

碩士學位論文

우리 나라 地方行政階層構造 再構築
方案에 관한 研究

1996 年

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

李 基 沆

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 鍾 受

우리 나라 地方行政階層構造 再構築
方案에 관한 研究

A Study On Re-establishment Alternative of Local
Administration Tier Structure in Korea

1997 年 8 月

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

李 基 汜

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 鍾 受

우리 나라 地方行政階層構造 再構築
方案에 관한 研究

A Study On Re-establishment Alternative of Local
Administration Tier Structure in Korea

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1997 年 8 月

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

李 基 汜

李基汎의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1997年 8 月 日

審査委員長 이 기우 

審査委員 권 기우 

審査委員 이鍾受 

目 次

I. 序 論	1
1. 研究의 目的.....	1
2. 研究의 方法 및 範圍.....	2
II. 行政階層構造 관련 理論的 爭點과 論議 動向.....	4
1. 行政階層構造 관련 理論的 爭點.....	4
2. 地方行政階層構造 改編에 대한 論議 動向.....	10
III. 우리 나라 地方行政階層構造의 歷史的 變遷過程.....	17
1. 大韓民國 樹立 以前의 地方行政階層.....	17
2. 大韓民國 樹立 以後의 地方行政階層.....	25
3. 現行 地方行政階層.....	28
IV. 外國의 地方行政階層構造 現況 및 改編事例.....	30
1. 英國.....	30
2. 美國.....	38
3. 日本.....	43
4. 프랑스.....	48

V. 現行 地方行政階層構造의 實態 및 問題點.....	52
1. 우리 나라 地方行政階層構造의 實態.....	52
2. 우리 나라 地方行政階層構造의 問題點.....	54
VI. 地方行政階層構造 再構築 方案.....	64
1. 基本方向.....	64
2. 代案의 摸索.....	66
3. 地方行政階層構造의 再構築 方案.....	72
VII. 結 論.....	79
參考文獻.....	82
ABSTRACT.....	87

表 目 次

< 표 1 >	日本の 地方自治團體數.....	46
< 표 2 >	地方行政區域 現況(1996년 3월 1일 현재).....	53
< 표 3 >	特別地方行政機關의 現況(1995년말 현재).....	60
< 표 4 >	行政協議會 圈域別 設置現況(1993년 2월 현재).....	77

圖 目 次

< 그림 1 > 高句麗의 行政階層構造.....	18
< 그림 2 > 百濟의 行政階層構造.....	18
< 그림 3 > 新羅時代의 行政階層構造.....	19
< 그림 4 > 高麗時代의 行政階層構造.....	20
< 그림 5 > 甲午更張 以前의 行政階層構造.....	21
< 그림 6 > 甲午更張 以後의 行政階層構造.....	22
< 그림 7 > 乙未事變 以後의 行政階層構造(1896~1910).....	22
< 그림 8 > 日帝時代의 行政階層構造(I)(1910~1930).....	23
< 그림 9 > 日帝時代의 行政階層構造(II)(1931~1945).....	24
< 그림 10 > 美軍政時代의 行政階層構造(1945~1949).....	25
< 그림 11 > 第 1 · 2 共和國時代의 行政階層構造(1949~1961).....	26
< 그림 12 > 第 3 · 4 共和國時代의 行政階層構造.(1961~1981).....	27
< 그림 13 > 우리 나라의 現行 地方行政階層構造(현재).....	28
< 그림 14 > 1974年 以前의 英國의 行政階層構造(~1974).....	31
< 그림 15 > 1986년 以前의 英國의 地方行政階層構造(1974~1986).....	34
< 그림 16 > 英國의 現行 地方行政階層構造(1994).....	36
< 그림 17 > 美國의 現行 地方行政階層構造.....	40
< 그림 18 > 日本의 現行 地方行政階層構造.....	44
< 그림 19 > 프랑스의 現行 地方行政階層構造.....	48
< 그림 20 > 1982년 以前의 프랑스의 地方行政階層構造.....	50

I. 序 論

1. 研究의 目的

現代에 들어 交通·通信의 發達과 生活圈, 交通圈, 經濟圈의 擴大와 더불어 住民의 流動性이 증가되고 있다. 또한 地方自治制 實施로 行政區域과 行政階層에 대한 관심이 고조되고 있다. 그러나 우리 나라의 階層構造는 多階層構造로 行政의 非能率性은 물론 시대에 적합하지 않은 階層構造로 國家競爭力을 저하시키고 있다.

이러한 行政의 非能率性을 극복하기 위해서 都·農統合이나 市로의 昇格 등 行政區域 改編이 있었다. 이와 같은 行政區域의 統合과 分離에 의해 行政의 能率性 提高와 行政需要에 대응하려고 했다. 그러나 근본적인 문제인 地方行政階層構造에 대해서는 改編이나 再調整의 필요성은 인식하면서도 그에 대한 주목할 만한 研究가 이루어지지 않고 있다. 그러나 外國의 地方行政制度 改革을 보면 多層構造의 地方行政階層構造를 개편하여 行政의 能率性을 제고시키고 있다.

우리 나라는 行政階層構造로는 廣域自治團體로서 1特別市, 5廣域市, 9道の 15개가 있고, 基礎自治團體로서는 72市, 93郡 65自治區 등 230여개가 있으며, 그 아래 下部 行政補助單位로서 25區 2,354洞, 193邑, 1,236面 32,484리가 있다. 따라서 自治階層은 2계층으로 되어 있으나 行政階層은 3내지 4계층의 複雜한 階層構造를 가지고 있는 실정이다.

우리 나라 地方行政階層構造가 어떤 問題點을 지니고 있으며, 이러한 問題點을 해결하기 위해 어떤 형태의 階層으로 再構築되어야 하는지에

대한 研究가 필요하다.

따라서 본 研究의 主要 目的은 첫째, 현재 우리 나라 地方行政階層構造에서 발생하는 問題點을 綜合적으로 把握하고, 둘째, 地方自治階層 및 行政階層構造의 問題點을 개선할 수 있는 바람직한 방향을 도출하는데 있다.

2. 研究의 方法과 範圍

이러한 研究目的을 달성하기 위해서 현재 우리 나라 地方行政階層構造의 變遷過程과 實態 그리고 外國의 行政區域과 階層構造의 改編 事例에 관한 정부내부자료, 관련 법령, 정책문건 및 관련 학계 研究資料들에 대한 文獻 研究(literature review)에 초점을 두고 있다. 이러한 문헌 연구를 통하여 地方行政階層構造의 問題點을 도출하고, 이에 대한 再構築 方案을 모색하고자 한다.

본 研究는 총 7장으로 구성되어 있으며, 각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 제 1장은 研究의 目的, 方法 그리고 範圍를 논의한 序論부분이며, 제 2장은 行政階層構造와 관련된 理論的 爭點과 論議 動向을 다루고 있다. 제 3장은 현재 우리 나라의 行政階層構造가 어떻게 형성되었는가에 대한 歷史的 變遷 過程을 알아보고 제 4장에서는 外國의 階層構造 現況 및 改編 事例에 대하여 分析하였고, 제 5장은 階層構造와 관련된 이론의 적용을 통해 地方行政階層構造의 實態 및 問題點을 각종 정부내부자료와 관련 학계 연구 자료를 토대로 하여 도출하였고, 제 6장에서는 이러한 問題點들에 대해서 地方行政階層構造 再構築의 기본 방향과 각종

대안을 비교하여 再構築方案을 摸索하여 보았다. 제 7장은 結論 部分으로 行政階層構造 再構築 方案을 제시하였다.

II. 行政階層構造 관련 理論的 爭點과 論議 動向

1. 行政階層構造 관련 理論的 爭點

1) 階層構造의 概念

行政組織에서 가장 보편화되어 있는 階層的 組織構造(hierarchical structure)는 人間社會의 출발에서부터 그 모습을 드러내었다고 지적되고 있다. 行政이 決定보다는 執行의 性格이 강하다는 본래의 特性 때문에 階層構造가 行政組織에서 보편적인 구조로 나타나게 된 것이다.

地方行政階層은 自治階層과 불가분의 관계에 있어 地方行政의 階層構造를 論議함에 있어 兩者를 분리해서 볼 수 없다. 또한 行政階層構造와 行政區域의 관계를 살펴보면, 地方行政의 階層數가 많아지면 구역의 규모는 작아지게 되고 이와 반대로 규모가 커지면 계층 수가 적어지게 된다. 그러므로 구역과 계층간의 문제는 계층간의 기능 배분을 매개로 밀접한 관계를 가지고 있다.

階層構造는 나라에 따라 차이가 많은데 그 이유는 그 나라의 人口, 面積, 自然的 條件, 歷史的 背景, 교통 통신의 발달 정도, 政治的 背景 등에 따라 다르게 나타난다.

이와 같은 階層構造는 크게 單層制(single-tier system)와 多層制 혹은 重層制(multi-tier system)의 두 가지가 있다.

單層制는 동일한 지역 내에 모든 공적인 사무를 종합적으로 처리하는 普通地方自治團體가 단일화되어 있는 경우를 말하고 多層制는 일정한

普通地方自治團體가 다른 普通地方自治團體를 그 구역 안에 포괄하고 있어 地方自治團體가 중첩되어 있는 것을 말한다.¹⁾

多層制에 있어서 주민들과 직접 접촉하는 가장 소구역을 기초로 하는 自治團體를 基礎的 自治團體(basic unit of local government) 또는 제 1 차적 자치단체라 하며, 中央政府와 기초적 자치단체의 가운데에 위치하는 넓은 自治團體를 中間自治團體(intermediate unit of local government) 또는 廣域自治團體라고 한다.

그리고 오늘날 세계 각 국가에서는 地方自治團體의 合併을 추진하는 한편 그 광대한 基礎自治團體의 缺點을 보완하기 위해서 기초단체 밑에 行政補助單位(sub - municiple unit)를 설치하는 경향이 있다.²⁾ 이와 같은 下部行政補助機關은 지방적인 政策 決定과 활동에 있어 주민의 참여를 허용하고 지방 사무에 관한 討議의 장소를 제공하며, 동시에 사회적 凝集性을 조성할 뿐만 아니라 자기 고장의 이익을 위하여 基礎自治團體에 압력을 가하기도 하고 주민 생활과 직결된 일부 공공서비스를 수행할 수 있다.³⁾ 그러므로 下部行政補助機關도 廣義의 地方行政 階層構造에 포함된다.

그런데 같은 基礎自治團體라 할지라도 그의 지위나 권한의 면에서 차등을 두는가의 여부에 따라 階層構造는 형태를 달리하는 바, 변형형(diversified pattern)과 획일형(uniform pattern)이 그것이다. 우리나라의 경우에는 농촌과 도시에 따라 市와 郡이라는 종류를 달리하는 자치단체를 두고 있고, 또한 面은 邑으로 邑은 市로 市는 廣域市로 '승격'

1) 金甫炫 · 金庸來, (1983), 「地方行政의 理論과 實際」, 博英社, p.279.

2) 金學魯, (1985), 地方自治團體의 階層構造와 機能配分, 「比較行政」, 地方行政研究所, p.21.

3) 崔昌浩, (1980), 「地方行政區域論」, 法文社, p.69.

하려 하고 있는 현실은 사실상의 격차를 인정하고 있는 것이라고 할 수 있으므로 변형형이라고 할 수 있을 것이다.⁴⁾

2) 階層構造의 形態에 따른 長·短點

地方自治의 階層構造는 그 나라의 결정 요소 즉, 역사적 배경이나 정치적 이데올로기, 자연적 조건 등에 따라 상이하게 나타나고 있다. 여기에서는 크게 單層制와 多層制로 나누어 설명하기로 한다.

(1) 單層制

階層構造를 單層制로 했을 경우에는 다음과 같은 長點이 있다.

첫째, 單層制는 중간계층이 없기 때문에 의사 소통의 단순화와 개선이 있어 정보와 지시의 歪曲 現象을 막을 수 있다.

둘째, 행정을 수행함에 있어 낭비를 제거하고 능률을 증진시킬 수 있다. 行政階層이 많을수록 행정 처리가 지연될 뿐만 아니라 行政 費用이 그 만큼 증가하는 것이다.⁵⁾

셋째, 정책결정의 시의성(timing)과 적실성(relevance)을 충족시킬 수 있다.⁶⁾ 다층제의 경우는 각 계층의 政策決定過程을 거침으로 장시간이

4) 崔昌浩, (1978), 地方行政改編을 위한 一試論, 「行政研究」, 第 4 輯, 建國大 地方問題研究所, p.70.

5) 鄭世煜, (1984), 國家와 地方自治團體간의 機能配分論, 金雲泰의 共著, 「韓國行政의 體系」, 博英社, p.185.

6) 李炳澈, (1995), 2000年代를 對備한 行政改革의 評價와 方向에 관한 研究 ; 地方自治階層構造와 行政區域改編을 中心으로, 「한국행정학보」, p.833.

소요되고, 정책결정 결과상에 많은 수정과 歪曲이 있을 수 있는데 단층제하에서는 주민의 의견을 수렴하는 시간의 절약과 적절한 요구에 부응하는 정책결정이 이루어 질 수 있다.

넷째, 行政責任의 所在가 명확하다. 單層制下에서는 中央政府로부터 自治團體로의 직접 지시와 감독이 이루어지기 때문에 책임소재가 분명하고 책임전가의 우려가 없다.

다섯째, 여러 階層을 거치지 않기 때문에 주민의 욕구와 정서를 보다 정확히 파악할 수 있다. 따라서 基礎自治團體의 자주권이나 지역의 특수성과 개별성을 고려한 행정서비스의 양과 질이 개선되어 고객 지향적 복지행정서비스를 제공할 수 있다.

그러나 單層制가 이러한 長點만을 가지고 있는 것은 아니다. 다음과 같은 短點들도 있다.

첫째, 單層制는 中央政府의 직접적인 指示와 監督으로부터 自治團體를 보호하기 곤란하며, 中央集權化할 우려가 있다. 單層制를 채택하게 되면 中間自治團體가 없으므로 基礎自治團體의 能力으로 處理할 수 없는 事務를 中央政府가 직접 처리하게 되어 中央集權化의 門호를 개방하는 결과가 되기 때문이다.⁷⁾

둘째, 單層制는 國土가 넓고 人口가 많은 나라에서나 行政機能이 量的으로 증가하고 質적으로 변화된 現代에 있어서는 모든 行政事務를 단일의 行政階層에서 담당하는 것은 불가능하다.

셋째, 소지역을 근거로 하는 自治團體만으로 單層制를 채택할 경우에는 人口分散, 公害行政 등과 같은 廣域行政이나 개발에 관한 도시행정

7) 鄭世煜, 前揭論文, p.186.

의 수행에는 부적합하다.

(2) 多層制

위에서 본 單層制의 長·短點은 多層制의 경우에 역관계로 설명할 수 있다. 먼저 多層制의 長點들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 基礎自治團體가 그 機能을 제대로 수행하지 못 할 경우에는 中間自治團體가 이를 補完할 수 있다. 基礎自治團體의 能力으로는 處理하지 못하거나 行政의 質을 低下시킬 우려가 있는 業務에 대해서는 中間自治團體가 그 能力과 機能을 보완하여 처리할 수 있다.

둘째, 監督機能을 원활히 유지할 수 있다. 中央政府는 말단 地方行政機關까지 그 監督의 範圍가 미치지 못하므로 일정한 지역단위의 監督機關을 필요로 하게 되는데 中間自治團體에게 이 監督權을 부여하고 국가기관의 지위에서 自治團體를 監督하도록 하는 것이다. 또한 中央政府의 강력한 監督으로부터 基礎自治團體를 보호하기도 한다.

셋째, 基礎自治團體와 中間自治團體가 行政機能을 分業적으로 수행할 수 있다. 行政機能이 量的으로 팽창되고 質적으로 고도화, 복잡화 된 오늘날에 있어 일정한 구역 내의 사무를 1개의 自治團體가 통합적으로 처리한다는 것은 곤란하며 非能率的이라고 보고 있다.

이에 대하여 多層制가 가지고 있는 短點들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동일한 지역의 주민을 대상으로 하기 때문에 基礎自治團體와 中間自治團體 간에 명확한 기능배분을 할 수 없고, 이에 따라 行政機能의 重複現狀이나 2重 行政의 弊端이 나오게 된다.

둘째, 行政責任의 問題가 발생했을 시에는 基礎自治團體와 中間自治團體 간에 行政의 責任을 서로에게 전가하여 결국에는 지역주민에게 피해가 돌아가는 결과를 초래하게 된다.

셋째, 두 자치단체간에 機能配分이 명확히 되고 있지 않아서 주민들의 민원 상의 혼동이 있고, 基礎自治團體의 個別性이나 特殊性을 잘 파악할 수 없어 주민들에게 다양한 서비스를 제공할 수 없게 된다. 즉, 中間自治團體는 區域 內에 都市地域과 農村地域을 동시에 포괄하고 있어 地域의 特性이 도외시되기 쉽다.

넷째, 多層制는 行政業務의 소요시간의 증대를 가져와 행정침투의 신속성을 저해하고 中間自治團體가 단지 中央政府의 심부름꾼 노릇을 하는 經由機關으로 전락할 수도 있다.

이상에서 階層制의 形態와 長·短點에 대해 살펴보았는데 이 階層制는 베버(Max Weber)에 의해 제창된 官僚制와 깊은 연관이 있으며, 현대와 같이 官僚制가 大規模化되면서 본래의 취지인 順機能적인 측면보다 逆機能을 창출시켜 行政의 能率性을 저하시키고 있다고 한다. 그리고 이러한 逆機能的 病理現狀에 의해 회석화된 관료제(ossified bureaucracy)를 처방하기 위해서는 수직적으로 多層化된 官僚制의 階層數를 줄이고 水平的 協力關係를 증진시키며 하위계층을 확대시켜 單層的 官僚制(flat bureaucracy)로 구조개편을 해야 한다고 주장한다. 이렇게 함으로써 多層化에 따르는 意思疏通의 歪曲現象을 해소시키고 垂直的 階層文化의 逆機能을 완화시키며 하층구조의 상대적인 확대에 의해 고궤지향적인 행정을 보다 강화시켜 나갈 수 있다⁸⁾고 주장하는 이론도 있다.

8) A. D. Chandler, (1962), 「Strategy and Structure」, Cambridge, Mass. : The MIT Press, p.59.

2. 地方行政階層構造 改編에 대한 論議 動向

地方自治制 실시 이전부터 각계 학자들은 地方自治階層構造와 行政階層構造에 많은 관심을 두고 이에 대한 研究를 시작하여 現在에 이르고 있다. 階層構造研究와 더불어 行政區域改編의 論議도 활발하였는데 이는 行政階層과 行政區域의 밀접한 관련을 가지고 있다는 특성 때문이다.

行政階層構造 관련 研究들을 보면, 李春九는 우리 나라 地方行政階層構造의 考察을 통해 行政階層構造上の 問題點을 지적하면서 行政階層構造의 減縮方案에 대한 研究가 이루어져야 한다고 주장하였다.

崔昌浩는 廣域自治團體의 존재 의의에 관하여 의문을 제기하면서 廣域自治團體의 歷史的 意義는 주로 中央政府의 간섭으로부터 基礎自治團體를 보호하는 防波堤라는데 있었는데 오늘날 과연 廣域自治團體가 이러한 역할을 제대로 하고 있는가에 대한 문제를 제기하였고, 廣域自治團體가 行政의 民主化에도 기여하지 못한다면 차라리 能率化에라도 기여할 때 존재 의의를 찾을 수 있겠으나 실제 廣域自治團體는 報告의 복잡한 中繼節次 등으로 인하여 能率化에도 기여하지 못하는 廣域自治團體의 存廢問題에 대해 제기하였다.⁹⁾

金學魯는 地方自治에서의 中央政府와 地方政府의 關係에서 自治團體의 階層構造와 機能配分問題에 대해 研究하였는데 복잡한 階層構造에서 오는 機能配分基準의 모호성과 機能配分の 問題點을 行政階層構造와 관련하여 研究하였다.¹⁰⁾

9) 崔昌浩, (1982), 「韓國地方行政의 再認識」, 三英社, pp.135-163.

10) 金學魯, (1986), 地方自治에서의 中央政府와 地方政府의 關係 ; 自治團體의 階

또한 崔昌浩는 과거의 廣域自治團體의 존재 문제에 대해서는 언급하지 않고, 邑·面의 現代의 機能은 農事指導, 住民管理, 徵稅 기타 國家事務의 補助業務에 그치고 있다고 하면서 이러한 業務 중 農事指導는 農協, 農村指導所의 業務와 경합되고 農協이나 指導所의 指導業務에 비하여 邑·面의 指導業務는 전문성이 결여되어 있어 실효성이 없으며, 農事に 관한 金融이나 指導는 農協이나 指導所에 맡겨도 될 일이라고 보았다. 또한 住民管理에 있어서도 電算化되어 轉出入, 證明등이 機械에 의하여 신속하게 처리될 전망이라고 보고 邑·面의 廢止 可能性을 주장하였다.¹¹⁾

李炳澈은 地方行政改編方向을 多層化의 長點을 내포하되 單層化의 方向으로 나가야 되겠다고 주장했다. 이의 내용은 基礎自治團體에 대폭적으로 行·財政의 權限을 이양하고 單層化가 가져다 줄 수 있는 실익을 법제화하는 방향이 되어야 할 것이라고 주장하였다.¹²⁾

그리고 李達坤은 行政階層과 區域의 改編方向에 관한 研究를 하면서 現行 地方行政階層의 問題點을 지적하고 邑·面·洞의 廢止를 주장하여 現행 3계층에서 2계층으로의 行政階層減縮을 주장하였다.¹³⁾

邑·面·洞 廢止에 대한 주장은 全錫洪도 주장하였는데 行政階層構造의 각 계층의 폐지 가능성을 비교하면서 결국에는 邑·面·洞 廢止로 結論을 맺고 있다.

層構造와 機能配分, 「國會報」, pp.48-53.

11) 崔昌浩, (1989), 地方自治團體의 種類와 階層, 「地方自治研究」 第1號, 韓國地方自治學會, pp.37-38.

12) 李炳澈, 前掲書, p.839.

13) 李達坤, (1995), 行政階層 및 區域의 改編方案에 관한 研究, 「行政論叢」, 서울대 行政大學院, pp.155-157.

道の 廢止를 가지고 연구했던 金安濟는 道廢止不可의 理由를 自治階層의 衡平性 問題, 廣域行政의 어려움 그리고 紛爭調整의 어려움을 들고 있으며 道가 가지는 오랜 歷史성과 地域性이 사라지는 것도 하나의 問題點으로 지적하면서 道 廢止는 어려울 것으로 보고 있다.¹⁴⁾

이상의 論議 動向들을 綜合해 보면 地方行政階層構造의 改編 方向을 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 道の 廢止 可能性이다. 둘째, 邑·面·洞의 廢止 可能性이다. 市·郡·區의 廢止에 대한 내용은 거의 주장되고 있지 않다. 이러한 研究動向을 통해 앞으로의 行政階層構造의 再構築方案을 摸索하려고 한다. 그러나 階層의 縮小·廢止는 주민의 이해와 관련될 뿐만 아니라 政治的 關心事이므로 政治권에서의 行政階層構造 改編의 論議가 어떻게 진행되는지 알아볼 필요가 있다. 따라서 다음은 政治권에서의 論議에 대해 알아보기로 한다.

行政階層構造의 縮小·廢止 論議는 學界에 그치지 않고 政治권 및 經濟계에서도 論議가 되었는데, 문민정부의 地方自治 實施와 함께 地方自治階層構造와 行政區域改編 등의 일련의 行政改革 노력들을 보면, 1994년 12월에는 地方行政階層構造 改編論이 政治 爭點으로 떠오르고 있는 가운데 民自黨의 총재자문기구인 國策자문위원회(위원장 김진재)가 行政階層構造 改編의 조기단행을 공식건의 할 계획이었다. 國策자문위는 이 건의서에서 세계화 구상에 따른 정부조직개편이 현행 3단계인 地方行政階層構造도 2단계로 改編해야 된다고 주장했다.¹⁵⁾

1994년 12월 최형우 당시 내무부 장관이 京畿道 分轄論과 함께 다

14) 金安濟, (1995), 道を 없애면 어떻게 되나, 조창현外 共著, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 문원, pp.219-220.

15) 朝鮮日報, (1994.12. 7).

단계로 되어 있는 地方行政階層構造를 줄이는 方案을 적극 검토하겠다는 발언을 했는데 그 내용을 보면 최장관은 12월 9일 국회내무위에서도 우리 나라의 行政費用은 美·日에 비해 매우 높은 편이라며 국가경쟁력 제고 차원에서 行政區域改編에 대해 깊이 생각해 볼 필요가 있다는 게 나의 소신이라고 말했으며, 최장관은 12월10일 행정비용절감 등 國家競爭力 強化를 위한 차원에서도 地方行政體制의 改編이 반드시 필요하다고 거듭 강조하면서 그는 이어 地方行政體制가 3단계로 구성돼 있는 나라가 도대체 어디 있느냐며 한 단계를 줄이면 행정비용이 크게 절감될 수 있을 것이라고 지적, 현재 市·道-市·郡·區-邑·面·洞으로 되어 있는 3단계 地方行政階層의 縮小가 바람직하다는 입장을 거듭 밝혔다.

최장관은 行政組織改編은 법률사항이므로 여야 합의에 의해 처리할 문제이나 政治論理로 풀어서는 안되며 행정구역개편이 되지 않는 한 世界化는 어렵다고 언급한바 있다.¹⁶⁾

경제정의실천시민연합의 당시 서경석사무총장은 1994년 12월 20일 地方行政階層構造와 관련, 邑·面·洞을 폐지해 行政階層을 현행 3단계에서 2단계로 줄여야 할 것이라고 이를 강력 주장했다. 서총장은 특히 行政階層을 2단계로 개편할 경우 장기적으로 基礎自治團體는 人口 5만~20만 規模로 生活文化共同體를 지향해나가는 반면 廣域團體는 5백만~1천만 단위로 經濟·産業共同體를 형성하는 것이 바람직하다고 제안했으나¹⁷⁾ 1995년 6월의 지방선거를 고려할 때 시기적으로 어렵다는 연두기자회견 내용으로 일단락 되었다.

1995년에 들어와서는 경제정의실천시민연합이 지방자치관련 제도 개

16) 朝鮮日報, (1994.12.10).

17) 朝鮮日報, (1994.12.20).

력을 촉구하는 내용을 발표 한데 이어 당시 민자당 김덕룡사무총장이 선거전 行政區域 改編論을 제기하고 나섰다. 김총장의 발언 내용은 단순히 地方行政區域(boundary) 改編의 次元에 머물지 않고 地方行政階層構造(structure) 改編問題까지 시사한 것이어서 주목을 받은 바 있다. 이에 대해 內務部와 市-道 등 일선 地方行政組織에서는 現在의 行政階層構造를 줄이는 데 원칙적으로 동의한다며 그러나 시기적으로나 政治的 異見上 사실상 어렵지 않겠느냐는 반응이 주조를 이루고 있었다.¹⁸⁾

행정쇄신위원회(위원장 박동서)는 제 3기 쇄신과제로 지방행정조직 개편 등 1백개 과제를 선정, 추진키로 하는 과정에서 박동서 위원장은 95년 4월 18일 갖은 기자간담회에서 地方行政組織改編 問題와 관련 廣域,基礎自治團體는 그대로 두되 分業을 통해 두 團體간 機能과 組織을 달리해야 한다고 말하고 行政階層 單純化를 위해 邑·面·洞을 없앨 수 있으나 완전히 폐지하기보다는 탁아소, 독서시설 등 마을복지센터로 전환하는 게 바람직하다고 밝힌 바 있으나.¹⁹⁾ 이것은 행정쇄신위원회의 公的인 意見이 아니라 개인적인 의견이라는 해명이 나오고 곧이어 내무부장관의 邑·面·洞 廢止 不可 발언이 나왔었다.²⁰⁾

또한 민자당은 行政階層 改編과 관련, 14대 국회 임기 중에는 행정쇄신위원회가 필요성을 제기한 바 있는 邑·面·洞 廢止가 사실상 어렵다고 보고 이를 추진하지 않기로 最終結論을 내렸었다.²¹⁾

1996년 4월 11일 총선 이후 여권내에서 行政區域 改編 必要性이 잇따라 제기되는 가운데 6월 26일 열린 신한국당 지자제 평가 토론회에서

18) 朝鮮日報, (1995. 2.15).

19) 朝鮮日報, (1995. 4.18).

20) 朝鮮日報, (1995. 4.19).

21) 朝鮮日報, (1995. 7.28).

현행 3단계인 地方行政階層構造의 축소 주장이 본격적으로 제기되어 주목을 받았다.

이 토론회에서 주제발표에 나선 김장권 숭실대교수는 현행 地方自治階層構造의 검토와 수정이 필요하다면서 현행 市·郡을 묶어 廣域化하거나 基礎自治團體를 인구 10만~30만명 수준에서 통폐합하는 방안 등이 고려될 수 있다고 주장했다.

지정토론자인 김용래 전서울시장은 廣域自治團體의 경우 같은 생활단위로서 행정의 일체성이 보장되는 特別市·廣域市와 市·郡의 보완적 기능에 머물고 있는 道를 구분, 地方行政階層構造를 縮小하는 方案을 고려할 필요가 있다고 제안했다.

토론자로 참석한 김무성, 김기재의원은 市·道-市·郡·區-邑·面·洞으로 구조화된 地方行政階層構造段階를 축소하고 廣域市の 自治區를 없애야 한다고 주장하며 地方行政階層構造의 축소를 강력히 제기했다.

이신범, 이원복, 이재오의원 등도 서울, 부산, 인천, 대구, 광주 등 광역시의 自治區를 廢止, 自治區를 行政區 概念으로 바꾸고 구청장을 선거가 아니라 임명직 공무원으로 임용해야 한다고 주장했다.

특히 이재오의원은 서울을 4개의 생활권역을 나눠 東·西·南·北의 廣域自治市로 分離할 필요가 있으며 現行 基礎自治團體의 數를 50개 가량으로 대폭 縮小하고 中央政府와 基礎自治團體가 직접 연결되도록 해야 한다고 주장했다.

이원복의원은 地方行政階層構造를 一元化하기 위해 다양한 모델을 검토할 필요가 있다면서 15개 廣域市·道를 廢止하고 基礎自治團體를 한데 묶어 30여개 자치단위로 廣域化하는 方案이 바람직하다고 말했다.

전석홍의원은 行政階層構造를 조정하기 위한 별도의 특별연구기구를 설립해야 한다고 말했고 이재오의원은 김영삼대통령 남은 임기 동안 지방행정구조의 대대적인 개편을 단행해야 한다며 김대통령 임기내 지방행정구조 개혁을 주장했다.

여권은 작년 6월 지방선거를 앞두고 당시 김덕룡사무총장 주도로 행정구역개편 등을 추진했으나 야당의 반발로 무산된 바 있으며 당시 김덕룡정무장관, 최형우전내무장관, 손학규 제 1조정위원장 등이 行政階層構造 調整의 必要性을 다시 제기한 바 있어 이와 관련한 여권의 공론화 움직임이 주목되는²²⁾ 가운데 1996년 6월 30일 새시대포럼 초청 강연에서 3단계 地方行政階層構造를 가진 나라는 세계에서 우리 나라 뿐이며 그것은 일제때 식민통치의 효율성을 위해 만들어진 것이라며 行政階層構造의 調整이 필요하다고 주장한 바 있다.²³⁾

이상에서와 같이 각계에서 地方行政階層構造의 감축의 필요성의 주장이 되고 政治爭點化되었으나 추진 상의 여러 가지 問題로 行政階層 縮小의 必要性에는 동의는 하고 있으나 이의 시행 면에는 지지부진한 태도를 보이고 있다. 따라서 각종 주장들이 제안으로 그치고 말았다. 그러나 이러한 각계의 노력들이 축적되면서 地方行政階層構造 개편도 진척이 있으리라고 전망된다.

22) 朝鮮日報, (1996. 6.27).

23) 朝鮮日報, (1996. 6.30).

III. 우리 나라 地方行政階層構造의 歴史的 變遷過程

현재의 地方自治階層構造를 이해하기 위해서 現在의 階層構造는 어느 時期부터 그 골격을 형성해 왔으며, 어느 시기의 階層構造가 現在에까지 影響을 미치고 있는지를 알아보기 위해서는 地方行政階層構造의 歴史的 考察이 선행되어야 한다. 大韓民國 樹立 以前과 樹立 以後로 나누어 구분하였다. 大韓民國 樹立 以前은 三國時代부터 美軍政時代까지로 보고, 이 시기의 地方行政階層構造를 살펴보고, 大韓民國 樹立 以後와 現行 地方行政階層構造가 어떠한 形態를 지니고 있는가를 考察하기로 한다.

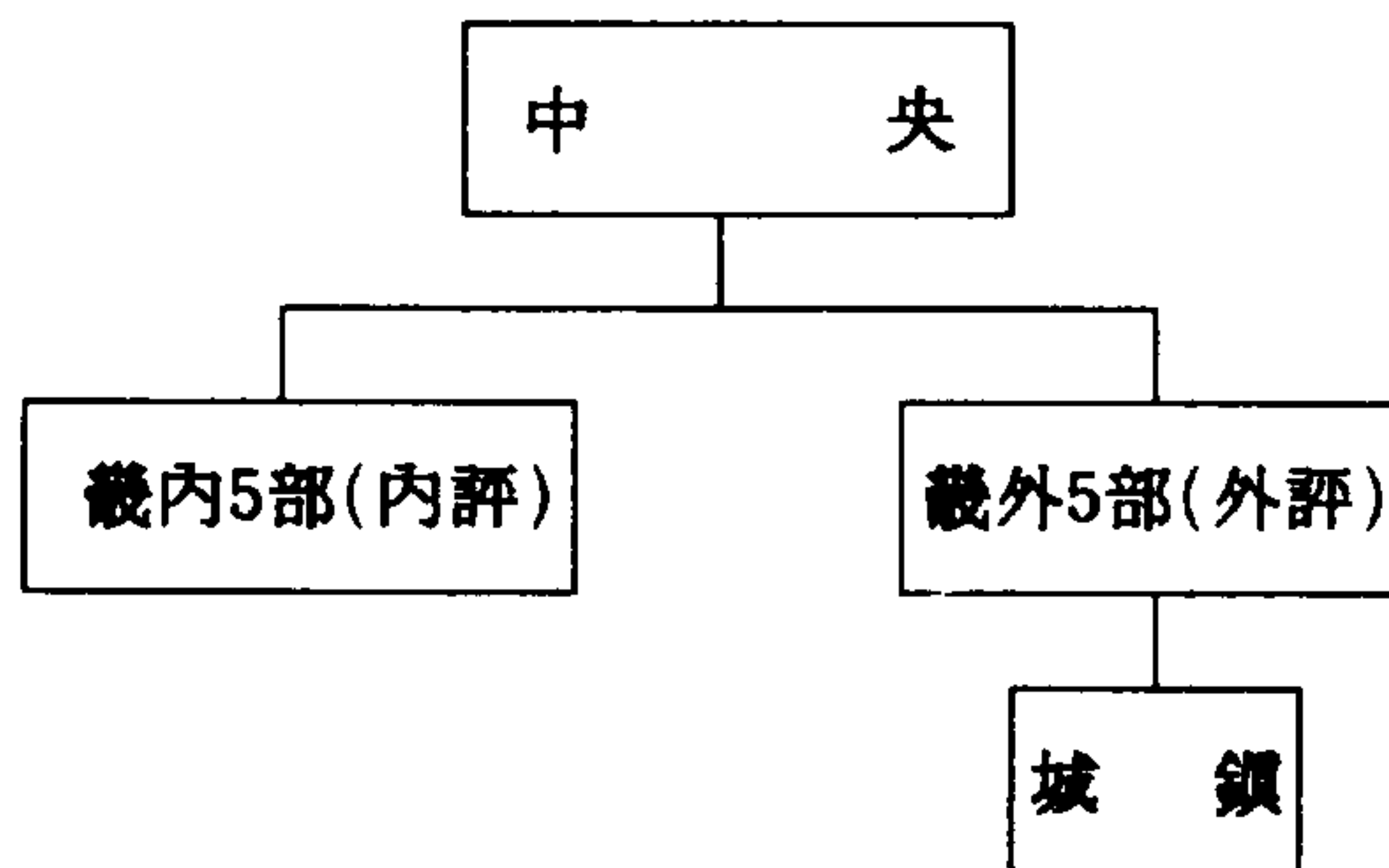
1. 大韓民國 樹立 以前の 地方行政階層

1) 三國時代와 高麗時代의 地方行政階層

高句麗는 대외정복사업을 활발히 하다가 太祖王代에는 대외적 발전과 함께 대내적으로는 王權을 강화하고 中央執權體制의 強化를 위해서 국가체제의 정비를 시작해서 故國川王때에는 기존의 5部族制를 行政的인 5部로 改編하였다. 5部行政區域으로 하여 수도를 중심으로 한 畿內 5部制와 畿外全國을 대상으로한 畿外 5部制를 실시하였다.²⁴⁾ 기내(畿內) 5

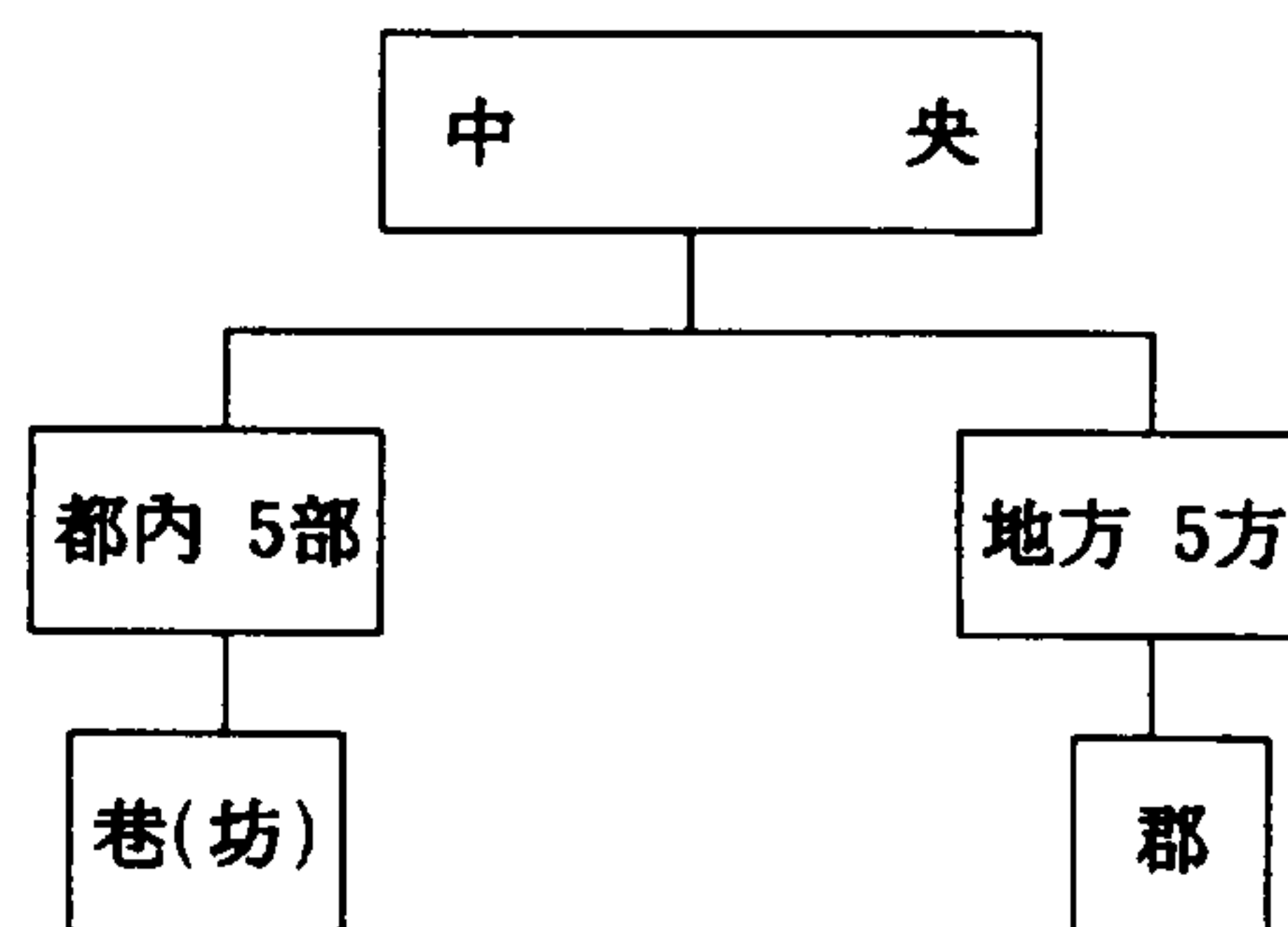
24) 邊太燮, (1986), 「韓國史通論」, 三英社, pp.78-79.

부제를 內評이라 하고 기외(畿外) 5부를 外評이라 하였으며 기외 5부 밑에는 행정단위인 城鎮을 두었다. 따라서 高句麗의 地方行政階層은 2계층[그림 1]으로 이러한 階層構造의 整備는 中央集權化가 強化되었음을 시사하는 것이었다.



[그림 1] 高句麗의 行政階層構造

百濟는 수도가 熊津(公州)이었을 때 지방에 2擔魯를 설치했고, 泗批(扶餘)로 천도한 후에는 수도를 5部로 나누어各部에 500여명의 군사를 주둔시키고 그 밑에 港의 행정기구를 두었다. 地方의 경우는 全國을 5

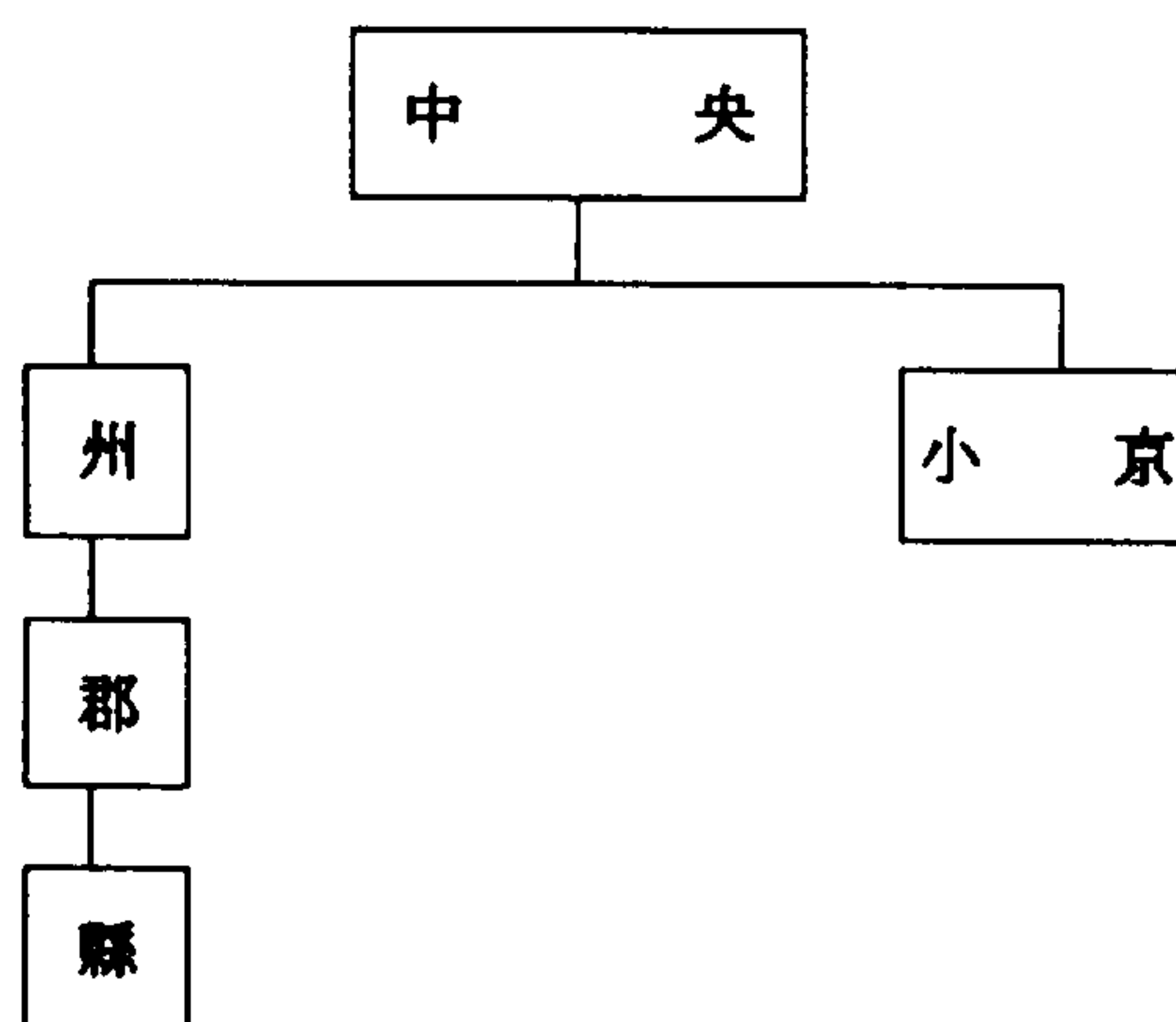


[그림 2] 百濟의 行政階層構造

方으로 나누고 그 밑에 郡을 두어 지방을 다스리게 했다. 이는 首都를 방어할 軍事的인 目的과 封建的 統治를 위한 行政階層構造로 2계층의 구조[그림 2]를 취하고 있었다.

新羅는 초기에 氏族制에 의해 형성되었던 6村制를 6部の 行政區域體制로 바꾸어 實施하였고, 그리고 統一 直前에는 5州와 2小京을 두었으며, 州 밑에는 郡縣을 두고 小京에 대해서는 6部の 구역제를 취하고 있었다.

三國統一 以後에는 확대된 영역을 지배하기 위해서 새로운 地方行政組織의 改編이 필요하였다. 이에 新羅는 神文王 5년에 9州 5小京의 지방제도를 마련하였다. 州의 장관을 都督으로 개칭하였는데 이는 종래의 軍事的인 性格에서 民政長官의 性格으로 바뀌었음을 나타내는 것이다. 또한 州에는 10停의 軍事組織이 따로 있어 行政과 軍事가 分離되었다. 州 밑에는 郡·縣을 설치하였는데 이것은 統一 前의 郡과 촌을 개편한 것으로 각 郡·縣에 中央에서 파견된 官吏로서 하여금 지배하게 하여 지

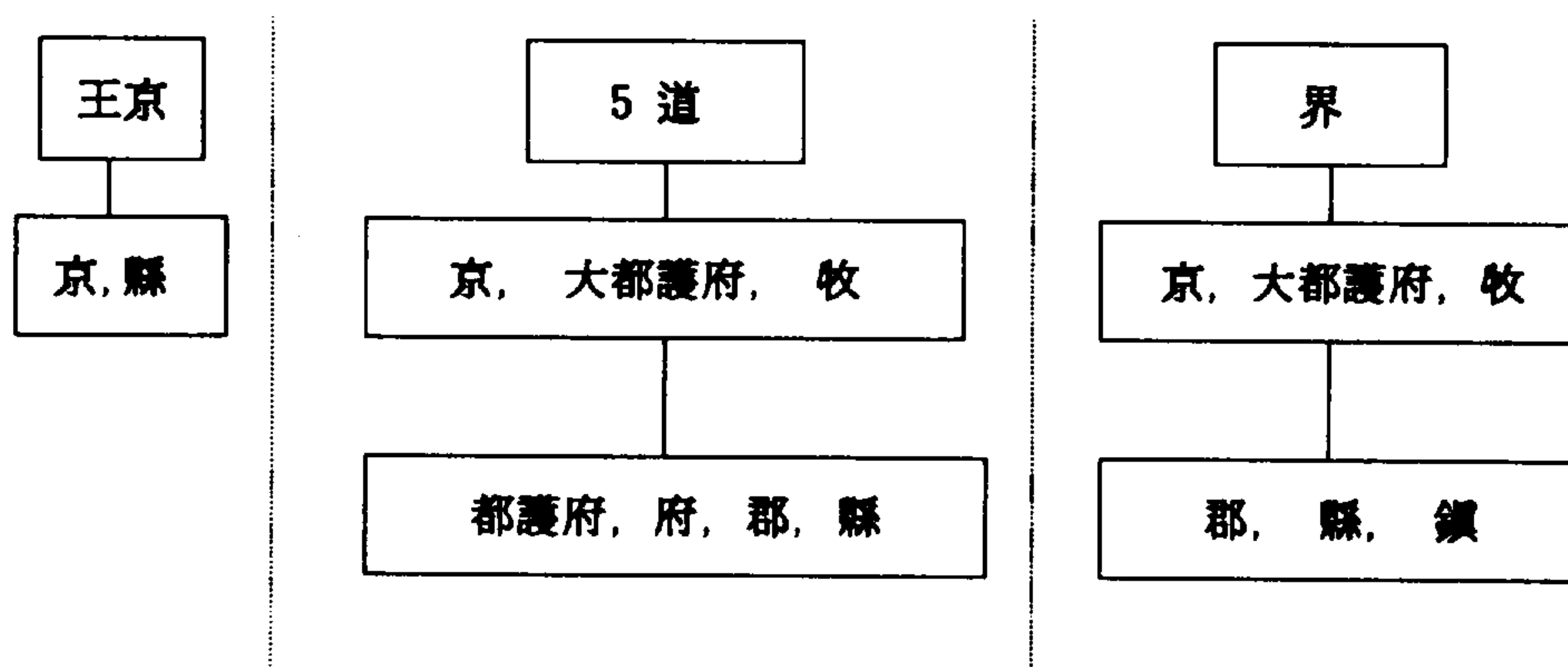


[그림 3] 新羅時代의 行政階層構造

방제도가 中央執權을 目的으로 하고 있음을 보여주고 있다.²⁵⁾ 이와 같이 中央集權의 目的으로 新羅의 地方行政構造는 3계층[그림 3]으로 되어 있었다.

高麗時代의 地方行政區域體制는 983년(成宗 2년)의 12牧制로부터 995년(成宗 14년)의 10道制를 거쳐 1009 ~ 1031년(顯宗朝)의 5道 兩界制로 정착되었던 것이다.

王京이 있는 京畿地域은 5道와 별도로 하여 그 아래 京과 縣을 두고, 道 아래는 京·大都護府·牧을 두며 다시 그 아래에 都護府·府·郡·縣을 두었고, 界에는 京·大都護府·都護府를 두고 그 아래에 郡·縣·鎮을 두었다. 兩界는 군사적인 특수 지역으로 이 당시의 階層構造는 지역적으로 군사적인 목적에 의해서 구획되었기 때문에 다층이 아닌 2계층[그림 4]으로 볼 수 있다.²⁶⁾



[그림 4] 高麗時代의 行政階層構造

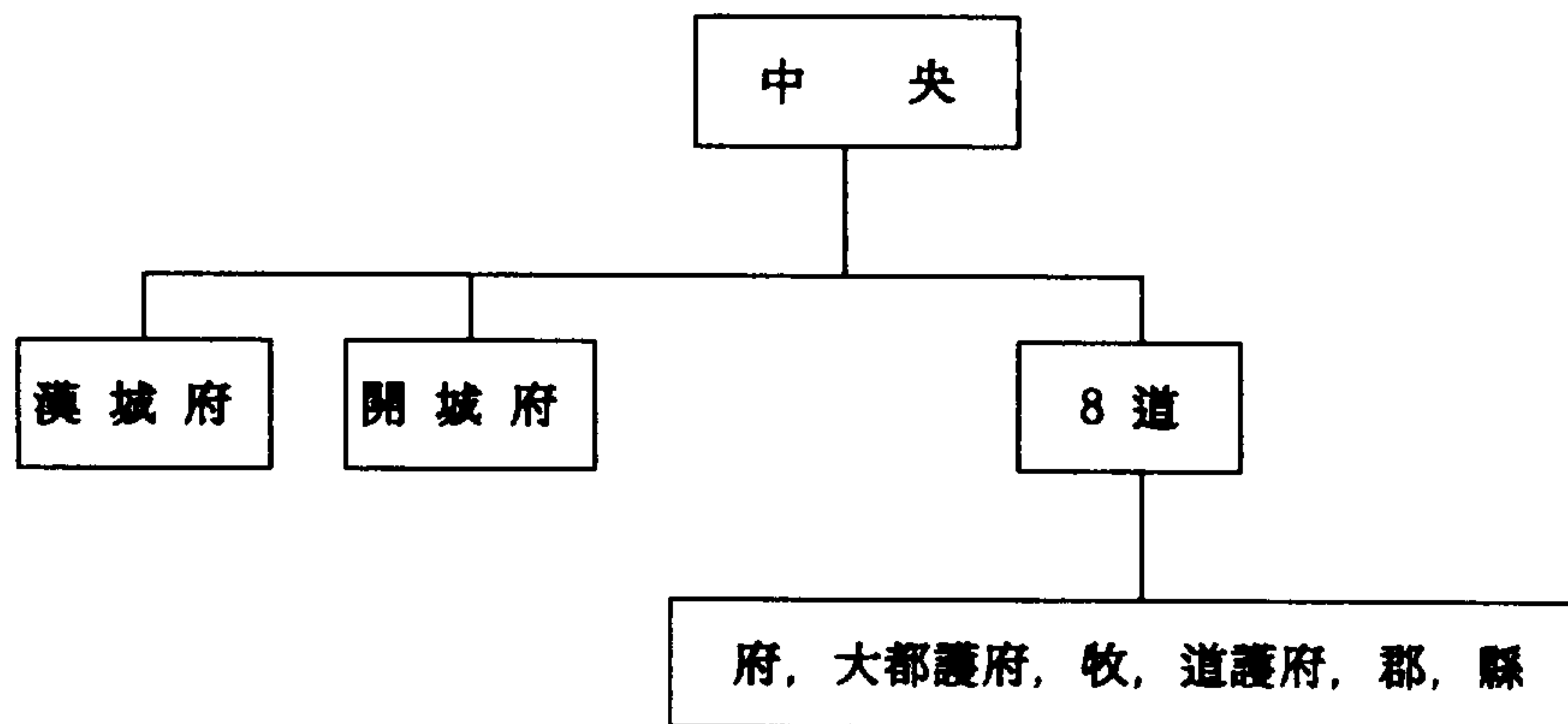
25) 邊太燮, 前掲書, pp.133-134.

26) 金安濟, 前掲書, pp.203-204.

2) 朝鮮時代の 行政階層構造

朝鮮時代の 地方行政 階層構造는 甲午更張(1894) 前後와 乙未事變(1896)이후의 階層構造의 變化로 區分하여 볼 수 있다.

太宗13년(1413년)에 전면적으로 改編되어 甲午更張까지는 8道制를 채택하여 道 아래에 府·大都護府·牧·都護府·郡·縣으로 된 2계층제[그림 5]의 構造를 두었고, 이와는 별도로 漢城府와 開城府를 中央直轄로 갖고 있었다.

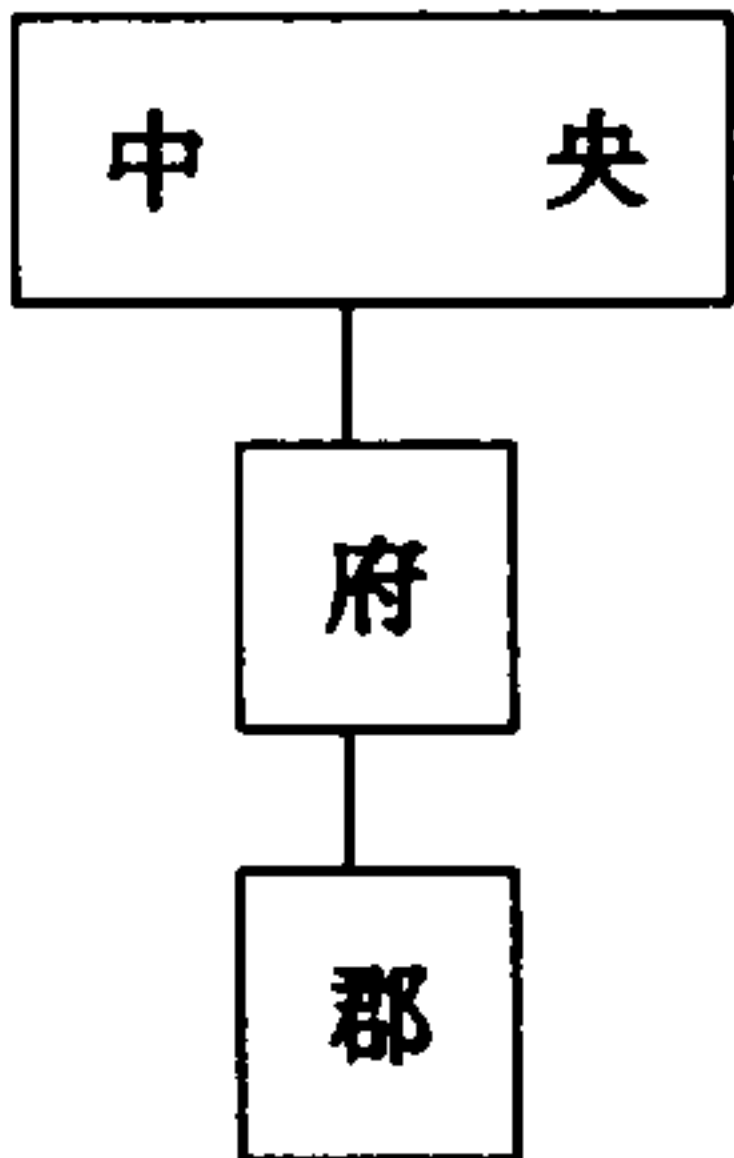


[그림 5] 甲午更張 以前の 行政階層構造

甲午更張의 改革의 일환으로 지방관제도 개혁을 하였는데 과거의 8道를 23府로 改編하였다. 이것은 대지역주의에서 소지역주의로 변화한 것을 말한다. 그리고 府 밑에는 한결같이 郡을 두어서 지금까지의 복잡했던 체계를 간소화하였고,²⁷⁾ 지방관에게는 종래의 사법권과 군사권을 부여하지 않고 단순한 행정관으로서 그 권한을 축소시켰다. 따라서 이 당

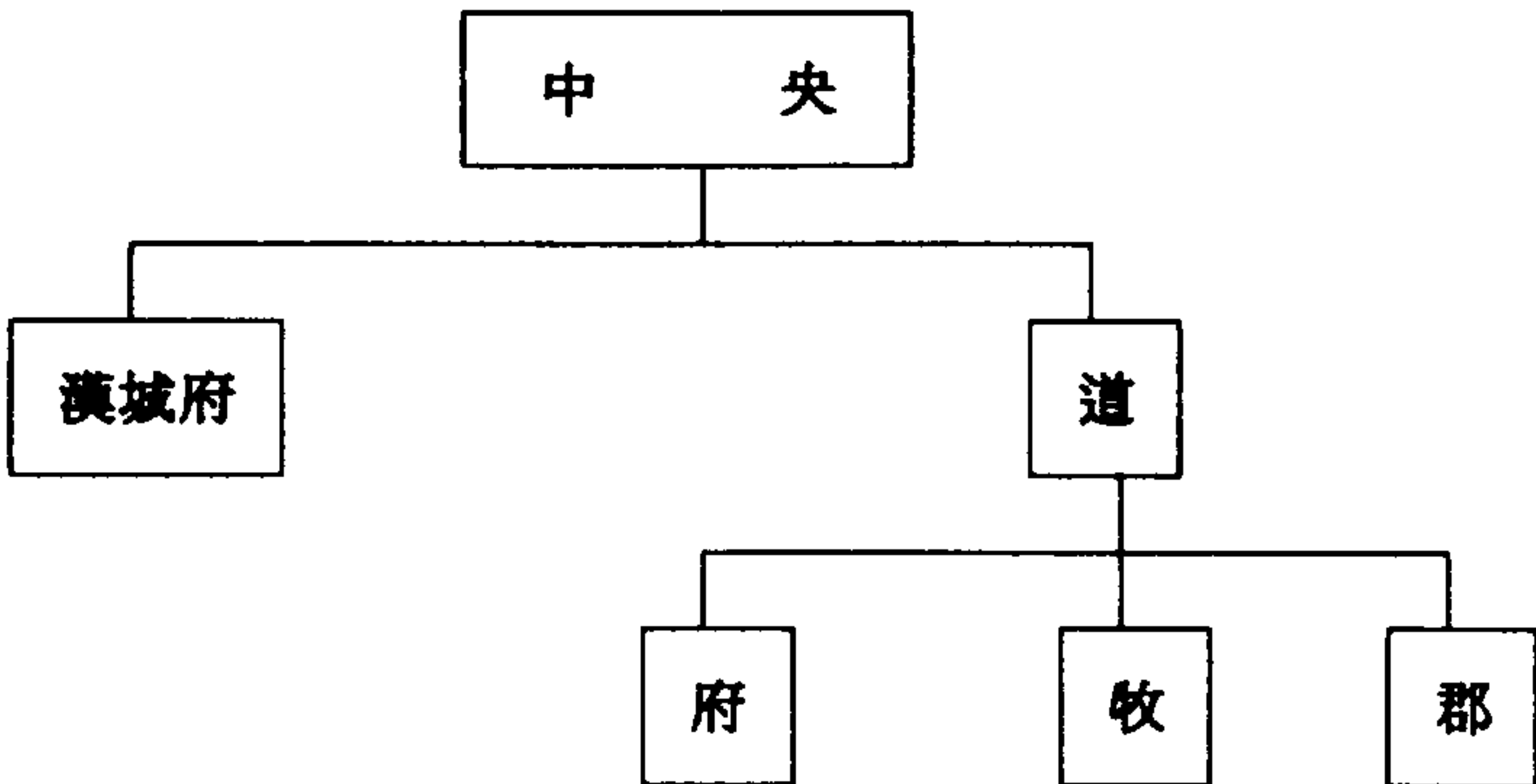
27) 李基白, (1990), 「韓國史新論」, 一潮閣, p.377.

시는 2계층구조[그림 6]를 지니고 있었다. 이 시기부터 區域名稱을 統一하게 되어 行政의 近代化에 영향을 미치게 되었다.



[그림 6] 甲午更張 以後의 行政階層構造

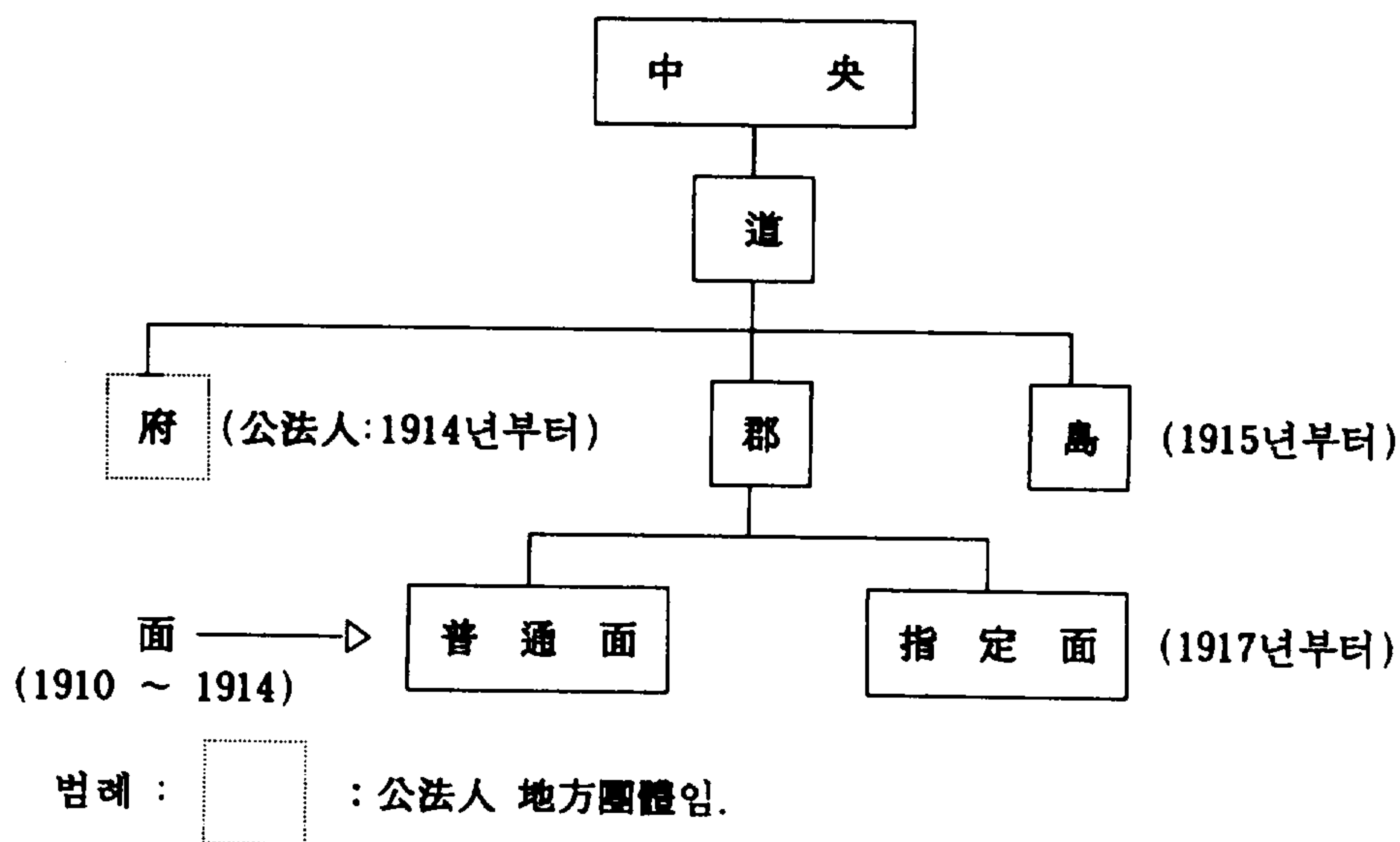
23府制로의 改編이 오랜 전통과 현실을 무시한 인위적인 개혁이었기 때문에 각종 行政 運用上의 問題點이 다수 노정 되어 1년 2개월의 시행으로 그치고 말았다. 그리하여 1896년부터는 다시 23府制를 13道制로 전환하여 全國을 13道로 나누고 道 아래는 府·牧·郡을 두는 2계층제[그림 7]를 이루게 되었다.



[그림 7] 乙未事變 以後의 行政階層構造(1896 ~ 1910)

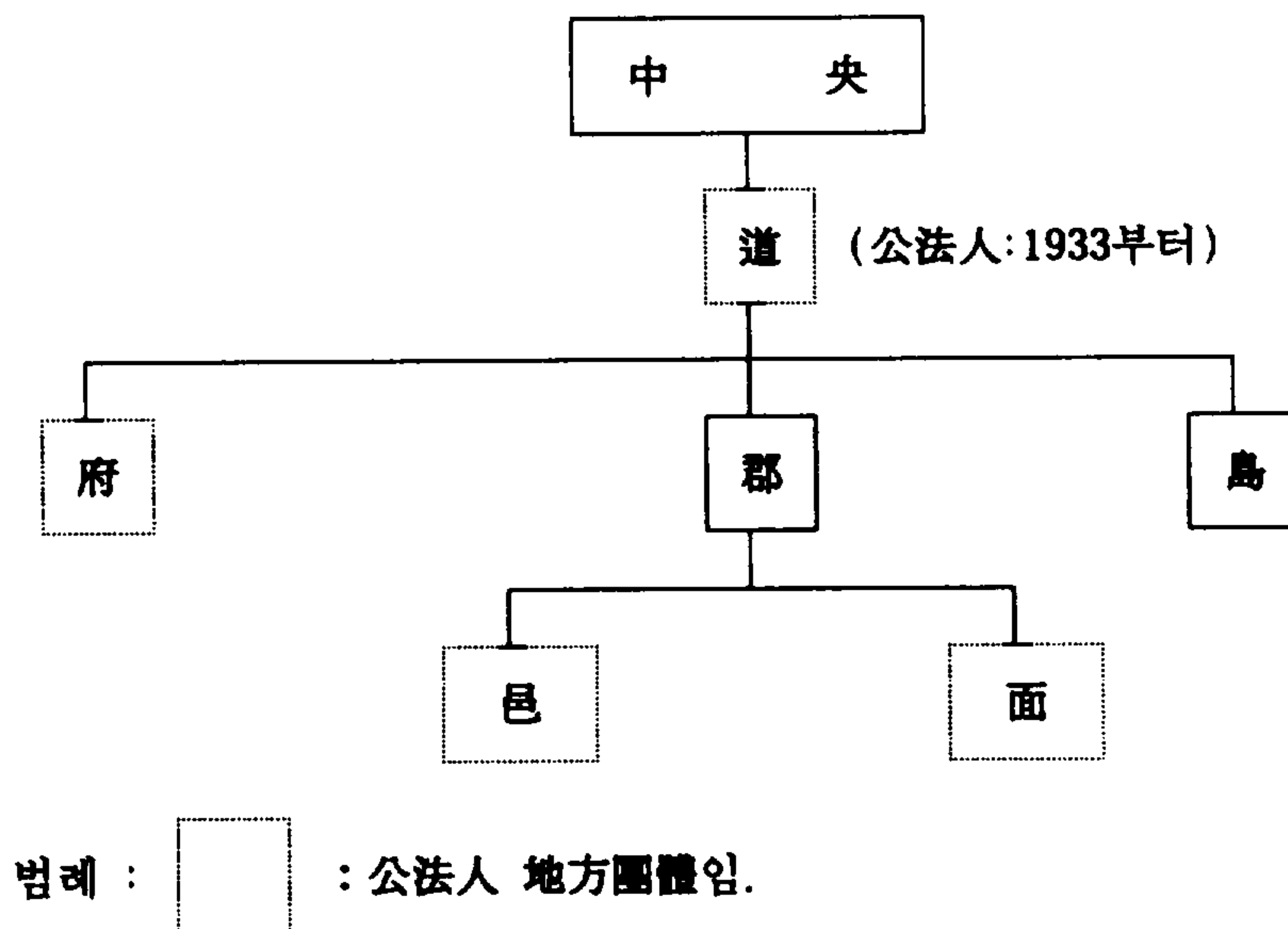
3) 日帝時代の 地方行政階層

1910년 한일합방에서 1915년까지는 道와 그 下位の 府·郡 및 最下位の 面이라는 3계층[그림 8]으로 되어 있었고 이 가운데 府는 1914년부터 公法人의 地方團體가 되었었다. 1915년에는 島制가 實施되어 道 아래에 府·郡 이외에 島를 하나 더 설치했으며 1917년에는 面을 普通面과 指定面の 둘로 나누어 설치하였는데 이는 통치의 편의성 때문이기도 하지만 토지약탈정책의 일환인 土地調査事業(1910 - 1918)의 실시와 더불어 토지를 구획할 목적으로 보여진다. 이러한 地方行政階層構造는 1930년까지 지속되었다.



[그림 8] 日帝時代の 行政階層構造(I) (1910 ~ 1930)

1930년부터는 제 2 차 地方制度 改正이 단행되어 邑面制의 실시에 따라 郡 아래에 公法人의 지위를 가진 面과 邑을 두었고, 1933년에는 道도 公法人의 지방단체로 하였다. 이는 1920년부터 강행해 온 産米増殖計劃으로 식량의 약탈을 용이하게 하기 위해서 公法人化 한 것으로 보인다. 역시 3계층[그림 9]으로 되었으며, 이 체제는 해방될 때까지 유지되었던 것이다.

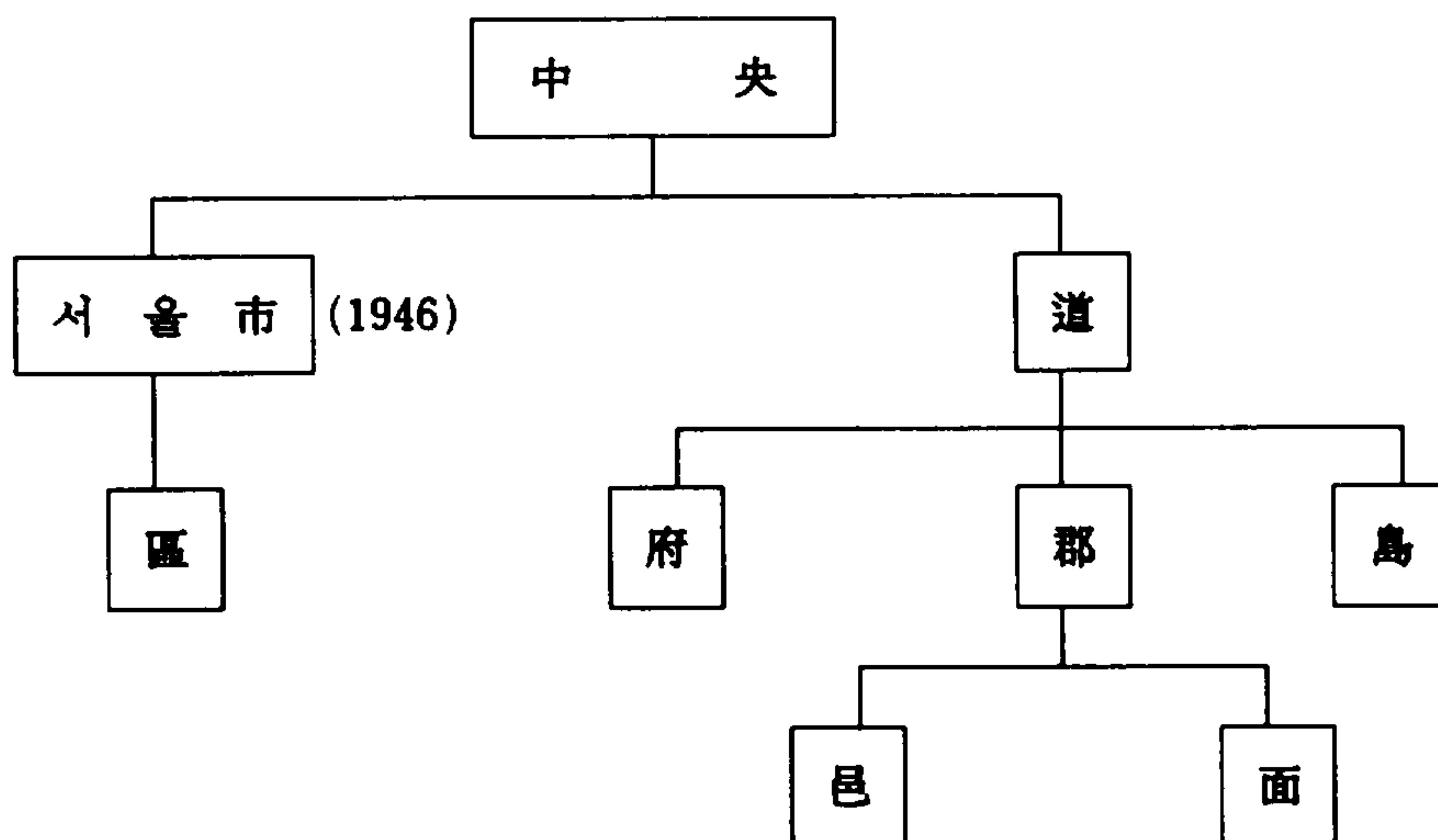


[그림 9] 日帝時代의 行政階層構造(II)(1931 ~ 1945)

4) 美軍政時代의 地方行政階層

1945년 해방과 더불어 미군정이 실시되다가 1948년에 政府가 수립되어 1949년에 地方自治法이 제정·실시되기까지는 日帝時代의 地方行政體

제가 그대로 답습해 왔던 것이다. 다만 京畿府가 1946년에 서울시라는 이름으로 바뀌고 京畿道에서 분리되어 道와 同格의 지위를 갖게 되었음이 달랐으며, 이 기간에는 지방자치적 기능을 수행하지 못하였다. 이시기도 日帝時代의 地方行政階層構造와 마찬가지로 3 계층[그림 10]을 이루고 있었다.



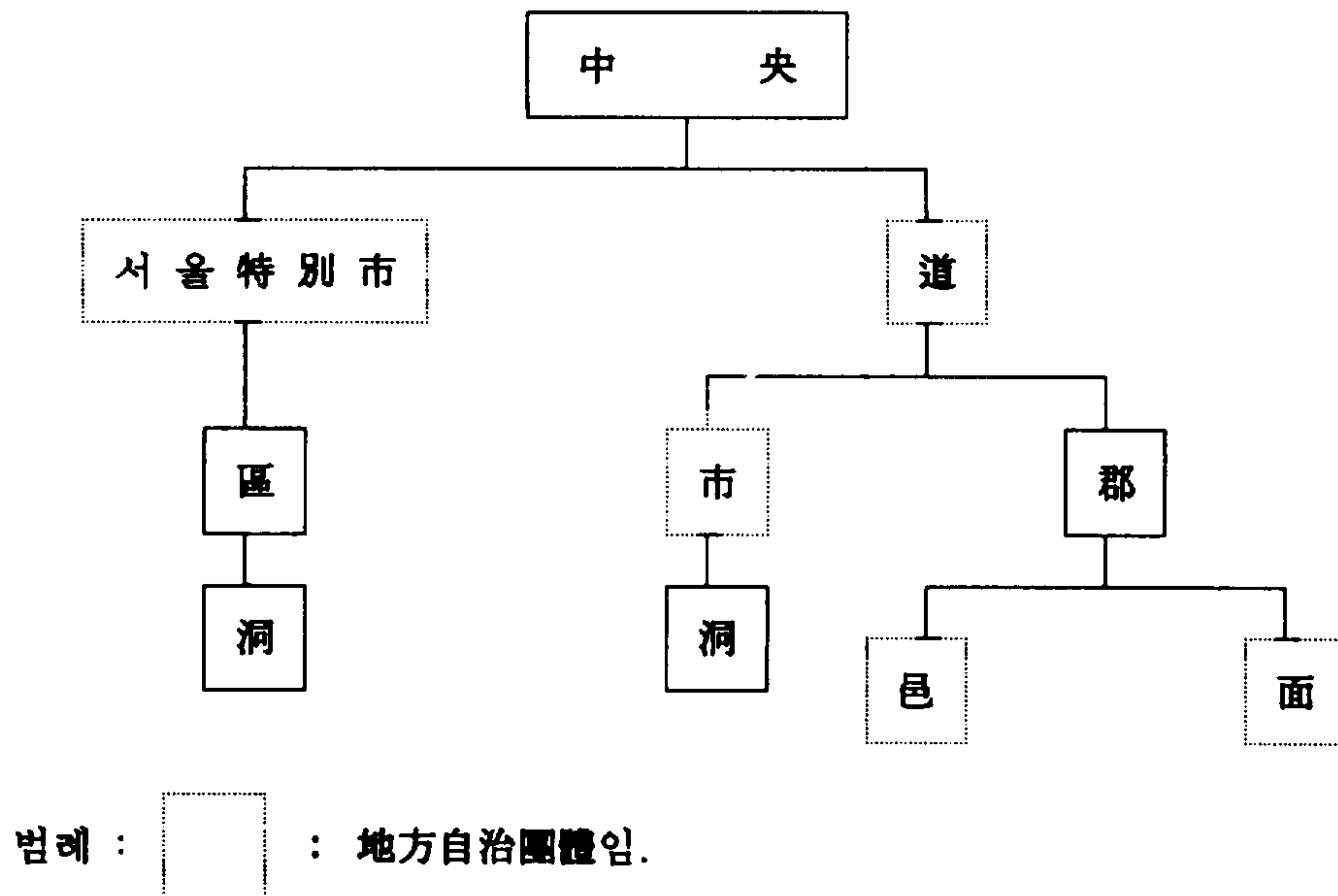
[그림 10] 美軍政時代의 行政階層構造(1945 ~ 1949)

2. 大韓民國 樹立 以後의 地方行政階層

1) 第 1·2 共和國時代의 地方行政階層(1949 ~ 1961)

1949년의 地方自治法 실시에 의해 法人格을 가진 地方自治團體가 처

음으로 설치되었으니 서울特別時와 道 및 市·邑·面이 그것이다. 郡은 단순히 道の 통할 하에 있는 行政區域이었던 것이다. 이러한 3계층[그림 11]의 地方行政構造는 1961년의 5·16 혁명까지 지속되었다.

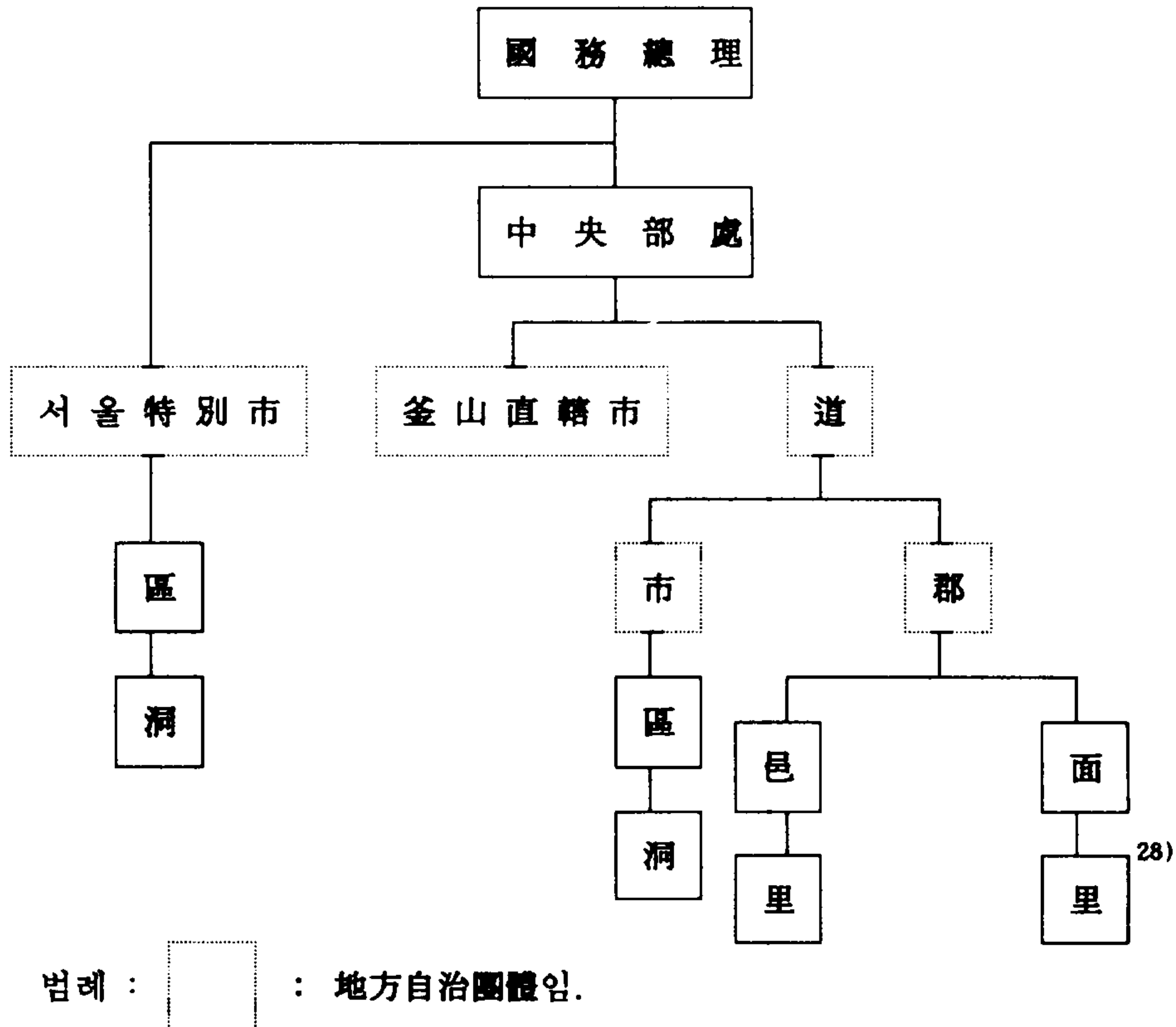


[그림 11] 第 1·2 共和國時代의 行政階層構造(1949 ~ 1961)

2) 第 3·4 共和國時代의 地方行政階層(1961 ~ 1981)

1961년에 제정·실시된 ‘地方自治에 關한 臨時措置法’은 郡을 地方自治團體로 하고 邑·面을 郡의 단순한 下部行政區域으로 만듦으로써 自治團體의 種類를 서울特別市 및 道와 市·郡으로 하였다. 그리고 1962년에는

서울特別市の 法的 地位를 國務總理 直屬으로 昇格시키고, 1963년부터는 釜山市를 慶南에서 분리하여 道와 동격의 政府直轄로 바꾸었던 것이다. 따라서 이 시기의 地方行政階層數를 보면 3~4계층[그림 12]임을 알 수 있다.

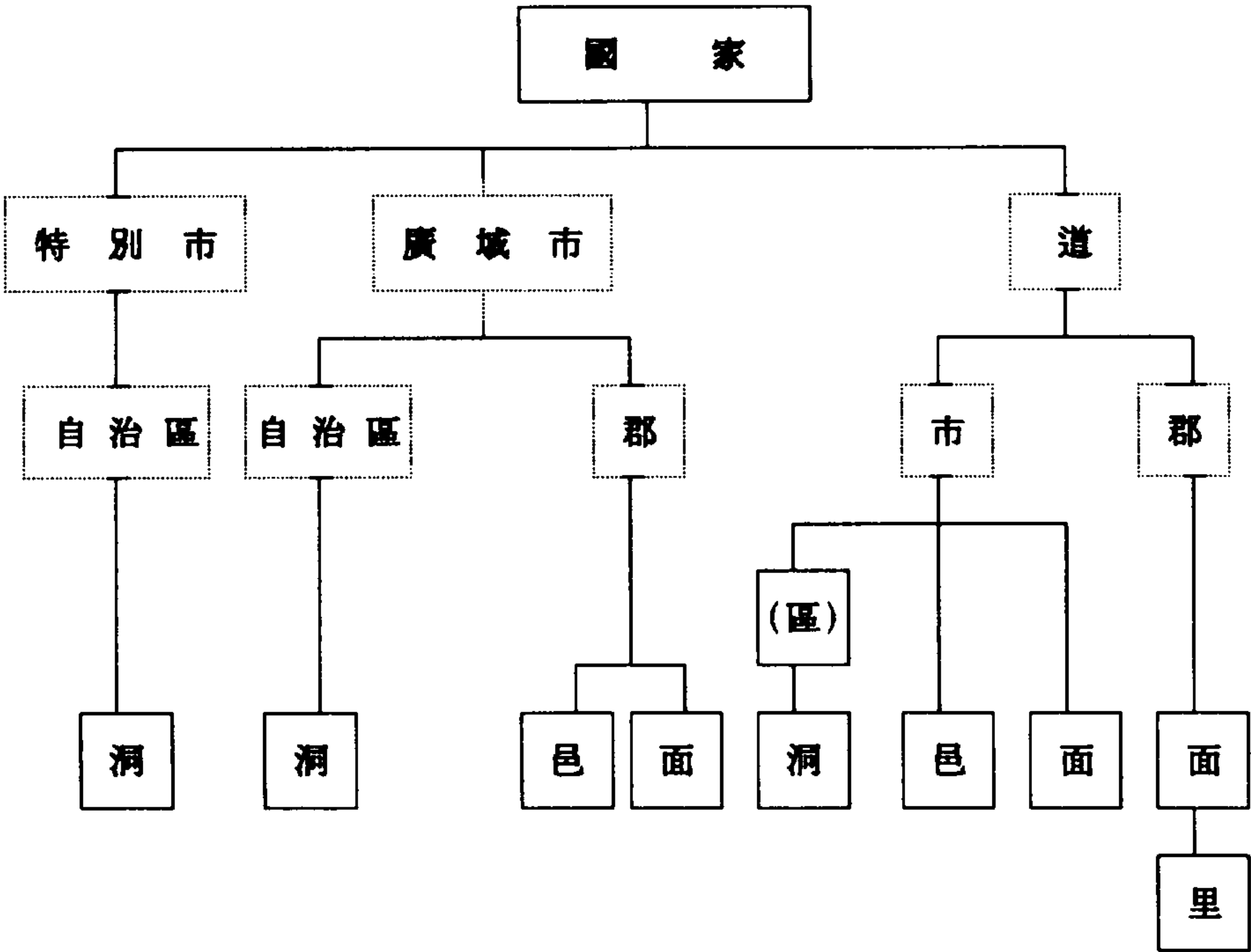


[그림 12] 第 3·4 共和國時代의 行政階層構造(1961 ~ 1981)

28) 里를 地方行政階層構造로 볼 것인가 하는 論議가 있는데 地方自治法에서는 區·邑·面·洞과 함께 里도 하나의 地方行政區域單位로 분명히 規定하고 있으며.(제3조 제3항), 里의 區域基準과 그 廢置分合 및 行政能率·住民便宜를 위한 行政里設置에 관하여 상세한 規정을 두고 있는 점(제4조 제4항, 제5항)으로 미루어 보아, 里도 하나의 地方行政階層으로 보아야 할 것이다. 다만 里에는 區·邑·面·洞의 경우와는 달리 그 長의 選任方法 및 行政機構의 設置에 관한 規定이 없다.(제108조 ~ 제111조).

3. 現行 地方行政階層

1981년 第 5共和國 출범 이후는 종전의 特別市·直轄市·道와 市·郡이라는 地方自治階層과 區·邑·面·洞의 下部行政體制를 그대로 지속하고 있으며, 다만 1981년에 大邱市와 仁川市가 政府直轄市로 昇格되고 1986년에는 光州市가 政府直轄市로 昇格되었으며, 邑과 市로의 昇格이 있었을 뿐이다. 1991년부터 特別市와 直轄市의 區를 自治區로 하였고, 1995에는 直轄市의 명칭을 廣域市로 바꾸었다. 또한 각 地方議會가 成立되었고, 行政階層上[그림 13]의 변화는 없었다.



범례 : : 地方自治團體임.

[그림 13] 우리 나라 現行 地方行政階層構造(현재)

지금까지 살펴 본 우리 나라의 地方行政階層의 歴史的 變遷을 보면 地方行政階層은 2, 3, 4계층 등의 변혁을 거쳐 3, 4계층으로 고정되어져 왔고, 고대사회에 있어서는 軍事的인 目的과 租稅의 目的으로 土地를 區劃하여 行政階層을 區分하였고, 근대에 이르러서는 日帝治下나 美軍政時代와 같이 통제나 약탈의 목적으로 계층을 세분화하기도 했다. 그 이후 계층구조의 변화는 거의 미미하였고 행정구역상의 市나 直轄市로의 昇格만이 있어서 계층구조의 변화에는 거의 없다고 보아도 좋다. 우리 나라 현행 행정계층구조는 일제시대에 그 틀을 형성하였다. 그러나 현대에 들어서 교통·통신의 발달을 무시한 현재와 같은 階層構造는 재검토가 필수 불가결하다고 하겠다.

IV. 外國의 地方行政階層構造 現況 및 改編事例

우리 나라의 地方行政階層構造를 改善함에 있어서 外國의 地方行政階層構造의 變化 및 改編事例는 중요한 자료가 된다. 물론 각 나라의 政治的, 社會的인 背景이 다르고 地理的인 차이점이 있다고는 하나 外國의 地方行政階層構造의 變化에서 우리 나라의 地方行政階層構造의 문제점과 유사한 경우를 어떻게 극복해 나가고 現在의 地方行政階層構造를 이루고 있는지를 파악해 보아야 할 것이다.

本稿에서는 英國, 美國, 日本, 프랑스의 地方行政階層構造의 現況 및 改編 事例에 대해서 알아보기로 한다.

1. 英 國

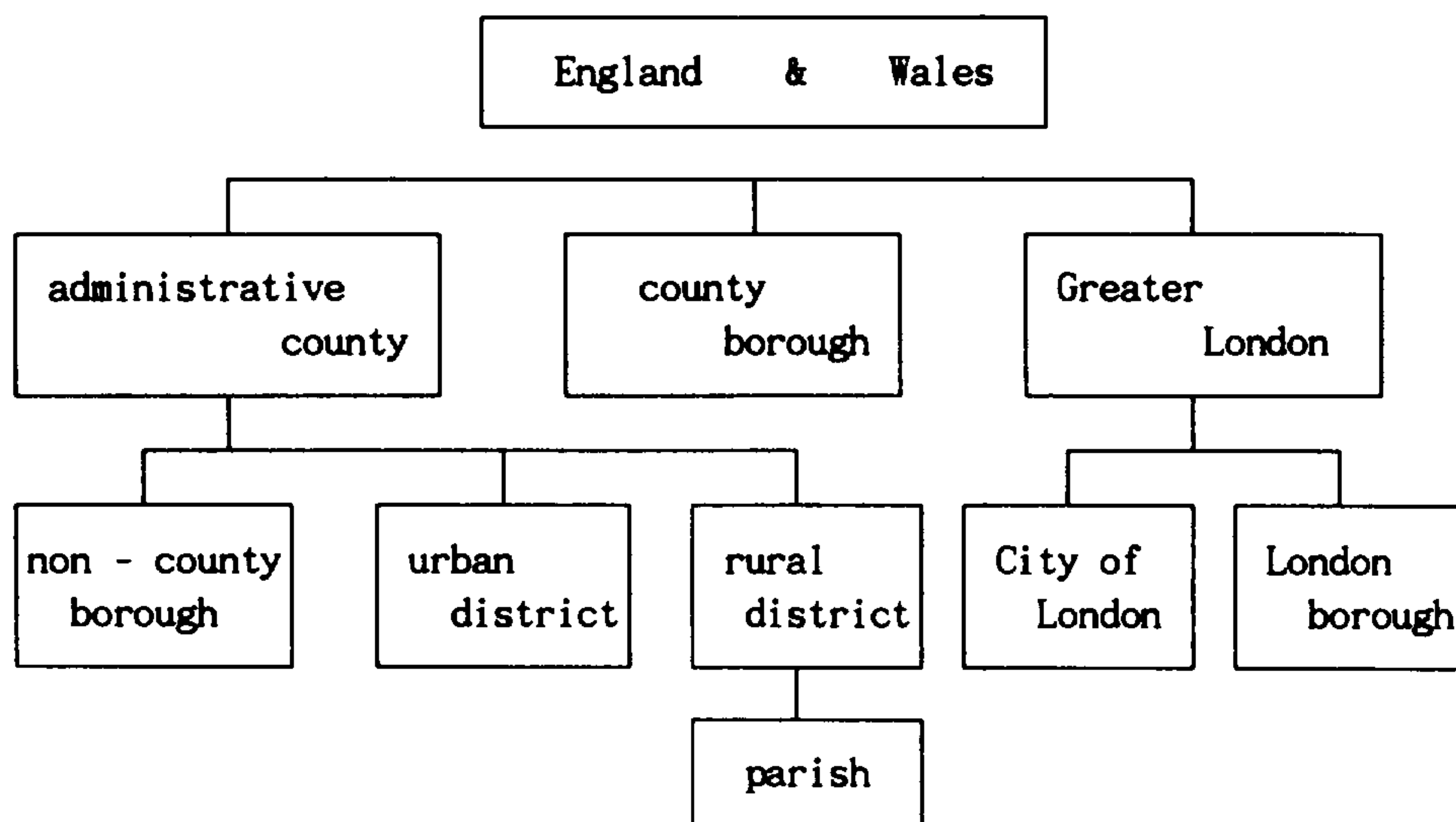
英國은 Great Britain에 속해 있는 England, Wales, Scotland와 Northern Ireland의 4개 지역으로 구성되어 있다. 英國의 地方行政階層構造의 變化는 1975년 이전, 1974년 地方自治法 개혁 이후 그리고 1986 년도의 개혁 이후와 1990년대의 구조개편으로 4구분해 볼 수 있다.

1) 英國의 地方行政制度

1974년 개혁 이전의 英國의 地方行政階層構造를 보면 administrative county(道), county borough(特別市) 및 Greater London(대런던)으로 구획되었다.

대런던 아래에는 City of London(런던市)와 London borough(런던區)로 분할되어져 있었다. 이러한 階層構造는 Victorian왕조에 의해 완성되었으나 20세기 중반에 와서는 시대에 뒤떨어지는 형태가 되어 개편의 필요성이 상존하였다.

administration county는 non-county borough, urban district, rural district으로 분할되고 rural district는 그 아래에 parish(敎區)를 두고 있었다. county borough는 지역상으로는 administration county의 경계 내에 포함되어 있는 것이나 地方自治法上으로 administration county에서 독립한 自主的 行政單位이며, administration county와는 달리 그 구역 내 urban district·rural district가 같은 下級地方行政單位를 갖지 않는 것이 특징이다. 이와 같이 英國의 地方行政階層構造는 여러 종류의 自治團體가 있고, 전체적으로는 3계층[그림 14]을 이루고 있으면서 복잡한 地方行政階層構造를 이루고 있었다.



[그림 14] 1974年 以前 英國의 地方行政階層構造(~1974)²⁹⁾

英國에 있어서 地方行政制度의 改編을 위한 시도는 1929년의 地方自治法에 처음으로 규정되었다. 地方自治法은 '區域改編을 위한 審査에 관한 規定'을 두어 地方行政制度를 개편할 수 있는 기틀을 마련하였다. 이후 1932년의 地方自治法에도 '道 및 郡·區의 區域改革을 위한 調査'에 관한 규정이 있었다. 이후에도 區域再編成을 위한 노력은 계속되어 왔다. 이러한 노력의 결과로 상당수의 區域이 개편되어 왔다. 그러나 이러한 개혁은 1965년의 런던 地方政府의 大改革을 제외하고는 부분적이고 미온적인 개혁이었으며 최근에 이르기까지 대폭적이고 근본적인 변혁이 이루어지지 않았기 때문에 英國의 地方自治制度는 시대에 뒤진 채로 남아 있었다.³⁰⁾

이러한 문제점을 해결하기 위한 차원에서 1966년에 政府는 地方政府 構造의 전면적인 조사가 이루어져야 한다는 결정을 내리고 John Maud를 위원장으로 하는 왕립위원회를 구성하였다. 이 委員會에서는 地方政府의 재조직에 관한 중요한 연구 결과로써 다음과 같은 근본적인 문제점을 규명하였다.

- 행정구역과 주민의 생활권과의 괴리
- 지방행정 체계와 개발계획 및 교통체계간의 연계성 부족
- 각 지방정부별 기능 및 권한 구분의 부적절
- 규모경제 실현의 어려움(많은 영세 지방정부의 존재)
- 정부간(지방정부간, 중앙·지방간)의 관계가 원활하지 못함.

이러한 분석을 토대로 왕립위원회는 지방정부의 체계와 조직을 정비

29) Richard, G. Peter, (1974), 'The Reformed Local Government System', George Allen and Unwin, p.245.

30) W. A. Robson, (1968), 'Local Government in Crisis', George Allen and Unwin, p.76.

하는 안을 제시하였다. 그것은 일부 대도시권역을 제외하고는 기본적으로 단일지방정부체제를 구축하는 안이었다. 당시 집권당인 노동당 정부는 이러한 왕립위원회의 정책건의를 거의 수용하고 1970년 초에 실무작업에 착수하였으나 그 해 총선에서 패배함으로써 마침내 무산되었다.³¹⁾

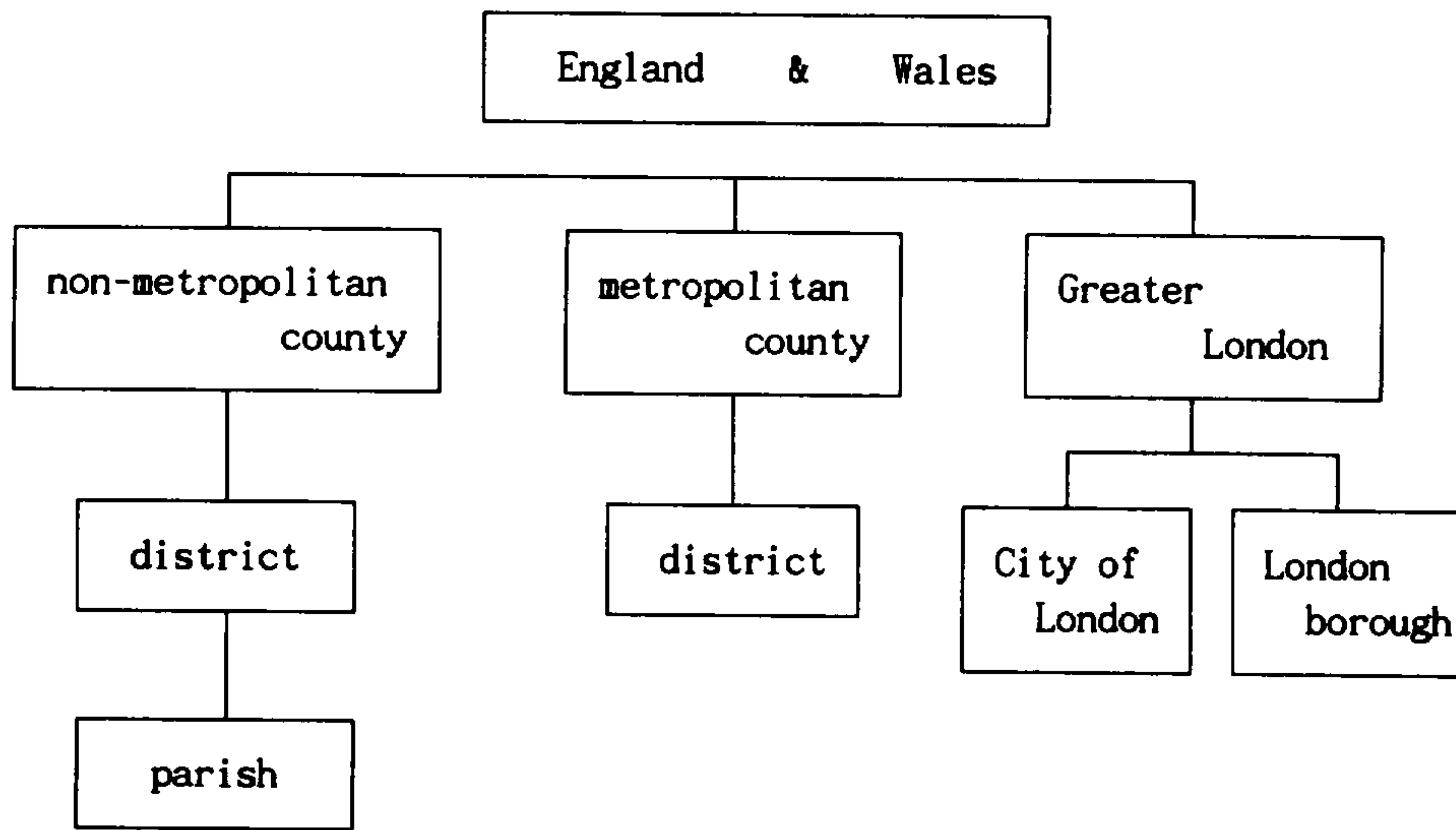
이러한 改革의 분위기 속에서 1974년 地方自治法에서는 6개의 Metropolitan Area(West Midlands, South Yorkshire, Greater Manchester, Merseyside, West Yorkshire, Tyne and Wear)³²⁾를 지정하여 이 지역 내에서 都市와 農村의 兩地域을 統合함으로써 도시권에 있어서 廣域的인 問題가 能率的으로 處理할 수 있게 하였으며, 都市地域과 農村地域을 구분하지 않고, 地方自治團體의 階層을 County와 District의 2계층으로 하였다. 따라서 종래의 county의 市·郡·區의 구분 자체가 없어지게 되었다.

그리고 Northern Ireland 지방에서는 District의 단계층으로 하고, 地方政府의 行政事務를 中央政府가 수행하도록 하였고, 대런던 지역에서도 대런던 地方政府와 그 밑의 London borough 또는 London city of Corporation의 2계층제로 하였다. (그림 15 참조)

이러한 제도는 1986년에 와서 다시 부분적인 수정을 보게 되었다. 1986년도 地方行政構造改編은 1985년도 地方政府法을 토대로 이루어졌다. 구조개편의 골자는 그 동안 잉글랜드에 존재하던 광역런던과 6개의 대도시 카운티를 철폐하고 單層構造의 강력한 地方政府 체제를 구축하

31) 임성일, (1996), 「영국의 지방정부」, 법경사, p.82.

32) metropolitan county는 non-metropolitan county에 비해 인구·사회·경제면에서 동태적인 경향을 보이므로 다양한 대도시 행정수요를 충족시킬 수 있도록 보다 포괄적인 기능이 주어졌다. metropolitan county 제도는 1986년 4월에 폐지되었다.



[그림 15] 1986年 以前 英國의 地方行政階層構造(1974 ~ 1986)³³⁾는 것이었다. 그 결과 런던의 경우 32개 borough 와 런던시티만 존재하게 되었고, 이들 地方政府는 종전과 달리 대부분의 行政業務를 中央政府와 직접 교통하게 되었다.

1986년도 構造改編의 背景을 보면 政府의 공식 이유는 大都市型 地方政府들의 機能이 사실상 맞지 않은 데 비해 이들의 財政浪費 要因이 상당히 많다는 것이다. 그러나 실제로 1985년도 地方政府法이 제정된 것은 정치적인 역학관계와 밀접한 관계가 있다. 1974년도의 地方政府 組織改編 결과 地方政府의 規模가 커지면서 자연히 地方政治에 대한 기존 政黨의 關心과 政治的 利害關係가 고조되었다. 그러한 가운데 노동당이 런던을 비롯한 주요 도시를 장악하게 되었고, 그것은 마침내 1979년에 들어선 보수당 정부와 충돌하기 시작하였다. 주요 大都市들은 막강한 財政力과 야당세력을 배경으로 보수당 政府의 각종 改革政策에 대하여

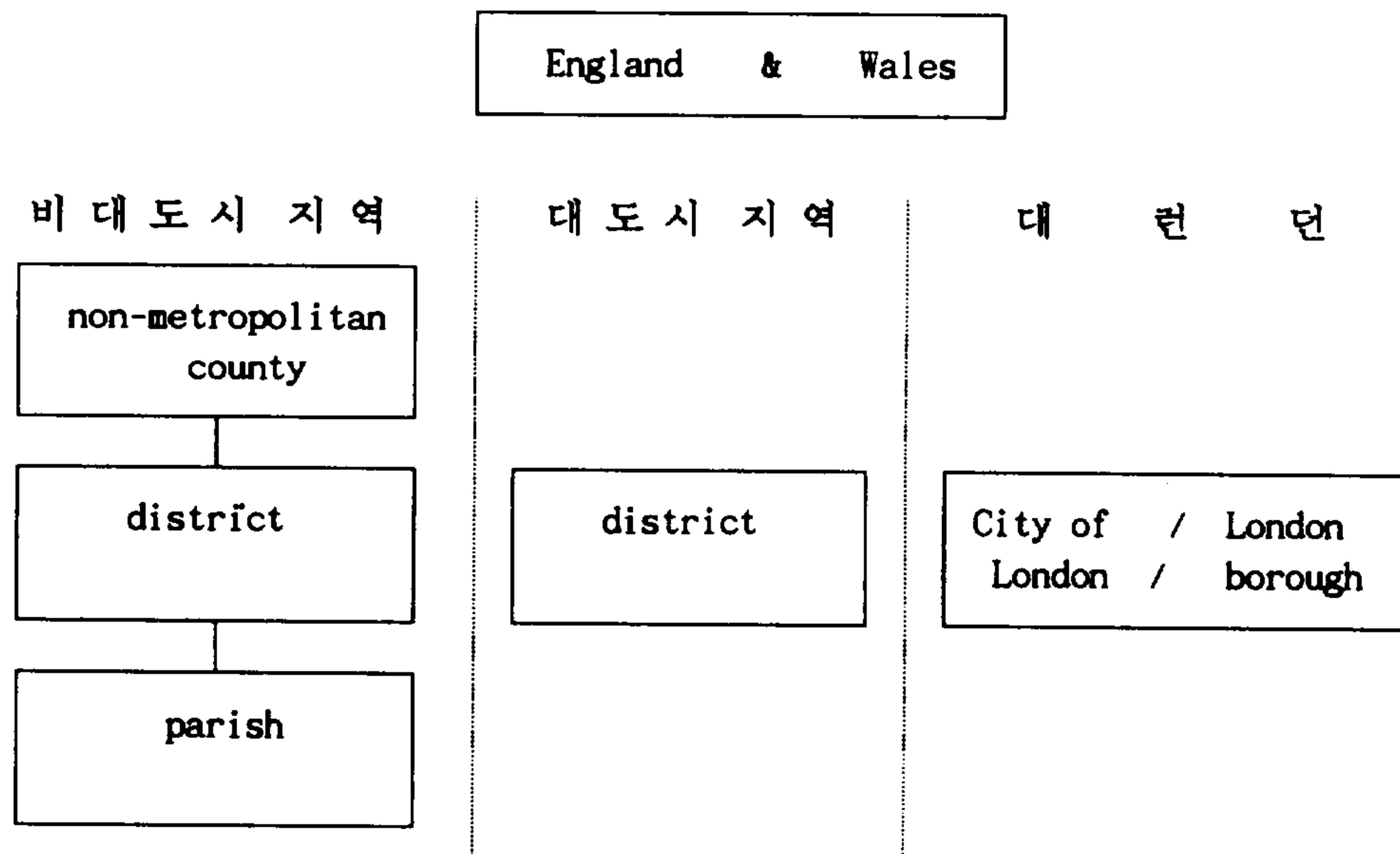
33) 內務部, (1988), 「英國의 地方自治制度」, pp.15-22.

적극적인 협조를 하지 않았다. 보수당 정부는 이들에 대하여 財政統制 수단을 비롯하여 다양한 정치적 대응을 해보았지만 큰 성과를 거둘 수 없었다. 이러한 상황에서 1981년에는 7개 대도시 모두 노동당 지배하에 들어가게 되었다. 노동당의 지배 도시는 보수당 정부의 정책노선과 각종 정책의 우선순위면에서 상당한 차이를 보였다. 대표적인 예로 大衆交通에 대한 補助金支給問題, 經濟開發, 고용지원, 경찰기능 등을 들 수 있다. 이와 동시에 地方政府와 中央政府간에 갈등이 점증하였다. 그뿐 아니라 政黨 背景이 다른 地方政府에서도 葛藤이 표출되었다. 노동당이 지배하는 광역런던과 보수당이 지배하는 그 주변의 카운티간에 상당한 갈등과 마찰이 있었던 것이 그 단적인 예다. 이러한 가운데 1983년 5월 총선에서 보수당이 이긴 후 '도시유연화' 백서를 발간하고 기능 면에서 큰 의미가 없는 기존의 6대 대도시 카운티와 광역런던을 폐지시키고 그 기능의 상당 부분을 大都市 디스트릭과 런던바러(London borough)에게 넘겨주고 나머지를 合同委員會, 特別機關, 中央政府의 해당기구로 이양하는 것이었다. 이러한 내용은 1986년 그대로 정책에 반영되어 그 결과 중앙정부는 大都市 內의 각 地方政府와 직접적인 접촉이 가능해지고 종전보다 분산된 權限과 機能을 지닌 地方政府를 대상으로 상대적으로 쉽게 각종 行·財政 統制를 가할 수 있게 되었다. 광역런던과 대도시 카운티를 廢止한 1986년도 構造改編은 순수한 機能上的 觀點에 입각하기보다는 政黨政治的 觀點에서 접근한 듯한 인상을 준다.³⁴⁾

그 당시의 構造改編을 정리해 보면 大都市 地域인 런던과 대도시 지역의 階層構造를 종래의 2계층에서 1계층으로 조정한 것이다. 1986년

34) 임성일, 前掲書, pp.84-85.

개혁한 英國의 地方行政制度를 보면 다음과 같다. 첫째로, 階層構造에 있어서 3계층이던 것을 2계층 내지 단계층으로 줄였다. 둘째, 基礎自治團體와 廣域自治團體의 規模가 크게 擴大되었다. 셋째, 都市-農村의 分離가 아닌 都市와 農村을 統合하는 方向으로 조정되었다. 넷째, 런던과 대도시 지역 즉 대도시의 경우 大都市 行政의 特殊性을 인정하면서도 주변소도시 또는 농촌지역을 통합하는 형태로 조정되었다는 것이다.³⁵⁾



[그림 16] 英國의 現行 地方行政階層構造(1994)³⁶⁾

2) 英國의 地方行政制度 改編 事例

1990년대에 들어서면서 地方政府의 組織改編에 대한 論議가 활발히

35) 韓國農村經濟研究院, (1988), 「行政區域의 合理的 調整方案」, pp.137-138.

36) David Wilson, & Chris Game, (1994), 「Local Government in the United Kingdom」, Macmillan, p.62.

진행되었다. 이러한 가운데 메이저 政府는 런던과 대도시 디스트릭을 제외한 英國의 전 地方政府를 대상으로 새로운 組織改編 작업에 착수하였다. 1991년 4월에 政府諮問報告書인 잉글랜드 地方政府의 構造(the structure of local government in England)가 발간되었고, 그 속에 포함된 주요 내용들이 1992년도 地方政府法에 반영되었다. 스코트랜드와 웨일즈에서도 비슷한 시기에 유사한 政府諮問報告書가 발간되었는데 이 세 諮問報告書의 핵심 내용은 地方政府의 構造를 기존의 2계층체제로부터 단층제로 변화시키고, 地方政府로 하여금 능력있는 政府 또는 할 수 있는 政府(enabling government)로 만드는 것이었다. 英國의 地方組織改編의 基準으로 효율성, 책임성, 대응성, 지역성의 4개 기준을 제시하면서 기본적으로 단층의 地方政府를 채택할 것을 강력히 시사하였다.

종합적으로 볼 때, 1990년대의 地方政府의 構造改編은 地方政府의 서비스 공급 방식의 변화에 따른 地方政府 組織의 單層化에 政策의 초점이 맞추어졌다. 전반적으로 組織改編은 中央政府의 주도하에 이루어지고 있으며, 웨일즈와 스코틀랜드에서는 비교적 순조롭게 진행된 반면 잉글랜드는 다소의 진통을 겪는 가운데 1990년대 하반기까지 조직개편을 마무리할 예정으로 되어 있다고 한다.

英國의 行政階層構造의 변화를 살펴보면 4개의 지역으로 분리되어 있어서 行政統制의 範圍가 미치기 어려운 것처럼 보이는데도, 都市와 農村을 통합하여 하나의 行政單位로서 관리하여 地域的 不均衡的인 發展을 해소하였다. non-metropolitan 지역만을 2계층으로 하고 나머지 都市地域과 Greater London 지역은 單層制의 行政階層構造의 改革으로 기존의 복잡했던 行政階層構造의 問題點을 극복하려고 하였다.

2. 美 國

美國의 地方行政階層構造를 이해하기 위해서는 먼저 美國이 聯邦政府로 이루어졌다는 것을 염두에 두어야 한다. 따라서 州政府가 主權을 행하는 하지만 國防, 外交, 通商 등의 일부 권한을 聯邦政府에 위임하고 있다. 美國의 國土는 현재 50개州와 州에 속하지 않는 수도 워싱턴 D. C 가 있고, 푸에르토리코 및 남태평양의 여러 섬들로 구성되어져 있다.

1) 美國의 地方行政制度

美國의 모든 州는 準自治團體인 county로 廣域的 地方自治團體와 基礎自治團體(Municipality)인 city, town, village 등이 존재한다. 그 외에 town이나 township은 주로 農村地域에 존재하고 있고, 이들은 郡의 下部行政技官이다. 特別區(special district)는 주로 교육, 소방, 수도 등의 특정 사업을 수행하기 위해서 설치해 놓고 있다. 이들에 대해서 자세히 설명하면 다음과 같다.³⁷⁾

County(郡)는 17세기 전반 동부지방에 있어서 英國의 샤이어(shire)제도를 모범으로 하여 도입되고 있으며, 各 種類의 地方自治團體 중 가장 오랜 역사를 지니는 地方團體이다.

郡은 거의 모든 州에 존재하고 있으며, 보통 州는 카운티로 분할되어 그 구역 내에 市 등의 地方自治制가 배치되어 있다. 郡은 가장 일반적, 포괄적인 自治團體이지만 그 性格은 州의 事務를 執行하기 위해 두어진

37) R. W. Maddox, and R. F. Fuquay, (1965), 'State and Local Government', D.Van Nostrand, p.496.

파견기관 혹은 支部나 分局이며 準自治團體에 속한다.

郡은 일반적으로 農村地域에서 보여지는 것으로 市·郡·自治區 등의 地方自治團體에 속하지 않는 地域의 住民에 대해 行政을 행하고 있으나 그 區域 내에 市·郡·自治區를 포괄하여 그 住民에게 과세하는 곳도 있다.

都市的 地方團體(Municipality/city,town,village)는 일정한 지역에 人口가 集中되어서 이로 말미암아 발생하는 그곳 주민의 行政需要를 충족시켜주기 위해 창설된 法人體이다. 각주의 法에 따라 명칭은 시티, 타운, 빌리지 또는 버러(borough)라고 한다. 地方自治團體의 數가 총수의 약 50%를 차지하고 있다. 人口 5 만명 以上の 自治團體는 전체의 2%에 지나지 않으나 전체 인구의 53.4%가 2%에 지나지 않는 人口 5만명 이상의 地方自治團體에 거주하고 있다.³⁸⁾

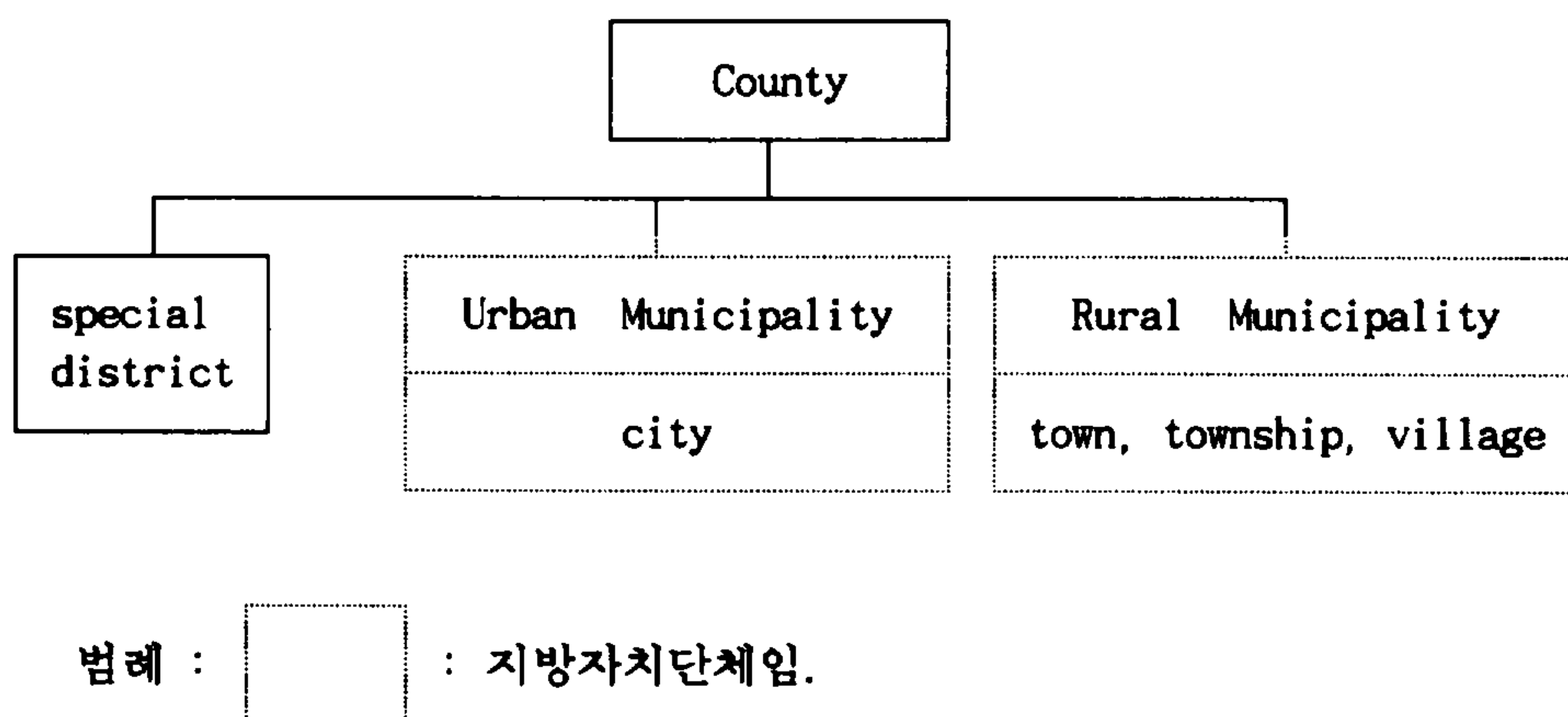
타운십·타운(뉴잉글랜드주)는 우리 나라의 面에 해당되는 것으로서 郡의 區域을 세분한 관할구역을 타운십(Township)이라고 하는데, 유독 동북부의 뉴잉글랜드주에서만 타운(Town)이라고 함으로써 地方自治團體인 타운과 혼란을 주고 있다. 이 兩者사이의 차이는 前者가 주민의 자치의사와 관계없이 州法에 따라 설치한 것인데 반해서 後者は 기본적으로 주민의 요청에 따라 설치된 것이라는 점이다.

따라서 타운십이란 郡의 관할구역에서 獨立的인 地方自治團體가 된 타운의 管轄區域을 제외한 自治團體化되지 않은 地域을 細分化한 것이다. 美國에서는 현재 16,822개의 面이 있는데, 이 숫자는 都市化의 추세에 따라 점차 줄어들고 있다.

38) 趙昌鉉, (1991), 「地方自治事典」, 청계연구소, p.250.

美國에서는 통상적인 地方自治團體 이외에 특별한 목적 또는 특정한 사무를 실시할 목적으로 설치한 準地方自治團體로서 特別區(special district)를 두고 있다. 일반적으로 特別區의 설치는 州法の 規定에 따라 일정한 수의 주민의 서명으로 청원을 한 다음에 그것을 주민 투표에 부쳐서 통과되면 설치할 수 있다.

현재 美國에서는 15,174개의 敎育區(school district)를 포함하여 모두 41,136개의 特別區가 있다. 그 種類로는 敎育區 이외에 소방토양보전, 배수, 도시, 수도, 주택, 하수도, 도시개발의 목적을 가진 特別區가 있다. 미국의 地方行政階層構造를 도식화해 보면 [그림 17]과 같다.



[그림 17] 美國의 現行 地方行政階層構造³⁹⁾

2) 美國 地方行政制度의 改編 事例

39) 金安濟, (1988), 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社, p.684. 참조하여 도식화 한 것임.

美國의 地方政府改編에 대해서 앤더슨(Anderson, W.)은 일찍이 地方政府가 經濟社會의 變化에 적응할 수 있게끔 재편성되어야 한다고 주장하면서 地方政府의 再編成의 原則을 제시한 바 있는데 그 내용을 보면, 첫째, 都市地域이든 農村地域이든 간에 하나의 區域에 있어서는 단일의 行政單位만이 존재하는 것이 바람직하다는 것, 둘째, 農村地域에 있어서 주된 行政單位는 郡으로 하고 그 크기를 결정하는데는 地勢, 面積, 人口도 무시할 수 없으나 될 수 있는 대로 行政의 能率과 節約을 고려해야 할 것, 셋째, 어떤 사무는 큰 行政單位를 요청하는데 반하여 어떤 行政事務는 보다 작은 行政單位를 요청하는 경우에는 큰 것을 기준으로 결정하는 할 것, 넷째, 行政單位로 할 때 다른 행정사무의 경비가 증대하지는 않을까 하는 의문이 있는데 실제로 오히려 그렇지 않다는 것이 실증되고 있다는 것을 제시하였다.⁴⁰⁾

이러한 원칙을 美國의 地方行政階層에 적용함으로써 그 數를 과감히 감소시킬 것을 주장하였는데 첫째, 일반형 地方自治團體에서 분리 설치되고 있는 學校區를 廢止한다. 郡, 市 및 이외의 自治團體가 그 區域內의 學校를 管理하고 學校行政을 위한 별도의 自治團體를 두지 않는다. 둘째, 각 區域에는 오로지 單一의 一般型 地方自治團體를 두는 것을 원칙으로 한다. 따라서 特別區도 역시 같은 원칙의 적용으로 폐지한다. 그러나 몇 개의 郡이나 市에 걸치는 기능을 위해서는 特別區의 설치도 어쩔 수 없으나 특별한 연합을 만들어 처리하고 새로운 行政單位를 증가할 필요가 없다. 셋째, 大都市地域에 있어서는 市와 郡을 통합하여 市·郡型의 단일정부를 설치하여 市·郡 및 學校區의 모든 기능을 수행한다

40) W. Anderson, (1949), The Units of Local Government in the United States, 「Public Administration Service」, pp.33-34.

는 주장이었으나 이러한 研究에도 불구하고 美國의 地方自治制度는 현실화되지 않은 실정이다.

그러나 뉴욕 大都市圈이 改編事例를 보면, 單一階層構造를 지니게 되었다. 뉴욕 대도시권의 경우는 5개의 區가 있기는 하지만 區에는 정부가 없으며, 州 내에 다른 카운티가 담당하는 사무의 대부분이 市政府에 흡수되어 있어서 뉴욕市政府는 市에 있어서 유일한 地方政府가 된다. 즉 뉴욕市에 있는 카운티는 區의 지리적인 구별에 불과하게 되었다.

현재 美國에서는 15,174개의 敎育區(school district)를 포함하여 모두 41,136개의 特別區가 있다. 그 종류로는 敎育區 이외에 소방토양보전, 배수, 도시, 수도, 주택, 하수도, 도시개발의 목적을 가진 特別區가 있다.

美國의 地方行政團體 區域改編은 본래 自治團體의 區域이 협소한데 비하여 廣域行政需要가 계속 증가됨으로써 地域과 行政需要간의 乖離를 치유하려고 노력해 온 과정에서 찾을 수 있다. 이러한 괴리를 해소하고 행정서비스를 제공하기 위하여 첫째로 구역문제를 부분적으로 해결하기 위하여 自治團體區域과는 다른 特別市方式을 많이 활용하였고, 둘째로 도시화된 구역의 市政府에서는 廣域的인 county와의 정부간 서비스 계약을 체결함으로써 해결하려고 했으며, 셋째로 地方政府간의 廣域會議(Council of Government : COG)를 구성함으로써 대처해 오고 있다. 광역 회의의 대표적인 예로는 워싱턴 대도시권의 政府會議를 들 수 있다.

위에서 알아본 바와 같이 美國의 地方行政階層은 準地方自治團體인 county(郡)과 特別區를 제외하면 거의 單層構造로 볼 수 있다. 이러한 單層構造의 短點을 特別區와 廣域會議를 통해 해소하려고 하였고, 이는 地方自治團體에 포함시키지 않았다.

3. 日 本

日本은 우리 나라 地方行政階層構造에 많은 영향을 주었을 뿐만 아니라 같은 동아시아 국가이다. 日帝下인 1914년의 개편이래 별다른 큰 변화 없이 오늘날에 이르고 있음을 비추어 특별한 관심을 가지고 살펴보아야 할 필요성이 있다.

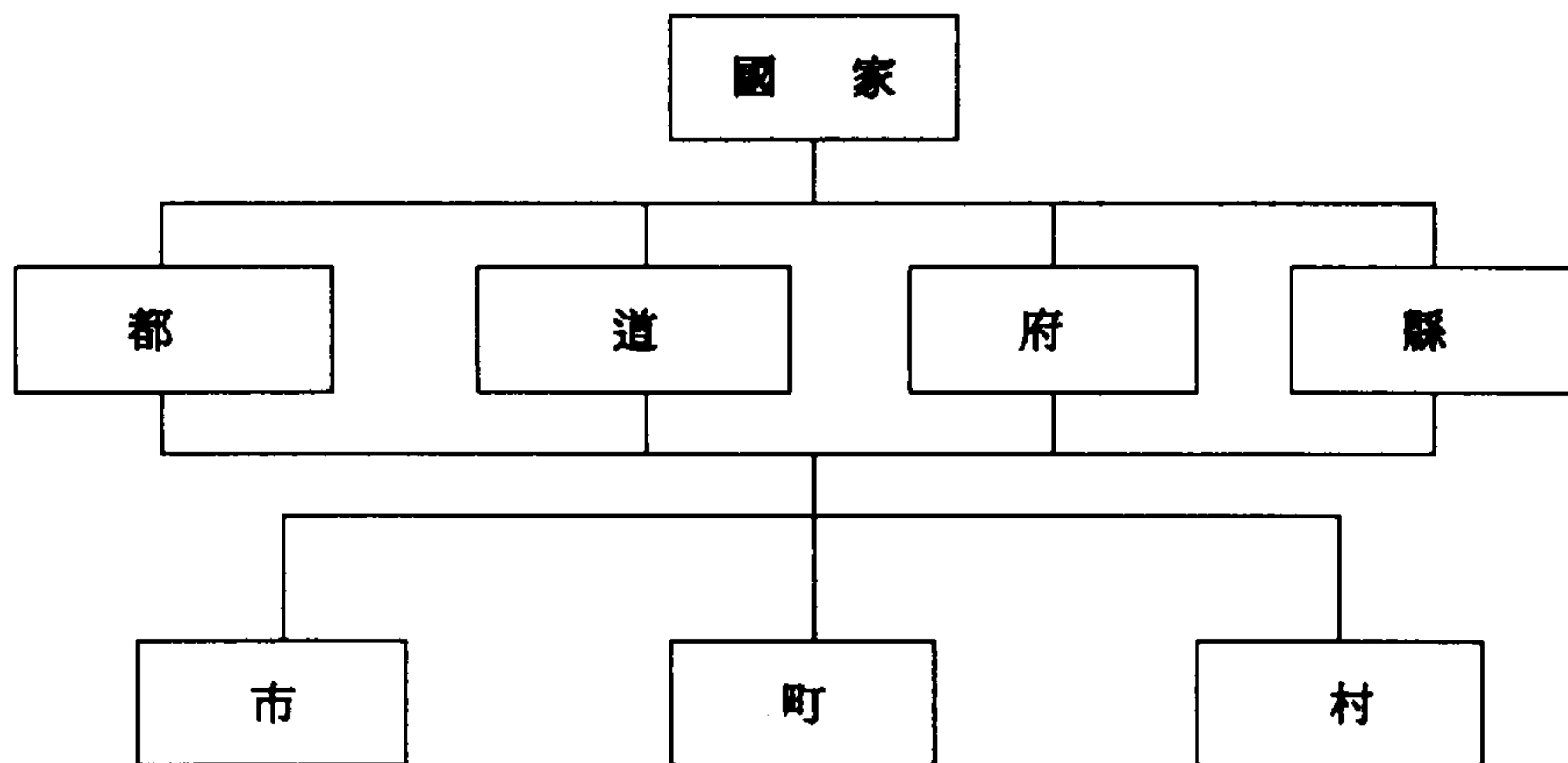
1) 日本의 地方行政制度

日本의 地方行政階層構造를 보면 都·道·府·縣과 市·町·村의 2계층제 [그림 18]로 되어 있다. 日本의 地方自治團體는 크게 普通自治團體와 特別地方自治團體로 구분된다. 普通地方自治는 다시 廣域自治團體인 都道府縣과 같은 基礎自治團體인 市町村으로 나뉘어지며⁴¹⁾ 이들 地方自治團體는 원칙적으로 동등한 法的地位를 가지며 자치단체간의 機能配分도 명확히 되어 있는 편이다.

(1) 都·道·府·縣

都道府縣은 市町村을 포괄하는 廣域의 地方公共團體이다. 都는 東京都, 道는 北海道, 府는 京都府와 大板府의 2府가 있고, 縣은 43개가 있다. 都道府縣은 市町村을 포괄하는 광역단체로서의 성격 이외에는 제도 상으로나 機能上 市町村과 특별한 차이는 없다.

41) 日本地方自治法 第1條 第2項.



[그림 18] 日本의 現行 地方行政階層構造

(2) 市·町·村

市町村은 주민과 직결되는 基礎的인 地方自治團體로서 都道府縣이 國家와 市町村과의 中間團體로서 國家的인 性格이 강한데 비해 市町村은 自治團體로서의 性格이 강하다. 市町村의 機能과 性格 등은 基本的인 差異는 없으나 그 設置要件을 달리하고 있다. 市는 人口 5만 以上을 갖고 중심시가지내에 전 가구의 60%이상 이 있어야 하며, 상공업 및 기타 都市的 業種에 종사하는 자 및 그 세대에 속하는 자가 전 人口의 60% 이상이어야 한다. 또한 都道府縣의 조례상에 나와 있는 都市的인 施設 및 기타 요건을 갖추고 있어야 한다.⁴²⁾

市 中에서 自治省 法令에 의해 人口 50만을 가지고 있는 市를 政令指定都市라고 지정되어 좀 더 독자적으로 行政을 펼 수 있는 특례를 가지

42) 國會事務處 立法調查局, (1991), 「地方自治制度의 比較研究」, 275號, pp.86-88. 참조.

는 도시로 거의 縣에 맞먹는 자율권을 보유하게 된다. 현실적으로는 人口 100만명에 육박해야 政令指定都市로 지정되고 있는데, 현재 삿포르, 센다이, 시마, 요쿠하마, 나고야, 교토, 오사까, 고베, 히로시마, 기타큐슈, 홋쿠호카, 그리고 가와사키 등 12개가 政令指定都市로 지정되어 있다. 政令指定都市의 독자성을 예로 들면, 쓰레기 처리장 건설시 후생성은 일부 補助金만 내고 市가 직접 事務組合을 만들어 자주적으로 운영하고 있으며, 만장일치라는 독특한 방식을 채택하고 있다. 상수도사업의 경우에도 카와사키시가 직접 광역 상수도 사업단을 만들어 미가야지지역의 댐에서부터 개별가정의 상수도 공급에까지 전 과정을 관장하며 독립채산제로 운영하고 있다. 中央政府는 상수도 사업에서 일부 댐건설, 자본 투자에 대한 건설성의 인가, 그리고 일부 자금지원 등과 같은 방식으로 개입할 뿐이다. 항만관련 기능의 경우, 가와사키시가 주체적으로 추진하며, 운수성 항만국은 法律에 정해진 지원 비율에 입각하여 일부 자원을 지원해 주고 있다. 항만건설과 관리의 주체는 어디까지나 가와사키시 당국이라고 할 수 있다. 가와사키시의 항만기능 담당기관은 공무소이며 독립채산방식으로 관리하고 있다.⁴³⁾

또한 市중에서 인구 30만 이상의 도시를 中核市라고 하는데 현재 17개가 있다. 中核市の 기능은 國土管理, 鐵道 管理 및 移動相談所의 설치 운영 등 政令指定都市의 機能과 유사하다.

村이 町이 되기 위해서는 都道府縣이 조례로 정한 정으로서의 요건을 갖추어야 하는데 대부분의 조례는 인구 8천이상으로 중심시가지에 전 인구의 50%이상이며 도시적 업종 인구가 전 인구의 50%이상이어야 한

43) 韓國行政研究所, (1996), 「부천시 組織診斷 및 行政體制 刷新方案」(最終報告書), 서울大學校 行政大學院 附設 韓國行政研究所, pp.44-45.

다. 村에 대한 특별한 법률상의 요건은 정하고 있지 않다. 町은 도시적 형태가 강하며 村은 농촌적인 색채가 짙으나 기능상의 차이는 없다.⁴⁴⁾

都道府縣	47	都 1	
		道 1	
		府 2	
		縣 43	
市町村	3,232	市 664	指定都市 12
			中核市 12
			기타市 640
		町 1,992	
		村 576	
特別區	23		
一部事務組合	2,830		
廣域連合	1		

범례: 中核市(1996. 4. 現在), 一部事務組合(1994.7.1 現在), 廣域連合 (1996.4.1 現在)

[표 1] 日本의 地方自治團體數⁴⁵⁾

44) 地方國際化研究會, (1996), 「日本の地方自治制度概要」, 財團法人地方自治研究機構, p.6.

45) 上掲書, p.8.

2) 日本 地方行政制度 改編事例⁴⁶⁾

日本の 地方行政制度 改編方向을 分權化에 두고 있다. 日本은 개성적인 다양성으로 풍성해진 地域政策이나 細分化된 행정서비스가 요구된다고 보고 分權化를 추진하는 방향으로 나아가고 있다. 현재의 地方行政階層構造는 그대로 존속시키되 각 地域의 實情에 맞추어 세분화된 福祉社會의 實現이나 개성과 매력이 넘치는 都市 만들기를 위해 地方分權을 추진하고 있다.

地方分權의 方向을 보면, 國家와 地方의 關係를 上下·主從의 關係로부터 대응, 협력, 신뢰의 關係로의 개혁을 주장한다. 또한 地方分權의 추진에 관한 國家의 施策으로써 地方公共團體로의 權限移讓, 國家의 관여, 규제 등을 자제하고 기관위임사무의 정리 및 합리화를 갈망하고 있다.

또한 地方分權을 진행하는 過程에서 國家는 地方公共團體가 事務 및 事業을 自主的, 自立的으로 執行可能하도록 國家와 地方公共團體와의 역할분담에 응하며, 지방세제원의 충실 확보와 自治團體의 財務原의 擴充 및 強化를 도모해 나가고 있다.

따라서 日本의 경우에는 階層構造의 改編方向보다는 현체제를 고수하되 地方으로의 權限 및 財源의 擴充으로 分權化하는 추세이다.

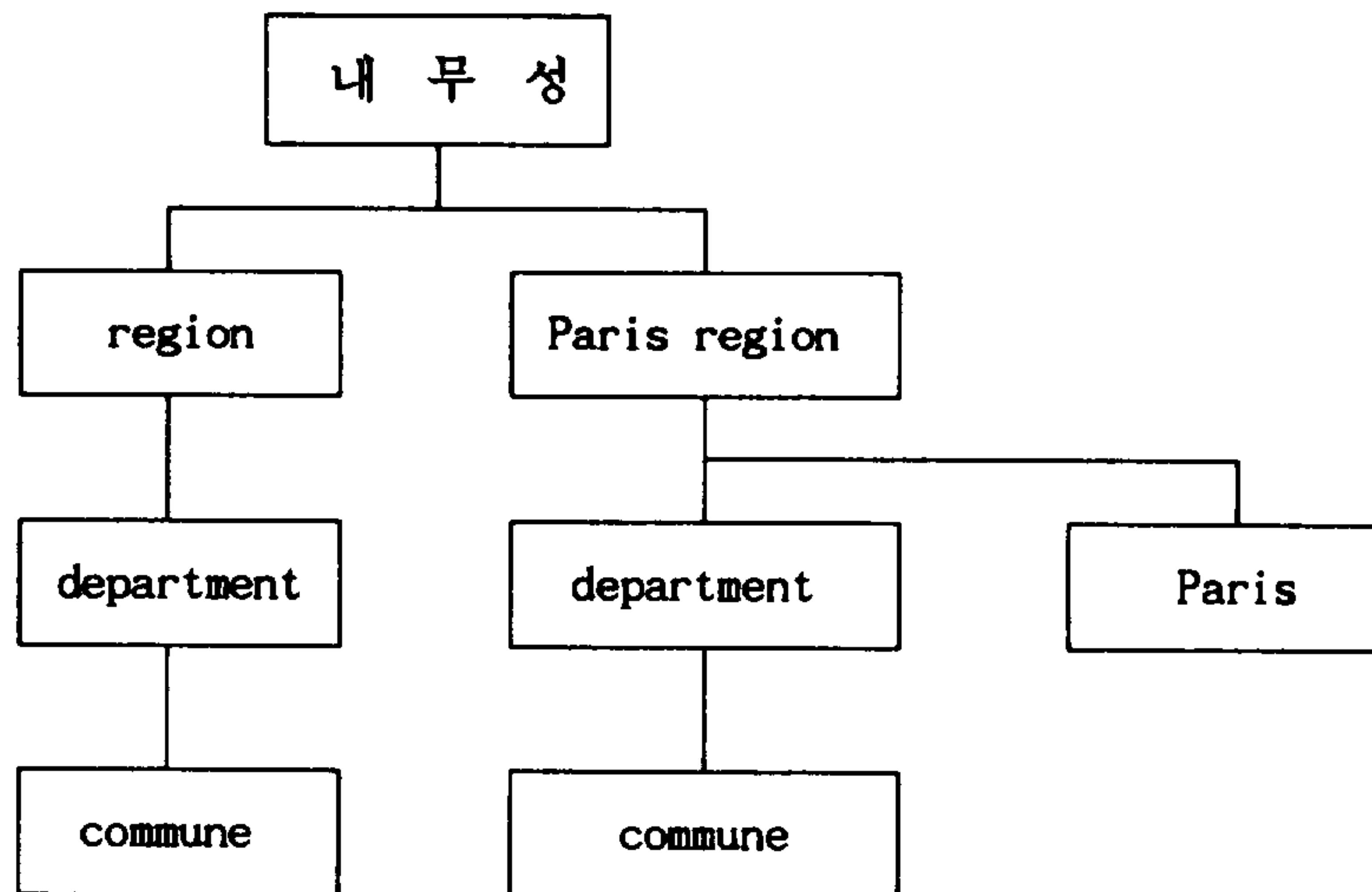
46) 京都市, (1996), 「分權型社會の創造を目指して;地方分權推進の基本的考え方」, pp.11-15.

4. 프랑스

프랑스의 地方自治制度는 1800년도에 나폴레옹의 의해서 형성된 中央 執權的 地方制度를 오랫동안 유지해 오다가 1982년의 地方自治制度 개혁을 실시하여 地方分權的인 性向을 나타나고 있다.

1) 프랑스의 地方行政制度

프랑스의 地方自治團體는 우리 나라의 市·郡·邑·面에 해당하는 코뮌(commune)이며 中間自治團體로서 우리 나라의 道에 해당하는 데파르트망(department)이 있고, 그 위에 최상급단체인 레지옹(region)이 있어서 3계층[그림 19]을 이루고 있다.⁴⁷⁾



[그림 19] 프랑스의 現行 地方行政階層構造

47) 內務部, (1987), 「外國의 地方制度(서독, 프랑스)」, 韓國地方行政研究院, p.97.

이들을 各階層別로 자세히 알아보면 다음과 같다.⁴⁸⁾

꼬뮌은 고대로부터 내려온 地方行政의 基礎單位로서 자연발생적인 점이 특색이다. 面積, 人口로 본 規模가 천차만별로 대체로 우리의 時·郡·邑·面을 총괄하는 概念이다. 남한의 다섯배 정도 되는 전 영토를 36,400여개의 꼬뮌이 덮고 있으며, 그 중에서도 크기가 너무 작은 것들이 아주 많아 문제가 되고 있다.

또한 수백 개의 꼬뮌이 모여 하나의 데파르트망을 형성한다. 데파르트망은 우리 나라의 경우와 비교할 때 道보다는 面積이 조금 작기는 하지만 行政機能面에서 보면 道에 해당한다고 해도 무리가 아니다. 각 데파르트망에는 각 1개의 行政中心地가 있다. 파리는 특별히 1개의 꼬뮌인 동시에 데파르트망이기도 하다.

프랑스 自治團體 中 그 規模가 가장 큰 레지옹은 두 개 이상의 데파르트망이 모여 형성된다. 레지옹은 30년의 일천한 역사를 가진 地方自治團體로 經濟計劃의 樹立 등 주로 經濟的인 目的을 위해 廣域行政區域으로 탄생되었다. 프랑스는 본토는 22개 레지옹으로 나누어져 있으며, 해외에 4개의 레지옹이 있다.

그러나 각 行政階層 사이에는 각자의 固有業務에 관한 한 전혀 지배·복종의 上下關係가 존재하지 않는다는 特色이 있다.

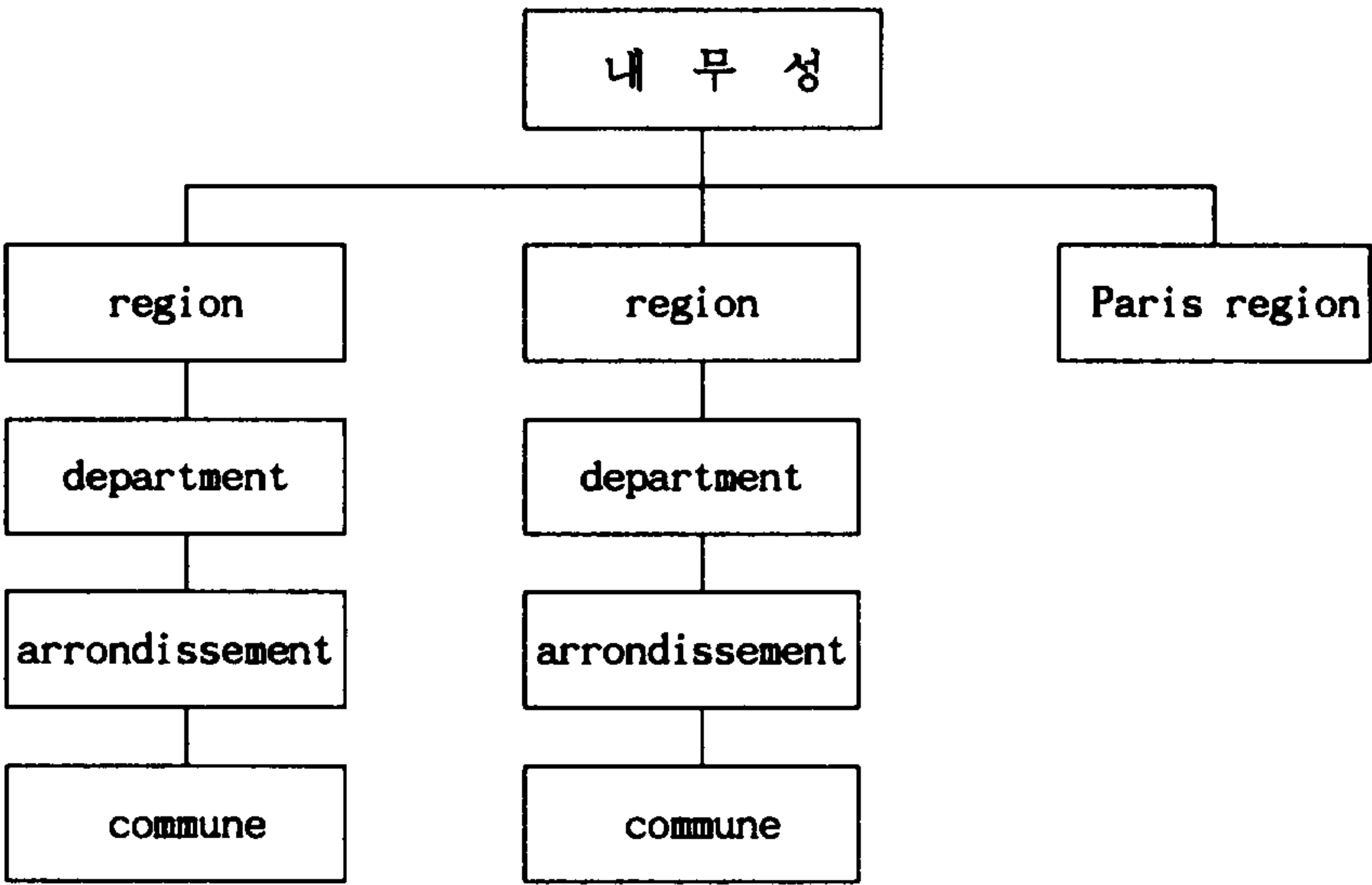
2) 프랑스의 地方行政制度 改編事例

프랑스는 프랑스 혁명기를 거쳐 1800년에 나폴레옹의 의해 형성된 中

48) 洪龍雄, (1990), 프랑스 地方自治制度 概觀, 「地方行政」, p.99.

中央執權的인 地方制度를 미테랑 政權의 地方制度 改革 以前까지 계속 유지해 왔다. 미테랑 정권 改革 以前の 프랑스 地方行政階層을 살펴보면 다음과 같다.

改革 以前の 프랑스에 있어서 地方行政의 單位로서는 레지옹, 데파르트망, 아론디스망(arrondissement) 및 꼬뮌이 있는데 이중 地方自治團體로서의 地位가 인정되어 있는 것은 데파르트망과 꼬뮌뿐이었다. 가장 기본적인 地方行政單位는 꼬뮌이지만 우리 나라와 같이 市·郡·自治區의 구별은 존재하지 않았다. 프랑스의 改革 以前の 地方行政階層構造를 보면 다음(그림 20)과 같다.



[그림 20] 1982년 以前 프랑스의 地方行政階層構造

이러한 프랑스의 地方行政制度는 미테랑정권 以前부터 오랜 기간에 걸쳐 여러 가지 改革이 시도되어져 왔으나 그 성과는 미미하였다. 그런

데 미테랑 정권은 이러한 傳統的인 地方行政制度를 改革하기 위해 1981년 7월 地方分權化를 추진하기 위한 法案이 國民議會에 提案되어 그 후 약 8개월간의 심의를 거쳐 몇 차례에 수정을 거친 후 1982년에 마침내 가결이 이루어져 ‘꼬뮌, 데파르트망 및 레지옹의 權利와 自由에 관한 法律’ 이른바 地方分權法으로서 공포되면서부터 프랑스 地方行政制度의 改革의 골격을 갖추어져 나가기 시작하였다. 新制度下에서는 꼬뮌과 데파르트망에 추가하여 레지옹도 地方自治團體로 昇格되었고, 이로서 프랑스에 있어서 地方自治單位는 레지옹 - 데파르트망 - 꼬뮌의 3단계제를 취하게 되었다. 아직 종전의 아른디스망이나 칸톤은 잔존해 있다.⁴⁹⁾

프랑스의 地方行政制度 改編事例를 보면 나폴레옹에 의해 형성된 오랜 中央集權的인 地方行政制度에 대한 中央統制 緩和의 움직임으로 볼 수 있다. 그러나 당시 改革에 있어서 커다란 爭點이었던 中央統制 緩和에 대해서는 후견적 감독의 폐지에 관련된 가장 중요한 조항이 憲法違反으로 판정되었으므로 사전통제 원칙폐지의 의도는 달성되지 못했다. 미테랑 정권은 地方行政制度 改編理由로 콜베르와 나폴레옹 이후의 中央集權體制를 타파해 꼬뮌, 데파르트망 및 레지옹에게 실질적인 自治와 스스로의 장래 결정권을 인정해 시민과 그 대표자에 대한 中央權力의 불신에 기초된 조직과 관리방식에 종지부를 찍기 위해서였지만 아직도 그것을 이루는 데는 많은 긴 도정이 남겨져 있는 것이라고 볼 수 있다.

49) 韓國地方自治研究院, (1995), 「地方自治」, 韓國地方自治研究院, pp.176-187.

V. 現行 地方行政階層構造의 實態 및 問題點

1. 우리 나라 地方行政階層構造의 實態

먼저 우리 나라 地方行政階層構造가 多層制의 長點이나 短點을 얼마나 수용하고 있는지를 파악하기 위해서 우리 나라 地方行政階層構造가 어떻게 구성되어 있는지 알아볼 필요가 있다.

우리 나라 行政階層構造는 앞서도 언급했던 것과 같이 多階層制로 구성되어져 있다. 현재의 行政階層構造는 日帝時代의 階層構造를 그 기본 골격으로 한다고 볼 수 있는데 그 당시는 植民統治의 目的과 土地掠奪을 위한 土地調査事業이나 식량의 약탈을 위한 産米増殖計劃의 目的으로 階層을 細分化하거나 公法人化하였다. 이러한 식민 통치하에 있었던 계층분화로 下部行政補助單位인 里의 명칭이 日帝時代의 것을 계속 사용되는 예가 많은데 한가지만 예를 든다면, 서산市の 동문·읍내·남문리 등의 명칭은 일제 잔재의 行政名稱으로서 行政名稱의 改善도 요구되어 지고 있는 실정이다.

日帝時代의 行政階層構造가 大韓民國 樹立 以後에도 그틀을 벗어나지 못하고 있다. 현재의 行政階層構造는 복잡한 多層構造를 이루고 있는데 이를 구분하여 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 特別市 - 自治區 - 洞의 3계층구조이다. 수도인 서울의 行政階層構造로서 廣域自治團體인 特別市 안에 自治區의 基礎自治團體를 두어 상호 협조·조정을 하며, 운영해 나가고 있는데 그 밑에 下部行政補助單位의 洞을 두고 있다.

둘째, 廣域市는 自治區와 郡으로 구별된다. 自治區의 경우에는 特別市의 行政階層構造와 마찬가지로 自治區를 두고 그 밑에 洞을 두고 있으나, 郡의 경우에는 邑과 面으로 구분하고 있다. 따라서 行政階層構造는 역시 3계층을 이루고 있다.

구 분	지 방 자 치 단 체						하 부 행 정 기 관					
	광역 단체	기 초 단 체				합 계	일반구	읍 · 면 · 동				합 계
		시	군	자치구	계			읍	면	동	계	
전 국	15	72	93	65	230	245	25	193	1,239	2,354	3,786	3,976
특별시	1	-	-	25	25	26	-	-	-	528	528	528
광역시	5	-	4	40	44	49	-	4	30	696	730	730
부산	1	-	1	15	16	17	-	2	3	234	239	239
대구	1	-	1	7	8	9	-	1	8	153	162	162
인천	1	-	2	8	10	11	-	1	19	128	148	148
광주	1	-	-	5	5	6	-	-	-	95	95	95
대전	1	-	-	5	5	6	-	-	-	86	86	86
도	9	72	89	-	161	170	25	189	1,209	1,130	2,528	2,553
경기	1	21	10	-	31	32	13	23	130	330	483	496
강원	1	7	11	-	18	19	-	24	95	113	232	232
충북	1	3	8	-	11	12	2	12	91	61	164	166
충남	1	6	9	-	15	16	-	22	147	42	211	211
전북	1	6	8	-	14	15	2	14	145	112	271	273
전남	1	6	18	-	24	25	-	30	199	97	326	326
경북	1	10	13	-	23	24	2	32	209	136	374	379
경남	1	11	10	-	21	22	6	25	188	209	421	427
제주	1	2	2	-	4	5	-	7	5	31	43	43

자 료 : 內務部, (1996), 行政區域 및 人口 現況.

[표 2] 地方行政區域 現況(1996년 3월 1일 현재)

셋째, 道의 경우는 그 아래에 市와 郡을 두고 있다. 人口 50萬以上の 市에는 自治區가 아닌 區를 설치할 수 있어서⁵⁰⁾ 區 밑에 洞을 둔 市와 바로 邑·面·洞을 설치한 市로 구분되며, 郡의 경우에는 邑과 面을 그 아래에 두고 있다. 따라서 道의 行政階層構造는 3 ~ 4계층을 이루고 있다.

따라서 우리 나라 地方行政階層構造는 3 ~ 4계층의 복잡한 多層構造를 이루고 있다. 이러한 地方行政階層構造가 多層制일 경우에는 많은 問題點이 유발되어 外國의 경우에는 行政階層을 축소하고 있다. 우리나라의 경우에는 이러한 多層構造가 어떠한 問題點이 있는지 알아보기로 한다. 우리 나라의 行政區域 現況을 살펴보면 [표 2]와 같다.

2. 우리 나라 地方行政階層構造의 問題點

제 2장의 地方行政階層構造와 관련된 理論的 爭點에서 多層制가 지니는 長點과 短點을 우리 나라 地方行政階層構造에 적용하여 어떠한 문제가 있으며, 또 파생되어지는 問題點은 어떤 것이 있는지 알아보기로 한다.

1) 階層 數에 따른 行政非能率의 問題

우리 나라 行政階層構造를 보면 廣域自治團體와 基礎自治團體의 2段階로 自治階層構造를 이루고 있고, 그 밑에 적어도 1계층 혹은 2계층의

50) 地方自治法 施行令(1992. 9.17 大統領令 第 13727號) 第10條 第1項.

行政階層을 이루고 있다는 特色이 있다.

이러한 複雜한 階層構造를 이루고 있는 理由를 그 동안 統計 및 動員 形 行政構造를 갖추어 가는 과정에서 주민을 보다 細分하여 ‘行政’해야 할 필요가 있었기 때문⁵¹⁾이라고 보고 있다. 그런데 行政組織이 住民의 生活空間 가까이에 浸透되고 있어 地域社會의 진정한 活性化에 도움을 주기보다는 官依存的인 心理指向을 존속시키고 있다는 비판도 있다.

外國의 行政階層의 경우를 보아도 우리 나라의 경우와 같이 複雜한 行政階層을 이루고 있는 나라는 드물다. 현재의 行政階層構造는 日帝時代의 行政階層構造를 骨格으로 하고 있다. 日帝下에서는 식민 통치의 目的으로 住民統制의 必要性에 의해 階層構造를 細分化하였는데 이를 區域 數의 變動과 名稱의 變化만이 있고 現在에까지 이르고 있는데 반면 실제 日本에서는 都道府縣과 市町村의 2階層構造로의 改編으로 行政의 能率性を 꾀하고 있다. 이러한 階層數는 우리 나라 行政의 能率性を 저하시키는 가장 큰 요인이라고 할 수 있다.

우리 나라 地方行政階層問題에 있어서 특히 지적하지 않을 수 없는 것은 지나친 多層化로 인한 기하급수적인 派生業務의 創造와 行政의 遲滯와 浪費 등을 들 수 있다. 中央에서 報告指示 1 件이 발생하면 이것이 각 계층을 따라 起案과 指示가 하나의 文書를 처리하는 데 文書接受 → 分類 → 配付 → 處理指示 → 起案 → 決裁 → 施行文 → 發送依頼 → 文書統制 → 發送 → 起案文回送 → 編綴·保存의 12단계 過程을 거쳐야 한다. 이러한 過程이 반복되면서 末端 里·洞에 이르고 末端 里·洞으로부터 起案과 報告가 다시 반복되면서 中央에 이르면 文書量은 무려

51) 李達坤, (1995), 行政階層 및 區域의 改編方向에 관한 研究, 「行政論叢」, 서울 大學校, p.148.

4000여건이 된다고 한다. 이리하여 階層이 많으면 많을수록 派生業務量은 幾何級數的으로 늘어나게 되는 것이다. 더구나 中央의 指示가 각 계층을 거쳐 末端에 洞·리에 이르는 過程에서 각 階層이 上位階層의 지시량에다가 소위 ‘自體計劃書’를 加算하여 針小棒大格으로 지시할 때에는 그 派生業務量의 증가는 더욱 어마어마한 것이 된다. 또한 最初起案한 報告指示 時限은 각 階層으로 내려가면서 실제로 末端階層에서는 준비기간이 짧아 졸속 行政의 우려도 있다.⁵²⁾

또한 거기에는 상당한 시간과 노력과 비용이 소요된다. 地方行政階層의 數가 많을수록 문서의 전달 과정에서 이러한 과정이 반복되어야 하기 때문에 그 소요되는 시간과 노력과 비용이 막대하게 된다. 이러한 많은 중간계층들은 또한 많은 인력을 소유하고 있어 막대한 노력과 豫算을 浪費하고 있다.

2) 行政階層構造間의 意思疏通의 障礙

우리 나라 地方行政階層構造上 多階層制로 되어 있어서 上意下達이나 下意上達에 있어 많은 障礙가 있다는 것은 階層構造만 보고도 알 수 있다. 階層이 市·道-市·郡·區-邑·面·洞-리의 多層이기 때문에 上下間의 意思疏通에 障礙가 많다는 점이다. 즉, 中央政府의 施策이 모든 階層을 차례로 거쳐서 주민에게 침투되는 기간이 장시간을 요하고, 침투되는 과정에서 그 내용이 變質 내지 歪曲이 발생하며, 또한 반대로 지역실정 내지 의사를 상달하여 郡, 道, 中央의 政策 樹立에 반영하는데 있어서

52) 崔昌浩, 前揭書, pp.138-140. 참조.

도 歪曲 내지 斷切의 현상이 발생하는 것이다. 더욱이 下意上達이 잘 되지 않고 있는 우리 나라의 行政文化에서 階層數가 많으므로 해서 이를 더욱 어렵게 하여 意思傳達의 斷絶現象까지 나타나게 되는 것이다.

실제에 있어서 上位階層의 施策이 여러 계층을 거쳐서 하달되는 동안 變質, 歪曲된 수가 없이 많다. 그 중 한가지만 예를 들어보면, 과거에 地方增進을 위해서 沓秋耕을 실시해 오던 慣行의 결과 農村振興廳의 重粘沓·干拓沓 이외에는 秋耕을 하지 말라는 새로운 指示를 내렸는데도 이를 간과하고 下階層이 종래의 관행대로 秋耕을 독려한 사실이 그 예가 된다. 또한 地方實情 내지 住民意思의 上達에 歪曲·斷絶의 예도 무수히 많다. 그 중 역시 한 가지만 예를 들어보면 道區域 내의 여러 지역의 草地造成의 실제 희망량은 321町步인데도 道가 이를 60町步로 잘못 調査·集計한 事實이 그것이다.⁵³⁾

3) 中間階層의 單純 中繼機關化

地方行政에 있어서 多層化를 이루려면 각 階層이 담당하는 분명한 役割과 分化가 이루어져야 하는데 우리 나라 실정을 보면 中間行政階層은 上位階層에서 내려오는 명령이나 지시를 그대로 下位階層에 하달하는데 그치고 있다. 심지어 上位階層의 命令이나 下達을 그대로 複寫해서 전달하기만 하는 경우도 있다고 한다. 이러한 역할만을 수행하는 기관을 經由機關(tunnel agency)이나 中繼機關이라고 하며 우리 나라의 경우 이러한 單純 經由機關이 많은 것이다.

53) 權五庠, (1977), 地方行政에 관한 小考 : 郡區域行政을 중심으로, 「行政研究」 第1輯, 行政改革委員會, pp.63-98. 참조.

1972년도에 行政改革委員會에서 京畿道の 文書處理狀況을 조사한 바에 의하면, 道(農政局)와 郡(農産課)의 文書處理에 있어서, 道の 경우에는 그 總文書處理件數의 64%가 移牒處理였고, 그 移牒處理件數의 95.5%가 單純移牒이었으며, 郡의 경우는 總件數의 12%가 移牒處理, 그 移牒處理의 58.3%가 單純移牒處理였다고 한다.⁵⁴⁾

이상과 같은 현실은 行政運營上의 問題라고는 하지만 이러한 것도 결국에는 行政階層構造에서 연유한 問題이다. 단순히 經유기관으로써 中間行政機關을 두는 것은 行政 非能率的인 面이라 하겠다.

4) 二重行政과 責任所在의 不分明

現行 地方自治法에서는 階層別 業務의 分擔 및 責任限界에 관해서 명확한 規定을 두고 있지 않고 있다. 地方自治法 第 9 條에 의하면 ‘地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 처리한다.’ 고 포괄적으로 명시하고 있어 구체적으로 어떠한 業務가 市·郡·區·自治區 事務인지 명확히 구분할 수 없으며, 地方自治法 施行令 별표1(개정 91. 4. 1 大統領令 13336號)에 의하면 地方自治團體의 種類別 事務를 規定하고 있으나 廣域自治團體와 基礎自治團體의 事務가 확연히 區分되는 것이 아니고 重複이 되고 있어서 그 責任所在가 불분명하다. 우리 나라와 같이 基礎自治團體와 廣域自治團體가 동일한 주민과 구역을 대상으로 하고 있는 경우에는 事務의 重疊 및 混亂을 야기한다.

54) 崔昌浩, (1985), 「韓國地方行政의 再認識」, 三英社, p.137.

地方行政階層構造가 重層으로 이루어져 있기 때문에 基礎自治團體는 中央政府와 廣域自治團體의 2중으로 監督을 받고 있어 地方行政의 자율성이 제약받고 있다. 감독체계는 원칙적으로 中央은 道를, 道는 郡을, 郡은 面을, 面은 里를 순차적으로 감독하게 되어 있는데도 현실적으로는 邑·面이나 里·洞의 業務에 郡·道 및 中央이 각각 직접 指導·確認·監査하는 경우가 많고, 특히 상위계층이 監査를 실시하는 경우에 그 하위계층들이 계층별로 각각 이에 대한 對備監査를 실시하기 때문에 말단 邑·面이나 洞·里에서는 2중·3중으로 監督을 받고 있다.⁵⁵⁾ 이리하여 말단의 邑·面·洞·里는 2중·3중의 상부의 指示와 監督에 시달려 그 본연의 임무를 제대로 수행해 나갈 겨를조차 없는 처지에 있다.

5) 廣域行政의 二元的 構造의 不合理

廣域行政을 함에 있어서 용이하게 하기 위해서 廣域自治團體를 두고 있는데 特別地方行政機關과 二元的 構造로 不合理하다. 우리 나라는 분리형을 채택함으로써 이른바 일선행정기관에는 地方自治團體의 執行機關과 特別地方行政機關의 두 종류가 있다. 前者는 당해 지방의 公共事務(자치사무) 외에 법령이 의하여 일정한 國家事務를 처리하는 機關이며, 後者는 中央行政機關이 全國的 統一성이 요구되거나 特殊한 專門性을 요하는 事務를 處理하기 위하여 각 地域에 설치한 일선기관이다. 우리 나라 特別地方行政機關의 現況은 다음과 같다([표 3] 참조).

[표 3]에서 볼 수 있는 것처럼 國家의 많은 일선기관이 地方에 설치되

55) 權五庠, 前掲論文, pp.91-92.

어 있는가 하면 그 事務의 一部를 地方自治團體에 위임해 놓음으로써 業務處理의 二元化에서 오는 弊端을 초래하고 있다.

이러한 일선기관의 二元的 構造가 안고 있는 공통적 폐단을 지적하면, 첫째, 指揮·監督體系의 二元化로 인한 行政力 浪費, 둘째, 양기관 특히 市·道の 협조의 어려움, 셋째, 業務의 二重管理로 인한 민원인의 불편(병무행정 등), 넷째, 기술지도와 관련 行政指導間의 不調和(농촌지도 행정), 다섯째, 人事權·財政權을 통한 摩擦, 여섯째, 같은 대상업무의 이원적 관리로 인한 效率性·綜合性의 沮害 등 多樣하다.⁵⁶⁾

기 능 별	계	1 차 (도단위)	2·3 차 (시군·읍면)
계	7,247	230	7,017
노동행정기관(지방노동청 등)	59	19	40
세무행정기관(국·관세청 등)	202	13	189
공안행정기관(경·검찰, 교정 등)	3,804	52	3,752
현업행정기관(철도·체신분야)	2,575	13	2,562
기타(통계, 조달, 환경, 보훈, 건설, 교통, 보사, 농수산, 해운항만, 동자, 공진 등)	607	133	474

자 료 : 總務處, (1996), 「總務處年譜」, pp.54-56.

[표 3] 特別地方行政機關의 現況(1995년말 현재)

6) 行政階層의 細分化로 인한 住民의 混亂

行政補助單位로 行政階層을 細分化하다 보니 자연히 行政區域은 소규

56) 金學魯, (1996), 「地方行政의 理論과 實際」, 博英社, p.248.

모로 구획되어 現在의 行政區域이 生活圈과 유리되어 있다는 지적이 적지 않다. 최근 都農統合 以後에 이러한 問題는 어느 정도 완화되고 있으나 아직도 많은 大都市地域, 地方의 中小都市, 그리고 新都市 지역에서 이러한 문제가 계속 제기될 소지가 남아 있다.

生活圈과 行政區域上의 不一致는 行政區域을 넘어가는 서비스전달체계를 발전시킴으로써 어느 정도 완화시킬 수 있으나 우리 나라의 같이 대부분의 公共 및 民間서비스 供給區域을 一般行政區域과 一致시키는 慣行이 있는 곳에서는 行政區域이나 境界의 調整을 요구하는 압력으로 나오게 된다.⁵⁷⁾

예를 들면, 89년 京畿道 시흥郡에서 市로 昇格된 군포市와 의왕市の 주민들은 公共施設利用과 消費生活를 인근 안양市와 과천시, 서울市 등에 의존하고 있다. 의왕市에 있는 公共機關은 市廳, 登記所, 保健所에 불과하다. 의왕시민들이 이용해야 하는 教育廳과 警察署는 군포市에, 전 화국은 안양市에 각각 분산되어 있는 등 주민들이 行政民願을 處理하기 위해 의왕市, 군포市, 안양市로 돌아다녀야 한다. 또 군포市와 의왕市에는 번듯한 재래 시장이나 대규모의 유통 매장이 없어 시민들은 質 좋고 값싼 물건을 구입하기 위해서 안양市와 평촌신도시에 있는 대형유통매장이나 백화점, 시장까지 찾아가야 한다. 군포市와 의왕市の 도시계획권도 안양市가 가지고 있다. 이 때문에 안양市, 의왕市, 군포市는 이 지역 주민들에게 일반적으로 안양권으로 불리고 있고, 이 지역 상가는 동일 상권을 형성하고 있다.⁵⁸⁾

또한 지난 1989년 서산郡이 3개 市·郡으로 分離되면서 서산市에 6개

57) 李達坤, 前揭論文, p.148.

58) 朝鮮日報, (1995. 2.15).

洞이 설치될 때 舊서산邑 동문里 5~8구는 활성洞으로 1~4구는 동문洞에 편입됐는데 동문洞이 2개의 行政區域으로 갈라지는 바람에 민원인들은 轉入申告 및 각종 證明書를 발급 받으려 할 때 관할구역을 잘 몰라 활성洞과 동문洞을 혼동하고 있으며, 行政機關 또한 세금고지서 분류시 어려움이 많고, 가끔 활성洞으로 통보되어야 할 公文이 동문洞으로 보내지기도 하는 등 각종 問題點이 노출되고 있다.⁵⁹⁾

이러한 事例는 일정한 지역의 行政階層 細分化에 따른 問題點으로 郡地域을 市로 승격하면서 여러개의 行政階層으로 분리하는 데서 비롯된 것으로 行政機關 조차도 혼돈을 유발하고 있어 多階層의 問題點으로 지적되고 있다.

우리 나라의 경우에는 문서주의가 팽배하여 각종 문서 즉, 주민등록 등본, 호적등·초본 등의 요구가 많아서 주민들이 각종 行政機關을 찾고 있는데 어떤 문서를 어디에 신청해야 되는지 잘 알지 못하고 있어 주민의 혼란을 가중시키고 있고, 階層構造의 細分化로 인하여 어느 지역의 洞事務所를 찾아야 하는지 서산市の 사례처럼 혼동되는 경우가 많다.

7) 廣域과 基礎自治團體와의 葛藤

現在 多層構造로 되어 있는 地方行政階層構造上에서는 廣域自治團體의 廣域的인 事業과 基礎自治團體의 地域保護가 상충하여 葛藤을 유발하게 된다. 廣域自治團體의 경우에는 行政區域內的 調整이 불가피한 데 각 基礎自治團體가 자신티역의 利益을 대변하는 機能을 하고 있어

59) 중도일보, (1996.10. 1).

충동하게 된다. 서울시의 경우만 해도 단일 생활권(특별시 경계)에 살면서도 居住區(25개 自治區)에 따라 혜택은 천차만별로 나타난다. 강남, 서초, 중구 등 일부 富者區와 중랑, 관악, 도봉 등 가난한 區 사이엔 이런 차이가 나타난다. 여기에다 쓰레기 소각장에서부터 도로, 학교 등 각종 基盤施設을 놓고, 地域利己主義마저 대두되어 엄청난 行政浪費가 우려되고 있다.

이상과 같이 우리 나라 地方行政階層構造는 一般論的인 多層制의 短點들을 모두 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 問題點들의 原因은 行政階層의 多階層에서 비롯된다고 본다. 따라서 이러한 行政階層의 數를 줄여 나가는 것이 논거의 초점이 된다. 현재 우리 나라는 廣域自治團體, 基礎自治團體 그리고 下部行政補助機關으로 構成되어져 있는데 이러한 問題點을 分析해 보면 廣域自治團體의 問題點과 下部行政補助機關의 問題點으로 大分되고 基礎自治團體의 경우에는 그 크기와 規模의 問題가 나타난다는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 多階層의 行政階層構造를 감축시키는 代案을 摸索해 보고자 한다.

VI. 地方行政階層構造 再構築 方案

1. 基本方向

行政의 兩大理念으로 '民主性'과 '能率性'을 들 수 있다. 地方行政階層構造 再構築에 있어서 民主性和 能率性은 서로 반비례적인 관계에 있어서 이 兩大理念을 모두 다 만족시킬 수는 없어도 서로의 조화점을 찾아가도록 해야겠다.

먼저 各國은 앞에서 설명한 바와 같이 行政階層數를 달리 하고 있다. 이러한 階層數는 기본적인 각종 論理에도 불구하고 고유한 傳統과 改革의 限界로 말미암아 다양한 階層制度를 운영하고 있다. 各國의 政治的, 社會的 與件과 地方自治 實施의 歷史的 수용 과정이 다르기 때문에 각기 다른 階層構造와 階層數를 지니게 되었으므로 外國의 다른 例를 우리 나라에 여과 없이 수용하기에는 많은 어려움이 따를 것으로 판단된다.

따라서 우리 나라 실정에 맞는 階層構造의 再構築을 위해서는 몇 가지 염두해 두어야 할 基本方向이 있다.

첫째, 行政의 能率性和 質的 調和 問題이다. 能率性만을 고려하여 行政階層을 再構築하게 되면 自治團體의 質的 低下가 우려되어 中央執權化 할 우려가 있다. 能率性を 제고 시키면서도 中央에서의 直接統制에 대응하거나 견제할 만한 권한 위임이 병행되어야 할 것이다.

둘째, 지역적 傳統性和 文化的 同質性を 크게 위배해서는 안된다. 과거에는 邑·面·洞이 그러한 機能을 수행했었는데 現代와 같이 交通·通信

의 發達된 지금은 주민과의 거리개념이 확대되어 邑·面·洞은 실질적인 共同體意識을 고취하기에는 너무 규모가 작다는 것이다. 따라서 基礎自治團體가 地域的인 傳統性和 文化的인 同質性を 느낄 수 있는 최소의 단위라고 할 수 있다. 基礎自治團體는 우리 나라와 같이 地方自治가 정착되어져 가고 있는 곳에서는 풀뿌리 民主主義의 實驗의 場으로서는 가장 적합한 階層이라고 본다. 따라서 地方行政階層構造를 再構築함에 이에 대한 고려가 있어야 될 것이다.

셋째, 地理的 接近性和 國土의 競爭的 發展을 꾀하는 方向이어야 한다. 都·農統合은 農村地域과 都市地域의 均衡的인 發展을 이루기 위해서이다. 하지만 劃一的이거나 地域의 特殊性에 적합하지 않은 政策의 施行은 오히려 地域的 不均衡을 부추기는 結果를 초래하게 된다.

이젠 地域間 均衡發展이란 概念을 뛰어넘어야 한다. 平均的인 均衡發展이 아니라 競爭을 시켜 發展을 摸索해야 한다는 의미다. 종래의 均衡發展이 정부개입에 의한 인위적인 투자배분을 의미했다면, 앞으로의 競爭的 發展은 自律과 創意를 바탕으로 市場經濟를 살리는 方向으로 진행돼야 한다. 自治團體에 동등한 기회를 보장해 주면서 아울러 선의의 경쟁을 유도하는 政策이 필요하다.⁶⁰⁾

넷째, 行政階層構造의 再構築에 있어서 이미 不均衡的으로 발달되어 있는 각 階層 및 區域을 現在와 같은 경직된 劃一主義의 기준틀로서 改編하는 것이 아니라 각 地域의 特殊性和 多樣性を 어느 정도 수용하여야 할 것이다.

다섯째, 南北統一 이후의 對備問題이다. 北韓은 일찍이 面을 廢止하여

60) 姜慶植, (1997.5.23), 時論 ; 地方經濟時代, 朝鮮日報.

道 - 郡 - 里로 地方行政階層數를 줄여 놓았다. 물론 北韓의 경우는 道와 郡을 細分하여 그 規模를 줄이고, 반대로 里를 통폐합하여 그 規模를 늘이면서 그 중간인 面을 廢止한 것이다. 이와 같은 地方制度 改編에 있어서 다른 政治的인 意圖가 있었는지는 모르지만 地方行政階層數가 감축된 상태이다. 따라서 統一以後의 行政階層의 不一致나 地方行政階層의 複雜化로 인하여 統一費用이 增加할 수 있다는 것이다.⁶¹⁾

2. 代案의 摸索

먼저 行政階層構造의 再構築 方案을 도출하기 이전에 各계 研究에 의해 제안된 代案⁶²⁾들에 관한 考察을 해보기로 한다. 各界의 代案은 약간의 차이는 있어도 3層制, 兩層制, 單層化案의 階層構造로 分類할 수 있다.

1) 行政階層 3層制案

行政階層 3階層制案은 現行制度를 그대로 두면서 區域의 問題를 가지고 統合과 分離에 초점을 맞추고 있다. 이 案을 상세히 보면, 市·郡을 統合하여 廣域化하거나, 基礎自治團體를 人口 10만에서 30만 수준으로 통폐합하자는 案이 이에 해당된다.

61) 崔昌浩, (1989), 地方自治團體의 種類와 階層, 「地方自治研究」 第1號, 韓國地方自治學會, pp.36-37.

62) 諸案은 1996년 신한국당 地自治 評價討論會에서 제기되었던 案을 中心으로 검토한 것임.

이 案은 現行 行政階層을 그대로 수용하기 때문에 階層構造上에서 발생하는 問題點들을 해결하기에는 역부족이라고 본다. 多層制에서 비롯되는 問題點들을 그대로 유지하고 行政區域的인 面만을 變更하는 것은 아주 소극적인 제안으로 볼 수 있다. 물론 현재 財政의 問題나 주민생활권과의 일치될 수 있다는 長點도 내포하고 있다.

2) 行政階層 兩層制案

이 案은 現行 3내지 4계층으로 構成되어 있는 階層構造를 2階層構造로 改編하자는 案이다. 이 案은 주로 廣域市の 自治區를 초점으로 하고 있는데 廣域市の 自治區를 廢止하거나 自治區를 行政區 概念으로 전환하여 선거가 아니라 公務員으로 임명해야 한다는 案이다. 前者의 경우는 自治區를 廢止했을 경우 邑面洞의 존폐가 문제시되고 있다. 즉 廣域市와 邑·面·洞이 직접적인 統制와 監督으로 이어질 경우 地域的인 特性을 대변하기 어렵다는 것이다. 또한 廣域市 자체에서 주민들의 다양한 의견 수렴도 어렵게 된다. 後者の 경우는 自治階層은 한계층을 축소할 수는 있어도 結果的으로는 行政階層의 變化는 없는 것이라고 볼 수 있다. 이는 行政階層 3階層案과 동일한 問題點이 發生하게 된다.

3) 行政階層 單層化案

行政階層 單層化案은 基礎自治團體의 數를 50개 가량으로 대폭 축소하고 中央政府가 基礎自治團體가 직접적으로 연결될 수 있도록 하는 案

과 15개의 廣域市와 道를 廢止하고 30여개의 自治團體로 廣域化하는 案 등이 있다. 이는 모두 現在 230여개에 달하고 있는 基礎自治團體를 30내지 50개의 區域數로 縮小해서 廣域化하자는 것인데 이는 廣域化를 하기 위해서 일정한 기준 틀로서 全國을 분할하자는 것이다. 물론 階層構造의 單層化로 인해서 行政의 能率性은 增大시키기는 하나 이에는 歷史的, 地理的인 特性에 대한 고려가 있어야 하며, 人口와 面積을 어떻게 책정하느냐가 중요한 문제가 된다. 즉, 일정한 人口와 面積으로 區劃하느냐 아니면 서로 다르게 책정하느냐에 따라 區別되기는 하나 30내지 50개의 基礎自治團體로 정리하게 되면 基礎自治團體가 廣域化 되므로 住民과의 接近性의 問題도 세심히 고려되어야 할 것이다. 또한 이렇게 單層化하는데 들게 되는 費用의 問題도 고려해야 할 것이다.

이상에서 각종 代案들에 대해 檢討를 해보았다. 각 代案들을 行政의 能率性의 側面에서 보면 行政階層 單層化案이 가장 적합하다고 본다. 이의 根據로서는 地方行政階層을 單階層으로 통합 운영할 경우 규모경제의 효과를 창출할 수 있다는 것이다. 규모의 경제는 공공서비스의 생산단위를 한 단위 증대시킬 경우 서비스단위의 生産費用이 減少(즉 單層化 前과 동일한 質로 평균비용이 감소)하거나 平均費用의 증가 없이도 서비스의 質이 증가되거나 혹은 이 두가지 모두가 가능할 때 명백히 확인 할 수 있다. 單層化된 서어비스 권역에서 모든 개인이 조세 혹은 사용자 부담금의 감소라는 형태로 개인들이 소비하는 공공서비스의 가격(비용)이 감소될 수 있기 때문에 규모의 경제가 존재하는 서비스의 경우 경제적인 측면에서 통합공급체계를 마련하는 것이 당연히 유리한 것으로 인식되고 있다.⁶³⁾

각각의 行政階層을 廢止하고 中央과 직접 연결되기 때문에 파생업무도 축소하게 되고 직접 주민과 연결이 되어 意思疏通의 問題도 해결되리라고 본다. 하지만 方法論的인 問題에서 區域을 30개 내지 50개로 정한다는 것보다 地域의 特殊性을 고려하여 單層化하되 區域의 人口, 面積과 財政의 문제는 서로 상이하게 하는 案도 고려되어야 할 것이다.

地方行政階層構造 再構築이란 우리 나라의 市·道 - 市·郡·區 - 邑·面·洞으로 구성되어 있는 3단계의 계층을 單階化로 再構築하는 方向으로의 改編을 말한다. 이 論考에서는 民主主義의 實驗의 場이고 人口와 財政面을 고려하여 單層化하자는 것인데 中央政府와 직접 교통할 수 있는 계층을 어떤 계층으로 결정할지가 문제가 된다.

우선 地方行政階層 중 特別市·廣域市·道を 중심으로 한 單層化의 경우에는 그 지역주민과 地方政府와의 地理的인 距離感 뿐만아니라 地域的인 特殊性이나 주민의 공감대형성이 어렵다. 또한 區域 자체도 너무나 광범위하다. 따라서 廣域自治團體로의 單層化는 不可能하다고 본다.

다음으로는 邑·面·洞의 行政階層을 中心으로 한 單層化의 경우인데 邑·面·洞은 住民과의 距離的 接近性은 아주 용이하나 그 區域이 협소하고 廣域行政이 어렵고, 中央政府의 監督·統制로부터 그 지역을 보호할 수 없다. 그리고 현재의 邑·面·洞이 數的으로 너무 많아 中央政府의 統制가 용이하지 않으며, 상호조정의 어려움이 있고, 교통의 발달로 인한 住民의 生活圈의 擴大에 따른 行政需要에도 적합하지 않다.

基礎自治團體인 市·郡·區의 行政階層을 中心으로 單層化 할 경우에는 현재 우리 나라의 市·郡·區의 行政區域規模는 外國에 비해 넓어서 오늘

63) 이재원, (1995), 지방공공서비스 공급에 규모의 경제는 작용하는가?, 「地方自治」, p.115.

날 住民 生活圈, 經濟圈, 交通圈, 行政圈의 擴大現狀에는 적합하다고 보여진다. 基礎自治團體인 市·郡·區를 중심으로 하는 單層化에 대한 理論的인 背景을 살펴보면, 基礎自治團體인 市·郡·區自治制 活性化는 地方自治의 정착과 발전이라는 측면에서 지방의 政治·行政에 住民의 參與를 증대시키고 주민에 의한 地方政府에 대한 接近과 統制를 용이하게 해주기 때문에 地方行政의 대응성, 책임성, 형평성을 제고시킬 수 있다⁶⁴⁾고 하며, 基礎自治團體간의 競爭은 공공서비스의 質的 向上과 비용의 절감으로 이어질 수 있다고 한다. Schneider의 研究에 의하면 美國의 경우 서비스의 質과 서비스의 條件을 統制(control)한 후에도 분화된 大都市地域이 統合된 大都市 地域보다 地方豫算의 增加率이 훨씬 낮은 것으로 나타났다.⁶⁵⁾ 또한 自治區의 活性化는 이미 진행 중에 있는 大都市의 다핵화 현상을 촉진시켜 균형적인 지역발전의 촉매로서 작용할 수 있다고 한다. 다핵화 현상은 시민들의 이동 거리를 단축시켜줌으로써 도시의 혼잡을 극소화시킬 수 있고, 均衡的인 地域發展은 地方政府의 財政能力을 향상시키고 平準化 시킬 수 있으며 다핵화 현상이 충분히 진전되면 基礎自治團體와 生活圈의 연계도 이루어질 수 있다고 보고 있다.⁶⁶⁾

물론 일정 郡·區의 경우에는 規模의 統合과 財政의 問題가 제기될 수 있다. 그러나 現在 추진되고 있는 市·郡統合에 즈음하여 市·郡·區의 統合으로 이러한 問題를 해결할 수 있다고 본다.

이상의 論議로부터 現行 地方自治階層構造가 가지고 있는 問題點을

64) B. C. Smith, (1985), 'Decentralization', George Allen and Urwin, pp.24-30.

65) M. Schneider, (1986), Inaugmentation and the growth of local government, 'Public Choice', 48, pp.255-263.

66) 조일홍, (1995), 구자치제 활성화 방안에 관한 연구, 조창현外 共著, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 문원, pp.236-237.

해결하기 위해서 多層制의 長點을 내포하되 市·郡·區 行政階層을 토대로 한 單層化 方向으로 나가야 되겠다는 것이 地方行政階層構造 再構築의 기본골격이 된다. 이의 내용은 市·郡·區 行政階層에 대폭적으로 行·財政的 權限을 이양하고 單層化로 법제화하는 方向이 되어야 할 것이다.

이상의 論議를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째로, 短期的 代案으로는 現在 下部行政補助機關인 邑·面·洞·里의 廢止가 우선시 되어야 한다. 물론 急進的인 廢止보다는 漸進的인 廢止에 의한 代案이 강구되어야 하겠다. 둘째로, 中·長期的 代案으로는 廣域自治團體인 特別市·廣域市·道の 機能을 대단히 한정하여 대부분의 機能을 市·郡·區 行政階層으로 이양하고 廣域行政의 需要에는 現行 地方自治法에서 규정하고 있는 行政協議會를 이용하면서 特別地方行政機關을 보조적으로 활용하고 廣域行政體를 육성하여 漸進的으로 道를 廢止해 나가는 것이다. 特別市나 廣域市の 경우에는 기존의 방식을 지속하다가 몇 개의 自治區를 統廢合하는 方向으로 나가야 될 것이다. 이는 特別市와 廣域市の 特殊性和 광역행정 調整과 실시면에서 현재의 自治區로서는 그 機能을 담당하는 것이 역부족이기 때문이다. 셋째로, 階層構造의 창출 방지를 위해서 地方自治法의 改正이 있어야 한다. 현재 地方自治法上에는 새로운 行政階層의 창출을 위한 조항이 있는데 이 조항의 개정이 요구된다.

따라서 중국에는 地方行政階層構造의 市·郡·區를 구역으로 하는 單階化를 이룩하는 것이 가장 行政의 能率性을 極大化 할 수 있다고 보는 것이다. 以上の 代案에 대해 具體的으로 檢討해 보기로 한다.

3. 地方行政階層構造의 再構築方案

1) 短期的 代案 : 邑·面·洞의 漸進的 廢止

현재의 自治階層 밑에는 邑·面·洞이 行政階層으로 존재한다. 최근 약간 늘어났지만 96년 현재 193개 邑, 1,236개의 面, 2,354개의 洞으로 전체 3,783개가 있다. ([표 2] 참조)

邑·面·洞을 廢止하게 되면 二元化 되어 있는 行政階層과 自治階層이 一元化되게 된다. 이에 따라 重複行政에 수반되는 낭비요인을 제거하고 行政指示의 歪曲을 방지하며, 신속한 業務處理가 가능할 뿐 아니라 行政의 自律性 확보라는 면에서 효과가 기대된다.

李達坤은 洞의 縮小 및 廢止可能性을 分析한 것에 의하면 洞의 廢止는 邑·面 보다 용이하게 이루어 질 수 있다고 보고 洞事務所의 축소 및 廢止 根據를 제시⁶⁷⁾하였는데 그 첫번째 근거는 고유 사무의 비율이 너무 작다는 것이다. 洞事務所는 총 55개 분야 499종의 업무를 수행하고 있는데 하나의 行政機關이 존립하기 위한 根據는 해당 기관의 固有事務比率이 일정 수준을 넘어야 한다. 현재 洞事務所에서 처리하고 있는 事務를 보면 자체에서 완결되는 事務는 소수의 증명민원(15%)밖에 없다. 나머지 85%는 洞事務所의 유지사무와 他機關의 보조업무이다. 두번째 근거는 業務의 非能率性이다. 區廳의 지시를 받아 業務를 잠정처리한 후 그 결과를 다시 區廳에 보고하여 區廳에서 실제적인 處理를 하고 있는 현체제는 시간적으로나 인력 면에서 매우 비효율적이다. 洞事務所의

67) 李達坤, (1994), 洞事務所 縮小 및 廢止可能性 摸索, 「自治時代」, pp.47-50. 참조.

대부분의 업무가 區廳補助業務인데, 區廳에서 직접 처리하는 것이 효율적이다. 세번째 근거는 민간위탁가능성이다. 실제로 洞에서 수행하고 있는 업무 중 상당 부분은 민간으로 이양 내지 위탁하여 처리할 수 있는 업무이다. 예를 들어 고지서 송달, 이웃돕기 성금 및 적십자 회비 모금, 무허가 건물 철거 업무, 그리고 각종 캠페인 등은 民間 機關에 위탁해도 큰 문제가 없는 것들이다. 또한 업무처리방법개선 등을 통하여 業務 簡素化나 廢止가 가능한 業務도 다소 있다. 洞事務所의 경우 각종 대장이나 일지가 400여종이 넘는데 이러한 대장을 통합하고 전산화시킬 경우 대장관리업무를 30% 정도 줄일 수 있다고 주장하였다.

邑·面·洞의 단계적으로 廢止하는 경우에는 동시에 전면 廢止에 따른 시행착오, 혼란과 주민 저항을 감소시킬 수 있다는 이점이 있다는 것이다. 따라서 단계적인 폐지가 바람직하다고 보아지는데 이에선 두 가지 방법론이 제시될 수 있다.

첫 번째 방법으로는 단계적인 시행을 위해서 충분한 研究와 檢討를 위해 內務部에 專門家와 地方議員 등으로 구성된 연구팀을 구성하여 公聽會 등으로 주민 의견의 수렴과 시험 적용을 해보야 하겠다. 이에선 몇 가지 類型을 區分하여 地域的인 特殊性에 적합하고 시험 적용에서 발생한 問題點들을 보완하여 실제 施行時의 시행착오를 줄이는 案이 있고, 두 번째 방법은 機能이 축소된 邑·面·洞을 통폐합하여 管轄區域을 漸進的으로 확대시켜 나가 邑·面·洞의 業務를 市·郡·區에서 관할하게 하는 案이 있다.

이 두 가지 방법중 두 번째 방법이 현재 政府의 施策에 호응하고 현실적이라고 본다. 최근 行政電算網 構築으로 邑·面·洞事務所間 거리 개

념이 없어지고 관련 업무가 대폭 감소해 邑·面·洞의 機能이 약화된 데다 인구가 도시 외곽으로 이동하는 추세이기 때문에 效率的인 行政을 위해서 邑·面·洞間 통폐합을 실시하여 점진적인 廢止로 이끌어 나가는 것이 바람직하다 하겠다.

최근 政府는 人口 5천명 미만의 洞 410개를 통폐합하고 있다. 포항市의 경우 예산절감과 시민 편의 위주로 洞事務所를 통폐합하고 있는데 인구 5천명 미만의 대흥동, 중앙동, 덕수동, 동빈동, 항구동, 용흥 2동 등 6개 동을 인근 洞에 통합시켰고⁶⁸⁾, 大田廣域市의 경우도 도심공동화 현상 등으로 인해 갈수록 인구가 줄고 있는 인구 5천명 미만의 15개 行政洞들을 1997년 10월까지 통폐합해서 경비를 절감하고 行政能率을 제고시키기로 했다.⁶⁹⁾

이와 같은 방법으로 전국의 邑·面·洞을 廢止하려면 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 근본적으로 민원 관련 규제가 완화되어야 한다. 각종 민원서류의 요구가 많은 우리 나라에서는 각종 절차의 간소화와 규제의 완화가 선행되어야 될 것으로 본다. 또한 최근 시행이 다가온 전자 카드를 이용한 주민등록증의 활용으로 각종 민원서류를 쉽게 구할 수 있고, 민원서류의 수요절감 효과도 꾀할 수 있을 것이다. 둘째, 邑·面·洞 廢止에 따른 公務員의 減縮問題이다. 현재 內務部는 地方公務員을 대상으로 業務量에 비해 기구나 인력이 과다하다는 지적으로 2000년까지 地方公務員 11,800 여명을 감축하기로 결정했다. 그러나 邑·面·洞의 廢止에 따른 공무원 수요감소는 공무원 감축만으로는 감당할 수 없다. 日本의 경우를 보면 공무원 감축계획의 일환으로 신규 국가공무원

68) 부산일보, (1997. 6. 6).

69) 중도일보, (1997. 6.21).

채용을 절반으로 줄일 방침으로 알려져 있다. 따라서 우리 나라의 경우도 邑·面·洞廢止에 대비해 신규채용 공무원의 수를 점진적으로 줄여나가는 案을 검토해야 하겠다.

2) 中·長期的 代案 : 道 廢止를 통한 地方行政階層의 單層化

地方行政階層構造를 基礎自治團體인 市·郡·區로 單層化 하기 위해서는 漸進的인 權限 및 機能이 基礎自治團體로 이양되어야 한다. 市·郡·區 즉 基礎自治團體의 活性化는 풀뿌리 民主主義에 입각한 地方自治의 理念에서 본다면 지역주민의 일상생활과 가장 가까이 접근해 있는 基礎自治團體를 중심으로 가능한 한 주민 개개인에 대한 공공행정서비스의 공급 및 권익보호, 그리고 지역주민에 대한 직접적인 봉사 등의 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

日本의 경우에는 基礎自治團體인 市町村 주민들의 요망에 신속하게 응하고 사업기간의 단축화, 사무의 간소·효율화를 도모하기 위해서 市町村이나 政令지정도시의 권한을 확충해 나가는 분권화가 필요하다고 보고, 區域內에 관계된 사항에 대해서는 원칙적으로 基礎自治團體가 事務權限을 가지도록 하고 총합적인 도시를 만들기 위해서 관련 권한을 포괄적, 체계적으로 市町村이나 政令지정도시에 이양해 나가는 分權化가 필요하다고 주장하고 있다.⁷⁰⁾

또한 일부에서는 道の 廢止가 불가능하다고 주장하고 있는데 이에 대한 反論을 제기 하면서 道廢止의 正當性을 論議해 나가기로 하겠다.

70) 京都市, 前掲書, pp.11-12.

道 廢止不可論의 주장⁷¹⁾의 경우를 보면 첫째, 自治階層의 衡平性 問題를 들고 있다. 다시 말해서 道를 廢止하면 市·郡·區의 基礎自治團體만의 단일계층으로 되어 特別市나 廣域市의 2계층의 自治體制와 형평이 맞지 않는다는 주장이다. 그러나 英國의 개편사례를 보면 non-metropolitan county 지역과 나머지 지역의 自治階層이 다르다는 것은 이미 전술한 바 있다([그림 16] 참조). 地域的인 特殊性이나 多樣性を 무시한 劃一的인 自治階層構造는 오히려 주민들에게 많은 불편을 안겨 주고 절차의 복잡성만을 가중시키며 지역의 不均衡的인 發展을 고착화시키게 된다.

둘째, 道 廢止에 따라 廣域開發과 地域調整의 어려움이 있다고 한다. 현재 광역적인 개발 사업은 中央의 특별행정기관과 특별지방행정기관의 협조체제로 이루어 있으나 오히려 廣域自治團體와의 二元的 業務處理로 行政力の 낭비와 갈등, 능률성·종합성을 오히려 저해하고 있다고 앞에서 지적한바 있다. 지역조정의 어려움은 行政協議會 내지 중앙조정위원회나 지방조정위원회의 활용 극대화를 통해 해결할 수 있다.

우리 나라 行政協議會(council of governments:COG)는 둘 이상의 地方自治團體가 상호간의 연락·조정, 광역종합계획, 행정사무의 공동처리 등을 위하여 협의기관을 설치하는 방식으로 日本의 自治團體協議會, 美國의 워싱턴大都市協議會 등이 그 예이며, 우리 나라에서도 地方自治法 142條를 통하여 도입하고 있다. 또한 地方自治法施行令 第 53條에 의하면 行政協議會는 실무협의회 사전협의를 거친 후 자문위원의 조언을 받아 상정된 안건을 심도 있게 분석·검토하는 실질적 협의기구이다. 협의

71) 金安濟, 前掲論文, pp.219-220.

회가 결정한 사항은 각 자치단체에 귀속되며, 그에 따라 사무를 처리하여야 한다(地方自治法 制 147條 第 1項). 라고 규정하고 있다.

행정협의회는 지금 광역 市·도가 가입하는 大都市圈 行政協議會와 市·郡·區가 가입하는 都市圈行政協議會가 있는데 1993년 2월 현재 58개 권역의 행정협의회(수도권행정협의회, 대도시권행정협의회 4개, 그 밖의 협의회 53개)가 구성되어 있으며, 전국의 총 275개 지방자치단체중 172개 가입되어 있다.([표 4] 참조)

구 분	대도시권	연담도시권	단핵도시권	계
권 역 수	5	5	48	58
참가 지방자치단체	11개 시·도	14 개 시 19 개 군	52 개 시 76 개 군	11개 시·도 66개 시 95개 군

자료 : 김영수, (1993), 地方自治團體間 분쟁조정방안, 韓國地方行政研究院 研究報告書 169권, p.68.

[표 4] 行政協議會 圈域別 設置現況(1993년 2월 현재)

행정협의회의 실제 사례를 보면, 영산강 수질보호, 쓰레기 매립장 공동조성, 무등산 자연보호사업 등을 공동 대처하기 위해 광주시 북구 지역에 인접하고 있는 화순, 장성, 담양군 등 4개 자치단체장과 영산강환경관리청장이 모여 基礎自治團體間 協議會를 構成해서 각각의 자치단체가 겪는 애로사항을 서로 고민하고 개발 이익만을 앞세우지 않는 상호협력체제를 구축해 나가면서 행정협의회의를 적절히 활용하고 있다.

셋째, 道가 가진 歷史性과 地域性이 또 하나의 문제점으로 지적하고 있는데 현대는 지구촌 시대에 살고 있다. 세계화 전략에 부응하여 국가 경쟁력을 제고시켜나가고 있는 시대에 고질적인 지역감정이나 지역이기주의적인 행태들을 고수하자는 것은 구태의연한 발상이라 할 수 있다. 물론 긴 역사를 가진 道인 만큼 道를 廢止하는데는 국민의 합의를 얻어야 함은 당연하지만 국민의 의견수렴 및 연구에 의해 해결되리라고 본다. 이와 같이 道 廢止不可論은 시대적 흐름에 역행하고, 풀뿌리 民主主義의 場이라고 하는 基礎自治團體의 발달을 저해한다고 보며, 道의 廢止는 필수 불가결한 것으로 점진적 단계적으로 廢止되어야 하겠다.

또한 地方自治法 第3條 第3項을 보면 特別市 또는 直轄市(廣域市)가 아닌 人口 50萬 以上の 市에는 自治區가 아닌 區를 둘 수 있다고 되어 있는데 이의 法改正이 요구된다. 이는 非能率的인 行政階層을 창출시켜 行政費用을 증가시킬 뿐만 아니라 지역주민에 대한 공공 서비스의 질적 저하가 우려된다. 또한 주민들은 行政區의 운영 유지를 위한 조세 부담도 가중되게 되어 많은 問題點을 노출시키고 있다.

VII. 結 論

우리 나라의 行政階層은 上位의 行政階層으로 市·道가 있고 이는 廣域自治團體를 이루고 있으며, 市·郡·區는 基礎自治團體로서의 機能을 수행하고 있고, 그 하부의 行政補助機關으로서 邑·面·洞·里의 構造를 지니고 있어서 3내지 4계층의 階層構造를 이루고 있다.

地方行政階層構造의 減縮에 대한 各界의 論議들도 다양하게 주장되었는데 이것이 政治爭點化하면서 邑·面·洞의 階層減縮案들이 提案되었으나 政治的인 問題와 方法論上의 問題로 理論的인 주장으로 그치고 말았다.

現在의 地方行政階層構造 形成過程을 考察해 보면서 三國時代에는 國家的인 性格의 不備로 주로 2階層制를 택하였고, 朝鮮時代에 이르러 영토의 확장과 國防의 目的을 들어 區域과 階層을 분할하였으나 아직도 2계층제를 택하였었다. 甲午更張의 改革으로 地方行政階層構造가 단순화되어지다가 日帝時代에 들어와 식민통치에 용이한 다계층에 의한 계층구조로의 변화가 있었으며, 이는 美軍政時代에는 서울市가 道와 동격인 지위를 갖게 하는 것외에는 構造的인 階層構造의 變化는 없었다. 제1·2 공화국 시대에는 市·郡·區의 행정구역 변경은 있었지만 1981년에 이르기까지 계층구조상에 괄목할 만한 변화가 없이 현재의 廣域市로의 개편에 이르고 있어 日帝時代 以後의 階層構造의 變化는 消極的 改編外에는 전무하다고 보아도 좋을 것이다.

外國의 行政階層構造의 變化는 각 나라마다 自國의 地域的, 政治的, 社會的 多樣性を 인정하면서 변천해 왔는데 英國의 복잡했던 多層構造

를 單層化로의 개혁을 추진한 것은 괄목할 만하다. 日本 또한 패전이후 계층구조의 개편의 노력에 의해 現在의 都·道·府·縣과 市·町·村의 자치 2계층을 이룩하여 分權化를 추진하고 있다.

우리 나라의 현행 地方行政階層構造를 보면 많은 問題點을 내포하고 있는데 이를 분석해 보면, 階層數에 따른 行政非能率의 問題, 行政階層間 意思疏通의 障礙, 中間階層의 中繼機關化, 二重行政과 責任所在의 不分明, 廣域行政의 二元的 構造의 不合理, 行政階層의 細分化로 인한 住民의 昏亂 그리고 廣域自治團體와 基礎自治團體間的 葛藤 등으로 볼 수 있다.

結論적으로 地方行政階層構造 再構築代案은 市·郡·區인 基礎自治團體를 중심으로한 單層化 代案을 제시하는 것이다. 이의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로, 短期的 代案으로는 現在 下部行政機關인 邑·面·洞·里的 廢止가 우선시 되어야 한다. 물론 急進的인 廢止보다는 漸進的인 廢止에 의한 代案이 강구되어야 하겠다. 둘째로, 廣域自治團體인 特別市·廣域市·道の 機能을 대단히 한정하여 대부분의 機能을 市·郡·區 行政階層으로 이양하고 廣域行政의 需要에는 現行 地方自治法에서 규정하고 있는 行政協議會를 이용하거나 特別地方行政機關을 적극 활용하고 廣域行政體를 육성하여 漸進的 道를 廢止해 나가는 것이다. 特別市나 廣域市の 경우에는 기존의 방식을 지속하다가 몇 개의 自治區를 統廢合하는 방향으로 나가야 될 것이다. 이는 特別市와 廣域市の 特殊性和 광역행정 調整의 調整과 실시 면에서 현재의 自治區로서는 그 機能을 담당하는 것이 역부족이기 때문이다. 셋째로, 階層構造의 창출 방지를 위해서 地方自治法의 개정 有 要하다. 현재 地方自治法上에는 새로운 行政階層

의 창출을 위한 조항이 있는데 이 조항을 개정이 요구된다.

研究結果의 도출에 있어서 앞으로의 實踐過程上에 나타날 수 있는 문제점에 대해서 언급하지 못했다. 예를 들면 첫째, 각종 機關과 組織의 統合에 따르는 再調整 비용을 산출하지 못했다. 둘째, 각종 公籍의 전면 再調整 및 재정리 등에 관한 문제를 취급하지 않았다. 국가나 지방자치단체가 관리하고 있는 戶籍簿·住民登錄簿·兵役管理簿 등의 여러 종의 公籍과 本籍·住所·住民登錄番號·土地의 표시등을 재정리해야 하며 그밖에 각종 교과서의 수정 등 많은 問題點에 대해서 재정비되어야 하여야 하는 문제를 연구의 대상에서 제외하였으나 연구되어야 할 과제로 남겨 두었다.

國際化 時代의 도래와 國家 競爭力의 제고 차원에서의 地方自治의 實現은 풀뿌리 民主主義 實現과 함께 行政의 效率性의 兩者를 조화시키는 방향으로 나아가야 되며 交通·通信·科學技術의 발전에 부합하는 地方行政階層構造로의 再構築이 있어야 하겠다. 앞으로 南北統一이후 우리 나라의 地方自治制度의 構想問題와 世界化 되어 가는 國際社會에서의 競爭力을 強化시켜 나아갈 수 있는 制度的·政治的 合意가 이루어지는 방향의 研究가 이루어져야 하겠다. 또한 地方行政階層構造의 모델에 대한 연구보다도 行政階層 縮小過程에서 나타날 수 있는 여러 問題點들에 대한 해결 방안에 관한 研究가 이루어져야겠다.

參 考 文 獻

國 內 文 獻

- 姜慶植, (1997.5.23), 時論 ; 地方經濟時代, 「朝鮮日報」.
- 國會事務處 立法調查局, (1991), 「地方自治制度의 比較研究」, 275號.
- 權五庠, (1977), 地方行政에 관한 小考 : 郡區域行政을 中心으로, 「行政研究」第1輯, 行政改革委員會.
- 金甫炫 · 金庸來, (1983), 「地方行政의 理論과 實際」, 博英社.
- 김순은, (1994), 改正 地方自治의 評價와 意味, 「地方自治研究」.
- 金安濟, (1988), 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社.
- , (1995), 道を 없애면 어떻게 되나, 趙昌鉉外 共著, 「한국지방자치의 쟁정과 과제」, 문원.
- 김영수, (1993), 地方自治團體間 분쟁조정방안, 韓國地方行政研究院 研究報告書, 169권.
- 金學魯, (1985), 地方自治團體의 階層構造와 機能配分, 「比較行政」, 地方行政研究所.
- , (1986), 地方自治에서의 中央政府와 地方政府의 關係;自治團體의 階層構造와 機能配分, 「國會報」.
- , (1996), 「地方行政의 理論과 實際」, 博英社.
- 內務部, (1968), 「地方自治白書」.
- , (1987), 「韓國地方行政史」, 上卷, 高麗書籍株式會社.

- _____, (1987), 「外國의 地方制度(서독, 프랑스)」, 韓國地方行政研究院.
- _____, (1988), 「英國의 地方自治制度」.
- _____, (1996), 行政區域 및 人口現況.
- 부산일보, (1997. 6. 6).
- 邊太燮, (1989), 「韓國史通論」, 三英社.
- 이경희譯, (1987), 「日本地方自治制度」, 文佑社.
- 李基白, (1990), 「韓國史新論」, 一潮閣.
- 李達坤, (1994), 洞事務所 縮小 및 廢止可能性 摸索, 「自治時代」.
- _____, (1995), 行政階層 및 區域의 改編方向에 관한 研究, 「行政論叢」,
서울大學校.
- 李炳澈, (1995), 2000 年代를 對備한 行政改革의 評價와 方向에 관한 研究, 「韓國行政學報」.
- 이재원, (1995), 지방공공서비스 공급에 규모의 경제는 작용하는가?, 「地方自治」.
- 李春九, (1982), 우리 나라 地方行政階層構造의 考察, 「國會報」.
- 임성일, (1996), 「영국의 지방정부」, 법경사.
- 全錫洪, (1995), 邑·面·洞 없애도 좋은가?, 조창현의 共著, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 문원.
- _____, (1995), 「小都邑開發論」, 博文閣.
- 鄭世煜, (1984), 國家와 地方自治團體간의 機能配分論, 金雲泰의 共著,
「韓國行政의 體系」, 博英社.
- 朝鮮日報, (1994.12. 7).
- _____, (1994.12.10).

_____, (1994.12.20).

_____, (1995. 2.15).

_____, (1995. 4.18).

_____, (1995. 4.19).

_____, (1995. 7.28).

_____, (1996. 6.27).

_____, (1996. 6.30).

조일홍. (1995), 구자치제 활성화 방안에 관한 연구, 조창현외 共著, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 문원.

趙昌鉉, (1991), 「地方自治事典」, 청계연구소.

중도일보, (1996.10. 1).

중도일보, (1997. 6.21).

總務處, (1996), 「總務處年譜」.

崔昌浩, (1978), 地方行政改編을 위한 一試論, 「行政研究」, 第4輯, 建國大
地方問題研究所.

_____, (1980), 「地方行政區域論」, 法文社.

_____, (1985), 「韓國地方行政의 再認識」, 三英社.

_____, (1989), 地方自治團體의 種類와 階層, 「地方自治研究」, 第1號.
地方自治學會.

韓國農村經濟研究院, (1988), 「行政區域의 合理的 調整方案」.

韓國地方自治研究院 편저, (1995), 「地方自治」, 韓國地方自治研究院.

韓國行政研究所, (1996), 「부천시 組織診斷 및 行政體制 刷新方案」(最終報告書), 서울大學校 行政大學院 附設 韓國行政研究所.

洪龍雄, (1990), 프랑스 地方自治制度 概觀, 「地方行政」.

外 國 文 獻

京都市, (1996), 「分權型社會の創造を目指して; 地方分權推進の基本的
考え方」.

地域國際化研究會, (1996), 「日本の地方自治制度概要」, 財團法人地方自治
研究機構.

Anderson, W., (1949), The Units of Local Government in the United
States, 「Public Administration Service」.

Chandler, A. D., (1962), 「Strategy and Structure, Cambridge」, The
MIT Press.

Elcock, Howard, (1982), 「Local Government」, Methen & Co..

Norton, Alan, (1994), 「International Hand book of Local Governm-
ent」, London.

Maddox, R. W. and R. F. Fuquay, (1965), 「State and Local Govern-
ment」, D. Van Nostrand.

Peter, G. Richard, (1974), 「The Reformed Local Government System」
George Allen and Unwin.

Robson, W. A, (1968), 「Local Government in Crisis」, George Allen
and Unwin.

Schneider, M, (1986), Inaugmentation and the Growth of Local
Government, 「Public Choice」 48.

Smith, B. C., (1985), 'Decentralization', George Allen and Urwin.

Wilson, David & Chris. Game, (1994), 'Local Government in the
United Kingdom', Macmillan.

ABSTRACT

A Study On Re-establishment Alternative of Local Administration Tier Structure in Korea

Ki - Beom, Lee

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School of

Hangsung University

This topic deals with our problems of local administration tier structure and its re-establishment alternatives. Main purposes of this research are : First, understanding the problems of which occurs from our local administration tier structure. Second, finding out desirable direction which can improve the problem of local self-governing tier and administrative tier structure.

There are two kinds of tier structure which are single-tier system and multi-tier system. In multi-tier system, local government which contact with residents based on smallest region is called basic unit of local government and wide area government which locates in between central government is called intermediate unit of local government or wide area government.

Korean local administrative tier structure has complicated three step tier structure city·do - city·koon·ku - yop·myun·dong and has many problems accordingly. The results of analysis of the problems are administrative inefficiency due to the tier number, communication barrier between administrative tier structure, dual administration and unclear responsibility whereabouts, unreasonable dual structure of wide area administration, residents confusion due to administrative tier specification and conflict between wide area government and basic unit of local government.

To solve these problems, three ideas, which are three administrative structure, two administrative structure and single administrative structure, have been analyzed.

As a result of analysis, single-tier which based on basic unit of city·koon·ku local government has been selected. Because this idea can create economical effectiveness after integration of local administrative tier into single-tier system. Scale economy can be confirmed clearly when increasing one more unit of production unit decreases the cost of production of public service unit or without increase of average cost of production, quality of service is increased or both are possible. It has been recognized that preparing integrated supply system is profitable in economical aspect when the scale economy exists because individual public service fee like tax or user charge could be decreased in single-tier system area.

Also the basic reason of making basic unit of local government into city·koon·ku is that our current administrative local scale is larger than foreign countries so extension phenomenon seems to be more suitable to current residents life zone, traffic zone, and administration zone. The theoretical background of single-tier system based on basic unit of local government, city·koon·ku explains that activation of local government system increases participation of residents in local politics, administration in aspect of settlement and growth of local government. The competition between basic unit of local governments results improvement of public service quality and cost saving. According to the research of Schneider, it is known that increase rate of local budget of classified big city area is much lower than integrated city area after the control of service quality and condition. Also activation of local government promotes multi-tier system phenomenon of large city in progress and can act as a catalyst of balanced local development. Multi-tier system can minimize the congestion of city shortening removal distance, and balanced local development improves and equalizes financial ability of local administration. After the progress of this multi-tier system phenomenon, basic unit of local government and life zone can be connected.

In conclusion, the alternatives of our re-establishment on local administrative tier system are : First, as a short term alternative,

current sub-administrational system yup·myun·dong·ri should be disused gradually. Second, as a middle and long term alternative, limit and transfer the function of wide area government special-city·wide-area-city·do to city·koon·ku administrative tier gradually. In case of special city or wide area city, integration and disuse of a couple of special city or wide area city should be made continuing with existing method because its incapable to control the function in aspect of specialty and operation of wide area administration Third, the local autonomy law should be revised to prevent creation of tier system. There is an article about new creation of administrative tier on current local autonomy law and the revision of this article is required.