

# 행정구역 개편이 지역발전에 미치는 영향

배 득 종

연세대학교 교수

## 1. 서론

정부는 최근 <5개 국정지표, 20대 국정전략, 100대 국정과제>를 심의하여 확정 발표하였다. (2008.10.18) 지방행정구역 개편은 지난 수년간 계속 논의되어 왔지만, 이번에 100대 국정과제 중 하나로 공식 선정되었다. 이에 따라 앞으로는 도상 논의를 넘어서서 구체적인 시행 방안이 마련될 것이다. 행정구역 개편, 특히 지방의 광역화와 행정계층 축소화 작업은 지방정부의 권한 확대, 광역경제권 구축, 지방재원 확충, 자치경찰제 도입 등 <지역경제 활성화 전략>의 일환이다. 이 전략은 20대 국정전략의 하나로서 국가의 역점 정책으로 추진될 예정이다.

현재 지방행정구역 개편 방향은 변수가 많을 뿐 아니라 합의가 이루어진 것도 별로 없다. 일각에서는 전국을 동일경제권 및 연담지역으로 묶어서 80개 광역자치단체로 개편하는 방안(신지역 창조포럼)을 제기한다. 그런가 하면 또 다른 일각에서는 전국을 단 4개의 주정부로 개편하는 방안(한반도선진화재단)을 제기하기도 한다. 이처럼 구역개편에 대한 견해와 방안들은 중구난방이지만, 이들이 지향하는 바에는 공통점이 있다. 바로 행정의 비효율 요인을 제거해서 지역경제발전을 촉진하고자 하는 것이다.

그러나 행정구역 개편과 관련하여 정치적 측면과 행정적 측면에 관한 논의는 많이 이루어지고 있지만, 이것이 과연 지역발전에 어떤 영향을 미칠 것인지 면밀히 검토해 볼 기회는 많지 않았다. 시군이 통합되고, 행정계층이 줄어들면 과연 지역발전이 촉진되는가? 반대로 현행 제도가 유지된다면 지역발전을 저해하는가? 지역발전과 연관 지어 행정구역 개편을 살펴볼 필요가 있다.

이 글의 목적은 행정구역 개편이 이루어지면, 지역에는 어떠한 장점이 있을 것이며, 이와 동시에 치러야 할 부담은 무엇인지 점검하는 것이다. 다만, 개편방안이 아직 마련되지 않았기 때문에 장단점을 구체적으로 논의 하기에는 시기상조이고, 현 시점에서는 규범적인 추론을 시도할 수 있을 뿐이다. 여기서는 행정구역의 크기와 지역발전에 관한 국내외의 기존 문헌들을 재검토한 후, 한국의 행정구역 개편이 지역경제발전에 미치게 될 영향력을 1)기업 육성정책, 2)지역인적자본 육성정책, 그리고 3)물적 육성정책 별로 나누어서 살펴보고자 한다.

## 2. 기존 연구의 재검토

공공서비스의 공급비용을 감안한 최적 행정구역 규모는 학자에 편차가 크다. Hauser는 최소비용접근법을 이용하여 그 크기를 10만 명에서 25만 명으로 산정하였다. Schmandt와 Stephens는 그 크기를 10만 명에서 30만 명으로 추정한다. 이에 비해 한국에서는 높은 인구밀도 등을 감안하여 행정구역당 최적규모를 55만 명에서 60만 명으로 상향조정하기도 한다. (최영출, 2005). 조기현(2001)은 시(市)의 적정규모로 15만~30만 명, 군(郡)의 경우 10만 명 내외, 그리고 광역자치단체는 500만 명으로 세분하여 추산한다. 그러나 행정구역의 최적규모란 존재하지 않는다고 보는 학자들도 있다. (신지역창조포럼, 2007) 최적규모란 공급하는 서비스의 내용에 따라 달라진다고 보는 것이다. 한국의 자치단체들에 대해서도 어느 정도의 규모가 적정한지 알 수는 없으나, 지역경제의 발전이란 관점에서 보면, 인구가 너무 과소한 지역에서 경제발전은 기대하기가 어렵다. 한국의 기초자치단체들 중에는 인구규모가 매우 영세한 자치단체들이 있으며, 이런 자치단체들은 규모의 경제를 위해서라도 시군통합을 해야 한다.

규모 문제 이외에 효율성 문제도 지방행정구역의 개편을 촉구한다. 현행의 4계층 행정체제(광역자치단체 → 기초자치단체 → 행정구 → 읍면동)는 경로비용과 업무중복의 문제를 발생시키고 있다. 한국행정연구원에서 수행한 연구(1996)에 의하면, 광역자치단체와 기초자치단체의 사무구분이 모호하여 업무수행에 지장을 받고 있다는 의견이 80%에 가깝다. (다음 <표 1> 참조) 이런 비효율성 문제 때문에 지방행정구역 개편의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 1〉 광역과 기초단체 공무원간 사무구분 인식도

| 구 분                                                   | 광역<br>공무원(%) | 기초<br>공무원(%) | 합계(%) |
|-------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 실제적으로 사무구분이 명확하게 구분되어 있다.                             | 0            | 1.7          | 1.5   |
| 사무구분에 어느 정도 대분류가 이루어져 있어 업무에 지장을 주지 않는다.              | 0            | 22.3         | 19.7  |
| 사무구분에 명확한 부분도 있으나 불분명한 부분도 있어 지장이 있다.                 | 56.5         | 50.3         | 50.7  |
| 상당부분 업무구분이 불분명하여 업무수행에 지장이 많다.                        | 30.4         | 20.1         | 21.2  |
| 거의 구분되어 있지 않아 각 기관이 권한은 주장하고, 책임은 서로 미루는 경향이 만연되어 있다. | 13.0         | 5.6          | 6.9   |
| 합 계                                                   | 100.0        | 100.0        | 100.0 |

자료: 최유성(1996)

최근열과 장영두(2001)는 대구광역시를 중심으로 자치구간 구역조성의 필요성에 관한 주민조사를 실시하였다. 그 결과 구역개편을 요망하는 요인 1위로 행재정 격차의 완화가 가장 많은 응답을 받았고(28%), 생활권과 행정구역의 일치(24%)와 행정의 효율성(18%)이 그 뒤를 이었다. 이에 반해, 주민참여 활성화(12%), 지역의 동질성 회복(10%), 지리적 조건(8%) 등은 상대적으로 낮은 응답을 받았다. 이 조사결과 다시 정리하여 해석하면, 주민들은 행정구역 개편과 관련하여 경제적인 효과가 발생할 것을 가장 바라고 있다고 할 수 있다. 주민참여 등의 효과에 대해서는 상대적으로 낮은 비중을 두고 있다.

박희서 등(2001)은 전남광주지역의 행정체계를 광주권, 목포권, 순천권으로 재편하는 방안을 가상적으로 설정하고 나서, 이에 관한 주민들과 공무원들의 의견을 조사하였다. 설문조사 결과, 권역화 방안이 경제적 효율성을 가져올 것이란 전망에 대하여 기득권 지역(광주권, 전남도청) 보다는 비기득권(목포권, 순천권) 지역에서 더 긍정적인 응답이 많았다. 그리고 이런 권역화 방안이 지역경제의 자립성을 향상시킬 것이라는 전망에 대해서도 지역별로 차이가 있었다. 즉, 기득권 지역 보다는 비기득권 지역에서 긍정적인 전망이 더 우세하였다.(다음 〈표 2〉 참조)

이런 조사 결과를 통해서 알 수 있는 것은, 주민들은 경제적인 지역발전을 위하여 행정구역 개편을 바라고 있는데, 주민들 중에서도 상대적으로 낙후된 지역의 주민들에게서 이런 요망이 더 강하다는 것이다. 그것도 공무원 응답자 보다는 주민 응답자들에게서 권역화에 대한 기대가 더 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 권역화의 경제적 효과에 대한 인식

| 의견                    | 응답지역 | 응답평균값 |
|-----------------------|------|-------|
| 권역화로 지역 효율성이 향상될 것이다  | 광주권  | 3.134 |
|                       | 목포권  | 3.432 |
|                       | 순천권  | 3.392 |
|                       | 전남도청 | 3.157 |
|                       | 합계   | 3.299 |
| 권역화로 지역 자립성이 향상될 것이다. | 광주권  | 3.333 |
|                       | 목포권  | 3.454 |
|                       | 순천권  | 3.584 |
|                       | 전남도청 | 3.184 |
|                       | 합계   | 3.426 |

출처: 박희서, 윤봉근, 김영환(2001)에서 재구성

남기현(2005)은 지방행정구역 개편의 의의를 1)경쟁력 제고, 2)지역내 균형발전, 그리고 3)광역행정의 효율성 신장으로 보고 있다. 그렇다면 행정구역개편이 이루어지면 지역발전이 과연 촉진되는가? 이에 대한 국내외의 기존 연구들은 상반된 결과를 보여주고 있다.

지역발전 효과에 찬성하는 가장 대표적인 학자로는 “중심도시 탄력성 가설(central city elasticity hypothesis)을 수립한 David Rusk”가 있다. Rusk(1993)의 탄력성 이론은 지역을 1)아직 개발이 안 된 넓은 배후지역을 갖고 있는 탄력적인 지역과 2)이미 성장이 완료되어 더 이상 개발가능성이 있는 배후지가 적은 비탄력적인 지역으로 구분하는 것에서부터 시작한다. 그는 1950년부터 1990년까지 미국의 522개 중심도시와 320개 메트로폴리탄 지역을 분석하였다.

그 결과, 탄력적인 지역이 비탄력적인 지역에 비하여 1)일자리 창출 속도가 빠르고, 2)경기변동에 더 잘 적응하며, 3)불균형 정도가 작았고, 4)인구증가율이 더 높으며, 5)경제변영이 이루어진다고 하였다. 이 연구가 의미하는 바는, 지속적인 지역발전을 위해서는 동일 행정구역 내에 탄력적인 요소(개발가능성이 있는 주변지역)가 지속적으로 확보되어야 한다는 것이다. 그리고 그렇게 하기 위해서는 행정구역이 계속 광역화되어야 한다는 것이다. 결론적으로 Rusk는 행정구역 광역화와 지속적인 지역발전 간에는 불가분의 밀접한 관계가 있다고 본다.

이에 반해, Blair, Stanley, and Zhang(1996)은 Rusk의 가설을 새로운 데이터(1980-1990)와 더 정교한 분석방법을 가지고 검증하였다. 그 결과, 탄력성과 지역발전간에 상관관계가 매우 낮다는 것을 발견하였다. 즉, Rusk의 가설은 행정구역 광역화가 지역경제의 발전에 미치는 영향력을 과장하였다는 것이다.

사실 외국에서 이루어진 실증분석 결과들은 행정구역의 광역화가 규모경제의 효과를 가져왔다는 긍정적인 발견(Horan & Taylor, 1977)이 있는 반면, 그런 효과를 확인할 수 없다는 결론(Durning, 1995)도 함께 공존하고 있다.(박기관, 2007: 70) 이런 논란에도 불구하고, 행정구역개편과 관련한 논의는 실용적인 목적으로 계속 진행되고 있다.

이중수(2004)는 제주도 행정구역 개편과 관련한 연구를 수행하면서 일본, 영국, 독일, 뉴질랜드 등의 구역개편효과를 살펴보았다. 일본의 경우, 시군통합의 결과 광역적 발전을 도모할 수 있게 되었고, 종합적으로 활력이 강화되도록 하고 있다고 한다. 독일과 영국에서는 행정의 중복으로 인한 낭비가 제거되고, 지역의 경쟁력이 강화되는 것을 기대할 수 있다고 한다.

특히 영국에서는 1980년대에 지방정부개혁에서 몇몇 광역자치단체를 해체하였다. 이 과정에서 런던특별시(Great London City)가 폐지되어 새로운 지방행정체제가 만들어졌다.(박희서 외, 2001: 86) 그러나 행정구역개편의 효과가 가장 뚜렷한 사례는 홍콩과 싱가포르 같은 도시국가에서 발견된다.(한국지방행정연구원, 2003: 149-150)

沖田哲也(1985)는 일본의 사례에 기초하여 행정기능이 계속 광역화 되기 때문에 행정구역개편이 필요하다고 주장한다. 즉, 지방의 도시라 할지라도 도심부에서는 과밀화와 경제집중화 문제가 발생하고 주변부에서는 인구과소화 문제가 동시에 이루어지는데, 이런 두 가지 상반된 문제를 동시에 해결하기 위해서는 광역적 대응이 필수적이라고 한다. 광역적 대응의 방법으로 1)광역권 내에 있는 행정단위기관의 현 존재를 인정하면선 행정서비스의 종류에 따라서 협력하는 협력체제방식과 2)광역권내 군소정부를 하나의 통합기구로 발족시키는 단일정부설치방식이 있다. 그런데 이 중에서 가장 오래되고 보편적인 제도는 단일정부방식이다. 즉, 행재정이 빈약한 현행의 기초자치단체들을 하나의 광역자치단체로 재편하면, 생존력과 경쟁대응능력이 향상된다고 본다. 이러한 접근방법을 정주체계론이라고 하는데, 이는 중심지(도심지)와 배후농촌이 분리되는 것보다 통합된 생활권을 형성하는 것이 바람직하다고 보는 견해이다.(이영교, 1998에서 재인용)

박기관(2007)은 행정계층에 관한 분석은 수행하지 않았지만, 도농통합의 성과를 DEA 분석을 통해 실증적으로 측정하였다. 그는 1)지방정부의 규모가 외부효과를 최소화할 수 있을 만큼 커야 하며, 동시에 2)주민의 선호를 충족시킬 수 있을 만큼 작아야 한다고 함으로써 지역발전을 위한 적정규모를 찾고자 하였다. 즉, 규모의 경제와 함께 참여와의 조화를 도모해야 한다는 것이다. 그의 연구는 24개 일반시와 38개 도농복합시의 효율성을 다음 <표 3>과 같이 측정하여 비교하였다. 그 결과, 지난 10년간 일반시의 효율성은 저하되고 있는 경향인데 반하여, 도농복합시의 효율성은 증가하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 일반시와 도농복합시의 효율성 비교

| 구분     | 일 반 시 |       |           | 도농복합시 |       |           |
|--------|-------|-------|-----------|-------|-------|-----------|
|        | 1995  | 2004  | 2004-1995 | 1995  | 2004  | 2004-1995 |
| 효율성 지표 | 0.893 | 0.805 | -0.088    | 0.448 | 0.531 | +0.083    |

주: 효율성 지표값은 기술적 효율성과 기술적 순효율성의 평균값이다.  
출처: 박기관(2007: 80)

이상 행정구역의 광역화와 계층축소에 관한 국내외 기존 문헌들을 살펴보았는데, 이런 조치가 지역발전에 미치는 영향력에 대해서는 의견이 엇갈리는 것이 재확인 되었다. 이와 같은 상반된 발전에도 불구하고, 한국에서 행정계층축소화를 중심으로 한 행정구역개편이 계속 제기되고 있는 이유는 지방분권과 지역발전에 대한 요망이 크기 때문이다.

### 3. 행정구역개편으로 예상되는 지역발전 효과

아직 지방행정구역 개편 방안이 수립되어 있지 않고, 기존의 연구들도 행정구역개편이 지역 발전에 미치는 영향에 대하여 상반된 결과를 보여주고 있다. 따라서 행정구역 개편이 지역발전에 어떠한 영향을 미칠 것인지 정교하게 분석할 수는 없고, 단지 기초자치단체들의 광역적 통합과 행정계층의 축소가 가져올 파급효과를 규범적으로 논의할 수밖에 없다. 즉, 지역발전에 필수적인 1)기업 육성정책, 2)인적자원 육성정책, 3)물적 발전정책 별로 현행의 4계층 제도를 유지하는 것이 유리한지, 아니면 행정구역개편을 실시하는 것이 유리한지 점검해보고자 한다.

#### (1) 기업 육성정책과 행정구역 개편

기업의 유치, 창업, 확장, 보전 등은 건강한 지역경제를 위한 최선의 방안이므로 기업 육성정책은 지역경제 발전정책의 핵심이 아닐 수 없다.(배홍식, 1996:315) 그렇다면 광역화와 계층구조 축소로의 행정구역 개편은 지역기업의 육성에 호재가 될 것인가?

일률적으로 단언할 수는 없겠으나, 행정개편으로 광역자치단체가 현재의 16개로부터 60개~70개로 증가하게 되면, 기업 유치 경쟁이 치열해질 것은 자명하다. 각 자치단체들의 기업유치 경쟁은 기업의 이동(移動)을 유발할 만한 유인을 증대시킬 것이다. 물론 기업의 입지선정은 행정적인 요인 외에 기업의 사업성격과 입지, 그리고 인프라 등을 종합적으로 고려하여 이루어진다. 하지만 행정계층이 축소되면, 다른 조건이 동일하다고 가정할 때, 기업 입장에서는 상대

해야 할 행정관서가 축소되고, 그런 만큼 불확실성이 낮아진다. 특히 중소기업이나 지역기반 서비스업은 이러한 변화에 상대적으로 더 민감할 수 있다.

현재와 같은 광역-기초 행정체제에 있어서는 광역자치단체가 어느 정도 지역간 형평화 역할을 수행하고 있다. 그렇지만 앞으로 행정구역 광역화가 이루어지게 되면 지역간 부익부 빈익빈 현상이 더욱 강화될 것이다. 즉, 기업 유치에 성공적인 지역과 그렇지 못한 지역간의 격차가 더욱 벌어질 뿐 아니라 이를 보정할 장치 또한 없어지게 된다.

그리고 행정구역이 개편되면, 현재와 같은 광역적인 사업추진이 어려워질 수도 있다. 예를 들어, 강원도의 동계올림픽 유치 사업을 들 수 있다. 동계올림픽은 IOC의 규정상 최하위 단위의 지방정부를 기준으로 하기 때문에 “평창동계올림픽”으로 명명되었다. 그렇지만 명칭에도 불구하고 이 사업은 사실상 강원도의 전체 기초자치단체들이 행·재정적으로 협력하여 추진하고 있는 사업이다. 그런데 새롭게 행정구역이 중규모 단위로 개편되면, 평창동계올림픽과 같은 대규모 사업은 근원적으로 추진할 수 없게 된다.

한국에서 지역의 기업육성정책은 단순히 자치단체의 기능이 아니라 중앙정부의 정책과도 연계되어야 한다. 현재 정부는 지역발전을 5+2 권역별로 특화 지원하고자 하는데, 현재는 권역과 광역자치단체가 대개 일치하고 있지만, 새롭게 행정구역을 개편할 경우 5+2 권역 발전정책과 새 행정조직 간의 조율이 필요해진다. 경우에 따라서는 권역별 기업 육성정책에서 이탈하는 (광역화된) 자치단체가 나올 수 있다.

기업 육성정책은 외부 기업의 유치 뿐 아니라 기존 기업의 보전과 확장이 중요할 수가 있다. 이 부문에 있어서는 행정구역의 광역화가 도움이 될 수 있다. 자치단체가 기업유치 경쟁이 강화된다는 것은 곧 지역내 기업의 보전과 확대가 그만큼 더 중요해진다는 뜻이기도 하다. 기업이 다른 지역으로 이전하려고 하는 이유로는 부적절한 수송체계, 부지의 부족, 공공서비스의 결여, 자본부족, 고임금비용 등이 있다.(배홍식, 1996: 347) 이런 요인들 중 수송문제, 토지공급문제, 공공서비스의 원활화 등은 시군통합 및 광역화를 통해 지원을 강화해 줄 수 있는 것들이다. 따라서 행정구역 개편으로 더 광역화된 지원을 해 줄 수 있게 되기 때문에 지역내 기존 기업의 보전에 도움이 된다.

기업 육성정책의 또 다른 축인 혁신기업 창업부문에 있어서는, 현행 제도를 유지하든 새롭게 행정구역을 개편하든 큰 영향은 없을 것으로 보인다. 전통적인 산업이 저렴한 토지, 세제 혜택, 저렴한 노동력과 같은 점에 의지하지만, 고기술산업의 경우 기술노동력, 모험자본, 그리고 연구개발능력 등에 따라 창업이 좌우된다.(배홍식, 1996) 이런 요인들은 행정구역 개편과는 관련이 적다.

요컨대, 행정구역 개편으로 기업유치가 더 많이 될 것인지 여부는 불투명하지만, 유치경쟁이 더 치열해질 것은 분명하다. 그리고 기존 기업의 보전과 확대를 위한 지원도 강화될 것으로 보인다. 그러나 창업의 증가 등은 다른 요인이 개입할 여지가 많다.

〈표 4〉 행정구역 개편시 예상되는 기업 육성 효과

| 구 분          | 현행 제도 유지시          | 행정구역 개편시                                 |
|--------------|--------------------|------------------------------------------|
| 기업 유치        | 상대적으로 대규모 기업유치에 유리 | 기업유치 경쟁은 치열해지지만, 유치실적은 제각각. 소규모 기업유치에 유리 |
| 기존 기업 보존과 확대 |                    | 기존 기업 보존 정책은 강화될 것임                      |
| 창업과 혁신       |                    | 다른 요인의 개입이 많음                            |

## (2) 인적자원 육성정책과 행정구역 개편

지역발전을 위해서는 인적 자원의 육성이 매우 중요하다. 일반적으로 교육과 훈련은 외부효과(externality)가 크다. 즉, 한 지역에서 교육훈련을 받은 사람이 다른 지역으로 일자리를 찾아 떠난 버린다. 이런 이유 때문에 교육은 행정구역과 큰 상관관계가 없는 것으로 알려져 있다.

그러나 한국의 경우, 교육에 대한 특별한 관심이 있기 때문에 행정구역의 개편은 교육 부문에 있어서도 경쟁을 강화할 가능성이 있다. 선진국일수록 교육의 외부효과에도 불구하고, 교육기관과 기업간의 산학협력을 강조한다. 한 지역에서 교육받은 인력이 타지역으로 유출되는 한편, 타 지역의 인재가 해당지역으로 유입되기도 하기 때문에 교육훈련을 단순한 외부효과로만 여기지 않는다.

지난 몇 년간 강조된 혁신 클러스터 모형은 산-관-학 연계가 지역발전에 얼마나 중요한 영향을 미치는지 잘 보여주고 있다. 시군통합과 광역화로의 행정구역 개편은 혁신 클러스터를 구성할 수 있는 규모의 경제를 가져다 주는 한편, 선택과 집중을 할 수는 경우의 수를 확대시켜 준다. 그런 만큼 혁신 클러스터의 성공가능성이 높아지는 것이다.

지역내 기존 기업의 보존과 확대를 위해서는 노동자의 훈련과 관리자의 양성이 중요한데, 이것 또한 어느 정도의 규모의 경제가 이루어져야 한다. 새 행정조직에서는 공공훈련조직 등을 통하여 노동자 맞춤 훈련 및 평생교육 정책을 강화할 수 있다.

기업가의 양성 역시 지역발전을 위해 필수불가결하다. 기업가 정신은 타고 나는 것으로서, 이를 가르칠 수는 없다. 하지만 기업가 양성활동을 통하여 기업가의 재능과 관심을 가진 이를 식별하고 훈련할 수는 있다.(배홍식, 1996:336) 즉, 지방자치단체는 기업 인큐베이터와 기업지원센터를 활성화시켜서 소기업을 지원하는 환경을 조성할 수 있다. 특히 지역통합이 이루어지면, 지역내 경영지도자의 풀(pool) 뿐 아니라 출향인사의 풀(pool)이 자연스럽게 커지게 되고, 이를 통해 지역경제발전에 대하여 긍정적인 태도를 갖는 기업가 정신을 고양할 수 있다.

〈표 5〉 행정구역 개편시 예상되는 인재 육성 효과

| 구 분    | 현행 제도 유지시                    | 행정구역 개편시                   |
|--------|------------------------------|----------------------------|
| 일반 교육  | 인재의 역외 유출에 대해 아무런 조치를 할 수 없음 | 교육에 대한 경쟁적 지원 강화           |
| 노동자 훈련 | 특별한 조치가 이루어지고 있지 않음          | 지역기업의 보존과 확대를 위한 노동자 훈련 강화 |
| 관리자 양성 | 상동                           | 상동                         |
| 기업가 양성 |                              | 지역인재의 풀(pool)이 커짐          |

### (3) 물적 발전정책과 행정구역 개편

지역발전을 위해서는 인적 발전정책과 함께 물적 발전정책이 중요하다. 물적 발전정책에는 인프라구축, 토지공급, 그리고 도시재개발 등이 중요한 정책대상인데, 기초단체의 광역적 통합화는 물적 발전정책 부문에서 가장 뚜렷한 효과를 보여줄 것으로 예상된다.

예를 들어, 상수도 광역화 사업은 오래된 정책과제인데도 불구하고 실질적인 진척이 없었다. 그런데 기초단체가 통합되면 상수도 사업의 광역화를 가로 막던 애로가 해소되게 된다. 제주도의 경우, 특별자치도 설치 이전에는 4개 시군별로 상수도 시설을 별도 관리하였지만, 특별자치도 설치를 전후하여 광역상수도 체제로 전환함으로써 효율성을 기하였다.

시군통합이 이루어지면 지역내 지방도로망의 구축 등 광역적 사업들의 시행이 용이해진다. 미국의 경우, 광역행정서비스의 경우, 행정기관을 통합하기 보다는 기능성 정부를 구성하는 사례가 많다. 예를 들어, 뉴욕과 뉴저지가 공동으로 설치한 항만기구(Port Authority of New Jersey), 필라델피아와 인근 도시들이 공동으로 설치한 남서지역대중교통기구(SEPTA: Southeast Public Transport Authority) 등이 있다. 이들 기능성 정부의 경우, 지방정부와 별도의 권한을 갖는다. 그러나 한국에서는 이런 기능성 정부의 개념이 없으므로, 시군통합과 광역화를 통해 광역서비스의 제공을 도모하여야 한다.

시군통합 및 광역화가 이루어지면 토지 공급에 있어서도 탄력성(elasticity)이 커진다. 그 결과, Rusk(1993)의 탄력성 가설에 따라, 지역 경제성장 속도가 빨라지고, 고용이 촉진될 가능성이 커진다. 도심지역으로부터 외곽지역으로 이주하는 기업들은 대부분 산업용, 상업용 및 주거용 부지의 부족 때문에 재입지를 하게 된다. 그런데 재입지를 하는 경우 원래 부지의 1.5배에서 6배의 공간을 필요로 한다.(배홍식, 1996: 353) 이러한 부지를 지속적으로 공급하기 위해서는 행정구역의 광역화가 필요하며, 이를 통해 중심지와 주변부가 동시에 발전을 도모할 수 있게 된다.

이처럼 지역 인프라가 구축되고, 토지공급 및 활용의 효율성이 향상되면, 이는 다시 기업의 유치와 육성 및 인적 자본의 형성에도 긍정적인 환류(feedback) 효과, 즉 선순환 효과를 가져올 수 있다.

〈표 6〉 행정구역 개편시 예상되는 인프라 구축 효과

| 구 분        | 현행 제도 유지시               | 행정구역 개편시                     |
|------------|-------------------------|------------------------------|
| 인프라구축 및 운영 | 상수도 사업 등 광역적 사업의 수행에 애로 | 광역인프라 구축에 유리                 |
| 토지공급 및 활용  | 토지활용의 탄력성 낮음            | 탄력성 높아지고, 지역경제 활성화, 고용 촉진 가능 |
| 도시재개발      |                         | 도심지-배후지간 균형적 발전 도모           |

#### 4. 맺음말

지역의 경제발전은 주민들이 지방자치단체에 바라는 최우선 요망사항이다. 그러나 시군통합과 광역화로의 행정구역 개편은 이런 소망에 직접적으로 기여하는 조치가 아니라 간접적으로 지원하는 조치이다. 즉, 중층구조를 간소화하는 행정구역 개편의 직접적인 효과는 1)주민편의와 요구수용을 원활히하고, 2)광역과제를 효율적으로 대응하며, 3)지방재정을 합리화하고, 4)광역자치단체와 기초자치단체간에 중복된 규제를 완화하고, 5)관청운영을 합리화하는 것이다.(한국산업정보원, 2003) 이러한 직접적인 효과에 부수되는 효과로 지역발전이 촉진되는 것이다.

사실 행정구역 개편이 없이 현재 상태를 유지한다고 해도 지역발전을 도모할 수 있고, 반대로 행정구역 개편을 했다 해서 지역발전이 저절로 촉진되는 것은 아니다. 다만, 연담경제권과 동일경제권을 하나의 행정구역으로 통일함으로써, 지방자치단체의 지역발전에 대한 책임성을 명확히 하고, 향상시킬 수 있다. 새로운 행정기관에게 지역발전에 대한 책임을 이양하고, 이에 따른 권한을 부여하는 것이다.

아직 행정구역개편안이 마련되지 않은 상태에서 그것이 지역발전에 미치는 영향을 가늠해보는 것은 시기상조일지도 모른다. 설사 행정구역개편안이 확정된 이후라 해도 그 영향력을 예측하는 것은 여전히 어려운 일일 수 있다. 각 지역마다 새로운 변화에 대응하는 방식이 다를 것이고, 대응방식과 강도에 따라 지역발전도 다른 양상으로 전개될 수 있기 때문이다. 이러한 가변성에도 불구하고, 행정계층 간소화에 따른 지역발전 효과를 논의하는 이유는, 제도설계 단계에서부터 미리 성공을 디자인해야 하기 때문이다.(feed forward)

행정구역개편은 앞에서 살펴본 바와 같이, 지역발전을 촉진할 새로운 계기를 제공한다. 그렇지만 그것이 가져 올 부정적인 효과 또한 없지 않다. 예를 들어, 연담경제권 또는 동일경제권이 라 해서 통합된 시군간에 갈등이 발생하는 경우를 생각할 수 있다. 기존의 자원배분 질서가 사라 지고 새로운 질서를 찾기까지 시간-갈등비용이 발생할 수 있다. 그리고 역내에 경제불균형 문 제가 제기되면 그것을 해결하기가 쉬운 일이 아니기 때문이다. 게다가 시군통합 및 광역화에 기초한 새로운 행정구역들은 서로 무한 경쟁 상태로 접어들게 된다. 이런 경우, 국가적인 차원 에서의 균형발전을 도모하기가 더 어려워진다.

이런 전환비용에도 불구하고 행정구역개편에 임하기 위해서는, 비용을 훨씬 상회할 정도의 지역발전이 가능해야 한다. 앞으로 행정구역개편 작업이 진행됨에 따라 그것이 지역발전에 미 치는 영향에 관한 시뮬레이션 분석도 함께 진행되어야 할 필요가 있다.

#### ◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 남기헌. 행정구역 개편의 의미-시군통합을 중심으로. 지방행정. 2005.9.
- 박기관. 행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로. 지방행정연구. 21권 2호. 2007.
- 박희서, 윤봉근, 김영환. 광역행정구역 개편방안의 수용도 분석: 광주 전남을 중심으로. 2001년도 하계학술 세미나.
- 배홍식. 지역경제발전: 이론 및 정책. 법문사. 1996.
- 신지역창조포럼. 신지역창조 815전략 - 새로운 지역창조를 위한 대한민국 신지방자치개조 전략. 2007.10.
- 이영교. 행정구역개편에 관한 연구. 법정연구 제4집. 1998.
- 이종수. 자치단체 구역개편 효과분석: 제주국제자유도시 '문화관광특례시' 지정을 중심으로. 2004. mimeo.
- 조기현. 행정구역의 적정 규모에 대한 실증적 연구: 초월대수비용함수와 DEA를 중심으로. 한국지방자치학회. 2001.
- 최근열, 장영두. 대도시 자치행정구역 개편의 필요성과 대안모색: 대구광역시를 중심으로. 하국지방자치학회보. 13권4호. 2001.
- 최영출. 행정구역의 개편방향에 관한 이론적 논의. 지방행정연구. 제8권2호. 한국지방행정연구원. 2003.
- 한국산업정보원. 2003 한국지방자치총람. 2003.
- 한국지방행정연구원. 지방행정계층조정과 행정구역개편방안. 2003.
- 홍준현. 지방행정계층구조 개편방안. 지방행정연구. 제7권1호. 1998.

- Blair, J.P., Staley, S.R., and Zhang, Z. The Central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development. *Journal of American Planning Association*, vol. 62, No.3, 1996, Summer.
- Horan, J. and Taylor, G.T. *Experiment in Metropolitan Government*. New York: Praeger, 1977.
- Richardson, H.W. *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*. IBRD Staff Paper, 1977.
- Rusk, David. *Cities Without Suburbs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993. 🏠

