

지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성

김 석 태*

Ⅰ. 머리말	Ⅲ. 통합의 효율성, 민주성, 정치성의 실제에 대한 고찰
Ⅱ. 통합의 효율성, 민주성, 정치성에 대한 이론적 고찰	Ⅳ. 전망 및 맺음말

〈요 약〉

지방정부 통합은 효율성과 민주성이라는 이념을 지향한다. 하지만 실제 개편에서는 이념적 지향 못지않게 개인적·집단적 이익 추구라는 정치성이 개입한다. 이 논문은 지방정부 통합 논의에서 효율성과 민주성이라는 가치에 대한 다른 해석과 통합 추진의 정치성을 이론적으로 고찰한다. 그리고 선진 몇 개 나라와 우리나라의 통합 과정에서 나타나는 효율성, 민주성, 그리고 정치성의 문제를 분석한 후 우리나라의 지방행정체제개편의 지향성에 대해 고찰한다.

【주제어: 지방정부 통합, 효율성, 민주성, 정치성, 지방행정체제개편】

I. 머리말

산업화에 이어 도시화된 시대에 지방정부 개편의 가장 주요한 모티브는 경제적 효율성 증대였다(Leemans, 1970). 농경시대에 형성된 질서유지를 위한 지방정부는 너무 작아 효율적인 공공서비스 공급이 어렵기 때문이다. 하지만 지방정부 통합은 전통적인 지역사회의 붕괴와 민주성의 저하라는 우려 때문에 많은 논란을 불러 왔다.

지방정부 통합을 두고 상호 대립되는 견해는 북유럽 및 미국의 개혁론자(reformer)와 공공선택론자(public choice)에서 그 뿌리를 찾을 수 있다(Keating, 1995; Mouritzen, 1989). 전자는 독일, 스웨덴 등의 소규모 지방정부나 미국 대도시권의 파편화(fragmented)된 지방정부의 통합을 주장한 자들이다. 반면 후자는 미국의 다중심적(polycentric) 대도시권 정부체제의 효율

* 경북대학교 행정학부 교수(stkim@knu.ac.kr)

논문접수일(2011.10.25), 수정일(2011.12.15), 게재확정일(2011.12.20)

성을 주장하면서 통합에 반대한 자들이다. 전자는 ‘큰 것이 좋다(bigger is better)’라는 믿음을 가진 자로 전통적 정치·행정학, 행정국가 및 복지국가, 국가권위주의와 집권의 논리를 선호한다. 반면 후자는 ‘작은 것이 아름답다(small is beautiful)’는 믿음을 가진 자로 신공공관리론(new public management), 시장 우선주의, 작은 정부, 분권과 보충성의 원칙을 선호한다.

지방정부 통합을 두고 견해가 대립되는 이유는 정부의 적정규모(optimal size)를 찾기 어렵다는 데에 기인한다. 정부규모에 대한 고전적인 연구서인 ‘규모와 민주주의(Size and Democracy)’에서 Dahl and Tufte(1973)는 국가의 크기가 두 가지 가치, 즉 ‘체제 능력(system capacity)’과 ‘시민 통제(citizen effectiveness)’라는 상호 상충되는 가치 간의 절충(trade-off) 문제로 보고 있다. 지방정부의 경우에 이들 두 가치는 ‘정부 능력’과 ‘근접성’, 보다 일반적인 용어로 ‘효율성’과 ‘민주성’으로 해석할 수 있다(Larsen, 2002). 우리나라의 지방행정체제개편도 이념적으로 효율성과 민주성을 지향한다(이승중·서재호, 2009)고 한다.

하지만 효율성과 민주성의 개념은 매우 복잡적이어서 논자에 따라서 그 의미에 상당한 차이가 있다. 통합론자는 생산에서의 효율성과 형평의 측면에서 민주성을 주장하는 반면, 통합 반대론자는 수요에서의 효율성과 참여의 측면에서 민주성을 주장한다. 이 논문의 첫 번째 목적은 효율성과 민주성이 내포하는 서로 다른 의미와 이들이 통합 주장에서 어떻게 나타나는가를 고찰하는 것이다.

지방정부 통합은 매우 ‘정치적인 현상’으로 효율성이나 민주성이라는 이념의 추구가 전부가 아니다. 오히려 이념은 통합을 합리화하기 위한 수사에 불과하고 실제 목적은 다른데 있다는 주장도 제기된다(이기우, 2009; 정세욱, 2009; 안성호, 2009). 따라서 지방정부 통합에서 이념 추구만을 다루는 것은 문제의 본질을 간과할 우려가 있다. 이 논문의 두 번째 목적은 지방정부 통합에 내재하는 정치성 문제를 고찰한다.

지방정부 통합은 이념적으로 효율성과 민주성을 똑같은 비중으로 지향한다고 할 수 없다. 따라서 이들 가치 중 어느 것을 더 지향하고 있는가를 고찰할 필요가 있다. 그리고 정치성이 이들 가치추구에 어떤 영향을 미치는가도 고찰할 필요가 있다. 이 논문의 세 번째 목적은 우리 지방행정체제개편에서 지향하는 효율성과 민주성과, 그리고 여기에 미치는 정치성을 고찰하는 것이다.

이 논문은 규범적 측면에서 구역개편의 기준을 제시하는 종래의 연구 수준을 넘어 기초 지방자치단체 통합에서 실제로 추구되는 가치를 찾고자 한다. 이를 위한 이 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 문헌 자료를 중심으로 지방정부 통합과 관련한 효율성, 민주성, 그리고 정치성과 관련된 이론적 논의를 한다. III장에서는 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성을 서구 선진국의 경우와 우리나라의 경우를 비교 분석하고, IV장에서는 전술한 3자의 관

계와 우리나라의 지방행정체제개편의 지향성에 대해 고찰한다.

II. 통합의 효율성, 민주성, 정치성에 대한 이론적 고찰

1. 통합과 효율성

통합과 관련하여 논의되는 효율성은 기술적 효율성(technical efficiency)과 배분적 효율성(allocative efficiency)으로 나눌 수 있다. 전자는 생산에 있어서 투입과 산출의 비로 나타내는 효율성이고, 후자는 자원이 가장 적절한 곳에 사용되었지 여부를 가리는 효율성이다.

1) 기술적 효율성

기술적 효율성은 종래 개혁론자에 의해 지방정부의 공공서비스 공급능력을 중심으로 논의되어 왔으나 근래 신광역주의자에 의해 지역발전을 위한 지방정부 경쟁력의 문제로 옮겨가고 있다.

(1) 공공서비스 공급

지방정부 통합에서 가장 흔한 주장은 규모의 경제(economies of scale)로 인한 비용 절감이다. 기존의 지방정부는 너무 작아 공공서비스 생산비용이 비싸기 때문에 통합을 통하여 생산비용을 줄여야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 통합된 큰 정부는 작은 정부에서 감당할 수 없었던 서비스를 제공할 수도 있다는 것이다.¹⁾ 그리고 정부기능이 크게 확대된 시대에 이런 통합의 불가피성은 증대된다고 한다.

이런 규모의 경제에 대한 주장은 대규모 시설을 필요로 하는 상하수도, 하수처리장, 쓰레기 처리장 등의 자본집약적인 분야에서는 설득력이 있다. 하지만 모든 공공서비스에 규모의 경제가 똑같이 작용하는 것이 아니라는 점에서 이런 주장은 약점이 있다. 교육이나 경찰 등 노동집약적인 분야의 경우 일정 규모를 넘어서면 규모의 불경제(diseconomies of scale)가 작용할 수도 있기 때문이다.²⁾

1) 지방서비스가 공급되기 위해서는 일정한 크기의 수요가 있어야 적당한 가격(reasonable price)으로 공급될 수 있다. 이런 공공서비스 수요의 최소한의 크기를 수요역(demand threshold)이라 한다. 1966년 독일의 한 위원회가 조사한 바에 의하면, 소방차 한대를 유지하려면 적어도 인구 1만 명이 있어야 하고, 병상 150개의 병원 하나를 유지하려면 적어도 인구 2.5만 명이 있어야 한다(최창호, 1981: 88)고 한다.

2) Hirsh(1968)의 연구에 의하면 서비스별 최적규모는 일률적으로 말하기 어렵다. 경찰이나 쓰레기 수거

통합으로 지방정부 조직이 확대되면 분업화를 통한 전문성의 향상을 기할 수 있어 그 만큼 효율성을 증대시킬 수 있다. 하지만 이런 주장도 독점적인 정부조직의 규모가 확대되면 관료화의 피해가 나타날 우려가 있다는 점에서 한계가 있다. 관료화의 심화로 외부통제가 어려워지고 조직 내의 슬랙(organizational slack)이 커지면 관료제의 비효율성이 증대되기 때문이다.³⁾

통합문제에서 규모의 경제나 관료제의 효율성 논쟁을 무색하게 하는 것이 민간에 의한 공공서비스 생산이다. 공공서비스에 대한 지방정부의 책임이 이것의 제공(provision)이지 직접적인 생산(production)이 아니라는 측면에서 보면 더욱 그러하다. 공공서비스 생산은 민간에서 최적 규모를 갖추어 생산하고 이것을 여러 작은 정부에 제공하면 생산비용을 절감할 수 있기 때문이다.⁴⁾

물론 민간위탁이 정부 내(in-house) 생산보다 반드시 효율적이라는 것이 판명되지 않았다는 점에서, 또 광역교통, 환경계획 등에서는 이것이 가능하지 않다는 점에서 이런 주장에는 한계가 있다. 하지만 민간에서 최적 규모를 갖추어 생산하고 이를 여러 작은 정부에 제공할 수 있다는 논리는 지방정부 규모가 작기 때문에 통합이 필요하다는 주장의 근거를 크게 약화시킨다. 1980년대 이후 지방정부의 효율화를 추진하는 대표적인 방법이 민간화(privatization)라는 점에서 보면 더욱 그러하다.

(2) 지역경쟁력

근래 통합 주장은 지역경쟁력을 최고의 가치로 내세운다. 지방정부의 역할이 관리적(managerial)인 것에서 창도적(entrepreneurial)인 것으로 변화한 것에 맞추어 지방정부도 규모를 키워야 경쟁력을 갖출 수 있다는 것이다. 1990년대에 나타난 신광역주의(new regionalism)가 이런 논리의 중심에서 있다.

신광역주의자는 세계적 경쟁 속에서 도시의 경제발전을 이룩하고, 환경을 보호하며, 사회 기반시설을 제공하고, 분배 문제, 특히 지역간 재정적 격차를 해소하고, 도시의 무분별한 확

의 경우 평균비용선이 수평으로 나타나 단위당 서비스 비용이 규모와 관련이 없음을 보이고 있는 데 비하여, 소방이나 의료의 경우 평균비용선이 U자 모양이어서 특정 규모를 전후하여 규모의 불경제가 분명히 나타난다. 전기나 하수처리, 가스의 경우는 평균비용선이 우하향하여 규모가 커짐에 따라 단위당 비용이 체감함을 보이고 있다.

3) Leibenstein(1966)은 조직 내의 자원을 최대한 활용하여 최대한의 생산을 하지 않는 경우에 X-in-efficiency가 있다고 하였다.

4) 이와 관련해 일찍이 Ostrom, Tiebout and Warren(1961)은 통합된 정부보다 다중심적(polycentric)인 대도시권 정치체제가 더 효율적이라 주장하였는데, 이는 작은 정부의 경우 민간위탁 등 효율적인 공공서비스 제공방법을 모색하기 때문이라 하였다.

장 방지를 위해서는 대규모 정부가 필수적이라고 한다. Rusk(1993)나 Savitch and Vogel (2000)은 미국 대도시권의 파편화된 작은 정부로는 이런 문제의 해결은 기대하기 어렵다고 하고, 통합으로 지역문제 해결의 시너지(synergy) 효과를 증대시켜야 한다고 한다.⁵⁾

통합이 지역경쟁력을 갖추는데 필요조건인 지역도 있다. 하지만 모든 지역에서 통합만으로 세계적 경쟁력을 갖춘다는 주장은 무리이다.

2) 배분적 효율성

공공서비스는 비경합성(non-rival)이라는 속성 때문에 수혜의 공간적 범위 내에 있는 모든 사람들이 똑같이 누릴 수 있다. 지방정부 구역이 서비스 수혜의 공간적 범위보다 작은 과소 구역의 경우 유출(spill-over)로 인한 비효율이 생기는 반면, 다양한 선호를 가진 사람들로 구성된 과대구역의 경우 공공서비스의 수요불합치로 인한 비효율성이 생긴다.

(1) 생활권과 일치

지방정부 구역이 생활권과의 합치되면 효율적이다. 지방정부가 제공하는 서비스의 수혜범위가 생활권과 합치하면 과소구역으로 인한 유출이나 과대구역으로 인한 수요 불일치가 없기 때문이다. Oates(1977)는 서비스의 수혜범위에 따라 구역을 정하는 것을 대응원리(correspondence principle)에 따른 것이라 한다.

하지만 지리적, 사회적, 경제적 구역 등이 각기 다르기 때문에 이들 구역과 정부구역을 일치시키기는 쉽지 않다. Fesler(1949)는 이들 구역과 정부구역을 일치시키기 위한 방법으로는 구조적 개편과 지방정부간 협력의 2가지가 제시하고 이들을 적절하게 사용할 필요가 있다고 한다. 구조적 개편이 잘 되면 협력의 필요성이 줄어들고, 반면 협력이 잘되면 구조적 개편의 수요가 줄어들기 때문이다.

(2) 선호와의 합치

통합으로 지방정부의 규모가 커지는 경우 주민들 간의 선호의 이질성이 증가되어 공공서비스의 수요 합치 가능성이 줄어든다. Oates(1977)는 분권화의 정리(decentralization theorem)에서 공공재에 대한 선호가 다른 주민들을 각기 다른 지방정부를 구성하게 함으로써 자원 배분을 효율화할 수 있다고 한다. 동질적인 선호를 가진 사람들끼리 지방정부를 구성할 수 있도록 지방정부를 작게 하면 선호와의 불합치로 인한 비효율을 줄일 수 있다는 것이다.

순수공공재(pure public goods)는 비분할성과 비배제성이라는 특성 때문에 시장(분권적인

5) 보다 최근에 Rusk(2006)는 통합된 미국의 남서부지역이 동북부 지역에 비해 신용평가에서 높은 점수를 받고 있는 점을 들어 통합의 당위성을 주장한다.

자원배분 기구)만으로는 이것의 최적 공급이 어렵다. 이에 대하여 Tibout(1956)는 주민들이 자기 선호에 맞는 지방정부로의 자유로운 이동이 가능하면, 지방공공재(local public goods)의 경우 분권적인 체제에서도 자원배분이 효율적으로 이루어진다고 한다. 티부가설이 맞기 위해서는 주민들의 선호에 부응하여 다양한 서비스를 제공할 수 있는 다수의 작은 지방정부가 존재해야 한다.

다수의 작은 지방정부의 존재는 자원배분의 효율성에 기여할 뿐만 아니라 기술적 효율성의 증대에도 기여할 수 있다. 다수의 지방정부의 존재는 지방정부간의 경쟁을 유발시켜 정부의 독점으로 인한 비효율을 줄여주기 때문이다.⁶⁾

2. 통합과 민주성

통합은 주민들의 참여와 통제, 지역적 형평성 등의 민주적 가치에 영향을 미친다.

1) 통합과 참여

지방정부가 민주적으로 운영되기 위해서는 주민참여를 용이하게 하는 규모가 되어야 한다. 통합으로 지방정부 규모가 커지면 커질수록 지방정부와의 근접성(proximity)이 떨어져 주민들의 요구가 반영될 소지가 작아진다. 요구가 반영될 소지가 작아지면 참여의 욕구는 더욱 떨어진다.⁷⁾

하지만 통합으로 지방정부 규모가 커짐에 따라 참여가 어려워진다는 주장에 모두가 동의하는 것은 아니다(Larsen, 2002). 지방정부 규모가 커져 기능과 권한이 확대되면 주민들의 지방정부에 대한 관심이 많아져 참여가 증대된다고 한다. 권한과 기능이 적은 지방정부에 참여해도 얻을게 없는 것과는 다른 상황이 되기 때문이다.

지방정부에 참여는 여러 가지 변수에 의해 좌우되는 것이 현실이다. 일반적으로 주민수가 늘어남에 따라 정치적 참여는 감소하는데 이런 참여의 감소는 저소득층에서 높게 나타난다고 한다. 그 결과 지방정부 규모의 확대는 정치적 결정권이 고소득층으로 옮겨가게 하여(Borck, 2002) 민주성을 저하시킨다.

참여는 주민들의 직접적인 참여만 있는 것은 아니다. 대표자를 뽑아 그들의 일을 맡기는 간접적인 참여의 방식도 있다. 민주주의는 고대 그리스 도시국가의 직접 참여 형태에서 오늘날 국민국가의 간접참여의 형태로 변화해 왔다.

6) 다수의 작은 지방 정부가 경쟁적으로 주민들에게 서비스를 제공한다는 지방공공경제(local public economy)의 개념이나, Frey and Eichenberger(2001)의 FOCJ(functional overlapping competing jurisdiction)는 이런 주민 선호 합치와 지방정부 간 경쟁을 중시한다.

7) 이 경우 합리적 무시(rational ignorance)가 합리적인 선택이기 때문이다.

지방자치를 참여민주주의(participatory democracy)와 결부시키는 입장에서는 작은 정부를 선호한다. 반면 자치를 대표민주주의(representative democracy)와 결부시키는 입장에서는 큰 정부 자체를 문제라고 보지 않는다. 전자는 통합으로 주민 선호의 차이가 커지면 정책결정에서 합의가 어려울 뿐만 아니라 결정된 정책에 대한 불만의 소지도 크다고 한다. 반면 후자는 규모가 커질수록 주민들의 이념, 직업, 경제적 수준, 교육수준 등에서 다양성이 높아져 이들 간에 상호 간 합의 능력을 증대시키고, 또 이해관계자들 간의 세력의 균형은 지방정부 운영을 더욱 민주화한다고 한다. 또 규모가 커지면 소수자의 참여와 ‘집단적 참여’의 기회도 확대된다(Mouritzen, 1989)고 한다.

이상을 정리해 볼 때 통합과 참여와의 관계는 나라나 지역에 따라 매우 다르게 나타나는 것으로 논리상의 문기이기보다 실증적인 문제라고 보아야 할 것이다.

2) 통합과 형평성

지역은 시장 조건이나 부존자원 등에 따라 부(富)의 크기가 다르다. 도시와 농촌, 도심과 교외 등에서 소득, 소비, 재산 등 세원(tax base)의 크기에서 큰 차이가 난다. 서로 다른 크기의 부를 가진 지역들이 통합하여 이들을 공유하게 되면 지역 내의 형평성이 증대될 소지가 크다.

하지만 지방정부가 커지면 통합 지역 내 집단 간의 정치세력의 격차가 문제가 될 수도 있다. 정책결정에서 지배집단이 시장이나 지방의원들을 독식하고 그들 집단에게만 유리한 정책결정을 할 수도 있다. 지방정부의 규모가 커지면 정치권력에서 다수 집단과 소수 집단 간의 격차가 커질 가능성이 크다.

한편 통합으로 종래 구역의 경계가 없어지고 대규모 구역이 되는 경우 중심 도시로의 집중화 현상이 가속화될 수 있다. 특히 주변 지역에 존재하던 공공기관의 기능이 중심도시로 이전되는 경우 주변지역의 공동화(空洞化)가 빠르게 진행될 것이다.

3. 통합의 정치성

1) 통합과 중앙 정치

중앙정치의 변화를 모색하기 위해 지방정부 통합이 이용될 수도 있다. 중앙정치인들은 모두 자기의 권력 기반인 지역구를 가지고 있는데 이런 지역구가 통상 지방정부 구역을 기초로 하기 때문에 통합은 선거구 획정에 큰 영향을 미친다. 지방정부 통합이 국회의원 선거구를 중·대선거구제로 바꾸기 위한 사전 작업이라면 통합에 대한 정치인의 관심은 지대할 수 밖에 없다.

통합과 관련하여 중앙의 정치성은 지방자치권의 범위를 어느 정도 인정하느냐에 따라 다르다. 영국같이 지방을 중앙의 하급기관(agency) 정도로 취급하는 나라에서는 개편도 많고 정치성도 강하다(Chisholm, 2002; Leach, 2009).⁸⁾ 반면 미국에서와 같이 자치(home rule)가 넓게 인정된 곳이나 프랑스나 이태리 같이 지방의 문제에 간섭하지 않는 나라는 개편도 적고 정치성도 약하다.

중앙정부가 지방정부 개편에 대해 큰 권한을 갖고 있는 나라의 경우 중앙 정치인들은 구역개편을 지렛대로 지방에 대한 통제를 강화할 수 있다. 특히 통합은 지방정부 존립의 근본을 흔드는 것으로서 지방권력을 매우 위축시켜 중앙에 복속시키는 수단으로 이용될 수 있다.

2) 통합과 지역 정치

지역 내의 정치성은 지방에 어떤 권한이 주어졌느냐에 따라 다르다. 지방에 지방정부 창설(incorporation) 등에 대한 권한이 주어졌 있는 경우 지방의 이니셔티브로 지방정부를 창설하거나 통합을 용이하게 할 수 있다. 이 경우 지역 정치가 활성화되는데, Burns(1994)는 미국에서 지방정부의 창설은 순전히 지역 주민의 자기 이익 반영의 결과라고 한다. 한편 미국의 동북부 지방에서 보는 바와 같이 지방정부의 권한이 강하면 강할수록 지역민들이 자기 지역에 대한 통제권의 상실을 우려하여 통합이 어려워진다고 한다(Rusk, 2006).

반면 지방정부에 자기 조직에 대한 권한이 주어지지 않은 경우 지방은 중앙정부의 정책에 반응하는 수준이다. 이 경우에도 통합은 지방정치에 큰 변화를 초래한다. 지방정부 수장의 숫자가 줄어들고, 선거구가 확대되고, 주민들의 구성이 변화됨으로써 지역의 정치판도가 변화한다. 이런 현상은 상호간 이질적인 지역이 통합하는 경우 더욱 그러하다. 이런 과정에서 지역정치인들은 자기들에게 유리한 변화를 이끌어 내기 위해 노력할 것이다.

Ⅲ. 통합의 효율성, 민주성, 정치성의 실제에 대한 고찰

1. 시·군 통합의 기준

우리나라는 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」으로 1·2공화국의 읍·면(邑面)자치를 군(郡)자치로 바꾼⁹⁾ 이래 1994년까지는 시·군의 분리를 추진해왔다.¹⁰⁾ 그러던 것이 1994년부

8) 사실 1972년 이래 영국의 체제개편이 중앙정치의 산물이다.

9) 1961년 9월 읍·면자치를 폐지하고 군(郡)자치 전환으로 기초자치단체의 수는 1,467개(1960년)에서 230개(1995년)로 줄었고, 기초자치단체의 구역은 약 6.4배 광역화되었다.

터는 방향을 180도로 전환하여 분리된 시·군을 통합하는 도·농통합 정책을 추진하여 1998년까지 전국에 41개의 통합지역이 생겨났다. 1994년-1998년간의 도·농통합, 2009년의 자율통합, 그리고 2011년의 지방행정체제개편의 통합의 기준을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 시·군통합의 기준

구분	기준	통합성과
도농통합 (1994-1998)	역사적 동질성과 생활권 지형적 조건 지역균형발전 가능성 시·군명칭과 사무소 소재지	41개 지역
자율통합 (2009)	생활권·경제권과 구역이 일치하지 않는 단체 지리적 내외곽 단체 통합여론이 제기되는 단체 인구, 면적 등이 과소한 단체	1개 지역
지방행정체제개편 (2011-2014)	시대환경 변화에 적응 생활권과 구역의 일치 지역의 경쟁력과 자생력 배양 행정의 효율화	진행중

자료: 김병국(2011). 시·군통합의 전략적 탐색. 14쪽에서 정리 및 추가.

1994년의 도·농통합은 역사적 동질성과 생활권, 지형적 조건, 지역균형발전 가능성, 시·군명칭과 사무소 소재지를 기준으로 내세우고 있다. 2009년의 자율통합은 생활권·경제권과 구역이 일치하지 않는 단체, 지리적 내·외곽 단체, 통합여론이 제기되는 단체, 인구, 면적 등이 과소한 단체 등을 통합 대상으로 하고 있다.

2010년에 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 따라 설치된 지방행정체제개편추진위원회에서 내세우는 개편의 기준을 보면, 생활권과 구역의 일치, 지역의 경쟁력과 자생력 배양, 그리고 행정의 효율화의 4가지이다(clar.go.kr, 검색일: 2011. 9.1). 아래에서는 이들 기준들과 실제 통합의 지향성이 보다 구체적으로 어떻게 나타나는가를 효율성, 민주성, 그리고 정치성의 견지에서 검토한다.

10) 군 안에 있는 읍이 도시화됨에 따라 인구 5만 이상이 된 경우 별도의 시(市)로 기초자치단체의 지위를 부여하였다.

2. 효율성에 대한 지향성

1) 기술적 효율성

(1) 공공서비스 공급

도농통합, 자율통합, 지방행정체제개편에서 내세우는 기준이 여러 가지이지만 정작 가장 중요한 기준은 공공서비스 공급과 관련한 지방정부의 규모이다. 자율통합 당시 행정안전부가 고려했던 인구, 면적 등이 과소한 단체 기준을 보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 인구, 면적 등이 과소한 단체 기준

	시	군	자치구
인구	15만 미만 (도농복합시 설치 기준)	3.2만명 (최소 면적인 군 인구 미만)	20만명 (자치구 설치 당시 평균인구)
면적	62.4km ² 이하 (면의 평균 면적)	131km ² 이하 (최소 군 면적)	10.4km ² 이하 (대규모 동 평균 면적)
재정력	지방세 수입으로 인건비 미해결 단체		-

자료: 김병국(2011). 시·군통합의 전략적 탐색. 14쪽에서 정리.

인구가 과소한 단체 기준은 시의 경우 도·농복합시 설치기준인 15만 명을, 군의 경우 가장 작은 면적을 가진 군의 인구 3.2만 명을, 자치구의 경우 1988년 자치구 설치당시 평균인구인 20만 명이다. 면적의 과소 기준은 시의 경우 면의 평균 면적 62.4km² 이하를, 군의 경우 가장 작은 군 면적인 131km² 이하를, 자치구의 경우 대규모 동의 평균 면적인 10.4km² 이하이다. 재정력에서는 시·군의 경우 지방세 수입으로 인건비 미해결 단체이다.

지방행정체제개편위원회에서도 통합을 통한 ‘인력과 예산의 효율성을 높이고, 가까운 자치단체와 공설운동장, 상하수도 시설 등 공공시설을 공동 활용한 예산 절약을 내세우고 있다’(clar.go.kr 검색일: 2011. 9.1). 기존의 지방자치단위가 너무 작아 공공서비스 생산에 규모의 경제를 기할 수 없다는 것이다. 하지만 이런 주장은 ‘우리나라의 기초자치단체의 규모가 세계에서 가장 큰데, 이것을 더욱 크게 만들려고 한다’는 비판 외에 다음과 같은 논리적 문제점이 있다.

첫째, 규모의 경제는 모든 지방정부가 제공하는 많은 서비스에 똑같이 해당되지 않는다. 공공서비스 별로 예를 들어 쓰레기 처리, 도시교통, 상수도, 하수도, 공원에 각기 다른 적정 규모가 있기 때문이다. 어떤 서비스는 작은 구역이 적정구역이고, 다른 서비스는 중간 정도

가 적정구역이며, 또 다른 서비스는 대구역이 적정구역이다. 통합으로 구역을 크게 하면 과 대구역의 문제를 야기할 수 있고, 이 경우는 규모의 불경제를 야기할 수 있다. 즉 모든 서비스에 맞는 하나의 구역(one-size-fit-all)은 없다.

둘째, 기능의 재배분으로 규모의 불경제를 해소할 수 있는 방안을 무시하고 있다. 공공서비스 중 적정규모가 작은 서비스는 기초단위에, 중간 규모는 광역단위에, 전국적인 규모는 중앙정부에 기능을 배분함으로써 규모의 경제문제를 해소할 수 있다. 또 지방정부간 다양한 협력 방법들도 무시하고 있다.

셋째, 대규모 정부의 비효율성을 완전히 무시하고 있다. 통합으로 간접적 지원(overhead) 업무가 감축함에도 불구하고 종전의 정원 유지, 조직 팽창에 따른 직급 상향 조정, 행정 계층 추가 등의 비효율성을 확대한다.

넷째, 공공서비스의 정부내(in-house) 생산만 고려하고 있지, 민간위탁 등의 아웃소싱(out-sourcing)이 통합을 앞두고도 효율성을 증대할 수 있는 방법이라는 것을 간과하고 있다.¹¹⁾ 현재 우리나라에서는 대도시지역을 중심으로 쓰레기 처리 등에서 민간위탁이 넓게 활용되고 있고 이것이 중·소도시까지 확대되면 시·군통합의 필요성은 크게 감소할 것이다. 나아가 정부의 역할이 공공서비스의 생산보다 주선에 중점이 주어지면 큰 정부가 공공서비스 생산에서 효율적이라는 주장도 퇴색하게 된다.¹²⁾

(2) 통합과 지역경쟁력

지방행정체제개편위원회에서도 통합을 통하여 다음과 같이 지역경쟁력 강화를 주장하고 있다.

경쟁력과 자생력에서 농촌지역은 지속적인 인구 감소와 급속한 고령화로 국가 재정의 도움 없이는 유지하기가 어렵다는 사실(시·군·구의 49.6%가 지방세 수입으로 인건비 해결조차 어려울 만큼 재정력이 취약)과 도시 지역의 발전에 필요한 가용면적의 부족은 공공 산업시설의 유치에 걸림돌이 되고 있고, 군(郡) 지역의 65세 이상 인구가 10년에 8.1%p

11) 물론 민간위탁은 거래비용(transaction cost)이 과다하게 소요되고, 불완전 계약(incomplete contract)이라는 약점이 있다. 하지만 정형화된 공공서비스를 중심으로 민간위탁을 하면 이런 위험성을 줄일 수 있다.

12) 지방정부는 공공서비스의 생산(production)단위로서 보다 주선(provision)의 단위로서 의미가 더 커지고 있다. 캘리포니아 주 Los Angeles 카운티의 인구 3만 명이 약간 넘는 Maywood시는 2010년 7월 1일부터 시관리인(city manager), 시변호사, 선출직 공무원을 제외한 모든 공무원을 해고하면서 종래 시가 제공하던 모든 공공 서비스는 외부와의 계약 즉 아웃소싱(outsourcing)을 통하여 하기로 하여 모든 공공서비스를 아웃소싱하는 세계 첫 번째 도시가 되었다.(http://en.wikipedia.org/wiki/Maywood_California, 검색일: 2010.10.12).

가 증가(12.0%(’97) → 20.1%(’07))되었으며, 면(面)의 평균 면적인 62.5km² 보다 면적이 작은 시가 10곳이나 있다고 한다(clar.go.kr, 검색일: 2011. 10.1).

통합 캠페인에서 주민들에게 가장 솔깃한 구호가 지역발전이다. Leland and Thurmaier (2004)는 미국의 시-카운티 통합에 대한 13개 지역의 사례연구에서 통합의 효과로 ‘지역경제 발전(economic development)’을 제시한 경우는 성공의 경우가 많은 반면 ‘비용절감(efficiency)’을 제시한 경우는 실패하였다고 한다.

우리나라도 지역발전에 필수적인 요건이 통합이라 내세운다. 3여(여수시, 여수군, 여천군) 통합으로 획기적 지역 발전의 계기가 되는 여수 엑스포(Expo) 유치에 가능했다고 하고,¹³⁾ 최근 통합이 이루어진 창원시(마산-창원-진해)가 획기적인 지역발전을 할 것이라 한다.¹⁴⁾ 하지만 여수나 창원의 경우는 우리나라에서 보면 아주 특수한 지역이고, 또 이들 효과도 통합 자체의 효과라기보다 중앙정부의 대대적인 지원 때문인 것으로 판단된다. 따라서 여수나 창원에서의와 같은 효과를 전국의 모든 통합지역에서 기대하기는 어렵다. 반면 통합 이후 지역 발전을 위해 추진되는 경우 무리한 지역사업으로 지방재정이 불건전해질 가능성이 많고 또, 지역 간의 기업 빼오기 등의 이웃을 해치는(begger thy neighborhood) 행태가 나타날 우려가 크다.

세계화 시대에 지역경쟁력을 강화시키는 것은 모든 지역에 추구하는 가치이다. 하지만 지역경쟁력을 인구가 수만 내지 수십만 밖에 되지 않는 시·군의 모든 지역에서 높이는 쉽지 않다. 우리의 광역경제권발전 추진에서 보듯이 광역, 그것도 광역이 연합해야 성공의 가능성이 있는 것이다. 따라서 시·군 수준에서는 선부른 지역경쟁력 강화보다 전통적 공공서비스의 공급에 초점을 맞추는 것이 시·군의 본연의 임무를 다하는 것이다.

2) 배분적 효율성

(1) 생활권 등과 일치

지방행정체제개편위원회에서는 통합을 통한 구역과 생활권과의 일치의 당위성을 다음의 예를 들어 주장하고 있다.

13) 그러나 여수시는 시청사가 1청사(옛 여천시청), 2청사(옛 여수시청), 3청사(옛 여천군청)로 나뉘어져 있을 뿐만 아니라, 구도심권의 공동화 현상이 나타나면서 통합청사를 구 여수시청으로 다시 옮기라는 민원과 ‘통합청사’ 논란이 10년 넘도록 겪고 있다. 통합 전 연구지 중심의 소지역주의와 주민 간의 갈등이 끊이지 않고 있는 것이다(정세욱, 2009).

14) 창원시의 경우 2011년 12월 현재 시청사 소재지 등을 두고 통합지역간의 갈등이 계속되고 있고, 11월 4일에는 ‘통합 창원시 재분리’ 건의안이 시의회에서 의결되는 해프닝이 일어나 통합 창원시는 ‘한 지붕 세 가족’이라는 조롱을 받고 있다.

교통과 통신의 발전으로 인한 주민의 생활권 확대에 행정구역을 일치시킴으로서 주민의 생활영역을 아우르는 자체단체의 포괄적 문제해결 능력 향상시킬 수 있다. 그리고 ○○군민 22% 정도가 계란 노른자위처럼 자리잡은 △△시로 출퇴근이나 통학하고 있거나, 인근 자치단체의 화장장을 이용하거나, 시내버스로 자치단체의 경계를 넘을 때 추가비용을 내야 하는 불합리성을 제거할 수 있다(clar.go.kr, 검색일: 2011. 10.1).

통합으로 공공서비스의 수혜 구역과 생활권·경제권·통근권 등이 합치될 수 있으면 더 이상 바랄게 없다. 하지만 이들 권역의 경계를 잡기 어렵고, 또 생활권·경제권·통근권이 서로 다른 경우가 많아 대부분의 경우 구호에 그칠 가능성이 높다.

또, 현실적으로 생활권과 구역을 일치시킬 수 없는 곳도 많다. 예를 들어 수도권은 생활권·경제권·통근권에서 하나의 권역이다. 하지만 수도권 전부를 포괄하는 서울특별시 정부를 구성할 수는 없다. 오히려 현재의 서울특별시는 너무 거대하기 때문에 분할하자는 주장이 오래 전부터 제기되어 왔다.

구역의 바람직한 경계는 정주(定住)생활권이다. 이는 주민들의 일상생활의 기본적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 기본수요가 충족되는 최소단위의 생활권이기 때문이다. Christaller 등에 의하여 발전된 중심지이론(central place theory)에서 정주생활권을 보면 농촌-소도시-중도시-대도시의 여러 계층으로 형성되어 있다. 통합을 추진할 경우 어느 생활권에 지방정부 구역을 맞추어야 하는가가 불분명하다.

구역이 주민생활에 직접적인 제약이 되는 경우가 드물어 구역을 생활권·경제권·통근권에 맞추어야 한다는 주장의 설득력도 약하다. 택시나 시내버스 요금, 학군 등이 구역의 경계에 따라 다르므로 통합을 주장하는 것은 단견이다. 이들 문제는 통합보다 훨씬 손쉬운 방법인 지방정부간의 협약으로 해결할 수 있는 문제이다.¹⁵⁾

사실 지방정부 구역 그 자체가 주민 생활에 불편을 주는 것은 흔히 주장되는 것처럼 크지 않다. 또 불편이 있으면 지방정부간의 협력으로 해결할 수도 있다. ‘지방정부 구역은 주민들의 문제라기보다 지방공무원들에게만 주요한 문제’라는 주장도 경청할 만하다(홍철, 2011).

(2) 선호와의 합치

우리나라 통합논의에서 주민선호와의 합치문제는 늘 배제되어 왔다. 관치시대의 유산이 강하게 남아 행정에 주민의사를 반영하는 것보다 행정지도를 중시하는 문화 때문이다. 그

15) 한 예로 수도권이나 대구광역시·경산시 등 많은 지역에서 협약으로 시 경계 간에 버스 무료환승제 등을 시행하고 있다.

결과 지역사회 문제를 주민들이 앞장서서 해결하는 주민자치의 개념보다 정부가 앞장서서 해결해야 한다는 관념이 지배하고 있다. 하지만 진정한 지방자치가 되기 위해서는 지방정부가 주민의 선호에 맞추어 운영되어야 할 것이다.

지역 내에 다수의 작은 정부가 있으면 이들은 주민들의 선호에 부응하기 위한 경쟁할 수밖에 없다. 이렇게 되면 지방정부의 독점적 지위가 약화되어 주민들의 수요 부응에 보다 많은 노력이 경주될 것이다.¹⁶⁾ 통합으로 지방정부의 독점적 지위를 강화시키는 것은 주민 수요 부응 노력을 저해하는 것이다.

3. 민주성에 대한 지향성

1) 통합과 주민참여

시·군통합으로 지방정부의 규모가 커진 상황에서 참여의 기회가 제약되는 문제를 해결하기 위해 근린 조직을 활성화하여 주민참여를 보완하는 정책이 추진되어 왔다. 2000년대 초의 ‘주민자치센터’와 지방행정체제개편특별법상의 ‘주민자치회’가 이것이다.

주민자치센터는 1990년대 말의 외환위기 극복 과정에서 행정 효율화를 명분으로 지방행정체제 중 읍·면·동을 폐지하는 대신 ‘지방자치’라는 명분을 내세워 읍·면·동 사무소를 2002년까지 주민자치센터로 전환하는 것을 추진하였다. 그러나 읍·면·동 기능전환 정책은 탁상공론적인 정책에 지나지 않는 것으로 여론 악화 및 근린 조직의 폐지의 현실적인 문제 때문에 중단되었다.

현재 추진하고 있는 특별법 상의 주민자치회도 우려되는 점이 많다. 읍면에 공무원을 철수하고 행정기능을 폐지한 상태에서 주민자치회가 할 수 있는 기능이 거의 없다는 것이 사실이다. 이런 이름만 있는 읍·면·동에서 주민자치회를 설치하는 것은 주민참여 제도가 있다는 것을 호도하기 위한 장식에 지나지 않는다.

우리나라 지방자치의 가장 큰 문제점은 주민참여의 결핍이다. 우리나라는 1950년대에 서구에서 수입한 자치의 경험이 없는 것은 아니나, 이런 경험은 60년대에서 80년대까지 30년간의 지방자치의 암흑기를 거치면서 사라졌다. 특히 1·2공화국의 읍·면(邑面)자치가 1961년 군(郡)자치로 전환된 이후 주민참여의 기회는 크게 제약되었다.

1991년 지방의회 부활과 1995년의 단체장의 민선으로 이어지는 일련의 지방분권화 과정에서도 국가의 권한이 지역 주민에게 돌아간 것이 아니라 지역의 소수 엘리트들, 지방자치

16) 우리는 경쟁을 협력의 반대 개념으로만 생각해 지방정부간의 경쟁을 나쁜 것으로만 여긴다. 하지만 지방정부간의 경쟁은 주민선호에의 부응이라는 배분적 효율성을 증대시킨다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

단체장이나 지방의원에게 돌아갔다(전영평, 2003). 지방자치단체의 규모가 크다보니 소수의 대표자들에 권한이 돌아갈 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지방정부 통합은 계속 추진되고 있다.

2) 통합과 형평성

통합논의에서 강조되는 것이 소지역 간 형평성이다. 1994년 도농통합 때는 시·군 분리로 인한 농촌지역의 낙후성을 통합으로 해결하려 하였고, 2009년 자율통합도 통합으로 지방자치단체의 재정적 불균형을 완화하려 하였다.

재정력이 상대적으로 양호한 시와 빈약한 군이 통합하면 재정적 불균형은 완화된다. 군지역의 경우 재정적 상태가 호전될 수 있다. 하지만 시 지역이 재정적 잉여의 상태에 있지 않는 한 통합은 어디까지나 제로섬 게임에 그칠 가능성이 크다. 시와 군이 모두 상당 부분 중앙정부에 재정적으로 의존하는 우리 실정에서 통합은 빈약한 지방재정 문제를 해결할 수 있는 방법이 아니다.

1995년 이래 도·농통합은 시·군 분리로 인한 잔여 주변 농촌지역의 발전을 위한 것이었다고 해도 과언이 아니다. 하지만 통합은 인구가 적은 농촌지역의 대표성을 약화시켰고, 단체장의 출신지역이 대부분 도심지역이다 보니 지역 간 정치권력의 격차를 초래하였다. 또 도·농통합은 당초 목적과 달리 중심도시와 주변 농촌지역간의 격차를 심화시켰다. 종래 주변 지역에 있던 공공기관이 중심지역으로 이전함에 따라 주변 지역의 경제는 급격하게 쇠퇴할 수밖에 없기 때문이다.¹⁷⁾

3. 정치적 지향성

1) 중앙정치

서구에서 정치적 목적으로 지방정부개편이 이루어진 예로 가장 잘 알려진 것은 1986년 영국의 GLC(Greater London Council) 폐지이다. 당시 대처(Thatcher) 수상은 정치적 적수인 야당이 이끄는 런던 시장 자리를 없애기 위해 1965년에 만들어진 GLC를 폐지하여 런던을 광역정부가 없는 단층제로 개편하였다.¹⁸⁾ 또, 1972년 개혁도 보수당의 강세지역인 농촌과 노동당 강세지역인 도시를 통합한 것도 정치적인 것으로 평가된다. 캐나다의 Toronto 지역에서도 보수적인 주정부가 진보적인 중전의 작은 토론토시를 제거하기 위하여 대도시권을

17) 1995년 구미시-선산군 통합으로 선산읍에는 ‘출장소’만 남게 되어 선산읍이 급격하게 쇠퇴하게 된 것이 대표적인 예이다.

18) 하지만 1997년 Blair 총리는 GLA(Greater London Authority)를 설치함으로써 광역정부를 부활시켰다.

통합하였는데 이는 대상지역 6개 지역 주민지역에 2/3가 반대하였음에도 불구하고 주정부가 권위적으로 추진한 것이다(Cox, 2008).

1970년대 이후 지방정부개편이 가장 대폭적으로 그리고 계속적으로 이루어진 나라가 영국이다. 영국의 지방정부개편의 정치적 색채를 분명하게 가리기는 어렵지만 비판적인 견해는 많다. Leach(2009)는 영국같이 단층제(unitary council)에 집착하는 나라도 없다고 하고, Elcock et al.(2010)은 단층제 개편에 중독되었다고 비판한다. Chisholm(2002)은 1990년대 단층제 개편 당시 영국정부는 개편이 상당한 재정적 이익을 가져 올 것임을 강조해 왔지만 이런 예상은 빗나갔다고 한다. 영국정부는 개편비용을 훨씬 적게 계상한 반면, 당시 예상한 비용절감으로 인한 이득은 실현되지 않았기 때문이다. Chisholm and Leach(2011)은 영국정부가 단층제 개편을 유도하기 위해 편익과 비용을 성급하게 싸구려로 산정하고, 관련 데이터를 마사지하는 방법으로 판단의 근거를 흐리게 하였다고 비판하고 있다.

우리나라는 관치시대에 내무부 주도로 많은 구역의 분리나 통합이 이루어져 왔다. 지방의 권한이 미약했기 때문에 중앙 정치인이나 관료의 마음대로 구역개편을 지방 있었다. 현재 추진 중인 지방행정체개편도 중앙 정치권에서 촉발된 것이다.

우리 정치권이 본격적으로 지방행정체제개편을 정책 의제로 삼은 것은 2005년부터였다. 당시 노무현 전대통령이 ‘중대선거구제’를 제안하자 한나라당이 이를 위한 지방행정체제개편을 제시하면서 개편론이 국가적 의제가 되었다. 지방정부의 효율성이나 민주성을 증대하기 위해 개편논의가 시작된 것이 아니라 국회의원 선거구 조정이 개편의 도화선이 된 것이다.

제1차 지방행정체제개편특별위원회(2005년 10월-2006년 2월)가 여·야 합의로 국회에 구성되어 활동하였지만 정작 보고서도 채택하지 못하였다. 2009년에 여야 합의로 제2차 지방행정체제개편특별위원회(2009년 9월-2011년 2월)가 구성되어 활동하였지만 그 성과는 개편의 부담을 행정부에 넘기는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 만드는데 그쳤다.

이런 정치권이 주도하는 지방행정체제개편은 정략적이라는 시각이 지배적이다. 이런 개편 추진의 이면에는 미래의 정치적 경쟁자인 시장·군수·구청장과 시·도지사를 제거하려는 의도와 긴밀히 연결되어 있다는 주장(이기우, 2009; 정세욱, 2009), 정치인들이 ‘규모의 정치’를 좋아한다는 주장(안성호, 2009)이 있다. 그리고 현재 국회의 여·야의원들이 합의해 통합을 추진하는 것은 통합 이후의 단체장의 자리가 국회의원들이 매력력을 느끼는 자리로 변모하기 때문이라는 주장(유재원, 2010)도 있다. 이들 주장들은 지방행정체제개편의 정치성을 분명히 하고 있는 것이다.

2) 지방 정치

지방에서도 특정 목적을 가지고 통합이 추진되기도 하는데 Cox(2008)는 Indianapolis의 시·카운티 통합은 공화당이 민주당이 지배하는 중심도시를 해체하기 위해 정치적 목적으로 추진된 것이라 한다. 이런 통합에 대해서 Keating (1995)은 통합의 결과에서 나타나는 지역사회 권력구조의 변화에 따른 이해관계에 따라 지역정치인이나 주민들의 찬반이 갈라진다고 한다.

우리나라는 아직 순수하게 지방 주도적으로 통합이 이루어진 예는 찾아보기 어렵다. 지방 정치인은 스스로가 단체장의 자리가 반 이하로 줄어들고 지방의원의 숫자가 대폭 감소하는 개혁을 추진할 인센티브가 없기 때문이다. 같은 이유로 중앙 주도의 통합도 반가워하지 않는다. 통합에 찬성하는 자들은 다음 선거에 나서지 않는 자들이나 중앙당의 단체장이 지방의원 공천권에 코가 껴여 중앙의 정책에 반대할 수 없는 사람 정도일 것이다.¹⁹⁾

지역의 정치인들도 구역개편으로 인한 그들의 정치적 위상의 변화에 관심을 갖지 않을 수 없다. 중심도시와 주변 군 간의 통합의 찬반 여부에 대한 지방의회 의원들의 투표결과를 보면 시의원들은 대부분 찬성하는데 비해 군의원들은 대부분 반대한다. 1995년 통합 당시 시·군통합이 이루어지지 않은 지역의 대부분은 군의회의 반대 때문이다. 3차에 걸친 청주시·청원시 통합의 실패도 마찬가지이다. 통합으로 시의원들의 위상은 높아지는데 반해 군의원들의 위상이 낮아질 가능성이 크기 때문이다. 지역주민들의 경우도 주변 지역의 주민들이 중심 도시의 시민보다 반대하는 경우가 많은데 이는 통합 후 주민들이 그들의 위상이 낮아지고 그들이 받는 공공서비스의 혜택이 줄어들 것을 우려하기 때문이다.

IV. 전망 및 맺음말

우리나라 지방정부 통합 논의에서 나타난 주요 특징은 우선 효율성이 민주성보다 더 강조된다는 것이다. 효율성에서는 기술적 효율성과 배분적 효율성 모두 강조된다. 기술적 효율성에서는 공공서비스 공급에서 규모의 경제와 지역 경쟁력이 중시되지만 민간위탁은 무시된다. 배분적 효율성에서는 생활권과의 합치를 중시하지만, 정작 수요에 부응이라는 측면은 무시된다.²⁰⁾ 민주성에서는 참여보다 대표성을 중시하고, 지역 간의 형평성을 내세운다.

19) 창원-마산-진해가 창원시로 통합된 것은 마산 및 진해 시장은 개인적인 사정으로 통합 후 선거에 출마할 수 없었기 때문이라는 관측도 있다.

20) 지방의 경우 기술적 효율성보다 배분적 효율성이 중요하다. 특정 서비스 생산에서 기술적 비효율성이 있는 경우 그 기능을 규모가 큰 상급 정부에 이관하여 기술적 효율성을 기할 수 있다. 하지만

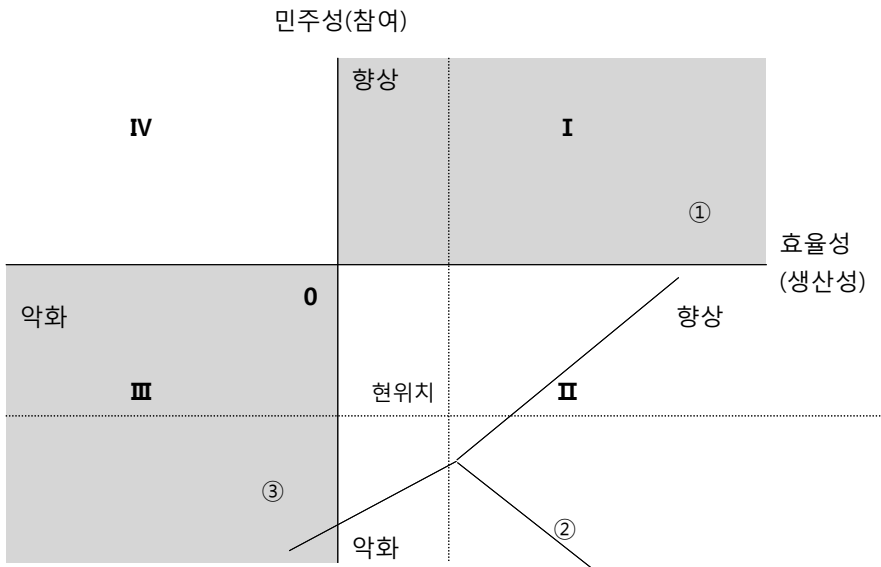
통합에서 정치성이 지배적인 동인으로 중앙정치의 필요성에 의해 아젠다로 만들어 졌고 지방은 수동적으로 끌려가고 있는 형편이지만 이들의 이해관계도 크게 작용하고 있다.

많은 경우 정치인들은 통합이 지방정부가 당면한 경제적 어려움을 해소해 줄 것을 기대하고 통합을 추진한다(Cox, 2008)고 한다. 하지만 이것이 효율성과 민주성에 미칠 영향은 매우 불투명하다. 통합의 효과를 규명하기 위해 지방정부 통합에서 효율성(생산성)과 민주성(참여)의 향상과 악화의 움직임을 다음 <그림 1>의 4분면을 이용하여 분석하고자 한다.²¹⁾

위 사분면에서 지금까지 우리의 통합은 효율성의 향상과 민주성의 악화로 규정할 수 있다. 이를 위치로 보면 제Ⅱ분면에 우리의 현재 상황(효율성은 상당하지만 민주성은 악화된 점)을 표시할 수 있다. 제Ⅱ분면상의 ‘현위치’에서 앞으로의 통합은 어떤 효과를 가져 올 것인가?

통합론자들은 적어도 효율성과 민주성이 모두 증대되는 방향(선 ①)이나 아니면 적어도 효율성이 증대되는 방향(선 ①보다 훨씬 낮은 기울기의 선)으로 간다고 주장할 것이다.

<그림 1> 효율성과 민주성의 지향성



하지만 Dahl and Turfe(1973), Larsen(2002)이나 이승중·서재호(2009)에서 전망하듯이 효율

배분적 비효율성이 있는 경우 지방정부를 분리하지 않는 한 치유가 매우 어렵기 때문이다.

21) 이 그림은 Dahl and Tuft(1973: 21)의 체제 능력(system capacity)과 시민 통제(citizen effectiveness)을 두 축으로 한 모형을 참고한 것이다. 여기서 효율성은 생산성만을 민주성은 참여만을 표시하고 있다. 그 이유는 이들이 일반적으로 주장되는 효율성과 민주성에 내포된 개념이기 때문이다.

성은 증대되지만 민주성이 악화되는 방향(선 ②)으로 움직일 가능성이 많다. Copus(2006)가 영국의 단층제 개편에서 민주성의 결핍(democratic deficit)과 기술지배(technocracy)를 우려하고 있는 것도 같은 방향을 적시한다. 반면 통합 반대론자는 효율성과 민주성 모두 악화시키는 방향(선 ③)으로 간다고 주장할 것이다.

통합의 결과가 어떻게 나타날 것인가는 실증적인 문제이고 지역마다 다르게 나타날 가능성도 크다. 하지만 통합이 많았던 영국, 캐나다, 호주에서 보면 효율성과 민주성 모두를 악화시키는 것(선 ③의 방향)으로 평가하고 있다. 영국의 Reach(2009)와 Chisholm(2010), 캐나다의 Bish(2001)와 Sancton(2002), 호주의 Dollery et al.(2006) 등이 그 예이다. 우리나라의 경우도 현재 기초지방자치단체가 세계에서 가장 규모가 큰 점을 감안하면 통합의 성과는 민주성은 말할 것도 없고, 효율성을 어떻게 향상시킬 수 있을 것인지 의문이다.

규모개편이 효율성과 민주성을 향상시킬 가능성이 높지 않은 현실에서 통합의 성과를 더욱 악화시킬 우려가 큰 것이 제3의 측면인 정치성이다. 중앙이나 지방에서 정치적 목적으로 추진 혹은 반대하는 개편은 효율성과 민주성과는 거리가 멀기 때문이다. 하지만 정치적인 목적으로 지방이 원하지 않는 통합을 관철시키려 상당한 인센티브를 제공하고 있는 것이 현실이다.²²⁾

불행하게도 우리나라의 통합은 이런 정치성이 크게 작용하는 듯하다. 중앙정부의 하위 단위로만 취급된 우리나라 지방자치단체는 관치(官治) 시대에도 정치적 필요나 관료적 편의를 위해 끈임 없는 개편의 대상이 되어 왔다. 이런 유산은 지방자치시대에 큰 부담이 되고 있다.

효율성이나 민주성의 입장에서 볼 때 모든 지역에 맞는 이상적인 규모의 지방정부를 찾기 어렵다. 따라서 통합의 선택은 정치적인 것이 될 수밖에 없다. 이런 정치적 선택은 지방 주민들에 맡겨져야 할 것이고 주민들도 선택에 대한 책임을 져야할 것이다. 다행히도 지방행정체제개편위원회의 2011년 9월 8일의 통합기준을 보면 종래의 획일적인 기준이 아니라 개괄적 기준으로 주민자율에 의한 통합의 원칙을 제시하고 있다.²³⁾ 이와 더불어 중앙정부는 정치적 영향력이나 인센티브로 지방의 판단을 흐리게 해서 안 될 것이다.

22) 중앙정부가 통합을 유인하는 수단으로 재정적인 지원, (업무가 감축함에도 불구하고) 종전 정원 유지, 조직 팽창에 따른 직급 상향 조정을 약속하고 있다. 이들 유인들이 지방의 의사결정을 왜곡할 우려가 크다. 대폭적인 통합이 이루어진 영국, 스웨덴, 캐나다 등에서 통합에 대한 인센티브가 주어졌다는 논의는 찾기 어렵다.

23) 지방행정체제개편위원회의 보도자료는 ‘시·군·구 통합기준’의 주요내용으로, 기본방향으로 주민의 자율적 의사를 존중하고, 특별법의 취지를 반영하며, 지역특성을 반영할 수 있도록 개괄적 기준을 제시하는 것으로 정하고, 통합기준으로 인구 또는 면적이 과소한 지역(1차적 기준) 중 지리·지형적 여건상 통합이 불가피한 지역, 생활·경제권이 분리되어 주민생활의 불편을 초래하거나 지역발전을 저해하는 지역, 역사·문화적 동질성이 큰 지역, 통합으로 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역(2차적 기준)을 제시하고 있다.

참고문헌

- 김병욱.(2011). 시·군통합의 전략적 탐색. *KRLIA Focus*. 지방행정연구원
- 안성호.(2009). 지방자치체제 개편과 자치단위의 규모. 「바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나 논문집」. 지방자치학회(2009.10.16).
- 유재원·손화정.(2009). 시·군통합 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 「한국행정학보」. 43(4): 285-306.
- 유재원.(2010). 시·군통합의 추진동력과 정책대안. 「한국행정학보」. 44(1): 179-202.
- 이기우.(2009). 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제. 「제도와 경제」. 3(1): 113-147.
- 이승중·서재호.(2009). 「지방행정체제 개편론」. 서울: 법문사.
- 전영평.(2003). 자치의 오류와 지방정부 혁신. 「행정논총」. 41(3): 79-104.
- 정세욱.(2009). 지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향, 「한국지방자치학회 정책토론회 기조연설문」(2009. 4.8)
- 최창호.(1981). 「지방행정구역 개편론」. 서울: 법문사.
- 홍철.(2011). 「지방보통시민이 행복한 나라」. 대구경북연구원.
- Austin, D. Andrew.(1999). Politics vs Economics: Evidence from Municipal Annexation. *Journal of Urban Economics*. 45: 501-532.
- Bish, Robert L.(2001). Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. *C.D. Howe Institute Commentary*. 150 (March, 2001).
- Borck, Rainald.(2002). Jurisdiction size, political participation, and the allocation of resources. *Public Choice*. 113: 251-263.
- Chisholm, Michael. (2002). The cost of local government structural reorganisation in Great Britain during the 1990s. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 20: 251-262.
- Chisholm, Michael.(2010): Emerging realities of local government reorganization. *Public Money & Management*. 30(3): 143-150.
- Chisholm, Michael and Steve Leach (2011): Dishonest Government: Local Government Reorganisation, England 2006-2010, *Local Government Studies*, 37(1): 19-41.
- Copus, Colin.(2006). British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement *Public Policy and Administration*. 21: 4-21.
- Cox, Wendell.(2008). *Government Efficiency: The Case for Local Control*. A Report Submitted by Wendell Cox of Demographia, Inc.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte.(1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dollery, Brian, Lin Crase, and Andrew Johnson.(2006). *Australian Local Government Economics*. Sydney:

- University of South Wales Press.
- Elcock, Howard, John Fenwick & Janice McMillan (2010): The reorganization addiction in local government: unitary councils for England, *Public Money & Management*, 30(6): 331-338.
- Fesler, James W.(1949). *Area and Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Frey, B. S. and R. Eichenberger.(2001). Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions(FOCJ). *Swiss Political Science Review*. 7: 124-130.
- Keating, Michael.(1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in Judge, David et. al ed. *Theories of Urban Politics*. London: Sage publications.
- Larsen, Christian A.(2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*. 25(4): 317-332.
- Leach, Steve.(2009): Reorganisation, Reorganisation, Reorganisation: A Critical Analysis of the Sequence of Local Government Reorganisation Initiatives, 1979-2008. *Local Government Studies*, 35:1, 61-74.
- Leemans, A. F.(1970). *Changing Patterns of Local Government*. Hague: International Union of Local Authorities.
- Leland, Suzanne M. and Kurt Thurmainer(2004), *Case Studies of City-County Consolidation*, NY: M.E. Sharpe.
- Mouritzen, Paul E.(1989). City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research* 17: 661-688.
- Norris Donald F.(1997). Local government reform in the US and why it differs so greatly from Britain. *Local Government Studies*, 23:3, 113-130.
- Oates, Wallace E.(1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Lexington Books.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout, and Robert Warren.(1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*. 55: 831-842.
- Rusk, David(1993). *Cities without Suburbs*. Washington DC : Woodrow Wilson Center Press.
- Rusk, David.(2006). *Annexation and the Fiscal Fate of Cities*. Washington DC : The Brookings Institution.
- Sancton, Andrew.(2000). *Merge Mania: The Assault on Local Government*. Canada: McGill-Queens University Press.
- Sancton, Andrew.(2005). The Governance of Metropolitan Areas in Canada. *Public Administration and Development*. 25: 317-327.
- Savitch, H.V. and Ronald K. Vogel.(2000). Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review*. 32(3): 158-68.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64: 416-435.
- Wollmann. Hellmut.(2006). The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. *Urban Studies*. 43(8): 1419-1438.

ABSTRACT

Efficiency, Democracy, and Politics in Local Government Amalgamation

Surk-Tae Kim

The purpose of local government amalgamation (LGA) is often regarded as achieving efficiency and democracy in providing local services. However, politics can not be ignored as a motive for amalgamation. This paper reviews the different connotations of efficiency and democracy in LGA debates and the politics of LGAs. This paper then analyzes the pursuit of efficiency and democracy as well as the influence of politics in recent LGAs in several countries, including Korea. Based on the analysis, this paper evaluates the directions for the current LGA reforms in Korea.

【Key Words: local government amalgamation, efficiency, democracy, politics】