

行政區域의 改編方向에 관한 理論的 論議

Theoretical Consideration on the Reorganization of Local Government Area

崔 永 出
(충북대 행정학과 교수)

< 目 次 >

I. 序

II. 地方行政區域에 대한 先行研究 檢討

III. 區域改編을 위한 方案

IV. 結 論

I. 序

본 연구의 목적은 지방자치시대에 대응하여 지방행정구역의 개편방향을 이론적으로 모색해 보는 것이다.

연구의 범위는 계층적으로 도와, 시·군 등의 광역 및 기초자치단체구역을 대상으로 한다. 구역은 자치단체의 계층구조 및 기능배분과도 밀접한 관련이 있기 때문에 이들을 동시에 고찰하는 것이 바람직하나 본고에서는 주로 구역문제에 한정하기로 한다.

연구의 방법은 문헌연구를 중심으로 한다.

II. 地方行政區域에 대한 先行研究 檢討

1. 구역설정에 관한 기준 연구

행정구역을 적정한 규모로 개편하는 판단기준에 관해서는 A. C. Millsbaugh와 V. D. Lipman 및 J. W. Fesler 등을 중심으로 한 여러 학자의 이론과 주장이 전개되어 왔으나, 절대적이고 보편타당성을 띤 기준은 일찌기 있지 않았고 또한 영원히 있을 수 없을 것이다(노용희, 1988 : 177). 공간적으로는 각국의 전통과 사회적·문화적 배경 및 국민의 지향목표에 따라 달라지고, 시간적으로는 경제를 중심으로 한 재분야에서의 발달과 시간적

가치관에 의한 새로운 행정수요 등에 따라 상이하게 나타날 것이기 때문이다(정세욱, 1990 : 745).

이러한 인식하에서 국내외 학자들이 제시하고 있는 행정구역의 적정규모기준을 살펴보면 다음과 같다(최양부 외, 1988 : 49~51; John Dearlove, 1978 : 21~57).

1) A. C. Millspaugh (1936) : ① 공동사회, ② 행정단위, ③ 자주적 재원 조달능력, ④ 행정편의에 따르는 구역.

2) V. D. Lipman (1949) : ① 구역결정시 양적 척도 이용 - 면적, 인구 등의 자치단체간 균형, ② 지리적인 고려, ③ 산업분포, ④ 경제생활의 전국적인 권역, ⑤ 전통, 역사 등의 고려, ⑥ 경제·사회생활의 지방적 거점, ⑦ 교통 및 주민의 소비동향.

3) J. W. Fesler (1949) : ① 자연적, 지리적 조건, 교통·통신의 발달정도, ② 행정능률, ③ 경제적 조건, ④ 주민통제.

4) U. N 보고서(1964) : ① 기초자치단체의 경우는 주민의 공동체 의식과 직접적인 행정참여가 가능한 가장 넓은 구역규모, ② 중간자치단체의 규모는 행정사무를 가장 능률적으로 처리할 수 있는 최대구역으로 하되 의회의원이 자주 회합할 수 있는 규모의 구역.

5) A. F. Leemans (1978) : ① 사회공동체, ② 주민참여, ③ 기능적 관할구역, ④ 지방정부의 재정적·인사적 능력.

6) 노용희(1968) : 군 구역의 적정규모 설정기준: ① 공동사회, ② 행정능률, ③ 건전한 재정, ④ 주민의 편의, ⑤ 지역개발.

7) 최창호(1981) : ① 공동사회, ② 행정량, ③ 편의성, ④ 재정적 자주성, ⑤ 주민참여, 통제.

8) 김보현·김용래(1982) : ① 주민의 생활권과 일치하는 공동사회일 것, ② 공동체 의식이 존재하거나 배양가능한 지역일 것, ③ 구역의 규모는 그 자치단체가 처리해야 할 기능과의 상관관계에서 설정할 것, ④ 자주적 재원을 조달할 수 있는 규모일 것, ⑤ 산업사회의 지역적 발전과 국가의 산업적, 경제적 정책에 알맞도록 설정할 것, ⑥ 동종·동격의 자치단체는 면적, 인구, 자원 등이 상호 균등하도록 그 구역이 설정될 것, ⑦ 교통·통신·지리적 환경등을 고려하여 주민의 편의와 행정의 능률을 도모할 수 있는 구역일 것, ⑧ 도시지역과 농촌지역을 무리하게 통합하여 이질적인 행정기능을 동일기관에서 처리하는 일이 없도록 할 것.

9) 김안제(1984, 1988) : 군 구역 설정의 원칙: ① 자연적 동질성의 원칙, ② 교통적 편리성의 원칙, ③ 원형적 중심성의 원칙, ④ 규모적 적정성의 원칙, ⑤ 전통적 일치성의 원칙, 도 구역 설정의 원칙: ① 통솔범위의 원칙, ② 공공서비스의 원칙, ③ 활동거리의

원칙, 구역개편을 위한 대안평가의 기준: ① 자치여건의 조성(자치능력성, 주민참여성, 지역 일체성), ② 행정능률의 향상(행정신속성, 예산절약성, 관리조정성), ③ 개발효과의 제고(규모경제성, 기능결합성, 지방투자성), ④ 국민편의의 증대(정부접근성, 비용절감성, 활용국지성), ⑤ 국력신장의 확보(국민통합성, 경제발전성, 북한능가성).

10) 김종표(1985): ① 사회공동체, ② 기능적 구역, ③ 재정적, 인적능력, ④ 편의한 구역, ⑤ 주민통제.

11) 정세욱(1984): 기초자치단체의 설정기준: ① 공동사회의 공동생활권, ② 민주성과 능률성, ③ 재정수요와 재원조달능력의 관계, ④ 행정의 편의와 주민의 편의, 중간자치단체의 설정기준: ① 기초자치단체의 행정기능을 가장 효과적으로 조정할 수 있는 지역적 범위, ② 효율적인 지역개발을 추진할 수 있는 지역적 범위, ③ 도시행정기능과 농촌행정기능을 동시에 효과적으로 수행할 수 있는 규모, ④ 기초자치단체의 행정기능을 보완하는데 가장 적절한 규모.

12) 최상철(1985): ① 공간적 통합성, ② 주민의 참여성, ③ 행정적 능률성, ④ 재정적 자율성, ⑤ 역사적 관성.

13) 손재식(1988): ① 지리적 조건, ② 면적, ③ 인구, ④ 재정능력, ⑤ 교통·통신수단의 발달단계, ⑥ 사회 경제권, ⑦ 행정의 능률성과 주민통제의 적합성 등이다.

이외에도 여러 학자들이 제시하고 있는 기준들이 있으나 대동소이하기 때문에 생략하기로 한다.

이상에서 제시되고 있는 기준들을 보면 인구, 면적, 재정자립도 등과 같이 계량화할 수 있는 기준들이 있는 반면에 대부분의 기준들은 공동사회성, 행정능률, 주민의 참여 및 통제 등과 같이 계량화하거나 구체적으로 구획획정에 적용하기가 어려운 기준들이다. 또 설령 계량화시킨다고 하더라도 각 기준들은 상호모순 내지 배치되기도 한다.

주민참여를 고려한다면 구역이 좁을수록 좋을 것이고 행정의 능률성을 고려한다면 오히려 구역이 넓은 것이 유리할 것이다. 그럼에도 불구하고 모순되는 이러한 기준들이 제시되어 있다. 또 기준간의 상대적인 중요도에 따른 가중치부여 문제가 따르며 이러한 가중치들은 공간과 시간에 따라 달라질 수 있고 동일한 국가내에서도 세부적인 자치단체별로 달라질 수 있기 때문에 실용화하기가 여간 어렵지 않다고 생각한다. 또 정해진 규모기준에 따라 전국을 대상으로 그 기준에 맞추어 구획을 획정한다는 것도 거의 불가능하다고 생각한다.

2. 행정구역개편에 관한 선행연구

우리나라의 행정구역 적정규모에 관한 대안제시는 1967년의 대한지방행정협회 연구로부터 시작되었다고 할 수 있다(최양부 외, 1988 : 51). 그이후 1968년 노용희(노용희, 1988 : 178~213)의 연구가 있었으며 1980년대에 들어와서는 서울대학교 행정대학원(1980), 최창호(1981), 박문옥·김안제(1982), 김안제(1984, 1988), 최상철(1985), 최양부 외(1988), 최창호(1990) 등의 연구를 대표적으로 들 수 있다.

이 중에서 대표적이라고 생각되는 노용희(1968), 최창호(1981), 김안제(1984, 1988), 최상철(1985), 최양부외(1988), 최창호(1990) 등의 개편안에 대한 주요내용을 정리하여 본다(최양부외, 1988 : 53~69).

1) 노용희 안(1968)

노용희는 그간의 학자들이 제시한 일반론적인 구역설정 기준제시에서 벗어나서 특히 군 구역의 적정규모를 가설적으로 제시하고 이를 실제에 적용시켜 군 규모의 적정성을 판정하고 있다. 즉 구역설정의 기준을 공동사회성, 행정능률성, 건전재정성, 주민편의성, 지역개발성등 5가지로 놓고 이들의 구체적인 조건들을 가설적으로 제시하고 있다. 이들 구체적인 적정규모 조건들을 보면

첫째, 군청으로 부터 보행상 3시간, 교통수단 이용상 24km이내의 구역일 것

둘째, 전체 세입 재원중 지방세와 세외수입이 70% 이상일 것

셋째, 세출 총액중 투자적 경비의 비율이 50% 이상일 것

넷째, 군 본청 공무원 1인당 주민의 수가 1천명 정도일 것

다섯째, 1개군의 관할 읍·면의 수는 10개 정도일 것 등이다.

이러한 기준에 일정한 가중치를 부여하여 전국 139개 군의 적정성을 분석하고 있다.

2) 최창호의 안(1981)

최창호는 구역개편에 관한 기준을 제시하고 난 다음, 공무원과 주민에 대한 설문조사결과를 이용하여 도와 시, 군에 대한 구역의 적정규모를 제시하고 있다(최창호, 1981).

가. 도 개편안

도 구역개편안은 첫째, 대폭개편안으로 각도의 구역을 2분하여(제주, 충북, 전북 제외) 15개의 도를 설치하고, 아울러 道區域과 주민생활권을 일치시키기 위하여 부분적인 조정을 행하자는 안이다.

둘째로, 중폭개편안으로서 현행 道區域에 있어서의 일부 생활권 불일치 지역을 조정하려는 것으로 12개의 도를 설치하는 안이다.

셋째로, 소폭개편안으로서 현행 道區域을 그대로 유지하면서 일부 문제되는 지역만을 조정하려는 안이다.

이러한 3개안을 道區域 개편시에 고려해야 할 여러가지 요소들을 중심으로 하여 12개 도 안을 비교적 최선의 안이라고 제시하고 있다.

나. 시 개편안

대도시 행정의 문제를 해결하기 위하여 市를 道로부터 완전히 분리하면 도시 주변 잔여군부(rump-county)의 문제가 발생하기 때문에 市를 道로부터 완전히 분리하지 아니하고 그 지위상의 특례만을 인정하는 일본의 지정시 제도의 채택을 주장하고 있다. 그 대상지역으로는 인구 50만 이상의 지역과 도청 소재지 市를 제시하고 있다.

다음 읍의 시 승격 문제로서 시 승격은 법률사항이기 때문에 시 승격의 요건을 갖추었다고 판단되면 지체없이 승격시켜 지방자치단체로서의 독립적인 지위를 부여해야 한다고 주장한다.

다. 군 개편안

郡區域 개편안으로서 전면적 규모 재편안, 과대·과소군 조정안, 부분적 경계 조정안 등 3가지를 제시하고 있다.

첫째로, 전면적 규모 재편안은 군의 규모를 축소하자는 것으로 그 규모를 현재 군의 1/2인 인구 6만, 면적 343km²로 제시하고 있다.

둘째로, 과대·과소군 조정안은 현재의 군 규모를 일용 적정한 것으로 보고 이를 대체로 유지하면서 과대군과 과소군을 부분적으로 조정하려는 개편안이다.

셋째로, 부분조정안은 현재의 군 규모를 기본적으로 유지하면서 필요불가결한 경우에만 하여 군 구역의 경계를 조정하려는 안이다.

3) 김안제의 안(1984, 1988)

가. 군 개편안

郡區域의 개편안은 정부 및 주민의 접근도를 기준으로 군 단위의 적정규모를 산출하여 그 면적으로 전국의 군 면적을 나눈 값으로 제시하고 있다. 이에 대한 연구는 1984년과 1988년에 2차례에 걸쳐 이루어졌으나 군 단위 적정면적은 각각 달리 제시되고 있다.

1984년도의 인구는, 郡內 하루 왕복교통시간이 4시간을 초과해서는 안된다고 보고 차편이용거리(30분)와 보행소요거리(1시간 30분)를 산출하여 군 구역의 적정규모를 산출한다. 이 면적으로 전국의 군 면적을 나누어 나온 군의 수와, 인구기준으로 나눈 값인 216개 군의 평균 값인 196개 군을 제시하고 있다.

한편, 1988년의 행정개혁위원회에 제시된 내용을 보면, 1984년의 그것과는 달리, 군

구역내 왕복 교통시간을 달리 잡아 210개 군을 제시하고 있다.

나. 도 개편안

도·구역의 적정규모 결정방법도 기본적으로 군 구역의 그것과 동일하다. 1984년의 안은 왕복교통거리를 자동차로 4시간의 차량거리로 하여 구역면적을 찾고 이로서 우리나라도 면적을 나누어 24개 도의 안을 제시하고 있다.

한편, 1988년의 안은 도의 적정규모를 22개로 하고 있다. 즉 도 구역내 최장거리를 편도 시속 60km의 차량으로 1시간 30분으로 하여 그 거리를 94km로 하고 면적은 4,400km²로 정하고 있다. 이 면적으로 전국의 도 면적을 나누면 22개의 도가 되는 셈이다.

다. 시 개편안

1984년안에서는 시 문제에 대한 언급은 없으며 다만 그 당시의 1특별시, 3직할시, 46시를 그대로 인정하고 있다. 1988년안에서는 이 문제에 대하여 보다 구체적으로 제시하고 있다. 즉 현재의 특별시는 그대로 인정하고 직할시는 인구 100만을 넘어서면 직할시가 되도록 하고 있다. 그리고 시의 인구가 50만을 초과하면 道로부터 상당한 정도의 독립성을 부여하는 일본의 지정시와 취지가 같은 특정시라는 제도를 도입하고 있다.

4) 최상철의 안(1985)

군의 적정규모를 1개읍과 주변 10km를 반경으로 하는 하나의 일일생활권으로 하고 인구는 8만 정도를 잡고 있다. 기존의 행정구역 경계를 최대한 존중하면서 인구 10만 이상되는 군은 分郡을 하고 5만 미만의 군은 특수한 경우를 제외하고는 통, 폐합하여 군을 180여개로 증가시키고 있다.

도는 기능적으로 중심도시와 배후지역의 연계성을 지닌 16개 도안을 제시하고 있다.

한편 읍의 시 승격에 대해서는 도시적 형태를 갖춘 시가화 지역의 인구가 5만을 초과하면 시의 승격을 과감히 시켜야 하며, 시승격을 잔여군의 문제와 재정적 자립성의 이유로 유보해서는 안된다고 주장하고 있다.

5) 최양부 외의 안(1988)

이 연구는 기존의 구역규모에 관한 논의들이 기본적으로 도·농 분리식 행정구역 조정이라고 비판하면서 행정구역 조정에 관하여 새로이 접근하는 방식을 취하고 있다.

이러한 연구는 중심지 이론을 중심으로 하는 인간정주체계의 이론을 도입하여 지방정주권을 설정하고 이것을 지방행정구역과 연계시키는 방식으로 진행되었다(최창호, 1989 : 43).

즉 반경 16km의 정주생활권을 144개로 설정하고 이것을 행정구역에 일치시켜 전국

144개의 기초자치단체를 설정하는 것이다. 또 반경 64km를 규모로 하는 전국 16개의 지역생활권을 설정하고 이것을 광역자치단체로 하는 행정구역으로 설정하자는 안이다. 이 연구는 행정구역을 정주체계에 따른 생활권과 일치시키려는 것인데 결국 도시와 농촌을 통합하는 방식의 '도·농 통합식 행정구역조정'을 제창하고 있는 것이다.

이러한 방식에 의하여 구역을 획정할 경우 기초자치단체는 144개이며 광역자치단체는 16개의 도와 서울특별시가 된다. 한편 기초자치단체는 모두 시가 되고 직할시, 군, 읍, 면 등이 없어지게 된다.

6) 최창호의 안(1990)

최창호는 1990년의 연구에서 변방으로 부터 군청까지의 최대소요시간을 기준으로 하여 군의 적정규모를 도출하고 있다. 즉 군청까지의 최대소요시간을 30분으로 (자동차로 20분, 보행으로 10분)하여 면적은 531km², 인구는 76,720명 정도가 적정하다고 주장하고 있다. 이렇게 산정할 경우 전국의 군은 170개 정도가 된다.

한편 광역자치단체의 경우에는 도·농 통합식을 시도하여 변방으로 부터 행정중심지까지의 최장거리 47.6km (시속 40km의 자동차로 1시간 20분 거리 46.6km와 시속 6km의 보행으로 10분거리 1km의 합)가 되는 정6각형의 구역을 모델로 하여 전국에 17개를 둘 것을 주장한다.

3. 선행연구의 검토

행정구역에 관한 연구는 다른 분야에 비해 그다지 많지 않은 편이다. 행정구역 규모의 중요성에도 불구하고 이를 적정화하기가 어렵고, 실령 적정한 기준을 도출했다고 하더라도 실제 현실에 적용시켜 기존 구역을 개편시킨다는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에 관심이 적었던 것 같다. 이하에서는 선행연구들이 구역설정의 기준으로 제시한 것과 실제 구역개편에 관한 연구들을 검토해 보고자 한다.

1) 구역설정 기준의 문제점

첫째, 구역설정 기준을 계량화 하기가 어렵다.

대부분의 학자들이 제시하고 있는 구역설정의 기준들을 살펴보면 인구, 면적, 재정자립도를 제외하고는 계량화시키기 어려운 기준들이 대부분이다. 공동사회성, 경제권, 생활권, 교통통신의 발달 정도, 행정능률, 행정의 편의한 구역, 역사적 전통 등은 이론상은 가능할 지라도 구체적으로 계량화시켜 적용하기가 어렵다.

둘째, 구역설정 기준간의 상호모순이다.

행정능률을 위해서는 구역이 넓은 것이 바람직하나 주민통제 및 참여를 위해서는 구역이 좁을수록 좋을 것이다. 또 주민의 편의를 위해서는 구역이 좁은 것이 유리할 것이지만 지역개발을 위해서는 광역적인 구역이 유리할 것이다. 이 외에도 제시되고 있는 기준들이 서로 모순되는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 상호 모순되는 기준들이 구역설정의 기준으로 동일한 차원에서 제시되고 있다.

셋째, 구역설정 기준간의 중요도 문제이다.

막연하게 제시되고 있는 기준들을 계량화시키기 어렵다는 설명은 위에서 언급한 바와 같지만 설명 量化시켜 구체화한다 하더라도 이들 기준들 간의 중요도를 어떻게 고려해서 가중치를 부여할 것인가의 문제이다.

나라에 따라서 또 시대에 따라서 중요시 여기는 기준이 달라질 수 있다. 같은 나라에 있어서도 지역주민들의 선호도가 다를 뿐만 아니라 시대가 변하면서 기준간의 우선 순위는 계속 달라질 수 있다.

2) 구역설정에 관한 선행 연구들의 문제점

위에서 제시한 선행연구들은 다양한 방법으로 기존의 막연한 기준들을 구체화시켜 실제 구역규모 산출에 응용하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다고 하겠다.

이하에서는 구역설정에 관한 기존의 선행연구들이 많은 공헌을 하고 있음에도 불구하고 다음과 같은 몇가지 문제점이 있음을 지적하고자 한다.

첫째, 적정규모의 산출문제

적정규모의 산출과정이 객관성이 없고 현실에 적용하기가 어렵다.

노용희(1968)는 군의 적정규모를 위한 조건으로서 군청으로부터 보행상 3시간, 교통수단 이용상 24km 이내의 구역일 것을 주장한다. 최창호는 초기의 연구(1981)에서는 설문지를 이용하여 주민과 공무원의 설문응답 결과를 이용하여 적정규모대안을 제시하고 있으며, 1990년의 연구에서는 행정관청까지의 소요되는 시간과 거리를 이용하여 면적을 산출하고 있다. 김안제(1984, 1988) 역시 시간거리라는 기준에 따라 면적을 산출하고 있다. 그러나 각 학자들이 제시하고 있는 시간거리는 서로 상이하어 상이한 행정구역의 면적이 산출되고 있다. 예를 들어 김안제의 연구는 1984년과 1988년의 연구에서 시간거리를 다르게 함에 따라 군의 규모가 각각 196개와 210개로 산출되고 있다.

이러한 시간거리기준이 어떠한 근거에서 나오게 되었는지 그 과정을 이해하기 어렵다. 또한 교통, 통신이 발달한 현재에는 공간적 거리 자체는 그다지 중요하지 않다고 생각한다. 더욱이 정보화의 진전으로 군청이나 행정관서에 직접 가지 않고서도 근처 우체국이나 기타 백화점에서 민원서류를 얻을 수 있으며 가까운 장래에는 가정에서 PC통신을 이용하

여 민원서류를 얻을 수 있게 된다. 이러한 시대에는 행정관서와의 공간적 거리는 중요성을 잃기 때문에 교통소요시간거리 기준으로 구역규모를 산출하는 것은 앞으로는 다소 문제가 있을 수 있을 것이다.

둘째, 구역 경계선의 획정방법

구역경계선 획정에 관한 구체적인 방법이 제시되어 있지 않다.

대부분의 학자들이 제시하고 있는 구역문제는 군의 갯수와 적정면적만 논의되고 있으며 적정면적을 실제 지역에 적용해서 행정경계선을 어떻게 그을 것인가의 문제는 논의되고 있지 않다. 각 학자들이 제시하고 있는 면적의 규모에 일치하는 군은 거의 없기 때문에 이러한 적정규모와 군의 수를 실제에 적용시킬 경우 현재의 우리나라 전체 137군을 그 면적에 맞게 새로 조정해야 하기 때문에 큰 혼란이 야기될 수 있다. 동시에 산출된 면적을 적용할 경우 인접 지역끼리 어떠한 방법으로 구역을 획정시킬 것인지에 관한 구체적인 방법론이 제시되어 있지 않다.

예를 들어 인접지역의 주요 부분이 지역경제에 큰 영향을 미치는 지역일 경우에는 서로 자기 자치단체 구역에 포함시키려고 할 것이며, 산악지대나 공동묘지등의 지역에 대해서는 서로 타 자치단체에 포함시키도록 할 것이기 때문에 분쟁의 소지가 많을 것이다.

또 산술적으로 정해진 규모대로 적용시킬 경우 주민의 생활권과 행정구역이 일치된다는 보장은 더욱 없는 것이기 때문에 현실적인 적용가능성 면에서 많은 어려움이 예상된다. 특히 김안제(1984, 1988)의 연구나 최창호(1990)의 연구는 군의 형태를 정방형과 정육각형을 가정하고 규모를 산출하였으나 이렇게 인위적으로 정할 경우 생활권과 행정구역이 일치되기는 더욱 어려울 것이다. 아울러 정방형이나 정육각형의 자치단체일 경우 인접하는 자치단체의 수가 4개나 6개가 되기 때문에 이해관계가 얽혀 있는 문제들을 인접자치단체끼리 해결해야 할 경우 더욱 문제를 복잡하게 만들 것이다.

셋째, 도시·농촌 분리적 행정구역 개편방안

최양부 외의 연구(1988)를 제외하고는 대부분 도시와 농촌의 분리적인 행정구역 개편안이라 할 수 있다. 인구 100만 이상의 도시는 도에서 분리되어 직할시로 승격시키고 인구 5만이상의 읍은 군에서 분리되어 시로 승격시킨다는 주장이 이를 반영한다. 그러나 이렇게 될 경우, 특히 읍의 시승격에 따라서 발생할 잔여군부(rump-county)의 문제, 군 구역형태의 飛地形이나 空洞形등 기형적인 형태, 도청이나 군청이 자기 구역안에 위치하지 못하거나 그것을 피하기 위하여 청사를 이전하는 문제 등 많은 문제를 유발시키고 있다.

넷째, 도·농 통합적인 경계조정 방식 문제

최양부 외의 연구(1988)는 기존의 도·농 분리식 행정구역 조정방안이 아니라 도시와

농촌의 균형적인 발전을 위하여 도시와 주변농촌의 기능적 연계에 의거한 도·농 통합적 조정방식이다. 이 방식의 경우 몇가지 문제점이 있다.

(1) 기능적으로 서로 다르고 이질적인 도시와 농촌을 한 구역으로 하는 것이 될 것이기 때문에 주민에 대한 서비스 제공에 있어서, 과대한 기구나 낭비등 행정 능률상의 문제가 제기될 수도 있을 것이다.

(2) 둘째, 이 안은 행정구역 규모의 결정에 있어서 정주생활권 자체를 행정구역과 일치시키려 하나 생활권과 행정구역은 성질상 동일할 수 없는 것이기 때문에 문제가 있다.

(3) 정주생활권의 범역이 기계적으로 16km 또는 64km 일 수 없으며, 또한 그 경계가 그와 같이 기계적으로 설정될 수 있을 것인지 문제가 있다.

다섯째, 남북 총선거에 대비한 구역의 확대문제

대부분의 선행연구들이 구역개편에 있어서 경제적 합리성이나 공동사회성등을 강조하는 반면에 최창호(1981)의 연구에서는 정치적인 관점에서 구역의 확대 필요성을 지적하고 있다. 이는 상당히 미래지향적인 안목으로서 충분히 고려해야 할 여지가 있다고 생각한다. 북한은 1945년 분단 당시 6도, 9시, 89군이던 것이 1991년 현재 1특별시, 2직할시, 9도, 22시, 149군으로 크게 늘어났다(정석홍, 1992: 29). 이렇게 됨으로써 소선거구제를 기준으로 해 볼 때 규모는 어떻게 숫자상으로는 비슷하다 하겠다.

북한은 광복이후 46년간 무려 45차례에 걸쳐 행정구역 개편을 단행하였다. 이는 여러가지 이유가 있겠지만 행정구역의 수를 한국과 비슷한 숫자로 함으로써 남북총선거시 대등한 조건을 내세울 수 있다고 고려했을 것이다. 북한은 총선거 방안이나 연방제 방안에서 남북의 대의원 수를 동수로 하자고 주장하고 있다. 이것은 인구비례에서 생긴 열세를 면해 보자는 것이다. 이러한 사정을 감안하면 구역의 수를 늘리는 방안을 충분히 검토해야 할 것이다.

그러나 이러한 이유로 우리나라가 구역 수를 늘려 조정한다면 북한은 우리의 구역 개편에 뒤이어서 또다시 우리와 상응한 수로 다시 개편할 가능성이 충분히 있을 것으로 생각된다. 북한의 체제로 볼 때 구역개편은 우리보다 훨씬 간편할 것이기 때문이다.

따라서 정치적 고려 필요성은 충분히 인정하면서도 어차피 남북 총선거에 대비하는 구역개편은 정치적 협상으로 넘기고 본래의 구역개편 기준에 충실하는 것이 바람직하다고 생각한다.

여섯째, 광역행정 수행 및 지역감정완화를 위한 구역 확대방안의 문제점

일부 학자들은 오늘날의 광역행정 수요에 대응하고 특히 지방자치단체간의 지역이기주의 극복을 위해서 자치단체의 구역규모를 확대할 것을 주장하고 있다. 여기에 더하여 지역감

1986年度 碩士學位 請求論文

不動產 去來事故防止에 關한 研究

(登記制度를 中心으로)




金 鉦 男

指導教授 金 東 敏

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함.

金鉦男의 碩士學位論文을 認准함.

1986年 月 日

主 審 吳 鎭 模 
副 審 張 庚 鶴 
副 審 金 東 敏 

東國大學校 經營大學院

면적이 가장 우선적인 기준이 되도록 하는 것이 타당할 것이다. 인구나 재정자립도 등은 언제나 유동적이다. 인구는 과소한 지역과 과다한 지역이 항구적일 수 없고 가변적일 뿐만 아니라 재정자립도의 경우는 국가의 정책적 배려에 의하여 균형이 가능하다. 특히, 앞으로 전 국토의 균형적인 개발목표가 실현된다는 가정을 해 본다면 균형적인 면적이 균형적인 지역 잠재력 확보를 위해 필요한 우선적인 기준이 되어야 할 것이다.

3) 자치단체 계층별 문제점을 고려하여 해결방안을 모색하는 것이 필요하다.

우리나라 도, 시, 군등의 광역 및 기초자치단체의 계층별로 처하고 있는 구역상의 문제점은 다르기 때문에 도, 시, 군에 공통적으로 적용시킬 획일적인 기준에 의하는 것 보다는 도, 시, 군 별로 개별적인 기준에 따라 문제에 접근하는 것이 필요할 것이다.

2. 구역개편 방향

1) 도의 경우

가. 기본골격을 유지하면서 부분 조정

현행 도 구역을 그대로 유지하면서 일부 특히 문제되는 도간 경계부분만을 조정하는 방향으로 나가는 것이 타당하다고 생각한다.

예를 들어, 경기도 가평군(강원도로), 경북 울진군(강원도로), 충북 옥천군(충청남도로), 충북 영동군의 일부(경북으로), 전북 순창군(전남으로), 경남 거창군(경북으로) 등을 들 수 있다.

우리나라의 道는 전통이 오래 되었고 향토의식이 강한 편이어서, 도 구역의 전면적인 재조정엔 실현성이 희박할 것이기 때문이다.

물론 이렇게 될 경우, 지나치게 전통과 관습을 존중하는 보수적인 안으로서 의도적인 변혁과 개혁의 필요성과 거리가 멀다고 지적받을 수 있다. 그러나 도의 규모나 수를 인위적으로 바꾼다고 하더라도 실현가능성 문제 뿐만 아니라 새로운 문제가 여전히 발생하게 된다.

아울러 도의 규모가 외국에 비해 지나치게 크다는 지적도 여전히 따를 수 있을 것이나 앞으로 교통, 통신이 더욱 발달하고 정보화가 계속 추진된다면 공간적인 규모문제는 큰 문제가 되지 않을 것으로 생각한다.

나. 특별자치단체를 통한 구역문제 접근

일부 학자들은 도의 규모를 오히려 현재보다 줄여서 4개정도로 하는 것이 광역적인 기능 수행을 위해서나 지역감정 완화를 위해서 바람직하다고 주장하기도 한다. 자원절약시

대에 있어서 행정수행의 우선적인 가치기준이 되어야 할 능률성면에서나 광역행정 수행을 위해서, 또 지역간 통합을 위해서 충분히 설득력이 있다고 생각한다. 다만 실현가능성 문제가 뒤따르는데 정서가 서로 다른 도끼리 어떤 완충적인 단계없이 곧바로 통합한다는 것은 많은 문제를 야기시킬 수 있어 실현이 어렵다고 생각한다. 또 광역적인 기능수행을 위해서 도의 규모를 확대하는 것이 필요하다고 하지만 위에서 언급한 바와 같이 광역적인 사업이 어떤 것이냐 하는 기능의 성격과 그 규모의 정도 등에 따라서 필요로 하는 광역적 적정규모는 달라지게 마련이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 기능에 따라 가장 적절한 규모를 설정하는 특별자치단체 방식으로 접근하는 것이 타당하다고 생각한다. 특별자치단체는 특정한 기능을 기존의 행정구역에 구애받지 않고 그 기능 수행에 적절한 구역을 설정하여 별도의 집행기관과 의회를 구성하여 수행하는 방식(김익식, 1993: 14)인 바, 특별구 방식이나 조합방식등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

이러한 특별자치단체에 의한 구역문제 접근방식을 통해 관련 지역간의 주민간에 일정한 유대의식을 쌓게 한 후 차후에 도간 통합으로 이어진다면 완충단계로의 역할도 다할 수 있고 동시에, 전면적인 구역개편없이 필요할 때마다 광역적 기능수행을 효과적으로 수행할 수 있다고 생각한다. 특히, 영·호남간에 이러한 특별자치단체 설립(예: 지리산 중심의 관광자원 개발 및 지역개발 사업을 위해 전남의 동부지역 일부와 경남의 서부 지역 일부가 포함되는 특별구, 덕유산 관광자원 개발을 위해 전북 무주와 경북 금릉 및 충북 영동을 포함하는 특별구 등)을 통한 행정문제 해결은 지역감정 완화 및 지역 정서의 상호이해 증진에 큰 기여를 할 수 있을 것이라고 생각한다.

2) 군 구역

가. 과소·과대 군 규모의 조정

군의 경우는 도와는 달리 주민의 일체성이 그다지 높지 않고, 자치단체간 능력의 차이가 크므로 과대군과 과소군을 선정하여 부분적으로 재조정하는 것이 필요하다고 생각한다. 이를 위한 기준으로는 계량화시킬 수 있는 면적, 인구, 재정자립도, 관할 읍·면 수 등을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 각 기준에 대해 동일한 가중치를 주는 것보다는 상술한 바와 같이 면적에 높은 가중치를 부여하는 것이 타당하다고 생각한다.

이를 위한 산정방법을 제시하면, 먼저 4개의 지표들이 서로 단위가 다르기 때문에 각 지표들의 평균과 표준편차를 이용하여 표준화시키는 작업을 실시한다.

표준화치분석은 모든 관찰치의 산술평균으로부터 각각의 관찰치가 어느 정도 괴리되어 있는가를 측정하는 것이고 이 괴리는 비교가능한 형태로 표현된다.

$$Z\text{-Score} = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma_x}$$

- Z-Score : 관찰대상 i에 대한 표준득점
- X_i : 관찰대상 i에 대한 실제값 X의 크기
- \bar{X} : 관찰치의 평균치
- σ_x : 표준편차

이렇게 표준화시킨 결과 나온 각 지표의 Z-Score를 통합하되, 지표별 중요도가 서로 다르므로, 면적의 Z-Score에는 자의적이지만 가중치 3을 곱하고 나머지는 1을 합산한다. 이렇게 합산된 점수의 평균과 표준편차를 다시 구해서 이들을 몇개의 집단으로 등급화하는 절차를 밟는다.

이 등급화도 여러 등급화가 가능하겠지만 가능한 여러 단계로 나누어 과대집단과 과소집단으로 나누는 것이 타당할 것으로 생각되어 6개의 집단으로 나눈다.

즉 각 군의 합산점수가 < M-S.D 일 때

- M-S.D < = 합산점수 < M-0.5*S.D 일 때
 - M-0.5*S.D < = 합산점수 < M 일 때
 - M < = 합산점수 < M+0.5*S.D 일 때
 - M+0.5*S.D < = 합산점수 < M+S.D 일 때
 - M+S.D < = 합산점수 일 때
- (M : 평균, S.D : 표준편차)

이 6개의 집단 중에서 각 군의 합산점수가 평균에서 표준편차를 뺀 점수보다 작은 그룹에 속한 경우는 과소군으로 분류하고, 평균에서 표준편차를 더한 점수보다 큰 집단에 속한 경우는 과대군으로 분류한다.

이러한 과정을 거쳐 산출된 전체 합산점수의 평균은 표준화시켰기 때문에 0이며, 표준편차는 3.70으로 나타났다. 이 중에서 제일 최대군은 11.71의 강원도 홍천군으로 나타났고, 제일 최소군은 경북 울릉군으로 나타났다. 137개군을 6개 그룹으로 나눈 결과는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 군 규모에 따른 유형

구 분	군 명
I 유형 Z<-3.70	용진군, 고성군, 옥천군, 진천군, 청양군, 무주군, 장수군, 옥구군, 구례군, 여천군, 함평군, 진도군, 고령군, 울릉군, 함안군, 김해군, 의창군, 통영군, 사천군, 남해군
II 유형 -3.7<=Z <-1.85	양주군, 양구군, 양양군, 보은군, 음성군, 연기군, 서천군, 보령군, 순창군, 담양군, 곡성군, 광양군, 강진군, 무안군, 장성군, 완도군, 군위군, 영양군, 경산군, 성주군, 칠곡군, 금릉군, 의령군

구 분	군 명
Ⅲ 유형 $-1.85 \leq Z < 0$	평택군, 광주군, 가평군, 김포군, 강화군, 원주군, 철원군, 화천군 채천군, 금산군, 홍성군, 태안군, 임실군, 부안군, 익산군, 장흥군 영암군, 나주군, 영광군, 달성군, 청도군, 예천군, 영풍군, 창령군 거제군, 고성군, 하동군, 산청군, 함양군, 남제주군
Ⅳ 유형 $0 \leq Z < 1.85$	남양주군, 여주군, 연천군, 명주군, 영동군, 단양군, 공주군, 논산군 부여군, 예산군, 서산군, 아산군, 천안군, 진안군, 남원군, 고창군 부안군, 김제군, 보성군, 청송군, 영덕군, 영천군, 문경군, 진양군 밀양군, 거창군
Ⅴ 유형 $1.85 \leq Z < 3.70$	고양군, 포천군, 가평군, 이천군, 안성군, 춘천군, 횡성군, 영월군 청원군, 괴산군, 증원군, 당진군, 완주군, 승주군, 화순군, 신안군 금릉군, 봉화군, 울진군, 북제주군
Ⅵ 유형 $3.70 \leq Z$	화성군, 파주군, 용인군, 홍천군, 평창군, 정선군, 인제군, 삼척군 고흥군, 해남군, 의성군, 안동군, 영일군, 월성군, 상주군, 양산군 울주군, 합천군

주 : Z는 종합점수임.

위의 표에서 <유형 I>은 과소군으로 분류할 수 있고 <유형 VI>은 과대군으로 분류할 수 있다. 이러한 과소군과 과대군은 군 규모의 개편시 우선적인 고려대상에 포함시켜 과소군은 넓히고 과대군은 좁히는 방향으로 나가는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

나. 생활권 불일치 지역의 부분적 조정

군의 경우에도 생활권과 행정구역이 불일치하는 지역에 대해서는 생활권이 행정구역과 일치되도록 경계구역을 조정하는 것이 필요하다.

그러나 구역조정시 자치단체간에 이해관계가 얽혀서 서로 자기 자치단체에 편입시키려고 한다든지 하여 조정이 안되는 경우가 많이 발생한다. 이 경우에는 주민의 생활편의를 고려하여 지역주민이 선호하는 지역으로 구역이 조정되는 것이 타당할 것이다.

군의 경우에는 대부분 군내에서 읍으로 있다가 시로 승격되면서 군과 분리되는 별도의 자치단체가 된 시와의 불일치 지역이다. 이러한 시는 군 일부주민의 생활중심지로서 여전히 가능하고 있으나 행정구역상으로는 다르기 때문에 지역주민들이 불편을 겪고 있는 경우이다.

생활권과 행정구역이 일치하지 않는 지역 중에서 특히 조정을 요하는 군과 시를 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 생활권과 행정구역이 불일치하는 군과 시

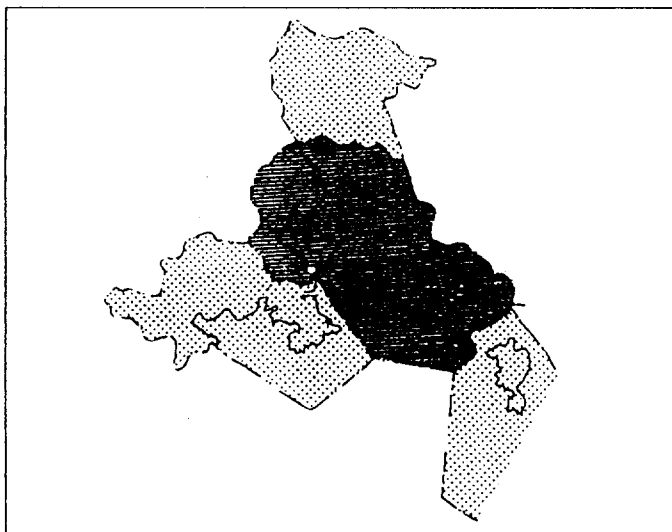
도 명	군 명
경 기도	평택군(평택시), 양주군(의정부시)
강 원 도	춘성군(춘천시), 원성군(원주시), 명주군(강릉시), 삼척군(삼척시)
충청북도	청원군(청주시), 증원군(충주시), 제원군(제천시)
충청남도	대덕군(대전시), 공주군(공주시), 보령군(대천시)
전라북도	완주군(전주시), 남원군(남원시), 정읍군(정주시), 옥구군(군산시), 익산군(익산시)
전라남도	여천군(여수시), 나주군(나주시)
경상북도	영일군(포항시), 달성군(대구직할시), 안동군(안동시), 영천군(영주시), 금릉군(김천시), 상주군(상주시), 영풍군(영주시)
경상남도	진양군(진주시), 울주군(울산시), 의창군(마산시, 진해시, 창원시)
제 주 도	북제주군(제주시), 남제주군(서귀포시)

자료 : 최양부 외, 1988.

다. 기형적 형태의 군 구역 조정

우리나라 행정구역의 변천은 주로 읍의 시승격 또는 시의 직할시 승격 등의 도시행정체계의 강화에 따라 비롯된 것으로 이 과정에서 기형적인 군의 형태가 만들어졌다. 즉 군 내에 있던 읍의 시승격은 기존의 군 구역을 기형적으로 만들어 놓았는 바 대표적인 예를 들면 경남 의창군은 마산, 창원, 진해시가 확대·분리되어 나감에 따라 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 3조각으로 나누어지고 있다.

〈그림 1〉 3분형 군



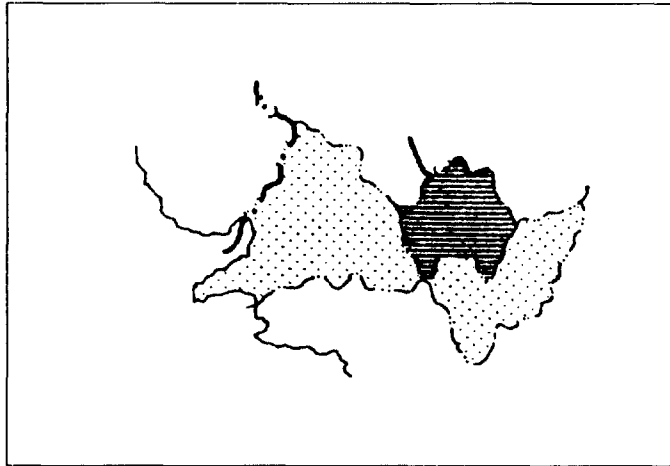
자료 : 최양부 외, 1988.

주 : 검은 부분이 승격된 시부분이고 나머지가 군지역 부분

이 외에도 <그림 2>와 같이 특정한 시의 확장에 따라 기존의 군이 2분형됨에 따라 기형적으로 남는 형태도 있다. 이러한 기형적인 군을 정리해 보면 <표 3>과 같다.

이러한 기형적인 군의 경우는 인접시에 편입시키던지 별도의 군으로 분리시키던지 하여 재조정할 필요가 있다.

<그림 2> 2분형 군



자료 : 최양부 외, 1988.

<표 3> 시의 확장에 따라 생긴 기형적인 형태의 군

분리되는 군	분리시키는 시	비 고
익산군	이리시	2분형
달성군	대구시	2분형
의창군	마산시, 창원시, 진해시	3분형
북제주군	제주시	2분형
남제주군	서귀포시	2분형

자료 : 최양부 외, 1988.

3) 시

도시의 적정규모에 대해서는 기원전 희랍시대의 철인에서부터 오늘날 도시전문가에 이르기까지 꾸준히 논의되어 오고 있으나 아직 어떤 합의도 없다(김형국, 1991 : 242). 도시규모와 행정능률성과의 상관성에 대한 실증적 연구들은 대개 인구 5만명 정도를 적정규모로 제시하고 있긴 하나(김형국, 1991 : 249), 어떤 합일점을 찾을 수 있을 정도는 아니다.

우리나라에 있어서 읍의 시 승격문제는 법률사항이기 때문에 시 승격의 요건을 갖추었다고 판단되면 지체없이 승격시켜 지방자치단체로서의 독립적 지위를 부여해 주는 것이 바람직하다고 생각한다.

IV. 결 론

이상에서는 우리나라의 현행 행정구역의 개편방향을 모색해 보기 위하여 기존의 선행연구들을 중심으로 그 기준과 실증적 연구들을 검토하고 개편방향을 제시해 보았다.

행정구역 문제는 그 개편의 필요성을 다같이 인정하면서도 막상 어떻게 개편할 것인가를 구체적으로 접근해 보면 논자들의 다양한 의견속에서 합일점을 찾기 어렵다. 기준이 모호하고 기준끼리 상호 배치될 뿐만 아니라, 동일한 논자의 경우도 몇년 전의 제시내용과 현재의 제시내용이 현격하게 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 그만큼 구역문제는 구체적으로 접근하기가 어렵다는 것을 반증해 준다고 할 수 있다.

본 연구도 바로 그 다양한 의견중의 하나에 지나지 않으며 명쾌한 논리속에서 적정규모와 개편의 방향을 제시할 수 없는 한계를 지니고 있다. 다만 이러한 한계를 인정하면서 본 연구의 내용을 간추려 보면 다음과 같다.

구역개편의 기본방향은 자치단체의 적정규모나 자치단체의 적정 數에 치중하는 것보다는 기존의 구역을 유지하는 선에서 해결점을 찾는 것이 바람직하다고 생각한다. 새로운 대안은 문제를 야기시켜 혼란을 초래할 가능성이 너무나 명확하기 때문이다.

각 도·시·군 간에 생활권과 행정구역이 불일치 함으로써, 학생들의 통학문제, 교통문제 등 문제점이 현격히 발생하는 지역에 대해서 생활권을 행정구역에 일치되도록 재조정하는 작업은 필요하다.

그러나 이 경우 주민의 생활권과 자치단체의 재정수입 확대의도 등이 맞물려 침체하게 이해가 상충될 가능성이 많으므로 공청회나 기타 충분한 여론 수렴과정을 거치는 과정이 필요한 것은 말할 것도 없다.

도의 경우는 기존의 道간 생활권과 행정구역 불일치 지역을 재조정하고, 가능한 기능별로 특별자치단체를 설립하여 지역개발사업 추진이나 지역감정 완화를 위한 수단으로 활용할 것이 고려될 수 있다고 생각한다. 특히 영·호남 간에 관광개발 사업등을 위해 특별구 방식이나 조합방식 등을 활용하여 지역간 상호이해의 폭을 증진하는 데 기여하도록 한다면 광역적인 문제해결 뿐만 아니라 차후의 지역간 통합을 위한 중간적인 완충단계로서의 역할도 할 수 있을 것이다.

군의 경우는 도와 달리 먼저, 과소군과 과대군을 분석하여 균형을 이루도록 조정해주는 것이 필요한데 이 경우 우선적인 기준으로서는 면적이 고려되어야 한다고 생각한다. 생활권과 행정구역 불일치 지역에 대한 재조정은 병행하여야 할 것이다. 이를 위해서는 인접 시에 편입시키던지 아니면 규모를 고려하여 分郡을 하는 방향이 좋을 것이다. 읍의 시 승격은 법률사항으로 되어 있기 때문에 시승격요건이 갖추어지면 지체없이 독립적인 자치단체로서의 지위를 부여하는 방향으로 나가는 것이 타당하다고 생각한다.

〈參 考 文 獻〉

- 김안재, 「지방행정계층구조개편에 관한 연구」, 충청북도, 1984.
- _____, 「지역개발과 지방자치행정」, 서울: 대명출판사, 1988.
- _____, 「지방행정계층 및 행정구역의 개편방향」, 행정개혁위원회, 1988.
- 김익식, 「특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안」, 지방행정연구원 연구보고서, 1993.
- 김종표, 「현대지방행정론」, 서울: 일신사, 1985.
- 김형국, 「국토개발의 이론연구」, 서울: 박영사, 1991.
- 노용희, “지방자치단체에 있어서 적정구역의 기준정립”, 서울대 「행정논총」 6(1), 1968.
- _____, 「한국의 지방자치」, 서울: 녹원출판사, 1988.
- 박수영, 「도시행정론」, 서울: 박영사, 1991.
- 서울대 행정조사연구소, 「지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구」, 1980.
- 손재식, 「현대지방행정론」, 서울: 박영사, 1988.
- 이규환, 「도시행정론」, 서울: 녹원출판사, 1990.
- 정세옥, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1990.
- 정석홍, “북한의 행정구역”, 「시멘트」, 1992. 12.
- 최상철, “자치구역설정과 지역개발의 방향”, 「사상과 정책」, 겨울호, 1985.
- 최양부 외, 「행정구역의 합리적 조정방안」, 한국농촌경제연구원, 1988.
- 최창호, 「지방행정구역론」, 서울: 법문사, 1981.
- _____, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1990.
- _____, “불합리한 행정구역 어떻게 개편해야 하나”, 「지방자치」, 1989. 11.
- Arthur C. Millsbaugh, *Local Democracy and Crime Control*, W. C. : Brookings Inc., 1936.
- Bollens J. C. and Henry J. Schmandt, *The Metropolis* N. Y. : Harper & Row, Publishers, 1970.

Dearlove John, *The Reorganization of British Local Government*, London : Cambridge Univ. Press, 1979.

Lipman, V. D., *Local Government Areas*, Oxford : Basil Black-Well, 1949.

Stanyer Jeffrey, *Understanding Local Government*, Oxford : Martin Robertson, 1978.