

서울시 행정구역 및 계층의 합리화 방안

-
- | | |
|---------------------------|---------------------|
| 1. 행정구역과 계층의 적정성 | 4. 해외 대도시의 행정구역과 계층 |
| 2. 서울시 행정구역 및 계층의 현황과 문제점 | 5. 서울시 행정계층의 합리화 방안 |
| 3. 서울시 분할론에 대한 검토 | |
-

1. 행정구역과 계층의 적정성

○ 구역과 계층의 존재 의미

- 구역은 경계(boundary) 및 계층(tiers)과 밀접한 관련을 가짐. 경계는 구역의 수평적 물리적 측면과 관련이 있는 반면, 계층은 구역의 수직적 입체적 비물리적 측면과 관련이 있음.
- 구역내에 계층을 만드는 것은 주민의 정부에 대한 접근성을 제고하고, 참여를 좀더 원활하게 하기 위해서임. 민주행정과 참여행정을 위해서는 자치단체의 구역이 소규모일 것을 요구함. 반면, 조정이나 개발행정을 위해서는 구역이 대규모이어야 효율적임.
- 행정구역에 여러 계층을 두는 것은 행정구역의 폭을 좁게 하여 지역주민의 공공서비스에 대한 접근성과 효용성을 높이고, 행정기능의 분업적 수행을 가능케 하기 위한 것임. 그러나 행정기능의 계층적 분업이 명확히 이루어지지 않으면, 행정의 중복과 비효율성의 문제가 나타나게 됨.

○ 행정구역의 성격 및 유형

- 행정구역은 중앙정부의 지방에 대한 행정을 수행하기 위해 중앙정부의 영향력이 미치는 구역으로서 공식적인 통치구역의 의미를 가지고, 자치구역은 지역주민들의 선거를 통해 선출된 대표로 구성된 자치단체의 영향력이 미치는 구역을 의미함.
- 행정계층과 자치계층은 법률적으로나 정치적으로 격이 다름. 자치계층은 독자적인 법인격을 갖춘 지방자치단체로 구성되지만, 행정계층은 법률적으로 지방자치단체에 종속된 하급 행정기관임. 자치계층은 일정구역내의 주민참여를 활성화하고 지방정부에 대한 접근성을 제고함으로써, 소규모 지역수준의 민주주의를 활성화하려는 의도하에 설치된 것이나, 행정

계층은 일정구역내의 행정서비스 제공의 편의를 위해, 또 행정비용을 최소화하기 위한 규모의 경제를 고려하여 설정되는 측면이 강함.

- 자치행정계층은 상향식(bottom-up)으로 형성된 영미계와 하향식(top-down)으로 형성되는 대륙계로 구분됨. 영미계는 기존에 존재하던 자치의 기반을 가지고, 상향식으로 계층이 형성된 반면, 대륙계에 속하는 한국은 자치정부나 시민자치가 이루어지지 않은 상태에서 중앙정부의 행정기관으로서만 존재하다가, 일정인구 이상이 되면, 분구나 분층이 이루어졌음.

○ 구역과 계층 설정의 딜레마

- 구역과 계층은 행정서비스 제공의 능률성을 높이면서 소규모 권역을 중심으로 참여를 활성화하고, 지방정부의 대응성을 제고하는 민주적 가치를 실현하기 위해 존재함. 그러나, 수평적 분화가 많을수록 분화된 지역을 조정하고 통합하기 위해서는 계층의 수가 늘어나게 됨. 즉 자치구역이 좁고 많을수록, 중앙정부와 자치단체를 연결하기 위한 중간계층의 자치단체가 필요하게 됨.
- 민주적 가치를 우선하여 작은 구역의 규모를 설정하면, 다층제의 계층구조가 나타나게 되는데, 다층제 구조에서는 2중 행정 및 2중 감독의 폐단이 발생하고, 자치단체간 행정책임이 불분명해지게 됨. 반면 단층제로 행정구역을 크게 하면, 행정능률성은 제고되고, 행정내부의 거래비용은 줄어들지만, 집권화와 광역적 행정수행이 곤란해지게 됨.

<표 1> 중층제-단층제의 장단점

비고	중층제 및 다층제	단층제
장점	<ul style="list-style-type: none"> . 수직적 분업체계로 전문성 제고 . 광역적 행정수행 원활 (계층 간 보완 역할) . 중앙집권화 방지 (완충, 전달 역할) . 역사성 고려, 주민감정에 충실 	<ul style="list-style-type: none"> . 중복행정 방지로 행정능률성 제고 . 행정내부의 거래비용 절감 . 행정의 책임성 확보용이 . 신속한 의사전달 및 행정 수행 . 주민의사 왜곡, 누수방지로 주민의견 정확한 반영
단점	<ul style="list-style-type: none"> . 행정기능의 중첩에 따른 비효율 . 행정의 책임성 확보 곤란 . 정확한 수직적 의사전달 곤란 . 자기완결성 부족, 일괄처리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> . 광역적 행정수행 곤란 . 중앙정부의 집권 및 업무 과부하 . 완충·전달역할 등 상호보완기능 취약

○ 행정구역의 적정규모

- 행정서비스의 공급에 있어 규모의 경제가 어느 정도 적용될 것인가는 적정규모의 논의에서 중요한 논점임. 소규모 지방정부의 통합은 규모의 경제를 가능하게 하지만, 통합에 의해 야기되는 행정서비스 시장의 독과점성, 거대조직의 비능률, 주민의 필요(Needs)에 대한 비대응성의 비용이 커진다고 할 때, 규모 경제의 존재유무를 확정적으로 말하기는 어려움.
- 또 규모의 경제나 규모의 비경제가 나타난다고 하더라도 첫째, 서비스의 질에 대한 고찰이 있어야 하고, 둘째, 중앙 대도시들은 주변도시들의 인구유입으로 인한 비용의 추가부담이 고려되어야 하고, 셋째, 지방정부 고용인의 인건비 차이가 고려되어야 함.
- 적정규모에 대한 한 연구¹⁾에 의하면, 인구 50만명과 100만명 사이에서 공공서비스의 지출비용이 가장 낮아지다가 100만명이 넘으면, 지출비용이 상승하고 500만명 이상부터는 급경사의 곡선을 그리면서 비용상승 현상이 나타난다고 지적하고 있음. 이는 1인당 재정지출규모를 공공서비스 지출비용으로 하고, 자치단체의 인구규모와 대비시킨 결과임.
- 또 전국을 대상으로 한 최근 연구²⁾에 의하면, 지방자치단체의 적정규모를 50만명~60만명으로 결론내리고 있음.

2. 서울시 행정구역 및 계층의 현황과 문제점

○ 한국의 행정구역과 계층

- 한국의 경우, 1991년에 지방의회가 구성되고, 1995년에 선거를 통해 단체장이 선출됨으로써, 행정계층이 자치계층으로 변화되었음. 그러나 당시 3계층이었던 행정계층이 전부 자치계층으로 바뀌지 않고, 도와 시·군에 대한 2계층만을 자치계층으로 하였기에, 최하층은 행정계층으로 남아있음. 따라서 한국의 지방자치행정체계는 자치계층과 행정계층의 다층복합구조로서, 자치 2계층과 행정 1~2계층으로 이루어져 있음.
- 자치계층도 기관위임사무의 존재와 중앙정부가 가진 막강한 권한, 자원, 기능으로 인해, 완전 자치계층화된 것은 아니고, 행정계층의 성격도 띠고 있음.

1) 황용주, 1979, 「대도시 문제해결을 위한 정책방향」, 중앙공무원교육원.

2) 최영출, 2005, "지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구", 「지방행정연구」, 제19권 제2호.

<표 2> 지방자치행정의 계층현황

자치행정계층 (광역: 16개)	중앙정부				
	특별시(1)	광역시(6)			도(9)
자치행정계층 (기초:234개)	자치구(25)	자치구(44)	군(5)	시(77)	군(88)
하부행정계층 (총22개)				행정구(22)	
하부행정계층 (총:3,573개)	동(522)	동(689)	동(46)	읍면동(1,478)	읍면(838)

* 이 표에서는 자치행정계층이라는 표현을 사용함으로써, 자치계층만의 존재는 없음을 나타내고 있음.
* 출처 : 행정자치부, 2006, 내부자료.

- 한국의 경우 기초자치계층의 수가 234개로서 구역규모가 대단히 큼. 기초자치계층의 평균 인구가 20만명으로 이러한 현상이 나타난 것은 하부행정계층을 자치계층화하지 않고 행정 계층화하여, 시군구를 기초정부로 하였기에 나타나는 현상임. 즉, 한국의 지방행정체제는 효율성을 높이기 위해 민주성이 희생되었다고 할 수 있음.

<표 3> 주요 각국 지방정부의 평균 규모(인구/면적)

	광역/주	중간	기초
독일	511만인/22,313km ²	19만인/821km ²	0.6만인/24.0km ²
프랑스	231만인/20,923km ²	60만인/5,400km ²	0.2만인/14.8km ²
이탈리아	260만인/13,682km ²	57만인/3,010km ²	0.7만인/37.2km ²
일본	-	271만인/8,040km ²	3.9만인/117.0km ²
스페인	232만인/29,694km ²	79만인/10,096km ²	0.5만인/62.5km ²
영국	-	-	13.5만인/555.3km ²
미국	563만인/187,270km ²	9만인/3,086km ²	-
한국	-	304만인/6,245km ²	20.8만인/427.0km ²

* 영국의 광역 및 중간과 미국의 기초는 국토의 전역에 걸쳐 설치되어 있지 않기 때문에 평균규모에서 제외함.
* 한국은 2005년 1월 현재 자료임.
* 자료 : 오재일.(2005), "지방행정체제 개편 소고", 국회지방행정체제개편특별위원회, 「지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료」, p. 52.

- 선진외국을 보면, 기초자치단체 수가 영국을 제외하고는 수천에서 수만에 이르고 있음. 영국의 경우도 오랜 지역자치의 역사를 가지고 있다는 점을 고려할 때, 이러한 자치전통이 부재한 상태에서 기초자치계층의 규모가 한국과 같이 큰 경우는 예외적인 현상임.

<표 4> 각국 기초자치단체의 수

	미국	프랑스	독일	이탈리아	스위스	영국		
						잉글랜드	웨일즈	스코틀랜드
기초 자치 단체	Municipalities/ Town, Township	communes	Gemeinde	commune	commune	non-metropolitan districts	non-metropolitan districts	dostricts
수	19,200/16,691	36,433	8,846	8,704	3,021	296	37	53
합계	35,861	36,433	8,846	8,704	3,021	386		

○ 서울시 행정구역 및 계층

- 서울시는 25개구가 있고, 522개의 행정동과 471개의 법정동이 있음. 구의 평균면적은 24.2km² 임.
- 서울시는 1998년에 지방자치구역으로 확정됨. 자치구는 1991년에 구의회를 구성하였고 1995년부터 구청장의 주민직선이 이루어졌음. 이에 따라 구(區)는 국가사무가 아닌 고유 사무를 처리할 수 있는 권한을 가지게 되었고, 시의 조례에 의해 시에서 위임한 사무를 처리하게 되었음. 구행정은 시의 방침을 지표로 하여 주요 시책사업의 추진과 자체 업무 수행, 구 산하 동의 행정을 계도하는 역할을 하는 시정의 중간행정단위로서의 기능을 가지게 됨.

○ 구역문제로 인한 서울시와 자치구 간의 갈등사례

- 서울시라는 광역자치단체와 자치구라는 기초자치단체간에는 공공서비스의 공급을 둘러싸고, 효율성과 지역이기성의 충돌이 일어나는 경우가 있음. 그 원인은 자치구와 서울시 간에 명확한 역할구분이 이루어지지 않았고, 이중적인 자치행정계층구조로 되어 있기 때문인 것으로 보여짐.

- 자원회수시설을 둘러싼 서울시와 자치구간 갈등 원인으로 자치구의 지역이기주의적 성향도 지적할 수 있지만, 광역행정사무 분쟁조정기구의 부재, 광역자치단체의 조정권한의 취약 등을 들 수 있음. 서울시는 1991년부터 2~3개구가 공동으로 사용하는 자원회수시설을 건설하여 왔고, 나머지 가연성 쓰레기는 소각을 거쳐 매립량을 줄이려 하였음. 그러나 시설 소재 자치구의 폐기물만을 소각하도록 하자는 주민주장이 강해짐에 따라, 노원, 강남, 양천소각장의 경우, 타 구의 쓰레기 처리가 이루어지지 않고 있음. 이로 인해, 시설 가동율이 20% 미만이고, 행정서비스 제공의 효율성이 떨어지고 있음.
- 이 사례를 통해 공공서비스 공급과정에서 자치구의 지역이기적 성향을 지닌 자치단체들의 합의점을 이끌어 낼 수 있는 조정기구가 있어야 하고, 참여를 통한 협상을 이끌어 낼 수 있는 정부의 역할이 필요하다는 것과, 서울시의 광역행정체계의 조정권한이나 분쟁해결 권한이 자치구의 자치권에 비해 미약하다는 것을 알 수 있음. 지자체 상호간의 의사소통 활성화와 의사결정과정에 개방적인 참여가 제도적으로 보장되어 있다면, 정책불순응으로 인한 비용을 절감할 수 있었을 것임.
- 이러한 갈등사례를 볼 때, 자치구간의 갈등과 분쟁을 해결할 수 있는 광역행정사무의 권한을 광역자치단체인 서울시에 부여할 필요성이 있다고 보여짐. 즉 자치구의 무리한 정치적 요구로 인해 서울시 전체의 행정효율성이 저해되는 것을 제한하고 조정할 수 있는 행정권한을 서울시가 가질 필요성이 있음. 그러나 갈등조정권한의 중앙집중화가 모든 문제를 해결할 수 있는 것은 아님. 현재의 관점에서 취약한 서울시의 조정권을 강화시켜 주는 대신, 자치구에 처리할 수 있는 재원이나 사무를 과감히 이양하여 서울시와 자치구의 역할분담을 통하여 단층화의 효과가 나타날 수 있도록 법제도적인 개혁이 있어야 함.

3. 서울시 분할론에 대한 검토

○ 전국단위의 행정계층 개편 논의

- 국회의 지방행정체제개편 특별위원회는 현 지방행정체계가 갖고 있는 기능의 중첩에 따른 비효율, 행정의 책임성 확보 곤란, 책임 회피, 중앙정부-시도-시군구-주민의 의사전달과정의 왜곡, 사무의 자기 완결성 및 일괄처리 미흡, 생활권과 관할구역의 불일치, 광역행정의 곤란, 지역격차 심화 등을 이유로 지방정부의 통합이 필요하다고 보고 2006년 2월 「지방행정

「체제개편 기본법」을 제안하였음. 기본 내용은 시·도를 폐지하고 시·군·구를 100만명 이하의 광역단체 60~70개로 통폐합하여 3단계의 행정체계를 2단계로 바꾸자는 것임.

- 이러한 개편안에 따르면 첫째, 시·도지사, 지방의원의 선거가 없어지게 되고, 둘째, 2~5개의 시·군·구가 1개시로 통합되며, 셋째, 읍·면·동은 자치센터로 전환하게 됨.

○ 서울시 분할론

- 이로 인해 서울시도 특별시의 폐지와 자치구의 통합 논란이 일어나게 되었는데, 열린우리당은 5개 광역시로 서울시를 분할하고, 한나라당은 8개 광역시로 분할하는 안을 제시하고 있음. 열린우리당의 5개 광역시 안은 인구를 200만정도로 통폐합해, 단층제 자치단체인 5개의 시로 분할한다는 것임. 서울특별시는 행정권을 보유하지 않고, 시장은 국무총리가 겸임하며, 지하철, 상수도, 도로사업과 같은 전체권역을 대상으로 하는 사업은 5개단체의 대표로 구성하는 위원회에서 감독하는 권한을 가진다는 것임.



[그림 1] 여·야 서울 분할안

- 이에 대해 행정구역 개편에 앞서 경찰자치, 교육자치, 재정분권 등 지방분권을 우선해야 한다는 비판이 있음. 또 서울시 분할안은 확실적인 인구기준에 의한 것이어서 서울의 도시로서의 유기성이 손상되고, 기능적 역할분담에 대한 고려없는 권력적 분할안이며, 비도시권에 적용된 규모의 경제논리를 이미 규모의 경제를 달성하고 있는 도시권에 그대로 적용하는 것은 문제가 있다는 비판도 있음. 그리고 서울의 도시경쟁력과 광역적 행정을 책임질 주체가 사라지는 것이기에 서울시의 분할은 또 다른 문제를 파생할 수 있음.

<표 5> 서울시 분할에 대한 여야의 입장

	열린우리당	한나라당안
분할	<ul style="list-style-type: none"> - 5개 시 - 서울(성동-광진-동대문-중랑-강동), 서서울(양천-강서-구로-금천-영등포구), 남서울(동작-관악-서초-강남-송파구), 북서울(성북-강북-도봉-노원구), 중서울(종로-중-용산-은평-서대문-마포구)의 5개 시 	<ul style="list-style-type: none"> 6~8개 시 (한강이남과 이북을 각각 120만~150만명 정도로 묶어 분할)
조정주체	<ul style="list-style-type: none"> - 5개 시의 총괄개념의 서울시를 두고, 지하철, 도로교통, 상수도 등의 종합적인 조정권만을 갖게 함. - 행정권은 5개시로 이관 - 서울시장선거 없이 국무총리 등이 겸임 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시(city of seoul: 종로, 중, 용산, 서대문구의 4대문구내의 구를 통합하여 만듬)를 두고 시장이 6~8개의 통합시 연합회를 대외적으로 대표하게 함.
시기		<ul style="list-style-type: none"> 도(道)부터 개편한 뒤 국민공감대 형성된 뒤에 서울시의 분할 검토
문제점	<ul style="list-style-type: none"> - 획일적 인구기준 - 서울의 도시로서의 유기성 손상 - 권력적 분할 : 행정서비스의 기능적 역할분담에 대한 고려 없음 - 비도시권에 적용된 규모의 경제논리를 이미 규모의 경제를 달성하고 있는 도시권에 그대로 적용 - 서울의 도시경쟁력과 광역적 행정을 책임질 주체가 사라짐. 	

○ 서울시 분할론의 문제점

- 서울시의 분할은 자치구의 통합을 통해서 이루어지므로 분권에 역행하는 논리임. 자치구는 현재의 규모로서도 지방자치의 정신을 구현하기에는 너무 규모가 크다는 비판이 있는데, 이를 2~3개로 통합한다는 것은 주민참여를 더욱 어렵게 하여 분권의 정신에 역행하는 것임.
- 행정계층의 통합은 효율성을 높이나, 자치계층의 통합은 민주성과 책임성을 저해하므로, 자치행정계층의 통합으로 효율성을 높인다고 주장하는 것은 한쪽 측면만을 보는 인식상의 문제점이 있음. 행정계층의 단층화는 의사결정비용과 정부간 조정비용을 감소시키지만, 주민 참여를 통한 대화를 어렵게 함으로써, 사회적 효율성이 떨어질 수 있음.
- 서울시의 역사성 및 지역적 특수성에 대한 고려가 부족함. 서울시는 농촌지역의 광역자치단체와는 달리, 서울시로서의 정체성을 가지고 있는 곳인데, 서울시를 분할하면, 지역귀속감이나 지역의식에 혼란이 생기고, 서울시의 역사성을 훼손하게 될 것임.

- 서울시의 분할기준이 인구기준으로 되어 있는데, 인구의 균형이 분할된 서울시의 재정적 균형을 가져오는 것은 아님. 재정능력의 차이는 지방행정서비스 공급의 수준차이로 나타날 것이므로, 재정능력에 대한 고려도 되어야 함.
- 서울시 분할은 서울의 국내외적 경쟁력 상실을 가져올 수 있음. 세계화의 흐름속에서 국가정부보다는 도시정부의 경쟁력이 중요한데, 서울시를 분할할 경우, 서울은 동북아에서 경쟁력을 상실할 것임.
- 자치구의 통합으로 효율성이 높아진다는 근거가 없음. 소방서비스나, 쓰레기 수거서비스 등 지방정부가 제공하는 서비스에 규모의 경제가 나타날 것이라는 보장은 없고, 선행연구의 결과들은 50~60만명 정도의 인구규모에서 규모의 경제가 나타난다고 보고 있음.
- 분할론은 제도설계상의 문제점이 있음. 즉, 서울시를 몇 개로 분할할 것인가에 앞서 각 자치구들간의 협조조정 시스템이나 메커니즘을 제도설계차원에서 검토하는 것이 선행되어야 함. 서울은 이미 단일화된 광역행정체계를 가지고 있어 외국대도시들이 고민하는 도시경제개발 등의 문제를 해결할 수 있는 시스템을 가지고 있다는 강점도 있기에, 약점을 보완하는 제도적 설계가 먼저 필요함.

4. 해외 대도시의 행정구역과 계층

○ 런던의 행정구역과 계층

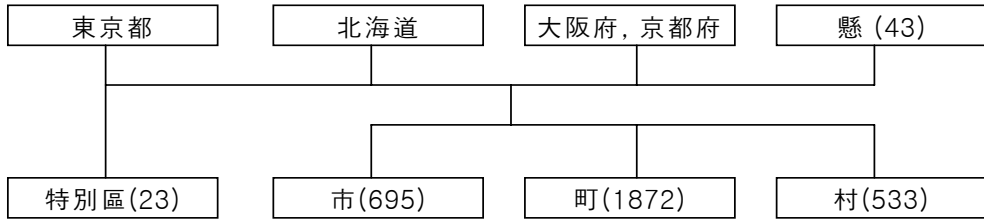
- 영국의 지방자치단체는 기본적으로 2층제 구조였으나, 1997년 이후 웨일즈, 스코틀랜드는 단층구조로 잉글랜드는 단층/2층구조의 혼합형태로 바뀌었음. 런던의 경우는 2000년에 런던 광역정부(GLA)가 생겨남으로써, 2층제의 행정계층을 가지게 되었음.

<표 6> 영국의 지방정부 계층별 현황(1998년 기준)

지역계층	계	Scotland	Wales	Northern Ireland	England			
					London	Metro-politan	Shire	
1계층 (Unitary Councils)	195	32(UA)	22(UA)	26(DC)	33(LB)	36(MD)	46(UA)	
2계층 (Two-tier Councils)	272	-	-	-	-	-	County	34
							District	238

※ UA: Unitary Authority, DC: District, LB: London Borough(City of London 포함), MD: Metropolitan Districts

- 1853년이후 런던지역에는 대도시사업위원회(Metropolitan Board of Works)가 광역정부의 역할을 하였고, 이는 23개의 구역위원회(District Board)와 15개의 교구회(Parish), 런던시(City of London)의 선출된 관리로 구성되었음.
 - 1888년 지방정부법(Local Government Act)의 부산물로 런던카운티시(LCC, London County Council)가 생김. LCC는 종합적 기능을 부여받지 못하고, 대도시사업위원회의 기능을 승계하는 정도의 기능만 가짐.
 - 20세기 영국은 광역적 성격의 기능을 담당하기 위해 광역수도위원회, 런던항만청, 런던여객 운송청과 같은 특별행정기관을 설치하였음. LCC는 런던지역의 생활권과 행정구역의 불일치로 종합적인 광역행정수행이 어려웠고, 새로운 광역행정수요가 생길 때마다 특별행정기관을 설치하였기에 런던지역에 117개의 지방정부가 생겨나기도 함.
 - 1965년에 이 문제를 해결하기 위해 런던광역시(GLC, Greater London Council)를 수립하여 32개의 구(Borough)정부와 런던시로 구성되는 2층제의 정치행정체계를 갖추게 되었음. GLC는 런던생활권보다 협소하게 결정되어, 광역지방정부 수립의 원래 목적이 퇴색되었고, 특수목적 행정기관들을 통합하지 못한 한계를 가지고 있었음.
 - 1986년 GLC는 해체되고, 런던지역의 행정서비스는 중앙정부, 중앙정부가 임명한 기관, 중앙정부가 규제하는 민간기관, 합동기관(Joint Board), 합동위원회(Joint Committee), 런던의 구(Borough)정부 등이 담당하게 됨. 구정부는 GLC로부터 인계받은 계획, 주택, 도로, 교통관리, 공원, 단체에의 보조금 교부 등의 업무로 권한이 강화됨.
 - 2000년 광역행정의 필요성 때문에 런던광역정부(GLA)가 생겨나게 되고, 시장과 의회를 가지게 됨. GLA의 직원은 400여명으로, 행정서비스를 직접 제공하지 않고, 광역적인 정책수립만을 담당함. 구체적인 행정은 런던교통청(Transport for London), 런던개발청(London Development Agency), 수도경찰청(Metropolitan Police Authority), 런던소방응급계획청(London Fire and Emergency Planning Authority)이 담당함. 런던광역시장은 이들 4개 기관에 대하여 상당한 정도의 인사권을 가지고 있음.
- 동경의 행정구역과 계층
- 일본의 지방행정구역은 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체인 시정촌으로 구성된 2층제임. 1개의 도(都)와 1개의 도(道), 2개의 부(府), 43개의 현으로 구성되어 있고, 기초자치단체는 2006년 4월 현재 23개 특별구, 778개 시, 845개 정, 197개 촌으로 구성되어 있음.



[그림 2] 일본의 지방자치단체의 계층구조

- 일본은 1993년의 지방분권을 위한 국회결의, 1995년 지방분권추진법 제정, 1999년의 지방분권일괄법안으로 기관위임사무를 폐지하여 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계를 가지게 되었고 지방분권형 체제로 변화됨.
 - 동경의 행정구역은 23구, 26시, 5정, 8촌으로 구성되어 있음. 인구는 1,200만명이고, 세대수는 580만세대임.
 - 대도시제도로써 도구(都區)제도를 취하고 있음. 도쿄도와 시정촌은 대등하고 평등한 관계임. 시정촌은 기초적인 지방공공단체로서 주민의 일상생활에 직결된 사무를 처리하고, 도도부현은 광역적인 지방공공단체로서 광역적인 것, 시정촌에 관련된 연락조정에 관한 것, 사무의 규모나 성질이 일반의 시정촌이 처리하기에 적당하지 않은 것 등을 처리함.
 - 특별구는 기초적인 지방공공단체이고, 원칙적으로 시(市)와 동일한 사무를 처리하지만, 대도시지역에 있어서의 행정의 일체성, 통일성의 관점에서 도쿄도가 처리하는 사무가 있음. 조례에 기초하여 도쿄도와 특별구, 특별구 상호간에 재정조정이 이루어진다는 점, 시정촌세의 일부가 도쿄도세로서 취급하는 것이 일반시와 다름.
 - 2000년 기관위임사무의 폐지를 포함한 지방분권일괄법에 의해, 도쿄도의 구시정촌에 대한 간여의 수정, 사무와 권한의 이양이 이루어짐. 도쿄도는 광역행정으로 중점을 이동하였고, 도쿄도와 구시정촌의 역할분담을 명확히 하여, 구시정촌의 자주성, 자립성 향상을 위한 사무권한의 확장을 시도하였음.
 - 도쿄도가 지출하는 위탁금, 부담금, 보조금 등에 대한 교부절차가 구시정촌에 부담이 되지 않도록 보조조건의 수정이나 절차의 간소화, 소액보조금의 통합, 보조금의 메뉴화가 이루어짐.
- 뉴욕의 행정구역과 계층
- 미국은 연방정부, 주정부, 지방자치단체의 3층제를 기본으로 하고 있으나, 자치단체가 약

82,000개로서 19,000개의 시자치단체, 3,000개의 카운티, 17,000개의 타운십, 15,000개의 학교구, 29,000개의 특별구가 있음.

- 뉴욕은 인구가 800만명으로 브롱스(Bronx), 브르클린(Brooklyn), 맨하탄(Manhattan), 퀸즈(Queens), 스타튼아일랜드(Staten Island)의 5개 구(Borough)로 구성되어 있음. 1897년 5월 당시에는 현재의 맨하탄 지역만 뉴욕이었으나, 독립된 시였던 브르클린, 퀸즈, 브롱스, 스타튼아일랜드를 통합하여 대뉴욕시헌장(the Charter of Greater New York)을 제정함으로써 현재의 뉴욕시가 되었음. 구(Borough)는 행정구역이라고 할 수 있으나 자치구역의 성격도 가지고 있음. 5개 구에는 각각 구의장이 있으며 구의장은 주민이 직선으로 선출하나, 시의 하부행정정보조기관의 역할을 담당하고 있어 행정구역으로서의 역할을 하는 것으로도 볼 수 있음.
- 구의 지방자치는 구의장과 구지역 시의회 의원 그리고 지역위원회(Community Board)의 장들로 구성되는 구위원회(Borough Board)에 의해 이루어지고 있음. 지역위원회(Community Board)는 구의장이 임명한 50인 이내의 위원으로 구성됨. 현재 뉴욕에는 59개의 지역위원회가 설치되어 있음. 지역위원회는 주민의 자치조직임.
- 뉴욕시 공무원은 23만명(경찰, 교사포함)이고 그 중 교육공무원 8만6천명, 교정공무원 1만2천명, 소방공무원 1만5천명, 경찰 4만4천명이며. 연간 예산은 330억불임.
- 뉴욕시장은 뉴욕시 전역의 행정, 치안, 교육까지 책임짐. 시장실(Office of the Mayor)은 21개의 부서와 1,080명의 직원을 두고 있으며. 국에 해당하는 27개 Department가 있음. 또 집행 부서이지만 명칭이 Office, Administration, Board, Commission과 같은 조직이 16개 있음.
- 구(Borough)의 의장은 임기 4년의 선출직 공무원임. 구는 80~90명의 직원을 가지고 있으나 뉴욕시의 행정에 직접적인 권한은 가지고 있지 못함. 조세와 예산권이 없고, 뉴욕시 행정의 일부를 위임받아 행하는 업무도 없음.
- 구(Borough)의 역할은 주민의 의견을 수렴하여 시에 건의하고, 시의 예산편성과정에 의견을 내며, 구에서 시행되는 주정부행정과 시정부행정을 모니터하는 것임. 이것은 지역의회 의 역할 내지는 과거 시였던 당시의 의회 역할을 하는 것임.
- 구의장은 뉴욕주지사의 청문회를 거쳐서 해임될 수 있고, 해임을 위해 뉴욕주지사는 30일간 구의장의 업무를 정지시킬 수 있음. 구의장이 해임되면, 뉴욕시의회에서 구의장의 직무 대리를 임명하고 즉시 잔여기간을 임기로 하는 새 구의장을 보궐선거를 통해 선출함.
- 구위원회(Borough Board)는 관내의 모든 지역위원회(Community Board) 의장들과 구 출신 시의원 그리고 구의장으로 구성된 협의체임. 구의 내각(Borough Service Cabinet)은

구의장과 구내의 모든 시정부 집행부서 책임자로 구성되어 지역의 이슈를 조정하고 해결해 나가는 역할을 함.

- 지역위원회(Community Board)는 지역(Community District) 마다 1개씩 설치되어 있음. 현재 뉴욕시에는 총 59개의 지역위원회가 설치되어 있는데 지역위원회는 지역사회 주민의 복지에 영향을 미칠 이슈라면 어떤 것이나 다룰 수 있지만 주로 시정부 행정서비스의 전달을 촉진 개선하는 기능, 지역사회 토지이용계획을 점검하는 기능, 시정부예산에 대하여 권고할 수 있는 기능 등을 수행함.
- 지역위원회(Community Board)는 1달에 한번 전체회의를 하고 이 회의는 공개되며 50명의 위원으로 구성됨. 회장은 구의장이 관내 시의원들과 협의하여 임명함. 지역위원회의 위원들은 무보수이나 회의비 등 차비명목의 실비지원은 받음. 지역사회에 관련된 이슈들이 토의되며, 청문회와 토의를 거쳐서 위원들의 투표로 결정되고, 확정된 의사는 구(Borough)를 거쳐서 시정부나 주정부에 전달됨.
- 지역위원회는 소위원회를 두기도 함. 상근직원으로 지역담당자(District Manager) 1명과 1~2명의 직원이 있으며, 급여는 구(Borough) 전체예산에서 지급함. 지역담당자(District Manager)의 주된 임무는 지역주민들의 불만을 접수하고 해결하는 것임.

5. 서울시 행정계층의 합리화 방안

○ 현재의 2층제 유지

- 자치계층의 단층화는 효율성의 제고에 도움이 되지 않음. 외국 대도시권의 경우, 행정효율성 제고를 위해 오히려 2층제로 복귀하는 경향이 나타나고 있음.
- 한국의 경우 자치계층의 기반없이 정치적인 자치계층만이 2개층 존재하여 행정계층간 갈등을 일으키는 것으로 보임. 그러나 자치행정계층의 역할분담이 명확히 된다면, 2개의 자치계층은 민주성과 책임성을 높여, 사회전체적인 효율성을 높일 것으로 보임.

○ 물리적 통폐합보다는 광역행정조정체제를 우선 정비

- 법제도적인 통합보다는 조정메커니즘을 만들고, 이 메커니즘에 권한-기능-재원을 위임해 주어야 함.

- 비도시권의 경우는 행정관리상 규모의 경제를 위하여 통합 필요성이 있을지 모르나, 대도시권의 경우는 이미 충분한 규모의 경제를 달성할 정도의 인구규모를 가지고 있고, 세계적으로도 행정구역의 크기가 가장 큰 부류에 속하고 있으므로, 자치구를 통합하겠다는 것은 무리한 정치적 주장임.
 - 서울시의 광역행정조정기능은 필요하고, 자치구의 지역적 할거주의의 비효율성을 통제하기 위하여 서울시와 자치구간의 역할분담을 명확히 할 필요가 있음.
- 지역자치기능의 강화
- 동지역이나 아파트단지와 같은 지역적 공동체를 형성할 수 있는 영역에 대해 자치권을 부여하고, 그 지역행정에 대한 모니터링과 평가를 할 수 있는 법제도적 권한을 부여할 필요가 있음.
 - 뉴욕시의 지역위원회(Community Board)와 같은 시스템을 통하여 지역단위에서의 행정서비스에 대한 평가와 감사, 참여가 이루어질 수 있도록 하는 방안을 도입할 필요가 있음.
- 구역개편에서 정치논리의 차단
- 구역개편 논의는 광역자치단체와 기초자치단체의 주민의견을 충분히 수렴한 후 진행해야 함. 즉 주민복지와 행정서비스의 공급필요성과 효율성에 대한 의견불일치로 인하여 생기는 문제제기에 대해 논의가 먼저 충분히 이루어져야 함.

김찬동 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1214
chandong99@sdi.re.kr