

_____. (2004). 3대 특별법 제정이후 재정분권의 방향과 과제. 『3대 특별법 제정이후 재정분권 방향과 과제』. 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.

Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*.

Oxford University Press.

http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06..htm(검색일: 2005. 05. 10)

지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구*

- 자치계층제와 적정구역규모논의의 시각에서 -

최영출**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구문제의 선정
- III. 자치단체 적정규모의 실증적 분석
- IV. 결론

본 연구는 우리나라 지방자치단체, 특히 시군을 연구대상으로 하여 어느 정도 인구규모에서 규모의 경제가 발생하는지를 분석한 실증적 연구이다. 이론적, 규범적으로 자치단체의 적정인구규모가 어느정도 되어야 하는지를 제기한 연구는 많으나 과연 실증적인 분석결과 규모의 경제가 발생하는 인구규모, 즉, 서비스의 최저소요비용이 들어가는 인구규모에 대해서는 국내의 연구가 거의 없는 실정이다. 이 연구는 이 같은 학문적 입장에서 지방재정연감 자료를 이용하고 예산항목을 다양하게 구성하여 최저소요예산이 들어가는 적정인구규모를 예산항목별로 도출하였다. 물론 자치단체의 적정규모를 정하는데 있어서는 주민정체성, 민주성, 지역적 자연조건등 다양하게 고려해야 할 것이나 무엇보다도 중요한 것은 서비스 비용측면을 고려할 필요성이 있다는 점이다. 이러한 객관적 자료의 바탕위에서 다양한 요인들을 부수적으로 고려할 수 있을 것이다. 분석결과 서비스 비용측면에서 최저가 되는 인구규모는 대부분의 예산항목에서 인구 55만에서 60만 수준인 것으로 나타나고 있다.

□ 주제어 : 계층, 구역, 규모경제, 단층제

* 이 논문은 2005학년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음(This work was supported by The Research Grant of the Chungbuk National University in 2005)

** 충북대학교 행정학과 교수

I. 서론

지방자치단체의 적정규모란 경제사회적 활동이 영위되고 개인이 거주하는 장소로서의 지방자치단체가 비효율적이거나 거주지로서의 매력을 상실하게 되는 한계규모를 지칭한다. 지방자치단체의 규모확대는 교통혼잡, 환경오염등의 각종 부작용을 수반하게 되어 어느 규모의 지방자치단체가 능률적인 규모인지는 이른바 도시의 적정규모문제논의로 이어져서 도시행정 및 지방자치이론에서 중요하게 다루어지게 되었다. 지방자치단체의 적정내지 최적규모는 다분히 주관적인 기준에 속할 수도 있고 객관적인 기준으로 제시해 볼 수도 있다. 그러나 보다 중요한 것은 최근의 교통통신의 발달이 급속하게 이루어지고 공간개념이 약해짐에 따라 전통적으로 논의되어 왔던 지방자치단체의 규모문제는 그 설득력을 잃고 있다는 점이다. 이 같은 입장에서 외국에서도 지방자치단체의 규모를 계속 확대, 개편해 나가고 있는 것이 일반적인 추세이며 이에 관한 학문적 논쟁도 많이 일고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 아직 지방정부의 계층구조개편에 관한 연구는 활발히 진행되고 있지 않다.

우리나라의 지방행정체제는 1895년 을미개혁과 1896년 병신개혁, 1914년 일제하에서 개편된 기본구조를 그대로 유지해 오며 따라 글로벌 경쟁시대와 지식정보화시대로 특징지워지는 오늘날에 있어서 과연 현재의 지방자치계층구조가 적정한가에 대한 논의를 제기하게 된다. 그러나 지방자치체제의 개편은 지역의 역사성과 개편에 따른 파급효과등이 종합적으로 고려되어야 하므로 쉽게 접근할 수 있는 문제는 아니라고 생각한다. 특히, 계층제와 구역문제는 불가피하게 상호 밀접한 관계에 있고 이에 관련한 이해관계자들의 이해가 첨예하게 반영되기 때문에 논의제기자체가 상당히 어려운 성격을 띠 수밖에 없다.

외국의 경우에도 대부분 국가들은 과거의 지방계층구조를 그대로 유지하여 지속해 오고 있는 것이 사실이다. 그러나 외국의 경우에도 최근에는 크게 두가지 측면에서 지방정부의 적정규모에 대한 논의가 이루어지고 있으며 실천에 옮겨지고 있다고 할 수 있다(Carey et al., 1996; Rowland, 2001). 그 하나는 일부 국가들, 특히 영연방 국가들의 경우에서 발견되는 특징인데 예산지출의 효율화를 위하여 지방정부 재구조화를 도모하는 과정에서 지방정부의 규모를 확대하는 경향이다. 영국에서는 보수당정부시기인 1992년부터 검토되기 시작한 지방정부재조직화(Local Government Reorganisation)를 통하여 1995년부터 1998년까지 45개의 단층자치단체(Single Tier Authority 또는 Unitary Authority)를 출범시켰고 노동당정부에 들어와서도 이러한 기조는 계속되고 있다.¹⁾ 즉, 2003년 6월부터

1) 보다 자세한 내용은 <http://www.boundarycommittee.org.uk>(검색일: 2004. 12.15),를 참조. 이러한 단층자치단체는 기초와 광역의 권한을 동시에 가지고 중앙정부와 직거래한다는 점이 특징이다.

2004년 5월까지 약 1년에 걸쳐 영국 3개 권역 6개 광역자치단체에 속한 33개 기초자치단체에 대하여 단층제를 위한 검토를 실시²⁾한 바 있으며 채택여부를 위해 주민투표를 실시하고 있다.

한편, 뉴질랜드의 경우에도 예산절감과 지출의 효율화를 위한 개혁적 측면에서 지방정부들의 통합화가 이루어져 왔다. 1989년 지방정부개혁 이래로 지방정부의 수는 675개에서 2005년 2월말 현재 86개로 줄어 들었으며 이는 소규모 자치단체들을 몇 개씩 묶어서 통합한 결과이다. 이로 인하여 지방공무원 수 역시 44,200 명에서 35,000 명으로 축소된 바 있다. 이 중에서 특징적인 사실은 12개의 광역자치단체(regional councils), 70개의 기초자치단체(territorial authorities)외에 4개의 단층자치단체(unitary authority)-Gisborne, Tasman, Marlborough, Nelson- 가 구성되어 있다는 사실이며 (인구규모는 38,000-46,000 사이임, 면적은 Nelson City 는 421평방킬로미터로서 가장 적고 나머지 3단체는 8,300에서 10,500 평방 킬로미터임) 이러한 단층자치단체는 영국의 경우와 마찬가지로 기초자치단체와 광역적 자치단체 모두의 기능, 의무 및 권한을 행사하고 있다는 점이다(뉴질랜드 Local Government Amendment Act 1998). 뉴질랜드에 있어서 이러한 단층자치단체의 개념은 일반적인 것이 아니라 1989년 이후의 지방정부 개혁과정에서 다소 예외적으로 인정되는 것이었다. 그럼에도 불구하고 최근 발전되고 있는 교통통신의 획기적 변화에 부응하여 자치단체의 권역범위를 확대하면서 기초와 광역기능을 동시에 수행하는 자치단체를 수립하였다는 점은 여러 가지 면에서 시사하는 바가 크다. 동시에 이러한 단층 자치단체에 대한 평가는 긍정적으로 나타나고 있으며 계속적인 추진을 시도하고 있다(www.lgc.govt.nz).³⁾ 즉, 최근 뉴질랜드 지방정부위원회는 Hawke's Bay 자치단체의 개혁을 검토한 바 있으며 고려중인 대안중의 하나는 바로 단층자치단체의 수립이다. 이와 같이 단층자치단체는 계속적으로 그 장점이 부각되어 향후에도 지방자치단체 개혁의 중요 대안으로 제시될 것으로 예상된다(http://www.lgc.govt.nz)

본 연구는 바로 이 같은 배경 하에서 교통통신발달을 비롯한 사회 환경변화가 급속히 이루어지고 있는 상황을 고려해 볼 때 우리나라의 지방자치단체의 구역규모도 이에 부응하게 적절히 재편되어야 한다는 전제하에서 논의를 시작한다.⁴⁾ 아울러 구역규모를 논의하는데 있어

2) 영국의 지방정부 경계위원회(The Boundary Committee for England)는 2003년 6월부터 2004년 5월까지 영국의 3개 권역의 6개 광역자치단체에 속한 33개 기초자치단체의 단층화를 위한 연구보고서를 부수상에게 제출한 바있으며 이 연구는 지방자치단체 계층구조가 변화함으로써 발생하는 효과분석에 있어서 많은 시사점을 주고 있다. 이 보고서는 2층제 계층구조를 단층화 할 경우 발생하는 예산절감액을 제시하고 있으며 비용편익 산정시 고려해야할 요소들을 제시해 주고 있어서 방법론상 의미가 있다.

3) 뉴질랜드의 경우에도 영국의 경우를 본 받아서 Local Government Commission 이라는 독립기관을 수립하고 이 기관에서 자치단체간의 경계조정 및 통합을 추진하고 있다.

서 고려해야 할 많은 변수들⁵⁾ 중에서 특히, 규모의 경제논리에 입각했을 때 나타나는 적정규모의 산출에 초점을 두고자 한다. 그 이유는 자치단체의 구역개편은 기본적으로 정치적 과정의 영향을 많이 받을 수 있는 소지가 있기 때문에 역사성, 정체성 등 질적 요소들을 고려하게 되면 과학적 입장에서의 구역규모접근이 어려워 질 수 있기 때문이다. 따라서 우선 1차적으로 중요한 것은 그러한 요소를 배제한 객관적 입장에서 과연 규모의 경제가 예산지출 분야별로 발생하고 있는지 그렇다면 어느 정도의 지방정부 규모면에서 가장 규모의 경제가 발생하고 있는지를 분석하는 것이다.⁶⁾

II. 이론적 논의와 연구문제의 선정

1. 지방정부의 적정규모의 의미와 선행연구 검토

1) 지방정부 적정규모의 의미

지방정부의 적정규모(optimal size)에 대한 연구자들의(Reese, 2004; Rowland, 2001; Jin & Zou, 2002; Keil, 2000; Capello & Camagni, 2000; Mohindra et al., 1996; Kalseth & Rattso, 1995; Hauser, 1965; Ward, 1963; Mera, 1978) 견해를 보면, 자원의 투입과 산출을 계량화한 경제적인 비용기준에 입각하여 지방정부 운영과 각종 사회적 목표를 달성하는데 기대되는 경제적 효율성이 갖추어진 규모를 적정규모로 보고 있다. 지방정부의 적정규모 내지 최적규모 문제는 이론적인 논쟁이 많고 실증적 검증이 어려워 과연 지방정부에는 적정규모가 존재하는지, 한다면 그 규모는 어느 정도인지 하는 의문이 명쾌하게 풀리지 않고 있다. 지방정부의 적정규모 문제는 결국 지방정부의 적정규모를 어떻

4) 다만, 본 연구는 최근 정치권에서 논의되고 있는 계층제 축소논의와는 연관성이 없음. 본 연구는 필자가 예전 연구과제를 수행했을 때 정리한 자료를 중심으로 학문적 입장에서 논의한 것임.

5) 일반적으로 지방정부의 규모를 설정하는데 있어서는 자치단체의 인구, 면적, 역사적 전통, 지리적 특성-강, 하천, 산맥-, 지역적 정체성, 문화적 여건, 국가적 필요성 등 다양한 기준에 의하여 고려되는 것이 일반적이다.

6) 익명의 심사자 의견처럼 자치단체 적정규모문제는 여러요인들에 의해 영향을 받기 때문에 다양한 요인들을 고려해야 할 것임. 특히, 주민통합, 지역균형발전효과등은 중요함. 동시에 도를 없애고 중앙과 단층자치체제로 이층화하는 경우 다시 권한이 중앙에 집중될 가능성도 익명의 심사자 의견처럼 있을 수 있을 것임. 그러나 이러한 경우에는 제도적 장치를 통해서 적절히 통제 내지 보완할 수도 있을 것임.

게 측정, 판별할 것인가 하는 기준을 정하는 문제에 귀착되기 때문에 적정규모를 결정하는 기준이 지방정부에 관련된 이론상 논쟁의 핵심이 되고 있다.

2) 지방정부 적정규모에 관한 기준

일반적으로 지방정부 규모에 관련된 기준은 두 가지가 있다. 하나는 개인의 주관적 판단과 평가에 의존하는 규범적 기준이고 다른 하나는 객관적 기준에 의한 실증적 기준이다.

(1) 규범적 기준

지방정부의 적정규모에 관한 규범적 기준은 고대 희랍의 철학자 플라톤, 아리스토텔레스의 사상에까지 거슬러 올라간다. 플라톤은 그의 저서 [공화국]에서 최적 규모의 지방정부를 인구가 5,040명 수준의 도시라고 하였다(박수영, 1997: 80). 이는 직접민주정치가 가능한 주민의 숫자를 기준으로 한 것이다. 이후 16세기 토마스 무어는 인구 5,000명의 규모가 적정한 지방정부의 규모라고 제시한 바 있고, 하워드(Howard)는 1898년에 전원도시운동을 전개하면서 인구 3만명을 적정인구로 보았다. 이러한 규범적 기준에서 제시된 인구규모는 철학적, 윤리적 원칙에 근거를 둔 것이며 과학적 실증적으로 제시된 것은 아니다. 특히, 교통통신의 발달이 고려되지 않은 상황에서 제시된 것이기 때문에 오늘날 현실적으로 수용하기는 어려운 점이 많다.

(2) 실증적 기준

20세기 후반 들어 와서 하우스(P. Hauser, 1965), 워드(B. Ward, 1963), 그리고 메라(K. Mera, 1978) 등은 실증적 자료의 분석을 토대로 하여 학문적으로 지방정부의 적정규모에 대한 이론을 정립하고자 하였다. 이러한 학자들은 주로 경제적 견지에서 공공서비스의 지출비용측면에서 가장 경제적인 규모를 도출해 내 보고자 하는 연구에 기반을 두고 있다. 이러한 연구결과에 의하면 1인당 공공서비스 지출 비용은 인구 10만에서 30만 수준에서 가장 효율적이라는 주장들이 많다. 가령, Council of Europe(1968)의 보고서 내용을 보면, 1910년 베이커(R. Baker)가 영국의 72개 도시지역을 연구한 결과에 기초한 인구규모 9만 전후 및 1938년도 조사결과에 의한 10만에서 25만 정도 적정규모론을 제시하고 있다. 미국의 경우를 보면 대체로 인구 10만에서 30만 사이의 지방정부가 경제적으로 가장 비용이 적게드는 지방정부규모로 제시되고 있다(Schmandt and Stephens, 1963). 한편, Will

교수는(1962) 도시규모와 공공서비스 비용과의 관계 연구에서 인구규모가 작을수록 1인당 서비스 비용이 높고 반대로 대도시로 갈수록 낮아진다고 하고 있다. 그는 이 연구에서 인구 규모가 작으면 비용이 증가하고 반대로 도시가 지나치게 비대해지면 역시 비용도 상대적으로 증가된다고 하면서 U 자형의 비용커브를 나타낸다고 하고 있다. 이 경우 최저비용지점 (minimum cost)에 닿은 지점을 이른바 적정규모라고 하고 이것을 최저비용접근방법 (minimum cost approach)이라고 부른다(김원, 1997: 94).

한편, Capello & Camagni (2000: 1479-1480)는 1960년대와 1970년대에 많이 진행된 지방정부의 적정규모에 관한 연구들을 집대성하고 정리하면서 적정규모(optimal size) 보다는 효율적 규모(efficient size) 개념이 지방정부의 규모논쟁에서 보다 중요한 개념이 되어야 한다고 주장한다. 그들은 규모의 경제는 존재하는 바, 단순히 적정규모가 중요한 것이 아니라, 지방정부들이 무슨 서비스를 생산하는지, 어떤 방법으로 생산하는지, 그리고 큰 체계내에서 어떻게 협력하는지 등이 중요하다고 주장한다. 나아가서 지방정부 규모경제는 서비스 종류별로 다를 수 있으며 일정한 규모를 벗어나면 오히려 불경제가 발생할 수 있다고 주장한다.

위와는 다소 다른 시각에서 분권화와 이의 성공적 집행을 위한 관점에서 지방정부의 적정 규모를 논의하는 학자들도(Rowland, 2001; Blair, 2000; Faguet, 2001)있다. 이들은 최근 전 세계적으로 화두가 되고 있는 분권화추진에서 지방정부의 적정규모를 논의하고 있다. 가령, Rowland는 중앙정부가 지방정부에 대해서 분권화를 시도하는 경우에 그 효과는 일부 국가들의 경우 당초 기대한 효과에 미치지 못하고 있는 바 그 이유는 여러 가지 있겠지만, 지방정부의 규모가 일정수준에 이르지 못하는 경우 발생한다고 주장한다. 이러한 문제로 인하여 분권화 정책이 성공적으로 그 효과를 가져오기 위해서는 국가내의 다양한 지방적 조건들, 특히 지방정부의 인구규모가 우선적으로 검토되어야 한다고 한다. 이러한 견해에는 Litvack et (1998; Bird & Vaillancourt, 1999)등의 학자들도 동의하고 있다.

우리나라의 경우 지방정부의 공공투자비용과 인구규모사이의 규모경제 관계를 분석한 연구는 많지 않다. 대표적인 연구로는 황용주(1979)의 연구를 들 수 있다. 그는 이 연구에서 1인당 재정지출 규모를 공공서비스 지출비용으로 하고 이를 자치단체 규모와 대비시킨 결과 인구 50만과 100만사이에서 지출비용이 낮아지다가 100만이 넘어면서 지출비용이 상승하며 500만 이상부터는 급경사의 곡선을 그리면서 비용상승현상이 나타나고 있다고 지적하고 있다. 그러나 이 연구는 공공서비스의 분야별 적정규모를 도출하는 것이 아니라 1인당 공공 지출규모 하나만 고려하여 적정규모를 찾고자 하고 있다는 점과 시점상으로서 약 25년 전의 연구라는 점에서 오늘날 많은 시사점을 주기는 어렵다고 생각된다. 그러나 유감스럽게도 본 연구의 저자들이 조사한 바에 의하면 그 이후에는 우리나라에서 지방정부의 적정규모에 관한

실증적 연구를 거의 찾아 볼수 없다는 점이다. 그 결과 몇가지 면에서 학문적으로나 실무적인 측면에서 문제점이 발견된다는 점이다. 첫째는 교통통신이 발전되고 있는 현재는 과거 10년 혹은 20년 전과는 비교될 수 없을 만큼 주민들의 생활권역이 확대되고 있으며 서비스의 공급범위도 공간적으로 넓어지고 있다는 점이다. 다시 말하면 규모의 경제가 발생될 수 있는 공간적 영역이 확대되고 있다. 지방정부의 규모가 지나치게 작음으로써 서비스 제공면에서는 많은 비효율과 중복현상이 작용할 수도 있다는 점이다. 둘째, 적어도 우리나라의 경우 서비스 분야별로 최저의 공급비용이 드는 지방정부 규모는 어느 정도인지를 분석하지 못함으로써 지방정부 관련 정책수립이 과학적으로 이루어지고 있지 못하다는 점이다. 즉, 황용주의 연구처럼 1인당 재정지출 규모 한 변수만 놓고 볼 것이 아니라 서비스 분야별로 나누어서 규모의 경제가 발생하는지 발생한다면 어느정도 규모에서 발생하는지를 연구해 볼 필요성이 있는 바 이러한 연구가 거의 없다는 점이다. 즉, 공공서비스 비용지출면에서 비용지출 분야별로 가장 효율적인 적정규모를 파악함으로써 인접 자치단체간 서비스 분야별로 공동서비스 제공을 가능하게 한다든지, 더 나아가 자치단체간 통폐합유도를 위한 기초자료로 활용할 수 있는 근거를 제시할 수 있다는 점이다.

2. 신공공관리론과 자치단체 규모

신공공관리론(New Public Management)은 1980년대부터 지금까지 대부분의 서구국가들의 공공부문 모든 영역의 관리에 있어서 새로운 기술, 개념 및 원리의 도입을 의미하는 용어로 광범위하게 받아들여지고 있다. 물론 기본개념측면에서 볼 때 신공공관리론은 하나의 일관된 이론을 반영해 주지 못한다는 비판을 하는 학자들도 있다. Hood(1996: 5)는 신공공관리론은 두가지 서로 다른 생각들의 결합-신제도경제학과 기업형태의 관리주의-으로 해석하고 있으며 Aucoin은 공공선택이론과 관리주의자적 사고의 결합으로 보았다. 이 외에도 신공공관리론에 대해서는 다면주의적이고 다양한 가치를 포함하고 있다는 주장(Pollitt, 1994)등 아직도 다양한 견해가 존재하고 있는 것이 사실이다.

그러나 대부분의 신공공관리론자들은 신공공관리론의 핵심적인 요소가 다음과 같은 특징을 내포하고 있다는데 견해를 같이하는 것 같다. 가령 전통적인 공공행정의 규범대신에 민간부문의 규범과 실질적 요소를 반영하는 관리문화, 보다 관리적인 위임 및 분권, 경제성, 효율성 및 효과성에 대한 강조, 성과측정, 기준 및 목표중시, 성과급을 포함하여 보수와 근무조건 의 융통성, 소비자선택 및 서비스품질에 대한 강조, 민간부문에 대한 서비스 공급의 위탁, 공공부문내에서 계약관계의 증대, 공공부문내에서 경쟁, 시장원리의 증대(Leach, 1998: 39-40)등이다. 이러한 신공공관리론은 중앙부처영역에서 책임운영기관(Next Steps

Agency)이 도입됨으로써 전통적인 정부부처의 중앙집권적이고 계층적이며 관료주의적 구조가 이러한 책임운영기관에 의해 대체되게 되었다. 나아가서, 관리권한위임은 지리적 분권으로 연결되기도 하였다(Leach, 1998: 44).

원래, 지방정부구조변화에 신공공관리론이 결부된 것은 아니었다. 지방정부단위에서는 거시적인 전략보다 오히려 미시적수준의 변화를 유발하여 주로 관리적 및 재정적 권한의 위임을 수반하는데 그쳤다. 그러나 신공공관리론이 공공영역에서 많은 영향을 끼쳐가면서 지방정부수준에서도 점차적으로 기능, 운영, 내부적 조직의 방법에 거대한 변화를 수반하는 것까지 신공공관리론이 침투되게 되었고 이것은 ‘능력있는 정부’(enabling government)로서 지방정부의 역할을 규정짓게 되었다(Leach, 1996: 44-45). 이러한 관심의 변화는 결국, 지방정부의 공간적 범위에 대해서 중요한 시사점을 제시하게 되었다. 즉, 공간규모가 적은 자치단체로는 자족적 능력을 갖추기가 어렵고 결국 중앙의존적인 자치행태에서 벗어날 수 없다는 것을 의미한다. 1991년 봄 존 메이저 정부는 3개의 자문서(consultation paper)를 발표하게 되었는데 이는 지방정부의 재정, 관리 및 정부구조에 관한 것이었다. 1991년의 백서(white paper)인 ‘품질을 위한 경쟁’(competition for quality)은 1990년대와 21세기의 지방정부 모델은 ‘enabling role’을 강조하는 것이라고 명시한 바 있다. 신공공관리론의 주요한 개념중의 하나로 새롭게 부각되기 시작한 ‘enabling role’은 지방정부의 역할이, 서비스 고객들에게 보다 효과적으로 서비스를 제공해 주기 위하여 자원에 타격을 둘 수 있도록 하고 ‘원스톱 숃’(one stop shop)을 통하여 보다 통합적이고 고객지향적인 서비스 공급을 가능하게 하는 것이 중요한 내용을 차지하게 되었다.

이는 지방정부의 영역내의 거시적인 발전을 관리하고 영향을 미칠 수 있는 전략적 능력을 갖추어야 되는 것으로 이해하게 되었다(Leach, 1996: 48-49). 이러한 능력을 갖추기 위해서는 불필요한 계층간 거래비용(transaction cost)을 줄이고 중첩된 기능을 제거하며 투자의 효율성이 이루어지도록 하여 결국에는 지방정부의 경쟁력이 강화되도록 유도할 필요성이 생겼다. 이를 위해서는 자연적으로 지방정부 규모의 장점을 강조하게 되었고, 특히, 국제적인 기업입지로서의 매력 및 정부와 EU 보조금 지원을 받기 위해 타 국가의 자치단체와 경쟁하는데 있어서 지방정부의 규모는 절대적으로 중요하다는 인식이 들게 되었다.⁷⁾ 이러한 과정이 신공공관리론과 지방정부 규모의 변화가 서로 연계되는 논리적 연계성이라고 할 수 있을 것이다.

7) 도시행정적인 측면에서 본다면 이에는 성장거점이론 등과도 맥을 같이한다고 할 수 있을 것임. 그러나 여기서는 이러한 논의는 생략하기로 함.

3. 연구문제의 선정

위에서 살펴본 바와 같이 지방정부의 적정규모에 대해서는 외국의 경우 규범적 기준과 실증적 기준을 통하여 나름대로 지방정부의 적정규모가 제시되어 오고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 1979년 발표된 황용주의 연구외에는 실증적 자료에 기초한 지방정부 적정규모 연구가 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 이러한 문제인식하에서 주요한 공공서비스 분야별로 가장 비용이 적게 소요되는 지방정부의 규모가 어느 정도 수준인지를 측정해 보고자 한다. 다시 말하면, 1인당 공공서비스 비용면에서 가장 최저가 되는 지방정부의 인구규모는 과연 어느 정도가 되는지를 분석하는 것이다. 물론 이 경우 제공되는 서비스의 품질문제가 수반되는데 개별 서비스의 품질문제를 등급화 한다든지 평가하기에는 현실적으로 어렵기 때문에 서비스의 품질문제는 고려하지 않기로 한다.

Ⅲ. 자치단체 적정규모의 실증적 분석

1. 조사설계

본 연구의 실증적 분석을 위한 지출대상은 행정자치부에서 발간하는 지방재정연감에 의한 <표 1>의 총괄적 결산분류⁸⁾중 경상예산(인건비, 경상적 경비), 사업예산(보조사업, 자체사업)을 대상으로 하며 <표 2>의 예산 기능별 분류중 5의 자원 및 기타경비 부분과 민방위중 소방관리비를 제외한 21개 예산항목으로 한다. 이는 <표 1>의 채무상환이나 예비비 및 <표 2>의 자원 및 기타경비 부분 및 민방위 중 소방관리비를 제외한 것이다. 채무상환이나 예비비 및 자원 및 기타경비 부분은 자치단체의 인구규모에 따른 지출 규모가 정해진다고 보기는 어려운 측면이 있어서 제외하였다. 아울러 소방관리비 부분은 시군에서 소방관리기능을 자체적으로 담당하는 것이 아니고 도의 직할체제에 있고 시군의 구역에 관계없이 설치되어 있는 점을 감안하여 개별 시군 규모의 경제를 분석하는데 적절치 않다고 판단되어 분석에서 제외한다. 이러한 측정대상의 선정은 지방재정연감의 세출구조분석에 기초한 것이다. 지방자치단체의 지방재정연감의 세출은 세입의 범위내에서 지방자치단체와 이해관계가 있는 사무나 사업을 수행하기 위하여 필요한 경비를 일정한 원칙과 기준에 따라 계상하고 있다. 이러한 분야별 예산항목을 기초로 하는 경우 현실적으로 지방자치단체의 사업활동을 규모경제측면에

8) 예산과 결산의 차이를 고려하면서 분석할 필요도 있으나 본 연구에서는 결산이 실질적으로 이루어진 자치단체의 내역을 알 수 있다고 판단하여 결산항목을 중심으로 분석함.

서 가장 정확하게 분석할 수 있을 것이다.⁹⁾

<표 1> 시군의 총괄 결산분류(단위: 백만원)

		시 합계(74개)	군 합계(89개)
1. 경상예산	합 계	5,481,197	2,870,525
	인 건 비	2,333,199	1,361,659
	경상적경비	3,147,998	1,508,866
2. 사업예산	합 계	14,916,542	9,488,805
	보조사업	8,538,533	6,665,827
	자체사업	6,378,010	2,822,978
3. 채무상환	합 계	1,489,192	326,914
	지방채상환	1,431,606	322,176
	채무부담행위상환	57,585	4,738
4. 예비비 등	합 계	1,534,125	525,764
	예 비 비	5,282	1,269
	기 타	1,528,843	524,495

자료: 지방재정연감, 2003.

<표 2> 시군의 일반회계 기능별 세출결산분석(단위: 백만원)

		시 합계(74개)	군 합계(89개)
1. 일반행정비	합 계	3,979,689	2,575,930
	입법 및 선거관계	3,855,984	2,490,184
	일반행정	123,705	85,746
2. 사회개발비	합 계	7,916,212	4,536,523
	교육 및 문화	1,273,327	527,970
	보건 및 생활환경개선	2,592,930	1,442,022
	사회보장	2,214,018	1,160,486
	주택 및 지역사회개발	1,835,936	1,406,046
3. 경제개발비	합 계	6,004,126	4,690,832
	농수산개발	1,528,252	2,023,303
	지역경제개발	616,964	284,367
	국토자원보존개발	3,455,395	2,265,116
	교통관리	403,515	118,046
4. 민방위비	합 계	54,010	30,879
	민방위관리	51,639	19,211
	소방관리	2,371	11,668
5. 자원 및 기타경비	합 계	598,832	216,128
	지방채상환	459,876	135,712
	계지출금	138,956	80,416
	교 부 금	-	-
	예 비 비	-	-

자료: 지방재정연감, 2003.

9) 본 연구의 분석대상은 2004년도에 발간된 지방재정연감자료를 기초로 하였으나 향후에는 수년간의 자료를 중단적으로 연구할 필요도 있을 것임.

본 연구에서 분석에 포함될 예산항목은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 본 연구의 분석대상 예산항목(21개 항목)

구 분	예산항목
총괄 결산분야(6개)	경상예산전체, 인건비, 경상적 경비, 사업예산전체, 보조사업, 자체사업
예산의 기능별 분야(15개)	일반행정비 전체, 입법 및 선거관계비, 일반행정비, 사회개발비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비, 경제개발비 전체, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 민방위비 전체, 민방위관리비

공간적인 측면에서의 측정대상은 163개 시군 기초자치단체¹⁰⁾(74개시, 89개 군)의 일반회계¹¹⁾를 대상으로 한다. 광역시도와 구 자치단체는 성격상 분리될 필요가 있다고 판단되어 시군기초자치단체만을 대상으로 한다.¹²⁾ 한편 각 시군의 인구규모 및 관련통계자료는 행정자치부 발간 『2004년도 전국 시군구 통계지표』의 자료를 이용하며 연구방법으로는 회귀분석을 적용한다. 본 연구에서는 2003년도 지방재정연감 및 인구에 관한 자료를 이용하여 인구와 평균비용간의 관계를 나타내는 최적의 곡선형태를 추정(curve-fitting)하였다.¹³⁾ 인구대비 평균비용의 관계로부터 규모의 경제성 범위를 확인하기 위하여 적합한 곡선으로 2차식을 택하였다. 즉 함수식

$$\text{AvgExp} = b_0 + b_1(\text{POP}) + b_2(\text{POP})^2 + e$$

- 10) 2005년 현재 지방자치단체 수는 총 250개임(16개 시도, 75개시, 90개군, 69개 자치구). 2003년도 군으로 승격된 충북 증평군과 시로 승격된 충남 계룡시는 2003년 지방재정연감에는 자치단체가 아닌 출장소 형태로 포함되어 있어서 본 분석에서는 포함되지 않은 상태임
- 11) 2003년 현재 지방자치단체 회계수 전체는 3,982개이며 이중에서 일반회계 248개, 특별회계 1,792개(공기업 175, 기타 특별회계 1,617), 기금회계 1,942개이다.
- 12) 광역시도의 경우에는 구의 지위를 고려한 별도의 연구가 필요하다고 생각한다.
- 13) 각 자치단체는 행정수요의 다양성과 함께 매우 다원화된 특수성을 갖고 있기 때문에 이를 일률적으로 자치단체의 평균을 적용하여 분석하는 경우 한계점이 따를 수 있다는 익명의 심사자의 의견이 있음. 필자도 이에 동의하나 가장 기본적으로 자치단체규모 논의시에는 인구규모가 1차적으로 중요하며 이는 모든 학자들이 동의하는 것임. 본 연구도 같은 맥락에서 지금까지 우리나라에서 인구규모에 따른 적정자치단체 규모논의가 없었기 때문에 이러한 한계를 보완한다는 면에서 평균비용을 고려한 것임.

을 함수식을 추정할 2차식으로 가정하였다. 여기서 AvgExp는 1인당 공공서비스 공급비용, pop는 인구를 나타내고 b_0 , b_1 , b_2 는 자료로부터 추정되는 파라미터를 나타낸다. 한편 e 는 오차(error)를 의미한다.

2. 실증적 분석

이하에서는 인구와 서비스 제공의 평균비용간의 관계를 나타내는 최적의 곡선형태를 이용하여 21개 분야의 예산항목에 대한 규모경제 여부 및 규모경제를 고려한 지방자치단체의 적정 인구규모를 분석해 보고자 한다. 아래의 <표 4>에서 보는 바와 같이 우리나라의 시와 군은 163개이며 최소 자치단체는 인구가 10,000명인 울릉군이고 최대는 수원시로서 97만 9천명이다. 시군 자치단체의 평균 인구는 15만 6천명 정도이며 표준편차는 17만 3천명 수준이다.

<표 4> 163개시군의 인구현황

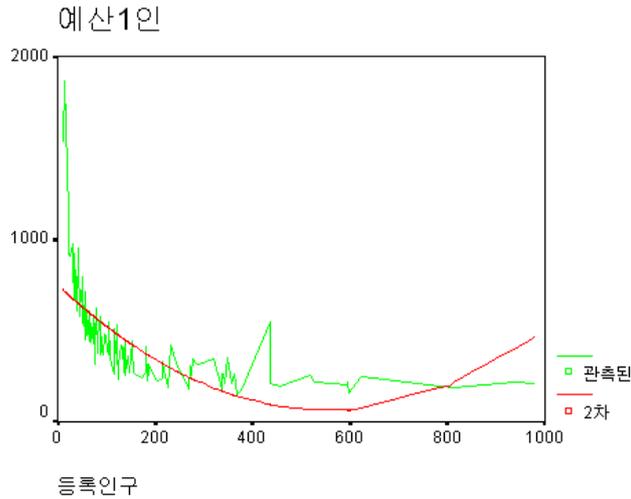
구 분	최소값	최대값	평 균	표준편차
163개군	10,000	979,000	156,987	173,449

자료: 2003년도 지방재정연감자료를 재구성

분석대상에 포함되는 21개 지출예산분류 중 먼저 총괄결산 6개분야 중 경상예산전체를 예로 들어 보기로 한다. 개별 자치단체의 경상예산 전체를 개별 자치단체 인구수로 나눈 1인당 예산(예산 1인)과 인구규모를 가지고 규모의 경제가 발생하는 지 여부를 회귀분석한 결과는 아래 <그림 1> 및 <그림 2>와 같다. <그림 1>은 실측치를 포함한 함수식을 이용하여 자치단체별 1인당 평균 경상예산전체와 자치단체의 인구규모별 관계를 그림으로 나타낸 것이며 <그림 2>는 예측방정식을 이용하여 그림으로 나타냄으로써 보다 명확히 규모의 경제여부를 확인하기 위한 것이다. 21개 예산항목을 같은 방식으로 분석하였으며 설명의 편의상 4개의 예산항목(경상예산, 사업예산, 일반행정비, 교통관리비)만¹⁴⁾ 예시해 보기로 한다. 본 분석

14) 이러한 예산항목을 분류하여 분석하는 경우 여러 가지 형태로 할 수 있을 것임. 기존의 국내외 연구를 보면 자치단체 전체예산 하나만 가지고 분석했으나 본 연구에서는 가능한 예산항목을 세분화하여 분석하고자 하였음. 이를 통하여 단순히 행정구역확대를 위한 자료가 아니라 자치단체간 공동사업의 실시 등을 위한 근거자료가 될 수 있도록 의도한 것임. 아울러 어느

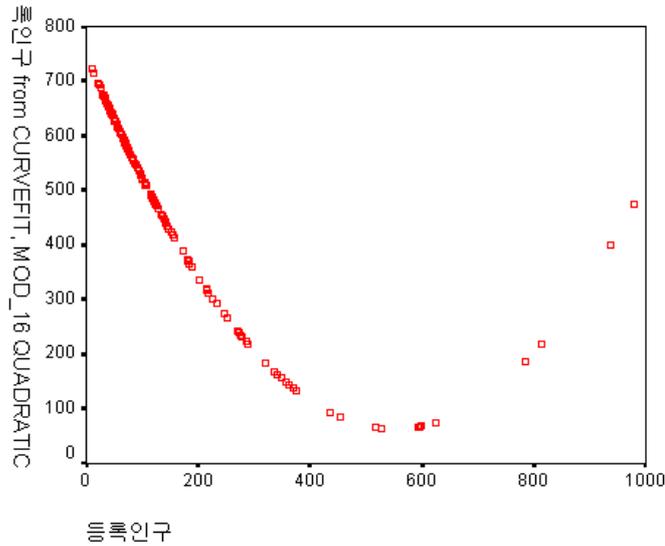
결과 모든 예산항목에서 최저비용이 소요되는 인구규모는 58만에서 60만 수준이라는 비슷한 결과가 도출되었고 다만, 교통관리비의 경우만 다소 차이를 보여주고 있다. 따라서 모든 예산항목에 대한 그래프 소개는 큰 의미가 없다고 판단되어 종합결과는 아래 <표 5>에서 제시하고 그래프 소개는 4개항목에 국한하기로 한다.



- 주: 1. 2003년 지방재정연감에 기초한 것임. 예산 1인은 경상예산전체의 자치단체별 평균 예산규모로서 경상예산전체를 자치단체의 인구수로 나눈 것임. 등록인구는 2003년도 주민등록상 인구를 의미함.
 2. 지방재정연감의 통계치는 인구는 1천명 단위, 예산은 백만원단위로 되어 있음.

<그림 1> 시군의 1인당 평균 경상예산전체와 인구규모(실측치 기준)

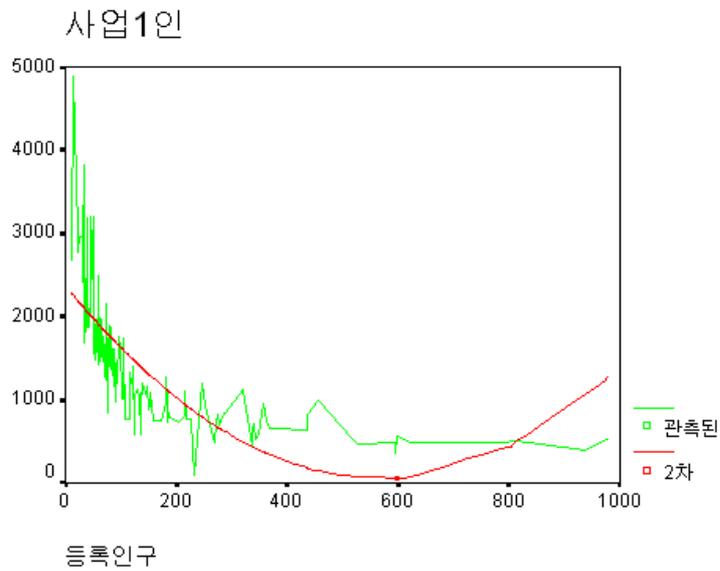
분야에서 어느 정도의 규모경계가 발생하는지를 연구하고자 한 것임. 특히, 표5에서 기존 지방재정연감의 분류표를 최대한 활용하여 분석한 자료를 제시하였기 때문에 분류상의 큰 문제는 없을 것으로 판단함.



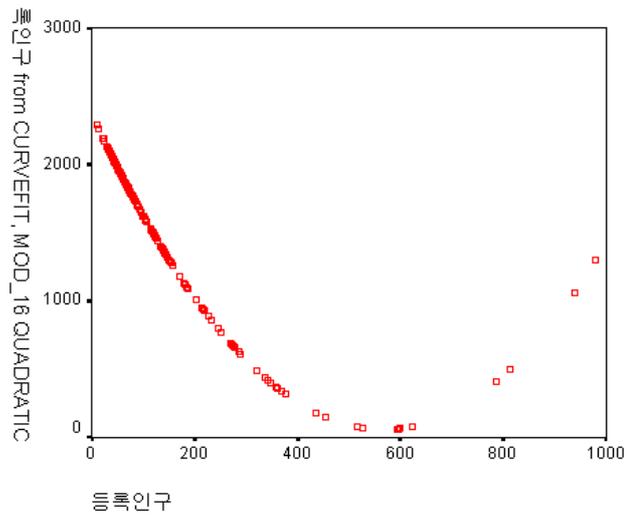
<그림 2> 시군의 1인당 평균 경상예산전체와 인구규모(예측치 기준)

위의 두개의 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 자치단체의 전체 경상예산의 1인당 평균과 자치단체의 인구규모를 볼 때 인구가 적은 20만 이하의 경우 1인당 전체경상예산이 가장 높고 인구규모가 많아지면서 점차 낮아지는 경향을 보여주고 있다. 이러한 추세는 인구 58만 규모에서 가장 최저점을 보이면서 다시 높아지는 경향을 보여주고 있다. 즉, 전체 경상예산을 놓고 볼 때 우리나라 자치단체의 경우에는 인구 58만 규모수준에서 비용이 최저임을 나타내 준다(2차곡선의 예측식 변수값: $b_0=520.92$, $b_1=-1.067$, $b_2=0.0008$, $R^2=0.46$, $F=30.20$, $Sig.=0.000$). 같은 방법으로 총괄결산분야의 나머지 5개 예산항목에 대한 분석도 수행하였으며 그 결과는 아래 <표 5>에 나타나 있다.

다음은 사업예산에 대한 분석을 실시해 보기로 한다. 위에서 분석한 경상예산의 경우와 같이 자치단체의 사업예산의 경우에도 분석결과는 거의 같은 모습을 보여 주고 있다. 즉, <그림 3>과 <그림 4>에서 보여주는 바와 같이 인구 60만 규모 수준에서 최저의 비용을 보여주고 있다. 이 사업예산은 자치단체의 보조사업과 자체사업을 합한 전체 사업예산인바 인구가 10만 수준에서 가장 사업비가 많이 들고 인구규모가 커질수록 점차적으로 사업비가 인구규모에 따라 줄어들다가 60만수준에서 최저의 사업비가 들고 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

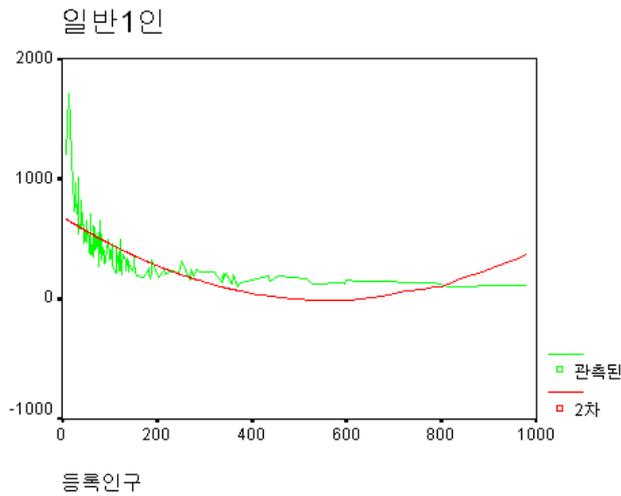


<그림 3> 시군의 1인당 평균 사업예산전체와 인구규모(실측치 기준)



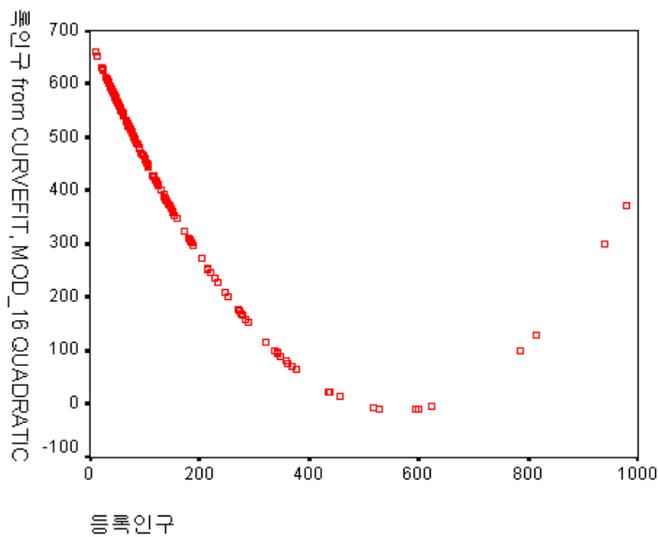
<그림 4> 시군의 1인당 평균 전체사업예산과 인구규모(예측치 기준)

다음은 예산의 기능별 15개분야 지출항목 중 일반행정비 전체에 대한 규모의 경제 분석결과를 예시해 보기로 한다. 아래 <그림 5>과 <그림 6>에서 보는 바와 같이 자치단체의 일반행정비 전체를 분석해 본 결과 역시 인구 58만 수준에서 최저 비용을 나타내고 있음을 알 수 있다.



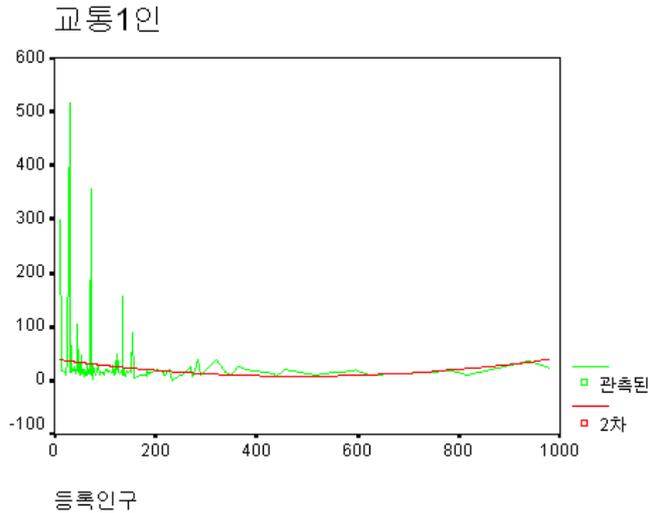
주: 여기서 일반 1인은 일반행정비 전체의 1인당 평균비용을 의미함.

<그림 5> 시군의 1인당 평균 일반행정비 전체와 인구규모(실측치 기준)



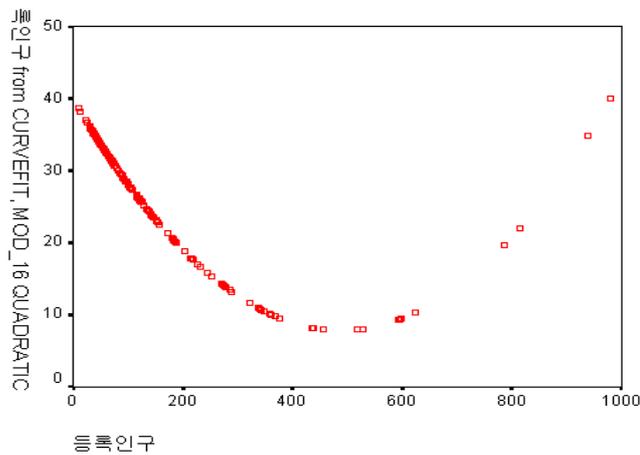
<그림 6> 시군의 1인당 일반행정비 전체와 인구규모(예측치 기준)

아래 <그림 7>과 <그림 8>은 교통관리비의 경우 실측치와 예측치에 의한 규모경제 발생지점을 나타내 주고 있다. <그림 7>의 실측치 기준으로 볼 때 약 인구 50만 수준에서 비용최저점이 나타나고 있으며 이는 예측치를 기준으로 한 <그림 8>에서 보다 명확히 나타나고 있다.



주: 교통1인은 1인당 교통관리비를 의미함.

<그림 7> 시군의 1인당 평균 교통관리비비 전체와 인구규모(실측치 기준)



<그림 8> 시군의 1인당 평균 교통관리비 전체와 인구규모(예측치 기준)

위와 같은 방법으로 나머지 모든 예산항목에 대한 예측식 값과 최저 비용이 소요되는 인구 규모를 도출해 내었으며¹⁵⁾ 21개 전체 예산항목별 예측곡선식에 나타난 값 및 최저비용이 소요되는 인구규모를 종합 정리한 결과는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 163개 시군별 예산항목별 예측식 및 최저 비용 인구규모

구 분		예측 곡선식					R ²	규모 경제 인구규모
		F.	Sig.	b0	b1	b2		
총괄결산 분야(6개)	1인당 경상예산전체	87.66	0.000	748.391	-2.4817	0.0022	0.52	58만
	1인당 인건비	97.64	0.000	361.667	-1.2749	0.0011	0.55	55만
	1인당 경상적 경비	68.95	0.000	382.530	-1.1887	0.0011	0.46	55만
	1인당사업예산	111.74	0.000	2370.62	-8.1799	0.0072	0.58	60만
	1인당보조사업비	113.55	0.000	1693.31	-6.2188	0.0054	0.59	60만
	1인당자체사업비	40.50	0.000	672.076	-1.8456	0.0017	0.34	58만
가능별 예산분야 (15개)	1인당일반행정비전체	108.29	0.000	685.106	-2.4797	0.0022	0.58	58만
	1인당입법및선거관계비	105.30	0.000	658.072	-2.3791	0.0021	0.57	58만
	1인당일반행정비	73.00	0.000	23.2871	-0.0885	8.0E-05	0.48	60만
	1인당사회개발비	101.34	0.000	1122.87	-3.6205	0.0032	0.56	58만
	1인당교육및문화비	18.19	0.000	132.999	-0.3688	0.0003	0.19	58만
	1인당보건및생활환경개선비	50.08	0.000	340.646	-1.0320	0.0009	0.39	58만
	1인당사회보장비	87.53	0.000	269.719	-0.7513	0.0006	0.52	60만
	1인당주택및지역사회개발비	37.78	0.000	378.249	-1.4698	0.0013	0.32	55만
	1인당경제개발비전체	81.06	0.000	1240.69	-4.8172	0.0043	0.50	55만
	1인당농수산개발비	40.05	0.000	498.196	-1.9236	0.0016	0.34	60만
	1인당지역경제개발비	7.62	0.001	103.283	-0.4276	0.0004	0.09	55만
	1인당국토자원보존개발비	41.12	0.000	605.779	-2.2647	0.0021	0.34	58만
	1인당교통관리비	2.00	0.138	39.8962	-0.1311	0.0001	0.03	50만
	1인당민방위비전체	4.04	0.019	8.0105	-0.0268	2.4E-05	0.05	60만
	1인당민방위관리비	1.15	0.319	5.2156	-0.0132	1.1E-05	0.01	60만

위의 <표 5>에서 보는 바와 같이 21개 분야로 세분화한 지출예산 항목 중 교통관리비 경우는 인구 50만수준의 자치단체규모에서 최저 비용을 보여주는 반면 나머지 20개 분야의 경우 대부분 인구 55만과 60만 사이에서 최저 비용이 지출되고 있음을 알 수 있다. 즉, 우리나라

15) 지면관계상 모든 예산항목에 대한 그래프 소개는 생략하고 위의 사례만 예시적으로 제시하기로 함.

라 시군의 예산지출에 있어서 규모의 경제는 발생하고 있으며 일정한 비용규모 -55만에서 60만 수준-에서 최저 수준을 보이다가 다시 일정한 규모이상에서는 고비용구조로 되고 있음을 시사한다. 이러한 점은 현재 우리나라의 시군 자치단체 163개 중에서 인구 55만에서 60만 사이의 도시는 3개정도 밖에 되지 않는 점을 감안하면 서비스 비용구조측면에서만 볼 때는 상당한 비효율이 있음을 짐작할 수 있다.¹⁶⁾

3. 정책적 함의

본 연구는 우리나라 지방자치단체의 일반회계의 세출구조를 감안하여 총괄결산분류와 각 기능별 결산분류에 의한 예산항목별 지출의 평균 비용과 인구규모간의 관계를 이용하여 규모의 경제발생여부를 연구하는데 목적을 두었다. 이를 위해 경상경비, 공무원인건비, 사회개발비, 보건환경비, 민간경상보조비, 교통관리비, 경제개발비, 의회비, 공무원 수, 사업예산 등 21개 예산항목별 인구 1인당 지출비용과 지방정부 인구규모간에 규모의 경제가 존재하는지 여부를 분석해 보았다. 21개 예산항목을 기준으로 한 이유는 자치단체의 주요예산항목을 전부 망라하기 위함이다. 본 연구 결과는 몇가지 정책적 함의를 내포하고 있다. 첫째, 우리나라의 자치단체 운영과정에서 단순히 경제적 측면에서만 본다면 비효율이 많이 발생하고 있다는 점이다. 대부분의 비용지출 항목에서 인구 55만에서 60만 사이에서 규모의 경제가 발생되고 있음을 알 수 있었다. 교통관리비의 경우에는 50만 명 수준에서 규모의 경제가 발생하고 있었으나 나머지 다른 예산항목분야에서는 인구 55만에서 60만 사이가 가장 비용최저점임을 알 수 있었다. 전체적으로 볼 때 인구 10만 이하에서 가장 불경제가 발생되며 그러한 현상은 인구 50만으로 접근해 갈 수록 그정도가 완화되다가 인구 55만명에서 60만 수준에서 가장 규모경제가 발생되었다. 그 이후 인구 70만을 지나면서 다시 불경제가 발생되어 U 자형태의 곡선을 띠는 것으로 나타나고 있다. 이러한 U자 형태의 곡선은 외국의 다른 연구(Carey et al., 1996; Kalseth & Rattso, 1995)에서도 주장된다. 특히, Carey et al. 은 작은 규모의 지방정부들의 통합(consolidation)을 위한 근거로서 통합했을 때의 큰 규모의 자치단체들이 가져올 규모의 경제효과를 실증적으로 연구하고 이를 실현할 수 있는 구체적인 실천안까지 제시하고자 하였다. 둘째, 정부재구조화의 세계적 추세인 분권화를 위한 토대를 제공해 줄 수 있다는 점이다. 분권화는 중앙권한의 지방으로의 이양을 의미하는 바 이러한 분권화가 실현가능하기 위해서는 자치단체의 자족적 능력이 가능해야 하며 이는 지방정부의 규모

16) 우리나라 시의 경우 평균인구규모는 27만명, 군의 경우는 6만 2천명, 시군을 다 합친 경우 평균은 15만 6천명 수준이다.

가 일정수준이상으로 크야 가능하다. 이러한 이유로 영국, 뉴질랜드와 멕시코와 볼리비아 등에서도 중앙권한을 지방으로 이양하되 현재의 다층구조-중앙-광역-기초자치단체-를 탈피하여 작은 규모의 몇 개의 자치단체를 통합하고 하나의 자치단체로 만들며 대신 이러한 자치단체에게 기존의 기초와 광역자치단체의 지위와 권한을 동시에 수여하여 중앙정부에 직접 연결되도록 하는 시스템을 도입하는 추세가 늘고 있다. 우리나라의 경우에도 이러한 측면에서 본 연구는 하나의 실증적 토대를 제시해 줄 수 있다고 생각한다. 즉, 중앙정부는 몇 개의 소규모 인접자치단체를 통합하여 인구규모가 50-60만수준의 하나의 큰 자치단체를 구성하고 이러한 자치단체에 대해서는 영국과 뉴질랜드와 같은 단층자치단체 지위를 부여할 수 있으며 이러한 단층자치단체들은 기존의 중앙-도-기초와 같은 3 단계에서 벗어나서 중앙-단층자치단체의 2계층화속에서 운영될 수 있다는 점이다. 이 연구는 바로 계층화 축소를 도모할 수 있는 실증적 근거로서의 역할을 할 수 있을 것이며 이러한 시스템은 결국 분권화와 비용효율화를 동시에 추구할 수 있는 장치로서의 역할을 할 수 있다고 생각한다. 셋째, 본 연구는 Capello & Camagni (2000)의 주장처럼 규범적 측면에서의 최적 지방정부 규모보다는 개별 서비스 제공측면에서 가장 효율적인 규모(efficient size)가 현실적으로 어느 정도인지를 실증적 근거에 의해서 제시해 주고 있다는 점이다.

아울러 이 연구는 비록 자치단체 통합의 단계에 곧 바로 연결되지 않더라도 소규모 자치단체의 유지가 얼마나 비용효과면에서 고비용 구조인가를 인식시켜 준다. 일정규모 이하의 개별자치단체들은 특정 서비스 제공을 위해서 인접 자치단체들끼리 행정계약이나 서비스 공동 제공방식에 의해서 서비스 제공의 효율화를 도모할 수 있다는 점이다. 즉, 예산지출면에서 가장 고비용구조로 나타나고 있는 인구 20만이하의 소규모의 자치단체들¹⁷⁾은 특정 서비스 제공면에서-가령, 교통관리-가장 비용이 최저가 되는 인구규모(본 연구에서 약 50만)가 되도록 구성하여 몇 개의 자치단체가 특정서비스를 공동으로 제공하도록 할 수 있을 것이다.

전술한 바와 같이 일찍이 플라톤은 적정한 도시규모를 5,040명으로 하는 것이 가장 이상적이라고 한 바 있으며 아리스토텔레스는 도시의 규모가 그 자체의 기능으로서 시민을 부양하고 다스리고 교육시킬 수 있는 능력을 초월해서 지나치게 인구를 외부로부터 흡수할 경우는 벌써 도시가 아니라고 했다. 이 때 도시는 행정적 의미의 시 개념이 아니라 지방자치단체를 의미한다고 할 수 있다. 한편, 도시규모론을 가장 체계적으로 적용하여 도시의 적정규모를 제시한 영국의 하워드¹⁸⁾는 30,000명이 적정규모라고 한 바 있으며 Hurd 는 인구 10만 명이 적정규모라고 제시한 바 있다. 그러나 이러한 연구들은 최근에 급속히 발전되고 있는 교통통신의 발달을 고려하지 않았으며 이로 인한 주민들의 활동범위의 광역화를 고려하지 않

17) 영국을 제외한 유럽의 국가들의 경우 기초자치단체들의 규모가 훨씬 적은 것은 사실이다.

있다. 인터넷을 통한 주민참여, 교통통신의 발달로 인한 주민생활의 광역화는 빠르게 진행되고 있으며 지역간 생활권의 범위가 확대되었다. 이를 통해서 볼 때 우리나라의 현행 지방자치단체 규모는 현재의 규모불경제를 고려해 볼 때 재검토되어야 한다고 생각한다. 즉, 인구 55만에서 60만 수준의 지방정부에서 가장 공공서비스 비용이 낮은 것으로 나타나고 있다는 점은 향후 우리나라의 지방정책에 있어서 규모가 지나치게 작은 소규모 자치단체들의 통합을 통한 대규모화, 대도시 지향정책보다는 중도시를 육성하는 방향등이 더 국가재정 지출면에서 타당하다는 것이다. 그리고 이와 함께 중앙정부의 지방정부에 대한 획기적 분권화가 이루어질 수 있는 근거도 될 수 있다는 점이다. 서비스 제공의 경제성 면에서만 본다면 지방정부 규모가 50만이하로서 작다던지 60만 이상으로서 비대해 지는 경우, 지방정부 서비스 비용지출면에서 1인당 비용이 상승하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁸⁾

IV. 결 론

본 연구는 인구규모와 1인당 공공투자비용과의 관계 규명을 통해서 규모의 경제가 발생하는 지방자치단체의 적정인구규모를 추정해 보고자 하였다. 물론, 지방자치단체의 적정규모 선정은 규모의 경제논리만 작용해서는 안될 것이다. 지방자치를 본격적으로 정착시켜 나갈려고 하는 우리나라의 경우에는 주민들의 행정에 대한 접근성이나 대표성 등 민주주의원리를 고려해서 규모를 선정해야 함은 물론이며 아울러 오랫동안 지속되어온 지방의 역사성을 고려해야 할 것이다. 그러나 한편으로는 교통통신의 발달, 특히 인터넷의 발달로 주민참여가 직접 대면에 의한 방식이 아니라 사이버 공간에서 이루어지고 있고 하나의 기초자치단체내에서 과거 수시간 걸리던 교통이 30분 내지 1시간 이내로 좁아지고 있는 시점에서 과거의 고정관념은 설득력을 잃어가고 있다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 규모의 경제논리에 입각한 지방자치단체의 적정규모 논의는 정치적 논리에 압도되어 활발히 논의가 되고 있지 못하다고 생각한다. 향후에는 규모의 경제논리에 의한 적정규모 논의가 학술적으로 보다 심도있게 진행되기를 기대한다.

18) 물론 지방정부의 규모에 대한 고려가 단순히 비용경제적인 측면에서만 논의 될 수는 없다. 지역주민의 참여보장이나 역사성, 정체성 등을 동시에 고려해야함은 물론이다. 그러나 이러한 문제는 또 다른 제도적인 측면에서의 논의이기 때문에 본 연구에서는 이러한 측면은 일단 고려하지 않기로 한다.

【참고문헌】

- 경기개발연구원. (1998). 「경기도 도농복합시 도시계획관리모델 연구」. 수원: 경기개발연구원 연구보고서(98-11).
- 김 원. (1996). 「도시행정론」. 서울: 박영사.
- 박수영. (1997). 「도시행정론」. 서울: 박영사.
- 박종관. (1999). 「행정구역개편에 관한 연구: 시군통합정책에 대한 과정분석 및 성과평가를 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 임성일·최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 조진수. (2002). 「시군통합정책효과에 관한 실증적 연구」. 박사학위논문, 연세대학교
- 진교남. (1997). 「교통수단선택모형의 추정에 이용되는 선호의식 자료의 유효성에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 최영출. (2004). 제주도 계층구조변화의 계량적 효과분석. 「제주특별자치도 기본방향 및 실천 전략 중간보고서(안)」. 제주발전연구원.
- _____. (2004). 자치계층제 변화의 비시장가치평가: 선택실험법의 적용. 서울행정학회: 「한국 사회와 행정연구」, 15(3).
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일. 북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2).
- 한국행정연구원. (1997). 「시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향평가」. 서울: 한국행정연구원 연구보고서.
- 한국지방행정연구원. (2000). 「도농복합형태의 시 제도분석과 발전방향」. 서울: 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 홍준현. (2004). 시군통합의 지역균형성장효과와 관련된 통합시 특성분석. 「한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 황용주. (1979). 대도시 문제해결을 위한 정책방향. 정책과제 심포지움. 중앙공무원 교육원.
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, 28(1): 21-39.
- Bird, R. M., Vaillancourt, F. (1999). Fiscal decentralisation in developing countries: an overview. In R. M. Bird & F. Vaillancourt. (eds). *Fiscal decentralisation in developing countries*. pp. 1-48. Cambridge: Cambridge University Press.

- Capello, R. & Camagni, R. (2000). Beyond Optimal City Size: An evaluation of alternative urban growth patterns. *Urban Studies*, 37(9): 1479-1496.
- Carey, M., Srinivasan, A., Straiss. R. (1996). Optimal consolidation of municipalities: an analysis of alternative designs. *Socio-Economic Planning Sciences*, 30(2): 103-119.
- Council of Europe. (1968). *Report on the Cost of Urban Concentration and the Financing of the Equipment of Large Towns and Urban Area*.
- Faguet, J. (2000). Does decentralisation increase government responsiveness to local needs. Discussion paper 999, London: Centre for Economic Performance.
- Hauser, P. M. (1965). Urbanisation: An Overview. *The Study of Urbanisation*, P. M. Hauser & L. F. Schnore. N.Y. : John Wiley & Sons, Ltd.
- Jin, J. & Zou, H. (2002). How does fiscal decentralisation affect aggregate, national and subnational government size?, *Journal of Urban Economics*, 52: 270-293.
- Kahneman, D. and A. Tversky. (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, 47(2): 263-291.
- Kalseth, J. & Rattso, J. (1995). Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway. *European Journal of Political Economy*, 11: 239-251.
- Keil, R. (2000). Government Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession?, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 758-781.
- Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R. (1998). *Rethinking decentralisation in developing countries*. World Bank Sector studies series, Washington DC.: World Bank.
- Mera, K. (1978). On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency. in *Systems of Cities: Readings on Structure*, eds. L.S. Bourne and J. W. Simmons. N.Y.: Oxford University Press.
- Mohindra, R., Bagati, T. N., Carney, M., Srinivasan, A., Strauss, R. P. (1996). Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs. *Socio-Economic Planning Sciences*, 30(2): 103-119.