

# 行政階層 및 區域의 改編方向에 관한 研究

李 達 坤\*

〈目 次〉

- |                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| I. 序 言             | III. 行政構造의 改編方向 |
| II. 現行 行政階層構造의 問題點 | IV. 結論 : 轉換의 論理 |

〈요 약〉

자치제층, 행정계층, 그리고 행정구역에 관한 이론적인 연구를 바탕으로 현 시점에서 요청되는 개편방향에 관한 기본적인 틀을 제시한 논문이다. 지금까지 행정구역개편에 관한 이론적 연구와 검토는 많이 있었다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 연구가 국지적 차원의 행정구역개편에 치중하였으며, 전국적인 관점에서 행정구역개편방안에 대해 논의한 연구는 많지 않았다. 따라서 본 연구에서는 전국적인 관점에 입각하여 지방자치시대에 적절한 행정구역개편방향을 탐구하려는 것이다.

행정구역개편을 논의함에 있어서 주된 초점은 대도시의 광역행정체제를 개편하기 위한 방향과 전반적인 틀을 제공하는 데 있다. 국가경쟁력과 삶의 질을 제고하기 위해 지방의 세계화가 중요한 과제로 부각되는 시점에서 지역의 다양성과 특성을 고려하여 전국을 해양지역과 내륙지역으로 구분하였으며, 그에 적합한 행정구역개편방향을 설정하고자 하였다.

## I. 序 言

행정구조는 세 가지 중요한 구성요소를 가지고 있다. 자치제층, 행정계층, 그리고 행정구역이 그것이다. 여기에 계층별 기능분담이 추가될 수도 있다. 이러한 행정구조는 그 구조하에서 생활하는 주민과 이러한 구조를 활용하여 행정서비스를 공급하는 지역내 공직자에게도 중요한 기능적 틀이며 국가 전체로서 보아도 국가경영의 골간을 제공하고 있다.

그러나 때로는 이러한 행정구조를 행정국가시대의 시각으로 조명하여 그 중요성

---

\* 서울대학교 행정대학원 부교수

과 영향의 범위를 과장하는 문제도 적지 않다. 현대와 같이 인간의 이동이 대단히 용이하고 자본과 기술마저 용이하게 이동하는 시대에서는 이러한 행정구역의 영향력이란 한정적일 수밖에 없다. 게다가 국제적인 都市間 連繫網(global urban network)이 발전하여서 지구화되고 있는 상황에서는 일국의 내부 행정구조가 갖는 영향력은 줄어들기 마련이다.

이러한 행정구조는 많은 나라에서 개혁의 대상이 되고 있다. 과거에는 새로운 정부의 통치기반을 확고히 하는 데 이용되었고 정권의 변화와 함께 행정의 다양한 적부를 해소하기 위한 일련의 조치 중 하나로써 이용되기도 했다. 현대에 와서는 주민의 생활권에 적합한 종합행정의 구역을 마련하여 생활상의 불편을 해소해 주고 국가제도의 긴밀한 짜임새를 통하여 행정의 효율을 극대화하려는 동기에서 재편이 이루어지고 있다. 그리고 행정계층의 문제는 한 나라의 분권화와 밀접한 관련이 있으므로 기초단위 행정구역의 크기와도 관련이 깊다. 계층은 지방자치제가 실시되는 층을 기준으로 한 자치계층과 자치제도가 실시되지 않는 층이나 종합적인 행정업무를 처리하기 위하여 구역을 일정한 기준에 의하여 나누어 관리하는 층인 행정계층을 지칭한다.

그런데 행정구역의 보편타당성 있는 適正規模(optimal size)가 있겠는가라는 물음에 대해서 이론적인 연구가 진행되었지만 만족할 만한 수준의 규모가 산출되지 못하고 있다. 행정구역의 크기는 인구, 면적 혹은 경제력 기준을 쓰는데 이러한 기준들이 복합적으로 고려되는 것이 보통이다. 일반적으로 기초단위의 행정구역이 작으면 계층이 늘어날 가능성이 있고 기초의 구역이 넓으면 계층이 줄어들 가능성이 있다. 그러나 이러한 행정구역은 주로 사람의 이동거리를 기준으로 한 공동체의 단위로서 구획되며 고래로부터 내려오는 모듬살이와 관련이 있어서 역사성을 많이 띠고 있다.

나라마다 역사적 발전단계에서 구역이나 계층의 조정 필요성이 어느 정도 있는가에 따라서 대폭적인 개혁이 요구되기도 하고 소폭적인 점진적인 개량이 요청되기도 한다. 그럼에도 불구하고 각국이 실제로 진행시키고 있는 행정구역의 조정은 점진적인 개량의 방법을 택하고 있다. 이것은 우리 나라의 역사적인 교훈이기도 하다. 비록 왕정시대이기는 하지만 조선시대에 전면적인 지역구조 개편으로 혼란이 초래되어 이를 반복한 사례도 있었다.<sup>1)</sup> 심지어 일제 때에도 이러한 점을 우려

1. 조선 태종 때 8도제 채택시 군현의 급진적 폐치분합의 환원사태와 갑오경장시 8도 대신 23부제를 도입했다가 환원됨.

하여 점진적인 개량으로 통치한 바도 있다.<sup>2)</sup>

외국에서는 일반적으로 기초단위가 인구 규모면에서 대단히 적은 데서 행정구조 개편의 필요성이 제기되어 왔다. 구라파 대부분의 나라에서 1940년대 이후 都市 (municipality)의 수가 줄어들고 있다. 대표적인 경우가 일본과 영국인데 모두 농촌지역의 기초단위가 인구의 유출로 아주 적어지는 데서 연유되었다. 다만 영국 대도시지역의 경우에 單層制(one-tier system)로 개편을 시작한 동기에는 정치적인 고려와 서비스 전달체계상의 어려운 문제들이 지적되었기 때문인데 최근 이러한 개혁의 부작용이 나타나고 있어서 새로운 “總括調整機構”의 필요성이 대두되고 있다. 그런데 영국의 행정구조는 한국의 그것과는 대단히 다른 역사적인 배경을 가지고 있는 것이어서 직접적으로 적용하기에는 어려움이 많다. 영국에는 Wales, England, Scotland라는 세 개의 독립적인 행정기구가 존재하고 그 밑에 2층제가 있고 또 그 밑에는 parish라는 전통적인 공동체의 의견제시기능을 가진 모듬살이의 단위가 있다. 동시에 각종 서비스가 다양한 特別機構(board)를 통하여 제공되고 있다는 점을 잊어서는 안 된다. 현재 大scotland에서 진행되고 있는 개편도 수십 년의 논의과정에서 나오고 있다는 점을 지적하고자 한다.

자치계층, 행정계층, 행정구역의 문제 그리고 기능 재배분의 문제는 단순한 계량적 방법으로 최적안을 만들어내기 어렵고 또 설사 어떠한 근사치가 주장된다고 하더라도 인간의 모듬살이의 역사성과 공동운명체로서 살아온 연고를 일시에 무시하고 개편을 시도할 수도 없다. 그리고 설사 어떠한 대안이 나와서 개편을 시도한다고 하더라도 그것이 반드시 보다 나은 주민복리와 행정의 효율성을 보장한다고 보기는 어렵다. 이러한 점을 숙지하고 있는 각국은 전반적인 일대 개혁보다는 개량의 지혜를 바탕으로 신중하게 접근하고 있음을 한국의 지방행정 개혁과정에서 충분히 이해하여야 할 것이다.

## II. 現行 行政階層構造의 問題點

### 1. 複雜한 階層構造

현행 자치계층은 광역과 기초로 2단계로 나누어져 있다. 시·도와 시·군·구가 바로 그것이다. 인구 50만명 이상의 도시에는 비자치구인 행정구와 동이 있고

2 시기를 1913, 1917, 1920년 등 다단계로 나누어서 개편함. 자세한 것은, 李聖學, “한국행정구역에 관한 연구,” 경북대 논문집, 1972, pp. 113-118 참조.

군부에는 읍·면이 있다. 행정계층이 자치계층 밑에 적어도 1계층 혹은 2계층 더 있다든 특색을 가지고 있다. 그 이유는 그 동안 통제 및 동원형 행정구조를 갖추어가든 과정에서 주민을 보다 세분하여 “행정”해야 할 필요가 있었기 때문이다.

그런데 이렇게 계층구조가 3~4단계로 되어있음으로써 인력이나 시간 그리고 절차의 번잡성 면에서 행정적인 비용이 누적되고 있다. 아울러 행정조직이 주민의 생활공간 가까이까지 침투되고 있어 지역사회의 진정한 활성화에 도움을 주기보다는 오히려 의존적 심리지향을 존속시키고 있다는 비판도 있다.

## 2. 生活圈과의 遊離問題

현재의 행정구역이 생활권과 유리되어 있다는 지적이 적지 않다. 최근 도농통합 이후에 이러한 문제는 어느 정도 완화되고 있으나 아직도 일부 대도시지역, 지방의 특·소도시, 그리고 신도시 지역에서 이러한 문제가 계속 제기될 소지가 남아 있다. 이러한 생활권과 행정구역상의 불일치는 행정구역을 넘어가는 서비스전달체계를 발전시킴으로써 어느 정도 완화시킬 수 있으나 우리 나라와 같이 대부분의 공공 및 민간서비스 공급구역을 일반행정구역과 일치시키는 관행이 있는 곳에서는 행정구역이나 경계의 조정을 요구하는 압력으로 나오게 된다.

## 3. 廣域行政體制의 未發展

전통적으로 강력한 중앙집권체제와 지방자치단체간의 업무를 효과적으로 통제할 수 있는 강력한 내무부가 존재하는 곳에서는 지방행정서비스를 생산하고 전달시키는 데 있어서 기능별로 광역행정기관을 설치하여 발전시킬 필요가 크게 제기되지 않는다. 위로부터의 조정이 가능하기 때문이다. 따라서 각종 광역적인 행정수행을 위하여 법에 규정된 행정협의회나 조합이 활성화되지 못하고 있다. 게다가 광역행정기관을 자치화하기는 더욱더 어렵다. 그런데 다양한 주민들의 욕구를 효율적으로 충족시키기 위해서는 구역의 범위에 융통성을 가진 다양한 광역행정기구가 필요한데 이러한 제도가 미발전됨으로써 경직된 일반종합행정기구에 의한 일률적인 행정서비스 전달체계를 가지고 있는데, 이것은 행정의 대응성과 효과성을 떨어뜨리고 있다.

## 4 地域不均衡發展과 國際競爭力의 沮害

현재 행정구역과 계층제하에서는 전국적인 균형발전에 문제가 있다는 지적도 있

다. 道안에 있었던 대도시가 직할시(광역시)로 분리독립해 나감으로써 그 지역은 특별한 대우를 받고 그 지역의 재원을 그 지역내에서만 쓸 수 있게 하고 있어 그 변부·리지역의 발전을 저해하고 있다는 것이다. 게다가 이러한 도시에 인구가 집중됨으로써 이 도시 내부의 공간적 활용으로서는 내부 충족성을 갖출 수 없어서 도시의 발전도 저해되고 있다는 판단이 나오고 있다. 최근 이러한 주장을 수용하여 광역시로 개편하면서 경계를 확장한 사례가 있다.

그리고 계층이 복잡하고, 기초단위의 지역이 소규모로 나누어져 있어서 국가단위의 경쟁력을 증대시키는 데 장애가 되고 있다는 주장이 경제계나 경제학자를 중심으로 나오고 있다. 이들 중 일부는 전국을 현재의 기초보다 광범위한 수십개 지역으로 나누어서 단층제로 만드는 것이 가장 효율적이라는 구상을 하고 있는 듯하다. 경제적인 효율성 면에서는 일견 일리가 있는 주장 같지만 자세히 생각하면 이러한 주장의 문제점도 적지 않다. 전국적으로 적용할 수 있는 통합적인 대안을 만들어 내기 어려울 뿐만 아니라 행정구역이란 기업의 사업구역과 다른 복잡한 측면을 내포하고 있다. 그리고 아래로부터의 민주화의 토착화를 위해서는 자치가 필수적이고 자치제를 보호하는 광역단체의 역할을 무시해서는 안 된다.

국제경쟁력과 지역구획의 측면을 따져 보려면 해안지역과 내륙지역의 역할이 다르기 때문에 부산, 인천과 같은 지역에 대한 고려와 내륙지역, 대전이나 대구 등에 대한 고려가 달라져야 한다. 특히 급속하게 전개되고 있는 세계화 현상은 이러한 필요성을 더욱더 가중시키고 있다. 그리고 현재의 발전단계에서 볼 때, 전국적으로 고른 지역의 발전을 도모하는 균형발전전략과 일부 지역을 成長極(growth pole)으로 하는 거점전략 중 어느 것을 선택하는 것이 필요한가에 따라서 행정구역의 개편방향이 달라질 수도 있을 것이다.

## 5. 大都市圈과 首都圈問題

대도시로서의 광역시를 현재와 같이 두는 경우 지역 내부의 균형은 물론 지역간의 균형도 해소되기 어려울 것이라는 주장이 적지 않다. 그것은 기본적으로 道라는 지역의 규모가 인구나 면적면에서 다소 큰 점이 있긴 하지만 그 안에 있는 광역시라는 지역의 핵을 독립적인 행정구역으로 만들어줌으로써 지역의 핵심거점이 없는 도가 생겨나서 잔여도부에서는 여러 가지 행·재정적인 문제를 안고 있다는 점이다. 아울러 인구가 60~70만에 육박하고 있는 몇 개 도시에서는 광역시로의 “승격”을 요구하게 되고 이러한 움직임이 계속될 경우 잔여도부를 비롯한 전국적

인 균형개발의 어려움이 적지 않을 것이라는 우려가 있다.

아울러 서울특별시의 인구규모가 너무 크고 이를 지원하는 행정체계가 복잡할 뿐만 아니라 행정력의 비효율이 적지 않다는 점이다. 서울시에는 25개의 구청이 있고 그 외에도 본청에는 다수의 사업본부가 있으며, 산하기관의 수가 대단히 많은 편이다. 또 서울에서 교통문제나 환경문제를 개선하려고 할 때 경기도의 시군과 긴밀한 협력을 하여야 할 필요성이 많다. 아울러 구청의 기능이 한정적이고 자치기능을 제한적으로 규정하고 있기 때문에 할 수 있는 일이 소극적 단속이나 질서유지와 관련된 업무이며 적극적인 서비스기능은 미약하다. 아울러 권역이 좁아서 이동이 잦은 주민들이 소속감을 느끼지 못하고 있어 자치가 공전될 가능성이 높다.

### III. 行政構造의 改編方向

#### 1. 基本方向과 各國의 實定

이론적으로는 여러 가지 측면에서 구역이나 계층문제가 거론되고 있는데, 경제적 접근으로는 최소비용이론<sup>3)</sup>, 티부이론(Tiebout Hypothesis)<sup>4)</sup>, 오츠(Oates)의

3) 지역의 규모는 지역의 효율성(efficiency)이 극대화되는 점에서 결정되어야 한다는 논지이다. 지역내 주민 1인당 비용이 최소가 되는 인구규모가 최적이라는 것이다. 여기서 비용은 보통 재정지출로 잡는 것이 보통이다. 자세한 것은 W. Allonso, "The Economics of Urban Size," J. Friedmann & W. Allonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*(Cambridge: The MIT Press, 1975), pp. 435-436 참조. 즉 지역의 비용이 편익을 초과하지 않는 점까지 지역규모는 늘어날 수 있으며, 비용과 편익이 일치하는 점에서 그 규모가 결정되는 것이 적정규모라는 것이다. 다른 말로 표현하면 규모의 경제(scale economies) 효과나 집적경제(agglomeration economies)효과가 마이너스로 향하는 시점에서 적정규모가 결정된다고 할 수 있다. 자세한 것은 Harold M. Hochman, ed., *The Urban Economy*(New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1976), pp. 22-27 참조. 여기서 집적경제 효과는 대수의 법칙(law of large numbers), 노동이나 생산에 있어서 상보성(complementarity), 개인적인 상호작용(personal interaction)에 의한 창의성 발현 등이 지적되고 있다.

4) 주민의 이동이 자유로워야 하고, 지방세와 지방공공서비스에 대한 선호에 따라 거주지를 결정해야 한다는 등과 같은 전제조건이 충족되면, 적정규모는 지방세와 지방공공서비스에 대한 지역주민의 선호도의 차이가 충족될 수 있을 정도로 작아야 한다. 티부의 가설에 의하면 한 지역에 살고 있는 주민들은 서비스나 부담에 대한 선호면에서 거의 유사해질 것이다. 한 구역에 살고 있는 주민들이 유사한 선호를 가질 경우, 공공서비스에 대한 수요의 편차를 최소화함으로써 효율적인 공공서비스의 공급 체계를 구축할 수 있을 것이다. 자세한 것은, Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(Oct. 1956), pp. 416-424 참조.

조화원칙(correspondence principle)<sup>5)</sup> 등이 있다. 경제적 측면의 연구는 개별 행정서비스 기능을 중심으로 많이 진행되었는데 서구 수준에서 5만~30만 정도가 적당도시 규모로 나타나고 있다. 이러한 규모도 서비스의 종류에 따라서 대단히 다양하다.

그리고 정치적 접근으로는, 첫째, 통제 및 업무수행 가능성에 관심을 두는 것이 있다. 그것은 자치단체에 맡겨진 업무를 담당하는 데 필요한 자연적·사회적 통제가 가능하도록 규모가 설정되어야 한다는 것이다. 여기서는 하천, 산맥과 같은 자연적 조건과 교통·통신과 같은 사회간접시설을 중시한다. 통신 및 교통의 발전으로 이러한 가능성은 확장될 것이다.

둘째, 정치적 대표성 및 행정의 통제를 중시하는 기준이 있다. 지역주민이 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과정에서 참여할 수 있을 정도의 범위 내에서 행정구역이 결정되어야 한다는 것이다. 여기서는 지리적 범위뿐 아니라 인구규모면에서도 행정서비스 배분에 대한 참여가 실질적으로 이루어질 수 있을 정도의 규모가 적절하다는 것이다.

셋째, 행정비용과 참여비용을 적정화하는 선에서 규모가 결정되어야 한다는 것이다. 지방정부를 관리하는 데 들어가는 간접비용과 주민이 정책결정과정에서 참여하는데 소요되는 참여비용 등을 고려하여야 할 것이다. 업무수행비용과 집단적 의사결정비용의 합이 최소화되는 곳에서 행정의 구역을 파악하려는 시도이다. 보다 거시적인 관점에서 구역의 결정변수를 연구한 결과에 따르면 그 기준이 매우 다양하다. 사회공동체, 기능적 구역, 재정적 인적 능력, 편의성, 그리고 주민통제를 제시하는 학자들도 있다.<sup>6)</sup> 또 다른 연구는 공동체 보존 및 육성, 행정 효율성, 분권

5) 주민들의 이동성이 없고, 평균비용이 주민의 수나 정부규모와 함수관계가 없으며, 주민들이 요구하는 지방공공재의 공급수준과 선호면에서 편차가 있을 경우 등과 같은 조건이 충족되면, 적정규모는 지방공공재나 서비스의 편익이 미치는 범위로 한정되어야 한다는 것이다. 즉 지방정부의 적정규모는 과급효과(spillover)를 최소화할 수 있을 정도로 커야 하고, 주민들의 선호를 충족시킬 수 있을 만큼 작아야 한다는 두 가지 상충되는 목표를 조화시킨 것이다. 행정구역이 적정규모 이상으로 커지게 되면, 외부경제효과를 제거한 만큼 후생증가(welfare gain)가 생기고 선택된 서비스의 유형과 양에 대한 불만족의 증가만큼 후생감소(welfare loss)가 생긴다. 이 두 가지를 함께 고려하여 순편익이 최대가 되는 점에서 적정규모가 결정될 수 있다는 것이다. 자세한 것은, Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*(New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972), pp. 31-63 참조.

6) 김중표, “지방행정구역개편의 과제와 전략,” 지방행정연구, 제8권 제2호, 1993. 5, pp. 1-19 참조.

적 : 기초의 관리성, 기술적 물리적 조건, 그리고 사회적 특징 등을 들기도 한다.<sup>7)</sup>

이상과 같은 기본적인 논리가 있음에도 불구하고 각국은 고유한 전통과 개혁의 한계로 말미암아 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 다양한 구역제도를 운영하고 있다.

<표 1> 각국 자치단체의 계층 및 수

국가명	기초자치단체	수	광역자치단체	수	주 또는 리전	수
영국	잉글랜드	Non-metropolitan Districts	Counties	45		
	북아일랜드		London boroughs & City of London	32		
			Metropolitan Districts	36		
북아일랜드	Non-metropolitan districts	37	Counties			
독일	Gemeinde(n)	8,846	Regions	9	Land(Länder) (3city-states 포함)	16
			Islands	3		
미국	Municipalities Town/Townships	19,200 16,691	Kreis	428	States	50
			Kreisfreie Stadt (Städte)	121		
프랑스	Commune(S)	36,433	Counties (City-County 포함)	3,403	Region(s)	22
			Département(s) (Ville de Paris 포함)	96		
이탈리아	Commune (Comuni)	8,704	Provincia (Provincia)	94	Regione (Regioni)	
네덜란드	Gemeente(n)	714	Provincia(n)	12		
스웨덴	Kommune(r)	284	Landstingkommune (r)	23		
스위스	Commune(s)	3,000			Cantons	23
핀란드	Municipalities (94개 town/cities와 366개 기타 종류 자치단체 포함)	460				

자료) Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, London, 1994.

먼저 각국은 행정계층제의 수를 각기 달리하고 있다는 사실이다. 이러한 계층수에 따라 행정구역의 규모가 어느 정도 제약받는다고 할 수 있다. 보다 구체적으로 행정구역의 규모를 살펴 보면 다음과 같다. 첫째, 기초단체의 최저 인구수준을 3천명으로 정하는 나라로서는 노르웨이, 네덜란드, 벨기에 등이 있다. 둘째, 주민수를 1천~1만으로 하는 나라로서 스웨덴, 핀란드, 서독, 일본, 파키스탄 등이 있다.

7) B. C. Smith, *Decentralization : The territorial Dimension of the State*(London : George Allen & Unwin, 1985), pp. 61-78.



셋째, 주민수를 3만 이상으로 하는 나라로서 서독의 일부 주가 있다. 그리고 넷째, 영국은 70년대 대개혁에서 기초단체인 district의 규모를 6만 이상으로 하고 있으며 이러한 운동은 단층제와 결부되어 있다.

일본의 경우 1985년 현재 3,254개 시의 시·정·촌 중 5만 이상은 424개에 불과하고, 나머지 2,830개는 5만 이하이다. 특히 촌의 경우는 2,602개 중 5만 이상은 4개에 불과하고, 2,598개는 5만 이하이다.

우리 나라의 자치단체는 1994년 3월 1일에 15개 시·도, 68개 시, 136개 군, 그리고 56개 자치구로 총 278개이었는데, 최근의 통폐합으로 기초단위 246개, 광역단위 15개이다. 여기에 18개의 행정구와 3,692개의 읍·면을 합치면 총 행정구역은 3,971개에 이른다.<sup>8)</sup> 이 중에서 동은 2,257개로 전체 행정구역에서 절반 이상을 차지하고 있다.

## 2. 基本構圖

행정구조의 개편의 한 원칙으로서 현재와 같은 경직된 획일주의를 극복하고 국가발전전략에 부합하는 지역적인 다양성을 어느 정도 수용하여야 할 것이다. 크기 보면 수도, 대도시, 해안대도시지역, 농어촌지역 등에 따라서 약간씩 다른 계층구조와 구역을 상징할 수 있는 가능성을 주는 것이 필요하다. 다양한 계층과 구역은 구역이나 계층문제가 가지고 있는 다면성을 수용할 수 있는 방안이 된다. 또 強弱(強-弱)廣域의 원리를 행정과 정치 양측면에서 수용하고 광역을 교육, 사회간접기초, 경찰과 같은 기능을 중심으로 역할분담을 이루어나가는 방안을 마련하여야 할 것이다. 중앙과 지방간의 기능 재배분이 어떻게 이루어지는가에 따라서 광역적인 특별서비스구역의 출현가능성과 함께 광역자치단체의 역할이 재규정될 시기가 올 것으로 본다. 경제 수준이 상승되고 재정력이 나아지면, 광역자치단체의 기능을 대단히 한정하고 대부분의 기능을 기초자치단체에서 수행하고 일부 광역적 업무의 특별행정서비스를 공급하는 광역행정체를 육성하여 나갈 수 있을 것이다.

당분간은 기본적으로 현재의 자치 2층제를 유지하되 하위의 행정계층을 줄여서 궁극적으로는 자치계층과 행정계층의 일원화를 도모하는 것이 필요하다고 본다. 이러한 주장은 광역지방자치단체의 존재 이유가 다음과 같이 우리 나라에서도 있기 때문이다. 광역자치단체는 기본적으로 자치제를 실시하면서 중앙의 개입을 완

8. 1991년말 자료에 의하면 우리 나라의 경우, 기초단체인 시·군·구의 평균 인구는 15만 9천 8백명인데, 시·군의 경우 1991년말 평균 10만 3천 7백명이었다.

확고하고 기초뿐이라면 생겨나기 쉬운 기능과 권한의 중앙정부 수렴현상을 억제시켜 준다. 자치의 취지를 살리는 보호막의 역할로서 광역자치단체의 중요한 정치·행정적 기능이 있다.” 그리고 광역자치단체는 그 지역 내의 균형발전을 도모하는 단일한 행동주체 중의 하나가 되고 기초자치단체 중에서 재정력이나 행정력이 취약한 지역을 지원하고 돕는 역할을 수행한다. 그리고 기초간의 업무협조나 조정에도 중요한 역할을 할 것이며 나아가 광역적인 업무를 개발하거나 기초자치단체간에 특별한 기구를 설립하여 수행해야 할 광역업무를 당분간은 대리수행하는 역할도 하게 된다.

대도시권에 대해서는 기본적으로 광역시를 폐지하고 도를 강화하는 방안을 찾아야 할 것이다. 그런데 해안지역에 위치한 부산과 인천은 세계화라는 측면과 항만 기능을 증시하여 특별히 취급하는 것이 필요하다고 본다. 그러면 부산과 인천의 구지 체제는 지방자치법의 취지대로 한정적으로 실시하면서 광역단위기관의 권한과 기능을 보장하는 방향으로 나아가 할 것이다.

서울시에 대해서는 신중한 접근이 필요한데 여기서는 서울시를 그대로 두면서 구를 통합함으로써 행정의 효율을 도모하고 지역 내부의 자족성을 충족시키면서 종도적으로는 강기초-약광역의 원리를 수용하도록 하여야 할 것이다. 그러면 일정 기간 뒤에는 기초구청이 대단히 많은 중요한 기능을 수행할 수 있어서 광역서울시는 조정기능을 중심으로 일부 광역서비스전달역할을 수행하는 모형으로 나아가 갈 수 있을 것이다.

### 3. 具體的 代案

#### (1) 道農統合

도농통합은 학자들이 오래 전부터 그 부당성을 제기하고 있었으나 기존법령에 의거하여 인구를 기준으로 한 기계적인 분결과정을 거치고 그 부작용이 지자체를 앞두고 노정되자 원상회복적인 차원에서 이루어진 측면이 적지 않다. 1단계로 94년도에 49시와 43군이 대상지역으로 선정되었다가 8월 “경기도 남양주시 등 33개 시·농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률”을 제정하여서 33시와 32군을 통합하여 3개 시가 95. 1. 1부터 재출범하게 되었다.

그 다음 2단계 개편이 추진되었는데 주로 광역시의 구역 및 자치구 및 동의 재조정을 추진하면서 동시에 기초자치단체간의 경계도 조정하였다. “서울특별시 광

9) 최창호, 한국지방행정의 재인식(서울: 삼영사, 1985), 제2장 참조.

진구 등 9개 자치구 설치 및 특별시 광역시·도간 관할구역 변경 등에 관한 법률”과 “전라남도 광양시 등 2개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률안(92만의 통합 울산시)” 등 2개 법이 12월 2일 통과되어 95. 3. 1부터 시행에 들어갔다. 다만 기계적으로 분구와 분동을 실시한 점은 개선이라기보다는 기존의 행정관행을 그대로 연장한 것이다. 이러한 통합과정을 거쳐서 총 35개의 통합시가 탄생하게 되었다.

이러한 도농통합에 대한 평가는 전반적으로 긍정적이다. 물론 이렇게 됨으로써 우리 나라의 기초자치단체의 규모가 커지는 경향이 더욱 분명해지고 있지만 이러한 문제는 사회·경제적인 여건상 큰 문제는 없는 것으로 볼 수 있다. 종래 기초자치단체의 규모는 주민의 편리한 방문과 직접적인 참여와 통계를 가능하게 할 수 있어야 한다는 논리에 따라서 소규모를 선호하였다. 물론 영국, 독일, 프랑스, 일본 등에서는 현재의 기초규모가 너무 작기 때문에 통합을 시도하고 있지만, 통합된 전후에도 한국의 기초규모보다는 작을 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 한국의 기초 단위의 도농통합을 긍정적으로 평가하고 앞으로 계속 추진되어야 할 것으로 주장하는 것은 주민생활의 불합리한 분절을 통합으로 해소하려고 했다는 것과 그 이전의 도시부와 농촌부를 분절시키는 잘못된 ‘관료적 승격논리’를 극복하였다는 점이다. 나아가서 이제 지방의 사회·경제적인 여건이 달라졌다는 점도 강조하고 싶다. 고전적인 직접민주주의에 대한 향수를 가진다고 하더라도 지식 정보사회에서는 이러한 취지를 다른 방법으로 수용할 수 있게 되었다.

언론의 발달, 정보의 급속한 유통, 주민 이동성의 급속한 상승 등으로 작은 규모가 반드시 민주주의의 학교에 절실하다는 명제를 어느 정도 완화시킬 단계에 왔다고 본다. 이러한 관점에서 볼때 행정이 인위적인 삶의 다양성을 분절시키지 않기 위해서도 도농간의 지속적인 통합이 있어야 한다고 본다. 물론 이러한 과정을 통하여 행정비용도 감축하고 민원절차의 개선도 뒤따라야 한다. 특히 이러한 통합과 더불어 강조하고 싶은 것은 기초자치단체가 수행하는 대부분의 업무가 주민의 통제·감독·규제인데, 이러한 업무가 시민사회의 성숙과 맞추어서 서비스 행정으로 시급히 전환되어야 한다는 점이다.

## 2) 邑面洞의 地域別 漸進的 廢止

현재의 자치체층 바로 밑에는 읍·면·동이 행정계층으로 존재한다. 최근 약간 늘어났지만 94년 현재 178개의 읍, 1,257개의 면, 2,257개의 동으로 전체 3,692개가 있다. 여기에 약 8만명의 공무원이 근무하고 있다. 읍·면·동의 역할은 약

간씩 다르다. 그리고 지역에 따라서 다르기는 하지만 읍과 면의 존치 필요성이 동에 비하여 높다. 따라서 대도시의 동부터 축소 폐지하는 방향에서 읍과 면도 점차적으로 축소하는 방안을 찾아야 할 것이다. 이러한 하부계층의 폐지는 주민생활에 대한 행정적 간섭을 줄여주고 지역공동체에 활력을 불어 넣을 수 있는 조치를 취하면서 진행되어야 할 것이다.

동적 축소·폐지 가능성을 분석한 것에 의하면 동의 폐지는 보다 용이하게 이루어질 수 있다.<sup>10)</sup> 동사무소에는 총 55개 분야 498종의 업무를 수행하고 있다.

동사무소의 축소 및 폐지를 주장하는 첫번째 근거는 고유사무비율이 너무 적다는 것이다. 하나의 행정기관이 존립하기 위한 근거는 해당 기관의 고유사무비율이 일정 수준을 넘어야 한다. 현재 동사무소에서 처리하고 있는 사무를 보면 자체에서 해결되는 사무는 소수의 증명민원(15%)밖에 없다. 나머지 85%는 동사무소의 유지사무와 타기관의 보조업무이다.

동사무소의 축소 및 폐지론의 두번째 근거는 업무의 비효율성이다. 구청의 지시를 받아 업무를 잠정처리한 후 그 결과를 다시 구청에 보고하여 구청에서 실제적인 처리를 하고 있는 현체제는 시간적으로나 인력면에서 매우 비효율적이다. 동사무소의 대부분(67%) 업무가 구청보조업무인데, 구청에서 직접처리하는 것이 효율적이다.

동사무소의 축소 및 폐지론의 세번째 근거는 민간위탁 가능성이다.

실제로 동에서 수행하고 있는 업무 중 상당부분은 민간으로 이양 내지 위탁하여 처리할 수 있는 업무이다. 예컨대, 고지서 송달, 이웃돕기성금 및 적십자회비 모금, 구허가건물 철거업무, 그리고 각종 캠페인 등은 민간기관에 위탁해도 큰 문제가 되는 것들이다. 또한 업무처리방법개선 등을 통하여 업무간소화나 폐지가 가능한 사무도 다소 있다. 동사무소의 경우 각종 대장이나 일지가 400여 종이 넘는데, 이러한 대장을 통합하고 전산화시킬 경우 대장관리업무를 30% 정도 줄일 수 있을 것이다.

일단 동사무소를 축소하거나 폐지하고, 현재 동사무소의 업무를 분류·재검토하여 구청으로 이관시켜야 할 사무, 그 다음 민간기관으로 위탁처리할 사무, 그리고 나머지 그래도 동과 같이 주민 가까이에서 처리해야 할 사무 등으로 구분해야 할 것이다.

그 다음 민간위탁할 수 있는 사무에 대해서는 과감하게 민감위탁시켜야 할 것이

10) 자세한 것은 이달곤, “동사무소 축소 및 폐지 가능성 모색,” 자치시대 통권 11호, 1994, pp. 47-50 참조.

다. 앞서 말한 고지서 송달, 이웃돕기성금 및 적십자회비 모금, 무허가건물 철거업무, 그리고 각종 캠페인 등이 해당될 수 있는데, 추가적인 업무에 대해서는 별도 검토가 이루어져야 할 것이다. 이 경우에도 공공서비스를 민간에 맡겨 처리하는 것은 여러 가지 복잡한 문제를 가져오므로 사후 감독이나 철저한 모니터링(monitoring)이 이루어져야 할 것이다.

나디지 사무, 즉 인감, 주민등록, 지방세제관련 증명, 병사증명 등에 대해서는 1개 구청에서 3~4개(서울의 경우 4~5개)의 민원출장소를 운영하면 될 것이다. 실제로 주민들이 동을 찾을 경우 거의 90%가 이러한 사무를 위해서이다. 따라서 민원출장소를 설치하여 운영하는 것이 유력한 대안이 될 수 있다. 이 경우에도 민원출장소의 기능과 수에 대해서는 구실정에 맞게 별도의 연구와 검토가 있어야 할 것이다.

물론 근본적으로는 민원 관련 규제가 완화되어야 할 것이다. 우리 나라의 경우 민원서류가 너무 많으며, 그 절차 또한 너무 번잡한 편이다. 이러한 요구서류나 절차가 간소화될 경우 몇 개의 민원출장소로서도 주민들의 요구를 충족시킬 수 있을 것으로 본다. 아울러 주민등록증의 첨단공법 활용 및 전산화로 대부분의 민원서류를 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대 최근 등장하고 있는 스마트카드(smart card)나 마그네틱카드(magnetic card)의 기능을 주민등록증에 활용할 경우 주민등록증 하나로 대부분의 민원서류가 대체될 수 있을 것으로 본다.

### (3) 大都市 地域과 道の 改編方向

대도시지역은 서울특별시의 문제와 그 주변도시 그리고 광역시문제로 나누어 볼 수 있다. 서울특별시의 계층과 구역이 가지고 있는 문제는 여러 가지로 지적되고 있지만 핵심적인 것은 서울시를 한 사람의 시장이 관리하기에는 너무 복잡 정도로 업무가 복잡하고 많다는 점, 구자치제의 의미가 적다는 점, 그리고 수도권문제를 효과적으로 풀기 어렵다는 점 등이 지적될 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서 여러 가지 대안이 나왔으나 대부분이 부분적인 문제점을 가지고 있고 轉換費用(transition costs)이 너무 많이 들 것이라는 점과 전환 이후 체제의 효용에 대한 의의심 때문에 적극적인 채택이 어려운 상황이었다.

이제는 기초강화의 논리와 관리부담의 경감이라는 측면에서 몇 개의 구를 통합하여 충분한 자치체를 실시하게 하고 서울특별시는 한정된 기능을 수도권 문제를 푸는데 효과적으로 사용하는 방향으로 가는 안을 제안하고자 한다. 서울을 5~8개의 통합구청으로 통합하면서 광역화된 구청에 실질적인 자치권을 부여하고 서울특

별시 본청에서는 교육, 교통, 환경, 도시계획, 상하수도 등과 같은 광역적인 기능만을 부담하자는 것이다. 서울은 이제 기본적인 골격이 어느 정도 형성되었기 때문에 이러한 분권화를 이루어도 도시의 발전이나 경쟁력 강화에 문제가 없을 것으로 본다.

그리고 서울을 둘러싼 경기도의 도시들도 통합을 이루어 자치를 실질적으로 할 수 있는 인구·경제구역을 확보할 수 있게 하여야 할 것이다. 그리고 서울특별시는 전국에는 수도권 종합적인 광역행정자치기구 역할을 할 수 있게 그 관장의 지역적인 범위를 넓혀가는 안이 있을 수 있다. 현재 소규모 경기도 도시들의 통합이 진행되면 경기도로서도 관리의 부담을 어느 정도 줄일 수 있을 것이다.

광역시는 해안지역에 있는 것인가 아니면 내륙지역에 있는 것인가에 따라서 개편의 방향을 달리하여야 한다고 본다. 세계화가 추진되고 산업의 고도화와 개방화에 다른 국제적인 물동량이 많아지고 일본과 중국 등의 지역 대도시들과 연계가 강화될수록 해안지역의 중요성은 높아진다. 이것은 아시아의 대다수 도시를 보아도 알 수 있다. 따라서 부산과 인천은 광역시로서 기능할 수 있는 여지를 확장하여야 한다. 그리고 내륙에 있는 3개 광역시는 도로 편입하는 방안을 제시하고자 한다. 정보통신기술과 교통의 발달은 이제 좁은 국토의 내륙에 대해서는 효율적인 편성과 유기적인 결합을 요구하고 있다. 다만 해안지역의 경우 세계적인 연계에 직접 가담하고 해양으로 뻗어나가기를 기대하고 있다.

이러한 변화가 따르게 되면 일부 도의 분리도 필요하다. 도의 분리가 필요한 이유는 각 지역의 사정에 따라서 다르겠지만 편입되는 광역시 때문에도 발생한다. 경기도는 한수 이북 국토의 새로운 기능부여와 발전모델의 창출을 위해서 분도함이 적절하다고 본다. 그리고 부산이 광역시로 남는 경우에도 경남의 분할이 필요한 것으로 사료되며 울산과 포항을 또 하나의 해양진출기반으로 활용할 수 있다고 본다. 그리고 경북도 대구의 편입으로 지역적으로 분할할 필요가 있다고 본다. 특히 경북북부지역의 내륙발전을 도모하는 방향에서 새로운 기능의 부여가 필요하다. 강원도는 지리·사회적으로는 분리의 소지가 적지 않으나 현재의 출장소를 확대하여 운영한다면 당분간은 분리가 되지 않더라도 주민의 불편은 늘어나지 않을 것이며 환동해권의 형성에도 제약이 따르지 않을 것이다.

#### (4) 廣域行政의 活性化

지방자치체가 어느 정도 주민의 생활에 배이게 되고 또 중앙정부와 지방정부간의 기능배분이 적정한 수준에 이르는 단계에는 새로운 계층과 구역모형을 찾아나

기야 할 것이다. 이러한 필요성은 통일한국의 행정체계를 고려할 때는 더욱더 절실히 될 것이다. 경제수준이 어느 정도 이상 올라가서 독립된 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 사용자 부담금(user charge)으로서 감당할 수 있게 된다면 광역행정체제를 제대로 발전시킬 수 있을 것이고 그러면 현재와 같은 획일적인 계층과 구역체제는 지역의 사정에 따라서 얼마든지 변화될 수 있다. 이때에는 주요 선진국에서 많이 발전되어 있는 특별자치구(special district)나 광역서비스위원회(board)제도를 우리 실정에 맞추어서 활용할 수 있을 것이다.

광역행정이 기능별로 발전하고 동시에 지방자치제의 취지가 완전히 뿌리를 내리고 있다는 판단이 들 때 쯤이면 다양한 광역자치기관을 형성하고 하위에는 단층제의 지방자치구역을 둘 수도 있을 것이다. 이러한 요건을 갖추고 있는 영국이 현재 나아가고 있는 방향이 이러한 측면에서 이해될 수 있다. 또 서구 대도시들의 구청단위의 준자치제도 이러한 관점에서 이해하여야 한다. 한국의 현재 여건에서 이러한 논의의 제기하는 것은 시기상조이지만 앞으로 지방행정체제가 중국적으로 나아가는 방향을 거론하는 데 하나의 이정표가 될 수 있다고 본다.

#### IV. 結論：轉換의 論理

행정구역과 계층은 민감한 생물체와 유사하다. 따라서 단기에 전면개편으로 치달는 일은 노숙한 국정운영방법이 아니다. 따라서 시대의 흐름과 주민의 욕구를 적절하게 고려하고 국제경쟁력과 삶의 질을 고양하는 국정의 거시적 목표와 연계시켜 점진적인 개편을 시도하여야 할 것이다. 이러한 개편의 철학은 기초강화와, 지역공동체를 통한 주민자치제의 정착에 두면서 도시행정의 효율화를 통하여 국부의 증대를 도모하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 과정에서 통일시대를 대비하는 거시적인 고려도 있어야 한다.