

道區域의 合理的 改編方案

— 京畿道를 事例地域으로 —

Improving the Administrative Area of Provincial Government

李 圭 煥

(내무부 지방행정연수원 교수)

< 目 次 >

I. 머리말

II. 道區域의 實態와 問題點

III. 道區域改編의 必要性和 改編方法

IV. 道區域改編의 方案 : 京畿道를 中心으로

V. 맺는말

I. 머리말

우리나라 地方行政區域의 根幹인 道區域은 朝鮮末期와 日帝初期에 劃定된 것으로서 거의 한 世紀의 세월이 흐른 지금까지 큰 변화없이 기본골격이 그대로 유지되어 오고 있어 오늘날의 政治·經濟·社會的 與件에 맞지 않는 점이 적지 않다. 무엇보다도 그 당시 地方行政의 階層과 區域은 住民生活의 便宜보다는 統治便宜에 중점을 두었으므로 統率의 原理만을 기준으로 하여 多段의 階層과 下向的 區域으로 編制되어 있다.

그동안의 급진적인 産業化와 都市化는 人間生活의 構造를 완전히 바꾸어 놓았을 뿐만 아니라 수많은 대규모 土木事業은 국토공간의 地理的 條件을 대폭 변모시켜 놓았다. 이처럼 生活圈은 국토 및 지역개발과 交通·통신의 발달, 都市化 및 産業化로 인해 많이 변한데 반해 行政區域은 硬直化되어 있어 兩者間에 不一致로 행정과 국민활동간의 乖離현상을 초래하여 時間的 浪費와 經濟·社會的 費用을 증대시키고 있다.

또한 道간에도 심한 行政區域의 不均衡은 自治團體간의 財政規模의 격차를 가져와 行·財政能力상의 불균형으로 地域發展의 격차를 초래하여 國土의 均衡的 發展을 沮害하고 있다.

한편, 역사적으로 統治便宜에 역점을 두어 설정된 現행 行政區域體系는 주민의 입장에서

볼 때 生活의 不便을 주며, 地方自治觀點에서 보면 정착의식의 희박 및 참여기회의 저조라는 문제점이 나타나고 있다. 특히 住民들의 自治行政에의 接近도와 參與意識을 약화시키며, 행정구역의 不適正에 의한 自治能力의 취약으로 地方自治의 原理를 구현하는데도 미흡한 점이 많다.

따라서 본 연구는 우리나라 地方自治行政을 가장 능률적이고 민주적인 방법으로 수행할 수 있도록 道區域의 改編方案을 정립함으로써 地域開發의 促進과 住民便宜 및 行政便宜를 보장하는데 기여코자 한다.

道區域의 合理的 改編方案을 모색함에 있어서 각종 代案들을 比較·評價하고 그 妥當性을 확보하고자 京畿道를 事例地域으로 선정하여 實現可能性을 分析·檢討하고자 한다.

II. 道區域의 實態와 問題點

1. 道區域의 現況

1) 道區域의 變遷過程

우리나라 道區域의 變遷史를 먼저 三國時代부터 간단히 살펴보면 다음과 같다.

고구려는 首都를 평양으로 정한 후 전국을 3京5部로 나누었는데 3京은 平壤, 國內城(현 通溝), 漢城(현 載寧)을 말하고 5部는 東部, 西部, 南部, 北部, 中部를 지칭한다. 各京은 그 區域을 東·西·南·北·內의 5部로 區劃하고 地方의 各部는 城鎮으로 分割하였다(內務部, 「地方行政區域發展史」, 1979).

백제는 首都를 부여로 정한 후 전국을 國都의 5方으로 나누었는데 國都는 그 區域을 上部(東部), 前部, 中部, 下部(西部), 后部 등 5部로 나누고 各部에는 5巷(坊)을 두어 모두 25巷이었으며, 地方 5方은 中方, 東方, 南方, 西方, 北方을 말하고 方 아래에는 郡이 있었다.

통일이전의 신라는 首都인 金城(현 慶州)이외에 中原, 東原의 2小京과 上州(현 尚州), 下州(현 昌寧), 南州(현 利川), 首若州(현 春川), 河西州(현 江陵)의 5州를 두었으며, 首都와 小京은 각각 6部로 區劃하고 州아래는 郡·縣을 두었다.

통일 이후 신라는 首都의 5小京 9州制를 실시하였는바 5小京은 中原(현 忠州), 北原(현 原州), 金官(현 金海), 西原(현 清州), 南原(현 南原)이었고 이들은 각 6部の 下部區域을 갖고 있었다. 9州는 尚州, 良州(현 梁山), 康州(晉州), 漢州(현 廣州), 朔州(현 春川), 溟州(현 江陵), 熊州(현 公州), 全州, 武州(현 光州)로 되어 있었고 各州는 平均 13郡 33縣을 管轄하였다.

다음은 고려시대의 行政區域을 內務部서 發刊한 「地方行政區域發展史」를 근거로 살펴보고자 한다.

고려는 초기에 10道 12州制를 실시하다가 후에 5道·2界制로 바꾸어 末期까지 지속하였다. 成宗 14年(995年)에 채택된 道制는 關內道(현 京畿道·黃海道), 中原道(忠淸北道), 河南道(忠淸南道), 江南道(全羅北部), 海陽道(全羅南道), 嶺南道(慶尙北道 一部), 嶺東道(慶尙南北道 一部), 山南道(慶尙南道 一部), 朔方道(江原道 一部 및 咸鏡南道 一部), 溟西道(平安南北道)의 10道와 여기에 소속된 12州로 되어 있었다.

顯宗初(1009~1031년)에 완비된 5道2界制는 京畿道와 楊廣道, 慶尙道, 全羅道, 交州道, 西海道와 東界·北界의 2界를 두고 그 아래에 4京 4都護部 8牧 15府 129郡 335縣 29鎮을 두었다. 고려말에는 東界 및 北界를 각각 東北面 및 西北面으로 칭하였으며, 交州道를 交州江陵道로 명칭을 바꾸었던 것이다.

끝으로 오늘날 行政區域의 根幹이 되고있는 朝鮮時代와 日帝時代의 行政區域을 보면 다음과 같다.

朝鮮은 건국부터 1894년까지 8道制를 실시하였다. 즉 漢城府와 開城府라는 2個의 特別府를 제외하고 전국을 京畿·忠淸·慶尙·全羅·黃海·江原·咸鏡·平安의 8道로 區劃하였다. 道아래의 下部行政區域은 府, 大都護府, 牧, 都護府, 郡, 縣이 있었으며, 朝鮮末期를 기준으로 할 때 1個道는 평균 1府 1大都護府 3牧 9都護府 10郡 19縣을 관할하였다.

1896년부터 실시하여 韓日合併時까지 지속된 13道制는 전국을 漢城府와 13個道로 나누고 道를 다시 府, 牧, 郡으로 구획하였다. 道는 京畿와 黃海 및 江原의 3道와 나머지 5道를 각각 南과 北으로 분리한 10道 등 모두 13道이고, 道아래에는 7府 1牧 331郡 등 모두 339個의 하부행정구역을 두었다. 따라서 1個道는 평균 府牧 1個와 郡25個를 관할하였다(內務部, 「地方行政區域發展史」, 1979)

1910년의 韓日合併 당시는 漢城府를 京畿道 관할로 격하시켜 완전한 13道制를 확립하였다. 道아래에 12府와 317郡을 두었고 따라서 1個道는 평균 1府 24郡을 관할하였다. 1945년 解放當時의 行政區域은 13道 21府 218郡이 됨으로써 1個道는 평균 2府 17郡으로 구성되어 있었다.

2) 道區域의 現況

解放이후 1948년의 政府樹立을 거쳐 1949년의 地方自治法 실시에 이르기까지는 종전의 日帝時代 制度를 답습해 왔었다. 다만 서울市를 京畿道에서 독립시켜 政府直轄로 하였고 濟州島를 道로 승격시켰으며, 1948년 정부수립 당시의 南韓만의 行政區域은 1市 9道와 그 아래에 14府 133郡으로 되어 있었다. 따라서 1個道는 평균 2府 15郡으로 구성되었다.

1949년 地方自治法の 제정·실시로 府가 市로 되면서 行政區域은 1特別市 9道 19市 134郡 이 됨으로써 1個道는 평균 2市 15郡을 관할하게 되었던 것이다.

1993년 5月 현재 우리나라의 行政區域은 1特別市 5直轄市 9道로 15個 廣域自治團體와 56自治區 68市 136郡으로 260個 基礎自治團體와 그 아래에 下部行政機關으로서 16行政區 178邑 1,257面 및 2,224洞의 지방행정구역으로 구성되어 있다. 즉 1特別市는 22自治區와 519洞으로, 5直轄市는 34自治區 656洞으로 나누어지며, 9道는 그 아래에 68市 136郡을 두고, 市는 16區 1,049洞이 있으며, 郡은 다시 178邑 1,257面으로 나누어져 있다.

15個 市·道 自治區域의 면적과 인구의 분포를 보면 1個市·道當 평균면적은 6,613.2km² 이고, 人口는 2,920千名으로 구성되어 있다.

9個道만을 보면 1個道當 평균 면적과 인구는 10,703km²에 2,511千名이고, 最高와 最下간 의 범위는 면적의 경우 최고 慶尙北道, 最低 濟州道로 각각 19,447km²와 1,825.6km²로 약 11배의 차이가 나며, 人口의 경우 최고 京畿道, 最低 濟州道로 각각 6,243千名과 496千名으로 약 13배의 차이가 나고 있다(〈표 1〉 參照).

〈표 1〉 自治團體別 平均 規模

區 分		人口(千人)	面積(km ²)	下部 行政機關數
廣 域	特別市(1)	10.870	605	22區 519洞
	直轄市(5)	2.065	468	7區 131洞
	道(9)	2.511	10,703	23市郡, 276邑面洞
基 礎	市(68)	174	90	15洞
	郡(136)	79	663	11邑面
	自治區(56)	379	53	21洞

資料: 內務部, 「地方行政機構表」(1992) 再作成

基礎自治團體의 경우 68個市の 行政區域을 보면 市當 평균면적은 90km²이고, 人口는 174千名이며, 평균 15個洞을 갖고 있으며, 136個郡의 경우 郡當 평균면적은 663km²이고 인구는 79千名이며, 평균 11個邑面을 갖고 있으며, 56個 自治區의 경우 區當 평균면적은 53km²이고 인구는 379千名이며, 평균 21個洞을 가지고 있다.

한편, 처음으로 地方自治法이 制定·實施된 1949년과 1992년을 對比하여 道別 行政區域數의 변천을 보면 〈표 2〉에 있는 바와 같으며, 전국적으로는 市가 19個에서 68個로 49個 증가하였고, 郡은 134個에서 136個로 2個 늘었으며, 邑은 75個에서 178個로 103個 증가하였고, 面은 1,448個에서 1,257個로 191個 감소하였던 것이다. 이러한 변화는 도시화 경향에 따라 市와 邑의 승격이 많았던데 기인하고 있는 것이다.

〈丑 2〉 道別 行政區域數의 變遷

道	單位 年度	市		郡		邑		面	
		1949	1992	1949	1992	1949	1992	1949	1992
京畿		3	19	21	17	10	25	229	153
江原		1	7	10	15	6	22	85	97
忠北		1	3	10	10	5	10	101	93
忠南		1	5	14	15	11	21	161	148
全北		3	6	14	13	6	12	169	147
全南		4	6	21	21	11	29	228	200
慶北		3	10	23	24	12	32	237	215
慶南		3	10	19	19	13	20	226	199
濟州		—	2	2	2	1	7	12	5
計		19	68	134	136	75	178	1,448	1,257

資料：內務部, 「地方行政區域發展史」(1979) 및 「地方行政機構表」(1992)

2. 道區域의 問題點

現行 行政區域은 地方自治의 원활한 운영을 확보하기 위해서 뿐만 아니라 住民便宜나 地域開發 및 行政能率上 많은 問題點을 내포하고 있으며 그 구체적 내용은 다음과 같다(李圭煥, 「都市行政論」, 1990 : 406~408).

첫째, 行政區域規模의 不均衡을 지적할 수 있다. 同一階層의 自治團體間에 人口 및 面積規模上의 심한 不均衡으로 말미암아 行·財政能力上의 격차를 초래하고 이는 균형적인 地域發展을 저해하고 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 道の 경우 人口는 最大 道와 最小 道간에 13倍의 격차를 보여주고 있으며, 面積은 11倍의 격차를 나타내고 있다.

〈표 3〉 行政區域規模의 不均衡

區 分		廣 域			基 礎		
		特別市	直轄市	道	市	郡	自治區
人口 (千名)	平 均	10,871	2,065	2,511	174	79	379
	最 大	—	3,855 (부산)	6,243 (경기)	727 (울산)	177 (영일)	747 (구로)
	最 小	—	1,091 (대전)	496 (제주)	38 (나주)	13 (울릉)	66 (유성)
面積 (km ²)	平 均	650.34	468	10,703	90	663	53
	最 大	—	537.19 (대전)	19,447.01 (경북)	266.45 (고양)	1,937.45 (인제)	285.61 (광산)
	最 小	—	317.19 (인천)	1,825.61 (제주)	20.7 (군포)	73.01 (울릉)	2.79 (부산중)

資料：內務部, 「地方行政機構表」(1992)

둘째, 開發圈 및 生活圈과 行政區域의 不一致를 지적할 수 있다. 道區域은 오래전에 주로 自然條件을 토대로 확정된 것으로서 오늘날의 산업·경제 및 교통·통신의 발달로 인한 地域開發圈域의 변화를 반영하지 못하고 있다. 전반적으로 行政區域의 規模가 지나치게 방대하여 '풀뿌리 民主主義' 배양에 필요한 가까운 정부로서의 역할을 제대로 수행하기 어려울 뿐만 아니라 住民의 日常生活領域과 遊離되어 주민의 行政에의 接近可能性(accessibility)과 行政의 對住民 對應性(responsiveness) 모두가 저하되고 있다.

세째, 行政官廳과의 距離關係로 인하여 行政能率의 저하와 주민의 불편을 초래한다는 점을 지적할 수 있다. 道本廳과 下級行政機關간의 지리적 거리 및 행정관청과 주민간의 지리적 거리는 行政能率의 提高의 면에서나 住民의 便宜내지 住民參與의 면에서는 매우 중요한 의미를 지닌다(崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」 1983: 133).

네째, 과거의 區劃基準과 오늘날의 區劃基準이 다르다는 점을 지적할 수 있다. 현재의 9道區域은 오래전에 구획되어 그 동안의 산업화와 도시화에 따른 경제·사회적 권역의 변동을 반영하지 못하고 있다. 河川이나 山脈등이 과거와는 달리 區劃의 境界線이 아니라 오히려 區域의 중심부로서 통일적인 집중개발의 대상이 되어야 한다는 시대적 요청이 받아들여지지 않고 있다.

다섯째, 都·農分離的 行政區域編制로 殘余地區의 弱화問題가 나타나고 있다는 문제이다. 都市化의 진전에 따라 大都市가 直轄市로 승격됨에 따라 道로부터 分離·獨立됨으로써 殘余地區(rump county)의 약화문제를 야기시키고 廣域的 綜合機能의 수행이 어렵고 都·農간 연계성을 저하시키며 주민의 一體感과 連帶意識을 약화시키고 있다.

Ⅲ. 道區域改編의 必要性和 改編方法

1. 道區域改編의 必要性

현재의 行政區域體系를 개편해야 할 이유는 무엇보다 앞서 고찰한 문제점에서 찾아야 할 것이며 이러한 필요성은 政治·行政的 側面과 經濟·社會的 側面 및 住民·開發的 側面에서 정리할 수 있다.

(1) 政治·行政的 側面에서의 區域改編의 필요성은 自治行政과의 乖離, 行政能率의 低下, 地域간의 不均衡이라는 문제점으로부터 발생되어지는 것이다.

먼저, 統治便宜에 역점을 두어 설정된 區域이므로 지방자치의 관점에서 볼 때 많은 불합리한 점이 내재하고 있다. 地方自治는 일정한 區域을 가진 住民이 자기들의 일을 자기들의 財源으로 스스로 처리해 나감을 의미할 때 우리나라의 현 구역체계는 自己事務,

自己財源, 自己處理라는 地方自治의 原則을 구현하기에는 미흡한 점이 많으며, 이는 區域不適正에 의한 自治能力의 취약으로 설명되고 있다.

다음은 行政能率上의 문제점을 들 수 있다. 즉 4個市·郡만을 관할하여 行政의 번잡만을 가져오는 道가 있는가 하면 36個市·郡이라는 광범한 지역을 관할하여 統率의 能力을 초과하고 있는 道도 있다. 통솔범위의 過少와 過多는 모두 行政의 能率性을 저하시키게 되는 것이다.

또 하나의 政治·行政的 問題는 區域간의 심한 不均衡에 있다. 面積, 人口, 經濟, 財政 등 地方自治行政의 基本要件이 되는 諸要素가 道간에 극심한 차이를 나타내고 있어 行政的 不均衡은 물론이고 經濟社會的인 격차가 심화되어 있다.

(2) 經濟·社會的 側面에서의 區域改編의 必要性은 經濟圈과의 不一致, 中央集中의 深化, 地域經濟의 落后라는 문제점으로부터 발생되어지는 것이다.

먼저, 經濟活動圈과의 不一致로 인한 經濟·社會的 費用의 過多를 들 수 있다. 현재의 구역은 朝鮮 및 日帝時代를 걸쳐 오랫동안 계속되어와 硬直化되어 있음에 반하여 그동안의 國土 및 地域開發과 都市化 및 産業化로 인해 경제사회적 권역은 많이 변모하였으며, 따라서 行政區域과 經濟活動圈간에는 심한 불일치현상이 나타나게 되었다. 이러한 不一致는 行政과 住民活動의 二元化로 인해 時間的 浪費와 經濟社會的 費用을 증대시키고 있는 것이다.

그리고 경제사회적 폐단은 中央集中에 의한 地方經濟의 낙후에서도 현저하게 나타나고 있다. 「피라미드」型的 階層 및 區域體系에서는 모든 權限이 上位에 집중되어 있으므로 인하여 당연히 국가의 중추기능과 경제사회적 주요활동도 이러한 上層部에 집중되어지며 이는 상대적으로 지방의 經濟社會的 基盤을 弱化시키고 諸活動을 위축시키는 결과를 가져왔던 것이다.

(3) 住民·開發的 側面에서의 區域改編의 必要性은 住民生活의 不便, 住民定着意識의 희박, 住民參與機會의 低調라는 문제점으로부터 발생되어지는 것이다.

行政段階의 過多와 行政節次의 번잡으로 인해 住民의 일상생활과 사회활동이 많은 불편을 겪게 되며, 이러한 地方單位에서의 불편과 비능률은 주민들로 하여금 그 지방에의 정착의욕을 상실케하고 서울을 위시한 大都市로의 移住를 촉진케하고 있다.

또한 住民들이 접촉하는 행정단위가 주로 邑面洞이며 이들 機關은 주요사항에 대한 決定權을 갖고 있지 못하므로 주민들의 自治行政에의 접근도를 저하시키고 이들의 참여의욕을 약화시키고 있는 것이다(金安濟, 「地方行政 階層構造改編에 관한 研究」, 1984 : 153~155).

2. 區域改編의 方式과 戰略

1) 區域改編의 方法

區域改編의 接近方法은 時間的으로 일시에 전면적으로 개편하는 경우와 단계별로 행하는 경우가 있고, 空間的으로 일부지역만을 대상으로 행하는 경우와 전국을 대상으로 하는 경우가 있으며, 方法的으로 한가지 방법에 의존하여 행하는 경우와 다양한 방법을 혼합하여 행하는 경우가 있다(金安濟, 「環境과 國土」, 1982 : 560~561).

한편, 區域改編方式으로는 크게 境界變更과 廢置分合 및 規模再編 등 세가지 형태가 있으며, 區域의 變更은 지방자치단체의 존립기초가 될 뿐만 아니라 그에 따라 국가의 行政區劃도 변경되는 것이기 때문에 각 국가는 이것을 단지 地方自治團體의 自律에만 맡기지 아니하고 국가의 의사에 따라 그 최종적인 결정을 하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 「地方自治法」에서 區劃을 변경하거나 廢置分合할 때에는 法律로서 정하도록 하고, 市·郡·區의 관할구역의 境界변경에는 大統領令으로 정하도록 하고 있다.

(1) 境界變更方式

이는 지방자치단체의 존폐와는 관계없이 단지 境界의 변경만을 가져오는 구역변경을 의미한다. 즉 어느 自治團體의 區域의 일부를 다른 自治團體의 區域에 이속시키는 것을 말하는 것이다. 일반적으로 區域變更이라고 할 때에는 境界變更을 뜻한다.

(2) 廢置分合方式

이는 地方自治團體의 新設 또는 廢止를 수반하는 구역의 변경을 의미한다. 廢置分合에는 하나의 自治團體를 폐지하고 그 구역을 다른 자치단체의 구역에 편입시키는 경우(廢止)와 하나의 지방자치단체 구역의 일부를 떼어서 거기에 새로운 자치단체를 설립하는 경우(新設), 그리고 하나의 자치단체를 폐지하고 그 구역을 나누어 數個의 自治團體를 설립하는 경우(分立) 및 둘 이상의 자치단체를 併合하여 그 구역에 새로운 하나의 地方自治團體를 설립하는 경우(併合) 등이 있다.

(3) 規模再編方式

이는 구역의 전면적 再區劃이라고도 하는 바 기존 자치단체의 규모의 부적정을 시정하기 위하여, 일정한 기준에 의거하여 전면적으로 다시 구역을 劃定함으로써 지방자치단체의 규모를 전반적으로 再定立하는 것을 의미한다. 規模再編에 의하여 설치되는 地方自治團體는 완전히 새로운 것이며, 그 規模는 再編 以前의 지방자치단체에 비하여 현저히 달라지는 것이 일반적이다. 규모재편의 방법이 발전됨에 따라 세계 많은 국가에서는 廢置分合方式이나 境界變更方式보다는 規模再編의 方法을 많이 택하는 경향이 있다(崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」, 1983 : 176~177).

2) 區域改編戰略의 選擇

行政區域 改編의 어려움과 혼란 및 저항을 최소화하면서 기대효과를 최대화시키기 위해서는 다음과 같은 접근방법과 개편방식의 전략을 선택토록 한다.

먼저, 接近方法에 있어서는 時間的으로 새 정부 출범초기에 改革의 意志와 분위기가 고조되고 확산되는 時點에서 단계별로 접근하며, 空間的으로는 전국을 대상으로 하며, 方法에 있어서는 다양한 방식을 혼합하는 것이 바람직하다. 다음, 改編方式에 있어서는 기본적으로 廣域自治團體는 廢置分合方式을, 基礎自治團體는 規模再編方式을 택하여 地方自治團體의 規模를 전반적으로 재정립하되 부분적으로 境界變更方式을 활용하는 것이 바람직하다 하겠다.

3. 區域改編의 基準과 原則

地方自治行政이 새로운 時代的 要請에 부응하기 위해서는 自治團體의 行政區域을 改編하는 것이 요구된다. 行政能率만을 추구한다면 自治團體의 區域規模가 큰 것이 바람직하나 그 規模가 큰 경우에는 住民의 參與·統制가 어렵게 되어 行政의 民主性이 침해를 받게 된다. 따라서 區域을 改編할 때 民主性과 能率性이 동시에 확보될 수 있도록 그의 適正規模(optimum size)를 어느 정도로 할 것인가 하는 基準이 가장 기본적인 문제이다.

이에 대해서 많은 學者들이 다양한 基準을 제시하고 있다. 「밀스포」(A. C. Millspaugh, *Local Democracy and Crime Control*, 1936 : 71~78)는 그 기준으로 ① 共同體意識, ② 行政能率, ③ 行政便宜, ④ 自主財源을, 「리프만」(V. D. Lipman, *Local Government Areas*, 1949 : 305~331)은 ① 面積, 人口 등의 量的 尺度, ② 地理 및 傳統, ③ 經濟 및 社會生活의 據點을, U. N. 報告書(崔昌浩, 「地方自治區域論」, 1981 : 81)는 ① 基礎自治團體의 경우 住民의 共同體意識과 住民參與, ② 中間自治團體의 경우는 行政事務의 能率的 處理를, 「리아만스」(A. F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, 1970 : 48~49)는 ① 社會共同體, ② 住民參與, ③ 行政機能, ④ 行·財政能力을, 英國의 地方行政委員會(George Jones, "The Local Government Commission and County Borough Extension", *Public Administration Journal*, 1963 : 173~175)는 ① 效果性, ② 便宜性을, 和田英夫(和田英夫, 「現代地方自治論」, 1965 : 65~74)는 ① 地理的 條件, ② 面積·人口·財政能力, ③ 社會·經濟的 圈域, ④ 交通 通信手段의 發達程度, ⑤ 行政의 能率性과 民主性을 지적하고 있다.

우리나라 學者로는 金安濟 教授(金安濟, 「環境과 國土」, 1982 : 519)가 ① 等質性, ② 據

點性, ③ 計劃性을, 崔昌浩 教授(崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」, 1983 : 144~148)는 ① 共同社會, ② 行政量, ③ 財政的 自主性, ④ 便宜性, ⑤ 住民參與·統制를, 張志浩 教授(張志浩, 「地方行政論」, 1982 : 294~300)는 ① 行政能力, ② 機能的 區域, ③ 共同社會, ④ 區域의 概觀性, ⑤ 行政의 接近性, ⑥ 住民統制를, 內務部(內務部, 「地方行政便覽」, 1985 : 342)는 ① 自治團體規模의 適正化, ② 住民의 便益增進, ③ 都市의 育成, ④ 所要經費의 節約, ⑤ 行政空白의 抑制, ⑥ 改編時期選擇의 適正 등을 들고 있다.

이처럼 區域改編에 확고부동한 기준이 있는 것은 아니지만 本 研究에서는 道區域改編이라는 점을 감안하여 面積과 人口規模, 住民의 利用距離와 時間, 國土 및 地域開發圈과 주민의 生活圈 등을 고려하여 현재 너무 過大한 道の 規模를 適正化시키기 위하여 區域改編의 基準을 ① 住民便宜性의 提高, ② 行政能率의 向上, ③ 地域開發의 促進 등 세 가지로 설정하고자 한다. 여기서 住民便宜性은 정부정책과 주민과의 접근성, 주민일상생활비용의 최소화, 주민활동의 당해 지역화가 가능하도록 하는 것이며, 行政能率은 행정처리시간의 신속, 행정 예산의 절약, 上·下 行政機關間의 협력·조정이 용이하도록 하는 것이고, 地域開發은 규모의 경제, 지역단위의 諸機能統合, 지방단위 투자가능성의 제고를 가져올 수 있도록 고려해서 개편하여야 함을 의미한다(李圭煥, 「都市行政論」, 1990 : 410).

한편 區域改編의 原則으로는 첫째 能率性의 提高, 둘째 民主性의 確保, 셋째 實現性의 保障 등을 들 수 있다. 여기서 能率性의 提高는 區域改編을 통해서 행정처리의 신속성, 통솔지도의 적합성, 지역개발의 효과성, 예산운용의 경제성 등이 보다 크게 확보되는 방향으로 개편이 이루어지도록 함을 의미한다.

民主性의 確保는 區域改編을 통해서 주민의 입장에서는 行政參與의 機會가 확대되고, 주민생활의 편의성이 증진되며, 自治團體의 입장에서는 自治權과 自律性이 신장되는 방향으로 개편이 이루어지도록 하는 것이다.

實現性의 保障은 기존의 行政階層 및 區域이 긴 역사적 전통을 가지고 국민의 생활과 의식속에 깊이 뿌리박고 있어 이의 개편에는 많은 저항과 반발이 예상되므로, 국민적 동의와 정치적 협조 그리고 행정적 안정 및 예산상의 실현가능성의 입장에서 실질적으로 실천할 수 있는 방안을 강구하도록 하는 것이다.

IV. 道區域改編의 方案 : 京畿道를 中心으로

1. 區域改編의 基本方向

行政區域을 개편하는데 準據가 될 基本目標은 무엇보다도 地域開發效果를 극대화하고,

住民生活의 便宜를 제고하는 것이며, 行政能率을 向上시키는데 있다.

여기서 地域開發效果를 극대화하고자 하는 목표는 주로 物的·人的 資源의 분포와 地域간의 相互關係의 정도를 고려하여 特定地域의 여러 개편안 중에서 지역개발의 효과가 가장 큰 대안을 선택함으로써 달성되며, 住民生活의 便宜를 提高하고자 하는 目標은 주로 주민의 居住地와 行政的·經濟的 中心地와의 交通거리의 단축, 文化와 풍습의 均質化에 의한 共同體意識의 제고, 의사소통의 신속화 및 행정에 대한 住民參與와 統制의 活性化를 도모함으로써 실현될 수 있으며, 行政能率을 向上시키고자 하는 목표는 積정한 統率範圍(span of control)와 業務量 및 區域內 諸機能의 有機的 關聯性을 체계화함으로써 실현될 수 있다. 따라서 특정한 지역을 어느 行政區域에 편입시키느냐 하는 문제는 관련된 행정구역의 통솔범위와 업무량 및 그 지역과의 기능상의 관련성 등을 고려하여 결정해야 할 것이다(金安濟, 「環境과 國土」, 1982 : 562~567).

이러한 區域改編의 目標을 달성하기 위해서 現행 道區域改編의 基本方向은 行政區域과 經濟開發圈과의 一元化를 주로 하고 여기에 行政能率과 生活圈 그리고 地理的 條件과 傳統, 住民感情 등을 고려하여 ① 道區域을 오늘날의 經濟開發圈域과 一致시키고, ② 道區域을 人口·面積·管轄區域數·財政力 등의 면에서 均衡化시키며, ③ 道區域을 地理的 條件과 住民의 生活圈에 따라 調整토록 한다.

2. 道區域改編의 代案과 選擇

1) 改編의 代案

개편의 3大基準과 基本方向에 따라 道區域改編에 관한 몇가지 代案을 제시해보면 다음과 같은 方案을 想定할 수 있다.

(1) 第1案(全面改編案)

전면개편안은 規模再編方式에 의거하여 現행 道區域을 전면적으로 再區劃하는 것을 말한다. 이는 대체로 現재의 各 道の 區域을 2~3분하여(濟州道는 제외) 전국을 24個道로 설치하는 방안이다. 이때 道の 평균 기준은 管轄基礎自治團體의 數를 10個정도로 하고, 人口는 약 100万名 내외로 하며, 面積은 片道 2時間의 車輛距離 90km의 正方形區域 4,050km²가 될 것이다.

(2) 第2案(大幅改編案)

大幅改編案은 廢置分合方式 중 分離方案에 의거하여 現行 9道 가운데 濟州, 忠北, 全北을 제외한 6個道를 地域開發圈을 기준으로 分割하여 15個道를 설치하는 방안이다. 그 내용의 대강을 구상해보면 다음과 같다.

- 京畿道：漢江을 境界로 漢水以北(議政府圈)과 漢水以南(水原圈)으로 2分
- 江原道：太白山脈을 境界로 嶺東(江陵圈)과 嶺西(春川圈)로 2分
- 忠清南道：天安圈과 大田圈으로 2分
- 全羅南道：光州圈과 여수·순천(麗順)圈으로 2分
- 慶尙北道：安東圈과 大邱圈으로 2分
- 慶尙南道：晉州圈과 釜山圈으로 2分

이러한 分離方式에 의한 廢置分合方法외에 아울러 境界變更方式에 의거하여 道區域과 住民生活圈을 일치시키기 위한 부분적인 境界조정을 하도록 한다.

(3) 第3案(中幅改編案)

中幅改編案은 廢置分合方式중 한 自治團體의 區域 一部를 떼어서 거기에 새로운 自治團體를 設립하는 新設方式과 道 規模上의 格차를 해소하기 위해 分立方式에 의거하여 13個道를 設치하는 방안이다. 특히 地域別開發, 資源分布 및 產業構造등을 고려하고, 부수적으로 지역간 갈등 및 道 규모상의 格차해소의 效果를 기대할 수 있다.

- 東海岸의 臨海工業 내지 觀光資源地域의 開發을 위하여 東海道를 新設하여 이를 江原道로부터 分離·獨立시키고,
- 小白山 중심의 鑛物 및 林産 資源을 효율적으로 개발하기 위하여 江原道, 慶尙北道, 忠清南道の 一部를 통합하여 小白道를 新設하며,
- 智異山 중심의 林業 및 觀光資源의 開發을 위하여 全羅北道の 南部地域一部와 慶尙南道の 西部地域一部로서 中西道(또는 智異道)를 新設하고
- 京畿道를 漢江을 중심으로 京畿南·北道로 分離한다.

아울러 境界變更方式에 의거하여 住民의 生活圈 不一致問題를 해소하기 위하여 部分적인 境界調整도 병행하도록 한다.

(4) 第4案(小幅改編案)

小幅改編案은 境界變更方式에 의거하여 現행 9個道制를 그대로 유지하면서 일부 불합리한 境界만 조정하는 방안이다. 이는 오랜 歷史的 傳統과 강한 향토의식을 지닌 道區域을 전면적으로 조정한다는 것의 실현성이 사실상 희박하다는 현실적 고려에 기초한 것이다.

(5) 第5案(擴大改編案)

擴大改編案은 廢置分合方式 중 合併方法에 의거하여 現행 9個道區域을 확대개편하여 道數를 축소토록 조정하는 방안이다. 이 代案은 道가 각종 特別地方行政官署를 흡수하여 準國家機關化될 경우를 전제로 하여 廣域行政需要處理에 효율을 기하는 방안을 强구할 때 상정해 볼 수 있는 대안의 하나이다.

2) 代案의 選擇

道區域改編時 고려해야 할 變數로는 國土의 規模, 地方行政의 階層構造, 基礎自治團體의 規模와 數, 道가 담당·수행하는 機能, 中央과 基礎自治團體를 연결하는 과정에서의 統率範圍, 行政便宜 및 經濟開發圈域의 크기 등으로 이를 감안하여 代案을 選擇하는 기준으로 한다.

따라서 道의 중점적 機能을 기초자치단체의 기능보완에 두고 地域開發圈域을 고려할 때 道의 區域規模는 현행보다 축소되는 방안이 바람직하며, 道간의 規模의 불균형이 해소되고 광역행정수행에 큰 지장을 주지 않는 규모가 적당하다 하겠다.

이러한 代案選擇의 基準에 따라 道區域의 改編은 廢置分合方式에 의거하여 地域開發圈을 기준으로 6個道(京畿, 江原, 忠南, 全南, 慶北, 慶南)를 2分하여 현행 9個道를 15個道로 확대·개편하는 第2案(大幅改編案)을 채택코자 한다. 아울러 境界變更方式에 의거하여 道區域과 住民生活圈의 不一致 등 불합리한 區域變更調整을 동시에 부분적으로 개편토록 함이 바람직하다.

3. 京畿道의 分道方案

1) 分道의 妥當性 分析

현재 京畿道의 行政區域은 19市·17郡의 基礎自治團體區域과 그 아래에 7個의 行政區, 25邑, 153面, 261洞의 행정구역으로 나누어져 있다. 이것은 9個道 行政區域의 平均置보다 훨씬 더 높은 것임을 알 수 있다. 9個道의 下部行政機關數는 평균 23市·郡, 439邑·面·洞으로 구성되어 있다.

또한 面積과 人口의 分布를 보면 1個道當 평균 面積은 $10,703km^2$ 이고 人口는 2,511千名인데 비하여 京畿道는 面積이 $10,772km^2$ 에 人口는 6,243千名이나 되고 있다(〈표 4〉 參照).

이처럼 道의 경우 面積과 人口 등 규모면에서 심한 격차를 보이는 것은 都市化의 相異한 속도에서 오는 불가피한 현상이라 하겠다. 다만 道간의 面積 對 人口의 비율이 일정하지 못한 것은 區域調整의 필요성을 나타내고 있는 것이다. 9個道의 面積과 人口의 격차를 살펴보면 道간 面積 및 人口의 不均衡性을 볼 수 있다. 즉 道간의 격차가 심할 뿐만 아니라 대부분이 面積과 人口의 比例性을 갖고 있지 못한 것이 특색이다. 이러한 面積과 人口의 非比例性은 〈표 4〉의 平均值와 標準偏差로부터 다음과 같은 變異度를 산정해보면 쉽게 알 수 있다.

〈표 4〉 道別 行政區域 및 人口 現況

區 分	市 郡 區				邑 面 洞				面積 (km ²)	人口 (人)	人口密度 (人/km ²)
	計	市	郡	邑	計	邑	面	洞			
計	218	68	136	14	2,473	178	1,257	1,038	96,328.0	22,604,874	
平 均	24	8	15	2	275	20	142	115	10,703.11	2,511,652	234.7
京 畿	43	19	17	7	439	25	153	261	10,772.88	6,243,330	579.5
江 原	22	7	15	—	228	22	97	109	16,897.85	1,563,902	92.6
忠 北	13	3	10	—	161	10	93	58	7,436.11	1,382,306	185.9
忠 南	20	5	15	—	206	21	148	37	8,318.12	1,882,306	226.3
全 北	21	6	13	2	267	12	147	108	8,042.95	2,047,975	254.6
全 南	27	6	21	—	325	29	200	96	11,813.70	2,347,802	198.7
慶 北	34	10	24	—	380	32	215	133	19,447.01	2,871,821	147.7
慶 南	34	10	19	5	424	20	199	205	11,773.77	3,769,312	320.1
濟 州	4	2	2	—	43	7	5	31	1,825.61	496,120	271.8

資料：內務部, 「地方行政機構表」 (1992年 4月)

먼저, 道別 面積, 人口 및 人口密度的 標準偏差를 구해보면 다음과 같다.

〈표 4〉에 근거하여 點數분포표에서 平均과 표준편차를 다음의 公式로 산정해 보면,

$$\alpha = \sqrt{\frac{(x_1-M)^2f_1 + (x_2-M)^2f_2 + \dots + (x_n-M)^2f_n}{\sum f_i}}$$

面積의 標準편차 $\alpha = \sqrt{\frac{219,447,663}{9}} = 4,937.92\text{km}$ (단, M은 10,703.11)

人口의 標準편차 $\alpha = \sqrt{\frac{22,395,591,102}{9}} = 1,577.5\text{千名}$ (단, M은 2,511.6千名)

人口密度的 標準편차 $\alpha = \sqrt{\frac{368,674}{9}} = 202.4\text{人/km}^2$ (단, M은 234.7人/km²)

여기에 道別 面積과 人口 및 人口密度的 變異度를 算定해 보면

變異度 = $\frac{\alpha}{M}$ (α : 標準편차, M: 平均값)

面積의 變異度 = $\frac{4,937.92}{10,703.11} = 0.4614$

人口의 變異度 = $\frac{1,577.5}{2,511.6} = 0.6281$

人口密度的 變異度 = $\frac{202.4}{234.7} = 0.8624$

계산결과 變異度를 보면 面積이 0.46, 人口 0.62, 人口密度 0.86으로 나타나고 있다. 變異도가 1에 가까울수록 道別 면적이나 人口의 不均衡이 낮은 점을 감안할 때 인구밀도를 제외하고 우리나라의 道간 면적 및 人口의 불균형성이 심각함을 알 수 있다.

以上에서 全國的으로 道간의 人口 및 面積의 不均衡성이 현저함을 알 수 있지만 京畿道의 경우 全國 平均의 불균형보다 훨씬 더 격심한 불균형성을 나타내고 있어 京畿道의

分道の 필요성을 計量的으로 실증하고 있다. 즉 전국 道別 면적·인구 및 인구밀도의 變異度에서 전국 평균값 대신 경기도 실제 數值를 삽입하여 보면 다음과 같다.

$$\text{面積의 變異度} = \frac{4,937.92}{10,772.88} = 0.4584$$

$$\text{人口의 變異度} = \frac{1,577.5}{6,243.3} = 0.2527$$

$$\text{人口密度의 變異度} = \frac{202.4}{579.5} = 0.3493$$

이처럼 京畿道는 전국 평균보다 훨씬 낮은 變異度를 보여주고 있으며 그만큼 더 큰 不均衡性을 의미하며 따라서 分道の 必要性和 妥當性을 시사하고 있다 하겠다.

2) 京畿道の 分道方案

道區域改編의 代案으로 廢置分合方式 중 分離方式에 의거하여 현행 9個道를 15個道로 分割하는 大幅改編案을 選擇함에 따라 京畿道를 漢江을 境界로 하여 漢水以北(京畿北道)과 漢水以南(京畿南道)으로 分道할 경우 예상할 수 있는 문제점은 첫째, 兩道간의 不均衡問題와 둘째, 漢水以北만으로 自律性을 지닌 廣域自治團體로서의 道勢를 유지할 수 있느냐 하는 문제가 제기된다.

먼저, 兩道간 管轄自治團體의 數와 面積 및 人口를 보면, 漢水以北(京畿北道)의 경우 5市 7郡으로, 漢水以南(京畿南道)의 경우 14市 10郡으로 구성되어 兩道간의 불균형을 나타내고 있다. 또한 面積과 人口의 分布를 보면 京畿北道와 京畿南道는 각각 5,180.2km와 5,592.5km로서 별 차이가 없으나 人口는 각각 1,395.4千名과 4,847.8千名으로 큰 차이가 나타나고 있다(〈표 5〉 參照).

〈표 5〉 京畿道の 分道時 比較

區 分	市	郡	面積(km)	人口(千名)
京畿北道	의정부, 동두천, 구리 미금, 고양(5市)	양주, 남양주, 파주 연천, 포천, 가평 양평(7郡)	5,180.2	1,395.4
京畿南道	부천, 수원, 성남, 안양 광명, 안산, 시흥, 군포 의왕, 하남, 평택, 송탄 과천, 오산(14市)	여주, 평택, 화성, 광주 이천, 용인, 안성, 김포 강화, 용진(10郡)	5,592.5	4,847.8

다음 京畿南道는 人口나 財政力 등에서 分道가 되더라도 전국 首位의 道勢를 유지할 것으로 보이나 京畿北道の 경우를 보면, 面積과 人口는 전국 평균보다 낮으나 人口密度나 財政力에서는 전국 평균 수준을 약간 상회하고 있다. 즉 人口密度는 269人/km로서 전국

평균 234.7人/km²보다 높으며, 財政自立度の 경우 '91年 一般會計 當初 豫算基準으로 볼 때, 全國의 市와 郡이 각각 71.5%와 27.3%인데 비해 京畿北道는 59.4%와 45.1%로서 市는 전국보다 낮지만 郡은 월등히 높음을 알 수 있다. 따라서 京畿北道の 전반적인 道勢는 여러 상황을 종합해 볼 때 현재의 忠淸北道와 비슷한 수준이 될 것으로 예상된다.

京畿道の 分道는 현재의 道區域간의 人口·面積 등 道勢의 不均衡을 완화시킨다는 利點외에도 낙후된 漢水以北 地域開發을 촉진시킬 수 있는 效果가 나타날 것이며, 또한 分道를 통하여 政府政策과 住民과의 接近度を 높이고 住民活動의 당해 지역화를 가져와 住民日常生活費用의 最小화를 기할 수 있어 住民便宜性の 提高에도 큰 도움이 되며 아울러 統率範圍의 축소로 行政能率의 向上에도 크게 기여할 것이 기대된다.

V. 맺는 말

産業化와 都市化는 우리의 生活環境과 構造를 완전히 변화시켰으며, 科學·技術과 交通·通信의 發達, 干拓事業·「댐」建設·工業團地의 建設·新都市開發·高速道路建設 등 일련의 大規模建設事業은 國土空間의 地理的 條件과 經濟圈·生活圈을 크게 바꾸어 놓았다. 따라서 朝鮮時代末期와 日帝時代初期의 農業社會에 바탕을 둔 현행의 道區域은 새로운 國土空間構造에 맞도록 개편되어야 함은 앞서 고찰한 바와 같다.

이처럼 道區域 改編의 必要性에 따라 오늘날 道區域上 해결해야 할 課題는 무엇보다도 道區域을 경제개발권역과 일치시키는 것이고, 다음은 道區域을 人口·面積·管轄區域數·財政力 등의 면에서 均衡을 기하도록 하는 것이며, 끝으로 道區域을 지리적 조건 및 주민의 생활권에 따라 개편하는 것이다.

지금까지 行政區域의 改編은 地域開發의 促進, 住民便宜性の 提高, 行政能率의 向上 등에 개편의 기준을 둔다고 하면서도 실제로는 行政의 便宜성에 중점을 두고 이루어진 면이 많았으나 이제는 住民의 便宜성을 크게 감안해야 할 것이다. 地方行政의 主權者인 住民이 용이하게 統制와 參與를 할 수 있고, 자신의 의견을 반영할 수 있도록 行政區域이 개편되어야 할 것이다. 이러한 住民의 便宜성은 官廳利用과 주민의 參與·統制의 양면에서 파악될 수 있다.

住民의 官廳利用面에서 볼 때 행정구역은 주민들이 시간적·물질적 비용을 적게 들이고 행정관청을 편리하게 이용할 수 있을 정도의 규모이어야 한다. 비록 교통·통신의 발달로 시간적 거리가 좁아졌다고 하지만 지나치게 구역이 넓은 경우 주민들의 물질적 경비가 많이 들 뿐만 아니라 정신적인 면에서도 행정관청과의 친근성이 감소된다.

住民의 統制·參與面에서 볼 때 행정구역은 지방행정에 대한 참여와 통제가 효율적으로 행사될 수 있도록 설정되어야 한다. 地方自治의 理念인 행정의 민주화를 확보하기 위해서는 주민의 참여와 통제가 용이하도록 행정구역을 개편할 필요가 있다. 일반적으로 地方政府와 住民간의 거리가 가까울수록 지방정부의 정책이나 행정기능수행에 참여·통제할 수 있는 기회가 많아지기 때문에 地方行政의 官僚化를 방지하여 지방행정의 건전화를 기할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 道區域의 改編, 특히 京畿道의 分道는 時代的 要請이라 할 수 있다. 이를 위해서는 정부의 과감한 구역개편방안수립, 國會의 超黨的 및 非政治的 法制處理와 京畿道 議會의 집단이기주의 극복, 住民과 公務員들의 公益的 姿勢와 적극적인 협조 등 三位一體의 合意와 노력이 있어야 한다.

利害關係가 복잡하게 얽혀 있는 것이 區域問題인 만큼 集團과 個人의 部分的 내지 私的 利益만을 고수하게 되면 行政區域改編은 결코 달성할 수 없으며, 설혹 개편이 이루어진다고 하더라도 소기의 성과를 거둘 수 없게 될 것이다. 구역의 개편은 국가와 국민의 모든 부문에 큰 영향을 주게 되며 따라서 매우 신중을 기하여 실천하여야 할 과제이다. 따라서 區域改編을 통해 얻을 수 있는 효과를 최대화하면서, 구역개편에 따라 야기되는 부수적 문제점을 시정하고, 개편의 부작용을 최소화하는 노력을 기울여야 할 것이다. 機能·人力·豫算·施設 등의 內的 要件은 물론이고, 도로·교통·통신 등의 사회간접자본시설 등을 새로운 구역체제에 알맞도록 보강하고 아울러 行政管理와 自治運營의 體制도 區域改編과 병행하여 새롭게 정립해야 할 것이다.

〈參 考 文 獻〉

- 金安濟, 「環境斗 國土」, (博英社, 1982)
- _____, 「地方行政階層構造에 관한 研究」, (忠清北道, 1984)
- 李圭煥, 「都市行政論」, (綠苑出版社, 1990)
- 張志浩, 「地方行政論」, (大旺社, 1982)
- 崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」, (法文社, 1983)
- _____, 「地方自治區域論」, (法文社, 1981)
- 內務部, 「地方行政便覽」, (1985)
- _____, 「地方行政區域便覽」, (1983)
- _____, 「地方行政機構表」, (1992)
- _____, 「地方行政區域發展史」, (1979)
- 和田英夫, 「現代地方自治論」, (東京: 東評社, 1965)
- Jones, George, "The Local Government Commission and County Brough Extension",
Public Administration Journal, Vol. 41. (London: The Royal Institute of Public
Administration, 1963)
- Leemans, A. F., *Changing Pattern of Local Government*, (Hague: International Union of
Local Authorities, 1970)
- Lipman, V. D., *Local Government Areas*, (Oxford: Basil Blackwell, 1949)
- Millspaugh, A. C., *Local Democracy and Crime Control*, (Washington D. C.: Brookings
Inc., 1936)
- Richards, P. G., *The Reformed Local Government System*, (London: George Allen &
Unwin, 1973)