

한국 행정구역체계의 문제점과 개편의 방향

임 석 회*

현행 행정구역체계의 기본골격은 조선시대와 일제초기에 만들어진 것으로 그간의 급속한 산업화와 도시화 및 교통·통신의 발달에 제대로 상응하지 못하고 있다는 점에서 개편의 필요성이 제기된다. 본 연구의 목적은 이러한 현행 행정구역 체계의 문제점을 전체적으로 검토하고 그것의 합리적인 개편의 기본원칙과 방향을 모색하는 데 있다. 현행 행정구역체계의 가장 큰 문제점은 주민에 의해 자생적으로 형성된 실질적 공간체계와 괴리되어 있다는 것이다. 이러한 실질적 공간체계에 부합하기 위해서는 국토공간계획의 차원에서 지역적 형평과 균형의 원리와 함께 중심도시와 배후지의 통합, 생활권의 계층체계와 행정계층의 일치, 생활권의 범위와 행정구역의 일치 등을 원칙으로 한 행정구역개편이 이루어져야 할 것이다.

主要語 : 행정구역체계, 행정구역개편, 광역행정, 공간체계, 생활권

1. 서 론

현행 행정구역체계에 대해서는 오래 전부터 그 문제점이 지적되어 왔다. 고도의 산업화와 도시화, 그리고 교통·통신의 발달로 지방행정의 환경이 크게 변화하였음에도 불구하고 행정구역체계의 틀은 조선시대와 일제시대에 마련된 것이 그대로 지속되어 왔기 때문이다. 최근 지방자치제의 본격적인 시행을 앞두고 행정구역의 개편 논의가 활발하게 전개되고 있는 것도 이러한 문제의식과 반성에서라고 할 수 있다.

그러나 현행 행정구역체계의 문제점은 현재 논의되고 있는 것처럼 부분적인 시·군 통합의 행정구역개편만으로 해결될 수 있는 것은 아니다. 시·군 통합이 그간의 도시중심적인 시·군 분리가 갖는 문제점을 해결하는 데 획기적인 진전이라고는 할 수 있으나 현행 행정구역체계가 안고 있는 모순은 단순히 몇몇 시·군을 통합하는 범주에서 지양될 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이다. 그 모순은 시·도·시·군·구·읍·면·동-리에 이르는 행정구역체계의 전반에 걸쳐서 심층적으로 누적되어 있으며 전면적인 개편을 통해서만이 해결이 가능하다.

물론 이와 같은 행정구역체계의 전반에 걸친 문제의 해결이 일거에 이루어지기는 어렵다. 그러나 행정구역은 정치, 행정뿐만 아니라 주민생활에 지대한 영향을 미치는 국토의 공간적 틀이다. 따라서 수시로 개편되어서도 안되겠지만 부분적인 미봉에 그칠 것이 아니라 현재의 상황에서, 그리고 확고한 미래에 대한 예측에서 규범적으로 어떤 행정구역체계가 합리적인가를 파악하고 지속적으로 그것을 좇아나가는 것이 필요하다. 이런 점에서 최근 진행되고 있는 시·군중심의 행정구역개편은 지방자치의 실현을 앞두고 그간에 문제가 되었던 것에 대한 부분적인 해결이라고 할 수 있으며 앞으로 계속되어야 할 행정구역체계의 합리화의 시작이라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 이러한 문제의식 위에 현행 행정구역체계의 전체적인 문제점을 검토하고 그것의 합리적 개편의 기본원칙과 방향을 모색하는 데 있다. 이러한 연구는 행정구역체계가 국토공간을 계획적으로 구획하고 그에 따라 정치, 경제, 사회 등 모든 부문에 걸쳐 제도적 질서를 부여하는 하나의 공간체계라는 점에서 지리학적으로 중요한 의의를 갖는다.

연구의 범위는 하위 도시행정구역으로서 특수성이 있는 구와 동을 제외한 시·도·시·군-

* 서울대학교 대학원 박사과정

읍·면·리의 전행정계층을 대상으로 하였으며, 대도시행정구역에서 기초자치단체에 해당하는 자치구는 특별시와 직할시의 개편과 관련됨으로 제한적으로 언급하였다.

2. 행정구역의 개념과 공간적 성격

1) 행정구역의 개념

국가기능은 크게 전국적 수준의 통치기능과 지방적 수준의 행정기능으로 구분된다(임덕순, 1989). 흔히 국가행정이라고 표현되는 전국적 수준의 통치기능이 전국을 단위로 전체성에 입각하여 통일적·일원적으로 실시되는 행정이라면 지방적 수준의 행정기능, 즉 지방행정은 지방을 단위로 지역성에 정초하여 개별적이고 다원적으로 실시되는 행정이다(정세욱, 1991). 이러한 지방행정은 지역주민에게 그들이 일상생활에서 필요한 공공서비스를 제공하는 것을 기본책무로 한다.

행정구역은 지방행정을 보다 합리적이고 능률적으로 수행하기 위하여 구획하여 놓은 공간적 단위로서 그것의 법률적 성격에 따라 자치단체구역과 일반행정구역으로 구분된다. 양자는 경우에 따라서는 구별없이 혼용되기도 하나 엄밀한 의미에서는 그 개념과 성격이 다르다(김종표, 1991). 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위인 반면 일반행정구역은 국가 또는 자치단체가 행정상의 편의를 위해 그 내부에 설정해 놓은 지역적 범위이다(최창호, 1980).

자치구역의 구획은 주민의 자치의식과 공동체 의식에 기반하여 전통성과 역사성이 중시되는데 반하여 일반행정구역의 구획은 전통성이나 공동체 의식과는 큰 관계없이 행정의 합리적이고 능률적인 수행에 일차적 목적을 두며 자치구역에 비하여 인위성이 강한 것이 일반적이다(정인홍, 1968). 그러나 우리 나라에서는 일제시대 이래 자치단체의 구역과 일반행정구역을 일치시켜 왔으며 자치권이 없는 읍·면·동·리와 같은 비자치 하위행정계층을 제외하면 실질적인 양자의 구별은 없다. 다만 지방자치제의 실시와 함께 과거 자치권이 유보된 채 단순한 일반행정구

역에 불과하였던 도, 시, 군 등에 자치권이 부여됨으로써 그 성격이 변모하게 되었다. 최근 행정구역의 개편문제가 크게 대두하는 것도 이러한 행정구역의 성격 변화와 무관하지 않다. 왜냐하면 자치구역이 되었을 때 그것의 구획에 있어 주민의 자치의식과 참여, 재정적 자주성 등이 그 이전보다 더욱 중요하게 되기 때문이다.

2) 행정구역의 공간적 성격

행정구역은 지역주민에게 공공서비스를 제공하는 지방행정의 공간적 범위이기 때문에 그것의 구획은 행정기능의 배분과 밀접한 관계를 갖는다. 지역주민에게 제공되는 공공서비스가 광역적 서비스라고 하면 그것을 담당하는 자치단체 혹은 행정기관의 관할구역도 그만큼 넓어지게 될 것이며, 그와 반대로 국지적 서비스라고 하면 관할구역의 범위는 좁아지게 될 것이기 때문이다(김종표, 1991). 따라서 행정기능을 어떻게 배분하는가에 따라 행정구역의 크기가 달라지고, 또 구획된 행정구역의 광협에 따라 그것을 관할구역으로 하는 자치단체나 혹은 행정기관의 기능이 달라지게 된다.

이것은 행정구역의 조직에 어떤 계층관계가 발생함을 의미한다. 광역적 서비스와 국지적 서비스를 구분하지 않고 모든 공공서비스를 하나의 행정단위로 묶어 공급하게 된다면 그 행정구역체계는 단일계층이 될 것이다. 그렇지 않고 행정단위별로 광역적 서비스와 국지적 서비스 혹은 그 이상으로 세분하여 공급한다면, 행정구역체계는 광역적 서비스를 제공하는 지방정부의 구역이 그 하위에 국지적 서비스를 제공하는 지방정부의 구역을 포섭하는 2계층 이상의 구조가 될 것이다.

행정기능의 배분과 관련된 행정구역의 공간적 범위가 구역간의 수평적 관계라고 한다면 이러한 행정구역의 계층은 구역간의 수직적 관계이다. 행정구역의 공간적 범위를 넓게 설정하게 되면 계층의 수는 그만큼 줄어들지만, 그 반대로 공간적 범위를 좁게 설정하게 되면 계층의 수는 증가하게 된다(김안제, 1992). 행정구역의

체계는 이러한 구역의 계층과 공간적 범위를 두 축으로 해서 구성되며, 이것을 어떻게 짜느냐는 것이 행정구역의 조직에서 가장 중요한 문제가 된다.

이처럼 계층과 공간적 범위를 구성요소로 짜여지는 행정구역은 제도적 공간단위로서 일단 한번 구획되고 나면 쉽사리 변화하기 어렵다는 점에서 실질지역과는 다른 공간적 특성을 갖는다. 먼저 인위적·계획적으로 구획된다는 측면에서 행정구역은 지역주민에게 공공서비스를 제공하는 공간단위로서 주민생활에 지대한 영향을 미치면서도 주민에 의해 자생적으로 형성되는 실질적 생활공간과는 괴리될 가능성을 본질적으로 수반하게 된다. 왜냐하면 제도로서의 행정구역은 주민의 생활양식과는 다른 의지에서 구획될 수 있기 때문이다. 이럴 경우 행정구역은 주민의 생활양식과 대립하지 않을 수 없으며 실질적 생활공간과 모순된다. 본래 공법적 존재이기는 하지만 이때 행정구역은 주민에게 타율로서 존재하게 되며 주민의 생활공간은 장소적 일관성을 잃고 이중구조화된다.

또한 쉽사리 변화하지 않는다는 측면에서도 행정구역은 실질적 생활공간과 갈등관계에 놓이게 된다. 행정구역체계는 국가행정의 기본체도로써 정치, 사회, 경제 등 막대한 영향을 미치기 때문에 그것을 수시로 바꿀 수는 없다. 따라서 행정구역은 변화에 대하여 경직된 성격을 가질 수밖에 없다(Honey, 1983). 일반적으로 공간구조는 사회변화에 비하여 지속성이 강하고, 생활공간 역시 다양한 공간적 투자가 이루어진 상태에서 공간활동의 반복적 관행에 의해 만들어지는 것이기 때문에 사회변화가 있다고 하여도 그것이 곧 바로 반영되지는 않는다(Maier *et al.*, 1977). 어느 정도 시간이 지나야 그것이 생활공간의 구조에 투영된다.

그러나 지역주민에 의해 자생적으로 형성되는 실질적 생활공간은 시간이 걸리긴 하지만 생활양식이 변화하게 되면 그에 따라서 동태적으로 변화하게 된다. 따라서 행정구역은 그것이 고정되어 있는 한 시간이 지날수록 실질적 생활공간과 괴리될 가능성이 높아진다. 더욱이 오늘날의

상황에서 보면 고도의 산업화와 도시화 및 교통·통신의 발달로 공간행동양식을 포함한 생활양식이 급속하게 변화하고 있으며 그에 따라 실질적 생활공간 역시 빠르게 재조직되고 있다. 이런 점에서 현대사회의 행정구역은 과거보다 더욱 많은 문제에 봉착하고 있다.

이와 같이 행정구역이 실질적 공간조직과 밀착하지 않거나 그것의 변화에 적절히 대응하지 못하게 되었을 때 지역주민의 복리와 편리를 위하여 존재하여야 하는 행정구역이 오히려 합리적인 지역생활에 문제점을 안겨주는 것은 말할 것도 없다. 실질적 공간조직은 주민이 그들의 경제적·사회적 합리성을 가지고 자생적으로 만든 공간이다. 따라서 행정구역이 그것과 밀착하지 아니하였을 때 그것은 당연히 지역생활의 합리화에 반할 수밖에 없다. 행정구역문제의 본질은 바로 이러한 데 있다.

또한 행정구역은 그것이 오랜 세월 지역생활의 울타리가 되었을 때 주민들의 지역적 귀속감의 기반이 됨으로써 변화에 대하여 경직된 성격을 가지게 된다. 행정구역은 주민의 생활양식과 근본적으로 배치되지 않는 한 지역생활에 많은 영향을 미치기 때문에 일단 성립하게 되면 주민의 생활이 그것을 기초로 영위되기 때문이다. 따라서 생활양식이 변화하고 그것에 따라 행정구역을 합리화할 필요성이 생기더라도 지역주민은 그들의 지역적 귀속감의 기반이 되는 행정구역의 개편에 대해서는 보수적인 성향을 갖는다. 더욱이 행정구역의 개편은 복잡한 지역정치의 역학구조와 관련된다. 기존의 행정구역은 지역사회 권력계층의 영역적 기반이 되기 때문에 그것의 어떤 변화는 지배체계의 변화를 가져오기 마련이다. 따라서 지역사회의 권력계층은 기존의 행정구역을 고수하려는 경향이 강하다.¹⁾ 이러한 점들은 그것이 모두 합리적이냐는 문제를 떠나 행정구역의 지속성을 강화하는 요인이 된다.

3. 현행 행정구역체계의 구조와 문제점

1) 법적적 구조

우리 나라의 지방행정계층 및 그 관할구역의 구조는 지방자치법에 의해 규정된다. 기존의 지방자치법에는 자치단체의 종류로서 特別市, 直轄市, 道 등의 광역자치단체와 市, 郡, 區 등의 기초자치단체를 두고 이것의 보조행정계층으로서 시와 구의 관할구역 안에는 洞을, 郡의 관할구역 안에는 邑·面과 里를, 그리고 직할시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치권이 없는 區²⁾를 두도록 하였으나, 1994년 3월 개정된 지방자치법에서는 이것을 일부 수정하여 시의 관할구역 안에도 읍·면과 里를 둘 수 있도록 함으로써 인접한 시·군간의 통합이 가능하도록 하고 있다.

현행 행정구역체계의 계층구조는 시·도—시·군·구—읍·면·동—리의 자치 2계층과 비자치 2계층 4단계로 되어 있으며, 개정된 지방자치법에서도 이것에 대한 변화는 없다. 다만 기존에는 자치 2계층을 기본으로 하고 지역에 따라 비자치 행정계층이 대도시 행정구역에서는 1계층, 인구 50만 이상의 도시행정구역에서는 2계층, 그 이하의 도시행정구역에서는 1계층, 일반 농촌지역 행정구역에서는 2계층이었으나 여기에

자치 2계층과 비자치 2계층으로 구성되는 도·농통합시의 행정구역이 추가되었다(그림 1).

각 계층의 행정구역의 설치 및 조정기준은 자연촌락을 기준으로 하는 里를 제외하고는 인구 규모가 가장 중요한 기준이 된다. 직할시로의 승격의 경우 통상 인구 100만 이상인 시를 검토 대상으로 하고 있으며 다른 특별한 법정 요건은 없다. 마찬가지로 자치구의 경우 특별시와 직할시의 아래에 두며 통상 인구 50만을 기준으로 한다는 것 외에 다른 기준은 없다. 군의 설치에 관해서는 아무런 법정요건이 없으며, 일반구는 인구 50만 이상의 시에 둘 수 있다고만 되어 있다.

다른 형태의 행정구역에 비하여 법정요건이 비교적 상세한 시의 승격기준은 첫째, 인구가 5만 이상일 것과 둘째, 당해지역의 대부분이 도시적 형태를 갖추고 시가지를 구성하고 있는 지역내에 거주하는 인구 및 상업, 공업, 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 각각 전체 인구의 60% 이상일 것으로 규정되어 있으며, 내무부령으로 1인당 지방세 납세액이 인구 10만 이하의 시 평균보다 많을 것, 인구밀도가 인구 8만명을 전국 시의 평균면적으로 나눈 수치보다 높을 것 등이 고려사항으로 되어 있다. 읍의 설치기준은 시와 마찬가지로 대부분이 구역의 도시적 형태를 갖출 것과 인구 2만 이상에 그 인구의

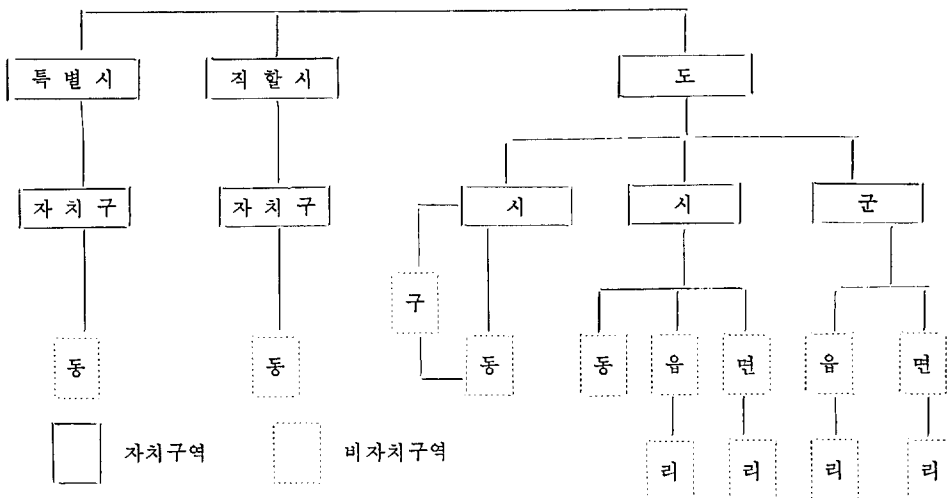


그림 1. 행정구역의 계층구조

40% 이상이 시가지 지역 내에 거주할 것, 도시적 산업에 종사하는 가구가 전체 가구의 40% 이상일 것 등이 규정되어 있다. 다만 군청의 소재지인 면은 인구가 2만 미만이라고 하여도 읍으로 할 수 있다는 예외를 두고 있다.

2) 현행 행정구역체계의 문제점

(1) 계층구조의 문제점

현행 행정구역체계는 시·도-시·군-읍·면-동-리의 4계층을 기본구조로 하고 있다. 이러한 계층구조는 행정기능의 수행 면이나 취약 및 생활권의 계층체계와의 관계에서 볼 때 계층수가 불필요하게 과다한 문제점을 안고 있다.

행정구역에 여러 계층을 두는 것은 행정구역의 공간적 성격에서 논하였듯이 행정구역의 폭을 좁게 하여 지역주민의 공공서비스에 대한 접근성과 효용성을 높이고(Massam, 1975), 행정기능의 분업적 수행을 가능케함으로써 선호의 다양성을 충족할 수 있다는 장점이 있다(Tiebout, 1972). 그러나 이러한 행정구역의 중층화는 자연 행정계층간의 거래비용(transaction cost)을 증대시킨다.

우리나라 행정에서 하나의 문서를 처리하는 데는 문서접수-분류-배분-사전공람-처리지시-기안-결재-시행문-발송의뢰-문서통제-발송-기안문회송-편철·보존의 13단계를 거쳐야 한다(서울대학교 행정대학원 행정조사연구소, 1980). 따라서 행정계층이 1단위 증가할 때마다 문서 하나를 처리하기 위한 업무량은 기하급수적으로 늘어나게 된다. 또한 우리 나라와 같이 상위자치단체와 하위자치단체 간의 사무배분이 명확히 구분되어 있지 않을 때에는 동일한 행정기능을 상하 두 계층의 자치단체가 동시에 관장하는 경우가 많음으로 2중행정, 2중감독의 현상이 뚜렷하게 나타난다(김보현·김용래, 1983). 1972년에 행정개혁위원회가 조사한 바에 의하면 우리나라에서 하나의 보고문서가 중앙과 읍·면의 말단행정계층을 1회 왕복하는 데 소요되는 일수는 33.3일나 걸리며, 그것도 도에서 14.7일(44%), 군에서 12.3일(37%)로 실제 조사와 관련없는 중간행정기관의 경우에만 23일(81%)이

나 소요된다(서울대학교 행정대학원 행정조사연구소, 1980).

그러나 이것이 흔히 생각하는 것처럼 행정구역 계층구조의 근본적 문제점이라고는 할 수 없다. 이는 행정구역계층의 잘못된 구조 때문에 발생한 문제라기 보다는 지방행정의 운영상의 문제이다. 앞에서 언급한대로 계층수가 많은 것도 나름대로의 장점이 있다. 따라서 필요하다면 2중행정, 2중감독의 배제를 전제로 합리적인 거래비용은 부담할 수밖에 없다. 이보다 본질적으로 중요한 것은 거래비용을 증대시키는 행정구역의 多階層이 기본적으로 현재적 상황과 맞지 않는 역사적 산물이라는 것이다. 즉 교통·통신이 충분히 발달하지 못하여 이동성이 제한되어 생활권의 범위가 매우 협소한 시대에는 행정구역의 세분화가 필요하였으며, 따라서 행정구역도 중층화가 이루어졌다.

우리 나라에서 시·도-시·군-읍·면·동-리의 4계층은 조선조 후기에서 일제시대인 1914년에 확립된 계층구조이다. 주지의 사실이지만 이러한 시대의 사회적 상황은 오늘날과는 전혀 다르다. 당시는 교통수단이 도보·우마차 중심의 단위촌락을 기저로 생활권의 계층이 좁은 범위에서 중층화되어 있었다고 할 수 있다(水津一郎, 1980). 따라서 그것과 겹쳐지는 행정구역도 소규모의 촌락단위부터 좁은 범위에서 중층화될 필요성이 있었던 것이다. 그러나 교통수단이 발달하고 생활권이 확대된 오늘날에는 이러한 多階層의 行政區域의 필요성이 없어졌다.

그리고 현대사회에서 지방행정의 가장 큰 변화의 하나는 급속한 교통·통신 및 행정기술의 발달에 따른 行政空間의 축소이다(정세욱, 1991). 이러한 행정공간의 축소는 그 만큼 한 지방행정단위가 그 기능을 수행할 수 있는 물리적 공간이 확대하였음을 의미한다. 과거 하위계층의 행정단위가 공공서비스를 제공하던 구역을 상위계층의 행정단위가 직접 관할할 수 있게 되었다. 따라서 현재의 행정구역의 계층구조는 주민생활권의 발전추세와도 맞지 않으면서 행정계층간의 거래비용을 증대시키는 문제가 발생하는 것이다.

(2) 행정구역의 계층별 문제점

① 특별시·직할시·도

특별시·직할시·도 행정구역은 광역자치구역으로 국토를 가장 큰 범위에서 분할한다. 따라서 이 계층의 행정구역은 국토공간의 거시적인 틀을 구성한다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 현재 이 계층의 행정구역은 생활권의 관계, 직할시 제도 등에 있어서 몇가지 심각한 문제점을 안고 있다.

첫째, 생활권의 범위와 행정구역이 일치하지 않은 문제이다. 먼저 특별시나 직할시의 경우를 보면 산업경제력의 집중과 교통수단의 급속한 발달로 주변지역의 교외화 및 생활권의 확대가 크게 진행되고 있지만 시역의 경계는 그것에 비해 협소하게 구획되어 있다. 대도시지역의 이러한 문제는 비교적 최근에 직할시로 승격된 광주시와 대전시의 경우 직할시 승격과 함께 광범위한 주변지역은 시역에 포함시켰기 때문에 발생하지 않고 있으나 서울시와 부산시, 대구시 등에서는 현저하게 나타난다.

서울시의 경우 주변의 거의 모든 시들이 서울시를 중심으로 한 일상적 도시생활권(daily urban system)에 포함된다. 예를 들어 전화동화권마저 같은 광명시나 과천시도 서울시 광명구, 서울시 과천시나 다름없다. 실제로 이러한 지역에서는 최근의 행정구역개편 논의와 관련하여 주민들이 서울시로의 편입을 요구하고 있는 실정이다(연합통신, 1994. 2. 28). 부산시나 대구시의 경우도 이러한 서울시의 경우와 큰 차이가 없으며, 생활권의 확대에 따른 구역조정 문제가 시·도 자치단체간에 이미 논의되고 있다(연합통신, 1994. 2. 23; 한겨레신문, 1994. 3. 23).

이러한 생활권과 행정구역의 불일치가 가져오는 가장 큰 문제가 주민생활의 불편임은 물론이다. 그러나 지방정부의 입장에서도 행정수요의 광역화에 적절하게 대응하지 못하고 지방공공서비스의 外部效果가 증대하는 증대한 문제가 발생한다. 즉, 생활권과 맞지 않는 행정구역의 불합리는 지방공공서비스의 편익과 비용의 공간적 범위의 불일치를 가져오고, 그것은 결국 공공서비스에 대한 재정투자와 분담에 있어서 자치단

체간의 갈등을 확대시키는 요인이 된다. 오늘날과 같이 교통수단의 발달하고 이동성이 크게 증대된 사회에서는 생활권의 확대에 따른 행정수요의 광역화가 진행되고, 따라서 廣域行政의 문제가 지방행정의 최대 이슈가 된다. 현대사회에서 이러한 행정수요의 광역화에 대응으로 광역행정체제가 절대적으로 요구되지만, 그것의 전제가 되는 것은 행정구역의 합리적 조정이라 할 수 있다. 행정구역조정으로 모든 것을 해결할 수는 없겠지만, 마찬가지로 광역행정체제로 모든 것을 해결할 수 없기 때문이다. 더욱이 광역행정체제 본래의 목적이 잘못된 행정구역 때문에 발생하는 문제까지 해결하는 데 있지는 않다.

한편 현재의 도구역은 하나의 생활권으로 묶기에는 지나치게 광역적이라는 문제를 안고 있다. 실제로 그 안에는 2개 이상의 지역생활권이 존재하는 것이 보통이다. 현재 제주도를 제외한 도구역의 면적을 보면 평균 약 11,814 km²로 반경이 61 km를 넘는다. 이는 차하의 행정계층인 군 구역의 평균반경이 약 14.5 km임을 감안하면 크리스탈리의 행정원리를 기준으로 하였을 때 적정한 구역반경 38.4 km에서 무려 22 km 이상을 상회하는 것이다. 이러한 도 구역의 면적은 세계 어느 나라의 경우보다도 넓다(최창호, 1980).³⁾

도 구역의 이러한 광역성은 자치권을 가진 군을 평균 16.8개나 관할하여야 하는 통솔범위의 문제를 일으킨다. 그러나 무엇보다도 도청이 입지한 지역에 대한 주민의 접근성이 낮아지며, 따라서 도 행정기능에 대한 주민의 효용성도 저하된다는 것이 문제이다. 게다가 이처럼 도 구역이 광역적이면서도 경기도, 강원도, 충청남도, 경상북도 등은 도청이 구역의 중심부에 위치하지 않고 한쪽에 치우쳐 있으며, 도청을 조만간 광주시에서 務安으로 이전하게 될 전라남도에서도 같은 문제가 발생하게끔 되어 있다. 이러한 도에서는 도청소재지에 대한 주민의 접근성이 더욱 문제되지 않을 수 없다.

결국 도 구역들은 생활권과 관계에서 내적 통합성이 약할 수밖에 없다. 예를 들어 강원도의 경우 영동과 영서는 자연적으로 크게 구분될 뿐

만 아니라 서로 구분된 단위 생활권으로서 발전하여 왔다. 경기도 역시 이미 '경기도 분할론'이 등장하고 있듯이(정준성, 1993), 한강 이북과 이남간에 서울을 최고차 중심도시로 한다는 점 이외에 동일 생활권으로서의 의미는 없다. 제주도를 제외하고 도 면적이 가장 작은 충청북도도 전통적으로 충주권과 청주권으로 구분되며, 경상북도는 크게 대구를 중심으로한 남부지역과 안동을 중심으로 한 북부지역으로 나뉘고, 경상남도는 흔히 서부 경남이라고 하듯이 진주를 중심으로 한 서부지역과 울산을 중심으로 한 동부지역이 사실상 생활권을 달리한다. 전라남도의 경우에도 목포 중심의 서부지역과 여수-순천 중심의 동부지역으로 생활권이 나뉘기는 마찬가지이다. 역사적으로도 강원도의 영동과 영서는 고려시대까지 행정구역이 交州道와 東界로 나뉘어져 있었으며, 조선시대 경상남도과 전라남도의 동부지역과 서부지역들은 병마사의 관할 구역에 있어서 각각 좌도와 우도로 구분되어 있었다.

둘째, 분리지향적인 직할시 제도가 갖는 문제이다. 현행 행정구역체계 하에도 직할시는 그것을 둘러싸고 있는 도 행정구역의 최고차 중심지역 역할을 하면서도 행정구역 상으로는 동등한 법적 지위를 가지고 분리되어 있다. 이것이 갖는 문제는 기본적으로 특별시의 경우도 마찬가지이지만 서울의 경우 수도로서 특수성이 있기 때문에 그 분리를 인정한다 하여도 직할시의 경우는 과거 도의 관할하에 있던 시를 단순히 인구가 일정한 규모에 도달하였다고 해서 분리·독립시킨 것에 불과하다. 직할시가 대도시지역으로 道行政과는 다른 성격을 가지며, 따라서 분리되어야 한다는 주장이 있지만(최창호, 1980), 이것은 공간체계상으로 보면 중심도시와 배후지가 결합한 기능적 공간에서 인위적으로 중심도시를 분리하는 것이다. 중심도시가 없는 배후지, 배후지가 없는 지역의 모순이 아닐 수 없다(류우익, 1992). 오로지 인구만 중요시하고 공간적 관계가 전혀 고려되지 않는 대도시제도라고 할 수 있다.

이러한 직할시의 승격은 중심도시와 배후지의

인위적 분리라는 측면에서 지역생활에 여러 가지 문제점을 안겨 주지만 무엇보다도 심각한 것은 그러한 구역변화에서 수동적 위치에 있는 도세의 급격한 약화이다. 주지하다시피 직할시로 승격한 구역은 도에서 인구 및 산업이 가장 집중된 지역으로 도 경제력의 핵심적 기반이 된다. 따라서 직할시로 분리·독립은 도의 개발잠재력을 크게 약화시키지 않을 수 없다. 이같은 문제점은 관할 하에 있던 시 구역이 직할시로 승격한 도의 재정자립도⁴⁾ 변화에서 여실히 나타난다. 충남의 경우 대전시가 직할시로 승격하기 전년도인 1988년 재정자립도가 31.6%에서 승격 이후인 1989년에는 22.1%로 급격히 낮아졌으며, 전라남도도 마찬가지로 광주시가 직할시로 승격하기 이전과 이후를 비교하여 보면 1985년 42.3%이던 재정자립도가 1986년에는 30.8%로 낮아졌다.

또한 현재 직할시들이 생활권보다 협소한 지역의 문제를 들어 주변지역을 편입하고자 하지만, 도의 입장에서는 그것이 道勢를 약화시키는 것 밖에 안된다. 따라서 앞에서 지적하였듯이 대도시지역의 행정구역이 실제 생활권과 일치하지 않는 문제가 있지만 그것의 합리화를 위한 행정구역조정을 놓고 直轄市와 道間에 이해가 엇갈리게 되고 심각한 분쟁의 요인이 된다. 결국 행정수요의 광역화는 발생하는데 그것에 대한 합리적 대응을 할 수 없게 되는 것이다. 여기에는 지역이기주의가 내재되어 있기 때문이라고도 할 수 있으나 근본적인 원인은 공간적 관계를 고려하지 않고 직할시를 도 구역에서 동일한 계층으로 분리·독립시키는 데 있다. 따라서 생활권과 일치하지 않는 대도시 행정구역의 조정을 위해서라도 현행 직할시 제도에 대한 재검토는 요구된다.

② 시·군

시·군 행정구역은 기초자치단체의 영역으로 주민과 실질적으로 긴밀한 관계를 맺는다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 지금까지 이 계층에 있어서의 가장 큰 문제점은 군의 중심도시가 되는 읍이 인구 5만을 넘게 되면 시로 승격시켜 하나의 생활권인 지역을 인위적으로 분리시키는

것이다. 이러한 문제는 최근 지방자치법의 개정으로 시·군 통합이 가능하게 됨으로써 어느 정도 해결될 전망이다. 그러나 몇몇 시·군의 통합만으로 해결될 수 없는 과제들이 이 계층의 행정구역에 여전히 남아 있으며, 현재의 시·군 통합에도 문제가 있다.

첫째로 그간의 시 승격과정에서 하나의 생활권이나 다름없는 지역이 불필요하게 여러 개의 시 구역으로 세분된 문제이다. 하나의 군에 여러 개의 읍이 있고 그 읍들의 인구규모가 5만을 넘으면 지금까지는 그것을 각각 독립된 시로 승격시켰다. 따라서 과거 군의 영역에 다수의 지방자치단체의 구역이 발생하게 되고, 경우에 따라서는 동일 생활권인 군 자체가 아예 해체되기까지 하였다.

이러한 예의 대표적인 것이 시흥군이다. 시흥군의 영역은 1914년에서 1964년 사이 세 번에 걸쳐 북부지역이 서울에 편입된 이후, 1973년 군의 중심부에 있던 안양읍이 시로 승격하고, 1979년에는 과천시(시 승격 1986년), 1981년에는 광명시, 1989년에는 군포시, 의왕시, 시흥시가 분리·독립하여 현재는 시흥군 자체가 없어졌다. 여기서 광명시와 과천시는 사실상 서울이나 다름없고 시흥시는 주변지역의 시 승격과정에서 비지적인 문제가 있어 분리된다 하여도 안양시, 군포시, 의왕시 등은 굳이 분리할 필요가 없는 지역이다.⁵⁾ 마산시, 창원시, 진해시의 경우도 비슷하다. 이 3개 시는 본래 창원군에 속하였던 것으로 마산시를 중심으로 동일 생활권을 형성하고 있으며, 오래 전부터 주민들은 3개 시의 통합을 요구하고 있다.

이러한 시 구역의 세분화는 시흥군의 예에서처럼 특히 인구가 급증하는 수도권에서 다수 발생하였다. 송탄시와 평택시, 구리시와 미금시는 물론이고 의정부시와 동두천시도 여기에 포함된다(표 2). 같은 군에서 분리·승격한 것은 아니지만 서로 인접한 안산시와 시흥시, 전남의 동광양시와 여천시도 이와 유사한 경우이다. 이러한 시 구역의 세분화는 주민생활의 불편은 물론이고, 그것들이 각각 독립된 자치구역이라는 점에서 각종 재정투자의 중복, 광역행정의 곤란,

표 2. 세분된 시 구역

도	군
경 기	의정부·동두천시(양주군), 성남·하남시(광주군), 송탄·평택시(평택군), 구리·미금시(남양주군), 오산·안산·수원시(화성군), 안양·군포·의왕·시흥·과천(시흥군)
강 원	동해·삼척시(삼척군)
전 남	여천·여수시(여천군)
경 남	마산·창원·진해시(창원군)

주) ()는 분리·승격하기 이전에 소속되었던 군.

지역간의 갈등 등 지방행정의 효율화를 저해하는 요인이 된다.

개정된 자치법에서 통합시 개념의 도입으로 분리지향적인 시 승격이 지양될 수 있음으로 향후 이러한 문제의 발생은 어느 정도 억제될 수 있을 것이다. 그러나 현재 무리하게 세분된 시 구역 자체는 바로 잠을 필요가 있다. 이런 점에서 시·군 통합에만 중점을 두고 인접군이 없든가 혹은 시 자체의 발전가능성이 있든가 하는 이유(내무부, 1994)에서 세분된 시 구역을 그대로 두는 것에 대해서는 문제를 제기하지 않을 수 없다. 오히려 이러한 시 구역들을 통합하게 되면 규모의 경제, 중복투자의 억제 등으로 이들 자치단체의 경쟁력을 높이는 길이 될 것이다.

둘째로 현재의 시 중심적 시·군 통합방식의 문제이다. 통합시의 개념으로 종래의 시 개념과는 다르지만, 또한 과거 군 지역의 특례를 그대로 유지한다고 하여도, 이것은 기본적으로 군 지역을 없애고 그것을 모두 시 구역으로 만드는 것이다. 과연 모든 시·군 통합을 이렇게 할 필요가 있는가 하는 문제이다. 통합대상이 되고 있는 시·군을 보면 전체 48개 지역중 市보다 郡의 인구가 많은 지역이 16개(33.3%)나 된다(내무부, 1993). 이같은 지역은 통합되면 면적상의 비율은 물론이고 인구 면에서도 당연히 도시지역 내에 거주하는 인구보다 농촌지역에 거주하는 인구비율이 더 높을 것이다. 그럼에도 불구하고 그 지역 전체를 도시행정구역으로 한다면 그것은 문제가 아닐 수 없다. 더욱이 시 승격의 법정요건이 시가지 인구비율 60% 이상

표 3. 군청소재지가 인접시에 있는 군

도	군
경 기	양주군(의정부시), 남양주군(미곡시), 화성군(오산시), 평택군(평택시) 용진군(인천시)
강 원	춘천군(춘천시), 원주군(원주시), 명주군(강릉시), 삼척군(삼척시)
충 북	청원군(청주시), 증원군(충주시), 제천군(제천시)
충 남	공주군(공주시), 서산군(서산시), 보령군(대천시)
전 북	남원군(남원시), 완주군(전주시), 정읍군(정주시), 김제군(김제시), 옥구군(군산시)
전 남	나주군(나주시), 여천군(여천시), 신안군(목포시)
경 북	달성군(대구시), 금릉군(김천시), 안동군(안동시), 영천군(영천군), 영일군(포항시), 경주군(경주시), 영풍군(영주시), 상주군(상주시), 문경군(점촌시), 경산군(경산시)
경 남	진양군(진주시), 울산군(울산시), 창원군(마산시), 통영군(충무시), 밀양군(밀양시) 김해군(김해시)
제 주	북제주군(제주시), 남제주군(서귀포시)

주) ()는 군청소재지

이듯이 기존의 시 구역 내에도 농촌적인 지역이 상당히 포함되어 있다. 이러한 점에서 현재의 시 중심적 시·군 통합방식은 재고될 필요가 있으며, 적어도 군 지역 인구가 시 지역 인구보다 더 많은 지역에 있어서는 군이 중심된 시·군 통합이 이루어져야 할 것이다. 또한 여기서 현재 대부분의 시는 역사적으로 군에서부터 분리되어 나왔으며, 따라서 일반적으로 군이 지역의 식이나 지역적 귀속감을 형성하는 영역적 기반이 되고 있음을 생각할 필요가 있다.

체제로 시·군 통합에도 불구하고 여전히 하나의 생활권인 중심도시와 배후지가 분리된 시·군이 남게 되었다는 것이다. 현재 서로 인접한 48개시와 42개 군이 통합대상으로 되어 있다. 이 중에는 그간에 생활권의 인위적 분리가 문제로 되었던 다수의 시·군이 포함되어 있다. 그러나 또한 통합가능한 68개의 시와 49개의 郡 중 재정자립도가 높다는 등의 이유에서 상당수의 문제지역들이 제외되었다.

전국적으로 군청이 군 내에 있지 않고 인접시에 있는 군이 41개(전국 136개 군의 30.1%)에 이른다(표 3). 이러한 시·군은 군청이 시에 입지하고 있듯이 동일생활권이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 군들 가운데서도 화성군, 용진군, 완주군, 신안군, 달성군, 울산군, 북제주군, 남제주군 등 8개 군이 시·군 통합 대상에서 제외되었다. 군청(용진군, 신안군)이 육지에 있는 바에야 도서군이라고 해서 시·군이 분리될 필요

는 없으며, 재정자립도가 높은 등 자체 발전가능성이 있는 군이라고 해서 생활권의 중심도시가 되는 시와 통합하지 않는 것은 공간적 관계를 무시하는 일면적 인식이다.

③ 읍·면-리

군 자치구역의 보조행정계층인 읍·면-리 구역의 가장 핵심적인 문제는 주민의 생활권이 확대되면서 그것을 단위행정구역으로 둘 필요성이 점차 없어지고 있다는 것이다. 읍 역시 본질적으로는 같은 문제에 봉착하고 있지만, 여기서 특히 문제가 되는 것은 면 행정구역이다. 교통수단이 발달하지 못하였던 시대에는 면과 같은 행정구역을 두고 말단행정기관이 가능하면 주민에게 근접해 있을 필요성이 있었으나 교통수단이 크게 발달한 오늘날에 있어서는 주민의 일상적 생활권이 이미 면·리 행정구역 이상으로 확대되고 있기 때문이다.

면소재지는 중심기능을 보다 상위의 중심지에 의존하면서 배후지를 포섭하는 중심지로서의 역할을 거의 수행하지 못하고 있는 실정이다(김인, 1989). 면 소재지에 열리던 정기시장이 급속히 쇠퇴하고 있는 것은 이것의 단적인 예이다(농업진흥공사, 1988). 주민의 상위중심지 지향적인 공간행동양식이나 공간체계의 발전추세에서 보았을 때 앞으로도 이러한 면소재지의 중심성의 약화가 더욱 가속화되리라는 것은 분명하다. 이런 점에서 시·도-시·군-읍·면-리의 4계층을 유지하면서 면 행정구역을 그대로 두는

것은 자동차 교통시대의 주민 생활공간을 우마차 교통시대의 전근대적 행정구역체계에 묶어두는 것이나 다름없다. 결국 여기에서 생활공간의 2중구조에 따른 불필요한 마찰과 비용이 발생하지 않을 수 없다.

4. 행정구역개편의 기본원칙과 방향

이상에서 살펴 본 것처럼 1914년 이래 최초의 시·군 통합이라는 획기적인 개편에도 불구하고 현행 행정구역체계는 여전히 많은 문제점을 안고 있으며 그것의 합리화를 위해서는 앞으로도 지속적인 개편의 필요성이 제기된다. 본고에서는 이러한 문제에 대하여 경제획정을 포함한 구체적인 개편안은 차후의 과제로 남기고, 향후 개편과정에서 유념하여야 할 기본원칙과 그에 따른 개편의 방향을 중심으로 논의하고자 한다.

1) 합리적 행정구역조직의 기본원칙

지방행정의 가장 중요한 역할은 주민에게 필요한 공공서비스를 제공함으로써 주민의 복지와 편익을 증진시키는 것이다. 행정구역은 그러한 지방행정을 원활히 수행하기 위한 공간적 틀이다. 이러한 공간적 틀로서 행정구역의 합리적 조직은 공간적 성격에서도 논하였듯이 실질적 생활공간, 즉 주민 생활권과 일치될 것이다. 그러나 지금까지 살펴본 것처럼 현행 행정구역체계의 가장 큰 문제점은 오히려 이러한 생활권과 일치하지 않는다는 것이었다. 따라서 현행 행정구역체계의 문제점을 극복하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 기본원칙이 필요하다.

첫째로 생활권의 중심도시와 배후지를 통합하는 것이다. 생활권의 형성은 중심도시와 배후지의 통합을 전제로 한다. 기능적 공간체계에서 중심도시는 배후지와 독립해서 존재하지 않으며, 생활권 역시 그러한 기능적 공간체계이다. 따라서 중심도시 없는 생활권을 생각할 수 없듯이, 그러한 생활권과 일치하는 행정구역에서도 중심도시와 배후지의 분리를 생각할 수 없다.

최근 시·군 통합 행정구역개편도 중심도시와 배후지의 통합하여 인위적으로 분리되었던 시·

군간의 기본모순을 해결하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 중심도시와 배후지의 분리에 따르는 모순이 시·군간에만 있는 것은 아니다. 중심도시와 배후지가 분리되어 있다면 중심도시가 대도시이건 지방의 중소도시이건 그 모순은 마찬가지이다.

더욱이 오늘날의 공간체계는 장소들간의 입지적 속성에 의한 등질적 관계보다는 입지적 상호작용에 의한 기능적 관계가 갈수록 중요하게 되는 추세이다. 급속한 교통수단의 발달과 산업의 고도화가 장소적 이동성과 입지적 상호작용을 가속화하면서 중심지와 배후지간의 기능적 통합을 강화하는 방향으로 나가고 있기 때문이다. 따라서 앞으로의 행정구역조직에서는 이같은 중심도시와 배후지의 기능적 통합을 여하히 조직해내느냐가 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 행정의 전문화도 중요하지만 도시적 생활양식의 확산과 재충돌근인구의 증가에서 보듯이 공간체계의 발전방향에서 보면 도시행정과 농촌행정을 이분적으로 구분하기는 어렵다.

둘째로 취락 및 생활권의 계층체계와 행정계층을 일치시키는 것이다. 취락과 그것을 중심으로 형성되는 생활권의 계층체계는 주민생활의 질서에 관한 공간적 틀로서 생활양식의 오랜 누적적 표현이다(류우익, 1990). 취락과 생활권의 계층체계는 주민들의 사회경제적 활동이 일정한 방향으로 장기간 지속됨으로써 형성될 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 행정계층을 생활권의 계층체계와 일치시키는 것은 곧 주민들의 생활양식과 지방행정을 밀착시키는 길이 된다.

현행 행정구역체계의 문제점으로 행정의 비능률, 특히 행정비용의 측면에서 계층의 과다가 지적되고 있지만 그것만으로는 객관적이고 보편타당한 계층구조를 발견할 수 없다. 왜냐하면 행정의 능률만을 놓고 보면 행정계층을 줄이는 것이 바람직하지만 주민의 편익의 측면에서는 행정계층을 줄이지 않고 그대로 존치하는 것이 요구되기 때문이다. 즉, 행정계층의 합리화에서 행정의 능률과 주민의 편익 두 가치체계는 목표갈등을 일으킨다. 이러한 목표갈등에서 생활권의 계층체계와 행정계층의 일치는 주민의 생활

양식과 부합함으로써 주민의 편익을 크게 해치지 않고 행정의 능률을 제고할 수 있는 방안이다.

세제로 생활권의 범위와 행정구역을 일치시키는 것이다. 행정구역이 생활권의 범위와 일치하지 않을 때 주민생활의 불편은 물론이고 외부효과를 적극적으로 제어할 수 없는 문제가 발생한다. 외부효과를 내부화하기 위해서는 행정구역을 가능하면 크게 하는 것이 유리하지만 현실적으로 그것은 생활권의 범위와 일치시키는 것이 된다. 광역행정체제로 이같은 문제를 해결할 수 있다고 하지만, 그것이 근원적인 해결방법이 될 수 없다. 기본적으로 생활권의 범위와 행정구역이 일치하지 않는 상황에서 광역행정체제로 외부효과를 해결하는 한계가 있기 때문이다. 오늘날과 같이 이동성이 크게 증대되고 지역간의 관계가 개방적인 사회에서는 광역행정체제가 더욱 긴요해지고 있지만 먼저 생활권의 범위와 행정구역을 일치시키는 것이 원칙이다.

생활권의 범위와 행정구역의 일치하는 지방자치의 측면에서도 중요하다. 지방자치의 발전은 주민이 공동된 이해와 가치를 가지고 지방행정에 적극적으로 참여할 때 가능하다. 이것은 행정구역의 범위가 좁을수록 유리하겠지만, 흔히 주장되듯이 이는 단순히 물리적인 범위의 문제가 아니라 지역주민과의 공동체적 유대와 일체감을 얼마만큼 확보할 수 있는지가 관건이다. 따라서 경제적 상관성뿐만 아니라 사회문화적 동질성에 기반한 공동체적 지역단위인 생활권이 행정구역, 특히 지방자치구역의 단위가 되어야 함은 물론이며, 관할구역의 주민의 응집성을 확보하기 위하여 그것의 범위와 행정구역을 일치시키는 것이 필요하다. 이것은 지방자치가 앞으로 우리 나라 지방행정의 환경변화를 유도하는 최대의 요인이라는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

끝으로 행정구역을 국토공간의 균형적 개발이라는 차원에서 조직하는 것이다. 지방행정은 국가행정체계의 일부이지만 행정구역은 국토이용의 한 방식으로 국민의 공간적 삶을 권력적 상관관계 속에서 규정한다. 따라서 행정구역의 조

직은 지역적 형평과 균형의 원리 아래 이루어져야 한다. 국토균형개발의 원리는 국민의 생활환경과 복지수준의 균질성을 확보하는 국가운영의 기본원리로서 행정능률이나 민주성의 원리와 동등하게 존중되어야 하는 가치체계이다(박수영, 1993). 이런 점에서 행정구역의 조직은 국토를 어떻게 관리하고 이용할 것인가에 대한 국토공간계획의 일부이며 그것이 합리성 여부는 지금까지 불균형 발전된 국토공간을 회복하여야 한다는 명제로부터 주어진다.

2) 행정구역개편의 방향

(1) 특별시·직할시·도

중심도시와 배후지를 통합한다는 원칙 아래 현재의 특별시·직할시 제도는 폐지하되 시 구역 자체는 생활권의 범위와 일치시키는 것이 바람직하다. 다만 서울은 대도시라는 성격 이외에 수도라는 특수성을 가짐으로 특별시 제도를 유지할 수 있다. 서울은 1394년 천도 이후 지속적으로 수도로서의 특수한 지위를 인정받아 왔으며 현재도 서울시에 대한 정부조직상의 特例를 인정하고 있다.⁶⁾

그러나 여기에는 몇 가지 조정이 필요하다. 먼저 수도로서의 특수한 지위를 인정받는 지역의 범위를 축소할 필요가 있다. 이것은 기본적으로 수도로서 갖는 특수성 혹은 상징성이 현재와 같이 넓은 구역을 차지할 필요가 없기 때문이다. 인구 1천만의 대도시로서 갖는 특수성은 인정할 수 있지만, 그것이 정치적 특수성을 인정받는 기준이 될 수는 없다. 이미 서울의 비대성을 들어 그것을 몇 개의 시로 분할하자는 안이 제시된 바 있다. 도시내부의 기능적 관계를 볼 때 단순히 서울특별시를 몇 개의 시로 분할하는 것에는 문제가 있지만 지방자치의 동등성이라는 관점에서 기존에 가졌던 서울특별시의 정치적 위상을 낮추고 그것의 공간적 범위를 축소하는 것은 바람직하다. 즉, 광역자치단체로서의 서울특별시 안에 수도로서의 기능을 갖는 기초자치단체로서의 서울시⁷⁾를 설정하고 이 구역에 한하여 수도로서의 특수성에 기인하는 사무기능에 대한 특례를 인정하는 것이다.

이와 동시에 현재 평균인구규모가 약 50만인 자치구를 인구 200~300만의 규모를 통합하여 3~4개 정도의 시로 구획하고, 기존의 자치구는 기초적인 행정서비스의 공급을 위한 일반구로 전환하거나 동 규모를 확대하여 그것을 대체하도록 하는 것이 필요하다. 기존의 자치구는 주민의 귀속감이나 생활권의 관점에서 볼 때 자치단체로서의 독립성이 희박하는 등 근본적인 문제점이 이미 지적되어 왔다(행정개혁위원회, 1989). 또는 자치구가 22개에 이르고 있기 때문에 광역행정수행에 있어 문제가 제기되고 있으며(남부신문, 1994. 1. 27), 이러한 문제는 기존의 자치구를 그대로 둔 채 서울특별시가 주변의 시를 편입하게 되면 더욱 심각하게 된다. 따라서 서울특별시에 포함될 주변의 시와 함께 기존의 자치구를 3~4개의 시로 통합하여 그것을 기초자치구역으로 하는 것이 통솔의 범위를 축소하고 광역행정을 수행하는 데 도움이 될 것이다.

물론 여기서 기존의 서울특별시가 가지는 권한과 기능을 새로 설정하는 시에 대폭 이양하고 서울특별시는 광역행정기능과 그 하위의 市들간의 연락·조정기능만을 갖도록 하는 것이 필요하다.⁸⁾ 인구규모가 각각 200~300만에 이르는 시는 그것이 하나의 대도시이며 기존의 자치구와는 성격이 다르다고 할 수 있고 그렇게 하는 것이 기초자치단체 우선의 지방자치가 구현되는 길이기도 하다.⁹⁾ 이것은 또한 전체를 서울특별시로 묶어 두게 됨으로 도시내부를 기능적으로 통합시키면서 기존의 특별시는 분할하는 효과를 얻을 수 있다.

이러한 서울특별시의 개편방향에 대하여 자치구를 어느 정도 규모의 시로 통합하느냐는 것과 주변의 시를 서울특별시의 기초자치구역으로 편입하는 문제에 대하여 이견이 있을 수 있다. 우리 나라 도시의 지방공공서비스의 생산성이 도시 규모 50~100만 사이에서 높기 때문에 현재의 자치구를 그대로 시로 전환하여 서울시를 분할하자는 주장이 있으나(조일홍, 1992), 이것은 앞에서 언급한대로 오늘날 지방행정에서 가장 문제가 되고 있는 광역행정을 더욱 어렵게 할 것이라는 점에서 바람직하지 않다. 따라서

그 이상에서 찾을 수밖에 없는데 현재의 자치구를 4~5개 묶을 수 있는 인구 300만이 적정한 대안으로 제시되고 있으며(행정개혁위원회, 1989), 조일홍(1992)이 서울과 인근지역의 주민의 의식을 조사한 결과에도 인구 300만 정도가 가장 적합한 구 자치구역의 개편안으로 나타내고 있다.

그리고 주변의 시를 서울특별시의 기초자치구역으로 편입하는 문제는 이미 서울의 비대성으로 분할론이 제기되고 있는 상황에서, 또 한 자치단체에 지나친 경제력의 집중은 자치단체간 재정력의 격차를 가져와 결국 국토의 불균형발전을 가져오는 한 요인이 될 수 있다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다. 따라서 서울특별시로 편입지역은 최소한으로 억제하여야 할 것이며 생활권이 서울시와 다른 없는 인접한 시 구역에 한정하여야 한다. 그러나 여기서 유념하여야 할 것은 서울의 집중문제, 나아가 수도권 집중문제는 보다 거시적으로 국토의 균형개발과 지방의 발전을 통해서 해결될 수 있는 과제라는 점이다. 즉, 서울의 집중이 구역의 경계를 넘어 이미 수도권 전체로 확산되고 있는 상황에서 서울이나 다른 없는 지역을 서울특별시 경제바깥에 둔다고 해서 억제될 수 있는 것은 아니며 오히려 광역행정의 수행을 어렵게 한다고 할 수 있다.

직할시는 앞에서 말한대로 제도 자체는 폐지하지만 현재의 시 구역 자체까지 생활권을 무시한 채 고정시킬 필요는 없다. 그리고 여기서도 주민의 귀속감이나 생활권의 관점에서 볼 때 자치단체로서의 독립성이 희박한 기존의 자치구는 광역행정만을 어렵게 함으로 일반구로 전환하는 것이 필요하다. 또한 기존의 자치구를 그대로 둔 상태에서 직할시를 일반시로 전환하여 도에 편입하도록 하면 자치계층이 3계층으로 늘어나 문제가 발생하기도 한다. 그러나 여기서도 서울특별시와 마찬가지로 광역자치단체인 도는 그 권한과 기능을 일반시로 전환되어 편입될 직할시와 기존에 관할하던 다른 시·군들에 대폭 이양하여 기초자치단체 우선의 지방자치가 되도록 하여야 할 것이다.

도 구역은 직할시를 일반시로 하여 다시 편입

시킨 상태에서 현재보다 축소·개편하도록 한다. 광역행정을 실현한다는 이유에서 일부 현재의 도 구역보다 확대하는 개편안을 주장한 경우(김안제, 1992; 정재화, 1992)도 있지만, 이미 도 구역이 크게 광역화되어 있다는 점에서 별로 설득력이 없다. 도 구역 설정의 기준이 될 수 있는 지역생활권을 보면 오히려 현재의 도 구역은 축소하는 것이 바람직하다. 이러한 도 구역의 단위가 될 수 있는 지역생활권은 전국적으로 20개 안팎이 되는 것으로 연구되고 있다.

이에 관한 연구사례를 보면 이정환(1987)은 상품구매권, 의료권, 시설이용권, 통근 및 대학진학권 등의 조사를 기초로 대체로 인구 10만의 도시가 중심이 되는 지역생활권이 전국에 19개 있는 것으로 분석하고 있으며, 최양부·윤원근(1988)은 지역생활권의 반경이 64 km가 되는 것을 상정하고 전국을 16개의 지역생활권으로 구분하고 있다. 그리고 지난 제 2차 국토종합개발계획(1982~1991)에서도 계획지역으로 전국을 28개의 지역생활권으로 구분한 바 있다. 또한 구한말에는 짧은 기간이기는 하지만 8道制를 개편하여 23府制를 실시한 적도 있다. 참고로 이러한 지역생활권의 기초가 된다고 생각할 수 있는 상권들을 보면, 가전 3사는 전국에 28개 혹은 30개의 중심도시를 선정하고 그에 따라 상권을 구분, 대리점망을 구축하고 있으며(최은미, 1991), 전매청 전매관서는 22개 구역으로 구분된다(국토개발연구원, 1980). 이러한 상권들이 현재의 도 구역 경계와 무관함을 물론이다.

따라서 이와 같은 지역생활권을 고려하여 도 구역을 설정한다면 최소 20개 이상의 도가 구획될 수 있을 것이다. 그러나 도 구역을 너무 세분하는 것 역시 자치단체의 규모를 작게 하여 재정자립을 어렵게 할 뿐만 아니라 대도시지역이 중심도시인 道와 그렇지 않은 道間에 경제력의 지나친 격차를 가져올 가능성이 있으므로 바람직하지 않다. 예컨대 이정환의 연구와 제 2차 국토종합개발계획에서 거창을 중심으로 한 경남 내륙지방이 지역생활권으로 설정되고 있지만 이것이 현실적으로 도 구역이 되기는 어려운 것이다. 이러한 소규모의 지역생활권은 근접한 그

보다 큰 지역생활권과 통합하여야 할 것이며, 이렇게 될 경우 도 구역은 20개 미만에서 조정될 수 있을 것이다. 그렇다하여도 대도시지역을 포함하는 도와 다른 도간에 경제력의 격차가 불가피하게 현재보다 커지게 될 것이다. 따라서 국토의 균형적 발전의 차원에서 경제력이 약한 도에 대해서는 중앙의 적극적인 재정적 지원과 투자가 병행되어야 한다.

이처럼 지역생활권에 맞게 도 구역을 축소하면 우선 도의 내적 통합도가 높아져 지방화시대의 다양한 행정수요에 보다 융통성 있고 신속하게 대응할 수 있을 것이며, 관할하는 시·군의 수를 줄임으로써 보다 효과적인 통솔을 할 수 있게 된다. 또한 공간계획적 차원에서도 공간적 계층구조의 상향편중과 공간발전과정에서의 수직적 관계의 강화경향을 수용할 수 있게 되며 새로 선정되는 도청소재 지급 중간도시들의 기능이 크게 활성화되어(류유익, 1992), 현재 이중구조화되어 있는 국토공간상의 취약체제를 개선하는 데도 기여하게 될 것이다.

(2) 시·군

시·군구역의 개편은 먼저 시·군 통합에 있어서 군의 인구가 더 많은 경우는 군을 중심으로 통합하는 것이다. 군보다 인구가 적은 시는 대개 인구가 5만을 조금 상회하거나 그것에 미달한다. 따라서 이러한 시들은 다시 읍을 환원하는 것을 고려해 보아야 한다. 그리고 현재 인접해 있으면서 세분된 시 구역들은 통합하는 것이 필요하다. 자치구역을 세분할수록 광역행정은 더욱 어렵게 되며, 불필요한 중복투자의 가능성이 상존하게 된다. 현재 세분된 시 구역들은 통합을 한다고 하여도 대부분 인구 100만을 넘지 않는 선에서 규모가 확대된다. 따라서 지방 공공서비스를 제공하는 데 있어서도 재정적 효율성에 문제될 것이 없으며 오히려 규모의 경제를 누릴 수 있다. 그리고 인접한 시들은 대체로 한 군에서 분리되어 나왔다는 점에서 역사적으로 동일생활권을 형성하여 왔다고 할 수 있다.

대개 반경이 14~16 km 되는 현재의 군 구역은 도 구역의 기반이 되는 지역생활권의 차하에서 과거 군청소재지였거나 현재 군청소재지인

시 또는 읍을 중심으로 농촌지역주민의 일상생활과 관련된 기초수요가 충족되는 정주생활권의 공간적 단위로 파악되고 있다. 이러한 군 구역은 조선시대와 일제시대 일부 확대·개편되었으나 삼국시대부터 郡·縣制를 바탕으로 오랜 세월을 두고 발전해 온 것이다. 따라서 군은 지역주민의 공동체의식의 기반이 되며 그들이 일상적 삶을 영위하는 가운데 기초적인 정치, 경제, 사회, 문화활동을 전개하는 생활공간으로서 중요한 의미를 갖는다. 이런 점에서 현재의 군 구역은 적절한 기초자치단체의 영역이 될 수 있으며, 규모 면에서 큰 문제가 없다고 할 수 있다.

따라서 일부 현재의 군 구역이 주민의 참여와 통제가 긴요한 기초자치구역으로서의 규모가 크다는 주장이 있지만(최창호, 1980; 이명재 등, 1991; 조창현, 1994), 시·군 통합을 전제로 현 구역을 가능하면 그대로 유지하는 것이 바람직하다. 현재의 군 구역을 축소하자는 주장의 논거는 대개 다른 나라와 비교해서 우리 나라의 기초자치구역, 즉 군의 규모가 크다는 것에 둔다(최창호, 1980; 조창현, 1994). 그러나 역설적으로 주민참여와 통제를 기준으로 한 자치구역의 보편타당한 규모는 존재하지 않는다. 원론적으로 주민참여와 통제는 구역의 범위가 좁을수록 이상적이기 때문이다(최상철, 1985). 외국의 기초자치구역이 대체로 우리의 군 구역보다 작은 것은 사실이지만, 그것 또한 나라마다 다른 것은 자치구역의 규모로 적용할 수 있는 보편적 준거가 없음을 말해준다. 기준이 있다면 주민이 자신의 생활의 영역으로 삼고 지속적인 관심을 갖는 공간적 범위가 될 것이다. 이런 점에서 현재 군 지역은 적절한 정주생활권의 규모로서 개편에 따른 비용을 고려하지 않는다고 하더라도¹⁰⁾ 주민참여의 관점에서 굳이 그것을 축소할 필요가 없다.

(3) 읍·면-리

이 계층의 행정구역은 자치계층과 행정계층을 일치시키고 현재 과다한 행정계층을 축소한다는 차원에서 모두 폐지하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 이렇게 되면 평균 반경이 14.5 km나 되는 군이 말단의 행정단위가 되어 주민

들에게 행정서비스를 직접 제공하여야 한다. 그러나 교통수단이 불비한 농촌지역의 여건상 이처럼 모든 행정서비스를 군소재지인 읍이나 시에서 주민에게 원활히 제공하기에는 어렵다. 따라서 현재 읍·면-리 2계층으로 되어 있는 것은 1계층으로 줄이는 방향에서 조정하는 것이 바람직하다.

이러한 방향에서 생활권의 계층체계와 관련하여 제시될 수 있는 것은 면을 폐지하고 수 개의 리를 통합한 기초생활권을 설정하고 그것을 새로운 단위행정구역(가칭 村)으로 하여 보조행정계층을 단일화하는 것이다. 면 소재지는 앞에서도 지적하였듯이 그 중심기능이 급격히 쇠퇴하고 있고 그것을 중심지로 한 생활권 역시 해체되어 나가고 있어서 현재와 같이 단위행정구역을 설정하는 것의 의미가 상실되고 있다.

리 구역을 지금처럼 말단의 행정구역으로 하고 그것에 실질적인 행정기능을 부여하는 것도 생각해 볼 수 있으나 면소재지 중심의 생활권마저 해체되고 있는 상황에서 전혀 현실성이 없으며 또한 규모가 너무 작아 그것을 단위로 행정서비스를 제공하는 것은 경제적 효율성에 있어서 문제가 된다. 그러므로 수 개의 리를 통합한 기초생활권을 농촌지역의 기초행정단위¹¹⁾로 하는 것이 보조행정계층을 1단계 줄이면서 행정서비스 공급의 경제적 효율성을 높이고 행정을 주민생활과 보다 밀착시킬 수 있는 실효성이 있는 방안이 될 것이다(류우익, 1992). 면 구역에는 이러한 기초생활권이 국민학교가 소재한 장소를 중심촌락으로 하여 대체로 2~4개 정도 있는 것으로 조사된 바 있다(농업진흥공사, 1988).

이러한 보조행정계층의 개편에서 문제로 남는 것은 읍이다. 읍은 군 영역의 중심지로서 계획적 차원에서나 실제 주민생활에서 농촌정주생활권을 형성하는 데 중요한 의미를 가진다. 따라서 읍 제도 자체는 현행대로 존치하는 것이 필요하다. 그러나 농촌인구의 계속되는 감소와 취약체계의 수직적 강화에서 보면 일반농촌지역에서 읍 역시 본질적으로는 면과 같은 문제에 봉착하고 있다. 읍의 인구규모를 보면, 설치의 법정요건이 인구 2만 이상이지만 전국의 178개

읍 중 113개의 읍(63.5%)이 이것에 미달하고 있다. 그 가운데에는 인구 1만명 미만의 소읍이 22개(12.4%)나 된다(내무부, 1992). 인구가 2만 미만이라도 군청의 소재지는 읍이 될 수 있다는 예외규정이 있기는 하나 60% 이상의 읍이 인구 2만에 모자라는 것은 다수 읍의 성격이 본질적으로 면과 다름없음을 반증한다. 또한 읍구역은 시가지 거주인구 40% 이상이라는 그것의 법정요건에서도 볼 수 있듯이 실제로 도시적 구역 자체보다 넓게 구획되어 있는 것이 일반적이다. 이러한 것들을 종합하여 볼 때 현단계에서 읍 제도 자체는 유지한다하여도 장기적으로는 면의 경우와 마찬가지로 기초생활권 단위의 구역으로 개편하는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

5. 결 론

행정구역은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 면에서 주민생활에 지대한 영향을 미치는 공간적 요소로서 그것의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 또한 모든 국가행정에서 가장 기본이 되는 제도이다. 따라서 이것은 최고의 합리성을 가질 필요가 있으며, 그것은 국가적 과제가 된다. 국가발전의 새로운 도약을 마련하

여야 하는 시점에서 이것은 더욱 중요한 문제로 떠오르고 있다. 국토공간의 변화를 정돈하는 데 있어 행정구역이 그것의 제도적 틀을 제공하여야 하기 때문이다.

본고는 이러한 관점에서 현행 행정구역체계의 전반에 걸친 문제점을 검토하고 그것의 합리적인 조직원칙과 개편의 방향을 모색하여 보았다. 가장 핵심적인 것은 변화했거나 또 변화하고 있는 실질적 생활공간의 체계에 대응하도록 하는 것이다. 이것을 일거에 이루기는 어렵겠지만 본고에서는 직할시 제도의 폐지, 도 구역의 축소, 면·리 제도의 개선을 통한 행정계층 수의 조정, 군 중심의 시·군 통합(군의 인구가 더 많은 경우), 수도로서 서울특별시 특례의 공간적 범위를 축소하는 서울시 제도와 기존의 자치구를 시로 통폐합하는 방안 등을 제시하였다. 이것을 간단히 圖示하면 그림 2와 같이 될 것이다.

지금까지 우리 나라의 행정구역체계의 개편문제는 그 필요성은 인정되면서도 현실적 여건이 어렵다는 이유에서 부분적인 구역조정에만 그치고 유보되어 온 것이 사실이다. 이런 점에서 본고에서 제시하고 있는 것과 같은 전면적인 행정구역개편에 대하여 실현가능성을 문제삼아 혼란을 가져올 가능성이 있다는 주장(최영출, 1993)

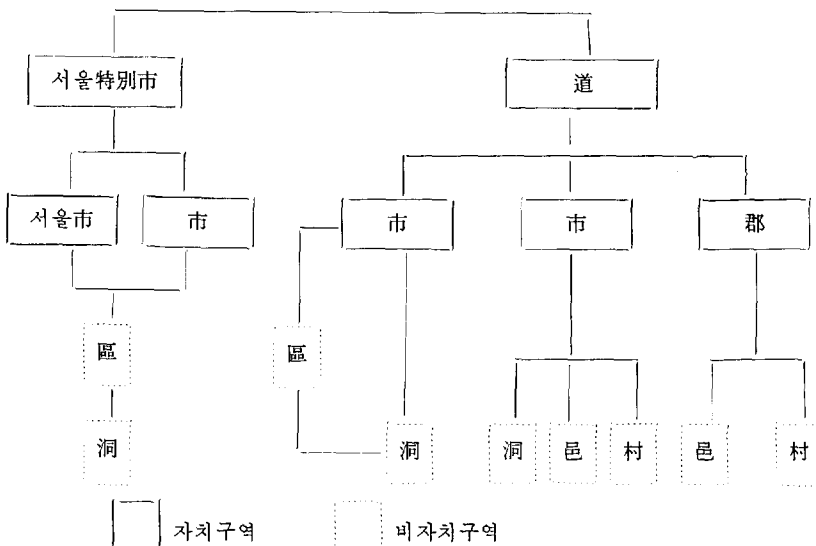


그림 2. 행정구역체계의 개편안

이 없는 것도 아니다. 그러나 중요한 것은 실현 가능성 자체가 곧 합리성은 아니며, 또한 언제까지 그와 같이 소극적으로 대처할 수 없다는 것이다. 그럴수록 실질지역과 괴리되는 행정구역의 문제는 심화되기 마련이다. 따라서 단기간 내에 전부를 고칠 수는 없어도 합리적 원칙에 바탕을 두고 단계적으로 추진할 필요는 있다. 이러한 관점에서 본고는 현재 국토공간에서 가장 심각한 문제지역이 되고 있는 농촌지역의 하위 행정단위부터 정비하는 것이 필요하다고 생각한다. 시·군 통합도 농촌지역 행정구역 합리화의 일환이라고 볼 수 있지만, 그 하위지역의 문제는 그대로 둔 채 상위행정구역만 통합하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다.

(投稿 1994년 3월 31일)

註

- 1) 조선시대의 행정구역 개편과정을 보면 태조에서 세종대에 이르기까지 대대적인 군·현의 통폐합을 한 이후 구한말까지 거의 변화가 없었다. 조선초에 군현제가 정비되어 이후에는 안정되었기 때문이라고 할 수 있으나 그보다는 지방장관인 감사와 특히 在地勢力인 향리와 토호의 저항이 심하였기 때문이다(이준희, 1990). 최근의 시·군 통합과정에서도 지방의회 의원, 지역협의회회장, 직능단체 대표 등 지역사회의 권력계층의 반대가 많다(동아일보, 1994. 3. 18).
- 2) 자치권이 있는 自治區와 대비하여 흔히 一般區라고 한다.
- 3) 면적을 일본의 현과 비교하여 볼 때 2배 정도 크며 영국의 도(county)와 비교하는 경우에도 5배 정도 크고, 프랑스와 비교하더라도 비슷한 결론에 도달한다(이달근, 1993).
- 4) 재정자립도(%) = $\frac{\text{지방세수입} + \text{세외수입}}{\text{세입총액}} \times 100$
- 5) 안산시에서 안양시로 가려면 시내를 벗어나 2번이나 시계를 넘게 되어 시내버스의 할증요금을 2번이나 내야하고 택시의 경우도 거리도 멀지 않은 같은 생활권인데도 행정구역을 단위로 한 사업구역을 벗어나다 하여 요금을 더 받거나 승차거부를 한다(경기도 연구단, 1991).
- 6) 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」에 의해 내부 부 장관의 감독을 받게 되어 있으나 수도로서의

특수성에 기인하는 사무처리 및 인사행정, 직급체계에서 상당한 특례를 인정하고 있다.

- 7) 서울시의 범위는 여러 대안이 가능하나 먼저 1900년대의 한성부 영역을 생각하여 볼 수 있다.
- 8) 지방자치제의 실시와 관련하여 서울시장의 위상이 정치적으로 논란이 되고 있는 것도 기초자치단체 우선의 원칙이 지켜지지 않고 경제적·사회적으로 압도적 지위를 갖는 광역자치단체인 서울특별시가 여전히 비대한 권한과 기능을 갖기 때문이라 할 수 있다.
- 9) 이러한 기초자치단체 우선의 원칙에서 가장 중요한 것은 상위기관의 간섭을 배제하고 재정적 자주성을 보장할 수 있는 방향에서의 지방제도 개선이다.
- 10) 군 구역을 축소하는 것은 곧 군의 수를 늘리는 것이다. 그러나 이에 는 막대한 비용이 든다. 내부부(1992)가 추정한 1개 군의 설치에 드는 예산소요는 청사건립비와 증대된 인건비를 포함하여 약 56억에 이른다.
- 11) 이러한 행정단위의 기능은 규모 면에서 현재의 면행정기능보다 축소된 범위로 한정하고 계 증명서 발급 정도의 초보적 민원사무를 처리하는 민원출장소의 성격을 갖도록 하는 것이 필요하다.

文 獻

- 경기도 연구단, 1991, “지역이기주의 극복을 위한 광역행정 협력방안,” 내부부 지방행정연수원, 지방행정발전세미나 : 지역이기주의의 효율적 극복방안, 제 1분과 연구보고서.
- 국토개발연구원, 1980, 생활권개발구상.
- 김 인, 1989, “농촌소도읍의 정주체계 확립과 기능활성화를 위한 이론적 논구,” 지리학논총, 16, 19-32.
- 김보현·김용래, 1981, 지방행정의 이론과 실제, 법문사, 서울.
- 김안제, 1992, “지역감정 해소를 위한 광역행정 체계,” 한국논단, 29, 105-121.
- 김종표, 1991, 신지방행정론, 법문사, 서울.
- 남부신문, 1994. 1. 27.
- 내무부, 1992, 1994, 행정구역 및 인구현황.
- 내무부, 1994, 시·군통합추진지침.

- 농업진흥공사, 1988, 산촌지역 정주체계의 정비 방안 연구.
- 동아일보, 1994. 3. 18.
- 류우익, 1990, “농촌지역개발과 정주생활권,” 한국논단, 6, 52-61.
- 류우익, 1992, “국토통합과정과 통일국토의 모습,” 21세기 논단, 6, 21-44.
- 박수영, 1993, “수도권 행정구역의 개편,” 지방행정연구, 8(2), 41-67.
- 연합통신, 1994. 2. 23, 28.
- 서울대학교 행정대학원 행정조사연구소, 1980, 지방행정체계의 계층구조와 관할구역에 관한 연구.
- 이달곤, 1993, “[축소지향]의 도 개편이 필요하다,” 지방자치, 54, 38-42.
- 이명재·김영성·이태열, 1991, “한국 행정구역의 개편방안에 관한 연구,” 지리학 연구, 17, 1-31.
- 이정환, 1987, 한국농촌지역의 유형구분, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 이준희, 1990, 조선시대 지방행정제도연구, 일지사, 서울.
- 임덕순, 1989, 정치지리학원리, 법문사, 서울.
- 정세욱, 1991, 지방행정학, 법문사, 서울.
- 정재화, 1992, 한국의 지방행정구역개편에 관한 연구—관할구역의 조정을 중심으로—, 명지대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 정준성, 1993, “경기북도의 신설은 가능한가,” 지방자치, 53, 96-99.
- 조일홍, 1992, “서울시 자치구역 개편에 관한 연구: 서울시 분할론을 중심으로,” 한국행정학보, 25(4), 353-375.
- 조창현, 1994, “지방자치 구역개편의 본질과 방향,” 민주당 정책위원회, 행정구역개편의 문제점과 나아 갈 방향, 37-46.
- 최상철, 1985, “지방자치구역설정과 지역개발의 방향,” 사상과 정책, 겨울호, 18-29.
- 최양부·윤원근, 1988, 행정구역의 합리적 조정 방안: 정주체계에 따른 도·농통합적 행정구역의 모색, 한국농촌경제연구원.
- 최영출, 1993, “행정구역의 개편방향에 관한 이론적 논의,” 지방행정연구, 8(2), 21-40.
- 최은미, 1991, “가전제품 대리점의 분포와 판매 활동에 관한 연구,” 지리교육논집, 26, 44-67.
- 최창호, 1980a, 지방행정구역론, 법문사, 서울.
- 한계레신문, 1994, 3. 23, 24.
- 행정개혁위원회, 1989, 행정개혁에 관한 건의.
- 水津一朗, 1980, 社會地理學の基本問題, 大明堂, 東京.
- Honey, R.D., 1983, “Versatillity versus Continuity—the dilemma of jurisdictional change—,” in Kloit, N. and S. Waterma, (ed.), *Pluralism and Politiacl Geography: People, and Territory and State*, Croom Helm, New York, 228-244.
- Maier, J. et al., 1977, *Sozialgeographie*, Westermann, Braunschweig/Germany.
- Massam, B., 1975, *Location and Space in Social Administration*, Edward Arnold, London.
- Tiebout, C.M., 1972, “A pure theory of local expenditures,” in Edel, M. and J. Rothenberg, (eds.), *Readings in Urban Economics*, MacMillian Publishing Co., New York, 513-523.

Problems of Administrative Area System in Korea and Reforming Direction

Seok-Hoi Yim*

Summary

Several problems of administrative area system in Korea have been brought up for a long time. Because its frame has remained since Chosun and Japanese colonial period in spite of changing local administrative environment in accordance with rapid industrialization and urbanization. Recent reform of city(Shi)-county(Gun) integration is derived from this argument.

But problems which permeate deeply overall system cannot be solved by partial reorganization of Shi-Gun. They may be rationalized only through the reform of the whole system. The aims of this study are to analyze problems of administrative area system entirely and to discuss the direction of its reform from that point of view.

Major problems of administrative area system are summed up into the followings. Firstly, it is found that administrative hierarchies are too many levels. Contemporary administrative hierarchical structure is 4 levels: regional autonomous government(Tukpyolshi, Jik'halshi, Do), local autonomous government (Shi, Gun), two levels of auxiliary administrative area(Up, Myun and Ri). These hierarchies were established in late period of Chosun which transportation was undeveloped and residential activity space was confined. But today developing transportation and expanding sphere of life don't need administrative hierarchical structure with many levels.

Besides developing administrative technology reduces administrative space by degrees. Many levels of contemporary administrative hierarchical structure are main factor of administrative inefficiency, discording with settlement system.

Second problem is that Tukpyolshi and Jik'halshi—cities under direct control of the central government as metropolitan area—underbounded cities. Underbounded city discomforts residential life and increases external effects of local public services. Especially this problem is serious in Seoul, Pusan and Daegu. Third problem is that Do-areas are mostly too larger in integrating into single sphere of life. In fact each of them consists of two or three sphere of life. Fourth Problem is metropolitan government system that central city is separated from complementary area, i.e. Do. It brings about weakening the economic force of Do. Fifth problem is that several cities divided single sphere of life. It is main factor of financial inefficiency and facing difficult regional administration. Finally necessity of rural parish (Myun) is diminished gradually with higher order center oriented activity of rural residents.

First of all administrative area system should corresponds with substantial sphere of life in order to solve these problems. Followings are some key directions this study proposes on the reform of administrative area system from that standpoint.

1. Principles of reorganization

* Doctor's course, Seoul National University.

- integration of central city with complementary area
- correspondence of administrative hierarchical structure with settlement system
- correspondence of boundary of administrative area with sphere of life

2. Reform strategy

- Jik'halshi is integrated with Do and is under the control of Do.
- Small Seoul shi(city) which have special functions as capital is demarcated in Seoul tukpyolshi and 22 autonomous districts of

Seoul tukpyolshi is integrated into 3~4 cities.

- Neighboring cities(Shies) in single sphere of life are integrated into single city(Shi).
- Myun and Ri are abolished in rural region and new unit of local administrative area on the basis of lowest order sphere of life into which 3~4 Ries are integrated replaces them.

Key Words: administrative area system, reform of administrative area, regional administration, spatial system, sphere of life.