기술은 점진적·진화적 발전의 속성이 있다. 이 때문에 행정계층이나 조직을 바꾼다고 원활한 광역행정이 이루어진다는 것은 순진한 기대가 될 수 있다.

현존행정체제를 존중하여 일반 행정구역개편을 자제하자는 세번째 대안은 도시의 실생활권과 행정권을 일치시키려는 시도가 논리적으로만 가능하고 현대사회의 역동성에 밀려 늘 성과가 의심스럽다는 경험론에서도 주장되고 있다. 일반행정관할구역과 상관없이 행정사무나 서비스의 특수성이 반영되기 용이한 機能的 행정구역을 중시하여야 도시급부행정의 활성화가 가능하다는 것이 현대 도시행정의 피할 수 없는 환경이다. 더우기 개인적 보상원리가 중시되어 공공서비스가 시장모형으로 변질되어 가는 세계 공통적 추세를 감안할 때 기능구역 중심적이고 전문적·기술중시의 행정체제가 발전되는 것이 현대행정원리에 맞다.

이점에서 볼 때, 권력적(정치적) 행정구역보다 기능적 행정구역 중심의 특별자치단체가 적극적으로 활용되는 것이 도시발전과 행정구역간의 괴리를 극복하는 현실성있는 대안이다. 수도권교통공사, 도시권상수도공사, 도시권병원공사 등 이른바 기술성 특별자치단체가 활성화되면 고정단위로 수구성이 짙은 일반자치단체의 대대적 구역개편은 실익이 의심스럽게 된다.

이 세번째 대안은 현상유지가 기조로서, 필자도 현재 이 입장에 동조하고 있다. 사실, 수도권에서 생활권과 행정권이 괴리되어 일체적인 행정급부가 요청되는 사무를 적어본다면, 광역계획, 대규모공공시설의 입지와 운영, 환경관리, 일반행정의 조정·협조기능 순이 아닌가 한다. 모두다 도시개발의 역동성에 적극적으로 대처하여야 하는 기능으로서,

구역의 개편보다는 행정운영기술과 계획의 기능에 의존하여야 하는 것들이다. 예컨대 計劃이 지닌 機能은 개발의 지침과 인도뿐 아니라 전반적인 조정기능이 포함되므로 결국 일반행정구역과는 다른 계획구역을 신축적으로 설정하여 관할하여야 공간질서와 발전이 가능하다. 이점에서 현존 수도권정비계획법이 정하고 있는 首都圈整備審議委員會의 기능이 활성화되거나 이를 보강·개선할 유사대안조직이 활성화되면 권역차원에서 계획조정을 위한 廣域行政의 필요성은 거의 인정할 수가 없게 될 줄 안다.

Ⅶ. 結 論

지금까지 논의한 체제혁신적인 구역개편안들은 형식논리에 의한 장·단점으로 가름할 것이 못된다. 또한 정치적 수용성도 희박하다. 이 때문에 학술적 가치만 인정하고, 수도권행정구역은 전면적인 개편보다 그간 드러난 문제점을 보완하는 수준에서 그치는 부분적인 개편안으로 만족해야 한다는 소극론에 필자는 서고 싶다.

국지적인 구역개편은 수시로 제기되는 특수한 여건에 맞추어 정례적으로 시도할 수가 있다. 그러나 전반적인 구역의 개편은 강력한 정치적인 설득력과 국민의 지원이 없는 한 추진력을 확보하기가 어렵고 특히 구역의 분할은 통합보다 정치적인 지원을 얻기가 더욱 어려워 국력낭비가 될 소지가 많다.

따라서 위에서 살펴본 바와 같이 현행 수도권의 물리적, 행정적 여건을 감안하여 생각할수있는 행정구역개편의 폭은 매우 한정되어 있다고 볼 수 밖에 없다. 정책의 선택은 최선의 것을 찾는 것 보다 정책상호간의 比較較量性을 존중하는 절충과 차선의 것을 찾는 것이 옳은 방향이 아닌가 싶다. 요컨대, 그랜드디자인보다 점증적 개선과 대응을 주축으로 하는 단계주의가 수도권 행정구역 개편에서 취하여야 할 바람직한 접근법이 아닌가 하는 것이 필자의 견해이다.

〈參 考 文 獻〉

- 김 원, 「도시정책론」(서울: 경영문화사, 1986)
 _____, "우리나라 대도시행정과 서울분할론", 「자치행정」, 1989. 3월호.
 국토개발연구원, 「대도시 적정규모에 관한 연구」, 1980. 12.
 _____, 「광역도시권의 설정과 관리에 관한 연구」, 1992.

- 김기욱, “수도권연합정부에 관한 구상”, 「도시행정학보」 3집, 1990.
- 김안재, “지방자치기능과 광역행정체제”, 「지방자치연구」 통권 5호, 1991.
- 내무부, 「한국도시연감」, 1992.
- 박수영, “대도시행정조직의 비교국가론적 연구”, 「국토연구」, 1990.6월호.
 _____, 「도시행정론」(서울: 박영사, 1990)
- 이주희, “수도권광역행정체제의 개편구상”, 「지방자치」, 1987.4월호.
 _____, “수도권의 자치행정체제 개편방안에 대한 평가”, 「도정연구」 5호, 경기도, 1992.
- 한국지방행정연구원, 「대도시권 광역행정체제에 관한 연구」, 1988.
 _____, 「수도권 광역행정체제에 관한 연구」, 1990.
 _____, 「수도권 도시행정관리체제 개편방안에 관한 연구」, 1992.
- 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1987.