

地方行政區域의 改編에 관한 研究

- 郡區域을 中心으로 -

夫 萬 根

< 目 次 >

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 序 論 | 1. 機能配分の 實態 및 問題點 |
| II. 地方行政 區域의 性格 | 2. 機能配分の 適正化 方案 |
| III. 地方行政 階層의 減縮 | V. 郡 行政區域의 改編 |
| 1. 韓國의 地方行政 階層構造 | 1. 郡 行政區域의 改編 必要性 |
| 2. 階層構造의 問題點 | 2. 郡 行政區域의 改編 方案 |
| 3. 邑·面階層의 廢止 | 3. 郡 行政區域의 適正化 基準 |
| IV. 階層間 機能의 適正配分 | VI. 結 論 |

I. 序 論

지방자치단체의 區域은 地方行政의 目的과 機能을 수행하기 위하여 적정한 규모의 地域을 劃定한 自治權 行使의 範域으로서 自治權 및 住民과 함께 지방자치단체의 구성요건으로 되고 있다. 이같이 地方自治團體의 존립의 基礎가 되고 있는 區域은 자치단체의 機能, 規模, 階層構造 등을 포괄하는 地方行政의 전체 體制와 밀접한 관련을 가지고 있다.

지방자치단체 區域의 適正與否는 自治團體의 機能의 충실과 강화를 도모하는 데는 물론이고 住民의 便宜를 증진하는데 있어서나, 주민의 行政統制와 自治運營의 표를 거두게 하고 鄉土愛와 自治意識을 함양하는데 있어서 매우 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방자치단체의 區域은 適正規模로 설정되지 않으면 안 된다.

우리나라 基礎自治團體인 郡의 現行 區域은 대체로 日帝 初期의 行政區域 大改編時에 확정되었던 區域을 基本 骨格으로 유지하고 있다.

그동안 우리나라는 급격한 産業化와 都市化 현상으로 經濟, 社會, 文化 등 제반 分野에서 大變化가 이루어 졌으며 國土空間의 利用패턴도 크게 달라졌다. 그런데도 郡區域은 지난 70년 동안 몇 차례에 걸친 부분적인 調整을 제외하고는 現實對應의인 全面改編이 없었기 때문에 급증하는 行政需要에 능률적으로 대처하지 못하고 있다.

더구나, 원래 郡은 기초자치단체 이던 邑·面과 上級自治團體인 道の 중간에 介在한 단순한 行政單位였는데 1961년에 邑·面 自治制가 폐지되면서 기초자치단체로 되었던 것이다. 따라서 住民들 간에 共同體意識이 희박한데다 郡의 규모가 기초자치단체로서는 너무 廣大한 때문에 住民參與 및 統制가 제대로 되지 못해 行政의 民主化가 크게 저해되고 있다.

이러한 문제점을 타개하고 郡行政에 있어서 民主化와 能率化를 도모하기 위해서는 郡區域을 現實에 적합하도록 개편해야 할 필요성이 切實하다고 아니 할 수 없다. 본 研究는 自治團體 區域問題의 중요성에 입각하여 기초자치단체인 郡의 區域을 어떠한 基準에 따라, 어느 정도의 규모로 改編하는 것이 合理的인가를 고찰하는데 그 목적이 있다.

郡區域의 適正規模는 지방자치단체의 階層構造 및 機能配分과도 밀접한 관계가 있으므로 본 연구에서는 階層數의 감축문제와 기능배분의 合理化 문제를 아울러 다루었다.

II. 地方行政區域의 性格

行政區域은 國家 또는 地方自治團體가 行政上の 편의를 위하여 國土空間을 區分 設定하여 놓은 地域的 單位이다. 일단 設定된 行政區域은 時日의 경과와 더불어 住民生活와 밀접한 관련을 가지게 되고 住民과 일치화가 이루어지면서 固定化되어 나간다.

따라서 行政區域은 政治·行政的인 관점에서 뿐만 아니라 經濟·社會·文化的으로도 중요한 意味를 가지게 되는 것이다.¹⁾ 이같이 단순한 人爲的 境界이상의 의미를 내포하고 있는 地方行政區域은 다음과 같은 性格을 가지고 있다.

첫째, 地方行政區域은 自治團體의 機能과 밀접하게 관련되고 있다. 自治團體의 地域的 범위는 그 단체의 機能의 性格과 內容에 따라 달라지는 것이며 기능의 변동에 따라 區域은 신속하게 이에 適應해 나가야 하는 것이다.

英國의 地方自治境界委員會가 1948년의 報告書에서 「地方行政을 理解하는 사람이라면 그 누구도 區域과 機能을 분리하여 論하는 것이 非合理的이라는 것을 느끼고 있다. 區域의 문제는 機能의 再分配 문제와 긴밀하게 結合되어 있기 때문에 兩者는 同時に 다루어지지 않으면 안 된다」²⁾고 지적한 것도 바로 이 때문이다.

그러나 地方自治團體가 수행하는 기능들은 각각 그 性質이 다르기 때문에 區域과 機能은 合

1) 黃明燦, 行政區域 改編의 意義 : 그 基準과 效果를 中心으로, 地方行政, 1973年3月号, 大韓地方行政協會, pp.42 ~ 43.

2) W.A. Robson, The Development of Local Government (London : George Allen and Wnwin), 1953, pp.49 ~ 50.

致되기가 힘들고 또 時間的 요인에 의해서도 一致를 보기가 어렵다.³⁾ 行政機能은 社會가 변동됨에 따라 끊임없이 변모하는 流動性을 띠는 것인데 반해 行政區域은 일단 設定되면 固定性을 갖게 되기 때문에 항상 時間的 격차가 불가피해 진다.

다시 말해서 行政機能의 空間的 活動範圍은 交通·통신의 발달에 따라 더욱 擴大될 것이 요청되는데 비해 行政區域은 고정화되어 彈力性이 결여되고 있기 때문에 양자의 합치는 어렵게 되는 것이다.

둘째, 地方行政區域은 地方自治團體의 階層構造와 不可分의 관계를 가지고 있다. 자치단체의 區域은 地方自治의 本질상 基礎的이고 小規模的인 것이 理想的이라고 할 수 있지만 行政機能 중에는 小規模 자치단체의 능력으로는 처리할 수 없는 것들이 있다.

이러한 機能을 효율적으로 처리하기 위해서는 基礎自治團體 외에 광역적인 團體의 설립을 필요로 하게 되는데, 여기에서 廣域自治團體와 基礎自治團體 간의 階層體系가 형성되는 것이다. 또한 國家에 따라서는 기초자치단체 아래 업무수행을 보조하는 下部 行政補助階層을 두거나 기초단체와 광역단체의 中間에 連絡官의인 성격을 가진 行政機關을 두는 수도 있는데 이러한 경우, 地方行政에 있어서의 階層構造는 복잡해지게 되는 것이다.⁴⁾

地方行政體系에서 區域이 水平的인 <너비>를 의미한다면 階層은 수직적인 <깊이>를 의미한다고 하겠다. 만일 區域의 너비를 넓게 設定한다면 全國적으로 이들 區域의 團體數가 적어지기 때문에 이들 단체를 지도·감독할 上級團體를 여러 階層으로 두어야 할 필요가 없으므로 階層의 깊이는 알아지게 되며 이와 반대로 區域의 너비를 좁게 設定한다면 階層의 수가 증가하게 되므로 그 깊이는 깊어지게 마련이다. 따라서 區域과 階層은 相反關係에 있다고 하겠다.

이같이 지방행정에 있어서 區域과 階層은 機能配分을 媒介로 하여 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 行政區域의 改編은 당연히 階層構造의 개편문제를 包括하게 되는 것이다.

셋째, 地方行政區域은 集權 및 分權體制와도 관련을 가지고 있다. 行政區域은 住民들이 自己教育을 위한 道場인 동시에 行政의 能率的 運營을 위한 手段이 되어야 한다는 점에서 그 범위가 共同社會的 기초를 바탕으로 하여 이루어져야 함은 물론이고 능률적인 行政運營도 보장하는 것이어야 한다.⁵⁾

이러한 두 要件中 前者는 地方行政의 民主化를 위한 것이고 後者는 能率化를 기하기 위한 것임을 감안한다면 行政區域은 兩者가 調和될 때 가장 理想的인 狀態가 되는 것이라고 하겠다.

區域의 문제는 民主化 및 能率化와 결부되어 결국 中央集權과 地方分權에 관련되게 되고, 이

3) 孫在植, 現代地方行政論, 博英社, 1979, p.86.

4) 崔昌浩, 地方行政區域論, 法文社, 1980, p.16.

5) 長濱政壽, 地方自治と 區域, 日本行政学会, 地方自治の 區域(東京:勁草書房), 1957, p.7.

러한 集權과 分權은 나아가서 地方行政體制 전체와 관련을 맺게 되는 것이다. 따라서 行政區域의 改編問題는 終局的으로 地方行政 體제의 전면적인 재편성과도 불가분의 관련을 갖게 되는 것이다.⁶⁾

Ⅲ. 地方行政 階層構造의 改編

1. 韓國의 地方行政 階層構造

地方行政의 階層에는 自治階層과 行政階層이 있다. 자치계층은 일정한 自治團體가 그 區域內에 다른 자치단체를 包括하고 있는 것을 말하고 행정계층은 일정한 行政機關이 그 구역내에 다른 행정기관을 包括하여 수직적인 上下關係를 맺고 있는 것을 말한다.

地方行政階層은 特定國家의 歷史的 傳統, 政治形態, 國土의 面積, 人口, 交通·통신의 발달 정도 등 여러가지 요인에 의해 그 構造가 다양하여 單層制를 취하고 있는 國家가 있는가 하면 심지어는 5階層制를 택하고 있는 국가도 있다.

그러나 일반적인 傾向을 보면 地方自治가 비교적 철저한 英美系 國家와 이에 가까운 스칸디나비아 諸國에서는 대개 基礎自治團體를 末端階層으로 하는 2階層制를 취하고 있는데 대해 프랑스와 中央集權의인 국가에서는 소수의 예외를 제외하고는 대체로 多階層制를 채택하고 있다.⁷⁾

우리나라의 地方行政階層은 道—市·郡—邑·面—里·洞의 4階層으로 형성되고 있는데 이중 道와 市·郡은 自治階層이고 邑·面과 里·洞은 行政階層이다. 우리나라는 원래 邑·面自治制 時代에는 기초자치단체인 邑·面 아래 里·洞이라는 行政補助階層을 두고 있었으나 1961년에 郡自治制로 전환되면서 邑·面도 補助階層이 됨으로써 기초자치단체인 郡아래 重層의 보조계층이 형성된 것이다.

現代 地方行政의 추세로 볼 때 行政機能을 기초적 機能과 廣域的 機能으로 구분하고 이를 基礎團體와 廣域團體에 각각 分擔시킴으로써 民主的 要求와 능률적 要求를 調和있게 充足시키는 것이 바람직 하다고 하겠다. 이런 意味에서 地方行政階層은 2階層制가 가장 合理的인 것으로 생각되며 실제로 日本, 英國, 美國과 같은 나라에서는 2階層制의 原理를 더욱 확대시키는 방향으로 나아가고 있다.⁸⁾

6) 崔昌浩, 前掲書, p.17.

7) 孫在植, 前掲書, p.70.

8) 日本의 地方行政 體制는 上級自治團體인 都·道·府·縣과 基礎自治團體인 市·町·村의

2. 地方行政 階層構造의 問題點

지방행정체제의 構造를 重層構造로 했을 때, 그 長點으로는 ①基礎團體와 廣域團體間에 行政機能의 分業的 수행 ②住民의 行政參與 機會의 확대 ③국가의 적절한 監督作用의 유지 ④中央政府로부터의 基礎自治團體의 보호 등을 들 수 있다.

그러나 우리나라의 地方行政階層은 이러한 長點들을 거의 살리지 못하고 있을 뿐만 아니라 階層의 過多性은 업무의 重複과 중첩적 監督현상을 초래하고 있으며 업무의 지체와 浪費, 意思疎通의 장애 등 行政의 效率性을 저해하는 요인이 되고 있다.⁹⁾

(1) 住民과 自治團體간의 거리감 造成

우리나라의 地方行政階層은 道와 郡아래 다시 邑·面과 里·洞이라는 2 단계의 行政補助階層을 두고 있음으로써 기초자치단체인 郡과 住民間에 거리감이 조성되고 있어 원활한 協調關係가 이루어지지 못하고 있다.

外國의 경우는 기초자치단체의 規模가 주로 人口 500명~1만명 정도의 小規模이기 때문에 住民과의 직접 접촉이 제대로 되고 있으며, 불가피한 경우에 한해서 例外的으로 支所나 出張所를 두고 있다. 이에 비해 우리나라는 기초자치단체인 郡의 規模가 너무 큰데다 2 단계의 下部補助階層을 두고 있기 때문에 郡이 住民과 直結되지 못하고 있다.

(2) 上下 階層間 役割의 重複

우리나라의 地方行政에 관한 法令에는 階層別 業務의 分擔 및 責任限界에 관한 明確한 規定을 두지 않고 있기 때문에 각 계층이 獨者的 領域을 責任있게 수행하지 못하고 있다. 地方自治法은 지방자치단체인 道와 郡이 담당해야 할 機能을 따로 規定하지 않고 있으며, 또 구체적으로 어떠한 業務가 邑·面の 업무로 될 것인지에 대해서도 明確한 規定이 없다.¹⁰⁾

2 계층으로 구성되어 있는데 우리나라의 郡級의 계층은 없고 邑·面に 해당하는 町·村이 우리나라의 道級單位인 縣에 직결되어 있다. 한편 美國은 上級自治團體인 郡(County)과 기초자치단체인 市·邑·面·村으로 구성되어 있는데 市가 都市自治團體를 이루며 邑·面·村이 農村自治團體로 되어 있다. 또 英國의 地方行政體制도 상급자치단체인 郡과 下級自治團體인 區(District)로 이루어져 있다.

9) 行政改革委員會, 地方行政 體制에 관한 研究, 1976, pp.142~186 參照.

10) 地方自治法 제3조 參照.

따라서 지방행정에 있어서 下部階層의 업무는 그 대부분이 上級階層의 재량에 의하여 부분적으로 委任된 것이기 때문에 각 階層間에 同一 또는 類似業務의 重複現象이 나타나 행정의 지체와 非能率를 초래하고 있다.

이 같은 업무의 重複現象은 中間階層으로 하여금 上級階層의 명령이나 指示를 그대로 下部階層에 전달하는 中繼機關으로 轉落케 하는 요인이 되기도 한다.

(3) 指揮·監督體系의 중첩

階層數가 너무 많기 때문에 下部階層으로 내려올수록 上級階層의 重複되는 指揮·監督을 받게 됨으로써 하부계층이 업무를 처리하는데 自律性이 저해되고 있다. 따라서 하부계층은 地域實情에 적합한 업무를 신속히 처리하지 못하고 있으며 적극적인 對民奉仕에도 지장을 주고 있다.

行政監督은 원칙적으로는 次下級機關에 대해서만 하도록 되어 있기 때문에 中央政府는 道를, 道는 市·郡을, 郡은 邑·面을, 邑·面은 里·洞을 감독해야 한다. 그런데도 실제로는 中央政府가 道를 경유함이 없이 市·郡의 行·財政狀況을 직접 감독하는 경우가 많으며, 또 道가 郡을 제쳐 놓고 邑·面이나 里·洞의 업무까지 指導·確認·監督하는 사례가 적지 않다.¹¹⁾

특히 上級階層에서 監査를 실시하는 경우에는 그 下部階層들이 이에 대한 對備監査를 계층별로 실시하기 때문에 말단인 邑·面이나 里는 중복된 監査를 받게 됨으로써 行·財政力의 낭비가 심해지고 업무수행이 지체되고 있다.

(4) 階層間 意思疎通의 障礙

계층수가 너무 많기 때문에 中央政府의 施策이 모든 계층을 차례로 거쳐 住民에게 侵透되는 과정에서 變質되거나 歪曲되기 쉬우며, 반대로 邑·面이나 里등 下部階層이 地域實情 내지는 住民意思를 上達하여 中央政府의 施策에 反映하는 데에도 內容의 歪曲 내지는 斷切現象이 나타날 우려가 크다.

(5) 派生業務의 增加

행정업무의 수행을 위한 文書가 처리되는 데는 起案, 決裁 등 10여 단계를 거쳐야 한다. 上級階層의 報告指示는 각 계층별로 이러한 段階를 밟아 末端階層에 이르게 되고, 말단계층의 處

11) 崔昌浩, 韓國 地方行政區域 및 階層構造의 問題點, 政法論叢, 제 13 호, 建國大學校 政法大學, 1978, p.67.

理結果는 다시 이러한 段階를 逆順으로 밟으면서 지시한 上級階層에 이르게 된다.

때문에 階層의 수가 많으면 많을 수록 파생업무가 幾何級數的으로 增加하게 됨으로써 이의 처리에 많은 人力과 財政이 소요될 뿐만 아니라 階層間의 의사소통도 지체되게 된다.

3. 邑·面階層의 廢止

우리나라 地方行政의 4階層 構造는 이미 考察한 바와 같이 여러가지 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점은 결국 地方行政의 民主性과 能率性을 阻害하는 要因이 되고 있는데 多階層에서 초래되는 병폐를 是正하고 地方行政의 內實을 기하기 위해서는 階層 수를 調整, 현재의 4階層을 3階層으로 縮小시킴으로써 지방행정 體系의 수직적인 깊이를 얇게 할 필요가 있다.

그러면 현재의 地方行政階層 가운데서 실제로 어느 계층을 廢止시켜야 하느냐가 問題로 된다.

(1) 自治階層의 縮小問題

우리나라 地方行政은 계층 수가 많은 것이 사실이지만 이는 2 단계의 行政補助階層 때문이지 自治階層만을 놓고 볼 때는 그 수가 결코 많다고 할 수 없다.

理論적으로 볼 때 道와 市·郡이라는 2階層 自治制는 「1 區域 1 自治體의 原則」에 반하기 때문에 自治階層을 單層制로 해야 한다는 주장이 성립될 수 없는 것도 아니다. 그러나 일반적인 觀點에서 自治階層의 2 계층 構造는 각 계층간에 機能配分의 適正化만 이루어진다면 실제에 있어서 가장 바람직한 것으로 認定되고 있으며¹²⁾ 많은 國家들이 2 계층 구조를 채택하고 있다.

따라서 우리나라의 경우 道를 非自治團體인 國家機關으로 개편, 自治團體를 市·郡만으로 單層化해야 한다는 주장은 理論적으로는 一面의 合理性이 있다고 하더라도 現實적으로는 그럴 필요가 없다고 본다.

오히려 中間自治團體인 道를 그대로 두는 것이 기초자치단체인 郡과 中央政府의 中間에서 兩者를 연락하고 中央政府의 간섭으로부터 郡을 保護해 주며¹³⁾ 郡의 능력으로서는 곤란한 事項의 補完的 처리와 廣域的인 開發事業의 추진에 기여함으로써 지방자치의 內實을 더욱 도모할 수 있다고 본다.

12) 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 法文社, 1976, pp.282 ~ 286 參照.

13) 道가 기초자치단체를 保護하는 防波堤 역할을 제대로 하고 있는가에 대하여는 異論이 없는 것도 아니다. 이에 대해서는 地方自治制度 調査會, 大都市制度に關する 答申(資料) 地方自治, 第29号, 日本自治省, 1971, pp.87 ~ 96 參照.

(2) 邑·面階層廢止의 必要性

自治階層의 2계층을 縮小시킬 필요가 없다고 할 때 地方行政階層의 調整問題는 결국 行政補助階層인 邑·面과 里·洞 중에서 어느 한 계층을 축소시키는 문제로 歸着된다. 이 경우 邑·面階層을 폐지하여 行政補助階層을 單層化함으로써 기초자치단체인 郡을 里·洞과 直結시키는 방안이 合理的이라고 생각된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 邑·面階層의 存在는 기초자치단체인 郡을 中間的階層으로 轉落시키고 있다는 점이다. 地方自治團體란 원래 住民과의 직접적인 접촉을 위하여 형성된 단체이기 때문에 대부분의 國家에서는 기초자치단체가 바로 地方行政의 最末端階層이 되고 있다. 우리의 경우 邑·面自治制時代에는 기초자치단체 아래 里·洞이라는 하나의 補助階層을 두고 있었는데 市·郡自治制로 전환되면서 邑·面도 그 보조계층이 된 것이다.

이 때문에 郡은 住民과 직접 접촉하는 基礎自治階層이라는 성격보다는 上級階層인 道와 下部階層인 邑·面을 媒介하는 中間的 성격의 계층이 되고 말았다. 郡이 기초자치團體로서의 업무 수행 能力을 충분히 가지고 있음에도 불구하고 사실상 中間階層의 役割에 치중하고 있는 經驗的事實은 지방자치의 발전을 위해서는 결코 바람직한 일이 못된다고 본다.

따라서 邑·面階層을 폐지하고 郡을 里·洞과 직결시킨다면 郡의 이러한 中間階層의 성격의 役割은 크게 완화될 것이고 住民과의 접촉도 現在보다는 더 직접적일 수가 있다고 본다.

둘째, 현재의 邑·面은 郡의 면밀한 統制아래 있고 機關的自律성이 약한 依存的團體라는 점이다. 邑·面은 行政能力이 매우 制限되어 있기 때문에 邑·面の 管轄에 郡이 직접 介入하는 일이 많으며 重點事業의 추진이나 독려에는 管轄을 불문하고 合同하여 업무를 수행하는 경우가 대부분이다.

셋째, 邑·面行政의 大宗을 이루고 있는 民願業務는 그 성격상 郡의 직접 管掌이 가능한 것들이다. 이러한 民願業務는 住民便宜와 處理의 신속을 위해 地理的 거리 등을 감안, 郡이 邑·面に 委任하여 처리케 하는 것들이 대부분이다. 이같은 사실을 감안한다면 地方行政體系에 있어서 邑·面을 폐지하는데 적어도 組織設計上으로는 큰 障礙가 없다고 본다.¹⁴⁾

넷째, 地方行政의 電算化 등 與件의 변화도 邑·面の 폐지를 가능케 하고 있다는 점이다. 우리 政府의 行政電算化計劃에 의하면 1985년까지는 郡單位에도 共同情報管理體制가 구축되게 된다.¹⁵⁾ 이렇게 되면 ① 行政能率이 제고되고 ② 中央과 地方間에 行政疎通이 신속화되며 ③ 政策

14) 서울大 行政大學院 行政調查研究所, 地方行政體制의 階層構造 및 管割區域에 관한 研究, 1980, p.273.

15) 總務處, 行政電算化 基本計劃, 1980 參照.

決定이 빠르게 이루어지고 ④對民行政의 即時處理로 行政의 信賴度가 크게 向上될 것이다.

地方行政은 住民生活에 직접적인 영향을 미치는 民願行政이고 대부분이 基礎資料를 발생시키는 一線行政이며 그 규모가 막대하다는 점에서 行政電算化事業의 根幹을 이루는 중요한 분야이다.¹⁶⁾

郡의 業務電算化의 對象業務中 특히 중요한 것으로는 住民管理, 각종 稅金 및 料金, 地籍管理, 兵籍管理, 기타 統計業務 등을 들 수 있는데 이들 업무는 장차 共同情報管理體制의 중요한 部分을 이루게 될 것이다.

이같이 地方行政의 電算化·기계화가 이루어져 政策決定과 行政管理에 큰 변혁이 일어날 경우, 郡의 行政能力은 당연히 向上되고 統率할 수 있는 下部階層의 수도 增加가 가능할 것이다. 이는 郡이 업무처리에 있어서 邑·面階層을 거치지 않고도 里階層과 直結이 가능할 수 있음을 뜻하는 것이다.

한편 보다 나은 서비스를 요구하는 住民의 期待와 압력은 地方行政의 需要를 급격히 增加시키고 있는데 地方自治團體가 이에 效果的으로 對處하기 위해서는 行政體制의 行·財政的 分散을 막아 規模의 利益을 도모해야 할 필요가 있게 되었다. 따라서 邑·面階層을 폐지한다면 分散되었던 行政資源이 郡에 흡수됨으로써 郡의 행정능력이 향상되고 行政對象에 보다 밀착된 업무수행이 가능할 수가 있게 된다.

지금까지 地方行政階層에서 邑·面이 폐지되어야 할 필요성을 고찰하였다. 邑·面이 폐지되어 地方行政構造가 3계층으로 縮小된다면 현재의 4계층에 비해 行政의 지체와 非能率을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 住民들이 里·洞을 거쳐 곧 바로 기초자치단체인 郡과 접촉할 수 있으므로 住民便宜가 이루어지고 住民參與도 촉진시킬 수 있게 된다.

그런데 地方行政區域은 機能의 配分과 결부되어 階層構造와 밀접한 관련을 가지고 있으므로 邑·面계층의 廢止는 다른 階層의 區域 規模에 필연적으로 영향을 미치게 된다.

(3) 里·洞階層의 擴大強化

邑·面の 폐지와 관련하여 문제가 되는 것의 하나가 바로 里·洞의 機能이다. 邑·面이 폐지될 경우, 郡의 行政補助階層은 單層制가 되므로 一線行政의 末端機能을 수행하게 될 單位는 里·洞이다.

里·洞이 一線行政을 효율적으로 수행할 수 있게 하기 위해서는 住民들의 日常生活圈의 확대에 발 맞추어 里·洞區域을 현재의 2~3배 정도의 규모로 확대개편하는 것이 바람직하다. 이

16) 劉鍾海 外, 行政學 세미나, 博英社, 1981, p.547.

러한 개편은 邑·面의 폐지에 따른 郡의 통할범위의 負擔을 줄여주기 위해서도 필요하다.

里·洞은 住民들의 共同關心事를 스스로의 創意와 協同을 통해 성취시킴으로써 自治能力을 배양하고 〈풀뿌리 民主主義〉를 실현할 수 있는 隣保團體로서 역사적으로 볼 때 좋은 自治傳統을 가지고 있다.¹⁷⁾

우리나라 農村의 實情에서 볼 때 里·洞은 住民들의 日常生活과 生産活動이 영위되는 基礎生活圈과 基礎生産圈이 되고 있기 때문에 生活 및 生産活動을 지원하는 行政機能은 里·洞에서 結實되며, 모든 行政需要는 里·洞에서 발견된다. 그러나 현재의 里·洞은 法上 중요한 行政單位로서의 地位를 認定받지 못하고 있으며 行政機構와 人員도 비상근직인 里長을 두고 있음에 지나지 않는다.

따라서 里·洞이 기초자치단체인 郡과 住民과의 中間에 서서 郡을 行政적으로 補助함과 동시에 住民生活와 직결된 서서비스를 제공할 수 있는 行政單位가 되도록 하기 위해서는 그 規模를 현재보다 2~3배 정도로 擴大하고 人力·財政力, 裝備 能 行政能力을 부여해야 한다고 본다. 이러한 里·洞規模의 확대는 里·洞으로 하여금 地域社會開發을 위한 有用한 組織이 되게도 한다.

IV. 階層間 機能의 適正配分

地方行政區域은 地方行政 계층구조와 관계가 깊을 뿐만 아니라 區域은 본질적으로 行政機能을 효율적으로 수행할 수 있는 규모로 設定되어야 한다는 의미에서 階層間的 機能配分 문제와도 밀접한 관련을 가진다. 또한 地方行政體制를 몇 階層으로 하느냐도 결국은 機能配分을 전제로 하여 결정되는 문제이기 때문에 기능배분 문제는 地方行政의 階層構造와 區域規模를 결정하는데 있어서 핵심적인 課題가 된다고 할 수 있다.¹⁸⁾

그러므로 地方行政의 調和的 發展을 기하기 위해서는 각 階層別로 理論적으로 현저하게 區分되는 機能을 分擔케 함으로써 계층별 性格과 役割을 명확하게 하지 않으면 안 된다고 본다.

1. 階層間 機能配分の 實態 및 問題點

우리나라의 地方行政에 대한 法令은 각 계층의 性格과 役割에 관한 명확한 規定을 두지 않고

17) 金甬炫·金庸來, 前掲書, p.301.

18) 崔昌浩, 地方行政區域論, p.71.

있다. 地方自治法 제 3 조는 「그 地方의 公共的 事務와 法令에 의하여 그 團體에 委任된 事務를 처리한다」라고 一律的·包括的으로만 規定하고 있어 中間自治團體인 道와 기초자치단체인 郡間的 機能分擔의 원칙을 명확히 하지 아니하고 있다.

또한 邑·面의 업무도 「所管된 國家의 사무를 처리」하는 것으로만 규정하고 있어¹⁹⁾ 구체적으로 어떠한 業務가 邑·面의 업무가 될 것인가는 全的으로 上級階層의 處分에 의하게 되어 있다. 外國에서는 地方行政 계층간의 機能을 法的으로 明白히 하고 있는 國家가 많다. 예컨대 日本의 地方自治法은 國家와 地方自治團體간의 事務配分에 관해서는 직접적인 規定은 없으나 地方自治團體가 처리할 수 없는 國家事務를 규정함으로써 國家事務와 地方事務를 구분하고 있으며 中間自治團體인 都·道·府·縣과 기초자치단체인 市·町·村의 事務配分에 관해서는 직접 明文의 規定을 두고 있다.²⁰⁾

그러나 우리나라에서는 이러한 規定이 없기 때문에 각 地方行政 계층의 사무는 上級階層의 裁량에 의하여 委任된 것이 대부분이며, 따라서 각 계층의 事務間에는 심한 중복현상이 나타나고 있다. 이러한 결과는 첫째, 계층간에 權限과 責任을 不明確하게 하고 있다.

道와 市·郡간에 기능이 중복됨으로써 責任과 權限의 實在가 不分明하여 行政의 비능률과 流失現象이 露呈되고 있다. 이런 현상은 保健行政과 產業·經濟行政 분야에서 특히 심하다. 또 權限과 責任의 不明確은 權限事項은 서로 자기의 것이라고 주장하고 責任事項은 서로 회피함으로써 이른바 主管爭議가 일어나 階層間에 協力이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 下部階層에서는 權限에 비해 責任이 큰, 權限과 責任의 不一致現象이 두드러지게 나타나고 있다. 이는 上級階層이 行政事務에 대한 실질적인 權限을 留保한 채 明目上으로만 事務를 委任하는데서 연유되고 있다. 일단 委任된 事務를 집행에 앞서 委任權者의 事前承認을 받도록 하는 것은 外見上으로는 委任이 이루어진 것처럼 보이지만 실제로는 執行上의 決定權이 委任權者에게 留保되어 있기 때문에 下部階層의 실질적인 權限行使를 어렵게 만드는 것이다.

이러한 事前承認은 法令에 근거를 두고 있는 것도 있으나 대부분은 行政指示로 이루어지고 있는데 실제적인 利益이 없음에도 事前承認을 요구하는 것은 하부계층으로 하여금 權限은 없이 責任만을 크게 하고 있을 뿐 아니라 事業執行의 適期性을 상실케 하며 行政節次를 지연시켜 결국은 行政浪費와 住民不便을 가져오고 있다.

19) 地方自治에 관한 臨時措置法 제 4 조 제 2 항 參照. 또 프랑스에서는 기초자치단체인 市·面의 지위와 기능에 관해서는 「코뮌 法」, 中間自治團體인 道の 地位와 機能에 관해서는 「道議會에 관한 法律」등에 명확히 規定하고 있다.

20) 日本 地方自治法 第 2 条 第 4 項~第 9 項 參照.

2. 階層間 機能配分の 適正化 方案

지방행정은 그 地域住民을 위한 行政이므로 그 機能의 수행은 住民들에 있어서 가장 값싸고, 편리하고, 알맞는 階層이 그 主體가 되어야 함은 두 말할 필요가 없다. 따라서 기능을 적정히 配分하는 것은 行政의 능률적인 수행에 가장 큰 要因이 된다. 市·郡이 充分히 수행할 수 있는 地域的, 執行的 기능을 中央政府가 직접 처리한다든가 능력면으로 볼 때 市·郡에서 감당하기 곤란한 全國的이고 專門的인 機能을 市·郡에 맡긴다면 行政의 能率化는 결코 期待할 수가 없다.

그렇기 때문에 中央政府는 政策과 基本計劃의 작성, 基準의 設定, 技術 및 財政支援 등을 담당하고 실제적인 執行事務와 民願處理, 그리고 地域의 特性이 加味되어야 할 施策化 업무는 적절한 地方行政階層으로 하여금 처리하도록 해야 한다.

(1) 事務配分の 合理化

계층간에 行政事務가 合理的으로 配分되기 위해서는 일정한 原則에 따라야 하는데 그러한 원칙으로는 다음의 것들을 지적할 수 있다.

첫째는 現地性的 原則으로 行政事務는 住民參與와 統制가 용이한 階層에 되도록 많이 配分되어야 하며, 둘째는 能率的 執行의 原則으로 행정사무는 각 階層의 規模, 能力, 行政對象의 수를 고려하여 最小의 費用으로 最大의 效果를 도모할 수 있는 階層에 配分하여야 한다.

셋째는 行政需要 適合性的 原則으로 모든 사무는 地方住民의 요구와 그 地方의 行政需要에 적합하도록 地域의 特殊性을 고려하여 順應性있게 配分하여야 하며, 넷째는 行政責任 明確化的 原則으로 行政事務는 가능한 한 高度의 專門性을 지닌 것이 아니라면 企劃段階에서부터 實施에 이르기까지 單一機關에 위임하여 系列的, 綜合的으로 처리해야 한다.

이러한 原則에 따른다면 道가 담당할 機能으로는 ① 2개 市·郡 이상에 걸치는 地方河川 업무, 治山治水, 交通·운수, 전염병 예방, 地方道路 事務 등의 廣域行政機能 ② 病院, 研究所, 시험장, 公營住宅, 土木事業, 食品검사 시설, 기타 市·郡의 규모나 능력으로는 적절히 처리할 수 없거나 行政의 質을 저하시킬 우려가 있는 업무 등 補完·代行機能 ③ 通牒의 移牒, 報告 및 申請의 취합, 각종 紛爭의 조정 등 連絡·調整機能 ④ 市·郡의 行政業務 수행에 관한 最低基準의 설정, 기술적 支援, 協議, 調査, 行·財政 監査 등 指示·監督機能을 들 수가 있다.

한편 市·郡은 中央政府와 中間自治團體인 道에 속하는 以外の 모든 행정사무 (주로 주민들의 日常生活 및 福祉增進과 관련된 直接的인 서어비스)를 담당해야 할 것이다. 이렇게 道는 連

絡·調整·補完 내지 廣域의 行政單位로, 市·郡階層은 地方行政의 中心單位로 삼고 郡의 하부 보조계층인 里·洞은 地方行政의 實踐單位로 하여 階層의 性格과 役割을 명확히 할 때 機能의 重複現象은 크게 完化되고 責任과 權限의 일치가 가능해질 수 있게 된다.

(2) 財源配分의 合理化

계층간에 機能配分의 實效를 거두기 위해서는 財源配分의 합리화가 당연히 수반되어야 한다. 下部階層에 사무를 委任할 때에는 委任機關이 그에 따른 經費를 부담하여야 하는데도 실제로 이를 이행하지 않는 경우가 많다.

이러한 현상이 초래되는 것은 세 가지 理由때문인데 ①經費負擔에 관한 規定이 없거나 ②경비부담에 관한 規定은 있지만 그 부담비율이 不分明하거나 ③경비부담 規定이 있고 負擔限界도 具體化되어 있으나 실제 經費를 負擔하지 아니하는 경우가 바로 그것이다.²¹⁾

下部階層에 대한 財政能力을 向上시킴이 없이 事務만을 委任한다는 것은 결과적으로 下部階層의 財政的 負擔도를 加重시키고 上級계층에의 예속을 초래하게 만든다. 따라서 委任하는 事務에 대해서는 直接事業費는 물론이고 人件費, 需用費 등 間接적인 부수경비까지도 全額 또는 일부를 委任機關에서 負擔하는 制度的 裝置가 마련되어야 한다고 본다.

(3) 事務委任의 合理化

계층간에 機能配分이 실효를 거두기 위해서는 自治團體가 처리하는 모든 事務를 그 성질에 따라 體系的으로 명확히 구분하여 可能한 한 機關委任事務를 團體委任事務로, 團體委任事務를 自治事務로 전환내지 통합하고, 機關委任事務를 가급적 감축시키는 방안이 바람직하다고 본다.

또 사무위임은 하부계층의 수용능력을 고려해서 행해져야 한다. 수용능력을 무시한 事務委任은 當該 사무의 처리를 形式化시키거나 不可能하게 만들므로써 委任의 實益을 거두지 못하게 된다. 또 비록 機關委任事務라고 하더라도 그것이 하부계층에 負擔을 주는 이상 一般通牒과 같은 非合法的인 根據에 의해 위임하는 慣例를 止場하고 法令으로 위임근거를 明示하도록 해야 한다고 본다.

21) 李 相培, 行政事務의 能率의 配分方案, 地方行政, 1976年 6月号, 大韓地方行政共濟會, pp.31 ~ 36 參照.

V. 郡 行政區域의 改編

1. 郡 行政區域의 改編 必要性

지방행정 階層構造는 모든 계층의 區域規模와 밀접한 관련을 가지는 것이므로 特定階層의 폐지나 新設은 他 계층의 區域規模에 영향을 미치게 되고 나아가서 地方行政體制 전체의 改編을 가져오게 하는 요인이 된다.

따라서 嶽·面의 폐지는 郡 行政區域의 규모개편에 직접적인 영향을 주게 된다. 뿐만 아니라 우리나라의 郡은 그 자체로서도 區域改編을 불가피하게 하는 여러가지 문제점을 안고 있다.

(1) 行政區域과 經濟·社會圈의 不一致

우리나라의 郡은 1914년에 大改編이 단행된²²⁾ 이래 일부에 대한 境界변경 등 部分調整이 이루어진 것을 제외하고는 기본적인 骨格이 그대로 유지되어 왔다. 현행의 郡區域이 劃定될 당시에는 우리 社會가 傳統的인 農業社會를 탈피하지 못한 時期였다. 그러나 1960年代부터 급진적인 都市化와 産業化가 이루어짐으로써 住民의 生活圈과 地域의 經濟圈이 일변했고 高速道路를 비롯한 각종 建設事業은 自然的 境界線의 변동 등 國土空間의 地理的 條件을 크게 변화시켰다.

따라서 傳統的 農業社會의 生活構造와 自然的 條件을 基準으로 劃定된 현재의 郡區域은 오늘날의 經濟·社會圈의 變動相을 제대로 반영하지 못하는 심한 不一致 현상을 露呈하고 있어 이의 是正이 불가피해지게 되었다.

(2) 區域의 共同社會的 性格 회박

기초자치단체는 住民間의 共同體意識을 바탕으로 하는 共同社會를 그 單位로 하는 것이 理想的이다. 공동체 의식은 주민들이 日常生活에서 긴밀하게 접촉하면서 共通된 경험을 쌓아가는 과정에서 형성된 것이므로 共同社會는 직접적인 접촉이 가능한 小規模 지역임을 그 특징으로 한다. 따라서 共同社會를 그 단위로 하는 基礎自治團體는 그 구역규모가 그리 크지 않는 것이 바람직하다. 그 예의 하나로 日本의 기초자치단체인 町·村의 규모는 平均人口 1만명, 平均面積

22) 이때 郡은 面積 약 40平方里, 人口 약 1萬戶를 기준으로 管轄區域이 대폭 調整됨으로써 종전의 317개 郡이 220개로 減縮되었다.

103 km²로²³⁾ 우리나라 面의 人口와 비슷하다.

그러나 우리나라의 郡은 平均人口 13만명, 平均面積 685 km²에 이르고 있는데 이러한 大規模의 單位를 기초자치단체로 하는 것은 世界的으로 드문 일이다. 오늘날 生活圈域이 아무리 擴大되고 있다고 하더라도 우리나라의 郡은 共同社會를 기초로 하고 있다기에는 그 규모가 너무 크므로 住民의 共同體意識도 그리 강하지 못하다고 볼 수 있다.

더구나 沿革의으로 볼 때 郡은 원래 行政區域으로 확정되어 1961年까지 道와 邑·面의 中間에서 連絡事務를 취급하던 중계적 機關의 管轄區域이었으므로 당초부터가 共同社會의 性格이 희박했다고 밖에 볼 수 없다.

(3) 郡間 規模의 不均衡

우리나라의 郡은 大郡과 小郡間에 面積, 人口, 統轄 邑·面 數, 財政力 등에 심한 격차를 드러내고 있다. 面積에서 보면 江原道 인제郡과 같이 2,000 km²에 가까운 郡이 있는가하면 慶南 統營郡과 같이 200 km² 내외의 郡도 있다. 人口에서 보면 25만 명이 넘는 곳이 5개나 되는가 하면 京畿道 楊口郡 등 5만 명 未滿의 郡도 있다. 한편 15개 이상의 統轄 邑·面을 가진 郡이 17개나 되는가하면 5개 미만의 邑·面을 統轄하는 郡도 있다.

이러한 규모의 不均衡은 郡間에 行·財政力의 격차를 초래하여 區域住民에 대한 서어비스는 물론 地域開發에도 큰 차이를 가져와 결과적으로 國土의 均衡的 發展을 통한 國民福祉의 극대화를 저해하고 있다. 따라서 郡區域의 규모는 行·財政力의 均衡化를 위해서도 조정할 필요가 있다.

(4) 郡廳과 住民間의 거리적 不便

郡廳과 邑·面間, 郡廳과 住民間의 地理的·時間的 거리는 行政能率은 물론이고 住民便宜와 行政參與의 면에서도 중요한 의미를 가진다. 따라서 郡廳은 利用이 용이하도록 住民과 가까워야 한다. 그런데 우리나라의 郡區域은 劃定當時부터 地理的 거리면에서 문제가 되는 곳이 적지 않았다.

區劃線으로 표시되는 郡의 地域形態를 보면 縱橫 거리의 비율이 忠南 燕岐郡과 같이 4 : 1에 이르고 있는 곳이 있는가하면 江原道 洪川郡은 郡區域의 最長 直線거리가 무려 95 km나 되고 있다.²⁴⁾

23) 崔昌浩, 前掲書, p. 89.

24) 張 忠植 外, 現 行政區域線이 地域社會發展에 미치는 逆影響과 그 改善方案에 관한 研究, 새마을運動 論文集, 새마을 運動 中央本部, 1980, p. 26

특히 최근에는 철도·高速道路·댐의 건설, 直江工事, 간척공사 등 각종 建設工事로 인하여 自然的 條件이 크게 변동됨에 따라 時間的인 거리문제가 심각해진 區域이 증가하고 있다. 이러한 時間的·地理的인 거리문제는 行政能率을 저해시키는 한편 住民便宜를 제약하는 요인도 되고 있다.

(5) 郡區域의 飛地化 現象

飛地型 郡區域은 甲地 안에 乙郡의 일부가 地理的으로 連結됨이 없이 마치 외딴 島嶼처럼 떨어져 있는 것을 말한다.²⁵⁾ 이러한 현상은 産業化 및 人口增加로 인해 郡區域 內의 邑이 市로 昇格함으로써 郡區域이 分割되거나 또는 인근의 既存都市가 肥大化되는 과정에서 郡의 일부를 잠식함으로써 생기는 것이다.

현재 우리나라의 飛地型 郡은 濟州道의 北濟州郡과 南濟州郡을 비롯, 楊口郡, 始興郡, 原城郡, 大德郡, 益山郡, 達城郡 등 8개인데 예컨대 北濟州郡은 濟州市로 인해 東西로 兩斷되어 있고 達城郡은 大邱市로 인해 南北으로 분단되어 北部는 軍威郡, 永川郡, 慶山郡, 大邱市, 漆谷郡 등에 완전히 둘러싸여 孤島와 같이 되고 있다.

郡區域의 飛地化는 住民들의 日常生活에 많은 不便을 주고 共同體意識을 저해하고 있을 뿐만 아니라 資源의 확보, 社會間接資本에 대한 投資 및 維持管理面에서 별도의 계획을 수립하거나 인접한 他市·郡에 依存하게 됨으로써 行政의 비능률을 초래하고 있다. 郡區域의 飛地化 현상은 都市化가 더욱 深化됨에 따라 앞으로 더 많이 발생할 것으로 展望된다.

이상에서 고찰한 바와 같이 현재 우리나라의 郡 行政區域은 ① 社會·經濟圈과의 불일치 ② 共同社會의 性格 희박 ③ 郡間 規模의 不均衡 ④ 郡廳 利用의 거리적 不便 ⑤ 飛地化 현상 등 여러 가지 문제점을 드러내고 있다. 이러한 문제점은 기초자치단체인 郡이 行政을 수행하는데 있어서 여러가지 逆機能을 초래하는 요인이 되고 있는데 이러한 폐단을 시정하고 行政의 民主化와 能率化를 실현시키기 위해서는 郡 區域規模의 改編이 불가피한 課題로 대두되는 것이다.

2. 郡 行政區域의 改編 方案

郡 行政區域의 規模를 실제로 어떻게 改編하느냐에 대해서는 크게 세 가지 方案을 들 수 있다. ① 區域規模 擴大化 方案 ② 現存區域 維持의 方案 ③ 區域規模 縮小化 方案이 바로 그것이다.

25) 張 忠植 外, 前掲論文, p.23.

첫째, 區域規模 擴大化 方案은 오늘날 社會·經濟的 圈域의 확대화 현상에 맞추어 郡 行政區域도 넓혀야 한다는 내용이다. 外國의 경우에는 기초자치단체 區域의 확대화가 일반적인 추세인데 우리나라도 그동안 交通·通信의 발달, 産業化·都市化의 급속한 進行으로 인하여 社會·경제적 圈域이 확대되었으므로 이러한 與件의 변동에 적응하기 위해서는 郡 行政區域도 마땅히 廣域化되어야 한다는 것이다.²⁶⁾ 뿐만 아니라 行政의 능률화와 財政的 自主性을 向上시키기 위해서도 郡區域의 확대가 필요하다는 것이다.

둘째, 現存區域 維持的 方案은 일단 劃定된 行政區域은 住民들이 일상생활과 밀접한 관련을 맺게되므로 가능하다면 이를 그대로 維持해야 한다는 方案이다. 따라서 行政區域의 調整은 過大郡과 過小郡의 境界變更 등 불균형이 너무 심한 불가피한 경우에만 局限시켜야 한다는 것이다.

셋째, 區域規模 縮小化 方案은 현재의 郡區域은 住民參與와 統制, 住民便宜를 보장하는데 있어서 그 規模가 너무 크므로 이를 대폭 縮小시켜야 한다는 내용이다.

이와 같은 세 가지 方案을 우리나라의 實情과 결부시켜 評價해 보면 區域規模 擴大化 方案은 地方行政區域의 廣域化라는 時代的 추이에 적합하고 長期的인 觀點에서 妥當性이 매우 높은 방안이라고 하겠다.

그러나 행정구역의 廣域化는 外國의 경우에는 基礎自治團體와 中間自治團體 모두가 우리나라의 것보다 훨씬 小規模이기 때문에 그 필요성이 切實하지만 우리나라의 郡은 이미 廣域的이라고 할 수 있으므로 外國과 같이 심각히 要求되는 形편은 아니라고 하겠다.²⁷⁾

現存區域 維持的 方案은 行政區域의 自然性과 歷史性, 그리고 住民들의 生活慣習 및 生活感情을 존중한다는 점에서 區域의 本質을 보다 깊이 이해하는 방안이라고 할 수 있으나 지나치게 姑息的이며 現實安住的이어서 의도적 變革의 必要性을 무시하고 있다 하겠다. 실제로 우리나라의 郡 行政區域은 현재의 狀態를 그대로 유지해 나가기에는 그 방책이 너무 심각하다고 하겠다.

이에 비해 區域規模 縮小化 方案은 郡區域을 전면 축소하고 郡의 수를 增加시키는 것이므로 막대한 作業量과 豫算이 소요되며 住民들의 反撥도 예상되므로 이를 실현시키기에는 現實的으로 난관이 예상된다. 그러나 이 방안은 우리가 當面하고 있는 가장 切實한 문제의 해결에 이바지할 수 있는 가장 바람직한 방안이라고 본다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 地方自治의 理念 實現

우리나라의 郡 行政區域은 그 規模가 너무 크기 때문에 地方自治의 理念이 제대로 實現되지

26) 崔昌浩, 前揭書, p.105.

27) 崔昌浩, 前揭書, p.109.

못하고 있으므로 이의 효과적 실현을 위해서는 그 규모를 축소시켜야 한다.

기초자치단체는 住民의 日常生活과 가장 밀접하게 관련되어 있는 團體로서 住民을 代表하고, 住民에게 責任을 지며, 住民들의 일상생활에 필요한 직접적인 서어비스를 提供하는 것을 主要機能으로 한다. 따라서 기초자치단체는 그 규모가 크지 아니함을 理想으로 한다고 하겠다.

外國의 地方自治團體의 규모를 보면 네덜란드, 핀란드, 스웨덴 등에서는 3천명 정도, 日本의 경우에는 1만명, 西獨은 3만명 정도이고²⁸⁾ 1975년에 擴大改編이 단행된 英國의 區(District)도 6~7만명 정도이다. 그러나 우리나라 郡은 세계에서 그 類例가 드물게 平均人口 13만명 平均面積 685 km^2 나 되는 대규모 區域으로 형성되고 있다.

이같이 우리나라의 郡區域은 共同社會圈을 크게 벗어나고 있기 때문에 住民參與 및 統制가 제대로 이루어지지 못하고 住民便宜에도 제약을 주고 있으며 住民間에 共同體意識이 희박하여 기초자치단체로서의 의의가 감소되고 있다. 따라서 郡이 地方自治의 理念에 입각한 기초자치단체로서의 機能을 다하기 위해서는 그 規模를 축소시켜 區域과 日常生活圈이 가급적 일치되도록 할 필요가 있다.

이같이 郡의 규모를 全面的으로 축소시켜야 한다는 주장에는 몇 가지 점에서 反論이 제기될 수도 있다. 첫째는 郡規模의 축소는 廣域化라는 世界的인 추세에 逆行한다는 점이며, 둘째는 우리나라의 郡은 西歐의 경우와는 달리 中央政府와 中間自治團體의 委任事務를 많이 처리하고 있으므로 그 規模가 外國의 것보다는 커야한다는 점이며, 셋째는 郡規模의 축소는 財政能力을 相對的으로 弱화시켜 自治團體로서의 內實을 기할 수 없다는 점이다.

現代 地方行政의 특징이 專門化, 技術化, 均等化되어감에 따라 外國에서는 地方自治團體의 규모가 확대되어가는 傾向인 것이 사실이다. 그러나 이러한 傾向은 地方自治의 傳統이 뿌리깊은 나라에서 오래 전에 劃定된 小規模의 自治團體 區域이 새로운 시대의 行政需要에 적절히 對應할 수 없는데도 불구하고 地方議會와 住民의 反撥때문에 區域의 合併이나 境界變更을 못 해 오던 것을 부득이 中央政府의 主導아래 區域의 확대를 추진하고 있는 것을 의미한다.²⁹⁾

그 예로 英國, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 西獨 등 여러 나라가 1960년대 이후 地方行政 區域을 확대하는 방향으로 全面改編을 단행하였고 美國, 프랑스, 日本에서도 부분적인 확대개편이 이루어졌다. 그러나 英國을 제외하고는 기초자치단체의 平均人口를 6만명 이상으로 확대시킨 국가는 없다.

이렇게 볼 때 廣域化가 아무리 世界的인 추세이며 또 우리나라의 郡이 委任事務를 많이 처리한다고 하더라도 外國에 비하여 區域 擴大化의 요청은 이미 充足되어 있다고 할 수 있다.

28) 崔昌浩, 前掲書, p.57.

29) 崔昌浩, 前掲書, p.145.

한편 郡區域 규모의 축소가 地方財政의 상대적 弱化를 초래하게 된다는 反論은 地方稅 收入이 自治團體의 財政能力 향상에 큰 영향을 준다는 점에서 일면 首肯이 간다. 그러나 자치단체의 財政能力 향상은 地方稅등 자체 수입만으로 실현되는 것은 결코 아니며 이예다 地方交付稅 및 補助金 지급이 合理化될 때 가능한 것이다.

地方稅의 財源을 늘리기 위해 區域을 확대시킨다고 할 때, 구역 확대의 결과는 필연적으로 行政需要를 增加시키게 되므로 區域의 확대가 반드시 財政自立度를 向上시킨다는 等式은 성립하지 않는다. UN 報告書도 自治團體의 財政能力 향상을 오직 區域擴大를 통해서만 구하려고 해서는 안된다고 警告하고 있다.³⁰⁾

(2) 적절한 統轄範圍의 維持

郡 行政區域의 축소는 下部階層에 대한 統轄을 적정하게 하기 위해서도 필요하다. 현재 우리나라의 郡은 平均 10개의 邑·面을 統轄하고 있으며 1개 邑·面은 平均 24개의 里·洞을 두고 있는데 地方行政 階層의 감축으로 邑·面이 폐지되어 기초자치단체인 郡이 里·洞과 직접될 경우 郡은 平均 240개의 里·洞을 거느리게 된다.

한편 邑·面の 폐지후 현재의 里·洞區域을 2~3개 單位로 統合하여 里·洞을 확대강화시킨다고 하더라도 郡의 統轄範圍는 80~120개나 되는데 이는 장차 行政의 電算化·機械化가 실현될 것을 展望하더라도 지나치게 많은 숫자이다. 따라서 郡이 하부계층에 대한 적절한 統轄을 기하기 위해서도 현재의 區域規模는 축소시켜야 한다고 본다.

(3) 南北統一에의 對備

郡 行政區域은 南北統一에 대비해야 한다는 政治的 觀點에서도 그 縮小가 필요하다. 우리나라가 平和的인 方法으로 統一이 될 때에는 南北總選舉라는 절차를 거쳐야 하며 그 때에는 選舉區 문제가 제기될 것인데 市·郡區域은 바로 小選舉區에 해당될 것이다.

이 때에 대비하기 위해서는 人口와 產業面에서 北韓보다 월등한 위치에 있는 우리가 市·郡의 수를 北韓과 대등하게 만들거나, 더 많이 설치하는 것이 政治的으로 필요한 일이라고 본다.³¹⁾ 그런데 이 같은 郡의 增設에는 현행 郡區域의 축소가 전제되는 것이다.

30) Dept. of Economic and Social Affairs U.N., Decentralization for National and Local Development (New York: United Nations), 1962, p.21.

31) 北韓에서는 1945年 解放當時 89개이던 郡을 현재는 151개로 分割設置하고 있다.

3. 郡 行政區域의 適正化 基準

郡 行政區域을 전면적으로 縮小改編하는데 있어서 가장 基本的인 문제는 郡의 규모를 어느 정도로 하는 것이 適正한가 하는 이른바 適正規模에 관한 것이다.

기초자치단체인 郡規模의 適正與否는 住民의 郷土愛와 價値意識의 함양은 물론이고 住民便宜나 行政事務의 능률적인 處理面에서도 매우 중요한 要因으로 작용하게 된다.

우리나라 地方自治法은 自治團體의 규모에 대하여 何等의 規定을 두고 있지 않지만 外國에서는 地方自治에 관한 一般法 속에 이러한 規定을 두거나, 또는 特別法으로 여러가지 조치를 규정하여 自治團體規模의 適正化에 대한 끊임없는 노력을 傾注하고 있다.³²⁾

自治團體의 區域設定에 따른 一般的인 基準에 대해서는 그동안 여러 學者나 機關들이 나름대로의 理論을 제시해 왔다. Lipman은 그 기준으로 ①面積·人口 등의 量的 尺度 ②地理·産業傳統 등의 因子 ③經濟·社會生活의 地方的 據點 등 세 가지를 제시하고 있으며³³⁾ Millspaugh는 ①共同社會 ②行政能率 ③行政便宜 ④自主財源 등 네 가지를 주장하고 있다.³⁴⁾

한편 Leemans는 ①社會共同體 ②住民參與 ③機能別 管轄區域 ④財政的·人事的 能力을 주장하고 있고³⁵⁾ 和田英夫는 ①地理的 條件 ②面積·人口·財政能力 ③社會·經濟的 圈域 ④교통통신수단의 발달단계 ⑤行政의 民主性과 能率性을 들고 있다.³⁶⁾ 또 UN報告書는 住民의 共同體意識과 行政能率을, 英國의 地方行政委員會는 效果성과 便宜性 등 두 가지를 그 基準으로 제시하고 있다.³⁷⁾

그러나 이러한 理論들은 그 어느 것도 時空을 초월한 絶對적이고 普遍妥當한 것은 아니라는 사실을 留意할 필요가 있다. 自治團體의 區域이란 行政의 편의상 國土空間을 區分設定한 地域單位를 의미하며 地域住民의 政治·經濟·社會·文化的인 境界를 의미한다.

그렇기 때문에 區域의 適正規模는 空間的으로는 各國의 역사적 傳統과 社會·文化的 背景, 國民의 指向目標에 따라 달라지게 마련이고 時間的으로는 經濟를 中心으로 한 諸 分野의 발달정

32) 英國의 地方行政法이 地方自治境界委員會의 設置를 규정하고 있는 것이 그 예의 하나이다.

33) V.D. Lipman, *Local Government Areas* (Oxford: Basil Blackwell), 1949, pp.301~331.

34) A. C. Millspaugh, *Local Democracy and Crime Control* (Washington: Brookings Ins), 1936, pp.71~78.

35) A. F. Leemans, 李聖德 訳, *地方政府改革論*, 法文社, 1978, pp.43~45.

36) 和田英夫, *現代地方自治論* (東京: 評論社), 1965, pp.65~74.

37) 鄭世煜 外, *行政學* (改訂版), 法文社, 1980, p.597.

도와 時代的 價値觀에 의한 行政需要 등에 따라 相異하게 나타나게 된다.³⁸⁾

그러나 일반적인 觀點에서 行政區域 설정의 基準으로는 다음과 같은 몇 가지 요소들이 고려되고 있다.

(1) 共同社會

共同社會란 그 地域的 範圍가 地方性에 따라 대체적으로 區分될 수 있는 人口集團으로서 自然的·經濟的·社會的으로 自己完結인 일체성을 갖는 生活圈을 말한다.³⁹⁾ 共同社會는 住民들의 긴밀한 접촉을 통한 共通인 價値觀과 利害關係를 바탕으로 하여 형성되기 때문에 住民들 간에는 강한 凝集性和 紐帶感을 갖게 된다.

그런데 地方自治行政은 住民의 共同生活를 助長·支援·規制하는 것을 그 본래의 使命으로 하는 만큼 人爲的으로 劃定되는 地方行政區域은 가능하다면 共同社會의 領域과 일치하는 것이 바람직하다. 兩者가 一致될 경우 住民들은 적극적인 關心을 가지고 地方行政에 참여하게 되며 自治意識을 촉진시킬 수가 있게 된다.

또 住民들간에 형성되는 강한 紐帶感은 상호간의 內的 갈등을 해소하고 住民들로 하여금 自治團體에 관한 강한 一體意識을 갖게 하므로 自治團體의 사무를 능률적으로 수행할 수 있게 한다.

(2) 住民參與·統制

地方行政區域은 住民들이 地方政府에 대한 參與와 統制가 적절하게 행하여질 수 있는 정도의 規模로 設定되어야 한다. 즉 區域의 규모는 住民들이 自己의 選好에 적합하도록 公共政策의 결정에 참여할 수 있어야 하고, 지역주민들이 地方政府가 제공하는 서비스에 대해 統制權을 효과적으로 行使할 수 있도록 고려되어야 한다.⁴⁰⁾

區域이 너무 넓으면 住民의 公職 就任의 기회가 적어질 뿐만 아니라 共同體意識의 缺如로 自治團體에 대한 관심이 희박해지며 公職者는 地方에 대한 關心을 잃게 된다. 이러한 事實은 地方行政에 대한 住民統制가 弱화되는 것을 의미하며, 統制의 약화는 결국 地方行政의 官僚化를 초래하게 된다.

반면에 地方政府와 住民이 거리상으로 가까우면 가까울수록 직접·간접으로 住民이 行政에

38) 盧陞熙, 地方自治團體에 있어 適正區域의 基準設定에 관한 研究, 行政論叢, 제 6권 제 1호, 서울大 行政大學院, 1968, p.146.

39) A.C. Millspaugh, op.cit, p.71.

40) 서울大 行政大學院 行政調查研究所, 前揭書, pp.203~204.

참여할 수 있는 기회가 많아지기 때문에 地方政府의 官僚化는 방지되고 行政은 健全해지게 된다.⁴¹⁾ 따라서 住民參與와 統制가 제대로 이루어지기 위해서는 自治團體의 區域은 크지 아니한 것이 좋다.

(3) 行政能率

地方行政區域은 그 團體가 담당하는 行政機能을 가장 능률적으로 수행할 수 있는 規模로 설정되어야 한다. 行政能率は 公共서비스를 제공하는 行政機關이 서비스의 需要에 얼마나 적절하게 對應하느냐 하는 能力으로 評價될 수 있다. 區域이 너무 좁으면 필요이상으로 經費가 너무 많이 드는 까닭에 가능하다면 區域은 넓은 것이 좋다. 그러나 지나치게 廣大한 區域도 規模의 法則에 따라 行政能率が 저하되므로 비합리적임을 留意할 필요가 있다. 왜냐하면 區域規模가 크면 클 수록 ①교통 및 通信의 불편 ②下部階層에 대한 統轄範圍의 過多 ③機構의 확대에 따른 업무처리의 지연 ④적절한 調整이 곤란해지기 때문이다.

(4) 財政的 自主性

地方行政區域은 自己의 財源으로서 그 團體의 行政需要를 어느 정도 감당할 수 있는 規模가 되어야 한다. 區域이 너무 좁아 財政적으로 貧弱한 경우에는 現代의 裝備나 技術을 도입할 수가 없기 때문에 行政事務를 제대로 처리하기가 곤란하고 住民들에게 滿足스러운 서비스를 제공하지 못하게 된다.

自主財源은 行政需要와 函數關係에 있다. 따라서 人口·經費·財源의 三者를 適正條件의 대상으로 하여 特定團體의 실체에 臨하여 이를 검토하고 그 기준을 발견하여야 하는 바 Millsbaugh에 의하면 美國의 郡(County)에 있어서는 人口 2만 이상의 規模라야 본격적인 行政活動에 필요한 財源을 조달할 수 있다고 한다.⁴²⁾

自主財源의 빈약은 自治團體가 中央政府에 대한 예속을 초래하고 自律性이 침해된다는 점을 감안한다면 區域은 郡이 行政機能을 수행하는데 필요한 財源中 적어도 50% 이상은 自主적으로 調達할 수 있는 규모로 설정되는 것이 바람직하다고 본다.

(5) 便宜性

地方自治團體의 存立目的 가운데 가장 중요한 것의 하나가 그 管轄區域의 住民들에게 각종 서

41) 張志浩, 地方行政論, 大旺社, 1981, pp.299~300.

42) 金甫炫·金膺來, 前揭書, p.315.

서비스를 효율적으로 提供함으로써 住民生活의 便益을 증진시키는 일이다. 따라서 郡 行政區域의 규모는 住民의 行政에 대한 接近이 용이하고, 行政機關의 行政業務 처리가 편리하도록 설정되어야 한다.

기초자치단체인 郡區域은 住民들이 郡廳에 物質的으로나 精神的으로 큰 負擔없이 往來할 수 있을 정도의 往復圈 규모라야 한다. 한편 郡직원들이 區域內의 現場을 視察하거나 住民과의 現地對話는 行政決定에 있어서 대단히 중요한 役割을 하게 되므로 직원들도 적당한 時間內에 區域의 모든 곳을 쉽게 왕래할 수 있는 규모라야 한다.

교통·통신이 不便하던 時代에는 行政區域이 小規模라야 住民의 行政接近과 行政處理가 편리하였지만 교통·통신의 발달로 時間的 거리가 크게 短縮된 현대에 있어서는 단순한 地理的인 거리때문에 小區域을 추구할 필요성은 減少되고 있으며 사실상 區域規模는 廣域化되는 추세에 있다.

그러나 區域이 너무 넓으면 ① 다른 條件이 同一한 경우 行政費用을 증가시키며 ② 區域의 境界가 郡의 行政·商業·文化的 중심지로부터 너무 멀어지게 되면 住民들이 각종 便宜施設을 이용하기가 크게 不便해진다.⁴³⁾

이상에서 地方自治團體의 區域規模를 결정함에 있어서 고려해야 할 몇 가지 要素를 제시해 보았다. 그런데 이러한 요소들 가운데는 相反關係를 갖는 것이 있는가하면 추상성을 띤 것도 적지 않기 때문에 실제로 區域改編에 이를 적용하는 데는 어려움이 많다.

相反된 성격의 要素가운데 가장 代表的인 것은 住民參與·統制와 行政能率이라고 할 수 있다. 일반적으로 住民에 의한 統制와 參與가 合理的으로 이루어지기 위해서는 가능한 한 區域은 좁은 것이 좋다. 반면에 行政能率が 提高되기 위해서는 구역을 어느 정도 넓게 할 필요가 있다.

때문에 이같은 相互 反比例의 關係를 가진 要素들을 동시에 滿足시키면서 區域을 적정규모로 개편한다는 것은 그 方法이 극히 어려운 것이다.⁴⁴⁾ 區域改編의 目標間 再調整이나 要素別 加重值의 부여가 要望되는 까닭이 바로 여기에 있다고 하겠다.⁴⁵⁾

A. F. Leemans 은 地方自治團體의 區域規模를 결정하는데 있어서 階層에 따라서 고려될 基準의 優先順位를 달리하고 있다. 즉 기초자치단체의 規模를 결정하는 데는 地方民主主義, 共同社會, 住民參與 등에 높은 比重을 두어야 하며 上級自治團體의 경우는 行政能率, 財政能力, 社會·經濟的 開發과 이에 관련된 物理的 計劃 등이 보다 중요한 基準이 되어야 한다고 한다.⁴⁶⁾

43) 崔昌浩, 前掲書, p.85.

44) 盧隆熙, 前掲論文, p.183.

45) 金安濟, 環境과 國土, 博英社, 1979, p.562.

46) A. F. Leemans, Changing Patterns of Local Government (Hague: International Union of Local Authorities), 1970, pp.103~104.

그는 共同社會, 住民參與 등은 上級自治團體의 규모를 결정하는 데는 중요한 役割을 하지 아니하며 그런 의미에서 이러한 基準들은 副次的인 것이라고 보고 있다.

한편 UN 報告書도 區域設定의 기준을 階層別로 우선순위를 달리하여 기초자치단체의 區域은 共同體意識이 존재하고 住民의 직접적인 行政參與가 가능한 規模로 해야하며, 상급자치단체의 區域은 자신이 처리하는 行政事務를 가장 能率의으로 처리할 수 있는 規模로 해야 한다고 밝히고 있다.⁴⁷⁾

이러한 주장들은 基礎自治團體는 그 性格上 주로 地方民主主義와 住民參與의 실현에 이바지하고 上級自治團體는 주로 經濟開發과 物理計劃의 수행에 기여해야 한다는 地方行政 계층의 設定 및 계층간 機能分擔의 原理를 감안한다면 自明한 것이라고 하겠다.

이렇게 볼 때 우리나라 郡 行政區域의 적정규모를 결정하는데 있어서도 共同社會, 住民參與·統制, 住民便宜에 우선순위를 두고 行政能率, 財政的 自主性 등을 副次的으로 고려하면서 기초자치단체로서의 郡의 機能과 관련하여 最大公約數를 찾아내는 것이 바람직하다고 믿는다.

한편 이러한 基準들을 실제에 適用하는 경우, 추상성을 除去시킬 필요가 있는데 그러기 위해서는 이들 基準가운데서 주로 計量化가 가능한 變數들을 추출하여 이를 適正性 판단의 基礎로 삼는 것이 合理的이라고 생각된다. 이러한 變數들로서 대표적인 것은 面積, 人口, 統轄 範圍, 往復圈, 財政 自立度 등 다섯 가지를 지적할 수 있다.

地方自治行政의 理想的 狀態가 民主성을 바탕으로 하여 능률성도 고려되는 것이라고 할 때 改編되는 郡 行政區域의 규모는 住民參與 및 統制, 그리고 직접적인 對民 접촉에 지장이 없을 정도로 넓어야 하며, 行政能率과 財政的 自主性에 큰 制約을 받지 않을 정도로 좁게 책정할 필요가 있다고 믿는다.

Ⅵ. 結 論

이상에서 郡區域의 개편방향을 地方行政의 階層構造 및 機能配分 문제와 결부시켜 고찰해 보았다.

우리나라의 現行 郡區域은 70년전 대개편 당시의 基本骨格을 그대로 유지하고 있기 때문에 住民의 經濟圈·生活圈과 크게 遊離되고 있는 데다가 그 規模가 지나치게 넓어 住民參與 및 統制, 住民便宜 등 地方自治의 본래의 취지에 비추어 볼 때 여러가지 不合理性을 내포하고 있다.

이러한 不合理性을 타개하고 郡이 基礎自治團體로서의 機能을 다할 수 있도록 하기 위해서는

47) 金甫炫·金庸來, 前掲書, p.316.

그 區域規模를 대폭 축소시키는 全面的인 改編이 이루어지지 않으면 안 된다. 뿐만 아니라 邑·面을 폐지하여 地方行政階層을 減縮시킴으로써 郡과 里·洞單位를 직결시키는 방안이 강구되어야 하며, 階層間에 機能配分の 적정화를 기함으로써 役割의 重複現象을 解消시켜야 한다.

郡區域의 전면적인 縮小改編은 ① 기초자치단체로서의 郡을 共同生活圈에 접근시킬 수 있고 ② 住民便宜는 물론 行政參與와 統制를 원활히 할 수 있으며 ③ 行政階層의 減縮을 통하여 行政能率을 향상시킬 수 있고 ④ 郡의 增設을 통하여 南北統一에 대비하는 政治的 效果도 거둘 수 있다.

그러나 郡區域의 전면적 축소개편에 있어서는 그 作業量이 막대함과 고도의 專門的 行政技術을 필요로함은 물론 다음과 같은 문제점들이 수반될 것으로 예상된다.

첫째는 住民들의 土着的 觀念에 의한 抵抗 내지는 反撥이다. 行政區域은 일단 劃定되면 그것을 기초로 하여 住民生活이 영위되고 그것이 蓄積되어 傳統化하고 住民의 生活感情이 형성되기 때문에 土着的 觀念이 강해지게 마련이므로 郡區域의 전면개편에는 住民들의 강력한 抵抗이나 反撥이 뒤따를 것이다.

둘째는 全面改編에 따르는 財産과 權利의 歸屬, 帳簿의 정리 등 行政上의 附隨問題가 대량으로 파생함으로써 이의 처리에 많은 人力과 期間이 소요 될 것이다. 셋째는 막대한 財政所要이다. 개편수속에 따르는 經費도 많으려니와 現行 郡區域의 細分에 의한 郡의 增設로 廳舍의 신축, 行政裝備의 구비, 人力의 확보 등에 엄청난 비용을 必要로 하게 된다.

이러한 문제들은 쉽게 解決될 성질의 것이 결코 아니므로 郡區域을 일시에 전면적으로 改編하는 것은 어려운 일이며 실제로 많은 難關이 예상된다. 그러나 現行 郡區域은 너무나 많은 問題點을 내포하고 있으므로 全面改編이 기초자치단체인 郡行政의 民主化와 能率化에 크게 기여할 것이 확실한 이상 그 改編作業은 강력히 추진돼야할 필요성이 切實한 것이다.

더구나 장차 급속하게 이루어질 社會·經濟的 興件的 변화와 行政技術의 발달을 감안해 볼 때 現行 郡區域 規模의 不合理性은 時間이 흐를수록 더욱 커질 것이다. 또 우리는 현재 地方自治制를 實施하기 위한 準備를 하고 있는 바, 이러한 時點에서 기초자치단체인 郡區域의 전반적인 問題點을 재검토하고 不合理한 內容에 대한 改善方案을 모색하는 일은 참으로 意義가 크다고 믿는다.

—Summary—

**A Study on Reorganization of Local Government District in Korea
—With county as the central figure**

Boo Man-keun

All county organization in Korea were completed overall revision in the early years of colonization of Korea by Japan. Since then, we have maintained it with the exception of partially reorganization county areas. On this count, present county district does not completely reflect new phase of an economic block and life block. Besides, present county district in Korea is dispropriate to size with the consequence that incures impediment elements of democracy and efficiency in local government. Therefore, we must devise optimum size of local unit is this;

First: We must reduce four-tiers of present local government organization to three-tiers of local government. Muti-tiers of local government organization hampers proper communication between the super-structure and the under-structure, and causes increase of derivative functions, so that incurs extravagance of manpower and finance. Hence, if we should reduce four-tiers of local government organization to three-tiers of government and reorganize county as a basic self-governing unit in order to directly connect to fillages (smallest administrative units), this structural problems will be mitigated.

Second: The size of present county district which bases on community is so very large scale that a cooperative sprit among dwellers is thineer. And because of this very large scale, participation of inhabitants and control to local government do not go well, and then, the meanings of county as a basic self-governing unit more dilute. Consequently, we need adjust present county district to proper size so that county may foster local patriotism and inhabitant consciousness and prompt convenience of dwellers, unless administrative efficiency would be hindered. If we should realize goals which abolish town organization and reduce present local government-tiers to three-tiers, we should consider the ways which strenthen position of present village organization in order to go well the endmost functions of local government.