

*KRILA Focus*

---

---

# 행정구역의 개편논의와 대응방안

---

---

2005. 10.

한국지방행정연구원

**KRILA Focus(제1호)**

내용문의 : 금창호 수석연구원(3488-7318)

배포문의 : 심정주 발간자료팀장(3488-7361)

## 행정구역의 개편논의와 대응방안

- 목 차 -

- I. 행정구역 개편논의의 배경
- II. 현행 행정구역의 실태와 문제점
- III. 행정구역 적정성 판단
- IV. 대응방안

## 1. 행정구역 개편논의의 배경

- 행정구역은 지방자치단체의 자치권이 배타적으로 적용되는 지리적 공간으로 법적인 기준에 따라 자치구역과 행정구획으로 구분됨
  - 소극적 측면에서는 지방자치단체의 자치권의 권능을 지역적으로 한정시키는 기능을 하며
  - 적극적 측면에서는 구역 안에 주소나 거소를 둔 사람 또는 사물을 해당 지방자치단체의 권능에 복종시키는 기능을 함
  
- 행정구역의 변경, 폐지 및 분합은 법률로 규정함으로써 빈번한 개편을 어렵도록 하고 있으나, 고정불변의 사항은 아님
  - 각국의 사례에 따르면, 사회·경제적 여건의 변화나 정부의 정책적 의도 등에 따라 행정구역의 개편이 추진되어 왔음
  
- 최근에 우리 나라도 행정구역의 확대개편을 둘러싸고 각계에서 그 필요성을 제기하고 있음
  - 행정구역의 개편에 관한 논의는 1991년 지방자치가 실시된 직후부터 제기되어, 일차적으로 1994년과 1995년 대대적인 행정구역 개편을 통하여 “도농복합형태의시”가 설치되었음
  - 이후 최근에 다시 행정구역을 개편할 필요성이 있다는 주장이 정치권과 일부 학계를 중심으로 새롭게 대두되고 있음
  
- 현행의 행정구역을 확대개편하자는 주장의 논거는 다양하게 제시되고 있으나, 요약하면 3가지의 배경이 자리잡고 있음
  - 하나는 사회·경제적 여건의 변화에 부응하는 행정구역의 조정이

수반되지 않아 왔다는 점이고

- 두 번째는 현행의 행정구역이 행정의 효율성을 확보할 수 있을 만큼의 적정규모가 아니라는 점이며
- 세 번째는 정치적 측면에서 한국사회의 고질적 병폐의 하나인 지역주의를 행정구역의 개편을 통해 해소할 수 있다는 점임

○ 다만, 정치권과 학계의 주장은 앞의 개편배경 중에 부분적인 강조점이 다소 다르게 나타나고 있을 뿐임

## II. 현행 행정구역의 실태와 문제점

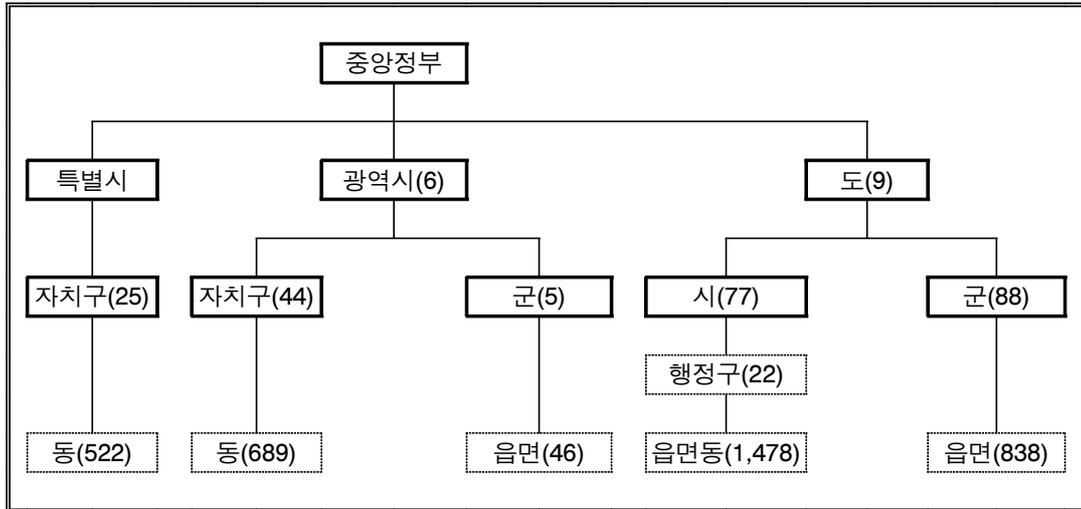
### 1. 행정구역의 실태

- 자치구역인 행정구역은 지방자치단체의 자치권이 배타적으로 적용되는 지역적 범위이기 때문에 원칙적으로 지방자치단체의 수만큼 존재하며, 행정구역의 개편에 대한 논의는 행정구역의 규모와 관련되는 것일 일반적임
  - 행정구역의 규모는 일반적으로 행정계층의 수와 밀접한 연계 속에서 확정되며
  - 행정계층이 중층제이면 행정구역의 규모가 작고, 반대로 행정계층이 단층제이면 행정구역의 규모가 커짐
- 현행 행정계층은 통·리를 제외할 경우 자치구역을 포괄하는 자치2계층과 행정구획을 포괄하는 행정 1-2계층의 중층제임

- 자치2계층 : 광역자치단체(16), 기초자치단체(234)
- 행정1-2계층 : 행정구(22), 읍(211), 면(1,209), 동(2,153)

그림 1. 행정계층 현황

주:  은 자치계층,  은 행정계층을 나타냄.



- 중층제의 행정계층에 따른 현행 행정구역의 규모를 주요한 행정 수요 유발요인인 인구와 면적으로 기준으로 살펴보면 다음과 같음
  - 광역자치단체의 행정구역은 평균인구가 3,036,487명(최소는 울산광역시로 1,081,453명, 최대는 경기도로 10,462,920명), 평균면적이 6,245.25km<sup>2</sup>(최소는 광주광역시로 501.35km<sup>2</sup>, 최대는 경상북도로 19,025.32km<sup>2</sup>)이며
  - 기초자치단체의 행정구역은 평균인구가 207,623명(최소는 울릉군으로 9,191명, 최대는 수원시로 1,033,829명), 평균면적이 427.03km<sup>2</sup>(최소는 부산 중구로 2.80km<sup>2</sup>, 최대는 홍천군으로 1,817.92km<sup>2</sup>)임

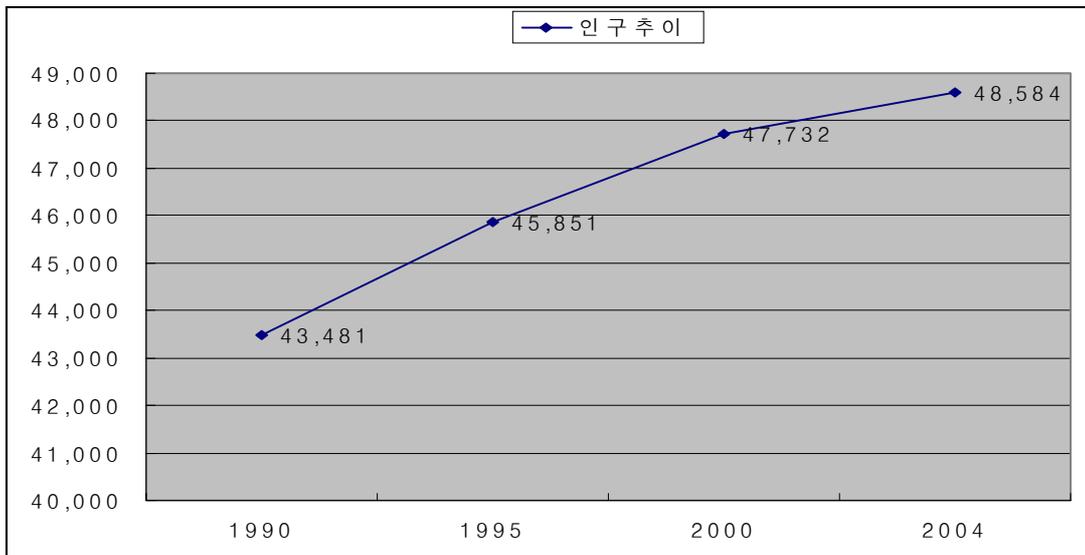
표 1. 행정구역규모 현황

구분	인구(명)			면적(km <sup>2</sup> )		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대
광역자치단체	3,036,487	1,081,453 (울산광역시)	10,462,920 (경기도)	6,245.25	501.35 (광주광역시)	19,025.32 (경상북도)
기초자치단체	207,623	9,191 (울릉군)	1,033,829 (수원시)	427.03	2.80 (부산 중구)	1,817.92 (홍천군)

주 : 행정자치부, 2005년 지방자치단체의 행정구역 및 인구현황, 2005. 1. 1.

- 광역 및 기초자치단체를 포함한 행정구역의 수가 고정적이라고 가정할 때 인구기준의 행정구역의 규모가 점차 커지는 현상은 인구규모의 증가로 비롯됨
- 최근의 인구규모는 매년 증가현상을 보이고 있는데, '90년 43,481천명에서 '04년 48,584천명으로 15년 사이에 5,103천명이 증가한 것으로 나타나고 있음

그림 2. 인구규모의 변화추이(단위 : 천명)



## 2. 행정구역의 문제점

- 행정구역의 규모 적정화는 합의된 수준이 존재하지 않으며, 현실적으로 국가별 사정에 따라 다름
  - 이는 행정구역의 규모가 크든 작든 나름대로의 장단점을 가지고 있기 때문에 국가별 사정에 따라 행정구역의 규모를 적의 책정하고 있음
  - 또한 행정구역은 역사적 정체성을 보유하고 있는 까닭에 그 개편이 현실적으로 용이하지 않음

표 2. 행정구역 규모에 따른 장단점

구분	행정구역 확대	행정구역 축소
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규모경제에 따른 행정 효율성 확보</li> <li>■ 광역행정의 효율적 대처</li> <li>■ 지역갈등의 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민참여 제고</li> <li>■ 공동체 의식 확보</li> <li>■ 지역별 특성 반영</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민참여 저하</li> <li>■ 공동체 의식 훼손</li> <li>■ 지역별 특성반영 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규모 불경제에 따른 비효율 초래</li> <li>■ 광역행정의 효율적 수행 곤란</li> <li>■ 생활권과 행정권의 불일치</li> </ul>

- 그럼에도 불구하고, 현실적으로 제기되는 현행 행정구역에 대한 문제점을 살펴보면, 다음과 같음
  - 정보·통신의 발달과 도시화의 진전에 따른 생활권역의 확대 및 변화에 부응하지 못함으로써 생활권과 행정권의 불일치 현상이 초래되고 있음
  - 규모경제를 확보할 수 있는 적정수준에 미치지 못함으로써 중복 투자로 인한 행정낭비의 증가현상을 유발함
  - 배타적 자치권에 기초한 지방자치단체간의 빈번한 갈등으로 광역

- 행정의 효과적 대응을 어렵게 함
- 협소한 도시지역과 인구규모가 점차 감소하는 농촌지역이 분리됨으로써 총체적 지역 경쟁력 상실의 원인이 되고 있음

### III. 행정구역의 적정화 판단

#### 1. 행정구역 개편논의의 내용

- 최근에 제기되고 있는 행정구역의 개편은 행정계층의 단층화를 전제로 행정구역을 확대하자는 것임
  - 다만, 단기적으로는 행정계층의 단층화의 어려움을 고려하여 현행의 행정계층을 유지한 채 행정구역의 확대만을 추진하자는 일부의 의견도 있음
- 그간에 제시된 행정구역 확대방안은 다양한 개편논거에 입각하고 있으나, 대체적으로 100개 이내의 광역화 구역을 전제로 하고 있음
  - 이재오 의원 48개 광역시, 이달곤 교수 25-26개의 광역시, 열린우리당 70여개의 광역시 등

표 3. 기존에 제시된 행정구역의 확대개편안

구분	개편안
정치권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이재오 의원('96. 12)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 폐지</li> <li>- 전국을 100만 규모의 48개 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회('00)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회('04)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회('05)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '지방행정체제 개편촉구 결의안' 제출(여야 의원 32명)</li> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 열린우리당('05)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 70여개의 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> </ul>
학계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 박승주 외3인('01)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구의 준자치구화와 도 폐지</li> <li>- 전국을 59개의 광역시로 재편</li> </ul> </li> <li>■ 이달곤('00)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 25-26개의 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> </ul>
정부위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책기획위원회 및 새천년준비위원회('99)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역시의 도 편입</li> <li>- 서울시의 자치구 통폐합</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 현행 행정구역의 적정화 판단

- 원칙적으로 행정구역의 적정규모를 판단하는 기준으로는 공동사회, 행정량, 재정적 자주성, 편의성, 주민참여·통제 등이 주요하게 제시되나
  - 이러한 기준들은 모두 추상적이며, 그들간에도 상호 배치되는 정향성이 포함되어 있어 기준으로서의 가치가 의문시되며
  - 더욱이 행정구역의 규모와 직접적으로 관련되는 민주성과 효율성

도 지방자치의 주요 이념으로 일방의 가치에만 비중을 두기가 어려움

- 따라서 현행 행정구역의 규모가 적정한 수준인가를 판단하는 준거로는 일정수준 가시적 판단이 가능한 규범론적 기준과 비교론적 기준을 활용할 수 있음
  - 규범론적 기준으로는 규모경제가 확보되는 인구규모를 제시할 수 있으며
  - 비교론적 기준으로는 여타 외국과의 행정구역 규모의 비교를 통해 판단하는 것임

#### □ 규범론적 판단

- 행정구역의 규모 적정화에 대한 규범론적 판단은 규모경제가 달성되는 최적 인구규모를 기준으로 판단하는 것으로
  - 그간의 경험적 연구에 따르면, 규모경제가 달성되는 최적 인구규모는 시대에 따라 그리고 학자에 따라 다소 다르게 제시되고 있음
- 고대의 학자들은 경험적 연구의 뒷받침이 없이 철학적 또는 윤리적 기준에 의거 최적인구 규모를 제시하고 있는데
  - 플라톤은 5,040명, 토마스 무어는 5,000명 가량, 하워드는 3만명 가량을 최적의 인구규모로 제시하고 있음
- 실증적 연구에 의해 최적 인구규모를 제시하고 있는 최근의 학자들도 접근방법에 따라서 최적인구 규모가 다를 뿐만 아니라 동일한 접근방법에 의한 결과 역시 학자에 따라 다르게 제시되고 있음
  - 공공서비스의 생산 및 공급에 소요되는 비용개념에서 접근한 최

소비용접근법에 따른 연구결과들에 의하면, 하우스저(P. Hauser) 등은 인구 10만 내지 30만, 베이커(R. Baker)는 10만 내지 25만, 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens)은 10만 내지 30만을 최적 인구규모로 제시하고 있음

- 적정규모를 대체한 효율적 규모론에 입각한 연구들에 의하면, 행정구역의 최적규모는 존재하지 않고, 지방자치단체가 생산 및 공급하는 공공서비스의 종류에 따라 행정구역의 규모는 다르다는 결론을 내리고 있음
- 분권화와 이의 성공적 집행을 위한 관점에서 수행된 연구들에 따르면, 분권화의 효능을 제고하기 위해서는 인구규모의 적정수준이 필요하나, 그 구체적 수준은 제시하기 어렵다고 함
- 우리 나라의 경우 황용주(1979)는 지방정부의 공공투자비용에 입각하여 인구의 적정규모를 도출하고 있는데 50만 100만 사이에서 지출비용이 감소한다고 하며, 최영출(2005)은 지방정부의 예산항목별 지출의 평균비용과 인구규모간의 관계를 활용하여 적정 인구규모를 도출하고 있는데 대부분의 비용지출 항목에서 인구 55만과 60만 사이에서 규모경제가 달성되는 것으로 보고 있음

표 4. 기존의 학자들이 제시한 최적 인구규모

구분	최적 인구규모
고대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 플라톤 - 5,040명</li> <li>■ 토마스 무어 - 5,000명</li> <li>■ 하워드 - 30,000명</li> </ul>
최근	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 하우저(P. Hauser) 등 - 100,000명 - 300,000명</li> <li>■ 베이커(R. Baker) - 100,000명 - 250,000명</li> <li>■ 슈만트와 스테판(Schmandt &amp; Stephens) - 100,000명 - 300,000명</li> </ul>
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 황용주 - 500,000명 - 1,000,000명</li> <li>■ 최영출 - 550,000명 - 600,000명</li> </ul>

- 전술한 규범론적 기준에 따르면, 효율성 가치에 입각한 지방자치 단체의 최적 규모는 적정 인구규모로 나타낼 수 있고
  - 학자에 따라 다르나, 최근의 정보통신 기술의 발달을 감안한 최영출(2005)의 실증적 연구결과로는 55만 내지 60만 사이에서 규모경제가 달성됨
  - 이에 따르면, 기초자치단체의 평균인구규모가 200,000여명에 불과한 현행의 행정구역은 보다 확대될 필요가 있음

□ 비교론적 판단

- 행정구역의 규모 적정화에 대한 비교론적 판단은 여타 외국의 행정구역과 우리 나라 행정구역의 규모를 비교하여 현행의 행정구역 확대여부를 판단하는 것임
  - 비교대상의 선정은 원칙적으로 자치권의 배타적 행사가 전제되어

야 하므로 지방자치를 실시하고 있는 국가들이 됨

- 비교대상 국가로 일본, 미국, 영국, 프랑스 및 독일을 선택하여 기초자치단체의 평균인구 및 평균면적을 비교하면, 다음과 같음
  - 평균인구 규모를 기준으로 보면, 우리 나라가 207.6천명임에 비하여 일본은 53.2천명, 미국은 14.4천명, 영국은 138.6천명, 프랑스는 1.6천명, 독일은 5.4천명으로 비교대상 국가 모두가 우리 나라보다 적은 인구규모를 보이고 있음
  - 평균면적을 기준으로 보면, 우리 나라가 426.9km<sup>2</sup>임에 비하여 일본은 157.6km<sup>2</sup>, 미국은 483.0km<sup>2</sup>, 영국은 557.0km<sup>2</sup>, 프랑스는 14.8km<sup>2</sup>, 독일은 23.3km<sup>2</sup>로 미국과 영국을 제외한 여타의 국가들은 우리 나라보다 적은 면적규모를 보이고 있음
- 비교론적 기준에 따르면, 앞서서와 같이 평균면적에서 미국과 영국을 제외할 경우 평균인구와 평균면적에서 우리 나라가 비교 대상국들에 비하여 모두 다 크게 나타나고 있음
  - 이러한 결과는 현행의 우리 나라 행정구역이 비교론적 기준에 의할 경우 상대적으로 크고, 따라서 반드시 확대해야 할 논거는 없는 것으로 해석할 수 있음

표 5. 기초자치단체 규모비교

구분	명칭	개수	평균인구 (천명)	평균면적 (km <sup>2</sup> )	자치계층	행정계층
한 국	시군구	234	207.6	426.9	2	1-2
일 본	시정촌	2,394	53.2	157.6	2	3-4
미 국	city, village 등	19,429	14.4	483.0	2	2
영 국	District	434	138.6	557.0	1-2	2-3
프랑스	Commune	36,700	1.6	14.8	2-3	3-4
독 일	Gemeinde	15,300	5.4	23.3	2	2

주 : 한국의 행정계층은 일반구와 읍·면·동만 포함한 것임.  
 자료 : 행정자치부, 내부자료, 2005.

그림 3. 각국 기초자치단체의 평균인구(단위 : 천명)

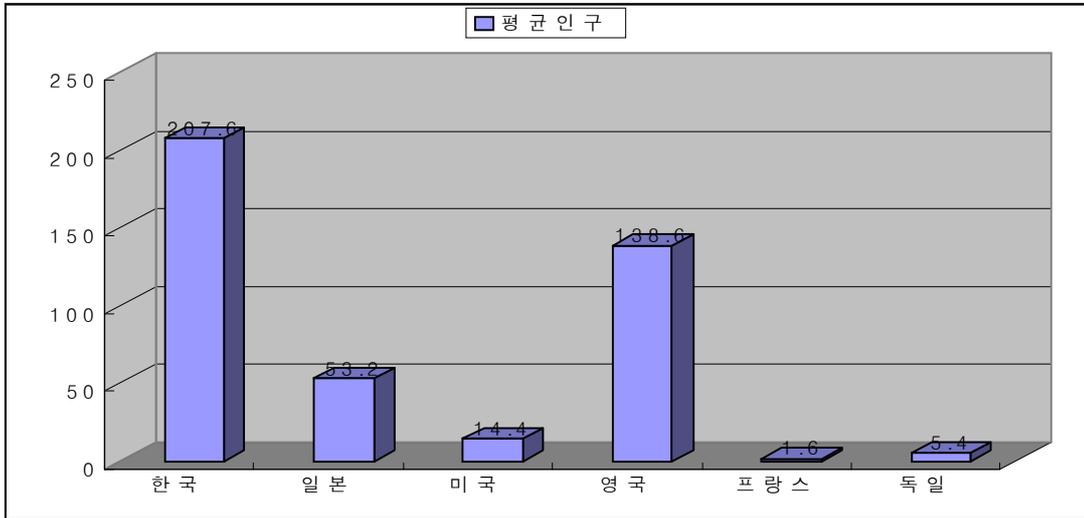
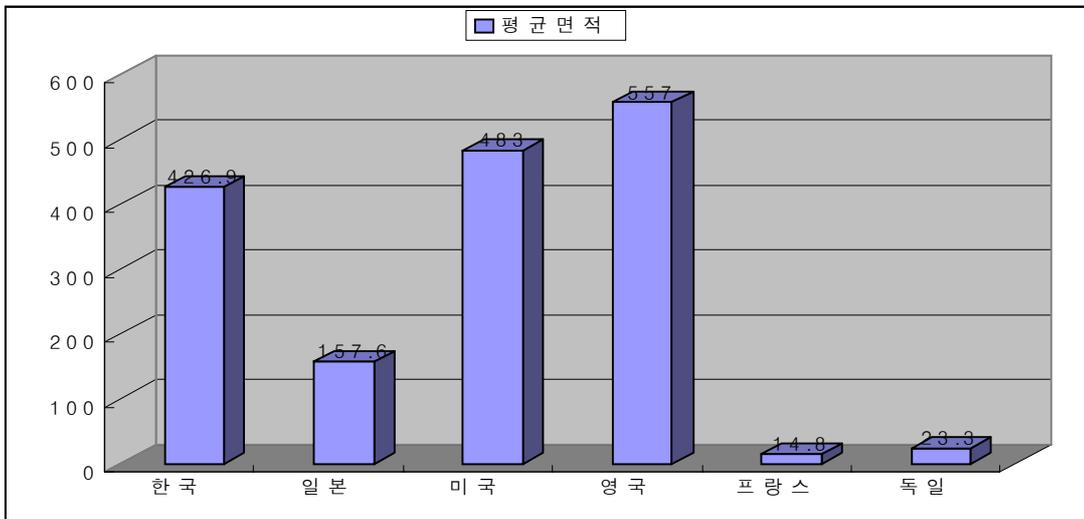


그림 4. 각국 기초자치단체의 평균면적(단위 : km<sup>2</sup>)



- 다만, 최근에 영국과 일본 등의 국가들이 행정구역을 확대하기 위한 정책적 노력을 추진하여 왔다는 점이 우리나라의 현행 행정구역의 확대를 위한 시사가 될 수 있음
- 그러나 이러한 노력 역시 환경변화와 행정비용의 절감 등에 대한

대응측면도 있지만, 일본과 같이 기초자치단체 행정구역이 매우 과소하여 독자적인 행·재정 능력을 보유하지 못한 문제점의 해결에도 초점이 있음

■ 영국의 행정구역 개편

- 영국의 행정구역개편은 지방정부의 재조직화(Local Government Reorganization)란 명칭으로 5단계에 걸쳐 추진되었으며, 최근의 행정구역 개편은 단층제에 초점을 두고 있음
- 1단계 : GLC(Greater London Council)과 32개의 런던 바로우 창설(1965)
- 2단계 : 6개의 대도시 카운티 창설과 지방정부의 통합 및 경계 재조정(1974)
- 3단계 : GLC(Greater London Council)과 6개 대도시 카운티의 폐지
- 4단계 : 46개의 단층제(Unitary Authority) 도입(1995-1998)
- 5단계 : 추가적인 단층제 추진(2003년부터 진행중)

■ 일본의 행정구역 개편

- 일본의 행정구역개편은 지속적으로 추진되어 왔으나, 역사적으로 3차례의 전면개편이 행정구역 확대에 결정적 기여를 하였으며, 대체적으로 자치2계층을 유지한 가운데 기초자치단체의 규모를 확대하는데 초점을 두고 있음
- 1단계 : 명치대합병으로 55,494개의 시·정·촌을 감축(1888)
- 2단계 : 소화대합병으로 6,490개의 시·정·촌을 감축(1956)
- 3단계 : 제3차 대합병으로 “지방분권법”에 근거하여 종래와 달리 인센티브를 통한 자율적 통합 추진(1999)

## IV. 대응방안

### 1. 행정구역 개편대안

- 현행 행정구역의 확대개편이 비교론적 기준에 비추어 그 필요성이 크지 않으나, 규범론적 기준에 따르면 충분히 제기될 수 있고, 또한 최근에 각계에서 제기되어 공론화의 과정에 접어든 현실을 감안한다면 확대개편을 전제로 그 대안을 검토할 의의는 충분히 존재함

- 행정구역의 확대개편의 대안은 활용기준에 따라 다양한 방안이 제시될 수 있으나, 행정계층의 개편범위를 기준으로 두 가지 대안을 고려할 수 있음

□ **현행 행정계층 유지방안**

- 동 방안은 현행의 자치2계층인 행정계층을 그대로 유지한 채 행정구역의 확대개편을 도모하는 것임
  - 광역자치단체와 기초자치단체간 명확한 기능분리를 통해 광역자치단체는 광역적 및 조정적 업무만 처리하고, 나머지 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 수행케 함
  - 기초자치단체의 행정구역은 점진적으로 확대개편하되, 자율적 통합을 원칙으로 하되, 통합에 대한 중앙정부의 재정적 지원을 강화함
- 동 방안은 다음과 같은 장단점을 가짐
  - 기존의 행정계층을 유지함으로써 개편의 혼란과 저항을 최소화하면서 현행의 행정낭비 요인을 최소화하는 장점이 있음
  - 반면에 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분에 따른 대립의 발생과 사무배분의 명확화가 현실적으로 용이하지 않다는 단점이 있음

□ **단층제 방안**

- 동 방안의 현행의 자치2계층을 단층제로 전환하고, 그에 입각하여 행정구역의 광역화를 도모하는 것임
  - 광역자치단체인 도를 폐지하고, 시와 군을 통합하여 전국을 광역시 체제로 확대개편함(기존 논의에 따르면, 대략 70-80개의 광역시

로 전환)

- 전제요건으로 도의 관장 사무중 일부는 특별지방행정기관과 통합하여 단일의 국가행정기관으로 전환함(프랑스의 프레페 제도의 준용)

○ 동 방안은 다음과 같은 장단점을 가짐

- 정보통신 기술의 발달과 같은 행정환경변화에 능동적으로 대응하고, 현행의 지역주의를 해소할 수 있다는 장점이 있음
- 반면에 합의과정을 도출하기 위한 사회적 비용이 크고, 역사적으로 축적된 지역 정체성을 상실하는 단점이 있음

## 2. 추진전략

○ 앞의 두 가지 행정구역 개편대안들은 행정구역의 확대라는 당위적 목표에도 불구하고, 추진과정에서 나름대로의 장애들이 예견되고 있음

○ 현행 행정계층의 유지방안은 원칙적으로 지방자치단체의 자율적 결정에 따라 행정구역을 확대개편하는 것으로

- 최근 제주특별자치도 및 청주시와 청원군의 통합과정에서 나타난 바와 같이 주민들간 합의 도출이 용이하지 않음
- 따라서 행정구역의 확대를 위한 현실적 필요성과 그에 따른 효과를 주민들에게 충분히 설득하고, 중앙정부 차원의 강력한 지원대책을 제시하는 조치가 필요할 것임

○ 단층제 방안은 기존의 행정계층 및 행정구역의 틀을 전면적으로 개편하는 것으로

- 정치적 및 사회적으로 다양한 이해관계가 충돌할 가능성이 많고, 그에 따른 강력한 저항이 초래될 개연성이 높음
- 따라서 충분한 시간을 두고, 정치권 및 학계 등을 통해 국민적 공감대를 형성하는 공론화 과정을 거치고, 거시적 관점에서 지방자치 및 국가발전을 견인할 수 있는 체계적인 마스터플랜을 수립할 필요가 있음