

# 都·農統合的 市·郡行政區域의 設定方案

## Readjustment of Local(Shi-Gun) Government

### Area toward an Urban-Rural Integration

崔 洋 夫

(韓國農村經濟研究院 副院長)

尹 源 根

(協成神學大學校 教授)

#### < 目 次 >

I. 問題의 提起

II. 市·郡 行政區域設定의 現況

III. 都·農 分離的 行政區域調整의 問題點

IV. 都·農統合的 行政區域 設定方案

V. 結 論

## I. 問題의 提起

1948년 정부수립 이후 지난 45여년간 우리나라 지방행정구역의 변화에서 볼 수 있는 기본적인 특징 중의 하나는 도시부분인 직할시, 시, 구, 읍 등의 증가와 농촌으로 대표되는 면의 감소라고 말할 수 있다. 이것은 산업화에 따른 도시부분의 급격한 성장으로 도에서 시를 분리하여 직할시로, 군에서 읍을 분리하여 시로 승격시키는, 다시 말하면 중심도시와 배후농촌을 분리시키는 「都·農分離的 行政區域設定」과 그에 따른 境界調整의 관행에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다.

1960~70년대 국가의 지상목표였던 고도성장을 달성하기 위하여 도시중심의 공업화가 요구되었고, 팽창되는 도시를 보다 효율적으로 관리하기 위해서는 도시를 농촌에서 분리시켜 별도로 관리하는 것이 더 바람직하다는 일반화된 가설에 근거하였기 때문이다.

그러나 그러한 「도·농분리적 행정구역설정 방식」은 지방행정에 있어서 많은 문제점을 노정시켜 왔다. 도시와 농촌의 분리는 분리승격된 도시의 성장에는 기여해 온 것이 사실이지만, 다른 면으로는 주변 농촌지역의 종속성을 강요하고 중심지를 잃은 나머지

군의 재정을 약화시켜 지역개발을 제약하여 도·농간의 발전격차를 심화시키고, 도·농간의 광역행정을 어렵게 하며, 생활권과 행정구역을 인위적으로 분리시켜 주민불편을 초래하여 왔기 때문이다.

이러한 측면에서 다가올 21세기의 더욱 민주화되고 국제화된 개방사회속에서 기초자치단체가 지역주민에 대해 보다 질 높은 다양한 행정서비스를 제공하고, 보다 균형된 지역개발을 추진할 수 있도록 하기 위해서는 과거의 관행인 「도·농분리적 행정구역 설정방식」에서 과감히 벗어나 새로운 대안을 모색하지 않으면 안된다.

이 논문은 이상과 같은 문제의식에서 앞으로 예상되는 본격적인 지방화시대에 알맞은 기초자치단체인 시·군행정구역의 합리적 조정방안의 모색이란 관점에서 定住生活圏과 定住體系의 이론적 틀<sup>1)</sup>에 따라 중심도시와 배후농촌이 유기적으로 통합되는 「都·農統合의 行政區域設定」이라는 하나의 새로운 대안을 제시하려고 한 것이다.

## II. 市·郡 行政區域設定의 現況

시·군행정구역의 조정에 관한 사항은 「地方自治法」(1949, 1988)과 「地方自治에 관한 臨時措置法」에 규정되어 있으며, 크게 행정구역의 설치와 행정구역의 명칭 및 경계조정 등으로 대별된다.

먼저 행정구역의 설치에 대해서는 1948년 대한민국 정부가 수립될 당시에는 1특별시, 9도, 14부, 8구, 73읍, 1,456면이었으나, 1992년 12월 현재는 1특별시, 5직할시, 9도, 68시, 136군, 70구, 177읍, 1,255면으로 변천되었다. 특별시, 직할시, 구, 도, 군, 읍, 면의 기본적인 행정구역 골격은 변화가 없이 직할시, 시, 구, 읍은 대폭 증가하고 면은 대폭 감소하는 가운데 군은 몇개의 증가에 그치고 있다. 그중에서 기초자치단체인 시·군의 변화사항을 <표 1>에서 살펴보면, 1948~1992년까지 시의 경우 총 54개가 늘었는데 그중 12개는 1948~60년 사이에 증가하였고 나머지 34개는 1980년이후에 늘었다. 반면에 군은 총 3개의 증가에 불과하고, 1960년이후는 계속 감소하고 있다.

이들 시와 군의 행정구역조정의 유형을 살펴보면, 대체로 군중심형(A형), 군한쪽형(B형), 군다중심형(C형), 군분리형(D형), 군다분리소멸형(E형), 시·군동일형(F형)으로 나누어진다. A형은 시가 군행정구역내의 중앙에 위치하고, B형은 시가 군행정구역내에

1) 최양부, 정철모(1984) 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 연구보고 83, 한국농촌경제연구원

있으나 어느 한쪽편에 치우쳐 위치하고, C형은 시가 군행정구역내에 2개이상 위치하는 형태이고, D형은 시에 의해서 군행정구역이 2개 또는 3개이상으로 분리되는 형태(일명 飛地型)이고, E형은 1개군이 여러개의 시 또는 주변 시지역에 의해서 분리되어 소멸된 형태이고, F형은 군행정구역과 시행정구역이 동일한 경우를 말한다. A, B, C, D, E형은 군행정구역내의 인구 5만 이상이 되는 중심도읍을 분리시켜 시로 승격시킨 형태라면, F형은 군행정구역전체를 시로 승격시킨 것이다. F형을 제외하면 모든 행정구역조정 방식은 기본적으로 중심도시(시, 읍)와 배후농촌(군 또는 면)을 인위적, 행정적으로 분리시키는 방식이다. 마치 「달걀의 노른자만을 흰자위에서 분리」시킨 것과 「구멍뚫린 도너스」와 비슷하다.

〈표 1〉 시·군 행정구역 수의 변화, 1948-1992

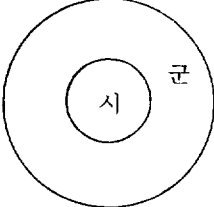
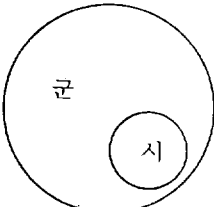
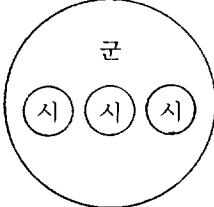


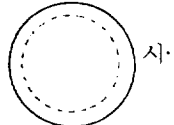
(단위 : 개, %)

	시			군		
	수	변화	비율	수	변화	비율
1948 (A)	14			133		
1960	26	12	(22. 2)	140	7	(233. 3)
1970	30	4	( 7. 4)	139	△ 1	(△33. 3)
1980	34	4	( 7. 4)	138	△ 1	(△33. 3)
1992 (B)	68	34	(63. 0)	136	△ 2	(△66. 7)
B - A	54		100. 0	3		100. 0

이러한 행정구역 조정은 산업화의 급격한 진행에 따른 인구의 대도시 집중때문에 도시개발의 촉진과 도시민들에 대한 편익시설 및 서어비스의 확충, 그리고 이를 수행할 지방자치단체의 기능강화라는 측면에서 긍정적인 것으로 인식되기도 했다. 그러나 시중심의 도시개발의 확대는 이들 지역과 읍·면으로 구성된 군지역과의 경제, 사회, 문화, 행정 등 거의 모든 면에서 발전수준의 격차를 가져왔고, 그때문에 「읍민」, 「면민」, 또는 「군민」의 상태에서 「시민」에 상응하는 대접과 서어비스를 받기를 희망하는 많은 군지역주민들은 하루빨리 면이 읍이 되고, 읍이 시가 되고, 시가 직할시로 승격되기를 바래왔다.<sup>2)</sup> 이러한 주민의 욕구와 맞물려 시승격은 단골 선거공약으로 등장했고, 시승격 기준이 안될 경우에

2) 최양부(1990) “도·농 분리방식에서 도·농 통합방식으로” 「자치행정」

〈표 2〉 시와 군의 자연입지적 분포

	해 당 지 역	형 태	비 고
A형 (군중앙형)	춘천시(춘성군), 원주시(원주군) 충주시(충원군), 청주시(청원군) 공주시(공주군), 김제시(김제군) 남원시(남원군), 온양시(아산군) 상주시(상주군), 김천시(금릉군) 안동시(안동군), 영주시(영풍군) 진주시(진양군), 밀양시(밀양군)		도·농분리적 행정구역
B형 (군한쪽형)	강릉시(명주군), 포항시(영일군) 울산시(울주군), 군산시(옥구군) 대전시(보령군), 제천시(제천군) 순천시(승주군), 전주시(완주군) 천안시(천안군), 김해시(김해군) 경주시(경주군), 점촌시(문경군) 서산시(서산군), 목포시(영암군) 의정부시(양주군), 속초시(고성군) 동두천시(연천군), 충무시(통영군) 경산시(경산군), 구미시(선산군) 점촌시(문경군), 장승포시(거제군) 태백시(영월군), 삼천포시(사천군)		
C형 (군다중심형)	성남·하남시(광주군) 구리·미금시(남양주군) 송탄·평택시(평택군) 동해·삼척시(삼척군) 오산·안산·수원시(화성군) 여천·여수·동광양시(여천군)		
D형 (군분리형)	제주시(북제주군), 서귀포시(남제주군), 이리시(익산군) 마산·진해·창원시(의창군)		
E형 (군다분리소멸형)	안양·시흥·군포·의당·과천(시흥군) 부천·인천(부천군)		
F형 (시·군동일형)	고양시(고양군)		도·농 통합적 행정구역

는 읍의 주변농촌지역을 흡수하고 면적을 확대하여 읍을 시로 승격시키는 것이 관행이 되어 왔다.

이러한 관점에서 1992년 고양군 전체를 고양시로 승격시킨 도·농통합적행정구역조정 방식은 1988년 제6공화국 당시의 행정개혁에 관한 논의 과정에서 잔여군부의 문제가 거론된 이후<sup>3)</sup>의 새로운 행정구역방식의 첫 시도라는 점에서 큰 의미를 갖고 있다고 생각된다.

### Ⅲ. 都·農 分離的 行政區域 調整의 問題點

#### 1. 市分離 昇格에 따른 郡行政區域의 從屬性

시행정구역의 대부분이 군지역의 공간범역내에 위치함에 따라 시승격 또는 시의 공간적 규모의 확대는 곧 군행정구역 자체의 축소, 폐지, 분할의 직접적인 원인으로 작용한다. 시승격은 독립변수, 군행정구역은 종속변수일 수 밖에 없는 관계이다. 김제시·군의 사례를 <표 3>에서 살펴보면, 김제시로 승격되기 이전인 김제읍의 인구는 39,048명이었다. 그러나 시승격 요건인 인구 5만의 기준에 맞추기 위하여 1989년 1월 김제시로 승격시에는 김제읍 뿐만 아니라 김제읍 주변의 월촌면 전체와 그리고 백산, 황산, 봉담면 일부를 포함시켜 승격시켰으며, 그후인 1990년에 또다시 봉담면 일부를 편입시켜서 김제시를 넓히고 있음을 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

이러한 형태는 승격되는 시의 입장만 고려하고 있을 뿐 분리 당하는 군의 입장은 전혀 반영하지 않고 있다. 군은 사람과 구역을 빼앗긴 채 나머지 지역을 군행정구역으로 하고 있으나, 시가 계속 확장될 경우 군행정구역은 계속 줄어들 수 밖에 없고, 경우에 따라서는 2-3개로 쪼개어지거나(飛地型), 더 심화되면 군은 역사속으로 사라져 버리게 되는 것이다.

3) 최양부·윤원근(1988) 「행정구역의 합리적 조정방안」 연구보고 167, 한국농촌경제연구원

4) 이러한 사례는 1986년에 승격된 공주시, 온양시, 평택시, 상주시 등에서도 확인되고 있다(최양부, 윤원근, 1988).

〈표 3〉 김제시·군의 인구와 면적의 변화

	김 제 시(읍)		김 제 군	
	인 구	면 적	인 구	면 적
1987 <sup>1)</sup>	39,048	22.7	166,890	553.1
1988	51,520	68.9	162,037	553.1
1989 <sup>2)</sup>	52,616	68.9	106,461	484.2
1990 <sup>3)</sup>	55,136	76.4	94,651	476.7

주1) 김제시 승격이전인 김제읍과 김제군의 인구와 면적임.

2) 김제시로 승격된 당해년도의 인구와 면적임(김제읍, 월촌면 및 백산면(하리, 홍사리, 상흥리), 황산면(월성리), 봉담면(난봉, 황산, 오정리), 일부를 김제시로 승격시킴)

3) 봉담면 일부(양전, 서정, 도정리)를 다시 김제시로 편입시킨 면적임.

자료 : 한국도시연감(1988), 김제시·군 통계연보(1992)

## 2. 生活圈과 行政區域의 人爲的 分離

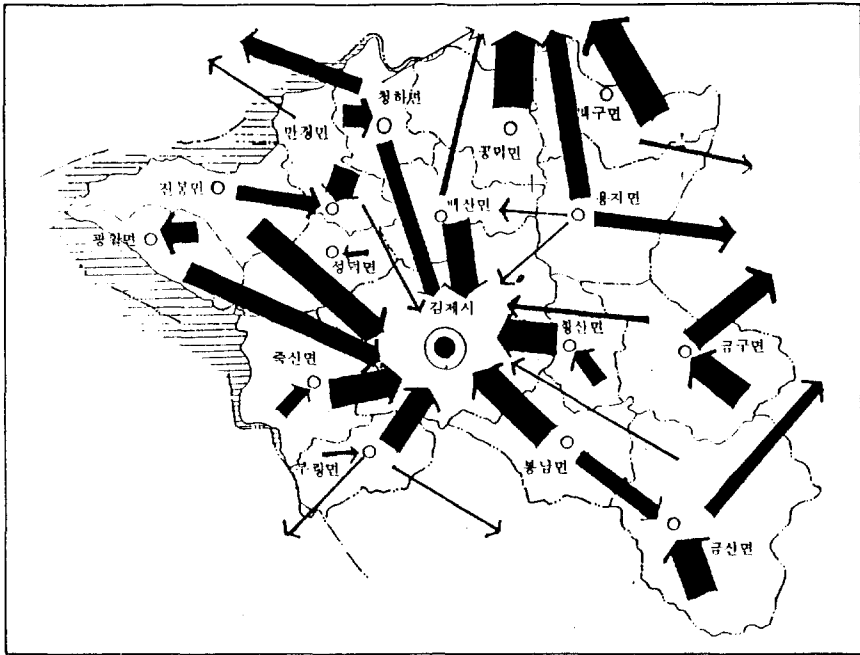
행정구역과 생활권의 문제는 군 중심부에 위치한 동일생활권내의 읍을 시로 승격시켜 생활권과 행정구역을 인위적으로 분리시키는 것과 그동안의 도로, 교통, 통신 등의 발달에 의한 지역주민들의 생활권의 변동을 제대로 반영하지 못하는 경우로 구분된다.

중심지인 시와 배후지인 군을 행정적으로 분리시키는 것은 오히려 주민들의 실제 생활권을 무시함으로써 자연적인 공간흐름을 왜곡시키고 군부 또는 면부의 발전을 위축시키는 한편, 이들 지역으로부터 인구감소와 도시지역으로서의 인구집중을 촉진시키는 부작용을 가져오고 있다. 중심지인 시와 배후지로서의 군이 공간체계상 맺고 있는 상호연관성은 그동안의 많은 조사연구를 통해서 확인된 바 있다.<sup>5)</sup> 김제시·군의 경우에도 김제군 각 읍,면 주민의 시장이용 실태를 통해서 본 생활영역이 〈그림 1〉과 같이 군의 중심부인 김제시로 통합되고 있음을 보여주고 있다.

그리고 그동안의 행정구역 조정이 자연조건의 변동과 주변도시의 성장에 따른 생활권의 변동을 행정구역의 변동에 잘 반영하지 못하고 있다는 점이다. 그동안 경제조정을 하지 않은 것은 아니지만, 그것이 수시로 필요에 따라서 시행되어 왔기 때문에 전체적인 지역균형 개발을 위한 행정구역개편이란 관점이 결여된 한계를 가지고 있다.

5) 1985년 이후 현재까지 전국의 100여군에 걸쳐서 수립된 「군 농어촌지역종합개발계획」은 군중심부의 시 또는 읍과 그 주변지역인 군행정구역과의 생활권의 상호연관성을 기술하고 있다.

〈그림 1〉 김제지역 주민의 시장이용권



자료 : 김제군지역종합개발계획 (1990)

### 3. 나머지 郡部의 行財政的 弱화

도·농 분리적 행정구역조정은 군자치단체의 행·재정을 취약하게 한다는 점에서 심각한 문제를 제기한다. 먼저 행정적으로 시와 군이 분리되지 않을 경우 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경 등의 시·군행정구역의 공간범위를 넘어선 광역행정수요가 발생하는 경우 군이 종합적으로 계획하고 집행할 수 있으나, 분리된 경우는 자치단체간 상호협력의 문제로 변하게 된다. 그러나 그러한 상호협력에 의한 광역행정제도는 아직도 뿌리를 내리지 못하고 있는 실정이다.

그리고 시승격은 역사적으로 동질성을 가지고 서로 밀접히 통합되어 있는 하나의 지역주민을 시민과 군민으로 분리시킴에 따라 지역주민간 위화감을 조성하고 지역사회공동체 의식을 파괴하고 있다. 뿐만 아니라 시지역내로 인위적으로 편입된 농민에 대한 농업행정 서비스의 약화도 초래한다. 김제시의 농가인구는 전체인구의 39.4%, 경지면적은 전체면적의 66%를 차지하고 있다.

한편, 상공업 및 사회간접자본이 집적되어 있는 중심지의 자치행정권에서의 분리독립은 군자치단체의 자치재정기반을 근본적으로 약화시키는 원인으로 작용한다. 읍이 시로 승격

되면 시지역에 있는 인구뿐만 아니라 시지역의 산업, 경제부분이 빠져나감에 따라 군자체 재원인 지방세 및 세외수입의 감소를 가져오기 때문이다.<sup>6)</sup>

〈표 4〉 김제시의 농가인구 및 경지면적

전체 인구	(명)	55,136	(100.0)
농가 인구	(명)	21,721	(39.4)
전체 가구	(가구)	12,539	(100.0)
농가구	(가구)	5,049	(40.3)
전체 총 면적	(km <sup>2</sup> )	76.4	(100.0)
경지면적	(km <sup>2</sup> )	50.4	(66.0)

자료 : 김제시 통계연보, 1991

#### 4. 一般行政費의 過多支出과 地域開發 投資의 效率性 低下

읍이 시로 승격되는 경우 분리된 시지역과 군지역의 예산을 합한 규모는 분리되기 이전의 예산규모보다는 대폭적으로 증가하고 있다. 이는 보다 많은 예산이 지방에서 쓰여진다는 긍정적인 면도 있으나, 증가된 예산이 지역개발비보다는 일반행정비로 쓰여진다는 문제점을 안고 있다. 이것은 시승격에 따른 행정기관의 증설, 공무원의 증가, 공무원직급의 상향조정 등에서 비롯하고 있다. 〈표 5〉에서 보면 시승격 이후 김제시는 243명의 공무원으로 시작하고 있다. 반면에 김제군 본청의 공무원수는 변동이 없다. 그리고 김제군의 연도별 공무원수는 111명의 감소가 있었으나, 김제시의 동별 공무원수는 70명으로 시작하고 있다. 따라서 김제시 본청의 243명의 공무원수는 거의 신규로 늘어난 숫자라고도 볼 수 있다.

기존의 공무원으로서 가능했던 일을 그렇게 많은 공무원을 증원시켜가면서 일반행정비의 과다지출을 해야 할 근본적인 이유가 어디에 있는지 의심스럽다. 이러한 공무원외에 각종 위원회, 각종 사회단체, 금융기관 등이 시·군 분리에 따라 연쇄적으로 분리 신설되기 때문에 국가적인 예산낭비는 실로 막대하다.

뿐만 아니라 시와 군을 달리한 별개의 개발로 인해 대상면적이 좁아져서 투자의 규모경제성이 저하되고, 같은 종류의 사업을 각각 시행함으로써 연계성과 종합성을 기할 수 없으며 소규모의 단절적 개발로 인해 예산의 낭비를 가져오고 있다.

6) 시승격 전후연도의 관련군의 세입규모의 비교를 통하여 읍의 분리승격이 가져오는 군재정력의 약화에 대한 분석으로는 최양부·윤원근(1988), 김안제(1990) 등이 있음.



〈표 5〉 김제시·군의 공무원 수의 변화

(단위 : 명)

		계	1	2	3	4	5	6	7	8	9(급)	소방	기능	의료	별정	지도	고용
1989	김제시(본청)	243		1	1	13	45	43	34	19		7	54		3		23
	김제시(동별)	70						7	19	21	9		7		7		
1988	김제군(본청)	295			2	12	43	51	28	15		1	30	7	5	74	27
	김제군(면별)	426				1	94	94	143	42			2		17		33
1989	김제군(본청)	293			2	14	46	51	34	15		1	49		4	72	5
	김제군(면별)	315						77	78	113	21	1	10		15		

주 : 국가 및 지방공무원을 합한 숫자임

자료 : 김제시, 군 통계연보

#### IV. 都·農 統合的 行政區域 設定方案

##### 1. 國土空間에 대한 統合的 認識

우리나라 시, 군 행정구역조정의 관행이 갖고 있는 근본적인 문제점은 중심도시와 배후농촌을 인위적으로 분리하는 「도·농 분리적 행정구역설정 방식」에 있다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 국토공간을 고도경제성장을 위한 기능적 차원에서 파악하여, 서울과 지방의 분리, 도시와 농촌의 분리, 중심도시와 배후농촌을 분리시키는 국토공간의 분리적 인식이 그대로 지방행정구역의 설정에 반영된 결과이다.

이러한 국토공간 인식에 따른 도시중심적 행정체제는 도시개발과 산업화에는 기여해왔다고 하지만, 이제는 도시·농촌문제의 누적적 악순환이란 사회적 부작용을 낳았을 뿐만 아니라 경제성장 그 자체를 제약하고 우리 경제사회의 효율성과 형평성을 오히려 악화시키는 직접적인 원인이 되고 있다. 따라서 과거의 행정구역조정 관행에서 비롯된 경제·사회문제의 악순환의 연결고리를 근본적으로 차단하고 앞으로 전개될 지방자치시대에 있어서 도시와 농촌의 균형발전을 도모할 수 있는 새로운 행정구역설정방식의 도입이 무엇보다도 시급하다.

이러한 관점에서 필자들은 지금까지 관습적으로 사용되어 온 도시·농촌의 이분법에 의한 분리주의적 국토인식과는 근본적으로 발상을 달리하는 중심지로서의 도시와 배후지로서의 농촌을 하나의 통합된 「인간정주공간」이라는 통합주의적 국토인식하에 지방행정구역을 설정하는 「도·농통합적 행정구역설정 방식」을 제시하려고 한다.

## 2. 都·農 統合的 行政區域의 理論的 基礎

### 1) 定住와 定住性, 定住選好 假說

인간의 定住行爲는 인간으로서 삶에 대한 기본수요를 충족시키고, 자신의 발전을 가능케 할 수 있는 定住性을 갖춘 지역을 중심으로 이루어지며, 자신의 삶터로 정한 곳에서 가능한 한 최소한의 공간범역내에서 그와 같은 것들이 충족될 수 있기를 바란다는 「定住選好假說은 국토공간에 대한 도·농통합적 인식의 논리적 기초를 제공한다.<sup>7)</sup>

定住(居)를 「어떤 지역을 삶터로 정하는 인간행위」라고 할 때, 오늘의 우리사회에서 농촌지역사회가 안고 있는 가장 본질적인 문제는 「農村의 定住性 喪失」이다. 오늘의 농촌이 사람들이 살고 싶어하는 삶터가 되지 못하고 「언젠가는 떠나야 할 곳」 또는 「떠나지 못해 남은 사람들이 사는 곳」이 되어 있는 현실은 농촌의 정주성 상실을 단적으로 나타내고 있다.

우리나라가 고도성장 연대를 거치면서 경제주의적 개발철학에 입각한 대도시 편향적인 성장거점 개발전략과 공업우선의 대외지향적인 개발전략에 따라 농촌지역이 인간정주사회로서 가져야 할 기본적인 정주환경에 대한 투자를 외면한 채 농촌을 경제성장을 위한 값싼 노동력과 식량의 공급기지의 수단으로만 파악한 결과이다. 이에 따라 농촌은 객관화된 살만한 장소로서의 定住環境을 구비하지 못하고 「삶터로서 定住性」을 상실하고 있다.<sup>8)</sup>

그러나 농촌인구의 과도한 대도시 집중으로 도시의 과밀화와 농촌에서의 과소화내지 공동화의 동시적 진행이 「都市農村問題의 累積的 惡循環」을 낳고, 그것은 우리사회의 지속적인 성장과 국토의 균형된 개발을 저해하는 요인이 되고 있다. 다른 한편으로는 산업화의 진전에 따라 농촌자원, 특히 농지, 산지, 바다에 대한 휴양, 레저 등 새로운 국민적 수요의 증대와 이에 대응하여 국토환경자원의 합리적인 이용과 보전의 필요성 증대, 지방화의 진전에 따라 지역사회로서 농촌이 갖는 정치적, 문화적 의미의 새로운 인식, 정보화의 확산에 따른 농촌의 정주공간으로서의 새로운 가능성에 대한 인식의 재고 등은 농촌이 단순한 「노동력 공급기지」 또는 「식량생산기지」만이 아닌 「인간정주의 자치적 지역사회」로서 중요한 역할과 기능을 갖고 있다는 인식이 확산되고 있다.<sup>9)</sup>

7) 최양부(1988) “농촌의 정주성회복을 위한 정주환경개발의 방향과 과제” 「농촌환경개선을 위한 정책과제」, 한국농촌경제연구원, p11.

8) 상계서 pp.6~9.

9) 최양부(1988) “농촌발전론의 새로운 개념체계와 패러다임” 「농업경제의 이론과 실제」 송암 김동희 교수 회갑기념 논총 p. 435.

우리는 국가발전 지향이 인구 5000만의 「고밀도 도시국가의 건설」이 될 수 없다면, 또한 농촌이 「인간 정주의 지역사회」로서 그 존재의미가 확인된다면, 농촌의 정주성 회복을 위한 농촌개발을 시급한 과제라 아니할 수 없다.

이러기 위해서는 농촌사람들이 농촌을 떠나지 않고서는 안정된 일자리와 소득을 가질 수 있고 쾌적하고 편리한 정주환경속에서 보람과 긍지, 장래에 대한 꿈과 희망을 가지는 「촌사람」이 아닌 「시민」으로서 살아갈 수 있도록 농촌을 삶의 터로 만들어야 한다. 그것은 곧 「농촌의 정주성 회복」을 의미하며, 장소의 번영(place prosperity)과 사람의 번영(people prosperity)을 동시에 이룩할 수 있도록 지역의 정주성과 사람의 정주성의 요건을 충족시켜 나가는 것을 말한다.

## 2) 定住體系理論

하나의 일정한 자연적, 지리적 공간에 인간들의 집단적인 정주가 시작되면서 지표상의 點으로서 마을 또는 취락이 형성되고 이들 地點들간에 흐름이 발생하며 그 흐름이 지속적인 것이 되면서 線이 되고, 다시 그 線들은 하나의 체계화된 網을 형성한다. 선과 선이 만나는 곳에 結節이 만들어지며 結節들간의 기능상의 차이가 계층을 형성한다. 높은 계층의 結節이 낮은 계층의 結節과 배후지를 지배하는 관계를 맺으면서 網은 중심 結節을 중심으로 하나의 유기적인 圈을 형성한다.<sup>10)</sup>

일반적으로 중심 結節은 도시지역을 의미하고 중심도시의 규모 또는 중심성(centrality)에 따라, 국토공간상에는 대도시-중도시-소도시-소도읍-마을(부락)등으로 이어지는 정주체계가 성립한다. 정주체계의 계층성은 각각의 중심도시들이 수행하는 기능의 계층성을 의미하고 또한 각각의 중심지는 배후에 생활권을 가지고 있다. 즉, 중·대도시를 중심으로 형성되는 광역의 지역생활권과 소도시 또는 소도읍을 중심으로 이루어지는 정주생활권이 존재한다. 중심도시의 위계에 따른 생활권도 중층적 구조를 나타내고 있다. 각각의 생활권 내에서의 중심도시와 배후농촌은 서로 분리되거나 갈등관계를 일으키는 것이 아니라 통합된 하나의 생활권을 형성, 발전한다.<sup>11)</sup>

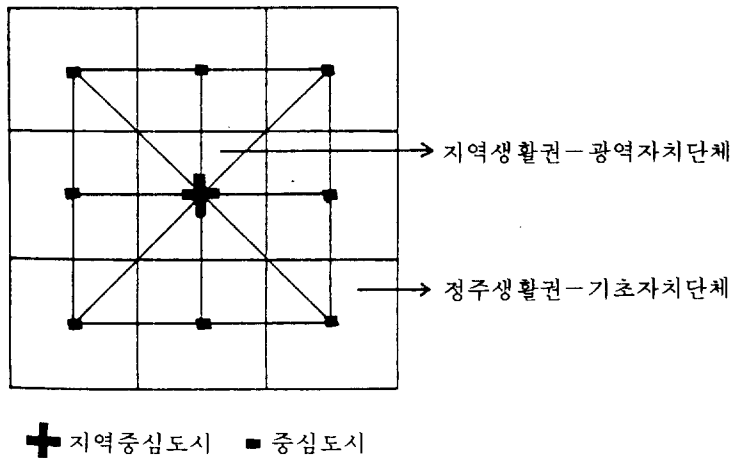
이러한 국토공간상의 정주체계와 중심도시의 중심성에 의한 생활권의 존재는 지방행정구역이 어떻게 계층화되어야 하고, 자치단체의 공간적 범위와 그에 따른 행정적 범위가 어떻게 결정되어야 하는가를 함축하고 있다. 그것은 바꾸어 말하면 지방화시대를 위한 지방행정구역이 지역사회의 형성과 주민복지의 증진, 그리고 지역균형개발을 위하여 정주

10) 장재훈 외(1981) 「공간구조」 을지문화사, p. 91.

11) D. A. Rondinelli and K. Ruddle(1978) *Urbanization and Rural Development: A Spatial policy for Equitable Growth*, Praegen Publisher. pp. 159~174.

체계와 행정계층, 생활권과 행정구역이 일치하는 방향에서 광역자치단체의 구역으로서 지역생활권, 기초 자치단체의 구역으로서 정주생활권, 기초자치단체 이하의 비자치단체로서 또다른 하위 생활권의 가능성을 의미한다. 그것은 행정계층과 정주체계의 자연스러운 일치를 의미하며, 진정한 의미에서의 행정구역과 생활권의 일치, 더 나아가서는 중심도시와 배후농촌의 도·농통합을 의미한다.

〈그림 2〉 정주체계상의 생활권과 행정구역의 관계



### 3) 定住生活圏 概念

정주생활권은 정주체계상 모든 중심도시가 형성하고 있는 최소단위의 기초생활권으로서 그속에서 일상적인 삶을 영위하는 사람들이 일상생활에서 불편없이, 그리고 생존의 위협이 없이 안정된 삶을 살아나갈 수 있게 하는 기본수요가 충족되는 일일생활권이다. 다시 말하면 사람들의 생존과 성장에 필요한 일상생활의 기본적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 기본수요를 충족시킬 수 있는 최소한의 인간정주영역이다. 정주생활권은 주민들의 일상생활의 중심이 되는 서비스 센터로서의 중심도시와 그것이 포섭하는 최소한의 배후지인 농촌과 통합된 생활권이며 국토공간은 그와 같은 무수한 정주생활권으로 구획될 수 있다. 그리고 이와 같은 정주생활권을 토대로 중심도시의 계층과 위계, 즉 정주체계에 따라 중층적으로 수개의 정주생활권을 하나의 생활권으로 하는 지역생활권이 형성된다.

이러한 정주생활권 개념이 갖는 국토공간에 대한 기본인식은 ① 국토공간을 경제성장의 수단이 아닌 인간 정주의 공간으로, ② 중심도시와 배후농촌을 분리가 아닌 하나의 통합된 공간으로, ③ 개별 정주생활권을 나름대로의 정치적·행정적 독자성과 자율성을 가진 공간으로 파악한다.<sup>12)</sup>

정주생활권 개념은 현재의 특별시-직할시-도-군으로 짜여진 지방행정단위에 대한 비판과 함께 정주생활권 그 자체가 새로운 기초자치단체의 행정구역의 기본단위가 될 수 있는 가능성을 제시하고 있다.

### 3. 市·郡 行政區域 調整試案

정주체계와 정주생활권의 개념에 따른 지방행정구역의 조정은 정주체계와 행정체층의 일치, 중심도시와 배후농촌의 통합, 생활권과 행정구역의 일치 등을 의미한다. 이를 都農統合의 行政區域으로 개념정의한다. 이러한 행정구역으로서의 전환은 정주생활권과 지역생활권을 단위로 계획을 수립하고 이를 토대로 개발관련 사업을 통합추진하여 지역개발의 효과를 증대시킬 수 있으며, 지방적인 다양성과 특성을 주민참여를 통해서 반영시킬 수 있다. 이는 지방화시대를 위한 지방정부의 자치행정 및 자치재정 기반을 크게 강화시킬 수 있을 뿐만 아니라 오늘 우리가 겪고 있는 국토개발의 불균형을 크게 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 개념에 입각한 시·군 행정구역의 조정은 정주생활권을 기초자치단체화하는 것으로서 정주생활권내의 중심도시와 배후농촌을 두개의 지방자치단체가 아닌 하나의 통합된 자치단체로 하고, 기초자치단체의 공간 범역은 정주생활권의 범역을 원용하는 것을 의미한다. 근래의 도로, 교통, 통신 수단의 발전을 기초로 한 정보사회의 진전과 함께, 지역주민들의 일상생활공간의 확대 및 공간거리의 시간적 단축, 근대적 행정수단의 대형화를 감안한다면 일일생활권에 해당되는 정주생활권이 기초자치단체의 공간영역으로 적합하다고 볼 수 있다.

현실적인 기초자치단체의 설정은 정주생활권의 설정 방법에 따라 현재의 군청소재지나 과거의 군청소재지였던 읍이나 시 또는 새로이 중심기능이 강하게 나타나는 면소재지 등의 중심지를 중심으로 변경 16km로 하여 多角形地圖化方法(Polygon Mapping Method)에 따라서 설정된다.<sup>13)</sup> 그리고 지리적인 공간구분 원칙을 적용하여 기초자치단체내의

12) 최양부(1985) "2000년대 농촌개발의 방향: 농촌개발을 위한 지방행정의 발전과제" 「2000년대 지방행정의 좌표」, 한국지방행정연구원, p. 453.

13) 다각형지도화 방법에 따른 권역설정에 관한 연구는 박병주·최양부의(1981), 최양부의(1985, 1987)가 있음.

중심지와 배후지의 상호연관성과 영향권의 파악은 機能結合의 原則(The Functional Integration Principle)에 의해서, 기초자치단체간의 지리적 범위와 경계선의 획정은 同質性 原則(Homogeneity Principle)에 의해서 구분된다.

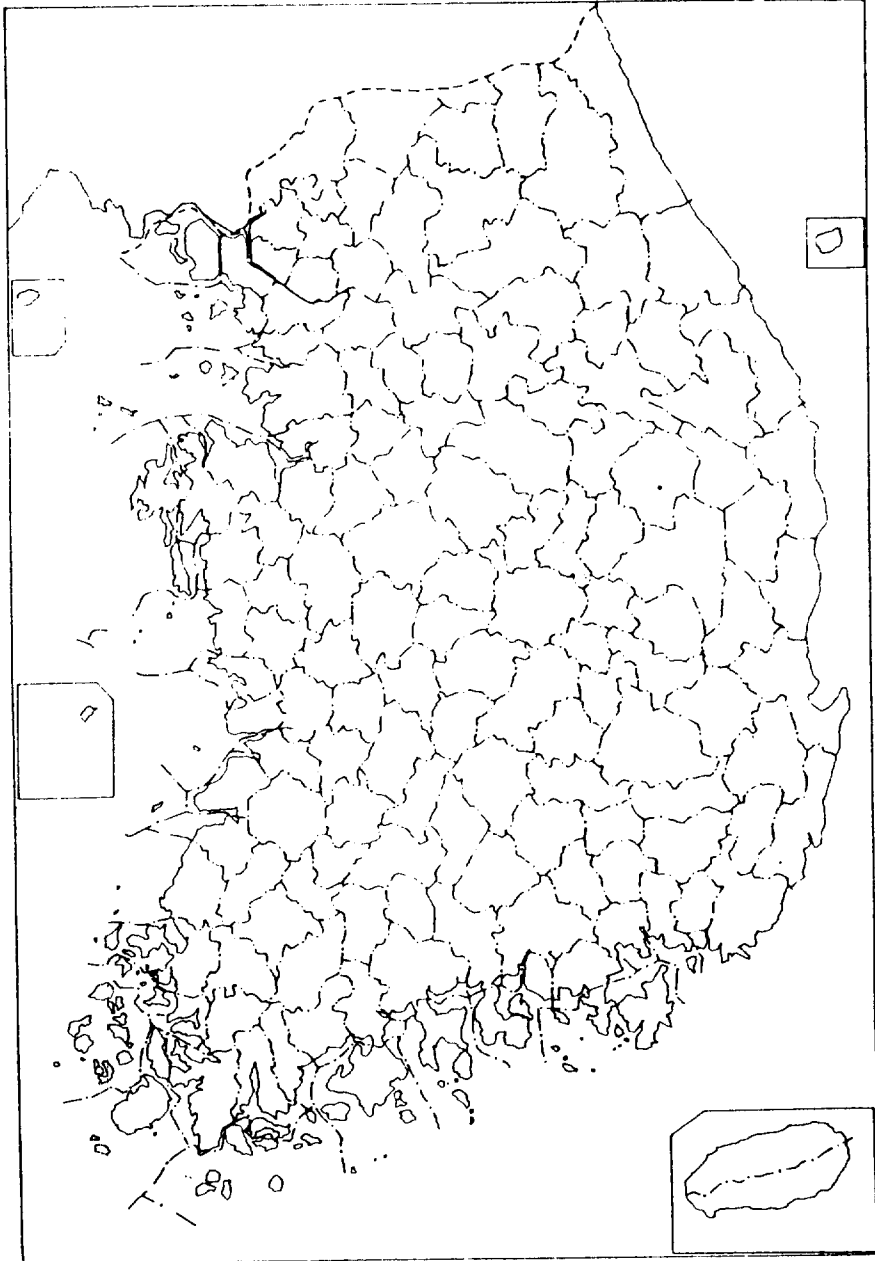
이러한 기초자치단체의 공간규모는 ① 현재의 행정구역 규모와 비슷하며, ② 한국인이 공통적으로 느끼는 관념적 거리와 비슷하며, ③ 우리나라의 자연지리적 배경이나 중심도시의 분포로 보아 적합성을 가진다. 행정적으로는 ① 행정구역을 쪼갬 경우에 파생되는 비용을 절감할 수 있고, ② 현대의 산업화 도시화와 자치구역의 광역화 경향과 일치하며, ③ 정주생활권 규모의 개발단위와 행정단위의 일치시킬 수 있는 잇점이 있다. 이러한 규모에 따라 최종적으로 설정된 정주생활권은 144개 정도의 권역으로 구분된다.

그러나 정주생활권의 중심도에 해당되는 시지역은 그 인구규모가 다양하기 때문에 인구규모에 따른 기초자치단체의 유형화가 필요하다. 먼저 대도시형 정주생활권 가운데서 서울 정주생활권은 수도이면서 우리사회에서 차지하는 정치, 경제, 사회, 문화 모든 면에서의 비중이 대단히 크기 때문에 정주생활권 자체를 기초자치단체가 아닌 광역자치단체로 인정하여 현재의 특별시 명칭을 그대로 사용한다.

서울을 제외한 중심도시 인구가 100만 이상의 대도시형 정주생활권은 일본의 指定市와 같이 운용한다. 즉 현재의 직할시처럼 도에서 분리시키는 것이 아니라 도산하에 그대로 둔채 ① 사무배분, ② 재원배분, ③ 행정감독, ④ 조직 및 인사 등에 특례를 인정하는 것이다. 따라서 현재의 직할시라는 명칭은 없어지게 되고 <그림 4>의 시(I)로 유형화된다.

다음은 중심도시가 100만 이하의 정주생활권의 경우는 중심도시 인구가 100만 이하 10만 이상의 도시형 정주생활권과 10만 이하의 농촌형 정주생활권으로 유형화하여, 전자는 행정구역상 시(Ⅱ), 후자는 시(Ⅲ)으로 구분하고, 광역자치단체(도)로부터의 독립성 정도에 차등을 둔다. 이렇게 하는 경우 기초자치단체의 명칭은 전부 「시」로 통일되고 현재의 「군」이라는 명칭은 폐지된다. 기초자치단체의 명칭을 시로 통일하는 것은 현재와 같이 호칭에 있어서 시민, 군민, 면민, 구민 등과 같이 국민들간에 무엇인가 차별을 하고 위화감을 조성하는 것과 같은 불필요한 구분을 없애고 시·군·구로 다원화되어 있는 것을 단순화시킬 수 있다는 점에서 의의가 있다.

〈그림 3〉 기초자치단체로서의 정주생활권



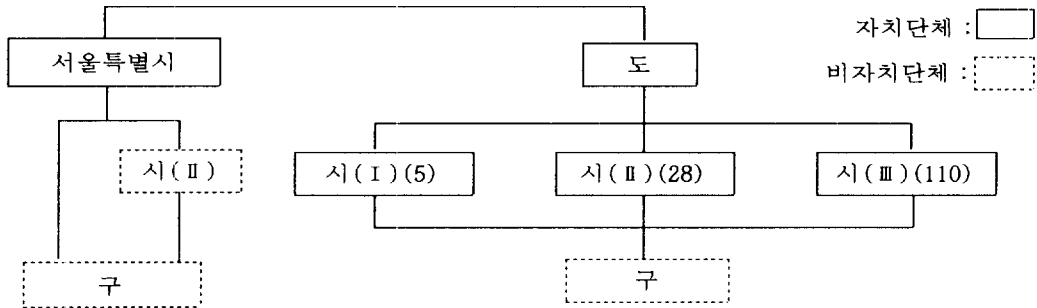
자료 : 최양부 외 (1985) .

〈표 6〉 중심도시 인구규모에 따른 정주생활권과 행정구역

정주생활권	중심도시 인구규모	행정구역	비 고
대도시형	100만 이상	특별시(광역자치단체) 시(Ⅰ)(기초자치단체)	서울(1) 부산, 대구, 인천 광주, 대전(5)
도시형	100만 이하~10만 이상	시(Ⅱ)(기초자치단체)	(28)
농촌형	10만 이하	시(Ⅲ)(기초자치단체)	(110)

이와같이 기초자치단체를 조정하는 경우 지금까지 도·농분리 방식에 의한 별도의 독립된 시와 군을 하나의 자치단체, 행정구역으로 재통합하기 때문에 그 숫자가 상당히 줄어들게 된다. 즉 현재의 5직할시 628시 136군 70구가 133개의 시로 통폐합된다. 이에 따른 행정계층 및 행정구역을 정리하면 〈그림 4〉와 같다.

〈그림 4〉 행정계층 및 행정구역(안)



- 주 : 1) 광역자치단체는 특별시와 도입  
 2) 기초자치단체의 명칭을 시·군·구에서 전부 「시」로 통일함  
 3) 서울특별시의 구단위는 자치성을 인정하지 아니함. 이경우 구의 일부를 자치체인 시(Ⅱ)로 분리 독립시키는 것이 바람직함  
 4) 기초자치단체의 하위 행정구역의 명칭을 전부 「구」로 통일함. 「구」아래에 필요에 따라 동을 둘 수 있음  
 5) 시(Ⅰ), 시(Ⅱ), 시(Ⅲ)은 서울특별시 또는 도로부터의 독립성의 정도에 차등을 둠  
 시(Ⅰ)은 일본의 지정시처럼 운영될 필요가 있음  
 6) 직할시는 폐지됨



## IV. 結 論

지방자치제의 실시를 앞두고 있는 현 시점에서 지방행정구역의 합리성이나 적정성에 관한 문제의 제기는 지금까지의 도시중심적이고 행정편의적인 도·농 분리적 행정구역 및 행정계층의 전면적인 재검토가 필요함을 역설하고 있다.

지방자치제가 자치적 지역사회의 형성과 지역개발에 대한 주민참여를 통해서, 무너져가고 있는 지방의 중소도시와 농촌의 발전에 새로운 활력을 불러 일으킬 수 있게 하기 위해서는 그의 토대가 되는 행정구역의 합리적 재조정은 불가피한 과제가 아닐 수 없다. 21세기의 산업정보화사회를 전제로 할 때, 그리고 더욱 국제화되고 민주화된 개방사회를 전제로 할 때 통치적, 통제적 관점의 행정구역이라는 낡은 발상에서 벗어나 국토의 균형적 개발과 기능의 재배분을 통한 정주체계를 반영하는 정주생활권, 지역생활권으로서의 행정구역이라는 새로운 발상으로의 전환은 시급한 시대적 요청이라 하지 않을 수 없다. 이것은 또 행정계층과 행정구역 자체가 지역주민, 지역사회의 관점에서 개방되고 민주화되는 것을 의미한다. 따라서 지방행정구역의 합리적 재조정에 대한 논의가 보다 적극적으로 활발하게 이루어져야 하며 그러한 논의는 빠르면 빠를수록 바람직하다고 생각된다.

### 〈參 考 文 獻〉

- 김안제(1990). "잔여군부 통폐합으로 일정규모 확보필요." 「지방자치」.
- 박병주 외(1981). 「지방정주생활권의 설정 및 개발에 관한 연구」, 내무부.
- 장재훈 외(1981). 「공간구조」, 을지문화사.
- 최양부·정철모(1984). 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외(1985). 「정주생활권 설정 및 유형화」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·윤원근(1988). 「행정구역의 합리적 조정방안」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부(1990). "도·농분리 방식에 도·농통합 방식으로." 「지방자치」.
- \_\_\_\_\_ (1985). "2000년대 농촌개발의 방향: 농촌개발을 위한 지방행정의 발전과제." 「2000년대 지방행정의 좌표」, 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (1988). "농촌의 정주성 회복을 위한 정주환경개발의 방향과 과제." 「농촌환경개선을 위한 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_ (1988). "농촌발전론의 새로운 개념체계와 패러다임", 「농업경제의 이론과 실제」,

송암 김동희교수 회갑기념논총

최창호(1989) “도시와 인접군의 행정구역조정문제.” 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원.

\_\_\_\_\_ (1990). “지방행정구역 조정에 있어서의 주요문제와 그 해결.” 「행정연구」, 14집,  
건국대행정문제연구소.

김제군(1990) 지역종합개발계획.

D. A. Rondinelli and K. Ruddle(1978) *Urbanization and Rural Development: A Spatial policy for Equitable Growth*, Praegen Publisher, New York.