

행정구역 개편의 필요성

박 완 규
 —————
 중앙대 교수

I. 서 론

최근 들어 행정구역 개편에 대한 논의가 국회에서 활발히 진행되고 있다. 지방행정체제 개편안을 보면 현재의 기초 시·군·구 2~5개를 하나로 통합해 230개의 기초자치단체를 70개 내외의 광역시로 만들고 현재의 광역시·도는 폐지하여 지방행정체제를 3단계에서 2단계로 줄이자는 것이다. 이안에 대해 기초자치단체장의 의견을 수렴한 결과 지역별로도 찬반이 엇갈리고 있고, 특별·광역시 구청장들 간에도 상반된 견해를 갖고 있는 것으로 나타났다. 기존의 행정구역이 갖고 있는 역사성, 문화적 전통, 주민들의 연대의식 등을 감안할 때 이 틀을 바꾸는 것은 무척이나 어려울 것이라는 것은 쉽게 상상이 된다. 거기에다가 선거구의 변동에 따른 국회의원이나 자치단체장, 지방의회 의원들의 표 득실, 당선가능성 향방에 의해 총론에는 찬성하나, 각론에는 반대하는 사례가 속출하리라는 것 역시 지금부터 예상할 수 있다. 따라서 행정구역 개편은 과거에도 몇 차례 경험하였듯이 공염불에 그칠 가능성도 있는 것이 현실이다.

경제학에는 두 가지 대립되지만 추구해야 할 목표가 있다. 효율성(efficiency)과 형평성(equity)이 그것이다. 이 두 가지 목표는 대개 상충되는 경우가 많아 둘 다 충족시키는 것은

매우 어렵다. 따라서 적절한 선에서 절충을 해야 하는 경우가 대부분이다. 이 두 목표는 개인의 경우나 집단의 경우 모두 중요하지만 개인이 자기와 직접적으로 이해관계가 있는 사안에 대해 의사결정을 하는 경우에는 어디까지나 효율성이 중시된다. 그러나 집단적 의사결정을 하는 경우 개인은 형평성을 우선시하거나 또는 다수의 침묵을 지키는 사람들(silent majority) 중의 하나가 되는 경향이 있다. 그 이유는 다양하겠지만 그 중 한 가지는 형평성을 중시하는 정책을 지지하는 경우 개인의 직접적이고, 의식할만한 규모의 물적 손실을 가져오지 않으면서 동시에 내가 무언가 어려운 사람들을 위해 기여를 하고 있다는 자족감을 느끼지만 효율성에 대한 지지는 개인적인 경우와는 달리 직접적으로 자기 자신에게 가지적인 이득도 돌아오지 않으면서 심리적인 만족도 없거나 있어도 그리 크지 않기 때문에 그 중요성은 어느 정도 인식하더라도 적극적인 의사표현을 하지 않고 소극적 자세를 취하게 되는 것이라고 생각된다. 따라서 투표(voting) 등의 방법을 통해 집단 전체의 의견을 수렴하는 경우 거의 대부분 효율성을 중시하는 안전이 형평성을 중시하는 안전에 패배하게 되는 결과를 초래하게 된다. 우리는 흔히 형평성을 중시하는 정책의 경우 그 시행과정상의 불완전성으로 인해 본래의 목적인 형평성도 높이지 못하면서 극심한 부작용으로 인한 비효율을 초래함으로써 귀중한 재원의 낭비를 가져와 결국 효율성과 형평성 모두 잃게 되는 사례들을 수없이 보아왔다. 따라서 효율성 중시 정책은 소위 포퓰리즘(Populism)에 연연하지 않는 정책결정자의 의지와 결단이 요구된다. 그렇다고 정치적·사회적 논의과정이 필요하지 않다는 것은 결코 아니다. 체제나 제도의 큰 틀에서의 변화가 이루어지기 전에 반드시 충분한 논의가 있어야 한다. 이미 유사한 경험을 한 외국에서의 성공 및 실패 사례, 변화 후에 예상되는 새로운 문제점의 해결방안 등을 미리 면밀히 검토하지 않은 채 성급히 바꾸고 나면 그 후에 문제가 발생하더라도 원상태로 되돌리는 것이 불가능하든지 아니면 가능하더라도 엄청난 대가를 치러야 하는 게 현실이기 때문이다.

본고에서는 행정구역 개편을 둘러싼 온갖 복잡한 문제들은 일단 정치인들이 해결해야 할 숙제로 남겨둔 채 경제학자의 입장에서 효율성 측면에서 이 문제를 살펴보기로 한다.

II. 지방정부 규모에 대한 이론적 논의 재검토

지방정부의 적정 규모에 대한 논의는 중앙정부와 지방정부의 기능과도 직접적으로 연관된다. 일찍이 Musgrave(1959)는 정부가 맡아야 할 주요 경제적 기능으로 효율적인 자원배분, 소득의 재분배를 통한 분배적 정의의 실현, 경제안정 및 성장 등 세 가지를 열거하고 있다. 전통적 견해에 따르면 이들 중 두 번째와 세 번째 기능은 상대적으로 중앙정부가 담당하는 것이 바람직한 반면 첫 번째 기능은 지방정부가 담당하는 것이 보다 효과적이다. 그러나 이제는 위의 어떠한

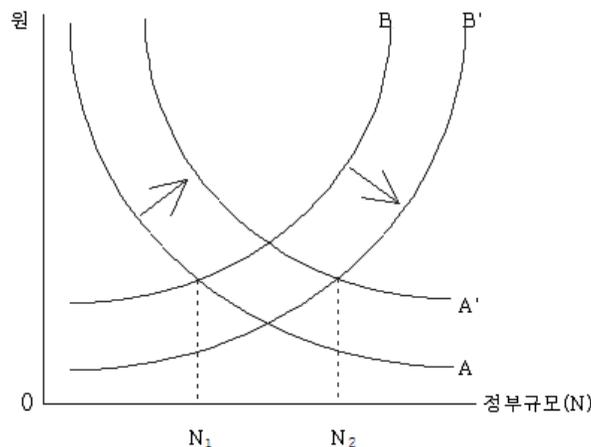
기능도 중앙정부와 지방정부의 상호 보완 없이는 효과적으로 수행하기가 어렵다고 볼 수 있다. 지방자치제가 성숙되면 될수록 이에 대한 필요성은 더욱 커질 것이다.

지방정부의 적정 규모에 대해서는 상반되는 견해가 존재한다. 작을수록 바람직하다는 소위 “Small is beautiful”의 관점은 주민들의 다양한 욕구(needs)에 부응하기가 용이하다는 점을 부각시키는 반면, 클수록 바람직하다는 견해는 주로 규모의 경제(economies of scale)에 초점을 맞추고 있다. 이들 이론은 나름대로의 타당성과 시사점을 가지고 있으나 정태적(static)이며 부분균형(partial equilibrium)적 시각에서 분석하고 있어서 시간이 흐름에 따른 다양한 여건의 변화를 고려하지 못하는 한계가 있다. 따라서 본고에서는 기존의 이론을 수용하되, 자연적·인위적 여건의 변화가 미치는 영향 등을 고려한 비교정학(comparative statics)적 분석을 시도하고자 한다.

1. Buchanan(1965)의 클럽이론(theory of clubs)의 응용

원래 클럽이론은, 회원가입 여부에 따라 배제(exclusion)가 가능하지만 회원 수가 증가하는 경우 정체(congestion)로 인한 효용 감소가 발생하는 비순수공공재(impure public goods)의 경우, 순수공공재와는 달리 시장 메카니즘을 통해 공공재와 회원 수의 적정 규모가 도출될 수 있다는 이론이다. 이를 지방정부의 적정 규모 도출에 응용하면 다음과 같다.

〈그림 1〉



지방정부의 적정 규모에서 “적정”은 효율적인 것을 의미하고, “규모”는 주민 수(N)와 지역공공재에 대한 총지출(T)을 의미한다. 특정 지역공공재를 제공하는 데 드는 1인당 비용은 총비용을 분담하는 주민 수에 달려 있다. 주민 수가 증가할수록 특정 수준의 공공재 서비스를 제공하는

데 드는 총비용의 각 주민당 부담 몫은 하락한다. 총비용이 일정하다고 가정하면 1인당 비용곡선(=T/N)은 <그림 1>에서와 같이 직각쌍곡선(rectangular hyperbola)이 되어 주민 수가 증가함에 따라 우하향한다(곡선 A).

주민 1인이 추가되는 데 따른 기존 주민의 비용 변화분은 다음과 같다.

$$d(T/N)/dN = - T/N^2$$

위 식의 좌변은 지역의 주민 증가에 따른 한계 비용절약 규모이다. 주민 수와 관련한 또 다른 측면은, 주민 수가 증가하면 주어진 공공서비스 소비에 있어서의 정체(congestion)에 따른 효용의 감소가 초래된다. 지역공공재가 순수공공재가 아닌 한 수용규모를 능가하게 되면 정체가 발생한다. 따라서 주민의 1인당 정체비용을 반영하는 곡선은 주민 수가 증가함에 따라 우상향한다(곡선 B). 이 두 곡선이 만나는 점에서 그 지역의 적정 주민 수가 도출된다(N_1). 그러나 그 규모는 제공되는 서비스의 총규모에 의해 영향을 받는다. 가령 재화의 산출량 수준이 증가했다고 하자. 이로 인해 곡선 A는 오른쪽으로 이동한다. 또한 공공재에 대한 지출의 증가로 정체비용이 감소하고, 이로 인해 곡선 B는 오른쪽으로 이동하여 적정 주민 수는 증가하게 된다(N_2). 여기서 중요한 점은 지역공공재의 ‘적절한’ 규모가 결정될 때에만 한 지역의 적정 주민 수가 결정될 수 있다는 것이다.

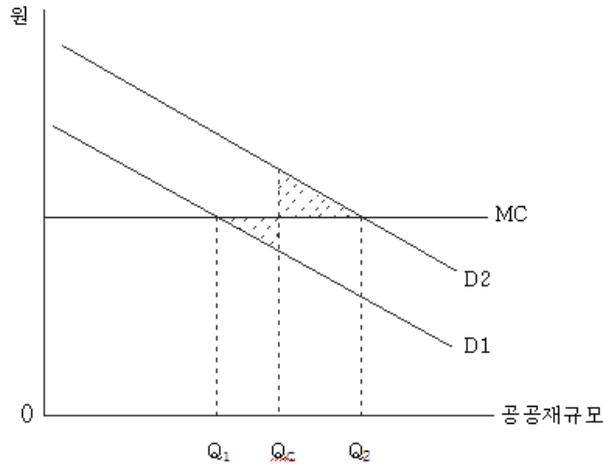
지방정부의 적정 규모는 공공재의 종류에 따라 달라질 수 있다. 지방정부가 제공하는 다수의 공공서비스의 경우 규모의 경제가 존재한다고 볼 수 있다. 이 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 동일한 지출규모로 정체를 더욱 감소시킬 수 있기 때문에 곡선 B의 하방 이동 폭은 더욱 커지게 되고 이에 따라 적정 주민수도 증가하게 된다.

2. Oates(1977)의 분권화정리(decentralization theorem)의 재검토

이 정리에 의하면 특정 공공서비스와 연관된 지방정부간 외부효과나, 상당한 정도의 규모의 경제가 없다면 분권화로 효율성이 증가할 수 있다. 분권화된 공공재 제공의 이득은 주민들의 선호에 가깝게 공공서비스가 제공되는 데 따른 소비자잉여(consumer surplus)의 증가를 말한다.

가령 두 사람으로 구성된 사회가 존재한다고 하자. 두 사람의 공공재에 대한 수요는 <그림 2>에서 각각 D1, D2로 표시되어 있다. 만일 정부가 두 사람 각각에게 공공재를 공급하는 경우 개인 1에게는 Q1, 개인 2에게는 Q2를 공급하게 되고, 이때 두 사람의 소비자잉여의 합계인 사회후생은 극대가 된다. 그런데 만일 정부가 두 사람이 선호하는 수준인 Q1과 Q2 사이의 어떤 일정한 규모(Qc)로 두 개인에게 일률적으로 공급하는 경우에는 차별화된 공급을 하는 경우에 비해 <그림 2>에서 빗금 친 두 삼각형 면적의 합만큼의 후생손실(welfare loss)이 초래된다.

〈그림 2〉



Oates(1977)가 지적하였듯이 중앙집권적 공공재 제공에 따른 후생손실은 ① 두 집단의 수요가 크게 다를 때(D1과 D2간의 격차가 클 때), ② 수요가 상대적으로 비탄력적일 때(D1과 D2가 가파른 기울기를 가질 때) 더욱 커진다.

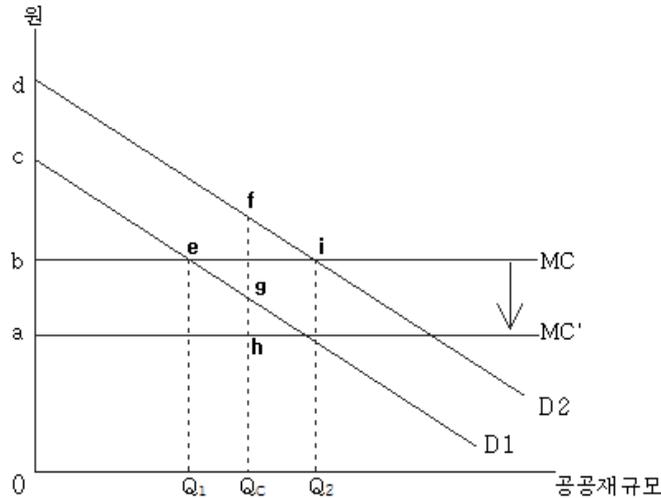
이 정리의 시사점은 중앙정부에서 일률적인 규모의 공공재를 모든 국민에게 제공하는 것보다 주민의 선호를 반영할 수 있는 지방정부에서 차별화된 규모로 공급하는 것이 더 바람직하다는 것이다. 이 정리는 종종 소규모의 지방정부를 지지하는 데 이용되고 있으나 이 경우 문제점은 다음과 같다.

첫째, 규모의 경제가 존재하지 않는다는 가정과 관련하여 실제로 다수의 공공서비스 제공에 있어서 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타나고 있으며, 이 경우 수요곡선과 한계비용곡선(MC)이 만나는 점에서 공공재의 적정규모를 달성할 수 있지만 이때에는 평균비용곡선이 한계비용곡선 위에 위치하게 되어 한계비용과 동일하게 가격을 책정하는 경우(MC pricing) 수입으로 공공재 공급비용을 조달하지 못하는 문제가 발생하게 된다. 이때 발생하는 재정적자는 조세를 통해 보전될 수 있는데 이 과정에서 추가적으로 자원배분의 왜곡에 따른 경제적 비효율(후생손실)이 발생할 수 있게 되어 일률적인 공공재 공급과 차별화된 공급 간의 후생상의 비교 결과를 예측할 수 없게 된다.

둘째, 공공재 소비와 관련하여 양(+의 외부효과, 즉 편익의 확산(spillover)이 존재하는 경우에는 기존의 결론이 계속 유지될 수 없다. 두 지방정부가 인접해 있는 경우 한 지방정부 내의 체육시설이나 문화시설 등을 이웃 지역주민들이 이용하는 사례가 빈번하고, 현실적으로 이들을 배제하는 것이 불가능하거나 매우 어렵다. 이와 같은 외부효과가 존재하는 상황에서는 차별화된 개별적 공공재 제공은 오히려 중복투자로 인한 비효율을 야기할 가능성이 크다. 〈그림 3〉에

서 볼 수 있듯이 만일 두 지방정부에 대해 공공재를 통합하여 제공하는 경우 비용절감효과가 일어난다면($MC \rightarrow MC'$) 차별화된 공공재 제공으로 인한 사회후생(소비자잉여의 합)은 $\triangle bce + \triangle bdi$ 인 반면 통합하여 제공한 경우에는 사회후생이 $\square acgh + \square adfh$ 가 되어 후자가 전자보다 클 수 있는 것이다.

<그림 3>



셋째, <그림 2>의 D1, D2는 개인의 수요곡선으로 가정했으나 실제로는 개인이 아닌 지방정부 주민의 수요곡선이 되어야 하므로, 각 지방정부 내 주민들의 수요의 수직합계가 된다. 만일 두 지역의 주민수가 동일하다고 가정하면 지역 2의 주민들의 공공재에 대한 수요가 지역 1보다 크다는 것을 나타낸다. 현실적으로 과연 지방정부가 주민들의 공공재에 대한 욕구의 크기에 따라 구분될 수 있을까? 이것은 Tiebout(1956) 모형에서 균형에 도달하면 가능해지는 현상이다. 즉 공공재에 대한 기호나 소득 등에 있어서 유사한 사람들이 지방정부를 구성하게 된다는 것으로 지역별로 유유상종이 된다는 것이다. 현실에서 Tiebout 균형이 일어날 수 있는지 여부에 대해서도 회의적인데, 분권화 정리에서는 두 지역의 공공재에 대한 선호가 상이하다는 전제에서 출발하고 있어서 현실과 괴리가 발생한다. 또한 만일 지역 간 선호의 차이를 인정하더라도 조세가격(tax price)의 차이가 발생하지 않는 한, 그리고 공공재의 증가가 이를 소비하는 주민의 효용을 증가시키는 한 더 많은 공공재를 제공하는 지역으로의 주민이동이 불가피하다. 따라서 <그림 2>는 균형일 때의 상황을 묘사하고 있다고 볼 수 없다.

지금까지의 논의에 기초할 때 Oates의 분권화정리를 작은 정부를 지지하는 논리로 이용하는 데에는 상당한 무리가 있는 것으로 판단된다.

3. Oates(1972)의 대응원리(correspondence principle)

〈그림 4〉는 특정 공공서비스에 대한 적정 정부규모(정부의 적정 인구수)를 나타내고 있다. 비용함수(C)는 정부규모가 증가함에 따라 공공서비스에 대한 상이한 수요를 가진 사람들을 결합시키는 데 따른 비용 또는 후생손실을 나타낸다. 정부규모가 증가함에 따라 총비용은 증가하고, 한계비용 역시 증가한다. 편익함수(B)는 정부규모가 증가하면서 외부효과의 내부화에 따른 편익 또는 후생상의 이득을 나타낸다.

편익에는 위의 요인 이외에도 규모의 경제, 동일 또는 유사 공공서비스 제공에 따른 중복투자의 방지, 의사결정 비용의 절약 등이 포함될 수 있을 것이고, 비용의 경우 주민소환제 등 주민감시제도를 강화하고, 예산결정과정에서의 주민 참여 등 제도적 보완을 통해 효용감소 완화 요인이 존재할 수 있다. 이와 같이 편익을 증가시키는 동시에, 비용을 감소시키는 제도적 보완을 통해 다음의 예에서 볼 수 있듯이 적정 인구수는 N^* 에서 $N^{*'}$ 로 증가할 수 있다.

(제도 보완 전) $B = aN - bN^2, C = dN^2$

여기서 a, b, d는 양(+)의 상수

순편익($NB = B - C$)을 극대화하는 N의 값(N^*) = $a/2(b+d)$

(제도 보완 후) $B' = a'N - b'N^2, C' = d'N^2$

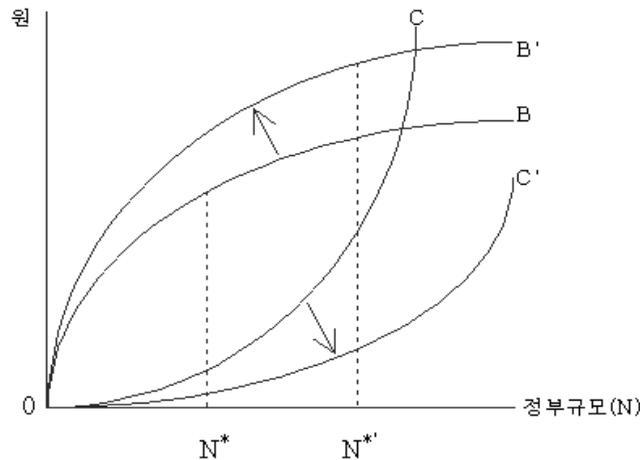
여기서 $a' > a, b' < b, d' < d$

순편익($NB' = B' - C'$)을 극대화하는 N의 값($N^{*'}$)

= $a'/2(b'+d')$

∴ $N^* < N^{*'}$

〈그림 4〉



4. 공공재 이론의 시사점

두 사람의 주민으로 구성된 사회에서 부분균형 분석에 따른 공공재의 적정 공급규모는 다음과 같이 도출된다. 가령 각자의 공공재에 대한 수요함수는 $P = 5 - G$ 라 하자. 이때 G 는 공공재의 수량이다. 만일 공공재 생산의 한계비용(MC)이 2로 일정하다고 하면 공공재의 사회적 적정 규모는 두 사람의 수요곡선의 수직합계인 $P = 10 - 2G$ 와 한계비용이 만나는 4가 된다. 그러나 만일 한 사람씩으로 구성된 두 지역에서 각각 공공재를 공급하는 경우에는 $P = 5 - G$ 와 한계비용이 만나는 3이 각각의 적정 공급량이 된다. 만일 이 재화가 공공재가 아닌 사적재(private goods)라면 시장에서의 균형 공급량은 6이 되어 각자의 수요량인 3씩을 모두 충족시켜 준다. 이러한 차이는 공공재가 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)이라는 속성을 가지고 있기 때문이다. 지방정부에서 제공하는 공공서비스는 완벽하게는 아니더라도 어느 정도 이러한 속성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 두 지역에서 별도로 공공재를 제공하는 경우에 비해 통합하여 공공재를 제공하면 주민들의 수요를 충족시키면서 상당한 비용 절약을 가져올 수 있다. 참고로 위의 예에서 두 지역에서 따로따로 공공재를 제공하는 경우에는 12의 공공재 공급비용이 소요되나, 통합하여 제공하는 경우의 비용은 8에 불과하다.

Ⅲ. 행정구역 개편에 따른 비용절감효과 산정의 예시¹⁾

전절에서는 주로 적정 지방정부 규모에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 이러한 논의가 행정구역 개편이라는 당면한 우리나라의 국정과제 수행과 관련하여 어떻게 논리적 토대를 제공할 수 있는지 검토하였다.

권경석(2008)에 의하면 2004년부터 2006년까지 군지역의 인구는 2.8% 감소한 반면, 공무원 인력은 5.7% 이상, 예산은 24% 이상 증가한 것으로 나타났다. 또한 인구 3만인 군지역이 인구 30만인 시·군지역에 비해 인구 1만명당 공무원수는 4.1배, 예산규모는 3.3배, 공공시설은 2.1배에 달하는 것으로 나타났다. 이는 현재의 자치계층 구조가 고비용·저효율의 속성이 강하다는 것을 시사하고 있다.

본 절에서는 실제 우리나라의 지방재정 실태와 재정운영 시스템 하에서 지방행정체제 개편에 따른 비용절감 효과를 어떻게 실증적으로 분석할 수 있는지에 대해 살펴보고, 이에 대한 예시를 제시하고 있다.

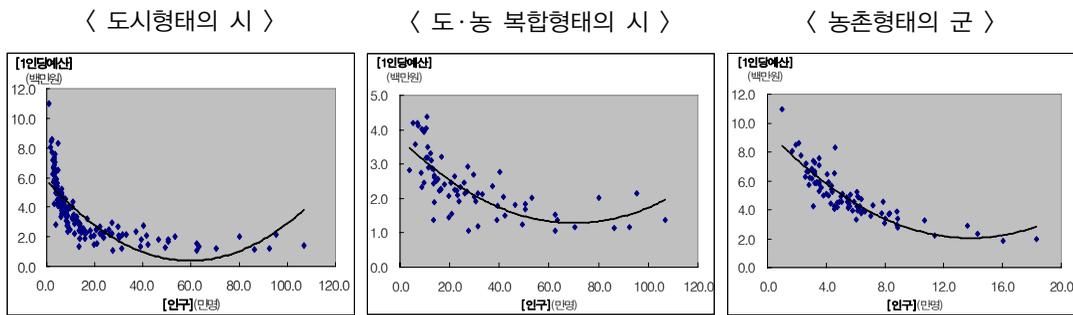
1) 행정안전부(2008) 참조.

1. 거시적 분석 - 규모의 경제에 의한 행정비용 절감 추계

우선 지방자치단체의 1인당 총예산을 대상으로 하여 자치단체의 인구가 많을수록 주민 1인당 예산규모가 적게 소요되는지 여부를 검토하여 인구에 따른 규모의 경제 존재 여부를 분석할 필요가 있다.

구체적으로 시·군 통합의 형태를 고려하여 ① 도시 형태의 시, ② 도·농 복합 형태의 시, ③ 농촌 형태의 군 등 3가지 유형으로 구분하여 산출한다.

〈그림 5〉



주: 실제 통계자료에 근거하지 않은 가상적 그래프임

만일 〈그림 5〉에서와 같이 회귀곡선(regression curve)이 도출되는 경우 인구에 따른 규모의 경제가 존재한다고 볼 수 있고, 이 곡선의 최저점에 도달하는 인구 규모를 적정 규모라 할 수 있다. 참고로 최영출(2005)은 최저소요예산이 들어가는 적정 인구규모를 예산항목별로 도출한 결과 대부분의 예산항목에서 인구 55만에서 60만 수준인 것으로 나타났다. 2004년 자료 기준 우리나라의 시·군 자치단체 163개 중에서 인구 55만에서 60만 사이의 도시는 3개 밖에 되지 않고, 시의 평균 인구규모는 27만명, 군의 경우 6만 2천명, 시·군을 다 합친 경우 평균은 15만 6천명 수준이라는 점을 감안하면 서비스 비용구조 측면에서 볼 때 상당한 비효율이 있는 것으로 짐작된다.

가령 위의 그림과 같이 인구에 따른 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타나는 경우 통합 대상 시·군에서 각각 지출되는 총 예산(=인구×주민 1인당 예산)의 합계와 통합 자치단체 구성으로 규모의 경제가 나타나는 경우의 총 예산의 차액을 기준으로 비용절감 규모를 도출할 수 있다. 〈표 1〉은 이와 같은 방식으로 계산된 비용절감 효과를 보여주고 있다.

〈표 1〉 비용절감효과 예시(총예산)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	주민1인당 예산	총예산	구 분	인 구	주민1인당 예산	총예산
A 시	30만	10만	300억	D시	50만	15만	750억
B 군	10만	30만	300억				
C 군	10만	40만	400억				
계	50만		1,000억				

〈표 1〉에 의하면 시·군 통합시 규모의 경제에 의해 250억원의 비용 절감이 가능한 것으로 나타났다.

2. 미시적 분석 - 경비유형별 비용절감 및 기타 편익 추계

(1) 시장·군수 및 시·군 의회 선거비용 절감

이 경우 2006년 5월 31일 시행된 제4기 지방선거 및 2007년 보궐선거에서 지출된 비용을 기준으로 통합 대상 시·군에서 각각 지출된 선거비용의 합계와 통합 자치단체 구성 이후 인구·면적 등이 유사한 기존의 다른 자치단체의 선거비용의 차액을 기준으로 산정할 수 있다. 〈표 2〉에는 선거비용 관련 비용절감 효과가 예시되고 있다.

〈표 2〉 비용절감효과 예시(선거비용)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	면 적	지방선거 비용	구 분	인 구	면 적	지방선거 비용
A 시	30만	500km ²	80억	D시	50만	2,000km ²	120억
B 군	10만	800km ²	70억				
C 군	10만	700km ²	500억				
계	50만	2,000km ²	200억				

이 표에 의하면 시·군 통합을 통해 선거비용 80억원 절감이 가능한 것으로 나타나고 있다.

(2) 시·군 의회비 절감(의원 정원 감축, 사무처 경비 감축 등)

이 경우 통합대상 시·군에서 각각 지출되는 의회비·의회사무처 경비의 합계와 통합 자치단체 구성 이후 인구, 면적 등이 유사한 기존의 다른 자치단체 의회비·의회사무처 경비의 차액을 기준으로 산정할 수 있다. 다만 시·군 의회비 절감규모는 향후 시·군 통합에 따른 지방의회

의원정원수 조정방안에 따라 분석결과가 달라질 수 있다. <표 3>에는 의회비 관련 비용절감 효과가 예시되고 있다.

<표 3> 비용절감효과 예시(의회비)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	면 적	의회관련 경비	구 분	인 구	면 적	의회관련 경비
A 시	30만	500km ²	50억	D시	50만	2,000km ²	100억
B 군	10만	800km ²	60억				
C 군	10만	700km ²	50억				
계	50만	2,000km ²	160억				

이 표에 의하면 시·군 통합을 통해 의회비 및 의회사무처 경비 60억원 절감이 가능한 것으로 나타나고 있다.

(3) 민간지원경비·행사경비 등 절감

지금까지 각 자치단체별로 보조를 받는 민간단체가 지나치게 많고, 자치단체장의 정치적 고려에 따라 민간지원경비를 중복·과다하게 지출하는 경우가 많았으나 시·군 통합을 통해 지원에 따른 효과가 미흡하거나 애당초의 목적에 맞지 않는 민간지원 경비의 지출을 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 또한 각 자치단체별로 유사·중복되고, 경제적 파급효과가 낮은 지역행사가 많으며, 일부 자치단체장의 경우 다음 선거의 표를 의식한 단발성 행사성 경비를 과도하게 지출하는 경향이 있으나, 시·군 통합을 통해 행사경비를 대폭 축소할 수 있을 것으로 기대된다.

이 경우는 통합 대상 시·군에서 각각 지출되는 민간지원경비·행사경비의 합계와 통합 자치단체 구성 이후 인구·면적 등이 유사한 기존의 다른 자치단체의 민간지원경비·행사경비의 차액을 기준으로 산정할 수 있다. <표 4>와 <표 5>에는 이와 관련한 비용절감 효과가 예시되고 있다.

<표 4> 비용절감효과 예시(민간지원경비)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	면 적	의회관련 경비	구 분	인 구	면 적	의회관련 경비
A 시	30만	500km ²	1,000억	D시	50만	2,000km ²	2,500억
B 군	10만	800km ²	1,500억				
C 군	10만	700km ²	1,000억				
계	50만	2,000km ²	3,500억				

이 표에 의하면 시·군 통합을 통해 민간지원 경비 1,000억원 절감이 가능한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 비용절감효과 예시(행사경비)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	면 적	행사경비	구 분	인 구	면 적	행사경비
A 시	30만	500km ²	30억	D시	50만	2,000km ²	100억
B 군	10만	800km ²	50억				
C 군	10만	700km ²	40억				
계	50만	2,000km ²	120억				

이 표에 의하면 시·군 통합을 통해 행사경비 20억원 절감이 가능한 것으로 나타나고 있다.

(4) 공공시설 통합 설치·운영을 통한 절감

시·군 통합을 통해 인근 자치단체간 상호 조정 없이 각종 시설이 중복·과다하게 설치되거나, 자치단체장이 다음 선거의 표를 의식하여 효과가 낮은 시설을 설치하는 경우가 감소하고, 통합적·계획적 시각으로 각종 시설을 설치·운영함으로써 건설비 및 운영비의 절감을 기대할 수 있다. 한편 각 자치단체별로 설치된 기존 시설의 경우 통합 이후 자치단체장이 다른 용도로 재활용하는 경우 비용절감 효과를 기대할 수 있다.

이 경우는 통합 대상 시·군에서 각각 지출되는 시설비 및 부대비의 합계와 통합 자치단체 구성 이후 인구·면적 등이 유사한 기존의 다른 자치단체의 시설비 및 부대비의 차액을 기준으로 산정할 수 있다. 〈표 6〉에는 이와 관련한 비용절감 효과가 예시되고 있다.

〈표 6〉 비용절감효과 예시(시설비 및 부대비)

통 합 전				통 합 후			
구 분	인 구	면 적	시설비 및 부대비	구 분	인 구	면 적	시설비 및 부대비
A 시	30만	500km ²	100억	D시	50만	2,000km ²	200억
B 군	10만	800km ²	150억				
C 군	10만	700km ²	100억				
계	50만	2,000km ²	350억				

이 표에 의하면 시·군 통합을 통해 시설비 및 부대비 150억원 절감이 가능한 것으로 나타나고 있다.

(5) 청사 매각 또는 재활용을 통한 자원 확충

행정구역 개편에 따라 통합되는 시·군 및 행정구로 개편되는 자치구 청사는 지금과 같이 모두 공공청사로 활용될 것이기 때문에 매각을 통한 자원 확충은 곤란할 것으로 판단된다. 다만 통합

되는 시·군의 의회 청사 중 일부는 매각을 통해 세외수입을 확충하거나 또는 복지시설 등으로 재활용할 수도 있고, 민간을 대상으로 한 임대사업 등이 가능할 것으로 예상되어 재원 확충 효과가 기대된다.

(6) 주민의 경제적 부담 감소

시·군 통합을 통해 다음과 같이 다양한 측면에서 경제적 부담의 감소가 기대된다.

첫째, 버스나 택시요금의 경우 통상 시·군의 경계를 넘어서면 구간요금을 받기 때문에 주민이 추가요금을 부담하는 경우가 많았으나, 시·군 통합을 통해 이러한 부담의 경감이 가능하다. 자치단체가 인접한 경우 거주지와 일터가 서로 다른 자치단체에 속하는 사례가 다수 발생할 수 있고, 이때 거리상으로는 가까운데도 불구하고 비현실적으로 과도한 교통요금을 부담하게 되는 문제가 통합을 통해 해결될 수 있는 것이다.

둘째, 공설화장장, 청소년 수련시설, 수영장 등 일부 공공시설의 경우 당해 자치단체 주민과 인근 자치단체 주민간 시설이용료를 차등화하는 경우가 종종 있다. 이때도 자치단체의 통합을 통해 부담의 격차를 해소할 수 있다. 별개의 자치단체로 존속하고 있는 경우 한 자치단체에서 제공하는 공공서비스는 해당 지역주민의 부담에 의해 조달되는 것이기 때문에 이용료 부담을 차등화하는 것은 논리적으로 타당하다. 그런데 자치단체가 통합이 되고 해당 공공서비스 조달에 규모의 경제가 존재하는 경우 모든 주민들에게 전보다 저렴한 비용부담으로 공공서비스를 제공할 수 있게 된다.

셋째, 자치단체별로 상·하수도 보급률이 크게 차이가 나며, 이에 따라 요금이 크게 다른 것이 현실이다. 예를 들어 상수도 보급률은 청주시는 97%인 반면 인근의 청원군은 43%에 불과하고, 하수처리율의 경우 청주시는 98%이나 청원군은 7.2%에 불과하다. 이때 시·군 통합을 통해 보급률이나 주민 부담의 격차를 완화할 수 있다.

IV. 결론

작은 지방정부의 이점을 강조한 Oates의 대응원리는 교통과 통신이 지금처럼 발달하기 전의 상황에 적합한 논리라 할 수 있다. 5일장이 서면 인근 지역 주민들이 모두 모여 필요한 물건을 거래하고, 세상 돌아가는 정보를 교환하던 시대에서, 이제는 인터넷을 통해 전국 어디에 사는 주민도 철에 따라 연평도의 꽃게와 충주의 사과를 구입해 먹을 수 있을 만큼 물리적 거리는 큰 의미를 가질 수 없는 세상이 되었다.

공공서비스의 경우에도 굳이 아주 오래전에 정해진 행정구역을 계속 고집할 이유는 없다고

본다. 국가 전체로 볼 때 더 양질의 공공서비스를, 더 저렴한 비용으로 제공하고, 제공받을 수 있는 방법이 존재한다면 한번 진지하게 검토해 볼 가치가 충분히 있다고 본다.

앞에서도 언급하였듯이 행정구역 개편은 온갖 이해관계의 상충으로 인해 극심한 반대에 부딪칠 것이 명백하다. 반대하는 입장에 서는 사람들 가운데에는 겉으로는 그럴싸한 명분으로 포장되어 있지만 속에는 극심한 이기주의가 도사리고 있는 것은 아닌지 모를 일이다. 지금의 행정구역을 그대로 유지해야만 문화적 전통이 유지되고, 지방자치정신을 살릴 수 있다는 주장은 동의하기 어렵다. 지금까지 그러한 주장에 역행해 온 사례들을 우리는 주변에서 얼마든지 찾아낼 수 있다. 그렇다고 행정구역 개편만이 능사라고 주장하고자 하는 것도 물론 아니다. 다만 행정구역 개편을 통해 효율성을 제고할 수 있고, 이로 인해 국민 모두가 한정된 재원으로 양질의 공공서비스를 제공받고, 나아가 삶의 질이 지금보다 더 개선될 수 있는 가능성이 있다면, 개인의 사적인 이해관계를 떠나 우리 모두, 그리고 우리 후손들의 삶을 위해 철저히 검토해 본 후 냉철하고, 현명하게 판단하자는 게 필자의 주장이다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 권경석 (2008). 지방행정체제의 대안적 개편방안, 한국지방정책연구소.
- 최영출 (2005). “지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구-자치계층제와 적정규모논의의 시각에서-”, 지방행정연구, 제19권 제2호, 한국지방행정연구원.
- 행정안전부 (2008). 지방행정체제 개편 비용절감 효과 분석 토론회자료.
- Buchanan, James M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64.