

2011. 09.

# 주제 1

## 장유면 행정체제 개편 (동 전환 및 분동)

연구책임자 : 오 세 희 (인제대학교 행정학과)

공동연구원 : 배 인 수 (인제대학교 행정학과)

인제대학교 김해발전전략연구원

본 연구는 2011년 김해발전전략연구원의 연구비 지원으로 수행되었습니다. 그러나 본 보고서에서 제시된 대안이나 의견 등은 김해발전전략연구원의 공식의견이 아니라 본 연구진들의 개인 견해를 밝힙니다.

# 장유면 행정체제 개편(동 전환 및 분동)

오 세 희\*·배 인 수\*

## 차 례

I. 서론	IV. 장유면 행정체제 개편 타당성 검토
II. 선행연구	V. 결론
III. 사례연구	참고문헌

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

우리나라 지방행정체제는 지방자치법에 의해 광역자치단체와 기초자치단체의 2계층 구조로 구분된다. 전자에 특별시, 광역시, 도, 특별자치도와 후자에 시, 군, 구를 두고 있다. 그러나 실제 지방행정체제는 계층적 구조에서 볼 때 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3계층 구조로 이루어져 있다. 이것은 지방행정에 있어 지역주민 생활편익의 실질적인 서비스 전달계층을 보호하기 위해 지방자치법에서 시·군·구(자치구 포함)에 읍·면·동을 둘 수 있도록 규정하고 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

\* 인제대학교 행정학과

1) 지방자치법 제3조제3항에서는 '특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다'고 규정하고 있다.

읍·면·동의 행정체제는 일제시대의 지방제도로부터 정부수립 이후까지 지속적으로 유지되어 왔으며, 현실적으로 지역주민생활과 가장 밀접한 일선행정기관으로 자리매김하고 있다. 그러나 산업사회에서 정보사회, 지식정보사회로 변화하고 있는 21세기 행정환경은 정보화, 세계화, 분권화 등이 강조되고 있으며, 지방자치의 성숙을 위해서도 지역주민의 행정수요와 요구 변화에 따른 새로운 행정환경에 적합한 지방행정체제의 진단과 개편이 불가피한 실정이다.

읍·면의 산업화, 도시화, 급속한 인구증가 등으로 지역주민의 교육·문화·복지·교통 등과 관련한 분야의 행정수요는 급증하는 반면, 다른 지역의 시보다 인구가 많은 읍·면에서 나타나는 기형적 행정체제 내에서는 급증하는 행정수요에 대처하여 주민편익의 향상과 행정능률의 확보는 기대하기 어려운 실정이다. 행정서비스의 질 제고와 행정의 능률성 향상이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 각 지방자치단체에서는 읍·면의 동 전환에 대한 필요성을 제기하고 있다.

김해시의 경우, 1995년 시·군 통합 이후 내외동, 북부동, 장유면 등의 대규모 택지개발사업으로 급격한 도시화와 지속적인 인구증가가 진행되고 있으며, 2010년 10월 4일 기준으로 전국 15번째로 인구 50만 명을 돌파한 대도시로 성장하고 있다.

현재 김해시의 행정구역은 9개 동, 7개 면, 1개 읍으로 구성되어 있으며, 인구는 50만 2,474명(2010년 10월 기준)이다. 이는 경상남도 내 여러 시·군 가운데 통합창원시 다음으로 많은 인구수를 보유하고 있다. 김해시 내에서 가장 인구가 많은 곳은 장유면으로 2010년 10월 기준 12만 2,443명에 이르고 있어 김해시 전체 인구대비 약 24%를 차지하며 가장 높은 인구수를 나타내며 성장하고 있다.

인구가 많다는 것은 그만큼 세수의 안정적인 확보와 지자체 보조금의 획득에 중요한 역할을 하게 된다. 김해시의 경우 인구가 50만 명을 돌파함에 따라 자치권이 대폭 확대되고, 경상남도의 재정지원보전금이 27%에서 47%로 늘어났다. 그러나 김해시 장유면의 경우 장유면사무소와 장유출장소에서 인구 12만 명에 대한 행정서비스를 제공하고 있으며, 이는 장유면을 제외한 김해시 공무원 1인당 주민 수가 280명인데 반해, 장유면의 경우 공무원 1인당 주민 수가 3,500명에 이르고 있음을 시사한다. 이는 다른 지역의 시 인구보다 더 많은 인구를 보유한 장유면에서 나타나는 기형적 행정체제 현상이다. 이로 인해 민원업무 처리능력은 한계에 다다르고, 이는 곧 행정서비스의 질 저하로 이어져 지역주민의 만족도는 저하될 수밖에 없으며 결과적으로 행정서비스의 효율적 제공과 자원의 합리적 배분이 어려운 실정이다. 현재 면단위의 행정체제로는 장유면의 전체적인 행정수요를 해

소하기에는 부족한 실정이므로 이를 해결하기 위한 적합한 행정체제의 모색이 필요하다.

본 연구의 목적은 장유면 행정체제 개편이 필요한 시점에서 행정체제 개편 시 예상되는 문제점 및 효과 등을 체계적으로 검토하여 장유면 행정체제 개편 타당성을 검토하고자 한다. 이를 토대로 향후 장유면의 행정서비스 질 제고와 행정의 능률성 확보를 위한 바람직한 행정체제를 탐색하고 시사점을 제안하는 것이다.

## 2. 연구내용 및 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 지방행정체제 개편에 관한 선행연구를 검토하여 동 전환 및 분동의 필요성을 검토한다. 이를 위해 장유면 행정체제의 현황 및 문제점을 파악하고 행정체제 개편의 필요성에 대한 당위성을 규범적·처방적·자치제도적·이론적 측면에서 파악한다.

둘째, 동 전환 및 분동 시 예상되는 문제점과 기대효과에 대한 연구이다. 거대 행정구역의 동 전환 및 분동 시 예상되는 문제점으로는 면의 각종 세제혜택, 대입 ‘농어촌자녀 특별전형’ 등의 소멸 등이 예상되며, 기대효과로는 정책집행의 효율성 증가, 지역주민들에 대한 대응성 및 만족도의 증가가 예상된다. 이를 토대로 예상되는 문제점을 해결할 수 있는 대안을 모색한다.

셋째, 장유면 행정체제 개편의 필요성에 대한 당위성이 인정되면, 동 전환 및 분동의 타당성(validity)을 검토한다. 일반적으로 타당성이란 인과적 결론의 적합성 정도, 즉 ‘측정하고자 하는 것을 제대로 측정하는가?’의 문제이다. 본 연구는 질적 연구의 성격을 지니기 때문에 양적 연구에서 지향하는 인과관계의 파악은 힘들다. 따라서 선행연구를 토대로 타당성에 대한 조작적 정의를 바탕으로 능률성, 만족도, 지역성, 경제성 등의 개념으로 장유면 행정체제 개편, 예를 들어 동 전환 및 분동의 적합성을 검토한다. 행정체제 개편 시 많은 인적·물적 자원의 투입이 예상되므로 타당성 검토 결과에 따라 장유면 행정체제 개편의 방향을 모색한다.

마지막으로 동 전환 및 분동과 관련한 사례연구이다. 다른 지역의 행정체제 개편을 통한 사례 분석을 통하여 장유면 행정체제 개편에 적용하여 성공적인 정책 수립을 위한 길잡이 역할 및 시사점을 제공하고자 한다.

장유면 행정체제 개편의 타당성을 검토하기 위한 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌조사를 토대로 지방행정체제 개편에 관련된 선행연구를 중심으로 이론의 검토 및 체계화를 통한 타당성 분석기준을 마련하고, 다른 지자체의 행정체제 개편 사례연구 실시하여 행정체제 개편의 기준을 분석한다.

둘째, 질적 방법으로 관련 전문가 및 공무원, 주민 대표 등에 대한 심층면접(in-depth interview)을 실시하며, 필요시 전문가 및 실무 협의회를 개최한다. 이를 토대로 장유면 행정체제 개편으로 인한 영향을 검토하고, 집단토론 등의 방법도 병행하여 구체적이며 실행 가능한 행정체제 개편의 방향을 모색한다.

## II. 선행연구

지방행정체제 개편이란 기능개편, 계층구조개편, 지방행정구역개편을 포함하는 광의의 개념이다. 여기서 기능개편이란 중앙정부와 지방정부가 맡을 역할과 업무를 개편하는 것이며, 계층구조개편이란 기초와 광역을 2계층 내지 다계층 또는 1계층으로 개편하는 것이며, 지방행정구역개편이란 지방자치단체의 폐지분합, 경계조정을 의미한다(이기우, 2009). 일반적으로 행정구역 개편은 계층구조와 행정구역의 개편을 포함하는 의미로 사용된다.

지방행정체제 개편에 관한 선행연구들은 주로 계층구조 개편방안에 관한 연구, 행정구역 개편방안에 관한 연구, 지방행정체제 개편의 원칙 및 기준에 관한 연구로 구분될 수 있다.

### 1. 계층구조 개편방안에 관한 연구

계층구조 개편방안에 관한 연구로는 심익섭(2001), 육동일(2005), 홍준현(2006), 이기우(2006), 정덕주(2007), 한국지방행정연구원(2007) 등이 있다.

지방행정체제의 개편 필요성과 구체적 대안을 제시하기 위해 문헌고찰을 통해 도와 시·군의 기능분리 모형을 제시한 연구가 있다(심익섭, 2001; 홍준현, 2006; 이기우,

2006). 이와 관련하여 정덕주(2007)는 구체적 대안으로 도를 국가행정기관으로 전환하고, 특례제도 도입, 자치구의 준자치단체화 등을 제시하였으며, 육동일(2005)은 우리나라 행정구역을 개편하고자 하는 논거를 비판적인 시각에서 검토하고 이를 토대로 현행과 같은 2계층제를 유지하면서 도와 시·군의 기능분리 모형을 제시하였다.

한국지방행정연구원(2007)은 행정구역 개편의 필요성에 대하여 4가지 측면, 즉 ① 규범적인 측면, ② 처방적인 측면, ③ 자치제도적인 측면, ④ 이론적인 측면에서 접근하고 있으며 개편 대안으로 3가지, 즉 자치1계층대안, 자치2계층대안, 혼합개편안을 제시하고 각 대안의 장단점을 제시하였다. 자치1계층대안이란 도의 폐지, 시군 통합으로 광역화, 읍면동 준자치기관화 등을 의미하며, 자치2계층대안이란 도농통합으로 도·시군 기능을 분리하고 특별행정기관의 기능을 도로 이관하는 것이다. 혼합개편안은 대도시 지역은 자치1계층, 도지역은 자치2계층을 유지하는 것을 의미한다.

## 2. 행정구역 개편방안에 관한 연구

행정구역 개편방안에 관한 연구로는 이명재 외(1991), 임석회(1995), 박승주 외(1999), 국회 지방행정체제 개편 특별위원회(2006) 등이 있다. 행정구역 개편은 계층구조와 행정구역의 개편을 포함하는 것으로 행정구역 개편을 완성하기 위해서는 행정구역 설정이 필수적이다.

행정구역 개편방안을 모색하기 위해 문헌고찰과 실증분석을 통하여 계층 축소를 제시한 연구로는 이명재 등(1991), 임석회(1995)가 있다. 이명재 등(1991)은 설문조사를 통하여 읍면을 폐지하고, 도 구역수 15개, 군 구역수 234로 개편하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 임석회(1995)는 실증적인 분석을 통해 도 개편안으로 광역생활권에 기초한 대안(1특별시, 5도), 지역생활권에 기초한 대안(1특별시, 22도), 현행유지(경계조정)를, 시·군 개편안으로 현행유지(부분적 재조정), 군 규모 축소를 제시하였다. 박승주 등(1999)은 도를 폐지하고, 특별시·광역시로 개편하는 대안을 제시하였다. 국회 지방행정체제 개편 특별위원회(2006)는 지역균형발전과 국가경쟁력 제고를 위하여 불합리하고 비효율적인 지방행정계층 및 구역의 합리적인 개편방안을 종합적으로 마련하고자 하였다. 지방행정체제 개편의 기본 방향은 행정계층 1단계 감축, 시군구의 광역화, 읍면동의 준자치단체화, 중앙정부와 지방의 역할 재조명을 통한 지방광역행정체제의 구축 등이다.

이승중(2008)은 적정한 정도의 효율성을 확보하면서도 민주성과 조화될 수 있는 대안으로서 광역시와 도의 통합에 기반한 광역자치구역 개편방안을 제시하였다. 구체적으로 1단계는 광역시와 도의 통합, 2단계는 여타 도 간의 자율통합을 제안하였다.

본 연구의 논점이 되고 있는 읍면동 기능전환에 관한 연구는 미흡한 실정이며, 특히 읍면의 동 기능 전환에 관한 전문 학술적 연구는 거의 없는 실정이다.

우선 읍면동 기능전환에 관한 연구에는 이환범(1999), 한국지방행정연구원(2003), 최병일(2002), 조명래(2000), 조승현(2002), 윤석철(2001), 한국정책능력진흥원(2006), 김용철(2009), 한국미래정책개발연구원(2010, 2011) 등이 있다.

이환범(1999)은 지자체 관련 행정개혁의 문제점 분석과 행정의 생산성 향상 관점에서 지자체 읍면동 현황·업무실태 분석, 기초 행정조직의 행정개혁 의미 및 필요성, 그리고 기존 읍면동 행정조직의 역할쇄신과 기능 재정비 방안 등을 주민자치업무 강화차원에서 제시하고 있다.

한국지방행정연구원(2003)는 읍면동기능 전환정책의 평가와 발전 방안을 제시하기 위해 읍면동 기능전환 시 나타나는 정책효과를 합목적성, 과정성, 만족도를 기준으로 공무원과 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하여 평가하였다. 특히 합목적성을 평가하기 위한 지표로 행정효율성, 행정서비스 제고 정도를 측정하였다. 조사결과, 공무원들은 읍면동 기능전환으로 보건·복지(문화)·지방세 업무의 행정효율성이 가장 증대된 것으로 나타난 반면, 청소·환경·건설·건축 업무의 행정효율성은 문제가 되고 있는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 주민 대부분은 기능전환 후 업무처리속도가 빨라졌다고 응답하였으며, 일부는 늦게 처리되고 있다고 응답하였다. 또한 행정서비스 제고 정도는 공무원과 주민 모두 행정서비스 기능이 향상되었다고 응답한 것으로 나타났다. 이 설문조사에서 몇 가지 일선업무기능들은 공무원과 주민사이에서 그 대답이 상이하게 나타나는데 이를 근거로 몇 가지 문제점과 대안을 지적하고 있어 큰 의미가 있는 것으로 보인다.

최병일(2002)은 읍·면·동 행정의 기능전환이 지역사회 활성화를 위해 지역주민들에게 과연 현실성이 있는 제도로서 주민과 함께 호흡하고 생활하는 제도인지를 살펴보고, 이에 대한 읍·면·동의 일반적 현황과 기능전환에 따른 추진상의 문제점, 그리고 읍·면·동 행정의 기능전환 역할방안에 대해 집중 검토하고 있다. 조명래(2000)의 '읍면동 기능전환' 연구에서는 읍면동 기능전환 정책이 여러 시범사업을 통해 문제점을 보완한다면 주민자치를 실현하는데 도움이 될 수 있다고 긍정적 평가를 내리고 있어 주목된다. 이 밖에 조승현(2002)의 '동사무소 기능전환에 따른 주민자치센터활성화 연구'가 있는데

여기서는 동사무소기능을 향후 주민자치센터로 전환할 때 예상될 수 있는 문제점과 그 대안들을 상세히 지적하고 있다. 또한 윤석철(2001)은 ‘동사무소 기능전환에 관한 연구’에서 동사무소 기능전환을 고려할 경우 행정서비스의 질이 낮아질 수 있음을 강조하고 있어 동사무소 기능전환에 신중한 접근을 주장하고 있다.

이상과 같이 읍면동 기능전환에 관한 연구는 주로 읍면동기능의 주민자치센터 또는 시군구 기능으로의 흡수통합 과정에서 나타나는 문제점과 보완대책 등을 주로 논의하고 있고 이를 통해 선진국형 주민자치를 실현하고 행정서비스의 질적 수준을 제고할 수 있음을 밝히고 있다.

반면 앞서 언급한 것처럼 본 연구의 논점이 되고 있는 읍면의 동 기능전환에 관한 연구는 거의 없는 실정이지만, 한국정책능력진흥원(2006)의 ‘신현읍 분동 연구’가 있으며, 김용철(2009)의 ‘지방행정조직개편에 관한 지역 주민의 평가에 관한 연구’, 한국미래정책개발연구원(2010, 2011)의 ‘2010년 장유면 주민의식조사’, ‘장유면 행정체제 개편 관련 주민의식 2차 설문조사’ 등의 연구가 있다.

한국정책능력진흥원(2006)은 국내 타 지역의 분동사례 및 신현읍에 대한 실태분석을 토대로 신현읍이 당면한 문제점을 진단하고, 주민의견수렴 내용을 토대로 분동기준을 제시하였으며, 분동 추진 시 제기될 문제점 탐색 및 해소·보완방안 마련과 관련한 연구를 진행하였다. 연구결과, 신현읍이 당면한 문제점은 신현읍의 구조가 다양한 형태를 보이고 있어 도시 관리 체제인 동 체제로의 전환이 시급한 실정으로 나타났다. 주민대표와 신현읍 관계자, 시의회의원들과의 면담과 여론조사 및 공청회를 실시한 결과, 공청회에서 일부 시기상의 반대 의견이 제시되기도 하였으나, 신현읍의 경우 제반 여건을 고려할 때 오히려 시기가 늦은 편에 속하므로 주민들에게 보다 가깝게 접근할 수 있도록 현장 대민서비스 행정이 가능한 동 체제로 조속히 전환하여야 하며, 이 경우 5개 분동 안이 타당한 것으로 나타났다. 향후 동 체제 전환 후 발생 가능한 주민 불이익 사항에 대한 구체적인 대책 마련, 동사무소의 위치선정 및 동 명칭 결정과정에 주민들의 의견 반영, 거제시 분야별 도시 기본계획 재수립 등을 시사하고 있다.

김용철(2009)의 연구는 산업화, 정보화의 발달로 인해 기존행정구역을 넘어서는 행정 수요를 처리하기 위해 기존의 행정계층을 도시형태의 행정계층구조로 전환함으로써 지역주민의 행정서비스의 질을 향상시키고자 하는 지방자치단체의 계층구조전환정책에 대한 지역주민의 인식을 조사하는데 그 목적을 두고 있다. 연구결과, 주요 핵심 논점사항인 사례지역 읍면의 동전환정책에 대한 지역주민의 반대 의견이 찬성 의견보다 다소 높

은 것으로 나타났는데 이는 세계감면 및 각종혜택이 없어지기 때문이라고 대답한 비율이 가장 높아 이 부분에 대한 현실적인 대책 마련이 시급함을 보여주고 있다. 또한 지방자치단체의 동전환정책에 대한 지역주민의 인지도는 다소 높은 것으로 나타났으나, 향후 동전환정책에 대한 지방자치단체의 정확한 대주민 홍보와 설득절차가 필요함을 보여주었다. 또한 중앙정부의 개입 없이 지방자치단체도 이러한 동전환정책의 추진에 있어 새로운 시민사회의 관계정립이 필요하고 새로운 지역협력 거버넌스의 구축이 전제되어야 함을 시사하고 있다.

한국미래정책개발연구원(2010)은 김해시 장유면을 대상으로 현 면단위 행정체제의 문제점을 개선하기 위한 정책수립의 기초 자료를 얻고자 ‘2010년 장유면 주민의식 조사’를 실시하였다. 설문조사는 김해시 장유면 지역주민 1,500명을 대상으로 만족도, 행정관련 주민의견, 행정체제 개편 관련 주민의견 등에 대하여 2010년 12월 6일 ~ 10일까지 실시되었다. 조사결과, 첫째, 행정서비스의 개선을 위해 ‘민원실 확대’, ‘장유출장소의 기능 강화’를 가장 필요한 것으로 인식하고 있었으며, 가장 우선적으로 필요한 기반시설로는 ‘문화센터 확충’과 ‘시외버스터미널’이라고 응답하여 문화적 생활과 편리한 교통을 가장 필요로 하는 것으로 나타났다. 둘째, 장유면을 동으로 전환하는 것에 대한 인지도는 84.6%로 매우 높게 나타났으며, 행정체제 개편이 필요하다고 응답한 경우 39.3%, 필요하지 않다고 응답한 경우는 48.9%, 모르겠다고 응답한 경우는 11.8%로 조사되었다. 셋째, 장유면을 동으로 전환하는 것이 필요하다고 느끼는 주민들의 경우, 동 전환 시 소멸되는 면지역 혜택에 대해 절반이상인 52.4%가 알고 있었으며, 행정체제 개편의 적정 시기는 77.0%가 ‘3년 이내’로 응답하였다.

한국미래정책개발연구원(2011)은 김해시 장유면을 대상으로 장유면 주민들의 행정체제 개편에 대한 찬반여론과 행정체제 개편방향에 대한 주민의견을 구체적으로 파악하고자 ‘장유면 행정체제 개편 관련 주민의식 2차 설문조사’를 실시하였다. 설문조사는 김해시 장유면 지역주민 1,500명을 대상으로 1차 설문조사(2010)와는 달리 행정체제 개편 관련에 초점을 두고 2011년 2월 16일 ~ 22일까지 실시하였다. 조사결과, 첫째, 장유면의 행정체제 개편이 필요하다고 응답한 경우 50.2%, 필요하지 않다고 응답한 경우는 42.3%, 모르겠다고 응답한 경우는 7.5%로 조사되어 1차 설문조사와는 달리 긍정적인 비율이 부정적인 비율보다 상대적으로 높게 나타났다. 둘째, 장유면이 동으로 전환되어 분동이 될 경우, 바람직한 분동의 수는 ‘4개’가 31.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘5개 이상’ 20.9%, ‘3개’ 16.9%, ‘2개’ 4.8% 순으로 조사되었으며, ‘모르겠다’라고 응

답한 경우는 25.9%로 나타났다. 마지막으로 장유면의 동 전환 및 분동에 대한 가장 적절한 결정방법을 물어본 결과, ‘여론(설문)조사’가 65.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘주민대표 합의’ 20.3%, ‘시의회에서 결정’ 8.3%, ‘기타’ 6.0%로 조사되어 장유면의 주민들은 동 전환 및 분동에 대한 가장 적절한 결정방법으로 여론(설문)조사를 가장 선호하는 것으로 나타났다.

### 3. 지방행정체제 개편의 원칙 및 기준에 관한 연구

지방행정체제 개편의 원칙 및 기준에 관한 국내 연구로는 한국지방행정연구원(1991), 홍준현(1998), 김영재(2008), 김석태(2009) 등이 있다.

한국지방행정연구원(1991)에 의하면 지방행정체제는 행정서비스의 공급대상인 지역주민을 고객으로 볼 때, 행정서비스의 다양화, 신속화, 안정화라는 차원에서 설계되어야 하며 이를 위해 몇 가지 원칙들을 제시하고 있다.

첫째, 지역특수성 원칙이다. 급변하고 있는 21세기 행정환경에 따라 각 지역별로 정치, 사회문화적, 경제적 조건에 차이가 있을 수 있다. 지역별 행정환경은 정치·행정적으로는 주민참여의 확대, 책임행정의 강화, 지방사무 이양의 확대, 행정효율성의 강조 등을 동반하게 되고 경제적으로 지역산업육성, 지역경제 및 지역소득의 향상, 지방재정수입의 강조 등으로 연계되어 있다. 또한 사회문화적으로는 도농 간 격차문제, 인구세력 간 갈등유발, 가치관의 차이 등으로 나타나게 된다. 종합적 측면에서 보면 지역 간 특수성은 앞으로 현저히 강화되어 나타날 것이고 이에 적합한 지방행정체제가 확립되어야 한다.

둘째, 규모적정화의 원칙이다. 조직규모는 조직의 안정성과 지속성을 유지하기 위해 필수적으로 고려해야 할 문제이며 이는 곧 조직의 효율성으로 귀착된다. 일반적으로 효율성(efficiency) 개념에 대한 다양한 견해가 존재하지만, 최근 경향은 ‘투입에 대한 산출의 비율’ 개념에서 ‘서비스의 효과성과 질, 형평성, 주민만족 등’을 포함하는 포괄적 개념으로 확대되고 있으며, 본 연구에서는 효율성의 개념을 포괄적 개념으로 이해하고자 한다. 조직의 효율성은 이러한 행정의 효율성을 확보할 수 있는 방향으로 설계되어야 하는 것이다. 규모의 적정화는 조직효율성을 통한 행정서비스 공급의 성과를 향상시키는 데 큰 영향을 미치는 것은 당연한 논리이다.

셋째, 현지성의 원칙이다. 지방행정은 지역주민의 생활과 가장 밀접하게 연결되어 있는 일선행정기관으로서 주민과의 대면접촉이 가장 가깝게 이루어지는 곳이다. 현실적으로 지방행정조직은 지역주민의 의사가 가장 잘 반영되고 그 참여기회 역시 가장 잘 표출될 수 있도록 해야 하며 이를 통해 주민 간 공동체의식과 지역일체감이 강화될 수 있어야 한다. 이를 위해 지방행정조직 역시 주민자치가 스스로 가능하도록 지역주민의 현실을 가장 잘 반영할 수 있는 조직으로 설계되어야 하는 것이다.

홍준현(1998)은 지방행정구역의 불합리성을 지적하고 지방행정구역을 보다 나은 방향으로 개편하는데 적용이 가능한 기준, 즉 행정구역과 생활권의 일치, 행정계층과 정주체계의 일치라는 대원칙을 제시하고 있다. 이를 토대로 기초자치단체 구역의 개편방안은 전국 단위의 생활권에 대한 철저한 조사를 통해 정주생활권이라는 관점에서 현재 왜곡되어 있는 경계선을 조정해 주는 방향으로 이루어져야 한다고 주장했다.

김영재(2008)는 도·시군 지방행정체제에 대한 최적의 개편모형을 산출하여 지방행정체제개편에 대한 정책적 함의를 제안하고 있다. AHP(Analytic Hierarchy Process)를 이용하여 개편기준과 대안에 대한 중요도를 산출하였다. AHP 분석을 위한 계층은 목표-기준-대안의 3계층으로 구성되어 있다. 목표는 최적 개편방안 도출이며, 개편기준은 행정능률성, 공동체의식, 주민참여, 재정균등화, 편의생활 등 국내외 학계에서 가장 많이 지적된 것을 선정하였다. AHP의 상대적 중요도 분석결과, 도·시군 지방행정체제 개편의 기준이나 원칙 등을 설정할 경우 그 개편을 통하여 '주민생활의 편리함'을 증진시키는 것이 가장 중요하다는 점을 시사하고 있다.

지방행정체제의 구역개편 기준에 관한 연구에는 김석태(2009)가 대표적이다. 행정구역은 사회과학이 발달하기 오래 전부터 존재해 온 것이기 때문에 학자들의 연구대상이 어떻게 구역을 시대에 맞게 재편하느냐 하는 것이었다. 구역개편에서 가장 기본적인 문제는 '어떤 기준에 따라 구역을 재편하는 것이냐'이기 때문에 이에 대한 논의는 일찍 시작되었다. Millspaugh(1936)는 구역개편의 기준으로 ①공동사회, ② 행정능률, ③ 행정편의, ④ 자주재원 등을 들고 있고, Lipman(1949)은 ① 인구·면적 등 양적 척도, ② 지리·산업·전통 등의 인자, ③ 경제·사회생활의 지방적 거점을 들고 있다. Leemans(1970)는 ① 사회공동체, ② 주민참여, ③ 기능별 관할 구역, ④ 재정적·인사적 능력을 제시하고 있다. UN보고서는 ① 기초자치단체의 경우는 주민의 공동체 의식과 주민의 행정참여, ② 중간자치단체의 경우에는 행정사무의 능률적 처리를 들고 있다(김석태, 2009 재인용). 이들 기준을 보면 구역개편은 단일 기준이 아니라 여러 기준을 고려하여 종합적으로 이루어져야한다는 것을 시사하고 있다.

김석태(2009)의 구역개편 기준은 첫째, 생활권 등 지리적 기준이다. 행정구역을 생활권·경제권과 합치시켜야 한다는 주장은 매우 당연하다. 인위적인 구역이 자연적으로 형성된 권역과 유리되는 경우 주민들의 불편뿐만 아니라 행정상의 어려움이 예상되기 때문이다. 자연·지리적 조건이 사람들의 통행에 큰 장애가 되어왔기 때문에 생활권·경제권은 산맥이나 강, 호수 등 지형적 조건에 크게 영향을 받아 왔다.

지방자치의 관점에서 본 구역의 단위는 단순한 지리적 기준이 아니라 정주생활권이 바람직하다. 정주생활권은 주민들의 일상생활의 기본적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 기본수요가 충족되는 최소단위의 생활권으로써 공간적으로 일상생활의 중심이 되는 중심도시와 그것을 포괄하는 배후농촌이 통합되는 생활권이기 때문이다.

지리적 관점에서 구역설정의 기준은 점차 희미해지고 있다. 산업화되고 건설기술이 발전함에 따라 자연적인 장벽이 무너지고 있고, 교통·통신의 발달로 정주생활권이 크게 확대되고 있기 때문이다.

둘째, 역사적 전통이다. 인위적으로 개편되는 행정구역은 지역의 역사적 전통을 최대한 존중하여야 한다. 지역마다 오랜 시간에 걸쳐 형성된 공동사회가 있기 마련이다. 공동사회는 그 지역적 범위가 지방성에 따라 대체적으로 구분될 수 있는 인구 집단으로, 자연적·사회적·경제적으로 자기 완결적으로 일체성을 가지는 공동생활권을 말한다.

교통·통신의 발달에 따라 공동사회도 변하고 있고 구역개편의 기준으로서 그 의미도 희석되고 있다. 이런 변화는 도시권에서 특히 그러하다. 그러나 농어촌 지역의 경우 전통적인 공동사회가 그대로 남아 있는 곳이 많다. 도시와 농촌 간의 이런 다른 실정을 무시하는 획일적 구역개편은 곤란하다.

셋째, 정치적 측면이다. 정치적 측면에서 볼 때 자치구역이 어떻게 정해지느냐에 따라 지방자치의 성패여부를 결정한다고 하여도 과언이 아니다. 자치 구역은 지방의 정치, 즉 풀뿌리 민주주의(grass-root democracy)를 발전시키는 지역적 기반이기 때문이다. 지방정치를 발전시키기 위해서는 무엇보다 구역의 규모가 주민들의 참여와 통제가 용이한 규모이어야 한다.

엘리트뿐만 아니라 서민들이 정치에 참여할 수 있는 기회가 부여되기 위해서는 지방의 정치단위가 작아야 한다. 정치단위가 큰 경우 서민들이 참여할 기회가 제한될 수밖에 없기 때문이다. Lyon & Lowery(1989)는 구역이 좁은 작은 정부를 만듦으로서 주민들은 지방정부에 관한 정보를 쉽게 얻을 수 있고, 더 나은 주민-정부 관계를 유지할 수 있으며, 주민들이 지방정부의 일에 참여하기가 용이하며, 지방정부의 서비스에 더 큰 만족을 얻는다고 한다.

지방정부와 주민들이 가까이 있음으로서 주민들은 지방정부의 운영에 대해서 보다 많이 알 수 있어 참여가 용이해져 공공심을 가진 ‘좋은 시민’을 양성하는데 도움이 될 것이다. 또 주민들의 지방정부의 정책과 관료들에 대한 통제가 용이해짐으로써 낭비와 관료주의의 폐단을 막을 수 있을 것이다. 또 지방정부간의 경쟁을 통한 공공서비스의 향상을 기대할 수도 있을 것이다.

반면 구역이 크고 주민이 많은 경우 주민들의 성향은 직접 지방정부의 일에 참여하기 보다 다른 사람이 공공의 일을 해주기를 바라는 것으로 변화할 것이다. 주민들은 무임승차자(free-rider)가 되기를 원하는 성향이 커질 것이다. 구역이 커져 참여 비용이 많이 든다면 참여하지 않는 것이 더 합리적이라는 합리적 무지(rational ignorance)가 더 적절한 선택이 되기 때문이다. 따라서 작은 구역을 그 영역으로 하는 작은 지방정부가 좋은 지방정부라 할 수 있다.

넷째, 경제적 측면이다. 경제적 측면에서 구역의 문제는 공공서비스의 수요와 공급으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 수요 측면에서 볼 때 구역은 공공서비스의 수요권에 맞추어 설정되어야 한다. 이런 논의의 이론적 근거는 오우츠(Oates)의 분권화 정리와 티부(Tiebout) 가설, 일치의 원리에서 찾을 수 있다.

오우츠의 분권화 정리(decentralization theorem)는 동질적인 선호를 가진 사람들이 리 지방정부를 구성할 수 있도록 지방정부 구역을 정함으로써 선호의 불일치로 인한 비효율을 줄일 수 있다고 한다. 티부 가설은 지방공공재(local public goods)의 효율적 배분에 대한 것으로서 동일한 선호를 가진 사람들이 하나의 지방정부를 구성하고 있으면 그들의 선호에 꼭 맞는 공공재의 공급이 가능해지는데, 이를 위해 지방정부 구역은 주민 선호에 따라 세분화되는 것을 바람직한 것으로 보고 있다. 일치의 원리(correspondence principle)는 공공서비스가 미치는 공간적 범위와 행정구역을 일치시키는 것이다.

공급의 측면에서 보면 최소비용과 재정능력이 그 기준이다. 지방정부에서 제공하는 공공서비스가 점차 늘어남에 따라 종래 작은 규모의 정부로서는 이런 공공재를 공급하는 것이 매우 비싸거나 불가능에 가까운 경우가 많았다. 따라서 공공서비스를 저렴한 가격에 공급할 수 있는 규모의 지방단위를 만들자는 주장이 많았다.

지역적 범위를 바탕으로 하는 지방공공재가 공급되기 위해서는 일정한 크기의 수요가 있어야만 가능하다. 즉 적당한 가격(reasonable price)으로 공공재가 공급될 수 있어야 그 재화가 소비될 수 있다.

경제적 측면에서 볼 때 지방정부의 재정능력이 또한 중요하다. 많은 지방정부가 재정적 압박에 시달리고 있기 때문에 이런 재정적 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체의

규모를 확대하려 하고 있다. 일본의 시·정·촌(市·町·村) 통합이나 미국의 시-카운티 통합 등은 재정적 문제에 기인함이 크다.

하지만 민간화 등의 가능성으로 대규모 정부가 되어야 공공서비스를 작은 비용으로 공급할 수 있다는 주장은 점차 설득력을 잃고 있다. 공공부분에서 시행하고 있는 민간화를 통해서도 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문이다. 일찍이 Ostrom, Tiebout and Warren(1961)은 대도시권의 다수 정부의 존재가 병리적이라 진단하는 것은 잘못이라 지적하고 지방정부 간 협력과 민간위탁(contracting-out)의 방법으로 공공서비스 제공과 관련한 작은 정부의 고비용의 문제를 해결할 수 있다고 하였다.

지방행정체제 개편의 원칙 및 기준에 관한 해외 연구로는 Jackson & Bergman(1973), Barlow(1981), Kingdom(1991) 등이 있다.

Jackson & Bergman(1973)은 구역개편의 기준으로 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 구역의 크기는 당해 지방정부가 해결해야 할 제반 문제를 포괄하고 처리할 수 있어야 한다. 둘째, 구역의 크기는 당해 지방정부의 사회적 수요를 충족시키기에 충분한 재정기반을 갖출 수 있어야 한다. 셋째, 구역세분의 형태는 지방정부들이 공간이용계획 및 조직에 협력할 수 있어야 한다. 마지막으로 당해 지방정부구역을 벗어나서 생길 수 있는 문제를 조정할 수 있는 정부의 통제장치가 마련되어야 한다고 주장하고 있다(한국정책능력진흥원, 2006 재인용).

Barlow(1981)는 구역개편의 기준으로 공동체의 이익, 지역개발과 관련된 산업적 특성, 지역경제와 관련된 산업적 특성, 재정 및 부존자원의 정도, 물리적 특성, 인구의 규모 및 특성, 당해 지방정부의 행정실적, 지역의 규모 및 형태, 지역주민의 희망사항 등을 고려한 9가지의 기준을 제시하고 있다.

Kingdom(1991)은 구역개편의 기준으로 다양한 요소들이 제시될 수 있으나 일반적으로 구역의 규모가 가장 중요한 요소로 작용한다고 주장한다. 비교적 소규모의 구역은 공동체의 의미가 강하게 담겨져 있는 반면, 대규모의 구역은 효율성과 보다 큰 관련을 맺고 있다. 그러므로 구역개편의 기준은 공동체와 능률성간의 기본적인 상충관계로 귀착이 된다. 이 때 공동체는 민주성과 깊은 상관성이 있기 때문에 구역개편은 한편으로는 공동체의 정체성을 보증해 주면서 또 다른 한편으로는 능률성을 확보할 수 있는 안정점이 '공동체 기준' 혹은 '민주성 기준'과 '능률성 기준'간의 균형 속에서 객관적으로 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

이상에서 제시된 기준들을 종합해 볼 때, 구역개편은 공동체의 특성 및 이익, 공동체의 재정기반, 공동체의 산업적 특성 및 부존자원, 지역주민의 희망사항, 능률성 및 효과

성, 구역의 크기, 문제해결역량, 지방자치단체 간의 이해 조정, 지방자치단체 간 협력방향과 관련하여 세심하게 고려되어야 함을 시사하고 있다.

#### 4. 시사점

선행연구의 주요 내용과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 선행연구 주요 내용 및 시사점

주요 내용 및 시사점 선행연구	주요 내용	시사점
계층구조 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방행정체제의 개편 필요성과 구체적 대안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규범적·처방적·자치제도적·이론적 측면에서 접근</li> </ul>
행정구역 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정구역 개편은 계층구조와 행정구역의 개편을 포함(또는 지방자치단체의 폐지분합, 경계조정을 의미)</li> <li>읍·면·동 기능전환의 문제점·보완대책</li> <li>읍·면→동 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합목적성(행정능률성, 행정서비스 제고 정도), 과정성, 만족도 고려</li> <li>주민의 인식 및 여론 수렴이 중요</li> </ul>
구역개편 원칙·기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정서비스의 다양화, 신속화, 안정화 차원에서 설계</li> <li>생활권에 대한 조사를 통해 정주생활권의 관점에서 개편</li> <li>AHP 분석을 통한 최적모형 산출</li> <li>다양한 구역개편 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특수성, 규모적정, 현지성 고려</li> <li>정주생활권(행정구역·생활권 일치, 행정계층·정주체계 일치) 고려</li> <li>행정능률성, 공동체의식, 주민참여, 재정균등화, 편의생활 고려</li> <li>공동사회, 행정능률, 행정편의, 자주자원 고려</li> <li>인구·면적, 지리·산업·전통, 지방적거점 고려</li> <li>사회공동체, 주민참여, 기능별 관할 구역, 재정적·인사적 능력 고려</li> <li>공동체의식, 주민참여, 행정사무의 능률적 처리 고려</li> <li>지리적·역사적·정치적·경제적 측면 고려</li> <li>지자체 간 이해조정 및 협력</li> </ul>

### Ⅲ. 사례연구

현재 김해시 장유면을 비롯하여 거제시 신현읍, 용인시 기흥읍, 화성시 태안읍, 양산시 웅상읍 등에서 본 연구의 초점이 되는 행정개편, 즉 읍·면의 동 전환이 추진되었다. 우선 사례지역의 행정체제 개편과 관련한 내용을 분석하고, 이를 토대로 장유면 행정체제 개편에 필요한 시사점을 제공하고자 한다.

#### 1. 행정체제 개편 추진 사례

##### 가. 거제시 신현읍

거제시 신현읍은 전국의 시 소재지 중 유일한 읍 지역으로 인구 규모가 8만명을 돌파해 외형상 단일시 규모(시 승격 기준: 인구 5만명)로까지 과밀화된 상태였다. 급속한 도시화와 폭발적인 인구증가로 인해 점차 증가하는 생활민원과 사회복지 욕구에 대한 능동적인 대처를 통해 주민에 대한 행정서비스를 강화할 필요성이 증대되었다.

도시발전 가속화로 거대 과밀화된 신현읍이 “읍” 기능에서 “동” 체제로의 전환을 추진하기 위해서는 분동에 대한 주민의견 수렴 등 공감대 형성과 타당성 분석을 통한 객관적이고 신뢰성 있는 분동기준 제시가 필요하였다.

이를 위해 거제시는 동 체제 전환을 위해 국내 타 지역의 분동사례 및 신현읍의 실태 분석, 주민의견수렴, 공청회 등을 토대로 분동의 기준을 제시하였으며, 신현읍의 법정동 전환이 2008년 3월 21자로 행정안전부의 승인을 받아 분동이 완료되었다.

행정안전부가 승인한 법정동은 장평동, 고현동, 수월동, 양정동, 상동동, 문동동, 삼거동을 법정동으로 하고, 이를 위해 4개의 행정동으로 통합운영하게 되었다. 4개 통합행정동은 장평동, 고현동, 수양동, 상문동으로 나뉜다.

그간의 추진과정을 보면 2007년 8월 6일 거제시 신현읍 분동을 신청하고, 9월 13일에 행정구역 조정 방침결정 및 행안부 신청, 11월 28일 5개동에서 4개동으로 추가자료를 제출하여 4개동으로 분동하는 안이 확정 승인되었다.

당시 분동을 추진했던 H계장에 의하면, 거제시 신현읍은 전국에서 유일한 시청 소재

지가 있는 도·농복합도시로서 인구증가로 인한 읍 주민의 관할이 힘든 실정이었다고 한다. 이는 거제시청이 신현읍으로 1995년 1월 1일에 이청함에 따라 새로운 상권이 형성되면서 인구증가로 이어졌다. 급속한 인구증가는 과도한 민원처리 시간의 증대를 가져왔고, 읍 주민으로 하여금 행정서비스에 대한 불만을 초래하게 되었다. 거제시는 새로운 도시형성에 따른 시대적 요구에 부응하고 민원서비스의 증대를 위해 분동이 필요했다고 한다. H계장은 “도시에 읍사무소가 맞느냐?”며 분동의 당위성에 대해 역설하기도 했다.

분동을 추진하는 과정에서 지역주민의 반대가 심했는데 주요 이유는 대입농어촌특별전형 혜택의 소멸, 지역건강보험 가입자에 대한 국민건강보험료 감면 혜택의 소멸 등이었다고 한다. 그러나 이러한 혜택을 받는 읍 주민이 소수에 불과했으며, 지역주민 대부분은 삼성중공업 거제조선소와 같은 직장건강보험에 가입되어 있기 때문에 읍이 동으로 전환되더라도 실질적인 이득이나 손해가 없는 계층들이 대부분이었다. 실질적으로 분동에 반대한 주요 집단은 농·어민 1~2%에 불과하였다고 한다. 어쨌든 지역주민의 반대를 극복하기 위해 지속적인 주민설득과 홍보를 아끼지 않았으며, 지역주민의 여론을 수렴하기 위해 각종 여론조사를 실시하여 의회에 그 결과를 보고하였으며, 지역별로 4회의 공청회를 거쳐 분동을 추진했다고 한다. 분동 시 구역개편의 기준으로 인구와 관할면적, 부락여건 등을 고려하였으며, 동 명칭은 지명위원회가 있었으나 기존 법정리의 명칭과 구역 등을 그대로 활용하였다.

#### 나. 용인시 기흥읍

용인시는 인구 60만 명 돌파에 따라 구청설립과 함께 동체제로 전환함으로써 행정서비스 향상 요구에 신속히 대응할 수 있었고, 읍 지역 주민들도 도시지역으로의 전환으로 지가상승 기대가 발생함으로써 동체제로의 개편에 적극적이었다. 2005년 10월, 기흥읍은 5개동(신갈동, 구갈동, 상갈동, 기흥동, 서농동)으로, 구성읍은 4개동(보정동, 마북동, 구성동, 어정동)으로 분리·완결되었다.

서울, 수원, 성남에 인접한 용인시 기흥·구성읍은 정부의 주택난 해소를 위한 대규모 택지개발정책과 관련하여 매우 빠른 속도로 도시화가 진행되었으며, 이에 따른 도로, 교통, 환경관련 행정수요가 급증하고, 시민의 삶의 질과 관련된 문화, 관광, 복지, 여가 등의 다양한 시민욕구가 기하급수적으로 증대하고 있었다.

용인시는 읍의 행정체제로 교통, 문화, 복지 등 증대되는 도시행정 수요에 능동적으로

대처하기가 곤란하여 용인시의 3개 일반구 설치와 더불어 도·농 복합형태의 시 특성상 도시화가 진행된 서부지역(기흥·구성)을 행정동 체제로 운영하는 것이 행정능률과 주민 편의를 위하여 타당한 것으로 판단하였다.

기흥·구성지역의 인구증가율은 최근 5년간 평균 19.4%의 용인시의 인구증가를 주도 하면서 급속히 도시화가 진행되었으며, 현재도 기흥의 보라지구, 서천지구, 흥덕지구, 구성의 동백지구, 구성지구 등 택지개발이 진행되고 있어 향후 인구증가를 예측하여 구 흥구인 기흥·구성지역을 행정동 체제로 운영함이 타당하였다.

한편 지형적으로는 구성의 성산에서 기흥의 신갈 저수지까지 완만한 경사를 이루는 지역으로 경부·영동고속도로가 수지와 기흥·구성을 양분하면서 주민들의 정서 및 생활권이 확연히 수지와 분리되어 있을 뿐 아니라, 수지지역은 2002년 12월 24일에 동체제로 행정구역이 전환되어 인접한 기흥·구성지역은 상대적으로 차별화된 행정서비스를 받아왔기 때문에 기흥·구성지역을 하루 빨리 동체제로 변경해야 할 필요성이 있었다. 또한 시의 중심부에 있어야 할 도시성장축이 시외곽인 서부지역(수지, 기흥, 구성)에 위치하고 있어 기형적인 도시발전 형태를 보이면서 서부지역인 기흥, 구성이 대도시권의 베드타운(Bed Town)화 되어가면서 도시의 유기체적 기능을 상실해 가고 있는 실정이었다.

이와 같은 도시발전 현상은 선 계획, 후 개발이라는 도시계획의 기본원칙에 위배된 무계획적 시가지(Urban Sprawl) 형성으로 도로, 교통, 환경문제 등 도시의 기초적인 기반시설에 대한 시민욕구를 유발시켰고, 분당, 수지의 개발축 상에 놓인 기흥, 구성은 수원의 영통구 및 성남 분당구와 경계구분 없이 거대 도시화 되어가고 있고, 대도시와 비교하여 행정적 혜택을 받지 못한 기흥·구성 주민들의 기대에 부응할 수 있도록 체제적이고, 계획적이며, 접근성이 좋은 행정동 체제가 절실히 요구되었다.

이에 따라 용인시는 기흥읍과 구성읍을 각 5개와 4개동으로 전환하고, 조정 후 잔여 공무원 20명은 용인시의 일반구 정원으로 변경하였으며, 순 증원은 없었다. 용인시는 도·농복합형태의 시 중에서 최초로 “자치구가 아닌 구” 및 도시지역에 동을 설치하여 행정의 효율성과 행정기구에 대한 시민 접근성을 확보하고 좋은 서비스를 제공하기 위하여 기흥, 구성지역의 “리”의 명칭과 관할구역을 법정동으로 전환하였다. 구역개편 기준으로는 인구 2~3만명, 면적 40km<sup>2</sup> 이상, 기존 법정리의 명칭과 구역 등을 활용하였다.

용인시 일반구 및 행정동 설치(안)은 2010년 인구 100만의 광역도시로서의 위상에 적합한 행정서비스가 이루어질 수 있도록 도·농복합형태의 시 중에서 최초로 추진되는 구청체제에 주민 다수가 용인시의 기본계획에 적극적인 찬성을 보이고 관심이 매우 높았

다. 구흥구인 기흥·구성은 일찍이 중앙정부의 주택정책에 의하여 급속하게 도시화가 진행되어 현재의 “읍” 체제로는 보다 질 좋은 행정서비스를 제공하지 못할 뿐 아니라, 신흥 도시지역인 기흥·구성지역에서 아직도 농촌지역과 차별화 되지 않은 행정조직으로는 주민에게 보다 가깝게 접근 하기는 매우 어렵다면서 지역적으로 분산되어 현장 대민 서비스 행정이 강한 “동” 체제를 하루 빨리 갖추고자 하는 시민들의 기대와 욕망이 매우 컸다. 또한 기흥·구성 지역의 현재 인구 및 주택현황, 교통량 등의 도시적 기반시설 규모로 볼 때 반드시 1개 일반구 설치가 필요하며, 현재도 동백, 구성, 보라, 서천, 흥덕 택지개발지구 등 대단위 개발이 진행 중이거나, 개발을 앞두고 있어 보다 체계적이고, 주민들이 이용하기 편리하며, 접근성이 좋은 행정동 설치를 강력하게 원하고 있다.

용인시 일반구 및 동 설치(안)에 대한 서면 설문조사와 홈페이지를 이용한 사이버 설문조사에 의하면 참여자 4,952명의 91.1%가 3개 일반구 설치에 호의적이며, 행정구역 경계조정(안)에 대한 79.2%가 찬성하면서 적정하다는 의견을 제시하고 있으나, 새롭게 택지개발이 진행 중이거나 개발을 앞둔 동백, 보라, 서천, 구성, 흥덕지구를 반영한 동 경계획정 및 명칭을 부여하도록 요구하고 있다.

가칭으로 설문을 실시한 일반구 및 행정동 명칭에 대하여는 다소 의견이 분분하여 “일반구 및 행정동 명칭 시민 공모”를 거쳐 시민 공청회 등을 통하여 지명위원회에서 결정하고자 한다는 용인시의 입장을 알고 전폭적인 지지를 보내고 있으며, 지역간 형평성 있는 행정서비스 제공과 2010년 인구 100만의 광역행정을 위한 용인시의 야심찬 계획인 일반구 및 동 설치계획(안)에 적극적인 지지와 의견을 제시하면서 시급히 설치하도록 요청하고 있다.

#### 다. 화성시 태안읍

화성시는 인구 29만 4000명(2005년 11월말 기준)의 50%인 14만 7000명이 태안읍 등 동부권에 거주하고 있어 증가하고 있는 이 지역 행정수요에 대비해 동부권 행정기구를 확대하는 차원에서 분동의 필요성이 제기되었다.

태안읍의 경우 대규모 택지개발로 인한 급속한 도시화와 인구증가에 따라 화성시 차원에서 분동 필요성이 제기되었으나, 초기에 주민들은 각종 불이익을 예상하고 읍 체제 유지를 희망하였다.

태안읍 분동사례는 각계각층의 주민의견 수렴, 동 체제 전환에 대한 홍보책자발행, 세

금인상억제노력 등을 통해 동 체제로의 전환을 유도한 성공적인 사례로 평가받고 있다.

2006년 1월 2일 6개 행정동(진안동, 병점 1동, 병점 2동, 반월동, 기배동, 화산동)을 개칭하였고, 6개동을 관할하는 동부출장소를 확대·개편(5급 소장 → 4급 소장, 5과)하여 주거환경이 크게 개선되었고, 급증하는 동부권역의 민원을 보다 신속히 처리해 주민의 불편을 최소화하였다. 구역개편 시 인구 2만 명 이상에 중점을 두면서 역사성과 생활권역 등을 고려하였고, 향후 추가 분동 등도 감안하였다.

#### 라. 양산시 응상읍

응상지역은 양산시의 동부권에 위치하고 있으며 부산광역시, 울산광역시와 인접한 도시로 두 광역시로부터 지속적인 인구 유입으로 대단위 택지개발이 활발히 추진되는 등 신생도시로서의 변화가 가속화되고 있었다.

지역민의 정서가 남부지역은 부산생활권에 북부지역은 울산생활권에 가깝고 동서지역은 주거지역, 산업지역, 공단지역 등 지역별 특성과 정서가 각기 다른 형태의 생활상을 보이고 있었다.

특히, 천성산맥이 가로막혀 민원업무를 위해 부산을 경유해야만 시청을 방문할 수 있는 지형적 특성으로 주민들의 시간적, 경제적 불편과 불만이 날로 심화되고 있어 지역균형 발전과 편리하고 질 높은 행정서비스를 제공받기 위해 응상읍을 응상출장소와 4개동으로 재편하는 방안에 대해 일부 지역주민들은 찬성하는 입장을 보이고 있었다.

양산시 응상읍은 급속한 도시화 추세에 따른 인구증가로 인해 효율적인 행정수행을 위해 2003년 12월 응상민원출장소를 신설하는 등 특별 배려를 통한 기구 및 인력보강으로 행정수요에 대처하고 있으나, 현행 읍 체제로는 공단 및 택지조성 등으로 급속한 인구증가에 따른 생활 및 집단민원 등 행정욕구 해소에는 한계를 보이고 있었다. 따라서 행정의 신속성과 효율성 제고를 통한 주민 편의를 도모하고 안정적인 행정체제를 갖추고자 응상읍을 출장소와 4개의 동으로 분리 조정하고 법정동의 경계를 일부 조정하고자 하였다.

그간의 추진과정을 보면 응상읍의 경우 행정수요에 능동적으로 대처하고 지역균형발전을 도모하기 위해 독자적인 행정처리가 가능한 4급 출장소와 4개동 설치안을 마련하여 2005년 2월 19일 행정자치부로부터 승인까지 받았으나 지역주민들의 거센 반대로 분동이 지연되었다. 양산시는 주민들의 동의를 구하기 위해 농촌 주민으로서 받는 혜택

을 분동 이후도 지속시켜 줄 것을 관련 부처에 요구하는 등 주민을 설득하는데 주력하여 2006년 하반기에 구성된 시의회에서 조례안을 통과시켜 2007년 4월 1일부터 시행되었다.

양산시 웅상읍의 경우 4개의 행정동(소주동, 서창동, 평산동, 덕계동)에 36명의 공무원을 배치하고 12명의 잔여인원은 출장소 소속으로 전환하였다.

행정의 효율성을 확보하고 질 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 웅상읍 체제를 폐지하고 동 체제로의 전환에 따라 종전 읍의 관할구역에 속하던 리의 명칭과 관할구역을 법정동으로 변경하였다. 구역개편의 기준으로는 인구와 면적 등을 고려하였으며, 현재의 행정구역을 볼 때 지리적 특성, 특히 부산과 울산을 연결하는 7번 국도의 영향이 많이 고려된 것으로 보인다.



〈그림 1〉 양산시 웅상읍 4개동의 경계

## 2. 시사점

사례지역의 행정체제 개편, 특히 읍·면지역의 동 전환 및 분동에 대한 분석결과, 장유면 행정체제 개편에 필요한 시사점은 다음과 같다.

〈표 2〉 사례지역 분석을 통한 시사점

사례지역 주요 내용	거제시 신현읍	용인시 기흥읍	화성시 태안읍	양산시 웅상읍
개편 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시화</li> <li>• 인구증가</li> <li>• 민원처리 시간 증대→행정서비스 불만</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 택지개발</li> <li>• 도시화</li> <li>• 행정수요 및 시민욕구 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 택지개발</li> <li>• 도시화</li> <li>• 인구증가</li> <li>• 행정수요 증가 및 동부권 행정기구 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구유입</li> <li>• 택지개발</li> <li>• 도시화</li> </ul>
개편과정에서의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민의 반대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지가상승 기대로 적극적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민들의 읍 체제 유지 희망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민의 거센 반대로 분동 지연</li> </ul>
구역개편 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구</li> <li>• 관할면적</li> <li>• 부락여건 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구</li> <li>• 면적</li> <li>• 기존 구역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구에 중점</li> <li>• 역사성</li> <li>• 생활권역 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구</li> <li>• 면적</li> <li>• 지리적특성</li> </ul>
분동 당시 인구	• 8만 여명	• 12만 여명	• 12만 여명	• 7만 여명
분동 수(행정동)	• 4개	• 5개	• 6개	• 4개
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민설득</li> <li>• 홍보</li> <li>• 여론조사</li> <li>• 의회보고</li> <li>• 공청회 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인접지역에 비해 차별화 된 행정서비스 극복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의견수렴</li> <li>• 홍보</li> <li>• 세금인상억제 노력 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 부처 협의</li> <li>• 주민설득</li> </ul>

첫째, 행정체제 개편의 필요성과 관련하여 주요 요인은 대규모 택지개발로 인한 도시화, 인구증가로 인한 행정수요 및 지역주민의 욕구가 증대되어 읍·면의 체제로는 더 이상의 행정수요를 감당하기 힘들기 때문에 동 전환의 필요성이 제기된다는 것이다.

둘째, 개편과정에서의 주요 문제점으로는 지역주민들의 반대가 심하다는 것이다. 물론 용인시 기흥읍과 같은 경우 지가상승의 기대로 적극적인 찬성을 보인 지역이 있는 반면, 대부분의 지역에서는 읍·면 체제에서 동으로 전환 시 소멸되는 각종 혜택 때문에 동 전환 및 분동을 반대하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 구역개편 기준으로는 인구, 면적 등이 가장 중요한 요소로 작용하였으며, 부락 여건, 역사성, 생활권역, 지리적 특성 등을 반영하여 구역의 경계를 설정하였다.

넷째, 분동 당시 인구는 7~12만 여명 정도로 읍·면의 행정체제는 일반적으로 인구가 7만 명 이상이면 행정서비스 제공에 한계가 있음을 시사하고 있다.

다섯째, 일반적으로 적절한 분동 수는 4~6개 정도이며, 인구, 면적 등을 고려하여 분동하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

마지막으로 읍·면지역의 동 전환 및 분동에 있어 성공적인 요인은 얼마만큼 지역주민의 반대를 극복하느냐에 따라 그 성패가 달려있다고 할 수 있다. 이를 위해 지속적인 홍보와 주민설득, 여론조사, 공청회, 관련 기관 협의 등이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

## IV. 장유면 행정체제 개편 타당성 검토

### 1. 타당성 분석기준

선행연구 검토와 사례지역을 분석한 결과, 본 연구의 논점이 되는 장유면 행정체제 개편의 타당성을 검토하기 위한 분석기준을 다음과 같이 제시한다.

<표 3> 장유면 행정체제 개편의 타당성 분석기준

유형 \ 주요 내용 및 분석기준	주요 내용	분석기준	
개편의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>장유면 행정체제 개편의 필요성을 파악하기 위해 현황 및 문제점 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규범적</li> <li>처방적</li> <li>자치제도적</li> <li>이론적 측면에서 분석</li> </ul>	
개편의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>장유면 행정체제의 문제점 해결을 위한 대안마련(예:면→동 전환)을 위한 타당성 검토</li> <li>선행연구의 시사점을 토대로 행정체제 개편 시 고려해야할 타당성 검토</li> </ul>	능률성	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정사무의 능률적 처리</li> <li>행정서비스 제고 정도 등 분석</li> </ul>
		만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>전반적 만족도</li> <li>개편 인지도 및 찬반의견 등 분석</li> </ul>
		지역성	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구·면적</li> <li>주민자치·참여</li> <li>공동체 의식 등 분석</li> </ul>
		경제성	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공서비스 수요</li> <li>공공서비스 공급 분석</li> </ul>
구역 개편의 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 구역개편 기준이 존재하나 행정의 능률성을 제고할 수 있는 기준이 중요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구</li> <li>면적(관할구역)</li> <li>지역성(특히 부락여건) 등</li> </ul>	

## 2. 개편 필요성 검토

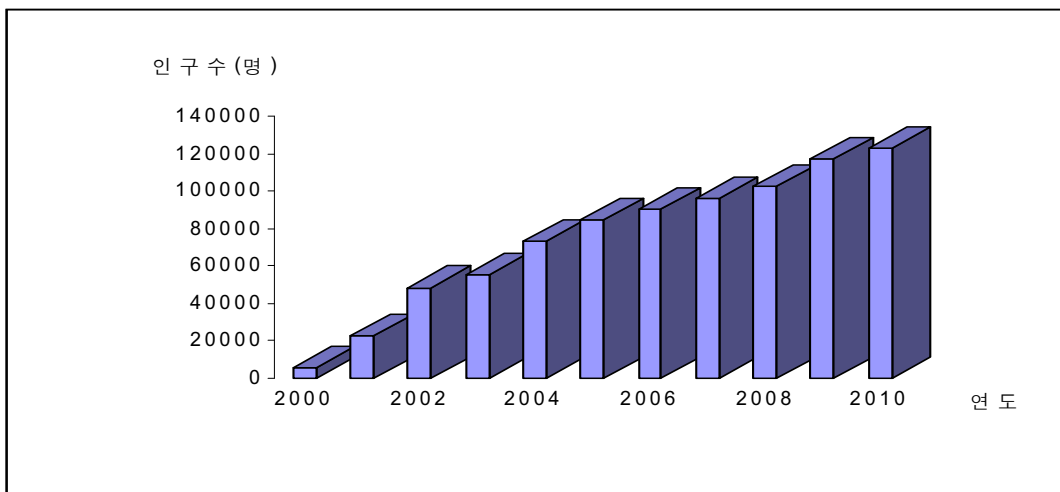
### 가. 장유면 행정체제 현황 및 문제점

김해시는 1995년 시·군 통합 이후 대규모 택지개발사업으로 급격한 도시화와 지속적인 인구증가가 진행되고 있으며, 2010년 10월 4일 기준으로 전국 15번째로 인구 50만 명을 돌파한 대도시로 성장하고 있다. 현재 김해시 행정구역은 9개 동, 7개 면, 1개 읍으로 구성되어 있으며, 인구는 50만 3,255명(2011년 2월 28일 기준)이다. 이는 경상

남도 내 여러 시·군 가운데 통합창원시 다음으로 많은 인구수를 보유하고 있다.

김해시 내에서 가장 인구가 많은 곳은 장유면으로 2011년 2월 기준 12만 3,469명에 이른다. 이는 사천시 11만 6,131명, 밀양시 11만 580명 보다 많은 수치이며, 김해시 전체 인구대비 약 24%를 차지하며 가장 높은 인구수를 나타내는 거대한 면으로 성장하고 있다.

장유면 인구는 2000년 말 5,716명에 불과했으나 2007년 장유신도시 택지개발사업이 완공되고 대규모 아파트 단지가 들어서면서 인구가 급증하기 시작했으며, 향후 인구 20만명 이상을 수용할 수 있는 도시규모의 교육, 문화, 사회복지, 공원, 환경기초시설을 갖추어 가고 있다.



자료 : 김해시청 홈페이지 인구현황을 토대로 재구성.

〈그림 2〉 장유면 인구증가 추이

인구가 많다는 것은 그만큼 세수의 안정적인 확보와 지자체 보조금 획득에 중요한 역할을 하게 된다. 실제로 김해시의 경우 인구가 50만 명을 돌파함에 따라 자치권이 대폭 확대되고, 경상남도의 재정지원보전금이 27%에서 47%로 늘어났다. 그러나 이러한 인구 집중 현상은 또 다른 문제를 야기한다. 대표적인 문제가 행정서비스의 효율성이 저하되며, 주민 의견수렴의 어려움으로 인한 자원의 합리적 배분이 어려워진다는 점이다.

인구 12만여 명의 장유면에 대한 행정서비스를 제공하기 위해 장유면사무소 공무원 32명, 장유출장소 공무원 44명이 근무하고 있다.<sup>2)</sup> 이는 장유면을 제외한 김해시 읍·

면지역 공무원 1인당 주민 수가 751명, 김해시 동지역 공무원 1인당 주민 수가 2,332명, 김해시 읍·면·동 공무원 1인당 주민 수가 1,623명인데 반해, 장유면의 경우 공무원 1인당 주민 수가 3,858명에 이르고 있음을 시사한다.<sup>3)</sup> 이는 다른 지역의 시 인구보다 더 많은 인구를 보유한 장유면에서 나타나는 기형적 행정체제 현상이며, 이로 인해 민원업무 처리능력은 한계에 다다르고, 이는 곧 행정서비스의 질 저하로 이어져 지역주민의 만족도는 저하될 수밖에 없으며 결과적으로 행정서비스의 효율적 제공과 자원의 합리적 배분을 어렵게 할 가능성이 높다.

[사례 1]에서는 현재 장유면 행정체제의 문제점을 잘 나타내고 있다. 전입신고를 하기 위해 읍하에서 면사무소까지 먼 길을 가야하고, 막상 도착해서는 콩나물시루 같은 대기실에서 하염없이 차례를 기다려야 한다. 일각에서는 이미 장유면사무소가 행정능력 한계에 부딪혔다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 주민 수 대비 공무원 수의 지나친 부족으로 1인당 3천여명을 살피는 것은 물리적으로 불가능한 일이라며 행정서비스의 질도 하락할 것이라고 우려하고 있다. 또한 하루 평균 1천건의 민원이 들어오는 것은 물론이고, 많을 때는 2천건이 넘는 민원을 10여명에서 처리한다는 것은 단순한 통계치보다도 실제 업무량이 훨씬 과도한 편이다. 뿐만 아니라 공무원들의 휴가는커녕 출장도 제대로 못가는 형편이며, 6급 이하 공무원은 80시간의 의무교육을 받아야 하는데 장유면사무소 공무원들 가운데 교육을 이수한 직원은 한 명도 없다고 한다. 심지어 복지업무 담당자 1명이 4천여명의 장애우를 담당하는 기형적 업무구조가 발생하고 있는 상황이다. 장유면사무소는 공무원들 사이에서 ‘공무원의 무덤’ 이라고 불릴 만큼 기피 장소가 돼가고 있다.

현재 면단위의 행정체제로는 장유면의 전체적인 행정수요를 해소하기에는 부족한 실정이다. 효율적인 행정서비스 제공으로 고객의 만족을 극대화시키기 위해서는 조직의 내부고객과 외부고객이 동시에 만족해야만 한다. 외부고객이 지역주민이라면 내부고객은 공무원이다. 장유면의 행정수요를 해소하고 행정서비스의 효율성 제고를 위해서는 우선 내부고객이 기피하는 행정체제가 아니라 오히려 사명감을 가지고 더욱 열심히 지역사회를 위해 봉사할 수 있는 바람직한 행정체제가 필요하다.

2) 장유출장소와 장유면사무소의 정원과 실제인원에는 차이가 있을 수 있으며, 이 인원은 각 기관 홈페이지를 방문하여 조직현황 및 담당업무를 참조하였다(2011. 1. 20 검색).  
 3) 장유출장소는 읍면동의 업무 및 기능을 수행하는 것이 아니므로, 장유면 공무원 1인당 주민수를 산출할 때에는 제외하였다.

### [사례 1] 공무원 1인당 주민 3천200여명 감당 '행정 사각지대'

- 행정능력 한계상황 실태 -



◀ 장유면사무소 민원실의 대기번호 알림판이 대기인원 46명을 나타내고 있다. 웬만한 관공서 민원실이나 은행창구에서도 쉽게 볼 수 없는 숫자다. 장유의 행정능력 한계를 단적으로 보여주고 있다.

“인구 15만 명에 면사무소 1개가 말이 됩니까?”

전입신고를 하기 위해 30여분을 넘게 대기한 오○○(31·장유면 율하리) 씨가 결국 분통을 터뜨렸다. 오 씨는 올 1월 가족과 함께 장유면 율하로 이사 왔다. 그녀는 현재 임신 5개월이다. 율하에서 면사무소까지는 버스로 꼬박 40여분이 걸렸다. 임신부가 감당하기엔 너무 먼 거리다. 이후의 상황도 칙칙산중이었다. 민원인 대기실은 불과 100㎡에 불과했고 그나마도 이미 다른 민원인들로 가득 찬 상태였다. 그녀는 무거운 몸을 편히 쉬지도 못한 채 콩나물시루 같은 대기실에서 하염없이 차례를 기다리는 수밖에 없었다.

... 하지만 행정시설은 면사무소 1곳뿐으로 해당 공무원도 38명에 불과하다... 일각에선 "1인당 3천여 명을 살피는 것은 물리적으로 불가능한 일"이라며 "행정 서비스의 질도 자연스럽게 떨어질 수밖에 없다"고 지적하고 있다.

면사무소 공무원들은 실제 업무량은 통계치보다도 훨씬 과도한 편이라고 호소했다.

"화장실 가기도 눈치 보입니다." 민원담당 한○○ 계장에 의하면 하루 평균 1천 건의 민원이 들어오는 것은 물론이고, 많을 때는 2천 건이 훌쩍 넘기도 한다. 하지만 이를 처리하는 공무원은 한 계장을 포함해 모두 11명 뿐이다. 그나마 그 중 2명은 출산휴가 중이다....

... 주민생활지원실도 감잡한 상황은 마찬가지다. 지난해 12월 기준 장유면 복지계층은 모두 2만183명이다. 하지만 주민생활지원실의 직원은 사회복지사 3명을 포함해 모두 8명이다. 장유면은 지역적 특성상 복지혜택 계층이 유독 많이 거주하고 있다. 특히 사할린동포(101명)와 북한이탈주민(93명)은 타 지역에서는 찾아보기 힘든 복지계층이다. 기초생활수급자(1천912명), 장애우(4천266명), 보육료지원(6천920명)처럼 전체 인구수 증가에 따른 자연스러운 증가율도 있다. 사정이 이렇다 보니 공무원 1명이 4천여 명의 장애우를 담당하는 등 기형적인 업무구조가 발생하고 있다. 행정서비스의 질도 자연스럽게 떨어질 수밖에 없는 실정이다.

... 장유면사무소는 공무원들 사이에서 '공무원의 무덤' 이라고 불릴 만큼 기피 장소가 돼가고 있다.

(<http://www.gimhaenews.co.kr>)

## 나. 행정체제 개편 필요성 검토

앞서 언급하였듯이 현재 장유면 행정체제는 많은 문제점이 있는 것이 사실이다. 그렇다면 ‘과연 실질적으로 행정체제 개편이 필요한가?’라는 문제에 부딪히게 된다. 실질적인 행정체제 개편 필요성에 대한 문제를 해결하기 위해 선행연구 검토 결과, 규범적, 처방적, 자치제도적, 이론적 측면이라는 분석기준을 마련하였다. 이러한 분석기준을 토대로 장유면 행정체제 개편 필요성을 검토하기로 한다.

### 1) 규범적 측면

먼저 ‘규범(norm)’이란 개념에 대한 정의를 살펴보면, 당위(當爲), sollen, ought to 등으로 해석되며, 쉽게 표현하면 ‘당연히 ○○를 해야한다’라는 의미를 내포하고 있다. 규범적 측면에서의 연구대상은 일반적으로 인간의 가치(value)를 다룬다. 즉 인간의 가치문제를 다루는 사회과학에서는 획일적인 정답을 요구하기는 어려운 실정이다.

그렇다면 장유면 행정체제를 당연히 개편해야 하는 이유는 무엇일까?

그 이유는 도시화, 산업화 등으로 인한 인구증가 및 인구집중 현상이 원인이 되어 행정수요가 급증함에 따라 현재의 면체제로서는 이를 해소할 수 없기 때문이다.

〈표 4〉는 읍면동 인구수 대비 1인당 공무원 수를 나타내고 있다. 장유면의 인구는 이미 2008년에 10만을 넘어 현재까지 계속 증가 추세에 있으며, 인구수 대비 1인당 공무원 수도 김해시 전체에서 최고 많은 3,858명(2011년 2월 28일 기준)에 이르고 있다.

1명의 공무원이 거의 4천여명의주민을 대상으로 민원을 처리하는 현실에서 지역주민들은 기다림에 지쳐 불만은 쌓여만 가고, 공무원들은 과도한 업무량에 시달려 결국 행정서비스의 질적 하락으로 이어지고 있다. 이러한 문제는 또한 주민 간, 지역 간, 공무원 간 갈등을 일으켜 결국에는 형평성(equity)의 문제로까지 이어질 수 있기 때문에 개편의 당위성은 있다고 할 수 있다.

〈표 4〉 읍면동 인구수 대비 1인당 공무원 수(2011. 2. 28 기준)

	공무원 수	인구수	인구수/공무원수
진영읍	22	39,981	1,817
<b>장유면</b>	<b>32</b>	<b>123,469</b>	<b>3,858</b>
주촌면	12	4,169	347
진례면	15	8,168	545
한림면	18	9,814	545
생림면	12	4,614	385
상동면	12	3,898	325
대동면	14	8,260	590
동상동	9	9,716	1080
회현동	9	9,518	1058
부원동	9	7,747	861
내외동	26	87,416	3362
북부동	21	76,964	3665
칠산서부동	12	9,682	807
활천동	16	46,649	2916
삼안동	17	44,044	2591
불암동	10	9,146	915
계(평균)	266	503,255	1,892

자료 : 「김해시청 총무과」 자료를 토대로 재구성.

## 2) 처방적 측면

‘처방(prescription)’이란 개념은 아주 상식적인 개념으로 쉽게 이해될 수 있는데, 우리가 몸이 아파 병원에 가면 의사가 진료하고 난 후 처방을 해 준다. 우리는 이 처방에 따라 약국에서 약사에 의해 약을 조제하게 되고, 그 약을 먹게 되면 몸이 쉽게 낫는 경험을 한다. 이것이 바로 ‘처방’의 핵심적인 개념이다. 즉 문제해결(problem-oriented)에 초점을 두고 있는 것이 처방적 측면의 접근방법이다.

그렇다면 장유면 행정체제의 문제점을 해결하기 위해 ‘우리는 어떤 처방을 내려야 할까?’라는 문제에 직면하게 된다. 병의 원인을 정확히 규명하지 않고 잘못 내려진 처방은

오히려 독이 될 수도 있다. 지난 2007년 김해시에서는 행정체제 개편의 당위성만을 강조하여 장유면을 동으로 전환하여 4개의 행정동으로 개편한다는 방침을 세웠다. 그러나 이는 시기상조였다. 동 전환 자체를 반대하는 면민들의 여론이 너무 높아 계획은 실행이 되지 못했으며, 현재 행정력의 한계에 직면하자 다시 동 전환을 추진하고 있다.

지난 2007년 7월, ‘김해시 장유면과 김해시 장유동’이라는 주제로 개최된 토론의 일부를 소개하고자 한다. 인제대 법학과 강재규 교수에 의하면 “장유면은 다른 면지역에 비해 도시화가 많이 진척됐고 다른 동지역에 비해 그동안 불합리한 혜택을 받은 측면이 강하다”며 “도시형의 장유면을 동으로 전환하는 것은 시기의 문제이지 그렇게 갈 수밖에 없으며 주민 여론을 합리적으로 수렴해 바람직한 결론을 도출해야 한다”고 밝혔다.

처방적 측면, 즉 장유면 행정체제의 문제를 해결하고자 하는 개편의 필요성은 인정된다. 보다 근본적인 문제해결을 위해서는 보다 합리적이고 과학적인 방법과 수단의 선택이 중요하며, 동 전환 및 분동 시기의 적절성, 주민의 여론 등도 중요하다고 할 수 있다.

장유면 행정체제의 문제를 해결하고자 하는 개편의 궁극적인 목적은 단기적으로 행정 서비스의 향상을 기대할 수 있다. 그러나 이러한 문제가 해결되지 않고 지속적으로 유지된다면 장유면은 도시의 형태를 지닌 거대한 면으로 자리매김하면서 지역 이기주의의 만연, 김해시민의 화합저해, 면지역 혜택을 받고 있는 것에 대한 여타 동지역 주민들의 불만 야기 등 새로운 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 어떤 사람은 이미 김해와 장유를 별개의 지역으로 인식하는 경우도 있다. 그러나 이러한 인식은 김해의 발전과 화합을 위해서는 전혀 도움이 되지 않지만, 현재 이러한 문제가 어느 정도 발생했는지 또는 어느 정도 발생할 것인지에 대한 경험적 연구도 없는 실정이다. 향후 이러한 문제점을 해결하기 위해 김해 발전의 원동력이 되는 김해시민으로서의 동질감 또는 일체감을 확인하기 위한 다각적 차원의 경험적 연구가 필요할 것으로 예상된다.

### 3) 자치제도적 측면

지방자치법 제7조제2항<sup>4)</sup>에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그

4) 지방자치법 제7조②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농 복합형태의 시로 할 수 있다.

1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역 2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 군의

밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정에 의해 김해시와 김해군이 1995년 5월 10일, 도·농 복합형태의 시가 되었고, 2005년 4월 4일에는 김해 장유출장소가 개소하게 되었다.

이 규정에 의하면 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 둔다고 규정하고 있기 때문에 장유면의 동 전환은 자치제도적인 측면에서 볼 때 아무런 문제가 되지 않으며, 충분한 개편의 필요성이 있다고 판단된다.

또한 현행법에서 면 단위의 행정체제를 시까지 구성인구가 40% 미만에 농·축산업 등 1차 산업 종사자가 전체 인구의 60% 이상되는 2만명 미만의 농촌지역으로 규정하고 있다. 「2008년 기준 사업체기초통계조사」에 의하면, 김해시 전체 농가는 7,664세대, 농가인구는 22,155명으로 나타나 2003년 이후 농가는 957세대, 농가인구는 7,606명 감소하였다.

장유면을 대상으로 한 경험적 연구(김용철, 2009; 한국미래정책개발연구원, 2010)에 의하면, 1차 산업 종사자가 2007년 5.4%, 2010년 2.3%로 감소 추세에 있어, 이미 장유면은 농촌으로서의 성격을 잃어가고 있어 개편이 필요한 실정이다.

#### 4) 이론적 측면

지방행정체제 개편은 계층구조를 단순화, 광역화하려는 것이 시대의 흐름이다. 그러나 우리나라의 경우 해외 선진국과는 달리 아직까지 계층축소 및 광역화는 시기상조인 것으로 판단된다.

읍·면·동의 변화요구와 관련된 논의 초기에는 읍·면·동 사무소의 종합행정적 지위를 폐지하고 바로 주민자치센터로 전환하여 현재 3~4단계로 구성된 우리나라 행정계층 중 한 계층을 축소한다는 의미에서 읍·면·동의 폐지를 계획하였으나, 공무원 등 일부의 반대와 실제적으로 읍·면·동이 폐지되었을 때 발생할 수 있는 문제점 등을 고려하여 읍·면·동의 기능 일부만 전환하게 되었다(한국지방행정연구원, 2003).

본 연구의 논점이 되는 읍·면의 동 전환과 관련된 이론은 거의 없는 실정이며, 다만 이를 위해 주민의 의식을 묻는 설문조사가 일반적 경향이다. 향후 읍·면의 동 전환과

---

인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. 4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역

같은 행정체제개편 시 지역주민의 의견을 수렴하는 절차가 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 개편 타당성 검토

선행연구 검토 결과, 장유면 행정체제 개편 타당성 검토를 위한 분석기준으로 능률성, 만족도, 지역성, 경제성 등을 제안하였다. 구체적인 세부지표를 통한 장유면 행정체제 개편에 대한 타당성 검토는 다음과 같다.

#### 가. 능률성

〈표 5〉 장유면 행정체제 개편의 능률성 분석

분석기준	세부지표	주요 내용
능률성	• 행정사무의 능률적 처리	• 민원대기시간 52.62점 보통 • 민원 처리기간 54.05점 보통
	• 행정서비스 제고	• 민원인 주차시설 36.70점 불만족 • 면사무소와의 거리 56.30점 보통 • 공무원 친절성 52.18점 보통 • 면사무소 편의시설 47.47점 불만족

자료 : 한국미래정책개발연구원(2010) 자료를 토대로 재구성.

#### 나. 만족도

〈표 6〉 장유면 행정체제의 만족도 분석

분석기준	세부지표	주요 내용
만족도	• 전반적 만족도	• 전반적 만족도는 50.70점 보통 • 개편 후 전반적 만족도는 정책집행 후 측정가능
	• 개편 인지도	• 2010년 84.6%
	• 찬/반 의견	• '10년 찬성 39.3%, 반대 48.9%, 모름 11.8% • '11년 찬성 50.2%, 반대 42.3%, 모름 7.5%

자료 : 한국미래정책개발연구원(2010, 2011) 자료를 토대로 재구성.

#### 다. 지역성

〈표 7〉 장유면 행정체제 개편의 지역성 분석

분석기준	세부지표	주요 내용
지역성	• 인구·면적	• '11년 12만여 명, 54,57km <sup>2</sup> (김해시 약1/9)
	• 주민자치·참여	• 거주자의 50% 정도가 30~40대임을 고려할 때, 향후 이들 계층의 주민자치·참여 등이 증가할 것으로 예상됨
	• 공동체 의식	• 거주기간의 40% 정도가 5~10년 미만이며, 15년 이상이 5% 정도임을 고려할 때, 공동체 의식은 낮음

자료 : 「김해시청 총무과」(2011) 관내현황, 지적공부등록지 현황, 한국미래정책개발연구원(2010) 자료를 토대로 재구성.

#### 라. 경제성

〈표 8〉 장유면 행정체제 개편의 경제성 분석

분석기준	세부지표	주요 내용
경제성	• 공공서비스 수요	• 주민선호에 따른 세분화(개편)가 바람직 • 공공서비스가 미치는 공간적 범위와 행정구역의 불일치
	• 공공서비스 공급	• 최소비용과 재정능력 고려

자료 : 김석태(2009) 자료를 토대로 재구성.

#### 마. 소결

장유면 행정체제 개편에 대한 타당성 검토 결과는 다음과 같다.

첫째, 능률성과 관련하여 행정사무의 능률적 처리는 보통수준에 머물고 있으나, 실제 제공되고 있는 행정서비스에 대한 주민들은 다소 불만족스러운 상태이므로 행정체제 개편의 타당성이 있다.

둘째, 만족도와 관련하여 전반적 만족도는 50.70점으로 보통수준이며, 개편 후 전반적 만족도는 정책집행 후 측정이 가능하다. 그러나 전반적 만족도가 50.70점이라는 수치는 이미 행정서비스에 대한 주민들의 불만이 반영되어 있어 행정체제 개편의 당위성을 가진다. 개편인지도는 2010년 84.6%로 높게 나타나 주민들도 행정체제 개편의 필요성을 인지하고 있으며, 찬성·반대 의견과 관련하여 2010년 찬성이 39.3%에 불과하였으

나, 2011년 찬성이 50.2%로 높게 나타나 개편에 대한 지역주민의 요구가 증대되고 있으므로 행정체제 개편의 타당성이 있다고 할 수 있다.

셋째, 지역성과 관련하여 높은 인구밀도와 면사무소에 대한 지리적 접근성을 고려하면 행정체제를 4개 이상으로 분동하는 것이 바람직하며, 주민자치·참여와 관련하여서도 면 체제보다는 동 체제가 주민자치와 참여를 증대시킬 수 있는 것으로 나타났다. 또한 공동체 의식과 관련하여 새로운 상권과 문화의 형성이 지역발전의 저해요인으로 작용할 수 있으므로 이를 해소하기 위해 행정체제의 개편이 필요한 실정이다.

마지막으로 경제성과 관련하여 공공서비스 수요가 신시가지 중심으로 증대하고 있는데 반하여 공공서비스가 미치는 공간적 범위가 한정되어 있으므로 향후 행정구역과 공공서비스의 공간적 범위를 일치시킬 필요가 있으며, 주민의 선호를 적극 반영할 수 있는 행정체제의 세분화가 필요하다. 공공서비스 공급과 관련하여 분동 시 고려되는 비용, 예를 들면 동 청사 설립, 부지매입 등과 관련하여 최소비용과 재정능력을 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

#### 4. 구역개편 기준 검토

선행연구 검토와 사례지역을 분석한 결과 구역개편의 기준은 다양하게 존재하고 있는 것으로 나타났으나, 가장 중요한 기준은 행정의 능률성을 제고시킬 수 있는 기준이어야 한다는 것이다. 주로 인구, 면적(관할구역), 지역성 등에 초점을 두고 검토하는 것이 바람직하다.

##### 가. 인구와 면적

2011년 2월 28일 기준, 장유면의 인구와 면적은 다음과 같다.

현재 장유면의 인구는 123,469명으로 부곡리 21,464명, 삼문리 34,107명, 관동리 15,033명, 율하리 18,705명으로 12개 법정리 중 4개 리에 장유면 인구의 72%가 밀집되어 거주하고 있다. 그러나 율하리, 장유리, 응달리, 수가리 등을 모두 합한 인구는 장유면 전체인구의 1%밖에 되지 않는다. 인구밀도, 즉 면적(km<sup>2</sup>)대비 인구수가 가장 높은 법정리는 무계리 13,242명, 삼문리 6,151명, 율하리 4,728명, 부곡리 4,555명 순으로

나타났으며, 반면 인구밀도가 가장 낮은 법정리는 수가리 33명, 응달리 100명, 장유리 120명, 유하리 244명 순으로 나타났다.

〈표 9〉 장유면의 인구와 면적(2011. 2. 28 기준)

법정리	남	여	인구수(명)	면적(km <sup>2</sup> )	인구/면적
유하리	235	204	439	1.80	244
내덕리	543	518	1,061	1.71	619
부곡리	10,774	10,690	21,464	4.71	4,555
무계리	5,066	5,063	10,129	0.76	13,242
신문리	3,475	3,324	6,799	3.79	1,796
삼문리	16,774	17,333	34,107	5.54	6,151
대청리	7,490	7,321	14,811	14.20	1,043
관동리	7,497	7,536	15,033	7.37	2,040
울하리	9,174	9,531	18,705	3.96	4,728
장유리	228	212	440	3.68	120
응달리	180	190	370	3.70	100
수가리	53	58	111	3.34	33
계	61,489	61,980	123,469	54.57	2,263

자료 : 「김해시청 총무과」(2011) 관내현황, 지적공부등록지 현황을 토대로 재구성.

일반적으로 인구밀도는 기후·지형·지질 등의 자연적 요인과 문화·환경 등 사회적 요인에 의해 결정되는데 경제·문화가 발전된 곳과 평지에서 인구밀도가 높은 편이다.

장유면의 인구, 면적, 인구밀도 등을 고려해 볼 때, 경제·문화가 발전된 지역은 무계리, 삼문리, 울하리, 부곡리 등이며, 낙후된 지역은 수가리, 응달리, 장유리, 유하리 등이다.

행정안전부에 의하면 분동 시 1개 동에 인구 2만명을 기준으로 제시하고 있는데 구역 개편 기준으로 인구는 매우 중요한 요인이다. 향후 지방자치단체의 의견 및 지역여건 등을 고려하여 무계리, 삼문리, 울하리, 부곡리 등을 중심으로 행정체제의 개편이 필요할 실정이다.

## 나. 지역성

과거 장유면은 무계리(장유면사무소 소재)가 장유면의 중심이자 김해 서부의 중심지였으나, 신도시 택지개발사업 이후 부곡리, 삼문리, 대청리, 관동리, 율하리 등을 중심으로 성장하여 현재 인구 12만 여명의 거대 면으로 발전하고 있다. 이는 신도시 택지개발사업 이후 새로운 상권 형성 및 인구의 증대를 가져왔고, 면 주민으로 하여금 행정서비스에 대한 불만을 초래하는 결과를 가져왔다.

지역성은 인구·면적, 주민자치·참여, 공동체 의식, 지리적 여건 등을 통해 파악할 수 있으며, 인구와 면적은 앞서 별도로 언급하였다.

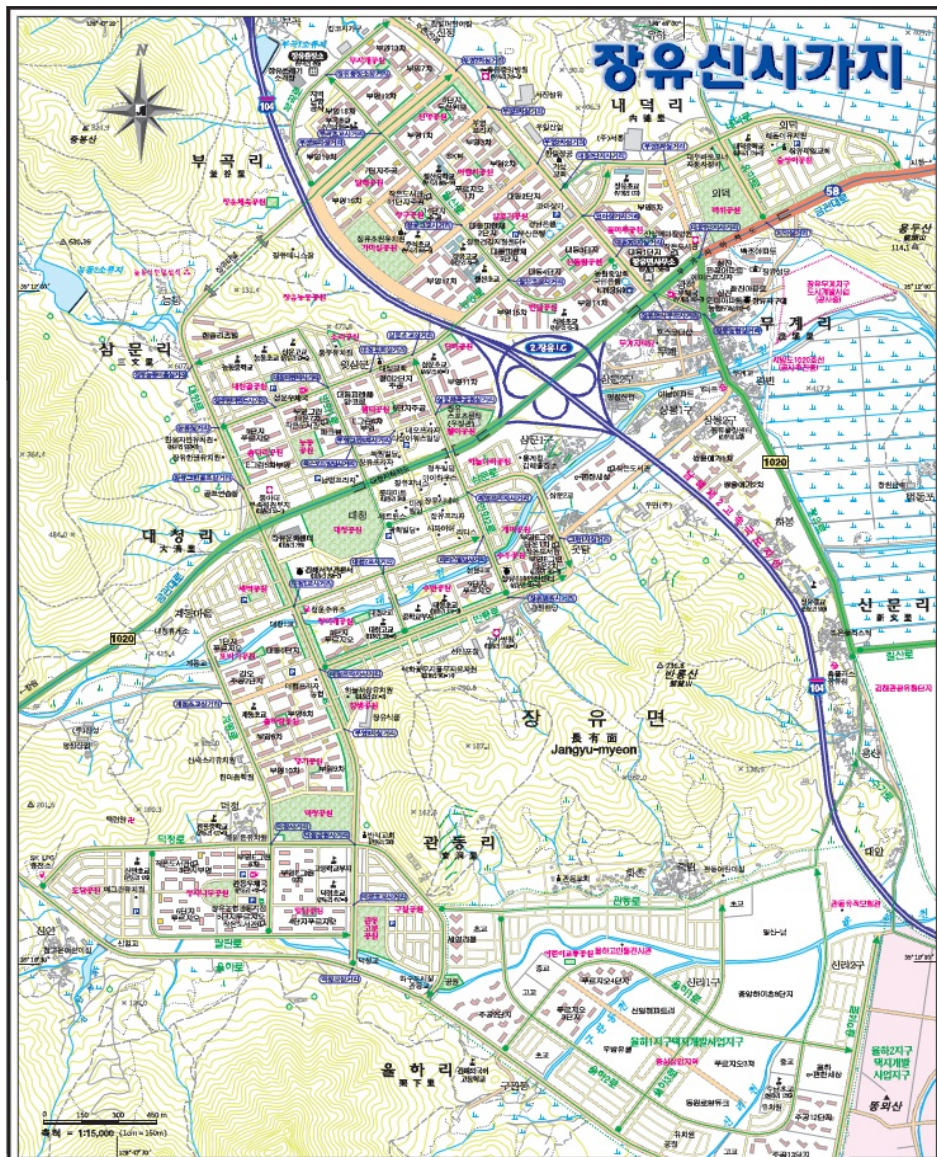
첫째, 지리적 여건으로 볼 때 장유면은 58번 국도와 1020번 지방도가 동에서 서로 가로 지르고 있으며, 남해제2고속국도지선이 남과 북을 가로 지르고 있어 장유면은 장유 I.C를 중심으로 4개 지역으로 구분된다. 4개의 중심지역은 무계리를 중심으로 한 구시가지, 부곡리, 삼문리, 대청리, 관동리, 율하리 등을 중심으로 한 신시가지 3개 지역으로 구분된다. 향후 장유면의 특성 상 ‘도로’라는 지리적 여건이 분동의 기준이 될 수 있음을 시사하고 있다.

둘째, 주민자치·참여와 관련하여서는 읍·면·동 조직구조의 확인이 필요하다. 읍의 경우 2~4과, 면의 경우 3~7과 체제로 운영되고 있으나, 동의 경우 행정조직과 주민자치센터를 이원화하여 운영하고 있는 것이 가장 큰 차이라고 할 수 있다.

1998년 동 기능 조정이후 동사무소에서 수행하던 건설, 건축, 환경, 위생, 교통 등의 업무를 시·구청업무에 환원시키고, 동사무소에는 주민들이 동정에 직접 참여할 수 있도록 하는 주민자치센터를 설치·운영하고 있다. 장유면도 동 체제의 전환으로 주민들이 동정에 직접 참여하여 주민자치를 실현할 수 있는 체제의 전환이 필요한 실정이다.

셋째, 공동체 의식과 관련하여 한국미래정책개발연구원(2010)의 「2010년 장유면 주민의식 조사」를 참고할 필요가 있다. 이 조사에 의하면, 장유면 거주기간이 5~10년 미만이 37.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 3~5년 미만이 24.5%, 1~3년 미만이 18.9%로 나타났다. 이는 신도시 택지개발사업 이후 대부분 새로 유입된 인구증가분을 반영하고 있다고 할 수 있다. 또한 거주자의 연령별 분포를 보면 30대가 33.4%로 가장 높고, 그 다음으로는 40대가 25.6%로 나타났으며, 60대 이상이 12.3%로 가장 낮았다. 이러한 인구구조는 이상적이고 안정적인 종형구조에 가깝게 나타나 장유면의 발전 가능성을 그대로 보여주고 있다. 그러나 공동체 의식과 관련하여 새로 유입된 인구증가

로 인해 신도시 중심으로 새로운 공동체가 형성되고 있으며, 새로운 상권과 문화가 형성되고 있다. 이는 장유면 전체의 공동체 의식을 많이 저하시키는 요인으로 작용될 수도 있다. 향후 장유지역의 성장과 발전을 위해 신시가지와 구시가지가 연계·발전할 수 있는 체제로의 변화가 필요한 시점이다.



자료 : 김해시청 홈페이지.

〈그림 3〉 장유신시가지 지도

**다. 소결**

구역개편의 기준을 검토한 결과, 가장 중요한 기준은 행정의 능률성을 제고시킬 수 있는 기준이어야 한다는 것이고, 그 다음으로 중요한 요인은 인구로 나타났다.

첫째, 인구와 면적과 관련하여 행정안전부는 분동 시 1개 동 인구 2만명을 기준으로 제시하고 있는데, 장유면의 경우 인구 12만여명으로 최소 6개의 분동이 가능하며, 현재 부곡리, 삼문리 등은 2만여명이 넘는다.

둘째, 지역성과 관련하여 장유면의 지리적 여건 중 특이한 점은 58번 국도와 1020번 지방도, 남해제2고속국도지선이 장유면을 4등분 하고 있다는 것이다. 이로 인해 장유지역의 성장·발전은 기존의 중심인 무계지역을 중심으로 부곡지역, 삼문·대청지역, 관동·울하지역 등으로 발전하고 있다. 이는 면사무소에 대한 지리적 접근성을 고려할 때, 최소 4개 이상 분동이 될 필요가 있다는 것을 시사하고 있다. 또한 주민자치·참여, 공동체 의식의 증대를 위해서도 행정체제의 개편이 필요한 실정이다.

**5. 적정 분동 수 검토**

선행연구 검토와 사례지역을 분석한 결과 장유면 행정체제 개편의 필요성에 대한 당위성, 타당성 등이 인정되었고, 구역개편 기준도 제시됨에 따라 장유면 행정체제 개편의 바람직한 방향으로 장유면의 동 전환이 필요하며, 동 전환 시 필요한 적정 분동 수를 검토하고자 한다.

**가. 제1안 - 4개 분동 안**

앞서 언급한 구역개편 기준을 고려하여 58번 국도와 1020 지방도, 남해제2고속국도지선으로 4등분되는 4개의 권역을 지리적 여건을 고려하여 4개 분동 안을 제안한다.

제1지역은 유하리, 내덕리, 부곡리, 무계리 일부, 삼문리 일부를 중심으로 한다.

제2지역은 삼문리 일부, 대청리를 중심으로 한다.

제3지역은 무계리 일부, 신문리, 삼문리 일부를 중심으로 한다.

제4지역은 관동리, 울하리, 장유리, 응달리, 수가리를 중심으로 한다.

4개 분동 안의 특징으로는 기존 행정구역을 기초로 생활권이 근접한 지역으로 조정되

며, 도로로 인한 생활권의 분리 문제는 다소 해소된다. 그러나 현행 법정리의 경계가 중복되는 부분이 많아 향후 경계변경이 필요하며, 제1지역의 인구밀도가 비교적 높게 나타나 질 높은 행정서비스 제공을 위한 대응책 마련이 필요하다.

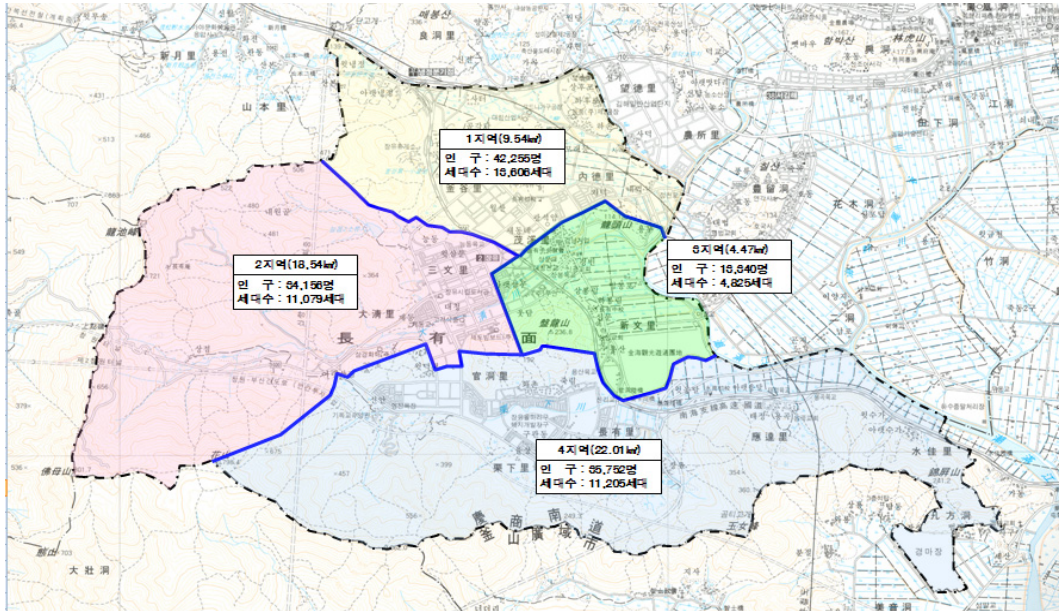
〈표 10〉 제1안 - 4개 분동 안의 특징

명 칭	인 구 수 <sup>5)</sup>	관 할 구 역	면적(km <sup>2</sup> )	인구/면적
1지역	42,255명 (13,606세대)	유하리, 내덕리, 부곡리, 무계리 일부, 삼문리 일부	9.54	4,429
2지역	34,156명 (11,079세대)	삼문리 일부, 대청리	18.54	1,842
3지역	13,340명 (4,825세대)	무계리 일부, 신문리, 삼문리 일부	4.47	2,984
4지역	35,752명 (11,205세대)	관동리, 율하리, 장유리, 응달리, 수가리	22.01	1,624
계	125,503명 (40,715세대)	4개 분동	54.56	2,300

인구밀도가 제일 낮은 제4지역에도 주목할 필요가 있다. 제4지역의 경우 관동·율하리의 인구는 3만4천여명에 이르는 반면, 장유·응달·수가리의 인구는 1천여명에 지나지 않는다. 그러나 향후 율하 1지구 아파트 입주가 완료될 경우 4,890세대 약 1만4천여명이 증가할 것으로 예상되고, 율하 2지구의 택지개발이 완료되면 8,147세대 약 2만2천여명이 증가되어 인구가 약 7만여명에 도달할 것으로 예상된다. 나아가 향후 율하 2지구 택지개발사업의 완료시점 및 지역 간의 균형발전을 고려할 때 추가 분동이 예상된다.

분동 시 1개동 2만명이라는 행정안전부의 기준인 적정인구를 고려할 때, 5개동으로 분동할 경우 적정인구에 미달되는 지역이 있다. 이는 하나의 상대적 기준이며, 절대적인 기준은 아니다. 분동 시 지방자치단체의 의견 및 지역여건, 높은 인구밀도 등을 고려하여 신축적으로 결정하는 것이 가능하므로 5개 동으로 분동하는 것도 충분히 가능하다.

5) 2011. 9말 기준



〈그림 4〉 제1안 - 4개 분동 안 지도

나. 제2안 - 3개 분동 안

앞서 언급한 구역개편 기준을 고려하고 장유면의 지역성을 고려하여 3개의 분동 안을 제안한다.

제1지역은 유하리, 내덕리, 부곡리일부, 무계리, 신문리 일부를 중심으로 한다.

제2지역은 부곡리 일부, 삼문리, 대청리, 신문리 일부를 중심으로 한다.

제3지역은 관동리, 율하리, 장유리, 응달리, 수가리를 중심으로 한다.

3개 분동 안의 특징으로는 기존 행정구역을 그대로 활용하는 방안과, 기존의 공동체를 활용하는 방안으로 생활권이 근접한 지역으로 조정은 가능하다. 그러나 도로로 인한 생활권의 분리 문제는 완전히 해소하기 어려우며, 향후 경계변경이 필요한 실정이다.

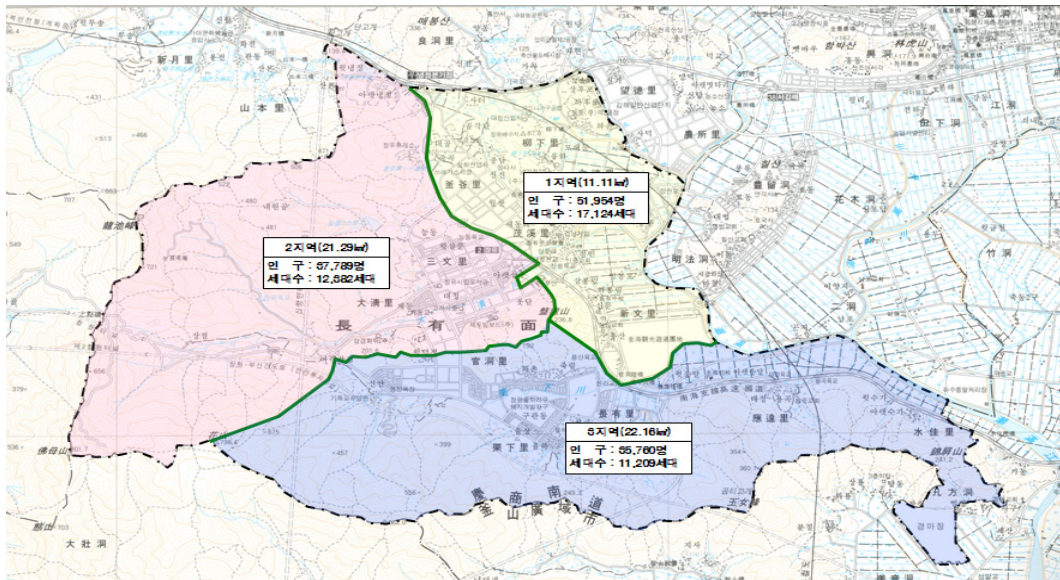
1지역의 경우, 2지역 및 3지역과 비교해 볼 때, 단위면적당 인구수가 4,784명이라는 높은 인구밀도를 나타내고 있다. 이는 현재 장유면사무소를 중심으로 구시가지와 신시가지가 밀집되어 나타나는 현상이다. 구시가지에는 터미널과 재래식 시장 등을 중심으로 상권이 형성되어 있으며, 신시가지에는 아파트 중심의 주거지역으로 형성되어 있다. 면사무소, 재래시장 중심의 생활권은 유사하나, 신도시와 구도시간의 지역문화 또는 지역공동체 의식 형성에는 다소 차이가 발생할 가능성이 존재하고 있다. 향후 높은 인구밀도

해소와 공동체 의식 형성을 위한 대안 마련이 필요한 실정이다.

2지역과 3지역의 경우, 비교적 고른 인구밀도를 나타내고 있어 분동 시 질 높은 행정 서비스를 제공할 수 있을 것으로 예상되며, 2지역의 경우 일부 경계변경이 필요하지만, 3지역의 경우 기존의 법정리를 그대로 활용할 수 있어 기존의 공동체를 활용할 수 있으며 비교적 생활권이 근접한 지역으로 조정이 가능하다.

〈표 11〉 제2안 - 3개 분동 안의 특징

명 칭	인 구 수 <sup>6)</sup>	관 할 구 역	면적(km <sup>2</sup> )	인구/면적
1지역	51,954명 (17,124세대)	유하리, 내덕리, 부곡리 일부, 무계리, 신문리 일부	10.86	4,784
2지역	37,789명 (12,382세대)	부곡리 일부, 삼문리, 대청리, 신문리 일부	21.54	1,754
3지역	35,760명 (11,209세대)	관동리, 율하리, 장유리, 응달리, 수가리	22.16	1,614
계	125,503명 (40,715세대)	3개 분동	54.56	2,300



〈그림 5〉 제2안 - 3개 분동 안 지도

6) 2011. 9말 기준

다. 제3안 - 2개 분동 안(대동제)

대동제는 1997년 7월 14일 경상남도 창원시가 전국 최초로 실시한 행정동 통합 제도이다. 지방자치법 제3조 제3항에 의하면, 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 명 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 설치할 수 있는데, 대동제는 행정동 2~3개를 1개 동으로 통폐합하여 구청과 기존 동과의 중간 기능을 수행할 수 있는 사무를 배분함으로써 적절한 기구 및 인력 보강을 통해 수준 높은 행정서비스를 제공하고자 하는 제도이다.

행정효율성, 서비스 단위비용의 측면에서 일반구를 가진 도시는 일반구를 갖지 않고 대동제를 택하고 있는 도시에 비하여 주민 1인당 행정서비스 비용이 많이 드는 것으로 나타나고 있다. 한국지방행정연구원(2007)에 의하면 주민 1인당 행정서비스 비용면에서 일반구가 있는 경우는 1인당 113,000원인 반면, 대동제를 택하고 있는 경우에는 구를 가진 경우의 68% 수준에서 행정서비스를 제공해 주고 있다는 것을 알 수 있다. 아래의 <표 13>는 대동제를 택하고 있는 (구)창원시와 구청제를 택하고 있는 포항시를 비교·분석한 것이다.

<표 12> 대동제 (구)창원시와 구청제 포항시의 비교·분석

구 분		창원시	포항시
인구 면적	전체(동지역) 동평균	504천명, 293km <sup>2</sup> (459, 125) 38천명, 10.46km <sup>2</sup>	506천명, 1,128km <sup>2</sup> (330, 76) 17천명, 3.98km <sup>2</sup>
행정 기관	기 구	7국 31과, 동 12 20명	5국 30과, 구청 2, 14과, 동 19 32명
	정 원	시전체(본청) 구·동(평균)	2,019명(605) 344명, 243명(13)
경찰(경찰서 수)		623명(2)	768명(2)
소방(소방서 수)		199명(1)	309명(2)
공무원 총 정원		2,364명	3,096명

(구)창원시처럼 구를 가지고 있지 않으면, 서비스 처리 효율성에서 문제가 있는가? 이 문제를 답하기 위해서는 효율성 분석을 해 볼 필요가 있다. 최영출(2008)은 효율성 분석을 위해서 자료포락분석(Data Envelopment Analysis: DEA)의 결과를 활용하여 우

리나라 230개 시·군·구에 대한 자료포락분석<sup>7)</sup> 결과 중 50만 이상 도시만 별도로 구분하여 CCR모형과 BCC모형 분석결과 구가 없는 창원시는 상대적 효율성면에서 100을 유지해 오고 있는 반면, 구가 있는 포항시의 경우에는 두 모형에서 다 비효율적으로 나타나고 있다고 했다.<sup>8)</sup> 결론적으로 창원시의 경우는 구청이 없고, 공무원 수나 행정기구 수가 적지만 산출면에서 결코 다른 도시에 비하여 떨어지지 않는다는 것이다.

대동제의 기대효과는 첫째, 비용절감이 가능하다는 것이다. 특히 인건비와 경상운영비의 절감을 기대할 수 있는데 창원시와 포항시의 경우 인구는 서로 유사하나 공무원 수는 창원시는 2,364명, 포항시는 3,096명으로서 포항시의 경우 약 23.65%가 과다하다고 할 수 있다. 둘째, 행정거래비용이 절감될 수 있다. 구청제의 비교해 볼 때 계층이 축소되면서 공문서의 수·발신이 빨라지면, 문서수의 절감 및 이의 작성에 소요되는 시간이 줄어든다. 아울러 이의 처리에 소요되는 인력이 절감되며, 업무처리 신속화에 따른 행정효율화가 이루어질 수 있다. 이러한 효율화는 주민에 대한 민원신속처리 및 행정업무처리의 향상으로 이어질 수 있다. 셋째, 주민 접근성 및 편의성의 증대를 기대할 수 있다. 건축직, 토목직을 비롯한 기술직이 동사무소에 배치된다면 주민입장에서는 기술민원이 현지에서 처리되기 때문에 피부에 와닿는 서비스 질의 향상을 느낄 수 있을 것이다. 또

7) DEA를 위해 사용한 투입요소 및 산출요소는 아래와 같음.

<표 13> 도시공공서비스 효율성 지표

목 표	구 분	측 정 지 표
투입요소	인 력	시민 천명당 공무원 수
	예 산	주민 1인당 세출예산(천원), 특별회계 투자적정비(천명당/천원)
산 출 요 소		상수도 보급률, 하수도 보급률, 1인당 공원면적, 주차장 비율, 포장율, 사회복지 시설계수, 관광객 수, 자전거도로 정비율, 재활용비율, 천명당 도서관좌석수, 천명당 사업체종사자수, 주택보급율, 건축허가면적

8) 자료포락분석(DEA)은 선형계획모형을 각 의사결정단위(Decision Making Units: DMU)의 투입, 산출에 적용하여 최선의 의사결정단위를 선별해내고, 이러한 최선의 의사결정이 효율적 프론티어로부터 떨어져 있는 거리를 계산하여 상대적 효율성을 측정하는 방법이다. 이러한 DEA 모형은 생산가능집합에 대한 가정이 현실의 생산기술을 적합하게 반영해야 한다는 관점 하에 기존 모형에서 전제하는 가정을 완화하거나 대체하는 여러 모형들이 이후에 제시되었다. 우선 Farrell의 효율성을 기초로 Charnes 등에 의해 투입측면의 불변규모수익(Constant Return to Scale)을 가정한 CCR(Charnes, Cooper, Rhodes)모형이 최초 제시되었고, 이후 변동규모수익(Variable Return to Scale)을 가정한 BCC(Banker, Charnes, Cooper)모형과 비체증규모수익(Non-increasing Return to Scale)을 가정한 BFG(Byrnes, Fäe, Grosskopf)모형 등 다양한 모형들이 제시되었다.

한 구청과 동사무소에서 민원업무를 처리한다고 가정할 경우, 주민의 입장에서는 구청으로 민원업무를 처리하기 위해 가는 것보다 동사무소를 이용하는 것이 훨씬 더 편리할 것으로 예상된다.

대동제를 추진할 경우 예상되는 장점과 단점을 간략히 정리하면 다음과 같다.

〈표 14〉 대동제의 장·단점

대동제의 장점	대동제의 단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용절감 가능</li> <li>• 행정거래비용 절감</li> <li>• 주민 접근성 및 편의성 증대</li> <li>• 행정서비스의 질 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합동사무소의 위치 문제</li> <li>• 동 명칭에 대한 주민간, 지방의원간 갈등 야기</li> <li>• 행정체제 개편에 따른 주민의 일시적 불편</li> </ul>

마지막으로 앞서 언급한 구역개편 기준을 고려하고 지리적 여건, 특히 장유면을 양분하는 하천, 즉 대청천을 기준으로 2개 분동 안을 제안한다. 하나는 유태리를 중심으로 다른 하나는 율하리와 신문리 등을 중심으로 한다.

제1지역은 유태리, 내덕리, 부곡리, 무계리, 삼문리(일원), 대청리(일원)를 중심으로 한다.

제2지역은 신문리, 삼문리(일원), 대청리(일원), 관동리, 율하리, 장유리, 응달리, 수가리를 중심으로 한다.

제3안의 특징으로는 기존의 행정구역을 그대로 활용하되 행정동 경계와 불일치하는 법정리(삼문리, 대청리)는 행정동 경계에 맞게 법정리 경계조정이 필요하다. 또한 제3안은 신도시와 구도시 또는 동·서 지역의 통합 및 연계발전을 기대할 수 있다. 분동 시 소요되는 비용과 관련하여 4개 분동 안이나 3개 분동 안에 비해 청사임대 또는 신축 시 소요되는 비용절감의 효과를 기대할 수 있으나, 도로로 인한 생활권의 분리 문제는 다소 발생할 가능성이 있다.

제1안 - 4개 분동 안과 비교해 볼 때, 4개 동으로 전환되면 50~80억원으로 예상되는 주민센터 청사건립비와 연간 10억원 정도의 청사운영비를 포함해 청사신축비용에만 3백억원이 드는 엄청난 예산이 소요되기 때문에 대동제를 추진할 경우 행정비용의 절감을 기대할 수 있다. 현재 김해에서도 내외동과 북부동이 대동제로 운영되고 있을 뿐만 아니라 대동제는 재정의 낭비를 막고, 행정 효율성을 높이기 위한 좋은 대안으로 떠오르

고 있다.

법정리를 대부분 활용할 경우 지역별 인구밀도는 다른 안에 비해 상당히 고른 분포를 보이고 있으며, 기존의 중심지인 무계리와 신문리의 높은 인구밀도 해소에 기여할 것으로 판단되며, 2017년 읍하 2지구 택지개발이 완료되고 나면 제2지역의 인구가 82,500여명으로 예상되어 제1지역과 제2지역의 인구밀도가 거의 해소될 것으로 예상된다.

2개 분동 안은 분동 시 소요되는 지자체의 경제적 부담을 줄일 수 있으며, 행정서비스의 능률적 처리 및 행정서비스 제고에는 일시적으로 기여할 수 있을 것으로 예상되지만, 4개 분동 안이나 3개 분동 안에 비해 주민센터에 대한 접근용이성에 대한 문제가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이로 인해 추가적으로 주민들의 문화·복지혜택의 정도도 낮아질 수 있다.

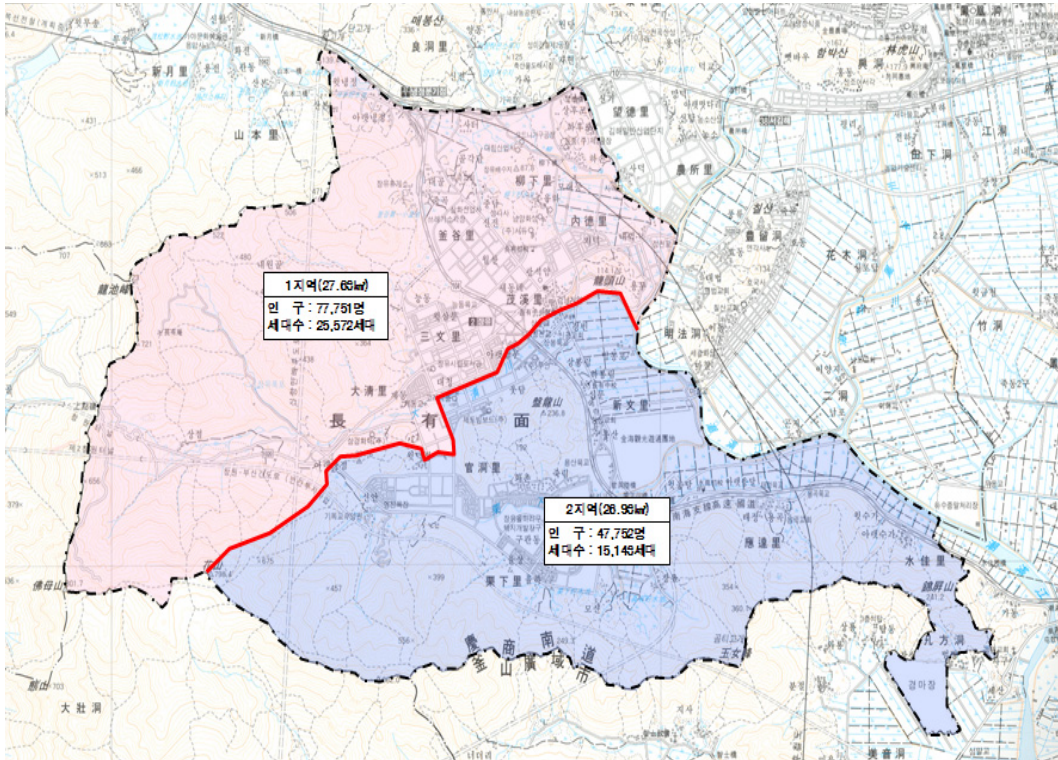
그리고 1개동의 인구가 5만명이 넘는다는 것은 분동 시 고려되는 적정인구의 2배 이상이며, 질 높은 행정서비스 제공에 이미 한계가 있을 수밖에 없다.

장기적인 안목에서 볼 때, 장유지역의 도시화와 인구증가 추세를 감안하면 추가적인 분동이 불가피할 것으로 예상되며, 추가 분동 시 지역주민의 혼란과 불만을 초래할 가능성이 있다.

〈표 15〉 제3안 - 2개 분동 안(대동제) 특징

명 칭	인 구 수 <sup>9)</sup>	관 할 구 역	면적(km <sup>2</sup> )	인구/면적
1지역	77,751명 (25,572세대)	유하리, 내덕리, 부곡리, 무계리, 삼문리(일원), 대청리(일원)	27.63	2,814
2지역	47,752명 (15,143세대)	신문리, 삼문리(일원), 대청리(일원), 관동리, 율하리, 장유리, 응달리, 수가리	26.93	1,773
계	125,503명 (40,715세대)	2개 분동	54.56	2,300

9) 2011. 9말 기준



〈그림 6〉 제3안 - 2개 분동 안(대동제) 지도

### 라. 소결

선행연구 검토, 사례지역 분석 등을 토대로 제시된 구역개편 기준에 따라 장유면 행정체제 개편의 바람직한 방향으로 장유면의 동 전환이 필요하며, 이에 따라 적정 분동 수를 검토하였다.

2~3개 분동 안의 경우, 주민자치센터 신축비용, 운영비 절감 등을 통해 예산절감 효과를 기대할 수 있어 절감비용을 지역주민이 희망하는 사업에 투자하여 주민에게 환원할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 시청과 기존 동과의 중간 기능을 수행할 수 있는 사무를 배분함으로써 수준 높은 행정서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대되며, 복합문화공간이 있는 규모의 동 주민자치센터를 건립함으로써 문화 활동 공간 확보가 용이하고 경제적이고 효율적인 운영이 가능하다. 현재 행정안전부에서도 소규모 동 통폐합을 권고하고 있는 실정이다.

그러나, 2~3개 분동 안은 주민센터에 대한 접근용이성이 떨어지며, 1개동의 인구가

5만명이 넘는다. 이는 분동 시 고려되는 적정인구의 2배 이상이며, 질 높은 행정서비스 제공에 이미 한계가 있을 수밖에 없다. 장기적인 안목에서 볼 때, 장유지역의 도시화와 인구증가 추세를 감안하면 추가적인 분동이 불가피할 것으로 예상되며, 추가 분동 시 지역주민의 혼란과 불만을 초래할 가능성이 있다.

4개 분동 안의 가장 큰 특징으로는 주민센터 접근용이성이 가장 크다는 점이다. 비록 2~3개 분동 안보다 경제성이 떨어진다 할지라도 주민편의를 높일 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이상을 정리하면 다음과 같다.

<표 16> 적정 분동 수에 대한 비교분석

분 야	2개동 (대동제)	3개동 (대동제)	4개동 (소동제)
경제성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 청사운영비 :연간40억</li> <li>- 직원30명20억×2=40억</li> <li>▸ 청사건립비 :80억 소요</li> <li>- 80억×1개=80억</li> <li>※청사건립비 절감: 100억</li> <li>청사운영비 절감: 년10억</li> <li>⇒ 주민희망시설 투자가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 청사운영비 :연간 45억</li> <li>- 직원20명15억×3=45억</li> <li>▸ 청사건립비 :140억 소요</li> <li>- 70억×2개=140억</li> <li>※청사건립비 절감: 40억</li> <li>청사운영비 절감: 년5억</li> <li>⇒ 주민 희망시설 투자가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 청사운영비 :연간 50억</li> <li>- 직원15명12.5억×4=50억</li> <li>▸ 청사건립비 :180억 소요</li> <li>- 60억×3개=180억</li> </ul>
주민 편의	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 주민센터 도보 이용 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 주민센터 도보 이용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 주민센터 도보 이용 가능</li> </ul>
문화·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 주민센터 공간 확보로 교양강좌, 헬스·요가 등 문화생활 향유 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 주민센터 공간 확보로 교양강좌, 헬스·요가 등 문화생활 향유 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 소규모 주민센터의 공간 제약으로 문화·복지 서비스 제공 애로</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 추후 인구 증가 시 분동 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 추후 인구 증가 시 분동 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 소규모 동 통폐합 추세</li> </ul>

## 6. 동 명칭 및 주민센터 위치 검토

법정동 명칭과 행정도 명칭의 결정에서 가장 중요한 것은 가급적 기존의 법정리 명칭이 그대로 사용될 수 있도록 유도하되, 역사성과 지역성도 고려할 필요가 있다. 용인시 기흥읍, 거제시 신현읍 분동에서도 이러한 방안을 취하였다.

법정동 명칭은 주민의 혼란을 최소화하고, 옛 지명을 보존하기 위해 법정리의 명칭을 그대로 인용하는 것이 바람직하다. 행정동 명칭은 장유 주민의 의견을 최대한 수렴하여, ‘장유’라는 지역명이 멸실되지 않는 방향으로 결정하는 것이 바람직할 것으로 예상된다.

명칭 결정방법으로는 시민공모방식, 여론조사, 지역대표 간담회 개최, 이장단 및 자생단체 의견 수렴 등을 고려할 필요가 있다. 시민공모방식으로는 서면공모(읍·면·동에서 양식 수령 후 응모), 인터넷 공모(김해시 홈페이지 상 인터넷 응모), 방문공모(김해시청 총무과 방문 응모) 등의 방식이 가능하다.

최종 결정은 김해시 지명위원회 조례에 의거 ‘김해시 지명위원회’에서 심의 결정하고 위원 위촉시 장유주민을 최대한 많이 포함시켜 장유주민의 의견을 적극 반영하고 수렴하는 것이 중요하다.

주민센터 위치결정에서 가장 중요한 것은 핼피현상(Please, In My Front Yard: PIMFY)으로 지역 내 주민간·집단간 갈등이 발생할 개연성이 높으므로 사전에 주민여론을 충분히 수렴하고 이를 정책에 충실하게 반영해야 한다.

주민센터 건립과 관련하여 기존 청사를 활용하는 방법, 사무실 임차, 신축 등의 방법에 대한 장·단점을 비교·분석하여 효율적이고 예산을 절감할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

기존 청사를 활용하는 방법은 가장 효율적이고 예산을 절감할 수 있지만, 향후 분동이 될 경우 사무실 임차와 신축의 방법은 필수적이다. 사무실 임차의 경우, 화성시 태안읍, 용인시 기흥읍, 양산시 웅상읍의 분동 사례에서 관할지역 내 건물을 대하여 사용하는 방안도 고려되었다. 신축의 경우, 타 지역의 사례(기흥읍, 웅상읍)에서 알 수 있듯이 시 공유지를 활용하는 것이 바람직하며, 이는 향후 부지매입비의 절감이 가능하기 때문이며, 재정적 효율성을 도모할 수 있다.

## V. 결 론

장유면의 경우, 산업화·도시화·급속한 인구증가 등으로 지역주민의 행정수요는 급증하는 반면, 현재 면단위의 행정체제는 장유면의 전체적인 행정수요를 해소하기에는 부족한 실정이며 이를 해결하기 위한 적합한 행정체제의 모색이 필요한 것으로 나타났다. 본 연구는 장유면 행정체제 개편이 필요한 시점에서 지방행정체제 개편과 관련한 선행연구 검토, 사례연구 등을 통하여 장유면 행정체제 개편의 필요성, 타당성, 구역개편 기준 등을 분석하였다.

장유면 행정체제 개편 필요성 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 규범적 측면에서 볼 때, 과도한 민원처리 현실의 문제, 주민 간, 지역 간, 공무원 간의 갈등으로 인한 형평성의 문제 등을 해소하기 위해 개편의 당위성은 있는 것으로 나타났다.

둘째, 처방적 측면에서는 볼 때, 장유면은 다른 면지역에 비해 도시화가 많이 진척되었으며 다른 동지역에 비해 그동안 불합리한 혜택을 받은 측면이 강하므로 주민 여론을 합리적으로 수렴하여 장유면 행정체제의 문제점을 해결하고자 하는 개편의 필요성은 있다고 할 수 있다.

셋째, 자치제도적 측면에서 볼 때, 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 둔다는 규정이 있으며, 현행법에서 면 단위의 행정체제를 1차 산업 종사자가 전체 인구의 60%이상 되는 2만명 미만의 농촌지역으로 규정하고 있으므로 장유면의 경우 개편이 필요한 실정이다.

마지막으로 이론적 측면에서는 본 연구의 논점이 되는 읍·면의 동 전환과 관련된 이론은 거의 없는 실정이었으나, 사례연구 결과 행정체제 개편 시 지역주민의 의견을 수렴하는 절차가 중요한 것으로 나타났다.

장유면 행정체제 개편 타당성 검토를 위한 분석기준으로 능률성, 만족도, 지역성, 경제성 등을 제안하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 능률성과 관련하여 행정사무의 능률적 처리는 보통수준에 머물고 있으나, 실제 제공되고 있는 행정서비스에 대해 주민들은 다소 불만족스러운 상태이므로 행정체제 개편의 타당성이 있다.

둘째, 만족도와 관련하여 전반적 만족도는 50.70점으로 보통수준이며, 개편 후 전반

적 만족도는 정책집행 후 측정이 가능하다. 그러나 전반적 만족도가 50.70점이라는 수치는 이미 행정서비스에 대한 주민들의 불만이 반영되어 있어 행정체제 개편의 당위성을 가진다. 개편인지도는 2010년 84.6%로 높게 나타나 주민들도 행정체제 개편의 필요성을 인지하고 있으며, 찬성·반대 의견과 관련하여 2010년 찬성이 39.3%에 불과하였으나, 2011년 찬성이 50.2%로 높게 나타나 개편에 대한 지역주민의 요구가 증대되고 있으므로 행정체제 개편의 타당성이 있다고 할 수 있다.

셋째, 지역성과 관련하여 높은 인구밀도와 동 주민센터에 대한 지리적 접근성을 고려해서 행정체제를 2개 이상으로 분동하는 것이 바람직하며, 주민자치·참여와 관련하여 서도면 체제보다는 동체제가 주민자치와 참여를 증대시킬 수 있는 것으로 기대된다. 또한 공동체 의식과 관련하여 새로운 상권과 문화의 형성이 지역발전의 저해요인으로 작용할 수 있으므로 이를 해소하기 위해 행정체제의 개편이 필요한 실정이다.

마지막으로 경제성과 관련하여 공공서비스 수요가 신시가지 중심으로 증대하고 있는데 반하여 공공서비스가 미치는 공간적 범위가 한정되어 있으므로 향후 행정구역과 공공서비스의 공간적 범위를 일치시킬 필요가 있으며, 주민의 선호를 적극 반영할 수 있는 행정체제의 세분화가 필요하다. 공공서비스 공급과 관련하여 분동 시 고려되는 비용, 예를 들면 동 청사 설립, 부지매입 등과 관련하여 최소비용과 재정능력을 고려하는 것이 필요하다.

장유면 행정체제의 구역개편 기준을 검토한 결과, 가장 중요한 기준은 행정의 능률성을 제고시킬 수 있는 기준이어야 한다는 것이고, 그 다음으로 중요한 요인은 인구로 나타났다.

첫째, 인구 및 면적과 관련하여 행정안전부에서는 분동 시 1개 동의 최소 인구를 2만 명을 기준으로 제시하고 있는데, 장유면의 경우 인구 12만여명으로 최소 6개의 분동이 가능한 것으로 나타났다.

둘째, 지역성과 관련하여 장유면의 지리적 여건 중 특이한 점은 58번 국도와 1020번 지방도, 남해제2고속국도지선이 장유면을 4등분 하고 있다는 것이다. 이로 인해 장유지역의 성장·발전은 기존의 중심인 무계지역을 중심으로 부곡지역, 삼문·대청지역, 관동·울하지역 등으로 발전하고 있다. 이는 장유면을 분동하고 동 주민센터의 위치를 결정할 때 밀접한 연관이 있으므로 충분히 고려되어야 할 것이다. 또한 주민자치·참여, 공동체 의식의 증대를 위해서도 행정체제의 개편이 필요한 실정이다.

선행연구 검토와 사례지역을 분석한 결과 장유면 행정체제 개편의 필요성에 대한 당

위성, 타당성 등이 인정되었고, 구역개편 기준도 제시됨에 따라 장유면 행정체제의 바람직한 개편 방향으로 장유면의 동 전환이 필요하며, 동 전환 시 필요한 적정 분동 수를 제안한다.

첫째, 제1안으로 “4개 분동 안”, 즉 58번 국도와 1020 지방도, 남해제2고속국도지선으로 4등분되는 4개의 권역을 지리적 여건을 고려하여 제안한다. 제1안의 특징으로는 기존 행정구역을 기초로 생활권이 근접한 지역으로 조정되며, 도로로 인한 생활권의 분리 문제는 다소 해소된다. 그러나 현행 법정리의 경계가 중복되는 부분이 많이 향후 경계변경이 필요하며, 제1지역의 인구밀도가 비교적 높게 나타나 질 높은 행정서비스 제공에 한계가 있으므로 이에 대한 대응책 마련이 필요하다. 향후 율하 2지구 택지개발사업의 완료시점 및 지역 간의 균형발전을 고려할 때 추가 분동이 예상된다.

둘째, 제2안으로 “3개 분동 안”을 제안한다. 이는 기존 행정구역을 그대로 활용하는 방안과, 기존의 공동체를 활용하는 방안으로 생활권이 근접한 지역으로 조정은 가능하다. 그러나 도로로 인한 생활권의 분리 문제는 완전히 해소하기 어려우며, 향후 경계변경이 필요한 실정이다. 1지역의 경우, 2지역 및 3지역과 비교해 볼 때, 단위면적당 인구수가 4,784명이라는 높은 인구밀도를 해소할 수 있는 방안이 필요하며, 신도시와 구도시간의 지역문화 또는 지역공동체 의식 형성을 위한 대안 마련 필요하다. 2지역과 3지역의 경우, 비교적 고른 인구밀도를 나타내고 있어 분동 시 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있을 것으로 예상되며, 2지역의 경우 일부 경계변경이 필요하지만, 3지역의 경우 기존의 법정리를 그대로 활용할 수 있어 기존의 공동체를 활용할 수 있으며 비교적 생활권이 근접한 지역으로 조정이 가능하다.

마지막으로, 제3안 “2개 분동 안(대동제)”을 제안한다. 이는 분동 시 소요되는 지자체의 경제적 부담을 줄일 수 있으며, 절감된 예산을 장유발전을 위한 도시 인프라 구축 및 문화·복지시설에 투자할 경우, 장유 주민의 삶의 질을 한층 더 높이고 도시발전을 앞당길 수 있을 것이다. 또한 행정서비스의 능률적 처리 및 행정서비스 제고에 기여할 수 있는 좋은 대안이다. 그러나 향후 장유지역의 발전가능성을 고려해 볼 때, 추가 분동의 가능성을 배제할 수 없으며, 급속한 인구증가시 질 높은 행정서비스 제공에는 한계가 있으므로, 지역주민의 의견 수렴, 지자체의 재정능력, 지역여건 등을 충분히 고려하여야 할 필요가 있다.

최종적으로 장유면을 몇 개의 동으로 나눌 것이냐 하는 문제는 지역주민의 바람, 시의회 의견, 경제적·행정적 효율성 등을 종합적으로 검토·고려하여 합리적으로 결정되어야 장유주민의 반대 없이 장유면 동 전환이 순조롭게 진행될 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 국회 지방행정체제 개편 특별위원회.(2006). 지방행정체제 개편 특별위원회 활동보고서.
2. 김석태.(2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰: 적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서. 한국행정논집. 21(2): 331-353.
3. 김영재.(2008). 지방행정체제 개편에 관한 연구: 도와 시·군 개편기준과 대안에 대한 평가를 중심으로. 한양대학교 박사학위논문.
4. 김용철.(2009). 지방행정조직개편에 관한 지역 주민의 평가에 관한 연구. 한국지방자치연구. 11(1): 89-109.
5. 박승주·박양호·심익섭·이남영.(1999). 마지막 남은 개혁@2001. 교보문고.
6. 심익섭.(2001). 지방행정 체제의 합리적 개편 방향. 지방행정. 50(569): 15-24.
7. 육동일.(2005). 지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제. 충남대학교 지역개발논총. 17:42-72.
8. 윤석철.(2001). 동사무소 기능전환에 관한 연구: 서울특별시 중구를 중심으로. 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문.
9. 이기우.(2006). 지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근. 공법학연구. 7(2):69-92.
10. 이기우.(2009). 정부간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향. 한국행정학회 춘계 학술대회논문.
11. 이명재·김영성·이태열.(1991). 한국 행정구역의 개편방안에 관한 연구. 지리학연구. 17:1-31.
12. 이승종.(2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총. 46(3): 361-390.
13. 이환범.(1999). 읍·면·동 기초 행정조직의 역할쇄신과 기능 재정비: 주민자치업무 강화차원. 한국지방자치학회보. 11(3): 67-87
14. 임석희.(1995). 공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향. 서울대학교 박사학위논문.
15. 정덕주.(2007). 지방행정계층의 개편에 관한 고찰. 청춘논총. 8: 221-246.

16. 조명래.(2000). 읍면동기능전환. 현대사회연구소 지방자치. 136.
17. 조승현.(2002). 동사무소기능전환에 따른 주민자치센터활성화 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
18. 최병일.(2002). 지역사회 활성화를 위한 읍·면·동 행정의 기능전환에 관한 연구. 지역사회개발연구. 27(1): 61-79.
19. 최영출. (2008). 인구 50만 이상시 하부행정기관제도 개선방안 연구. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집(1): 387-410.
20. 한국미래정책개발연구원. (2010). 2010년 장유면 주민의식 조사.
21. 한국미래정책개발연구원. (2011). 장유면 행정체제 개편 관련 주민의식 2차 설문 조사.
22. 한국정책능력진흥원.(2006). 신현읍 분동 연구.
23. 한국지방행정연구원.(1991). 지방행정조직의 발전적 개편방안.
24. 한국지방행정연구원.(2003). 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안.
25. 한국지방행정연구원.(2007). 지방행정체제 개편 연구.
26. 홍준현.(1998). 지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안. 한국행정연구원.
27. 홍준현.(2006). 지방행정체제의 개편, 글로벌 시대의 경쟁력. 경기개발연구원 연구총서. 11:109-128.
28. Barlow, I. M.(1981). Spatial Dimensions of Urban Government. New York: Research Studies Press.
29. Kingdom, John.(1991). Local Government and Politics in Britain. London: Philip Allan.