

## 다산의 지방행정체계 개편론에 관한 연구\*

홍준현\*\*

본 논문에서는 조선시대 지방행정체계의 실태와 당시 제기되었던 문제점을 살펴보고, 이러한 문제점을 혁파하기 위해 다산은 어떠한 근거와 어떠한 방법으로 어떠한 개혁안을 제시하였는지 살펴보고자 한다. 또한, 이러한 고찰을 통해 오늘날의 지방행정구역개편 논의에 던져주는 정책적 시사점도 도출하고자 한다. 첫째, 다산은 상급 지방행정계층을 道에서 省으로 바꾸고 그 관할구역에 대한 조정만을 주장했을 뿐, 지방행정계층의 통합을 주장하지는 않았다. 둘째, 다산의 군현병합 논의는 최근의 시군통합 논의와 일맥상통하는 바가 있다. 셋째, 다산은 군현을 모두 동일하게 취급하고자 했던 것은 아니고, 3단계로 구분하고 이에 따라 서리나 군관, 노예의 수에 차등을 두고자 하였다. 이는 요즘의 차등분권 논의와 일맥상통하는 바가 있다. 넷째, 다산은 군현등급의 조정 기준으로 인구와 경제력을 함께 고려했는데, 이는 현대적인 시나 읍 승격 기준과 일견 일맥상통하는 바가 있다.

주제어: 다산 정약용, 지방행정계층, 지방행정구역

### I. 서론

정치권에서는 최근 들어 현행 지방행정 계층구조를 개편하여 광역자치단체인 시·도를 폐지하고, 광역과 기초를 통합한 단층제 계층구조로 전환하고, 행정구역도 주로 농촌지역의 기초자치단체의 행정구역을 통합하여 통합광역시로 재편하자는 주장이 제기되고 왔고, 내년 대선에는 각 당의 선거공약에도 포함될 움직임

\* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

\*\* 미국 Pittsburgh University에서 행정학 박사 학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 행정학과 교수로 재직중이다(E-mail: jhhong@cau.ac.kr).

을 보이고 있다.<sup>1)</sup>

현행 지방행정 계층구조 및 행정구역은 조선 말기와 일제 초기에 확정된 이후 지금까지 큰 변화 없이 그 기본골격이 유지되어 왔다.<sup>2)</sup> 특히, 행정계층 및 구역의 편성은 국민생활을 위하기보다는 통치의 용이함과 행정의 편이성에 주안점을 두었기에, 통솔의 원리를 기준으로 하여 다(多)단계의 계층과 하향적 구역으로 형성되어 있다.

지방자치의 관점에서 볼 때 통치의 편의에 중점을 두어 설정된 현행 지방행정 계층 및 구역체계는 주민생활의 불편, 정착의식의 희박 및 참여기회의 저하라는 문제점을 안고 있다. 계층구조의 경우는 지나치게 다층화 되어 있어 행정의 능률성뿐만 아니라 민주성 또한 저하시키고 있으며, 행정구역의 경우는 동종의 자치단체간의 심한 불균형으로 인해 행·재정능력의 격차가 유발됨으로써 궁극적으로는 균형적인 지역발전이 저해되는 결과를 초래하고 있다. 이에 따라 그동안의 사회·경제적 환경변화를 수용하고, 생활권과 계층구조 및 행정구역을 일치시키며, 행·재정적 능률성을 제고하며, 주민참여의 원활화를 도모하며, 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위하여 현행의 지방행정체계의 개편이 추진될 필요가 제기되고 있다.

그런데, 지방행정구역의 개편에 대한 논의는 요즘에만 있었던 것이 아니라, 조선시대에도 지방행정체계에 대한 문제점이 끊임없이 제기되어 왔고, 정도의 차이는 있을지언정 실제로 지방행정체계는 지속적으로 개편되어 왔다. 따라서, 조선시대 지방행정구역에 대한 연구는 현행 지방자치구역의 모태가 되고 있는 조선시

1) “열린우리당은 4월 18일 제1정조위원회 정책의총을 열고 현행 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3단계 지방행정체계의 개편 필요성에 의견을 모으고, 당내에 ‘지방행정개편을 위한 정책기획단을 설치하기로 했다. 한나라당은 이미 허태열(許泰烈) 의원을 위원장으로 하는 행정구역 개편 TF를 구성한 상태다. 행정구역 개편론의 골자는 현행 16개 시도와 234개 시·군·구를 통폐합해 인구 100-200만명 정도의 광역자치단체 30-60개 내외로 전국의 행정판을 다시 짜자는 것이다. 한나라당은 3단계 행정구역에서 시·도를 해체하고 시·군·구를 통합해 인구 100만-200만명 규모의 광역행정단위로 재편하고, 그 아래 실무행정단위를 두는 2단계 개편안을 염두에 두고 있는 것으로 알려졌다. 이에 비해 열린우리당은 100만명 이하 규모의 광역시 60개 내외를 설치하는 방안을 고려하고 있는 것으로 알려졌다”(연합뉴스, 2005. 4. 18).

2) 역사적으로 볼 때, 도는 1413년 조선 초기에 전국을 8도로 나누었을 때의 그 구역을 근간으로 하고 있고, 군은 1914년 일제 초기에 전국 토지조사사업 끝에 전국을 220개의 군으로 나눌 때 구획된 구역을 근간으로 하고 있다(홍준현, 1998).

대의 지방행정구역이 어떤 목적에서 확정되었고 또 어떻게 운영되어 왔는가를 파악함으로써 자치구역의 적합성을 판단하는 기초자료로 활용할 수 있다.

다산 정약용도 그의 역저인 경세유표를 통해 행정개혁을 주창하면서 지방행정 체계에 대한 구체적인 개혁안을 제시하고 있다. 본 논문에서는 조선시대 지방행정 체계의 실태와 당시 제기되었던 문제점을 살펴보고, 이러한 문제점을 혁파하기 위해 다산은 어떠한 근거와 어떠한 방법으로 어떠한 개혁안을 제시하였는지 살펴보고자 한다. 또한, 이러한 고찰을 통해 오늘날의 지방행정구역개편 논의에 던져 주는 정책적 시사점도 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 조선시대 지방행정체제의 실태 및 문제점

### 1. 조선시대 지방행정체제의 실태

조선시대 지방제도는 국가가 민을 장악하고 전국적인 지배력을 행사하기 위한 장치라고 할 수 있다. 도 이하 군, 현까지 중앙정부에서 책임관을 파견하여 직접 다스렸으며, 군현 내부의 운영은 수령과 향리, 향청(鄉廳) 및 면리임(面里任) 등에 의해 이루어졌다(강석화, 1991). 물론 조선시대의 도체제와 유사한 지방행정단위가 고려 성종 때와 현종 때에 처음 등장하긴 했지만, 이 때의 도제도는 실질적 행정구역으로서의 의미를 가지고 있지 않았으며, 따라서 군, 현 등이 도와 종속관계에 있지도 않았다(하현강, 1993).<sup>3)</sup>

8도제는 조선시대 전반에 걸쳐 지방 정치행정의 중심을 이루어온 제도이다.<sup>4)</sup> 8

3) 고려 성종은 통일신라의 지방제도인 9주제를 개편하여 983년 12목제를 실시하였고, 995년에는 당의 10도제를 모방하여 전국을 10도로 구분하였다. 그 뒤 고려 현종(1047년~1083년)때 다시 10도제를 개편하여 개성을 중심으로 10여개의 현을 따로 떼어 경기도라 하고, 나머지는 양광도(현재의 충청도와 경기도 일대), 경상도, 전라도, 교주도(강원도 영서지방), 서해도(황해도) 등 5도와 동계(함경도의 일부 해안지대와 강원도의 영동지방), 북계(평안도) 등 양계로 구분하여 이른바 5도 양계라고 하는 조선시대 8도체제의 기반이 형성되었다(조창현 외, 1995: 203).

4) 1413년에 태종은 고려의 5도 양계를 8도제로 개편하여 5도 구역과 양계 구역의 경계를 부분적으로 조정한 도의 경계를 확정하고 그 하위의 군·현을 관할하도록 하였다(최창호, 1980). 이러한 8도 체제는 고종 23년(1895년) 을미개혁에 의해 23부제(府制)로 바뀌고, 이듬해 아관파천(俄

도제는 전국을 8개의 도(道)로 나누고, 그 밑에 부(府),<sup>5)</sup> 대도호부(大都護府),<sup>6)</sup> 목(牧),<sup>7)</sup> 도호부(都護府),<sup>8)</sup> 군(郡),<sup>9)</sup> 현(縣)<sup>10)</sup> 등으로 구분하여 외관(外官)·외직(外職)·외임(外任) 등으로 부러지는 관찰사와 수령을 파견하여 관찰구역을 통할케 하는 지방통치 방식으로 태종 13년(1413년)에 그 골격이 확립되었다(최봉수, 1993).<sup>11)</sup>

도의 관찰사는 종2품으로 국왕에 대해 직계권(直啓權)을 갖고 있었으며 군사·행정을 비롯하여 도내의 제반사항에 대해 전권을 장악하고 있었으며, 감사(監司), 도백(道伯), 도신(道臣), 방백(方伯)이라고도 불리었다(김기옥, 2001: 28).<sup>12)</sup> 그 이하의 읍은 장관의 품계상 상하관계에 있었으나, 명령계통으로 연결되어 있는 것은 아니고, 모두 관찰사에게 병렬적으로 예속되어 있었다(강석화, 1992: 262).

館播遷) 이후에 다시 13도제로 바뀌었다(김기옥, 2001: 35).

- 5) 부는 수령이 파견된 지방행정구역 중에서 가장 상위 관아가 관할하는 지역이다. 부에는 관찰사와 동격인 종2품의 부윤(지금의 광역시장에 해당)을 두었으며, 감영 소재지가 부인 경우에는 관찰사가 부윤을 겸직하기도 했다(최봉수, 1993: 9; 김기옥, 2001: 30).
- 6) 대도호부는 중국의 한당제(漢唐制)로서 군사상의 진호(鎭護)가 주 임무였으나, 조선의 경우는 다만 지방행정구역상의 한 이름에 불과하였다. 대도호부에는 정3품의 대도호부사를 두었다(최봉수, 1993: 9).
- 7) 목은 군읍의 이름이 주(州)로 된 지방행정구역의 격칭(格稱)으로 전국에 20개의 목을 두었으며, 그 수령을 목사(또는 목백(牧伯)이라고도 불림)라고 했다. 목사는 정3품으로 임명하는 것이 원칙이었으나, 정2품과 종2품이 임명되기도 했다. 정2품이 목사인 경우를 영(領)목사, 종2품이 목사인 경우를 판(判)목사라 칭하였다(최봉수, 1993:9-10; 김기옥, 2001: 30).
- 8) 도호부는 목의 다음 가는 지방행정구역의 격칭(格稱)이다. 도호부에는 종3품의 도호부사가 파견되며, 도호부사를 약칭하여 부사라고 불렀다(최봉수, 1993: 10).
- 9) 군은 제5급의 지방관이 파견되는 구역으로, 군에 파견된 수령은 군수로서 종4품의 관아가 임명되었다(최봉수, 1993: 10).
- 10) 현은 대현(大縣)과 소현(小縣)으로 구분하여, 대현에는 현령(종5품), 소현에는 현감(종6품)이 파견되었다(최봉수, 1993: 10).
- 11) 군·현제가 제도적으로 처음 마련된 것은 통일신라의 경덕왕 때로 9주 아래에 117개의 군을 두고 다시 군의 하위 행정구역으로 293개의 현을 두었다. 고려시대에도 통일신라시대의 군·현제가 계승되었는데, 다만 군·현간의 상하관계가 대등관계로 바뀌었다. 조선시대에 들어서는 태조에서 세조에 이르는 시기에 강력한 중앙집권을 위해 실질적인 지방행정조직으로서 군·현제를 정비하였다(이준희, 1990).
- 12) 관찰사의 직무는 본래 순력(巡歷)이라 하여 관하 각지를 순찰하여 수령의 행적과 민정을 관찰함에 있었으므로 관찰사의 직은 반드시 순찰사를 겸하게 되어 있었다. 그러므로 임지에는 가족을 대동하지 못하는 것이 원칙이었다(경세유표 천관수제(天官修制) 편). 그 후 점차 관찰사의 영(營)인 감영(監營)이 생기고 또 가족을 대동함에 따라 후에는 춘추로 한 차례씩 관하를 순회하게 되었고 마침내는 그나마도 행하여지지 않았다(김기옥, 2001: 28).

## 2. 조선시대 지방행정체제의 문제점

조선시대 지방행정체제의 운영상의 문제점을 보면 지방행정단위 가운데 가장 상위인 도는 대구역주의에 입각하여 구획되어 있어 행정의 능률을 꾀하기 힘들었으며(윤정애, 1985: 80), 도별 민호수나 전결수에 있어서도 격차가 컸다. 경상도는 속읍수가 71개이나, 함경도와 황해도는 23개에 불과하여 3배 이상 차이가 났고, 민호수에 있어서도 경상도는 강원도의 4배 가까이 되었으며, 전결수에 있어서도 전라도가 강원도보다 무려 9배나 많았다.

<표 1> 도별 속읍 및 민호수·전결수

| 도 명 | 속읍수 | 민호수     | 전결수     | 도 명 | 속읍수 | 민호수     | 전결수     |
|-----|-----|---------|---------|-----|-----|---------|---------|
| 경기도 | 36  | 156,200 | 86,011  | 강원도 | 26  | 89,000  | 40,882  |
| 황해도 | 23  | 123,204 | 139,149 | 충청도 | 54  | 217,400 | 255,585 |
| 전라도 | 56  | 273,387 | 349,703 | 평안도 | 42  | 197,125 | 119,210 |
| 경상도 | 71  | 335,600 | 336,749 | 함경도 | 23  | 119,300 | 104,043 |

주: 「대전통편」에 수록된 각도별 속읍수와 「대동지지」에 기재된 각도별 민호수와 전결수를 정리한 것임.

자료: 강석화(1992: 263).

읍 이하 가운데에는 민호수나 전결수 등을 종합한 읍세와 주·부·군·현 등 읍등(邑等)이 일치하지 않은 읍이 상당수 존재하여 전국적으로 일원적인 지방행정체제를 운영하는데 장애가 되었다. 하위읍보다 읍세가 열등한 상위읍도 많았고, 같은 등급에 속하는 읍 사이에도 읍세면에서 현격한 차이를 보이는 경우가 많았다. 이러한 현상이 나타난 이유 중 첫 번째는 연대책임에 의한 균현의 강등조치에 기인한 것이었다.

&lt;표 2&gt; 조선시대 법전별 읍의 등급 총수

| 읍의 등급 | 경국대전           | 속대전            | 대전통편           | 대전회통           |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 부     | 4              | 6              | 6              | 5              |
| 대도호부  | 4              | 4              | 5              | 5              |
| 목     | 20             | 20             | 20             | 20             |
| 도호부   | 44             | 74             | 77             | 75             |
| 소계    | 72<br>(21.9%)  | 104<br>(31.6%) | 108<br>(32.6%) | 105<br>(31.8%) |
| 군     | 82             | 71             | 71             | 77             |
| 현(령)  | 34             | 26             | 26             | 26             |
| 현(감)  | 141            | 128            | 126            | 122            |
| 소계    | 257<br>(78.1%) | 225<br>(68.4%) | 223<br>(67.4%) | 225<br>(68.2%) |
| 계     | 329            | 329            | 331            | 330            |

자료: 강석화(1991: 81)에서 재작성.

도호부 이상의 읍은 증가한 반면 군 이하의 읍은 감소하여, 도호부 이상의 읍이 차지하는 비율은 21.9%에서 31.8%로 증가한 반면, 군 이하의 읍은 78.1%에서 68.2%로 감소하였다. 이러한 변화가 생긴 이유는 대부분 감영이설이나 관방시설 설치로 말미암아 비중이 커진 읍이 승격되거나, 왕비의 관향, 태실 봉안처, 능침 봉안지 등의 읍이 승격되었기 때문이지, 읍세 성장으로 승격된 경우는 매우 드물었다. 또한, 강상죄인 때문에 읍등(邑等)이 바뀌는 경우 그 기한이 한시적인 반면, 군현이 승격된 곳은 다시 격하되는 일이 거의 없어 상등급(上等級) 읍의 수가 지속적으로 증가하는 결과를 초래하였다.<sup>13)</sup>

13) 군현의 등급은 본래 고려왕조 성립시기에 있어서 왕실과 지방호족과의 관계, 국가 및 왕실과의 연고, 군사적 중요성, 호구와 토지의 다소광협(多少廣狹)에 따라 차등을 두었으며, 그 등급의 승강도 지방 토성이민(土姓吏民)의 국가 및 왕실에 대한 공과 죄에 따라 결정되는 일이 빈번하였다. 고려시대의 이러한 폐단은 조선 초에도 계속되었다(최봉수, 1993: 12; 1995: 69).

<표 3> 유형별 등급변화

| 구분    | 등급변화이유 | 읍수 | 비율(%) | 총비율(%) |
|-------|--------|----|-------|--------|
| 승격·신설 | 왕실관련   | 13 | 22.8  | 19.7   |
|       | 읍민공적   | 3  | 5.3   | 4.5    |
|       | 관방설치   | 29 | 50.9  | 43.9   |
|       | 읍세성장   | 3  | 5.3   | 4.5    |
|       | 기 타    | 9  | 15.7  | 13.6   |
|       | 계      | 57 | 100   | 86.3   |
| 강등·혁파 | 반역항    | 1  | 11.1  | 1.5    |
|       | 관방철거   | 2  | 22.2  | 3.0    |
|       | 읍세하락   | 2  | 22.2  | 3.0    |
|       | 기 타    | 4  | 44.5  | 6.1    |
|       | 계      | 9  | 100   | 13.6   |
| 합 계   |        | 66 |       | 100    |

자료: 강석화(1991: 82).

이러한 군현 혁파(革罷)·강등(降等)의 원칙은 숙종 20년(1694년) 남구만에 의해 제시되었던 것이다. 이에 따라 영조대의 속대전(續大典) 형전(刑典)에서는 첫째, 강상죄인이 발생한 읍의 수령은 파직한다. 둘째, 강상죄인이 사는 읍호가 현령관 이상이면 강등하되 그 기한은 10년이다. 셋째, 현감관의 읍호에서는 혁파하지 않으나, 현의 서열에서 맨 뒤로 돌리고 그 기한은 10년이다. 넷째, 반역죄가 발생한 경우도 강상죄와 마찬가지로 파가(破家) 이하의 규정을 적용한다고 규정하였다(김진봉 외, 1981: 47).

조선조에서도 고려 때와 마찬가지로 집단형벌인 군현강등제를 채택한 것은 지역주민 스스로의 규율과 책임에 의해 군현의 질서를 유지케 한다는 통치이념이 내포되었기 때문이며, 명분과 명예를 중시했던 당대의 중앙통제의 한 방법이었다고 볼 수 있다(최봉수, 1993: 16).

이 같이 읍등(邑等)이 승격되면 지방관의 직급이 상승하고 향리의 정원이 증가하기 때문에 읍세와 관계없이 승격된 읍의 백성은 과중한 부담을 지게 되었다. 당시 농민지배의 직접적인 실현 형태라고 할 수 있는 각종 부세와 역의 수취가 군현 단위로 운영되고 있으므로, 농민부담의 균평화라는 측면에서 합리적이고 효율적인 군현제의 운영은 절실한 것이었다(김무진, 1985).

### Ⅲ. 다산의 지방행정체계 개편론

#### 1. 행정구역의 조정안

다산은 기존 8도 가운데 전라·경상·평안·함경 4도를 남북 혹은 동서로 나누어 전국을 12省으로 재편하였다. 평안도는 청천강과 적유령을 경계로 남북으로 나누어서 남쪽은 패수(溍水)(대동강)의 명칭을 따서 패서성(溍西省)이라고 칭하고, 북쪽은 청서성(淸西省)이라 칭하였다. 함경도는 마천령을 경계로 남북으로 나누어서 북동쪽은 두만강의 이름을 따서 만하성(滿河省)이라 하고 남서쪽은 옛 현도지역이므로 현도성이라고 하였다. 전라도는 노령을 경계로 남북으로 나누어서 남쪽은 광주(光州)의 옛 명칭인 무주(武州)를 따서 무남성(武南省)이라 하고, 북쪽은 전주의 옛 명칭인 완산주(完山州)를 따서 완남성(完南省)이라 하였다. 경상도는 황수(潢水)(낙동강)를 경계로 동서로 구분하여 동쪽은 영남성(嶺南省), 서쪽은 황서성(潢西省)이라고 하였다(경세유표 제3권, 군현분예(郡縣分隸)).<sup>14)</sup>

또한, 수부(首府)의 명칭을 따서 붙인 도명 대신 각 지역의 중요 산천지명이나 역사적 유래에 따라 성명(省名)을 개명하고자 하였다.<sup>15)</sup> 즉, 경기도는 봉천성(奉天省)으로 개명하고, 충청도는 금강의 옛 명칭이 사비하이므로 사천성으로 고치고, 강원도는 열수(한강)의 동쪽에 있으므로 열동성으로 개명하였다. 또한, 황해도도는 송해성(松海省)이라고 하였는데, 이는 황주(黃州)보다 송경(松京)(개성)이 중요하기 때문이었다. 이 같은 변화를 보이는 가장 큰 이유는 다산이 성의 구획기준으로 강과 산맥을 중요시하였기 때문이다(경세유표 제3권, 군현분예).

다산이 기존의 8도 중 전라, 경상, 평안, 함경 4도를 각각 둘로 구분하려고 한 이유는 지역이 광대하고 인구가 많아 정무가 번거로운 지역에서 지방통치의 효율성을 높이기 위함이었다.

14) 이러한 자연지리적인 분할은 공교롭게도 부족국가 시대의 영역과도 부분적으로 일치한다. 만하성은 옛 북옥저 지역이며, 영남성은 진한, 황서성은 변한 지역이다. 열동성 가운데 옛 예맥 지역인 영동 9 고을은 강릉부사가 따로 관할하도록 하였다. 자연지리를 경계로 나누다 보니 그것이 자연히 지역적 생활권을 단위로 형성되었던 부족국가 시대의 영역과 일치하게 된 것이다(조성울, 1993: 581).

15) 기존의 도명이 수부의 명칭을 중심으로 된 것은 지방자치적인 요소의 반영이라고 할 수 있다(강석화, 1992: 265).



“서도(西道)와 북도(北道)는 땅이 넓은데 감사가 경계의 첫 고을에 앉아 수천 리 지역을 통제하니 명령이 빠를 수 없고 간악함을 살필 수 없다. 마땅히 각각 2성씩 나누어야 한다. 호남과 영남은 백성이 번성하고 정무(政務)가 번거로우니 정무에 능통한 인재이거나 국량이 큰 자가 아니면 다스릴 수 없다. 고려시대에도 호남에는 남북 두도가 있었고, 영남에도 두도가 있었다(경세유표 제3권, 군현분예).”

반면, 봉천성은 경기(京畿)에 해당되고,<sup>16)</sup> 사천성, 열동성, 송해성은 도성에 아주 가까이 있어 울타리가 되므로 분할하지 않도록 하였다.<sup>17)</sup> 다만, 열동성의 경우, 지리적 특성으로 인해 감사가 원주에 있으면서 동해안까지 통제하기가 어려우므로, 강릉부사도 안찰사라는 직명을 겸해서 영동지역 아홉 고을의 작은 일들을 다스리게 하고, 큰 일만 감사가 다스리도록 하였다(경세유표 제3권, 군현분예).<sup>18)</sup>

이렇게 12성으로 전국행정구역을 재편할 경우, 봉천, 열성, 송해, 사천 등 중부 4성의 민호수와 전결수는 상대적으로 증가하게 된다. 기존 8도의 도별 평균 민호수는 188,902호이고 전결수는 176,500결인데, 중부 4도의 평균 민호수는 146,451호이고 전결수는 130,406결이므로, 전국 평균에 못 미친다(<표 1> 참조). 그러나, 12성 재편안에서는 성별 평균 민호수가 125,934호이고, 평균 전결수가 117,711결이 되어, 중앙 4성의 평균 민호수(149,158호)와 전결수(128,006결)가 전국 평균보다 상대적으로 크게 된다. 다산은 이에 대해서 수도를 중심으로 한 중부지역의 경제적·군사적 비중을 높이려는 의도가 있음을 밝히고 있다.

“원제에 양남과 양북은 면적이 아주 넓은데 중앙의 4도는 그 땅이 아주 작으니 안쪽은 중하게 바깥은 경하게(重內輕外)하고, 줄기는 역세게 가지는 약하게(強幹弱支)하는 뜻에 심히 어긋난다. 이제 양남과 양북을 8성으로 나누고 중앙 4도의 강역은 예전 대로 하였다. 그렇게 하면 중한 데에 있으면서 경한 것을 막고(居重禦輕), 강함으로

16) “열수 서쪽에 있는 것을 경기에 붙여서 근본되는 곳을 두텁게 함이 마땅하다(경세유표 제3권, 군현분예).  
 17) “사천성은 도성에 아주 가까운 울타리이므로 웅대했으면 하는 생각에서 꺾거나 가르지 않았다(경세유표 제3권, 군현분예).  
 18) 다산은 평안도 지역의 폐사군(廢四郡) 지역(무창, 여연, 우예, 자성)의 경우에도 평양과의 거리가 몇천 리나 되어, 감사가 직접 통제하기 어려우므로, 강계부사가 안무사라는 직명을 겸해서 결재를 받고, 오직 큰 일만 감사에게 통제를 받도록 하는 것이 마땅하다고 하였다(경세유표 제3권, 군현분예).

써 약함을 제어하게 되니(以強制弱), 진실로 형세에 도움이 있을 것이다(경세유표 제3권, 군현분예).”

<표 4> 12성의 민호수 및 전결수

| 성명(省名) | 민호수     | 전결수     | 성명(省名) | 민호수     | 전결수     |
|--------|---------|---------|--------|---------|---------|
| 봉천성    | 147,019 | 65,984  | 열동성    | 74,613  | 42,331  |
| 송해성    | 160,458 | 150,278 | 사천성    | 214,542 | 253,434 |
| 완남성    | 127,397 | 167,619 | 청서성    | 95,295  | 44,910  |
| 무남성    | 145,990 | 182,084 | 패서성    | 90,930  | 65,100  |
| 영남성    | 175,140 | 177,617 | 현도성    | 61,345  | 54,680  |
| 황서성    | 160,460 | 159,132 | 만하성    | 57,955  | 47,363  |

주: 이 표는 다산의 구상대로 군현을 이속시키고, 「대동지지」 전민표(田民表)의 수치를 대입하여 작성한 것임.

자료: 경세유표 제3권, 군현분예; 강석화(1991: 77).

## 2. 군현등급의 조정

첫째, 다산은 주, 부, 도호부, 대도호부로 나누어지고, 주에도 부윤, 목사, 부사가 있는 지방행정체계를 비판하면서, 직관제도는 간략해야 하며, 번거로워서는 안 된다고 하였다. 따라서, 주와 부를 합쳐서 한 등급으로 하여 모두 도호부라 일컫도록 하여, 도호부-군-현령의 체계로 단순화 시키고, 현감이라는 명칭은 없애자고 하였다(경세유표 제3권, 군현분예).

“그 중에서도 예전부터 부윤이라 일컫던 곳은 도호부 대윤이라 일컫고, 예전부터 대도호라 일컫던 곳은 도호부 대사라 일컬으며, 예부터 목사라 일컫던 곳은 도호부 목사라 일컫는다(경세유표 제3권, 군현분예).”

군현 등급에 대한 개혁은 태종 때부터 있었다. 태종 6년에 군현등급과 명호개정에 관한 건의가 있어 동 13년에 개혁을 단행하였다. 이때의 개혁은 당해지역의 토착세력의 강약에 따라 등호를 정했던 고려 때와 많이 달라진 것으로서 전정(田丁)·호구(戶口)와 행정상의 편의를 중심으로 개편이 이루어진 것이었다. 그러나 토착인의 의식은 이전 시기와 크게 변화되지 않아서 종종 물의가 일어나기도 하

였고, 이에 따라 구역 개혁에 대한 논의는 계속되어, 태종 15년에도 호구를 기준으로 하여 일부 군현을 승격시켰다(김진봉 외, 1981: 34). 세종 때에도 이러한 노력은 계속되어, 군현의 승격이 인구규모에 따라 조정되도록 하였다(최봉수, 1993: 15).

둘째, 다산은 읍세와 무관한 군현의 승강 반대, 읍의 경제력에 기준한 등급의 재조정을 특징으로 하는 개혁안을 제시하였다. 다산의 개혁안은 사실 태종실록에 나타나는 사간원의 상소와 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup> 또한, 이러한 다산의 개혁안은 가치지향적 경향이 강한 도학·명분 위주의 정치론이 쇠퇴하고, 효율성을 지향하는 공리적 정치론이 강화된 당시의 시대적 변화를 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다(이상엽, 2004: 188).

“과거, 고려 때에, 주·군을 승격함에 있어 혹은 왕비의 귀향(貫鄉)이라는 이유로, 혹은 공신의 관향이라는 이유로, 혹은 고승(高僧)의 관향이라는 이유로 했다. 국운이 길어 천년을 넘게 되면 나라의 군현이 나중에는 모두 주로 승격될 것이다. 지금부터라도 주·군·현 세 등급은 한 번 정하면 다시 번복하지 않은 것이 왕정의 기본이다(경세유표 제3권, 군현분예).”

“또한, 강상(綱常)에 관계되는 죄를 지은 자가 그 고을에서 나오면 비록 웅장한 주와 큰 군이라도 낮추어 현을 만들고 고을 명칭도 고쳤다가 10년이 지난 다음에야 복구하는데 이것은 매우 무의미한 일이다. 감정이 없는 물(物)에다 벌을 시행하고 징계하지 못할 땅에다 징계를 내리는 것이 장차 무슨 도움이 되겠는가?(경세유표 제3권, 군현분예)”

다산은 군현의 등급을 설정함에 있어, 민호와 전결을 합계하고 그 수효로써 군·현의 대소를 분별하여 일곱 등급으로 차등화 하였다.

“무릇 민호는 많은데 결수(結數)가 적은 것은, 혹은 산골 백성은 화전을 많이 경작하고, 바닷가 백성은 어획의 이(利)가 있기 때문이다. 그러므로 고을 힘이 넉넉하여, 전결이 많은 것과 서로 같다. 이로 말미암아서 말한다면 모든 군·현의 크고 작음은 민호

19) 군현의 대소등급을 확정하기 위해서는 환시(宦侍) 등의 간청으로 명호를 지나치게 올려준 것을 복구하고, 후비(后妃), 사신(使臣), 재상, 왕사(王師), 국사(國師)의 출신지도 모두 구호(舊號)로 환원하여 가호(加號)가 없게 하면 감히 조령(條令)을 받들지 않을 수 없을 뿐만 아니라 번잡한 간섭도 없어져 결국 일대의 이목이 새로워진다고 보았다(김진봉 외, 1981: 34).

의 많고 적음을 보는 것이 마땅하며 전결은 그 다음이다(경세유표 제4권, 군현분등).”

이를 통해 각 지역 경제권이 지방행정단위와 일치되고 비슷한 규모를 가짐으로써 각 지역경제권의 균등한 발전을 꾀하고자 하였던 것이다(조성을, 1993: 581).

<표 5> 다산의 군현분등(郡縣分等) 기준

| 구분 | 민호+전결의 수 | 구분        | 민호+전결의 수 |
|----|----------|-----------|----------|
| 대주 | 2만 5천 이상 | 대현        | 8천 이상    |
| 대군 | 2만 이상    | 중현        | 6천 이상    |
| 중군 | 1만 5천 이상 | 소현        | 4천 이상    |
| 소군 | 1만 이상    | 4천 미만은 합병 |          |

자료: 경세유표 제4권, 군현분등.

그러나, 다산은 이러한 원칙을 획일적으로 적용한 것은 아니고, 서북지역과 같이 면적은 광활한데 인구가 적은 지역에 대해서는 다른 기준을 적용하자고 하였다. 즉, 인구가 적고, 농업이 발달하지 않았다고 해도 다른 경제력이 충분할 수 있는 곳에서 획일적으로 민호와 전결만을 기준으로 군현의 등급을 매기는 것이 불합리하다는 것이다.

“서북 두 도는 땅은 넓으나 사람이 드물고, 평탄한 전지가 아주 적다. 그런데, 인삼·돈피·은·베와 어획의 이익이 또한 많으니, 남도에서 시행하는 법으로 셈할 수 없다. 따라서 서북의 경우 군·현의 크고 작음을 정하는 데에 율(律)을 다르게 적용함이 마땅하다(경세유표 제4권, 군현분등).”

<표 6> 다산의 군현분등(郡縣分等) 기준(서북 두 도의 경우)

| 구분 | 민호+전결의 수 | 구분 | 민호+전결의 수 |
|----|----------|----|----------|
| 대주 | 1만 5천 이상 | 대현 | 6천 이상    |
| 대군 | 1만 이상    | 중현 | 4천 이상    |
| 소군 | 8천 이상    | 소현 | 4천 미만    |

자료: 경세유표 제4권, 군현분등.

이 같은 견해는 상업의 발달과 상공업 성장에 의해 새로운 재원이 창출되고 있었던 당시의 경제적 여건변화를 수용하려는 것이었다고 볼 수 있다(강석화, 1992: 269). 다산은 천연자원의 개발이나 상행위에 대한 세금의 비중이 적고 전결을 첫째 기준으로 부과하는 기존의 부세제도 하에서는 농민에게만 부세가 집중되어 公用은 공용대로 부족하고, 민생의 고통이 가중되므로 관에서 자원을 장악하고 직접 개발을 담당하며 모든 재원에 대해 구일세법(九一稅法)을 시행해야 한다고 역설하였다(경세유표 제2권, 동관공조(冬官工曹)).

셋째, 다산의 군현제 정비론이 갖는 또 다른 특징은 신읍(新邑)의 설치이다. 그는 중앙관제 개혁안을 제시하면서도 무조건 관직을 혁파하여 줄이는 것만을 중시하지 않고 필요한 관서라면 신설하여 국정운영에 소홀함이 없도록 해야 한다고 주장하였는데, 지방행정체제 개혁안에서도 동일한 입장을 보이고 있다.

다산이 신읍 설치를 제안한 곳은 모두 12개소였으며, 내륙의 요해처(要害處), 연해(沿海)의 도서지역, 북벌(北伐) 일대였다. 이러한 곳은 모두 관방을 강화하고 민폐를 줄이기 위해 중시하였던 곳이다. 특히, 북부 국경지방에는 보(堡)<sup>20</sup>를 설치하여 방어에도 충실하게 하고 남부 지방의 인구를 이주시켜 지역별 인구의 불균형을 해소시켜보고자 하였다. 다산은 특히 폐4군 지역의 중요성을 강조하면서, 이 지역이 버려지고 이역처럼 여겨지는 것에 대해 심히 우려를 나타냈다. 북쪽 변경 지역에 대한 보장이 완성되면 고을 관아를 설치할 수 있고, 인구의 이주도 가능하게 될 것이라 주장하였다(경세유표 제3권, 군현분예). 다만, 남북 기후가 다른데 갑자기 멀리 이주하는데서 오는 불편을 감안하여 순차적인 지역 이동을 고안하였다.

“남방 백성은 북관 도로 옮기고, 북관 도의 백성은 양서(兩西)로 옮기고, 서도 백성은 4군(폐4군)으로 옮긴다면, 남방에는 호총(戶摠)이 줄어들고 4군에는 읍과 부락이 이루어질 것이다(경세유표 제3권, 군현분예).”

또한, 전라도 도서지역(나주, 순천 인근 지역)의 경우 육지까지 와서 민원을 해결하는 비용이 커서 백성들에게 억울함을 가져다 주고 있으므로 새로운 현을 세

20) 적의 습격을 막기 위해서 설치한 요새. 보루.

워야 한다고 주장하였다.

“나주 바다에 열두 개의 큰 섬이 있고... 나주 군관이 바깥 섬 주인이 되어, 그 이(利)를 다 먹으면서, ... 섬 백성이 바다를 건너 육지에 와서 고소하려 하여도 한 번 부성(府城)에 들어오려면, 헛되이 드는 비용이 매우 많고 사건은 결국 바로잡아지지 않기 때문에 원통함과 억울함이 쌓여서, 별도로 한 현을 세우고, 열두 섬을 다 이 현에다 붙이기를 원하고 있다(경세유표 제3권, 군현분예).”

이렇게 도서지역에 독립된 관아를 만드는 것은 왜적의 침입을 막는 것에도 도움이 되는 일이라고 하였다(경세유표 제3권, 군현분예).<sup>21)</sup>

넷째, 다산은 이러한 군·현의 등급에 따라 서리의 정원도 비례하여 정하자고 하였다. 이때 대략 20명을 시점으로 하여, 100호에 1명의 서리를 추가하는 비율을 적용하여, 매율에 5명씩을 보태며, 40명이 넘으면 10명을 더 추가하도록 하되, 100명을 상한선으로 잡았다. 20명이 하한선으로 잡은 이유는 민호와 결수를 합하여 4천 이상인 경우 독립된 현이 되도록 했는데, 이 때 민호의 수를 대략 2천으로 잡는다면 20명의 서리 정원이 도출되기 때문이다. 이 경우 서북지방은 민호와 결수가 4천에 못 미치더라도 독립된 현이 되도록 했으므로, 서리의 하한 정원을 20명으로 한다는 것이다. 다산은 서리 이외에 군관이나 노예의 정원도 이러한 원칙에 따라 차등 있게 비율대로 적용할 것을 주장하였다(경세유표 제4권, 군현분등).

<표 7> 군현 등급에 따른 서리의 정원

| 민호의 수  | 서리의 수 | 민호의 수     | 서리의 수 |
|--------|-------|-----------|-------|
| 4천호 미만 | 20인   | 1만호 이상    | 50인   |
| 4천호 이상 | 20인   | 1만 5천호 이상 | 60인   |
| 5천호 이상 | 25인   | 2만호 이상    | 70인   |
| 6천호 이상 | 30인   | 2만 5천호 이상 | 80인   |
| 7천호 이상 | 35인   | 3만호 이상    | 90인   |
| 8천호 이상 | 40인   | 3만 5천호 이상 | 100인  |

자료: 경세유표 제4권, 군현분등.

21) 다산은 해안 도서지방에 대해서는 형조 휘하에 여원사라는 관청을 두어 전국의 섬을 관장하고, 그 판적(版籍)과 부세(賦稅) 관계를 전담하게 할 계획도 세워 놓았다(경세유표 제1권, 형관지속(刑官之屬)).

이렇게 군현등급의 조정과 서리, 군관, 노예 정원을 연계시킴으로써 다산은 과다한 혈관(穴官), 서리로 인한 지방 주민들의 피해를 막고, 통일적이고 효율적인 부세(賦稅)행정과 지방행정체제를 수립하고자 하였던 것이다.

### 3. 군현병합

다산은 군현병합을 통한 잔읍혁파(殘邑革罷)의 필요성도 역설하였다. 정약용의 구상에 따르면 성별 속읍의 평균은 26.1개소가 되는데, 이는 기존 8도의 도별 평균 속읍 수 41.4개소보다 훨씬 적은 것인데, 본래 346읍에서 43읍으로 12%를 줄여서 314읍이 된 것이다.<sup>22)</sup> 이 같이 성별 속읍수를 줄인 의도는 중앙정부와 각성에 각 읍에 대한 통제와 관할을 더욱 용이하게 하려는 것이었다(강석화, 1992: 268).

“작은 현은 합쳐서 한 군으로 만드는 것이 이치에 맞다. 작은 현을 구차스럽게 남겨 두면 그 폐단이 점점 심해진다. 왜냐하면 조그마한 고을에도 사직(社稷)이 있고, 빈객(賓客)이 있으며, 관원에게 권속(眷屬)이 있고, 관청에 아전과 하예(下隸)가 있다. 백성의 재물을 벗겨내고, 침해해서 큰 고을이 하는 짓을 다 본받고자 하니 백성을 해쳐서 만 가지로 괴롭힌다(경세유표 제3권, 군현분예).”

<표 8> 정약용이 구상한 읍의 등급별 총수

| 구분  | 주 | 군  | 현  | 계  | 구분  | 주 | 군  | 현  | 계  |
|-----|---|----|----|----|-----|---|----|----|----|
| 봉천성 | 5 | 11 | 22 | 38 | 열동성 | 3 | 6  | 12 | 21 |
| 사천성 | 4 | 10 | 28 | 42 | 송해성 | 3 | 12 | 12 | 27 |
| 완남성 | 3 | 6  | 18 | 27 | 패서성 | 2 | 6  | 12 | 20 |
| 무남성 | 4 | 6  | 20 | 30 | 청서성 | 3 | 18 | 2  | 23 |
| 영남성 | 3 | 9  | 18 | 30 | 현도성 | 2 | 4  | 10 | 16 |
| 황서성 | 3 | 9  | 18 | 30 | 만하성 | 2 | 8  | 0  | 10 |

자료: 경세유표 제3권, 군현분예.

이러한 군현병합은 군자의 확보, 인재 확보 문제의 해소, 주민부담의 균등화 및

22) 이는 유형원이 전체 속읍 수의 1/3을 줄이자고 한 것보다는 보수적인 제안이라고 할 수 있다 (김무진, 1985).

국가재정의 절약 등의 목표로 조선초기부터 추진되어 왔으나, 실제 효과는 별로 없었다. 태조에서 세종 때까지 지속된 군현병합의 개혁은 대부분 1년도 지속되지 못했는데, 이는 군현병합의 반대여론이 비등하였고, 또한 병합되는 군현의 토성 이민(土姓吏民)들이 불만을 품고 온갖 방법으로 병합을 방해하였기 때문이다. 군현병합에는 각 도의 감사들도 대체로 반대하는 의견을 보이고 있었으며, 토호와 향리들이 가장 반대하는 계층이었다(최봉수, 1993: 20; 1995: 67-68).

세조 때에는 전국의 수취제(收取制)를 정비하여 백성의 부담을 균등케 하려는 명분으로 군현의 병합에 착수하였다. 당대의 석학 양성지(梁誠之)는 군소군현을 무조건 병합할 것이 아니라 산천지세, 도로원근, 인물번간(人物繁簡) 등 각 고을의 실정을 참작하여 실행하되, 정부의 입장과 현지 주민의 입장을 충분히 고려해야 한다고 주장하였다. 또한, 군현의 개편에 앞서 참고자료가 되는 지도·지지 등을 만들어 산천경계, 도로거리, 인구와 토지의 다소광협(多少廣狹)을 충분히 파악할 것을 강조하면서 전국에 산재한 견아상입지(犬牙相入地)와 월경지(越境地)<sup>23)</sup>를 정리하는 것이 무엇보다도 시급하다고 하였다. 그러나, 군현의 병합은 막료들과 각도의 감사들 거의가 반대하는 입장에 있었고, 재야세력의 끈질긴 반대에 부딪혀 거의 진척되지 못하였다(최봉수, 1993: 22).

선조 27년(1594년)에 군현병합의 논의는 다시 시작되었다. 병합을 주장하는 측 은 첫째, 조선 8도가 중국의 일대주(一大州)의 크기에 불과하나 300여개의 군현으로 분리되어 있어 소유의 경우는 가구수가 100호도 안되고, 둘째 소유이라도 관청의 조직은 대응과 다를 바가 없어 읍민의 고통이 더해지고 역에 있어 불균형이 발생한다는 논리를 내세웠다. 대신 병합된 군현에는 어사를 수시로 파견하여 수령을 철저히 감독함으로써 민원을 해소해야 한다고 하였다(최봉수, 1993: 22-23).<sup>24)</sup>

23) 월경지는 군현 행정구역의 하나로서 임내의 범위에 속하지만 소속 읍의 경계 내에 있거나 접경하여 있는 것이 아니라 경계를 넘어 타 군현 내에 위치하면서도 소속 군현의 지배를 받는 지역을 의미한다(최봉수, 1995: 82).

24) 그러나, 이조(吏曹)는 유민(流民)의 안정과 정착을 위해서는 군현병합보다는 유능한 수령을 선발하고, 수령에 대한 감독을 강화하여 관찰사의 책임 하에 군정과 민정을 함께 관할하는 조치가 불가피하다고 주장하였다. 그리고 이러한 의견은 군현병합보다 실행이 용이했기에 선조는 향리의 재건과 치안유지의 성과를 이유로 병합불가론을 채택하였다(최봉수, 1993: 22-23).



#### 4. 감사(監司)의 기능

다산은 상위 지방행정계층인 도를 관할하는 감사의 기능을 순행을 통해 하위 지방행정계층에 대해 지도·감독하는 기능으로 국한하고 직접 대민행정 업무를 담당하지 않아야 한다고 주장하였다. 이를 위해 감사는 관찰을 버리고, 다만 순찰사라 일컬어서 순찰하는 일에만 전념하도록 하고, 별도로 판관을 두도록 하는데, 이는 감사는 巡行하는 것을 본연의 직무로 하므로 거처를 정하지 않기 때문이라고 하였다(경세유표 제3권, 군현분예).

“감사가 술권(率眷)하기 시작한 이래로 온갖 폐단이 어지럽게 일어나서 한 가지 일도 거행되지 않고, 봄가을 순행(巡行)도 걸치레뿐이다. 이제부터는 감사가 술권하는 법을 영원토록 철폐함이 마땅하다(경세유표 제3권, 군현분예).”

### Ⅳ. 최근 지방행정체제 개편 논의에 주는 시사점

이상 다산의 지방행정체제 개편과 관련된 논의는 오늘날의 지방행정체제 개편 논의에도 시사하는 바가 있다.

첫째, 다산은 지방행정계층제 논의에 있어서는 상급 지방행정계층을 도(道)에서 성(省)으로 바꾸고 그 관할구역에 대한 조정만을 주장했을 뿐, 지방행정계층의 통합을 주장하지는 않았다. 즉, 다계층제의 필요성을 간접적으로 인정하는 것이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup> 그러나, 다산은 도의 역할에 대해서는 감사(監司)의 역할에 대

25) 물론 다계층제의 경우는 전근대적인 산물인 경우가 많다. 즉, 교통과 통신이 충분히 발달하지 못한 전근대에는 중앙정부가 전 영토를 직접 통치할 수 없었고, 또한 생활권은 촌락 중심으로 소규모로 형성되어 있어서 자연 다층적인 행정구역이 발생하였던 것이다. 그러나 현대사회에서도 행정구역의 다층제는 여러 이점이 있다. 지방정부간의 수직적 분업체계를 가지고 행정기능의 적정관리규모에 맞도록 행정구역을 구획함으로써 전문화와 효율성을 제고할 수 있다. 즉, 상위지방정부는 구역의 크기에 맞게 대규모사업이나 광역적인 행정기능을 수행할 수 있게 되고, 하위지방정부는 좁은 범위의 지역적 특성에 맞는 주민에 대한 직접서비스기능을 원활하게 수행할 수 있다는 것이다(Barlow, 1981: 131). 그러나 다층제는 여러 개의 행정계층이 존재함에 따라 이중행정과 하위계층의 지방정부구역에 대한 이중감독의 폐단을 초래할 수 있으며 그 결과 행정능률의 저하와 낭비를 초래할 수 있다(Leemans, 1970: 78).

한 언급에서 알 수 있듯이, 하급 지방행정계층에 대한 감찰로 국한하고, 대민 행정의 수행에 직접적으로 관여해서는 안 된다고 주장하고 있다. 이는 지방행정계층이 2계층이면서도 그 기능에 있어서는 구분되어 상호의 역할이 중복되지 않도록 하려는 의도라고 생각되며, 또한 대민 행정의 핵심은 하위행정계층에 있음을 암시해주는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해서 상위지방행정계층과 하위지방행정계층 간의 기능배분이 명확하지 않을 경우에는 행정책임이 모호해져서 권한사항에 대해서는 자기 소관이라고 주장하는 반면 책임사항에 대하여는 자기 소관이 아니라고 회피·전가하는 폐단을 막을 수 있게 된다. 또한, 행정계층수가 많아짐에 따라 행정의 지체가 발생하고 계층간의 거래비용과 의사결정비용이 증대하는 폐단도 막을 수 있게 된다(정세욱, 1996: 405).

둘째, 다산의 군현병합 논의는 최근의 시군통합 논의와 일맥상통하는 바가 있다. 시군통합의 목적이 시와 군으로 분리되어 있던 행정구역을 하나의 시로 통합하여 일원화함으로써 기구, 인력, 공공서비스 생산비용의 절감을 통해 세출경비를 줄이는데 있는데(최양부·윤원근, 1988; 홍준현, 1997; DeGrove, 1973; Horan and Taylor, 1977)),<sup>26)</sup> 다산 역시 군현병합을 통해 군자의 확보, 주민부담의 균등화 및 국가재정의 절약을 꾀할 수 있다고 보았던 것이다. 또한, 다산의 군현병합 논의는 행정계층간 인구나 경제력의 격차를 줄여서 농민부담의 형평을 꾀하고자 하는 것이었는데, 이는 오늘날 동일 행정계층 내의 자치단체 간 인구나 재정적 편차를 감소시키기 위해 행정구역 통합을 추진하는 것과 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다(박희정, 1994; 이병철, 1994; 임성일, 1994).<sup>27)</sup> 특히, 8도를 12성으로 개편하는 논의에서 각 성의 하부 계층인 속읍의 수를 균등화시키려 했다는 것도 오늘날의 행정

26) 본래 하나였던 행정구역이 두 개 이상으로 나뉘어지게 되면, 복수의 행정기관이 요구되고, 공무원의 수가 증가되며, 공무원의 직급도 상향 조정되어 일반행정비용이 중복 지출되는 낭비를 초래하게 된다. 즉, 읍이 시로 승격하면 종래 군수 밑에 별정직 사무관급인 읍장이 맡아보던 사무를 부이사관급인 시장이 담당하게 되고, 읍사무소에서 일괄처리하던 민원업무는 동사무소가 6~8개씩 신설되어 거기에서 담당하게 된다. 이는 행정민원의 증가와는 별로 관계 없이 공무원의 수를 팽창시키는 결과를 초래한다. 또한, 읍의 시 승격 이후에도 잔여군지역의 공무원 수도 군으로부터 읍의 분리에 따른 행정수요의 감소에도 불구하고 감소하기 않고 오히려 꾸준히 증가하는 모순을 보여 왔다(강희주, 1994; 이규환, 1994).

27) 미국의 경우도 부유한 지역과 가난한 지역간 재정적인 불균형이 심각한 상태에서 시군통합은 관할구역간 서비스 수혜의 형평성을 상당한 정도로 제고할 수 있다고 보고 있다(Glending and Atkins, 1980).

구역 개편 논의와 일치하는 바가 있다. 또한, 시장의 확대에 의한 종래 군현의 경제와 경제권의 불일치를 시정하려는 다산의 노력 역시 생활권과 행정구역의 불일치를 조정하려는 오늘날의 행정구역 개편 논의와도 일치하는 바가 있다.

셋째, 다산은 군현 등급의 조정에 있어서, 직관제도는 간략해야 하며, 번거로워서는 안 된다고 하여, 주(州)와 부(府)를 합쳐서 한 등급으로 하여 모두 도호부라 일컫도록 하여, 도호부-군-현령의 체계로 단순화 시키고, 현감이라는 명칭은 없애자고 하였다. 그러나, 그렇다고 해서 군현을 모두 동일하게 취급하고자 했던 것은 아니고, 군을 대군, 중군, 소군의 3단계, 현을 대현, 중현, 소현의 3단계로 구분하고 이에 따라 서리나 군관, 노예의 수에 차등을 두고자 하였다. 이는 요즘의 차등분권에 해당하는 것으로 외형상 기초자치단체인 시일지라도 인구나 경제력의 규모에 따라 시가 수행하는 권한에 차등을 두자는 논의(홍준현, 2001)와 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 다산의 군현등급 조정 기준에 대한 논의에 있어서 읍세와 무관한 군현의 승강 반대, 읍의 경제력에 기준한 등급의 재조정을 특징으로 하는 개혁안을 제시하였는데, 이는 오늘날 읍의 시 승격이나 시의 광역시 승격에 있어서, 법령상의 원칙이 적용되기 보다는 정치적 배려에 의한 승급이 있었던 현상에도 시사하는 바가 있다.<sup>28)</sup> 또한, 다산이 군현등급의 조정 기준으로 단순히 인구를 기준으로 하기 보다는 인구와 경제력을 함께 고려했다는 점도 현대적인 시나 읍 승격 기준<sup>29)</sup>과 일견 일맥상통하는 바가 있다고 할 수 있다.

물론 이러한 다산의 지방행정체계 개편 논의는 중앙집권을 강화시키기 위한 방

28) 시 승격은 도시인구의 증가에 따라 해방이후 꾸준히 증가하긴 했으나, 1960년대에 4개읍이 시로 승격되고, 1970년대에 8개의 읍이 시로 승격된 것에 비해 1980년대에는 29개의 읍이 시로 승격되었다. 그러나 상주시의 예에서 보듯이 시 승격 이후 오히려 인구가 감소한 곳도 있다(김광식, 1995). 심지어 김제시의 경우, 시승격전 1987년 김제읍의 인구가 39,048명이었으나, 시 승격 요건인 인구 5만의 기준을 맞추기 위해 1989년 1월 시 승격 당시 김제읍 뿐만 아니라 김제읍 주위의 월촌면 전체와 백산, 황산, 봉담면 일부를 김제시로 편입시키기도 하였다(최양부·윤원근, 1993: 91-92). 한편, 광역시 역시 1970년대까지 2개에 불과하였으나, 1980년대에 4개의 시가 새로이 광역시로 승격하였다. 광역시로의 승격의 경우 통상 인구 100만 이상인 시를 검토대상으로 해왔을 뿐 특별한 법정요건이 없다.

29) 현행 시 승격 기준은 인구가 5만 이상일 것이라는 기준 외에도 1인당 지방세납부액이 인구 10만 이하인 시의 평균 이상일 것이라는 기준도 포함되어 있다(행정구역조정업무처리에 관한 규칙 제6조).

편으로 구상되었다는 점이 지방자치역량을 강화시키기 위한 정책방안으로 논의되고 있는 오늘날의 지방행정체계 개편 논의와 근본적인 시각의 차이가 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 그러나 다산이 지향했던 중앙집권은 정조의 좋은 정치 구현의 중요한 도구이었음도 주목해야 한다. 정조에게 있어서 좋은 정치란 국왕과 백성 사이에 어떠한 장애물도 놓여있지 않은 상태를 가리키며, 이는 종래 사립 정치의 구도인 국왕-신하-백성의 3단계를 국왕-백성의 2단계 구조로 바꿈으로써 상대적으로 평등한 사회를 만들기 위한 것이었다(박현모, 2001: 373-400). 따라서, 다산이 중앙집권을 지향했던 바가 지방관이나 지방 토호로부터 농민이 수탈당하는 것을 보호하려는 취지였다는 점에서는 오늘날의 지방자치역량 강화의 목적과도 일맥상통하는 바가 있다고 본다.

또한, 다산의 지방행정체계 개편과 관련된 주장은 다산의 여타 부문에서의 주장들과 마찬가지로 사회적 담론을 형성하는데까지는 미치지 못하고 재야학자의 하나의 주장으로 그치고 말았다는 점도 다산의 개혁에 있어서의 한계라고 할 수 있다.

#### ■ 참고문헌

- 강석화. 1991. “조선후기 지방제도의 운영과 정약용의 개혁안,” 《한국학보》 17(4): 70-100.
- 강석화. 1992. “정약용의 지방제개혁안 연구,” 《국사관논총》 34: 261-287.
- 강희주. 1994. “시·군통합, 시민은 찬성 군민은 반대,” 《지방자치》 4월호: 28-31.
- 김광식. 1995. “시·군통합과 지방자치단체의 정책과제,” 《지방행정연구》 9(4): 1-18.
- 김기옥. 2001. “조선 지방행정구역과 지방관료제도에 관한 고찰,” 《중앙행정논집》 15(1): 15-39.
- 김무진. 1985. “반계 유형원의 군현제론,” 《한국사연구》 49: 49-78.
- 김진봉 외. 1981. “지방행정구역변천의 정치사회적 배경에 대한 연구,” 《호서문화연구》 1: 7-55.
- 박현모. 2001. 《정치가 정조》. 서울: 푸른역사.
- 박희정. 1994. “도농통합 이후의 지역발전과제,” 《지방행정》 9월호: 50-68.
- 《연합뉴스》. 2005. 4. 18.

- 윤정애. 1985. "한말 지방제도 개혁의 연구," 《역사학보》 105: 67-109.
- 이규환. 1994. "도농통합시의 행정체계," 《자치행정》 9월호: 15-28.
- 이병철. 1994. "행정구역개편에 관한 연구: 김영삼정부의 행정구역개편안을 중심으로," 《울산대학교 사회과학논집》 4(2): 23-41.
- 이상엽. 2004. "정조의 지방통치 관련 개혁정책에 관한 연구," 《동방학》 10: 183-208.
- 이존희. 1990. 《조선시대 지방행정제도 연구》. 서울: 일지사.
- 임성일. 1994. "도농통합형 도시 행재정의 과제," 《도시문제》 6월호: 44-59.
- 정약용. 민족문화추진회 편. 이익성 역. 2002. 《경세유표 I》. 서울: 한길사.
- 조성을. 1993. "정약용의 지방제도 개혁론," 《동방학지》 77-79: 567-585.
- 조창현. 1995. 《정부간 관계: 이론과 실제》. 서울: 법문사.
- 최봉수. 1993. "조선시대 지방행정구역의 정비에 관한 연구," 《정책과학연구》 5: 3-41.
- 최봉수. 1995. "한국 중세의 행정구역 조정과 중앙집권화에 관한 연구: 조선군현제의 형성배경을 중심으로," 《한국행정사학지》 4: 63-87.
- 최양부·윤원근. 1988. 《행정구역의 합리적 조정방안: 정주체계에 따른 도농통합적 행정구역의 모색》. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 최양부·윤원근. 1993. "도농통합적 시·군행정구역의 설정방안," 《지방행정연구》 8(2): 87-104.
- 최창호. 1980. 《지방행정구역론》. 서울: 법문사.
- 최창호. 1990. 《지방자치제도론》. 서울: 삼영사.
- 하현강. 1993. 《한국중세사연구》. 서울: 일조각.
- 홍준현. 1997. "시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석," 《한국사회와 행정연구》 8(2): 59-90.
- 홍준현. 1998. 《지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안》. 서울: 한국행정연구원.
- 홍준현. 2001. "중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향," 《한국지방자치학회보》 13(3): 5-24.
- DeGrove, J. 1973. "The City of Jacksonville: Consolidation in Action," in Advisory Commission on Intergovernmental Relations. ed. *Regional Governance Promise and Performance*. Washington, DC: US GPO.
- Glendening, P. N. and Atkins, P. S. 1980. "City-County Consolidations: New Views for the Eighties," in International City Management Association. ed. *The Municipal Year*

*Book 1977.* Washington, DC: International City Management Association.

Horan, J. and Taylor, G. T. 1977. *Experiments in Metropolitan Government.* New York: Praeger.

Leemans, A. F. 1970. *Changing Patterns of Local Government.* Hague: The International Union of Local Authorities.