

남북행정구역의 변천과 발전방향

오재일* · 박정민**

〈 目 次 〉

- I. 문제의 제기
- II. 행정구역 개편의 기준과 접근방법
- III. 남·북한 행정구역의 변천
- IV. 남·북한 행정구역의 현황 및 문제점
- V. 행정구역 개편의 방향
- VI. 마무리 지으며

〈 要 约 〉

지방화시대와 통일시대에의 적극적인 대응이라는 차원에서 남북한 행정구역의 변천과정을 더듬어보고, 변천과정과 행정구역 현황을 통해 나타난 문제점을 규명함으로써 앞으로의 개편방향을 모색하고자 하였다. 남한의 행정구역은 갑오개혁과 일제 식민지 시대에서 형성된 이래 근본적인 개편 없이 관 중심의 부분적·단기적·단절적 개편경향을 보여왔다. 반면 북한의 행정구역은 남한에 비하여 주목할만한 행정구역의 변화가 있었으나, 남북한 총선거 실시에 대비하여 지방행정구역 수를 늘리기 위한 정치적 성격의 개편이 많았다는 점을 그 특징으로 볼 수 있다. 남북행정구역은 정치적 이해관계를 넘어 국민적 합의에 바탕을 두고 국토의 효율적 관리와 이용, 그리고 자치능력 향상을 도모하는 가운데 궁극적으로는 다가올 통일에 대비한다는 인식에서 전면적인 재편을 모색해야 할 시점에 와 있다.

[주제어 : 행정구역, 구역개편, 계층구조, 주민편의성, 국가경쟁력, 남북통일]

* 전남대학교 교수

** 목포해양대학교 강사

I. 문제의 제기

2000년 6월 남북정상회담에서 이루어진 남북공동선언으로 남북관계는 과거의 반목과 대립의 틀에서 벗어나 통일에 접근할 수 있는 새로운 시대를 맞이하게 되었다. 이에 따라 남·북한간의 실질적인 교류·협력에 대한 논의뿐 아니라, 사회 각 분야에서 통일을 대비한 준비와 학문적 연구들이 활발히 진행되고 있다. 그러나, 수십년 동안 이질적인 정치·경제·사회 구조를 형성해 온 상황에서 갑작스러운 체제의 통합은 많은 혼란과 갈등을 야기할 소지도 안고 있다. 특히 해방 전과 비교하여 거의 변화하지 않은 남한의 행정구역과는 달리 북한에서는 수차례의 주목할 만한 개편을 단행한 사실로부터 볼 수 있는 바와 같이 남·북한 행정구역의 상이성(相異性)은 남북 양측에도 큰 부담으로 작용하고 남북의 실질적인 통합에 장애요인이 될 것이다.

따라서 세계사적인 조류로서의 지방화와 남·북 통일에의 적극적인 대응이라는 차원에서 행정 제도의 근본적인 토대라고 할 수 있는 행정구역이 남북 분단 이후 어떻게 변천하여 왔으며, 그 문제점과 개선 방향은 무엇인가에 대하여 고찰하여 본다는 것은 매우 의미 있는 일이라 사료된다.

II. 행정구역 개편의 기준과 접근방법

1. 행정구역 개편의 기준

현대사회가 기존의 농촌형 사회에서 도시형 사회로 전환됨에 따라 종래의 행정구역으로는 현대사회가 요구하는 제반문제에 대해 행정이 능률적으로 대처할 수가 없어 많은 문제점을 내포하게 되었다. 따라서 시대적 요청에 부응하고 행정의 민주화와 능률화를 위해 행정구역의 개편이 강력히 요청되고 있다.

이처럼 행정구역을 개편할 때 그 기준을 어디에 두어야 할 것인가? 지방자치단체의 구역을 개편할 때 제기되는 가장 기본적인 문제는 지방자치단체의 크기를 어느 정도로 하는 것이 적정한가 하는 이른바 규모의 적정화(the proper or optimum size of local unit)에 관한 것이다. 능률의 관점에서 본다면 지방자치단체의 규모는 큰 것이 바람직하나, 이처럼 규모가 너무 큰 경우에는 지방자치의 중요한 가치인 주민의 참여성이 어렵게 되어 민주화에 지장을 초래하게 된다. 따라

서 지방자치단체의 구역의 크기는 서로 상반되는 성격을 가진 민주성과 능률성을 동시에 충족할 수 있는 것이어야 한다.

지방자치단체 규모의 적정화에 대해서는 많은 학자들이 그 기준을 제시하고 있다. A.C.Millspaugh(1936 : 71-78)는 공동사회·행정능률·행정편의·자립재원 등 네 가지를, 영국의 지방행정위원회는 효과성과 편의성의 두 가지를(최창호·정세욱, 1980 : 597), 和田英夫(1965 : 65-74)는 지리적 조건, 면적·인구·재정능력, 기능적 관할구역, 재정적·인사적 능력 등 네 가지를, 김안제(1982 : 559)는 등질성(等質性), 거점성, 계획성 등 세 가지를, 장지호(1982 : 342)는 행정능력·기능적 구역·공동사회·구역의 관성·행정의 접근성·주민통제 등 여섯 가지를 제시하고 있다. 이러한 견해들을 바탕으로 여기에서는 행정구역개편의 기준, 즉 적정화의 기준으로서 사회공동성, 행정능력, 주민편의성, 지역개발성 등 네 가지 측면을 살펴보고자 한다.

1) 사회공동성

적정한 행정구역은 공동사회적 성격을 띠고 있어야 한다. 여기에서 공동사회란 그 공동체가 크든 작든 간에 지역민이 생활할 수 있는 지방상점이나 다른 서비스 시설물(local stores and other service facilities)을 가지고 한 지역에 아주 근접해서 살아가는 인간의 집단을 말한다(French, 1971 : 4). 즉, 공동사회는 자연적·정신적·사회적·경제적으로 자기완결적인 일체성을 갖는 생활권 및 지역경제권을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 행정구역은 ‘우리’라는 의식 속에 모두가 공감대를 형성할 수 있는 정도의 일체성을 가질 수 있도록 구획되어야 한다. 행정구역이 이와 같이 공동사회적인 성격을 가지고 있을 때 그 주민들은 공통적인 가치와 이해관계 속에서 서로 응집성 또는 유대성을 갖게 된다. 여기에서 지방적 충성심이나 애향심이 발로하는 것이다. 따라서 인위적으로 책정되는 지방자치단체의 구역은 바로 이러한 공동사회의 영역과 일치되어야 한다(장지호, 1982 : 297).

그런데, 이러한 공동사회는 다음의 세 가지 속성에 의하여 한정된다(노용희, 1968 : 160). 첫째, 생활권과의 일치이다. 행정이란 주민의 경제적·사회적·문화적 생활권과 일치하는 경우 주민들은 지방자치단체에 적극적인 관심을 갖고 참여하게 되어 주민의 자치의식이 촉진된다. 둘째, 전통과 역사와의 일치이다. 전통성과 역사성은 그 지역사회가 오랫동안 지속되어 오는 동안 자연적으로 형성되는 것이기 때문에 지방자치단체 구역이 전통성과 역사성에 일치하는 경우에 주민들의 공동체 형성에 크게 기여한다. 셋째, 지형상의 일치이다. 산맥·하천·바다 등

지리상의 여건은 주민생활에 여러 가지 영향을 미치고 있기 때문에 지방자치단체 구역이 이러한 지형·지세에 일치할 때에는 공동사회 형성력이 훨씬 강해지는 것이다.

2) 행정능력

행정능력이란 지방자치단체가 담당해야 할 사무를 효과적으로 수행할 수 있는 능력을 말한다. 행정능력을 구성하는 요소는 크게 물적 능력과 인적 능력으로 나눌 수가 있다. 이 재정적 능력 및 인적 능력은 지방자치단체의 효율적인 규모를 결정하는 데 중요한 요인이 된다.

(1) 물적 능력

지방자치단체는 그가 맡은 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 충분한 물적 능력을 구비하고 있어야 한다. 따라서 구역은 재정조달 가능성을 고려하여 설정되어야 한다. 왜냐하면 전전한 재정을 확보하고 있어야만 중앙정부에의 의존도를 줄이고 나아가 주민들에게 충분한 서비스를 제공함으로써 지방자치는 견고해질 수 있기 때문이다. 자기의 재원으로 자기의 행정수요를 감당할 수 없는 빈곤한 행정구역은 통합 내지 폐지되어야 한다. 재정적 견지에서 본다면 지방자치단체의 규모는 크면 클수록 좋다고 할 것이다.

(2) 인적 능력

지방자치단체가 유능한 인력을 조달할 수 있는 능력을 갖추는 것도 중요하다. 종래 지방자치단체의 과제는 오늘날의 지방자치단체가 당면하고 있는 문제에 비하여 비교적 단순하고 심오한 지식이나 능력을 요구하지 않았다. 그러나, 오늘날에는 지방자치단체의 사무가 점차로 복잡화되고 전문화되어감에 따라 과거에 비하여 더 많은 지식과 통찰력이 필요하게 되었다. 따라서 유능한 인재를 확보하기 위해서도 지방자치단체는 그 규모를 적정화하는 것이 필요하다. 유능한 인재의 부족은 일부의 지방적 사무를 지방자치단체로부터 중앙정부의 일선기관으로 이관케 하고 아울러 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제를 초래하게 하는 원인이 된다(김종표, 1978 : 42). 그러한 점에서 필요하고 충분한 인력을 확보할 수 있도록 구역을 재조정하는 것이 필요하다.

3) 주민의 편의성

지방자치가 가지고 있는 본래적인 가치를 고려할 때 지방자치단체의 구역은 주민이 행정을 잘 통제하고 감독할 수 있을 뿐만 아니라 쉽게 관청과 접근할 수 있도록 책정되어야 한다. 이런 입장에서 보면 지방자치단체의 구역은 소규모적인

것이 바람직하다. 주민의 행정구역에 관련된 편의성은 관청 이용과 주민통제의 양면으로 파악할 수 있다. 첫째, 주민의 관청 이용 면에서 볼 때 행정구역이 너무 넓어서 오는 과대한 시간적·물질적 비용을 절약하고 관청에 대한 주민의 접근성을 용이하게 하기 위해서는 행정구역은 주민들이 정신적으로나 물질적으로 큰 부담이 없이 쉽게 왕래할 수 있을 정도의 넓이가 되어야 한다. 그러나, 오늘날 교통·통신의 발달로 인하여 관청에 대한 주민의 접근성은 확대되고 있다. 둘째, 주민 통제 면에서 볼 때 지방자치단체의 구역은 주민의 지방자치단체에 대한 통제가 효율적으로 행사될 수 있는 정도의 구역이어야 한다. 즉 지방자치단체에 대한 주민통제를 위해서는 주민이 공직자와 자주 접촉할 수 없을 정도로 넓어서는 안 된다는 것이다. 구역이 너무 넓게 되면 ⑦주민의 공직취임의 기회는 적어지고, ⑧주민의 공동의식의 결여로 주민의 지방행정에 대한 관심이 약해지며, ⑨공직자는 지방에 대한 친근감을 잃게 된다(장지호, 1973 : 212). 이렇게 되면 지방행정은 주민에게서 원격화되어 주민들과의 유대감이 약화되게 된다. 이는 결국 지방행정의 관료주의를 초래한다. 따라서 지방행정의 관료화를 방지하고 지방자치의 전문화를 위해서는 지방자치단체와 주민사이의 거리를 가깝게 함으로써 주민의 참여의 기회를 확대시켜야 한다.

4) 지역개발성

적정한 행정구역은 지역개발(*regional development*)에 지장을 주지 않도록 설정되어야 한다. 연관된 개발자원은 동일 행정구역 내에 있고, 개발권역은 행정구역과 일치할 것이 요구된다(노용희, 1968 : 161). 개발자원의 일치성의 요구는 필연적으로 구역의 확대를 요구하여 오늘날의 광역행정을 초래하게 하였다. 행정구역은 그 자체가 가지는 보수성과 전통성으로 인하여 그 변경에는 많은 저항이 수반되어 쉽게 이루어질 수가 없는 경우가 많다. 따라서 구역을 개편할 때에는 미래의 지역개발까지도 고려하여야 한다.

이상에서 살펴볼 때, 사회공동성이나 주민의 편의성의 견지에서 보면 행정구역은 적으면 적을수록 좋고, 행정능력이나 지역개발성의 입장에서 보면 행정구역은 크면 클수록 좋다고 볼 수 있겠다. 전자의 입장은 행정의 민주화와 연관되고, 후자의 입장은 행정의 능률화와 관계된다고 볼 때, 결국 구역개편의 문제는 행정의 민주화와 능률화라는 견지에서 고려되어야 한다.

2. 구역개편의 방법

구역의 변경 즉 개편의 방법에는 여러 가지가 있는데¹⁾, 여기에서는 국가의 경우와 마찬가지로 자연적 원인에 의하는 경우와 인위적 원인에 의하는 경우로 나누어 고찰하고자 한다(杉村章三郎, 1983 : 58). 자연적 원인에 의한 것은 자연현상으로서 구역의 변화인데, 예를 들면 하천의 유역변경이나 토지의 함몰 또는 융기와 같은 자연현상의 변동에 따라 구역이 변경되는 것을 말한다. 인위적 원인에 의한 변경이란 인간의 추구목표 내지 생활영위 여하에 따라 구역이 변경되는 경우를 말한다. 여기에는 경계변경, 폐치분합(廢置分合), 구역재편의 세 가지 형태가 있다.

1) 경계변경

경계변경은 지방자치단체의 존폐와는 관계없이 단지 경계의 변경만을 가져오는 구역변경을 말하는 것으로서 법인격의 변화가 수반되지 않는 단순한 경계선의 변동이다. 다시 말하면 어느 지방자치단체 구역의 일부를 떼어서 다른 지방자치단체의 구역에 이관시키는 것을 말하는 것으로서 일반적으로 구역변경이라 할 때에는 경계변경만을 가리키는 것이 보통이다.

2) 폐치분합

폐치분합은 법인격의 변동을 수반하는 것으로서 지방자치단체의 신설 또는 폐지를 수반하는 구역의 변경을 의미한다. 여기에는 분할(分割)·분립(分立)·합체(合體)·편입(編入) 등 네 가지 종류가 있다(地方自治行政研究會編, 1983 : 86). 분할이란 하나의 지방자치단체를 폐지하고, 그 구역을 분할하여 여러 개의 지방자치단체를 설치하는 것이고, 합체는 둘 이상의 지방자치단체를 폐지하여 그 구역에 새로운 하나의 지방자치단체를 설립하는 것이며, 편입은 하나의 지방자치단체를 폐지하고 그 구역을 다른 지방자치단체의 구역에 편입시키는 것을 말하며, 분립은 하나의 지방자치단체의 구역의 일부를 떼어서 거기에 새로운 지방자치단체를 설립하는 경우를 말한다.

1) 김종표(1978 : 45-65)는 구역변경의 方法으로 (1)정부간 협정(Intergovernmental agreement), (2)특별구(Adhocdistrict), (3)합병(Amalgamation), (4)시와 군의 통합(City-County Consolidation), (5)구역 외의 권한행사(Extramural Jurisdiction), (6)연합(Federation), (7)도시군(Urban County), (8)리존제(Regional Plan) 등의 8가지를 제시하고 있다.

3) 구역의 재편

구역재편이란 구역의 전면적 재구획이라고도 하는데, 이는 기존 지방자치단체 규모의 불합리성을 시정하기 위하여 구역을 일정한 기준에 의하여 전면적으로 재획정함으로써 지방자치단체의 규모가 전면적으로 재정립되는 것을 말한다(최창호, 1983 : 177). 이 방식에 의하여 책정되는 구역은 종전의 구역과는 전혀 다른 새로운 것이며, 그 규모는 재편 이전의 지방자치단체의 규모에 비해 현격히 달라지는 것이 보통이다.

3. 연구방법

한반도가 1945년 일제로부터 해방은 되었으나, 그 해방이 민족적 역량에 근거하였다기보다는 외부 환경 변화에 의한 바가 커기 때문에 한반도는 또 다시 남북 분단이라는 민족적 비극에 직면하고 말았다. 특히, 지난 반세기 동안 남북 모두 극 단적인 이데올로기적 대립 속에서 반목과 긴장 속에 대치하여 왔다. 그러나, 2000년 역사적인 남북 정상회담의 결과로 한반도는 화해와 협력이라는 새로운 지평을 맞이하게 되어 모든 분야에서 남북간 교류가 점점 활발해지고 있으며, 학문 분야도 예외가 아니다. 사회과학의 한 분야로서 행정학도 이러한 민족적 숙원인 통일이라는 역사적 과제에 부응할 책무가 있다고 사료되지만, 다른 분야와 마찬가지로 북한 행정에 대한 축적된 연구가 미흡한 형편이다.

지난 반세기 동안 북한 사회에 대한 연구는 북한이 통제된 사회라는 사실과 함께 남한 사회에서의 북한 연구에 대한 제약 등으로 인하여 북한 사회에 대한 단순한 사실에 관한 자료조차도 일반인에게 공개되지 않았으며, 더욱이 순수한 연구 상의 자료 입수도 많은 제약을 받아 왔다. 그러나, 남북 정상회담과 정보화 사회의 진전으로 북한 연구에 대한 제약은 많이 완화되고 있는 상황이다.

따라서 본 연구에서는 행정구역이 국가 운영의 기본단위라는 측면에서 가지는 중요성을 고려하여 남북 통일에 대비한 남북한 행정구역의 정비와 개편 방향에 초점을 맞추고자 한다. 연구 방법으로는 해방이후 한반도에서 남북한 행정구역이 어떻게 변화되어 왔는가를 중심으로 하는 문헌 중심의 역사적 접근방법을 취하였다.

III. 남·북한 행정구역의 변천

1. 남한 행정구역의 변천

1) 변천과정

(1) 미 군정 치하

1945년 8월 15일 해방을 맞이하였으나 남북이 분단되고 미국과 소련에 의한 신탁통치가 실시되면서 남쪽을 지배한 미군정은 지방제도에 관하여 일제법령의 효력을 그대로 지속시킴으로써 과도기적 통치를 행하였다. 즉, 경성부를 서울시로 개칭함과 아울러 1945년 11월 군정법령 제22호로써 북위38도선 이남에 인접한 행정구역을 조정하고, 1946년 3월에는 군정법령 제60호로서 도회·부회·읍회 등의 지방의회를 해산하였다. 같은 해 7월에는 제주도(濟州島)를 제주도(濟州道)로 승격하여 이를 남제주군과 북제주군으로 나누었고, 9월에 뿐 서울시를 경기도 관할로부터 분리하여 도와 동등한 지위로 승격시켜 서울특별시로 개칭함과 동시에 관할구역으로서 8개 구(區)²⁾을 정하였다. 이때의 특기할 만한 사실은 서울특별시 현장의 제정·공포와 교육구(教育區)의 설치이다(김보현 외, 1983 : 182-183). 그리하여 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립당시 남한 지역의 지방행정구역 수는 1 특별시, 9도, 14부, 133군, 1도, 8구, 73읍, 1,456면이 되었다.

(2) 제1·2공화국 시대

대한민국 정부 수립과 함께 1948년 11월 법률 제8호로서 『지방행정에 관한 임시조치법』이 공포되어 1945년 8월 현재의 시(市)·도(道)·부(府)·군(郡)·도(島)의 관할구역이 그대로 계승되었다. 그 후 5부와 7읍의 승격이 있었고³⁾, 서울특별시의 구역확장과 1구(성북)의 중설이 있었다.

곧이어 1949년 8월 법률 제32호로 『지방자치법』이 시행됨으로써 남한은 최초로 근대적 의미의 지방자치제가 실시되기에 이르렀다. 동법에 의하여 지방자치단체의 계층적 구조가 도와 특별시, 그리고 시·읍·면의 두 종류로 되었으며, 도와

2) 우리나라에서의 구제(區制)는 1943년 6월 총독부령 제163호로서 경성부(京城府)의 출장소제가 구제로 대체되면서 시작되었다고 볼 수 있다. 즉, 1943년에 경성에 종로(鐘路)·중(中)·동대문(東大門)·용산(龍山)·성동(城東)·영등포(永登浦)·서대문(西大門) 등 7개 구가 최초로 설치되고, 이어 1944년 10월 총독부령 제350호로서 마포(麻浦)구가 추가됨으로써 해방을 맞이할 당시에는 8개 구를 갖게 되었다.

3) 5府는 水原, 麗水, 順天, 浦項, 金泉이며, 7邑은 安康, 沃川, 曾平, 倭館, 清道, 安養, 光陽이다.

특별시는 정부의 직속 하에 두고, 시·읍·면은 도의 관할구역 내에 두었다. 또한 도의 관할구역 내에 군을, 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에 구를, 그리고 시·읍·면과 구에는 동·리를 두도록 하였다. 그리고 부를 시(市)⁴⁾로, 울릉도를 울릉군으로 개칭하는 이외에는 종래의 행정구역을 그대로 계승하였고, 이를 변경하거나 폐지분합하고자 할 때에는 법률로써 하도록 하였다.

지방자치법이 시행된 1950년대에는 불가피한 경우를 제외하고는 행정구역 개편이 없었다. 이 시대에 주요 행정구역 변경을 보면 수복지역의 편입이 있었으며⁵⁾, 거제군이 복군(復郡)되었고⁶⁾ 부산시에 구제가 실시되었다.⁷⁾

1960년 4.19 이후에 출범한 제2공화국에서는 지방자치법을 대폭 개정하여 기초 자치단체 장인 시·읍·면장과 광역자치단체 장인 특별시장, 도지사의 공선제(公選制)를 채택·실시하였으나, 정권의 단명으로 인하여 행정구역에는 손을 대지 못하고 5·16 군사쿠데타를 맞이하고 말았다.

(3) 제3·4공화국 시대

1961년 5·16 군사쿠데타의 발발로 모든 지방의회는 해산되었으며, 같은 해 9월 『지방자치에 관한 임시조치법』에 의하여 기초자치단체를 읍·면 대신에 군으로 개편함과 동시에, 자치행정의 방향을 “지방주민의 자치로 행하게 함으로써 대한민국의 민주적 발전을 기함”에서, “능률화하고 정상화함으로써 지방자치행정의 건전한 토대를 마련함”으로 바뀌었다. 즉 지방자치의 목적을 민주화보다는 능률화에 우선을 두었다고 할 수 있다. 또한 지방자치법에서는 행정구역 조정절차에 관하여 동·리의 구역에 대하여만 지방자치단체의 조례규정사항으로 정하고, 그 외의 시·도와 시·군·구의 명칭 및 경계의 조정, 시 및 읍으로의 승격 등은 법률규정사항으로 하였다. 그러나 1973년 『지방자치에 관한 임시조치법』의 개정

4) 市는 인구 5만 이상의 도시적 형태를 갖춘(지방자치법 제51조 1항) 지역으로서 우리나라에서의 그 기원은 통일신라시대의 5小京制에까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 오늘날의 市라고 하는 지방행정 단위는 최근세의 역사에서 그 출발점을 찾을 수 있을 것이다. 즉 갑오개혁 이후 9府를 둔 일이 있고, 일제시대인 1914년에 府制의 실시를 보았는데, 이러한 府制가 오늘날 市制의 전신이라고 할 수 있다.

5) 1945년 10월 21일 법률 제350호 『收復地域臨時行政措置法』에 의하여 수복지구(후 전선 이남, 38선 이북)의 8郡, 3邑, 46面을 현행 행정구역에 편입시켰다.

6) 巨濟郡은 1914년 3월 1일에 統營郡으로 통합되었다가 1953년 1월 1일에 다시 復郡되었다.

7) 1957년 1월 1일 부산에 법률 제407호에 의거하여 中·西·東·影島·釜山鎮·東萊區 등 6區가 설치되었다.

에 의하여 면의 읍 승격이나 구·읍·면의 명칭과 구역을 변경하거나 폐지분합할 때, 혹은 시·군의 관할구역을 경계변경하고자 할 때에는 모두 대통령령으로 하도록 함으로써 중앙통제의 길을 강화하였다.

1962년은 해방 이후 남한에서 가장 많은 행정구역이 조정된 해였다. 동년 1월에는 『서울특별시 행정에 관한 특별조치법』이 제정되어 서울특별시가 국무총리 직속으로 격상되었으며, 같은 해 11월에는 『부산시 정부직할에 관한 법률』에 의하여 부산시가 경상남도 산하로부터 분리되어 정부 직할로 됨으로써, 서울시와 부산시는 다른 시와 달리 취급받게 되었다. 아울러 1963년에 전북의 금산군이 충남으로, 강원의 울진군이 경북으로 그 관할권이 이관되었고, 1963년 대구에, 1968년 인천에 구제가 실시되었으며, 1969년에는 신안군이 도서지역을 그 관할구역으로 하여 무안군에서 분리·신설되었다.

1970년대에는 이농현상과 경제성장의 가속화로 수도권과 공단지역에 인구가 팽창하여 많은 시들이 새로이 생겨났다. 1973년에는 수도권의 3시⁸⁾와 33읍이 승격되고 2군이 폐지되었으며, 서울의 2개 구의 증설과 함께 광주(光州)에도 구제가 실시⁹⁾되었다. 이밖에 시와 군간, 읍과 면간에 경계조정이 있었다. 1977년에는 구미가 시로 승격되고, 대전(大田)에 구제가 실시되었으며, 1979년에는 군청 소재지가 인구의 규모에 관계없이 모두 읍으로 되어 군청 소재지 면 48개와 인구 3만 이상의 면 5개의 읍 승격이 있었다. 1980년 4월에는 4시의 승격과 1개 군 및 5개 구 증설이 있었으며,¹⁰⁾ 동년 12월에는 35개 읍의 승격이 있었다. 그리하여 1980년 12월 말 남한의 행정구역은 1특별시·1직할시·9도·38시·139군·41구·204읍·1,256면이 되었다.

(4) 제5·6공화국 시대

제5·6공화국 시대에 와서는 공업 위주 성장정책의 영향으로 대도시 지역을 중심으로 하는 공단지역에 인구가 집중하여 대도시 주변지역에 많은 위성도시들이 탄생하였으며, 직할시의 승격이 정치적 고려와 내무 관료의 이해관계에 따라 탄생하였다. 즉 1981년 7월 1일에는 대구(大邱)와 인천(仁川)에 직할시가 설치되고, 10개 시의 승격이 있었으며¹¹⁾, 경상남도 도청 소재지를 부산시에서 창원시로 이전

8) 3市는 安養·富川·城南이다.

9) 서울에 冠岳과 道峰區가 増設되었으며, 光州에 東區와 西區가 신설되었다.

10) 4市는 東海·提川·榮州·昌原이며, 1郡은 南楊州郡이고, 5區는 서울의 九老區·銅雀區, 대구의 寿城區, 부산의 海雲台區, 광주의 北區이다.

11) 10개 市는 광명·동두천·송탄·태백·정주·남원·금성·영천·김해·서귀포이다.

하는 『경상남도 사무소의 소재지 변경에 관한 법률』이 제정되어 경상남도의 도청소재지가 변경되었다. 1986년 1월 1일에는 11개 시가 새로이 탄생하였고¹²⁾, 같은 해 11월 1일에는 광주시가 직할시로 승격됨과 아울러 송정읍이 광산군으로부터 분리되어 송정시(松汀市)로 되었다. 1988년 1월 1일에는 서울특별시의 과대(過大) 구가 분구되어 5개 구가 신설되었으며¹³⁾, 광산군과 송정시가 광주직할시에 편입되어 광산구로 되었다. 1989년 1월 1일에는 대전시가 직할시로 되었고, 12개 시가 설치되었으며¹⁴⁾, 군의 명칭변경과 폐지 및 신설 등이 있었다¹⁵⁾. 1992년 2월 1일에는 고양군이 폐지되고 고양시(高陽市)가 신설되었으며, 춘성군이 춘천군(春川郡)으로 명칭이 변경되었다.

이 시기의 특기할만한 사항은 1961년 제정된 『지방자치에 관한 임시조치법』이 1988년 4월 6일 법률 제4006호로서 개정된 지방자치법에 의하여 폐지되었다는 점이다. 그리하여 거의 4반세기 동안 사문화(死文化)된 지방자치법이 정상화되어 지방자치 실시의 길이 열리게 되었다. 아울러 직할시도 지방자치법에 명문화되어 광역자치단체가 되고, 자치구는 기초자치단체로 되었다. 그리하여 1992년 12월 말 현재, 1특별시 · 5직할시 · 9도 · 68시 · 136군 · 70구(자치구 56, 행정구 14) · 177읍 · 1258면이 되었다.

(5) 문민정부 시대

김영삼 정권이 들어선 이래, 사회 각 분야에서의 개혁이 진행되면서 지방행정구역의 개편도 함께 이루어졌다. 남한의 지방행정구역은 그 동안 내무부 중심의 행정구역 개편으로 인하여 행정구역이 내무관료의 이해관계로부터 자유로울 수 없게 되어 불합리성을 그 자체에 많이 내포하고 있었다. 정부 스스로도 이러한 점을 인정하고, 전면적인 지방자치 실시에 대비하여 행정구역의 정비와 그 개편을 강력하게 시도하였다.

그 대표적인 예가 소위 도(都) · 농(農)통합형 행정구역 개편 추진으로써¹⁶⁾ 1995

12) 11개 市는 구리 · 평택 · 과천 · 안산 · 삼척 · 공주 · 온양 · 대천 · 여천 · 상주 · 점촌이다.

13) 5개 區는 송파 · 종량 · 노원 · 양천 · 서초이다.

14) 12개 市는 오산, 미금, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 서산, 김제, 동광양, 경산, 밀양, 장승포이다.

15) 月城郡이 慶州郡으로, 原城郡이 原州郡으로 명칭변경되었으며, 大德郡과 始興郡이 폐지되고, 泰安郡이 신설되었다.

16) 1994년 3월 16일 개정된 『지방자치법』에 의거하여 도 · 농복합형의 자치구역 개편이 이루어졌다. 이 개정안에 의하면 市와 郡을 통합한 지역이나, 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 '도 · 농복합형태의 시'로 할 수 있도록 규정하였다.

년 1월 1일 남양주시 등 35개시, 5월 10일 평택시 등 5개시, 1996년 3월 1일 파주시 등 5개시 등의 도·농 복합형태의 시가 발족하였다.¹⁷⁾ 도·농통합은 세 차례에 걸쳐 이루어졌다. 1995년 1월 1일 제 1차 개편에서 총 47개 시와 43개 군을 통합 권유대상으로 선정한 후 주민 의견조사를 실시한 결과 33개의 도·농 복합형태의 시가 탄생하였으며, 이후 울산시와 광양시가 합류함에 따라 모두 35개의 복합시가 출범하게 되었다.

1995년 5월 10일 이루어진 제 2차 개편에서는 지방자치단체가 협조·처리해야 하는 상하수도·교통·환경 등의 문제에 효율적으로 대처하고 도시와 농촌지역 간의 균형 있는 발전을 도모하기 위한다는 취지 아래 추가 시·군 통합과 시·군 및 자치구간 경계조정이 이루어졌다. 이 때 5개의 도·농 복합시가 추가로 발족하였다.

제 3차 개편은 앞선 시·군 통합과는 다른 성격을 가지고 이루어졌다. 즉, 1, 2 차 개편이 시 지역과 군 지역의 통합이라면 이번의 행정구역 개편은 군 지역 전체가 시로 승격된 경우이다. 이러한 승격시들은 대도시의 배후지역으로서 인구가 많고 급속히 도시화와 산업화가 진행되는 추세에 있는 지역에 속한다.

한편, 1995년 1월 1일부터는 직할시가 자치시대에는 그 용어가 맞지 않다고 하여 광역시로 그 명칭이 개칭되었으며, 3월 1일에는 과대 구의 분구가 있었다¹⁸⁾. 또한 광역시에도 군을 설치하도록 하여 부산광역시에 기장군(機張郡)이, 대구광역시에 달성군(達成郡)이, 인천광역시에 강화군(江華郡)과 용진군(甕津郡)이 각각 편입되었으며, 62개 지역의 지방자치단체간 경계조정, 9개 자치구의 분구가 추진되었다. 그리고 『서울특별시 광진구 등 9개 자치구 설치 및 특별시·광역시·도 간 관할구역 변경 등에 관한 법률』을 제정, 1995년 3월 1일부터 시행하였으며, 1997년 7월 15일 울산시가 광역시로 승격됨에 따라 총 6개의 광역시가 탄생하게 되었다(행정자치부, 2001, 185-203).

(6) 국민의 정부 시대

교통·통신의 발달, IMF 경제위기 등과 같은 지방행정을 둘러싼 환경 여건의 변화로 1980년대 이후 방만하게 운영되어 온 지방행정조직에 대하여 국민의 정부

17) 그 후 국민의 정부 시대인 1998년 4월 1일 안성·김포·여수시 등 3개시, 2001년 3월 21일 화성·광주시 등이 등장함으로써 총 49개의 도·농복합형태의 市가 발족하였다.

18) 서울특별시에 광진구, 강북구, 금천구, 부산광역시에 연제구, 수영구, 사상구, 인천광역시에 계양구, 연수구, 광주광역시에 남구가 설치되었다.

는 구조조정 차원에서 기구와 인력을 축소·조정하였고, 그 동안 주민과 가장 밀접한 관계에 있던 읍·면·동에 대해서도 과소(過小) 동의 통·폐합과 함께 그 기능 전환 등을 추진하여 지방행정조직에 커다란 변화가 이루어졌다.

우선 지방자치단체의 구조조정 차원에서 1998년 6월말 현재 인구 5천명 미만인 과소 동의 통·폐합을 추진하여 서울특별시 세종로동·사직동 등 총 274개의 동을 통·폐합하였다. 그리고 읍면동사무소는 그 동안 지방행정의 최일선 기관으로서 주민과 직접 만나는 역할을 담당하여 왔으나, 교통·통신의 발달과 생활권·경제권의 확대 등으로 읍면동 단위의 일반행정기관성이 약화됨에 따라 그 기능과 역할을 새롭게 조정하는 차원에서 읍면동의 폐지와 기능전환의 문제가 검토되기 시작되었다. 그리하여 국민의 정부하에서는 구조조정이라는 차원에서 읍면동의 폐지를 시도하였으나, 읍면동 폐지에 다른 부작용 등을 고려하여 기능전환으로 방향을 전환하게 되었다. 그러나 읍과 면, 그리고 동의 역사와 역할이 다른 점을 고려하여 동일한 하부 행정기관이라고 하여 이를 획일적으로 다룰 수 있는가에 대한 문제점도 지적되고 있다(오재일, 1999).

국민의 정부하에서는 우선 대도시 지역의 동을 민원과 사회복지업무 중심으로 재조정하고, 여유공간을 주민들의 참여와 생활 편의 공간으로 활용하고자 주민자치센터화하여 주민들로 구성된 주민자치위원회에서 이를 자율적으로 관리하도록 하였다. 즉 주민자치센터를 중심으로 지역사회의 관리권을 주민들의 자율성에 맡기도록 함으로서 향토애에 기초한 자치의식과 공동체의식을 함양하여 지역민주주의 토대를 공고히 하고자 하였다.

아울러 국민의 정부하인 2000년 9월 경기도 용인시 구성면이 구성읍으로 승격되었고, 10월에는 경기도 양주군 주내면이 양주읍으로 승격되었다. 이어 2001년 1월 1일 충북 청원군 북일면이 내수읍으로 승격되고, 진천군 만승면이 광혜원면으로 명칭이 변경되었다. 같은 해 3월에는 도·농 복합형태인 경기도 화성군과 광주군이 서로 승격되었고, 6월에는 경기도 안성시 공도면이 공도읍으로 승격되었다. 이로써 남한의 행정구역은 2001년 현재 1특별시, 6광역시, 9도, 74시, 89군, 69자치구, 201읍, 1,222면, 2,089동으로 정부수립 당시 9도, 14시, 133군과 비교하면 반세기 동안 정치·경제·사회적 제반 여건의 변화에 따라 엄청난 변천이 있었음을 알 수 있다(행정자치부, 2001 : 203-204).

2) 행정구역 개편의 특징

해방과 군정기를 거쳐 대한민국 정부가 들어선 이후, 남한은 한국전쟁, 4.19 학

생혁명, 5·16 군사쿠데타, 10월 유신, 5·18 광주시민항쟁 등 정치권이 안정을 찾지 못하고 표류함으로써 일제 잔재 청산이라는 역사적 커다란 과제를 등한시하고 말았다. 행정구역도 예외는 아니어서 조선 말기와 식민지 초기 외세에 의하여 책정된 것이 근본적인 개편 없이 오늘에 이르고 있다. 특히 80년대에 들어서면서 대중적 기반이 더욱 약화된 군사정권은 그 정권 유지의 주요 축이었던 내부 관료들의 기관팽창주의를 정치적으로 제어하지 못함으로써 오늘날 행정구역 개편 논의의 직접적인 계기가 된 행정구역의 난립성을 보여주고 말았다.

그러다가 1990년대에 들어서면서 종전의 행정구역 개편 결과 나타난 제도적 미비점을 보완하고, 행정구역 개편을 위한 법적 근거 마련의 필요에서 행정구역과 관련된 법령을 많이 개정하게 된다. 즉 1990년대 초기 및 중기에는 지방자치의 복원에 따른 행정구역의 정비가 추진되었고, 해방 이후 최초인 여야간의 수평적 정권교체로 등장한 국민의 정부 등장시기인 1990년 후반에는 IMF 경제위기에 따른 국가적 위기를 극복하고 급변하는 국제환경에 대응하기 위한 국가적 생존전략 차원에서의 구조조정이 사회전반에 걸쳐 폭넓게 단행됨에 따라, 행정구역 및 계층도 구조조정으로부터 예외일 수 없게 되었다.

요컨대, 남한의 행정구역 개편은 1995년 4대 지방선거를 전후로 하여 단행된 행정구역 개편을 제외하고는, 종합적·장기적·연쇄적 개혁이 아닌 부분적·단기적·단절적 개편경향을 보이고 있다는 점이 그 특징이라고 할 수 있다.

2. 북한 행정구역의 변천

1) 변천과정

해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었던 북한의 행정구역은 1991년까지 약 45차례의 구역 개편과 1천여 곳의 지명을 변경한 데 이어 2000년에도 라진-선봉시를 라선시로 개칭하는 등 해마다 구역개편이나 지명의 개칭이 있었음을 볼 수 있다.

1946년에는 평양시를 특별시로 승격시켰으며 경기도의 연천과 함경남도의 원산시, 문천군, 안병군을 분리하여 강원도로 편입시켜 강원도의 구역을 확장시켰다. 1949년에는 평북의 강제군, 자성군, 후창군, 이원군, 초상군, 회청군과 함경남도의 장진군의 일부를 분리해 자강도를 신설하였다.

1951년에는 개성시와 개풍군을 병합하여 개성지구로 개칭하고, 중앙에 직속하도록 하였다가 1954년에 이를 도로 승격시켰다. 1952년에는 행정구역을 3계층 지

방행정 체계로 개편하여 종래의 면을 폐지하고 도(특별시·특별지구), 시·군, 리(邑·勞動者區)의 3계층으로 개편함과 동시에 군을 재분할 및 병합하여 94개 군에서 168개 군으로 증설하였고 10,120개 리를 3,658개로 병합 개편하였으며, 군의 중심리를 선정하고 각 군의 1개 읍을 설치하여 168개 읍을 신설하였다. 또한 400명 이상의 광산, 어촌, 공장노동자가 거주하는 지역에 새로운 사회주의 행정단위로 지칭하는 ‘노동자구(勞動者區)¹⁹⁾ 214개를 신설하였다.

1954년에는 함북의 북부 산악지대인 해산시와 운흥, 삼영, 보천, 신파, 갑산, 풍산, 부전, 백암 등 8개군과 자강도의 후창군을 각각 분리·병합하여 량강도를 신설하고, 또한 사리원시, 송림시와 14개 군²⁰⁾과 휴전이후 북한지역으로 들어간 개풍, 장단의 2개 군을 포함해 황해북도를 신설하면서 동시에 나머지 황해도 지역을 황해남도로 하였다. 1955년 개성시와 개풍군, 판문군을 통합하여 개성직할시로 승격하였다.

1960년 10월에는 청진과 함흥을 도급인 직할시로 승격시켰다가 1967년 10월에 일반시로 격하시켰다. 뒤이어 청진이 1977년 11월에 경성군과 무산군을 병합하여 직할시로 승격되었으나 1985년 8월에 다시 분리되어 일반시로 격하된 후 현재에 이르고 있다. 1974년 1월에는 함남의 인흥, 신창, 홍상, 수동, 덕상 등의 군을 폐지한 것을 비롯해 5월에는 평남, 은산, 평북 청성군, 함남 광천군 및 유선군을 폐지하여 161개군으로 개편하였다.

1980년 3월에는 남포시에 대안시와 용강군을 편입하여 직할시로 승격시키고, 1992년에는 청진시에 송악구역 신설, 1993년에는 평안남도에 은산군 신설, 2000년에는 라진-선봉시를 라선시로 개칭하는 등 수 차례에 걸쳐 행정구역의 폐치분합을 단행한 바, 2001년 현재 북한의 행정구역은 1개 특별시·2개 직할시·9개 도, 25개 시·147개군 및 39개 구역으로 되어 있으며, 하부 단위로서 3,307개 리, 937개 동, 256개 노동자구로 되어 있다.

19) ‘노동자구’는 노동력을 집단적으로 관리하여 생산성과 효율성을 높이기 위해 단전지대, 공업단지, 염전, 광산지역, 발전소, 어장, 특수농장 등 인구밀집지역에 도시형태를 갖추어 설치한 행정단위로서 일종의 특수촌락이다.

20) 14개 郡은 봉산, 은파, 평산, 인산, 긴천, 묘산, 서흥, 황주, 곡산, 수암, 신탄, 신계, 신평, 연산이다.

<표 1> 북한의 주요 지방행정구역 개편내용

시기	개편 내용
1946. 9. 5	<ul style="list-style-type: none"> 평양시를 특별시로 승격 경기도에 있던 연천군 일부와 함남의 원산시, 문천군, 안변군을 분리, 강원도에 통합하여 강원도 신설
1949. 1. 31	<ul style="list-style-type: none"> 평북의 강계군, 자성군, 후창군, 위원군, 초산군, 회천군과 함남의 장진군 일부를 병합하여 자강도 신설
1951.	<ul style="list-style-type: none"> 개성시와 개풍군을 병합하여 개성지구 신설, 중앙직속으로 운영
1952. 12. 22	<ul style="list-style-type: none"> 면을 폐지 면을 정리병합하여 군을 증설(98개군→168개군), 리를 1만120개에서 3,658개로 병합개편 군의 중심지를 읍으로 흡수 노동자구 4개소 설치 ※4단계 행정체계를 3단계로 변경
1954. 10. 30	<ul style="list-style-type: none"> 량강도 신설 <ul style="list-style-type: none"> 함남 북부 산악지대의 해산시와 10개군을 병합 황해도를 남·북도로 분리 신설 황해북도는 사리원, 송림시와 16개군으로 신설 황해남도는 해주시와 16개군으로 신설
1955.	<ul style="list-style-type: none"> 개성시와 개풍·판문군을 통합, 개성직할시로 승격
1955. 2. 22	<ul style="list-style-type: none"> 도·시내의 리를 동으로 개칭
1960. 10. 12	<ul style="list-style-type: none"> 함흥, 청진시를 도급인 직할시로 승격하였다가 1967. 10 일반시로 격하 평양을 11구역→18구역으로 확장
1963. 5. 9	<ul style="list-style-type: none"> 평남 강남군, 중화군, 상원군을 평양시로 편입
1965. 1. 15	<ul style="list-style-type: none"> 평양 북부지역을 분리 병합하여 평성구 신설 량강도의 부전군을 함남에 편입
1972. 11. 18	<ul style="list-style-type: none"> 평남 순안군을 평양시 순안구역으로 변경 평남 평성구를 시로 승격 함흥시, 덕산 퇴조구역을 군으로 변경 강원도 문천군을 원산시로 편입
1974. 1. 21	<ul style="list-style-type: none"> 함남 일부군 폐지 <ul style="list-style-type: none"> 인홍, 신창, 홍상, 신상, 수동, 덕산군 폐쇄
1974. 5. 31	<ul style="list-style-type: none"> 평남 은산군, 평북 청성군, 함남 광천군, 함북 유선군 폐지
1976. 6. 10	<ul style="list-style-type: none"> 원산시 일부를 분리, 문천군 신설
1977.	<ul style="list-style-type: none"> 함남 영흥군을 금야군으로, 함북 경흥군을 온덕군으로 개칭
1977. 11	<ul style="list-style-type: none"> 청진시에 무산군과 경성군을 편입, 직할시로 승격
1978. 3. 29	<ul style="list-style-type: none"> 평남 강서군을 폐지하고 강서군과 룽강군 일부를 통합하여 대안시 신설
1978. 8. 7	<ul style="list-style-type: none"> 량강도 5호지구와 삼지연 일부, 함북 연산군 일부를 통합하여 대홍단군 신설

시기	개편내용
1980. 3. 1	· 남포시에 대안시와 용강군을 편입, 직할시로 승격
1981. 8. 17	· 량강도 신파군을 김정숙군으로 개칭
1981. 10. 22	· 함북 응기군을 선봉군으로, 명륜군을 화성군으로 개칭
1981. 11. 16	· 함남 오로군을 영광군으로 개칭
1982. 9. 30	· 함남 단천군을 시로 승격 · 함남 퇴조군을 락원군으로 개칭
1983. 4. 30	· 평남 강동군을 평양시에 편입 · 남포직할시에 대안시와 남포구역을 폐지하고 5개구역 신설
1983. 11. 6	· 평남 순천군을 시로 승격
1985. 8. 2	· 청진직할시를 폐지 청진시, 경성군, 무산군으로 분리. 각각 함북도에 편입
1987. 4	· 청진시 부령구역을 함경북도 부령군으로 개편
1987. 8	· 평남 안주군, 덕천군을 시로 승격
1988. 7	· 평북에 신도군 신설
1988. 8. 25	· 자강도 후창군을 김형직군으로 개칭
1989. 12	· 신의주시에 3개구역(해안, 남, 광명)신설
1990. 8	· 량강도 풍산군을 김형권군으로 개칭
1990. 9	· 평남 개천군을 개천시로 승격하고, 황남 평천군을 봉천군으로 개칭
1991. 7	· 함북 회령군을 회령시로, 강원도 문천군을 문천시로 승격
1992.	· 청진시에 송암구역 신설
1993. 1	· 함북 청진시 부윤구역을 라남구역에 편입하고 부윤구역을 폐지, 함흥에 해안구역 신설
1993. 3	· 평남 은산군 신설
1993. 10	· 라진시와 선봉군 통합하여 라진·선봉시 신설
1994. 8	· 평북 정주군을 시로 승격
1995. 5	· 평성시 일부지역을 분리하여 평양의 19번체 구역으로 편입하고 '은정구역'으로 명명
1995. 8	· 함북 청진시에 부윤구역 부활
1995. 9	· 함남 신포시에서 금호리, 강상노동자구, 호만포리, 오매리, 속후리, 남홍리, 서홍리, 광천리, 호남리를 분리, '금호지구'로 하고 함남 직속의 특별 행정구역으로 지정
1998. 11	· 함남 함흥시에 홍덕구역 신설
2000. 8	· 라진·선봉시를 라선시로 개칭

자료 : 1) 평화통일연구소편.(1986).「북한개요」.

2) 통일원 간. 「'91 북한개요」.

3) 「2000 북한개요」.

4) http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=geo_03.

북한의 행정구역 개편은 이와 같이 8·15해방 이후 개편의 빈도가 빈번하였는데, 2000년까지 50여 차례 이상의 개편과 1,000여 곳 이상의 지명변경을 단행하는 등 해마다 구역개편이나 지명의 개칭이 있었다는 사실이 이를 보여주고 있다(<표 1> 참조).

2) 행정구역 개편의 특징

북한은 1945년 해방 당시 6개도, 9개시, 89개군, 810읍·면이었으나, 북한 정권이 들어선 이후 행정체제의 간소화를 위하여 행정구역을 개편하여 종전 4단계 행정구역 체제에서 면을 폐지하고 3단계 행정구역 체제로 재편하였다. 남한에서의 행정구역 개편이 대부분 전통적인 행정구역의 기본틀을 유지하면서 부분적인 경계의 조정, 구역명칭의 변경, 혹은 행정구역의 도시화·비대화에 따른 승격이나 폐치분합에 국한되었음에 비하여, 북한에서는 전통적인 행정구역의 기본틀을 벗어나는 팔목할만한 행정구역 체계의 개편과 행정구역의 변경이 있어 왔다. 북한이 행정구역 체계를 대폭적으로 개편한 것은 사회주의적 통제를 강화하고, 북한 사회주의 헌법에서 내세운 공간개발의 이념적 바탕이라고 할 수 있는 도·농 균형발전사상을 바탕으로 한 자족적 행정단위 체계를 확립하려는 데 목적이 있다(박현주, 1995, 44-45).

북한의 행정구역 개편과정에서 특히 주목할 점은 광역행정구역 수를 남한과 같은 수준으로 늘리기 위해 양강도(兩江道)와 자강도(慈江道)를 신설하고, 황해도를 황해남도와 황해북도로 나누었다는 사실이다. 이는 남한보다 인구가 적다는 점을 의식하여 남북한 총선거 실시에 대비한 선거구 수 확보의 필요성에 따른 것으로서 정치적인 의도가 강하게 작용한 개편이라고 볼 수 있다. 구체적으로 행정구역 개편상의 특징을 들면, 행정구역의 세분화, 통치체제를 반영한 면제(面制) 폐지 및 노동자구의 신설, 지명의 변화, 대도시 행정체계의 변화 등이다.

첫째, 전통적인 행정구역을 작은 규모로 분할 혹은 부분적으로 통폐합하여 그 수를 확대시켰으며, 행정구역 세분화의 모습은 군의 경우에 한층 더 분명하다. 해방 전에는 89개 군이었던 것이 2001년 기준으로 147개 군 및 39개 구역으로 되어 거의 2배 이상 증가한 추세를 보여주고 있다. 군의 중설은 대부분 기존 군을 분리하거나 타구역과의 일부를 분리·병합하여 새로운 군을 만드는 형식을 취하였다. 군의 숫자가 많이 늘어난 것에 대해 북한은 이 지역들에 대한 국가관리 활동의 민활성을 보장하고 정치·경제·교통·문화활동을 더욱 촉진시키기 위함이라고 설명하고 있는데, 이는 군을 생산의 기본단위로 규정하고 있음에서 엿볼 수 있다.

둘째, 면의 폐지는 1952년 12월 최고인민회의 상임위원회 정령에 의거한 것으

로, 면의 폐지 이유를 “종래 행정체계의 불합리성을 퇴치하고 상부의 지도를 하부에 접근시키기 위함”이라고 밝히고 있다. 노동자구의 신설은 면제 폐지와 동시에 이루어졌는데, 노동자구는 농업지역보다는 도시지역으로 간주되며, 실제로 광업과 임업, 수산업을 포함하여 공업의 합리적 배치를 위한 한 방안으로 설치되었다.

셋째, 김일성 우상화 차원의 개명사례와 사람이름을 지명이름으로 차용한 적지 않다는 것이다. 우선, 김일성 가계 및 혁명 관련 지명의 등장으로서 주로 김일성 부자의 가계 이름을 따거나 이들의 업적을 상징적으로 나타내는 수식어를 사용하는 방법을 이용하고 있다. 함북 은덕·새별군, 함남 영광·락원군, 강원도 원산시 개선동 등은 김일성 우상화 차원의 개명사례이다. 그리고 황남 재령군 김제원(金濟院)리, 함북 김책(金策)시와 은덕군 안길(安吉)리, 강원도 평강군 리수덕(李壽德)리 등은 사람이름을 지명으로 차용한 것이다. 량강도 김형직(金亨稷, 김일성 부)·김정숙(金正淑, 처)·김형권(金亨權, 숙부)군 등은 개명과 사람이름을 지명으로 차용한 사례 양쪽에 모두 해당하는 경우라고 할 수 있다.

넷째, 남한에는 읍면 이상의 도시 이름이 ‘서울’ 이외에는 모두가 한자로 되어 있는 반면, 북한 행정구역 지명에는 순수한 우리 말 표현이 많다. 평양 만경대구역 웃고개동, 자강도 회천시 솔모루동, 황남 과일군, 황북 송림시 꽃핀동, 황남 장연군 샘물리, 함남 금야군 솔밭리 등이 그 예이다. 그 외에도 새별군, 새길동, 새거리동, 새마을동, 새살림동, 새우물동, 새날동, 새골동, 새날리 등 ‘새’자 지명들이 많으며, 긴마을동, 세거리동, 세골리, 연못동, 긴골동, 물동리, 싸리동, 햇빛리, 앞강노동자구, 옷메동, 웃고개동 등 많은 우리 말 지명이 있다(이영택, 1995 : 77).

다섯째, 행정구역 명에 전투적인 색채를 띤 것이 적지 않다는 것이다. 평양 모란구역의 항미(抗美), 전우(戰友), 전승(戰勝)동과 강원도 원산시 승리(勝利)동의 예에서 행정구역 명칭의 전투성을 찾아 볼 수 있다(http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=geo_01).

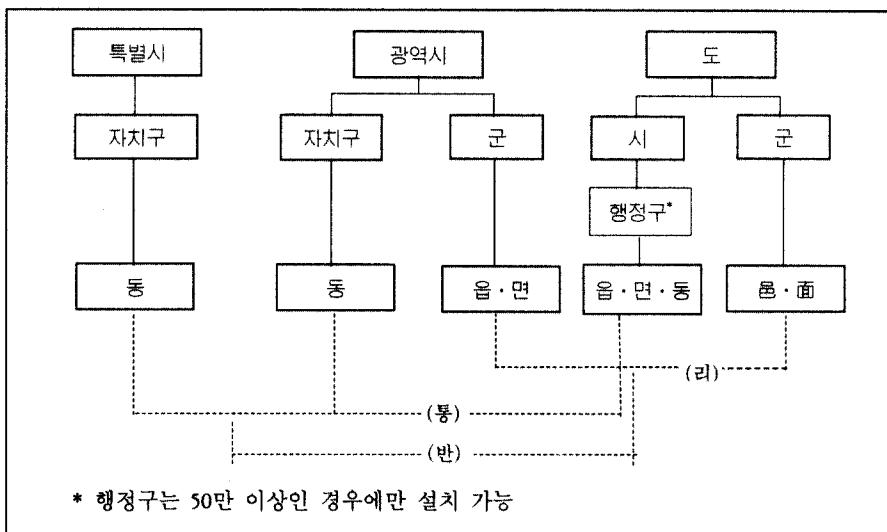
IV. 남·북한 행정구역의 현황 및 문제점

1. 남한 행정구역의 현황 및 문제점

1) 현황

남한의 행정구역은 역사적 변천과정을 거쳐 정부수립 당시 1특별시·9도, 19

(2001. 6. 1 현재)



* 행정구는 50만 이상인 경우에만 설치 가능

자료 : 행정자치부.(2001). 「지방행정구역발전사」, 15면.

<그림 1> 지방행정구역 계층

<표 2> 남한의 행정구역 현황

(2001. 12. 24 현재)

구분 시·도	시·군·구				읍·면·동				출장소				통·리			
	계	시	군	구 자 치 행 정	계	읍	면	동	계	시 도	시 군 구	읍 면	계	통	리	
계	251	74	89	69	19	3,518	203	1,219	2096	86	3	14	69	92,054	56,319	35,735
서울	25	-	-	25	-	522	-	-	522	-	-	-	-	13,702	13,702	-
부산	16	-	1	15	-	221	2	3	216	-	-	-	-	5,595	5,470	125
대구	8	-	1	7	-	138	3	6	129	1	-	-	1	3,318	3,092	226
인천	10	-	2	8	-	136	1	19	116	7	-	4	3	3,901	3,649	252
광주	5	-	-	5	-	84	-	-	84	-	-	-	-	2,373	2,373	-
대전	5	-	-	5	-	76	-	-	76	-	-	-	-	2,666	2,666	-
울산	5	-	1	4	-	58	4	8	46	-	-	-	-	1,399	1,089	310
경기	44	25	6	-	13	492	27	121	344	8	-	5	3	13,678	9,562	4,116
강원	18	7	11	-	-	193	24	95	74	7	1	-	6	4,271	2,103	2,168
충북	13	3	8	-	2	152	13	90	49	1	1	-	-	4,611	1,853	2,758
충남	15	6	9	-	-	206	22	147	37	3	1	-	2	5,222	836	4,386
전북	16	6	8	-	2	248	14	145	89	-	-	-	-	7,623	2,617	5,006
전남	22	5	17	-	-	298	30	199	69	31	-	2	29	8,014	1,505	6,509
경북	25	10	13	-	2	337	34	204	99	18	-	1	17	7,576	2,497	5,079
경남	20	10	10	-	-	314	22	177	115	7	-	2	5	7,311	2,683	4,628
제주	4	2	2	-	-	43	7	5	31	3	-	-	3	794	622	172

자료 : <http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>. 첨부파일에서 재구성.

시·134군·9구, 75읍·1,448면이었으나, 2001년 현재 1특별시·6광역시·9도, 74시·89군·69구(자치구), 203읍·1,219면·2,086동으로 변천하였다. 지방행정 계층과 지방행정구역 현황은 <그림 1> 및 <표 2>와 같다.

2) 문제점

남한의 행정구역은 전술한 바와 같이 조선 말기와 일제 초기에 이루어진 것을 근간으로 하고 있으며, 시대의 변천에 따라 부분적인 개편을 겪으면서 오늘에 이르고 있다. 따라서 한 세기 이상의 세월이 흐른 오늘날의 사회경제적인 여건에는 맞지 않고 있는 실정이다. 즉 조선말기와 일제초기에는 전통적인 농업사회의 틀을 벗지 못한 시대였으나, 그 이후로 근대화를 추진하는 과정에서 많은 변화를 겪게 됨에 따라 행정구역이 오늘날 사회가 요구하는 제반문제의 해결에 민주적이고 효율적으로 잘 대응할 수 있느냐에 대한 의문이 제기되고 있다. 남한 행정구역의 문제점으로서는 다음과 같은 점들이 지적되고 있다.

(1) 계층구조의 과다(過多)

계층구조 높이의 문제는 행정구역의 넓이의 문제와 깊은 관련이 있다. 현행 남한의 지방행정 계층구조가 지나친 다층제(多層制)라는 점이다. 시·도와 시·군·자치구의 자치 2계층과 구·읍면·동리 등 비자치(非自治) 계층이 산재하여, 지방행정계층 구조는 3 또는 4계층의 구조를 이루고 있다. 이 4계층 중 전자의 2계층은 외국에서도 일반적으로 채택되고 있는 제도로서 문제될 것이 없다고도 할 수 있지만, 후자의 비자치 계층이 문제된다. 특히 <그림 1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 광역시가 아닌 대도시 지역에서 기초자치단체 밑에 놓여 있는 비자치행정계층이 2계층이나 되어 문제의 심각성은 더 크다고 할 것이다. 여기에다 준 행정계층이라고 할 수 있는 리(里)의 계층구조를 생각해 보면 지방행정계층구조는 더욱 다층성을 가지게 된다. 이와 같은 계층의 과다는 남한에 ‘터널행정’이라는 용어를 만들어 내고 있으며, 의사소통의 왜곡과 시간 지체 등을 초래하여 행정의 효율성 제고에 많은 지장을 주고 있다.

(2) 자치구역의 과대성

농촌지역의 기초자치단체로서의 군은 5·16 군사쿠데타 당시 단순한 행정단위에 불과했던 것을 충분한 검증도 거치지 아니한 채, 이를 그대로 자치구역화시킴으로써 문제점을 드러내고 있다. 즉 1961년 『지방자치에 관한 임시조치법』에 의하여 농촌지역의 기초자치단체인 읍면을 행정구역화하고, 대신에 행정구역이었던 군을 기초자치단체로 하였다. 그런데 <표 3>에서 보는 바와 같이, 남한의 기초자

치단체인 시·군·자치구는 세계에서 그 유례를 찾기 힘들 정도로 인구 및 면적 면에서 커다랗게 됨으로써 공동생활권에 의한 공동체의식 형성이 기초자치단체 수준에서 가능할 것인가 하는 문제를 야기하고 있다. 지방자치란 본래 주민들의 지연(地緣)에 근거한 공동체적 정신, 즉 애향심을 기초로 그들간의 공통의 관심사를 공동으로 처리해 나가는 것을 그 본질로 하기 때문에 소규모의 지방자치단체가 가장 이상적이라고 할 수 있다. 따라서 남한의 경우는 주요 선진국들과는 달리 기초자치단체의 축소문제가 고려되어야 한다. 지방자치의 본래적 취지가 ‘아래로부터의 민주주의(grass-roots democracy)’라는 점에서 현행 기초자치단체인 군의 규모는 너무 크다고 하겠다.

<표 3> 기초지방자치단체 규모의 국제간 비교

국가	면적(A) (만㎢)	인구(B) (만명)	기초지방 자치단체(C)(개)	기초지방자치단체당 면적(A/C)(㎢)	기초지방자치단체당 인구(B/C)(명)
미국	937.3	25,823	35,963	261	7,180
이탈리아	30.1	5,705	8,104	3.7	7,040
프랑스	55.2	5,766	36,763	15	1,568
독일	35.7	8,134	14,805	2.4	5,452
일본	37.4	12,432	3,234	117	38,442
한국	9.9	4,773	232	427	205,743

주 : ① 우리나라의 인구는 2001년 1월 1일을 기준으로 하였음

② 여기에서 기초지방자치단체는 미국의 경우 Municipality · Township, 프랑스의 경우 Commune, 이탈리아의 경우 Comune, 독일의 경우 Gemeinde, 일본의 경우 市 · 町 · 村을 말함

자료 : 1) 日本 통계는(財)自治研修會地方自治研究資料Center編.(1995). 「地方自治年鑑-平成7年」. 東京 ; 第一法規에 의거함

2) 기타 외국은(財) 地方自治總合研究所/全日本自治團體勞動組合 自治基本法研究會編.(1998). 「地方自治基本法構想」. 東京. 87-94면을 참조하였음

(3) 주민의 생활권과 행정구역의 유리

교통 · 통신과 과학기술의 발달, 그리고 지역개발 등의 국토개발사업이 이루어짐에 따라 하천이나 산맥 등 자연적 조건을 근간으로 책정되었던 지방자치단체의 경계는 사실상 그 의미를 잃어 가고 있다. 그 동안 급격하게 진행된 산업화와 도시화는 인간생활의 구조를 근본적으로 변화시키고 있으며, 또한 직강공사(直江工事) · 댐 건설 · 고속도로 건설 · 간척사업 등 각종의 건설사업은 국토공간의 지리적 공간을 대폭 변혁시킴으로써 주민의 생활권에 많은 변화를 일으켜, 비탄력적인 행정권

과 탄력적인 생활권 사이에 괴리현상을 더욱 심화시키고 있다. 이러한 생활권과 행정권의 유리현상은 주민들에게 많은 불편을 주고 있다. 따라서 미래의 지역개발성을 고려한 생활권과 행정권의 일치라는 측면에서 행정구역의 재편되어야 한다.

(4) 지방자치단체간 규모의 불균형

지방자치단체의 구역이 동종의 지방자치단체 간에도 불균형이 심하다는 것이다. <표 4>에서 볼 수 있는 것과 같이, 도의 예를 보더라도 인구·면적·관할시군수·예산규모·재정자립도 등에서 격심한 편차를 보이고 있으며, 이러한 현상은 시·군·구에 있어서도 마찬가지이다. 이러한 지방자치단체간의 불균형은 그 구역이 오래 전에 책정된 후, 지금까지 이루어진 산업화와 도시화에 의한 인구이동과 경제적 여건의 변화에도 불구하고 근본적인 개편이 없이 그대로 유지되어온 결과라고 할 수 있다. 지방자치단체간의 이러한 불균형은 지역발전의 불균형을 초래하여 국토의 균형적 발전을 저해할 뿐만 아니라 주민의 지역감정을 더욱 악화시킬 우려가 있다. 따라서 지방자치단체간의 균형화를 위해서라도 행정구역은 재편되어야 한다.

<표 4> 지방자치단체 규모의 도단위 비교

(기준년도, 단위)

구 분	면 적 (1999, km ²)	인 구 (2002.1, 명)	예 산 (2000, 백만원)	관할시군 수 (2001, 개)	재정자립도 (2001, %)
최 고	19,023 (경북)	9,544,496 (경기)	14,473,800 (경기)	32 (경기)	71.4 (경기)
최 저	7,433 (충북)	1,496,520 (충북)	2,263,634 (충북)	12 (충북)	14.7 (전남)
최고對 최저 비	7.2 : 2.8	8.6 : 1.4	8.6 : 1.4	7.3 : 2.7	8.3 : 1.7

주 : 제주도는 제외함

- 자료 : 1) 행정자치부.(2000). 「주요업무편람」.
 2) 행정자치부.(2001). 「2001통계연보」, 통권 제4호.
 3) 행정자치부.(2002). 「주민등록인구 현황」.
 4) http://www.provin.chungbuk.kr/frm/frmIndex.jsp?left_url=/introduce/intro_left.jsp&top_url=/introduce/intropop.jsp&main_url=/introduce/introIndex_main.jsp 등을 참조하여 작성함

(5) 구역개편의 획일성과 단건성

해방 이후 남한의 행정구역 개편의 과정을 살펴보면, 구역개편이 너무나 획일적이고 단건적이었음을 알 수 있다. 즉, 행정구역의 개편시 정치적 의도 혹은 ‘인구’를 주

된 기준으로 삼아 일반시의 직할시(광역시)화 또는 읍의 시로의 승격이 주로 이루어 져 왔다. 이러한 당국의 획일적이고 정치적인 행정구역 개편은 체계성과 역사성을 결여하여 많은 문제점을 야기하고 있다. 이제까지 남한의 행정구역은 국민적 합의 위에 주체적으로 이루어지지 않은 채 오늘에 이르고 있는데, 해방 이후 반세기가 지나고 새 천년이 시작된 시점에서 행정구역 개편 문제는 통일시대에의 대비, 국가 경쟁력 제고, 그리고 주민 편의라는 차원에서 거국적으로 이루어져야 한다.

(6) 구역개편의 행정주도성

행정구역 개편은 선거나 시민들의 생활에 지대한 영향을 미치는 매우 중대한 일이다. 그런데 남한의 행정구역 개편은 관료들, 특히 구내무관료의 기관팽창주의가 크게 영향을 미치고 있다는 것이다. 군부독재시대에 정당성을 결여한 군사정권은 그 정권유지의 기반이 내무관료들의 부당한 선거개입에 의한 바가 매우 커다. 그리하여 정치가 행정을 이끌지 못하고, 행정에 이끌려 가는 상황이 된 것이다. 도움을 받았으니 보답을 해야 하고, 그 보답이 일반시의 광역시 승격, 읍의 시 승격 등 직급을 상향·조정하여 관료들의 승진욕을 충족시켜 주는 것으로 나타난 것이다.

특히 1990년 중반에 추진된 시와 군의 통합추진 과정을 볼 것 같으면, 분리 당시 주민들의 충분한 의사를 묻고서 이루어진 것이라기보다는 행정관료들, 특히 내무관료들의 이해관계에 의하여 분리되었다고 해도 과언이 아니었다. 그런데 통합추진과정 또한 주민의 의견수렴을 통합추진 원칙의 최대 핵심요소로 내세우고는 있지만, 실제로는 정치인들의 이해관계나 행정자치부(내무부) 지시가 더욱 큰 힘을 갖는 하향식 추진 형태를 취함으로써 해당 주민들의 거센 저항을 받고 있는 경우도 있다.

(7) 획일적인 도시제도

남한의 도시제도는 특별시·광역시·보통(시) 제도로 나누어지고 있다. 이 중 특별시와 광역시는 완전한 광역자치단체로서의 법인격을 가지고 있으며, 시는 인구 50만 이상인 경우에 약간의 특례제도를 인정하고 있지만 기본적으로 커다란 차이를 주지 않고 있다.

특별시 제도는 수도로서의 특성을 살린다는 의미에서 별 문제가 없지만, 광역시 제도는 기존의 도로부터 분리되어 도와 대등한 법인격을 가진 지방자치단체가 됨으로써 분리된 기존의 도와의 광역행정 수요 등의 문제로 많은 마찰을 빚고 있어 문제가 되고 있다. 특히 내륙형 광역시에서 이러한 문제가 더욱 현저하게 나타나고 있다. 기존의 도와 새로이 승격된 광역시와의 갈등은 1990년대 중반이후 광주·전남 지역에서 시도 통합과 도청이전을 둘러싸고 전개된 갈등에서 잘 나타나고 있다(신원형외, 2000).

또한 도시의 규모와 능력에 따라 자치능력을 차별하여 인정하지 않고 획일적으로 취급함으로써 대도시가 무리하게 인접의 지방자치단체를 흡수·통합하여 광역시에로의 승격을 시도하는 경우도 생기도 있다. 기존의 광주·대전·울산과 같은 대도시가 그러한 경우이며, 최근에는 경기도 일부 대도시나 도청 소재지의 대도시 지역에서 광역시에로의 승격을 둘러싸고 도와 갈등을 야기하고 있는 사례에서 잘 알 수 있다. 따라서 중앙정부 차원에서 광역시 문제를 포함한 도시제도에 대한 근원적인 재검토가 요구된다. 이럴 경우 일본에서 실시되고 있는 도시의 규모와 능력에 따른 자치권의 차등인정에 따른 도시제도, 즉 지정시(指定市), 중핵시(中核市), 특례시(特例市), 보통시와 같은 제도적 장치의 마련이 필요하다고 할 것이다.

2. 북한 행정구역의 현황 및 문제점

1) 현황

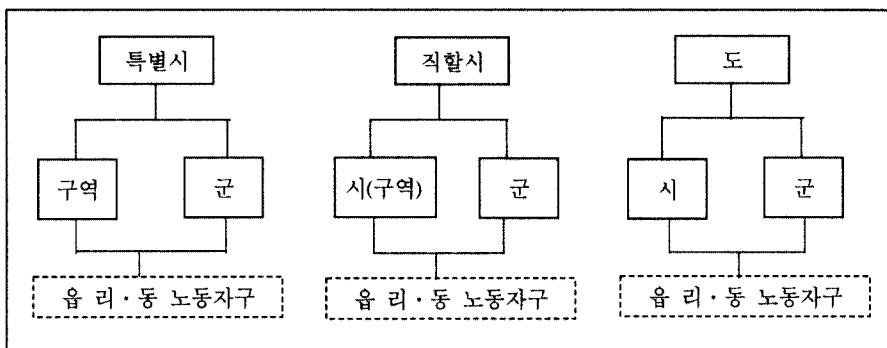
북한의 행정구역은 해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었으나, 북한 정권 수립 이후 행정체제의 간소화라는 명목하에 행정구역을 50여 차례 개편하여 종전 4단계 행정구역 체계에서 면을 폐지하고 3단계 행정구역 체계로 개편하였다. 그리하여 2001년 현재, 9도·1특별시·2직할시, 25시·39구역·147군, 2구·3307리·937동·256노동자구와 특별행정구역인 함경남도 금호지구로 구성되어 있다(<표 5>, <그림 2> 참조).

<표 5> 북한의 행정구역 현황

(2001. 1. 1 현재)

구 분	시·군·구·구역				리·동·노동자구		
	시	군	구	구역	리	동	노동자구
평양특별시	-	4	-	19	126	290	11
남포직할시	-	1	-	5	35	64	-
개성직할시	1	3	-	-	62	24	-
평안남도	5	15	1	-	370	34	36
평안북도	3	22	-	-	493	69	38
자강도	3	15	-	-	242	61	22
양강도	1	11	-	-	152	23	60
황해남도	1	19	-	-	408	25	9
황해북도	2	14	-	-	277	44	6
함경남도	3	15	1	7	476	135	30
함경북도	4	13	-	8	274	120	37
강원도	2	15	-	-	392	48	7
합 계	25	147	2	39	3,307	937	256

자료 : 행정자치부.(2001). 「지방행정구역연혁」에서 재구성



<그림 2> 지방행정구역의 계층

2) 문제점

(1) 구역 개편의 과도한 이데올로기성

어느 국가사회에서나 통치체제의 성격이나 정치적 의도가 행정구역에 다소간 반영되기 마련이지만, 북한의 행정구역은 역사상 일찍이 보지 못했던 이데올로기적 색채가 강한 행정구역 개편이라고 할 수 있다. 그것은 구역 개편에 이르게 하는 사회적 필요나 주민민원 등의 실체적 필요보다는 구역개편의 정치적 당위가 앞서감에 따르는 당연한 결과로 보인다. 주민의 참여, 지역적 감정이나 이해관계가 전혀 반영되지 못하고 다만 중앙의 정치·경제적 목표에 따라 행정구역 개편이 이루어진 것이다(박완신, 1995 : 204-208). 김일성 부자의 가계 이름을 따거나 이들의 업적을 상징적으로 나타내는 지명을 사용한 것도 북한 행정구역의 정치적 성격을 보여주는 실례이다.

북한의 행정구역 개편의 목적은 당 혹은 중앙정부의 일정한 지역을 일정한 방향으로 유도하려는 정책성·의도성에 기초를 두고 지역들에 대한 국가관리 활동의 민활성을 보장하면서 정치·경제·교통 및 문화활동을 더욱 촉진시키는 데 있었다. 이는 북한의 행정구역이 중앙집권적 체제 강화를 위한 수단으로 이용되어 왔음을 보여준다(김남렬, 1996 : 56-59). 요컨대 북한의 행정구역 운영 및 개편에는 지방자치의 이념에 입각한 주민의 참여, 지역적 정서 또는 지역적 이해관계가 전혀 반영되지 못하고 정치적·경제적 목적에 따라 변천해 왔다고 볼 수 있다.

(2) 인위적이고 정치적인 구역설정

다양한 성격의 지역들로 구성된 도(道)를 비교적 동질적이고 유사한 규모의 지역단위로 편성하려는 것도 문제가 된다. 그리고 남북협상을 통해 남북한 총선거가 실시되는 경우, 인구비례제가 아닌 지역별 대표제를 주장하기 위해 남한과 같

은 9개 도와 비슷한 시·군으로 세분하여 행정구역의 수를 늘림으로써 지역대표제에 대응하기 위한 구역설정이 이루어진 것으로 보인다. 또한 행정구역 체계 개편에 따른 면 폐지 및 군 지역의 재분할, 리·동 통합 등 대대적인 행정구역의 개편에 따라 50여 차례가 넘는 지방행정구역 개편의 정치·사회적 이유와 더불어 행정지명 변경의 문제는 행정구역 개편 후 구역의 안정화 내지는 정착화를 경시한 처사라고 할 수 있을 것이다.

V. 행정구역 개편의 방향

행정구역 개편 문제는 간단한 문제가 아니다. 일제가 한반도를 합병시킨 직후 제일 먼저 행정구역 개편에着手한 것에서도 알 수 있듯이 행정구역은 통치구조의 기본틀과도 연결되는 매우 중대한 문제인 것이다. 그럼에도 불구하고 그 동안의 남북한 행정구역 개편과정을 살펴보면, 주권재민자로서의 주민(국민)의 편의성 제고를 위한다기보다는 정치적 이데올로기나 행정관료의 관료이기주의가 행정구역 개편에 지대한 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 새로운 세기의 길목에 들어선 오늘날, 세계화·개방화·정보화·지방화라는 범지구적 물결에 뒤지지 않기 위해서라도 국가경영의 기본단위로서의 행정구역은 근본적인 수술이 절대적으로 필요하다고 할 것이다.

한반도에서의 현행 행정구역의 골격은 1984년의 갑오개혁과 1914년의 일제 식민지 치하에서 형성된 아래, 근본적인 재편 없이 뱃질식의 개편만을 거듭하여 주민생활에 불편을 주는 등 많은 문제점을 내포하고 있는 실정이다. 지금 우리의 상황은 1세기전의 상황과는 사회 시스템 자체가 근본적으로 바뀌어져 있는 만큼 국가 운영의 기본단위인 행정구역도 그에 따른 변화를 모색해야 한다. 한반도의 근대 행정에 많은 영향을 미쳤던 일본에서조차도 1921년 군폐지 법률이 제정되고, 1923년에 지방자치단체로서의 군제가 폐지되었으며, 1926년에는 군청이 없어지고 말았다. 북한의 경우에도 앞에서 살펴본 바와 같이 1952년에 이미 면제가 폐지되었다는 점을 고려할 때, 남한 행정구역 및 계층이 얼마나 시대적 흐름에 뒤쳐져 있는가를 알 수 있을 것이다. 그러므로, 남북통일과 국가 경영전략, 그리고 주민의 편의성을 고려한 전면적인 행정구역 재편이 남북한 모두에 절대적으로 요구되는 시점에 와 있다고 할 것이다. 행정구역을 재편할 때 고려할 사항은 다음과 같다.

첫째, 남북한의 정치지도자들은 행정구역의 개편을 정치적으로 이용해서는 안

된다는 것이다. 북한은 남북 통일을 위한 총선거에 대비하여 지역비례대표제를 고려한 행정구역의 숫자 늘이기를 더 이상 하여서는 안될 것이다. 또한 남한도 행정관료의 기관팽창주의를 위한 행정구역 개편이 되어왔던 바, 더 이상 관료들의 기관이기주의에 편승한 행정구역 개편을 하여서는 안 된다. 남북한 모두 행정이 무엇 때문에 존재하는가를 고려하여 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정구역 개편이 되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 북한의 행정구역 개편 사례에서 알 수 있듯이, 행정구역 개편이 정치적 이데올로기 혹은 지배집단의 심볼 형성에 이용되어서는 안 된다는 점이다. 행정구역 개편이나 지방자치단체 명명(命名)은 그 지역의 역사와 특성을 고려한 역사적·문화적 차원에서 고려되어야 한다.

셋째, 행정구역 개편은 정치인의 이해관계나 특정 정당의 당리당략(黨利黨略)을 떠나 국가 경쟁력 제고라는 차원에서 국민적 합의 위에 거시적 차원에서 이루어져야 한다. 행정구역은 그 속성상 보수성과 역사성을 가질 수밖에 없기 때문에 빈번하게 개편될 수 있는 것이 아니다. 따라서 행정구역을 전면적으로 재편하고자 할 때에는 정파나 당리당략을 초월한 거시적인 차원에서 이루어져야 할 것이다.

넷째, 남한의 행정구역 개편 과정을 살펴보면, 군사독재정권 시절 선거 주무관서인 구내무행정관료 주도성이 현저하였다. 군사독재정권 시대에는 항상 선거의 공정성이 논란되었고, 선거를 사실상 관리한 구(舊)내무부는 선거과정에 깊숙히 개입하여 군사독재정권의 형식적 정당성 확보에 기여하였으며, 군사독재정권은 이에 대한 보답으로 지방자치단체의 증설을 통한 관료들의 기관팽창을 용인하였다. 따라서 관료적 기관팽창주의와 정치적 이해관계가 상호 연결될 수 있는 그물망을 차단하여야 하며, 정권의 정통성 시비가 사라진 작금에 이르러서는 국민의 합의에 의한 정치주도성을 확실하게 확립하여야 할 것이다.

다섯째, 행정구역은 가능한 한 자치구역과 일치되는 방향에서 이루어지도록 해야 한다. 특히 남한의 행정구역은 자치계층 밑에 비자치계층이 하나 또는 두 개의 계층이 존재하고 있다. 행정계층의 다층성은 의사소통의 왜곡 및 지연 등으로 행정의 효율성 제고에 지장을 초래하는 경향이 강하다. 따라서 행정구역을 재편하고자 할 때에는 민주성과 능률성의 조화라는 대전제 위에 가능한 한 자치계층과 행정계층을 일치시키는 방향에서의 재편이 요청된다고 할 것이다.

여섯째, 남한에서의 주요한 사회적·정치적 현안인 지역감정 문제를 해결할 하나의 수단으로서 행정구역 재편이 고려되어야 할 것이다. 남북간의 갈등 해결 이전에 동서간의 갈등 해결이 주요한 과제로 등장한 남한의 정치 현실에서 지역간

갈등의 구체적 표출이 광역자치단체 단위로 발생하고 있는 현실적 여건을 고려하여 행정구역을 재편하고자 할 때에는 남한의 주요 현안인 지역감정을 해소시킬 수 있는 방향으로 개편이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

일곱째, 행정구역 재편이 선거구와 밀접한 관련이 있다는 현실을 고려하여 구역재편을 하고자 할 때에는 정권적 차원에서 다루지 말고 여야 합의에 의한 특별법을 제정하여 시도해야 할 것이다. 행정구역 재편의 외국 사례에서 알 수 있듯이, 구역 재편에는 오랜 시간이 걸리는 국가적 중대 사항이다. 따라서 여야 합의에 의한 가칭 ‘행정구역 및 계층 조정에 관한 특별법’을 제정하고, 이 특별법에 의한 ‘행정구역 및 계층 조정위원회’를 구성하여 ‘시안’을 만든 후, 공청회 등을 거쳐 국회에서 최종적인 결정을 하여야 할 것이다. 행정구역 및 계층 시안(試案) 작성시 1894년 갑오개혁 이후 시도된 23부제(府制)안도 좋은 대안이라고 사료된다.

이상과 같이 한반도에서의 해방 이후 행정구역 개편을 살펴보면, 남한은 관료(특히 구내무관료) 주도하에 행정구역 개편이 이루어진 면이 강하고, 북한은 일당 독재적 정치 상황의 영향으로 행정구역 개편이 통치의 도구로 활용된 면이 강하였음을 알 수 있다. 또한 북한은 일당 독재 지배체제의 계속성으로 행정구역 개편이 통치자의 편의에 따라 수시로 이루어진 반면, 남한은 정권 교체기에 행정구역 개편이 많이 이루어졌음을 알 수 있었다.

따라서 한반도에서의 행정구역은 통치지배자의 편의라든가 관료적 이익의 표출로서 행정구역 개편이 이루어져서는 안되며, 21세기 세계화·정보화·지방화라는 시대적 흐름에 부응함과 동시에 주민편의 제공, 국가경쟁력 제고, 남북통일에의 대비라는 차원에서 논의되고 접근되어야 할 것이다.

다만 행정구역 확정은 선거구역과 밀접한 관련이 있으며, 최종적으로는 국회에서 정치적 합의로 결정될 수밖에 없는 현실을 고려할 때, 정치인들의 게리맨더링을 어떻게 극복할 것인가가 중요한 과제라고 할 것이다. 이는 결국 주권재민자로서의 국민(주민)이 주인 역할을 제대로 하고 있는가에 달려있다고 할 것이다.

VI. 마무리 지으며

행정구역을 개편할 때 고려하여야 할 가장 중요한 사항은 구역 개편이 과연 누구를 위한 것인가를 명확히 하여야 한다는 점이다. 현대 민주주의 국가에서는 모

든 정치·행정 행위는 국민(주민)을 위한 것이어야 한다. 따라서 행정구역 개편이 정치적 이해관계나 관료들의 이익, 혹은 지역 유지들의 이해에 따라 좌우되어서는 안되며, 오직 국가 경쟁력 제고와 남북통일, 그리고 주민편의와 지역활성화를 위한 행정구역 개편이 되어야 할 것이다.

자치경험이 일천한 한반도에서 지방자치 실시의 실제적인 효과를 기대하기 위해서는 그 제도적인 장치로서 행정구역의 적정화 및 합리화가 무엇보다 필요하다. 이 때 행정구역의 적정화 및 합리화는 행정의 민주성(주민편의성과 사회공동성)과 능률성(행정능력과 지역개발성)의 조화 속에서 현행 행정구역의 부분적인 개편의 차원이 아니라 주민의 실제적 편의과 국가의 발전전략과 합치될 수 있는 행정구역체계의 전면적인 재조정, 즉 구역의 재편이라는 차원에서 논의되고 접근되어야 할 것이다.

대한민국 건국이래 최초의 여야간 수평적 정권교체 이후, 모든 면에서의 기구 재정비가 진행되고 있지만 행정구역만은 균원적인 손질을 하지 못하고 있다. 북한은 수차례의 행정구역의 변화를 시도해오기는 하였으나, 남한의 행정구역과 수를 맞추기 위한 고도의 정치적·인위적 개편에 불과하다고 할 수 있을 것이다. 행정구역은 남북통일과 국제경쟁력 제고, 그리고 주민편의라는 차원에서 전면적으로 재정비되어야 할 시대적·민족적 과제이다. 이 경우 14년간의 논의 끝에 성사된 1972년 영국의 행정구역 개편의 예에서 보듯이, 구역 개편은 충분한 시간과 여론 형성과정을 거쳐 과학적이고 합리적으로 이루어져야 한다. 남북행정구역은 정치적 이해관계를 넘어 국민적 합의에 바탕을 두고 국토의 효율적 관리와 이용, 그리고 자치능력 향상과 통일에 대비한다는 인식에서 재편함으로써 국제화·정보화·지방화라는 커다란 세계사적 흐름에 뒤지지 않도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국토개발원. (1981). 「지역지구에의 합리화방안에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 김경수. (2000). 「행정구역 개편 직후의 재정실태 비교분석에 관한 연구 : 평택통합시를 중심으로」. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김광서. (1982). 「현행헌법과 지방자치제」. 논문집 제14집(사회과학편), 제주대학교.
- 김남렬. (1996). 「남·북한 지방행정 구역에 관한 비교 연구」. 행정학석사학위논

- 문, 강원대학교 경영행정대학원.
- 김보현 · 김용래. (1983). 「지방행정의 이론과 실제」. 서울 : 법문사.
- 김안제. (1982). 「환경과 국토」. 서울 : 박영사.
- 김운태 외 공저. (1982). 「한국정치행정의 체계」. 서울 : 박영사.
- 김운태. (1983). 「조선왕조행정사(근세편)」. 서울 : 박영사.
- 김종표. (1978). 「현대지방자치구역 재편성에 관한 연구 : 주요 선진국가를 중심으로」. 박사학위청구논문, 단국대학교 대학원.
- _____. (1993). 지방행정구역 개편의 과제와 전략. 「지방행정연구」, 제8권 제2호 : 1-19.
- 김진봉 · 오갑균 · 손홍열 · 이영덕. (1981). 지방행정구역 변동의 정치 · 사회적 배경에 대한 연구. 「호서문화연구」, 제1집. 충북대학교 호서문화연구소.
- 김학노. (1997). 「지방행정의 이론과 실제」. 서울 : 법문사.
- 김현태. (1982). 「지방자치제도의 현대적 과제에 관한 고찰」. 논문집 제4집, 만산대학.
- 내무부. (1965). 「지방행정편람<각론 내무편>」.
- _____. (1979). 「지방행정구역발전사」.
- _____. (1983). 「지방행정구역요람」.
- 노용희. (1968). 지방자치단체의 적정구역의 기준설정에 관한 연구. 「행정논총」, 제16집 제1호. 서울대학교 행정대학원.
- 박동서 · 안해균 · 조석준. (1982). 「지방행정론」. 서울 : 한국방송통신대학교 출판부.
- 박동서. (1982). 지방행정의 발전적 과제. 「행정논총」, 제19권 1호. 서울대학교 행정대학원.
- 박영근. (1982). 「지방자치행정의 효율적 운영방안」. 논문집 제10집(인문사회과학 편), 관동대학.
- 박완신. (1998). 「북한행정론」. 서울 : 지구문화사.
- 박종관. (1999). 「행정구역 개편에 관한 연구 : 시 · 군통합정책에 대한 과정분석 및 성과평가를 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 박현주. (1995). 북한의 행정구역 어떻게 개편되었나. 「북한」, 1995년 4월호. 국토개발연구원.
- 북한연구소. (1983). 「북한총람」. 북한연구소.
- _____. (1994). 「북한총람」. 북한연구소.

- 손재식. (1991). 「현대지방행정론」. 서울 : 박영사.
- 안용식 · 강동식 · 원구환. (2001). 「지방행정론」. 서울 : 대영문화사.
- 오재일. (1999). 읍 · 면 · 동의 합리적 개선방안에 관한 고찰. 「지방행정연구」, 제 13권 제1호(1999년 6월). 한국지방행정연구원.
- 이영택. (1995). 북한의 행정지명의 변천과 현황. 「북한」, 1995년 4월호. 국토개발 연구원.
- 장지호. (1973). 「지방행정론」. 서울 : 진명문화사.
- _____. (1982). 「지방행정론」. 서울 : 대왕사.
- 전라남도. (1983). 「제23회 전남통계연보」.
- 정 장. (1998). 「통일이후 북한지역 지방자치 실시 전략」. 행정학석사학위논문, 강원대학교 경영행정대학원.
- 정기동. (1995). 「한국지방행정조직의 계층구조에 관한 연구」. 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 정재화. (1992). 「한국의 지방행정구역개편에 관한 연구 : 관할구역의 조정을 중심으로」. 박사학위논문. 명지대학교 대학원.
- 최창호. (1979). 「한국지방행정구역개편에 관한 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- _____. (1980). 우리나라 행정구역의 역사적 고찰 2. 「지방행정」, 1980년 4월호.
- _____. (1983). 「한국지방행정의 재인식」. 서울 : 삼영사.
- _____. (2001). 「지방자치학」. 서울 : 삼영사.
- 최창호 · 정세욱. (1980). 「행정학」. 서울 : 법문사.
- 통계청. (1994). 「한국통계연감」. 제41호.
- _____. (1995). 「한국 행정구역분류」.
- 통일원. (1991). 「'91 북한개요」.
- _____. (2000). 「2000 북한개요」.
- 평화통일연구소편. (1986). 「북한개요」.
- 한국지방행정연구원. (1988). 「대도시광역행정체제에 관한 연구」.
- 한국농촌경제연구원. (1988). 「행정구역의 합리적 조정방안」.
- 한국지방자치학회편. (2000). 「한국지방자치론」. 서울 : 삼영사.
- 한국지방자치학회 · 한국지방행정연구원. (2000). 「지방자치제도 개선을 위한 국민 대토론회 : 최종보고서」.
- 한국행정연구원. (1997). 「시 · 군통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향 평가」.

- 한국행정학회. (2000). 「통일한국에서의 행정통합 방안」. 한국행정학회 2000년 학계학술대회 논문집.
- 현대사회연구소. (1992). 「한국지방자치연감」.
- 행정자치부. (2000). 「주요업무편람」
- _____. (2001). 「2001통계연보」, 통권 제4호
- _____. (2001). 「지방행정구역 발전사」.
- _____. (2001). 「지방행정구역 연혁」.
- _____. (2002). 「주민등록인구 현황」.
- 蠟山政道. (1965). 「行政學研究論文集」. 東京：勁草書房.
- 濱田一成・秋本敏文. (1990). 「實務地方自治法講座 1卷：總則」. 東京：ぎょうせい.
- 杉村章三郎. (1983). 「地方自治制綱要」. 東京：弘文堂.
- 辻清明編. (1977). 「行政學講座 5(行政と環境)」. 東京：東京大學出版會.
- 遠藤文夫. (1988). 「地方行政論」. 東京：良書普及會.
- 自治研修會地方自治研究資料Center編. (1995). 「地方自治年鑑-平成7年」. 東京； 第一法規.
- 長濱政壽. (1973). 「現行國家と行政」. 東京：有信堂.
- _____. (1973). 「現代國家と地方自治」. 東京：有信堂.
- 地方自治總合研究所/全日本自治團體勞動組合 自治基本法研究會編. (1998). 「地方自治基本法構想」. 東京.
- 地方自治行政研究會編. (1983). 「地方自治」. 東京：ぎょうせい.
- 川村仁弘. (1986). 「地方自治制度」. 自治行政講座1. 東京：第一法規出版株式會社.
- 秋本敏文・田中宗孝. (1978). 「地方自治制度」. 現代地方自治全集②. 東京：ぎょうせい.
- 和田英夫. (1965). 「現代地方自治論」. 東京：評論社.
- Alderfer, Harold F. (1964). *Local Government in Developing Countries*. New York : McGraw Hill Book Company.
- Bayley, L. Gordon. (1979). *Local Government*. Oxford : Perpamon press.
- French, Robert Mills(ed). (1971). *The Community-A Comparative Perspective*. Illinois : F.E.Peacock Publishers Inc.
- Millspaugh, A. C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*. Washington D.C : Brookings Inc.
- Robson, W. A. (1968). *Local Government in Crisis*. London : George Allen and Unwin.

62 · 행정논총(제40권 제2호)

http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/source/18th/23th/03.html.
http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=geo_01.
http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=geo_02.
http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=geo_03.
http://reunion.unikorea.go.kr/hometown/history/행정구역연혁.html.
http://www.koland.co.kr/index5/ddang_5/ddang_9.htm.
http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html.
http://www.provin.chungbuk.kr/frm/frmIndex.jsp?left_url=/introduce/introleft.jsp&top_url=/introduce/introtop.jsp&main_url=/introduce/introIndex_main.jsp.