

지방행정구역의 적정규모에 관한 논의 행정의 민주성과 효율성의 문제

안 성 민*

1. 서론

지방화시대를 맞이하여 주민들이 가지는 기대는 자못 크다. 주민들의 손으로 뽑은 일꾼들이 지방자치단체를 구성하고 그 구역에서 필요한 일을 할 것이라는 기대이다. 노유희(1988:13)는 “지방자치란 일정한 구역을 기초로 하는 공법인인 지방단체가 그 구역 내에 거주하는 주민들의 복리증진을 위한 일을 주민들이 직접 또는 대표자를 뽑아서, 주민들이 부담한 비용으로 주민들 스스로의 책임 아래 실시 처리하는 것”이라고 정의하고 있다. 따라서 주민들의 기대 속에는 우리가 부담하는 비용을 가지고 우리가 필요로 하는 재화와 서비스를 우리가 원하는 대로 공급할 것이라는 내용을 담고 있다. 지방자치가 얼마나 효율적으로 이루어질 것인가와 관련하여 지방정부의 적정규모가 검토되고 있다. 지방행정구역(혹은 지방자치구역)의 적정화 문제는 지방자치의 성과를 좌우하는 요소로 이해되고 있다(김학노, 1988:204; 김종표, 1993:2; 조일홍, 1992:354). 조일홍(1992:354)은 그 이유를 “자치구역은 자치권이 미치는 지역적 범위로서, 지방공공재화와 서비스의 효율적 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성, 그리고 지방정부에 대한 시민의 용이한 접근 등에 중대한 영향”을 미치기 때문이라고 설명하고 있다.

* 고려대학교 강사

지방자치제의 실시에 앞서서 지방행정구역의 적정화 문제가 다양하게 검토되었다. 시군 통합, 도농 통합, 서울시 분할 개편안 등 지방정부의 적정규모에 관한 논의들은 나름대로 기존의 행정구역이 가지고 있던 문제점들을 지적하고 지적된 문제점들을 해결하는 방안으로 행정구역을 개편하고자 하였다. 일부에서는 지방정부의 적정규모를 상정하고 그를 토대로 하여서 전국의 행정구역을 일률적으로 나누고자 한 시도를 보여주기도 하였지만, 대체적인 의견은 행정구역의 적정규모를 도출할 객관적인 기준을 마련하는 것이 어렵다는 것이다. 특히나 기준들간의 상충은 특정방향의 제시를 어렵게 한다. 행정구역의 적정규모에 관한 논의에서 중요하게 고려되는 것은 행정의 효율성과 민주성의 문제이다. 행정의 효율성을 위해서는 행정구역을 확장하는 것이 필요하지만 이러한 구역의 확장은 행정의 민주성을 저해하기에 적절한 행정구역은 양자의 절충점에서 찾아야 한다는 주장이다. 행정의 민주성과 효율성이 상충한다면, '무한경쟁시대'에 사는 현대인에게 행정의 효율성을 담보로 하여서 행정의 민주성을 추구하는 지방자치의 미래는 어렵다. 미국의 민주주의를 생생한 필치로 설명한 토크빌(de Tocqueville)은 이와는 다른 견해를 가지고 있다. 토크빌(1848)은 행정의 민주성을 추구하는 것이 행정의 효율성에 위배되는 것이 아니라는 실례를 미국의 경우에서 찾았다. 국민주권의 원칙 위에서 주민들의 적극적인 참여를 통해 그들 자신의 문제를 해결해 나가는 미국의 마을회의(*town meeting*)가 민주주의가 초래할지도 모른다고 염려해 왔던 비효율에 의한 무정부상태를 야기하지 않았다고 지적했다. 미국의 지방정부는 "자신의 문제와 필요를 가장 잘 판단하고 충족할 수 있는 사람은 자신이다"는 원칙 위에 구성되었다고 토크빌은 설명하고 있다(de Tocqueville, 1848:81).

행정의 민주성과 효율성의 관계에 대한 재검토는 행정의 효율성에 대한 새로운 인식에서 시작해야 하겠다. 기존의 연구가 행정의 효율성을 행정재화의 생산측면에서 접근하였다면, 여기서는 '재화의 공급' 측면에서 검토하고자 한다. 효율적 재화의 공급문제는 생산(*production*)의 측면뿐만 아니라 공급(*provision*)의 측면도 내포하고 있다. 따라서 생산측면의 효율성과 공급측면의 효율성을 구별하여 인식할 필요가 있다. 만일 양자가 구별된다면 '지방정부의 적정규모' 논의에서 고려되어야 할 효율성은 무엇인지, 이러한 구별 속에서 행정의 민주성과 효율성의 관계는 어떠한지를 다시 평가할 필요가 있을 것이다. 이 논문은 행정의 민주성과 효율성에 대한 검토를 통하여 행정구역의 적정규모를 논의하는 데 고려되어야 할

조건들을 알아보고자 한다. 기존의 많은 연구들이 행정구역의 적정규모에 대한 논의의 초점을 지리적 범위의 크기에 한정하였다. 이 논문에서는 행정구역의 적정규모를 규모의 측면(지리적 범위의 크기)과 함께 구조(*structure*)의 측면에서 살펴보고자 한다. 특정한 크기를 가진 행정구역이 당면한 문제에 접근할 때 행정구역의 크기와 함께 그 행정구역의 구조가 문제해결의 효율성에 영향을 미친다면, 행정구역의 적정규모는 규모의 측면과 구조의 측면에 대한 고려를 요청한다. 논의의 전개를 위해서 지방정부의 적정규모에 대한 기존의 연구를 살펴보고, 지방정부의 적정규모의 결정변수로 고려되는 행정의 민주성과 효율성의 문제를 검토 하겠다. 이러한 논의를 통하여 행정구역의 적정규모에 대한 논의는 규모의 측면과 구조의 측면에 대한 고려가 필요함을 살펴보고자 한다.

2. 지방정부의 적정규모에 대한 기존의 논의

1) 행정구역 개편의 방향

지방행정구역은 지방에서 수행되는 행정작용의 영향이 미치는 범위를 가리킨다. 지방행정구역을 국가행정의 편의를 위하여 설정한 국가의 지방행정 관할구역으로만 이해할 때, 이는 지방자치단체의 구역과 구별될 수 있다. 자치구역은 “지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 말하며, 그것은 대체로 공동사회적 단위”를 기초로 구성된다(김학노, 1988:200). 그러나 우리나라에서는 자치구역과 국가의 지방행정구역이 일치되어 있으므로, 이 양자의 구별은 관념적으로 이해되어 왔다(김용래·김보현, 1967:305). 지방행정구역의 개념 속에 자치구역이라는 의미가 포함되어, “더욱 합리적·능률적으로 국가목표를 추구하고 자치기능을 구현시켜 주민생활의 편익을 증진시키기 위해 설정된 구역”(김종표, 1985:11)으로 이해되고 있다.

지방자치시대를 맞이하여, 지방행정구역¹⁾의 적정규모에 대한 논의가 더욱 활발해졌다. 이는 기존의 지방행정구역이 지방자치에 적합하지 않다는 반성에서 비

1) 지방자치구역으로 칭할 수도 있겠으나, 기존의 사용대로 지방행정구역으로 쓰겠다.

못되었다. 예를 들면, 오희환(1994:20~21)은 행정구역의 문제점으로 자치단체간 규모의 불균형, 군구역의 과대성, 생활권과 행정구역의 불일치, 자치단체간 재정력의 격차 등을 지적하였다. 종래의 지방행정구역의 변화는 '도농분리적(都農分離的) 행정구역 조정'이라고 말할 수 있다. 산업화에 따른 도시부문의 성장으로 도에서 시를 분리하여 직할시로, 군에서 읍을 떼어서 시로 승격시키는 등 중심도시를 농촌으로부터 분리시켜 왔다. 최창호(1989:41)는 이러한 행정구역 조정이 가져온 문제점들을 다음과 같이 열거하고 있다. 첫째, 시승격을 위해 시의 범위를 인위적으로 확장한 경우들이 있다. 둘째, 시가 군지역의 중앙에 위치했을 경우, 분리조정은 형태의 기현상과 주민생활권과 행정구역의 불일치를 가져왔다. 셋째, 잔여군지역의 재정력을 약화시켰다. 이러한 지적들은 최양부·윤원근의 논문에서도 발견된다. 도농분리의 변경이 "분리승격된 도시의 성장에는 기여해 온 것이 사실이지만, 다른 면으로는 주변 농촌지역의 종속성을 강요하고 중심지를 잃은 군의 재정을 약화시켜 지역개발을 제약하여 도·농간의 발전격차를 심화시키고 도·농간의 광역행정을 어렵게 하며, 생활권과 행정구역을 인위적으로 분리시켜 주민불편을 초래"하였다(최양부·윤원근, 1993:37~38). 뿐만 아니라 도농분리적 행정구역 조정이 시승격에 따른 행정기관의 증설, 공무원의 증가, 공무원 직급의 상향조정을 초래하여 일반행정비의 과다지출을 가져왔다고 지적하였다(최양부·윤원근, 1993:94).

1995년 6월 자치단체장의 선거 이후에 지방행정구역의 조정은 어려우리라는 예상과 함께 1995년 1월 이전에 행정구역의 개편을 마무리하고자 하는 움직임이 1994년에 있었다. 행정구역 개편안에는 48개의 시와 42개의 군이 통합 대상지역으로 지정되었고, 과거의 관행과는 달리 지역별 공청회와 주민 의견조사 및 해당 지방의회 등의 의견을 수렴하여 최종 보고하도록 하였다(박영기, 1994:16~18). 이러한 논의는 '도·농복합형태의 시설치에 관한 법률'에 의거, 1995년 1월 1일 35개 시지역과 34개 군지역의 통합에 의한 35개의 통합시를, 그리고 5월 10일 6개 시지역과 5개 군지역의 통합에 의한 5개의 통합시를 발족시켰다(이수만, 1995:61).

도농통합적 구역조정은 인위적으로 도시와 농촌으로 분리된 지역을 통합하여 주민의 생활권과 행정구역을 일치시킴으로써 농촌지역 재정상태를 보강하고 광역행정 수행을 가능케 하여 행정의 효율성을 증진할 수 있다는 것이다. 이러한 까

답에 도농통합적 행정구역 조정을 하면 도농분리적 조정이 야기한 문제가 해결되리라 기대하였다(최창호, 1989:48; 박영기, 1994:19). 하지만 기대 못지 않게 일률적인 도농통합적 구역조정에 대한 우려의 목소리도 높다. 첫째로 정주생활권과 행정구역을 일치시키고자 하나 정주생활권은 계속 유동하는 가변적인 것인데 비하여 행정구역은 제도적인 것으로 안정적이기에 항구적 일치는 불가능하다는 지적이다(최창호, 1989:46; 최영출, 1993:30). 둘째로 도시와 농촌은 기능적으로 서로 다르고 이질적이기 때문에 도시와 농촌을 통합하여 똑같은 행정 서비스를 공급한다는 것은 비효율적이라 할 수 있다. 마지막으로 도농통합적 조정이 너무 급하게 추진되었다는 우려이다. 자치단체장선거 이전에 행정구역의 조정을 마무리짓겠다는 생각에서 구역개편을 위한 조건들을 제대로 따지지 못했다는 아쉬움이다(김병준, 1994:15).

이러한 도농통합적 행정구역 조정에 대한 우려와 기대는 학자들로 하여금 행정구역 조정에 대한 다양한 접근방법을 제시하도록 하였다. 김병준은 구역개편 문제를 지역주민의 합의가 이루어지면 언제라도 논의가 가능하도록 열어 놓아야 한다고 주장한다(1994:15). 이러한 체제는 주민의 이해관계와 시대변화에 따라 행정구역의 점진적 변경을 가능하게 한다. 오희환은 도농통합방식과 분리방식의 장점을 모두 살릴 수 있는 방향으로 행정구역이 조정되어야 한다고 주장하였다(1994:18~22). 도농분리적 조정이 비록 생활권과 행정구역의 유리를 가져오지만 자치단체수의 증가와 구역의 축소에 따른 주민참여 및 통제 강화, 이질적인 도시와 농촌의 분리로 행정서비스의 공급 효율성을 높일 수 있는 장점이 있기에 이러한 장점을 도농통합적 조정의 장점과 함께 살려야 한다고 주장하였다. 그러나 두 방식의 장점을 모두 살릴 수 있는 행정구역 조정방안에 대한 구체적인 언급은 되어 있지 않다. 마지막으로 구역개편에 대한 개방체제와 맥을 같이하여 주장되는 것이 점진적 접근방법이다. 행정구역의 적정규모를 산술적으로 조정한다든지 도농통합적 혹은 도농분리적 방법을 일률적으로 적용하는 것은 어려우므로 기존의 구역을 유지하면서 특히 문제가 되고 있는 지역을 중심으로 재조정하여 나가는 것이 타당하다는 견해이다(최영출, 1993:31). 행정구역의 적정규모를 산술적 계산을 토대로 하여 결정하는 것이 실제로 어렵다는 견해에는 동감이다. 하지만 문제가 되는 지역을 중심으로 구역을 점진적으로 재조정하여 나간다는 견해에 동의한다 하여도 새로운 문제가 제기된다. '문제가 되는 지역'을 어떻게 결정하는가

하는 문제이다. '지역주민의 합의'를 토대로 문제에 접근한다면, 기존구역이 초래하는 문제의 심각성이 지역주민들에게 구역개편의 논의를 제기토록 하는 것이라 설명할 수 있다. 이러한 접근이 가능하기 위해서는 구역의 통합 혹은 분리를 주민들이 발의하고 결정할 수 있는 법적 절차와 결정권이 마련되어야 한다. 이번 논문에서는 이러한 법적 장치의 설치에 관련된 것을 고려하기보다는 행정구역 개편에서 논의되어야 할 사항들을 먼저 살펴보고자 한다

2) 적절한 행정구역의 크기를 결정할 때 고려해야 할 사항

이제까지의 행정구역 개편에 대한 논의에서 나타나는 고려사항들은 도농간의 재정능력의 불균형 해소, 행정서비스 공급의 효율성 증진, 주민의 참여 등을 고려하는 행정의 민주성 제고 등으로 요약할 수 있다. 문제는 이러한 고려사항들이 행정구역의 크기를 확대하는 방안 혹은 축소하는 방안 등 일률적인 제안을 어렵게 한다는 것이다. 도농통합을 주장하는 측면에서는 도농간 재정능력의 불균형을 해소하는 방안과 행정서비스 공급의 효율성을 증진시키는 방안이 도농통합, 좀더 나아가서 행정구역의 확대라고 하였다. 즉, 도농통합이 ① 농촌지역의 재정상태를 보장하여 주고, ② 행정구역의 확대를 통해 규모의 경제를 이룩하고 행정비용의 감축을 가져오는 등 행정의 효율성을 향상시킨다고 주장하였다. 도농분리의 주장은 도농분리가 행정의 민주성과 행정의 효율성을 가져온다는 것이다. 즉, 선호의 이질성을 나타내는 도시와 농촌을 하나로 묶는 것은 효율적인 행정서비스 공급을 저하시키는 것이며, 행정의 민주성을 향상시키기 위해서는 행정구역의 규모를 축소시키는 것이 요청된다고 지적하였다. 달(Dahl, 1967:953~970)은 민주주의를 유지하는 데 도시정부의 중요성을 이야기하였다. 그는 민주주의를 유지하기 위해서는 공동체의 문제해결에 모든 시민의 직접 참여를 확보할 수 있을 정도의 작은 정부가 필요하다고 지적하였다. 주민의 참여를 극대화하고 주민의 의사를 기초로 한 재화와 서비스를 공급하기 위해서는 행정구역이 작아야 유리하다.

여기에서 주목할 것은 행정의 효율성에 대해 도농통합과 도농분리를 주장하는 양쪽의 견해에 차이가 있다는 것이다. 도농분리의 주장은 선호의 이질성이 행정의 효율성에 영향을 미친다고 보았다. 도농통합의 주장은 규모의 경제와 행정비용의 측면에서 행정의 효율성을 논의하였다. 도농분리의 측면에서 고려한 행정의

효율성은 무시한 채, 행정의 민주성을 위해서는 규모의 축소가 요청되며, 행정의 효율성과 건전한 재정을 위해서는 규모의 확대가 필요하다는 것이 기존 연구의 지적이다(김종표, 1993:3). 그리고 고려사항들이 상충되는 결론을 유도하므로 그 속에서 적절한 타협점을 찾아야 한다는 것이 이제까지의 연구들이 이끌어 낸 결론이다. 상충하는 갈등상황에서 타협점을 찾는 것은 당연한 귀결이지만 이러한 귀결에 동의하기 이전에 도농분리의 주장이 고려한 행정의 효율성은 무시할 수 있는지가 검토되어야 하겠다. 이를 위하여 행정의 효율성에 대한 재검토와 행정의 민주성의 관계를 다시 한 번 살펴보고자 한다.

3. 행정의 효율성에 대한 재검토

이제까지의 논의들이 행정의 민주성과 효율성은 각기 다른 강조점을 가지고 있어서 행정구역의 크기 설정에 상충되는 견해를 나타낸다고 지적하였다. 하지만 행정의 민주성과 효율성은 긴밀히 연결되어 있는 개념으로 파악될 수 있다면, 행정의 민주성을 높이는 방안이 항상 행정의 효율성을 저해하는 결과를 초래한다고 볼 수는 없다. 여기서는 행정의 민주성과 효율성의 개념을 살펴보고, 양자의 관계를 재검토하여 보고자 한다.

1) 행정의 민주성

우선 논의의 전개를 위해 행정의 민주성을 주민들이 공동체와 관련되어 당면한 문제들을 자신들이 결정하는 것이라고 정의하여 보자. 이러한 행정의 민주성은 오커슨(Oakerson)이 설명한 자치(*self-governance*)의 개념과 통한다.²⁾ 주민들이 자신들에게 관계된 것들을 스스로 결정한다는 자치는 지방자치의 핵이라고 하겠다.

2) 여기에서 설명한 자치의 개념은 오커슨(Oakerson)이 설명한 자치의 개념과는 차이가 난다. 오커슨은 그의 저서 *The Organization of Local Public Economies*에서 자치를 공급의 측면이나 생산의 측면과 관련되어 있으나 구별되는 개념으로 설명하고 있다. 그에 의하면 자치는 제도적 틀을 만드는 규칙을 결정하는 것으로 이 제도적 틀 안에서 지역주민과 행정가는 자신들에게 적절한 공급과 생산의 방식을 결정한다.

자치의 개념은 상당히 광범위하게 해석될 수 있다. 우선 협의의 자치는 기존의 행정체제 안에서 주민들이 자신들에게 필요한 재화와 서비스의 수준을 결정하고 공급방안을 논의하는 것으로 설명할 수 있다. 광의의 자치는 기존의 행정체제가 주민 자신들이 원하는 바를 성취하는 데 효율적이지 않다면 다른 대안을 모색하고 기존의 틀을 변경하는 것을 내포한다. 즉, 광의의 측면에서 행정의 민주성은 행정의 효율성에 대한 최종적인 검토가 주민들에 의해 이루어지며, 만일 기존의 행정구역의 크기나 구조가 주민들의 욕구충족에 효율적이지 않다면 행정제도의 변경(크기 혹은 구조의 측면)을 꾀한다. 어떻게 대안을 모색하고 기존의 틀을 변경하는가 하는 것은 주민들이 가진 자치권의 범위에 따라 다양하게 나타날 수 있으므로 이를 일률적으로 이야기하기는 쉽지 않다. 우리가 고려하고 있는 행정구역의 크기도 주민들 스스로 바꿀 수 있는 법적 장치가 마련되어 있느냐에 따라, 또 법적 장치가 얼마나 주민들이 사용하기에 용이하느냐에 따라 변경가능성은 다르게 나타날 수 있다. 자치에 대한 논의는 행정의 민주성이 단지 주민의 참여를 높이기 위해 행정구역의 규모를 축소하는 것 이외에도 의사결정과정에서 주민들의 의견이 수용될 수 있는 난이도와 관계되어 있다는 것을 보여준다.

여기서는 우선 행정의 민주성을 협의의 개념으로부터 검토하여 보고자 한다. 지방행정에서 행정의 민주성은 의사결정과정에서 주민의 참여를 통해 다음의 두 가지 기능을 한다. 첫째, 주민들이 자신들의 선호를 표현(*preference revelation*) 하고 표현한 선호들을 통합(*preference aggregation*) 할 수 있도록 한다. 둘째, 행정서비스가 주민이 요구하는 대로 이루어지는지에 대한 감시기능(*accountability*)을 하게 한다. 특정재화의 공급이 이루어지면, 선택적인 배제가 어려워서 특정지역의 범위에서 편익이 향유될 수 있지만 재화공급에 필요한 재원의 확충을 위해 '편익자 비용부담의 원칙'을 사용할 때, 주민들은 비용부담을 줄이기 위해서 자신의 솔직한 선호를 숨기고자 하는 유인을 가지고 있다. 따라서 첫 번째 기능은 주민들이 필요로 하는 행정서비스의 질과 양에 대한 정보를 제공하는데, 이 정보가 정확하기 위해서는 선호표시와 선호통합과정에서 주민들의 기회주의적 행동들이 적절히 통제될 방안들이 필요하다. 두 번째 기능은 주민들이 요구하는 것 이상의 행정서비스 소비를 강제당하지 않도록 막아 줄 수 있는데, 효과적인 감시기능의 수행을 위해서는 주민들과 정부관료 사이의 정보비대칭 문제가 완화될 필요가 있다. 광의의 측면에서 행정의 민주성은 주민들의 필요에 따라 행정제도들을 변경하고자

할 때, 변경가능성을 가지고 있는지 또한 그러한 변경장치의 사용이 용이한지의 정도에 의해 결정된다고 한다면, 협의의 측면에서 행정의 민주성은 주민들의 기회주의적 행동들을 적절히 통제하면서 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 장치와 정보비대칭의 문제에 대응할 수 있는 정도에 의해 결정된다 하겠다.

2) 행정의 효율성

(1) 행정재화의 공급과 생산

효율성(*efficiency*)은 단위 투입에 대한 생산의 양을 나타내는 경제학적 개념으로 행정의 효율성 문제도 똑같은 정도의 행정서비스를 제공하는 데 어떤 방법이 경제적인가 하는 논의에 초점이 맞추어져 왔다. 따라서 행정구역의 크기를 넓히면 규모의 경제를 가져와서 행정의 효율성을 향상시킨다고 주장하기도 한다. 하지만 행정의 효율성을 단지 투입에 대한 산출의 관계로 파악하는 것은 문제가 있다. 행정을 지방정부의 역할수행 측면으로 파악할 때, 행정의 효율성은 지방정부가 얼마나 자신의 역할을 잘 수행하는가 하는 측면에서 살펴보아야 한다. 이와 관련하여 유명옥(1994:525)은 “지방정부의 일차적 과제는 지역주민의 증대된 행정수요와 욕구를 적절히 충족”시키는 것이라 지적하면서 “지방정부의 관리체제 개편은 지역주민들에게 필요한 재화와 용역을 효과적으로 제공하는 능력을 향상시키는 데 초점”을 맞추어야 한다고 주장했다. 달리 이야기하면 행정의 효율성은 단지 얼마나 값싸게 행정서비스와 재화를 공급하느냐 하는 것을 고려하기에 앞서서, 지역주민들의 행정수요를 정확히 알고 이를 적절하게 만족시켜 주고자 하는 노력이 먼저 검토되어야 한다.

행정서비스와 재화가 주민들에게 공급되는 과정은 공급과 생산의 측면으로 나누어 설명할 수 있다. 오스트롬, 티보, 워런(Ostrom, Tiebout, Warren)에 의해서 처음으로 공급과 생산의 측면이 구별되었다. 그들은 공급과 생산을 구별하고 지방정부를 재화와 서비스의 공급자로 이해하여, 지방정부는 모든 재화와 서비스를 자체 생산해야 한다는 짐을 벗김으로서 다양한 생산방식을 선택할 수 있도록 하였다(Ostrom, Tiebout, and Warren, 1961:834). 생산의 효율성(*efficiency of production*)은 투입에 대한 산출의 관계에서 어떻게 하면 단위 투입당 최대의 산출을 가져올 것인가에 관련한 효율성이다. 즉, 어떤 방식의 생산이 동질의 재화를 싸게

공급할 수 있는가 하는 점이 검토된다. 생산의 효율성 측면에서 규모의 경제(*economies of scale*)가 가지고 오는 이득을 확보하기 위해서 행정구역을 확대해야 한다는 주장도 있다. 하지만 특정 재화나 서비스의 생산이 규모의 경제를 달성한다고 하여서 행정구역을 확대할 필요는 없다(Ostrom et al., 1961; Oakerson, 1987). 지방정부가 모든 행정서비스와 재화를 자체 생산할 필요가 없다면, 행정구역의 크기를 바꾸지 않고 규모의 경제가 가지고 오는 이득을 확보할 수 있도록 생산방식을 선정할 수 있다. 문제는 공급과 생산의 측면을 연결할 때 발생하는 비용을 최소화하는 것이다. 즉, '자기 정부에 의한 생산'(*own production*)이라는 일률적 방법에서 탈피하여 시장경제의 기제를 도입하는 방법(*privatization*), 인근 정부와 계약을 통한 공급방법(*intergovernmental contracting*) 등을 포함하여 효율적 생산을 위한 대안들을 모색할 수 있다.³⁾

생산과 공급의 측면을 구별할 수 있고 공급의 측면과 생산의 측면이 다양하게 연결될 수 있다면 생산의 효율성을 높이기 위하여 지방정부의 규모를 변경할 필요는 없다. 문제는 지방정부가 값싼 행정서비스와 재화를 공급할 수 있는 대안들을 사용할 수 있는가 하는 측면이다. 달리 이야기하면, 지방정부가 제공하는 행정재화를 사고 파는 일이 가능한가, 그리고 이러한 거래에 드는 비용이 너무 크지 않은가 하는 점이다.

(2) 지방공공재의 성격

시장적 접근으로 행정재화를 공급할 수 있는지의 여부는 재화의 성격을 통해 살펴볼 수 있다. 재화의 성격을 이야기할 때 사용하는 두 가지 원칙은 경합성(*rivalry*)과 배제성(*exclusion*)이다.⁴⁾ 경합성은 특정개인의 재화소비가 다른 사람이 그 재화로부터 얻는 편익을 감소시키는 정도에 의해 결정되고, 배제성은 재화의 공급자가 공급된 재화로부터 편익을 얻고자 하는 소비자를 배제시키고자 할 때 그 용이함의 정도에 의해 결정될 수 있다. 재화들을 경합성/비경합성, 배제성/비배제성이라는 이분법적 사고에 기초하면 사적재(*private good*: 경합적이고 배제적인 재화), 공공재(*public good*: 비경합적이고 비배제적인 재화), 공유재(*common pool*

3) 효율적 생산을 위한 대안들에 대한 자세한 논의는 사바스(E. S. Savas)의 *Privatization: The Key to Better Government*를 참조.

4) 재화의 성격에 대한 자세한 논의는 뷰캐넌(Buchanan, 1968) 참조.

resource : 경합적이고 비배제적인 재화), 요금재 (toll good : 비경합적이고 배제적인 재화) 등으로 나누어 설명할 수 있다(Ostrom & Ostrom, 1978).

이러한 구분에 의하면 비경합적이고 비배제적인 공공재는 시장을 통한 배분에 문제가 있기에 정부에 의해서 제공되어야 함을 설명할 수 있지만 제각기 자치권을 갖는 지방정부의 필요성과 지방정부에서 제공하는 재화를 시장적 거래를 통해 제공한다는 것을 설명하기는 어렵다. 하지만 재화의 성격을 나타내는 경합성과 배제성을 이분법적으로 이해하지 않고 배제의 어려움 (the degree of exclusion) 과 공유의 범위 (sharing boundary) 에 따른 정도의 문제로 이해할 때 다른 접근이 가능하다 (Buchanan, 1968; Ostrom & Ostrom, 1978).

경합성의 정도는 소모적 재화의 경우에 높은 반면에 재화의 가치하락 (value depreciation) 이 상당한 기간에 걸쳐 일어나는 재화나 재화의 가치하락이 일정기간이 경과하면 자연에 의해 반전될 수 있는 재화는 경합성의 정도가 상대적으로 낮다. 예를 든다면, 특정개인이 소비한 밥 한 공기는 다른 사람에 의해 소비될 수 없으나 가치하락이 완만히 일어나는 재화들 — 의복, 가구, 책, 도로, 항만 등 — 은 비록 재화의 크기나 특징에 의해 동시소비에 따른 혼잡이 발생하기도 하고 (도로, 항만 등의 경우) 동시에 소비할 수 없는 경우 (의복, 가구, 책 등) 도 있기에 다소 경합적이지만 시차에 따른 공동소비나 특정범위 안에서의 공동소비는 가능하다. 마찬가지로 사람들의 소비에 의한 오염된 공기나 물은 자연의 정화작업에 의해 일정기간이 지나면 다시 제 모습을 찾을 수 있어서 과도한 사용에 따른 문제들을 잘 대응한다면, 이러한 재화는 경합성을 낮출 수 있다. 즉, 경합성의 정도는 지리적이고 시간적인 공간 속에서 공유의 범위를 결정하며, 재화의 가치회복을 가능하게 하고 가치하락의 추세를 늦출 수 있는 이용규칙들의 적절한 사용을 통해 그 공유의 범위를 확대할 수 있다. 배제성의 정도는 배제비용의 측면에서 논의할 수 있으며, 배제비용은 재화의 성격과 배제기술의 발달 정도에 의해 결정된다. 만일 재화가 특정단위로 포장될 수 있다면, 이러한 재화의 배제비용은 작을 것이다. 마찬가지로 과학과 기술의 발달에 의한 배제기술의 향상은 배제비용을 낮추고 있다. 시장을 통한 재화의 공급은 배제성이 높은 재화 — 즉, 배제비용이 낮은 재화 — 의 경우에 가능하고, 배제기술의 발달에 의해 시장을 통해 공급될 수 있는 재화들은 확대되고 있다. 일례로서 전자감시장치의 발달은 특정지역에의 접근을 금지시키기 위해서 필요한 비용 (일종의 배제비용) 을 낮추고, 그에 따라 대규모

의 자연농원이 시장을 통해 공급되는 것을 가능하게 하였다. 다시 이야기하면, 시장은 배제를 통해 얻을 수 있는 편익이 배제에 필요한 비용을 초과할 때 역할을 하며, 배제비용은 단지 재화의 성격에 의해서 규정되기보다는 배제기술의 정도에 의해서 영향을 받는다. 배제비용을 낮추기 위해서 재화로부터 얻는 편익을 개별적으로 제외시키는 방법(*individual exclusion*)과 함께 개별적 배제가 어려운 경우에 집단을 단위로 제외시키는 방법(*group exclusion*)을 고려할 수 있다. 집단적 배제의 일례로 방법서비스를 볼 수 있다. 방법서비스를 어느 한 집단 제공하지 않기는 어려우나 특정구역을 함께 제외시킬 수는 있다.

경합성의 정도에 의해 지리적으로 한정시킬 수 있는 공유의 범위를 설정할 수 있으며, 배제의 방법에는 개별적 배제 이외에 집단적 배제의 방법이 있음은 지방정부의 존립가능성을 설명한다. 지방정부가 제공하는 행정재화는 편익을 두 사람이상이 함께 즐길 수 있지만 (편익의) 공유범위가 무한정하지는 않으며, 그 공유의 범위 안에서 다양한 배제의 가능성을 가지고 있다. 이러한 특징들은 지방정부의 행정재화를 일반적으로 생각하는 공공재와 구별시키기에 지방공공재(*local public good*)로 칭할 수 있겠다.⁵⁾ 지방공공재 중에서 개별적 배제가 가능한 재화는 개인들의 결정을 통해, 집단적 배제가 가능한 재화는 특정집단이 공동소비단위(*collective consumption unit*)로 재화를 구입할 수 있다(Ostrom, Bish and Ostrom, 1988:90). 지방정부는 행정구역내 주민들의 선호를 통합하여 필요한 재화를 구입하는 '공동소비단위'로 파악할 수 있다.⁶⁾ 지방정부가 공동소비의 단위로 파악될 때, 지방정부들은 주민들의 선호를 충족시켜 줄 수 있는 행정재화들을 일종의 '지방공공재시장'(*local public economy*)에서 구입하게 되는 것이다(Oakerson, 1987).

5) 오츠(Oates)도 제한된 지역 내에서 소비될 수 있는 공공재를 지방공공재라고 규정하고 있다.

6) 이렇게 지방공공재의 편익이 공유될 수 있는 범위가 지역적으로 한정되어 있다는 점과 특정재화의 소비에 대한 개인들의 선호가 다양하기에 재화의 공동소비에 대한 결정은 항상 후회비용을 낳을 수 있다는 점은 전국적인 규모의 재화공급보다는 특정지역의 범위를 가지고 그 지역주민들의 선호를 만족시켜 주고자 하는 지방정부들이 효율적일 수 있다는 논리적 근거를 제공한다.

(3) 지방공공재 생산의 효율성

시장이 개별적 배제나 가족과 같은 작은 집단의 선택적 배제가 용이한 사적재들을 사고 팔 수 있는 거래의 장소를 제공한다면, '지방공공재시장'은 재화로부터 얻는 편익의 범위가 특정지리적 영역에 걸쳐 있는 지방공공재들을 사고 팔 수 있는 거래가 일어나는 영역이라 하겠다. '지방공공재시장'에서 소비자는 공동소비의 단위로 역할을 하는 지방정부들이나 자치적인 소규모 집단들이며, 생산자는 개인들, 사기업들, 공익단체들, 혹은 지방정부들이다. 따라서 행정재화 생산의 효율성을 위해서는 '지방공공재시장'의 활성화가 필요하다. 즉, 지방공공재시장의 진입을 가로막는 높은 벽을 낮추는 노력과 공정한 거래가 이루어질 수 있는 거래규칙들의 개발과 함께 원활한 정부간 관계(*intergovernmental relationship*)의 수립이 필요하다. 원활한 정부간 관계없이 공동생산(*joint production*)이나 정부간 계약을 통한 재화공급을 대안으로 고려하기 어렵다. 원활한 정부간 관계는 중앙정부의 조정과 통제기능에 의지하여 수직적으로 문제를 해결하려고 하기보다는 수평적인 대화의 창구를 통해 서로간의 이해득실에 대한 인식과 그에 적절한 상호보상의 방법을 강구할 때 이루어질 수 있기에, 대화가능한 통로들을 발전시킬 수 있는 구조적 노력이 필요하다. 수도권 매립지에서의 분쟁이나 식수제공을 둘러싼 정부간 갈등의 실마리도 이러한 자세에서 찾아야 하겠다.

(4) 지방공공재 공급의 효율성

공급의 효율성(*efficiency of provision*)은 주민들이 필요로 하는 것을 적절한 가격에 적절한 양을 공급하는 것과 관련한 효율성이다. 생산의 효율성이 공장에서 찾을 수 있는 효율성이라면 공급의 효율성은 시장에서 찾을 수 있는 효율성이라 하겠다. 소비자가 시장에서 물건을 살 때 고려하는 것은 물건이 필요한 만큼의 크기로 포장되어 있는지와 물건의 가격은 적절한지의 여부이다. 마찬가지로 지방정부가 주민의 선호에 따라 행정재화와 서비스를 제공한다고 할 때 고려해야 할 것은 주민이 필요로 하는 재화를 필요로 하는 만큼 제공하는 것과 제공하는 재화에 대한 비용부담을 적절하게 하는 것에 관한 문제이다. 오커슨(Oakerson, 1987:7~9)도 공급의 효율성을 측정하는 세 가지 척도로 선호표현(*preference revelation*), 재정적 등가원칙(*fiscal equivalence*), 책임확인의 원칙(*accountability*)을 고려하였다.

주민이 필요로 하는 재화를 필요한 만큼 제공하는 것과 관련된 것이 선호표현

과 책임확인 혹은 감시기능이라 하겠다. 이 두 가지는 행정의 민주성이 의사결정 과정에서 주민의 참여를 통해 제공하는 기능이라고 앞에서 설명하였다. 이러한 측면에서 볼 때, 행정의 민주성이 행정의 효율성과 대치되기보다는 행정의 효율성을 확보하여 준다고 설명할 수 있다. '재정적 등가원칙'은 올슨(Olson, 1969:479~487)에 의해 설명된 것으로 행정재화나 서비스의 혜택을 받는 사람이 그 재화를 제공하는 데 드는 비용을 부담해야 한다는 '수익자 부담의 원칙'이다. 사유재의 경우에는 재화를 필요에 따라 포장하여 시장을 통해 판매하거나 요금을 내는 소비자에게만 서비스를 제공하는 등 선택적인 배제가 가능하기에 수익자 부담의 원칙을 적용하는 데 문제가 없다. 지방공공재의 경우에는 재화의 편익이 행정구역의 범위를 넘어서 향유될 때, 재정적 등가원칙을 어떻게 고려하는가 하는 문제가 발생한다. 생산의 효율성을 논의하면서 규모의 경제가 가지고 오는 이득을 확보하기 위해서 행정구역을 확대할 필요는 없다고 했다. 마찬가지로 특정한 행정구역을 넘어서 발생하는 재화의 편익에 대해 재정적 등가원칙에 따라 비용을 부담할 수 있다면, 행정구역의 크기는 행정의 민주성을 최대한으로 확보하는 방안으로 결정할 수 있다. 재정적 등가원칙이 적용되지 않으면 무임승차하고자 하는 일부 지역주민들은 자신의 선호를 왜곡해서 표현하고, 일부 지역주민들은 과중한 비용부담을 하게 된다. 따라서 행정의 효율성을 향상시키기 위해서는 재정적 등가원칙에 대한 적절한 고려가 필요하다.

(5) 생산의 효율성과 공급의 효율성

지방정부의 역할수행의 측면에서 행정을 주민들이 원하는 행정재화의 제공과 관련하여 설명하였다. 행정의 효율성은 주민이 원하는 것을 적절한 비용부담을 통해 제공하는 공급의 효율성과 생산의 효율성을 포함하고 있다. 다시 이야기하면, 행정의 효율성은 주민이 원하는 것을 적절한 가격에 공급할 수 있도록 효율적인 생산방식을 선택하는 것이라 하겠다. 생산의 효율성은 '지방공공재시장'(local public economy)의 활성화를 통해 이룩될 수 있고, 공급의 효율성은 행정의 민주성과 재정적 등가원칙을 고려하는 데서 찾을 수 있다. 여기에서 양자는 구별되고 다양하게 연결될 수 있기에 생산의 효율성이 공급의 효율성 달성을 방해하지는 않는다. '지방공공재시장'의 활성화는 효율적인 생산의 규모와 방식을 채택할 수 있는 가능성에 의해 결정되기에, 원활한 지방정부간 관계와 사경제의 참여 등을

통해 행정재화의 생산에 다양한 접근과 경쟁을 유도할 때 이룩될 수 있다. 즉, 생산의 효율성을 위해서 지방행정구역의 크기를 조정하는 것은 다른 변수들의 영향과 함께 고려되어야 한다. 만일에 '지방공공재시장'이 활성화되어 있다면, 행정의 효율성은 공급의 효율성을 향상시키는 것이다. 행정의 효율성과 관련하여 생산측면과 공급의 측면을 모두 고려하는 것이 원칙이나 우선 공급측면의 효율성을 중점적으로 논의하도록 하겠다.

4. 행정의 효율성 향상을 위한 행정구역의 적정규모

1) 행정의 민주성 확보

행정의 민주성과 효율성에 대한 검토는 양자가 서로 대치되기보다는 행정의 효율성을 향상시키기 위해서 행정의 민주성을 확보하여야 함을 보여주었다. 행정의 민주성 확보와 함께 고려하여야 할 것은 재정적 등가원칙이다. 따라서 행정의 효율성 향상을 위한 행정구역의 적정규모는 바로 행정의 민주성과 재정적 등가원칙을 고려하여 결정되어야 한다.

행정의 민주성은 의사결정과정에서 주민들이 참여하고 그들의 선호가 반영된 행정재화의 공급 정도에 따라 결정되기에 효율적인 참여를 위해서 행정구역이 너무 크지 말 것이 요청된다. 하지만 얼마만한 행정구역의 규모가 적당하다고 일률적으로 이야기하기는 곤란하며, 여기서는 행정의 민주성에 대한 논의를 선호표현과 선호통합과 관련하여 접근하여 보겠다. 그린과 팔리어먼트(Greene and Parliament, 1980:210)는 선호통합과 관련하여 정치적 외부성(*political externality*)을 이야기하였다. 그들은 행정서비스 공급수준이 개인들의 선호와 맞지 않는 것을 정치적 외부성이라 불렀다. 다시 말하면, 어떤 행정구역의 정치적 외부성은 행정서비스 공급수준과 그 지역주민들의 선호차이의 총합이라고 하겠다. 이를 간단한 수식으로 나타내면,

$$\text{정치적외부성} = \sum_{i=1}^n |\text{주민선호}_i - \text{행정서비스공급수준}|$$

정치적 외부성을 줄이기 위해서는 행정서비스의 공급수준 결정에 주민들의 선호가 반영되어야 하는데, 선호만족에 따른 비용부담의 원칙을 적용할 때 개인들의 기회주의적 행동은 자신들의 솔직한 선호를 숨기도록 한다. 개인들에 대한 선택적 배제가 어렵고 일정 재화가 공급되면 집단구성원들이 공급된 재화에 대해 공동소비를 하게 되는 경우에, 자신들의 비용부담을 낮추기 위해서 기회주의적 행동을 하게 된다. 이러한 기회주의적 행동을 최소화하기 위해서는 상호간의 행동인지가 용이하도록 행정구역의 크기를 줄이는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(Olson, 1971; Ostrom, 1989).

비록 지역주민들이 자신들의 선호를 솔직히 밝히고 의사결정과정에 주민들의 선호가 반영된다 할지라도, 개인들의 선호는 다양하기 때문에 주민들의 선호를 다 충족시키기는 어렵다(Arrow, 1963). 정치적 외부성을 없앨 수 있는 경우는 단지 주민의 수가 한 명인 지방정부의 경우이거나 주민들의 선호가 모두 같고 그들의 선호가 반영되어 공급수준이 결정되는 경우뿐이다. 따라서 정치적 외부성과 관련하여 다음의 두 가지를 일반화할 수 있겠다. 첫째, 만일에 행정구역이 이질적인 선호들을 포함하여 높은 정치적 외부성을 나타낸다면, 선호의 이질성을 낮출 수 있도록 규모를 축소하는 것이 정치적 외부성을 낮추는 방안이다. 둘째, 만일에 행정구역의 크기가 일정하다면 선호의 이질성이 낮은 행정구역이 낮은 수준의 정치적 외부성을 보여 줄 것이다. 주민이 원하는 행정서비스를 제공받는 것과 관련하여 행정구역의 크기와 선호의 이질성을 고려하였다. 하지만 이러한 두 가지의 일반화는 선호의 통합과정이 주민들이 가진 선호들의 산술적인 중간점을 찾는다라는 가정(*median voter theorem*)에 기초하고 있다. 선호의 통합과정이 단순한 산술계산이 아니고 민주적 절차를 통해 받아들일 만한 공급수준을 결정하고 불만을 완화하는 역동적 과정을 내포하고 있다면, 다른 조건이 같을 때 행정서비스의 공급으로부터 발생하는 불만은 공동체 의식이 높은 행정구역에서 낮을 것이다.

티보(Tiebout, 1956:416~424)의 '발로 하는 투표'는 행정의 효율성을 시장에서 찾을 수 있는 효율성으로 파악한 것이다. 다수의 지방정부들이 제각기 특색있는 지방세와 행정재화의 묶음을 제공한다면, 주민들은 자신들의 선호에 근접한 행정서비스를 제공하는 행정구역으로 이주할 것이라는 것이 티보의 모델이다. 발로 하는 투표는 주민들이 자신들의 선호를 표현하는 하나의 방법이고, 이를 통해서 지방정부들은 자신들의 적정규모를 유지하기 위해서 주민들의 선호를 만족시키기

위한 경쟁을 하게 된다. 지방정부들간의 경쟁과 발로 하는 투표는 정치적 외부성을 최소화하는 방안으로 행정재화를 공급하게 할 것이다. 티보의 모델이 현실적으로 적용되기 위해서는 지방세와 행정재화에 대한 선호에 의해 주민들이 거주지를 정할 수 있는 여건이 되어야 한다. 지방세와 행정재화에 대한 선호 이외에도 다른 여러 가지의 문제(이주비, 직장문제, 정보획득비용 문제 등)가 거주지를 정하는 데 고려되기에 그의 모델을 현실적 모델이라고 하기는 어렵다. 하지만 유사한 선호를 가진 주민들로 이루어진 행정구역의 중요성과 이를 위한 다수의 지방정부의 필요성, 주민들의 선호표현이 투표의 방식 이외에도 가능하다는 것을 보여준 점에서 시사하는 바가 크다. 발로 하는 투표(*exit*)가 주민의 선호를 표현하는 한 방법이지만 투표비용이 너무 크다면, 이주하지 않고 자신의 의사를 표현하는 방법(*voicing*)을 다른 대안으로 고려하여야 한다(Hirschman, 1970). 수도권지역에서 자녀들의 교육문제로 이주하는 사람들이 많다는 점에서 교육문제는 중요한 행정재화이다. 자녀들의 교육을 위한 이주가 높은 이주비용의 부담을 요청할 때, 학생들을 가진 지역주민들은 이주비용보다 낮은 수준에서 더 나은 교육서비스의 수준을 위해서 더 많은 지방세를 부담할 의사를 가지고 있다. 즉, 일부 지역주민들이 특정 행정재화의 공급수준에 관하여 특별한 관심을 가지고 있을 때, 이들의 의사가 수렴되고 그에 따른 재화 공급방식의 변경을 가져올 수 있는 방안이 마련된다면 행정의 효율성을 향상시킬 수 있다.

주민들이 의사결정과정에 효율적으로 참여할 수 있기 위해서 행정의 민주성을 확보하기 위한 행정구역은 너무 크지 않는 것이 좋다. 하지만 행정구역을 축소하는 것만이 행정의 민주성을 확보하는 것은 아니다. 행정제도가 주민들의 참여를 얼마나 용이하게 하며, 동일한 행정구역에 있는 주민들의 선호가 얼마나 동질적인지, 그리고 그들의 공동체 의식이 얼마나 발달되어 있는지가 행정의 민주성을 확보하는 데 중요하게 작용한다. 그뿐만 아니라 광의의 측면에서 살펴본 행정의 민주성이 지적하였듯이 기존의 틀 안에서 주민들이 만족할 수 있도록 재화를 공급하는 것이 어려울 때, 제도의 변경 등을 포함하여 새로운 대안을 모색할 수 있는 가능성이 행정의 민주성 확보에 필요하다 하겠다.

2) 재정적 등가원칙

주민의 선호를 반영할 수 있는 지방세와 행정재화의 묶음이 의미있기 위해서는 재정적 등가원칙이 지켜져야 한다. 재화로부터 편익을 얻는 사람이 그 재화를 제공하는 데 드는 비용을 부담해야 한다는 원칙이 지켜지지 않는 대표적인 경우로 외부성(*externalities*)⁷⁾을 들 수 있다. 재화의 생산이나 소비의 결정에 관여하지 않는 제삼자가 지역의 인접성으로 인하여 편익을 얻는 외부경제와 손해를 보는 외부비경제의 경우가 있다. 이러한 경제적 외부성의 문제를 해결하기 위한 처방은 외부효과를 내재화하는 것이다. 외부효과를 내재화하는 방안으로 잘 알려진 것은 사회적 편익이나 손실에 해당하는 만큼 보조금이나 세금을 부과하는 방법, 특정 재화의 편익이 미치는 범위(*sharing boundary*)를 하나의 행정구역으로 묶는 방법 등이 있다.

특정재화로부터 편익을 얻는 범위를 한 행정구역으로 묶는 방법을 사용한다면, 다음의 두 가지가 먼저 검토되어야 한다. 첫째, 특정재화로부터 편익을 얻는 범위가 상당히 크고 그 범위 안에 있는 주민들의 선호가 이질적이라면 재정적 등가원칙을 확보하는 방안은 행정의 민주성을 확보하고자 하는 노력과 상충하게 된다. 오르는 지방정부의 적정규모는 구역을 확장하여 외부효과를 최소화함으로써 얻는 편익과 주민선호를 반영하는 측면에서 입은 손실을 고려하여 결정해야 한다고 하였다(Oates, 1972). 둘째, 지방정부의 행정재화들은 각기 다른 정도의 편익 범위를 가지고 있다. 그래서 특정재화로부터 편익을 얻는 범위를 한 행정구역으로 묶는 방법을 사용한다면, 재화의 종류에 따라 각기 다른 행정구역을 설정하게 되어 다양한 크기의 중첩되는 행정구역을 구성하게 된다. 하나의 지방정부가 한 가지의 재화만을 공급하게 된다면 그 정부는 특정재화에 대한 주민의 선호도만을 반영하게 된다. 또한 주민들은 필요한 재화들을 공급받기 위해 많은 지방정부가 필요하며 그에 따른 거래비용(*transaction cost*)도 커지게 된다. 거래비용이 새로운 지방정부를 만드는 데 한계변수로 작용한다면(Oakerson, 1987:9), 결국 재화의 편익범위와 선호의 이질성을 고려하여 유사한 행정서비스는 한 행정구역에서 제공하게 될 것이다. 하지만 증가하는 거래비용을 감안하여도 새로운 지방정부를 만

7) 정치적 외부성과 구별하기 위해서 경제적 외부성, 혹은 외부효과라고 부르겠다.

드는 것이 주민의 선호반영과 재정적 등가원칙에 유리한 경우가 있다면, 예컨대 교육서비스의 경우와 같이 주민들의 높은 선호를 가진 재화의 경우, 이를 반영할 수 있는 특별구역(*special district*)의 설치와 같은 방안이 필요하다 하겠다.

지방정부가 외부효과를 내재화하기 위해 재화의 편익이 미치는 범위를 하나의 행정구역으로 묶는 것은 선호반영의 손실과 거래비용의 문제로 인하여 한계가 있다. 외부효과 문제를 해결하기 위한 다른 방법은 사회적 손실이나 편익에 대하여 세금을 부과하거나 보조금을 지급하는 방법이다. 외부경제나 외부비경제로 인한 과소 혹은 과대생산의 문제를 해결하기 위해 사회적 편익이나 손실계산이 재화의 생산에 반영되도록 하자는 것이 보조금을 지급하거나 세금을 부과하는 이유라 하겠다. 이는 어떤 지방정부가 제공하는 재화의 편익이 그 지방정부의 범위를 넘어서 향유될 때, 지방정부의 범위를 넘어서 향유되는 편익만큼 보조금을 지급한다는 것이다. 하지만 이러한 보조금의 지급이나 세금의 부과는 관계되는 지방정부들보다 상위의 정부에서 행하여지는 조정작용이다. 특정 지방정부가 제공하는 재화의 편익범위가 상위정부의 행정구역을 모두 포함하는 경우는 드물기에 이러한 상위정부에 의한 조정은 한계가 있다. 문제는 재화의 편익을 누리는 관련 정부들이 적절하게 재화의 생산비용을 부담하도록 하는 방안이다. 보조금을 지급하거나 세금을 부과하는 방법에 대한 다른 대안으로 코스(Coase, 1960:1~44)는 편익 혹은 손실을 보는 당사자들에 의한 해결가능성을 이야기한다. 그는 거래비용과 협상비용이 무시할 만하다면 관련 당사자들은 경제적 외부성의 문제에 접근하여 효율적으로 자원배분을 할 수 있다고 설명한다. 물러(Mueller)는 코스의 논리를 두 사람보다 많은 경우에, 또 다수의 외부효과에 대해 적용할 수 있는 조건을 검토하였다. 물러(Mueller, 1989:33)에 의하면 관련 당사자들 사이에서 외부효과가 해결되기 위해서는 적용될 수 있는 책임규칙(*liability rule*)과 낮은 거래비용이 필요하다. 지방정부간에 외부효과와 문제에 접근하기 위해서 코스의 논리를 적용하려면, 문제에 대해서 책임을 물을 수 있는 책임규칙과 거래비용을 낮추는 방안이 필요하다. 외부효과와 문제는 행정구역의 크기조정만으로 해결하기보다는 거래비용을 낮추기 위한 방안이 필요하다 하겠다. 즉, 지방정부의 구조가 필요에 따라 다양한 지방정부간 관계망의 구축을 용이하게 할 수 있다면, 거래비용이 낮추어질 것이고, 관련정부간 협상을 통하여 외부효과와 문제에 접근하여 갈 수 있다.

5. 행정구역의 적정규모와 구조

행정의 효율성과 민주성에 대한 검토는 양자가 대치되는 개념으로 이해되기보다는 행정의 민주성을 확보하는 것이 행정의 효율성을 향상시킨다는 점을 보여 주었다. 행정의 민주성과 효율성에 대한 새로운 이해는 행정의 효율성에 대한 재검토에서 비롯되었다. 지방정부가 행정재화를 얼마나 값싸게 생산하느냐 하는 측면에서 고려된 행정의 효율성에 의문을 제기하였다. 주민이 원하지 않는 행정재화를 값싸게 공급하는 것은 의미가 없다고 한다면, 행정의 효율성은 생산의 측면과 공급의 측면에서 고려되어야 한다. 행정재화의 생산과 공급은 구별될 수 있고 지방정부가 모든 재화를 자체 생산할 필요가 없으므로, 생산의 효율성은 '지방공공재시장'의 활성화를 통해 논의할 수 있다. 공급의 측면에서 주민이 필요로 하는 재화를 필요한 만큼 제공하는 것과 제공하는 재화에 대한 비용부담의 측면에서 행정의 효율성이 고려될 수 있다. 주민이 필요로 하는 재화를 필요한 만큼 공급하는 것은 주민의 선호표현과 감시기능을 통해 가능해진다. 이 두 가지는 행정의 민주성이 제공하는 기능이라 할 때 행정의 효율성과 행정의 민주성은 대치되는 개념이 아니다.

행정의 민주성은 의사결정과정에 주민참여를 통해 주민들의 선호를 표현하고 표현된 선호를 통합하는 과정에서 주민들의 실망을 최소화하는 것이다. 행정의 민주성을 확보하기 위해서는 주민들의 효율적인 참여를 용이하게 하도록 행정구역의 크기가 너무 크지 말아야 한다. 하지만 행정구역의 크기를 줄이는 것만이 행정의 민주성을 확보하는 방법은 아니다. 주민들의 선호가 유사한 지역이나 공동체 의식을 가지고 있는 지역에서 주민들은 좀더 용이하게 자신들의 의사를 행정에 반영시킬 수 있다. 즉, 행정의 민주성은 행정구역이 선호가 이질적이거나 공동체 의식을 형성하기 어려운 주민들을 제외시킬 만큼 작아질 것을 필요로 한다. 행정구역의 축소지향이 항상 행정의 효율성 증진의 방향이라고 할 수는 없다. 제공하는 재화에 대한 비용부담의 측면에서 재정등가의 원칙(*fiscal equivalence*)을 확보하기 위해 외부효과를 내재화시킬 수 있을 만큼 행정구역의 확장이 필요하기 때문이다.

정치적 외부성을 최소화시키기 위해서는 행정구역의 축소가, 경제적 외부성을

최소화시키기 위해서는 행정구역의 확대가 필요하다. 하지만 재정적 등가원칙이 행정구역의 확대 일변도를 의미하는 것은 아니다. 외부효과와 내재화는 재화의 편익이 미치는 범위를 하나의 행정구역으로 묶을 것을 요청하기에 재화에 따른 다양하고 중첩되는 행정구역이 요청된다. 그러나 거래비용의 문제와 이질적 선호를 통합하는 과정에서 발생하는 정치적 외부성의 증가는 재화의 편익범위에 따른 행정구역 설정을 제약한다. 다시 이야기하면 재정적 등가원칙을 행정구역의 조정을 통해 다 만족시킬 수는 없다. 행정구역의 적정규모를 상정할 수 있는 객관적인 기준을 마련하는 것이 어렵다면, 특정한 기준을 쫓아서 '종합적으로' 행정구역을 조정하는 것은 문제가 있다. 행정구역의 조정은 점진적이고 개별적으로 이루어져야 한다. 특정한 행정구역이 주민들의 필요를 충족시키는 데 문제가 된다면, 이러한 행정구역을 특정상황에 따라 조정하여 나가야 하겠다.

재정적 등가원칙이 행정구역의 조정을 통해 만족될 수 없다면, 지방정부간의 조정을 통해 적절한 비용부담이 고려되어야 한다. 행정의 효율성은 단지 공간적으로 지방행정의 적정규모를 모색함으로써 달성되는 것이 아니라, 적절한 공간적 구조의 모색과 함께 공간적 구조 속에서 발생하는 문제들에 접근해 갈 수 있는 지방정부의 구조, 즉 지방정부간 관계의 구축을 필요로 한다. 우리나라의 지방정부간 상호협력기관으로는 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁, 지방공사, 광역도시계획 등이 있다(윤재풍, 1996:23). 다양한 지방정부간 관계(*intergovernmental relationship*)의 구축은 재화의 편익에 따른 비용부담을 위해서뿐만 아니라 '지방공공재시장'의 활성화를 통한 효율적인 생산을 위해서도 필요하다. 효율적인 행정은 주민들의 필요에 따른 재화의 공급과 제공하는 재화에 대한 적절한 비용부담이 고려될 수 있는 공간적인 구조와 그 구조 속의 다양한 관계망 형성을 필요로 한다. 이러한 공간적 구조와 그 구조 속의 다양한 관계망 형성은 일회적으로 확정되는 것이 아니라 끊임없이 제기되는 문제에 대응하여 발전하여 나간다. 그러하기에 행정구역의 적정규모에 대한 논의와 함께 지방정부간 관계망 구축에 적용할 수 있는 책임규칙(*liability rule*)의 발전이 필요하며, 주민들이 필요로 하는 경우에는 새로운 대안을 모색할 수 있는 가능성을 열어 둘 필요가 있다.

행정의 효율성과 민주성에 대한 검토에서 행정구역의 적정규모를 정하기 위해 고려해야 할 사항을 살펴보았다. 공급의 측면에서 행정의 민주성과 재정적 등가원칙이 고려되어야 함을 지적하였고, 여기에서 지방행정의 공간적인 구조와 그

구조 속의 관계망 형성의 필요성을 이야기하였다. 효율적인 지방행정을 위해 고려해야 할 것이 아직도 많이 있다. 생산의 효율성을 위한 '지방공공재시장'이 검토되어야 하며, 지방자치의 성과가 실증적으로 평가되어야 하겠다. 이번 논의가 실증적인 검토작업에 시사하는 것은 효율적인 행정이 단지 평면적인 구조의 측면에서만 검토되어서는 안된다는 것이다. 구조 속에 형성된 지방정부간의 관계에 대한 적절한 고려가 실증적인 연구에 필요하다 하겠다.

 참고 문헌

1. 국내문헌

- 김병준. (1994). “개방체제로 열려있는 구역개편을,” 《지방행정》, 43(487):12-15.
- 김용래·김보현. (1967). 《지방행정의 이론과 실제》. 서울:법문사.
- 김종표. (1993). “지방행정구역 개편의 과제와 전략,” 《지방행정연구》, 8(2):1-19.
- 김종표. (1985). 《지방자치구역론》. 단대출판사.
- 김학노. (1988). 《도시화시대의 지방행정론》. 서울:박영사.
- 노용희. (1988). 《한국의 지방자치》. 녹원출판사.
- 박영기. (1994). “지방자치 정착을 위한 밑거름,” 《지방행정》, 43(487):16-19.
- 오희환. (1994). “행정구역개편, 분리와 통합의 장점 모두 살려야,” 《지방자치》, 67:18-227
- 유병욱. (1994). “지방행정구역 개편의 기초적 논의,” 《한국행정학보》, 28(2):25-541.
- 윤재풍. (1996). “지역이기주의의 극복과 광역행정,” 《자치행정》, 96:16-26.
- 이수만. (1995). “도농통합시의 향후 발전과제,” 《지방자치》, 85:61-64.
- 조일홍. (1992). “수도권 자치구역 개편에 관한 연구,” 《한국행정학보》, 25(4):353-375.
- 최양부·윤원근. (1993). “도농통합적 시군행정구역의 설정 방안,” 《지방행정연구》, 8(2):87-104.
- 최영출. (1993). “행정구역 개편방향에 관한 이론적 논의,” 《지방행정연구》, 8(2):21-40.
- 최창호. (1989). “도시와 인접군의 행정구역 조정문제,” 《지방행정연구》, 4(3):31-48

2. 외국문헌

- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley and Sons(1951, rev. ed.).
- Buchanan, J. M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago:Rand McNally & Company.
- Coase, R. H. (1960). “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Econom-*

- ics, 3:1-44.
- Dahl, R. A. (1967). "The City in the Future of Democracy," *The American Political Science Review*, 61(4):953-970.
- de Tocqueville, A. (1848). *Democracy in America* (Vintage Books Edition, July 1990), New York: Vintage Classics, Vintage Books, A Division of Random House, Inc.
- Greene, K. and Parliament, T. J. (1980). "Political Externalities, Efficiency, and the Welfare Losses from Consolidation," *National Tax Journal*, 33: 209-217
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*. NY: Cambridge University Press.
- Oakerson, R. (Advisory Commission on Intergovernmental Relations). (1987). *The Organization of Local Public Economies, A-109*, Washington, DC: Government Printing Office.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. London: Harcourt Brace.
- Olson, M. (1969), "The Principles of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibility among Different Levels of Government," *American Economic Review*, 59:479-487.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1978), "Public Goods and Public Choices" in E. S. Savas(ed.). *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press. 7-49.
- Ostrom, V., Bish, R. and Ostrom, E. (1988). *Local Government in the United States*. San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. and Warren, R. (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *The American Political Science Review*, 55:831-842.
- Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64:416-424.