

地方自治團體에 있어 適正區域의 基準定立에 關한 研究

— 郡區域을 中心으로 —

盧 隆 熙

目 次

一. 序 言

二. 基礎的 地方自治團體의 比較와 區域

上의 實態

1. 基礎的 地方自治團體의 比較

- (1) 緒 言
- (2) 邑面自治制의 長短點
- (3) 郡自治制의 長短點
- (4) 運營實態上의 比較
- (5) 郡自治制의 進路

2. 郡行政區域의 實態

- (1) 規模別 實態
- (2) 郡一邑面間의 距離
- (3) 一日往復圈
- (4) 市場利用關係.

三. 郡區域適正規模의 基準設定

1. 接近方法

2. 郡區域의 適正規模設定

- (1) 適正基準의 假說
- (2) 適正規模
- (3) 邑面區域의 適正性

四. 區域適正性의 判別式定立

1. 適正性의 基準

- (1) 基準設定을 為한 前提條件
- (2) 基 準

2. 適正性의 判別式定立

- (1) 變數選定
- (2) 函數定立
- (3) 加重值配列
- (4) 檢 證
- (5) 區域定式의 確定

3. 實際測定

五. 結 語

一. 序 言

行政區域은 自治權 및 地方住民과 함께 地方自治團體의 構成要件의 하나이다. 國家行政區域과 地方自治團體의 區域이 반드시 一致할 수는 없지만 우리나라를 包含한 大部分의 國家는 一致하고 있다.

現在 우리나라의 行政區域은 半世紀前에 大調整을 본 以後 部分的 改編을 거치면서 오늘

에 이르고 있다. 따라서 道와 市 및 郡의 區域은 經濟閏域이 擴大되고, 交通·通信이 發達되었으며, 住民生活의 領域이 넓어진 今日에 있어서 極히 그 不合理가 露呈되고 있는 것이다. 特히 基礎的 自治團體인 郡은 共同社會的인 傳統性과 새로운 行政需要를 滿足 시킬 수 있는 形態를 이루고 igit 못하다. 더욱이 邑의 市昇格에 따른 殘餘郡部의 問題는 行政區域의 全面的 改編調整의 必要性을 한층 더 強調시키고 있다.

行政區域을 適正한 規模로 改編하는 判斷基準에 關해서는 A.C. Millspaugh 와 V.D. Lipman 및 J.W. Fesler 等을 中心으로 한 여러 學者의 理論과 主張이 展開되어 왔으나, 絶對的이고 普遍妥當性을 具する 基準은 일찍이 있지 않았고 또한 永遠히 있을 수 없을 것이다. 空間적으로는 各國의 傳統的 社會的, 文化的 背景 및 國民의 指向目標에 따라 달라지고, 時間적으로는 經濟를 中心으로 한 諸分野에서의 發達과 時代的 價值觀에 依한 새로운 行政需要 等에 따라 相異하게 나타날 것이다.

또한 行政區域에 關한 理論은 모두 概括的이고 共通分母的인 것이라도 具體性과 適用可能性을 缺하고 有る게 事實이다.

本稿에서는 ○ 러한 點을 勘案하여 우리나라의 狀況과 與件에 適合한 區域改編의 基準을 摸索하여 보고자 하였다.

이 亦是 我們가 位置하고 있는 韓國이라는 地域과 우리가 生存하고 있는 1960 年代라는 時點에서 研究된 結果이기에 洋의 東西나 時의 古今을 莫論한 準用基準은 될 수 없고, 다만 方法論으로서의 試圖的 價值판이 充分히 있을 뿐이다.

끝으로 廣域自治團體인 道나 都市地域인 市의 區域에 關한 基準定立은 本稿에서는 保留하고 基礎的 自治團體인 郡에 關한 適正基準만을 定立하는데 그쳤음을 附言하여 둔다.

二. 基礎的 地方自治團體의 比較와 區域上의 實態

1. 基礎的 地方自治團體의 比較

(1) 緒 言

地方行政의 單位에는 基礎的 行政單位와 中間的 行政單位가 있다. 前者は 地方住民의 生活에 密着된 行政을 處理하는 底邊의 行政單位를 말하고 後자는 中央 政府와 基礎的 行政單位와의 사이에 介在하여 廣域行政, 調整機能等을 遂行하는 行政單位를 말한다. 勿論 地方制度의 階層構造를 三層制, 때로는 五層制나 單層制로 하고 있는 나라는 많으나 一般的의 傾向은 重層制을 쓰고 있다. 基礎的 行政單位는 住民의 生活에 密着된 行政을 處理하는 까닭에 住民과의 關係를 떠나서는 그 區域을 策定할 수 없다. 住民들의 地域社會에 對한 共同意識을 基礎單位로서 區域策定의 第一義的 基準으로 삼는 理由는 여기에 있다. 그러나 이것이 行政單位의 區域인 以上 行財政力과의 關係를 無視할 수는 없다. 行政能率, 自主財

源等을 區域策定의 基準으로 내세우는 理由가 또한 여기에 있다.

基礎的 行政單位, 即 基礎的 自治團體의 數를 얼마로 할 것이나 하는 問題는 國家領土의 廣狹, 人口의 大小等에 따라 同一하지 않다. 우리나라의 境遇에는 建國以後 市邑面을 基礎的 地方團體로 하다가 1961年부터는 市郡을 基礎的 行政單位로 하여 之으로 두가지의 다른 位를 基礎的自治團體로 한 經驗을 가지고 있다. 本項에서는 邑面自治制와 郡自治制의 長短點을 比較함으로서 그 區域과의 關聯性을 밝혀 볼가 한다. 制度改編의 前後를 通해서 市의 位에는 變動이 없는 까닭에 基礎的自治團體中 市는 一但 除外하고 邑面自治制와 郡自治制만을 比較해 보기로 한다.

(2) 邑面自治制의 長短點

가. 長點

- ① 沿革的으로 보아 住民과 가장 密着된 行政單位이다.
- ② 그 區域은 하나의 共同社會로서 住民間에 人間의 常識關係, 心理的 同質性, 經濟的 連帶性을 認定할 수 있는 알맞은 것이다.
- ③ 近 10年間(1952年~1961年)의 住民自治制 實施가 그 教育的 効果로 因하여 住民들의 關心과 注意를 繼續 모으고 있는 焦點이 되고 있다.
- ④ 邑이 市로 昇格되는 境遇 郡制에서처럼 殘餘郡部(rump county)의 問題가 發生되지 않는다.
- ⑤ 郡에 比하여 그 區域이 10分의 1程度이므로 地方住民의 意思反映을 為한 代表者の 數가 많다는 點에서 住民自治가 擴大되는 까닭에 民主的이라고 할 수 있다.

나. 短點

- ① 廣域行政需要라는 現代的 行政趨勢에 副應할 수 없다.
- ② 空間的 概念에서 時間的 概念으로 轉換되어 가는 現代的 區域概念으로 보아 邑面의 區域은 過小하다.
- ③ 基礎的自治區域의 過小規模은 民主的 經費의 膨脹에서 오는 行政經費의 浪費와 代表者の 資質을 低下시키는데서 오는 行政의 非能率을 防止하기 困難하다.
- ④ 限定된 財源으로는 財政自立을 期하기가 困難하다.
- ⑤ 國家의 特別地方行政官署의 管轄區域과 相馳되므로 相互協調하는데 難點이 있고 委任事務의 量을 增加시키는 要因이 될 수 있다.

(3) 郡自治制의 長短點

가. 長點

- ① 現代行政의 趨勢인 廣域行政需要에 副應할 수 있다.
- ② 民主的 經費의 節減과 住民代表의 資質을 向上시킬 수 있다.

③ 同一財源에 依한 豫算執行이라고 할지라도 郡單位로 일을 하는 境遇 行政經費의 引下가 可能하여 優先順位에 따른 集中的 投資로서 住民福祉增進을 為한 公益事業이 可能하다.

④ 特別地方行政官署의 管轄이 郡과 大體로 一致함으로相互協助하기가 容易하다.

⑤ 郡에 法人格을 賦與하므로서 基礎的 自治團體에 對한 中央政府의 集權的 統制階層이 줄어 듈다.

나. 短 點

① 郡은 區域이 너무廣範하기 때문에 郡民이同一自治團體의 住民이라는 뿐만한 共同意識을 못가지고 있다.

② 邑面을 郡의 補助機關으로 存置시키고 이에 對한 郡의 姿勢가 上級機關으로서 指揮하려고만 들이 地方制度의 階層構造는 從前과 같은체 邑面職員의 創意性 發揮를 沮害시킬 憂慮가 있다.

③ 邑과 面은 그 行政에 있어서 差異가 있음에도 不拘하고 劃一化되어 特히 邑行政의 特異性이喪失된다.

④ 邑이 市로 昇格하는 境遇 殘餘郡部의 問題가 시끄러워 區域紛爭이 加增될 憂慮가 있다

⑤ 官署와 住民의 距離가 벌어진 까닭에 住民들의 行政과 政治에 對한 無關心과 疏外感을 造成하고 있다.

(4) 運營實態의 比較

以上 羅列한 邑面制와 郡制의 長短點은 過小規模과 廣域規模인 兩者の 區域을 中心으로 한 理論上의 것 을 略述한 것에 不過하다. 따라서 이제 보다 더 具體的인 運營上의 問題를 살펴 보기로 한다.

運營上의 問題란 主로 그 焦點이 財政的인 問題라고 할 수 있다. 그 實態를 比較하여 보면 다음과 같다

① 1960年度 邑面自治制 實施當時의 邑面 財政實態를 보면 自立度가 邑은 48%, 面은 18.7%로서 餘化는 國庫에 모두 依存하고 있는 實情이었다. 郡自治制 實施 2年後인 1963年の 郡財政面을 보면 그 自立度가 57.5%로 되어 있고 3年後인 1964年에는 66.8%가 되어 顯著하게 向上되었음을 알 수 있다.

② 1960年的 邑面의 歲出豫算을 分析하여 보면 行政的 經費가 차지하는 比率이 面의 境遇가 84.7%, 邑이 64%로 되어 있어 福祉 및 投資的 經費가 차지하는 比率은 邑이 29%, 面이 15%에 不足하여 邑面豫算의 大部分이 本然의 任務인 住民의 福利增進을 為한 投資以外에 所要 되었음을 알 수 있다. 그러나 郡自治制 實施 3年後인 1964年度의 郡豫算 歲出內譯을 보면 行政的 經費가 50%, 福祉 및 投資的 經費가 43.8%로서 邑面自治制時에 比

해서 行政的 經費가 大幅 節減되고 福祉 및 投資的 經費가 增加되었음을 알 수 있다.

(3) 1961 年의 邑面의 財政力과 1963 年의 郡의 財政力を 比較하여 보면 平均 豫算規模는 邑面이 142 萬餘원인데 對해 郡은 3,223 萬餘원으로 되어 있는데 이를 각各 住民 1 人當 豫算規貢로 換算해 보면 邑面의 境遇에는 119 원이고 郡의 境遇에는 255 원으로 되어 있다. 住民 1 人當 事業費를 보면 邑面의 境遇에는 24 원에 不過하나 郡의 境遇에는 112 원으로 되어 있어 長足의 向上을 示顯하고 있다. 勿論 比較年度의 差가 있기에 若干의 勘案은 있어야 할 것이다. 財政規模의 會計年度間差는 1951 年의 地方財政上 一般會計歲入豫算額을 基準으로 할 때 1961 年에는 203 倍로 되어 있고 1963 年에는 244 倍로 되어 있기 때문이다.

(4) 地域社會開發에 있어서도 過小規模인 邑面은 그 主體로서 微弱하였다. 郡은 地域社會開發을 爲한 區域의 廣域化 要請에 副應할 뿐만 아니라 郡內의 綜合的 開發主體로서 複合適格이라고 할 수 있다. 食糧增產을 爲한 開墾干拓事業, 水利施設의 改善 擴大, 耕地整理事業이니 造林砂防事業, 地方工業의 育成, 水產開發 및 地方建設事業等의 主體로서 郡은 邑面보다는 더 效率的인 役割을 할 수 있었다.

다음 郡自治制의 運營實態上의 問題點을 들어 보기로 하자.

위에서 본바와 같이 郡自治制는 當初 意圖한대로 行財政能力의 強化라는 見地에서는 刮目할 만한 成果를 거두었다고 할 수 있으나 그 自體의 運營上에 問題點이 없는 것은 아니다. 이를 列舉하여 보면 다음과 같다.

(1) 郡自治制의 實施란 團體自治의 實施만을 意味하기에 住民自治에서 派生될 수 있는 여러 가지 問題에 對한것은 아직도 經驗을 얻지 못하였다는 것이다. 于先 豫見되는 것으로는 行政單位로만 發展해온 郡을 中心으로 하는 住民의 自治意識의 稀薄과 生活圈域과의 不一致를 들 수 있다.

(2) 農村自治團體인 郡에서 都市的 性格을 지닌 邑을 包含시켰는데 果然 邑의 都市的 發展을 郡이 充分히 保障할 수 있는가? 保障한다고 하는 境遇 農村과 都市에 따라 基礎的 自治團體의 權限과 地位에 等差를 두고 있는 市郡制와의 理論的面에서의 一貫性 缺如는 어떻게 運營面에서 解消할 것인가?

(3) 下部行政機關으로 邑面을 存續시키고 對民事務의 大部分을 委讓하고 있는 實情에서 邑面에 對한 郡職員의 官僚氣質強化는 어떻게 防止할 수 있는가?

(5) 郡自治制의 進路

從來 地方自治構造의 改編에 對한 論議를 要約해 보면, ① 郡을 廢止하고 道自治制를 直接 市邑自治制와 連結시키자는 案 ② 數個의 邑面을 廢合하여 郡보다는 조금 적은 規模의 自治團體를 創設하자는 方案 ③ 邑面自治制를 廢止하고 郡自治制를 實施하자는 方案等을 들 수 있다. 第一方案은 從來의 國家行政區域인 郡이 公文書의 私書函 구실밖에 못하니 이를

廢止하자는 案[1]에 이는 邑面自治制의 實施에 따르는 弊端에 對해서 改善하는 것이 아닌 關係로 邑面의 自治能力이 缺如되었다는 前提下에서는 採擇될 수 없는 것이었다.

第2案은 邑面自治制의 缺陷이 그 區域의 過小規模에서 온 것임을 認定하고 合併을 通해서 이를 改善코 하는 點에서는 理論上 或은 日本이나 瑞典에서의 例에서 보는바와 같은 世界的인 推移[2] 알맞는 主張이라고 하겠으나 韓國的 現實에서의 實現困難性이 配慮되지 못한 感이 있다. 地方住民의 利害의 相衝에서 오는 區域合併의 困難性은 數次 經驗한 바이고 또한 各種 公溥上의 變動으로 因한 社會混亂도 크게 豫見될 수 있기 때문이다. 따라서 地方住民의 反撥이나 摩擦을 避하고 地域的으로 보다 넓은 地方行政單位를 마련하는 길은 郡을 自治團體로 하는 第三案으로 落着된다.

郡은 예전부터 府牧縣으로서 生活共同體으로서의 歷史的 傳統을 지니고 있는 까닭에 地域社會에 對한 住民感情이 깃들어 있다는 點과 現實的인 問題로 區域改編에 따른 新로운 經費가 必要없이 實質적으로 10個의 邑面을 廢合시키는 結果가 되기 때문이다.

또한 83個의 邑과 1,405個의 面 代身에 140個(當初)의 郡을 自治團體로 轉換함으로서 自治團體維持[3] 必要한 莫大한 費用을 節減할 수 있게 되었고 이 節約된 財源을 地方住民의 福祉經費로 轉用할 수 있게 되었으며 特히 地方議會構成을 為한 頻繁한 選舉過程에 消耗되는 經費와 細分化된 議會를 統一된 議會로 함으로서 議會運營費를 節減할 수 있게 되는 것이다.

여기에서 오기 問題되는 點은 郡이 지닌 地域의 廣闊性이다. 아무리 歷史上 郡이 住民들의 意識속에 있는 地域社會라고 할지라도 自治行政과의 關聯에서는 無關한 存在이기에 住民의 自治意識이 郡을 中心으로 形成될 수 있는 機會가 없었던 關係로 住民自治의 側面에서 住民意識이 問題[4] 된다. 그러나 自治意識이란 形成涵養될 수 있다는 點을 強調하지 않을 수 없다. 自治意識의 基礎를 이루는 住民意識이란 결코 共同社會의인 或은 一次集團의인 素朴한 것을 意味함[5] 아니라 地方自治團體란 하나의 地方自治團體인 同時に 特定機能의 遂行을 為한 目的團體[6] 까닭에 地方自治團體를 中心으로 한 地方住民의 意識은 形成될 수 있는 것이고 더甚하게 말하자면 形成되어질 性質의 것이기에 素朴한 近隣意識과는 區別되어야 할 것이다. 問題는 生活圈과의 不一致性이라고 하겠는데 이것도 農村의近代化가 머지 않아 解結할 性質의 것이니 論難할 餘地가 없다. 다만 郡을 中心으로 하는 行政에 어떻게 住民이 關心을 가질 수 있도록 制度上 運營上 努力하는가에 달려 있다고 보겠다. 따라서 郡을 農村의 基礎自治團體로 하는 境遇에 現行 郡間의 隔差가 財政規模, 面積, 人口等 側面에서 尤甚하므로 그 調整만이 時急한 課題로 남는 것이다.

2. 郡行政區域의 實態

(1) 規模別 實態

기. 人口規模

1947年 10月 1日 現在 全國 139 個郡의 總人口는 19,397,430 人으로서 郡平均人口는 139,549 人이다(表1 參照).

道別 郡平均人口는 (表2)와 같은데 全羅北道의 163,191 人이 最大이며, 江原道의 99,974 人이 最小이다.

(表 1)

全國 郡平均人口

平 均 數 值	大 郡	小 郡	中 位 郡
139,549	1. 瑞 山(275,538) 2. 務 安(318,428) 3. 井 邑(277,770)	1. 龐 津 (17,626) 2. 鬱 陵 (22,032) 3. 東 莱 (54,925) 4. 梁 山 (58,580)	1. 抱 川(139,667) 2. 靈 岩(139,797) 3. 莊 島(139,797) 4. 咸 平(138,818) 5. 安 城(144,330) 6. 洪 川(132,088)

全國 139 個郡의 人口는 (表1)에서와 같이 15 萬~32 萬사이에 널리 分布되어 있어서 人口規模上의 커다란 隔差(約 30 萬)를 보여 주고 있다.

(表 2)

道別 郡平均人口

道名 및 平均 數 值	大 郡	小 郡	中 位 郡
1. 原 繢(125,026)	華 城 (226,202)	龜 津 (17,626)	1. 始 興(128,337) 2. 富 川(132,012)
2. 江 原 (99,974)	三 陟 (250,282)	楊 口 (41,606)	1. 庭 善(102,702) 2. 原 城 (92,624)
3. 忠 北(134,617)	清 原 (224,941)	鎮 川 (87,622)	1. 陰 城(125,205) 2. 永 同(123,661)
4. 忠 南(168,413)	瑞 山 (275,538)	青 陽 (105,354)	1. 牙 山(173,213) 2. 錦 川(161,212)
5. 全 北(163,191)	井 邑 (277,770)	茂 朱 (76,106)	1. 扶 安(175,142) 2. 沃 溝(148,491)
6. 全 南(157,335)	務 安 (318,428)	求 禮 (78,362)	1. 异 州(157,937) 2. 麗 川(156,348)
7. 慶 北(139,942)	尚 州 (251,634)	鬱 陵 (22,032)	1. 達 城(133,089) 2. 金 陵(153,089)
8. 慶 南(130,332)	金 海 (199,046)	東 莱 (54,925)	1. 固 城(131,342) 2. 南 海(135,148)
9. 濟 州(124,557)	南 濟 州 (131,482)	北 濟 州 (117,633)	

郡行女區域의 適正한 人口規模를 13 萬이라하고 그 適正한 幅을 10.0 萬~15.9 萬이라고 볼 때 1.5 萬~9.9 萬의 人口를 가진 郡이 27 個로서 全體의 19.4%를 차지하고, 16.0 萬~31.9 萬의 人口를 가진 郡이 40 個로서 全體의 28.8%를 차지하고 있어서 人口規模上 一應 適正하다고 할만한 郡數는 72 個로서 51.8% 程度에 不過하다.

全國 139 個郡에서 郡人口規模가 6 萬에 未達하는 郡은 龐津, 鬱陵, 楊口, 襄陽, 東萊, 華

川, 梁山의 7個郡으로서 全體 郡의 5%에 該當하며 20萬 以上인 郡은 華城, 楊州, 義城, 月城, 密陽, 遷日, 益山, 清原, 楊州, 南海, 高興, 羅州, 三陟, 金堤, 論山, 尙州, 井邑, 務安의 18個郡으로서 全體 郡의 13%를 차지하고 있다.

(表 3)

人口規模의 最大 最小郡

6萬未滿			20萬以上		
郡名	人口	郡名	人口		
1. 龐津	17,626	1. 華城	226,202		
2. 華川	55,290	2. 楊州	204,348		
3. 楊口	41,606	3. 三陟	250,282		
4. 襄陽	50,409	4. 清原	224,941		
5. 鬱陵	22,032	5. 公州	202,756		
6. 東萊	58,580	6. 論山	259,859		
7. 梁山	54,925	7. 井邑	277,770		
		8. 金堤	255,194		
		9. 益山	211,591		
		10. 高興	234,623		
		11. 海南	229,638		
		12. 務安	318,428		
		13. 羅州	245,338		
		14. 義城	203,790		
		15. 遷日	207,794		
		16. 月城	205,702		
		17. 尚州	251,634		
		18. 密陽	206,277		

나. 面積規摸

全國 139個郡의 總面積은 95,294.26 km²이며 全國 郡의 郡平均 面積은 685.57 km²인데 100 km²未滿부터 1,900 km²以上에 걸쳐 있어 面積規模上의 隔差가 韶하다.

郡行政區域의 面積은 그 適正한 規模를 몇 km²라고 決定하기는 어려우나 우리나라의 郡部의 地形, 地勢와 人口密度等을勘案하여 볼 때 郡의 바람직한 面積을 600km²로 보아 그範圍를 300 km²~900 km²로 본다면, 이範圍內의 面積을 가진 郡은 105郡으로서 75.5%에 該當하게 된다.

全國의 郡中面積이 300 km²未滿인 郡은 鬱陵, 龐津, 統營, 高陽, 東萊, 光山의 6個郡으로서 4.3%에 該當하며, 1,000 km²以上인 郡은 春城, 洪川, 橫城, 寧越, 平昌, 旌善, 麟蹄, 三陟, 義城, 安東, 遷日, 月城, 尚州, 奉化, 蔚珍의 15個郡으로서 全體의 10.8%를 차지하고 있는데 最小郡과 最大郡의 面積差은 約 1,874 km²이며, 最小郡인 鬱陵郡에 比하여 最大郡인 麟蹄郡은 約 26倍에 該當하게 된다.

表 4)

面積規模上斗 最大最小郡

300 km ² 未 滿			1000 km ² 以上		
郡	名	面 積	郡	名	面 積
西	陽	254.61	春	城	1,011.00
長	津	74.00	洪	川	1,673.00
治	山	281.43	橫	城	1,041.00
統	營	212.29	寧	越	1,097.76
東	萊	253.88	平	昌	1,463.00
豐	陵	72.17	旌	善	1,111.00
			麟	蹄	1,946.00
			三	陟	1,687.94
			義	城	1,157.70
			安	東	1,502.58
			迎	日	1,038.95
			月	城	1,136.66
			尚	州	1,259.28
			奉	化	1,089.75
			蔚	珍	1,033.73

4. 財政規模

(表 5)

最高 最低自立度 比較

30% 未 滿			70% 以 上		
郡	名	自 立 度 (%)	郡	名	自 立 度 (%)
1. 漣	川	26	1. 平	澤	73
2. 加	平	28	2. 華	城	72
3. 豐	津	10	3. 始	興	78
4. 春	城	22	4. 利	川	79
5. 洪	川	27.8	5. 金	浦	79
6. 平	昌	21.7	6. 井	邑	70.8
7. 鐵	原	25.7	7. 高	敵	70
8. 楊	口	22.0	8. 金	堤	79.3
9. 麟	蹄	19.8	9. 沢	溝	78.7
10. 襄	陽	25.0	10. 益	山	85.0
11. 茂	朱	28.1			
12. 高	興	24.3			
13. 烏	島	18.1			
14. 珍	島	29.4			
15. 蔚	珍	30.0			
16. 鮑	陵	11.0			
17. 疏	營	20.0			
18. 巨	濟	28.1			
19. 化	濟	16.4			
20. 南	濟	17.1			

郡의 FY 65 年度 決算規模는 歲入 141.5 億원, 歲出 136.3 億원이다.

郡의 歲入決算規模는 地方自治團體의 一般會計 總歲入決算規模 455 億원에 對하여 31.1%에 該當하는 郡의 平均 決算規模는 101.8 百萬원이고 道別 郡의 總決算額과 道內 最大, 最小 決算 規模의 郡은 (表 5)와 같은데 決算規模가 가장 작은 麟津郡의 25 百萬원은 最大인 高興郡의 113 百萬원에 比하여 8 分의 1 도 되지 아니한다.

郡의 歲入決算額은 141.5 億원인바 이中 郡의 自體收入은 모두 70.9 億으로서 決算額의 50.1%에 該當하는데 準自主財源인 地方交付稅 38.9 億원을 包含한 一般財源 109.8 億원의 構成比는 77.5%이며, 나머지 22.5%(31.7 億원)는 國道費補助金이다.

郡平均 自立度는 50.1%인데 自立度가 30%에 未達하는 郡이 21 個郡이 있으며 70%를 上廻하는 郡이 1 個郡에 不過하다.

郡의 一般會計 歲出決算規模는 136.3 億원인데 이中 住民의 福利增進을 爲하여 投資한 事業費는 49.9%,로서 68.1 億원이며 나머지 50.1%는 郡의 機關經費(邑面包含) 其他 等으로 되어 있다.

이를 FY 65 年度와 比較하면 (表 6)과 같다.

(表 6) 年度別 歲出內譯 比較表 (單位 : 億원)

年度別 區分	66		65		增 減
一般行政費	64.2	47.2%	45.6	47.0%	增 18.6
公益事業費	20.9	15.3%	11.0	11.4%	" 9.9
產業經濟費	33.2	24.3%	26.7	27.5%	" 6.5
社會福利費	14.0	10.3%	11.6	11.9%	" 2.4
其他	4.0	2.9%	2.1	2.2%	" 1.9
合 計	136.3	100.0%	97.0	100.0%	" 39.3

4. 管轄邑面

全國의 郡에에는 最下 2 個面을 가지고 있는 郡으로 부터 最高 19 個面을 가지고 있는 郡이 있는데 郡平均 邑面管轄數는 10.6 邑面이다.

邑面의 機能이나 業務量等을勘案하여 郡의 適正한 邑面管轄數를 10 個邑面이라하고 그 適正한 範圍를 9~11 面이라고 한다면 現行 郡中 適正한 數의 邑面을 가지고 있는 郡은 51 個郡으로 全體의 36.5%程度이고 그 以外에는 모두 管轄邑面數가 過大 또는 過小한 便인데 4 個邑面 以下을 가지고 있는 郡은 3 個郡이며 16 個郡 以上을 가지고 있는 郡은 12 個郡이 있다.

(2) 郡一邑面間의 距離

一線地方行政은 基礎的 自治團體인 郡을 中心으로 이루어지고 있지만 管下邑面을 通하여 行政을 遂行하고 있기 때문에 郡一邑面間의 距離가 地方行政에 미치는 影響은 크다.

(表 7)

管轄面數別 郡分布表

道 管轄	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	合計
2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
3	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1
4	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
5	—	2	—	—	—	—	—	—	—	2
6	2	3	—	—	1	—	1	1	1	9
7	2	1	2	1	1	1	—	2	1	11
8	—	3	—	—	—	2	3	2	—	10
9	3	3	3	1	—	5	6	2	—	21
10	2	1	—	3	2	1	2	4	—	31
11	2	1	2	1	2	3	4	2	—	17
12	3	—	—	5	1	3	3	3	—	19
13	2	—	2	1	2	3	—	—	—	12
14	—	—	—	—	—	1	—	1	—	4
15	—	—	1	1	1	—	2	1	—	5
16	1	—	—	1	3	—	—	1	—	6
17	1	—	—	—	—	—	1	1	—	3
18	—	—	—	1	—	—	1	—	—	2
19	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1
合計	19	15	10	15	13	20	24	20	2	139

郡一邑面間距離의 調査對象地區는 1,433 個地區이다.

郡一邑面間距離가 가장 먼 곳은 務安郡廳과 黑山面事務所의 水陸 140 km 이며, 陸路만으로는 三陟郡廳과 下長面事務所間의 79.4 km 인데 三陟郡廳으로부터 下長面 易屯出張所까지는 95.4 km 가 된다. 郡廳은 基礎的 自治團體의 行政上 中心을 이루고 있을 뿐 아니라 그 地域의 經濟·社會·文化的인 社會生活에 있어서도 그 地方의 中心을 이루고 있는 것이一般的의이다. 그러므로 行政的인 側面에서 뿐 아니라 住民의 社會生活의 側面에서도 郡廳은 그 地方의 中心을 이루고 있기 때문에 郡廳은 邑面으로부터는 勿論 管內의 모든 住民들이 往來하기에 不便이 없어야 한다. 이러한 來往의 便利性과 郡規模, 交通施設, 時間, 費用等을勘案하즈에 郡一邑面間의 距離는 勿論 郡廳一住民間의 距離도 24 km 以內이어야만 生活上 커다란 不便을 느끼지 않게 되는 것이다.

따라서 郡一邑面間의 距離는 24 km 以內를 適正한 限界線으로 看做할 수 있게 된다.

郡邑面間의 距離가 24 km 以內인 곳은 1,120 個所로서 全體 1,433 에 對하여 78%에 該當하는 것이며, 22%에 該當하는 313 個所는 25 km 以上의 距離에 處해 있는 것이다.

特히 郡一邑面間의 距離가 40 km 以上 떨어져 있는 곳은 73 個所로 全體의 5%에 該當한다.

(3) - 日往復圈

一日往復圈이란 管內의 住民이 管轄郡廳까지 當日에 往復할 수 있는 範圍를 말하는데 具

(表 8)

郡一邑面間 距離 實態分析表

道別 區分	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	合計	
a	1~4km	15	4	6	4	6	15	2	9	3	64
	5~9	38	24	16	39	37	55	45	39	1	294
	10~14	43	18	27	55	40	39	61	49	1	333
	15~19	29	19	12	31	26	43	36	40	—	236
	20~24	24	25	13	29	22	17	32	30	1	193
	25~29	7	16	10	9	14	20	21	24	—	121
	30~34	12	11	6	1	6	6	24	17	—	83
	35~39	5	7	3	1	3	8	4	5	—	36
	40~44	3	9	1	—	1	3	4	3	1	25
	45~49	—	3	1	—	—	5	2	1	—	12
b	50~54	1	3	—	1	1	1	1	—	—	8
	55~59	1	2	—	—	—	3	—	—	1	7
	60~64	—	1	—	—	—	1	—	—	—	2
	65~69	—	1	—	—	—	1	—	—	—	2
	70~74	—	3	—	—	—	1	—	—	—	4
	75~79	2	—	—	—	6	—	—	3	13	24
	合計	180	146	95	170	162	218	232	217	21	1,433
a	141	83%	90.66%	74.78%	158.91%	131.84%	169.76%	176.76%	167.78%	6.54%	120.78%
b	3.17	58.34	21.22	12.9	25.16	55.24	56.24	50.22	54.46	313.22	
c	137.97	124.84	93.98	169.95	154.99	203.91	225.97	213.99	6.54	1,360.95	
d	1.3	24.16	2.2	10.5	2.1	21.9	7.3	4.1	5.46	73.5	

體의으로는 往往의 所要時間이 往復 6時間 以内이며, 步行距離 片道 12km 以内이거나 交通工具(主로 버스)利用距離 24km 以内인 地域을 意味한다.

139個郡中에서 郡의 全管轄區域이 當日往復圈내에 있는 郡은 12個郡으로 全體의 8.6%에 該當하며 當日往復圈外地域이 50% 以上되는 郡은 8個郡으로서 全體의 5.8%에 該當한다.

全管轄區域이 郡廳을 中心으로 當日往復圈내에 屬해 있는 郡은 高陽, 廣州, 安城, 金浦, 鎮川, 大德, 燕岐, 洪城, 金堤, 任實, 光山, 求禮의 12個郡이다. 道別 比率을 보면 다음 (表10)과 같이 京畿道의 21.0%가 가장 높으며 江原道, 慶尙南北道가 가장 낮다.

50% 以上의 地域이 當日往復圈外에 있는 郡은 모두 8個郡인데 道別로 그 比率을 보면 全南의 14.2%가 가장 높고 京畿道, 忠清南北道, 全羅北道, 濟州道가 가장 낮다.

地方行政遂行上의 經濟性과 効率性 그리고 住民生活의 便宜等을勘案할 때 基礎的自治團體인 郡은 當日往復圈內地域을 그 管轄區域으로 하는 것이 가장理想的이라 하겠는데 現在의 郡廳位置를 一應妥當하다고 할 때 이러한 郡의 數는 不過 12個郡으로서 全體의 8.6%에 不過하며 當日往復圈外地域比가 5%未滿인 郡 27個郡을 合하면 39個郡이 되므로 郡行政區

(表 9)

當日 往復圈以外 區域分析表

道別 區分	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	合計
往復圈以内	4	0	1	3	2	2	0	0	0	12
1~4.9	6	2	3	2	5	4	2	3	2	7
5~9.9	3	2	3	4	2	5	5	1	—	25
10~14.9	5	1	1	3	1	1	3	5	—	20
15~19.5	—	5	1	1	—	2	4	4	—	17
20~24.9	1	—	1	1	1	2	3	2	2	13
25~29.9	—	2	—	—	1	1	—	2	—	6
30~34.9	—	—	—	1	1	1	4	1	—	8
35~39.9	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
40~44.9	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1
45~49.9	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
50~54.9	—	1	—	—	—	1	2	1	—	5
55	—	1	—	—	—	2	—	—	—	3
小計	15	15	9	12	11	19	24	20	2	117
總計	19	15	10	15	13	21	24	20	2	139

域을 當日 往復圈內의 地域으로 할 것을 指向한다면 적어도 100 個郡(71.9%)의 區域은 再調整이 必要하다.

(表 10)

當日往復圈内外 地域比較表

道別 區分	全地域이 往復圈内에 있는 郡		500%以上의 地域이 往復圈外에 있는 郡		道內 郡數
	數	%	數	%	
京畿	4	21.0	0	0	19
江原	0	0	2	13.3	13
忠北	1	10	0	0	10
忠南	3	20	0	0	15
全北	2	15.3	0	0	13
全南	2	9.5	3	14.2	21
慶北	0	0	2	8.3	24
慶南	0	0	1	5.0	20
濟州	0	0	0	0	2

(4) 市場利用關係

基礎的自治團體인 郡의 適正區域은 住民의 生活圈과 一致될 것이 要請된다. 生活圈을 形成하는 因因은 市場, 學校, 其他 公共施設의 利用關係나 通勤 其他의 來往等을 들 수 있겠는데 農村生活圈에 미치는 影響에 있어 市場利用關係가 가장 重要한 것이기 때문에 本調查에 있어서는 市場利用關係를 重點的으로 考察하였다.

郡部에 있어서 利用되는 市場은 市 또는 邑에 開設되어 있는 常設市場과 面單位로 開設되는 日限市場으로 大分할 수 있는데 郡部에서는 日限市場을 利用하는 率이 많은 便이나 交通

通信施設等이發達로 經濟圈이 擴大되어 常設市場, 特히 大都市의 常設市場을 利用하는 境遇가 많아지는 傾向에 있다. 그려므로 市場의 利用範圍도 漸次 擴大되어서 面單位의 日限市場利用에서 市邑의 常設市場 또는 大都市의 常設市場을 直接 利用하게 되기 때문에 基礎的自治團體의 脊域以外의 市場을 利用하는 關係 即 管外市場利用關係가 漸增되고 있다.

그러나 이와한 傾向 때문이 아니라 面單位에 市場이 없어서 管外의 市場을 利用하는 境遇도 있다.

全國 1,382個面中에서 面單位로 管外(郡區域外)市場을 利用하고 있는 面은 모두 404個로서 全體 29.2%에 對하여 9.22%에 該當하며 道別로 分析해 보면 (表 11)에서 보는 바와 같이 江原道의 71.2%가 가장 高며 濟州道와 忠清南道의 境遇가 가장 적다.

面 全體가 管外市場을 利用하는 것은 아니지만 面中 數個의 洞里가 管外市場을 利用하게 되는 境遇도 있는데 全國 18,628個의 法定洞中에서 2,606個의 洞이 管外市場을 利用하고 있어 全體의 14.0%에 該當하게 된다.

이와한 關係를 道別로 分析하면 (表 11)와 같은데 이中에서 管外市場利用洞數의 比가 가장 적은 道는 左是 忠清南道, 全羅北道로서 각각 3.6%와 3.5%이며 가장 高한 道는 江原道로서 38.6%를 차지하고 있다.

面平均 法定洞數를 15.2個洞으로 본다면 管外市場利用 面의 6,141個洞과 管外市場利用洞 2,606個, 都合 8,747個洞이 管外市場을 利用하고 있는 形便인데 全體 洞에 對한 比는 43.2%이다.

(表 11) 管外市場利用面 및 洞里實態分析表

道別 區分	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	合計
1. 面數	185 (42.1)	101 (71.2)	99 (60.6)	164 (0.6)	155 (12.9)	215 (48.8)	238 (28.1)	215 (26.5)	10 (0)	1,382 (29.2)
2. 管外市場利用面	78	72	6	1	20	103	67	59	0	404
3. 法定洞數	2,243 11.4	1,291 30.6	1,516 9.4	2,991 3.6	1,674 3.5	2,919 30.2	3,358 11.4	2,401 11.8	200 6.0	18,628 14.0
4. 管外市場利用洞數	256	499	143	86	59	884	383	284	12	2,606

三. 郡區域 適正規模의 基準設定

1. 接近方法

地方自治團體로서의 郡의 區域을 適正한 方向으로 調整하고자 할 境遇, 먼저 다음 세 가지 問題의 解決이前提되지 아니하면 그 實效를 거두기 困難하다.

첫째, 郡의 基礎的自治團體로서의 適合性에 關한 問題이다. 即 基礎的自治團體를 市郡으

로 하느냐 邑面으로 하느냐, 아니면 第三의 區域으로 하느냐 하는 問題이다. 그 長短點의 比較는 미 基礎的自治團體의 比較에서 考察한 바와 같기 때문에 再論치 않고 本項에서는 原則적으로 現行規模의 “郡”을 基礎的自治團體로 前提하는 것이다.

둘째 國稅와 地方稅間의 合理的인 配分에 關한 問題이다. 1967 年度 歲入豫算中 地方稅와 稅外收入으로 總括되는 自主財源은 全豫算의 41.6%이고, 郡의 境遇는 47.6%로 되어 있다. 그러나 地方稅와 稅外收入의 伸張率로 보아 括目할만한 增加는 期待할 수 없는 것이기 때문에 地方自治團體의 自立度를 높이기 為해서는 國稅中에서 地方稅의 性質을 變 것은 果敢하게 地方稅로 移讓되어야 한다. 近間 論議의 對象이 되고 있는 登錄稅와 通行稅 및 電氣까스稅 등이라도 移讓된다면 地方自治團體의 財政自立度는 61%에 肉迫하게 될 것이 豫想된다. 自治團體의 自主財源을 一定한 程度 以上 確保할 수 있도록 稅源을 再配分하지 아니하는 限 簡純한 區域의 調整은 全般的인 自立度를 向上시킬 수 없기 때문에 區域의 調整이 그 實效를 겸우기 為해서는 이러한 意味의 稅制改革이 前提되어야 한다는 것이다.

셋째 郡이 擔當해야하는 事務는 어떠한 것인가에 關한 問題, 即 郡의 事務再配分에 關한 것이다 現在 郡이 遂行하고 있는 行政事務中 團體委任事務는 郡의 固有事務로 委讓되고 이를바 機關委任事務中 地方的 性格을 變 것은 郡에 委任할 뿐만 아니라 機關委任事務로 繼續 남는 것에 對해서도 委任官廳이 그 經費를 負擔해야 한다는 前提下에서 本研究는 進行되었다.

行政區域의 適正化는 여러가지 要素를 通하여 複合的으로 이루어지는 것이기 때문에 適正要素間의 相互乖離關係는 커다란 問題가 된다. 即 代表的要素로서의 人口, 面積, 生活圈域, 財政自立度, 管轄範圍等이 相互 比例的 關係에 있는 것이 아니고 一個要素의 適正化는 餘他要素의 不適正化를 招來하게 되는 境遇가 있게 되는데 例를 들면 管轄區域面積의 擴大는 人口를 增加시키고, 行政能率에 도움이 되지만 그와 反面 行政의 民主性이나 便宜性을 害치는 境遇가 많은 것이다.

이러한 問題點은 自然히 叙上한 前提와 더불어 郡區域의 適正性을 摸索하는 研究方向을 다음과 같이 提示토록 한다.

(1) 먼저 適正要素를 兩大分하면, 한 範疇는 測定하여 數值化할 수 있는 것이고 다른 한 範疇는 數值化가 不可能하거나 困難한 것이다. 먼저 것을 便宜上 可測直關變數(Measurable Direct-Variables)라 하고, 뒤의 것을 非可測補完變數(Unmeasurable Supplement-Variables)라呼稱키로 한다.

(2) 可測直關變數는 各自 適正한 限界乃至 範圍를 設定한다.

(3) 個別變數는 適正 比重을 주어 綜合함으로서 適正規模의 限界乃至 範圍를 規定한다.

2. 郡區域의 適正規模 設定

(1) 適正基準의 假設

郡行政區域의 適正性을 評價함에는 적어도 共同社會性, 行政能率性, 健全財政性, 住民便宜性, 地域開發生의 다섯個의 側面을 考察해야 한다. 換言하면 適正한 行政區域(optimum size of administrative area)이란 적어도 이러한 다섯가지 基準을 滿足시켜야 한다는 것이다. 即

① 適正한 行政區域은 共同社會(Community)의 性格을 띠고 있어야 한다.

共同社會는 1. 地域的 範圍(territorial limits)가 地方性(locality)에 따라 大體的으로 區分될 수 있는 人口集團(population group)이라 하겠는데 이러한 共同社會는 다음 세가지 屬性에 依해서 限定되어진다.

첫째, 生活圈의 一致이다. 生活圈은 近隣(neighborhood)과 共同社會의 中間的 規模의 것 이기에 生活圈의 領域과 共同社會의 領域이 完全 一致하는 것은 아니다. 生活圈은 生活의 營爲와 市場, 學校 其他 公共施設의 利用關係等으로 形成되어지는데 이러한 生活圈은 行政區域의 共同社會性을 限定시켜주는 第一義的 要素라 할 수 있다.

둘째, 傳統과의 一致이다. 傳統性은 沿革, 風習, 生活, 感情, 交分, 理念, 所望, 志向性等이 一定期間 繼續 維持됨으로서 뚜렷해지는데 이러한 傳統性의 一致는 地域社會에 있어서의 共同社會性을 나타내는 또 하나의 屬性인 것이다.

셋째, 地形上의 一致이다. 山脈, 河川, 바다 等이 이루는 地形・地勢는 住民生活에 여러 가지 影響을 미치고 있기 때문에 하나의 共同社會의 範圍는 多分히 地形・地勢가 行政區域의 境界로 되어질 때에는 共同社會形成力이 좀 더 強力해지는 것이다.

우리나라 道境界의 大部分은 泰山峻嶺의 山脈을 따라 區劃되어 있고 舉皆의 郡境界가 山脈과 河川 및 巴대로 區分되어 있는데 이러한 自然的 地形・地勢에 根據한 行政區域의 策定은 오랜 時間을 經過하는 동안 住民의 意識과 風俗을 地域單位別로 等質化하여 大部分의 共同社會는 現行行政區域과 一致하는 範圍로 이루어지게 된 것이다.

그리나 道路의 擴充, 交通・通信手段의 發展 및 國民經濟活動範圍의 擴大는 在來의 範疇를 벗어나서 他地域과의 交易이 活潑해지게 되었던 것이다. 그리하여 從來의 地形圈과 傳統圈은 生活圈과 그 軌를 달리하게 되었으며, 여기에 行政區域調整의 必要性和 障碍性이 潛在하고 있는 것이다.

② 適正한 行政區域은 行政能率(Efficiency)의이어야 한다.

行政能率의行政區域은 適正한 行政量과 適正한 統率範圍를 그 要件으로 한다. 前者は 投入되는 經費+努力에 對應하는 效果가 最大로 나타날 것을 原則으로 하지만 「서비스」의 無形의 公共行政에서는 私企業의 生產量 測定처럼 容易한 것이 못되기에 input의 第一要因으로서의 公務員數와 output의 受容對象으로서 人口와의 適正한 倍率을 判断의 한 基準으

로 할 수 밖에 없는 것이다. 後者の 統率範圍는 一人의 郡守가 統率하는 邑面長의 數로서 表示되는 概念이다.

③ 齋正한 行政區域은 健全한 財政(Finance)을 確保하고 있어야 한다.

財政의 健全性은 歲入財源의 自立性과 歲出構造의 健全性에서 찾아야 한다. 即 地方財政의 歲入의 大部分이 地方稅와 稅外收入에 依하여 이루어질 수 있도록 行政區域은 策定되어야 한다는 것이다.

④ 齋正한 行政區域은 住民에게 便宜(Convenience)한 것이어야 한다.

住民의 行政區域에 關聯된 便宜는 官廳利用과 民衆統制의 兩面에서 共히 나타나야 한다. 郡廳과 面事務所를 爲始한 公共施設의 利用距離와 所要時間 問題, 市場과 公共施設利用의 一致与否問題가 前者的 境遇이고, 民選議員들의 會合의 容易性이 後者の 境遇이다. 이를 共通要素로 拔萃하여 보면 첫째는 官廳과 各地域과의 距離時間이고, 둘째는 官廳의 管轄圈과 市場生活圈과의 一致問題이다. 即 住民便宜的 側面에서의 行政區域은 住民의 官署利用에 時間의 不便이 없어야 하고, 可能한限 市場圈과 一致하여야 한다는 것이다.

⑤ 齋正한 行政區域은 地域開發(Regional Development)에 蹤跌을 주어서는 안된다.

聯屬된 開發資源은 同一 行政區域內에 있고, 開發圈域은 行政區域과 一致하여야 할 것이 要望된다. 그러나 叙上한 前提에서도 言及한 바와 같이 開發資源의 紐帶性과 開發圈域의 一致性는 郡區域의 問題로 부터 漸次 次元을 높여가고 있는듯 하다. 即 郡單位의 側面에서 보다는 首單位, 道單位보다는 國家的 見地에서 다루어 지는 傾向이 濃厚해지고 있는 것이다. 따라서 開發의 인 要素와 行政區域과의 函數性은 既述한 他要素에 比하여 보다 弱하게 나타나고, 또한 그렇게 取扱되어야 할 것이다.

(2) 適正規模

1. 要素의 區分

行政區域의 適正性에 關聯된 5個 基準으로 부터 派生된 11個 變數를 可測直關變數와 非可測補引變數로 兩大分한다.

① 可測直關變數

- 距離 및 時間의 概念을 띤것

- a. 生活圈의 一致
- b. 地形上의 一致
- c. 民衆統制의 容易
- d. 官廳利用의 便宜

1. 適正行政量의 要因으로서의 人口的 概念을 띤것

- a. 行政量의 適正

b. 統轄範圍의 適正

□ 財政的 構念을 둔 것

a. 歲入財源의 自主性

b. 歲出構造의 健全性

② 非可測補完變數

a. 傳統性과 一致

b. 開發資本의 紐帶

c. 開發圈域의 一致

나. 要素別 調正規模

補完變數는 具體的이고도 特殊한 狀況을 考慮하여 直關變數의 評價를 補完하는 事項이다. 그렇기 때문에 -一般的이고 普遍性을 띤 適正한 限界는 劃一的으로 規定할 수 없고 다만 具體的 事例에 依存하여 一致의 如否乃至 上中下의 等級程度만을 參考할 수 있을 뿐 連續的 強度表示는 거의 不可하다는 事實만을 指適하는데 그치고 直關變數에 對해서만 規模上의 適正值를 探索하여 보고자 한다.

距離 및 時間的 要因을 共通分母로 한 生活圈, 地形・地勢, 民衆統制, 官廳利用의 諸要素는 「生活圈」이란 概念으로 一元化하고, 行政量과 統轄範圍의 側面은 公務員數 對 人口數의 比와 管轄面數로서 각各 具體化시킬 수 있으며 財政的 要素로서의 歲入財源의 自主性은 地方稅와 稅外收入 即 自主財源으로 表示되고 歲出構造의 健全性은 投資的 經費의 比重으로 表示될 수 있다.

① 生活圈

生活圈은 크게 市場圈과 就業圈 및 官署利用圈으로 나눌 수 있으나 郡의 行政區域과 가장 密接한 關係를 차지하고 있는 것은 官署利用圈이다. 이 境遇 官署의 代表的 對象은 勿論 郡廳이다. 郡廳所在地와 住民生活中心地(交易, 即 市場)가 반드시 一致하지는 않지만 舉皆의 郡의 郡廳所在地에는 郡廳 以外에 警察署 其他 特別行政官廳과 市場, 金融機關, 教育機關, 交通・通信施設, 文化施設 等이 密集되어 있는 곳이기 때문에 住民의 行政的 生活은 勿論 經濟, 社會, 文化的 生活의 中心地를 이루고 있는데 이러한 施設이 오랜 歲月을 두고 設置되어진 만큼 郡廳所在地가 가지는 生活中心의 傳統도 또한 오랫동안에 形成되어진 것이다. 이러한 傳統性과 余他 有關施設과의 關係 때문에 郡廳의 位置를 變更한다는 것은 簡單한 問題가 아니므로 特別한 理由가 顯著하지 아니한 限 變更의妥當性을 認定하기 어렵다. 萬一 現在 他地域을 生活의 中心地로 하고 있는 一部住民이 있다 하더라도 社會間接資本의 開發에 따른 交通의 不便이 除去되고 住民生活의 領域이 單純한 商品去來로 부터 보다 擴張됨에 따라 그들의 生活中心地 亦是 郡廳所在地로 遷移될 可能성이 같다. 이러한 郡廳所在地의 生

活中心으로의 現實性과 可能性으로 부터 다음과 같은 結論이 歸納될 것이다.

첫째, 郡廳所在地는 當該 郡의 政治的, 行政的 中心地이다.

둘째, 郡廳所在地는 많은 文化的 施設을 갖고 있다.

셋째, 郡廳所在地는 經濟活動의 中心이며 據點이다.

이와 같이 郡廳所在地를 中心으로 하였을 때 一般的으로 어느 領域까지 生活圈의 形成이 可能할 것인가?

우리는 여기서 하나의 重要한 假說을 세워야 한다. 即 適正한 生活圈은 負擔없는 一日完結圈을 意味한다는 原則이다. 即 地方自治團體의 모든 住民은各自의 郡廳 및 郡廳所在地의 利用에 있어 一日內, 곧 9時間內에 完了하여야 한다는 것이다.

9時間이라는 一日完結의 限定性은 純粹한 滞留時間은 3時間(民願書類의 處理時間은 30分 ~ 150分程度임)으로 假定할 때 往復에 所要되는 時間은 6時間, 即 片道 3時間이 된다. 片道 3時間을 要하는 距離는 步行으로 12km, 버스로 72km 程度이다. 그런데 여기서 問題가 되는 것은 빼쓰인데 交通機關으로서의 빼쓰는 時間의 制限以外에 料金이란 經濟的 負擔이 뒤따르기 때문이다. 여기서 「往復 100원 程度의 交通費면 마음의 負擔없이 用務를 處理고 쳐 目的地에 간다」는 第二의 假說을 定立코자 한다.

本假說에서의 「마음의 負擔없이」란 概念은 交通費에 挂念되어 用務自體를 抛棄하거나 交通施設을 利用하지 않고 步行으로 가는 境遇가 거의 없으리라는 뜻이다. 往復 100원이던 距離上 約 48km, 片道로 24km 가 되는 셈이다.

따로 서 往復 6時間의 距離上 概念은 步行으로 12km, 交通機關上 24km로 規定하는 것이妥當하다. 換言하면 一日完結의 生活圈 概念을 根據로 한 郡의 適正한 行政區域은 郡廳所在地로부터 步行距離로 12km, 交通機關利用距離로 24km 以内일 것이 要望된다.

② 自主財源

自主財源은 地方稅收入과 稅外收入을 말한다. 1967 年度 歲入豫算에 나타난 郡의 自主財源은 全體의 47.6%에 이르고 있다. 그런데 現在 郡의 事務內容의 實態는 固有事務가 全體의 22.5%이고, 團體委任事務가 11.2%이며, 機關委任事務가 66.3%로 되어 있다. (標本地域 京畿道 富川郡, 地方自治團體 標本調查綜合報告書, 地方行政研究委員會, 1966), 團體委任事務와 固有事務를 合하여 自治事務로 하고, 機關委任事務中 地方 行政의 性格을 띤 것은 自治事務化하여 地方自治團體에 委讓한다는 것을前提한다면 自治事務와 國家委任事務의 比는 거나 7對 3이 될 것이므로 「地方自治事務處理의 費用은 自己 財源으로 充當한다」는 原則에 依據하여 依存財源의 比는 最少限에 達해야 한다는 것이다.

③ 投資的 經費

地方自治團體의 投資的 經費는 一般行政費와 支援諸費를 除外한 公益事業費와 產業經濟費

및 社會福利費를 總稱하는 것으로 한다.

1967 年度 歲出豫算은 一般行政費가 全豫算의 22.6%, 公共事業費가 26.6%, 產業經濟費가 18.3%, 社會福利費가 10.4%, 支援諸費가 22.1%로서 投資的 經費의 比率이 55.3%로 나타나 있다. 여기서 「우리는 投資的 經費가 全歲出總額에서 占하는 比率이 를수록 地方財政의 規模는 健全」하다는 假說的 原則을 定立해 둘 必要가 있다. 이 原則은 現在의 投資的 經費의 比率이 55.1%라는 事實과 地方自治團體의 財政規模가 脆弱하다는 事實을勘案한다면 現在의 位置에서 우리가 期待하는 投資的 經費의 比는 全歲出規模中 60%程度가 된다.

④ 行 政 量

行政量은 事務量과 同一概念으로 使用되는 境遇가 많다. 事務量은 세 가지 要素에 依하여 測定된다. 하나는 事務의 種類이고, 하나는 事務當處理件數이며, 또 하나는 件數當 處理時間이다. 即 總單立事務의 數를 F , 單位事務當 年間處理件數를 n , 件數當 處理時間을 t 라 하면 1年間의 事務量 N 은 다음의 式으로 表示된다.

$$N = F \cdot n \cdot t$$

이 세 事務量決定要素中 事務의 種類와 處理時間은 諸郡의 境遇가 거의 類似하게 나타나 있지만(平澤郡—1,070 種, 清原郡—935 種, 富川郡—1,052 種), 處理件數는 相異할 것이 豫測된다. 理由는 處理件數가 人口와 函數性을 이루는데 있다. 即 人口數에 따라 處理件數도 比例하여 變化될 것이다. 따라서 處理件數의 函數關係에 있는 事務量은 人口와 相互比例의 相關關係에 있음을 알 수 있다.

$$\Sigma n = f(p)$$

$$N = f(\Sigma n)$$

$$\therefore N = f(p)$$

여기서 p : 人口

Σn : 總處理件數

N : 事務量

여기에 行政量의 適正을 人口와 直結시키는 理由가 存在한다. 그러나 單純한 人口의 絶對值만으로 適正한行政量의 指數를 決定할 수는 없고 公務員數와의 相對的 比較에 依하여야 하는 또 하나의 問題가 있다. 即 1人の 公務員이 擔當하는 適正行政量은 公務員 1人對 人口數 比로 把握할 수 있다는 것이다. 여기서 公務員의 範圍는 郡本廳의 國家 및 地方公務員과 保健所 및 里村指導所의 正規 및 臨時職公務員으로 한다.

勿論 郡에는 本廳 以外에 邑面의 職員도相當數 있지만 邑面職員의 數는 人口增加 即 業務量增加에 敏感하게 對應하여 增員되지는 못하고 있어 여기서는 除外하고 事務量의 増減과 가장 直接的인 函數關係에 있는 郡臨時職員을 擁하고 있는 郡本廳만을 그 取扱範圍로 하

였다.

如其 한 原則에 依한 1966年 10月 1日 現在의 郡人口 19,402千人과 同年 8月 31日 現在의 郡公務員 16,452名과의 比는 1,180對1로 나타난다. 그러나 行政需要의 量的 增大와 質的 變化는 公務員에게 보다 過重한 業務의 遂行을 要求하는 推移와 貧弱한 財政的 要請을 同時に 滿足시키는 限界點으로 公務員數對 人口數의 適正值 比를 1,000對1로 決定키로 한다

⑤ 統轄範圍

統轄範圍는 1人의 郡守가 統率하는 邑面長의 數를 말한다. 地方自治團體의 長으로서의 郡守는 過多한 邑面長을 統率함으로써 오는 企劃 및 研究에의 時間不足과 過小한 統率에서 오는 行政業務의 不均衡을 招來하지 않는 限度의 統轄範圍를 가져야 한다.

現在 郡 139個는 91邑, 1,382面, 135出張所를 擁하고 있으므로 平均 1個郡當 10.6邑面 및 11.6邑面 出張所를 갖고 있는 셈이다. 出張所는 面의 區域이 廣闊하여 設置한 것으로 一應 問題地區로 看做할 수 있으며 面으로 分離 獨立될 것이 期待되는 地區이기에 邑面과 同等한 것으로 取扱하였다.

現實的 狀況을 考慮하여 1人의 郡守는 10人の 邑面長(出張所長包含)을 管轄함이 가장 適當한 標準으로 一應 定하였다.

다. 綜合的 適正規模

먼저 要素別 適正規模에 照鑑한 現在의 實態를 檢討하여 보기로 한다.

① 生活圈

往後 6時間內의 距離에 있는 地域이 全面積의 65% 以上인 郡은 다음表와 같다.

(表 12)

6時間往復圈이 95% 以上인 地域

郡名	人口(千人)	面積(km ²)	郡名	人口(千人)	面積(km ²)
1. 延城	204	751	16. 大德	117	455
2. 治興	128	321	17. 燕岐	109	345
3. 海陽	94	255	18. 錦川	161	350
4. 道仁	105	605	19. 洪城	154	414
5. 仁城	144	571	20. 牙山	173	493
6. 仁浦	85	329	21. 天原	134	571
7. 湘口	42	556	22. 鎮安	103	784
8. 活城	63	628	23. 任實	118	621
9. 漢州	154	993	24. 南原	188	754
10. 恩	114	597	25. 金堤	255	551
11. 鎭川	88	411	26. 沃溝	148	363
12. 樂山	161	906	27. 光山	129	281
13. 口原	153	893	28. 潭陽	127	455
14. 子陽	89	790	29. 求禮	78	434
15. 浦山	125	574	30. 光陽	98	422

31. 靈 岩	140	491	37. 榮 州	156	641
32. 羅 州	245	601	38. 昌 寧 州	157	536
33. 咸 平	139	385	39. 蔚 州	121	828
34. 靈 光	160	475	40. 河 東	142	669
35. 長 城	130	512	計	5,339	22,160
36. 漆 谷	118	549	平 均	133.5	554.0

※ 鄕 郡 郡 除外

② 自主財源

自主財源이 全體歲入規模의 70% 以上일 것이 目標이지만 現實的으로는 極히 數個地區에 不過하기에 若干 水準을 낮추어 65% 以上의 地域을 보면 (表 13)과 같다.

(表 13)

自立度 65% 以上인 地域					
郡 名	人 口(千人)	面 積(km ²)	郡 名	人 口(千人)	面 積(km ²)
1. 平 澤	189	413	26. 高 敦	196	597
2. 華 城	204	751	27. 扶 安	175	466
3. 始 興	128	321	28. 金 堤	255	551
4. 富 川	132	355	29. 沃 溝	148	363
5. 高 陽	94	255	30. 光 山	129	281
6. 利 川	119	461	31. 寶 城	181	665
7. 龍 仁	105	605	32. 長 興	145	597
8. 安 城	144	571	33. 康 津	127	452
9. 金 浦	85	329	34. 海 南	230	838
10. 江 華	119	421	35. 靈 岩	140	491
11. 清 原	225	902	36. 羅 州	245	601
12. 隱 城	125	513	37. 義 城	204	1,158
13. 燕 岐	109	345	38. 安 東	198	1,503
14. 公 州	203	943	39. 月 城	206	1,137
15. 論 山	260	609	40. 永 川	198	908
16. 舒 川	161	350	41. 慶 山	160	524
17. 春 陽	105	478	42. 星 州	120	619
18. 洪 城	154	414	43. 金 陵	153	981
19. 禮 山	178	539	44. 尙 州	252	1,259
20. 瑞 山	276	282	45. 聞 慶	160	901
21. 唐 津	187	552	46. 靈 泉	163	658
22. 牙 山	173	493	47. 榮 州	156	641
23. 天 原	134	571	48. 蔚 州	121	828
24. 完 州	186	904	計	8,135	30,788
25. 井 邑	278	694	平 均	169.5	641.4

③ 投資的 經費

投資的 經費가 基準 60%보다 若干 낮은 55% 以上인 地區는 (表 14)와 같다.

(表 14)

投資的 經費가 55% 以上인 地域

郡名	人口(千人)	面積(km ²)	郡名	人口(千人)	面積(km ²)
1. 楊州	226	895	20. 安東	198	1,503
2. 華城	204	751	21. 月城	206	1,137
3. 始興	128	321	22. 永川	198	908
4. 坡州	195	571	23. 高靈	76	381
5. 漣川	70	827	24. 漆谷	118	549
6. 抱川	140	801	25. 金陵	153	981
7. 加平	75	819	26. 善山	117	576
8. 金浦	85	329	27. 尚州	252	1,259
9. 春城	92	1,011	28. 聞慶	160	901
10. 洪川	132	1,673	29. 霍川	163	658
11. 平昌	104	1,463	30. 荣州	156	641
12. 楊口	42	556	31. 奉化		
13. 清原	225	902	32. 咸安	122	451
14. 陰城	125	513	33. 昌寧	157	536
15. 洪城	154	414	34. 密陽	206	799
16. 完州	186	904	35. 金海	199	626
17. 昇州	158	789	計	5,155	27,704
18. 達城	133	574	平均	147.3	791.5
19. 軍威	80	590			

※ 鬱陵郡은除外

(4) 行政量

郡本廳 公務員數와 人口數의 標準比 1,000對 1 을 中心으로 950名乃至 1,050名의 範圍내에 있는 地域은 (表 15)와 같다.

(表 15)

行政量 (公務員 1人對 人口數)이 950~1,050名인 地域

郡名	人口(千人)	面積(km ²)	郡名	人口(千人)	面積(km ²)
1. 楊平	118	819	14. 長城	130	512
2. 利川	119	461	15. 珍島	108	447
3. 工華	119	421	16. 星州	120	619
4. 共川	132	1,673	17. 善山	117	571
5. 鎮善	103	1,111	18. 奉化	120	1,090
6. 敦恩	114	597	19. 蔚州	121	828
7. 天川	112	539	20. 巨濟	118	403
8. 永同	124	852	21. 山淸	116	787
9. 大德	117	455	22. 咸陽	123	730
10. 旽岐	109	345	23. 居昌	137	796
11. 天原	134	571	計	2,765	15,534
12. 聖陽	127	455	平均	120.2	675.4
13. 艱津	127	452			

⑤ 統轄範圍

10名基準의 統轄範圍를 9名~11名으로 擴張하여 이 範圍내에 있는 地區를 보면 (表 16)과 같다.

(表 16)

統轄範圍가 9~11個邑面인 地域

郡名	人 口(千人)	面 積(km ²)	郡名	人 口(千人)	面 積(km ²)
1. 驪 州	111	611	22. 谷 城	110	556
2. 平 澤	189	413	23. 光 陽	98	422
3. 坡 州	195	571	24. 昇 州	158	789
4. 漣 川	70	827	25. 長 興	145	597
5. 龍 仁	105	605	26. 康 津	127	452
6. 旌 善	103	1,111	27. 靈 光	160	475
7. 磐 蹄	64	1,946	28. 成 平	139	385
8. 報 恩	114	597	29. 珍 島	108	447
9. 沃 川	112	539	30. 盈 德	119	742
10. 永 同	124	852	31. 清 道	122	730
11. 陰 城	125	513	32. 星 州	120	619
12. 提 川	156	879	33. 漆 谷	118	549
13. 錦 山	125	574	34. 善 山	117	571
14. 大 德	117	455	35. 奉 化	120	1,090
15. 保 寧	150	567	36. 蔚 珍	118	1,034
16. 青 陽	105	478	37. 成 安	122	451
17. 洪 城	154	414	38. 巨 濟	118	403
18. 鎮 安	103	784	39. 南 海	135	352
19. 淳 昌	105	513	40. 咸 陽	123	730
20. 沃 溝	148	363	計	4,981	25,267
21. 光 山	129	281	平 均	124.5	631.9

※ 南濟州郡, 北濟州郡은 除外

以上의 要素別 集計를 總括하여 보면 (表 17)과 같으며 한 便 適正規模에 近似한 郡을 列擧하면 (表 18)과 같은 結果를 나타낸다.

(表 17)

綜合平均

區 分	範 圍	該當郡數	計		平 均	
			人 口 (千人)	面 積 (km ²)	人 口 (千人)	面 積 (km ²)
1 生 活 圈	往 往 6 時間內 地域 이 95%以上	40	5,339	22,160	133.5	554.0
2 自 主 財 源	65%以上	48	8,136	30,788	169.5	641.4
3 投 資 經 費	55%以上	35	5,155	27,704	147.3	791.5
4 行 政 量	95%人~1,050人	23	2,765	15,534	120.2	675.4
5 統 轄 範 圍	9~11個邑面	40	4,981	25,267	124.5	631.9
計	5個基 準	186	26,375	121,453	141.8	653.5

그리고 186개 郡가운데 (表 18)에서 보는 바와 같이 5개 基準中 3개 以上의 基準에 合당되는 17개 標準郡의 平均人口와 面積을 보면, 각각 12만 6千 9百名과 554.1 km²인 테 여기서 우리는 生活圈, 自主財源, 投資經費, 行政量, 統轄範圍 等 5개 基準에 基礎한 適正한 郡區域은 人口面으로는 13萬名 内外(11萬~15萬)이고 面積上으로는 600 km² 内外(400~800 km²)라는 事實을 結論으로 提起할 수 있다.

(表 18)

適正規模에 近似한 郡

郡名	生活圈	自財	主源	投資費	行政量	統範	轄圍	適正數	人口 (千人)	面積 (km ²)
1 華城	0	0	0	—	—	—	—	3	204	751
2 始翼	0	0	0	—	—	—	—	3	128	321
3 龍仁	0	0	—	—	—	0	3	3	105	605
4 金浦	0	0	0	—	—	—	—	3	85	329
5 報恩	0	—	—	0	0	0	3	3	114	597
6 大德	0	—	—	—	—	—	—	3	117	455
7 燕岐	0	0	—	0	—	—	—	3	109	345
8 洪城	0	0	0	—	0	—	—	4	154	414
9 天原	0	0	—	0	—	—	—	3	134	571
10 光山	0	0	—	—	—	0	—	3	129	281
11 康律	—	0	—	0	—	0	—	3	127	452
12 漆谷	0	—	0	—	—	0	—	3	118	549
13 燉州	0	0	0	—	—	—	—	3	156	641
14 星州	—	0	—	0	—	0	—	3	120	619
15 善山	—	—	0	0	0	0	—	3	117	571
16 奉化	—	—	0	0	0	0	—	3	120	1,090
17 蔚州	0	0	—	0	—	—	—	3	121	828
計	13	12	8	9	10	52	2,158	9,416		

그러나 一般的인 이 基準이 諸條件를 모두 滿足시켜 준다고는 할 수 없다. 다시 말하면 13萬各 内外라는 人口適正度와 600 km²라는 面積適正度가 地形的 特殊性을 包括할 수는 없는 것이다. (表 19)에서 보는 바와 같이 山岳, 平野, 島嶼의 三大類型에서 代表的 地區로 抽出된 各個 5郡의 要素別 平均值가 서로相當한 隔差를 이루고 있음을 알 수 있다. 人口面에서 山岳地區가 75千名이고, 平野地區가 155千名이며, 島嶼地區가 215千名으로서 平野, 島嶼, 山岳地區間의 隔差가 매우 크게 나타나 있고, 面積에 있어서도 山岳地區는 1,141 km², 平野地區는 446 km², 島嶼地區는 714 km²로 되어 있어 그 差異가 큼을 알 수 있다.

따라서 叙上한 人口와 面積의 適正數値는 絶對的 基準이 될 수는 없고, 概括的 平準傾向值에 不過하다.

(3) 邑面區域의 適正性

가. 邑面의 地位와 接近方法

(表 19)

地形別 要素 平均値

類型	代表郡	要素	人 口 (人)	面 積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	財政規模 (千원)	自立度 (%)	投資經費 (%)	邑面數
山岳地區	楊口		41,606	55,600	73	31,723	31.6	55	4
	高城		63,079	628.00	100	35,359	39.8	47	6
	平昌		103,536	1,463.00	71	63,593	27	57	7
	旌善		102,702	1,111.00	92	37,834	34	48	6
	麟蹄		62,717	1,946.00	32	43,860	25.1	50	5
	平均		74,935	1,140.80	73.6	42,465	32.0	51	6
平野地區	金堤		255,194	551.31	463	136,128	82.9	54	17
	沃溝		148,491	363.21	409	85,251	82.9	48	10
	天原		133,989	570,890	235	74,685	71.3	44	12
	金浦		85,019	329.24	258	58,621	76	58	7
	洪城		153,802	413.00	372	85,203	67.6	56	7
	平均		153,802	413.00	372	85,203	67.6	56	11
島嶼地區	富川		132,012	354.97	372	62,550	68	27	10
	務安		318,428	992.55	321	101,231	48.7	43	19
	瑞山		275,538	981.67	281	142,159	70.5	55	18
	海南		229,638	838.17	274	86,260	80.2	48	13
	巨濟		117,906	402.69	293	43,401	46.2	38	10
	平均		214,708	714.0	308	87,120	63	46	14

建國以來 地方自治團體였던 邑面은 1961年 9月 1日字로 制定公布된 「地方自治에 關한臨時措置法」에 依據 郡의 下部補助機關으로 되어 今日에 이르고 있다. 따라서 邑面長은 郡守의 單純한 補助的 役割을 擔當하는데 그치고 自立의으로 行政을 執行하지는 못하는 位置에 있다. 그러나 오랫동안 地域社會의 共同體의 性格을 띠고 住民生活과 가장 密接히 連結되어온 邑面은 郡의 下部組織이라는 側面以外에 住民生活의 中心的 位置를 占하고 있다는事實에서 또 하나의 重要的 側面을 지니고 있는 것이다.

여기에서 邑面地位의 重大한 兩面性을 우리는 엿볼 수 있으니 하나는 郡의 下部補助機關으로서의 地位이고, 또 하나는 住民生活의 中心地로서의 地位이다. 前者の 地位로 因하여 邑面은 財政의 主導者가 되지 못하고企劃·評價의 機能을 保持치 못하고 있는 것이다.

그러므로 이러한 邑面의 兩機能을 基礎로 하여 邑面區域의 適正性을 檢討하여 보는 것이 올바른 接近方法이라고 생각된다.

첫째, 地域社會의 中心이고 住民生活의 據點이라는 側面에서 보는 邑面區域의 適正性은 郡의 適正規模로 부터 歸納시키는 것이 妥當乃至 不可避하다.

따라서 여기서는 如斯한 두가지 側面으로 부터 邑面區域의 適正性을 摸索하여 보고자 한다.

나. 邑面區域의 適正性

生活圈의 概念으로서의 邑面事務所의 利用距離와 郡의 下部機關으로서의 邑面의 人口와 面積을 別途로 살펴본다.

① 生活圈의 中心性

하나의 假設로서 邑面事務所는 郡廳에 比하여 적어도 半以下의 時間距離에 位置하여야 한다는 点을 提起한다. 即 步行으로는 往復時間이 3時間 以內이고, 交通機關을 利用하는 境遇는 片道가 12km 以內에 邑面事務所가 位置하고 있어야 한다는 것이다.

② 郡下部機關의 地位性

郡의 適正管轄面數를 10個로하고, 人口와 面積을 각각 13萬名 内外(11萬~15萬名)와 600km² 内外(400~800km²)로 規定하였기에 邑面의 人口·面積의 適正值는 自然히 歸納的으로 算出된다.

邑의 境遇는 法定要件이 2萬 以上의 人口이기에 本規定에 該當되지 않고 面의 境遇만을 計算하면 1萬 3千名 内外(1萬 1千~1萬 5千名)가 適正한 것으로 된다.

한편 面積은 60km² 内外(40~80km²)가 邑面區域으로서는 適正하다.

여기서 우리는 다음의 結論을 내리고자 한다.

適正한 邑面區域은 邑面事務所로 부터 步行時間 1時間 30分, 交通路 12km 以內의 地域을 그 範疇로 하되 人口는 13千名 内外(邑은 除外), 面積은 60km² 内外를 擁하여야 한다.

四. 區域適正性의 判別式 定立

1. 適正性의 基準

共同社會性, 行政能率性, 健全財政性, 住民便宜性, 地域開發性等의 要素에서 假定되는前提의 個條件에 따라 郡區域의 二大支柱인 人口와 面積의 規模는 다음과 같이 歸結된다고 하였다.

(1) 基準設定을 爲한 前提條件

가. 一般的 前提條件

- ① 適正한 郡區域은 共同社會性을 떠어야 한다. 共同社會性은 生活圈과 傳統性 및 地形上의 一致를 意味한다.
- ② 適正한 郡區域은 行政能率의이어야 한다. 行政能率性은 適正한 行政量과 統轄範圍를 總稱한다.
- ③ 適正한 郡區域은 健全한 財政性을 떠어야 한다. 健全財政性은 歲入財源의 自主性과 歲出構造의 健全性으로 概念된다.
- ④ 適正한 郡區域은 住民에게 便宜하게 區劃되어야 한다. 住民便宜性은 官廳利用의

便宜와 住民統制의 容易로 發現된다.

- ⑤ 適正^적: 郡區域은 地域開發의 方向과 一致되게 劃定하여야 한다. 地域開發性은 開發資源의 紐帶와 開發區域의 一致를 包括한다.

나. 具體的 前提條件

— 可測直關變數를 中心으로 —

- ① 適正^적: 郡區域은 生活區域이 適宜해야 한다. 即 郡廳으로 부터 步行上 3時間, 交通利用上 24 km 以內의 區域이어야 한다.
- ② 適正^적: 郡區域은 歲入財源의 自立性이 確保되어야 한다. 全體歲入財源中 地方稅와 稅外收入이 70% 以上일 것이 期待된다.
- ③ 適正^적: 郡區域은 歲出構造에 있어 鼓舞的이어야 한다. 即 歲出總額中 投資的經費의 比率이 50% 以上이어야 한다.
- ④ 適正^적: 郡區域은 適宜한 行政事務量을 가져야 한다. 郡本廳(保健所·農村指導所 包含)公務員 1人當 住民의 數가 1千名 程度가 되어야 한다.
- ⑤ 適正^적: 郡區域은 適宜한 數爻의 邑面으로 構成되어야 한다. 即 1個 郡은 10個 邑面을 持할 것이 要求된다.

(2) 基 準

敘上의 前提의 基準에 依據한 人口 및 面積의 基準値는 다음과 같이 歸納結論된다.

- ① 適正^적: 郡區域의 人口는 13萬名 內外(11萬~15萬名)이다.
- ② 適正^적: 郡區域의 面積은 600 km² 內外(400~800 km²)이다.

2. 適正性의 判別式 定立

— 區域定式(Area Formula)의 組成 —

(1) 變數選定>Selecting Variables

郡區域의 適正性 如否를 判定하기 爲한 公式을 定立하는데 關係되는 獨立變數로는 區域基準의 要素中에서 可測直關變數만을 對象으로 하는 것이 가장 合理的일 것이다. 但 生活圈의 概念으로서의 郡廳所在地의 往復時間과 自主財源 및 投資的 經費의 比率, 그리고 行政量과 管轄範圍가 그것이다.

便宜上 5個 獨立變數를 表象記號로 代置코자 한다.

(가) 往復圈: $\frac{n}{N}$

全體 郡人口 N에 對한 當日往復圈內 (步行으로 往復 6時間內, 交通上 片道 24 km 內)의 人口 n의 比로 表示한다.

(나) 自主財源: Ar

歲入總額中 地方稅와 稅外收入으로 構成되는 自主財源의 百分比로 表示된다.

(다) 投資的 經費 : I_t

一般會計 歲出總額中 公益事業費 産業經濟費 및 社會福祉費로 總括되는 投資的 經費의 比率로서 表示한다.

(라) 行政費 : P_s

郡公廳(保健所, 農村指導所 包含)의 公務員과 郡住民의 數의 比로서 나타낸다.

(마) 統轄範圍 : S_c

郡下 1인의 指揮監督을 받고 있는 邑面(出張所包含)長의 數로 表示한다.

(2) 函數定立(Functionalizing)

(가) 變數別 定立.

1. 往復圈

$$\frac{n}{N} \times 100 = a'$$

2. 自主財源

$$\frac{A_r}{70} \times 100 = b'$$

3. 投資經費

$$\frac{I_t}{60} \times 100 = c'$$

4. 行 政 量

$$\frac{1}{10} (1,000 - |P_s - 1,000|) = d'$$

5. 統轄範圍

$$10(10 - |S_c - 10|) = e'$$

(나) 綜合的 定立

諸變數의 記號의 加重值를 添加한 것을 각각 a, b, c, d, e 라 하여 綜合的의 函數關係를 組立하여 이를 區域定式(Area Formula)이라고 呼稱키로 한다.

$$Af = \sum_{i=1}^5 \frac{1}{k_i} (a + b + c + d + e)$$

여기서 $Af = \text{Area Formula}$

k_i : weight

$$a = k_1 (\frac{n}{N} \times 100)$$

$$b = k_2 (\frac{A_r}{70} \times 100)$$

$$c = k_3 \left(\frac{I_t}{60} \times 100 \right)$$

$$d = k_4 \frac{1}{10} (1,000 - |P_s - 1,000|)$$

$$e = k_5 10 (10 - |Sc - 10|)$$

(3) 加重值 酉列(Weighting)

各 變數에 附加되는 加重值(weight)는 다음의 順序에 따라 그 最終값을 求하기로 한다.

먼저 變數別 加重值를 5個假說에 依據 區分 設定하였다.

첫째는 모두 同等한 比重에 依한 方法이다. 即 5個變數의 加重值를 각各 1로 規定한 것이다.

둘째는 區域에 關聯된 5個 變數의 密接度를 往復圈, 自主財源, 投資經費, 行政量, 統轄範圍의 順位로 規定한 것이다.

이러한 順位另로 加重值을 각各 5, 4, 3, 2, 1로 한다.

셋째는 第一優先順位에 往復圈을 두고, 다음에는 自主財源과 投資經費를 同等視하여 配定하며, 끝으로 行政量과 統轄範圍을 同等한 比重으로 配定한다. 곧 第一位는 3, 第二位는 2, 第三位는 1을 加重한다.

넷째는 往復圈과 自主財源을 比肩하여 第一位로, 投資經費를 第二位로, 行政量과 統轄範圍을 第三位로 すれ各 加重值를 3, 2, 1로 하는 것이다.

끝으로, 다섯째는 行政量을 第一位로 하고 統轄範圍, 投資經費, 自主財源, 往復圈의 順位로 하여 能率的 側面을 重視하는 方案이다.

이 다섯個의 方案中 가장 代表性和妥當性이 있는 것을 찾아내기 爲하여 相關關係의 概念에 따라 相關係數를 求하여 보기로 한다.

(表 20)

加重值 配定

變數	I	II	III	IV	V
1. 往復圈	1	5	3	3	1
2. 自主財源	1	4	2	3	2
3. 投資經費	1	3	2	2	3
4. 行政量	1	2	1	1	5
5. 統轄範圍	1	1	1	1	4

다섯個의 方案中 가장 相關係數가 큰 것은 第2方案으로 나타났다. 相關變數의 하나는 區域定式에 依하여 計算된 點數의 順位로 하였고, 다른 하나는 問題地圖數와 適正性에 關한 道의 意見을 綜合한 順位로 하였다.

이제 各 方案의 道別 相關係數는 (表21)에서 보는 바와 같이 第1方案은 0.54, 第2方案은

0.90, 第3案은 0.56, 第4案은 0.59, 第5案은 0.39의 平均值를 보여주고 있다.

(表 21)

方案別 相關係數

道別	方案	I	II	III	IV	V
京	畿	0.78	0.73	0.50	0.80	0.60
江	原	0.42	0.89	0.72	0.87	0.05
忠	北	0.46	0.79	0.43	0.41	0.52
忠	南	0.49	0.98	0.58	0.33	0.29
全	北	0.64	0.91	0.69	0.68	0.59
全	南	0.50	0.99	0.54	0.52	0.45
慶	北	0.29	0.98	0.28	0.33	0.23
慶	南	0.70	0.95	0.77	0.75	0.48
平	均	0.54	0.903	0.56	0.59	0.39

5, 4, 3, 2, 1의 加重值得配列한 第2方案이 가장妥當한結果를 나타내고 있기에 이를選擇する으로 하여各道別算出內譯을摘記하면(表22)에서(表29)의結果가된다.

表 22)

相關係數 算出法

(京畿道)

郡名	點數順位 (A)	意見順位 (P)	問題地區(B)		加 重(W)		$\frac{2P+3Q}{5}$
			地區數 (N)	逆順位 (Q)	2P	3Q	
楊州	17	16	2	3	32	9	8
驪州	11	8	0	1	16	3	4
平澤	13	17	2	3	34	9	9
華城	9	18	3	4	36	12	10
始興	4	2	0	1	4	3	1
富川	10	11	1	2	22	6	6
坡州	12	12	0	1	24	3	5
高陽	7	10	1	2	20	6	5
廣州	16	15	3	4	30	12	8
漣川	15	13	1	2	26	6	6
抱川	14	9	0	1	18	3	4
加平	18	14	0	1	28	3	6
楊平	8	7	4	5	14	15	6
利川	5	4	2	3	8	9	3
龍仁	3	6	0	1	12	3	3
安城	2	3	0	1	6	3	2
金浦	1	1	1	2	2	6	2
江華	6	5	0	1	10	3	3
甕津	19	19	1	2	38	6	9

$r=0.73$

(表 23)

(江 原)

郡 名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
春	8	7	1	2	14	6	4
洪	1	3	3	4	6	12	4
横	7	8	0	1	16	3	4
原	3	2	4	5	4	5	4
寧	5	6	1	2	12	6	4
平	13	14	0	1	28	3	6
旌	14	15	1	2	30	6	7
鐵	9	9	1	2	18	6	5
華	12	11	1	2	22	6	6
陽	6	5	2	3	10	9	4
麟	10	12	1	2	24	6	6
高	2	4	1	2	8	6	3
襄	11	10	1	2	20	6	5
溟	4	1	1	2	2	6	2
三	15	13	1	2	26	6	6

 $\gamma=0.89$

(表 24)

(忠 北)

郡 名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
濟	10	10	5	5	20	15	7
報	5	5	7	7	10	21	6
沃	4	3	0	1	6	3	2
永	7	7	0	1	14	3	3
鎮	3	2	4	4	4	12	3
槐	6	6	6	6	12	18	6
陰	1	4	5	5	8	15	5
中	2	1	1	2	2	6	2
堤	8	8	5	5	16	15	6
丹	9	9	3	3	18	9	5

 $\gamma=0.79$

(表 25)

(忠 南)

郡 名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
錦	9	13	0	1	26	3	6
大	4	6	0	1	12	3	3
燕	7	7	4	4	14	12	5
公	10	9	0	1	18	3	4

論	12	10	0	1	20	3	5
扶	13	11	0	1	22	3	5
舒	9	14	1	2	28	6	7
保	11	12	0	1	24	3	5
青	8	5	0	1	10	3	3
洪	1	8	3	3	16	9	5
禮	5	1	0	1	2	3	1
瑞	14	15	1	2	30	6	7
唐	6	3	1	2	6	6	2
牙	3	2	0	1	4	3	1
天	2	4	0	1	8	3	2

$\gamma=0.98$

(表 26)

(全 北)

郡名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
完	4	1	1	2	2	6	2
鎮	6	7	0	1	14	3	3
茂	9	8	1	2	16	6	4
朱	7	6	0	1	12	3	3
長	5	5	0	1	10	3	3
任	11	11	0	1	22	3	7
南	10	9	0	1	18	3	4
淳	12	12	1	2	24	6	6
井	8	10	1	2	20	6	5
高	3	2	1	2	4	6	2
扶	2	3	2	3	6	9	3
金	1	4	1	2	8	6	3
沃	13	13	6	4	26	12	8

$\gamma=0.91$

(表 27)

(全 南)

郡名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
光	山	2	3	0	1	6	3
潭	陽	3	4	0	1	8	2
谷	城	14	10	0	1	20	5
求	禮	9	9	0	1	18	4
光	陽	10	8	0	1	16	4
麗	川	18	17	0	1	34	7
昇	州	17	16	0	1	32	7
高	興	19	19	1	2	38	9
寶	城	13	14	0	1	28	6

和	16	15	0	1	30	3	7
長	6	6	0	1	12	3	3
康	5	5	0	1	10	3	3
海	7	7	0	1	14	3	3
靈	1	2	0	1	4	3	1
務	21	21	2	3	42	9	10
羅	12	12	0	1	24	3	5
咸	8	13	0	1	26	3	6
靈	11	11	0	1	22	3	5
長	4	1	0	1	2	3	1
莞	20	20	1	2	40	6	9
珍	15	18	0	1	36	3	8

$\gamma = 0.99$

(表 28)

(慶 北)

郡 名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
達	城	17	16	0	1	32	3
軍	威	13	13	0	1	26	3
義	城	19	17	1	2	34	6
安	東	18	18	1	2	36	8
青	松	10	7	0	1	14	3
英	陽	20	19	0	1	38	8
盈	德	12	20	0	1	40	9
迎	日	24	23	1	2	46	10
月	城	9	8	1	2	16	4
永	川	7	9	1	2	18	5
慶	山	4	4	0	1	8	2
清	島	8	10	0	1	20	5
高	靈	14	11	1	2	22	6
星	州	2	1	1	2	2	2
漆	谷	3	2	5	3	4	3
金	陵	21	21	0	1	42	9
善	山	6	6	0	1	12	3
尙	陵	16	15	1	2	30	7
聞	州	15	14	0	1	28	6
醴	慶	5	5	0	1	10	3
榮	泉	1	3	1	2	6	2
奉	州	11	12	1	2	24	6
蔚	慶	22	22	0	1	44	9
鬱	陵	23	24	0	1	48	10

$\gamma = 0.98$

(表 29)

(慶 南)

郡 名	A	P	B		W		$\frac{2P+3Q}{5}$
			N	Q	2P	3Q	
慶陽	15	15	1	2	30	6	7
寧寧	20	20	3	4	40	12	10
安城	5	3	0	1	6	3	2
寧寧	7	7	0	1	14	3	3
昌陽	2	1	0	1	2	3	1
山	11	11	0	1	22	3	5
州	1	5	0	1	10	3	3
萊	17	17	1	2	34	6	8
海	9	9	1	2	18	16	5
原	14	14	1	2	28	6	7
營	19	19	0	1	38	3	8
濟	16	16	6	5	32	15	9
城	6	6	2	3	12	9	4
川	8	8	2	3	16	9	5
海	13	12	1	2	24	6	6
東	3	2	0	1	4	3	1
清	12	10	2	3	20	9	6
陽	10	4	2	3	8	9	3
昌	4	13	1	2	26	6	6
川	18	18	1	2	36	6	8

 $r=0.95$

(表 30)

全體相關係數의 平均

道 別	相關係數 (r)	道 別	相關係數 (r)
畿	0.73	全南	0.99
江原	0.89	慶北	0.98
忠北	0.79	慶南	0.95
忠南	0.98	平均(r)	0.903
全北	0.91		

그런데 8個 道의 相關係數는 (表30)에서 보는 바와 같이 最下가 忠北의 0.79이고 最高가 全南의 0.99로서 全體의 平均은 0.903으로 되어 있다. 따라서 加重値는 第2案에 依據하여 配列하는 것이妥當한 것으로 된다.

(4) 檢證(Testing)

往復圖, 自主財源, 投資經費, 行政量, 統轄範圍에 각각 5, 4, 3, 2, 1의 加重値를 附加한 本區域定式이 높은 相關係數에 依據 가장妥當한 것으로 結論되었거니와 여기서는 適正한 本區域의 基準에 3個 以上 該當한 17個郡의 本區域定式의 算定結果를 살펴봄으로써 그

것의妥當性을 한번 더 考察해 보면 다음 表와 같다.

(表 31)

適正郡의 算點

郡名		點數	道內順位	人口(千人)	面積(km ²)
1. 華城		87.1	9	204	751
2. 始興		89.5	4	128	321
3. 龍仁		91.4	3	105	605
4. 金浦		93.2	1	85	329
5. 報恩		88.1	5	114	597
6. 大德		90.5	4	117	455
7. 燕岐		88.7	7	109	345
8. 洪城		94.0	1	154	414
9. 天原		92.7	2	134	571
10. 光山		93.8	2	129	281
11. 康津		89.8	5	127	452
12. 漆谷		94.6	3	118	549
13. 榮州		91.7	1	156	641
14. 星州		94.8	2	120	619
15. 善山		89.5	6	117	571
16. 奉化		84.0	11	120	1,090
17. 蔚州		94.5	1	121	828
平 均		91.1	4	126.9	554.1

17個標準地의 點數는 最高 94.8로부터 最下 84.0에 걸쳐 分布되어 있고 그 平均은 91.1로 나타나 있다. 따라서 如斯한 加重值를 前提로한 本 區域定式은相當한妥當性을 지닌 것으로 判明된 셈이다.

(5) 區域定式의 確定(Final Area Formula)

加重值의 附加에 따른 檢證에서 그妥當性이 立證된 適正性의 如否를 判別하는 區域定式의 最終公式은 다음과 같이 表記된다.

$$A_f = \frac{1}{\sum_{i=1}^5 k_i} (a + b + c + d + e)$$

$$\text{여기서, } a = k_1 \left(\frac{n}{N} \times 100 \right)$$

$$b = k_2 \left(\frac{Ar}{70} \times 100 \right)$$

$$c = k_3 \left(\frac{Ie}{60} \times 100 \right)$$

$$d = k_4 \frac{1}{10} (1,000 - |P_s - 1,000|)$$

$$e = k_5 \cdot 10(10 - |S_e - 10|)$$

여기서

$$k_1=5, \quad k_2=4, \quad k_3=3, \quad k_4=2, \quad k_5=1$$

이므로

$$\sum_{i=1}^5 k_i = 15$$

$$A_f = \frac{1}{15} \left\{ 5 \left(\frac{n}{N} \times 100 \right) + 4 \left(\frac{A_r}{70} \times 100 \right) + 3 \left(\frac{I_e}{60} \times 100 \right) + 2 \frac{1}{10} (1,000 - |P_s - 1,000|) \right. \\ \left. + 10(10 - |S_e - 10|) \right\}$$

3. 實際測定

(表 32)

區域定式 算出 點數

區分 道		點 數	區分 道		點 數
方	1. 楊州	68.1	原	9. 華川	66.3
	2. 驪州	84.0		10. 楊口	73.4
	3. 平澤	83.4		11. 麟蹄	69.0
	4. 華城	87.1		12. 高域	77.3
	5. 始興	89.5		13. 裹陽	68.3
	6. 富川	69.6		14. 漵州	75.0
	7. 坡州	83.9		15. 三陟	54.1
	8. 高陽	88.1	忠	1. 清原	80.9
	9. 廣州	78.6		2. 報恩	88.1
	10. 漣川	78.9		3. 沃川	88.2
	11. 抱川	79.6		4. 永同	83.7
	12. 加平	54.9		5. 鎮山	90.5
畿	13. 楊平	87.8		6. 槐城	85.1
	14. 利川	89.0		7. 陰城	93.5
	15. 龍仁	91.4		8. 中原	90.9
	16. 安城	92.8		9. 提川	83.5
	17. 金浦	93.2		10. 丹陽	63.0
	18. 江華	88.7	忠	1. 錦山	87.5
	19. 龜津	27.1		2. 大德	90.5
				3. 燕岐	88.7
				4. 公州	85.2
江	1. 春城	72.6		5. 論山	82.7
	2. 洪川	77.5		6. 扶餘	81.1
	3. 橫城	73.0		7. 舒川	87.4
	4. 原城	76.9		8. 保寧	83.7
	5. 寧越	74.1		9. 青陽	87.8
	6. 平昌	62.5			
	7. 旌善	60.6			
	8. 鐵原	72.3			

道		區分		點數	道		區分		點數
		郡	郡				郡	郡	
南	10. 洪	城		94.0	北	3. 義	城		72.9
	11. 禮	山		90.3		4. 安	東		78.3
	12. 端	山		76.6		5. 青	松		82.7
	13. 唐	津		89.5		6. 英	陽		72.6
	14. 牙	山		91.3		7. 盈	德		83.0
	15. 天	原		92.7		8. 迎	日		66.3
全	1. 完	州		79.8	慶	9. 月	城		84.5
	2. 鎮	安		78.1		10. 永	東		89.5
	3. 茂	朱		75.2		11. 慶	松		92.3
	4. 長	水		76.5		12. 清	陽		88.0
	5. 任	實		78.4		13. 高	德		82.1
	6. 南	原		71.1		14. 星	日		94.8
	7. 淳	昌		73.4		15. 漆	城		94.6
	8. 井	邑		70.6		16. 金	川		79.1
	9. 高	敝		75.6		17. 善	山		89.5
	10. 扶	安		80.1		18. 尚	道		76.0
	11. 金	堤		83.5		19. 聞	靈		81.2
	12. 沃	溝		89.1		20. 麗	谷		91.3
	13. 益	山		56.8		21. 荣	陵		91.7
北	1. 光	山		93.8	南	22. 奉	慶		84.0
	2. 潭	陽		91.6		23. 蔡	陵		66.8
	3. 谷	城		78.9		24. 鬱			66.5
	4. 求	禮		83.3		1. 晉	陽		75.6
	5. 光	陽		82.5		2. 宜	寧		65.0
	6. 麗	川		6.25		3. 咸	陽		85.8
全	7. 异	州		65.6		4. 密	山		83.9
	8. 高	興		60.9		5. 梁	州		90.3
	9. 寶	城		81.3		6. 蔚	萊		81.0
	10. 和	順		76.1		7. 東	海		94.5
	11. 長	興		88.2		8. 金	原		72.3
	12. 康	津		89.8		9. 統	營		82.6
	13. 南	海		88.0		10. 巨	濟		79.8
	14. 靈	岩		95.8		11. 固	城		66.7
	15. 務	安		46.7		12. 濟	川		74.7
	16. 羅	州		82.0		13. 雅	海		85.1
	17. 咸	平		87.8		14. 河	東		82.7
	18. 靈	光		82.4		15. 南	清		80.2
	19. 長	城		90.5		16. 居	陽		88.9
	20. 華	島		53.1		17. 陝	昌		80.5
	21. 珍	島		77.1		18. 咸	川		82.3
慶	1. 達	城		78.9	濟	1. 北	濟		88.1
	2. 軍	威		82.5		2. 南	濟		69.5
									72.0
									69.0

(表 33)

道	區分	郡數	點數別 分布度							
			90~100	80~89	70~79	60~69	50~59	40~49	30~39	20~29
京畿	19 (100)	3 (15.8)	10 (52.5)	3 (15.8)	1 (5.3)	1 (5.3)	—	—	—	1 (5.3)
江原	15 (100)	—	—	9 (60.0)	5 (33.3)	1 (6.7)	—	—	—	—
忠北	10 (100)	3 (30.0)	7 (70.0)	—	—	—	—	—	—	—
忠南	15 (100)	5 (33.3)	9 (60.0)	1 (6.7)	—	—	—	—	—	—
全北	13 (100)	—	3 (23.1)	9 (69.2)	—	1 (4.7)	—	—	—	—
全南	21 (100)	4 (19.0)	9 (42.8)	3 (14.3)	3 (14.3)	1 (4.8)	1 (6)	—	—	—
慶北	24 (100)	5 (20.8)	10 (41.7)	6 (25.0)	3 (12.5)	—	—	—	—	—
慶南	20 (100)	2 (10.0)	11 (55.0)	4 (20.0)	3 (15.0)	—	—	—	—	—
濟州	2 (100)	—	—	1 (50.0)	1 (50.0)	—	—	—	—	—
計	139 (100)	22 (15.9)	59 (42.5)	36 (25.9)	16 (11.6)	4 (2.9)	1 (0.6)	—	—	1 (0.6)

① 加平(54.9) ② 銚津(28.1) ③ 三陟(54.1)
 ④ 益山(56.8) ⑤ 莊島(53.1) ⑥ 務安(46.7)

위 통계에서 보는 바와 같이 139個郡 가운데 60點未滿이 6個로서 4.1%이고 70點未滿이 15.7%인 22個, 80點未滿이 41.6%인 58個, 90點未滿이 84.1%인 117個로 나타나 있다.

五. 結語

自治團體의 區域과 行政區域은 原則的으로 一致되지 않는 것이다. 우리나라의 境遇는 兩者의 區域이 一致하고 있다. 一般的으로 보아 自治的 區域은 좁은 것일수록 좋고, 行政的 區域은 넓어야 하는 것이다. 이러한相互反比例的 關係性을 가진 自治區域과 行政區域이 一致되고 있는데 現實的 問題가 伏在하고 있는 것이다.

民衆統制的側面이 보다 깊이 強調되고 있는 自治團體區域의 縮小로의 必要와 能率擧揚의 側面이 높이 要求되는 國家行政區域의 擴大로의 必要가 最大公約數의 段階에서 決定되어지는 區域의 設定은 極히 그 方法이 어려운 것이다. 따라서 時代的 狀況과 地理的 與件에 따라着眼點의 比重은 다르게 되어야 할 것이다. 우리나라의 民衆統制的側面에서의 民主性的擧揚은 勿論, 後進性을 克服하기 為한 經濟的 成長과 文化的 發達을 가져오는 側面에서의 行政的 能率性도 아울러 要望되는 時點에 놓여 있다. 이와같은 現實下에서의 地方自治團體의 區域의 改編調整亦是 如斯한 基本的 前提下에서 이루어져야 할 것이다.

半世紀前의 行政區域改編 以來 部分的이고 枝葉的인 調整만을 해 왔기 때문에 우리나라의 現 行政區域는 許多한 弊端과 問題點을 露呈하고 있어, 그의 合理的 改編이 時急히 要請되고 있다.

本稿는 이니한 要請에 副應하여 民主性과 能率性을 併行擧揚한다는 假定下에 合理的인 區域改編을 為す 適正한 基準을 定立하여 본 것이다.

그러나 變數設定과 假說定立, 函數樹立과 加重值 決定, 그리고 規模上의 基準決定의 過程에서 많은 不足點을 나타내고 있는 것이기에 完全한 基準이나 區域定式의 定立은 보다 깊은 研究에의 時間割愛를 要望하고 있다.

다만 이 方面의 研究에 하나의 指針과 土臺가 될수 있을 것을 믿어 自慰할 따름이다.

※ 參 考 文 獻

- (1) V.D. Lipman, *Local Government Areas*, 1949.
- (2) A.C. Millspaugh, *Local Democracy and Crime Control*, 1936.
- (3) L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1939.
- (4) A. Mass, *Area and Power*, 1959.
- (5) J.W. Fesler, *Area and Administration*, 1949.
- (6) O.D. Duncan & Others, *Metropolis and Region*, 1960.
- (7) 地方自治の區域, 日本行政學會, 1960.
- (8) 鈴木俊一, 新地方自治制論, 昭 36.
- (9) 星野光男, 日本の 地方政治, 昭 35.
- (10) 盧隆熙 地方自治論講義, 1965.
- (11) 地方行政, 韓國行政問題研究所, 1965.
- (12) 韓國地方行政史, 內務部, 1966.
- (13) 地方行政區域一覽, 內務部, 1966.
- (14) 韓國統計年鑑, 1967.
- (15) 其他雑誌, 文獻, 統計資料.