

# 서울시 자치구 행정구역 개편방안 - 생활권을 중심으로 -

2009. 9. 21 제47호

김찬동 / 서울시정개발연구원 연구위원

## < 목 차 >

### 요약

- I. 서울시 자치구의 행정구역 형성과 생활권 구분
- II. 해외 대도시의 자치와 행정구역 개편
- III. 바람직한 서울특별시의 행정구역 개편 방안

## 요 약

### 서울시의 지방행정체제

서울시는 인구규모를 적정화하는 수준에서 분구를 지속해 광복 후의 9개구가 현재에는 25개구가 되었다. 문제는 이런 인구기준에 의한 획일적인 분구는 주민들의 생활권역과 불일치하거나 필수시설들에 대한 할거주의적 설치로서 고비용을 낳고, 구이기주의에 의하여 광역적 서비스 공급을 위한 조정이 어렵다는 문제를 발생시킨다. 이런 점에서 서울시를 생활권에 따라 나누어 본다면 5개 대생활권 및 9개 중생활권으로 나눌 수 있다. 문제는 서울시의 상당한 권한과 사무가 자치구에 위임되어 처리되고 있기에 서울시와 자치구간의 역할관계가 중복적이라는 것과 서울시 관련 사무들에 대하여 중앙정부가 법령에 의하여 권한을 가지고 있어 서울시의 자치가 제약당하고 있다는 점이다. 이는 구역의 문제라기보다는 권한의 문제인 것이다.

### 해외 대도시의 지방행정체제

영국의 런던은 광역정부로서의 GLA, 기초정부로서 1개의 시와 32개의 Borough가 존재한다. 2000년부터 광역행정의 필요성으로 인해 폐지하였던 광역정부를 부활시켰고, 광역정부로서의 GLA와 기초정부인 Borough정부와의 역할분담을 명확히 하고 있다. 독일 베를린시의 경우에는 광역정부로서 베를린시와 23개의 구가 존재했는데 2001년 이를 12개로 통합하여 인구규모를 30만명 정도로 균질화하였다. 12개의 구보다는 베를린시의 권한과 역할이 강하다. 일본의 동경도도 2층제의 지방행정체제를 가지고 있고, 23구와 39개의 시정촌으로 구성되어 있다. 1998년의 법개정으로 23구의 재정자치권이 강화되었다. 프랑스의 파리시도 20개의 구를 가진 2층제의 광역정부이고, 파리시는 데파르트망과 코뮌의 기능을 동시에 가진 지방정부이고 구의원이 시의원을 겸직하고 있다. 뉴욕시의 경우에도 5개 Borough보다 시정부의 역할과 권한이 강하며, 시의원이 구정협의회 멤버로서 참가하여 시정과 구정을 연계한다.

### 바람직한 서울시 행정구역개편 : 중생활권 중심의 9개구로 통합이 바람직

행정구역개편의 기준으로는 효율성, 민주성, 실현가능성을 들 수 있는데, 대도시의 행정구역개편의 세계적 추세는 광역정부를 만드는 것이며 글로벌 경쟁력 강화를 위해서는 광역정부의 권한 강화가 요구된다. 따라서 서울의 브랜드와 도시경쟁력 강화를 위해서는 서울시가 한국의 수도로서만이 아니라 광역지방정부로서 존치되어야 한다. 그리고 자치구의 통합을 실시할 경우 9개의 중생활권에 입각한 자치구간의 통합을 고려해볼 수 있을 것이다. 도시기능의 광역화와 글로벌화를 고려할 때 장기적으로는 서울시 행정구역의 확대도 검토해볼 필요가 있다.

## I. 서울시 자치구의 행정구역 형성과 생활권 구분

### 지속적으로 분할된 서울시 행정구역의 변천

#### □ 서울시 행정구의 지속적인 분할

- 서울시는 2008년 현재 25개 자치구로 구성되어 있고, 인구는 10,288천명, 면적은 605km<sup>2</sup>의 크기
  - 조선시대에는 서울시를 5개로 나누어 통치하였고, 일제시대부터 구(區)제를 도입하여 7개구를 설치하였다가 광복 직전 8개구가 되었고, 광복 후 대한민국 정부수립 이후 9개구로 변경
  - 행정구수의 증가는 서울시 행정구역의 확장, 강남개발로 인한 분구의 필요성, 대규모 아파트 건설로 인한 인구급증 등의 원인으로 인해 시행된 결과
  - 광복 이후 서울시 행정구역은 점차 확장되어 24년간 유지된 9개구는 1973년 2개구가 신설되어 11개구로 변화
  - 11개구 체제는 강남개발 등으로 인해 1975년부터 1980년까지 기존의 행정구역내에서 분구가 이루어져 17개구 체제로 되어 7년간 지속
  - 1988년 이래 대규모 아파트단지의 건설 등으로 인구가 급증하여 구의 분할신설이 이루어졌으며, 1995년 지방자치제도 실시 이래 현재까지 14년째 25개 자치구 체제를 유지

&lt;표 1&gt; 서울시 자치구 변천사

연 도	연 혁	면 적
1394.10.25	조선 태조 3년 개경에서 한양으로 천도	
1396. 4. 1	도성 및 성저를 5부(동·서·남·북·중) 52방으로 행정구역 확정	약16.5km <sup>2</sup>
1943. 4. 1	구제를 실시하여 종로구, 중구, 동대문구, 용산구, 성동구, 영등포구, 서대문구 신설(7구)	
1944.10.23	마포구 신설(7→8구)	
1945. 8.15	경성부를 서울시로 개칭	
1946.10.18	경기도 관할에서 분리되어 서울특별자유시로 됨	
1949. 8.13	성북구 신설((8→9구)	288.35 km <sup>2</sup>
1949. 8.15	서울특별자유시를 서울특별시로 개칭	
1963. 1. 1	행정구역 확장	613.04 km <sup>2</sup>
1973. 7. 1	행정구역 확장. 도봉구, 관악구 신설(9→11구)	627.06 km <sup>2</sup>
1975.10. 1	강남구 신설(11→12구)	
1977. 9. 1	강서구 신설(12→13구)	
1979.10. 1	은평 출장소가 은평구로, 천호 출장소가 강동구로 승격((13→15구)	
1980. 4. 1	구로구, 동작구 신설(15→17구)	
1988. 1. 1	중랑구, 노원구, 양천구, 서초구, 송파구 신설((17→22구)	605.4 km <sup>2</sup>
1995. 3. 1	광진구, 강북구, 금천구 신설(22구→25구)	

주: 면적의 경우 실제로 감소된 것이 아니라 실측에 의해서 면적이 재조정된 것임.

출처: 서울시정개발연구원, 2007, 「지도로 본 서울 2007」, p.30 재구성

## 생활권을 중심으로 한 서울시 공간의 구분

### □ 서울시의 생활권은 대생활권과 중생활권으로 구분

- 대생활권은 한강과 주요 산악에 의한 지형, 수도권 도시들과의 교통에 의한 활동구조의 연계 등을 고려하여 도심권과 동북생활권, 동남생활권, 서북생활권, 서남생활권 등 5개 생활권으로 구분
- 중생활권은 일상생활이 상호연계된 공간범위로서 대생활권을 세분하여 2~4개의 자치구를 하나의 범위로 하여 도심권과 8개의 생활권 등 9개 생활권으로 구분
- 생활권의 공간범위를 구분하는 기준은 ①자연적, 물리적 환경, ②도시의

성장 및 영향권, ③중심지 기능 및 토지이용, ④행정구역 및 교육학군, ⑤주거지 및 주거 특성과 거주인구 특성, ⑥관련계획 등을 검토하여 「2020 서울도시기본계획」에서 설정



[그림 1] 9개 중생활권

- 통근권 개념으로 본 서울시 공간은 보다 넓은 구역을 포함
  - 행정권은 인구기준으로 나누어져 있으나, 생활권은 시민들의 일상생활의 연계도를 의미하여 주민만족도를 높일 수 있는 행정서비스 제공이 용이
  - 서울시는 각 중생활권이 하나의 통근권에 속하므로, 통근권의 개념으로 보면 각각의 생활권을 하나의 도시로 볼 수 있음
  - 통근권의 개념으로 생활권을 파악할 경우, 서울시와 경계를 이루고 있는 주변의 위성도시들을 포함해야 할 것으로 이해

- 자치구와 생활권의 괴리로 인하여 비효율 발생
  - 자치구별로 문화예술회관, 신청사 건립, 중복적이고 인위적인 축제 실시 등으로 인해 예산낭비 발생
  - 구의회의 역할 모호와 시의원과의 역할중복 발생
  - 동 통합으로 인해 생활권 중심으로 자치구 통합의 필요성 증대

## 서울시 권한의 자치구 이양 및 광역행정권한 강화 필요

- 지방자치법상 광역정부와 기초정부간의 사무배분기준
  - 서울시는 지역종합개발계획 수립, 지역산업 기반조성, 교통, 운수, 치수 등의 광역적 사무를 담당하고 보완적 사무와 연락조정업무를 담당
  - 자치구는 구의 조직, 재정, 자치입법에 관한 사무와 구예산으로 수행되고 있는 사무, 구에 사무처리 결과가 관할 구에 미치는 사무, 지역주민에 대한 직접적인 봉사사무 등을 수행
  - 지방자치법 제10조 3항에 의하면, 기초자치단체 우선으로 사무가 배분되어야 하고, 서로 경합하지 않도록 하여 처리하는 것이 원칙
- 서울시와 자치구의 사무구분 현황
  - 서울시의 사무는 9,500여 개에 이르고, 자치구의 전결사무는 약 3,300여 개로서 그 비율은 약 3:1에 해당
  - 자치구간 통합을 하여도 자치구 전결로 처리가능한 사무가 적어 구민의 행정서비스 만족도를 제고하기 곤란

- 자치구 통합만으로는 기획과 정책사무 추진에 대한 전문적인 역량이 미흡
- 서울시장의 권한에 속하는 사무 중 일부는 지방자치법 104조 제2항의 사무위임규정에 의해 자치구에 위임이 가능
- 기획과 정책사무는 서울시가 처리하고, 지역적 단순 민원 및 현지성을 요하는 사무는 행정능률 향상과 주민편의 도모를 위해 자치구에 위임할 필요

□ 광역적 사무의 효과적 수행을 위한 지방자치법 개정 및 특별법 제정

- 광역적 사무의 상당부분이 법령에 의하여 중앙부처의 권한으로 되어 있어 서울시가 책임있게 사무를 추진하기 곤란
- 국가의 획일적인 정책추진으로 인해 대도시의 특수한 사정과 필요를 채워주지 못하고, 전국적 관점에서의 획일적 규제와 지원제도로 인해 비효율성이 발생
- 지방정부에 대한 국가의 지도감독을 폐지하고, 지방정부간 상호관계가 효과적으로 수행될 수 있도록 지방자치법을 개정
- 기관위임사무를 전격적으로 폐지하고 지방정책 관련 권한과 예산, 조직을 이관하여 주도록 특별법 제정 필요

## II. 해외 대도시의 자치와 행정구역 개편

### 이층제의 계층구조로 복귀한 런던광역시(GLA)

#### □ 광역행정의 필요성으로 인해 런던광역정부가 출범

- 2000년 광역행정의 필요성으로 인해 런던광역정부(GLA: Greater London Authority)가 출범하고, 시장과 의회를 구성
  - 구성은 전통적인 도심인 런던시(City of London)와 12개의 독립자치구 Borough로 구성된 내부런던(Inner London), 그리고 20개의 자치구가 속한 외부런던(Outer London)으로 구분
- 영국에서 단층제의 경향성은 있으나, 아직 2층제로 구성된 238개의 기초정부인 District가 존재하고, 스코틀랜드, 웨일즈, 아일랜드는 단층정부인 UA(Unitary Authority)가 형성되었지만, 주정부를 계층으로 보면, 여전히 2층제에 해당

<표 2> 지방정부 계층별 현황(1998년)

지역~계층	계	Scotland	Wales	Northern Ireland	England		
					London	Metropolitan	Shire
1계층	195	32(UA)	22(UA)	26(DC)	33(LB)	36(MD)	46(UA)
2계층	272	-	-	-	GLA	-	County 34
							District 238

#### □ 단층제에서 이층제로 복귀한 런던의 행정구역 개편

- 런던대도시의 개발낙후와 기반시설 노후화에 대비하기 위해 광역정부 필요
  - 계층은 원래 2층제로 대처정부때 단층제로 전환한 적은 있으나, 현재는 다시 2층제로 환원

- GLC(Great London Council) 시기에는 기관통합형의 의회를 구성하였지만, GLA 시기에는 기관분립형의 의회를 구성하여, 집행부에 대한 통제를 강화하고 집행책임을 명확히 부여

&lt;표 3&gt; 서비스 제공의 역할분담

	1963-1986	1986-2005	현 재
기관구성형태	기관통합형	광역런던정부 (집행부의회)부존재	기관분립형
명칭	의회: GLC 집행부: 직선되지 않음	의회: 폐지됨 집행부: 직선되지 않음	의회: London Assembly 집행부: GLA
자치계층구조	2층제	단층제(32개 Borough와 City of London 중심의 단층제)	2층제

#### □ 광역정부 GLA와 기초정부 Borough의 역할분담

- 광역정부인 GLA는 계획, 주택, 도로, 교통관리, 공원 등의 사무를 수행
  - GLA는 런던교통청, 런던개발청, 수도경찰청, 런던소방응급계획청 등에 대한 행정서비스 공급도 담당
- 기초정부인 Borough는 교육, 사회복지, 도서관, 레저와 레크레이션, 쓰레기 수거처리, 세금징수, 건강 등의 서비스 제공의 사무를 담당

#### 자치구를 10여개로 통합한 베를린시

##### □ 23개의 자치구를 12개의 구(Bezerik)로 통합

- 2001년 행정구역개편을 통하여 23개구를 12개로 통합하여 인구규모를 약 30만 명의 규모로 균질화

- 종전의 큰 구였던 스파다우(Spandau), 레이닉켄도르프(Reinickendorf), 노이쾰른(Neukölln)구는 1920년대의 경계를 그대로 유지하였지만, 다른 지역들은 2~3개의 구를 하나로 통합

□ 베를린시와 12개 자치구와의 관계와 역할

- 베를린시는 광역정부의 기능을 통합수행하는 도시주 형태의 단일지방자치단체로서의 성격을 보유
- 구는 독립된 지방자치체는 아니지만 자치원칙에 따라서 업무를 처리하고, 지역적인 업무를 통상적으로 처리
- 구는 법인격이 없는 베를린시의 자치단위로서 베를린시의 사무를 수행할 뿐만 아니라, 일정 범위 내에서 고유사무를 처리하나, 구역행정법에 의하여 조직권은 상당히 제약
- 구의 장은 구의회에서 선출
- 베를린시는 구에 대한 자치를 허용하면서도 단일지방자치단체로서의 통일성의 유지와 효율적인 업무처리를 위하여 중앙 집중적인 조직화를 지향하므로 긴장관계가 발생

**특별구를 가진 광역정부로서의 동경도(Tokyo)**

- 동경도는 광역정부로서 47개 도도부현의 하나이며, 23개의 특별구가 존재
- 동경도는 23구 외에도 26개시, 5정, 8촌의 39개 보통지방공공단체로 구성
  - 1943년에 도쿄부와 도쿄시를 합쳐서 도쿄도를 설치함으로써 수도권행정제도의 기틀을 마련

- 1889년 도쿄시는 15개의 구를 가지고 출범
  - 1947년 새로운 지방자치제도에 의하여 23개의 특별구 행정체제가 가동되고, 도쿄도지사를 민선으로 선출
  - 1974년에 구청장에 대한 선거가 부활되고, 일반시에 준한 사무사업의 기능을 23개 특별구에 부여
  - 구가 도쿄도의 내부조직으로 간주되어 역할분담이나 행정책임이 불명확하고 특별구의 자주성이 저해되며, 동경도도 광역적 행정의 불철저함이 지적됨.
  - 1998년의 법률개정으로 23개 특별구는 재정자치권을 강화하고, 폐기물처리 등 거주민과 밀접한 관리사업의 관할을 특별구로 이관
- 지방분권일괄추진법의 적용으로 중앙정부와 지방정부간 대등한 관계로 전환
- 중앙정부와 지방정부는 1999년의 지방분권개혁으로 인해 상하·종속관계가 상호대등·수평관계로 개선되어 지방정부는 자주성과 자립성에 기초한 창의적이고 활력이 넘치는 지역사회를 구축하는 종합행정의 주체로 등장
  - 사무배분의 기본원칙은 가까운 정부인 시구정촌에 총괄적인 권한을 부여하고, 도도부현은 시구정촌이 가까운 정부로서 충분히 기능할 수 있도록 국가와의 사이에 필요한 조정을 도모하는 역할을 수행
  - 도도부현은 경찰, 지역경제정책, 보건소, 고등학교, 도시계획 등에 대한 사무를 맡고 있고 시정촌 및 중앙정부와 역할분담

## 시의원과 구의원의 겸직으로 행정비용을 절감한 파리시

- 파리시는 코뮌의 지위와 데파르트망의 지위를 동시에 보유
  - 프랑스 수도인 파리시는 자치단체로서 특수한 지위를 보유하며, 특별법에 의하여 20개의 구(아롱디스망)가 존재
    - 행정구역상으로는 일드프랑스 레종(인구 1021만, 1200km<sup>2</sup>)의 관할에 속하나 양자간에는 상하관계는 부재
- 구의원과 시의원의 겸직을 통한 구정과 시정의 연계체계 형성
  - 주민직선에 의하여 구의원이 구성되고, 구의회에서 구의 장을 선출하며, 구의원의 일부가 시의회를 구성하여 파리시의원을 겸직
    - 구선거에서 승리한 정당이 당해 구에 할당된 시의원의 절반을 차지하고, 나머지 절반의 시의원은 득표율에 따라 배분
    - 파리시의원은 파리시의회(코뮌의회)에도 참여하고, 구의회(아롱디스망의회)에도 참석

## 시의원이 구정협의회를 멤버로서 참여하는 뉴욕시

- 홈룰(Home Rule)제도에 의해 준독립적 자치권부여
  - 주정부에 의해 헌장(Charter)이 부여되어 뉴욕시 의회는 홈룰제도가 적용
    - 주정부의 법률에 구속되지 않고 자율적 권한을 보유
    - 자체 입법기관을 가지고, 공무원 임용과 조세징수에 대한 권한이 부여
  - 의회는 단원제이며, 임기 4년의 51명 의원으로 구성

- 집행기관은 시장(Mayor), 시대변인(Public Advocate), 감사관(Comptroller), 5명의 구대표(Borough President)로 구성되고, 50개의 부서(department)가 존재
- 구(Borough)는 시의 하위 단위 행정구이지만 자치적 의견수렴 기능 보유
  - 각 구는 직접선거에 의하여 구의 대표(Borough President)를 선출
    - 구대표는 구와 관련된 사항에 대하여 시장에 조언하고, 구의 토지사용항목에 대하여 의견을 제시하며, 시의 예산결정 과정에서 구와 관련된 요구사항을 대변
    - 구에는 자치헌장이 부여되어 있지 않으나, 시의 예산과정에 참여
    - 시헌장(charter)에 의하여 구(Borough)의 대표에 대한 권한을 제한
- 시의원은 구정협의회에 참가하여 시정과 구정을 연계
  - 구정협의회는 시의원과 커뮤니티위원회(Community Board)의 장으로 구성되어 협의회 의장은 구의 장이 수행
    - 구정협의회는 월 1회 이상 회의를 소집하고, 구발전을 위한 주요 사업계획과 투자사업을 심의
    - 구의 우선순위사업에 대한 논의와 예산에 대한 의견을 시장, 시의회, 시계획위원회에 제출
  - 시의원은 시의회에서 구의 운영 및 구발전에 관련된 소요예산에 대한 의결권을 행사함으로써 시정에 구정을 반영

### Ⅲ. 바람직한 서울특별시의 행정구역 개편방안

#### 대도시의 바람직한 행정구역 개편방향

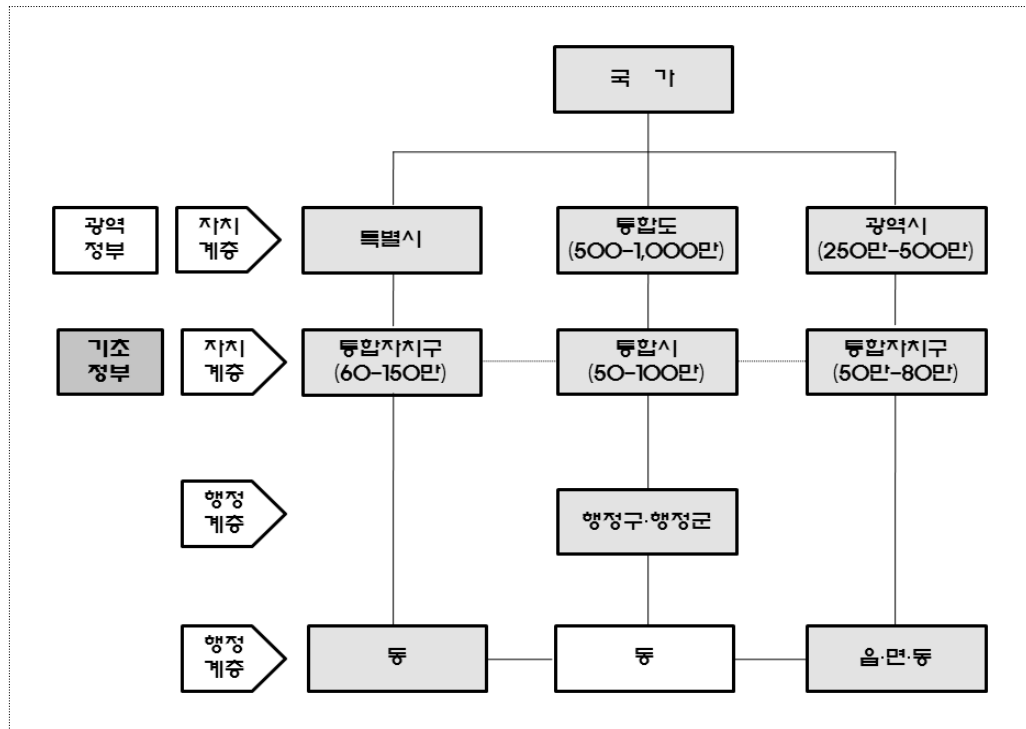
##### □ 행정구역개편의 일반적 기준

- 행정구역개편은 효율성, 민주성, 실현가능성 등의 기준으로 판단할 필요
  - 효율성은 세부기준으로 행정관리의 효율성, 집권화의 효율성으로 나누고, 민주성의 세부기준은 대표성, 서비스 만족도, 분권성으로 나누며, 실현가능성은 정치적 가능성과 문화적합성으로 구분
  - 대표성은 지역대표 일인당 주민수가 적을수록 높아지며, 서비스 만족도는 기초정부의 규모가 작을수록 높아지는 경향
- 행정구역개편의 속도와 내용은 정치적으로 수용이 가능해야 하며, 주민정서에 부합해야 적은 저항 발생

##### □ 대도시 행정구역개편의 원칙

- 대도시는 광역자치계층의 존치가 필요하고, 광역자치단체의 존재가 우선되어야 도시경쟁력 확보가 가능
- 자치구를 통합할 경우에는, 생활권을 중심으로 통합하는 것이 적절
  - 대도시의 자치구는 인구를 기준으로 한 획일적 구역 통합이 아니라 지역의 역사성과 특성을 반영한 자율적인 통합을 할 필요
  - 구역통합보다 우선하여야 할 것은 지방자치제도의 취지에 입각한 실질적인 분권개혁

- 대도시 행정구역개편의 원칙에 따라 현재 논의중인 지방행정체제개편의 바람직한 지방행정체계도는 [그림 2]와 같이 제시 가능



[그림 2] 체제개편 체계도

수도로서의 서울특별시는 국가경쟁력과 국가브랜드 강화를 위해서도 존치 필요

□ 대도시의 경쟁력이 국가경쟁력이 되는 시대

- 서울은 메가시티리전(Mega City Region)인 수도권 중심도시
- 서울의 공간구조는 경부발전축에 치중하고 있어 해양과 중국을 지향한 경인발전축에 대한 투자가 소홀하여, 메가시티리전으로서의 경쟁력 쇠락
- 서울시는 대도시경쟁력 강화가 곧 국가경쟁력이라는 인식하에 서울시의 도시

정책수행에 필요한 권한과 세원을 자치적으로 수행할 수 있는 법제도적 기반조성을 우선적으로 할 필요

□ 서울의 브랜드 가치는 금액으로 환산불가

- 서울은 이념대립을 극복한 88올림픽의 도시, 아시아 최초의 월드컵개최지로서의 장소성 보유
- 서울은 경제성장과 민주화를 주도한 한국의 수도로서의 상징성
  - 서울은 한강의 기적을 이룬 중심지

□ 글로벌 경쟁력 유지에 관련된 서비스공급의 주체로서의 서울시

- 서울의 도시경쟁력 제고를 위한 지역개발 관련 정책기획 및 전략수립
  - 서울시 관광마케팅 및 컨벤션산업 육성
  - 서울시의 도시품격을 고양하는 디자인 서울, 한강르네상스, 자전거도로 건설 등
  - 서울시의 역사문화재와 서울성의 장소성 강화를 위한 축제관리
- 중생활권을 넘는 행정서비스의 공급
  - 도시계획 관련 행정서비스
  - 교통, 수도, 도시고속도로, 지하철, 환경 등의 광역적 서비스 공급
  - 노인, 여성, 장애인 등 서울시의 통합적 관리가 필요한 서비스

## 생활권에 기초한 바람직한 서울시 자치구 통합방안

- 서울시 자치구는 9개의 중생활권으로 통합하는 것이 바람직
- 25개 자치구를 9개의 중생활권으로 통합하되 광역자치단체인 서울시와 자치구의 2층제 자치제도 유지
  - 생활권에 따라 자치구의 통합이 이루어질 경우 도심권, 서북생활권, 동북1생활권, 동북2생활권, 동남1생활권, 동남2생활권, 서남1생활권, 서남2생활권, 서남3생활권으로 통합
  - 행정관리의 효율성 관점에서는 자치구의 평균인구가 현재도 40만을 넘어 세계적으로 큰 규모이며 효율성 측면에서 이미 높은 수준에 도달
  - 그러나 생활권과 자치구 행정권의 괴리로 인한 비효율성을 제거하기 위하여 중생활권 중심의 자치구 통합이 가능
  - 통합자치구의 인구는 평균 100만명 내외이고, 면적은 평균 55km<sup>2</sup> 내외

<표 4> 생활권 구분

대생활권	중생활권	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	자치구
도심권	도심권	559,640	55.74	중구, 종로구, 용산구
동북생활권	동북1생활권	1,545,218	66.60	동대문구, 성동구, 광진구, 중랑구
	동북2생활권	1,825,811	104.30	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
서북생활권	서북생활권	1,221,039	71.19	은평구, 서대문구, 마포구
서남생활권	서남1생활권	1,075,061	58.82	양천구, 강서구
	서남2생활권	1,148,569	57.69	구로구, 금천구, 영등포구
	서남3생활권	965,605	45.92	동작구, 관악구
동남생활권	동남1생활권	981,127	86.54	서초구, 강남구
	동남2생활권	1,099,712	58.46	송파구, 강동구

출처: 서울특별시, 2006, 「2020년 서울도시기본계획: 전략보고서」 p.31



[그림 3] 생활권의 구분(5개 대생활권, 9개 중생활권)

- 중생활권을 기준으로 한 자치구 통합의 경우 공공서비스 수혜의 차별성이 감소
- 면적, 인구밀도, 공무원당 인구수, 민원서류 처리, 소방서비스 등에서 통합 자치구들간의 분산도가 최소가 되고, 자치구간의 형평성 확보가 가능

&lt;표 5&gt; 기초통계변수 및 공공서비스 분석 결과

변수		5개 대생활권	9개 중생활권	25개구(현재)	최소값	해당 안
기초통계	면적	0.44279	0.26629	0.38329	0.26629	9개 중생활권
	인구	0.58496	0.31085	0.30017	0.30017	25개구(현재)
	인구밀도	0.25198	0.24517	0.28744	0.24517	9개 중생활권
	재정자립도	0.29322	0.30618	0.33462	0.29322	5개 대생활권
	지방의회의원	0.57810	0.37500	0.25692	0.25692	25개구(현재)
공공서비스	공무원	0.45093	0.27470	0.07422	0.07422	25개구(현재)
	인구/공무원	0.30520	0.24075	0.26473	0.24075	9개 중생활권
	민원서류처리	0.38363	0.21672	0.40715	0.21672	9개 중생활권
	민원처리/공무원	0.22506	0.25034	0.35701	0.22506	5개 대생활권
	소방서	0.34468	0.21561	0.37689	0.21561	9개 중생활권
	119안전센터	0.36835	0.24260	0.24834	0.24260	9개 중생활권

- 서울시는 중생활권에 필요한 사무권한과 세원을 이양하여 통합자치구의 자치역량이 강화되도록 지원할 필요

□ 통합자치구의회를 새롭게 구성하되 통합자치구위원이 서울시의원을 겸직

- 통합자치구는 인구20만명당 1명의 의원을 선출하여 통합자치구의회는 각각 3~9명으로 구성
- 통합자치구 의회 의원이 서울시 의원을 겸직하므로 서울시 의회선거를 실시할 필요가 없어 선거비용 절감이 가능하고, 기초의회와 광역시의회 간의 시정연계가 가능

□ 장기적인 관점에서의 서울도시권의 바람직한 행정구역 통합

- 서울시는 특별시로서 광역자치단체로서 존치하고, 수도로서의 법제도적 위상에 부합하게 자치역량 강화 필요

- 장기적으로는 서울특별시가 지방분권 추진의 모델도시로서 광역서비스를 공급하기 위한 세원을 직접 징수할 수 있도록 자치징수권 및 자치입법권을 부여할 필요
- 서울지방국토관리청, 서울지방중소기업청 등 특별행정기관은 지방정부와 역할중복이 심하므로 서울특별시에 통합
- 생활권을 기준으로 통합을 구상할 경우 현재의 시도 경계를 넘지만 동일 생활권내로 파악되는 기초자치단체들간(자치구와 시)의 통합도 고려 가능
- 도시기능의 글로벌화와 광역화에 대응하여 쓰레기 처리, 수자원 확보, 교통기반 건설, 화장장 설치, 물재생 처리, 신산업입지 확보, 항공·해상교통수단연계 등 현재의 서울시 행정구역을 벗어나서 공급되어야 할 행정 서비스의 제공을 위하여 서울시의 관할범위를 확대할 필요
- 일본 동경의 도주제 구상이나 프랑스 파리의 르 그랑 파리 프로젝트 등의 동향을 파악하여 서울에 부합한 법제도적 방안 강구

김찬동 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1214

chandong99@sdi.re.kr